

## 政策評価とNPO——もう一つの実験

山谷 清志

### ★ 要約

政策評価は政策技術の合理性と民意の合理性（デモクラシー）の両方を反映していなければうまくゆかない。この両方の合理性に配慮するNPOは、「政府の失敗」を市場化によって克服しようとする戦略ではなく、社会のネットワークやパートナーシップの連帯を強めることで克服しようとする志向をもつ。したがって、NPOが関わる政策評価は、これまでの政策評価論議では弱かったデモクラシーと政策評価の関わり方の議論が必要になる。そこでは特に直接民主主義と関連する政策評価の可能性が議論されなければならない。もっとも、この参加型評価の議論は、政策評価それ自体がまだ洗練の途上にあること、NPOがいまだに発展途上にあることによって制約される。しかし、政策評価は「デモクラシーの‘literacy skills’」として意識されており、NPOはそうしたスキルの普及、啓蒙の役割をになうはずである。

キーワード：ガバナンス、NPM、参加型評価、協働、エンパワメント

### はじめに

「政策評価とNPO」というテーマは、どちらも20世紀末から脚光を浴びつづけてきたため一見明確なメッセージをもっているように思われる。しかしその実際において、NPO（特定非営利活動組織、Non-Profit Organization）がどのような形で政策を評価するのかよくわからない。わからない理由は3つ存在する。

第1に事例がきわめて少ないという理由である。日本評価学会のホームページ（2001年6月開設）に登場するNPOは、三重県の「評価みえ」、岩手県の「政策21」だけである。事例を外国に求め、先進諸国の非営利政策シンクタンクをレビューすることも考えられるが、欧米の非営利政策シンクタンクが、そのスタッフの質と量、活動資金額、活動それ自体の有効性において、日本のNPOとは比べものにならないほど充実した存在であり、この比較はあまり意味が無い。

他方で、市民参加や住民自治の延長線上でNPO活動がどのように政策評価に関わっていくか推測するアプローチも可能かもしれない<sup>(1)</sup>。そのアプローチの視点で言えば、政策に関わる今日の市民活動は、1960年代から70年代後半までの「反対」の性格が強かった住民運動とはあきらかに違う。また、1970年代後半以降80年代半ばまでの住民参加（市民参加）のような、特定の 이슈ウにターゲットをしぼった「政策づくり」段階とも違う<sup>(2)</sup>。21世紀初頭の市民参加論はすでに、ネットワーク型の社会において政治（議会）・行政と市民団体との「協働」へと展開していると理解される<sup>(3)</sup>。

しかし現実では、審議会や「県政モニター」などの「ご意見を伺う」方式がいまだに多く残っている。また、素人の審議会委員は政策評価の理解も困難であるが、さらに政策活動の中身自体にも不案内なため、政策評価の前提段階で途方に暮れる。逆に政策活動の中身を熟知している専門家を任命すると、どうしてもその関連する専門の中身（医療・教育・土木・福祉など）に目が向き、議論はその専門に終始する傾向が強い。こうした場合、せっかく政策評価委員会を立ちあげても、対象政策の難解な専門用語や行政内部の仕組みの理解に時間を取られ、政策評価そのものまで進まないことが多い。しかし、それではこの課題をNPOが解決できるかどうか不明なところが「何をするのかよくわからない」ことになる。これが第2の理由である。

NPOが政策評価とどのような関わりをもつのか不明である第3の理由は、NPOと、国の府省や多くの自治体で導入された政策評価が影響を受けるNPM（新行政管理, New Public Management）との齟齬である。NPMは市場主義、顧客志向、現場への権限委譲、効率重視などを求めるが、それは非営利市民活動であるNPOとは次元の違う話で、混乱がある。混乱を整理しないまま新行政管理（NPM）型政策評価にNPOを活用すると、行政が労力と手間を省くためNPOを下請として使うことになる。

このように、政策評価もNPOもきわめて現代的なテーマでありながら、両者の関係については不明点が多く、両者の関係を論じる議論はほとんど見られなかった<sup>4)</sup>。そこで本稿では、現在、国や自治体で採用されているNPMに影響を受けた政策評価とは別の、NPOが関与する政策評価の可能性を論じたい。

もちろんNPOが行う政策評価はデータ収集や評価手法、そして評価基準がNPM型の評価とは違う。NPMは「政府の失敗」を市場化で乗り越えようとするが、その乗り越える政策の成否は市場的価値、効率と節約、業績（performance）達成で判断されるし、そもそも政府が「失敗」しているかどうかもちょうとした価値で判断される。しかし、「政府の失敗」を市場ではなくNPOが媒介する社会的紐帯で解決しようとするとき、その拠って立つ価値基準はNPOの価値基準になる。それはパートナーシップ、協働、参加・参画、持続可能な発展、自立であろう。しかし、それではどのような文脈に位置づけて、このNPOの評価を考えるべきなのであろうか。その手がかりになるのが、政治学、国際関係論、行政学、経済学、経営学などで注目されはじめている「ガバナンス」の議論である。

## 1. 政策評価とNPOの接点

中央省庁再編成や地方分権の議論とともに注目されてきたわが国の政策評価は、意識的かどうかは別として、それ自体ガバナンスの議論に深く関わっている。とりわけ多くのガバナンス関連の論考で指摘される現代政府の課題、すなわち複雑性（complexity）、変化の動き（dynamics）、多様性（diversity）が高まった社会における政府活動の量的増大、活動領域の拡大、質的高度化の結果出てきた政府の荷重負担（overload）と統治能力（governability）の衰退をどのように乗り越え、政府活動の効果を高めるべきかという議論は、わが国でも他人事ではないからである<sup>5)</sup>。

### 1.1. 政策評価の目的

政策評価の目的には一般に言われている明示的な目的と、表面では議論されていないけれども暗黙の内にすべての人が認めている目的の2種類がある。

一方の、政策評価を導入した明示的な目的は、法律や政府内での了解事項に明らかである。すなわち「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年6月22日成立）の第1条では、「政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と明記されている。それをより具体的に述べるのは、法律成立前の実務における検討段階での議論、各省の政策評価担当課等から構成された「連絡会議」で了承された「政策評価に関する標準的ガイドライン」（平成13年1月15日）の表現で3つにまとめている。すなわち、①国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること、②国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、③国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること、の3つである。

もちろん、こうして法制度化された政策評価導入の目的の背景には、（多くの論者が指摘するように）この目的を導くに至る原因が存在した。たとえば市場を窒息させる過剰規制や、この規制から派生する癒着・腐敗、その結果としての財政支出の浪費、外部不経済などの「政府の失敗」である。この政府の失敗が経済活動を圧迫し、景気の悪化を招き、税収が伸び悩み、財政赤字を招く。その市場メカニズムを麻痺させる官僚制の病理は拡散し、公共部門の浪費の体質が民間部門にも感染する。それは1980年代からいろいろな場で繰り返し主張されてきた規制緩和、民営化、特殊法人改革などは、こうした病理を治療する手段として認識され、それが政策評価を導入すべきだとう第2の目的になってきていた。

もともと、市場に任せただけの場合は公共財の配分、公共サービスの提供、外部不経済の発生などいろいろな問題が生じる（市場の失敗）。この市場の失敗に対応するために政府が介入してきたのであるが、それが逆に政府介入による不健全な経済運営・過剰介入がうまれ、政府の失敗を招いたのである。この政府の失敗を市場メカニズムを再導入して克服することを目指した政府改革の思潮の1つがNPMであった。ここでは「市場の失敗→政府介入→政府の失敗→NPM」という図式が想定されている。ガバナンス機能の回復をNPMという思考で行おうとする考え方である<sup>6)</sup>。その志向する改革のエッセンスは、市場機能の活用、目標の設定とその達成度、成果についての説明責任重視、公共サービスの顧客である市民の重視、積極的情報開示（disclosure）、権限委譲（地方分権と規制緩和、民営化とエージェンシー化）、政策の立案・企画とその執行・実施とを区別、小さな政府、政府機能の発想の転換（エージェンシーや民間委託などの活用）、業績測定（performance measurement）の導入、行政と民間との競争などであり、この一連の考え方の中心にあるのが政策評価であった。評価制度が機能しないと、政府の失敗を治療する諸改革の成果を判断できないからである。しかしここでは、政府の失敗を解決するアイデア「市場の失敗→政府介入→政府の失敗→NPM」とは別の方式、すなわち「市場の失敗→政府介入→政府の失敗→ネットワーク・パートナーシップ・協働（collaboration）」も存在することが無視されている。

## 1.2. ガバナンス論における NPM

そもそも、NPM の影響を受けた政策評価（とくに実績評価）に市民が関わる余地はかなり限定的である。たとえば事業や施策の目的や経緯、予算の執行状況などの説明を受ける実績評価の業績指標やベンチマークの妥当性をチェックする程度である。費用対便益分析型の事業評価では費用の算定の範囲、便益や効果の見積りの適切さ、計算方式の妥当性、使用した分析手法と当該事例との適切性などの問題に集中する。したがって、評価対象になる事業や施策の内容に関する知識が必要になるし、また費用対効果そのものに関する理解が不可欠であるが、それはとても難しい。「市民にわかりやすく」とは評価の現場で必ず語られる言葉であるが、事実上は議論についていけない市民を行政の説明で「洗脳」する傾向にある。ただし、実績評価もその背景にある NPM も、民間企業の経営管理のモデルを援用しており、したがって企業内部のマネジメント・ツールのような扱いになっている。そのため、実績評価の業績指標やベンチマークについては、市民としては自分に関心の深いもの以外は興味の無い数字の羅列になり、退屈極まりない報告を延々と聞かされることになる。そもそも理解させることに無理がある。しかも、市民の関心事である地方分権や市町村合併、巨大プロジェクトの見直し議論は、評価のアジェンダには上らない。

しかし政策評価や NPM 思想のバックボーンをなすガバナンスの理論では、実は効率や業績だけが「健全なガバナンス」を導くものではない。「ガバナンスには民主政治の中身を高め、これからの時代の行政機能をより高度化していくという内容がこめられている<sup>7)</sup>」からである。したがって、ガバナンスの議論はかなり広範囲の両域に及ぶ。たとえば R rhodes によると、7つのバリエーションがあるという<sup>8)</sup>。

その第1はコーポレート・ガバナンスであり、企業におけるアカウントビリティ、明確な権限配分、情報のディスクロージャーを重視するものである。第2は先ほどの NPM 型ガバナンスであり、政策の決定 (steering) とサービスの提供 (rowing) を区別するという考えから議論をはじめ。官僚制はこの rowing のツールであるから、他に代替は可能である。そしてこの NPM 型のアイデアと重なるのが第3の「グッド・ガバナンス」である。効率的で、オープンで、アカウントブルで、公共部門の健全さ、特に合規性、透明性、効率性を重視する考えであり、世銀や IMF が冷戦構造の崩壊以後に“political-conditionality”という表現で途上国に条件づけたことでも知られる。この考えを可能にしたのが、4番目の「国際的相互依存のガバナンス」と呼ばれるマルチレベルのガバナンスで、たとえばEU委員会、国の内閣、ローカル政府とリージョナル政府などの間に見られる相互依存が議論される。

5番目のバリエーションは、社会サイバネティック・システム (socio-cybernetic system) のガバナンス観である。ここでは伝統的な階統制による政府活動を意味する‘governing’と、新しい社会・政治・行政の相互活動の結果である‘governance’をもつ自律的組織を区別する(ただ、両者は相互補完関係になる)。ここで政府に期待される役割は、社会と政治の相互活動を可能にし、問題対応態勢を調整し、複数アクター間にサービスを分配する役割で、それによって新しいパターンの相互活動、ネットワークが形成される。この新しい相互活動のキーワードが自律、パートナーシップ、協働型マネジメントなのである。

第6番目のガバナンスは、現代社会の市民社会と国家と市場経済の境界が曖昧化している特徴をとらえ、それを‘governance as New Political Economy’と表現する。ガバナンスは経済

的なアクターの活動を調整する、政治的・経済的過程だと言う考え方が背景にあり、多様なエージェンシー、制度、システムなどを steering するための複雑な技能、アートがガバナンスの機能だと考えられている。

第7番目のガバナンスは「ネットワークとしてのガバナンス」である。ネットワークという概念は社会を調整するとき現れる形態であり、民間セクター、パブリックセクターともに組織間のつながりをマネジメントすることが重要だと考えられる。ネットワークは市場が抱える限界、官僚制の階統制が抱える限界に対する解決策として働くのであり、市場や官僚制の代替案になると考える。公共政策は中央・地方、行政・民間の資源の交換、交互作用、相互依存による政策ネットワークによって作られるのである。ここでのガバナンスとは社会的関係の安定したパターンをいう。

それでは改革の一手法である政策評価においてパートナーシップ、協働、あるいはネットワークの対応が求められるのはどのような状況であろうか。それは、さまざまな困難が重なって行政の対応、市場メカニズムに任せる対応が難しいときであり、その難しさはいろいろなタイプがあげられる<sup>9)</sup>。たとえば行政以外の中立的な情報が必要であるが入手困難であるという場合は想像がつく。また、定量的政策目標や金銭換算できる目標ばかりでなく定性的目標も評価されるべきだが、それが困難で定性的には設定されなかったとき、行政機関が行う供給者サイドの定量的測定には限界がある。さらに地域特性に注目した柔軟な視点が求められるとき、組織横断的な対応が求められているが行政の悪しき文化のタテワリ対応しかできないとき、人事や予算の関係上短期対応になりがちな行政をカバーした長期対応が求められるとき、モニターや評価が政治家や役人にとってマイナスになりそうな問題、政策実施の現場でさまざまなアクターの利害が紛糾しているときなどが、難しくナーバスな状況であろう。そもそも、行政の行う評価自体が市民たちからコントロールだと批判される恐れもある。ここでは行政とは別の視点で、政策内容に踏み込んだ実態調査が求められる。ここに中間集団、媒介集団としてのNPOが活躍する場がある。

## 2. NPO が関わる政策評価

そもそも、NPO が政策評価にどのように関わるのかという問いは、政策評価を導入して何をしたいのかという議論と密接に関わる。

一般に、NPO に期待される役割はパブリック・セクターとプライベート・セクターとの間を媒介する役割であるが、政策評価に限れば行政サービスの供給者である行政側の視点に偏っていた政策評価を、ユーザー・顧客の視点から再構築する役割が期待されると思われる。それはあたらしい市民参加の歴史であり、1970年代後半から80年代半ばまでに見られた計画策定プロセスへの住民参加（つまり政策の立案・形成段階）にとどまらず、政策実施、チェック、評価段階にまで市民の参加が進むということの意味する<sup>10)</sup>。もちろん、政策評価におけるNPOの役割は、（行政の）効率追求だけではない。評価が一定の価値判断を伴うことは避けられないが、そうであれば評価基準は社会の多元的な価値を反映した基準でなければ、社会の合意は得られないし、社会の統合という重要な政治的価値は失われる。その意味でNPOが前提とする民主主義社会の政策評価は、単に効率追及のツールでもないし、評価情報のディスクロージャーの道具でもない。



そもそも、政策評価は地方分権や情報公開、行政手続法など、およそ成熟した多元主義的デモクラシー社会に欠かすことのできない健全な統治の仕組みを前提にはじめて機能する。しかし、さらにその大前提である市民が政策主体であり、評価主体であるということが忘れられる傾向が強い。市民が評価の客体であるという本末転倒の主張もある。政策評価の現実には行政機関が自らを評価することによって、行政のマネジメントを改善するという技術的合理性の志向が強すぎるのである。したがって、NPM 型評価でもイギリスの「市民憲章 (the Citizens' Charter)」を意識しつつ、顧客である市民の視点を強調することもあるが、実際の政策評価の議論は「供給者」の視点で展開されてきた。ことに統治の根幹にあるデモクラシーの諸制度からの議論はなく、国家や地方議会からのイニシアチブは弱く、「国民の視点」「生活者視点」「国民に対する説明責任」というレトリック、精神論として展開されてきた。理由はある。政策評価導入は、国においては行政改革会議の事務局にいる官僚たちから出てきた案だからで、自治体でも（首長が積極的に導入を進めてはいても）その具体作業は自治体職員があたっていたからである。NPO と政策評価の関わりを市民の視点で再構築するのであれば、まずデモクラシーの議論と政策評価の議論を関連づける作業から取りかからなければならないのはこのためである。

そもそも、デモクラシーにもさまざまな類型があることはよく知られている。そのすべてを取り上げて比較検討するのはとても余裕はないが、政策評価とどのように関連するのかという視点でデモクラシーを論じた場合、デモクラシーのタイプとそれに対応した政策評価のタイプが5つあると考えることもある<sup>11)</sup>。そこでは当然、さまざまな市民の関わり方に応じた政策評価のバリエーションが観察される（表1を参照）。

## 2.1. プロフェッショナルの評価

エリート主義モデルのデモクラシーに対応したプロフェッショナル評価は、テクノクラシー評

表1 デモクラシーと評価

デモクラシーのタイプ	対応する評価のタイプ
1. エリート主義 Elitist democracy	Professional evaluation (technocratic evaluation)。政策評価のエキスパートが担当。評価の課題と評価が成功したか否かは意思決定者が判断。市民は単なる情報源のこともある。
2. 参加民主主義 Participatory democracy	評価基準の設定に利害関係者を含める stakeholder evaluation。また参加を促し、必要性や希望を述べる機会を提供する方法を駆使して、政治的に受け身の集団の意見を吸収するのが empowerment evaluation。
3. 審議型民主主義 <sup>12)</sup> Deliberative democracy	すべての利害関係者（無理なら主要関係者）の直接参加を促し、審議において公正な力関係のバランスを維持する手続を守る。多様な意見を慎重に反映するため十分な時間を取る。Deliberative evaluation。
4. 直接民主主義 Direct democracy	
5. 体制変換型民主主義 Transformative democracy	Emancipatory evaluation は公民権を制約されていた集団に発言権を与え、公平と正義に基づく社会変化を促進する手段。市民参加型の主張の機会を与える advocating evaluation も含む。評価の始めから終わりまで市民が関与。古い既存のルールの限界を市民は乗り越える。

(注) Richard Murray, "Citizens' Control of Evaluation: Formulating and Assessing Alternatives," *Evaluation* (SAGE), Vol.8(1), 2002, pp.81-100を参考に、筆者が作成。

価とも呼ばれる。ここでのプロフェッショナルとは、評価の専門家、あるいは専門職が育っていないわが国の現状では、行政職員あるいは行政から委託を受けた研究者かもしれない。評価の実務はこのプロフェッショナルや専門家が直接すすめる、市民はアンケートや調査の対象としての役割、いわば情報源として位置づけられ、審議会などの設置で「ご意見を伺う」という立場に置かれることが多い。ただ、公選の首長や議会が政策評価それ自体の計画、実施、評価結果を適正にコントロールできるとき、エリート主義モデルのデモクラシーは統治構造上の民主政治の回路に置かれた政策評価として良く機能する。この場合のコントロールとは、評価システムの導入を決定し、その導入・実施状況についてチェックし、場合によっては評価手法の選択や評価シートの書き方、データの取り方などの細部にまで注文することである。当然のことながら、評価基準の設定、評価結果の解釈についてこれら首長や議会は責任（市民に対するアカウンタビリティ）を負う。

そのため、このモデルでの政策評価の限界は、まさにこの公選の首長や議会の能力や意欲にある。コントロールが形式に流れるとき、デモクラシーのエリート主義モデルにおける政策評価、プロフェッショナル評価は民主的性格を失い、テクノクラシーの技術的合理性に専念せざるを得ない。政策評価が市民からわかりにくくなる契機はここにある。

他方、市民が評価に参加する「参加型評価（participatory evaluation）」としてどのようなモデルが考えられるのであろうか。NPM型評価の「顧客志向型評価（client-orientated evaluation）」モデルは、政策評価主体を行政（内部評価）に設定する傾向があるのでこれをを別とすれば、現在のところおおよそ次の3種類が考えられる<sup>13)</sup>。

## 2.2. ステークホルダー評価（stakeholder evaluation）

ステークホルダーによる評価とは、政策に利害関係をもつ者が評価のプロセスに参加し、それによって多角的な視点を評価に反映させ、結果として政策や施策、事業の改善に役立てることを目的として主張されるはじめた評価の方式である。問題は、この利害関係者としてどこまでの範囲を想定するかということであるが、一般論として次のような9種類の関係者が想定される<sup>14)</sup>。

すなわち、①政策決定者・意思決定者、②施策や事業に資金を提供するスポンサー、③評価に資金を提供するスポンサー、④評価される活動やサービスの受益者である個人、家族、あるいは組織、⑤プログラムを監視し、管理運営することに責任（responsibility）をもつ者、⑥プログラムのサービスを提供、サービス提供支援に責任がある者、⑦評価されるプログラム担当組織と競合して予算・補助金を争う者、⑧プログラム実施に利害関係がある環境にいる者、⑨専門的知識や信頼性をもつ評価の学会関係者や、プログラムに関係する分野の専門家、の9種類である。

ところで、こうしたステークホルダーはそれぞれ評価に、実にさまざまな反応をする。その反応の予想は表2のようになり、利害関係者による評価は現実問題としてはかなり難しいことが明白である。まず利害関係者は誰であるかの確認が困難であろう。また、評価を前提とした政策形成、施策・事業作りのはじめから利害関係者を含めなければならない。成功、失敗を判断する評価基準の確定、どの時点で評価を行うのかの確定（直接生産物であるアウトプットが出た段階なのか、一定期間経過後の成果であるアウトカムが出る段階まで待つのか、さらに波及的影響・副次的効果であるインパクトが出る将来時点に行うのか）は、評価対象になる事業や施策に対する

表2 利害関係者とその予測される「評価に対する態度」(○好意, ×反感)

利害関係者	態度	理由
①政策作成者・決定者	△	失政を暴露されると×, 成功をPRできるなら○。
②施策のスポンサー	△	失敗暴露には×, 成功して予算が増えるなら○。
③評価のスポンサー	○	実情を知りたい。
④施策対象者	△	評価が改善だけなら○, 結果が悪く廃止なら×。
⑤施策管理者	△	施策改善なら○, 責任追及なら×。
⑥施策のスタッフ	×	評価が悪いと降格, 予算削減を恐れる。
⑦施策の競争相手	△	相手(評価されている側)の予算が削られるなら○。
⑧施策周辺の関係者	—	現実の利害が無いと無関心。まれに同情, 義憤。
⑨評価の業界・学会	○	業界・学会が繁栄するので○。

各人の思惑から紛糾しそうである。また、一度入れた利害関係者を継続して参加せしめることは可能であろうか。参加したくてもできなくなる、関心を失う、反感をもつなどいろいろな理由で評価プロセスから離脱しそうな関係者を引き付けつづける労力は並大抵ではない。自由意思で、強制でなく参加させるためには何らかのインセンティブが必要であるが、そのインセンティブこそが評価にバイアスをかけるものになりかねない。

何よりも、利害関係者間の利害対立を解決する方法が無いまま評価に入れば、評価目的、関係者を定義する線引き段階で議論は紛糾してしまう。評価基準にしても、たとえば公平よりも効率を基準とするかどうかで対立するし、費用対効果にしてもどこまで費用に含めるのかで紛糾する。結局、評価自体が新たな紛争の場になりかねないのである。「関係者全員で評価する」というスローガンは、きわめて幸運な状況下でのみ可能になるのかもしれない。こうした隘路を克服する方法として考えられたのが、「協働型評価」である。

### 2.3. 協働型評価 (collaborative evaluation)

協働型評価とはこうした利害関係者達による評価の問題を克服するものとして期待され、その問題を解決する糸口を評価における関係者相互の「協働」に見い出そうとするのである。評価担当者は利害関係者間の対立を協調に変えることを狙い、政策や施策の実施者だけではなく、市民が意見を出しやすくする役割を担う。

たとえば、学校選択制度を導入された後に教育サービスを受けようとする人たちが学校を選択するときのめやすは、学校自身が出すカリキュラムや教育計画についての自己評価は必要だが、それだけでは足りないし客観性に問題がある。したがって、現にその学校で教育サービスを受けている人々を対象にした調査やアンケートを参考に、他の学校と比較することが望ましい。調査やアンケートには教育委員会の職員、教育委員会、教育の専門家、入学予定生徒の親が協議することが必要であろう。もちろん評価の専門家がこの協議に加わることは必要である。このとき評価専門家が評価や調査、「めやす」づくりに求められる基本的態度は「批評眼をもつ友人 (critical friend)」である。したがって、関係者が協働しながら評価体制を組むときはじめの任務は、まず各自客観的なデータを収集し相互に提供しあうこと、相手に誤解のないようにそのデー



タの意味について解説することであろう。それに基づき改善案を提供するのであれば2.5.の政策提唱型評価になる。

ところで、普通の市民がデータを渡されて的確な判断を下せるのであろうか。現実問題としてそれは難しい。素人が政策領域の内実に関して専門的な情報を与えられ、的確な判断を下すのは困難であろう。そこで従来この場合、事情に詳しいしかるべき専門家や専門組織に「お任せ」することが多かったが、その専任方法（行政機関がその基準で委員を選任する）、新しい課題の分野では該当する専門領域がない、地方には専門家がないなど、「お任せ」自体に問題があった。そこで協働型評価によって、市民と行政実務家が協力して情報を収集・分析し、その情報の適否を確認し、それに基づいて一定の判断を下すノウハウを作り上げるというプロセスに期待が寄せられる。しかし、そのためには前提となる能力を市民が獲得している必要がある。ここで期待されたのが「エンパワメント評価」であり、このエンパワメントによって協働型評価への可能性が開けると思われる。

#### 2.4. エンパワメント評価 (empowerment evaluation)

市民が能力を獲得するという意味のエンパワメントという概念を基本とするエンパワメント評価は、一般に評価の理論の中では珍しい存在である。理由は3点ある。

第1に、政策内容の専門家（福祉であれば医師や看護婦、教育であれば教員）や評価の専門家（アナリストや研究者）のパターナリズムを否定するからである。第2に、評価の取組み方としては、ボトムアップ・アプローチを重視し、政策対象者自身の自主的評価を重視するからである。そのため専門的な評価担当者の役割は、助言や評価の技術支援にとどまる。第3に、NPM型のマネジメント・アプローチの評価にしても参加型評価一般にしても、評価のねらいは政策の改善、そのためのマネジメント方法の見直しにあるのに対して、エンパワメント評価のねらいは市民の自立と市民社会の持続可能な発展にある。これまでの評価とはいささか違った趣旨はおそらく、貧困や差別に関わる社会運動、フェミニズムの影響を強く受けているからであろう。

そもそも、このエンパワメント自体が日本語になりにくい新しい概念なので違和感を覚える人もいる<sup>94</sup>。この概念が出てきた領域は、社会プログラムやODAの「社会開発<sup>95</sup>」、ジェンダー、福祉や教育など「ソーシャル・ワーク」の領域であり、社会開発や男女共同参画社会づくり、福祉の増進、教育の成果の判断を何に求めるのかという根源的な問いを考えると時に評価と結びついたと思われる。

従来の評価であれば、たとえば大規模開発プロジェクト重視では計量経済学や土木や建築のエンジニアリングの専門家たちが主導する評価を重視していた。あるいは費用便益分析をはじめとする分析手法が終了時評価として1度、多くて2度（事前評価と終了時評価）行われるぐらいで、ここには専門家のパターナリスティックな独善や、素人に理解困難な定量分析偏重などが入り込む恐れがあった。これに対してエンパワメント評価は、同じ開発プロジェクトを例にとるとプロジェクト・サイクル全体を視野に入れ、市民自身の自立とそれによる社会発展の「持続可能性」を重視する。この場合の自立とは経済的な自立というより精神的自立であり、そのために計画策定・事前評価から事後（インパクト）評価までの市民参画を重視する。当然、プロジェクトは定量手法ではなく、ケーススタディや意識調査、社会調査などの定性的評価を繰り返し継続的に行

うので、「社会経済活動におけるジェンダー・バイアスの除去」「障害者が日常生活に不便を感じないまちづくり」「高齢者を地域で支える」というような人間的・社会的指標が積極的に活用される。

そもそも、エンパワメント評価が登場したのは、1993年にアメリカ評価学会が年次総会のテーマとして取り上げたことをもって嚆矢とする<sup>17)</sup>。もちろん、NPMの影響下でマネジメント型評価中心になっているわが国でも、徐々にではあるがエンパワメント評価が登場してきた。その代表がNPOによる政策評価である。また日本のNGOによる社会参加やジェンダーなどの視点を取り入れた社会開発プロジェクト評価の試みもある<sup>18)</sup>。

他方、行政機関の意識改革も重要である。評価の実践にエンパワメント評価を定着させるには、市民が自ら評価するための情報、ノウハウが重要であるが、現に評価を行っている行政機関が一種の教育・研修のような気分で、政策情報やノウハウを進んで提供する姿勢が求められる。あるいは情報公開制度を使い、「評価がわかる」NPOが行政機関の評価を評価（meta-evaluation）し、その結果を公表することもエンパワメント評価の一環として必要になっていく。可能であれば、NPOが評価に対する各行政機関の姿勢をランキングするべきであろう。なお、政策情報の公開は行政に対する過剰なあら捜しや、それに対応した行政側の自己防御姿勢を克服しなければ、有効活用されない。

### 2.5. 政策提唱型評価（advocacy evaluation）

こうした期待や必要を満足させるためには、評価が何のために行われているのかという目的意識を再確認する必要がある。行政の意識改革とか、マネジメントの支援ではない。それ以外に、市民による政策提唱というイニシアティブが認識されなければならないであろう。市民が政策過程に積極的に参加し、その立場を主張しながら政策過程を導くという方法（advocacy model）である。公民権運動の経験があるアメリカで、政策過程に市民が積極的に関与する（advocacy）考え方を政策評価に取り入れたのである。このモデルの条件は、市民が自ら学習し、能力を得ていること（エンパワメント）、市民の側にNPOのような形で専門家やエキスパートが存在することである。行政機関が評価の土俵に利害関係者を集めて評価結果を提示する評価とは一味違った、政策のイノベーションを志向する評価として有望であろう。

## 3. 評価モデルの現実的可能性

これらの評価の理念型は、実際にはどのように機能するのであろうか。あるいはそもそも現実的可能性があるのであろうか。そしてNPOはどのように関わるのであろうか。いまだに試行段階から大きく踏み出していない現状においては、この間に明確な結論は出ない。仮説に基づき、また断片的な経験をもとに予測せざるを得ない。

### 3.1. NPOの可能性

1997年頃から現在に至るまで、政策評価のシステム立ち上げに関わってきた公務員の増加、日本評価学会の設立、政策評価に関わる研究者の増加などによって、プロフェッショナル評価の

きざしは見えてきている。ただし、日本の公務員は人事異動があるため評価の担当者は2~3年で変る。これを人材流出と見るか、新しく評価ポストに就く職員が増えるので評価が普及すると見るかは状況によるが、一般にマイナス要因として働く場合が多い。初めて評価を担当する公務員はまずもってその経験から理解しようとするが、政策評価に関する経験がこれまでの行政に多くあるとは思われないからである。ここに政策評価のNPOが活躍できる場がある。NPOは政策評価「専門店」として存在し続けるからである。ただ、NPOが政策評価の専門家集団として認知される条件は、厳しくするべきであろう。専門資格（学位）、職業（大学教員）、実務経験（評価システム立ち上げに関与）などが考えられる。もっとも、いわゆる「実績」はあまり当てにならないことが多い。政策評価で活躍するNPOの実例が少ないし、自治体によっては政策評価の理解が浅い職員が多く、NPOの実績が政策評価の実績なのかどうか判断できないことが多いからである。したがって専門家集団、プロフェッショナルとしての信頼性を担保することが必要である一方で、素人の自治体職員が理解できるようにしなければならない。

他方、仮に評価対象になっている施策や事業に関わる利害関係者を募り、公募で自由参加を求め、評価に関するフォーラムを開く自治体があれば、事実上ステークホルダー評価の領域に入っている。ただしこの場合、行政自体もステークホルダーであることを忘れて、市民と同じレベルで行政がその主張をすることになる。しかし行政機関が政策の立案と実施に携わっており、保有する情報量、専門家の数などを考えると、行政機関と市民を同じレベルで議論するのは無理である。その意味で、行政機関が中立的な審判、ジャッジの役割を装うと評価自体の客観性は喪失する。

NPOがステークホルダー評価で担うべき役割はまさにここにある。ステークホルダーの評価が利害対決の場にならないようにするためには、対立を協調に変える工夫が必要であり、それがNPOの関わる理由である。ただし、NPOの中立性、客観性はその専門能力に担保されて初めて可能になる。この専門性、中立性、客観性の3ポイントを同時に満たすためには、共通の知的基盤（インフラストラクチャー）が存在することが現実的可能性としては一番高い。具体的には学会であり、学会会員の知的判断能力を一定の水準に維持し、素人に教育・研修を組織的に行う研修会を学会が提供すること、その学会はNPOや行政ばかりでなく、市民にも開かれていることである。

その共通の知的基盤づくりにはさまざまな期待がある。政策評価に関する基礎的理解を進めるための研究会や広報、手法の研修、そしてさらに踏み込んで実際に評価を行う、ワークショップ方式や研修会で「評価結果の評価（meta-evaluation）」を行うことも考えられる。その評価データは保存し、いつでも閲覧可能にし、質問は随時受け付け、何らかの施設を設けて知識の普及を行うことでエンパワメントも可能になってくる。なお、その他の評価のタイプ、審議型評価・政策提唱型評価の可能性は、現状では政策評価そのものの洗練、進化というよりも、民主主義の洗練の方に大きく依存している。

### 3.2. 政策評価への関与の実際

NPOが政策評価に関わる場合、どのようなスタイルが実際にはあるだろうか。この間に答えるには、2つの難しさがある。1つはわが国の各地で導入された政策評価が、NPOを想定して

いなかったということである。評価システムについては内部評価をディスクロージャーする、外部評価委員会を作る、1次評価と2次評価の役割分担は考えているということが多いが、NPOについてはほとんど議論されていない。もう1つの難しさは、NPOが政策評価に関わる事例はほとんどないということである。NPOがどんな目的の政策評価に参加し、政策評価の方法にどこまで関わり、どうやってデータを収集分析するのかという議論はない。その経験がないので、議論はあくまで想定フィクションの中で展開せざるを得ない。これもまた、リアリティの限界がある。

前者の難しさについては、国の政策評価、自治体の政策評価双方の実践を見ることから議論すべきであろう。政策評価の主流は実績評価の段階にとどまっている。公共事業評価において、試行的なワークショップ方式も見られるが、この実際例はきわめて限定的である。そして、実績評価にNPOが関与するならば、政策目的に設定された業績目標の適切さの吟味以外に考えられない。具体的には複数の価値基準の頭文字、SMARTと呼ばれる基準でチェックすることになるであろう<sup>10</sup>。すなわち、①specific（目標が具体的であること）、②measurable（測定可能であること）、③achievable（達成可能な目標であること）、④relevant（解決すべき課題について関連がきちんとしていること）、⑤timed（時期が設定されていること）である。

実績評価以外の総合評価や事業評価のような手法に関しては、誰もが日常的に使用できるところまで至っていないので専門家以外が関わるにはかなり難しく、将来の課題である。ただ、事業評価についてはワークショップ型で実験するところから始めるべきであろう。また総合評価については定性評価の可能性の模索、「目的＝手段」を因果関係の視点からチェックする視点、あるいは別々の組織が関与している事業群を、NPOが組織横断的に見ることも必要であろう。さらに、実際に評価そのものをはじめていない自治体と協働する場合には、評価システムの立ち上げ、他の自治体や府省の事例紹介、市民に対する広報の支援、学会などアカデミズムの動向紹介などが必要になる。その意味では、NPOはかなりの情報を持ち、学会に加入し、また何らかの情報ツール（ホームページ・出版刊行）を持たなければならない。結局、最初はプロフェッショナル評価型にならざるを得ない。

その意味で、一般に「市民活動」と考えられているNPO活動の本来の趣旨からずれる可能性がある。しかし政策評価が一種の「社会実験」のレベルにとどまる現状では、ノウハウの蓄積と普及を第1目的にすべきで、また、実践活動もそうならざるを得ない。たとえば政策評価専門のNPO「政策21」(<http://www.policy21.jp/pub/index.htm>)は、岩手県一関市（2000～01年）や水沢市（2001～02年）において政策評価システムの立ち上げ支援と全職員に対する政策評価研修、市民に対する広報の一部を担当している。また、山形県尾花沢市、財団法人・静岡総合研究機構、岩手県遠野市職員労働組合、静岡県天竜市などの研修会やセミナーに講師を派遣している。さらに、「政策21」独自の研修会（岩手県知事、NPO会員、自治体職員、生協活動関係者が参加）の開催も行っている。

NPOの政策評価は、民意を反映させる仕組みというよりは専門家集団を志向するという意味で、NPOの議論されてきた文脈を外れているかもしれない。しかし、専門的な知識や技能を欠いたデモクラシーが容易に衆愚制やポピュリズムに墮落することを考えると、こうしたNPOの活動はデモクラシーの質的改善につながるかもしれない。

## むすびにかえて

政策評価を考えるとときに大事なポイントは、第1に「何のために行うのか」ということである。このきわめて常識的なポイントが曖昧なため、第2の「どのような評価方法を使うのか」というポイントがよく考えられず、何についても実績評価や費用対効果分析を用いる傾向が見られる。そのため「評価に使う情報としてどのような情報が必要なのか」という第3の重要なポイントもおざなりになる。

たとえば、定性評価は「いい加減な手抜きの評価だ」と信じる人がいる。その人は「定性評価に使用する質的データを収集する方法が出鱈目であり、あるいは定量評価が優れている」という固定観念をもつからである。それは役所の内部管理志向が強く、評価をマネジメント・ツールとしてだけに使用する意識が抜けないからかもしれない。そうであれば政策評価は不幸であり、外部評価委員会はおろかNPOも必要ない。そして仮に行政機関が行う政策評価が行政のマネジメントの改善だけを目的とするならば、その文脈でのNPOの活用もまたマネジメントの支援だと言う発想になる。わが国で注目されているNPMの影響を受けた政策評価が、「政府の失敗」を市場によって克服する、政府もまた企業のようなコーポレート・ガバナンスを重視すべきだという内部的なバイアスが強い現状を考えると、マネジメント支援の手段にNPOがなりかねないという危うさがある。

もちろん、ここで想定したNPOの将来像は、マネジメント支援型評価の視点とは異なっている。NPO活動のねらいが、新しい公共性の模索だからである<sup>90</sup>。つまり協働やエンパワメント、パートナーシップを志向するNPOの政策評価は、デモクラシーの‘literacy skills’として貢献するはずである<sup>91</sup>。こうして政策評価という実験にNPOが関わる時、もう1つの社会実験がわれわれの目の前に展開する。

### [注]

- (1) 市民参加・住民自治の歴史については、人見剛「住民参政・参加制度の歴史的展開」、人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』（市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻）ぎょうせい、2000年を参照。
- (2) 従来の市民参加のレベルではなく、政策的視点をもった市民立法の事例に関しては、高橋秀行『協働型市民立法 環境事例に見る市民参加のゆくえ』（公人社、2002年）を参照。また政策を市民がコントロールするという視点で政策・事業プロセスを見直し、その中に住民投票制度を位置づけるものとしては、山谷清志「住民投票と自治体政策システム」（新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999年）を参照。
- (3) 政党の政策調査会に任せきりにするのではなく、議会と連携・協働する形で市民が政策づくりの組織的活動を目指す運動としては、市民が作る政策調査会・編集発行『市民が政策を拓く』（市民がつくる政策調査会・設立記念総会記録、1997年9月1日）を参照。
- (4) なお、例外的に行政評価をNPOにアウトソーシングするという議論はある。梅田次郎「行政評価のアウトソーシング」（島田達巳編著『自治体のアウトソーシング戦略——協働による行政経営』ぎょうせい、2000年）を参照。
- (5) Jan Kooiman, “Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversi-



- ty,” in Jan Kooiman ed., *Modern Governance: New Government—Society Interactions*, Sage, 1993.
- (6) R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration,” Jon Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000, chapter 4. なお、イギリス型のNPMとアメリカ型のNPMとは必ずしもイコールではない。クリントン政権時に導入されたアメリカの‘re-inventing government’を志向する改革とNPMとの関連については、大山耕輔「クリントン政権の行政改革とNPM理論」季刊行政管理研究, No.85, 1999年3月を参照。
- (7) 中邨章「行政学の新潮流——ガバナンス概念の台頭と『市民社会』」季刊行政管理研究, No.96 (2001年12月), 4ページ。
- (8) R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration,” *op. cit.*. なおこのガバナンスの定義は論文のタイトルにあるように、行政学の影響が強いことに注意されたい。
- (9) Cf. R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration,” *op. cit.*, pp.80-81.
- (10) 政策過程への住民の関わり型の新しい展開に関しては、田嶋平伸「政策と住民のかかわり」、佐藤竺監修、今川晃編著『市民のための地方自治入門 行政主導型から住民参加型へ』実務教育出版、2002年、第9章。
- (11) Richard Murray, “Citizens’ Control of Evaluation: Formulating and Assessing Alternatives,” *Evaluation* (SAGE), Vol.8(1), 2002, pp.81-100.
- (12) 審議型民主主義とは‘deliberative democracy’の訳である。ただし、その本来の意味、すなわち審議や議論において意見や価値観の違う者たちが相互性の観念に訴えながら共有しうるルールを模索することを重視するという点から、直訳を避け「模索する民主主義」という訳語を当てることもある。齋藤俊明「現代における政策価値の諸相」、橋立達夫・法貴良一・齋藤俊明・中村陽一『政策過程と政策価値』三嶺書房、1999年、第6章。
- (13) 山谷清志「評価の多様性と市民——参加型評価の可能性」、西尾勝編著『行政評価の潮流』行政管理研究センター、2000年、第3章、94～97ページ。
- (14) Peter H. Rossi, Howard E. Freeman and Mark W. Lipsey, *Evaluation: A Systematic Approach*, sixth edition, Sage, p.55.
- (15) 久保田純「エンパワメントとは何か」『エンパワメント 人間尊重社会の新しいパラダイム』（現代のエスプリ、1998年11月）、15ページを参照。
- (16) ODAにおけるエンパワメント評価の考え方が詳しく理解できるものとして、P. オークレー編著、勝間靖・齋藤千佳訳『国際開発論入門 住民参加による開発の理論と実践』築地書館、1993年、およびReider Dale, *Evaluation Frameworks for Development Programmes and Projects*, SAGE (New Delhi), 1998, pp.81-84を参照。
- (17) David M. Fetterman, Shakeh J. Kaftarian, and Abraham Wandersman eds. *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability*, Sage, 1996, p. iii.
- (18) アーユス NGO プロジェクト評価法研究会編『小規模社会開発プロジェクト評価——人々の暮らしは良くなっているか』国際開発ジャーナル社、1995年を参照。
- (19) 山本清「国際比較から見た政策評価の課題と展望(2)」『会計と監査』2002年2月号、29ページ。
- (20) NPOなどの中間組織と公共性の問題については、佐々木毅・金泰昌『中間組織が開く公共性』東京大学出版会、2002年を参照。
- (21) David M. Fetterman, “The Transformation of Evaluation into a Collaboration: A Vision of Evaluation in the 21<sup>st</sup> Century,” *The American Journal of Evaluation*, Vol.22, No.3 (Fall 2001), p.381.