

令和元年6月18日現在

機関番号：32638

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2018

課題番号：26780094

研究課題名(和文) 政策評価情報の利用と影響 政府内外の多元的主体による関与の視点から

研究課題名(英文) Theoretical and Empirical Research on Evaluation Use and Influence

研究代表者

益田 直子 (Masuda, Naoko)

拓殖大学・政経学部・准教授

研究者番号：40725462

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：研究期間全体を通じ、3本の学術論文を公表し、5回の研究報告を行った。学術論文とは、評価の利用を促す要因の一つである「評価の質」に関する実証分析、評価政策と評価文化の関係、特に多元的主体の相互関係(ネットワーク)に着目した分析、理論的・実証的研究の包括的説明に関する論文である。3論文とも諸外国と比べ日本ではあまり論じられてこなかった研究視点を持ち、将来の国際比較研究に繋がるものとする。また、米国及び日本評価学会、行政学研究会、国会委員会等での研究成果の報告と質疑の経験とともに、国会委員会調査室、国会議員、行政機関等へのインタビュー調査の経験は、研究の質の向上に繋がったと考える。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、諸外国と比べこれまで日本ではあまり論じられてこなかった研究視点、例えば、評価の影響理論を用いた分析、評価の質の分析、評価政策と評価文化の相互作用についての分析といった視点から日本の評価活動の分析を試みた点にあると考える。特に、評価の影響理論に至る評価研究の発展を説明するとともに、その理論を用いた分析結果の案を、評価研究の進む米国の評価学会で発表する機会を得たことは、日本の評価活動に対する国際的な関心を得るための第一歩になったと考えている。

研究成果の概要(英文)： During the entire study period, three academic papers were published, and a total of five research presentations were made. The academic papers consisted of: (1) empirical analysis of "quality of evaluation" which is one of the factors promoting the use of evaluation; (2) analysis focusing on the relationship between the policy of evaluation and the culture of evaluation, especially the network of multiple actors; (3) comprehensive explanation of theoretical and empirical research development. All three papers have research viewpoints which are currently under-used in Japan, and should lead to future international comparative research.

As for the research results, they were reported in places such as Evaluation Societies in Japan and US, and a committee of the Diet. There was an opportunity to receive feedback. Interview surveys were conducted to the Diet and the executive. These led to the improvement of the quality of the research.

研究分野：行政学、評価研究、政治学

キーワード：評価の影響 評価の利用 評価の質 評価政策 評価文化

## 様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

### 1. 研究開始当初の背景

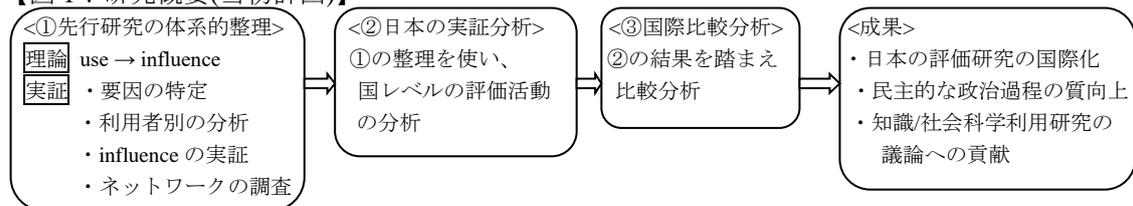
政府が初めて評価を本格的に実施するようになった背景には、1960年代後半の米国において、福祉政策の拡大とともに、それら政策の効果の発現に対する疑問も高まったことにある。しかし、政策評価書の多くは実際の政治過程ではほとんど使われなかったことから、評価研究領域において「評価の利用」が中心的課題となっていく。1990年代以降になると、英国等の先進諸国、国際機関、途上国においても評価活動が始まり、そして米国と同様に「評価の利用」が課題となったことから、米国の先駆的研究を引用しながら「評価の利用」に関する研究が増加した。一方、日本においては2002年の政策評価法の施行後、同様の課題が認識されながらも、諸外国における先行研究を踏まえた研究は少ない。そのため、本研究では、「評価の利用・影響」に関する理論的・実証的研究を行うこととした。

### 2. 研究の目的

研究目的は次の3点である。①「評価の利用・影響」に関する理論的・実証的研究の体系的な整理。②①の体系的整理を踏まえた、日本の政策評価活動の分析。③日本と諸外国との比較研究。図1は、上記3点の研究目的が実現することによってもたらされる成果として想定される事項を表している。

研究開始時点の状況では、①については、海外の主要な評価研究の学術誌において日本の評価活動が「評価の利用・影響」に関する比較研究の中で取り上げられることがなかったため、先行研究を整理し、日本の読者に体系的な理解を促すことにより「評価の利用・影響」研究に対する関心を喚起することを目的としている。②については、日本の評価活動を対象に、行政政府内で完結する閉鎖的な評価活動の実態から、いかに多元的な主体に開かれた民主的な政治過程に活かされる評価活動とすることが可能なのか、を探ることを目的としている。③については、②の日本の評価活動に関する実証分析の結果を国際比較の視点から解釈することを目的としている。上記3点により、日本における評価活動の多元化、及び評価研究の国際化を模索したいと考えている。

【図1：研究概要(当初計画)】



### 3. 研究の方法

当初計画では、上記①→②→③という順番で、次の方法により研究を行う予定であったが、実際の研究経過においては①&②(同時並行)→③という順序で取り組むことになった。

#### ① 先行研究の体系的整理に係る方法

「評価の利用・影響」関連の文献リストを作成し、そのリストを基にこれまでの研究成果の流れとその意味を体系的に説明することを試みる。文献検索は、キーワードは「evaluation use, evaluation utilization, evaluation influence」、データベースは「ProQuest, PsyINFO, World Cat」を利用した。また、代表的なメタ分析論文(Leviton & Hudghes, 1981; Cousins & Leithwood, 1986; Shula & Cousins, 1997)の文献リストも参考にした。

#### ②日本の政策評価活動分析に係る方法

第一に、評価研究においては、評価の利用を促す要因の代表的なものの一つとして「評価の質」を挙げていることから、評価の質の観点から政策評価書の事後的分析を試みる。日本における評価の質に関する現状分析の第一歩として、「評価の質への具体的取組の不足は、評価書間の質の不均一性をもたらしている」という仮定に基づき分析をする。そのために、評価の質の基準として、Federal Evaluators (2006) 及び Schwartz and Mayne (2005)を参考に、特に前者を具体的な質の測定基準として設定する。その基準を使って、行政政府内の評価専担組織である総務省行政評価局が作成した統一性・総合性確保評価を、分析時点までに公表済の全23本の評価書を対象に評定を行う。同評価は、複数府省にまたがる政策を評価するものである。次に、評定結果に基づき標準偏差及び変動係数を算出することにより、質の不均一性(ばらつき)が生じているかを確認する。その結果、質の不均一性が判明した場合には、そのパターンをクラスター分析により検証する。そして最後に、以上の分析結果を踏まえ、評価書の質を高めるための方策を探る。

第二に、日本の政策評価制度においては行政政府のみが評価報告書の作成者であることを踏まえ、日本政府において評価活動がもたらす影響について、次の3点をリサーチクエストとし、分析を試みる。1点目は、行政政府による評価結果が、行政政府内でどのように伝わるのか又は影響が及んでいくのか、2点目は、行政政府による評価結果が立法府にどのように伝

わり、そして立法府内でどのように影響が及んでいくのか、そして3点目は、行政府内と立法府内の影響の及び方にはどのような違いがあるのか、という問いである。理論的枠組みは、Henry&Mark(2003)及びMark&Henry(2004)において示された評価の影響モデルを用いる。分析対象は、総務省行政評価局が作成した統一性・総合性確保評価のうち、本調査開始時点から近い時期に公表された評価書である。また、国会議事録や行政機関が発行する政府文書を調査するとともに、行政府及び立法府の関係者にインタビューを行う。

### ③国際比較分析に係る方法

第一に、本研究の目的の一つである、評価活動の多元化について考えるために、米国における評価活動と関わるネットワークについての調査を行う。日本には見られない、多面的な主体による結びつきがどのように現れ、連邦政府の評価政策にどのような影響を与えているのかを説明することを試みる。具体的には、米国評価学会理事会が設立した評価政策作業部会(EPTF)の活動に着目し、設立の経緯・活動内容・評価政策への影響を説明することを試みる。主な情報源は、米国評価学会公表資料、米国評価学会研究大会(2013-2015年)でEPTF分科会に出席した際の記録、EPTFメンバーとのメール等での聞き取り調査、連邦政府公表文書である。

第二に、評価政策に関する国際比較調査であるParliamentarians Forum on Development Evaluation in South Asia jointly with EvalPartners(2015)、及び評価文化に関する国際比較調査であるJacob et al.(2015)によって示された、日本の評価政策と評価文化についての国際的位置を確認するとともに、その理由を探る。また、評価政策と評価文化を強化するための方策としての、両者の相互作用について考えるために、米国における評価活動に関するネットワークを分析することの重要性を説明する。

第三に、上記②の日本政府における評価の影響に関する分析結果、及び上記①の先行研究の体系的整理の結果を踏まえ、英国・米国等の諸外国の評価活動との国際比較調査を試みる。

## 4. 研究成果

### ①先行研究の体系的整理に係る成果

本項目に該当する成果は、論文(1本)及び研究報告(2回)となった。詳細は次の通りである。

- ▶論文：「評価活動は、何を、どのように、私たちにもたらしうるのか？—『評価の利用・影響』に関する理論研究及び実証研究を振り返る」、『日本評価研究』Vol.19、No.2、19-34頁、2019年(査読有)
- ・研究成果：本論文では、評価活動は、「何を」、「どのように」、もたらしうると思われてきたのかという2つの視点を明示し、これまでの研究成果の包括的解釈を試みた。本論文で明らかにしたことは、まず、「何を」(従属変数。利用及び影響といった、評価活動が与える変化)については、利用の分類化が発展してきたということである。しかし、新たな分類が追加されていくものの、「利用」そのものが目的化しているように見える段階に至った。また、利用をもたらす要因(独立変数)の収集も熱心に行われてきたが、それらと従属変数との関係は基本的には単線的で、また、その間に介在する要因(結果・過程)間の連鎖については十分に注目されてこなかった。言い換えれば、評価活動が「どのように」変化を与えるに至るのかを明らかにしてこなかった。そうした中、2000年代に入り、評価活動が社会の改善に至るまでに及ぼす作用を、3つの分析レベルに分けて追跡し経路を明らかにすることによって、包括的に把握しようとする「評価の影響」と呼ばれる考え方が現れた。「何を」の射程が「利用」のみならず、「社会の改善」にまで伸びた。さらに、「どのように」を明らかにするために、評価研究のみならずそれ以外の社会科学領域の研究成果を積極的に活用し概略的理論が発案された。そして、数はまだ少ないものの、同理論を用いた実証研究が多様な国々を事例に始まっている。このように現段階では、「どのように」については発展初期段階にあり、ある一定の結論を導くことはできない。今後、「評価の影響」に関する概略的理論を用いた実証研究が質・量ともに向上し、研究成果の統合が可能な蓄積量になった時に、「評価の利用」と同様にレビュー研究(メタ分析等)が繰り返され、研究成果が統合され、徐々に明らかになっていくものと考えられる。

▶研究報告：東京大学行政学研究会「『評価の影響』に関する理論・実証研究の概説、及び日本の評価活動分析への適用の試み」、2018年3月

▶研究報告：日本評価学会「『評価の利用・影響』に関する理論研究の概説」、2018年5月

### ②日本の政策評価活動分析に係る成果

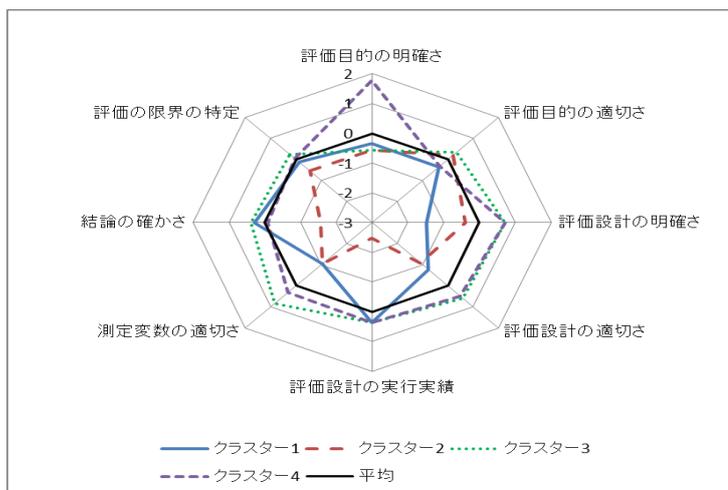
本項目に該当する成果は、論文(1本)、研究報告(2回)となった。詳細は次の通りである。

- ▶論文：「評価の質 - 評価書の事後的分析の試み」『会計検査研究』第50号、25-41頁、2014年(査読有)
- ・研究成果：質の不均一性(ばらつき)の確認のため、評定結果に基づき標準偏差及び変

動係数を算出した結果、「評価の限界の特定」と「評価設計の適切さ」の2つの項目において、意味の無いばらつきとは言い難い大きさのばらつきが見られた。

次に、評価書の質のばらつきにどのようなパターンがあるのかを分析するために、階層的クラスター分析(Ward法)を行った。各評定結果の標準化を行い、個体間の距離は平方ユークリッド距離で測定した。分析の結果、評価書の質は4つのクラスターに区分された。そして、各評定項目の平均値をクラスター毎にリーダーチャートで示すことにより、各クラスターの特徴を示した(図2)。全23本の評価書の平均(0)と比べながら相対的な高低に言及をして特徴を説明すると、次の通りとなった。クラスター1は、設計関連項目(評価目的の明確さ・適切さ、評価設計の明確さ・適切さ、測定変数の適切さ、評価の限界の特定)の評定は相対的に低いが、実効性(評価設計の実行実績)や「結論の確かさ」は相対的に高い傾向を示している。クラスター2は全体に相対的に低い傾向を示している。クラスター3と4は共に全体に相対的に高い傾向を示しているが、両者を明らかに分けるのは、「評価目的の明確さ」の評定結果であり、クラスター4の方が相対的に高い傾向を示している。

【図2：各クラスターのプロファイル(各評定項目のクラスター平均値)】



次に、各クラスターの特徴の違いを「担当班名、公表年、調査時期、頁数」の観点から分析をした上で、本研究の制約として、評定者の数、評価活動の過程において質を保証する取組みの存否や内容の確認の必要性について説明した。そして最後に、評価範囲の合理性と評価の質との関係を検討する必要性について言及した。

- ▶ 研究報告：American Evaluation Association, “The Influence of Evaluation: A Comparison of the Legislative and Executive Branches in Japan”, 2017年11月
- ▶ 研究報告(同上)：東京大学行政学研究会『『評価の影響』に関する理論・実証研究の概説、及び日本の評価活動分析への適用の試み』、2018年3月
- ▶ 継続中の研究事項：日本政府における評価の影響についての分析は、計画通りデータ及び情報を収集済みではあるが、それを踏まえた分析は継続中である。

### ③国際比較分析に係る成果

本項目に該当する成果は、論文(1本)となった。詳細は次の通りである。

- ▶ 論文：「評価政策と評価文化の相互作用」『季刊評価クォーターリー』No.38、24-44頁、2016年(査読無)
  - ・研究成果：日本は、国の評価政策に関する国際比較調査において、「法律等の公式な根拠をもち、十分に確立した制度を持つ国」として位置づけられている。一方、評価文化の成熟度に関する調査においては、成熟度の高い国の一つとして位置づけられているものの、調査対象国19カ国を成熟度の高い順に並べると、日本は下から6番目に位置しており、文字通り成熟度の高い国とは言いがたい。つまり、日本は評価政策については高く評価されているが、評価文化の成熟度についてはまだ課題があることが分かる。

上記調査では、評価政策と評価文化は多くの場合、相互作用の過程であるとの指摘が見られる。日本の文脈で言い換えれば、政策評価法に依拠する評価制度(formalized)と、評価文化(評価活動における多様性)の間の相互作用を促進することが有効である、ということになる。しかし、上記調査においては、評価政策と評価文化の相互作用はいかにして可能なか、という処方箋については論じられ

ていない。そのため、評価研究と実践の両方において長い歴史を持ち評価先進国と認められる米国の評価学会において、2000年代になり初めて、よりよい評価政策の実現のために設置された評価政策作業部会(EPTF)に着目し、その設立の経緯・活動内容・評価政策への影響を分析した。

1点目のEPTFの設立の経緯は、次の通りであった。EPTF設立の引き金になったのは、2003年に米国教育省が、評価手法についての優先順位付けに関する政策方針書に対するコメントを広く求めたことにある。これをきっかけとして、行政機関が特定の手法を他の手法よりも重視することが適切であるのかについて緊迫した論争が起こった。特に同省はランダム化比較試験(RCTs)が優先的手法であると言明したが、これは米国評価学会で広く共有された考え方、つまり、状況に適した手法選択のアプローチとは異なるものであった。こうした論争が引き金となり、評価コミュニティを代表して連邦政府の評価政策に助言することを目的としたEPTFが設置された。

2点目のEPTFの活動内容については、次の通りであった。EPTFは、協議キャンペーンと、公での認知向上イニシアティブの2つを主な活動内容としている。前者は、評価学会の使命に一致する形で連邦政府の評価政策に影響を与えるために、連邦議会議員や行政機関の職員に有益な助言を与える活動である。他方、後者は、前者の協議キャンペーンを支えるために、評価学会が評価の領域において最も重要な米国の学会として認知されるよう努めるとともに、関係先との協議で使用する補助資料を作成する活動である。本論文ではそれらの詳細について説明している。

3点目のEPTFによる評価政策への影響については、次の通りであった。EPTFは、評価コミュニティが長い年月をかけて培ってきた、手法における多様性を実践において損なうことを回避するために、評価の実践に影響を与えうる評価政策に関係する行政府と立法府の双方に働きかけることによって、その文化を政策に反映させようとし、少しずつ成果を挙げていることである。また、学会員と共に評価文化を確認する作業とともに、それを評価政策に反映することの重要性を学会員と共有するよう努め、実際に進展したことである。このように、評価政策が評価活動のあり方(評価文化)に影響を与え、評価文化を担う専門家組織がそれに反応し、評価政策に影響を与える場合が現れてきていることが分かった。

- ▶その他の成果：衆議院原子力問題調査特別委員会で本研究成果の一部を紹介する機会を得た(2017&2018年の2回)。
- ▶継続中の研究事項：上記②の日本政府における評価の影響に関する分析結果、及び上記①の先行研究の体系的整理の結果を踏まえ行う予定であった国際比較分析については、前者の分析が継続中であることから、本格的に調査を開始することができていない。しかし、米国評価学会(AEA)において研究代表者が行った発表に対する、欧州・アフリカ・中南米からの参加者から得たコメントを踏まえ、それまでは研究計画に沿って英国や米国を中心に情報を集めてきたが、それ以外の地域にも関心を持ち始めている。情報の収集可能性を考慮しながら、継続して比較対象国の選定を行っていく予定である。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計 3件) 詳細は上記参照。

[学会発表] (計 3件) 詳細は上記参照。但し、他に衆議院委員会での報告(2回)がある。

[図書] (計 1件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 1件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年：

国内外の別：

○取得状況（計 件）

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号（8桁）：

### (2) 研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。