評価活動要覧：評価と私

The Evaluation Activities Guide: Evaluation and Myself

September 2010

日本評価学会
Japan Evaluation Society

評価活動要覧：評価と私

2010年 9 月

目　次

三好 皓一
『評価活動要覧：評価と私』の発刊にあたって ……1

青山 温子
保健医療分野の国際協力事業評価～JICAと世界基金の評価に関わって～ ……3

浅野 基樹
冬期道路管理の性能評価 ……5

石田 謙豪
学校評価と私 ……7

石田 洋子
私と評価：評価する側の経験と評価される側の経験 ……9

入山 映
評価と私 ……11

岩渕 公二
評価を学び、評価に学ぶ ……13

梅田 次郎
自治体の行政評価 ……15

大島 巌
対人サービス領域におけるプログラム評価研究の発展、評価人材育成への期待
～日本における“手探り”の取り組みから～ ……17

小倉 博義
学校評価、その覚書 ……19

小野 達也
公共部門評価の理論と実際に纏わる覚え書き ……21

佐々城 清
公益・非営利分野の事業評価 ……23

佐々木 亮
評価教育の未来 ……25

佐藤 哲郎
社会福祉協議会地域福祉活動の評価～ロジック・モデルの活用～ ……27

佐藤 由利子
ODAから留学生政策の評価へ ……29

渋谷 和久
政策評価は何のためだったのか ……31

清水 正治
評価と私 ……33

清水 洋一
学校関係者評価について―世田谷区立喜多見小学校の事例― ……35

鈴木 絲子
評価の周辺～回想：40年前の国連行政部から～ ……37

高千穂 安長
私の評価活動 ……39

竹内 正興
評価学会との10年を通じて ……41
田中 弥生
政策提言活動としての評価～その課題認識の構造～ ……43
塚本 壽雄
評価と私のこれまで ……45
津富 宏
少年院からキャンベル共同計画へ ……47
長友 正治
評価と私 ……49
中村 安秀
東ティモールでの呉越同舟――学際評価調査のチャレンジ ……51
西野 桂子
私と評価　過去20年を振り返って ……53
西山 慶司
絶対評価と相対評価 ……55
橋本 昭彦
評価と私～「学校評価」研究参入記～ ……57
長谷川 弘
私の評価への思い入れとこだわり ……59
林 薫
公共財政管理と評価　行財政改革　途上国から日本へ ……61
廣野 良吉
国内外での評価活動の半世紀 ……63
細井 義孝
評価事始め～事業評価・プロジェクト評価の組織的実施～ ……65
松岡 俊二
評価研究における実用性と科学性 ……67
湊 直信
評価手法の進展と共に歩む ……69
宮崎 修二
日本評価学会次なる飛躍に向けて～政策評価の10年を振り返り～ ……71
三好 皓一
評価と私：評価の社会的役割を求めて ……73
三輪 徳子
開発援助と評価の「変革の10年」の中で ……75
牟田 博光
わが国ODA評価体制の構築に関わって ……77
山谷 清志
評価学と政策学　～新しい「ディシプリン」のありかた～ ……79
米原 あき
「問題発見」のツールとしての評価 ……81
和田 義郎
開発援助は問題か～ODA評価の10年～ ……83
渡辺 博
「評価と私」：専門評価者の言い訳 ……85

【巻頭言】

『評価活動要覧：評価と私』の発刊にあたって

日本評価学会　編集委員長
三好　皓一

評価学会の10周年に際して、学会員の評価との関わりについて、学会誌の特別号として本誌『評価活動要覧：評価と私』を発刊することになりました。本誌は、「評価と私」を基本的なテーマとして、学会員各位に執筆をお願いしました。全体で42の会員の方々から原稿をいただきました。

内容は「学会員各位の評価との関わり」であればどのようなものでも構わないこと、例えば、評価の経験についての記載、評価学会活動についての随想、所属組織の評価とのかかわり、評価教育の実践、評価に対する考え方、などを想定してお願いいたしました。内容は、会員それぞれの日ごろの評価との関わり、関心を反映し興味深いものになりました。

このような試み自体は、日本評価学会会員の評価との関わりの広がりを確認するのによい機会をもたらしてくれるものと考えております。また、本誌の読者に対しては、日本評価学会の会員の評価との関わりの活動要覧として、個々人の、また、組織の評価との関わりのあり方を示唆する事例としての役割を果たすものと考えております。

今後もこのような試みを継続的に行っていきたいと考えております。英文の発刊を本誌に引き続き発刊したいとも考えております。このような試みが日本国内外への評価学会会員各位の評価研究及び評価の実践活動の広がりに貢献できれば幸いです。

保健医療分野の国際協力事業評価
～JICAと世界基金の評価に関わって～
Evaluation of international health cooperation projects
- Involved in the evaluation of JICA and the Global Fund -

青山　温子
Aoyama, Atsuko
Intnl-h@med.nagoya-u.ac.jp

名古屋大学大学院医学系研究科
Nagoya University School of Medicine

1．開発援助事業の評価

医系大学教員にとって、評価は日常的業務の1つである。成績評価、授業評価、教員実績評価、大学の中期目標や年度計画の評価、附属病院の機能評価、研究計画の審査など、さまざまな側面から評価に関わっている。

こうした日常的な評価に関わる以前から、筆者が専門的関心をよせていたのは、開発援助事業評価、とくに保健医療分野の評価である。当初は、国際協力事業団（JICA: 現・国際協力機構）の事業に携わる技術専門家、あるいは世界銀行の保健医療専門職として、評価される側の視点から、本質を捉えた適正な評価の難しさを感じていた。大学教員になってからは、評価委員会などに参加して、評価する側の視点も持つようになった。

開発援助事業の評価がとくに重視されるようになったのは、日本では、1990年代後半からではないかと思われる。国際的には、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）が、1980年以降、援助効果の評価を強調するようになった（Führer 1996, p.83）。DAC は、1991年、開発援助評価の原則を定めた（DAC 1991）。

2．JICAの事業評価

JICAの評価には、2002～2004年の外部有識者評価委員会、2004～2008年の外部有識者事業評価委員会を通して関わってきた。独立行政法人化（2003年10月）前後と、無償・有償資金協力を統合した新JICA設立（2008年10月）前の期間、JICAの評価委員を務めたことになる。法人化前後の委員会の下には、業績評価および二次評価専門委員会がおかれた。また、2006年に、フィリピンを訪問し、二次評価に関する現地調査を実施した。委員会での議論は、JICA事業評価年次報告書にまとめられている（JICA 2002～2007）。

委員会の議論の中で感じたことの1つは、DACの評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）に沿って評価することが、必ずしもJICAの事業の進め方になじまないかもしれないということである。たとえば、政策と不適合な事業ははじめから計画されないため、妥当性の評価にはあまり意味がない。効率性の評価は、計画どおり事業が進行したか確認するのが中心で、費用対効果や他事業と比較した効率性を検証していない。また、終了時評価の時点では、インパクトや自立発展性について判定することはできない。国際的基準による評価は、もちろん重要だが、5項目評価を一律に適用するだけではなく、JICA事業の効果を本質的に把握できる、説得力ある客観的指標を示すことも必要と考えられる。

また、主要な評価者が、ログフレームを用いる評価手法の専門家であり、必ずしも当該分野の専門家でないことは、今後検討するべきではないかと感じた。当該分野の専門知識が十分でないと、事業効果や指標の適切性を判断するのは難しい。体系的評価にログフレームは必要であるが、事業

の本質を把握するのに十分な当該分野の専門知識を持った評価者が、ある程度の期間は参加して、評価の質を担保する必要があると考えられる。

3. 世界基金の技術評価委員会

世界エイズ・結核・マラリア対策基金（世界基金）は、2002年に設立された公民共同の財団で、3感染症の予防・治療に資金提供している。2010年4月までに、世界153ヵ国716事業に対し、総額約192億ドルの供与が承認された。受益国の主体性尊重、成果に基づく資金提供、追加的資金提供、公民パートナーシップ、技術協力機関との連携による事業実施など、特徴的な原則に沿って運営され、3感染症対策資金を飛躍的に増大させた。

技術評価委員会（TERG: Technical Evaluation Reference Group）は、世界基金全体の効率性と効果を評価する独立した委員会で、理事会の政策戦略委員会（PSC）に報告する。感染症対策や開発事業の専門家、NGOなどから、理事会承認を得て選出された9名と、PSC、UNAIDS、Roll Back Malaria、Stop TB Partnership からの4名により構成されている。筆者は、2007年11月から3年間の任期で、TERG委員を務めている（TERG 2007）。

TERGは、事務局の運営、事業の実績・効果、パートナーシップ、グローバルな保健政策への貢献など、世界基金の活動を技術的側面から評価して、理事会に提言している。2007～2009年には、TERGの管理下で5年評価が行われ、世界基金の組織の効果と効率、事業実施とパートナーシップの状況、3感染症への総合インパクトの3領域について、段階的な評価と総合的分析がなされた。筆者は、2008年および2009年の日本評価学会春季全国大会で、国際的資金提供機関の評価事例として世界基金の5年評価について報告し、その成果と課題について検討した（青山ら 2008, 2009）。

TERG委員となり、まず気づいたのは、利益相反審査の厳しいことである。保有する債券・株式などの個人資産まで、毎年、報告を求められる。仕事量の多さにも、少なからず驚かされた。ジュネーブでの定期委員会に出席するのに加え、不定期に夜間の電話会議が開かれ、電子メールでは随時大量の英語文書が送られてきてコメントを要求される。また、事務局から要請された評価をするばかりでなく、TERG委員が、主体的に、どのような評価活動をするべきか話し合って、次年度のワークプランを提案している。5年評価が終了してからは、TERGのあり方、位置づけそのものの議論も進められている。

4. 国際保健医療事業評価の成果と課題

JICAと世界基金の評価に関わり、国際保健医療事業の評価が、着実に体系化していることを実感した。今後は、次のような課題について、さらに議論を進めていく必要があると考えられる。すなわち、外部委託評価の長所と問題点、各種の評価の統合と体系化、評価結果の体系的フィードバックの仕組み、事業の質に関する客観的評価、利益相反の問題、各分野の専門的知識を十分備えた評価者の育成、評価に対する投資の適正化、評価結果を公開する範囲と公開方法などである。

参考文献

青山温子、川口レオ、江啓発、喜多悦子（2008）「世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価（経過報告1）」、『日本評価学会春季第5回全国大会報告論文集』、49-56

青山温子、川口レオ、相原洋子、喜多悦子（2009）「世界エイズ・結核・マラリア対策基金の5年評価－報告2: 総合的インパクト評価」、『日本評価学会春季第6回全国大会報告論文集』、151-158

JICA（2002～2007）『事業評価年次報告書』、JICA

DAC（1991）. *Principles for Evaluation of Development Assistance.* Paris: OECD.

Führer, H.（1996）. *The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation: Directorate in Dates, Names and Figures.* Paris: OECD.

TERG（2007）. *Technical Evaluation Reference Group for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria - Terms of Reference, Membership and Procedures.* Geneva: The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria.

冬期道路管理の性能評価
Performance Measurement of Winter Road Maintenance

浅野　基樹
Asano, Motoki
m-asano@ceri.go.jp

（独法）土木研究所　寒地土木研究所
Civil Engineering Research Institute for Cold Region of Public Works Research Institute

1．はじめに

1990年、いわゆるスパイクタイヤ規制法によりスパイクタイヤの使用が禁止された。

冬期の雪氷路面上の自動車の運動を決定づける最も重要な要素は冬用タイヤと路面間の摩擦係数である。これにより、雪氷路面上での道路交通特性や安全性が大きく左右される。タイヤの種類が冬期道路交通に与える影響は大きい。このタイヤの種類を決定づけたのがスパイクタイヤ規制である。

スパイクタイヤ規制は、スパイクタイヤ粉じん問題を解消したが、その一方で冬期渋滞、冬型交通事故、凍結防止剤等の散布量増加および冬期路面管理費用増大などの問題も起こしてきた。

筆者は、このスパイクタイヤ規制の政策評価、冬期道路管理の性能評価及びそのマネジメントに関する研究に取り組んできた。

2．スパイクタイヤ規制の評価

札幌市におけるスパイクタイヤ装着率は平成4年度には2～3%まで減少した。それに伴い、降下ばいじんおよびSPMも確実に減少し、降下ばいじんについては平成5年度には地域指定基準である20トン／km²／月をほぼ下回った。スパイクタイヤ規制は、スパイクタイヤ粉じん問題を解消しその目的を達成した。

しかし、スパイクタイヤ装着率が2～3%になった平成4年度の冬からそれまで見られなかった非常にすべりやすい路面が出現した（図1）。

図1　1993年2月の札幌市内の路面（筆者撮影）

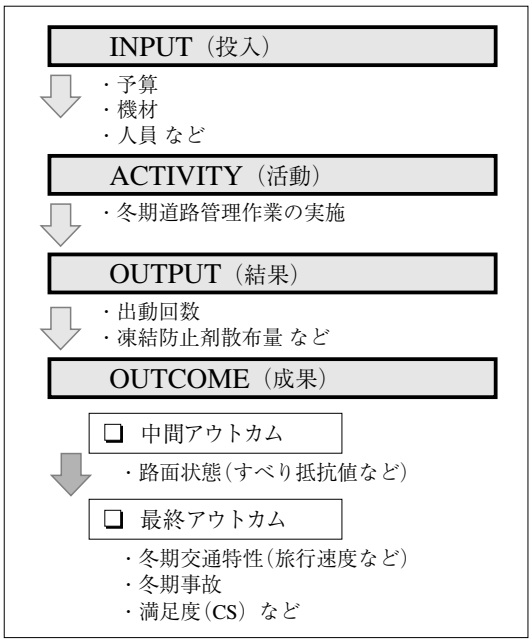
そのため、北海道での凍結防止剤やすべり止め材散布量の増加、冬型交通事故の増加及びすべりやすくなった横断歩道での歩行者転倒救急搬送者数等の増加を来たし、冬期路面対策を含む雪対策費が大幅に増加した。

スパイクタイヤ規制法の表決時には、附帯決議として、除融雪等の道路管理者の負担が過重とならないよう配慮すること、二次公害が発生しないよう留意すること、地域指定状況、スパイクタイヤ粉じんの発生状況および代替タイヤの開発状況等を勘案し、スパイクタイヤ粉じん対策のあり方に検討を加え、脱スパイクタイヤ社会の実現に向けて所要の措置を講ずること等が決議されている。つまり、スパイクタイヤ規制後の状況を勘案しつつ冬期道路管理のマネジメントを行うことを求めているのである。

3. 冬期路面管理の性能評価

冬期路面管理の性能評価に関するロジックモデルを検討した（図2）。

図2　冬期路面管理性能評価のロジックモデル（筆者作成）



このモデルでは、「インプット」および「アクティビティー」として冬期路面管理に係わる予算、人員、技術等とし、「アウトプット」として凍結防止剤散布の出動回数や散布量等とし、「中間アウトカム」として路面の連続すべり抵抗値、「最終アウトカム」として冬期交通特性、冬期交通事故、顧客満足度とした。

冬期路面管理の「最終的なアウトカム」は、冬期の交通特性（走行速度、交通容量、渋滞時間、渋滞長等）や道路利用者の満足度、信頼性であるが、これらはその時々の交通需要、気象条件、信号制御などの交通管理やイベントなどに左右される。そこで、それらに左右されない除雪や路面管理の直接的な成果であるすべり抵抗値を「中間アウトカム」とすることにし、冬期路面管理の性能評価研究を行っている。

図3　連続すべり抵抗値測定装置（寒地土木研究所）

4. 冬期道路性能向上に資するマネジメント

冬期道路の性能は、除雪などの冬期道路管理水準、体制及び技術等に依存する。出動後の性能は、それらによって一義的に左右されることが多い。また、その他に冬期道路の性能を左右するものとして、的確な冬期道路管理作業等の開始、適用する技術の選択及び道路利用者の行動選択等があり、そのための意思決定支援システム（MDSS）も冬期道路の性能を左右する重要なファクターである。

冬期道路管理業務に係る意思決定（MDSS）の精度向上は冬期道路管理の効率性を向上させ冬期道路の性能を効率的かつ効果的に維持することに貢献する。

5. おわりに

今後とも、冬期道路の性能向上を目指し、性能評価とマネジメント研究を進めるつもりである。

参考文献

浅野基樹（2007）「冬期道路管理の業績評価とマネジメントについて」、『日本評価学会第8回全国大会発表要旨収録』101-108

浅野基樹、高橋尚人（2010）「冬期道路の性能向上技術と性能評価・マネジメントについて」、『土木計画学研究・講演集Vol.41』（CDROM）

学校評価と私
A system for evaluating schools and my attempts

石田　謙豪
Ishida, Kengou
Ishidavol850gle@aol.com

広島県尾道市立栗原北小学校
Onomichi City Kuriharakita-municipal elementary school

1．はじめに

学校評価と私の出会いは平成14年、広島県立教育センターが新たに立ち上げようとしていた学校評価連携推進講座の企画に校長の立場で携わったことが契機である。学校経営に客観性を導入することと中途での振り返り、小さな改善の繰り返しに興味を覚えるとともに、現在の学校には必須の取組みになることを確信した。

2．学校評価の取組み

（1）平成16年度

自己評価を活用して学校教育・経営の改善を図るため、目標の進捗状況を地域・保護者に定期的に発信した。

（2）平成17年度

①学校評価表作成と地域・保護者への説明

校長が学校評価の全体像を示し、それに基づき担当教員が評価項目を修正する形で自己評価計画を作成するとともに、学期ごとに各教員が収集したデータを基に評価を実施した。更に次の学期に向けた改善案を作成した。[1]

学校評価の公表時期は地域・保護者から求められる前に発信する。内容は既に発信している事柄についての進捗の説明と校長の説明との連鎖である。

②評価インターンの導入

日本評価学会の企画事業である「学生インターン出前サービス」の一環として学校が作成している評価表の問題点の抽出及び教員間における学校評価に対する理解度と満足度を向上させることを目的に実施した。

（3）平成18年度

①進捗発信

平成17年度の取組みを基に進捗発信を月1回から2回とした。

②文部科学省第三者評価制度試行調査

取組みの客観性を担保するために文部科学省第三者評価制度試行調査に手を挙げ、総合評価で優秀（4/5）を得た。

③実践報告

8月に仙台市で開催された日本評価学会東北支部設立記念イベントで「研修重視の学校評価の取組み」と題して、実践報告した。

（4）平成19年度

平成18年度の取組みを継続し、10月に広島大学教育開発国際協力研究センター教授長尾　眞文氏（現在、国際基督教大学客員教授）のメタ評価を受けた。総合評点は（86/100）優秀であった。

（5）平成20年度・21年度

これまでの取組みを継続するとともに、自己申告書と学校評価表とを連鎖させた。他校からも参加を得て学期末の振り返りデータを基に自己評価研修会を継続した。

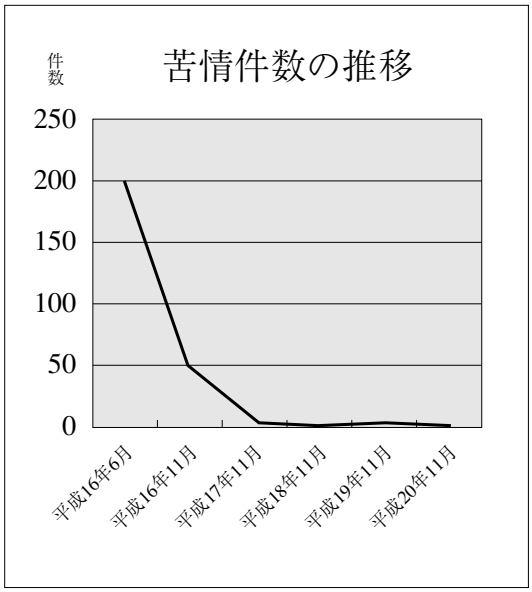
3．学校評価取組みの成果

自己評価実施による進捗発信の効果は三つあ

る。一つは、地域・保護者からのクレームの大幅減である。平成16年6月に200件あった苦情が同年11月には50件、17年には一桁台となった。（表1）

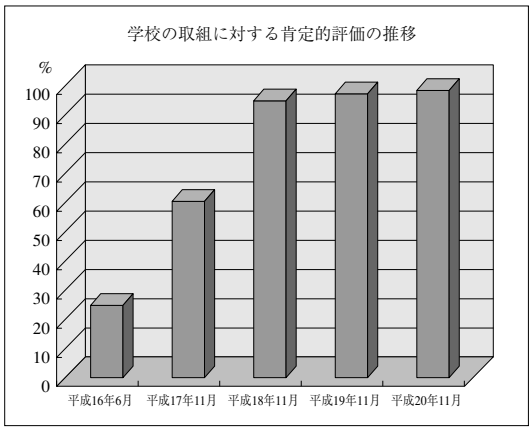
二つはクレーム減に伴い、学校の取組に対する肯定的評価が増加したことである。（表2）

表1



（出所）尾道市立栗原北小学校５年間の苦情件数の推移から

表2



（出所）尾道市立栗原北小学校の取組みに対する地域・保護者の肯定的評価の推移から

三つは、苦情の減少と並行して地域・保護者から「上の子が通っていた頃より学校が落ち着いて良くなった」という理解のメッセージ、さらには「今、子どもの何が課題なのか、学校ではどんなことに興味を持っているのか」といった、学校と共に考えようとする意見も出始めた。

これは、年初に地域・保護者に提示した学校経営目標に対する「取組み状況」の発信「地域・保護者からの意見を取り入れた経営改善」等、目標と活動を連鎖させた活動と発信、更には地域と共に歩む学校の姿勢が伝わり、学校に対する理解度が向上した証であると考える。他方、校内的には学校経営目標を受け、各分掌の主任が作成した分掌運営計画に基づく進行管理により、全ての教育活動と学校経営目標が連鎖した。

4. おわりに

冒頭にも書いたが、平成14年に学校評価と出合ったことが経営に対する私の考えを変え、「人」「物」「金」の重要性を認識した。とりわけ、国際基督教大学客員教授の長尾　眞文先生には日本評価学会での発表のきっかけを作っていただき、本校の学校評価の深化に大いに役立った。記してお礼を申し上げる。

注記

1　ここでの議論の詳細については、石田（2006）を参照されたい。

参考文献

石田謙豪（2006）「小学校における校長主導の学校評価の事例」『日本評価学会春季第3回全国大会要旨集録』

石田謙豪、他（2007）「自己評価の活用による学校改善の実践報告」『日本評価研究』、7(1):21-36

工藤文三編（平成22年）『新教育課程下で進める学校評価の取り組み』、教育開発研究所

私と評価：評価する側の経験と評価される側の経験
Experiences in Evaluating and Being Evaluated

石田　洋子
Ishida, Yoko
Ishida.y@idcj.or.jp

一般財団法人　国際開発センター
International Development Center of Japan（IDCJ）

1．はじめに

1993年にJICAの技術協力プロジェクト（以下技プロ）に対する事後評価調査にコンサルタント・メンバーとして参加して以来、JICA、外務省などによる日本のODA関連の評価に携わってきた。1992年から1993年にかけてFASIDでPCM手法による計画作成およびモニタリング評価手法を学んだことが、評価に係わるきっかけとなった。

2000年に日本評価学会が設立され、評価の重要性は国内外ともに広く認識されるようになり、最近では、ODA以外の事業に関する評価も積極的に行われるようになった。例えば、IDCJでは、日本赤十字社から委託を受けて同社のスマトラ沖地震や中部ジャワ地震の復興支援事業の評価を受託したり、NGOに対する評価セミナーや民間企業の社会貢献責任遂行に関する評価のあり方検討のセミナーを企画、実施したりするなどの機会を得ている。私自身、これらの業務に加わることで、様々なステークホルダーや様々な場面で評価への関心が高まっていることを実感している。

私は、開発コンサルタントとして評価に携わると共に、技プロに総括やメンバーとして携わっており、後者の場合は評価される側となる。

この要覧では評価する側の立場から寄稿している方が多いと思われるので、私は、評価される側としての自分の経験を振り返り、課題および今後の改善点を示したい。

2．評価する側、評価される側

評価する側とはJICA評価調査団、評価される側はプロジェクト・チーム、受益者は相手国行政官や農業普及員、教員、住民等を指す。

まず、評価する側と評価される側の両方の立場に立った経験から、評価とは、

（1）評価する側にとって学びの場であり、
（2）評価される側にも学びの場であり、
（3）相手国の行政官や受益者にとっても有益な学びの場である、

と考える。

しかし、現実には、評価する側が必要とする情報を明らかにするために評価が行われ、評価報告書には評価する側にとって重要な情報のみが記載されることが大部分である。

一方、評価される側には、評価する側への情報提供者としての役割が求められ、評価を学びの場とする余裕はない。評価する側にとっては有益な情報源であり学びの場となる評価も、評価される側にとっては、何かを学ぶというより評価そのものを大過なく切り抜けることが重要な使命となってしまう。

また、多くの評価では、相手国行政官の視点や、受益者である教員や農業普及員、あるいは住民の視点からデータ収集や評価を行い、自分たちの活動の振り返りが行われることは稀である。彼らは依然として評価のためのデータ収集の対象者のままであり、評価から何かを学ぶというような立場には置かれていない。

3．評価される側が評価から学ぶ

私は、ネパールにおいて2つの技プロ（「モニタ

リング評価システム強化（SMES）プロジェクト」及び「小学校運営改善支援（SISM）プロジェクト」）の総括を務めてきた。これら2つの技プロで、私は初めてJICA評価調査チームから評価される側の立場を経験した。

事前に他プロジェクトから得た情報から戦々恐々と評価調査団を受け入れた我々チームであったが、結果として、自分たちの進捗や問題点を第三者に確認してもらい、客観的かつ専門的な助言を受けるよい機会となった。また、第三者に介在してもらって相手国政府のカウンターパートの意見を改めて聞き、こちらからの要望を正式に伝えることにも活用できた。

評価する側だけでなく評価される側も評価の主役となって、評価のプロセスに主体的に参画し、評価を学びの場として活用することの重要性を再認識する必要があるのではないか。

4. 相手国行政官や受益者が評価から学ぶ

相手国行政官が、技プロを評価することによって、プロジェクトの成果や自らの役割、今後の課題などを確認することができる。また、受益者たちも、プロジェクトにただ参加するだけでなく、自分たちの意見を評価の折に述べることによって、活動の振り返りや今後の活動の方向性などを確認することができる。技プロにおいて評価は重要かつ有益なツールとなり得る。

しかし、JICAによる中間レビューや終了時評価は予算や期間が限られているため、合同評価と言っても相手国行政官を全面的に巻き込むことは難しく、住民などの受益者の意見を数多く評価に反映させることも現実的ではない。

このため、ネパールの2つの技プロでは、JICA評価に先立ち、プロジェクト・チームとカウンターパート・チーム（行政官）とで内部評価を行って報告書を取りまとめた。この報告書は、ネパール政府の関係者を対象とした会議で発表するとともに、JICA評価調査団に資料として提出し、評価の参考資料としてもらった。行政官の間には、自分たちが主体となって評価を行ったことによって評価のプロセスや結果のみならず、その後のプロジェクト活動に関心が高まった。図1および図2の写真に、SISMプロジェクトにおける内部中間評価の様子を示す。

図1　SISMプロジェクトにおける
郡教育行政官及び学校関係者による評価

（出所）JICAネパールSISMプロジェクト

図2　SISMプロジェクトにおける
郡教育行政官による評価とりまとめ

（出所）JICAネパールSISMプロジェクト

5. 評価結果をより活用するために

実施機関が説明責任を果たすために評価を行うことは重要であるが、同時に実施中プロジェクトの強化や今後の案件形成や実施体制の改善を目指すためには、評価される側や相手国行政官及び受益者を評価にどう巻き込むか、評価を学びの場とするにはどんな方策が適当かを検討のうえ実践すべきで、評価結果のさらなる活用のためにはこうした工夫が必要不可欠と考えられる。

評価と私
My Encounter with Evaluation

入山　映
Iriyama, Akira
iriyama@ak-i.com

サイバー大学
Cyber University

国際的な助成財団という、日本ではかなり珍しい存在のマネジメントに携わったのがわたしの評価との関わりのきっかけだった。非営利組織は市場による厳しい評価を受けない。だから、どんな程度の悪いプログラムであっても、理事会（多くの場合単なるrubber stamping machine）さえ納得させれば通用してしまう。会費を主たる収入源とする会員組織や、他の組織からの援助を前提とするのと違って、基金をもち、その運用益を原資とする助成財団は、だから「愚者の楽園」になることは十分に可能な訳だ。

動機こそ異なるものの、「かくてはならじ」という思いは非営利組織一般に共有されるものがあり、ドラッカーの自己評価手法はこの思いに応えるものとして登場した。ところが、容易に想像されるように、よほどのトレーニングを経ない限り素人の自己評価は「やらないよりはまし」の域を出ない。ガイドブックを一冊読んだくらいではそううまいことは起こらないのだ。

そこで「外部の専門家」に頼む、というのがすぐ飛びつきたくなる話で、現に数多くの非営利組織が外部評価に頼っているし、これはこれでうまくゆくケースも少なくはない。しかしここで陥りがちな落とし穴というのが、全てのプログラムについて共通の客観的評価基準が存在可能だ、という思い込みである。これが嵩じると、世の全ての非営利組織を一律に評価して、あなたは合格、君は不合格みたいな格付けが可能だという幻想に陥る。よく効く薬には副作用は付き物だが、一つ間違えると患者を殺してしまう。

そもそもお手軽にどこかの誰かさんに頼めば良いプログラムが出来る（出来る事もあるから面倒なのだが）という姿勢と、手作りでプログラム形成の中に入り込もうとする態度では、カネとヒマさえあれば断然後者を選ぶ、というのがプログラムオフィサーの心意気みたいなところがある。してみると助成財団にとっての評価というのは、存在そのものが二律背反に悩まされるということになりかねないから、ことは厄介になった。

これぞという手法を見つける前に、財団の方がごたごたして辞めてしまったので、一連の問題意識は未解決のまま、今度は現実のあけくれから距離を置いて、というと聞こえは良いが、実は無責任に空理空論に思い巡らせていればよい、という立場に落ち着いた。当たり前の話だが、評価というのは目的があって行うものであり、目的というのは当事者以外持ち得ない。当事者の立場を離れて、こうあるべきだ、あああった方が良い、とモノ申すのはお節介というものだろう。だから、問題意識は助成財団を離れて非営利組織一般に拡大された。

ところが今度は、営利組織にも評価が必要だ、みたいな風向きになってきた。世に言う経済外部性の内部化である。営利組織と非営利組織の境界線が曖昧になってきたということかもしれない。

しかし、こと日本に関する限り、例によって国際基準からは周回遅れの問題意識の最中にあり、とんでもない公益法人制度が出来上がり、しかも正面切ってそれに文句を付ける人がほとんどいない、という惨状にある。いわば御用学者花盛りで、それはそれでめでたい事かもしれないが、悠長に評価理論などに耽溺している訳にもゆかなくなりそうな気配である。

非営利組織とはオカミのことであり、それ以外にはオカミのお目こぼしを頂いた組織しか存在しない、ということになれば、いきおい評価なるものも、オカミの事業仕分けさえやっていれば良い、ということになりかねない。南鳥島のアホウドリは隣の仲間が撲殺されても、わが身の事とは思わない、つまり全然危機意識がなくて、ために絶滅寸前になったという。公益法人なんていうものは天下りの巣窟だから、関係ないや、なんて今回の許すべからざる制度改悪を見過ごしていると、評価学会も後世アホウドリに喩えられるようになるかもしれない。

以上

評価を学び、評価に学ぶ
Learning Evaluation and Learning from Evaluation

岩渕　公二
Iwabuchi, Koji
NQL35218@nifty.com

政策アナリスト
Policy Analyst

1．評価研究との出会い

筆者と評価研究との歴史は、まさに日本評価学会や「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下、「政策評価法」）の歴史と重なる。筆者が評価研究と出会ったのは、1999年秋のことである。翌春開学が予定されていた大学院への社会人入学を目指し、研究テーマを模索していた時期であった。当時進学予定の大学院で政策評価講座を担当されていた山谷清志教授（現同志社大学政策学部教授、日本評価学会副会長）から、政策評価を巡る国内外の潮流について伺い、興味を引き寄せられたのである。

その背景には、筆者と政治とのかかわりがある。遡ること4年前の1995年、春には統一地方選挙で県知事や県議会議員の候補者、初夏には参議院議員選挙の候補者、盛夏には市長選挙の候補者と立て続けに出会い、地方自治や地方分権、住民参加などについて議論し、選挙公約作成や選挙後の政策立案に関わってきたことが、政策評価への関心を高め、その後の実践活動に結び付いている。

したがって、筆者が政策評価へ接近する際の姿勢は、政策の意思決定者である首長や議会、選挙を通じて彼らに権限を付託する有権者の立場が根底にあり、行政組織のマネジメントよりも、政策の意思決定とシンクロする政策評価の在り方を念頭に置き、評価研究と評価の実践を続けている。

2．評価NPOの活動

大学院進学直後、研究室では翌年春の政策評価法施行を控え、評価人材育成の重要性とその方法論について、活発な議論が交わされていた。その結果、正しい理論の理解と実践から修得できる知見が評価研究には必要との仮説を立て、院生がインターンシップ可能な活動母体を立ち上げることとなり、政策評価講座の教員と社会人院生が中心となって、2002年4月、わが国初と全国に報じられた評価専門NPO「特定非営利活動法人政策21」（以下、「政策21」）を設立した。

政策21では、設立前から評価制度導入を検討している自治体から支援の要請を受け、職員研修への講師派遣や評価制度導入に係る業務委託の相談が相次いだ。設立から10年目を迎えた2010年度まで、評価制度の導入支援から運用支援、外部評価の実施・支援業務等、評価に関する幅広い事業を展開している。

特に近年は、自治体の特定課題に関するプログラム評価や指定管理者の第三者評価等、外部評価に関する事業の機会が多い。また、ローカル・マニフェストの普及以降、マニフェスト選挙で当選した首長の自治体からは、マニフェストサイクルと評価サイクルをマッチングさせた総合計画関連業務に関する支援要請も受けており、政策評価や評価制度導入の本来の目的に立ち返った展開も始まっている。

3．評価システムと政治

約6年間政策21の代表を務めた後、筆者は参議院議員の要請を受けて政策秘書に着任し、主に消費者問題や地方分権に関する政策立案に携わることができた。議員が、参議院の財政金融委員会や

行政監視委員会、政府開発援助等に関する特別委員会、国民生活に関する特別委員会に所属していたため、各府省の政策評価やODA評価の結果を委員会審議や次年度予算要求、各府省の業務見直しに関する党部会での協議等、様々な場面で評価結果と向き合う機会を得た。行政機関による政策評価の結果が、政策の意思決定局面でどのように活用されているのか、そしてどのような活用方法があるのか、その現実を知り、可能性を探る良いきっかけとなった。

政策の意思決定と評価結果のインターフェイスを重視する筆者の関心からすると、各府省の評価結果が政策の意思決定局面で十分生かされているとの印象は持てなかった。政策評価に対する行政機関と政治家の関心の所在が必ずしも一致していないこと、従来の政策決定プロセスの中で行政機関が果たしてきた役割に基づき評価制度が導入され、評価システムが設計されていることがその背景にあると考えられるが、政策評価が持つダイナミズムを発揮させ、評価結果を政策の意思決定局面で有効に活用するためには、行政機関の枠組みにとらわれない、政策理念と政策プログラムに基づく評価の実施が不可欠であると感じている。

4. ガバナンスと市民評価

筆者は、これまでの研究と経験を通じて、わが国における政策評価が導入期・成長期を経て、成熟期から転換期へと移行していることを実感している。国政においては政権交代後、事業仕分けが衆目を集めているが、国民の関心は評価と政策の意思決定の連続性に集まっており、自治体の評価も政策の意思決定局面である政治との関与をなくして存在意義は薄れてくるのではないか、と考えている。その点で、わが国における政策評価の特徴である行政機関による内部評価だけでは、限界がある。制度の構築と運用を最大の関心とする従来型の行政の思考では、短期間での政策展開や政策執行体制の変革には限界があり、政策効果の即効性を期待する政治家や有権者の要求に応えることはできない。今こそ、強力な「政策推進」の機能を発揮できる政策評価の仕組みづくりが期待されていると思うのである。

筆者は、2008年度から独立行政法人国際協力機構（JICA）主催の「アジア（およびアフリカ）地域評価制度フォーラム」において、『行政評価の市民的意義と市民評価』と題した講演を担当している。政治のメカニズムを通して政策を見つめてきた筆者の問題関心から講演しているが、参加者からの質問も政策決定と評価の関係に着目した内容が多く、各地域におけるガバナンス構築の観点から大きな期待と関心が寄せられていることを実感している。

政権交代が起こり、国民の政治に対する関心が高まっている今、新たな政策評価の潮流を見据えた時、政策評価や評価システムをガバナンスの重要なツールと位置づけた取組みが改めて求められていることを痛感している。

そこで筆者は、政官産学のネットワークによるnon-governmentの活動母体「ガバナンス支援プラットフォーム」の設立を呼び掛け、新たな行動を開始した。公共サービスの担い手となるすべての政策アクターの参画を基本に、市民評価の実践による各地域のグッド・ガバナンス実現に向け、助力したいと考えている。

参考文献

岩渕公二（2004）「評価にかかわるNPOのアカウンタビリティ - 地方自治体における市民参加の新たな潮流」日本公共政策学会2004年度年報『公共政策研究』第4巻、有斐閣

岩渕公二（2007）『外部評価の機能とその展開 - 行政監視と政策推進』第一法規

岩渕公二（2010）『自治体外部評価の有効性と制度設計 - 政策とアカウンタビリティ』同志社大学大学院総合政策科学研究科総合政策科学専攻博士課程（後期）博士学位論文

山谷清志・岩渕公二（2001）「中央政府と自治体の政策評価」財団法人三重社会経済研究センター編『地域政策 - あすの三重』No.2、公人の友社

自治体の行政評価
Evaluation Practices in the Japanese Local Government

梅田　次郎
Umeda, Jirou
jirou_umeda @jmac.co.jp

JMAC構造改革推進セクター
JMAC Government and Corporate Governance Renovation Sector

1. 求められる行政評価の機能強化

そもそも日本の自治体における行政全般に関する評価実務は、1990年代半ばに三重県等の自治体首長サイドで始まり、現在自治体全体での導入率は50.6%（平成21年現在総務省調べ）となっている。国では2002年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、自治体も国も、評価実績としてはかなりの積み重ねがある。しかし、はたしてそれらは満足できる運用水準に達しているかどうかについてはさまざまな課題が指摘されている。今後ますます厳しさを増す人口減少・少子高齢化、財政危機に向けて、導入した行政評価、政策評価のさらなる機能強化が求められているところである。以下、2元代表制の自治体の行政評価の機能強化について私の期待を述べておきたい。

2. 自問自答・共問共答・協問協答

まず、首長・執行部局の行う行政評価の運用全体を次の3つの段階に分けて、それぞれの段階についてその機能を強化する必要がある。3つの段階とは、

① 自問自答：担当職員が自ら問題を認識し、自ら答えを考える
② 共問共答：課・部内で、さらにトップとともに互いに問題を共有し、互いに答えを考える
③ 協問協答：評価表を公表して、議会・住民とともに互いに問題を共有し、互いに答えを考える、である。

自問自答と共問共答については、実践の一つ一つが現在十分に機能しているかどうか振り返ってみる必要がある。

・ありのままの現状を見つめ、化粧せずに日々の疑問から出発して自問自答しているか？

・役所起点ではなく、住民起点で成果を志向しながら自問自答しているか？

・担当や係長だけが評価作業しているのではなく、課内皆で共問共答しているか？

・マニフェスト・総合計画の進行管理や重要事業についてはトップも含めた幹部層で十分時間をかけて共問共答しているか？

・共問共答した結論は予算に連動しているか？

かつて一定の時期熱意をもってしっかりと実践していた自治体でも、役所に人事異動はつきもの、世代交代もある。所詮制度は生もの、手を抜かずに毎年テコ入れし補強し続けなければ必ず形骸化することを強く自覚すべきである。

次の協問協答は、共問共答と同様私の造語であるが、行政評価が目指している到達目標の姿を表している。これからは負担の増減・受益の増減のせめぎあいが激化していかざるを得ない時代であり、もう役所サイドだけでさばける時代では完全になくなり、政策の形成・決定・実施・評価の全プロセスで議会･住民とともに情報を共有しながら互いに考え、議論し、物事を決めていくことが不可欠になったのである。

私は1995年三重県庁で行政評価システム導入を検討し始めた時、この課題にできるだけ早く対処できることを夢みた。しかし、直ちに議会･住民との議論へ持ち込むには全く県庁内の状況は準備

不足であり、まずは役所内で全職員に行政評価を正しく理解してもらい徹底的に自問自答し、共問共答して執行部側の考え方をまとめ、政策・評価情報を整理することにかなりの実践訓練時間が必要であった。

役所内で徹底的に自問自答し、共問共答していくことによって組織内に自己改革力が持続的に内発するようになってくるが、この自己改革力を産み育てる土壌づくり作業が役所内だけで展開されているだけでは不十分であり、議会のなかでも、さらには住民のなかでも自己改革力が持続的に内発していくようになる展開が必要である。評価表の公表と協問協答の段階はそういう展望の中にある。

議員がその公開された政策・評価情報と自ら得た情報に基づいて自問自答し、議会として共問共答することがより現実的な意味を持ち始めたのである。

議会としての3段階は、

① 自問自答：まず議員個人が自ら問題を認識し、自ら答えを考える
② 共問共答：議員同士互いに問題を共有し、互いに議会としての答えを考える
③ 協問協答：首長（執行部）と住民とともに互いに問題を共有し、互いに答えを考える、となる。

2元代表制のもとで、議会と首長の協問協答を経て議決に至る前に、議員は自問自答と共問共答への新たな取組が求められる。自問自答と共問共答を十分行ったうえで、それを踏まえて首長と協問協答していく在り方を新たな議会運営システムとして確立していくべきときである。最近の自治体議会改革のさまざま先進的取組の多くがこの流れのなかにある。

そこで、以上の基礎として、住民としての3段階がある。

① 自問自答：まず住民個人が自ら問題を認識し、自ら答えを考える
② 共問共答：住民同士互いに問題を共有し、互いに答えを考える
③ 協問協答：議会と首長（執行部）とともに互いに問題を共有し、互いに答えを考える

そもそも主権は住民にあるので、「はじめにこの住民の3段階ありき」が基本である。しかし、選挙で投票を行った後は、一般的にはあまりこの3段階は意識されなかった。今一度主権在民の基本に戻り、この住民の3段階から民主主義を再構築していく必要がある。

そのときに、これまで構築してきた行政評価が活用され、究極的には住民に、地域に定着することーそれがいまなお私が抱き続ける夢なのである。

住民、議会、首長3者は「協問協答のところ」で結び合う。自問自答―共問共答―協問協答という輪が3つ、そこでつながって相互作用（INTERACTION）しながら自治体としての最終的な答えと行動を練り上げていく。このことを私は「協問協答」と名付けた。その輪に対する期待は大きく、応えるスピードも求められてついついあせりがちになるが、それぞれ3つの段階を一段一段粘り強く時間をかけながら「確かなものにしていく覚悟と徹底実践」、行政評価の機能強化に向けては、それしかないと考える。そのための支援活動を今後も続けていきたいと思っている。

参考文献

梅田次郎（2008）「自治体評価―パイオニアの苦しみ」、『日本評価研究』、8(1)：3-17

対人サービス領域におけるプログラム評価研究の発展、評価人材育成への期待～日本における“手探り”の取り組みから～

Expectation for developing program evaluation research, and educating and developing evaluators in human services arenas in Japan

大島　巌
Oshima, Iwao
iwao_oshima@yahoo.co.jp

日本社会事業大学
Japan College of Social Work

1．はじめに

私は2005年より日本評価学会に参加し、現在は理事として日本の評価学の発展に少しでも貢献できればと考え活動している。日本評価学会では、保健・医療・福祉など対人サービス領域の評価実践や研究が取り上げられることが比較的少なく、関与する会員も多くない。

一方、対人サービス領域のプログラム評価および評価研究は、現在ランダム化比較試験（RCT）やシステマティックリビュー（SR）による評価エビデンスの蓄積、サービス普及研究等が隆盛で、評価学の発展に少なからぬ貢献をすることが期待される（大島 2010）。また評価によるエビデンスを蓄積して、それを実践現場に反映させる評価人材の育成にも具体的な期待がかけられている。

本稿では、私のプログラム評価との出会い、その後の評価研究活動、そして評価人材育成の経験を紹介し、その経験に基づいて日本評価学会に期待することを述べてみたい。

2．プログラム評価との出会いまで

私の元来の専門は保健学、公衆衛生学であり精神保健福祉を主な研究領域にしている。保健学は個人よりは集団に焦点を当て、社会の健康問題解決のために社会サービスの導入など組織的な対応を行うアプローチを取る。プログラム評価をその方法論に含んでいると思われるが、私自身は随分あとになってからその認識を持つようになったと思う。

精神保健福祉領域の社会サービスは、様々な対人サービスの中で最も遅れた分野の1つとして知られる。しかしある精神病院スキャンダルが契機となり1980年代中頃以降、その領域への社会的注目が集められるようになった。社会サービスが急速に発展し始めたその時期に、私は研究者としての活動を開始した。当時国立研究所に所属するとともに、精神障害をもつ人を支援する家族の全国組織と密接な関係を持ち、一連の調査研究を進めた。社会サービスがほとんどない分野だったので、まず障害を持つ人本人および家族の全国ニーズ調査など各種ニーズ評価研究を行った。同時に社会プログラムの設計に関わり政策提言もまとめた。さらに新しく導入されたプログラムの効果評価も手がけるようになった。

これらの活動に区切りが付き始めた1996年頃にRossiらの“Evaluation”（第5版）に出会った。難解に思えたこの本を仲間と共に輪読して認識を深め、これまでの私たちの取り組みがプログラム評価の枠組みできれいに整理できることを知った。またその方法論をもっと深く学び研究して、日本で遅れている対人サービスの発展に役立てる必要があると強く思うようになった。前版に比べて若干スリム化し、複雑な英文表現も整理されたかに見えた第7版の翻訳を決めたのは2004年であった（Rossi et al 2004）。

3. 科学的根拠に基づく実践（EBP）と日本におけるRCTの実施

近年対人サービスの領域では、科学的根拠（エビデンス）に基づく医療や実践（EBM、EBP）が注目され、新しいパラダイムになっている。その中から、プログラム評価の新たな視点や評価アプローチ法が提起されているように思われる。

心理社会的介入プログラムについて、世界的には精神保健福祉分野が多くのエビデンスを蓄積しEBPの取り組みを先導して来た。代表的プログラムはACT包括型ケアマネジメント、家族心理教育、IPS援助付き雇用などである。日本の精神保健福祉分野における社会サービスの遅れを回復するためにも、世界標準で有効性が立証されたプログラムを積極的に導入する意義は大きい。そのため私たちの研究グループは、これらEBPプログラムの有効性をランダム化比較試験（RCT）で評価し、高レベルのエビデンスを蓄積すべきと考えて2003年頃から複数のRCT評価研究に取り組んで来た（大島 2010）。同時に他の社会プログラム、さらにはEBPの実施システムについてもRCTを用いた研究を用いるようになった。これは私たちの研究グループだけでなく、保健・医療・看護・福祉領域では、近年比較的幅広く取り組まれるようになった傾向と思われる。

4. サービス実施・普及研究

EBPプログラムは優れたエビデンスがあるにも関わらず、実施・普及が進まず不十分な実践しか行われない厳しい現状がある。高レベルのエビデンスをRCTを用いた評価研究で明らかにするだけでなく、プログラムの実施体制、実施方法に関わる評価研究が必要である。近年注目される実施・普及研究、トランスレーショナル研究と呼ばれる領域の研究である。これは効果的なアウトカムを生み出すプログラムプロセスやプログラム理論（設計）に関わる評価研究の主要な一領域と考えられる。

日本にEBPプログラムを適切に導入するには、これらの評価アプローチは重要な位置を占める。私たちは近年、効果的プログラムモデルを構成する効果的援助要素を使用して作成するフィデリティ尺度の開発や、実施体制・実施方法をパッケージ的にまとめたEBPツールキットの評価研究を、実施・普及研究の一環として取り組んでいる（大島 2010）。

効果的な実施プロセス、プログラムモデルを構築する評価アプローチには、プログラム実施者である実践家も共に関与しながら取り組むことが求められる。実践からのフィードバックが重要な役割を果たし、実践家参加型の評価が期待される領域でもある。

5. 福祉プログラム評価研究者の育成

以上を踏まえて、私が所属する日本社会事業大学大学院社会福祉学研究科では、2009年より文部科学省補助金（大学院GP）を受けて、先駆的大学院教育モデル事業として福祉プログラム評価研究者育成プロジェクトを実施している。福祉サービスを含む対人サービスでは、サービス利用者、提供者を含む関係者のプログラム評価への参加がサービス向上のために重要な要素となる。また福祉サービス研究の発展のためにもプログラム評価研究を担うことができる人材の養成が求められている。

6. おわりに

対人サービスの発展のためにプログラム評価が有用な役割を果たすことを、私は体験的に実感して来た。特に成果をもたらすプログラムを志向するEBPの発展は重要で、新たな評価アプローチ法を提起しているだろう。またこの領域の評価人材育成の需要も大きい。評価エビデンスの蓄積や成果志向のプログラム評価法の発展、質の高い評価者・評価研究者育成のために、対人サービス領域での経験が、評価学全体の発展に貢献できることを期待している。

文献

大島巌（2010）「精神保健福祉領域における科学的根拠にもとづく実践（EBP）の発展からみたプログラム評価方法論への貢献」『日本評価研究』10(1)：31-41.

Rossi, P. H., Lipsey M. W., and Freeman, H. E.（2004）. *Evaluation: A Systematic Approach.* Sage Publications.（大島ら訳（2005）『プログラム評価の理論と方法』日本評論社）

学校評価、その覚書
School Evaluation and the Memorandum

小倉　博義
Ogura, Hiroyoshi
heroyoshi@hotmail.co.jp

杉並区立済美教育センター
Seibi Education Center of Suginami City

1．法制化された学校評価

学校評価について学校教育法第42条は、「小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき（後略）」と語る。ここでは評価の対象を二つにカテゴライズして「教育活動」と「その他の学校運営」だという。

果たして学校は、この「教育活動」を教育活動として捉えうるか。つまり、評価の対象としうる力量があるだろうか、という疑念を最初にもった。

この疑念というのは、教育活動の成果として語らなければならないものが、学習活動の成果を採り上げて、教育活動の成果としてしまうおそれがあるのではないか、ということである。

もう少し詳しくいうと、学校をフレームとしたとき、学習活動と教育活動とは表裏の関係になっているが教育活動は子供が存在しないと成立しない。しかし、学習活動は教師がいなくても成立する。いやそもそも、モノやモノゴトから直接学ぶのが学習である。

そうだとすると、いわれている子供の「学力」は必ずしも学校だけで学びえた成果ではないかもしれない。このような成果を学校評価の対象としても、学校改善・授業改善に活用することは難しいだろう。

このあたりのことを従来の教育評価もしくは学力評価の文脈で語る言説は、私たちの言う評価にとっても欠かせない外部要因の除去、ということについて考えさせられる。

「評価を教育過程改造の方法として作用せしめていくためには、そこで測定され評価の対象にされるものを、その教育過程によって教えられたものに限定すること、すなわち、学力をlearned outcomeではなく、taught outcomeと定義することが、最低限必要な条件だろう。テストを子どもだけではなく教師用のものと考え、その最低の必要条件は、なにが教えられ得たかを測定できるものであることとする。そのうえで客観性と信頼性の条件の獲得である[1]（中内 1998、p.54）。」

学校化社会の中で、学校が行う教育活動を文字通り当該学校の教育活動の成果として語ることはとても難しいのが現状である。それ故、学校は「なにが教えられ得たかを測定できるもの」とは何かを、まず、自覚して評価に取り掛からなければならないだろう。例えば、塾や家庭教師からも学ぶ子供の学力が教育的発達を刻むことを否定するものではないが、その成果を丸ごと当該学校の教育活動であると捉えるような風潮に、私たちの言う学校評価が与するようなことがあっては、学校評価法制化の意義も損なわれよう。

2．評価とは何か

「事実に理論を倒す資格はない。理論は理論によってのみ倒しうる」といった意味のことを聞いたことがある。ここから、事実もまた何某かの理論に基づいて特定されていることをうかがわせる。

こんなことを思い出しながら、乱暴な論理の飛躍ではあるが、学校評価の世界で特定する事実どう捉えたらよいだろうかということが気がかりで

あった。したがって、その整理の第一歩を次のように考えてみた。

評価とは、事実を特定し価値判断を下すことである[2]（佐々木 2009）。もう少し詳しく言うと単なる事実ではなく、そこには目標体系から、目標の達成に至る過程に埋め込まれた因果の連鎖によって成り立つ事実が想定されている。このロジックを学校経営計画・学校評価計画に埋め込み、当該年度（単年度）に特定すると以下のように図式化できるようだ。

当該年度（単年度）	作成手順
短期経営目標	①
↓	
具体的方策	②
↓	
取組（努力）指標	④
↓	
成果指標	③

学校評価の研修を契機に得たこの知見は、在り得る一つといってよいだろうが、とてもよくできていると思い、かつ、これなら学校に定着するだろうと筆者はイメージを膨らませた。

なぜかというに、教職員に求める評価行動も分かりやすくできている。すなわち、例示した図式の作成手順②具体的方策を1年間展開すると、どのような成果が想定されるのかを③成果指標で表す。その成果を産出するためにどのように取組（努力）むのかについて④取組（努力）指標を明示する。この過程で重要なのは、成果は子供に体現されるのであって[3]、活動結果と混同しないように仕組まれていることである。

したがって、教職員に求めるこの評価行動は、学校に即して「評価とはなにか」を考える縁となるのではないかと受け止めていた。

すなわち、成果として測りがたい教育活動ではあるが、教職員の取組（努力）も評価の対象に据えているからである[4]。

しかし、研修会で様子を窺い、自己評価報告書を散見するに、このロジックに基づく評価計画を手の内に入れるのは容易でないように思えてきた。もっともこうした実態には、管見によれば、学校差、地域差がある。

評価結果が、言われている有用性・妥当性・信頼性等を獲得し、改善と説明のツールとなるにはまだ道が遠いような気がする。しかし、「評価とはなにか」問い続ける営みは、学校運営の本質を追究することでもあるだろう。

注記

1　中内敏夫（1998）『中内敏夫著作集1』、藤原書店：54

2　佐々木亮（2009）第3講義「評価の基本的論理」、日本評価学会主催第四期『評価士（初級）』養成講座テキスト：3−3

3　学校評価では、その成果を子どもの変容にみる。今、「学力」を例にとると本文でも触れたように把握することが難しい。いくつかの総括評価表をみると、細かい評価のステップを踏んでいることが分かるものもある。こうした工夫は、「taught outcome」により接近できるのではないかと思う。

4　そうだとしても、例えば、学力調査が前年度より7ポイント向上した。この結果を成果とするには、取組による裏付けが実証される必要があるが、これはやさしいことではない。

公共部門評価の理論と実際に纏わる覚え書き
Memorandum on the Theory and Practice of Evaluation

小野　達也
Ono, Tatsuya
onotatsu@rstu.jp

鳥取大学
Tottori University

1.　評価導入以前のPDSサイクル

筆者が奉職していた頃（1986～1994）の中央省庁に、NPMが求めるようなマネジメント・サイクルはなかった。しかし、予算要求の作戦を立てる（Plan）、予算を要求し折衝を経て査定される（Do）、査定結果に基づいて要求～査定の過程を評価する（See）という「予算要求のためのサイクル」は確立していた。

2.　行政とコンサルタントの協働による評価

90年代から00年代にまたがる数年間、民間シンクタンク（2社）のコンサルタントとして、政府・自治体の政策評価・行政評価を支援したが、当時は試行錯誤であった。採算度外視で精出したつもりだがドロナワといってもよいかもしれない。理論なき実践との謗りを免れないが、評価論において実践なき理論もまた意味がない。

3.　自治体の評価のその後

コンサルタントをやめてからも様々な形で公共部門の評価に関わり続けている。自治体の業績測定型の評価については、コンサルタント生活数年間の最後に、筆者なりに課題の体系的整理を行ったが、その基本部分については今でも全く改定の必要を感じない。もちろん全国の個々の自治体にあっては、成功と失敗、進化と退化、導入と撤退、様々なことがあったであろう。

4.　社会指標の系譜

社会指標について、筆者は社会統計の観点から関わったが、評価のアウトカム指標（の比較）という形で復活した。簡易版社会指標ともいえる地域ランキングの類もしばしば発表されるが、簡易というより安易というべきものが多い。

5.　公共事業評価の現実

都道府県に設置が義務付けられている第三者機関の委員を務めて初めて公共事業評価の、いや日本の公共事業の問題がよく理解できた。現状では直接関わらない限り、実態のわかる具体的情報・データに触れることは難しい。本来の（マニュアル通りに計算するのではない）費用便益分析の観点で効率の悪い（あるいは無駄な）公共事業が実施され続ける背景には、国・地方の複数の原因が絡み合った構造がある。実際の政策選択となると、景気対策、「命の道」、選挙公約、合併特例債など別次元の事情も絡む。もちろん公共事業の全てが悪なのではない。事業を選択するための整合的な仕組みが欠けているのである。

6.　顧客満足度とは相対的なもの

様々な公共サービスの顧客満足度調査が行われるのは大変結構なことである。しかし、しばしば数字が独り歩きしたり、その数字に振り回されたりするようだ。顧客の満足度は相対的である。市民課の窓口サービスを改善しても、期待水準を上回らなければ評価は上昇しない。待ち時間を重視する人が思ったより早く手続きが済んだとしよう。後から来た人が同じ手続きをして先に帰れば一遍に満足度は低下することとなる。

7.　各種アンケートは活用されているか

顧客満足度調査を含め、評価や各種計画策定のためのアンケートが数多く行われること自体は評価すべきだが、50年以上前に確立した標本調査法の基本がしばしば顧みられないのは悲しいことである。政府や自治体が目を覆いたくなるようなインターネット調査をしていたりする。もう1つの問題は、折角集めたデータの分析がしばしば不十分なことである。アンケートの最も重要な段階は、単純集計の終わった後である。

8.　目標設定と達成度評価の妥当性

「総合計画の全50施策のうち60%が目標達成率80%以上であり、順調に進んでいます」といった説明を、多くの自治体がしている。このような説明は、指標設定・目標値設定・データ収集・達成度計算・評定等のやり方次第で、妥当でわかりやすい要約であることもあれば、全く根拠のない無意味な言説である場合もある。

9.　評価において統計（数字）でウソをつく法

「数字はウソをいわない、しかしウソつきは数字を使う」という箴言がある。評価においても、残念ながらウソの数字はある。意図的なものであれ、図らずもウソになってしまう場合であれ、ウソをつくのは人間である。筆者は「評価において、統計でウソをつく法」を次の4通りに分類している－①ウソのデータ（非現実的なデータ）をつくる、②データを恣意的に使う、③データを誤って使う（あるいは使い方を誤る）、④（必要な説明を欠くことによって）数字を独り歩きさせる。前二者は意思と倫理の問題である。後二者は技術の問題として、改善の余地が大きい。時間はかかるにしても。

10.　事業仕分けの成果

最近注目の事業仕分けについて、筆者は2つの成果に注目する。1つは内部評価の不十分さが露呈したことである。廃止と仕分けられる事業には、事務事業評価等の内部評価を真面目に行えば当然見直したはずのものが多い。某元知事の「内部評価は必ずお手盛りになるから意味がない」という主張が証明された格好である。もう1つは、特に仕分け人が常識と礼節を欠き、（上とは別の某知事の形容の如く）「人民裁判」の様相を呈するような場合、今日の日本の公共部門を取り巻く状況が顕わになることである。

11.　大学の評価の現状

一連の評価作業の段取りを考える（Plan）、評価資料を拵えて提出し評価を受ける（Do）、評価結果を踏まえ資料作成過程を評価し次の作戦を練る（See）という「評価のためのサイクル」が数多い校務の1つとして定着しつつある。

12.　ミッション・ドリヴンの評価を

政府・自治体の何れにおいても、制度の運用に専念するようなルール・ドリヴンの評価は、評価「作業」への埋没を招き、形骸化と評価疲れをもたらす。ミッション不在の評価は不毛である。

参考文献

梅田次郎・小野達也・中泉拓也（2004）『行政評価と統計』日本統計協会

小野達也（2001）『地方自治体の行政評価システムの課題と成功への条件』、富士通総研研究レポートNo.117

小野達也（2002）「地方自治体の行政評価システムの課題と展望」、『日本評価研究』2(1)

小野達也（2005）「よい行政評価とよくない行政評価」、『公営企業』2005年6月号

小野達也（2008a）「政策評価」、三好皓一『評価論を学ぶ人のために』世界思想社

小野達也（2008b）「都道府県の評価の10年－定量評価のこれまでとこれから」、『日本評価研究』8(1)

小野達也（2010a）「政府・自治体の政策を評価する－日本の将来には、データに基づく客観的評価が必要」『風紋』、24号

小野達也（2010b）「業績測定型評価のかんどころ（2）－目標設定・達成度評価における数・量の取り扱い」、『評価クォータリー』14号

公益・非営利分野の事業評価
Program Evaluation in the Nonprofit Sector

佐々城　清
Sasaki, Kiyoshi
k_sasaki@ps.nippon-foundation.or.jp

日本財団　監査グループ
The Nippon Foundation　Audit Department

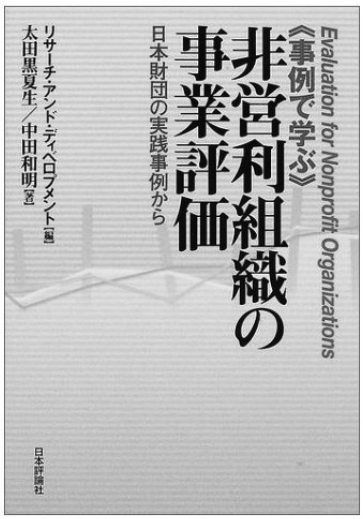
1．日本財団の事業評価

筆者の勤務先である日本財団は、公益・非営利事業に対し日本で最大クラスの助成規模を持つ財団法人（特例民法法人）であり、筆者は2008年から事業評価主幹として評価を担当している。わずかな経験に基づいてではあるが、日本財団の評価と、担当者として取り組んでいる課題などについて記してみる。

日本財団は、公益法人として早くから事業評価に取り組んできた。審査としての事前評価を行うことは、法人発足の1962年当時から行われていたが、1995年から笹川陽平理事長（当時、現・会長）の指示により、事業完了後に外部組織に委託しての第三者評価を開始している。95年当時は、政策評価の分野でさえ行革会議による評価制度の導入提言がなされる前であり、評価そのものが一般的ではなく、日本の公益・非営利分野では事業終了後の評価は現実的に存在していなかった。また、この評価が法的な制度や所轄官庁等の指導によるものではなく、財団の意志により自発的に始められたことも先駆的だったと言えるだろう。

開始された評価が第三者評価であることは、今に至るまで日本財団の事業評価の大きな特徴となっている。この評価では、結果について財団側が評価者に一切口を差し挟まないことが徹底されている。第三者評価ならば建前としては当然のことだが、現実には評価者が依頼主の意向に関わらないことを貫き通すのは難しい。これは事業評価導入に先立ち、笹川理事長が全米評価学会の元会長マイケル・クイン・パットン氏に評価の実際について意見を求め、その結果、「厳正中立な評価報告書でなければ評価を実施しても無意味である」というスタンスが基本方針として定められ、厳しく守られているものである。この第三者評価は現在まで継続され、2003年にはそれまでの評価結果の実例が単行本「事例で学ぶ非営利組織の事業評価」として取りまとめられている。現時点においても、日本の公益・非営利分野での事業評価について、手法等が具体例とともに公刊されている唯一の例だと思われる。関心をお持ちになられた方はご参照いただければと思う。

図「事例で学ぶ非営利組織の事業評価」



これらの第三者評価に加え、2005年から財団スタッフによる内部評価を開始し、同時に外部評価の対象事業を増やした。近年は内部評価の向上に注力し、その比重を高めている。筆者含む複数のスタッフが評価士（初級）資格を取得したのもその一環である。

2. 事業評価の実務上の課題

「事業評価主幹」として実務を担当するようになった筆者が直面したのは、以下の3点に関するバランスだった。

a）評価結果の客観性を高めたい
b）評価の対象団体は可能な限り多く、理想的には全てを対象に行いたい
c）評価に投じる予算は限度がある一方、適正なコストの判断材料は見極めにくい

助成型公益法人で評価を担当するならば、客観性対事業数対予算の、この三つ巴のせめぎあいには常に悩まされるのだろう。その中で、評価手法はどうあるべきか、その最大公約数は何なのか。NPOの評価手法については、「評価みえ」による公開事例などがあるが、財団・社団などが手がける公益事業の評価に関しては、詳細が公表された実例はネット上でもあまり見かけず、どの程度のコストが投じられているかの手がかりはなかった。

そこで筆者は昨年いくつかの助成型団体の協力を得て、評価手法や、どれだけのリソースを投じて実施しているか、などについて、ヒアリングを行った。結果、各団体にほぼ共通していたのは、

1）事業実施団体による自己評価の実施
2）内部スタッフによる評価の実施
3）外部スタッフによる第三者評価は皆無

であることだった。手法としては、団体による自己評価が主であり、3つのバランスの中ではbが重視されていたと言える。aを重くみて、第三者評価と内部評価を中心とした日本財団とは対照的な結果だったが、もちろんどちらが正解ということもないだろう。

三番目のバランスポイントである、事業評価にどれだけのコストを投じるのが適正なのか、は悩みどころである。一律、事業費の5%などと決めてしまう考え方もあるが、日本財団のように、NPOから財団法人、社団法人まで幅広く助成する場合は、事業のサイズによる助成額のばらつきが大きい。一方、外部組織に第三者評価を委託するには、事業のサイズに関わらず、おおよそ一定のコストが生じるため、全ての事業を対象とすることは不可能である。このため、日本財団では同じテーマの事業を複数とりまとめて評価することなどにより、評価対象事業のカバー率を上げているが、全事業を評価対象とするには遙かに及ばない。助成先団体による自己評価を行えばカバー率は上がるが、評価結果の客観性は弱まるし、それを埋め合わせるために自己評価項目を増やせば、助成先団体への負担は重くなり、すなわち評価コスト転嫁が大きくなる。では予算を拡大すればよいかと言えば、助成型公益法人にとって評価コストはある種のオーバーヘッドであり、もしそれが過大であるならば、公益事業の助成に振り向ける方が適切という隠れた前提があるため、ある程度以上の拡大は考えられないのは自明である。

このように、中間管理職として予算編成を考えながら、課題の周りを手探りでぐるぐる回っているのが筆者の実情である。評価の実務者として、適正コストの理想と、現実の評価効果の最大化とを求めながら、その都度の最善の答に近づき、評価による助成事業の改善に努めていきたいと考えている。

参考文献

太田黒夏生・中田和明（2003）『事例で学ぶ非営利組織の事業評価』、日本評論社

評価教育の未来
The future of Evaluation Education

佐々木　亮
Sasaki, Ryo
sasaki.ryo@idcj.or.jp

一般財団法人国際開発センター
International Development Center of Japan

1．はじめに

「日本評価学会」が設立されて今年で10年が経った。その間、年2回の全国大会や「日本評価研究」の発行、そして「評価士養成講座」の開催をはじめとする学会活動を通じて、日本における評価研究や評価人材の育成は着実に進展してきたと言えるだろう。本稿では評価が専門的学問分野として確立するためには今後何が必要かを論じ、さらにアメリカにおける評価教育の状況を概観して、日本における評価教育の今後を展望してみたい。

2．専門的学問分野（Discipline）としての確立

教育学、経済学、社会学、法学、物理学、医学、生物学などの専門的学問分野と同様に、今後、評価学（Evaluation Studies）も確立した専門的学問分野として確立されていくであろう。確立した専門的学問分野（Discipline）として広く認知されるための条件は、いろいろな研究者がいろいろな提案を行っている。しかし、最低限に共通しているのは、①学問分野の根底的な理論（原論あるいはメタ理論）（Principles/Meta-theories）、②諸理論（Theories）、③方法論（Methodologies）、④応用的な展開（Application）の四要素である。このほかに、専門的研究が行われていることの間接的な証左となる学会と学会誌の存在などが挙げられることもある。

確立した学問分野の一例として経済学のおおまかな学問体系をみると、経済学原論（Principles）、経済学の諸理論（Theories）、応用経済学（Applied economics：労働経済学、環境経済学、交通経済学など）の3段階の別があり、それらに加えて分析道具として計量経済学（Econometrics）や費用便益分析（Cost-benefit analysis）などが確立している。

評価学も、原論、諸理論、方法論、応用評価学のそれぞれの部分が整備されて、ひとつの学問体系として確立されていくだろう。また、専門教育課程として提供される評価学もそれらに沿った科目構成となるであろう。

紙面の制約上、詳細を論じることはできないが、その4つのうち、応用評価学（例：教育評価学、保健評価学、自治体評価学など）の確立が進展している一方で、原論、諸理論の確立が極めて遅れている感があり（とくに日本ではそうである）、それらに関する研究が進められねばならない[1]。

3．アメリカの大学院における評価教育の現状

アメリカには、大学院レベルの評価関連プログラムが豊富にある。2006年時点での最新のリスト（アメリカ評価学会編纂）によると20のプログラムが確認されている。それらのプログラムを一覧としてまとめると表1のようになる。

この表によると、修士レベルのプログラムが15、博士レベルのプログラムが13、証明書プログラム（Non-degree programs）が10存在することになる。証明書プログラムは、日本ではあまり馴染みのない名称であるが、英語ではNon-degree / Certificate programであり、一年程度で取得できる証明書で

ある。急速に変化する労働市場に対応するために、短期間で取得できる証明書プログラムの需要が各分野で年々高まっていることが観察されている。

評価学の博士課程として有名なのは、ウェスタン・ミシガン大学（学際的評価学博士）、クレアモント大学院（評価と応用方法学博士）の二つで、さらに大学院ではないが評価専門の研修を行っている評価インスティチュート（各種証明書）も有名である。それらの科目構成を分析すると、先に述べた4要素に沿った構成となっていることが分かる。

日本に目を向けると、評価学に特化した博士課程の試みが、御茶ノ水女子大学や日本社会事業大学などで最近になって始められている。日本でも今後は、評価学に特化した大学院が多数設置されるべきであり、そうした大学院教育を通じた人材育成および大量の研究成果の産出を通じて、日本における評価研究の質を向上していかねばならないだろう。

注記

1　佐々木（2010）『評価論理：評価学の基礎』が、原論および諸理論を解説しているので興味のある方は参照されたい。

表1　アメリカの大学院レベルの評価教育プログラム

大学名	大学院名	修士プログラム	博士プログラム	証明書プログラム
アメリカン大学	公共政策大学院	○(公共政策学修士)	×	×
クレアモント大学	行動・組織科学大学院	○(評価学修士)	○(評価と応用方法学博士)	○(上級評価証明書)
コーネル大学	ヒューマンエコロジー大学院	○(政策分析管理学修士)	○(プログラム評価と計画学博士)	×
フィールディング大学院	人材・組織開発大学院	×	×	○(評価と組織開発証明書)
フロリダ州立大学	教育大学院	○(プログラム評価学修士)	○(プログラム評価学博士)	○(プログラム評価証明書)
ジョージメイソン大学	教育大学院	○(カリキュラムとインストラクション修士(査定・評価・テスト専攻))	×	×
ハワード大学	教育訓練インスティチュート	×	×	○(科学と数学評価証明書)
南イリノイ大学カーボンデール	教養学部	○(応用心理学(Non-terminal))	○(応用心理学)	×
タフツ大学	大学院・専門研究	×	×	○(プログラム評価)
カリフォルニア大学バークレー校	教育大学院	○(定量手法と評価学修士)	○(定量手法と評価学博士)	×
コネティカット大学	教育大学院	○(教育メジャーメント修士、他)	○(教育メジャーメント博士、他)	×
メリーランド大学	大学院（メジャーメント・統計・評価学部）	○(リサーチ手法とその応用修士)	○(リサーチ手法とその応用博士)	○(査定学証明書)
メリーランド大学(ボルチモアカウンティ)	公共政策学大学院	○(公共政策学修士(評価と分析手法専攻))	○(公共政策学博士(評価と分析手法専攻))	×
ミネソタ大学	教育・人材開発学部	○(心理学・教育心理学(評価学専攻))	○(心理学・教育心理学(評価学専攻))	○(教育心理学(プログラム評価))
ノースキャロライナ大学(チャペルヒル)	教育大学院	○(教育学修士)	○(教育学博士)	○
テキサス大学オースチン校)	教育大学院	○(プログラム評価)	×	×
ウィスコンシン大学スタウト校	人材開発大学院	○(応用心理学修士(プログラム評価専攻))	×	×
ユタ州立大学	教育大学院	×	○(リサーチ・評価・手法博士)	×
ウェスタンミシガン大学	教育大学院	○(評価･測定･リサーチデザイン学修士)	○(評価･測定･リサーチデザイン学博士)	×
ウェスタンミシガン大学	評価研究所(The Evaluation Center)	×	○(学際的評価学博士)	○
評価インスティチュート(The Evaluation Institute)	―	×	×	○(①評価実践、②応用評価実践、③定量評価手法)
	20	15	13	10

（出所）アメリカ評価学会http://www.eval.org/university_programs.htm

社会福祉協議会地域福祉活動の評価
～ロジック・モデルの活用～

佐藤　哲郎
Satou,Tetsurou
t-satou@kusw.ac.jp

関西福祉大学
KANSAI University of Social Welfare

1．社会福祉協議会とは

（1）社会福祉協議会の特質

社会福祉協議会（以下、「社協」）は、社会福祉法に明記された地域福祉を推進する団体である。筆者は、社協の特質として、（1）「公共性」の特質、（2）「多様性」の特質、（3）「参加」の特質）の3つの特質があると考えている。その一方で、それら特質が社協活動をわからなくさせている大きな課題でもある。

（2）評価をするうえでの困難性

佐藤（2010，p.87）は、社協の地域福祉活動評価を行ううえでの困難な要因として①活動の多様性、②地域福祉活動の援助過程が長期間にわたるため成果が見えにくい、③介入していく対象が多岐にわたる、④共通の言語として社協コミュニティ・ワークが共有されていないの4つをあげている。

（3）社協活動の評価を行うことの意義

社協の地域福祉活動を展開していくうえで、従来は担当している職員の経験やセンスに依存してきた面が強かったのではないだろうか。そのことが、結果的に組織としての社協活動の専門性を構築できてこなかった。

社協の地域福祉活動を評価する意義について筆者は4点あると考える。第1に福祉サービスの利用者（当事者）に対する説明責任、第2にボランティア活動者等の地域福祉活動者への説明責任、第3に社協への財政的支援者である一般市民（会費・寄付金）、財政的支援をしている団体・組織（補助金・委託金・寄付金）に対する説明責任があげられる。最後に社会福祉専門職としての知識及び技術の発展に寄与する責任があげられる。

併せて、地域福祉活動を展開していく過程を経て、その地域に社協ワーカーが関わることで、その地域がどのように変化していったのかを明確にしていく必要もあるだろう。

2．ロジック・モデル（Logic Model）とは

龍・佐々木（2003）によると、原因と結果の連鎖関係を明らかにするセオリー評価の最終成果物はロジック・モデル（Logic Model）であるという。ロジック・モデルとは、それぞれの事業における想定される成果や一連の連鎖を図表化したものであり、全ての事業には、その活動を行うことによってどのような成果を生み出すのかという理論・道筋の仮説が存在する。ロジック・モデルでは、対象となるプログラムを実施することにより、施策・事業の対象にどのように影響を及ぼし、最終的にどのような成果をあげていくのかについて、複数の段階・手段にわけて表現しつつ、それぞれの一連の関連性を整理・図式化することにより、施策・事業の意図を明らかにするものである。

ロジック・モデルの基本的な構成要素は、資源（Inputs）、活動（Activities）、結果（ Outputs ）、成果（Outcomes）、影響（Impacts）である。これらの要素は、「もし・・ならばこうなる」（if then）という推論を基に時系列的に結び付けられる。

3. ロジック・モデルを活用した地域福祉活動評価の一例

筆者は、社協の地域福祉活動を評価していくための1つとして「ロジック・モデル」の活用が有効ではないかと考えている。

本稿では、A市社協の移送サービスを事例に、その概要を踏まえてロジック・モデルを作成した（図1）。本図は移送サービスの現状を評価したものである。例えば、【Activities】である高齢者への移送サービスは【Outputs】である2008年度609件という結果へ至っている。同様に、特別支援学校への移送サービスが2004年から週2回の実施という道筋につながっているが、両者とも至る道筋は一方向である。つまり【Activities】から【Outputs】に至る道筋が単発であり、移送サービスにおける諸活動が関連していないという課題があげられる。

次に、ワーカーによる活動（介入）が人材育成講座開催による運転員の増員に留まっている。本事業が地域福祉活動を意識した実践に転嫁していくためには、ワーカーによる新たな取り組みが求められるだろう。

図1のロジック・モデルから明確になった課題を踏まえて、筆者とA市社協ワーカーが協議しながら改善を意図し作成したロジック・モデルが図2である。本図ではワーカーは当事者及び保護者と連携しながら【Activities】として「ニードの掘り起こし」を提案している。その活動による結果【Outputs】として移送サービスの「利用者の増加」につながり、かつ移送サービスのみでは解決できない「新たなニードの把握」につながっていく。それらの成果【Outcomes】として「自己実現のための移送サービス」「移送サービス以外の必要なサービス・活動の展開」につながり、そして影響【Impacts】として「当事者の社会参加への拡大・地域福祉の推進」に至る。

もう1点は、ソーシャルアクションとして、当事者及び保護者や市民有志と協同しながらA市の特別支援学校へ看護師配置の要望活動を展開していくことも重要である。その結果【Outputs】として看護師が常駐されれば、その成果【Outcomes】として児童らはA市内の特別支援学校へ通学することが可能となり、その影響【Impacts】としてA市の教育行政の充実に至るのである。

図1　移送サービス現状のロジック・モデル図

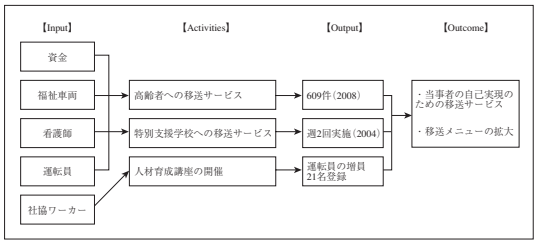
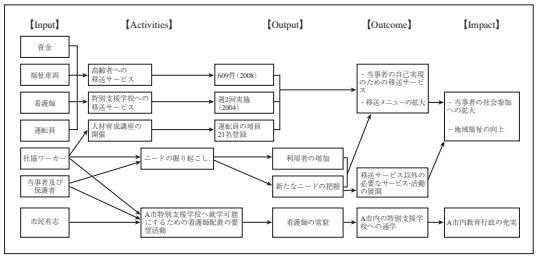


図2　移送サービス改善のロジック・モデル図



このようにロジック・モデルを活用することで、単なる移送件数などの【Outputs】に関する評価だけではなく、それを取り巻く社会資源（主に【Inputs】領域）や、移送サービスを含む諸活動（主に【Activities】領域）の課題も一連の流れのなかで俯瞰することができる。これらの課題を改善していくことで【Inputs】から【Impacts】まで連鎖することが可能となる。このように、ロジック・モデルに基づき当該プログラムを評価していくことは、地域福祉を推進することを目的とする社協にとって重要なことではないかと筆者は考える。

参考文献

龍慶昭・佐々木亮（2003）『政策評価トレーニング・ブック』、多賀出版

佐藤哲郎（2010）「社会福祉協議会の評価研究の歴史的変遷－社協の地域福祉活動を評価していくために－」『福祉研究』、101:80-92

ODAから留学生政策の評価へ
From ODA to Evaluation of Foreign Student Policy

佐藤　由利子
Sato, Yuriko
yusato@ryu.titech.ac.jp

東京工業大学
Tokyo Institute of Technology

1．留学生政策評価を始めたきっかけ

2000年に国際協力事業団（現・国際協力機構JICA）から東京工業大学に出向することになった時、研究テーマとして「留学生政策がどのような成果を上げているのかを検証したい」と考えた。政府開発援助（ODA）の現場で、評価を通じて効果的効率的な実施を目指すことが慣行になっていることを知る私にとって、ODAの一環として、多くの予算と人員を使って実施されている日本の留学生政策が役立っているのかを調べてみたいと思ったことが動機だった。既に、日本の貧困・WID（Women in Development）に関連する援助政策を分析した論文を発表しており、政策評価に関心があった。

2．留学生政策評価調査の構成と成果

まず、文部科学省に伺い、留学生政策関連文書と予算を片端から調べ、政策目的を確認した。その結果、1954年から開始された国費留学生制度の目的について「我が国と諸外国との文化の国際交流をはかり、あわせて友好と親善とを促進しようとするもの。特に東南アジア、中近東諸国からの留学生の受入れを重点としており、それらの諸国の社会的、経済的発展に寄与する人材養成に積極的に協力する」という文章を見つけた。1954年は日本のODAの開始年でもある。留学生政策が、原料・エネルギーの調達先として重要な東南アジア、中近東を重点とした友好促進と人材養成を目的として開始したことがわかった。1983年からの「留学生10万人計画」や、それ以降の政策文書でも、新たな目的がつけ加わっているものの、人材養成と友好促進という2つの目的は一貫していることが判明した。このことに基づき、人材養成と友好促進各々の目的の成果、施策、予算、指標、指標の入手手段、外部条件を記載した留学生政策評価のためのPolicy Evaluation Matrix（PEM）を作成した。PEMは、ODA評価で用いられるProject Design Matrix（PDM）を政策評価用に改訂して考案したものである。

調査対象国としては、留学生が比較的多く、先行研究が少なく、元留学生の名簿が存在するインドネシアとタイを選定し、予備調査の上、2001年から質問紙調査と聞取り調査を開始した。評価調査に当たっては、東工大の牟田博光先生にご助言をいただき、この調査に基づく博士論文執筆に当たってもご指導をいただいた。

インドネシアでは国費及びインドネシア政府派遣者名簿に基づき質問紙を発送したが、住所が更新されておらず、多くの質問紙が返送されてきた。このため、元留学生が多く勤務している大学や官庁を回り、調査協力を依頼した。比較のため、米国留学者や非留学者（留学せずに自国の大学・大学院を卒業した者）への質問紙調査も実施し600近くの回答を集めた。

タイでは、元日本留学生協会（OJSAT）と全米大学同窓会（AUAA）の協力を得て、名簿から無作為抽出で選んだ者に質問紙を送付し、600余りの回答を得た。

2003年にJICAを辞め、東工大に残ることになった後も、この分析を続け、人材養成と友好促進、

国費と私費、留学生10万人計画以前と以後、経済効果、留学成果の促進・阻害要因などの切り口から論文を発表し、2010年に『日本の留学生政策の評価－人材養成、友好促進、経済効果の視点から』という本を出版した。主な内容は、①日本留学者は、米国留学者に比べ、留学国の友人を作り、留学後も人間関係を継続する傾向が強い、②日本留学者は自国の発展と日本との友好促進に大きな役割を果たしているものの、社会的影響力は米国留学者よりも小さい傾向がある、③国費と私費の間に大きな差異は見られず、私費留学生は経済便益をもたらしている、④日本語が話せる者は話せない者よりも、多くの日本人の友人を作り、留学に満足する傾向が強い、などである。

2006年からはトヨタ財団の助成を受け、日本とオーストラリアに留学した南アジア出身留学生の比較研究を行い、2007年からは科研費の助成を受け「日本とEU諸国における短期留学の特徴と高等教育の国際化に果たす役割」について、日本と非英語圏EUに短期留学した学生への質問紙調査回答を比較し、各々の地域への短期留学の強みと弱みの分析を行っている。

3. 評価に関する授業

大学院で「国際開発分野における評価の理論と実践」というテーマで、留学生と日本人学生を対象に、英語による講義を行っている。

参考文献

佐藤由利子（1997）「貧困・WID援助と日本の経験」、『国際協力研究』、13(2):9-24

佐藤由利子（2002a）「日本の留学生政策のインドネシアにおける影響－親日家養成の観点から」、『日本評価研究』、2（2):59-78

佐藤由利子（2002b）「日本の留学生政策のインドネシアにおける影響－人材養成の観点から」、『国際開発研究』、11(2):201-219

佐藤由利子（2003）「日本の留学生政策評価の試み－タイを事例として－」、『留学生教育』、8:1-25

佐藤由利子（2004）「政策評価マトリックス（PEM）を使った定量的政策評価の事例－インドネシアとタイに対する日本の留学生政策評価－」、『日本評価研究』、4(2):39-56

佐藤由利子（2004）「開発と国益、2つの視点からの留学生政策評価」、『外交フォーラム』17(10):42-45

佐藤由利子（2005）「留学生十万人計画の成果と今後の展望－インドネシアとタイに対する日本の留学生政策評価から－」、『留学生教育』、10:61-76

佐藤由利子（2006）「標準化した効果単位を用いる定量的評価手法の提案－留学生政策と地域展開型プログラムへの適用例－」、『日本評価研究』、6(1):103-118

佐藤由利子（2008）「日本の留学生受入れの経済的側面からの分析と政策への示唆－米国との比較から－」、『比較教育学研究』、37:112-132

佐藤由利子（2009）「日本留学成果の促進・阻害要因に関する考察－インドネシアとタイの元日本留学生の質問紙回答分析から－」、『留学生教育』、14:1-11

佐藤由利子（2010）「留学生が日本にもたらす経済便益（2007年）」、『留学交流』、22(2):22-25

佐藤由利子（2010）『日本の留学生政策の評価－人材養成、友好促進、経済効果の視点から』、東信堂

Sato, Y.(2005). A Case of Policy Evaluation Utilizing a Logical Framework: Evaluation of Japan's Foreign Student Policy towards Thailand, *Evaluation*, 11,(3): 351-378.

Sato, Y.(1999). A Reflection of Japan's Experience on its ODA for Poverty Alleviation and WID, *Technology and Development*, 12:17-31.

政策評価は何のためだったのか
What was the purpose of policy evaluation?

渋谷　和久
Shibuya, Kazuhisa
shibuya-k2jm@mlit.go.jp

国土交通省
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism

1．政策評価の導入と実施状況

平成13年、国の各省庁で政策評価が本格的に導入された。公式行政文書での解説はともかくとして、その当時国会答弁等で説明されていたのは、「無駄な政策の排除」「特に無駄な公共事業費の削減」というものであった。あれから10年たった。総務省[1]によれば、平成21年度の政策評価実施件数は、全府省で2,645件にのぼる。単純に計算すると毎日（平日）10件の評価がなされていることになる。このうち公共事業は、計14事業、約2,594億円を休止・中止したとされている。

しかし、昨年9月の政権交代後、「無駄な政策の排除」は「事業仕分け」に象徴される「政治主導」の手法によるところとされ、公共事業費についても、国土交通省だけで、政務三役主導の予算編成で1.3兆円が単年度で縮減されている。予算を削減するだけなら、このようなより端的な手法が存在するわけであって、2,600件もの政策評価を毎年行い続けることの費用対効果を考える必要があると言われかねない状況である。

2．政策評価と政策判断

予算削減以外の政策評価導入の目的として、当時の片山総務大臣が次のように発言している[2]。「政策評価というのは、政策をどうやって選択するかのシステムなんですよ。総務省なり各省が、政策を、どうやって科学的にきっちりした手法で決めていくかという制度なんですよ。」

ここでいう「科学的」というのは、定量的評価手法を指すものと考えられるが、それはともかく、ここに見られるのは、政策評価制度を導入すれば、「科学的」「客観的」「合理的」に政策判断ができる、という思想であり、根底には「ヒト」としての職員（公務員）への不信や、「制度」による改革への幻想、信仰のようなものがあったのではないだろうか。かつてのアメリカにおけるPPBS導入に近い考え方であるようにも思われる。

しかし、言うまでもなく、「政策評価」は、「評価」である以上、「仮説」の検証であって、それ自体が政策判断につながるものではない。政策判断はすぐれて「価値判断」であって、そもそも、「制度」ではなく「ヒト」（今では政務三役中心）がするものである。政策評価は、政策判断をするヒトに、判断をする際に必要な「データとファクト」を提供するためのツールであり、納税者や政策の顧客である国民とのコミュニケーションツールなのである。

3．政策形成プロセスの向上

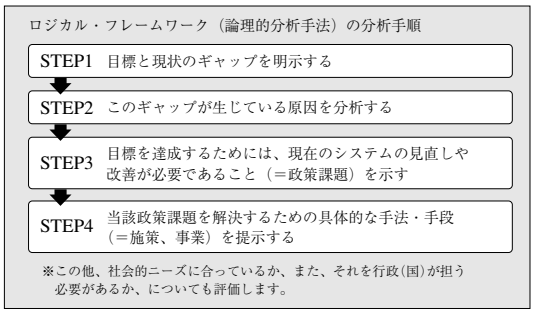
政策評価を本格導入することの本来の目的は、国の役所を「手続重視の仕事（Red Tape）」から、成果重視の「よく考える組織（学習する組織）」に変革するはずだったのではなかったか。これは政策評価制度導入時に関係府省との窓口として議論していた筆者自身の感覚である。

つまり、本当に変えるべきは役所の「風土、体質」だったはずで、しかるに今では政策評価自体が一種の「手続」化していないかという危惧の念を強く抱くものである。

国土交通省では、政策評価導入時から、「目標

による行政マネジメント」を徹底することが政策評価の目的であると明示し、そのために、定量分析の前段階として、ロジカルな政策分析を行い、課題をクリアに整理して提示すること（事前評価）を重視している。

図　国土交通省における事前評価スキーム



（出所）国土交通省資料

例えば、全国の中心市街地が疲弊（シャター通り化）しているから、その原因である郊外大型商業施設の立地を規制するべき、との意見が寄せられたとする。これはそう簡単にはいかない難問である。そもそもSTEP1で、中心市街地が疲弊していることが郊外開発を抑制してまで取り組むべき「問題」であるかどうか、政策全体の目標体系から検証することになる。仮にそうだとして、次に、中心市街地の疲弊の主原因が郊外商業施設の立地であるかどうかを検証する必要がある（STEP2）。筆者はかつて都市・地域整備局でこの問題を担当していたが、我々の結論は、都市構造が無秩序拡散型であることが原因であり、政策判断者に委ねられるべき「課題」（STEP3）は、無秩序拡散型都市構造から集約型都市構造へ変革すべきかどうか、ということである。ここでいう政策判断者は、各地方公共団体であり、そのような判断を行いうる仕組み、すなわち、都市構造に大きなインパクトを与える大規模集客施設を立地する際には都市計画の判断をする機会を付与する、という結論にSTEP4で達したのである。

郊外大型商業施設の立地を規制することについての賛否を問うだけでは、結論が出る問題ではない。意思決定を行う者や、国民に対してこの問題の根本にある課題が何であるかを適切に提示することが重要であり、現在、その「仮説」を検証しているところである。

このように、政策形成のプロセスの透明度と討議の質を上げることが政策評価の大きな役割であり、そのことが行政と国民のコミュニケーション回路にもなる。その結果、継続的な改革が可能になる、ということなのではないだろうか。

注記

1　総務省「平成21年度政策評価等の実施状況等の国会報告」。
2　平成13年6月7日衆議院総務委員会。

評価と私

清水　正治
Shimizu, Masaharu
masaharu.shimizu@verizon.net
Global Partnership, LLC

私は、広義の国際開発協力の業務にもう40年以上係わり、多岐・多地域にわたる経験に恵まれてきたが、評価との本格的な係わり合いは、この10年余りのことである。と言っても、この10年、評価に集中する専門家になった訳ではない。しかし、最近を振り返ってみると、半分以上の仕事は、評価関連で占められてきたと言える。その多くは、楽しく仕事をしたり学んだりした経験であるが、ここでは、その中から3つ程の経験をご紹介したい。

1．アガカーン財団寒村支援プログラム（AKRSP）

私の2度目の世界銀行勤務の最中、2001年に内部異動で Operations Evaluation Department（OED: 業務評価局、現在の独立評価局 Independent Evaluation Group: IEG）に移り、評価の業務に従事するようになって最初に携わった大きなプロジェクトが、AKRSP の事業評価であった。これは、アガカーン財団の下部組織であるAga Khan Rural Support Program（AKRSP）というNGOが、パキスタン北部地域で1983年から地道に行っている寒村支援プログラムを世銀が依頼を受けて第4回目の評価を行うというものであった。

事業の対象は、パキスタンの北部国境に近い、カラコルム山脈の急峻な山肌にへばりつくように点在する、通常では容易にアクセスし難い寒村で、それらの農村における、共同体組織育成、ミニインフラ開発、農作物・果樹・家畜等の生育事業経営、およびマイクロファイナンス等の、多彩な農村支援プログラムであった。評価チームは、村から村へは、2機の小さなヘリコプターに分乗して移動し、各村々では、村人との集会・対話、およびAKRSP対象プロジェクト現場の実査をこまめに行なった。これらを踏まえ、主として過去5年、更には、必要に応じ、支援プログラム活動開始以来18年を総合的に評価した上で、今後の一層の自立的発展のための将来方向を提言した。また、本プログラムは、欧米主要国の援助機関からの拠出金で大部分が賄われており、本評価が、これら諸機関の次の拠出に際して参考にされることも念頭に、これら諸機関との協議、情報交換も行った上で、最終報告書を取り纏めた。報告書は、更に、一般向けに編集をし直した上で、世銀から刊行された。この評価は、報告書の出版準備まで含めると、足掛け半年以上の作業になったが、係わった対象は、AKRSP の事業内容、対象村落の場所、事業のステークホルダー等、いずれも大変バラエテイに富んでおり、色々な意味で大変興味深く、忘れ難い経験であった。

2．開発評価研修国際プログラム（IPDET）

私が、世銀のOED で評価の仕事を始めてそう経っていない時期に、開発評価研修国際プログラム（International Program for Development Evaluation Training: IPDET）という4週間の集中研修に参加する機会があった。これは、世銀のRay Rist 氏とIFC のLinda Morra 女史が中心になって企画し、カナダのCarleton 大学と世銀の共催で同大学において2001年6月に第1期が開講されたプログラムで、開発評価の理論と手法を体系的・実践的に修得する格好の機会であった。

まず、環境・セッテイングが良かった。オタワの郊外の美しい川縁にたたずむ Carleton 大学のキャンパス内の学生寮に、世界約30カ国からの研修生70人弱が全員泊まり込み、連日の研修に集中し、

学生食堂で食事を共にした。寮のラウンジ等では、グループごとに割り当てられた宿題の仕上げの共同作業や、毎日の予習復習の合間に顔を出す研修生同士の談笑等の交流の場も広がり、年齢を問わず、皆学生時代に戻ったようであった。

研修内容と講師陣の多くは、国際的に 第1級の水準であった。それに加え、当の研修生自身も多士済々で、先進国、途上国両方から、政府や開発協力機関、コンサルテイング等の分野において、評価経験豊かな人も多く、interactive な授業やグループ別課題学習等の充実に貢献した。

4週間の集中研修の最後、修了式と直後の謝恩夕食会は、キャンパス内の広い芝生の上に俄に設営された会場で、北国の夏の長い夕暮れの中行なわれた。研修生同士、あるいは、講師陣までも含め、お互いに4週間のハードワークの成果を実感しながら、別れ際の名残を惜しみ、再会や交流の継続を確認し合う、正に、人的交流の成果が如実に感じられる印象深いものであった。未だに交流の続いている人々もあり、また最近までの全卒業生共通のメーリングリストも整備され、それを通じて、未だ面識のない卒業生や講師陣との評価関連の情報交換が可能になっている。

3. 世銀グループ評価業務の日本のコンサルタントとの協働

私は、世銀在職中およびその後ワシントンでのコンサルテイング業務の期間を通じ、世銀グループで日本のコンサルタント（個人および企業）のプレゼンスが余り目立たないのが気になっていた。そこで、時折頼まれたりすると、日本の企業や個人が世銀グループで仕事をするのを、直接または間接的にお手伝いすることもしてきた。

今年の初め、世銀グループのIFC にいる知人から、日本が拠出している信託基金の活用状況について評価をすることを考えているが、対応できそうな日本のコンサルタントで関心を持つところがあるだろうか、との相談を受けた。実際に2月にIFC から関心表明の公募がなされた際、私は、日本で評価に強いコンサルタントを推薦することを考えた。私がアプローチした東京の企業および評価専門家は、強い関心を示し、その後は、実際に、IFC への関心表明提出、国際入札のプロポーザル提出、そして時間のかかった選考過程を経て、幸い受注が確定した。結果的には、このコンサルタント企業から、関心表明の段階で私にもチームに入って欲しいとの要請を受け、私も一緒に仕事をすることになった。

この業務は具体的には、IFC のアドバイザリーサービス案件の中で、 特に日本の信託基金を活用した5つのプログラムに跨がる十数件のプロジェクトを対象に、プロジェクトレベルおよびプログラムレベルの評価をした上で、信託基金レベルでの総括的評価を行ない、教訓を引き出し提言を行なうことであった。プロジェクトの関連資料の机上レビュー、IFC の関係スタッフおよび3カ国への出張によるIFC クライアントとのインタビュー等も含め、かなり念入りな作業を必要とした。基本的には、 チームリーダーになった日本のコンサルタントは、 東京圏に居り、私はワシントンに居るが、双方で密接に連絡を取り合いながら作業を進め、また、私は、IFC とコンタクトし易い地の利もあり、全体に大変順調に業務遂行ができた。

IFC の幹部に最終報告案のプレゼンテーションを行なった際は、大変高い評価を得、今後は、日本のコンサルタントにももっと目を向けたいとの発言もあった。その後、追加のコメントにも丁寧に対応し報告書の確定版を提出した段階でも、感謝と評価の表明が繰り返された。私としては、この評価業務のケースは、日本のコンサルタントをもっと誘って、世銀グループでの日本の実積を増やしたいという願望に沿っただけでなく、自分自身もこの評価業務のプロセスを楽しみながら、結果としては、大変高い評価を得ることができ、大きな喜びを感じているところである。今回、特定の日本のコンサルタントを明確に頭に描くことができたきっかけは、実は評価士養成講座への参加だったことを付け加えたい。

私の評価との多くの係わり合いの中から、以上の3種類のエピソードを書き出した結果、これからは、一層私の関心が評価分野にシフトして行くことになりそうである。自分としては、もっと日本に行く機会を増やし、日本評価学会の皆様には、今後一層、知的刺激とご指導をお願いしたいと願っている。

学校関係者評価について
ー世田谷区立喜多見小学校の事例ー
School official evaluation
- case in Setagaya Kitami Primary School -

清水　洋一
Shimizu, Youichi

東京都公立小学校
Tokyo Public Primary School

1．学校関係者評価の取り組み

学校の自治が大幅に認められ、最近では、学校独自の特色を地域全体で評価する学校関係者評価がほとんどの公立学校でなされることとなった。その背景には、学校は地域・保護者・児童、さらには教職員全体で創るものであり、学びの共同体としての機能を担っているという考えに帰着するように思われる。

そのような考えは、首都圏特別区の世田谷区においてすぐに導入されてきた。世田谷区では、学校評価の基準を共通項目、独自項目に大別し、学校評価を地域全体で取り組んでいる。

2．世田谷区教育委員会概要

世田谷区教育委員会では、平成17年3月に、今後10年間の教育の方向性を示す「世田谷区教育ビジョン」を策定した。この教育ビジョンによれば、次のように記載されている。

世田谷区の教育ビジョンが目指す子ども像を実現するためには、これまで世田谷区が進めてきた、地域とともに子どもを育てる教育を一層推進することが必要である。そして地域とともに進める教育により、子どもたちの豊かな人間性と知力・体力を育み、自他を敬愛し、理想と志をもち、日本の文化・伝統を継承し、世界の人々とともに生きることのできる自立した個人としての成長を期して、未来を担う子どもたちを育てていくことが求められている。また、子どもや保護者、地域の方々そして教職員が信頼と誇りのもてる学校づくりと、児童・生徒が豊かな人間関係を構築し、集団による学びを実現できる教育環境を整備することも求められている。さらに、地方分権が進む中で、地域に開かれ、地域に根ざした教育改革を実行できる教育委員会の改革も必要である。

以上のことから、①地域とともに子どもを育てる教育、②未来を担う子どもを育てる教育、③信頼と誇りのもてる学校づくり、④教育環境の整備、⑤教育委員会の改革を、教育ビジョンの施策の柱としてあげている。

3．世田谷区の学校関係者評価

地域とともに子どもを育てる教育を推進している世田谷区においては、義務教育であるすべての区立小・中学校が、子どもたちや保護者、地域の方々の思いや願いを真摯に受け止め、責任をもって主体的・継続的に改善を重ねることにより、区立学校全体の質を高めなければならない。

そのためには、子どもたちや保護者、地域の方々が思いや願いを表明できるシステムと、学校や行政がそれらを真摯に受け止め、責任をもって学校を改善するシステムの構築が不可欠である。世田谷区では、そのシステムの一つとして学校外部評価システムを導入し、保護者や地域の方々に学校改善への一層の参画意識をもっていくとともに、各学校がこれまで実施してきた教職員による学校内部評価（自己評価）を合わせて実施するこ

とにより、真に信頼と誇りのもてる学校づくりを目指している。

これまで、平成16年度には保護者や地域の方々の意見を取り入れた学校評価の研究校を12校指定し研究を進めてきた。平成17年度には前年度の研究校の研究成果をもとに「世田谷区立学校外部評価システム」を策定して全区立学校で試行実施し、平成18年度から実施している。

4. 学校関係者評価の取組み事例と考察

筆者は、世田谷区喜多見小学校の学校関係者評価に取組んできた。以下の2点を考察した。

第一に、内部の改善と検討会と若年教員の育成の場であった。喜多見小学校の学校関係者評価では、外部の公式的な委員会と内部の若年層の教員を主体とした委員会により構成されていた。一般に学校関係者評価には、当初の評価項目の検討から、外部関係者も参加して取り組んでいくが、喜多見小学校の場合には、内部が自らの改善案を提案し、さらには、自分たちで評価項目を提案していた。このことは、内部の評価に対する意識が強く、評価されることに対して積極的な意識が伺える。また、若年層がこのような職務を遂行するおかげで、学校経営全般の視点が早期から身につけることができるということも人材育成という視点から見てもとても有意義なものと考えられる。

第二に、外部の評価の会議であった。地域参加者が多い。第一の内部の改善と若年層の人材育成だけが学校関係者評価の意義ではない。本来の目的は保護者・地域の視点により多角的に評価されることある。喜多見小学校の学校関係者評価委員会では、地域の方は、その内、4名が主任児童委員、学童クラブ事務局長、PTA会長、青少年委員を兼任しており、外部者というよりも喜多見小学校に密着した方々であった。このメンバーによる会議により、積極的に評価される姿勢が学校全体にできていたと考えられる。

以上、世田谷区内の一つの小学校の事例を取上げ、学校関係者評価について考察した。

参考文献

「平成21年度　喜多見小学校　教育計画」(2009)
「平成21年度　喜多見小学校　学校関係者評価委員会資料」(2009)
「世田谷区教育ビジョン2期行動計画」(2008)
「世田谷区学校関係評価に関するパンフレット」(2009)

評価の周辺～回想：40年前の国連行政部から～
Thoughts on Evaluations : Reminiscences from the UN Experiences

鈴木　絲子
Suzuki, Itoko
itokosuzuki@blue.ocn.ne.jp

元立命館アジア太平洋大学、神戸女子大　教授

1．評価と行政（マネジメント、ガバナンス）

（1）評価は古今東西普遍的かつ日常的な事象である。特定の意味が評価に近年付加されてきた。JESはその意義や目的、手法は熟知するところであり、その為の活動の実務家や専門家の集団である。市民が情報化により、国や組織の動きをしっかり見ることが出来るようになり、メディアで瞬時に国会予算委員会での政策過程や政治家の言動などを知る事も可能になった。一般市民が国や組織の政策、経営の中身について評価、批判、提言のみならず、様々な形で参加可能となった民主主義社会では、国や政府や企業など多くの組織が行政から、効率的経営へ、更に、市民参加型の“ガバナンス”へ様変わりする。国際社会も日本社会も（相撲協会も国会も！）ガバナンスを論議する。社会や組織体の“行政”が行政、経営、ガバナンスと名称が変わっても“行政”が効率性、透明性、結果責任、社会の公平性を担保するためには、“評価”は重要な機能である。

（2）たまたま国連時代の書類に目をとおしていたら、1969年11月に私が赴任したばかりのNY国連本部の経済社会局行政部の上司から要求されて書いた「わが部への日本の貢献の可能性」について1970年2月1日付けメモの下書きが出てきた。その中に評価という文字が何回もでてきた。“…日本では国連の存在についての評価は経済開発に関連してはなされていない。1969年12月28日の総選挙時（注：所謂沖縄解散）に、国連大学の日本設置（社会党）、国連アジア支部の設置（民社党）などの提言が見られたが、日本国内における、国連への日本の貢献不足に対しての反省の一表現である。…（中略）日本の経済成長に果たした行政機構、特に官僚制の役割評価はその弊害も含めて、課題であり、後進国にとってもモデルになる筈なので、日本から行政実務家、研究者をわが国連行政専門委員会に招請すべきである…”歴史は継続されるのか繰り返されるのか、政策や行政制度が40年前の国連事務局では、評価という言葉で、今日的行政評価、（英語ではperformance achievements measurement）の意味合いも含めて、議論されていた事に少なからず感慨を覚えた。

2．評価の機能:予算過程と市民参加

（1）国連行政部（Public Administration Division）は国連経済社会局の中に、国連加盟国の行政発展のために1948年に創設され、60年代からは植民地から独立したばかりの国々の行政基盤作りの支援が主目的となったUnited Nations Programme in Public Administration 担当部局であるから、行政の主要な課題は全てカバーしていた。政府の主たる仕事は国家経営、とどのつまりは、予算過程の運営である。私が入った69年には既に、プログラム・バジェットPPB（planning, programming, budgeting）導入を加盟国に提言すべく、どのような研修や事業展開をするかの検討が活発であった。PPBは、国家予算過程で予算の各プログラムの目的に沿って効率的に結果と成果を出すため、プログラム毎の業績評価がcost-benefit で重要視され、米国連邦政府では68年に導入。この頃から、わが部局も、行政public administrationが公共経営public management への転換期となり、その象徴的な行政行為として、効率性や不正をチェックす

る行政管理、監察、モニターも含めて、予算過程の様々の段階で行われる評価（performance achievements, evaluation など色々な用語が使われている）が注目された。

（2）このような行政から、業績、効率重視の経営への流れの時期とほぼ時を同じくして、19世紀に北欧で生まれた市民による行政への不服や監視請求が国会や第三者機関で対処するオンブズマン制度が、わが部では1970年代はじめに注目されていた。民主的社会の進行に伴い、市民の行政への関与と参加が、行政の公正な運営の手法、制度として加盟国に啓蒙的誘導する仕事が、わが部局で検討されはじめた。日本でも今ではオンブズマンは、国や地方の一部の行政監察制度、民間や公企業の事業への市民による第三者評価制度、あるいは行政への苦情処理や消費者の相談員制度として利用されているようである。1990年前後から進んできた、国家統治への行政、企業、市民の役割の検討、所謂ガバナンス論議は、わが部局では、オンブズマン制度に象徴される市民の行政不服請求と権利回復や公正（equity）重視が、行政経営（public management）からガバナンス（governance）へ移行した流れに沿って現れたと覚えている。

PPBにせよ、オンブズマンにせよ、様々な方式での“評価”活動が展開していたわけである。前述のメモから、評価という言葉を追って、わが行政部も最初のpublic administration division から、70年後半にはpublic management division に、また90年にはガバナンスと行政部（governance and public administration branch）に名称が変わっていった事を懐かしく想起したことである。

3. 国連事務局行政と人事評価制度

国連本体の予算編成では、PPB（プログラム・バジェットprogramme budgeting, 1990台後半は事務局ではperformance budgetingと呼ばれていたことが多い）が1980年代初めに導入された。事務局の行政経営として実績主義、パーフォーマンス・マネジメントの時代に国連自体も入っていったわけである。経済社会局では予算単位に、まずプログラムがあり、その下にサブプログラムがあり、前者は通常、部が、後者はその下の課が担当となり、各部、課への金、人の数も予算書に明記された。予算単位毎に、目的とアウトプットと期待される成果を記載しなければならないので、効率性と透明性が部局経営にも求められるわけで、スタッフも人事評価と自分の仕事を結びつける作業で煩雑となった。90年代になると、部局の評価と個人の人事評価の一体化が一層進んでいった。国連予算（2年が一期）の各項目（プログラム）の目的に、部長は自分の所属する部局のどの部分にどんな具体的な活動（サブプログラム）が盛り込まれ、課長はさらに、其れを自分の小さな部局に属する部下のスタッフの誰がどの項目を受け持ち、更にその中の具体的なプロジェクトに区分して、手順、予算額、日程と手法等、個人の予定表作成まで、部局の予算編成過程で作成した。予算執行の中間時期ともなると、人事評価があり、performance evaluation reportにスタッフは予定表を書き、何処まで達成できたかを、自己評価し、上司が其れを、自分の部局全体の評価に勘案して評価する。政策と人事管理が一体化した予算過程になるわけである。

国連の人事はそもそも問題が多すぎるので、この人事、政策評価の“一体化”に対する“評価”は不問とさせていただく。90年代の中間管理者としての経験ではperformance budgeting での評価活動は管理者を緊張させ、国連事務局行政の改善に多少資するところがあったと思う。しかし、私が在職していた1969年から2000年まで同じ人事評価performance evaluation reportの用紙が使われていたし、国連のマネジメントは人事も含め至難の技である。

4. 日本の行政評価とJESの今後に期待

日本では2009年9月に誕生した民主党政権が行政評価と人事評価（官僚）の一体化を目論むなど、今政策評価制度の充実を模索しているようである。JESが創設直後に学会をNPO化し、研究活動のみならず、政府や日本社会の様々な評価活動および研修にも実際に関わり、又国際的にもそれを発信してきた。今後JESの専門家、特に若い研究者、実務家が国際的にも活躍できるような場になるように、学会の一層の発展を期待したい。

私の評価活動
My Evaluation Activity

高千穂　安長
Takachiho, Yasunaga
takatiho@bus.tamagawa.ac.jp

玉川大学
Tamagawa University

1．評価への関心を持ったきっかけ

さくら総合研究所に在勤時代、日本のODAにかかわる案件に携わるようになり、当時（社）世界経営協議会が主催していた日本のODA事業に対する評価活動に参加したことがきっかけとなった。

2．評価活動の主要実績

（1）ODA評価 （1999～2005）
- ・1999年　カンボディア援助実施体制評価
- ・2003年　ヨルダン国別評価
- ・2004年　ウズベキスタン・カザフスタン国別評価
- ・2005年　ケニア国別評価
  JICA案件メタ評価
- ・2006年　JICA案件メタ評価
- ・2007年　JICA案件メタ評価

（2）環境事業団地球環境基金
「助成事業評価手法検討委員会」
（2000年～2003年）
- ・2000年：タイ・NGO活動評価
- ・2001年：中華人民共和国蘭州現地調査
- ・2002年：岐阜・京都NGO評価

（3） 町田市（2008年）
- ・公共下水道事業評価委員会委員（委員長）

（4）川崎市（2003年～現在）
- ・2003年～現在
  川崎市事業評価検討委員会委員（副会長）
  （国の補助金を受けて行なう事業の継続か中止かを評価する）
- ・2005年～現在
  川崎市政策評価委員会委員（委員長）
  （川崎市が実施している川崎再生フロンティアプランなどの政策を評価する）

3．評価の教育活動（2006年～現在）

玉川大学の講義課目で、「評価理論」として、「PDCAサイクル、PCM理論（参加者分析、問題分析、目的分析）、PDMの構造と作り方」を4コマ実施中。

4．論文、発表など

（1）「我が国政府開発援助（ODA）の政策評価の研究―相対評価の導入」『日本評価研究』2005年9月　Vol. 5, No.2
（2）「自治体の評価能力向上研究―分かりやすい評価説明のために」『日本評価研究』2008年3月 Vol. 8, No.1
（3）「我が国ODA評価フィードバックの現状と円滑化の課題」2001年2月17日『日本評価学会第1回全国大会発表要旨集録』
（4）「受託先の育成を目的とした委託事業の評価のあり方について―実施主体に対する評価と成果に対する評価の関係」2001年9月8日『日本評価学会第2回全国大会発表要旨集録』
（5）「同期・双方向遠隔授業の評価」2002年11月30日『日本評価学会第3回全国大会発表要旨集録』
（6）「成果重視のODA実施のための方策―相対評価の導入」2003年11月1日『日本評価学会第4回全国大会発表要旨集録』

(7)「評価者育成のための課題と対策―ODAプロジェクトの学生によるメタ評価の傾向分析から」2004年12月5日『日本評価学会第5回全国大会発表要旨集録』
(8)「大学生の意識調査をベースとした日本のODAの説明責任に対する間接評価」2005年12月11日『日本評価学会第6回全国大会発表要旨集録』
(9)「自治体の評価能力キャパシティビルディング」2007年11月11日『日本評価学会第8回全国大会発表要旨集録』
(10)「自治体施策評価の質的向上の研究」2008年11月30日『日本評価学会第8回全国大会発表要旨集録』
(11)「成果重視の環境教育評価―知識の修得から行動へ」2005年3月21日『日本評価学会第2回春季全国大会発表要旨集録』
(12)「自治体組織の評価説明能力向上についての研究―川崎市の例」2008年6月8日『日本評価学会第5回春季全国大会発表要旨集録』
(13)「企業従業員の動機づけ施策の評価に関する研究」2010年6月19日『日本評価学会第7回春季全国大会発表要旨集録』

4. 今後の方向性

評価の重要性と必要性は衰退することはない。学生に対する評価理論の講義を続けるとともに、評価理論の深化に貢献したい。

そのためにも、自治体やODAの評価に携わることにより、実務を通して分かる現場感覚の吸収に注力したい。

評価学会との10年を通じて
My 10 Years' Experience in The Japan Evaluation Society

竹内　正興
Takeuchi, Masaoki
takeuchi.m@idcj.or.jp

一般財団法人国際開発センター
International Development Center of Japan

まず、本評価学会の設立に当初から係わった一人として学会の円滑な運営と発展に対し、責任と義務を感じている。

設立当時、我が国において、時代の流れの中で改めて、情報公開、説明責任の必要性が強調される中､評価を論じる場を用意する必要性が叫ばれ、有志が集まる機会が持たれた。その際、大きなネックはそのような組織を立ち上げ、日常的に運営を行っていくための役割をどこが担うかという点であった。幸いというか、私自身が財団法人に属し、かつ財団としても評価の重要性を認識していたこともあり、事務局としての下支え役を買って出ることになった（引くに引けない状況に落ち入ったことも事実です)。

組織の立ち上げ自体は賛同者も多く、2000年9月25日に設立発起人37名を始め計58名により経団連会館にて設立総会を開催し、任意団体日本評価学会としてスタートすることが出来た。

設立に伴い学会規約、役員選任規程等各種規程の整備を進めつつ、具体的な活動を主導すべく企画委員会、広報委員会、国際交流委員会、研修委員会を設置すると同時にメンバー間での研究グループとして社会・ジェンダー評価分科会、社会実験分科会、評価手法標準化推進分科会、評価者倫理・スタンダード策定分科会、参加型評価に関する研究分科会が結成され、自主的な研究が進められた。

私自身が学会というものに不慣れであったこともあり、まず、学会誌の発行と大会の実施に手こずったが、それも理事会を中心に軌道に乗せることができ、それらの実績を通じてNPO法人格の取得に取り組み、2003年11月1日にNPO設立総会を開催し、2004年3月29日に設立登記を終えた。設立に当たっては東京都との折衝に予想以上の困難を経験したが、これにより外部からの評価調査受託も可能となり、学会員に評価実践の場を提供することができた。

この間、企画委員会を中心に年2回の全国大会運営を編集委員会により年2回の和文学会誌と年1回の英文学会誌の発行が、広報委員会によりホームページの開設が、国際交流委員会により、アジアを中心とした各国学会の設立支援並びに国際的な評価連合の設立準備が進んでいる。

評価に関する研修並びに評価人材の育成においては研修委員会を中心に、自治体、学校、NPO、ODA等各分野別研修の開催に合わせ、参加型評価､政策評価といった手法別研修も実施している。又研修コースそのものの認証制度の整備に加え、学生向け評価インターン制度の実施を行った。2007年からは評価士養成コースを開設し、年間100人以上の評価士を養成・認定している。

事務局を中心に受託調査にも力を入れ、地方自治体、国際協力機構、他団体等から評価調査を受託し、学会員により各評価を行っている。

最後に評価学会の歩みを示す一つの指標として各大会のテーマをここに紹介する。いずれもその年毎の評価ニーズを反映したものと言える。

大会名称	開催日	開催場所	テーマ
第1回全国大会	2001.2.17-18	東京工業大学	「各界における評価の今日的課題と展望 ―「革新と透明性向上」のために―」
第2回全国大会	2001.9.8-9	玉川大学	―
第3回全国大会	2002.12.7-8	立命館アジア太平洋大学	「評価文化の醸成・構築」
第4回全国大会	2003.11.1-2	成蹊大学	「評価文化の構築を目指して」
春季第1回全国大会	2004.6.12	東京工業大学	―
第5回全国大会	2004.12.4-5	立教大学	―
春季第2回全国大会	2005.5.21	JICA国際協力総合研修所	「市場化テストによる官民競争とその評価 ～基本的理念について～」
第6回全国大会	2005.12.10-11	広島大学	「評価による質の保証」
春季第3回全国大会	2006.6.24	国際基督教大学	「地球市民社会における評価の役割」
第7回全国大会	2006.12.2-3	東洋大学	「地域・現場に根ざした評価」
春季第4回全国大会	2007.6.2	学術総合センター	「評価の国際潮流」
第8回全国大会	2007.11.10-11	名古屋大学	「評価結果をどう活かすか」
春季第5回全国大会	2008.6.8	東京工業大学	「みんなにわかる評価」
第9回全国大会	2008.11.29-30	同志社大学	「評価は役に立っているのか」
春季第6回全国大会	2009.6.13	政策研究大学院大学	「グローバライゼーションと評価」
第10回全国大会	2009.11.28-29	明治大学	「協働社会と評価」
春季第7回全国大会	2010.6.19	政策研究大学院大学	「評価の10年と今後の展望」

政策提言活動としての評価～その課題認識の構造～
Evaluation as Advocacy -value of structured problem recognition-

田中　弥生
Tanaka, Yayoi

独立行政法人　大学評価・学位授与機構
National Institute for Academic Degrees and University Evaluation

1．はじめに～私の評価履歴～

評価に興味を持ち、研究対象として、また仕事の対象として着手しはじめてから16年以上が経とうとしている。

その契機は、NPOやNGOの良し悪しや成果の有無をどう評価するのかという素朴な疑問であった。この時期に、P.F.ドラッカーに出会い、同氏の『非営利組織の自己評価手法』（P.F.ドラッカー：1995）の翻訳をするという幸運に恵まれたことで、以後の私のライフワークの方向が定まったように思える。

だが、評価の対象を非営利組織に留めたくなかった。自らの視野やネットワークを非営利組織分野に限定してしまうことへの漠然とした欲求不満が募っていたからかもしれない。

以後、NPO、NGOの評価、国際協力銀行評価室での円借款の評価、外務省でのODA政策の評価、各府省の政策評価、公益法人の評価（公益認定）、大学評価など、様々な分野、形態の評価に着手してきた。器用貧乏と呼ばれる所以である。

しかしながら、この経験が教えてくれるのは、対象や評価形態は異なっても、その基本には共通するものがあるという点である。

そこで、マニフェスト評価とNPO組織評価という全く異なる2種類の評価の経験からこの点について振り返ってみたい。

2．マニフェスト評価

(1) 政策評価制度への疑問

言論NPO理事として、新政権100日評価、毎選挙ごとにマニフェスト評価に参加している。

そこには大きく2つの動機があった。ひとつは、有権者に政策の判断材料を提供するという言論NPOの使命に共感したことである。

もうひとつは、政策評価制度に対する疑問であった。国民に対するアカウンタビリティを謳いながらも、府省が行った政策評価に対して国民が直接判断を下すことができず、結果として国民は制度の外に置かれているのではないかという疑問である。

だが、評価委員として行政機関の中から評価に着手してもこの問題は解消されなかった。外務省、国別評価委員会において、ODA大綱に反する国に援助したことの妥当性について議論になった際、それは政治判断の問題であるから政策評価の範疇を超えているという趣旨の回答が返ってきたことがある。また、別省では念入りに審議された政策も、政治の判断によって、明確な説明もなく、変更されてしまうこともあった。こうした経験から、最も肝心な政策上の論点は、府省の評価では議論できないのでは、と思い始めていた。

(2) マニフェスト評価の構造

マニフェスト評価はこうした疑問に応えてくれる枠組みを有していた。第1に、有権者が投票によって直接判断を下すための評価情報であるという点である。第2に、府省をベースにした政策評価を超え、政治判断そのものを評価しようという点である。

その評価基準は言論NPOが数年間にわたる試行錯誤を経て作られたもので、第1に課題認識・設定の妥当性、第2に課題解決としての政策（ビジョン、目的、計画）が課題認識にどこまで対応・

整合しているものか、第3にそれらの実行力を問うものである。第1の課題認識・設定の妥当性を判断するためには、各政策分野の専門性や知見が求められるため、言論NPOでは当該分野の専門家に評価委員として参加してもらっている。

同時に、重要なのは、先の第1から第3に至る論理の一貫性であり、この視点があれば、目的不在や手段を目的として錯誤しているマニフェストの問題を比較的容易に指摘することができる。

3. NPO組織評価 ～エクセレントNPO基準～

(1) NPOセクターへの危機意識

マニフェスト評価が政策評価であるのならば、組織評価として挑んでいるのが「エクセレントNPO基準」である。

NPOセクターの現状分析をする中で、寄付やボランティアなど市民参加の受け皿としての機能が希薄になり、社会貢献とは異なる目的で法人格を取得するNPOが急増し、信頼性が低下していることが明確になってきた。こうしたNPOセクターの現状に危機意識をもった研究者とNPO関係者が集まり、2年ほど前から議論を重ね、質向上のための仕組みを作ろうとしたのである。

(2) エクセレントNPO基準の構造

NPOの信頼性を高めながら、市民とのつながりを再構築することを目的に作られたのが、エクセレントNPO基準である。

基準は先の課題認識をもとに設計されている。まず、現状分析から最も重要と判断した3つの課題（市民性、社会変革性、組織安定性）を基本条件とした。この基本条件ごとに、それを構成する要素と評価の視点を設定した。そして、この視点に基づき、各要素が基本条件を満たすためにはどのような状態であることが望ましいかを議論し、そのエッセンスを抽出したものが基準である。ひとつひとつの要素について先の作業を行い、最終的に32基準になった。

さらに、32基準を満たしていることを確認するためのチェック項目として、105細目を作成し選定し、自己診断ツールを作成している。

これらの基準を中心に、研修、表彰、認承活動を企画しているが、こうした過程でエクセレントをめざして努力するNPOの「見える化」を図りたい。

また、この基準を作成するにあたり、非営利セクターの現状と課題を分析していることから、関連する政策については、提言活動も行ってゆく予定である。

4. 課題認識と体系性～社会デザインへ～

マニフェスト評価（政策評価）とエクセレントNPO評価基準（組織評価）という、対象も種類も全く異なる評価が、私の中で共存しうるのは、これらの評価がその基本枠組みを共有しているからだ。

すなわち、いずれの評価でも問いかけているのは課題認識を起点にその解決策を適切にデザインしているかという点である。つまり、課題認識は、課題認識を現象面に留めず、その背後にある原因まで捉えているのか、政策や適切な現状分析に基づいたものであるのか、基準は課題解決の手段となりえているのか、成果として示されたものは課題解決に寄与しているのかというか、というものである。このように評価を課題認識から課題解決のプロセスとして捉えることで、複数分野の評価に挑戦することができたのかもしれない。

そして、この挑戦を動機づけしたのは、私自身の課題認識であり、その背景にある制度や社会システムの矛盾や不条理に対する疑問である。私にとって、評価とは社会デザインのための提言活動そのものである。

評価と私のこれまで
Evaluation and My Career

塚本　壽雄
Tsukamoto, Hisao
htsuka@waseda.jp

早稲田大学
Waseda University

1．評価と私の職業生活

私は、1969年に当時の行政管理庁（1984年に総務庁、さらに2001年に総務省に改組）入庁以来2003年に退職するまでの国家公務員生活及びそれに引き続く早稲田大学大隈記念公共経営専門職大学院（公共経営研究科）における教員生活において、一貫して評価に関わり続けている。

1969年最初に配属された部局は行政管理庁行政監察局であった。行政監察は、1948年の制度発足当時こそ公務員の綱紀の維持・非違の摘発を趣旨としたが、その後行政機能の発展拡大とともに各省庁の行政制度・運営の目的達成や効率の面での適切性を確保する活動への変化を遂げていた。この機能は、現在「行政評価・監視」と法律上呼ばれていることが示すように、政府における評価機能の一発現形態に他ならなかった。そして行政監察局では、その機能を強化するため、1960年代後半から米国政府での政策分析や政策評価（program evaluation）の展開に注目し、部内での調査研究に着手していた。

そうした中、私自身は、1971年から73年まで人事院在外研究員として米国に派遣され、シラキュース大学のマクスウェル行政大学院（Maxwell School of Citizenship and Public Affairs）に学ぶことになったが、学業とあわせて、親元である行政監察局の業務にも海外から貢献すべく、当時から有力シンクタンクとして知られるUrban Instituteが出したFederal Evaluation Policyの提言などに代表される米国連邦政府の政策評価活動の展開状況及び関連研究動向の把握・吸収に努めた。これがその後今日まで40年に及ぶ、私の実務面及び学術面での政策評価との長いつき合いのはじまりである。

帰国しての職務復帰後も、行政監察局を中心に勤務を行っていたが、その間もアメリカ行政学会会員としてのものを始め、個人的に米国を中心とする海外での評価関連のさまざまな展開と最新動向の継続的把握に努めた。そうした蓄積が幸いにも生きることとなったのは、1996年設置の行政改革会議における中央省庁等改革の検討の一環としての政策評価制度の導入提言（1997年）及びその制度化（2001年）にいたる経過においてであった。

当時私は行政改革会議の事務局（多くの同僚が活躍していた）ではなく、その提言を受け止める立場としての総務庁行政監察局の一員であったが、政府の決定した改革方針に基づいて、政策評価の制度設計と具体化を、同局が従来からの研究の蓄積を含めた専門能力を発揮して実質的に担うこととされたことに伴い、評価に関する有識者による「政策評価の手法等に関する研究会」における検討審議の補助など、制度導入の作業に深く関与することとなった。そして最後には、政策評価制度そのものの運営と、各府省とは切り離された立場から行う客観性担保評価及び政策の統一性・総合性評価を担う新たな総務省行政評価局の局長を命ぜられ、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」など制度の基礎作りの事務責任者を務めるというめぐりあわせになったのである。

さらに、2003年1月に退職して後は、こうした実務経験に注目をいただき、同年4月に新たに設

立された早稲田大学大隈記念公共経営専門職大学院（公共経営研究科）に実務家教員として採用された。公共経営修士（専門職）及び博士（公共経営）の学位を目指して学ぶ学生に対して、政策評価の制度と実務を講じて今日に至っている。政策評価の作業が正しくできる人材とあわせ、“informed citizen”として政策評価結果の是非を正しく判断でき、公共問題の解決のための意思決定に効果的に使うことのできる人材を育成することに少しでも役立ちたいと念願している。

2. 私と日本評価学会

日本評価学会の初代会長故河合三良氏は、元行政管理事務次官であり、私の職場の大先輩であった。日本評価学会との私の関係は、その河合氏から、2001年2月の学会第一回全国大会の設立記念シンポジウムで行政評価局長として政府としての政策評価に関する考え方の報告を行うようにとの、私にとっては命令に等しいご要請があったことに始まる。

その後、2003年に大学へ移ってからは、早速入会申請をし、2006年には理事に選任いただいて末席を汚している。これからもできる限りのお手伝いをしていきたい。

2001年に生まれた国の政策評価制度は日本評価学会と同い年である。まもなく10歳になる。

政策評価制度は、各国に類を見ないほど速やかに導入され、定着した。法律の定めにしたがって、府省及び総務省行政評価局による評価が実施され、結果を翌年度の政策に反映するため、各府省を通じて、作業日程が厳守され、反映が図られている。評価結果報告書・関係データと政策への反映結果はホームページに公開され、全体概況が年一度政府から国会に報告されている。

制度導入の見逃せない効果のひとつは、政策に関する公開情報が飛躍的に増大したことである。国会はもとより、政策及びその評価に関心をいだく研究者はじめ多くの関係者・国民による利用が可能である。

しかし、府省の政策評価結果報告書が、簡潔明瞭性、結論と根拠との整合性などの点において、当学会会員の多くの目には、まだまだ社会全体での多元的評価の材料として共有するには十分でないと映るであろうことも否定できない。

10歳といえば、人間なら小学校高学年、関心や行動範囲がどんどん広がり、学んだことの吸収力はおそらく人生で一番の時期であろう。日本評価学会がどんどんやんちゃに駆け回り、同級生の政策評価制度を振り回すような刺激を与えて、「役に立つ」制度だと万人から認められようにする、そんな関係を期待したい。

少年院からキャンベル共同計画へ
From Juvenile Training School to the Campbell Collabaration

津富　宏
Tsutomi, Hiroshi
tsutomi@u-shizuoka-ken.ac.jp

静岡県立大学
University of Shizuoka

1．少年院の教官、評価研究に会う

少年院の教官だった私が評価に関心を持ったのは、1986年から1988年の間、犯罪学を学ぶために、法務省から派遣されて、ウィスコンシン大学マディソン校社会学部の修士課程に留学したときのことである。

そこで、私は、評価研究の古典、Campbell and Stanley（1963）を読書課題として与えられ、評価研究の基礎を学んだ。知的刺激に満ちた、素晴らしい本であった。

しかし、私が、評価研究のとりこになったのは、社会福祉と犯罪学を専門とするIrving Piliavin による、犯罪者処遇のレビューに関する授業を受けたからである。

この授業で、アメリカでは1960年代から、刑事政策の分野で、さまざまな実験や準実験が行われてきたことを知った。少年院に行くか行かないかを、ランダムに割りつけたプロヴォ実験、出所者に失業給付を支払ったTARP実験など、多くの研究をいまだに鮮烈に覚えている。

少年院の教官になって3年目となった私は、体育やら職業指導やクラブ活動やらの指導を一生懸命やっていた。その一方で、心の中では、こうした活動のうち、どれが本当に、目の前の若者たちにとって有用な結果をもたらしているのだろうか、そして、それを通じて、社会は安全になっているのだろうかという問いを抱いていた。

この授業で分かったのは、この問いには、評価研究というきちんとした答え方があるし、評価研究を実行さえできれば、答えを導けるということだった。

2年間の留学を終えるに当たり、本を買いあさっていた私は、大学生協の教科書コーナーに寄った。その時に手にしたのが、Rossi and Freeman（1989）のEvaluationの第4版だった。アメリカでは、犯罪学ばかりを勉強していた私は、日本に帰ったら、評価研究を勉強しよう、この本を読もうと心に決めて帰国した。

2．少年院の教官、メタアナリシスに出会う

帰国した私は、Rossi and Freeman（1989）を早速読破し、バイブルにしながら、少年院の仕事に復帰した。一時期は、同書を翻訳しようと決めて、2章分くらい翻訳した記憶もある。1996年から3年間勤務した矯正研修所では、同書の一部をテキストにして、後輩を育成した。

さて、帰国後の私は、次の2種類の文献をフォローすることを決めていた。一つは、因果関係の確定に関する統計学の論文。たとえば、共分散構造分析、サンプルセレクションモデル、反事実的因果関係論、傾向スコアマッチングなどの論文である。もう一つは、犯罪者や非行少年の処遇に関する効果研究の論文である。後者は、たとえば、犯罪者・非行少年に対する認知行動療法や職業訓練の効果などの介入研究や薬物乱用者や性犯罪者に対する介入研究である。こうした研究を読んで、有効な介入について知り、そもそもの介入プログラムを入手しては、同僚への紹介論文を書くということを行っていた。しかし、介入A（例えば、認知行動療法）に関する一つ一つの介入研究の結

果に、必ずしも整合性があるわけではない。とすると、Aという介入に効果がある（とかない）と言い切るためには、どうしたらよいのかが悩みとなっていた。

そんなとき、出会ったのが、Andrews et al.（1990）による、犯罪者処遇のメタアナリシスである。200件余りの介入研究を集め、コーディングした上で、どのような介入が有効かを示した同論文を読んで、私は、メタアナリシスのとりことなった。メタアナリシスは、個々の介入研究のエフェクトサイズを、誤差を考慮しつつ合算し、総体としてのエフェクトサイズを求める手法である。1990年代に、犯罪者処遇の効果研究はメタアナリシスの時代に入り、私はその熱狂的な支持者・紹介者となった。

3. 少年院の教官、キャンベル共同計画に出会う。

記憶がはっきりしないが、1999年か2000年のある論文が、キャンベル共同計画の誕生に触れていた。キャンベル共同計画は，1999年に発足した、社会政策（教育、社会福祉、刑事司法）の分野における、エビデンスをつくり、つたえようという運動体である。

私は、早速、連絡先として記されていたJoan McCordに連絡をとった。McCordは、刑事司法分野ではもっとも古いRCTである、ケンブリッジサマービル研究（1939年に介入が行われ、その後30年あまり追跡。介入が有害であったことで知られる）の研究で知られる大家であったが気さくに返事をくれ、私は、キャンベル共同計画刑事司法グループに加わった。

キャンベル共同計画は、医療分野におけるコクラン共同計画に刺激を受けたものだが、その背景には、EBM（根拠に基づく医療）がある。私は、EBMが積み上げてきた成果に熱中し、EBMを刑事政策の分野に応用する論文を書くようになった。

やがて、私は、キャンベル共同計画を日本で代表することになり、同計画の成果である系統的レビューを日本語で利用できるよう翻訳し、ウェブサイトを通じて提供する活動に取り組むようになった。毎年、多くの方々の協力を得ながら、レビューを日本語にする活動を行い、徐々に、キャンベル共同計画の存在もわが国で知られるようになってきたが、率直に言って、同レビューの良質な翻訳を、up to dateに提供することは、個人の手に余る。キャンベル共同計画本体のホストはノルウェー政府であるが、ぜひとも、日本評価学会員の皆さまには、ご所属の組織で、わが国におけるキャンベル共同計画をホストすることをご検討願いたい。

今の私のアカデミックな関心は、EBMの使命である「エビデンスをつくり、つたえ、つかう」のうち、「つかう」に向けられている。キャンベル共同計画といった、エビデンスの提供だけでは実務は変わらないからだ。この最後のステップが確立することにより、社会政策介入の多くは、より合理的なものとなるだろう。

参考文献等

Andrews, D.A., Zinger, I., Hoge, R., Bonta, J., Gendreau, P., and Cullen, F.（1990）. Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis. *Criminology* 28: 369-404.

Campbell, D. T. & Stanley, J. C.（1963）. Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research.. Chicago: Rand McNally.

Rossi, P. H. and Freeman, H. E.（1989）. Evaluation: A Systematic Approach（Fourth edition）. Newbury Park, Calif.: Sage.

キャンベル共同計画日本語版ウェブサイト
http://fuji.u-shizuoka-ken.ac.jp/~campbell/index.html

評価と私
Several Experiences for the Task of Evaluation Matters

長友　正治
Nagatomo, Masaharu
nagatomo-mh@k7.dion.ne.jp

理事、（社）日本技術士会　名誉会員、技術士（機械）
The Institution of Professional Engineers, Japan

航空機から入った私の機械屋人生でしたが、戦後最盛期には専ら産業機械設備の計画、設計、技術士資格を取得後は、内外資源・資材プロジェクト、空港、港湾、物流ターミナル近代化プロジェクト等に取り組んできました。

1970年代以降と大変古い時代に遡っての話題で申し訳ないのですが、以下、私なりの評価との出会いに触れさせていただきます。

当時、プロジェクト（プラント）の計画の推進では、比較評価手法を軸にした、フィージビリティー・スタデイ（F・S）が方式設定の手法としてよく使われていました。

正に　評価手法との初の出会いでした。

“F・S”手法は計算方式による比較評価システムでしたが、計算社会育ちの機械設計出身のお陰で、愚鈍乍ら、割にスムーズに就いて行けたようです。

上位はシステムから、メカニズム（機構）等に関する特許権を始めとする知的財産権は、技術職たるを問わず、権得者として、若しくは権利保持者たる企業の権利運用当事者として、最適の運用法の評価設定に努力したこともありました。

伝統と経験が幅をきかせてきた製造業も、自体固より業界ぐるみで、革新知財導入、評価改善策等の導入に努めたお陰で、ものづくり世界一の令名を維持出来てきた様です。

1980年に入って早々、大学関係も含む国有特許の有用性の評価と斡旋をおこなう事業の委員業務を受託しました。

念願の知的財産権の評価斡旋業務への参入を果たしました。

1985年には、遊休知財評価斡旋、更に実施助成の事業が発足、評価斡旋役として活動させて頂きました。

折から、出願中の外国特許が登録されたので、実施先を求めたことが有りましたが、成約しませんでした。

1985年は（社）日本技術士会（以下、IPEJ）として、世界一規模の政府ODA事業への全面協力の姿勢を打ち出し、海外業務促進委員会（主幹、長友）が対処する事になりました。

外務省　経済協力局、国際協力事業団（以下、JICA）に足繁く参上申し上げる事になりました。

当時のご協力の内容は協力会員の資質評価と斡旋でした。

同時期、経済産業省の海外貿易開発協会（JODC）のDAC対象国向け“民間協力型派遣事業”の審査専門員として現地企業と派遣専門家の評価推薦業務に当たりました。

1995年世界経営協議会の廣野良吉先生のご紹介で、ご主催の“経済協力セミナー”に初参加、外務省の経済協力行政、諸講師による熱心なODA政策評価関係のご報告、御討議を拝聴、大きな感銘を受けました。

細やかな経験で臨むには過大なジャンルとの迷いもありましたが、国際交流チームの一員に加えて頂き、以後、率先して関係の諸会合に参加しました。

2000年学会に入会後は学会の国際交流委員会に所属しています。

IPEJでは全国海外業務関係及び協力会員を集め、廣野良吉先生に国際協力に関するご講話をお願いしました。

国際協力評価研修会開催の折には、国際協力会員を前に、東京工業大学の牟田博光先生から、ODAと評価についてのご講話を頂きました。

国際交流委員会では廣野先生のご意向もあり、IPEJ会員3名（大塚敬介、山田秀雄、長友正治）は専門団体の立場で、対応させて頂くことになりました。

取り組みたい課題としては、1　エネルギー　2　環境　3　資源　4　食糧　5　水　等を提案申しあげました。

国内外を問わず、何れも公共プロジェクトの格好の課題となり、現行の工事・監査行程の上位行程としての前・中・後・完成評価に期待をかけての選択でした。

IPEJの海外業務では、2003年の重点事業として、聊か遅れたのですが、前年刊行のJICA・三好皓一先生主導の指導書“実践的評価手法”の習得に目標をおきました。

教本として会員に所持させ、JICAからも一日、講師派遣のご支援を頂きました。

プロジェクト評価専門家としてJICA事業に貢献出来る会員が多数出ることを期待していましたし、FASID主催の講習会への参加者も出ました。

DAC評価5原則で先行の外務省、ODA執行機関JICAの事業評価は、無類の多数の実績に支えられて国内外で格段に高い評価を得られている由、同慶の至りです。

全国大会には概ね参加させて頂いていますが、お手伝いもせずに申し訳ない次第です。

ODA評価関係の発表の増加は当然ですが、地方自治体関係者の秀逸な報告、主な省庁の政策評価への対応も判り、満足し感謝申し上げています。

参加者の大半は若い方々、評価士（会員）増勢の面では期待できそうですね。

ODA評価は、JICAの事業評価として軌道に乗りましたが、国内に目を転ずると、現政権による、財源不足カバーの為の“仕分”騒ぎがあつたことから正に巧まずしての“行政評価”時代の到来だなと知友から勇気付けられました。

必要とあらば、評価士（機械）としてお役に立つことができればと存じています。

今後とも宜しくお願い申し上げます。

東ティモールでの呉越同舟　――　学際評価調査のチャレンジ
Challenge of the Inter-disciplinary evaluation study in Timor Leste

中村　安秀
Nakamura, Yasuhide
Yastisch@aol.com

大阪大学大学院人間科学研究科
Graduate School of Human Sciences, Osaka University

1．はじめに

近年、人道支援活動の規模が大きくなると同時に、人道支援の質が日本と被災社会との関係性に大きく影響するようになった。自然災害および紛争に関する人道支援において、被災社会とどのような協働が行われたのかを検証し、被災社会との「共生」を可能にする人道支援のあり方について考察する目的をもち、2007年7月に東ティモールで調査を行った。今回の調査は、すでに私たちが開発してきた学際的プロジェクト評価の方法(表)を、人道支援の現場に応用する最初の試みであった。

2．東ティモール学際評価調査

東ティモールにおける学際評価調査では、実務家（NGO:折居徳正・桑名恵、国連機関：中井恒二郎)、国際協力研究者（内海成治、中村安秀)、地域研究者（阿部健一、石井正子)、院生（小柴巌和）という年齢、性別、専門分野、関心の異なる8名のメンバーから構成された。

今回は、東ティモールの首都ディリのホテルのロビーに集合した。ディリから2台の4輪駆動車に全員が乗り込み、ディリ市内およびエルメラ県、リキサ県におけるインタビューや訪問先などの行程をすべて全員で移動した。同じホテルに宿泊しているので、夕食を一緒にとりながら、その日の感想などを話し続ける日々が続く。訪問先でのインタビューの方法は、あらかじめ主たる質問者を決めておくが、適宜、だれでも自由に質問できる。そのため、地域研究、国際協力という専門分野ごとに分断されたものではなく、異なる専門家の意見が融合された質問内容になってくる。訪問先の選択については、事前の勉強会のあと、参加者の関心をもとに訪問先をリストアップした。最終的に、相手側の承諾を得られた訪問先をもとに日程調整し、ODA機関、国連機関、NGOの活動地を訪問した。

調査最終日は丸一日かけて、フィールド調査の結果や見聞してきたことを議論し、その結果はすべて録音され、テープ起こしを行なった。面白いことに、同じ車に乗って同じところへ行って、同じものを見ているはずだけれど、それをどう解釈するかはひとりひとり異なっていた。NGOの人と地域研究者では、同じ事象の異なる面を切り取っているのだ。最終日の議論が、フィールドを再発見する機会にもなった。

3．学際評価調査の気付きと限界

東ティモールにおける調査は、研究上の視点からみると、いくつかの限界性を持っていた。まず、東ティモールでは、紛争後の緊急支援・復興・開発という直線的な経過をとっていないことである。とくに、2006年には大きな騒動とそれに伴う人道支援が行われたので、インタビューにおいて、それ以前の事象と以後の事象を厳格に区分するのが困難な場合もあった。また、紛争後の時間が経過しているため、人道支援を行った援助側の当事者のほとんどが現地を離れていた。従って、事前の勉強会において、援助に関わった日本人当事者の意見を聴取した。また、現地の研究者の層が薄

いため、現地の人びとによる質的および量的調査の実施が困難であった。東ティモールにおいては、学際的プロジェクト評価のステップ5に相当する「質的および量的調査」については、すでに同様の調査を行なっていた桑名氏の調査結果などを参照した。

今回の学際的なチーム編成のなかでの気付きのひとつは、コミュニティの存在の再認識であった。地震などの自然災害における復興支援では、災害により住民が死亡したり、道路や通信が途絶したりするなかで、コミュニティは、ときには災害前よりもより強い絆で結ばれ、人びとの再生や社会の復興の核となることが少なくない。しかし、紛争の場合は、自然災害と大きく状況が異なる。東ティモールの場合では、インドネシア占領時代の独立運動と政府寄りの住民、99年の住民投票における独立派と併合維持派の対立、独立後の政権争奪の争い、東部住民と西部住民の軋轢など、コミュニティの中に種々の錯綜した対立軸を抱えている。コミュニティ自身がもっていたはずの信頼のネットワークがたび重なる紛争で歪曲され、再生する力を阻害されてしまっているのが、紛争後のコミュニティの実態であることが明らかとなった。

4. おわりに

「仇敵である呉人と越人が同じ舟に乗り合わせ、強風で舟が転覆しそうになったとき、互いに助け合って危機を乗り越えようとする」という孫子の故事がある。この学際評価調査は、仲間内では「呉越同舟」アプローチと呼ばれていた。専門用語も方法論も異なり、経験や背景もほとんど接点をもたない人々が、フィールドにおいて寝食をともにすることで、豊かな交流と協働が成立する。同じ舟ならぬ、同じ車に乗って、理系・文系、学者・NPOなどの違いを超える強制的な共通体験。1週間と期間を限り、現地集合・現地解散することにより、忙しい参加者の日程調整も容易である。

この「呉越同舟」体験は、なんと言っても楽しい。ぜひ、評価目的を絞りきり、異なる職種や専門をもつ人々による、完全な共同フィールド調査を体験することをお奨めしたい。

参考文献

中村安秀（2008）「被災地を歩きながら考えたこと」、内海成治、中村安秀、勝間　靖『国際緊急人道支援』、ナカニシヤ出版、4-18

中村安秀（2007）『平成19年度東ティモール学際調査報告書』、文部科学省世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価―被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして―」

表　学際的プロジェクト評価の６つのステップ

STEP 1	Team building	フィールド経験を持つ多分野の研究者 地域に精通した研究者を含む
STEP 2	Evaluation plan / strategy	チーム全員による討議で基本方針を決定 他分野のことにも口を出すことが重要
STEP 3	Field visiting	すべての専門家が同じ行程を歩く 調査期間中のインタビューは全員が同席
STEP 4	Study design	全員が参加して、学際研究方法の最終決定と質問紙調査の内容を確定
STEP 5	Triangulation study	調査チームの委託により、地元の研究者が質的調査・量的調査の実施を担当する
STEP 6	Interdisciplinary discussion	調査結果が出た時点で、全員参加のもと意見交換する

（出所）厚生労働省国際医療協力研究委託費「保健医療協力プロジェクトの持続可能性に関する学際的研究」（2005）

私と評価
過去20年を振り返って
Development with Evaluation－My 20 Years' Experience

西野　桂子
Nishino, Keiko
Nishino.keiko@glm.co.jp

グローバルリンクマネージメント株式会社
Global Link Management, Inc.

1．はじめに

私が評価と正面から向き合うようになったきっかけは、PCM手法との出会いである。1990年に設立された国際開発高等教育機構（FASID）に2年半ほど嘱託研究員として勤務させてもらった。ODAの現状把握のため、1980年代までの事業報告書をレビューした時、その大半が、「専門家の努力によって、プロジェクトは成功裡に終了した」という一文で終わっていることに気付いた。

「これでは、あまり参考にならないなあ」というのが素直な感想であった。筆者は80年代の10年間を国連児童基金の職員として、バングラデシュとニューヨークで勤務した。特にバングラデシュでは、母子保健やジェンダー（当時はWID）分野のプロジェクトを管理していた。80年代は、今ほど声高に評価の必要性が説かれていたわけではないが、プロジェクト管理の一環として、モニタリングと評価は組み込まれていた。よって、少なくとも、指標に対して結果はどうであり、達成していたかったらその要因を考え、教訓として対処することが求められた。

それに対し、当時のODA、特に技術協力プロジェクトの大半はプロジェクトの目標や指標が明確ではなかった。ODAの質を改善するには、システマティックなプロジェクト管理方法の導入が先決、そして意味のある評価結果を残すには、明確な計画が基本ということで、PCMの計画立案手法の研究と導入に取り組んだ。

2．PDMの導入

今では、開発業界で知らない人が少ないほど有名になったプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）であるが、90年代前半は、全方位拒絶の状況が続いた。「目標や指標を明確にすると、身動きがとれなくなる」というのが理由の一つであった。

より客観的な評価を行うためには、より客観的な計画が重要である。そのため、計画時にPDMの導入を図りつつ、一方で仮想PDMを基に、終了時や事後評価を試行した。92年～93年に行った、ラオスの「ナムグム発電所およびタ・ゴン農場の経済協力評価」や、「ケニア社会林業訓練計画の事後評価」等の「実験的評価」が、私の原点となっている。試行錯誤の評価に立ち会った専門家の方々には降ってわいた災難であったかもしれないが、快く協力していただいたことに今でも感謝している。

93年にFASIDを辞してからも、ODA特に技術協力プロジェクトの評価調査・研究業務に、コンサルタントとして携わることができた。特に印象に残っている業務は、外務省委託で参加した世界銀行の「包括的フレームワーク（CDF）の評価（2001年）」と、JICA委託の外部機関による事後評価「パラグアイにおける貧困・ジェンダー評価調査（2000年）」である。CDF評価は、世銀が計画した世界規模の合同調査で、ノルウェー人の団長以下、アメリカ人（世銀職員）、オーストラリア人、ベトナム人および筆者の5名で（1）CDF原

則の現地における実施状況の評価、(2) CDF原則の実施に当っての促進要因と阻害要因の特定、(3) CDF原則推進のための学習と能力向上を目的とする調査に取り組んだ。CDFとは、長期的・包括的開発計画、相手国のオーナーシップ、相手国を主体としたパートナーシップ、および効果重視という、漠然とした4つの原則から成り立っており、2000年当時、急速に拡大・発展していたベトナムと各国の援助との関係をどのような枠組みで評価するか、喧々諤々の議論を続けた。

パラグアイで実施した事後評価には、苦い教訓が残っている。その調査は、パラグアイで実施された農林業案件が「貧困削減」にどのように貢献したかという視点から評価するものであった。元々の計画に「貧困削減」の視点が入っていなかったため、調査計画そのものに無理があったと言わざるを得ないところに、大上段に構えた評価をしてしまった。重要な教訓を導き出すことができたにも関わらず、受入れ側との関係がこじれたため、結果が有効活用されなかった。評価倫理の重要性を認識させられた一件であった。

3. 評価学会

2000年に評価学会が設立された時、先生方からの誘いで入会した。一実務者が学会に入ることに躊躇したが、実践を通して学んできたことを、学術的に考えてみたかったからである。また、2001年には、世銀とカールトン大学が主催する「開発援助における評価手法（IPDET）」セミナーの一期生として、1カ月間カナダのオタワで評価手法を学ぶことができた。各国の援助機関職員やコンサルタントと評価の議論できたのは楽しい収穫であった。

2003年に、「国際協力銀行（JBIC）事後評価結果に関するメタ評価」を牟田先生や学会員と共に実施できたのは、良い勉強になった。特に、牟田団長の「評価結果を先方に活用してもらうには、相手ができそうなところから話を始め、励ましながら説得する」という教えは今でも実践している。

4. おわりに

先般行われた日本評価学会第7回春季大会で評価の10年を振り返った時、手法、技術、評価環境は改善され、評価者の底上げもでき、評価に対する一定の認知を受けるにいたったという「自己評価」をした。しかしながら、「評価の活用」は進んでいないとの評価結果も得られた。

時々、日本語の「評価」という言葉が原因なのではと思う時がある。「評価」とは、「価格を決めること」、「物事の価値を決めること」、「価値を認めること」、と続き、そこに「価値判断」のニュアンスが存在する。例えば、「この論文を評価する」と言えば、その論文の価値をポジティブに認めたことになる。反対に、「評価しない」というと、「価値の全面否定」に通じる。以前、ネガティブな評価結果を阻害要因と共に報告した時、「評価とはポジティブなものですよ。ネガティブなものは、批判というのです」と注意されたことがあった。それは、英語と日本語のギャップを感じた瞬間であった。

「開発援助分野での有効な評価とは何か？」、「評価結果が有効活用されるタイミングはいつか？」、と考えると、最上流部分での評価に行きつく。すなわち、「案件採択」、「事前評価」、「計画段階」での評価である。上流であればあるほど、変更・修正が可能となり、プロジェクト開始後の問題が軽減されるのではないかと思う。

現在従事している、スリランカ国「健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト」では、2010年9月に中間レビューが計画されている。久々に、「評価される側」にまわり、評価の意味は理解しつつも、戦々恐々とした心情になっている。今まで評価してきたプロジェクトの関係者の皆様の気持ちが痛いほど感じられる今日この頃である。

絶対評価と相対評価
Absolute and Comparative Measurements

西山　慶司
Nishiyama, Keiji
yan-mer@cf7.so-net.ne.jp

法政大学大学院政治学研究科兼任講師
Visiting Lecturer, Graduate School of Politics, Hosei University

1990年以降、導入が進められている教育の評価制度は、教育の政策評価、学校評価、そして教員評価の3類型であるが（青木 2010、p.65）、ここでは旧来からおこなわれている子供の学習到達度を測る学習評価から書いてみたい。

一般的に、子供の通信簿（通信簿とはいわず、通知簿、通知票など、学校によって名称が異なるものと思料される。）には、学習と行動の評価およびこれらに対する所見などが記されている。この学習評価については、すでに集団に準拠した評価（相対評価）から目標に準拠した評価（絶対評価）に重点を移していたが、2000年12月に文部科学省の教育課程審議会は、絶対評価の一層重視を答申した[1]。それゆえ、現在はテストで測れる到達度だけでなく、①関心・意欲・態度、②思考・判断、③技能・表現、④知識・理解、といった観点を用いた評価もおこない、これらをあわせて学期末の教科点としている[2]。この背景には、絶対評価に軸足を置くことによって、評価と生徒の学習促進といった指導効果を一体化することにある。つまり、ここでは評価の「改善」の役割を強調しているものといえる。

ひるがえって、各府省に設けられている独立行政法人評価委員会（以下、「府省委員会」という。）による独立行政法人評価は、府省委員会が設定する客観的な評価基準（たとえば、中期目標の達成度合に応じた数段階評価）によることとなっている。府省委員会ごとに相違点があるものの、基本的には、中期計画や年度計画に掲載した項目ごとの業務の進捗状況などを評価する「項目別評価」と、これをもとに独立行政法人の業務全体を総合的に評価する「総合評価」から構成されている（政策評価・独立行政法人評価委員会 2009、p.44）。項目別評価については、業務の達成状況に応じて3から5段階の評定をおこなうことが通常であるが、総合評価はこれに加えて記述式により評価結果を記載するものもある。

この独立行政法人評価は、法人の目的、中期目標・計画などにしたがって、その達成度を評価するものであり、評価の基本は先程の学習評価と同様、絶対評価と解されている[3]。その一方で、独立行政法人評価は絶対評価から相対評価への転換の動きがみられる。たとえば、文部科学省の府省委員会では、絶対評価だけではなく、経時的変化などを比較する相対評価の必要性を説いている[4]。相対評価を考慮することによって、評価の整合性や合理性を確認することができるからである。つまり、ここでは評価の「点検」機能の強化を唱えているものである。

しかしながら、独立行政法人評価には、二次評価を担う総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、「政独委員会」という。）の存在がある。政独委員会の評価の基本的な考え方は次のとおりである[5]。第一は、府省委員会が定めた評価基準に適合した形で適切に評価をおこなっているか、また評価基準を踏まえた評価の内容が妥当なものとなっているかを点検することである。第二は、評価結果を全体的に把握し、評価の実効性向上に資すると考えられる手法や視点などを発見し、検証の結果、肯定される場合には、府省委員

会に対して情報提供をおこなうことである。このように、府省委員会は中期計画や年度計画であげている業務の達成度を評価し、また政独委員会はその評価の妥当性を確認することが求められている。この点検や発見・提供という観点から、政独委員会による独立行政法人評価は、絶対評価ではなく他の独立行政法人との相対評価であるという認識がある[6]。

こうなると、独立行政法人評価については、相対評価を「相対的に」評価するということにもなりかねない。とくに、府省委員会による独立行政法人評価については、独立行政法人の業務の多様化などにより、各府省委員会において本委員会と分科会または専門部会に役割が分担されている。この場合、本委員会は分科会などが評定した各独立行政法人に対する評価結果の妥当性を評価することとなる。つまり、他の法人との比較という着眼点からの評価であれば相対評価という整理が可能であり、結果として絶対評価の必要領域は小さくなってしまうのではないか。たしかに、絶対的な評価における効果の程度については議論の余地がある。それでも、自己評価をはじめとした評価の「お手盛り」という批判に応えるための外部評価または第三者評価がさまざまな分野で採用されている昨今、相対評価が肯定的に論じられるべきものとはいいがたい。極端にいえば、相対評価に対峙する絶対評価というのは、入札といった金額の多寡によって優劣が明らかになる価格評価だけになるかもしれない。こうしてみると、絶対評価と相対評価のそれぞれの効用と限界について、これまで以上に理解を深めることが必要になっているのではないだろうか。

このように絶対評価か相対評価という評価方法ひとつをとっても視点によって多角的なものであり、そう思うと評価研究は、やはりむずかしいものである。

注記

1 ここでいう絶対評価と相対評価の定義は、あくまでも学習評価における位置づけのものである。本答申において、（いわゆる）絶対評価は「学習指導要領に示す目標に照らしてその実現状況を評価するもの」、（いわゆる）相対評価は「集団の中での相対的な位置付けによって児童生徒の学習の状況を評価するもの」と定義されている。詳しくは、文部科学省ホームページ（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/001211.htm）を参照。

2 ここでの説明は、『日本経済新聞』2006年10月26日朝刊31面の西村和雄の論説によっている。

3 参照、文部科学省ホームページ（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/dokuritu/gijiroku/giji/05080101.htm）。

4 参照、文部科学省ホームページ（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/dokuritu/gijiroku/1259493.htm）。

5 参照、総務省ホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/unei.pdf）。

6 参照、総務省ホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/gijiroku/23849.html）。

参考文献

青木栄一（2010）「教育の評価制度と地方政治の変容：中央政府における制度化過程」、山谷清志編『公共部門の評価と管理』、晃洋書房、58-83

政策評価・独立行政法人評価委員会（2009）『独立行政法人評価年報（平成20年度版）』

西山慶司（2010）「NPM型改革と独立行政法人評価の実際」、山谷清志編『公共部門の評価と管理』、晃洋書房、84-105

評価と私～「学校評価」研究参入記～
Evaluation and I - My Entry into the “School Evaluation” Studies -

橋本　昭彦
Hashimoto, Akihiko
aki@nier.go.jp

国立教育政策研究所
National Institute for Educational Policy Research

1．プレゼンスが急上昇

学校評価（school evaluation）は、わが国ではこの10年で研究・研修への需用が急拡大した領域である。法制化されて全国的な普及が図られたためであるが、需用の急拡大に研究の推進や専門人材の供給が追いつかず、隣接領域からの成果の借用や研究者等の参入が目立つ。

かくいう筆者も、評価の教育史的研究が本籍。真に機能する評価の在り方についての知恵を得たくて本学会に入会してから学校評価研究に出会う。中途参入歴、約10年である。

2．学校評価の法制化とその背景

(1) 法制化の背景

1951年、アメリカの影響を受けて、文部省によって「中学校・高等学校　学校評価の基準と手引(試案)」が作成された。これを契機として、自治体によっては独自の評価基準を定めて学校評価に取り組んだところもあった。1960年代以降も、学校評価を行う自治体は散見されたが、一部を除き、その活動は本格的には続かなかった[1]。学校評価に対する社会的認知や、手法についての理解が足りなかったようである。

1990年代、行革や地方分権論議の中で、学校評価は国民に対する答責の一方途とされ、全国的なイシューとして再登場する。1997年1月に文部大臣のもとで設置された「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の議論の中で、学校長による「自己評価」という表現で登場。第16期中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998年9月）に引き継がれた[2]。

文部科学省では、各種の調査研究協力者会議や委託研究事業等で出された学識経験者や学校教育関係者らの検討意見を、担当部署が取りまとめる形で具体的な学校評価の中身の開発を進めた。その過程で、学校評価はその学校の現状を改善し、保護者・地域への説明責任を果たすことを目的とし、学校による自己評価を中心にしながら進める、という基本方針が定まった。

(2) 学校評価の法制化の現況

2002年3月29日「小学校設置基準」「中学校設置基準」（文部科学省令）が公布され、法制化が緒についた。上記の議論を反映して、省令では、「当該」校の水準の向上等を期した自己点検・評価と、その結果を公表する努力義務が明記された。

2007年6月27日、改正「学校教育法」が公布され、学校評価が第42条に明記された。「小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない。」とあり、自己評価およびその結果の活用が義務づけられた。（この規定は中・高等学校等にも準用される。）

より詳細な内容は、同年10月30日公布の施行規則（文部科学省令）において示された。そこでは、義務である自己評価に加え、保護者等を含めた「学校関係者評価」の実施が努力義務とされた。

教育再生会議や文部科学省の各種調査研究協力者会議等において併行して検討された「第三者評

価」は、2008年1月の「学校評価ガイドライン」改訂において、「学校と直接関係を有しない専門家等による専門的・客観的評価」と定義された。さらに、2010年7月の同ガイドライン改訂では、「学校とその設置者が必要と判断した場合に実施すること」とされた。

ここに、自己評価（義務）、学校関係者評価（努力義務）、第三者評価（判断次第）という3要素からなる学校評価の体系が示された。文部科学省のガイドライン等を参考として、地方の実情に合わせた実施が求められるため、各地方教育委員会においては、学校評価の設計・企画及び実践の能力が求められることとなった。

3. 学校評価を支える人材育成

(1) 研修・研究を支える人材の必要性

学校評価における目下の最大の課題は、これに関わる人材の養成である。一般論ではない「当該」校の運営の改善に役立つことを目的にした学校評価を行うには、当該校の実情に即した手法・実施体制を企画できる学校管理職や指導主事が各教育委員会に居なくてはならない。また、学校関係者もしくは第三者として学校評価に関わることができる退職教職員・大学研究者・地域関係者等の人材ストックが必要になる。

教育委員会や大学等が人材育成プログラムを持つこともあるが、以下では、学校評価実践の核となる人材の養成に寄与をなしつつある、筆者とも関わりがある二つの動きを紹介する。

(2) 人材育成を促進する二つの取り組み

一つは、2006～2010年度の、文部科学省によるパイロット的な諸事業である。これには、全国約50～70地域の教育委員会に委託する学校評価の「実践研究」事業や、全国100～200校程度の小中学校等を対象に行われた第三者評価「試行」事業がある。ともに、当該学校・地域の内外に学校評価の実地経験者を多数生みだした。筆者も諸事業の委員や、第三者評価試行の企画側の一員として、学校評価を理論と実地の両面から理解する貴重な機会を得た。

もう一つは、本学会が関わるものである。

本学会では、長尾眞文会員を中心として、各地の学校評価研修プログラムを対象とする認証制度を発足させた。認証第一号は、2003年度に始まる広島県立教育センターの「学校評価研修講座」であり、東京都教職員研修センターの「学校評価指導者研修」が続いている。講座の認証に際しての情報交換も研修の内容向上に有益であるほか、修了生相互の交流の起点ともなり、指導的人材を育成し、かつその人々の生涯にわたる研修に役立つこの種の研修を専門的に支えるものとして好評のようである。本学会の認証制度は、各地の教育委員会や教育センターなどによる学校評価人材の育成を支援する体制を確立させたものといえる。

4. 個人的な期待に基づく将来展望

教員養成系大学の授業も、専門研究者による実践プログラムも、充実したものが増えた。

また、本学会ではつとに「評価士（初級）」養成講座を発足させており、将来的にはこの資格と学校評価のより一層の連動が期待される。

今後とも「理論的な理解に基づく評価慣行」の普及・定着こそが重要であることから[3]、学校評価の領域における本学会のさらなる貢献が期待される。

注記

1 木岡一明（1981）「戦後日本における学校評価論の系譜的検討」『学校経営研究』6。

2 広田照幸・池田雅則（2009）「学校評価の制度化をめぐる政治過程―1990年代後半～ 2006年の展開―」、『日本大学人文科学研究所研究紀要』、77：39-66に詳しい。

3 長尾眞文（2007）「学校評価の理論と実践の課題」、『日本評価研究』、7(1)：3-19を参照。

私の評価への思い入れとこだわり
My Warm Concern and Adherence on Evaluation

長谷川　弘
Hasegawa, Hiroshi
hasegawa@shudo-u.ac.jp

広島修道大学
Hiroshima Shudo University

1．私にとっての評価

評価とは一体何であろうか。いろいろな人が様々な視点を持ち出して何らかの定義づけを試みている。私自身は「ある対象に対する価値づけ」とかなり単純に捉えるようにしている。

身の回りには、成績評価、業績評価、個別評価、相対評価、定量的評価など、○○評価、××評価と称されることばや仕組みが山のように氾濫しているが、人間の損得勘定思考を経た価値判断という一点では共通しており、この「価値づけ」という最大公約数的解釈もあながち的外れでないと考える。

2．評価との出会い

「評価」というものと付き合いが始まったのは、この世に生を受けた直後からであったろう。「この子は笑顔が可愛らしいが、未熟児で健康に不安がありそうね」などといった家族や親戚の会話から出発し、これまでの人生で時には評価される側になり、時には他者を評価する立場になったりと、評価の渦の中で過ごす毎日であったような気がする。

評価との付き合いは長かったが、少しずつ重荷となり、他人事と避けて通れなくなった最初の局面は思春期の異性からの容姿に関する評価であり、小中学校での成績の良し悪しであった。幼稚な思いながらも、評価なしでは成り立たない人間社会は辛いものだと感じた。

3．仕事としての評価

他の生物と違い価値観を生存の根底の一つとするこの人間の営みにおいて、強く意識的に評価と向き合うきっかけとなったのは、職業として開発コンサルタントの道を歩み始めたことであったろう。今はやりの「コンクリートから人へ」という切り口で言えば、開発コンサルタントはハード（コンクリート）とソフト（人）の両面から社会の生活向上のための様々なアイデアを提供・具体化するプロフェッショナルである。これらのアイデアが真に効果をもたらすものか、実施に値するものかという科学的分析はコンサルタントの真価が問われる所であり、多様で膨大な評価手続きと価値判断が不可欠である。

例えば、ミクロの事業プロジェクト・レベルのコンサルティング作業を見ても、その一連のサイクルにわたる事前・中間・事後評価が求められ、評価の視点からも技術的評価、財務評価、経済評価、リスク評価、環境評価、組織･制度評価などが存在する。そして、評価形態自体は外部・内部評価や定性的・定量的評価など、民主性や客観性に関わる手法を幅広く導入することになる。

私自身が携わってきた業務は、どちらかというと事前に実施されるプロジェクト評価に含まれる財務・経済評価分析と環境影響評価（環境アセスメント）調査であり、その舞台もアジア、アフリカといった開発途上国や東ヨーロッパが中心であった。

4. 日本評価学会との接点

このような業務内容から、国際開発、社会経済あるいは環境分野の業界協会や学会に参加し最新情報の獲得や研究の研鑽を行ってきた。そんな折、既存の学会に物足りなさを持っていた私は、日本評価学会の発足を聞き、この「評価」というネーミングに評価への本格的取り組み姿勢を感じ、会員に名を連ねたわけである。

全国大会などで数少ないながらも研究発表や論文査読の機会もいただき、ここ数年は理事の大役もおおせつかってきたが、正直言って学会への貢献は非常に少なかったと反省している。

学会全体の活動を振り返ってみると、そこで扱われたメーンテーマはODA評価、行政・政策評価、教育評価などが多かった。自分の最も関心を寄せる経済評価や環境評価が大きく取り上げられることは少なかったが、評価の対象となる分野が社会活動のすべてに広がっており、また現在の構成会員の専門領域の比重からいたし方ないと思われる。

5. 大学での評価の教育・研究

民間での開発コンサルタントの職務を経て、現在は専ら大学での教育・研究に携わっている。大学でもこれまでの実務経験から環境影響評価や経済評価を専門としているが、日本評価学会から学んだ行政・政策評価を環境分野に持ち込んだり、大学運営上の教育評価や授業評価あるいは教員個人評価への応用にも繋がりを見出している。

評価を教育や研究のテーマとする場合、今後も環境や経済の領域にこだわっていきたい思う。環境と経済の調和や持続可能な発展が人類の幸福達成の命題的フレーズとして叫ばれはじめて久しいが、評価の世界ではどのような寄与をなしえただろうか。ODA評価や政策・行政評価など、どちらかというと中間・事後的評価、反省材料としての評価においては多くの努力と成果が積み重ねられてきたと考える。

しかし、こと取り返しのつかない環境破壊を内包する環境分野においては、事前評価、予防的評価でのより一層の展開が重要と思われる。もちろんそれに特化した従来からの環境影響評価や代替案を重視する近年の戦略的環境アセスメント（SEA）などの事例研究、手法開発も引き続き必要であるが、経済とリンクした整合的な価値判断を行いうる総合的事前評価システムの確立が不可欠とされる。

6. 今後もこだわりたいテーマ

事前段階での総合評価に欠けているものは、環境的価値と経済的価値を統合する共通評価軸（ものさし、パラメーター）である。10haの自然干潟と1億円の農産物収入ではどちらの価値が高いのか、歴史的景観を守ることと道路建設による10分の渋滞緩和ではどちらを優先させるべきか。このような価値評価を論理的・科学的に示せず、徒に地域住民の感情的対立や訴訟紛争を生じさせている開発事業や公共建設事業が日本内外で頓挫している。

一つの解決手段として環境経済学で進められてきた「環境経済評価」（環境経済アセスメント）の評価システムを、より積極的に日本評価学会の場でも紹介し議論の一端を形づくれたらと思う。

今後このような話題提供を通じ、少しでも学会に貢献できれば幸いである。

公共財政管理と評価
行財政改革　途上国から日本へ
Public Financial Management from Evaluation Point of View
- Knowledge Sharing with Developing Countries -

林　薫
Hayashi, Kaoru
hayashi@shonan.bunkyo.ac.jp

文教大学
Professor, Faculty of International Studies, Bunkyo University

1．公共財政管理とは何か

公共財政管理の目的は、開発途上国の政府の財政支出および援助資金を得て行われる開発の効果を高め、効率性を確保するために、財政規律、適切な配分、効率的な執行の3段階で現状を診断、チェックしつつ、必要な改革を行っていこうとするものである。評価との関係で重要な点は、財政と計画の連携、整合性を確保するところにある。計画は財政を通じて実施されるものであり、計画が達成され成果を生み出しているかどうかの評価は、本来、予算が適切に使われたかどうかの評価とも一致していなければならないはずである。しかし、先進国、途上国を問わず、計画と予算は制度的、組織的に別個のものとされてきた。担当官庁が相違すること、予算が単年度であるのに対し計画は複数年度にまたがるのが普通であること、開発予算と経常予算が分離されていること、多額の予算外資金が存在したり援助が予算システムを介在せずに実施されたりしていることなど、多くの要因が財政と計画の整合性の確保を妨げてきたのである。

現在行われている公共財政管理の改革では、予算の統合、予算の信頼性の確保などの基礎的条件を整えたうえで、中期予算枠組み（Medium Term Expenditure Framework）やプログラム予算（Program Budgeting）の導入が各国で積極的に取り組まれている。

MTEFは単年度予算に作成に合わせて3年程度の歳入と歳出の見込みを作成するもので、既存の政策に加えて新規政策の後年度負担をチェックするのが主な機能である。これによって、開発計画が負担可能かどうか、あるいは支出全体がその政府の考える開発の方向性に合致しているかどうかを確かめることができる。

プログラム予算はさらに進んで、政策、プログラム（施策）、プロジェクト（事務事業）の各レベルでの政府機能に合わせて予算を分類し直す試みである。これにより、事務事業→施策→政策の体系の中で、何をどのくらいの費用で実施するのか、公共政策の中での優先度と実際の予算配分は合致しているかどうかなどがより明確になる。

MTEFやプログラム予算は、評価情報、すなわち評価に必要な指標とその確認手段を確認、確定するプロセスである。一方で、このような評価情報はそれに対する「需要」がないところでは意味をなさない。その需要とは言うまでもなくアカウンタビリティーの要請である。

2．公共財政管理の形成と発展

国際協力において公共財政管理（Public Financial Management：PFM）が注目されるようになったのは1990年代後半である。開発協力（援助）の有効性についてより的確に把握されなければならないという問題意識が冷戦終結後の状況で

高まる一方、援助資金の代替性（fungibility）があるために、途上国の財政全体を把握しない限りは真の効果は把握できないという認識が共有されてきたことがその背景にある。1998年に発行された世界銀行の調査報告書“Assessing Aid”（World Bank 1998a）は政策や制度の善し悪しが援助の成果に影響することを認め、その理由の一つとして、劣悪な制度・政策が公共支出の非開発目的への「漏れ」を引き起こすことを指摘している。これは90年代を通じて開発援助関係者の間で共有されてきた認識を裏書きするものであり、実務面でも90年代を通じて多年度にまたがる公共投資計画の作成などが進められるようになってきていた。

これに加えて、「政府の役割の再評価」も背景にある。80年代の、いわゆる「構造調整の時代」には肥大した政府機能の縮小と市場機能の重視が一本調子で進められたが、90年代半ばになると、市場の機能確保や再分配による社会の安定のために政府に果たすべき役割が再認識されるとともに、そのためには政府の制度、政策の運営能力の向上が不可欠であることが明らかになってきた。政府の能力強化とアカウンタビリティー改善は表裏一体の関係にあり、公共財政管理はそのための不可欠なツールというコンセンサスが形成されてきたのである。

これらを背景に、1990年代末にはAllen Schick（1998）などの基礎的理論書や世界銀行（World Bank 1998b）、アジア開発銀行（Asian Development Bank 1998）などによる標準的な教科書が発行されるようになった。理論の確立と実務面のモジュールの発展が、公共財政管理の開発協力のアジェンダにおける重要性を飛躍的に押し上げるとともに、次で述べるように援助そのものを変容させる契機ともなったのである。

3. 財政支援の発展と公共財政管理

ログ・フレームの構造を見れば明らかなように、開発政策からプロジェクトに至る一貫した政策体系があって初めて、開発政策はその目標を達成することができる。それならば、開発政策を途上国側とドナー側で合意し、それに向けて適切な資源配分を決めていく方が、個別の事業を政策体系の中（無理に）に当てはめていくようなこれまでの援助の仕組みよりは合理的である。これが財政支援の基本的な考え方である。もちろん、資金が適切に使用されているかどうかという「信託リスク（fiduciary risk）」の問題はあるが、計画と予算の一致、明確な達成目標の存在など、公共財政管理のシステムを整備することで軽減することができる。逆にいえば公共財政管理の発展が財政支援の拡大を可能したと言える。

財政は途上国のシステムであり、それを十二分に活用することが能力の向上につながる。このように財政支援と公共財政管理は極めて密接な関係があるが、この点は日本国内では依然として十分に理解されているとは言えない。評価の面から重要なことは、「何を評価するか」である。「顔が見える」ことにこだわる限り、評価の議論はアウトプットに引きずられる。真のチャレンジは、途上国とドナーとが協調し、プログラムや政策レベル、言い換えればアウトカム、インパクトレベルの目標と指標をいかに共有し、その実現に向け協調行動をとれるかにある。

参考文献

林　薫（2006）『公共財政管理と日本の開発援助』国際開発高等教育機構

Asian Development Bank（1999）*Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank.

Schick, A.（1998）. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute.

World Bank（1998a）, *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Department（邦訳「有効な援助」（1999）東洋経済新報社）

World Bank（1998b）, *Public Expenditure Management Handbook*, PREM Network, World bank.

国内外での評価活動の半世紀
Evaluation Experiences during the Last Half a Century

廣野　良吉
Hirono, Ryokichi
ryokichi@iea.att.ne.jp

成蹊大学
Seikei University

1．はじめに【1950ー60年代】

評価活動に関心を持ったのは、1954―59年シカゴ大学大学院在学中に、夏休み、冬休みを使って、米国連邦政府国務省海外事業局（現在の国際開発庁）で契約職員として勤務していた頃である。国務省が日本から招聘する政治家、経営者、組合指導者等の米国内での研修期間中、付き添い通訳すると同時に、招聘プログラムの成果について当時の国務省の評価基準（所与の招聘目的の達成度、個々の視察内容の妥当性、被招聘者の訪米前と訪米後の対米意識の変化）に照らして評価し、評価報告書を国務省へ提出することが仕事であった。帰国後成蹊大学専任講師・助教授の時代（1961ー70年）に、我が国のODA活動も本格化し、外務省の海外広報活動の一環として先進国や途上国での国際会議や国内外のラジオ・テレビ番組で我が国のODAについて講演した。

2．本格的評価活動の開始【1970ー80年代】

この時代は、大学から頻繁に特別休暇（国際機関でいうSpecial Leave without Pay;SLWP）を頂き、経済開発協力機構（OECD）、アジア開発銀行（ADB）、国連アジア極東経済委員会（ECAFE、後の国連アジア太平洋経済社会委員会；ESCAP）、国連開発計画（UNDP）で上級管理者として勤務した。主な仕事は管轄下の加盟諸国の経済社会状況・政策の分析、二国間・多国間援助の分析であったが、その分析のための評価基準の作成も仕事の一環であった。現在最終的にOECDが採択している評価基準である「合目性」、「効率性」、「目標達成度」、「成果の妥当性」、「持続可能性」も、UNDP時代に大いに活用した。さらに、評価過程における「参加型評価体制」の確立やその一環としての「合同評価」の導入による途上国の評価者・機関の能力向上にも力を入れた。さらに、現行の「パリ宣言」にみられる開発協力の基本理念の制度設計に他の援助機関、DAC等と協力した。

1976年国連ESCAP勤務を終えて、帰国すると直ちに外務省経済協力局長の諮問機関として同年設置されたODA懇談会委員として、翌年導入された援助評価分科会委員として、我が国のODA政策・評価体制を構築する役目の一旦を担った。外部の委員からなる独立した委員会の設立は、我が国のODA評価の本格化を象徴していた。1981年には、プロジェクト評価を中心としたODA評価報告書の公表に踏み切った。やがて、国際評価体制の発展の動きに合わせて、セクター評価、国別評価と援助受け入れ途上国との合同評価も導入されたが、援助評価分科会の委員として、1970代後半から我が国のODAプロジェクト評価、セクター評価、国別評価価、合同評価に、評価団団長として参加した。

1980年代からは外交の一環としてのODAは国内外で高い評価を受け、ODAの量的倍増、アアジア諸国以外へとODAの増額という形で展開されたが、同時にODA政策の在り方、ODA評価の重要性、ODA関連人材の育成の必要性が叫ばれるようになった。1987ー90年のUNDP勤務時代に

ローマに本部を置く国際開発協会（SID）理事に選出され、各国での開発政策、開発援助政策の立案・実施能力強化に資するSID支部の設立支援に専念した。1990年に成蹊大学に復職すると同時に、大来先生の指導の下で国際開発学会の設立に奔走し、1990年3月には国際文化会館で約140名の創立時会員と共にその産声を上げた。さらに外務省経済協力局長の下で80年年代後半から討議してきた国際開発大学院設立にも奔走し、やがて同年4月には国際開発高等教育機構構（FASID）が設立された。

3. 評価活動の世界化【1990ー2000年代】

1990年代になって国内でもODA専門家集団が立ち上がり、市民社会活動が活発化し、国民参加型のODAや国民の目線に立ったODA評価の必要性が高まるに従い、年々公表される評価報告書の内容も改善され、評価結果を率直に報告書へ反映し、評点もつけることとなった。さらに1997年以降はODA額が毎年削減されるに従い、ODA体制の効率化への要求が国会等からも高まり、援助評価分科会の下でODA評価体制の見直しも進んだ。1990年代後半になると、それまで三重県、岩手県等で開始された地方自治体の事業評価価や大学評価に従事した専門家・研究者と、先行したODA評価者の間で、日本評価学会設立の動きが始まり、2000年には国際開発センターの河合会長を会長として、創立時会員約120名参加のもとで、日本経済団体連合会会館にて正式に設立された。翌年には世界銀行、国連開発計画、国連児童基金（ユニセフ）、OECD、既に活発な事業展開をしていた米国評価協会（AEA）、欧州評価学会（EES）、日本評価学会の主導の下で、国際開発評価学会（IDEAS）が北京で設立され、初代副会長に選出された。日本評価学会はIDEASの会員であり、3年に一度開催される研究世界大会には、日本評価学会の会員も論文発表していることを心強く思っている。また、2007年には東京の国連大学にて、世界に多くの加盟国をもつ地球環境基金（GEF）と、環境評価体制の整備に関して国際会議を共催したが、この種の国際会議を日本で数年に一回開催できればと願っている。

さらに、2001年国家組織法の改正に伴い省庁再編と同時に、政策評価制度が導入されて、我が国でも国政レベルの各省庁はもちろん、すべての行政組織で評価制度が広汎に導入された。しかし、これらの組織の評価の大半が内部評価であり、その評価活動の独立性・客観性・透明性に問題があるだけでなく、評価者の質への批判がみられた。そこで、日本評価学会はこれらの批判に応えるために、「評価者倫理・スタンダード分科会」を設立し、さらに、「評価者研修・認証制度」を導入したが、今年で3年目に入っており、社会から一定の評価を得るに至っている。現在練馬区行政評価委員会委員長として、日本評価学会会員の助けを借りて、行政評価にも従事している。

同時に、近年先進国の評価学会の一つの重要な役割として、途上国の評価制度の確立および評価専門家育成、評価経験の交流への支援が期待されている。日本評価学会としては、従来から我が国の外務省が国際機関と共催している「ODA評価ワークショップ」には、過去10年協力しており、その共同議長役を務めてきた。さらに、ベトナム、ネパールでの評価学会（協会）の設立や評価人材の育成にも協力できたことを嬉しく思っている。その意味で、日本評価学会がかねてから推進してきた「アジア太平洋評価学会ネット（APEANET）」の設立構想が、国際会議で参加者の強い支持を得て、設立総会開催の準備が進んでいることを特記したい。今後も国内外の評価専門家、さらに国際機関で評価に従事している専門家との接点を、国際会議等への参加を通じて極力深化していき、学会が20周年へ向かって一層飛躍するよう祈念して、このエッセイを閉じたい。

評価事始め～事業評価・プロジェクト評価の組織的実施～
The Beginning of Evaluation
-Systematic Implementation of Program Evaluation and Project Evaluation -

細井　義孝
Hosoi, Yoshitaka
hosoi@dord.co.jp

深海資源開発株式会社（事業評価当時:金属鉱業事業団）
Deep Ocean Resources Development Co., Ltd.（Former Metal Mining Agency of Japan）

1．はじめに

筆者は2001年（平成13年）4月より政府関係特殊法人 金属鉱業事業団（現在の独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 JOGMEC）の総務部評価室長を拝命した。それまでも事業団内に同名ポストはあったが、未だ実質的評価は実施されてなく、筆者は評価の組織的実施をスタートさせることとなった。実施に備え、各政府関係機関（当時）の実態を調べ、専門家の話を聞くことから始めた。FASIDで評価について研修も受けた。

時代の要請でもあったか、各政府機関においても事業評価、プロジェクト評価の準備を進めているところであった。JBICでは、銀行業務、借款事業の性格から査定、検査評価といった形で以前から必要な評価は導入されていたが、やはり大きく見直す時期にきていた。個人的に一番教えを請うたのは、当時JICAの評価室長であった三好皓一氏（現　立命館アジア太平洋大学教授）で、現在でもご指導を頂いている。

金属鉱業事業団は、他の政府機関と比べて、非鉄金属資源分野の事業で統一され、職員数も約200名と大きくなく、大多数を占める鉱物資源の技術者と事務職から成る家族的な組織であり、最初の評価実行への歩みは早かった。組織を上げて全事業・全プロジェクトに評価を実施した機関としては、政府関係機関の中で一番早かったのではないかと思われる。このようなわけで、日本評価学会第3回全国大会（成蹊大学）で金属鉱業事業団の評価について紹介発表する機会を得ることとなった。これがきっかけで日本評価学会に入会した。

2．金属鉱業事業団の評価制度

(1) 開始前から実施へのステップ

金属鉱業事業団では、平成13年度に事業の評価の在り方を再検討し、平成13年11月に新しい評価制度を整えた。平成13年11月から平成14年3月までに過年度事業評価（いままでの総括）を実施、平成14年度の開始に当り、4月と5月で平成13年度事業の評価を実施し、その結果を踏まえて、平成14年度事業の計画を立案する事とした。後に述べるが、同年6月と11月に外部評価を実施した。以降、評価は継続された。

(2) 評価の対象と分類

評価対象事業は全ての事業とし、事業は認可予算書に掲げられている分類に基づいた。

「事業の評価」の目的は、評価の結果を事業計画及びその実施に反映させることによって、事業の効率的かつ効果的な遂行を図ることにある。

「事業の評価」は、事業（Program）別に評価する「事業評価」及び、事業を構成する複数の“年限とテーマを定めたプロジェクト（Project）”の各プロジェクトについて評価する「プロジェクト評価」により実施した。

事業評価は、事業の実施内容・実施状況が、事業目的に適しているか、効率的に実施されているか、事業効果を挙げているか、その他必要な観点から毎年度行い、事業終了後は過年度実施分も含め総括的見地から事業事後評価を行い、新規事業を開始する場合は事前評価を実施する事とした。

プロジェクト評価は、プロジェクト実施前に行う事前評価、実施中毎年度に行う中間評価、プロ

ジェクト終了後に行う事後評価を行う事とした。

(3) 評価実施者と結果の検討

事業の評価は、各事業を所管する部・センターの責任の下に、事業を実際に担当した者が行い、総務部評価室が指導・調整した。

事業は多岐に亘り、様々な実施形態・内容があるので、基本の評価方法を参考として評価室が示し、必要があればそれぞれの事業に応じた変更を加え、適切な評価方法とした。評価結果は事業所管部以外の人も参加する部長会、役員会に報告し、意見を求め、必要な見直し・修正を加えて完成した。 前年度事業評価が出来た後に、当該年度事業計画が立案され、役員会に付議された。

各事業を所管する部・センターは、当該事業等に係る事業の評価についての対内外の説明の責任を負う事とした。

(4) 外部評価

事業の評価をより客観的、効果的なものにするため、評価もしくは鉱物資源に知見のある有識者から成る外部評価委員会を設置し、各部・センターが行った事業に関し、説明を受け、評価書を再検討し、事業の実施内容・実施状況が、事業目的に適しているか、効率的に実施されているか、事業効果を挙げているか、その他必要と判断する事項について審議・評価することとした。

外部評価委員会委員長は委員会で審議・評価した結果を金属鉱業事業団理事長に報告し、理事長は役員会に報告すると共に、審議・評価結果が事業の計画及び実施に適切に反映されるように努めることとした。

3. 職員の反応

本評価作業の実施前に、部単位に課長代理以上の人を集め評価室長より説明を行った。どこへいっても抵抗は激しかった。今までなかった仕事（評価）が新たに加わること、その仕事の内容・量が不明、その影響が読めないこと、評価＝採点といった善し悪しを言われることの不安、どのようにしてよいのか分からない、といったことが主な理由であった。加えて、評価項目は何になるか、評価した書類の手本を示して欲しい、自己評価では甘くなるのでは、等の質問・意見があった。それらに対しての説得は、「今までも、実施した事業についてあれこれ反省し、次年度の計画作りをしていたはずで、決して初めてすることではない。今までしていたことを体系づけて一定の基準をもち文章にしていく作業である」「評価を負担と考えず、より良い事業を実施するにはどうしたらよいか考える前向きな作業である」「評価に完成された王道はなく、様々な内容・形態の事業を評価するので、自分たちで最善と思われる評価方法を試み、改善を加えていけば良い」といったことを述べ、説得した。筆者は、全ての部の業務及び海外事務所勤務、国際機関・財団法人の出向経験もあったので、説得するにも優位であった。

制度が確立された決め手は、トップである理事長の意識と決断である。理事長が、「前年度事業評価を実施した後に役員会に付議、了承を受けたものだけが、当該年度事業計画を立案でき、役員会に付議できる。」と定めたので、全部門が評価をやらざるを得なくなった。

4. 外部評価委員会

外部評価委員は色々な分野の人を多く入れる総花式ではなく、民間代表、大学・研究所代表、官庁・大学代表の3名で分野も、工学、理学、経済学の専門とした。通り一遍の会議でなく、充分議論し尽くして欲しいため、このような方法をとったが、正解であった。

5. おわりに
ー実施して得たこと・分かったこと

部長、役員がお互い所管事業についても意見交換し、事業に対する理解を深め、連帯感が生じた。議論も良いがまず評価の実施をすることが大切。評価方法・項目を固定したと思い込まず、フレキシブルに考える。目標を具体的に掲げることが事業計画の立案で重要、目標に対し実行可能な効率的手段を設定することが、事業・プロジェクトを適切な実施に導く。目標の具体化と併せ実績を評価する指標の設定など、計画立案・評価方法を磨くことが課題。総務・経理等の事務事業の評価方法の検討も重要な課題。職員の意識改革の維持。独法化へのスムーズな移行などが上がった。

評価研究における実用性と科学性
Scientific and Pragmatic Evaluation Studies

松岡　俊二
Matsuoka, Shunji
smatsu@waseda.jp

早稲田大学
Waseda University

1．研究者としての出発点と評価研究

パーソナル・ヒストリーを振り返りつつ自分が「評価研究」とどのように関わるようになったのかを明らかにしておきたい。研究者としての歩みは一般的には大学院に入ってからということになろう。私は1980年に京都大学大学院経済学研究科に入学し、選んだ専攻は経済政策学であった。修士論文はイタリアの地域開発（南部開発）政策の社会経済的効果をテーマとし、その後、博士課程では日本や欧米諸国の沿岸域開発（ウォーターフロント開発）の社会的評価に取り組み、やがて開発と環境といったテーマへと向かい、環境経済学や環境政策論といった領域を専門とするようになった。

このように書くと最初から政策評価に関わる研究をやっていたように思われるだろうし、実際、今日の評価研究のスコープからすると修士論文から今までやってきた私の研究業績は、大きく言えば評価研究に関わるものであったと言える。しかし、当時（1980年代）の日本の学界ではあまり「評価」や「評価研究」といった用語は使っていなかったし、自らの研究領域を評価研究として位置づける人もほとんどいなかった。

私自身が評価に本格的に関わるようになったのは前任校（広島大学）に大学院国際協力研究科が新設され（1994年4月設置）、環境協力や環境ODAといったものに関わるようになってからである。その本格的な契機は、JICA（当時は国際協力事業団・企画部評価管理課）の依頼を受け、1996年3月にケニア社会林業訓練計画とタンザニア・キリマンジャロ村落林業計画という2つのプロジェクト方式技術協力（当時、プロ技と呼んでいた）の環境分野の第三者評価を実施したことであった。

2．幻のODA事業評価報告書

まだ30代後半で若かった私は大変熱心にこの評価事業に取り組み、多くの関連文書を読み、現地のさまざまな関係者のインタビューを行い、自分自身が環境研究の専門家として感じたプロジェクトへの様々な疑問点を大変率直に報告書に書いた。

おそらく実情や問題点を率直に書き過ぎたのか、この評価報告書はプロジェクトを所掌していた当時のJICA林業水産開発協力部長（林野庁キャリアからの出向者）の大変な怒りをかい、JICA本部で開かれた評価報告会で、私はこの林開部長から「君のような若造にJICA事業を批判する資格はない」といった言葉で面罵されるという大変得がたい経験をした。

現在でも自分の行った評価は、客観性・中立性・科学性・妥当性といった点で間違っていなかったと確信している。しかし、中央のキャリア官僚が絶対的な権力を行使していた当時の国内の政治行政状況がJICA事業にまで及んでいることへの認識が甘かったことは反省点であったし、評価事業や評価研究ということの「難しさ」や「怖さ」を実感したことは、その後の私の評価研究にとって大きな収穫であった。

上記の報告書は、松岡俊二（1996年5月）、『ケ

ニア社会林業訓練計画／タンザニア･キリマンジャロ村落林業計画第三者（環境分野）評価団報告書』、国際協力事業団、72ppとしてまとめたが、上に述べたような事情もあったせいか、残念なことにJICAはこの報告書を公開しなかった。

現在に至るも、JICA図書館でもこの報告書の所蔵確認は出来ない。また、旧OECF/JBICに関わる円借款事業評価報告書は1991年度版（1990年度評価）からHP上で公開されているが、旧JICA関連の評価事業報告書はなぜか1999年度版（1998年度評価）以降からしかHPでは公開されていないため、そもそも報告書が存在したという事実が確認できないようになっている。その後のJICA担当部局の組織替えや統合・事務所移転などでおそらくは本書の存在そのものが不明な幻の報告書となっている。

3. 評価研究における実用性と科学性

最初に関わったODA事業評価で大変強烈な体験をしたが、その後もJICAやOECF/JIBCに依頼されて以下のような技術協力事業や円借款事業の評価を行った。

（1）松岡俊二（1998）、「インドネシア森林セクターと日本の環境協力、インドネシア特定テーマ評価調査（森林保全・造成）報告書」、国際協力事業団、『事業評価報告書』、国際協力事業団、pp.252-257。

（2）松岡俊二（2000）、「メキシコ･モンテレイ上下水道事業評価報告書」、国際協力銀行、『円借款案件事後評価報告書 2000 第2巻』、国際協力銀行、pp.257-292。

（3）山下彰一・松岡俊二・佐藤寛・本田直子（2001）、「第三者評価・インド・アラバリ山地植林事業」、国際協力銀行『円借款案件事後評価報告書2001（全文版第2巻）』、国際協力銀行、pp.1-54。

（4）国際開発学会環境ODA評価研究会（執筆責任者：松岡俊二）（2003）、『環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力、2002年度特定テーマ評価「環境」第3者評価報告書』、国際協力事業団、103pp.

上記の中で（3）および（4）は、国際開発学会としてODA事業評価に取り組んだものである。こうした事業評価の中で、私自身が特に重視して考えてきたことは、ODA事業評価を単なる実務的・技術的な評価あるいは研究者の「余技」にとどめず、新たな学術研究としての評価研究へと展開することであった。

こうした研究成果としては、(3）をベースに発展させた、松岡俊二・本田直子（2001）、「ODA事業評価における専門性と総合性：DAC5項目の具体化を中心に」、『国際開発研究』、10(2)、pp.49-70や（4）をベースに発展させた松岡俊二・他（2004）、「社会的環境管理能力の形成と制度変化」、『国際開発研究』、13(2)、pp.31-50がある。その後、学術研究としての評価研究のあり方については、2007年の全国大会で、松岡俊二（2007）、「評価研究は専門分野（Discipline）として確立しうるのか？－学問としての評価研究を考える－」、『日本評価学会第8回全国大会発表要旨集録』（共通論題、名古屋大学）として報告した。

この報告では、日本における評価研究の発展のためには、Disciplineベース、あるいはIssue Orientedな学問領域との学術交流などによる実用性と科学性との緊張関係の維持とともに、評価研究を「積み上げ可能なシステム」として制度構築することが必要であることを明らかにした。また、そのためには領域設定のあり方や研究組織の組み方、研究蓄積のあり方、研究費のあり方などの制度構築が重要であることを指摘したが、設立から10年を迎えた日本評価学会の今後の発展のためにも、今一度、こうした点を考え、その具体化に取り組みたいと考えている。

評価手法の進展と共に歩む
My progress along with development of evaluation method

湊　直信
Minato, Naonobu
minato@fasid.or.jp

（財）国際開発高等教育機構
FASID（Foundation for Advanced Studies on International Development）

1. はじめに

私は1990代前半より20年間程、ODA評価、特に評価手法の開発と改善に関わってきた。本稿では評価手法の進展を振り返りたい。80年代の評価報告書を読んだ時、評価は技術的側面を大変に重視しており、同時に、事業推進体制や活動、その必要性の説明に多くのページが割かれているとの印象を持った。当時は、事業の目標達成度、事業の経済分析、開発への貢献を含む開発効果に関する記述はあるが、自立発展性や受益者のオーナーシップに関する議論は比較的少なく、説明責任や透明性の向上を評価の目的の一つと捉える考えも強くはなかった。

2. ノルウェーのコンサルタントと仕事をしながら吸収

FASIDが1992年に完成させたPCM手法では、プロジェクトのマネジメントにPDMを使用することとなっていたために、PDMの成果、プロジェクト目標、上位目標に設定されている指標を使用して評価を行うという考えが、評価手法としては最初の段階であった。実際に、当時のGTZもこのような方法で評価を行っており、これは現在のモニタリングに近いものであった。しかし、FASIDがマレイシアで行った評価研修に講師として参加したノルウェーのコンサルタント、クヌート・サムセットは、当時NORADで使用されていたログフレームとOECD／DAC5項目を統合したモデルを持参し、これに基づいた評価を試みた。DAC5項目と6つの横断的視点によりプロジェクトを包括的かつ多様な視点からの評価であり、私には大変に興味深いアプローチだった。事例を使用して評価を行ってみると、指標の設定など検討しなければならない点も数多くあったものの、全体的に見れば個々の情報を積み上げながら最終結論に到達できるというシステマティックな方法であることが解った。

また、評価の際に使用される、情報収集方法についてもかなり詳しく説明していた。すなわち、Formal survey, Participatory Observation, Case Studies, Direct measurement, Informal survey, key informant interviews, Direct observation, Group interviews, Focus group interviews, Literature Search といった様々な情報収集方法の長所短所の説明から得るところは大きかった。

上記のNORADの評価手法に基づいて、1996年にPCMの評価段階の手法として、PCM評価手法が完成した。基本的にはPDM，5項目評価基準、6つの横断的視点から構成されており、より評価の客観性を高めると同時に、多様な視点からプロジェクトのパーフォーマンスを見定めることを目指した。この5項目評価はJICAに導入され、徐々に援助現場に定着して行った。現場で評価手法を使用した方々からのフィードバックもあり、改善点も見出せた。

3. 政策・プログラム評価手法の開発

新たな課題はプロジェクト・レベルではなく、それより上位のプログラムや政策のレベルでの評価であった。このような手法を開発するために、

2002年にFASID政策評価手法研究会と作業部会を設立し、新たな評価手法の開発に取り組んだ。学識者やコンサルタントの方々のご協力により、「政策・プログラム評価ハンドブック」を発行した。その中では、LEAD（Log frame Evaluation Application Design）と名付けた評価手法を紹介している。 プロジェクトではなく複数のプロジェクトを含むプログラムや、後付で複数のプロジェクトをプログラムと看做したものを評価する手法である。評価対象に含まれる多くのプロジェクトの情報を整理し、プログラムとしての論理的整合性を確保した。その後にプログラムのPDMを作成し、プロジェクトと同様に5項目で評価するものである。翌年、FASIDのチームは「ウズベキスタンの地域開発プログラム」と「ガーナ灌漑公社の事業」を事例として使用して、開発された評価手法の適用の可能性を検証した。プログラム・レベルや政策・レベルの評価の目的やニーズが多様であり、一つの評価手法を当てはめる事が簡単でないことも分かった。また、プロジェクト情報を整理し、論理系図を作成するためには、多くの時間と労力がかかり、情報の取捨選択も必要である。またログフレームを作成すべきかについても作成が容易な場合もあるが、非常に難しい場合もあるため、Result Frameworkを使用するアプローチの方が良いかもしれない。いずれにしても、実際の国別評価や課題別評価に活用できるように、LEAD手法の改善の余地は大きいと思っている。

4. 開発途上国の評価能力の向上と制度作りの重要性

形式的でなく実質的な評価を行えるためには多くの条件が必要であろう。特に開発途上国において評価能力の向上は重要なテーマである。私は2007年にボルティモアで開催された全米評価学会で途上国の評価能力の向上について研究発表をした。また、日本の外務省は毎年一回、アジア大洋州の評価担当者を招いて、ODA評価ワークショップを実施してきたが、これも評価能力の向上に向けた取り組みである。このODA評価ワークショップにも数回、関わってきたが、開発途上国が援助国から評価について学ぶ姿勢が強い中で、途上国の置かれている環境の中からの質問や意見には傾聴に値するものが多い。例えば、途上国側の関係者がどうしたら評価に強い動機を持つことができるか？　評価結果を受益者が有効に活用するにはどうしたらよいか？　形式的な評価ではなく、実質的な評価をするにはどうしたら良いか？評価に現地の知識や経験をどのように活かせるか？　評価文化をどの様に根付かせられるか？このような質問や議論が特に印象に残っているが、途上国の現状が解ってくると、評価の仕組みというInstitutionを築くことの難しさと重要性を痛感する。評価手法は評価の一部分に過ぎず、評価の仕組みと制度、意思決定や雇用関係、文化とマネジメント、地域言語にまで関係してくる。気の遠くなるような話であるが、今後とも開発途上国での評価の発展のために微力を尽くして行きたい。

参考文献

（財）国際開発高等教育機構（2003）『政策・プログラム評価ハンドブック：新しい評価手法を目指して』（財）国際開発高等教育機構

（財）国際開発高等教育機構（2004）『政策・プログラム評価手法LEAD：利用ガイドと事例』（財）国際開発高等教育機構

Naonobu Minato（2007）Knowledge Network for Evaluation Capacity Development in Developing Countries, 21st Annual Conference of the American Evaluation Association.

外務省、WEB,第8回ODA評価ワークショップ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/oda_ws8_i.html

日本評価学会次なる飛躍に向けて
～政策評価の10年を振り返り～
For the Next Phase of Progress of JES - Looking back The past decade of policy evaluation in Japan -

宮崎　修二
Miyazaki, Shuji
miyazaki-shuji@aoni.waseda.jp

東邦ガス株式会社
Toho Gas Co.,Ltd.

1．はじめに

2000年7月24日、JES（日本評価学会）の設立発起人会開催の日から10年が経過した。JESの創立は、政府機関における政策評価法（2001年）の成立と併せ、我が国の評価慣行の定着と評価学の発展の上で大きなエポックとなった。JES成立のきっかけとなった外務省のODA評価研究会における議論が昨日のことのように思い出され、感慨深いものがある。本学会創設に奔走された牟田教授、廣野教授を始め関係各位のご尽力にあらためて敬意を表するものである。

この10年間に、JESの活動、それを取り巻く評価に関する政治、経済、社会の環境は大きく変化した。それは基本的に評価学の発展に寄与するものといえるが、課題も残されている。本稿では、政策評価に関する課題、JES設立後の取組みに触れ、JESの次なる発展のための備忘としたい。

2．政策評価の妥当性を巡って

2.1 政策評価の10年

1990年代後半、バブル崩壊後の経済停滞を下支えする公的部門の支出増大は、今に続く財政赤字の拡大を基調付けるものとなった。このような中、政策の効率性や必要性についての見直し―政策評価導入の動きが拡大しつつあったが、その際、評価の「妥当性」をどう確保するかが重要な視点であったと考える。

筆者が関与したODA政策のあり方の検討においては、事業実施者による自主評価ではなく、第三者による外部評価が重要という評価の客観性や、予算上完結した一事業の執行の評価にとどまらず、当該事業の必要性そのものの評価や相手国の経済開発や民生向上にどのような効果を与えたかのインパクト評価の重要性が指摘された[1]。当時、世界最大のODA供与国であった日本では、事業が適切に実施されているかに関心が集まり、客観的な事業評価が必要とされていたという事情もあった。

この時期、外務省のODA評価研究会が発表した報告「我が国のODA評価体制の拡充に向けて（2001年2月）」は、政策レベル評価の導入とプログラム評価の拡充、評価人材育成等の論点を強調した。これを受け、外務省やJICAにおける評価体制の強化が図られた。さらに、JES創立の契機となったのは、前述の通りである。

「政策評価の妥当性」を巡っては、設立後のJESの活動等を通じ、手法論のアプローチではかなりの成果が生まれ、蓄積が行われてきた。しかし、もう一段上位のレベル（又は解像度を落とした視野）での議論は、まだ十分とはいえないように思われる。もとより実践の学である「評価」においては、評価手法における正当性、的確性、客観性等々の精緻化を積み重ねていけば、結果として評価における主観性、恣意性、あるいは「誤謬」が較正されていくだろう、という仮定、確信が評価に関わる者の中に存在しているといって良い。

だが、特に近時の評価に連なる諸状況を見ると、筆者は、「評価の妥当性」について再度包括的な検討を行い、その知的体系を明らかにするべきと考える。それは、政策評価に関する2つの事象についての問題意識に由来している。

2.2 政策評価の妥当性を巡る2つの論点

その第一は、行政改革の一環として実施された特殊法人・独立行政法人改革である。各独法の所管官庁は中期目標を策定し、各独法は、目標に沿って年次中期計画を策定するが、後の客観的な評価に耐えうるよう数値目標が掲げられる。しかし、これらの数値目標は政策総体として達成すべきことの一部の「計測しやすい目標」あるいは「代用物（proxy）」に過ぎない。独法の評価委員会では、もっぱらこの数値目標の達成度に着目して評価が行われる。本来であれば、投入費用に対して政策目標がどれだけ達成されたか自体を評価することが必要だが、現実は難しいという限界がある。

もう一つは、2009年の政権交代に伴い導入された「事業仕分け」である。多くのメディアでは「国の政策の無駄をなくす」方策として、その有用性がアプリオリに喧伝されてきたが、徐々にその限界や問題点が指摘されている。事業仕分けは政策評価の一典型ともなりうるものであるが、実態は有権者の支持を確保するための政治パフォーマンスとなっている。

政策評価の観点から見た仕分けの問題点は、①仕分けの根拠となる政策方針が不明、②具体的に要不要を判断するためのガイドラインが不明、③各事業の軽重や政策体系内の位置づけ、政策的インパクト等を捨象しがち、④仕分け人の適切性・評価能力の評価が不明確、⑤世論や政治的考慮により仕分け結果の取扱いが容易に変更される等が挙げられよう。だが、何より、こうしたプラクティスは、政策評価努力が積み重ねてきた評価の価値や評価に対するステークホルダーの信頼性を損ないかねないことが最大の問題点であり、評価学の立場から事業仕分けと政策評価の異同を明らかにしていくことが重要な課題であると考える。

筆者は、良い評価は良い評価者から生まれると指摘した[2]。政策評価に関しては、評価のための客観的なガイドラインを確立することと合わせ、評価人材の育成に取り組む必要がある。個別評価の実施能力だけではなく、当該評価の政策体系内の位置づけ等を理解し実施する、広義又は包括的な評価運用能力を持つ評価者の育成が重要であるとの観点からだ。独法や事業仕分けを見る時、評価サイドにおいて、こうした対応が一層重要になってきていると考える。

3. JESへの期待―むすびとして

「政策評価の妥当性」確立のため、JESは各種の取組みを行って来たと考える。次の10年に向けて、さらに以下のような活動に注力することを期待して、筆を置きたい。

①評価の総合的ガイドラインの確立

評価のための客観的基準やガイドライン確立を目指した研究が行われているが、評価手法のみならず、評価への取組み方や心構え、「評価作法」といった総合的な観点が重要である。

②評価人材育成の強化

現在逐次導入を図っている評価研修や評価人材の認証スキームについては、高等教育や行政、企業活動とを融合した包括的、持続的な制度、機能の確立を図るべきである。

③評価コンシェルジェ（仮称）機能の確立

シチュエーションごとに最適な評価人材を配したり、評価プログラムの設計、運営などのマネージメント機能を持った「評価コンシェルジェ」ともいうべき人材が必要ではないか。

（本稿の内容は筆者個人の見解であり、所属組織等の意見を表わすものではないことを付記する。）

注記

1 「経済協力の一層の改革に向けて」経済企画庁・経済協力政策研究会報告書（1998）

2 「良い評価は良い評価者から生まれる」宮崎修二・日本評価学会春季第5回全国大会要旨集（2008年）

評価と私：評価の社会的役割を求めて
Evaluation and Myself: Seeking the Social Role of Evaluation

三好　皓一
Miyoshi, Koichi
miyoshik@apu.ac.jp

立命館アジア太平洋大学
Ritsumeikan Asia Pacific University

1．評価の役割

評価は社会を変える道具である。私自身は、よりよい社会を創造するためにこの評価の役割を促進することに努めている。しかし、評価にはどうしても人々の活動を査定するというイメージが強く付きまとい、社会を変えるための道具という積極的な役割についての認識は必ずしも十分には浸透していない。評価は、一般的には種々の政策、施策、事業の実施と効果を組織的に査定するものと考えられている（三好 2008）。評価は実践を基に発展してきたものであり、実践への還元があって初めてその役割を果たすものである。また、評価論が扱うべき対象は、組織的な調査活動としての評価技法、評価を実施するための評価制度、評価の実施主体としての組織や社会の評価能力と多岐にわたる。従来評価の議論は評価技法に焦点が当てられてきたが、特に評価制度や評価能力についてはより一層の議論が必要と考えている。過去数年、評価制度、評価能力についてはいろいろな機会に議論が行われるようになった。さらに促進すべき課題である。

2．評価との出会い

私の評価との出会いは、国際協力事業団に1976年に入団し国際協力事業を担当するようになったことに始まる。当時の評価は事後評価が主体であり、評価自体の広がりは今ほどなかった。私自身も、評価を、発掘・形成、計画、実施、評価という事業サイクルの中で考え、評価より発掘・形成や計画を重視し国際協力事業を行っていた。計画と評価の一体化、例えば評価項目を前面に立てた自立発展性のための計画、また、政策体系を基にした評価とその結果に基づく政策体系の修正としての計画という概念には至っていなかった。

しかし、1990年代の国際協力の効果に対する国際的な議論、その後の成果指向の国際協力の重視、また事前から事後までの一貫した評価の重視、そして、事業から政策、施策指向の国際協力への移行にかかわる議論と実践を通して、評価に対する考え方が大きく変わった。特に、評価監理室長として2000年から2002年まで国際協力事業団全体の評価責任者として評価活動を総括する機会を得て評価の在り方を議論したことは、私自身の評価への傾倒をさらにはっきりさせることになった。この期間に、国際協力事業団の評価の在り方を明確にするために、評価ガイドラインの作成を行った（独立行政法人国際協力機構　企画・評価部評価監理室 2004）、ガイドラインを編纂するにあたっては、実践性とともに評価の思想性を出すことに注力した。このような考え方が当日本評価学会の設立に関わることになった契機と認識している。

3．評価学会での活動

評価学会では、学会誌と全国大会に注力して活動してきた。ほぼ学会設立以降学会誌「日本評価研究」の編集委員長を担ってきた。業務としては、評価理論や実践の促進と普及に貢献することによって社会の変化のための道具としての評価の役割を促進することであると認識している。この関係で、従来から評価学会会員の研究成果や評価実践

経験を会員間で、また評価に関係する、また興味を有する個人や組織と共有するために、学会誌への投稿を会員諸氏に勧めてきた。また、特集を組んで評価の課題に対して集中的な議論の契機を作ることに努めてきた。特集としては、「評価手法の現状と課題」、「自治体評価の10年について」等を組んだ。学会誌は今日、年に和文版2回、英部版1回を継続的に発刊できるようになった。またJ-STAGE（科学技術情報発信・流通総合システム）に掲載されるようになりアーカイブ化への道を開いた。

学術大会に関しては、私自身が立命館アジア太平洋大学に移ってすぐに第3回全国大会を開いた。最初の地方での大会であった。大会は、学会誌と共に学会の両輪であると考えている。この大会では、評価文化の醸成・構築をテーマとした。評価を社会に根付かせるためには文化として評価が浸透することが必要である。セッション及びシンポジウムを通じて有意義な議論ができた。

他方、評価は実践から生まれたものである。一般に学問の世界では研究対象を外から調査してそれを学問的な論文として作り上げている。しかし、実践の視点からは、実践者が自分たちの設定の中で評価を行い、これを論文や実践調査報告としてまとめあげることが重要と考えている。インサイダーとしての評価研究がもっとあってよい。経験に基づいた知識、実践的な知識を重視したい。

4. 評価事業

私自身は、現在は立命館アジア太平洋大学大学院で評価を教えている。評価としては、最近でこそ国内の評価を手掛けているが、主には国際開発における評価に携わってきた。これらの活動としては、国内外の、特に開発途上国の評価手法の促進や組織の評価能力の構築がある。コンセンサス作りや、自己評価の促進、評価能力の構築を促進する観点から参加型評価の手法にも力を入れている。また、国内外の評価研修プログラムやフォーラムを組織している。

その一つは、国際協力事業団の「アジア及びアフリカ地域評価制度フォーラム」である。2009年度は、カンボジア、中国、ガーナ、インドネシア、ラオス、ネパール、スリランカ、タイ、計8カ国15名の参加を得て行った。参加者は計画・評価責任省庁の責任者である。評価制度の構築は現在では多くの開発途上国で優先度の高い活動となっている。この研修のコースリーダーとして4年目になるが毎年の議論に大きな進展がみられなかなか楽しい有意義な研修となっている。

5. 終わりに

この10年間、政策評価や施策評価が評価の実践として、特に行政や国際協力において指向されるようになってきた。人々は政府や組織の活動の成果に関心を持つようになった。多くの国で評価に関する法令が制定されている。日本政府は政策評価法を作成し、多くの地方自治体が行政評価にかかる条例やガイドラインを制定している。アジアの国々もこのような流れにある。しかしまだ理論的な裏付けに乏しい面がある。このような動きを適切に支えていくことが重要である。

また、日本評価学会の設立を通して他の諸国の評価学会との交流に関心を持つようになった。評価研究と実践の経験を共有することが重要と考える。

今後よりよい社会を創造するために社会を変えるための道具という評価の積極的な役割についての認識が進展していくことを強く望む。私自自身そのために骨身を惜しまないつもりである。

参考文献

三好皓一編著（2008）『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社

独立行政法人国際協力機構　企画・評価部評価監理室（2004）『プロジェクト評価の実践的手法：JICA事業評価ガイドライン』改訂版、国際協力出版会

開発援助と評価の「変革の10年」の中で
Involving in Development Assistance and Its Evaluation in the “Decade of Change”

三輪　徳子
Miwa, Satoko
smiwa@mx.ibaraki.ac.jp

茨城大学
Ibaraki University

1．私と開発援助評価との関わり

私が評価と深く関わるようになったきっかけは、国際協力機構（JICA）の評価部署長として2002年から約4年間、事業評価の拡充・強化に携わったことによる。その後、2005年から1年半、開発援助委員会（DAC）評価ネットワーク（EVALUNET）において日本人初の副議長を務めたり、2006年以降、JICAで「援助効果に関するパリ宣言」のフォローアップ関連の業務に従事する中で、より幅広い角度からモニタリング・評価（M&E）に関する国際的な議論・取り組みに関わる機会を得た。2008年からは茨城大学で国際協力を教えつつ、JICAによる途上国のM&E能力強化（ECD）研修にアドバイザーとして参画するとともに、M&E能力を含む途上国のキャパシティ・デベロップメント（CD））の研究に携わっている。ここではこれらの経験に基づき、開発援助評価の過去10年間を概観のうえ、今後の課題に関する私の問題意識を記したい。

2．開発援助と評価における「変革の10年」

評価学会が設立された2000年から現在までを振り返ると、国内的にも国際的にも開発援助と評価のあり方が大きく変わった「変革の10年」であったと思う。

国内的には、まず、行政改革や1999年以降の一連のODA改革において説明責任遂行のための評価の拡充・強化が主要取り組み事項に挙げられ、評価がかってないほど重要視されるようになった。これに伴いJICAでも2000年代前半には、事前から事後までの一貫した評価体制の確立、評価対象事業の拡大（緊急援助隊事業、ボランティア事業など）、外部評価の拡充（外部有識者評価委員会設置、第三者評価の拡大）など、評価体制の強化に取り組んでいった。また、その中で明らかになった評価の質や対象事業の評価可能性の問題に対処するために、ガイドラインの整備、評価研修の実施、評価を通じた計画改善なども行っていった。この間評価学会からは、外部有識者評価委員会や2次評価を通じて評価体制の強化と評価の質の向上に多くの協力を得た。

次に、国別・課題別アプローチのもとでの事業のプログラム化の進展に伴い、それまでのプロジェクトに加えてプログラムが評価の対象になったことも、大きな変化として挙げられる。JICAでも、プロジェクト評価の積み上げで行われていた従来の国別事業評価の見直し、他の援助機関の評価手法の研究を含むプログラム評価手法の開発を経て、2005年から「帰属」に代わる「貢献」の概念を用いたプログラム評価を開始した。プログラム評価はまだ確立されたとはいえないが、2008年のJJ統合により各種援助形態の一体的運用が進められる中、重要性を増している。

国際的には、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けて開発援助アプローチやプラクティスが大きく変わったことを受けて、評価におけるアプローチやプラクティスも変化した。まず、途上国の開発戦略へのアラインメントや協調・調和化

が進展し、その手段として財政支援のような新たな援助モダリティが導入・普及される中で、評価においても“特定ドナーの援助があげた成果”よりも、“開発成果の達成”及び“それをもたらした途上国・関係ドナーによる取り組み全体の中で特定ドナーが果たした役割”、すなわち「貢献」に焦点が置かれるようになった。また、計画・実施段階のプラクティスと軌を一にする形で途上国・関係ドナーによる合同モニタリングや評価が急増した。さらに開発成果達成に向けて途上国のオーナーシップが重視される中、合同モニタリングや評価を含め、開発成果マネジメントにおいて途上国がリーダーシップを発揮していく上で欠かせない途上国のM&E能力の強化が、評価関係者はもとより幅広い開発関係者の関心事項となり、国際開発議論の重要議題の一つとなった。

3. 日本の開発援助評価の課題

以上のようなここ10年間の変化を考える時、筆者が日本の開発援助評価の課題と感じるのが国際的な議論・動きとのギャップである。まず、上記のとおり日本の開発援助でもプログラム・アプローチやプログラム評価が少しずつ進みつつあるが、主眼はあくまで日本の援助の効果向上と成果である。これに対して国際的な議論・取り組みの主眼はかっての特定ドナーの援助の成果から開発成果の達成に移っており、これは単一ドナーの援助では実現が難しいため、途上国の開発プログラムをドナーが協調して支援するプログラム・ベースド・アプローチ（PBA）がとられるようになっている。こうしたギャップは評価のプラクティスにも表れている。日本と他ドナーとのM&E制度の違いはあるものの、日本の評価のほとんどは依然としてプロジェクト評価であり、プログラム評価の場合も関心は専ら日本の援助の成果となっている。他ドナーがしばしば行っているようなセクター／サブセクター・レベルの開発成果の達成とプロセスを検証するような評価はほとんど行われておらず、これらが合同評価で行われる場合の参加も限定的となっている。結果として、途上国の開発戦略や援助コミュニティ全体の取り組みに示唆を与えるような戦略的な評価の発信は皆無に近い。

日本の評価である以上、日本の援助の成果についての説明責任遂行に資するものであるべきなのは言うまでもない。しかし、求められている説明責任の内容は日本の援助が途上国の貧困削減等につながっているということなのか？それとも個々のプログラムやプロジェクトが適切に税金を使い、同プログラム／プロジェクトで想定した結果を相応にだしているということなのか？また、プロジェクト評価やプログラム評価でも、開発成果実現に向けた取り組みと日本の援助の関わりには当然ながら触れている。しかし、日本の援助のみで、あるいはそれのみを見て、「貢献」を論じることは困難である。

こうしたギャップは、評価よりもその対象である日本の援助自体にむしろ起因する。しかし、評価は援助アプローチやプラクティスの変化に応じて変化するものであるとともに、前者を変えていく推進力でもある。実際にPBAのような新たなアプローチへの転換、あるいは新たな援助モダリティの導入には、過去の援助の成果と問題に関する評価結果がエビデンスの提供を通じて問題提起や推進に寄与してきた。また、近年では一般財政支援評価やパリ宣言評価などが、国際的な援助の今後のあり方の議論に示唆と影響を与えた。日本の開発援助評価は既述のように日本のプロジェクトやプログラムを対象にこれらの適切性や成果の検証、今後の改善への提言を目的とした技術的な内容のものが多い。しかし上記のような課題をふまえて日本の援助のあり方自体を変革していく、さらには主要ドナーとして開発と援助のあり方に関する国際議論に寄与していくためには、より政策的・戦略的な評価の実施と発信が望まれる。評価学会においても、政策研究面をより強化のうえ、国際的な開発援助戦略のエビデンス・ベースド・ポリシーの形成に資するような骨太な評価の実施に役割を果たしていく必要があろう。

参考文献

三輪徳子（2007）「開発援助評価」、三好皓一編著『評価論を学ぶ人のために』、第15章（pp.261-283）

わが国ODA評価体制の構築に関わって
Toward the Establishment of ODA Evaluation System in Japan

牟田　博光
Muta, Hiromitsu
muta@hum.titech.ac.jp

東京工業大学
Tokyo Institute of Technology

1．ODA評価の歴史

政府の評価活動の中で比較的歴史が古く蓄積もあるのがODA（政府開発援助）評価である。ODAの活動舞台は海外であり、多くの国々や国際機関との共同作業、競合関係などがあることも、国際的基準に基づく評価が行われてきた理由であろう。外務省では昭和57年以降、ODA評価の遂行と公表を行っており、平成8年のOECD-DAC（開発援助委員会）の対日審査でも、日本のODA評価が高く評価されている。

しかし、評価が重要と認識され、盛んになってくれば評価の質の向上、それを担う人材の養成が重要となる。評価はそれなりの専門的な知識、手法を持った人が実施しないと単なる評論に終わり、結果が信用できないことになる。そこで評価の専門家が必要となる。専門家は評価手法だけではなく、評価する内容に明るくなければならない。また、少数の評価専門家だけではなく、ODAに関係する人々が皆評価に関する知識・技術を持って業務を遂行することが重要になる。そういう意味で、評価活動に携わる人材の需要は非常に大きいが、そのような人材は組織的に育てられているわけではない。長期的なコースの整備と同時に、短期的な研修の仕組みを設けて、評価人材の養成を行うことが急務となる。

2．新しいODA評価体制の提言

平成10年に外務大臣に出された「21世紀に向けてのODA改革懇談会」の報告書ではODA全般の一層の効率化、効果的な実施を提言している。その中で、評価システムが非常に重要であり、きちんと確立することが必要であると言われている。この報告を受けて、平成10年11月に外務省経済協力局長の諮問機関である援助評価検討部会の下に評価研究作業委員会が発足し、作業委員長を勤めることになった。部会は平成12年3月に、「ODA評価体制の改善に関する報告書」を外務大臣に提出した。この報告書は、ODA評価に関して、体系的、包括的、あるいは具体的な提案を提示している。また評価人材育成に関して関連学会の創設を要望した。

更に細かな点についての詰めを行うために、平成12年7月、ODA評価研究会が同じく援助評価検討部会の下に作られ、主査を勤めることになった。同研究会は、学識経験者、経済団体、NGO、国際機関の関係者等が委員（14名）として参加したほか、外務省以外でODAを実施している17省庁（当時）および会計検査院がオブザーバーとして加わり積極的に議論に参加するという画期的なものとなった。ODA予算に占める外務省所管の予算は当時半分以下であり、他省庁を巻き込んでODA評価の議論をしなければ、日本全体としてODA評価の改善が出来なかったからである。様々な専門的な議論を深め、平成13年2月に以下の5点を提言した報告書を外務大臣に提出した。その中で、関連学会の活用の重要性も指摘されている。

①政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充
②評価のフィードバック体制の強化

③評価人材の育成と有効活用
④評価の一貫性の確保（事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立）
⑤ODA関係省庁間の連携推進

これらの動きに呼応する形で、平成12年9月に日本評価学会が発足し、副会長を勤めることになった。平成13年2月には第一回全国大会が東京工業大学で盛会のうちに開催された。学会の役割は2つあると考えられた。評価人材の資質向上と透明性の確保である。公共的な事業関連の評価をする専門家が集まって、お互い切磋琢磨し専門性を高めることができる。同時に評価結果を学会の大会・研究会で発表することを通じて評価の透明性を確保できる。このような評価活動の強化がODAを含めた政策、施策、事務・事業の質の向上に寄与すると期待された。

3. ODA評価体制の整備と推進

平成13年5月にJICAは一般無償案件及び水産無償案件、プロジェクト方式技術案件、JBICは円借款案件のそれぞれすべてについて、事前評価表を作成し、公表することを発表した。ODA評価の役割分担も明確になり、ODA関係省庁評価部門連絡会議も動き出すなど、上記の提言は実現に向けてスタートを切った。

それから今日までの評価体制整備の進展はめざましい。外務省、JICA、JBICではそれぞれ評価担当の部門の体制が整えられ、外部有識者が加わる評価委員会も設立され、その役割も次第に大きくなった。著者も含め、多くの日本評価学会の会員が有識者として委員会に加わった。また、日本評価学会が外務省、JICAから直接評価関連業務を受注する機会を得ることも出来るようになった。このような受託事業は学会としての社会的貢献を具体的な形で示すと共に、会員に評価作業を経験してもらう研修の場を提供することにもなった。

それではこうしてODA評価体制が整ったことにより評価が定着したかと言えば、必ずしもそうとは言えない。評価は不十分なところを見つけることと同じだと思っている人が少なからず存在する。評価には確かに不適切な行為を戒めるという機能もあるが、それだけであれば、関係者にとってはできれば評価されたくないのが人情である。ODAに限らず、プロジェクトは元々未確定で困難な環境の下に行われるものであり、非の打ちどころがない完全なプロジェクトは皆無と言って良い。あれが悪い、これが悪いと完全ではないことを声高に言うのではなく、評価結果を基にして当該プロジェクトなり、次に行われる類似プロジェクトがどの様に改善されたかを「評価」するのでなければ、評価は形骸化してしまう。

評価体制が構築されたのは嬉しい限りであるが、評価結果が予算削減の材料や仕分けに利用されるだけとなれば、評価は恐れられ、遠ざけられる存在になる。評価は皆にとって役立ち、親しまれるものでなければならない。評価を形式ではなく、文化として根付かせるにはどうすればよいかについて、具体的な議論を広める時期だろう。

関連文献

牟田博光（2008）「国際教育協力事業の評価－課題と展望－」澤村編著『教育開発国際協力研究の展開－EFA（万人のための教育）達成に向けて実践と課題』、明石書房、295-317

牟田博光（2007）「国際協力事業の評価」『国際開発研究』、16(2):77-89

牟田博光（2005）「援助評価」後藤、大野、渡辺編『日本の国際開発協力：シリーズ国際開発第4巻』、日本評論社、137-156

評価学と政策学　～新しい「ディシプリン」のありかた～
Evaluation Study and Policy Studies - New ‘discipline’-

山谷　清志
Yamaya, Kiyoshi.
kyamaya@mail.doshisha.ac.jp

同志社大学
Doshisha University

1．学問としての評価学と政策学

日本評価学会は2000年、日本公共政策学会は1996年に創設された「若い学会」である。そして2つの学会はよく似た特徴を持っている。すなわち理論と実務の近接である。実務で使用できない理論は机上の空論、畳の上の水練として排され、理論の裏付けがない実務は普遍性に欠ける個別事例として忘れ去られる。そのため、他の学会よりは実務家と研究者の交流は盛んである。ここで何が起きたか、これについて、個人的な経験をも含めて記したい。

2．政策とその評価ー「政策評価」

筆者が政策評価の本を最初に出したのが1997年であり、この頃は三重県、岩手県、秋田県、宮城県など改革派首長がいた地方自治体で政策評価導入の気運が高まっていた。背景には地方分権があり、地方自治体も「省庁の政策の下請け機関にとどまるのではなく、政策官庁に脱皮すべきである」との主張があった。1996年に設立された公共政策学会に多くの自治体職員、地方政治家が参加したのは、こうした認識が共有されていたからである。この主張が反映され、岩手県庁や秋田県庁に代表されるように、政策評価課が置かれる地方自治体が増えた。

他方、国全体では橋本行革・行政改革会議の最終報告（1997）から中央省庁等改革基本法（1998）、行政機関が行う政策の評価に関する法律（2001）までに至る流れの中で政策評価導入が決まっており、通産省は1997年7月に政策評価・広報課を置いていた。

省庁における導入の目的に関しては行革の事務局にいた人びとの証言がいろいろあるが、共通するのは「それほど時間を割いて議論した形跡はない」ことである。逆に言えば、その必要性は広く認識され、導入を阻む反対勢力がいない中で制度化が進められたと考えるべきであろう。中央省庁のハード改革と並行で行われた「ソフト」の改革、政策調整のツールとしての導入などがその共通する認識であったと思われる。したがって、事業カットやコスト削減手段、予算編成に使う情報収集などのねらいは当初は希薄であったと考えるべきである。

もっとも「政策」概念の曖昧さは当初から懸念されており、内部管理事務や現場の業務活動に対する評価とどのように区別するのかも心配されていたが、厳密な定義はされなかった。後ろ向きの議論を始めるよりも、21世紀型の新しい行政にとって必要なツールを大事に育てたいとの意欲が強かったからである。そのため効率や能率、有効性、必要性、政策目標と政策手段の議論は不十分なまま、端から見れば何かわからないが、表面的には「改革の万能薬」に勘違いされる「政策評価」が一人歩きしていった。

3．管理と経営、マネジメントの登場

ところで、国と地方両方に見られた財政危機を通じて、政策評価のような悠長な手段では危機を解決できないことがわかってきた。また、改革の前向きな意欲をくじく不祥事や過誤行政が多発し

て、公務員性善説のマイルドな政策評価は駄目だ、もっと厳しい監視手段が必要だとの声があがった。さらに、緊縮財政の前提になる効率と節約、それらを達成する指定管理者制度やPPP、独立行政法人制度などの仕掛けを持つ新公共経営（NPM）が注目されるに至って、政策評価の言葉は使われなくなった。当然、政策評価を冠した組織名称も経営、管理、行政マネジメントといった言葉に取って代わられ、消滅していった。

奇妙なことに「政策官庁」と呼ばれる省庁においても政策評価は影を潜め、行政管理・予算査定に使う「データ出し」が期待されるようになる。2003年の骨太方針にはじまる「政策評価結果を予算に反映させ、機構定員要求に政策評価を添付させる」は毎年行われるようになり、2009年の自民党政権末期には「目標を達成したにもかかわらず予算が余っている事業」、「予算を使い切っているのに目標が全く達成されていない事業」をリストアップさせる作業がはじまった。そうした事業の評価票やシートに名前がある課長は人事考課の対象にするべきとの過激な主張も出た。そして2009年夏、政権交代後は「事業仕分け」である。常識的に見ておかしい事業、時代錯誤に陥った事業、ドンブリ勘定、天下り先になっている問題事業の摘発に関心が向き、国民は興奮した。冷静な評価の議論はいつの間にか‘cut-back management’になってしまったのである。

4. 政策学からの再接近

政策評価はわずか10年で影が薄くなり、また批判に晒される。経年劣化、制度疲労、過重な評価コストなどの批判である。批判を招いた原因は2つある。①担当者が手探りで進めたため、素人がその個人的常識で1枚紙に書き込む方式が一般化した。分析がない駄文を書き連ねる評価書が見られるのはそのためである。実は、理論や学に対する無知、無関心、鈍感さが政策評価に対する批判につながったのである。②学と実務の交流が、想定以上に少なかったこともあげられる。結果として政策学では政策の構造、デザインの実践的研究が進まず、政策の企画立案の実務家から見れば抽象的議論に終始し、また逆に幼稚な話題になっていた。教育、福祉、医療の分野における評価の研究成果を吸収する余裕もなかった。実務の役に立たないのである。他方で、行政評価が会計学やマネジメント理論に基礎があり、政策学・政策評価とは違うというメッセージを積極的に出すことができなかったのだが、こうした現実に気づいていた政策学者も少なかった。

この問題を克服するには、評価だけでなく各領域の政策そのものについても研究者、省庁、独立行政法人、都道府県、市町村、そして政治家たちとの密接な連携が不可欠なのである。要するに、政策評価にとって最大の課題は、公・私、官・民、中央・地方、本省・独立行政法人、学・実務の間で、人の流れをいかに流動化させるのか、あるいは風通しの良い透明性をどうやって作るべきなのかである。しかし、これを「なれ合い」と非難して排除する傾向もあるので、悩ましい限りである。

参考文献

山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開－政府のアカウンタビリティー』、晃洋書房
山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題－アカウンタビリティのジレンマ－』、萌書房
山谷清志・編著（2010）『公共部門の評価と管理』、晃洋書房

「問題発見」のツールとしての評価
Evaluation as a tool of “problem finding”

米原　あき
Yonehara, Aki
yonehara.a.aa@m.titech.ac.jp

日本学術振興会　特別研究員
Japan Society for the Promotion of Science, Research Fellow

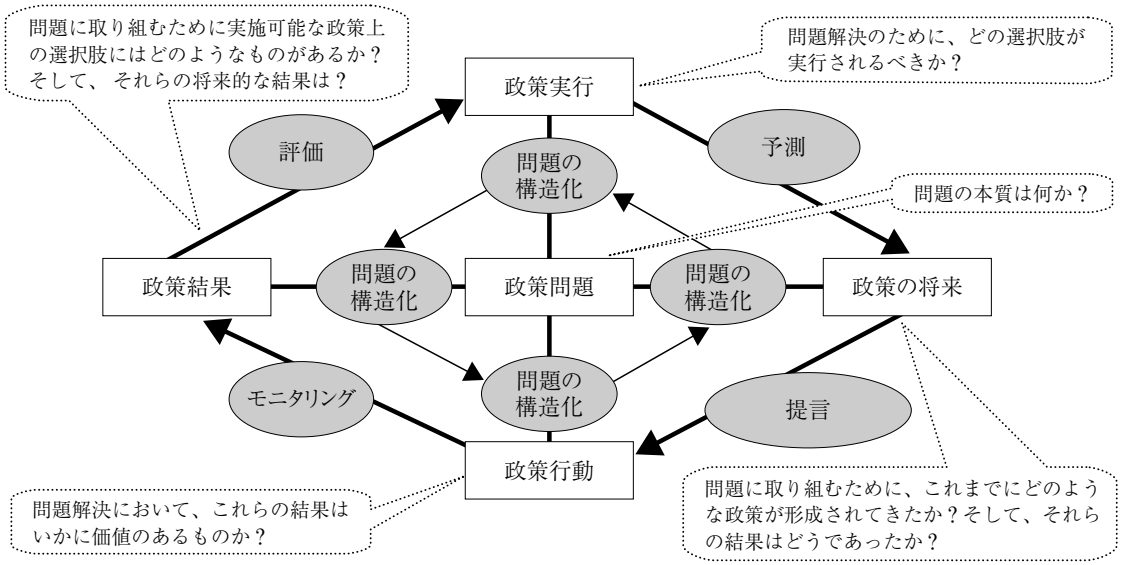
1．政策分析のための「問題発見」

「問題解決が成功するためには、正しい問題に対する正しい答えが必要である。我々が失敗する理由は、正しい問題に対して誤った答えを出してしまったからではなく、誤った問題を解いてしまったからであることの方が多い。」（Ackoff 1974, p.8、筆者邦訳）この引用は、教育政策を研究する上での私の基本的な立ち位置を描写している。特に政策研究という分野の研究者の根本的な仕事の一つは、問題を解くことよりもむしろ、「正しい問題」、即ち、「本当に解く価値のある問題」を見つけることにあるのではないかと常々考えているからである。ここで問題となるのは、「問題解決を成功へ導くような『正しい問題』を、いかにして見つけ出すことができるのか」という問いである。この問いに対する答えの一つとして、「適正な評価システムの活用」が挙げられる。特に教育政策のような、必要な情報を収集するための実験を実施することが極めて困難な分野においては、適正な段階で適正な評価を行うことにより、将来の類似政策のための重要な情報を得ることができる。換言すれば、評価という活動は、問題解決を成功へ導くために不可欠な、「正しい問題」を発見するためのツールになり得るのである。本稿では、Dunn（1994）の政策分析理論を参照しつつ、どのようにして評価という活動が「正しい問題」の発見に役立つのかという点について考察してみたい。

2.「問題中心政策分析」システム

Dunn（1994）は、「問題中心政策分析（problem-centered policy analysis）」という分析フレームワークを、自身の政策分析の基礎として紹介している（図1参照）。このフレームワークによれば、5つのタイプの政策関連情報（政策問題policy problems、政策の将来 policy futures、政策行動policy actions、政策結果policy outcomes、政策実行policy performance）と5つの政策分析手続き（問題の構造化problem structuring、予測forecasting、提言recommendation、モニタリングmonitoring、評価evaluation）が政策分析のシステムを形成している。このフレームワークを詳細に紹介するだけの紙幅は本稿にはないが、概して、図1の吹き出しが政策関連情報にまつわる問題を説明しており、これら5つのタイプの情報が、「互いに関連しあい（中略）あるタイプの情報が、適切な政策分析手続きを経ることによって、他のタイプの情報へとかたちを変えていく」（Dunn 1994, p.12）。5つの政策分析手続きは、それぞれ次のような機能を持っている。「問題の構造化」は、ある政策問題を引き起こしている諸条件についての情報を、「予測」は、政策上の選択肢それぞれについての将来的な結果についての情報を、「提言」は、対象となる問題を解決したり緩和したりした場合に得られるであろう将来的な結果に対する相対的な価値についての情報を、「モニタリング」は、政策上の選択肢それぞれについての行動の現在あるいは完了後の結果についての情報を、そして、「評価」は、対象としている問題の

図1　問題中心政策分析（Problem-centered policy analysis）



出典：Dunn (1994) pp.12-15.

解決や緩和の結果に対する価値についての情報を提供する。このフレームワークは、各手続き段階を政策問題の発見のための情報獲得過程と見なしている点において、いわゆるPlan-Do-Check-Actサイクルなどのシステムとは全く異なる特徴を備えている。このフレームワークによれば、政策分析というのは、政策問題の本質を明確にするために必要な情報を収集するプロセスなのである。

図1に示されるシステムにおいて、具体的に「評価」という名前を与えられているのは5段階の手続きのうちのひとつにすぎないが、吹き出し中の記述から、それぞれの段階で適切な情報を収集するための条件を「評価」する必要があることが分かる。例えば、「政策の将来」段階では、将来結果を予測するために現在及び過去の政策を評価する必要があるだろうし、「政策結果」段階では、政策上の選択肢それぞれの実現可能性を評価する必要があるだろう。各段階から得られた情報は、政策問題の本質を規定するために活用される（問題の構造化）。換言すれば、この政策分析のプロセス全体が、政策問題の発見と明確化を目的としており、このシステムを起動させている原理は、広義における「評価」という概念なのである。

3.「正しい問題」発見のための評価

前述のように、広義における「評価」という概念は、問題発見のための政策分析システムを起動する原理として働きうる。冒頭に挙げたように、「正しい問題」を発見することが問題解決を成功に導く鍵であるならば、政策分析過程を、政策問題の本質を同定するための情報収集過程であるとみなす、Dunnのフレームワークは有効なものであると言えよう。この観点からすると、広義における「評価」――あるいは、「評価」という概念が起動原理として働くようなシステム――は、「正しい問題」発見のための重要なツールになり得るだろう。

様々な視点から「評価」という概念について議論し、この概念を発展させていくための場として、日本評価学会という場が、学術的にも実践的にも、益々広く拓かれていくことを願っている。

参考文献

Ackoff, R. L.（1974）. *Redesigning the future: a systems approach to societal problems.* NY: Wiley.

Dunn, W.（1994）. *Public policy analysis.* NJ: Prentice-Hall, Inc.

開発援助は問題か～ODA評価の10年～
Is ODA a problem?-10 yeas of ODA evaluation-

和田　義郎
Wada, Yoshio
Wada.Yoshio@jica.go.jp

国際協力機構
Japan International Cooperation Agency

1．ODA評価の変遷

日本のODA実務における評価は、1975年に海外経済協力基金が評価部局を設置したところに始まるとされる。しかしながら、私が同基金に就職した1986年において、評価部局である業務管理室は評価課と監理課の2課で構成され、完成前は監理（supervision）、完成後は評価（evaluation）というざっくりした区分がなされている程度で、評価の内容としては、完成後の事業について事業実施中の書類を取りまとめ、その内容などを整理するとともに、事業の現況を確認するという色彩が強かった。もちろん、同時期においても、世界銀行などは、とくに事業効果と事業選定・実施責任に着目した評価を行っていたが、その評価活動を日本のODA実務に取り入れる際に、独立した客観的評価という点において、さまざまな制度的制約に直面し、その結果、上記のような評価活動と妥協せざるを得なかったものと推察される。

日本のODA評価実務が大きく変化した時期は、1980年代後半から90年代初頭と、2000年代初頭である。80年代後半から90年代初頭における変化の要因は、ODA予算が中期計画により大幅に増加し、また、いわゆるマルコス疑惑以降、国会やマスコミにおいてODAが取り上げられる頻度も増加したことによる。この時期において、ODAの調達にかかる問題や環境問題が取り上げられる度に、「客観的なODA評価を」という意見が、マスコミからも、学会や論壇からも提出された。よって、ここでは、いわゆる政策評価や行政管理といった側面よりも、国際貢献という日本の新たな課題に対する手段としてのODAについて、途上国の現状に対する理解度の低さも相俟って、ODAというのは何か隠された不正や悪影響があるのではないか、という疑問に対し、それを正しい「評価」によって、明らかにすべきである、という論理であったように考えられる。いわゆるDACの評価5原則が採択されたのは、まさしくこの時期であり、国内の評価に対する議論と国際的な議論が同期していたとは言いがたい状況であった。

2000年代初頭のODA評価の変化は、このような動機とは全く異なるものである。2000年代初頭のODA評価の変化については山谷先生の著作に詳しいが、むしろ、政策評価や行政管理との関連、効率性の重視、定量的評価、というNew Public Managementの要素が強く、それに、90年代からの「ODAを国民に理解しやすくすべき」との要請が加わり、また、国際的議論と日本国内の要請を適合させる形で、現在のODA評価の体系が構築されたといえる。2000年度のODA予算要求に向けて、財務省主計局からODA評価に対する問題提起があり、そこから、数年かけて一気呵成に現在の体系にまで到達したように記憶している。私も、この時期にODA評価体系の構築に関与していたが、ODA実施の現場からの抵抗はきわめて強く、むしろ、トップダウンの形で評価制度の整備が行われた。現在となっては、その体系に対する理解も向上し、現場レベルの抵抗感も薄くなってはいるが、いまだに、現場実務においては、「評価は本当に必要なのか」という問いが常に提起されている。

2. ODA評価実務の現況と課題

その後、とくに国際協力銀行（JBIC）において、ODA評価体制の整備、実務に従事してきたが、評価の体系は90年代とは比較にならないほど充実し、さまざまな評価活動が行われるようになった。また、評価自体も、内容手続きともに整備され、ODA評価を専門とするコンサルタントの数も増加している。途上国側においても、ODA評価についての理解が深まり、過去のように、評価を求めると途上国政府側から拒否されるようなことも、基本的には起こらなくなりつつある（一部でいまだに評価を拒否する途上国政府もある）。

このようにODA評価体制は一定程度整備された状態にあるといえるが、むしろ、ODA評価の制度化自体が、ODA評価の硬直化をもたらしている側面もあると私は考えている。3つの論点を挙げよう。

第一には、評価内容の画一化である。多くの評価報告書は、内容としてよく整理されてはいるが、「面白く」ない。それは、DAC5項目や評価手法、レポーティングの過度の定式化によって、評価者の判断が介在する余地がより少なくなり、半ば機械的に評価結果が出ていることによる。その意味で、評価者の主観を極力排除することで客観的評価を行うべきという原則が貫き通されているのだが、だからこそ、事業の問題点を発見的に、創造的に分析しようという評価者の個性が発揮されにくくなり、それが評価内容がつまらない原因ではないかと私は考えている。

第二には、評価結果の反映の不備である。すべての評価結果は途上国政府にフィードバックされ、適切な対応がとられるように要請されるのだが、途上国政府側には評価制度の存在しない場合も多く、途上国側は評価結果を受け入れはするが、十分な対応がとられているとは言えない。この点はより問題提起されるべきと考えるが、パリ宣言などで謳われるresult-based managementは、実際には、途上国で根付いた状態からは程遠い。

そして、第三には、「何を評価しているのか」という問題である。世銀であれば、独立した評価局（まさしくIndependent Evaluation Group）がとくに世銀の業務自体を評価しているのだが、日本においては、ODA業務自体は評価されていない。この点は十分認識されていないと思われるが、JICAにおいても、評価の内容は、「事業評価」であって「業務評価」ではない。また、外務省は政策評価を行いODA政策は評価されているが、ODA業務自体は評価されていない。しかし、本来的に評価されるべきは、ODAという業務自体であり、どのような事業をどのような制度により選択し、実施し、その帰結が十分なものとは言えない場合に、制度上手続き上または体制上にどのような不備が存在し、その不備と事業成果とはどのような関係があるのか、といった点について、現行で十分な評価が行われているとは言いがたく、また、そのような評価が行えるほどの経験・識見を持った人材も日本国内に育成されているとは言いがたい状況であると思われる。

3. ODA評価の方向性

上記の課題以外にも、実験的インパクト評価の導入や財政支援の評価など、さまざまな課題はあるが、日本のODA評価実務の本質的問題とは、前述の3点であると私は考える。これらの問題の解決策は、やはり、評価人材育成と評価環境の充実以外にないように思われる。すなわち、ODAについて高い識見を持ち、また、実務者の側から見ても、なるほどと首肯できるような提言を行う能力を持ち、同様に途上国政府にもその提言内容によって十分な問題意識を持たせることにより、評価結果への対応を求め、その提言が更なる体制整備のきっかけとなるような人材の育成、そしてそのような人材が活躍できる場の提供こそが、評価学会の責務ではないか、と私見ながら考えている。

「評価と私」：専門評価者の言い訳
Excuse as an Evaluation Specialist

渡辺　博
Watanabe, Hiroshi
Watanab-h@ga.toyo-eng.co.jp

東洋エンジニアリング株式会社
Toyo Engineering Corporation

FASIDでPCM研修を受講し、JICAウガンダナカワ職業訓練校終了時評価に従事したのが2001年だから、評価の経験は約10年になる。この間、「カザフスタン・ウズベキスタン援助実施体制評価」、「ベトナムバックマイ病院機能強化中間評価」、「ラオス国立大学経営学部支援及び日本人材センター運営指導中間評価」、「日本マレーシア技術学院終了時評価」、「インドネシア高等教育開発計画運営指導終了時評価」、「JICA課題別研修事後評価」などを経験した。

30数年間エンジニアリング業界で過ごしてきたが、評価をするといつも感じるのはいかに自分が「井の中の蛙」であり、物を知らないかだ。環境関係や人材育成、機械産業などに関することは業界で日常経験していることなので、あまり問題は感じないが、鉄道や電力といったインフラ分野では使われている専門用語がエンジニアリング業界とは異なっておりとまどうことが多い。素材の話やWTOの話などになると半分くらいしかわからなくなってしまう。まして、医療分野や農林水産分野などになると専門用語の殆どは新しく勉強しないといけないことになる。

こうした中、評価手法は横串として様々な分野に適用できることから、未知の分野の評価を行う場合でも非常に心強く感じたことであった。特定の分野の専門家で評価もできるというのが評価者として理想であろうが、そうした人材は多くないし、いても特定の分野の専門が中心で評価はつけたし程度の知識しかない人材が殆どである。それはそうした人材に対する社会的ニーズが大きいにも係わらず、マーケットが小さいからであって、はっきり言えば、「専門分野もできる評価者」では「食べてはいけない」からである。

「専門分野もできる評価者」が見つからない場合、次善の策は、特定専門分野は持たない「評価の専門家」ということになる。たぶん、私はそういう専門家に分類されると思うし、専門は何かと聞かれると「評価」と回答している。分野が異なっても評価手法は同一であるし、評価する専門分野が異なっても、インプット、アウトカム、ゴールといった部分は意外と専門分野に関係なく、一般性の高いものになることが多いような印象を受ける。評価をしている中で、全く別の分野と類似の印象を受け、既視感を持つこともある。

さて、そうした「評価の専門家」の端くれである私にとって評価とは何であろうか？

「評価」とは言葉どおり、物事に価値を与えることなのだと思っている。ロバートBパーカーの小説に主人公が一日張り込みをしている間、ボストンレッドソックスのベストオーダーを考えて時間を潰すという話が出てくる。日本では源氏物語の「雨の夜の品定め」が有名だ。自分の「歌のベストテン」を考えたことがある人もいるであろう。こうして物事に順位付けをしていくということが評価なのではないかと思う。

評価は会計監査、業務監査、事業仕分けといった「強制的」で「上から」のものではなく、また、罰則があったり、意図的に「人減らし」や「コストカット」を最終的な目標とするようなものではなく、業務をしている人が、自分の業務を見直し、その価値を考え、要否を検討したり、改善したりしていくことなのではないだろうか。評価の本質は、自分のやっている業務にどのような価値があるのかそれを知ること、確かめることなのだと思う。

そしてそれは、一人でもできる作業であり、他の誰からも省みられることがなくてもそれは立派な評価なのだと思う。更に、そうした「評価」がグループとか組織により行われ、そのグループや組織の業務の価値がメンバーによって共有されることは、業務に携わる人々の高い動機付けになるのではないか。それが評価の目的の本質なのではないだろうか。

そう考えてくると、第三者評価とかコールドアイレビューと言われるような評価ももちろん重要だが、第一義的には、評価を実施するのはその業務に携わる人々であるべきだと思う。その場合、我々、外部評価者はあくまでも「ファシリテーター」に徹するべきであって、評価をしている人たちに評価手法を教え、議論を整理分析することを助けることこそが役割だと思う。PCMに染まっているわけではないが、ロジカルフレームワーク作りなどの文献評価だけでなく、ワークショップによる参加者自身による評価が重要なのだと考えている。

従って、評価の専門家は、特定の専門分野に通じていなくても、その分野の技術用語に不慣れでも良いのではないかと思われる。自分が「評価の専門家」である言い訳になってしまったかもしれないが、これが評価者として10年目の総括になっている。

以上

（写真　ワークショップでの筆者）

『評価活動要覧：評価と私』
2010年9月30日

編集・発行　特定非営利活動法人　日本評価学会
〒140-0002　東京都品川区東品川4-12-6
日立ソフトタワーB 22F
一般財団法人国際開発センター内
TEL: 03-6718-5931　FAX: 03-6718-1651

印　刷　株式会社　研恒社

©日本評価学会

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

The Evaluation Activities Guide
: Evaluation and Myself

Japan Evaluation Society