

日本評価研究

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 4, No. 1, March 2004

特集：ジェンダーの主流化とインパクト評価

特集にあたって 大沢 真理

政策評価手法としてのジェンダー予算 村松 安子

国際協力におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価
—多元的視点による政策評価の一考察— 【第一部】 田中 由美子

男女共同参画影響調査手法に関する事例研究 雑賀 葉子

Response to the 2002 Pre Budget Report by THE WOMEN'S BUDGET GROUP
Women's Budget Group

研究論文

統計的生命価値と規制政策評価 古川 俊一 磯崎 肇

政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定 上野 宏

研究ノート

行政評価 Next Step —真のマネジメントツールを目指して—
森田 祐司 中嶋 崇

政策評価指標体系におけるコミュニケーション性
—住民満足値の導入に向けて— 中島 とみ子

実践・調査報告

ローカルマニフェストが地方自治体及び評価制度に与える影響 鎌田 徳幸

開発途上国における医療施設のアセスメントに関する一考察
明石 秀親 三好 知明 平林 国彦 金川 修造 實吉 佐知子 千葉 靖男

日本評価学会

The Japan Evaluation Society

『日本評価研究』編集委員会

Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief

三好 皓一（立命館アジア太平洋大学）
Koichi MIYOSHI

副委員長
Vice-Editors-in-chief

西野 桂子（ジーエルエム・インスティテュート）
Keiko NISHINO

古川 俊一（筑波大学）
Shun'ichi FURUKAWA

常任編集委員
Standing Editors

牟田 博光（東京工業大学）
Hiromitsu MUTA

山谷 清志（山谷清志（外務省／同志社大学 [2004.4～]）
Kiyoshi YAMAYA

編集委員
Editors

石原 俊彦（関西学院大学）
Toshihiko ISHIHARA

大沢 真理（東京大学）
Mari OSAWA

賀来 公寛（東洋大学）
Kimihiko KAKU

河野 善彦（笹川平和財団）
Yoshihiko KONO

佐々木 亮（国際開発センター）
Ryo SASAKI

田中 弥生（東京大学）
Yayoi TANAKA

長尾 眞文（広島大学）
Masafumi NAGAO

松岡 俊二（広島大学）
Shunji MATSUOKA

村松 安子（東京女子大学）
Yasuko MURAMATSU

森 茂子（日本大学）
Sigeko MORI

事務局
Office

〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11 京福ビル
財団法人国際開発センター内
日本評価学会事務局
TEL: 03-3630-8031, FAX: 03-3630-8095
E-mail: yabuta.m@idcj.or.jp

日本評価研究

第4巻 第1号 2004年3月

目次

[特集 ジェンダーの主流化とインパクト評価]

大沢 真理

特集にあたって1

村松 安子

政策評価手法としてのジェンダー予算4

田中 由美子

国際協力におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価
ー多元的視点による政策評価の一考察ー【第一部】20

雑賀 葉子

男女共同参画影響調査手法に関する事例研究31

Women's Budget Group

Response to the 2002 Pre Budget Report by THE WOMEN'S BUDGET GROUP42

研究論文

古川 俊一 磯崎 肇

統計的生命価値と規制政策評価53

上野 宏

政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定66

研究ノート

森田 祐司 中嶋 崇

行政評価 Next Step ー真のマネジメントツールを目指してー87

中島 とみ子

政策評価指標体系におけるコミュニケーション性 ー住民満足値の導入に向けてー97

実践・調査報告

鎌田 徳幸

ローカルマニフェストが地方自治体及び評価制度に与える影響112

明石 秀親 三好 知明 平林 国彦 金川 修造 實吉 佐知子 千葉 靖男

開発途上国における医療施設のアセスメントに関する一考察121

2003年度学会賞審査委員会活動報告131

研修委員会132

国際交流委員会133

春季第1回全国大会のご案内134

日本評価学会規約135

日本評価研究刊行規定140

日本評価研究投稿規定142

日本評価研究執筆要領145

【巻頭言】

特集：ジェンダーの主流化とインパクト評価

特集にあたって

大沢 真理
東京大学

広い意味での社会政策の研究は、近年、福祉国家の比較論を焦点の1つとして空前のブームともいえる状況にある。そこでは、ジェンダーが分析の基軸の1つとされているのである。比較福祉国家論の対象は、従来はOECDメンバー国のなかでも「先進国」に限られていたが、ラテンアメリカ諸国の累積債務危機、1997年のアジア経済危機などを契機として、「社会保護」制度の整備が進んだこともあずかって、今日では、中南米諸国、東南アジア諸国に広がり、開発の政治経済システムの比較論と交差しつつある。

福祉国家論におけるジェンダーの意義を見よう。経済のグローバル化のもとでは、福祉国家の「衰退」が避けられないとされるいっぽうで、その研究は、レジーム論を中心として空前といい活況を呈している。そのなかで、福祉国家とは、先進国内の労使関係、先進国・途上国の関係、そしてジェンダー関係という20世紀後半の3つの政治経済的力関係の結節点であり、それらの力関係の推移が福祉国家の今後の帰趨をも左右する、と指摘されている。より端的に、ジェンダー関係の変化こそが福祉国家を呼び出したという趣旨の定義もおこなわれている。

とくに、先進国と途上国それぞれにおけるジェンダー関係は、先進国福祉国家の前提だった。先進国では、妻子を扶養する男性フルタイム労働者（「男性稼ぎ主male-breadwinner」）が雇用保障と社会保障の対象であり、女性が無償で家族の育児や介護をおこなうことが、社会サービスの制度設計にあたって、暗黙のうちにも、前提されていたのである。なおかつ、先進国の経済成長を支えた途上国の「安価」な産品は、生存維持的な第1次産業や都市のインフォーマル・セクターでの女性の無償労働に支えられていた。

このような研究状況は、もちろん“おのずと”現出したのではない。エスピン・アンデルセンは、1990年の著書『福祉資本主義の三つの世界』で国際的な注目を集め、最近にいたる福祉レジーム研究のブームの旗手となったが、初期の福祉国家類型論は、「ジェンダー中立的」なタームで記述や分析をおこないながら、分析の概念や単位が男性を起点にすることが少なくないと、フェミニストに批判された。たとえば、社会的な権利や資格をえるためのさまざまな根拠について概念化する作業で、年金や定住権など女性が夫をつうじて得る権利のようなものは見逃されていた。

そうした弱点は、日本を的確に位置づけることの困難に集中的に表れていた。エスピン・アンデルセン自身が『福祉資本主義の三つの世界』の「日本語版への序文」で認めたように、日本は彼の類型論にとって試金石でもあるような分類困難なケースだった。ところが、ジェンダーに敏感なアプローチにより、たとえば仕事と福祉におけるジェンダー（不）平等などの指標を組み込むと、日本がギリシャやスペインに近いことが鮮やかに示された。そこで、ジェンダー分析に呼応してエスピン・アンデルセンも、90年代後半以降、国家と市場にたいする家族の関係を分類指標に組みこみ、福祉国家類型論から福祉レジーム類型論へと研究を進化させることになった。具体的には、福祉国家からの給付または市場からの供給によって、家族の福祉やケアにかんする責任が緩和される度合を、「脱家族化」という指標として導入したのである。

では、「脱家族化」の系譜はどのようなものか。欧米諸国が福祉国家建設を進めた第2次世界大戦後には、「男性稼ぎ主」の規範は、いずれの国でも強く、実際にも女性の男性にたいする経済的依存度は大きかった。とはいえ、各国の福祉国家の制度設計は一樣だったのではない。スウェーデンの制度では当初から「男性稼ぎ主」規範の刻印が薄く、早くも1970年代には「男性稼ぎ主」型から離脱した。他方でオランダは、1970年代には「男性稼ぎ主」型の代表ともいえる状況だったが、経済・財政危機に対応する雇用・福祉改革をつうじて、80年代以降、男女ともパートタイム労働で夫婦合わせて1.5人分稼ぐという「オランダ・モデル」を生みだし、危機を克服した。これにたいして日本の「男性稼ぎ主」型は、高度成長期以降に導入され80年代に強化された。

ジェンダー視点に立つ研究が、社会政策論や開発の政治経済システム論にとって、豊かな新地平を切り拓く可能性をもつことが、理解されるだろう。政策評価においても、男女平等や女性の地位向上に関与することが明白な施策のみならず、一見して関与がないと思われるような政策・施策・事業をも対象にして、それらの政策等がジェンダー関係にどのような影響を及ぼすかを分析・評価することが、きわめて重要となるゆえんである。1995年の第4回世界女性会議では、政府の施策の企画・立案、実施、実施後の見直しなどの各段階に男女平等の視点を組み込むことが、「ジェンダーの主流化」と呼ばれて強調された。英連邦圏では「ジェンダー予算」、日本では「男女共同参画影響調査」として、実際にとりくまれている。政策の副次的効果や波及効果、間接的費用等を問題にする評価であり、「総合評価」の典型といえる。

本特集は以上を背景にして組まれている。村松安子氏には、世界でも新しく、日本社会にまだ定着していない「ジェンダー予算」概念を明確にする論考を頂戴した。ジェンダー予算分析の中で、どのような具体的な政策評価の分析ツールが開発途上であるかが提示されている。そのうえで、この分析手法が男女共同参画社会の形成という政策評価にどのように有効に適用しうるかが、理論的・実証的に検討されている。ジェンダー予算においては、通常の予算編成の基礎となるマクロ経済分析モデルの枠組みを問い直し、いわゆる「生産部門」の活動と「再生産部門」の活動の接合を問題とすることになる。

田中由美子氏には、国際協力におけるジェンダー主流化の概念を明確にし、総合的なジェンダー政策分析および評価の手法を探る力作を寄稿していただいた。詳細な力作であり、通常の本誌の紙幅を超過するため、第一部と第二部に分けて掲載することとなった。総合的なジェンダー分析評価手法は、日本の国際協力および他の国際援助機関においても十分に検証されておらず、先行事例研究に基づく試みが始まったばかりである。ジェンダー主流化とは、ジェンダー平等の視点を全ての政策・施策・事業の企画立案段階から組み込んでいくことをいい、その視点に立って計画・実施・モニタリング・評価を行う過程である。

雑賀葉子氏には、内閣府男女共同参画局に設置された影響調査事例研究ワーキングチームが、2003年11月にまとめた「影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書～男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み～」を紹介していただいた。影響調査の基本的な考え方を踏まえた上で、旧総理府の男女共同参画室が設置した男女共同参画影響調査研究会が2000年12月にまとめた「男女共同参画影響調査研究会報告書一男女共同参画の視点に立った政策過程の再構築一」と対比して、影響調査事例研究ワーキングチームの中間報告書がさらに進展させた具体的な調査内容について解説し、WT中間報告書をまとめる作業をワーキングチームの事務局として担当した経験から、今後の課題について展望している。

イギリスのWomen's Budget Group からは、2002年予算にたいするコメントの掲載を承諾していただいた。上記のように女性予算については、村松論文に詳しい。リーズ大学教授のSylvia Walby氏は、1980年代から世界のジェンダー研究をリードしてきた第一人者であるとともに、ヨーロッパ社会学会の初代会長を務め

るなどヨーロッパを代表する社会学者であるが、WBGの共同代表でもあり、今回の寄稿に際して解題を執筆していただいた。

本号の特集および次号に掲載される田中論文の第二部を契機として、ジェンダー視点にもとづく政策のインパクト評価がより広く研究され実施されるようになれば、幸いである。

【研究論文：依頼原稿】

政策評価手法としてのジェンダー予算

村松 安子

東京女子大学

yasukom@lab.twcu.ac.jp

要 約

本論文の第1の目的は、世界でも新しく、日本社会にまだ定着していない「ジェンダー予算」概念を明確にすることである。その上で、ジェンダー予算分析の中でどのような具体的な政策評価の分析ツールが開発途上であるかを提示する。次いで、この分析手法が男女共同参画社会の形成という政策評価にどのように有効に適用しうるかを、理論的・実証的に検討する。この過程で重要になるのが、通常の予算編成の基礎となるマクロ経済分析モデルの枠組みを問い直す作業である。いわゆる「生産部門」の活動と「再生部門」の活動の接合問題である。ジェンダー予算分析と通常の他の予算分析の最大の相異は2つある。第1は査定の単位が世帯であると同時に個人であること、第2は社会の「総生産」を担う重要な生産活動である無償労働による「再生部門」の活動の意義を認め、真の生産の社会的効率性を問うことである。

キーワード

アカウンタビリティ、インパクト評価指標、
ジェンダー主流化、ジェンダー予算、マクロ経済政策

はじめに：本稿の目的と構成

1999年に公布・施行された「男女共同参画社会基本法」（基本法）は「男性も女性も性別にとらわれることなく、その個性と能力を十分に発揮できる豊かな社会」（ジェンダー平等社会）の形成を今後の国の重要政策としている（ジェンダーとは、社会的文化的に規定される性別を意味する）。本稿では、ジェンダー平等政策の総合評価手法となりうる政府予算の「ジェンダー分析」を多角的に検討し、男女共同参画社会形成をめぐる諸施策を評価し、新たな施策形成にフィードバックする可能性を探ることである。この過程で本稿が目指すのは、権利に基づく（rights-based）ジェンダー平等に加えて、資源制約下での人間を中心とする

持続可能な成長・発展へのジェンダー予算のもつインプリケーションである。通常の資源配分の（私的、あるいは市場の）「効率性」を超える「社会的効率性」の評価指標を開発するための手懸りを得ることである。ジェンダー予算分析は、ジェンダーの「公正」と生産の「効率」の両側面を統合的に捉えようとする試みである¹。ジェンダー「予算分析」であることから、この手法はマクロ経済政策のジェンダー評価の側面を色濃く持っている。次節で触れるように、日本は開発協力を通しての途上国のジェンダー平等支援を表明しており、ODA予算分析への適用の可能性をも包摂した検討を行いたい。

本論の構成は、まず始めに本稿の目的と構成を述べ、第1節で「日本政府のジェンダー平等政策」

を確認する。第2節で「ジェンダー予算」概念を規定し、第3節でその展開過程と多様性を概観する。第4節で主要な分析用具（ツール）を提示する。第5節でこの手法による国際的な先行事例が示すインパクトとそこからえられる含意を検討する。最後にこの手法を日本で応用する上での要件を考察し、今後の日本経済の再生とジェンダー平等政策へのフィードバックの可能性を論じたい。

ジェンダー予算概念は日本ではまだ十分に根付いてはいないが、本特集の日本およびイギリスの実践・調査報告も、直接的にしる間接的にしる影響調査・政策評価の指標としてのジェンダー予算に言及している。更に田中論文が国際協力分野を論じているので、本論ではこれらとの重複を避け、ジェンダー予算の概念や方法論を中心に論じたい。

1. 日本政府のジェンダー平等政策

基本法を受けて閣議決定された「男女共同参画基本計画」（基本計画、2000年12月）は、施策の方向と2005年度末までに実施する具体的施策を提示した。これは1975年の国連女性年以降、日本政府が行った国際的誓約（commitment）履行の包括的な公式表明であり、直接的には1995年の第4回国連世界女性会議（北京女性会議）で採択された「北京行動綱領」（「行動綱領」）、更にはそのフォローアップとして開催された2000年の国連特別総会で採択された「成果文書」を踏まえた行動計画である。

基本法は、男女共同参画社会の形成を「21世紀のわが国社会を決定する最重要課題」とし（前文）、国・地方公共団体の役割を規定し、ビジネス部門を含む社会のあらゆる分野での国民の寄与を責務としている。基本計画で提示された男女共同参画社会とは「女性も男性も、互いにその人権を尊重し、喜びも責任も分かち合いつつ、性別にとらわれることなく、その個性と能力を十分に発揮できる豊かな社会」であり（第1部、「基本的考え方」第2パラグラフ）、国際的には「ジェンダー平等社会」と表現される社会である。基本法も基本計画も、その制定・策定が国際的誓約の履行であるこ

とを反映して、国際社会との協調の中でのジェンダー平等社会の実現を表明している。基本計画は11の重点目標の最後に「国際規範・基準の国内への取り入れ・浸透」と「地球社会の『平等・開発・平和』への貢献」を謳い、国内におけるジェンダーの平等と同時に、開発途上国のジェンダー平等へも開発支援を通して協力することを表明している。これは日本のジェンダー平等政策の大きな特徴である²。

開発協力を通してのジェンダー平等支援は本年8月29日閣議決定された新しい「政府開発援助大綱」（ODA大綱）にも明記されている。新大綱ではジェンダー平等支援が旧大綱より積極的・明示的であり、旧大綱での「政府開発援助の効果の実施のための方策」15項目の第12番目の位置付けから、新大綱では、「基本方針」の中の「公平性確保」として「理念」の中への位置付けに「格上げ」されている。

2. 予算のジェンダー分析（ジェンダー予算）とは何か

まず、本論ではこれまで3通り（英語では4通り）の呼称を持つ「予算のジェンダー分析」関連概念を「ジェンダー予算」と総称して扱うことをお断りしておく。3通りの呼称とは、①「女性予算（women's budget）」②「ジェンダー予算（gender budget）」③「ジェンダーに敏感な予算 i（gender-sensitive budget）、ii（gender-responsive budget）」である³。

（1）「ジェンダー予算」分析とは

「ジェンダー予算」分析とは、一国の総予算とは別の「女性用予算」の分析ではない。それは、一国の総予算を「ジェンダーの平等」という視点から分析し、現実の予算が果たしてジェンダー平等政策を推進するように配分されているか、あるいは、配分が既存の男女間の不平等を縮小する効果をもつのか逆に拡大するように働くのか、更に、ジェンダー平等社会形成への社会（特に女性が不利な状況に置かれているとすれば）のニーズを満

たす配分になっているかなどを査定・評価する手法である。歳入・歳出の両側面からの分析が可能であるが、データ制約と社会的分析能力の蓄積度の違いから、歳入面の分析は、殆んど欧米先進国での実践に限定されている⁴。予算サイクルのどの段階で査定・評価し、またどのように次の予算策定過程へフィードバックさせるかなどは、後述のように、誰が、何を目的として分析するかによって変わって来る。また、どのレベル（国政、地方行政、あるいはODAなど）の分析かによっても、すなわち分析を行う特定の政治的・経済的文脈によって多様な形をとりうる。政策の直接的効果だけでなく副次的効果や波及効果（アウトカム）、間接的費用等を問題にする評価であり、政策・施策の「総合評価」の典型といえる。

評価結果を踏まえた予算作成がジェンダー予算分析の狙いではあるが、予算と評価の「連携」と「一定の切断」問題がここにも妥当する⁵。ジェンダー予算は「予算」を前提にした評価ではなく、基本的な直接目標は過年度の実績評価である。

ジェンダー予算が多くの国で実施される背景には、予算編成が業績・成果主義へシフトしていること、市場機能重視の小さな政府論の下で財政支出削減が断行されているという、二つの世界的な潮流があることを指摘しておこう。

このようにジェンダー予算分析は、予算のジェンダーに与える影響に着目した政策評価の試みであり、「影響調査」の一形態である（日本の影響調査事例として本特集の雑賀報告を参照）。

予算を特定のグループへのインパクトに敏感になって分析する試みはジェンダー予算だけに限らない。国際レベルの試みとしても、今日では環境政策や途上国の貧困削減政策の分野で、「貧困緩和（pro-poor）予算」「環境調和的（environment-sensitive）予算」として応用され始めている⁶。

(2) なぜジェンダー分析が必要か：政策効果のジェンダー非対称性とジェンダー・バランスを欠いた政策決定過程への参画

これまで、国の政策・施策がある特定のグループのために策定され、（例えば、企業への課税の減免政策）、利害関係の異なる社会・経済階層や

グループに違った直接的影響を与えるとしても、最終的にはその正の（ポジティブ）効果は社会全体に及ぶと想定されてきた。しかし実際には、国民が異質のグループから構成されている限り、それぞれのコミュニティは政府予算から固有のインパクトを受けることになる。社会・経済的役割や地位・状況が大きく異なる、特に、ジェンダーによる固定的な役割分業が根強く、市場向け生産（「生産部門」）活動だけでなく家庭内・地域内での無償（unpaid）労働による生産（「再生産部門」）活動の担い方に大きなジェンダー・アンバランスがある場合には、性の平等に関わる政府の「特定の」政策・施策・活動だけでなく、「一般の」施策や活動のインパクトも、性によって大きく違うことがある。世界のいたるところで、有償労働と無償労働は相互依存関係にありながら、その担い方に性による固定化されたアン・バランスがある。第3節（1）で言及するように、これは既に理論的にも実証的にも明らかにされている。

従って、国の男女平等政策実現に向けた施策やプロジェクトが目的どおりの成果を生むためには、それらに十分な財政資源・資金の配分（inputとしての予算措置）が必要だが、この配分が男女に異なるインパクトを与えることを勘案した結果でなければならない。ジェンダー平等を直接の目標としない「一般」の施策やプロジェクトでもそのジェンダー関係への審査・査定・評価等が必要である。これを踏まえて決定されるのが政府予算であり、そのために予算に注目するのである。現在最も包括的なジェンダー予算を実施している南アフリカのリーダーの1人、D. Budlenderは、「すべての政策は適切な予算措置を得てしか有効とならず、予算戦争は、政策やそれが基礎とする原理の上に戦われる時にのみ勝利を収める」といっている（Budlender 1996, p.8）。

(3) ジェンダー主流化の手段としてのジェンダー予算

世界のいずれの国においても、予算配分決定の背後には大きな政治・経済諸力がある。特に社会・経済活動領域で絶対的にパワー不足の女性たちは、この決定過程への参画が限定され、その二

ーズを予算に反映させるのが難しい⁷。この状況を変え、政府の施策の企画・立案、実施、実施後の見直しなどの各段階に男女平等視点を組み込むことが、北京会議以降「ジェンダーの主流化 (gender mainstreaming)」として強調されている。ジェンダー予算分析はこの主流化の有力な手段とされ、現在世界のほぼ50カ国で実践されている。国家予算全体をカバーする事例（オーストラリアや南アフリカ共和国の「女性予算」）から、影響の大きい省庁予算だけを取り上げ重点的に分析する事例（ケニアやルワンダをはじめとする英連邦圏の多くの途上国の「ジェンダーに敏感な予算」）、また地方政府の予算分析（南オーストラリア州やフィリピンの地方都市の「ジェンダーと開発 (GAD) 予算」）など多様である（例えば、Budlender et al 2002; Budlender & Hewitt 2002; Judd 2002）⁸。イギリスではブレア政権の政策策定や予算編成へのインプットを行う「女性予算グループ」のインパクト評価がある（例えば、本特集におけるWBG報告を参照）⁹。日本では男女共同参画会議・専門調査会がインパクト調査に取り組んでいる（上述の雑賀報告を参照）¹⁰。

このように、ジェンダー予算は基本的には、ジェンダー課題の主流化 (mainstreaming) に資する分析である。ジェンダー課題を特別な「利害集団」としての女性のための個別施策として扱うのではなく、すべての国家政策・計画・施策の中に適切な予算配分と歳入への貢献を確実にしながら統合する手段なのである。しかし同時に、予算配分や歳入への貢献がジェンダー視点から適切か否か、配分された予算がジェンダーを含む社会の諸グループにどのようなインパクトを与えるか、インパクト評価の基礎となるジェンダー統計の整備が進んでいるかなど、本格的に導入が決定された行政評価に直接関わる新しい評価指標の開発とも関連している。行政評価の中でもジェンダーの主流化を実現する大きな一歩となり得るのである¹¹。

3. ジェンダー予算分析の展開過程と多様性

(1) ジェンダー予算の展開過程

ジェンダー平等の視点から、国の歳入・歳出政策（徴税・支出政策）パターンの違いがジェンダーによって違ったインパクトを与えるという事実は、1980年代の中頃まで、政府、官僚、政策分析者からはほとんど注目されなかった。特に、マクロ経済政策変数としての予算は、GDP、総需要・総供給、貯蓄・投資、財政収支、輸入・輸出、国際収支、為替レート、などのマクロ経済変数と同様に、ジェンダーに「中立的」と仮定されてきた。予算は貨幣額で示され、一見ジェンダーに「中立的」に見える。しかし、多くの社会で男女の役割、責任、対応能力は異なり、予算の効果・影響も性別で異なることが多い。

ジェンダー予算という考え方は、マクロ経済政策が、例えば所得、健康、教育、栄養などの諸分野で既存のジェンダー・ギャップを縮小したり拡大し、また同じジェンダーに属する人々であっても社会・経済階層が違えば、生活水準を改善したり悪化させたり、様々なグループに違った作用を及ぼすとの認識が高まるにつれて発展してきた。政府予算はマクロ経済政策の重要分野の1つであり、政策表明としての予算は、政府の社会・経済上の優先順位を歳入と歳出の組み合わせで示している (Elson et al 1995; Bulender & Sharp 1998; 村松 2002)。

1980年代の中ごろは、途上国の累積債務問題が悪化し危機回避のためのIMF・世界銀行融資と引き換えに途上国が受け入れた安定化政策や構造調整政策が、特に貧困層の女性たちに厳しい負の影響を与える事例が顕著になり始めた時期である。男女に非対称的な形で生じる負の影響は、1985年開催の第3回国連世界女性会議（ナイロビ女性会議）、特にそれと平行して開催されたNGOフォーラムで大きな関心と懸念を集め、それ以後、環境や人口・健康（後に「性と生殖に関する健康/権利」となる）とともに「ジェンダーと開発」問題として、世界の女性運動の対象となったのである (Tinker 1990)¹²。

一方、ナイロビ会議の1年前の1984年には、ジ

エンダー予算実践の世界最初の試みが、オーストラリアの労働党フォーク政権下で「女性予算(women's budget)」として発表された。この試みは政権の政治的自己利害から開始されたといわれるが、同時に、経済不況下で女性運動のフォーカスが健康・福祉から経済に移り、その力が更に強くなった結果だとも分析されている。女性の地位向上を掲げたフォーク労働党の選挙公約を支持して投票した女性運動の担い手たちの支援に応じて、首相は強力な女性問題担当顧問A. Summersを任命し、彼女にすべての閣議案件をチェックする権限を与えたのである。こうしてすべての省庁が、その施策が女性の地位向上に与える影響を分析・評価することが求められ、その結果が女性予算書(women's budget statement)として、公表されたのである(Sharp and Broomhill 1990; Sharp and Broomhill 2002)。

途上国・先進国のこれらの2つの動きが核となり、次第に途上国の女性運動家・NGOや研究者、更にはOECD諸国の研究者・運動家らも加わった「マクロ経済政策のジェンダー化」の大きなうねりとなるのである(World Development 1995)。1980年代の中ごろから1990年代の初めにかけて、DAWN (Development Alternatives for Women for a New Era)、WBG (Women's Budget Group)、EME (Engendering Macroeconomics Group)、IAFFE (International Association for Feminist Economics)などのグループが組織され、マクロ経済学のジェンダー化や「ジェンダーと開発」分野の理論・実践面が強化された¹³。マクロ経済学・経済政策の「ジェンダー化」の一つの導入点(entry point)がジェンダー予算分析である(Elson 1999)。

(2)「北京行動綱領」「成果文書」とジェンダー予算

「北京行動綱領」のジェンダー予算への直接の主要な言及パラグラフを示しておこう。パラグラフ345は「男女平等を保証促進する政策・施策はその実施を可能にする十分な予算措置をもって策定されなければならない」という。パラグラフ346は「政府は公共支出が男女にどのような影響を与えているかを評価し、公共支出に男女が平等なアクセスをもつよう適切な予算上の調整を行う

べき」ことを、同じくパラグラフ 358は、これらが「国際協力を通して財源の乏しい途上国でも実現されるように政府開発援助(ODA)にこの方針が反映されるべき」ことを定めている。

更に「北京行動綱領」の5年間での実施状況をモニターし一層の努力目標を明確にした2000年の国連特別総会での「成果文書」も、随所で、マクロ経済政策へのジェンダー視点の導入をジェンダー主流化の手段として強調している。同時に、ジェンダー予算分析はジェンダー平等のための政策・施策の評価指標としても言及されている。北京会議以降の加速する経済のグローバリゼーションのもとで、世界規模で進展する国別の経済実績や国内的・国際的生活水準格差の拡大がジェンダー・バイアスを伴って女性により厳しく影響していることにも注意を喚起している。縮小した利用可能な資源・資金を2つのジェンダー間に公平に配分する「公正」と、それらを効率的に利用する「効率」の両者を同時に達成するマクロ経済政策や予算のジェンダー分析を求めている。(例えば、パラグラフ35-40, 73, 74)。

国際的誓約に沿ってどの程度女性の地位が向上し、ジェンダー平等への歩みが進展したかを評価することは、同時に残された課題の大きさを確認することでもある。その要件として浮かび上がってくるのが、それを実現すべき主体であり、必要な制度・メカニズムである。一国レベルでの主要なアクターは政府とビジネスであるが、政治・経済がグローバル化している現代では、国連を始めとする国際機関、特に途上国の場合には、IMF・世界銀行などの国際金融機関、WTO(世界貿易機関)を始めとする地域間・国際間の貿易ルールを定めるFTA(自由貿易協定)も重要な役割を演じる。

本稿が直接対象とするのは政府予算のジェンダー分析であり、政府の説明責任・結果責任を求める手段であるが、他のアクターの説明責任・結果責任も明らかである。現在最も積極的に途上国のジェンダー予算支援を行っているのは、国連開発計画(UNDP)と国連女性開発基金(UNIFEM)である。後者は、特に分析の理論・ツールの開発を女性の経済面でのパワーメントという側面から支援している¹⁴。IMFは機関としての関心を示し

ていないが、世界銀行はパイロット研究を始めている。国連機関に先駆けて途上国のジェンダー予算運動（GB Initiatives: GBI）を主導したのは英連邦事務局（Commonwealth Secretariat）である¹⁵。

途上国でのGBIの分析の焦点は、歳入面よりも使い方である歳出面に置かれている。（UNIFEM 2000; Judd 2001）。

途上国のジェンダー予算分析の殆んどは援助供与国の財政的・技術的支援のもとに実施されている。作業は予算策定過程の民主化と政府のアカウンタビリティに関連している。同時にドナーにとっても、ODAが途上国のジェンダー平等にどのように使われているかを納税者に示す（アカウンタビリティ）手段でもある。

(3) ジェンダー予算モデルの多様性¹⁶

ジェンダー予算・予算分析モデルは多様であり、以下のカテゴリーのどの組み合わせで実施されるか、またどの分析ツールを利用するかによって、個々のGBIは違った形をとる。

＊誰がイニシアチブをとるか？ 政府、議会、NGOsか、あるいはこの中のいずれかの組み合わせか。政府のイニシアチブだとしても、主導するのはどの部署か：女性（男女共同参画）政策の国内本部機構か、関係省庁の女性政策担当者たちか、あるいは大蔵・財務省・予算作成責任省庁かコンサルタントか？

＊何が目的か？ ジェンダーの公正と資源利用の効率が主目的としても、実施する直接の目的は何か？政府が自らの説明責任・結果責任と透明性のために行うのか、議会メンバーが選挙民への説明責任と透明性あるいは民主的手続きとして行うのか、市民社会が政府の説明・結果責任や透明性を問い、予算作成過程への民主的参画を求めるのか？

＊カバーする予算の範囲は何か？ 国家、都道府県、市町村、小さい居住区か、あるいはODAか？また歳出・支出だけか歳入も含めるのか？また対象とする予算は全体か、特定の省庁予算のみか、あるいは特定の部門（例えば社会部門）のみか？

また、単年度予算を対象とするのか、当該年の前後3年、あるいは中期政策の枠組みで捉えるのか？予算額か決算額か？

＊予算のどのサイクルで何を目標とする分析か？ 計画時の政策目標確認か、目標を満たすべき資金配分の査定か、資金の利用の監査か、何処まで成果が実現したかの事後評価か？

＊報告・発表形式 特に政府が行う場合には、予算関連文書の一部とするか、あるいはそれとは別にするのか、予算案提出時の説明に含めるのか？予算編成に先立って影響調査をするのか、中間評価で補正を狙うのか？

＊政治的文脈 全体の過程のどこに誰が関わるのか？誰が分析結果を利用するのか？誰が分析の資金を提供するのか？誰がジェンダーの公平に対する説明責任を持っているのか？抵抗勢力は誰か？ジェンダーは予算編成政策でどのようにして一般の（市民社会からの）論議を取り込みうるのか？

4. ジェンダー予算の機能的枠組みと6つの分析ツール

(1) 原則と機能的枠組み：監査・評価と計画・審査

上記3. (3) でみたように、ジェンダー予算モデルは多様であるが、共通する1つの原則は、通常の予算ではそれぞれ個別の情報・知識として扱われる、「ジェンダーの不平等」と「財政と公共部門の施策」についての情報・知識を接合することである。これが、他の予算分析とジェンダー予算分析を区別する特徴である。その上で2つの違いがあるが、第1は査定・評価の単位が世帯と同時にその中の個人であること、第2は社会の総生産活動として無償労働で生産される「再生産部門」の貢献を認めることである（Elson 2002, 16-19）。

もし予算サイクルの最初を基点とすれば、次のような分析枠組となる。まず、予算でカバーされた活動のインパクトに焦点を当てて過年度の事後

「監査・評価」を行い、これが次のサイクルの「計画・審査」に利用され、再びその年度の「監査・評価」に繋がる、という機能的枠組みである。取り上げられた省庁あるいは施策ごとに、投入（インプット）、活動、産出（アウトプット）、インパクトを「計画」と「実績」でチェックする。インプットは配分された支出額の計画値と実績値である。簡単に例示すれば、活動は、健康や産業支援サービス、社会的移転や徴税のような計画され実施されたサービスである。対応するアウトプットは、それぞれ治療された患者、支援されたビジネス、所得の増加、歳入増である。インパクトは、健康な人たち、競争し得るビジネス、貧困削減、国民所得の持続的成長である。いずれもデータ不足の解決とモニタリング機能の強化なしには特定も追跡もできず、これらもジェンダー予算へのチャレンジである（後述）。

ジェンダー予算分析は、「女性向け予算」だけでなく「一般予算」の分析が多くなり、それらはジェンダー平等を望ましいインパクト・成果（outcome）と明示していない場合が多い。しかし、主目的を達成しながら同時にジェンダー平等にどのような成果をあげ、インパクトを与えるかを問うことはできる。すなわち、①「計画された、あるいは実際に生じたインパクトは、ジェンダー平等を促進したか？」②「産出は、女性と男性に公平に配分され、ジェンダー平等を実現するのに適切であったか？」③「活動は男女に平等に割り当てられるよう設計されジェンダー平等を達成するのに適切であったか？」④「インプットはジェンダー平等を達成するのに適切であったか？」。

(2) 6つの分析ツール

監査・評価と計画・査定を行うための分析ツールもまた多様だが、これまでに大方の合意を得ている以下の6つのツールを紹介する。詳細を論じる紙幅はないが、ジェンダー予算で特徴的なツールについては、若干の説明を加えたい。具体的で詳細な個々の分析ツールと分析結果については様々な文献がある（例えば、Budlender 1996, 1997, 1998, 1999; Budlender et al 2002; Budlender & Hewitt 2002; Budlender & Sharp 1998; Judd 2002;

Reeves and Sever 2003を参照）。以下はこれらの文献をもとに整理した。

①ジェンダーに敏感な政策審査（Gender-aware policy appraisal）

このツールは予算化された政策の意図された効果（例えば次節で例示する南アフリカの土地改革政策）と、それがジェンダー課題に与える明確な、あるいは潜在的なインパクトを審査してジェンダー平等の視点から政策ギャップと限界を特定する。その関連で直接の政策目標の実現と同時にジェンダー平等を推進するのに適切な額の予算が充当されているかをチェックする。当該政策や施策がジェンダー不平等を減じるのか増幅するのかを問い、ジェンダー課題に取り組みながら政策の直接目標をより効果的に行うための追加的施策や代替的施策の提案にも道を開く手段である。

この手法は政府が行う分析にも政府の外での分析にも適用可能であるが、集計度の高いレベルの分析であるため、因果関係の連鎖を正確には把握できないという難点を持つ。

②ジェンダー別便益の査定（Gender-disaggregated beneficiary assessments）

このツールの目的は、公共サービスの提供と予算配分の優先順位をジェンダー別に査定することである。予算に関する世論調査や態度調査を男女別に実施し、その結果を分析する。具体的には、現在の公共サービス提供のあり方がどの程度、国民または市民男女のニーズを満たしているか、予算配分のパターンと市民男女が望む予算配分の優先順位が合致しているかなどを調査・分析する。この手法は公共支出を通して公共サービスの提供についての市民の声を聞く手段である。この手法は歳入面にも適用できる。例えば、市民の望むサービスの供給不足が感じられている場合、増税に応じても供給量の増加を希望するかなども聞くことができる。

③ジェンダー別公共支出の帰着分析 (Gender-disaggregated public expenditure incidence analysis)

このツールによって、所与の施策への支出が男女（あるいは男児女児）にどのように分配されているかを査定する手段である。例えば、公立学校での教育に支出される単位あたりコストに男女別に集計された利用量（男女別の在籍数）を乗ずることで支出のジェンダー別帰着が推計可能となる。支出額には通常政府データが使えるが、利用量の推計が困難なことが多い。利用量は家計調査などによってまず世帯単位での利用・非利用を把握し、次いで利用世帯での利用量を推定し、可能な場合には世帯内での男女別利用を測り、帰着を推定する。

支出の特徴によって便益の男女別帰着が計測し易いセクター（例えば、医療補助）と困難なセクター（例えば、食料補助）がある。ガーナの事例は、医療補助では貧しい女性もほぼ男性と同程度の便益を受けているが、教育分野では、すべての教育水準で女性に帰着する便益は男性のそれを下回っていることを報告している。パキスタンやケニアの事例からも同様の傾向が確認されている (World Bank 1995, quoted in Elson 1999)。

④ジェンダー別時間利用への影響分析 (Gender-disaggregated analysis of the budget on time use)

このツールの目的は、国家予算と家計の時間配分との関係、すなわち無償労働が担う社会的な再生産活動がマクロ経済へどのように貢献しているか、その程度と含意を明らかにすることである。すなわち、まず、家族や地域社会（人々のケアを含む）の居住性を高める仕事、病人の介護（ケア）、燃料集めや水くみ、調理、掃除、子供の教育などのために投入される家計の生活時間を記録する。

家計調査を通じて世帯の構成員がどのように時間を利用しているかを、ジェンダー、年齢別に集める。こうして集計された生活時間のデータから国家予算の増減が世帯員の生活時間配分にどのような影響を与えるかを明らかにできる。この関係

を示すデータは、マクロ経済の通常の「貨幣経済部門」だけで一国の「国民所得」を集計する枠組みでは捉えられない、「市場生産部門 (productive sector)」と「再生産部門 (reproductive sector)」の結合を目指す「マクロ経済のジェンダー化」の鍵となる方法の一つである。

本稿の最後に通常の国民所得の循環図とジェンダー視点を統合した循環図を示してある。通常の経済分析や予算作成の枠組みは前者であるが、上述のように、「生活の良さ・充実感」(well-being)は社会の信頼感が厚く、安心して暮らせる状況が整っているとき実感する。いわゆる社会資本の充実である。この社会資本は「再生産部門」の生産によって蓄積される。

「生活の良さ・充実感」はまた、人々が潜在能力を十分に開花させるための幅広い選択肢が準備されているとき増幅する。そのためには「再生産部門」での生産活動と「市場生産部門」での生産活動がジェンダーに係わりなく個人の選択で柔軟に組み合わせ可能な社会・経済システムの構築が必要となる。この2つの生産部門を統合する生産の循環図を構想することが求められるのである。この統合図は未完成であるが、必ずしも両部門を同一の単位（貨幣単位）で連結する必要はない。生活時間調査の利用がまず第1に考えられる¹⁷。

⑤ジェンダーに敏感な中期経済政策フレームワーク (Gender-aware medium-term economic policy framework)

このツールの目的は、男性と女性の経済活動での異なる役割を中期マクロ経済政策枠組みの中に統合し、推定される将来の財政計画にジェンダー視点を導入することである。前述のように、ジェンダー予算分析はマクロ経済政策のジェンダー化の導入点 (entry point) である。グローバリゼーションの進展する中で、中期経済政策のジェンダー・インパクトを探り、ジェンダー平等に焦点をあてた新たな指針の構築が目的である。単年度予算から中期フレームで予算を策定する現在の潮流から注目され始めている。

通常の中期経済政策は種々の経済モデルで作られるが、（例えば、固定係数を利用するモデル、

two-gapモデル、成長勘定モデル、計算可能な一般均衡モデルなど)、これらのモデルはジェンダー視点を欠いている。しかしジェンダー視点を導入することは可能である。ジェンダー概念の適用が適切な場合には、モデルの中の変数を個別にジェンダーで分割集計したり、ジェンダー視点統合のために新しい変数と数式を導入する試みもある。上述の国民所得勘定に基づく通常のマクロ経済循環図と無償労働の「家計所得勘定」を統合した新たなモデルなどの提案である(Elson et al 1995)。Elsonらのチャレンジは、社会的・制度的(social-institutional)組織モデルの「改革」ではなくジェンダー視点からする「転換」である。これらの動きはIAFFEの設立を期に大きく前進しつつあり、IAFFEと連携を取りながら活動しようとする「フェミニスト経済学日本フォーラム」(仮称)設立の準備が進んでいる。

⑥ジェンダーに敏感な予算表 (Gender-aware budget statement)

これは、オーストラリアで最初に「女性予算表」が公表されたとき使われたツールである。ジェンダー間の不平等を問題にする立場から、総支出額と省庁別支出を取り上げて、政策・施策のジェンダーへの影響を事後的に監査する。これにより、次期の予算から期待される含意を明確にする。この作業過程で、既述の分析ツールが動員される。この予算表は、ジェンダー平等目標の達成に関する政府の説明・結果責任の報告書である。オーストラリアの場合は、全省庁の協力のもとに、財務省・大蔵省が作成した。

ジェンダー予算表は、以下のような指標を取り上げることが多い。これらの中には、日本の男女共同参画白書で報告されているデータも含まれている。総予算が対象になっている場合は総予算に占める比率として示されることが多い。

- ①総予算に占めるジェンダー平等推進本部予算比率
- ②総予算に占める女性の必要(特に貧困層の)を優先的に満たそうとする給付の比率(例えば、育児手当の支給を世帯主ではなく、実際に育児を担当する母親に支給するイギリスの事例)

- ③総予算に占めるジェンダー平等施策の比率
- ④政府部内でのジェンダー主流化向け予算
- ⑤補助金(例えば、中小企業関連補助金)を女性が受ける比率
- ⑥政府の公開入札の女性落札比率¹⁸
- ⑦審議会等の女性委員比率
- ⑧公務員の職位・職階別の男女比率

ジェンダーに敏感な予算表が公式に作成されていない場合でも、民間の調査機関やNGOsが、予算書の情報からジェンダー分析に適したデータ分割を行い作成できる。その推計を手がかりに、政策がどの程度男女平等を達成しているかを監視し、また時間の経過に伴って支出や成果がジェンダー分析に適した形に変化しているかを追跡する役割も担いうる。

この他、ジェンダー別租税の帰着分析(Gender-disaggregated tax incidence analysis)も提案され、イギリスをはじめとする若干の分析に利用されているが、データ不足と分析の複雑さから途上国での実践例は少ない(Himmelweit 2001)。

5. 先行事例が示すジェンダー予算のインパクトと含意

(1) 若干のインパクト事例

オーストラリアと南アフリカの実践例が示すように、政府がジェンダー予算を実践する場合(オーストラリア)、あるいは議会の常任委員会と組んだ市民社会が実践する場合(南アフリカ)も含めて、それは政府・官僚機構の中にジェンダーに対する敏感さを産み育てる効果がある。予算書の中に、あるいは予算案上程時の説明の中に、その成果が明確に反映されることはまた、ジェンダー平等に対する社会意識の変革にも繋がる。

これまでの実践例は、ジェンダー平等という明確な政策なしには有効な施策やプロジェクトが形成されないことを明らかにしている。ジェンダー平等が意識的に諸施策に組み込まれない場合には、財政資金や資源は多くの場合、既存のジェン

ダー不平等を温存したり、拡大する機能さえ持つ。例えば、教育水準が低いグループ、雇用機会で差別を受けるグループ、貧困層のグループ、いずれも女性に多いが、予算はこれらのグループに対して不利に配分される傾向が強い。オーストラリアの教育予算からの便益は、教育水準が上がるほど女性に不利に配分され、その長期的インパクトは女性の生涯所得に悪影響を及ぼしている（例えば、Commonwealth of Australia 1986）。

南アフリカの事例は、ポスト・アパルトヘイト政権下で民主的に実施されたはずの土地改革で、女性が大きな不利益を蒙り、更に、土地改革とセットで実施されたトレーニング機会からも排除され、生産性向上の機会も失ったことを明らかにした。有償の土地改革は零細農地へのアクセスしかないグループ、その多数は女性であったが、彼女らの農外所得は全くないか、あっても限られており、土地改革の成果を手にすることが出来なかった。これは単に個人の損失に留まらず、経済全体の効率上の損失でもあり、資産や所得機会のジェンダー不平等に敏感でない政策の限界を示す事例である（Department of Finance, Republic of South Africa 1998、p.39）。

イギリスの民間の「女性予算グループ」WBGによる分析の1つに、労働党政権が若者の慢性的失業を解消しようと導入した「ニュー・ディール」政策のジェンダー分析がある。幼い子を持つカップルの場合、保育施設が完備していない場合には、1人が労働時間を短縮して子育てに当たらざるをえない。しかしこの状況を想定しないプログラムは、意図に反して、短時間就労の女性には税控除を認めない設計になっていた。1人で30時間働けば控除の対象になるが、それ以下の実働時間に短縮調整せざるをえない女性には、この控除は適用されなかった。施策は「性に対して中立」ではなかった（Himmelweit 2002）。

（2）先行事例の含意

オーストラリアの連邦政府の場合は、首相に直属する女性問題顧問がすべての閣議案件に男女平等視点から目を通す権限を与えられ、それが、予算策定過程にジェンダー分析を導入させる直接の

契機となった。顧問任命と首相の決定に呼応してジェンダー予算の実践を主導したフェモクラット（フェミニスト官僚）の存在自体が女性運動の成果であった。

ジェンダー予算表が省庁毎の関心からの分析結果で、数年後には「余り意味のない分厚いカタログ」になってしまい、1996年に廃止された（Sharp and Broomhill 2002）。労働党が選挙で敗北し保守党政権が復活した年である。政府が実践するジェンダー予算は極めて政治的である。

しかし、すべての省庁で官僚が予算との関連でジェンダー問題を意識せざるを得ない状況を作り、ジェンダー問題が意識されたという意味で、ジェンダーの主流化に繋がっている。「女性予算表」は廃止されてもジェンダー統計が整備され、今日でもジェンダー諸指標が定期的に公表されている（Sharp & Boomhill 2002）。

現在最も包括的なジェンダー予算分析として知られる南アフリカの経験はユニークである。最初は議会とNGOによる政府の外からの動き、WBI（Women's Budget Initiative）があり、3年後に英連邦事務局の主導するパイロットプロジェクトに政府が中からの分析をもって参加した。外からの試みは限定的な分析力しか持たない議員の政府への質問権を、調査研究能力を持つNGOが支援する形で大きな成果を揚げた。しかし政府しか持たないデータの入手に問題を抱えた「外」からの試みは、1997年には政府が、英連邦事務局の「ジェンダーに敏感なマクロ経済政策」促進運動に参加する形で、財務省を中心とする「政府の中」からの分析を実施したことによって大きく前進した。

政府の外と中から並行する2つの試みがあることは、単に予算の配分を事後的に問題とするのではなく、予算策定の最初の段階からNGOsを通して草の根のニーズを十分把握して予算策定過程を民主化すること、政策策定過程の透明性を高め、良い統治（ガヴァナンス）を実現する可能性を高めている。南アフリカ共和国の試みは、ポスト・アパルトヘイトの、すべての国民の平等と人権の擁護という文脈の中から出てきた試みである。この初期の動機を活かすべく、当該NGOは、分析結果をやさしい普及版として編集し直し、10年間の義務教育修了者ならば、予算のジェンダー分析が

人種・ジェンダーの平等教育に必須であることを示すテキストとして利用できるように工夫している (Hurt and Budlender 1998)。

包括的分析を志向する南アフリカの「政府の外」の実践でも、全分野を網羅するよりも重点分野を限定して、より政策形成にインパクトのある分析をする方向が示唆されている (Budlender 2000; pp. 156-72)。

イギリスのWBGの試みは、例えば新雇用創出計画や所得税の控除に対象を絞り、女性でもより不利な状況にある人々に焦点を当てた政府支出や政府歳入の帰着分析を行い、今日では財務省と定期的な意見交換の場をもち、首相の予算案説明でもその貢献が言及されている (例えば、Reeves & Sever 2003)。このグループの特徴はメンバーの優れた分析力と構想力である。

フィリピンは特異な例として、政府のすべての省庁の予算の5%を「開発とジェンダー」に充当するという政府の施策であるが、これは政府・議会・市民社会の女性たちの協力と協調の成果である (Budlender et al 2001)。

5. 終わりに

男女共同参画社会基本法の制定を始めとして、日本でのジェンダー平等への法整備は進んでいる。しかしまだ多くの課題が残っているのも確かである。本年8月、国立女性教育会館が編集・刊行した最新の日本のジェンダー状況を包括的に示す『男女共同参画統計データブック 2003』は残された課題の大きさを明確に示している。本論でもジェンダー予算分析に必須なジェンダー統計の整備に言及したが、このデータブックは日本の男女共同参画社会形成に関わる施策の評価の観点からも極めて意義の大きい仕事である。

今日の政治課題として注目される政策変更に税制・社会保障制度がある。これらは主として「増税問題」と理解されるようだが、実は男女共同参画社会形成のための「社会における制度又は慣行の中立」性配慮 (第4条) に関する政策変更の論議である。本特集の雑賀報告はこの「制度・慣行」に関する影響調査会の中間報告を扱っている。「男

女共同参画会議・影響調査専門調査会」が行った「税制・社会保障制度・雇用システム」に関する調査は、現行の制度・慣行がライフスタイル選択に与える影響の調査であり、政策が「性に対する中立性」ではなく、「専業主婦」であることを選択を誘導する結果になっていることを明らかにしている。ジェンダー予算分析が目指す政策・施策のインパクト調査と重なっている。

所得課税や社会保障基金への貢献のベースはジェンダーやライフスタイルの選択に拘わらず一定か。日本の場合は、これらは支払いのベース (世帯か個人か) の問題と理解されているが、男女がそれぞれが「個」として扱われているかどうかの問題である。これが男女のライフスタイル選択にバイアスをかけるのであれば、ジェンダー平等視点からも制度・慣行を見直す必要がある。しかしこの問題は、同時に、少子・高齢時代を生き抜くより公平で効率的な社会・経済の枠組みの再編に向かってのパラダイム転換でもある。

ジェンダー予算分析がこの再編過程に貢献し得ることは確かである。政府が本格的ジェンダー予算を実践し、共同参画のベンチマークの設定とそれを可能にする指標を作成し、それらが予算配分に繋がるようにするためには、G. Senが強調するように、予算案作成に関わる官僚のジェンダー認識を改めることが必須である。途上国・OECD諸国を問わず、大きなネックは大蔵・財務官僚を初めとする官僚にあることが報告されている (Sen 1995)。

ジェンダー予算の分析には人的・資金的投入が必要であり、そこにも大きなネックがある。加えてインパクト調査のその実行 (効) 性を高めるための方法論の整備と精緻化がまず必要である。分析を行う専門能力を持った人材の育成も急務である。同時にこれに勝るとも劣らず重要な要件は、議会と市民社会からの予算のジェンダー分析に対する強い関心である。オーストラリアのフェモクラットだけの力では継続し得なかった女性予算の試みは、南アフリカでは、議員と市民社会を代表するNGOの協力で機能している。

男女共同参画社会実現のための基礎作業としてジェンダー予算を捉えるならば、政府・議会・市民社会の密接な対話と協力が不可欠であることを強

注記

- 1 社会的「効率性」とは後述のように、通常の市場向け生産(「生産部門」)の枠組みだけで効率性を測定せず、この部門の生産と密接不可分な関係にある無償労働による非市場向けの生産(「再生産部門」)も統合した効率性を意味する。例えば、(Muramatsu 2000; 村松 2002)を参照。
- 2 ジェンダー視点に立った国際協力については(田中他、2002、第1部)を参照。
- 3 「女性予算」から「ジェンダー予算」への変化は、「WID」(女性と開発)アプローチから「GAD」(ジェンダーと開発)アプローチへのパラダイム・シフトに呼応している。このパラダイム・シフトに関しては、例えば(村松 1994)を参照。
- 4 単行本の形で分析結果が出版されているジェンダー予算は少ないが、よく知られた分析としては以下がある。1984年から96年まで実施されたオーストラリア連法政府の報告書と、南アフリカ共和国のNGO「IDASA」と議会の常設委員会「生活の質と女性の地位委員会」が1996年以来実施している分析の報告書『ジェンダー予算』シリーズである。更に、国別報告書ではないが、国別概要をまとめた出版物として(Budlender 2002; Budlender & Hewitt 2002; Balmori 2003)を参照。
- 5 例えば、(古川・北大路、2002)の第6章第1節(95-107)を参照。
- 6 1999年6月28-30日にUNIFEMとUNDPが共催したワークショップはその1例である。Workshop on Pro-Poor, Gender- and Environment-Sensitive Budgets (ニューヨークにおいて)。
- 7 1995年の北京会議を控えてUNDPが発表した『人間開発報告書』は特集テーマをジェンダー平等として、「人間開発指数(HDI)」と同時に「ジェンダー開発指数GDI: (Gender Development Index)」を公表した。すべての国連加盟国で、GDIはHDIより小さな値をとり、女性の潜在能力の開発状況が男性のそれより劣っていることを世界共通の尺度で示した。この報告書では「ジェンダー・エンパワーメント測定(gender empower measure)」も報告され、加盟国における女性の社会・経済的な決定過程への参画度も提示した。2002年版での日本のGEMの世界での順位は175ヶ国中44位であり、日本女性の社会・経済的な決定過程への参画度の低さが目立っている。この観点からも、日本におけるジェンダー予算分析の必要を痛感する。
- 8 フィリピン「GAD予算」は他のジェンダー予算とは異なり、予算全体をジェンダー視点から分析するのではない。予算を持つすべての政府機関の部署は予算の5%を「ジェンダーと開発」分野に支出することを義務付ける政策である。最近、他の実践からの影響を受け、将来は予算全体のジェンダー分析に進む必要が認識されている(Budlender et al 2001)を参照。
- 9 イギリスの女性予算グループWomen's Budget Groupの活動については、本特集の同グループ報告のほかに、Himmelweit 2002; 49-70, 更にWBGのHP www.wbg.org.uk/index.htmを参照。
- 10 「ジェンダー予算」の概念は使っていないが、(財)市川房江記念会では毎年4月に各省庁の「女性関連予算」担当者を招き、その年度の「女性関連予算」の説明会を開催している。その概要は同会の月刊誌『女性展望』に掲載されている。
- 11 ジェンダー統計に関しては、(ジェンダー統計研究グループ 2002; 国立女性教育会館 2003)を、インドネシアのジェンダー統計整備に関する日本のODA支援に関しては、(浜野 2003)を参照。
- 12 1985年開催のナイロビでの世界女性会議では「ナイロビ将来戦略」が採択され、そこでは構造調整政策の女性と子供に与える負の影響への草の根レベルからの事例研究が多く報告された。これらの報告はその後のマクロ経済政策のジェンダー化を促す流れを作る上で大きなインパクトを与えることとなった。例えば、(Dwyer and Bruce 1988; Beneria and Feldman 1992)は代表的文献である。3.(1)で触れるジェンダー視点から経済学・政策を見直そうとするDAWN、WBG、GBG、IAFFEなどの研究者・活動家グループの動きもこの頃から顕著になる。(Sen & Grown 1987)はその代表的な仕事である。
- 13 DAWNはインドのG. Senを中心とする途上国の女性たちのグループであり、後に出版され大きな反響を呼んだ『開発、危機と代替ヴィジョンー第3世界の女性の視点から』の原型はこの会議で報告された(村松 1994)。GBGはイギリスのD. Elsonをリーダーとする(World Development 1995)執筆陣を中心として結成され、ジェンダー予算を含むマクロ経済のジェンダー化の動きを主導している。特に(Bakker

1994; Cagatay, Elson and Grown 1995) を参照。IAFFE (International Association for Feminist Economics) は 1992 年設立された経済学者たちの国際学会であり、現在日本でも IAFFE と連携しながら経済学のジェンダー化を目指す「フェミニスト経済学日本フォーラム」の設立が準備されている。

- 14 UNIFEM は途上国の女性たちの経済的エンパワーメントを課題として活動しているが、90 年代に入って、Elson らを中心にジェンダー予算の研究・普及を図っている。途上国での実践支援を UNDP と英連邦事務局が行っている。経済的エンパワーメントに関しては、(UNIFEM 2000) を参照。
- 15 英連邦圏でのジェンダー平等政策は 1995 年採択の「行動計画」(The 1995 Commonwealth Plan of Action on Gender and Development) のよっている。GBI の普及活動のテキストに関しては(Hewitt and Raju 1999) を参照。
- 16 ここでの分類は (Sharp & Budlender, 1998:7-8) と (Elson 2002a, 3-5) を参考にした。なお、ジェンダー予算の包括的な文献・資料に BRIDGE の次の仕事がある (Reeves and Sever 2003)
- 17 国連世界女性会議は加盟国に無償労働の評価を国民所得勘定のサテライト勘定として計測することを求めている。旧経済企画庁は、1996 年の日本の全国民が行った無償労働の貨幣価値を最大 116 兆円と推計した。同年の 1 人当たり無償労働の評価額は、女性が 179.8 万円、男性が 34.9 万円であった。この評価は OR(機会費用)法による(経済企画庁経済研究所 1999)。なお、評価の基礎となった無償労働時間は「社会生活基本調査」による。
- 18 廃案になった千葉県の男女共同参画条例には、この考え方が入っていたが、実現には至らなかった。
- 19 2003 年の OECD/DAC 対日審査の概要と評価および勧告(仮訳)は外務省のホームページで公表されている。ここには「ジェンダー」への取り組みに対する評価・勧告は明示されていないが、貧困削減・ジェンダー主流化などを意味する「横断的イシューを個別セクターとして扱うのではなく、これらを主流化させる政府全体のアプローチを形成すべきである」と勧告されている。また 1999 年の審査のジェンダーに対するコメントは JICA の内部資料による。なお、JICA は 2002 年から第 2 次分野別 WID 研究会を発足させ、国際協力におけるジェンダー主流化のための制度化を計

り、その議論の成果が提案書としてまとめられている(国際協力機構 企画・評価部 2003)。

- 20 外務省は報告書と平行して、web ページで次の 2 の評価結果を公表している。平成 13 年度「個別評価報告有識者評価(ラオ・ジェンダー)」、平成 14 年度「ODA 評価: 開発における女性支援(WID/ジェンダー政策評価)」。

参考文献

- 第二次分野別ジェンダー・WID 研究会 (2003) 『ODA のジェンダー主流化を目指して』、国際協力機構 企画・評価部
- 経済企画庁経済研究所 (1997) 『あなたの家事の値段はおいくらですか』、経済企画庁経済研究所
- 国立女性教育会館編 (2003) 『男女共同参画統計データブック 2003—日本の女性と男性』、国立女性教育会館
- ジェンダー統計研究グループ (2002) 『ジェンダー統計関係論文等 (日本) 集成—No.1: 第 4 回世界女性会議前後まで—』、法政大学ジェンダー統計研究グループ
- 浜野敏子 (2003) 「インドネシアにおけるジェンダー統計分野への協力の評価」、『日本評価研究』、3 (2): 202-216
- 船橋邦子 (2002) 『ラオスにおけるジェンダー関連 ODA に対する有識者評価』、www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/report/raos2.html (2003 年 4 月 25 日アクセス)
- 古川俊一・北大路信郷 (2002) 『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版
- 村松安子 (1994) 「『開発と女性』領域における女性の役割観の変遷」、原ひろ子・大沢真理・丸山真人・山本泰編『ライブラリー関連社会科学 2 ジェンダー』、新世社、338-351
- _____ (2002a) 「ジェンダーに敏感な予算」、『アジア女性研究』、11: 117—120
- _____ (2002b) 「マクロ経済政策とジェンダー——非対称性への挑戦——」、田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著 (2002) 『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力——』、国際協力出版会、132-144
- OECD 開発援助委員会 (2003) 「日本政府に対する DAC 勧告(仮訳)」www.mofa.go.jp/mafai/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/oecd_dac_k.html
- 田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力——』、国際協力出

版会

和田泰志・岡智子（2003）『開発における女性支援（WID）/ジェンダー政策評価』、アイ・シー・ネット

Bakker, I. (1994). *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. London: Zed Book.

Balmori, H. H. *Gender and Budget: Overview*. Brighton: Sussex University. www.ids.ac.uk/bridge/reports/CEP-budgets-report.pdf (accessed 10/8.2003)

Beneria, L. and Feldman, S. (Eds.), (1992). *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder and London: Westview Press.

Budlender, D. (Ed.), (1996). *The first Women's Budget*. Institute for Democracy in South Africa (IDASA): Cape Town: Creda Press

_____ (1997). *The Second Women's Budget*. Cape Town: IDASA

_____ (1998). *The Third Women's Budget*. Cape Town: IDASA

_____ (1999). *The Forth Women's Budget*. Cape Town: IDASA

_____ (2000). The Political Economy of Women's Budgets in the South. *World Development*, 28 (7): 1365-1378

Budlender, D., Buenaobra, M., Rood, S. and Sadorra, M. S. (Eds.), (2001). *Gender Budget Trail: The Philippine Experience*. Makati City: The Asia Foundation

Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. and Mukhopadhyay, T. (Eds.), (2001). *Gender Budgets make Cents: Understanding gender responsive budgets*. London: Commonwealth Secretariat

Budlender, D. and Hewitt, G. (Eds.), ((2001). *Gender Budgets Make More Cents: Country studies and good practices*. London: Commonwealth Secretariat

Budlender, D. and Sharp, R. with Allen, K. (1998). *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: contemporary research and practice*. Canberra: Australian Agency for International Development and London: Commonwealth Secretariat

Cagatay, N., Elson, D. and Grown, C. (1995). Introduction. *World Development*, 23(11): 1827-1836

Commonwealth of Australia (1990). *Women's Budget Statement 1990-91*. Canberra: Australia Government Publishing Service

Department of Finance, Republic of South Africa (1998).

Budget Review 1998, Pretoria: Government Printing Office
Dwyer, D. and Bruce, J. (Eds.), (1988). *A Home Divided: Women and Income in the Third World*. Stanford: Stanford University Press

Elson, D. (1995). Male Bias in the Development Process: an Overview. In D. Elson (Ed.) *Male Bias in the Development Process (Second Edition)*. Manchester: Manchester University Press: 1-28

_____ (1999). Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets? Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care: In Commonwealth Secretariat (Ed.) *Gender Budget Initiatives—Background Papers*. London: Commonwealth Secretariat

_____ (2002). Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples: In C. Judd (Ed.) *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*. Papers from a High Level International Conference ' Strengthening Economic and Financial governance through Gender Responsive Budgeting. ' Brussels, 16-18 October 2001. New York: UNIFEM, 15-29

Grown, C., Elson, D. and Cagatay, N. (Eds.) (2000). *World Development*. (Special Issues: Growth, Trade and Gender Inequality). 28 (7):1144-1155

Hewitt, G. and Raju, S. (1999). *Gender Budget Initiative: A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes*. London: Commonwealth Secretariat

Himmelweit, S. (2002a). Making Visible the Hidden Economy. *Feminist Economics*, 8 (1): 49-70

_____ (2000b). Tools for Budget Impact Analysis: Taxes and Benefits. In C. Judd (Ed.) *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. Papers from a High Level International Conference ' Strengthening Economic and Financial governance through Gender Responsive Budgeting. ' Brussels, 16-18 October 2001. New York: UNIFEM, 63-69*

Hurt, K. and Budlender, D. (Eds), (1998). *Money Matters: Women and the government budget*. Cape Town: Idasa

Judd, K. (Ed), (2002). *Gender Budget Initiatives, Strategies, Concepts and Experiences*. Papers from a High Level international Conference ' Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting, ' Brussels, 16-18 October 2001. New York:

- UNIFEM
- Muramatsu, Y. (2000). Engendering Macro-Economic Policy Reforms in an Era of Economic Crisis. *Economy and Society*. 45-72
- Reeves, H. and Sever, C. (2003). *Gender and Budgets: Supporting Resources Collection*. Brighton: Sussex University. www.ids.ac.uk/bridge/reports/CEP-budgets-SRC.pdf (accessed 10/8.2003)
- Sen, G. (2000). Gender Mainstreaming in Finance Ministries. *World Development*, 28(7): 1379-1390
- Sen, G. and Grown, C. (Eds.), (1987) *Development, Crises, and Alternative Visions: Third Women's Perspectives*. New York: Monthly Review Press
- Sharp, R. and Boomhill, R. (1990). Women and Government Budgets. *Australian Journal of Social Issues*, 25(1): 1-14
- (2002). Budgeting for Equality: The Australian Experience. *Feminist Economics*, 8(1): 25-47
- Tinker, I. (Ed.), (1990). Making a Field: Advocators, Practitioners, and Scholars: In I. Tinker (Ed.) *Persistent Inequalities*. New York and Oxford: Oxford University Press: 27-53
- UNDP (1995). *Human Development Report 1995*. New York and Oxford: Oxford University Press
- UNIFEM (2000). *Progress of the World's Women 2000*. New York: UNIFEM
- (2004.2.20受理)

Gender Budget as a Means of Policy Evaluation

Yasuko Muramatsu

Tokyo Woman's Christian University
yasukom@lab.twcu.ac.jp

Abstract

This article begins with defining a new concept to Japanese evaluation society of a gender budget analysis. Its primary objective is to show how a gender budget analysis can be utilized as tools to evaluate policy/programme for gender equality. The essential difference between ordinary budget analyses and a gender budget analysis lies in the fact that the latter recognizes (1) the importance of individuals as well as households as units of analysis, and (2) the importance of 'reproductive' sector of an economy with unpaid labor. The very idea of gender budget is to reorganize an economic policy framework by articulating these two closely interdependent economic sector. This is a first step toward achieving gender equality as well as broadly defined economic efficiency.

Keywords

accountability, gender budget, gender mainstreaming, impact analysis, macroeconomic policy

【研究論文：依頼原稿】

国際協力におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価 ー多角的視点による政策評価の一考察ー 【第一部】

田中 由美子
国際協力機構
Tanaka.Yumiko@jica.go.jp

要 約

本論文の主目的は、国際協力におけるジェンダー主流化の概念を明確にし、総合的なジェンダー政策分析および評価の手法を探ることである。この分析評価手法は、我が国の国際協力および他の国際援助機関においても十分に検証されておらず、先行事例研究に基づく試みが始まったばかりである。ジェンダー主流化とは、ジェンダーと開発（GAD）を開発の重点課題とし、ジェンダー平等を進めるための包括的取組みであり、ジェンダー平等の視点を全ての政策・施策・事業の企画立案段階から組み込んでいくことをいう。ジェンダー平等視点に立って計画・実施・モニタリング・評価を行う過程であり、政策等のジェンダー分析や男女影響評価の実施が前提となる。

キーワード

ODA大綱、ジェンダー主流化、ジェンダー政策評価、
ジェンダー平等、WIDイニシアティブ

1. はじめに

本稿では、政府開発援助（ODA）政策全体の政治的判断、つまり政策の決定そのものの評価は考察対象としない。また、個別政策や施策の評価事例を取り上げるのではなく、評価指標あるいは評価枠組みを設定する試みであり、これを使っての具体的な政策評価の試みは今後の課題とする。

まず第2節で、ジェンダー主流化の概念を国際的規約や条例、および国内の条例や基本法に照らして確認する。第3節で、国際援助機関のジェン

ダー主流化およびジェンダー評価の先行事例が示す評価手法と評価結果を検討する。第4節で、我が国の最近の国際協力におけるジェンダー主流化の体制を検証する。最後に第5節で、これらの結果の我が国の政府開発援助（ODA）におけるジェンダー主流化とジェンダー評価への適用の可能性について総合的に論じたい。

なお、紙面の都合から、本稿には第3節までを第一部として掲載し、第4節以降は『日本評価研究』第4巻2号に掲載予定とする。

2. ジェンダー主流化、ジェンダー政策評価とは何か

(1) ジェンダー主流化の考え方

ジェンダー主流化 (gender mainstreaming) は、1995年、北京で開催された第4回世界女性会議以降強調されるようになった。1997年の国連経済社会理事会 (ECOSOC) の決議では、ジェンダー主流化とは、ジェンダー平等を達成することを最終目標として、あらゆる分野のすべてのレベルの政策 (法律、政策、プログラム) の実施が、女性と男性に与える影響を評価する (assessing) 過程である、とされる。また、「女性と男性が平等に便益を受け、不平等が永続しないよう、政治、経済、社会すべての分野における政策やプログラムを、計画・実施・モニタリング・評価するという一連の側面に、女性および男性の関心と経験を統合する戦略である」¹と定義している。

このようなジェンダー主流化への取り組みは、国連特別総会2000年女性会議で採択された政治宣言および成果文書で、さらに明確に各国政府の公約 (コミットメント) とされた (「北京宣言及び行綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」 (いわゆる「成果文書」)、パラグラフ24)。

(2) 国際協力におけるジェンダー主流化とは何か

開発途上国に対する国際協力 (開発援助) におけるジェンダー主流化とは、すなわち①ジェンダーと開発 (GAD) を開発の重点課題とし、②ジェンダー平等を進めるための包括的取組み、すなわちジェンダー平等の視点を全ての開発政策・施策・事業の企画立案段階から組み込んでいこうとする過程である。また③全ての開発課題において、女性と男性の両方が意思決定過程に参画できるようにすることである。その手段として開発主体である男女の参画とエンパワーメントが位置づけられている。

以上のうち①の要点は、ジェンダーそのものに内在する権力の非対称性、ジェンダーから派生するさまざまな格差は正のために、実際のジェンダー課題のみならず、戦略的ジェンダー課題²への

対応が必要であり、ジェンダー不平等の原因となる固定的性別役割、社会経済制度・構造の変革が必要であるとする点にある。

②は、援助機関の組織内部および開発途上国政府においてもジェンダー平等化が図られることを求める。すなわち組織の上層部にジェンダー平等を推進するための総合的な企画調整および監視機構を設置し、下部には各部署にフォーカルポイント (担当者または拠点) を配置し、上下・相互の意思疎通がスムーズに行われるなど、組織全体にジェンダー平等が貫かれる体制を整えることである。

③のポイントは、ジェンダー主流化が女性のエンパワーメントや「女性の主流化」を促進する観点を排除するものではない、ということにある (織田2003, p. 78)。「男性」中心主義的に編成されてきた国際協力レジームのなかでは、女性が主体的な行為者・当事者として開発政策や事業に参画・発言し、計画および評価能力を高めることがなければ、権力の非対称性を変革することは不可能である (土佐2000, p. 38)。しかし、これは他の社会的属性 (人種、民族、階級、植民地支配の歴史的関係など) との複合的關係、男性の意識や役割の変革、「男性」視点からのジェンダー概念の検証、男女という二項対立を超えたジェンダー概念への移行も内包しており複合的かつ政治的なプロセスである (伊藤2003, pp. 141-143)。

なお、以上に言う「ジェンダー平等」とは、経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) で定めたジェンダー指針によれば (OECD 1998, p. 13)、機会の平等であり、必ずしも結果の平等を強要する概念ではない。しかし、機会の平等を確実なものとするためには、既存の不平等が再生産され固定化されている構造の変革が不可欠であり、そのためには女性の参画が必要である。ジェンダー主流化とは、開発援助においてジェンダー平等を推進するために、女性の参画を促進し、かつすべての関係者が、現在の組織的、制度的枠組みそのものを批判的に分析・評価し、再構築していく過程なのである。

(3) ジェンダー政策評価と影響評価

本稿で言うところのジェンダー政策評価とは、ジェンダー主流化を進める政策体系の総合的評価を意味する。一方、ジェンダー影響評価（調査）とは、ジェンダー平等な社会の形成に対して、個別の施策や事業が、どのような意図した効果（アウトカム）及び波及効果（副次的効果、あるいは意図しない効果）をもたらしたかについて調査し、ジェンダー平等の視点から施策・事業の改善すべき点を明らかにすることである（内閣府男女共同参画局2003、pp. 2-3）。

ジェンダー影響評価は、ジェンダー分析（gender-based analysis）やジェンダーインパクト評価（Gender Impact Assessment）などとはほぼ同義語であるが、ジェンダー分析は、通常企画・形成という事前段階で実施されることが多い。ジェンダー影響評価の結果として出される教訓や提言は、施策・事業の改廃、あるいは類似の施策・事業の新規形成に確実に反映されるというフィードバック体制の構築を待って具現化される。以上を総合的に評価するのがジェンダー政策評価であると言える。

3. 国際援助機関におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価

本節では、国際援助・融資機関として多大な影響力のある世界銀行とアジア開発銀行、DAC加盟国のなかでジェンダー評価の先駆的役割を果たしているスウェーデン国際開発協力庁（Sida）をとりあげて、ジェンダー主流化およびジェンダー政策評価の先行事例およびその手法を検証したい。

(1) 世界銀行の取組み

世界銀行（以下、世銀）の事業評価部（OED）は、2000年、ジェンダー政策評価を実施し、世銀の貧困削減政策がジェンダー政策との整合性を欠いているために、貧困削減政策の効果が上がっていないという問題点を指摘した。さらに、1) 途上国が策定しているジェンダー政策の実現に対し

て世銀の支援をより強化すること、2) 途上国のジェンダー政策に整合した世銀の国別援助計画を策定すること、3) 特にジェンダー格差が大きい途上国においては世銀案件にジェンダー平等を統合し、便益へのアクセスのジェンダー不平等を是正すべきである、と指摘した。

これを受けて、世銀は2001年9月にジェンダー主流化セクター戦略（GSSP）を採択した（The World Bank 2002, pp.1-2 and Annex XIII）。この戦略は、ジェンダー不平等が労働生産性を低め、一般的な経済の非効率性を招き、貧困削減及び経済成長、人間の福祉にも負の影響を及ぼしている、ジェンダー不平等は途上国のみならず先進国にも共通の課題である、ジェンダー平等を進めることが世銀の目指す貧困削減をより体系的かつ総合的に進めることができる、という認識のもとに、1) 途上国と共同で定期的かつセクター横断的な国別ジェンダー影響評価（Country Gender Assessments）を実施する、2) ジェンダー政策・事業の発掘・策定を行う、3) これらのジェンダー政策・事業を政策協議で取り上げ、国別援助計画に統合することなどを重点課題とした。

さらに、2002年、世銀は「WID/GAD政策の評価報告書」を発表した（The World Bank 2002）。これは、過去10年間に於いて、以下のような観点から12カ国180案件を対象に評価調査した結果をまとめたものである。1) 世銀は途上国のジェンダー格差是正に貢献したか（特に健康と教育セクター）、2) 世銀は途上国の女性が経済活動に参加することを増加させたか、3) 世銀は途上国の女性の地位向上のための制度・慣行・組織変革（戦略的ジェンダー課題）にどの程度貢献したか、という観点から評価が実施された。

評価の結果、健康と教育セクターにおけるジェンダー格差是正には一定の貢献が見られたが、経済分野および制度・慣行・組織的改革に関して貢献度は低く、結果として国レベルでの世銀の援助効果を低めた、と結論している。世銀が採用したジェンダー政策評価の基準は以下のようなものである。なお（ ）内は筆者が追記。

①世銀のジェンダー戦略は国レベル及び地球レベルで妥当だったか。（目的の妥当性）

- ②世銀は、世銀の国別援助戦略や計画にジェンダーを効果的に統合したか。(手法・プロセスの妥当性や公平性)
- ③ジェンダー課題に関して、世銀の援助は持続的成果、インパクト、制度・慣行・組織的改革という観点から効果的だったか。(成果及びインパクト)

評価手法としては、個別事業のジェンダー影響評価を分析した上で、ジェンダー主流化の総合的政策評価を試みた。個別事業に関しては、WID格付け(Rating)指標³と、事業評価部(OED)によるWID/ジェンダー格付け⁴が組み合わせられ、①それぞれの事業評価報告書はWID/ジェンダーへの理解が表明されているか、②報告書には女性に対して特定の措置・活動・介入などを実施したことが明記されているか、③報告書には事業が途上国の女性にインパクトを及ぼすかについての理解が示されているか、という観点に基づいて180案件の評価分類が実施された。その上で、相手国政府やNGOとのコンサルテーション、ステークホルダー分析、現地での参加型ワークショップ、デスク・レビューなどにより個別事業の影響評価を実施した。

まず、個別事業は、成果(アウトカム)、持続性、制度変革という観点から評価され、ジェンダー格差は正及び女性の人的資本の向上へのインパクトにどのように貢献したか評価された。例えば、バングラデシュとガンビアの教育セクターへの支援は、女子の就学率の向上及び男女格差の縮小に繋がったとしているが、それは多様な手段及び教育のみならず多様なセクター事業の組み合わせにより達成された。つまり、学校建設、水と衛生施設の提供、トイレの設置、女性教員の養成、女子に対する奨学金の提供、ジェンダー・フリーの教材開発、教員への訓練の中でジェンダー意識教科を組み込むなどを総合的に実施した結果である。

しかし、持続性という観点からは、教育事業や健康事業が一定の成果をあげても、それらが経済活動や雇用に関わりなければ貧困が解消されず、制度改革や持続的開発に関わりえないとした。逆に、経済活動のみを目指した世銀の雇用政策やセーフティーネット、社会基金事業などにはジェ

ンダー戦略が全く反映されなかったため、男性には臨時雇用の機会を提供したが、女性はコミュニティの無償労働を強要されたに過ぎなかったと批判している。

制度・慣行・組織改革に関しては、制度・慣行・組織強化、NGOとの連携・協力、性別データの収集という観点から評価が行われた。評価対象の12カ国には、ナショナル・マシナリーが存在し、ジェンダー政策や計画に基づくジェンダー主流化を進めてきているが、世銀はセクター省庁を中心に支援を展開したため、ナショナル・マシナリーへの支援はほとんど無視された。その結果、従来弱体であったナショナル・マシナリーをさらに周縁化させ、ジェンダー主流化への支援が欠如した。途上国の女性やNGOのニーズを捉えきれず、また性別データやジェンダー統計の整備への支援が欠如していたと指摘している。

相対的に成功した事例(バングラデシュとガンビア)からの教訓としては、以下のような点が指摘された。

- ・ジェンダー政策・計画に関する途上国のオーナーシップと政府のコミットメントの必要性
- ・途上国のジェンダー政策・計画との世銀の援助の整合性
- ・ジェンダー分析の実施とその結果の活用
- ・特定のセクター・アプローチではなく横断的・総合的取組み(教育・健康・経済セクター事業との組み合わせなど)
- ・制度・慣行・組織改革への取組み(戦略的ジェンダー課題への取組み、ジェンダー視点に立った組織能力の向上支援)
- ・コミュニティにおけるジェンダーへの取組みの意欲の高さ
- ・NGOとの連携・協力
- ・世銀は多くの援助団体のひとつに過ぎず、パートナーシップ形成が必要。

このような評価結果に基づいて、世銀は以下のような教訓を導き出した。

- ①途上国自身のジェンダー政策・計画に沿って援助を実施する。ジェンダー政策・計画が十分策

定されていないような途上国に対してはその策定そのものを支援することを優先的に行う。

- ②包括的なジェンダー分析に基づき、国別援助計画に貧困とジェンダーの関連性を明確化し、ジェンダー政策との整合性に基づいて援助する
- ③世銀が行う経済・社会分析に必ずジェンダー分析を統合し、途上国の男女が公平に便益を受けられるような援助計画を策定する。これは特にジェンダー格差の大きい国において不可欠である。

(2) アジア開発銀行の取組み

アジア開発銀行（ADB）は、事例分析によるジェンダー評価を実施し、2001年に評価報告書を発表した（Asian Development Bank 2001）。ADBは1992年にWID政策を採択したが、「女性が開発を必要としているのではなく、開発が女性を必要としている」という認識のもと、1998年には経済及びセクター事業、融資及び技術協力を含むADBの全事業へのジェンダー主流化を目指した包括的GAD政策（指針）を採択した（Asian Development Bank 1998）。

事業が実施されてから一定期間を経ないとその効果測定が困難であるため、1992～96年に採択されたバングラデシュ、ネパール、ベトナムの3カ国における9案件を調査対象とした。バングラデシュの農村協同組合、貧困削減マイクロ融資（世銀）、市街インフラ案件、ネパールの水供給、灌漑、女性へのマイクロ融資案件、ベトナムの漁業インフラ、農村クレジット、人口家族健康案件が対象となった。参加型評価とインタビュー調査、関係者とのワークショップなどが手法として用いられた。主な評価結果は、以下の通りである。

①**データ収集と分析：** ジェンダー分析は実施されたが、性別データ収集やベースラインデータの欠如、資源に対するアクセスとコントロールの分析の欠如、根拠のない女性の無償労働提供への期待などがあり、分析が不十分だった。

②**構造的課題とジェンダー分析：** ジェンダー不平等の原因となる構造的課題に関しては、女性の

実際のジェンダーニーズと、戦略的ジェンダーニーズおよびそれぞれのニーズにどのように対応したかという分析が行われた。その結果、制度・慣行・組織的な変革はほとんど見られず、案件がジェンダー平等にどの程度寄与したのかは不明だった。

③**ジェンダー計画、ターゲティング、案件形成：** バングラデシュでは、女性世帯主世帯、離婚した女性、配偶者に去られた女性を区別して分析をしなかったため、対象者選定に対する誤認があり、貧困削減及び農村協同組合案件が有効に機能しなかった。また男女間及び女性間でも貧困の状況や影響が異なるが、そのような分析が行われなかった。土地や融資、市場へのアクセス、文化的弊害のジェンダー分析も行われなかった。ネパールの灌漑案件でも、男性が出稼ぎで村に不在であり、灌漑作業はほとんど女性が担っていたにも関わらず、灌漑の執行委員会に女性が少なく、計画策定に女性が参加していなかったため効果があがらなかった。

④**実施機関の能力：** 途上国の案件実施機関には男性管理職が多く、女性スタッフが少ないため女性のニーズが反映されなかった。

⑤**予算措置：** ADB案件では、能力開発や訓練、社会制度変革に対する予算措置が不十分である。

⑥**ジェンダー課題への対策：** ジェンダー平等を進めるような活動への予算配分、資金提供に関して途上国の実施機関の合意が形成されにくかった。

⑦**受益者に対する認識：** バングラデシュのマイクロ融資では、借り手は女性であるが、その融資を実際に使用・管理するのは男性であり、必ずしも女性に便益が及んでいない。マイクロ融資の増加は、逆に女性の持参金の増加、幼児婚の奨励に繋がったという負の影響も生じた。マイクロ融資だけを提供したのでは女性のエンパワーメントにはならず、あわせてノン・フォーマル教育、市場の開拓、男性のジェンダー教育やインセンティブの提供、法改正への措置などが必要であった。制度・慣習への対応策を案件に組み込まないと融資

案件の目指す貧困削減は達成できない。

⑧**モニタリングと管理**：多くの融資が女性の借り手を通じて男性に流れており、必ずしも家族全体の福祉の向上に費やされていないという状況などをモニタリングし、案件の是正措置を講じる必要があった。案件ごとのジェンダー影響評価が十分実施されなかった。

⑨**ジェンダー政策とADBの計画策定**：ジェンダーに十分配慮したような案件でも途上国政府のコミットメントが欠如していると目標達成はできない。途上国にはジェンダー平等にコミットしたNGOや市民団体が多く存在するが、ガバナンスや民主化の遅れによってそのような声が政府に届いていない。ADBが重視しているガバナンス及び公共部門改革においてGAD政策を重点課題として位置づける必要がある。

全体の評価結果としては、調査対象となった案件は何らかの実際的な便益を女性と男性それぞれに及ぼしたが、ジェンダー視点に立ったベースラインデータが不十分なまま計画されたため、案件がジェンダー平等を促進したかという点に関しては不明であり、ジェンダー課題の認知と選定方法に問題があったとしている。ジェンダー専門家が登用された案件はほとんどなく、実際的なジェンダー課題は配慮されたが、ジェンダー不平等の原因となっている制度・慣行・組織体制などを変革するような戦略的ジェンダー課題への対応策はほとんどなかった。ADBのジェンダー政策は、途上国のガバナンスと公共セクター改革を支援するための有効な手段になり得るが、ADBでは物質的なハード支援重視であり、人間の能力開発や社会認識を向上するためのソフト支援は相対的に軽視されてきた。

ADBの案件を通じてジェンダー主流化を進めるためには、以下のようなジェンダー評価項目の適用が必要であるという指摘がなされた。

- ①ADBの国別援助計画（ジェンダー政策の統合、ジェンダー戦略の策定と協議）
- ②案件形成の事前段階の社会分析（ジェンダー課題の同定、ジェンダー課題及びインパクト評価、

ジェンダー専門家の必要性の有無等）、

- ③ジェンダー情報の収集と分析（ジェンダー専門家による情報収集、途上国のジェンダー政策との整合性等）、
- ④ジェンダー平等が統合された案件形成（実際の・戦略的ジェンダーニーズとその対応策、ジェンダー主流化を進めるための女性の参加促進、ジェンダー統計、ジェンダー予算、ジェンダー能力開発などを含めた案件形成）
- ⑤時宜を得た政策協議（案件の効果的实施、目標達成のためにジェンダー平等を目指した法的措置などを含めた協議など）
- ⑥ジェンダー平等案件とジェンダー指標のモニタリングの実施（実施機関がモニターできるようなジェンダー指標の開発、モニタリングのための予算措置、ジェンダー専門家の支援など）
- ⑦ADBのGAD政策（ADB職員のジェンダー管理能力開発、事業部へのジェンダー専門家の配置、管理職のジェンダー政策の認識とコミットメント）。

(3) Sidaの取組み

スウェーデン国際開発協力庁（Sida）が開発援助においてジェンダー平等の推進に本格的に取り組んだのは、1995年の第4回世界女性会議以降であり、貧困削減及び持続的開発、人間中心の開発を達成するためには、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントを進めることが不可欠であるとした。

1996年にはジェンダー平等を進めることを援助政策の目標とすることが国会で決議され、行動計画（Sida's Action Programme for promoting equality between women and men in partner countries：1997－2001）が作成された。行動計画は、ジェンダー平等とは「男女の平等な権利、機会、義務であり、開発過程に男女双方が影響を与え、参加し、便益を受ける潜在能力を高めることである」と定義している。ジェンダー平等を達成する手段としてジェンダー主流化戦略があり、その前提として参加型開発（stakeholderの参加）及びジェンダー分析、国別援助戦略や政策対話・案件選定の過程においてジェンダー平等を重点課題とすることな

どが挙げられている。ジェンダー主流化戦略とは、全ての開発政策、戦略、事業において女性と男性及び女子と男子の平等が推進されることであり、それにはジェンダー不平等の構造的⁵原因の理解が必要であるとしている。

このジェンダー主流化戦略に沿ってSidaは、2001年に国別援助戦略・事業の評価調査を実施した。評価の目的は、以下の点を明らかにすることだった。

- ①ジェンダー主流化戦略は、Sidaの国別援助戦略にどのように組み込まれたか。
- ②実際の・戦略的ジェンダー課題への対応は、ジェンダー平等を推進するために貢献したか。
- ③ジェンダー平等を達成するための重要な要因は何だったのか。
- ④ジェンダー平等、エンパワーメント、参加、実際の・戦略的ジェンダー課題、ジェンダー主流化などの概念をより明確にし、関係者及び途上国側との共通理解を深める。

評価対象となったのは、バングラデシュ、ニカラグア、南アフリカの3カ国で1997年以降実施された都市開発、民主化、健康、教育の4分野の12案件であり、ケーススタディーが行われた。特に途上国の関係者との対話を重視した参加型評価が行われ有効な教訓を得ることが目的とされた。評価報告書は2002年1月に発刊され（Sida 2002）、その結果は新行動計画に反映された。評価概要は以下の通りである。

3-1) Sidaの国別援助戦略におけるジェンダー平等

国別援助戦略の策定が開始された1996～98年、ジェンダー平等に対するSida及び途上国双方の関心は高く優先課題として位置づけられた。途上国自身のコミットメントも高く、ニカラグアでは、政策対話の3つの優先議題の一つとしてジェンダー平等が含まれた。どの国でも戦略に組み込まれる前提として、ジェンダー状況分析調査（gender situation analysis）が実施された。しかし、戦略を実施に移すための途上国の資源不足や体制の未整備、教会の反抗勢力による妨害などにより、実際

にはジェンダー平等目標は達成できていない。

さらに、Sidaのジェンダー主流化戦略は、Sidaの他の優先テーマ（貧困削減や民主化）などとの整合性が十分示されていないという課題が残されている。Sidaは貧困削減政策を重視しているため、そのジェンダー平等目標との関連、相乗効果、あるいは不一致について分析が行われた。Sidaは貧困を「安全（security：病気、事故、失業、不正義、暴力、経済・政治的危機、高齢化等）、能力（capacity：収入、財産、貯蓄、健康、知識、技術などの向上等）、機会（opportunity：市民的自由、人権、意思決定や経済政策への参加等）が欠如、または消滅している状態」と定義している。

行動計画では、貧困削減には特に女性及び子どもの人権や自由の確保、開発への参加が含まれるとしている。貧困及びジェンダーへの対応の相乗効果もバングラデシュの識字教育や南アフリカの女性世帯主世帯への雇用創出案件で例示されている。しかし、マクロ、メゾ、ミクロレベルにおいてどのようにジェンダー平等を進めると貧困削減を達成できるのかという具体的手法を明確にする必要がある。例えば、貧困削減のターゲット集団を「貧しい男性と女性」とするのみならず、「よりリスクの高い被害を受けやすい集団」など上記の安全と能力という指標で絞込みをすることにより、より厳密なジェンダー分析・戦略に繋がる。南アフリカの統計整備案件では、ジェンダー、人種、階級により、貧困削減の指標のひとつである「機会」へのアクセスが異なることが明確にされた。女性への暴力や安全という実際のニーズは、貧困削減の「安全」指標に含まれおり、貧困とジェンダー平等の相乗効果がある。Sidaではこれらのケーススタディーから、より明確にジェンダー主流化と貧困削減を統合した有効な戦略を示すことが求められている。

3-2) Sidaのジェンダー平等に関する政策対話

Sidaは途上国との対話を重視しており、ジェンダー平等という目標について合意するために、政府対政府、特定の援助関係省庁や団体、市民社会やNGOという3種類の対話を実施してきた。ニカラグアでは、政府がガバナンス、参加、平等とい

う開発課題に関心が薄いためジェンダー平等に関する対話が減少している。しかし、特定の課題に関する対話、例えば全国女性組織（INIM）が家族省に統合された際には、INIMの独立性を確保するための具体的な協議が持たれた。しかし、Sidaの予算と人員削減により在外大使館を通じてジェンダー平等について政府との対話を続けることが以前より困難になっている。

3-3) Sidaのジェンダー政策評価

12案件は以下のようなジェンダー平等の評価観点から5つに分類された。

- ①ジェンダー平等や正義を目標としたNGO案件（例、バングラデシュの人権NGO）
- ②明確なジェンダー平等目標があり、その実現手段や体制が明らかにされ実施された案件（例、ニカラグアの国家警察案件、南アフリカの地方開発計画案件）
- ③明確なジェンダー平等目標は掲げられたが、それを実現する手段がなかった案件（例、南アの統計案件）
- ④明確なジェンダー目標はなく、方法は明確ではなかったが、ジェンダー関連活動は実施された案件（例、南アの都市計画、ニカラグアの健康案件）
- ⑤ジェンダー平等ではなく、女性の参加やその数値のみが目標とされた案件（例、バングラデシュの識字教育など）

ジェンダー平等推進の成功事例としては、ニカラグアの警察学校への支援が挙げられた。ジェンダー影響調査の結果、女性警察官のための寮、安全確保、カウンセリングという、女性警察官に固有の実際のニーズがあることが判明した。それらの対応策を講じる過程で国家警察のジェンダーについての認識が深まり、国家警察により全国女性評議会が作られ、女性や青年、子供に対する暴力を担当する部署が国家警察の中に設置された。また、このような過程で警察制度の中の固定的性別役割や男性性（マスキュリニティー）に関する再考も始まり、女性幹部のエンパワーメントにも繋

がった。エンパワーメントは、意図しなかった副次的な成果であるとしている。この事例は、女性の実際のニーズに対応した結果、それが「導入点」となって戦略的ニーズにも対応した成功事例として考えられている。実際のニーズと戦略的ニーズは明確な区別がつけにくい場合も多く、段階的に対応が進む場合もあるが、同時並行的に進む場合もあり、現実には複合的かつ多様な過程である（大沢2001、pp. 8-9）。

また、Sidaの支援により貧困削減とジェンダー平等が総合的に取り上げられ成功した事例としては、南アフリカの北ケープ州地方開発計画がある。ジェンダーのタスク・チームが地方政府に作られ、ジェンダー主流化戦略と貧困削減戦略を統合した地方開発計画が策定され、実施された。この過程で地方の政治家と行政官の間で貧困削減のためにはジェンダー平等を進めることが条件であるという認識が生まれた。

ジェンダー平等を案件目標として明確に位置づけ、その目標達成手段と体制を講じることで、初めて目標に照らしてその進捗・達成状況をモニター・評価することができ、ジェンダー主流化を推進することに繋がるという評価結果を出した。ただしジェンダー平等の目標が当初から明確にできなくても、実施の過程でその必要性が明らかになった場合は、目標を途中で修正すべきであるとしている。また、女性を対象にした識字教育などの場合、識字教育だけでなくその後の雇用創出や生計向上、意思決定過程への参画などへの方策が併せて実施されないと戦略的ジェンダー課題に対応したことにならず、ジェンダー関係の変革に結びつかないとしている。

それぞれの援助案件のジェンダー主流化の程度を計測するために、以下のような6つの分類が示されている。

- ①案件の報告書にジェンダー平等について全く言及されていない（非関与）。
- ②ジェンダー分析は行われず、報告書にジェンダー平等について多少記述がある。
- ③何らかのジェンダー分析は行われたが、案件計画に反映されていない。
- ④ジェンダー分析の結果が、案件計画に反映され

ている。

⑤ジェンダー平等を進める具体的な活動が、案件において計画・実施されている。

⑥データ収集と分析のシステムがあり、ジェンダー平等の効果が報告されている（監視と評価システム）。

Sidaは、ジェンダー主流化を進めるためには、ジェンダー分析のみならず、さらに以下のような観点や方法が必要であるという教訓を調査結果から提示している。

①ジェンダー統計・分析： ジェンダー統計や性別データに基づくジェンダー分析や影響評価の実施と、その結果を案件形成に反映させる仕組み、国別ジェンダー戦略や国別ジェンダー情報の作成などが必要である。

②常設・恒常的仕組み： ジェンダー主流化を進めるための常設的な制度・組織体制を援助機関の本部及び途上国内で形成し、一部署ではなく組織全体で長期的にジェンダー主流化に取り組む体制が必要である。

③ジェンダー専門性： 多様なキーパーソンやジェンダーアドバイザー、フォーカル・ポイントが、個人的関心からではなく正式な業務として、組織内外で啓発・推進し続けることが、ジェンダー主流化を推し進めるために効果的である。ジェンダー主流化を進めたかどうかという説明責任（アカウンタビリティ）を援助の全関係者が負うべきであり、コンサルタントなどへの仕様書にも明記する必要がある。

④途上国のオーナーシップ： ジェンダー主流化を進める過程で途上国側の主体性（オーナーシップ）を高めることが効果的である。オーナーシップのあり方も多様、多レベルであり、途上国の状況に合わせるべきであるが、全てを相対化するのではなく、国際的に合意された定義を基礎とした上で、人種、階級、歴史的背景などを複合的に考慮したジェンダー平等を進める必要がある。また、途上国の市民団体やNGOから民主化や社会変革が

進められるという点を重視し、そのような団体への支援を強化することがジェンダー平等を進めるために必要である。

⑤能力向上と予算措置： 援助関係者のジェンダーに関する能力向上と予算配分（ジェンダー予算）もジェンダー主流化を進めるために重要な要素である。Sida本部のみならず途上国側でもスタッフの異動が激しく、知識や経験の組織的蓄積がない。また必要な性別データの蓄積も困難である場合が多い。このような制度的知識やデータの蓄積、モニタリングや評価に対する専門性の活用や予算措置が必要である。

⑥ジェンダー研修とスキル： Sida内、在外公館、相手国のカウンターパートなどにジェンダー研修やジェンダー分析技術の習得などが行われてきたが、短期間で単発的なジェンダー研修では十分な知識やスキルを身に付けることはできない。研修を繰り返すことや、特定のセクターや地域に対応した実用的なガイドラインの作成・普及が必要である。一方、ジェンダー主流化には高い専門性が必要であり、ジェンダー専門家の活用も重視すべきである。

⑦新規分野への参入： Sidaが実施したバングラデシュのノン・フォーマル教育のように、すでに特定の利害関係者が長期にわたり固定的に関わっているセクターでジェンダー主流化戦略を進めることは難しい。むしろ、ニカラグアの警察案件や都市開発のような新たな分野で進めるほうが効果が見えやすい。

Sidaのジェンダー主流化戦略は、実施されてから4年しか経過していない。しかし、ジェンダー平等を明確な目標とすることで、援助の質の向上が見られ、一定のインパクトがあった。ジェンダー主流化の手法は複雑で多様なので、期待された程の効果はなかったものの、ジェンダー主流化戦略が実施されたことにより男女の実際的なニーズに対応し、それが戦略的ジェンダー課題への対応、ジェンダー関係の変革やジェンダー平等をもたらす契機を提供したとしている。

付記

本稿の第2部は4巻2号に掲載予定である。

注記

- 1 国連経済社会理事会（ECOSOC）決議、A/52/3、1997年9月18日。
- 2 実際のジェンダーニーズ（practical gender needs）は日常的な性別役割や生活状況に依拠する課題及びそこから派生する開発ニーズである。戦略的ジェンダーニーズ（strategic gender interests）とは、従属の関係、権力の非対称性に由来する課題及びそこから派生する開発ニーズであり、制度・構造的変革を要する。『開発とジェンダー』p. 34。
- 3 世銀のWID格付け（PREM WID Rating System）は1988年から実施されてきており、0=WID/ジェンダーへの配慮なし、1=WID/ジェンダーに多少配慮しているが何の措置もない、2=WID/ジェンダーに関して具体的・特定の措置を講じている、N/R=格付けなし（報告書の記載がない）、という分類が行われている。PREMは、Poverty Reduction and Economic Management ネット
- 4 世銀OEDのWID/ジェンダー格付けは、0=何も書かれていない（no reference）、1=少し書かれている（poor）、2=書かれている（satisfactory）、3=極めて優れている（highly satisfactory）とい分類が行われている。
- 5 構造的な原因としては、経済的意思決定、経済的自立、政治的意思決定への参加と管理、人権に関連する要因が強調されている。

参考文献

アイ・シー・ネット株式会社（2003）『開発における女性支援（WID）/ジェンダー政策評価』、外務省委託
伊藤り（2003）「解題 モリニューの『ジェンダー利害関心』論とWID/GADアプローチへの含意」『ジェンダー研究』6：pp. 141-143
大沢真理（2001）「社会・ジェンダー視点に立った政策評価—社会政策の比較ジェンダー分析の立場から」、『日本評価研究』1（2）：1-11
織田由紀子（2003）「アジア地域女性NGOとジェンダー

主流化」、『アジア女性研究』アジア女性交流・研究フォーラム12

外務省編（2002）『政府開発援助白書』2002年版。

外務省編（2002）『政策評価ガイドブック』

佐々木亮、龍慶昭（2000）『「政策評価」の理論と技法』多賀出版

田中由美子、大沢真理、伊藤り編著（2002）『開発とジェンダー エンパワメントの国際協力』国際協力出版会

特定非営利活動法人女性連帯基金出版部（2002）『中西珠子国会発言集』

土佐弘之（2000）『グローバル/ジェンダー・ポリティクス—国際関係論とフェミニズム』世界思想社

内閣府男女共同参画局（2003）『影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書—男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み』

内閣府「北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」（内閣府ホームページ）

山谷清志（1998）『政策評価の理論とその展開』見洋書房
Asian Development Bank（1998）. *Policy on Gender and Development*. Manila.

Asian Development Bank（2001）. *Special Evaluation Study on Gender and Development*. SST:STU 2001-13. Operations Evaluation Department, Manila.

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

Swedish International Development Agency（1997）. *Sida's Action Programme for promoting equality between women and men in partner countries（1997—2001）*. Stockholm.

Swedish International Development Agency（2002）. *Mainstreaming Gender Equality; Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries*, In Mikkelsen, Britha, Ted Freeman, Bonnie Keller, et al. *A Sida Evaluation Report* 02/01, Stockholm.

United Nations Department of Public Information（1996）. *Platform for Action and the Beijing Declaration, Fourth World Conference on Women*. Beijing, China, 4-15 September 1995, New York.

The World Bank（2002）. *The Gender Dimension of Bank Assistance; An Evaluation of Results*. Operations Evaluation Department, Washington D.C.

（2004.3.5受理）

Gender Mainstreaming and Gender Policy Evaluation in Official Development Assistance

Yumiko Tanaka

Japan International Cooperation Agency
Tanaka.Yumiko@jica.go.jp

Abstract

This paper examines the concept of gender mainstreaming in the Japanese Official Development Assistance (ODA), and its evaluation methodology from a gender perspective. It discusses what is gender equality, gender mainstreaming, gender impact analysis and gender policy evaluation.

It examines the preceding studies by the World Bank, Asian Development Bank and Swedish International Development Agency on gender mainstreaming strategies and their evaluations undertaken in different sector assistance programs and projects for developing countries. The evaluation studies drew similar lessons learned on the impact of gender mainstreaming strategies and their constraints.

The application of the above evaluation studies gives future directions and suggestions for the evaluation of Japanese ODA policies, programs and projects from a comprehensive gender mainstreaming perspective. The gender evaluation methods to be applied cannot be only technical per se but more of a political process to make the gender equality as an explicit objective of ODA. Through such direction, its gender as well as overall impacts will be measurable, thus possibly indicates the increase of the overall impact and efficiency of the ODA.

Keywords

Official Development Assistance (ODA), Gender Mainstreaming,
Gender Policy Evaluation, Gender Equality, WID Initiative

【実践・調査報告：依頼原稿】

男女共同参画影響調査手法に関する事例研究

雑賀 葉子

内閣府

ysaika@op.cao.go.jp

要 約

男女共同参画影響調査は、政府のすべての施策について男女共同参画の視点から調査及び分析・評価を行うもので、男女共同参画社会の実現を促進するために不可欠である。調査では性別データ等を活用して実態に即した情報を把握し、男女に対する施策の効果及び波及効果あるいは意図しない効果を検討する。また、分析・評価では施策によって男女が享受できる便益に格差がある場合、男女が等しく便益を享受できるように施策の改善されるべき点を明らかにする。今後においても実践的な手法の開発が行われ、各府省及び地方公共団体において積極的に実施されることを期待する。

キーワード

男女共同参画影響調査、男女共同参画、性別データ、施策の効果、波及効果あるいは意図しない効果

はじめに

「女性も男性も、互いにその人権を尊重しつつ責任も分かち合い、性別にかかわらずその個性と能力を發揮することができる」男女共同参画社会を実現することは、「21世紀の日本社会のあり方を決定する最重要課題の一つ」として政府により位置付けられ、国及び地方自治体において様々な取り組みが行われている。

男女共同参画影響調査（以下、影響調査という。）の具体的な手法を開発し、実施し、また活用されるように推進することも、男女共同参画社会の実現を促進する取り組みの一つである。

本稿においては、まず、影響調査の基本的な考え方を踏まえた上で、「影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書～男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み～」（以下、WT中間報告書という。内閣府 2003）

を取り上げ、日本における男女共同参画影響調査手法の確立に向けての最前線の試みを紹介する。この紹介を、男女共同参画影響調査研究会（旧総理府男女共同参画室に設置）がまとめた「男女共同参画影響調査研究会報告書－男女共同参画の視点に立った政策過程の再構築－」（以下、研究会報告書という。総理府 2000）との対比において行うが、それは、影響調査事例研究ワーキングチーム（内閣府男女共同参画局に設置。以下、ワーキングチームという。）がWT中間報告書において進展させた具体的な調査内容が明らかになるからである。最後に、WT中間報告書のとりまとめ作業をワーキングチームの事務局として担当した経験から、今後の課題について展望する。なお、本文中意見にわたる部分については筆者の意見であることをあらかじめお断りする。

1. 影響調査の意味と意義

(1) 影響調査の意味

日々の生活においては、社会や家庭において女性と男性が現実には担っている役割や責任が異なることから、置かれている状況により女性と男性が実際に必要とする事柄（ニーズ）が異なる。このため、施策の実施の結果、その便益（行政サービス）を女性と男性が等しく享受できるとは限らず、女性と男性に及ぼす影響が異なることがあり、男女共同参画の視点から無視しえない影響が生じる可能性がある。影響調査は、政府のすべての施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を調査し、男女共同参画の視点から施策の改善点を明らかにする調査である（内閣府 2003、p. 2）。

(2) 影響調査の意義

①男女共同参画社会の形成の視点から

男女共同参画社会の形成になぜ影響調査が必要なのだろうか。男女共同参画に関する課題は社会経済活動のあらゆる分野に存在しているが、習慣的また日常的であるために見えにくく認識されにくい。したがって、社会経済全般を対象とする施策の策定段階のみならず、実施段階においても常に男女共同参画の視点からの調査、分析及び評価を行わなければ、男女共同参画に関する課題が認知されないままに施策が策定・実施され、結果として、男女の格差を固定あるいは拡大する可能性があり、男女共同参画社会の実現は非常に困難となる。

②施策の質の向上を図る視点から

影響調査を実施することにより、公平性、有効性、効率性等の観点から施策の質の向上を図ることが可能となる。影響調査は、上述のとおり、女性と男性の異なる実際に必要とする事柄（ニーズ）といった実態に即した多くの情報の収集を行う。これにより、施策の策定・実施において、収集した具体的な情報に基づいて女性と男性が可能な限り等しく施策の便益（行政サービス）を享受できるように努めることができ、このことは、施策の

公平性に寄与するとともに、本来期待される施策の効果の確実な発現を促進し、施策の有効性を促すことにつながる。また、施策の効果が出来る限り公平に発現するように努めることは、限られた人員や予算の下では、その効率性を高めることにも寄与する。影響調査の結果を踏まえて、施策の改善あるいは見直しを行うことは、広範多岐にわたる施策間の整合性を図ることを促し、このことは、広い意味での効率性を高めることを可能とする。最後に、影響調査による調査結果を広く国民に公表することにより、男女共同参画についての理解及び施策の透明性を促進することに寄与する（内閣府2003、p. 4-5）。

③法的な意義

男女共同参画社会の実現を促進するために、男女共同参画社会基本法（平成11年6月23日法律第78号。以下、基本法という。）及び、男女共同参画基本計画（平成12年12月12日閣議決定。以下、基本計画という。）が策定されている。

基本法は、5つの基本理念と基本理念に基づいて行政と国民が果たさなければならない責務を規定している。5つの基本理念とは、①「男女の人権の尊重」、②「社会における制度又は慣行についての配慮」、③「政策等の立案及び決定への共同参画」、④「家庭生活における活動と他の活動の両立」、⑤「国際的協調」である。

影響調査に関する規定としては、第4条、第15条及び第18条がある。先述した基本理念の②である第4条は、社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするよう配慮すべき旨を定めている。第15条は、国及び地方自治体が施策の策定及び実施に当たっては男女共同参画社会の形成に配慮すべきことを規定している。影響調査は、この配慮の一貫として位置付けられている（内閣府2003、p.6）。さらに、第18条は、影響調査に関する調査研究等の推進について規定している。

平成12年に閣議決定された基本計画は、基本法に基づく法定計画であり、平成17年度までに実施すべき施策の基本的方向及び具体的施策を含む11の重点目標及び計画を推進する体制を定めている。重点目標の一つに「男女共同参画の視点に立

った社会制度・慣行の見直し」があり、また、その具体的な施策として「政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響についての調査（以下、「男女共同参画影響調査」という。）について効果的な手段を確立し、的確な調査を実施する」ことが掲げられている。

2. 先行調査研究

政府の具体的な施策を取り上げて影響調査を実施した調査研究としては、たとえば、『『ライフスタイルの選択と税制・社会保障制度・雇用システム』に関する報告』（内閣府 2002）がある。ライフスタイルの選択において施策の中立性の観点から現行税制と社会保障制度の検討の結果、税制における、配偶者の年収103万円を境にその納税者本人の所得課税に配偶者控除が適用されなくなることから、配偶者の再就職する際の就業形態の選択、女性パートタイム労働者の就業行動等に影響を与えていることが明らかにされた（内閣府 2002、p. 24）。

他には、三菱総合研究所による「パートタイム賃金格差縮小の労働需要および労働費用への影響分析—賃金格差縮小は企業のコスト負担増なしに雇用者の増加をもたらす—」（三菱総合研究所 2002）がある。パートタイム労働者の労働条件を改善することによる経済的影響、特に、労働力需要に対する影響を定量的に明らかにし、その施策の意義をまとめた。女性の育児や介護等後の再就職においてパートタイム労働を選ぶ場合が多いことから、パートタイム労働者と正規労働者との賃金格差は男女間の賃金格差となっている。この調査研究結果は、パートタイム労働者の働きに見合った処遇による賃金格差の縮小により、パートタイム労働者の急増が緩和され、結果として正規労働者が増加し、全体の雇用者数も若干増加するとの推計が得られている（三菱総合研究所 2002、p. 11）。このような個別具体的な施策を取り上げて男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を明らかにする調査研究は徐々に行われてきている。

一方、影響調査を実施するための具体的な手法についての研究は未だ緒についたばかりである

が、その中で研究会報告書は、影響調査の基本的な考え方や手法等を初めて論理的にまとめた貴重な調査研究である。研究会報告書では、フィリピン、カナダ、オーストラリアでの海外調査を踏まえて日本における影響調査の基本的な考え方を整理し、影響調査の必要性及び有効性を解説し、対象とする施策、さらに調査項目参考例を明らかにした。しかし、施策の策定及び実施を行う政府の担当者が効率的かつ効果的に影響調査を行うためには、改善の余地が残されていた。例えば、影響調査の範囲、対象とする施策の考え方、調査の具体的な内容等で分かりにくい点があったことが政府の担当者らから指摘されていた。

3. 影響調査の主体、対象とする施策、実施時期

ここでは、WT中間報告書が進展させた具体的な影響調査手法の内容についてまとめる。

(1) 実施する主体

WT中間報告書及び研究会報告書においても、影響調査を実施する主体については、まず、基本法第22条第4項¹の規定により、「男女共同参画会議」としている。男女共同参画会議は、「内閣府の重要施策に関する会議」として平成12年に内閣府に設置されている。施策の策定・実施を担う各府省については、施策の策定等に当たっての配慮義務が基本法第15条に規定されていることから、WT中間報告書では、影響調査の実施が「期待される」といった抑えた表現になっている。WT中間報告書では、さらに、地方自治体が基本法を参考にして男女共同参画に関する条例を策定した際に、施策の策定等に当たって男女共同参画の推進に配慮する旨を規定している場合には、地方自治体においても影響調査を実施することを期待している（内閣府2003、p. 7）。

(2) 対象とする施策

WT中間報告書では、基本法第15条の規定にあ

る「政府の施策」、さらに第4条及び第18条の規定を踏まえて「社会における制度又は慣行」を影響調査の対象としている。さらに、基本計画の重点目標2「男女共同参画社会の視点に立った社会制度・慣行の見直し、意識改革」にある具体的施策が示すように「税制、社会保障制度、賃金制度等、女性の就業を始めとするライフスタイルの選択に大きなかわりを持つ諸制度・慣行」を対象としている。

研究会報告書では、影響調査の対象を基本法を踏まえて「あらゆる施策」とした上で予算・人員等に制約があることから①「政府の重点施策」、②「性別による偏りが大きいと予想される施策」、③「資源投入量が多い施策」といった対象施策の分類を試みている（総理府2000、p.16）。しかし、ワーキングチーム検討会においては、施策の分類は实际的でないことから具体的な調査内容に重点を置いて検討が行われた。

(3) 実施時期

研究会報告書では、「施策の内容及び実施段階によって様々な可能性がある」として、影響調査を実施する施策の分類に合わせて、例えば、「政府の重点施策」及び「資源投入量が多い施策」については、「施策の企画・立案段階における、実施前（事前）」の影響調査に重点を置くべきとしている。「性別による偏りが大きいと予想される施策」については、「施策の企画・立案段階における、実施前（事前）」あるいは「ある程度時間を経た後の時期（事後）」の様々な可能性を検討して影響調査を行うとしている（総理府 2000、p. 15-16）。上述のように、施策の策定から実施の過程において、常に男女共同参画の視点が必要であることを考慮すれば、影響調査を施策の策定から実施までの段階において行うことが望ましいが、限られた予算及び人員の関係から全ての段階において実施するのは難しい。また、施策の内容及び性格は多様であり、施策の策定・実施過程を明らかにして一般化することは困難である。このことを踏まえて、WT中間報告書においては、特に有効性及び効率性の側面から「施策の企画・立案の段階」に影響調査を行うとしている（内閣府2003、

p. 8）。施策の企画・立案の段階には、新規に施策を策定する時期のみならず、当然のことながら、現行施策の改正あるいは改定を行う時期も含まれる。

4. 調査及び分析・評価の内容

研究会報告書では上述のように、施策の分類別にそれぞれの段階に必要な調査項目の参考例を表にまとめている（総理府2000、p. 17）。男女共同参画についての高度な理解及び政府の施策の策定・実施に精通している場合においては、施策の内容等に応じて調査項目例も適宜活用あるいは応用して調査を実施することが可能であったと思われる。しかし、実際には、研究会報告書をもとに影響調査が各府省において実施されるように情報提供及び研究会報告書の内容を解説する研修等による支援が、内閣府男女共同参画局を中心に行われてこなかったこともあり、調査項目例の内容が十分に理解され、広く活用されるまでには至らなかった。

ワーキングチームの検討においては、研究会報告書で示された影響調査の説明内容を踏まえて、個々の調査事項の関係を明らかにすることを試みた。すなわち、調査と分析・評価に分け、調査においては二つの項目について明らかにし、その調査結果を踏まえて、分析・評価を行うとしている。調査の二つの項目のうち調査項目1に関しては「女性と男性のそれぞれの役割や状況、女性と男性が実際に必要としている事柄等を調査・把握する」としている。調査項目2に関しては、「女性と男性に対する施策の効果（アウトカム）及び波及効果（副次的効果）あるいは意図しない効果を検討する」ことが含まれる。分析・評価においては、「施策によって男女が享受できる便益に格差がある場合、男女が等しく便益を享受できるよう施策の改善されるべき点を明らかにする」ことを行う（内閣府2003、p. 8）。これにより、影響調査は調査にとどまるものではなく、分析・評価をも含むものであることが明確に示された。

調査項目1と調査項目2の関係は、影響調査の対象施策の内容及び性格により調査項目1を行った後

に調査項目2を行う場合、逆の順序で行う場合、あるいはいずれかの調査で十分な場合があり得ると考えられる（内閣府2003、p. 8）。WT中間報告書ではいずれかの調査から影響が明らかになる事例を示している。今後は、事例を増やして他の場合を示すことが課題だろう。

①調査項目1 男女の状況の把握

調査項目1においては、施策の対象者の状況を把握する際に、男女の区別なく把握したり、男女のいずれか一方に偏った捉え方をしたり、あるいは画一的・固定的に調査対象を取り扱ったりするのではなく、「女性と男性それぞれの役割や状況の異同、さらには実際に必要としている事柄を明示的に把握する」（内閣府2003、p. 8）ことを行う。

調査に当たっては、データを性別に整備することは重要であり、研究会報告書においても「データ整備の考え方」として一項目を立てて説明している。その中で、可能な限りデータの性別による収集と表示、現実に存在する男女共同参画社会に関する問題が明らかになるようなデータの収集、課題の原因を示すデータの収集、データの整備・管理における関係部局との連携強化、定量的及び定性的指標の適切な組み合わせを含む幅広い情報の収集の必要性が指摘されている（総理府2000、p. 19）。

WT中間報告書では、性別に収集されたデータの表示上の工夫について説明している。「男女の対比が分かりやすいように、男女合計の総数に占める女性の割合」、「男性と対比した女性の倍率を示す」方法、女性と男性のそれぞれの分布を示しながら、ある属性をもつ女性（男性）の全女性（男性）に対する割合や、ある属性をもつ女性（男性）の全人口に対する割合を示す方法を紹介している（内閣府2003、p. 9-10）。

WT中間報告書では、既存のデータからは女性と男性のそれぞれの状況が十分に把握できない場合には「有識者や女性団体等からのヒアリング」を適宜行うことも効果的と指摘している。さらに、「女性の意見等を集約する方法」として参考になる事例として、地方自治体による女性の視点を重視する事業や施策の決定過程への女性の参加を促す事業を紹介している（内閣府2003、p. 10-12）。

②調査項目2 男女に及ぼす影響の把握

調査項目2では、政府の施策が事実上もつ選択肢に着目して、女性と男性にどのような異なる影響を及ぼしているかを明らかにする（内閣府2003、p. 13）。WT中間報告書では、女性と男性に及ぼす影響を「施策の効果（アウトカム）」、「波及効果あるいは意図しない効果」に分けている。WT中間報告書では仕事と子育ての両立支援を取り上げて施策のインプット、アウトプット、アウトカムが相互に関係していること説明している。すなわち、仕事をもつ女性の実際に必要としている事柄（ニーズ）に応じて、業所内託児所を助成する（インプット）という事務事業が行われ、事業所が助成金を利用して施設を整備し、施設の利用に定着（アウトプット）が見られ、このため育児のために退職せざるを得ない女性の数が減るという効果（アウトカム）の発現を期待する場合を取り上げている。インプットからアウトプットが生じる過程に、たとえば、助成金利用の要件が事業所にとって厳しいもので助成金を十分に活用することが難しい、助成金が保育所を整備するために十分でない、あるいは施設が利用者のニーズに対応していない事等が生じる可能性があり、それはアウトプットの発現状況に影響を与える。インプットからアウトプットが発現する過程を把握することにより、アウトプットからアウトカムが発現する状況をより詳細に把握するために重要としている。

また、「波及効果あるいは意図しない効果」については、まず、公共事業等のように一見男女共同参画とのかかわりの見えにくい施策、あるいは社会保障制度や税制等のように女性と男性の区別なく適用されるべき施策においても、現実には、女性と男性の置かれている状況によって担っている役割や実際に必要としている事柄等が異なることから、結果としてその便益（行政サービス）が女性と男性双方に等しく行き渡るとは限らない場合がある。また、施策は、所得税課税開始の基準や年金及び医療保険の適用要件等のように事実上複数の選択肢をもっている場合があり、その選択肢のあり方が個人のライフスタイルの選択に影響を与えている場合がある。これらの影響は男女の格差の固定や拡大する恐れがあり、それが波及効果

(副次的効果)あるいは意図しない効果として現れることから調査分析する必要がある。具体的には、配偶者にかかる税控除が導入されたことにより、結果として、子育て等後の再就業において、女性はパートタイム労働を選択する割合が高くなり、女性パートタイム労働者は就業行動を調整し、また、企業側にパートタイム労働者の賃金を抑制するインセンティブを高めるといった影響が生じたことが該当する(内閣府2003、p. 13)。

③調査結果の分析・評価

調査項目1および2の結果を踏まえて、分析・評価を行う。分析・評価においては、「施策によって男女が享受できる便益に格差がある場合、男女が等しく享受できるように施策の改善されるべき点を明らかにする」(内閣府 2003、p. 15)。分析においては、たとえば、収集した性別データ及びヒアリング等の内容からどのような格差が男女間に見られるのか、何故格差が生じているのか、あるいは把握された実際に必要な事柄(ニーズ)に対して現行の施策はどのように対応しているのか、どのような関連施策があるか等を分析することが該当する。また、評価においては、たとえば、現存する格差を拡大しないあるいは縮小するためにどのような対応策が必要か、考えられる施策の選択肢は何かといった点を考慮することが該当する。

5. 調査手法例

WT中間報告書においては、調査項目1あるいは2にもとづいて調査し、分析及び評価するプロセスの例として調査手法1及び調査手法2を示している。

(1) 調査手法1及び2の概要

①調査手法1

調査手法1は、女性と男性の異なる状況に関する性別データ及び女性団体等からのヒアリング内容に基づいて、女性と男性で異なる状況、その背景及び要因等を分析し、男女共同参画の視点から施策の改善されるべき点を導き出す調査、分析・評価過程である。

調査手法1は、以下のように3段階からなる(内閣府 2003、p. 16)。

表1 調査手法1

調査項目1に該当	①検討対象とする施策に関する指標を男女別に収集し、女性と男性で比較する。
分析・評価に該当	②データから女性と男性について男女共同参画の視点から明確な違いが存在するか否かを検討する。
	③女性と男性に対応した施策に見直す。

(出所) 内閣府 2003、p. 16

②調査手法2

調査手法2は、施策が事実上もつ選択肢を明らかにした上で、女性と男性それぞれが希望している選択肢と実際に選択している選択肢との乖離及びその要因を分析し、男女共同参画の視点から施策の改善されるべき点を導き出す調査、分析・評価過程である。

調査手法2は、4段階からなる(内閣府 2003、p. 20)。

表2 調査手法2

調査項目2に該当	①検討対象とする制度・慣行がどのような選択肢に関わっているかを明らかにする。
	②-1どの選択肢が実際に選択されているかを調査する。
	②-2意識調査や選好度調査等を通じて、各選択肢への国民の選好度を把握し、前記の実際の選択との乖離等を見る。
分析・評価に該当	③-1選択肢が選ばれた理由等は何かを明らかにする。
	③-2各選択肢が所得等の面でどのような違いをもたらすかを適切な指標等により明らかにする。
	④自由な選択を可能とする上で改善が必要と認められる時には中立性確保のため制度・慣行を見直す。

(出所) 内閣府 2003、p. 20

(2) 調査手法1を活用した事例

調査手法1の事例として、「健康ちば21」の策定と「阪神・淡路大震災の被災及び復興状況」を取り上げて説明されている（内閣府2003、p. 17-19）。

①調査手法1を「健康ちば21」の策定に適用した場合

千葉県においては、健康づくりの目標とその取り組みの方向性を含む県民の健康づくりの指針として「健康ちば21」が平成14年6月に策定された。

この策定過程において男女共同参画の視点が重視され、その結果を踏まえた施策が実施された。

調査項目1 ①検討対象とする施策に関する指標を男女別に収集し、女性と男性で比較する

「健康ちば21」の策定において、性差を考慮した医療²の重要性が認識されていたことから、死因、高コレステロール血症、不慮の事故による死亡、骨折の割合等のデータの収集にあたっては、性別年代別に収集し、表示にあたっても男女の違いが明らかになるように工夫された。

分析・評価 ②データから女性と男性について男女共同参画の視点から明確な違いが存在する可否かを検討する

収集したデータから女性と男性の明確な違いを分析する。たとえば、死因について男女別にした順位と男女合計の順位では異なることが明らかになった。また、ガンによる早世状況も女性特有なガンは65才未満に集中し、男性特有なガンは65歳以上に集中していること等が明らかになった。

分析・評価 ③女性と男性に対応した施策に見直す

これまでの医学研究がほぼ男性をモデルとした上で男女の区別なくデータを収集し、診療などにおいても男女の特性に応じて行われていない事を踏まえ、男女別データの収集を図ることが施策の見直しとしては考えられる。なお、千葉県においては10代から中高年までの女性の精神面や体の症状を総合的に診療する女性専用外来が県立病院で設置された。

②調査手法1を「阪神・淡路大震災の被災及び復興状況」に適用した場合

平成7年1月17日に起きた阪神・淡路大震災は死者6,000人を超える非常に大きな災害であった。日常の様々な問題は、被災により凝縮して一挙に人々の生死にかかわる深刻な問題となって現れた。噴出した問題の中には男女共同参画に関わる課題も多々あったが、当時はほとんど認識されないままに復旧・復興が行われた。

当時の男女に及ぼす異なる影響をワーキングチームにおいて取り上げ、神戸市男女共同参画課が神戸市危機管理室へ働きかけた結果、防災政策である神戸市地域防災計画の改定において男女共同参画の視点が重視された。

調査項目1 ①検討対象とする施策に関する指標を男女別に収集し、女性と男性で比較する

ワーキングチーム検討会において、防災における男女共同参画に関する課題を影響調査の事例として取り上げ、阪神・淡路大震災の被災状況及び復興過程に現れた男女共同参画に関する課題について有識者からヒアリングを行った。これは、内閣府防災担当及び男女共同参画局、神戸市危機管理室及び生活文化観光局男女共同参画課（以下、神戸市男女共同参画課という。）等の関係部局間において、防災における男女共同参画に関する課題についての認識を共有化することを目的としていた。ヒアリングにより、死者数において女性は男性と比べて1,000人以上多かったことから女性は災害弱者であること、大手スーパー等におけるパートタイム労働者の解雇の増加、女性が担っている家事及び家族的責任の増大、女性のストレスやPTSDの発症、仮設住宅における男性のアルコール依存症及び孤独死の増加、失業や将来への不安などから女性に対する暴力及び性犯罪の増加など平時の問題がより凝縮して現れたこと等男女の状況が異なり男女のニーズに違いがあったこと、しかし、それらの違いを考慮しない予防、応急、復旧・復興対策がとられたことが明らかにされた。

分析・評価 ②データから女性と男性について

男女共同参画の視点から明確な違いが存在するか否かを検討する

ヒアリング内容等を踏まえて、神戸市地域防災計画では、これまで特に男女共同参画に配慮することが行われてこなかったことが明らかになった。指摘された課題に対応するために、相談事業の実施、防災福祉コミュニティ活動を支援する施策及び地域防災活動支援策並びに地域福祉活動支援策に女性消防団員の活用等を地域防災計画の改定において盛り込むことについての検討が、神戸市男女共同参画課及び同市危機管理室において行われた。

分析・評価 ③女性と男性に対応した施策に見直す

平成15年度神戸市地域防災計画の改定において男女共同参画の視点として、家族的責任及び家事負担によって女性にストレスや精神面に不調が生じたことに対して、神戸市地域防災計画の「女性のための相談室」の項目において、「災害によって生じた夫婦や親子関係などの悩みについて、女性の専門相談員による女性のための相談を実施する（一般電話相談、面接相談）」ことを加える事を決定した（神戸市2003a、p. 120、2003b p131）。また、女性の専門的な能力が十分に活用されるように、同計画の「消防団員の役割」項目において、「消防団員については、平成13年度から女性消防団員の採用を行っており、地震対策（又は風水害対策）等について女性の能力を積極的に活用していくものとする。」ことが新たに加えられた（神戸市2003a、p. 176、2003b、p. 244）。

③事例になり得た要因

阪神・淡路大震災の被災及び復興状況が影響調査の事例となり得た要因としては、①内閣府男女共同参画局内において防災における男女共同参画に関する課題についての理解を得ることができたこと、②被災の経験から神戸市危機管理室には神戸市地域防災計画の改善に対するインセンティブが非常に高かったこと、③神戸市男女共同参画課が、危機管理室に対して根気よく説明を行ったことが挙げられる。

事例として進めるに当たって困難なであった点は、防災政策における男女共同参画に関する課題についての認識の共有化を図る際に、国レベルにおいては「タテワリ行政」の弊害が如実に現れ、上述した阪神・淡路大震災において生じた男女共同参画に関する問題点は、国レベルの防災政策の中に取り組みものとして認識されなかったことである。

(3) 調査手法2を活用した事例

この事例は、男女共同参画会議影響調査専門調査会において審議された『『ライフスタイルの選択と税制・社会保障制度・雇用システム』に関する報告』において、本来税制は、男女の別なく等しく適応され、中立性が確保されるべき施策であるが、配偶者にかかる税控除における女性パートタイム労働者の就業調整という影響を与えていること等を明らかにした。この過程を参考に作成した事例である（内閣府2002、p.5-25）。

調査項目2 ①検討対象とする制度・慣行がどのような選択肢に関わっているかを明らかにする

配偶者の税控除は、配偶者の年収が103万円を境にその配偶者の所得課税に配偶者控除が適用されなくなることから、税控除の事実上の選択肢として、次の2つの選択肢が考えられる。

○納税者本人に配偶者控除が適用されるように、配偶者は年収が103万円以下になるように働く。

○納税者本人に配偶者控除が適用されなくても配偶者は年収が103万円を超えて働く。

調査項目2 ②-1どの選択肢が実際に選択されているかを調査する

二つの選択肢に対してどちらが実際に選ばれているかを調べると、女性パートタイマーが就業調整を行った結果、所得分布は年収90万～110万円が一番高い。また、女性の30～44歳の未就業からの入職の7割近くはパートタイム入職であることから、年収103万円以下になるように働いていることを選択していることが分かる。

調査項目2 ②-2意識調査や選好度調査等を通じて、各選択肢への国民の選好度を把握し、前記の実際の選択との乖離等を見る

意識調査や選好度調査等を通じて各選択肢への選好度を調べると、20代後半から30代前半の女性で就業を希望する者は多く、潜在的な労働力率は高い。また、子育てや介護等の後の再就業においてパートタイムを選ぶ理由として「正社員として働ける会社がない」の割合が増加していることから、年収103万円を超えて働きたいという意向は強いものと考えられる。

分析・評価 ③-1選択肢が選ばれた理由等は何かを明らかにする

意識調査から女性が年収などについて103万円以下になるように何らかの就業調整を行っている理由として、「年収103万円を超えると税金を支払わなければならないから」、「一定額を超えると配偶者の税制上の配偶者控除がなくなり配偶者特別控除が少なくなるから」等を挙げている。

分析・評価 ③-2各選択肢が所得等の面でのような違いをもたらすかを適切な指標により明らかにする

それぞれの選択肢について世帯合計について納税額、生涯可処分所得を推計して、所得の面でのような違いをもたらしているかを調べると、女性が再就職でパートタイム労働に就職しようとする世帯で年収103万円を超えないように調整した場合、実際に控除により減額された税額は生涯を通じて112万円程度となる。一方、生涯可処分所得は女性が一端退職して再就職の場合は、女性が継続して勤務した場合と比べ、1億円以上減少することが分かる。

分析・評価 ③-2自由な選択を可能とする上で改善が必要と認められる時には中立性確保のため制度・慣行を見直す

中立性確保のため、配偶者控除・配偶者特別控除は、国民の負担に与える影響を調整するよう配慮しつつ、縮小・廃止することが提言されている。

7. 今後の影響調査の展望

最後に、WT中間報告書をまとめるまでの期間ワーキングチームの事務局を担当した経験から、今後の影響調査の調査、分析・評価手法の確立及び実施の推進についての期待を述べ、本稿のまとめとする。

影響調査の対象とする施策は政府のすべての施策であることから、行政機関の施策策定・実施担当者の影響調査の基本的な考え方や調査内容についての十分な理解、影響調査が行われるための環境の整備は重要である。WT中間報告書が指摘した内容には、「性別データの収集・整備」、「女性と男性の意見等の収集方法の活用」、「外部専門家との連携」、「関係府省（部局）間の連携」、「影響調査についての研修の実施」等（内閣府2003、p. 23-25）があるが、それ以外に今後の課題として二点述べたい。

まず、各府省による影響調査の実施は不要である、あるいは実施不可能であるという認識に対して、内閣府男女共同参画局内は、根拠を示しながら行政的に、また、論理的に説明を行う必要がある。このためには、組織として対応できるように男女共同参画局内で積極的かつ建設的な議論が行われるべきである。影響調査が広く行政機関において実施されるためには、国と地方自治体が連携して分かりやすい事例を示していくことも引き続き重要である。

次に、影響調査が国レベルにおいて実施されるためには、基本計画における影響調査の位置付けを明確にする必要がある。現行の基本計画は平成17年度までを対象期間としていることから、基本計画が改定されるにあたっては、各府省がより影響調査を主体的に行えるようにするための具体的施策を基本計画に位置付けることが必要である。また、基本計画における明確な位置付けは、地方自治体における実施の促進に有効と思われる。関連して、現在、政府全体で実施されている政策評価の改定に際しては、政策評価と影響調査との関係を明確にし、政策評価の観点として男女共同参画の視点を組入れることが必要である。

基本法、基本計画、男女共同参画会議等ジェンダー主流化を推進し男女共同参画社会を実現して

いく法的及び制度的枠組みは整備された。今後においては、この枠組みを如何に効果的・効率的に運用していくかが重要であり、影響調査の実施はそのための基本的な調査、分析及び評価手法である。今後においても更なる積極的な取り組みが内閣府男女共同参画局を中心に各府省、地方自治体、女性団体、大学等研究機関等において広く行われることを期待したい。

注記

- 1 基本法第22条第4項の規定に「政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の実施状況を監視し、及び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し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣及び関係各大臣に対し、意見を述べること」とある。
- 2 性差を考慮した医療（gender-specific medicine）は、女性と男性は体格やホルモンの仕組みなど体の構造や機能が異なることから医療はその生理学的相違にもとづきそれぞれの特性を考慮して進められるべきであるとする考え。

参考文献

- 神戸市防災会議（2003a）『神戸市地域防災計画総括地震対策編』
- 神戸市防災会議（2003b）『神戸市地域防災計画総括風水害等対策編』
- 総理府 男女共同参画室男女共同参画影響調査研究会（2000）「男女共同参画影響調査研究会報告書－男女共同参画の視点に立った政策過程の再構築－」
- 内閣府 男女共同参画会議影響調査専門調査会（2002）『『ライフスタイルの選択と税制・社会保障制度・雇用システム』に関する報告』
- 内閣府 男女共同参画局影響調査事例研究ワーキングチーム（2003）「影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書～男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み～」
- 三菱総合研究所（2002）「パートタイム賃金格差縮小の労働需要および労働費用への影響分析－賃金格差縮小は企業のコスト負担増なしに雇用者の増加をもたらす－」（<http://www.mri.co.jp/PRESS/2002/pr02080101.pdf>）（2004.2.24受理）

Case Study on the Methodology of Gender Impact Assessment and Evaluation

Yoko Saika

Cabinet Office

ysaika@op.cao.go.jp

Abstract

Gender impact assessment and evaluation that researches, analyzes and evaluates all government policies from gender perspective, is indispensable for formulating a gender equal society. In research, information on actual situation of men and women through data segregated by gender is gathered and analyzed indirectly or unintended impacts of policies on a gender equal society. In analysis and evaluation, if the gap between women and men in terms of benefits and services from government policies are recognized, government policies are revised from gender perspective so that men and women will be able to receive them. It is highly expected to develop the practical method and that national and local governments implement spontaneously gender impact assessment and evaluation.

Keywords

gender impact assessment and evaluation, gender equality, data segregated by gender,
impact of policy and indirectly and unintended impacts

【実践・調査報告：依頼原稿】

Response to the 2002 Pre Budget Report by THE WOMEN'S BUDGET GROUP

Women's Budget Group
wbg@fawcettsociety.org.uk

Abstract

The Women's Budget Group (WBG) in the UK is an independent organization co-chaired by the author bringing together academics and people from NGOs and trades unions to promote gender equality through appropriate economic policy. This paper is a gender-based assessment of the 2002 Pre Budget Report of the Government, in which the WBG raises recommendations on long term public spending policy, policies for productivity, public sector procurement, initiatives to improve employment opportunities, the National Minimum Wage, and basic state pension. It is pointed out that economic forecasts should allow for an increasing proportion of GDP to be devoted to spending on caring and other face-to-face services to provide quality services and decent wages. The WBG recommends that the rate of the National Minimum Wage should be raised to ensure a living wage, and that the problem of women's poverty in later life should be addressed by linking the basic state pension to earnings growth.

Keywords

women's budget, gender equality, productivity gap,
public spending, decent wages, national minimum wage

UK Women's Budget Group

Sylvia Walby
S.Walby@leeds.ac.uk

The UK Women's Budget Group is an independent, informal think tank of academics and policy experts on economic policy and gender equality. The membership is drawn from economists and other social scientists in UK Universities, as well as members of policy, trade union and lobbying groups. The group has three Co-Chairs, Sylvia Walby, Sue Himmelweit and Katherine Rake, a Management Committee of nine people, and a wider membership of over 100. We meet regularly and also co-operate via an electronic network. The WBG exists at the intersection of research and policy expertise.

The WBG has established consultation procedures with HM Treasury (the UK Finance Ministry) which involves annual meetings on the Budget and on the Pre-Budget Statement with both government officials and Ministers, as well as meetings on more specialist topics. Such topics include the new tax credits, child care funding and productivity. The WBG also engages with a wide range of other relevant government ministries, MPs and policy bodies. It regularly responds to formal consultations on new government policy developments, submitting documents that focus on the gender equality issues. The WBG is independent from government, and has a critically constructive stance.

The WBG plays a role in developing and disseminating practice on gender budgeting in several ways. This involves not only an analysis of the annual Budget, but also the development of techniques by which the gender implications of a wide range of economic policies can be uncovered and analysed. This includes not only with the direct implications of policies for gender, but also with their indirect and less visible effects. A range of 'tools' are used, including gender disaggregation of statistics and gender impact assessment. These require an understanding of the underlying gendered processes. This work is part of a process of 'gender mainstreaming', that is, the process of inclusion of a gender perspective into the core concepts and practice of analysis. This engages with mainstream economic discourse, not only specifically gender debates. It involves considering simultaneously both the equity and productivity dimensions of a policy question. Gender budgeting is both a technical process, involving particular techniques, and also one of increasing democratic participation, in facilitating the articulation of women's views and voices in decisional arenas.

1. Overview

The WBG commends the Chancellor's commitment to public spending. Long term forecasts should allow for an increasing proportion of GDP to be devoted to spending on caring and other face-to-face services to provide quality services and decent wages for the women users and employees of the public services.

The WBG recommends that the Government addresses the problem of the gender productivity gap in order to increase the rate of productivity growth and to close the productivity gap.

The development of public sector procurement policies should include the duty to promote gender equality and make procurement conditional on the use of transparent and fair pay

system.

The WBG welcomes the initiative announced in the PBR to improve training opportunities but is concerned that such initiatives (including Enterprise Areas and Modern Apprenticeships) are available to and meet the needs of women.

The WBG welcomes the concern for increasing employment opportunities but cautions that barriers to women's employment need to be lowered if more women are to enter the labour market.

The WBG believes that the National Minimum Wage is a more effective and less complex means of 'making work pay' than the working tax credit. The Low Pay Commission must raise the rate of the National Minimum Wage to ensure that it provides a living wage.

The Government must address the problem of women's poverty in later life by linking the basic state pension to earnings growth and consider age related additions. The Government should also legislate now to equalise annuity rates across the sexes.

2. Macroeconomic Stability

2.1 Commitment to public spending

The WBG commends the Chancellor on his continuing concern with macro-economic stability by choosing to spend rather than retrench at this stage in the economic cycle. We welcome his commitment to full employment and to the avoidance of a potential deflationary spiral.

However, we note with concern that the longer run plans are very dependent on a revival of growth in the global economy, for which the prospects are uncertain. While short-run productivity increases may be possible in public services, in the longer-run it will be unrealistic to rely on such productivity increases to keep spending on public services at current proportions of GDP. In the long run rising prosperity will mean that if the quality of public services is not to fall, the proportion of GDP spent on them will have to rise. This is because although there may be scope for quality improvements, productivity increases that can be brought without compromising quality are inherently limited in face-to-face services, including most forms of care and many forms of education. If the predominantly female workforce that provides these services is to share in the rising prosperity of the economy, then a civilised society needs to make the choice to devote an increasing proportion of its growing wealth to providing for caring and other services when productivity growth is inherently limited. This can still be done while leaving a growing absolute amount of resources to be spent elsewhere.

Recommendation: Long-term forecasts should allow for an increasing proportion of GDP to be devoted to spending on caring and other face-to-face services so as to provide quality services and decent wages for the many women who are both users and employers of the public services. Targets that restrict such spending on public services to a certain proportion of GDP should be modified to allow for this.

3. Meeting the Productivity Challenge

3.1 The Gender Productivity Gap

The WBG notes the importance of increasing the rate of productivity growth and of closing the productivity gap. However, this challenge would be met with greater success if the effects of gender were more overtly acknowledged. There is a gender productivity gap, as noted in the Report for the Department of Trade and Industry by Walby and Olsen (2002) *The Impact of Women's Position in the Labour Market on Pay and Implications for UK Productivity*. The gendering of the barriers that prevent markets for labour from functioning effectively, allowing workers to maximise their productive potential, and the gendering of the skills deficits especially among older workers and those returning to the labour market after a period of intensive childcare, constitute major challenges.

Recommendation: We recommend that the preferred measure for productivity be that of output 'per hour worked' rather than 'per worker' in order adequately to take into account actual working rather than to presume a norm of full-time working for all. Collecting and presenting statistics on this basis would allow the gender productivity gap to be more accurately measured and addressed.

3.2 Regional Development Agencies (RDAs)

The WBG welcomes the Government's plans to ensure that all regions benefit from a rise in productivity - but is concerned that by devolving responsibility and power to RDAs that gender inequalities do not grow between these regions.

Recommendation: That the planned pilot schemes, which give RDAs in selected regions a wider role, be monitored for their effects on gendered opportunities.

3.3 Competition

The WBG is concerned that a consideration on competition should incorporate and address the gender perspective.

Recommendation: The consultation on competition in the professions should include consideration of ensuring that the professions are not inappropriately closed to women returning to employment after childcare by outmoded regulations.

3.4 Public Sector Procurement

The WBG would like to see policies in this area mainstreamed by gender.

Recommendation: The development of public sector procurement policies being undertaken by the office of Government Commerce should include the duty to promote gender equality and make procurement conditional on the use of transparent and fair pay systems.

3.5 Skills and training

The WBG welcomes the initiative announced in the PBR to improve training opportunities, especially in the most deprived parts of the UK, through the **Enterprise Areas**. We are concerned however that the initiatives meet the needs of women - and that women are

not excluded from the initiative when they are out of the labour market doing care work or because they work part time. The Walby and Olsen report noted above found that funding training was a major obstacle facing women who were considering returning to employment or increasing their number of hours. We are concerned that area based initiatives exclude groups of workers who miss out on training but are relatively evenly spread geographically. An initiative aimed at part time workers is sorely overdue.

The commitment to improving the **Modern Apprenticeship** scheme is to be applauded - but it is vital that young women and young men have the same access to schemes and that the pay offered by these schemes does not reinforce the gender stereotypes or the gender pay gap. For example, higher wages should not be paid in schemes traditionally undertaken by men, such as car maintenance, than in schemes within traditionally female occupations, such as childcare. This problem needs to be addressed if we are to see higher recruitment levels in sectors such as childcare, improved completion rates within the social care schemes (which average 20%) and also a greater gender balance across all sectors. It is also important that employers provide apprentices with adequate supervision and paid time off to study.

We stress that the schemes to promote training described in the PBR are welcome but that they may not be sufficient to achieve the level of training and skills provision that the economy now needs. We support an obligation on companies to train, backed up by incentives. Such a system should have safeguards to ensure that all workers, including part time and atypical workers, have access to training.

Recommendation:

The new **Enterprise Areas** include equal opportunities goals as part of their core aims.

Access to skills training and to education be provided for parents considering returning to the labour market after a period of childcare, not only for those who are already in the labour market.

Development of a set of initiatives aimed at improving the access of part timers to training.

The **Employer Training Pilots** now extended for a second year should be monitored to ensure the inclusion of women and those working part-time.

The development of the Modern **Apprenticeship** scheme should include equal opportunities goals and offer equal pay, since this has the potential to break down outmoded stereotypes of suitable occupations for men and women. The take up and outcomes of the scheme should be monitored by gender.

3.6 Corporate Social Responsibility (CSR)

The Government states that its main objective is to build a stronger, more enterprising economy and at the same time a fairer society. Good corporate governance and corporate social responsibility practices in relation to all stakeholders are an essential part of realizing this vision. We call on the Government to ensure that fair treatment of women in the workforce is central to the corporate social responsibility agenda. A gender sensitive implementation of CSR is important for reasons of efficiency and competitiveness as well as equality.

Recommendation:

The Government needs to build on the work of the EOC by making equal pay reviews compulsory in the private as well as the public sector and to ensure that all public procurement contracts are given on condition of such reviews being carried out and acted upon.

Reporting guidelines on human capital management should clearly highlight gender breakdowns as recommended by Kingsmill CSR

social performance indicators should have clear gender breakdowns Pension fund trustees and managers should have adequate training on CSR issues, including the gender and diversity issues.

4. Increasing Employment Opportunity for all

The WBG welcomes the concern for increasing employment opportunities but cautions that barriers to women's employment, such as access to flexible and affordable childcare, need to be lowered if more women are to enter the labour market. We also stress that employment opportunities for all should be fair opportunities for all, and so we continue to urge the Government to make greater efforts to redress gender inequalities such as the gender pay gap, age discrimination and the differential progression of men and women within the labour market.

4.1 'Workless Households'

The Government says that it is 'assessing whether other measures might be introduced to reduce the number of households in which both partners are out of work'. One issue which remains to be firmly tackled is gendered attitudes towards paid employment. There is evidence that both men and women may in practice place restrictions on their jobseeking because of their views about appropriate gender roles.

The Government also says that it is 'considering whether the benefit system can be further modernised to provide additional support to workless households'. We would be grateful if the meaning of this sentence could be clarified. At the start of the welfare reform process, the Labour government suggested that increasing access to an independent income for women could be seen as part of the modernisation process; but more recently this theme has not featured prominently. We hope that the

Government will clarify that increasing independent income has moved back onto its agenda.

Recommendation: The Government needs to give a strong lead in this area to 'gender sensitise' the employment services. This would also decrease the disincentives for women with partners to enter employment.

4.2 Lone Parents

The WBG recognises the importance of personalised and tailored support for those seeking employment and so backs the extension of Employment Zones to lone parents to aid them in overcoming their individual barriers to work. However, we are concerned by the use of compulsion in the personal advisor scheme and are particularly worried by any penalties that might be attached to non-attendance at a personal adviser meeting. Additionally, we feel that the strong emphasis on getting lone parents into paid employment may be premature when there remains a considerable shortfall of affordable childcare places.

We would also argue that the Government needs to consider the possible tension between its desire to see lone parents take up paid work and its emphasis on the need for parental responsibility with regard to the prevention of truancy. In this context we hope that plans to dock child benefit in cases of persistent truancy have been abandoned.

4.3 Childcare

We welcome efforts to make childcare more affordable, for example by offering **childcare tax credits** to those who employ registered child carers in the child's own home if the child has a disability or the parents work unsocial hours. The WBG looks forward to learning of the details of the scheme. However, it should also be recognised that many children who would

benefit from childcare, and many mothers who want to take employment, are not being helped by the childcare tax credit. The children not helped by tax credits are those whose parents either cannot find employment, cannot find employment compatible with available childcare or who lose their jobs. The mothers not helped by tax credits are those whose own earning power is too low to make childcare affordable but whose household income puts them above the limits for working tax credit. Currently nothing is being done to help these women with the costs of childcare or with finding employment.

Further, the **scarcity** of childcare places has pushed up prices so that many mothers are unable to access affordable childcare, restricting their employment, especially full time. Therefore the Government must address the problems in the supply of childcare to meet the demand in all areas of the country. This is also important in achieving the desired reduction in child poverty because the majority of poor children do not live in the most deprived wards.

The undersupply of places will continue unless the **childcare workforce** grows more rapidly than in the recent past. Childcare is competing and losing out to other shortage occupations, in particular nursing, teaching and social work, all of which have a clear career path and are far better paid. These trends will continue until the issues of pay and career development of childcare workers, particularly in relation to teaching, are addressed. We are not confident that the private sector alone will do this.

We welcome the expansion of **Children's Centres**, but these will work best if the training and employment of education and care staff are at least co-ordinated or better still, integrated. We look forward to the day when every area has a Children's Centre.

The commitment to review the **tax incentives for employers' support of childcare** is welcome. The WBG would support such a

system if it met the provisos set out in our recommendations.

Recommendation:

For recipients of the childcare tax credits for care in the child's own home, it will be important to define disability/ill health broadly for even minor health problems can result in children being excluded from formal childcare (especially in the case of out-of-school care).

Along with increasing the supply of childcare places, the Government should also consider ways of extending childcare subsidies to all who are prevented by cost from accessing the childcare they consider best for their children.

A system of tax incentives which gave tax relief to workers receiving employer support with childcare should have the following features:

- *Tax relief at the basic rate
- *Employers support covering the majority of their workforce (subject of course to them using qualifying childcare) to prevent them giving support only to relatively well paid 'key' workers. Exclusions should not be based on hours or length of service
- *Tax relief for financial or direct support for any kind of registered childcare (as for the childcare element of Working Tax Credit), and not just to workplace care as at present
- *Employer support not counted as income for the purposes of calculating tax credits except where its value plus WTC childcare element exceeds 100 percent of the costs ? in which case the WTC may be adjusted)

The Government needs to concentrate on and prioritise improving the supply of affordable and flexible childcare. It must invest in recruitment, training and retention of childcare workers, for example through the Modern Apprenticeship scheme and look at the availability of childcare outside of standard working hours.

We suggest the Government look to other

EU countries for examples and lessons in establishing a unified Early Years profession.

It is important that the childcare only part of the working tax credit (WTC) be publicised separately so that parents are made aware that they may be entitled to this element alone even if they are not eligible for the full WTC.

4.4 New Deal for Partners & joint claims for jobseekers allowance

The increasing voluntary access to employment services for partners of claimants of various benefits via the New Deal for Partners is welcome. However, joint claims for (income-based) jobseekers allowance raise more complex issues. Whilst these also give rights to employment services for formerly dependent partners, they are tied to additional responsibilities - for both partners to sign on; be available for, and actively seeking, work; and to sign a jobseeker's agreement. However, one partner nonetheless claims benefit on behalf of themselves and the other partner; and evaluation shows that this is usually still the man.

Recommendation: The Government should concentrate on simplifying employment opportunities within couples and ensure that the women in couples have equal access to the jobseekers allowance.

4.5 National Minimum Wage

The National Minimum Wage has had a significant impact on the lives of those on low incomes, the vast majority of whom are women. Indeed the WBG believes that the National Minimum Wage is a more effective and less complex means of 'making work pay' than the working tax credit.

The National Minimum Wage also plays an important role in reducing the gender pay gap by increasing the wages of underpaid 'women's' work such as domestic cleaning.

Recommendation: Whilst considering the appropriate future rates of the National Minimum Wage, the Low Pay Commission should consider abolishing the lower entitlements of those aged under 21. All workers should be paid at the full rate. The Commission must also raise the rate of the National Minimum Wage so that it provides a living wage, for example for women raising children alone.

4.6 Language of 'Work'

Whenever the PBR refers to 'work' and 'worklessness' it means paid work. This overlooks the vast amounts of unpaid caring and domestic work that is performed (predominantly by women). Similarly the term 'economic inactivity' is misconceived. Being out of the labour market should not be construed as implying idleness. These terms are being widely replaced or used in more gender sensitive ways in current academic and policy discourse.

Recommendation: It would be more accurate and gender-sensitive if the government used the term 'employment' when it means 'paid work' and keep the term work to refer to both paid and unpaid contributions to society, and distinguished between being in or out of the labour market rather than being economically active or inactive.

5. Building a Fairer Society

The PBR describes how the government is working to create a fairer and more inclusive society in which everyone has the chance to fulfil their potential and share in rising national prosperity. But the WBG is concerned to find no mention of either reducing gender inequality in income or tackling the problem of women's poverty within this chapter - two measures essential to building a fairer society.

5.1 Skills and training

5.1.1 The level of the British state pension

Pensioners in the UK are at a higher risk of poverty than many of their EU counterparts, and the majority of poor pensioners are women. Indeed the Department of Work and Pensions reported that in the year 2000, 31% of single old women risk falling into poverty compared to 25% of the male counterparts¹. The indignity and health-damaging effects of poverty are of particular concern in later life when poverty is most likely to be persistent.

The commitment to raise the basic pension in future years by whichever is higher, 2.5% or in line with the September Retail Prices Index leaves pensioners to fall ever-further behind average wage levels and living standards. The risk of poverty is particularly acute for those without private pension income, which is the case for two thirds of women pensioners. The Chancellor announced that certain benefits (e.g. Child Tax Credit) would be linked to earnings for the remainder of this parliament.

Recommendation: We now urge the Government to link the basic state pension to earnings growth and consider raising age-related additions.

5.1.2 Minimum Income Guarantee (MIG)

The current 20 per cent gap between the basic pension and the MIG is set to widen and as such, more and more pensioners will be brought into means-testing. At present means-tested benefits help some of those with low incomes but low take-up means that many fall through the net. In 1999/2000 between 22% and 36% of pensioners entitled to the Minimum Income Guarantee were not making a claim, with non-married female pensioners making up the majority of eligible non-claimants.

Recommendation: The take-up of MIG and the

Pension Credit should be monitored by gender and measures to encourage take-up be introduced.

5.1.3 Income-related benefits

The planned rise in the personal allowance for pensioners aged up to 75 by more than inflation in 2003 (to £ 6,610pa) is welcome, although many women pensioners will gain nothing, since their income is below the current tax threshold.

5.1.4 Pension Credit

The Pension Credit, to be introduced in 2003, modifies the structure of means-testing by tapering the withdrawal of benefits as pension income rises. Although this will increase incomes for some pensioners, we believe that a number of issues remain unresolved.

The Pension Credit has particular disadvantages for women. By setting the Pension Credit threshold at the rate of the full basic pension, the Credit will not enhance the incomes of those with only a partial basic pension and a modest amount of additional savings or pension. Currently, 51% of women do not receive a Basic State Pension in their own right, and recent research suggests that as many as 22% of women aged 55-59 and 12% of those aged 50-54 will not reach full pension entitlement even though these cohorts of women will benefit from full Home Responsibilities Protection.

The government should be aware that the Pension Credit will operate on a family means-test so there will be no individual reward to savings and occupational pensions. Many married or cohabiting women will either be rendered ineligible for Pension Credit because of their partner's incomes or will not receive the credit directly. Hence, the Pension Credit will do little to increase women's independent incomes in later life.

5.1.5 Private pensions

The Budget does not address the issues arising from the crisis in private pensions. As final salary schemes close to new members, as investment returns in money purchase schemes remain stagnant, as providers renege on pension promises due to fraud or mismanagement and as annuity rates fall, confidence in private pensions is very low and the need for adequate state pensions is greater than ever.

Women face particular risks in relying on private pensions. Living longer and having a lower annuity to start with, they may see their annuity income decline substantially relative to prices. Those who rely on a husband's private pension may find when widowed that he has paid in too little to provide an adequate annuity for them.

In addition, many individuals are put off by the complexity of pension provision, so that they save too little for retirement. This affects women in particular, who are less likely to be covered by occupational pension schemes.

Recommendation: The Government should legislate now to equalise annuity rates across the sexes. It should be noted that many factors that affect life expectancy - such as class or ethnicity - cannot be taken into account when calculating annuity rates. Sex should be treated similarly.

5.1.6 An alternative pensions policy

Radical steps are needed to simplify the British pension system and to increase the level of state pensions. In particular, a basic pension set at a level that lifts most pensioners off means-tested benefits would make it much easier for working age individuals to appreciate the value of additional pension-building and saving. The growing gap between the MIG and the basic pension means it is difficult, especially for the low paid and those with interrupted employment, to be sure that saving and investing will make

them better off in retirement. The Pension Credit, in substituting 40% effective taxation of a band of income for the present 100% rate, does not address this issue fully.

Recommendation: A better basic pension, raised to the level of the MIG and indexed to wages is the best way to tackle poverty among older women and ensure that all pensioners share in the general rise in economic prosperity.

5.2 Tax Credits

As we have stated in previous responses, the WBG welcomes the extended eligibility to and increased generosity of payment to the main carer of the Child Tax Credit and the decreased employment disincentive for second earners introduced in the Working Tax Credit.

However we would like to see a commitment to raising all thresholds and levels of child related payments (such as Child Benefit or the element within income support) in line with earnings, not just the level of the child element of the Child Tax Credit. Although we welcome payment of Child Tax Credit to the main carer, this is not technically 'in line with child benefit', in part because there is no default in practice to the woman in Child Tax Credit, as there is with child benefit in most cases, and in part because Child Tax Credit will, unlike child benefit, be jointly owned.

Recommendation: For this reason and others, we would urge the government to continue to increase Child Benefit. In particular, in line with the proposal to increase the child related element of Child Tax Credit in line with average earnings, the same could be done for the lower rate of Child Benefit (for second and subsequent children), as virtually all the real increase in Child Benefit since 1997 has been for the first/eldest child. Such increases would help large families in which women and children often live

in poverty.

We remain concerned about the expansion of joint income testing assessment which is taking place with the introduction of the new Tax Credits in April 2003. It can be argued that this is incompatible with the principle of independent taxation. In any case, joint assessment is difficult to reconcile with women's aspirations for autonomy.

Recommendation: We hope that the Government will in future put more policy emphasis on non-means-tested benefits such as child benefit, and on benefits which are essentially individually based such as statutory maternity pay and maternity allowance, rather than placing too much reliance on income tested Tax Credits to provide a secure income to women.

5.3 Social Fund

The WBG is delighted with the further investment in the Social Fund over the next three years. We hope these funds benefit those people most in need, for example women (especially retired women or lone parents) who are most likely to be living in poverty.

Recommendation: The Government must consider the issue of debt which is likely to already be a burden to those people applying for the social fund and provide for that - at least by offering debt counselling alongside social fund grants. The Government should also ensure that the Social Fund does not discriminate by age - many retired women live in poverty and need to benefit from the Fund.

5.4 Child Trust Fund

The WBG questions whether the child trust fund should be a funding priority. After all the annual budget for social fund community care grants is just over £ 100 million for the UK,

whereas the estimated costs of the Child Trust Fund vary from £ 300 million upwards.

The Government should recognise that however well designed, any scheme that provides savings incentives will benefit the children of better off parents rather than the children of the poorest.

Further, parents who are more financially secure may be able to take greater risks investing the money and so are likely to make greater returns upon it. The Child Trust Fund will also benefit those whose parents are in a position to provide more for their children than those children who may need more help because their parents provide less well. Therefore inequalities may be exacerbated rather than reduced between the children in different socio-economic groups.

Recommendation: We urge the government to redirect the money it is considering putting into the Child Trust Fund and investing it in ways that can directly support the futures of the children who need it most.

6. Delivering High Quality Public Services

The WBG welcomes the commitment to deliver world class public services but stresses the importance of closing the gender pay gap in fulfilling that commitment.

Recommendation: Public sector pay systems must be modernised to ensure that the principle of equal pay is embedded throughout. In most cases this means implementing pay and grading schemes which have already been developed. The main barrier to implementation is the lack of funds to pay for associated one-off costs. These sums should be made available.

6.1 Gender Public Service Agreement (PSA)

The WBG welcomes the increased transparency of government through the use of the PSA targets. In particular we welcome the introduction of a gender based target from the Department of Trade and Industry. However we still await the further details of this target to be set out in the Service Delivery Agreement.

Recommendation: The gender budgeting pilot to which HM Treasury are committed and will be rolled out in the New Year, should form one part of the Service Delivery Agreement for this PSA.

Notes

1 Households Below Average Income, DSS, 2000.

(2004.3.5受理)

【研究論文】

統計的生命価値と規制政策評価

古川 俊一

筑波大学社会工学系
furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

磯崎 肇

総務省行政評価局
isozaki_hajime@nifty.com

要 約

政策の評価を行うに当たっては、基本的な原単位の数値が確定されている必要がある。生命価値はその最たるものであり、規制評価が政策評価の中で、主要なものとしてされているにもかかわらず、十分な研究蓄積に乏しい。本論文では、リスク工学の考えも応用し、第1に、死亡事故のリスクに対する「統計的生命価値」の推定モデルを探索する。第2に、自動車購入時に、使用者が評価しているリスクから「統計的生命価値」を推定する。第3に、その結果を現在我が国で主として用いられている逸失利益をベースとした人命の価値と比較し、費用便益分析においての取り扱いを考察する。道路建設等の分野における約3,000万円という従来の人命の価値は、今回分析の結果示された「統計的生命価値」8～10億円や、質問法をベースにした場合の我が国における「統計的生命価値」において妥当な数値との指摘のある数億円と大きな格差がある。もし生命価値が、一桁高い評価を受けることになれば、規制政策等の評価結果が大きく変更される可能性がある。

キーワード

リスク、統計的生命価値、費用便益分析、政策評価、規制政策

序 問題の設定

リスクは「ある技術の採用とそれに付随する人間の行為や活動によって、人間の生命の安全や健康・資産ならびにその環境（システム）に望ましくない結果をもたらす可能性」であり、古典的な労働災害、公害の範囲を超えて、「多種、広域、長期、複合」的なものとなってきた（池田・盛岡 1993、p.14.）。実際、健康・安全に関わるリスクに関連する政策分野は、交通安全、食品、労働衛生、防災、製品安全等、政府の個別の府省が担当する政策分野の枠組を超え、極めて広範な分野にわたっている。一例は、狂牛病問題の発生への対応に起因して、厚生労働省と農林水産省の関

連行政を統合した食品安全委員会（2003年9月設置）である。

健康・安全に関わるリスク削減への対応（リスク管理）を行う際には、リスクの発生する源、発生経路等に関する不確実性の判断（要因の因果構造）とともに、環境保全上の支障（結果の不効用構造）に対する社会的判断の不確実性が付随し、その判断には、誰に対して、どのような価値や選好で、どの程度ならば、という社会科学と政策科学的な課題が関係する（池田 1997、pp.552 - 553）。

リスク管理の戦略には、あらゆるリスクを排除しようとする「ゼロリスク戦略」、一定レベル以上のリスクを許容しない「等リスク戦略」が挙げられる。リスクの要因の因果構造にはかなりの不

確実性があるので、完全なゼロリスクの達成や常に一定の定められたレベルへの軽減は、技術的にまず不可能である。技術的に可能であるとしても、規制に投入しうる資源には限界がある。米国OMB（Office of Management And Budget：行政管理予算局）の試算によれば、塩化メチレンの規制コストは、減少死亡者一人当たり1,270万ドル、全体で1億1,200万ドルとなっており、また、自動車の頭部への衝撃に対する防御についての規制コストは、減少する死亡者一人当たり66万5,000ドルから70万5,000ドル、全体で3億9,000万ドルから5億1,600万ドルとなっている（US.OMB 2002, p. A-7.）。政策の可否を判断するリスク費用便益分析のアプローチの一つとして「統計的死亡を回避するための支払意思額」（Viscusi, Vernon, and Harrington 2000, p.662）としての「統計的生命価値（Value of Statistical Life）」¹を用いる手法があり、特に米国、英国において既に実用に供されている。一方我が国では、実務上、支払意思額にベースをおいた「統計的生命価値」ではなく、暫定的に医療費、逸失利益、慰謝料等の損害合計額から総務庁が算定した約3,000万円の数値が道路建設等の分野において用いられている（金本 2000）。

我が国では、各省が独自に設定し、全体としての統一的な基準は依然設定されていない状況にある（総務省政策評価・独立行政法人評価委員会第16回議事録 2002）。また、内閣府の「交通事故による経済的損失に関する調査研究」（2001）においても、上記の総務庁による算定の考え方を踏襲しつつも、交通事故回避に対する支払意思額の算定方法について調査していくことが必要であると指摘されている。

行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号）第3条第2項では、「政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること」と規定されている。また、主としてプロジェクトやプログラムの評価を対象とする事前評価については、「政策評価に関する基本方針（平成13年12月28日閣議決定）」において、同法において義務づけられていない規制を含む政策についても、実施に向けて取り組むこととされている。

およそ政策の評価を行うに当たっては、基本的

な原単位の数値が確定されている必要がある。生命価値はその最たるものであり、規制評価が政策評価の中で、主要なものとされているにもかかわらず、十分な研究蓄積にも乏しい。

そこで、本論文は、まず第1に、死亡事故のリスクに対する「統計的生命価値」のモデルの推定を行う。第2に、我が国では研究事例の少ない市場財のデータ、自動車に関するデータを用い、具体的には、自動車購入時に、使用者が評価しているリスクから推定する。第3に、その結果を現在我が国で主として用いられている逸失利益をベースとした人命の価値と比較し、費用便益分析における取り扱いを考察し、政策評価、特に規制評価における示唆を得ようとする。

1. 「統計的生命価値」の推定モデル

(1) 「統計的生命価値」の推定手法

「統計的生命価値」とは、ある事象に起因する統計的死亡を回避するための支払意思額を集計し、便宜的に1人の統計的死亡を回避するための支払意思額を算出したものである。具体的には、あるリスクの減少に対する支払意思額を当該リスクの減少分で除することにより得られる。例えば、10,000分の1のリスクを回避するために、平均して100円の支払意思額があったとする。その場合、「統計的生命価値」は、次式により得られる。

$$\begin{aligned} \text{「統計的生命価値」} &= \frac{\text{あるリスクに対する支払意思額}}{\text{リスク減少量}} \\ &= \frac{100}{1/10000} = 1,000,000 \text{ (円)} \end{aligned}$$

また、1人分の死亡リスクの減少に対する支払意思額を、集団の構成員の人数を乗じることにより得られる。従って、仮にその政策が生命に対するリスクを減少させることだけを目的としている場合、確率的に一人の生命を救うための政策の費用が「統計的生命価値」を上回るのであれば、その政策は非効率である。また、「統計的生命価値」は、金銭価値化が行われているために、生命に対

するリスクの減少以外の経済効果を持つような政策についても、その便益と合算することにより、費用便益分析を行うことができる。

この「統計的生命価値」を推定する手法には、主として3つの方法がある（岡 1999）。賃金リスク法、その他のリスク選択を含む財市場の観察による方法、及びCVM（Contingent Valuation Method）である。

第1の賃金リスク法では、主として労働市場に着目し、より危険な職業に従事することに対して労働者が受け取る賃金プレミアムから「統計的生命価値」を推定する。この手法は、賃金や労働災害に関する統計が入手しやすいこともあり、欧米では最もポピュラーな手法である。例えば、米国環境保護庁（Environmental Protection Agency）での大気汚染についての評価において実際に用いられた「統計的生命価値」は、26の研究の推定値にワイブル分布をあてはめて、その平均をとったものであるが、そのうち21の研究は、賃金リスク法によるものである（Mrozek and Taylor 2002）。一方、我が国においては、この手法では、統計的に有意といえる結果が得られていない。産業中分類レベルのデータしか一般に入手可能ではないためと思われる。

第2の、その他のリスク選択を含む財市場の観察による方法としては、高速道路におけるスピード、火災検知器の設置、喫煙、資産価値と金銭のトレードオフ、そして本論文と同様に、自動車の安全性（事故死亡率等）と金銭のトレードオフについて研究した事例がある（Viscusi 1993）。研究対象とされるリスク選択の多くは、一般に選択肢が限られた離散的な意思決定に関するものであり、「統計的生命価値」の下限を提供するが、労働災害に比較して安全性に係る統計データの整備が進んでいないために、時系列や対象の違いによる研究の蓄積が困難である。

第3のCVMは、仮想的なリスク関係事象を設定した上で、アンケートにより、リスクの増減に対して市民がどれくらい支払意思または受取意思があるかを推定しようとするものである。

上記の3つの手法は、前2者は顕示選好法ないしヘドニック・アプローチ²、後1者は質問法に分類されるが、それぞれに長所、短所があることに留

意する必要がある。

まず、顕示選好法では、一般に客観的な財を構成する要素（自動車であれば、エンジン性能、大きさ等）で価格等を分解しようとするために、完全合理性の仮定がなされることが多い。特に賃金リスク法において、従事する職業が安全であると思うかどうかといった主観的要素を導入する試みがなされてはいるものの、客観的指標での評価は主観的評価との乖離の可能性を秘めているし、また、技術上の問題点としても、実際にリスク要素が完全に分離できるのかという問題がある。

一方、質問法は、データの利用可能性の問題を気にする必要はないが、手法に内在する様々な問題点がある。例えば、実際に質問された際に、微小なリスクの変化を正しく評価することが困難である。また、質問の対象となる変化の大きさを変えても、個々の質問に対する支払意思額の回答の額が変わらない埋め込み効果（Embedding Effect）と呼ばれる問題も指摘されている。さらに、アンケートの趣旨を察知して、その趣旨に対する自らの選好に基づいて戦略的に回答する可能性、そもそも質問を受ける者が質問を正確に理解して答えられるか、質問を自らのこととして捉えることができているのかといった問題もある。

このように、方法論には一般的な解はなく、一方のみによることは危険である。ただ米国における研究では、いずれの方法を用いても「統計的生命価値」の推定値は概ね一定の範囲に含まれるという指摘がある（Viscusi 1993）。

（2）我が国におけるヘドニック・アプローチによる「統計的生命価値」推定の先行研究

我が国のデータを使って、ヘドニック・アプローチを適用し、「統計的生命価値」を推定した例は、特に米国に比して、極めて少なく、その分析の精度も必ずしも高いものとはいえない。我が国のデータについて賃金リスク法を適用し、「統計的生命価値」を推定した先行研究には、Kniesner and Leeth（1991）及び岡（1999）によるものがある。

まず、Kniesner and Leeth（1991）は、説明変数を死亡率、傷害率の組合せと女性労働者比率、新

規雇用率、離職率として、以下の定式化をしている。

賃金 $=\alpha+\beta\times$ リスクに関係する変数 $+\chi\times$ その他の変数
 $\rightarrow$ 「統計的生命価値」 $=\beta/\text{リスク(死亡)関係変数の単位}$
 ……(1)

リスクに関係する変数：死亡率、負傷率の組合せ
 その他の変数：女性労働者比率、新規雇用率、離職率

その結果は、表1のとおりである。死亡率又は負傷率に対する係数は、大部分のモデルについて逆の符号を示している（むしろ死亡率・負傷率の高い産業の方が、賃金が高い結果となっている。）。唯一死亡率の係数が正の符号を示した、死亡率と負傷率の両方を含めたケースにおいても、負傷率は逆の符号を示しており、死亡率に係る係数も10%の有意水準でギリギリ棄却されない水準である。この結果、Kneisner and Leeth（1991）は、日本の労働市場においては、高いリスクを高賃金で補償する関係が成立していない可能性を指摘している。

一方、岡（1999）は、死亡度数と産業規模、学歴を説明変数として以下の定式化を行っている。

賃金 $=\alpha+\beta\times$ リスクに関係する変数 $+\chi\times$ その他の変数
 $\rightarrow$ 「統計的生命価値」 $=\beta/\text{リスク(死亡)関係変数の単位}$
 ……(2)

リスクに関係する変数：死亡度数
 その他の変数：従業員規模、学歴

全年齢層の労働者を対象とした結果は、表2のとおりであるが、死亡率に対する係数は正の符号を示しているものの、10%の有意水準でも棄却されない水準である。この点について、岡（1999）は、我が国における産業間の労働災害率の差が縮小してきていることから、我が国での賃金リスク法の適用は難しく、我が国での「統計的生命価値」の推定には、大規模な仮想的市場での質問法調査を行うか、リスク選択を含む財市場を注意深く探して分析する必要性を指摘している。

(3) 理論モデルと推定方法

ヘドニック・アプローチを用いて自動車の価格を説明した研究は数多いが、そのうち、安全性に関わる指標として死亡率、負傷率を用いた研究には、米国のデータについてAtkinson and Halvarson（1991）及びDreifus and Viscusi（1995）が行った

表1 Kneisner and Leeth（1991）における推定結果

モデル	リスクに関連する説明変数	係数	P値	その他の説明変数の有無	調整済決定係数
1	傷害率	-0.520	0.0061		0.31
2	死亡率	-20.576	0.0556		0.14
3	傷害率	-0.273	0.0001		0.88
4	傷害率	-0.325	0.0001	—	0.97
	死亡率	4,122	0.1047	—	

（出所）Kneisner and Leeth（1991）より筆者作成

表2 岡（1999）における推定結果

リスクに関連する説明変数	係数	P値	その他の説明変数の有無	統計的生命価値（億円）
死亡度数	0.20	0.19	○	2.8

（出所）岡（1999）より筆者作成

研究がある。

自動車を保有するコスト（購入価格＝購入費用）は、自動車の特性により説明される、つまり、自動車の価格は、その安全性を含めた性能指標のベクトルで表現されるものと仮定し、また、各特性に関する暗黙的な市場において競争均衡が達成されているものと仮定する。

まず、自動車の第 i 番目の特性量を z_i で表せば（この特性ベクトルの一つの要素として、自動車のモデルごとの死亡率が存在すると仮定する。）、自動車の特性ベクトルは、

$$(z_1, z_2, z_3, L, z_n) \quad \dots\dots (3)$$

で表現される。競争均衡においては、財の価格（＝保有者の費用負担）は、各要素の束に付される価格の関数としてとらえられる。すなわち、価格と特性ベクトルの関係は、

$$p = p(z_i) \quad (i = 1, L, n) \quad \dots\dots (4)$$

で表現され、これを所与として消費者は、最適な特性ベクトルをもった自動車を選択する。

上記のように価格が特性ベクトルの関係で説明されれば、回帰分析等を用いることによって、直接的に観察することのできない各特性ベクトルの限界的な価値を推定することができる。ここで、重回帰分析の結果得られた価格と特性ベクトルの

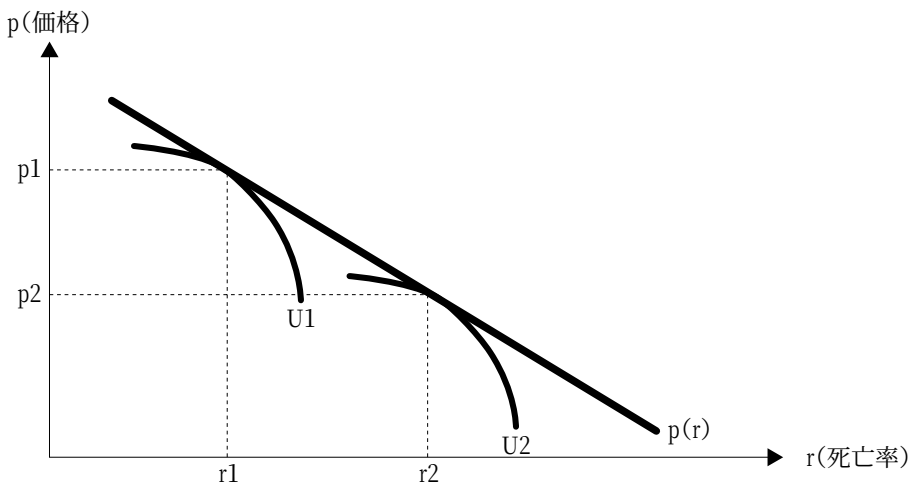
関係のうち、価格と死亡率の関係を抽出すると、図1のようになる。ここで、自動車のモデルごとに定まる価格の曲線 $p(r)$ に対して、消費者はより死亡率が低いことが望ましいと考えていると仮定する ($U'(P) < 0$) と、消費者はその制約の範囲内で効用を最大化するように行動する。つまり、 $U_i(P)$ が $p(r)$ に接する点で提供されているモデルを購入する。消費者の効用関数は嗜好の違いにより異なり、また市場においてその嗜好に応える多数のモデルが提供されていることを仮定すると、 $p(r)$ は $U_i(P)$ の包絡線となり、各接点における $U_i(P)$ の傾きは、死亡率が限界的に増大するときそれを補償するために必要な価格の低下 (WTA)、及び死亡率が限界的に低下するときそれに対応した価格の上昇に対する受入意思額 (WTP) を表すことになる (岡 1999)。

具体的に死亡率と価格の関係を求めるためには、上述のように価格と特性ベクトル全体との関係 $P = P(z_i)$ を推定する必要がある。 $P = P(z_i)$ は、安全性を表す特性ベクトル (R) とその他の特性ベクトル ($\tilde{X}$) により説明されるとすれば、 $P = P(z_i)$ は、次式で表すことができる。

$$P = P(R, \tilde{X}) \quad \dots\dots (5)$$

一方、実際に観測されるデータは各車種ごとに

図1 価格・死亡率関数と効用関数の関係



(出所) 岡 (1999) を基に筆者作成

示される死亡率のデータであるが、死亡率は単に車種ごとの安全性だけではなく、年齢や性別、さらに丁寧に自動車を運転するかどうかを示す過去の事故歴、シートベルト着用率などの運転者の特性 (D) に影響されるものと考えられる ($r = f(R, D)$)。例えば、シートベルトを着用する傾向が高ければ高い車種ほど、一旦事故が起こった場合に運転者が死亡する確率は低くなることが予想されるが、このことは自動車自体の安全性とは直接関係があるわけではない。そのため、 r が R に対して単調であると仮定すると、 R は $r = f(R, D)$ の逆関数 $R = g^{-1}(r, D)$ で説明することができ (Atkinson and Halvorsen 1991, Dreyfus and Viscusi 1995)、これを (1) 式に代入すると、ヘドニック回帰モデルは、次式で表現することができる。

$$P = h(r, D, \tilde{X}) \quad \cdots \cdots (6)$$

2. 「統計的生命価値」の推定

(1) データ

前章のモデルに従って分析を行うために必要なデータは、自動車の各車種ごとの価格指標、死亡率、運転者の特性、安全性以外の性能指標である。

まず、車種別の価格指標及び性能指標のデータは、1998年1月時点のもの (JAF 1998)、自動車の車種別の死亡率及び運転者の特性に関するデータは、「交通事故と運転者の車両の相関についての分析結果 (平成13年度) (含む平成12年度分析)」 (財団法人交通事故分析センター 2002) による。これらのデータは1998年から2000年までの累計又は平均を示したデータである。サンプル数は、159であるが、その内訳は、1BOX&ミニバン24台、

表3 データの基本統計量

	平均	標準誤差	中央値	標準偏差
価格 (対数変換後)	5.704312	0.034263	5.68264	0.432045
死亡率	0.03471	0.003122	0.025126	0.039362
室内長×室内幅×室内高	3.380086	0.093874	3.10365	1.1837
エンジン出力	144.3333	4.709718	140	59.38729
燃費	11.95785	0.288073	11.4	3.632464
男性比率	70.26792	1.422341	75.8	17.93504
24歳以下比率	20.7522	0.948255	19	11.95704
飲酒比率	1.942138	0.067919	1.9	0.856426
事故歴	12.26981	0.153301	12.4	1.933049
シートベルト着用率	93.96855	0.133254	94.2	1.68027

	尖度	歪度	最小値	最大値
価格 (対数変換後)	1.1906	0.465283	4.751781	7.200744
死亡率	9.551163	2.821437	0	0.229167
室内長×室内幅×室内高	4.569853	1.65075	0.990227	9.477846
エンジン出力	-0.38673	0.524569	52	280
燃費	1.827338	1.14075	5.5	28
男性比率	0.182222	-1.0175	17.7	99.2
24歳以下比率	1.549829	1.140197	4.3	68.3
飲酒比率	1.593027	0.71574	0	5.2
事故歴	0.345283	-0.32826	5	16.3
シートベルト着用率	1.142473	-0.55465	88.8	100

(出所) 筆者作成

RV (SUV) 21台、スポーツ・スペシャリティ18台、セダン54台、ワゴン29台、軽ファミリー13台である。

なお、自動車の車種別の価格指標及び性能指標のデータに関して、一つの車種について複数のモデルが存在する場合は、統計的頑健性の観点から中位値をデータとして採用し、欠損値があるものは除いた上で、車種別の死亡率及び運転者の特性に関するデータとマッチングさせた。また、価格指標及び性能指標は、1998年1月時点での最新のモデルのデータであるため、車種別の死亡率及び運転者の特性に関するデータについてモデルチェンジ等により複数の年式のデータが与えられている場合は、最新のモデルのデータとマッチングさせてある。次節で分析に用いたデータの基本統計量は、表3のとおりである。

(2) 推定結果

(6) 式で示したモデルは、各特性要素の線形性を仮定すれば、一般的には次の推定式により推定される。

$$p = \beta_1 + \beta_2 r + \beta_{3i} D_i + \beta_{4j} \tilde{X} + e \quad \dots\dots (7)$$

p : 車種ごとの価格

r : 死亡率

D_i : 運転者の特性 i

$\tilde{X}$: 安全性以外の性能指標

β : パラメータ

e : 誤差項

一般に、ヘドニック回帰分析を行う際には、多重共線性及び不均一分散の問題を考慮することが必要不可欠である。特に、自動車の重量は、多くの変数と強い線形の関係を持ち多重共線性の問題を発生させるために、多くのヘドニック回帰分析では除外されるか、何らかの変換を行って入れられることが多い。実際に各説明変数間で線形回帰を行った場合、特に車の大きさや馬力、さらには重量に関わる性能指標について、強い共線性が見られた。そこで、この問題を回避するために、自動車の性能指標を注意深く選択することが必要になる。具体的には、VIF (Variance-Inflating Factor) を算出し、より共線性の問題が小さくなるような性能指標について変数選択を行った (Gujarati 2003)。

ただし、運転者の特性については、Atkinson and Halvorsen (1991) と同様に統計的生命価値の推定に際してのバイアスを避けるために、推定式に残すこととした。

次に、不均一分散については、本分析は個々のサンプルについてのデータではなく、各車種ごとに与えられたグループ化されたデータ (Grouped Data) を用いており、不均一分散が想定されるため、以下では車種別の台数を重みとした加重最小二乗法により推定を行う。

大多数の自動車の価格に関するヘドニック回帰分析で採用されている被説明変数 (コスト) を対数変換した半対数型の関数形によって推定を行った結果を表4と表5に示した。

表4に示したケース (モデル(1)) は、説明変数として、死亡率 (1乗、2乗)、室内長×室内幅×室内高 (対数、1乗、2乗、3乗)、エンジン出力/重量、男性比率、24歳以下比率 (対数)、飲酒比率、事故歴、シートベルト着用率、種別ダミーをとったものである。表5に示したケース (モデル(2)) は、説明変数として、モデル (1) のエンジン出力/重量の代わりにエンジン出力をとったものである。

まず、両者について共通して、室内長×室内幅×室内高、エンジン最高出力等の性能指標に関する係数はそれぞれ統計的に有意な値が示された。係数の符号については、まず、室内長×室内幅×室内高についてはデータの範囲内で増加関数に、エンジン最高出力については正となった。これは、消費者が合理的であれば、室内が広い方が望ましく、馬力がある方が望ましいであろうという直感に合致している。

また、運転者の特性については、モデル (1) においては、男性比率、飲酒比率、事故歴、シートベルト着用率が、モデル (2) においては飲酒比率、事故歴、シートベルト着用率の係数が10%の水準で統計的に有意な値を示した。これらの係数の符号については、いずれも正の符号を示している。

特に本論文の関心の対象である死亡率の係数については、モデル (1)、モデル (2) のいずれにおいても、1次の項は負の、2次の項は正の符号を示しており、モデル (1) では両方の項が1%の水

準で、モデル（2）では1次の項が1%、2次の項が5%の水準で統計的に有意な値を示した。このことから、安全性に対する評価は、その評価の対象となる死亡率に応じて変化しており、死亡率の高い車種ほど安全性に対する評価は低くなっているものと考えられる。また、各車種の台数に応じて加重平均した「統計的生命価値」の推定値は、モデル（1）では約9.9億円、モデル（2）では約7.9億円³となった。

(3) 推定結果の解釈

上記の分析が示す結果をまとめると、第1に、多くの自動車の使用者は、自動車を購入する際に、事故による死亡リスクと価格のトレードオフを考慮している可能性が示された。この結果は、JAF

（2000）において55.7%の回答者が今後の買い換え重視点として安全性をあげている事実に合致する（60.6%の経済性に次いで2位）。また、このことから、車のメーカーは、そのような購買者の動向を把握した車の価格設定をしているという解釈も可能であろう。

第2に、自動車の安全性向上に対する支払意思額は、リスクが増大すればするほど低下する。リスクの極めて大きな車両（上位8車種、そのうち6車種はスポーツ・スペシャリティに属する車種）についての「統計的生命価値」は、むしろマイナスの支払意思額を示してさえいる。このリスクの高い車種ほどリスクの減少に対する支払意思額の低いユーザーが購入している事実は、程度の相違はあるものの、リスクの高い仕事に従事する労働者の方が、リスクの低い仕事に従事する労働者の

表4 ケース（1）の推定値

説明変数	推定値	標準誤差	t value	Pr (> t)
(Intercept)	2.68	2.22	1.20	2.31×10^{-1}
死亡率	-4.83	1.55	-3.11	2.25×10^{-3} ***
死亡率（2乗）	20.1	7.47	2.69	8.12×10^{-3} ***
室内長×室内幅×室内高(対数)	-9.57	3.74	-2.56	1.17×10^{-2} **
室内長×室内幅×室内高	5.16	1.89	2.73	7.25×10^{-3} ***
室内長×室内幅×室内高(2乗)	-5.51×10^{-1}	1.91×10^{-1}	-2.89	4.49×10^{-3} ***
室内長×室内幅×室内高(3乗)	2.50×10^{-2}	8.30×10^{-3}	3.01	3.12×10^{-3} ***
エンジン出力／重量(対数)	3.07×10^{-1}	5.71×10^{-2}	5.37	3.19×10^{-7} ***
男性比率	3.81×10^{-3}	1.81×10^{-3}	2.11	3.71×10^{-2} **
24歳以下比率(対数)	-5.32×10^{-2}	4.86×10^{-2}	-1.10	2.75×10^{-1}
飲酒比率	2.68×10^{-1}	4.21×10^{-2}	6.35	2.78×10^{-9} ***
事故歴	3.96×10^{-2}	1.47×10^{-2}	2.69	8.10×10^{-3} ***
シートベルト着用率	5.07×10^{-2}	1.92×10^{-2}	2.64	9.21×10^{-3} ***
ダミー(スポーツ・スペシャリティ)	1.88×10^{-1}	8.33×10^{-2}	2.25	2.59×10^{-2} **
ダミー(軽)	7.65×10^{-2}	5.89×10^{-2}	1.30	1.95×10^{-1}
ダミー(RV(SUV))	1.07×10^{-1}	5.52×10^{-2}	1.95	5.37×10^{-2} *
ダミー(1BOX&ミニバン)	1.04×10^{-1}	1.00×10^{-1}	1.04	3.01×10^{-1}
ダミー(ワゴン)	-7.09×10^{-2}	4.20×10^{-2}	-1.69	9.39×10^{-2} *
F Value	75.7			
P Value	2.20×10^{-6}			
R ²	0.901			

(注) *は10%、**は5%、***は1%での両側t検定での有意を示す。

(出所) 筆者作成

よりも、リスクの減少に対する支払意思額が低くなっていることを指摘したViscusi (1993, pp. 44-47) 等の労働市場研究と同じ傾向を示している。

第3に、「統計的生命価値」の加重平均推定値約8～10億円は、米国の推定値（3百万ドル＝6百万ドル）⁴より大きいものの、近い値を示しており、我が国と米国の「統計的生命価値」の値が大きく変わらない可能性を示している。

しかし、上記分析には依然として分析方法上の課題が残されている。第1に、データの制約から、交通事故による傷害に関するデータは、説明変数に含めることができなかった。賃金リスク法に関して傷害に関するデータをコントロールしないことによるバイアスは、Viscusi (1978) によると+20～+150%、Liu and Hammitt (1999) によると+100%に上るとの指摘があるが、その一方で、

Mrozek and Taylor (2002) の-11%～+9%とほとんどバイアスはないとの指摘もある。上記分析結果は上方へのバイアスを含んでいる可能性があるが、傷害に関するデータを考慮した分析は今後の課題である。

第2に、各車種ごとの死亡率のデータについてそれを使用者が認識しているかという問題があげられる。本論文では、過去の傾向等から消費者が死亡率を事前に知っていることを仮定して分析を行っているが、賃金リスク法に関して実際の死亡率のみを用いた場合と労働者の認識を加味した場合の推定値の差については、後者は約3分の1推定値が小さくなるというMrozek and Taylor (2002) の指摘がある。

以上を考慮すれば、約8～10億円という「統計的生命価値」の平均推定値は上限として考えられ

表5 ケース (2) の推定値

説明変数	推定値	標準誤差	t value	Pr (> t)
(Intercept)	2.28	1.99	1.15	2.54×10^{-1}
死亡率	-3.80	1.39	-2.74	6.99×10^{-3} ***
死亡率(2乗)	15.3	6.71	2.28	2.43×10^{-2} **
室内長×室内幅×室内高(対数)	-8.19	3.35	-2.44	1.58×10^{-2} **
室内長×室内幅×室内高	4.31	1.70	2.54	1.21×10^{-2} **
室内長×室内幅×室内高(2乗)	-4.56×10^{-1}	1.71×10^{-1}	-2.66	8.64×10^{-3} ***
室内長×室内幅×室内高(3乗)	2.06×10^{-2}	7.44×10^{-3}	2.77	6.41×10^{-3} ***
エンジン出力／重量(対数)	4.03×10^{-1}	4.79×10^{-2}	8.41	4.12×10^{-14} ***
男性比率	1.50×10^{-3}	1.65×10^{-3}	0.91	3.64×10^{-1}
24歳以下比率(対数)	-6.89×10^{-2}	4.36×10^{-2}	-1.58	1.16×10^{-1}
飲酒比率	2.03×10^{-1}	3.90×10^{-2}	5.22	6.21×10^{-7} ***
事故歴	3.19×10^{-2}	1.33×10^{-2}	2.41	1.74×10^{-2} **
シートベルト着用率	2.99×10^{-2}	1.75×10^{-2}	1.71	8.92×10^{-2} *
ダミー(スポーツ・スペシャリティ)	1.16×10^{-1}	7.55×10^{-2}	1.54	1.27×10^{-1}
ダミー(軽)	9.04×10^{-2}	5.28×10^{-2}	1.71	8.92×10^{-2} *
ダミー(RV(SUV))	4.55×10^{-2}	4.83×10^{-2}	0.94	3.49×10^{-1}
ダミー(1BOX&ミニバン)	8.75×10^{-2}	8.84×10^{-2}	0.99	3.24×10^{-1}
ダミー(ワゴン)	-5.34×10^{-2}	3.76×10^{-2}	-1.42	1.58×10^{-1}
F Value	96.4			
P Value	2.2×10^{-6}			
R ²	0.921			

(注) *は10%、**は5%、***は1%での両側t検定での有意を示す。

(出所) 筆者作成

るべきであろう。

3. 「統計的生命価値」の意義とその限界

(1) 金銭価値化

費用便益分析を行う際に、「統計的生命価値」を用いることに対しては、通俗的にいえば、「倫理的な観点から、人命の価値を金銭価値化することが正当化されるか」という反論が想定される。人間の生命は仮に評価するとしても無限であるという意見もある (Dorman 1996)。しかし、「統計的生命価値」の概念は、不特定多数の対象に関わるリスクを「事前に」軽減するために用いられるものであり、ある事象が発生した後にそれに対応するための支払意思額ではそもそもないことに留意する必要がある。その意味で専ら事後に遺族に対して支払われる金銭に対する生命保険の掛け金とも異なる。あらかじめ健康又は安全に関わるリスクをどれくらい受け入れるかについて、人間は不断からトレードオフに基づいた判断を行っている。希少な資源を最大限効率的に全体的なリスクの軽減に向けるか意思決定することは、むしろ当然である。

すべてを金銭価値化して評価を行う必要はない。例えば、予想されるガン患者の発生率を効果要素に置いて、費用効果比を計算することが行えることができる。ただし、ある政策が同時に経済的な効果をもたらす可能性がある場合は、単にリスクに関連する効果だけを対象に分析するのは不十分であり、人間のリスクに対する評価を金銭価値化する「統計的生命価値」の考え方が意味をもつ。例えば、消防法（昭和23年法律第186号）第17条では、学校、病院、工場等の防火対象物には、消防用設備の設置が義務づけられているが、こうした規制は単に火災が発生した場合の人命の損失を防ぐだけでなく、消防用設備等の生産に伴う経済効果が付随する。

(2) 共通尺度化

リスクの軽減に係る便益要素が算入されなけれ

ば、費用便益分析自体が成り立たないことはいくまでもない。人命の価値を何らかの形で金銭価値化しなければ、効率性の観点からの当該政策の適否については判断が困難になってしまう。仮に、なんらの基準もなく、ケースバイケースで事態に対応することになれば、一貫性のない政策が形成されるおそれがある。あらゆるケースについて支払意思額を調査分析しなければならないとすれば、評価の費用が政策の便益を上回るようなことにもなる。費用便益分析のコストを減少させる方策を開発することは、それが適切なものであれば、費用便益分析を行うに値するものにするために意味がある (Boardman et al. 2001, p.391)。

もちろん、任意の分野又は事例において、無条件に「統計的生命価値」を推定し、その推定値を一般的に規制の費用便益分析に適用することには問題がある。

米国の例では、大統領令により主要な規制について費用便益分析を義務付けた上で (Executive Order No.12291 (1981) and Executive Order No.12866 (1993))、OMBにより費用便益分析にあたって支払意思額ベースでの「統計的生命価値」の使用が推奨されている (US.OMB 1996) が、その「統計的生命価値」の数値は、一貫性を条件に各省庁において独自に採用されている⁵。例えば環境に関する便益を測定する際に労働市場のリスクを使用した場合は、それを明らかにすることを求めている (US OMB 1996)。それを受けて、例えばEPAでは、主として賃金と労働災害のトレードオフを分析した結果から、大気汚染の防止に関する施策の評価に用いる「統計的生命価値」を算定している (USEPA 1997, US EPA 1999)。

まず、人間の認知の面からは、実際には完全情報が達成されているわけではない。また十分な情報が与えられたとしても、リスク認知については、例えば大きなリスクに対しては過小評価を行う一方で小さなリスクに対しては過大評価を行うといった様々なバイアスがあるため、様々なリスクソース、さらには調査する対象によって支払意思額が異なってくる。今回の研究で選んだサンプルは、いわゆる高級車から大衆車まで幅広い車種をサンプルとしているが、サンプル又は調査対象の選定の仕方によっては、支払意思額が異なるバイアス

を示す可能性がある。また、一般に高所得者の方が高い支払意思額を示す傾向がある。所得階層を分けたサンプル又は調査対象に選定して、各々の支払意思額を分析に採用すれば、一般には費用便益分析では、実際の補償が行われなくても便益が費用を超過すれば施策は是とされる（Kaldor-Hicks基準）ために、高所得者のリスクを軽減する政策が優先して採用される可能性もある。この点については、少なくとも所得が異なる集団に対して異なる「統計的生命価値」を用いることは受け入れられないというコンセンサスが欧米ではあるようである（Blomquist 2001）。その一方、あくまで、約8～10億円という「統計的生命価値」は、平均を示したものにすぎない。ここまでの分析が示すとおり、一般にリスクの低い車両の保有者ほど、また、高価な車両の保有者ほど、それぞれ「統計的生命価値」が高い傾向がある。この場合、より安全な自動車に大きなウェイトをおいて安全規制を行うか、全体を通じて同じウェイトを用いるべきかは、別個の判断が必要となってくる。

本論文での「統計的生命価値」の限界は、自動車の安全性という一つの事例におけるリスク変化への支払意思額を示したにとどまり、安全に関わる政策一般への「統計的生命価値」の望ましい数値を直接示したのではないということである。より一般的に平均的な「統計的生命価値」の幅を知るためには、他の分野、事例における分析が必要である。一方で、分析手法・対象が異なる場合でも、「統計的生命価値」の推定値はある一定の範囲に入るというViscusi（1993）の指摘があり、また、実際に例えば米国EPAでは、賃金リスク法その他による26の研究の平均値として「統計的生命価値」6.1百万ドル（2002）が用いられている。このことから、生命リスク軽減に関する政策に対して費用便益分析を行おうとする際に「統計的生命価値」として用いるべき数値は、少なくとも逸失利益等をベースにした数千万円のオーダーより一つ大きなオーダーであるべきという一つの根拠を示したといえよう。実際、米国においても、支払意思額ベースの「統計的生命価値」を使用することが、従来の評価より便益を大きく評価し、政府の積極介入を正当化できるという面から、このアプローチが積極的に導入されたという側面もあ

るという指摘（Viscusi 1993）がある。

結論

そもそも人命の価値の評価は、死亡した個人が死亡しなければ得たであろう賃金の評価から始まった。個人自身が死亡リスクに対する支払意思額のベースによる評価へ、事後から事前の評価へ、そして、個人の断念された所得から個人の支払意思へと拡張されたものが支払意思額をベースとした「統計的生命価値」であった。

中央政府の政策評価の傾向は、ややもすれば業績測定（古川・北大路 2001、pp.31-35）の手法に傾斜し、指標を作成してデータをあてはめて事足れりとする現状である。が、本来は、目的に応じて科学的な評価研究の類型であるプログラム評価も使い分ける必要がある。その場合、ある共通する尺度がなければ、評価結果は不安定にならざるをえない。例えば、道路建設等の分野において用いられている約3,000万円という従来の人命の価値が、今回分析の結果示された「統計的生命価値」8～10億円や、質問法をベースにした場合の我が国における「統計的生命価値」において妥当な数値との指摘のある数億円（岡 2002、p.40）を踏まえて、一桁高い評価を受けることになれば、効率性の観点からの政策の評価結果が変わる可能性がある。また、現在ではほとんど実施されていない規制の政策評価を実施する際には、特に社会的規制の分野において、我が国における「統計的生命価値」が推定されているという事実は大きな意味を持つものと考えられる。

「統計的生命価値」については、個人の支払意思額をベースにする場合における諸問題に加えて、さらに、家族など本人以外の人間が持つ本人の死亡の回避に対する支払意思額の取扱いなどの今後の研究課題が指摘されており（Blomquist 2001）、理論的に十分なものであるということとはできない。しかし、Sunstein（2000）も指摘するように、特に認知の面からのバイアスが予想される健康・安全に関わるリスクに対処する政策の評価において、とりあえずは幅をもった平均的な「統計的生命価値」を把握すれば、極めて非効率なプログラムやプロジェクトを排除するといった

政策の改善の起点として有用な手掛かりとなるであろう。

謝辞

本稿の草稿の段階で受けた、筑波大学社会工学系池田三郎教授の指導及び投稿原稿への匿名の査読者の適切な指摘に感謝する。もちろんありうべき誤りは、筆者らの責である。

注記

- 1 「統計的生命価値」という用語については、「確率的生命の価値」といった訳も行われている。むしろ「確率的生命の価値」の方が、特定個人の生命の価値を意味しないという本来の意味が明確ではあるが、本論文では、原語の直訳を用いた。
- 2 理論的説明については、太田（1980）、金本・中村・矢澤（1989）、岡（1999）などに詳しい。
- 3 推定値は、関数型が半対数型の場合、

$$\frac{\partial p}{\partial r} = p \frac{\partial \log(p)}{\partial r} = p(\beta_2 + \beta_3 r) \text{ により算出される。}$$

- 4 1998年時点で米国環境保護庁が採用していた「統計的生命価値」5.6百万ドル（同年スポットレート中心値期中平均131.02円／ドルで換算すると約7億3,000万円）。また、米国のデータについて同様に自動車の安全性に関わるリスクを分析した Atkinson and Halvorsen（1991）の示した5.0百万ドル（1986年のデータに係る推定値3.4百万ドルを米国消費者物価指数（都市部全品目）で換算したもの、同年スポットレート中心値期中平均131.02円／ドルで円に換算すると約6億6,000万円）、Dreyfus and Viscusi（1995）の示した4.3百万ドル（1988年のデータに係る推定値3.1百万ドルを換算したもの、同様に円に換算すると約5億6,000万円）。
- 5 「統計的生命価値」の数値も、運輸省（DOT）によって空港のレーダーに関して用いられた1.5百万ドル（1990）から、EPAによってラドンによる健康被害に関して用いられた5.8百万ドル（1999）まで多様なものとなっている（Adler and Posner 2000）。

参考文献

- Adler, M. T., and Posner, E. A. (2000). Implementing Cost-Benefit Analysis When Preferences are Distorted. *Journal of Legal Studies*, 29, pp. 1105-1147.
- Atkinson, S. E., and Halvorsen, R. (1990). The Valuation of Risks to Life: Evidence from the Market for Automobiles. *Review of Economics and Statistics*, 72 (1), pp. 133-136.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R. and Weimer, D. L. (2001) *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Blomquist, G. C. (2001). Value of Life, Economics of in N. J. Smelser and P. B. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Oxford: Pergamon Press, pp. 16133-16139.
- Dorman, P., (1996). *Market and Mortality ? Economics, Dangerous Work, and the Value of Human Life*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dreyfus, M.K., and Viscusi, W. K. (1995). Rate of Time Preference and Consumer Valuations of Automobile Safety and Fuel Economy. *The Journal of Law and Economics*, 38, pp. 79-105.
- 古川俊一・北大路信郷（2001）『公共部門評価の理論と実際』、日本加除出版
- 池田三郎（1997）「化学物質のリスク管理とリスクコミュニケーション」、『化学と工業』、50（4）、pp. 552-555
- 池田三郎・盛岡通（1993）「リスクの学際的定義（高度技術社会のリスク）」、『日本リスク研究学会誌』、5（1）、pp. 14-17
- Gujarati, D. N. (2003) *Basic Econometrics* 5th ed., New York, McGraw-Hill.
- JAF（1998）『JAF 監修 車えらびガイドブック1998年版』、JAF出版社
- JAF（2000）「2000 JAF自動車ユーザー調査」、日本自動車連盟（JAF）
- 金本良嗣（2000）「プロジェクト評価に向けての課題」、『エコノミックス』、3、pp. 64-69.
- 金本良嗣・中村良平・矢澤則彦（1989）「ヘドニックアプローチによる環境の価値の測定」、『環境科学会誌』、2（4）、pp. 251-266.
- （財）交通事故分析センター（2002）『交通事故と運転者の車両の相関についての分析結果（平成13年度）』

(含む平成12年度分析))

Mrozek, J. R., and Taylor, L. O. (2002). What Determines the Value of Life? A Meta Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21 (2), 253-270

Murray, J., and Sarantis, N. (1999). Price-Quality Relations and Hedonic Price Indexes for Cars in the United Kingdom. *International Journal of the Economics of Business*, 6 (1), pp.5-27

太田誠 (1980) 『品質と価格』、創文社

岡敏弘 (1999) 『環境政策論』、岩波書店

岡敏弘 (2002) 「政策評価における費用便益分析の意義と限界」、『会計検査研究』25、pp. 31-42.

Sunstein, C. R. (2001). Cognition and Cost-benefit Analysis. *Journal of Legal Studies*, 29, pp. 1059-1103.

US EPA (1997). *Final Report to Congress on Benefits and Costs of the Clean Air Act, 1970 to 1990*.

US EPA (1999). *Final Report to Congress on Benefits and Costs of the Clean Air Act, 1990 to 2010*.

US OMB (1996). *Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866*.

Viscusi, W. K. (1992). *Fatal Tradeoffs*, New York: Oxford University Press.

Viscusi, W. K. (1993). The Value of Risks to Life and Health. *Journal of Economic Literature*, 31, pp. 1912-1946.

Viscusi, W. K., Vernon, J. M., and Harrington Jr., J. E. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, MA: MIT Press.

(2004.1.21受理)

The Value of Statistical Life and Regulatory Policy Evaluation

Shun'ichi Furukawa

Institute of Policy and Planning Sciences
University of Tsukuba
furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

Hajime Isozaki

Administrative Evaluation Bureau
Ministry of Public Management,
Home Affairs, and Posts and Telecommunication
isozaki_hajime@nifty.com

Abstract

Policy evaluation should be based on basic definite unit figures, most notably represented by the value of statistical life. While the value of statistical life is most crucial in regulatory policy evaluation, research results to date are not satisfactory enough in Japan. This paper tries to accomplish three things, relying on a risk engineering approach: model building of a value of statistical life, estimation of this value life based on automobile buyers' perception, and a discussion on the implication for the cost benefit analysis, and on the current practice that relies on the methodology of missed income. The estimate is between ¥800 and ¥100 million. This magnitude is far from the conventional figure of ¥30 million, and will impact on regulatory policy evaluation results.

Keywords

risk, value of statistical life, cost benefit analysis, policy evaluation, regulatory policy

【研究論文】

政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定¹

上野 宏

神戸大学

hueno@kobe-u.ac.jp

要 約

現在日本では政策・施策評価への関心が高まっている。問題は日本において現在、政策評価・施策評価・業績評価・行政評価・事業評価・事前評価・事後評価などといった各種の評価用語が使用されながら、それら用語の概念定義がその使用者によってそれぞれ異なる事である。更に問題なのは、それら評価概念の相互関係が非常に不明確な状態で使われていることである。これらの問題を解決するために、この論考の第1の目的は、新しい政策評価の枠組み（framework）を提言し、その中で種々の評価概念の位置付けを行うことにある。これは本稿の「政策プロセスII」でなされる。その前に、現在一般に受け入れられている政策プロセスを「政策プロセスI」としてレビューする。「政策プロセスII」の特徴は、評価と行動決定を分離しそれらを明示的に政策プロセスの中に導入し、更に評価と行動決定との分離を全ての政策段階においてパラレルに導入したことにある。

この論考の第2の目的は、公的予算の編成と決定に係わる。政府の活動は政策によって導かれマネージされている筈であり、現実にはそうになっているかどうかは別として、そうであるべきという事には異論はないはずである。政策は典型的には予算の執行によって実施される。逆にいえば、政策は最も典型的には立法部門（地方自治体ではなく国レベルの場合は国会）によって決定された予算書によって代表される。この予算の編成と決定方法をなるべく目的合理的にする為に、米国は1993年に政府業績結果法（Government Performance and Results Act of 1993, 以下GPRAと呼ぶ）を成立させた。其の結果、殆どの連邦政府機関は1999年財政年度分から開始して毎年度の施策業績報告書（Program Performance Report）の提出を義務付けられている。この報告書は事後的な実績評価報告書である。この論考の第2の目的はGPRAの方法をもう一歩進めて、事後的な実績評価報告書を予算の編成と決定に使うべきであるという主張を支持し、その実現への手段を検討する事である。これは「政策プロセスIII」でなされる。

キーワード

政策プロセス、政策評価、予算策定、政策工学、事後評価、成果

1. 始めに**(1) この論考の二つの目的**

現在日本では政策・施策評価への関心が高まっ

ている。問題は日本において現在、政策評価・施策評価・業績評価・行政評価・事業評価・事前評価・事後評価などといった各種の評価用語が使用されながら、それら用語の概念定義がその使用者によってそれぞれ異なる事である。更に問題なの

は、それら評価概念の相互関係が非常に不明確な状態で使われていることである²。日本における政策評価研究の先駆者であり現在も中心的な役割を担っている山谷（1997、pp.16、23、35-36、43）は繰り返し、概念混乱の問題を指摘している。更に山谷（1997、p.36）は、米国に於いてすら概念の混乱状態が整理しきれておらず、異種混交状態（heterogeneity）と呼ぶ研究者もいると述べている。

この原因の一つは、日本にない新しい概念を翻訳せねばならないという翻訳の問題もある。しかしそれ以上に、評価が最も発達している米国に於いても評価用語が混乱しており、かつ評価の全体系の枠組みが形成されていないことに問題は起因している。これらの問題を解決するために、この論考の第1の目的は、政策評価の適切な枠組み（framework）として新しい政策プロセス「政策プロセスII」を提言することにある。そして、そのプロセスの中で種々の評価概念の位置付けを行うことを意図している。これは第3章でなされる。

「政策プロセスII」は、政策が辿るべき、理論的に整合的な理念型プロセスを提言することを目的としている。我々が向かうべき方向を理念型として示したい為である。現在提出されている各種の評価概念を取捨選択し、それらが向おうとしている方向のエッセンスを抽出することを意図している。又、体系化することを意図している。従って、理論的整合性と一般性を重視するので、この論考が意図する読者は、第一には政策評価研究者である。第二の想定読者は、日本・米国・先進国の政策担当者、即ち総理・大統領・自治体首長・議会議員・政府官僚・政策関連シンク・タンク研究員であるが、それぞれの国の特性・特殊事情に合わせた議論は為していない。また実用性も目的としており、その成功・不成功は読者の判断を待つとしても、意図としては実用性への方角を「政策プロセスIII」のセクションで達成したいと考えている。

結果として非常にシンプルな枠組みの中に全ての概念を位置付けることが出来た。同時に、プロセスや概念については出来る限り多くの評価関連文献を参照し最も一般的なプロセスと概念定義を行い、一般性を持たせることを心掛けた。

この論考の第2の目的は、公的予算の編成と決

定に係わる。政府の活動は政策によって導かれマネージされている筈であり、現実にもそのようなになっているかどうかは別として、そうであるべきという事には異論はないはずである。政策は典型的には予算の執行によって実施される。逆にいえば政策は、最も典型的には立法部門（国の場合は国会）によって決定された予算書によって代表される³。この予算の編成と決定方法をなるべく目的合理的にする為に、米国は1993年に政府業績結果法（Government Performance and Results Act of 1993、以下GPRAと呼ぶ）を成立させた⁴。其の結果、殆どの連邦政府機関は1999年財政年度分から開始して毎年度の施策業績報告書（Program Performance Report）の提出を義務付けられている。この報告書は事後的な実績評価報告書である。この論考の第2の目的は、この事後的な実績評価結果を予算編成と決定に使うべきであるという既存の主張を進化論的予算編成プロセスとして、明確に規定し、更にそれを実現する手段を示すことである。実現の為に、“実績評価”と“深い評価”両者の適切なコンビネーションを使うことが重要であることを主張する。更に、進化論的予算編成プロセス実現の可能性があることをブッシュ政権のマネジメント・スコアカードとPARTによって示す。これは第4章「政策プロセスIII」でなされる。

（2）政策と施策の定義

政策という観点からみると評価の対象のレベルは通常、政策（policy）・施策（program）・事業（project）の三つに分けられる。この用語法は通産省政策評価研究会（1999）に依拠しており、また多くの政策文献でもこの分類を用いている⁵。政策の定義について上野（2001、p.181）はいろいろと参照した結果「社会のある特定の問題又は課題に対応する為に設定された目的・原理・活動の指針、及びその為に行う政府活動の、一つの整合的な集合（set）」（一部変更）と定義している。

施策は政策を達成する為の道具である。宮川（2002、p.275）は「政策にもとづいて行われる具体的な（諸）事業」としている。但し、著者が“諸”を挿入した如く、事業（project）の集まり

が施策 (program) である⁶。Patton and Sawicki (1993, p.66) は「program: the specific steps that must be taken to achieve or implement a policy」と定義している。即ち、政策を達成する為に実施される政府の諸活動、実施組織 (省、庁、法人、NGO、企業のどれか)、と予算とのワン・セットを意味する。外延的な違いで見ると、政策は基本的に質的に定義され、施策は数量的に定義されると理解すれば判りやすい。更に、政策は典型的には法律によって代表され、施策はその法律に基づいた毎年の予算によって代表されると考えることが判りやすい。そして、一つの予算の中に沢山の事業 (project) が入っている。一つの政策を達成する為に通常幾つかの施策が存在するが、一つの施策しか存在しない場合もある。ここで重要なことは、評価の観点からみればこれら政策と施策は一体であると理解されている点である。米国においては、政策評価 (policy evaluation) 施策評価 (program evaluation) は同義的に使われているが、施策評価 (program evaluation) がより一般的に使用され両者を代表している⁷。日本では、むしろ政策評価という用語がこの policy evaluation と program evaluation の両者を含む用語として用いられている。いずれにしろ、要は一体であるという点にある。従ってこの論考では、政策 (施策) 評価という言葉が政策評価と施策評価を表すと定義しておく。しかしどうしてもどちらかを選択せねばならないときは、どちらかより近い方を採用する。

事業とは施策を達成する為の道具であり、施策の中で実施される個別の事業のことである。このように政策・施策・事業は目的・手段の連鎖体系を形成している。例えば、道路整備法は政策であり、その法律に基づく道路建設5ヵ年計画またはその計画の中のある年度の予算は施策でありその中に沢山の道路事業がある。予算の中の一つである都市Aと都市Bをつなぐ道路が事業である。或いは、国家の小学校補助金制度は政策であり、国家予算中のある会計年度の予算は施策であり、その中に沢山ある小学校のなかの小学校Cへの補助金は事業である。さらには、市予算中の母子福祉制度は政策であり、その制度のある会計年度の予算が施策であり、予算のなかにある福祉事務所

Dへの予算は事業と考えてよいであろう。

(3) 評価の目的は二つ

政策・施策・事業いずれにしろ、それらの評価それ自体は目的にはなりえないことを深く理解すべきである。評価は道具である。評価の直接的な目的の第1は、行動決定 (decision making on the action to take) の為の情報を提供することである (山谷1997, pp. 51-52)。政策 (施策) について言えば、その評価の第1の目的は、決定権者 (decision maker)⁸が、その政策 (施策) を改善するか、縮小するか、拡大するか、破棄するかの行動決定をするために、なるべく客観的な評価情報と代替案を決定権者へ伝える事である。第2の目的は、評価情報と代替案をなるべく広く透明 (transparent) に顧客 (client、政策 (施策) の受益者のこと)・利害関係者 (stake holders) と一般市民 (citizen) へ広報することである。

第1の目的の最終的な使命 (mission) は、予算編成・決定を改善することにより最終主権者たる市民・受益者へのサービスを改善し、政策 (施策) の目的を達成し、主権者たる市民の福祉を向上させることである。第2の目的の最終的な使命は、顧客・利害関係者・市民が上記の決定に関して積極的に参画 (participation) し、主権者意識 (people's sovereignty) を持つよう育て、さらには当事者として政府活動と協働するように育て上げていくことである⁹。この最終目的は、民主主義制度を維持・改善していくために必用不可欠である (上野2003, p.20及び村松2001 pp.263-246参照)。そして、政策評価のこの第2の目的こそが民主主義制度と公共政策の最終目的である (足立一森脇2003 pp. 3-4)。

(4) 政策 (施策) の目的は期待された結果を作り出すこと

上記のように評価は行動決定のための道具である。従って、行動決定の目的によって評価の方法と目的は当然異なってくる。行動決定の目的は、(a) ある政策 (施策) の目的を達成するように達成手段を決定するか、又は (b) その政策 (施策)

の目的そのものを変更することにある。政策（施策）の目的について過去色々のことが主張されてきたが、最近では実際の結果（result）を作り出すことを目的とすることが最も適切であるとの合意が国際的に形成されつつある。結果とは、成果（outcome）と生産物（output）の両者であり、主には成果（outcome）を意味することも合意されつつある。生産物とは、政府の政策（施策）がある顧客（client）のために直接生産又は提供する財又はサービスのことである。成果とはその生産物によってもたらされる目的への貢献のことである。例えば、ある都市のゴミ収集施策では、生産物とは1ヶ月に収集され処理されたゴミの量であり、成果とはゴミが無くなり美しくなることやねずみ・蠅などの害虫がいなくなり衛生的な環境になること（目的の達成）である。これが結果志向の政策（施策）（result oriented program, result based program, またはperformance based program）と呼ばれるものである。

即ち、政策（施策）評価の直接的な第一目的は、結果を作り出すような行動を決定するのに役立つような情報を作り、意思決定者へ提供することである。そのために一番良い評価方法は当然、期待されていた結果（即ち成果、それが上手く測定できない場合は生産物）がどれだけ達成されたか（期待した通りか、期待以下か、または期待以上か）を計測することである。

（5）政策（施策）評価の枠組みとしての政策（施策）プロセス

政策（施策）評価は政策（施策）プロセスの一部である。更に上記の如く、政策（施策）評価作業とその方法は目的によって異なってくる。政策（施策）評価の目的は政策（施策）に関する行動決定のために必要な情報を提供することである。従って、評価の目的と方法は、政策（施策）に関するどのような行動決定に使われるのかによって異なってくる。より一般化すれば、何らかの行動（action）決定（decision）をもたらしえないような評価は意味が無いということになる。さて、政策（施策）に関する行動決定の目的は政策（施策）がそのプロセスの何処にいるかによって異なっ

くる。従って評価の枠組みを得るためには、政策（施策）プロセスを考察することが必要となる。

以下に三つの政策（施策）プロセスを考察・提言する。即ち、第2章でプロセスI：現在一般に使われている伝統的政策プロセスを簡単に説明し、評価から見たその欠点を指摘する。次に第3章でプロセスII：その欠点を改善する為に論理的に導かれるパラレル型政策プロセスを提言する。そして第4章でプロセスIII：予算編成・決定の為に進化論的政策プロセスを考察する。論考の目的で述べた如く、パラレル型プロセスを評価の枠組みと概念定義に使い、進化論的政策プロセスを予算編成・決定の為に考察に使う。

2. 政策（施策）プロセスI：伝統的な政策（施策）プロセス

今までの政策（施策）プロセスは、計画（plan）－実施（do）－評価（see）という企業マネジメント・サイクル型の発想の影響を受けて造られてきた。この基本的な考え方をほんのわずかに変更すれば、以下のようなサイクル型の3ステージ政策（施策）プロセスが出来上がる。

〔事前計画－執行－事後評価（事後評価の結果を次の事前計画へ投入する）〕

これが伝統的な政策（施策）プロセスである。足立一森脇（2003、p. 6）は同様なプロセスを4段階として特定している：（A）政策決定、（B）政策実施、（C）政策評価、（D）政策終了である。山谷（1997、pp. 13と37）も類似のプロセスを提示しているが、政策終了を含めていない。一方で山谷（1997、pp. 89-93）は、このプロセスを詳細に10段階で特定しているが、そこでは政策終了がある。

この伝統的プロセスは、判りやすく、感性的にも受け入れやすいので、比較的妥当なプロセスとして今まで受け入れられてきた。しかしこのモデルには幾つかの問題がある。その第1は、評価が政策（施策）プロセスの最後の段階でのみ存在するという誤解を招いてきたことである。第2は、

執行中評価という重要な評価活動が上手く組み込まれていないことである。第3は、事前準備段階で重要な役割を果たす政策（施策）事前評価（事前分析—program analysis—とも呼ばれる、これも評価の一部）が組み込まれていないことである。第4に、上記3点の問題のために、評価の研究者・専門家の間に不要な混乱を招いてきたことである。

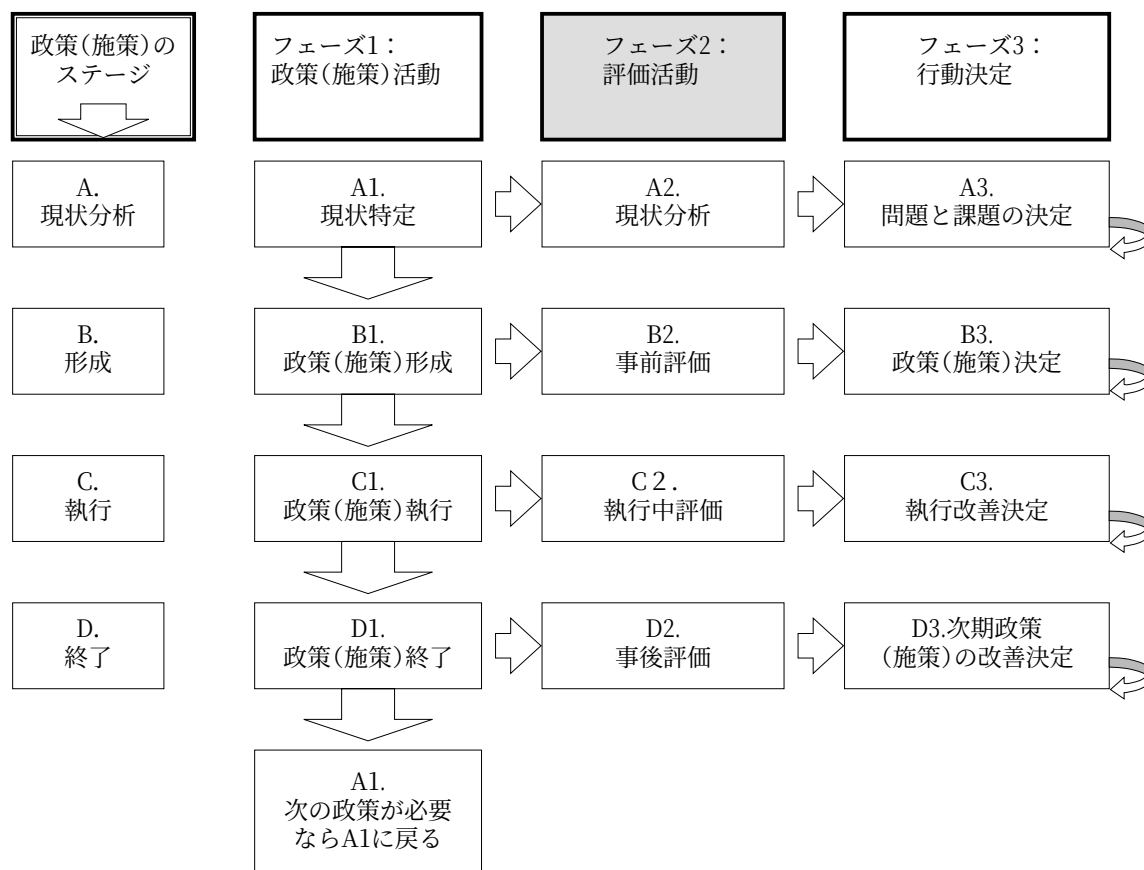
3. 政策（施策）プロセスII：パラレル型政策（施策）プロセス

(1) パラレル・プロセス

上記の3番目までの問題は、第2・第3点で問題となった事前評価と執行中評価という二つの評価

をプロセスの中に導入すれば、簡単に解決する。導入すれば必然的に、3ステージ全てに於いて必ず評価フェーズが挿入されるという政策（施策）とその評価がパラレルに存在するプロセス（パラレル・プロセス）がより適切であることが判る。これに加えて、“ある政策（施策）が解決しようとする課題の現状分析”というステージを加え4ステージにすれば、政策科学の立場を説明することが出来る。更にそれらに加えて、“政策（施策）活動そのもの—その政策（施策）の評価—その政策（施策）に関する行動決定”という三つのフェーズを導入すると、評価に関して日本及び米国に起きている概念の混乱を殆ど解決することが出来る。これらの結果、政策（施策）プロセスは4ステージ・3フェーズの12プロセスとして設定される。これが政策（施策）のパラレル型活動プロセ

図1 パラレル型政策（施策）プロセス



スであり、図1に要約されている。このプロセスは米国などで現在使用されている各種の評価・政策科学概念の全てを上手く整理できる。

このプロセスの特徴は、評価の視点から3フェーズを導入し、3フェーズがパラレルに進行するプロセスを想定したことにある。

(2) 4ステージ

3フェーズについては次のパラグラフで説明することにし、先ず4ステージから説明していく。政策（施策）プロセスは基本的に以下のような4ステージで進行する。

[(A) 現状分析—(B) 政策(施策)形成—
(C) 政策(施策)執行—(D) 政策(施策)終了]

これら4ステージのうち、形成・執行・終了の3ステージは、伝統的プロセスでもあり、常識として当然のことでもあり、承認されるであろう。殆どの研究者が3ステージに従っている¹⁰。それらの前に現状分析ステージを加え4ステージとした理由は、宮川（1994）・宮川（1995）の主張するように、新しい政策（施策）を作る形成ステージの前には必ず対象となる部門（sector）の現状分析が必要であるからである。現状の問題点を明確に認識してこそ適切な政策を形成することができる（宮川1994、pp. 207-229）。更にこの現状分析ステージを導入したことにより、宮川の2著書が主張する「政策科学」を明示的に政策プロセスの中に位置付けることが出来る。極端のそしりを受けられるかもしれないが、「政策科学」の主な部分は現状分析の科学であると認識することもできる。但し、現状の中に、(a) 政策（施策）の対象となる部門（例えばゴミ収集）の現状に加えて、(b)（ゴミ収集に関わる）既存政策（施策）の現状をも含めるべきである。従って、既存政策（施策）が存在する場合（そして通常それは存在する）は二つの現状分析が必要となる。

形成ステージの評価は将来指向である。即ち将来に期待する“結果”と“費用”を予測し、その予測に基づいて政策（施策）代替案を評価する。執行と終了ステージの評価は過去指向である。即

ち過去（一週間、一ヶ月、3ヶ月、1年、3年、5年又は10年）に実現した“結果”と“費用”に基づいて評価を行う。従って、執行と終了ステージの評価は、米国では広義の業績評価（performance evaluation in a broad sense）と総称される。

終了ステージで通常実施される事後評価から得られる知見は、次期政策（施策）の形成への重要な情報となる。従って、それらを次の段階の（A）現状分析か（B）政策（施策）形成ステージへ投入することが望ましい。この結果、政策プロセスはサイクルとして理解するほうが適切であることになる。

(3) 3フェーズ

評価は全てのステージで存在する。これは村松（2001、pp.250-251）も認めている。より一般化してしまえば、人間はあらゆる状況で、行動決定を行う前に評価を行っている。勿論、評価の目的はその結果を利用して行動決定を行うことである。むしろ人間は、何がしかの行動決定の必要に迫られて評価を行うと考えるべきである。このように考えれば当然、評価に対応して全てのステージで行動決定が存在することがわかる。そしてこの行動決定の要請に従って評価が為されるべきなのである。行動決定は、評価結果を政策そのものにフィードバックするメカニズムを保証し、評価のやりっぱなしという問題を解決する。従って、政策（施策）プロセスは各ステージにおいて、以下のような3フェーズを通過すると模型化することが適切である。

[1. 政策（施策）活動そのもの—2. それらの評価活動—3. それらに関する行動決定]

この3フェーズは全てのステージに存在するので、一般共通の3フェーズとして設定することが出来る。フェーズ1の活動は上記の政策（施策）ステージそのものであり、それらが次のフェーズ2で評価される対象となる。フェーズ2で評価を行う。政策プロセスIのように評価がプロセスの最後に来るのではなく、図1のように、各ステージ

に必ず評価活動が存在することを認識すべきである。更に各ステージに必ず、行動決定も存在する。パラレル評価プロセスと命名した所以である。これによって、プロセスIの問題点であった全ての評価の位地付けを明確にする事が出来る。当然各ステージでは、対象となる政策（施策）活動が異なり、さらに行動決定の目的が異なるから、評価活動の目的も各ステージで非常に異なる。どのように異なるかは、以下の諸パラグラフで説明していく。

このパラレル型プロセスは、以下のC2で強調する執行中評価の重要性を明示的に示すことができる。即ち現在までの政策評価理論においては、事後評価と事前評価に関心が集中し、どちらかと云えば執行中評価はあまり注目されずに来たように思われる。しかし政策の実際の“結果”の少なくとも半分、多分それ以上は、平均して20年程度には及ぶ政策執行段階の実績から生まれるものである。“結果”の成否はこの執行段階にあり、そこでのモニタリングと評価は“結果”に重大な影響を及ぼすと考えられる。

更に、最近の経営学における企業マネジメントも、Plan—Do—SeeのサイクルからPlan—Do—Check—Actionのサイクルが望ましいという方向に変化してきている。即ち、評価（Check）と行動決定（Action）を明示的に区別するという上記のパラレル型の政策プロセスと同じ方向性を示している。

(4) 評価と行動決定の厳格な分離

以上のプロセスで最も重要なことは、評価と行動決定の2フェーズを厳格に区分することである。財政学では、神野（2002、pp. 125-135）は、このような区分は理論的には為されているが、日本の実際の政策・予算プロセスにおいては、区分が成立していないとする。公共政策学・行政学に於いては、足立—森脇（2003、pp.188-189）及び村松（2001、pp. 252、256）は、この区分は既に厳格になされているとする。政策科学でも、この区分は必要と考えられており、宮川（2002、p. 241）はこの分離区分の必要性の主張を進歩主義モデルと呼ぶ。総合すれば、少なくとも理論的に

はこの分離の必要性は既に合意されていると考えられる。このような評価と決定の厳格な区分によって、評価における客観性と政治性というジレンマを解決する事ができる。この論考の特徴は、評価と共に行動決定を明示的に政策プロセスの中に導入したこと、そして行動決定と評価の分離を全てのステージにおいてパラレルに導入したことにある。

(2) の評価フェーズでは可能な限りの客観性が重要であり、評価は科学を目指す。但し評価は、無目的な客観性ではなく、目的をもった（行動決定に資する）客観性、或いは価値基準を明らかにした客観性を目指す。評価の第1の目的は知識の蓄積（learning）ではない。

一方で、(3) の行動決定フェーズは政治的決定であり、そうであるべきである。但し政治的という意味は、利害団体による影響力行使に従って良いということでは全くない。むしろ逆で、民主主義制度にのっとった市民大衆（最終的な主権者）の価値判断を最終的に尊重するように（これは例えば陪審員制度に見事に具現されている）行動決定がなされるべきであることを意味する。行動決定は政治的であるから、評価における合理的結論とは異なる決定をすることがありうるし、そうあるべきである（窪田2003、p.188）。

これが価値判断における、そして政治的決定における多元性の存在（pluralism）を保証する。但し、行動決定は、民主主義制度という意味での政治的妥当性を追及せねばならない。この区分を敷衍すれば、評価はどちらかと言えば専門家が実施すべきものであり、決定はむしろ素人の一般市民の価値判断を基準として行われるべきであるという違いがあるといっても良いであろう。

更にもう一つの“但し”がつく。行動決定は政治的妥当性によって決定してよいが、その決定プロセスに於いて、または政治的な審議・議論に於いては、論理的合理性即ち科学性が追及されねばならない。単に多数決で決めれば良いという考えは、民主主義的決定の誤った解釈である。議論の場に於いては、論理による説得こそが優先されねばならない。

(5) 市民による参画・協働

上記のように分離することによって、われわれは決定というものが評価と如何に異なるものであるかを明瞭に理解できるようになる。そして、この行動決定フェーズにおいて最も、民主主義制度に依拠した市民参加（そして参画・協働）の役割が重要となる。勿論、他の二つの政策活動・評価活動に於いても参加は重要であるが、特にこの第3フェーズにおける参加が重要である。この論考の始めに述べた如く、評価フェーズの結果を可能な限りの透明性をもって市民・受益者（clients）・利害関係者（stakeholders）へ知らせることが、決定フェーズにおいて適切で生産的な市民参加を可能にする。更に、情報を提供し決定段階へ参加を促す事が、民主主義制度を維持・改善できるような市民大衆を育てることに貢献する。即ち、評価結果の情報公開宣伝が民主主義制度を支え発展させる。更に論末注9で述べた、大住の参画・協働という考えが重要である。大住の考えは、未来の社会経済システムが、政府と市場の二者による混合経済システムから政府・市場・非営利部門（NPO部門）の三者による混合経済システムへ変化するその移行プロセスを見事に言い表しているように思える。このような考え方を政治の観点から見れば、直接民主主義制度への流れの増大を意味するといつて良いのではないだろうか。

市民投票（referendum）、市民参加、市民ボランティア活動、利害関係者の主張（voice of stakeholders）、民間・NGO等による政策・施策活動の運営実施、オンブズマンによる政策・施策活動の監視、などの直接民主主義制度にかかわる制度は重要である。これらは政策（施策）プロセスのどのステップでも可能であるが、それぞれに最も適したステップがあるように思える。その個別性を抽象して全体的にみれば、上記の如くやはり第3の行動決定フェーズにこれら市民参加システムを導入することが最も重要であろう。但し、参加の度合いについては決定の社会環境によってその適切レベルは非常に異なるだろう。

(6) プロセス中の各ステップ

以上の4ステージと3フェーズを総合すると、図1の如く政策は（A1）対象特定、（A2）現状分析、（A3）問題決定又は課題決定、（B1）政策（施策）形成、（B2）政策（施策）分析（program analysis）、（B3）政策（施策）決定、（C1）政策（施策）執行、（C2）執行の監視測定（monitoring）、（C3）執行改善決定、（D1）政策（施策）終了、（D2）事後評価（program evaluation）、（D3）次期政策（施策）改善決定、という12ステップを踏むというモデルが出来上がる。これまで説明してきたような理由により、このプロセスが政策（施策）評価の枠組みとしてもっとも説明力がある。以下に各ステップを簡単に説明すると共に、評価に関する種々の概念を整理していく¹¹。

（A1）現状特定。先行の節で説明したように、このステップでは二つの現状を確認・特定する必要がある。即ち、問題を抱えている対象分野の特定とそれに係わる現行政策の特定である。後者はプロセスIIIに於いては重要な役割を演ずる。

（A2）現状分析¹²。ここでは上記二種の現状を分析する。現状分析とは、別な言葉でいえば現状をある基準を設けて評価することである。用語としては分析と云っても評価と云っても同じである。

このステップでは二種の現状それぞれの（a）問題点を抽出し、出来るだけその原因を究明し、（B）達成すべき課題の代替案を形成し、それら代替案の得失を評価し、それらの結果を報告書として意志決定者へ提出する。一般には既に現行の政策・施策が存在するので、これらの（a）問題点と（b）達成すべき課題を提示することが重要となる。この活動はプロセスIIIに於いては重要な役割を演ずる。これらの分析での考え方としてはSWOT分析が非常に役に立つ筈である¹³。又、宮川（1994、pp.207-229）は、政策問題の構造化という方法について詳しく検討している。更に、国際開発高等教育機構（2001a、pp.15-32）も樹系図などの現状分析の方法を提言している。

当然、分析結果を出来得る限り市民・受益者・

利害関係者へ開示・宣伝する事も必用である。

(A3) 問題決定及び課題決定。意思決定者が、報告書から得られるより良い情報に基づいて、対象分野と現行政策（施策）のそれぞれについて、(a) 解決すべき問題点と (B) 達成すべき課題を決定する。これが“よりよい情報に基づく決定” (informed judgment) と呼ばれるものである。

(B1) 政策（施策）代替案形成。上記の決定を受けて、政策担当官が、問題点を解決する為の、又は課題を達成する為の沢山の政策（施策）の代替案を形成する。ここで重要なことは形成とB2での分析評価を厳しく分離することである。これはブレン・ストーミングの「アイデアを生み出す段階で決して批判をしてはならない」という原則から来ている。

(B2) 事前評価。米国に於いては、この事前ステージの評価を施策分析 (program analysis)、執行中・事後ステージでの深い評価 (in-depth evaluation) を施策評価 (program evaluation) と呼び習わしている。但し、深い評価にはprogram evaluation以外の評価も含まれる。事前評価では、評価専門家が各代替案について将来期待される成果（または便益）と費用をなるべく客観的に分析し、優劣比較を行う。即ち費用効果分析の方法が基本である。これらの結果を報告書に記し、意志決定者へ報告する。分析評価結果を出来得る限り市民・受益者・利害関係者へ開示・宣伝する。

(B3) 政策（施策）決定。受け取った評価情報を利用して、主権者である市民大衆の意向を反映しているはずの国家戦略（または自治体戦略）を基準として、意志決定者が行動決定を行う。即ち、幾つかの代替案の中から一つの政策（施策）代替案を実施すると決定するか、或いは逆にどの代替案も実施しない（即ちその特定の政策（施策）は実施しない）と決定する。ある代替案（これはもちろん予算配分額も含んでいる）を実施すると決定した場合に、重要なことが二つある。第1に、その政策（施策）の執行中評価と事後評価を行うための、“結果”とその測定指標と評価基準（こ

れらは業績測定指標と評価基準とも呼ばれる、英語ではperformance indicators or outcome indicators とtheir benchmarks) を定義させ、政策・施策計画書の中に記載させることである。これが事後評価の時に、ひいては次期予算編成に、非常に役に立つ。更に、これは将来、予算編成方式が業績特定予算方式 (performance budgeting, outcome budgeting, results-based budgeting, またはPB2=performance-based program budget) へ進化する時に、中心的な役割を果たす。

第2は、施策計画総括表 (program design matrix、以後PDMと呼ぶ、logical frameworkの変形) の利用である¹⁴。政策（施策）計画および執行（操業）計画（以下のC1で作成する）を決定したならば、それらを簡単な（多分1ページの）PDMとして記録しておくことが大変役に立つ。PDMという記録の方法は、元々はUSAIDが開発し、それをドイツのGTZが改善し、更に日本の国際開発高等教育機構 (FASID) が改善したものである。

(C1) 政策（施策）執行。執行ステージは定性的には、三つのサブ・ステージに分かれる：執行の為の執行計画サブ・ステージ、立ち上げ (building) サブ・ステージ、および操業サブ・ステージ（但し維持・改善活動も含む、operation-maintenance-improvement sub-stage）である。時間的には通常、執行計画は1年以内で半年もあれば出来上がり、立ち上げも通常1年で出来あがり、かつこれらサブ・ステージは一回実施してしまえば通常その後は繰り返す必要はない（例外はあるが）。一方で、操業サブ・ステージは長期であり、かつ同じ作業を毎年繰り返す場合が殆どである。期間は、施策によって大きく異なるが通常施策は20年は継続されるのではないだろうか。ゴミ収集処理などの生活基盤施策は操業サブ・ステージの長さが殆ど永遠に近い。この場合は、10年または20年と区切って操業期間と考え、評価することが推奨されている。

政策（施策）の目的である“結果”は、この操業サブ・ステージによって生み出される。即ち操業サブ・ステージこそが政策（施策）の中心なのである。国の有料道路5ヵ年計画という政策（施策）の例で考えると、政策（施策）決定後、先ず

その執行計画が多分半年で作られる。即ち、どの建設局が、どのような道路を、どの都市間で、何年度に、いくらの費用で、どのようにして（例えば民間企業に発注して）建設するかが作られる。この計画に従って毎年予算が組まれ、立ち上げ即ち道路建設が行われる。建設された後、それらの道路は操業に入る、即ち最低20年は運営・維持・改善されて使用され、料金を集める。ここで起こる一般的な誤解は、政府も市民も“立ち上げ”即ち建設が終了すれば施策は完成したと思ってしまうことである。当然これは誤りである。ある有料道路がどんなに立派に頑丈に建設されても、もしも誰もその道路を使わなければ、“結果”即ち道路利用者に対するサービスの提供と其の結果として期待されるスピード・アップや経済効果はゼロなのである。その道路を実際に使う車の台数が期待使用台数の半分ならば、結果は50%なのである。このように、操業がその政策（施策）の成功・不成功の鍵を握っている。

もう一つ注意せねばならない重要な点がある。即ちもし第1年度にその政策（施策）の“立ち上げ”が終了してしまえば、それ以後通常20年間は、その政策（施策）は“既存”の政策（施策）となり、“新規”の政策（施策）のように事前評価の対象からはずされてしまい、既得権益化する傾向がある点である。この傾向は先進国・途上国を問わず殆どの国で見られる。この問題は執行中評価と事後評価を導入することによって避けることが出来るし、避けねばならない。

(C2) 執行中評価。日本では事中評価とも呼ばれる。米国では施策業績評価（program performance evaluation）と呼ばれ、執行のモニタリング（監視測定）と評価を行う。従ってM&E（monitoring and evaluation）とも呼ばれる。

まず、上で説明した執行の3サブ・ステージ（執行計画、立ち上げ、操業）に沿って説明する。執行計画サブ・ステージ自体のモニタリングは、殆ど為されてこなかったし、する必要もあまり無い。但し、執行計画そのものは、評価され、承認・改訂・否決の為の行動決定にまわされる。評価の目的は事前評価の場合と同じで、その執行計画が実施された場合に、期待された結果を生み出

すかどうか、実現可能（feasible）かどうか、単位費用が最低であるかどうかの評価である。

立ち上げサブ・ステージのモニタリングと評価は重要である。それらの目的は、計画通りに、予算内で、予定期間内で、“立ち上げ”られたか、即ち建設され・人員組織が確保され・活動準備（例えば学校のカリキュラム設定）が出来たかどうかを判断することである。

最も重要なのが、操業サブ・ステージのモニタリングと評価である。理由は上記（C1）で詳しく説明した。この重要な操業サブ・ステージのモニタリングと評価は、次の四点から行う必要がある：（i）執行計画・操業計画の通りに操業されているかどうか、即ち計画した“結果”を達成できなかったり計画した単位費用を超過したりしてはいないか；（ii）操業レベルにおいて“結果”を低減させ、単位費用を増加させている原因は何か、或いは逆に、“結果”を増加させ、単位費用を低下させる為に改善できることは無いか；（iii）執行計画・操業計画自体に問題はないか、改善できないか；及び（iv）執行計画・操業計画ではなく、政策（施策）の計画（design）自体に、“結果”を低減させ、単位費用を増加させている原因はないか、或いは逆に、“結果”を増加させ、単位費用を低下させる為に改善できることは無いか、である。（i）と（ii）はプロセス評価（process evaluation）とも呼ばれ、（iii）と（iv）はコンセプト評価（concept evaluation）とも呼ばれる。繰り返すが、測定・評価結果を出来得る限り市民・受益者・利害関係者へ開示・宣伝する必要がある。

操業サブ・ステージでの上記4点の評価を行うためには、次のような4サブ・ステップが必要となる：（i）業績結果（performance）を測定する、即ち操業結果を測定する；（ii）測定結果を評価する（evaluating the performance results）、即ち測定結果を何等かのベンチマーク（通常は操業計画値又は操業期待値又は同種業界平均値）に照らして評価する；（iii）必用な対策代替案か改善代替案を作成する；そして（iv）代替案を比較し優先順位をつけて、全ての結果を意志決定者に報告する。

操業サブ・ステージでの評価方法は2種類あ

る：(i) 業績評価 (performance evaluation)；及び(ii) 深い評価 (イン・デプス・バリユエーション、in-depth evaluation)¹⁵、の2種類である。これらは類似した方法であるが、その主な違いはその評価する対象が異なることと、その“深さ”が異なることにある。即ち、業績評価は主に計画の執行・操業を対象に評価し、なるべく簡単に判りやすく（あるいは科学的厳密性を犠牲にして）評価することを目的とし、“深い評価”は、政策（施策）の計画そのものを対象として評価し、科学的に厳密に（深く）評価することを目的とする。

業績評価は主に執行・操業ステージを主な対象とし、深い評価は政策（施策）計画そのものを主な対象とする。従ってこのステップC2では、業績評価を説明し、深い評価は以下のD2の事後評価活動のところで説明する。

業績評価は非常に重要であり、現在米国に於いても日本においても注目を集めている評価活動である。“業績評価 (performance evaluation)”は日本では行政評価とも呼ばれており、(a) 業績測定 (performance measurement) と (b) 測定結果の評価と (c) 対策としての代替案の作成と (d) 代替案間の優先順位付け、を行う。業績評価の目的は以下である。第1に政策（施策）の計画ではなく、その執行特に操業 (operation) が効果的 (effective) で効率的 (efficient) であるかを中心に評価する。従って第2に、原則として政策（施策）の計画そのものを正しいものとして受入れ、それら进行评估基準として操業実績と執行計画を評価する。即ち、期待した（計画した）通りに“結果”と費用が実現したかどうかを測定し評価し、実現のために、さらには計画以上の結果を達成する為に、執行計画と操業計画をどう改善すればよいかを考え、その対策代替案を提言する。即ち、その焦点は操業と操業計画の適切さと改善にある。操業を主眼とする結果、第3に、定期的にかつ頻繁に（最長で3ヶ月以内）モニタリングすることを最大目的とする。更にこの“定期的で頻繁”と、決定権者にとっての利用しやすさへの要求が、“理解しやすさ・実施しやすさ・簡単さ・低費用”を要求するので、業績評価の作業はこれらを重視する。即ち実用性を重視する。このように業績評価は、操業のマネージメントの基本的な道具であ

る。最後に第4には、必用と思われる場合は業績評価結果を利用して、政策（施策）計画そのものを改善・改訂すべきかどうかについても提言することも目的とする。これらの結果として、業績評価は安い費用で政策（施策）へも大きな影響をあたえる可能性をもっている。

業績評価をその頻度・作業時間から検討する。業績測定についての大御所であるHatry (1999) は、最長で3ヶ月毎の頻度で（出来たらそれより短い期間の頻度、例えば1週間毎の頻度で行うべきとしている。勿論、業績評価の最長は1年だといえる。なぜなら、最長で1年毎には行わねば毎年の予算計画に反映することが出来なくなってしまふからである（これは事後評価のところで更に検討する）。従って評価にかかる時間は短く、1週間から1ヶ月と思われ、最長で3ヶ月といったレベルと思われる。評価の対象となる執行期間は、当然評価頻度に合わせて、過去1週間、1ヶ月、3ヶ月、又は1年にその政策（施策）が実現した“結果”と“費用”を測定することとなる。しかし分析をし易くするために、少なくとも前期、できたら過去数期分、さらには1年前のデータも添付することが望ましいとHatry (1999) は述べている。

(C3) 執行・計画改善決定。意志決定者（通常はその施策の実施担当マネジャー）が決定を行う。最初に述べた市民参加は大切である。決定は一般に二つのことについて行われるべきである：操業そのものと操業計画の改善決定、と政策（施策）計画 (design) の改善・変更決定である。勿論、最も重要なのは操業レベルでの改善決定であり、これが業績評価のもともとの目的である。民間企業においては、これはトヨタの“カイゼン”方式として世界的に有名になった方法である。

政策（計画）の改善・変更決定も重要である。これは必用とあらば政策（施策）の計画自体の変更決定を行うことを意味する。当然、こういう変更には大きな費用がかかるので、通常は決定の前に“深い評価”を行い其の結果の情報を入手して、“より良い情報に基づく決定 (better informed judgment or decision)”を行う。決定の為の代替案は時によっては、最近経営学で教えられているリ

アル・オプションに近いところまで考える必用がある。即ち、操業中であってもその操業自体の廃絶までも含めた改変・縮小・拡大の可能性を検討し決定することもありうる。従ってこの場合の意思決定者は多分、その施策の実施担当マネジャーではなく、国会・県議会・市議会という本来の意思決定機関となるであろう。プロセスとしては、次年度予算の審議の時点で、その政策（施策）に関する改訂案として提出され、議会が審議することが妥当な流れであろう。

最後に、政策（施策）計画または執行・操業計画の改訂を決定した場合は、それを計画変更として記録しておくことが大変役に立ち、特に事後評価において役に立つ。記録の方法としては、注14で紹介したPDMをPDM1、PDM2という形で変更し保存する手法が便利である。

(D1) 政策（施策）終了。終了であるから、ここでは何も政策（施策）活動は存在しない。強いて云えば、後始末の作業が在る程度であろう。このステージで重要な活動は、次の事後評価と次期政策（施策）改善決定のステップである。但し、事後評価のために“終了”をどう設定するかという問題が残るので、これを検討する。終了に関しては足立一森脇（2003、pp. 161-173）が詳しく検討している。この論考では詳細に入らず、終了には以下の2種類があると考え。このほうが判りやすい。(i) その政策・施策の根拠法で定められた真の意味での終了である。通常5年から20年の期間が取られるのではないだろうか。しかし、上記ごみ収集処理の例のように政策（施策）が殆ど永遠に操業されるものがある。これらに関しては、“深い評価”を必用と認めた時点（例えば5年毎又は10年毎）を終了とみなし、それまでの操業全期間（例えば5年とか10年とか）を対象として評価する。(ii) 政策（施策）自体は2年以上から永遠に操業したとしても、予算年度（通常1年）を一つの“終了”とみなし、予算年度内の業績を評価する。結果を作り出すという政策（施策）の最終目的から考えれば、これらの重要性の順位は丁度逆の(ii)そして(i)の順になると思われる。

(D2) 事後評価 (ex-post evaluation)。これは其

の結果を次世代政策（施策）特に次期予算編成に利用すべきなので、重要である。事後での政策（施策）評価方法も二種類ある：(i) 業績評価 (performance evaluation)、及び(ii) 深い評価 (イン・デプス・スタディー) である。これらは「(C2) 執行中評価」で説明した二種類と全く同じものである。但し、業績評価の対象期間は1週間ではなく予算期間（通常1年）の間の業績である。上で述べたように、事後評価には深い評価が向いている。業績評価は執行中評価のところで説明したので、ここでは深い評価のみを説明する。

“深い評価 (in-depth study)”は、米国で一般的に“施策評価 (program evaluation)”と呼ばれているもの (Program Analysisとは異なる) や、インパクト評価 (impact evaluation)¹⁶などを含み、業績評価より厳密な評価を意味している。この評価の目的はむしろ、第1に政策（施策）計画とその執行計画が適切であったかにある。執行や操業そのものは主な関心ではなく、副の関心である。従って第2に、深い評価は、過去1年以上にさかのぼり政策（施策）執行の全期間を対象として評価する。第3に、“深い評価”は重要な政策（施策）に関して、事後的に、深く科学的・客観的・論理的な評価を行うことを目的とし、通常測定結果の原因を究明することが重要な目的として入ってくる。従って、測定結果が果たして政策（施策）を実施した結果として起きたのか、それとも政策（施策）外の全く異なる要因により起きたのかに注意を払う。其の結果、典型的な深い評価では、実験計画法による評価分析を行う。従って、大掛かりであり、時間と費用が掛かる。第4として、“結果”の良悪が政策（施策）計画ではなく執行・操業に起因するかどうかにも関心がある。

“深い評価”を評価頻度・時間から見ると、定期的ではなく必用に依じてアド・ホックに行われ、評価にかける期間が長く米国では最低で1年、通常は2又は3年をかけているケースが多い。当然、これらの期間・時間は評価の対象・目的・測定指標などによって変化すべきもので、ここに述べた期間は単なる目安である。評価の対象となる期間は業績評価のように1年か又はそれ以内で1週間が最適というのではなく、対象とする政策（施策）が執行された過去の全期間（例えば7年）である

べきである。なぜなら、その年一年間の操業を評価するのではなく、計画それ自体を評価することを主な目的とするからである。

業績評価と“深い評価”は相互補完的であり、そうあるべきといわれる。業績評価はどの施策のどの点について深い評価をすべきかに示唆を与えるし、深い評価は「どうしてその業績評価のような結果が出たのか、原因は何か等」に答えることによって、業績評価とその方法の改善に寄与できる。両方実施することが望ましいが、事後評価のためにどちらかを選ぶとすれば、業績評価方法をまず行うべきであろう。理由は、一年間の業績評価は毎年定期的に行われるから、次年度の予算編成にもっとも利用しやすい、低費用でできる、簡単でやりやすい、一般市民にもわかりやすい、これらの結果として低費用で“結果”に大きな影響を与える可能性を持っている、といった点である。

理想的には、深い評価を全ての施策 (programs) について行うことが望ましい。方法としては、(C2) で述べたように深い評価の方法は米国では一般的に施策評価 (program evaluation) が代表しているので、これを用いればよい。しかし現実的には、深い評価は時間がかかり費用もかかるので、全ての政策・施策の深い評価を一度に実施することは殆ど不可能である。従って、それら評価の緊急性に従って年をずらして徐々に行うことになるであろう。徐々に実施していく間、他の政策 (施策) について何もせずに放置するのは愚かである。そこで、各予算年度末に、全ての政策 (施策) について過去1年間の業績評価を実施することが推奨されている。これがGPRAが目的としていることである。ある政策 (施策) の執行全期間についての深い評価がなくとも、毎年の業績評価があれば、その政策 (施策) の次年度計画と予算についてかなりの改善が出来るはずである。勿論、非常に根本的な又は重要な改訂の為の分析は、深い評価でしか行えない。年数がかかっても、全ての政策 (施策) について深い評価を行うべきである。

(D1) のパラグラフで、政策 (施策) の“終了”の仕方が2種類あることを述べた。予算年度別の評価方法は、毎年定期的に行われるものであるから、簡単で判りやすいほうが良い。従って、業績評価方法が向いている。一方で、全期間評価の評

価方法は、執行の全期間を対象として、結果とその原因までも深く調べたほうが良いので、“深い評価”の方法が向いている。

事後評価の目的は三つあり「(D3) 次期政策 (施策) 改善決定」の目的と一致するので、そこで説明する。最も重要な目的は、“結果”の達成度を測定・評価し、次期の類似または同じ政策 (施策) の改善・改訂計画へ役立てることである。この目的は (C2) 執行中評価での監視測定と評価の中の「(iii) 政策 (施策) 計画 (design) レベルにおいて、“結果”を低減させ、単位費用を増加させている原因は何か、或いは逆に、“結果”を増加させ、単位費用を低下させる為に改善できることは無いかを検討する」目的と同じである。即ちこの目的から見た評価は、執行中評価でも事後評価でも全く同じものであり、同じ機能を果たすることができる。このため、執行中評価と事後評価は同じ一つのものとして扱う著作もあるが、執行中評価における (C2) の (i) (ii) と (D3) の (ii) (iii) など二者間で異なった目的があるので、分離して考えた方が判りやすい。

事後評価によって、次期の類似または同じ政策 (施策) の改善・改訂計画へ役立てる為には、予算案と結びつけることが最も早道である。より多くの“結果”を生み出すように政策 (施策) を改善・改訂するには、改善・改訂案を作り、それに従い予算案を改善・改訂し、それを意志決定機関 (通常は議会) で審議してもらい、決定してもらうこと、が最も効果的である。それには、事後評価が最も適切であり、重要な情報源となるであろう。しかも、もしこの事後評価を既存の政策・施策を含めた全てに実施し、しかもリアル・オプションを含めた評価にすれば、素晴らしい次年度予算案を作ることが出来るであろう。但し、この段階まで進んだ国は今まで何処にもない。事後評価において最も進んでいるといわれる米国の1993年GPRA法もここまでは要求していない。

繰り返すが、分析結果を出来る限り市民・受益者・利害関係者へ開示・宣伝することが重要である。特にこの段階での開示・宣伝は重要である。

(D3) 次期政策 (施策) 改善決定。ここでの決定の目的は四つある。(i) “結果”の達成度を測

定・評価し、次期の同種または同じ政策（施策）の改善・改訂計画へ役立てる；即ち特定政策（施策）の計画の改善・改訂に役立てる。(ii) “結果”の達成度を測定・評価し、市民・受益者・利害関係者へ配布宣伝し、参加を促し、民主主義制度の維持改善に役立てる。(iii) “結果”の達成度を測定・評価し、結果責任（アカウンタビリティ、accountability）を求める¹⁷、即ち良い結果の責任者・責任組織には報償（incentive）を与え、悪い結果の責任者・責任組織にはペナルティーを与える。及び(iv) セクター（部門、sector）別、又は類似施策別の一般知識を蓄積し、類似セクターや施策の改善の為の一般知識として提供する；即ち一般化を目的とする；GAOのEvaluation Synthesisがこのセクター別一般化を目指しているという主張もある（三輪2003）。以上の四つである。

上記（C2）の最後に述べたように、政策（施策）計画または執行・操業計画の改訂を決定した場合は、PDMを使い計画変更として記録しておくことが大変役に立つ。

4. 政策・施策プロセスⅢ：進化論的政策プロセス

政策プロセスⅡでは、現在存在する各種の政策（施策）活動とそれらの評価の概念を整理する為の便利な枠組みを提言した。政策プロセスⅢは、将来この方向に向かうべきであるという、将来へ向かった検討・提言である。特に政策（施策）改善・改訂の要となる次年度の予算策定を如何に効果的にするかに関わる検討・提言を行う。

(1) 事後における業績評価の重要目的の一つは次期における予算案形成と審議・決定への貢献である

以上の評価特に執行中評価と事後評価に関する論理は、これらの評価特に事後評価が次期の予算編成に非常に有益な働きをもたらすことを教えてくれる。その論理とは以下のようなものである。まず、目的の設定とそれを達成する為の政府活動の設定が政策であり、それを実現する為の予算と

人員の設定が施策であると以前に述べた。別な言葉でいえば政策とは、ある一つの政策課題に対する戦略計画（政府全体の戦略計画ではない）と呼ばれるものと同じものと考えても良い。次に、施策は人員までも予算の中に含めればつまるところ予算設定によって代表される。更に、政策は施策によって実現することを理解すれば、政策（施策）のエッセンスは予算設定にある。従って、政策（施策）評価はそのエッセンスとしては、より良い政策（施策）を作成すると共に、より良い予算の作成を助けることを目的としていると考えられる。

一方で、上記の政策（施策）プロセスの説明から察しがつくように、より生産的な評価を行うためには予算編成方式を変える必要がある。即ち、現在先進国・途上国を含め殆どの国で使われている支出項目別予算方式（line item budgeting）と前年比増減型予算方式（incremental budgeting）から、業績特定予算方式（performance budgeting）又は成果特定予算方式（outcome budgeting）へ、さらには施策別予算方式（program budgeting）又は機能別予算方式（functional budgeting）へ、其の結果としてPB2(performance based program budgeting)へ変えていくことが望ましい。これらの新しい予算編成方式はもともと、予算案をより結果効果的（結果を作り出すよう）・結果効率的（安い費用で結果を作り出すよう）にすることを目的として提案されてきたものである。従ってこれらの提案は、評価のみではなく、予算編成そのものにとっても大切な将来の方向を指し示している。これらについての説明は紙幅の都合上できないので、World Bank (1998, pp.11-16)を参照されたい。前に述べた如く、完全な施策別予算方式（program budgeting）に到達している国はない。まずは、業績特定予算方式（performance budgeting）を実施することから開始すべきというのが現在の共通認識である。

(2) 予算形成と決定を峻別する必要がある

今まで、予算編成・決定という言葉の説明なしで使用してきた。ここで、その理由を説明する。予算編成とは予算案形成を意味し、予算決定はま

さに修正・決定を意味するものとして使ってきた。その理由は、この二者が別物であり、別物であるべきであり、別な取り扱いを受ける必用があるという点にある。予算案形成は基本的には政府の行政府によって行われ、首相または内閣によって立法府へ提案される。次に、立法府はこれを評価し、必要な修正を行い、最終的に決定する。ポイントはその修正・決定権が市民を代表する立法府にあり、修正・決定するためには立法府も予算執行の評価結果を必用としているという点にある。

例えば米国においては、予算形成を行政府に属する経営予算局（OMB、注4を参照）が担当し、立法府（議会）による予算決定を議会予算局（CBO、Congressional Budget Office）が支援する（Ueno and Penner, 2003, pp.48-57）。即ち、予算に関する行政府と立法府の機能分化が明確に為されている。そしてGPRAは（年次）施策業績報告書をこれら行政府と立法府という両者に提出することを義務付けている（注4参照）。

このように、適切な予算を決定するためには、事後の業績評価と深い評価（及び、適切な執行中評価）の報告書を行政府と立法府の両者に提出し、使って貰う必用があるのである。そしてこのために、特に立法府を強化するために、予算編成と決定とを区別する必要があるのである。これらを区別することにより、パラレル型プロセスで整理した三フェーズ“政策活動—評価—行動決定”を以下のように予算プロセスにも反映させることができる。

[予算案形成—予算案評価—予算修正・決定]

この次期予算に関する事前的な予算プロセスが、事後的な業績評価と深い評価の二種類の報告書を必要とするのである。このプロセスを組織的観点から見れば、予算案形成は行政府により行われ、予算案評価は米国の場合のCBO（これに当たる組織は日本には存在しない）により行われ¹⁸、予算決定は立法府により行われる。このようにすれば、合理的な予算プロセスを形成することができる。CBO的組織が日本に作られれば弱体と批判されてきた立法府（国会及びその議員）を強化するために重要な役割を演じる事が出来る。このよ

うな組織については、Ueno and Penner（2003）が提案している。

(3) 進化論的予算策定の理論：事後評価が予算プロセスの最初に来るべきである

青木（2003）は、予算作成は「事前査定から事後評価への…パラダイム・シフト（枠組みの転換）」が必要である」と述べている。基本的にこのパラダイム・シフトの主張は正しいが、今ひとつ主張が弱いように思える。即ち彼の主張をよく読むと、財政支出の事後評価結果を国会にフィードバックし国会によってむだ遣いを抑制し、政治家を本来業務である政策論議と予算編成に参加させる、という主張であることが判る。どうも事後評価から出発して予算立案を行えと提言しているようには読めない。

彼の主張をもう一步進めれば、この論考が支持する「プロセスIII：進化論的予算策定プロセス」となる。即ち、予算策定は政策（施策）の事後評価と執行中評価とから出発すべきであるという主張である。

このように事後評価の結果を次期の予算案編成へ利用せよという考えは、既に存在し、理論として一般に合意されていると思われる。この論考は、理論を更に進めて、それを実現する手段を検討する。しかし、その前にここでは先ず、この理論を明確に提示することを行う。それから次の節で実現手段を検討する。

ここで提言する予算プロセスとは、先ずは既存の政策（施策）について事後評価（業績評価と深い評価）を行い、その結果に基づいて予算案を作成・決定するというプロセスである。即ち、政策（施策）プロセスIIの（D2）事後評価から予算プロセスを開始し、（D3）の次期政策（施策）の改善・維持・破棄の決定を行い、そのまま（B3）の既存政策に関する政策（施策）決定へ進む予算決定プロセスの提言である。勿論、予算執行は（D1）で終了する。この予算プロセスの方が、現実的でありかつ効率的な予算作成方法であると考えられる。その理由を以下に説明する。

第1. 事後評価によって“結果”を生み出せなかったと判断された政策（施策）は廃止され、そ

の責任者はペナルティーを科され、“結果”を生み出した政策は継続（または拡大）し、その責任者は報償を与えられる、というシステムを作れば、予算編成と決定はドラスティックに変わるはずである。このプロセスを極端に誇張してみると、従来の予算編成方法である事前査定による事前最適化計画によるのではなく、とにかく政策（施策）を執行し、その操業1年後の事後的“結果”によって以後の継続・改変・棄却を決めるシステムを中心に置く予算最適化法という事になる。即ち、トライ・アンド・エラーによって進化論的に予算案が最適化していく。“結果”から見た、適者生存、不適格者死滅の原則である。この進化論的最適化を進めるためのメカニズムとして事後評価が最も適している。

第2. 従来の事前的最適化による予算編成方法は予算を肥大化することに貢献してきた（青木2003及びWorld Bank 1998 pp.11-12参照）。其の結果、「従来の方法が最適化に成功している」と考えている予算専門家は殆どいないであろう。ならば、進化論的予算編成法のほうがより最適化に向いていると考える根拠はあるといえる。

根拠の第3は、事後的なトライ・アンド・エラーによる方法はフレキシブルであり、フィードバック機能が埋め込まれている。

第4に、予算項目の殆ど（例えば全予算額の90%）は既に前年かそれ以前に決定され執行されている“既存”の政策（施策）であることが多い。ならば、それらの“結果”と費用の事後評価を行い“改善”する方がより生産的な対応である。

第5に上記のように、従来の支出項目別予算方式（line item budgeting）は予算肥大化を促進した。

残りの10%程度の新規政策（施策）の予算プロセスについてのみ、プロセスIIをそのまま踏襲すれば良いであろう。

(4) 進化論的予算策定プロセスの実現手段

このセクションと次のセクション（5）では、進化論的予算策定プロセスを実現する手段の可能性を検討し、この論考の第2の目的を果す。

進化論的予算策定プロセスは理論として一般に合意されているかも知れないが、問題はこの合意

が実施されている国が存在しないことである。窪田（2003、pp.176-189）は、実施されていない理由は政策評価に伴う技術的・政治的な困難さにあるとし、以下のような11項目の（著者のまとめによる）困難を指摘している。（A）政治的に見ると、（日本の）財政部局が評価を行うことが出来る政策は3年以上前の新規政策であり、2-3年で異動する官僚にとっては関心が薄れがちとなり、新規の政策の査定にもっぱら関心が向けられる。このように政策評価が軽視されるのは、評価を行わざるを得ない仕組みが欠落しているからである。（B）公共政策の効果や弊害を事後評価のために完全に明らかにすることは困難を極める。必用十分な精度と客観性を有する評価を行政が負担し得るコストで行うことは不可能に近い。必用十分な精度と客観性を有する評価が行われないがために、評価結果が予算査定に活用されない。（C）政策目的が曖昧である場合が多いこと、及び政策目的が多義的である場合があること。（D）行政の政策目的と利害関係者・市民の想定する政策目的とが乖離することがある。（E）自己評価の場合に事業を改正・廃止する動機が乏しい、また自己に都合の良い指標を選んで評価を行おうとする。（F）成果指標の設定と測定には専門的知識が必要であるが、内部評価者にその能力があるとは限らない。（G）必用十分な精度を保ちつつ判りやすい評価を行うことは、技術的に困難である。（H）業績評価では外部要因を除去できない。（I）プログラム評価は精度や正確さを重視し、そのため政策決定に必用なタイミングにあわせることが難しい。（J）事務事業評価では行政コストのみが測定され、行政以外の社会的コストや機会費用が測定されていない。（K）政策課題において社会の構成員の間に深刻な価値観の対立が見られるという状況の下で、政策が達成しようとする目的が妥当なものか否かを決定することが出来るのかという疑問がある。

窪田はこれら困難の指摘と同時に、これら困難に対して採用されるべき方策も指摘している。以下に窪田の指摘とそれに対する著者のコメントを述べる。（A）に対しては、窪田は評価を行わざるをえない仕組みを作るべきことを示唆する。例えば日本の地方レベルの行政評価の発展には、広

範な行政改革を要請した1994年の自治事務次官通達がその仕組みとして役立った、としている。この論考は、その通りであり、そのような仕組みを合意し発令することが必要であると考え。 (B) については、精度・客観性が高く費用もかかるプログラム評価と、精度・客観性は低いが費用も安い業績測定の異なった評価手法が存在することを指摘している。この論考が指摘しているようにこれらを適切に組み合わせれば、限られた予算のなかで、かなりの成果を挙げることが出来る筈である。 (C) 前半の曖昧性については窪田は検討していない。この目的のあいまい性は多くの評価専門家が指摘しており、その対策も提言されている。龍・佐々木 (2000, pp. 28-29) によれば、Urban InstituteのWholeyグループは、評価可能性評価 (evaluability assessment) によって、目的の明確化の方法を提示した。又、前出のPDMやlogical frameworkも目的の明確化のために作られたと云って良く、目的明確化に役立つ。 (C) 後半の多義性と (D) については、窪田は行政に対する利害関係者や市民の参加の必要性を指摘している。その通りである。更に加えて、OMBはGPRAに関して、多義性の結果関連しあう省庁間の調整を促すと共に、共通業績指標を開発中である。 (E) について窪田は、評価表の公表などの透明性 (transparency) の確保と市民参加を提言している。これもそのとおりである。透明性・結果責任・外部評価が基本的な手段であろう。 (F) については、学者学生の参加を提言している。これに加えてNGOや政策系シンク・タンクも使える。 (G) については、窪田は提言していないが、当然プログラム評価と業績評価の適せつなコンビネーションで可能なはずである。 (H) (I) についても同様に、プログラム評価と業績評価の適せつなコンビネーションで可能なはずである。 (J) について、窪田は検討していないが、深い調査によって、社会的費用や機会費用の測定は可能である。 (K) については、窪田は議会や市民、研究者や学生といった外部の主体が、自主的に取り組むべきであろうとしている。そのとおりである。これは民主主義教育への第一歩となりうる。

このように我々は既に事後評価の結果を次期の予算案編成へ利用する手立てを大部分知ってい

る。残る問題は、これらをどのように使って、進化論的予算策定を実現させるかである。

(5) 米国の事例

実現手段について、米国の最近の動きが我々の進むべき方向をさし示しているように思える。少なくとも、最近の米国の動きは、一つの事例として、進化論的予算策定プロセスが実現される可能性を示している。以下に田中 (2003) に依拠しながらこの動きを追う。

田中 (2003, pp. 19-27) によれば、GPRAは、OMBによる予算案作成や議会による予算決定において、彼らからの評価情報への需要を拡大するメカニズムに欠けている。そこでブッシュ政権は2001年8月に、大統領マネジメント・アジェンダ (President's Management Agenda) を発表し、そこでうたわれた5項目の連邦政府改革課題の中で最も重要なものとして予算と業績の統合 (budget and performance integration) をあげた。

更に2001年10月には、この5課題を実現する手段として行政府マネジメント・スコアカード (Executive Branch Management Scorecard) を導入した。これは、予算と業績との統合を含む5課題について、課題への対応・進捗状況を各省庁ごとに評価 (青信号・黄信号・赤信号の3段階評価) し、3ヶ月毎に公表するシステムである。これにより、各省庁にプレッシャーをかけ競争させる。

更にOMBはPART (Performance Assessment Rating Tool) という道具を2002年7月に決定し、2004年度予算 (2003年7月 - 2004年6月) から実施した。PARTとは、各省庁の施策の有効性を判断する道具であり、各施策を以下の4項目について5段階 (有効、ある程度有効、普通、有効でない、成果は示されず) で評価する。

- (a) 施策の目的と概要は明確であり、かつ弁護可能か?
- (b) 施策に対して妥当な長期・短期 (1年) の目標が設定されているか?
- (c) 財務や施策の改善などの、施策のマネジメントの評価;
- (d) 施策の結果としての目標達成度合い。

この評価結果をOMBは予算策定の判断材料の一つとして利用する。2004年度予算の策定には全体の予算規模の20%に当たる234の施策についてPART評価を行った。今後、毎年度20%ずつの施策をPARTの対象とする方針である（以上この項の記述は全て田中2003に依拠している）。

(6) 小結

このように、少なくとも米国は業績と予算とを結びつける方針を打ち出し、実現へ向かっている。これは即ち、事後評価から予算査定へとというプロセスIIIと同じであり、これを毎年繰り返していけば進化論的予算最適化を達成することができる。米国の動きは、明らかに進化論的予算策定プロセスを作り上げる方向への動きであるといっていようであろう。これは、日本を含めた世界が向かうべき方向を指し示しているように思える。

5. 終わりに

以上で、第3章では評価を軸とした新しい政策プロセスであるパラレル政策プロセスを提言した。提言に加えて重要なことは、政策と評価において、操業段階（執行段階の中心部分）が重要であり、政策操業の経営（management）が重要であるという点である。第4章では進化論的政策プロセスの概要と、その実現可能性を示した。ここでも重要なことは、事前計画によるワン・ショットの最適化ではなく、業績から予算へとというプロセスを何度も繰り返すことによる最適化である。これも、政策の経営という考え方と同じ流れにあると見てよい。そこに流れている思想のようなものは、プロセス指向・変化指向と呼ばれるものである。ワン・ショットの美しい建築物のような静的な“政策”ではなく、変化する状況に適応して常時変化していく動的な政策とそれをサポートするプロセスというイメージである。これが今後の大きな流れを示しているように思える。

残された問題は沢山あるが、先ず「現状分析の具体的手法」についての検討が紙幅の都合上残されている。これは著者の今後の課題としたい。

謝辞

著者が不勉強であった行政学・公共政策学における学問の成果を指摘してくださった匿名の査読者に、記して感謝したい。

注記

- 1 この論考は、上野（2001）「政策工学試論：政策形成、政策評価及び行動決定」を継続発展させたものである。これを試論1と考え、この論考は「政策工学試論2」と呼んでいる。
- 2 著者は、概念定義の不明確さ、概念間の関係の不明確さは問題であると考えている。学問においては概念定義と概念間の相互関係がはっきりしないと議論が噛み合わないのではないかと危惧するためである。
- 3 理論的にいえばそうではなく、政策は成立して現存する法律によって代表されると考えた方が良いと思われる。しかし政策評価の実践の上では、むしろ毎年決定される予算が政策を代表すると考えた方が判りやすい。この点については、論考の後半で再検討する。
- 4 GPRAは、CIAやGAOを含む5個の機関を除いた全ての連邦政府機関に対し、以下の書類を（a）大統領府に属する経営予算局（Office of Management and Budget, 以下OMBと呼ぶ）または大統領と、（b）議会とへ提出することを要求した。1997年9月までに5年間以上をカバーする戦略計画（Strategic Plan、以後少なくとも3年以内にアップデートする）、98年2月までに99年財政年度を対象とした年次業績計画（Annual Performance Plan）、遅くとも2000年3月までに99年度の施策業績報告書（Program Performance Report）を提出し、以後毎年3月まで前財政年度の報告書を提出する（USA Government 1993、政策評価研究会 1999、pp.68-76、島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部 1999、pp.80-82参照）。
- 5 例えば、島田 1999、巻末資料p.7を見よ。
- 6 この論考はある一つの政策に関してのみ検討している。国家又は地方自治体が持っている多数の政策間の優先順位、つまり国家全体（又は地方自治体全体）のアジェンダ設定（agenda setting）・戦略計画（strategic plan）・戦略経営（strategic management）については、この論考は扱わない。これらについて

- は大住2003やGupta (2001, pp. 46-69) を参照されたい。
- 7 例えばPatton and Sawicki (1993, p.66) は、「policy: a settled course of action to be followed by a government body or institution. Often used as a synonym for Plan and Program」と定義している。
 - 8 決定権者とは、基本的には予算を決定する立法部門のことである。国レベルでは国会だがこの論考の場合は、地方自治体も含めて州議会・県議会・郡議会(米国の場合)または市議会も含める。このように、重要な政策(施策)の改訂・新設は立法府が行わねばならないし、そのように法律で定めているはずである。即ち、内閣・州知事・県知事と幹部、市長とその幹部といった行政のトップは決定権者ではない。しかし、より下位の決定、特に政策・施策執行上の決定は当然、行政のトップが意思決定者であり、更に下位の、例えば週レベル・月レベルでの執行上の改善の決定は政策(施策)実施担当官が決定権者であろう。
 - 9 参加(participation)を更に一步進めた、この参画・協働という考え方は、大住(2003, pp.23-31)に負っている。大住のこれらの考え方は、NGOやNPOの社会・公共的な活動を見事に活写している。更に、足立・森脇(2003, p. 188)も協働の重要性を指摘している。村松(2001, pp. 281-282)は、行政側がパートナーとしての市民を期待するようになったと述べている。
 - 10 例えば、Baum (1978, p.3), Pancer and Westhues (1989) cited by Rossi et.al. (1999, p.45), 通産省政策評価研究会(1999, pp.84-88)、大住(2003, p.48)、龍・佐々木(2000, p.21) 参照。
 - 11 これらステップのうち、政策・施策形成ステージに興味があるならば、上野(2001)を参照されたい。
 - 12 現状分析は次の政策形成ステージに取って非常に重要である。なぜなら、問題が正しく把握されれば、その解決策である政策の形成は半分以上出来上がったも同然であるからである。そのための方法は非常に重要である。ただこの現状分析の方法は、それ自体で一つか二つの論文を必要とするテーマなので、ここでは非常に簡単にふれるに止めた。著者の今後の課題としたい。
 - 13 SWOT分析とはビジネス・マネジメントで使われる考え方で、内部的な長所(Strengths)・弱点

(Weaknesses)と外部的な可能性(Opportunities)・脅威(Threats)という観点から問題または課題を分析していく方法である。これについては、佐々木(2001, pp. III.6-III.7, III.22-III.53)及び大住(2003, pp. 46, 67)を参照した。さらに、他のビジネス・スクールの手法も利用できる。例えば内田(2001)は色々な分析手法を紹介している。しかし、内田もSWOTを中心手法として紹介しており、著者の経験から考えてもSWOT分析を中心とすることは正しいと思われる。

勿論、消費者余剰分析など既存の経済学的手法、社会調査手法、環境調査におけるCVM法等も利用できるが、ここでは紙幅の都合上触れることが出来ない。

- 14 PDMに付いては、国際開発高等教育機構(2000)、国際開発高等教育機構(2001a)、国際開発高等教育機構(2001b)を参照。logical frameworkについては、山谷(1997, pp. 94-98)を参照されたい。
- 15 「深い評価」という言葉を用いる理由は以下の2点である。(1) この言葉はHatryと著者とが討議したときに出てきた概念であり、Hatryと合意したものである。基本的に、performance evaluation に対する対概念であり、performance evaluationよりも深くかつより科学的な評価活動をさす。逆にいえば、performance evaluationは浅く簡単な評価である。これら2者の間の得失は以下で説明されている。(2) program evaluation は、この概念の一部であり、他にはimpact evaluationも、この中に含まれる。従って、「深い評価」は、program evaluation より広い概念である。
- 16 インパクト評価は、期待された結果だけではなく、期待されていなくても重要なインパクトは全て扱うことを旨としている。例えば、中国の三峡ダムにおける環境評価や社会インパクト評価がこれに当たるといえる。
- 17 アカウンタビリティの定義と訳について。これについては既存の日本語訳である「説明責任」がどうもしっくりしないので、筆者は業績評価の大御所であるHatryと討議確認した(2003年夏)。彼と筆者とが合意した結果が、「結果責任」という訳である。合意を筆者なりに説明すれば、英語のresponsibilityは、基本的には「事前に、貴方は(ある組織は)これこれの活動について責任がありますよ」という意味で事前的な責任が強調される。一方で、Accountability

は事前よりは「その活動が終了した後で其の結果について、事後的に責任がありますよ」、即ち単なる説明責任だけではなく、結果の良し悪しについても責任を負わねばならないという事後的な責任が強調される。従って、報償とペナルティーもaccountabilityの概念の中に含まれると考えてよい。又、山谷(1997, pp. 198-199)も、M. Weberを引きながら、accountabilityを結果責任と解釈している。

- 18 日本において事後の業績評価の取り纏めを担当する総務省行政評価局は、米国に当てはめればOMB内の業績評価部に相当すると思われる。米国のCBOは、立法府を支える為に存在し、基本的には事前的な予算評価にかかわり、広範な活動を行っており(Ueno and Penner 2003)、事前評価のために事後評価報告書と執行中評価報告書を必要とする。CBOの目的は、OMBより提出された予算原案にたいして、その中の個々の政策(施策)を含めて評価を行い、重要な戦略・方針や政策(施策)に関しては、それらの代替案をつくり代替案と原案との比較評価を行い、それらの結果を立法府(議会)へ提出し説明することにより、立法府の本来の立法活動を支援することにある。

参考文献

- 足立幸男及び森脇俊雅編著(2003)『公共政策学』、ミネルヴァ書房
- 青木昌彦(2003)「経済教室、日本の再設計3：財政の枠組み転換急げ」、『日本経済新聞』1月7日
- 神野直彦(2002)『財政学』、有斐閣
- 国際開発高等教育機構(2000)『PCM手法に基づくモニタリング・評価、第3版』、FASID、東京
- 国際開発高等教育機構(2001a)『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント、参加型計画編、第5版』、FASID、東京
- 国際開発高等教育機構(2001b)『PCM手法の理論と活用』、FASID、東京
- 窪田好男(2003)「第11章 政策評価論」、足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』、ミネルヴァ書房
- 三輪徳子(2003)「効果的な評価結果の活用のために一個別プロジェクトの2001年度終了時評価結果の総合分析として」、『日本評価学会第4回全国大会報告論文集』、第4回全国大会実行委員会、立命館アジア太平洋大学
- 宮川公男(1994)『政策科学の基礎』、東洋経済新報社
- 宮川公男(1995)『政策科学入門』東洋経済新報社
- 宮川公男(2002)『政策科学入門、第2版』東洋経済新報社
- 村松岐夫(2001)『現代行政の政治分析：行政学教科書』第2版、有斐閣
- 内閣府経済財政諮問会議(2001)「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針：骨太の方針」、内閣府
- 大住荘四郎(2003)『NPMによる行政改革』日本評論社
- 龍慶昭、佐々木亮(2000)『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- 佐々木亮(2001)『すぐ使える戦略策定：公共・非営利組織の戦略マネジメントのために』、国際開発センター、東京
- 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部(1999)『行政評価』東洋経済新報社
- 田中啓(2003)「アメリカのGPRA—10年の評価と日本への含意—」、日本評価学会全国大会報告用論文、ミメオ
- 通産省政策評価研究会、通産省大臣官房(1999)『政策評価の現状と課題』、木鐸社
- 内田学(2001)『MBAエッセンシャルズ』東洋経済新報社
- 上野宏(2001)「政策工学試論：政策形成、政策評価および行動決定」、『日本評価学会第1回全国大会発表要旨収録』、第1回全国大会実行委員会、東京工業大学大学院牟田研究室、大岡山キャンパス、東京、2月17日
- 上野真城子(2003)「第1章、2、(2) 補論：“プログラム評価”はなぜ必要か、」『NIRA政策研究』16(5)、2003年5月
- 山谷清志(1997)『政策評価の理論とその展開：政府のアカウントビリティ』見洋書房
- Baum, Warren C.(1978). The Project Cycle. in *Finance and Development*, December, World Bank and IMF, 1-9.
- Gupta, Dipak K.(2001). *Analyzing Public Policy*. CQ Press, Washington D.C.
- Hatry, Harry P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Urban Institute, Washington D.C., USA.
- House, Ernest R. and Kenneth R. Howe (1999). *Values in Evaluation and Social Research*, Sage Publications.

- Owen, John M. and Patricia J. Rogers (1999). *Program Evaluation: Forms and Approaches*. Sage Publications.
- Pancer and Westhues (1989). A Developmental Stage Approach to Program Planning and Evaluation. *Evaluation Review*, 1989, Vol.13, No.1, 56-77.
- Patton, Carl V., and David S. Sawicki(1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning, Second Edition*. Prentice Hall, USA.
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization Focused Evaluation the New Century Text, Edition 3*. Sage Publications, thousand Oaks, USA.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman, and Mark W. Lipsey(1999). *Evaluation: A Systematic Approach*. 6th Ed., Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA.
- Struyk, Raymond(2002). *Four Workshops on Program Evaluation*. Urban Institute, Washington D.C.
- Ueno, Makiko, and Rudolph G. Penner. (2003). Component I.2: An Institution Model for Reforming Japan: Capacity to Budget. *Changing Policy Priorities in an Aging Society*, the Urban Institute, USA, 40-77.
- USA Government (1993). *Government Performance and Results Act of 1993*.
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>.
- Weiss, Carol(1998). *Evaluation, 2nd Edition*, Prentice Hall.
- Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn Newcomer (ed.). (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation*, Jossey-Bass Publishers, USA.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C., USA.
- Worthen, Blaine R., James R. Sanders, and Jody L. Fitzpatrick (1997). *Program Evaluation, 2nd Edition*. Longman.

(2004.1.22受理)

Essay on Policy Engineering No.2: Policy Process, Program and Performance Evaluations, and Budgeting Process

Hiroshi UENO

Kobe University
hueno@kobe-u.ac.jp

Abstract

This paper reviews existing program evaluation concepts, proposes a new policy process as a comprehensive framework for all kinds of program evaluations. Based on the proposed framework, this paper examines the possibility of instituting a new budgeting process that would achieve the most effective way to produce the results, i.e., outcomes. The proposed new budgeting process utilizes the results of ex-post performance evaluations and program evaluations of existing programs.

Keywords

policy process, program evaluation, performance evaluation,
budgeting process, ex-post evaluation, results

【研究ノート】

行政評価Next Step ー真のマネジメントツールを目指してー

森田 祐司

監査法人トーマツ
yuji.morita@tohmatu.co.jp

中嶋 崇

監査法人トーマツ
takashi.nakajima@tohmatu.co.jp

要 約

近年、効率的かつ効果的な事務事業を実施するためのツールとしての行政評価への期待が高まりつつあるが、自治体において現在導入されている行政評価の多くは、①事務事業の優先度を戦略的に判定するための情報提供機能は持ち合わせておらず、また、②評価（Check）の結果を業務の改善・改革（Action）に結びつける段階でマネジメントサイクルが断絶しているのが現状である。

そこで、本稿においては、バランス・スコアカード（BSC）理論を活用した自治体経営統合フレームワークの全体像を紹介すると共に、本フレームワークを活用した課題①及び②の解決策として、それぞれ「事務事業優先順位付け情報作成の仕組み」及び「評価結果を改革・改善に結びつけるための仕組み」を提言し、バランス・スコアカードの行政評価への適用可能性について述べている。

キーワード

行政評価、バランス・スコアカード（BSC）、公共選択、TQM、ABC/M

1. はじめに

劣悪な財政状態と住民ニーズの多様化・高度化の中、自治体経営のあるべき姿を模索する動きが全国で起こっている。その中で、効率的かつ効果的な事務事業を実施するためには、住民の立場から見た事務事業選択を行うと共に、日々の業務の改善・改革を行っていく必要があり、このためのツールとして行政評価に期待がかかっている。

しかし現在、自治体において導入されている行政評価の多くは、①事務事業の優先度を戦略的に判定するための情報提供機能は持ち合わせておらず、また、②評価（Check）の結果を業務の改善・改革（Action）に結びつける段階でマネジメ

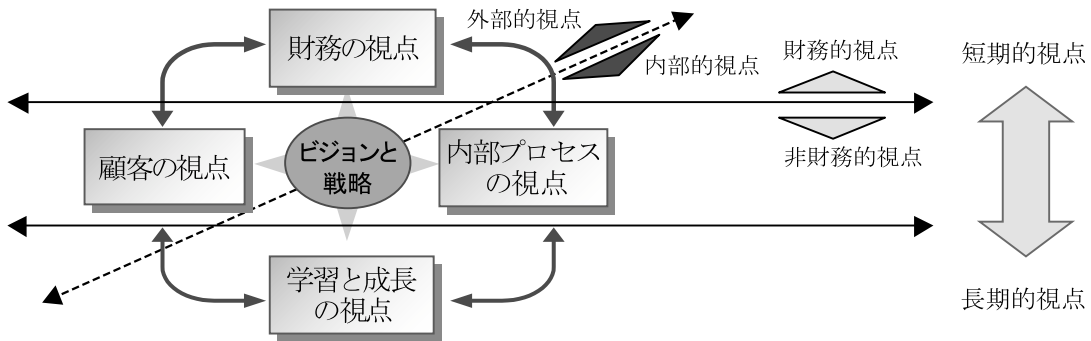
ントサイクルが断絶しているのが現状である。

そこで本稿においては、こうした行政評価導入の現状を打開するため、民間経営手法でもあるバランス・スコアカード（Balanced Score Card:以下、BSC）理論の考え方を一部自治体経営向けにアレンジすることにより、行政評価のNext Stepとしての望ましい自治体経営統合フレームワークの提言を行う。

2. BSC(バランス・スコアカード)とは

BSCとは、“業績”を4つの視点から多面的かつ連関（因果関係）を持って捉え、ビジョン・戦略

図1 バランス・スコアカード (BSC) の4つの視点



バランス...

- 財務目標 ∞ 非財務目標 ⇒ 従来の財務的な指標が中心の業績評価との相違
- 外部的視点 ∞ 内部的視点 ⇒ 各種利害関係者の視点を加味
- 短期的目標 ∞ 長期的目標 ⇒ 過去の結果だけでなく現在・将来の視点を加味

(出所) Kaplan, R. S. and Norton, David P. (1996)をもとに筆者作成

を組織の末端にまで落とし込んで浸透させ、その達成・実行を促そうとするツールのことである。また、4つの視点とは、図1のような「①財務の視点」、「②顧客の視点」、「③内部プロセスの視点」、「④学習と成長の視点」の4つをさす。なお、名称に“バランス”という名称が使用されているのは、「財務－非財務」、「外部－内部」、「短期－長期」

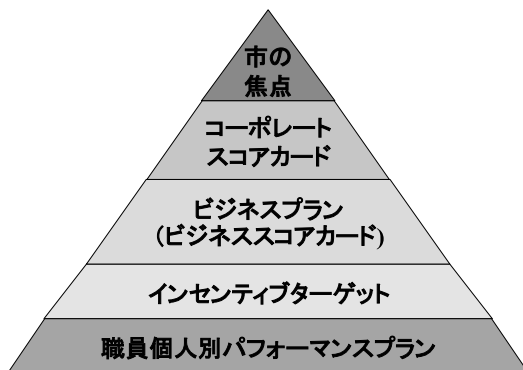
のそれぞれの視点がバランス良く加味されているためである。

BSCは元来、民間企業において業績評価、現場への戦略浸透のツールとして活用されていたが、近年、NPM (New Public Management) 理論の導入を推進している米国のシャーロット市¹や英国のエージェンシーである車検局²、中央科学研究所³においてもこのBSCを活用した行政評価等の評価システムの導入が進展しており⁴、わが国においても、札幌市⁵、千葉県⁶、姫路市等で行政評価への活用・検討が行われつつあり、行政機関においてその有用性が認識されつつある。

ここで、米国のシャーロット市においては、図2のように、BSCを全庁戦略を扱うコーポレートスコアカードとその達成計画であるビジネスプランに基づくビジネススコアカードの2階層で運用しており、これに職員個人別のパフォーマンスプランを連動させているため、全庁戦略から個人別のパフォーマンスプランまでを一貫性のあるものとしている。

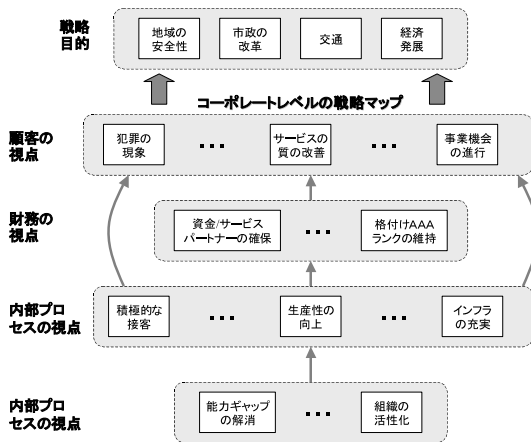
また、図3は、同市のコーポレートスコアカードを示したものであるが、BSC理論上の「戦略マップ⁷」と呼ばれる手法を活用しており、目標間

図2 シャーロット市の業績管理体系



(出所) Balanced Scorecard Coaborative, Inc(2000)をもとに作成

図3 コーポレートスコアカード



(出所) Balanced Scorecard Coaborative, Inc(2000)をもとに作成

に因果関係を持たせることにより、目標の構造化を図っている。こうした目標を体系化する手段としてのBSCの活用は、わが国の自治体においても非常に参考になる取り組みであると考えられる。

3. BSC理論を活用した自治体経営統合フレームワーク

以上のような行政機関におけるBSC導入の機運の高まりの中、本稿においては、BSCを組織評価・行政評価の中核的・特徴的なツールとして位置付け、望ましい自治体経営統合フレームワークの提言を行う（図4参照）。

統合フレームワーク構築に当たっては、既存の3つのシステム（総合計画システム、予算システム、組織・人事システム）を一体化させた自治体経営の実現を図るため、BSCが中核的な役割を果たす「自治体運営の成果・目標」を中心に据えて、機動・推進の原動力となる「組織（定員管理を含む）」、財源的な裏づけとなる「予算」との連携に留意して構築を行っている。各モジュールの概略は以下のとおりである。

ア.「自治体運営の成果・目標」モジュール

本モジュールは、政策体系（総合計画に基づく体系）をベースに、当該行政機関のミッション、戦略目的に基づく各政策階層（政策－施策－事務事業）レベルの指標を政策階層間の“目的”と“手段”の関係により体系化させ、指標間の因果関係を明確化させることを目的としている。そして、これら政策階層レベルの指標を政策階層に応じた評価手法における管理指標として活用することにより、総合計画の進行管理・軌道修正のための情報提供機能を果たすことができる。また、政策体系最下位の事務事業を構成する業務活動に着目することにより、定員管理へ活用することも可能である。

イ.「組織」モジュール

本モジュールは、組織階層を「自治体運営の成果・目標」モジュールの政策体系と対応づけることにより、権限に対する責任の範囲を明確化させることを目的としている。

ウ.「予算」モジュール

本モジュールは、政策階層別の予算を政策体系及び組織階層と対応づけることにより、「自治体運営の成果・目標」モジュールの各指標の役割・貢献に応じた適切な予算枠配分を行うことを目的としている。なお、各政策階層別予算間は、“マトリックス予算表によるトップダウンでの予算枠配分”と“ボトムアップでの下位階層の予算額積み上げによる調整（詳細は下記（1）参照）”の関係にある。

この自治体経営統合フレームワークの採用により、既存システムの一体化を通じて、行政評価のNext Stepとしての以下の2つの仕組みを提供することが可能となる。

(1) 事務事業採択のための参考情報作成の仕組みの提供

「自治体運営の成果・目標」モジュールと「予

図4 自治体経営統合フレームワークの全体像

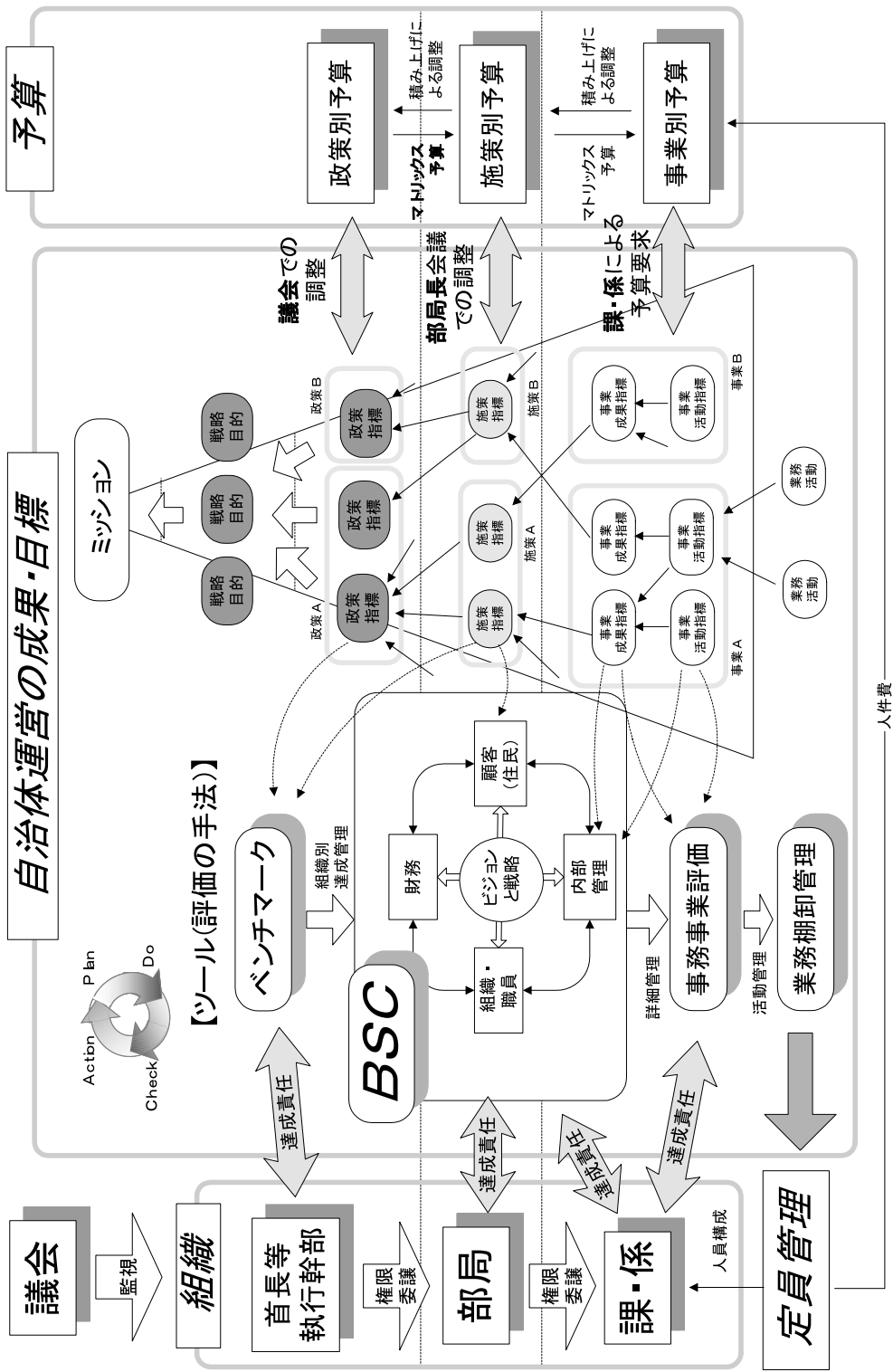
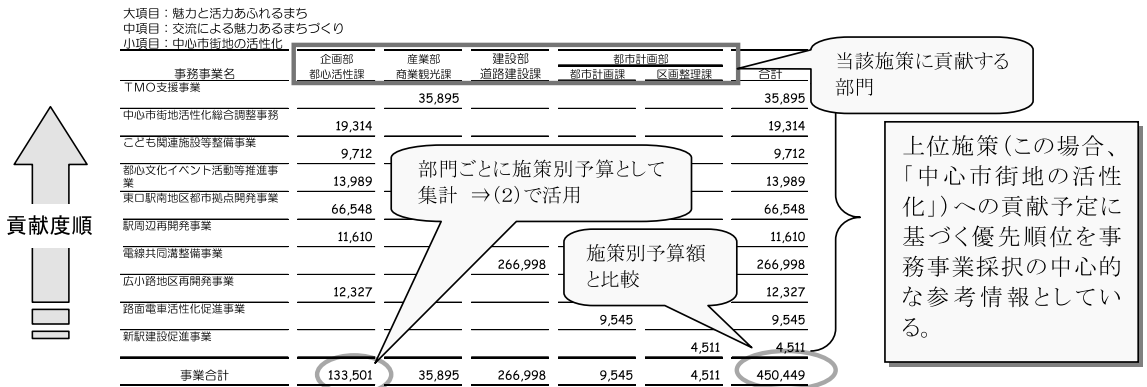


図5 事務事業採択参考情報作成の仕組み



(出所) 豊橋市総務部行政評価推進室(2002)をもとに作成

算」モジュールの連携により、図5のとおり事務事業採択のための参考情報を提供するための仕組みを提供できる。

ここで、施策別・部門別の事務事業予算集計については、(2)で紹介するBSCの制約条件としての「財務の視点」の指標(「部門別予算総額」と定義)として活用を行う。

具体的な手順としては、以下のとおりである。

(i) 施策に対する事務事業の貢献度判定

上図のようにマトリックス予算表上に施策ごとに貢献する事務事業を所管部門名、当該事務事業予算要求額を記入すると共に、「自治体運営の成

果・目標」モジュールの指標体系の因果関係に着目して上位施策への貢献度を事前評価する。ここで、貢献度の事前評価については、当該施策を主管する部局長(施策担当マネージャー)を決定し、当該部局長が事務事業の貢献度を判定するものとする。

なお、施策指標への事務事業の貢献度を判定するに当たっては、図6のように「上位施策指標への貢献度」と「事務事業評価指標の目標達成度」の2軸から当該施策に貢献する事務事業をプロットし、貢献度と当該事務事業の成果指標達成度の両面から、どの事務事業を優先的に採択するかの判定を行っていく必要がある。

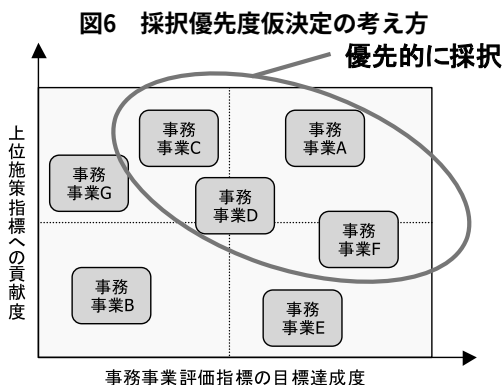
(ii) 施策ごとの事務事業優先順位の決定

(i)の貢献度判定の結果に基づき、マトリックス予算表上の事務事業を貢献順に並べ替え、事務事業の採択優先順位を決定する。

(iii) 事務事業の採択優先度の決定

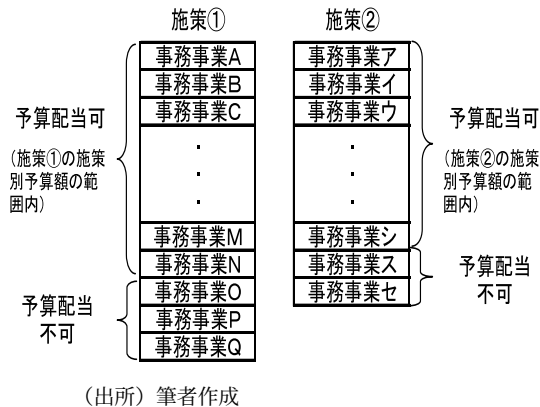
施策別に枠配分された予算額と、貢献する各事務事業ごとの予算要求額を施策ごとに集計した金額を比較し、前者を後者が上回っていた場合、優先順位が何番目までの事務事業を採択可能かを参考情報として図7のように決定(仮決定)する。

例えば本図のケースの場合、施策①では“事務事業A”から“事務事業N”が、施策②では“事



(出所) 筆者作成

図7 予算配当事務事業仮決定イメージ



務事業ア”から“事務事業シ”が、それぞれの施策に枠配分された予算額の範囲内に入っており、予算配当可能な事業として仮採択されることとなる。

したがって、異なった目的の“事務事業M”と“事務事業ス”を結果的に相対評価を行った場合、“事務事業M”は予算要求が採択され、“事務事業ス”は予算要求が採択されなかったため、庁内全体での全体最適の観点から考えた場合、“事務事業M”が相対的に優先度が高いと解釈することができる。

更に述べると、庁内全体から見て施策①（及びその貢献する事務事業）が施策②（及びその貢献する事務事業）より有効であると考えられると判断された結果、施策①により多くの予算が配分されており、それだけ裁量権が委ねられており、多様な事務事業採択が可能なのである。

したがって、庁内全体から見て有効と考えられている施策①に貢献する事務事業であると認められている“事務事業M”と、施策①に劣る魅力の施策②にさえその配分された予算の制約上、貢献する事務事業と認められなかった“事務事業ス”を比較した場合、“事務事業M”の方が魅力的（採択優先度が高い）であるといえる。

なお、ここで留意しておくべき点としては、貢献度の高い事務事業とセットで実施することが望まれる事務事業や法定受託事務、内部管理事務等の存在である。このため、上記優先順位による採

択事務事業の決定はあくまでも優先度“高”としての位置付け(参考情報)で考えておく必要がある。

(2) 評価結果を改革・改善に結びつけるための仕組みの提供

評価（Check）の結果を業務の改善・改革（Action）に結びつける段階でマネジメントサイクルを断絶させないためには、行動主体である職員がどのように改善・改革に向けて行動し、それが最終目標の達成にどう貢献するのかを管理していくことが課題となってくる。

本稿ではこうした課題に対処するため、最終目標と職員の改善・改革に向けた目標との連携を図るため、前述の米国シャーロット市の取り組みに倣い、「戦略マップ」手法の活用を行っていくこととする。このBSC（戦略マップ）を作成することにより、結果が芳しくなかった際に、ビジュアルに表現された達成過程の因果関係を辿ることで原因を分析・究明することができるため、評価結果を次期の改革・改善へ結びつけるための解決策となり得ると考えている。

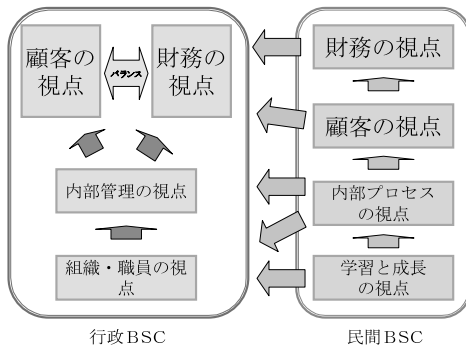
戦略マップの適用に当たり、本稿においては、最終的な到達点は、民間企業のBSCにおいては利益等の「財務の視点」が最終目標となるが、自治体への適用に当たっては、住民の満足（政策・施策指標の達成）としての「顧客（住民）の視点」が重視されるべきであるという観点に立ち、キャプラン&ノートンが提唱した伝統的な4つの視点を図8のように一部行政機関向けにアレンジしている。

具体的には、「顧客（住民）の視点」を“目標到達点”、「財務の視点」を“制約条件”と考え、両者が「有効性」と「効率性・財務の余裕度」のバランスを保つものとしている。

すなわち、各部門の目標到達点である「顧客（住民）の視点」上の指標を達成するための手段としての事務事業を（1）の事務事業採択意思決定支援の仕組みによる財務上の制約条件（部門別予算総額）により効率性の観点から取捨選択を行うものとしているのである。

そして上記で取捨選択を行った事務事業を「内部管理の視点」で「顧客（住民）の視点」への貢

図8 民間企業と行政のBSC視点の相違



(出所) 筆者作成

献を留意して管理を行うと共に、これらを効率的に運営していくために、「組織・職員の視点」において、職員各人としてどのように日頃の業務活動を遂行・改善していき、どのようなスキルアップを果たしていくべきか等を管理していく。

ここで、具体的な部門別BSCの構築イメージを示したものが次頁の図9である。

部門別BSCにおいては、部門別BSCにおける目標である施策指標を「顧客（市民）の視点」の指標として配置し、この「顧客（市民）の視点」の指標を達成するための手段として、「内部管理の視点」で当該施策に貢献する事務事業の配置を行い、アウトカム指標と施策指標の達成関係の整理を行う。

また、「組織・職員の視点」で、このアウトカム指標を達成するために必要な手段として、組織改革、定数管理（事務事業ごとの必要関与職員数）、組織風土等の組織として取り組むべき事項や、研修受講等による職員のレベルアップ等の職員に対して取り組む事項を指標化し、指標の設定を行う。

なお、こうした管理及び改革・改善を行っていくための主な手法として、「業務棚卸」を前提とした「ABC/M（活動基準原価計算／管理）」⁸や「TQM（全庁的品質管理）」⁹等がある。

4. 今後の課題

行政評価のNext Stepとして、BSC理論を中心に

据えた自治体経営統合フレームワークについて紹介を行ったが、この自治体経営統合フレームワークを円滑に運用していくための課題としては以下のようなものがあると考えられる。

（ア）政策体系と連動した組織への変革

本稿においては経過措置として、施策担当マネージャーの設置を提案した。しかし、現状の多くの自治体の職務分掌は政策体系との関連付けは考慮されていないため、施策担当マネージャーの権限領域が明確となりにくい。総合計画を実効性のあるものとするためにも、次頁の図10に示す岡山市のケースのように、既存の職務分掌を見直し、政策体系と組織を連携させた取り組みが必要であるとする。

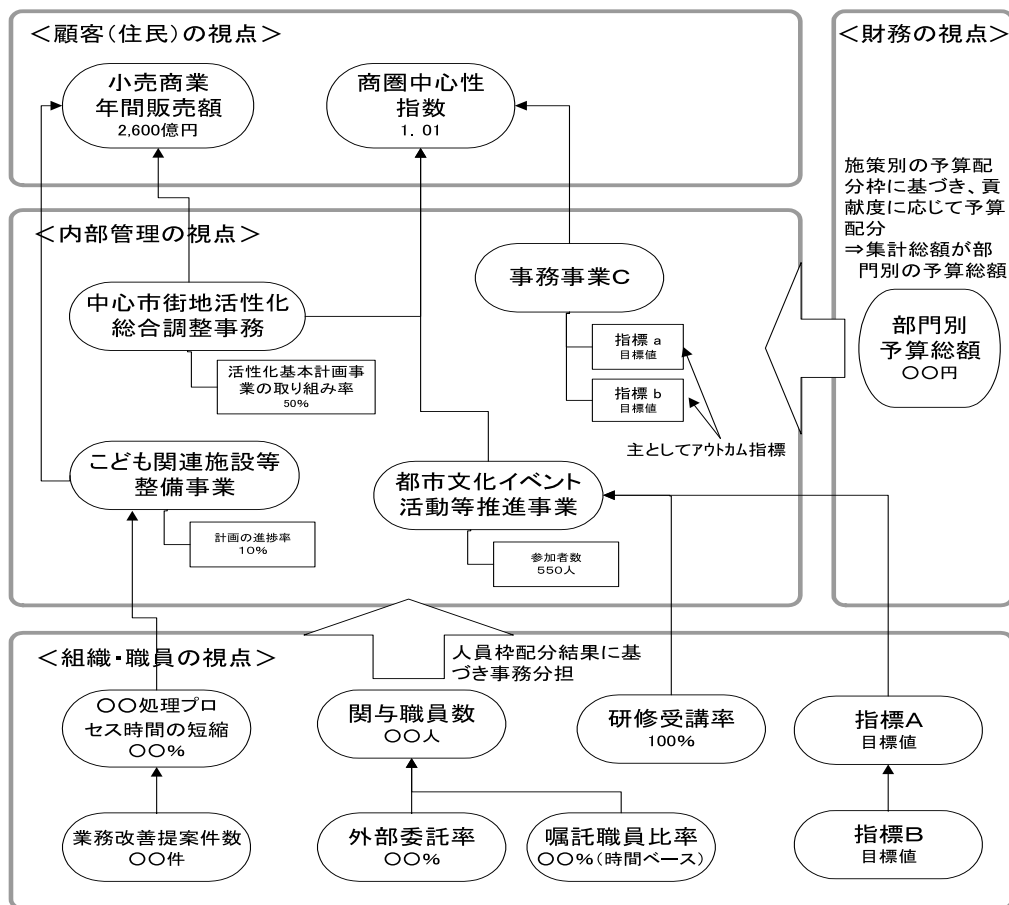
（イ）枠配分の段階的な導入

本稿において、予算枠配分及び定員管理としての人員枠配分の実施を提言してきたが、これらはこれまで事業担当部門からのボトムアップによる積み上げが重視されてきた地方自治体にとっては早急な導入は困難であると考えられる。このため、当面としては、枠配分のための情報・データ収集も兼ねた段階的な導入が望まれる。

注記

- 1 City of Charlotte(1996)参照。
- 2 岡本(2001)参照。
- 3 武田・後藤・吉竹(2000)参照。
- 4 こうした状況は、BSCパッケージベンダーの導入実績からも推察することができる。例えば、QPR社の「QPR ScoreCard」の政府・行政機関等への納入実績だけでも、フィンランドの「Ministry of Trade and Industry」、米国の「US Marine Corp.」、英国の「York」等があり、実績表こそ公表されていないものの、FBトライアングル社の「ADBS」も本稿で紹介する英国の「Wakefield」で導入されている。Andre de Waal(2001)参照。
- 5 札幌市バランス・スコアカード研究会(2001)参照。
- 6 柴山・正岡・森沢・藤中(2001)及び

図9 部門別のBSCイメージ



(出所) 筆者作成

図10 岡山市保健福祉局における「組織及び任務に関する条例」の例

- (1) 市民福祉の充実により、各世代がいきいきと暮らすことができる地域社会の実現
- (2) 高齢者、障害者などが社会・経済的に力が発揮できるまちづくりの推進
- (3) 勤労者が働き続けることができる環境の整備
- (4) 保健サービスの提供と衛生的な環境の確保による生涯を通じた健康づくり

平成13年3月議会で制定

岡山市保健福祉局における「職務分掌条例」の例

- (1) 社会福祉に関する事項
- (2) 保健衛生及び環境衛生に関する事項
- (3) 保健所に関する事項

平成13年3月
議会で廃止

(出所) 石原(2002)をもとに作成

http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_kikaku/5years01/hyouka00_11.html
参照。

- 7 BSC理論においては、図3のような指標間の因果関係をビジュアルに表した図表のことを「戦略マップ」と呼んでいる。
- 8 業務活動レベルでの分析を実施するための手法で、コスト構造分析等により改革・改善ポイントを抽出することができる。
- 9 日常業務の改善を目的とした手法で、特性要因図等による分析が有用である。地域行政活性化研究会(1996)参照。

参考文献

- Andre de Waal(2001). *Power of Performance Management: How Leading Companies Create Sustained Value*. John Willey & Sons, Inc.
- Balanced Scorecard Collaborative, Inc (2000). *Case Study Summary: A Strategy - Focused Organization*.
- City of Charlotte(1996). *City of Charlotte Balanced Scorecard: Implementing the Balanced Scorecard in Government Agencies*.
- Kaplan, R.S. and Norton, David P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, MA :Harvard Business School Press. (吉川武男訳(1997)『バランス・スコアカードー新しい経営指標による企業変革』、生産性出版)
- Kaplan, R. S. and R. Cooper(1998). *Cost & Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance*. Boston, MA:Harvard Business School Press, (櫻井通晴訳(1998)『コスト戦略と業績管理の統合システム』、ダイヤモンド社)
- 石原俊彦監・監査法人トーマツ著(2001)『行政評価導入マニュアルQ&A』、中央経済社
- 石原俊彦(2002)「行政経営の課題と顧客志向」『研修』(兵庫県自治研修所)、221号： —
- 上山信一(2002)『日本の行政評価－総括と展望』、第一法規出版
- 岡本信一(2001)『独立行政法人の創設と運営』、(財)行政管理研究センター
- 札幌市バランス・スコアカード研究会(2001)『戦略的総合マネジメント・システム構築に関する研究報告書～バランス・スコアカードによる経営管理システムの統合と向上を目指して～』、札幌市
- 柴山慎一・森沢徹・正岡幸伸・藤中英雄(2001)『実践バランス・スコアカード』、日本経済新聞社
- 武田安正・後藤浩・吉竹正樹(2000)『役所の経営改革』、日本経済新聞社
- 地域行政活性化研究会編(1996)『TQM発想による創造的行政運営』、ぎょうせい
- 豊橋市総務部行政評価推進室(2002)『平成13年度豊橋市行政評価システム報告書』、豊橋市
(2004.1.5受理)

To Enhance Performance Measurement Construction of Comprehensive Management Tool

Yuji Morita

Public Sector National Office-Tohmatu & Co.
yuji.morita@tohmatu.co.jp

Takashi Nakajima

Public Sector-Tohmatu & Co.
takashi.nakajima@tohmatu.co.jp

Abstract

In recent years, the expectation of performance measurement has greatly increased with regard to public sector evaluation. This has become a useful tool for public sectors to implement projects or services in an efficient and effective manner on an annual basis. However, performance measurement systems adopted by many public sectors seem to have weak points. The first weak point is that they are not capable of providing information which would assist public sectors in strategically determining the priorities of the projects planned, given their differing objectives by the welfare department and public projects/construction department. Another weak point would be that "Check" results are not effectively reported to the following "Action" phase, causing the management cycle not to be complete.

Given the weaknesses in the current performance measurement systems, we first launched a new idea called "Complete Integration Framework for Public Sector Management" using the Balanced Scorecard Method. Regarding solutions for the two weaknesses, we introduced "System to Provide Information Used to Determine Priorities of Projects" and "Mechanism to Connect Check Phase Results to Action Phase" based on the "Complete Integration Framework for Public Sector Management". Lastly, we certainly assure that the Balanced Scorecard Method will be applicable to the performance measurement of public sectors.

Keywords

public sector evaluation, Balanced Score Card, public choice, TQM, ABC/M

【研究ノート】

政策評価指標体系におけるコミュニケーション性 ー住民満足値の導入に向けてー

中島とみ子

高崎経済大学大学院博士後期課程

tomika@wf7.so-net.ne.jp

要 約

本論文で考察する「コミュニケーション性」とは、筆者が提案している「政策評価指標体系」における5つの特性のうちの1つである。政策評価指標体系の特徴は、住民個人によって作られる〈住民ニーズ指標〉と、行政によって作られる〈アカウンタビリティ指標〉とをコミュニケーションツールとし、住民と行政と公共サービス支援コミュニティの3者をコミュニケーションの行為者として位置づけるところにある。

政策評価指標体系における「コミュニケーション性」を検証するために、高崎市給食サービス回数増アンケートを事例として取り上げる。検証する主な内容は、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉から導き出される「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」の算出方法、および、これらを「コミュニケーション成果指標」として、行政活動へ導入することの可能性とである。「コミュニケーション成果指標」は住民と行政とが共有することのできる情報として位置づけることができる。

キーワード

政策評価指標体系、住民ニーズ指標、アカウンタビリティ指標、コミュニケーション性、住民満足値

1. 政策評価指標体系の特性と本論の構成

社会活動とその成果に関する「指標」は、現在までさまざまな広がりを見せてきている。価値尺度においては、貨幣から非貨幣的指標へ、目的性においては、市場分析からアウトプットの把握や政策目標設定のための指標へ、そして、対象領域においては、市場から社会、個人へと広がってきている。これらは、社会の多様な価値観を、指標を通して把握しようとしてきた経緯を示すものであり、その方向は、必然の結果として、指標作成における評価主体や評価基準の多元化を導くことになる。

筆者は、先行論文において「住民ニーズに基づく政策評価指標の体系化」に関して、その主要な指標としての〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とを提案し（中島2003a, p.75）、これら2つの指標が担う政策評価指標体系の特性として「コントロール性」・「参加性」・「地域性」・「アカウンタビリティ」・「コミュニケーション性」の5つの特性を提示した（中島2003b, p.75-76）。

表1は、別稿（中島2003b, p.76/中島2003c, p.29）において、政策評価指標体系の5つの特性を横軸に、これまで提示され使用されてきた各種指標体系を縦軸に、開発された時代とその関係性などに注意しながら検討し、5つの特性のそれぞれを内容

表1 政策評価指標体系の特性

特性 指標体系名	コントロール性	参加性	地域性	アカウンタビリティ	コミュニケーション性
経済指標	／	／	／	／	／
国民福祉指標	／	／	／	／	／
社会指標	／	△	／	／	／
新国民生活指標	／	△	／	／	／
行政指標	○	／	／	／	／
地域指標	○	△	○	／	／
Policy Indicators	△	△	○	／	○
ベンチマーキング	△	○	○	○	△
*政策評価指標	○	○	○	○	○

最下段の*印「政策評価指標」は筆者が提案したものである

(出所) 中島2003c, p. 29

に持つもの、持たないものとを明らかにしたものである。5つの特性の捉え方については、以下概要を記しておく。

- ①「コントロール性」については、指標の目的に対して、直接的に何らかの影響やインパクトを施策や事業に与えることのできる政策手段を含むものを○、間接的に何らかの影響やインパクトが存在するものを△とした。
 - ②「参加性」については、指標の設定により、住民の意見が直接に、行政の意思決定過程や行政活動の評価に反映される場合を○、住民アンケートや意識調査等が、基礎資料または参考資料とされる場合は△とした。
 - ③「地域性」については、地域で暮らす生活者住民の価値観を反映することのできるものを○とした。これは、統一的な基準によって相対的な差異を表現した「地域差」とは異なる視点である。
 - ④「アカウンタビリティ」は、住民に対する行政の説明責任と捉え、ここでは、手続き的な側面の説明責任に加えて、成果結果の説明責任も含むものを○とした。
 - ⑤「コミュニケーション性」については、指標が、行政と住民との間の伝達的手段としてだけでなく、コミュニケーション行為を行うそれぞれの主体に対しての意識に影響を与えることができるものを○とした。
- これらの特性は、住民が作る＜住民ニーズ指

標＞によって「参加性」と「地域性」が担われ¹、自治体担当課が作る＜アカウンタビリティ指標＞によって「アカウンタビリティ」が確保される。そして、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とが、自治体の評価システムの一環として機能することによって、「コントロール性」と「コミュニケーション性」を確保することができ、政策評価指標体系は5つの特性のすべてをもつことになるのである。

本論文では、政策評価指標体系における5つの特性のうちの「コミュニケーション性」について明確にしていくことを目的とする。政策評価指標体系における「コミュニケーション性」の特徴は、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とをコミュニケーションのツールと位置づけることだけでなく、住民と行政とをコミュニケーションの行為者として位置づけることにある。つまり、＜住民ニーズ指標＞は、行政活動における有効性と必要性とを評価基準として、地域住民が作成する。一方の＜アカウンタビリティ指標＞は、行政活動における効率性と実現性とを評価基準として、自治体各担当課が作成する。このように、住民と行政とがそれぞれの指標を作成することにより、政策評価指標体系においては、住民と行政のそれぞれがコミュニケーションの行為者（評価主体）と位置づけられるのである。

2章では、これまでの各種指標体系との比較を通して、政策評価指標体系におけるコミュニケー

ション性の意味を明らかにする。3章では、コミュニケーション性の概念について、評価主体と評価基準の視点から考察を行う。4章では、政策評価指標体系におけるコミュニケーション性を検証するために、高崎市給食サービス事業における回数増アンケート調査を事例として取り上げる。アンケート調査の実施過程から住民ニーズの指標化についての分析を行い、そして、調査結果からコミュニケーションの成果指標として、「住民満足値」の算出、「不要値」概念の提示、「平均住民満足値」の算出を行う。5章では、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞から導き出された、「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」を政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」と位置づけ、行政活動への導入の可能性を捉える。

筆者の用いる「政策評価」という語は、西尾(2000)の定義に従うものである。すなわち「政策・施策・事務事業のうちのいずれのレベルを対象にするにしろ、政府の活動方針とその結果の関係を当該活動方針に内在しているはずの目的・手段連鎖に照らして評価する活動をすべて広義の『政

策評価』と呼ぶ(西尾2000,p.28)」に準じるものである。

2. コミュニケーション性

(1) 各指標体系に見るコミュニケーション性

政策評価指標体系の特性の1つである「コミュニケーション性」を明らかにするために、これまで開発されてきた、社会活動とその成果に関する各指標体系に見られる「コミュニケーション性」の捉え方を、コミュニケーションの視点の有無を含めて表2として示した。

「経済指標」は、貨幣に代表される統一的な価値尺度で市場システムの分析を行ってきたため、コミュニケーションの視点は見られない。「国民福祉指標」²も同様である。

「社会指標」は、わが国においては「国民の福祉水準の全体的な判定」を行うことを目指してきた(国民生活審議会調査部会編1974,p.15)。住民意識調査やアンケート調査等は、福祉の状態を非貨幣的な指標を中心に捉えることを目的に実施さ

表2 各種指標体系に見るコミュニケーション性

	コミュニケーション性に対する視点	コミュニケーション性
経済指標	国民所得等、市場経済の結果分析であり、コミュニケーションの視点は見られない	／
国民福祉指標	市場経済に乗らない部分を経済指標の補完的な指標としてあらわしたもので、経済指標と同様に、コミュニケーションの視点は見られない	／
社会指標	行政活動における受給者としての住民にアンケート等を行い、国民の福祉の状態等の分析に役立てるにとどまる	／
新国民生活指標	行政活動における受給者としての住民にアンケート等を行い、国民の福祉の状態等を、自治体間比較の可能な個人単位で表示した	／
行政指標	行政活動における資源や予算等インプットについての内部指標であり、コミュニケーションの視点は見られない	／
地域指標	地域行政活動における受給者としての住民にアンケート等を行うが、一方的に意見を聞くにとどまる	／
Policy Indicators	コミュニケーションを前提として、公共討論のための指標として提案されている。	○
ベンチマーキング	市民と地域の豊かさや進歩等のテーマについて、数値の指標を設定し、監視し続け、定期的にその状況を地域住民に報告する。	△

(出所) 筆者作成

れてきたものである。しかし、住民意識調査やアンケート調査等から社会指標が作成される際、住民の意見は主観的なものとされたこと、また、「社会指標が社会計画等政策決定の具として使用される場合、何らかのウエイトが付されることが必要である（国民生活審議会調査部会編1974、p. 29）」と考えられたことなどから、客観性の点において問題を含むこととなった。そのため、社会指標は、コミュニケーションツールとしての役割を担うことはできない。「新国民生活指標」も同様である。

「行政指標」については、行政活動における資源や予算等のインプットについての内部指標にとどまり、住民と行政とのコミュニケーションは視野に入っていない。「地域指標」は、地域住民の意識調査やアンケート調査等が行われるが、その扱いについては「社会指標」と同様に参考資料にとどまる。

「Policy Indicators」は、アメリカで公共討論に参加するための指標として提案されたものである。そこでは、行政とコミュニティ（市民と公共のリーダーを有する）の間の共通の会話のために指標が位置づけられ（Macraer1985, p.15）、コミュニケーション性が明確に打ち出されている。

ベンチマーキングは、市民と地域の豊かさや進歩にとっての注意を払うべきテーマについて、その変動状況を表す数値の指標（ベンチマーク）を設定し、定期的にその状況を地域住民に報告する（上山1999、まえがき）ものである。市民個人が作成したものの中から数値指標が設定される点において、指標（ベンチマーク）をコミュニケーションツールと位置づけることができるが、行政と住民とがコミュニケーションの行為者として位置づけられていない点において、コミュニケーション性は△となる。

表2から明らかになることは、コミュニケーション性をもつ指標体系はアメリカで提案された「Policy Indicators」のみであり、これまでわが国で使用されてきた指標体系には、コミュニケーション性の視点が見られないということである。

コミュニケーション性は、情報公開法の制定と不可分な関係にある。わが国で情報公開法が制定されたのは2001年5月である。日本国憲法には

「表現の自由」が定められ、国会審議や裁判法廷の公開も定められている。しかし、情報公開法が制定されるまでは、行政文書を公開するかどうかの判断について、法で定められたもの以外は、行政機関の裁量に委ねられてきた。情報公開法は、「行政運営の公開性を向上させ、政府がその説明責任を全うするようにするために・・・行政機関の保有するすべての情報を対象として、国民一人一人がそれらの情報の開示を請求することができる権利³」を定め、その目的として、行政運営の公開性の向上を掲げている。

情報公開制度による、行政と住民との情報の共有は、住民参加を促進するとともに、行政活動に対して、行政外部からの評価を可能にした。内部評価と異なり、外部評価は、その方向として評価の多元化に向かう。多元化された評価は、評価主体間のコミュニケーションによって調整・統合され、社会の価値観として位置づけられていくべきであると考ええる。

政策評価指標体系がその特性として「コミュニケーション性」を持つことは、時代の要請として捉えることができる。

(2) 政策評価指標体系におけるコミュニケーション性

a, コミュニケーションエリア

これまで、行政と住民とのコミュニケーションの必要性が言われてきたにもかかわらず、それが実現していない要因として、前述した情報公開法制定の遅れの他に、「指標化」のあり方を指摘することができる。それは、本来、多様なものとして存在する住民のニーズを、行政が、行政活動に反映させることを目的として、統合し「指標化」する際に生じる問題点である。それをコミュニケーションエリアという概念を用いて理解しておきたい⁴。

公共サービスを受ける地域住民のニーズは多様である。こうした多様な地域住民のニーズを「水平軸」に位置づけ、これまで行政が政策への反映を目的に行ってきた指標化を「垂直軸」として捉えることにする⁵。

前項で整理・分析した各指標体系について見れ

ば、経済指標は貨幣という統一的な価値基準によって垂直軸に位置し、また、非貨幣的な指標として開発された社会指標についても、経済指標の対応物として統合が重要視された結果⁶、ウェイト付けによって垂直軸へ置き換えられることになった。そして、新国民生活指標は、個人単位に表示することによって垂直軸への置き換えを行い、豊かさ指標として各県の序列化を行ったのである⁷。こうした指標の「垂直軸」への置き換えは、ともに、価値の統合を目的として行われてきたものと捉えることができる。

指標化する際に生じる問題点とは、「水平軸」上に位置づけられる住民ニーズを、価値の統合を目的として「垂直軸」上に置き換えてきたことと、それが、行政によってのみ行われてきたこととである。住民と行政とがそれぞれ異なった軸を持ちながら、それを認識してこなかったところに、行政と住民とのコミュニケーションが実現していない大きな要因がある。

以上の観点から、政策評価指標体系においては、住民個人が、自身のニーズをすこしでも垂直軸へ近づけるために＜住民ニーズ指標＞を作成する。そして、行政側は＜住民ニーズ指標＞への対応状況を示すものとして、できるだけ「水平軸」に近づけた＜アカウンタビリティ指標＞を作成する。このような住民と行政との双方における「指標化」の努力によって、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞との間にコミュニケーションエリアが確保され、2つの指標がコミュニケーションツールとしての役割を担うことができるようになる。政策評価指標体系における＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞との作成は、住民と行政という立場の違いを前提として、両者が共有できるコミュニケーションエリアを設定するために行われる「指標化」の努力なのである。

b, 住民ニーズの流れとコミュニケーション性

政策評価指標体系における5つの特性の1つである「コミュニケーション性」は、地域住民個人によって作られる＜住民ニーズ指標＞と自治体各担当課によって作られる＜アカウンタビリティ指標＞とが、自治体の評価システムの一環として機能す

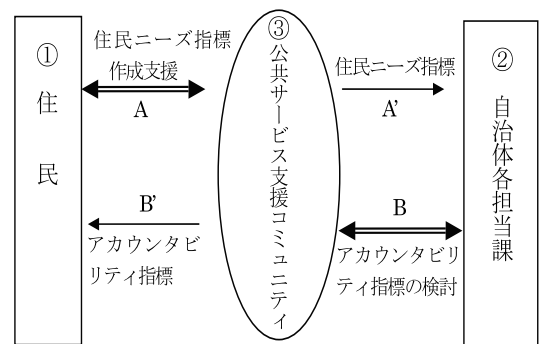
ることにより確保される。

図1は、政策評価指標体系における「コミュニケーション性」のあり方を図示したものである。図においては、コミュニケーション行為者としての住民(①)、自治体各担当課(②)、公共サービス支援コミュニティ⁸(③)を位置づけ、＜住民ニーズ指標＞の流れ(A,A')と＜アカウンタビリティ指標＞の流れ(B,B')とを示した。

Aにおいて住民は、公共サービス支援コミュニティ(Public Service Support Community、以下、PSSコミュニティと記す)から、公共サービスに対する関連情報の提供や住民ニーズの指標化の支援を受け⁹、住民ニーズ指標を作成する。作成された住民ニーズ指標は、公共サービス支援コミュニティから自治体各担当課に渡される(A')。自治体各担当課は、住民ニーズ指標への対応状況を示す＜アカウンタビリティ指標＞を作成する。Bにおいて、PSSコミュニティは、自治体各担当課からの＜アカウンタビリティ指標＞を検討し、その結果を住民にフィードバックする(B')。

このような流れを確保することによって、住民と行政とが、情報の共有を前提としたコミュニケーションを行うことが可能となる。つまり、公共サービスの受給者である住民と、提供者である行政とが、それぞれが作成した＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とをコミュニケーションツールとして、コミュニティ形成を目的と

図1 政策評価指標体系における住民ニーズの流れとコミュニケーション性



(出所) 筆者作成

するPSSコミュニティを介して、コミュニケーションを行うのである。

図1におけるコミュニケーション性は、＜住民ニーズ指標＞によって、社会の多様な価値観を地域政策に反映させるためのものである。ここに、政策評価指標体系における「コミュニケーション性」の意義がある。

3. コミュニケーション性の概念

(1) 政策評価指標体系の評価主体と評価基準

前述したように、「指標」はさまざまな側面において広がりを見せてきている。こうした指標の多様化は、その時代の社会の価値観を適切に政策に反映させるために必要とされるものであり、必然の結果として評価主体や評価基準の多元化を導くことになる。山谷は「評価が多元化するということは、評価基準も多元化するということであり、それには社会の多元的な価値観が適切に反映していなければならない（山谷2000、p.105）」と指摘している。

社会の多元的な価値観を適切に反映させるために、政策評価指標体系は3つの評価主体と評価基準とをもつ。表3は、政策評価指標体系における3つの評価主体、すなわち、①地域住民個人、②自治体各担当課、③公共サービス支援コミュニティ（PSSコミュニティ）の別に、それぞれ役割・作成指標、対象領域、評価基準を整理したものである。

①地域住民個人は、＜住民ニーズ指標＞を作成することによって、行政活動における有効性と必要性を評価する。②自治体各担当課は、＜住民ニーズ指標＞への対応状況を示す＜アカウンタビリティ指標＞を作成することによって、有効性と必要性を加味した効率性と実現性を評価することになる。そして、③PSSコミュニティは、＜住民ニーズ指標＞の作成を支援し、＜アカウンタビリティ指標＞の作成を促す点において、エンパワメント評価を行う評価主体として位置づけることができる¹⁰。

政策評価指標体系においては、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とをコミュニケーションの媒体（コミュニケーションツール）として、地域住民個人と自治体担当課と公共サービス支援コミュニティの3者がコミュニケーション行為者と位置づけられるのである。

コミュニケーション行為について、池田は「人は、自分の住む社会とは何かを問う存在であり、その社会全体の動きを見つめながらそのリアリティを問い続ける存在」であるとし、こうした日常を生きる存在である人の「コミュニケーション行為が、共有と非共有を生み、またマイクロ＝マクロ・ダイナミックスの少なくともある部分を動かすのである。コミュニケーションを論ずるということは、こうした背景を持つこと（池田2000、p.207）」と述べている。＜住民ニーズ指標＞の作成は、まさに、自分の住む社会全体の動きを見つめながらそのリアリティの形成にかかわるといふ、コミュニケーション行為なのである。

表3 政策評価指標体系における評価主体と評価基準

評価主体	役割・作成指標	対象領域	評価基準
① 地域住民個人	住民ニーズ指標の作成	行政活動	有効性・必要性
② 自治体担当課	アカウンタビリティ指標の作成	住民ニーズ指標	効率性・実現性
③ 公共サービス支援コミュニティ（PSSコミュニティ）	・住民ニーズ指標作成支援（参加率・指標化率等） ・アカウンタビリティ指標の作成を促す（検討率・指標化率等）	・住民ニーズ指標 ・アカウンタビリティ指標	・エンパワメント（参加性・政策的地域性の確認） ・コミュニティ形成

（出所）筆者作成

(2) コミュニケーションと合意形成

以上述べてきたように、政策評価指標体系は、3つの評価主体と評価基準によって、住民のニーズを適切に行政活動へ反映させるための指標体系である。つまり、政策評価指標体系においては、地域住民個人と自治体担当課とPSSコミュニティの3者がコミュニケーション行為者となり、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とをコミュニケーションツールとして、合意形成のためにコミュニケーションが行われることになる。

行政による公共サービスの最終目的は「住民満足」である¹¹。このような考え方は、社会指標が使われ始めて以降、現在まで一貫して続いている捉え方である。政策評価指標体系における合意形成もまた、公共サービスにおける住民満足という目的追求のために行われなくてはならない。

政策評価指標体系の特性である「コミュニケーション性」について、コミュニケーションと合意形成という観点から理解するとき、ハーバーマスが捉えたコミュニケーション行為における「三つの世界連関」との対比が有効である。

ハーバーマスは、「言語は了解に役立つコミュニケーションの媒体であるのにたいして、行為者は相互に了解し合い自分の行為を調整することによって、それぞれに一定の目的を追及する（ハーバーマス1985、p.149）」と「コミュニケーション行為」と「コミュニケーション」¹²との違いを捉えている。そして、「コミュニケーション的行為」については、「言語をある種の了解過程の媒体として前提し、その過程のなかで参加者たちは一つの世界に関係することによって、相互に妥当性の要求—承認されたり反論されうる—を掲げ」、「相互行為に参加する人々が、（中略）行為者の三つの世界連関の中にひそんでいる合理性の潜在力を、協力して了解という目的追求のために動員することである（ハーバーマス1985、p.149-150）」と述べている。

ハーバーマスの捉える「三つの世界連関」とは、行為主体の発言と、①主観的世界（発話者だけが可能な体験の全体として）との間、②客観的世界（真の言明が可能となるすべての存在の全体とし

て）との間、③社会的世界（すべての正当性に規制される相互人格的な関係の全体として）との間（ハーバーマス1985、p.150）、における連関であり、「この意味で了解に定位する行為者は、自己の発言によって暗黙裡に三つの妥当性の要求を掲げねばならない（ハーバーマス1985、p.150）」とする。ハーバーマスのこうした捉え方は、コミュニケーションを行う「主体」の内に、それぞれ「三つの世界連関」を成立させる必要があることを述べたものである。

2章において確認したように、これまでわが国において使用されてきた各種指標体系にコミュニケーション性の視点が見られなかったことや、他の国より情報公開法の制定が遅れたことなどからも明らかなように、日本においては、「コミュニケーション性」が育まれる土壌が存在してこなかった。したがって、ハーバーマスが捉えるような、一つの主体が「三つの世界連関」を獲得しにくい現状がある。こうした現状から、政策評価指標体系は、住民と行政とPSSコミュニティとの3者をコミュニケーションの主体として、その協働により「三つの世界連関」を成立させ、「コミュニケーション性」を確保しようとするものである。

政策評価指標体系の「コミュニケーション性」は、公共サービスにおける「住民満足」という目的追求のために、住民と行政とPSSコミュニティとが、「三つの世界連関」の一つずつを担って合理性の潜在力を動員することとなる。

具体的には、表3で示した3つの評価主体が各評価基準に従い、それぞれの役割や指標の作成において、コミュニケーション行為者として参加する。そして、それぞれの役割を明確に位置づけることにより、ハーバーマスのいう「三つの世界連関」である、①主観的世界、②客観的世界、③社会的世界のそれぞれを、①住民、②行政、③PSSコミュニティが担うことになる。この過程を通して、それぞれが「コミュニケーション性」を習得していくことになる。「コミュニケーション性」が成熟すれば、各主体が、それぞれの要求のなかに「三つの世界」を掲げ、妥当性要求を行うことができるようになると思われる。

政策評価指標体系が3つの評価主体を持つことの意味は、ハーバーマスの捉える「三つの世界連

関」の中に潜んでいる合理性の潜在力を、公共サービスという一つの場において協働させ、「住民満足」という目的追及のために動員することに他ならないのである。

政策評価指標体系における「コミュニケーション性」とは、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とを了解過程の媒体として、参加者である住民と行政とPSSコミュニティの3者が、公共サービスという一つの場に関係することによって、協働して合意形成を行うためのコミュニケーション行為であると定義することができる。

4. コミュニケーション成果指標の算出－高崎市給食サービスを事例として

本章では、政策評価指標体系におけるコミュニケーションの有用性を検証するために、高崎市給食サービスにおける回数増アンケートを事例として取り上げる¹³。(1)では住民ニーズの指標化について、(2)では、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とによる「コミュニケーション成果指標」としての「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」の算出について、それぞれ検証を行う。

(1) 住民ニーズの指標化

a, 高崎市給食サービス回数増におけるアンケート調査の背景

平成14年3月に、高崎市給食サービス回数増のアンケート調査が、高崎市保健福祉部高齢福祉課を実施主体として行われた。このアンケート実施の背景を捉えるためにグラフ(図表)を作成した。

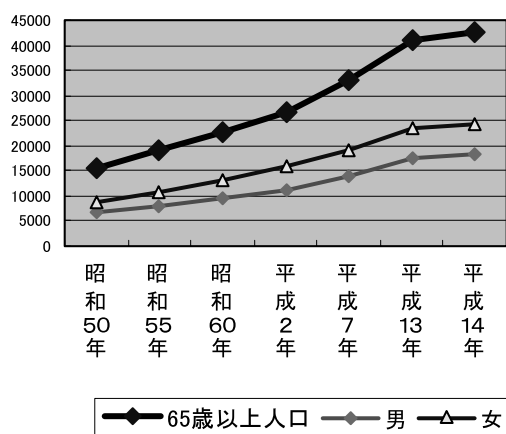
図2からは、高崎市における65歳以上人口の急激な増加が見られる。平成13年には4万人を超えていることが確認できる。

図3は、高崎市給食サービスと在宅介護支援センターに関する予算をグラフで示したものである。(イ)が、給食サービスの予算の変化を示したもので、平成3年、平成12年、平成14年に予算が大幅に増えていることがわかる。

図4は、高崎市が給食サービス事業として始めた昭和55年からの、給食サービス受給者の変遷を示したものである。平成3年¹⁴、平成12年、平成14年に、受給者数が大きく増加している様子が読み取れる。

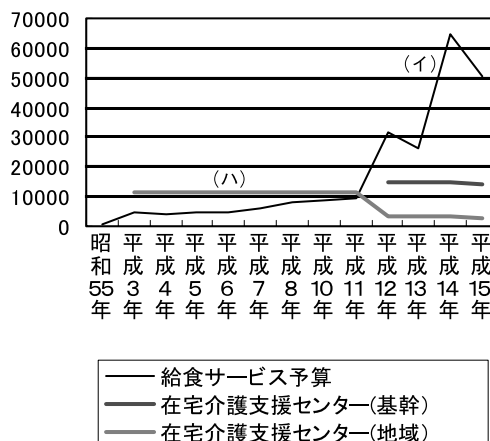
これら3つのグラフから、高崎市における給食サービス事業の拡大に関しては、高齢者人口の増加、平成3年のゴールドプラン、平成12年の介護保険制度の導入が大きく影響していることがわかる。特に、高崎市固有の要因としては、平成14年

図2 高崎市高齢者人口の変遷



(出所) 筆者作成

図3 給食サービス関係予算



(出所) 筆者作成

(2) コミュニケーション成果指標の算出

＜住民ニーズ指標＞（必要値）と＜アカウントビリティ指標＞（実現値）とから算出できる指数を、総称して政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」と位置づける。以下に、高崎市給食サービスの回数増アンケートから、「コミュニケーション成果指標」である「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」の算出方法を示していく。

a, 住民満足値の算出

高崎市の給食サービスの回数については、平成14年度から、アンケートの希望回数どおりの給食サービスが実施されている。この状態を、給食サービスの回数における住民満足という観点から捉えると、給食サービスを1回必要とする人に対して1回、2回必要な人には2回、そして5回必要な人には5回のサービスが実現された結果、各受給者の満足は、どの場合も100%となる。

このように、＜住民ニーズ指標＞すなわち「必要値」と＜アカウントビリティ指標＞すなわち「実現値」とから、「住民満足値」を算出することが可能である。

【計算式1】

住民ニーズ指標 $\geq$ アカウントビリティ指標
(必要値) (実現値)

$$\frac{\text{実現値}}{\text{必要値}} \times 100 = \text{住民満足値}(\%)$$

【計算式1】は、＜住民ニーズ指標（必要値）＞が＜アカウントビリティ指標（実現値）＞より大きい場合、同じ場合には、必要値を分母とし、実現値を分子とすることによって住民満足値を算出する。

b, 不要値の導入

次に、＜住民ニーズ指標＞が＜アカウントビリティ指標＞よりも小さい場合を想定してみる。このことは、個人を単位とする＜住民ニーズ指標＞の性格を考える際に重要なことである。

高崎市給食サービス回数増アンケート調査においては、前述したように、個別の住民ニーズ指標に対応した結果、＜住民ニーズ指標（必要値）＞と＜アカウントビリティ指標（実現値）＞とが一致した結果となった。

しかし、群馬県内の主な市が実施している給食サービスにおける配達回数は、平成12年度時点で、前橋市が不定期（利用者との調整）としている以外は、週2回（桐生市）、週3回（伊勢崎市）、月2回（太田市）、週2回（沼田市）、週5回（館林市）、週3回（渋川市）、月3回（藤岡市）、週6回（富岡市）と一律提供回数で実施されている¹⁷。また、高崎市においても平成13年度までは、一律2回の提供回数で実施してきた経緯を持つ。

一律提供回数による公共サービス実施の実態は、これまで住民ニーズの把握を、平均値や最多ニーズとして指標化することが一般的とされてきたことを示している。平均値や最多ニーズによる公共サービスの実施は、{住民ニーズ指標 $\geq$ アカウントビリティ指標}のケースと同時に、{住民ニーズ指標＜アカウントビリティ指標}のケースも生み出すことになる。後者の{住民ニーズ指標＜アカウントビリティ指標}ケースにおいては、住民が必要とする以上の公共サービスの提供が行われることも視野に入れなくてはならない。この場合、必要値を超える部分を「不要値」という概念を導入して「住民満足値」を捉える必要があると考える。

【計算式2】は、＜住民ニーズ指標（必要値）＞が＜アカウントビリティ指標（実現値）＞より小さい場合の「住民満足値」の算出方法である。必要回数が実現した際の住民満足値100%から、必要値以上に供給されるサービスを「不要値」としてマイナスするものである。

【計算式2】

住民ニーズ指標 $\geq$ アカウントビリティ指標
(必要値) (実現値)

$$100 - \frac{\text{実現値} - \text{必要値}}{\text{実現値}} \times 100 = \text{住民満足値}(\%)$$

(不要値)

「不要値」を導入した「住民満足値」の必要性を明らかにするために、これまで一般的におこなわれてきている「一律の回数」での実施を想定して、その場合の「住民満足値」を試算した結果を、表5として示した。

横軸（A）に必要回数、縦軸（B）に一律提供回数をとり、それぞれの住民満足値を算出した。○印の住民満足値は、【計算式1】を用い、●印は、不要値を考慮した【計算式2】を用いて算出した住民満足値である。

一律提供回数3回を例にとると、1回必要とする人が3回提供された場合、1回分は満足だが残りの2回は不要値となり、その結果住民満足値は33.3%となる。2回必要とする人が3回提供されると不要値が1回で、住民満足値は66.7%、3回必要とする人が3回提供された場合は100%、4回必要とする人が3回提供された場合75%、そして、5回必要とする人が3回だけ提供された場合、60%の住民満足値が算出される。

このように、【計算式1】と【計算式2】を併用することによって、個別の＜住民ニーズ指標＞に対応した「住民満足値」を得ることができるようになる。

c, 平均住民満足値の算出

＜住民ニーズ指標＞（必要値）と＜アカウントビリティ指標＞（実現値）とから、個別の住民満足値を得ることによって、「平均住民満足値」の算出が可能となる。

平均住民満足値は、【計算式3】として示したよ

うに、各住民満足値にそれぞれの人数をかけたものの総和を、全体の人数で割って算出することができる。

【計算式3】平均住民満足値の算出方法

$$AM = \frac{\sum_{k=1}^5 (Mk \times Pk)}{SP}$$

（1回～5回）の住民満足値＝Mk（k=1,2・・5）

（1回～5回）の人数＝Pk（k=1,2・・5）

総合人数＝SP

平均住民満足値＝AM

表5の最右欄に、【計算式3】を用いて算出できた「平均住民満足値」を示した。この「平均住民満足値」については、前述した表4の高崎市のアンケート調査結果の数値（人数）を【計算式3】にあてはめて試算したものである。その結果、一律提供回数が1回の場合、平均住民満足値は41.3%で、一律提供回数が2回の場合は75.4%と平均住民満足値は増加する。しかし、一律提供回数が3回以上になると70.0%（3回）、62.5%（4回）、58.3%（5回）と、その平均住民満足値は減少していく。

表5の数値に表れたように、一律提供回数が増えても、平均住民満足値は必ずしも比例して増えていかないことが明らかになる。これは、住民満足値に「不要値」の概念を導入したことによるものである。

行政活動における「不要値」の導入の視点から、一律提供回数で給食サービスが実施された場合の

表5 一律提供回数と住民満足値

	1回	2回	3回	4回	5回	平均住民満足値
1回	○100.0%	○ 50.0%	○ 33.3%	○ 25.0%	○ 20.0%	41.3%
2回	● 50.0%	○100.0%	○ 66.7%	○ 50.0%	○ 40.0%	75.4%
3回	● 33.3%	● 66.7%	○100.0%	○ 75.0%	○ 60.0%	70.0%
4回	● 25.0%	● 50.0%	● 75.0%	○100.0%	○ 80.0%	62.5%
5回	● 20.0%	● 40.0%	● 60.0%	● 80.0%	○100.0%	58.3%

（出所）筆者作成

○印は、計算式1から住民満足値を算出、●印は、計算式2から住民満足値を算出

・計算式3から表最右欄の平均住民満足値を算出、A：必要回数、B：一律回数

「平均住民満足値」（表5）と、1週間当りに提供される「総食数」との関係を表6として示した。1週間あたりの提供総食数については、前述の高崎市のアンケート調査における受給者人数（310人）を用いた。

一律提供回数が1回の場合、1週間当りの提供総食数は310食で、平均住民満足値は41.3%となる。一律提供回数が2回の場合提供総食数は620食で、平均住民満足値は75.4%となる。3回の場合930食で70.0%、4回の場合1240食で62.5%、そして、一律提供回数が5回の場合、提供総食数は1550食になり、平均住民満足値は58.3%となる。

表6からは、給食サービスの提供総食数が多くなっても、必ずしも平均住民満足値は大きくならないことが明らかになる。

一方、現在実施されている高崎市の給食サービスにおける1週間あたりの提供総食数は903食である。一律提供回数で実施された場合を試算した表6において、903食の提供総食数に最も近いものは、一律提供回数3回の930食である。この場合、930食で70.0%の住民満足値しか得られていないのに対して、それよりも少ない903食の提供食数で、100%の住民満足値を得ている高崎市給食サービスは、個別の＜住民ニーズ指標＞に対応したコミュニケーションの成果として捉えることができる。

5. コミュニケーション成果指標の有用性

(1) コミュニケーション成果指標の位置づけ

今回事例として取り上げた高崎市給食サービス

表6 提供食数と平均住民満足値

一律提供回数	1週間提供職数	平均住民満足値
1回	310食	41.3%
2回	620食	75.4%
3回	930食	70.0%
4回	1240食	62.5%
5回	1550食	58.3%

回数増アンケートにおいては、受給者住民の答えた必要回数が＜住民ニーズ指標＞となり、行政の実施回数が＜アカウンタビリティ指標＞となった。そして＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞とから、住民と行政とのコミュニケーションの成果として、給食サービス回数における「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」という指数の算出が可能になることを検証した。これらの指数は、行政と住民とのコミュニケーションの成果として導き出されるものであり、政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」と位置づけることができる。

「コミュニケーション成果指標」は、行政と住民とのコミュニケーションの成果である。したがって、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウンタビリティ指標＞から算出される指数は、住民、あるいは、行政のどちらかに属するものではなく、住民と行政とが共有することのできる情報なのである。「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」を「コミュニケーション成果指標」として位置づけることの意味はここにある。

前述したように、公共サービスにおける最終目的は「住民満足」であるとされる。「住民満足」については、これまで住民アンケートや住民意識調査等によって、主観的な状態を示す「住民満足度」として把握されてきた。2章（1）において分析したように、これまで、社会指標等において、住民満足を把握するためのアンケート調査が繰り返されてきたにもかかわらず、それらのアンケート結果を、行政活動へ反映させる際には、依然として参考資料にとどまっている。

主観的な状態を示す「住民満足度」に対して、「住民満足値」は、行政と住民との間のコミュニケーションによって、客観的な指数として明示できる「コミュニケーション成果指標」なのである。

もちろん、＜住民ニーズ指標＞として住民のニーズの全てを指標化（定量化）できるわけではなく、「住民満足値」として把握できるものも「住民満足」の一つの側面ではある。しかし、政策評価指標体系は、「コミュニケーション性」を特性としてもつことにより、指標作成のあり方をも含めたさまざまな側面において、住民と行政との間で、コミュニケーションによる合意形成の可能性を広

げることができる指標体系なのである¹⁸。

(2) 住民満足値と公正性

4章で検証したように、政策評価指標体系においては、「コミュニケーション成果指標」として、客観的な指数である「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」を把握することができる。そして、これらの指数の算出によって、公共サービスにおける「公正性」の把握が可能となるのである。「公正性」については、「公平性」との差異を以下のように理解しておきたい。

「公正性」について、斎藤達三は、公共サービスにおける公共性体系のカテゴリーの1つと位置づけ、「公正性」を構成する要素として、「必要性」・「公平性」・「応能性」をあげている（斎藤1999、p.31）。

これまで、行政は、公共サービスに関して、必要値＝実現値となることを目標にしてきた。しかし、ここで注意すべきことは、この場合の必要値が、平均値や最多ニーズ等に集約された「集団としての必要値」であるということである。集団としての必要値では、「公平性」は確保できても、「公正性」を確保することはできない。「公正性」を確保するためには、「公平性」を前提とした上で、個別の「必要性」や「応能性」を把握する必要がある。そのために必要な指標が住民個人によって作成される＜住民ニーズ指標＞なのである。

＊ ＊

政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」は、前述したように行政と住民とが共有できる情報である。したがって、「不要値」概念を導入した「住民満足値」は、住民の満足を客観的な指数として示すことができる一方で、行政活動における効率性の評価基準とすることもでき、また、公正性の確保のための基準ともなりうるのである。

ここに、政策評価指標体系における特性の1つとして「コミュニケーション性」を掲げる意義があり、その有用性を捉えることができる。

本稿は、2003年7月5日の「日本地域政策学会第2回全国研究大会」において発表した「住民ニ

ーズの指標化—高崎市給食サービスを事例として—」の一部である。

注記

- 1 詳細は（中島2003c）を参照。
- 2 「国民福祉指標」「社会指標」「行政指標」「地域指標」「Policy Indicators」「ベンチマーキング」等についての文献、および内容分析については、（中島2003a、2003b）を参照。
- 3 www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/990705c.htm 2003/09
- 4 この点については、「政策評価指標体系におけるコミュニケーションエリア」として新たに稿を用意しているが、ここではその概要を記す。
- 5 森岡清志は、松島静雄、P.M.ブラウ、稲上毅の定義に準じて、社会分化を、垂直的分化と水平的分化に区分する。「垂直的分化とは、人々の社会的諸属性を構成する変数群のうち、もともと量的変数として表示されるもの（中略）量の大小が、そのままランキング・オーダーにのせられ、垂直的格差を生み出す分化であるといえる」。「水平的分化は、人々の社会的諸属性を構成する変数群のうち、もともと質的変数として（中略）表示されるものを基準とする横の分化である」。「この水平的分化は、量的パラメーターをもたず、したがって垂直的な格差づけの分化にはもともとなじまない性格を有している」と捉えている（森岡1993、p.11-12）。
- 6 ドレヴノフスキは、「経済的変数の対応物として社会的変数が導入されるべきであるのだとすれば、（中略）生活水準指数とか福祉状態指数のような社会的統合物を作り出すことが必要」であると捉えた。（ドレヴノフスキ1977、p.41）
- 7 「新国民生活指標（豊かさ指標）」は、統合化された指標を、平均的個人単位に表示しなおして地域間比較を行ってきた。しかし、発表されるたびに下位に位置づけられた自治体からその信憑性について批判の声が上がった。その結果、現在では、豊かさ指標についての平均値による算出と公表は行われなくなっている。豊かさ指標が各自治体間の比較のために使われるとき、平均値による算出は（個性性を内容とする）「地域性」を（画一的な）「地域差」に置き換えて行われたのである（中島2003c、p.32）。
- 8 図1は、別稿（中島2003c）において示した【公共サ

ービス支援コミュニティと住民ニーズの流れ】をもとに、コミュニケーション性の視点で書き加えたものである。公共サービス支援コミュニティ（PSSコミュニティ）は、社会貢献を目的とした非営利団体であり、コミュニティ形成を目的とするものである。

- 9 具体的な作成例については（中島2003c, p.39）参照
- 10 表3において、公共サービス支援コミュニティの評価基準である「参加性の確保」と「地域性の確認」は、住民ニーズ指標の作成を支援することを通して行われることになる。前者の「参加性の確保」は、住民の自立を促進するとともに、行政が住民に政策形成に関する権限を与える分権を促すことでもある。ここではこうした、自立と分権の2つの意味を含んで、エンパワメントという言葉を用いている。山谷の捉える「市民がノウハウを獲得したり、判断能力を自ら身につけることを支援する（山谷2000, p.98）」ことと、小林の「『分権』の一形態といえる（小林2003, p.231）」とするエンパワメントの意も含む。
- 11 昭和49年に刊行された『社会指標 よりよい暮らしへの物さし』で「満足度とは各目標分野における最終的なアウトプット指標であり、他の指標はこのアウトプットへのインプットである（国民生活審議会調査部会編1974, p.33）」とされている。
- 12 ハーバーマス（1985）の訳者は、「コミュニケーション」と表記しているが、本論では「コミュニケーション」と表記しているため、引用は「コミュニケーション」を用い、その他では「コミュニケーション」を用いている。
- 13 基本的な資料は高崎市保健福祉部高齢福祉課により提供されたものであり、図表は筆者が作成した。なお、高崎市給食サービスの事例を題材にして、別稿で公共サービス支援コミュニティについての検証を行った（詳細は（中島, 2003c）を参照）。
- 14 平成2年のデータが欠けているために、受給者数の増加は、平成2年と3年のどちらの年に生じたかは、現在のところ不明であるが、平成3年に大きく増加したものと捉えていく。
- 15 65歳以上の人口が42,000人となり、国からの補助金の割り当て枠が一段階上がったことなどがある。
- 16 高崎市の給食サービス委託先についての考察は、別稿（中島2003c）においておこなった。
- 17 高崎市保健福祉部高齢福祉課提供資料より
- 18 住民が＜住民ニーズ指標＞を作成する過程は、コミ

ュニケーションの行為者として、地域住民の自立に不可欠な「個人内統合」が行われる過程でもある。「個人内統合」については別稿「政策評価指標体系におけるコミュニケーションエリア」に関して詳述する予定である。

参考文献

- 池田謙一（2000）『コミュニケーション』、社会科学の理論とモデル5、東京大学出版部
- 上山信一他監訳（1999）『行政評価による地域経営戦略—ムルトマ郡におけるコミュニティ・ベンチマーキング』、東京法令出版
- 国民生活審議会調査部会編（1974）『社会指標 よりよい暮らしへの物さし』、大蔵省印刷局
- 小林良彰他（2003）「事業別自治体財政需要—NPMの事例：市民によるまちづくり～千葉県流山市」、『地方財務』（586）、ぎょうせい：231-251
- 斎藤達三（1999）『実践 自治体政策評価』ぎょうせい
- 中島とみ子（2003a）「住民ニーズに基づく政策評価指標の必要性—その開発過程における類型—」、『日本地域政策研究』、（創刊）、日本地域政策学会：71-78
- 中島とみ子（2003b）「住民ニーズに基づく政策評価指標体系の特性—住民ニーズ指標とアカウントビリティ指標—」、『地方自治経営学会誌』（13）、地方自治経営学会：93-102
- 中島とみ子（2003c）「住民ニーズ指標と公共サービス支援コミュニティ政策評価指標体系における参加性と政策的地域性」、『地域政策研究』、6（2）、高崎経済大学地域政策学会：27-42
- 西尾勝編著（2000）『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』、行政管理研究センター
- 森岡清志（1993）「都市的ライフスタイルの展開とコミュニティ」、蓮見音彦・奥田道大『21世紀日本のネオ・コミュニティ』、東京大学出版会、9-26
- ハーバーマス、ユルゲン／川上倫逸、M・フーブリヒト、平井俊彦訳（1985）『コミュニケーション的行為の理論（上）』、未来社
- 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—参加型評価システムの可能性』、行政管理研究センター、77-105
- ドレヴノフスキ、ヤン、坂本靖郎訳（1977）『福祉の測定と計画』、日本評論社

Macrae, Duncan Jr.(1985). *Policy Indicators-Links between Social Science and Public Debate*. The University of North

Carolina Press.

(2004.1.9受理)

On “Communications” in a System of Policy Evaluation Indicators -Towards the Introduction of the Residents’ Satisfaction Quotient-

Tomiko Nakajima

Takasaki City University of Economics graduate school
Tomiko@wf7.so-net.ne.jp

Abstract

The “Communications” considered in this paper are one of five features in a system of policy evaluation indicators proposed the author.

Using the residents’ needs indicators produced by individual residents and the accountability indicators produced by the administration as a communications tool aim to establish residents, administration and the public service support community as active agents of communication.

In this paper the example of the questionnaire on increase in frequency of use conducted by Takasaki City Meal Service is used to verify "Communications" in a system of Policy Evaluation Indicators. The main elements verified were : (1) a method of calculating ‘resident satisfaction quotient’, a ‘non use quotient’ and an ‘average residents’ satisfaction quotient’ derived from ‘the residents’ needs indicators’ and ‘accountability indicators’. (2) the possibility of introducing these into the administration’s activity as "communications results indicators " .

The "Communications results indicators " can be established as a information to be used jointly by residents and the administration.

Keywords

system of policy evaluation indicators, residents’ needs indicators,
accountability indicators, communications, residents’ satisfaction quotient

【実践・調査報告】

ローカルマニフェストが地方自治体及び 評価制度に与える影響

鎌田 徳幸

岩手県立大学大学院

kamanori3@ybb.ne.jp

要 約

2003年4月に行われた統一地方選挙（都道府県知事選挙）以降、マニフェスト（政策綱領・政権公約）が急速に注目を集めることとなった。そして、2003年11月に実施された衆議院議員選挙では各政党がマニフェストを掲げ、選挙に臨んでいる。

本稿の前半では、ローカルマニフェストの内容を概観しながら、ローカルマニフェストが地方自治体のマネジメントに与えた影響を把握した。

後半では、評価制度を「ローカルマニフェストが実現するためのマネジメントツール」ととらえ、現行制度の課題を把握した。把握された課題は次のとおりであった。

- ①評価結果を予算に反映させること以上に、課題や問題の原因分析に重点を置いた評価制度とする必要があること。
- ②実績が随時に把握できる情報を評価に活用し、マネジメントを適切に行う必要があること。

キーワード

政権公約、ローカルマニフェスト、地方自治体における評価制度

はじめに

2003年4月に行われた統一地方選挙（都道府県知事選挙）において、政策を実現する期限、政策の実施に必要な財源、政策の成果を計る数値目標などを明記したマニフェスト（政策綱領・政権公約）を掲げ、選挙に臨んだ候補者が10名以上いたことで、マニフェストが急速に注目を集めることとなった¹。これは、北川正恭氏（前三重県知事）が、日本でのマニフェスト（manifesto）の導入を目指して、統一地方選挙の候補者に対してマニフェストの作成を呼びかけたことに呼応した動きである。

る。

その後、マニフェストへの関心が急速に高まり、2003年11月9日に実施された衆議院議員選挙においては、各政党がマニフェストを掲げて選挙を行うこととなった。これと平行して、マニフェストの評価・検証の動きがマスコミ、シンクタンク、市民団体等へ広がってきているものである。

本稿では、地方自治体首長選挙のマニフェストが地方自治体にどのような影響を与えているか、また、地方自治体に導入されている政策評価あるいは行政評価にどのような影響を与えるのかについて考察していく。

1. 政党のマニフェストをめぐる動き

各政党がマニフェスト（以下、政党が作成するマニフェストを「政権公約」という）の作成に取り組むきっかけとなったのは、新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）²が2003年9月に「総選挙にむけての緊急アピール～すべての政党に訴える」において、各政党に対して政権公約の作成を提言したことである。この提言では、任期中に実現を目指すとする政策のパッケージを政権公約として示すこと、政権公約には国民による検証や評価が可能であるような具体的な達成目標や手段などを明確な形で盛り込むことなどが示されている。提言後、民主党、自由民主党のほか、各政党が政権公約を作成し、発表が行われている。

政権公約では、政策が体系的に整理され、それぞれの政策では目標値や具体的な方法等が示されている。従前の選挙公約と比較して、検証や評価が容易になったことと、政権公約に関心が高かったことから、マスコミでは政党間の政権公約の比較が行われ、シンクタンクなどでも、政権公約の構成やその内容を評価するなどの動きが見られた。

日本総合研究所では、自由民主党と民主党との政権公約を比較して分析している。この分析では、評価基準として、英国で政策評価を行う際に用いられている、①具体性（Specific）、②測定可能性（Measurable）、③達成可能性（Achievable）、④適切性（Relevant）、④期限明示（Timed）の5つの基準からなる「SMART基準」を用いて、経済再生・雇用、金融・産業再生、財政健全化・三位一体改革など7つの分野について分析評価している³。比較分析の結果、自民党は、経済再生・雇用などの分野で総じて実効性の高い政策を打ち出したのに対し、民主党は、道路公団改革などの分野で野党としての強みを生かして大胆な改革を打ち出しているとしている。

全国知事会では、会長の私的諮問機関として「政権公約評価研究会」を設置し、地方分権改革に関わりの深い項目について地方自治体の視点で政権公約の検証を行っている。検証の過程で、2003年10月7日、民主党委代表ほか7名、10月15日には自由民主党額賀政務調査会長ほか3名の出席

を得て、全国知事会との意見交換が行われている。本研究会から出された「地方自治体から見た政党の政権公約（マニフェスト）について～地方分権推進の立場から～」では、政権公約の内容の検証に加え、政権公約に関する工程表の策定を求め、さらには政権公約がどの程度実行されたかについて評価検証が重要であることを指摘している⁴。

このように、マニフェスト及びその評価について、急速に関心が高まってきており、マニフェストに掲げられた政策の実現状況等も含めて、その評価への取り組みは、今後さらに広がっていくものと考えられる。

2. 地方自治体首長選挙のマニフェスト

地方自治体首長選挙におけるマニフェスト（以下「ローカルマニフェスト」という）の取り組みは、政党のマニフェストに先行して取り組まれ、2003年4月13日に実施された統一地方選挙（都道府県知事選挙）において、岩手県、神奈川県、福岡県などの知事候補者10名以上がローカルマニフェストを作成し、選挙に臨んでいる。この選挙でローカルマニフェストを掲げて当選したのは、増田寛也氏（岩手県）、松澤成文氏（神奈川県）、西川一成氏（福井県）、麻生渡氏（福岡県）、古川康氏（佐賀県）の5氏である。その後も、飯泉嘉門氏（徳島県）、上田清司氏（埼玉県）もローカルマニフェストを掲げて当選している。ローカルマニフェスト作成に必要な行政情報の入手が容易と考えられる、当該地方自治体関係者（知事、副知事など）からの立候補は4氏となっている⁵。

(1) ローカルマニフェストの内容

北川氏は、英国の例にならい、公約を実現する期限やその財源、数値目標を明確にしたマニフェストを作成し、工程表により進行管理を行っていくことを提唱したものである（北川正恭 2003）。しかし、2003年4月の統一地方選挙時に各候補者が作成したローカルマニフェストでは、提示している政策や財源に関する記述の詳しさと数値目標を設定した政策の数などばらつきが認められる。

実際にどのようなローカルマニフェストが作成されたかを、増田寛也氏が作成したローカルマニフェスト（以下「増田マニフェスト」という）を題材に、SMART基準に倣い、提示している政策や財源の詳しさ（具体性、実現可能性、適切性）、期限、数値目標の設定状況（測定可能性）の視点で概観してみる。

増田氏は、1977年建設省に入省し、1994年に同省建設経済局建設業紛争調整官で退職、翌年の1995年に岩手県知事初当選、2003年4月の知事選挙では三選を果たしている。

増田マニフェストでは、次の2つの項目が緊急優先課題として挙げられている。

- ①青森県境産業廃棄物不法投棄事案への取り組みと循環型社会の形成
- ②雇用対策

これに加えて、次の7項目を重点施策として提示している。

- ①21世紀型の新しい産業先進県
- ②環境首都を目指す環境先進県
- ③新しい時代を担う人づくり教育先進県
- ④バリアのないユニバーサル社会先進県
- ⑤安心して暮らせる社会先進県
- ⑥スローライフを基調とした「食」と「森」先進県
- ⑦だれでもいつでも情報を受発信できる情報先進県

以上の2つの緊急優先課題、7つの重点項目、行政システムの進化（行財政構造改革）がローカルマニフェストの骨格となり、それぞれについて目指す方向、現状認識及び具体的な取り組み例等を示している（詳しくは表1を参照）。

提示されている政策・財源の詳しさについてであるが、緊急優先課題の雇用対策では、「地域資源を生かしたコミュニティビジネス振興、雇用創出型新分野サービス産業の創業・企業への支援、成長分野の企業誘致などを通して平成14年度よりサービス関連産業で新たに1万5千人の新規雇用の創出を図ります」など6項目の施策を提示している。

増田マニフェストでは、2つの緊急優先課題と7つの重点項目ごとに取り組み例がそれぞれ4～8項目示されているが、内容は上記のようであり、具

体的な手順・財源が示されているとはいいがたく、提示された施策がどの程度実現可能性を持つか判断しにくいものとなっている。

施策の達成期限については、2つの緊急課題については知事の任期前半2年間で最優先的に取り組み、7つの重点施策については、2006年度までに実現を図る、と明記されているものの、個々の取り組みについては明記がない。

数値目標等の設定状況であるが、取り組み例として掲げられている53施策のうち数値等により目標水準が明らかにされているのは13施策である。これ以外の施策は「・・・を図る」「・・・目指す」などとなっており、事後に目標水準に達成しているかどうかを判断することが難しい状況にあり、測定可能性は低いといえる。

増田マニフェストを題材に、現時点での課題を把握したが、他の候補者が作成したローカルマニフェストも記載レベルは同程度であり、同様の課題があると考えられる。また、ローカルマニフェスト自体が黎明期にあり、政権公約とも性格が異なる点もあることから、今後の議論、研究などにより、有権者に提示すべき内容等が整理されていくことが望まれる⁶。

3. ローカルマニフェストが自治体に与えた影響

ローカルマニフェストを掲げて当選した首長は、ローカルマニフェストの実現に向けて取り組んでいくこととなるが、この取り組みにはさまざまな形態がある⁷。

ローカルマニフェストを実現するにあたって、実行計画や工程表の策定が想定されているが、この取り組みを行っているのが、岩手県と佐賀県である。以下では、岩手県を事例にローカルマニフェストが自治体に与えた影響について把握する。

増田知事は、選挙後、2003年6月に開会された平成15年第2回岩手県議会定例会の知事演述において、公共事業の投資規模削減などの行財政構造改革を断行した上で、ローカルマニフェストに掲げた、2つの緊急優先課題の「雇用対策」「青森県境産業廃棄物不法投棄事案への取組みと循環型

表1 増田マニフェストの概要

名称	増田ひろや ―岩手をこう変えます― 私の政策
概要	【2つの緊急優先課題】 ① 青森県境産業廃棄物不法投棄事案への取り組みと循環型社会の形成 ○ 青森県境の不法投棄議案について、早急に、地域の健全な生活環境を取り戻します。特別管理産業廃棄物については、平成17年度までに撤去を完了します。 ○ また、さらなる被害拡大の防止を図るとともに、今回の事態を引き起こした排出事業者の責任の徹底追求を行います。 ○ 新設した産業廃棄物税を活用し、産業廃棄物の発生を抑制するとともにリサイクル技術の開発や、優良企業育成を促進し循環型社会を形成します。など。 ② 雇用対策 ○ 地域資源を生かしたコミュニティビジネスの振興、雇用創出型新分野サービス産業の創業・起業への支援、成長分野の企業誘致などを通して平成14年度よりサービス関連産業で新たに1万5千人の雇用の創出を図ります。 ○ インキュベーションファンドの活用などにより、ベンチャーによる新企業創造によって、新たな雇用の創出を図ります。など。 【7つの重点施策】 ① 21世紀型の新しい産業先進県 ○ 産学官の連携を進めながら、地域の資源や新しい技術を生かした新しい産業が活発に展開している地域を目指します。 ② 環境首都を目指す環境先進県 ○ 産廃の不法投棄対策の推進やCO2 8%削減の努力などにより、環境首都にふさわしい県を目指します。 ③ 新しい時代を担う人づくり教育先進県 ○ 子どもたち一人ひとりが健康で、知性においても人間性においてもバランスのとれた人間に育つよう、多様な選択肢を用意し、児童生徒本位の学校教育を進めます。 ④ バリアのないユニバーサル社会先進県 ○ すべての人々が自立し不自由なく日常生活ができるように、社会をユニバーサルデザイン化します。 ⑤ 安心して暮らせる社会先進県 ○ すべての人々が健やかでどこに住んでいても安心して暮らせる社会を実現します。 ⑥ スローライフを基調とした「食」と「森」先進県 ○ 経済成長一辺倒の考え方にとらわれず、自分たちの地域の特性を生かした安全・安心な「食」を確立し、県内外に向けた農林水産物の供給基地を実現します。 ⑦ だれでもいつでも情報を受発信できる情報先進県 ○ 岩手県を、だれでも、いつでも、どこでも、情報の受発信ができる情報先進県にし

(出所) 増田(2003)より筆者作成。

社会の形成」、すでに述べた7つの重点化項目に重点的に取り組んでいく姿勢を明確に打ち出している。同定例会においては、ローカルマニフェストに関連する事業等の補正予算案が提案され、議決を受け、速やかに事業着手がなされている。

行財政構造改革に関しては、2003年6月には「自立した地域社会形成に向けた行財政構造改革プログラム（仮称）骨子」を策定し、公表している。平成18年までの間に生じる歳入不足1,750億円への対応の必要性や行財政構造改革の目指す姿を明確に訴えているものである。

就任当初の動きはこのようなものであったが、その後も、予算調整権限の部局への移譲や政策推進枠予算を確保した政策形成・予算編成システムの本格的な導入が行われ、2003年10月には「岩手県行財政構造改革プログラム～自立した地域社会の形成に向けて～」を策定している。

行財政構造改革プログラムでは、ローカルマニフェストでは示しきれなかった事業レベルの取り組みを「40の政策」として取りまとめ、目標値やスケジュール、期限を明確化している。

岩手県ではローカルマニフェストが導入されたことにより、上記のようなトップダウン型の取り組みが進められているが、このような形態は佐賀県でも見られる。佐賀県の古川知事は、就任直後の2003年5月12日に、ローカルマニフェストへの対応方針等を決定する「佐賀県政策検討会議（三役、部局長等で構成）」を設置し、検討を開始している。1ヵ月後の6月13日には、ローカルマニフェストで提示した49項目に対する実施方針及び実施工程表をまとめた「重点実施項目」を決定している。

以上のとおり、首長は、ローカルマニフェストの実現に強い意欲を持っており、このことが、地方自治体の方向性や運営についても大きな影響を与えつつあることがわかる。

4. 地方自治体の評価制度

現在、ほとんどの都道府県において政策評価制度あるいは行政評価制度が導入されているが、ローカルマニフェストを実現するためのマネジメン

トツールとしてみた場合、十分なものとなっているのだろうか。以下では、地方自治体で導入されている評価制度を概観しながら課題や影響を把握していくこととするが、前段のローカルマニフェストの分析を生かすため、引き続き岩手県を事例とする。

（1）評価制度の導入状況

都道府県の政策評価の導入状況（2003年7月末現在）は、47都道府県のうち、鳥取県を除く46都道府県で導入されている。評価結果は、①予算管理や査定の参考、②事務事業の見直し、③重点化施策や重点化方針策定の参考、④総合計画等の進捗管理に積極的に活用されている（総務省2003）。

上記①及び②については、個々の事業に関する予算査定や見直しに関することなので、事務事業レベルの評価結果が活用されていると考えられ、③及び④については、事務事業よりも上位のレベルの政策・施策レベルの評価結果が活用されていると考えられる。以下で、事務事業レベルの評価と政策・施策レベルに分けて地方自治体の評価制度を見てみる。

（2）政策・施策レベルの評価

政策・施策レベルの評価は、総合計画などで設定されている目標をどの程度達成しているか、計画に盛り込まれている事業がどの程度進捗しているかなどの視点により、評価を行う地方自治体が多い⁸。

岩手県の政策評価では、総合計画に掲げられている「参加と協働による環境にやさしい地域社会の実現」など17の施策を「政策」としてとらえ、施策を構成している「参加と協働による環境にやさしい地域社会の実現」などの78の分野を「施策」ととらえて、政策評価を実施している。岩手県の政策評価は総合計画の政策体系を基に評価を実施し、その進捗状況を把握することが主な役割としており、全国の地方自治体の多くで導入されている総合計画進捗管理型の評価システムであるといえる。

岩手県では、政策評価の結果を予算へ反映させ

ることを意識しているため、前年度の実績を基に年度前半に評価が行われる。政策評価の結果は、すみやかに公表されるとともに、政策形成・予算編成システムの政策形成プロジェクトの企画立案や翌年度の施策重点化方針の策定、翌年度の予算編成などに活用される。

評価に用いられる情報は、指標の到達度（目標値に対して実績値がどの程度か）、県民意識調査で把握した満足度や重要度、統計数値から見た全国の中での位置、事業の実施状況、社会情勢である。これらの情報から政策の達成状況及び課題を分析し、来年度に重点化すべき方向性を提示している。

(3) 事務事業レベルの評価

地方自治体における事務事業レベルの評価は、ほとんどが実績測定（パフォーマンス・メジャメント）型の評価手法が採用されている。これは事務事業評価が、行政改革つまり内部事務の改善に端を発しているため、評価コストがかからない簡易な内部管理システム（予算査定の補助）として導入されたことが大きいと考えられる。

岩手県の事務事業評価は、評価結果を翌年度予算編成の時の検討材料とすることを目的としているため、評価は予算案検討の前に行われる。

評価調査には、事業の目的や内容をまとめた事業の概要、事業目標の推移、必要性・有効性・効率性・代替性の観点からの評価分析が記載され、事業担当部局の自己評価によって事業の拡大・縮小などの今後の方向が定められている。事務事業評価は、事業担当部局の内部管理のツールという側面が強いが、特に重点的に取り組む必要のある事業については、評価担当部局による2次の評価が行われ、内部牽制の仕組みも取り入れている。

5. ローカルマニフェストが与える評価制度への影響

現在、地方自治体で導入されている評価制度が、ローカルマニフェストの実現のためのマネジメントツールとして十分な機能を持っているかについ

て考察する。

なお、ここで想定するマネジメントツールとは、首長が適切な時期に、情報を収集・分析し、政策判断を支援する仕組みとする。

(1) 評価の時期、頻度

政策・施策レベルの評価、事務事業レベルの評価とも、評価結果を予算編成時の判断材料として活用を目指していることから、各年度に1回実施されている。これは、「評価と対応の空白期間」を生じさせることとなる。具体的にいえば、a年度末の社会情勢や指標の実績を基にして、a+1年度に評価を実施し、その評価結果はa+2年度の予算に反映されることとなり、課題の把握から対応までは最短でも1年間の空白期間が生じることとなる。この点に関しては多くの研究者から指摘されているところである。

しかしながら、地方自治体では、評価と対応のブランクを認識しているものの、特段の対応は取られておらず、10年以上の計画期間を持つ総合計画の実現を前提とすれば、さほど大きな問題にはならない、あるいは、予算制度上やむを得ないと判断していることが推測される。

ローカルマニフェストの実現を考えた場合、達成期限は最大で首長任期の4年であり、このブランクは看過できないものであり、解消が求められてくる。佐賀県では、ローカルマニフェストの実行計画である「重点実施項目」の実施にあたっては、進捗管理をしながら、随時（年2回を目途）に内容の更新を行っていくこととしている。

(2) 評価に用いる情報（指標）

(1) で述べたように、ローカルマニフェストの進捗状況の把握は、現行の評価サイクルよりも短い間隔で行う必要があり、これに対応した評価情報も必要となる。

指標に関して言えば、地方自治体の総合計画には、政策・施策レベル、事務事業レベル、それぞれに指標が設定されているが、成果（アウトカム）指標への志向が強く、その多くは年に1度の計測や1年遅れの指標、数年に1度計測される指標とな

っている。このため、成果指標に加えて、内部管理指標として、リアルタイムで計測可能な指標の設定も必要となってくる。少なくとも、ローカルマニフェストの実行計画で設定する指標については、最低でも年に1度、可能であれば、随時に実績が把握できるものとすべきであろう。

岩手県、佐賀県の取り組みの現状を見れば、「NPO法人数と会員数を現在の2倍になるよう新たに50法人の設立認証を目指す」のように、リアルタイムで実績を把握できる指標を選択するよう配慮していることがうかがわれる。

住民意識調査（住民満足度調査など）に関しては、地方自治体によって実施頻度が大きく異なり、頻度が高いところでは2カ年に1度、低いところでは5カ年に1度の間隔で調査が実施されている。住民意識調査などの統計データは、本来誤差が含まれているものであり、短い間隔で調査を実施した場合には、満足していると回答した人の率などの変化が誤差の範囲内となってしまうことも多く、ローカルマニフェストの進捗管理など、短いサイクルでのモニタリングには向かない情報であるといえる。

(3) 分析・評価

これまで地方自治体においては、新規事業の予算化や予算の増額など予算編成のために評価を行っていた。

政策・施策レベルの評価では、総合計画の政策体系に沿って、指標等の進捗状況を把握し、達成状況の悪い分野で特に対応が必要な場合には、重点的に予算を投資するというかなり荒っぽい進め方をしている。

これに対して、ローカルマニフェストに基づいて政策・施策を進めていく場合、すでにおおよその財源はローカルマニフェストで示されているため、闇雲に予算を増額することはできず、課題や順調に進んでいない原因を把握して、その対策を実施いくという、きめの細かいマネジメントが求められることとなる。

加えて、評価結果に基づいて、総合計画やローカルマニフェストの実行計画にフィードバックさせ、計画そのものを臨機応変に変えていくという

戦略的な取り組みも必要となってくる。

事務事業レベルの評価においても、政策・施策レベルの評価と同様に、事業目的の達成状況や事業目標の達成状況等を把握しているものの、事業目標が未達成の場合の原因分析などは評価調書上に記載されることはなく、今後の方向として、事業の拡大、縮小、休止などが検討されるだけである。

まとめ

ローカルマニフェストが地方自治体運営に与えた影響及び地方自治体で導入されている評価制度を概観しながら、評価制度がローカルマニフェストのマネジメントツールとして課題を探ったが、その課題をまとめるとおおよそ次のとおりである。

- ① 評価結果を予算に反映させること以上に、課題や問題の原因分析に重点を置いた評価制度とし、短期間で目標の達成を目指す必要があること
- ② 実績が随時に把握できる情報を評価に活用し、適切なマネジメント（内部管理）を行っていく必要があること。

注記

- 1 マニフェストは、英国の2大政党制のもとで発達してきた制度である。マニフェストには、雇用対策（Full employment）、税制（Taxation）や軍事費削減（Cut Military Spending）などの具体的な課題への対応が示され、各政党の姿勢を明らかにするものであり、有権者はマニフェストで示された政策をもとに投票を行う。（Socialist Labour Party1997参照）。
- 2 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）は、国のかたちの再構築、政治のしくみの再構築、くらしの再構築を目指す、経済界、言論界、自治体、労働界、NPO等の出身者で構成される団体。事務局は（財）社会経済生産性本部・政治改革推進室。
- 3 日本総合研究所（2003）。
- 4 日本総合研究所や全国知事会のほか、特定非営利活

動法人言論NPO、東京財団マニフェスト研究会などでもマニフェストの評価が取り組まれている。

- 5 増田氏（前職：岩手県知事、以下同じ）、麻生氏（福岡県知事）、西川氏（福井県副知事）、飯泉氏（徳島県県民環境部長）の4氏。行政情報へのアクセス容易性とローカルマニフェストの実効性等との関係については別に考察する必要がある。
- 6 政権公約に比べ、ローカルマニフェストは、候補者個人が作成するため、作成に要するマンパワーや情報が不足しがちであること、法令や規制など、首長の裁量・権限外の複雑な要因を考慮しなければならないことなど、比較研究する場合には、注意が必要であると考え。
- 7 筆者が電話ヒアリングした範囲では、ローカルマニフェストに対応した実行計画を策定する実施する、改定時期にあたっている総合計画にローカルマニフェストの内容を盛り込む、これまでと同様の重点化施策として実施する、取り組みが把握されている。
- 8 総合計画は、地方自治体が策定する行政計画のうち最上位に位置付けられる計画。地方自治体のビジョンや計画期間内の基本的な方向性が盛り込まれており、多くの場合、総合計画に直接関連する主要な事業を事業計画として取りまとめている。策定時には、住民アンケート実施や審議会での審議などが行われ、住民の意見を反映させたものとなっている。計画期間は通常10年以上である。

参考文献

- 新しい日本をつくる国民会議（2003a）「総選挙に向けての緊急アピール～すべての政党に訴える」
 ———（2003b）「第2次小泉内閣に対する緊急提言」
 鎌田徳幸（2002）「岩手県の政策評価と外部評価委員会」、『日本評価研究』、2（2）：37-43
 特定非営利活動法人言論NPO「マニフェストで明確にすべき争点」
 北川正恭（2003）「緊張感のあるパートナーシ総務省（2002）『地方公共団体における行政評価の取組状況』
 総務省（2003）『統一地方選挙結果の概要（速報）』
 全国知事会（2003）「地方自治体から見た政党の政権公約（マニフェスト）について～地方分権推進の立場から～」
 ㈱日本総合研究所（2003）「JRI news release自民・民主両党のマニフェスト比較—SMART基準からの評価分析—」
 増田寛也（2003）『増田ひろや —岩手をこう変えよう— 私の政策』
 The Conservative Party（1997）. *The Conservative Manifesto 1997*.
 The Socialist Labour Party（1997）. *Election Manifesto THE SOCIALIST LABOUR PARTY*.
 （2004.2.4受理）

Influence of Local ‘Manifesto’ on the Administration Practice in Local Government and Its Evaluation System

Kamata Noriyuki

Graduate School of Policy Studies, Iwate Prefectural University
kamanori3@ybb.ne.jp

Abstract

The word of ‘ Manifesto ’ has suddenly gotten popular in Japan after the national election held in April 2003. In the first half of this paper, we review actual examples of some local manifestoes and assess the degree and extent of their influence on the administration practices of those local governments. Then, in the latter half, we try to examine the influence of the manifestoes on their evaluation systems. Through these systematic reviews and examinations, the following points become clear for us.

1. In designing an evaluation system at local government, importance of problem identification and analysis should be stressed based on the stated local manifesto.
2. In managing the local government, periodically collected information should be integrated and utilized to the governmental evaluation activities.

Keywords

manifesto, local manifesto, evaluation system of local government

【実践・調査報告】

開発途上国における医療施設のアセスメントに関する一考察

明石 秀親 三好 知明 平林 国彦
金川 修造 實吉 佐知子 千葉 靖男

国立国際医療センター

akashih@attglobal.net (明石 秀親)

要 約

開発途上国の医療施設調査では、各施設のサービス内容についての実情に即した情報は得られない場合がある。本稿では質問票を基に、ボリヴィア国サンタクルス県（2001年4月）、カンボディア（1997－2000年）、スリランカ（2000年10月、12月）での調査経験から、医療施設の系統的、実際のアセスメント方法について考察した。

この結果、リフェラル構造の中で各国は異なる医療施設のレベル分類を使っており、それぞれのレベルの有する病床数、検査の種類、分娩や手術の有無なども異なることから、国情に合わせて施設を評価する必要があることが判明した。

今回我々は、リフェラル構造（“縦の構造”と呼ぶ）の中で比較評価する方法と、同格の医療施設（同“横の構造”）と比較する方法の、2つの“構造”マトリックスから医療施設を評価すると有用と考え、さらに“横の構造”の中で複数の評価内容に関し、機能の比較をすることにより、各々の施設において強化すべき点が明確になることを示した。

キーワード

医療施設評価、アセスメント、保健医療、開発途上国、リフェラル

1. はじめに

開発途上国で医療協力を行なうにあたって、保健医療サービスの内容や施設・機材レベルに関し、その国の医療施設を客観的、且つ適切に調査しなければならない。それは病院協力のためのみならず、保健政策の立案、疾病対策、あるいはプライマリーヘルスケアへの協力にとっても、医療施設が保健医療システムの根幹を成す要素の一つだからである。しかし途上国においては1次から3次まで各レベル（本稿では、医療施設の格を表わす）の医療施設が提供すべきサービスの内容、例えば、正常分娩や帝王切開をどのレベルの施設が

取り扱うか、どのような検査をどのレベルで行なうのか、といったものが、その国の中で予めガイドラインなどに規定されていても、その内容と現場の状況がかけ離れている場合があり、必ずしもガイドラインを利用できるとは限らない。しかも実際には短期間で医療施設の調査を行なう場合が多く、調査対象施設を単独に評価せずに他施設と比較しつつ総合的に評価することは比較的少ない。

このようなことから、本稿ではボリヴィアの事例を中心に、カンボディア、スリランカでの調査経験も含めて、系統的に医療施設の現状を理解するためのアセスメントを行なう上で必要な考え方

について検討する。

2. 対象と方法

(1) 医療施設の国別調査

以下の3ヶ国において医療施設の調査を行なった。また、各調査に先立ち質問票¹を作成した。医療施設の訪問に際しては、施設長あるいはそれに代わる職員に著者らが直接質問し、同時に施設内を巡回観察し、人員、施設、機材、手術、分娩、検査、薬剤などの各分野について調査した。

①ボリヴィア

サンタクルス県の医療ネットワーク強化のため、2001年3月から同県の保健医療状況の調査を行なった。対象施設は、サンタクルス市内8ヶ所と市外7ヶ所の1次医療施設であるヘルスセンター、および市外のヘルスポスト、市内の5ヶ所の3次医療施設（なお、サンタクルス市内に2次医療施設はない）、さらにサンタクルス市の3次医療施設に患者を紹介することのあるワルネス市（サンタクルス市から車で30分）、およびモンテロ口市（サンタクルス市から車で1時間の交通の要衝）の2次医療施設2ヶ所である。

②カンボディア

1995年4月から始まった「母子保健プロジェクト」実施期間中、8州病院と複数の郡病院やヘルスセンターの訪問調査を行なった（1997年から2000年3月まで）。また保健省年次報告（Department of Planning and Health Information 1999）も各レベルの医療施設調査の参考とした。

③スリランカ

マータラ県総合病院に対する無償資金協力の要請に基づき、2000年10月と12月に当該病院、及びこれとリフェラル²関係があると考えられる各レベルの医療施設8ヶ所を訪問し調査した。

(2) ボリヴィア国サンタクルス県の1次医療サービス

上記のサンタクルス県の調査のうち、1次レベ

ル施設についての成績を横断的な視点から2つの分析を行なった。すなわち第1には、サンタクルス市内と市外では地理的・社会的状況が異なり、それらの違いを考慮してサンタクルス市内（以下、市内）と市外を比較し、合わせて医療施設利用者数の違いをもとにしたサービス内容による比較も行なった。

第2としては、平林（2001）が報告した手法³に準じて、ヘルスセンター別機能評価を行なった。その理由は、ベンチマーク手法は地域病院の評価のみならず、小規模医療施設についてもパフォーマンスを評価でき、また、レーダーチャートを用いることにより視覚的に、施設長や保健行政の立案者に訴えることができると考えられたからである。本稿では、調べえた施設の中で各指標について最も良い状態をベンチマーク（100%）として、各ヘルスセンターごとの各指標値をレーダーチャートに図示して比較検討を行い、指標には、人、物、サービス量、サービス内容を代表するものとして、以下のものを選んだ。すなわち、①外来患者数、②予防接種人数、③分娩数（利用者数が最も多い施設の値を100%としてそれに対する%を表示）、④開院時間（“24時間開院”を100%とし、以下時間数を%表示）、⑤医師数（“6人”を100%とし、配置人数を%表示）、⑥薬（“充足”を100%、“非充足”を0%）、⑦酸素（“ある”を100%、“ない”を0%）、⑧通信手段（“施設電話がある”を100%、“入口付近にある公衆電話もしくは無線がある”を50%、“なし”を0%）、⑨分娩台（台数は問わず、“ある”を100%、“ない”を0%）、⑩超音波（“正式に設置してある”を100%、“医師が持ち込んでいる”を50%、“ない”を0%）に設定した。なお、救急車、X線検査装置、手術室については、“ない”のが一般的であり、また電気については“ある”ことが一般的であったので、それぞれ検討から外した。

3. 結果

(1) 縦の医療構造

本稿では、低次医療施設（下位）から高次医療

施設（上位）のリフェラル組織を“縦の医療構造”と呼ぶこととし、3ヶ国の調べえた医療施設をレベル順に並べ、そこに備えられている機材やサービス内容を示すと、表1の如くであった。

1) ボリヴィア

医療施設は旧国立の専門病院や総合病院を頂点として、その下に市町村病院、医師が存在する1次医療施設のヘルスセンター（セントロ・デ・サルやマイクロ・ホスピタル）、（准）看護師のみが在中するヘルスポスト（プエスト・サニタリア）の主に5つのレベルに大別され、サービス内容は以下の如くである。

まず、検査に関しては、①市町村病院以上に単純X線検査、超音波検査がある。②内視鏡の検査のできる施設は旧国立病院と市町村病院の一部に限られる。③血液・尿検査は一部のヘルスセンター以上で実施している。④CTや放射線治療は旧国立病院の一部に限られている。

治療に関しては、①ヘルスセンター以上で入院や分娩ができる。②市町村病院以上で基本4科（内科、外科、小児科、産婦人科）を扱う。③手術は市町村病院以上でしか行なわれていない。

2) カンボディア

専門病院、国立病院、州病院、郡病院、ヘルスセンターの5つのレベルでリフェラル組織を構成しており、検査に関しては、①州病院以上に単純X線検査、超音波がある。②内視鏡検査のできる施設はまれである。③州病院以上で血液・尿検査を行なっている。

治療に関しては、①一般的に人工呼吸器を備えるICUを持つ病院はまれである。②州病院以上で手術が可能である。③一般的にすべての医療施設で正常分娩を扱っている。

この他、郡病院やヘルスセンターでは外部供給電力がなく、発電機は夜間の電灯にだけ使われていて、検査機器のための電気は発電していないため昼間の検査はできない、という施設が多かった。州病院は地域により施設規模の差が大きく、山岳部の州では人口が疎で、表1に示した一般的な州病院とは異なり、ベッド数も10床から30床と少なく、機材も乏しい。

3) スリランカ

教育病院を頂点に、総合病院、基幹病院、県病院、ペリフェラル・ユニット、地方病院、ヘルスセンター（治療はセントラル・ディスペンサリー、予防サービスはヘルスセンターが担当が、ここではヘルスセンターに名前を統一）の順に7つのレベルでリフェラル組織を構成している。

検査に関しては、①教育病院にはカラドップラー機能のある超音波装置を備えている。②総合病院以上でX線透視検査、超音波、内視鏡検査ができる。③基幹病院以上でX線検査がある。④県病院以上で心電図検査、血液・尿検査ができる。

治療に関しては、①総合病院レベル以上の病院にICU（集中治療室）がある（教育病院でICU6床、NICU4床）。②基幹病院レベル以上で手術が可能である。③県病院レベル以上で鉗子分娩が可能である。④ペリフェラル・ユニットや地方病院では正常分娩のみ扱う。

(2) 1次医療に関する横の構造

ボリヴィアでの15ヶ所のヘルスセンターに関する横断的な検討から、以下の点が判明した。すなわち、サンタクルス市内のヘルスセンターは、公式には24時間開院（ただし、実際には3時間から6時間医師がいる診療が行なわれているに過ぎない所が多い）し、酸素や薬剤はほぼ充足しており、分娩室のある施設が多い。また超音波は、医師持参であれ検査ができる施設も1/3程存在する。一方、市外も、公式には24時間開院で、酸素や薬剤はほぼ充足し、分娩ができるのも市内と同様であるが、大きな違いは簡単な検査室のある施設が70%ほどにのぼっている点であろう。考えられる理由としては、市内には大病院に付属するより詳細な検査施設や民間の検査施設がいくつかあり、そのため多くの1次医療施設に簡単な検査施設がなくても支障が少ない。一方、地方では近くにこれといった検査施設がないため、1次医療施設には簡単な検査施設があれば利用されるからかもしれない。なお、市内・市外とも施設には搬送手段はなく、通信手段は業務用電話か施設の出入り口に公衆電話を備えている施設が多かった（表2）。

また、外来患者数、予防接種人数、分娩数につ

表1 各国の医療施設の概要

施設バリエーション (ベッド数)		サビシステム 入院治療	人員 医療従事者	検査				治療			
				臨床検査	心電図	超音波	放射線検査	内視鏡	分娩	手術室	非観血 輸液ポンプ ICU/NICU
ボリヴィア	カボデイ	スラカ		+	様々	様々	様々	様々	様々	様々	様々
旧国立専門病院	専門病院 (150-350)		専門医			カテー	CT・透視	+	+(帝王切)	+	+
旧国立総合病院	教育病院 (1000)		専門医			一般	透視	+	+(帝王切)	+	+
	総合病院 (900)		専門医含む		+	一般	透視/一般	+/-	+(帝王切)	+	+
市町村病院	国立病院 (200-500)		専門医含む		+	一般					
	基幹病院 (300-500)		一般医		+	+/-	一般撮影	-	+(帝王切)	+	-
市町村病院			一般医		+	+/-	一般撮影	-	+(帝王切)	+	-
	県病院 (100)		一般医		+/-	+/-	-	-	+(鉗子)	-	-
ヘルセター			一般医		+/-	+/-	-	-	+(正常)	-	-
			一般医		-	-	-	-	+(正常)	-	-
	ペリフェラル・ユニット (50)		一般医		尿	-	-	-	+(正常)	-	-
	地方病院 (20-30)		一般医		尿 (糖, タンパク)	-	-	-	+(正常)	-	-
	郡病院 (20-80)		一般医		-	-	-	-	+(正常)	-	-
ヘルセター	ヘルセター	観察用ベッド 少	一般医		-	-	-	-	+(正常)	-	-
ヘルバースト	ヘルセター	-	看護師のみ		-	-	-	-	-	-	-

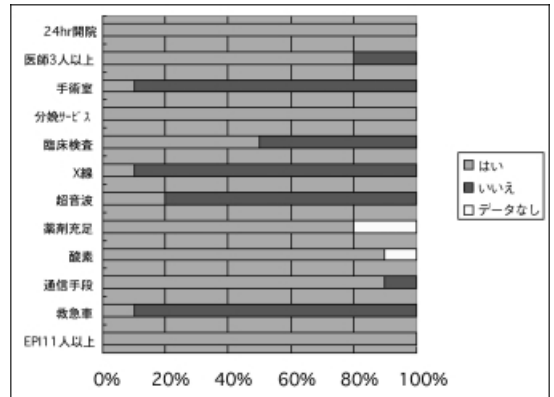
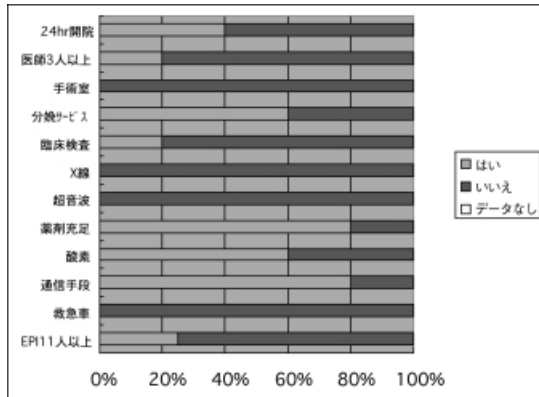
a) 表の縦軸は“縦の構造”（リファレンスシステム内での施設の位置付け）を示し、表の上部の高次医療施設から順に低次医療施設に施設レベルが下がる。
(出所) 筆者作成

表2 ボリヴィア・サンタクルス市内外におけるヘルスセンターの概要

	外来患者数/日	予防接種数/日	分娩数/日	24時間開院	検査			治療			インフラストラクチャー
					X線	超音波	臨床検査	分娩取扱	手術室	通信手段	
サンタクルス市内 (n = 8)	10-100人		3-30人	0-110人	75%	0%	25%	12.5%	87.5%	0%	0%
サンタクルス市外 (n = 7)	6-60人		3-30人	0-50人	85.7%	14.3%	0%	71.4%	85.7%	14.3%	14.3%

(出所) 筆者作成
(それぞれの%は保有率を示す)

図1 ビリヴィア・サンタクルス地域 ヘルスセンターのサービス内容



ヘルスセンターのサービス内容。1日外来患者数30人以上、未滿の2群に分類した

いては施設間でバラつきが大きいことから、市の内外とは無関係に外来患者数を基にサービス内容を検討してみると、外来患者数が30人以上のヘルスセンターでは、それ未滿の施設と比べて開院時間は長く、医師数も3人以上で、分娩や検査も行なっていることが多く、結果として1日平均の予防接種数も全施設で11人以上であった（外来数30人以下の施設では予防接種数10人以下の割合が80%近くであった）（図1）。

次に、各ヘルスセンターが提供できるサービスや設備、そして実際に提供した医療サービスの数をレーダー・チャートで表わすと図2、3の如くであり、各施設の利用者数や各サービスの提供状況の違いが明瞭になった。例えば市内でいえば、Norteヘルスセンターは多くの項目において評価点が高く、バランスの取れたサービスを提供しており、一方、Palmar del OratorioヘルスセンターやLa Fortalezaヘルスセンターでは著しくサービスレベルが低かった。同様のことは市外の施設でも見受けられ、オエステ（西）地区のEl Tornoヘルスセンターと比較してワルネス地区のBarrerasヘルスセンターでは著しくサービス量の少ないことが一目瞭然となった。

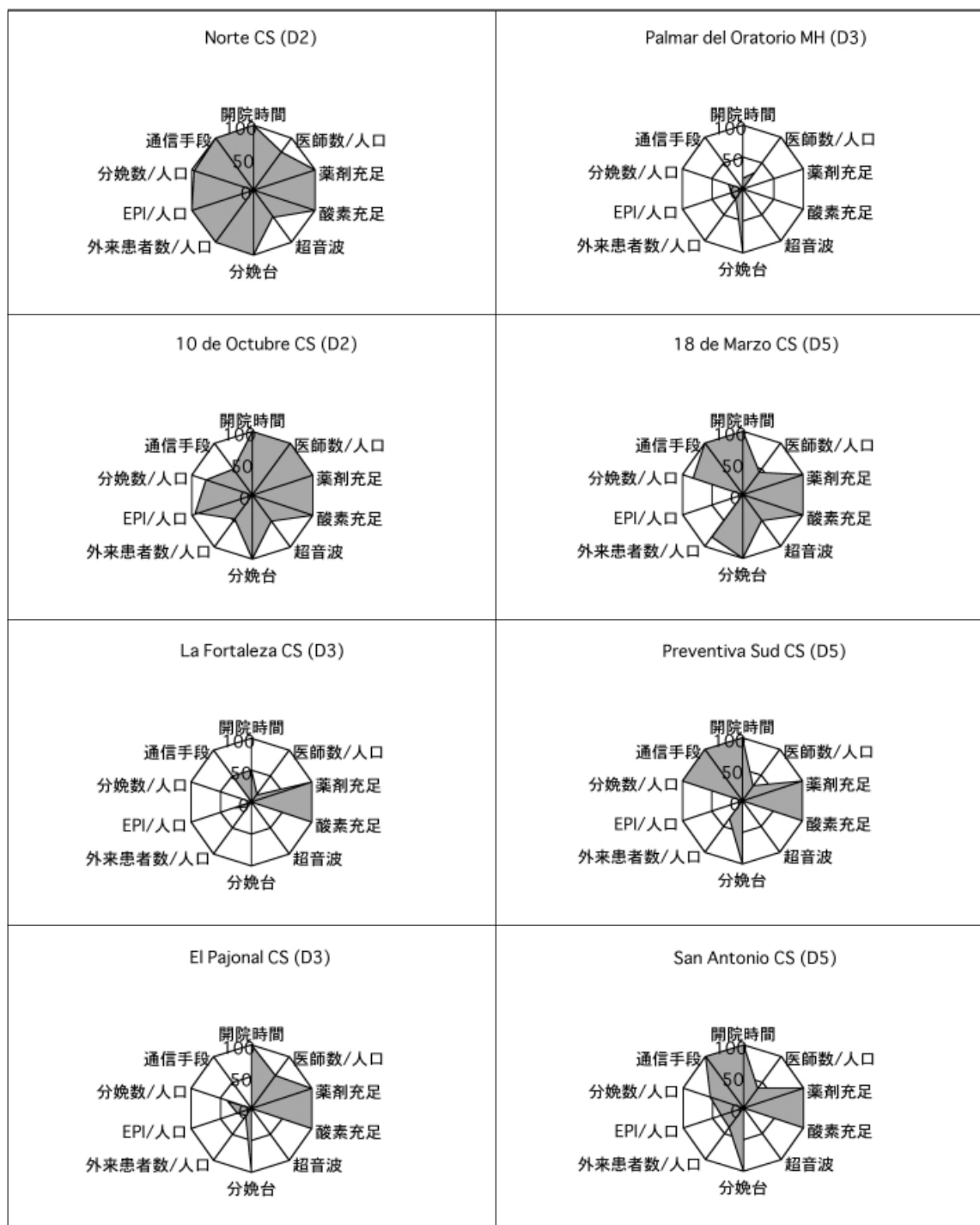
4. 考察

医療施設を考える場合、これまでともすれば特

定の医療施設だけを見て医療サービスや資機材の内容を考えたり、あるいは国などの施設基準を一般化して人口から施設規模を割り出すか、さらには各次医療施設にあるべき機材を想定するという方向で検討がなされる傾向にあった（椎名・喜多・我妻他 1995、WHO 1996a）。しかしながら今回の3ヶ国についての検討からは、国によって1次医療施設から3次医療施設までの施設機能や設備、提供する医療サービスは異なっているのが実情であり、WHO（1996a）も指摘するように医療施設の内容は当該国の状況や地域の特殊性の中で考える重要性が示唆された。また、施設調査における基本的視点には、リフェラルに沿った“縦の構造”と同レベル施設同士の“横の構造”という2つの概念が有用であり、同時にこれらの各々の構造の中での比較検討が必要なることも明らかになった。

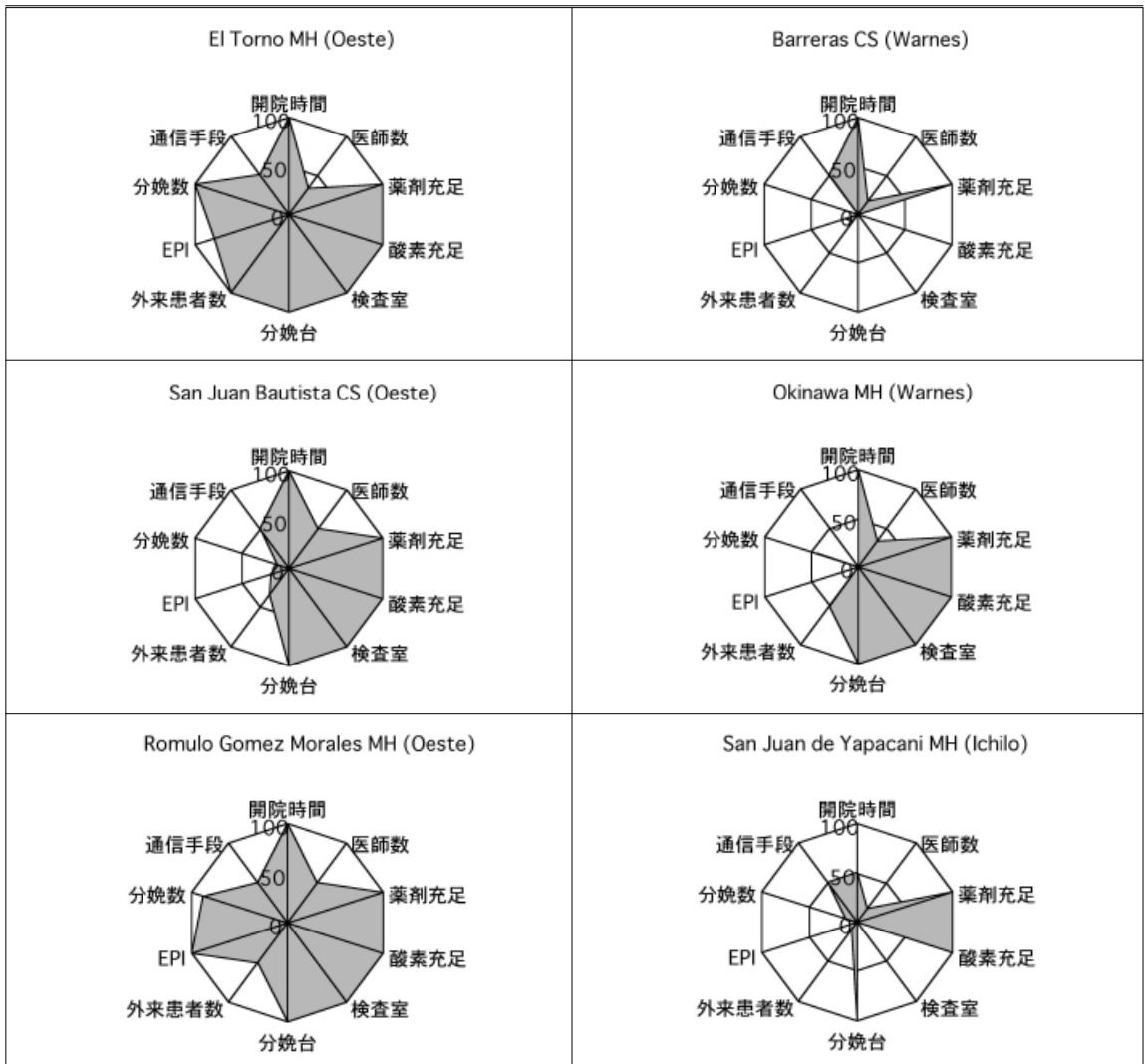
また、この点に関係して“縦の構造”を考えると、一般的にいくつかのレベル分類がなされており、例えば「家－1次医療施設－1次リフェラル病院－2次リフェラル病院－3次リフェラル病院」（WHO 1996a）や「家や家族－コミュニティヘルスセンターやポスト－郡病院－州病院－中央病院」（Barnum・Kutzin 1993）、あるいは「家庭ヘルスセンターやクリニック－地域病院－専門病院」という分類（World Bank 1993）などがあり、今回の調査でも従来からの「1次－2次－3次医療施設」と分類する考え方は絶対的なものではない

図2 サンタクルス市内 ヘルスセンター別機能評価



EPI：予防接種人数を示す。また、医師数、外来患者数、予防接種人数、分娩数については、カバー人口当たりを示す。

図3 サンタクルス市外 ヘルスセンター別機能評価



EPI：予防接種人数を示す。また、医師数、外来患者数、予防接種人数、分娩数については、カバー人口不明のため実数を示す。

ことがわかる。実際には管轄地域の人口や求められる役割により、各レベルの医療施設のサービス内容は様々であった。このようなことから著者らは、手術や分娩が可能か否か、可能な検査や治療の種類（診療科の種類、ICUの有無など）、電気や水などのインフラストラクチャー、搬送通信手段の有無など、具体的な指標を用いて異なった施設レベル間での相対的なアセスメントを行なった。この“縦の構造”調査で、リフェラル組織を

構成する上下の医療施設との比較により当該施設の有すべき内容が明確になり、例えばスリランカでは、総合病院に求められる診療内容として、検査では一般臨床検査、心電図、X線検査（透視まで）、超音波、内視鏡まで含まれ、治療ではICU（6床以下）やNICU（新生児集中治療室4床以下）を持ち、輸液ポンプも備え、手術室や分娩室が機能していなければならないことが想定された。またカンボディアでは、ヘルスセンターと郡病院の

サービス内容がかなり近いこともわかる。実際にカンボディアでは、郡病院のベッド占有率が低い。ため、この調査の後、州病院と郡病院を統合してリフェラル病院と位置づけるヘルスセクター・リフォームが進行している。

またボリヴィアで見られたように、同じ市町村病院といってもワルネスとモンテロ口では明らかに内容は異なり、モンテロ口市はサンタクルス市から遠く離れているが交通の要衝でもあり、さらには外国からの援助があることもあって、機材やサービスの内容はより整ったものであった。このように一定地域の中でも、実際には施設間のバラつきがありうることから、調査を実施する上では色々な条件を考慮し、1つのレベルについても複数の施設を対象とする必要性があると考えられた。

一方“横の構造”の中で各施設の機能やサービス内容を分析すると、各施設の有すべきサービスの詳細とその問題点について検討が可能である。まず第1に、利用者数（この場合、1日外来患者数30人を基準に比較した）を基に検討した結果、外来患者数の多少と予防活動や分娩数との関係、あるいはサービス提供者側の投入（開院時間、医師数）等の寄与因子が推測され、改善への戦略を考える上で有用な情報が得られた。

さらに本研究では、ヘルスセンター別機能評価によりサービスの内容や量を示す指標をベンチマーキング手法でアセスメントして、個々の施設の改善点を明確にできた。評価の指標として平林（2001）は、地理的アクセス度、利用率、基礎的インフラストラクチャーの整備度、人的充足率、トレーニング環境、スタッフ満足度、死亡率などを用いている。

一般的に、医療施設評価の指標として医療やサービスの質が挙げられるが、これには国や報告によって、「薬剤の有無」（Mwanbu・Mwanzia・Liambila 1995、Waddington・Enyimayew 1989、Waddington・Enyimayew 1990、Griffin 1988、Abel-Smith・Rawal 1992）や「施設の物理的状态（清潔さ、など）」（Mwanbu・Mwanzia・Liambila 1995、Waddington・Enyimayew 1989）、「機材の有無」（Wouters 1995）、「検査の有無」

（Waddington・Enyimayew 1989、Wouters 1995）から、「患者待ち時間」（Waddington・Enyimayew 1989、Abel-Smith・Rawal 1992）、「職員の態度」（Waddington・Enyimayew 1989、Waddington・Enyimayew 1990）、「患者数」（Mwanbu・Mwanzia・Liambila 1995、Leighton 1995、McPake 1993）など様々なものが用いられており、これは“どのような指標をサービスの質として捉えるか”によると考えられる。今回のボリヴィアの調査では、“ある”のが当たり前である“当たり前品質”（狩野 1997）と呼ばれるものや、逆に全くないものは比較の対象から外した。それは、一般的には“ある”と思われるが、一部の施設では“ない”もの（あるいはその逆）を利用者がサービスの質を捉えるに当たり、医療施設の差別化の物差しとして利用する可能性が高いからである。したがって、他の国であれば電気や水の有無も指標になるかもしれない。このように比較すべき内容は、国や地域の状況や調査の目的によって異なる。

ただし、利用者数については、市外のカバー人口が不明のため実数を用いたが、カバー人口当りの利用者数にすると施設間の比較がより適切なものになるであろう。また今回の調査では、施設ごとの現状や問題点を迅速に、そして視覚的に洗い出すことが目的であったため、酸素や薬剤、あるいは備え付けの電話や超音波検査装置が“ある”ことを100%と規定したが、厳密に言えば、月のうち何日間酸素は利用できるのか、あるいは薬であれば基本薬剤の何種類が何日間あるのか、といった考え方も必要であろう。また、医療施設の配置の問題もこの手法では十分な評価はできない。しかし、このような限界を十分認識して医療施設のアセスメントに用いれば、改善に結びつけやすい有用な方法であると思われる。

以上、“縦の構造”と“横の構造”を組み合わせ、各医療施設の規模、機材内容、人員配置、サービスの内容（検査、治療、予防接種など）、サービスの量や質、インフラストラクチャー、通信移動手段などを評価し、施設ごとのサービスのバラつきとその程度を把握することは、問題点を明確にし、“将来における保健医療サービスの維持管理や資本投入のためのプログラム開発に有用

である”(WHO 1996b)。また、このような2つの“構造”をマトリックスとして標準化すれば、当該国や対象地域の医療施設のガイドラインとして利用できるものと思われる。

5. 結語

“縦の構造”と“横の構造”のマトリックスの中で捉える考え方は、系統的な医療施設のアセスメントに役立つと思われた。これにより、医療施設のサービス内容や施設・機材の内容、人員配置などをより適切に改善し得る可能性があるし、ひいては援助の妥当性の確保や保健政策の立案にまで利用できるのではないかと考える。

付記

本研究は厚生科学研究費補助金（社会保障国際協力推進研究事業）「保健医療プロジェクトの事前・中間評価に関する研究」の一部として実施し、主旨は第16回国際保健医療学会（2001年10月7、8日、東京）で発表した。また、国際医療協力研究委託費「国際医療協力における保健医療開発調査手法開発に関する研究」の支援をいただいた。

注記

- 1 質問票の項目は各国で異なるが、主な項目は、患者数、診療科、施設・機材の有無などである。記載内容は調査者が実際に観察したもの以外、特に患者数などについては開発途上国では台帳の記載内容も信頼できない場合もあり、またインタビューや自記で行なったものであり、これらに関する信頼性は担保されていない。
- 2 リフェラルとは一般的に患者の紹介を意味し、あまり医療資源の整っていない1次医療施設に対処困難な重症患者が来た場合、必要ならそこで応急処置を施して全身状態を安定させた後、手術などのできる高次医療施設に紹介し送るが、この低次医療施設から高次医療施設への患者の流れや行為をリフェラルという。
- 3 南アフリカ共和国の東ケープ州で、12地域病院を対象に、チェックリストを用いた質の迅速診断やフォーカ

スグループ・ディスカッションによるKAP調査などを実施した。GISを使いながら各病院の地理的特性や人口分布なども統合した評価手法の研究で、ここでベンチマーク手法やそれを基にしたレーダーチャートを用いた評価を行なっている。

参考文献

- 狩野紀昭（1997）日科技連QIP研究会編『現状打破・創造への道—マネジメントのための課題達成型QCストーリー』、日科技連
- 椎名丈城、喜多悦子、我妻堯、他（1995）「開発途上国における放射線機器設置のあり方、無償資金協力へのガイドライン」、『国際協力研究』、11（1）：89-96
- 平林国彦（2001）地域保健医療サービスの質を改善するための評価手法の研究。平成11年度研究フェロープログラム、東京：国際開発高等教育機構。
- Abel-Smith, B., and Rawal, P. (1992). Can the poor afford 'free' health services?: A case study of Tanzania. *Health Policy and Planning*, 7(4), 329-341.
- Barnum, H., and Kutzin J. (1993). *Public hospitals in developing countries*. Baltimore and London: Johns Hopkins university press.
- Department of Planning and Health Information (1999). *National Health Statistics Report 1998*. Phnom Penh: Ministry of Health.
- Griffin, C.C. (1988). *User charges for health care in principle and practice. AN EDI Seminar Paper Number 37*. Economic Development Washington, DC: Institute of the World Bank.
- Leighton, C. (1995). Overview: health financing reforms in Africa. *Health Policy and Planning*, 10(3), 213-222.
- McPake, B. (1993). User charges for health services in developing countries: A review of the economic literature. *Social Science and Medicine*, 36, 1397-1405.
- Mwanbu, G., Mwanzia, J., and Liambila, W. (1995). User charges in government health facilities in Kenya: effect on attendance and revenue. *Health Policy and Planning*, 10, 164-170.
- Waddington, C.J., and Enyimaew, K.A. (1989). A price to pay: The impact of user charges in Ashanti-Akim district, Ghana. *International Journal of Health Planning and Management*, 4, 17-47.

Waddington, C.J., and Enyimayew, K.A. (1990). A price to pay, Part 2: The impact of user charges in the Volta region of Ghana. *International Journal of Health Planning and Management*, 5, 287-312.

WHO, Regional Office for the Western Pacific (1996a). *District hospitals: Guidelines for development, 2nd edition. Western Pacific Series No.4*. WHO Regional Publications.

WHO (1996b). Integration of health care delivery. *WHO Technical Report Series 861*. Geneva: WHO.

World Bank (1993). Investing in health, *World development report 1993*. New York :Oxford university press.

Wouters, A. (1995). Improving quality through cost recovery in Niger. *Health Policy and Planning*, 10(3), 257-270.

(200.2.10受理)

A Study on Assessment of Health Facilities in Developing Countries

Hidechika Akashi, Chiaki Miyoshi, Kunihiro Hirabayashi, Shuzo Kanagawa,
Sachiko Miyoshi, Yasuo Chiba

International Medical Center of Japan
akashih@attglobal.net (Hidechika Akashi)

Abstract

In developing countries information is not always available on the status of health facilities. This can make it difficult for donor agencies or policy makers to make rapid assessments of these facilities.

This paper discusses the methodology for making systematic and practical assessments of health facilities through questionnaires based on experience in Bolivia (March, 2001), Cambodia (1997-2000), and Sri Lanka (October and December, 2000).

The results show that each country uses a different medical facility level classification within the referral system, and medical facilities at different levels have different average numbers of beds, types of examination, and capacities to handle child deliveries and operations. This means that the assessment of facilities must be conducted in line with the situation in the country concerned.

Our experience shows that it is useful to use a combination of two structural matrices in the overall assessment of health facilities: comparative assessment within the referral system ("vertical structure") and same level comparative assessment ("horizontal structure"). Multiple item assessments comparing the functions of health facilities ("horizontal structure" assessments) will identify issues to be addressed at each facility.

Keywords

health facility, assessment, health, developing country, referral

2003年度学会賞審査委員会活動報告

日本評価学会では、学会の学術領域に関する研究および学会の発展に優れた業績があったと認められる者を顕彰するために、学会賞の制度を設けています。学会賞には原著論文が評価学研究に大きく貢献したと認められる者に授与する論文賞、評価学研究の進歩に寄与する優れた研究をなし、なお将来の発展を期待しうる者に授与する奨励賞、評価学の発展に関し顕著な功績のあった者に授与する功績賞があります。

2003年度は学会賞受賞者選考細則第6条により、2003年7月25付けで学会ホームページ上に学会賞候補者の公募を行い、10月1日まで自薦、他薦を受け付けました。さらに、10月8日に学会賞審査委員会を開催しました。選考に先立ち、選考基準を議論し、選考基準の申し合わせについて合意し、ついで、功績賞、論文賞、奨励賞のそれぞれについて、申し合わせに基づき、功績、論文、発表原稿等公表された資料、及び、日頃の学会活動などを総合的に検討しました。さらに、受賞候補者の意思確認のためメールにて議論を継続し、10月19日、学会賞受賞者候補選考について全員一致で下記の結論に達しました。

学会賞受賞者選考細則第7条では、論文賞は、選考当該年度の前年度に発行された本学会誌に掲載された原著論文等から推薦されるものとする、と定められています。日本評価研究第3巻の原著論文を審査員全員で読み比べた結果、論文賞受賞候補者として、結城貴子会員を選考しました。第3巻2号に掲載された論文が、評価学研究に貢献したと認められたものです。

奨励賞は、選考当該年度の前年度に開催された全国大会での発表等から推薦されるものとする、と定められていますが、第3回全国大会の場で発表された原稿等公表された資料、及び、大会でのアンケート結果などを総合的に検討し、受賞者候補として正木朋也会員を選考しました。

功績賞は、選考当該年度の前年度までの学会活動への貢献に基づき推薦されるものとする、と定められていますが、初代会長の河合三良氏を受賞者候補として選考しました。

これらの結果は、企画委員長を通じて理事会に諮られ、原案通り承認されました。また、この3人の受賞者には、11月1日の総会場で、学会から賞状及び副賞が授与されました（河合氏、正木氏は所用で欠席につき代理に授与）。

このような顕彰事業は、学会員の優れた業績を讃えと共に、学会員の主体的な活躍を支援するものです。表彰された3人の会員に心からお祝いを申し上げますと共に、今後ますますのご活躍を期待しています。また、今回惜しくも受賞を逃された会員の皆さんも、次回以降の受賞を目指し、学会大会での発表、学会誌への投稿等を積極的に行っていただきたいものです。

それから、理事会の場で学会賞候補者選考基準の申し合わせについて、改善の意見が出されましたが、委員会としては出された意見を参考にして、申し合わせの改訂を行い、次回の審査プロセスに反映させたいと考えております。今後とも、学会賞規程、学会賞受賞者選考細則などを適宜見直すと共に、選考基準のさらなる明確化に努め、透明性の高い学会賞運営を心がけたいと考えています。

学会賞審査委員会委員長 牟田 博光

研修委員会

活動方針

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

2002/2003年度実施活動

①「評価インターン出前サービス」に係わるパイロット・プロジェクト

研修委員会では、学会の学生会員に対して「実際に評価を経験する」機会を提供すべく、行政評価の実施に学生会員を登用する意思のある自治体との仲介を行う「評価インターン出前サービス」を企画した。本年度は、パイロット・プロジェクトとして、島根県邑智郡川本町企画課の協力をいただき、学生会員4名（間中恵子、森田朋子、戸村紀子、村田尚之）から成るチームで同町の行政評価を行った。現地調査期間は2003年9月21日～27日で、2名分の旅費・滞在費を同町側が負担した。評価の対象としてとりあげたのは、「総合計画の有用性」、「文化政策」、「福祉政策」、「観光政策」で、同チームは10月27日に町役場で報告をし、フィードバックを受けた後、12月10日に最終報告書を同町に提出した。また11月2日には第4回学会全国大会の研修委員会セッションで、4名が学会報告を行った。

このパイロット・プロジェクトの実施を受けて、研修委員会では、12月12日に東京でプロジェクト参加者、川本町担当者、その他このプロジェクトに関心のある会員を交えて、成果の検討と今後の対応に関する討議を行った。その結果、研修委員会では、協力相手団体を自治体だけでなくNGO/NPO団体も含め、主として夏期休暇期間に的を絞って年2～3件の実施を考慮することとした。但し、仲介作業も含めて事前準備がかなりの手間を要することから、事業実施の前提として、プロジェクト事務局体制の確立が不可欠であるとの認識に達し、委員会ですまずその検討を行うことになった。

②評価研修プログラム認証制度に係わるパイロット・プロジェクト

研修委員会では、評価人材育成の推進に学会が果たす役割のひとつとして「評価研修プログラム認証制度」の設立を提案し、理事会の承認を得てパイロット・プロジェクトを実施した。対象としたのは広島県立教育センターが2003年7月28日～31日の4日間、東広島市で開催した学校評価研修講座で、その実施には広島大学教育開発国際協力研究センターとカナダ評価学会が協力した。学会からは、竹内正興事務局長と橋本昭彦会員が参観した。現在は、評価報告書を含めて認証審査のための資料を作成中である。

研修委員会共同委員長 長尾 眞文
源 由理子

国際交流委員会

国際開発評価学会（IDEAS*）は3月1～2日、ジュネーブにて今後のIDEAS活動の基本的方向について、いわゆる「SCOPING MEETING」を開催する予定です。廣野は先約のため欠席しますが、この会合では昨年IDEAS理事会で決定した「Programme Strategy and Business Plan 2003-2005」（下記ホームページより参照可）のうちの第一プログラムである「Rethinking Development Evaluation」について、英国政府のDFID（国際開発省 Department for International Development, <http://www.dfid.gov.uk/>）の依頼を受けて検討します。もし、当日ジュネーブにご滞在の方で、ご関心がありましたら、是非オブザーバーとして出席ください。その節には、今回のIDEAS検討会の世話役である理事のMs. Nancy MacPherson（email address: MacPherson@iucn.orgあるいはNMM@iucn.org）に事前に直接連絡頂き、検討資料を事前に入手されることを推奨します。

なお、IDEASでは今年4月下旬に、以下の協議事項を中心に検討を行う予定です。ご提案事項等がありましたら、日本評価学会事務局数田みちるさん（yabuta.m@idcj.or.jp）宛（廣野ryokichi@iea.att.ne.jp宛CC:）にご連絡ください。

<協議事項>

1. 今後の活動方針の優先順位：今年3月のScoping Sessionの勧告を基礎に討議
2. IDEAS会員の拡大について
3. IDEAS理事会、役員会、総会の開催と運営について
4. IDEASの追加理事の選出について
5. IDEAS事務局の運営について
6. IDEAS活動の財政的基盤強化について

日本評価学会はIDEASの法人メンバーであり、国際交流委員会活動を通じて、IDEASの活動を支援しています。IDEASへの個人登録も可能ですが、日本評価学会としての活動にご協力頂ける方はぜひ事務局宛ご連絡ください。

国際交流委員長 廣野 良吉

*The International Development Evaluation Association (IDEAS): <http://www.ideas-int.org/> 事務局（会長国持ち回り制）IDEAS Secretariat: Development Bank of Southern Africa, P.O.Box 1234, Midrand, 1685, Republic of South Africa, Email: secretariat@IDEAS-int.org, Telephone: +27 11 3133398, Fax: +27 11 3133411

日本評価学会春季第1回全国大会のご案内

日本評価学会
春季第1回全国大会
実行委員会委員長 牟田 博光

来たる2004年6月12日（土）、日本評価学会春季第1回全国大会が東京工業大学にて開催されます。午前
に共通論題2セッションを、午後に自由論題6セッションを予定しております。なおプログラムや会場の詳
細につきましては、決まり次第追ってご連絡いたします。

会員各位におかれましては奮ってご参加くださいますようお願い申し上げます。

記

- 日時：2004年6月12日(土) 10：00～17：30
- 場所：東京工業大学 大岡山キャンパス
 ■交通案内地図：
<http://www.titech.ac.jp/access-and-campusmap/j/access-j.html>
 ■キャンパスマップ：
<http://www.titech.ac.jp/access-and-campusmap/j/o-okayama-campusmap-j.html>
- プログラム

時間（予定）	テーマ（予定）		
午前の部【共通論題】 10:00-12:00	国際協力銀行受託第三者評価事業 発表セッション（予定）		行政評価セッション（予定）
午後の部【自由論題】 13:15-15:15	ODA	医療・福祉	教育
15:30-17:30	環境	ジェンダー	公共事業

※ポスターセッションも設ける予定です。

- 大会参加費：
 - ・正会員・学生会員 1,000円（賛助会員も1,000円／1名）
 - ・非会員（一般） 3,000円
 - ・非会員（学生） 2,000円

※大会参加費は大会当日受付で現金にてお支払いください。

- 参加申込方法：
 - ・締切 4月30日（金）
 - ・学会メーリングリストにて先にお送りしました申込用紙に必要事項を記入のうえ、E-mailに添付し
 学会事務局(yabuta.m@idcj.or.jp)にお送りください。

以上

日本評価学会規約

2000年9月25日設立総会承認

第1章 総則

(名称)

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

(所在地)

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

(目的)

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

(事業)

第4条 本会は、前条の目的を達成するために次の事業を行う。

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

第2章 会員

(会員の種別及び入会)

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

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

(会費)

第6条 会員は、総会の定めるところにより、会費を負担しなければならない。

(退会)

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

- 2 会員は、次の各号のいずれかに該当するときは、本会を退会したものとみなす。
 - 1) 正会員又は学生会員にあっては、会費を2年以上滞納した場合
 - 2) 本会の名誉を毀損し又は設立の趣旨に反する行為を行なったことにより、総会において、除名すべきものと認められた場合
 - 3) 前各号に掲げるほか会員たる資格を喪失した場合
- 3 本会は、会員がその資格を喪失しても、既に納入した会費その他の拠出金品は返還しない。

第3章 役員等

(役員の種別)

第8条 本会には、次の役員を置く。

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

(選任)

第9条 理事及び監事は、総会において、正会員の中から選任する。

2 会長及び副会長は、理事会において、理事の互選により定める。

3 理事及び監事は、相互に兼ねることができない。

(職務)

第10条 理事は理事会を構成し、会務の執行を決定する。

2 会長は、本会を代表し、会務を統括する。

3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるとき又は欠けたときは、会長があらかじめ指名した順序で、その職務を代行する。

4 監事は、会務の執行及び会計を監査する。

(任期)

第11条 役員の任期は、2年とする。ただし、連続3期までの再任を妨げない。

2 補欠又は増員により就任した役員の任期は、前項本文の規定にかかわらず、前任者又は現任者の残任期間とする。

3 役員は、任期満了の場合においても、後任者が就任するまで、その職務を行なわなければならない。

(幹事)

第12条 本会に幹事若干名を置く。

2 幹事は、会長が理事会の同意を得て任命する。

3 幹事は、共同して会務の執行を補佐する。

4 幹事の任期については、第11条第1項の規定を準用する。

(顧問)

第13条 本会に顧問若干名を置くことができる。

2 顧問は、会長が理事会の同意を得て委嘱する。

3 顧問は、本会の運営に関し、会長の諮問に答え、又は意見を述べることができる。

4 顧問の任期については、第11条第1項の規定を準用する。

第4章 総会

(招集)

第14条 会長は、毎年1回通常総会を招集する。

2 理事会が必要と認めた場合、臨時総会を招集することができる。

(開催及び議決)

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

2 総会の議事は、この規約に別に定めるもののほか、出席正会員の過半数の同意でこれを決し、可否同数の場合は、議長の決するところによる。

3 総会の議長は、会長をもってこれにあてる。

(書面表決等)

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

- 2 前項の代理人は、代表権を証する書面を総会毎に議長に提出しなければならない。
- 3 第1項の場合において、正会員は、表決内容等について、総会の議長に一任することができる。
- 4 第1項及び前項の規定により、表決権を行使する場合は、当該正会員は総会に出席したものとみなす。

第5章 理事会

(構成及び機能)

第17条 本会に理事会を置く。

- 2 理事会は、理事をもって構成する。ただし、監事、顧問、幹事ならびに第30条第2項に定める事務局長は、理事会に出席し意見を述べることができる。
- 3 理事会は、この規約に別に定めるもののほか、次の事項を議決する。
 - 1) 総会の議決した事項の執行に関すること
 - 2) 総会に付議すべき事項
 - 3) その他総会の議決を要しない会務の執行に関すること

(開催及び招集)

第18条 定例理事会は、毎年3回開催する。

- 2 前項にかかわらず会長が必要と認めた場合には臨時理事会を開催することができる。
- 3 理事会は会長が招集する。
- 4 会長は、緊急に理事会を招集する必要がある場合において、やむを得ない事情によりこれを開催できないときには、理事の承諾を得て、書面により議決を得ることができる。この場合、理事会は開催されたものとみなす。

(議決等)

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

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

(書面表決等)

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

- 2 前項の場合において、理事は、表決内容等について理事会の議長に一任することができる。
- 3 前2項の規定により表決権を行使する場合は、当該理事は理事会に出席したものとみなす。

第6章 資産及び会計

(資産の構成及び管理)

第21条 本学会の資産は、次に掲げるものをもって構成する。

- 1) 財産目録記載の財産
- 2) 会費
- 3) 寄付金品
- 4) 資産から生ずる収入
- 5) 事業に伴う収入
- 6) その他の収入
- 2 本会の資産は、会長が管理し、その方法は理事会の議決による。

(経費の支弁)

第22条 本会の経費は、資産をもって支弁する。

（事業計画、収支予算、事業報告及び収支決算）

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

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

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

（特別会計）

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

2 前項の特別会計は、前条の収支予算及び収支決算に計上しなければならない。

（会計年度）

第25条 本会の会計年度は、毎年10月1日に始まり、翌年9月末日に終わる。

第7章 規約の変更

（規約の変更）

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

第8章 雑則

（年次大会）

第27条 本会は、毎年1回年次大会を開催する。

2 年次大会の開催は、大会実行委員長がこれを指揮統率する。

（委員会及び分科会）

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

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

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

（支部）

第29条 本会は、事業の円滑な遂行を図るため、支部を置くことができる。

2 支部には、理事会の同意を得て会長が委嘱する支部長を置く。

3 支部の位置、組織、運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別に定める。

（事務局）

第30条 本会の事務処理のため、事務局を置く。

2 事務局には、理事会の同意を得て会長が委嘱する事務局長を置く。

3 事務局の場所、組織、職員及びその他必要な事項は理事会の議決を経て、別に定める。

附則（2000年9月25日）

1. この規約は、本学会の設立の日（以下「設立日」という。）から施行する。

2. 設立発起人は、第5条の規定にかかわらず、本学会設立当初の会員とする。設立日までに入会の申し

込みを行なった者も同様とする。

3. 本学会の設立初年度の年会費は、第6条の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。
4. 本学会の設立当初の役員は、第9条第1項及び第2項の規定にかかわらず、設立総会の定めるところとし、その任期は、第11条第1項本文の規定にかかわらず、2001/2002年度の事業報告及び収支決算の承認を審議する総会の日までとする。
5. 本学会の設立初年度の事業計画及び収支予算は、第23条第1項の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。
6. 本学会の設立当初の事業年度は、第25条の規定にかかわらず、設立日から2001年9月30日までとする。

日本評価学会誌刊行規定

2002.9.18 改訂

2001.9.9 改訂

（目的および名称）

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

（編集委員会）

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

（編集方針）

8. 「評価研究」は、原則として、年 2 回刊行する。
9. 「評価研究」の体裁は、B5 版とし、英文又は和文とする。
10. 「評価研究」に掲載する原稿（以下「論文等」という）の分類は、以下の 5 カテゴリーからなるものとする。

- (1) 総説
- (2) 研究論文
- (3) 研究ノート
- (4) 実践・調査報告
- (5) その他

11. 「評価研究」への投稿有資格者は、学会会員および常任編集委員会が投稿を依頼した者とする。学会会員による連名での投稿および学会会員を主筆者とする非会員との連名での投稿は、これを認める。編集委員による投稿はこれを認める。
12. 投稿原稿を上記分類のどのカテゴリーとして扱うかは、投稿者の申請等をもとに常任編集委員会が、下記の「作業指針」に従って決定する。

- (1) 「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文とし、その掲載については編集委員会が企画・決定する。
- (2) 「研究論文」は、評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文とし、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
- (3) 「研究ノート」は、「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
- (4) 「実践・調査報告」は、評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
- (5) 「その他」には、編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿や学会誌の刊行に関する編集

委員会からの学会会員への連絡等が含まれる。

13. 論文等は2名の査読者により査読することとし、その人選は編集委員会が行う。「研究論文」については、査読結果と編集委員会が査読者とは別に指名する担当編集委員1名の参考意見をもとに、編集委員会が掲載に関する決定を行う。「総説」、「研究ノート」、「実践・調査報告」および「その他」の論文については、査読結果にもとづき編集委員会が掲載に関する決定を行う。
14. 編集委員が「評価研究」に投稿した場合には、当該委員はその投稿に係わる常任編集委員会あるいは編集委員会の議事に一切参加しないものとする。
15. 上記いずれのカテゴリーの投稿についても、常任編集委員会による掲載の判断は可・不可の二者択一で行うこととする。但し、場合によっては編集委員会の判断で、小規模の修正による掲載も認める。「研究論文」としての掲載が適当でないと判断された場合でも、投稿者が希望すれば、常任編集委員会は「研究ノート」あるいは「実践・調査報告」としての掲載を決定できる。
(投稿要領の作成公表)
16. 編集委員会は、上記の編集方針にもとづき投稿要領を作成し、理事会の承認を得て、広く公表する。
(配布先)
17. 「評価研究」は、学会会員に無償で配布するほか、非会員に有償で提供する。
(抜刷の配付)
18. 「評価研究」掲載論文等の抜刷り30部を、投稿者（原著者）に無料で配布する。それ以上の部数を希望する場合は投稿者（原著者）の自己負担とする。
(インターネット上の公開)
19. 「評価研究」掲載論文等は、投稿者（原著者）の了承を得て全文をインターネット上で公開する。
(著作権)
20. 「評価研究」に掲載された論文等の著作権は各投稿者（原著者）に帰属するものとし、編集権は本学会に帰属するものとする。
(事務局)
21. 「評価研究」編集及び配布の事務は、それに関連する会計も含めて学会事務局が担当する。

(以上)

『日本評価研究』投稿規定

2003.4.18 改訂

2002.3.25 改訂

2001. 9. 9 改訂

1. 『日本評価研究』(The Japanese Journal of Evaluation Studies)は、評価に関する論文、論考、調査報告等を掲載する。
2. 『日本評価研究』は、会員間の研究成果交流の場を提供し、内外における評価研究の一層の発展に資することを主目的として発行されており、原則として会員による寄稿を掲載する。なお、依頼原稿を除き、ファーストオーサーは学会員でなければならない。
3. 投稿された原稿は、編集委員会の責任において審査を行ない、採否を決定する。審査にあたっては、1原稿毎に2名の査読者を選定し、査読結果を参考にする。(査読者には、投稿者名を伏せて査読を依頼する。)
4. 原稿料は支払わない。
5. 『日本評価研究』に掲載された論文等は、その全文をインターネット上の本学会のホームページに掲載する。
6. 投稿にあたっては、投稿原稿が、①研究論文、②総説、③研究ノート、④実践・調査報告、⑤その他のうち、どのカテゴリーに入るかを明記する。ただし、カテゴリーについての最終判断は、編集委員会で行なう。「研究論文」は評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文、「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文、「研究ノート」は「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考、「実践・調査報告」は評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告、「その他」は編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿等である。
7. 投稿方法
 - (1) 使用言語は日本語又は英語とする。
 - (2) 著者校正は原則として第一校までとする。
 - (3) 英文原稿については、ネイティブスピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿すること。
 - (4) ハードコピー4部(A4版)を提出する。その際、連絡先(住所、Tel、Fax、Email)と原稿の種類を明記すること。掲載可と判断された原稿については、必要なリライトを経た後に、最終原稿のハードコピー2部とDOS/Vフォーマットのプロッピーを用いたTEXTファイルを提出する。その際、オリジナル図表を添付すること。
 - (5) 刷り上がりは最大14ページとする。これを超える場合は、その経費は著者負担とする。
 - (6) 日本語原稿の最大文字数は以下のとおり。①研究論文20,000字、②総説15,000字、③研究ノート15,000字、④実践・調査報告20,000字、⑤その他適宜。それぞれ和文要旨を400字程度、英文要旨を150words程度、及び和文・英文でキーワード(5つ以内)を別に添付する。印刷は1ページ、20字X

43行X2段(1,720字)とする。20,000字の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて合計13ページとなるが、図表の量によっては、それ以上のページ数となり得るので、注意すること。

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

8. 送付先

〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11 京福ビル
財団法人 国際開発センター内 日本評価学会事務局
TEL: 03-3630-8031
FAX: 03-3630-8095
E-mail: yabuta.m@idcj.or.jp

『日本評価研究』執筆要領

2002.9.18 改訂

2002.3.25 改訂

1. 本文、図表、注記、参考文献等

(1) 論文等の記載は次の順序とする。

日本語原稿の場合

第1ページ：表題、著者名、所属先、E-mail、和文要約（400字程度）、和文キーワード（5つ以内）

第2ページ以下：本文、謝辞あるいは付記、注記、参考文献

最終ページ：英文表題、英文著者名、英文所属先、E-mail、英文要約（150words程度）、英文キーワード（5つ以内）

英文原稿の場合

第1ページ：Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words) ; Keywords (5 words)

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

(2) 本文の区分は以下のようにする。

例1（日本語）

1.

(1)

①

(2)

(3)

例2（英文）

1.

1.1

1.1.1

1.1.2

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

例1：日本語原稿の場合

図1 ○○州における生徒数の推移



(注)

(出所)

表1 ○○州における事故件数

--

(注)
(出所)

例2：英文原稿の場合

--

Figure 1 Number of Students in the State of ○○

Note:

Source:

--

Table 1 Number of Accidents in the State of ○○

Note:

Source:

- (4) 本文における文献引用は、「……である（阿部1995、p.36）。」あるいは「……である（阿部1995）。」のようにする。英文では、(Abe 1995, p.36) あるいは(Abe 1995)とする。

(5) 本文における注記の付け方は、(…である¹。)とする。英文の場合は、(…¹。)とする。

(6) 注記、参考文献は論文末に一括掲載する。

注記

1 ……。

2 ……。

(7) 参考文献は、日本語文献は著者の五十音順、外国語文献は著者のアルファベット順に記し、年代順に記載。参考文献の書き方については以下のようにする。

日本語単行本：著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎（1999）『これからの評価手法』、日本出版社

日本語雑誌論文：著者（発行年）「題名」、『雑誌名』、巻(号)：頁－頁

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

日本語単行本中の論文：著者（発行年）「題名」、編者『書名』、発行所、頁－頁

（例）日本太郎（2002）「行政評価」、日本花子『評価入門』、日本出版社、16-28

複数の著者による日本語文献：著者・著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎・日本花子（2002）『政策評価』、日本出版社

英文単行本：著者（発行年）. 書名. 発行地：発行所.

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

英語雑誌論文：著者（発行年）. 題名. 雑誌名, 巻(号), 頁－頁.

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

英語単行本中の論文：著者（発行年）. 題名. In 編者 (Eds.), 書名. 発行地：発行所, 頁－頁.

（例）DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

2名の著者による英語文献：姓, 名, and 姓, 名 (発行年). 書名. 発行地：発行所.

（例）Peters, T., and Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Harper & Row.

3名以上の著者による英語文献：姓, 名, 姓, 名, and 姓, 名 (発行年). 書名. 発行地：発行所.

（例）Morley, E., Bryant, S. P., and Hatry, H. P. (2000). *Comparative Performance Measurement*. Washington: Urban Institute.

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

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

編集後記

本学会誌も年2回発刊体制が整ってきました。投稿数も確実に増えてきております。また、定期的な発刊は、忙しい中で査読をお引き受けいただいた方々の助力に支えられております。このような中で、第4巻1号を無事発刊することができました。本号では、投稿は、研究論文2本、研究ノート2本、実践・調査報告2本を掲載することができました。特集は、研究論文2本、実践・調査報告2本を掲載することができました。本学会誌は、会員の日ごろの研究成果、実践成果を、会員間で共有するとともに社会に対して発信していく場として発刊するものです。さらに良いものにしていくために、編集委員会も気を緩めることなく努力をしていきたいと考えております。

常任編集委員会 三好 皓一（文責）

『日本評価研究』第4巻第1号

2004年3月29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内
TEL：03-3630-8031 FAX：03-3630-8095

印刷 三好デジタルプリンティング株式会社

©日本評価学会

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 4, No. 1, March 2004

CONTENTS

Special Issue:

Gender Main-streaming and Impact Assessment and Evaluation

Introductory Remark on the Special Issue Mari Osawa

Gender Budget as a Means of Policy Evaluation Yasuko Muramatsu

Gender Mainstreaming and Gender Policy Evaluation in Official Development
Assistance Part I Yumiko Tanaka

Case Study on the Methodology of Gender Impact Assessment and Evaluation
Yoko Saika

Response to the 2002 Pre Budget Report by THE WOMEN'S BUDGET GROUP
Women's Budget Group

Articles

The Value of Statistical Life and Regulatory Policy Evaluation
Shun'ichi Furukawa, Hajime Isozaki

Essay on Policy Engineering No. 2:
Policy Process, Program and Performance Evaluations, and Budgeting Process
Hiroshi Ueno

Research Notes

To Enhance Performance Measurement Construction of Comprehensive Management
Tool Yuji Morita, Takashi Nakajima

On "Communications" in a System of Policy Evaluation Indicators
- Towards the Introduction of the Residents' Satisfaction Quotient -
Tomiko Nakajima

Development

Influence of Local 'Manifesto' on the Administration Practice in Local Government
and Its Evaluation System Kamata Noriyuki

A Study on Assessment of Health Facilities in Developing Countries
Hidechika Akashi, Chiaki Miyoshi, Kunihiro Hirabayashi,
Shuzo Kanagawa, Sachiko Miyoshi, Yasuo Chiba