

ハイライフ WEB セミナー講演録 [平成24年度研究報告]

コミュニティ  
再生の“評価基準”  
策定の研究

EVALUATION  
FOR COMMUNITY



ハイレイフWEBセミナー講演録  
[平成24年度研究報告]

コミュニティ  
再生の“評価基準”  
策定の研究

伊藤 剛

ASOBOT inc.代表取締役・シブヤ大学理事

(いとう たけし) 明治大学法学部卒。2001年に「伝えたいコトを伝えるカタチに」をコンセプトにさまざまなコミュニケーション分野の企画制作を行うASOBOT inc.を設立。また、東京外国語大学大学院総合国際学研究所「平和構築・紛争予防コース」で講師を務め、ボスニア、イラク、アフガニスタンなど紛争国からの留学生に向けてコミュニケーションの視点から平和構築を考えるカリキュラム「PEACE COMMUNICATION」を担当。ハイレイフ研究所の特任研究員としては「コミュニティ再生」について担当するなど、研究者としての活動も行っている。

## 「コミュニティ再生」を紐解く仮説

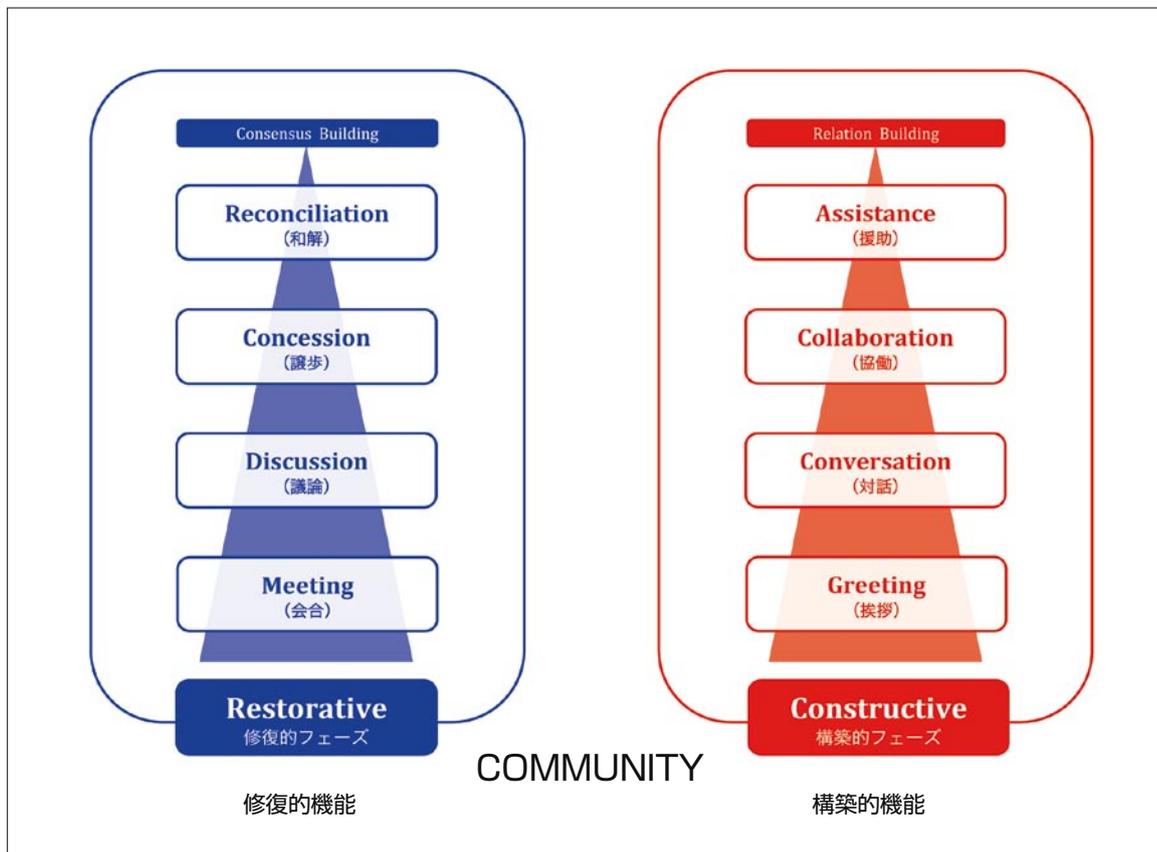
それでは、これから『コミュニティ再生の“評価基準”策定の研究』2012年度の研究報告をさせていただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

まず、今回の研究の目的というのは、「コミュニティ再生」という言葉が昨今、3.11（東日本大震災）以降も含めていろいろな場所で重要なキーワードとして語られていますけれども、そもそもコミュニティ再生とは何を指すのか。そのあいまいな概念を明確にしていくためのひとつの切り口として、「どのような基準でコミュニティを測りうるのか？」という“評価基準”の視点からコミュニティ再生の方向性を見極め、その仮説を立てることにあります。

今回の研究テーマを立てるにあたりましては、実は昨年、ハイライフ研究所の『次世代の都市生活を豊かにする知恵のアーカイブの研究』に参加させていただきまして、そのときにテーマにしたのが「コミュニティの“危機”から考えるコミュニティ再生のあるべき姿」で、切り口は違うものの同じ「コミュニティ再生」について研究させていただきました。

その時に切り口にしたのは、「紛争とコミュニティ」「災害とコミュニティ」の2つです。いわゆる紛争であるとか災害などによって、ある一人の人間もしくは地域単位のコミュニティが危機的な状態に陥ったとき、つまり再生とは反対の概念である「崩壊」に陥ったときにこそ、「本来こうあるべきだったのではないか」と、コミュニティ再生の理想の姿が垣間見えるのではないかと。再生とは表裏一体でもある「崩壊」しかけたコミュニティがどのように再生の方向に向かうのか。そういったアプローチから研究に取り組んでまいりました。

コミュニティというのは人間同士の集いの単位ですので、人間関係という側面から考えると、例えば紛争状態などでコミュニティが崩壊した場所では、人間関係が切れている状態と言えます。そういう場所では、まず人と人が「出会う空間」が必要であり、そのあと何かを「議論」して一緒に決めていきながら、当然利害関係が違う人同士が集っていますので何かを「妥協」



したり「譲歩」したりするようなフェーズが必要になり、最終的に「和解（リコンシレーション）」という状態になる「修復的な関係」が考えられます。

一方、もうひとつの状態というのは、一旦つながった個の関係をどうやって強めていくかということですが、まずは「グリーティング = 挨拶」をするような関係から始まり、「カンバセーション = 対話」をするような関係、それから「共同作業」をするような関係、最終的には自立した者同士が共存できる「相互援助の関係」が必要になってきます。これを「リレーションシップ・ビルディング = 関係性を構築していく」フェーズと捉えました。

これらをひとつの図に落としますと、コミュニティが修復的なフェーズにあるのであれば、「会合→議論→譲歩→和解」というステップを踏む必要性があり、構築的なフェーズの場合であれば、「挨拶→対話→協働→援助」というステップを踏むことになるということです。つまりコミュニティには、「修復的機能」と「構築的機能」を備えておく必要があるのではないかと考えています。

前回の研究では、「コミュニティ」をもし別の言葉に置き換えるとしたら、どのような言葉で表現できるだろうかということも考えました。コミュニティに類似した用語としては、家族的な共同体のような「ファミリー」や、趣味・嗜好でつながっている「サークル」のような言葉もあります。しかし、私が想定した再生の方向性はファミリーでもサークルでもなく、目的を共有した「チーム」のような共同体でした。

これはどういうことかと言うと、有名な『マズローの欲求5段階説』にコミュニティ論を当てはめてみると、わかりやすく説明することができます。皆さんもご存知の通り、まず生存欲求という一番根本的な「安全」に対する欲求があります。次に「安心」を求める欲求、3番目がどこかに「所属」したいという社会的欲求、4番目に他者に認められたいという「承認」欲求があって、最後に「自己実現」に至るといえるのです。

前述の「サークル」のようなコミュニティというのは、この欲求5段階に当てはめてみると実はこの上層3つ。どこかに所属し、他者に承認され、そして自己実現をするということです。

一方、私が定義した「チーム」のようなコミュニティはどこに相当するののかと言いますと、この下層2つ。安心・安全という状況を担保する、そういうつながりを回復する、もしくは構築していくことが「コミュニティ再生」という言葉の重要な要素になるのではないかと、ということを仮説として立てました。

アブラハム・マズローの欲求段階説



今はインターネットをはじめ、国境を越えて趣味・嗜好の同じ人同士がつながっていくことのできる時代です。にもかかわらず、なぜ最終的に「地縁」という自分が住んでいる土地で人と集って暮らしていかなければならないのか、なぜ人と協力していかなければならないのかと考えますと、それはやっぱり一人では解決できない、何かそういう「負荷」とか「災害」などに対してそれらを乗り越えていかなければならないときにこそコミュニティが必要なのではないか、というのが昨年度の私の提起でした。

## 「評価」の定義と目的について

今年度からの研究では、コミュニティ再生の方向性を探るために新たに「評価」という切り口でアプローチしています。

研究対象に「評価学」という学問があるのですが、その中に非常に興味深い考え方があります。言葉の定義から考えてみますと、評価という言葉によく似た概念や言葉はたくさん存在します。例えば「調査」であったり「監査」という言葉であったり、あるいは「分析（アナライズ）」などですが、評価学ではこのような言葉と「評価」と言う概念の明確な違いを定義しています。

では、「調査」と「評価」は一体何が違うのか。例えば報告書の中には「調査報告書」や「評価報告書」という種類がありますが、まず調査というのは「事実を特定する行為」になります。一方、評価というのは「事実を特定した上で、そこに価値判断を加える行為」であり、価値判断というのは、必ずその価値を表す用語になじみ深い行為につながらなければなりません。代表的な価値を表す用語としては「良い・悪い」、「値打ちがある・値打ちがない」、あるいは「重要である・重要ではない」等々。つまり、何かに関して事実を特定した結果、それは結局重要なのか重要ではないのか、良いのか悪いのかといった価値判断までして初めて評価と言える、としているのが評価学の考え方です。

評価学では、時代や学者によってさまざまな評価の定義がなされ、また評価が何を指すのかという哲学的な定義をした学者も何人かいます（参考文献『プログラム評価の理論と方法』日本評論社）。例えばP. ロッシ、H. フリーマン、M. リプセイらは「評価とは、社会プログラムの目的、介入理論、実施過程、効果、効率性を明らかにするために、社会調査手法を体系的に適用したものである」と定義しており、事実を明らかにすべきであると提言している学説です。その後、どのように評価の定義が広がってきたかという、例えばキャロル・ウェイスは「事実は何かと比較することで初めて価値判断を下し改善することができる」と唱え、また評価学者の中で最も哲学的と言われているマイケル・スクリヴェンは、「評価とは、物事の本質、値打ち、意義を体系的に明らかにすることである」と定義しています。つまり、コミュニティ評価とは「コミュニティの本質、コミュニティの値打ち、コミュニティ

の意義を明らかにすることである」と言い換えることもできる訳です。

では、これから幾つかの評価指標をご紹介しますが、そもそも評価の目的というのは、大きく分けて4つあるとされています。

ひとつは「アカウントビリティの確保」。日本語では「説明責任」という言い方になりますが、特に行政・自治体の施策に対して、例えば税金は正しく使われているのかなど、そういったことを国民や住民に説明する責任を担保するのが事業評価であるというような考え方です。

また、そもそも評価をするためには、終わってから主観的にこれはいい悪いと価値判断しないために、事前に評価基準の設定をしておくことが大事だと言われています。ということは、「事前にまず評価的な視点をもって政策を考えることが、政策そのものを形成するアプローチにつながるのではないか」、というのが評価のもうひとつの目的であるとされています。

次に、この「マネジメント支援」というのは、プロジェクトなどをいわゆるPDCA (PLAN、DO、CHECK、ACT) をもってしっかりと改善に向けて回していくために使っていくこともできます。

そして、評価というアプローチをすることによって、そこから抽出された知見が社会に対する「知的貢献」にもなるのではないかと。

以上の4つを主に評価の目的として設定していくことになります。

## 評価の目的とは？

### ① アカウントビリティの確保

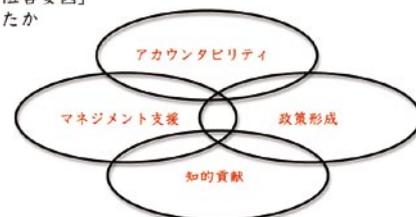
### ② 政策形成の材料

プログラム実施の「効果」が目標に貢献しているかどうか

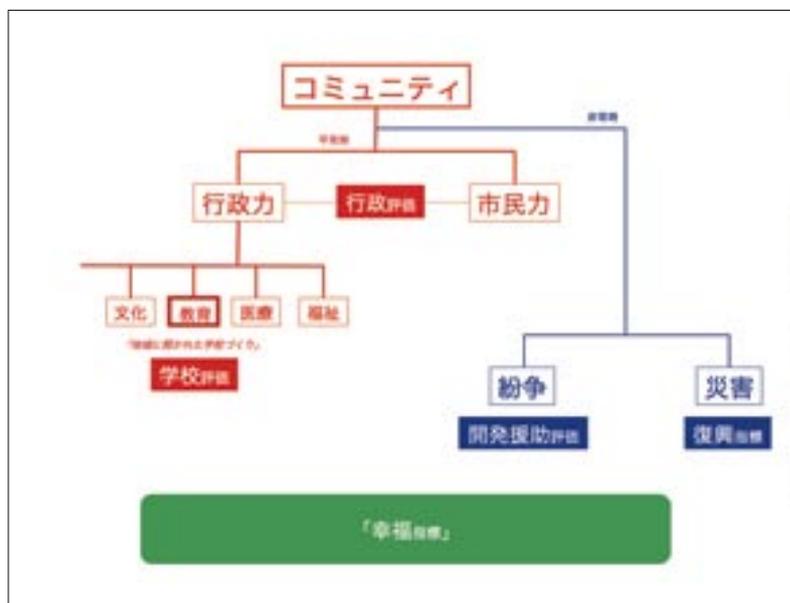
### ③ マネジメント支援のための情報提供

成否に影響を与えた「貢献要因」「阻害要因」  
プログラムセオリーに問題はなかったか

### ④ 知的貢献



前置きが長くなりましたが、まずコミュニティというのは大きく言えば、行政があって市民がいて、その間を行政サービスというものがつないでいる訳ですが、その行政サービスそのものの価値を評価するものに「行政評価」というジャンルが存在します。行政が行うサービスの中には福祉的なものもあれば医療的なもの、文化的なもの、そして教育という重要な分野もあると思いますが、特に教育分野においては評価というものが非常に重要視されていて、「学校評価」というものも存在します。



以上のようなことから、昨年度の私の研究アプローチに紐付くことではありますが、平常時のコミュニティを考える上でも「危機から考える」というアプローチを今回の研究スキームにも取り入れたいと思っていて、昨年度同様、災害・紛争にまつわるそれぞれの評価指標も研究対象として取り入れています。

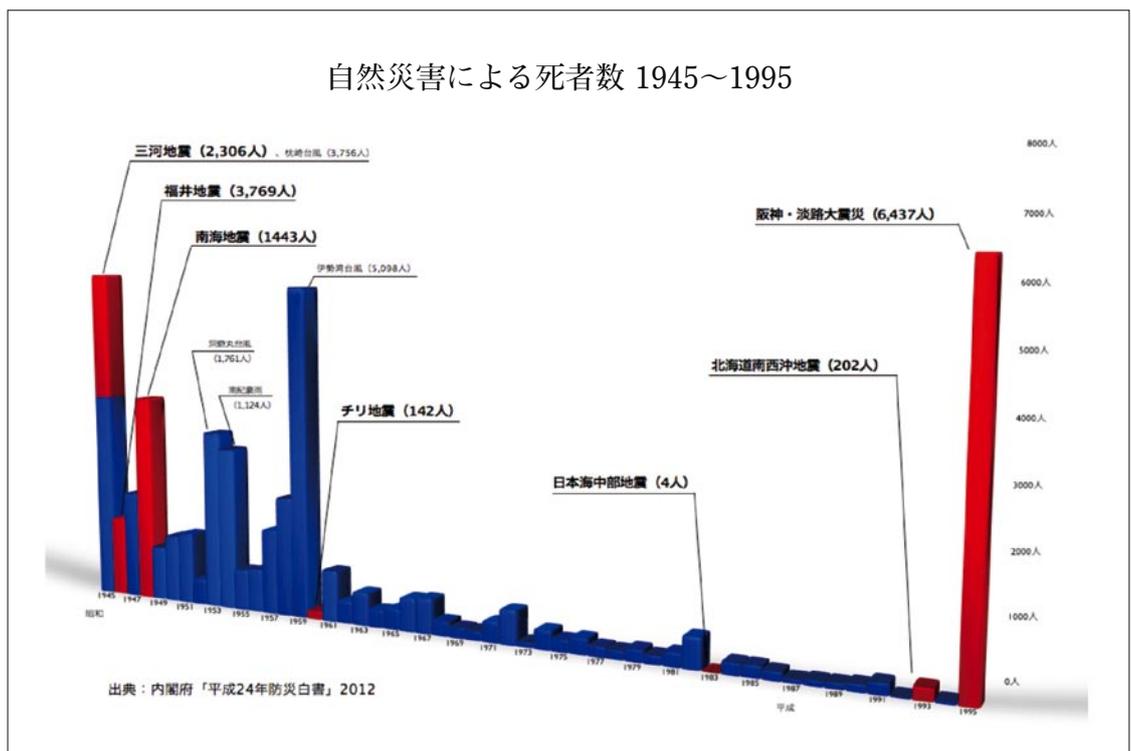
それからもうひとつ、最も曖昧な主観的価値を測る取り試みの研究として昨今話題になっている「幸福指標」についても研究対象として取り入れました。

### ＜復興指標＞ どのように復興を測りうるのか

それでは、今回研究対象にしている評価指標の中から、まず「復興指標」というものをご紹介します。これは言葉の通り、「どのように災害からの復興を測りうるのか」ということを掲げた指標になる訳ですが、2011年の3.11東日本大震災もそうですが、災害が起こると必ずと言っていいほどニュースになるのが、「コミュニティの危機」であるとか「コミュニティの崩壊」です。3.11については高台移転のための住民の合意形成など、コミュニティにフォーカスしたような問題が必ず取り沙汰されます。

実は、災害とセットで「コミュニティ」が注目されるようになった歴史というのは、それほど古くはありません。最もその注目度を高めたのは、1995年の阪神・淡路大震災のときで、実はこのときに「復興」という概念が見直され、「人間復興」という言葉が書籍をはじめさまざまなメディアで語られるようになりました。

なぜ、このような概念が阪神・淡路大震災時に改めて語られるようになったのか。下のグラフは、戦後約50年間の地震だけでなく洪水、台風などの風水害を含む自然災害による死者数を表したものです。一番左端が1945年、一番手前が1995年で阪神・淡路大震災が起こった年で、赤が地震、グラフの大部分を占める青が台風などの風水害によるものです。このグラフから分かることは、地震大国日本と言われているものの実は、阪神・淡路大震災の前までは地震によって大勢の被害者・死者を出した大災害というものほとんど起こっていないということです。大きな災害で言うと伊勢湾台風であるとか、そういう風水害をもたらした災害はたくさんあり、もちろん死者数も多いですけれども、そもそもそのような災害に対して国が考える概念としては、「復興」ではなく「復旧」という概念でした。つまり、台風が来



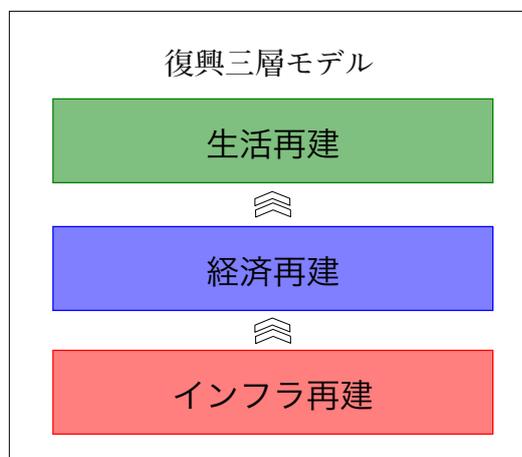
て橋桁が落ちた、道路が崩壊したといった場合に、「より良い」というニュアンスを持つ「復興」という概念は出て来ず、橋が壊れたのであれば壊れた橋を直すということで、「復旧」が災害対策の中心に置かれてきたのです。

ところが、大都市のひとつである神戸を中心とした阪神・淡路大震災では、都市機能が完全に崩壊してしまいました。それを立て直すときに、例えばインフラを整備し直すとして、果たして「復旧」という概念でいいのかと。つまり、もう一度同じような大地震に見舞われたときに前回と同じような被害が起こらないようにしなければ、税金をかけて立て直す意味がない。インフラ側面からの「復旧」ではなく、より良い都市にすべく「復興」という概念で立て直すべき、という考え方が議論されたと言われています。

圧倒的な死者数もさることながら、被害の大きかった都市部に大多数の人々が集って住んでいたがために、避難所生活、それから復興公営住宅に住む人々も含めて、数万人規模の人々が被災者となりました。つまり、道路やまちを建て直すように、被災者の生活にもフォーカスして、どのようにして生活を立て直すのかという視点がなければ、まちは再建しても被災者は取り残されていくのではないかという危機感から生まれたのが「人間復興」という言葉だったそうです。

この阪神・淡路大震災以降、行政をはじめ私たち市民も当たり前のように「復興」という概念・言葉を使うようになりました。では、そもそも「復興」とは具体的に何を指すのか。実は、明確な定義がある訳ではありません。法律でも「復興」という概念を明確にしていないために、復興計画といっても一体何を指しているのか明確ではありません。

そんな中で概念化されたのが「復興三層モデル」という考え方です。これは何かと言いますと、災害が起きたときにまず一番最初に立て直すべきは水道、電気、ガス、道路といったインフラであり、それが再建されない限り元の生活には戻れない、というのがまず根底にあります。



それから、もちろん経済活動も再建されていかなければ復興とは言えません。そして、阪神・淡路大震災時の「人間復興」という概念に最も近い再建として掲げられたのが「生活再建」という定義でした。つまり、インフラ再建、経済再建、生活再建という3つの再建を視野に入れることが、「復興」という概念に近づくことになるのではないかとというのが、災害研究の中で重要視されている考え方です。

この復興三層モデルをもう少し紐解くと、インフラ再建というのは社会基盤の復旧であり、住宅だけでなく都市計画も入ります。経済再建というのは経済の活性化はもちろんですが、被災する前に弱体化していた部分が被災したことでより加速してしまうという負の側面もあるため、中小企業が経済復興・企業再建をどのように果たすかが重要なポイントになります。

また、被災者自身の生活をどのように再建していくのかというのが復興三層モデルの上部にあります。復興は必ずしも三層の順番に行われるという訳ではなく、少しずつまだら模様に進められていきます。

では被災者は、一体どのような状態になったら生活が復興したと実感できるのか。それを検証するために行われた調査というのが、『震災後の居住地の変化とくらしの実情に関する調査』や『生活復興調査』（いずれも京都大学防災研究所／林春男）と呼ばれるもので、2001年・2003年・2005年と続いた非常に重要な調査だったと言われています。

その調査内容は、被災者の復興実感というのは、行政ではなく被災者自身から聞かなければ分からないのではないかとということで、ワークショップ形式で被災者自身が感じている、もしくは無意識に思っているような事を抽出していきながら、復興に必要な要素を導き出そうと試みた調査研究でした。

その調査結果から多様な知見が生まれているのですが、そのうちの有名なひとつが「復興カレンダー」と呼ばれるグラフです。これは阪神・淡路大震災が起きてから10時間後、10の二乗の100時間後、1000時間後、10000時間後と、その10の二乗に合わせて横軸が設定してあります。グラフの項目には、「仕事や学校生活が元に戻った」のはどれぐらいのタイミングだったのか、あるいは「住まいの問題が最終的に解決した」という実感だったり、「毎日の生活が落ち着いた」という実感、「被災者であることを意識しなくなった」

という実感、どのくらいで得られたのかが表されています。そして最終的に、自分が被災者だと意識しなくなってもなお実感がなかったと言われているのが「地域経済が震災の影響を脱した」という実感で、そう実感できるまでに約10年かかったという調査結果になっています。

この「復興カレンダー」というのは、今まで被災者自身が一体どういうことをどのように感じながら復興を実感していくのか、それぞれについてどれほどの時間の経緯があり、どういうテーマから被災者自身が復興を実感し脱していくのかということをモデル化した調査として、非常に評価されているものです。

実はこの「復興指標」に関しては、去る3月16日に行われたハイライフ研究所の第24回セミナーで『復興って何だ?』というテーマで発表しましたので詳しくはそちらのセミナー録をご参照ください。引き続きこの指標の知

**第24回ハイライフセミナー**  
公益財団法人ハイライフ研究所 提供講座

# 復興って何だ?

あの日から二年、3月11日に起きた東日本大震災を振り返る時、「もう二年」と感じるか、「まだ二年」と感じるか、人によって大きく異なると思います。けれど、日々のメディアからの情報量は減りつつも「時間経過すること」「復興が進んでいく」といったような錯覚を強いてしまうのではないのでしょうか。そもそも「復興とは何か?」と問われたら、何と答えますか。そこで本セミナーでは、「復興のモノサシ(指標)」について、2つの災害の調査事例から改めて考えてみたいと思います。1つ目は、東日本大震災を二年間かけて定点観測してきた「復興-復興インデックス」(NIRA)の最新調査から「データが語る被災3県の現状と課題」を考えます。2つ目は、阪神-淡路大震災を事例に「被災者自身が何を以て復興を実感していたのか」を紐解いた世界的にも稀な「生活復興調査」についてご紹介いたします。

「復興って何だ?」このシンプルな問いを考えることは、被災地に思いを馳せる意味となるのももちろんのこと、東京においても首都直下型地震がききやがてしている中で、都市生活における「安心とは何か?」「暮らしとは何か?」を問い直す機会になると思っています。

**日時** | 2013年3月16日(土) 15:00-18:00

**会場** | 東急渋谷ヒカリエ8F イベントスペース「COURT」  
東京都渋谷区渋谷2-21-1 8F

**料金** | 無料 費事前申込み 定員100名



お申し込み・お問い合わせ：ハイライフ研究所セミナー事務局 (TEL 03-6456-0001) info@hlif.or.jp シブヤ大学 <http://www.shibuya-univ.net>  
公益財団法人ハイライフ研究所 公益財団法人東京経済大学 公益財団法人ASOBUS inc.

見をご紹介しますにあたって、この調査チームの一人だった同志社大学社会学部の立木茂雄先生のワークショップのスライドを拝借してご紹介したいと思います。

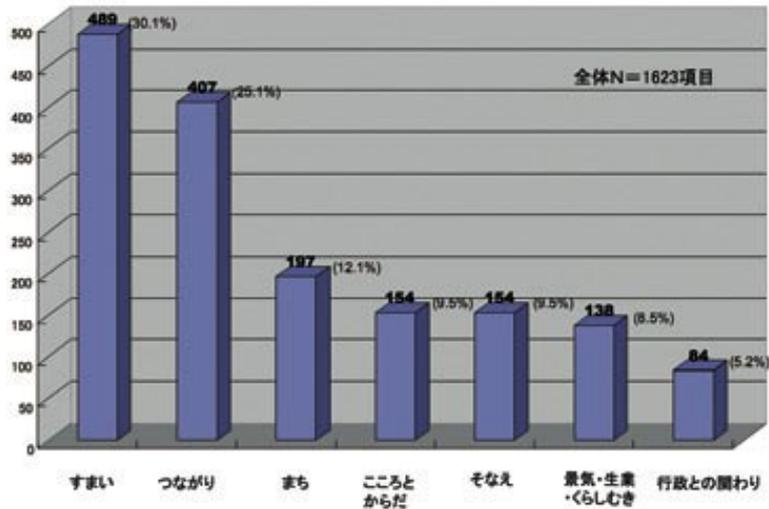
これは、前述のワークショップで被災者から出てきた言葉を集めて分類したもので、最終的に7つのカテゴリーに分かれたそうです。それは、すまい・つながり・まち・ところとからだ・そなえ・くらしむき・行政との関わりで、これを枚数別に表したのが右のグラフ「生活再建構造の分野別カード枚数」です。

まず、「すまい」というのが生活再建において非常に重要だというのは想像に難くないと思いますが、このときに研究された立木先生をはじめ学者たちは、それとほぼ同数で「つながり」という言葉を被災者が挙げたことが最も驚きだったと言います。つまり、この「すまい」と「つながり」という言葉は、2つ合わせると全カード約1600枚の半数を占める訳ですが、つながるということがなぜ生活再建にそれほど重要なのかというのが、この研究の次なる大きな問いにもなりました。

7つの要素がどのように影響を及ぼし合っているのかをまとめたのが右図「生活復興感における7要素の影響」ですが、キーワードとして注目したこの「つながり」というものがどのように生活の再建に関わってくるのか、今後の私の課題として先行研究をもう少し掘り下げていきたいと思っています。

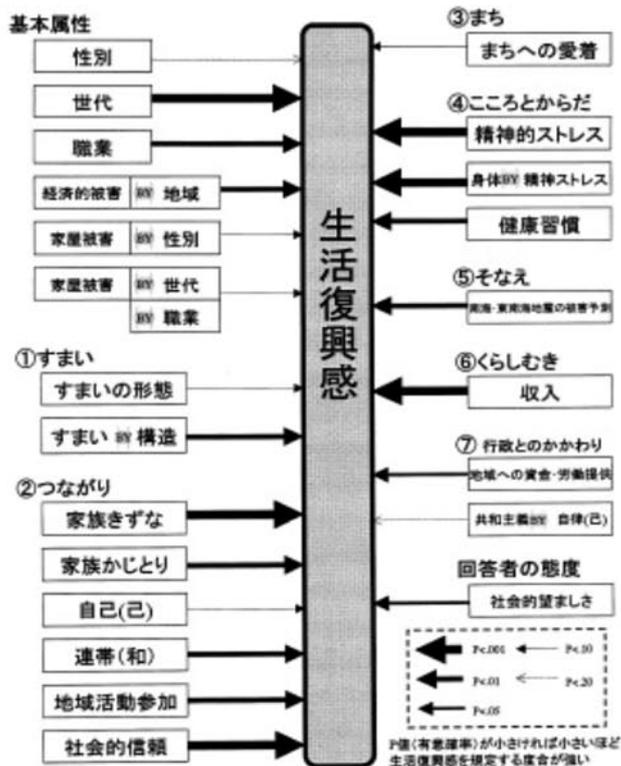
もうひとつは、これは昨年度の研究のときに感じたことですが、例えば災害などでコミュニティが危機的状況に陥っている非常時と、何も起きていない平常時に概念としては明確に分けられる訳ですが、災害から復興へと向かうコミュニティの場合は、非常時と平常時の境界線をどこに引くのが難しく、当然それはなだらかにつながっていくこととなります。つまり災害から10年経って、11年目から明確に平常時になるかというところではありません。例えば阪神・淡路大震災から今年で18年経つ訳ですが、いまだに復興公営住宅における孤独死がニュースになったりしています。ただしこれは、復興コミュニティとして起きていることなのか、それとも平常時のコミュニティで起きていることなのかは明確な線が引きづらいということです。したがって、この＜復興指標＞で得た知見が、いわゆる災害場所ではない地域にも適用できるのかということも、今後この指標を研究していく

生活再建構造の分野別カード枚数



生活復興感における7要素の影響

基本属性に加え、7要素を構成する細かな指標による影響度は下記のようになっている。精神、身体的なストレスや収入に加えて、“つながり”に関係する要素が高い影響を与えているのが特長。



上で重要な問いとして意識したいと思っています。

そもそも、被災地でこの〈復興指標〉に関する調査に取り組もうと思った経緯というのは、県および市が災害から5年ほど経とうとしていた時期に、「今後の復興計画をどのように立てていくべきか」という、行政による事業・施策を決める上で、何か生活者の視点もしくは意義ある計画を立てる上で役立つ調査をしたいということから始まったそうです。インフラ再建を行うにしても、経済再建や生活再建にしても、行政がどのような効果的な事業を計画し、施策を打てるかということは非常に重要なことです。そのような、「意義があり」「効果的」な事業計画という視点から、行政分野にも評価指標が存在します。そこで次に〈行政評価〉がどのようなものなのかをご説明していきたいと思います。

### 〈行政評価〉 どのように行政事業を測りうるのか

それでは〈行政評価〉という評価分野に関してご紹介をしていきたいと思います。

今から12年ほど前の2001年に、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行されました。これは行政改革を一層推進するための手段として〈行政評価〉が制度として導入されたのですが、それを非常に分かりやすくまとめてあるのが、三菱総合研究所の『所法 No.53』で取り上げられている「行政評価の4つのステージ」です。1997年頃から2008年ぐらいまでの約10年間で4つに分類していますが、それをひとつずつご紹介をしていきたいと思います。

実は、この〈行政評価〉というものを国に先駆けて取り組んだのは地方自治体で、三重県が行った「事務事業評価」というものに端を発していると言われていて、これがまさに第1ステージだった訳です。1997年の11月に行政改革推進のための指針の中で打ち出された要請が、事務事業の見直しであったということもあって、この時期に行政評価に取り組んだ多くの自治体では、「行政評価＝事務事業に関して評価をすること」と捉えていたと言われています。

もうひとつ各自治体が行政評価を導入した主目的としては、職員の意識改革だったとも言われています。このステージというのは、あくまでも評価主体は行政そのもので、「自己評価」になる訳ですけれども、行政職員が自ら何か同一の基準を持って、自分たちが行った事業というものを評価するという行為は、非常に画期的でした。先ほどご紹介した三重県と並んで有名なのが、静岡県「業務棚卸表」です。業務内容を、まず仕事の目的と数値目標について表に書き込み、その達成のためにどのような仕事をする必要があるのか、それに対してどう評価するか、どう改善するかというようなことがひとつのシートにまとめられたものです。まず最初に、自分たちのやっている事業を棚卸して「見える化する」ことを目的に、これらの評価が行われたと言われています。

それから第2ステージというのは、この「事務事業評価」からもう少し「行政評価」を幅広く活用できないかという視点で、市・町の「総合計画の進行管理」にも活用しようと試みられました。そうなってくると、評価対象というのは事務事業のみならず、施策、政策レベル、プログラムレベルのものへの適用が具体的に検討されました。その際に、行政活動の「成果」だけではなく「効率性」、つまりコストパフォーマンスというものもしっかり測っていく必要があるのではないか、というように幅広く考えられるようになったのです。

前述の「事務事業評価」のときには自己評価というものが中心でしたが、政策レベル・施策レベルの評価も行っていけば、「外部評価」も必要になってくるのではないかとこのステージでは考えられるようになります。

ところが実際は、行政評価をどのくらい外部機関に委託しているのかを調べた結果が、三菱総合研究所の調査資料『地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査「外部機関による行政評価の状況」』に記載されているのですが、行政以外の主体による評価というのは、およそ2割。つまり、行政評価を行っている自治体のほぼ8割は自己評価のみであって、他者の視点での評価は現実には行われていないというのが実態です。まして住民対話を通して評価したものというのは、依然として少数派であると言われています。

次に第3ステージでは、行政を「管理する」という観点から、行政を「経営する」というフェーズへの転換期であったと言われています。これはいろ

## 行政評価の4つのステージ

### 第Ⅰステージ（1997年～1999年頃）

- 行政評価＝**事務事業評価**の時代。  
旧自治省（現：総務省自治行政局）から1997年11月14日付「行政改革推進のための指針」の中で打ち出された要請が事務事業の見直しだったこともあり、この時期に行政評価に取り組んだ多くの自治体では、行政評価と事務事業評価を同義と捉えていた。
- その導入の主目的として**職員の意識改革**が掲げられた。
- 行政が評価主体となり、評価シートを活用し**行政が自らの活動を評価する手法**が採られた。

### 第Ⅱステージ（1999年～2002年頃）

- 行政評価を**総合計画の進行管理に活用**しようとする自治体が急増した。評価対象レベルは事務事業から**施策、政策**へと拡大され、行政評価の、3階層への展開が始まった。この時期は、行政活動の“成果”とあわせて、“**効率**”にも徐々に目が向けられるようになった時期でもある。
- また、この頃から、住民や学識経験者など**行政外部の評価への関与**が重要視され始め、評価の客観性や妥当性の確保を外部評価機関に求める自治体も出始めた。

### 第Ⅲステージ（2002年～2005年頃）

- 行政管理から、**行政経営**への転換期。  
この頃から**NPM（New Public Management）**に関心が向けられ、“進行管理型”の評価手法に加えて、ミッション実現のための資源の最適配分を主眼とする“**戦略重視型**”の手法を採る自治体も出てきた。行政評価を所管する部署に「経営」という名称が使われ出したのも、この頃である。

### 第Ⅳステージ（2005年～2008年頃）

- NPMの流れを受けて、住民を顧客と捉えるなど、行政評価の取り組みに経営的視点が入り入れられるようになった。また、評価の活用を主目的に、**他システムとの連動**を視野に行政評価制度を見直す動きも出始めた。**予算や人事**など行政評価を取り巻く行政システムの改善に着手した自治体と、硬直したシステムのままで行政評価制度を運用する自治体とで、行政評価の導入成果に差が出てきた。

いろなところで話題になったキーワードになりますが、[ニューパブリックマネジメント]という言葉がこのとき盛んに使われました。単に自分たちが掲げた施策がちゃんと進んでいるか、効率的にコストが管理できているかといういわゆる「進行管理」ではなく、もう少し民間の「経営手法」を行政に取り入れようということで[ニューパブリックマネジメント]という考え方が導入されたのです。民間と行政の最大の違いというのは戦略重視型、つまり戦略を最初に立ててそれをどんどん改善していきながら成果を出していく、そういう経営手法というものを行政にも取り入れようというのがこのステージになります。

そして第4ステージというのは、この[ニューパブリックマネジメント]という流れをベースにしながら、経営的視点を「他のシステム」との連動も視野に入れて評価ができないかと考えられたフェーズになります。つまり民間であれば、経営というのは純粹に売上や営業のことだけではなく、人事制度であるとかあらゆる企業体・組織の資源をどのように活用していくのかということも含めて戦略経営になる訳ですけれども、行政も事業の評価のみならず、人事制度や予算の管理等々、そういうことも含めて戦略的に評価していけないか、ということが考えられるようになったのがここ最近のステージです。

以上、<行政評価>の第1ステージから第4ステージを見てきた訳ですが、実際はこの第1ステージから順番に進んでいる訳では決してなく、まず基本的に<行政評価>というのは、大きい基礎自治体がステージの先陣をきって、市町村単位ではこれから第1ステージに上がろうとする自治体も少なくありません。

また、すべての自治体が第1ステージから順番に取り組む訳でもなく、例えば第3ステージである[ニューパブリックマネジメント]という概念をまず取り入れる自治体もあれば、未だに[事務事業評価]というものに重きを置いて運営している自治体もあるのが現状です。

この評価システムというものを行政管理の中に理想的に位置づけるとどのような概念になるのかを示したのが、「評価システムの理想的な位置づけ」(三好皓一編著『評価論を学ぶ人のために』世界思想社)で、評価というのは「計

画]、「予算」、「組織・定員・人事管理」、「広報・公聴（公共マーケティング）」の4つの分野の中心に位置付けることで、初めて行政経営の中で「評価システム」として機能するとしています。

このようなシステム・仕組みで実際に運営されている自治体があるのかどうかというのは、まさに今後のリサーチ対象となってくると思います。

ここで、行政評価に多大な影響を与えている[ニューパブリックマネジメント]を改めて考えてみたいと思います。これは1980年代半ばにイギリスやニュージーランド等を中心に、行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政の運営理論として注目を集めたものです。民間の英知をどうやって行政に導入するのかを紐解いた理論ですが、大事なことは、経営資源として業績・成果というものを最も重要な基準に置いて、それをしっかり管理すべきということが掲げられています。民間の手法を取り入れるということは、つまり市場のメカニズムというものを行政にも活用していきましょうということです。これは内部市場などの契約型システムを導入したりですか、近年では行政の民営化ということも進んでいると思いますが、そういったこともこのニューパブリックマネジメントの大きな流れのひとつと言えます。

この理論が取り入れられるまでの行政サービスは何を対象にしていたのかというのは逆に疑問になるぐらい当然のことですが、民間では「顧客主義」という考えで当然のようにお客様を中心にサービスを提供している訳ですけども、この理論が入ってくることによって行政も、住民をサービスの顧客とみましよう、それを事業の中心としましようと考えようになったと言われています。そして、組織のヒエラルキーというものをできるだけ簡素化して決断を早めること。そのような考えを行政の現場に持ち込むというのが、この[ニューパブリックマネジメント]の理論になります。

#### <学校評価> どのように地域事業を測りうるのか

さまざまな自治体改革の土台として重要視されている[ニューパブリックマネジメント]という概念ですが、この流れというのは経営的観点が欠落し

ていたさまざまな分野にも影響を与えています。例えば「病院経営」という考えも同様で、もう少し市場原理に基づいて民間の経営手法を取り入れるべきではないかということであったり、もしくは学校自体もいかに経営手法というものを取り入れていくべきかということが考えられるようになってきています。

そういった中で、学校をひとつの組織としてマネジメントしていこうという考え方から<学校評価>という分野も登場してきています。

この<学校評価>がどういう背景で生まれてきたのかというと、1998年に「学校評価の在り方と今後の推進方策について」という形でまず提案されました。その年の12月には、自己評価に関しては義務、つまり学校が主体になって自分たちを評価する「自己評価」が義務とされ、「学校関係者評価」というのは努力義務と定められました。

この<学校評価>において一番のステークホルダーというのは生徒の保護者になる訳ですけれども、保護者に対して学校はどのように運営しているのか、学校の教育方針はどのようなものであるかということ、評価という結果を通じて説明していく「アカウンタビリティ(説明責任)」として活用されています。

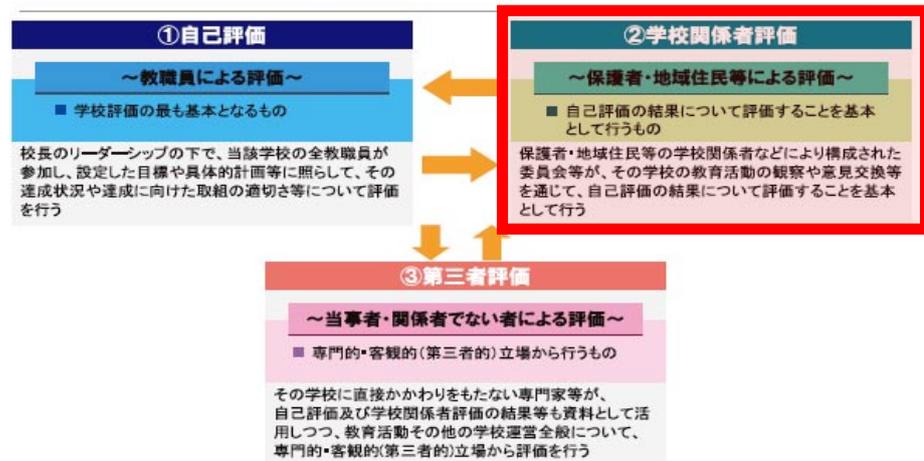
昨今は、いじめの問題であるとか体罰の問題であるとか、教育にまつわる問題というのが常に世間のニュースになる訳ですけれども、学校を運営

## 学校評価の概念

- 納税者である保護者への説明責任(アカウンタビリティ)
- 課題発見の手段として
  - >継続的に学校改善を図る手法としての自己点検・評価
- 資源の効率的投資のため(ニューパブリックマネジメント)
  - 「同じお金をつぎ込むなら価値を生み出す箇所に投資し、「結果」を求める」
- 学校マニフェストをつくる
  - 抽象的な目標ではなく、客観的な、評価ができる目標を立てることが重要
- PDCAサイクルを確立する
  - 教育課題を焦点化するための客観的データの収集と分析をした上で、学校のビジョンの実現に向けた具体的計画を立て(PPLAN)、実行(DO)し、それが実現できたかの自己点検・評価(CHECK)をし、それに基づいて学校経営計画の改善を図る(ACTION)というサイクルを確立する

## 学校評価の種類と実施方法

学校評価の実施手法には、「自己評価」、「学校関係者評価」、「第三者評価」があります。



していく上での「課題発見のためのツール」として〈学校評価〉を活用できないかということも検討されています。

それから、これは前述しました通り、学校という事業においても資源を効果的に活用していくために、[ニューパブリックマネジメント]という概念を活用・運用するものとして〈学校評価〉を捉えている動きもありますし、評価基準を何にするかということが、抽象的な目標ではなくて具体的な、もしくは客観的な学校のマニフェストを作ることに相当するのではないか、というふうに考える向きもあります。それからこれはまさに運営論になりますが、学校自体にもPDCAサイクルを確立するために〈学校評価〉というものが必要なのではないかと考えられています。

先に述べたように、〈学校評価〉には3種類の評価、実施手法があります。教職員による自らの「自己評価」と、保護者もしくは地域住民等による「学校関係者評価」。そして、関係者ではない学者や専門家たちが評価する「第三者評価」です。本研究においては、この地域住民を巻き込んだ学校関係者評価に何かヒントがないかと思っている訳ですけれども、前述の通り自己評価は法律上義務になっていますが、学校関係者評価というのは努力義務として規定されているだけです。全国の学校の中で学校関係者評価まで

## 地域とともにある学校づくりを目指して

学校と地域の人々(保護者・地域住民等)が目標を共有し、一体となって地域の子どもたちをたくんでいくことは、子どもの豊かな育ちを確保するとともに、そこに関わる大人たちの成長も促し、ひいては地域の絆を強め、地域づくりの担い手を育てていくことにもつながります。

こうした地域とともにある学校づくりを進めていくために、

- ★学校と地域の人々が、みんなできよく考え、話し合っていくこと(熟議)
- ★同じ目標に向かって、一緒になって活動していくこと(協働)
- ★校長を中心に、人をつなげ、学校の組織としての力を上手く引き出すこと(学校のマネジメント)

が強く求められています。



※地域とともにある学校づくりについては、「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ〜地域とともにある学校づくりの推進方策〜」(学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議 平成23年7月5日)に詳しく示していますので御参照ください。

コミュニティ・スクールは、地域とともにある学校づくりを進める上での有効なツールとして期待されています。

コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)は、地域の公立学校の運営にあなたの声を生かす仕組みです。

※学校運営協議会を設置した学校を「コミュニティ・スクール」と言います。

## コミュニティ・スクールのイメージ



●保護者や地域の皆さんの意見を学校運営に反映する「学校運営協議会」を設置可能とするため、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部を改正。平成16年9月9日より施行。

1

## コミュニティ・スクール

文部科学省では、地域とともにある学校づくりを推進しています!!



文部科学省

行っているところは少ないのが現状です。

そこで、全国の学校の中でより先駆的に評価を行っているところはないかとリサーチしている中で、[コミュニティスクール]という学校運営システムに関心を持ちました。

そもそもコミュニティスクールというのは何かと言うと、「地域とともにある学校づくり」ということをコンセプトに始まった制度です。「学校運営協議会」というのが正式な名称ですが、学校運営に関するさまざまな議題を決断する場として、校長先生をはじめ地域の住民たちがその学校運営協議会を作ります。例えば学校の人事であるとか、カリキュラムであるとか、予算

の使い方であるとか、そういったことを地域の人、保護者の人も巻き込みながら運営面に関わっていただこうと発想されたのが、このコミュニティスクールになります。

2000年以降に導入が検討され、2002年から実験的にモデル校が導入されました。その後法律も含めて制定されてきた訳ですけれども、コミュニティスクールにするには、まず学校自らがコミュニティスクールを導入する旨を意思表示し、市町村の教育委員会がそれを認めて初めてコミュニティスクールを運営することができます。

一見、既存の学校にもすでに似たような仕組みがあるので、何が違うのかということを確認にできずに導入していない学校もあるそうなのですが、それは「学校評議員制度」との混同です。これは保護者の方々が校長先生、教諭を前にして意見を述べることができるという制度で、これがあるからいいじゃないかというのが既存の学校の主張になる訳ですが、この制度の場合は保護者に決定権はありません。つまり、学校の運営に企業の株主のように地域の人が入って来られることを嫌がる学校というのが当然多い訳です。けれども、地域と学校の間隔を縮めていくためには、学校を「閉じる」のではなく「開く」ことの方が重要だというのが、コミュニティスクールを導入した学校の主張です。

導入校は現在約1500校ほど全国にあり、今後文科省の方では3000校を目指してその導入が進められています。都内では、杉並区の事例であるとか、三鷹市においては「小・中一環教育」という九年制度と組み合わせた事例として注目を集めています。

＜学校評価＞の分野での本研究に関連する問いとしては、地域市民が直接的に参加するコミュニティスクール自体をひとつの行政事業と捉えたときに、それをどのように評価しうるのか。つまり行政は、コミュニティスクールを導入するにあたって、コミュニティスクール事業をどのように評価しているのかということをしらべたい対象としています。

現在コミュニティスクールを最大限活用している学校というのは、単に人事とか学校運営だけでなく、地域のいろんな人たちが教育部分、例えばテストの採点であるとか、スポーツの得意なお父さんが部活の顧問を行うなど、できるだけ地域に開いて、その地域の資源を学校に取り入れながら

運営しています。そういう活動そのものをどのように事業として評価していくのか、というのが「コミュニティ再生の評価」を考える上で参考になるのではないかと思います。

コミュニティスクール事業の評価事例としては、日本全国のコミュニティスクール

的な事業に対して文科省の依頼でリサーチをした報告書があります。その中には、地域効果というものをどうリサーチすることが可能かという幾つかの視点が掲げられていますので、本研究のヒントになるような視点もあるのではないかと考えています。

三鷹市は、全小・中学校がコミュニティスクールを導入しているかなり稀有な自治体になる訳ですけれども、その教育長である貝ノ瀬滋氏が著書『小・中一貫コミュニティスクールのつくりかた』（ポプラ社）の中で、学校選択制が導入されている昨今の状況下で、地域と学校の関係について次のように語っています。「教員は通常3～4年で学校を異動します。仮に“選ばれなかった学校”というレッテルが貼られても、最終的に異動してしまえば問われることはありません。取り残されるのは地域なのです。」これは、まさに「なぜ地域にコミュニティスクールのような学校を導入すべきなのか」の理由を言い得ていると思います。教育者ではなく地域の人々が、自分たちの地域にある学校という捉え方をしない限り、学校というのは本質的に良くなっていかないのではないかとというのが、彼が掲げるコミュニティスクールの考え方です。

三鷹市では今、コミュニティスクールから[スクールコミュニティ]という概念を掲げ、まち全体をひとつの学びの場として捉える試みが始まっています。

いずれにしても、学校というのは直接的にそこに通っている家庭以外にも、例えば子どもが卒業してしまっていたり、私立の学校に行っている家庭であったとしても、本来すべての家庭と学校は関係があります。なぜかと言えば、災害が起きたときに避難所として指定されているのが小・中学

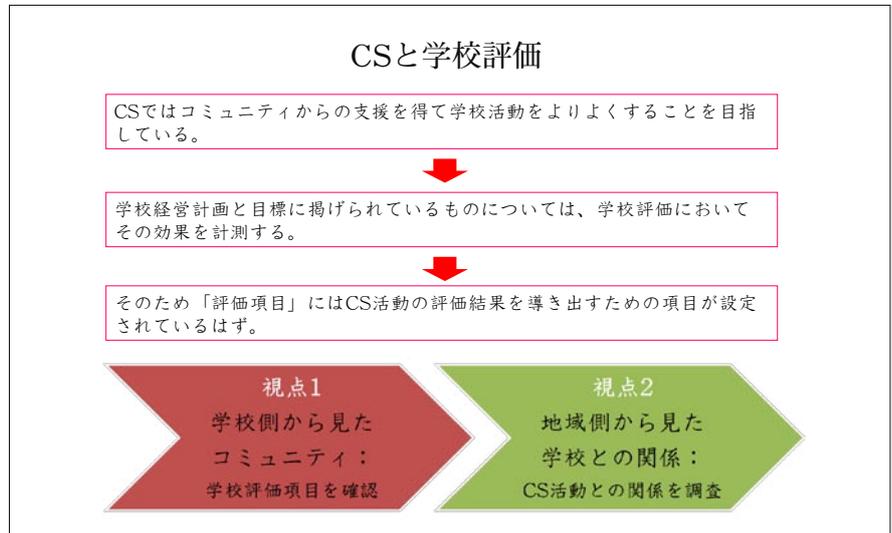
## 事例：三鷹市

### CS+小中一貫校

三鷹市では、CS活動に「小中一貫校」を組み合わせることで、さらに地域社会との関係性の高い先進事例を実践。

導入意義：「15歳までにどんな子供を育てるか」を主題にし、9年間のカリキュラム（教育課程）を作ることができる。

「小中一貫コミュニティスクール」は、「15歳までにどんな子供を育てるか」を地域で考え、実践していく仕組み。



校だからです。つまり地域の人々にとって、小・中学校という存在は、実質的に「セーフティネット」として実は非常に重要な資源だと言えます。そのように学校を捉えた場合、コミュニティスクールのような考え方も含めて、学校が地域にどのように開いていける可能性があるのかということは、今後の「コミュニティ再生」を考える上でも非常に面白い取り組みなのではないかと思っています。

地域市民自らが参加をして、事業そのものを一緒に運営していく代表例としてコミュニティスクールを取り上げましたが、「生活者起点の公共経営」というものは今後、非常に重要になってくる視点と言われています。

これは先ほどご紹介した<行政評価>の1から4のステージですが、「生活者起点の公共経営」というのは、実は<行政評価>の次のステージ = 第5ステージとして位置づけられるのではないかと考えています。その潮流のひとつとして、例えば新潟県新潟市の [Net Personal Happiness] という指標、あるいは東京都荒川区の [Gross Arakawa Happiness] などの指標が挙げられます。

これらは「事業評価」の延長にあるものですが、どういう考え方で取り入れられているのかと言いますと、生活者を中心に置く公共・行政を経営していくにあたり、地域における「経済開発」ではなく「市民の幸福」というものに重きを置く。それが、生活者起点の公共経営になるという発想です。

両自治体は、独自の指標を作り、いかに市民の幸福度を高めていくかということを指標として取り込んでいる事例となります。このような新潟市や荒川区で行われているような指標の取り組みが、既存の〈行政評価〉指標とどのように違うのかについて来年度以降、掘り下げてリサーチしていきたいと思っています。

### 〈幸福指標〉 どのように価値観を測りうるのか

〈行政評価〉という分野の中でも「市民の幸福度」というような、市民の価値観のようなことが重要なテーマになってきていますが、どのようにこの「主観的な価値観を測りうるのか」を考えると参考にるのが、〈幸福指標〉という評価分野です。

一般的にも有名になったのは、ブータンが掲げた [GNH / Gross National Happiness (国民総幸福量)] と呼ばれるもので、それまでは国の指標としては [GNP (国民総生産)] で国の価値を測っていましたが、そうではなくて国民の幸福量というもので国の価値を測っていくべきではないかと前ブータン国王が掲げたことで広まりました。

実は「幸福度調査」というのは、この [GNH] 以前から学問的な研究として行われていました。古くは、1930年頃から [幸福算出表] なるものが考案されるなど、人間にとって幸福はどうあるべきかについての学問的関心は、かなり前からあったと言われています。こういう幸福度研究が進められていく中で現在では「幸福 = ウェルビーイング」と表現されています。今まで自治体が行ってきた、事業がいかに達成されたか・達成されなかったかという評価とは異なる試みとして位置付けられているものです。

つまり、経済分析モデルを使ったアプローチとは異なり、「自己申告」による幸福計測を [サブジェクティブ・ウェルビーイング・サーベイ / SWBS] として、その重要性が昨今注目されています。

幸福度調査の潮流をまとめると、まずはブータンの [GNH] 以降、例えばフランスやイギリス、アメリカをはじめ、日本でも先ほどご紹介したような新潟市や荒川区等々、「自治体としてどのようにその概念に取り組むことができるのか」への試みや研究が行われています。また、民間のシンクタンク

## 人間開発指数 (HDI : Human Development Index)

「人間開発」の概念は社会の豊かさや進歩を測るのに、経済指標だけでなく、これまで数字として現れなかった側面も考慮に入れようとして誕生。各国の人間開発の度合いを測る新たなものさしとして発表された、包括的な経済社会指標で、各国の達成度を、「長寿」「知識」「人間らしい生活水準」の3つの分野について測ったもの。

による研究も進んでいます。そして、学問分野からのアプローチ。大きくは、3つの分野から研究が行われてきたと言われています。

ひとつは、経済と幸福の関係という「経済学」の流れとして1990年代以降に始まったものや、政治・民主主義と市民の関係という形で「政治学」として研究されてきたもの。そして、個人

の幸福というものがどう定義付けできるのかという「心理学」の分野。このように、心理学を筆頭に経済学・政治学など、さまざまな分野で研究されてきたものが、知見を共有し合い、統合されつつあります。

本研究では、まさにこの統合されつつある中での「主観的な幸福研究」というものを紐解いていきたいと考えています。先ほども申し上げました通り、統合しつつある流れの中で、＜行政評価＞の分野においても、より「人間重視」に視点を変えていく流れとなっています。

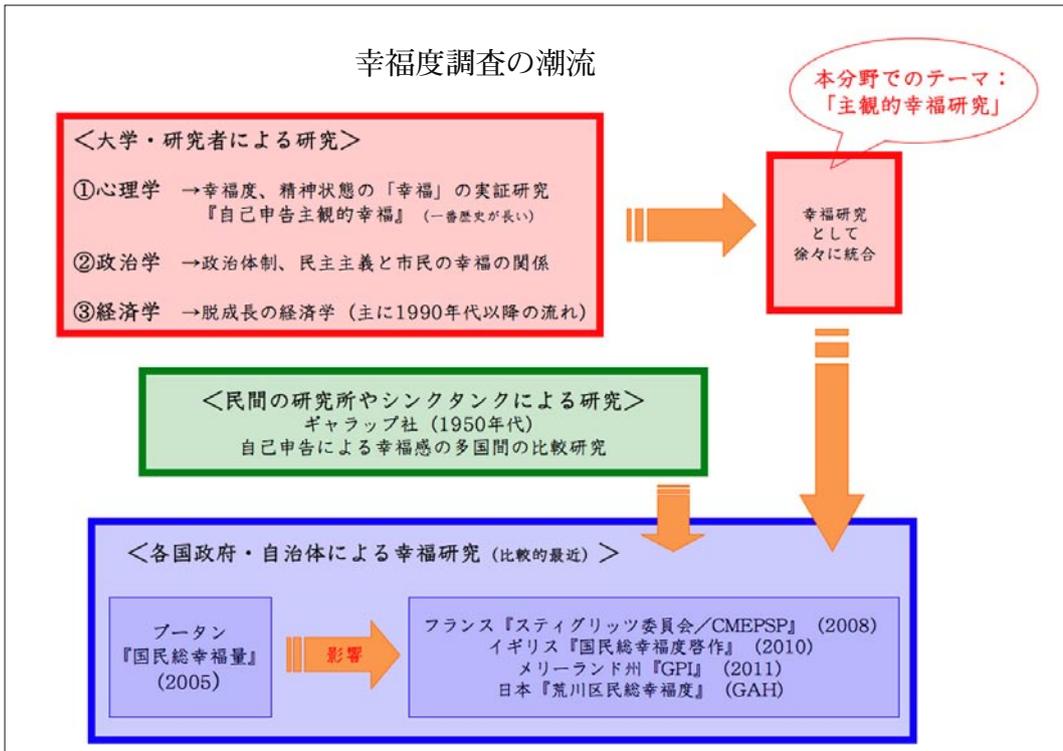
それは、世界的な国際指標においても同様で、例えば国連の[人間開発指数 / Human Development Index]などは、[GNP]という非人間的な指標を否定し、人間が持つ機会とか能力にフォーカスして、より人間重視の指標が必要との考えから指標化されました。

このように、経済から人間へ、マクロ的なものからよりミクロ的な価値観へ、という流れの中でさまざまな指標化の試みが進められています。

＜幸福指標＞の先行研究をまとめてみると、大きくは次のように整理ができます。幸福の要素としては、まずは子育てや勉強を含めて個人個人が持っている「仕事」。それから、「人間関係」や「経済の安定」「健康」。そして、「地域社会やコミュニティへの参加貢献」や「政治・行政の質」などとなります。

一方で、これらの要素を個人の幸福の優先度として分類すると、その関係性が垣間見えてきます。例えば昨年使用した『マズローの5段階欲求説』に当てはめてみたのが図「個人の幸福度の変化」です。仕事というのは、この図でいうとまさに自己実現に相当するものであり、仕事やその他について人生の中で自分で決断ができ、追求できる環境というのは、究極の幸福という位置づけです。

## 幸福度調査の潮流



## 幸福度を評価するには

評価のフォーカスは、「行政サービス」から、より「人間重視」へ。  
そして「個人の内面」へと移行してきている。

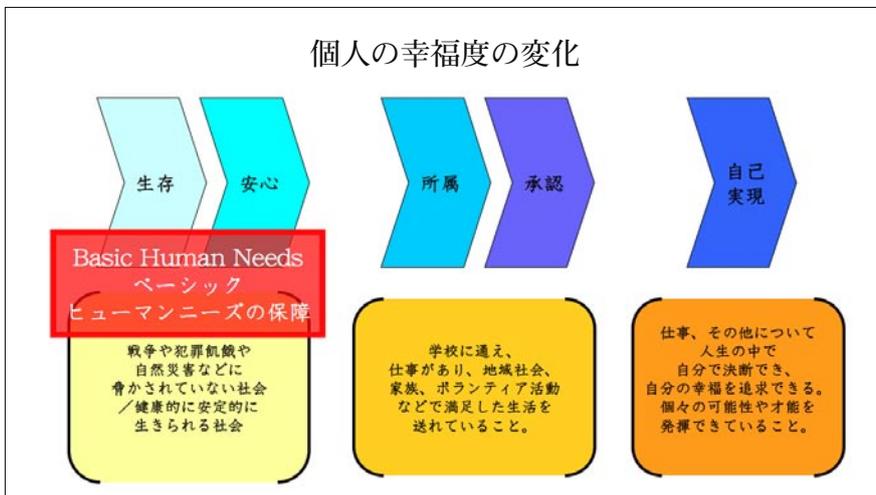
ステージ	評価手法や指標
ステージ①	行政のパフォーマンスを従来の社会指標を用いて評価。 医療機関や学校の数、乳児死亡率など行政サービスの測定
ステージ②	世界銀行・国連の『人間開発指標(HDI)』他 人間が持つ「機会」と「能力」にフォーカスし、そのうちで観察可能な能力と機能を計測。より人間に近づいた。
ステージ③	幸福度研究を先導する学者が提案した『National Happiness Indicator』=主観的幸福度の測定に基づいたもので国民の全般的な幸福度をとらえた指標。物質的ではない面を含んでいる。 (社会的環境、個人の自立、自己決定など)

## 幸福／人生の満足度の要素とは？

SWBSの結果、幸福度とは生まれ持った性格や環境、その他の様々な要素に左右されるが、総括すれば「幸福」は以下のような複合的な要素からなる結果が出ている。

幸福の要素	心理学的な解釈
仕事（子育てや勉強も含む）	情熱、充実、やる気
人間関係	信頼と愛情のある人間関係の構築、安心
経済の安定	安心感、居場所
健康	生存、安心、から自己実現まで
地域社会・コミュニティへの参加貢献 ボランティア活動や慈善行為（※国に大きく寄与）	承認欲、居場所、つながっている感覚、貢献している幸せ
政治・行政の質	安心、選択のある社会、自己実現

## 個人の幸福度の変化



また、学校に通うことができるとか、地域社会、家族、ボランティア活動などで満足した生活を送ることができているというような状態は、「所属」「承認」に分類されます。それら幸福の土台になるのは、戦争や犯罪、飢餓、自然災害などに脅かされていないという環境が必要で、まさに「安全」「安心」の部分に相当する幸福です。つまり、幸福にはいくつもの種類や段階があり、まずは「人としての最低限のニーズ＝ベーシックヒューマンニーズ」が保障されて初めて幸福を高めていくことができるということです。

この「ベーシックヒューマンニーズ」というのは、まさに先ほどの[人間開発指数]とつながるものです。指標を発案した経済学者のマブール・ハック博士は「たったひとつでいい。ただ、GNPほど人間生活に無理解ではない、そういう尺度を世の中に提示する必要がある」と言って、各国の達成度を経済指標ではなく、長寿、知識、人間らしい生活水準の3つの分野で測る指数を開発したのです。

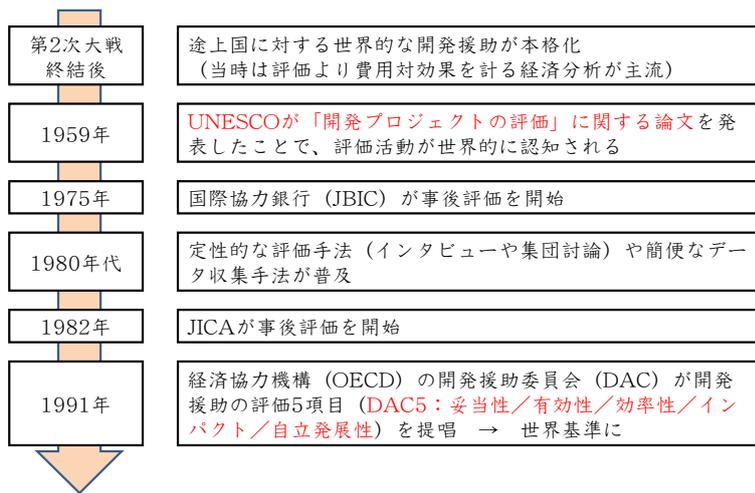
このように「ベーシックヒューマンニーズ」が満たされた上で、もしくは満たされているかいないかを調べることで初めて幸福が実感できるとするならば、これらのニーズと行政事業との関係も考えていかななくてはなりません。そこで、その関係性をより深く研究していくために、ODAなどを含めた<開発援助評価>という分野も研究対象として想定しています。

### <開発援助評価> どのようにニーズを測りうるのか

<開発援助評価>というのは、今までご紹介してきたさまざまな評価分野の中でも、最も長い歴史を持っています。開発援助における評価の歴史をご紹介しますと、まず第二次世界大戦の終結後から、いわゆる途上国もしくは敗戦国に対してどのように援助していくのか、ということで本格化したと言われています。

戦後の日本も、高速道路や新幹線などが国際社会の援助によって発展を遂げてきました。そういった中で、1959年にユネスコが「開発プロジェクトの評価」に関する論文を発表したことで、評価活動が世界的に認知されていきます。日本ではJBIC(国際協力銀行)やJICA(国際協力機構)が事後評価を導入しました。1991年には、OECD(経済協力開発機構)の開発援助委員会・通称「DAC」と呼ばれる委員会が、開発援助における評価指標として「DAC5」

## 開発援助における評価の歴史



を掲げました。これが、現在さまざまな開発援助に対する評価基準となっているものです。

なぜ「開発援助」という分野で評価というものが盛んに行われてきたのかと言いますと、幾つかの理由が存在します。まず、国や国連といった巨大なドナーが存在していることが非常に大きかったと言えます。その資金の量という意味で巨額なお金が動きますので、「アカウントビリティ」の観点から非常に重要だった訳です。加えて、国際的な関心が高いこと。当然それは災害・紛争など、その支援をしたことが世界中のメディアで取り上げられます。そして決定的なことは、税金で行われる事業という意味では国内も国外も同じですが、そのサービスの対象者、受益者が、納税者ではないということです。国内の場合は、自分たちが納めた税金がどのような形で戻ってくるのかという意味でのアカウントビリティが必要になりますが、国際援助の場合は自分たちが納めた税金が自分たち以外の対象者に還元されることになるので、その正当性というものを説明できなければ事業を継続することができません。ですからこの分野においては、何らかの指標を使って、事業に正当性はあるのか、妥当性はあるのかといったことを評価していかなければならなかったのです。

先ほどご紹介しましたように、開発援助においては [DAC5] という評価

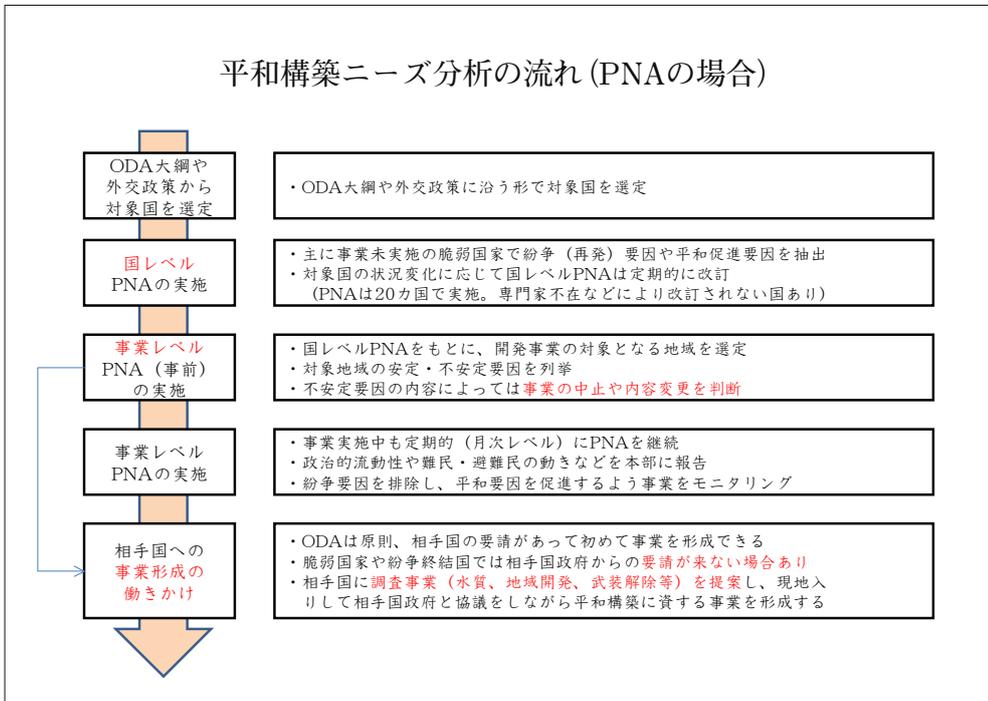
項目が非常にメジャーです。[DAC5]はその名の通り、5つの項目から構成されています。まず、事業が現地のニーズと照らし合わせて妥当か否かという「妥当性」。それから、その事業が受益者や対象社会に有効にベネフィット（便益）をもたらしているのかという「有効性」。「効率性」というのは言葉の通り、投入した予算や人材といった資源に対してコストパフォーマンスは見合っているのか否かということ。そして「インパクト」という視点は、日本語には翻訳しにくい概念ですが、簡単に言うと「影響」です。つまり、ある事業を行ったことが、その地域にどのような影響を与えたのか、生み出した成果物が目標としたビジョンにどのような影響を及ぼしているかという論理性を測る指標です。当然、良い影響もあれば悪い影響もあります。それから最後に、これは開発援助特有の「持続性」という視点です。つまり、開発援助というのはいずれ撤退しなければならない援助事業ですから、撤退後も地域自らが主体となって持続していけるか否かを評価の基準にしています。

日本で ODA 事業を担っている JICA では、毎年「事業評価報告書」というものを作成しており、かなりの数の事業項目に対して「外部評価」を行っています。そのため、評価する人によって報告手法が変わらないように、評価基準を「レーティングの方法」としてまとめています。

このように＜開発援助評価＞というのは、[DAC5]を中心に評価方法が最も進んでいる分野になりますが、その歴史の中で昨今重要視されているのが [Do No Harm] という概念です。これはメアリー・B・アンダーソンという人が掲げた概念になるのですが、開発援助事業がその国に「Harm（害）」を与えないように行っているか否かを問う視点です。先ほどの「インパクト」における悪い影響につながる概念ですが、国における「Harm」とは、具体的には「紛争」のことを指しています。つまり、開発援助を行った結果、不平等や不満、政府機関の腐敗を助長して、紛争を引き起こす可能性があるということです。

近年、シリアでは内戦が始まっていますが、実はシリアというのは日本が ODA でさまざまな援助を行った国でもあります。長い年月をかけて開発してきた学校や道路など、紛争によって一瞬にして崩壊してしまいました。まさに、独裁政権の国家で行う開発援助の危険性に対して持つべき視点のひとつが [Do No Harm] と言えます。

## 平和構築ニーズ分析の流れ (PNAの場合)



これまで「開発援助」というのは、基本的にいわゆる「発展途上国」と呼ばれる国に対して行われてきました。ところが、その発展途上国が「紛争国」になってしまったり、それらの国の紛争が終了すれば、やがては援助対象国になっていきます。アフガニスタンなどはその途上にあると言えるかもしれませんが。いずれにしても、そういう紛争が起きた国で再び開発援助を行う場合は、何もない国で行う場合とは視点もニーズも大きく異なります。紛争が再発する可能性はないのか。もしくは、より平和を促進するためにはどうすべきか。そういった中で、紛争要因に対する「アセスメント(事前査定)」の重要性が認識されるようになりました。

日本の JICA では、[ PNA (Peacebuilding Needs & Impact Assessment) ] と呼ばれる紛争分析手法が導入されており、紛争要因を助長せず紛争要因を積極的に取り除き、負の影響を回避し正の影響を促進することを目的として掲げています。その前提には、開発援助はその意図に関係なく、正負の影響を与える可能性があり、脆弱国家においては諸刃の剣になりえる可能性があるとしています。

この「脆弱国家」という概念は、2001年同時多発テロが起こって以降、イラクやアフガニスタンのような国を「Fragile States (脆弱国家)」と定義し

たことに始まります。実はこの国家の脆弱性というものを測る研究もされていて、[脆弱国家分析]としてさまざまな国際機関で試用されています。

日本の [PNA] に話を戻すと、カナダとの共同研究によって生み出されました。[PNA] には「国レベル」「プロジェクトレベル」の2種類あります。まずは、国家レベルのマクロ的な分析を行い、次に実際に事業を行う地域レベルでのミクロ的な分析を行います。分析する項目の例としては、例えば「ステークホルダー分析」と呼ばれるものがあり、その地域にはどのような人がいて、どのエリアに貧富の格差があり、どこの民族同士が対立したのかというような分析を行います。また、内戦によって移動を余儀なくされた「国内避難民」がどこに移り住み、どの地域に戻ってきたのかというような調査も行ったりします。

通常の「開発援助」の場合というのは「要請主義」と言って、相手国から「こういう道を造ってほしい」「こういう橋を造ってほしい」というような要請があって初めて事業がスタートします。つまり、基本的にはこちらから営業をかけるようなものではありません。相手のニーズがあってこそ実現する事業です。

ところが前述の通り、脆弱国家や紛争が起こった国というのは、国家そのものが破綻している状況であり、要請するような状況にない訳です。だからこそ、「どういうニーズがありそうなのか」ということを事前にアセスメントする必要があるということです。

本研究においてこの開発援助分野の研究ポイントとしては、まずはその歴史の長さにおいてさまざまな「評価」そのものの知見があります。また、脆弱国家を「脆弱コミュニティを抱える国」というふうに捉えるならば、先ほどの[ベーシックヒューマンニーズ]を満たすようなコミュニティ事業の案件形成を行う手法としての可能性もあるのではないかと考えています。

一方、[PNA] に関しては、紛争アセスメントをした上で形成された事業をどのように評価していくのかは、今後の大きなテーマになりえます。現在 JICA でも、このような事業に対する評価手法として [DAC5] との整合性を研究しているとのことで、それらの知見もリサーチしたいと思っています。

## 平和構築ニーズ分析の中身

### 国レベル：開発援助事業の案件形成に向けた分析

分析内容	○紛争背景・現状分析 ○社会的・経済的・政治的不安定要因（紛争の背景にある要因や紛争（の再発）を誘発する要因等）、および安定要因の分析
調査項目	○政治・経済・社会の概況、○紛争地域、民族・宗教等の構成、国内避難民・難民等のマッピング、○ステークホルダー分析、○現地の平和構築支援体制、○紛争の背景と歴史的経緯、○停戦・和平合意までの経緯、○和平合意以降の動向、○今後の見通しに関するシナリオ、今後の課題等
制約	国レベルの平和構築分析は対外的に公表されにくい 理由：対象国のセンシティブな情報を多く含むため

### 事業レベル：開発援助事業を計画・運営・管理するための分析

対象事業	○紛争（再発）の要素を抱える国・地域、○地域・コミュニティ開発、都市開発、農村開発、インフラ、○和解・共存の視点が入った案件、○帰還・再定住促進の視点が入った案件、○紛争で影響を受けた人々や社会的弱者に配慮した案件、○国家の機能強化（行政、法整備、警察、メディア）等
調査項目	対象地域の○政治的屬性（反政府か否か）、○住民特性（民族や帰還民）、○和解・共存度合、○帰還民受け入れ状況や地域住民との関係、○社会的弱者の有無・分類・特性、○国全体の政治情勢等
制約	事業レベルの平和構築分析は実施数が少ない 理由：人的資源（専門家）の不足や治安状況の不安定による現地入り困難等

## 仮説

前提：脆弱国家の不安定要因には、コミュニティに起因するものが少なくない  
（例：地域内・民族間の対立、難民や国内避難民と地元住民との対立等）



脆弱国家は脆弱コミュニティを抱える国と捉えた時、平和構築ニーズ分析は日本でのコミュニティニーズを分析する手法となり得ないか？

課題：平和構築そのものを目的とする事業（民族融和や武装解除等）に対して、評価手法は主に『DAC5』によって行われている。

（JICAでは2012年度内に平和構築事業のための評価手法を開発予定）

## 今年度の研究相関について

本日は、本研究を行う上で研究対象にしているさまざまな評価分野についてご報告した訳ですが、それぞれの分野がどのように相関しうる可能性があるのか。来年度以降、この研究を進めていく上での「相関マップ」のようなものを最後に示して終わりたいと思います。

最初にご紹介した＜復興指標＞というのは、インフラ再建・経済再建・生活再建という3つの再建があり、その中に復興を実感するための7つの要素がありました。

次に＜行政評価＞においては、大きくは4つのステージに分かれ、事務事業評価や、政策・施策への評価の展開、それから[ニューパブリックマネジメント]の導入などのステージがあった上で、生活者起点の新しい潮流として「市民参加型の評価」、もしくは「市民幸福度評価」という第5のステージの可能生をご紹介いたしました。＜行政評価＞の延長にあったのが＜学校評価＞で、そこには自己評価・関係者評価・第三者評価の3つがあり、関係者評価とのつながりから[コミュニティスクール]の事例を研究対象にしていこうと思っています。

また＜幸福指標＞に関しては、大きく分けて事業達成型・経済分析モデルのもの、自己申告による[SWSB]と言われるものに分類され、幸福の要素としては、仕事や経済の安定、人間関係、地域コミュニティへの参加、健康、政治・行政の質などという6つの要素に整理し、幸福の優先付けとして「ベーシックヒューマンニーズ」の重要性を示唆しました。

そして最後にご紹介したのが＜開発援助評価＞で、その中では国連の[人間開発指数]やODA評価の[DAC5]、それから紛争アセスメントである[PNA]でした。

これらを俯瞰してみますと、各分野で重なるキーワードがいくつか存在します。＜復興指標＞は復興計画を作成するニーズから生まれたものですから、まさに＜行政評価＞ともつながっていきます。それから、行政経営・ニューパブリックマネジメントの大きな流れの中で「学校経営」という考え方が導

## 研究相関マップ



入され、コミュニティスクールという事例も生まれています。行政側からすると、学校関係者評価と生活者起点の経営がつながっていきます。行政評価の新たな潮流である「市民の幸福度」は、当然大きな流れの中では<幸福指標>研究に含まれます。

また<幸福指標>の分野から導いた [ベーシックヒューマンニーズ] は、[人間開発指数] など<開発援助評価>において重要なテーマとして掲げられてきたものでもあります。

より詳細に見れば、例えば<復興指標>の復興7要素として抽出されたも

のと、幸福の要素として掲げたものというのは、実に共通点の多いことも分かります。「人間関係」「地域コミュニティへの参加」などはまさに「つながり」に属するものであり、「暮らし向き」というのは「経済の安定・健康」と共通するなど互いにリンクするものがあります。

長くなりましたが、これで本年度の研究のご報告とさせていただきますと思います。

来年度も引き続き、これら5つの評価分野を中心にコミュニティ再生を測りうる視点を見いだし、最終報告としてご紹介をしたいと思っています。

ハイレイフ WEB セミナー講演録

[平成 24 年度研究報告]

## コミュニティ再生の“評価基準”策定の研究

2013 年 3 月発行 公益財団法人 ハイレイフ研究所

〒104-0031 東京都中央区京橋 3 丁目 6 番 12 号 正栄ビル 5 階  
Tel. 03 - 3563 - 8686 (代表) Fax. 03 - 3563 - 7987  
<http://www.hilife.or.jp>

※本書の全部または一部の複写・複製・転載および磁気または光記録媒体への入力等を禁じます。※編集責任は公益財団法人ハイレイフ研究所にあります。