ISSN 1346-6151

日本評価研究

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol.1,No.1,July 2001

日本評価学会
The Japan Evaluation Society

日　本　評　価　研　究

第１巻　第１号　2001 年７月

目　次

日本評価学会

The Japan Evaluation Society

日本評価研究第１巻第１号に寄せる

河合三良
日本評価学会会長
財団法人国際開発センター会長

我々の個人的な生活は、数多くの選択から成り立っている。その選択の基準は、過去の経験に対する評価である。例えば今日おひるをどのおそば屋さんに行くか。近いか遠いか、高いか安いか、雰囲気は良いか、清潔感は、サービスしてくれるお嬢さんは可愛いいか、トイレは綺麗か、そして何よりも味はどうか、たくさんのポイントのチェックがあって行き先が決まる。すべて何らかの評価の結果である。

個人的な評価であっても、国の命運に拘わることもある。古い話になるが、川田稔教授の「原敬と山形有朋」（中公新書）を読んで、原敬のアメリカに対する洞察に驚いた。明治41年、原が内務大臣を辞任した直後に約半年間欧米を視察し、アメリカの潜在的な実力に驚嘆し、「将来恐るべきはこの国ならん」「将来米国は世界の牛耳を取らんとするに至るべく、支那問題の如きは米国との関係に注目して処理すること肝要なり」「特に注意すべきは日米の関係なるべし。日米間の親密なると否とは殆ど我が国将来の運命に関すと言ふも不可なし」（原敬日記）と述べている。原敬のこの米国評価は、歴史のifが許されれば、原暗殺（1921年11月4日）なかりせば日本は或いは全く別な途を歩いていたかも知れないことを思わせる。原がアメリカの何処をどう見たかは判らないが、たった一回の滞米でこんな強烈な評価を示したのは余程の印象があったのだろう。

日本評価学会が発足し、今回第一回の学会誌が刊行されるに至ったことは本当に喜びに堪えない。こんな短時間にここまで漕ぎつけるためには関係者の大変な御努力があったに違いない。深く敬意を表する。先日の第一回学会総会で、会員数より遥か多数の参加者があったことも驚く外はない。

日本評価学会のこれからの仕事は大変である。日本の社会に今まで「評価」がなかったわけではない。行政監察、会計検査等々いろいろな面で評価的なことはあった。しかし何と言っても歴史は浅いし、また評価する立場評価される立場の両側で、評価の重要性の認識と評価に対する謙虚さ等が充分だったかは疑問がある。それに加えて問題は評価についての諸基準の統一である。私は昔統計制度の改善に長い間携ったが、その際の大切な仕事は統計基準の統一（用語の定義の統一、産業職業分類の統一等であった。評価の場合も全く同じで、現在評価に際して用いられる用語の定義はバラバラである。評価、政策評価、行政評価、事業評価、プログラム評価、プロジェクト評価等々。こういう統一に際しては、できるだけ多数の人の要求を満たすことが望ましいと同時に、決してすべての人の要求を満たすことはできない。どこかで妥協と我慢が必要となることを忘れてはいけない。また評価結果を将来の事業に如何にフィードバックするか、評価手法の整理等々いろいろな問題がある。更に、評価の内容や評価者の立場の多様性からみて、「正しい評価」という言葉は使えるのかどうか。求められるものは「適切な評価」なのかもしれない。

評価に対する評価の必要な場合もあるだろう。一例をあげよう。科学技術文明に対する現代人の評価とそれに対する現チェコ、ハベル大統領の評価である。彼は共産主義時代のチェコスロバキアの富裕な家庭に生れ、そのために高等教育を受けることを禁じられて、独学で劇作家として反体制的作品を製作し、

厳しい迫害を受けた人である。共産主義圏崩壊後はチェコスロバキアの初代大統領となったが、1992年春スイスの会議で彼は次の様に述べている。「共産主義は、国と国民をその中央政府の科学的な計画と管理の下に強制的におくことができると信じた。ルネッサンスから始まる近代文明の発達は、人間が万物の頂点に立って世界を司る法則の全てを解明し管理できると人類に信じこませてしまったからである。科学技術文明への過信と神を畏れぬ思い上がりがそうさせた。ソ連東欧諸国の崩壊の原因は、社会主義のイデオロギーの誤りではなく、この傲慢さと思い上りにある。そしてこれはソ連東欧諸国についてのことだけではなく、人類全体についても同様である。ソ連東欧の崩壊は人類全体に向けた重大な警告である。南北の貧富の隔差、温室効果、核の脅威、テロリズム、飢餓、資源の枯渇、都市問題、地域紛争等々について、近代の文明はこれらの危機を説明はできるが、それから逃れる道を示すことはできない。この傲慢な科学文明への信仰がこのまま続けば、人類の前には底知れぬ深淵が横たわるであろう」

我が国の現状も、近代文明に基づく繁栄に酔いしれて、謙虚さと人間性とを忘れた結果と言えるのかもしれない。

何はともあれ日本評価学会の今後の発展のため諸兄姉のご活躍を祈る。

[寄稿]

Evaluation Capacity and the Development of Contextually-Sensitive Evaluation Practice: The Role of the Evaluation Journal

Melvin M. Mark
Editor in Chief, American Journal of Evaluation

The growth of evaluation worldwide is in many respects remarkable. According to Mertens and Russon (2000), for example, the number of regional and/or national evaluation societies grew from 5 at the beginning of 1995 to more than 30 in 2000, with more on the way. With this explosion of professional societies also comes growth in professional meetings, informal networks, and journals - such as the *Japanese Journal of Evaluation Studies (JJES)*. I am honored to be a part of this inaugural issue of *JJES*.

A strong evaluation journal can contribute to the field in many ways. Of course, *JJES* will serve as a forum for the dissemination of cutting-edge ideas about evaluation theory, methods, and practice. In this and other ways, *JJES* can enhance the skills of individual evaluators. This builds evaluation capacity from the ground up. But *JJES* will not just be a vehicle for disseminating ideas. If the peer review process works well, it will *improve and sharpen* the work of the scholars and practitioners who submit papers to *JJES*. In addition, a high-quality journal helps its sponsoring association, in this case the Japan Evaluation Society (JES), recruit and keep members. A strong journal will make JES more visible. In this and other ways, *JJES* can contribute to the development of an active community of evaluators - a more macro-level contribution to evaluation capacity.

Let me address a possible challenge: It can be difficult to satisfy the needs of different kinds of readers. If the experience in the U.S. also holds in Japan, there may be a group of more academic readers who want to write and read about the latest theoretical and methodological developments. At the same time, some non-academic practitioners dislike long and involved theoretical presentations that do not immediately, clearly and concisely identify implications for practice. In addition, there may be many people with diverse backgrounds coming to the relatively new field of evaluation, and these people would perhaps benefit most from papers that cover some of the basics. Adding further complexity, the field of evaluation includes a wide array of approaches (e.g., some more qualitative and some more quantitative) and practice settings. All this means that *JJES* will probably need to strive to include a diverse array of articles, while upholding standards of excellence for all that it publishes.

Let me offer some suggestions for the editor, editorial board, and readership of JJES to consider:

1. One form of paper that may be worth publishing consists of case studies that describe and critique evaluation practice in Japan. Such papers should highlight the hard-won lessons from actual practice, with greatest emphasis on those lessons that apply most widely.

日本評価学会『日本評価研究』第1巻 第1号，2001年，pp.3-5

2. Especially in the first years of the journal, it may be worthwhile to include occasional reviews and critiques of evaluation approaches that have been developed elsewhere, but with suggestions for adaptations based on the Japanese context (Nagao, 2000). You may not need to completely reinvent the wheel, but may need to modify it to fit your local evaluative vehicles and roads, metaphorically speaking. Recall too that the lessons from your contextual adaptations, as well as any new approaches you develop specifically for the Japanese context, are worth sharing with evaluators elsewhere, so that collectively we can better understand the influence of contextual considerations on evaluation.

3. Some parts of the evaluation literature may be of special interest to the readers of *JJES*, given the decision-making context that Nagao (2000) suggests is characteristic of Japanese public organizations. In addition to the utilization literature that Nagao rightly identifies, you might consider the relatively small but important literature on internal evaluation (e.g., Sonnichsen, 2000); discussions of the role of values in evaluation and the role of evaluation in democracies (e.g., House & Howe, 1999, Mark, Henry, & Julnes, 2000); and procedures intended to bring multiple parties together to make collective judgments based on evaluative evidence, such as science courts (e.g., Hennigan, Flay, & Cook, 1980) and other deliberative group procedures (e.g., House & Howe, 1999, Mark et al., 2000, chapter 10). These literatures would probably need to be adapted to the Japanese experience but, if appropriately modified, they may help achieve Nagao's (2000) call for a culturally-sensitive Japanese evaluation practice.

Nagao (2000) also noted the need for culturally-sensitive evaluation training programs in Japan. This is an eminently sensible point. Training programs are an important step in developing the human capital side of evaluation capacity for the future. But training programs alone do not provide evaluation capacity. Journals - along with conferences, special short courses, email listservs, professional associations, professional standards and codes of ethics, books, informal networks, collaborations, formal advisory panels for large budget evaluations, and informal collegial commentary for smaller evaluations - are also part of capacity building (cf. Leviton, 2001). And journals can keep readers abreast of many of these other developments.

It appears that you have sound and skilled leadership for *JJES*, as well as a growing community of evaluation theorists and practitioners to write, read, and use the articles that are published. As the editor of the *American Journal of Evaluation*, and as a fellow member of the worldwide evaluation community, I salute the new *Japanese Journal of Evaluation Studies*, and I wish you well!

References

Hennigan, K. M., Flay, B. R., & Cook, T. D. (1980). "Give me the facts!" : The use of social science evidence in formulating national policy. In R. F. Kidd & M. J. Saks (eds.), *Advances in applied social psychology* (vol 1). Hillsdale, NJ: Erlbaum.

House, E. R. & Howe, K. R. (1999). *Values in evaluation and social research.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Leviton, L.C. (2001). Building evaluation's collective capacity. *American Journal of Evaluation, 22, 1 - 12.*

Mark, M. M., Henry, G.T., & Julnes, G. (2000). *Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs.* San Francisco: Jossey Bass.

Mertens, D. M. & Russon, C. (2000). A proposal for the International Organization for Cooperation in Evaluation. *American Journal of Evaluation, 21*, 275-283.

Nagao, M.. (2000). Development of evaluation training programs in Japan. Paper presented at the November, 2000 annual meeting of the American Evaluation Association. Waikiki, Hawaii.

Sonnichsen, R. C. (2000). *High impact internal evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.

[寄稿]

Welcome to the Evaluation Community

James R. Sanders
President, The American Evaluation Association

I am pleased to welcome the Japan Evaluation Society to the growing global community of national and regional evaluation associations. Members of the American Evaluation Association look forward to working with you to promote evaluation use and improve evaluation practices and methods.

This inaugural issue of the Japanese Journal of Evaluation Studies is a significant step in the development of your Society. We have found that our own journals have contributed immensurably to the advancement of evaluation theory and knowledge and to the education of readers throughout the world. We look forward to learning from the many articles that will be published in the Journal from this point on. Congratulations for this achievement. We wish you continued success in making the Japanese Journal of Evaluation Studies one of the best evaluation journals in the world.

I would like to take this opportunity to invite members of the Japan Evaluation Society to participate in the 2001 Annual Meeting of the American Evaluation Association. The meeting will be held in St. Louis, Missouri USA on November 7-10, 2001. Information about the meeting, and registration for the meeting, is available through our website, www. eval. org. The theme for this year's meeting is "mainstreaming evaluation".

This theme reflects a continuing concern in the United States that we know more about the practice of evaluation than we see practiced in public, private, and civil sectors of our society. Although evaluation studies continue to be funded by our state and federal governments, although there is a continuing use of evaluation for quality assurance in the private sector, and although there is a growing use of evaluation of programs supported by civil society, there is little evidence that an evaluation culture is developing in our organizations. Evaluations are most often done because they are mandated from outside rather than initiated from within our organizations. Continuous, self critical analyses of program inputs, activities, and outcomes as a routine part of everyday work by those who work in and support our organizations, and by those affected by them, are not easily found. Evaluation appears to be a marginal activity rather than one that is contributing visibly to organizational effectiveness.

The issue of "mainstreaming evaluation", i.e., bringing evaluation into the conscious everyday thinking of the stakeholders of organizations, has generated a number of questions that will be addressed at the AEA meeting in November:

Why is this key professional responsibility often neglected?
Can organizations continue to thrive without it?
What can we do to make evaluation part of the everyday life of organizations?
What mainstreaming successes and failures can we learn from?

日本評価学会『日本評価研究』第1巻 第1号，2001年，pp.7-8

What evaluation training is needed?
What is the appropriate role for evaluation in organizations?
What role should an evaluation association play in mainstreaming evaluation?

We look forward to exploring these and other important evaluation issues with our colleagues. Please plan to join us.

特集　日本評価学会の課題と展望

［研究論文：依頼原稿］

革新と透明性向上のために

ーシンポジウム：各界における評価の今日的課題と展望ー

牟田博光
東京工業大学
muta@hum.titech.ac.jp

1．はじめに

我々の身の回りを取り巻く社会は、産官学各界に限らず国民生活なども含め、どの領域においてもその進歩・向上のために、事業や活動内容の確認とそれに基づく改善を必要としている。改善のためには、現状を評価し課題を整理して対策を立案することが求められる。また、評価の結果得られる情報は、演繹的な発想に立って社会のあるべき姿を考えるためにも有用である。近年、民間部門ばかりでなく、公共的な活動やNPOなどの社会的な活動を含めて、広く、経営ならびに公共サービス内容の向上と革新、透明性確保、説明責任の遂行などのために、評価の重要性が強く認識され、評価研究の必要性が叫ばれるようになってきた。しかし、これまで我が国には透明性や客観性を重視した評価の慣行があまり定着してこなかったことから、評価手法や技術に関する経験や研究蓄積も十分とは言い難いのが現状である。今後は、様々な領域における評価研究が進む中で、経験の蓄積と共有が図られていかなければならない。

本シンポジウムは、2000年9月に誕生した日本評価学会の第一回年次大会を記念して企画されたもので、産官学各界で指導的立場に立っておられる方々を講演者にお招きし、各界における評価の今日的課題と今後の展望を語っていただくことを通じて、評価に関する学際的な研究の更なる発展と振興を図るとともに、実務家と研究者の意見交換の機会を提供することを目的とした。各界からの講演者の方々に講演をお願いするに際して、議論を方向づけるための共通のキーワードとして、「革新と透明性向上」を掲げた。

シンポジストとしては、企業の格付けを行っている三國事務所代表取締役の三國陽夫氏から企業に対する評価について、総務省政策評価局長塚本寿雄氏から総務省が考えている行政機関の政策評価について、玉川大学教授の山極隆氏から、初等・中等教育レベルの評価について現状の説明と問題提起をしてもらい、日本評価学会長河合三良氏、副会長廣野良吉氏からコメントをもらった後、フロアを含めた討議を行った。以下は各氏の報告、コメントや議論を筆者なりに解釈し、整理したものである。

2．産官学界からの報告

（1）企業に対する評価（三國氏の報告）

①企業格付けの役割

企業の信用リスクの評価を格付けといい、元利支払い能力を財務諸表分析に基づいて格付けする。格付けはAAA、AA、A、BBB、BB、B、CCCまでの7段階で行われる。評価方法には様々あり、いろいろな角度から評価が行われている。格付けの目的は、投資が利益で回収されているかどうかという資金配分の効率性を個々の企業について確定することである。

このような考え方は日本でこれまで事実上とられてきた経済政策の考え方とは異なる。

従来の日本の経済政策は、生産力の拡大と資金配分を目的としてきた。重要な産業の育成すべき企業、あるいは免許制の銀行については、国は潰さない事になっていた。信用リスクが社会化され、国家管理が事実上なされていたと言ってよい。この政策は国内では広く理解されており、メインバンクは傘下の企業をつぶさないことも常識だった。

こうした経済政策は生産力の拡大と資金配分に大きく貢献してきたと積極的に評価できるが、大目に見ても1980年代いっぱいまでしか機能しなかった。失われた10年と言われるように、この10年間は残念ながら機能しなかった。したがって格付けを開始した時から我々はそれまでのような政策による資金配分のやり方を変えて、企業による資金配分に置き換えようという考え方を一貫して主張してきた。

日本では経済政策に政府の強い介入がされてきただけに、格付け会社は政府から完全に独立していることが必要である。何故ならば、格付けは政府のこれまでの役割、すなわち政府が企業、銀行を支えることを正面から否定する訳であり、政府の政策の代わりに利益の有無が企業の存続を決めるという考え方に基づく評価を行うからである。評価をするためには、価値観を持っていること、その内容を明白にすることが必要である。

格付けの効果は利益による投資の回収であり、コスト・パフォーマンスを計るということ自体が日本の経済活動では画期的なことである。格付けという評価結果を経済活動にどう反映させるか、それとも政府が介入を行い続けるかということが今問われている。

まだ現状では二面性があることを具体的に指摘することができる。今日の普通社債の市場において、Aだと利回りが2%、CCCだと10%というように、同じ資金を調達してもこれだけの大きな差が出るようになってきた。以前にはそういう格差は日本では存在しなかった。しかし企業ごとに格差は大きいといっても、資金調達に占める社債の比率はいまだに低い。また、銀行、金融機関が企業に貸し出しする時には、まったく信用リスクの差をつけてないのが現状である。もし借入金利に信用リスクが反映されるようになったら、格付けの低い企業の多くは経営破綻してしまうという見方が重要である。信用リスクの如何に関わらず金利差を付けないことが可能であるのは、政府がまさに信用リスクの社会化、国家管理を厳然として続けているからである。

しかし現実は大きく動いている。信用組合などの金融機関を含め、企業の経営破綻は相次いでいる。政府は経営困難な企業を助けるための多額のお金を直接間接に出し切れなくなってきた。また、政府自身の負債が多額になって負債の管理支払い能力を疑われるようなところまで落ちてきた。そこで信用リスクの社会化の終わりが始まりかけている。

②評価の利用

三國事務所が格付け対象にしている企業は、銀行が100行、事業会社が1500社である。多くの投資家は自らも絶えず財務諸表の分析によって、信用リスクを検定している。三國事務所がやっていることは、専門家の一つの意見として、格付けを出すことである。

評価の利用については、まず評価の目的が大事である。例えば、格付け判断と投資判断は異なる。投資家は社債を売買する場合に格付けを一つの判断要素として利用する。格付けが投資判断をそっくり代替するということはなく、信用リスクということについてのみ投資判断に寄与する。この点が誤解されていることがある。

また、明確な格付けはない、ということも強調したい。例えば三國事務所の格付けで一番低い企業は、CCCの格付けだが、この5年間で約20%ぐらいは潰れている。今後5年間で60%ないし70%ぐらいは潰れると予想している。今CCCをつけている会社は100社くらいある。しかしこの100社の内60%に相当する潰れる会社はどれかと聞かれても確定することが出来ない。逆に、AAAの銀行であれば全預金を入れてもいいのかどうかという

問い合わせが昔はあったが、AAAでも潰れることはある。倒産には予想も出来ない原因がある。

次に日本の場合、市場機能の問題があり、その市場機能の中にディスクロージャーの問題と公正な価格の形成という問題がある。いわゆる買い手責任から売り手責任に代わっていかなければいけないという議論である。投資家が投資をした場合、利益を享受することもあれば、損失も甘受しなければいけないという関係にある。自己責任原則ということを踏まえるとそういうことになる。そのために、特に損失を甘受する上で正確適宜の企業内容開示制度と公正な価格形成が不可欠となる。企業の投資が失敗する、投資家が損をすることは当たり前だが、だまされたりごまかされたりして損をすることは許されないということである。

市場機能は行政が本来は大きな役割を果たすべき分野である。英米のように資本市場が発達した国では、株価操縦、インサイダー取引などはそれぞれ社会的な大事件をきっかけとして、詐欺とか窃盗とかということと同じ、いわゆる実質犯と理解されるようになってきている。日本では法律の文言上は売り手責任となっている。要するにアメリカや英国と同じように刑事罰としてきちんと禁じていることになっている。しかし、実際上はこれらの犯罪は形式犯とされてしまう。相撲にたとえると、ひいきの力士が押し出されそうになると、行司があわてて特大のそとがわらをもってきて、足が土俵を割ったと見えても、行司が差し出すそとがわらが支えているという光景である。ところが最近は行司も年を取ったせいか、途中で転がったりする。

今後、政府の意図に反して大企業の倒産が起こることが非常に心配されている。例えば大きく広く証券投資の損失が発生し、買い手責任では通らないことになり、詐欺窃盗にあったと同じだと世論が理解することになる可能性がある。そうなるとはじめて政治が、そして行政が動くことになる。

このことは投資家が一人一人判断を進めることである。あるいは政府が他人の金ということで多額の損失をするよりも、個人が自分の金ということで損をする仕組みの方が日本全体として損が少なくなるということになる。そうなってはじめて格付けはひとつの意見として参考になる。そして企業の経済活動において効率が高い企業ほど低いコストでお金が借りられ、社債格付けが経済の成長に結びつくことを意味する。すなわち評価をする意義を認めることが出来る。

ペンシルバニア大学のアルバート安藤の論文では、日本の富は過去30年間で400兆円破壊されていると書かれている。我々の推定ではこの30年間に200兆円くらいの不良債権、富の破壊が行われていて、毎年10兆円くらいずつ破壊されて続けている。社債の格付け評価をすることによって、経済全体の効率を高くする可能性があると考えている。

（2）総務省が主導する政策評価（塚本氏の報告）

①政策評価の導入の経緯

総務省行政評価局の主要な仕事は、政府に政策評価制度を導入して、これを定着させることである。もとより、政府にこれまで政策評価の作業がなかった訳ではない。端的に言えば、各事務事業の評価と言っても、もともとその政策をつくるということ自体、既存の政策の見直しとか反省とかがあり、また新しい物を作るにしても、昔からあるものをいろいろ見て、それをどうしたらいいかを考えるわけで、そのこと自体が評価であったということになる。行政評価局がしようとしているのは、これを全政府の全分野に制度化して導入、広めていくということである。これが政策評価制度の課題になっている。

政策評価制度というのは、一言で言うと、各府省庁が政策評価を行って、その結果を政策の企画や立案に反映させていくことをシステムとして動かしていく、日常的なものとして取り入れていくということになる。同時に、各府省庁の外にあるという立場から、府

省庁を越えて行政評価局が、法律の文言では、客観的かつ厳格な実施を確保するための評価をやる、という二重のシステムになっている。これが導入されたばかりの政府の政策評価制度の一つの特徴であると思う。

1月6日に各府省庁の新しい構造ができあがり、それと同時に政策評価が始まったということになるが、現実にはいろんな準備もいる。各府省庁には政策評価のそれぞれの実施要領をつくってもらうことが必要になり、標準的ガイドラインを政府で決定した。各府省庁はそれに基づき、あるいはそれを見ながら自分のところでどのように政策評価を全省的にやっていくかという実施要領を作成している。ただこれを待たずにすでに政策評価を実施している府省庁もある。たとえば農林水産省や経済産業省などである。また、1月早々には財務省は自らの実施要領を発表したし、国土交通省もそれに数週間遅れて公表した。これはみなホームページで見ることができる。そのような準備を経て4月には各府省庁で現実的に政策評価の仕事がスタートしていくということになる。

これと同時に行政評価局は政策評価というものについて、法律上の枠組みを与えるべしという総理からの指示に基づき、政策評価に関する法律案を国会に提出することで、準備を進めている。

②政策評価導入の意義

このように、政策評価というものが中央省庁改革の大きな目玉として導入されることになったが、この制度導入の意義はどういうところにあるのかといえば、いみじくもこのシンポジウムのテーマの革新と透明性が、まさに政府の政策評価制度の導入の趣旨をよく示している。行政改革会議の最終報告の抄録に政策評価制度導入の趣旨が書かれている。総務省の政策評価制度の導入もこの報告に沿った形で進めている。ポイントは二つある。

最初に、今まで政府の全体的な状況として、政策評価、あるいは普段の見直し、改善が十分行われてこなかったが、これからはそういうものをはっきりと行わなければならない、ということである。言い換えると、政策の見直しと改善が政府で当たり前のように行われていく仕掛けを作るのだというのが、一つの目的であり意義である。

それと同時に、政策評価の結果や過程を公表すること、最終的には政策選択のあり方についての国民的議論の喚起にいたるという展望も、この報告には示されている。現実に評価の結果というものは、政策の形成過程における情報と位置づけられるわけで、そのものが公開されることは、今まで透明性を欠いたというような批判もあった政府における政策の立案について、光を当てていくという効果もある。

もちろん政策評価についてはもっと多角的な見方が可能であり、意義というものは必ずしもこの二つに限られるわけではない。少なくとも行政改革としてこの政策評価を政府に導入するのだということで行政改革会議が検討された中からは、この二つが意義として浮かび上がってきたということである。

この政策評価を制度として実施していくこと、それからそれを定着させて意義を発揮させるということは、明らかに容易ならざる課題である。どのようにやっていくかということで、実は総務庁であった時代に、平成11年の夏頃から政策評価の手法等に関する研究会を開催し、ほぼ1年半にわたっていろいろと検討し、論点を提出し、指導方針を示したが、その研究会の最終報告も出された。これを元に、どのような点で今後まだまだ努力を要するか、力を注ぐ必要があるかという点について以下に触れたい。

③政策評価の課題

大きく見れば次の二つの課題がある。一つは全政府的にこれを導入していくことに伴う実務的な問題で、政策評価の方式、手法がある。評価という行為そのものはそれぞれの分野に応じて歴史があると思うが、国の公務員がこういうことに取り組んでいくことはなかなか目新しい、あるいは初めてのものであ

る。そういう状況で、新しい制度を、統一的かつ標準的なかたちで全政府の全部局、全分野に及ぼすということを構想しなければならなかった。まず、事業評価、実績評価、総合評価というものを標準的なものとしてつかまえ、その特性を充分認識して組み合わせてやっていくことではないかということになった。

例えば事業評価の内容では、公共事業や研究開発、あるいはODAについては、取り組みはすでに行われている。しかし、こういうものが更に必要だと思われる規制行政の分野、あるいはおよそすべての新規に実施しようとする事業というようなものについては、まだどのような形で適用したらいいか、どのように取り組めばいいか確固たる方法論等が必ずしも確立されていない。全分野で同時に全部取り組めるわけではなく、順番も生じてくるのだということの認識を示したということである。その意味ではどうしても段階的な取り組みということが出てくる。

また手法についても、費用効果分析などの手法については、評価の目的や評価対象の性質等に応じて適用化の合理的なものを選択することが重要であるが、何が合理的なのかについてはまさにそれぞれの政策担当分野の仕事の性質をよく見て、既存の研究成果を吸収し、かつ、経験を積み重ねてもっとも適切と思われるものを適用するのである。それから時間的経過から言えば、ある程度対象の範囲とか取り組み方についても試行的あるいは段階的な取り組みはやむを得ないということが、裏に隠れている。実務的なサイドから見れば、一朝一夕にすべてのことがきれいにできあがることは必ずしも容易ではない。

もう一つの課題として、システム的課題がある。それは政策評価制度の定着発展に向けた課題である。職員の意識改革、あるいは成果重視の徹底、人事管理との関係、情報データの整備、予算との関係、行政活動に伴うコストの把握、研究開発の推進、さらには多元的な評価というものの環境づくりなどがある。政策評価が社会の中で、大きな意義を満たしていくためには、組織内におけるマネジメントである人事管理、あるいは行政、政治を絡めた全体システムの中での予算との関係などについてもう少しいろんな形で練り上げ、ある意味で社会的に完結した構造となることが重要である。

また政府の行政の全分野にまで適用するということを考えると、いろんな形での研究開発、公務員の教育についても大きな課題が存在している。このように課題は多くあるが、とにもかくにも大きな意義を有する制度であり、21世紀の行政のシステムが今までよりも大きく革新されることの原動力にこの政策評価の思想、哲学とその実務が大きく貢献するであろうということは疑いがない。今その企画や内容を頭に置きながら賢明に努力をしている。

（3）教育における評価（山極氏の報告）

①教育評価の視点

学校教育はすべての国民が必ず受けている。皆学校については一言あって、必ずしも全員が満足するという状況にない。全体的には、景気が悪くなるとすべて教育にその責任を押しつけ、教育が悪くていい加減な人間を作るからだんだん国が悪くなる、という風潮が出てくる。逆に、景気のいいときに誰一人として教育のお陰なんて言う人はいない。しかし、学校教育は世の中が豊かになるための立派な人材を育てる、という地味であるが大事な仕事である。その中で、他の業界と同じように少しずつ学校における評価も変わってきた。

学校教育における評価を考えるにあたり、三つの視点がある。まず、児童・生徒一人一人の学習状況の評価がある。昨今問題視されているのは、日本の子ども達の学力がどんどん低下しているのではないかという疑問である。このような事態が続けば国際競争に非常に深刻な問題を起こすのではないか、大学に入ってきた学生に小学校時代に習った分数計算をやらしてみたところ、相当部分の学生が

分数計算ができなかったなどの問題である。

二番目は、もう少し広い、学校全体における児童・生徒の学習状況、あるいは学校の中心になる教育課程そのものの評価である。すなわち学校でやる教育活動そのものが、本当にふさわしい物であるのか、適切なものであるかという意味での評価である。

三番目は、我が国において割合遅れている、国全体、あるいは地域全体として見た児童・生徒の学習状況、教育課程の実施状況の評価である。英語で言うNational Assessmentであり、これが継続的になされることによって、国の教育課程、教育の方向性が本当にいいのかどうかモニタリングできる。

このうち国全体の評価については、諸外国においても学校教育の問題が大きな問題になっている。特に基礎学力の向上、非行といった問題はどの国でも教育改革の大きな課題となっている。例えば、国が教育についてあまり関与しないという伝統が昔からあり、地方分権の最たるものであったアメリカ合衆国でも、国、あるいは各州において教育内容の基準を定め、それに基づいて学校教育が推進される、そして実際に教育内容が子ども達に身に付いたかどうかを検証するための学力テストが非常な勢いで広まっている。この多くの州における教育改革の契機となったのが1983年の連邦報告書、有名な「危機に立つ国家」で、現在多くの州で教育スタンダードが策定され、それに対応した共通学力テストが実施されている。結果を分析した報告書は公開され、教科ごとの成績やドロップアウト率なども出されている。

イギリスも昔から国があまり教育に関与しないで地方の自主性に任せて自由に行われている国であったが、1989年サッチャー政権の晩年、従来無かったナショナル・カリキュラムが導入され、それに従って教育が行われている。さらに実際にそのカリキュラムが定着しているかを見る全国学力テストまで実施している。これは今でもブレア政権下で続いている。評価結果は、学校ごとの成績がインターネット上で公開されている。さらにそれとは別に、視学官制度が非常に充実しており、視学官達が学校を訪問してつぶさに学校の実態を報告している。学校ごとの調査結果も全部インターネット上に公開されていて、日本からもアクセスすることができる。そういった状況下であらゆる情報をもとにして、学校選択の自由化が行われ、校長の更迭まで行われるくらいの激しい競争によってそれぞれの学校がいかにして生き残っていくかを考えている。

いずれにも共通している思想は、公立学校は何をやっていても潰れないという、今まで安住していた状態から、いい意味での教育の成果に対する結果責任が問われ始め、今まで口をはさまなかった保護者や地域住民が学校に対して厳しく見るようになってきたことである。学校は納税者が納めた税金にふさわしい教育をしているかという、いわゆるアカウンタビリティの考え方が広まっている。

②個人の学習状況の評価

そういう世界的な動向の中にあって、我が国はどういうような状況になっているだろうか。まず、児童・生徒一人一人の学習状況の評価について考える。子どもの評価といえば親はいわゆる成績表を考え、一喜一憂する。受験期になるとそれが選抜にどう使われるかに関心がいく。これも時代とともに変わってきた。昔は子どもの学習評価というと、クラスとか学年という集団の中で子どもがどういう位置にあるかを非常に強く意識した評価が行われてきた。いわゆる相対評価で、正確には集団基準評価、Normal Referenced Evaluationという。それは現在でも続いている。特に入学者選抜はそれが決め手になっている。

そういう流れの中で、昨今の新しい傾向として、学習は集団よりも一人一人の子ども達を確実に教育目標に到達させなければいけない、一人一人の子ども達に学力をきちんと身につけさせなければいけないという教育観が非常に強く出てきた。そうすると、今までのような十把ひとからげの集団の中の授業では

なく、子ども一人一人に対応した授業のための様々な指導方法が開発されてくる。また、クラスの中の子どもの人数が多いと、一人一人にきめ細かい指導が出来ない、学級数を欧米並にもっと少なくしなければだめだという考え方も出てくる。一人一人の子どもに確実に学力を身につけさせるための評価、一人一人を目標に確実に到達させるための評価、教育界では絶対評価と呼ばれるが、Criterion Referenced Evaluation という考え方が強く出てきている。

このような流れの中で、2000年の暮れに文部省の教育課程審議会では目標基準評価というものに移行するという方向で答申を出した。しかし実際にはなかなか難しい面もある。目標にそれぞれどれだけ到達するかというのは言うのは易しいが、その目標をどういうふうに設定するかによって、非常に主観的な評価になりやすい。例えば甘い先生がいると、目標を若干下げて全ての子どもが目標に到達したと判定を下す場合もあるし、逆に非常に厳格な先生はそういう甘いことは許さないということで、評価が変わる場合がある。そうすると評価結果の信頼性が保てない。目標基準の評価をより堅実化するためには、大学とか研究所等でより一層客観性のある評価の研究がなさる必要がある。

③学校における教育評価

次に各学校における児童・生徒の学習状況、教育課程の実施状況の評価を考えてみる。今まで日本の公立学校では、行政機関、即ち文部省、教育委員会、学校との間でいろいろと取り決めが行われ教育活動が進んできた。しかし、時代の変遷とともにここに新たな軸足が加わってきた。それは保護者、地域住民である。今までのように、教育行政機関と学校との間ですべて成立した教育活動が保護者とか地域住民といったものの声を聞かざるを得なくなってきた。例えば、成績、内申書、指導要録等についての情報開示という問題が急速に出始めてきている。

これからの学校は地域に開かれた学校でなければならない。学校における透明性の拡大、学校が責任を持って地域や保護者の期待に応えていくという学校の自立性、主体性の確立、そして学校の教育成果についての責任、といった大きな流れが学校の中にもだんだん生じてきた。そういう潮流の中で、学校における自己点検、自己評価がもっと世の中に開かれていく、あるいは場合によって学校評価をする場合に、保護者や地域の人たちのいろんな意見を聞くという、開かれた中での学校評価が進行している。これは評価が開かれたというよりも学校そのものが開かれたものになりつつあるということである。

④国全体としての教育評価

最後に、国全体あるいは地域全体から見た教育課程の実施状況の評価の現状に触れる。旧文部省は昭和31年から41年度にわたって全国学力調査をかなりきめ細かく実施した。そして成績や地域的な問題等についてかなり細かな分析をしたが、その後諸般の事情があってやめてしまった。しかしそれほど大規模な調査ではないが、その後、学習指導要領の改訂の基礎資料を得ることを目的とした教育課程実施状況調査を実施して、ある程度国の教育課程の基準がどの程度定着しているかを国としてモニタリングしている。

子ども達の学力の低下問題が様々な角度から言われている時に、学力とは何か、何をもって学力とするのかということを単に印象論で言う時代はもう終った。これからは冷静で客観的な実証的データに基づいて、継続的に定点観測的にモニタリングし、冷静な判断でもって実際の学校はどういう面で進んでいるのか、どういう面が遅れているのか、その理由は何なのか、どうしなければ次の政策に移さなければならないかを議論しなければならない。そういうものがいろんな諸般の事情で我が国の場合できにくかったが、教育課程審議会、中央教育審議会の答申等で本格的な学力調査というものを継続的に実施するということをうたっている。もちろん、ただ単に学力の競争になるということでなく、常に冷静

に学校教育を評価することによって国の次の政策にフィードバックしていく、あるいは学校、教員の指導の改善に役立てていく必要がある。

3．コメンテーターの意見

これら、産官学会からの報告を受けて、日本評価学会会長、副会長より次のようなコメントを得た。

（1）河合氏のコメント

私は行政における評価というものは今までにもあり、それが重要な役割をもっていたとは思うのだが、非常に残念なことにはそれが制度として確立されていなかったため、評価の結果が正当なあらわれ方をしなかったことがあると思う。政策評価が制度として確立すれば大変な影響がある。相当な時間がかかるだろうが、何とかして制度としての確立をはかることが重要である。また、評価の結果と評価を受ける対象の責任者との結びつきが制度化されることが重要である。今までそういう制度的な結びつきがなかったために、変わるべきことが変わらなかった。それを今度、評価が制度として確立されて、事業を行う人の責任、あるいは団体の責任と結びつくことがどれだけ日本の役に立つかということは計り知れない。

学校の中で評価の仕組みが変わってくることも大きな影響を与える。初等・中等教育だけではなく、高等教育でも評価制度が生きて欲しい。個々の教員に対する評価は非常に難しいが、何か考えるべきである。教員の人柄、あり方は子どもに非常に大きな影響を与える。これは国の教育制度とはまた別の問題である。偉い方の子どもの頃の話を聞くと、小学校の先生でとても立派な方がおられてその方の影響を強く受けたということをよく聞く。そういうことを生かしていかなければならない。

企業を格付けするのに正確なものはないという話には強い印象を持った。私は絶対に唯一無二の評価はないと考える。評価基準はいろいろあるだろうが、評価基準を当てはめるのは人間であり、主観で当てはめることであるから、評価総体として主観の集まりであって、唯一無二だということはない。評価が大事なのは、いろいろな人がいろいろな目で見ることでいろいろな面が表れる、事柄の内容が非常にパブリックになる、誰でも評価がなされることについていろいろと判断がもてる、という透明性が大きくなることであり、評価が増えるほど透明性が大きくなることが大事な点である。

言葉づかいの問題として、政策評価、事業評価、あるいはプログラム評価、プロジェクト評価といろいろあるが、本質だけを抜き出すと、同じような基準になるのでないかと思う。それは、妥当性、効率性、総合性だと考える。政策だろうとプロジェクトだろうとプログラムであろうと私はその三つに帰結するのではないかという気がする。

（2）廣野氏のコメント

3人の方々からの話を総合化すると、以下のような事かと思う。市場による評価はいわゆる生産とか流通とかの面での条件が整備されれば徹底できる。しかし、政策というものの重要性を私たちは認めざるを得ない。例えば、市場による資金配分ではどうしても時間がかかりすぎるという時にそれを促進するために政策が介入する、市場の競争では公正が阻害される時に政策が介入する、あるいは、市場競争にまかせていると独占とか弊害が出てくるため、これを排除するために政策が必要であるなどである。市場による評価はいろいろな人がいろいろな目で見て評価するということで、市場というのは、まさに不特定多数ということだが、政策の場合には政策に関与する者やグループが重要な役割を演じる。そこで、政策はポジティブな意味があると同時に、他方でマイナスの面がある。例えば、

政策はどうしても特定の産業、特定の地域、あるいは特定のグループを相手にするが、それによって費用効率が悪くなる事がある。政策を導入するときに既得権を守ってしまい、既得権を守ることによって公正が阻害される。公正の阻害をなくすために政策があるが、逆に政策が公正を阻害する側面がこれまで多かった。

教育の問題も同様である。教育については教育界と政策当局がお互いにいろいろと決めてきたのに、最近では保護者とか地域住民が参加するようになってきたという話があった。これもある意味では、教育における市場競争の導入というか費用による評価と思う。

そういう意味で、評価には基本的には費用による評価と政策の評価と二つあるわけだが、次の3点で政策の問題が非常に重要性を増してきたからこそ、まさに我々は政策評価をこれからしなくてはいけないと言っているのではないかと思う。

一番目は、戦後の日本の経済政策の中から導き出す事ができる。貿易自由化政策、投資の自由化、環境問題、バブルの崩壊など、既得権益を持つどこかが困ることを理由に、思い切った政策を採ることができず、政策が後手になってきた。そのことをダブルTL（Too Little Too Late）ポリシーというが、もうそういうやり方は通用しない。ダブルTLポリシーのもつ意味と結果をしっかりと認識して、政策評価をやっていかなくてはならない時代に入った。

二番目は、自己責任の原則である。我が国のような集団主義的な社会では、グループに対する忠誠心がよく言われるが、自分が自分のことに対して責任を持つという自己責任の原則が非常に少ない。特に民間企業の立場からは、自己責任の原則をもっと徹底しなければいけない。国民レベルにおいてもなかなかそれが充分には行われない。何か悪いことがあると政治家が悪い、先生が悪い、政府が悪いと、悪いことは全て相手に任してしまう。これから評価を大切にすることによって、自己責任の原則がもっと明確になるだろう。

三番目には透明性の欠如の問題である。明治時代以降我が国は官が指導してきた。官尊民卑という言葉が生まれた中で官僚が政策を作ると、その政策を外からあれこれ言わない時代が長く続いた。戦後になってようやく民主化の中で言われるようになったが、それにしても実際官僚達がどういう形で政策を作っていくのか、それを実施していくのか、どういう基準で行政指導しているのか、透明性に欠ける。政策評価のシステムがきちんと出来上がってくると、透明性の欠如ということが当然少なくなってくる。先程の話のとおり、政策評価は透明性を高める。

最近になって政策評価が強調され、ついに日本評価学会が出来たと言うことは大変うれしく思う。そういう意味では日本評価学会ができることによってダブルTLみたいなものはなくなり、自己責任の原則がもっと前に出てくる。戦後50年歩んできたこの道をしっかりとレビューしながら次の50年を見ていきたい。

日本でも数年前に行政監視委員会が衆参両議院にできたが、国民の代表である立法府が行政を監視し、実施して評価するシステムが日本でもだんだん必要になってくる。何もかも行政に任して、行政が自分で評価をやってこれで終わりではだめである。行政がちゃんと自分で政策評価、事業評価、実績評価、総合評価をすると同時に、行政の外にある例えば立法府が行政を監視する、評価する、そういう格好で一種の三権分立というものが徹底していくということが、我が国の今後の経済、社会、民主化のためにより重要かと思う。

4．質疑と討論

二人のコメンテーターからのコメントの後、フロアから質問と意見をもらい、さらに討議を深めた。主な質問には以下があった。

（1）フロアからの質問と意見

・評価の視点として、客観性を重んじるとどうしても数字で表すことになるが、数値化できない質の部分を評価することも重要ではないかと考える。
・政策評価制度と従来からある行政監察の制度との関連は何か、また、会計検査院を初めとする別の監査検査制度との関係はどういうふうに構想されているか。
・政策評価が機能するためには、担当者の責任遂行能力、革新性、リーダーシップ、透明性など人事の評価が非常に重要だが、人事の評価と政策評価の関係をどう考えているか。
・政策評価と言われていることは行政評価のような感じがする。政策評価という言葉を使う事に関して、総務庁の研究会での議論を聞かせて欲しい。
・日本評価学会が発足したことで、用語についてきちんとした解釈や統一をしてもらいたい。例えば日本語で同じ評価と訳されるが、エバリュエーションとパフォーマンス・メジャーメントとは概念が違う。政策評価の音頭を取っているところが行政評価局となっているのも考えてみるとおかしい。用語の統一は議論の基本であり、是非とも日本評価学会でまとめあげてほしい。
・皆の関心はそれぞれの分野にあり、共通言語としての評価についての言葉もばらばらだ。日本評価学会を通してどのように評価を共通に位置づけていくか考える必要がある。
・日本の教育では、自分の存在基盤に関する感性を磨くような教育が欠けている。感性を磨いた上で、評価することが重要であると思うがどうだろうか。
・日本では私立の学校はすでに格付けされているのではないか。また、私立が全ての教育段階で重要な役割を占めているが、教育の中で公の役割は何なのかが問われてきているのではないだろうか。

（2）シンポジスト、ディスカッサントのコメント

以上の質問と意見を受けて、シンポジストとディスカッサントから以下のコメントがあった。

①三國氏のコメント

私立大学の格付けの話があったが、私どもで格付けという言葉で対象とするのは、外部支払い能力で、おそらく私立大学の財務能力である。4年間大学に入っていてもつぶれないということで格付けをするのかという気がする。

また、透明性の問題について企業会計情報を例に挙げて問題を指摘したい。情報を出す場合、ただ情報を出すだけではなく、正確に情報を出すことについて、どう責任を持つのか、虚偽な情報をもらった人たちは本当に損害が出るのか、損害が出た場合にきちんと補填されるか、というふうに刑事罰と民事の損害賠償責任か追及できる形でワンセットになっていないと、本当の意味の情報が出てこないことがある。

また、現在の法律についていくつか問題がある。日本の場合は法律の適用が非常にセレクティブになっている。ある法律があった時に、法律を強制する場合と、法律の適用を回避する場合とがある。法律を強制することになったときも、司法制度が十分ではないことがこれから問題になってくると思う。政策評価の場合も行政の法律を司法を通じて見ていくということも必要になるのではなかろうか。

②塚本氏のコメント

政策評価という言葉について説明する。法律的には、総務省がやる仕事は行政の評価及び監視で、その中に政策についての評価とそれ以外の行政の評価及び監視が含まれている。これまで行政監察で取り扱っていた適正、綱紀、効率、能率ということがそれ以外の行政の評価及び監視ということになる。

現実の政策決定プロセスの中で行政府が立案することが多いが、立案そのものに結果の評価、点検、決定を反映させるというサイクルをかみ合わせていくことが政策全体の質の向上に役立つという意味で、政策評価という言葉が使われている。研究会でも、プログラム・エバリュエーションという言葉の方が通用しているということや、若干違和感があるとの議論もあったが、趣旨をよく示すものとして政策評価という言葉が行政改革会議で取り上げられたということ自体が作業の前提と当然なったという経緯がある。パフォーマンス・メジャメントなども参考としたが、全政府全分野で取り入れてもらうということの中で、最初からこれだという形で型をはめるのがいいのかどうかは十分検討した。言葉づかいをさらに厳密にする必要があればすればいと思っている。

政策評価とそれ以外の関係だが、行政改革会議の報告に書いてあるように、政策実施の中からいろいろと評価の必要性が生まれてくることは当たり前のことである。政策評価をやって、その途中で具体的な業務実施の改善の必要性が認められれば、それを指摘することもあり得るだろうし、逆のこともある。政策評価の部局でも、担当者は違うかもしれないが同じ課長なり統括官の下で政策評価と考査が行われていく。峻別はされなければならないが、その連携は当然保たれないと政策評価の意味がなくなる面がある。

人事の評価との関係では、政府の人事評価システムをどうしていくのか再考した後で、政策評価がそれに関連をしていくだろうと考える。すべての政策評価の結論がその管理者に関連して、管理者の責任に全部つけられるかどうかという点については議論の余地がある。現実には人事恩給局の方で検討している公務員の人事評価のあり方の結論がまず出て、それに関連して政策評価の連関がつけられるだろう。

政策評価で一番難しいのは、政策そのものの目的、特に府省庁全体でやっていることの目的をどう固めていくかということで、各府省庁で真剣な検討が進んでいる。

本日の日本評価学会での話を聞いていて、価値観が確立していないで評価ができるのかとか、評価については透明性が重要だが本当に正確な評価はありうるのかどうか、などきわめて共通した問題があった。政策の評価の基礎には教育の評価、社会福祉サイドの評価などがあり、また、各国の状況なども考える中で、普遍的な原理があるのではと思うが、それを勉強することは政策評価制度を推進する立場、それから行政部内での教育を進行させていく立場から大変得ることが大きい。

③山極氏のコメント

教育とはカリキュラムや教材等よりも、やはり教える教員の資質、能力によって決まるところが大きい。なかなか難しい面もあるが、勤務評定といったものが現在行われている。教育改革国民会議の答申でも教員の力量に触れており、今後の国民的合意形成の中で組み込んでいかなければならない重要な問題である。現実には、地方教育行政では着々進んでいる。例えば東京都においては教育職員の人事考課が始まっている。これは大きく自己申告と業績評価から成り立っているが、業績評価の結果を昇級と結びつけていくというところまでいっている。教員の世界は、学校全体が連携協力しながら教育活動を高めるという側面もあるので個々の教員の評価は難しい面もあるが、教員評価もこれから進んでいくのではないかと思う。この中で指導力の不足している教員をどう処遇するかといった問題は現実の問題として出ている問題である。

学校における市場評価の重要性もでてきた。私立は昔から積極的に行っていたが、公立学校でも、例えば東京のいくつかの区では、小学校から学校選択の自由化に踏み切っている。学校選択が自由化されたとき、親は何を基準に選択しているかはいろいろな観点があるかと思う。しかし、トータルとしてはその学校の教育活動に対してどれだけの責任を持った活動が行われているか、子ども達が安心して行ける学校かどうか、で選択してい

ると思う。こういった動きもこれから大きくなっていくだろう。

先程の話は若干成績評価に限っていたが、実際に学校における評価、記録は、もう少し子ども一人一人の行動、例えば生活習慣、責任感、思いやり、協力とか、あるいは公正、公平とかまで含めて評価が行われている。決して成績だけで評価しているわけではない。さらにその中で、これからは学校における奉仕活動とかもかなり重点的に見ていくことになるかと思う。私立の問題もこれから包含して考えなければいけない。私立を含めた場合に一律の評価尺度といったもので学校を見るということは、かなり問題と思う。私立の場合には建学の精神というものがあり、それぞれが独自の教育活動を進めている。そういったものとどう関わり合っていくかということも考えなければならない。

④廣野氏のコメント

評価した結果をどうフィードバックするかという問題の重要性を指摘したい。評価はフィードバックされて意味があるわけで、フィードバックしなかったら評価する意味はない。フィードバックという点で是非考えて欲しいのは、現代の日本政府の役人に対する評価はあまりにも減点主義である。しかし、私は加点主義に持っていくことで個人のイニシアティブがどんどん出てくるのではないかと考えている。評価をフィードバックしていく中で減点主義から加点程主義へ方向を替えて欲しい。

教育の分野については、非常に難しい問題があるとはいえ、市場が学校を評価するあるいは、政策的に評価した場合に、評価した結果のフィードバックを工夫して、一つは先生に対する研修という形で、教員のキャパシティ・ビルディングという方向へ評価のフィードバックを持っていって欲しい。

最後に、格付けをもう一歩進めた形で、公共政策やその他いろいろな分野において、市場の評価をどうやって導入したらいいかをこれから真剣に考えるべきである。これから各府省庁が評価報告書を出してくるだろうが、日本評価学会のメンバーはこれらを題材にして大いに議論をして欲しい。

5．まとめ

このシンポジウムでは産官学分野の評価の現状、動向を議論した。それぞれ分野は違うものの、どの分野においても評価が重要だという認識は共有できたのではないかと思う。もちろん、全てを評価という言葉でまとめてみても、それぞれの分野でイメージするものが違うかも知れないが、共通性も多い。さらに、評価をするための仕組みや制度、あるいは具体的な評価の方法、評価の客観性をどう担保するか、あるいは誰がやるのか、そういう人をどう養成するか、用語の統一をどうするか、など日本評価学会で今後議論し解明していかなければならない課題も沢山出された。このように学会で各自の意見を発表し、分野や意見の違う人々と議論することが評価活動の質を高めることを実感させる意義深いシンポジウムであった。

最後に、何のために評価するかについて、筆者のコメントを付記したい。シンポジストやコメンテーターが強調したように、これまで評価が十分なされなかったために、アカウンタビリティ、透明性、責任の所在に多くの問題があったのは誰しも納得するところである。評価を押し進め、制度化することによってこれらの問題を解決しようという姿勢はまったく正しい。

しかし、注意しなければならないのは、不正な行為、不十分な行為を戒めるという評価の一側面だけが強調されすぎやすいことである。評価の目的がそれだけであれば、関係者にとってはできれば評価されたくないのが人情である。評価部門の位置づけにもよるが、我が国だけではなく、どの国でも事業実施部門と評価部門の関係は適度な緊張関係の範囲を超えている場合が多い。評価によって改善策を提示してもけちをつけられたと受け止め

られる。評価の結果が仕事の改善に結びつくので利用しようと言うことになかなかならない。

様々な未確定で困難な環境の下に行われるプロジェクトに、非の打ちどころがない完全なプロジェクトは皆無であると言って良い。完全ではないのに完全で改善の余地がないと言い募るのももちろん問題ではある。しかし、完全ではないことを声高に言うのではなく、評価結果を基にして当該プロジェクトなり、次に行われる類似プロジェクトがどの様に改善されたかを「評価」することがより重要である。あれが悪い、これが悪いと言い募るのではなく、評価結果を生かしてどれだけ良くなったかに評価結果の利用の焦点を当てていくのでなければ、評価制度はできても、やがて形骸化してしまう。評価結果を元に強制して改めさせるのではなく、評価結果が自発的に利用される状況を作らなければならない。

今はまだ多くの分野でまず評価制度を確立する段階であろうが、評価制度が生きて役に立つようになるには、まだ解明しなければならない課題も多く、日本評価学会の役割も大きい。

Abstract

For Innovation and Improvement of Transparency
Symposium on Current Issues and Prospects of Evaluation in Various Fields

Hiromitsu Muta
Tokyo Institute of Technology
muta@hum.titech.ac.jp

In recent years great importance has been set on evaluation, and necessity for studies on evaluation are being recognized not only in the private sector, but also in public services and social activities by organizations including NPO. The objectives of this symposium is to contribute to the advancement of inter-disciplinary studies on evaluation and to provide an opportunity to exchange ideas to practitioners and scholars through having authorities from industry, academia and the government discuss on current issues and prospects of evaluation in each field,

Mr. Akio Mikuni, representing director of Mikuni Office, which deals with rating of companies, introduced the current status and the issues of evaluation of companies. Likewise, Mr. Toshio Tsukamoto, director of the Policy Evaluation Bureau of Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications, spoke about the new practice on the evaluations of policies by government agencies, and Mr. Takashi Yamagiwa, professor of Tamagawa University, spoke about the trend of evaluation at the levels of elementary and secondary education. Discussion was opened to the floor after Mr. Saburo Kawai, President of JEA and Dr. Ryokichi Hirono, Vice President of JEA had commented on the speeches.

The informative reports by the guest speakers led to live discussions. Although the speakers and the audience had a variety of background, the participants shared the idea that evaluation is important regardless of field. Furthermore, it was made clear that the JEA should continue discussions on matters such as systems for evaluation, evaluation methods, means for maintaining the objectivity of evaluation, individuals to evaluate, ways for developing such individuals, standardization of terminology.

[研究論文：依頼原稿]

地方自治体の行政評価

古川俊一
筑波大学
furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

1．行政評価の制度化への要因と背景

「行政評価」という言葉は日本独特である。その起源ははっきりしないが、実務上の用語として定着しつつあるもののようである（詳しくは、今村他 2001中の古川発言参照）。旧自治省調査（2000年8月末現在、同年12月18日発表）によれば、都道府県及び指定都市では、何らかの形で行政評価の導入又は検討がなされており、また、市区町村では約54％で導入又は検討がなされている。1年前の同調査では、検討中が多く、また市町村にあっては、69％が考えていないという回答であった。急速に関心が高まっていることがわかる。しかし、現実は、やや異なる。相当数の調査を行ったところ、都道府県にあっても模索中とみなすべきところが多かった。また市町村にあっても、都道府県からの働きかけがあったり、中央政府の政策評価制度が2001年から始まることをふまえて、いわば横並びで検討をはじめているにすぎない例が多い。具体的な目的意識をもって対処しているケースは少ない。

もともと法定上の義務として一部の公共事業において数十年の歴史はあるものの、現在の評価への関心の高まりは、一般的には、①政府不信への対応、②行政改善（財政再建）の必要性から来ている。しかし、目的の設定、手法、組織内での活用、外部主体との関わりなどをはじめとして、なお多くの課題や落とし穴を抱えていることが、筆者も関わった全国の自治体を対象とした調査（2000年）によってわかった。

本報告は、共通課題セッション「地方自治体の行政評価」での議論の紹介も兼ねて、自治体での行政評価の現在の到達点と可能性及び課題について総括的な分析を行い、成功への条件を明らかにすることを目的とする。

2．到達点と可能性

日本での評価は、自治体の事例が先行した。つとに有名な三重県の「事務事業評価システム」をはじめ、静岡県の「業務棚卸法」、北海道の「時のアセスメント」などである。この背後には、2つの要因がある。第1は、分権的な中央政府に比べて、集権的な地方政府にあっては、既存の政策や施策を見直すという政治的な指導性が可能だったこと、第2に、国際的な情報の伝播が、直接行われたこと（例えば、Osborne and Gaebler 1992）である。

他方、中央政府でも、行政改革会議の最終報告（1997年）を受けた中央省庁等改革基本法（1998年）で「政策評価」が高らかに打ち上げられた。同改革会議自体ではさほど論議されたとは思われないこの「政策評価」が実定法化された3つの要因は、①規制緩和、②行政監視院構想への対案として行政監察の改編、③公共事業見直しへの対応であった（今村・古川・河中 2000）。

自治体にあっては、行政改革、職員の意識改革、予算査定、基本構想の策定、計画（事業）の進行管理、組織管理、人事管理、住民との対話職員提案、事務引継、などへの活用が想定されている。

第1に、一般的な「行政改革」や、「職員の意識改革」は、首長が唱えるスローガンと

しては、導入のきっかけをつくるにあたって有効に働いている例もある。

第2に、「予算査定」のため、予算編成過程と同時に行われる形で出発した評価は、次第に予算要求に先行し行われる形になっている。ただ、財政支出削減の手段としては、直接的には影響は限られる。他の事業に振り替えられれば、全体の歳出額は減らないからである。むしろ、単に予算を削減するのであれば、一律カットの方が効果はあがる。しかし、これでは合理的な資源配分の観点からは、問題が大きい。評価は、施策・事業の統廃合、組み立ての改善を通じて、行政の質を高めていく役割をになう。

第3に、「基本構想の策定、計画（事業）の進行管理」は、多くの自治体でまず考える。評価の検討を、企画部局が担当することが多いので、一般的となっている。秋田県では総合計画の主要項目に指標を設定し、目標を明示した。川崎市では、主要事業の見直しに活用している。ただし、単なる進行管理では、効果が少ない。評価を通じて全体の政策体系を再編成し、その結果をふまえて総合計画を策定するという過程が正しい。東京都江東区では、長期基本計画の策定にあたって「評価指標」を公表し、区民の意見を求めている。計画行政に評価を活用する動きは、これからますます多くなろう。

第4に、「組織管理」への活用は、まず組織再編につながる。静岡県の大胆な組織簡素化は、業務棚卸法の成果であった。組織は、事業と同じようにある政策目的を達成するためにある。評価は、目的達成のための望ましい組織のありかたに、示唆を与える。

第5に、「人事管理」は、広義の業績管理（performance management）の論理的帰結として、登場する。ただ、職階制の実施もなされていない日本の公務員制度の状況では、困難なものがある。すなわち、業績結果を個人の貢献度合いに応じて同定し、昇進等人事異動、給与管理を含む人事管理へ応用することは、時間のかかる課題である。特に給与に関連づけることは、諸外国でも必ずしも誘因としては働かないという見解がある（Hatry 1999）。

第6に、アカウンタビリティの観点から、例えば「住民との対話」を志向すると標榜している例は多数にのぼる。しかし、実際には予算編成資料を基礎にしていて、住民が理解できるようにはなっていない例がある。評価結果の公表の形式についての模索がある。

第7に、「職員提案、事務引継」に資するものがあることは、実務上気づいた活用方法である。仕事の性格、目的と手段、現状と問題点、改善方策などがおおまかにでもわかれば、後任者はどれだけ楽なことか。迅速な取り組みができることになる。経験者でなくとも習熟の速度がますことが報告されている。

以上のような自治体での評価の実際を観察していくと、そこには、組織における「暗黙知」を「形式知」に転換し、組織成員で共有するという契機がある。いわゆる「知識経営」（Nonaka and Takeuchi 1995）の要素が発生している。イノベーションにとつながる。理論的には、評価は「学習する組織（learning organization）」に貢献する。評価の結果がフィードバックされ、計画や予算の過程に反映されれば、失敗を失敗として認識し、失敗要因を除去したり、あるいは改善を図っていく行動へとつながる。

もちろん、主観的期待と客観的実績は区別すべきであって、ほとんどの例では、いまだ十分結果を出しているとはいえない。2000年4月地方分権一括法が施行され、機関委任事務の廃止を含む新たな地方行政の枠組が定まった。これを受けて、政策形成能力の向上が求められている。評価は、計画、法務などと並んで有力な武器となる。

3．報告の概要

（1）セッションの趣旨と構成

自治体での行政評価は理論、研究よりも実践が先行しているとの理解にたって、実践報

告を3つの異なった類型の自治体（県、指定都市、市）からそれぞれ受け、北大路信郷静岡県立大学経営情報学部教授及び筆者が討論者を務めた。司会の長尾眞文広島大学教授からは、その上で質疑を通じて、評価の成功の鍵を探るとともに将来の研究課題に関する示唆を得ることがねらいであるとの説明があった。

（2）報告の概要

「事務事業評価システムの実践から―課題と展望」（向井正治・同県総務局政策評価推進課長）

1996年、行政システム改革を推進する中心的なツールとして導入された同県の評価システムは、体系的なものとしては、我が国で最初の試みであった。その特徴は、数値目標を掲げ、予算を伴うすべての事業について一律の評価を全庁的に実施する業績測定型の評価であり、目的からの評価及び目的の体系からの評価である。5年を経て、その実績は予算主義から成果主義へ転換した職員の意識改革、組織の体質改善に資するものがあった。また、予算編成と連携し、事業の見直しに寄与した。さらに、外部からの建設的な批判や指導を受けながら、職員自らの改善意欲が刺激された。

試行錯誤を重ねながら、1種類の事務事業目的評価表から基本事務事業目的評価表の導入（1997年度）、事務事業目的評価表の継続事業と新規事業への分化（1998年度）、継続事務事業の評価時期の変更と全評価表の様式改訂（1999～2000年度）と毎年改善を加えてきたが、なお以下の5点の課題がある。①事業構成及び数値目標が総合計画と異なっている、②評価対象が事業レベルにとまっている、③評価内容が県民にわかりにくい、④県内部の自己評価である、⑤職員の作業負担が大きい。

そこで、総合計画の第2次実施計画（2002年度策定）に向けて、880の数値目標を見直し、評価システムとの整合を図り、生活者起点、成果志向の県政を運営する「政策推進システム（仮称）」を構築しようとしている。総合計画の進行管理と評価機能が一元化され、予算編成システム等と連携することで、県政のトップマネジメントに資するとともに、分権的な意思決定を促進し、県民との協働を具体化しようとするものである。

「北九州市の行政評価の取組について」（永津美裕・同市総務局経営企画室長）

1963年5つの市の合併によって誕生したが、人口の停滞、産業構造の転換、脆弱な財政基盤などの問題を抱えている。1997年度から行財政改革大綱では、「できるところから積み上げる実績主義」を掲げ、単なるスリム化ではなく一律主義を排除、聖域を設けずゼロベース視点から見直す、具体的な8つの数値目標（財政指標、組織・機構等の見直し）を設定して推進するという基本姿勢で取り組んでいる。行政評価システムもその一環であり、2000年度から試行を始めた。

予算に反映するため事務事業を中心とし、39件の事務事業と19件の公共施設を選定。各部局が自己評価を行い、その後経営企画室を中心に第2次評価を実施する。第三者評価を含む評価体制の整備は今後の課題である。また、評価表の改善、議会や監査との関係、立法方式の検討などもある。

「三鷹市における行政評価の取り組み」（馬男木賢一・同市企画部企画経営室）

かねてより行政改革、自治体経営に取り組んできた同市の評価は、組織としての全体の業績を対象としようとする「行政経営品質評価」への取り組みが特徴である。民間企業を対象とする「日本経営品質賞」（もとは、米国マルコム＝ボルドリッジ賞）の考えを公共部門に適用するもので、市民満足度を向上させる仕組みづくりと継続的な改善を図るものである。社会経済生産性本部との共同研究会の設置から始めて、1999年職場単位で経営品質に関する文書記述を行い、外部評価をも経た評価（2000年5月）では、Aクラスとな

った。同賞の特徴は、経営の方向と推進力、業務システムの適切さ、目標と成果の体系をみるとともに、市民の満足、情報基盤の整備との対応関係をも視野に入れて総合的に評価するところにある。

評価の結果は、行財政改革大綱において「21世紀型自治体＝効率的で開かれた自治体」の構築に向けた視点へ反映し、5年以内にAAクラスになる目標を設定している。

同市では、「市民21会議」を中核とした市民参加が盛んで、総合計画の原案策定に深く関わった。評価の条例化を含む自治体経営に関する提言も多々ある。今後の課題は、行政経営品質評価基準の考え方を基本としつつ、活動基準原価法、職場単位での評価や、事務事業評価等を含む重層的な評価体系の構築や、評価を媒介として総合的な行政システムの構築などである。

（3）討論者のコメント

（古川俊一）

3つの点を感想として述べたい。第1は、評価の政治的な性格、第2は、理論や体系の大事さ、第3は外部との相互交渉がこれから大事になることである。

第1点は、評価は技術である前に政治的であり、政治的動機や動員のために用いられるということである。3つの報告は、いずれも組織風土の変革を行い、経営の改善につなげるツール、技術としてとらえているが、その背後には政治性がある。首長はいずれも手練の人物である。実務への理解と庁内の掌握にすぐれている。イノベーションを実行しようとしている北川知事は前副知事と争い政治的基盤の確立と同時に、庁内の統合のためにも新たな行政システムの確立は必要であったろう。末吉北九州市長は、政治的基盤はあるが、経済環境の悪化から、段階的な行財政改革からさらに進んで、システム改革を志向せざるをえない。鈴木平三郎元市長以来の行財政改革の伝統を引き継ぐ安田三鷹市長は、市民参加をてこにして市政を運営する必要に迫られている。静岡県も行政改革の伝統があり、「業務棚卸法」を進めることが庁内の統率にも有効であると認識していよう。北海道「時のアセスメント」も、少数与党の中で公費乱用の問題により基盤はゆらいだので、道民の信頼の回復、組織の立て直しの有効な手法であった。

第2は、この事例はいずれも理論的であり、体系的、システム的であることだ。つまみぐいでないことが、評価を柔軟で息の長いものとする。制度化、定着への要件である。そこに「進化」がみられる。三重県が事務事業評価システムを次第に進化させ、政策推進システムへと変えようとしていることは、興味深い。三鷹市の例も、すでに定評のある企業の生産性を測る手法の応用である。その結果をさらにシステム化していくことが志向されている。静岡の業務棚卸法も本来は戦略経営へと進化していきつつある。北九州もそうなっていくだろう。

第3の点は、外部との相互交渉である。これは、単に市民参加ということではない。市民には行政サービスの顧客と利害関係者という2つの顔がある。そこで評価においても、評価の基準の設定、内部評価結果の評価、外部評価の3つの面で市民が関与するという形が望ましい。一般には市民関与（citizen engagement）といい、協議（consultation）、市民陪審（citizen's jury）、市民パネル（citizen's panel）といった形態で市民を巻き込む手法が、評価においても次第に必要になる。日本ではいまだ実行されていないが、三重県での市民による評価（評価みえ）、三鷹市での市民参加、群馬県太田市の行政審査がその一例といえなくもない。NPOで行政の評価に関わろうという動きは岩手県や東京でも出ている。今後各地で出てくる動きといえよう。

（北大路信郷）

第1点は、評価可能性の評価も必要ということだ。県や指定都市の規模であれば問題はないが、要員の数からいって評価に取り組む

ことが無理な自治体もある。どのような手法で行うかも含めて、評価するということである。第2点は、古いパラダイムに基づく成功体験をもった幹部を変えるのは大変ということだ。また、第3に、手段志向を成果志向にするという目的は同じ3事例であったが、私は業績予算、PPB（performance-based budgeting）の導入が必要と考えている。テキサス州などで行っているのは、手段は問わない。ある予算を与えて、いわば丸投げのような裁量を与えて行う。外部評価といった場合、細かい備品の支出が問題といった点を統制するようなものは困る。役所での規制緩和が必要ということだ。

（4）格別活発に推移した質疑応答

限られた時間ながら、極めて多数の質問、意見が出され、関心の高さを物語った。簡単に要約すれば、

①自治体の役割は何か。事業をやりすぎるのではないか
②文書管理などのITの活用
③評価の公表について
④知識経営の適用について
⑤目標値の一人歩きはないか
⑥三鷹市の白紙からの市民参加について
⑦指標の決め方について。米国の例では議員が参画している
⑧何を評価するのか。ODAでは、5項目の評価項目がある
⑨アウトプット、アウトカム間の因果関係の同定はどうするか
⑩NPOへのアウトソーシングに伴う評価、連結評価の考え方は
⑪福祉のような人的なサービスに関する評価は
⑫あいまいさを扱う複雑系の理論による評価の理論、欧州系経営論の成果の取り入れについて
⑬広域行政との関連
⑭経済協力など、政策への反映のありかた
⑮成果志向への転換（北大路）に伴う規制緩和について
⑯政治と評価について
⑰段階の評価（政策、施策、事務事業）について

（5）回答は、これらに個別にこたえるのではなく、適宜まとめて答える形をとった。3人の報告者からもそれぞれ答えたが、討論者に対するものについては、次のようであった。

（古川）

- 財源があるから仕事をするという構造になっている。すなわち、評価というより、受益と負担の関係があいまいになっている地方財政の構造が問題である。
- 知識経営の応用という点については、政策を対象、意図、結果に分解して行う過程で何が目的かが明らかになってくる。外在的には法律であるいは国の政策によって与えられることもあるが、実際にはそれぞれの地域の実情に応じて具体的に決めていかなければならない。公共価値の確定というむずかしい仕事であるが、それが知識経営の本質につながる。
- 評価項目には、必要性のわながある。必要性があるといってしまえばそこで思考停止に陥ってしまう。
- 政治的といった意味は、評価の内容は制度と技術とレトリックがあるということである。これらを組み合わせて行い、目的や理由を掲げる。
- 関係者はインセンティブがなければ、評価には取り組まない。計画行政もそうであった。資源を獲得するための手段としてもいいかもしれない。首長だけでなく職員にもインセンティブがありうる形で進める必要。もっとも評価で仕事を正当化する誘惑はある。

（北大路）

- 達成度評価はほとんどなされていないのが現状。政策目的の発見がまず最初であ

る。しかし、この段階にもいっていない自治体が多い。

- 補助金により行われる事業の目的がそもそも明らかではない。補助事業をどう活用するか、作戦は事務を行う地方の司令官に任せてくれということである。

4．自治体の悩みと基本的課題

ところで、筆者も関わった総務省行政評価研究会（2000年度）で市町村に対して、2000年8月照会を行ったところ、数百の課題が指摘された。これらを類型化すると、次のようになる。

①評価の自己目的化
②職員の理解、意識改革をいかに図るか
③一部の職員が担当するため事務負担の増大を招き、成果が得られない
④総合計画の施策体系、実施計画システム、財務会計システム等と評価対象の単位（政策、施策、事務事業の体系）の整合
⑤評価対象事業の範囲
⑥妥当性、効率度が低い首長の公約や義務的事務事業、住民要望で行っている事業などの取り扱い
⑦所管する部署による意図的な評価の改ざん
⑧行政の種類による評価方法や様式の選択
⑨活動指標や成果指標の基準づくり
⑩内部評価と外部評価
⑪議会や監査委員による監査と評価の関係をどう整理するか
⑫評価結果の公表に当たっての工夫

同研究会報告（2001）では、解決にあたっての考え方が個別にかつ体系的に示されているが、研究体系での議論もふまえて、基本的な課題をあげれば、以下の7点になる（実務的な整理は、古川 2001で試みた）。これらは解決困難なものでもあるが、理論的には相当解明されてきている。実践上、時間がかかるものもあることに注意しなければならない。

（1）概念と類型の整理

「行政評価」が自治体で使われるようになったのは、「行政における評価」の短縮形としてであった。最近は、中央政府では「行政評価・監視」という概念で、政策評価を除き、行政監察を含むものとしても、使われている。また「行政評価等」で政策評価も含む広い概念としている。これは、総務省行政評価局の所管分野と一致させている。中央省庁再編の過程で総務庁行政監察局が移行する中での事務の整理を行ったものであろう。

これに対して、自治省行政評価研究会（2000）は端的に、行政評価を「成果指標等を用いて有効性又は効率性を評価するもの」と定義し、「評価対象における目的と手段の連鎖構造」を重視して、手法ではなく「手順のモデル」を示している（古川 2000b；2000c）。

実定法上の「政策評価」（中央省庁等改革基本法等）の内容は必ずしも明確ではない。もともと政策評価をpolicy evaluationと解すれば、政策科学上の概念であり、しばしば費用便益分析を基にしたものという理解が普通である（Bovaird 1996）。また、「政策評価」概念は、計画―執行―評価（PLAN-DO-SEE）という政策過程を前提とした政策分析の一環としての構図を前提とするかにみえる。政策評価を、最終的に、対象とレベルの2つの軸で、事業評価、実績評価、総合評価の3つに分類する総務庁政策手法研究会（2000）及び「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2001年1月15日政策評価各府省連絡会議了承）の体系は、研究協力者の専門分野の違いと、各省庁実務者間の観点の妥協とを反映している。

このように我が国の実務上は、なお混乱しているかにみえるが、端的には2分類すれば問題は解決する。それはプログラム（施策）評価（program evaluation）と業績測定（モニタリング）（performance measurement/monitoring）である（表1参照。詳しくは、古川 2000a）。ここで便宜的にプログラムを施策と訳した

表1　プログラム（施策）評価と業績測定

	定義	焦点	特徴
プログラム評価（施策）	事前又は事業執行につき個別のシステム的な研究	事業の業績の幅広い情報調査	深く広い調査
業績測定	事業の達成度合の常時監視と報告	測定可能な目的の達成	警報を出す 浅く広く測定

（出典）US GAO（1998）を参考に、筆者作成。

が、実際には日本の用語では政策、施策、事務事業のいずれにも該当しうる概念である。プログラムはある政策目的を実現する手段の集合体であり、したがってその具体の度合いにより、どのレベルに相当するかが決まってくる。予算書や計画書をみれば、理論上の施策と事業が混在している例が多い。

この2つの類型の違いは、異なる学問分野からの接近にもよる。特に、1960年代から1970年代は、経済学、工学、社会学等の接近によりプログラム（施策）評価が支配的であった。しかし、時代とともに包括化と業績重視が進んだ。経営学的志向の高まり、あるいは、企業経営概念の浸透でもある（Hatry 1999）。業績測定概念の優越は、公共部門の生産性の重視につながり、また新公共管理法（NPM）との親近性をもつようになった（Chelimsky 1997）。プログラム（施策）評価の領域での主な問題関心は、当該施策や事業である。これに対し、業績に着目するとそれよりは広い政策のレベルまで広がり、行政全体を覆うようになる。また、個別の分野ではなく、組織全体を目的と手段の体系として再構築することが必要となる。その際、目的と手段の間の因果関係を確認することが必要となる。手段の効率性を測るとしても、そもそも目的との連関性がなければ、政策遂行の業績を評価したことにはならないからである。その因果関係の厳密な測定は施策評価によらなければならないが、おおまかにその関係は存在することを前提として業績測定を行うということになる。有効性の測定を通じて因果関係の度合いが評価される。

（2）評価の目的と評価対象の確立

目的により評価の対象及び方法は変り得る。政策、施策、事務事業のうちどのレベルに着目するかによって、手法が変りうる。例えば、個別の事業のすべてについて厳密な費用便益分析や調査を行うことは不適切であり、せいぜい指標との乖離を測定する程度で、アカウンタビリティも生産性向上も図ることができよう。アカウンタビリティを重視するならば、厳密性を犠牲にしても簡便な形で評価することもありうる。ベンチマークと同視される政策指標は、単純であることも多く、予算編成と結びついていなければ、それだけでは資源配分の変更を含む行政の改善に役立つ仕組みにはならない。この点は、元祖オレゴン州でも十分実行できているとはいえない[1]。

自治体の悩みは、現行事業を評価しようとしてもせいぜい現在の決算や監査のベースの評価と同様な評価しかできないということである。これは、政策体系は計画ベースで一応あるとしても、事業の組み立てが必ずしも業績を測定することを前提に組み立てられていないためである。したがって、評価を通じて行政システム全体を再構築していこうとする場合には、職員の仕事に関する意識はもちろん、膨大な組替え作業を要することになる。

ここまでくると、「何のために」評価を行うのかという目的意識の共有が組織としては、大きな課題となる。先行事例の三重県の報告にそれがうかがわれるであろう。この点は、中央政府では今後大きな争点になるであろう（古川 2000f）。

（3）分析手法の選択と三つのわな

評価の支配的な手法は、費用便益分析である。経済学の透徹した論理と実務への浸透により、多くの国で使われている。特にPPBSと結んだ影響が大きく、施策評価の手法に引き継がれた。このため、「費用便益分析にあらずんば評価にあらず」という一種の誤解と呪縛をもたらした。だが、恣意的な費用と便益の計算により容易に事業の正当化ができてしまうことから、不信感が生まれた。

これに対し、業績測定での支配的な手法は、指標を設定し、達成度合いをみることである。これにも、当然限界がある。指標設定のしかたにより、達成度はたやすく変えられるからだ。

評価の本質は不変である。評価論の先駆者であるワイスの評価の定義「施策又は政策の改善のため、明示的あるいは暗黙の標準と比べて施策あるいは政策の運営及び（又は）成果をシステム的に評価すること」（“The systematic assessment of the operation and/or outcomes of a program or policy, compared to explicit or implicit standards, in order to contribute to the improvement of the program or policy.”）（Weiss 1998, p. 330）は包括的であり、ワイスが意識しているかどうかは別にして、先に挙げた2種類の評価を両方とも定義したことになる。もっとも、ワイスを含めて、多くの学者は、評価を狭く解釈しがちである。理論体系に基づく、厳密な研究としての側面を強調し、評価研究あるいは社会科学研究（evaluation research/social science research）に重点を置く。これは先の第1類型である施策評価に適合的である。外部観察や職員の報告に基づく、やや客観性を欠く業績測定を視野に入れない傾向がある。

従来の制度化された監査や会計検査に、プログラム評価の手法が浸透してきて、連続性が認識されるようになってきたのは、1970年代以降である。そもそも評価が一部の分野に限られてきた我が国の自治体では、最近業績測定の考えが入ってきて、指標と評価表をめぐる戸惑いがある。

ここで、日本の実務上みられる「三つのわな」を指摘しておく。第1は、評価基準における「必要性のわな」である。事前に評価の基準を定める際、必要性という概念が執拗に出てくる。中央政府の基準にも第一番目にある。しかしその中身は妥当性あるいは十分性とでもいう内容である。ある仕事が必要かどうかは、最終的に判断されることであり、最初に必要性という概念を持ち出すのは、危険である。

第2は、「アウトカムのわな」である。評価がはやりになってきて以来、評価の視点はアウトカムでなければならない、アウトプットでは不十分であるという俗説が支配的である。しかし、すべての評価に適切なアウトカムを同定し、しかも操作可能なレベルにまですることは著しく困難である。アウトプットと同視できる指標でもアウトカムとして運用している例がある（米国、ニュージーランドなど。オーストラリアは折衷か）。また、そもそも2つの概念が重なり合って使われている例もある（例えば、US GAO 1995）。

第3は、「政策体系のわな」である。政策・施策・事務事業の階層性は教科書としては正しい。しかし、現実の仕事は、例えば予算書をみてもわかるように、混在している。狭義の政策（例えば、福祉政策、経済政策、教育政策のごとし）を直接評価することは困難である。何らかの操作可能な（明確な、具体的な目的と手段の体系によって他と区別された）仕事のかたまり（これはプログラムとしばしば呼称される）にいたってはじめて意味のある評価が可能となる。

（4）評価能力をいかにつけるか

第4の課題は、個人と組織双方の評価能力である。日本は、Rechtsstaat（法治国家とも訳されるがやや違う）の伝統と実態をもつ。アングロサクソン的法体系と区別され、ドイツやフランスの政体に特徴的なもので、厳格な法令の根拠を持ち、法論理によって行政が進められることを意味する。そこで、科学的、数理的な思考に弱い職員がふえ、意思決定はウェーバーが定式化した典型的な官僚制的思考によって行われることになる。マクロ経済政策等としてよりも、予算編成や国会対策のレベルで進められた、近年の財政金融政策の意思決定過程はその好事例である。

評価を本格的に政府で行おうとすれば、第1に、専門家の採用と教育訓練が必要である。米国会計検査院の経験では、評価の専門家を採用するというよりは、各分野の専門家を研修によって評価に従事せしめた。

第2に、コンサルティングの有用性である。1960年代以降の計画行政もそうであったが、新しい行政手法の導入の普及には専門家の助言の効果が大きい。評価は、マニュアルである程度はできる。しかし、方法論の本質がきちんとしていないと挫折する。最近出た書物もそれで評価の意義や重要性はわかったが、どうしてとりかかればいいかという点がはっきりしない、あるいはどの手法を選択すればいいかわからない、といった疑問が前述の調査でも寄せられている。コンサルタンクラシーとは英国での造語であるが、NPM普及にあずかって国際的なコンサルタントの影響力があったとの仮説がある。ただし、政権の中枢に影響力を及ぼす度合いは国によって違う（Saint-Martin 2000）。コンサルティングに、学者を含むNPOの関わる可能性がある。この点は、外国で多数の例が出てきており[2]、日本でも動きがある。市民参加とも共通する点がある。実務と理論の結節点が求められる点である。第6の課題の個所でさらに述べる。

第3に、情報システムの構築である。膨大な統計データが評価には必要である。日常業務を通じて得られる情報も体系化され加工されて、データベースとなる。この一連の作業を行い、組織として情報を共有する情報システムは、アメリカの自治体では、すでに実用化されている例がある。我が国でも、最近自治体向けのシステムが開発されつつある。

（5）政策過程変革の課題

第5の課題は、政策過程の変革に関わる。日本の特徴といわれる予算・企画重視（増島1981）からの転換は、評価の導入によって可能だろうか。あるいは、評価は、1960年代、70年代を通じて隆盛であった計画行政に代わるものであろうか。

評価は、管理統制の手段でもある（古川2000e）。予算であれ計画であれ、組織の内部統制の手法である。そこで、この評価の主導権を誰が握るかということが次の問題である。主導権争いは、政策評価をめぐる中央省庁の権限争議によくあるように、組織と組織の間でもあるし、自治体の組織内でも起こりうる。

評価が検討や試行の段階では、企画部門で担当することが多い。そこでは、評価を同部門の「事業」ととらえる誤りに陥っていることもある。他方、行財政改革の一環として取り組まれる場合は、財政当局や人事当局が主導権をとることが常態である。埼玉県では事業評価は財政当局、政策評価は企画部門と分けて所管している。ほとんどの例は、今のところ、予算編成の合理化、事業の選択、あるいは、計画づくり、事業（計画）の進行管理などの補助手段として使うにとどまり、政策過程全体を統御する活動として、評価を駆使している例は少ない。しかし、真に行政の完全に役立たせるには、システム的でなければならない。この点は、学会報告へのコメントでも述べたことだが、体系的、システム的に「進化」させる、息の長い努力が実を結ぶ。

（6）民主的正統性の課題

第6の課題は、民主的な統制及びガバナン

スをめぐる課題（山本 2000）に関わる。議会、監査及び市民の3つのケースがある。

第1に、議会は、行政の統制・監視機能を持つ。評価情報が統制機能に使われれば強力なものとなる。実際、多くの国で国会が主導権を握って評価が行われている。我が国では議会の制度的な限界もあるが、なお予算中心の審議の下で、結果や成果をつきつめて討議の材料としていく習慣に乏しいという事情もあるであろう。だが、情報公開とあいまって行政情報としての評価情報が議会の審議の材料となることは、早晩期待できよう（古川 1999a）。

第2に、会計検査院や監査委員の役割との関係である。評価の普及や手法の洗練化により、伝統的な帳票検査に代表される財務監査にとどまることは許されなくなる。より、業績監査、検査への移行が求められる。ただし、この問題関心は、会計検査院の一部にあるのみで（政策評価に対応する機構改革）、自治体の監査関係者にはなお少ない。外国の自治体の例にもあるように、監査当局が評価を主導することもありうるにもかかわらずである。

第3に、評価において、市民参加により正統性をえようとすることは、多くの国で志向され、実現されてきている（古川 2000d）。評価が本質的に客観性を欠く性質をもっているからだ。利害関係者の立場によって評価の視点は異なる。一義的に指標が設定できるものでもない。したがって、参加を通じて評価の過程の民主性を高め、結果についての正統性を確保していくことが必要となる。

この市民参加については、2つの論点がある。第1は、評価における市民や利害関係者との協働は、特に業績測定の類型では、不可欠の要素となる。政策の意図と対象を的確に把握することが適切な政策立案と業績指標設定の鍵となる。意図と対象が果たして合致しているかは、行政当局だけでは十分結論づけられないことも多い。実質的にも、また正統性をもつためにもこのような協働が必要となる。

第2に、第三者による評価である。行政が行う評価は自己診断にすぎないこと、外部評価こそ評価にふさわしいという主張は理論的には正しい。だが、特定の個別の施策あるいは事業に関して外部評価は時間をかけ、費用を惜しまなければ可能であるにすぎない。膨大な行政のすべての分野を細かく外部から第三者が評価することは、到底不可能である。であればこそ、監査、会計検査の制度で全体をカバーすることになっている。だが、評価の方法や手法に関する評価あるいは特定の事項に関して、専門家や非営利組織（NPO）が独自の立場で評価を行い、それを政策過程に反映せしむることは可能であるし、適当である。岩手県や東京都で設立の動きがある。

ただし、以上のような市民参加は、日本ではほとんど見られない。今後、試行と実験を重ねるべき分野である（古川 2000d）。

（7）政府間評価の課題

第7に、中央地方の双方が関わる評価に関わる課題がある。中央政府における政策評価体系が、地方自治体の先見的取り組みや中央地方関係へ影響を与えることは間違いない。中央地方関係では、地方自治体が総合的な行政主体であるという制度的な違いが、評価活動にも如実にあらわれる。議院内閣制のもとにおいても英国やスェーデンのように首相に大きな指導権が認められている国（例えば省庁再編は首相の大権で法律改正を要しない）と、日本のように割拠的意思決定が内閣法上規定されている体制との違いがある。外部の統制勢力が弱い日本の自治体がかえって先進的な実験ができるという逆説がある。もし中央政府が評価という管理統制手段を使って、財源配分、地域指定等を行うことが日常化すれば、地方分権の実体化は阻害される。

中央政府の評価活動と地方の関係は、補助事業の申請手続きに関して、地方が報告を行う際、評価情報を加味する程度にするべきであろう。自治体は、総合的な政策体系のもとに、評価指標、評価手法をそれぞれ用いて行

うことになる。ただし、普及を早めるためにモデルを総務省が提案することはかまわないし、他の研究機関、地方六団体などが競争して研究開発することも望ましい。

かくして、中央政府と地方自治体の評価体系は独立に存在することになろう。しかし、補助事業については、共同して評価することになる。両者をつなぐものは、評価情報である。そこで、この情報を電子化、システム化していくことが技術上の課題となる。これは、容易なことだ。電子政府は目の前にある。むしろ、問題は、政策体系を考えられる自治体をどう育てるかである。これは、いわゆる政策形成能力の養成の問題である。

5．成功への条件と普遍的知識

日本の自治体における評価活動は、約5年を経過して、一定の実績を生みつつある。この時点での課題を、今後の展望も含めて、総括的に述べた。

中央政府の陥りやすい「政治的権威の欠如」から、地方は逃れ得る制度的基盤がある。改革の障害を取り除く政治的意思の具現化は、分権的な形態の中央政府には、本質的に困難である。ところが、地方自治体は、集権的な政治制度をもち、斬新な実験が可能となる。まさに政府の実験室（laboratories of government）となりうる条件を備えている。したがって、情報公開と住民の関心をてこにし、理論的にも正しい手法をとり、過程をたどっていけば、相応の成果をあげることが可能になる。

これまで5年間内外の調査を行ってきた筆者の仮説として、成功の5条件を挙げておく。平凡ではあるが、①トップの理解と意欲、②中間管理職の同調、③正しい理論的接近、④継続的な努力（計画的な取り組み）、⑤外部の建設的批判と貢献、である。本論文で述べてきたことから、ほぼ明らかであろう。

学会の役割との関連でいえば、正しい理論と技術を提供する専門家の役割、そうした理論と技術を開発し共有していく営みが重要であることは論をまたない。しかも、さまざまな分野の学問、方法論がこの評価には関わっている。目的によって、対象によって適用手法は変わりうる。

そもそも組織には、学習能力がある。公共部門も例外ではない。その学習能力を高め、「知識経営」的に表現すれば、暗黙知を形式知にすることを通じて、知識経営の要素を遺伝子としていくことこそ、イノベーションの本質である。「価値（value）」の内容は、公共と民間で異なる。市場によりたやすく評価される企業経営は、むしろ簡明である。公共価値の同定と実現は、深い洞察と時間、労力を要する。公共部門、特に自治体での評価は、「価値」を実現する経営革新のてこになりうる可能性を提供している。であれば、なおさら普遍的な「知識」を提供する人間が必要となる。

あらゆる事例には、環境、制約条件がある。一知半解は危険である。一部をとりあげて他への無条件での適用可能性を呼号することには、慎重でなければならない。このことは、外国の事例をモデルとすることの限界をも示唆する。

注記

1 そもそも同州のベンチマークの前提には、戦略計画がある。したがって、計画の達成状況を統制していく機能はあるが、資源配分までは展望して開発されたとはいいがたい。また、議会が予算編成権をもつという連邦政府と類似の政治行政制度となっていることも、ベンチマーキングの適用範囲を限定している。オレゴン州プログレス・ボード事務局長ジェフリー・トライアンス氏へのインタビュー（2001年3月14日、オレゴン州ポートランド市）から得た観察である。

2 カリフォルニア州を例にとれば、シリコンバレー地域の公共的課題についての調査研

究、提言を行っているJoint Venture: Silicon Valley Network, JVSVNが、有名。Marguerite Wilbur 専務理事へのインタビュー（2001年3月16日、同州サンノゼ市）。また、カリフォルニア北部のGreat Central Valley 地域の課題について関わっているGreat Valley Center（Carol Whiteside理事長2001年3月15日インタビュー、サンフランシスコ市）など多数ある。

参考文献

今村都南雄、古川俊一、河中二講（2000）『政策評価の導入について』、自治研究、12号

自治省行政評価研究会（2000）『地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方』

総務省行政評価研究会（2001）『評価実施上の悩みとその解決策』

政策評価の手法等に関する研究会（2000）『最終報告』、総務庁

古川俊一（2001）『自治体での評価の導入と課題』、地方議会人、5月号

_____（2000a）『政策評価の概念・類型・課題（上）（下）』、自治研究、2000年2、4月号

_____（2000b）『地方公共団体における評価の進めかたと課題』、都道府県展望、6月号

_____（2000c）『分権時代の行政評価の進めかた』、地方自治職員研修、8月号

_____（2000d）『市民参加の評価方式—制度化の可能性と課題』、西尾勝編著『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』、（財）行政管理研究センター

_____（2000e）『評価システムにおける管理統制と公会計制度』、都市問題研究、2月号

_____（2000f）『中央政府における評価システムの制度化の意義と課題』、NIRA政策研究、2月号

_____（1999a）『公共部門評価システムの可能性と限界』、計画行政、22巻4号

_____（1999b）『アカウンタビリティと公会計制度改革』、公会計研究、第1号

増島俊之（1981）『行政管理の視点』、良書普及会。

山本清（2000）『住民自治と政策評価』、都市問題研究、11月号

Bovaird, Tony (1996). The Political Economy of Performance Measurement, In A. Halachmi and G. Bouckert, eds. Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Westport, Conn.: Quorum Books.

Chelimsky, Eleanor (1997). The Coming Transformation in Evaluation. In E. Chelimsky and W.R. Shadish, eds. Evaluation for the 21st Century. Sage.

Hatry, Harry P.(2000). Performance Measurement: Getting Results. Washington, DC: The Urban Institute.

Nonaka, Ikujiro, and Hirotaka Takeuchi (1995). Knowledge Creating Company. New York: Oxford University Press.

Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). Reinventing Government (Reading, Mass: Addisson-Wesley)（邦訳:（1995）『行政革命』、日本能率協会）

Denis Saint-Martin, 2000. Building the New Managerialist State. Oxford University Press.

US General Accounting Office (1995). Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms. GAO/GGD-95-120. Washington, DC, May.

_____ (1998). Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships. GAO/GGD-98-26. Washington, DC. April.

Weiss, Carol H. (1998). Evaluation, 2nd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Abstract

Evaluation at Local Government

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

The purpose of this paper is to analyze the current status and challenges for local government's evaluation endeavors, and to identify future prospects. Included is a report on the session on 'Public Sector Evaluation of Local Government' at the First Annual Conference in February 2001.

Evaluation activities first took place in local governments, rather than the central government in the mid-1990s. An inherent centralized political leadership made the innovation possible. Administrative reform, budgeting, planning, organizational management, accountability are a few of the acclaimed purpose of evaluation. Some of these exhibit an aspect of 'knowledge-based management', which transform 'implicit knowledge' into 'explicit knowledge' in public organizations.

Selected presentation by Mie Prefecture, Kitakyushu City, and Mitaka City at the conference gave a vivid picture of their practices and accomplishments, and demonstrated successful management reform in three different type of local government. Some of the questions and answers are recorded.

An overall survey in 2000 to locate challenges for local government has revealed the status of Japan's local government. Based on this survey and intensive researches by the author, he hence construes seven major tasks to be solved. They are: (1) clarifying concepts and types of evaluation, (2) establishing purpose and object, (3) selection of analytic methodology, (4) improving evaluation capability, (5) transforming policy making process, (6) securing democratic control, and (7) intergovernmental evaluation. Comments and answers are given to each task. Then he hypothesizes five factors contributing to successful practice: (1) leader's understanding and commitment, (2) middle managers' cooperation, (3) relevant theoretical approach, (4) continuous efforts, and (5) external constructive criticisms and contributions.

'Value' in the public sector is more difficult to identify than the private sector where market mechanisms prevail. Evaluation can provide a viable means of innovation, and as such the role of professionals are crucial.

［研究論文：依頼原稿］

社会・ジェンダー視点に立った政府開発援助（ODA）評価：

社会・ジェンダー評価分科会に向けた検討課題提起

田中由美子
国際協力事業団
Tanaka.Yumiko@jica.go.jp

1．社会・ジェンダーの視点

「ジェンダー」とは人間の「性別」を指す。ここでジェンダーとカタカナで表記するのは、旅券などの公文書が「セックス」という英語を性別にあてはめていることから、混同を避けるためである。上野千鶴子が整理したように、ジェンダーは、男もしくは女というそれぞれの項なのではなく、男／女に人間を分割する差異化そのものであり、男が標準、普遍、主であり、女は差異を持つ者、特殊、従という階層性を持つ区分である（上野1995、p.12）。本稿ではジェンダーを規範概念ではなく分析概念として扱うものの、ジェンダーが社会的文化的に形成される過程において、常に非対称的な権力の分配が内包されてきたという側面に最大限の注意を払う。「社会・ジェンダーの視点」とは、階層・階級、民族・人種、年齢等、さまざまな社会的属性や差異、その文脈との関連で、ジェンダーに敏感な視点を意図している。

2．なぜ社会・ジェンダー視点に立ったODA評価か？

政府開発援助（ODA）を分析対象として取り上げるのは、主に以下の理由による。

第一に、日本政府は1992年以来、閣議決定や国際会議での公約等で女性やジェンダーの影響への「配慮」を打ち出しているが、実際にはODAにおけるジェンダー評価手法は未だ確立していない。女性・ジェンダーの「配慮」に関する政府の方針表明は、まず、1992年（平成4年）に閣議決定された「政府開発援助（ODA）大綱」で行われた。その中では「開発への女性の積極的参加及び開発からの女性の受益の確保について十分配慮する」としている。ついで1995年（平成7年）には、ODAに関する「日本のWIDイニシアティヴ」を第4回世界女性会議での政府主席代表（野坂浩賢・官房長官）の演説において発表した。その内容は、開発援助の実施にあたり、就学、就業、出産、経済・社会活動といった女性のすべての段階を通じて、女性の地位の向上の強化（empowerment）と男女格差の是正（gender equality）に配慮し、特に、教育、健康、経済・社会活動への参加、の3つの分野を重視し、WID分野の開発援助の拡充に努力するというものであった。さらに1999年（平成11年8月）に発表した「政府開発援助に関する中期政策」においては「住民男女の参加や事業実施のジェンダー面に与える影響に配慮するとともに、ジェンダーに関するモニタリング・評価結果の活用に努める」としている。以上の方針表明にもにもかかわらず、ODAにおける女性政策に関する評価はこれまで行われておらず、評価手法も確立していないため、日本のODA政策が途上国のジェンダー平等を推進する上で果たしてきた役割や成果の把握が行われていない。

第二に、男女共同参画社会基本法が国際協力に関して要請するところを、どのようにモニターし評価していくのか、明確になっていない。すなわち、1999年（平成11年6月）、

我が国において、「男女共同参画社会基本法」が成立したが、男女共同参画社会の形成についての基本理念を定めた第3条から第7条のうち第7条には、「男女共同参画社会の形成の促進が国際社会における取組と密接な関係を有していることにかんがみ、男女共同参画社会の形成は、国際的協調の下に行わなければならない」としている。これは、第4回世界女性会議や女性差別撤廃条約などの国際的動向を我が国の男女共同参画社会の形成の促進に活かすばかりでなく、国際協力、ODAにおいても男女共同参画社会を目指すという趣旨が含まれていると考えられる。つづいて第8～10条で、国、地方公共団体及び国民の諸主体はこうした基本理念にのっとり、その責務や努力義務を負うとしている。

日本の中央政府・地方政府、および法人を含む国民は、世界規模で男女共同参画社会形成の促進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務、男女共同参画社会の形成に寄与するよう努める義務を有すると理解できよう。さらに第18条においては、国は国際的な相互協力の円滑な推進を図るためも必要な措置を講ずるよう努める、としている。しかし、これら第７条ならびに第18条を施行するためには、国が主管する国際協力であるところのODAをどのように男女共同参画の視点からモニター、評価していくのか未だ明確になっていない。

第三に、我が国の外交政策にODAが占める重要性は高まっているが、その効果の検証はきわめて不十分である。ODA政策と外交政策は相互補完的、補強的に作用しており、我が国のODAは世界のパワーポリティックスに常に左右されてきた。ODAは極めて国際政治的な課題であるにも関わらず、これまで外交政策から相対的に自律的な「ODA政策」は存在せず、包括的な評価もおこなわれてこなかった。先進諸国のODA全体に占める日本のODAの割合は、米国と並んで全体の約5分の1近くを占める[1]。日本が最大の援助供与国となっている途上国は、1997年では55カ国、1998年では42カ国あり[2]、日本のODAのあり方が途上国の開発や社会変容に多大な影響を与えているにもかかわらず、ODA政策評価は十分確立していない。そもそも政策目標が明確に設定されないから政策手段の選択も恣意的となり、指標も設定されない。どのような集団（女性、子ども、マイノリティーなども含め）が実際にどのようなポジティブ、ネガティヴな影響を受けて来たのか、実際にODA事業の効果はあったのかなど政策体系が不明で十分な調査研究が行われてこなかった。

このように、国の国際協力の理念としての「ODA大綱」は存在するものの、明確なODA政策／施策が存在しないまま援助が実施されてきたのであるから、個々のODA事業の成果は見られても、政策そのものを包括的に評価をすることには困難が伴う。さらに、ODAの事業実施方針は、その主な実施機関である国際協力事業団（JICA）や国際協力銀行（JBIC）などによりある程度示され、その事業評価も実施されてきてはいる。ちなみにJICAは、途上国に対して政府ベースの技術協力や無償資金協力、青年海外協力隊員の派遣、移住事業など多岐にわたる国際協力事業を実施する特殊法人である。JBICは、途上国に対する経済協力に必要な資金の供給を目的として設立された特殊法人の海外経済協力基金と、一般の金融機関が行う貿易金融や海外投資金融を政府の出資によって促進してきた日本輸出入銀行が合併して設立された機関である。

しかし、ODAは他の多くの援助実施省庁によっても独自に実施されており、それらの省庁が独自で実施してきたODA事業に関しては、ほとんど評価の必要性が認知されておらず評価制度も確立していない。

3．JICAにおける事業評価

ここでは、1981年にいち早く評価概念を導入し、1991年には「分野別（開発と女性）援助研究会」を設置し、国際協力の実施指針

を打ち出したJICAに焦点をあてて、社会・ジェンダー視点に立ったODA評価の一考察としたい。これまで、JICAは政策策定機関ではなく、あくまでも国の援助事業実施機関であるため、政策は持たないとされてきた。しかし、山谷（1998b、p.53）が議論するように、中央省庁だけが政策評価を実施し他の事業体は事業評価を行うという形で評価活動を分担した展開には限界がある。JICAの場合は事業体としての政策を「事業実施指針」と置き換えて実施してきた経緯が見られる。しかし、それが長期的展望のもとに将来像を見据えた「政策」に置きかわりうる性質のものであったか否かは議論の余地がある。

（1）JICAにおける評価体制

JICAは、2000年1月に大幅な組織改革を行い、途上国に対して国別対応が可能になるよう、それまでのセクター中心の縦割り体制から地域部・国別体制に移行した。3～5年サイクルの国別事業実施計画を作成し、途上国からの事業要請は企画・評価部、地域部が国別に総合的に検討・審査し、セクター事業部と連携して実施するようになった。現在、JICA本部組織は、管理部門（総務部、人事部等）、事業の計画・評価を担当する企画・評価部、地域・国別事業担当の地域部（アジア1部、アジア2部、中南米部、アフリカ・中近東・欧州部）、セクター別のプロジェクト事業担当部（社会開発、医療、農業、林業・水産、鉱工業）、セクター別の開発調査部、無償資金協力部、青年海外協力隊、国内事業部などから構成されている。この他、国内の研修センター（19機関）、在外事務所などがある。

JICAにおいて事業評価が導入されたのは、1980年代に入り、政府のODA5カ年倍増計画が発表されたことや、経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）諸国や国際援助機関を中心に「援助は途上国の役にたっているのか」という評価意識が深まったことと平行して、1981年7月にJICA内に評価検討委員会が設置されたことに始まる[3]。その後、1988年4月には企画部内に評価室が設置され、本格的に事業の各種評価が実施されるようになった。この間、「評価の現状と問題点」をまとめ、事業別の評価ケース・スタディを行い、その結果に基づいて「事業形態別の終了時評価のあり方（執務参考資料）」を作成した。このなかで、事前調査の段階でのニーズ、協力の目的、活動計画および投入計画についての十分な把握、援助参加者の継続性、被援助国の経済社会開発計画の十分な把握と援助プロジェクトの関連性、ローカルコストの適正な検討、的確なフォローアップの必要性などが指摘された。1983年には、6カ国25案件についての評価を外務省と合同で実施した。

1988年10月には、企画部に評価室が設置され、事業別に実施してきた評価を組織横断的に実施するような体制になった。1989年には、52件のプロジェクトの評価及び、バングラデシュ、タンザニアなどの国別評価、ペルーとグアテマラの水資源、ケニアとザンビアの公衆衛生のテーマ別評価などの事後評価（post-project evaluation又はex post facto evaluation）が実施された。1990年4月、評価室は機能を強化するために評価監理課に改組され、1996年10月には客観的な評価を実施するために理事直轄の評価監理室として独立した。

しかし、2000年1月の機構改革に伴い評価結果の事業へのフィードバックを強化するという目的で評価監理室は、企画部（その後企画・評価部に改名）に再度統合された。このような評価監理室の企画・評価部への統合が、社会・ジェンダー視点に立った評価を進める上でどのような影響を及ぼすかについては明確ではない。JICAにおいてジェンダー課題を統括しているのは、企画・評価部の環境・女性課であるが、評価監理室が同課と並列になったこと、および部の中に統合されてしまったインパクトを今後分析していく必要がある。

（2）JICAにおける評価形態・評価手法

JICAで行っている事業評価には、事業形態によって多少異なるが、事業の時系列的な経過に沿って、①事前評価（プロジェクトの開始前）、②中間評価（プロジェクト実施期間の中間）、③終了時評価（プロジェクト終了の約4～6カ月前）、④事後評価（プロジェクトが終了して一定期間の後）に分類される。事前評価、中間評価、終了時評価は、通常担当事業部の管轄により実施され、基本的には内部評価である。事業の採択以前の審査はそれまでも実施されてきていたが、「事前評価」は、ODA改革懇談会[4]が提唱した、「案件の発掘・形成から、実施・評価まで首尾一貫したシステムを構築する」という提案を受けて、事前審査を強化する目的で平成12年度に導入されたものである。

事後評価は、主に評価監理室により実施される。事後評価の種類としては、①国別評価（特定の国に対して重点セクター毎に事業を評価）、②特定テーマ別評価（環境、貧困、ジェンダー、教育などの特定分野、あるいは援助手法などに関して評価）、③第三者評価（事業の透明性を確保するために外部の学識経験者などに依頼する評価）、④合同評価（被援助国の関係機関、先進国援助機関や非政府組織などと協力して実施する評価）、⑤外部機関による評価（外部の専門性を有する機関、大学、コンサルタントなどに依頼して実施する評価）、⑥事後現況評価（プロジェクト終了後一定の期間の後に在外事務所を通じて行う評価で追加的支援を検討する）、⑦現地NGO等による草の根モニタリング（2000年から導入された受益者の視点からプロジェクトの効果や貢献度をモニタリングする、広義の評価活動）などがある[5]。⑥を除いては、基本的に外部評価になっている。ちなみに評価結果は全て1995年から「事業評価報告書」としてまとめられ毎年公開されている。

JICA評価ガイドラインは1990年に策定され、1991年に試験的な実施を経て、1992年にその実施が決定された。しかしこのガイドラインは、業務マニュアル的なものであり、1993年にPCM（Project Cycle Management）が導入されてから初めて評価手法や評価項目も本格的に考察されるようになった。JICAでは、OECD/DACが1991年に採択した5項目評価を採用して、①効率性、②目標達成度、③効果、④計画の妥当性、⑤自立発展性という観点から事業評価を実施してきた。効率性とは、プロジェクトの「投入」が無駄なく「成果」を達成するために行われたか、協力手法や投入の規模やタイミング、他のドナーとの協調がなされたかなどの観点である。目標達成度とは、プロジェクト目標がどこまで達成されたか、あるいは達成される見込みがあるかを検討する観点である。効果とは、プロジェクトを実施した結果、どのような正負の影響が間接・直接的に現れたか検討する観点である。計画の妥当性とは、プロジェクトが目指す方向と被援助国側（政府、受益者）のニーズが合致しているかどうか検討する観点のことである。自立発展性とは、援助が終了した後も、プロジェクト実施によってもたらされた便益が持続されるか、被援助国側の政策、技術、組織、財政などから検討する観点である[6]。

さらに、JICAでは、この5項目と同様に開発要因／横断的視点として、環境、ジェンダー、社会文化、適正技術、経済／財務、制度化、政策支援などからも交差的に評価するとしてきたが、実際にはジェンダーを初めこのような横断的視点はほとんど採用されておらず、5項目評価が一人歩きしている状態である。ジェンダーは、今なお「配慮」や追加的要素であり、すべての案件に必ずしも必要ないと信じられている。また、最近になって市場経済移行国を中心とする被援助国の法整備支援などの制度改革や能力強化（capacity/institution building）に対する支援や、国際協力を狭義の「技術移転」と捉える従来の考え方ではなく、被援助国の開発経済政策や社会政策なども支援するという政策支援の視点が、自立発展性および効果（インパクト）

を計測する指標として事前評価に横断的に取り入れられるようになってきた。

（3）JICAにおける社会・ジェンダー評価

ここでは、これまで実施されてきた社会・ジェンダーの視点に立ったJICA事業評価の事例を列挙し概観するにとどめ、これらの本格的な分析は今後の課題としたい。

JICAにおいて「ODAにおけるジェンダー政策」を示したといえるものは、『分野別（開発と女性）援助研究会報告書』（1991）である。この分野別研究会は、外部有識者をメンバーとして設置されたものである。世界最大の援助国になった日本では「開発と女性（WID）」に関して十分な取り組みがなされてこなかった、ODAの中に「開発と女性」の視点を積極的に取り入れていくべきであるとして、JICA総裁に提言を行った。この報告書では、女性を開発の周辺的なものと捉えるのではなく、中心的役割を果たすものとして認識し、女性の経済的参加、教育の普及、保健・医療・家族計画の促進、環境保全への参加、途上国内での体制の整備（ナショナル・マシーナリーやNGOの強化）、情報へのアクセスの強化を重点課題として提唱している。これらの課題を推進するためには、日本国政府のWIDに対する政策の意図表明、地域ごとの女性の特性に配慮したアプローチ、地域総合開発の視点に立つ横断的アプローチ、WIDの視点を開発の全てのプロセス（計画・実施・評価）に反映させる横断的アプローチが必要であるとしている。

この提言を受けて、そもそも計画策定時にWID／社会・ジェンダー視点に立たなければ、モニタリング・評価できないという認識のもとに、『WID配慮の手引書』（1993）が作成された。これはJICAにおいて初めての社会・ジェンダーの視点にたった事前評価の導入と言える。この手引き書は、WID配慮の基本的な考え方、JICA事業にWID配慮を組み込む方法、WID配慮の実施を確認するためのチェックリストが示されている。農業、林業、水産業、教育、社会インフラ整備、産業振興・職業訓練、保健医療という7分野についてそれぞれの分野での取り組みの方法と現状分析のための調査項目、および現状分析手法の例を列挙している。

JICA事業を外部者が社会・ジェンダーの視点に立って研究・評価するという試みも行われた。外務省の有識者評価によるJICAインドネシア南東スラウェシの農業開発案件の評価（目黒依子団長）では、この案件には結果としてジェンダー視点が組み込まれることになったが、事前評価の段階から統合されていればより成果があがったであろうという報告がされている。その他には、外務省／FASID[7]委託調査研究としてジェンダーと開発研究会（原ひろ子代表）が行った「開発プロジェクトにおけるジェンダー分析」（1993）、さらに国立婦人教育会館が実施した「開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書：女性のエンパワーメントと開発」（平成6年度～10年度）などがある。

最近になって、JICAプロジェクトの事前評価や中間評価、終了時評価のいずれかの段階において社会・ジェンダー視点が取り込まれてくるようになった案件もある。しかし、事前段階から終了時段階まで一貫して社会・ジェンダー視点で評価が行われているのは、ジェンダー専門家がプロジェクト・チームの一員として長期に派遣されている場合のみである。いずれかの評価段階において社会・ジェンダー評価がされているのは、村落・農村開発、森林保全、水資源開発、参加型地域開発、リプロダクティヴ・ヘルス、家族計画、母子保健、女性のための職業訓練など、特定の分野に限定されている。環境、教育（特に高等工学系教育）、インフラストラクチャー関連の案件においてはほとんど考慮されていないのが現状であり、考慮されていると言われていても評価報告書に記載されていない。

JICAが初めて実施した社会・ジェンダー視点に立った個別の事業評価としては、1993年にカナダ国際援助庁（CIDA）と合同で行った「バングラデシュにおけるジェンダ

ー合同評価」がある。これは、主に「バングラデシュに対するCIDAのジェンダー戦略」の中間評価であり、CIDAが主体となって実施する評価にJICAがオブザーバーとして参加するというものであった。その評価結果がその後のJICA事業に反映されているか分析する必要がある。

第2回目の評価は、1998～1999年に評価監理室が実施した「南西アジアにおけるWID／ジェンダー視点による評価」である。これは、主にスリランカにおいて過去に実施した事業評価、及び調査時点において進行中であった事業評価を中心に、JICAが初めて主体的に実施したジェンダー視点に立った評価分析研究である。JICAの5形態の事業（病院建設、農業普及、繊維技術訓練、歯科高等教育、青年海外協力隊によるスラム開発）を対象とし、さらに開発手法を他のドナーやNGOと比較分析しながら実施した。事業評価についての分析調査ではなく、事業の評価を行ったものである。特にプロジェクトへの女性の参加およびプロジェクトが女性に与えた影響という観点に重点をおき、ジェンダー評価指標の開発を試みた点で画期的である。例えばジェンダー指標として農業・農村開発プロジェクトでは、以下の評価項目が提示された。

①「効率性」を評価する指標として、技術指導対象者のジェンダー比率、農村女性へのプロジェクト便益の還元の有無、JICA長期派遣専門家及びカウンターパートに女性が含まれていたか等、②「効果」やインパクトを評価する指標として、農業技術研修が女性農民の生産役割及び家庭的役割や研修が開催される季節や時間帯に配慮していたかどうか、男性農民組織のみならず女性を含めたあるいは女性のみの組織形成がされたかどうか、女性組織が形成されてもその決定権は男性に任されてなかったか、広範な農民女性にプロジェクトの便益が普及したか、日本への派遣研修生のジェンダー・バランスが考慮されていたか、増収、資源の増加の結果、男性にその管理権が集中しなかったか等、③「自立発展性」を評価する指標として、男女ともに農産物の増産による増収をはかるために女性農民の意思を反映したか、農産加工の技術普及や流通機構の改善に女性が意思決定過程に継続的・積極的に参加したか等である。

評価対象となった他のプロジェクトにおいても、女性のプロジェクト活動への平等な参加機会が確保されるよう考慮されたか、意思決定過程や管理部門に公平に参加していたか、プロジェクトの結果として男女間格差が縮小したか、機材や技術選択にジェンダー視点があったか、過程及び結果としても女性のエンパワーメントや雇用の拡大に繋がるようなプロジェクトであったか、という視点に立ち、それぞれのプロジェクトのジェンダー指標の設定が試みられた。

評価結果は、援助の透明性の確保、説明責任（アカウンタビリティー）を意識して、コロンボにおける公開セミナーという形で公表された。このセミナーで強調されたのは、プロジェクトの計画段階からのジェンダー指標の設定とジェンダー視点に立ったプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）[8]を義務づけること、およびジェンダー統計収集の重要性等であった。

現在、JICA内においてこの評価結果が十分活用されているとは言いがたいが、2000年には、この評価で得られた経験をもとに、JICA国際協力総合研修所において「参加型評価手法の調査研究」が開始されたことは大きな成果である。この中でジェンダー視点に立った参加型評価手法がどのように認知・分析されているかも検討する必要がある。また、平成12年度から試行的にプロジェクト・ドキュメントの導入が図られ、その作成の手引き（ガイドライン）が作られているが、ジェンダー視点に立ったガイドラインになっているか検討する必要がある。さらにジェンダー視点に立ったプロジェクト・ドキュメントの審査過程も確立する仕組みを検討する必要がある。

さらに第3回目としては、評価監理室が2000年に実施した「ネパール王国の農林業

におけるJICA技術協力評価（貧困、ジェンダー問題を中心として）」および「パラグァイ国外部機関による評価調査：農林業協力における貧困・ジェンダー配慮」がある。前者は名古屋大学大学院国際開発研究科、後者はコンサルタントに外部機関依託してそれぞれ同じテーマで実施された。

ネパールでは、青年海外協力隊のチーム派遣によるプロジェクトを含めた5件の農林水産業分野の技術協力プロジェクトの評価が行われた。評価をインパクト評価として捉え、開発プロジェクトのインパクトは社会変容を最終到達地点として想定しなければいけないとした。農村に於ける貧困削減へのインパクトを測るために、資源、資本、技術、意思決定能力（エンパワーメント）、組織、インフラ、ジェンダーという7つの指標を生産活動における能力向上の指標とし、これと生活向上の諸側面における能力向上の2つの側面からプロジェクトの貧困削減へのインパクトを分析した。ジェンダーに関しては、数値化されるインパクト（収入向上、労働時間の短縮など）と数値化されないインパクト（表現力などの自己開発能力の向上、委員会の組織運営などの集団的開発能力の向上など）に分けて分析が試みられた。数値化されないインパクトは、ジェンダー視点からの評価では、より重要であり、両方の接点から社会性、社交性、協調性が生まれ、相互補助意識や帰属意識が発生するとしている。多様な文化背景におけるジェンダー平等概念の検証及び、「エンパワーメント」に替わる「エンタイトルメント」概念の導入などを指摘している。また、ジェンダー配慮型のプロジェクトでは、プロジェクトのターゲティングを明確にすること及びジェンダー専門家を継続的に配置することのインパクトが大きいことなどが強調されているが、新たな指標の提示までには至っていない。

パラグァイの評価では農業・農村開発案件と林業開発案件をそれぞれ2件ずつ評価対象とした。農業・農村開発プロジェクトに関しては、小農に対して一定の技術移転は行われたが、ジェンダー視点が計画の段階からプロジェクト活動に組み込まれていなかった。そのため、一部の農民がプロジェクトの恩恵を受けたものの、女性や貧困者の生産性の向上、生活改善、生産物の多様化、流通の改善などに関する波及効果は生まれていない。林業プロジェクトに関しては、当初ジェンダー分析調査が実施されていたにもかかわらず、実施段階においてその結果が活かされなかったために、効率性のみを重視した造林事業が促進されており、住民及び相手国政府による活動の持続性が疑問視されている。報告書では、上位目標にジェンダー指標を含むことや、5項目評価以外の評価手法の開発の必要性などが提案されている。

JICAではジェンダー政策や指針の策定から現在までに10年経過し、ジェンダーに関連した事業が実施され、最近になって評価も行われるようになった。しかし、JICA組織全体としてどのようにジェンダー政策の策定、事業計画策定・実施が行われ、それが援助全体の中でどのような成果をあげてきたかという包括的な評価は実施されておらず、今後の目標や方向性も明確にされていない。また、社会・ジェンダー視点に立った評価手法を確立するためには、上記に示したような、これまで実施された評価調査研究に対する検討も必要となる。JICAでは平成13年度に課題別指針として「ジェンダー・ガイドラン（仮称）」を策定する計画がありこの中で今後の取り組みを明確にしていく必要がある。

4．さいごに

OECD/DACの評価作業部会[9]は、1999年11月ストックホルムにおいてスウェーデン海外援助庁（SIDA）の共催でジェンダー視点によるODA評価セミナーを開催した。また、世銀、USAID、CIDA、NORADなどの国際援助機関でも、社会・ジェンダー評価に関する報告書を作成している。これらを総合的に分析し、評価手法および指標などを比較分析

することは今後の課題である。社会・ジェンダー視点に立ったODA評価はまだ緒についたばかりであり、どのような観点から分析評価を進めるのかなど、その手法や方向性も定かではないが、冒頭2で述べたようなODAの重要性を鑑み、日本評価学会の「社会・ジェンダー視点に立った評価分科会」などにおいて積極的に取り上げられるべき課題であると考える。

（本論文の内容はあくまで筆者の個人的意見であり、国際協力事業団の正式な見解を反映するものではない。）

注記

1 1998年のDAC諸国の政府開発援助総額は、51,549百万ドルで、そのうち日本の負担総額の割合は20.64％、米国は15.77％、EU（15カ国合計）は53.78％を占める。

2 1994年統計では、ミャンマーが受け取る海外援助の93.7％、1995年ではブルネイの97.6％、1996年ではインドネシアの90.9％、1997年ではパナマの99.8％、1998年ではパキスタンの91.9％は、日本政府からの援助だった。『我が国の政府開発援助』上巻、p.162

3 『国際協力事業団25年史』pp.234-235.

4 『21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書』p.39。この懇談会は、外務大臣の要請を受けて1997年4月に設置されたもので、（財）国際開発センター河合三良会長を座長とし、大学、NGO、民間企業、メディア、学識経験者などにより構成された。計18回に及ぶ会合を持ち、1997年6月に中間報告書、1998年1月に最終報告書を提出した。

5 『事業評価報告書』pp.2-5.

6 『事業評価報告書』pp.5-6.

7 FASID：（財）国際開発高等教育機構。

8 PDMは、プロジェクト概要表のことで、プロジェクトの構成要素である「目標」「活動」「投入」やプロジェクトを取り巻く「外部条件」などが論理的相関性をもってマトリックスとして示されている。

9 2001年5月現在、OECD/DACは、DAC本会合のほか下部組織として、統計、資金、援助評価、ジェンダー、援助協調と環境の5分野の作業部会（Working Party）を設置している。それよりインフォーマルな機能として、平和・紛争・開発協力、良い統治と組織能力開発、貧困削減の3分野のネットワーク（Network）、及び援助国の援助手法に関するタスクフォース（Task Force）を設置している。DAC加盟国が特に重要だと考えた課題を選定して作業部会やネットワーク、タスクフォースが設置されてきた。それぞれの作業部会やネットワークは、OECD本部に於ける2年に3回程度の定期会合の他、テーマにより加盟国や途上国においてセミナーや会合を開催し、開発課題に共同で取り組もうとしてきた。

参考文献

上野千鶴子（1995）『差異の政治学』、ジェンダーの社会学、岩波講座現代社会学11巻：1-26.

大沢真理編（2000）『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法』、ぎょうせい

開発とジェンダー研究会（1993）『開発プロジェクトにおけるジェンダー分析：分析手法の検討とタイにおけるケース・スタディー』、外務省委託／FASID

海外コンサルティング企業協会編（1995）『WID事後評価ガイドライン』

外務省経済協力課編（2000）『我が国の政府開発援助』上巻、財団法人国際協力推進協会

国際協力事業団編（2001予定）『特定テーマ評価調査（南西アジアWID／ジェンダー）報告書』

_____（2000）『事業評価報告書』

_____（1999）『国際協力事業団25年史』

_____（1993）『WID配慮の手引書』

———（1991）『分野別（開発と女性）援助研究会報告書』

国際協力事業団委託（2000）『ネパール王国の農林水産業におけるJICA技術協力評価（貧困、ジェンダー問題を中心として）』、名古屋大学大学院国際開発研究科、大学院生命農学研究科、農学国際教育協力研究センター

———（2000）『パラグァイ国外部機関による評価調査（農林業協力における貧困・ジェンダー配慮）』、グローバル・リンク・マネージメント株式会社

国立婦人教育会館編（1999）『女性のエンパワーメントと開発：タイ・ネパール調査から』（開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書）

総理府男女共同参画室編（1999）「男女共同参画社会の実現を目指して—男女共同参画社会基本法のあらまし」、平成11年9月（パンフレット）

山谷清志（1998a）『わが国の政策評価の現状分析—誤解と限界』、季刊行政管理研究、No.84：52-64

山谷清志（1998b）『政策評価の理論とその展開—政府のアカウンタビリティー』、晃洋書房

Beck, Tony (1999). *Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders.* Commonwealth Secretariat, London.

Canadian International Development Agency (1999). *An Assessment of Women and Development and Gender Equity in Evaluations; An extended version of a report for the DAC Working Party on Aid Evaluation* (October 1998), Ottawa.

Corner, Lorraine (1996). *Women, Men and Economics: The Gender-Differentiated Impact of Macroeconomics,* UNIFEM, New York.

Deutsche Gesellschaft fur Technische Zuammernarbeit (GTZ) (1995). *Gender-Differentiation throughout the Project Cycle; Pointers for Planning, Monitoring and Evaluation,* by Juliana Osterhaus and Walter Salzer.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1988). *Participatory Monitoring and Evaluation: Handbook for Training Field Workers.* Bangkok.

Japan Bank for International Cooperation (1999). Handbook on Social Dimensions for ODA Loans. Tokyo.

Japan International Cooperation Agency (JICA) (November 1999). "A Milestone in Gender Mainstreaming of JICA's Cooperation". JICA Evaluation Bulletin, Tokyo.

Keller, Bonnie (2000). *Report on the DAC Workshop on Evaluating Gender Equality and Women's Empowerment.* 25-26 November 1999. Stockholm, prepared for DAC Working Party on Aid Evaluation.

Ministerio de Estado para la Cooperacion (1998). *Methodology of Evaluation for the Spanish Co-operation* (executive report). Oficina de Planificadion y Evaluacion, Madrid.

Murphy, Josette (1995). *Gender Issues in World Bank Lending.* A World Bank Operations Evaluation Study, Washington D. C.

———(1997). *Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update.* A World Bank Operations Evaluation Study, Washington D. C.

Netherlands Development Assistance (1998). *Women and Development: Policy and Implementation in Netherlands Development Cooperation 1985-1996.* Policy and Operation Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs. Evaluation Report, Amsterdam.

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (1999). *Evaluation of Gender in Development Division (GIDD) at Cabinet Office, Zambia,* SGS, Zambia Ltd.

———(2000). *Handbook in Gender and Empowerment Assessment.* Stockholm.

OECD (1998). *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in*

Development Co-operation. Paris.

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) (1998). *Evaluating Gender Equity- Policy and practice; An Assessment of Sida's Evaluations in 1997-1998,* by Lennart Peck, Department for Evaluation and Internal Audit, Sida Studies in Evaluation, Stockholm.

USAID (1980). *Program Evaluation Discussion Paper; Assessing the Impact of Development Projects on Women.* Washington. D.C.

_____ (1987). *Program Evaluation Report; Women in Development: AID's Experience 1973-1985.* Washington D.C.

World Bank Operations Evaluation Department (2000). *Evaluating the Gender Impact of Bank Assistance; Selected Proceedings from World Bank Workshops.* The World Bank, Washington D.C.

Abstract

Evaluation of Official Development Assistance from a Social-Gender Perspective: Proposed Issues for Future Discussions for the Social-Gender Evaluation Group

Yumiko Tanaka
Japan International Cooperation Agency (JICA)
Tanaka.Yumiko@jica.go.jp

This paper tries to provide the overall view of the preceding evaluation study undertaken on the Japanese Official Development Assistance (ODA) from a social-gender perspective, in particular through examining the project evaluation of Japan International Cooperation Agency (JICA), which has been one of the major implementing arms of the Japanese ODA. Succeedingly, it proposes the key issues for future analysis and research for the Social-Gender Evaluation Group established under the Japan Evaluation Society.

Gender mainstreaming into Japanese ODA has been mandated, among others, under the ODA Charter (1992) and WID Initiative (1995) issued by the government. Monitoring and evaluation of ODA from a gender perspective have been mandated under the ODA Medium Term Plan (1999). The Basic Law for a Gender Equal Society (1999) also defined in its article 7 that a gender-equal society shall be promoted in close collaboration between internal and international efforts to form such a society.

JICA has introduced evaluation methods in 1981 and adopted succeedingly OECD/DAC's evaluation concepts and principles. However, gender evaluation has not been undertaken until 1993, when joint evaluation was conducted on CIDA's gender strategies in Bangladesh. JICA has undertaken gender evaluation of its own projects in 1998 in Sri Lanka and poverty and gender evaluation in Nepal and Paraguay in 2000.

Despite all the mandates and evaluation exercises, evaluation methods and system from a social-gender perspective have not yet been fully established and institutionalized for Japanese ODA. One of the major tasks of the Social-Gender Evaluation Group should be directed to develop effective evaluation methods and system of Japan's ODA from a social-gender perspective to ensure its equitable and greater impact.

[研究論文：依頼原稿]

中央府省の政策評価

山谷清志
岩手県立大学
yamaya@iwate-pu.ac.jp

高田修三
経済産業省
takada-shuzo@meti.go.jp

池永肇恵
内閣府
tikenag@op.cao.go.jp

中央府省の再編成にあわせて、2001年1月から「政策評価」が導入された。あまり注目されていないが、この政策評価が政府改革に及ぼす直接、間接の影響はかなり強い。「政策を評価する」という言葉の背景には、いくつかの変革のアイデアが隠されており、やがてそのアイデアが動きはじめるからである。したがって、今回の中央省庁の再編は単なる機構改編にとどまるものではなく、発想や思考までも変る可能性がある。もっとも、いまだに根強い誤解、たとえば政策評価を行政資源の節約手段に矮小化しようとする発想、個別事業のミクロ分析に限定しようとする思考からは、これら変革のアイデアは見えてこない。矮小化や限定は、現状維持を前提にしてしまうからである。

さて、ここではこれら四府省の政策評価をとりあげ、これらにこめられた変革のアイデアを明らかにしようと考えている。この四つの府省を選んだことには理由がある。それぞれが日本の評価導入について重要な役割を演じると考えるからである。たとえば、総務省行政評価局は政策評価のシステム設計が政府全体で可能かどうかという視点で試みた。政策評価をシステム化し、国全体のガイドラインを設定し、現在それを全政府的に定着させる役割、あるいは評価の評価を行なう役割を担っている。また、経済産業省は政策評価導入の先駆け的存在であり、通産省時代の1997年7月に早くも政策評価広報課を設置し、従来から行なっていた政策のレビューだけでなく、政策評価の方法や手法、概念整理などにおいて先行的な研究を行なった。さらに、外務省はこれまでのODAの領域における評価の長い経験から評価の実施、評価結果の公表と活用、人材育成などについてのノウハウを持っているが、この経験をもとに最近「政策評価、プログラム評価」の方法やしくみを模索し、その人材育成策を具体化しようとしている（たとえば外務省経済協力局「ODA評価研究会」、2000年7月～12月）。

ところで、政策評価の議論に内閣府男女共同参画局の活動をあげることに違和感を持たれるかもしれない。しかし実は、総理府男女共同参画室時代にきわめて政策的な視点から「男女共同参画影響調査研究会」（1999年12月～2000年12月）を立ち上げ、「男女共同参画の視点に立った政策過程の再構築」という報告書を出している。ジェンダーの視点から政策過程全体をチェックするという点で、きわめて政策志向的発想から政策評価の典型的一類型を提言しているのである。あえて言えば、男女共同参画という目的が明確な分野だからこそ政策評価の訓練が可能なのである。

1．わが国の政策評価制度について—総務省

（1）はじめに

2001年1月、中央省庁等改革の柱のひとつとして中央省庁の再編に合わせ、全府省に「政策評価制度」が導入された。この制度の重要なポイントは第一に、中央省庁の組織改革というハードの改革と同時に、仕事の進め方、マネジメントの改革である政策評価の導入・実施が図られることにより、行政そのものの体質を大きく変える可能性があるということである。ふたつめは政策評価はあくまで

もツールに過ぎず、また、その効果も早急に出るものではなく、行政の体質の改善を徐々に転換していくことが重要だと認識している点である。もちろんこのためには、職員の意識改革に結び付けることが求められる。

（2）今般の政策評価制度の特徴

①包括性：包括的なシステム

政策評価のシステム設計は、国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換、という三つの目的を持って取り組まれはじめた。政策評価の方針を明らかにするガイドラインでは、これら三つの目的を生かすため政策評価システムに包括性、総合性という特徴を持たせようと考え、次のポイントを重視した。すなわち、政策評価に対するさまざまな要請に応える、幅広くカバーする（政府の幅広い行政分野を対象にし、広義の政策である「政策－施策－事務事業」全体を対象として、全政府的規模で導入する）、そしてこのために事業評価・実績評価・総合評価の三つの標準的な方式を組み合わせて導入する、ということである。事業評価は公共事業・研究開発・ODA事業・規制・補助事業・新規事業などを対象に、事前、中間、事後のすべての時点で行なわれる。実績評価は行政の幅広い分野に、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定することによって、政策目標の達成度に関する情報を提供することを目的としている。総合評価は特定のテーマを設定し、さまざまな角度から掘り下げて総合的に評価を行ない、政策の効果を明らかにするとともに、問題点の解決に資する多様な情報を提供しようとする。こうした方式の組み合わせは諸外国に比べても、より「包括的」な性格になっている。

もっとも、包括性、総合性とはいっても、すべての評価活動を包摂するものではない。つまり包括性、総合性には若干の留保がある。国の行政機関が実施主体であるということ、政策評価を除く行政評価・監視手段と区分するということ、独立行政法人の評価・実施庁における評価とは区別していることである。

②実際性：実際的（workable）な仕組み

今般の政策評価にみる特徴の第二は、実際性、つまり現実に使用が可能（容易）なものを重視していることである。その実際性を担保するために、各府省のマネジメント・システムに柔軟に組み込んで実施することを考えている。Plan－do－seeサイクルの健全な機能発揮を考えているのである。また標準的な実施手続を策定し、計画的な実施を図ることで、評価の目的や所掌する政策の特性をふまえた効果的な取り組みを促している。「政策評価に関する標準的なガイドライン」「政策評価の実施要領」「運営方針」などの策定は、こうした取り組みを支援するために行なわれた。さらに、事業評価、実績評価、総合評価の三つの方式を一時にすべて導入するのではなく、段階的に導入し、段階的に実施しようと考えているが、それは試行した結果をふまえ、実践を通じた質の向上を図っているからであり、ここでも実際生が重視されている。

③二段階の評価システム

中央府省の政策評価は、大きく分けると二段階のシステムを考えている。すなわち、府省の政策評価と総務省の政策評価である。

今回の政策評価は、その基本として政策を所管する府省が自ら評価を行なうこととしており、各府省においては政策を企画立案し遂行する立場から、その政策について自ら政策を評価することが求められる（国家行政組織法第2条第2項、内閣府設置法第29条第1号）。また府省はその評価を厳正かつ客観的に行なうため、「明確な位置付けを与えられた評価部門を確立」することも求められた（中央省庁等改革基本法第29条第1号）。これは官房などに置かれる政策評価担当組織と政策所管部局等が適切な役割分担関係を構築し、府省をあげて取り組む体制を整備することを狙う

とともに、両者の間で相互牽制と補完の機能を働かせようとするものである。

これに対して総務省は、各府省官房に置かれる政策評価担当組織以上に政策評価の総合性と、より厳格な客観性を確保する役割を求められている。すなわち各府省の枠を越えた全政府レベルの評価機能の充実強化、総務大臣による調査・勧告・内閣総理大臣への意見具申（総務省設置法第4条）、「政策評価・独立行政法人委員会」が政策評価に対する国民の信頼性を向上させるため総務省の行なう政策評価の中立性および公平性を確保する、といった方策はこうした総務省の役割を遂行するために考えられた。

④総務省が「政策評価制度の運用の基本を担う」

この四番目の特徴は、総務省設置法第4条第16号に規定された「政策評価に関する基本的事項の企画および立案」と「政策評価に関する各府省の事務の統括」という役割に明示されている。

⑤積極的な公表

政策評価の客観性は外部検証可能性、透明性の有無によって判断される。そのため、このたびの政策評価に関しては、評価の重要な部分を積極的に公表することが特徴づけられている。

公表するのは実施要領、運営の方針、評価の結論、評価の過程、それらの企画立案への反映状況である。また総務省は政府全体の評価結果および政策の企画立案への反映状況などを毎年度取りまとめ、国民が容易に入手できる方法で、速やかに分かりやすい形で公表することになっている。その他、総務省は各府省の協力を得て「クリアリング・ハウス」機能を充実することになっており、また外部からの意見・要望を受け付ける窓口の明確化などのしくみの整備も行なっている。

（3）総務省が実施する政策評価の予定テーマ

総務省行政評価局は平成13年1月「行政評価等プログラム」を策定、公表した。このプログラムは政策評価と政策評価を除く行政評価・監視を重点的、計画的に実施するために策定しており、13年1月から15年度末について実施する予定である。もちろん毎年度ローリング方式によって見直し・改定する。

（4）おわりに

総務省の政策評価は、直接政策・施策・事業を所管していない組織が行うということで「評価の評価」（meta-evaluation）としての機能が期待される。そしてこの役割について総務省は適任かもしれない。法制度上も、事実上も総務省行政評価局は全省庁の政策評価を俯瞰する立場にある。また行政管理庁、総務庁時代からの経験は重要であろう。すなわち、かつて行政管理庁時代の昭和52年度から行政監察局は各省庁が新規に発足させた行政施策について定期的に（およそ5年を経過したもの）、当該施策の継続の適否、変更の要否を総合的に評価する「新規行政施策の定期調査」を行なってきた。この経験は政策評価という全く新しい試みについて、しかも評価の評価を行なうという立場にとって、非常に有益であろう。（本節は2月18日当時、総務省行政評価局・藤野公之氏が日本評価学会でされた報告を参考に山谷が作成したもので、文責は山谷にある。）

2．経済産業省における政策評価

（1）はじめに

今回の中央省庁改革においては行政機関の政策評価機能の強化が打ち出されており、新たな府省発足とともに各府省において、その行政分野に即した政策評価の取り組みが進捗している。今後、中央官庁における政策評価

においては、具体的にどのように評価が実践され、マネジメントのシステムとしていかに成果をあげていくかが課題となろう。

経済産業省では、政策立案・評価ガイドラインを定め政策全般について施策レベルの評価を12年より試行的に開始している。同ガイドラインにおいては、基本的に事前評価・モニタリング・事後評価といったプロセスを通じ、行政のマネジメントサイクルの確立を図ることを狙っている。本節では、試行を通じた経験から、今後政策評価を進めていく上で十分ふまえねばならないと考える点について述べることとしたい。

（2）行政が行う政策評価の目的

政策評価の導入に際して、これを円滑に行うには、従来の業務に加え、新たな業務が上乗せされることになるという現実についての認識は不可避である。この現状に対し、政策評価を表面的な作業に終始することなく、成果があがる形で進めていくには、まず政策評価の目的・意義について基本的な認識が組織的に共有されることが重要である。単に法律で定まったから実施するという認識では実効をあげていくことを望めない。行政改革会議最終報告における「従来わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった」との指摘は重く受け止めねばならない。経済産業省では、省内説明をさまざまなチャネルで行い、その目的・意義について意識変革を含めた理解を求めている。

施策等の企画立案を主要任務とする行政部門自らが行う評価について、次の二つの理解はとくに重要であると筆者は考える。

①施策等の質の向上

政策評価を行う目的・意義として理解が重要な点は、まず、政策評価を通じて施策等の有効性や効率性といった質の向上を図るということである。各国政府が自国民に対していかなるサービスを提供するかは、いまや国際競争の局面にあるといって過言ではない。こういう時代認識に立ったとき、限られた予算や人的資源をいかに有効に活用できるかは、民間部門における生産性の向上の議論と同様にcriticalであり、向上の図られない組織は行政部門といえども、やがて淘汰が待ち受けていることになる。

実際に政策評価をどのように行っていくかについては、いたって地道な検討作業を丹念に行っていくという努力の積み重ねである。具体的には、施策等の企画立案段階において、その必要性、問題の解決の方法、当該施策等により如何なる正・負の影響が予想されるかを明らかにする。当該施策等が開始された後にも、モニタリング、事後評価を通じ、当初想定していた結果がもたらされているかを見直し、より適切な施策等の在り方を考え、施策等の実施や制度設計への必要なフィードバックを行う。政策評価には、施策等の実施と結果との間の因果関係を分析し、得られた知見を蓄積し、伝達させていくという組織学習を実現するためのツールとしても期待される。

こうした取り組みは、従来から、行政内部の企画立案過程で一定程度まで当然のこととして行われてきた。政策評価は、評価の視点、範囲・内容をより明確にし、より体系立てて行うことで、従来の取り組みをより効果的かつ効率的なものとすることとなる。

②行政の説明責任の遂行

行政機関は、施策等の企画立案や実施に際して、行政の関与の必要性等について国民に対する説明責任を負っている。その際、政策評価は、施策等の必要性、行政活動の内容が国民のニーズに応えているか、また効率的に行われているか等を論理的に整理することとなる。体系的な政策評価の導入は、パブリックコメント制度・情報公開等とともに説明責任の一端を担うことになるという認識を組織的に理解・共有することが二つめのポイント

である。

政策評価やパブリックコメント制度・情報公開等を通じて、施策等についての国民の理解が高められるとともに、多様な価値観を持つ国民が独自の視点から評価を行うことも可能となる。その結果、行政機関における現状認識、施策等の必要性、有効性の判断等の妥当性といった施策等の企画立案に関わる点について具体的な批判も期待されると同時に、行政機関の側には、多角的な視点からの指摘、批判に耐えられるような、施策等の企画立案能力の向上を図る機会が与えられることになる。

（3）評価の具体的論点

以上政策評価を円滑に導入するに際し、個々の職員レベルも含め理解が共有されねばならない基本認識について論じてきたが、目的について十分理解されたとしても実際に作業を行っていくこととなると様々な論点に直面する。たとえば、そもそも行政の関与する分野であるのか否か、どのような問題をどのような状態にすることを目指すのか、いったい、成果を何時の時点でどのように評価するのかという基本的事項については、突き詰めれば突き詰めるほど奥の深い議論であることを実感している。

社会経済情勢が変化し、民間に担い手が現れたような施策があった場合、その施策が有効か否を評価する以前に、行政の関与が必要であるのか否か、そもそもの議論の対象になる。しかし、規制緩和をめぐる議論にしばしば生じるように、現状で一定の成果をあげている施策の場合に、行政関与の必要性が全く無いと明快に断じることは難しい場合がある。

また、既存の施策を見直す際に、その施策の評価をめぐって生じる論争は、施策をスタートする時点で、いったいどの位の成果を遂げれば施策は所期の目的を達したと言えるのか、もしくは逆に失敗し立ち行かない状況であると判定できるのか、あらかじめ定まっていない点に起因することが多い。このことも逆に事前に成果予測を定量的レベルにまで行うことの難しさを物語っている。

成果目標の設定についても、その重要性について異論は無いのであろうが、現実にあてはめた場合には、中小企業施策・エネルギー施策・情報施策などさまざまな行政分野毎に相当の多様性があり、単純なマニュアル化が容易にできるものではない。むしろ、今後知見の蓄積・向上の期待される分野のひとつであると言える。今後、経済構造改革の流れの中で、政府の施策についても、より有効な施策に選択と集中していくことが求められよう。この結果、施策の経済効果や成果予測などの精緻化も求められ、従来以上に行政とアカデミズムやシンクタンクといった外部有識者等との協力の可能性が高まると考えられる。

（4）おわりに

政策評価は、それを既存の行政システムに単に外付けするだけで自動的に大きな効果が現れるわけではない。行政内における意思決定や資源配分がより合理的なものとなるようなしくみを組み立てつつ、それがうまく機能するように評価システムを設計し、手段として活用する必要がある。評価結果が意思決定に利用又は反映されることが評価を行っていくインセンティヴとなるわけであり、逆に評価を行うこと自体を自己目的化することは避けねばならない。

政策評価のシステムについては、精緻な検討を経て設計したとしても、今後さらなる試行錯誤が予想される。具体的には、①評価の対象として把握できる要素（便益や費用）の範囲の限界、②重要性をおく評価の視点の相対性、③評価手法の精度の限界、④評価結果についての解釈が評価主体により異なる可能性、⑤個別の事情によって生じ得る問題の存在、等さまざまな難しい点が存在している。こうしたことを考慮すると、政策評価のシステムについては、今後、行政分野毎の実施状況をふまえ、一層の研鑽を積んでいかねばならないと考えている。

なお、これまでの経済産業省における取り組みの実例については、経済産業省ホームページ http://www.meti.go.jp/policy/index.html の総合政策評価を参照されたい。
(この節の執筆は、高田修三・経済産業省大臣官房政策評価広報課企画調査官である。)

3．ODAの政策・プログラム評価の取り組み－外務省

(1) 背景

わが国の政府開発援助（ODA）評価を見なおそうとする機運の背景には二つの社会、経済環境の変化が認められる。ひとつはODA事業の量的拡大から質的向上への転換、および透明性の確保が意識されている点である。すなわち、被援助国側のニーズへの対応を一層重視し、貧困・人口・地球環境等の課題について他のドナー国との連携を強化することが求められるようになっているが、その一方で、国内では昨今の厳しい財政状況を背景とした見直しも求められている。二つめの変化は、2001年から中央省庁の再編成と同時にはじまる政府関係省庁による政策評価の導入である。この政策評価のもとで、ODA評価は評価のフィードバック活用、評価結果のより適切な公開によるアカウンタビリティの遂行、透明性の確保がこれまで以上に強く求められ、見直しが必要になったのである。とりわけ、政策レベルの評価、プログラム・レベルの評価の可能性を論じる場が増えているのである。

(2) 具体的活動

ODA評価の見直しの動きは、外務大臣の懇談会として1997年4月に発足した「21世紀に向けてのODA改革懇談会」からはじまった。ここでは、より効率的・効果的なODA実施体制を構築するためには「ODA評価システムの確立」が重要な課題であるという視点から、第三者評価の拡充、評価手法の開発、政策決定部門と実施機関の評価役割分担の明確化、フィードバックの強化などについて改善すべきであると指摘した（1998年1月に発表した最終報告書）。これを受けて、外務省経済協力局長の私的諮問機関「援助評価検討部会」（部会長：河合三良・国際開発センター会長、1986年設置）は、この部会のもとに「評価研究作業委員会」（委員長：牟田博光・東京工業大学教授）を設置した。評価研究作業委員会はODA評価体制の現状、問題点、課題、改善案等について1998年11月から1999年12月まで検討を行い、2000年3月に「『ODA評価体制』の改善に関する報告書」を取りまとめ、河野外務大臣に提出した。この報告書は、現行のODA評価の問題点と課題を体系的・包括的に議論し、改善策について提言しているが、その中に評価手法の更なる改善、政策・プログラム・レベルの評価導入に関してより具体的・集中的な検討を行う新たな「ODA評価研究会」の設置が提言されていたのである。

こうして「ODA評価研究会」（委員長：牟田東工大教授）が設置され、2000年7月17日に第1回会合が開催された。この研究会は「評価研究作業委員会」が提示したODA評価改善に関する課題のうち、以下の五課題について専門的、学術的、国際的な見地から議論・検討を行ない、ODA評価改善の提言を行うことを目的としていた。この五点とは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評価の人材育成と有効活用、④評価の一貫性の確保（事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立）、⑤ODA関係省庁間の連携推進である。

(3) 議論の主要な前提

「ODA評価研究会」では政策レベルの評価、プログラム・レベル評価の早期導入・拡充の必要性について研究会参加者の認識は一致したものの、政策レベルの評価、プログラ

ム・レベル評価については国際的に統一された具体的手法が未確立であることが発見された。そこでわが国のODAに適した評価手法と体制の確立が重要だという共通認識からこの研究会の議論ははじまった。

問題は、そもそも「政策・プログラム評価」とはなにか、またそうした概念（認識ツール）がなぜ必要かということである。外務省はこの問題について研究・調査する調査団を、2000年6月25日から7月17日にかけて主要ドナー国（アメリカ・カナダ・スウェーデン・オランダ・デンマーク・フランス・ドイツ・イタリア・イギリス）と国際機関（世界銀行・国連開発計画・OECD・国連食糧農業機構）に派遣した。その結論は以下のようなものであった。

①政策・プログラム評価の現状と手法

主要ドナー国、国際機関ともに、個々のプロジェクトから離れたより上位プログラムや政策レベルの評価を行なうべきだという認識はあり、それが国際的な流れになっているが、具体的な評価手法については確立されたものはない。いまだに試行錯誤の段階にある。その意味では、日本は遅れているわけではない。たとえばアメリカではアカウンタビリティの確保、政策・プログラム目標の達成度を評価するため、援助計画やプログラム体系図を作っている。しかし、カナダ・スウェーデン・オランダ・デンマーク・フランス・イギリスでは、こうしたアメリカのような方向で進みつつある、という段階でしかない。また、これらの国ぐにでは政策の評価もプログラムの評価も事後評価だけでは不十分だということは認識され、計画立案段階から評価をビルトインするとともに、政策やプログラム策定のための体制を確立しようとしている。これが戦略的な援助計画・プログラムの体系として明確化されるということにつながっている。もっとも、政策とプログラムとを明確に区別するのは困難であり、とくに日本のODA大綱のような援助の基本方針の評価はきわめて困難である。

こうした評価の体制をバックアップする背景では、評価指標の設定、評価データの収集、援助担当者の意識改革、被援助国担当者の能力向上、評価それ自体の予算（国別評価では最低5000万円）が必要になる。なお、プログラム・レベルで評価するためには被援助国とドナーとが強調して行なう評価が必要である。

②政策・プログラム評価を導入する際に検討すべき留意点

政策・プログラム評価導入に際しては、いくつか留意すべき前提がある。たとえば、事前に体系図が明確になっていること、評価を行なう基準のひとつになる（数量的）指標、援助目標・成果の定義、評価に耐えうる計画やプログラム作りが必要である。評価指標の選定や指標データの収集方法と手段を検討しておくことも必要であるが、定性的評価の重要性を無視できず、いたずらに定量化、指標化することは意味が無い。

具体的な準備作業として重要なのは、援助政策・国別援助計画・プログラム・プロジェクト等の体系図が事前段階から設定されていること、指標設定やモニタリング方法の明確化、評価に一貫性を持たせるため評価手法・手順に関するガイドライン・マニュアル・雛型等の整備、他のドナーや国際機関との協力による合同評価の利用と拡充、上位レベルの評価を効果的に行うための援助国・被援助国双方の評価能力の向上、上位レベルの評価における十分な準備・予算的手当の必要性など、多岐に及んでいる。

（4）その他の評価の課題について

ODA評価改善の提言として指摘された五点、すなわち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評価の人材育成と有効活用、④評価の一貫性の確保（事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立）、⑤ODA関係省庁間の連携推進の五点は、ODA評価体制の更なる拡充のためにき

わめて重要な課題であるという認識のもと、研究会は以下の課題を提言としてまとめた。これらは外務省や国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）だけでなく、ODA関係省庁を含めた関係者にとって今後のODA評価体制を一層改善するために役立つであろうと期待されている。

①政策レベル評価の導入およびプログラム・レベル評価の拡充

政策およびプログラム・レベル評価を早期に導入・拡充の必要性については認識が一致したが、統一された具体的手法は未だ確立していない。このため、わが国のODAに適した評価手法を開発・拡充すべきである。現状では、政策やプログラムの目標を示した体系図が明確ではなく、目標、評価手法も設定されていないことが多い。目的体系図の策定、指標の設定、定期的なモニタリングが不可欠であり、計画作成の段階から手当てする必要がある。また、政策およびプログラム・レベルの評価には、他の援助国・機関との協力が重要であるとの認識に基づき、他国援助機関や国際機関との合同評価を一層活用する。合同評価を通して援助効果におけるわが国の貢献度合いを把握する方法についてもあわせて検討すべきである。

ところで、政策およびプログラム・レベル評価の導入に当たっては、その手法開発、実施体制確立までにかなりの試行錯誤が必要と考えられる。また、政策およびプログラム策定の段階から指標設定・モニタリング手法の決定等多様かつ膨大な情報を分析し、相当な時間と予算をかけた準備が必要となることが予測される。これら上位レベルの評価を適切に行うには多くの時間と予算を要することも十分認識すべきである。

②評価のフィードバック体制の強化

援助機関内部に効率的・効果的なフィードバック・メカニズムを構築することが必要である。このためには、たとえば援助機関内に意思決定者を長とし、企画部門、事業部門、評価部門等のメンバーから構成される常設の「評価フィードバック委員会」（仮称）の設置等が有効と考えられる。また、フィードバック体制強化のためには、評価部門だけでなく意思決定者や企画部門および事業部門のさらなる意識改革が重要である。フィードバックから学んで、政策、プログラム、あるいは事業計画等のレベルアップを図り、組織全体としての「評価の重要性」に対する認識を一層深め、評価結果を最大限に活用する体制を確立する。このためのワークショップの実施も有効である。

さらに、評価結果の活用については事後評価のフィードバックのみでなく、事業の様々な段階、とくに事業開始から早期の段階でのフィードバックを適切に事業実施や計画に反映させられるしくみも検討し、ODA事業の効率化につなげることが望ましい。

外務省はJICA、JBIC、およびODA関係省庁の連携体制のもとで評価結果のデータベース整備を推進する必要があるだろう。まずは、ODA関係省庁との間で既存データベースの相互活用等、具体的な活動を始めることが望まれる。たとえば専門家派遣事業、研修生受け入れ事業に関し、この分野での評価結果について外務省をはじめとするODA関係省庁間の情報共有、連携推進が考えられる。なお、個別援助機関の枠組みを越えて、組織横断的に効率的・効果的なフィードバックの推進を図っていくことが重要である。このためには、ODA関係省庁から成る連絡会議を設置することが有効である。

ODAにおける説明責任（アカウンタビリティ）および透明性の確保に向けては、評価活動およびその結果に関する国民への情報開示が不可欠である。このためインターネットを利用した迅速、かつ解りやすい評価結果の公表をさらに推進する。あわせて評価結果を援助政策、事業計画・作成、援助実施体制等へ適切に反映していくために、被援助国側に対するフィードバックも重要であり、評価活動とその結果をきちんと報告することを徹底する。被援助国側もわが国の評価結果からの

教訓・提言を、今後の事業計画の作成・実施等の改善に適切に反映させる必要がある。現地ニーズを反映させてフィードバックの質を向上させるため、被援助国側関係者の評価活動への参加を推進すべきである。わが国民間関係者の専門知識・知見を活用してフィードバックの質をレベルアップし、透明性を確保していくことも重要である。

③評価人材の育成と有効活用

国内の高等教育機関における大学院レベルの長期研修プログラム（1～2年程度）と、実務家向けの短期研修プログラム（数日～数週間）を開発および拡充することが有意義であり、必要に応じて予算措置を講じることも検討されるべきである。日本評価学会をはじめとする国内における既存の学術研究機関・組織を最大限に活用し、援助機関内部および外部における評価人材の資質向上を図ることも必要であるが、それだけでなく、海外の大学院等で開発援助等を専門に勉強している人材を、さまざまな形で評価に活用することを検討すべきである。もちろんこれとともに、評価分野における海外での先進事例・手法を学ぶため、世界銀行、アジア開発銀行、国連開発計画等の国際機関や、米国国際開発庁（USAID）、カナダ国際開発庁（CIDA）等のドナーの評価部署への人材派遣や人事交流を積極的に検討する必要もあるだろう。

このような条件整備と合わせ、援助機関が中心となって「評価人材データベース」を構築することにより、評価人材のネットワーク構築と有効活用を推進する方式も検討の余地がある。ただ、評価関係の市場がそもそも小さいことが評価人材の育成を妨げている。評価関連予算の拡充による評価市場の拡大が望まれる。そうなった場合、評価部門において援助機関自体の評価能力向上に加えて、評価の質と量のレベルアップを図るべく外部専門家の活用を含む評価のアウトソーシングを推進することも必要になるかもしれない。

④評価の一貫性の確保

事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立は重要な課題であるが、そのためには事前段階において、目的、指標、達成目標、評価計画、フィードバックのあり方を網羅した「事前評価表」を作成することの有効性は高いと思われる。そのためにはJICA、JBICで行われている試みの問題点をレビューし、それをふまえて具体的なガイドラインを作成することに意義があるだろう。あわせて、評価における定量的かつ定性的な手法の相互補完とバランス、外務省・JICA・JBIC・ODA関係省庁の異なる組織間における一貫性確保、事前から中間・事後に至る指標・数値目標設定のあり方や評価計画策定・フィードバックの活用状況等に関し、適切なクォリティ・コントロールを行うことも重要であり、こうした視点での一貫性ということも大切である。さらに個別プロジェクトの計画段階でも目的、指標、達成目標、評価計画、フィードバックのあり方を網羅した「事前評価表」の作成を試験的に実施し、評価の一貫性を確保するシステムの確立に向け、引き続き努力する。

⑤ODA関係省庁間の連携推進

わが国全体としての効果的なODA評価体制を確立し、連携を通して関係機関全体の評価能力の向上を目指すことが求められる。このため2001年からODA関係省庁間の定期的な意見交換・議論の場として「ODA関係省庁評価部門連絡会議」（仮称）を設置する。同連絡会議には、効果的な意見交換・議論を促進するため、評価に関する学識経験者、NGO、民間関係者も含める。同連絡会議を評価能力の向上を図るためだけでなく、情報開示の場としても活用していくことで、透明性の確保への貢献も期待される。ODA関係省庁間で、評価活動や成果についての情報交換を行い、これら情報を共有すべきである。援助機関間の協力による合同評価や評価セミナーの開催、あるいは「日本評価学会」（2000年9月設立）等の活用も有益である。共通テーマ、重要課題、評価手法等について

引き続き、連絡会議等の場を利用して議論する。また、各省庁が連携し、専門家派遣、研修生受け入れ事業等、複数のODA関係省庁が関わるODA事業についての評価を実施する。各省庁が使える評価ガイドライン、マニュアル、雛型等の整備が望ましく、今後、作成について検討すべきである。

（5）おわりに

外務省が試みた政策評価、プログラム評価への取り組みは、わが国の中央省庁、地方自治体すべてにおいて非常にユニークな試みである。政策評価が行政評価と混同されたり、事業評価だけに矮小化されるという状況の中で、本来の政策評価のあり方を模索するという、野心的な試みはODA評価研究会にすべての関係省庁がオブザーバーとして参加し、あるいは総務省の行政評価局が総合評価のテーマとしてとりあげ、さらにはこの研究会の副産物として日本評価学会が誕生するなど、政策の評価にとって、多大な貢献をなしている。

ただ、難点を言えば、これらの取り組みはいまだに理論的にも実践的にも明確な果実を生み出していない。2001年1月に導入された中央省庁の政策評価においても、この研究会の成果はそれほど活用されていない。政策評価がいまだ発展途上の学問・実践であり、その理論と実践の発展はODA評価における政策レベル・プログラム・レベルの評価の影響を受けることは確実である。

（本節は2月18日に行われた日本評価学会における外務省評価室・原田美智雄氏の報告を参考に、山谷が作成した。）

4．男女共同参画影響調査について

（1）趣旨および背景

政府の企画・立案、実施する施策は、女性と男性に対して異なる影響を与えるなど、男女共同参画という視点から無視し得ない影響があり得ることから、男女共同参画社会の形成の促進のためには、施策の企画・立案、実施に際して、そのような影響を考慮することが求められる。平成13年1月に行われた中央省庁等改革において、内閣府に重要政策に関する会議のひとつとして設置された「男女共同参画会議」は、「政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を調査」することとなっている。本節では、男女共同参画に係る影響調査の手法について、旧総理府男女共同参画室の研究会において基本的な考え方を検討した結果をまとめたものである。

（2）男女共同参画影響調査の意義・必要性

①男女共同参画影響調査の考え方

男女共同参画社会の形成を促進するためには、女性または男性それぞれの役割、状況、実際的なニーズ（家庭や職場における活動や安全面などとの関連において現実問題として必要とされているもの）を調査・把握し、施策が女性と男性にいかなる異なる影響を与えるかを調査した上で、そうした影響を配慮することが求められる。そのような影響の調査を、本報告では男女共同参画影響調査と呼ぶ。

②男女共同参画影響調査の必要性と有益性

男女共同参画影響調査は、政府の広範多岐にわたる施策を男女共同参画の視点に立って企画・立案、実施すること、すなわちジェンダー（社会的・文化的に形成された性別）に敏感な視点を施策の企画・立案から実施に至るあらゆる段階に組み込むことによって、当該施策が、同時に、できる限り男女共同参画社会の形成の促進に資するものとなることを目指すものである。

ア．男女共同参画影響調査の必要性

男女共同参画影響調査は、政府の施策ができる限り男女共同参画社会の形成の促進に資するようにするために必要であり、国が男女共同参画社会の形成

に配慮し、施策における、より幅広い選択肢を開発していくために不可欠な事務として位置付けられる。

イ．男女共同参画影響調査の有益性

女性と男性の間では、現実には、置かれている状況、役割、実際的なニーズ等が異なり、したがって施策から受ける影響も異なり得るので、男女別の区分は当然考えるべき区分である。また、ある予算や人員の下で、施策の内容・方法等を工夫することで、女性と男性双方に施策の利益を及ぼそうと努めることは、男女共同参画社会の形成の促進を直接の目標としていない施策においても、施策の有効性や効率性を高めることにつながる。さらに、施策の影響を調査することで、男女共同参画社会の形成に対するプラスとマイナスの影響を認識し明らかにすることにより、政策過程の透明性が向上し、国民の選択の幅が広がり、当該施策に対する世論の支持を得るという利点がある。

（3）男女共同参画影響調査の方法

①対象とする施策の考え方

男女共同参画影響調査の対象となる「施策」は、広い概念としてとらえるべきであり、たとえば、ア．政府の重点施策、イ．性別による偏りが大きいと予想される施策、ウ．資源投入量が多い施策等が考えられる。

②調査の主体・時期・手法の考え方

男女共同参画会議とともに、内閣府男女共同参画局および各府省も同調査を行うことが期待され、その際、専門家との連携が必要と考えられる。調査の時期については、施策の内容等によって、第一に施策の企画・立案段階における実施前（事前）の調査、第二に施策の執行段階における実施開始後（進行中）の調査、第三に施策の結果に関する、施策実施後ある程度時間を経た後（事後）が考えられる。

③具体的調査項目・観点の考え方。（調査項目の参考例については、参考１参照）。

④データ整備の考え方

可能な限りデータは性別に収集され、提示されていることに加え、現実に存在する男女共同参画社会の形成に係る問題を明らかにし、その原因をも示すものとなっていることが求められる。実態をもっともよく表すものを選択することが必要であり、定量的指標と定性的指標の適切な組み合わせが重要と思われる。

（4）男女共同参画影響調査に係る体制の整備

各府省の理解と関与および内閣府男女共同参画局と各府省の緊密な連携が重要であり、調査の対象となる施策を選択したり、問題提起を行うに当たり、男女共同参画分野（女性学・ジェンダー研究等）の専門家、NGO、一般国民からの定期的な情報収集・意見交換を行うことが重要である。さらに、男女共同参画影響調査に関する理解を深めるための研修・訓練が必要である。

（5）実効性の確保

政府部内で、男女共同参画担当部署の明確化、機能の充実、相互の連携が必要である。また、調査結果については公表し、広く社会に問い、各界各層の意見を取り入れていくしくみが必要である。

（6）おわりに

男女共同参画影響調査は、あらゆる施策の方向付けも成果も、男女共同参画社会の形成という観点から問い直すものであり、調査結果を公表することや国民からの問題提起に応えることにより、説明責任を果たすとともに、調査結果を施策の改善につなげていこうとするものである。このようなジェンダーの主流化のために実施する男女共同参画の視点

に立った政策過程の再構築は、他の分野における政策過程の再構築のモデルとなる可能性をもつであろう。

また、平成13年4月には、男女共同参画会議に影響調査専門調査会が設置された。同専門調査会は、政府の施策を始めとして、あらゆる社会システムへ男女共同参画の視点を反映させる観点から、女性のライフスタイルの選択に大きなかかわりを持つ諸制度・慣行など、男女共同参画社会の形成に影響を及ぼす政府の施策などについて調査検討を行うこととなっている。

（この節の執筆は内閣府男女共同参画局　池永肇恵氏である。）

参考１　男女共同参画影響調査における調査項目の参考例

施策の企画・立案段階における、実施前（事前）の調査

	ア	イ	ウ
調査に当たって必要な性別データが存在するか。		○	
施策の対象となる人々およびその現状を男女別に把握しているか。		○	
性に起因する問題（安全、健康面等に係るもの）を配慮しているか。	○	○	○
女性、男性双方の実際的なニーズを考慮しているか。	○	○	○
施策の対象となる女性、男性それぞれに等しく施策の便益が及ぶようになっているか。	○	○	○
女性、男性に対して、間接的なプラスあるいはマイナスの影響が考えられないか。		○	
男女間の既存の社会的・経済的格差を拡大するか、縮小するか。		○	
社会（政府、地域、家庭、学校、企業等）における女性、男性のさまざまな役割が考慮されているか。		○	
施策の対象となる女性、男性双方に協議がなされ、双方の意見を聞いているか。	○	○	○
行政において施策の企画・立案に女性と男性双方が参加しているか。	○	○	○

施策の執行段階における、実施開始後（進行中）の調査

	ア	イ	ウ
女性、男性双方にとって利用・参加しやすい形態（情報提供、時間帯、その他の配慮（育児・介護の便宜）等）となっているか。		○	
性に起因する問題（安全、健康面等に係るもの）を配慮する必要がある場合、施		○	
策を実施する者の性別に配慮しているか			
施策を実施する者が男女共同参画を配慮・推進しているか。		○	
行政において施策の実施についての意思決定および実施に女性と男性双方が関与しているか。	○	○	○

施策の結果に関する、施策実施後ある程度時間を経た後（事後）での調査

	ア	イ	ウ
調査に当たって必要な性別データが存在するか。		○	
女性、男性双方の実際的なニーズが満たされたか。	○	○	○
実際の利用・参加状況はどうであったか。	○	○	○
女性、男性双方が施策に満足したか。	○	○	○
施策の対象となる女性、男性それぞれに等しく施策の便益が及んだか。	○	○	○
女性、男性双方が施策の企画・立案、実施への参加の仕方に満足したか。	○	○	○
女性と男性双方が施策の企画・立案、実施に参加したことでどのような変化があったか。	○	○	○
女性、男性に対して間接的なプラスあるいはマイナスの影響はなかったか。		○	
男女間の既存の社会的・経済的格差を拡大したか、縮小したか。		○	
社会（政府、地域、家庭、学校、企業等）における女性、男性のさまざまな役割にどのような変化を与えたか。		○	
他分野、社会経済全体に及ぼす影響は何か。		○	

（注）1．ア：政府の重点施策、イ：性別による偏りが大きいと予想される施策、
ウ：資源投入量が多い施策
2．○は、とくに重要と思われる項目

注記

本稿の総務省、外務省の政策評価に関する記述部分は、2001年2月18日に行われた共通課題報告セッションIII「中央諸官庁の政策評価」における報告、すなわち藤野公之氏（報告当時・総務省行政評価局調査官）、原田美智雄氏（報告当時・外務省経済協力局評価室酒席事務官）の報告を基にして、このセッションのモデレーターであった山谷清志が執筆した。なお、高田修三氏と池永肇恵氏の執筆部分については、両氏の原稿を字句と構成について統一する調整にだけ限定して山谷が修正を加えた。

Abstract

Policy Evaluation in the Japanese Central Government

Kiyoshi Yamaya
Iwate Prefectural University
yamaya@iwate-pu.ac.jp

Shuzo Takada
Ministry of Economy, Trade and Industry
takada-shuzo@meti.go.jp

Toshie Ikenaga
Cabinet Office
tikenag@op.cao.go.jp

The Japanese government formally introduced a policy evaluation system for the central government together with a reorganization of ministries and agencies on January 6, 2001 in order to make the central government more accountable, efficient, effective, qualify-assured, and results-oriented. However, there are new sets of problems even with the recent change. For example, how to use the policy evaluation system, what is to be evaluated (policy, program or project), who is going to evaluate (internal or external evaluators), and how to bring in scientific methodologies into the new evaluation system are just some of the unanswered questions.

This paper examines the new evaluation systems of the Ministry of Public Management, Home Affairs, Post, and Telecommunications; the Ministry of Economy, Trade, and Industry; the Economic Cooperation Bureau of the Ministry of Foreign Affairs and the Gender Equality Bureau of the Cabinet Office. These specific ministries and bureaus were chosen because the evaluations they conduct are policy-oriented and innovative and use theoretically appropriate methodologies and can serve as examples for future considerations.

The Administrative Evaluation Bureau (formerly known as the Administrative Inspection Bureau of Management and Coordination Agency) of the Ministry of Public Management, Home Affairs, Post, and Telecommunications is responsible for creating policy evaluation guidelines that ensure comprehensive, workable evaluation system is in place. The Bureau has four main missions: to assess the evaluation of other ministries; to administrate evaluation system throughout the government; to disclose evaluation date, methods and information; and to decide cross-ministerial plans and themes for policy evaluations. The Ministry of Economy, Trade, and Industry (formerly known as the Ministry of International Trade and Industry) created the Policy Evaluation and Public Relations Division on July 1, 1997 making it one of the first agencies in Japan to create such a division. The Economic Cooperation Bureau of the Ministry of Foreign Affairs has a long experience in evaluating Official Development Assistance (ODA) projects. However, the Bureau is currently examining 'policy-level' and 'program-level' approaches to evaluations because ODA projects needed to be re-examined from a policy as well as a programmatic perspective. The Gender Equality Bureau of the Cabinet Office (formerly known as the Prime Minister's Office) reviews policies from a gender equality perspective. This gender equality perspective is very important for a restructuring policy process because it proposes another way of thinking how to make, implement, and evaluate policies.

［研究論文：依頼原稿］

参加型評価の将来性

―参加型評価の概念と実践についての一考察―

三好皓一
国際協力事業団
Miyoshi.Koichi@jica.go.jp

田中弥生
笹川平和財団
yayoi@spf.or.jp

1．はじめに

開発援助において、参加型評価は、受益者である市民等を取り込んで評価を行うことによって、将来に亘ってより有効なプログラムやプロジェクトについての教訓や知識が得られるとの考えに基づいて、援助機関主導、専門家主体の評価を代替えする評価概念として提示され、主に参加型開発の文脈で議論されてきた（Jackson 1998）。しかし、最近の参加型評価の議論を踏まえれば、参加型開発のみならず一般の開発事業や社会事業等においても適用されるものと考えられている。

Kirkhart（2000）は、評価結果を用いて利害関係者へ影響を与えることを重視した従来型評価と対比し、参加型評価を、評価結果のみならず評価過程を使いプロジェクトの利害関係者へ影響を与える評価概念であるとしている。山谷（2000）は、参加型評価を、アカウンタビリティの確保、マネジメント支援、各専門分野における知識貢献といったこれまでの評価理論における評価の目的とは異なる、市民の自立を目指す新しいタイプの評価として捉えている。参加型評価では、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者などを巻き込むことによって、直接的にプロジェクトに関わるものの視点から評価を実施することを重視する。プロジェクト・スタッフ、プロジェクト参加者は、評価の過程を通し、各自のプロジェクトとの直接的な関わり、影響を自覚することよって、彼等の評価能力と主体性（オーナーシップ）を強化され、結果としてプロジェクトの改善がなされる。そこには評価を実施することによって社会に変革をもたらそうとする、評価に対する新しいアプローチの展開を見る。なお、本論では、プロジェクト参加者を、プロジェクトの提供するサービスの受益者やそのサービスによって直接的に影響を受ける利害関係者として使用する。

このような参加型評価の考え方の発展を踏まえ、援助機関はその実施を試みている[1]。しかし、援助機関の参加型評価の実施事例は数少ない[2]。わが国の援助機関である国際協力事業団（JICA）の評価においても、職員及び評価調査の担い手であるコンサルタントの多くが参加型評価を望ましいと考えるが、実際には参加型評価で評価が行ったものは数少ない[3]。多くの援助機関が、参加型評価の実施を推奨しているにもかかわらず適用はそれ程進んでおらず、一層の促進が求められている[4]。又、非政府機関（NGO）も参加型評価の導入を試みているが、住民が自主的に組織運営を行うための能力開発の訓練の機会に限定的に実施されている例が多い。他方、国内では地方自治体による行政評価が制度化されてきており、今後は行政側の視点に立った評価だけでなく、市民の視点や意見を取り入れて行うことが求められており、参加型評価が重要視されようにもなってきている[5]。

このような現状を踏まえれば、「日本評価学会の課題と展望」を特集テーマとする本学会誌創刊号で、参加型評価の概念の整理とその活用方法を議論することは、参加型評価をわが国の評価の中で位置付けていく上で、

又、参加型評価の将来性を考える上で意義があると考える。本論では、従来型評価と対比し、参加型評価を位置付け、概念的に整理するとともに、いかに実際の評価の中で実践的に利用するか、特に、従来型評価と参加型評価の利点を活かしつつ組み合わせ、より有用な評価を実施していくか、明示する。次節で参加型評価と従来型評価の比較を基に参加型評価の概念の整理を試み、第3節で評価実施に当たっての参加型評価の適用方法を、第4節で参加型評価についての課題を提示し、参加型評価の将来性を考察する。

2．参加型評価概念

参加型評価については、多くの論者が、参加型（participatory）、共同型（collaborative）、エンパワーメント（empowerment）、実用性重視（utilization-focused）評価等多岐に亘る議論を展開している（House、Patton、山谷、Weiss）。又、Sufflebeam（2001）は、社会アジェンダ／アドボカシー・アプローチの下に評価アプローチをclient-centered studies、constructivist evaluation、deliberative democratic evaluation、utilization-focused evaluationの4つに区分している。この区分は、参加型評価の言葉を使用していないが、これらの範疇は主要利害関係者を評価に巻き込むこと、利害関係者の視点・考え方をとりいれようとすることに焦点を当てており、参加型評価の範疇に近い分類と言える。本論では、評価を従来型評価と参加型評価に大きく2つに分け、従来型評価と参加型評価の項目別に対比することによって、実践的な観点より概念の整理を試みた（表1）。

従来型評価は、基本的には、資金提供者へのアカウンタビリティ（説明責任）の確保、プロジェクト改善（ラーニング）、各分野の知識貢献、プロジェクトの継続可否の判断に必要な知識と情報の確保が主な目的となる。参加型評価は、それとは異なり、評価への参加者の評価能力の向上、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者のオーナーシップと実施能力の向上、知識の共有化等が目的になる。これらの目的を見れば、従来型評価ではプロジェクトの外に対して関心を有するのに対し、参加型評価ではプロジェクトの内に対して関心が高くなっていることが理解できる。

では、この目的を実現するために、評価をどのように使い影響を与えるのか。従来型評価は、評価報告書や報告会等の評価結果でもって影響を与えようとする考え方に立つ。そこでは評価結果自体が利害関係者に影響を与えるソースとなる。これに対して、参加型評価は、評価を実施している過程自体が影響を与えるソースであり、評価過程を使って利害関係者に影響を与えることを重視する。この点が従来型評価と大きな相違点になる。参加型評価では、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者に評価自体に参加を求めることによって影響を与え、プロジェクトの改善をもたらすことに努めることになる。

何故このような相違が生じたのであろうか。これは評価理論の発展に由来する。評価は、1960年代にアメリカの「偉大なる社会」で実施される社会開発事業に対して合理性を与えることを期待され実施されるようになったが、1980年代、レーガン政権の頃より、実際に評価結果が活用されていないこと、又、評価結果がその後の事業に影響を与えていないことが認識されるようになった（Patton 1997）。このような事態に対して基本的に2つの方向で評価の役割が見直されることになった。一つは、ロジック・モデルの開発に代表されるように、評価の質をあげることであり、ブラックボックス評価を回避するためのプログラム・セオリーの評価での適用による因果関係の明確化への努力、又、1990年代の情報技術の発展によるデータの蓄積能力の向上、分析向上等が寄与している。もう一つは、1970年代よりの参加型評価の促進であり、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者を評価に参加させ、評価の過程を通じて彼らに直接影響を与えていく

ことが、結果的にはプロジェクトの改善に有効との考え方に基づいている。(Caracelli 2000)。

表1　従来型評価と参加型評価の概念比較

	従来型評価	参加型評価
評価資金提供者	プロジェクト資金提供機関（援助機関等）	自己資金が主
評価目的	資金提供者へのアカウンタビリティ（説明責任）の確保。 プロジェクト改善（ラーニング） 各分野の知識貢献 プロジェクトの継続可否の判断に必要な知識と情報の確保。	評価参加者の評価能力の向上 プロジェクト・スタッフのオーナーシップと実施能力の向上 プロジェクト参加者（受益者）オーナーシップと実施能力の向上 知識の共有化
評価の影響資源（影響を与えるソース）	評価結果 ・評価報告書 ・評価報告会 ・データベース 主な対象者 ・国民（納税者） ・プロジェクト資金提供機関 ・プロジェクト実施機関 組織・機構等への間接的影響 ・プロジェクトの選定・計画 ・マニュアル・ガイドライン ・予算・事業形態	評価の過程 ・ワークショップ ・ダイアローグ（対話） ・インタビュー 主な対象者 ・プロジェクト・スタッフ ・プロジェクト参加者（受益者） 参加者への直接的影響 ・プロジェクト・スタッフ ・プロジェクト参加者（受益者）
評価の実施時期	事後 終了時 中間 事前	プロジェクトの実施期間中 ・中間 ・事前 ・終了時 事後 ・協力終了後プロジェクトが継続している場合
評価者の位置付け	評価者・評価チーム ・評価専門家 ・評価対象分野の専門家 中立性・独立性 外部評価 評価者の独自判断 評価期間の設定	評価グループ ・プロジェクト・スタッフ ・プロジェクト参加者（受益者） ・ファシリテーター 自己評価 内部評価 コンセンサスの重視 継続的な評価が可能
評価参加者（評価の主な検討者）の範囲	資金提供者 プロジェクト協力機関 プロジェクト受入窓口機関 プロジェクト実施機関	プロジェクト・スタッフ プロジェクト参加者（受益者） プロジェクト実施機関
評価の設問・基準	設問 ・プロジェクトの効果はあったか。 ・プロジェクトはどのように実施されたか。 基準 ・客観性を重視 ・効率性、目的達成度、効果、妥当性、自立発展性	設問 ・プロジェクトの目的（ミッション）は何か。 ・実施の優先度 ・将来行動は。 基準 ・評価参加者による設定 ・評価過程で決定
評価手法	資金提供機関がTORを設定 評価者による評価手法の選択 設問に合った種々の手法（定量・定性） 分析の重視 説明性の重視	評価者が状況に応じTORを設定 簡易な手法 ワークショップ 対話 簡単なサーベイ コンセンサスを重視

（出所） Jackson （1998）、 Kerkhart（2000）、Fetterman（1996）等を参照し作成

参加型評価と従来型評価の目的と影響資源の考え方の違いは、他の評価の構成要素に違いを生み出す。評価実施時期については、参加型評価は、プロジェクトの実施期間内、つまりプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者がプロジェクトに対しての関心を強く持っている期間内を評価の実施の適時とするのに対し、従来型評価はプロジェクトの効果等が実績値として確定してくる事後に評価を実施することが基本となる。参加型評価では、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の評価への参加を基本としており、彼らの見方・考え方とプロジェクトに対する判断・意見が重視され、自己評価的要素が強くなる。しかし、自己評価的な特性を生かし、参加型評価をプロジェクトの評価実施体制に組み込むことができれば、プロジェクト・スタッフを主体とした継続的、定期的な評価が実施可能となる。これは、プロジェクト自体の能力向上に貢献しえる体制を確保できるので、従来型評価とは大きな違いを生み出す可能性があるとともに大きな利点となっている。

評価者の位置付けについては、依頼した評価者が評価チームを編成し評価するというのが従来型評価であるが、参加型評価では、プロジェクトに直接関わっているプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者が、評価者として評価グループを編成し、評価を実施することが基本になる。このため参加型評価では、外部評価者の役割は、従来型評価とは大きく異なることになる。一般に評価参加者の評価能力が十分でない参加型評価では、外部評価者は、評価の実施方法の知識や手続きを促進するファシリテーターとしての役割が求められることになる。それゆえに、外部評価者が参加型評価を実施する場合には、従来の査定者としての役割ではなく、ファシリテーターとしての役割を担うという意識変革が重要になる。

しかし、外部評価者がプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の意見をどのように扱うかは、評価者が彼らに対してどのような立場をとるかによって決定される。評価結果の判断をプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者に委譲し調整に徹するか、又は、評価者がプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の意見を判断し、評価結果に自身の意見を反映するかで、参加型評価の性質も変わってくるが、基本的には参加型評価は自己評価の要素が大きくなることには間違いない。従来型評価では、中立性・独立性が重視され外部の評価対象分野の専門家や評価専門家による外部評価が重視され、評価者の独自判断により評価結果が提出されるが、参加型評価では、評価参加者のコンセンサスにより評価結果が確保され、評価結果が活動へと引き継がれることが優先される。

次に評価の設問についてみてみよう。評価の設問は参加型評価と従来型評価で異なる。従来型評価では評価の設問はプロジェクトの効果と実施過程に焦点が当てられる。前者がアウトカム評価、後者がプロセス評価であり、各々評価手法は異なるが、ともに基準の客観性が重視される。これに対し、参加型評価では、プロジェクト・スタッフとプロジェクト参加者の見方・考え方が重視され、プロジェクトの目的（ミッション）、実施の優先度、将来行動等に焦点が当てられる。参加型評価では、評価をとおして将来に亘っての活動を決めることが優先され、評価結果には、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の相対的な価値観を反映することになり、主観的な要素が強くなる。手法は、参加型では定性的な手法が適用され、対話やワークショップ、インタビュー等が重視される[6]。プロジェクトの価値を査定するためには、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者によって吟味されたニーズが基本的な基準として重視されることになる。その意味では、評価は客観的な評価を目指すというより、多様化した価値観から成り立つ今日の社会性を反映することに努めることになる。参加型評価の実施では、主要な利害関係者であるプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の評価への参加を確保すること、広範囲に亘る対

話の励行、評価に対する真摯な審議・討議が重視される[7]。このために参加型評価では、多様なデータ・情報間の整合性に注意することによって評価の偏りを回避することに努めることも必要になる。

3．参加型評価の適用

前節で、参加型評価の概念を従来型評価と対比させ整理をしたが、本節では実際の評価においてその利点を活かし参加型評価をどのように適用していくか検討したい。

まず、参加型評価と従来型評価のメリットとデメリットを確認しておきたい。表2は、評価の役割、目的に対して、従来型評価と参加型評価が優れているか、効果があるかを単純化し示したものである。

従来型評価は、客観性、中立性、正確性を重視しており、利害関係者、特に資金提供者や政策決定者に対するアカウンタビリティの確保や、評価対象の各分野の知識への貢献に優れた特性を出す。従来、評価では、理論自体を検証することや知識の蓄積を果たすことに焦点が当てられ、大学などの各分野の専門家や研究者が評価者となり調査研究として評価を実施する事例が多かった。又、プロジェクト自体の価値を求めることに焦点が当てられ、プロジェクトの存続の判断に必要な情報の提供を求められ従来型評価はこれに応えてきた。この点で従来型評価は、プロジェクト自体の良し悪しや価値を判断することに焦点が当てられその役割を果たしてきた。

これに対して、参加型評価は、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者等の主要な利害関係者を評価へ参加させることによって、彼等のプロジェクトに対する主体的な対応の促進、評価能力の向上により直接的にプロジェクトの改善をはかることに利点がある。参加型評価では、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の見方や考え方を採り入れることを重視しており、評価自体が主観的な要素をもつことになるが、プロジェクトの実施の観点からみれば、具体的な改善をもたらす可能性は高くなる。実際多くの評価では、プロジェクトの改善を提言されても適当な代替案が提示される事例は少なく、既存のプロジェクトを継続的に改善し、より効果のあるプロジェクトに変更していくことが現実的な対応になる。たとえ代替案が存在する場合であっても、ドラスティックな変更を求めるものであれば、政治的、社会的な影響は大きく、変更自体が利害関係者間での争いを生み出すことにもなり、既存プロジェクトを新たな代替プロジェクトに置き換えること自体が、大きな費用を必要なものとなりうる。参加型評価は、客観性、厳格性などでは従来型評価に劣るが、継続的な変化をプロジェク

表2　参加型評価と従来型評価のメリットとデメリットの比較

評価の役割・目的	従来型評価	参加型評価
アカウンタビリティの確保	◎	△
各分野の専門知識の確保	◎	△
プロジェクトの改善	○	◎
評価参加者の評価能力の向上	X	○
評価参加者のオーナーシップの向上	X	◎

（注）◎・・特に優れている　○・・優れている　△・・効果が小さい　X・・効果がない

（出所）筆者作成

トにもたらしうる評価であり、評価によるプロジェクトの改善には適した評価となる（Yeh 2000）。

このような参加型評価の利点を考えれば参加型評価の有効性を広げうる。しかし、実施面では、日本で参加評価の具体的事例を探すことは難しく、推奨されているが、実施されていないのが実態であることは前述したとおりである。

ではなぜ参加型評価が実施面で取り入れられることができないのか。

これは、まず第1に、前節でみたように、従来型評価と参加型評価は概念を異にしているにもかかわらず、従来型評価の枠組みの下で参加型評価手法を評価技術として採用し、評価を実施しようとしたことに起因すると考える。従来型評価の考え方をそのままにしたままでは、たとえ参加型評価技法を採用したとしても、参加型評価の利点を活用はできず、その効果は皮相的にならざるを得ない。第2には、参加型評価の特性を認識し、その利点を生かした評価の枠組みを設定する努力の不足による。多くの社会事業、開発事業は継続的な事業として実施されており、評価結果に基づく教訓なり提言は現実の社会に照らして現実的であってはじめて実行されることになる。評価では、特に事業が継続している時には、客観性、中立性、正確性とともに、有用性、実施可能性、正当性といった評価基準をより重視して実施することがより有効である[8]。しかし、実際の評価にあたっては、従来からの評価基準であった客観性、中立性、正確性に重点がおかれ（OECD 1998）、これら有用性、実施可能性、正当性が軽視される（Patton 1997）。参加型評価はこれらの基準に対して優位性を持っているにもかかわらず、結果として従来型評価に比べ参加型評価の適用の事例が少なくなっていると考える。

他方、現実に評価の実施では、アカウンタビリティ、プロジェクトの改善、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の能力向上、オーナーシップの促進など、一つの評価調査に多くのことが要求されるようになってきている。又、最近の急激な社会変化に伴い価値観は多様化し、評価者が独自に判断を行うことは限界に直面し、利害関係者の多様な見方・考え方と判断を評価に取り込むことがますます重要になってきている。このような状況を考えれば、筆者は、参加型評価の概念を理解し、参加型評価の適用を再検討することが必要であり、参加型評価の利点を生かしつつ、従来型評価と参加型評価を組み合わせて評価のあり方を構築していくことが必要と考える。

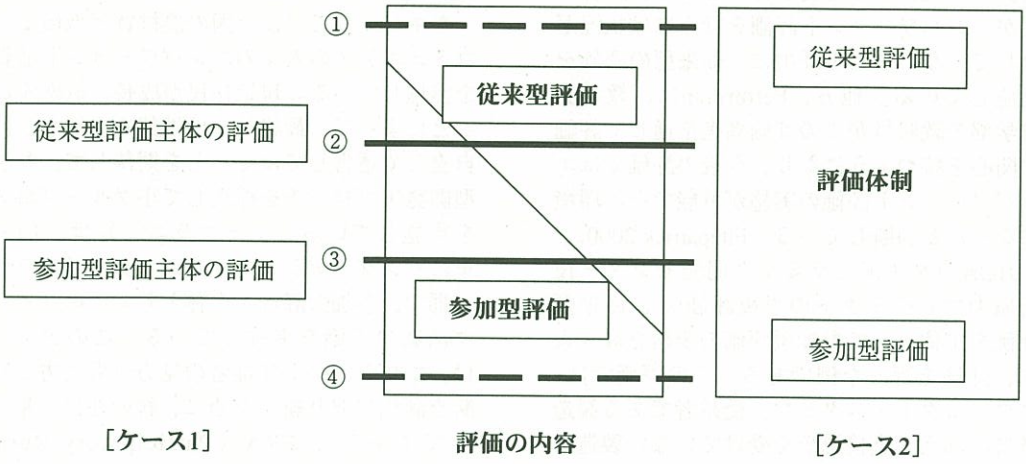
ではどのように組み合わせることがよいのか。従来型評価と参加型評価のそれぞれの利点を活かす組み合わせとして、本論では以下の2つのケースを挙げ検討してみたい（図1）。なお、図中央は、評価における従来型評価と参加型評価の要素の構成割合を示している。実施される評価の特質として、上にいく程従来型評価の要素が高く、下にいく程参加型評価の割合が高くなる。

ケース1は、個々の評価の実施方法である。個別評価において、従来型評価と組み合わせて参加型評価を適用する方法であり、各々の評価の枠組みを設定するに当たって、従来型評価と参加型評価の要素を合わせ持つことになる。図上では、実線②で従来型主体の評価を、実線③で参加型主体の評価を示した。

ケース2は、従来型評価と参加型評価を、評価体制として取り入れ組織化する方法で、従来型評価と参加型評価を組織的に個別に行い、評価体制として評価結果を総合していく試みである。図上では、破線①で示した従来型評価と破線④で示した参加型評価を、各々の評価の利点を活用した評価体制の下で実施することになる。

以下各々のケースについて事例を紹介しつつ説明する。

図１　従来型評価と参加型評価の組み合わせ



（出所）筆者作成

（１）個別評価における参加型評価の適用（ケース1）

第1のケースでは、評価参加者の評価能力の向上、プロジェクト・スタッフのオーナーシップ、能力向上、プロジェクト参加者のオーナーシップ、能力向上、そしてプロジェクトの改善等を強化するために、参加型評価を従来型評価と組み合わせて適用する。ここでは、評価の設問に合わせ、評価目的を検討し、従来型評価と参加型評価の利点を活かしつつ評価の枠組みを決めることになる。

この場合にまず考えなければならないことは、評価者の位置付けである。実務的には参加型評価の各種手法を取り入れて評価を実施することになるが、評価者がプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者をどのような立場で受け入れるのかが、評価の枠組み、実施方法を規定することになる。

又、評価にあたって、参加型を受け入れられるプロジェクト環境かどうかも、参加型評価をどの程度適用できるかが大きな要素になる。参加型評価は、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の評価に対する関心があって、初めて有効に機能する。もちろん評価者が、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者に働きかけ、参加型評価を実施し得る環境を作り出していくことが重要であるが、そのような環境が存在しえるかを見定めることが必要である。いかにプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者に対して評価への参加の意志を作り出せるか、評価の設問を参加型評価で応えうるかを見定めることが重要となる。参加型評価を受け入れられないような状況では、徐々に参加型評価の要素を増やしていかざるを得ない。参加型評価を適用する場合には、評価者とプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者との関係をいかに構築していくかが重要であり、評価者とプロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者に参加型評価を実施する意志があったとしても、大きく意見が異なる場合には関係構築に予想以上のエネルギーと費用がかかることになりうる。

Fettermanは、参加型評価であるエンパワーメント評価の信奉者であるが、スタンフォ

ード大学教員養成コースの評価に当たって、スタンフォード大学の学長に対する評価の説明責任を遂行する必要があることと、評価対象がエンパワーメント評価を行うには状況が熟していないことを理由に、従来型の評価を実施している。他方、Fettermanは、教員養成学部の教職員がこの評価調査を通して評価に関心を持つようになり、今後の評価ではエンパワーメント評価の実施が可能である環境になったと判断している（Fitzpatrick 2000）。

JICAのタイ国セラミック開発センター技術協力プロジェクトの事後評価[9]は、従来型評価を主体として参加型評価の要素を取り入れ、評価を行った例である。この評価では、プロジェクト・スタッフ、受益者である製造業者に加え、直接恩恵を受けていない製造業者、原料業者、小売店、顧客など多様な利害関係者からの意見の聴取を行った。又、一つのカテゴリーに対して複数の階層からの意見を聴取し、広範な利害関係者からの情報収集に努めている。この事後評価自体、参加型評価のテスト・ケースとして実施されたもので、インタビュー調査による情報入手、オープン・エンドな質問の重視、ワークショップの開催等によって、利害関係者からの意見の聴取し評価に反映することに努めている。ここでは、セラミック製造業者のセラミック開発センターに対する意見や判断を、受益者の評価として受け入れることとともに、受益者等利害関係者から派遣された評価者までの意見を評価者の意見として段階的に位置付ける試みを行っている。しかし、この調査では、評価者が査定者としての役割から抜けきれておらず、従来型評価の思考からの脱却の難しさがあったことが指摘されている（三好2000）。これは被援助国、被援助機関、プロジェクト実施機関、住民や中小製造業者など受益者に対する援助機関の評価者の評価姿勢に起因するものである。参加型評価の実施には、力の上で優位に立つ援助機関が、査定者の役割を放棄し、会議などの招集者、機会の提供者、ファシリテーター、触媒としての役割を遂行し、力の弱い受益者を確実に参加型評価へ取り組むことが必要であることが指摘し得る（Jackson 1998）。

NGOのシャプラニールは、バングラデシュやネパールで、途上国の農村貧困地域でのコミュニティの人々のエンパワーメント活動を実施している。現地住民が成長、成熟することによって、最終的には外部の支援なしに自立して運営してゆくことを期待して、参加型開発アプローチを採用して小グループ事業を実施している。シャプラニールは、1998年にバングラデシュのノルシンディ県ベラボー郡で、参加型評価を主体としてこのグループ活動の評価を実施している。この評価では、プロジェクト参加者の見方・考え方と判断を評価に取り組むために、村の住民に集まってもらい、PRA（Participatory Rural Appraisal）手法を用い、シャプラニールのサービスの効用や不足点について話し合ってもらうとともに、外部のNGO専門家（日本人とバングラデシュ人）による観察を併用し、参加型評価と従来型評価を組み合わせている。評価結果として、シャプラニールの活動が最も貧しい人を対象としていないこと、形成されたグループは自発的であるとは言いがたく、そのため自立も困難であること等、本質的な課題が指摘し得たと報告書にまとめている。また、PRAサーベイのような住民参加型調査は、住民の問題意識を喚起しながら問題を抽出しえる調査であることを指摘している。他方、参加型評価では、定量可能な指標を導きにくく、ベースライン調査のように基本的な指標を出すことが難しい点も指摘している。参加型評価は定性的な分析を重視するが、サーベイ等による定量的な調査分析等従来型評価の特性を組み合わせていくことによって、評価を実施する上でより有効なものにし得ると考える。

（2） 参加型評価の評価体制への導入（ケース2）

第2のケースは、参加型評価を事業に組み込むとともに、別途従来型評価を実施するこ

とによって、各々の利点を活かす評価体制を構築するものである。参加型評価は、プロジェクトの実施期間に行うことが適当であり、主要な利害関係者であるプロジェクト・スタッフとプロジェクト参加者を、評価に興味をもって参加させることができる。それゆえに、プロジェクトの実施体制における評価の一環として参加型評価を取り入れることは、プロジェクトを発展させる観点からも有効である。プロジェクトで、プロジェクト・スタッフに参加型による自己評価の実施を義務付ける一方、アカウンタビリティを確保するために従来型評価の利点を活用し、評価体制を構築することになる。

シャプラニールは、参加型評価の持つ継続的な自己評価体制として、現地NGOが住民と一緒に進捗状況や問題点について話し合いながら定期的に実施する参加型評価の実施体制を構築している。この「グループ成熟度調査」は、1990年より毎年継続的に実施されている現地住民の小グループ活動の事業評価活動であり、グループ成熟度を調べるために3つの分野を対象に評価を実施している。運営能力分野では、議事録や会計簿作成能力を、経済分野では、グループ全体で運営している基金への貯蓄額と貯蓄を活用して増やした基金額を、グループの社会参加度分野では、モスクや地域活動への寄付を指標として評価を行っている。

この評価では、調査結果としてグループの成熟度の上昇と自立とは必ずしも一致していないことを示されるなど、シャプラニールの当初の予測と反した評価結果を得て、事業実施に有益な情報を得ることが可能である一方、下記のような限界も確認している。

①評価結果と当事者の利害が直結する場合には、情報操作の危険性を内在している。グループ成熟度が、それを担当するソーシャルワーカーの成績やグループ貸し付けランクと直結していたため、グループ関与者が成熟度を高くみせようと情報を操作する傾向があった。

②対象者や指標を設定したために、参加の対象から漏れる人々が出た。グループ成熟度評価において、会計簿や議事録能力を指標にすることは識字能力を前提としているが、結果として識字能力のない人々が、グループ形成段階からはずされてしまっていた。参加型といいながら、参加できない人々との線引きを明確にしてしまうという矛盾があった。

③利害の不一致が発生した。住民の満足が村や地域社会全体の利益、あるいは援助側の目的と一致するとは限らない。自立は、援助依存からの脱皮という、住民にとっては痛みを伴うものである。それゆえに、実のところ住民は自立を望んでいないのかもしれない。参加型評価においては、事業のゴールとは矛盾するような、住民欲求に偏った結果が導きだされる可能性が判明した。

このような事例は、参加型評価は、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の考え方や意見を取り入れることにより、プロジェクトの実態を明らかにする一方、常に自己評価の要素が強いことによるバイアスの存在する危険性があることを示している。参加型評価を適用し評価体制を構築する時には、従来型の評価を使い、バイアスを軽減するシステムを作っておくことが効果をあげるために必要になる。

他方、国内では、地方自治体の行政評価への取り組みが急速に広がっている。自治省調査によれば、1999年9月現在で、都道府県では34％の16団体が、市町村レベルでは2％の53団体が行政評価を導入しており、施行中、検討中の団体は都道府県で66％、市町村で28％であった。また、評価を制度化する動向もあり、1999年度の中央省庁基本法では、政策評価が全府省に義務付けられ、2001年度には行政評価法の制定も計画されている。行政評価は、「戦略化した計画のもとに政策、施策、事務事業を科学的な分析や経営管理手法を駆使して、有効性、効率性、経済性などの様々な視点で評価し、改善につなげてゆくための道具である。業績を重視するとともに

市民のニーズを意志決定に反映した行政運営を基本とする「New Public Management (NPM=新公共経営)」に由来している」[10]とされており、行政評価は行政側の視点にたった自己評価だけでなく、市民の視点や意見を取り入れる、市民が積極的に関与する「参加型評価」の意図も含んでいることがわかる。しかし、行政評価ブームの火付け役となった三重県の事務事業評価、静岡県の業務棚卸表等の行政評価は、自治体の視点で効率性や効果を求める自己評価であることが多い。

一般に、住民参加という言葉は、積極的なニュアンスだけを含んでいるとは限らない。住民と自治体の対立関係を意味することがあるゆえに、むしろネガティブな印象を与えることもある。例えば、道路建設の場合、多数のドライバーが利益を得る一方で、沿道の住民は騒音や交通渋滞による被害を被るかもしれない。三重県伊賀の県道赤目滝線の道路建設担当部が述べているように、計画策定後に住民説明を行った場合、被害を被る側の住民の反対にあい、事業の遅延や中止を招く可能性がある[11]。そこで、伊賀では計画策定段階から住民参加の方法を取り入れ、説明から計画までのプロセスを網羅したワークショップを実施している。横浜市恩元線の道路つくりは、利害が対立する住民にも計画策定段階から住民が参加し、「道路整備しない案」も含め、複数案の審議を行った。

他方、住民参加の有り様は多様化してきており、例えば、三重県NPO室が発行したNPO活動の評価指針とフォーマットは、NPO関係者など住民代表者によって作成されている。県側は場の提供に徹し、住民に意志決定は委ねられている。また、鎌倉市では、行財政改革の一貫として、市職員による内部評価に加え、住民や周辺有識者から構成された委員会（かまくら行財政会議）による外部評価（通称：鎌倉市への通信簿）が行われている。「みたか市民プラン21会議」は、住民が計画策定案そのものを手掛けてしまう例であり、市と住民が「パートナー協定」を締結し、住民が1年かけて計画を作成、それをもとに市が素案化をはかるというもので、いわば事前評価を住民主導で行っているものである。これらは、参加型評価の要素を持っているが、必ずしも参加型評価の観点からは整理されている訳ではない。今後このような傾向は増加すると考えられ、このような活動を参加型評価の概念から再整理するならば、行政評価の市民参加の位置付けがより明確になると考える。

4．今後の課題

本論では、参加型評価の概念を従来型評価と対比することで整理し、この概念をもとに、個々の評価調査での参加型評価の適用とともに、個々の評価にとどまらず評価体制としての参加型評価の適用を考察した。評価を実施する際にどのように適用するかは、従来型評価と参加型評価の概念の違い、特に、評価主体の評価目的と評価の影響のソースに着目し、評価の枠組みを設定することが重要となる。又、評価の枠組みは評価の設問によって決まるゆえに（Weiss 1998）、設問を吟味し、評価者の位置付け、評価参加者の範囲、評価基準の設定、評価手法などを検討して行くことが重要になる。特に、広範囲の利害関係者へのインタビューの実施、評価者の段階的位置付けと評価結果の取り纏め、ワークショップの実施、ファシリテーターの確保、報告書を基にした意見交換等が有効である。

最後にこれまでの考察から、参加型評価を促進していくために今後の検討課題と方向性をあげておく。

まず第1に、参加型評価を種々の評価活動に適用し、事例を積み重ねることが必要である。実施例が少ない状況では、実施例を増やしていくことよってはじめて、参加型評価の概念を実践的なものとしていくことが可能である。評価の実施に参加型評価を取り入れていくことによって、参加型評価の実践上の問題点が明確になる。従来の参加型評価の議論は、方法論に偏っており、参加型評価の明確

な概念を提示し得ていない。参加型評価の技術的な点に偏らず、参加型評価の利点を認識し、参加型評価を、社会の変化につれて変化する評価概念の文脈の中で位置付けていくことが重要である。

第2に、評価者の意識の変革が重要である。従来の評価では、評価者はプロジェクトの査定者として評価を行ってきた。このような考え方からは、プロジェクト・スタッフやプロジェクト参加者の評価への参加を促進することは難しい。参加型評価の実施には、力の上で優位に立つ援助機関等の資金提供機関が、力の弱い受益者を確実に参加型評価へ取り組むためには、会議などの招集者、機会の提供者、ファシリテーター、触媒としての役割を担うように努めることが重要である。このためには、評価者の意識を変化させていくとともに、評価のアプローチ自体を変えていく必要がある。又、参加型評価を実施し得る評価者を育成していくことが、参加型評価の適用の拡大の上で重要になる。

第3に、参加型評価に内在する主観性、バイアスの存在に対して、いかに対処していくか、方策を明確にしていくことが重要である。参加型評価では、特に、評価体制に自己評価を組み込んだ場合には、評価結果と当事者の利害が直結する可能性があり情報が操作される危険性を内在している。又、特定の利害関係者の意見が評価に反映してしまう危険性、特定の利害関係者を評価に参加させ、他の利害関係者を排除してしまう危険性も存在する。参加型とはいいながら、PCM手法やZOPP手法では、参加者を特定することから必然的に参加者を限定している（チェンバース 2000）。意図的でなくても、特定グループがグループ形成段階からはずされてしまう可能性も指摘されている。バイアスを是正するために従来型評価と組み合わせる等、慎重かつ具体的な対応を検討していくことが重要である。

第4に、参加型評価でのアカウンタビリティの確保の問題である。参加型評価は基本的に自己査定、自己評価を特徴としており、評価については評価参加者のコンセンサスが重視されることになり、アカウンタビリティの確保が軽視されやすい。しかし、プロジェクトは、資金提供者、政策決定者をはじめとする外部の利害関係者に多くを依存している故に、プロジェクトの存続のためには、アカウンタビリティの確保をおろそかにすることはできない。それゆえに、参加型評価の適用では評価結果を公表していく等、常にアカウンタビリティの確保を行う工夫をしていくことが必要である。

第5に、現在議論されて試行されている政策評価や行政評価において、参加型評価の役割を明確にしていくことである。政策評価や行政評価では、指標の設定、ベースライン・データの整備など定量的評価の側面が強調され、評価体制が構築されてきているが、一方これらの評価への市民の参加が議論され始めている。政策評価や行政評価は、自己評価、自己査定が基本であり、参加型評価の適用の可能性は高い。このような観点から、政策評価や行政評価を参加型評価の観点から再度見直してみることは、これらの制度を、より有効なものにするために必要であり、参加型評価の適用についての大きな課題となる。

第6に、参加者対象者の範囲と選択の問題が挙げられる。ある事業から直接利益を得る住民、被害を被る住民、間接的に影響を受ける住民が考えられる。これらの住民は異なる意見を持ちうるだろうし容易に合意を形成しにくい。このような状況下で、どこまでを参加の範囲とすべきなのか。さらに、住民や受益者の意見は、どこまで妥当とし、又正統性があるとするのであろうか。受益者の希望や満足と開発の視点とが異なることもあり得る。また、地方自治体議会の決定事項と住民意見との各々の役割についても注目する必要がある。たしかに、参加型は民主的な評価アプローチであるが、同時に本質的な課題を提示している。

第7に、評価実施主体の参加型評価に対する取り組み姿勢が重要である。本論では、評価の設問、評価の目的を検討し、参加型評価

を適用し評価の枠組みを設定していくことを提言した。しかし、評価目的を達成するためにどのような仕組みが最適なのか。評価目的間の均衡をどのように図っていくのか。又、評価者として多くの利害関係者が評価に参加することになり、利害関係者の利害の衝突も当然のこととして起こってくる[12]。このような場合にどのように利害関係者間で合意を構築していくのか。今後検討していかなければならないことは多数存在する。社会や価値観が多様化する中で、評価結果は、ますます相対的となり、政治的要素を含むものとなる。参加型評価は、このような状況を踏まえ、社会を発展に導く可能性をもっている。それゆえに、参加型評価の実施には評価手法のみならず、これらの基本的な問いに答えて行くことが必要である。評価実施主体は、これらのことを認識し、参加型評価をその評価体制に適用していく確固とした意志を持つことがますます重要となる。

注記

1 Canadian International Development Agency Performance Review Branch (2000) CIDA Evaluation Guide等の援助機関のガイドランには参加型評価についての積極的な記述が多くなっている。

2 国際協力事業団国際総合研修所（2000）「参加型評価基礎研究」基礎資料：p.48

3 JICA国際協力総合研修所による参加型評価調査研究で実施したアンケート調査による。理由としては、費用、事務量の増加、方法論の未確定などがあげられている。なおJICAでは、PCM手法によりプロジェクト管理を実施しているが、評価は、評価時にプロジェクトで作成された評価用のPDM（プロジェクト・デザイン・マトリックス）を基に実施されており、参加型手法がとられている訳ではない。

4 DAC東京ワークショップでの議論を参照した。

5 特定非営利活動法人NPO研修・情報センター（2001）『NPO評価システム研究事業報告書』

6 援助機関の参加型評価の手法としては、UNDPはフィールド訪問、関係者会議、FAOはPRA、世界銀行はPRA、インタビュー、フォーカル・グループ討議、参加者観察、組織分析、USAIDは簡易調査法、セミナー等を採用している（JICA参加型評価調査研究）。

7 House, Ernest R.と Howe, KennethのDeliberative Democratic Evaluation Checklist (http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/dd_checklist.htm)を参照。

8 有用性、現実可能性、正当性はアメリカ評価協会のJoint Committee on Standards for Educational Evaluation の事業評価の主要基準を占める。Patton（1997）を参照されたい。

9 プロジェクトへのJICAの協力は終了していたが、プロジェクトは継続して行われている点を考慮し、参加型評価の適用を試みた。

10 穴口朋子、長谷部英司、深瀬壮建、大石修『行政評価を考える市民にわかりやすい評価システムを目指して』札幌市自治研修センター平成11年度政策課題研究報告書：p4

11 http://www/pref.mie.jp/DOROSEI/gyousei/igamiti/haikei.htm

12 Weiss, Carol H. (1998), pp.103-112

参考文献

穴口朋子、長谷部英司、深瀬壮建、大石修（2000）『行政評価を考える市民にわかりやすい評価システムを目指して』、札幌市自治研修センター平成11年度政策課題研究報告書

援助評価検討部会・評価研究作業委員会（2000）『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』、外務省経済協力局評価室

国際協力事業団国際総合研修所（2000）『参加型評価基礎研究基礎資料』

白須孝、田中弥生（2001）『日本の開発NGOの評価事情－NGOとドナーの視点から』、日本評価学会第1回全国大会発表要旨集

録：259-264
特定非営利活動法人NPO研修・情報センター（2001）『NPO評価システム研究事業報告書』
西野桂子（2001）『参加型インパクト評価の理論と実践』、日本評価学会第1回全国大会発表要旨集録：265-270
三好皓一（2001）『援助期間への参加型評価の導入について－タイ北部セラミック開発センターの評価を事例として』、日本評価学会第1回全国大会発表要旨集録：271-278
箕浦康子（編著者）（1999）『フィールドワークの技法と実際　マイクロエスノグラフィー入門』、ミネルヴァ書房
山谷清志（2000）『評価の多様性と市民－参加型評価の可能性』、西尾勝編、行政評価の潮流：77-108、行政管理研究センター
ロバート・チェンバース（野田直人、白鳥清監訳）（2000）『参加型開発と国際協力　変わるのはわたしたち』、明石書店
Bertrand, Jane T., Magnani, Robert J. & Rutenberg, Naomi (1994). HANDBOOK OF INDICATERS FOR FAMILY PLANNING PROGRAM EVALUATION. The Evaluation Project, USAID.
Caracelli, Vallerie (2000). Evaluation Use at the Threshold of the Twenty-First Century, Caracelli, Vallerie J. & Preskill, Hallie (eds.), The Expanding Scope of Evaluation Use, New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, No. 88 Winter, 99-111.
Cousins, J.B. & Earl, L. M. (1995). Participatory Evaluation in Education: Studies in Evaluation Use and Organizational Learning. Falmer Press.
CIDA Performance Review Branch (2000). CIDA Evaluation Guide.
ELDIS, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, http://www.ids.ac.uk/eldis.
Fetterman D. M., Kaftarian, A. J. & Wandersman, A. (Eds.) (1996). Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-assessment and Accountability. Sage.
Fitspatrick J. (2000). Dialogue with David Fetterman. American Journal of Evaluation, 21(2), 242-259.
House, Ernest R., Howe, Kenneth (2000). Deliberative Democratic Evaluation, Greene, Jennifer C. & Henry, Gary T. (eds.), Evaluation as a Democratic Process: Promoting Deliberation, Dialogue, and Inclusion, New Direction for Evaluation. American Evaluation Association.
House, Ernest R., Howe, Kenneth, Deliberative Democratic Evaluation Checklist (http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/dd__checklist.htm)
Jackson, Edward T. & Kassam, Yusuf et al. (1998). Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation, Kumarian Press.
Kirkhart, Karen E (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence, Caracelli, Vallerie J. & Preskill, Hallie (eds.), The Expanding Scope of Evaluation Use, New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, No.88 Winter, 5-23.
OECD (1998). Review of The DAC Principles for Evaluation of Development Assistance.
Patton, Michael Q. (1987). How to Use Qualitative Methods in Evaluation.
Patton, Michael Q. (1997). Utilization-Focused Evaluation, The New Century Text, Edition 3. Sage Publication, Inc.『実用重視の事業評価入門』マイケル・クイン・パットン、大森監訳　山本泰、長尾眞文編、清水弘文堂、2001
Rogers, Patrica J., Hacsi, Timothy A., Petrosino, Anthony & Huebner, Tracy A. (eds), (2000). Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities. New Direction for Evaluation, American Evaluation Association
Stufflebeam, Daniel L. (2001). Evaluation

Models, New Direction for Evaluation. American Evaluation Association.

USAID Center for Development Information and Evaluation, TIPS, CONDUCTIOG A PARTICIPATORY EVALUATION. (http://www.dec.org/usaid_eval/)

UNDP (1997). Who Are the Question-maker? A Participatory Evaluation Handbook. (http://www.undp.org/eo/who.htm)

Weiss, Carol H. (1998). EVALUATION: SECOND EDITION. Prentice-Hall, Inc.

World Bank, Sustainable Department, The World Bank Participatory Sourcebook, (http://www.worldbank.org/htmVedi/sourcebook/sbO303t.htm)

Yeh, Stuart S. (2000). Improving Educational and Social Programs, A Planned Variation Cross-Validation Model. The American Journal of Evaluation 21(2), Spring-Summer, 171-184.

Abstract

Future of Participatory Evaluation
-Concept and Utilization of Participatory Evaluation-

Koichi MIYOSHI
Japan International Cooperation Agency
Miyoshi Koichi@jica.go.jp

Yayoi TANAKA
Sasakawa Peace Foundation
yayoi@spf.or.jp

Participatory evaluation has been recognized as a new approach to make evaluation more relevant to the needs of society. The number of cases is still small, however. This paper aims at providing a way for more useful utilization of advantages of both traditional and participatory evaluation approaches and promotion of implementation of more useful evaluation by promoting integration of participatory evaluation with traditional evaluation. The paper compares participatory evaluation with traditional evaluation and clarifies the concept of participatory evaluation.

The concepts of traditional and participatory evaluation differ in terms of evaluation purposes, sources for influence, role of the evaluator, range of participants in evaluation, evaluation criteria, and evaluation methods. Traditional evaluation emphasizes objectivity, impartiality and validity of evaluation, and focuses on accountability to stakeholders such as financing agencies and policy makers, and accumulation of knowledge on specific sectors. To the contrary, participatory evaluation emphasizes utility, feasibility and propriety of evaluation, and focuses on improvement of projects by strengthening of ownership and evaluation capability of project staff and project participants. Considering these differences and advantages of both evaluation approaches, the paper recommends building an evaluation framework by combining traditional and participatory evaluation approaches in order to promote the quality of evaluations and increase the number of cases using participatory evaluation.

There are two ways to combine traditional and participatory evaluation. One is to integrate both evaluation approaches in one evaluation study. The other is to establish organizational structure for evaluation that can utilize both conventional and participatory evaluation that would be conducted separately.

In order to promote participatory evaluation, this paper outlines seven issues that should be discussed in the future. These include the accumulation of experiences of participatory evaluation, change of evaluator's awareness, reduction of biases in participatory evaluation, securing of accountability, introduction of participatory evaluation to performance measurement, clarification of the range of participants in the evaluation, and strengthening of organizational structure for evaluation.

編集委員会

われわれの学会では、設立規定により年2回学会誌－『日本評価研究』（英文名：“The Japanese Journal of Evaluation Studies”）－を刊行することを決めていますが、その編集をするのが編集委員会の仕事。本年2月の理事会で選任された別記15名の学会会員がその任に当たっています。

学会誌を出す目的は、「評価に関する研究および実践的活動の成果を国内外の学界をはじめ評価に関心をもつ個人および機関に広く公表し、評価刊行の向上と普及に広く資すること」です。学会自体まだ設立間もないばかりでなく、会員の専門分野も多岐にわたるので、学会誌は当面専門的コミュニケーションの手段としての役割を担うものと考えます。

従って、学会誌に掲載する内容も、評価の理論や慣行について概観する「総説」から、理論的、学術的考察をともなう「研究論文」、「研究ノート」、さらには評価の実践や調査の「報告」まで、多種多様に盛り込むことにより、会員相互間の活発な議論を誘うとともに、対外的にも評価の概念や方法に関する共通理解の普及を図りたいと思います。

編集委員会が掲げるもうひとつの重要な方針は、学会誌の「質の確保」です。われわれは、評価刊行の向上と普及を標榜する学会ですから、自らの学会誌の中味を厳しく評価することを通しての質の追及は不可避です。そのために学会誌に対する全ての投稿論文には査読プロセスを課すこととし、編集委員が先頭に立って質の確保に努める所存です。

編集委員会は多人数で構成されており、全員が一堂に会することは全国大会の時等に限られますが、ITの活用による相互連携で、本号に掲載されている「投稿規程」の原案作成等を行いました。通常の編集作業は、編集委員会の委員長1名、副委員長および常任編集委員各2名から成る常任編集委員会で行っています。

本創刊号を皮切りに、編集委員会では毎年春と秋の2回『日本評価研究』を刊行します。学会会員各位の積極的な投稿を期待します。

委員長　長尾　眞文

企画委員会

企画委員会は、日本評価学会が行う各種の活動を企画、実行し、わが国における評価学の普及と発展に寄与することを目的に設置されました。委員会は、委員長と副委員長（各1名）と委員（3名）から構成され、委員会内に委員長を含め、3名から成る日本評価学会賞選定小委員会が置かれています。

企画委員会で行う事業としては、①研究受託事業②研修事業③出版事業④自主事業⑤顕彰事業などがあります。

各事業の内容を簡単に説明しますと、研究委託事業は、日本評価学会が外部の団体より評価に対する研究受託を行うもので、日本評価学会の活動を基礎的に支える広範な評価研究活動を実施します。研究を受託した場合、まず理事会が参加条件等を明示、原則、会員からの公募で選考された担当者が研究事業を行います。研究成果については、評価学の普及という観点から発注者の合意を得て公開することを基本としています。

研修事業は、評価概念の浸透と人材育成を目的に日本各地でセミナー等を開催するもので、セミナーの開催にあたっては、日本評価学会がその都度、各種団体との協力して開催します。また、協力団体からの要請があった場合、有料セミナーを開催することも考慮しています。セミナー以外にも講師などの派遣要請があった場合は、学会内に設置された4つの委員会の委員長の合議によって講師を選出、依頼先に派遣することになっています。

出版事業は、評価概念の普及と定着を目指して評価に関する出版物を刊行する事業です。
出版予定の刊行物としては、研修事業によって実施されたセミナーの内容、質疑などをまとめた実務的読本のほか、地方自治体などを対象とした評価入門書、また学生やビジネスマンなど一般の人たちの評価理解の手引きとなる「評価用語辞典」などがあります。

自主事業は、学会独自の企画において学会員による公共事業等の評価を行うものです。評価結果についてはマスコミ等を通じて公表します。将来的には、学会の評価が公共的評価として認知され、生かされるようになることを期待しております。

最後の顕彰事業は、会員の研究意欲を一層、高めることを目的にその年、優秀な業績を残した会員の顕彰を行うものです。学会賞としては、学会誌に掲載された研究論文が評価学研究に多大の貢献をしたと認められた会員に授与する「日本評価学会論文賞」、評価学研究の進歩に寄与したと認められる研究をなし、かつ将来の発展を期待しうる会員に授与する「日本評価学会奨励賞」、さらに、評価学の発展に功績があった会員に贈る「日本評価学会功績賞」の3つの賞が設定されています。

受賞者は企画委員会に付設されている学会賞選定小委員会によって推薦された後、理事会で最終決定されます。受賞者には賞状及び副賞が贈られます。

これから日本評価学会が飛躍的発展を遂げるためには、どれほど魅力ある企画を立案、実行してゆけるかということに、かかる部分も大きいかと思います。今後の企画に会員みなさまのご協力を期待しております。

委員長　杉下　恒夫

広報委員会

広報委員会の目的は「評価の意義を広く普及し、学会活動の強化を支援するために、日本評価学会および学会の行う種々の事業を広報し、学会の情報公開に寄与する」です。

周知のように、日本人は良かれ悪しかれ「和」を尊ぶ伝統のなかで、団結を守るためにできる限り他人を傷つけたくないという心情をもっているといわれます。ですから、他人を評価することに躊躇しがちです。しかし、それでは健全な社会の発展を阻害するということで、たとえば正しい評価によって、中央・地方政府の政策が真に国のため、地域社会のため、人びとのためになっているかどうかを検証する必要性が高まっています。

評価は改革を呼び、次なる発展を呼ぶことになるといわれています。社会・経済構造の壁にぶつかって、立ち往生している日本にとって、評価の概念は新しい出口をみつける貴重な手だてかもしれません。

広報委員会は、企画委員会、国際交流委員会、編集委員会などと連携して、評価の意義を日本の各地に広めていく広報活動を展開していきます。特に、伝播力をもつ各種メディア媒体と積極的に連携して、広報活動の新たな担い手になっていくことをめざしています。

そうしたなかで、学会活動の強化と学会の健全な運営をめざしての「会員獲得」に努めます。広報の手段としては、「学会ホームページ」を活用し、学会報も随時ホームページに掲載します。

なお、広報委員会は学会員5名以内をもって構成されることが決まっていますが、学会員でもし自分が適任だと思われる方は、学会事務局にお申し出下さい。

委員長　荒木　光弥

国際交流委員会

背景と経緯

2000年9月に設立の日本評価学会は、英米仏独、ノルウェー、オランダ、カナダに続いて世界で6カ国目となります。一方、近年、インド、中国、メキシコ、アルゼンチン、ケニアなどの開発途上国においても、評価学会や協会設立の動きがあり、欧米流の評価手法をもとにした検討が始まっています。国際社会に通用する評価活動を定着させるためには、途上国を含め、各国が持つ得意分野を活かしながら、相互のネットワークを強化してゆく必要があります。特に、国内外の公共投資、貿易、直接投資で日本が培ってきた経験を、今後の評価に活かすための国際的なコミュニケーションが益々重要になっています。

こうした背景を踏まえ、日本評価学会は国際交流委員会を設置し、第一回日本評価学会全国大会会期中に有志による予備会合（2001年2月18日）を持ちました。

活動内容

その席で、以下の4点を中心に検討することが提案されました。

- 開発途上国におけるキャパシティー・ビルディング（能力形成）
- 評価方法論の学習
- 国際交流の推進
- 会員および既存団体との連携

さらに、その後開催された第一回会合（2001年4月20日）において、以下のようなより具体的な提案がなされました。

- 学会員自ら、研究会等を通じて自己研鑽を行い、各関係省庁の政策評価、公共事業評価や、国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）などのODA評価に積極的に参加する
- 国内外の専門家や評価団体等の評価活動・手法･体制とその研修活動を調査研究し、わが国、地方公共団体の評価活動･体制、研修活動の改善に寄与する
- さらに、国内外の評価専門団体等の活動について学会のホームページを通じて学会会員へ周知し、これらの団体と連携して評価手法の改善開発のためのシンポジウム等を開催する

活動基本方針

国際交流委員会は、事業・政策評価を実施できる人材確保のための基盤整備を行うこととし、手始めとしてODA評価手法の研究を行います。各学会員の専門分野を把握するために、5月の連休明けにその研究会（小委員会）の設置について、学会員に打診しました。国際交流委員会は、各研究会の活動を情報提供等を通じて補完・支援することを基本とします。さらに学会員自ら、研究会等を通じて自己研鑽を行い、各関係省庁の政策評価、公共事業評価や、国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）などのODA評価に個人的あるいは学会企画委員会の規定に従って積極的に参加するよう期待します。

研究会設置予定

国際交流委員会で検討のうえ、まず以下の領域の研究会の設置を提案しました。

1．環境
2．教育
3．保健・医療

4．IT（Information Technology）
5．エネルギー
6．評価手法・評価体制

これらの項目は、あくまでも案として示したものであり、会員各位の独創的な提案や自由なご意見など、常時フィードバックを期待しています。現在研究会への参加申し込みが多数の学会会員からありますが、これを5月末をもって集計して、申し込み会員へ研究会設置とその所属を連絡しました。最初は国際交流委員会の委員が、各研究会のお世話役を致しますが、研究会が軌道に乗った暁には、各研究会で世話役を選んで、各々自主的に活動することが期待されています。また、所属研究会以外であっても、自由に参加できるよう、相互に協調できるしくみも考えています。

国際交流委員会の宣伝

学会員の研究会（小委員会）への積極的な参加により、日本の経験を評価に活かせる国際交流を推進したいと思います。さらに、国内外の評価専門団体等の活動について学会のホームページを通じて学会会員へ周知し、これらの団体と連携して評価手法の改善開発のためのシンポジウム等を開催することを考えています。

2000年8月に開催された、48カ国参加のザルツブルグ・セミナーにおいても、評価の重要性が再認識され、今後各所にて評価を題材とした会合が開催される予定となっています。さらに、国際評価学会連合結成の動きもあり、今後益々、当委員会の国際的な場での活躍が期待されます。是非、学会員の皆様のご支援を宜しくお願いします。

編集後記

昨年9月に評価学会が設立され、今年2月17、18日に東京工業大学で第1回全国大会が開催され、評価について議論が活発になされました。大会は、多くの発表者が、評価について日ごろの研究成果を発表し、会員の間で意見を交換するとともに広く知見を共有する機会を提供でき、有意義なものでありました。

本学会誌創刊号は、全国大会と同様に、学会として早急な刊行が望まれたものであります。学会誌は学会の顔であり、学会誌を発刊し評価について広く議論を深めていくことが、ひいては学会の発展の礎を形作るものと確信しております。その意味で、今回創刊号をここに発刊しえたことは、編集委員会として責任の一部を果たせたものと考えております。

本学会誌創刊号では、「日本評価学会の課題と展望」を特集テーマとしてとり上げ、第1回全国大会でのシンポジウムと共通課題報告セッションでのテーマによって構成することとしました。執筆は各々のモデレーター・司会者の方々を中心に依頼しました。これは、このような大きなテーマを限られた紙面で網羅的に扱うことは難しいこと、又、同時に、特集を研究や実践での具体的な示唆に富んだものとするために、特集論文の対象をいくつかの分野に限定せざるを得なかったことによります。

学会誌は、まだ生まれたばかりであり、よりよいものとするためには多数の会員の参加が重要であります。会員の日ごろの研究成果を、学会誌を通して議論していくことによって、学会誌の質も向上します。編集委員会としても、会員の意見を取り込み、学会誌をよりよいものにするために努力していく所存であり、会員の今後の積極的な投稿を期待するとともに協力をお願いします。

副編集委員長　三好　皓一

『日本評価研究』第1巻第1号
2001年7月31日

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

印　　刷　マルコーデータサービス株式会社

ISSN 1346-6151

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 1, No. 1, July 2001

CONTENTS

The Japan Evaluation Society