

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 8 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25518016

研究課題名(和文) 政策評価研究における刷新の試み 平和政策を題材に

研究課題名(英文) Innovation on the Policy Evaluation and Peace Policy

研究代表者

山谷 清志 (Yamaya, Kiyoshi)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：90230599

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：平和政策と政策評価、それぞれ大きな進展があった。政策評価は目標管理型業績測定の方法が主流になって、地方創生に代表されるPDCAサイクルとKPI方式が一般化した。ただこの方法は、数値目標を設定しその達成度を測定するので分かり易いが、数値化できない政策に関しては何もできない。トヨタのカイゼンのように生産現場のコストカット方法だからである。他方、平和政策は非常に難しい側面に突入した。東アジアにおける中国の進出、それに対応する自衛隊、中東におけるISの脅威、沖縄辺野古問題に関する国と沖縄県の紛争など、平和政策が評価困難な局面に突入したことは間違いない。この研究テーマはますます興味深いものになっている。

研究成果の概要(英文)：The theory of the policy evaluation and the study of the Peace policy have advanced. A methods of the policy evaluation became performance measurement method, e.g., PDCA cycle and a method using KPI(key performance indicators). This method is plain in the meaning to measure an achievement degree, but there is nothing about the policy that cannot digitize and put into numbers. Because PDCA is a cost cut method like KAIZEN of Toyota. On the other hand, the Peace policy entered into the very difficult side. The Chinese problem in the East Asia, the Self-Defense Forces corresponding to it, the IS(Islamic state) in the Middle East, the Henoko-Okinawa problem are hard to evaluate('measure'). This study theme becomes more and more interesting.

研究分野：政治学

キーワード：政策評価 平和政策 目標管理型政策評価 PDCA

1. 研究開始当初の背景

「政策評価研究における刷新の試み—平和政策を題材に—」のテーマで、2013年度から2015年度の3年間の研究プロジェクトを展開した。政策評価は理論的には国内行政分野を対象に使われる分析ツールであるが、(国際的な開発援助のODAを除くと)国際的な政策には弱かった。とりわけグローバルな政策課題であった「平和政策」(紛争解決後の平和構築と紛争予防)においては、理論的にも実務的にも難しいと考えられてきた。この研究はそこにチャレンジした。

2. 研究の目的

平和政策の主体としてどのようなアクターが存在するか、それがどのような役割を演じているか、実務・実践を対象に確認するのが本プロジェクトの目的である。国内では内閣府、外務省、防衛省の政策評価、ODA評価について考察する。海外研究についてはさまざまな紛争地帯の「その後」の経緯の確認である。

3. 研究の方法

第一に、内閣府、防衛省、外務省、国際協力機構における政策評価、事業評価の確認であり、この点に関しては実際の評価現場における観察、意見交換である。第二にさまざまな紛争地域を研究対象とする研究者のフィールドワーク、現地視察結果の聴取である。具体的には旧ユーゴスラビア、スリランカ、アフリカなどである。ただ、後者にはいわゆる理論上の「政策評価」は存在しないので、欧米で開発され、日本でも導入された政策評価(Policy evaluation)理論をアレンジして適用する必要がある。

4. 研究成果

研究を開始した当初と全く違う状況が政策評価と平和政策の双方に出現した。

政策評価について言えば、政策を評価す

る方法は2001年度に法律「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が成立、2002年度から本格的に施行され、その方法として総合評価、事業評価、そして実績評価の3方式が行われてきた。しかしやがて実務の上では目標管理型業績測定の方法が主流になって(2009年頃)、また安倍政権の大きな政策「地方創生」に代表されるPDCA(Plan-Do-Check-Act)サイクルとKPI(Key Performance Indicator)方式が一般化した。なお、参議院の決議(2015年)もあり、この目標管理型業績測定、PDCAとKPIへの方向は加速されている。

このPDCAとKPIを使う方法は、数値目標を設定しその達成度を測定するので分かり易く、またたとえば現場を遠く離れている企業(グローバル大企業)のトップのような立場にある人々が現場状況を数字で把握できるメリットがあるが、数値化できない政策に関しては何もできない。なぜなら、その本質がトヨタのカイゼンのように、生産現場のコストカット手法だからである。その意味では、政策評価の新しい動きは、この研究でわれわれがねらった政策評価とは違う、想定外の「刷新」であった。

他方、平和政策は非常に難しい側面に突入した。平和を考えるときの前提にある「紛争」が、別の形で展開し始めたからである。たとえば、東アジアにおける中国の進出、それに対応する日本(自衛隊・海上保安庁)、インドネシア、ベトナム、フィリピンの動向がある。中国機が尖閣諸島を領空侵犯する回数が増え、沖縄県那覇基地の航空自衛隊は防衛体制の強化に向けて、航空自衛隊那覇基地に配属されるF15戦闘機を2飛行隊体制にし、約40機で組織した(第9航空団が2016年3月31日発足)。その結果もあって、スクランブル発進が飛躍的に増えている。考えたくはないが「一触即発」の文言が出てきているし、現場の航空自衛

官パイロットもそれを強く意識している。あるいは日本政府がベトナム、インドネシア、フィリピンに海上保安庁の巡視船を供与したが、この事例は中国側から見れば対中包囲網を形成し、中国との緊張を高めると認識されてもおかしくない(事実そうした報道も多い)。また、これまでの政治学理論で肯定的に考えられた民主化運動も、反体制運動が内戦化して大量の難民を生み出し、さらに大国の介入を招き危機を拡大する場面が出てきた。その代表のシリアの事例を見ると、どうも「民主化」の言葉に内在化されてきた肯定的な印象に疑念が出てくる。この疑念をリアルな認識にするのがIS (Islamic State)の脅威とシリア難民問題であり、中東に限定されない不安定要因をEU、そしてグローバル社会にもたらしている。

日本国内では、普天間基地辺野古移転問題に関して国と沖縄県の間で紛争が生じている。自民政権、在日アメリカ軍、アメリカ政府、そして沖縄県の間で意思疎通が巧くいっていない。意思疎通が難しい背景にはアメリカ海兵隊の利害、アメリカ政府内の政策上の思惑、民主党と共和党のスタンスの違い、日本政府が沖縄県に提供する振興政策の有効性、そして沖縄独立論など、話を難しくする部分は非常に多い。そこに、米軍関係者のレイプ、殺人、飲酒運転事故などが発生する。この難しい状況で、対中国外交をどのようにとらえるべきか、紛争を回避するべきかが分かりにくい。

これらの事象から、平和「政策」が評価困難な局面に突入したと考えられる。その局面とは第一に評価規準にみられる。これまでは政策の有効性(目標達成と言い換えることもできる)が評価規準として存在したが、上記のように国際社会では民主化が必ずしも平和を意味しない。ひょっとしたら民主化とは手段であり、民主化によって

成し遂げられる本来の目的があるにもかかわらず、民主化を自己目的化した言説が混乱を招いている、そのように勘ぐりたくなる。それだけでなく、民主化に向けた政策が効果を出していないのは、そもそも機能する前提を欠いているからだと思われられるのである。また、国内の政策評価ではPDCAの影響から、評価規準が有効性ではなく効率、あるいは節約に移行、重点化している。そのため、政策評価の手法が矮小化され、とうてい平和政策を対象にしてに使用できない手法になっている。仮にKPIをちりばめたMDGs (Millennium Development Goals)があるではないかと言われても、MDGsは十分な成果を出せないまま最終期限を迎え、いまは「持続可能な発目標」(SDGs: Sustainable Development Goals)に衣替えされている。評価規準設定に困難がある点が、この研究プロジェクトで確認された。

研究を開始した当初の想定と全く違う状況の第二は、評価手法の問題である。日本国内で政府が推奨する政策評価の新手法として多用されるPDCAとKPIは、前述のように本来はトヨタのカイゼンに代表される経営効率の向上、生産工場、生産現場のコスト削減をめざす手法である。そのため、本来の政策評価の本質、すなわち問題の因果関係を探り、その問題の原因を解決する方法をロジカルに考えるものではない。政策には使えないのである(現場の活動には使える)。しかし、日本政府、そして国際社会ではこの目標設定方式に拘泥する。もちろん、MDGsのように数字を達成できない、(国の内外で広く見られる)アウトプット指標でアウトカム指標の数字を代用する、日本の国内官庁の一部のように数字を使わない「作文」(事実関係の説明文書)を評価書にしてしまう現象が見られる。これが本研究プロジェクトによって明らかにな

った、評価困難な局目の第二である。

第三に、この研究プロジェクトでは、紛争の当事者が平和政策の主たる担い手である場面が少なくなることが確認できた。しかしそうなれば、誰が平和政策を、何のために、いつ評価するのか、これが難しい。つまり、ここでも評価が困難な局面に入ったのである。

人権状況の改善、紛争解決だけでなく、文化レベルでの安寧、貧困と生存など、平和をめぐる概念のマクロ・レベルでの操作化 (operationalization) が政策の企画立案に必要であるとの認識が、この平和政策の評価の大前提である。他方で、評価とは測定ではないという認識も必要である。評価とは広範な調査を意味するレビューであり、深く掘り下げた定点観測、背景調査、長期にわたる歴史研究も含むスタディである。ともすれば表面的な数字をなぞる経済効果分析に限定され、あるいは目標の達成度測定に限られてしまう「似非評価」ではなく、本来の意味での「評価」に立ち返る必要がある。

この研究テーマ、「政策評価研究における刷新の試み—平和政策を題材に—」は、ますます興味深い研究対象になっている。

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 1 件)

山谷清志 (2014) 「政策評価の『メタ評価』システム - 客観性と評価の質 - 」, 同志社政策科学研究, 第 16 巻 1 号、2014 年 9 月、13-24 ページ。査読有り。

〔学会発表〕(計 2 件)

山谷清志 (2015) 「国際評価年：評価のイノベーション」, シンポジウム・パネリスト 日本評価学会、第 16 回全国大会、2015 年 12 月 12 日、沖縄県・JICA 国際センター。

山谷清志 (2014) 「政府の評価における客観性の意味とその変遷」, 日本評価学会、春季第 12 回全国大会、共通論題「評価における客観性」, 報告者、2014 年 5 月 30 日、東京・JICA 地球ひろば。

山谷清志 (2013) 「評価とアカウントビリティ」, 日本評価学会、春季第 10 回全国大

会、共通論題、座長・コメンテータ、2013 年 5 月 26 日、東京・JICA 地球ひろば。

〔図書〕(計 8 件)

Yamaya, Kiyoshi (2015), 'Councils, Policy Analysis and Policy Evaluation,' in Adachi, Yukio, Hosono, Sukehiro and Iio, Jun, eds., *Policy Analysis in Japan*, Policy Press, pp.139-148.

内藤和美・山谷清志・編著 (2015) 『男女共同参画政策 - 施設管理と行政評価 - 』, 晃洋書房、総ページ数 248 ページ。

Tsukimura, Taro (2014), 'Peace after Ending the Internal War: Reconsidering Power-Sharing,' in Dusko Dimitrijevic, Ana Jovic-Lazic, and Ivona Ladevac, eds., *Regionalism and Reconciliation, Global Resource Management*, Doshisha University, and Institute of International Politics and Economics, pp.11-21.

月村太郎 (2013) 『民族紛争』岩波書店、2013 年、総ページ数 229 ページ。

山谷清志 (2013) 「政策評価」, 新川達郎・編著 『政策学入門』, 法律文化社、第 3 章、pp.45-59。

山谷清志 (2013) 「政策の失敗・変更・修正」, 新川達郎・編著 『政策学入門』, 法律文化社、第 4 章、pp.60-76。

月村太郎 (2013) 「国際社会と対外政策」, 新川達郎・編著 『政策学入門』, 法律文化社、第 12 章、pp.183-195。

月村太郎 (2013) 「国連平和維持活動の歴史と現状」, 新川達郎・編著 『政策学入門』, 法律文化社、第 13 章、pp.196-210。

〔産業財産権〕

出願状況 (計 0 件)

取得状況 (計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等は無し

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山谷 清志 (YAMAYA, Kiyoshi)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：90230599

(2) 研究分担者

月村 太郎 (TSUKIMURA, Taro)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：70163780