

日本評価研究

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 22, No. 1, March 2022

特集：ポストコロナ時代の評価

特集に寄せて 「ポスト・コロナ時代の評価の可能性」	山谷 清志
コロナ禍の政府政策とそのレビュー －危機管理と副作用に注目して－	南島 和久
ODAの国別レビューの評価手法の再検討	林 薫
地方自治体のエッセンシャル・ワーク評価	藤井 誠一郎
新型コロナウイルス感染症対応に関する行政評価局の取組み	岡 宏記
ポストコロナ時代の行政管理のメタ評価 －公共サービスの改善に向けて－	湯浅 孝康

第22回全国大会開催報告

『日本評価研究』編集委員会
Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief

西野 桂子(関西学院大学)
Keiko NISHINO

常任編集委員
Standing Editors

大島 巖(東北福祉大学)
Iwao OSHIMA

牟田 博光(東京工業大学)
Hiromitsu MUTA

山谷 清志(同志社大学)
Kiyoshi YAMAYA

米原 あき(東洋大学)
Aki YONEHARA

編集委員
Editors

窪田 好男(京都府立大学)
Yoshio KUBOTA

贄川 信幸(日本社会事業大学)
Nobuyuki NIEKAWA

橋本 昭彦(国立教育政策研究所)
Akihiko HASHIMOTO

林 薫(文教大学)
Kaoru HAYASHI

村上 裕一(北海道大学)
Yuichi MURAKAMI

特定非営利活動法人日本評価学会
編集委員会事務局
E-mail: journal@evaluationjp.org

日本評価研究

第22巻 第1号 2022年3月

目次

特集：ポストコロナ時代の評価

山谷 清志

特集に寄せて「ポスト・コロナ時代の評価の可能性」…………… 1

南島 和久

コロナ禍の政府政策とそのレビュー

—危機管理と副作用に注目して—…………… 3

林 薫

ODA の国別レビューの評価手法の再検討 …………… 15

藤井 誠一郎

地方自治体のエッセンシャル・ワーク評価…………… 29

岡 宏記

新型コロナウイルス感染症対応に関する行政評価局の取組み…………… 43

湯浅 孝康

ポストコロナ時代の行政管理のメタ評価

—公共サービスの改善に向けて—…………… 55

第22回全国大会開催報告

開催の報告とお礼…………… 69

プログラム詳細…………… 71

シンポジウム報告…………… 74

共通論題セッション報告…………… 75

自由論題セッション報告…………… 83

【特集に寄せて】

ポスト・コロナ時代の評価の可能性

山谷清志

同志社大学政策学部

2020年、日本評価学会が設立20周年を迎え、これまでの評価の営みを総括し、見直す気運が高まっていた。この状況を新型コロナ（COVID-19）が襲い、評価活動の多くは困難に直面した。先の『日本評価研究』第21巻第1号で特集を組んだ時には一過性の困難だと思ったが、実は一過性ではなかった。しかしその中で、評価の実践では新しい試みに挑戦する動きが出てきた。オンライン会議の活用で代表される技術レベルでの挑戦と、これまでの評価実務に対する反省を踏まえた挑戦である。

今回の第22巻第1号の特集では、こうした挑戦を紹介したいと考えた。新型コロナ禍によってご不幸にみまわれた方がたにとって不謹慎な言葉だが、この新型コロナ禍が評価には好機だったのではないか、そんな思いが今回の特集を提案した背景にある。新型コロナ禍による種々の制約にもかかわらず、逆に新しい視点を発見したり、これまで忘れていた重要なトピックを思い出したりするきっかけになったからである。アフター・コロナと呼ばずに、ポスト・コロナと言う理由もここにある。新型コロナ禍が過ぎ去ったら元に戻るのではなく、想定しなかった新しい展望が開けるのではないか、その予感である。

まず、新しい視点には「コロナ対策禍」がある（南島論文）。政府の新型コロナ対策は、緊急対策だったことを差し引いても、あまりにも杜撰な対策が多かったので、地方自治体や市民はその対策に振り回された。「危機管理と副作用に注目して」、このサブタイトルは対策がもたらした禍の特徴をよく指摘している。対策を指示する中央官庁とそれを導く政治の課題を「禍」という言葉で表現したが、評価の事例研究として絶好のトピックであり、得がたい実践例だったことが分かる。

これまでの評価の研究と実務で弱かったテーマは、長期にわたるマクロの視点での評価である。そこでこの特集は二つの視点に注目した。一つは長期的な視点の評価で、たとえば21世紀の日本で公的部門を支配した新自由主義の潮流がある。これは公務の民間委託、とくにエッセンシャル・ワーカーの非正規化などによる社会問題につながってきたが、この社会問題を評価はさらに深刻化した（藤井論文・湯浅論文）。社会問題の直接の原因は評価規準を効率に主流化した結果だが、その反省をこの特集では試みている。

あわせて、実はこの特集にあたっては、評価サイクルの管理とこの管理に関わる制度に関する研究、すなわち評価の管理学と制度学の可能性も考えていた。なぜなら評価を管理する制度が、評価の背後にある思想（たとえば新自由主義）を、評価実践を通じて社会に定着させたからである。この現象の反省、その反省を踏まえた理論構築もまた、今回の新型コロナ禍での想定外の成果である。

本特集が目じたもう一つの視点は、マクロ視点での評価であり、その代表はODAの国別評価のレビューである（林論文）。ODA評価はプロジェクト・レベルの評価を充実させてきたが、外交政策との関連でマクロ視点での政策評価も求めてきたのであり、これについて外務省は国別評価で対応してきた。2003年度から2019年度までを分析対象とした国別評価の再検討を行った林論文は、マクロ視点で政策を評価する際の考え方を提示しており、評価一般にとって有益であるだけでなく、新型コロナ禍の下で何ができるの

か、この点についても示唆が多い。

さて、国内の行政実務では新型コロナ禍に際して、どこが、何を、どのように行うのか。その問いへの答えの一つが総務省行政評価局の取り組みであろう（岡論文）。新型コロナ禍による困りごとの実態を行政評価局が行政相談制度によって確認し、その確認結果を行政評価局調査によって深掘りする体制を行政評価局は使っている。この事例からは、世界銀行やOECDが勧めたガバナンス改革のポイント、‘accountability and voice’ 制度の日本における実現可能性が見受けられる。

さらに、ポスト・コロナ時代の評価にとって「温故知新」のチャレンジも必要かもしれない。たとえば、かつて外務省経済協力局「援助評価検討部会」の下に作られた「ODA評価研究会」は、2001年3月に以下の5点を提言した。①政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、②評価のフィードバック体制の強化、③評価人材の育成と有効活用、④評価の一貫性の確保（事前・中間・事後に至る一貫した評価システムの確立）、⑤ODA省庁間の連携推進、の五つである。これらは20年の年月を経て、日本の評価体制にいかなる影響をあたえたのか、再考する時期に来ている。

しかし、なかなか再考の動きが見られない一方で、半世紀前に流行した行動科学が再び持ち出され、日本評価学会メンバーには既視感あふれる‘evidence based’ 評価を政府は繰り返し主張する。この主張は評価専門家にとって当惑するもので、評価業務を混乱させる。混乱するので新しい挑戦には手が出ず、無難で慣れた方法を繰り返す。だから評価のフィードバック体制推進は政策を対象にせず、プロジェクトの予算に反映する議論に矮小化した。そして評価の一貫性確保は、予算サイクルに合わせた事前評価の偏重になっているのも、慣れた方法を使うからである。また、評価の省庁間連携もまた難しく、セクショナリズムを克服するために導入した評価が、逆にセクショナリズムを増やしている。

新型コロナによって動きがままならない今だからこそ、原点に立ち返り、それを踏まえて新しい挑戦をするべきであろう。その絶好の機会だと本特集は考えている。そして、「温故知新」は単なるノスタルジーではなく、イノベーションへの第一歩だと考えている。評価の過去と現在を比較する中に、忘れていた未来が見えるかもしれない。

【総説】

コロナ禍の政府政策とそのレビュー
—危機管理と副作用に注目して—

南島 和久

龍谷大学

najima@policy.ryukoku.ac.jp

要 約

2019年11月にはじめての感染者が確認された新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、2年以上の歳月にわたって日本にも災禍を振りまいてきた。2021年9月の第5波の収束、緊急事態の終了宣言で本当にCOVID-19は終わりとなるのか。それともまだ続きがあるのか。現時点では十分に見通せない。かえりみれば、COVID-19は日本社会のあらゆる側面にわたって影響を与えてきた。とくに経済・財政面の影響には深刻なものがあつた。

本稿は、行政学の立場からCOVID-19に関する政府対応についてレビューを試みようとするものである。その際、本稿はとくに評価の前提となる政府活動—プログラム—の解明の重要性について言及する。

キーワード

コロナ対策禍、危機管理、プログラム

1. 「コロナ対策禍」

日本評価学会の2020年11月28日（土）、29日（日）の両日開催された全国大会のテーマは「新型コロナウイルス感染症と評価」であった。この統一テーマの下、「ポストコロナ時代のエッセンシャルワーク評価：効率性規準のインパクト評価」（山谷清志座長）、「令和2年度コロナ禍対策補正予算とIFI（独立財政機関）：主要課題」（廣野良吉・上野宏座長）、「コロナ禍の中でのSocial Impact」（湊直信座長）など、COVID-19に関連する企画が立ち並んでいた。もちろんこのような動きは日本評価学会だけのことではない。アカデミア界隈では本特集も含め「社会の中の科学」たろうとする努力が積み上げられている。それほど

までにCOVID-19の影響は深刻である。

COVID-19と呼ばれる「新型コロナウイルス感染症」は、SARS-CoV-2（Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2: SARS-CoV-2）を原因とする急性呼吸器疾患のことである。この疾病の名称は2020年2月11日に世界保健機関（WHO）によって命名されたものであった。WHOは、2020年1月30日にCOVID-19を「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」（PHEIC：Public Health Emergency of International Concern）に指定し、同年3月11日には、「世界的流行」（パンデミック）とみなしうろという認識を示した。この前後から各国政府は対応を取るようになった。

行政学者・金井利之（2021）は、COVID-19の影響について、「コロナ禍」と「コロナ対策禍」

があるという指摘を行っている。この指摘も整理もきわめて興味深いものである。

金井によれば、「コロナ禍」とは、「死者・重傷者や後遺症」などの疾病から引き起こされる直接的な被害のことであるという。他方、「コロナ対策禍」とは、「経済・社会・生活・文化を損傷させた苛政」という人災のことであるとされている。

金井のいう「コロナ対策禍」というこれまでにない新たな概念については、いまだ補足が必要である。

「コロナ禍」に対しては第一義的に、医学もしくは医療提供体制が向き合う。COVID-19はとくに感染まん延の当初、感染経路やその挙動について不明なところが多かった。すなわち、感染制御に挑戦しようとする場合には医学的な知識が不可欠であったということである。日本では当初、政府の新型コロナウイルス感染症対策本部下に置かれた「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」（2020年2月14日新型コロナウイルス感染症対策本部決定による。）が中心となって感染症のまん延状況への処方箋を描きだそうとしてきた。

他方、「コロナ対策禍」とは、「政府政策そのものについての課題」ということができるものである。政府は専門家会議等が提起する処方箋を具体的な実践に移す立場にある。これが「コロナ禍対策」である。そこではもちろん真摯な努力が積み上げられている。だが、「コロナ禍対策」にはできることが限られている。それはCOVID-19が十分に解明されたものではなく、変異も頻繁に起きるということに原因がある。

政府が行う「コロナ禍対策」には様々な副作用が伴う。副作用とは、副次的あるいは望ましくない作用のことをいうが、本稿では主に後者の意味で用いる。

政府の「コロナ禍対策」では、副作用を極小化することが重要である。しかし、「コロナ禍対策」の副作用は十分に解明されておらず、その輪郭すらも定かではない。「コロナ対策禍」という概念はこうした観念に輪郭を与えようとするものである。また、「コロナ対策禍」は、「コロナ禍対策」の政策的失敗を表現しようとする概

念でもある。あらためてその特徴を述べれば、究極的にその責任は〈政治〉が負うべきものであること、これが政策実施を踏まえた〈失敗政策〉であること、これまでの組織的取組の蓄積の延長線上で発現するものであることなどを指摘することができる。〈失敗政策〉に目を向けることは、経験の中から教訓を得て、同じ失敗を繰り返さないためにも必要なことである。

とはいえ、進行する事態に政府が対処するなかで、政府自身が〈失敗政策〉に目を向けることはきわめて困難なことである。また、進行する事態に対処するために国民・市民の協力が不可欠であり、このため事態進行の真只中で〈失敗政策〉を議論することは、たとえ民主的と呼ばれる社会であっても、あるいは民主社会であればなおさら、その難易度は高いものとならざるをえない。

なお、10年前の2009年新型インフルエンザ感染症の際にも同様の状況が生じていた。そこではどのような政府政策の課題が残されたのか。また、その課題は克服され、今回の「コロナ対策」に生かされたといえるのだろうか。

2009年新型インフルエンザ感染症においては、多数の感染者の発生と死亡例が確認され、とくに基礎疾患を有する者の死亡例に注目が集まった。また、検疫・水際対策の問題についても政府対応に疑問の目が向けられた。さらには、各種学校の休校措置や大量の医薬品のストックの失敗（製薬会社への違約金支払問題）なども問題視されていた。果たして同じ過ちは繰り返されなかったと言い切れるのだろうか。

これらの問いは、今後のコロナ禍においても、さらには今後、別の感染症のまん延が生じた際にも問われることとなる。評価による振り返りは、同じ失敗を繰り返さないために必要である。

2. 「コロナ対策」

(1) 「特措法」

まず、日本の「コロナ禍対策」にはどのようなものがあったのだろうか。

欧米では「コロナ禍対策」として、都市封鎖・

ロックダウンとその代償措置としての補償がセットで行われてきたとされてきた。これに対し日本の場合には、欧米的な意味での都市封鎖・ロックダウンは行われず、感染拡大防止のため、外出自粛や自主的な休業の〈要請〉が対策の中心であった。

こうした日本の「コロナ禍対策」について、アジア・パシフィックイニシアティブ（2020）は、「日本モデル」という呼称を提唱している（同上：26）。ここでいう「日本モデル」とは、「法的な強制力を伴う行動制限措置を執らず、クラスター対策による個別症例追跡と罰則を伴わない自粛要請と休業要請を中心とした行動変容策の組み合わせにより、感染拡大の抑止と経済ダメージの両立を目指した日本政府のアプローチ」であるとされている。

この「日本モデル」とは具体的にどのようなもののだろうか。

日本のコロナ対策の根拠となったのは新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）であった。同法には国、都道府県、市町村等の採りうるメニューが列挙されていた。

例えば都道府県については、新型インフルエンザ等の発生時には、特措法第24条において必要な措置を講ずるよう求めることができるとされていた。とくに同第9項の規定に基づき、外出自粛協力要請、催物の開催制限等の協力要請、施設の使用制限等の協力要請およびマスク着用、咳エチケット、手洗い、うがい等のその他の感染の防止に必要な協力の要請などが行われるとされていた。

また、特措法第31条の4では、政府が「まん延防止等重点措置」を実施すべきとした場合には、都道府県知事は営業時間の変更や必要な協力の要請ができるとされていた。かつ、要請を受けた者が正当な理由がないのに当該要請に応じないときは、当該要請に係る措置を講ずべきことを命令することができることとされていた（第31条の6）。さらに、この命令に違反した者に対しては20万円以下の過料に処されることもされていた（第80条）。

特措法では、「まん延防止等重点措置」よりも高いレベルの危機状況について「新型インフル

エンザ等緊急事態」が設定されていた。特措法第32条では、政府が「新型インフルエンザ等緊急事態」が発生したと認めるときには都道府県知事等に対して必要な指示をすることができることや都道府県知事が関係市町村等に対して必要な指示をすることができることが規定されていた。また、都道府県知事が一定の要件の下、学校、社会福祉施設、興行場、その他政令で定める多数の者が利用する施設を管理する者に対し、当該施設の利用制限もしくは停止または催物の開催の制限もしくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができることとされていた（第45条第2項）。なお、施設管理者等が正当な理由がないのに要請に応じないときは、当該施設管理者等に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを命ずることができることとされており（第45条第3項）、これに違反した者に対しては30万円以下の過料に処されることとされていた（第79条）。

その他都道府県知事は、緊急事態宣言下における緊急物資の輸送の要請、医薬品・医療機器の配送の要請、医薬品・食料品等の必要な物資の売り渡しの要請等ができることとされていた（第54条、第55条）。さらに特措法においては、市町村、水道事業者等の採りうる措置が列挙されていた。

これらの政策メニューの特徴は、その多くが「要請」を原則としている点にある。もちろん、これらの一部には「命令」が用意され、さらに違反する場合には「過料」等も用意されている。また、法の建付けとしては、上で見たように、「発生時のモード」、「まん防時のモード」、「緊急事態時のモード」とでもいうべき3つのモードが用意されており、「まん防時のモード」、「緊急事態時のモード」については、政府が区域と期間を指定し、主として都道府県知事がより強い権限を発動できるように整えられている。

(2) 「基本的対処方針」

「コロナ対策」のさらなる具体的な取組については「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（2020年3月28日新型コロナウイルス感染症対策本部決定（2021年9月9日変更））。以下

「基本的対処方針」という。)を参照することができる。「基本的対処方針」といながら、そのボリュームは76頁にも及ぶ大部のものであり、そこにはこれまでどのような対応が採られてきたのかが詳細にわたって書き込まれている。

基本的対処方針の冒頭にはCOVID-19への対策が「危機管理上重大な課題である」という認識が示されていた。その下で、「水際での対策、まん延防止、医療の提供等について総力を挙げて講じてきた」と記されていた。また、基本的対処方針では、2020年4月7日の緊急事態宣言発出以降の、緊急事態措置区域や緊急事態措置を実施すべき期間およびまん延防止等重点措置区域やまん延防止等重点措置を実施すべき期間についての経緯が詳細に記載されていた。

基本的対処方針における記述ぶりを踏まえつつ、現時点までの経緯として指摘できるものを抽出してみよう。ここでのポイントは以下の5点である。

第1に、2020年4月7日の感染症対策本部長による「初回の緊急事態宣言の発出」である。その背景について基本的対処方針では以下の2点が指摘されていた。第1に、「肺炎の発生頻度が、季節性インフルエンザにかかった場合に比して相当程度高く、国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあること」である。第2に、「感染経路が特定できない症例が多数に上り、かつ、急速な増加が確認されており、医療提供体制もひっ迫してきていることから、全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある状況であること」である。前者は「国民の生命・健康の維持」、後者は「国民の生活・経済の維持」と要約可能である。これは特措法の目的規定にも明示されているCOVID-19に対する政府の基本姿勢でもある。

第2に、2021年1月7日にはじまる「2度目の緊急事態宣言の発出」である。基本的対処方針ではその背景として、2020年10月以降、新規感染者報告数が増加傾向となり、12月には「首都圏を中心に新規報告数は過去最多の状況が継続し、医療提供体制がひっ迫している地域が見受けられた。」ことが指摘されている。なお、7月22日

以降から秋にかけては1兆6,784億円にも及ぶ「GoToキャンペーン」が展開しており、東京都も10月1日からこのキャンペーンを開始した。しかし、第3波の到来の懸念のなか、11月21日には当該キャンペーンは見直されるということになった。

第3に、2021年2月3日に成立し、2月13日に施行された「改正特措法」についてである。特措法の改正の目玉は、第一に「まん延防止等重点措置」の創設にあった。この特措法の改正過程では、衆議院において20項目、参議院において25項目もの国民の自由や権利の制限を必要最小限度とする付帯決議が付けられるとともに、刑罰の適用可能性が重要争点となった。与野党協議の末、「科料」の一部が「過料」に改められたことは、審議過程で注目された点であった。

第4に、ワクチン接種やオリンピック・パラリンピックの開催時期に平行して展開した「第5波(8月下旬をピークとする)への対応」である。基本的対処方針では、2021年8月17日の状況について、「新規陽性者数が急速に増加し、公衆衛生体制・医療提供体制が首都圏を中心に非常に厳しくなっている」ことが、8月25日の状況については、「新規陽性者数が過去最大の水準を更新し続けており、その増加傾向が著しい地域が見られる」ことが、それぞれ指摘されていた。この第5波は主として変異種・デルタ株への置き換わりが主因であるとされていた。各種のメディアでは、感染がかつてないほどまん延するなか、オリンピック・パラリンピック開催への疑念も渦巻いていた。

第5に、基本的対処方針には記載されていないが、2021年9月30日の緊急事態宣言およびまん延防止等重点措置の双方の「全面解除」についてである(9月28日決定)。これらの全面解除について政府は、2021年4月4日以降、およそ半年にわたり第4波および第5波が続いてきたが、8月下旬に25,000人を越えていた全国の新規陽性者数がようやくピークアウトし、ワクチン接種も継続的に行われるようになったこと、また、病床使用率がすべての都道府県において50%を下回ったことなどを説明していた。

表1 基本的対処方針で示された重要取組事項

(1) 情報共有
(2) サーベイランス・情報収集
(3) まん延防止
1) 外出の自粛
2) 催物（イベント等の開催制限）
3) 施設の使用制限等
4) 職場への出勤等
5) 高齢者施設等従事者の検査等
6) 緊急事態宣言下における医療提供体制の確保等
7) 学校等の取り扱い
8) 緊急事態措置区域から除外された都道府県
9) 重点措置区域における取組等
10) 緊急事態措置区域及び重点措置区域以外の都道府県における取組等
11) 予防接種
12) 水際対策
13) クラスタ対策の強化
14) その他共通の事項等
(4) 医療等
(5) 経済・雇用対策
(6) その他重要な留意事項
1) 偏見・差別等への対応、社会課題への対応等
2) 物資・資材等の供給
3) 関係機関との連携の推進
4) 社会機能の維持
5) 緊急事態宣言解除後の取組
6) その他

（出所）「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（2020年3月28日新型コロナウイルス感染症対策本部決定（2021年9月9日変更））の「三 新型コロナウイルス感染症対策の実施に関する重要事項」の目次。

基本的対処方針では、このほか、「ステージ判断の指標」に基づいて判断が行われるべきことやCOVID-19の主な特徴やワクチンの状況等が詳細に書き込まれている。なかでも重要なのが、「三 新型コロナウイルス感染症対策の実施に関する重要事項」である。ここには〈表1〉に示す6項目（情報共有、サーベイランス・情報収集、まん延防止、医療等、経済・雇用対策、その他重要な留意事項）が記載されている。この〈表1〉の内容が、政府政策としてのコロナ対策の具体像といえるものである。

3. コロナ対策は失敗であったか

(1) 疑念と批判

ここまでの「コロナ禍対策」にかかる説明を見る限り、政府政策に著しい欠陥があるようには見えない。外形的には他国と比較しても必要な政策メニューをひととおり具備しているように見えるからである。それでは問題はなかったのか。その答えをめぐって見解は分かれているが、少なくとも反省点がないわけではないことについては広く合意を求めることができるだろう。それでは、いったい何が問題であったといえるのだろうか。

「コロナ禍対策」をレビューしようとする際には、これまで述べてきたような制度的な視座から、その動態や作動様式、または実際の効果にかかる視座への切り替えが必要となる。

例えば、マスメディアでは大規模PCR検査を活用した全量的な感染把握をすべきであることが報じられてきた。また、感染拡大の局面では、とくにまん延防止を効果的に実現する手段として、厳格な出入国制限や刑罰を伴った外出規制を敷くべきであるということが繰り返されてきた。さらにその延長線上では、憲法改正による対応の必要性も主張されていた。

このほか権限配置の問題についても指摘が相次いでいた。「コロナ禍対策」については都道府県知事の権限が大きいことから、都道府県知事のリーダーシップを点検しようとする動きが注目を集めた。なかには、どの自治体の対応が優れているのかという議論や自治体の取組に対する成績表を付けようとする動きもみられた。

都道府県知事の側からは、国の責任、とくに経済的な補償や生活保障を求める声も相次いだ。これに関連し、国と自治体間で責任の押し付け合いがとくに目を引いた。また、感染症の「ステージ判断の指標」をめぐって、独自の指標を掲げる自治体も登場し、これについても政府と自治体との間には緊張がみられた。

社会全般に目を転じると、都道府県知事の権限に基づく要請の下、営業自粛を強いられる飲食店等からは十分な損失補填がないという声も相次いでいた。あわせて、飲食店の営業自粛の

裏側で路上や野外での飲食が拡散する事態や抜け駆け営業も起き、自粛の有効性に疑問符がつく一感染拡大の一因になるのではないかという懸念が向けられる一ということもみられた。

感染拡大の懸念に関連しては、都道府県をまたぐ移動者、若者、感染者・医療従事者・エッセンシャルワーカー等とその家族、ワクチン未接種者などへの差別・偏見の問題についても深刻な社会問題となった。また、自宅待機を強いられるなかで、保健所のあり方や医療提供体制といった安心できる医療水準への不満も相次いでいた¹。

これらの疑念・批判の中核にあったのは何か。基本的対処方針で触れられていたのは、「国民の生命・健康の維持」や「国民の生活・経済の維持」が大きく毀損されていたということであった。この2つが毀損する状況を、基本的対処方針では、「危機管理上重大な課題」と称していた。

上述の疑念・批判は、「国民の生命・健康の維持」と「国民の生活・経済の維持」が担保されない現状があるからこそ生じていたものであった。実際に、「国民の生命・健康の維持」と「国民の生活・経済の維持」が毀損されればされるほど政権への批判は拡大していたし、これが改善されれば改善されるほど、政権の支持率が上昇するという構図は確かに見受けられた。そうであればこそ政府は、その取組がうまくいっていることや希望が失われていないことを強調しがちでもあった。これらのことに加え、ここでは「日本モデル」が、「国民の生命・健康の維持」と「国民の生活・経済の維持」の両方に目配せし、これら矛盾する目的を追求しようとするものであったことを指摘しておきたい。

「国民の生命・健康の維持」の方を優先するのであれば、政策的対応として厳しいロックダウンを採用すればよいということになる。人流が抑制されれば感染拡大の勢いを大きく削ぐことができるからである。そのためには十分な補償を講じる必要があった。しかし、それを実現するための財政は十分ではなかった。他方、政府においては「国民の生活・経済の維持」をより重要視するかのような動きが見受けられた。一連のGoToキャンペーンなどの、人流抑制に反す

るかのような動きはその象徴でもあった。必要最小限度の人流抑制とニューノーマルな生活の継続の折衷のために、感染者と非感染者を明確に識別したり、従前どおりの人流であっても感染が拡大しないこと（あるいは感染が拡大しないと思われるような措置を講じる）が求められた。そのためのマスクであり、そのためのPCR検査であり、そのための特定地域における外出規制であり、そのための学校・大規模施設や飲食店などへの自粛要請であり、そのための自治体独自のステージ判断の指標であり、そのための県外への移動自粛であった。ときにはそれが差別・偏見という形で社会的に発露してしまうこともあった。もちろんこれは日本ばかりのことではない。

日本では、複雑な権限関係のなかにあって、政府と自治体のいずれに責任があるのか、いずれが失敗の責任を負うべきなのか。このことが曖昧でありつづけた。重要な論点は、その責任、すなわち「国民の生命・健康の維持」と「国民の生活・経済の維持」の責任を誰がどのように負うのか、であった。

さらにここには、政府の立場としていえば、「国民の生命・健康の維持が最優先課題である」という以外の説明の仕方はなかったということも付け加えておきたい。それが本音であったのかどうか、あるいは、その立場が首尾一貫していたのかどうかはさておき、である。

(2) 「危機管理」というフレーミング

先に基本的対処方針が、「コロナ禍」を「危機管理上重大な課題」と指摘していたことについて触れておいた。この「危機管理」という点についても掘り下げておく必要がある。

例えば、多くの都道府県知事は、市中感染の防止のために、自衛隊の「災害派遣要請」を出していた。防衛省の発表（2021年9月7日現在）によれば、COVID-19に対する市中感染対応に係る災害派遣等の活動実績は、47都道府県中35都道府県に及ぶとされていた。内訳は、感染防止にかかる教育支援（33都道府県、延べ約2,410名）、宿泊療養者に対する食事配膳等の緊急支援（8道府県、延べ約760名）、病院から宿泊施設間の輸

送支援（6県、延べ約90名）、医療支援・PCR検査のための検体採取支援（5道府県）、野外でのPCR検査に必要な天幕展張維持管理支援（1県）、離島での患者空輸（5道府県、延べ約100名）、自衛隊が保有するCT診断機の資機材提供（1県）であった（防衛省 2021）²。

災害対策基本法では、都道府県防災計画および市町村防災計画において、「おおむね次に掲げる事項について定めるものとする」とされており、そのなかに「衛生その他の災害応急対策」が書き込まれている（第40条第2項第2号；第42条第2項第2号）。これを受け、自治体によって、地域防災計画に感染症対策を盛り込んでいるところもある。地域防災計画は首長直下の総務部門・秘書部門や危機管理部門で取り扱われるものであり、危機時の首長のリーダーシップの下での行政の調整や統合を志向するものである。

「危機管理」というフレーミングを通して見る場合、その責任を負うべきは自治体となる。実際、自治体の首長がその責任の下で職責を果たそうとする様子は数多く見受けられた。それは、「国民の生命・健康の維持」の方向を向くものであった。すなわち、COVID-19のまん延状況下における危機管理とは、「国民の生命・健康の維持」にコミットメントするものであり、その責任は原則として自治体に求められるものであった、という建付であったということである。

(3) 権限配置問題

危機管理という観点からは、冒頭で引用したアジア・パシフィックイニシアティブ（2020：355-356）にも興味深い指摘が登場している。ここでは「危機対応コミュニケーション体制の未確立」、「全体戦略の不透明さ」、「国民の不安・不満、批判への対応不足」が指摘されていた。

「危機対応コミュニケーション体制の未確立」については、新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議の報告書（2010年6月）を引用しつつ、コロナ対策においても同じ失敗が繰り返されたことが指摘されていた。「全体戦略の不透明さ」については、「そもそも政府がどのような戦略で新型コロナウイルス感染症に挑んでいるか、全体的なビジョンと中期的な展望に欠けていたた

めに、明確な説得力あるメッセージを発することができず、国民の理解が十分に得られなかった」（同上：356）ことが指摘されていた。「国民の不安・不満、批判への対応不足」については、「状況対応と対応方針に関する危機コミュニケーションの不甲斐なさが、政府に対する国民の評価を低下させた要因の一つであったと考えられる」（同上）と指摘されていた。

これらの指摘は、危機管理を政府対応の問題としたうえで政府対応を批判するものであるといえる。ただし、危機管理対応の責任が原則として自治体にあるといえるものであるならば、この指摘はそのまま政府の責任として受け止めてもよいものか疑問もわいてくる。

コロナ禍が全国的な課題である以上、政府がその責任を免除されないことは指摘するまでもない。ただし、具体的な危機管理に必要なツールも権限も自治体側においてもっばら整備されているというのが現状である。いいかえれば、具体的な危機管理ツールは政府にはほとんど備わっておらず、実際、自衛隊や予算措置以外に政府が具体的なツールの提供をしえたのかは厳しいところである³。そうであるとするならば、政府の危機管理の責任はどこまで問うことができるのかという疑念が払拭できない、ということになる。

危機対応について、政治学者・竹中治堅（2020）は興味深い指摘を行っている。竹中は政権の指導力と都道府県知事の権限を照応し、都道府県知事の権限が政権の指導力の制約要因として機能していたことを説明している（同上：284）。竹中は、政権が十分な権限をもち、主体的な立案が可能であった政策として以下の7点を挙げている（同上：287-289）。すなわち、①緊急事態宣言の発令および対象地域の設定、②初期対応、③感染症対策の大きな枠組みの策定、④国民に求める感染抑制策の内容の立案、⑤医療資材の確保、⑥地方公共団体や医療機関を支援する財政措置、⑦経済支援策などである。他方、政権の意向と知事の意向が円滑でない場合、例えば検査の実施、医療体制の構築、感染抑制策、休業要請などの重要な項目について、竹中は、知事、すなわち自治体側が政策の内容を決定する

ことも少なくなかったとしている。

竹中が提起する重要論点は、権限の配置問題にコミットメントするものである。竹中は政権が経済への悪影響に、知事側が感染抑制策にそれぞれ関心を有していたことを指摘している（同上：286）。権限配置とこの政府と自治体の関心のずれを重ね合わせるとき、政府に危機管理上の責任がどこまであったかについてはやはり疑念が残る。

(4) 危機管理と政治的メリット

さらに、竹中は、政府および自治体の「政治的メリット」にも言及している（同上：298）。すなわち、政権と知事はそれぞれの「政治的メリット」を勘案して判断を行っていたというのである。

コロナ禍において医療提供体制は崩壊の危機に瀕する。これは「通常では正常に作動する医療提供体制が危機時にエラーを起こしている」状態である。だからといって、コロナ禍のさなかに医療提供体制を増強することは到底できることではない。他の災害、すなわち地震や水害などの局地的な被害が生じる場合には、医療面の他の自治体の応援を要請することもできるだろう。しかし、感染症のまん延下において他の自治体の医療面の応援を要請することは困難である。その結果として、医療提供体制に負荷を掛けないことが大前提とされ、感染症の原因となる「人流抑制」が目指された。これが「日本モデル」と呼ばれる政策の基本構造であった。

よく見てみると、特措法や基本的対処方針、すなわち〈表1〉に描き出されているのは、「人流抑制」にかかるメニューばかりである。これらのメニューには経済停滞の副作用が伴う。先にも見たようにこうした副作用はもっぱら経済面において顕在化するものである。仮に竹中が指摘するように政府が「国民の生命・健康の維持」よりも「国民の生活・経済の維持」に関心を寄せていたとするならば、特措法や基本的対処方針が引き起こす経済停滞という副作用について無関心でいられるはずもない。

この副作用に対し、政府はいったい何ができるのだろうか。この局面での処方箋はごく限ら

れたものでしかない。このとき政府に残されている選択肢は、すべてをさらけ出して説明するのか、もしくは批判を前に耐え忍ぶのか、あるいはこれを無視するのか、過剰反応に陥るのか、さもなければ提起された議論と向き合わず誤魔化すのか、はたまた虚偽の説明をするのかということではしかない。これらはまさにアジア・パシフィックイニシアティブ（2020）が指摘していた危機時のコミュニケーションのあり方の課題と直結している。10年前も今回も同じ指摘を受けているということが意味するのは、改善の方途を見出すことができないか、たんに失敗の構造を温存してしまっているのかのいずれかであるだろう。

原理的には政策手段を選ぶ際には、その目的との関係において検討することが求められる。だが、コロナ禍における政策対応ではいずれの選択肢も解決に向かうものではないという状況となる。このとき、政府はいかなる対応を採るべきなのだろうか。あるいは、何を反省点とすべきなのであろうか。

4. 評価のための論点

(1) プログラム

ここまで述べてきた「コロナ禍対策」はどのようにして評価に付することができるのか。現状ではあまりにも茫漠としていてつかみどころがない。評価の原則論に立ち返れば、鍵となるのは「何をプログラム＝機能的単位であるとみなすのか」である。ここからいくばくかのヒントをつかみたい。さしあたり本稿が提起するのは以下の3点である。

第1に、「何をプログラム＝機能的単位であるとみなすのか」という問題についてである。これを議論するためには政策目的として何を重視するのが明確に整理されていなければならない。だが、特措法においても、基本的対処方針においても、「国民の生命・健康の維持」や「国民の生活・経済の維持」という、異なる2つの目的が掲げられており、かつ、これらの2つの目的間の関係はいずれを優先すべきかが十分に整

理されていないという状況があった。これでは何を基軸としてプログラムを観察すればよいのかという視点が定まらない、ということになる。このままでは評価に付すことは困難を極める。

もっとも、政府といえども未知の疾病や実験的あるいは冒険的ともいえる政府介入が引き起こす状況のすべてについて洞察し尽くすことなどできるはずもない。それがこの曖昧さの温床にあった。

しかし、そうであればなおさら、「何をプログラム＝機能的単位であるとみなすのか」という問題については、これまでの経験を振り返り、知見の蓄積を可能としていく枠組を用意する必要がある。政府にはこれを検証可能とする環境整備を進める責務があるのである。

第2に、責任と権限の乖離の問題についてである。竹中の所説を踏まえるなら、上述のプログラムは大枠において、自治体側が「国民の生命・健康の維持」、政府側が「国民の生活・経済の維持」に関心を寄せる、というように説明することができる。この説を受容するならば、自治体側に「国民の生命・健康の維持」に関する権限、政府側に「国民の生活・経済の維持」に関する権限が整理されていることが望ましいということになる。また、その延長線上において、自治体が「国民の生活・経済の維持」に責任を負い、政府側が「国民の生活・経済の維持」に責任を負う構造があることが望ましいということになる。さらに、「危機管理」の具体的対応は自治体側の責務として設定されている点や経済政策がもっぱら政府側に掌理されている－補正予算による緊急経済対策や金融緩和の継続を想起されたい－ということがここに重なる。上述のプログラム論議はこれらの構図に基礎を置くものとなるはずである。

しかしながら現実には、自治体側の都市部以外の地域では「国民の生命・健康の維持」に高いプライオリティを設定できたとしても、大都市地域においては「国民の生活・経済の維持」を無視できるはずもない。政府側もそうした自治体側の政策的態度の濃淡を前に、「国民の生命・健康の維持」を無視することができない。さらには、感染状況がまん延期にあるのか沈静期に

あるのかで何を優先すべきかは変化する。結果として権限配置もその責任も曖昧なものとならざるをえない。

このジレンマを解くためには、「発生時のモード」、「まん防時のモード」、「緊急事態時のモード」に「通常時のモード」を加え、それぞれのモードごとに異なるプログラムを動的に捉えなければならない。また、ここからいえることは、複数の異なるプログラムを観念しておく必要がある、ということである。すなわち、多元重層的なプログラムの広がり念頭に置く必要があるということである。

第3に、多元重層的なプログラムの存在を念頭に置きつつ、そのすべてを詳細に分析したり、対応を検討したりすることはもちろん現実的ではない。したがってこれらを取り扱う際には何らかの「重点化」が求められる。例えば、危機時のための備え、すなわち危機管理体制の構築に関するプログラムについて考えてみよう。

危機管理のフレーミングで見ると第一義的な論点となるのは「何をどのように備えていたか」である。例えば、平常時とは異なる医療提供体制や検査体制の構築、地域防災計画・災害予防計画、BCP（業務継続計画）、危機発生時のマニュアルの整備などがこれに該当する。

重要な点はこれらがいずれも「プログラム」として構成されるという点である。コロナ禍についてはこのようなプログラムが明確ではなく、またそうであるがゆえに定期的なアップデートが可能な状況にはなっていなかった。この点は率直に反省しておきたいところである。

プログラム論議で重要なことは、プログラムのロジックを明確化し、失敗か成功かの判別が可能となるような枠組みを用意しておくことである。これが曖昧であれば、何を反省すればよいのかも不明瞭となり、同じ失敗を繰り返すような構造を残してしまうことにもなりかねない。

もちろんここで挙げたものはほんの一例である。これまでは「コロナ禍対策」の経験は十分ではなかったかもしれない。だが、この2年以上の歳月で膨大な経験が積み上げられてきた。この蓄積は分析・整理され、普遍化される必要がある。

ただし、こうした議論が適用可能であるのはもっぱら〈行政〉の範疇の取組についてである。〈政治〉についてはまた別の議論が必要である。

(2) コロナ禍と政治

危機状況に際しては、政治的なリーダーシップが重要な意味を持つ。独裁を正当化したことで知られる政治学者のカール・シュミットは、『政治神学』（1922年）において、「例外状況」における政治の役割を強調していた。

〈行政〉の対応の特徴は、既存のルーティンを繰り返そうとする点にある。コロナ禍下においてしばしば見られたように、〈行政〉は危機時においても「通常モード」を解除せず、無理を押しつけてでも既存のルーティンを墨守しようとするものである。これを変える役割を担うのが〈政治〉である（はずである）。ここからいえば、コロナ禍対策で注目しなければならないのは、〈行政〉よりも「例外状況」に対応する立場にある〈政治〉である、ということになる。

〈行政〉の評価は周知のとおりその多くは業績測定として行われている。コロナ禍下においてもこのレジームは多くの自治体で維持されていた。だがこれではルーティンの範疇を抜け出すことはできないし、危機に際しての評価としても無意味なものとなる。

これに対して〈政治〉は危機時における結果にコミットメントしようとするものである。〈政治〉にできるのはもっぱら危機に際してのコミュニケーションである。ボインら（Boin et al. 2016）はこの点に注目している。すなわち、非民主的政府では危機時のリーダーシップのあり方は問題にならないが、民主的な政府では、双方向のメディアを含む社会的なフォーラムのなかで、危機時のリーダーが指導力を発揮しなければならないというのである。

民主的な政府におけるリーダーシップの最大の課題は、うまく対応できなかった場合にいかにも市民に対して説明することができるのか、に係っている。これに失敗すれば、政府のアカウントビリティは剥落し、政権は支持率低下の憂き目に遭う。そこで展開するのはプレーム・ゲーム（「非難合戦」または「泥仕合」）である。

ボインらは、危機管理に際しては、「センスメイキング」、「ディシジョンメイキング&コーディネーティング」、「ミーニングメイキング」、「アカウンティング」、「ラーニング」という5つの段階があるとしている（ibid.:15）。

ボインらのいう「センスメイキング」とはリーダーが危機を認知したり、危機の深刻さを認識したりするために必要な情報の収集・処理の過程であり、「ディシジョンメイキング&コーディネーティング」とは既存の取組への批判を受け、決定を実施し、首尾一貫した対応を調整する局面のことである。また、ボインらのいう「ミーニングメイキング」とは、市民や対象者にとって説得力があり、有益かつ刺激的な、状況の定義、あるいはナラティブな説明を提供することであり、「アカウンティング」とは公開の場で危機の防止や管理のために「何が行われたのか」の理由や根拠を説明することであり、「ラーニング」とは危機の原因を特定し、危機への対処の長所／短所を精査し、是正措置を講じることである（ibid.）。

これらのうち、〈政治〉の対応として重要となるのは「ミーニングメイキング」である。ボインらはブッシュ大統領の下での9・11テロへの対応が、賛否は別として「ミーニングメイキング」の成功例であるとしている。この事例では、有意な物語が大統領の言葉として発し続けられていたからである。これに対してハリケーンカトリナの対応については、「ミーニングメイキング」の失敗例とされている。ハリケーンカトリナの場合には、救済・治安維持活動の遅れから、失敗の烙印を押されるに至ったからである。

ボインらは、「ミーニングメイキング」の判定を行うことにより、〈政治〉レベルの危機管理コミュニケーションの良否に言及していた。このようにリーダーシップの段階を区分することは、〈政治〉の評価へと近づくための一歩であるのかもしれない。

謝辞

本稿における論点には、日本行政学会における危機管理セッション（2021年5月23日、分科会

D1「危機管理における首長のリーダーシップ：新型コロナウイルス対策を事例として」（公募企画）。司会：嶋田暁文（九州大学）、討論者：南島和久（新潟大学（当時））、報告者：佐々木一如（常盤大学）、砂金祐年（常盤大学）、鈴木潔（専修大学）での筆者の討論コメントが含まれる。

注記

- 1 このほか、2020年度は歳出が補正予算も含めて通常の一般会計歳出の1.8倍に近い約175.7億円となった。この予算措置は「コロナ禍対策」のための臨時的緊急的な措置であった。ただし、積年の財政運営が健全なものではなかった点にも留意しておく必要がある。
- 2 なお、自衛隊は武漢市からの邦人輸送やダイヤモンドプリンセス号の支援など当初からコミットメントしてきたことにも触れておきたい。詳しくは水間（2020）を参照。
- 3 2021年度には先進諸外国から遅れてではあるが、ワクチンの提供が行われるようになった。その調達と各自治体への配布は国の責務として取り組まれていた。

参考文献

- アジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）『新型コロナウイルス対応：民間臨時調査会調査・検証報告書』、ディスカバー・トゥエンティワン
- 金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体』、筑摩書房（ちくま新書）
- 新型コロナウイルス感染症対策本部（2021）「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」、（2020年3月28日決定（2021年9月9日変更）：https://corona.go.jp/expert-meeting/pdf/kihon_h_20210817.pdf：2021年9月30日閲覧）
- 竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治』、中央公論新社（中公新書）
- 内閣官房（2020）「新型コロナウイルス感染症 緊急事態宣言の実施状況に関する報告」、（https://corona.go.jp/news/pdf/kinkyujitaisengen_houkoku0604.pdf：2021年9月30日閲覧）
- 南島和久（2020）『政策評価の行政学：制度運用の理

論と分析』、晃洋書房

水間紘史（2020）「自衛隊による新型コロナウイルス感染症への対応」、『立法と調査』、（428）

Boin,A.,tHart,P.,Stern,E. and Sundelius,B.（2016）. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure 2nd ed.*, Cambridge University Press.

Rossi,P.H.（2004=2005）. *Evaluation: 7th ed.* Sage.（大島巖・森俊夫・平岡公一・元永拓郎訳『プログラム評価の理論と方法：システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』、日本評論社）
（2021.12.19 受理）

Corona Sorrow Government Policy and Its Review -Focusing on crisis management and side effects-

Kazuhiisa Najima

Ryukoku University
najima@policy.ryukoku.ac.jp

Abstract

COVID-19, which was first confirmed to be infected in November 2019, has been devastating to Japan for more than two years. Is COVID-19 really ending with the convergence of the 5th wave in September 2021 and the declaration of the end of the emergency, or is there still more? Not enough foreseeable at this time. On the contrary, COVID-19 has had an impact on all aspects of Japanese society, and the economic and financial impacts were particularly serious.

This paper attempts to review Japanese Government's response to COVID-19 from the standpoint of public administration. In this case, this paper specifically mentions the importance of clarifying the government activities (= programs) that are the premise of the evaluation.

Keywords

Side effects of corona countermeasures, crisis management, programs

【総説】

ODAの国別レビューの評価手法の再検討

林 薫

文教大学国際学部

hayashi@bunkyo.ac.jp

要 約

2020年度に3回目となる外務省ODA国別評価のレビューが行われた。これは毎年数件行われている国別評価のメタ評価という位置づけである。この調査を通じ、国別開発協力方針と国別評価のリンクが弱く、目標がどの程度、あるいはどのように達成されたかどうかの評価を行うことが困難であること、評価がもっぱら定性的な情報に依存しており、客観的な評価が困難であること、レーティング、サブレーティングなどの判断基準があいまいであることなどの課題が明らかになった。本稿では今回の国別評価のレビューの結果を踏まえつつ、改善策として、途上国のオーナーシップに基づいた成果重視の観点をより強調すること、相互アカウンタビリティの視点を重視すべきこと、国別開発協力方針と国別評価がセオリーを共有すべきこと、評価において参加を重視すべきこと、これらを容易にするツールを導入すべきことなどを論じる。

キーワード

国別評価、ODA評価ガイドライン、アラインメント、相互アカウンタビリティ、参加型評価、レーティング

1. ODA評価と国別評価—その位置づけ

(1) 本稿の目的

ODA評価は日本では最も早く評価が実施・活用され始めた分野の一つである。これはODAがOECD-DAC (Organization for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee: 経済協力開発機構－開発援助委員会)、世界銀行(世銀)などの国際機関などとの接触、調整が多く、政策から日常のオペレーションに至るまで国際的な潮流や動向から影響を受ける機会が多かったことによると考えられる。世銀が1970年代に導入した“identification(発掘)”、“preparation(準備)”、“appraisal(審査)”、

“implementation(実施)”、“evaluation(評価)”、“feedback(フィードバック)”からなる「プロジェクトサイクル」の枠組みも、実施機関レベルでは、タイムラグなしに取り入れられていた¹。外務省も2001年の政策評価法制定にはるかに先立つ1981年からODA評価を開始していた。

1990年代、冷戦が終結し、同時に主要ドナーであった西欧諸国が財政的に疲弊し、「援助疲れ(aid fatigue)」といわれる援助の停滞、漸減が見られる中で、「何のために援助を行うのか」、「援助はその意図した目標を達成できているのか」という問いかけが援助関係者の内外から強くなされるようになり、「成果重視」へ世界の開発援助全体がシフトしていった。これと併せて、現

在でも使用されている「ロジカル・フレームワーク（プロジェクト・デザイン・マトリクス）」が普及し、OECD-DACは「評価5項目」（現在は6項目）などの、援助効果、援助評価に関する基準や参照情報を発信し、EVALNET（DAC Network on Evaluation）²のような知識共有のネットワーク活動を通じて、世界全体の援助評価の質の向上や人材育成を担ってきた。

OECD-DACは、評価を「現在実施中、あるいは既に終了したプロジェクト、プログラム、政策及びその計画、実施及び結果についての体系的かつ客観的な査定」とし、目的や成果が達成されたかどうかという総括的評価、そこから学び改善につなげるという形成的評価の両面の目的を説明している（OECD 2002）。外務省もODA評価の目的を「ODAの管理改善（ODA政策へのフィードバック）」および「国民への説明責任の確保」としている³。

ODA政策の企画・立案を担う外務省が担当するのは主に国別評価、課題別評価等政策レベルの評価である。これに対し、ODAの実施機関であるJICAは、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の事業評価を実施している。

外務省が行う国別評価は、「当該国に対するODAの実施状況を検証し、当該国への日本のODA政策にフィードバックし、当該国への日本のODAに対する日本国民の理解を促進することを主な目的として実施する⁴」ものである。また国別評価は客観性、中立性を確保するため第三者評価として外務省外の専門家によって実施される。毎回異なる第三者によって評価が行われるという性格上、外務省のODA評価ガイドラインに準拠しつつ、案件毎に評価での視点や重点の置き方が異なる。

国別評価に関しては、その所期の役割を果たしているかどうかについてのレビュー（メタ評価）がこれまで2009年度と2014年度の2回行われている⁵。2020年度に第3回目となる「過去のODA評価案件（国別評価）のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」（以下本文および脚注においては「今回調査」、その報告書および報告書別冊はそれぞれ「報告書」「別冊」と略す）が第三者評価にて行われ、一般財団法人国際開発機

構（FASID）が担当（受注）し、筆者が評価主任を務めた。本稿の目的は、筆者が評価主任を担当した今回調査を通じて明らかになったことの概略を述べつつ、国別評価の課題を明らかにするとともに、どのように評価を行えば、よりその目的に合致することができるかを考えることである。

（2）ODA評価ガイドラインについて

国別評価をはじめとするODA評価が準拠するODA評価ガイドラインは2003年に第1版が策定されて以来、累次改訂が行われ、最新版は2021年6月に公開されている。最新の一つ前の2020年版は第13版と銘打たれている。最新版は版数が示されていないが実質的に第14版である。また、2021年版からガイドラインとハンドブックが別冊となった（以下、本文および脚注では、適宜「ガイドライン」「ハンドブック」と略し、版数を付記する。略記については参考文献の項に記載してある）。なお、今回調査は2019年度までの国別調査を対象に2020年度に実施されているので、直接に参照されているのは2019年のガイドライン12版迄である。但し、本稿では2020年の13版および2021年版のガイドライン（外務省2021c）とハンドブック（外務省2021d）も適宜参照している。

なお、第1版から最新版まで、評価基準としては開発の観点からはDAC評価基準および外務省独自の基準として「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」を採用している。

2. 今回調査の概要

（1）概要

実施期間は2020年10月から2021年3月の間であり、対象は2005年度から2019年度までに実施された56件の国別評価報告とし、過去2回の先行調査でカバーされている2003年から2013年までの国別評価から得られるデータも分析対象とした。調査の目的は①提言、教訓の中で繰り返し提言されている事項や、地域や小国、島嶼国といった特性に共通する提言等を整理し、他にも適用

可能な有用な教訓をまとめること、②国別評価結果をより今後の当該国へのODA政策策定に役立つものとする観点から、現在のODA評価ガイドラインの評価手法を踏まえつつ、国別評価に適した良い評価手法の提案、及び国別評価に共通して用いることができる標準的な評価の枠組みについて提言を得ることである⁶。

(2) 結果

①提言、教訓の整理

2003年以降の提言、教訓を分析し、開発協力アプローチの改善、開発協力プロセス・実施体制の改善、個別セクターの改善、個別案件に関

する提言の5つのカテゴリーの下に、更に24のサブカテゴリーに分類をした。これは今回の調査チームとして議論を重ねて行ったものである。比較可能にするために過去のレビューも参考に行っている。その結果、戦略・プライオリティーの明確化に分類されるものが2003～2013年度の提言・教訓総数515件の36%にあたる183件、2014～2019年度の総数122件の39%に当たる47件あり、また開発協力プロセス・実施体制の改善に関するものが2003～2013年度で36%、187件、2014～2019年度で34%、41件あり、この2つのカテゴリーに提言、教訓が集中していることがわかった（表1、表2参照）。

表1 2014-2019年度と2003-2013年度の提言・教訓のカテゴリー別比較

	2014-2019年度 (提言・教訓数=122)		2003-2013年度 (提言・教訓数=515)	
	件数	比率%	件数	比率%
1. 開発協力アプローチの改善	47	39	183	35.5
2. 開発協力手法の改善	17	14	65	12.6
3. 開発協力プロセス・実施体制の改善	41	34	187	36.3
4. 個別セクターについての改善	17	14	77	15.0
5. 個別案件に関する提言	0	0	3	0.6
合計	122	100	515	100

出所：「報告書」p.8（「過去のODA評価案件のレビュー」（2014年度）報告書及び本調査結果を基に調査チーム作成）

表2 2014-2019年度の提言、教訓のサブカテゴリーごとの比率・件数（提言・教訓数=122）

カテゴリー	サブカテゴリー	件数	比率%
1. 開発協力アプローチの改善	1-1. 戦略・プライオリティの明確化	24	19.7
	1-2. プログラム・アプローチの導入	2	1.6
	1-3. 開発パートナーとの連携	11	9.0
	1-4. 相手国との協議やパートナーシップ ⁶ 推進	2	1.6
	1-5. その他の開発協力政策の改善	8	6.6
2. 開発協力手法の改善	2-1. ハイレベルの政策アドバイザーの投入	1	0.8
	2-2. コモンバケット、財政支援	1	0.8
	2-3. 専門家・海外協力隊の活用・育成	0	0.0
	2-4. 南南協力の活用	3	2.5
	2-5. 草の根無償・草の根技術協力の活用	1	0.8
	2-6. 無償、有償、技術協力のスキーム改善	4	3.3
	2-7. その他の開発協力ツールの改善	7	5.7
3. 開発協力プロセス・実施体制の改善	3-1. 現地 ODATF の強化に関する提言	2	1.6
	3-2. 現地大使館・機関の体制強化	7	5.7
	3-4. ODA 広報の強化に関する提言	7	5.7
	3-3. 外務省内の体制強化・開発協力実施機関との連携強化	0	1.6
	3-5. 実施状況モニタリング ⁷ ・評価の改善	6	4.9
	3-6. 日本の協力の予測可能性・透明性・公開性向上	2	1.6
	3-7. 相手国政府との政策協議の強化	4	3.3
	3-8. 開発協力計画策定時の諸側面への配慮	6	4.9
	3-9. 他 ⁷ 々々（NGO や民間企業等）との連携強化	3	2.5
	3-10. 実施ガイドライン・マニュアルの整備・改善	0	0.0
	3-11. 開発協力のノウハウ及び情報の共有	1	0.8
	3-12. その他	3	2.5
4. 個別セクターについての改善		17	13.9
5. 個別案件に関する提言		0	0.0

出所：「報告書」p.8（同）

戦略・プライオリティーの明確化に関しては、2003～2013年度は戦略の曖昧さに関する指摘が主流だったのに対し、2014～2019年度では重点分野の継続や新たな問題に 대응するために重点分野の取り組みを強化すべきと言う提言が増えてきている。これは2010年に原則としてすべての支援国を対象に国別開発協力方針⁷の策定が定められ、戦略の明確化が図られたことによるものと評価された⁸。

そのほか、小国・島嶼国やポスト・コンフリクト国、中央アジア・コーカサス諸国などの国別評価では「開発パートナーとの連携の対応」や「有償、無償、技協のスキームの改善」についての提言・教訓が記載される傾向にあること、中所得国では後発開発途上国よりも戦略・プライオリティーの明確化の記載が多いことなど、地域や所得階層別の特徴を反映して、教訓・提言が記載される傾向にあることが明らかになった。コモンバスケットや財政支援は日本が積極的に取り組んでいるとは言えない分野であるが、サブサハラ・アフリカでこれらへの対応を求める記載があり、当該地域での国際的な援助動向を見て取ることができる⁹。

2015年度以降、教訓が増えているが、提言の言い換えや当該国に向けられているため一般的な適用可能性に問題があるものも多く、これは評価実施者向けのマニュアルの不備に原因があるとしている¹⁰。この点に関しては「評価ガイドライン」(2021)で改善がなされた。

②一般的に適用可能な教訓

提言、教訓の整理を行い、2014～2019年度に記載数が多かったサブカテゴリーを中心に分析し、7つのポイントにまとめた。以下はそれらを筆者がパラフレーズしたものである。

- ・日本の知識、技術、経験が活かされる分野を特定して中長期的に支援すべきこと。
- ・経済格差が拡大傾向にある国では格差の分析を行い、重点分野への支援を行うべきこと。
- ・ドナー間の調整メカニズムに積極的に関与し、共同事業にもとりくむべきこと。
- ・官民連携の観点から手法、プロセス、実施体制を見直すべきこと。

- ・国別開発協力方針の策定段階で開発目標をより明確化し、個別の協力プログラムの具体的な指標を設定すべきこと。
- ・広域協力、地域協力、南南協力、三角協力が適切な場合には、検討すべきこと。
- ・相手国一般市民の日本のODAの認知度を高めるべく、広報戦略を立てるべきこと¹¹。

③評価結果の分析

レーティングが実際されている2014年度以降の19件の国別評価案件について、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性についての集計、分析を行った。いずれの項目もD評価としたものはなく、またC評価も極めて少ない。B評価が政策の妥当性で63%、結果の有効性で84%、プロセスの適切性で84%となっており、Bに偏る傾向がある。レーティングに関しては客観的な尺度が存在せず評価者に依存し、更に評価段階も異なっているために、分析を行うことは難しかった¹²。

④評価の枠組み

調査では評価の枠組みとしてレーティング(評定)、評価項目、検証項目についてレビューを行った。レーティングが導入されたのはガイドライン第9版(2015)以降であり、第11版(2018)および第13版(2020)で改訂されている。第9版で最初に導入されたときは、(a) 検証項目は案件に応じて各評価チームが設定する、(b) 記号(数字、アルファベット)での評定は行わない、(c) 総合評定は行わない(政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の各評価対象項目の評定にとどめる)、(d) 評価案件の全体的な傾向を見る横断的な分析に使用するが、各評価案件のレーティングの個別の比較は行わない、と示されていた。第11版では「高いとはいえない」と言うような肯定的表現に傾いた評定が多いことを是正するために、直截的に「低い」と表現することと、ABCDの評定を併記することが加えられた。第13版では、レーティングは案件の横並びで使用するものではないことが再度確認されるとともに、サブレーティングに関する記述が加えられたが、段階や表記方法、導出方法につい

ては特に指針は示されていない¹³。

政策の妥当性では、(a) 日本の上位政策との整合性、(b) 被援助国の開発ニーズとの整合性、(c) 国際的な優先課題との整合性の3点に関して、レーティングが実施された全13件のすべてで実際に検証を行っているが、(d) 他ドナーの援助政策との関連性、(e) 日本の比較優位性の2項目に関しては枠組みで提示されていなかったり、実際に検証が行われていなかったり、あるいは枠組み、検証とも他の項目とまとめられていたり、検証されていても簡略な記述にとどまったりと、劣後した扱いになっている。サブレーティングを行っている事例もあるが、検証項目・内容いずれも共通したものはなく、サブレーティングがどのように政策の妥当性全体のレーティングに結びついたかについても共通する基準は見いだせなかった¹⁴。

結果の有効性に関しては全13件のすべての国別評価において目標体系図が作成されていたが、個別案件（プログラム）との関係、それらが対処しようとする開発課題との関係が明確に示されていない。インプットではガイドライン第10版までは被援助国の予算に占める日本のODA実績を「指標」としていたため、第10版までに実施されたレーティングを有する9件では、関連する数値が示されている。第11版以降では金額を指標とせず、アウトプットに対する投入の適切性や費用対効果が示されているが、この観点から検証を行った国別評価はまだない。レーティングを行ったすべての報告書が実際のアウトプットのレベルまでの説明を行っているが、アウトカム目標を明確にしたうえで実際のアウトカムと対比して、効果発現を検証できた評価はなかった。これは国別開発協力方針などの政策文書にアウトカム（あるいはそれ以上の）目標や指標が明示されていないこと、個別案件の事業目標や指標とのつながりが示されていないことなどが理由である。重要分野ごとに定性的に「成果があった」かどうかを判定しサブレーティングを行っている評価もあるが、目標や指標と対比されているわけではない¹⁵。

プロセスの適切性では国別評価報告書によって検証項目の立て方が2項目から9項目と大きく

異なり、また項目総数が全体で22項目と多かったが、概ね、(a) 援助政策策定プロセスの適切性、(b) 援助実施プロセスの適切性、(c) 援助実施体制の適切性の3点は多くの国別評価でカバーされていた。これだけ多種多様な項目になった理由の一つは二国間互恵促進（特別戦略的パートナーシップ）（インド）、ジェンダー・社会性・民族性への配慮（モロッコ、インド、アンゴラ、フィリピン）、テリトリアル・アプローチ（パラグアイ）、ODA不正腐敗再発防止策（ベトナム）など、各国に特有の二国間関係、社会課題を反映したためである。13件中4件がサブレーティングを行っている¹⁶。

⑤対象国の選定と評価実施のタイミング

ガイドライン第5版（2009）までは国別評価実施の目的は「援助政策策定のための教訓を得る」こととされていたが、第6版（2011）からは、原則としてすべてのODA対象国について国別開発協力方針が作成されることになったことに合わせて、「国別開発協力方針の策定や見直しのサイクルに合わせて（中略）その参考にする」とされた。ただ、評価のキャパシティーには限界があるため、優先度が設定され、第9版ではODA実績の上位国（過去5年間実績上位20か国）で、国別評価を実施していない国、実施したが一定期間（5年）を経過した国に優先度が置かれることとなった。国別開発協力方針の参考にするためには、次期の方針の策定に十分インプットができるようなタイミングで国別評価を行う必要がある。一方、国別開発協力方針が実施に移される程度の期間を置いてからでないと、国別評価を行う意味はない。このため、国別評価のタイミングが問題になる。

今回の調査でレビューを行ったところ、国別評価から5年以内に国別開発協力方針が策定されているケースが全体の8割程度であり、3～5年が最も多い。一方、方針の策定の翌年に評価が行われている事例もスリランカ（評価 2013）、ラオス（同 2013）、フィリピン（同 2019）、コロンビア（同 2018）、アンゴラ（同 2018）など数例ある。評価実施のタイミングと評価結果のODA政策への反映については、方針がすべての国に

対して策定されるようになった2012年以降、方針への国別評価の言及は増加している傾向が見て取れるが、国別評価の有無が計画（方針）の改定にどの程度影響を与えているかに関する分析では、顕著な差異は示されていない。また、国別協力量針の策定に関わった本省開発協力関係課および在外公館の担当者へのアンケートでは、策定にあたって国別評価報告書を参照したかどうかと言う問いに対し、65%が「わからない」、11%が「国別評価を知らない」、9%が「参照しなかった」と答え、「参照した」という回答は15%に過ぎなかった（n=54）¹⁷。

なお「報告書」は国別評価の結果が国別開発協力量針に上手く反映されている事例として、2015年度コーカサス諸国への支援の評価（アルメニア）など9件の国別評価報告を例示している。

(3) 改善提案

以上の分析、検討を通じた今回調査の改善提案は以下の通りである。

- ①「教訓」は他地域・他国において活用可能な内容とすべきこと、そのためにガイドラインで「提言」同様に作成方法について説明が行われるべきこと¹⁸。
- ②国別評価は国別開発協力量針の改訂プロセスの一部に組み込むべきこと。このことは国別評価の目的をより明確にし、評価実施者、利用者双方の共通理解を図る見地から重要であり、PDCAサイクル強化の観点から望ましい¹⁹。
- ③サブレーティングの基準を明確にすべきこと²⁰。
- ④検証項目を整理し、標準化すべきこと（なお、「報告書」では国別評価の検証項目標準セットパターンを提示している）²¹。
- ⑤国別開発協力量針で示される基本方針（大目標）、重点分野（中目標）、事業展開計画に示される開発課題（小目標）がそれぞれどのような変化を目指すのか、どのように目標を達成するかなど「効果発現の道筋」を整理すべきこと²²。
- ⑥評価の枠組みに示される検証項目と実際の検証項目の一致、整合性についてODA評価

室が適切な管理を行うべきこと²³。

- ⑦国別評価においては評価の目的を明確にしたうえでレーティングの有無も含め評価結果の表し方を決定すべきこと²⁴。

これらの改善提案のうちのいくつかの可能性については、次節でさらに検討することとした。

3.国別評価の課題

(1) 国別の評価は可能か？

これまで行われてきた計画（方針）の策定や国別評価には大きな特徴がある。それは、その国が抱えている問題点を概ねセクター・分野別に把握していることである。これは国別評価と言いつつ、実際には分野別、セクター別の評価であり、JICAなどが行う事業評価の対象が拡大されたものとみることができる。一方、事業評価ではないため、個別事業の評価とは切り離されている。また、国別開発協力量針の作成と個別事業の採択とのサイクルも一致しているわけではなく、前者が後者に強い枠をはめているわけでもない。

国別の援助評価が可能かという問題は援助評価にとって本質的な議論である。1990年代、「成果重視」の援助が目指される中で、「流用可能性（fungibility）」、すなわち援助資金を提供しても、その他の公共支出全体に関心を払わない場合には、単にそれは援助受け取り国の予算制約を変化させるだけに終わるといった問題が指摘されてきた（林 2006）。ある援助プロジェクトやプログラムが成功を収めたとしても、援助によって節約された資金が他の用途に使われた可能性がある。援助の「成果」を目指すためにはまずは財政全体の透明性を高め、途上国とドナーの対話の対象にしなければならない。さらに援助資金も含めた適切な財政支出が目指すべき国全体としてのマクロな目標がなければならない。それらは経済成長率、貧困比率、あるいは政策制度の質であり、90年代末の貧困削減の主流化とともに、ドナーと途上国の政策対話の中心になってきた。さらに、途上国全体の政策や制度を改

善する責任は途上国自身にあり、途上国自身の計画、政策と共同歩調（アラインメント）をとり、協調して支援していくのがドナーの役割であるということが共通認識になり、どのドナーがどの部分を支援するかどうかではなく、途上国自身の支出計画が適切であれば、その不足分をドナーが協調して、その支援する部分にこだわらずに、資金をプールするような形で補填することが重視されるようになってきた。このようにして90年代から2000年代にかけて、援助協調から一般財政支援の流れがかたちづくられてくる（林 2021）。

援助協調に関しては、2003年には「オーナーシップ」「共同歩調（アラインメント）」「調和化」を中核とする「ローマ宣言」が採択され、更に2005年にはパリで「第2回援助効果向上ハイレベル・フォーラム」が開催された。パリで開催されたハイレベル・フォーラムの成果は「パリ宣言」としてまとめられた。パリ宣言では「オーナーシップ」「共同歩調（アラインメント）」「調和化」「開発成果マネジメント」「相互説明責任（Mutual Accountability）」のイシュー毎に被援助国・ドナーそれぞれのとるべきアクション（コミットメント）を明記し、さらにその数値目標も設定された（林 2021）。

この中で「相互説明責任（Mutual Accountability）」が特に重要な考え方である。「相互説明責任」とはドナーとパートナー（途上国）が開発成果に関して相互に説明責任を有するという意味である。その実現のために必要なことは、途上国（パートナー）側での、国家開発戦略及び予算における議会の役割、および国家開発戦略の策定・進捗監視・実施に際しての参加型アプローチの強化、ドナー側での援助の実施状況に関する適時適切かつ包括的な情報開示と議会・市民に対する報告、そしてパートナー・ドナーの共同責任としての、援助効果向上にかかる合意された事項の実施に関する相互の進捗状況についての共同の評価などである（OECD 2005）。

開発成果というのはドナー単独で達成しうる、あるいは目指しうるものではなく、途上国さらには様々なパートナー（他のドナーや市民社会）との共同作業、共同責任ではじめて達成しうる

ものである。「国別の援助」の成果を判断するためにはこの視点が不可欠であると考えられるが、これまでの「ガイドライン」では明確に示していない。「ガイドライン第13版」（外務省 2020）までは、OECD-DACの「評価の質的基準²⁵」が参考資料として添付され、その中に「間接的に」示されているにとどまっていた。ハンドブック（外務省 2021）では被援助国、他ドナー、NGO等と合意が得られる場合は、合同評価として実施することがあると示されているが、日本と被援助国側が合意した際に実施することとされており、あくまでも「特別なスキーム」としての位置づけである²⁶。但し、個々の国別評価では、他のドナーの協力を調査し、日本がどのようにアラインメントに貢献したかを詳しく評価している事例もある（例としては2014年に実施された「ケニア国別評価」）。

(2) 定性的な評価の問題

国別評価は一般に外務省が委嘱した第三者が現地に赴き、援助受け入れ機関（財務省、外務省等）、事業実施機関、受益者からのヒアリング、実査による観察などにより実施している。定量的な評価では各事業の計画時の目標と実績との対比は重要なチェック項目となるが、これはもっぱら事業レベルの評価の問題である。国別レベルでの評価は、国全体のマクロ経済、政策・制度環境、あるいは福祉レベルなどにどのようなポジティブな効果をもたらしたかという問いになるはずである。

経済成長を被説明変数とする研究についてはかなりの蓄積がある。1990年代後半、世銀の政策調査局長であったデイヴィッド・ダラー氏はこの分野の先駆的研究者であり、援助の有効性に関する世銀の取り組みをリードしてきた。世銀のリサーチペーパーとして出版されたBurnside and Dollar(1997)がその成果であるが、それに基づき世銀は1998年に「有効な援助—ファンジビリティ」（原題 Assessing Aid）を発表し、良い政策環境のもとで援助資金は効果を発揮し、また援助は良い政策環境をもたらすことがあるということを示した。世銀のオペレーションの中でもIDA (International Development Association:

国際開発協会／第二世銀）は開発成果を基準とした資金配分（Performance-Based Allocation: PBA）を行ってきた。2000年前後からはこのアプローチを強化し、CPIA（国別政策・制度評価＝Country Policy and Institutional Assessment: CPIA）を指標として用いた資金配分を強化することとなった。具体的には、A.経済運営、B.構造政策、C.社会的一体性・社会的公平のための政策、D.公的部門の運営・制度の4分野・計20項目について1（低）～6（高）までのレーティングが付され、単純平均点が当該国のCPIAの評点となる。さらにこれに加えて、既往プロジェクト（ポートフォリオ）の成果およびガバナンスを重視する調整が加えられて国別の格付けが設定される（目黒 2003）。この格付けは資金配分のベンチマークとなる。

このように客観的な格付けに見えるPBAではあるが、その論拠の一つとなったBurnside and Dollar（1997）、Burnside and Dollar（2000）に対しては議論がある。Easterly, Levine, Rodman（2003）は、Burnside and Dollarのデータの期間を伸ばし、さらにサンプル国の数などの修正をいくつか行い、複数の分析を行ったところ、良い政策のもとで援助が経済成長に結びつくことに関し頑健な証明は得られないとした。

国全体への援助の成果を明らかにすることはかなりの困難が伴う。まず、援助は必ずしも経済成長をアウトカムあるいはアウトプットとして位置付けているわけではない。また、「もし援助がなければ」というカウンターファクチュアル（反事実）を想定することも不可能である。世銀の場合には国際機関として資金の配分を決定するという目的でCPIAを指標として使用できるが、外交関係に制約される二国間ドナーが国際機関と同じように指標を運用するのは難しい。また、CPIAあるいは類似の指標を評価に使用するためには、介入と指標の変化の間のセオリーの構築が不可欠になる。国別の定量的分析は容易ではないことを評価ガイドラインに明記する方が、国別評価への過剰な期待を生まない意味で好ましいと考えられる。

(3) セオリーの構築は可能か？

国別評価が定性的評価に依拠せざるを得ない

としても、国単位のセオリーの構築は可能である。例えば、筆者が評価主任を担当した2020年度の国別評価「モンゴル」（外務省 2021b）²⁷では「財政・社会・経済改革開発政策借款を通じたモンゴルの財政再建支援、第二次税制改革への支援を通じた歳入基盤強化など財政管理の向上への支援による健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化への貢献が確認された」と評価した。これは、開発政策借款という国全体の政策改善を目的にしたプログラムであることから、国単位での評価が可能であり、実際の評価にあたっては財務省や国内諸関係者、さらには世銀、IMFというパートナーの支援を得て、そこから判断材料を得ている。

多くの小規模な無償資金、技術協力の場合にはこのような評価は難しい。ただ、プロジェクトを通じて、関係者のキャパシティが向上し、コミュニケーションが活性化し、制度が機能するようになったかどうかを評価することはできる。また、人々の行動変容を引き起こし、全体のシステムの機能向上につながったかどうかを評価することもできる。上記モンゴルの国別評価では、「保健分野において医師の卒後研修カリキュラムの改訂やモンゴル初となる地方病院での卒後研修体制を確立し、障害者の社会参加・社会包摂の推進において、発達支援・障害児教育の基盤が形成されたほか、公共施設のアクセシビリティ向上といった効果が確認された」という結果を関係者の証言から得て「包摂的な社会の実現」において結果の有効性が高いと判断されている。支援がどのような変化をもたらしたかというところに重点を置いているために、セオリーが比較的わかりやすい形で示されている。この国別評価ではモンゴルの政策全体の記述に多くのページを割いている。さらに、コロナ禍にて現地調査はできなかったが、多くのステイクホルダーの証言を得ることで、変化を記述することができた。

「報告書」はTOC（Theory of Change）に注目している。TOCは介入、結果、成果、インパクトの関係を示すロジックモデルの一つであり、評価で使われるプログラムインパクトセオリー（ロッシ他 2005）やその応用であるログ・フレーム

と構造は似ている。異なる点は、ロジックを考える順序であり、最初に長期的な目標を設定し、そこからそれを達成するために必要な介入や他の事業の影響、外部条件などを特定していく。さらに介入を行うために必要な条件とそれをもたらすための介入、外部条件を変えるための介入と遡っていく。言い換えれば目標に達するために必要な変化とそのために必要な介入を階層的に示したものと言える²⁸。これを作成するためには多くのステイクホルダーからの意見の聴取、過去の経験の総括などが必要であり、簡単ではないが、これに沿って目標設定を行えば、変化の道筋を追うことで評価も可能になる。「報告書」によればドイツ、USAIDなどで評価においてTOCが採用されている。DfIDの「汚職防止プログラム (UK ACT)」では、最初の目標設定はログ・フレームで行われているが、評価の段階で、関係者の証言に基づいてTOCが作成され調査事項が明確化されている²⁹。TOCは参加型評価に発展できる。手間がかかるが原理的には難しいプロセスではない。国別開発協力方針の策定時に、途上国側の開発政策・計画を参照しながら、対話を通じて、比較優位を考えたいうで日本の支援分野を決定する用途で使えるだろう。もちろん、重要なのはセオリーが計画と評価で共有されることである。TOCはそのための一つのツールであり、それに限定するというではない。

(4) レーティングの問題

レーティングに関しては現在最も社会的に認知されているものは信用格付け会社によるレーティングである。日本ではムーディーズ、日本格付研究所 (JCR)、スタンダード&プアーズ・レーティング (S&P)、格付投資情報センター (R&I)、フィッチ・レーティングスなどがよく知られている。これらの会社が行う格付けは信用格付けに限定されており、社会的な重要性や活動の有益性の評価ではない。ただし、企業にとってみれば格付けの如何が資金調達を左右することから重要な意味があり、それだけ格付け機関の責任も重大である。

格付け機関が重視するのは財務諸標等の情報である。過去の財務諸表の分析を基に債務の持

続性がチェックされる。これに該当企業へのヒアリングおよびそれぞれに格付け機関のアナリストの独自の分析が加わる。格付けのベンチマークは詳しくは公開されていない³⁰。

このような企業の信用格付けとの対比で見ると国別評価の特徴は明らかである。

第1に、信用格付けの場合には企業の資金調達に直結するが、国別評価の格付けはそれだけ大きな社会的、経済的なインパクトは持っていない。第2に財務諸表のような標準的なフォーマットやそこから導出される定型的・客観的な指標のようなものを設定するのが困難である。

国別評価でレーティングを行う場合には、ガイドラインでも表現を変えて繰り返し表明しているように、indicative (傾向を示す) に過ぎないことを強調する必要があると考える。

なお、評価主任を数件担当した経験から言えば、「報告書」が指摘するBに収斂する傾向はよく理解できる。「Aを乱発するべきではない」という意識がある一方でCは「よほどのことがないと付けられない」という「相場感」が形成されてしまっている。

4. 国別評価手法の改善に向けた提案

(1) 途上国のオーナーシップ、相互アカウントビリティー、アラインメント

前節で取り上げた相互アカウントビリティーとアラインメントに関しては、「評価ガイドライン」ではOECD-DACの「DAC評価の品質基準」(2010)を引用する形でしか言及されていない。これでは、2000年代以降行われたきた成果重視の流れを十分ふまえているとは言えない。「開発目標は、途上国が自ら決定するものであり、援助側は協調しつつそれとのアラインメントを確保することが重要である。その中で、日本の比較優位を生かせる分担はどこなのか」ということをガイドラインによりはっきりと書き、また評価結果の公表でもそこに重点を置くことは、相互アカウントビリティーの認知に向け世論を啓発する観点からも必要である。

次に、結果の有効性に関しては、上記の目標

を達成する中で、それはどのような変化をもたらすことが期待されているのかなどを相手国との間で国別開発協力方針に策定段階で合意していれば、そこへの介入を通じた、個別の事業の効果ではない、国全体への効果を、事後的に評価することがより可能になる。他の国の支援、その他の外部条件の中で日本のODAの位置づけを明確にし、どのような変化をもたらすことを意図しているのかを分かりやすく提示することが重要である。ガイドライン（外務省 2021c）でも「他ドナーによる支援、外的要因等の影響もある」ことを指摘しており、日本のODAの貢献度を示すにあたっては、他の要因についても分析を行い、当該国における日本のODAの位置づけを明確にし、アウトカム・インパクトへの貢献の分析には制約があることを明示することが不可欠である。

ガイドライン（外務省 2021c）では「単純に投入量の大小で検証するのではなく、評価対象のODAの目標・目的の達成に向けて、適切なアウトプットを生むためのインプットが行われたか、その位置づけを明確にすることが重要である³¹」と書かれているので、それほど大きな飛躍にはならないはずである。

(2) ツールの導入

当該国の政策の中で日本の援助が、どのような変化をもたらし、目標達成にどのように貢献したかを評価するためには、方針策定、評価の双方のプロセスで、共通のプラットフォームの上にセオリーを共有することが必要である。前述のようにTOCはこのために簡便な方法である。国別評価では時間的制約もあり、実施機関など少数のヒアリングから評価を導き出しているが、評価の信頼性を高めるためには、できるだけ多くのターゲットグループをはじめとするステイクホルダーの証言や意見を聴取することが望ましい。このようなフォーカス・グループ・ディスカッション型の評価には、PRA（Participatory Rural Appraisal）、PLA（Participatory Learning and Assessment）など普及しているいくつかのツールがある。評価の観点から注目すべきはMSC（Most Significant Change）法である。MSCはNGOなどで

使われるようになっている手法であり、ステップとしては、①プロジェクトの実施によってどのような重要な変化が生じたかについての物語をステイクホルダーが語る、②その中から「最も重大な変化」を選択する、③選択結果をフィードバックする、というステップを通じて、定性的な変化を把握しようというものである。事前に想定したセオリー通りに物事が進展しない場合でも、何らかの積極的な変化が生じていることを確認することができる³²。

(3) レーティングと教訓

ガイドラインはレーティングに当初は慎重だったが、徐々にレーティングを重視するようになってきており、2017年度からはABCDの記号を用いた評点を行うこととしている。他方、横並びの比較を行うことが適切でないことを示し、過度に簡素化された評価に陥ることに警戒を示していることは適切である。

レーティングは一体何のために使うのかという「再定義」が必要である。レーティングも教訓も現状に問題があるという指摘と改善に向けた提案がリンクしている時には関係者の納得を得やすい。筆者が担当した「コーカサス諸国への支援の評価」（外務省2015年度）の場合、評価にて、地域にJICAの事務所がないことなどODA実施体制が弱体であることを指摘して、これは実際に事務所の設置という結果に結びついた。この時のレーティングはCではなかったが、このような形成的な提言、勧告に結びつくのであれば、仮に低いレーティングを行ったとしても関係者にとっても受け入れやすいだろう。

また、サブレーティングの項目のような具体的な項目のレーティングは比較的容易である。レーティングをサブレーティングだけにとどめ、個別の改善点をより明示するという方法も考えられる。

5. 結語

国別の援助評価は実施の改善のためにもアカウンタビリティ確保のためにも重要である。

ただ、国別の開発成果は単独で達成できるものではない。途上国や他ドナーとの協調や外部条件の考慮が不可欠である。90年代以来の成果重視の流れを十分に踏まえて、参加型評価を展開しつつ、国別評価のとらえ方の難しさや手法の限界は、率直に認めて周知を図っていくべきだろう。

謝辞

本稿作成にあたっては「今回調査」を担当した一般財団法人国際開発機構（FASID）のチームの皆様、査読者の皆様、関係の皆様は厚くお礼申し上げます。

注記

1. 小職は1978年に当時の海外経済協力基金（OECF：現JICA）に就職したが、最初の担当が1970年代に実施したプロジェクトの事後評価（Post Evaluation）だった。
2. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/EVALNET-flyer-web.pdf>（2021年9月25日閲覧）
3. 「ガイドライン」（外務省2021）、p.1
4. 外務省（2021）、p.1
5. 「過去のODA評価案件（2003～2013年度）のレビュー」（2014年度実施）および「過去のODA評価案件のレビュー」（2009年度実施）。
6. 「報告書」、p.1
7. 2010年度以前は「国別援助計画」という名称ですべての支援国が対象ではなかった。
8. 「報告書」、p.11
9. 「報告書」、pp.9-15
10. 「報告書」、p.6
11. 「報告書」、pp.16-30
12. 「報告書」、p.31
13. 「報告書」、pp.31-33
14. 「報告書」、pp.33-35
15. 「報告書」、pp.39-41
16. 「報告書」、pp.41-44
17. 「報告書」、pp.46-50
18. 「報告書」、p.65
19. 「報告書」、pp.65-66

20. 「報告書」、pp.66-67
21. 「報告書」、pp.72-77
22. 「報告書」、pp.68-69
23. 「報告書」、p.70
24. 「報告書」、p.71
25. EVALNETが「DAC開発援助の評価原則」（1991）を基礎におきつつ、バリ宣言などの近年の援助効果に関する議論の進展を受けて作成した評価の実務的指針。外務省（2020）「ガイドライン第13版」、pp.85-91
26. 同、p.2
27. 2020年度の国別評価であり、今回の国別評価レビューの対象外。
28. Center for Theory of Change, “Setting Standard of Theory of Change”
29. 「報告書」、pp.59-64
30. ムーディーズ・ジャパン株式会社のウェブサイト <https://www.moodys.com/sites/products/ProductAttachments/MoodysJapan/79004J.pdf>（2021年9月10日参照）などに拠る。
31. 外務省（2021）「ガイドライン」、p.14
32. もちろん、その変化が当該介入に帰することができるかについての十分な検討は必要である。

参考文献

- 外務省（2006～2021）『ODA評価ガイドライン』文中、脚注では適宜「ガイドライン」と略。必要に応じて版数あるいは発行年を付記する。なお第13版、最新版の2021年版に特に言及する時は、必要に応じてガイドライン（外務省2020）、ガイドライン（外務省2021c）とした。
- 外務省（2014）『ケニア国別評価』（第三者評価）報告書
- 外務省（2015）『コーカサス諸国への支援の評価（第三者評価）報告書』
- 外務省（2020）『外務省ODA評価ガイドライン（第13版）』
- 外務省（2021a）『過去のODA評価案件（国別評価）のレビューと国別評価の手法に関する調査研究（第三者評価）報告書』文中および脚注では「報告書」と表記。
- 外務省（2021b）『モンゴル国別評価（第三者評価）報

告書]

- 外務省 (2021c) 『ODA評価ガイドライン』
- 外務省 (2021d) 『ODA評価ハンドブック』、文中、脚注では適宜「ハンドブック」と略。
- 経済協力開発機構 (OECD) (2005) 「援助効果にかかるパリ宣言」(JBIC仮訳) <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36477834.pdf> (2021年9月10日参照)
- 世界銀行 (2000) 『有効な援助—ファンジビリティと援助政策』、東洋経済新報社
- 林薫 (2006) 『公共財政管理と日本の開発援助』、国際開発高等教育機構国際開発研究センター
- 林薫 (2021) 「援助協調の潮流と日本の対応」、国際協力機構 『日本の開発協力の歴史』、バックグラウンドペーパー No.11、https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg00000wgho9-att/background_paper_No11.pdf (2021年9月10日閲覧)
- 目黒克幸 (2003) 「IDAにおける国別政策・制度評価 (CPIA) と Performance-Based Allocation 制度」、『国際開発銀行開発金融研究所報』、第17号、国際協力銀行、106-115
- ロッシP.H.他 (大島巖監訳) (2005) 『プログラム評価の理論と方法』、日本評論社
- デイビスR.・ダートJ. (田中博監訳、MSC翻訳チーム訳) (2005) 『モスト・シグニフィカント・チェンジ (MSC) 手法 実施の手引き』
- Burnside and Dollar(1997). Aid Policies and Growth. *World Bank Policy Research Working Paper 1777*.
- Burnside and Dollar (2000). Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review*, 90(4), 847-868.
- Easterly, Levine, and Rodman (2003). New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'. *Center for Global Development Working Paper 26*.
- Center for Theory of Change. Setting Standard of Theory of Change
<https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/> (2021年9月19日参照)
- Organization of Economic Cooperation and Development (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*
(<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>) (2021年9月19日参照)

(2021.12.27 受理)

Examining methodologies for the ODA country evaluation by the Ministry of Foreign Affairs

Kaoru Hayashi

Bunkyo University
hayashi@bunkyo.ac.jp

Abstract

The 3rd review of the ODA country evaluation was carried out in the fiscal year 2020. The review has pointed out weakness of linkage between policy statement and country evaluation which makes assessment of achievement difficult, insufficient persuasiveness of evaluation by relying on predominantly qualitative information, ambiguity of criteria for evaluation rating, so and so forth. This article argues that putting more emphasis on ownership of developing countries as a key determinant for policy performance and introduction of participatory approach may work to overcome these challenges.

Keywords

Country Evaluation, ODA Evaluation Guideline of the Ministry of Foreign Affairs, Alignment, Mutual Accountability, Participatory Evaluation, Evaluation Rating

【研究論文】

地方自治体のエッセンシャル・ワーク評価

藤井 誠一郎

大東文化大学

sfujii@ic.daito.ac.jp

要 約

これまでの行政改革では、人員削減のためエッセンシャル・ワーカーたちを非正規化や民間委託化してきた。結果、不測の事態への対応力が乏しい公共サービス提供体制となってしまった。本稿では、これまでの行政改革を支えてきた「評価」に着目し、①地方自治体が入り入れてきた「評価」の変遷を把握し、②そこで行われていた「評価」についてメタ評価を行い、③エッセンシャル・ワーク評価を実質化させていく手段について検討した。

住民に近いところで公共サービスを提供するエッセンシャル・ワークの評価には、「安心」「安全」を規準にしたプログラム評価を行い、そこで発生する問題や課題を発見して解決し、公共サービスが滞りなく提供できる状態を保てるように対策を講じていく必要がある点を指摘した。また、エッセンシャル・ワーク評価をプログラム評価へと変えていくために、評価者、被評価者、住民のそれぞれの立場で求められるあり方を提示した。

キーワード

定員管理、行き過ぎた効率化、アカウントビリティ、公共サービスの維持

1. はじめに

新型コロナウイルスの蔓延を機に「エッセンシャル・ワーカー」という言葉が人口に膾炙した。このエッセンシャル・ワーカーには明確な定義は存在せず、私たちの日常生活を支える職に就く人々を広く示すと言われている。公務労働の領域に限定すると、広義的には自治体職員全てがエッセンシャル・ワーカーとなるが、一般的には公共サービスを対面で直接的に住民に提供する人々が該当すると認識されている。そこには医療・保健関係従事者、福祉関係（介護・保育）業務の従事者、学校の教職員（教諭、事

務、用務、給食）、清掃職員、消防士、警察官等が含まれる。

これらのエッセンシャル・ワーカーたちのいる職場は相対的に現業職員が多いため、地方自治体の管理者がこれらの職を「誰にでもできる仕事」と安易に考えたせいか、正規職員が退職しても欠員補充はなされず、非正規化や民間への委託化が推進されてきた。この背景には、二度のオイルショックやバブル経済の崩壊による財政難により、国から引き続き要請されてきた行政改革（事務事業や組織の見直し、定員管理の適正化、給与の適正化、効率的な行政運営、職員の能力開発、行政の情報化の推進等）があ

る。とりわけ定員管理については、官から民への流れを作り易い現業職場が対象となり、エッセンシャル・ワーカーたちの職は相当数削減されてきた。自治労（全日本自治団体労働組合）の調査によれば、1997年から2019年までで現業組合員数は約19.6万人から約6.8万人まで約13万人もが減少したとされており（小迫 2021、p.75）、ほぼ同数の人員が削減されたと見込まれる。

これまでの行政改革では非常時を想定せず限界まで人員削減を行ったため、想定外となるコロナ禍での公共サービスの提供では、エッセンシャル・ワーカーたちは人員不足とも闘わざるを得なかった。この状況はマスコミを通じて広く報道されているが、これを契機として、これまでの行政改革のひずみがコロナ禍を機に浮き彫りとなり、私たちの生命や安心・安全に関係する「公共サービスを今後どのように維持していくか」という大きな問題が突きつけられるようになった。

エッセンシャル・ワーカーの必要性は多くの国民に認識されたが、その状況を受けてこれまで人員削減されてきた分のエッセンシャル・ワーカーが採用される方向になったわけではなく、これまでに策定した行政改革プランに基づき現状の体制で今後もサービスを提供していく様相を呈している。このような状況に対して、地方自治体が行う行政改革には、それを支える仕組みとしての「評価」が存在するため（山谷清志 2021、p.6）、「公共サービスの維持」を検討する際には「評価」に着目して、これまで地方自治体が行ってきた「評価」を把握したうえでそれらを評価し、今後の行政改革のあり方や公共サービスの維持について展望することが有用となる。

そこで本稿では、地方自治体が入り入れてきた「評価」の変遷を掴んだうえで、エッセンシャル・ワークに対して行われてきた「評価」についてメタ評価を行い、ポストコロナにおける公共サービスを維持していくための評価のあり方や、エッセンシャル・ワークの評価を実質化させていく手段について検討していく。それらを通じて、今後の「公共サービスの維持」について考えていきたい。

2. 地方自治体における「評価」の導入

(1) 地方自治体における「評価」の変遷

地方自治体における評価の実践の経緯は山谷清志（2016）で整理されている。本稿でエッセンシャル・ワーク評価のメタ評価を行う前提としてこれまでの地方自治体が入り入れてきた評価の変遷を知る必要があるため、山谷の論考を基にしながら自治体における評価の実践の潮流の概要を示しておきたい。

評価（evaluation）が日本の内政における実務に登場するのは1990年代半ばの「橋本行革」での中央省庁改革と地方分権改革であり、それらを契機に地方自治体は様々な領域で多くの評価を順次採用していった。目的、価値観、判断規準、背景の学問や専門が異なる地方自治体による評価の取り組みを時系列に並べると、①政策評価、②行政評価、③多くの分野における多種多様な評価、④「地方創生」に付随する評価の試み、となる。これらの概要は以下のとおりである。

①政策評価の実践については、地方分権改革により地方自治体が国の従属的下請け機関から国と同等の「政策官庁」へと位置づけられるようになったため、政策の見直しや効果の評価を行う仕組みとなる政策評価が必要と認識され、取り組まれていった。政策評価は、特に改革派の首長が地方分権改革と、評価を肯定し積極的に受け容れようとする社会的雰囲気とを結び付けながら、自らのリーダーシップによって改革を行うツールとして、利用されるようになっていった。

②行政評価の実践については、1996年の三重県での「事務事業評価」に始まるが、地方自治体の財政危機、とりわけ北海道夕張市の財政破綻が契機となって広く取り組まれていくようになった。それは、行政評価が地方自治体の経営破綻回避策となり、ムダ・浪費の削減が健全な行政を実現する方法であると認識されたためである。そしてこの取り組みは、財政問題を抱える地方自治体において経営健全化を目指す行政内部の管理改善運動となっていった。具体的には、事務事業評価とそれを束にした施策評価を

行い、その評価結果を予算の査定に活用する形で多くの地方自治体に普及していった。なお、行政評価の背景にあって推進力になったのは国際的な新自由主義の潮流である新公共経営(NPM: New Public Management)であり、NPM改革を信奉する首長が議員や公務員の給与カット、民営化、議員・職員数の削減を進めたため行政評価が注目されていった。

③多くの分野における多種多様な評価の実践については、介護保険、地方独立行政法人制度(公立病院・公立大学・研究試験機関)、学校、公共施設等に対して、NPMの考えを反映した指定管理者制度やPFI(Private Finance Initiative)、PPP(Public Private Partnership)等の手法が導入されたが、そこに多くの評価が付随していたため、様々な分野において多種多様な評価が行われるようになっていった。このようになった一因には小泉内閣時の経済財政諮問会議により策定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太2001)があり、これに影響を受けた地方自治体は様々な実践手法を展開し、コスト意識(削減)の徹底、県や市の関与の妥当性の判断、行政資源の最適配分、市民参画型行政運営、市民満足度の向上、を目指したため、様々な評価が氾濫するようになっていった。

④「地方創生」に付随する評価の試みについては、PDCAサイクルと重要業績指標(KPI: Key Performance Indicator)との関連の中で評価が行われた。すなわち、地方自治体は客観的データに基づき実状分析や将来予測を行って「地方版総合戦略」を策定し、この戦略に沿った施策を展開する際にPDCAサイクルに従って計画(plan)を策定して実施(do)する。それが上手く進捗しているかを判断するために成果(アウトカム)にKPIをつけ、それに基づきチェック(check)し、その結果を政策の現場にフィードバックして改善の行動(action)を取らせるという仕組みで運用される。そこでの評価手法は業績測定が用いられる。

なお、①～③については、1990年代末から動きが見られるようになったが、それらは重なって同時並行で進んでいった。また、それらを全

て行政評価として1つに括る地方自治体もあったため、①～③のそれぞれの動きは分かりにくい様相を呈している。

(2) 評価の背景に存在したNPM

地方自治体は行政評価や多くの分野における多種多様な評価を行ってきた。その背景にあったNPMについて整理しておく。

NPM理論は、1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランド等のアングロ・サクソン系諸国を中心にして行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論であり、その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例等の可能な限りの行政現場への導入を通じて行政部門の効率化・活性化を図る点にある(大住 1999, p.1)。当時の先進国経済にはほぼ共通して、マクロ経済の停滞やそれに起因する財政赤字・政府の累積債務といったコスト要因、また、経済の成熟化・高齢化に伴う行政サービスに対するニーズの増大・多様化といったアウトカム要因が存在し、これらの複層的な課題に対する1つの有効な処方箋として行政実務の現場でNPM理論は形成されてきた(大住 1999, p.iii)。その内容については、「NPMと呼ぶようになった様々なアイデアとツールの集合体は、多様な領域や研究分野に起源を持つ運動を背景としていたため、ひとつの理論体系と言うよりは運動の集合体であったと考えるべきであろう」(山谷 2012, p.99)と説明される。

このNPMの教義的な要素はChristopher Hoodにより定義されており、その特徴を整理すると、①現場への権限移譲、②業績測定によるコントロール、③成果志向、業績測定結果の予算への反映、④企画立案機能と実施機能を分離するためのエージェンシーの導入と契約概念の導入、⑤競争原理の導入、⑥市場原理の活用、⑦節約による効率性の追求、が導かれ(Hood 1991, pp.4-5)、それらがNPMの教義的要素として位置づけられる。よってNPMは業績の概念を前提としたパフォーマンス測定により行政のマネジメントを行う手法であり、政策のデザインやプログラムそのものを評価対象とする政策評価とは相違する位置づけとなる。

このNPMの改革運動は、地方自治体において財政赤字、無駄な事務事業の削減、公務員の削減、経費の濫用・目的外使用の摘発、財務規律のモラルハザードといった問題への改革のツールとなり、NPMを背景にするマネジメント（財務管理、予算管理、組織管理、人事管理）を目的とした業績測定型の「行政評価」や「事務事業評価」が行われていった。そこでの「評価」は、評価結果の予算への反映、定員管理への反映、業務と組織の削減・統廃合へと利用されていった。

3. 集中改革プランの作成と執行

地方自治体では、1990年代末からNPM型改革の運動が普及していき、これまでの自治行政の現場にはなじみが薄かった原理、価値観、手法が導入されていった。具体的には、「行政評価」と「行政経営改革」の方向性から、「支出の抑制・自主財源の確保、組織機構の簡素化、事務事業の効率化・適正化、補助金・助成金の適正化、定員削減・給与などの抑制」（山谷 1999、p.162）がなされていった。

これらの中でも定員削減については、2001年に発足した小泉純一郎内閣による「聖域なき構造改革」により大きく推進されていった。「官から民へ」、「中央から地方へ」をスローガンとし、2004年には行政改革を構造改革の重要な柱の1つと位置づける「今後の行政改革の方針」を閣議決定した。それを受けた総務省は2005年、各地方自治体に対して積極的な行政改革に努めるように促す「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を策定した。当該指針では、これまで地方自治体が策定してきた行政改革大綱を見直し、2005年から5年間にわたる計画となる「集中改革プラン」の策定が求められた。

ここでは、①事務・事業の再編・整理、廃止・統合、②指定管理者制度の活用を含む民間委託等の推進、③定員管理の適正化、④給与の適正化、⑤市町村への権限移譲、⑥出先機関の見直し、⑦第三セクターの見直し、⑧経費節減等の

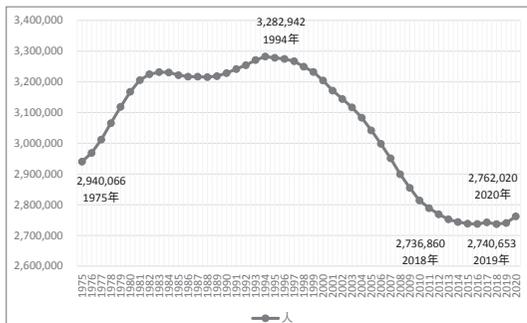
財政効果、についての具体的な取り組みを明示した「集中改革プラン」の作成と公表が求められた。とりわけ③定員管理の適正化については、抜本的な事務・事業の整理、組織の合理化、職員の適正配置に努めながら、積極的な民間委託の推進、任期付き職員制度の活用、ICT化の推進、地域協働の取り組み等を通じて、極力職員数の抑制に取り組むようにし、退職者数と採用者数の見込みを明示して定員管理の適正化を計画的に推進する観点から、2010年4月1日における数値目標を掲げるように要請された。過去5年間（1999年～2004年）の地方自治体の総定員数の純減が4.6%であり、市町村合併や民間委託の推進が見込めるため、過去の実績を上回る総定員の純減が求められた。さらに、2006年8月に総務省が策定した「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」において、地方公務員数を国家公務員の定数純減の5.7%と同程度削減するとし、その純減を2011年度まで継続するとされた。まさに、NPMの改革運動の特徴である業績測定による評価により、マネジメントを行っていく形が採られた。この要請により地方自治体は集中改革プランに基づく取り組みの目標値として6.4%の純減まで上積みしたが、その後の取り組みによりその目標値を上回る7.5%の削減を実現するに至った。

この「集中改革プラン」により定員削減が厳しく推進され、地方自治体の職員数は相当数絞られた。そこでは、①団塊世代の退職にあたって新規採用を見送る退職不補充、②民間委託、指定管理者の活用、地方独立行政法人等へのアウトソーシングによる事務事業と組織の見直し、③定員としてカウントされない臨時・非常勤職員の活用、といった手法が採用された。これらのうち②については清掃・警備、公用車運転、給食、ごみ収集などの職において推進され、職員は大幅に削減されていった。また③については、定員削減によって消化しきれなくなった業務に臨時・非常勤職員の活用で対応していったため、集中改革プラン以後は大幅に非正規職が増加していく傾向となった（西村 2018、pp.9-13）。

2020年4月1日現在の全国の地方自治体の総職

員数は276万2,020人であり、前年度の274万653人から2万1,367人増加し、1994年をピークに減少し続けてきた状態から一転して増加傾向にある。しかし、総職員数の調査が始まった1975年の294万人からは18万人近く少なく、ピーク時の1994年の328万人からは52万人も少ない水準にある(図1)。

図1 地方公共団体の職員数の推移



(出所) 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室(2021:10)をもとに筆者が作成

4. 改革により生じたひずみ

集中改革プランは2011年度までであったが、地方自治体はその後も多様化する住民ニーズに限られた経営資源の適正配分で対応する必要があったため、改革は継続されていった¹。また、2015年の閣議決定を踏まえ総務省が策定した「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」では、民間委託の推進やICTの徹底的な活用を地方自治体に求めた。これらの改革を通じて、大きなひずみがエッセンシャル・ワークを含む多くの自治体職場に生じていった。

(1) 慢性的な人員不足と機動力の低下

改革により、慢性的な人員不足で業務運営が滞る状況や、突発的なニーズに組織的に対応できない状況が生じた。また、それによりサービス受給者に多大な不便を生じさせた。この典型的な例がコロナ禍における保健所運営である。

保健所行政は、社会的状況の変化に伴い公衆

衛生の課題が結核・伝染病対策から慢性症対策へシフトしたため、1994年の地域保健法により保健所と市町村の保健センターの役割分担を見直し、前者は公衆衛生の拠点として専門的技術や多種の保健医療職種が必要となるサービス提供を担い、後者は地域に密着して福祉サービスと連携した保健サービスを提供する体制とした。また、効率化の追求により複数存在する保健所を統合する流れもあったため、都道府県の保健所の保健師は減少し、市町村の保健センターの保健師が増加した。また、都道府県の保健所では、保健師が業務上、統計、精神保健、環境衛生の分野で頼りにする事務職員が削減されてきたため、その部分を保健師がカバーしながら業務を行う体制となっていた(山谷清秀 2021)。

この都道府県の保健所の保健師には、心の相談、保護観察、児童虐待等の通常の業務があるが、それらに加えてコロナ関連の膨大な感染症対策業務²を行う必要が生じ、既存の保健師数では対応できず、保健所業務は崩壊寸前となった。このため他部課からの応援が入ったが、保健所スタッフ全員に長時間の超過勤務が生じ、休日返上での業務遂行を余儀なくされた(山谷清秀 2021)。一方で、保健所サービスの利用者側では、コロナ感染者が電話をかけても通じない、折り返しの電話が数日経っても掛かってこないといった状態が続き、命が危険にさらされる状況が続いていった。

このような状況が生じたのは、1994年の地域保健法による保健所行政の戦略的な見直しにあるが、それに加え、これまでのNPMを背景にしたマネジメントによる人員削減も要因として挙げられる。この人員不足の状況は保健師のみならず地方自治体のどの部署でも見受けられ、慢性的な人員不足と突発的なニーズへの組織的な機動力の低下は大きなひずみとなっている。

そのひずみは自然災害への対応時に顕著に表れる。「平成30年7月豪雨」により中国地方のA市では市内を流れる1級河川が氾濫して甚大な被害が生じ、災害廃棄物の処理が必要となった。当該自治体では、集中改革プラン以前から定員削減を行い、ごみ収集については技能労務職員を

完全に削減して民間へと委託し、3人の事務職員が業者を管理する形で業務を行っていた。したがって、いわば自らの手足が無い状態での復旧作業となり、災害協定を結んでいた建築業組合や民間の協力会社に加え、主要自治体からも技能労務職員が応援として派遣された中で災害廃棄物の処理が進められていった。その中で災害後処理の陣頭指揮を執っていたのは仙台市から応援に来た職員であった。

懸命に被災対応を行っていたが次の問題が生じていた。第一は、現場知識が不足していたため、対応に漏れが生じ苦情が寄せられていた点である。詳細の現場知識がないと、漏れなく緻密に迅速に対応することはできない。第二は、現場を熟知し業務に精通する技能労務職員がおらず実務知識が欠如していたため、取り返しがつかなくなる埋立処分をA市が行おうとしていた点である。応援で派遣された技能労務職員の指摘により中止されたが、当初は水質が汚染されるような災害廃棄物の埋立処理が行われようとしていた。第三は、現場の状況把握不足により、何が応援に必要なものか特定ができず、迅速な対応に支障をきたしていた点である（藤井 2018b, pp.8-10）。

自然災害に見舞われた際に、現場を熟知した技能労務職員による初動対応がなされないのは致命的である。人員削減を行っても平常時は公共サービスがこれまでどおり提供されようが、非常時には機動力の低下を招き対応力が格段に低下してしまう。

(2) 非正規職員の分断

改革は非正規職員問題³を浮き彫りにした。とりわけ、同じ職場で働く正規職員との「分断」がコロナ禍で明確となった。

総務省の調査によれば2020年4月1日現在の地方自治体の非正規職員数は112万5,746人であり、非正規割合は全体で約29%となっている（総務省 2021）。さらにこの割合を細分すると、町村では47.1%、市区では43.5%、と高くなっている。これらは平均値であるため、町村の中には長野県小海町の66.2%をはじめ非正規割合が6割を超える自治体も存在する（上林 2021c, pp.27-34）。

この非正規職員が増加する現象には、①正規職員から非正規職員への代替型、②増加する行政需要への補充型、③新たな行政サービス需要に対応するための新規需要型、の増加パターンがある。①は一般事務職員や技術職員、保育士等、教員、図書館司書等が、②は保育士、生活保護のケースワーカー等が、③は消費生活センター、女性相談センター等の各種相談支援がそれぞれ該当する（上林 2021a, pp.278-283）。これらの職場では、非正規職員が基幹業務を担う状況になりつつあり、業務に必要な専門的なスキルが長期に勤務する非常勤職員によって蓄積・継承される職場も存在する。

これらの非正規職員にはエッセンシャル・ワークに従事する者が多く、「公立保育園保育士の半数以上、学童保育支援員の7割以上、激増するDVから避難してくる女性を支援する女性相談員の8割以上、コロナ不況で解雇された生活困窮者を支援する専任の生活保護面接相談員の約6割、人口10万人未満の市区自治体でこれまた激増する児童虐待通報等に対応する業務経験10年以上の職員の9割弱」（上林 2021a, p.82）が非正規職員であり、コロナ禍の中、感染リスクの高い職場で業務を遂行している。

しかし、正規職員との待遇の格差が存在するがゆえ、職場では次のような区別が行われ「分断」が生じた。「公務非正規女性全国ネットワーク」が行ったアンケート結果によると、①正職員との危険度の違いを感じる、②窓口に出ているのは非正規、③正規職員のみが在宅勤務可能、④家族が濃厚接触者となった場合は特別休暇でなく年休で休業するように指示される、⑤非正規職員には感染対策用品の配付が無く自費で対応、⑥雇止めになった、⑦コロナで休校になったが休業補償はされなかった、⑧コロナ禍で業務量が増えたにもかかわらず残業代が出ない（公務非正規女性全国ネットワーク 2021, pp.11-15）、といった分断が非正規職員の働く職場で生じていた。

非正規職員の制度改革として2020年度から会計年度任用職員制度が導入されたが、それにより以前からの問題が解決したわけではなく、低待遇で雇用不安定な生活を送る「官製ワーキング

プア」はこれまでどおり産み出されている（公務非正規女性全国ネットワーク 2021）。正規職員の人員削減の影響は計り知れず、非正規職員が100万人を超える水準になるともはや手の施しようがなく、公務員制度全体を根本から再構築していかなければ解決しない根深い問題になった様相を呈する。未曾有の事態に職場が一致団結して業務を推進していく必要がある中、そこで働く正規職員と非正規職員間の分断は非正規職員のモチベーションを低下させ、結果、組織全体のパフォーマンスが低下し非効率を生み出す。そしてそのツケはサービスの受け手となる住民に降りかかってくる。

(3) モチベーションの低下

退職不補充による人員削減が長期に及ぶと、それに伴い新人が組織に全く入ってこない状況が続く。数年で部署の人員が入れ替わればそれほど影響が生じないのかもしれないが、清掃職場のように同一業務を同一メンバーで遂行する労働集約型の現業職場では、退職不補充による人員削減の影響は職場の雰囲気や個人々のモチベーションに大きな影響を及ぼす。

清掃職場における行政改革の影響を記した藤井（2021d）には、長期間の退職不補充が清掃職員のモチベーションに与えた影響を次のように述べている。「新人が入ってこないため年長者への後輩からの刺激はなくなり、広い視野から自らの業務を捉えるというよりも、与えられた業務をしっかりとこなしていくという発想や意識が広がっていった。それとともに、今後のあるべき清掃事業を展望するという意識も相対的に薄れていった。そして、毎年のように直営車が削られ車付雇上化していく現状を憂え、自らの収集業務がなくなり清掃指導に変えられてしまうのではないかと危惧するようになり、二度と業務が直営側に戻ってこないことを前提に、仕事がついに収集現場を車付雇上に出し直営職員が身軽になっていくことも考えられていった。その結果職場には、『ごみをもれなく収集すれば良い』、『1日の仕事が無難に終われば良い』といった自己完結的な雰囲気が大勢を占めるように

なっていく、『住民のための清掃サービス』という視点から自らの仕事を発展させていくような思考は芽生えにくくなっていった」（藤井 2021d, p.77）。

退職不補充による人員削減や業務委託は、財政難の中でのマネジメントに寄与するツールにはなろうが、継続させていくと組織が高齢化し組織全体の活力や業務処理力は年々減退していく。またそれと並行してそこで働く職員のモチベーションも低下させてしまい、「住民のために汗をかく」という発想で業務に取り組む組織文化が涵養されなくなる。このような職場の雰囲気や個人のモチベーションは業績測定では評価できない大きな価値であり、NPMを背景にしたマネジメントは数値で表現できない貴重な財産を組織的に喪失するというひずみを自治体職場に残したと言える。

5. エッセンシャル・ワーク評価のメタ評価

先述のとおり2000年以降のエッセンシャル・ワークの評価は、新自由主義の潮流であるNPMを背景に、市場化や競争メカニズムを手段として効率性や節約を追求し小さな政府を目指す方向性を基本として行われてきた。そこでは業績の概念を前提としたパフォーマンス測定型の評価により行政のマネジメントが行われてきた。このエッセンシャル・ワークの評価自体について、コロナ禍にある現時点においてその妥当性、有用性、適切性、信頼性の観点からメタ評価を行ってみたい。

(1) 評価がもたらした正の側面

新自由主義の流れを汲む様々な改革が本流となる以前は、公務員により提供される公共サービスの一部は「お役所仕事」であると揶揄され、住民が満足する水準に達していないとしばしば耳にされていた。仕事への取り組み姿勢、住民対応、提供するサービスの質において杜撰な水準である場合もあり、民間企業の努力と比較さ

れ、公務員のダレやタルミが指摘されてきた。

当時の現業職員の職場に目を移すと、とりわけ高度経済成長終焉期までの東京都の清掃の現場では、酒を飲みながら仕事をする職員、背中に刺青を背負う職員がおり、さらには、事業系ごみの排出者と相対で約束を交わし非公式に料金を徴収して着服する「チップ」、収集したごみの中から使えるものを私物として利用する「出物」、収集作業の途中で段ボール、金属、真鍮を別途収集し仕切り屋に売却して仲間で分配する「余禄」も常態化しており、管理者・監督者もその実態を把握していた（藤井 2021d, p.139, p.148）。このようなダレやタルミは近年でも見られ、奈良市環境清美センターの駐車場の一角にベニヤ板で仕切った「私設」トレーニングジムが話題となった。そこにはトレーニング器具のほか、回収された廃棄物や電化製品が処分されず至る所に放置され、エアコン、冷蔵庫、テレビ、猥褻なビデオを備えた小屋であったと報道されている（産経新聞 2016）。

これらの点に鑑みエッセンシャル・ワーク評価の正の側面を検討すると、顧客主義や競争原理のサービス提供側への導入により、職場のダレやタルミが矯正されていった点が指摘できる。その結果、サービスの質が向上し利用者の満足度が高まっていった点も指摘できる。

一方で、市場化や競争メカニズムの導入は、エッセンシャル・ワークの職場に危機感も芽生えさせた。何もしなければ委託化が推進されると判断し、「職を残す」という発想で自らの業務に付加価値をつけていくような動きが出始めた。

東京都八王子市では、労働組合の主導の下、2007年に「現業労働者の脱・単純労務職」（ダツタン）のスローガンを掲げ、現業職の役割を見直して新たな職域・職制を構築していく取り組みを本格的に始めた。それは単純な作業をこなしていく職という位置づけから、現場で汲み取った住民ニーズに見合った公共サービスを提供していくといった付加価値を有する職へと転換させていく取り組みであった。清掃職員はごみを収集するのみならず、環境についての強い問題意識を持ち、住民とともにごみ減量やりサイクルを積極的に推進する人材集団へと転換して

いく方向に歩んだ。また2007年に「粗大ごみ受付センター」が新設された際には、収集業務に従事してきた清掃職員が管理運営業務を行うようにし、熟知した現場知識を駆使して住民からの申し込みや相談に的確に対応していく取り組みが行われた（藤井 2020, pp.158-159）。

また近年では全国的に、ごみ収集サービスの延長として高齢や障がいがある単身者宅への訪問収集が始められている。この訪問収集では、ごみが一定期間排出されていなければ福祉部門に連絡して対象者に安否確認を取る体制が構築されており、孤独死等を防止するいわば福祉サービスの一環にもなっている。筆者は札幌市の訪問収集に同行した経験があり、週1回の清掃職員との会話が唯一の機会である独居老人宅を訪問した。化粧をして待っていた老人が短時間であったが清掃職員と楽しく会話していたのが印象的であった。

このように、市場化や競争メカニズムの導入の視点からのエッセンシャル・ワークの評価は、ダレやタルミのあった職場に危機感を持たせ、サービス提供者の業務への姿勢を正させ、サービスの受け手の満足度を向上させた。その点においては、妥当性があり、利用者にとっては有用であり、適切性が担保されていたと言えよう。

(2) 評価がもたらした負の側面

エッセンシャル・ワークの職場では、人員削減、民間委託の推進、職員の非正規化、組織の統廃合、指定管理者制度の積極的活用、へと至るように効率と節約を規準として評価が行われてきた。それにより、先述のとおり公務員は大幅に削減されてきた。そこでは業績測定型評価での目標値が設定されたため、数値の達成自体が目的となり、より良い業績を達成するために「限界までの努力」がなされ、車のハンドルにある「あそび」の部分までも削減してきた。過度に効率性が追求されたため、健康に過ごすために必要となる脂肪までも削ぎ落とされた「痩せすぎ」な体制となってしまった。

このような人員削減は平常時を想定して行われていたため、自然災害やコロナ禍といった想定外の事態は想定されていなかった。よって実

際に不測の事態が生じた場合には公共サービスの提供が滞り、最悪の場合は提供できない状況が生じた。まさにこれが現在のコロナ禍で見られる公共サービスの機能不全の原因である。

これらの点に鑑みエッセンシャル・ワーク評価の負の側面を検討すると、いわば「行き過ぎた効率化」の領域に達するまで人員削減を行っていたと言える。よって不測の事態にある程度は柔軟に対応できるバッファを効率化の追求により自ら削ぎ落としてしまった状態となっている。この脆弱な状態は住民の命、安心・安全な暮らしを第一に考えると、直ぐにでも改善していかなければならない状況になっていると指摘できる。

一方で、職員の非正規化により非正規職員が増加し、地方自治体全体で約112.5万人にも達しているが、低処遇で雇用不安定な生活を送る労働者を大量に生み出す状態を作ってしまった。限られた行政リソースの中で膨れ上がっていく住民ニーズに対応するために人を雇うには、人件費を抑える必要があるのは理解できるが、それにより非正規職員の職の給与では人並みの生活がしにくい「官製ワーキングプア」層を大量に生み出す状況となった。この状態は将来の生活保護受給者予備群を作っているとも解釈でき、一時的な効率化は長期的な非効率を生み出す点が指摘されよう。

エッセンシャル・ワークの評価は効率化や節約を規準とした業績評価により行われてきたが、その評価にあたっては予算への反映の観点からは近視眼的になり、大局から見通せば逆に非効率な状況を生む評価を行ってきたとも指摘できる。「今日と同じ日が明日も来る」という中では妥当性があった面もあるが、社会的状況が変化した現在においては、効率性追求型の評価は妥当性、有用性、適切性、信頼性が見出しにくいと判断できる。

(3) エッセンシャル・ワーク評価のあり方

世界的な経済不況を背景として効率性を評価規準とした新自由主義的な改革が行われてきたが、社会的状況に鑑みると、今後も激甚化する自然災害やコロナをはじめとする感染症の蔓延

が想定されるため、その状況の中でも必要不可欠なサービスを提供できる体制を整備しておく必要がある。またそこでも、エッセンシャル・ワーカーたちがある程度リスクを背負いながらも働き公共サービスを提供していく環境を整備しておく必要がある。よって、住民に近いところで公共サービスを提供するエッセンシャル・ワークの評価には、財政面での効率性を追求する業績評価ではなく、人間の生命の維持を第一優先に据え「安心」「安全」を規準にしたプログラム評価を行い、そこで発生する問題や課題を発見して解決し、公共サービスが滞りなく提供できる状態を保てるように対策を講じていく必要がある。

エッセンシャル・ワーク評価の正の側面と負の側面を述べたが、両者を比較衡量すると、正の側面をさらに伸ばす方向性よりも、いったん立ち止まり負の側面を修正したうえで、それが一定程度完了してから新たな方向性に舵を切る手法が社会全体にとって妥当で有用で適切であると考えられる。また、行政への信頼性が一層高まっていくようになるとも考えられる。よって、今後のエッセンシャル・ワークの評価のあり方としては、これまでのあり方を反省し、削り過ぎた部分を補填していく方向で進めていく必要がある。そこでは、「あそび」「余裕」は想定外の事態への対応のために必要だと再確認するところから始める必要がある。

また、これまでのエッセンシャル・ワーク評価への住民の関りは薄く、候補者が謳う「改革」を魅力的に捉えて票を投じ、後は政治家に任せれば「適切な状態に改革してもらえ」と考えていたと見込まれる。しかし今後求められるのは、「エッセンシャル・ワークにより提供される公共サービスはどうあるべきか」といった「あり方の議論」を積極的に行うことである。そのような声をあげていき、行政側のアカウンタビリティを迫り、あるべき公共サービスの提供体制を構築していくための監視を行っていくべきである。

エッセンシャル・ワークの提供体制の増強には当然ながら原資が必要である。地方自治体の財政難により効率化が行われてきたので、財政

を好転させるために何らかの収入を確保する必要が生じる。そのためには公共サービスを支える税制の整備や新たな収入源の確保を国と地方の両方で模索していくべきである。この点について大沢真理は、法人税の切り下げに歯止めをかけ、税制上の優遇措置を見直す案や、所得税への「給付付き税額控除」の導入により課税ベースを広げて累進度をアップする案等を構想している（大沢2021）。一方自治体レベルでは、公共サービス維持のための法定外税の導入の検討や、各種使用料や手数料の見直しによる収入増も検討する必要がある。

6. ポストコロナにおけるエッセンシャル・ワーク評価に向けて

エッセンシャル・ワークへの評価をこれまでの業績評価からプログラム評価へと変えていくために、評価に関わるアクターすなわち、評価者、被評価者、住民、のそれぞれの立場で求められるあり方を述べておく。

(1) 評価側のあり方

エッセンシャル・ワークを評価する主体は、地方自治体内の企画、財務、総務といった官房系部署や事業部門内の企画系課（以下、官房系部署等）となる。この官房系部署等は組織的にはトップマネジメントに次ぐ中間管理的な役割を担うが、住民から直接的に見えない位置にあり、エッセンシャル・ワークに関連する「ヒト」「モノ」「カネ」といった資源提供の実務上の実質的決定権を握っている。本庁で業務を遂行するため現場に触れる機会が少なく、その中には少数ではあるがいわゆる「机の上で仕事をする」者や、サービスの受益者である住民の利益やエッセンシャル・ワークの現場の実情に鑑みず、上から課せられた課題の解決や数字の達成にばかり注力する独善的な者もいる。その結果、住民の意思とは乖離する評価がエッセンシャル・ワークに対してなされ、公共サービスの提供体制が脆弱化する結果を生む。

今後もエッセンシャル・ワークへの何らかの

評価がなされていこうが、この官房系部署等が行う評価について、そのアカウンタビリティを果たさせる仕組みづくりが求められる。また、サービスの受益者側となる住民の意思を評価実務に反映させるために、官房系部署を直接的に住民が統制できる手段の確保が求められる。これらにより、評価側は常に何のための評価なのか、誰のための評価なのかを意識しながら評価実務を行うようになり、これまでの業績評価のあり方に評価者がその妥当性を意識して改善を施していく道が拓かれていく。

(2) エッセンシャル・ワーク側のあり方

エッセンシャル・ワークの中には、「誰でもできる」と低く評価されてきたものもあり、それゆえ民間委託の対象とされてきた。その典型例がごみ収集であり、学校給食、学校用務員、子育て支援関係も該当する。一度業務を体験してみると決して単純作業ではないと分かるのであるが、それを巧く発信できず民間委託に置き換わり人員が削減されてきた。

このような流れを払拭するには、エッセンシャル・ワーク側で、「誰でもできない」業務へと転換していく工夫が必要となる。そのヒントになるのが、既に八王子市で取り組まれていた「ダツタン」をスローガンにした現業職の役割の見直しと新たな職域・職制の構築である。すなわち、住民に対して高付加価値な行政サービスを生み出す新たなエッセンシャル・ワークへと変わっていく努力が求められる。その手段としては、①既存の仕組みを利用、②他の部署と組む、③他の現業職種と組む、といった形で住民が必要とする新たなサービスを提供していく手法が考えられる。いわば自分の殻を破り新たな評価対象へと変貌を遂げていくことが求められる。

エッセンシャル・ワーカーにとっては労働強化と受け止められるかもしれないが、評価される側からアクションを起こし、削減型の評価の対象から除外されるような動きを見せていくことが新たな評価へのあり方を拓く。この動きは住民サービスの向上につながり、まさに社会に不可欠なエッセンシャル・ワークとなっていく。

(3) サービスの受け手側のあり方

これまで公共サービスの受け手の多くは、どのような仕組みでサービスが提供されているかまでは詳しく知ろうとしなかったと推察される。しかし、コロナ禍を契機として「公共サービスの維持」が自らの安心・安全に深く関わってくることを経験し、無関心ではいられない状況になったと認識したと見込まれる。よって、今後は、公共サービスの提供の仕組みやその背景にある「評価」について積極的に学習を重ね、どのような評価が住民にとって有用であるかを発言していくべきである。そこでは、官房系部署等が行った結果を評価できる仕組みづくりも主張していくべきである。

これらの機運が高まっていけば、参加型評価への道も拓かれていくであろう。

7. おわりに

本稿ではこれまで、地方自治体を取り入れてきた「評価」の変遷を確認したうえで、そこで行われてきたエッセンシャル・ワーク評価についてのメタ評価を行い、ポストコロナにおける評価のあり方や、その評価に関係する各主体の今後のあり方について述べてきた。

そこでは、エッセンシャル・ワークを評価していくにあたっては、これまでの財政面の効率性を追求する業績評価でなく、プログラム評価を行っていき、行き過ぎたエッセンシャル・ワーカー削減問題の解決を目指していく点を指摘した。しかし、地方自治体にとっては経営改善計画等に定めた路線の変更が伴うため、様々な合意形成が必要となり、すぐにあるべき形を作り上げていくのは難しいと見込まれる。しかし、早急に取り掛かる必要がある課題である。今後、地方自治体が改善機能を持つ「評価」をどのように活用し、削減し過ぎた状況を適正化していき、不測の事態が日常化している今日において私たちが安心・安全に暮らしていけるような公共サービスが継続して提供できるような状態に改善していくのか、その経過を詳細に観察していきたい。

なお、本稿の前提は、これまで地方自治体が行ってきた行政改革に着目し、それを支える仕組みとして機能してきた評価のメタ評価を行う点であった。よって、我々の生活に必要な不可欠な公共サービスが、非常時にも機能するように「評価」を活用していくという視点から論を進めてきた。しかし一方で、「エッセンシャル・ワーク自体をどのように評価し継続させていくか」という点を出発点に議論を深めていくなれば、平時を想定したNPM型改革運動では見過ごされてしまうと考えられる「危機管理」や「リスクマネジメント」といった視点からの考察も必要となつてこよう。これらの視点から議論するのであれば、有事には平時とは異なる規準や行動原理が求められるため、「評価」自体も有事と平時では異なる規準やルールが導入される必要がある。よってそこでは、危機管理やリスクマネジメントの視点から、①有事に対応するリソースをどのように調達するかというリソースマネジメント、②それらをどのように動かすかというアクションプラン、③それらの行動管理や人員管理を行うパフォーマンスマネジメント、④これらのプロセスを評価するエバリュエーション、⑤その結果のフィードバック、といった有事における一連の対応過程を平時に評価しておき、平時に行われる評価と並立させていくといったいわば「ハイブリッド的な評価」の体系を確立していくという議論が生じる。

よって、エッセンシャル・ワーク自体を評価していくには、このような「平時」と「非常時」を分け複眼的に評価を行っていく手法の確立が今後の検討の射程に入ってくるようになる。本稿では紙幅の関係上そこまでは扱えなかったが、「ハイブリッド的な評価」については自らの今後の研究課題として位置づけ、検討を進めていきたい。

注記

- 1 その背景には、毎年総務省から「地方公共団体定員管理調査」「地方公務員給与実態調査」「勤務条件等に関する調査」を受ける都道府県が、管轄の市区町村に対して定員管理の適正化の要請を行っ

ていた状況も存在する。

- 2 業務の内容としては、①電話相談、②陽性患者への支援、③医療機関への患者搬送、④感染者への聞き取りにより濃厚接触者を特定する積極的疫学調査、⑤濃厚接触者の健康観察、⑥病院での検査検体や濃厚接触者のPCR検査の行政検体の回収・採取、⑦帰国者の健康観察、⑧軽症者の宿泊施設の運営、⑨PCR検査センターの設置、⑩感染拡大防止のための普及啓発、等がある。
- 3 自治体の非正規職員についての制度改正が2020年4月1日に実施され、これまでの特別職非常勤職員と臨時的任用職員の問題点を整理した新たな制度「会計年度任用職員」が導入された。制度運用後1年半が経過したが、そこでは労働者の人権問題にも関わる深刻な問題が数多く発生している。それらは上林（2021a）、（2021b）、（2021c）をはじめとする研究で詳細に論じられている。

参考文献

- 大沢真理（2021）「『非正規化』で低迷する日本経済 公共サービスを支える税制を」、情報産業労働組合連合会HP
<http://ictj-report.joho.or.jp/2107/sp04.html>（2021年9月6日閲覧）
- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略』、日本評論社
- 上林陽治（2021a）『非正規公務のリアル—欺瞞の会計年度任用職員—』、日本評論社
- 上林陽治（2021b）「見えない存在の非正規公務員とコロナ禍のリアル」、『月刊ガバナンス』、No.244、ぎょうせい、26-28
- 上林陽治（2021c）「会計年度任用職員白書 2020」、地方自治総合研究所編『自治総研』、514号、26-56
- 公務非正規女性全国ネットワーク（2021）「公務非正規労働従事者への緊急アンケート 第一次結果報告」、ハムネットHP
https://nrwwu.com/main/wp-content/uploads/2021/07/hamunet_1stReport.pdf（2021年9月3日閲覧）
- 経済財政諮問会議（2001）「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、内閣府ホームページ
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>（2021年8月31日閲覧）
- 小迫敏宏（2021）「現業職場の窮状と公共サービスの危機」、山谷清志・藤井誠一郎編著『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』、ぎょうせい、74-95
- 産経新聞（2016）「“無法地帯” 奈良市ごみ処理場」、8月4日記事
- 新藤宗幸（2019）『行政責任を考える』、東京大学出版会
- 新藤宗幸（2020）『新自由主義にゆがむ公共政策—生活者のための政治とは何か—』、朝日新聞出版社
- 総務省（2005）「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」、総務省HP
https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/100512_1.pdf（2021年9月2日閲覧）
- 総務省（2006）「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」、総務省HP
https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/060831_1_bt.pdf（2021年9月2日閲覧）
- 総務省（2015）「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」、総務省HP
https://www.soumu.go.jp/main_content/000374975.pdf（2021年9月2日閲覧）
- 総務省（2021）「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果（令和2年4月1日現在）」、総務省HP
https://www.soumu.go.jp/main_content/000724456.pdf（2021年9月4日閲覧）
- 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室（2021）「令和2年 地方公共団体定員管理調査結果」、総務省HP
https://www.soumu.go.jp/main_content/000743505.pdf（2021年9月2日閲覧）
- 竹信三恵子・戒能民江・瀬山紀子（2020）『官製ワーキングプアの女性たち』、岩波書店
- 西出順郎（2016）「自治体評価を振り返る—『活かさず殺さず』の20年—」、日本評価学会編『日本評価研究』、16（1）：17-30
- 西村美香（2012）「地方公務員の定数管理についての一考察」、総務省自治行政局公務員課編『地方公務員月報』、平成24年3月号：2-17
- 西村美香（2018）「転換期を迎えた地方公務員の定数管理」、総務省自治行政局公務員課編『地方公務員月報』、平成30年3月号：2-25
- 馬場伸一（2021）「行政評価—期待と幻滅の四半世紀」、

- 後藤・安田記念東京都市研究所編『都市問題』、112:10-16
- 藤井誠一郎（2016）「行政の民営化」、外山公美編著『行政学[第2版]』、弘文堂、289-304
- 藤井誠一郎（2018a）『ごみ収集という仕事—清掃車に乗って考えた地方自治—』、コモンズ
- 藤井誠一郎（2018b）『『技能労務職員の定員管理の適正化』の適正化—東京23区の清掃職員を事例として—』、行政管理研究センター編『季刊行政管理研究』、164:3-19
- 藤井誠一郎（2020）「清掃事業の委託化政策」、焦從勉・藤井誠一郎編著『政策と地域』、ミネルヴァ書房、143-168
- 藤井誠一郎（2021a）「これまでの地方行革」、山谷清志・藤井誠一郎編著『地域を支えるエッセンシャル・ワーカー—保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から—』、ぎょうせい、19-37
- 藤井誠一郎（2021b）「清掃サービス提供体制の構築」、山谷清志・藤井誠一郎編著『地域を支えるエッセンシャル・ワーカー—保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から—』、ぎょうせい、19-37
- 藤井誠一郎（2021c）「ポストコロナ時代の公共サービス提供」、山谷清志・藤井誠一郎編著『地域を支えるエッセンシャル・ワーカー—保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から—』、ぎょうせい、257-276
- 藤井誠一郎（2021d）『ごみ収集とまちづくり—清掃の現場から考える地方自治—』、朝日新聞出版社
- 毎熊浩一（2002）「NPM型行政責任再論—市場式アカウントビリティとレスポンシビリティの矛盾—」、『会計検査研究』、25:103-117
- 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房
- 山谷清志（1998）「わが国の政策評価の現状分析—誤解と限界—」、行政管理研究センター編『季刊行政管理研究』、84:52-64
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題—アカウントビリティのジレンマ—』、萌書房
- 山谷清志（2012）『政策評価』、ミネルヴァ書房
- 山谷清志（2015）「男女共同参画政策に関わる評価の諸問題」、内藤和美・山谷清志編著『男女共同参画政策—行政評価と施設評価—』、晃洋書房、71-97
- 山谷清志（2016a）「自治体改革と評価」、日本評価学会編『日本評価研究』、16（1）:1-2
- 山谷清志（2016b）「地方分権改革と財政危機の自治体評価—20年のレビューから—」、日本評価学会編『日本評価研究』、16（1）:31-45
- 山谷清志（2021）「地方行革の『効率化』問題」、山谷清志・藤井誠一郎編著『地域を支えるエッセンシャル・ワーカー—保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から—』、ぎょうせい、1-17
- 山谷清志（2021）「保健所行革の勘違い」、山谷清志・藤井誠一郎編著『地域を支えるエッセンシャル・ワーカー』、ぎょうせい、120-147
- 湯浅孝康（2021）『政策と行政の管理—評価と責任—』、晃洋書房
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.

(2021.12.26 受理)

Essential Work Evaluation on Local Government

Seiichiro Fujii

Daito Bunka University

sfujii@ic.daito.ac.jp

Abstract

In the past administrative reforms, Essential Workers have been denormalized or outsourced to the private sector to reduce the workforce. As a result, the public service delivery system has now limited power to respond to unforeseen situations. This article focuses on the "Evaluation" that has supported administrative reforms in the past, and tries (1) to grasp the change in evaluation that have been adopted by local governments, (2) to conduct a meta-evaluation about the evaluation that has been conducted there, and (3) to consider how Essential Work Evaluation can be made substantially.

This article pointed out that to evaluate Essential Work, which provides public services close to residents, it is necessary to conduct Program Evaluation using "safety" and "security" as criteria, to find and solve problems and issues that arise there, and to take measures to ensure that public services can be provided without delay. In addition, this article points out how evaluators, evaluatee, and residents are required to be in their respective positions to transform Essential Work Evaluation into Program Evaluation.

Keywords

Civil Servants Total Number Management, Excessive Efficiency, Accountability,
Public Services Continuation

【寄稿】

新型コロナウイルス感染症対応に関する行政評価局の取組み

岡 宏記

総務省

h2.oka@soumu.go.jp

要 約

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、緊急事態宣言の発出を伴うなど、社会経済や国民生活に大きな影響をもたらし、多くの国民が心配ごとや困りごとを抱えることとなった。総務省行政評価局は、その受け皿として行政相談等を通じて情報を収集し、その解決の促進に取り組んだ。今回、その収集情報を基にコロナ禍における実情を考察した。また、感染拡大防止のために、「人と人との接触回避」措置（非対面化）が徹底された。これにより、総務省行政評価局が実施する行政評価局調査は、その性質上、各行政機関の実施状況を実地に調査するものであることから、調査の対象や手法は直接影響を受け、新たな対応が必要となった。そこで、このコロナ禍の1年間に、行政評価局調査の対象や手法について、具体的にどのような変化がみられるのかを概観し、考察するとともに、いわゆる「ウィズコロナ」下における今後の調査の在り方についても考察した。コロナ禍で調査の対象として急浮上した「非対面化」は、デジタル化の推進によって更に加速すると考えられる。

キーワード

総務省の行政相談、行政評価局調査

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症は、令和2年1月以降、国際的な広がりを見せ、世界保健機関（WHO）は、同月末に、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」を宣言した。我が国においても、令和2年春、水際対策の実施のほか、感染拡大防止と医療提供体制の崩壊を未然に防止するため、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「法」という。）に基づく緊急事態宣言（以下「宣言」という。）を発出するとともに、国民に対し「最低7割、極力8割程度の接触機会の低減」の呼びかけを行った。これにより感染

状況は改善し、宣言は解除された。その後は、感染状況が拡大すれば宣言を発出し、それが改善すれば解除となることが繰り返されている。この間、国民生活においては、「3つの密」や「人と人との接触」の回避の徹底も求められ、現在に至っている。

この「人と人との接触」の回避徹底は、総務省行政評価局が実施する行政評価局調査にも大きな影響を及ぼすこととなった。行政評価局調査とは、行政評価局が政府内において施策や事業の担当府省とは異なる立場から、複数府省にまたがる政策や各府省の業務の現場における実施状況を実地に調査し、各府省の課題や問題点

を実証的に把握・分析し、改善方策を提示するものである。令和3年春においては、急速な感染拡大、また、宣言の発出により、現場に向いてヒアリングを行うなどの実地調査が困難な状況となり書面調査だけで対応せざるを得ない調査テーマが生じただけでなく、中には調査そのものを延期にせざるを得ないものもあった。

そのような状況下ではあったが、その後、コロナ禍の世の中の特徴である「人と人との接触回避」に対応すべく、行政評価局調査の実施対象や方法に変化がみられることとなった。

そこで、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、この1年間に、行政評価局調査の対象及び方法について、どのような変化がみられるのかを概観し、考察するとともに、いわゆる「ウイズコロナ」下における今後の調査の在り方についても考察する。本稿中、意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、所属する組織の見解を示すものではないことをあらかじめお断りしておく。

2. コロナ禍における実情—行政相談を中心として—

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、社会経済や国民生活に大きな影響をもたらし、多くの国民が心配ごとや困りごとを抱えることとなった。行政評価局は、その受け皿として、全国に張り巡らされた管区局所、行政相談委員等のネットワークの機能を生かした情報収集活動等により、心配ごとや困りごとの解決を促進している。さらに、行政評価局では、その収集した情報を分析し、必要があれば、行政評価局調査として適時に実地調査を行い、その調査結果に基づき、関係行政機関に勧告・通知を行うなど、行政運営の改善を果たすための活動を実施している。ここでは行政相談等を通じて収集した情報を基に、コロナ禍における実情を考察する。

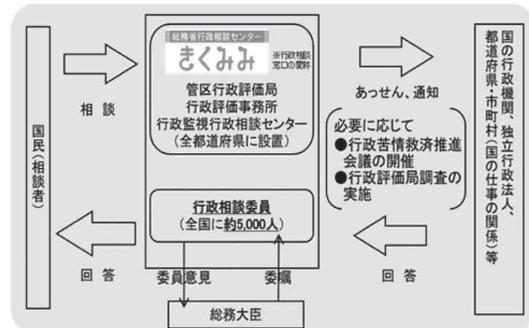
(1) 行政相談について

総務省行政評価局が行う行政相談（以下「行

政相談」という。）とは、担当行政機関と異なる立場から、行政に関する苦情や意見・要望について分野を問わず幅広く受け付け、国の行政機関、独立行政法人、地方公共団体等に改善のあつせんや通知を行い、その解決を促進するとともに行政の制度や運営の改善に生かす仕組みである。困ったときに、国民が行政に関する相談ができる社会におけるセーフティネットとしての機能を果たしてきており、特に、行政相談委員は無給の民間人ボランティアであり、国民にとって身近な行政へのアクセスポイントとしての役割を果たしている。これは委員個人の熱意によるところが大きいと考えられる。

行政相談の特色は、①手続が簡易であることである。職員や行政相談委員による面談、全国共通番号による電話、手紙、FAX、インターネットで受け付けている。次に、②分野を問わないことである。医療保険・年金、雇用、道路、社会福祉、交通機関等のいろいろな行政分野の幅広い相談に対応している。複数機関にまたがる場合や申出先が分からない場合も当然受け付けている。③相談は無料であり、国家公務員・行政相談委員には守秘義務が課せられており、秘密は厳守される。近年、我が国では大規模な自然災害が発生し、多くの国民が被災しており、被災者からの困りごと相談を受け付けることにとどまらず、被災者支援の制度や窓口等の行政情報を被災者に届けるといったプッシュ型の取り組みも、行政相談・行政相談委員の重要な役割となっている。

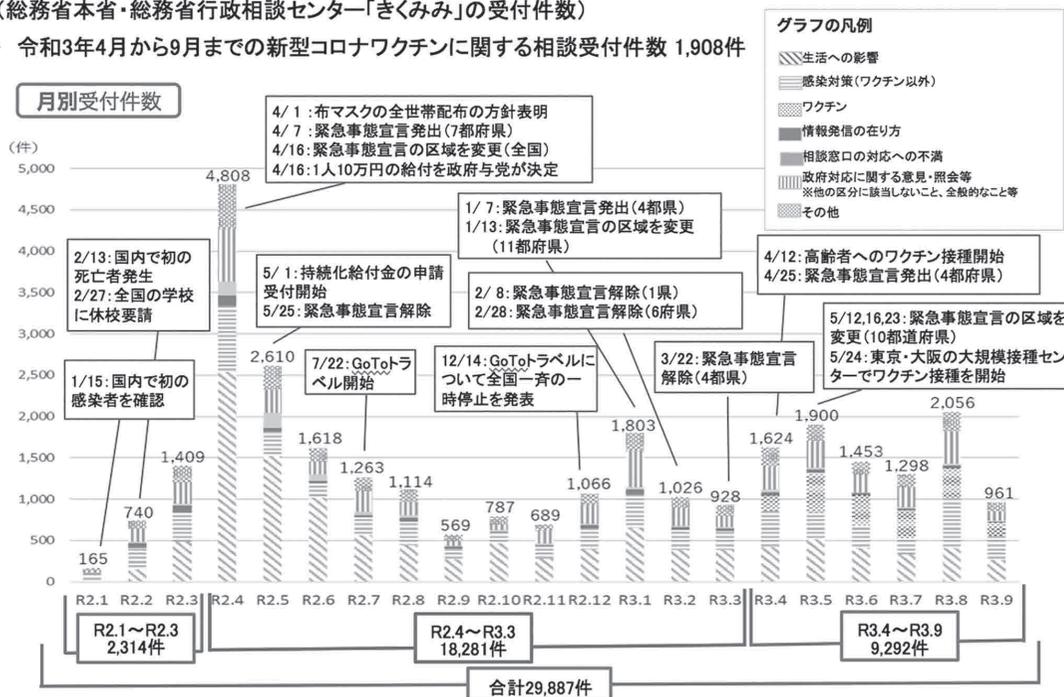
図1 行政相談の仕組み



（出所）総務省作成資料

図2 令和2年1月から3年9月までの新型コロナウイルス感染症に関連する相談受付件数

- ◆ 令和2年1月から3年9月までの新型コロナウイルス感染症に関連する相談の受付件数は、2万9,887件（総務省本省・総務省行政相談センター「きくみみ」の受付件数）
- ◆ 令和3年4月から9月までの新型コロナワクチンに関する相談受付件数 1,908件



(注1) 行政相談の受付件数は、令和3年9月22日時点のデータに基づく。また、相談の区分は、相談内容の主要な要素により、判断している。
 (注2) 令和3年9月については、令和3年9月17日までの受付件数を記載している。
 (注3) 新型コロナワクチンに関する相談件数については、令和3年4月以降、集計を行っている。
 (出所) 総務省作成資料

(2) 新型コロナウイルス感染症に関連する行政相談の受付状況及び実情

感染者が国内で初めて確認された令和2年1月の感染拡大以降、行政相談では、生活支援・事業支援を始め、新型コロナウイルス感染症に関連する様々な相談の対応に取り組んできた。

令和2年度における行政相談の総受付件数は11万9,116件であり、同元年度の総受付件数16万3,689件と比べて、4万4,573件減少している。これは、新型コロナウイルス感染症の感染防止の観点から対面での相談受付の一定期間中止等、行政相談委員活動の減少による要因が大きいとみられる。

一方、新型コロナウイルス感染症に関連する相談の受付件数は2年度1万8,281件となっており、感染者が国内において確認された令和2年1月か

ら、3年9月までの受付件数は2万9,887件となっている。その新型コロナウイルス感染症関連の相談受付の動向について、総務省作成資料を基に時系列に沿って相談内容を分析していく。

令和2年1月から2月は国内での感染は限定的であり、当初は、水際対策を中心とした「感染対策」に関する相談が多く寄せられた。2月中旬以降、国内での感染の広がりとともに、感染対策やマスク等の物資の不足に関する相談が増加し、その後、外出の自粛や店舗の営業自粛等の日常生活への影響が大きくなり、「生活への影響」に関する相談が、感染対策に関する相談を大きく上回る状況になった。4月は、政府等による各種給付金が国民の高い関心を集めるとともに相談・問合せが殺到し、前月の3倍超となる4,808件の相談を受け付けた。特に、特別定額給付金と持続

表1 新型コロナウイルス感染症に関連する行政相談内容（主な例）

○水際対策	・家族が外国から帰ってくるが、検疫等の対応を知りたい。
○個別の感染対策	・多くの人が集まる国家試験は、感染が落ち着くまで中止してほしい。 ・勤務先が感染対策をしていないため、指導してほしい。
○マスク等の物資不足	・マスクや消毒用アルコールが全く売られていない。 ・政府が配布する布マスクが私には届いていない。
○検査・治療体制	・PCR検査は、希望者全員に無料で実施すべきである。 ・事業を経営。陽性者が発生したら、陽性者以外の職員に対するとるべき措置を教えてください。
○臨時休校	・政府は、学童の世話ができない家庭に十分な支援を行うべきである。 ・十分な感染対策ができていない中での授業再開は反対である。
○金銭面の支援・補償・キャンセル料	・特別定額給付金の申請書が届く時期や入金される時期を教えてください。 ・特別定額給付金の入金日の変更通知があった。支払で困る。 ・持続化給付金の申請は原則インターネットとされているが、高齢者にとっては簡単ではない。インターネット以外の受付も行うべきだ。 ・事業所の家賃支払で困っているの、何か方策はないか教えてください。 ・仕事が激減し、税金等が払えない。どこに相談すればよいか。 ・パート先が休業した間、無給だった。金銭的支援の相談先を聞きたい。
○政府対応に関する意見・照会等	・国や県の窓口では「よそに聞いてくれ」とたらい回しにしており、機能していない。 ・新型コロナに関わる会議は全て公開すべきだ。
○ワクチン接種	・住民登録のある市町村に限らず、他の市町村でも接種できるようにしてほしい。 ・接種券の説明資料の内容が、高齢者にはわかりにくいので改善してほしい。 ・接種予約のため、コールセンターに電話したがつながらない。

（出所）総務省作成資料（2020,2021）を基に筆者作成

化給付金に関する相談（棒グラフ「生活への影響」に含まれる。）の増加が、相談受付件数の増加に大きく影響した。各種給付金の支給事務の進捗とともに、相談受付件数は9月にかけて減少した。しかし、日常生活への影響は依然として続き、各種給付金に関する相談を含む「生活への影響」に関する相談が、新型コロナウイルス感染症関連の相談の過半を占める状況が続いた。令和3年1月は、令和2年末からの感染拡大を受け、年始に緊急事態宣言が発出された影響等により、「政府対応に関する意見・照会等」が増加した。3月にかけて、感染状況が落ち着くとともに、相談受付件数が減少したが、4月以降、感染の再拡大に伴う3度目の緊急事態宣言の発出やまん延防止等重点措置の適用、高齢者へのワクチン接種開始を受け、相談が増加した。特に、ワクチンに関する相談（令和3年3月までは棒グラフ「感染対策」に含まれる。4月以降別に集計。4月から9月までに、新型コロナウイルス感染症に関する相談を1,908件受付。）が増加し、感染対策に関する相談が、「生活への影響」に関する相談を上回る状況になった。

このように、新型コロナウイルス感染症下における相談件数、相談内容をみると、新規感染

者数が急増するタイミング、つまり緊急事態宣言が発出される時期に相談件数は急増し、相談内容も時期によって変化していることがわかる。これらはその時々における国民の行政に対する意識の変遷を如実に現しており、見方によってその結果は簡易世論調査としての意味合いを含んでいるともいえるのではないかと考えられる。

今回、新型コロナウイルス感染症関連の相談内容だけに対象を絞り傾向を分析しているが、今後は、感染症関連以外の年間10万件を超える行政相談内容についてもAI等の機能を活用した分析を実施することによって国民の困りごとのトレンドを迅速かつ正確に把握することは可能であると考えられる。これが実現できれば、行政課題への対応もより一層適切なものとなるであろう。

（3）新型コロナウイルス感染症に関連する行政相談を端緒とした行政評価局調査について

コロナ禍において、上記のとおり、多数の行政相談があったが、そうした中、行政相談が端緒となって行政評価局調査を実施するに至った事例もある。

具体例には、「涉外戸籍事務の適正・円滑な処理に関する行政評価・監視－婚姻届を中心とし

て（第一報）」（令和3年11月）が挙げられる。これは、国籍証明書であるパスポートの原本提出が困難な場合の取扱いに関する事案である。

調査の背景として、管区行政評価局に「外国人との婚姻届をA市に提出するに当たり、窓口で戸籍証明書としてパスポートの原本提出を求められた。コロナ禍で本人の来日が困難であり、写しでも受理してほしい。」との行政相談を受け付けたことから、当該管区局が管内の法務局に対し適切な措置を講ずるようあっせんし、解決した。

総務省行政評価局では、上記の行政相談事例を受け、他の地域でも同様の問題が生じていないか、全国の状況を書面で調査することとした。調査の結果、A市と同様の取扱いをする市区町村が見られたため、国籍証明書としてのパスポートは原本以外でも受付可能で、受理できる場合がある旨を市区町村に対して周知するよう、法務省に依頼し、依頼を受けた法務省において市区町村に周知を行い、改善が図られた、というものである。

また、別の事例として、「国立大学への入学時における保証人契約の適正化に関する実態調査」（令和3年2月）が挙げられる。これは、行政評価支局において、学生の保護者から「入学の際に求められる保証書の保証内容が抽象的でどこまで保証することになるのか分からず不安である」との行政相談を受け付けた。支局は、令和3年1月に管内の国立大学等に対して適切な措置を講ずるようあっせんした。

上記の行政相談事例を受け、総務省行政評価局は、国立大学における入学手続きが開始される直前（令和3年1月）であったことから、緊急に全国的な調査を書面で実施した。調査の結果、支局と同様の実態が見られたことから、全国の国立大学に見直しを促すよう、文部科学省に求めたものである。

また、本稿における「国の資格の更新等に伴う講習・研修等の見直しに関する実態調査」についても行政相談を端緒とするものである。

行政相談、行政評価局調査はともに行政運営の改善を求め、ひいては国民にとって質の高い行政サービスを楽しむことが最終的な目的で

あるため、行政改善のためのツールとして密接に連携し運用されているものであると言えるだろう。

3. コロナ禍における行政評価局調査の取組み

総務省行政評価局は、総務省設置法に基づき、行政評価局調査（以下「調査」という。）として、政府内において施策や事業の担当府省の異なる立場から、各府省の業務の現場における実施状況を実地に調査し、各府省の課題や問題点を実証的に把握・分析し、改善方策を提示している。

令和2年度においては、4月7日に緊急事態宣言（以下「宣言」という。）が発出され、同17日には対象区域が全国へと拡大されたことを受け、予定していた調査テーマを行うため、対象機関に出向いてヒアリング等を行う実地の調査は困難となった。宣言は5月25日には解除されたが、その間、行政運営の改善をミッションとする行政評価局は、コロナ禍における調査の在り方を模索し、予定していた調査テーマだけでなく、コロナ禍に即した新たなテーマを検討し、調査を実施することとした。ここでは、その中から3つの調査テーマを取り上げ、それぞれどのような調査の目的を設定し、どのような対象に、どのような方法で調査をしたかを分析し、コロナ禍での調査の特徴を考察する。

(1) 緊急時における大学の遠隔授業の実施について

令和2年7月から12月までに、総務省中部管区行政評価局は、東海4県の8つの国立大学法人（以下「大学」という。）を対象に、コロナ禍において、8大学が遠隔授業の実施決定から短期間で授業を開始している中で、学生の学修機会を確保する観点から、大学の遠隔授業の実施状況について調査を行い、来年度以降に実施する授業において必要な取組みに資することを通知した。ここではコロナ禍でこの調査テーマの決定に至る背景、目的のほか、調査の対象、結果、方法を基に分析することとする。

中部管区行政評価局では、令和2年度において、前年度に1年をかけて議論し決定した地域計画調査テーマを予定していたが、コロナ禍においてふさわしいか検討した結果、今時において地域に貢献できる調査テーマを選定することとなった。その後、東海地方におけるコロナ禍の行政課題について集中して収集に努め、検討を重ねたところ、大学生が授業を十分に受けられない実態や、遠隔授業の開始に当たってのトラブルや懸念等の実態が現れてきたことから、大学での取り組みが異なる中で、不安定な状況におかれた学生のために思考し、本調査を実施することに至った。

調査項目は、インターネットや大学への電話ヒアリング等から遠隔授業や学生支援に係る情報を収集し、制度・実態、現在大学や学生の周辺で何が起きているか、そこで課題・問題とされている状況を把握し、調査を検討すべき内容について、①遠隔授業において教育効果を担保するための措置、②遠隔授業を実施するに当たってのネット環境の整備状況等と整理した。調査の結果は、①は、遠隔授業においても、教室で教員と学生が直接対面して行う面接授業に相当する教育効果を担保するため、教員・学生間の質疑応答機会の確保や学生が提出したレポートの教員による添削指導等が必要であり、調査対象機関では、その旨を教員に周知しているが、

令和2年度前期の遠隔授業において実際どのように教育効果が確保されていたかを把握していなかった。②は、調査対象機関は、学生の通信環境に配慮した遠隔授業の実施方法やインターネット環境が整わない学生の支援等を検討するため、インターネット環境等の調査を実施していた。しかし、授業を開始するまでに、i) ウェブ会議システムを活用した授業を受講するためには一定のスペック（OSのバージョン、カメラ・マイク等）が必要であること、ii) ウェブ会議システムを活用した授業やビデオ動画を活用した授業を受講するためには、一定の通信容量が必要であること等の必要な要素が把握されていなかった。また、学生が遠隔授業を支障なく受講するために、どのようなPC等やインターネット環境を整備すればよいか等の情報が必要であるが、調査対象機関の一部では、PC等の必要な機能、通信容量に注意すること等の周知が行われていない状況であった。こうしたことから、改善意見を通知した。

上記の通り、この調査においては、コロナ禍での「人と人との接触回避」を前提として、大学が遠隔授業を実施しても、対面時と同様の効果を確保できるか、それを確保できる環境（ネット環境）が整備されているかを対象とした。

それに関連して、調査課程において、各大学は全学生を対象とした遠隔授業を実施すること

表2 早期に遠隔授業を開始した大学の事例

大学名	浜松医科大学	名古屋大学	静岡大学
事例の概要	使用するウェブ会議システムを全学的に特定	早い時期に学習支援システムによるオンデマンド授業の導入を決定	従来から推進していたオンライン教育のノウハウ等が寄与
遠隔授業開始日	4月6日 (当初予定通り)	4月17日 (当初予定から1週間遅らせたのみ)	4月30日 (4月8日に遠隔授業実施を決定してから約3週間)
要因	<ul style="list-style-type: none"> 大学執行部を中心に危機管理対策を検討 教員がウェブ会議システムによる遠隔授業情報を入手 	<ul style="list-style-type: none"> 3月上旬に遠隔授業の併用を決定 3月中旬に、学習支援システムで教材を配信するオンデマンド授業を基本とする遠隔授業の準備に着手 	<ul style="list-style-type: none"> 動画配信システムの構築(令和元年度)、オンライン教材の導入、オンライン教育用動画作成の教員研修といった従来からのオンライン教育の推進

(出所) 総務省資料を基に筆者作成

は初めての経験であり、授業の運営に混乱が生じている面もあった。しかし、今般のコロナ禍にあっても、一部の大学ではほぼ当初の授業計画の日程通りに遠隔授業を取り入れて開始した大学もあり、それを整理、分析すると表2の通りである。

また、当局による調査の方法について、コロナ禍ではあったが、ほとんどの大学と対面で調査を行うことができた。しかし、大学構内でクラスターが発生するなどの感染者が発生したため、対面での調査を避けたい意向をしめした大学での調査は、スカイプを活用したオンラインで実施することとなった。オンラインでの調査は途中で音声聞こえなくなったことや調査の進行がままならないこともあったがその都度解消しながら進めた。調査の過程では、調査対象機関との間で調査結果内容に係る事実確認を行うが、この調査では単に文書でのやりとりだけではなく、大学とオンラインでつなぎ、質問・意見を聴き、疑問点を解消するとともに、オンラインで説明した記録媒体を大学では関係者と共有することで、事実確認の迅速化に役立てることができた（通常の調査においてこの課程は数週間要するが、この調査では8開庁日で終わることができた。）。このようにオンラインによる調査はまだ途上であるが効率的に実施できる可能性は十分にある。

(2) 新しい生活様式に対応した行政サービスの提供の在り方に関する調査について

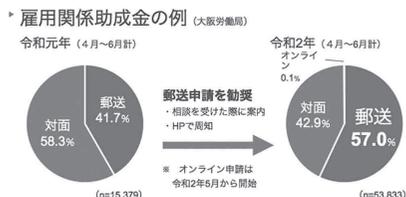
令和2年9月から3年3月までに、総務省近畿管区行政評価局は、管内のいわゆる国の出先機関16を対象に、コロナ禍において、国の行政機関が行う行政サービスのうち、国民、事業者と対面による接触の機会が生じる許認可等の申請窓口や相談窓口等の行政サービスについて、非対面化の推進や新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策について調査を行い、その結果を踏まえ、改善意見を通知した。ここにおいても、前項目同様に、コロナ禍でこの調査テーマの決定に至る背景、目的のほか、調査の対象、結果、方法を基に分析することとする。

近畿管区行政評価局では、新型コロナウイルス

感染症が蔓延し始めた令和2年春、新型コロナウイルス感染症の更なる蔓延に備え、国民生活に直ちに役立つための調査の検討に入った。その結果、国の行政機関と国民との間には、申請手続等、相談、試験、講習、検査・検定、立入検査、滞納処分、認証等の様々な形態が存在するが、そのうち、行政から出向くのではなく、一定の空間に多数の人が集まる事務を調査の対象とした。これは、「人と人との接触回避」措置を取りつつ、申請手続等行政機能が維持されているのかを調査するものであるといえる。

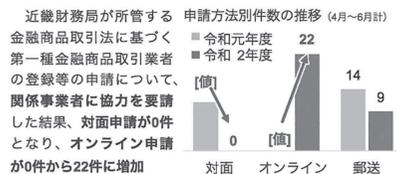
調査項目として、申請手続や相談の窓口において、人と人との接触回避のための非対面化を推進している事例を主に把握した。結果は、①郵送申請を勧奨、新たに郵送対応を開始した例、②オンライン申請の件数が増加した例、③電話相談への切り替えが定着した例等があった。

図3 郵送化の件数が増加した事例



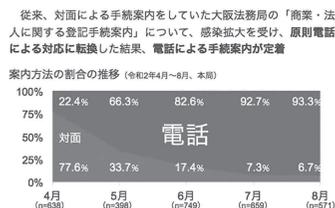
(出所) 総務省作成資料

図4 オンライン申請の件数が増加した事例



(出所) 総務省作成資料

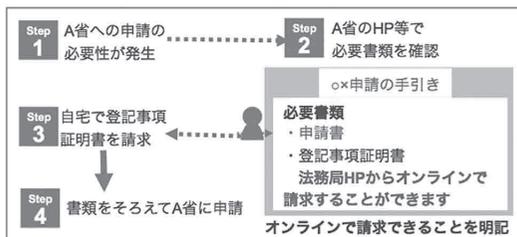
図5 電話相談への切り替え事例



(出所) 総務省作成資料

また、行政機関が連携したオンライン化の推進により、申請手続の非対面化が進んだ事例もあった。これは、登記事項証明書（不動産、商業・法人）は多くの申請手続で添付の必要があるが、法務局窓口だけでなく、オンラインでも請求は可能である。今般の調査で、当局が、同証明書の添付を求める他機関の申請手続の案内記事を掲載するHP等と同証明書がオンライン請求可能であることを追記することの可否を個別に確認し、可とした機関の情報を管内法務局に伝達したところ、同局は他機関に協力を要請した。その結果、6機関において、登記事項証明書のオンライン請求に関する記事を追記することとなった。これは、東京の調査の対象は、コロナ禍による非対面化の推進事例の把握であったが、当局の調査がきっかけとなって行政機関が連携してそれが加速化したという例である。

図6 行政機関が連携したオンライン化の推進により非対面化が進んだ事例



(出所) 総務省作成資料を基に筆者作成

また、当局による調査の方法については、申請手続の非対面化の推進事例のほかに、併せて対面時の感染防止対策を調査したことや各府省間でのシステムの違いもあって、実地で調査することとなった。その際においても、1人で短時間で対応、また、ヒアリングしたい事項については主にメール又は電話で対応という方法であった。そのため、事例の確認についても通常の調査より時間を要することとなった。

(3) 国の資格の更新等に伴う講習・研修等の見直しに関する実態調査について

令和2年10月から12月までに、総務省行政評価局は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の防止を契機に、「新しい生活様式」の実践が求められている中、全府省における国の資格の更新等に伴う講習・研修等（以下「更新時講習」という。）を対象に、受講者の負担軽減を図る観点から、非対面方式（オンライン等の集合型ではない方法）による実施の状況を把握するため、調査を行い、その結果を踏まえ、改善意見を通知した。ここにおいても、これまでの項目同様に、コロナ禍でこの調査テーマの決定に至る背景、目的のほか、調査の対象、結果、方法を基に分析することとする。

令和2年4月に宣言が発出され、人と人の接触回避が求められている中、更新時講習が対面ではなく実施されておらず新型コロナウイルス感染症への感染の懸念から受講できず困っている旨の行政相談が寄せられた。また経済団体からも新型コロナウイルス感染症対策に係る緊急提言の中で、各種資格制度の更新手続のデジタル化（講習のオンライン化等を含む）についての提言があった。このように、更新時講習のオンライン化については、コロナ禍において「人と人との接触回避」が求められる中、国民から幅広く要望もあったことや、「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）において「デジタル技術の活用を前提とした書面・対面規制や業規制の見直し」が記載されていることから更新時講習について内閣府規制改革推進室においてもオンライン化に向けた検討が進められていたところであり、当局と規制改革室が連携することで更に推進できることから、当局の調査の対象とすることとなった。

調査項目については、①更新時講習が義務付けられている資格等、②対面方式による更新時講習が実施されている資格等、③講習機関による更新時講習の実施状況等である。調査時点は、令和2年10月1日である。

調査結果については次のとおりである。①については、義務付けられている98資格等のうち91資格等はオンライン等の実施が可能であった。

ただし、この中には所管府省において、規定上に特段の定めがないことを理由として、「対面方式に限られていない」と判断されたものを含んでいる。②については、上記の91資格等については対面方式に限られていないが、国等から登録等を受けて更新時講習を実施している機関（以下「講習機関」という。）における講習の実施状況を調査したところ、所管府省において、個々の実施状況を確認していない14資格等を除くと、以下の通りである。

表3 講習機関における更新時講習の実施方式の状況について

内容	(単位：資格等の件数)	
	全てを対面方式	一部を非対面方式
「学科」のみ	25(52.1%)	19(65.5%)
「学科」+「実技」等	19(39.6%)	9(31.0%)
「学科」を含まない	4(8.3%)	1(3.4%)
計	48(100%)	29(100%)

(出所) 総務省作成資料を基に筆者作成

③について、調査した43講習機関（36資格等）で、オンライン等を実施していない29機関が挙げた現場の課題は主なものとしては、i) 講習機関の体制（デジタル化の導入費用、知識等）が整っていない（23機関）、ii) 不正行為の防止措置（本人確認、受講確認等）がとれない（20機関）、iii) 所管府省からオンライン化が制度上可能であることが示されていない（14機関）、iv) 更新時講習の方法等がオンラインになじまない（9機関）である。一方で、市販のweb会議システムを活用している例や、web画面上で、顔写真付き身分証明書で本人確認している例もあり、様々な取組みにより課題を克服し、オンライン等による更新時講習を実施している又は実施を予定している講習機関もある。

こうしたことから、総務省行政評価局は、各府省に対して、「オンライン等による実施に関し、制度や既に発出した通知等について点検し、必要に応じて改正すること」や「講習機関に対してオンライン等による実施方法を具体的に提示して助言するなど、積極的に支援すること」を所見として通知している。

調査方法については、講習機関には実地でヒアリングを実施している。

この更新時講習に係る調査によって、「人と人の接触回避」を前提とする非対面方式での講習がそもそも制度上可能であるか曖昧であったことも浮き彫りとなった。また非対面方式化に向けて、費用と本人確認措置が大きな課題とあることもわかった。

4. ポストコロナに向けた行政評価局調査の取組みについて

総務省に設置されている政策評価審議会では、令和3年3月に政策評価審議会提言を取りまとめ、公表した。提言の背景として、人口減少、デジタル技術の進展等による社会経済の変化や新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、従来の社会環境を前提とする仕組みそのものを改善することが喫緊の課題であり、そのためにもポストコロナに即した「行政の評価」へ転換する必要がある、という認識からである。その中で、適時・的確かつ弾力的に評価することを「しなやかな評価」として改善のアイデアを提示している。これは、これまでの行政評価局調査においては、総務大臣から他の大臣に具体的な業務改善を「勧告」するために、慎重な考察や分析に時間をかけ、各府省・地域への迅速なフィードバックにつながらなかったのではないかと、という反省に基づくものであるからであろう。行政評価局調査のプロセスを見直し、各府省や地域にとって役立つ多様で迅速な情報提供を実施することも手法の一つであると提示されたものである。取組みの具体例を挙げる。前述の「涉外戸籍事務の適正・円滑な処理に関する行政評価・監視－婚姻届を中心として－（第一報）」は、「涉外戸籍事務の適正・円滑な処理に関する行政評価・監視」を実施中ではあったが、行政相談を端緒としてあっせんした事例を基に、他の地域においても同様の問題が生じていないか、実施中の行政評価局調査の一環として全国の状況を調査したものである。まさに、「適時・的確に弾力的に評価する」ことを目指した取組みであ

り、政策評価審議会提言に掲げられたポストコロナ新時代の「行政の評価」といえるべきものであると考える。

また、総務省九州管区行政評価局が令和3年7月に実施した「霧島山の火山防災対策の現状について」の結果の公表については、総務省行政評価局が実施している「火山防災対策に関する行政評価・監視」の第1弾として実施状況を取りまとめて公表したものである。これは、総務省行政評価局が調査の全体取りまとめを行うまでに、管区行政評価局単位で公表することが国民にとってメリットがあるためであり、迅速性を重視した「適時・的確な評価」に係る行動の一つであると考えられる。

5. まとめ

本稿では、行政相談の相談件数や内容を基に分析したところ、コロナ禍での国民の行政に対する意識の変遷を明らかにすることができるのではないかと考える。

また、新型コロナウイルス感染症の蔓延によって急遽設定した総務省行政評価局による調査のテーマにそれぞれ共通した事項が非対面化であった。その課題克服には障害となる要素が多く、今後の行政課題の一つとして、非対面化への対策は取り上げられていくのではないだろうか。さらに、調査結果から、行政運営を非対面化することによっても、これまでの対面化と同様の効果・効用を得られることを国民は行政に対して求めているのではないだろうか。

一方、調査の方法はこのような状況下であっても実地での調査を行わざるを得ない面があった。行政評価局調査といえども行政機関の行為であることから、いずれ非対面化による調査実施に当たっても、実地・対面で実施する場合と同様の品質及び効果を確保しなければならなくなるであろう。デジタル庁が発足し、政府の行政運営にとって必要なデジタル化が進められることと相俟ってオンラインによる調査も浸透していくのではないかと考える。

注記

- 1 新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）
- 2 3つの密とは、①密閉空間（換気の悪い密閉空間である）、②密集場所（多くの人が密集している）、③密接場面（互いに手を伸ばしたら届く距離での会話や発声が行われる）という3つの「密」の条件のある場では、感染を拡大させるリスクが高いと考えられている。
- 3 行政評価局調査とは、総務省設置法（平成11年法律第91号）第4条第14号に基づく事務をいう。
- 4 行政相談の対象となる地方公共団体の事務とは法定受託事務・補助事務が対象となる。自治事務の場合は必要に応じて参考連絡をする。
- 5 行政相談委員は、行政相談委員法（昭和41年法律第99号）に基づき、総務大臣が委嘱する無報酬の民間有識者（全国で約5,000人）。相談を受け付け、相談者への助言や関係行政機関等に対する通知を行うとともに、業務の遂行を通じて得られた行政運営の改善に関する意見を総務大臣に対して述べるができる。
- 6 更新時講習は、法令等に基づく資格の保有者、一定の業務に従事するために選任される者及びこれに類する者（資格等）に対する講習・研修等を対象とし、資格取得時に義務付けられている講習・研修等は除く。
- 7 一般社団法人 日本経済団体連合会(2020)は『新型コロナウイルス対策に関する緊急提言』を政府に提言している。

参考文献

- 真田龍（2021）『国の資格の更新等に伴う講習・研修等の見直しに関する実態調査』、一般財団法人 行政管理研究センター
- 総務省（2021）『渉外戸籍事務の適正・円滑な処理に関する行政評価・監視－婚姻届を中心として－（第一報）』
- 内閣府（2021）『行政相談に関する世論調査』
- 総務省（2021）『「霧島山の火山防災対策の現状について」結果の公表』
- 総務省（2021）『総務省の行政相談の実績（令和2年

度)』

総務省 (2021) 『総務省の行政相談における新型コロナウイルス感染症への対応－令和2年1年間の実績－』

総務省 (2021) 『「緊急時における大学の遠隔授業の実施」のフォローアップ調査』

総務省中部管区行政評価局第一評価監視官室 (2021) 『緊急時における大学の遠隔授業の実施に関する調査－コロナ禍で行った地域計画調査－』、一般財団法人行政評価研究センター

総務省 (2021) 『新しい生活様式に対応した行政サービスの提供の在り方に関する調査』

総務省 (2021) 『国の資格の更新等に伴う講習・研修等の見直しに関する実態調査－その後の対応状況を中心として－』

総務省 (2021) 『政策評価審議会提言』

総務省 (2021) 『国立大学への入学時における保証人契約の適正化に関する実態調査』

総務省 (2020) 『総務省の行政相談における新型コロナウイルス感染症への対応』

総務省 (2020) 『新型コロナウイルス感染症対策の情報提供と高齢者－行政相談委員からの聞き取り－』

総務省 (2020) 『緊急時における大学の遠隔授業の実施に関する調査結果に基づく通知』

総務省 (2020) 『国の資格の更新等に伴う講習・研修等の見直しに関する実態調査』

(2022.1.20 受理)

Actions taken in response to COVID-19 by the administrative evaluation bureau

Hiroki Oka

Ministry of Internal Affairs and Communications

h2.oka@soumu.go.jp

Abstract

Many citizens were troubled by the spread of the COVID-19 infection. The administrative evaluation bureau of the Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) collected information through the MIC's Administrative Counseling. Based on this information, the actual situation of the COVID-19 disaster was discussed. The investigation by the administrative evaluation bureau was affected by the curtailment of human flow. The targets and methods of the investigation by the administrative evaluation bureau needed to be addressed in a new way. It was discussed by this report the changes that have been observed over the past year, and the future direction of the survey.

Keywords

The MIC's Administrative Counseling, Administrative Evaluation Bureau investigation

【研究ノート】

ポストコロナ時代の行政管理のメタ評価 ー公共サービスの改善に向けてー

湯浅 孝康

大阪国際大学
yuasa@oiu.jp

要 約

COVID-19の拡大によってエッセンシャル・ワーカーは苦境に立たされた。近年の公共サービス改革によって人員が削減されるとともに、実施部門の外部化や職員の非正規化が過度に実施されてきたからである。行き過ぎた改革の背景のひとつには、公共サービスの最前線で働く第一線職員の仕事ぶりについての評価の難しさがある。難しいがゆえに、改革では「外に出す」方向が模索された。しかし、コロナ禍で近年の改革が公共サービスの適切な実施を阻害し、サービスの受給者たる住民に悪影響を与えている原因だと判明した。ポストコロナの時代には、公共サービスを担う「ヒト」を中心に据え、政策だけでなく制度や資源といった管理の面からも公共サービスの改善を試みる事が重要となる。政策と管理の結節点である第一線職員の仕事ぶりについて、人事評価を含めた行政管理の視点からアプローチし、管理のメタ評価やアカウンタビリティ確保についての広い議論と制度構築が求められる。

キーワード

COVID-19、公共サービス改革、エッセンシャル・ワーカー、政策実施研究、行政管理

1. はじめに

COVID-19（新型コロナウイルス感染症）の拡大によって、日本において平時では見えなかった公共サービスの失敗の原因が浮かび上がった。そのひとつが政策を実施する資源の不足である。コロナ禍以前に実施された公共サービス改革によって、自治体の職員は平時でかろうじて仕事をこなせる人数まで削減されていた。また、業務の外部化や職員の非正規化も同時に進められていた。行き過ぎた改革が安定的な公共サービスの実施を阻害し、緊急時の対応を困難にさせていたのである。コロナ禍において、近年の公

共サービス改革はサービスの受給者たる住民に悪影響を与えていたことが判明した。

では、なぜ改革は行き過ぎてしまったのか。

本稿では、この問いに対して職員の仕事ぶりに着目し、行政管理のメタ評価の視点からアプローチを試みる。まず、近年の公共サービス改革によって住民に近い実施部門が行政から切り離されてしまった現状を確認する。次に、政策実施研究において有名かつ大きな論点として知られている第一線職員（Street-Level Bureaucracy）の知見を紹介し、そもそも職員の仕事ぶりの適切な評価が困難な点を示す。そして、政策と管理の違いを確認したうえで、行政管理に対する

統制が不十分であった点を指摘する。最後に、職員の仕事ぶりの評価をとらえなおすために人事評価に注目し、人事評価を中心とした行政管理のメタ評価の視点から公共サービスの改善について考察する。

本稿の結論は2つある。ひとつはコロナ禍が明らかにした行政管理のメタ評価の不十分さである。間接的ではあるが、行政管理のあり方は公共サービスに大きな影響を与える。しかし、過度な人員削減に代表されるように、これまではトップダウンかつ定量志向が強く、バランスを欠いていた。公共サービスの受給者に最も近い第一線職員の実態が顧みられず、現場を苦しめる管理運営が改善されてこなかったのである。コロナ禍は、こうした行政管理のメタ評価の不十分さによって公共サービスの有効な実施が阻害されていた実態を明らかにした。

もうひとつはポストコロナ時代における行政管理のメタ評価への注目と重視である。行政管理のメタ評価の不十分さを改善するためには、行政管理を所管する部署への介入・統制の強化が必要である。これまでの行政管理には第一線職員の業務内容や勤務実態といった現場への関心が薄く、形骸化していた。したがって、ポストコロナ時代には、現場からのボトムアップや定性志向を高め、現場を活性化することが重要である。人事評価の適切な実施・活用はその有効な手段のひとつである。人事評価、ひいては行政管理の前提となる価値について職員や住民を含めて広く議論し、行政管理からも公共サービスを改善する仕掛けづくり、すなわちアカウンタビリティ体制の構築が求められる。

この2点について、以下では順を追って説明してゆく。

2. コロナ禍での公共サービスと自治・住民

(1) 奮闘するエッセンシャル・ワーカー

COVID-19は公務労働の脆弱性を明らかにした。たとえばCOVID-19に直接向き合う保健所職員の過重労働である。COVID-19の影響によって

保健師をはじめとした保健所職員は過重労働を強いられた。とくに感染が拡大しやすい都市部の保健所では、職員の時間外勤務が過労死ラインを大きく上回る事態が見られた。たとえば、神奈川県厚木保健福祉事務所では、ある女性保健師の時間外勤務が2020年8月に約198時間、同年10月にも約183時間に達した（朝日新聞 2021）。京都市保健所では、2020年3～5月に時間外勤務が最大月251時間にも達する職員も発生した（京都新聞 2020）。

コロナ禍では、「エッセンシャル・ワーカー」という言葉が普及した。エッセンシャル・ワーカーとは、われわれの日常生活を支える職に就いている労働者を指す。公務では、たとえば医療従事者、介護・保育従事者、各種学校の教職員、清掃職員、消防士、警察官がエッセンシャル・ワーカーにあてはまる。対人サービスを提供する機会が多いエッセンシャル・ワーカーは、職務の性質上、COVID-19の感染リスクが高い。実際にエッセンシャル・ワーカーが働く職場では、集団感染、いわゆる「クラスター」が散発している。

日本でCOVID-19への感染が拡大し始めた2020年3月以降、エッセンシャル・ワーカーの奮闘ぶりがマスコミで報道されるようになった。自らの職務に責任を持ち、感染リスクを冒してでも使命感を持って業務に向き合うエッセンシャル・ワーカーの様子は、コロナ禍で広く認知されるようになった。住民のなかには、たとえば清掃職員に向けて排出するゴミ袋にメッセージを添えるなど、エッセンシャル・ワーカーに感謝や応援の意を表する者も見られた。公共サービスの受給者である住民は、おおむねエッセンシャル・ワーカーの過酷な労働環境を認識し、仕事ぶりに敬意も表している。

(2) 公共サービスを不安定にした人員削減

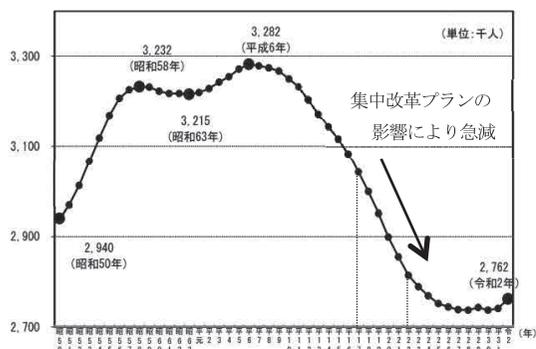
しかし、2021年12月現在でも、エッセンシャル・ワーカーの労働環境、とくに人員不足は満足に改善されているとは言い難い。COVID-19への対応によってエッセンシャル・ワーカーが過重労働となった原因のひとつとして、行き過ぎた人員削減があげられる。平時を前提に最適化

された最小人員では、危機管理が十分でない
 と緊急時には命取りになってしまう。今回のコ
 ロナ禍ではそれが顕在化した。

では、なぜ過度な人員削減は実施されたのか。
 背景には、自治体に対して公共サービス改革を
 実施するよう促す国からの圧力があつた。とり
 わけ、2005年3月に公表された「地方公共団体
 における行政改革の推進のための新たな指針」(集
 中改革プラン)と、翌2006年の「地方公共団体
 における行政改革の更なる推進のための指針の
 策定について」(18年指針)の影響が大きかつた。
 総務省は自治体に人員削減の具体的な数値目標
 を示し、5年計画での達成を求めたのである。

その結果、自治体の正規職員は2005年(平成
 17年)から2010年(平成22年)までの6年間で約
 23万人(約304万人→約281万人)、約10%減少し
 た。最近では少し揺り戻しがあるものの、自治
 体の正規職員はピーク時の1994年(平成6年)と
 比べて、2020年(令和2年)時点で約52万人(約
 328万人→約276万人)、約16%減となつてい
 る(図1参照)。

図1 自治体の正規職員の総数の推移

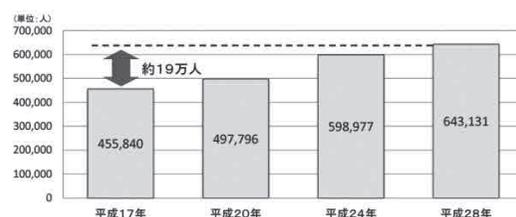


(出所) 総務省2021、p.10を筆者加筆。

正規職員を削減する一方で、自治体は非正規
 職員や外部化の推進で代替措置した。図2のと
 おり、2005年(平成17年)から2016年(平成28年)
 までの12年間で、自治体の非正規職員は約19万
 人(約45万人→約64万人)、約41%増加した¹。

コロナ禍で注目された保健所は、間接的にこ
 の人員削減の影響を受けていた。保健所では保

図2 自治体の臨時・非常勤職員の総数の推移



(出所) 総務省2017、p.1。

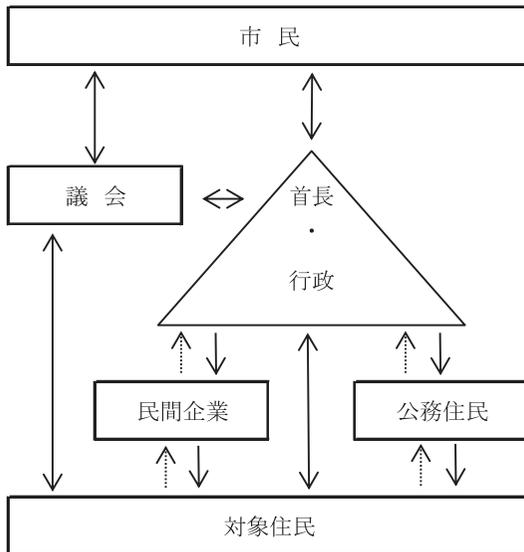
健師ではなく事務職員が減少した結果、事務職
 員が担っていた事務仕事を保健師が代替せざる
 を得なくなり、保健師の本来業務を圧迫した。
 保健師は65歳以上の高齢者に対する各種健康診
 断や保健指導を実施しているが、高齢化に伴っ
 て保健師の本来業務は増加傾向にある(山谷
 2021、pp.137-140)。このような高まる行政需要
 が考慮されないまま人員削減が実施されたため、
 保健師の負担はますます増加している。

(3) 被害者としての対象住民

コロナ禍で露呈した近年の公共サービス改革
 の課題については、住民と自治体の関係から改
 めて問いなおす必要がある。両者の関係につ
 いて、選挙権を持つ住民と、公共サービスの受給
 者としての住民を区別する考え方が存在する。
 金井利之は、住民を「市民」「対象住民」「公務
 住民」の3つに分類する(金井 2020b、pp.248-
 250)。市民とは自治体の主人公としての住民を、
 対象住民とは公共サービスを受給する住民を、
 公務住民とは公共サービスの提供を担う住民を
 指す(図3参照)。

図3では、市民と対象住民はイコールではなく
 (市民≠対象住民)、市民よりも対象住民は広い
 (市民<対象住民)点を強調したい。現代社会に
 おける政策課題は複雑かつ多様であり、選挙の
 争点は単一ではない。また、投票率の低さやサイ
 レント・マジョリティの存在も指摘されてい
 る。仮に市民と対象住民が完全に一致すれば問
 題は起こらないが、これらの指摘から、市民の
 代表性の不完全さが指摘されている。加えて、
 こんにちでは住所を置く自治体内のみで日常生
 活を営む住民は少なく、複数の自治体と関係
 を持つ多地域居住が一般的になりつつある。

図3 住民の3側面と公共サービスの実施体制



(出所) 金井2020b, p.249を参考に筆者作成。

そうすると、公共サービスの改善のためには、現に公共サービスを受けている対象住民の声を広く把握することが有効となる。政治を通じたトップダウンだけではなく、対象住民からボトムアップで意見を聞き、公共サービスを改善する方法である。しかし、公共サービス改革による外部化や職員の非正規化によって、行政の中核を担う正規職員に対して対象住民の声を直接届けることが困難となった。行政と対象住民との間に、民間企業やNPO、非正規職員を介する場合が増えたからである。日本における公共サービス改革の帰結のひとつとして、自治体におけるトップダウンとボトムアップのバランスを崩してしまった点が指摘できる。

また、公務住民の下請け化も見られる。行政と公務住民は同じ公共サービスの担い手として協働、すなわち対等の立場で水平的に連携している状態が理想である。しかし、実際は上下関係のような状態にある。たとえば、指定管理者制度では、行政側は委託金額の減額や金銭に関わるアウトプット指標を重視し、利用者目線に立ってサービスの質を高めようとする指定管理者側の意向を軽視する場合も見られる。具体的には、評価指標や評価結果の確定にあたってこ

うした指標が重視されたり、単なる節約を求める不適切な制度運用が見られたりする。

これに関して、渋谷典子は、近年の公共サービス改革では公共サービスにおける市民の主体性を尊重する「市民参加の論理」ではなく、公共部門の縮小のために市場化と市民の動員をねらった「行政改革の論理」が優先されていると指摘する(渋谷 2019, pp.60-62)。日本では、第一次分権改革と公共サービス改革が同じ2000年前後だったこともあってか、国が地方分権や「新しい公共」を名目に、自治体に裁量を与えつつも、実質的にはダウンサイジングや節約をせざるを得ない状況に追い込んだ側面もある(湯浅 2021b, pp.234-235)。

こうして指定管理者側は「行政責任のジレンマ」(西尾 2001, p.402)に陥り、行政に迎合するか、自らの意に背くか、指定管理者の公募を見送るか、いずれかの選択肢を取らざるを得なくなった。もちろん、どの選択がなされても対象住民は被害者となる。これまで実施された公共サービス改革によって、対象住民の意見をボトムアップで吸い上げる機能は脆弱になってしまったのである。

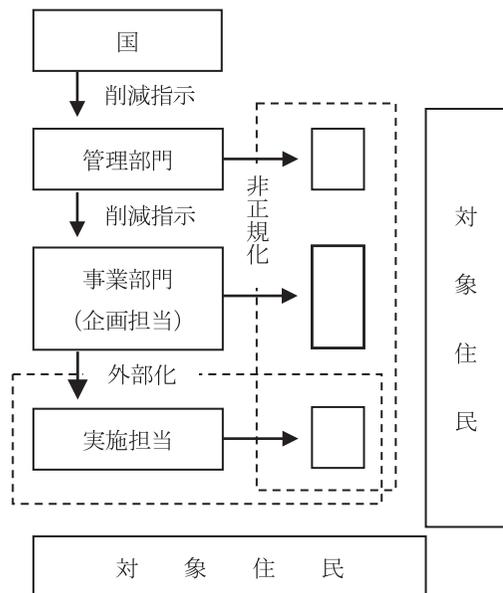
(4) 政策情報の収集力の弱体化

日本の近年の公共サービス改革では、事業部門を切り離す外部化や、正規職員を臨時・非常勤職員で代替する非正規化が実施された。改革の対象が現場や末端の職員だったため、自治体の意思決定における「総務系＝内部管理優位」(金井 2020a, p.199)はいっそう強化された。自治体の中核である管理部門や事業部門(企画担当)の正規職員と、対象住民に近いそれ以外の職員との分断が起こったとも言える。

こうして公共サービスの顧客たる対象住民が軽視されやすくなる構図が生み出された。図4のように、行政の中核を担う正規職員と対象住民の間に別の層(=図4の点線部分)が挟み込まれる形となったのである。公共サービス改革を主導した人々は、外部化や非正規化によって住民の満足度は向上すると主張していたが、コロナ禍では真逆の結果がもたらされた。

こうした結果がもたらされた原因として、政

図4 外部化・非正規化による分断のイメージ



(出所) 筆者作成。

権からの影響が指摘されている²。新藤宗幸は、「政権が『総合調整』『調整』を名分として、とりわけ自らの政治指向にのっとった政策・事業を立案し、まさにトップダウンで政策・事業の法案や行政体制の整備を指示している」(新藤2019b, p.188)と述べている。調整権は、現場で発生する「あちらを立てればこちらが立たぬ」困りごとや相互矛盾を吸い上げ、うまく解決する方策を考える責任の側面も持つ。トップダウンで決定したとしても、その決定が対象住民の利益に本当になっっているのか、ボトムアップで現場や住民の声を聴くことが決定者の取るべき姿勢・態度である。しかし、残念ながらそれはこれまで不十分であった。

他方で、自治体の管理部門にも問題はあつた。自治体の管理部門の職員が国からの指示に従わざるを得なかったのか、国に対抗できるだけの知識・能力が不足していたのかはわからない³。ただ、日本の自治体で実施された公共サービス改革は、少なくとも政策実施の現場やサービスの受給者たる対象住民に寄り添う内容ではなかつた。自治体の管理部門の職務は、政治からの

トップダウンと現場からのボトムアップの「調整」であつて、現場への一方的な「強制」に墮落してはならない。しかし、自治体の管理部門は、結果として国の意向に従う形で人員削減や非正規化・外部化を実行し、現場の政策実施体制を次第に弱体化させた。コロナ禍ではこのデメリットが露呈した。

3. 公共サービスと評価

(1) 政策実施研究における第一線職員

ではなぜ、管理部門はトップダウンを重視し、行き過ぎた改革を実施してしまったのか。これまでの説明を踏まえて評価に引き付ければ、この問いは「なぜ現場の職員の仕事ぶりを適切に評価できなかったのか」と換言できよう。この点については、政策実施研究における第一線職員の知見を活用することができる。この確認から議論を始めていく⁴。

リップスキー (Michael Lipsky) は、第一線職員の代表的な研究者として有名である。リップスキーは、第一線職員を「仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の執行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」(Lipsky 1980=1986, p.17)と定義した。コロナ禍で注目されたエッセンシャル・ワーカーは、まさに第一線職員である。

第一線職員の特徴のひとつとして、仕事ぶりの評価が困難である点が知られている。専門家として一定の自立性を有している第一線職員は、管理部門に対して専門知識を盾に抵抗できるからである。この際、管理部門が第一線職員の専門性に敬意を払い、専門への理解を示しながら評価基準を設定すれば第一線職員からの理解は得られるだろう。しかし、設定した基準が本当に適切なのかどうか、専門家ではない管理部門は判断ができない。

逆に管理部門が専門性に敬意を払わず、専門への理解を示さないまま評価基準を設定しても、有効な公共サービスの実施につながらないことが指摘されている。指標が形骸化することほ

ちろん、第一線職員が設定された数値を達成することに注力し、仕事の本質から遠ざかってしまう恐れがあるためである。真面目な第一線職員であれば、求められた基準の達成と現場対応との間でジレンマを抱えてしまう。

政策実施研究には、トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチの2つの立場が存在する。政策決定者の視点に立つトップダウン・アプローチでは、決定した政策の内容が想定通り実施されないことは失敗であり、避けるべきとの立場をとる。逆に複雑な現実への柔軟な対応を重視するボトムアップ・アプローチでは、政策の現実的な実施に際し、現場での調整や修正が発生することは当然とみなされる。これらは政策についての議論ではあるが、本稿で議論する公共サービス改革や行政管理にも応用できる。そこで、次に政策と管理の関係について確認したい。

(2) 政策をめぐる情報の分類と評価

政策を支える資源や制度の問題が放置され、改善がなされずに現場を苦しめた原因のひとつとして、政策をめぐる情報を収集・評価・反映させる体制の機能不全があげられる。これを理解するうえで、政策と管理、測定と評価の区別が重要である。政策と管理については、政策そのものの情報なのか、政策を支える管理に関する情報なのかという点で区別される。たとえば、政策によって生み出されるアウトプットやアウトカムなのか、政策を支えるインプットなのかの違いを指す。測定と評価については、各種情報の収集や目標との比較にとどまるのか、複数の情報のロジックやプロセスまでも考慮に入れるのかの違いを指す（表1参照）。

日本の行政実務における評価は、表1のⅠ、Ⅱ、Ⅲの情報に基づいて実施されることがほとんどであった。中央府省の政策評価で言えば、Ⅰ、Ⅱが実績評価、Ⅲが事業評価や総合評価になろう。行政評価と銘打った自治体では、ⅢがなくⅠとⅡに基づいた評価が実施される場合もある。他方、これまでの評価においてⅣの情報に基づいた評価はあまり注目されてこなかった。これが管理評価である。

表1 政策をめぐる情報の分類

	政策	管理
測定	Ⅰ	Ⅱ
評価	Ⅲ	Ⅳ

(出所) 筆者作成。

管理評価とは、「管理の態勢と方式そのものの作動状況を評価」（西尾 1976、p.2）することである。具体的には、政策そのもの以外のマネジメントの改善、節約や効率化、資源の配分の改善に関する評価である。管理評価では行政の組織目的である政策の実現に関する企画・情報・評価のための組織態勢づくりを促進できているかどうかの評価される。このため、管理評価は政策評価の基盤を形成し、政策評価を補完・支援する機能を有している。第一線職員の仕事ぶりについての評価は、管理の視点でとらえれば人事評価となる。

そもそも、この管理も近年の公共サービス改革の対象であった。「レッド・テープ」⁵を切るかわりに、現場に自由を与えて手続重視から成果重視へ転換を図ることは改革の導入目的のひとつであった。行政の外部化では、行政と比べて手続面での煩雑さが軽減される民間に事業部門を置き、市場原理によって自発的な管理改革を促すことが期待されていた。行政内部に対しては、人員や予算といった行政資源について、管理部門がトップダウンでシーリングをかけることで、同様の管理改革を現場に促すことをねらっていた。改革当初は、こうした方法が管理改善に有効であると信じられていた。

しかし、管理部門が改革を強く主導しすぎたせいも、現場への裁量付与という要素は小さくなった。ここでは、管理部門と事業部門は対等ではなく、改革の主体は管理部門、客体は事業部門であり、管理部門が事業部門に対して優位だった点を強調したい。管理部門は、事業部門には常に「ムダ」があり、この「ムダ」は事業部門任せでは削減されないため、管理部門からの働きかけによって「ムダ」削減、つまり節約や効率化をさせる必要があるという考えがあった。公共サービス改革は管理部門が現場を統制するツールに次第に変化したのである。

この現象は、前節で紹介した政策実施研究におけるトップダウン・アプローチと同様である。管理部門にとっては、自らが決定した制度が想定通り機能しないことは失敗である。しかし、政策とは異なり、管理では行政内部を対象とするため実態は表に出にくい。こうして課題は先送りにされがちとなり、現場に大きな負担がもたらされた。とくに、評価は改革の負の効果が表れている領域のひとつである。

(3) 評価と統制

評価においては、「誰が評価するか」という視点は重要である。公共サービス改革で実施された諸制度では、管理部門が事業部門に、事業部門内では企画担当が実施担当に評価を強制することによって統制する構図であった。主導権は管理部門ないしは事業部門（企画担当）の正規職員にあり、現場や住民の声は軽視されがちであった。最近では評価の権力性も指摘されているように、評価は評価者と被評価者との間に上下関係を生じさせたのである。

「統制の多元化」（南島2010、pp.34-38）は、ここから生じた行政の病理である⁶。評価に内在する目指すべき価値が異なるため、複数の統制主体の間で相互矛盾が生じたり、評価作業に追われて本来業務が圧迫される「アカウントビリティのジレンマ」（山谷 2006、p.210）が発生したりする。他方、ボトムアップで現場の声を上げる構造は公共サービス改革によって弱体化してしまったため、トップダウンに対抗できない。政策の実質的内容を振り返るはずの評価が、逆に円滑な政策の実施を妨げてしまう結果がもたらされたのである。

行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）では、政策評価の導入目的として、①国民に対する説明責任の徹底、②国民本位の効率的で質の高い行政の実現、③国民的視点に立った成果重視の行政への転換の3つが掲げられている。しかし、政策評価を含めた評価は、評価そのものの運用の失敗によって、②と③が脅かされている状況にある。このように、政策が改善されない原因には、政策そのものだけでなく管理、つまり行政の運用にある場合も見られ

る。政策評価が有効に機能するためには、管理評価の体制整備が不可欠である。逆に言えば、管理評価の体制整備が不十分なために政策が改善されないのである。

政策と管理の結節点である個々の職員の業務実態は、自治体の最終目標である住民福祉の向上に際して欠かすことのできない視点である。これまで述べたように、コロナ禍を通じて政策を支える資源や制度、つまり管理も改善すべきだという論点が浮かび上がった。コロナ禍で起こった現実を目の当たりにし、われわれ住民は政策を支える管理の失敗が政策の有効性を阻害していると気付いたのである。以上をふまえ、次章では、職員の評価について政策実施研究で見られた政策の視点ではなく管理の視点、つまり人事評価から迫ってゆく。

4. 人事評価と行政管理

(1) 人事評価の本来の意味と実際

「人事」という言葉は、行政か民間企業かを問わず、一般的には人事異動や昇進ないし降格、処分を指す場合が多い。たとえば、「今年の人事は意外だったね」「あの人事には納得ができない」といった具合である。辞書を引いても、人事は「官公庁、学校、会社などで、人の採用、転任、退職や身分、職務、能力などに関する事柄」（『日本国語大辞典』）と定義されている。行政実務においても、毎年必ず実施される採用や人事異動は人事課ないし人事担当の主要な業務であり、職員の大きな関心事でもある。

ところで、人事は何のために実施されるのだろうか。人事行政の根本基準を定める地方公務員法の目的は、行政の民主的かつ能率的な運営を通じて地方自治の本旨の実現に資することにある（橋本 2016、pp.15-24）。つまり、人事の目的とは、全体の奉仕者としての地方公務員の地位と責任の確保や、ヒト・モノ・カネを適切に活用できる職員の採用・育成などを通じて、間接的に住民の利益向上に寄与し、団体自治と住民自治の実現を目指すことだと言える。

他方、「評価」という言葉は、一般的には多義

的に使用される。たとえば、「評価できない」という表現は、本来は「評価不可」という意味だが、実際には「高く評価できない」「好ましい行為ではない」といった意味で使用される。学術的には、狭義の評価とは英語のevaluation、すなわち「物事のメリット、値打ち、意義を体系的に明らかにすること」(Scriven 1991, p.139)を指す。アメリカを中心に発展した歴史を持つ評価学ないしは評価論の代表とも言えるプログラム評価(Program Evaluation)も、このevaluationの一種である。

プログラム評価では、プログラムによって直接産出されるアウトプットの実績を把握するだけにとどまらない。アウトカム、すなわちプログラムによる介入の結果としてもたらされた何らかの良い変化や、プログラムの設計、実施プロセスなどの視点からも評価し、プログラムの改善に資する情報を提供することも目的とする(源 2020, pp.19-21)。

このように考えれば、人事評価は、まず人事異動や昇進ないし降格、処分といった人事に、どのようなメリット、値打ち、意義があるのかを全体として体系的に明らかにすることとなる。また、人事がどのように設計・運用され、それが住民の利益をより向上させているのかについて、住民に情報を提供する目的もあると言える。これが人事評価の素直な解釈である。

しかし、実際は「人事」が「評価」される場合はほとんどない。現行の人事評価では人事そのものは評価されず、事実上トップダウンで決められた指標を用いて個々の職員をみることに終始するケースが多い。つまり、「公務員の業績(performance)を査定(appraisal)して、業績測定(performance rating)として給与に反映」(山谷 2012, p.99)するのである。現行の人事評価は、上記の素直な解釈、つまりプログラムとしてとらえられることはほとんどなく、evaluationではない。

(2) 人事評価の課題

法律上、自治体に人事評価が義務付けられたのは2016年度からと最近である。勤務評定に代わって導入された人事評価では、①人事評価を

通じた能力・実績に基づく人事管理の徹底によるより高い能力を持った公務員の育成、②組織全体の士気高揚、公務能率の向上による住民サービス改善の土台形成の2つを目的とする(総務省 2014, p.1)。

①について、人事評価は公共サービスの受給者たる住民に資する職員を育成するための手段として位置づけられている。能力・実績に基づいて人事管理がなされることは当然であるように感じられる。しかし、これまでの政策実施研究が明らかにしたように、実績に基づく評価は容易ではない。

民間企業では、人事評価にコンピテンシー(competency)を活用する動きが見られる。コンピテンシーとは、高い成果を出している職員に共通して見られる行動特性を指す。コンピテンシーを活用した人事評価では、職員の潜在的・顕在的な能力や行動ではなく、それをもたらす性格や動機、価値観といった要素が重視される。公的部門であれば、公務を担う者として身につけておくべき思考や重視すべき価値となろう。つまり、行政において人事評価にコンピテンシーを活用する場合、公務員倫理を射程に入れる必要が出てくるのである。

他方で、林嶺那は「『能力』に対する見方が、組織の論理によって構成」されていると指摘する(林 2020, p.371)。この背景にも、行政管理における管理部門の優位、つまりトップダウンの強さがある。したがって、能力や実績の定義、またこれらの測定のあり方については人事部門のみに任せるのではなく、ボトムアップでの意見をふまえた調整や修正、またその制度的保障が重要となる。人事行政に関する専門的・中立的機関である人事委員会の存在意義のひとつはこの点にもある。

対して、②は人事評価を通じてどのように士気高揚や公務能率向上を確保するかが論点となる。現行の人事評価に対しては末端の職員から否定的な意見が少なくなく、国では退職する若手官僚の退職理由のひとつとして人事評価への不満があげられている。仮に人事評価が職員の士気や公務能率を低下させているのであれば本末転倒である。

そもそも、能率とは国家公務員法および地方公務員法第1条に登場する基礎的かつ重要な概念である。能率は近年の公共サービス改革が実施される遙か以前の20世紀初頭のアメリカに遡る古典的なテーマとして知られている。能率も効率も英語では同じefficiencyであるが、近年の公共サービス改革で強調される効率は能率の議論をふまえてはいない。たとえば、今村都南雄は、近年の公共サービス改革の主導者に対し、「『連中は「フレデリック・」テイラーの『科学的管理の諸原理』すら読んでいないんだ。読みもしないで、新しい言葉に飛びついているだけだ』と口走った」（今村 2020、p.159）と述べている。

能率を向上させる具体的な取り組みの例としては、ペーパーレス化、会議ルールの設定、日程の共有、ファイリングシステムの活用などがあげられるが、いずれも現場ベースの取り組みである。地味ではあるが、能率の状況は政策にも間接的に影響を及ぼす。近年の公共サービス改革において効率が強調される一方、こうした能率はほとんど議論されない傾向が見られた。最近話題となった働き方改革も同様であった。ボトムアップの視点で公務能率の向上に努めるべきであったが、トップダウンで実施されたせいか、働き方改革によって大きな成果が出たといった声はあまり聞かれない。ここからも行政管理はトップダウンで、メタ評価の視点が弱いと指摘できる。

(3) 行政管理の価値と人事評価

人事評価は人材育成への活用が試みられている。自治体の人材育成については、2021年12月現在でも総務省に研究会が設置されており、2020年度の報告書では人事評価制度を人材育成へ積極的に活用するよう明記されている。その前提として、人材育成の基盤となる組織理念を組織全体で共有することが必要であると説かれている。この理念とは行政管理の価値に他ならない。行政管理にも価値が存在するのである。

政策にも価値があるように、管理にも価値がある。「地方自治体がその政策面で追及する価値と、組織の継続的運営の実際面に書き込まれる価値と、は区別されうる…（中略）…両者を完

全に区別できないにしても、組織上の価値は政策上の価値ほどに変化の影響を受け易くはない」とも言われる（Stewart 1986=1986、p.36）。したがって、管理の価値は積極的に議論していく必要がある。

フッド（Christopher Hood）は、近年の公共サービス改革について学術的に分析したことで有名な1991年の論文で、行政デザインの価値について3つの「群」（families）があると指摘した。3つの群とは、経済性と儉約に関わる「シグマ型」、誠実さや公正に関わる「シータ型」、安全性やレジリエンスに関わる「ラムダ型」である（Hood 1991、pp.8-15）。コロナ禍では、シグマ型の価値を求めた近年の公共サービス改革のデメリットが露呈したと言える。ポストコロナ時代では、オルタナティブとしてのシータ型やラムダ型の価値に基づく行政デザインの導入は検討に値しよう。

人事評価を通じた政策改善は、公務を担う「ヒト」を中心にして公共サービスを改善するアプローチである。「『制度化』とは、組織や政策に価値が埋め込められ、それが時間をかけて定着していく営み」であると言われる（若林 2019、p.36）。また、「自治体人事の運営と改革においては、単なる技術的な問題に解消し難い人の意識の問題を考慮すること」が重要だとも指摘される（林 2020、p.369）。遠回りのようではあるが、行政管理の価値をオープンに議論し、人事評価を通じて時間をかけて公共サービスの関係者としてのあるべき価値を職員に身に付けさせることが、公共サービスの改善のための近道なのかもしれない。こうした「行政管理の政策学」については広く議論されるべきであろう。

5. 行政管理の責任と統制

(1) 公共サービス改革の帰結と公務員制度

政策の現場である事業部門は「政策の論理」、つまり政策の「有効性」を重視するのに対して、管理部門は「管理の論理」つまり「効率性」を重視する。このため、両者はときに対立すると言われる（南島 2013、pp.67-68）。管理部門が主

導した近年の公共サービス改革の思考はまさに後者であった。

一方で、3 (1) で触れた政策実施研究が明らかにしたとおり、管理部門は政策を実施する事業部門の業務実態を適切に評価する十分な能力を持たない。このため、評価を含めた管理業務から手を引く手段として外部化や非正規化を実行したととらえることもできる。しかし、図4で示したように、外部化による直営率の低下や非正規化による職員の分断が行き過ぎてしまった。このため、自治体の管理部門は公共サービスの現場の実態をますます把握しにくくなる自縄自縛の状態に陥ってしまったのである。

公務員制に詳しい行政学者の西尾隆は、近年の公共サービス改革の悪影響が自治体に現れる以前に、「社会倫理・市民常識を備えながらもそれを超える能力をもった、しかも自立しかつ協力の精神に富み、政策能力と対市民規律を不断に高めようとしているプロフェッショナル集団」の育成が将来の日本の公務員制に欠かせない課題だと指摘していた。そのうえで、西尾は「そうした新しいタイプの職業集団は日本官僚制の中核部分からではなく、むしろ周辺の市民接触ゾーン、自治の現場辺りから結晶化してくる可能性が高い」と推測していた（西尾 1998、p.53）。

しかし、そうした領域は公共サービス改革によって自治体の本体から切り離されてしまった。そのせいか、西尾は最近の論文で、「公務員制の内的応答化」が弱化していると指摘している。公務員制の内的応答化とは、当事者である公務員集団からの要求や期待に対し、公務員制の応答性が高まることを指す。西尾は「公務員が内なる声や要求を公務員制度の運用者に伝えることが第一歩であり、責務とも考えるべき」と述べている（西尾 2021、p.15）。ここからも、現場の声をボトムアップで管理部門に届けることの重要性が指摘できる。

(2) 人事評価を通じた公共サービスの改善

優秀な若手官僚は現場に積極的に赴き、現場で働く職員や公共サービスの受給者の意見を聞こうとすると言われる。理論やデスクワークではわからない「現場知」「実践知」が現場には存

在しており、その情報収集に努めることで、政策の改善につなげようとしているからである。「官僚機構に問われるのは、社会の問題状況を把握するとともに、行政の現場から起きている問題提起を受け止め、政策のイノベーションを果たす」（新藤 2019a、p.68）こととも指摘される。ただし、こうした行動は自主的な取り組みであって、誰かに強制されているわけではない。あくまでもプロフェッショナルリズムや自覚といった「とる」責任であるレスポンスビリティに由来しており、「とらせる」責任であるアカウントビリティではなかったのである。

コロナ禍でさらに深刻になった財政状況を踏まえれば、自治体による外部化や非正規化を完全に否定し、すべて直営に戻すことは事実上不可能である。そうであるならば、ポストコロナ時代では、管理部門の職員に対し、現場のさまざまな情報を積極的に収集して業務改善につなげるよう促すことが重要となろう。住民が人事評価を行政管理の統制手段として活用し、現場の声に耳を傾けることを管理部門の職員に求めるというアカウントビリティの確立と制度的保障が求められる。

他方で、自主的に公務能率を向上させる取り組みを実施した職員に高い評価を与えることも重要である。藤本伸一は、自治体のマネジメント・システムの再構築に向けて簿冊を使う方法を示している。藤本は、行政職員にとって身近な簿冊を事務事業の原単位として活用することで、現場の評価担当者が評価疲れと考える要素や課題を解決し、簡素かつ精緻な自治体マネジメント・システム構築の可能性を論じている（藤本 2021）。こうした行政管理についての改善案がボトムアップで次々と出てくるような職場風土を醸成することも、プログラムとしての人事評価に求められる機能のひとつである。

(3) 行政管理のアカウントビリティ

公共サービス改革によって、事業部門では企画担当による実施担当の切り出しや、管理部門による人員削減や非正規化が実施された。切り出した実施担当への委託費を毎年削減したり、人員削減や非正規化を実施したりすれば、それ

だけで企画担当や管理部門は実績を得ることができる。先に結果を得られ、内容は後回しでも構わない点は、住民を対象とした各種政策とは決定的に異なる。

そうであるがゆえに、委託金額が適正か、人員削減は行き過ぎていないか、非正規化によるリスクはどう担保するのかは事後にしっかりと評価されるべきである。しかし、実際に問われる場合は少ない。こうした行政管理のメタ評価の問題は住民との距離が遠いため実態が見えにくく、住民も関心を持ちにくいからである。このせいも、行政管理に対するアカウンタビリティ体制は不十分となり、問題は放置されがちである。疑問を投げかけられる機会がそもそも少ないのである。

もっとも、財政危機を念頭に置くと効率化は避けて通れず、効率化の実施それ自体は否定できない。ただ、だからといって根拠なく削減を続けて良いわけではない。削減した結果がどうだったのかはチェックされるべきである。そうしなければ、削減は現場の負担や単なる数合わせに墮落する。問われるべきは、効率化について内容が伴っているかどうかである。しかし、一般的に考えられる業務内容を時間で除することで導かれる効率化について、正確な判断は困難である。日本の行政では業務範囲も勤務時間もあいまいだからである。

したがって、行政管理に対するメタ評価が必要ではないか、という点が導出される。なかでも、行政管理を担当する職員の行動をいかに統制するかはとくに重要である。管理部門では末端職員の日常の意思決定ですら原課に与える影響が大きいからである。行政管理のための各種制度が適切に運用されているかどうか、運用する職員の利害とどのような関係にあるかは、公共サービスの有効性を高めるための重要な視点である。

もちろん、統制にはある程度のコストがかかる。しかし、行政のあるべき管理のためには、ある程度の統制は必要なコストである。兼子宙は、経営の能率的管理の責任を負うラインの「責任者の活動が外から拘束され、統制されることは必ずしも能率の発揮を妨げるものでなくて、

むしろ、こうした統制の確立こそが、科学的管理法が見出したところの能率原則なのである」と指摘する（兼子 1958、p.138）。この視点をおろそかにしてはならない。

6. おわりに

本稿では、自治体の公共サービス改革の改善において、職員の仕事ぶりの適切な評価、また適切な評価に資する行政管理のあり方がいかに重要であるかについて考察した。これまでの政策実施研究が示しているように、行政管理においてもトップダウンかボトムアップかの二者択一論ではなく、両者の統合が重要である。政策実施研究で職員の仕事ぶりの評価が議論された背景には、個々の職員の業務実態が政策と管理の結節点だった点が指摘できる。

他方で、これまで政策と管理は個々に議論されることが多かった。しかし、以上でも示したように、政策実施研究の成果は行政管理にも応用が可能である。人事部門に代表されるように、行政管理の実態は業務内容の秘匿性の高さから外部からの統制がほとんど機能せず、これまでとはまばらレスポンスビリティの領域であった。他方、コロナ禍では、これまでの行政管理がトップダウン偏重でバランスを欠いていた状況が明らかになった。行政管理においても価値が存在するのであれば、管理の価値について職員や住民も交えた広い議論が必要だと言える。もちろん人事委員会や議会など、制度上メタ評価の役割を持つ組織の積極的な関与も今後ますます重要となる。

これまでの公共サービス改革で繰り返し求められてきた効率化についても、何をどのようにして効率化できるのか、具体的な対象と手法は管理部門にはわからない。わからないのであれば、現場に求めるべきは根拠のない数字でなく、効率化に資する具体的な取り組みである。管理部門には、職員がそうした取り組みを実施するようなインセンティブを与えることも求められている。ポイントは、どのように職員に好ましい行動をさせるかにある。人事評価はその重要

な手段のひとつである。ポストコロナ時代における公共サービスの改善のためには、人事評価をはじめとした行政管理も視野に入れたポリシー・ミックスを考えていく必要があるだろう。

注記

- 1 自治体の非正規職員、すなわち臨時・非常勤職員は、2020年度から導入された会計年度任用職員制度によって労働環境が大きく変化した(湯浅2021a)。しかし、臨時・非常勤職員の数は増加している(総務省2020)。
- 2 政権からの影響としては、小泉政権での三位一体の改革(2002年～2006年)による地方交付税縮減や、海部政権での日米構造協議(1989年～1992年)での公共投資基本計画および村山政権での同計画の見直しによる公共事業の拡大があげられる。
- 3 たとえば、現場を預かる自治体の姿勢として、林鉄平は地方交付税に関して、自治体の財政担当者には場合によっては首長や議会とも共闘し、地方交付税法17条の4を根拠とした国への「意見書提出」が求められると述べている(林2021, p.68)。
- 4 政策実施研究における第一線職員の議論については、伊藤(2020)を参照した。
- 5 レッド・テープとは、行政特有の煩瑣な手続や書類万能主義、官僚の形式主義的態度を指す。詳細についてはOECD(2006)やKaufman(2015)を参照。なお、OECDは、行政簡素化の戦略はミクロレベルからマクロレベルへのアプローチに特徴があり、日本では逆方向の行革で何度か失敗してきた点を指摘している(OECD 2006=2008, p.229)。ここからもトップダウン重視の弊害とボトムアップの重要性が指摘できる。
- 6 統制の多元化の具体例については、男女共同参画(内藤・山谷2015)や研究開発(張替・山谷2020)を参照。

参考文献

朝日新聞(2021)「過労死ラインの残業2.5倍に コロナ対策の代替難しく」、朝日新聞デジタル
<https://www.asahi.com/articles/ASP3S73MNP3KULOB00D.html>
 (2021年7月31日閲覧)

伊藤修一郎(2020)「公共政策の実施」、秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎 [第3版]』、有斐閣ブックス、207-228

今村都南雄(2020)「今村都南雄 オーラルヒストリー」、縣公一郎・稲継裕昭『オーラルヒストリー 日本の行政学』、勁草書房、125-166

金井利之(2020a)「自治体の組織管理」、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治 [新版]』、北樹出版、198-208

金井利之(2020b)「住民と自治体」、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治 [新版]』、北樹出版、242-251

兼子宙(1958)「公務能率と人事行政」、『行政研究叢書』、3:133-146

京都新聞(2020)「コロナ対応で保健所の勤務過酷化、残業251時間も 京都市が保健師8人増員へ」、京都新聞ウェブサイト

<https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/318771> (2021年7月31日閲覧)

渋谷典子(2019)『NPOと労働法—新たな市民社会構築に向けたNPOと労働法の課題—』、晃洋書房

新藤宗幸(2019a)『行政責任を考える』、東京大学出版会

新藤宗幸(2019b)『官僚制と公文書—改竄、捏造、忖度の背景—』、筑摩書房

総務省(2014)「地方公共団体における人事評価制度の導入について」、総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_content/000295843.pdf
 (2021年8月13日閲覧)

総務省(2017)「地方公務員の臨時・非常勤職員調査結果のポイント」、総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_content/000476494.pdf
 (2021年8月1日閲覧)

総務省(2020)「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」、総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_content/000724456.pdf
 (2021年8月10日閲覧)

総務省(2021)「令和2年地方公共団体定員管理調査結果」、総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_content/000743505.pdf
 (2021年8月1日閲覧)

地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する

- 研究会 (2021) 「令和2年度報告書」、総務省ホームページ
https://www.soumu.go.jp/main_content/000741202.pdf
(2021年8月13日閲覧)
- 内藤和美・山谷清志 (2015) 『男女共同参画政策—行政評価と施設評価—』、晃洋書房
- 南島和久 (2010) 「NPMをめぐる2つの教義—評価をめぐる『学』と『実務』—」、山谷清志『公共部門の評価と管理』、晃洋書房、22-39
- 南島和久 (2013) 「政策評価とアカウンタビリティ—法施行後10年の経験から—」、『日本評価研究』、13(2) : 53-67
- 西尾隆 (1998) 「公務員制とプロフェッショナリズム」、河中一學『新時代の公務員制度』、良書普及会、36-55
- 西尾隆 (2021) 「公務員制の内在的応答化—職員の権利と特権再考—」、『季刊行政管理研究』、174 : 4-17
- 西尾勝 (1976) 「政策評価と管理評価」、『行政管理研究』、2 : 1-5
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』、有斐閣
- 橋本勇 (2016) 『新版 逐条地方公務員法』、第4次改訂版、学陽書房
- 林鉄平 (2021) 「地方公務員削減を強いた財政の理由」、山谷清志・藤井誠一郎『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』、ぎょうせい、40-72
- 林嶺那 (2020) 『学歴・試験・平等—自治体人事行政の3モデル—』、東京大学出版会
- 張替正敏・山谷清志 (2020) 『JAXAの研究開発と評価—研究開発のアカウンタビリティ—』、晃洋書房
- 藤本伸一 (2021) 「簿冊による自治体マネジメント・システムの再構築」、『地方自治研究』、36(1) : 104-115
- 源由理子 (2020) 「プログラム評価の基礎概念」、源由理子・大島巖『プログラム評価ハンドブック—社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用—』、晃洋書房、19-30
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ—』、萌書房
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』、ミネルヴァ書房
- 山谷清志 (2021) 「保健所行革の勘違い」、山谷清志・藤井誠一郎『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』、ぎょうせい、120-147
- 湯浅孝康 (2021a) 『政策と行政の管理—評価と責任—』、晃洋書房
- 湯浅孝康 (2021b) 「汚職・腐敗と責任論」、山谷清志『政策と行政』、ミネルヴァ書房、221-243
- 若林悠 (2019) 「行政学と天気予報をつなぐ—『日本気象行政史の研究』の刊行に寄せて—」、『UP』、東京大学出版会、561 : 34-38
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kaufman, K. (2015). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*, Washington, DC: Brookings Institution Press. (= 今村都南雄訳 (2015) 『官僚はなぜ規制したがるのか—レッド・テープの理由と実態—』、勁草書房)
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation. (田尾雅夫・北大路信郷訳 (1986) 『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制—』、木鐸社)
- OECD (2006). *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Paris: OECD Publishing. (= 山本哲三訳 (2008) 『世界の行政簡素化政策—レッド・テープを切れ—』、日本経済評論社)
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*, 4th Edition, New York: Sage Publications.
- Stewart, J. (1986). *The New Management of Local Government*, London: Unwin Hyman Ltd. (= 地方自治総合研究センター (1986) 『自治的地方行政における新しい管理』、地方自治総合研究センター)

(2021.12.19 受理)

Meta-evaluation of administrative management in the Post-Corona Era —Toward Improving Public Services—

Takayasu Yuasa

Osaka International University
yuasa@oiu.jp

Abstract

The expansion of COVID-19 has put Essential Workers in a difficult position. This is because recent public service reforms have excessively led to a reduction in staff, the outsourcing of implementing departments and casualization of staff. One of the reasons behind the excessive reforms is the difficulty in evaluating the work performance of street-level bureaucracies working on the front lines of public services. Because of this difficulty, the reform sought to “take them out”. However, the Corona disaster revealed that the recent reforms turned out to be the cause of the problems that hindered the proper implementation of public services and had a negative impact on the residents who were the recipients of the services. In the post-Corona era, it is important to focus on the “workers” who are responsible for public services and to try to improve public services not only from the perspective of policy but also from the perspective of management, such as institutions and resources. We need to approach the work performance of street-level bureaucracies, who are the nexus of policy and management, from the perspective of administrative management, including personnel evaluation, and have a broad discussion about management and ensuring accountability and build a system for meta-evaluation.

Keywords

COVID-19, Public Service Reform, Essential Workers,
Policy Implementation Studies, Administrative Management

日本評価学会第22回全国大会
「不確実性の時代の評価
～ Prospects for the Evaluation in an Era of Uncertainty ～」
開催の報告とお礼

2021年12月4日（土）、5日（日）開催（オンラインでの開催）の日本評価学会第22回全国大会には、250名の方々にご出席いただきました。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もとに、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。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。

企画委員長 齊藤貴浩（大阪大学）
第22回全国大会実行委員長 田中 啓（静岡文化芸術大学）

第1日目 2021年12月4日（土）

※カッコ内は座長名

	ルームA	ルームB	ルームC
AM 9:30～11:30	<シンポジウム> 「評価」に何ができて、何ができないのか？～不確実性の時代への展望のために～ （田中啓）		
11:30～12:30	理事会		
PM1 12:50～14:50	<共通論題1> 会計検査と評価 （田辺智子）	<共通論題2> 国際協力機構（JICA）の事業 評価：最近の取り組み （佐藤洋史）	<自由論題1> NPO／評価手法 （新藤健太）
PM2 15:00～17:00	<自由論題2> 行政 （西山慶司）	<共通論題3> エビデンスの相互理解 -EBPM、発展的評価、協働評価 における位置づけと利用～ （佐々木亮）	<自由論題3> 教育 （佐々木保孝）

第2日目 2021年12月5日(日)

※カッコ内は座長名

	ルームA	ルームB	ルームC
AM 9:30 ~ 11:30	<p><共通論題4></p> <p>日本における協働型評価と NPO-「政策21」の軌跡</p> <p>(山谷清志)</p>	<p><自由論題4></p> <p>科学技術/国際協力</p> <p>(白川展之)</p>	<p><共通論題5></p> <p>IFI国会設置に関する諸々の課題 と提案についての評価</p> <p>(廣野良吉)</p>
11:40 ~ 12:40	総会		
PM1 12:50 ~ 14:50	<p><共通論題6></p> <p>国の行政機関が行う 評価の動向~総務省行政評価 局における最近の取組~</p> <p>(工藤文武)</p>		<p><共通論題7></p> <p>日本評価学会「評価士」制度の あり方に関する会員意見交換会</p> <p>(今田克司)</p>
PM2 15:00 ~ 17:00	<p><共通論題8></p> <p>自治体の政策評価とEBPM</p> <p>(佐藤徹)</p>	<p><共通論題9></p> <p>「協働」と「学び」に基づく SDGs時代の評価</p> <p>(米原あき)</p>	<p><共通論題10></p> <p>第6期科学技術基本計画と 評価学</p> <p>(白川展之)</p>

日本評価学会第22回全国大会
「不確実性の時代の評価
～ Prospects for the Evaluation in an Era of Uncertainty ~」
プログラム詳細

○印は発表者または主発表者

1日目 (2021年12月4日 (土))

AM 9:30 ~ 11:30

シンポジウム 「評価」に何ができて、何ができていないのか? ~不確実性の時代への展望のために~
座長・司会: 田中啓 (静岡文化芸術大学)
開会挨拶: 大島巖 (東北福祉大学)
講演者: 塚本壽雄 (早稲田大学名誉教授、元総務省行政評価局長)
廣野良吉 (日本評価学会顧問、成蹊大学名誉教授)
討論者: 南島和久 (龍谷大学)
石田洋子 (広島大学)
企画: 日本評価学会企画委員会

11:30 ~ 12:30 理事会

PM1 12:50 ~ 14:50

ルームA

共通論題1: 会計検査と評価
座長: 田辺智子 (国立国会図書館)
司会: 和川央 (岩手県立大学)
討論者: 田中啓 (静岡文化芸術大学)
・ 東信男 (会計検査院) 「政策評価と会計検査-INTOSAIのIFPPからみた会計検査の役割-」
・ 益田直子 (拓殖大学) 「危機的状況下における監査・評価活動の役割」
・ 田辺智子 (国立国会図書館) 「評価理論の観点から見た有効性検査」

ルームB

共通論題2: 国際協力機構 (JICA) の事業評価: 最近の取り組み
座長: 佐藤洋史 (JICA)
討論者: 正木朋也 (JICA / 北里大学大学院)
・ 鴨谷哲 (JICA) 「JICAの事業評価の概要-近年の潮流への対応-」
・ ○伊月温子、大川太郎、今吉萌子 (JICA) 「開発協力における課題別事業戦略の強化及び評価上の検討課題」
・ ○石原和伊、松延香代、柳内将成 (JICA) 「Theory of Changeを通じた開発効果の可視化」
・ ○柳内将成、今吉萌子、石原和伊、猿田幸絵 (JICA) 「JICA事後評価基準改定の運用について ~ Human well-being, Leave No One Behindを題材に~」

ルームC

自由論題1: NPO / 評価手法
座長: 新藤健太 (群馬医療福祉大学)
討論者: 藤島薫 (東京福祉大学)
・ 猪俣加菜子 (非営利組織評価センター) 「NPOの組織運営~アドバンス評価から見えてきたこと~」
・ ○中谷美南子 (CSOネットワーク)、佐野直哉 (アーツカウンシルしずおか)、千葉直紀 (CSOネットワーク) 「地域における文化・芸術活動をどう評価するか? 発展的評価 (DE) を通じた静岡県文化プログラムでの評価制度構築支援の実践」
・ ○齊藤貴浩、川端亮 (大阪大学) 「大学教員の学術的活動についての社会における評価」

PM2 15:00 ~ 17:00

ルームA

自由論題2: 行政
座長・討論者: 西山慶司 (山口大学)
・ 岸本由梨枝 (新見公立大学) 「大学の地域貢献プログラムの公共政策としての評価の必要性」
・ 池田葉月 (京都府立大学大学院) 「業績測定による評価における指標の改善」
・ 橋本圭多 (神戸学院大学) 「コロナ禍におけるジェンダー予算の現状と課題」
・ 北川雄也 (法政大学) 「新型コロナ禍と障害者政策の評価: ゴールフリー評価の利用可能性と課題」

ルームB

共通論題3 (ラウンドテーブル): 社会実験分科会パネルディスカッション
エビデンスの相互理解-EBPM、発展的評価、協働評価における位置づけと利用-
座長: 佐々木亮 (国際開発センター)
司会: 田辺智子 (国立国会図書館)
・ EBPM: 正木朋也 (JICA)
・ 発展的評価: 今田克司 (CSOネットワーク)
・ 協働評価: 佐々木亮 (国際開発センター)

<p>ルームC</p> <p>自由論題3：教育 座長：佐々木保孝（天理大学） 討論者：岩品雅子（アイコンズ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 牟田博光（国際開発センター／大妻女子大学）「ミャンマー連邦共和国における教授言語と家庭言語の乖離問題を緩和する言語補助教員配置政策の評価研究」 ・ 橋本昭彦（国立教育政策研究所）「学校評価のカスタマイズ手法の開発～評価ニーズ調査の中間報告～」 ・ ○江崎那留穂（愛知淑徳大学）、關谷武司（関西学院大学）、吉田夏帆（兵庫教育大学）「COVID-19による大学遠隔授業の学習効果－遠隔授業導入直後との差異に着目して－」
--

2日目（2021年12月5日（日））

AM 9:30～11:30

ルームA

共通論題4：日本における協働型評価とNPO－「政策21」の軌跡－

座長：山谷清志（同志社大学／政策21）

討論者：南島和久（龍谷大学）

- ・ 鎌田徳幸（政策21）「岩手県民協働型評価から得られる知見及び課題、今後に向けて－県とNPO、大学が協働で行った評価の実践例－」
- ・ 岩淵公二（政策21）「盛岡市における指定管理者第三者評価」
- ・ 熊谷智義（政策21）「北上市の協働事業に関する第三者評価」

ルームB

自由論題4：科学技術／国際協力

座長：白川展之（新潟大学）

討論者：村上裕一（北海道大学）

- ・ 高橋真美（元早稲田大学大学院）「持続性の評価－評価基準と評価手法－」
- ・ 三上真嗣（同志社大学大学院）「国際科学技術協力の評価と統制－STI for SDGsとSATREPSの行政過程－」
- ・ 佐藤功一（JICA）「衛星データを用いたインフラ事業のインパクト評価：タイ高架鉄道整備事業の事例分析」
- ・ ○吉岡佐知子、佐藤功一（JICA）「Google Earth Engineを用いた衛星データ分析の有用性と限界 タイ高架鉄道整備事業の事例分析」

ルームC

共通論題5：IFI国会設置に関する諸々の課題と提案についての評価

座長：廣野良吉（成蹊大学名誉教授）

討論者：上野宏（国際開発センター）

- ・ 清原剛（カーボンフリーコンサルティング）「独立財政機関の必要性と今後の課題」
- ・ 黒澤善行（政策工房）「IFIの国会設置実現に向けた取組み」
- ・ 吉川富夫（事業創造大学院大学）「日本型IFIの可能性と制約」
- ・ 廣野良吉（成蹊大学名誉教授）「我が国における民主的統治機構の崩壊」

11:40～12:40 総会

PM1 12:50～14:50

ルームA

共通論題6：国の行政機関が行う評価の動向～総務省行政評価局における最近の取組～

座長・司会：工藤文武（総務省）

討論者：深谷健（武蔵野大学）

- ・ 渡部貴徳（総務省）「政府におけるEBPM推進の取組～EBPMの実証的共同研究を中心に～」
- ・ 垣見雄介（総務省）「農業分野における災害復旧の迅速化に関する行政評価・監視」
- ・ 柳木浩之（総務省）「新しい生活様式に対応した行政サービスの提供の在り方に関する調査」

ルームC

共通論題7（ラウンドテーブル）：日本評価学会「評価士」制度のあり方に関する会員意見交換会

日本評価学会研修委員会

青柳恵太郎、今田克司（研修委員長）、小野達也、下園美保子、新藤健太、橋本昭彦、源由理子

PM2 15:00 ~ 17:00	
ルームA	<p>共通論題8：自治体の政策評価とEBPM</p> <p>座長：佐藤徹（高崎経済大学）</p> <p>討論者：小野達也（鳥取大学）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・飯田洋市（公立諏訪東京理科大学）「予算編成に向けた市民参画型事前評価の手法の研究～長野県岡谷市商業活性化計画を事例にして～」 ・後藤玲子（茨城大学）「政策分析過程に潜む行政のバイアスと誤認」 ・和川央（岩手県立大学）「KPIを活用した将来シミュレーションによる政策立案の検討－政策提言AIシステムの活用を通じて－」
ルームB	<p>共通論題9：「協働」と「学び」に基づくSDGs時代の評価</p> <p>座長：米原あき（東洋大学／インド工科大学）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・米原あき（東洋大学／インド工科大学）「趣旨説明：SDGs時代の評価を考える：価値を引き出す評価とその仕組み」 ・佐藤真久（東京都市大学）「持続可能性における評価：協働と学びをつなげる評価のしくみ」 ・長尾眞文（国際開発センター）「国際協働パートナーシップの枠組み：日本の対アフリカ協力事業の評価」 ・工藤尚悟（国際教養大学／フリーステート大学）「通域的な学び：異なる風土にある主体が学び合う方法論の提案」 ・今田克司（ブルーマープル・ジャパン／CSOネットワーク）「グローバル課題の解決における評価の役割：ブルーマープル評価の前提と基本」
ルームC	<p>共通論題10：第6期科学技術基本計画と評価学</p> <p>座長：白川展之（新潟大学）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・林隆之（政策研究大学院大学）「第6期科学技術・イノベーション基本計画のモニタリングと評価」 ・野呂高樹（未来工学研究所）「科学技術・イノベーション政策のエビデンス・データとシンクタンク」 ・村上裕一（北海道大学）「科技イノベ基本計画と行政学：予算、調達、評価などについて」 ・白川展之（新潟大学）「科学技術・イノベーションの評価に日本の評価学が求められる貢献」

日本評価学会第22回全国大会セッション報告

シンポジウム

シンポジウム「『評価』に何ができて、何ができていないのか？ ～不確実性の時代への展望のために～」

座長・司会	田中 啓（大会実行委員長、静岡文化芸術大学）
開会挨拶	大島 巖（日本評価学会会長、東北福祉大学）
講演者	塚本 壽雄（早稲田大学名誉教授、元総務省行政評価局長） 廣野 良吉（日本評価学会顧問、成蹊大学名誉教授）
コメンテーター	南島 和久（龍谷大学） 石田 洋子（広島大学）

第22回全国大会は、新型コロナウイルスの影響により、昨年に引き続きオンライン開催となった。今大会の幕開けとなるシンポジウムの冒頭では、大島巖会長から開会挨拶に加えて、現在本学会で取り組みが進められている改革の状況について説明があった。

その後、「『評価』に何ができて、何ができていないのか？ ～不確実性の時代への展望のために～」という企画委員会による本シンポジウムのテーマに基づき、これまで日本における評価の研究・実践と本学会の発展に対して多大なご貢献をされてきた塚本壽雄会員と廣野良吉会員の両氏にご講演をお願いした。

まず塚本会員は、行政評価の立場から、導入後20年を経た国の政策評価制度のこれまでの経緯を振り返るとともに、これまで政策評価制度が「できたこと」と「できなかったこと」を総括して示された。その上で、計画の偏重とその後の計画の軽視を指摘され、「不確実性の時代の評価制度に求められるものは『プランの正しい偏重』である」との見解を述べて講演を締めくくられた。

次に廣野会員は、開発評価に長らく携わってこられた立場から、戦後から現在に至るまでの国際開発・協力政策の動向と、各時代において評価が果たしてきた役割やその意義について、大局的な観点から整理をされた。その上で、SDGsへの対応など新たな課題も登場する中で、今後日本が国際開発において果たすべき役割とそのための評価体制のあり方などについて、具体的な問題提起をされた。

その後、お二人のコメンテーターにご発言頂いた。南島和久会員からは、塚本会員の講演内容を受けて、最近の国の政策評価制度の動向についてコメントがあった。また石田洋子会員は、廣野会員と共に活動された経験から、開発分野の評価やその実績についてコメントを補足された。

共通論題セッション

共通論題1 「会計検査と評価」

座長 田辺 智子（国立国会図書館）
 司会 和川 央（岩手県立大学）
 討論者 田中 啓（静岡文化芸術大学）

会計検査と政策評価は、いずれも公的機関のアカウンタビリティを確保するための機能である。特に、会計検査のうち業績に着目した3E（経済性、効率性、有効性）の観点からの検査（業績検査）は評価との親和性が高く、わが国の政策評価の導入過程においても会計検査院に外部評価の役割を期待する声が見られた。本セッションでは、政策評価の導入後20年が経った現在、あらためて会計検査と政策評価について取り上げ、両者の関係性について議論を行った。

東信男氏（会計検査院）からは、「政策評価と会計検査－INTOSAIのIFPPからみた会計検査の役割－」と題し、会計検査機関の国際組織INTOSAI（International Organization of Supreme Audit Institutions）の定義に基づく業績検査と政策評価の理論的な整理と、日本の会計検査における現状が報告された。

益田直子会員（拓殖大学）からは、「危機的状況下における監査・評価活動の役割」と題し、COVID-19パンデミックという緊急かつ変化の速い課題への政府対応に対する検査活動について、米国と英国の事例を基に報告が行われた。

田辺智子会員（国立国会図書館）からは、「評価理論の観点から見た有効性検査」と題し、近年の日本の業績検査について、政策評価の手法と比較した分析が報告された。

討論者の田中啓会員からは、日本の業績検査とINTOSAIの定義とのアプローチの違い、日本の会計検査院と米国GAO（Government Accountability Office）との差異、府省が行う政策評価と会計検査の関係性等についてコメントがあり、議論が行われた。議論全体を通じ、会計検査と政策評価には一定の類似性・近接性があり、双方の専門家の交流には意義があることが確認された。

共通論題2 「国際協力機構（JICA）の事業評価：最近の取り組み」

座長 佐藤 洋史（国際協力機構）
 討論者 正木 朋也（国際協力機構／北里大学大学院）

本セッションは、JICA事業評価における最近の取り組み及び検討状況について報告し、セッション参加者との議論と得られる示唆に基づき、今後のJICA事業評価のより良い運用・改善につなげることを目的に開催した。

先ず、報告1では、近年のJICAや開発援助を取り巻く潮流と、それに対応したJICA事業評価の取り

組みを概観した。次いで、報告2では、内外の事業環境の変化を踏まえ導入した、新たな事業マネジメントにおいて基幹となる開発課題の枠組みである「課題別事業戦略グローバル・アジェンダ」、その目標達成のための各国事業を包括的にマネジメントする単位である「クラスター」とその評価の検討状況を報告した。報告3では、クラスターの評価においても必要となる事業効果発現の経路をより詳細に示す手法であるセオリー・オブ・チェンジ（Theory of Change: ToC）の JICA 事業特性に合わせた導入の検討について報告した。最後に報告4では、2021年度から適用された新評価基準で新たに加わった視点である Human well-being, Leave No One Behind について、その定義及び運用上の課題と想定される導入方法を報告した。

その後の総合討論では、それぞれの発表について参加者からの質問をもとに活発な議論が行われた。報告2では、新事業マネジメント方式でも DAC 評価基準が適用され、セオリー評価がより重視されるのか、また、新たな事業マネジメントと以前 JICA が実施されていた協力プログラム・アプローチとの相違点について質問があった。報告3では、PDM と ToC の関係について、および、ToC の作成手順や項目を記述するボックスの数に関する質問があり、また、実際に PDM と ToC の両者をうまく活用することができたとの参加者からの共有もあった。報告4では、Leave No One Behind の評価手法に関して、①「属性」ではなく、「状態」で定義するという提案に賛同するコメントと、②指標例検討に関する参照事例の照会のほか、有意義な意見交換が行われた。

共通論題3（ラウンドテーブル）「社会実験分科会パネルディスカッション エビデンスの相互理解－EBPM、発展的評価、協働評価における位置づけと利用－」

座長 佐々木 亮（国際開発センター）
司会 田辺 智子（国立国会図書館）

近年、EBPM に関する世界的な理解が進んできたと同時に、新しい評価の潮流も見られる。このセッションでは、エビデンス（Evidence）の定義・位置づけ・利用方法や利用目的などを、3つの理論体系から俯瞰して議論した。それは、エビデンスに基づく政策立案（EBPM）、発展的評価（DE: Developmental Evaluation）、協働評価（CE: Collaborative Evaluation）である。

正木朋也会員（国際協力機構／北里大学大学院）からは、エビデンスに基づく政策立案（EBPM）の歴史背景と日本独自に進展している現状報告があった。これに関して、フロアから、社会を対象とする場合、質の高いエビデンスを得ることは期待できないとの指摘があった。それに対し、変化の理論（Theory of Change: ToC）を描画・共有して重要なところをきちんと明らかにしてゆくことが必要であり、また、エビデンスは「つくる」「つたえる」「つかう」に加えて、ToC で「つなぐ」ことが重要であると応えた。

今田克司会員（CSO ネットワーク）からは、発展的評価（DE）が社会的介入を行う主体に伴走支援する評価アプローチであること、DE においてはエビデンスの質を保証するのは評価者の役割であることが紹介された。フロアから DE はいわゆるモニタリングとはどう違うのかという質問があり、これに

については、モニタリングがプログラムにおける介入のロジックを前提とするのに対し、DEにはプログラム・ロジック自体を疑い、素早いフィードバックループで評価モデルを常に更新していく特徴があるとの説明があった。

さらに田辺智子会員（司会、国立国会図書館）から、佐々木亮会員に代わって「協働評価」におけるエビデンスについて説明があった。

3本の説明のあと、フロアから、「EBPM、発展的評価、協働評価は、並列する概念ではなく同列に比較はできないのではないか」との指摘があり、田辺会員（司会）が代表して、発展的評価と協働評価は評価を行う際のアプローチであり特定の評価方法と結びつくものではないが、EBPMと矛盾するものではなく必要に応じてエビデンスを活用する旨を説明した。

共通論題4 「日本における協働型評価とNPO—「政策21」の軌跡—

座長 山谷 清志（同志社大学／政策21）
 討論者 南島 和久（龍谷大学）

評価に取り組むNPOはめずらしくない。その中であって、政策21は評価だけでなく日本の自治体実務にも詳しいところに特長がある。この特長を前提に、共通論題では2つの論点を提示した。①欧米や中央政府とは異なる文脈にある地域密着型シンクタンクのNPOには、地域事情を反映した評価を考える必要がある。②その答えの一つ「協働型評価」は、地域社会で今後もサステイナブルなのか。

21世紀になって、地方自治体が求められてきた行政評価はトップダウン型のパフォーマンス測定に傾斜し、目的管理型組織経営スキルに性格を変えた。その一方で、社会福祉に代表されるヒューマン・サービスの実践分野では、詳細な現場データを使ったボトムアップ型の評価が求められた。それでも地域は衰退し、自治体職員は疲弊した。この現実の中で再度ローカルの視点を強調した評価、20年の歴史を紹介したのがこの共通論題である。

報告は次の通りである。鎌田徳幸会員（政策21）「岩手県県民協働型評価から得られる知見及び課題、今後に向けて」は、岩手県と政策21、そして地域の大学が協働で行った評価の実践例から「もう一つの」評価モデルを示している。また、岩渕公二会員（政策21）「盛岡市における指定管理者第三者評価」は、指定管理者制度が考えた評価が機能しづらい現状に対して、オータナティブを提示した。評価をする地域の現場には「その事情」がある、この重要な認識がもとになっている。岩渕報告を受けてさらに熊谷智義会員（政策21）「北上市の協働事業に関する第三者評価」は、地方自治体の評価担当者に対する「家庭教師」的な役割を政策21が演じた姿によって、地域の評価実践のモデルを提示した。

21世紀になって、20世紀末の分権改革に逆行する中央の政策が増えた。地域の現場では無理だと思う評価も多い。その中で政策21は、評価の常識に対して根源的（ラジカル）な問いかけを示したところに存在意義があり、今後も挑戦し続けるはずである。

共通論題5 「IFI 国会設置に関する諸々の課題と提案についての評価」

座長 廣野 良吉（成蹊大学）

討論者 上野 宏（国際開発センター）

COVID-19の発生で政府は2019年度から大規模な財政出動に踏み切った。我が国は、長期的な経済の見通しの欠如や年々膨張している財政赤字だけでなく、行政府による杜撰な予算編成・執行という財政規律がない中で、359,895億円の2021年度補正予算が閣議決定され、その6割が国債依存である。年度末の国債残高は1,000兆円を超え、GNIの2年分という世界に類なき赤字大国への道をひたすら突き進んでおり、今秋の財政制度審議会の財務大臣への建議では財政出動への過度な依存を厳しく戒めており、民間の活力を生かすよう訴えている。また会計検査院が国会へ提出した2020年度決算検査報告書によれば、両年度で予算執行率は65%（42.56/65.42兆円）にとどまり、1兆763億円は不要とした。さらに経産省の事業再構築補助金をはじめ各省庁の度重なる特別給付金の不正支出や国会の個別審議不要な年々10兆円を超える杜撰な予備費計上は、政府に対する国民の信頼を一層低下させている。

以上に鑑み、清原剛会員（カーボンフリーコンサルティング）は、報告1「独立財機関の必要性と今後の課題」において、IFIの国会設置は、憲法が保障するすべての国民の人命の尊重、日々の生活の保護を最優先課題とする民主的統治機構の維持・発展のためのインフラであることを強調し、IFIの必要性を、①先進国最大の公的債務（GDP比238%）に象徴される財政破綻のリスク（コロナ後の財政健全化）、②世代間不公平の問題、③行政の楽観主義、情報公開不足、複雑な予算、④政治にみられる大衆迎合主義、内閣強化に伴う国会チェック機能の低下、さらには⑤国民の無関心、情報不足に伴うチェック機能の欠如に基づき強調した。さらに、以上の必要性に対応した目的を達成するためにIFIの主な機能を、①経済・財政推計、②財政政策の監視、③個別政策の評価の3点に絞り、組織的には国会の直属機関として設置し、委員長、委員、専門スタッフおよび事務スタッフから構成するとした。

他方、黒澤善行氏（政策工房）は、報告2「IFIの国会設置実現に向けた取組み」において、IFI国会設置では、本課題に関して本年6月再度立ち上がった超党派議員連盟との連携活動の重要性を強調すると共に、清原会員のIFI必要性・構想を基礎にして発足段階とその後の段階という2段階の制度設計について詳細かつ具体的に説明し、特にIFI体制骨格の3点として、中長期経済財政推計の初期の外部委託やその後の内部化の必要性、IFI体制のガバナンス問題、さらに両院現行専門人員、外部専門人材とその育成計画に関して詳細な要点説明があった。

吉川富夫会員（事業創造大学院大学）は、報告3「日本型IFIの可能性と制約」において、清原会員と黒澤氏の報告を補完するものとして、IFI先発国米国の議会予算局（Congressional Budget Office=CBO）への実態調査に基づき、CBOによる連邦議会予算編成権限・過程について詳細な説明があり、CBOと大統領府に帰属する予算管理局（Office of Budget Management=OBM）との協議内容・過程について実態に基づいた評価があった。

最後の報告者である廣野良吉会員（成蹊大学）からは、報告4「我が国における民主的統治機構の崩壊」において、IFIが民主的統治の基礎的インフラを構成するという視点から、OECD諸国の大半で制

度化されている IFI の国会設置が我が国では未だ実現していない根本的要因を、我が国の戦後民主主義体制の導入が理念知であって経験知ではなかったことから未熟性があると規定している。そしてその基本的改革には、①国民（有権者・労働者・消費者）、議員、企業家、政治家の封建的な「伝統的村社会」の呪縛からの解放、②三権分立制度に基づく国会・司法の行政監視機能・体制の強化、③憲法をはじめとする各種法のルールへの遵守、特に議員による臨時国会召集要請遵守の厳格化、④選挙立候補者のジェンダー平等の義務化と被選挙権年齢の引き下げを含む公職選挙法の改正、⑤総理大臣による「伝家の宝刀」の廃止、⑥国会審議における党拘束性の廃止と国会議員立法の容易化などが不可欠としている。

4人の報告に引き続き、討論者上野宏会員（国際開発センター）による懇切丁寧かつ明快な批評と参加会員との質疑応答があった。全体的な印象としては、我が国の中長期経済財政予測・推計と民主的統治機構の視点に立った IFI の必要性和重要性についての説明は十分であったが、日本評価学会の会員は評価の学術的な研究への関心が強いが、ツールとしての「評価」を使用して、社会が現実と直面している諸々の課題の解決、特に IFI のような政治に関わる政策評価には相対的に関心が薄いのではないかという結論である。

共通論題 6 「国の行政機関が行う評価の動向～総務省行政評価局における最近の取組～」

座長・司会 工藤 文武（総務省）
討論者 深谷 健（武蔵野大学）

本セッションでは、令和3年3月に政策評価審議会が提言した国の行政の評価の改善に向けた示唆を与え得る実践例として、総務省行政評価局の（1）「政府における EBPM 推進の取組～EBPM の実証的共同研究を中心に～」、（2）「農業分野における災害復旧の迅速化に関する行政評価・監視」、（3）「新しい生活様式に対応した行政サービスの提供の在り方に関する調査」について報告があった。

（1）については、令和2年度に実施した総務省と各府省との「実証的共同研究」2事例（視覚障害のある児童・生徒に対するデジタル教科書等の教育効果、#7119の導入効果）から得た EBPM を推進する上での示唆や政府における EBPM の推進の現状と今後の方向性が報告された。

（2）については、調査設計段階から地方自治体など現場の実情やニーズを聞き取り、関係省庁と問題意識を共有するとともに、関係省庁から提供された既存データを用いて分析を行い、現場の意見要望の裏付けとなる「事例」として整理したことで、効果的な調査となったこと等が報告された。

（3）については、受け付けた行政相談を踏まえ、国の行政機関の感染対策の実態を省庁横断的に調査し、その結果が調査地域に限らず全国的な課題改善につながったこと等が報告された。

討論者深谷健氏（武蔵野大学）からは、各報告の長所と考慮事項についての指摘とともに、① EBPM 推進に当たっては、個別の実践の積み重ねが重要であり、総務省行政評価局の取組もそれに資するものであること、②蓄積した知見を政策形成に反映させるためには、多様な関係主体との連携が不可欠であり、EBPM に関わる主体が多様となる中での行政評価局の役割等について指摘があったほ

か、個別の行政評価局調査の結果をいかに具体的な政策改善に結びつけていくか、実証的研究に行政自体が関与することの可能性と限界、データ活用推進に向けた課題等について指摘があった。

共通論題7（ラウンドテーブル）「日本評価学会「評価士」制度のあり方に関する会員意見交換会」

企画・発表 日本評価学会研修委員会
(青柳 恵太郎、今田 克司 (委員長)、小野 達也、
下園 美保子、新藤 健太、橋本 昭彦、源 由理子)

本セッションは、今期研修委員会に対する前期理事会からの申し送り事項をもとに、日本評価学会として運営している評価士制度（認定資格としての評価士、専門評価士、上級評価士ならびに評価士認定に至る評価士養成講座、大学などの外部機関認定の評価士の日本評価学会としての認証）のあり方について、会員の意見交換の場をもち、制度の今後について方向性を出していくための一助とすることを目的とし、日本評価学会研修委員会が企画した。

セッションでは、委員会として検討してきた事項をおさらいし、続けて、以下の2つの発表を行った。
発表1：10～11月にかけて行った会員アンケートのまとめより、

- 評価をめぐる社会の変化について
- 評価士（上級、専門含め）制度を通じて日本評価学会は何を達成していくべきか

発表2：委員会でのこれまでの討議をもとに、

- 評価士養成講座の到達目標をいかに設定するか
- プログラム評価を講座の中心に据えることの内実とその意味

発表のあと、2つのグループに分かれ、それぞれ会員との意見交換を行った。グループ1では、「評価士」に対するニーズや期待感が多様であることや、評価学会が評価の専門学会としてのプレゼンスを高めて評価士の活動の場やマーケットを作るべきではないかという意見などが出された。グループ2では、プログラム評価の考え方や技術も含め、「評価士」は「何ができる」人々なのかを明確にする必要がある、何のための評価を大前提として押さえておくべき、プロフェッショナルリゼーションをめざす限り倫理は必須ではないか、評価士養成講座のフォローアップ研修が必要なのではないかなどの意見が出された。

これらを踏まえ、今後、委員会でのさらなる討議や理事会での審議を行い、評価士制度のあり方や評価士養成講座の内容についての方向性を打ち出していく。

共通論題8 「自治体の政策評価と EBPM」

座長 佐藤 徹（高崎経済大学）
 討論者 小野 達也（鳥取大学）

本セッションでは、「自治体の政策評価と EBPM」に関して、3人の会員から報告があった。

飯田洋市会員（公立諏訪東京理科大学）からは「予算編成に向けた市民参画型事前評価の手法の研究～長野県岡谷市商業活性化計画を事例にして～」と題する報告があった。長野県岡谷市商業活性化計画における重点施策の重要度・優先度の決定プロセスで活用した相対評価の枠組み（階層分析法を応用した手法）が提案され、これが問題の状況や要因を示すエビデンスを作るために有用であることが示された。

後藤玲子会員（茨城大学）からは、「政策分析過程に潜む行政のバイアスと誤認」と題する報告があった。この報告では、政策分析過程で生じうるバイアスに起因する誤認や判断ミスを防ぐための方策と、行政のバイアスや誤認の測定評価法について、文献調査及び報告者が実施した社会調査に基づいて検討された。

和川央会員（岩手県立大学）からは、「KPIを活用した将来シミュレーションによる政策立案の検討—政策提言 AI システムの活用を通じて—」と題する報告があった。報告では、京都大学広井良典教授、日立製作所との3者で進めている「AIを活用した政策シミュレーション研究」の概要が紹介されるとともに、これまで自治体政策過程で活用されてきた将来シミュレーションとの違いを確認することで、取組の特徴、意義を明らかにした。

座長の佐藤徹会員（高崎経済大学）からは、①自治体で運用されている政策評価ないし行政評価の制度と各発表内容がどのような関係にあるのか、②各発表者が論じている、あるいは各発表の中で用いられる手法によって生成される「エビデンス」がどのようなものを指しているのか、③そうしたエビデンスがどのように自治体政策の立案あるいは政策過程の改善に寄与するのか、といった3つの論点を提示した。こうした論点とともに、討論者である小野達也会員（鳥取大学）や参加者との質疑を通じて議論を深めた。

共通論題9 「『協働』と『学び』に基づく SDGs 時代の評価」

座長・討論者 米原 あき（東洋大学／インド工科大学）

本セッションは、『SDGs時代の評価：価値を引き出し、変容を促す営み（仮題）』（筑波書房、2022年2月出版予定）の著者が執筆内容を踏まえた報告を行う、ブック・トークの形式で実施された。SDGs時代には、多様な社会課題がもたらす複雑性と予測不可能性への対応が求められる。本セッションでは、SDGs時代の評価の意義と役割を問い直すことを目的とし、4名の発表者が、「協働と学びに基づく評価」

の理論とその実践事例について報告した。

冒頭、座長の米原あき会員（東洋大学／インド工科大学）からの趣旨説明において、SDGs時代の評価を批判的に捉える視点として、二つの視点—国際開発評価の歴史的な視点と、SDGs時代の評価にもたらされた二つのシフトに関する視点—が提示された。これに続いて、佐藤真久氏（東京都市大学）は、協働と学びをつなぎ、個人と社会の変容を促す介入プロセスとして、順応的コンティンジェンシーモデルに基づく評価の可能性について、環境省の取組み等を事例に挙げつつ報告した。長尾真文会員（国際開発センター）は、日本の対アフリカ支援に注目し、従来型の「援助モデル」の限界を乗り越える国際協働パートナーシップを構築するための評価の在り方を提示した。工藤尚悟会員（国際教養大学／フリーステート大学）は、国籍や地域的な差異を超えて、上記のような「協働」や「学び」を実現可能にする「通域的な学び」の方法論を、日本と南アフリカの事例に基づき考察した。今田克司会員（ブルーマーブル・ジャパン／CSOネットワーク）は、グローバル課題の動態性や不確実性に、柔軟かつ建設的に対応できる評価のプリンシプル（行動指針・原理原則）としてブルーマーブル評価の考え方を概説した。

これらの発表ののち、指定討論とフロア討論が行われ、4名の発表者それぞれの視点から、「協働と学びに基づく評価」の考え方と実践上の課題や工夫が共有された。

共通論題10「第6期科学技術基本計画と評価学」

座長・司会・討論者 白川 展之（新潟大学）

第6期科学技術・イノベーション基本計画（2021（令和3）年3月26日閣議決定）の検討の際に、科学技術・イノベーション政策で評価の設計に関与した研究者やシンクタンクの研究者から現場の実態を共有し、行政学・公共政策の研究者を含め、評価をめぐる政策過程と評価の抱える課題について発表・議論した。科学技術・イノベーション基本計画では第6期から、計画の進捗管理を行うためのロジックチャートと指標の整備が行われ、CSTI内の評価専門調査会の機能を拡張することでモニタリングを行う体制が構築された。基本計画のモニタリングと各府省による政策評価やプログラム評価との関係の構築、社会変革型イノベーションにおける評価が課題となっていることなどが示された。

現実の政策過程の評価実務に関与した側からの発表を受け、行政学の視座から、科学技術イノベーション政策では「強すぎる統制」があるなど、政策過程一般の観点から論点整理がなされた。さらに、発表者・討論者の解題・整理の後、現場で実務と知見で支えるシンクタンク研究員の現場の生の声を踏まえながら、総合討論が行われた。

討論では、科学技術・イノベーション政策をガバナンスの構造や評価の専門人材の問題が指摘された。米国では、専門職制としてevaluatorが成立している中で評価が社会的に成熟していく方向で進む一方、日本では頻繁な人事異動に伴い、行政内部に評価をはじめとする専門知が蓄積されず、外部人材の側に蓄積され、施策立案に積み重ねが反映しないアドホックな政策立案に対しメタ的な評価学上の課題の存

在が明らかになった。

他の政策領域と異なり、科学技術・イノベーション政策では、評価が政策推進のあらゆる断面で介在し、行政学や公共政策学の中で評価を扱うという各論としての評価研究を行うというものではなく、評価こそがこれらの上位概念として存在するものだとの議論になった。ゆえに評価学の果たす可能性と期待があり、このテーマの研究は、既存の専門領域や評価学の双方にとっても、有望な研究テーマであることから、日本評価学会において継続的にこのテーマを議論していくべきだという結論となった。

自由論題セッション

自由論題1 「NPO／評価手法」

座長 新藤 健太（群馬医療福祉大学）
 討論者 藤島 薫（東京福祉大学）

本セッションでは、NPOの組織評価、文化・芸術活動の評価、大学教員の学術的活動の評価について、3つの貴重な報告があった。

まず、最初の報告者である猪俣加菜子会員（非営利組織評価センター）による「NPOの組織運営～アドバンス評価から見えてきたこと～」では、非営利組織評価センターが実施するアドバンス評価（グッドガバナンス認証制度の評価基準）を用いて、NPO等が苦手なこと、得意とすることを明らかにした。さらに、これらの評価プロセスがNPO等の学習や改善、成長に貢献し得る可能性が示唆された。

次に、中谷美南子会員（CSOネットワーク）らによる「地域における文化・芸術活動をどう評価するか？ 発展的評価（DE）を通じた静岡県文化プログラムでの評価制度構築支援の実践」では、簡易シートを活用した「淡い評価」と、よりインパクトが期待できる事業を選択的に評価する「濃い評価」、そしてプログラムの「全体評価」を組み合わせた評価制度について、その具体的な内容と有効性が報告された。さらに、これらは伴走型を特徴とする発展的評価（DE）によって取り生まれ、そのプロセスは関係者の評価的思考と評価能力を強化し、当該評価制度の自走も可能にするものと示唆された。

最後に、齊藤貴浩会員（大阪大学）らによる「大学教員の学術的活動についての社会における評価」では、大学勤務経験者1,000名、社会一般2,000名を対象に行った質問紙調査の結果から大学教員経験者による教員の学術的活動に対する価値付けは社会一般による価値付け、職員の価値付けとも異なっており、大学教員の価値観が社会と共有されていないことを明らかにした。さらに、これらの結果から大学には様々なステークホルダーと共通理解を持つ努力が求められることを考察した。

本セッションでは、各報告が終わるごとに、指定発言者及び参加者からの質問を受けた。いずれの報告においてもこの質疑応答を通して活発な議論が行われた。

自由論題2 「行政」

座長・討論者 西山 慶司（山口大学）

本セッションでは、次の4名の会員から報告があった。

最初に、岸本由梨枝会員（新見公立大学）による「大学の地域貢献プログラムの公共政策としての評価の必要性」では、教育と地域貢献を結びつけた地域貢献プログラムについて、その特徴や評価の実態について報告があった。本報告では、評価の実態から公共政策としての質改善の評価が不足しており、質改善の評価を行うことの必要性や意義が示された。

次に、池田葉月会員（京都府立大学大学院）による「業績測定による評価における指標の改善」では、業績測定を用いる評価制度は公共部門で広く普及しているが、府省の評価制度・地方自治体の評価制度ともに、これらの情報は十分に整理されていないことについて報告があった。本報告では、見直される前の指標、見直しの理由、見直し後の指標といった情報が指標の改善という観点から重要性の高いものであることを明らかにした。

橋本圭多会員（神戸学院大学）による「コロナ禍におけるジェンダー予算の現状と課題」では、新型コロナウイルス感染症の世界的流行により、改めて注目されているジェンダー予算について報告があった。本報告では、ジェンダー予算のツールやアプローチを予算過程に取り入れることで、予算を民主化し政策変容をもたらすことができるのではないかとの展望が示された。

最後に、北川雄也会員（法政大学）による「新型コロナ禍と障害者政策の評価：ゴールフリー評価の利用可能性と課題」では、新型コロナ禍以後の障害者政策の評価におけるゴールフリー評価の利用可能性について報告があった。本報告では、新型コロナ禍の悪影響を把握する場合、目標管理型の政策評価を補完する形でゴールフリー評価を活用できる点を明らかにした。

それぞれの報告ごとに、討論者及び参加者からのコメントを通じて、報告内容に関する議論が深められた。

自由論題3 「教育」

座長 佐々木 保孝（天理大学）
討論者 岩品 雅子（アイコンズ）

教育評価といえば、一般には生徒の通知表に記載されるような学力や生活に関する評点のイメージが未だに根強い。そのため、教育に関わる諸側面に評価学の知見がどのように生かされるのかについて、本セッションで3件の研究が検討された意義は大きいと思われる。

牟田博光会員（国際開発センター／大妻女子大学）は、ミャンマー語を家庭語としない少数民族の学力向上を目的としたTA（ティーチングアシスタント）配置政策の効果について考察した。具体的には、

2018～2019年の個別学校のデータをもとに分析に必要な数値を計算する手順と小学校課程5年生の試験結果を有意に説明できることを示した。特に学力が中位の層では学力向上に対するTA配置の効果が大きいとする分析は、政策の今後に向けた指針としても有効であると思われた。

橋本昭彦会員（国立教育政策研究所）は、発表者が全国の学校長に対して実施を計画しているウェブアンケート調査の構造や質問の意図について説明した。ここには、今後、学校評価をカスタマイズするにあたって現在の学校評価の枠組みが現場で実効性を挙げにくい実情を探ろうとするねらいも組み込まれている。回答に付度が働かないよう調査対象の選定方法にも工夫が図られている。調査は「学校評価の実施環境」に関する6項目、「学校評価の実施ニーズ」4項目で構成されていた。

江寄那留穂会員（愛知淑徳大学）らは、遠隔および対面授業の受講生に実施したアンケート調査の結果を比較分析して、年度の後半である秋学期においてはいわゆる“遠隔疲れ”によって学習効果が落ちる傾向にあるのかどうかを考察した。調査は授業の難易度が異なる二クラスを対象に実施されており、難易度の低い科目は春学期が授業効果として優位な傾向、難易度の高い科目は一部に秋学期が優位な項目があったとの結果が報告された。一方で、対面授業を対象にした調査でも同様の傾向が見られたことから、秋学期の学習効果を“遠隔疲れ”と結びつけない解釈が提起された。

自由論題4 「科学技術／国際協力」

座長 白川 展之（新潟大学）
 討論者 村上 裕一（北海道大学）

国際協力と科学技術に関係する4件の自由発表及び討論が行われた。国際協力に関しては、持続可能性と各省共管事業の政策過程とその評価がもたらす弊害に関して分析する発表と、JICAにおいて衛星データを用いて事業成果・インパクトを効率的に評価するデータ中心の評価の方法論の意義と可能性に関する発表であった。

第1発表の高橋眞美会員（元早稲田大学大学院社会科学研究科在学）「持続性の評価－評価基準と評価手法－」では、OECD-DACの改訂後の評価基準・項目に照らし、日本の政府開発援助（ODA）で持続可能な開発目標（SDGs）を実現するための観点での発表があり、新たな評価基準の意味と評価手法がSDGsを実現する評価とはどのような基準・手法であるべきかが議論された。

続く、第2発表の三上真嗣会員（同志社大学大学院）「国際科学技術協力の評価と統制－STI for SDGsとSATREPSの行政過程－」では、国際科学技術協力に関する各省共管の国際協力事業（STI for SDGsとSATREPS）を事例とし、その行政過程の分析から、外務省（JICA）、文科省（JST）、内閣府（AMED）が、所管の行政目的での項目・視点に基づき管理と評価を行うアカウントビリティの断片化や赤字化が起きる問題の構造が発表された。これを受けて、共管分野においては、果たすべき説明責任の向きが多方面にならざるを得ない中で「縦割り」の意義（例：専門性、多元性、民主主義）をどう考えるか、事前・事後評価、モニタリングとレビュー、対外・対内等、相互補完関係は見出せないか、その上で、報

告者の考える「整合的」で「包括的な評価」の姿はいかにあるべきかが討論となり、個別のアカウンタビリティのみの視点に限られない科学技術分野の評価の在り方に関する討論があった。

続く、第3発表の佐藤功一会員（JICA）「衛星データを用いたインフラ事業のインパクト評価：タイ高架鉄道整備事業の事例分析」、第4発表の吉岡佐知子会員（JICA）ら「Google Earth Engine を用いた衛星データ分析の有用性と限界 タイ高架鉄道整備事業の事例分析」では、JICAの事後評価の対象となった円借款「バンコク大量輸送網整備事業（パープルライン）」のインパクト評価を題材にした発表であった。Google Earth Engineを用いた衛星データ分析により、同事業の地域経済発展への貢献を夜間光の衛星データを差分の差分を用いて検証した成果が示された。さらに、続く発表では、その要因を、ショッピングモール、駐車場、車両基地、鉄道運営機関のトレセンの複合施設への土地利用の変化を、土地被覆分類図などを用いて析出する地理情報分析の方法論の評価学への展開が示された。これらを受けて、衛星データ分析の簡便性・低費用性という有用性と対外的にインパクトをより説得的に説明する上での限界に関して、今後のさらなる活用に向け期待を込めながら討論がなされた。

～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。投稿の締め切りは9月末日（翌年3月刊行）及び3月末日（9月刊行）です。

ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領・査読要領、並びに原稿見本をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。<http://evaluationjp.org/activity/journal.html>

投稿先：特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会事務局
E-mail：journal@evaluationjp.org

『日本評価研究』第22巻第1号
2022年 3月31日

編集・発行 特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会
〒113-0034 東京都文京区湯島3-31-1
中川ビル5階
一般財団法人行政管理研究センター内

印刷 株式会社 研恒社

©日本評価学会

本誌に掲載されたすべての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 22, No. 1, March 2022

CONTENTS

Special Issue: Evaluation for the Post-COVID-19 Era

- | | |
|---|-----------------|
| Editor's Note: Possibilities of Evaluation in the Post-COVID-19 Era | Kiyoshi Yamaya |
| Corona Sorrow Government Policy and Its Review
- Focusing on crisis management and side effects - | Kazuhisa Najima |
| Examining methodologies for the ODA country evaluation
by the Ministry of Foreign Affairs | Kaoru Hayashi |
| Essential Work Evaluation on Local Government | Seiichiro Fujii |
| Actions taken in response to COVID-19 by the administrative evaluation bureau | Hiroki Oka |
| Meta-evaluation of administrative management in the Post-Corona Era
- Toward Improving Public Services - | Takayasu Yuasa |

Report of the 22nd Annual Conference