

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 元年 6 月 20 日現在

機関番号：34310
 研究種目：基盤研究(C) (一般)
 研究期間：2016～2018
 課題番号：16K03499
 研究課題名(和文) 市民教育と政策評価 「地方創生」と18歳選挙権

研究課題名(英文) Citizenship education and policy evaluation

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) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：2016年に政府は投票年齢を18歳に引き下げ、新しい民主主義の可能性に期待が高まった。この研究プロジェクトは政府の民主的アカウンタビリティを確保する2つの方法を推奨した。第1は高校生に政策評価を教えることであり、彼らは政府の政策、例えば地方活性化プログラムや地方創生プログラムを評価することによって、身近な現実から政治(投票)に目覚めるはずである。2つめはシティズンシップ教育におけるアクティブラーニングの活用である。現地調査、データ収集とその客観的分析、他所との比較などの評価手続をふまえた討論型学習によって民主主義のリテラシーが研鑽される。政策評価はシティズンシップを学ぶ有力な方法になる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

18歳に民主主義の思想、歴史を教えることは重要だが、それは既に中学校や高校の社会科で行われてきている。他方、模擬投票はあくまでも模擬でしかない。18歳が求めているのは、身近な地域社会に存在する課題に政府や自治体の政策が適合しているかどうか、また予算が不足する中で政策の優先順位をどうするのかを考える場である。この場を提供しないので、選挙で棄権が増える。「政治教育」に敏感すぎると批判される学校教育の現場であっても、各地域課題は切実な課題であることは認識しており、政府や自治体はその課題に取り組み、解決できたかどうかを知る政策評価は若い人にこそ重要な民主主義のリテラシー、アカウンタビリティである。

研究成果の概要(英文)：In 2016, Japanese government decided the voting age from 20 to 18, and we expected new democracies in Japan. But nothing changed. Because of voting rates have declined and no-voting elections have increased. To make government accountable in Japan, our project recommend two ways. First is teaching high-school students the policy evaluation, and they shall evaluate government policies, for example local activation programs(Tihou-Kasseika) and regional creation programs(Tihou-sousei). Second way is using active-learning method in the citizenship education classes. The policy evaluation is useful methods for learning 'how to make central and local governments accountable' in Japan.

研究分野：政治学

キーワード：政策評価 アカウンタビリティ 18才選挙権

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究は、選挙年齢が18才選挙権に引き下げられたこと(以下「18歳選挙権」という)によって日本政治がどのように変化するか、あるいはその変化をどのような方向に導くことができるのか、この2点に関心があった。ただ、ともに大きなテーマなので3年の研究期間内ですぐに結論が出るものではない。そこで具体的に研究のテーマを絞った。すなわち公職選挙法の改正で新たに選挙権を持った18才、19才の若者が何を自当てに投票行動を行い選挙に参加すべきか、また日常的な政策分野にどのように関わっていくべきかを考えた。そのとき、政策評価は重要な手段になるはずだと考えたのである。また、政策評価結果を反映した予算の編成作業は重要なポイントになる。予算という実のある(金額で現れる)対象に市民が参加する場面を設定するとき、より分かりやすい形で評価と予算とは自然に結びつくからである。ここに長年の懸案、「政策評価結果をどのように予算に反映させるか」を解決する糸口が見いだされると考えた。

2. 研究の目的

シチズンシップ教育の重要性は誰も理解しているし、これまでも教育現場では考えられてきた。このシチズンシップ教育の内容を再確認して、教育の手法、教育スキルを考える必要がある。その際、高校の総合学習をはじめとするさまざまなワークショップ方式授業の展開、大学の初年次教育で展開されるアクティブラーニングやアカデミックスキル教育を、政策に対するシチズン・コントロールに使用する技法としてとらえ直すと、政治にどのように関わるのか(政治参加)あるいは選挙をどのように使っていくのか(投票行動)これまで考えてきたイメージとは別の姿が現れるはずである。もちろんこれは選挙権を得た若者だけでなく、これまでも選挙権を持っていた市民も含めて政策評価教育を行う意義はある。手間がかかる地道な方法だが、地方議会選挙に立候補する者がいない、投票率が5割を切る、こうした事態を嘆くよりは意味があると考えた。

3. 研究の方法

教育現場のキーパーソン、具体的には高校の教員や地方自治体の選挙管理委員会の関係者にヒアリングを行い、高校生とのディスカッションを繰り返した。あるいは研究分担者の一人、窪田好男が各地の地方自治体の行政評価、事務事業評価(以下この2つを「自治体評価」と言う)において実施された公開討議において「参加型評価」を試みた。それによって従来は行政の内部マネジメント活動と考えてきた自治体評価活動が、参加デモクラシーの前提になるエンパワメント手段、言い換えると市民の政治教育活動に活用できると確認できた。

もちろん文献調査によっても研究を行った。というのは日本国内では例が少ない参加型評価・参加型予算も、ブラジルや台湾、スペイン、イタリアをはじめとする独裁や権威主義体制に近い国々に(国民不満のガス抜き)あるいは政治的無関心や政治的疎外が進んだ地域においてさまざまに試みられてきており、これに関しての文献情報は豊富な蓄積がある。こうして得られた情報に関してはこの研究に関わった関係者とのディスカッション、グループ討議によって情報やデータの再確認と裏付けを行った。

4. 研究成果

地方自治が日本国憲法の重要な柱のひとつであり、「地方自治は民主主義の学校である」と長年言われてきたにもかかわらず、中央集権的な行政財政の仕組みは戦後長く続いた。その中で地方分権改革のもとで、三重県、岩手県などの改革に熱心な地方自治体で採用された政策評価に新しい期待が集まった。分権が進めば地方自治体は政策を自分で考え、自ら見直し評価することが可能になると考えた首長が多かったからである。しかし、政策評価はいつの間にか行政の内部管理スキル(コストカッター)に後退し、行政評価に矮小化された。理由は小泉内閣の三位一体改革後に顕在化した財政赤字に対する危機感、とくに「地方自治体倒産」(「夕張ショック」)の恐怖である。「漢方薬のような効き目しかない政策評価どころではない」と考える地方自治体が全国に出現したのである。ここまでは政策評価を研究してきた山谷清志が、この研究に取りかかった2016年度から2017年度にかけて明らかにしていた。すなわち、政策評価は行政評価、組織経営スキルに後退したのである。

この後退の中で、自治体評価活動への住民参加や市民参加のテーマは議論にのぼらなくなり、市民が地方自治体の政策に無関心になっていった。この無関心からの脱却手段として検討されたのが市民参加型の政策評価で、その可能性を模索したのが前述の参加型評価と参加型予算である。これらが実践の場でのリアリティを持ったのが2016年6月19日に施行された改正公職選挙法による選挙年齢の引き下げ、いわゆる18歳選挙権であり、この研究の主題でもあった。

新しく有権者になる18才にシチズンシップ教育をすることは文部科学省、総務省、各地の教育委員会が熱心であったが、シチズンシップ教育のメニューは旧来の延長線上にあって古いし、陳腐化している。そこに政策評価と地方自治体のアカウンタビリティを考える自治体評価を入れれば、民主主義にとって貢献できるはずだと考えたのがこの研究の眼目である。欧米では「評価は民主主義のリテラシーである」と言われるが、政策評価が十分根付いていない日本社会でも、身近な自治体評価を使った民主主義のリテラシーを教える場としてシチズンシップ教育を見直し、再構築すべきであり、それに期待は大きい。

この研究は、年度ごとに3つの柱を置いた。第1は2016年度から2017年度にかけ、論文執筆も学会報告もシチズンシップ教育の再構築を中心テーマにして進めてきた。18才選挙権問題、市民参加、政策評価、アカウンタビリティの追及などを取り上げているところが学会では関心を集めた。われわれは従来行われてきた政治学と教育学の研究分野でのシチズンシップ教育と実践研究に課題は多いと考えた。なぜならこれまでのシチズンシップ教育でほどこされる教育、たとえば民主主義に関する哲学、歴史、思想の教育は政治に対する高校生の実感がわきにくく、教育カリキュラム上の教科(とくに政治経済)と区別がつかない。まして大学受験に無関係であれば、普通選挙制度の歴史と解説は他人事にしか聞こえない。

また選挙管理委員会や教育委員会の行政実務・教育現場では、政治的中立性の要請がきわめて強く、教育現場にイデオロギーを持ち込ませない仕掛け、政権批判をさせない方法を長年にわたって積み重ねてきた。その積み重ねの副作用が、中学校や高校の教員の萎縮である。結果として教育現場では無難な模擬投票、ワークショップなどに落ち着くが、こんどは高校性がそうした教育活動の稚戯性に反感を持つ。高校を卒業した大学1年生にインタビューしたところ、多くは無関心か、あるいは政治的有効感覚に結びつかないセレモニーであると認識していた。

ここに本研究のオリジナリティが高かったことが証明された。実際に行われている「政策の有効性(effectiveness)を問う」政策評価、大前提としての「市民に説明する責務」であるアカウンタビリティ(accountability)は、すべての民主国家にとって重要な機能だからである。要するに、これまでのシチズンシップ教育はアカウンタビリティ概念を使っていなかったところに問題があると本研究は考えている。

なお、高校の教育現場との接点をどのように持つのか、その工夫も重要である。山谷は青森県立青森高校が採択されたスーパーグローバル・ハイスクール(SGH)事業(2014年度~2018年度)の運営指導委員会委員長を務めており、高校生と現場の高校教員に接し、直接インタビューする機会を活用した。SGHプログラムの活用はこの研究に着手した当初は想定していなかったが、結果としてこの研究にとってプラスに働いていた。

第2の研究の柱は2017年度から2018年度であり、ここでは研究の新しい展開を目指し、アカウンタビリティの重要な舞台である予算(予算責任)にどのように参加できるのか考えた。とくに、新たに選挙権を持った18才、19才の若者が、何を目当てに選挙に参加すべきか、また繰り返される日常的な政策分野にどのように関わっていくべきかを考えるとき、予算は重要な項目になる。予算という実のあるターゲットに市民が参加する場面を設定するとき、評価と予算とは自然に結びつく。ここに政策評価制度における長年の懸案事項、「評価結果をどのように予算に反映させるか」を解決する糸口が見いだされる。

この予算という点から興味深い検討すべき課題が出てきた。すなわち研究開発分野の政策については、半世紀も前の1970年代からアカウンタビリティの追及が難しいと指摘され、研究に対する「シビリアン・コントロール」の必要性が主張されてきた。合法性、合規性、予算の適正使用チェックにとどまらない、アカウンタビリティ追及方法が模索されてきたのである。実際、数百億円、数千億円の予算規模の事業があるとき、それに地域の市民は関わることができるのか、これは民主主義自体にとって重要な課題である。

具体的には青森県六ヶ所村のITER(International Thermonuclear Experimental Reactor; 国際熱核融合実験炉)計画、岩手県のILC(International linear Collider; 国際リニアコライダー)計画を検討の俎上に上げた。ともに地域振興を政策目的に掲げ、しかも後者は三陸沿岸の3.11復興までも謳っており、地元住民としては政策の有効性、そして予算の使い道に無関心ではいられないはずである。同じことは各地の原子力発電所建設で繰り返され、また気づいている人は少ないが沖縄科学技術大学院大学(沖縄振興予算で手当てしている)も重要な関心対象にする必要がある。2002年からスーパーサイエンス・ハイスクールを文部科学省が展開し、大学ではサイエンスコミュニケーター養成の動きが出てきているが、政策評価と予算の議論を通して科学技術政策にアプローチすれば、よりリアルに科学技術政策を理解できるはずである。

科学技術政策を対象にした研究では、次の成果が得られた。第1にアカウンタビリティが3E(経済性/節約のeconomy、効率/能率のefficiency、有効性のeffectiveness)に重点を移したことはよく知られるが、科学技術政策では市民の視点から有効性を確認するのは困難だという点が判明した。特に地域振興や「地方創生」は言葉の意味自体の抽象度が高すぎるので、目標達成の成果を見る有効性の評価はきわめて難しい。次善策として個別事業に分解し、各事業の効率を判断する代替案を考えるべきである。事業仕分けの後継として府省全体が2010年度から実施している「行政事業レビュー」の公表結果を18才選挙権関連教育に活かすのは可能で、これは抽象度の高い政策に高校生がアプローチする有効な方法かも知れない。ただ、地方創生は政権中央がトップダウンで進めた政策なので、地方の創意工夫をうまく引き出していない。その中で行政事業レビューの対象にされると、現場の議論は効率一辺倒になり、あるいはコストカットと節約の話が中心になってしまい、本来有効性を通して議論すべき政策の将来について間違ったメッセージを出す恐れがある。

第3の研究の柱は、18才選挙権の実を上げる活動を地域社会でどのように行うべきか、このアイデアを探る研究活動であった。研究実践は 大学コンソーシアム京都第14回京都から発信する政策研究交流大会(2018年12月)、2018年度京都府南丹市市民提案型まちづくり活動支

援交付金(大学枠)「定住促進関連事業の実用重視評価によるプログラム評価 新型評価による定住促進関連事業の評価と発信」(代表者:窪田好男) 京都府宇治田原町「行政評価ヤングレビュー評価会」(コーディネーター:窪田好男)である。なお、高校に関してはサンプル調査として青森県立青森高校、同志社国際高校で校長や教員にヒアリングも行った。その結果、18歳選挙権の活動を模擬投票や座学の訓話に留めざるを得ない高校側の実情が判明した。すなわち、高校の教員と生徒には時間も資源(資金)も無いという事実である。地方創生と18歳選挙権は、理念は正しいがそれを適切に進めるだけの資源、時間的余裕が無いなかで、効率の議論が安易に始まる恐れがあると結論づけざるを得ない。民主主義は手間がかかる、という言葉の実体験をこの研究によって得られた。

ところで、この研究が終了した直後の2019年4月の統一地方選挙では、非常に興味深い結果が待っていた。立候補者の激減による無投票当選の増大、投票率のさらなる低下である。われわれは、立候補者の増加、棄権の予防をねらって18歳選挙権を取り上げ、そのための有力な学習ツールとして政策評価と参加型評価、参加型予算を主張したが、この主張は残念ながら無視され、現実には残念な結果になった。理由は統一地方選挙の前後、日本社会では政策評価、参加型予算に関心を持つ場面があまりにも少なかったからである。ジャーナリズム、報道機関が政策評価や自治体評価に関心であることが原因であるが、それは無知だからであろう。もちろん報道しても読者や視聴者は関心を持たないので、どのように報道するべきか難しいという事情もある。また、この研究に携わったわれわれが、高校でのシチズンシップ教育の実践に関わる機会も少なかった。そこでこの研究の今後は若干の修正を行い、別な展開を図る必要がある。

修正、別な展開のポイントは住民投票である。間接民主主義の代議制と並び、直接民主主義の手法の可能性の探究がターゲットである。住民投票は大阪都構想、辺野古米軍基地移転に関わる沖縄県民投票、あるいはイギリスのEU離脱(BREXIT)など、さまざまな話題と研究の興味を提供する。リコール、イニシアチヴ、そしてレフェレンダムの相互の関係、結合の可能性(たとえば「政策提案型住民投票」)を考えることが必要かも知れない。また、あまり知られていないが、日本では戦前、戦後、住民投票に類似した地域活動が行われていた事実もあり、住民投票の研究は奥が深いのである。技術的には住民投票、住民監査請求、リコールなどの直接民主主義的手法を支える場での政策評価の可能性を探求することが重要になる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

山谷清志「政策評価における「官」・「学」協働の可能性」評価クォーターリー、2018年、査読無し

橋本圭多「日本の科学技術行政における評価の現状」評価クォーターリー、2018年、査読無し

山谷清志「政策評価とアカウンタビリティ再考 - 「18才選挙権」のインパクト」日本評価研究、2017年、査読有り

山谷清志「参加型評価と参加型予算 - ポピュリズムと18才選挙権 - 」同志社政策科学研究 2017年、査読有り

山谷清志「地方分権改革と財政危機の自治体評価」日本評価研究 2016年、査読有り

〔学会発表〕(計11件)

窪田好男「参加する市民・参加しない市民2 - 参加型評価のために無作為抽出された市民を対象とするアンケートの結果から - 」日本評価学会、2018年12月1日

橋本圭多「日本の科学技術政策と行政統制」日本評価学会、2018年12月1日

山谷清志「評価制度の断片化によるアカウンタビリティの散逸」日本評価学会、2018年12月1日

山谷清志「政策評価をめぐる「官学連携」の意味 - 専門知識と実務能力 - 」日本公共政策学会、2018年6月17日

窪田好男「地方自治体の行政評価とファシリテーション」日本評価学会、2018年5月26日

橋本圭多「行政と評価間関係—研究開発評価・政策評価・独立行政法人評価」日本評価学会、2018年5月26日

山谷清志「評価におけるアカウンタビリティとマネジメントの相剋」日本評価学会、2018年5月26日

山谷清志「研究開発政策の評価とガバナンス - アカウンタビリティの視点から - 」日本評価学会、2017年12月16日

山谷清志「参加型評価と参加型予算 - ポピュリズムと18才選挙権 - 」日本評価学会、2017年5月20日

山谷清志「政策評価とアカウンタビリティ再考」日本評価学会、2016年11月26日

山谷清志「18歳選挙権と政策評価」日本公共政策学会関西支部大会、2016年9月24日

〔図書〕(計1件)

橋本圭多 『公共部門における評価と統制』晃洋書房 2017年 196ページ。

6. 研究組織

研究代表者氏名：山谷 清志

(フリガナ) ヤマヤ キヨシ

(英語) YAMAYA (姓) Kiyoshi (名)

所属研究機関 同志社大学政策学部 教授

研究者番号 90230599

研究分担者氏名：窪田 好男

(フリガナ) クボタ ヨシオ

(英語) KUBOTA (姓) Yoshio (名)

所属研究機関 京都府立大学公共政策学部 教授

研究者番号 60330411

研究分担者氏名：橋本 圭多

(フリガナ) ハシモト ケイタ

(英語) HASHIMOTO (姓) Keita (名)

所属研究機関 神戸学院大学法学部 准教授

研究者番号 60755388