

平成 26 年 5 月 28 日現在

機関番号：32619

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23510352

研究課題名(和文)男女共同参画政策の推進に向けた評価に関する調査研究

研究課題名(英文) Findings of the study on Evaluation/Performance Measurement of Policy for Promotion of Gender Equality

研究代表者

内藤 和美 (Naito, Kazumi)

芝浦工業大学・公立大学の部局等・教授

研究者番号：00217621

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,200,000円、(間接経費) 1,260,000円

研究成果の概要(和文)：地方公共団体の男女共同参画計画および男女共同参画拠点施設の評価の実態と課題を明らかにし、計画と拠点施設を相乗的に活かし相俟って男女共同参画政策としての成果を高め得る評価のしくみを見出すことを目的に、質問紙による全国調査(1年目)と、インタビューによる事例研究(2年目)を行った。男女共同参画計画と男女共同参画拠点施設を密に関連づけた体制を採ることが評価を活かすための前提であること、異なる性質の指標の混在の解消が急務であること、評価水準は設定されていても各水準の定義が不十分であったり、水準判定の基準が設定されていないことが多いという問題があること等が見出された。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify actual state and problems of evaluation on basic plans and facilities for gender equality of local governments, and to find out effective evaluation system of policy and administration for gender equality. In order to accomplish these purposes, we carried out a nationwide survey(2011) and an interview investigation(2012). Through these investigations, the importance of close correlation between basic plan for gender equality and facility for gender equality, the need to break off mixture of various different indexes, and the need of the evaluation standard setting, not only definition of evaluation level were clarified.

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：ジェンダー

キーワード：男女共同参画計画 男女共同参画拠点施設 評価 指標

1. 研究開始当初の背景

男女共同参画社会基本法(1999)の施行により地方公共団体の男女共同参画社会形成のための計画の策定・実施が進み、その実施管理に評価が組み込まれるようになった。一方、地方自治法の一部を改正する法律(2007)で制度化された指定管理者制度の導入後とくに、地方公共団体の男女共同参画拠点施設の管理運営にも評価が組み込まれるようになった。こうした計画の策定・実施、拠点施設の管理運営とそれらに伴う点検・評価活動の実動の量に比べると、これら地方公共団体男女共同参画政策ましてやその管理・評価に根拠となる知見ひいては理論を提供する研究、とくに実証研究は殆ど為されていない。研究代表者、研究分担者、研究協力者は、2009年に「男女共同参画評価研究会」を発足させ、実践と研究の還流を通じて、計画や拠点施設機能の管理・評価の体制や手法を検討してきた。この研究会活動の中で、次のような課題認識が生成され、本研究が発意された。

・全国の地方公共団体で、男女共同参画政策の手段の両輪である計画と拠点施設機能が、それぞれ目標達成に向けてどのように管理・評価されているのか、・計画の管理・評価と拠点施設機能の管理・評価がどのような関係にあるのか、どのように関係づけられればより有効なのか、・拠点施設は、管理運営上必要な自己点検のほか、施設所管課をはじめ地方公共団体の複数の部門から複数の点検・評価を受けていることが少なくない。拠点施設は、それをどのようにとらえ、どのように対応しているのか。

2. 研究の目的

本研究は次のことを明らかにするために実施された。「男女共同参画社会基本法」(1999)施行後の地方公共団体の、

男女共同参画計画の評価の実態と課題、
男女共同参画拠点施設の評価の実態と課

題、男女共同参画計画の評価と男女共同参画拠点施設の評価の関係の実態と課題、男女共同参画計画と男女共同参画拠点施設を相乗的に活かし、相俟って男女共同参画政策としての成果を高め得る評価のしくみ。

3. 研究の方法

(1)質問紙調査(23年度)

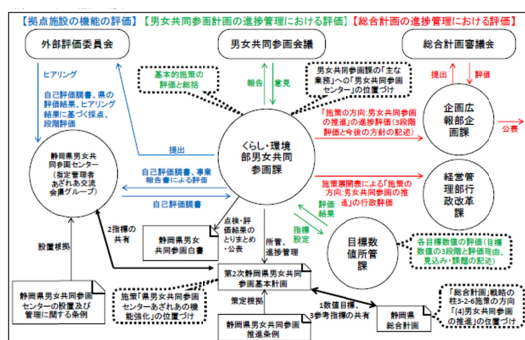
全国の地方公共団体で、男女共同参画社会形成のための計画の実施過程と拠点施設の機能がどのように管理され、管理の手法として評価がどのように用いられているのかについて、実態と課題を包括的に把握するために、群馬パーズ大学研究倫理審査を経て、男女共同参画計画と男女共同参画拠点施設を共にもつ地方公共団体の男女共同参画課325、拠点施設331を対象に、以下内容から成る調査票調査を実施した。男女共同参画計画の実施管理・拠点施設の機能管理における評価実施有無、評価方法の構築主体、評価の実施主体と種類、業務上最も重要な評価、業務上最も重要な評価の目的・手法・実施方法・指標・結果の使途、評価実施の職員への影響、複数の評価を行う意味、評価を行っていない理由、評価結果の公表の有無、評価・測定に関する課題。

(2)インタビューによる事例研究(24年度)

質問紙調査の結果から抽出された進行管理・機能管理と評価の先進事例について、実践に即して内容、運用、課題等を詳細に把握することを目的に、群馬パーズ大学の研究倫理審査の承認を経てインタビューによる事例研究を実施した。第1調査質問紙調査の回答で、複数の評価を実施または受けている等4要件を満たす拠点施設17施設と、それら施設の所管課である男女共同参画担当課17課(うち1か所は拠点施設と一体)を、一定レベル以上の評価が行われていると解して聴取対象候補とした。これらのうち承諾が得られた5府県・4市男女共同参画担当課と6府県・4市拠点施設計18か所を対象とした。調

査内容は、実施している評価の全体像、評価の体制、対象・内容・方法の概要、評価における指標による量的評価と質的方法の組み合わせ方、評価における評価基準とその設理由・根拠、男女共同参画計画の進捗管理における評価と拠点施設の評価の関係。所要の手続きを経て、各対象に1~1.5時間の半構造化インタビューを行い、筆記により記録した。記録に基づいて「聴取内容のまとめ」および「評価マップ」を作成した。さらに、各「聴取内容のまとめ」から評価に関する記述のみを抽出し、評価に関する公表資料の情報と統合して、事例に含まれる評価活動の詳細を、共通の項目について整理した1活動1葉の「評価分析シート」を作成し、これを評価マップとともに分析資料とした。

評価マップ（静岡県を例示）



4. 研究成果

(1) 質問紙調査

有効回答率は男女共同参画所管課 261 件（80.3%）、男女共同参画拠点施設 191 件（58.2%）であった。

男女共同参画所管課調査

・回答のあった 261 地方公共団体の 8 割以上が「男女共同参画計画の進捗管理」としての評価を行っている。

・評価の主な目的は、事業等が男女共同参画社会の実現にとって「有効」かどうか、また事業等が「効率的」に実施されているかを点検することである。

・評価の手法は、主に定量的情報または評価と定性的情報または分析を組み合わせた総合評価である。

・指標は、「計画」が目標達成に向けて予定通り進められているのか、「事業」がどのくらい実施されたのかという、進捗管理に係わる指標が使われている傾向にあり、予算や組織に係わる指標の採用率は低かった。

・評価結果の用途は、計画の進捗管理、次いで事業の改善であった。

・複数の評価に取り組む地方公共団体では、複数の評価を相互補完的に活用できる等積極的な回答が、作業負担等消極的な回答を上回った。

・評価に関する課題としては、主に評価実務に関する課題が、他に、行政による評価と拠点施設の評価の関連に係わる課題、地方公共団体行政における男女共同参画施策の位置づけに関する課題が挙げられた。

地方公共団体男女共同参画拠点施設調査

・回答のあった 191 施設の 6 割余りが、何らかの評価を実施または受けていたが、その割合は、政令指定都市設置の施設でとくに高く、市町村施設で低かった。

・評価の目的は主に「施設設置目的の実現に事業等が有効か確認する」ことであった。

・指標は、成果の指標では事業「参加者の満足度」、実施結果の指標では、施設の「性別利用者・利用件数」、実施の指標では「事業実施数」が多く用いられていた。

・約 3 分の 2 の施設で定量的情報または評価と定性的情報または分析を組み合わせた総合評価が行われていた。

・評価結果は、主に「拠点施設としての事業・活動の改善」に用いられていた。

・「評価を行っていない」と回答した施設のその理由は「自治体から求められていない」、「資源が少なく、評価に着手する余地がない」等であった。

・評価の課題として、施設の設置目的に即した事業・活動の実質に踏み込むことなく、利用者数・参加者数等の、管理上のアウトプット指標の値のみを問う外部評価のあり方や

評価者の姿勢、自治体行政との認識の違いなどが挙げられた。

(2) インタビューによる事例研究

「評価分析シート」を用い、各計画進行管理事例・施設運営管理事例としての、また評価活動単位での先進性、積極的特徴を抽出した。本調査は18事例24評価活動の事例調査であり、数を論じ得ないことは言うまでもない。抽出された各事例・各評価活動の積極的特徴の重ね合わせから、男女共同参画計画と男女共同参画拠点が相俟って成果をあげる評価のあり方として見出された事項中、本報告では3点について概要を記し、他および詳細は研究成果報告書(内藤、山谷、高橋2014)に委ねる。

男女共同参画政策として成果を上げる計画と拠点施設機能の組合せ

計画の進行管理における評価と拠点施設の評価が相乗的に活かされている地方公共団体では、計画と拠点施設を深く関連づける組織体制が採られている〔静岡県、松戸市他〕。また、男女共同参画計画への拠点施設の位置づけ方にも優位性が見出された。すなわち、構成上も運用上も拠点施設の事業が計画に深く包摂されている〔松戸市、川崎市施設〕。拠点施設が個別の計画掲載事業の担当部門となるだけでなく、事業に分解されない拠点施設機能全体を基本計画の施策以上の階層に位置付け、施策として拠点機能の発揮に取り組む〔秋田県施設、さいたま市、静岡県、名古屋市施設、広島県、松戸市、三重県〕等である。

男女共同参画計画の進行管理と拠点施設の機能管理における評価の性格

本調査で聴取した評価活動は、計画期間・委託期間終了時に期間全体を振り返って行われたプログラム評価に準じる評価の事例が3例〔大阪府、三重県、川崎市施設〕あったほかはすべて、計画期間・委託期間中毎年行われる「業績測定」で、かつそれが「評価」

と認識されていた。プログラム評価は、プログラムが想定通り進み、狙ったアウトカムを生み出したか、そうでなければ原因は何かを厳密に知るために、統計学等の科学的手法を用いて行う評価手法、一方、業績測定は、評価対象の施策や事業に設定した指標によって当該施策・事業の結果であるアウトカム(成果)とその効率を定期的に測定・把握することである。

こうして聴取事例のほとんどを占めた業績測定として、次のような事例が目撃された。

・対象 事業/施策/計画全体、方法 定量的評価と定性的方法、主体 事業担当課・自施設/男女共同参画所管課/外部、と多面的・多元的な点検・評価を組み合わせ、総合的な点検・評価の体系が構築されている〔業績測定型評価ではとくに静岡県、静岡県施設、名古屋市施設。プログラム評価に準じる大阪府〕。
・実施単位である各事業を、定量的評価と定性的方法を組み合わせた多面的点検・評価によって、徹底管理する(実施の管理に徹する執行中評価)〔さいたま市、松戸市〕。
・外部の評価者による、周到な情報収集に基づく事実の特定と明確な基準による価値判断から成り、プログラム評価に通じる性格を備える〔盛岡市(施設指定管理評価)〕。

指標

指標は「直接には数量として現れない現象を間接的な手法で数量化したもの」のうち「1つの要素(一次式)から成るもの」である(見田他編1988,p68)。ここでは、男女共同参画計画や拠点施設機能の実施の状況と結果、成果を数量的に可視化するものである。

-1 政策指標と管理指標 評価体系の中でその役割に着目した、政策・施策の成果を表わす「成果指標」と、事業・施策の実施状況を表わす「行政活動指標」の区分とは別に、山谷は、指標そのものの性質によって、事例に設定されている指標を「政策を検証評価する制度に必要な「政策の目標とその達成度合

を分かりやすく示す」「政策指標」と、施策・事業の実施を管理するための「アウトプット指標」（管理指標）を区別・対置させている（山谷 2006：156）。男女共同参画計画や男女共同参画拠点施設の事業計画の目標達成に向けた進行管理において、成果は、計画を構成する施策体系の上位で点検・管理され、実施は、体系の最下層、実際の実施単位である事業の次元で点検・管理される。点検・管理のために指標を用いる場合、上位の施策階層に設定される「成果指標」は、当然に「政策指標」である。一方、実施管理のために事業の次元に設定される「行政活動指標」は、事業の実施結果の指標「アウトプット指標」であることが多く、時に実施（インプット）の指標であることも少なくない。しかし、たとえば事業等実施数・開催数等インプットの指標はもちろん、たとえば利用者数・参加者数のような「アウトプット指標」も、その事業が施策・政策・計画の目標達成や施設使命の実現にどのように貢献できたのかを確かめるには甚だ限界がある。施策次元だけでなく事業次元でも、目標達成・成果追求につながるよう事業実施を管理するためには「アウトプット指標」だけでなく「政策指標」が設定されることが望ましい。聴取事例に用いられていた指標の中には、「受講料を助成した技能習得講座等受講者のうち受講後就労に結びついた女性人数」、「女性センター運営協議会からの改善につながった意見数」〔松戸市〕等、事業次元の「政策指標」と解される指標が散見された。

-2 指標の成熟へ 表わすべきものを
精確に表わす有用な指標とは、妥当性と信頼性のある指標である。さらに、指標における目標値の根拠や性格の明示、目標達成に影響を及ぼす外部要因の把握、性格の異なる指標の区別等がきちんと為されてこそそれら指標は活かされる。本調査で聴取記述された事例においてなお、「アウトプット

指標」への依存、施策によって目標達成をめざし得る指標と施策以外の要因の関与が大きい指標、成果指標と行政活動指標、フローの指標とストックの指標、指標と定性的情報の混在など、指標自体の妥当性・信頼性においても指標の運用の精緻さにおいても未だ課題が大きいと感じる。各地方公共団体における男女共同参画に関する情報、各拠点施設における活動機能に関する情報の増設・整備、経年比較、比較可能性が高い指標の抽出・創出による自治体間比較等を通じて、男女共同参画指標とその運用の成熟をはかっていく必要がある。

評価水準の定義と基準

たとえば、ABCD で評価水準が表わされ、A が「大いに進んだ」、B が「ある程度進んだ」、C が「少し進んだ」、D が「あまり進んだとはいえない」と定義されている場合、何をもって“大いに”“ある程度”“少し”“あまり”とするのかを定めるのが評価基準である。24 評価事例中、評価水準が定義され、指標値の範囲が指定され、かつ評価基準が設定されていたのは 2 事例のみであった〔静岡県、盛岡市施設指定管理者評価〕。評価基準が設定されず、各評価水準に対応する指標値の範囲の設定や判断理由の記述で代えられている事例も少なくなかった。ある評価水準と判断されるのはどのような状態なのかが特定されていなければ、判断が恣意その他の外部要因に左右されて変動してしまう可能性があり、評価結果が正確でなくなる。具体的で明確な評価基準の設定は必須である。

(4) 本調査研究を踏まえた研究課題

本研究は、男女共同参画行政・男女共同参画拠点施設管理運営の実践と不即不離に関連づけられること、および、計画と拠点施設を関連づけ包括して男女共同参画施策・行政と見る課題枠組みを踏襲することを前提に、少なくとも以下の研究へと展開

される必要がある。

評価の先進事例における成果の検証

本研究事例研究を通じて、男女共同参画施策（計画）と男女共同参画拠点施設における評価の先進事例、および事例の重ね合わせから、施策推進に資する評価の原則的事項が抽出された。これらを体現している評価の先進事例における男女共同参画推進上の成果を検証し、優れた評価の取組みが、全国または他地方公共団体と比べて経年的にどのような成果を生んでいるのかを明らかにする必要がある。

男女共同参画指標とその運用の成熟に資する研究

本研究を通じて、指標の設定と運用になお課題が大きいことが明らかになった。各地方公共団体における男女共同参画に関する情報、各拠点施設における活動機能に関する情報の増設整備、経年比較、算出方法の共通化が可能・機関/団体が置かれている条件や特徴の違いによって決定的な影響を受けない等比較可能性が高い指標の抽出・創出による地方公共団体間比較等を通じて、男女共同参画指標とその運用の成熟・精緻化をはかっていく必要がある。これは男女共同参画分野のベンチマーキングにもつながり得る。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 2 件)

山谷清志 2013 公共サービスの評価における理論と実践．現代の図書館．51(3) pp.137-143〔査読無し〕

内藤和美 2012 「男女共同参画推進施策の実施状況年次報告書」に見る地方公共団体男女共同参画計画の進行管理．群馬パース大学紀要．13,pp.41-54〔査読有り〕

〔学会発表〕(計 5 件)

山谷清志 2013.5.26 独立行政法人制度の誤解～評価と制度の適合困難．日本評価学会第 11 回春季大会、東京

内藤和美、高橋由紀、山谷清志 2012.6.30

施設評価の面から政策評価を論じる - 男女共同参画拠点施設にみる政策の PDCA との関連、PDCA の担い手と体制．日本評価学会第 9 回春季大会、神奈川

高橋由紀、内藤和美、山谷清志 2012.6.30

「男女共同参画政策」の評価と行政評価のミスマッチ 質問紙調査結果から - 日本評価学会第 9 回春季大会、神奈川

内藤和美 2012.6.9 男女共同参画政策とその成果追求第 4 回日本共生科学会、東京

内藤和美 2011.11.20 男女共同参画計画の進行管理について（その 2）．日本評価学会第 12 回研究大会、岩手

〔図書〕(計 1 件)

山谷清志 2011 政策評価．ミネルヴァ書房

〔その他〕(計 4 件)

内藤和美、高橋由紀、山谷清志 2014 科学研究助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書 基盤研究（C）課題番号

235103520001 男女共同参画政策の推進に向けた評価に関する調査研究平成 23 年度～平成 25 年度

内藤和美 2014 女性関連施設における評価 1．月刊 We Learn,727,pp.4-5

内藤和美 2014 女性関連施設における評価 2．月刊 We Learn,728,pp.4-5

男女共同参画政策の評価に関する調査研究会

<http://blog.canpan.info/g.evaluation/>

6. 研究組織

(1)研究代表者

内藤 和美 (NAITO, kazumi)

芝浦工業大学・教育イノベーション推進センター男女共同参画推進室・教授

研究者番号：00217621

(2)研究分担者

山谷 清志 (YAMAYA, Kiyoshi)

同志社大学・大学院総合政策科学研究科・教授

研究者番号：90230599

高橋 由紀 (TAKAHASHI, Yuki)

独立行政法人国立女性教育会館・事業課・客員研究員

研究者番号：50280649