

政府間関係のなかの参加と評価

——政策過程の変容と行政責任——

橋 本 圭 多

はじめに

本稿では、参加型評価の理論と学術的背景について考察する。従来から言及されてきた評価論や国際開発論からの説明にくわえて、本稿では社会開発論の観点から説明することを試みる。参加型評価は、コミュニティ開発や人間開発といった社会開発と親和性が高く、経済開発に対する人間中心のアプローチを行う上で有効な手法であると考えられる。つぎに、日本の地方自治体における行政評価の経緯を振り返り、その特徴と問題点について検討する。地方自治体の行政評価は、業績測定方式による行政内部の評価として取り組まれることが一般的であり、参加型評価のように市民や住民を評価プロセスに加えるという考え方が希薄であった。最後に、国の政治状況が地方自治体の評価実務に対して与えた影響について検討し、2000年代以降の中央地方関係における政策過程の中で計画、予算、評価がどのように変容したのかを明らかにする。参加型評価は、地域の特徴や住民の実情にあわせて柔軟かつ民主的に取り組まれることから、地方自治における住民自治と団体自治を拡充することに寄与すると考えられる。

1. 参加型評価の学術的背景

1.1 参加型評価の理論

評価論（評価研究，プログラム評価）の分野では，1970年代以降に政策や事業に関わる利害関係者の評価への参加に注目が集まり，このような評価に関する理論や方法を参加型評価と称するようになった（源2016: 3）。従来型の評価が政策を担う組織の担当者や評価専門家を主体としていたのに対して，参加型評価では利害関係者を主体として評価を行う。そのため，参加型評価における行政や評価専門家の役割は補完的であり，かわりに利害関係者である対象住民やNPO，資金提供者，運営スタッフなどが評価を行うことになる。

評価論はもともと，評価研究と呼ばれる社会科学領域の諸分野において培われてきた理論と，プログラム評価と呼ばれるアメリカをはじめとする政府部門で取り組まれてきた実践によって構成されている。評価研究は，20世紀のはじめより教育学や心理学，公衆衛生などの分野で行われていた実証研究を指している（Rossi, Lipsey, and Freeman 2004＝2005）。また実務では，アメリカの会計検査院（GAO）が1967年の経済機会法修正によりプログラム評価を導入した。背景には，ケネディ政権における「ニュー・フロンティア」やジョンソン政権における「貧困との戦い」によって連邦政府の社会プログラムが多数登場した状況がある。評価研究もプログラム評価も，統計学や数理分析あるいは社会調査などの社会科学的手法を用いることで，当該政府プログラムがはたして効果があったのかどうかを検証することを意図しているのである。

評価は，学術的な調査研究とは異なる活動である。このことは，キャンベルとクロンバックによって展開された評価の妥当性をめぐる論争の中で明らかにされている。キャンベルが実験的アプローチに基づくプログラムの効果検証を提案するのに対して，クロンバックは評価がそのような科学的調査とは異なる活動であることを指摘している（Campbell

1969; Cronbach 1982)。両者の主張は、科学的評価と実用的評価として整理することができる。すなわち、「評価は科学的研究の高い水準を満たすべきであり、同時にプログラムの意思決定者の情報ニーズに仕えるべきである」という両立の難しい二つの目標がある (Rossi, Lipsey, and Freeman 2004: 23-5=2005: 23-5)。高い科学的水準を追求するあまりに時間をかけすぎれば、意思決定者にとってはすでに時機を失した実用性に乏しい評価結果となるかもしれない。「評価においてもっとも重要な目的は、真実であることを示すことではなく、改善することである」(Stufflebeam 2005: 62) というスタッフルビームの指摘は、評価がプログラムの改善を目的としている点で学術研究とは異なることを端的に示している。

他方で、評価が科学的志向を軽視すれば、意思決定者が評価を恣意的に用いることで自らの政策を正当化する恐れもある。評価はつねに政治性を帯びており、「問題が権力や政治に関係していることを認識しないと、評価者の戦略的な選択は狭められ、評価者が知らぬ間に一部の利害関係者のあやつり人形として使われる可能性が増大する」(Patton 1997: 345) のである。パットンの実用重視評価では、多様な利害関係者を評価プロセスに参加させ、彼らにとって実用的な評価結果を産出することで、評価の恣意的な利用を回避することができるのである。

また、利害関係者の中には、プログラムの影響や便益を強く受けるにもかかわらず、政治的影響力や知識が乏しいゆえに受動的な立場に置かれる者も存在する。女性や障害者、児童、高齢者、貧困層、少数民族、難民、外国人などの社会的弱者である。社会階層の中で劣位に置かれてきた人びとは、自らの意思を政治的あるいは社会的に反映しようともすればしばしばその実現を阻まれてきた。そこで、彼らが置かれた環境を改善し、自己決定を促進することを目的として提唱されたのが、エンパワーメント評価である (Fetterman 1994)。エンパワーメント評価は、プログラム便益者をはじめとする利害関係者が評価プロセスを主導し、自らが能

力を獲得することに加えて、社会構造を変化させることに主眼を置く(橋本 2017)。

実用重視評価とエンパワーメント評価は、いずれも参加型評価として見なされている。これ以外にも、利害関係者主導型評価、学校主導型評価、民主主義評価、発展的評価、参加型アクションリサーチなど、参加型評価の手法がさまざまな論者によって提唱されている。参加型評価は単一の手法を指すのではなく、さまざまな評価理論や方法論を総称する用語なのである。したがって、市民参加や住民参加が行われる場があり、そこで評価と見なされうる活動が行われていれば、それは参加型評価と広義に捉えるべきだろう。

参加型評価の手法を整理する場合、表1のように実用的参加型評価(practical participatory evaluation)と変革的参加型評価(transformative participatory evaluation)のいずれかに区別される(Cousins and Whitmore 1998)。実用的参加型評価では多くの利害関係者にとって有用な評価結果を産出することに焦点を当て、変革的参加型評価では利害関係者自身のエンパワーメントや政治的社会的な変化に焦点を置く(橋本 2017: 157-158)。このように、両者は主たる目的や対象となる利害関係者に違いがある。その背景には、実用的参加型評価がカナダとアメリカなどの先進国、変革的参加型評価が多くの発展途上国という歴史的なルーツの違いがある。それでは、これらのルーツは学術的にはどのように位置づけられるのだろうか。

1.2 国際開発

参加型評価を実践している学術領域は多く存在する。社会学、教育学、社会福祉など、人を対象としたヒューマンサービスに関わる分野においてサービス対象者の参加が取り込まれることが多い。日本でも、学校教育や福祉プログラムを实践する過程で参加型評価に取り組んだ事例がある(藤島 2014; 池田 2016)。そうした中でも、参加型評価の理論と実

政府間関係のなかの参加と評価

表1 実用的／変革的参加型評価の比較

	P-PE (実用的参加型評価)	T-PE (変革的参加型評価)
歴史的なルーツ	カナダとアメリカ：適切さや結果の利用、オーナーシップを高めることに焦点をあてた実用的な評価実務	多くの発展途上国（インド、ラテンアメリカ、アフリカ）——コミュニティと国際開発、参加型調査
目的	評価の利用、プログラムと組織の意思決定、問題解決、組織の学習と変化	エンパワーメント、解放、社会的・政治的变化
利害関係者の包摂	評価の過程と結果の主要なユーザー：プログラム管理者やスタッフ、資金提供者などのプログラム意思決定に関与する利害関係者	プログラム受益者と主要なユーザーを含む多様なステークホルダー
認識論	相互的な共時構成／構成主義者	相互的な共時構成／構成主義者
評価者の役割	主要なファシリテーター、技術的専門家、トレーナー、探求者	共同のファシリテーター、エンパワーメントの源泉、教育者、共同の探求者、文化の仲介人、批評家
関係するアプローチ	発展的評価、利害関係者主導型評価、実用重視評価、学校主導型評価	民主主義評価、第4世代型評価、審議型民主主義評価、参加型アクションリサーチ

出典：Chouinard and Cousins (2014: 107)

践に対してとくに影響を与えたのが、開発学（国際開発論、開発社会論）の分野である。

国際開発論においては古くから政府開発援助（ODA）評価が取り組まれている。ODA とは、発展途上国に対して行う国際協力活動のことであり、二国間または多国間で行う技術協力や無償または有償による資金協力のことを指す。日本の場合、1951年のサンフランシスコ講和条約締結後に、戦後賠償の一環としてアジア諸国に対して行った資金協力が ODA の起源とされている。日本は、アジア太平洋諸国のための国際機関であるコロンボプランに加盟したことを契機として、戦後の早期から ODA に取り組み、徐々にその規模を拡大させていった。1975年には当時の海外経済協力基金が事業評価を開始し、1981年からは外務省が

ODA 評価を実施している。⁽¹⁾2002年より国の府省で始まった政策評価よりも早い時期から、国際協力の分野では評価が制度的に取り組みられていたのである。

ODA で早くから評価が取り組まれていたのは、ODA を効果的かつ効率的に実施するためであるが、もうひとつの理由が自国民に対するアカウントビリティである。通常の国内政策の場合、一般的に納税者と受益者はいずれも自国の居住者となるが、ODA の場合は受益者は被援助国の居住者となる。納税者は、便益が直接還元されず、しかも政策効果は「二国間の友好関係」などといった長期的かつ漠然としたものであるため、ODA による便益を実感することが難しいとされる。したがって、ODA の場合、通常の国内政策以上に自国民に対するアカウントビリティを徹底することで理解を得る必要がある。そのための方策として、国際開発の分野では評価の取り組みが洗練されてきたのである。

たとえば、日本の ODA 評価において頻繁に用いられる手法のひとつに PCM (Project Cycle Management) がある。PCM とは、ドイツの技術協力公社 (GTZ) が開発した ZOPP と呼ばれる手法をもとに、日本の外務省と文部科学省が所管する FASID (旧・財団法人国際開発高等教育機構、現在は一般財団法人国際開発機構) が開発した手法である。FASID は ODA に関わる人材育成を目的として設立され、当初から PCM に関する研修を行っている。⁽²⁾PCM では、参加型のワークショップの場においてプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) と呼ばれるプロジェクトの概要表を作成し、プロジェクトの計画、実施、評価にかかる一連の流れを管理する。PCM の手法は体系化されており、基本的なテキストをもとに一定の研修を受講すれば習得することができる。PCM は一種の思考ツールであり、プロジェクトに関わる利害関係者が PDM を作成する過程を通じて、問題の把握やそれらを解決するためのプロジェクトの選択を行うのである。

国際開発の分野では、開発プロジェクトにおいて意思決定を行うため

政府間関係のなかの参加と評価

のデータ収集・分析の手法として、質問紙調査やインタビュー調査、フォーカスグループ・ディスカッションなど、住民を対象とした質的調査手法が用いられてきた。たとえば、1970年代後半には地域住民を対象とした質的調査による社会分析の手法として参加型農村調査（Participatory Rural Appraisal: PRA）が考案され、1990年代には PRA に参加型手法を組み合わせた社会アセスメント（Social Assessment）と呼ばれる手法が世界銀行より提唱された（恩田 2001）。世界銀行が1998年に発行したマニュアルでは、PRA や社会アセスメントについて、代表的な概念や手法、利害関係者分析の方法、進行方法などについて詳細に説明がなされている（World bank 1998）。国際開発の分野では、地域住民を対象としたこれらの手法を総称して参加型開発（participatory development）と呼ぶことが一般的である。

参加型の手法を用いる利点には、「受益者や関係者の意見を直接聞きながら計画することで、当事者のニーズにあった計画ができる」「関係者が直接話し合い、一步一步内容を確認しながら計画を進めていくことにより、計画内容に関する合意形成がなされる」「このプロセスを通じて、関係者間の一体感が醸成され、その後のプロジェクト運営を円滑にする効果がある」「プロジェクトに対する当事者意識（オーナーシップ）が育ち、関係者の内発的な関与が期待できる。また、それにより自立発展性の高まりが期待される」「多くの関係者が関与することにより、プロジェクトの透明性が高まる」「受益者側の知識と経験、労力、資源を活用することになり、プロジェクトの効果的・効率的な運営が期待できる」などが挙げられる。⁽³⁾とくに、対象住民はオーナーシップを涵養することで、一方的に援助を与えられるという受動的な立場ではなく、自らが主体的に問題を認識し解決するという能動的な立場でプロジェクトに携わることになる。それは、住民本位に生活基盤やコミュニティを発展させることであると同時に、住民が持つ人間としての潜在的な能力を発展させることでもある。

1.3 社会開発

このようなコミュニティや人間の開発を焦点に据えたアプローチとして、社会開発論がある。社会開発とは、経済開発と対になる概念である。経済開発が産業基盤のためのインフラ建設や産業プラントの運営といった物理的プロジェクトを中心とするのに対して、社会開発では小規模農業や教育、医療、保健衛生など地域住民を中心とした開発を行う（恩田⁽⁴⁾2001）。社会開発は1950年代になって着目された概念であり、その言葉が意味するところは、①経済開発との対置概念である、②経済開発が生み出した国民や地域住民へのひずみを是正することを目的とした開発である、③社会の変動を事前に予測しつつ、計画的に国民や地域住民の保健、教育、住宅、労働福祉、社会保障などの向上のための開発である、④国や地方自治体の行政施策を、国民や地域住民の自己の福祉向上をめざす意欲や行動あるいは共同活動と有効に結びつけるための方法である、ということである（松原 1973: 8）。

社会開発が議論されるようになったのは、国際連合において開発理論が展開されたことをきっかけとしている。1950年代に国連の経済社会理事会（ECOSOC）と社会開発委員会が地域開発の方法に関する情報収集をはじめたことでそれをもとにした開発プロジェクトの樹立が行われるようになり、1951年8月に採用された「全世界の経済的・社会的進歩を促進するための効果的な手段としての、コミュニティ福祉事業センターの利用に関する決議」では事務総長に対して各国のコミュニティ福祉事業センターの活動に関する情報収集や協力体制の構築が要請された（松原 1973: 9）。これを契機として、国連はコミュニティ・オーガニゼーションとコミュニティ・ディベロップメントに関する議論を展開する。コミュニティ・オーガニゼーションとは「主として先進諸国家での開発、とくに福祉活動をおしすすめるための住民の組織化のための方法論として提起されたもの」であり、それに対してコミュニティ・ディベロップメントとは「主として後進国とくに農村地域での、ローカル・アクショ

ンを通じて、その社会の進歩を達成するための政策論として議論されたもの」である（松原 1973: 9）。これらの議論は国連の『地域社会開発による社会進歩』（1955年）という資料として集約されたが、そこでは「地域住民の潜在的なエネルギーの体系としてのコミュニティを前提にして、住民自身のイニシアティブにたった組織活動的努力と、政府当局の計画や指導や援助とが、有効に結びつく過程」のことをコミュニティ・ディベロップメントと呼んだのである（松原 1973: 9-10）。つづく1957年や1959年の国連レポートでは経済開発と社会開発の均衡が提起されるようになり、戦後強調されるようになった社会保障と並んで社会開発・社会計画が定着するようになったことから、1960年代は「開発の十年」と称されるようになった（松原 1973: 10-11）。これらの国際的な動向は、日本の国内政策にも影響を与えることになる。

戦後の日本では、経済自立5カ年計画（1955年）、新長期経済計画（1957年）、国民所得倍増計画（1960年）、中期経済計画（1965年）、経済社会発展計画（1967年）、新経済社会発展計画（1970年）、経済社会基本計画（1970年）などの経済計画や、全国総合開発計画（1962年）や新全国総合開発計画（1969年）などの国土計画が立て続けに策定されてきた（福士 1973）。戦後日本の地域開発は、資源開発中心主義（1950～55年）、工業開発中心主義（1956～60年）、地域格差是正主義（1961～64年）、過密・過疎対策（1965年以降）という段階を経てきたが、1960年代前半までは経済開発を中心としていた（福士 1973: 110）。

その後、人口問題審議会による「人口資質向上対策に関する決議」（1962年）や、当時、佐藤栄作首相の諮問機関であった社会開発懇談会による中間報告（1965年）で社会開発という言葉が言及されるようになった（杉田 2015）。背景には、国連において議論されていた経済開発と社会開発との均衡という国際的な潮流があった。しかし、社会開発の重要性がスローガンとして言及されても、社会開発が具体的な施策として実現されることはなかったのである。日本の地域開発が経済開発を優先し

社会開発を軽視したのは、そもそも社会開発が内的矛盾をもつ概念だからである。

経済面での生産向上のプログラムが、国民や地域住民の福祉向上を最終目標におくといった〈福祉志向的〉よそおいで計画され、他方では社会面でのプログラムが、最終的には生産向上につながるのだといったいわゆる〈生産志向的〉よそおいで計画される形になっていった。ところがそれでいて、実は前者は、福祉が目的といいながら経済開発はそれ自身、資本・技術・労働効率の次元で計算され、遂行され、完結してしまう性質のものであることが忘れられているか、粉飾されており、後者では、逆に社会面でのプログラムは、それが生産や所得の向上に直接につながるもの以外は軽視されてしまうか、小手先の改良程度にとどまってしまうかするだけで、ここでも社会開発とは名ばかりのものになってしまいがちである（松原 1973: 13-14）。

この矛盾は、日本の地域開発が、1960年代の所得倍増計画や全国総合開発計画における全体的発想においては前者の論理構造を、それまで開発の遅れていた地域に与えられた具体的な開発計画においては後者の論理構造をそれぞれ優先していたことに現れていた（松原 1973: 14）。経済計画や国土計画が体系化されていく中で、中央政府による官治はこの矛盾を推進する方向に作用したと考えられる。これに対して、社会開発の側面に焦点を当てるには、住民運動の展開や革新自治体の登場、計画策定における市民参加など、地方自治体や地域住民による自治を待たなければならなかったのである。

他方で、行政学では国内政策としての地域開発について多くの研究が行われており、そこでの関心は先の社会開発論における問題意識と重なる部分がある。たとえば、戦前期から戦後期にかけての日本の地域開発

政府間関係のなかの参加と評価

を詳細に論じた佐藤竺（1965）は、工業化による地域開発が地域住民の生活福祉の向上に役立ちうるかという点で、その原理的矛盾を指摘している。

矛盾の第一のものは、地方における飛躍的發展への期待に発する。この期待が大きければ大きいほど、また逆に、その可能性が小さければ小さいほど、工場誘致のために、地方は無理をしなければならなくなる。そこから多くの問題がとびだし、結果として、既存の地域住民の福祉向上を願ったはずの地域開発が、反対に地域収奪に転化する危険性をもっているのである。

その第二は企業合理性の障壁である。政府が、いかに産業分散政策をとく、地域格差是正のきめ玉として工業化による地域開発を標榜してみても、かんじんの工場が来てくれなくては、画竜点睛を欠くことになる。だが、個々の企業にとっては、分散の必要性は、まさに国際競争力の強化と国内市場の拡大という社運をかけた目的に根ざすものであり、したがって、立地先については最も有利な地点をえらばざるをえない。政府のいうとおりに、あるいは地方の期待どおりに、採算を度外視して進出するわけにはいかないのである。ここにもまた、工業化による地域開発が、その意図と現実とのくいちがいをうみだす契機をはらんでいるとみることができる。

その第三は、工業都市化による地域格差是正という考えかたの限界の問題がある。これは、今日の工業化および都市化のなかでの激しい人口移動の原因をどこにもとめるかの問題でもあるが、この点については、新産業都市建設のところでふれたように、地方への工業分散だけによって人口流出をくいとめるだけの格差是正能力はないものとみなければならない。（佐藤竺 1965: 213-214）

当時の工業化による地域開発に欠けていたのは「要するに、人間不在

ということ」(佐藤竺 1965: 214)であり、住民福祉はなおざりにされている状況にあった。このことは、経済開発に対する人間中心の社会開発のあり方を説いた社会開発論の議論と軌を一にする。また、地域開発の計画は国からの補助金によりその実質性が伴うことになるが、このことは財政による中央統制という形で官治を強化する方向に作用した。その後、時代が進むにつれてさまざまな社会問題が出現する中で、行政の対応も社会計画や社会開発的な性質を帯びることになるが、地方自治体に対する政策展開のあり方は依然として踏襲され続けているのである。

くわえて、行政学では市民参加や住民参加といったかたちで参加が論じられている。西尾勝(1975)は、アメリカの都市計画行政を対象に、計画過程における住民参加について論じている。西尾は貧困地域を対象とするコミュニティ活動事業やモデル都市事業を事例に、住民参加の展開を市民参加と対比的に明らかにしている。

一連の住民参加事業の展開過程を概観してみただけでも、そこで住民参加として考えられていたものの特質はおのずから明らかであろう。第一に、住民参加は、市民参加のような市民一般の市政参加でも全市的な市民団体の代表の参加でもなく、行政事業の対象となる特定地域の住民の参加である。第二に、住民参加は、市民参加のように個々の市民の社会的地位とか識見に期待するところが少なく、住民大衆の参加を前提にしている。そこで住民代表は住民組織の代表と考えられ、住民組織がないところでは、まずこれを育成しなければならないという発想をふくんでいる。そして第三に、対象地域とされたものが「荒廃地域」(deteriorated area)であったり「貧困地域」(poverty area)であったりしたことから、住民の多くは貧困層であり、また少数民族集団の人々であった。その点で、市民参加が事実上中間層以上の人々の参加であったのと対照的である。(西尾 1975: 58)

政府間関係のなかの参加と評価

市政改革運動の所産である市民参加に対して、1960年代の住民参加は「市政改革運動によって定着した市政から疎外され、市政の政治過程に過小にしか代表されていない諸集団に、あらためて社会的富と権力の正当な分配を保障しようとしているのである」（西尾 1975: 60）。市民参加や直接参政制度がかえって少数派の権利を侵害する逆機能をもたらす場合、住民参加の回路が存在することは権利擁護や民主主義の観点からも重要である。「参加」とひとくちに言っても、それが市民参加なのか住民参加なのか、コミュニティ・オーガニゼーションとコミュニティ・ディベロップメントいずれとしての取り組みなのか、実用的参加型評価と変革的参加型評価いずれの考え方に基づくのかなど、場面によって計画・実施・評価の各過程における参加の意味合いや位置づけ方は異なるのである。

2. 地方自治体の評価

2.1 事務事業評価

日本の地方自治体ではどのように参加型評価が取り組まれているのか。その前提として、まずは地方自治体で評価が取り組まれるようになった背景を理解する必要がある。

日本の地方自治体ではじめに評価を制度化したのは三重県である。三重県は、当時の北川正恭知事が主導した「さわやか運動」と呼ばれる行政改革運動の一環として、1996年度から事務事業評価システムを導入したのである（窪田 2005: 58）。導入の目的には、事務事業の目標管理や総合計画の進行管理、予算の効率化などが挙げられる。実際に、三重県の事務事業評価システムはそれ以外にも「長期計画策定・評価システム」や「予算編成システム・執行管理システム」とも連動しており、自治体の組織管理や定員管理、人事管理、財政政策、広報・広聴などに資する形で運用されていたのである（窪田 2005: 62）。

同様の動きは、北海道の「時のアセスメント」や静岡県「業務棚卸

し」、また都道府県や政令市における政策評価条例の制定など全国の自治体で見られた。地方分権改革の流れの中で、地方自治体も「政策官庁」として自ら政策を立案していくという機運が高まっていたことが背景にある。機関委任事務の廃止や権限移譲・財源移譲によって自治体による政策作成・決定の機会が増えると考えられた。評価は、そうした自治体が行政改革を推進し、あるいは意思決定を行うためのツールとして期待されたのである。

その後、地方自治体の評価は政策評価ではなく「行政評価」と称されることが一般的となる。この理由には、政策のみならず内部管理事務を評価対象としたことが影響していると考えられる。内部管理事務とは、人事、会計、文書管理、庶務など組織体を維持するために必要になる経常的な事業や事務のことであり、これらはいずれも政策そのものではない（山谷 2012）。つまり、自治体では、行政のあらゆる活動を網羅的に評価する活動として行政評価が取り組まれているのである。

行政評価の特徴は以下の通りである（橋本 2017）。第一が、評価シートを作成するという点である。すべての事務事業や施策について、事業を担当する原課は統一の様式による評価シートに記入しなければならない。第二に、指標によって評価するという点である。評価シートには、目標値と実績値という2種類の指標を記入する欄があり、両者を比較することによって当該事業の目標がどのくらい達成されたのかを明らかにする仕組みとなっている。第三が、総務系の部局が行政評価制度を所掌している点である。原課が作成した評価シートは、総務課や企画財政課などの総務系部局に集約される。いわば、1次評価を原課が、2次評価を総務系部局が行うという立て付けになっているのである。第四が、総合計画と対応するという点である。行政評価は、政策、施策、事務事業から構成される総合計画を評価する仕組みになっており、各階層をそれぞれ評価することになっている。

これらの特徴は、翻せば行政評価の問題点をうきぼりにする。第一の

政府間関係のなかの参加と評価

評価シートを作成するという点は、評価の形式化や形骸化を招くことにつながる。また、評価担当者にとっては評価シートに書き込むという単調な作業であり、評価シートの欄の制約から裁量の余地が少ないため、消極的な取り組みになりやすい。第二の指標による評価は、行政評価がいわゆるプログラム評価ではなく、業績測定と呼ばれる手法に理論的な基盤を置いていることを意味している。業績測定では組織活動のアウトプットの測定が中心となり、プログラム評価のように政策のアウトカムやインパクトに対する因果関係を明らかにすることはできない。第三の総務系部局が所管している点は、行政評価が全庁的な組織管理のためのツールとして用いられることを意味する。総務系部局からの指示によって所定の評価シートに書き込むだけの作業が、はたして自らが所管する政策の問題点や改善点を振り返る機会として機能しているのかどうかは疑問が残る。第四の総合計画と対応するという点は、そもそも総合計画を自治体の政策体系と同義にみなして良いのかという問題をはらむ。事務事業は予算単位と一致するが、施策の場合、総合計画上で複数の事務事業を束ねたものをそのように称しているだけにすぎない。施策は、予算単位とも一致しなければ、複数部局が関わるため組織単位とも一致しない概念であるため、行政管理を行う上でどの程度実効性があるのかは疑問が残る。

また、地方自治体の行政評価における指標設定には、その妥当性に課題が残るものも少なくない。たとえば、ある自治体では公営住宅の供給に関する事業について、「公営住宅の入居率」という指標を「公営住宅使用料の徴収率、管理コスト」という指標に変更した例がある。これでは、当該事業が社会政策上の意義から、単なる施設管理上の節約・効率性の議論に矮小化されてしまうことになる。ほかにも、家庭内暴力(DV)対策事業の例では、「DV対策嘱託弁護士相談受付件数」という指標を「DV対策出前講座開催数」という指標に変更した例があるが、これでは潜在化された問題状況を把握するという当初の考え方から後退

してしまっている。背景には、小泉政権下における地方財政の見直しや三位一体の改革に伴う税源・財源の縮小の影響も考えられ、行政評価を通じて行政サービスや箱モノの費用削減を進めたいという意思が働いていると考えられる。しかし、本来であれば、人を対象とする公共サービスの場合、経済的観点からの合理性よりもまず社会的観点からの合理性を優先する必要があるだろう。

2.2 自治体評価への参加の現状

地方自治体の行政評価において、市民参加や住民参加が制度的に取り組まれている例は少ない。先に示したように、一般的な行政評価では、1次評価を施策や事務事業を所管する部局が行い、この1次評価の結果について総務系部局が2次評価を行い、くわえて第三者機関として庁外の専門家や市民代表などから構成される評価委員会を設置することが標準的な方式とされている（西尾 2000: 10）。この評価委員会もあくまで内部評価結果に対して助言を行うことにとどまり、市民や住民が主体的に外部評価を行うわけではない。自治体の行政評価は、行政当局の内部評価として完結した仕組みとなっている。

西尾勝を代表として行われた行政管理研究センターの調査研究「行政の評価方式に関する調査研究—参加型の評価方式を中心として」では、このような内部評価の枠を超えるための新たな方式として、市民参加型の評価方式が検討された。報告書では市民参加型の評価方式として、①政府機関による内部評価に市民の意見を取り入れ反映させる方式、②いわゆる「エンパワメント評価」など、政府機関とNPOなどとの協働で評価が行われる方式、③市民が政府機関から独立して評価を行う方式、の3つに分けられる（西尾 2000: 30-31）。さらに、第一の方式については、(a) 苦情処理・事後救済、陳情・請願、情報開示請求、意見提出など、市民の側の行動を通して市民の側から流入してくる情報を活用する方式と、(b) 世論調査、インターネットによる意見の募集、電話投票、

政府間関係のなかの参加と評価

モニター、パブリック・コメント制度、市民陪審（Citizen's Jury）、市民パネル（Citizen's Panel）、聴聞会、公聴会など、政府機関の側が市民の発言を促し募る方式、の二つに分けられる（西尾 2000: 31）。各方式の間で市民の参加度合いには濃淡があるが、いずれも市民の多角的な意見を政策形成や実施・評価に反映させることで、民主主義の要請に適いかつ応答性の高い政策を実現することができると考えられる。

行政が用いることのできる市民参加手法にはさまざまなものがある。アンケート、グループ・インタビュー、市政モニター、意見・アイデア等の募集、公聴会・住民説明会、シンポジウム・フォーラム、地域別懇談会、パブリック・コメント、ワークショップ、審議会、市民会議、パブリック・インボルブメント（PI）、市民討議会、討論型世論調査（DP）は、政策形成過程において用いられる代表的な手法である（佐藤徹ほか 2005: 67）。また、これらの手法は計画策定のみならず、計画の実施・評価においても用いられる。具体例として、さいたま市の「しあわせ倍増・行革推進プラン市民評価委員会」の事例は、市民との対話性に重点を置いてデザインされた参加型評価の事例として参考になる（長野・源 2019）。この市民評価委員会では、市民委員と事業担当者が付箋を用いて問題点の指摘や解決に向けての方策・アイデアを出し合うワークショップ形式の評価が行われた。このように、よりよい市政を実現するためのアイデアを自由闊達に出し合うという積極的な姿勢は参加型評価の特長である。行政評価は制度的に取り組まれるため、ともすれば行政や政策の不備のあら探しをするというような否定的な活動となるため、しばしば評価担当者が身構えたり評価結果を歪曲したりするという消極的な誘因が働く。「アカウンタビリティのジレンマ」を克服する鍵を参加型評価にみることができる。

その意味では、市民参加による事業仕分けは、対話による改善を促すというよりは、当該政策の成否を判断するというアカウンタビリティ確保の側面が強いだろう。また、事業仕分けでは、不要と考えられる事業

や施設を廃止することが目標となるため、節約や効率性などの経済的合理性について議論するにはよいが、福祉や文化など人を対象とする公共サービスの有効性を判断することにはなじまないと思われる。

また、市民を評価プロセスに参加させることは、アマチュアリズムやポピュリズムによる素人判断に陥る危険をはらむ。それを回避するためには、行政や政策に関する知識や評価を適切に運営する技能を有する評価専門家を配置する必要があるだろう。このような評価専門家には、学識有識者やNPOのスタッフなどが適切だと考えられる。たとえば、岩手県が行う「県民協働型評価」では、評価に関する専門的技能を有するNPOに事業の評価を委託し、その結果を施策に反映させている。

さらに、参加型評価ではないが、参加型予算 (participatory budget) と呼ばれる手法も参考になる。参加型予算は、ブラジルのポルトアレグレ市で1988年に導入された住民参加型の予算編成手法である。参加型予算を導入したことで、ポルトアレグレ市はクライアンテリズムの排除や社会的弱者のエンパワーメントを実現することに成功したとされる (佐藤祐子 2016: 18-19)。日本でも、千葉県市川市において、市民が選んだボランティア団体やNPOに対し市民税額の1パーセントを支援する制度が過去に存在していた。これらは市民参加型によるプログラム予算の考え方であり、予算の一部をナラティブ・ベースで決定することは市民の理解とアカウンタビリティを高めるのに効果がある (山谷 2017: 204)。

3. 政府間関係と評価

3.1 地方分権と交付金化

現在の日本は、少子高齢化や地方の衰退、地震災害などさまざまな問題に直面しており、今後もさらに深刻になることが予想される。また、過去のような経済成長を望めない以上、経済開発によって社会開発を実現するという説明も現実味を持たない。このような中で、いままで以上

政府間関係のなかの参加と評価

に市民や住民のニーズを的確に把握し、人間中心の行政施策を行うことが求められる。そのためには、国は地方の計画や予算に対して自治体や地域住民の裁量を拡充する必要がある。

しかし、地方分権改革によって地方の裁量が拡充したかという点必ずしもそうではない。たとえば、国から地方自治体に対する国庫補助金は、依存財源かつ特定財源であるため、地方分権の観点からは見直されるべき制度である。実際に、1990年代の地方分権改革でも地方六団体が「分権を阻害する制度」であるとして補助金を批判し、地方分権推進委員会でも国の関与を減らすことや国が箇所付けをしないことが勧告された。また、地方分権推進委員会の勧告では、自治体が複数の事業を一体的かつ主体的に実施できるようにする「統合補助金」の創設により地方自治体の裁量を拡大する考え方が提起されたが、このアイデアはその後の三位一体改革の中で浮上する交付金化に引き継がれることとなった（三原 2013: 13）

三位一体改革では、将来の税源移譲のつなぎ措置として交付金化が行われるようになった。交付金化によって、予算の融通を認めて補助金の使い勝手をよくすることで、地方自治体の裁量権を拡大することが意図されたのである（三原 2013: 21）。ただし、交付金化によって補助金における裁量を認めたことで、国からは別の形で統制が強まることになった。それは評価である。交付金の嚆矢となったまちづくり交付金では、市町村が都市再生整備計画において定めた目標の達成状況を補助金の交付期間が終了した後に評価する仕組みとなっていた。たしかに事前の細かい査定はないのでその意味では自治体の裁量が高まったといえるが、代わりに国は指標に基づく評価を義務づけることによって事業の進捗や達成状況を事後的にチェックするようにしたのである。

交付金化のアイデアは、その後もさまざまな形で移植されることになる。たとえば、2005年に創設された地域再生基盤強化交付金は、その後の地方創生推進交付金（まち・ひと・しごと創生交付金）として地方創

生関連予算に引き継がれている。地方創生政策では、各自治体が策定する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の達成状況をKPI（重要業績指標）によって評価することが行われている。また、地域再生基盤強化交付金は複数省庁にまたがる補助金を内閣府において一元的に所管したが、このアイデアは民主党政権下における地域主権改革の一環として2011年度と2012年度に導入されていた地域自主戦略交付金に結実している。地域自主戦略交付金は政権交代により廃止されたが、その一部は2012年より沖縄振興予算の一部（沖縄振興公共投資交付金）に組み込まれており、これらの評価制度を引き継ぐ形で沖縄県を対象とした国による評価が行われている（橋本 2017）。さらに、沖縄振興予算のアイデアは東日本大震災の復興政策にも東日本大震災復興交付金の創設という形で移植されている。

このような状況は、中央地方関係における2000年代以降の政策過程の変容とも無縁ではない。今井照によれば、法律で規定される自治体の計画策定は2000年以降増加しており、「国が基本的な方針を策定し、それをもとに都道府県が計画を策定して、さらにそれに基づいて市町村が計画を策定するという構造」の法律が少なくなく、政策分野についても従来の建設や都市計画から「環境保全，教育，経済，福祉等，どのような政策分野においても広がっている」（今井 2018: 54-57）という。背景には「国と自治体との関係は行政統制から立法統制に変化した」ことに加えて、「政策結果責任の転嫁」すなわち「立法過程を通じ、国が立案した政策が自治体の仕事として規定され、それに基づいて自治体そのものが計画を策定するということになれば、その結果責任は自治体が負うことになる。国は自治体に対してKPI（重要業績評価指標）を策定させ、それを評価する立場に転位する」（今井 2018: 57-58）という構図がある。だとすれば、現在の状況は、地方分権による計画・予算面での裁量拡大という望ましい状況ではなく、むしろ国が自らの責任を放棄している結果として、評価による統制がかえって強化された悲観的な状況に映

る。

3.2 参加型評価の可能性

評価には、行政による目的活動を評価する「政策評価」と、それに伴う組織活動を評価する「管理評価」の2つがある（西尾 1976）。日本では、国の政治状況の影響により、当初理念としていた政策評価としての意味合いが薄れ、管理評価が主流となっていった。すなわち、地方自治体が行う評価は、国が自治体を「実施機関」として見なすことによる進捗管理や管理統制、または自治体による効率的な行政経営のためのマネジメント型の評価として取り組まれてきたのである。その結果、自治体で行われる評価では、節約や効率などの経済的合理性の追求や、過度な形式化・形骸化といった状況が表出したのである。

今後、評価に求められるのは、住民のニーズを把握し、社会的弱者に寄り添い、市民の生活を支えるなど、人間を中心に据えたアプローチであると考えられる。男女共同参画や震災復興、教育、福祉、子ども子育て、多文化共生など、さまざまな政策領域においてこのようなアプローチが求められることになるだろう。参加型評価は、当事者や市民といった利害関係者の参加によって政策形成や実施・評価のプロセスを多元化させる。マネジメント型の評価がしばしば画一的な視点や価値観で行われる一方で、参加型評価では政策を形成し改善していく上で参加者の多様な視点や価値観を反映できると考えられる。

また、参加型評価に携わる専門の人材を育成することも求められる。たとえば、男女共同参画政策や社会福祉政策、多文化共生政策などの分野では、地方自治体に政策実施の最前線を担う拠点施設が設置されている。これらの施設は指定管理者制度などアウトソーシングの発想でしばしば効率化の議論の対象とされてしまうが、専門的人材を適切に配置・処遇し育成することは参加型評価の担い手を育てることにつながるだろう。また、地域の大学と連携することで、共同調査や主権者教育など市

民・住民のエンパワーメントにつながる取り組みも期待される。

くわえて、国は社会指標の開発や把握・利用に注力する必要があるだろう。社会指標論は社会開発論の各論にあたる（恩田 2001）。地方自治体でも社会指標の開発とベンチマーキングに関する取り組みが行われているが、国が長期的な視点で社会指標を開発し継続的にモニタリングすることは、一国全体の現状理解や政策アウトカムの把握に寄与するだろう。補助金事業におけるいわゆるソフト事業は、モノとして効果が目に見えるハード事業とは異なり、その効果が曖昧である。交付金化と並行してソフト事業に対する補助金は増加傾向にあると思われるが、短期的なニーズの把握や中長期的な社会へのインパクトの予測を行うためにも、国が社会指標を整備する意義はますます重要になると思われる。

謝辞

本稿は、日本行政学会2019年度研究会分科会J「事務事業評価への『参加』を再考する—参加型評価を中心として」での報告原稿をもとにしたものである。関係各位には、報告の機会をいただきましたこと、そして貴重なご助言を賜りましたことに深く感謝申し上げます。また、本稿は、科学研究費助成事業基盤研究（C）「市民教育と政策評価—「地方創生」と18歳選挙権—」（JSPS 科研費 JP16K03499, 研究代表者：山谷清志）、科学研究費助成事業基盤研究（C）「国立研究開発法人における組織マネジメントと評価のあり方に関する研究」（JSPS 科研費 JP18K01409, 研究代表者：南島和久）の助成を受けて行われた研究の成果の一部です。

注

- (1) 外務省「ODA（政府開発援助）」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>（2017年10月25日閲覧）
- (2) 一般財団法人国際開発機構「沿革」
http://www.fasid.or.jp/about/4_index_detail.shtml（2019年5月12日閲覧）
- (3) JICA 研究所「調査研究『事業マネジメントハンドブック』」
https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200712_aid_10.pdf（2019年5月12日閲覧）
- (4) より詳細には、モノを中心とする経済開発が、産業開発（基幹産業を

政府間関係のなかの参加と評価

育成すること)、財貨開発(財やサービスを生み出すこと)、経済的な生活基盤整備(道路、港湾、鉄道、空港などの広域的な国民を対象とする大規模な経済的インフラを整備すること)から構成されるのに対して、人間を中心とする社会開発は、人間開発(地域住民がもつ能力を社会で活かすこと)、コミュニティ開発(地域住民の参加によって生活問題を解決する住民本位の地域社会を創造すること)、社会的な生活基盤整備(社会生活を支える医療、保健衛生、教育など狭域的な地域住民を対象にした小規模な社会的インフラを整備すること)から構成される(恩田 2001: 22-23)。

参考文献

- 池田琴恵(2016)「学校全体のエンパワーメントを促す学校評価」源由理子編『参加型評価—改善と変革のための評価の実践』見洋書房。
- 今井照(2018)「『計画』による国—自治体間関係の変化」『自治総研』44(7), 53-75。
- 恩田守雄(2001)『開発社会学—理論と実践』ミネルヴァ書房。
- 窪田好男(2005)『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社。
- 佐藤竺(1965)『日本の地域開発』未来社。
- 佐藤徹ほか(2005)『新説市民参加—その理論と実際』公人社。
- 佐藤祐子(2016)『ブラジル民主主義の挑戦—参加型制度の実践と社会変容』風響社。
- 杉田菜穂(2015)「日本における社会開発論の形成と展開—人口と社会保障の交差」『人口問題研究』71(3), 241-259。
- 長野基, 源由理子(2019)「行政評価における対話性の違いは如何なる差異を導くか—さいたま市「しあわせ倍増・行革推進プラン市民評価委員会」の事例から」『評価クォーターリー』(48), 22-42。
- 西尾勝(1975)『権力と参加—現代アメリカの都市行政』東京大学出版会。
- 西尾勝(1976)「政策評価と管理評価」『行政管理研究』(2), 1-5。
- 西尾勝(2000)「行政の評価方式の拡張をめざして」西尾勝編『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』行政管理研究センター。
- 橋本圭多(2017)『公共部門における評価と統制』見洋書房。
- 福士昌寿(1973)「経済計画と社会発展」松原治郎編『社会開発論』東京大学出版会。
- 藤島薫(2014)『福祉実践プログラムにおける参加型評価の理論と実践』みらい。
- 松原治郎(1973)「社会開発論の展開」松原治郎編『社会開発論』東京大学出版会。
- 源由理子(2016)「評価論の系譜と参加型評価の登場」源由理子編『参加型

- 評価—改善と変革のための評価の実践』見洋書房。
- 三原岳 (2013) 「公共事業に関する政府間財政関係の制度史——一括交付金に至る補助制度の見直し論議の系譜」日本地方財政学会発表論文。
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 山谷清志 (2017) 「参加型評価と参加型予算—ポピュリズムと18才選挙権」『同志社政策科学研究』19(1), 191-205。
- Campbell, D. T. (1969) Reforms as Experiments. *American Psychologist*, 24 (4), 409-429.
- Chouinard, J. A., and Cousins, J. B. (2014) Conceptual and Practical Intersections between Participatory Evaluation and Qualitative Inquiry. In L. Goodyear, J. Jewiss, J. Usinger, and E. Barela (eds.) *Qualitative Inquiry in Evaluation: From Theory to Practice*, 99-138, Jossey-Bass.
- Cousins, J. B., and Whitmore, E. (1998) Framing Participatory Evaluation. *New Directions for Evaluation*, 80, 5-23.
- Cronbach, L. J. (1982) *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, Jossey-Bass.
- Fetterman, D. M. (1994) Empowerment Evaluation. *Evaluation Practice*, 15 (1), 1-15.
- Patton, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, 3rd ed., Sage.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., and Freeman, H. E. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed., Sage. (大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎訳 (2005) 『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』日本評論社。)
- Stufflebeam, D. L. (2005) CIPP Model (Context, Input, Process, Product). In S. Mathison (ed.) *Encyclopedia of Evaluation*, 60-65, Sage.
- World bank (1998) *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*.