# COMMUNITY EVALUATION & ASSESSMENT

コミュニティ再生の“評価基準”策定の研究

2014年3月 | 公益財団法人 ハイライフ研究所

コミュニティ再生の〝評価基準〟策定の研究 | COMMUNITY EVALUATION & ASSESSMENT

# まえがき

近年、「コミュニティ再生」という言葉がキーワードとして語られ、その実現へ向けての研究・活動が目立つようになってきました。

広く一般の注目を集めるようになったきっかけがいくつかあります。一つ目は、4年前に孤独死の多発に端を発し「無縁社会」という言葉が広まる中、人間関係の希薄さが問題となり、人とのつながり、地域での助け合いが大きな課題として取り上げられました。二つ目は、東日本大震災における支援・救援に地域での助け合いやボランティア・NPO等の活動が重要な役割を果たす中でコミュニティの重要性が叫ばれるようになり、徐々に相互扶助を念頭に置いた「コミュニティ再生」に注目が集まっていったのです。

このような流れに至った社会的背景には、

- 財政難等により行政の公共サービス・セーフティネットに限界が見える中、新しい公共という名のもと地域ニーズに対応すべく、行政と地域の多様なコミュニティとの協働が望まれている。
- 国では、1971年以降、経済成長下で衰退・崩壊する従来の地域共同体に代わるモデル・コミュニティづくりを上意下達型で行ってきたが、現在に至り、構築してきた自治会等の地域コミュニティは構成員の高齢化・固定化等もあり衰退傾向にある。また、ライフスタイルや価値観の変化、そして、プライバシー意識の高まりの中、地域活動への住民参加が減少傾向にある。
- 市町村合併等による共同体意識の拡散や、高齢化・少子化による地域の弱体化が進行中。

等があり、先の2つの事例は、これらの現状を象徴的に現しており、多くの人に行政による公共サービスの限界と地域コミュニティの衰退を認識させると同時に、その解消に向けた対応の検討を突き付けたと言えます。

このような中、当財団においても重要テーマとして「コミュニティ再生」研究に取り組んでいます。

現在のコミュニティ研究は、

- 決して、従来の地縁に依拠したコミュニティの再生のみを希求するものではなく、
- また、行政主導で構築された行政システムに抱合されたコミュニティの再生を求めるものでもありません。
- そして、阪神・淡路大震災を契機に、行政対応の限界が認識され、地域・生活を支援するさまざまな機能型コミュニティが形成されコミュニティ概念自体が従来と大きく変わってきたことを踏まえ、
- 地縁・機能型コミュニティ双方をうまく包含する視点も持ち合わせながら進める必要があります。
- さらに、地域における課題の多様化の進展により、コミュニティに要請されるニーズは拡散しており、この状況にいかに対応するかが求められています。

これらを念頭に、新たな研究として新たな視点から進めていかねばなりません。

研究は端緒についたばかりであり、上に挙げたような状況下、「コミュニティ再生」とは何を指すのかという根本概念も未だ曖昧です。

本研究は、この曖昧な概念を明確にしていくための一つの切り口として行われました。コミュニティと関連する様々な分野に存在する評価基準に当たり、可能な限りコミュニティの要因を導き出し、どのような基準でコミュニティを測りうるのかという“評価基準”の視点からコミュニティ再生の方向性を見極め、その仮説を立てることを目指しました。

公益財団法人ハイライフ研究所 常勤顧問 高津春樹

# 目次


| | | |
|---|---|---|
| 002 | まえがき | |
| 005 | コミュニティ再生の“評価基準”策定の研究 総論 | **伊藤剛** |
| 047 | 行政(地方公共団体)と市民の関わりの潮流 | **左京泰明** |
| 065 | 開発援助における評価手法の研究 | **金昌祐** |
| 091 | 学校と地域の関係 ── 学校評価をはじめとして | **河野佐恵子** |
| 113 | 復興指標における評価手法の研究 | **川村庸子** |
| 133 | 幸福のものさし ── 人とコミュニティの幸福を知るには | **川内有緒** |
| 161 | あとがき | |


本研究は、『行政評価』『ODA評価』『学校評価』『復興指標』『幸福指標』の5つの評価分野を研究リサーチ対象とし、各担当者によって調査研究された知見を基に全体の総論としてまとめた構成となっている。
具体的には、次のようになっている。

行政評価
「行政(地方公共団体)と市民の関わりの潮流」
ODA評価
「開発援助における評価手法の研究」
学校評価
「学校と地域の関係 ── 学校評価をはじめとして」
復興指標
「復興指標における評価手法の研究」
幸福指標
「幸福のものさし ── 人とコミュニティの幸福を知るには」
全体総論
「コミュニティ再生の“評価基準”策定の研究 総論」


[**研究体制**]

**研究代表**
伊藤剛(ASOBOT inc. 代表取締役)
**研究員**
行政評価担当
左京泰明(特定非営利活動法人シブヤ大学 学長)
ODA評価担当
金昌祐(有限会社パワーポール 代表取締役)
学校評価担当
河野佐恵子(教育人材育成コンサルタント)
復興指標担当
川村庸子(ASOBOT inc. ディレクター)
幸福指標担当
川内有緒(ノンフィクション・ライター)
**研究幹事**
高津春樹(公益財団法人ハイライフ研究所 常勤顧問)

# コミュニティ再生の〝評価基準〟策定の研究 総論


はじめに

006 序章 ── 「コミュニティ再生」と「コミュニティ評価」について
第一節 | 「コミュニティ再生」とは何か?
第二節 | 「コミュニティ評価」とは何か?

012 第一章 ── 「行政事業」とコミュニティ評価論
第一節 | 「事業」をどのように改善するか?
第二節 | 「成果」をどのように向上させるか?

016 第二章 ── 「市民参加」とコミュニティ評価論
第一節 | 「市民視点」をどのように指標化するか?
第二節 | 「地域活動」をどのように測定するか?

020 第三章 ── 「人間関係」とコミュニティ評価論
第一節 | 「住民力」をどのように査定するか?
第二節 | 「修復力」はどのように醸成されるか?

028 第四章 ── 「幸福論」とコミュニティ評価論
第一節 | 「幸福感」はどのように定義されるか?
第二節 | 「幸福度」をどのように測定するか?

034 終章 ── コミュニティ評価論
Part 1 | コミュニティ評価の基本理念(10 keynotes)
Part 2 | コミュニティ評価の指標案

おわりに

**伊藤剛**[いとう・たけし] | ASOBOT inc. 代表取締役
明治大学法学部卒。2001年にクリエイティブ会社『ASOBOT』を設立。「伝えたいコトを伝わるカタチに」をコンセプトに、さまざまなコミュニケーション分野の企画制作を行う。また、東京外国語大学・大学院総合国際学研究科『平和構築・紛争予防コース』で講師を務め、ボスニア・イラク・アフガニスタンなど紛争国からの留学生に向けて、コミュニケーションの視点から平和構築を考えるカリキュラム『PEACE COMMUNICATION』を担当するなど、研究者としての活動も行っている。2012年度よりハイライフ研究所の特任研究員として「コミュニティ再生」をテーマに活動。

## はじめに

コミュニティ再生。2014年の現時点において、この言葉は“ある種のブーム”だ。以前からよく使われていた「地域活性化」のフレーズ以外にも、昨今では「コミュニティビジネス」「コミュニティデザイン」という言葉が世間に浸透し、大学にもその名を冠した学科が開設されている[1]。学科のホームページを見ると、コミュニティデザインとは「人がつながる仕組みをデザインすること」だと定義されている。

いずれにしても、少子高齢化や地方過疎化の問題、そして東日本大震災を契機にして「コミュニティ再生」は重要なキーワードとして社会に認知され、「絆」や「つながり」をどのようにして取り戻すのかが議論の的となっている。しかし一方で、言葉ばかりが先行していて、そもそも何をもって「再生」と言えるのか、その「ゴール」は明確にされていない。

そんな問題意識を背景に、2012年に『コミュニティの“危機”から考える「コミュニティ再生のあるべき姿」』と題した論文を発表した[2]。研究アプローチとして、“再生”と表裏一体の関係にある災害時や紛争時のコミュニティの“危機”に着目し、そこから「再生の方向性」を検討したものである。その結果、コミュニティの再生プロセスは「構築的フェーズ」と「修復的フェーズ」の2つに分類され、各フェーズはそれぞれ4つの段階を経ていくと結論付けた。

本研究はその結果を踏まえた上で、さらにコミュニティ再生の“基準を探る”ことを目的としている。具体的には、「評価学」の知見をベースにして「コミュニティ評価」という新たな評価分野を今後開拓していくための基礎研究と位置付けている。

以下、本稿の内容である。

序章では、本研究の前提である「前研究の知見」を整理する。そして、本研究のベースとなる「評価学」のアプローチについて紹介する。

第一章「行政事業とコミュニティ評価論」では、地域活性化に大きな影響を与える「行政サービス」を取り上げる。具体的には『行政評価』の歴史を振り返りながら、事業評価の可能性と課題を整理する。また、発展途上国で行う開発援助事業もひとつの行政事業と捉え、評価分野として長い歴史を持つ『ODA評価』の知見も紹介する。

続く第二章では、行政サービスの受益者であり、行政側にとっても重要となる「市民参加」を主要テーマとした。また、「市民参加と評価」の観点から『学校評価』の事例を取り上げ、評価とアセスメントの違いについて考察する。

第三章は「人間関係とコミュニティ評価論」と題して、コミュニティ再生において最も重要な要素となる「関係性」を考察するための2つの事例を取り上げる。具体的には、世田谷区の『住民力調査』と兵庫県の『生活復興調査』で、それぞれ平常時と災害時のコミュニティをアセスメントするものである。

第四章では、「主観的な価値観」や「抽象的な感覚」をどのように測定することができるのかを考察するため、さまざまな研究機関により調査研究が行われてきた歴史を持つ『幸福指標』を取り上げる。さらに、国や自治体単位で導入された「幸福度」を事例に、「政策と市民幸福の関係」について紹介する。

最後の終章では、第一章から四章までのさまざまな知見を基に、コミュニティ評価の指標案を策定している。

## 序章 ── 「コミュニティ再生」と「コミュニティ評価」について

本研究は、「コミュニティ再生の基準とは何か」を検討するために、「評価学」の知見をベースにした評価事例をさまざまな分野を横断して調査したものである。研究の背景には、「再生」という言葉がある一定の方向性を持っているにもかかわらず、そのゴールが明確にされていないという筆者の問題意識があった。2012年に発表した『コミュニティの“危機”から考える「コミュニティ再生のあるべき姿」』の研究も同様の問題意識から始まっており、本研究もその結果を踏まえている。

そこでこの序章では、まず前研究での知見を改めて整理し、本研究の主なアプローチとなる「評価学」について紹介しておきたい。

### 第一節 | 「コミュニティ再生」とは何か？

前研究では、コミュニティ再生と表裏一体の関係にあるコミュニティの“危機”に着目し、そこから「再生の方向性」を検討した。なぜなら、コミュニティが危機に問われた時にこそ、「平常時にあるべきだった理想の姿」が逆説的に浮かび上がると考えたからだ。

そこで、コミュニティが危機に陥る2つの状況を想定した。一つ目は「紛争時」である。近年の紛争の多くは「内戦」と呼ばれる紛争形態であり、「顔見知り同士が殺し合う状態」のことを指す。つまり、紛争地の戦後プロセスでは、敵対者同士がどのように再び同じ土地で暮らしていけるのかが主要なテーマとなる。

また、二つ目の危機を「災害時」とした。東日本大震災はまだ記憶に新しいが、災害時には「地域のつながり」の重要性が再認識される傾向にある。復興プロセスにおいては、再発を予防するための「防災」の観点で計画が立てられていくが、それはコミュニティにおいても同じはずであり、そこに「再生」へのヒントがあると考えた。

以上のように、「紛争時」や「災害時」といったコミュニティの危機的状況に関しての事例に着目することで、「果たして何が機能して、何が機能しなかったのか」「今後、どのようなコミュニティであるべきなのか」を考察し、コミュニティ再生の方向性に関する仮説を検証した。その結果、コミュニティの再生プロセスは【構築的フェーズ】と【修復的フェーズ】の2つに分類されることがわかった。

#### 再生プロセスを「2つ」に分類する

この【構築的フェーズ】と【修復的フェーズ】の2つの分類は、コミュニティ再生を考える上で最も重要な視点となる。通常、コミュニティ再生に共通した理想的なイメージ像として、簡略化して言えば「仲の良い関係性」が必要との前提がある。まさに、コミュニティデザインの文脈で語られている「人のつながり」のことであるが、このあるべき理想の姿として認識されてきた「コミュニティ＝仲の良い関係性」というイメージが、コミュニティ再生を考える際にミスリードする危険性があることが前研究でわかったことである。

具体的な事例として、阪神・淡路大震災時の『北淡町富島地区』を取り上げた。この地域は、災害発生時にコミュニティの結束の強さにより、崩壊した建物に埋まった人々を次々に住民自身で救助し合ったことで「コミュニティの神話」として連日メディアに賞賛された場所だった。実際、地震発生から20分も経たない間に地元の消防団が立ち上がり、行方不明者の発見も含めた最後の救出作業を同日中に終えている。その迅速な救助劇の背景に、「隣の高齢者の寝ている場所まで把握していた」という濃密な隣人関係があったことが、より全国の関心を集めることになった。まさに「コミュニティの理想像」と合致する地域であったわけだが、その後の復興期においてこのコミュニティは大きく分裂した。理由は、復興計画を作成するにあたり、土地の利権も含めたコミュニティ全体の合意が取れず、意見の対立から分断を余儀なくされたのである。

このように、既存の運動会や敬老会といった「地域住民の交流活動」と、個人の財産権にまで踏み込むような「地域住民の合意形成」とは本質的に異なるものであり、平常時の「隣人関係の構築」と非常時の「住民合意の形成」は、コミュニティの“異なるフェーズ”として分類すべきではないかと考えたのである。但し、コミュニティの非常時とは、研究で主軸とした「紛争時」や「災害時」などの極限状態のみを指すものではなく、広く「平常時ではない状態」を指している。言い換えれば、コミュニティが何かしら「合意形成」を求める状態に陥った時は、すでに平常時とは異なる関係性になったと理解し、その状態で求められている再生プロセスは、「構築的」ではなく「修復的」なものと認識しなければならない。

まとめると、各フェーズは下記のようなプロセスを辿ると考えた。

修復的フェーズの再生プロセス

「Meeting（会合）」
↓
「Discussion（議論）」
↓
「Concession（譲歩）」
↓
「Reconciliation（和解）」

構築的フェーズの再生プロセス

「Greeting（挨拶）」
↓
「Conversation（対話）」
↓
「Collaboration（協働）」
↓
「- - - - - - - -」

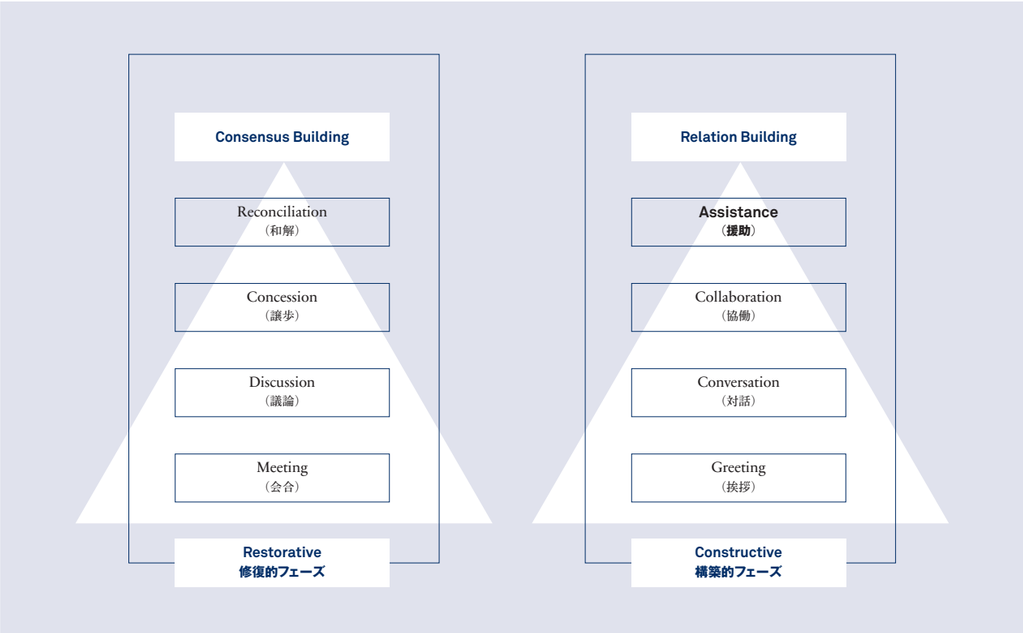
#### 「構築的フェーズ」における到達点

各フェーズにおけるそれぞれ4つの段階の詳細は前研究に譲るが、もう一つ重要な考察として、「構築的フェーズ」の4つ目の段階が挙げられる。というのは、「修復的フェーズ」では【和解】といった誰にとっても明確な関係性がゴールとなるが、比べて「構築的フェーズ」においては、それが曖昧なことが多い。言い換えれば、多くのコミュニティ再生の取り組みは、3番目の【協働】作業が行える段階を理想とする傾向がある。昨今の「テーマ型コミュニティ」と呼ばれる概念は、まさにこの【協働】段階へと向けた活動だと言える。

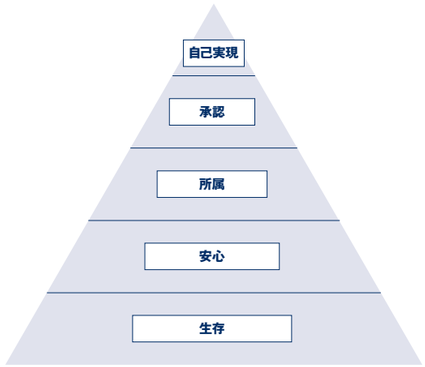
しかし、先の『北淡路町富島地区』の事例もしかり、世界各国の紛争地の事例でも同様に、たとえ【協働】の関係性が明確に存在していたとしても、その関係性がある日を境に断ち切れてしまう事例は枚挙にいとまがない。

そこで構築的フェーズの到達点を考える上で、紛争地と被災地で掲げる再生目的の違いに注目した。紛争地での目的

1 | 2014年4月に、東北芸術工科大学に日本で初めての「コミュニティデザイン学科」が開設される予定となっている。
2 | 伊藤剛, 2012, コミュニティの“危機”から考える「コミュニティ再生のあるべき姿」, 公益財団法人ハイライフ研究所『次世代の都市生活を豊かにする知恵のアーカイブ研究その2』42 -76 .




**図表1**｜修復的/構築的フェーズにおけるコミュニティの再生プロセス｜出典：筆者作成




**図表2**｜アブラハム・マズローの欲求段階説｜出典：筆者作成

は、もちろん「平和」である。しかし、それは「再生」の言葉と同様、抽象的な目的だと言える。一方、被災地では、再生する大前提として「再び起きること」を想定に入れ、その予防策を内包することが必須となる。「防災」の言葉には、まさにその思想が込められている。つまり、「予防的な関係性」の構築が重要となる。4つ目の段階を設定する上で、「何のために協働する必要があるのか?」という問いへの答えは、“そこ”に見出すことができると考えた。

そこで2つの事例に着目した。一つは、神戸市内で被災者支援を目的に立ち上がった『コミュニティ・サポートセンター神戸（以下、CS神戸）』である。阪神・淡路大震災は、後に「ボランティア元年」と言われたほど外部支援者が数多く入っていたが、CS神戸は地元住民だからこそ発見できる地域のニーズに応えるべきとの考えで、設立当初から「避難所以外」を支援対象先としてさまざまな活動を行った団体である。特徴的だったのは、仮設住宅での「物的支援」から、癒しなどの「心的支援」へとニーズが変化した時期の活動内容である。CS神戸では、あらゆる取り組みに「助けられる人が、助ける人になる」「サービス受益者が、サービス提供者になる」といった「相互扶助」の仕組みを具現化していた。これは、与えられ続けることが逆にストレスになるという、新たな「被災者ニーズ」に直面したことが背景にある。つまり、過剰な支援はコミュニティの「自立性」を奪い、「依存」の状態を生むとやがてコミュニティを弱体化させてしまうことを意味している。

もう一つの事例は、地方自治体間で締結する『災害時相互応援協定』を取り上げた。これは、「公助の共助」とでも呼ぶべき広域災害に向けた予防システムで、事前協定を締結していた自治体が被災した場合に、もう一方の自治体が「物資」「救急救護」など多岐にわたる支援を行うというものである。この予防システムの根幹は、互いの自治体が適材適所で補い合う「相互補完」の関係性を構築することにあった。

上記2つの事例が示す通り、どちらも「相互性」が重要なキーワードとして掲げられている。但し、相互性も一義的ではない。大事なことは「自立」を伴った相互性であることだ。確かに、コミュニティにおいて「自立」を強調し過ぎれば「孤立」を招きかねない。しかし、コミュニティを弱体化させる「依存」関係と、危機を乗り切るための「共存」関係も、明確に区別しなくてはならないのである。つまり、自立した者が他者とつながる関係が「共存」であり、自立していない者が他者とつながる関係は「依存」である。では、なぜ共存しなくてはならないのか。それは、自立した者が「他者を求めざるをえない状況」というのがまさに災害時であり、ひいては「コミュニティの危機」だからである。

このように【協働】作業を経た次の段階というのが、自立した者同士がつながり合う「持ちつ持たれつ=相互【援助】」の関係であり、来るべき「他者を求めざるをえない状況」に対して最も「予防的」な側面を保持した再生プロセスであると言えるだろう［図表1］。

### 「コミュニティ」の意味するところ

最後に「コミュニティ再生」の定義とは別に、前研究で試みた「コミュニティ」自体の分類を紹介しておきたい。

当然のことであるが、「コミュニティ」とは外来語であるため、人によって捉え方が大きく異なっている。そこで前研究では“個人の総体”を「コミュニティ」と捉えて、アメリカの心理学者アブラハム・マズローが提唱した『欲求段階説』をそのフレームワークとして活用した。これは「人間の欲求」を理論化したもので、生命維持に関わる【生存】欲求、安全や安定を望む【安心】への欲求、孤独を回避する社会的な【所属】欲求、尊重を求める【承認】欲求、そして最終段階としての【自己実現】欲求という、欲求プロセスを全部で5段階に分類したものである［図表2］。

昨今話題となっている「テーマ型コミュニティ」をこれに当てはめると、【所属】から【自己実現】欲求までを満たすものだと筆者は考えた。一方、主要テーマとした「危機に対応するコミュニティ」は、人間の基本的欲求に近い【生存】【安心】に相当するものだとした。言い換えれば、コミュニティには、協働的な関係性を目的とした「サークル」的な性質と、個人では対処できない危機において相互援助するための「チーム」的な性質とが混在しており、再生プロセスの文脈では「チーム的なコミュニティ」がより重要になるだろうと結論付けた。

## 第二節｜「コミュニティ評価」とは何か?

第一節で紹介したように、前研究ではコミュニティの再生プロセスを「修復的」「構築的」フェーズの2つに分類し、それぞれが向かうべき方向性を4つの段階で整理した。しかし、この結論をもって「再生の定義」をすべて説明することができたかと言えば、そうではない。前研究の結果は、コミュニティが再生に向かう際に「修復的再生なのか?」「構築的再生なのか?」、あるいは「協働関係はあるが、まだ相互援助の関係性はない」など、あくまでコミュニティ再生に向けた「段階」を判断することに適したフレームワークだと考えている。

一方、もしもコミュニティの持つ「構築力」や「修復力」を知ることができれば、フェーズの各段階においても「協働性」や「相互援助性」の度合いを測ることができ、コミュニティ再生の定義はより明確になるはずである。

本研究では、そのようなコミュニティ再生の基準を探るため、「評価学」という新たなアプローチをもとに研究していく。そこで、評価学の知見を少しだけ紹介しておきたい。

### 「評価学」というアプローチ

評価学は、一般的にはまだ馴染みの薄い学問だろう。『日本評価学会』（以下、評価学会）が設立されたのは2000年に入ってからのことだが、さまざまな分野の評価活動を促進するために『評価士』と呼ばれる資格制度を設けて養成講座を実施するなど、積極的に活動を行っている［3］。ちなみに、筆者自身も研究の一環のため評価士の資格を取得した。

評価学会の設立背景は、公式ホームページによると次のように説明されている。

「今日、あらゆる分野における活動は、その進歩・向上のために、活動内容の確認とそれに基づく改善を必要としている。活動内容の確認のためには、現状の把

**3**｜日本評価学会の設立は2000年9月25日。年に二回ほど『評価士養成講座』が実施され、第15期までの評価士育成を終えている（2014年3月31日時点）。

握が必要であり、改善のためには現状を評価し、課題を整理して対策を立案することが求められる」

これは、特に行政サービスのような「公共的な活動」や、近年増加傾向にあるNPO等の「社会的な活動」において、理念だけではなく「経営的な視点」を求められている社会的背景とも密接に関連している。つまり、公共的・社会的な事業であっても「PDCAサイクル[4]」を回していくことが必要であり、それを循環させるためには「評価基準」を設定し、随時事業を改善していかなければならないという考え方である。

このような事業の「改善」をコミュニティ活動の「再生」と言い換えるとしたら、どのような評価基準の策定が可能であるのか。その問いこそが、まさに本研究の始まりであった。しかし同時に、評価基準を策定することに対して"ある種の抵抗感"を持ってもいる。なぜなら、アート活動などそもそも「評価」に向かない分野もあることや、評価の「基準」ではなく「結果」のみに反応してしまう社会風潮を懸念しているからだ。

近年、筆者にとって印象的だった事例は、2011年11月に法政大学によって発表された『47都道府県幸福度ランキング』であった。ランキングのトップは福井県で、東京都は38位、最下位は大阪府だったのだが、気になったのは発表当初から波紋を広げた全国自治体の反応の仕方だった。当時の日本経済新聞(2011年12月25日付)によると、大阪府では府知事・市長選の論争材料とされ、35位の鹿児島県では「佐賀、熊本が5位なのに豊かな自然と歴史のある鹿児島がなぜ低いのか」と当時の知事が県議会で追及されている。またテレビ番組では、トップになった福井県民と最下位になった大阪府民の両方に「あなたは幸せですか」と街頭インタビューした様子を流していたが、そもそもの県民性が明るい大阪府民との落差を強調することで、同ランキングに疑問を投げかけていたと記憶している。

このような現象には、評価の大きな「落とし穴」が垣間見える。本来、評価をする上で大事なことは、何がその指標になったのか「基準」に目を向けるべきであるが、私たちはつい結果にのみ反応してしまい、評価を「相対的」なものとして捉えがちである。作成した坂本光司教授も「順位付けが目的ではない。40の幸せのものさしのうち、どこが進み、何が足りないのか、地域で考えてほしい」と語っていたように、各地域が自らを定期的に顧みる「絶対的」なものさしと捉える視野が必要なのだ。

この事例以外にも、さまざまな国際比較の結果やランキング、店舗や商品レビューなど、日常的に評価結果を重視している社会風潮の中で、本研究の意義はコミュニティを評価できるか否かというだけでなく、さまざまな評価事例を知ることによって「評価リテラシーの向上」につながっていくことにも、ささやかながら期待している。

### 「評価」と「調査」の違い

ここで改めて「評価とは何か」について考えてみたい。1960年代に独立した学問領域として成立して以来、「評価」の定義に関してはさまざまな論争があったようであるが、本研究では日本で数少ない評価学の博士号を持ち、評価士養成講座の講座長的な役割を担っていた佐々木亮氏の講義内容や著作を参考にしていく[5]。

佐々木氏によれば、「評価=価値を評すること」と端的にその定義を述べているが、さらに理解を深めるため、「調査(Research)」との違いで説明しているのが非常にわかりやすい。調査とは「物事の事実を明らかにすること」である。一方、評価とは、その明らかにされた事実に基づいて価値を判断しなければならないものであり、「評価=事実特定+価値判断」としている。つまり、評価は二つのパートから成り立っているものなのである。

実際の事例に置き換えてみよう。例えば、自治体が発行している調査報告書には、結論部分に「○○が30%から35%へと向上した」というような表現で記載されていることが多い。一見、評価結果を報告しているようにも見受けられるが、佐々木氏によればこれは評価ではない。なぜなら、報告書は「5%の変化があった」ことを事実として述べているに過ぎず、評価するからにはその変化が「良かった」のか「まあまあ」だったのかを"判断"しなければならない。そして、判断するためにはその基準が"事前"に設定されていなければならないのである。

判断結果を示す「評価結論」には、大きく分けて3つの類型がある。『等級付け(Grading)』『順位付け(Ranking)』『点数付け(Scoring)』と呼ばれるもので、日常的にもよく目にするものだ。

例えば『等級付け(Grading)』は、あらかじめ決めておいた等級に評価対象を当てはめていく手法のことで、ホテル・レストランのガイドブックとして世界的に有名な『ミシュラン』はまさにこの手法を採用している。周知の通り、ミシュランは評価結論を「★」印で示しているわけだが、その定義は「★:そのカテゴリーで特に美味しい料理」「★★:遠回りをしてでも訪れる価値がある素晴らしい料理」「★★★:そのために旅行する価値がある卓越した料理」となっている[6]。重要なことは、事前に用意された基準一覧と照らし合わせて判断するのが『等級付け』であるため、極論を言えば、評価対象のすべてが「良い」と判断されることも、またその逆もありえる「絶対評価」という点だ。

一方『順位付け(Ranking)』は、評価対象の「相対的」な位置を判断して示すものである。いわゆる「第1位〜第100位」というようなランキング結果のことであるが、佐々木氏によればこのような「〜位」の表現は、価値判断を表す言葉としては非常に弱いと指摘している。なぜなら、順位付けは「ある集団」における相対的な位置を示しているに過ぎないからだ。例えば、日本で最下位の幸福度だった大阪府が、アメリカでトップの州より幸福度が高いのか低いのかは判断できない。順位付けの結果を見るには、「ある集団」が「どういう集団なのか」の情報が合わせて表示されなければならない。

3つの中で最も一般的なものは『点数付け(Scoring)』だろう。代表的なものは「0点〜100点」などの表現で、学校の試験のような場合、あらかじめ問題ごとに配点の基準を決めておいて特定の点数を付けていく手法である。但し、点数付けの前提は、どの部分の「1点」も同じ程度の価値を表している必要があり、99点からの1点も、0点からの1点も同じ価値でなければならない。この『点数付け』は、絶対評価である『等級付け』に用いることもでき(例:80点以上はAと絶対評価の基準を決めて適用する)、相対評価である『順位付け』に用いることもできる(単純に点数を並べて順位を決めるので、必ず最上位と最下位の人が決められることになる)。

ちなみに、日本の大学教育ではこの『等級付け』と『順位付け』が混乱して使われているという[7]。例えば、大学では「A・B・C・D」、もしくは「優・良・可・不可」といった等級付けの言葉が使用されているが、本来それは「絶対評価」を意味しているはずである。ところが、振り分けは「上位30%がA(優)」「次の30%がB(良)」など集団内での割合が決まっており、あくまで「相対評価」なのである。

以上のように、私たちは日常的に何気なく価値判断を下してはいるものの、その過程や定義をしっかりと理解していないため、評価結果を簡単に見誤ってしまう可能性が高い。繰り返しになるが、本研究において「評価学」をベースにする上で重要なことは、さまざまな分野の評価結果を知ることではなく、設定された評価項目や指標などから、評価対象の「定義」を探るプロセスを学ぶことだと考えている。

### 研究リサーチ対象の評価分野

最後に、数ある評価分野の中で何を本研究のリサーチ対象にしたのかを記しておきたい。今回は、『行政・自治体評価』『ODA評価』『学校評価』『復興指標』『幸福指標』の5つの分野を選択した。

まず初めに、コミュニティ再生を考える上で「行政サービス」が大きな影響を与えると考えた。実際、地域のつながりや自治組織の運営を促進するような施策は多い。そのような行政サービスの質を高めるために、行政側がどのように評価しているのかをリサーチ対象とした。また、外務省が主体となって行う発展途上国への「政府開発援助(Official Development Assistance)」(以下、ODA)も、日本政府が海外で行う行政サービスの一環だと考えた。事業の性質上から「透明性」が求められてきた分野でもあるため、他の分野に比べて早い段階で『ODA評価』が導入され、その歴史も長い。外務省の政策に基づく施策・事業の実施を請け負う外郭団体『JICA(国際協力機構)』でも、国際標準の評価制度を採用している。

一方、国内では文部科学省が主体となって推進している事業に興味深いものがあった。「地域とともにある学校づくり」をコンセプトにした『コミュニティ・スクール』と呼ばれる制度で、ここ数年、導入する学校が増加傾向にある[8]。本来、『学校評価』は学校運営に関する評価制度であるため、「子どもへの教育効果」等を測定することが主であるが、「地域」とのつながりを学校事業の一つとして実施しているのであれば、何かしら「地域に関わる効果」を測定する基準が存在するのではないかと考えた。

最後の2つは制度化されたものではなく、「復興」「幸福」といった抽象的な概念を測定するための調査研究である。どちらも主観的要素が入り込むテーマであるが、だからこそ本研究には必要な分野だと考えた。『復興指標』の事例は、まさに前研究テーマであった「危機から再生」の基準を再考することができ、『幸福指標』の方では「政策と国民(市民)」の関係性を考察することにつながると考えた。さらに言えば、「個人の幸福感」といった非常に主観的な感情を指標化する試みは、「どのようにコミュニティ再生を実感しうるか」という前研究ではカバーしきれなかった「個人の感情」を新たな視点として取り込むヒントになるのではないかとも考えている。

以上、本研究のアプローチとリサーチ対象の分野を紹介した。次の第一章からは、各事例から得た知見を紹介していく。

4 | PDCAサイクルとは、生産管理や品質管理において「Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Act(改善)」の4段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善するための手法のこと。

5 | 佐々木亮, 2011, 評価の倫理── 評価学の基礎, 多賀出版 ※同書はアメリカで評価学の祖と目されるマイケル・スクリヴェン(Michael SCRIVEN)の著作(The Logic of Evaluation, 1981)に基づく。

6 | ミシュラン公式ホームページ http://www.michelin.co.jp/Home/Maps-Guide/Red-guide/About-the-Guide(2014年3月31日アクセス)

7 | 佐々木亮, 2011, 多賀出版『評価の倫理── 評価学の基礎』14.

8 | 現在、コミュニティ・スクールの指定状況は1,570校となっている(2013年4月1日時点)。

## 第一章──「行政事業」とコミュニティ評価論

行政が実施する事業というのは、市民生活を豊かにするためのものである。民間企業と同様、それは行政が提供する「ある種のサービス」だと言える。そうであれば、企業がPDCAサイクルの視点で事業を向上させているように、行政機関もサービスの質を高めるための「改善システム」がなくてはならないことになる。

本章では、行政が市民に向けて実施する事業改善のためにどのような経緯を辿ってきたのか振り返りながら、現状のシステムが持つ知見や課題を整理していきたい。

### 第一節｜「事業」をどのように改善するか？

2009年、民主党が政権交代を果たした時、新たな政権への可能性を感じさせたものに『事業仕分け』があった。メディアに囲まれた一般公開の場で、国会議員たちが行政職員に対して次々に厳しい質問を投げかけ、事業は「不要」「民間に委託」「国ではなく都道府県が行うべき」などと判断していく様は、世間一般にはとても新鮮なものとして映った。実際、その年の流行語大賞のトップ10にも選ばれている[9]。正確に言えば、このシステムは「評価制度」とは異なるが、行政が一旦決めた事業であったとしても「レビューする（見直す）」ことが可能との認識を一般社会に広めたことには大きな意義があった。そういう意味では、「事業仕分け」という“事業”は、優れた行政サービスの一環だったと言えるのではないだろうか。

#### 行政評価の歴史

「事業仕分け」が社会現象になったことからもわかるように、行政事業がどのように検証されてきたのかは一般的にあまり知られていなかった。日本で行政評価が正式に制度化されたのは2002年4月のことで、わずか10年ほど前のことである。法案化への機運を高めたのは、1996年に三重県が行政改革の一環として『事務事業評価システム』を導入したことがきっかけだったと言われている。当時の北川正恭知事は、それまでの「マネジメント・サイクルPlan（企画）、Do（実施）、See（評価）には、See（評価）の部分が決定的に欠けており、その結果として、過大な予算主義や無責任体質、効果の低い予算の計上等につながっている」と厳しく指摘している[10]。実際、予算策定にあたり事務事業を一から見直した結果、約3,000の事務事業のうち、見直しが約400本、約63億円の事業費削減につながったとされる。

以来、静岡県による『事業棚卸法』や北海道の『時のアセスメント』など、事業見直しの思想が各自治体に広がっていった。ちなみに、行政には「政策－施策－事務事業」の3段階のレベルが存在し、「政策」はビジョンやポリシーといった最も上位の概念で、事務事業は一つひとつの具体的な活動となる。

三重県の評価システムは、担当者がまず「評価シート」に従って事業目的の「妥当性」を評価するところから始まる。妥当性の評価にあたっては、県の政策レベル（総合計画）に基づいて評価を行うため、大きな目標に対して有効に機能しているかを検証することになる。次に、その事業の「目的」と「実績」を確認するため、「誰を」（対象）、「どのような状態にもっていきたいのか？」（意図）、「それにより達成すべき上位の目標は何か？」（結果）という3点で表現されている[11]。

行政評価の歴史を長らく研究してきた三菱総合研究所によれば、このような自治体による評価システムの潮流を「行政評価の第Ⅰステージ＝事務事業評価の時代（1997～1999年頃）」と位置付け、全部で4つのステージに分類している[12]。以下、簡単に紹介する。

第Ⅱステージ（1999～2002年頃）は、行政評価を「総合計画の進行管理」に活用する段階への移行期と位置付けている。評価対象も、「事務事業」から「施策」「政策」レベルへと拡大され、活動の成果だけではなく「効率」にも着目されたのがこの時期の特徴であった。また、自治体内部で評価されていた“内輪”の評価体制から、住民や学識経験者などを巻き込んだ「外部評価」への関心が高まったのもこの時期だった。

また、第Ⅲステージ（2002～2005年頃）は「行政管理」から「行政経営」へと大きく転換した時期で、1980年代半ば以降、ニュージーランドやイギリスで行政システムの最適化が議論された際に、「民間企業の経営手法を公共部門に適用して質の高い行政サービスの提供を目指す」という『ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）』（以下、NPM）の影響があった。つまり、単なる「進行管理型」ではなく、ミッションを実現するための「戦略重視型」への移行である。行政評価を所管する部署に「経営」という名称が使われ始めたのもこの頃だとされている。

NPMの潮流を受け、最後の第Ⅳステージ（2005～2008年頃）になると、市民を「顧客」と捉えるなど行政評価に本格的な「経営的視点」が取り入れられるようになった。また、予算や人事評価など、他のシステムとの連動を視野に行政評価を見直す動きも出始めたとされている。

以上、行政評価の歴史を簡単に振り返ってみた。率直な感想を述べれば、民間企業が“通常の業務”として行ってきたことを、行政では“新しい試み”として取り組んでいたというのが驚きであった。企業であれば、「費用対効果」の悪い事業を何年も継続することは考えられず、「戦略的視点」のない新規事業を立ち上げることもありえない。それでも、行政評価の導入を“評価”するとすれば、評価の目的には複数の意義が存在することにある。

前述の佐々木氏によれば、評価の目的は大きく3つに分類されている[13]。具体的には、「① 政策に関する意思決定の改善」「②資源配分の最適化・効率化」「③納税者への説明責任の向上」の3つである。この①と②は行政評価の歴史で見てきたように、行政側がサービスを検討・改善する上で必須の視点である。残りの③であるが、筆者はこの「納税者への説明責任」にこそ行政評価が導入された意義があると考えている。言い換えれば、「サービス受益者」にとっての意義である。

### 第二節｜「成果」をどのように向上させるか？

説明責任は、「Accountability（アカウンタビリティ）」という概念を翻訳したものである。これは企業や行政機関など社会に大きな影響を及ぼす組織が、株主や社員など直接的な関係者だけでなく、消費者や取引業者、また国民や市民など間接的にも関わりを持つすべてのステークホルダーに対する説明責任のことである。市民の側から見れば、納税したお金がどのように使われたのかの「透明性」を高める効果を持ち、評価結果が一般公開されることの意義はとても大きい。

この説明責任に関して、通常の行政事業以上に強い要求にさらされてきた分野がある。日本政府による「ODA事業」である。

#### ODA評価の歴史

日本のODA拠出額は、1991年から2000年まで10年連続して第一位の援助大国だった。その後、景気低迷などによりアメリカにその座を譲ったものの、現在でも年間平均1兆円超の支出総額を続ける援助大国である[14]。

説明責任や透明性が求められてきた背景は、このような予算規模だけでなく、ODAの“事業の性質”にも由来している。本来、私たちと行政との関係性は、市民や国民が税金を納め、それに対して行政側がサービスを提供するといった「直接的な関係」が存在する。一方、ODA事業の場合は、納税者は日本国民全般であるが、サービス受益者は支援対象先の国民である。つまり、納税者と受益者がイコールではないという特殊な関係性を持った事業である。だからこそ、「なぜその事業を行うのか？」「本当に税金に見合った効果があるのか？」といった説明責任がより強く求められ、ODA分野の評価制度は世界規模で発展を遂げてきた歴史がある。

いまでこそ「援助大国」となった日本だが、ODAを開始したのは1955年からで、それ以前の終戦直後は日本も支援を受ける側だった。敗戦国の日本の国土は荒廃し、生活物資は困窮を極めていた中、支援の手を差し伸べたのは主に戦勝国の国々である。援助に必要な財源は、政府機関であれば「税金」、宗教団体などの民間団体であれば「寄付」を主としていたため、当時から事業終了後には評価が実施されていたと言われている[15]。

当時の政府機関による評価指標には、『国民総生産』や『国民所得』、『インフレ率』などの経済指標が多く用いられていた。一方、宗教団体など民間団体による援助では、「支出」に対して、どれだけの「支援量」（食糧・日用品などの物品や医療などのサービス）が、どれだけの「受益者数」（支援を受ける人々）に届けられたかを評価基準にしていたとされている[16]。

ODA評価手法の転機は、1959年に国連教育科学文化機関のユネスコが『開発プロジェクトを評価する』と題した研究論文を発表したことだった。論文の内容は、援助を実施する“前”と“後”とを「比較分析」することで、地域や人々にどのような「影響」を与えたのかを測定する『インパクト評価』に主軸が置かれていた。例えば、事業実施によって「就業者数」や「識字率」等にどのような変化が起きたのかを測定するというものである。さらに、このような「数値的（定量的）な評価」だけでなく、現地の受益者に直接援助の効果を尋ねる「定性的な評価」も普及していった。

1990年代に入ると、援助分野における評価の手法は大きく2つの潮流に分かれる。一方は、アメリカのシンクタンクが開発した『パフォーマンス・メジャーメント（業績測定）』と呼ばれる評価手法で、数値目標を用いた「目標管理型」であった。もう一方は、OECD（経済協力開発機構）に属する開発援助委員会（DAC）が提唱した『DAC5項目』と呼ばれるもので、日本のODA実施機関「JICA」はこれを採用し、ドイツや北欧諸国、世界銀行などでも広く用いられているものである。

9｜自由国民社により1984年から実施されている『新語・流行語大賞』のこと。http://singo.jiyu.co.jp/nendo/2009.html（2014年3月31日アクセス）
10｜北川正恭, 1998, 三重県における行政改革,『日本公共政策学会年報』
11｜三重県ホームページ http://www.pref.mie.lg.jp/GYOUSEI/hyouka/plan/jimu00k/kinyuu.pdf（2014年3月31日アクセス）
12｜田渕雪子, 2010, 地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望,『三菱総合研究所所報（No.53）』
13｜龍慶昭・佐々木亮, 2010,〈増補改訂版〉「政策評価」の理論と技法, 多賀出版, 10-11.
14｜外務省ホームページ, ODAとは?／ODA実績 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html（2014年3月31日アクセス）
15｜白井早由合, 2005, マクロ開発経済学──対外援助の新潮流, 有斐閣, 271.
16｜佐々木亮, 2010, エビデンスに基づく開発援助評価, 日本評価学会『日本評価研究 第10巻 第1号』65.

## 「DAC5項目」の評価手法

JICAでは『DAC5項目』を用いて評価を行う目的を、「①事業(援助活動)の改善」「②アカウンタビリティ(説明責任)の向上」の2点に整理している。また評価は、援助活動から独立した作業ではなく「事業をより適切に実施するためのツール」であると定義している[17]。説明責任が強く求められるODA評価において重視されてきた「5項目」とは、一体どのようなものなのか。5項目の詳細は次のようになっている[18]。

【妥当性】(relevance)
プロジェクトの目標は、受益者のニーズと合致しているか、問題や課題の解決策としてプロジェクトのアプローチは適切か、相手国の政策や日本の援助政策との整合性はあるか等の正当性や必要性を問う

【有効性】(effectiveness)
主にプロジェクトの実施によって、プロジェクトの目標が達成され、受益者や対象社会に便益がもたらされているか等を問う

【インパクト】(impact)
プロジェクトの実施によってもたらされる、正・負の変化を問う。直接・間接の効果、予測した・しなかった効果を含む

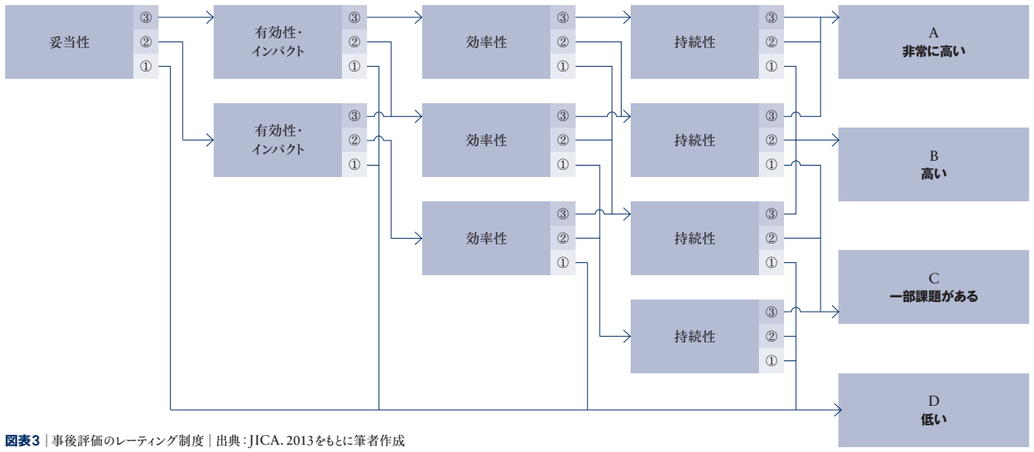
【効率性】(efficiency)
主にプロジェクトの投入と成果の関係に着目し、投入した資源が効果的に活用されているか等を問う

【持続性】(sustainability)
プロジェクトで生まれた効果が、協力終了後も持続しているかを問う

JICAで事業を行う場合、上記5項目による評価は事業後の一回だけではない。「事前・中間時・終了時・事後」の全4回にわたって評価を実施し、PDCAサイクルを徹底している[19]。

まず、事業を始める前に「事前評価」を行い、優先度や必要性を確認して援助の内容や予想される効果を検証する。次に、事業が開始され一定期間が経過すると「中間レビュー」が行われ、事業の【妥当性】を再検証すると共に、【有効性】と【効率性】の観点から目標達成の見込み、プロジェクトの促進・阻害要因などが分析される。また、事業終了の半年前を目安に「終了時評価」が行われ、【効率性】及び【持続性】などを中心に検証し、事業を終了することの適否、今後のフォローアップの必要性などを判断する。そして事業終了後には、外部の第三者によって原則3年以内に「事後評価」を行うことになっている。

| レーティング項目と主な視点 | | 判断基準 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | ③ | ② | ① |
| 妥当性 | 支援実施の正当性<br>(当該国の開発政策および日本の援助政策・JICAの援助方針との整合性)<br>開発ニーズ<br>(受益者層、対象地域、社会のニーズ)との整合性 | 十分に合致している | 一部合致しない点がある | 整合性に重大な問題がある |
| 有効性・インパクト | 期待されたプロジェクト/事業の効果の、目標年次における目標水準への達成度<br>(施設、機材の活用を含む) | 概ね達成され、効果が実現している<br>(目安:計画の80%以上) | 一定程度達成されているものの、一部効果の実現に問題がある<br>(目安:計画の50%以上 80%未満) | 達成は限定的であり、効果が実現していない<br>(目安:計画の50%未満) |
| | 正負の間接的効果の実現状況 | 想定どおりの間接的効果が実現している/マイナスインパクトはない | 間接的効果の実現に一部問題がある/若干のマイナスインパクトがある | 間接的効果の実現に問題がある/深刻なマイナスインパクトがある |
| 効率性 | プロジェクトの投入計画や事業期間・事業費の計画と実績の比較等 | 効率的である<br>(目安:計画の100%以下) | 効率的とはいえない部分がある<br>(目安:計画の100%超 150%以下) | 効率的ではない<br>(目安:計画の150%超) |
| 持続性 | 組織・体制面<br>(組織の体制・技術・人材等)<br>財政面<br>(運営・維持管理予算確保の現状) | 確保されている | 一部問題があるが、改善の見通しがある | 不十分である |




**図表3** | 事後評価のレーティング制度 | 出典:JICA. 2013をもとに筆者作成

この最終的な「事後評価」では、より「アカウンタビリティ」の観点に重きが置かれている。具体的には、JICA独自の『レーティング制度』を導入しており、フローチャートに従って総合評価を【A(非常に高い)】【B(高い)】【C(一部課題がある)】【D(低い)】の4段階で「等級付け」するのである[図表3]。このレーティング制度では、評価のすべてを包括的に反映することはできず、あくまで"目安"に過ぎないが、評価制度に馴染みのない国民に結果をわかりやすく伝える手法とは言えるだろう。

ところで、そもそもなぜこれらの5つの項目が評価基準になっているのか。それを理解するためには、背景にある『ロジック・モデル』と呼ばれる評価理論を理解しておく必要がある。ロジック・モデルとは、プロジェクトの「原因」と「結果」が連鎖上に連なるもので、因果関係を整理するための考え方だ[図表4]。

プロジェクトを始めるにあたって、まず「資金・期間・人員」など活用できる資源を決定する。これを【インプット(投入)】と呼ぶ。次に、それらの資源を使った具体的な【アクティビティ(活動)】を考え、その活動によって生み出される【アウトプット(結果)】を設定する。通常、このアウトプットが事業目標として認識されることが多いが、この理論において最も重要なことは、活動の「結果」によってどのような"変化"が起きたのかという【アウトカム(成果)】の方である。

上記を具体的な事例で考えてみる。例えば、ある途上国で「小学校建設・運営事業」があったとしよう。10名の専門家を5年間派遣し、総額10億円の予算をかけて建設・運営するといった投入計画が【インプット】である。次に、校舎の建設業務や開校後の運営業務などの具体的な活動が【アクティビティ】に相当する。その活動結果として、開校してから500人の子どもが初等教育を享受したというのが【アウトプット】に当たる。では、この事業の成果(アウトカム)は何になるであろうか。

考え方としては、500人の子どもが初等教育を受けたことによって起きる「社会の変化」を想定する。初等教育を受ければ「文字が書けるようになる」かもしれないし、学校に通うようになったことで毎日給食を食べるようになり「栄養失調が改善される」かもしれない。つまり、『就学率』や『就学数』といった指標は活動結果を測定するものであり、事業成果を評価する【アウトカム】は、時間を経てから表れてくるであろう『識字率』や『栄養失調の割合』の変化を見なければならないのである。

事業の成果は、時間経過によって短期と長期とでは異なるが、いずれにしてもプロジェクトの目標はアウトカムでなければならない。その目標を実現するためのチェック項目が上記のDAC5項目なのである。【妥当性】はプロジェクトの計画性(ロジック・モデル)が適切だったかどうかを問うものであり、【有効性】は「アウトカムの達成度」を検証する項目である。また、【効率性】は主に「投入・活動」と「アウトプット」の関係を生産性の観点から判断し、【持続性】は事業終了後の「アウトカムの継続性」を問う総合的な項目だとされている[20]。

## 「インパクト」という視点

ところで、DAC5項目の【インパクト】は他と比べて若干特殊な項目であると考える。事業の実施によって発生する「影響」や「変化」を問うものがインパクトであるが、ロジック・モデルには含まれていない

**図表4** | ロジックモデル | 出典:筆者作成

17 | JICA, 2010, 新JICA 事業評価ガイドライン 第1版
18 | JICA. 2013, 事業評価年次報告書 2012, 4.
19 | JICA. 2013, 事業評価年次報告書 2012, 4.
20 | 三輪徳子, 2008, 第15章 開発援助評価, 世界思想社『評価論を学ぶ人のために』269-270.

「負の変化」や「間接的な効果」なども含まれてくるため、コミュニティ再生を考える上では非常に重要な視点となりうる。なぜなら、一般的に事業を計画する場合、「ポジティブ」な側面を目標として設定することが多い。事業の途中段階においても、できる限りポジティブな側面に着目するのが常である。しかし、インパクトの視点によって「ネガティブ」な変化もチェックすることになり、改善策にはそれを反映させることができるということだ。

例えば、先の小学校建設・運営事業で考えると、一見それ自体にはポジティブな影響しかないように思われるが、あえてネガティブな側面を想定するとすれば、「学校に行ける地域の子どもと、行けない子どもとの間に格差が生まれる」かもしれないし、そもそも学校制度を導入したことによって「地域で育てる伝統の仕組みが崩壊する」かもしれない。そのような場合、同事業内で対応策を練るのか、まったく別の事業を考案するのか、いずれにしても今後の検討課題として認識することが可能になるのである。

このような思想をまとめた一人にメアリー・アンダーソンという開発経済学者がいる。彼女は、数々の援助関係者へのインタビューや事例研究を通じて1999年に『DO NO HARM』を出版した。著書の中には次のような一節がある。

「開発援助が暴力的な争いの背景の中で行われるとき、援助はその背景の一部となり、それ故に、争いそのものの一部ともなり得るのである」[21]

この指摘は、治安が不安定な地域や主に紛争地などで実施する場合のものであるが、「開発援助がもたらすインパクトは決してニュートラルにはなりえない」というアンダーソンの持論は、それまで基本的に「正」なものだと考えられてきた開発援助の業界にとって大きな“インパクト”を与えたと言えるだろう。アンダーソンの言葉を借りれば、評価対象のプロジェクトが「Do harm（負の影響を与えている）」か「Do no harm（負の影響を与えていない）」かの視点を持つことは、「長期的なアウトカム」を考えることにつながると思われる。なぜなら、「負の影響」や「間接的な効果」を想定する場合、自らの事業規模や期間の視点だけでは対応できなくなり、必然的に事業対象の「社会全体」を見渡す視点が求められるからである。

残念ながらこの「負のインパクト」の発想は、日本国内の行政評価ではほとんど見受けられなかった。どの地方都市でも抱えている「経済発展」と「文化保存」といったような課題は、このような視点がない限り調和する可能性はないのではないだろうか。

## 第二章――「市民参加」とコミュニティ評価論

第一章では、行政評価の導入の経緯を振り返りつつ、どのように行政サービスの質を改善しうるのかをODA評価の5項目から見てきた。そして、行政評価の導入意義として「アカウンタビリティ（説明責任）」を挙げた。では、何のために説明責任が必要なのか。

いくつか理由は考えられるが、筆者は「社会の了解や合意を得るため」であると考えている。例えば、目的の一つに「行政組織の透明性」が掲げられることがあるが、単に一方的に説明をしているだけでは、行政側の“口実”にしかならない。一方、行政と市民間での合意を得ることが目的だとするならば、評価制度はある種の「コミュニケーション・ツール」になりえる。昨今の行政において「市民参加」「市民参画」が重要なキーワードとなっている現状から考えれば、行政評価もそのような目的であるべきだろう。

そこで本章では、「市民参加と評価」について考察していきたい。

### 第一節｜「市民視点」をどのように指標化するか？

「市民参加」のキーワードは、実に古くて新しい概念だ。そもそも「民主主義」という制度は、主権が国民にあり、国民による「自治」が前提にある。その意味において「選挙制度」は市民参加の根幹だと言え、その結果選ばれた代表によって行われる政治は、市民参画の結晶である。

にもかかわらず、昨今の行政で改めて「市民参加」が声高に叫ばれている背景には、政治と市民生活との間に距離が出始めているからだと思われる。実際、国政・地方選挙にかかわらず、全国的に下落する「投票率」にもそれが顕著に表れている。先の東京都知事選挙（2014）においても投票率はわずか46.14％で、史上3番目の低さだった[22]。このような状況となった明確な原因を特定することはできないが、少なくとも難解な「行政用語」や「システム」は、市民にとって日常的とは言い難い。

さらに「少子高齢化」の逼迫した現在の状況は、行政側が市民参加を求める理由として大きいはずだ。人口減少と共に税収が下降の一途を辿ることは明白で、それに伴って行政サービスの質や量が低下するのを抑えるためには、必然的に市民が協力的でなければ成り立たない。つまり、今後の行政には市民との「役割分担」が必須なのである。

このような現状を踏まえ、アメリカの地方自治の実践において『Shared Outcome（シェアード・アウトカム）』という考え方が注目を集めてきた[23]。行政以外の市民団体やNPOなど、さまざまな組織同士のリレーションシップを通じて、それぞれが「社会的な成果（アウトカム）」を目指した活動を生み出し（Plan）、効果的な「役割分担」で実践する（Do）。そして、達成した成果を互いに共有・改善するプロセスを通じて（See）、社会的な目標を実現していくという考え方である[24]。

例えば、ある地域で「高校生の喫煙率の低下」といったアウトカムの実現を目指すとしよう。それを実現するためには、「学校による指導」はもちろんのこと、「家庭での指導」や「NPOによる講習会の開催」「商業施設を運営する民間企業と警察の連携」など、さまざまな取り組みが合わさってようやく実現できるものだ。つまり、より高度なアウトカムを実現しようとした場合、行政以外にも、NPOや地域コミュニティなどと共有した活動が必要になるのである。

このような「シェアード・アウトカム」の概念に沿った行政評価の事例に、愛知県東海市の『まちづくり指標』と呼ばれる取り組みがある。「指標づくり」という市民にとっては一見、難易度の高い作業を実現させた希有な事例だ。

#### 事例『まちづくり指標』（愛知県東海市）

『まちづくり指標』は、愛知県東海市が総合計画の策定にあたって2002年から始めた取り組みである。まちづくりの「5つの理念」が設定され、「38の生活課題」と「99の指標」によって構成されている。

指標の策定にあたっては、まず『市民参画推進委員会』（公募委員25人、推薦委員25人）を設置し、5つのグループに分かれた上で生活実感から重要だと思われる「生活課題」を自由に出し合うところから始めた。そこに小・中・高校生、20代の青年によるグループからも意見を募ることで約100近くの生活課題を洗い出し、方向性が共通する7つのグループに分類してキーワードを付けていった。通常の自治体であれば、例えば「タウンミーティング」などの手法で市民の参加を促しているような場合、ここまでの作業でも十分な「市民参加感」はある。しかし、東海市の場合はさらに上記のキーワードに対する市民の意識を知ろうと、16歳以上の市民から無作為抽出した3,500人を対象にアンケート調査も実施した。

その結果、市民によって上位に選ばれたのが【安心】【快適】【いきいき】【ふれあい】【活力】の5つである。そして、各理念を実現する上で重要な「38の生活課題」をそれぞれに振り分け、『生活課題マトリックス』を完成させた。但し、これだけでは単なる課題整理の作業であり「指標づくり」には至っていない。専門性の高い「評価制度の設計」に市民を参加させるには、さまざまな工夫を設けている。

まず評価手法としては、どの程度それぞれの課題が解決に向けて達成されているのかを「定量化した数値」によって点検するという手法を採用した。具体的に言えば、『現状値』を出発点として、5年後、10年後の中長期的な現実的目標を『めざそう値』として設定した。数値の変化で達成度を点検するのである。『めざそう値』を設定したことは、評価設計においてとても重要な作業だ。「評価学」の知見を紹介した箇所で述べたように、単に5年後に「数値が向上した」というだけでは、評価することにはならない。事前に設定した「基準」が必要であり、この事例においては『めざそう値』がそれに相当する。

指標の数値化は、世の中にすでにある統計調査などの「客観指標」をベースに、市民の満足度などをアンケートで調査する「主観指標」を組み合わせたもので総合評価としている。例えば、「働くお母さんが、安心して子どもを預けられる環境づくり」のような課題に対しては、その達成度を『ファミリー・サポート・センターの利用者数（客観指標）』と『安心して子どもを預けることができていると思う人の割合（主観指標）』との総合点で評価するやり方である。

評価の発想自体は、確かに素人にもわかりやすいものだ。しかし、すでに存在しているデータから指標を探すのだとしても、課題を評価するのに「最適な指標なのかどうか」を見極めるのはかなり難しい作業のはずである。第一章で見たように、行政でさえアウトカム（成果）ではなく、アウトプット（結果）を評価基準にしてしまうのが現状だ。

東海市の場合は、それを未然に防ぐために「直接結果の指標」と「成果指標」という言葉を使って、集めた指標を取捨選択する際の基準にした。前者は「アウトプット指標」であり、後者は「アウトカム指標」のことである。さらに、アウトカムの概念をより理解しやすくするために、「38個の生活課題」に対して「生活場面」を想像させるステップも設けている。生活場面とは、その「課題が達成されている状態」をさまざまな立場や環境から思い浮かべるもので、まとめると次のようなイメージとなる。

〈生活課題〉

「仕事をしながらも、安心して子育てができている」

〈生活場面①〉「安心して子どもを預けることができている」状態（母親の気持ち）

21｜Mary B. Anderson, 1999, DO NO HARM, Lynne Rienner Publishers, Inc, 1・145. 抜粋・翻訳

22｜東京都選挙管理委員会（2014年2月9日執行）http://www.senkyo.metro.tokyo.jp/h26chijisokuho/h26chi_tou_2200.html（2014年3月31日アクセス）

23｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析 自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて,『三鷹市自治体経営白書2006』9.

24｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析 自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて,『三鷹市自治体経営白書2006』7.

指標案（1）ファミリー・サポート・センターの利用者数
指標案（2）安心して子どもを預けることができていると思う人の割合

〈生活場面②〉「子どもが寂しい思いをしていない」状態（子どもの気持ち）
指標案（1）放課後に、家庭や地域で楽しく過ごしている子どもの割合
指標案（2）家庭の中で、親と会話ができていると思う子どもの割合

〈生活場面③〉「会社の同僚たちの理解がある」状態（職場環境）
指標案（1）ファミリー・フレンドリー企業の登録数
指標案（2）育児休暇の取得率

出典：市民フォーラム21・NPOセンター作成資料，まちづくり指標について［25］をもとに筆者が加筆・修正

このように、具体的に「生活場面」を市民自らが想像しておくことで、指標を選択する精度も上がり、その状態になれたかどうかの評価を下すことも可能となった。実際に膨大な数の指標候補が挙げられたが、それぞれの生活課題につき2～3に絞った上で「99の指標」が選定されている。以下、筆者から見てユニークだと思った指標を抜粋した。

〈東海市 まちづくり指標99の例〉［26］

「災害時の対処方法、連絡先、連絡方法を知っている人の割合」（【安心】11）
「この1年で自分の周囲に児童虐待があると感じた人の割合」（【安心】21）
「再生品やエコマーク商品をなるべく選ぶ人の割合」（【快適】36）
「就労したいが働く機会のない高齢者の割合」（【いきいき】61）
「この1年でルールを守っていない子どもに注意をしたことのある人の割合」（【ふれあい】81）
「地域の人で学校教育に関わった人の数」（【ふれあい】82）
「まちなみが整っていると思う人の割合」（【活力】99）

実は、まちづくり指標には『現状値』『めざそう値』の他に、もう一つ重要な『役割分担値』というものがある。これは今後の改善において「どの主体が責任を担うべきか」について示すものである。責任主体は「個人・家庭」「NPO・市民団体」「コミュニティ・町内会」「企業・農協・商工会議所」「学校」「市」「県・国」「その他」の8つが選定され、それぞれに期待される役割の大きさを示す『役割分担値』を設定している。例えば、「歩道のバリアフリー度」の指標では「市」（21.14%）が最も重要な主体と認識されているが、「夜間も安心してまちを歩けると感じる人の割合」の指標では「コミュニティ・町内会」（15.47%）が最も重要な役割だと認識されている［27］。

以上、東海市の事例を紹介した。指標づくりのプロセスは、まさに「市民参加」を具現化しているが、この『役割分担値』があることによって指標の策定後も市民参加を促す仕組みとなっており、見事に「シェアード・アウトカム」を実践した事例と言えるだろう。

## 第二節｜「地域活動」をどのように測定するか？

次に、「市民参加と評価」の観点から『学校評価』の事例を取り上げる。

学校現場における評価という意味では、歴史そのものは古い。本来、教員の指導法や生徒の学力到達など主に「教育活動」の改善を目的にしていたが、近年の公立学校を取り巻く環境の変化により学校評価の目的もまた変化している。

文部科学省（以下、文科省）によって2010年に改訂された『学校評価ガイドライン』によれば、学校評価には次のような目的も含まれている。

> 各学校が、自己評価及び保護者など学校関係者等による評価の実施とその結果の公表・説明により、適切に説明責任を果たすとともに、保護者、地域住民等から理解と参画を得て、学校・家庭・地域の連携協力による学校づくりを進めること。

この最後の「地域の連携協力による学校づくりを進めること」の一文が、昨今の公立学校における大きな変化を象徴している。このようになった背景にはいくつかの理由が存在している。

一つは、「学校と地域」の関係を促進するために文科省がさまざまな事業を実施してきたことが挙げられるだろう。主なものとして、2004年から始まった『コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）』があるが、これは教育委員会から任命された保護者や地域の人が運営の基本方針を承認したり、教育活動について意見を述べたりするなど、一定の権限と責任をもって「学校運営」に関わっていくシステムのことだ。現在、日本全国ですでに1,500を超える学校が指定されている［28］。その他にも、地域全体で学校の「教育活動」を支援する取り組み『学校支援地域本部事業』や『放課後子ども教室推進事業』などがある。

もう一つの背景には、学校評価の評価手法が挙げられる。評価制度として義務化されているのは、各学校の教職員が行う『自己評価』であるが、『学校関係者評価』の手法も努力義務とされており、保護者や地域住民等の学校関係者により構成された評価委員会が、自己評価の結果を踏まえて評価を行うということである。

つまり、文科省の政策方針からも、学校評価の制度上においても、「学校と地域」の関係性の強化が推進されているという現状がある。2011年7月に文科省に設置された『学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議』では、「今後すべての学校が保護者や地域住民と目標（子ども像）を共有し、地域の人々と一体となって子どもたちを育んでいく『地域とともにある学校づくり』を目指すべき」との提言をまとめている［29］。さらに提言では、『学校関係者評価』が学校と地域住民の連携を促す「コミュニケーション・ツール」となって、学校が「地域づくりの核」となっていく可能性も示されている。

以上のような学校評価における状況から、「学校と地域の関係性」を評価する項目を検証し、例えば「地域力」のようなものを評価しうる可能性があるのかを考えてみたい。

### 「学校と地域の関係」を評価する

文科省による「地域とともにある学校づくり」に向けたさまざまな取り組み事例は、「学校評価」の文脈から見出したものであるが、「事業」そのものに焦点を当ててみると、文科省事業の「行政評価」として捉えることも可能である。つまり、「コミュニティ・スクール事業」の効果をどのように評価するのかという視点だ。

文科省では、2010年度と2011年度にそれぞれ事業効果の把握に向けた調査研究を行っている［30］。調査内容としては、学校と地域の連携施策を対象に「成果を測定する客観的指標の提案」や「成果測定モデルの構築」などを目的としたもので、同報告書でまとめられた成果（アウトカム）は、以下の5つに分類された。

①【子どもに係る効果】
②【学校・教員に係る効果】
③【家庭・保護者に係る効果】
④【地域に係る効果】
⑤【行政に係る効果】

本研究のテーマと一致する項目は④の【地域に係る効果】であり、ここに着目して報告書の内容を考察したい。

同報告書の「ロジック・モデル」の構成は、インプットとして『学校支援地域本部事業』『コミュニティ・スクール』『放課後子ども教室推進事業』があり、これらの事業で計画されている活動や、その結果生じる事象をアウトプットとして位置付けている。実際、どのような事象が【地域に係る効果】をもたらしたのだろうか。

〈地域に係る効果のロジック・モデル例〉［31］

〈アウトプット〉
「学校支援ボランティア・保護者・地域住民等による多様な活動」
→「多様な人・組織同士の交流・協働」

→事象①「学校・子どもに対する地域・保護者の理解の深まり」
→事象A「既存の地域活動と学校の活動との連携強化」
→事象②「地域の絆の深まり」
→事象B「地域活動の土壌の充実」
→事象C「地域のソーシャル・キャピタルの蓄積」

具体的には、3つの事業に共通して行われた活動の一つとして「学校支援ボランティア・保護者・地域住民等による多様な活動」が挙げられているが、そこから生じた事象の一つは「多様な人・組織同士の交流・協働」であった。そして、その交流・協働は「① 学校・子どもに対する地域・保護者の理解の深まり」と「② 地域の絆の深まり」等の事象を生じさせている。

次に、①の「地域・保護者の理解の深まり」は「A 既存の地域活動と学校の活動との連携強化」を促し、②の「地域の絆の深まり」は「B 地域活動の土壌の充実」や「C 地域のソーシャル・キャピタルの蓄積」をもたらすと整理されている。

これらの要因やその他の多くの要因が複雑に絡まり合って【地域に係る効果】が出現しているわけだが、その効果をどのように測定するのか。下記は、客観的指標を一覧にしたものである［図表5］。

一覧は、大項目の【地域に係る効果】とそれを細分化した「中項目」、そして中項目を測定するための指標が「小項目」となって構成されている。

| 大項目 | 中項目 | 小項目 |
|---|---|---|
| 地域に係る効果 | 生活満足度の向上 | 地域住民の生きがい創出 |
| | 生涯学習成果の活用 | 学習者の達成度・満足度の向上 |
| | | 生涯学習機会への参加促進 |
| | ボランティア活動の活発化 | 既存のボランティア活動の参加促進 |
| | | 新たなボランティア活動の創出 |
| | 社会的な孤立の回避 | 定年後高齢者の諸活動活発化 |
| | | 引きこもりの減少 |
| | | 失業者の社会復帰 |
| | | 地域住民間の結束促進 |
| | 地域活動の活性化 | 地域活動への学校の参加の増加 |
| | | 学校を活用した地域活動の充実 |
| | | 既存の地域活動の参加促進 |
| | | 新たな地域活動の創出 |
| | | 新たなコミュニティ・ネットワークの創出 |
| | | 地域における子どもや学校に対する関心の高まり |
| | | 地域の文化や伝統の継承促進 |
| | 地域の安全・安心の向上 | 地域における信頼感の向上 |
| | | 地域における規範意識の向上 |
| | | 地域の交通安全の向上 |
| | | 地域の治安の向上 |
| | 地域経済の活性化 | 地域住民の経済活動活発化 |
| | | 多様な能力・特性の連携による生産性・独創性の向上 |
| | | ビジネスチャンス（ネットワーク）の拡大 |
| | | 学区域の地価の上昇 |

**図表5**｜客観的指標一覧｜出典：文科省，2011をもとに筆者作成

**25**｜市民フォーラム21・NPOセンター作成資料，まちづくり指標について http://www.city.kurashiki.okayama.jp/secure/44089/haifushiryou04.pdf（2014年3月31日アクセス）
**26**｜東海市ホームページ，まちづくり指標／まちづくり指標マトリックスを参照に適宜抜粋した。http://www.city.tokai.aichi.jp/secure/11517/sihyou_matri.pdf（2014年3月31日アクセス）
**27**｜東海市ホームページ，まちづくり指標／99指標とめざそう値・役割分担値一覧表 http://www.city.tokai.aichi.jp/secure/11517/yakuwaribuntan.pdf（2014年3月31日アクセス）
**28**｜文科省によると、2013年4月1日時点で1,570校が指定校となっている。
**29**｜文部科学省，2012，地域とともにある学校づくりと実効性の高い学校評価の推進について
**30**｜文部科学省，2011，平成22年度「学校支援地域本部事業」等の事業効果の把握に向けた調査研究，三菱総合研究所／文部科学省，2012，平成23年度「生涯学習施策に関する調査研究」学校と地域の連携施策の効果検証及び改善事例収集に向けた調査研究，三菱総合研究所
**31**｜文科省報告書，2011，図表2-1効果のロジック・モデル，平成22年度「学校支援地域本部事業」等の事業効果の把握に向けた調査研究』7.をもとに筆者が一例として抜粋。

中項目を見てみると、同事業が地域にどのような効果を与えうるかを具体的に読み解くヒントになる。例えば、同事業の実施は地域に「社会的な孤立の回避」や「地域活動の活性化」の効果があるとしている。実際に、地域と連携して「文化祭や体育祭・運動会などの学校行事」を行った学校と行っていない学校とを比較したところ、「地域住民間の結束が向上した」と答えた人の割合が高いという結果が出た（該当校22.8%：非該当校9.5%）。また、「多様な意見を踏まえた学校運営活動」を行った学校では、「地域住民間の新たなネットワーク構築」が向上している（該当校40.4%：非該当校32.0%）。さらに「低下した」と答えた人の割合に着目してみると、実施した学校では「0.7%」であったのに対して、実施していない学校は「16.0%」とその差が如実に表れていた[32]。

以上見てきたように、同事業は「地域住民間の結束促進」や「新たなコミュニティ・ネットワークの創出」など地域のつながりを醸成する効果が確認されている。また、地域に係る効果の指標の中には「新たなボランティア活動の創出」や「新たな地域活動の創出」などの地域活性化につながる項目も数多く見受けられた。

### 「評価」と「アセスメント」の違い

ここまでは学校と地域に関わる事業を文科省の「行政評価」という視点で見てきた。次に、「学校評価」として各学校がこれらの事業をどのように評価しているのかも考察しておきたいところである。しかし、残念ながら適切な評価事例を見つけることはできなかった。実はこのリサーチ結果にこそ、コミュニティ評価を考える上での重要な示唆がある。

改めて学校評価とは、「学校運営計画に対して評価する」ということである。つまり、年度始めに学校側が運営目標として「地域との関係強化」を掲げていない限り、「学校と地域の関係」を評価する項目は存在しないことになる。

今回、本研究の調査対象の一つであった『杉並区中瀬中学校[33]』の学校評価においても、2012年度は「学校と地域の連携」に関する目標が掲げられていたため、評価項目も「学校と地域」に関連する項目が存在したが、翌年度にはその目標が達成されたとして、評価項目からは除外されていた。

一方、杉並区では学校調査とは別に『教育調査』と呼ばれるものが実施されていた。教育調査とは、杉並区の教育委員会より各学校へ年に一度依頼される調査のことで、保護者や児童、教員向けに行っている。項目の中では「学校と地域の関係」が取り上げられていたが、どちらかと言えば「現状に対する認識・満足度」を測ることを目的にしており、言い換えれば「現状認識のための評価」だと言える。しかし、この調査は「学校評価」とはまったく異なるアプローチであることを注意しなければならない。

現状認識を目的とした調査というのは、いわゆる「Assessment（アセスメント）」と呼ばれるものである。「Assessment」を辞書で引くと、「査定」の他に「評価」の意味も出てくるため混乱するが、それは「事前評価」に近いニュアンスであり、本来の「評価」はあくまで「Evaluation」のことである。

この「Evaluation」と「Assessment」の違いが、本研究においては非常に重要なテーマとなる。なぜなら「コミュニティを評価する」とした場合、それはコミュニティ再生に向けた「活動を評価する」ことなのか、コミュニティ再生の「状態を査定する」ことなのか、まったく異なる二通りのアプローチが存在するからである

次章では、このAssessmentのアプローチによる事例を探っていきたい。

## 第三章――「人間関係」とコミュニティ評価論

第二章では、「市民参加」を切り口にいくつかの事例を見てきた。特に学校評価のパートでは、「Evaluation」と「Assessment」の違いから「評価する」という行為を区別した。

本章では、後者の「Assessment」のアプローチに着目し、例えば「コミュニティ再生力」のような現状把握をすることができるのか、その可能性を検討してみたい。

### 第一節｜「住民力」をどのように査定するか？

前章で取り上げた文科省の報告書によると、地域の絆の深まりは「地域のソーシャル・キャピタルの蓄積」を促すとされていた。この『ソーシャル・キャピタル』の概念は、近年コミュニティの文脈でよく聞かれるようになった言葉だが、一体どのようなものであるのか。

ソーシャル・キャピタルは、日本語では「社会関係資本」などと訳され、「人的資本」や「物的資本」と並び、人々の保有する“関係”を資本と捉える考え方である。ソーシャル・キャピタルの明確な定義についてはまだ一般的な合意が存在していないが、同研究において影響を与えているアメリカの政治学者ロバート・パットナムは、次のように定義している。

> 人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴

パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルは青少年の健全な発達や、安全で生産的な近隣地域、経済的繁栄、健康と幸福、民主主義的な自治と関係を持っているという[34]。このような考えのもと、日本政府によるソーシャル・キャピタルの研究もすでにいくつか行われている[35]。一方、ソーシャル・キャピタルの本来的な目的は「地域コミュニティ」の活性化であり、地方自治体が当事者である。そこで、本研究では上記の政府による事例ではなく、政策形成の活用を目指して始まった自治体による調査研究を紹介したい。

### 事例『住民力調査』（東京都世田谷区）

東京都世田谷区では、自治体シンクタンクとして2007年に『せたがや自治政策研究所』を設立し、翌年より区民の「住民力」に関する調査に取り組んでいる。この調査は、2008・2009年の二度にわたって行われ、2009年の調査では20歳以上74歳未満の世田谷区民を対象に区民1万人を無作為抽出して調査を行い、そのデータをもとに統計分析したものである。以下、せたがや自治政策研究所の特別研究員・小山弘美氏へ行ったインタビュー取材と調査報告書から「住民力とは何か」を考察していきたい[36]。

同調査では、住民力を「地域社会の形成に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源」と定義しているが、基本的には「ソーシャル・キャピタル」と同義であり、調査を実施する上で住民にもわかりやすい言葉に置き換えたものだとしている。

調査の特徴としては「個人の力」を測定するものであり、それを足し合わせることで「地域の力」を測ろうとする試みだ。その住民力を測定する「枠組み」は、次のようになっている[図表6]。

この枠組みは、先に述べたパットナムの定義を参考に【パーソナル・ネットワーク量】【互酬性】【信頼】の3要素で構成されている。上から順に見ていくと、【パーソナル・ネットワーク量】には、調査対象者が親しい関係と認めた親族や友人などの『親密なネットワーク』と、より広い世界へと個人をつないでくれる『橋渡しネットワーク』の2種類が含まれ、いわゆる一般的には「人脈」と呼ばれるものに相当する。

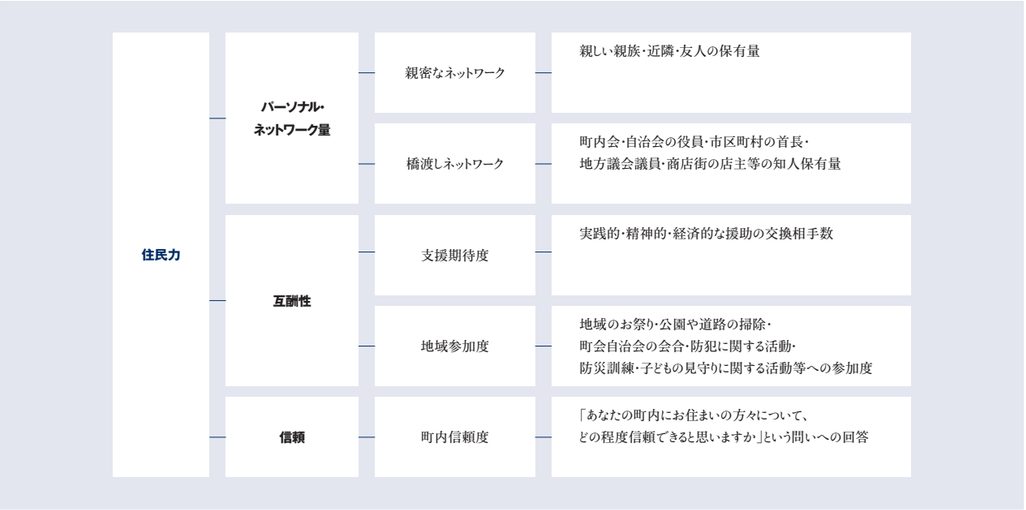
また、次の【互酬性】はあまり聞き慣れない言葉であるが、個人や集団間で相互に贈与をする関係性のことを意味しており、日本の「お返し」の行為などがそれに当たる。同調査においては、日常生活のさまざまな課題に対して、周囲の人間関係からどの程度の支援が期待できるのかという『支援期待度』と、地域活動にどの程度参加しているかといった『地域参加度』から構成されている。

最後の【信頼】の項目は、文字通り「町内の人々に対する信頼（町内信頼度）」を表し、調査は「ほとんどの人は信頼できる」と「注意するに越したことはない」の間でどの程度の度合いなのかを尋ねるものとなっている。

住民力は、このように各3つの項目の点数を合算して「住民力得点」を算出している。例えば、「男女別・年代別」の住民力を分析した結果は次頁のようになる[図表7]。

グラフを見ると、男性の場合は、20代から70代にかけて徐々に高まっていくのがわかる。一方、女性の場合は、20代から40代にかけて急激に住民力が高まった後、50代で下がり、再び60代で上がる「M字型」をしているが、男女を比較すると「女性の方が男性より住民力が高い」ということになる。

次に、「住民力と個人属性」の関係を




**図表6**｜住民力の枠組み｜出典：小山弘美，2013をもとに筆者作成

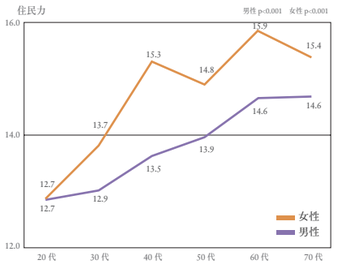
32｜文部科学省，2012，平成23年度「生涯学習施策に関する調査研究」学校と地域の連携施策の効果検証及び改善事例収集に向けた調査研究，三菱総合研究所，27-28.

33｜杉並区中瀬中学校では、本研究メンバーの河野佐恵子研究員による独自のアンケート調査が実施された。学校評価のより詳細な研究内容については、本報告書91P以降を参照。

34｜ロバート・D・パットナム，柴内康文訳，2006，孤独なボウリング－米国コミュニティの崩壊と再生，柏書房

35｜内閣府，2003，平成14年度 ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて／内閣府経済社会総合研究所，2005，コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書

36｜せたがや自治政策研究所，2010，1「住民力」に関する調査・研究報告書，『平成21年度 せたがや自治政策研究所研究報告書』／せたがや自治政策研究所，2012，第2章 住民力（詳細分析），『平成22年度 せたがや自治政策研究所研究報告書』／小山弘美，2013，世田谷区民の「住民力」に関する調査研究，公益財団法人日本都市センター『都市とガバナンス vol.19』／小山弘美（せたがや自治政策研究所 特別研究員）へのインタビュー（2013年11月28日）をもとに構成。




**図表7**｜男女別・年代別住民力
出典：小山弘美，2013をもとに筆者作成

| | 男性 | 女性 |
|---|---|---|
| (定数) | *** | *** |
| 本人年齢 | -0.009 | 0.023 |
| 子の有無 | 0.221 *** | 0.271 *** |
| 現住所居住年数 | 0.073 ** | 0.092 *** |
| 大卒の有無 | 0.038 | 0.069 *** |
| 三世代世帯 | 0.050 * | 0.035 |
| 調整済み R2 乗 | 0.065 *** | 0.101 *** |
| 実数 | 1980 | 2708 |

*** p<0.001，** p<0.01，*p<0.05

**図表8**｜男女別に見た住民力と個人属性
出典：小山弘美，2013をもとに筆者作成

見たのが図表8だ。これは「重回帰分析」と呼ばれる専門的な手法で、それぞれの項目がどの程度住民力に影響を与えているのか・互いの影響を統制した上で見るもので、数字が大きいほど住民力への影響が大きい。数字がマイナスになっている場合は、負の影響を与えているということになる。具体的には、男女共に住民力が高かったのは「子の有無」と「現住所居住年数」で、男性側の特徴となったのは「三世代世帯」、女性は「大卒の有無」であった。

女性の住民力にも「子の有無」が関係していたという結果から、先の「M字型（50代女性の住民力が低くなる）」の理由は、女性は30～40代にかけて子どもを介して地域とのつながりが増えていくが、50代になると子育てが一段落するために住民力が下がっていると類推される。

〈住民力の高い個人属性〉

◇男女共通
- 子どものいる人
- 現住所に長く住んでいる人

◇男性のみ
- 三世代世帯に住んでいる人

◇女性のみ
- 学歴が大学卒業以上の人

以上のように、住民力の高い人には共通する属性がある。しかし、そもそも「住民力の高さ」とは一体何を意味しているのか。言い換えれば、住民力が高いことで地域にどのような好影響を及ぼす可能性があるのか。この根源的な問いに対して、同調査では次のような分析を行っている。

住民力が地域に影響を与える現象として、「コミュニティ・モラール」「投票行動」「住民解決志向」の3つが挙げられている。コミュニティ・モラールとは、地域社会への“帰属感”や“参加意欲”のことで、住民力はこれらの「感情的な側面」に影響を及ぼすとされている。

また「投票行動」への影響に関しては、地方選挙だけではなく、国政選挙に対する行動への関連性も分析結果から表れている。つまり「住民力」というのは、限定された地域だけでなく、より「広範囲の社会への関心」を高める可能性を示唆しているのである。

最後の「住民解決志向」は、住民の主体的・自治的な志向性を表したもので、調査設問では「災害時の炊出し」「子どもの安全を守る活動」「独居高齢者に対する支援」「乳幼児の預かり」「並木道の清掃」という5つの生活課題について、それぞれ「家族」「行政」「住民」の誰が処理すべきかを尋ね、その結果、主体的・自治的志向を持つ人ほど住民力が高いことがわかった。

まとめると、住民力の向上は「地域の帰属意識」を高め、「地域活動への参加」を促し、「主体性をもって地域の課題に向き合う」ことにつながるのである。

### ソーシャル・キャピタルの指標

各点数を合算して算出された住民力の調査は、「地域住民の現状を把握する」ためのアセスメントであり、「地域力」の一部分を示すものであることは間違いない。一方、住民力の総合点を見ることは“大まかな傾向”を把握することには役立つが、具体的な「解決策」を検討しようとした場合、直接的な活用は難しいのではないかと思われる。例えば、「子どもがいる」「現住所に長く住む」ことが住民力の高さに関連するとして、行政側が「出産数の促進」や「居住年数の延長」のような事業を考案した場合、住民側にとっては私生活への強い介入と映るため、現実的には実現が困難だと考えられる。

もちろんこれは極端な例であるが、住民力調査の“知見”は「調査設計」そのものにあるのだと筆者は考えている。具体的に言えば、住民力を「3要素」に分類したことと、それを調査する際の「質問項目」のことだ。各項目を点数化する上で、「何を質問項目として設定するのか」を検討する作業は、言い換えれば、曖昧模糊とした「ソーシャル・キャピタル」の概念を具体化する作業に等しい。特に、【パーソナル・ネットワーク量】と【互酬性】の『支援期待度』の指標化は「地域のつながり＝人間関係」を測定しようと試みたもので、ソーシャル・キャピタルの根幹を成すものである。以下、具体的にその2つの質問項目を見ていきたい。

パーソナル・ネットワーク量
『親密なネットワーク』

◇親しい人々の人数
- 親戚、兄弟、友人の保有量

◇近所づきあいの人数
- 立ち話をする人数
- 家にあがって話をする人数

最初の【パーソナル・ネットワーク量】では、一つ目の『親密なネットワーク』を「親しい人々の人数」と「近所づきあいの人数」を合計することで算出している。親しい人々の人数とは、親戚・兄弟、友人などの保有量のことであり、非常にわかりやすい指標だ。一方、近所づきあいの方は、「立ち話をする人数」や「家にあがって話をする人数」としている。これは地域で人間関係を構築する際に、どの程度の親密さが必要とされるのかを具体的に「親密さの度合い」で言い表したものと読み解くことができる。つまり、「挨拶する」程度の関係性ではなく、立ち話や家にあがるような「対話する」程度の関係性が想定されているというわけだ。ちなみに、この指標とは別に「地域にどれだけ挨拶をする人がいるか？」との質問をしており、その人数と住民力との相関関係はあるとしている。

また『橋渡しネットワーク』の方は図表6にあった通りで、町内会や自治会の役員、地方議員や区役所の職員、また医者や弁護士、メディア関係者など、いわゆる「社会的地位」のある人との関係性が地域の資本になると想定している。

このように【パーソナル・ネットワーク量】というのは、住民の人脈力を“数量”で測定したものであるが、【互酬性】の『支援期待度』の場合はどのように測定されているのか。

支援期待度の質問項目では、次の質問群に対して「気軽に頼める人がいる／気軽にとはいえないが頼める人はいる／頼める人はいない」の三択で答える形式となっている。

〈支援期待度の質問項目〉

Q1．一週間くらい家をあけるような時に、留守を頼める人はいますか？
Q2．家族の誰かが入院した時に、手伝いを頼める人はいますか？
Q3．家計や資産などお金のことについて、相談できる人はいますか？
Q4．日頃からおしゃべりしたり一緒に出かけたりする人はいますか？
Q5．個人的な悩みごとについて、相談できる人はいますか？
Q6．何かあったとき、専門家など頼りになる人を紹介してくれるような人はいますか？

上記6つの質問は、「実践（practice）」「仲間（companionship）」「相談（counseling）」の3つの機能に対応するように作成されている。言い換えれば、「住民個人の人間関係によって解決すべき状況（課題）が何か」を示唆していると考えられる。例えば、Q5のような「相談」レベルで済む状況もあれば、Q1やQ2のように具体的な「行動（実践）」が伴う課題もあるが、これらは行政サービスによって解決されるようなものではない。つまり、そのような課題を乗り越えるための関係性を、「自分と誰か」との間に構築しておかなければならないのである。

さらに、先の質問で「頼める人がいる」とした場合は、その人が「誰」なのかも副問として聞いている。選択肢は「別居の親子／近所の人／親せき／友人／仕事関係」の5種類の関係性で、各関係性の比重が年齢別にどのように変化するかを男女別に示したグラフが次頁の図表9と10である。

男女共に最も際立って支援力が高かったのは、20代での「友人」関係である。男性は、ここから40代にかけて急激に低下し軒並み下がり続けていくが、女性の場合は、50代まで関係性を維持し続けるものの、やはりその後低下していく。一方、「職場」関係については男性の方が高いものの、退職する60代になるとやはり下降することになる。

男女にあまり違いがないのは「親せき」と「親子」関係であるが、特に「親子」の方に着目してみると、男女共に似たような曲線を辿っているのがわかる。20代から30代にかけて増加した後、50代までは低下を続け、60代以降は再び上昇に転じるという傾向だ。単純化はできないが、この傾向が示唆しているのは、20・30代は「親から子へ」の、60・70代では「子から親へ」のサポートを意味すると考えられている。つまり、親子間の支援は時間経過と共にサポート供給源が“逆転する関係性”ということである。

最後は「近所」関係である。これはグラフを見てもわかるように、若干の差はあっても基本的には年齢と共に緩やかに上昇、もしくは安定している。しかし職場を除けば、基本値は他と比べて最も低く、女性の場合は70代になってから再び下がる傾向にある。この傾向を見ると、昨今の地域コミュニティが抱える「高齢者の孤立」の課題背景が理解できるのではないだろうか。

要約すれば、住民個人のライフステージにおいては、「友人」を中心とする支援関係から「親せき」「近所」を中心にするものへと「支援関係の再編」が行われる

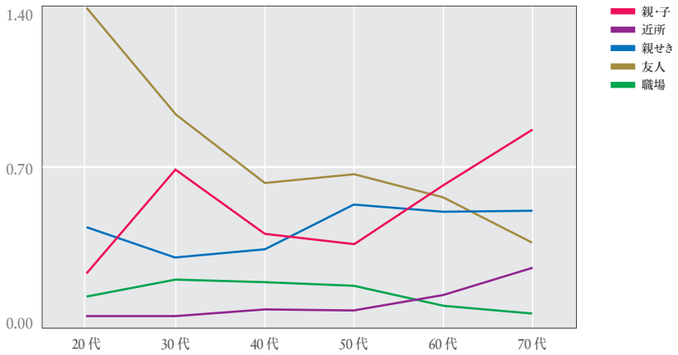
ことになるが、20・30代の頃にあった友人量の減少を埋めるほどには至っていない。唯一、老年期に向かって上昇するのが「親子（子から親へ）」の関係性であるものの、必ずしも近くに住んでいるとは限らないため、高齢者が孤立する危険性は年々高まっていくことになる。言い換えれば、友人関係が減少していく支援関係の再編期において、いかに「近所との関係をつくれるか」が孤立を回避する大きな鍵だと言えるだろう。

そのように考えれば、ソーシャル・キャピタルで『地域参加度』が重要視されている理由もわかりやすい。つまり、近所関係をつくる数少ない“入り口”が「地域活動への参加」なのである。いずれにしても、【パーソナル・ネットワーク量】が住民の「人脈力」を数量で測定するものであったのに対して、【互酬性】は各人脈との“密度”を測定する「関係力」の指標だと筆者は考えている。

以上、コミュニティ再生のキーワードとして注目を集めている「ソーシャル・キャピタル」について考察した。最後に、同調査の今後の課題について小山研究員にインタビューを行った時の言葉を紹介して終わりたい。

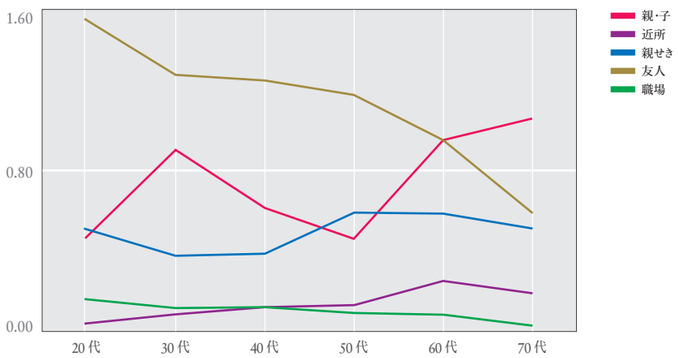
「住民力は、災害時にも役立つと考えています。阪神・淡路大震災の際、真野地区は住民自治が成功した事例として有名ですが、真野はもともと喘息などの公害問題を抱えていて、工場を追い出す運動を住民が行っていました。しかし、工場自体が産業基盤でもあったため、土地や建物の利害関係を絡めながら住民自身が交渉をしてきた歴史があります。“醤油の貸し借り”のような関係だけでなく、こうした“課題を抱えた際のやりとり”をしてきた基盤が、自治力を高めた原因だったんじゃないかと思っています。平時にいかに、どれくらいものを言い合える土壌を育んでいるか。課題解決のプロセスを踏んでいるか。それには、多様な活動が存在している必要があります。そのため、自分たちの団体の活動量だけでなく、まったく正反対の団体とのネットワークがあるかなどを今後は測っていく必要があるのではないかと思っています」

平常時での住民力と、災害時のような非常時での住民力。果たしてこれらはどのように違い、共通しているのか。次節では、その災害時に焦点を当てて考察する。




親・子 p<0.001、近所 p<0.001、親せき p<0.01、友人 p<0.001、職場 p<0.01

**図表9**｜支援の関係性（男性）｜出典：せたがや自治政策研究所, 2012をもとに筆者作成




親・子 p<0.001、近所 p<0.001、親せき p<0.001、友人 p<0.001、職場 p<0.001

**図表10**｜支援の関係性（女性）｜出典：せたがや自治政策研究所, 2012をもとに筆者作成

## 第二節｜「修復力」はどのように醸成されるか？

東日本大震災以降、地域コミュニティを考える際に関心が高まった一つのキーワードがある。それは『レジリエンス（Resilience）』と呼ばれる概念で、日本語では「復元力／回復力」と訳され、コミュニティの文脈では「災害に対するしなやかな回復力」といったニュアンスで使われることが多い。

本節では、このレジリエンスをコミュニティの「修復力」と捉え、大規模災害に見舞われたコミュニティが復興を果たす上で何が重要な要素となっているのかに着目してみたい。

### 事例『兵庫県生活復興調査』

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、近年の災害史において特別な意味を持っている。戦後最大規模となる「都市型災害」であったのはもちろんのこと、災害発生から復興完了までの約10年にも及ぶ全過程を初めて“科学的”に調査した災害だったと言われているからだ。その調査は『兵庫県生活復興調査』と呼ばれるもので、最初の5年で「復興とは何か」を定性的に明らかにし、次の5年間で無作為抽出の標本調査の実施を通して定量評価したものとなっている。つまり、「被災者視点の復興」について明らかにしようと試みたものである。

以下、同調査の研究者へ行ったインタビュー取材と調査報告書をもとにいくつかの知見を紹介したい［37］。

同調査が行われることになったのには、「復興とは何か」が明確に定義されていないという背景がある。国が定める『災害対策基本法』では、災害の被害を元に戻す「復旧」については触れられているものの、災害以前よりプラスへと改善する「復興」については、被害規模や地域によっても異なるため事前に定義されていない。ゆえに被災した自治体では、災害発生後に壊れたインフラを復旧する一方で、次の災害に耐えうる街とするために大規模な開発事業を行うことを「復興」と捉えてきたのである。

阪神・淡路大震災においてもそれは同様であった。震災から5年ほど経過した頃、大規模な都市計画に則った「都市再建」によって、被災地の「目に見える風景」は大きな変化を遂げていた。それにもかかわらず、行政側が意図した程度には“被災地の活気”や“被災者の満足度”が上がらなかったと言われている。だからこそ、「被災者は何をもって復興を実感するのか」を探るために同調査が行われたのである。

それまでのハード面を重視した「都市再建」だけではなく、被災者自身のソフト面に関わる「生活再建」を復興の目標に含めたという意味で、同調査の意義は極めて大きかったと思われる。しかし、多様な被災者ニーズが基盤となる生活再建において、「何をもって生活再建とするか」の共通項の設定は非常に難しい作業だったはずだ。

最初に行われたのは『生活再建ワークショップ』と呼ばれるものである。これは被災者自身を対象に生活再建に必要な“要素”を洗い出してもらうためのワークショップで、計12回にわたって実施されている。収集された被災者ニーズの総数は1,623で、それらを分類した結果、生活再建に必要な要素は、【すまい】【人と人とのつながり】【まち】【こころとからだ】【そなえ】【くらしむき】【行政とのかかわり】の7つに集約された［図表11］。

これらは『生活再建7要素』と呼ばれており、大きくは4つに分類されるものである。【まち】の再建や【行政とのかかわり】というのは、どのようなサービスが期待できる社会に自分が暮らしているのかといった「社会的な生活基盤」に関連するものと考えられている。また、【くらしむき】や【すまい】は日々の暮らしを支える「個人的な生活基盤」に属し、【こころとからだ】【人と人とのつながり】は心身を健やかにする「個人的な財産」に分類される。残った【そなえ】は他とは異なり「災害固有の要素」であるが、どの要素も生活再建には欠かせないもので、どれか一つの要素に偏るのではなく、バランス良く存在していることが「災害からの修復力」として機能を果たすと考えられている。

但し、次頁の図表11を見てもわかる通り、被災者の実感として圧倒的多数を占めたのは【すまい】と【人と人とのつながり】であり、2つを合わせると過半数を超えていた。生活再建の土台である【すまい】については、調査を行う前からある程度の予想はついていたとのことだが、次点の【人と人とのつながり】については想定外だったようだ。もちろん、【人と人とのつながり】の必要性は理解されていたものの、「なぜ【すまい】と同程度の重要性を持っているのか」について当時は理解が及んでいなかったのである。

しかし「被災者視点」で考えてみれば、これら2つの関連性が高いのは当然のことであった。なぜなら、被災者にとって【すまい】を失うということは、避難所や仮設住宅、公営住宅などに転々と移り住むことを意味しており、同時にそれは築き上げた【人と人とのつながり】をその都度失うことを意味していたからである。

### 「生活復興感」の構造

先のワークショップから「被災者が生活再建に求める要素が何であるのか」は明らかになった。しかし、これだけで「復興の度合い」を測定することは難しい。例えば、

**37**｜当時の主要調査員であった、林春男（京都大学防災研究所 巨大災害研究センター教授）・立木茂雄（同志社大学社会学部 教授）・田村圭子（新潟大学危機管理室 教授）・木村玲欧（兵庫県立大学環境人間学部 准教授）へのインタビュー（2012年12月12日、2013年2月19日）をもとに構成。報告書は、林春男, 2001・2003・2005, 阪神・淡路大震災からの生活復興 ── 生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター

【すまい】に関連する指標として『住宅の復旧率』が、【くらしむき】に関連するものとしては「マクロ経済の指標」などが挙げられるが、たとえ“それぞれ”の数値を測定したとしても“全体”の復興度を測っていることにはならないだろう。少なくても、7要素が互いにどのように関連し合っているかの相関関係を理解しなければならない。さらに重要なことは、『住宅の復旧率』などのアウトプット指標ではなく、被災者自身の「復興実感度」のようなアウトカム指標の設定が必要だと思われる。

同調査でも、「被災者の復興に対する実感＝生活復興感」（以下、復興感）を高める要因を探るため、7要素の相関関係を紐解く『生活復興モデル分析』が行われた。分析の結果、復興感の高まりには、〈震災の影響度〉と〈震災体験の評価〉の2つの力学が大きく働いていることがわかった。震災の影響度とは、「自分はもう震災の影響を受けていない」という意識であり、震災体験の評価の方は「この震災体験には意味があった」との意識が醸成されることである。つまり、「震災の影響が緩和」され、「被災した体験を再評価する」ことができれば、「復興感が高まる」ことになる[図表12]。

具体的に図表12を見ていくと、〈震災の影響度〉は7要素の中で主に【すまい】【くらしむき】【こころとからだ】の3つの要素が関連している。なぜなら、これらの要素は震災時の「被害程度」に直接的な影響を受けるためで、それらの要素が安定することによって震災の影響から脱したと実感することになる。

また、この3要素が安定している人は【人と人とのつながり】も豊かであり、それによって〈震災体験の評価〉に直接の影響を及ぼしている。さらに、【人と人とのつながり】は【まち（地域活動）】との関連性が強く、まちの活動に関わることによっても最終的に〈震災体験の評価〉に影響を与えることになるので、第一節で紹介したソーシャル・キャピタルの事例と同様、「つながり」や「地域参加」が災害時にも重要な要素となっていることは間違いない。

しかし「つながり」に関しては、災害時と平常時とでは大きく異なる点がある。なぜなら、家族や友人を失った被災者にとって、その関係性の「復旧」というのは物理的にありえないからだ。亡くなった人との関係性を取り戻すことはできないのである。そのような心理状態において、単に地域活動に参加して「誰かと仲良くなる」といった関係性は、平常時ほどの意味を為さない。「震災があったから出会うことができた」と実感できるような、不条理な被災体験にも意味を見出すことのできる【重要他者との出会い】が必要なのである。

余談になるが、この分析を行った同志社大学の立木茂雄教授によれば、そのような被災者にとっての復興は「人生の再構築」を意味すると述べていた。指標とは異なるが、被災者の「復興実感」に限りなく近い表現ではないだろうか。

### 「生活復興感」の下降要因

復興感と各7要素との相関関係は上記の通りとなるが、本質的に復興感というのは主観的なものであるため、個々人によってかなり異なるものになると考えられる。しかし、被災者の「属性」によってある程度の傾向があることが同調査の分析で判明した。同調査では、全体傾向を知るために2001年・03年・05年と297名のパネル調査を実施している。

復興感の推移の傾向は、全部で4種類のタイプに分類される[図表13]。大きくは、平均値を境にして復興感が増加傾向の【＋（プラス）】タイプと、低下傾向の【－（マイナス）】タイプに分かれ、調査期間内に「継続して増加」「継続して減少」した被災者をそれぞれ【＋＋（プラス・プラス）】【－－（マイナス・マイナス）】タイプと分類している。

最も復興感が継続して高かった【＋＋】タイプの属性というのは、主に「女性」や「29歳以下の若年層」で、家族や家財に対する被害は受けておらず、地域活動に参加するなどの市民性も高いため、「こころとからだのストレス」をうまく緩和している人たちだった。一方で、最も復興感の低かった【－－】タイプは、「サービス業関連」や「商工自営業」で働く「50～64歳の男性」で、家族や家財に大きな被害を受けた被災者層である。では、なぜこの属性であると復興感が低くなるのか。分析の結果、以下の3つの要因が明らかになった。

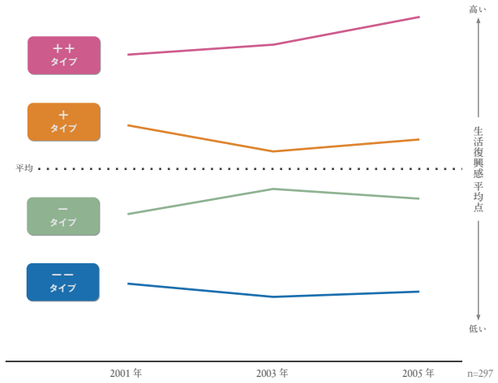
一つ目は、震災後の「転居回数」である[図表14]。転居回数が4回に及んだ人が、最も急激に復興感を下げており、最も低いのも転居回数が5回の人であった。

二つ目は、「まちのイベント参加度」である[図表15]。頻度に限らず、イベントに参加していた人は明らかに上昇していたが、「ほとんど参加したことはない」と答えた人は、下降の一途を辿っていた。

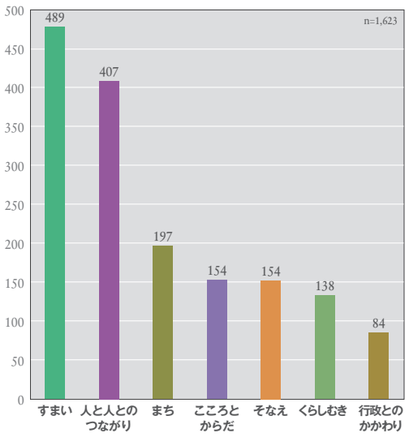
三つ目は、「まちの住民相互の付き合い」である[図表16]。最も復興感が減少していたのは、「付き合いがなく、それぞれで生活している」と答えた人であったが、興味深いのは「地域の世話役の活動のみが目に入る」と答えた人も減少し、逆に「住民がお互いに挨拶を交わす」と感じていた人は上昇していたことだ。つまり、自分と地域の“直接的なつながり”とは別に、「間接的な周辺環境の様子」が復興感に影響を与えていたのである。

以上のように、「転居回数」「イベントの参加度」「まちの住民相互の付き合い」が復興感に影響を与えていた。これは第一節で見た『住民力調査』の結果とも類似しており、住民力の高い属性が「現住所に長く住んでいる人」で、重要な指標とされていた「地域参加度」も、それぞれ「転居回数」と「イベントの参加度」に重ね合わすことができるだろう。

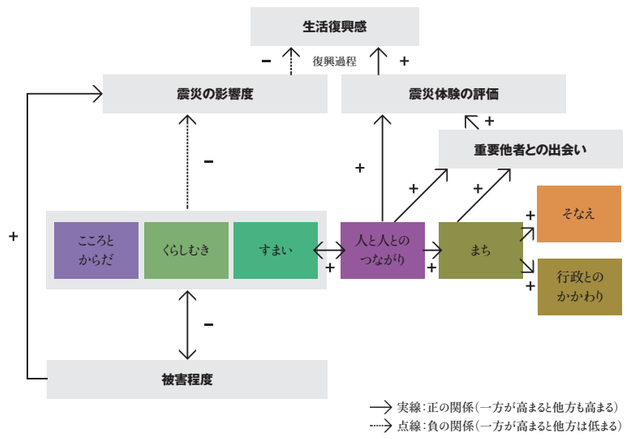
一方、「まちの住民相互の付き合い」は平常時の調査では指摘されていなかったものである。これは本人が保有する直接的な関係性ではなく、地域の人々が「互いに協力して暮らす様子」といった間接的な関係性が住民に与えている影響だ。重要なのは、町内会や市民団体など「地域の世話役がまちに貢献している様子」では逆に復興感を下げている点である。この理由は推測するしかないが、学校に喩えてみると理解しやすいかもしれない。例えば、「生徒会」だけが積極的に学校行事に参加していたり、放課後の掃除をしていたりした場合、その様子は他






**図表11**｜生活再建7要素｜出典：林春男，2001をもとに筆者作成

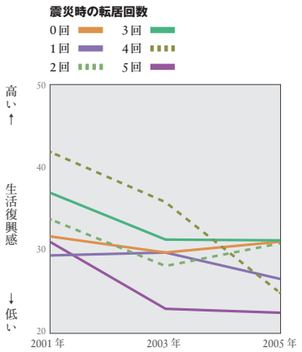



**図表12**｜生活復興モデル（2005）
出典：林春男，2005をもとに筆者作成

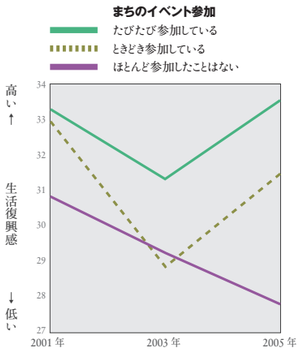
| タイプ | ＋＋タイプ<br>継続して復興感が高い人 | ＋タイプ<br>途中から復興感が高くなった人 | －タイプ<br>途中から復興感が低くなった人 | －－タイプ<br>継続して復興感が低い人 |
|---|---|---|---|---|
| 属性 | ●女性<br>●被災時に29歳以下の若年層<br>●主婦、事務職従事者 | ●震災時に40代<br>●主婦、管理職、専門技術従事者 | ●震災時に30代<br>●事務営業職、無職年金生活者 | ●男性<br>●震災時に50～64歳<br>●サービス関連、商工自営業従事者 |
| 被害 | ●被災時に自分や家族が身体的被害を受けていない<br>●被災時に家財被害がなかった<br>●震災の際に職場が被害にあわなかった | ●被災時に家財被害が半分程度あった | ●被災時に家財被害に軽くあった | ●震災時に自分もしくは家族が怪我等の被害を負った<br>●被災時に家財に大きな被害が出た |
| 生活再建7要素 | ●**人と人とのつながり**／市民性の高さを維持（地域のことでも“自立と連帯の気持ちでがんばっている人）<br>●**まち**／まちのコモンズ認知が高い<br>●**こころとからだ**／ストレスをうまく緩和している人<br>●**くらしむき**／震災から6年目、収入が増えている | ●**こころとからだ**／こころやからだのストレスが基本的に低い<br>●**くらしむき**／震災から6年目、収入は震災前と変わらない | | ●**すまい**／公営住宅に入居中<br>●**人と人とのつながり**／市民性が低く、自分のことで手一杯、他者への一般的な信頼度が低い<br>●**まち**／コモンズ認知が低い<br>●**こころとからだ**／高ストレス<br>●**くらしむき**／震災により収入減、低所得 |

**図表13**｜生活復興感タイプ｜出典：林春男，2005をもとに筆者作成

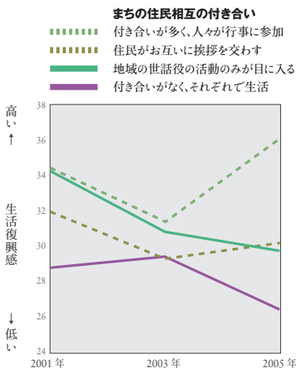
の生徒にとって「ある種の仕事」に見えている可能性が高い。おそらくこれは地域活動にも当てはまり、町内会や市民団体の活動というのは、本人自身の動機が何であれ、周囲からは義務や役割から発生した「仕事」に見えてしまう可能性がある。そう考えれば、何の地位や役割を与えられていない普通の住民たちが「歩道のゴミを何気なく拾っている様子」や「早朝から家の前を雪かきしている様子」等の方が、地域住民に“何かしらの心理的影響”を与える可能性は高いと思われる。この調査結果は、災害時に限ったことではなく、平常時のコミュニティにも活用できるのではないだろうか。




**図表14**｜震災後の転居回数
出典：林春男，2005をもとに筆者作成




**図表15**｜震災後のまちのイベント参加
出典：林春男，2005をもとに筆者作成




**図表16**｜震災後のまちの住民相互の付き合い
出典：林春男，2005をもとに筆者作成

## 第四章――「幸福論」とコミュニティ評価論

第三章では「Assessment」のアプローチに着目して、地域の「住民力」の現状把握の方法や、そこからの分析結果について考察した。また第二節では「復興感」といった主観的な価値観を評価する試みを紹介した。

本章では、復興感に類似した「主観的な価値観」や「抽象的な感覚」をどのように測定することができるのかをさらに掘り下げて考えてみたい。取り上げるテーマは「幸福感」である。

### 第一節｜「幸福感」はどのように定義されるか？

幸福とは何か。このシンプルな問いは、人生の究極の目標として太古の昔より人類が追い求めてきた哲学的な問いである。コミュニティとは何か、と問われるよりも遙かに難解だ。だからこそ、長らくこのような抽象的な概念は哲学の領域として扱われてきた。事実、「幸福度を数量化しよう」と初めて野心を抱いたのは、イギリスの法哲学者ジェレミー・ベンサム（1748～1832年）だったと言われている。結局、ベンサムは「快楽と苦悩の強さや持続期間をどのようにして測ればよいかは明らかにできなかった。政策提案の純効果を決定するために必要な、多数の市民が経験する無数の感情を集計する方法にいたっては、なおさら明らかにできなかった[38]」として挫折し、研究者の間からも批判の的となった。

筆者の個人的な心情としても、「これが幸福の定義です」といって人生のレシピを差し出されることに多少の抵抗感がある。そもそも、幸福とは「結果」なのか「原因」なのかも難しいところだ。例えば、幸福につながる要素として「結婚」や「ボランティア」があった場合、それを実行すれば直ちに個人の幸福感が高まると考えるのはあまりに安直な結論だろう。幸せな気分で日々を過ごしているから「結婚ができた」「ボランティアが楽しい」というような“逆のベクトル”の可能性も指摘されている[39]。

そんな非常に曖昧な概念であるにもかかわらず、ベンサム以降も多くの研究者や研究機関たちが「幸福」を測定する挑戦を続けてきた。近年は哲学の分野に限らず、心理学、医学、経済学の研究者も参戦し、飛躍的な進化を遂げている。「幸福学」を専門テーマとする研究者も登場し、最近では日本でもテレビ番組化された[40]。また、これらの幸福研究の潮流を受けて「個人の幸福」だけでなく「社会の幸福」にも関心が集まり、国家や自治体政策への導入も試験的に始まっている。一般的に有名なものは、ブータンがGNPに変わる国家指標として掲げた『GNH（Gross National Happiness：国民総幸福量）』であるが、フランスやイギリスそれ以外の国でもさまざまな形態で研究が始まり、その波は日本国内にも及びつつある。詳しくは次節で紹介したい。

#### 「幸福感」の源泉

実は学術研究よりも早く幸福論の表舞台へと登場したのは、民間企業の調査結果だった。アメリカの世論調査を行うグローバル企業として有名な『ギャラップ社[41]』である。1950年代から「元気で充実した人生を生きるために何ができるか」というテーマに取り組み、『Well-Being/ウェルビーイング』と呼ばれる概念で調査を行ってきた。Well-Beingは「人生の満足度」と解釈されるもので「幸福」そのものではないが、一般的に幸福度と互換性のある概念として世界中で広く使用されているものである[42]。現在は、150ヵ国にわたるグローバル調査を実施し、世界人口の98％以上をカバーするデータを得たとしている。このような同社が実施したさまざまな調査から、幸福を計測できうる質問事項を選りすぐって測定した結果、「ウェルビーイング」の不可欠な要素として次の5点が挙げられた[43]。

①仕事に情熱を持って取り組んでいる
②良い人間関係を築いている
③経済的に安定している
④心身共に健康で活き活きしている
⑤地域社会に貢献している

この調査では、5つの要素のうち少なくとも一つの要素でハイスコアを得ている人の割合は66％で、すべての要素でハイスコアだった人はわずかに7％であった。重要なことは、何か一つだけが突出していても「幸福感」は得られないことだとしている。5要素が“バランスの良い状態である”のが理想的ということだ。

また、ギャラップ社は幸福を妨げる大きな要因として「短期的利益の決断」を挙げている。例えば、運動が体に良いことがわかっていてもつい運動をさぼってしまったり、貯金が大切だと思いつつも思わず衝動買いをしたりするなど、「いまこの瞬間の欲求を満たす選択」のことである。幸福感だけを考えれば、短期的利益を満たすことでも瞬間的であれ向上するはずだ。しかし、「人生の満足度」という長期的利益に立って考えてみると、ギャラップ社の指摘も頷ける。

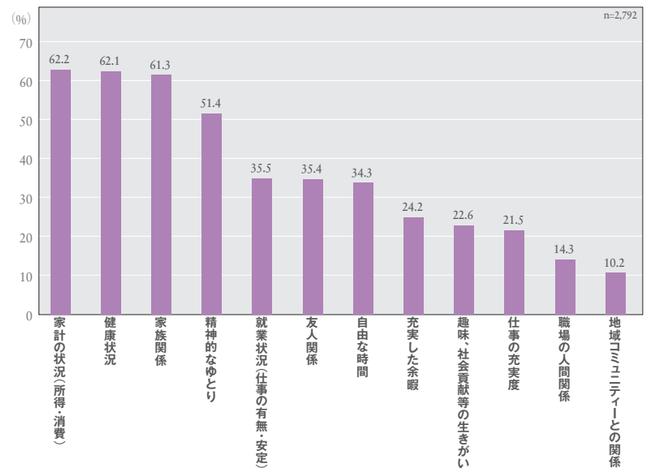
一方、日本ではこのような長期間にわたった民間企業の調査はないが、内閣府（2000年度までは経済企画庁）によって1972年から続けられてきた『国民生活選好度調査』と呼ばれる大規模調査がある。当初は、3年に一度実施されていた同調査は、国民のさまざまな分野のニーズ、満足度、主観的意識について現状把握することを目的にしたもので、日本における幸福度調査のはしりと言えるものだ。

具体的な質問項目としては、「現在、あなたはどの程度幸せですか？」と10点満点で答えるものや、「幸福感を判断する際に重視した基準」について「自分の理想との比較／将来への期待・不安／過去の自分との比較／他人との比較」から選択させるものなど、幸福感にまつわる質問もいくつか用意されている。ギャラップ社と近いものでは、図表17のような「幸福感を判断する際の重視した事項」を聞いている質問がある。

全部で12の項目に分かれているが、「家計状況」や「健康状況」、「家族関係」や「仕事の充実度」などギャラップ社の5要素と関連するものも多い。特徴的なのは、「自由な時間」や「充実した余暇」「趣味、社会貢献などの生きがい」といった個人の自由や価値観に関する項目が挙げられている点である。

この「個人」に焦点を当てた視点というのは、イギリスの経済学者リチャード・レイヤードの唱えた『ビッグ セブン（Big Seven）』説を参考にしていると考えられる。レイヤードは幸福に影響を与える要素を、「（1）家族関係／（2）家計の状況／（3）雇用状況／（4）コミュニティと友人／（5）健康／（6）個人の自由／（7）個人の価値観」の7つとしており、（6）と（7）の要素を設問化したものが先の質問項目だったと言えるだろう。

このように、現在ではさまざまな研究者や研究機関が「幸福とは何か」を紐解く「幸福の源泉」について独自の案を提示している。また、OECDの『幸福度白書』や『World Happiness Report』




**図表17**｜幸福感を判断する際に重視した項目について｜出典：内閣府，2012をもとに筆者作成

38｜デレック・ボック，2011，幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会，東洋経済，6．
39｜ブルーノ・S・フライ，2012，幸福度をはかる経済学，NTT出版株式会社，238．
40｜2014年1月3日から31日に放送されたNHK Eテレの『「幸福学」白熱教室』のこと。
41｜世論調査や組織のコンサルティングを行うグローバル企業。本社はアメリカのワシントンDCにあり、世界に40以上のオフィスを持つ。
42｜ブルーノ・S・フライ，2012，幸福度をはかる経済学，NTT出版株式会社，11．
43｜トム・ラス／ジム・ハーター，2011，幸福の習慣～世界150ヵ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素，ディスカヴァー・トゥエンティワン

等国際機関においても幸福度の発表を行っており、実に多種多様な幸福感が存在している。しかし、主要な幸福度調査や研究論文のメタ分析を行なってみると、総じれば「幸福」は以下のような8つの要因に関係しているという結果になった[44]。

①仕事
②経済的な安定
③健康
④人間関係・家族や友人との関係
⑤地域社会やコミュニティへの参加
⑥政治・行政の質
⑦選択することの自由
⑧自然環境

研究主体によっての多少の表現の違いはあるが、幸福のほとんどの要素はこれら8つに集約されている。それでは、なぜこれらが「幸福の源泉」となりえるのか。以下、各源泉について説明していきたい。

### ①仕事

OECDの幸福度白書によると、「自分の希望や能力に合致し、適切な報酬が得られる仕事に就くことは、世界中の人々にとって共通の願望である」と書かれている[45]。非正規雇用等の問題も含めて、現代の日本人にとって「仕事と幸福」の関係性に首をかしげる人も多い気がするが、ここで定義する仕事とは、決して就業機会のことだけでなく、子育て等の「プライベートにおける仕事」も含まれている。本来仕事というものは、「私は他者から見て何者なのか」といった自己のアイデンティティを形成する大きな要素であり、「社会において自らの役割がある」と自尊心を満たすことに大きく貢献しているものだ。報酬や収入の手段だけではなく、やりがいや自己実現を含む人生の意義の大きな部分を占めている。

さまざまな研究結果から、仕事が楽しいと感じる人は、自分の能力を発揮する機会が毎日存在するために幸福感が高まり、一方で、仕事への関心が薄く熱意が低い人は幸福感が下がる傾向にあることがわかっている。

### ②経済的な安定

「お金と幸福」の関係は非常に複雑である。詳しい説明は次節に譲るが、もともと「経済の豊かさで幸せになれるのか」との問いから昨今の幸福研究は始まっている。ともすれば、お金の必要性は「0か100か」の極端な議論に陥りがちだが、一定の生活水準を維持する経済力が必要であることは言うまでもない。但し、所得が「ある一定の水準」を超えると、お金よりも他の要素のウエイトが大きくなり、幸福との相関性が低くなることはわかってきたようである[46]。

いずれにしても、経済的な安定を感じることは「個人の自由の保証」と「人生の危機管理」の上で重要な要素である。また安定感だけでなく、他者と比較した時の「公平性」も幸福な社会づくりにおいては非常に重要な観点となる。ハーバード大学の実験によれば、「自分が5万ドルの給料をもらい、一方で他の人が2万5千ドルをもらう」状況と、「自分が10万ドルの給料をもらい、一方で他の人が25万ドルをもらう」状況の二択があったとした場合、多くの学生は前者を選ぶという。つまり、他人よりも貧しい状況に陥るくらいであれば少ない金額でも勝っている方が良い、といった人間心理が端的に表れているのだ。

このことから、経済格差が大きい国や社会では、いくら生活水準に必要な経済力があったとしても幸福感は減ってしまうことになり、日本の「格差社会」の現状に対してはこのような幸福論から問題提起することも可能だと考える。

### ③健康

「健康」は幸福を決定する重要な源泉である。心身共に健康であれば、困難も乗り越えられ、やりたいことも実現できる。逆に健康が損なわれると、幸福の他の要素である仕事や趣味の活動、人間関係のほとんどが制限されてしまう。一般的には、健康に良い食事をし、定期的な運動をし、質の良い睡眠をとっている人は病気になるリスクが低くなると言われている。また、日常的に「自分の健康を管理できている」との認識は、幸福の自己評価を高める傾向にある。

忘れられがちだが、健康は身体的な側面だけを指してはいない。身体的なこと以上に重要なのが「精神面の健康」である。心の平穏は幸福感の中心でもあり、ストレスを溜めていたり、落ち込んだり、惨めに感じるような日々では、他の要素がどんなに好条件に恵まれていたとしても幸福感を得ることは難しくなるのである。

### ④人間関係・家族や友人との関係

人間は、生まれた直後から、老いてゆく時においても、「人の支え」なくては生きていけない存在である。しかし、人の支えは生存に欠かせない要素ではあるものの、水や空気などとは違って人生そのものを豊かにする側面も持ち合わせている。

オーストラリアのホスピスで働く看護師が、余命宣告の患者たちに「人生で一番後悔していることは何ですか?」と質問をして、共通した答えを5つに分類したものがある[47]。その5つのうち2つの答えが、「勇気を出して自分の気持ちを伝えれば良かった」「友人と連絡をとり続ければ良かった」というものであった。つまり、人生の最期に後悔することの多くは「人間関係」だったのである。「後悔」を解消すれば「人生の満足度」につながると考えれば、人間関係は幸福の源泉だと言えるだろう。アメリカの心理学者ダニエル・カーネマンらが行った『生活時間帯調査』の分析結果でも、「友人との交流」が最も楽しい活動との結果が出ている[48]。

ところで、「幸福と人間関係」について少し変わった研究がある。ハーバード大学の医学部教授ニコラス・クリスタキスらによるもので、「幸福は社会的なネットワークを通じて広がっていく」といった研究[49]であるが、平たく言えば、幸福感の高い人はその周囲の人の幸福感も上げることができ、幸福も不幸も人から人へ“伝染する”というものである。

### ⑤地域社会やコミュニティへの参加

信頼関係があり、帰属性が高いコミュニティや地域社会に属する人は幸せを感じやすい。この源泉は本研究と直結する要素であるが、第三章の『住民力調査』でも詳しく見たように「地域参加度」は非常に重要な項目である。困難な状況を乗り越えるためには、他者や地域社会とのつながり、いわゆる「ソーシャル・キャピタル」の存在が大きな役割を果たすとされている[50]。また、人生の安全・安心に関わる「セーフティネット」の側面において、いざという時に助け合える人がいるかどうか、信頼関係に裏打ちされたネットワークやコミュニティに帰属しているかどうかは、「長期的な幸福の持続」の大きな要因となる。

一方、ここでの「コミュニティ」が意味するところは、近隣の人々とのことだけでなく、趣味のサークル、ボランティア活動なども含まれている。月に一度、ボランティアの集まりに出席するだけで、所得が倍増するのと同程度の幸福感が高まるとの研究結果もある。自分と関わりの深い友人たちやグループメンバーのために行動して感謝されると、自分も満足に感じるのである。

さらに「地域社会」の意味するところは、人間関係だけではなく「居住環境」も含まれている。犯罪がなく安全な生活が送れるか、きれいな水や食料が手に入るのか、といった安心・安全面は特に重要だ。自然や公園、カフェやレストラン等の余暇を楽しむ文化施設等があるか、誰かと交流する場所が充実しているかも大切な点である。また、マイノリティに対する「差別の有無」など、地域社会の「開かれ方」も居心地の良さを決定する要因になると考えられている。

### ⑥政治・行政の質

「政治・行政と個人の幸福」は、一見関係性がわかりづらいものである。しかし、「政府に対する信頼度の高さ」や「腐敗の認識度の低さ」は、市民の生活満足度と関連性が高いと報告されている[51]。確かに、政治への参加が制限されている国では、不公平な対応をされたり、時に理不尽な目にあう可能性も高い。賄賂を使うか、個人的なコネクションを使うかしか自己実現や成功への道がないような社会では、自分の能力が発揮できずに満足度は低くなるといった傾向も出ている[52]。

また、政治に「市民参加」することは、政策の合意形成が図られるため、行政サービスの質を高めることにもつながる。そして、市民が求める行政サービスが実行されることで、翻って人々の生活の質が向上し幸福感が高まるのである。

### ⑦選択することの自由

この源泉は、上記の「政治・行政の質」と密接に関連している。レイヤードの幸福『ビッグセブン』説の項目に「個人の自由」が挙げられていたが、豊富な選択肢が用意されるためには、政治・行政による社会環境の整備が必要になるのである。「選択すること」の重要性をわかりやすく示す例としては、仮に収入が下がったとしてもフリーランスとして働く人の方が充実感を得やすいとの研究結果がある。これは「自分の人生を自分でコントロールできている」といった感覚があると、より幸せを感じやすくさせるというものである。

### ⑧自然環境

最後の自然環境は、幸福の「持続性」と深い関係性があり、地球規模の大きな気候変動も、実は個人の幸福感に影響を与えている。例えば、台風や地震、竜巻や豪雪といった自然災害が起きると、心身への影響がある上、それまでの生活や仕事が一変して長年築いた生活リズムが奪われてしまう危険性があり、幸福が持続しないことになる。3.11を経験した日本人にとっては実感を伴うことであるが、こういった自然災害の頻度は近年高まっているとも言われており、いつ起こるのかわからない大規模災害に対する恐れは「心理的ストレスの要因」にもなっているのである。

「幸福と自然環境」の関係性には、もちろん良い側面も含まれている。例えば、綺麗な空気や美味しい水、雄大な景観にアクセスすることで、心の安らぎや精神的な充足感を得ている[53]。反対に、公害や大気汚染など、地域単位で自然環境の悪化が進んだ住民は、有害物質やストレスによる生命や健康への影響・被害が起こ

**44**｜本研究メンバーの川内有緒研究員が行ったメタ分析の結果。ギャラップ社のGallup Global Survey、OECDの幸福度白書、ダニエル・カーネマン、リチャード・レイヤード「幸福のビッグセブン説」、経済パフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会（CMEPSP）報告書、World Happiness Report、日本政府内閣府による調査研究等が分析に使われた。詳しくは、本報告書133P以降を参照。

**45**｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 71.

**46**｜ダニエル・カーネマンやルートヴェンホーヴェン、リチャード・レイヤード等の研究によれば、その国のGDPが1万5000ドルに達すると、幸福の伸びは止まるか、または大幅に減速するという（アラン・アトキン／枝廣淳子, 2012, GDP追求型成長から幸せ創造へ グリーン経済とそのあとに来るもの, 武田ランダムハウスジャパン, 69.）。

**47**｜ブロニー・ウェア, 2012, 死ぬ瞬間の5つの後悔, 新潮社

**48**｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 206.

**49**｜NHK Eテレ『「幸福学」白熱教室／第4回 幸せを導く人間関係とは?』（2014年1月31日放送分）を参照。

**50**｜John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey sachs, 2012, World Happiness Report, Columbia University

**51**｜OECD, OECD幸福度白書 より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 231.

**52**｜大石繁宏, 2009, 幸せを科学する 心理学からわかったこと, 新曜社, 172.

**53**｜内閣府経済社会総合研究所, 2013, 幸福度指標の持続可能性面での指標の在り方に関する調査研究報告書,『研究会報告書No.66』

りやすくなり、当然ながら幸福感は下降するのである。

以上、「幸福とは何か」の問いに対して、幸福研究からその源泉を抽出した。ギャラップ社の指摘でもあったように、これらの要素はどれか一つだけ突出していてもあまり効果がない。むしろ、幸福感を下げる危険性もある。なぜなら、『ディドロ効果[54]』と呼ばれる人間心理が働くためで、日常生活で何かが突出していたり欠落していたりすると違和感を覚え始め、総体的な幸福感が損なわれてしまうということだ。「幸福とは、自分が目指すレベルの調和に向けてその他の要素を獲得していける環境がある状態[55]」との考え方もあり、どのような水準であれ「調和が取れた状態」には幸福を感じることができるのである。

## 第二節｜「幸福度」をどのように測定するか？

第一節では「幸福感」の定義を探るため、それに影響を与えうる幸福の源泉を挙げた。本節では、どのように「幸福度」を測定するのか、実際の「幸福指標」の事例を見ていきたい。

### 事例『GNH（国民総幸福量）』（ブータン）

一般的に最も知られている幸福指標の一つにブータンの『GNH』がある。GNHとは「Gross National Happiness」の略で「国民総幸福量」と訳されるものだ。1974年に第4代目の前国王によって提唱された概念で、以下のように理念を語っている。

> 「GNHの立脚点は、人間は物質的な富だけでは幸福になれず、充足感も満足度も抱けない、そして経済的発展及び近代化は人々の生活の質および伝統的価値観を犠牲にするものであってはならないという信念です[56]」

GNHの概念は、もともと世界的に活用されている経済指標『GNP（Gross National Product：国民総生産）』に対抗して掲げられたものである。特に、発展途上国では「経済的に豊かになることで国民が幸せになる」との考えに疑念を持つことは少なく、先進諸国の中でも「経済力＝幸福度」との認識は広く持たれている。

そのような経済市場主義の中で、GNHが提唱された同年にアメリカの経済学者リチャード・イースタリンによって発表されたのが、主に日本を対象にした『経済成長は人間の運命を向上させるか――経験的証拠』の論文であった。その内容には、「一国内においては所得の高い人の幸福度が高いという相関がある」にもかかわらず、先進国間の国際比較においては「一国の所得水準と幸福度の平均値に相関がない」との衝撃的な研究結果が示され、後に『幸福のパラドクス』として広く知られるものとなった。また、他の研究者からも「ある所得レベルを超えると、所得と幸福度の間には相関関係がない」との同様の結果が出されるなど、豊かになることへの経済神話が徐々にほころび始めていったのである。

これらの研究結果は、長らく発展途上国の開発援助を行ってきた国連にも影響を及ぼし、国連開発計画では『HDI（Human Development Index：人間開発指数）』と呼ばれる新たな尺度を1990年に採用することになった。これはパキスタンの経済学者マブーブル・ハックによって考案されたもので、「長寿」「知識」「人間らしい生活水準」の3つの側面に注目し、人間に与えられた「機会」を測定しようとするものである[57]。HDIは直接的に幸福を測るものではないが、幸福論からこの指標を捉えてみると、人が幸福感を高めるための最も土台となる「ベーシック・ヒューマン・ニーズ（人間の基本的な欲求）[58]」を満たしているかどうかを測定するものだと考えられている。なぜなら、戦争や犯罪、自然災害等に脅かされており、最低限の初期的な生活条件を満たしていなければ、幸福を考えることなどできないからだ。「幸福とは、幸福を探すことである[59]」とはフランスの作家の言葉だが、まずはそのような環境の整備が絶対条件なのである。

そのような考えのもと開発されたHDIには、有名な誕生秘話がある。1998年のノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン[60]が、一つの単純な数値で複雑な現実を捉えるHDIに強い疑念を示し、「荒削りでおおまかな指数になぜそれほどこだわるのか」と問うと、考案者のハックは次のように答えたという。

「われわれが必要としているのは、GNPと同じ程度に俗っぽい尺度なんだ。たったひとつでいい。ただ、GNPほど人間生活の社会的側面に無理解でない尺度が必要だ…［61］」

このように、国家発展の基準として世界中で長らく信じ続けられてきたのがGNPであったわけであるが、「経済力」が国民の豊かさの基準にならないのであれば、果たして何を基準にすればいいのか。それに対する答えが「幸福度」だったのである。

GNHを国家の指標として掲げたブータン政府は、1999年に『王立ブータン研究センター』を設置し、民主化を果たした2008年にはそれを『GNH委員会』に改めて、「4つの柱」と「9つの領域」をベースにして、全部で「72の指標」を作成した。

4つの柱は、2008年に制定された新たな憲法に基づき、「持続可能な社会経済の開発」「環境保護」「伝統文化の振興」「優れた統治能力」としている。これらをベースにして、9つの重点分野を「GNH指標」として開発した[62]。

〈持続可能な社会経済の開発〉
①生活水準（生活を営む上で必要な所得・経済基盤）
②健康（身体面の健康）
③教育
〈環境保護〉
④環境の多様性（生態系の回復力）
〈伝統文化の振興〉
⑤文化の多様性（文化の尊重と回復力）
⑥心理的幸福（精神面の健康）
⑦時間の使い方とバランス（仕事・余暇のバランス）
⑧地域コミュニティの活力
〈優れた統治能力〉
⑨良い政治（民主的な意思決定に裏打ちされた政治）



上記の9つの領域を測定するために、国民への聞き取り調査でデータ収集が行われた。特徴的だったのは、自己申告を集計する「主観的アプローチ」を採用していたことだ。実際の調査時には、さまざまなブータン特有の質問が投げかけられている。

例えば、「地域の祭りへ献金しているか」「伝説や民話をどれくらい知っているか」「どのくらいの頻度で伝統的なスポーツをしたか」等、独自の伝統的価値観に関するものや、「睡眠時間」「植林をしたか」「家族は互いに助け合っているか」など、ブータン政府が考える幸福のカタチを反映した内容となっている。

これらを数値化して、経年変化や地域ごとの特徴、年齢層の違いなどを把握するのであるが、同調査から幸福度の低い項目が見つかった場合、それを「重点課題」と見なして改善するという方法でGNH自体の向上に努めている[63]。

### 事例『GAH（荒川区民総幸福度）』

小国ブータンが掲げた「国家の豊かさは経済力ではなく幸福度で測定する」との思想は、現在では世界中に広がり、日本にも影響を及ぼした。そのうちの一つが『GAH』と呼ばれる東京都荒川区が始めた幸福調査である。GAHとは「Gross Arakawa Happiness」の略で、正式名称は『荒川区民総幸福度』となっている。2004年、区長の肝いりで「区政は区民を幸せにするシステムである」と定義付け、「区民一人ひとりが幸福を実感できるような街づくり」を目指すための調査がスタートした。

荒川区では「幸福実感」を区政の根幹に定義し、「荒川区基本構想」の中で6つの都市像を定めている。それらの都市像に関連させたものが『GAH指標』である。

〈6つの都市像とGAH指標〉
- 生涯健康都市　→ 指標①「健康・福祉」
- 子育て健康都市 → 指標②「子育て・教育」
- 産業革新都市　→ 指標③「産業」
- 環境先進都市　→ 指標④「環境」
- 文化創造都市　→ 指標⑤「文化」
- 安全安心都市　→ 指標⑥「安心・安全」

上記の6つの分野ごとに、全部で46項目の「幸福実感指標（案）」が設定されている。例えば、『つながりの実感度』や『生きる力の習得度』『心のバリアフリー』など、行政の指標としてはとてもユニークな項目が多い。以下、指標案一覧をもとにして筆者が抜粋したものである[64]。

①〈健康・福祉〉指標
「つながりの充実度」
（質問：家族や友人など人とのつながり（挨拶なども含む）があると感じますか？）
「自分の役割・居場所がある実感度」
（質問：家庭や職場、学校などで、自分の役割・居場所があったりすると感じますか？）
「心の安らぎ実感度」
（質問：心が安らぐ時間を持つことができていると感じますか？）

②〈子育て・教育〉指標
「親子のコミュニケーションの充実度」
（質問：家庭では、親子間でコミュニケーションがとれていると感じますか？）
「生きる力の習得度」
（質問：自分の子どもが、社会で生活していく上で必要な知識や技能、社会性、体力などの生きる力を身につけていると感じますか？）
「地域の子育てへの理解・協力度」
（質問：子育て家庭に対して理解し、地域には協力しようとする雰囲気があると感じますか？）

③〈産業〉指標
「ワーク・ライフ・バランス」
（質問：仕事と私生活とのバランスが取れていると感じますか？）
「まちの産業」
（質問：区内のお店や工場などの企業は、元気で活力があると感じますか？）
「まちの魅力」
（質問：区外から人が訪れたくなる魅力あるまちだと思いますか？）

④〈環境〉指標
「心のバリアフリー」

54｜ディドロ効果とは、高級なものを一つ得ると、その他の身の回りのものも高級品へと統一させたくなる（バランスをとりたくなる）という心理的なメカニズムのこと。
55｜袖川芳之・田邊健，2007，幸福度に関する研究 ――経済的ゆたかさは幸福と関係があるのか，内閣府経済社会研究所，『ESRI Discussion Paper Series No.182』
56｜ドルジェ・ワンモ・ワンチェク，今枝由郎訳，幸福王国ブータン，NHK出版，47-48.
57｜HDIは「出生時平均寿命」「成人識字率・総就学率」「1人当たりGDP」を具体的な指標としている。
58｜1976年にILO（国際労働機関）によって提唱された概念で、衣食住・教育・保健・雇用などを含めた人間の基本的欲求のこと。
59｜フランスの小説家ジュール・ルナール（Jules Renard 1864-1910）の『日記』より抜粋。
60｜バングラデシュ出身の経済学者で、人間開発理論や貧困問題を研究し、アジア初のノーベル経済学賞を受賞。その後の幸福研究にも大きな影響を与える。現ハーバード大学教授。
61｜国連開発計画パンフレット，人間開発ってなに？，11.
62｜ブータン王国名誉総領事館ホームページ，ブータン王国の国民総幸福量 http://bhutan-consulate.org/bhutan/nationalhappiness.html（2014年3月31日アクセス）
63｜枝廣淳子／草郷孝好／平山修一，2011，GNH（国民総幸福）みんなでつくる幸せ社会へ，海象社，46-58.
64｜公益財団法人荒川区自治総合研究所，2012，荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書，55-56.

（質問：困っている人を見かけた時に、地域には声を掛けたり協力したりしやすい雰囲気があると感じますか？）

「周辺環境の快適さ」

（質問：地域で生活する上で、放置自転車、ポイ捨てなどの不快さを感じますか？）

⑤〈文化〉指標

「地域の人との交流の充実度」

（質問：地域の方と交流することで充実感が得られていますか？）

「地域に頼れる人がいる実感度」

（質問：地域に頼れる人がいると感じますか？）

「文化的寛容性」

（質問：文化や言語が異なる人々への思いやりや寛容さがあると感じますか？）

⑥〈安心・安全〉指標

「犯罪への不安」

（質問：地域で犯罪への不安を感じますか？）

「災害時の絆・助け合い」

（質問：災害時に近隣の人と助け合う関係があると感じますか？）

「防災性」

（質問：災害に強い地域だと感じますか？）

上記の通り、荒川区の指標は非常に網羅的に設定されている。但し、大きく分類すると「自分自身の幸福」「身近な人の幸福」「地域の幸福」の3つを区が目指すべき幸福のイメージだとしている。持てるものを分かち合い、「競争社会」から「協力社会」への転換を促す地域社会を目指しているのである。

また、ブータンのGNHとは違った荒川区の特徴としては、主観的データだけでなく、客観的データを基にした「関連指標」を設定していることだ。その理由は、幸福の「性質」そのものにある。幸福というのは非常に「移ろいやすい感情」であるため、たとえ一時的に幸福を実感したとしても、その状態に慣れてしまえばもとの幸福度に戻る可能性が高い。そのため、幸福実感のような主観的な指標だけではなく、『健康寿命』や『ごみの排出量』『犯罪認知件数』など、ある一定の時間の尺度で変化を測定できる客観的な指標が必要というのが荒川区の思想だ。そのようなさまざまなレベルの指標を整理すると、図表18のようなヒエラルキーになっている。

図表の通り、最上位に位置する指標には区民の総合的な幸福感を表す「幸福実感度」がある。そして、その下には6分野46項目の主観的な「幸福実感指標」があり、それを補完するものとして、主観的及び客観的指標の「関連指標」があるという構造だ。重要なことは、客観指標よりも主観指標がヒエラルキーの上位にあることで、荒川区が求める幸福は「アウトプット」ではなく「アウトカム」に近いことを意味している。但し、このように分野ごとに指標を整理しているものの、「区民の幸福実感は全体的なものであり、指標が測定するのはその部分」で、かつ「各指標は相互に関連しあっている」としている[65]。

詳細な指標化を行っている荒川区だが、GAHの取り組みは「運動」の側面も持っており、これをきっかけにして、荒川区に関係するすべての人や団体が「区をより良くしていこう」とのアクションを起こしていくことを期待している。つまり、指標化する際に市民を参加させた『まちづくり指標』の事例（第二章・第一節）とは反対に、指標化することで地域の「市民参加」を促す新たな試みだと言えるだろう。

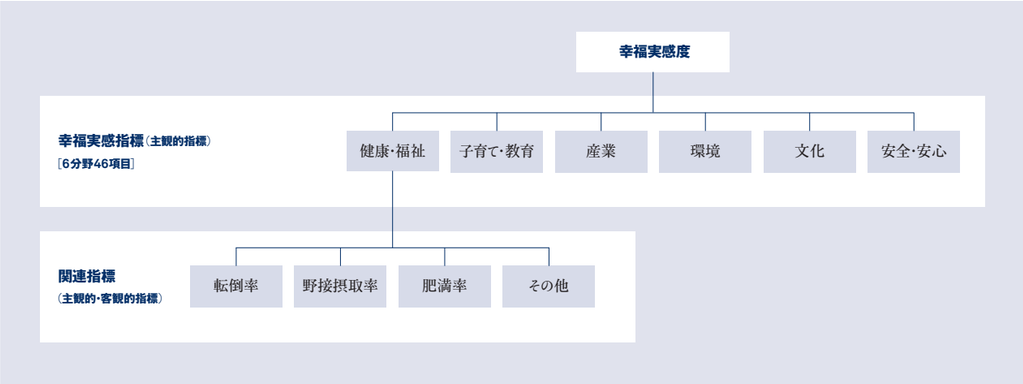
## 終章──コミュニティ評価論

第一章から四章まで、さまざまな評価分野・事例を考察してきた。最終章である本章では、それらの知見を「コミュニティ再生」という文脈で再整理し、今後コミュニティの「再生力」を評価しようと試みる上で、どのような可能性があるのかを提示してみたい。具体的には2つの切り口で整理を行う。

Part1では、本研究で得たさまざまな考え方を整理し、コミュニティ評価を考えていく上で基本となる理念（keynote）をまとめる。そしてPart2では、さまざまな事例から得た指標を編集し、コミュニティ評価の具体的な指標案として策定する。

### Part1｜コミュニティ評価の基本理念（10 keynotes）

本研究では、「コミュニティ」と「評価」それぞれに関してさまざまな概念やキーワードが登場した。それらはどのような点において「コミュニティ評価」と関連するのかを整理していきたい。




**図表18**｜荒川区の幸福指標のヒエラルキー｜出典：公益財団法人荒川区自治総合研究所，2013をもとに筆者作成



keynote ① Evaluation（序章・第二節）

評価（Evaluation）とは、「価値を評すること（Value-action）」であり、「事実特定＋価値判断」の二つのパートから成り立っている。そして、価値判断を行うためには事前に「基準」が設定されている必要があった。また、設定基準によって「評価結論」を行う場合には、大きく分けて『等級付け（Grading）』『順位付け（Ranking）』『点数付け（Scoring）』と呼ばれる3つの類型があり、評価対象を「絶対評価」するのか、「相対評価」するのかを明確にする必要がある。

keynote ② Assessment（第二章・第二節）

上記①のEvaluationとAssessmentとの違いは、本研究においては非常に重要な分類となる。例えば「コミュニティ再生を評価する」とした場合、コミュニティ再生に向けた「活動」を評価することなのか、コミュニティ再生の「状態」を査定することなのか、それを一番初めに認識しなければならない。整理すると、Evaluationは「コミュニティ再生に向けた事業効果の測定＝事業評価」であり、Assessmentは「コミュニティの現状認識を目的とした査定=事前評価」と分類することができる。

keynote ③ Logic Model（第一章・第二節）

ロジック・モデルとは、事業の「原因」と「結果」が連鎖上に連なるもので、因果関係を整理するための評価理論のこと。事業の考案段階においても、改善・評価する場合においても活用できるセオリーで、次のような因果関係となる。

【インプット（投入）】
↓
【アクティビティ（活動）】
↓
【アウトプット（結果）】
↓
【アウトカム（成果）】

具体的には、最初に事業目標（アウトカム）を設定する。次に、それを実行するための資金・期間・人員などの投入計画（インプット）を決定し、それらの資源を活用して行う活動内容（アクティビティ）と、その活動によって生み出される事業の結果（アウトプット）を設定するという手順になる。

keynote ④ Outcome（第一章・第二節）

これまでの行政による評価では、事業の直接的な結果（アウトプット）に重きが置かれていた。「アウトカム」の発想はそれとは違い、事業の「結果」によって変化する間接的な「成果」を測定するものである。例えば、行政が「研修セミナー事業」を実施した場合、セミナーの「参加者数」という事業結果ではなく、研修で「学んだ内容によって変化する効果」に着目するという視点である。成果は、事業実施後の時間経過に伴って変化の大きさが異なるため、短期的なものから長期的なものまで想定される。コミュニティ再生においては、より長期的なアウトカムを設定することが「理想的なコミュニティの状態」に近づくことを意味している。

keynote ⑤ Impact（第一章・第二節）

インパクトとは、事業の実施（アウトプット）によって発生するあらゆる「影響」や「変化」を問うもので、評価手法の一つとも考えられる。つまり、事業実施の「前後の差」を何かしらの項目で測ることに近い。コミュニティ再生においては、ロジック・モデルには含まれていない「負の変化」や「間接的な効果」を問うことが特に重要である。通常、事業の目標は「ポジティブ」な側面を設定することが多いが、あらゆる影響（インパクト）を想定することで、事業の「ネガティブ」な変化をチェックすることも可能となる。例えば、特定のコミュニティの強化を促進するような事業の場合、事業対象者とそれ以外とが分断する危険性を検討しなければならない。紛争地などで活用される「Do harm / Do no harm（負の影響を与えている/与えていない）」の概念も、インパクトと類似のキーワードとして代用可能である。

keynote ⑥ Shared Outcome

（第二章・第一節）

シェアード・アウトカムの考え方は、行政だけでなく市民団体やNPOなど、さまざまな主体が役割分担して「共通の社会的な成果（アウトカム）」を実現するというもの。『まちづくり指標』の事例では、この概念を指標化した「役割分担値」が事業ごとに設定されていた。また、同事例でアウトカム指標を策定する過程では、地域の「生活課題」を「生活場面」へ変換するというアプローチも採っていた。このように、コミュニティのさまざまな主体によって共有される（シェアード）対象は、地域の「ビジョン」だけでなく「課題」であることも重要である。

keynote ⑦ Social Capital

（第三章・第一節）

「人的資本」「物的資本」と並び、人々の保有する関係性を資本と捉える考え方がソーシャル・キャピタル（社会関係資本）である。『住民力調査』の事例では、それを「地域社会の形成に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源」と定義しており、社会関係資本の中身としては、【パーソナル・ネットワーク量】【互酬性】【信頼】の3つが挙げられていた。具体的には、『親密なネットワーク／橋渡しネットワーク』や『支援期待度／地域参加度』などを指標としている。前者は住民の「人脈力（量）」を、後者は主に「関係力（密度）」を測定するものであり、「コミュニティのつながり」といった曖昧なものを把握する上で非常に役立つ指標である。

keynote ⑧ Resilience（第三章・第二節）

レジリエンスは、地域コミュニティが保有する「災害等に対するしなやかな回復力」のことである。『兵庫県生活復興調査』の事例では、被災者の生活再建に必要とされる7要素があり、大きく4つに分類されていた。

①「社会的な生活基盤」…【まち】の再建／【行政とのかかわり】

②「個人的な生活基盤」…【くらしむき】／【すまい】

③「個人的な財産」…【こころとからだ】／【人と人とのつながり】

④「災害固有の要素」…【そなえ】

いずれの要素も生活再建には欠かせないものであるが、一つの要素に偏るのではなく、バランス良く存在していることが「災害からの修復力」として機能を果たすと考えられている。

keynote ⑨ Well-Being（第四章・第一節）

ウェルビーイングは「人生の満足度」と解釈されるもので、一般的に「幸福度」と互換性のある概念として世界中で広く使用されている。アメリカの調査企業『ギャラップ社』では5つの要素が挙げられていたが、本研究では8つに集約した。

①仕事

②経済的な安定

③健康

④人間関係・家族や友人との関係

⑤地域社会やコミュニティへの参加

⑥政治・行政の質

⑦選択することの自由

⑧自然環境

これら8つの源泉は、レジリエンスの7要素とも重なる点が多く、どれか一つの要素だけが突出していると総体的な幸福感を下げてしまうという点も共通している。

keynote ⑩ Basic Human Needs

（第四章・第二節）

衣食住・教育・保健・雇用などを含めた人間の基本的欲求（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）のこと。ウェルビーイングとも関連し、これら最低限のニーズを充足していなければ幸福感を高めることはできない。事例で扱った『HDI（人間開発指数）』は、「長寿」「知識」「人間らしい生活水準」の3つの尺度を設定し、人間に与えられた「機会」を測定しようとするものだった。日本国内の地域では発展途上国のように劣悪な環境は存在していないが、例えば、災害時の備えがどの程度地域ニーズに足るものなのか、もしくは、行政のセーフティネットとしてどのような生活保障制度があるのかなど、「人間らしい生活水準」を日本国内の地域水準に合わせて転用することは可能である。

## Part2｜コミュニティ評価の指標案

次に、本研究で得たさまざまな指標の事例から、コミュニティ評価の指標案を策定してみたい。しかし、keynote①と②で見たように「コミュニティ再生を評価する」とした場合、コミュニティ再生に向けた「活動」を評価すること（Evaluation）なのか、コミュニティ再生の「状態」を査定すること（Assessment）なのかを最初に区別しなければならない。

そこで前研究の2つのフレームワークを活用して、EvaluationとAssessmentそれぞれの指標案の策定を試みたいと思う。

①関係性のフレームワーク

前研究では、コミュニティの再生プロセスを「修復的」「構築的」という2つのフェーズに分類し、それぞれに4つのステップがあるとした。この研究結果自体は、コミュニティ再生を評価するものではなく、再生に向けた「段階」を判断することに適したフレームワークである。本研究で得た指標をこれらに当てはめるとどのようになるであろうか。

修復的フェーズの再生プロセス

「Meeting（会合）」
↓
「Discussion（議論）」
↓
「Concession（譲歩）」
↓
「Reconciliation（和解）」

構築的フェーズの再生プロセス

「Greeting（挨拶）」
↓
「Conversation（対話）」
↓
「Collaboration（協働）」
↓
「Assistance（援助）」

まず、「修復的フェーズ」と「構築的フェーズ」とでは考え方が大きく異なる。前研究においてコミュニティは「人間関係性」に重きを置いていたため、修復的フェーズの再生とは「合意形成のプロセス」を意味している。つまり、具体的に合意形成を必要とする状況（非常時）に陥らない限り解決するための「活動」が発生することはない。よって、事業評価として指標を設定することは難しい。一方、構築的フェーズの場合は、平常時には何かしらの「コミュニティ再生事業」が行われていると想定されるので、そのような再生事業をどのように評価するかの仮説を立てることは可能である。

そこで、構築的フェーズを「構築力の事業評価（Evaluation）」の、修復的フェーズを「修復力の事前評価（Assessment）」のフレームワークとして活用する指標案を考えてみることにする。

（1）構築的フェーズの事業評価（Evaluation）

最初の段階は【挨拶】の関係性であるが、これは『住民力調査』の事例においても「挨拶」の項目が地域交流の基礎的質問とされており、純粋に「挨拶するご近所の数」等で測定することができるだろう。

また、【対話】【協働】【援助】の関係性に関しても、同調査の事例を当てはめることが可能だ。【パーソナル・ネットワーク量】を示す『親密なネットワーク』では、「立ち話をする人数」や「家にあがって話をする人数」を指標としていたが、これはそのまま【対話】の関係性に相当する。次に、どの程度地域のイベントや団体の活動に関わっているかを示す『地域参加度』の指標は【協働】作業の段階に関連し、周囲に頼れる人がいるかを表す『支援期待度』は【援助】の関係性と考えることができる。

その他、『まちづくり指標』や『GAH』の事例の中にも、各段階のいずれかに当てはまる指標があった。総合すると、次のように整理することができる［図表19］。

「構築力」に関する事業評価の指標案

「挨拶」指標

- 道で会えば挨拶するような人は何人いますか？

（『住民力調査』調査質問表2009）

- ［つながりの充実度］家族や友人など人とのつながり（挨拶なども含む）があると感じますか？

（『荒川区民総幸福度』【健康・福祉指標】）

「対話」指標

- 立ち話をする人数
- 家にあがって話をする人数

（『住民力調査』【パーソナル・ネットワーク量】「親密なネットワーク」）

- 日頃からおしゃべりしたり一緒に出かけたりする人はいますか？
- 個人的な悩みごとについて、相談できる人はいますか？

（『住民力調査』【互酬性】「支援期待度」Q4/Q5）

「協働」指標

- 地域のお祭／公園や道路の掃除／町会・自治会の会合／防犯に関する活動／防災訓練／子どもの見守りに関する活動等の参加度（『住民力調査』【互酬性】「地域参加度」）
- 地域の人で学校教育に関わった人の数
- この1年でルールを守っていない子どもに注意をしたことのある人の割合

（『まちづくり指標』【ふれあい】81／【ふれあい】82）

- ［心のバリアフリー度］困っている人を見かけた時に、地域には声を掛けたり協力したりしやすい雰囲気があると感じますか？
- ［地域の人との交流の充実度］地域の方と交流することで充実感が得られていますか？

（『荒川区民総幸福度』【環境指標】／【文化指標】）

「援助」指標

- 一週間くらい家をあけるような時に、留守を頼める人はいますか？
- 家族の誰かが入院した時に、手伝いを頼める人はいますか？
- 家計や資産などお金のことについて、相談できる人はいますか？
- 何かあったとき、専門家など頼りになる人を紹介してくれるような人はいますか？

（『住民力調査』【互酬性】「支援期待度」Q1/Q2/Q3/Q6）

- ［地域に頼れる人がいる実感度］地域に頼れる人がいると感じますか？
- ［災害時の絆・助け合い度］災害時に近隣

の人と助け合う関係があると感じますか？

（『荒川区民総幸福度』【文化指標】/【安全・安心指標】）

- 災害時の対処方法、連絡先、連絡方法を知っている人の割合

（『まちづくり指標』【安心】11）

### （2）修復的フェーズの事前評価（Assessment）

前述したように、修復的フェーズは事業の評価ではなくAssessmentとして考えていく。その場合、各4つの段階が重要ではなくなるため、コミュニティが危機に陥った際の「修復力」を査定することができるかといった仮説になる。

但し、構築的フェーズと修復的フェーズとは本来別々のものではなく、表裏一体の関係だと考えている。概念で言えば、「ソーシャル・キャピタル」と「レジリエンス」の関係性に近い。平常時に「地域の社会関係資本力」を高めておくことが、「困難な状況に対するしなやかな回復力」になるという考え方だ。前研究でも、構築的フェーズの【援助】の段階は修復的フェーズに対する「予防的な関係性」だとした。つまり、先の援助指標はこの「修復力」の測定にも活用できると考えられる。

しかし、構築的フェーズの主な参考指標とした『住民力調査』の小山研究員によれば、「住民力は災害時にも役立つ」としながらも、同調査の今後の課題が同時に指摘されていたことを考慮する必要がある。それは、「醤油の貸し借り」のような関係性だけでなく、「課題を抱えた際のやりとりをしてきた基盤」が自治力を高めるのに必要ではないかとの指摘であった。小山研究員の提案では、「どれくらいものを言い合える土壌を育んでいるか」を知るために、「地域に多様な活動が存在しているか」を見る必要があり、各団体の活動量だけでなく「まったく正反対の団体とのネットワークがあるか」などを新たに測定する必要があるとしていた。

上記の指摘から、地域の【課題共有】【多様性】【合意形成の土壌】の3つを修復力の枠組みとして考えてみることにする。

まず【課題共有】というのは、行政評価で登場した「シェアード・アウトカム」の発想である。シェアード・アウトカムの事例『まちづくり指標』の策定プロセスでは、住民を巻き込む過程で「生活課題」の洗い出しを徹底的に行っていた。さらに、その課題を再度住民で共有して「リスト化」する作業も行っている。このような“プロセス自体の有無”を、「地域の課題共有度」の目安とすることはできる。

次に【多様性】であるが、これは非常に指標化が難しい。なぜなら、多様性の概念自体が「幸福感」と同程度の主観的なものであるからだ。例えば、地域に存在する市民団体の多様性を測ろうとした場合、ある団体と別の団体とを同じと見なすのか、違うと見なすのかの基準を事前に設定しておかなければならない。しかし、「環境」や「福祉」「教育」などといった“活動分野”を基準にするのか、団体の“規模”や所属スタッフの“年齢や性別の割合”で分類するのかでは大きく結果が異なり、基準の可能性は数多く存在している。本研究の事例では、『荒川区民総幸福度』の「文化的寛容性」が、唯一多様性に近い指標と言えるだろう。これは、「多数派」と「少数派」といった世間一般の合意がある程度存在している分類に対して、少数派への寛容度を測る指標である。

最後は【合意形成の土壌】だが、そもそも過去に合意形成を行っていない、もしくは合意形成を行うような状況にない中での指標化は困難を極める。そこで、まったく別のアプローチから考えてみることにする。

例えば、『兵庫県生活復興調査』の事例では、災害時に生活復興感が高まらない被災者に【－　－】タイプという属性があった。【－　－】タイプの被災者は、震災後の「転居回数」が多く、「まちのイベント参加度」が低い人であったが、ここで注目したいのは「転居回数」の方である。転居回数の多さは、人間関係の希薄化の要因となっていた。また、ソーシャル・キャピタルの事例においても、「現住所に長く住んでいる人」の住民力が高い傾向にあった。ここでひとつの仮説を立ててみる。例えば、地域の重要事項を決めるような合意形成の場において、「居住年数の短さ」が、説得力の違いや結論に対する譲歩の度合いに影響を及ぼすと仮定すれば、居住年数の長い住民が多いことが「合意形成の土壌」の必要条件であるとは言えるだろう。つまり、地域の『転居率』や『転入転出者数』のような定量データも、「合意形成の土壌」を測る最低限の目安になるとは考えられる。

他にも、合意形成において「地域のまとめ役」の存在が必要になることを考えれば、「社会的地位」のある人との関係性を測る『橋渡しネットワーク』（住民力調査）も指標の一つとなりえる可能性がある。

まとめると、次のようになる［図表20］。

「修復力」に関する事前評価の指標案

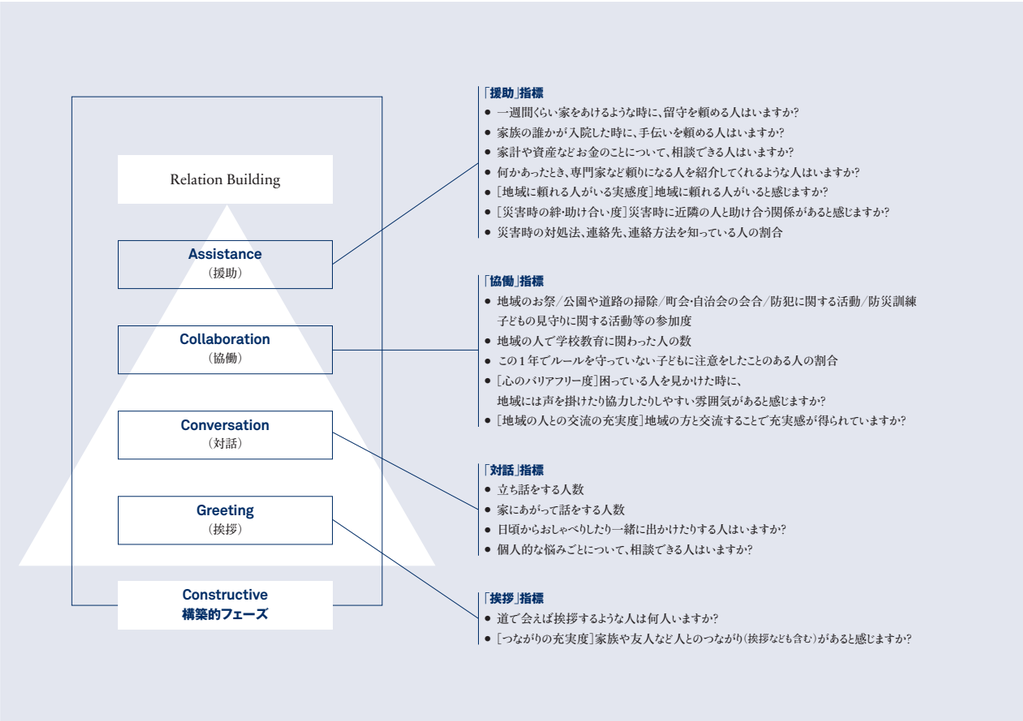
①課題共有

- 地域課題を分析するための調査等が行われているか？
- 課題を明確にするためのリスト化がされているか？
- 住民が共有するための情報発信がされているか？

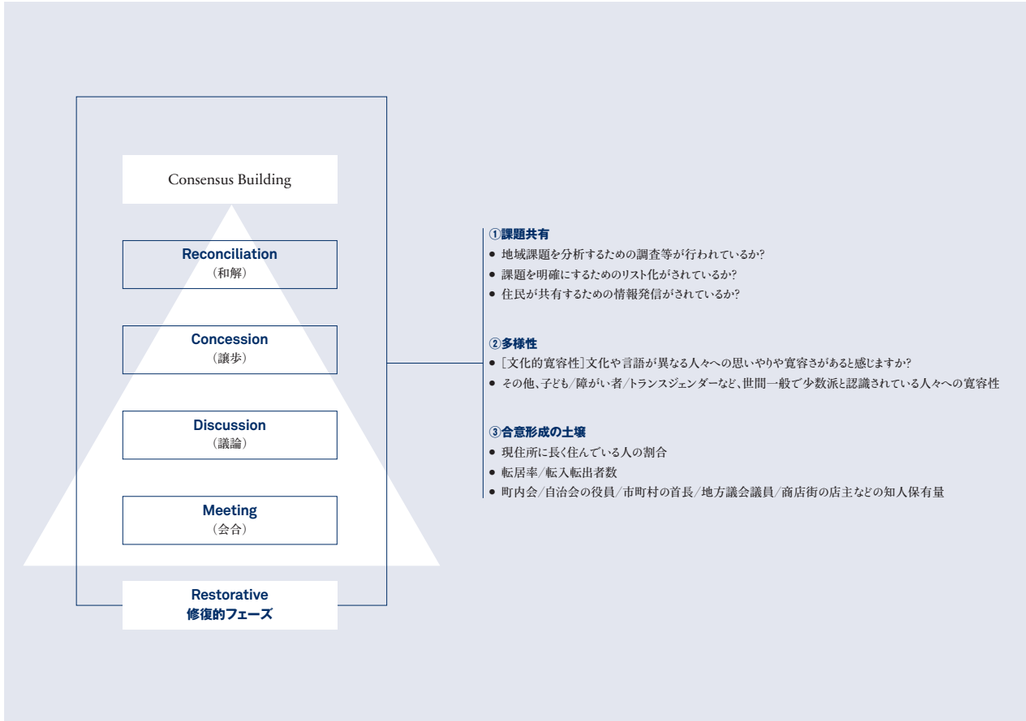
（『まちづくり指標』より）

②多様性

- ［文化的寛容性］文化や言語が異なる




**図表19**｜「構築力」に関する事業評価の指標案｜出典：筆者作成




**図表20**｜「修復力」に関する事前評価の指標案｜出典：筆者作成

人々への思いやりや寛容さがあると感じますか？

（『荒川区民総幸福度』【文化指標】）

• その他、子ども／障がい者／トランスジェンダーなど、世間一般で少数派と認識されている人々への寛容性

（筆者作成の項目）

③合意形成の土壌

• 現住所に長く住んでいる人の割合

• 転居率／転入転出者数

（『住民力調査』『兵庫県生活復興調査』より作成）

• 町内会／自治会の役員／市区町村の首長／地方議会議員／商店街の店主などの知人保有量

（『住民力調査』【パーソナル・ネットワーク量】「橋渡しネットワーク」）

②心理学のフレームワーク

前研究では“個人の総体”をコミュニティと捉えることで、アメリカの心理学者アブラハム・マズローが提唱した『欲求段階説』をコミュニティのレベルを分類するためのフレームワークとして活用した。コミュニティのレベルとは、【生存】の保障を求めるレベルのものと、【承認】欲求を満たすためのコミュニティとを明確に区別するという意味である。

コミュニティをこの全5段階のレベルで分類した場合、それぞれをどのような指標で評価することができるのかを本研究の最後に検討してみたい。ちなみにこのフレームワークは、コミュニティの「再生力」といった状態をAssessmentする発想に近いものと考える。

（1）再生力を構成する“要素”

まず前研究では、これら5つの段階を大きく2つに分類した。【所属】から【承認】【自己実現】欲求までを昨今話題となっている「テーマ型コミュニティ」とし、災害などの危機に対応するコミュニティを人間の基本的欲求に近い【生存】【安心】に相当するものだとした。言い換えれば、コミュニティには協働的な関係性を目的とした「サークル」的な性質と、危機において相互援助し合う「チーム」的な性質とが混在しているということである［図表21］。

しかし、この分類だけでは当然ながら評価項目を設定する手がかりが見当たらない。そこで、第四章で8つに分類した「幸福の源泉」を応用してみたい［66］。

マズローの欲求段階と幸福の源泉

【自己実現】　選択することの自由／政治・行政の質／仕事

【所属】【承認】　地域社会やコミュニティへの参加

【安心】　人間関係・家族や友人との関係

【生存】　自然環境／経済的な安定／健康

まず、コミュニティが幸福であるためには、最低限の物理的な欲求を満たしている必要がある。つまり、戦争や犯罪、自然災害等に脅かされていない環境下で、ベーシック・ヒューマン・ニーズを満たす程度の「経済力」があり、心身が共に「健康」であることが最低限の【生存】環境となる。その上で【安心】を感じるコミュニティであるためには、「信頼で結ばれた人間関係」が存在していなければならない。なぜなら、コミュニティおける安心とは、自立した個人でも対処できない危機的な状況に対しての安心感を意味していると考えるからである。

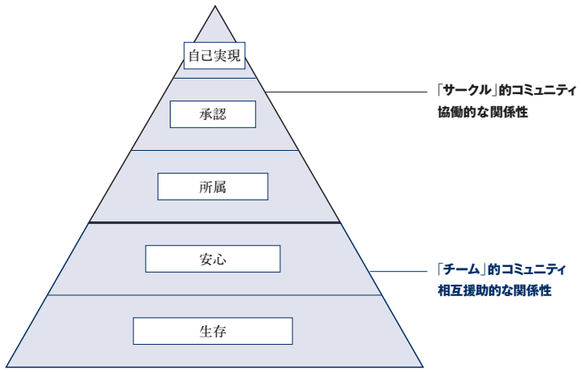
一方で、「地域社会やコミュニティへの参加」は、地域に居場所を確保する【所属】欲求だと捉え、ボランティアやサークル団体に所属し活動することで各自の存在は【承認】された状態となる。そして、質の高い行政サービスが提供され、個人の能力を発揮できる仕事や、さまざまな選択肢の中で自由に決断できるような【自己実現】の機会が数多く存在する環境が整っていれば、幸福度の高いコミュニティであると言えるだろう。

しかし前述した通り、幸福の源泉はどれか一つが突出していても意味がなく、互いにバランス良く存在している必要がある。また、必ずしも先のように各要素が整然と分類されるわけではない。例えば、「仕事」を【自己実現】の機会ではなく、社会への【所属】【承認】欲求と捉えることもできるし、【生存】を保障するものと考えることもできる。同様に、「政治・行政の質」は最低限の【生存】環境を整えるものでもあり、一括りに分類できない難しさがある。

重要なことは、便宜的であってもこのように分類してみることで、漠然としていた「コミュニティ」の輪郭が浮かび上がり、それぞれの源泉に基づいた指標を当てはめてみることが可能になることである。

（2）再生力を測定する“指標”

上記の枠組みに各指標を当てはめていくにあたって、幸福指標とは異なる分野の事例も多いため、さらにそれぞれの項目を次のように再整理した。




**図表21**｜マズローの欲求段階で分類したコミュニティの2つの性質｜出典：筆者作成



【自己実現】　個人的志向に属すること／選択の自由度を表すもの／余暇的な要素

【所属・承認】　地域のアクティビティ（活動・交流）等に関すること／人間関係

【安心】　地域のソフト（市民感情・心理）等に関すること／人間関係

【生存】　地域のハード（社会的インフラ）等に関すること／人間関係

簡単に説明を加えると、【自己実現】の段階は選択の自由度や余暇的な要素など、コミュニティの中でもより「個人」的な側面のものとした。一方、それと正反対になるのが【生存】段階で、個人の範疇を越えた「社会」的なものが相当し、特にインフラのような地域のハード面の整備はここに当たる。また、ベーシック・ヒューマン・ニーズのような人間の基本的欲求もこの段階に分類される。

留意すべきことは、「人間関係」の項目を多岐にわたって分類したことだ。前研究と同様に、人間関係はコミュニティの主要な要素であると考え、【所属・承認】<【安心】<【生存】の順番で関係性の密度が濃くなると想定している。例えば、次のようなイメージだ。

【所属・承認】日頃からおしゃべりしたり一緒に出かけたりする人がいる＜【安心】家族の誰かが入院した時に手伝いを頼める人がいる＜【生存】災害時に近隣の人と助け合う関係がある

先の『関係性のフレームワーク』と比べると、「協働」「援助」段階の2つの関係性指標を、こちらのフレームワークではさらに細かく3つに分類するようなイメージとなる。

上記の整理に基づいて「再生力」の指標案を策定すると次のようになった［図表22］。

マズローの欲求段階で策定した
コミュニティ「再生力」評価の指標案

「自己実現」指標

• ［ワーク・ライフ・バランス］仕事と私生活とのバランスが取れていると感じますか？

• ［心の安らぎ実感度］心が安らぐ時間を持つことができていると感じますか？

（『荒川区民総幸福度』【産業指標】／【健康・福祉指標】）

• 就労したいが働く機会のない高齢者の割合

• 再生品やエコマーク商品をなるべく選ぶ人の割合

（『まちづくり指標』【いきいき】61／【快適】36）

「所属・承認」指標

• ［つながりの充実度］家族や友人など人とのつながり（挨拶なども含む）があると感じますか？

• ［自分の役割・居場所がある実感度］家庭や職場、学校などで、自分の役割・居場所があったりすると感じますか？

• ［地域の子育てへの理解・協力度］子育て家庭に対して理解し、地域には協力しようとする雰囲気があると感じますか？

• ［地域の人との交流の充実度］地域の方と交流することで充実感が得られていますか？

（『荒川区民総幸福度』【健康・福祉指標】／【子育て・教育指標】／【文化指標】）

• 地域の人で学校教育に関わった人の数

（『まちづくり指標』【ふれあい】82）

• 地域のお祭／公園や道路の掃除／町会・自治会の会合／防犯に関する活動／防災訓練／子どもの見守りに関する活動等の参加度（『住民力調査』【互酬性】「地域参加度」）

• 日頃からおしゃべりしたり一緒に出かけたりする人はいますか？

• 個人的な悩みごとについて、相談できる人はいますか？

（『住民力調査』【互酬性】「支援期待度」Q4／Q5）

「安心」指標

• ［心のバリアフリー度］困っている人を見かけた時に、地域には声を掛けたり協力したりしやすい雰囲気があると感じますか？

• ［周辺環境の快適さ］地域で生活する上で、放置自転車、ポイ捨てなどの不快さを感じますか？

• ［文化的寛容性］文化や言語が異なる人々への思いやりや寛容さがあると感じますか？

66｜本研究メンバーの川内有緒研究員も同様のフレームワークで分析を試みている。詳しくは、本報告書133P以降を参照。

（『荒川区民総幸福度』【環境指標】／【文化指標】）

- まちなみが整っていると思う人の割合
- この1年で自分の周囲に児童虐待があると感じた人の割合
- この1年でルールを守っていない子どもに注意をしたことのある人の割合

（『まちづくり指標』【活力】99／【安心】21／【ふれあい】81）

- 一週間くらい家をあけるような時に、留守を頼める人はいますか？
- 家族の誰かが入院した時に、手伝いを頼める人はいますか？

（『住民力調査』【互酬性】「支援期待度」Q1 / Q2）

「生存」指標

- ［地域に頼れる人がいる実感度］地域に頼れる人がいると感じますか？
- ［犯罪への不安］地域で犯罪への不安を感じますか？
- ［災害時の絆・助け合い］災害時に近隣の人と助け合う関係があると感じますか？
- ［防災性］災害に強い地域だと感じますか？

（『荒川区民総幸福度』【文化指標】/【安心・安全指標】）

- 災害時の対処方法、連絡先、連絡方法を知っている人の割合

（『まちづくり指標』【活力】99）

- 家計や資産などお金のことについて、相談できる人はいますか？
- 何かあったとき、専門家など頼りになる人を紹介してくれるような人はいますか？

（『住民力調査』【互酬性】「支援期待度」Q3 / Q6）

- 長寿／知識／人間らしい生活水準

（『HDI／人間開発指数』より）

## おわりに

本研究では、最終的にコミュニティ評価の「10の基本理念」と「3つの指標案」を策定することとなった。研究当初には想定していなかった“アウトプット”である。しかし、本稿の冒頭でも述べたように、本研究はあくまでコミュニティ再生の基準を探ることを目的として書かれている。言い換えれば、研究目的は「評価指標案」といった策定結果ではなく、評価策定を試みる“プロセス”そのものにあったということである。

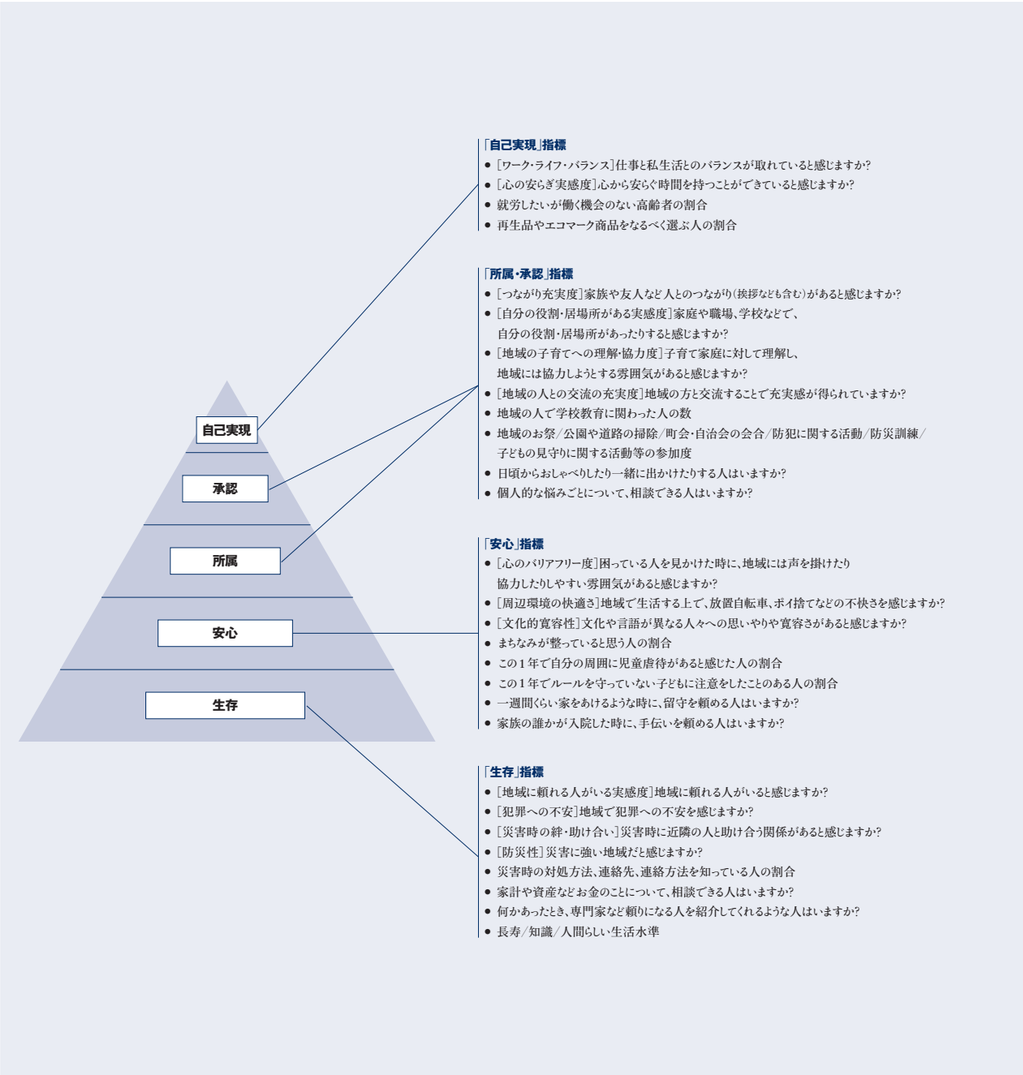
想定通りだったことは、評価の視点から「コミュニティ再生」のテーマを眺めた際に見えてくる風景の違いであった。評価学の基本は、事実特定を目的にした「調査」とは異なり、“事前”に基準を設定しておくことである。そのためには、「どのようにしたらこれは測定できるのか？」と常に思考しなければならないが、その思考を続けることによって時おり曖昧な概念がクリアになる瞬間があった。

例えば、前研究ではコミュニティの構築的フェーズにおいて「協働的」であることよりも「相互援助的」な関係性の方が重要であることがわかった。しかし、本研究では「どのようにしたら相互援助的な関係性になったと測定できるのか？」と問いかけることで、「相互援助的な関係性とは何であるか」をさらに掘り下げる機会となったのである。

詰まるところ、評価とはイコール「定義」であると筆者は考えている。そうだとすれば、本研究は改めてコミュニティ再生を再定義する研究だったと言える。本テーマに限ったことではないが、一般社会で関心を持たれているキーワードには実に曖昧なものが多い。「ソーシャル」「イノベーション」「ダイバーシティー」、数えあげればきりがない。「コミュニティ」も同様で、この分野で使われている言葉もよく考えれば曖昧なものが散見している。例えば、「つながり」という言葉。人と人とのつながりや、地域とのつながりが大切であることを疑う人はほとんどいない。しかし、地域とつながることはなぜ重要なのか。

そのような根源的な問いに対する答えは、本研究で取り上げたさまざまな事例の中に存在していた。世田谷区の『住民力調査』（支援期待度）では、日常生活をサポートする供給源（関係性）が年齢を重ねるにつれて急激に減少していく実態が見事にグラフ化されていた。また、兵庫県の『生活復興調査』では、災害時における人と人とのつながりが「人生の再構築」を意味している理由が論理的に説明されていた。3.11後に掲げられた「絆」の正体を、ようやくこの目で見た気分である。

策定プロセスのことばかりに着目したが、もちろん策定した「指標案」にも存在意義は感じている。但し、大事な課題が残されたままである。課題とは、指標の内容に関することではなく、評価の制度上の課題であるが、簡単に言えば、評価をするという「行為」に圧倒的な労力がかかってしまうことだ。どれほど理想的な指標案が存在したとしても、それを使って測定しなければ意味がない。そして測定するためには、現実的に時間と人員と資金が必要になるのである。行政評価や学校評価の場合においても、導入が遅れている自治体や学校には多分にその理由があった。本研究の指標案もそこへの配慮がなされていないため、実際にどの程度の労力を要するものかはわからない。今後の大きな改善点である。




**図表22**｜『再生力』評価の指標案｜出典：筆者作成

［序章］
- 佐々木亮, 2011, 評価の倫理 ── 評価学の基礎, 多賀出版

［第一章］
- 龍慶昭・佐々木亮, 2010, 〈増補改訂版〉「政策評価」の理論と技法, 多賀出版
- 三好皓一編, 2008, 評価論を学ぶ人のために, 世界思想社
- 田中啓, 2009, 日本の自治体の行政評価, 財団法人自治体国際化協会
- 大住荘四郎, 2005, New Public Management:自治体における戦略マネジメント, 財務省財務総合政策研究所『ファイナンシャル・レビュー』
- 北川正恭, 1998, 三重県における行政改革, 日本公共政策学会年報
- 自治省, 1997, 地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針
- 総務省, 2013, 地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査結果
- 松田典久, 2003, 行政評価の自治体改革における役割と今後の課題, 鹿児島大学法学論集
- 田渕雪子, 2010, 地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望, 三菱総合研究所
- 総務省, 2011, 地方公共団体における行政評価の取組状況
- INPM行政評価研究会［著］石原俊彦［編著］, 2005, 自治体行政評価ケーススタディ, 東洋経済新報社
- 上山信一, 2002, 日本の行政評価 総括と展望, 第一法規
- 財団法人東京市町村自治調査会, 2006, 自治体ベンチマーキングに関する基礎調査報告書
- 公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012, 荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書
- 木佐茂男・片山健也・名塚昭, 2012, 自治基本条例は活きているか? ニセコ町まちづくり基本条例の10年, 公人の友社
- ニセコ町, 2000, ニセコ町まちづくり基本条例の手引き
- 総務省選挙部, 2012, 目で見る投票率
- 国民生活審議会, 1970, 成長発展する経済社会のもとで健全な国民生活を確保する方策に関する答申
- 読売広告社都市生活研究局, 2008, シビックプライド 都市のコミュニケーションをデザインする, 宣伝会議
- 今田忠, 2006, 日本のNPO史 ── NPOの歴史を読む、現在・過去・未来, ぎょうせい
- 三省堂, 2006, 大辞林第三版
- 外務省, 2013, ODA評価ガイドライン第8版
- 経済平和研究所, 2012, Global Peace Index 2012
- 国際開発機構, 2008, 脆弱国家の開発戦略
- 国連開発計画, 2003, 人間開発ってなに?
- 国連開発計画, 2012, 人間開発報告書2011
- 小向絵理, 2008, 開発援助における紛争分析の重要性
- 佐々木亮, 2010, エビデンスに基づく開発援助評価
- 佐藤寛, 2005, 開発援助の社会学, 世界思想社
- 白井早由合, 2005, マクロ開発経済学 ── 対外援助の新潮流, 有斐閣
- 総務省, 2010, 新たな過疎対策の推進に向けて
- JICA , 2001, 国際協力と参加型評価
- JICA , 2007, 事業マネジメントハンドブック
- JICA , 2010, 新 JICA 事業評価ガイドライン第1版
- JICA , 2011, PNA（平和構築アセスメント）概論
- JICA , 2012, 紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック ── PNAの実践
- JICA, 2013, 事業評価年次報告書
- Mary B. Anderson, 1999, DO NO HARM
- 外務省, 総務省, JICA, JICA図書館の各ホームページ

［第二章］
- 玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析:自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性 ── 三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市
- 岡崎友典, 2010, コミュニティ教育論, 放送大学教育振興会
- 貝ノ瀬滋, 2010, 小・中一貫コミュニティ・スクールのつくりかた 三鷹市教育長の挑戦, ポプラ社
- 玉井康之, 2008, 学校評価時代の地域学校運営 パートナーシップを高める実践方策, 教育開発研究所
- 三浦智子, 2010, 学校改善に向けた学校評価システムの考察,『国立教育政策研究所紀要 第139集 平成22年3月』
- 三鷹の森学園, 2012, 平成24年度 三鷹の森学園の評価・検証 結果報告
- 勝野正章, 1993, 学校評価論の予備的考察,『東京大学教育行政学研究室紀要第13号』
- 杉並区教育委員会, 2012, 杉並区教育ビジョン2012
- 杉並区教育委員会, 2012, 杉並区教育ビジョン2012概要版
- 杉並区教育委員会, 2012, 杉並区教育ビジョン2012推進計画平成24年～26年度
- 杉並区教育委員会, 2012, 平成24年度教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価（平成23年度分）報告書
- 総務省, 2013, 地域活性化の拠点として学校を活用した地域づくり事例調査 平成25年2月
- 文部科学省, 2010, 平成22年度学校支援地域本部設置状況
- 文部科学省, 2010, 学校の第三者評価の評価手法等に関する調査研究報告書, 三菱総合研究所
- 文部科学省, 2011, 学校評価等実施状況調査（平成23年度間）結果
- 文部科学省, 2011, 平成22年度「学校支援地域本部事業」等の事業効果の把握に向けた調査研究, 三菱総合研究所
- 文部科学省, 2012, 平成23年度「生涯学習施策に関する調査研究」学校と地域の連携施策の効果検証及び改善事例収集に向けた調査研究, 三菱総合研究所
- 文部科学省, 2012, 学校関係者評価の充実・活用に関する調査研究報告書
- 文部科学省,（パンフレット）コミュニティ・スクール 文部科学省では、地域とともにある学校づくりを推進しています!!
- 文部科学省, 東海市, 市民フォーラム21のホームページ



［第三章］
- 林春男, 2001, 阪神・淡路大震災からの生活復興 ── 生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
- 林春男, 2003, 阪神・淡路大震災からの生活復興 ── 生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
- 林春男, 2005, 阪神・淡路大震災からの生活復興 ── 生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
- 林春男, 2010, 阪神淡路大震災から15年を経て ── わかったこと, 変わったこと 阪神淡路大震災からの復興
- 林春男, 2003, いのちを守る地震防災学, 岩波書店
- 木村玲欧, 2008, 統計望楼 数字から知る人々の心理と行動 第11回 震災が人々の生活と人生に与えた影響①, 名古屋市消防局
- 黒宮亜希子・立木茂雄・林春男・野田隆・田村圭子・木村玲欧, 2006,
  阪神淡路大震災被災者の生活復興過程にみる4つのパターン ── 2001年・2003年・2005年兵庫県生活復興パネル調査結果報告, 地域安全学会
- ロバート・D・パットナム, 2006, 孤独なボウリング ── 米国コミュニティの崩壊と再生, 柏書房
- 佐藤誠, 2002, 社会資本とソーシャル・キャピタル, 立命館大学
- 東一洋, 2003, なぜ今ソーシャル・キャピタルなのか, 日本総合研究所
- 稲葉陽二, 2011, ソーシャル・キャピタル入門, 中央公論新社
- 内閣府, 2003, ソーシャル・キャピタル:豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて
- 内閣府経済社会総合研究所, 2005, コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書
- せたがや自治政策研究所, 2010,「住民力」に関する調査・研究報告書,『平成21年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』
- せたがや自治政策研究所, 2011, 住民力（詳細分析）,『平成22年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』
- せたがや自治政策研究所, 2012, 住民力（事例分析）,『平成23年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』
- 小山弘美, 2013, 世田谷区民の「住民力」に関する調査研究, 公益財団法人日本都市センター『都市とガバナンス vol.19』
- 立木茂雄, 2010, ソーシャルキャピタルと地域づくり 神戸市内の地域ソーシャルキャピタルに関する実証分析（最新報）, 財団法人神戸都市問題研究所
- 立木茂雄・松川杏寧, 2012, ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心（最新報）,
  財団法人神戸都市問題研究所『平成24年 都市問題研究 春号』

［第四章］
- OECD, 2012, OECD幸福度白書 より良い暮らし指標:生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店
- トム・ラス, ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣 世界150カ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン
- 大石繁宏, 2009, 幸せを科学する, 新曜社
- デレック・ボック, 2011, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 東洋経済
- ニックポータヴィー, 2012, 幸福の計算式, 阪急コミュニケーションズ
- シーナ・アイエンガー, 2010, 選択の科学, 文芸春秋
- 枝廣淳子／草郷孝好／平山修一, 2011, GNH（国民総幸福論）みんなでつくる幸せ社会へ, 海象社
- ブルーノ・S・フライ, 2012, 幸福度をはかる経済学, NTT出版
- ジョセフ・E・スティグリッツ／アマティア・セン／ジャンポール・フィトゥシ, 2012,
  暮らしの質を測る 経済成長率を超える幸福度指標の提案, きんざい
- 大竹文雄／白石小百合／筒井義郎, 2010, 日本の幸福度 格差・労働・家族, 日本評論社
- アラン・アトキン／枝広淳子共著, 2012, GDP追求型成長から幸せ創造へ グリーン経済とそのあとに来るもの, 武田ランダム
- 公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012, 荒川区民総幸福度（GAH）に関する 研究プロジェクト第二次中間報告書
- 日本GNH学会編集, 2013, GNH研究1ブータンのGNHに学ぶ, 芙蓉書房出版
- 国連開発計画, 2003, 人間開発ってなに?
- 小野信一, 2010, 立法と調査 No300 幸福度の測定をめぐる国際的な動向について 新たな指標策定の試み, 参議院
- ロブ・ホプキンス, 2013, トランジションハンドブック 地域レジリエンスで脱石油社会へ, 第三書館
- ロブ・ホプキンス, トランジション・イニシアチブ入門書
- 藻谷浩 NHK取材班, 2013, 里山資本主義 日本経済は「安心の原理」で動く, 角川書店
- 京都大学, 2013, 研究会報告書等 No.66 幸福度指標の持続可能性面での指標の在り方に関する調査研究報告書,
  内閣府経済社会総合研究所
- 京都大学, 2013, 研究会報告書等 No.62 持続可能性指標と幸福度指標の関係性に関する研究 報告書,
  内閣府経済社会総合研究所
- 内閣府経済社会総合研究所, 2012, 幸福度に関する研究報告 ── 幸福度指標試案, 幸福度に関する研究会
- 内閣府, 2012, 平成23年度 国民生活選好度調査
- 袖川芳之／田邊健, 2007, ESRI Discussion Paper Series No.182
  幸福度に関する研究 経済的ゆたかさは幸福と関係があるのか, 内閣府経済社会総合研究所
- ブロニー・ウェア, 2012, 死ぬ瞬間の5つの後悔, 新潮社
- John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey Sachs, 2013, World Happiness Report
- Richard Layard, 2006, Happiness: Lessons from a New Science（Second Edition）, Penguin Books
- Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development 2012,
  Draft Report of the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development
- Transition Town Totnes, So what does transition town Totnes actually do? The story so far 2006-2010, Transition Town Totnes
- NHK Eテレ, 2014,「幸福学」白熱教室

# 行政（地方公共団体）と市民の関わりの潮流


はじめに

048 第一章――日本の行政評価の歩みと現状
- 第Ⅰステージ（1997年～1999年頃）
- 第Ⅱステージ（1999年～2002年頃）
- 第Ⅲステージ（2002年～2005年頃）
- 第Ⅳステージ（2005年～2008年頃）

053 第二章――政策マーケティングと住民幸福度
- 『まちづくり指標』愛知県東海市
- 『荒川区民総幸福度（GAH：グロス・アラカワ・ハッピネス）』東京都荒川区

058 第三章――行政評価以外での行政と市民の関わり
- 『ニセコ町まちづくり基本条例』北海道ニセコ町
- 『おだわらTRYフォーラム』神奈川県小田原市
- 『まちづくり戦略計画市民アンケート調査』熊本県熊本市
- 『まちづくり情報銀行』を核とした住民参加型のまちづくり 熊本県氷川町（旧宮原町）

061 第四章――これからの行政と市民との関わり
- サイレント・マジョリティとの関わり
- 市民の関心を喚起するための コミュニケーション領域における新たな施策
- 市民との「信頼」を築くための「透明性」と「対話（ダイアログ）」

**左京泰明**［さきょう・やすあき］｜特定非営利活動法人シブヤ大学 学長


1979年、福岡県出身。早稲田大学卒業後、住友商事株式会社に入社。2005年に退社後、特定非営利活動法人グリーンバードを経て、2006年9月、特定非営利活動法人シブヤ大学を設立。2007年度グッドデザイン賞受賞（新領域デザイン部門）。著書に『シブヤ大学の教科書』（シブヤ大学＝編 講談社）、『働かないひと。』（弘文堂）がある。

## はじめに

近年、世界各国で始まった、インターネットの双方向性等を活用することで、積極的な政府情報の公開や行政への市民参加を促進する取り組み、「オープン・ガバメント」(日本においても鯖江市による『データシティ鯖江』等の動きが先行している)。一連の行政改革、地域分権(主権)の流れとも重なり、その動きに象徴されるのは、今後一層その重要性が高まることが予想される、行政への「市民参画」、或いは、行政と市民の「協働」というテーマである。

しかし、可能性が期待される一方、立ちはだかる壁とも言うべき困難もそこには存在する。例えばそのひとつが"行政サービスをどう評価するか?"という問題である。ある事象について議論する場合、それを測る共通の"ものさし"が必要となる。企業であれば、売上や利益といったその活動を測る"ものさし"が存在するが、行政の場合、政策や基本構想といった高次の目的になるほど定量化が難しくなる。そこをどう乗り越え、行政と市民は互いにコミュニケーションを取り、コラボレーション(協働)していくのか。

以降、第一章では、日本の、特に地方公共団体における、行政評価の歩みについて概観する。第二章では行政評価の新たなステージと考えられる「政策マーケティング」と「住民幸福度」の取り組みを、第三章では、行政評価以外のカタチでの行政と市民の関わり方について事例を取り上げる。そして、第四章(最終章)で、再度全体をまとめると同時に、これからの行政と市民の関係のあるべき姿を考えてみたい。

## 第一章――日本の行政評価の歩みと現状

現在、日本の自治体で「行政評価」と呼ばれる取り組みの源流はアメリカにあると言われている。「公共部門における評価(evaluation)は、社会科学的な手法(社会調査法や統計手法など)を用いて、政府が実施する政策の効果やその他の側面を把握する活動であり、第一次世界大戦(1914～1918年)前から教育や公衆衛生等の分野において実施されていた。1960年代、ジョンソン政権が"貧困との戦い(War of Poverty)"というスローガンの下、巨額の連邦政府施策を実施したことを受け、その有効性を把握することを目的に評価に対する社会的需要が高まり、評価手法の発展と評価研究の増加をもたらしたと言われている」[1]。

「このような経緯で発展してきた評価は、プログラム評価(program evaluation)と呼ばれ、アメリカでは、単に"評価"という場合、プログラム評価を指す場合が多い。しかし、プログラム評価は、政策効果を厳格に把握することに主眼が置かれているため、信頼性の高い評価結果を期待できる半面、評価の実施者に高度な専門性が求められたり、実施に多大な時間や費用がかかる傾向があるため、行政機関が日常的にプログラム評価を実施するのは容易ではないと言われている。

そこで、プログラム評価に代わり、アメリカの州や地方自治体で広く普及したのが業績測定(performance measurement)である。業績測定とは、行政が実施する政策の効果や効率性などに注目し、それらの側面を数量的に把握するための業績指標(performance indicator)を設定し、その指標を計測することにより、政策の実態について必要な知見を得ることを目的とする手法である。もちろん、業績測定においてもプログラム評価と同様に政策効果の把握に主眼を置くが、プログラム評価ほど厳密性を求めず、むしろ簡便性や速報性を重視するのが特徴である」[2]。しばしば、業績測定は"人間ドック"に、プログラム評価は"精密検査"に例えられる。つまり、業績測定により大まかな健康状態(政策の効果)を把握し、問題が見つかれば、その部分についてプログラム評価を実施し、より詳細な分析が行われるということである(ここで注意すべき点として、業績測定の実態は「測定」であり、プログラム評価に代表される「評価」とは別物とみなされる場合もあるが、日本で「行政評価」と言う場合、その多くは業績測定(performance measurement)を指すことが一般的である。つまり、日本で言われている「行政評価」は、プログラム評価(program evaluation)と業績測定(performance measurement)を複合した概念と言える)。

そして、この業績測定がアメリカ国内で画期的に広まるのは1990年代以降、新公共管理(New Public Management)の影響と言われている。新公共管理(New Public Management)とは、「1980年代に欧米主要国の間で顕著となった、行政改革に共通の思想や手法を総称した概念であり、"小さい政府"を志向し、規制緩和や民営化などを進めることにより、政府による社会への関与を縮小しようとする点に特徴がある」[3]。「その核心は、民間企業における経営理念・手法・さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図ることにある」[4]。

1980年代に多くの国が直面した財政悪化や世界的な保守主義の風潮などを背景として、新公共管理の思想や手法は世界中に急速に広まっていった。

新公共管理では、公共サービスの統制・管理において、事後的な結果や成果を重視することから、評価活動、特に業績測定の実施が強調されたため、新公共管理の普及は業績測定の普及を必然的に伴うこととなった。日本も例外ではなく、1990年代後半に新公共管理が一般に普及し始めるのと同時に、行政評価が国内の自治体に広まっていった。日本の自治体の行政評価の取り組みの中心が業績測定であるのはこのためである。アメリカにおいて、新公共管理が普及する前の業績測定は文字通り「測定する」ことが主目的であったが、新公共管理の影響を受け、測定結果をその後の政策等に「利用する」という意味がふくまれていく。そのような考え方を「結果志向の管理(Managing for Results)」と呼ぶ。

日本の地方自治体が評価に注目し、本格的に取り組み始めたのは1990年代後半、そのさきがけとなったのが、1996年に三重県が行政改革の一環として導入した「事務事業評価システム」とされる。当時の北川知事は、それまでの「マネジメント・サイクル(Plan(企画)、Do(実施)、See(評価))には、See(評価)の部分が決定的に欠けており、その結果として、過大な予算主義や無責任体質、効果の低い予算の計上等につながっている」と厳しく指摘している[5]。1997年度の予算策定にあたり、事務事業を一つひとつ目的から見直し、費用対効果の視点で洗い直した結果、約3,000の事務事業のうち、見直しが約400本、約63億円の事業費削減につながった。

このような三重県での実践をきっかけに、さらには近年、政府・地方双方で進む「行政改革」の流れも受け、各自治体での導入は拡大していく。「行政改革」とは行政機関の組織や機能を改革することであり、近年では、平成12(2000)年に閣議決定された行政改革大綱に基づき、様々な取り組みが進められている。地方自治体における行政改革の背景について、平成9(1997)年に自治省が定めた指針[6]から引用する。「21世紀の到来を目前に控え、少子・高齢化、ボーダーレス化等の一層の進展、住民の価値観の多様化、環境に対する関心の高まり等社会経済情勢が大きく変化しつつある中で、地方分権の推進が実施の段階に到り、地方自治は新しい時代を迎えようとしている。このような状況の下で、地方公共団体においては、自らの責任において、社会経済情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応できるよう体質を強化し、住民福祉の向上と個性的で活力ある地域社会の構築を図っていくことが求められている」。このような背景のもと、平成25(2013)年の総務省の調査[7]によれば、現在までにほぼ全ての地方公共団体が行政改革に関する「計画・方針」を策定し取り組みを行っている(都道府県47／47、政令指定都市20／20、市区町村1,427／1,722)。

NIRA(総合研究開発機構)が実施した、各地方自治体に対し、行政評価を導入する契機を尋ねたアンケート調査によると、その回答として最も多かったのが「行政改革」であったことからも[8]、行政評価を導入している自治体の多くが、その行政改革推進のツールとして行政評価を位置付けていることがわかる。

以降、地方自治体における行政評価の発展の経緯を俯瞰するにあたり、三菱総合研究所による4つのステージ区分[9]を引用する[図表1]。

### 第Ⅰステージ(1997年～1999年頃)

行政評価＝事務事業評価の時代

「第Ⅰステージ(1997～1999年頃)は、行政評価=事務事業評価の時代である。旧自治省(現:総務省自治行政局)から1997年11月14日付『行政改革推進のための指針』の中で打ち出された要請が事務事業の見直しであったこともあり、この時期に行政評価に取り組んだ多くの自治体では、行政評価と事務事業評価を同義と捉えていた。その導入の主目的として職員の意識改革が掲げられた。行政が評価主体となり、評価シートを活用し行政が自らの活動を評価する方法が採られた」[10]。

先に挙げた三重県の事務事業評価システムの場合、担当者は評価シートに従い、まず事業の目的の妥当性を検証するところから始まる。妥当性の検証にあたっては県の総合計画の政策体系に基づいて評価を行う。すなわち政策体系の中での位置付け、政策目標に対して有効に機能しているかどうかを検証し見直していく。目的の妥当性が確認されると、次に当該事務事業の目的と実績を確認する。その際、事業目的は、「誰を(対象)、どのような状態にもっていきたいのか(意図)、それにより達成すべき上位の目標は何か(結果)という3点で表現される。これにより、曖昧で包括的な表現を排した目標設定ができ、結果を明らかにすることで、個々の事業評価だけでなく、上位の政策目標から事務事業を設計し、より上位の視点から事務事業の相互補

1 | 田中啓, 2009, 日本の自治体の行政評価, 財団法人自治体国際化協会, 1.
2 | 田中啓, 2009, 日本の自治体の行政評価, 財団法人自治体国際化協会, 1-2.
3 | 田中啓, 2009, 日本の自治体の行政評価, 財団法人自治体国際化協会, 2.
4 | 大住荘四郎, 2005, New Public Management:自治体における戦略マネジメント, 財務省財務総合政策研究所『ファイナンシャル・レビュー』
5 | 北川正恭, 1998, 三重県における行政改革, 日本公共政策学会年報
6 | 自治省, 1997, 地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針
7 | 総務省, 2013, 地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査結果
8 | 松田典久, 2003, 行政評価の自治体改革における役割と今後の課題, 鹿児島大学法学論集, 127.
9 | 田渕雪子, 2010, 地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望, 三菱総合研究所
10 | 田渕雪子, 2010, 地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望, 三菱総合研究所

完の関係も視野に入れた評価、改革を行うことができる」[11]。

この段階を企業における業績評価に置きかえた場合、現場レベルによる業務改善運動と重なるとされる。大量生産の時代、各事業部門や各作業単位の生産活動に明確な数値目標が与えられていた。そして例えば四半期ごとにその達成度がチェックされ、目標を達成していない現場は「生産的でない」と評価され、現場のマネージャーが生産性を向上させるための改善策を講じることになる。クオリティ・サークル(QC)活動とも呼ばれる。

**第Ⅱステージ(1999年～2002年頃)**

総合計画とのリンク

3階層への展開

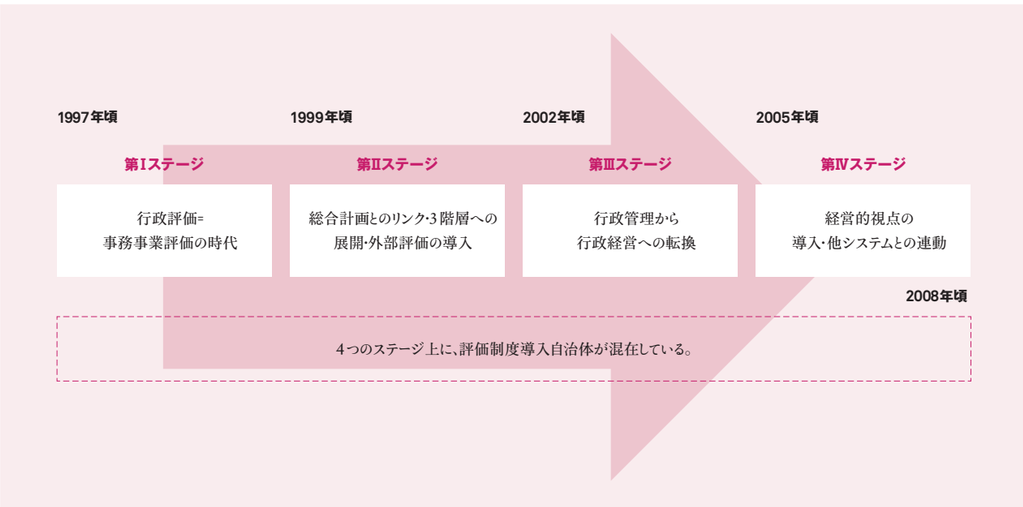
外部評価の導入

「第Ⅱステージ(1999～2002年頃)に入ると、総合計画(※)の進行管理に行政評価を活用しようとする自治体が急増した。評価対象レベルは事務事業から施策、政策へと拡大され、行政評価の、3階層への展開が始まった。この時期は、行政活動の"成果"とあわせて、"効率"にも徐々に目が向けられるようになった時期でもある。また、この頃から、住民や学識経験者など行政外部の評価への関与が重要視され始め、評価の客観性や妥当性の確保を外部評価機関に求める自治体も出始めた」[12]。

(※総合計画とは自治体の全ての計画の基本となる最上位計画。おおむね10年間の地域づくりの方針を示す「基本構想」を受けて、5年程度の行政計画を示す「基本計画」、3年間程度の具体的施策を示す「実施計画」の3つを合わせて総合計画という。地域の将来像やなすべき施策や体制、プログラム等が記述される[13])。

この第Ⅱステージにある各取り組みが現状どのように各自治体で実施されているのかを、平成23(2011)年の総務省の調査[14]から見ていく。各項目の前に、現在の自治体による行政評価導入率は都道府県・市区町村全体では977団体(54.4%)。詳細をひも解くと、都道府県では98%、政令指定都市(人口50万人以上)では95%、中核市(同30万人以上)も同様の95%、特例市(同20万人以上)では「全ての団体が導入済み」、市区(同5万人以上)では78%、町村で30%と、「市区町村」、特に「町村」のレベルでの導入率が低いことがわかる。

次に、行政評価を総合計画の進行管理に活用している団体は、おおむね6割から8割となっている(都道府県78.3%、政令指定都市72.2%、中核市60.5%、特例市75.6%、市区64.8%、町村57.9%)。評価対象レベルについて、事務事業については行政評価を導入している団体の9割以上が評価を実施しているが、施策レベルだとバラつきがあり、政策に至ると5割以下に留まっている。施策評価の導入は、都道府県(89.1%)、政令指定都市(61.1%)、中核市(63.2%)、特例市(56.1%)、市区(46.9%)、町村(30.7%)。政策評価は、都道府県(45.7%)、政令指定都市(33.3%)、中核市(15.8%)、特例市(17.1%)、市区(11.7%)、町村(8.2%)となっている。この理由としては、同調査内で




**図表1**｜行政評価の導入時期別取り組み状況｜出典:田渕雪子,2010をもとに筆者作成

11｜北川正恭,1998,三重県における行政改革,日本公共政策学会年報
12｜田渕雪子,2010,地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望,三菱総合研究所
13｜http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%B7%8F%E5%9D%88%E8%A8%88%E7%94%BB(2014年2月10日アクセス)
14｜総務省,2011,地方公共団体における行政評価の取り組み状況



「行政評価の課題」として挙げられた意見のうち最も多かったものが「評価指標の設定」だったことから、実務的に施策レベル以上での評価指標設定の難しさが推察される。最後に、行政外部の評価への関与だが、これも団体規模によってバラつきのある結果となっている。行政以外の主体による評価について「実施している」と回答した割合は、都道府県(54.3%)、政令指定都市(72.2%)、中核市(47.4%)、特例市(51.2%)、市区(36.1%)、町村(28.9%)。主体の内訳は、多くが第三者機関、次に住民と回答している。また、行政評価を導入している団体の「住民等からの意見を取り入れる仕組み」の有無については、市区町村以外で半数を超える結果となっている。

行政評価の導入、評価対象レベル、行政外部の評価への関与、いずれにおいても、市区町村の様な比較的小規模の地域に比べ、都道府県や政令指定都市といった規模の地域ほど取り組みは進んでいる傾向にあると言える。

**第Ⅲステージ(2002年～2005年頃)**

行政管理から行政経営への転換

「第Ⅲステージ(2002～2005年頃)は、行政管理から行政経営への転換期である。この頃からNPM(New Public Management)に関心が向けられ、"進行管理型"の評価手法に加えて、ミッション実現のための資源の最適配分を主眼とする"戦略重視型"の手法を採る自治体も出てきた。行政評価を所管する部署に「経営」という名称が使われ出したのも、この頃である」[15]。

第Ⅱステージの中で行政評価が総合計画の進行管理として使用されている点について触れたが、そもそも総合計画自体が"総花的"な「施策」の羅列に過ぎない自治体も少なくないという指摘もある。その様な中で議論されているのが、総合計画の戦略計画化(Strategic Planning)である。「戦略計画の特徴は、①組織のミッション・目標の明示と目標間の優先順位の明確化、②目標実現のための資源の割当て、資源配分の優先順位の明確化、及び③業績測定(performance measurement)の実施」[16]であり、従来の総合計画が「絵に描いた餅」的であったことの反省に立ち、組織のミッション、政策分野ごとのアウトカム目標の明示、人的・財政的資源の活用方法についての取り決め、あくまで実施するという行動志向のプロセスで、業績測定による評価を前提にした展開となっている。すなわち、民間企業における事業戦略の手法を行政機関の予算配分や人員配置に適用したものと言える。第Ⅰステージの「事務事業評価と戦略計画との大きな違いは、前者が既存事業の改善を志向するのに対し、後者は、顧客である市民のニーズに対団体が果たすべき使命から出発する点である」[17]。

また、同様の時期から、一部の先進的自治体で始まった「自治体ベンチマーキング」という取り組みがある。「自治体ベンチマーキング」とは、行政評価制度によって用いられた指標や指標値をほかの自治体や先進自治体と比較検討することで、改革改善に役立てていこうとする取り組みである。ほかの自治体と比較することで、自らの組織の水準を客観的に自己認識できるとともに、改革改善の方向や目標値の設定が可能になると考えられる(「ベンチマーキング」と類似の言葉として「ベンチマーク」があるが、これは一般に他と比較する際の基準(点)、標準(点)を指すことが多い)。また、NIRAでは、以下の通り、行政活動体系及び成果種別から指標類型を4つのタイプに整理している[18]。

成果種別の区分とその説明は以下の通り。

- サービス水準:行政が行うサービス水準や供給水準、充足度を表すもの
- 社会成果:広く社会的に成果がみられるもの(社会参加度や協働度も含む)
- 満足度成果:住民や利用者の満足度を表すもの

指標タイプA:社会指標、基本指標

- 住民生活の諸側面を包括的に表す統計的指標である
- 指標例:高齢者率、製造品等出荷額、税収額等
- 活用例:成果指標の影響やインパクトをチェックする。また、外部要因を受けやすい指標であるため、社会を取り巻く環境全般をチェック・モニタリングしていく中で、今後の政策の方向性の検討に活用

指標タイプB:成果(アウトカム)指標、アンケート指標、まちづくり指標、協働指標

- 内容:政策や事業目的をどれだけ達成したかを示す指標である。また、市民の視点に立った場合どのくらい効果や満足度が高まったかを示す指標である
- 指標例:ボランティア活動への参加率、広報誌の閲読率、市民一人あたりのごみ排出量、きれいなまちになっていると思う市民の割合等
- 活用例:活動指標とともに、有効性の検討に活用。成果の目標達成度をチェックし今後の政策目標の設定や政策手法等の再検討に活用

15｜田渕雪子,2010,地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望,三菱総合研究所
16｜INPM行政評価研究会[著]石原俊彦[編著],2005,自治体行政評価ケーススタディ,東洋経済新報社
17｜上山信一,2002,日本の行政評価 総括と展望,第一法規,55.
18｜財団法人東京市町村自治調査会,2006,自治体ベンチマーキングに関する基礎調査報告書

19｜田渕雪子, 2010, 地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望, 三菱総合研究所
20｜上山信一, 2002, 日本の行政評価 総括と展望, 第一法規, 61.

指標タイプC：

活動指標、アウトプット指標、行政指標

- 内容：行政側がどの程度活動したかといった実績を示す指標
- 指標例：講座開催回数、指導件数、公園整備面積等
- 活用例：コスト指標とともに1単位あたりのコストがどのくらいかをチェックし、効率性の検討に活用。また、成果指標とともに、活動量に対する成果の向上度からみた有効性の検討に活用。有効性が低い場合は、政策目的の見直しや業務の抜本的見直しが必要

指標タイプD：コスト指標、効率性指標

- 内容：投入しているコストの状況や活動に比べてどの程度の単位コストとなっているかを示す指標である
- 指標例：（事業にかかっている）トータルコスト、給食1食あたりコスト、図書館1冊あたりの貸出コスト
- 活用例：1単位あたりのコストが、他自治体と比べ効率的であるかどうか、また妥当なコストかどうかをチェック。その後、業務プロセスの改善等の検討に活用［図表2］

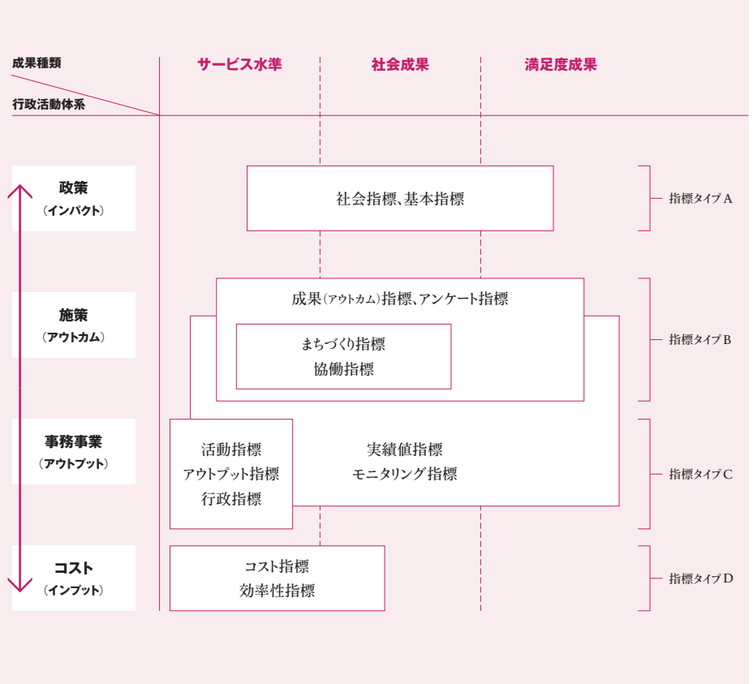
**第Ⅳステージ（2005年～2008年頃）**

経営的視点の導入

他システムとの連動

「第Ⅳステージ（2005～2008年頃）では、NPMの流れを受けて、住民を顧客と捉えるなど、行政評価の取り組みに経営的視点が取り入れられるようになった。また、評価の活用を主目的に、他システムとの連動を視野に行政評価制度を見直す動きも出始めた。予算や人事など行政評価制度を取り巻く行政システムの改善に着手した自治体と、硬直したシステムのままで行政評価制度を運用する自治体とで、行政評価の導入成果に差が出てきた」［19］。

行政評価に関連しながら、自治体経営に欠くことができないマネジメント手法として、戦略計画（Strategic Planning）と業績評価（Performance Measurement）に加え、「成果ベース予算」（Performance Based Program Budgeting）略して（PB）2があげられる。これは「行政評価を財政改革につなぐための手法であり、政治化されやすい予算プロセスを極力数字に基づいた科学的なものに変えようという努力でもある」［20］。（PB）2では、まず行政活動をプログラム（施策）レベルで整理すると同時に、その戦略上の課題を洗い出す。次




**図表2**｜行政活動体系・成果種類別の指標の位置づけ
出典：財団法人東京市町村自治調査会, 2006をもとに筆者作成



に実態調査を行い、その状況を基にして目標となる水準を策定する。その上で、必要なアクションと投入する資源量を逆算して割り出す。つまり、通常の予算編成プロセスというよりも戦略立案のプロセスに近い。戦略がまず先にあり、そこが決まるとおのずと必要な予算も決まってくるという流れである。（PB）2に関し、さらに具体的な手法等については本稿では触れないが、自治体と市民（民間）の関わりという視点で言えば、（PB）2によって期待できる効果として、自治体と民間の協働の促進という点が考えられる。これまで行政業務の外注化といっても多くの機能は行政側にあり、ごく限られた作業が外部に委託されるに留まっていた。しかし、（PB）2によってプログラム（施策）の目標等が明確になり、それに投入する資源が算定できれば、それと比較検討する形で、当該プログラムそのものを民間にアウトソーシングするという選択肢も出てくる。行政の業務は積極的に民間に移管すべきということではなく、行政で実施するのか民間で実施するのかを比較できることが、行政の業務改革や改善に役立つと考えられる。

以上、ここまで三菱総合研究所による4つのステージ区分を基に、関連するトピックを加え、日本の自治体における行政評価の発展の経緯を概観してきた。次章では、先の図表2のうち、指標タイプA（社会指標、基本指標）に関連する、2つの先進的取り組みを紹介する。

## 第二章 ――政策マーケティングと住民幸福度

住民を顧客として捉え、限られた資源を効率良く活用し、行政サービスを提供する。その際求められるのが「提供者の論理ではなく、顧客起点でのサービスレベルの検討や改善である。具体的には、セグメンテーションやターゲティング（焦点・集中化）など、マーケティングで使用される発想や技法を行政サービスの提供に活用する動きが始まっている。セグメンテーションとは、製品やサービスに関する検討を行う際、顧客を漠然と全体として捉えるのではなく、共通する特性やニーズによって細かな単位（セグメント）に切り分けるという発想である。それは、性別・年代・居住地域といった基本属性はもちろん、価値観（製品やサービスに望む便益など）や、行動（過去の利用経験・評価など）、意識（認知度、想起する内容など）といった特性を基に、顧客を共通するニーズを持つ特定の「まとまり（セグメント）」に細分化するものである。そして、個々のセグメントの中から特定の市場に焦点をしぼり、そのニーズにマッチした製品やサービスを構築するといった、焦点・集中化がターゲティングである。企業と異なり、税金（サービス利用に対する対価ではなく、事前に強制的に徴収される）によって活動が支えられる行政機関では、「公平性」の観点から、このような発想は避けられてきた。しかし、住民のライフスタイルやニーズが多様化している昨今、全ての住民に一律のサービスを提供するやり方は、かえってその質や効率が問われ始めている。「どういった人が、どのようなニーズを、どれくらい持っていて、そのニーズがどの程度の重要性を持っているのか」を把握し、メリハリのある、効率的かつ効果的な行政サービスを提供すること、また、そういった情報を積極的に発信していくことが、重要になってきている」［21］。以上が「顧客基点の行政サービスを実現するためのマーケティング戦略」であるが、もうひとつ、「成果を実現する場を創造するためのマーケティング戦略」という考え方がある。

「本来、マーケティング（Market+ing）とは“市場（Market）づくり”を意味しており、組織の外部に“市場”を創り、持続的に機能させようとするプロセスを総称する言葉である。故に、組織外部（市場）との関係をどう考えるかによって、その指し示す内容は変化していく」［22］。また、「1980年代後半以降、マーケティングの発想は転換したと言われている。それまで企業と顧客との間で、商品の提供とその対価のやり取りを通じた“取引関係”の成立をどのように実現するかという視点で考えていた“マス・マーケティング”から、企業と顧客との対話やコミュニケーションといった“関係づくり（リレーションシップ）”を通じて、お互いに変化をしていき、結果として、お互いに満足を創造することができる、という“リレーションシップ・マーケティング”への転換である（井関・藤江 2004）」［23］。この考え方は企業だけでなく、従来サービスを一方的に提供するだけであった、公共・非営利分野でも取り入れられていくことになる。また、公益的分野の担い手についても、従来からの地域コミュニティ団体（町会、自治会等）に加え、NPO（非営利組織）や社会的起業（ソーシャルベンチャー）といった新たな団体の台頭も近年の大きな変化の一つである。それら「様々な主体相互の関係づくり（リレーションシップ）」を通じて、それぞれの主体が、社会的な成果を目指した活動や政策を生み出すこと（Plan）、また、効果的な役割分担や協働を通じて実践していくこと（Do）、さらには、その実践の総体として、達成した成果をお互いに確認し、改善していくこと（See）、といった一連

21｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析：自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市, 3.
22｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析：自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市, 4.
23｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析：自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市, 5.

のプロセスを構築し、社会的な価値や目標を実現していくことが必要となる」[24]。例えば、「高校生の喫煙率の低下」という成果（アウトカム）の実現を目指す時、その実現へは学校による指導以外にも、自治体やNPOによる講習会の開催や家庭での指導、商業施設等を運営する民間企業と警察の連携など、様々な取り組みが組み合わさって前進すると考えられる。つまり、高い成果（アウトカム）を効果的・効率的に実現しようとした場合、行政組織の活動以外にも、NPOや地域コミュニティなどの主体による活動を引き出すことや、それら相互の効果的な役割分担や協働活動を生み出す「関係づくり」を促進することが重要になるのである。「こうした考え方はシェアード・アウトカム（Shared Outcome）とも呼ばれ、米国の地方自治の実践において語られてきた。米国の行政評価は、当初、払った税金の費用対効果のチェックという点に主眼が置かれていたが、徐々に、このシェアード・アウトカムという発想から住民が果たすべき役割を考えるきっかけとしても評価システムを活用しようという動き」[25]につながっていく。これら、「政策マーケティング」及び「シェアード・アウトカム（Shared Outcome）」の事例として、愛知県東海市における『まちづくり指標』の取り組みがある。

**『まちづくり指標』愛知県東海市[26]**

愛知県東海市では、平成13（2001）年に就任した鈴木淳雄市長のもと、「市民と行政の協働・共創のまちづくり」が進められており、その中心となっているのが、平成14（2002）年に始まった『まちづくり指標』の取り組みである。東海市は『まちづくり指標』を策定するにあたり、市民参画委員会（公募委員25人、推薦委員25人の合計50人）を設置、コーディネート役として、まずはニーズ調査によって市民が今後のまちづくりにおいて重視している理念とそれを実現するために重要と考えている生活課題を把握し、その生活課題が改善されているかどうかを数値で確認できるような仕組みを作る。市民ニーズ調査はまず、市民参画推進委員が5つのグループに分かれ、東海市で生活している実感から重要と思われる生活課題を自由に出し合うところから始め、そこに、小・中・高校生、及び20代の青年層によるグループからも意見を募り約100の生活課題を洗い出した。次に、それらの生活課題を、方向性が共通する7つのグループに分類、それぞれにその方向性を表現するキーワードを付けた（いきいき、ふれあい、共創、安心、活力、魅力、快適）。そして、できあがった7つの理念候補、約100の生活課題候補のリストの中での重要度の優先順位付けを明らかにするため、満16歳以上の市民から3,500人を無作為抽出しアンケート調査を実施。結果、より重視されている理念として、「安心」（82.0%）「快適」（74.8%）「いきいき」（67.5%）「ふれあい」（46.7%）「活力」（44.9%）という上位5つを採用することに決定し、さらに、それぞれの理念を実現する上で重要な生活課題として回答率が高かった上位5つ（合計25）と、個別に重要度が高いと評価された生活課題13の合計38を、生活課題として採用し「生活課題マトリックス」が完成した[図表3]。

次に、こうして選定された38の生活課題についての達成度を数値で点検するための『まちづくり指標』の検討が始まる。その作業は、それぞれの生活課題が実現しているような場面をいくつか描いた上で、それらの場面を数値で表現できるような指標を考案するという手順で行われた。膨大な数の指標候補の中から、それぞれの課題につき2から3に絞り、99の指標を選定した。また、指標選定に当たっては、客観的な統計的数値が存在する指標とともに、市民の満足度などの主観をアンケートで調査する指標を組み合わせ、生活課題の達成度を多面的に把握出来るように工夫している。目標については、各指標についての現状値を出発点とし、中長期的な現実的目標設定としてどのような数値が適切かという案を協議し、最終的に5年後、10年後の目標地「めざそう値」を設定した。そして最後に、市民参画推進委員会は、まちづくり指標の改善において責任を担うべき重要な主体について検討。その結果、「個人・家庭」「NPO・市民団体」「コミュニティ・町内会」「企業・農協・商工会議所」「学校」「市」「県・国」「その他」の8つの主体が選定された。これを前提に、それぞれの指標の改善について各主体がどの程度の役割や責任を持っているかについて、委員、関係者、当事者、及び市職員にアンケート調査を行い、それを基に8つの主体に期待される役割の大きさを示す「分担値」を設定した。行政の役割とともに、民間のそれぞれの主体の役割の大きさを示す役割分担値は、東海市における市民と行政の協働を効果的に進める上での基礎としている[図表4,5]。

「政策マーケティング」として、市民が感じている課題やニーズを把握するというスタンスから更にもう一歩踏み込んだ取り組みとして存在するのが、「住民幸福度」の動きである。ここでは、基礎自治体の中で先行して行われている東京都荒川区で2004年から始まった一連の取り組みを見ていく。

**『荒川区民総幸福度（GAH：グロス・アラカワ・ハッピネス）』東京都荒川区**

「区政は区民を幸せにするシステムである」。一連の取り組みは、平成16（2004）年に就任した西川太一郎荒川区長による荒川区のドメイン（事業領域）の定義から始まった。これはGDP（Gross Domestic Product：国内総生産）のような物質的な豊かさや経済効率だけでなく、心の豊かさや人とのつながりを大切にした、荒川区民が安心して生活できるあたたかい地域社会を荒川区民とともに築いていくこと、すなわち、荒川区区民一人ひとりが真に幸福を実感できるようなまちを目指していくことが区政の役割であるということを明示したもので、組織のミッション（使命）にあたる。

**経緯**

平成17（2005）年、荒川区民総幸福度（GAH：グロス・アラカワ・ハッピネス）に関するプロジェクトチームを区役所の中に結成、検討を開始。平成18（2006）年には『荒川区民世論調査』の調査項目に幸福度に関する調査を盛り込むと同時に、『グロス・ナショナル・ハッピネス』を掲げているブータンに職員を派遣して調査研究を行った。平成19（2007）年には『荒川区基本構想』を策定、その中で20年後の将来像を「幸福実感都市荒川」と定め、そのための目標として「生涯健康都市」「子育て教育都市」「産業革新都市」「環境先進都市」「文化創造都市」「安全安心都市」という6つの都市像を示し、『荒川区民総幸福度（GAH）』を区政の根幹のコンセプトに位置付けた。平成21（2009）年には、荒川区のシンクタンクとして、一般財団法人荒川区自治総合研究所を発足、GAHのコンセプトと政策・施策・計画・指標をより妥当で説得力のあるものにするための研究プロジェクトをスタートさせる。

**プロジェクトの基本姿勢[27]**

1. 基礎自治体の幸福、幸福度、幸福度指標であるという点を強く意識し、区政が区民の皆さんの生活に広範囲に日常的に直接接している利点を極力生かすこと
2. 区や研究所が区民生活の幸福実感を調べるというよりも、区と区民の皆さんとの対話を織り込みながら調査研究を進めていくこと
3. 区民の幸福、幸福度、幸福度指標を取り上げていく場合、区職員ならびに区民の意識の在り方や区政のあり様を問うことになり、こうした点も視野に置くべきこと
4. 幸福度の指標づくりに当っては、分野として荒川区基本構想の6つの都市像という枠組みに立つこと
5. 手始めに6つの都市像のうち、まず健康の分野と子育て・保育の分野についての指標作りを試みること

**荒川区民総幸福度（GAH）の2つの“狙い”**

荒川区民総幸福度（GAH）の“狙い”には、2つの側面がある。第一が、荒川区民の幸福度を指標化し、その動向を見ながら政策を立案・実施し、区民の幸福度を高めていく“指標化”の側面。その目的は、より区民の幸福度の向上に寄与するような政策形成や行政評価に指標を活用することである。幸福度の指標を作成し、測定することで、現在の区の施策が区民の幸福実感の向上に寄与するものなのかどうか分析することが可能になるとともに、その結果からどのような分野の政策をより重点的に実施すべきかを検討することが可能になる。第二が、荒川区民総幸福度（GAH）を基点として、荒川区に関係のある人や団体などが一緒に荒川区を良くしていく“運動”につなげていくという側面である。この運動としての側面には2つのテーマがある。一つ目は、職員の意識改革。自らの仕事は区民の幸福のためにあるということを常日頃から意識して取り組むことによって職員の意識が高まり、それが区民の幸福につながるというもの。もう一つは、区民と行政との協働。現実的に、行政が区民の幸福に寄与できる領域は一部分に過ぎず、実際に幸福を目指し行動するのは自分自身であり、行政はそれをアシストしていく存在。区民をはじめ、区に関係する全ての人や団体が、自分自身や身近な人、さらには地域の幸福を考え、一緒に行動していくことで、はじめて幸福度向上を成し遂げることができる。幸福度の向上という成果を達成するためには、様々な主体で、そのための役割をシェア（共有）する必要がある。つまり「シェアード・アウトカム（Shared Outcome）」の考え方である。

**検討体制**

研究プロジェクトの検討体制は、2つの組織によって構成された。一つは「荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究会」。研究所の研究員、外部の専門家である客員研究員、及び区職員で構成される。参加する客員研究員の専門性を

24｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析：自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市, 7.

25｜玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析：自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性――三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市, 9.

26｜http://www.city.tokai.aichi.jp/6557.htm（2014年2月10日アクセス）

27｜公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012, 荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書

| 理念 / 分野 | 安心<br>みんなが安全に、不安なく生活している | 快適<br>さまざまなサービスが便利に使え、気持ちよく暮らせる環境が整っている | いきいき<br>一人ひとりが生きがいを持ち、充実した日々を送っている | ふれあい<br>世代・立場・地域などを越えた交流が活発で、人々が支え合っている | 活力<br>農業・工業・商業が盛んで、まちに活気がある |
|---|---|---|---|---|---|
| 生活環境 | 1. 大気汚染、ばいじん、汚臭がなく、空気がきれいである<br>2. 下水道が整備され、生活排水が適切に処理されており、川や海などの水がきれいである<br>3. 街灯などが整備されており、夜間も安心してまちを歩ける<br>4. 地震などの災害に備えて、救急病院や避難所、連絡網が確保されている<br>5. 防災情報が十分に提供されて、市民の防災意識が高い | 14. まちや公園にごみが落ちていない<br>15. ごみの減量化やリサイクルが進んでいる | | | |
| 保健・医療・福祉 | 6. 医療機関や福祉施設が、利用しやすい場所にある<br>7. 医療サービスが安心して利用できる<br>8. 介護などの高齢者福祉が充実している<br>9. 子どもへの虐待が少ない | 16. 保険・医療・福祉の連携が図られ、総合的なサービスが提供されている<br>17. それぞれの医療機関が、機能的にネットワークされている | 24. 高齢者が活躍できる場があり、生きがいを感じている<br>25. 介護・福祉にかかわる人材が豊富である | 29. 障がい者や高齢者を持つ家庭への支援がされている<br>30. 障がい者についての理解を促す教育が行われている | |
| 教育・学習 | | | 26. 青少年が健全に成長できる環境である<br>27. 子どもたちにとって学校が楽しく、不登校児童が少ない | 31. 家庭や学校などで、モラルの教育が十分なされている<br>32. 学校・家庭・地域が連携して、子どもの教育を担っている | |
| 産業 | 10. 食品の安全性が高い | | 28. 若い世代、女性、障がい者などを含め、就業の場が豊富である | | 34. 魅力的な飲食店や商店がたくさんある<br>35. 商店街が活性化している<br>36. 新しい地場産業や特産物が生み出されている |
| 都市基盤 | 11. 子ども、高齢者、車いすの利用者などが、安全に通行できる歩道が整備されている<br>12. 水道やガス、道路などが、地震などの災害に耐えられる | 18. 自動車が使いやすいように、道路や駐車場が整備されている<br>19. 公共施設が利用しやすく配置されている<br>20. 川や池がきれいで、市民の憩いの場となっている<br>21. まちに花や緑が豊かである | | | 37. 区画整理や農地整理が進み、土地が有効に利用されている<br>38. 住宅地・工業地・農業地・商業地など、目的別に区分けされた土地利用が進められている |
| 市民参加・行財政 | 13. 市民のプライバシーが守られている | 22. 税金のむだ遣いがない<br>23. それぞれの行政施策が、縦割りではなく、連携して実施されている | | 33. 世代を超えて、住民が交流している | |

図表3｜生活課題マトリックス｜出典：愛知県東海市ホームページをもとに筆者作成

| 理念 / 分野 | 安心<br>みんなが安全に、不安なく生活している | 快適<br>さまざまなサービスが便利に使え、気持ちよく暮らせる環境が整っている | いきいき<br>一人ひとりが生きがいを持ち、充実した日々を送っている | ふれあい<br>世代・立場・地域などを越えた交流が活発で、人々が支え合っている | 活力<br>農業・工業・商業が盛んで、まちに活気がある |
|---|---|---|---|---|---|
| 生活環境 | 1. 20歳以上の特定疾病患者数<br>2. 降下ばいじんの量<br>3. 大気汚染基準値の達成率<br>4. 河川のBOD濃度・海のCOD濃度<br>5. 下水道普及率<br>6. 街路灯・防犯灯の満足度<br>7. 夜間も安心してまちを歩けると感じる人の割合<br>8. ちかん・ひったくり発生件数<br>9. 避難所の耐震化実施率<br>10. 一人当りの避難所面積<br>11. 災害時の対処方法、連絡先、連絡方法を知っている人の割合<br>12. 災害に対する家庭内での備えができている世帯の割合<br>13. 災害時の対応について、隣近所で話し合っている世帯の割合<br>14. けが人、病人に応急手当ができる人の割合 | 32. 道路や公園にごみが目立つと思う人の割合<br>33. 公園のごみの回収量<br>34. 市民一人当たりのごみの排出量<br>35. 市民一人当たりのごみの資源化量<br>36. 再生品やエコマーク商品をなるべく選ぶ人の割合<br>37. ごみのリサイクル率 | | | |

図表4｜まちづくり指標マトリックス｜出典：愛知県東海市ホームページをもとに筆者作成

| キーワード | 生活課題 | | 指標<br>(2002年)<br>単位 | 現状値 | 5年後のめざそう値 | 10年後のめざそう値 | 役割分担値<br>①個人・家庭 | ②NPO・市民団体 | ③コミュニティ・町内会 | ④企業・農協・商工会議所 | ⑤学校 | ⑥市 | ⑦県・国 | ⑧その他 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 安心 | 5 | 防災情報が十分に提供されて、市民の防災意識が高い（生活環境） | 12 災害に対する家庭内での備えができている世帯の割合 | 19.4% | 40 | 57.5 | 17.05% | 12.26% | 14.94% | 12.45% | 13.60% | 15.13% | 12.84% | 1.72% |
| | | | 13 災害時の対応について、隣近所で話し合っている世帯の割合 | 8.0% | 20 | 30 | 16.50% | 13.98% | 16.31% | 11.26% | 13.59% | 15.73% | 12.62% | |
| | | | 14 けが人、病人に応急手当ができる人の割合 | 22.2% | 30.6 | 44.1 | 14.05% | 13.50% | 14.60% | 12.23% | 12.96% | 14.78% | 12.96% | 4.93% |

図表5｜99指標とめざそう値・役割分担値一覧表｜出典：愛知県東海市ホームページをもとに筆者作成

※5年後・10年後のめざそう値及び役割分担値は、関係者・当事者の数値を記載しました。

活かした議論を行うとともに、調査研究の方向性を決定する役割を担っている。客員研究員は、社会倫理学、産業組織論、社会心理学、経済学など多様な分野の専門家で構成される。もう一つが、「荒川区民総幸福度（GAH）に関するワーキング・グループ」で、事務職、保険士、保育士、建築職、土木職など様々な分野の区職員と研究所の研究員で構成。研究会による議論やそこで示された方向性を踏まえ、行政の最前線に立つ現場職員の視点から具体的な議論・検討を行う。客員研究員の専門知識と、実際に現場で区民と接している職員の経験の両方を活かして検討を進めていることが大きな特徴となっている。

**検討項目**

具体的には以下の3つの研究アプローチが行われた。

① 幸福概念の構築

幸福度の指標化を行う前提として、区民にとっての「幸福」とは何かについて検討し、その意味を明確にする（区民は、荒川区に住民登録がある者だけでなく、昼間区民、外国籍の住民等も含む）。

② 幸福度に関するアンケート調査などのデータ解析

例えば、地域の行事や活動に参加している人たちのうち何人が幸福と感じているかなど、区民の生活に関する様々な要素と幸福度との関係性について分析している。世論調査により包括的に区

民の幸福について調査するとともに、研究プロジェクト独自のアンケート調査を実施し、より詳細な分析を行うことも検討している。

③ 荒川区の幸福度指標の策定

海外における幸福度に関する先行研究なども参考にしながら、どのような幸福度指標がふさわしいか議論を深めている。

このような形で、研究所発足から約3年半の期間をかけ策定されたのが、荒川区民総幸福度(GAH)指標案である。幸福実感度を6つのグループ(健康・福祉、子育て・教育、産業、環境、文化、安全・安心)に分け、それぞれのグループで6から9の指標(合計46指標)を考案した。また、それぞれの指標には個別にそれを問うための質問文案が付与されている。この点も荒川区民総幸福度(GAH)の大きな特徴である。幸福度の指標は、大きく2つに分けることができる。一つが主観指標、つまり個人の主観的な幸福度であり、二つ目が客観指標、幸福度に影響を与えると考えられる統計や各種の調査結果である。この客観指標のみで評価した場合、同一の状況、環境にある人の幸福度はすべて同じとなってしまう。そこで荒川区では調査方法や評価等、難しいアプローチではあるが主観指標をベースに客観指標と合わせて幸福度を測ることにしている。荒川区自治総合研究所、二神恭一所長曰く「健康寿命や待機児童数など、客観的指標によって人々の幸福感を忖度していくというやり方もあるけれど、私たちは客観的指標も参考にしながらも、区民の幸福実感こそがアウトカム(成果)だという認識に立ち、46の指標を区民に尋ねるという自己申告型の指標となっています。客観的指標は、主観的結果を読み取るための"補助用具"として使用しています」[図表6]。

## 第三章 ── 行政評価以外での行政と市民の関わり

住民参加の手法は「直接請求制度」「住民監査請求」「住民訴訟」など法律にもとづくものと、自治体経営に直接関係する計画策定や政策形成、施設建設過程等のプロセスに民意を取り入れるというものがある。本章では後者に分類されるもののうち行政評価とは直接関連しない事例を取り上げる。"自治体の憲法"とも言われる『自治基本条例』に関する事例、総合計画の策定とその進捗確認に関する事例、及び施策・事業レベルでの先進的事例を見ていく。

### 『ニセコ町まちづくり基本条例』北海道ニセコ町

自治基本条例による住民主体のまちづくり

自治基本条例(住民自治に基づく自治体運営の基本原則を定めた条例。「自治体の憲法」とも言われる。条例の名称は自治体によって異なり、『まちづくり条例』『まちづくり基本条例』『行政基本条例』などさまざまである)として全国で初めて制定されたのが、平成12(2000)年に成立した北海道ニセコ町による『ニセコ町まちづくり基本条例』である。自治基本条例とは一般的に地域課題への対応やまちづくりを誰がどんな役割を担い、どのような方法で決めていくのかを文章化したもので、自治体の仕組みの基本ルールを定めた条例である。現在、多くの自治体では、情報の共有や市民参加・協働などの自治の基本原則、自治を担う市民、首長・行政等のそれぞれの役割と責任、情報公開、計画・審議会等への市民参加や住民投票など自治を推進する制度について定めている。ニセコ町では、同町のまちづくりの原則「住民自治」について、条例の前文でこのように記述している。「ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われてきた風土や人の心を守り、育て、"住むことが誇りに思えるまち"をめざします。まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる"自治"が基本です。わたしたち町民は"情報共有"の実践により、この自治が実現できることを学びました。わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよろこびを実感できるまちをつくるため、この条例を制定します」[28]。また、条例手引き書の中で以下の補足もされている。「公共的な仕事(まちづくり)は、本来、住民が日常生活の中で自らが主体的に行ってきた仕事であり、相互扶助の中で培われてきたものである。しかし、行政が公共サービスの名の下に、本来住民が担ってきた仕事を住民のニーズ等の名の下に引き受けてきた歴史がある。このことによって行政は肥大化し、公共課題の解決はそもそも行政が行うものとの錯誤が生まれてきた。本条例は"まちづくりの主体は町民である"との住民自治の原点を立法事実とし、行政(役場)の役割を明確にし、住民自治を将来にわたって実行するために制定されたものである」[29]。

条例制定のきっかけは、前逢坂誠二町長(1994～2005年)の時代、まちづくり懇談会やまちづくり町民講座などにおける町民議論の場で町民から「町長が替わったら、情報共有や住民参加の仕組みもなくなるのか」「どこで、どうやって、行政にものを言ったらよいのか」などの意見があったこと[30]。これらの意見は、誰が町長であっても、住民によるまちづくりの原則が永続的に存在するよう自治基本条例を定めようという動きへとつながっていく。制定にあたっては、札幌地方自治法研究会(前北海道大学法学部教授木佐茂男氏(現九州大学法学部教授)を中心として自治体職員や研究者で構成)による条例案の検討、町職員や町民の研究会への参加、議会での勉強会、シンポジウム・まちづくり町民講座等での議論、パブリックコメント手続きを経て2000年に制定、2001年に施行された。条例では、まちづくりの原則として「情報共有」と「住民参加」を"車の両輪"と考え、これらにかかわる基本的な権利の保護に努めている。「(情報共有の原則) 第2条 まちづくりは、自らが考え行動するという自治の理念を実現するため、わたしたち町民がまちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。(情報への権利) 第3条 わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。(説明責任) 第4条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する。(参加原則) 第5条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、町民の参加を保障する」。情報共有は、行政からの一方的な情報提供だけではなく、町民相互の情報発信があってこそ成り立つとし、様々な取り組みを行っている[図表7]。第3条では、行政から情報を受け取るだけでなく、ホームページ等を通じ自ら情報を取得する権利(アクセス権)を明示している。また、従来「政策・施策・事業」といった言葉で表現される行政の仕事を、町民からのわかりやすさを重視し、「まちの仕事」として括った表現となっている。

### 『おだわらTRYフォーラム』神奈川県小田原市

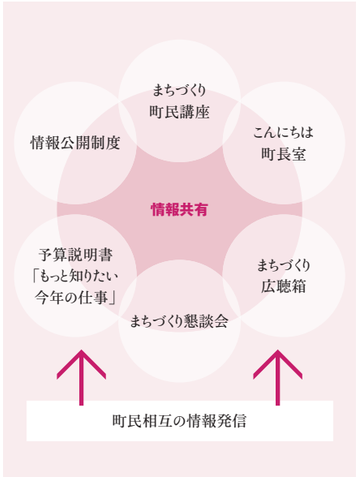
プラーヌンクスツェレ(市民討議会)の活用による総合計画の策定

平成20(2008)年に就任した加藤憲一市長は、自身のマニフェストにおいて、「次の総合計画策定作業は本格的な市民主体のプロセスにて進め、行政と市民のコラボレーションの土台づくりとする」

**幸福実感指標案**

| 指標案 | | | 質問文案 |
|---|---|---|---|
| 幸福実感度 | | | あなたは幸せだと感じますか? |
| 健康・福祉 | 健康実感度 | | あなたは、健康であると感じますか? |
| | 体の健康 | 運動の実施度 | あなたは、体を動かしたり運動したりすることができていると思いますか?<br>※スポーツ、ランニング、散歩や階段の利用などを含む |
| | | 健康的な食生活の実感度 | あなたは、健康的な食生活を送ることができていると思いますか? |
| | | 体の休息度 | あなたは、体を休めることができていると思いますか? |
| | 心の健康 | つながりの実感度 | あなたは、家族や友人など人とのつながりがあると感じますか?<br>※ここでのつながりとは、話をしたりあいさつをしたりといった関係を含む |
| | | 自分の役割・居場所がある実感度 | あなたは、家庭や職場、学校、地域などで、自分の役割があったり、自分の居場所があったりすると感じますか? |
| | | 心の安らぎの実感度 | あなたは、心が安らぐ時間を持つことができていると感じますか? |
| | 健康のための環境 | 医療の充実度 | お住まいの地域では、病気やけがをした時の医療が充実していると感じますか?<br>※医療の充実とは、病院や薬局などの施設の充実や、医療の質の充実などを指す |
| | | 福祉の充実度 | お住まいの地域では、高齢者や障がい者への福祉が充実していると感じますか?<br>※福祉の充実とは、高齢者の介護施設や障がい者の生活支援施設といった施設の充実や、福祉のサービスの質の充実などを指す |

**図表6** | 荒川区民総幸福度(GAH)指標案一覧 | 出典:公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012をもとに筆者作成




**図表7** | 情報共有の概念図 | 出典:ニセコ町まちづくり基本条例の手引き, 2000をもとに筆者作成

28 | 木佐茂男・片山健也・名塚昭, 2012, 自治基本条例は活きているか? ニセコ町まちづくり基本条例の10年, 公人の友社

29 | ニセコ町, 2000, ニセコ町まちづくり基本条例の手引き

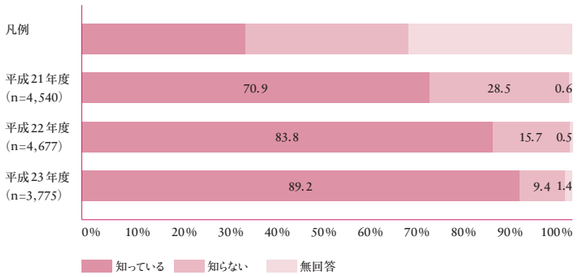
30 | http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/jyourei/kihonjyorei/post_9.html (2014年2月10日アクセス)

と言及する。加藤市長就任以前から、小田原市では様々な場面で「公募型市民参加」の形を通じて市民と接していたが、自ら手を挙げる方式では、ある程度メンバーが固定化してしまう懸念や、単に不満や要望をぶつけたがる参加者への対応等に苦慮する場面もあった。市は一つの仮説を立てる。「多くの市民は現状にほぼ満足しており、市に対しても肯定的ではないか。そういった人たちは特に声を上げることなく、市民参加を呼び掛けても反応してこないのではないか。これまでのやり方とは違う、サイレントマジョリティ（声なき多数派）からの意見を聴き、市政に活かすことができないだろうか」。この様な考えから、平成23（2011）年から始まる総合計画『おだわらTRYプラン』の策定過程においては、サイレントマジョリティの掘り起こしを重要視した新たな市民参画手法「プラーヌンクスツェレ（市民討議会）」の手法を取り入れることとなった。「プラーヌンクスツェレ（市民討議会）」は1970年代にドイツで考案された手法で、その最大の特徴は、基本的に18歳以上（小田原市では16歳以上で実施）の市民から無作為抽出により参加者を募ること。このため、参加者は、限られた特定の人の集団や専門家ではなく、ほとんどの場合、テーマに関し直接の当事者ではない一般の市民となる。また、男女比率、年齢や職業（小田原市では考慮せず）などの構成が、その地域の構成と同様の傾向を示すことになり、その意味において参加者は地域の代表者ということになる。プラーヌンクスツェレでは、参加者は個々のテーマに沿って、公平・中立な立場、または賛成、反対両方の立場による専門家などからの情報提供を受け、その後1グループ5人（通常5グループ合計25人）で、参加者だけの話し合いを行う（情報提供を含め1コマ90分）とされる。このような少人数による話し合いを、特定の参加者の意見だけが反映されることのないよう、メンバーを入れ替えながら行うことで、ほかの参加者の意見を十分に聞き、お互いの体験や視点を尊重しながら、合意形成を行う。このようにして得られたグループの意見に対して、全員で投票を行い、話し合いと投票を経て得られた結論は、利権誘導や専門家の意見に偏った形にはならないものとされている。上記の基本的な仕組みを踏襲しつつ、小田原市では地域の特徴である多くの市民団体の存在を活かしたやり方を考案する。すなわち、市民討議に対する情報提供を、行政からだけではなく、テーマに関連した活動を既に行っている市民団体からも行い、多面的な立場からの情報を討議の場に提供したのである。また、市民団体は行政に対し提言を行うこともでき、行政、市民、市民団体がそれぞれ関連した形でテーマについての見解を出し合うことを可能にした。本番（平成21年6月から8月の2ヵ月間、うち各参加者の参加日数は4日間）では、無作為抽出（3,000名）された市民のうち参加を承諾した約200名の市民が9つのグループに分かれ65のテーマについて討議を行い、最終的に649の提言にまとめられた。参加者の約9割が総合計画を見たことがなく、約7割が市政への参加経験もない中、最終日に行われたヒアリングでは、「これで終わりにするのはもったいない」「またやってほしい」「成長することができた」「とても楽しかった」「市政への関心が高くなった」「小田原への愛着が高まった」等の前向きな意見が多かったとのことから、総合計画策定のための意見聴取という側面のみならず、市政や地域への関心や愛着を高めるという運動的側面も効果があると考えられる。

**問16 あなたは、平成23年6月から、寝室や階段への住宅用火災警報器の設置が義務付けられたことを知っていますか?**

全体結果

住宅用火災警報装置の設置義務付けについては、「知っている」が89.2%、「知らない」が9.4%となっている。前回調査と比較すると、「知っている」は83.8%から5.4ポイント増加している。一方、「知らない」は15.7%から6.3ポイント減少している。




**図表8**｜住宅防火対策の推進事業についてのアンケート結果｜出典：熊本市ホームページをもとに筆者作成

**『まちづくり戦略計画市民アンケート調査』**
**熊本県熊本市**

市民アンケート調査による総合計画の進行管理

熊本市では、平成21（2009）年からの『熊本市第6次総合計画』の進行管理にあたり、毎年度、全ての施策について、目標の達成状況を測る成果指標（市民満足度など）を設け、その値を測定するための「市民アンケート調査」を実施している。以下は施策目標「火災を未然に防止し、災害や事故発生時には迅速かつ的確に対応する」に対する、住宅用火災警報器の設置促進など、住宅防火対策の推進事業についてのアンケート結果。毎年「知っている」と答える割合が増えているのもわかる［図表8］。

**『まちづくり情報銀行』を核とした**
**住民参加型のまちづくり 熊本県氷川町（旧宮原町）**

地域で企画を競い合う住民提案の施策化

平成7（1995）年、まちは役場前にあった旧銀行の建物を購入し『まちづくり情報銀行』を開設、まちづくりの要を担う企画調整課が入居する。ネーミングの由来は、町は住民の声を情報として「貯蓄」し、計画（書）という「利子」を払うという発想からきている。『まちづくり情報銀行』を「本店」、各地区を「支店」と位置付け、全14地区に設置された支店活動を中心としたまちづくりを確実に展開するための新たな総合計画を策定する。策定にあたっては、まず60名の全職員に対し、住民参画によるまちづくりの理念と方向性を共有するためのワークショップを実施。その上で、各地区を職員が取材し、地域の課題や資源をまとめあげた。その過程でワークショップ等に参加し地域の情報を“預けた”町民にはまちづくり情報銀行の会員証を発行。その数は1,200枚にも達したという。まちづくり情報銀行主導による、地域の情報収集、課題検討、合意形成のためのワークショップ等は3年間で320回が行われ、参加者の数は延べ5,800人にものぼった。地区である「支店」は14地区すべてから5～7名のまちづくり推進員が推薦され町長が委嘱。同時に、町は43名の地区担当職員を配置し、各支店活動を支援した。100回を超える地区会議を経て、まちづくり総合計画が策定された。また、この過程を通じて、まちづくりの担い手も育っていく。その後、総合計画を基に各地区は10年間の地区別計画を策定、町は計画推進のために「支店」（地区）経営補助金制度（年間350万円）を開始。予算を獲得するためには、14地区の代表が集まる「支店長会議」において、申請額や企画・実行内容についてプレゼンテーションを行わなければならない。つまり、住民同士が開かれた場でお互いの意見を交わし、予算の配分を決めていくのである（2005年の合併以降は、事業計画のヒアリング方式となっており、プレゼンテーションは行われていない）。

## 第四章 ── これからの行政と市民との関わり

ここまで、行政（地方公共団体）と市民との関わりを考えるために、行政評価に着目し、その日本における発展の経緯、そしてその新たなステージとも言える「政策マーケティング」と「住民幸福度」の取り組みを概観すると同時に、行政評価以外での行政と市民との関わりを紹介した。本最終章では、以上を踏まえ、これからの行政と市民の関わりにおける要点について、以下の通りまとめることとする。

- 市民参加型マネジメント・サイクルの構築
- サイレント・マジョリティとの関わり
- 市民の関心を喚起するためのコミュニケーション施策
- 市民との「信頼」を築くための「透明性」と「対話（ダイアログ）」
- 市民参加型マネジメント・サイクルの構築

あらためて、日本の行政（地方公共団体）がその運営において、地域の市民とどの様な接点で関わりを持つことができるのか、PDCAのマネジメント・サイクルに従って以下に整理する。

### Plan（計画）

Plan（計画）については、まず地域の住民がどの様なニーズや生活課題を持つのかについてヒアリングを行ったり、住民参加型のワークショップによって明らかにする「政策マーケティング」が有用である。住民から出た各生活課題の政策テーマへの分類や優先順位付け、それを測る指標（客観、主観）の検討も同時に行う。「住民幸福度」の取り組みも、単に行政サービスについて市民に意見を求めるという印象ではなく、行政と住民がお互いに協力し実現を目指す「幸福」という関心の持ちやすいテーマを軸に置くことで、地域の市民参加を促進させていく運動としての側面も期待できる。なお、「住民幸福度」の政策形成への活用という点は未だ発展段階であるため、先行する荒川区の取り組みに今後も注目していきたい。そして、政策の実現を担うのは行政だけでなく、地域の様々な主体であるとする「シェアード・アウトカム（Shared Outcome）」の概念に基づき、それぞれの政策実現に向けてその役割分担について各ステークホルダーと協議していくことが重要である。総合計画の立案にも各種住民参加型の手法があるが、本稿では「プラーヌンクスツェレ（住民討議会）」の手法に着目した。無作為抽出による参加者の選定は、過去からの行政と限定された市民との関わりにとらわれず、また、通常行政施策にその声を反映することが出来にくい「サイレントマジョリティ」の参加を促すことができる。日ごろ行政運営に関心の低い市民がこの取り組みを通じて、行政運営や住民自治に対して関心を高める効果について

31｜総務省選挙部, 2012, 目で見る投票率
32｜国民生活審議会, 1970, 成長発展する経済社会のもとで健全な国民生活を確保する方策に関する答申

も小田原市の事例からは推察できる。そして、総合計画の立案後も、熊本市の事例の様に毎年の「市民アンケート調査」によって施策や事業の効果をチェックしていくことが重要である。質問と併記して事業や施策目標も記載することで、それ自体の認知促進効果もある。最後に、目標の明示と目標間の優先順位の明確化に加え、戦略計画(Strategic Planning)上、必要とされるのが組織のミッションである。一般に住民の福祉の向上を目指す行政(地方公共団体)運営において固有のミッションを定めることは簡単ではないが、SWOT分析やベンチマーキング等も活用しながらチャレンジしたい。荒川区が定める「区政は区民を幸福にするシステムである」というミッションが職員にもたらす意識改革は小さくはないだろう。

Do(実施)

Do(実施)についての事例は本稿ではあまり触れていないが、Plan(計画)、See(評価)同様に、今後様々な形で市民や民間との連携のカタチが考えられる。「成果ベース予算」の項で触れた、単にコストカットのための入札や指定管理だけでなく、市民や民間との連携によって、行政だけでは実現できない価値を創造する取り組みが必要となる。そのひとつが後述する「コミュニケーション・デザイン」の領域である。

See(測定・評価)、Action(改善実行)

まずは、事務事業評価をはじめ、施策、政策の3階層の評価、及び市民への公表が前提である。また基本的に行政内部だけでなく如何に外部の客観的視点を組み込みながら評価するかが肝要である。しかし、事務事業においては、比較的小さな自治体でも数百という事業が存在するため、一つひとつ市民がチェックすることは実務的に困難なことから、基本的には行政内部での確認とし、市民に直接関わり、フィードバックが有効な事業を吟味した上で市民による評価を実施する。一方、施策や政策に関しては、Plan(計画)の段階において、定性的な目標、及びそれを測るための測定指標を策定しておき、適宜事業の効果を確認していく。より適切な測定指標の策定について議論を深めたり、施策や事業の効果を比較しお互いに切磋琢磨するという点において「ベンチマーキング」も有効である。

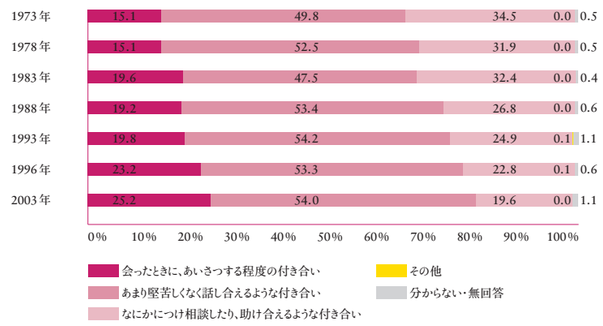
最後に、「自治基本条例」の設置である。本稿ではニセコ町の事例を挙げたが、現在日本で200を超える自治体が当該条例を設置している。上記にまとめた様な全てのマネジメント・サイクル、或いはそれぞれの過程における市民の関わり方やその権利等をまとめた条例を設置しておくことで、属人的なリーダーシップの枠を超え、その在り方を維持していくことが可能になる。

**サイレント・マジョリティとの関わり**

行政の側が如何に市民参加型の「システム」を構築したとしても、肝心の市民側が興味を持たず、参加しなければ、当然それは機能しない。例えば、投票率は市民の行政への関心度を測る指標の一つだが、統一地方選挙における投票率の推移[31]を見てもわかる通り、結果は年を追うごとに低下傾向にあるのが現状である。先の小田原市の事例ではプラーヌンクスツェレ(市民討議会)という手法を紹介したが、如何に"限られたいつもの市民"ではない「サイレント・マジョリティ」との接点を持つかという点が肝要である。しかし、現在「サイレント・マジョリティ」と言われる市民は、一体なぜその様な状態になっているのか。その要因の一つが地域社会の在り方の変化にあると考える。近年で最も大きくそれが変化した戦後の高度経済成長期、昭和45(1970)年の国民生活審議会答申[32]では以下のように言及している。「近年におけるわが国経済の急速な成長は、産業と地域の構造変化を通じて生活の場に対しても重大な影響を与えつつあるが、地域社会におこったもっとも大きな変化は、交通機関の発達による生活圏の拡大と旧来の地域共同体の崩壊であり、地域社会における連帯意識の減退である」。ここで言われた「旧来の地域共同体の崩壊」、結果としての「地域社会における連帯意識の減退」こそ、人々が地域行政をふくむ「地域」との関わりに対する関心の低下につながった要因ではないだろうか。同答申は旧来の地域共同体の崩壊がもたらす影響について「地域住民にとって旧い束縛からの解放を意味しており、地域共同体のなかに埋没していた人間性の回復を意味するものとして評価してよかろう」とする一方で、「都市、農村を通じて地域社会におこった変化があまりにも大規模かつ急激であったために、地域住民はこの変化に十分対応しきれず、社会的連帯を喪失したままさまざまな問題に直面している」とプラス、マイナス両面の指摘をしている。その様な中「地域社会における人間性の回復」のための場として期待されたのが、住民が自発的に形成し、自主的に参加する各種(社会奉仕、スポーツ、レジャー、趣味等)の機能集団としての「コミュニティ」であった。その必要性について以下の様に述べられている。「かつての共同体の拘束から解放された結果、生活の場における単位としては個人と家庭が中心となり、他人にわずらわされない生活が重視されるようになった。しかし、人と人とのつながりが微弱な社会では、個人はだれにも拘束されない半面、孤立感が高まり、個人の力では処理できない問題が生じたときには、不安感、不満感や無力感が増大することになる。さらに、今後においては高度産業社会における緊張の多い非人間的な激しい競争と、ますます高まる技術革新にさらされる人々の人間性を回復する場に対する欲求は格段に大きなものとなるだろう。それは、個人と家庭のみでは受け止めることはできないものである。ここに各種の機能集団の役割がますます重要なものとなってくる要因がある」。そして「コミュニティ」の特徴とその可能性について以下のように言及する。「人々の間の新しいつながりが必要であるとしても、それは人々の自主性を侵害するものであってはならない。また、かつての地域共同体にみられたような拘束性をそのまま持ち込むものであってはならない。人々はある時には孤独を愛し、ほかの時には集団への参加を求めるものであるから、このような要求に対応する開放性が必要である。このような観点から生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団をコミュニティと呼ぶならば、この新しい多様的なコミュニティの形成こそ個人や家庭の段階では達成しえない地域住民のさまざまな欲求が充足される場となりうるであろう」。このような「コミュニティ」に対する期待から、1970年代以降、政府、地方公共団体双方によって様々な「コミュニティ」政策・施策が始まっていく。しかし、それらの取り組みは、上記で言われた機能集団としてのコミュニティというより、どちらかと言えば町会・自治会等の地縁型のコミュニティに対するものにシフトしたため、近隣との深い関係は望まない傾向にある都市住民にとって必ずしも効果的ではなかった[図表9]。一方で、行政による取り組みの結果ではなく、情報技術の発達による人々のコミュニケーションの活性化などから、近年、地縁型に対しテーマ型と呼ばれる様々なコミュニティが生まれている。そして、その中の一つとして、社会貢献型のコミュニティの動きもある。人々の貢献意識の推移を見ると「何か社会のために役に立ちたい」と考える人は長期的に高まっている傾向にあり、1990年代以降は60%で推移している。さらに具体的にどのように貢献したいか尋ねた結果を見ると、「自然・環境保護に関する活動」を挙げた人が37.9%、「社会福祉に関する活動」が35.8%、「町内会などの地域活動」が35.0%と、地域活動を通じて社会に貢献したいと考えている人が多いことがわかる。また、現在約48,000団体の特定非営利活動法人(NPO法人)が活動しており、その数は年々増加傾向にある。同時に、NPOやボランティア活動へ現在参加していないが、今後は参加したいと希望する人の割合は51.6%で、今後も参加したくないと考える人の38.1%を大きく上回っており、地域への貢献意識の高まりが反映された結果であると考えられる。以上から考えると、これから行政が如何に「サイレント・マジョリティ」となっている人々と関わるかを考える場合、その視野の中に、地縁型のコミュニティだけでなく、様々なテーマ型コミュニティ、そしてその中でも地域への貢献意欲の高い人々が集うコミュニティを取り入れ、それらといかに関わっていくかという点が重要になってくると考えられる。

**市民の関心を喚起するための**
**コミュニケーション領域における新たな施策**

福岡市における、行財政改革プラン説明用の資料としての「マンガ」の制作や、市の主要な取り組みの背景や目的などについて知らせるための市政PR「CM」の放映、或いは、札幌市の『魅力都市さっぽろシティプロモート戦略』における「SAPPRO」(サッポロスマイル)という「ロゴマーク」の開発等、先進的自治体ではコミュニケーション領域における新たな施策が始まっている。従来のホームページや広報誌といった一般的媒体だけでなく、今般少しずつ増えているソーシャルメディアの活用等、今後その工夫の余地は少なくない。限られた市民やニーズの想定内での一方




図表9｜隣近所との望ましい付き合い方｜出典:内閣府, 2007をもとに筆者作成

33｜読売広告社都市生活研究局, 2008, シビックプライド 都市のコミュニケーションをデザインする, 宣伝会議

的な情報発信ではなく、情報をあらゆる市民に積極的に届けていくようなコミュニケーションの戦略と施策が必要である。書籍『シビックプライド 都市のコミュニケーションをデザインする(宣伝会議、2008)』では、都市が取り組む市民に対するコミュニケーションについて、シビックプライド(市民が都市に対してもつ自負と愛着)[33]を醸成するためのコミュニケーションポイントを事例を通じわかりやすく分析している。苛烈な都市間競争にさらされるヨーロッパの都市で行われている施策は、今後、人口が減少していく中、如何に自らの地域の魅力を訴え新規在住者を獲得するか、或いは、財源が減少していく中、如何に市民参加によって効率良く、効果的に行政サービスを運営するかが問われる日本の各地域においても大いに参考になるに違いない。

### 市民との「信頼」を築くための「透明性」と「対話(ダイアログ)」

「まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる"自治"が基本です。わたしたち町民は"情報共有"の実践により、この自治が実現できることを学びました」。『ニセコ町まちづくり基本条例』の前文は"情報共有"こそが自治の要としている。また、OECDは"Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services"(2009年6月)の中で、透明性(Transparency)こそが市民参加(Civic Engagement)を促し、そして市民参加は効果的な統治の条件である、としている。この"情報共有"、あるいは"透明性"が、これからの行政と市民の関わりを考える上では不可欠であり、その結果もたらされるお互いの"信頼"こそ、これからの行政と市民の関係性のあるべき姿である。「ある人にとってプラスになる政策が、別の人にとってはマイナスになることもあります。つまり、政策の決定には価値判断が伴います。だからこそ、行政と市民との対話(ダイアログ)が重要なのです」。住民幸福度調査の政策への活用について、荒川区自治総合研究所二神所長に伺った際に言われたコメントである。これからの時代の新たな行政と市民の関係、それは情報共有と透明性によって築かれる、お互いの信頼関係、そしてそれに基づく対話(ダイアログ)によって、よりよい地域社会を共に築いていく、そんな姿ではないだろうか。


[参考文献]

- 田中啓, 2009, 日本の自治体の行政評価, 財団法人自治体国際化協会
- 大住荘四郎, 2005, New Public Management:自治体における戦略マネジメント, 財務省財務総合政策研究所『ファイナンシャル・レビュー』
- 北川正恭, 1998, 三重県における行政改革, 日本公共政策学会年報
- 自治省, 1997, 地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針
- 総務省, 2013, 地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査結果
- 松田典久, 2003, 行政評価の自治体改革における役割と今後の課題, 鹿児島大学法学論集
- 田渕雪子, 2010, 地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望, 三菱総合研究所
- 総務省, 2011, 地方公共団体における行政評価の取組状況
- INPM行政評価研究会[著]石原俊彦[編著], 2005, 自治体行政評価ケーススタディ, 東洋経済新報社
- 上山信一, 2002, 日本の行政評価 総括と展望, 第一法規
- 財団法人東京市町村自治調査会, 2006, 自治体ベンチマーキングに関する基礎調査報告書
- 玉村雅敏, 2006, 三鷹市の自治体経営分析:自治体経営におけるマーケティング戦略の可能性 ――三鷹市の課題を踏まえて, 三鷹市
- 公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012, 荒川区民総幸福度(GAH)に関する研究プロジェクト第二次中間報告書
- 木佐茂男・片山健也・名塚昭, 2012, 自治基本条例は活きているか? ニセコ町まちづくり基本条例の10年, 公人の友社
- ニセコ町, 2000, ニセコ町まちづくり基本条例の手引き
- 総務省選挙部, 2012, 目で見る投票率
- 国民生活審議会, 1970, 成長発展する経済社会のもとで健全な国民生活を確保する方策に関する答申
- 読売広告社都市生活研究局, 2008, シビックプライド 都市のコミュニケーションをデザインする, 宣伝会議


# 開発援助における評価手法の研究


序章

066 第一章――開発援助の評価の歴史
1-1｜開発援助とは何か
1-2｜日本における開発援助の変遷
1-3｜第二次大戦後から今日までの評価の歴史

069 第二章――開発援助の評価の仕組み
2-1｜評価の枠組み
2-2｜評価の流れ
2-3｜評価手法(DAC5項目)
2-4｜評価事例

075 第三章――平和構築分析という新たな手法
3-1｜平和構築分析とは何か
3-2｜日本のアプローチ(PNA)
3-3｜開発援助の中でPNAが果たす役割
3-4｜PNAによる分析事例
3-5｜紛争影響国の事業評価という新たな評価手法

082 第四章――開発援助評価と他指標との親和性
4-1｜人間開発指数と世界平和度指数から見る開発援助
4-2｜ニジェールの人間開発指数
4-3｜コンゴ民主共和国の平和度

085 第五章――日本のコミュニティ評価への応用
5-1｜前提と仮説
5-2｜DAC5項目による過疎集落の評価
5-3｜PNAによる対立コミュニティの分析

おわりに

**金昌祐**[きむ・ちゃんう]｜有限会社パワーボール 代表取締役
東京都生まれ。亜細亜大学卒業後、米国でMBAを取得。帰国後、ユニ・チャーム株式会社に入社。その後、NPO法人Peace Winds Japanに入団し、国内でファンドレイジング業務や海外で緊急人道支援業務を担当する。退団後、コンサルティング会社を経て、2005年6月に有限会社パワーボールを設立。個人・企業・NPOの社会貢献活動を通じて、国内外の社会問題を伝えるフリーマガジン『POWER BALL』を発行。震災後は、被災地で復興支援を行うNPOや企業の活動を継続的に取材。

1｜三省堂, 2006, 大辞林第三版
2｜佐藤寛, 2005, 開発援助の社会学, 世界思想社, 52.
3｜正式名称は、Official Development Assistance
4｜外務省ホームページ, ODAとは http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/oda.html（2013年12月3日アクセス）

## 序章

本稿では「開発援助の評価」に焦点を当てて、研究を試みている。開発援助とは、簡略に説明すれば「先進国による途上国の支援」ということになる。その中身は資金援助や技術協力、平和構築等多岐に渡るが、途上国の経済的・社会的発展とそこに暮らす人々の生活水準の向上を目的にしている点で、共通していると言える。

一方、先進国の人々にとって開発援助は縁遠いものかもしれない。その最たる理由は、先進国の資金提供者（ドナー）と途上国の人々（受益者）の距離が物理的に離れていることにある。そして物理的な隔たりは精神的な隔たりも生む。特に、税金を使って実施される政府開発援助（ODA）では、国民の意識の及ばぬところで支援が行われ、その結果についても国民自ら情報収集を行わないと知る機会は少ない。

それでもあえて開発援助の評価を研究テーマとしたのは、一つにはその歴史の深さにある。

開発援助の起源は、第二次世界大戦により疲弊した国々を経済復興させるための支援に遡る。そして戦争により荒廃した国々に対する支援活動においては、活動終了後に評価が行われることが少なくなかった。歴史が深く、今日まで何度も改善が重ねられてきた開発援助の評価を研究することで、数多くの有益な知見が得られると考えた。

もう一つの理由は、開発援助が「コミュニティ」を対象としているからである。

そもそも開発援助は特定の個人に向けて行われるものではなく、不特定多数の人々や特定の地域、または、国全体を対象としている。コミュニティを不特定多数の人々の集合体と捉えるならば、開発援助は特定のコミュニティ、または、複数のコミュニティの集合体に対する支援だとも言える。こうした支援における評価手法を研究することで、「コミュニティそのもの」を評価するための手がかりがつかめるとも考えた。

本稿ではまず開発援助の世界を深堀りし、その評価の歴史を紐解いていく。そうすることで、一般の人々にはなじみの薄い開発援助における評価の全体像を浮かび上がらせる。続いて、日本で開発援助の評価を体系的に実施しているJICA（国際協力機構）に焦点を当て、評価の計画から実施に至るプロセスや評価を行う際に使われる指標、また、過去に行われた評価の事例等を考察。日本の開発援助ではどのような評価手法が採られているかを明らかにする。また、近年、世界的に注目を集めている紛争終結国や戦争・紛争の火種を抱える国等、いわゆる「平和構築」が重要視される地域で行われる開発援助に対する評価手法も研究対象とする。平和構築支援の実務担当者へのインタビューも交えながら、通常の開発援助における評価との違いを浮き彫りにすることで、評価手法の奥深さに迫る。

さらに、人間開発指数や平和指数等、途上国を評価する際に使われるほかの手法と比較することで、その親和性を図ると共に、開発援助における評価がどれほど当該国・地域の実情を映し出しているかを考察する。そして最後に、開発援助における評価手法が、日本のコミュニティを評価する上で、どこまで有用な役割を果たせるのか、応用を試みたい。

## 第一章 ── 開発援助の評価の歴史

### 1-1｜開発援助とは何か

開発援助の定義には諸説ある。「発展途上国の経済・社会開発に対し、先進諸国が資金援助や技術移転を行うこと[1]」「社会の発展を目指して行われる、外部からの資源投入[2]」等のほか、広義には「国際協力」と同義だという説もある。

また、開発援助は援助の実施主体者を起点に、政府系機関によって行われるもの（ODA[3]：政府開発援助）と、民間団体（NGOや市民団体）によって行われるもの（草の根支援）の2種類に大別される。外務省によれば、ODAとは「政府または政府の実施機関によって開発途上国または国際機関に供与されるもので、開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上に役立つために行う資金・技術提供による協力[4]」と定義されている。

実施主体者が政府であれ民間であれ、先進国が途上国の経済的・社会的開発を手助けするという点において、開発援助の定義には共通点がある。しかし、そもそもなぜ開発援助という行為が行われるのだろうか。その背景にはいくつかの要因が考えられる。

例えば、純粋な「善意」による開発援助がある。これは日常生活で困っている隣人を助けるように、海外の途上国でさまざまな課題を抱える人々を支援しようという発想による。また、過去に開発援助を受けたことのある国が経済発展を遂げ、「恩返し」として支援を行う側に回る場合もある。「共同体の概念」に基づく開発援助も要因の一つだと言える。同じ地球に住む者同士、助け合いながら生きて行くべきだという発想から、支援を行うものである。これらの要因は、特に民間団体が開発援助を行う際によく見られる。

一方、政府系機関が開発援助を行う場合は、政治的な思惑が介在する場合が少なくない。相手国との関係改善や地政学的リスクの軽減を狙ったり、他国や国際機関の動向に反応する等、「外交政策」の観点から開発援助に踏み切る場合がある。また、自国企業の進出や農林水産品・工業品の輸出を見据えた、「経済政策」に起因する開発援助も行われている［図表1］。

経済政策の観点から、自国経済の発展を念頭に行われる開発援助を「タイド援助」と呼ぶ。「タイド援助」を行う際は、援助を受ける国が援助を供与する国の商品やサービスを購入することが前提となる。例えば途上国に道路や橋を建設する際、材料となるコンクリートや建設を担う業者を、援助供与国から調達しなければならない。日本の場合、1955年からODAを開始しているが、当初はアジア諸国に対する「タイド援助」がほとんどを占めていた。戦後復興の道を歩む日本にとっては、「タイド援助」を通じて自国の経済を加速度的に発展させたいという思惑があったのだろう。日本による「タイド援助」は1960年代まで続くが、OECD（経済協力開発機構）から勧告を受けたのを機に、1972年からは自国の商品やサービスの購入を前提としない「アンタイド化」へと方針を変更する。その後、円借款によるODAが主軸となり、1980年以降はほぼ100％「アンタイド化」が実現している[5]。

「タイド・アンタイド」のほかにも、開発援助には手法や種類が複数存在する。

開発援助の枠組みには「二国間援助」と「多国間援助」がある。「二国間援助」は援助供与国（先進国）と援助享受国（途上国）の二国間でのみ行われる開発援助を指す。「多国間援助」は先進国が国際機関（国際連合や世界銀行等）に出資や資金拠出をし、国際機関を通じて途上国への開発支援を行う。

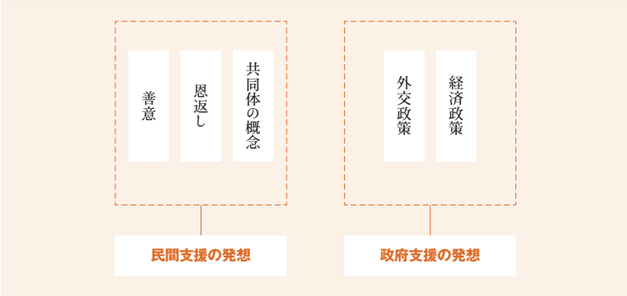
また、「二国間援助」では、円借款等返済義務が発生する「有償支援」と、贈与の形で提供される「無償支援」に大別される。更に「無償支援」は、「資金協力」と「技術協力」に分類される［図表2］。

これらの開発援助の手法は、主にODAにおいて見られるものである。民間団体の場合は原則的に、①国際機関への資金提供は行わない、②支援に対する返済を求めない、③資金そのものを提供することはしない、等の特徴があることを鑑みると、「二国間援助」での「無償支援」による「技術協力」と判断することができる。

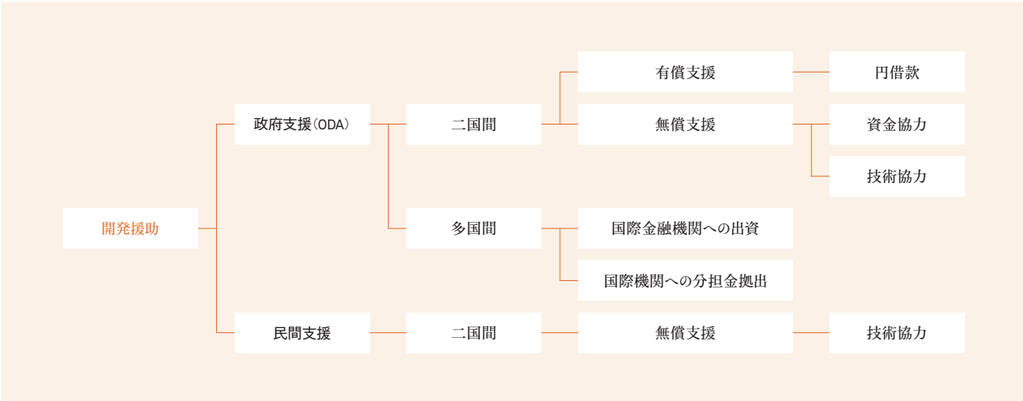
### 1-2｜日本における開発援助の変遷

いまでこそ世界第3位の経済規模を誇る日本。しかし、わずか70年近く前の終戦直後は、支援を受ける側の国だった。

第二次世界大戦で無条件降伏をした敗戦国の日本では、国土は荒廃し、生活物資は困窮を




図表1｜開発援助が行われる主な要因｜出典：筆者作成




図表2｜開発援助の手法｜出典：白井早由合, 2005をもとに筆者作成

5｜白井早由合, 2005, マクロ開発経済学－対外援助の新潮流－, 有斐閣, 299.

6｜『アジア救済公認団体』の英語名であるLicensed Agencies for Relief in Asiaの頭文字から「ララ」と呼ばれた。
7｜今田忠, 2006, 日本のNPO史――NPOの歴史を読む、現在・過去・未来, ぎょうせい, 97.
8｜正式名称は、Japan International Cooperation Agency。1974年より現名称。
9｜2008年以降は、円借款や無償資金協力もJICAを通じて実施されている。
10｜白井早由合, 2005, マクロ開発経済学－対外援助の新潮流－, 有斐閣, 272-273・299.
11｜外務省ホームページ, ODAの実績 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda_jisseki.html（2013年12月11日アクセス）

極めていた。そうした窮状に支援の手を差し伸べたのは、主に戦勝国である連合軍の国々だった。支援の実施者としては、キリスト教をはじめとした宗教団体が大半を占めたが、中でも『ララ物資』は戦後日本の復興に大きな役割を果たしたと言われている。

「ララ」の正式名称は、『アジア救済公認団体』[6]。全米の各種宗教団体が、日本・沖縄及び朝鮮半島の救済事業のために設置した団体である。1946年11月30日、第1号となる『ララ物資』が横浜港に到着。以降、1952年6月までに、食料品や日用品、衣料品等、当時の金額で推定400億円にのぼる物資が届けられ、人口の1/6にあたる1,400万人がその恩恵を受けたと言われている。「ララ」をはじめとした支援団体は、1950年代以降、日本等の敗戦国が経済復興への道を歩み始めると、支援の対象を敗戦国から途上国へと移していった[7]。

一方、日本で海外に対する開発援助（ODA）が始まったのは1955年。当初は途上国の事業実施能力を高めるために、研修員を受け入れたり、専門家を現地派遣したりしながら、技術の移転を行う技術協力として始まった。

そして3年後の1958年に、インドへの援助を通じて初めて円借款（元本返済と利子支払の義務を伴う資金協力）による経済協力を行う。当時の日本による円借款は「タイド援助」と呼ばれ、途上国の開発援助と同時に、自国の輸出促進や経済発展に必要な原材料の調達等、経済政策的な役割を多分に占めていた。実際、1960年代末まで、円借款における「タイド援助」の比率はほぼ100％が維持されていた。

その後、日本が高い経済成長を実現するに伴い、開発援助を通じた自国の経済支援の必要性が低下。OECDの下部組織であるDAC（開発援助委員会）から勧告を受けたこともあり、1969年には返済義務のない無償資金協力を始めている。また、1970年代から徐々に円借款の「タイド援助」の比率を低減。1980年以降、「タイド援助」の比率はほぼ0％となっている。

技術協力においては、1962年にJICA（国際協力機構）[8]の前身となる海外技術協力事業団が設立されたのを機に、大きな飛躍を遂げる。途上国の開発計画に対し、学識経験者やコンサルタント等で構成される調査団を派遣。開発事業の調査や技術指導、セミナーを実施しながら開発計画を策定する開発調査事業を開始した。以降、技術協力事業の大半を担う等、JICAはODAの実施機関として重要な役割[9]を担っている[10]。

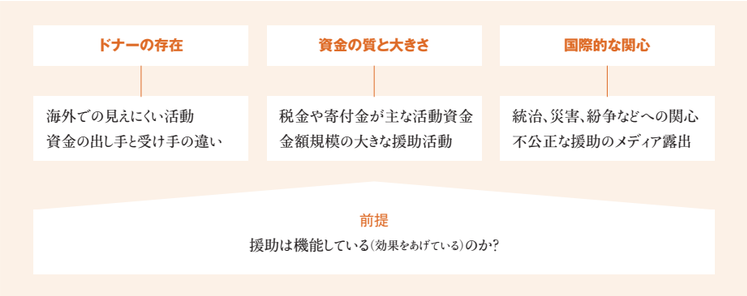
日本では経済成長と歩調を合わせる形で、1970年代からODA予算が拡大。1989年には米国を抜いて世界第1位の援助大国となった。そして1991年から2000年まで10年連続して第1位の援助大国を維持。その後は、景気低迷等に伴うODA予算の減額が行われたこともあり、第1位の座を米国に譲っているが、いまでも年間平均約100億ドル（約一兆円）の拠出を続ける援助大国であることは間違いない[11]。

### 1-3｜第二次大戦後から今日までの評価の歴史

開発援助における評価の歴史は、戦後と共に始まったと言える。

第二次大戦後、戦勝国となった欧米諸国の政府機関や宗教団体を中心に、日本をはじめとする敗戦国への復興支援として開発援助は始まった。援助の実施に必要な財源は、政府機関であれば税金、宗教団体等の民間団体であれば市民による寄付を主としていた。そして当時から、開発援助の事業が終了した後には、評価が行われていたと言われている。

評価の手法としては、国民総生産や国民所得、インフレ率等経済指標が多く用いられていた。これは戦後の復興度合いを測る上で、経済指標がもっともわかりやすかったからだと言える。特に政府機関や国連・世界銀行等の国際機関が実施する、予算規模の大きい開発援助において、経済指標を用いた評価が行われた。




図表3｜開発援助で評価が行われる背景｜出典：筆者作成

第二次大戦直後の混乱期の中、開発援助ではなぜ当初から評価が実施されていたのか。主な理由として3点が挙げられる［図表3］。

1点目は、「ドナーの存在」である。海外で行われる開発援助では、ドナー（資金提供者）と援助実施者並びに受益者の距離が、物理的に離れてしまう。ドナーである納税者や寄付者は、現地で行われる援助のようすを直接目にすることはできず、得られる情報も限られている。つまり商品やサービスの購入といった商行為とは異なり、開発援助ではお金の出し手（ドナー）と便益の受け手（受益者）が異なるのだ。そのため、援助実施者にはドナーに対する強力な報告義務が発生する。その際、単純に「援助を届けました」という報告では誰も納得はしない。「援助は現地でしっかりと機能した」ことを証明するために、経済指標を用いた評価や事業の効率性を主眼に置いた評価を行い、ドナーへ報告していたのである。

2点目は、「資金の質と大きさ」に起因する。援助実施者はドナーと受益者をつなぐ媒体的な役割とも言えるが、彼らにとって、活動資金は税金や寄付金といった「他人」のお金である。さらに、政府系の開発援助においては、国がドナーになるため資金の規模が極めて大きい。こうした理由から、ドナーに対する説明責任が自然と発生し、評価が必要となるのである。

3点目として、「国際的な関心」が考えられる。開発援助が行われる国は、統治、災害、紛争等何かしらの問題や課題を抱えている。だからこそ援助が必要となるのだが、同時に国際社会やメディアの関心も高まる。ここでもし援助に不正や偏りがあると、批判やスクープの対象となりかねない。援助実施者にとっては、公正な援助を実施するためにも、評価は必要不可欠なものとなってくる。

第二次大戦の混乱が収束していくと、開発援助の対象は戦争荒廃国から途上国へシフトするようになる。途上国へシフトした後も、評価活動は継続的に行われたが、1959年に転機が訪れる。UNESCO（国連教育科学文化機関）が「開発プロジェクトを評価する」と題した研究論文を発表したのだ。論文は、開発援助を実施する前と実施した後を比較分析することで、対象の地域や人々にどのような影響を与えたかを測る、「インパクト評価」に主軸が置かれていた。論文発表以前は、第二次大戦直後と変わらず、開発援助の評価と言えば、経済指標を用いた経済分析が主流だった。しかし、この研究論文が登場したことで、開発援助における評価は、経済分析から独立した活動であるべきだという認識が世界的に広まる。

1980年代に入ると、費用対効果（例えば、投入資金に対する受益者の数）やインパクト（例えば、事業実施による対象地域での就業者数の増加や識字率の向上）といった数値的な評価だけでなく、援助対象国の受益者や地域の有力者、政府関係者等に直接、援助の効果を訪ねる定性的な評価手法が普及していった。また、受益者を含めた幅広い関係者（stakeholders）が、評価計画の作成から、情報収集・分析、改善のための行動計画、実行までの全プロセスに可能な限り参加して行う、参加型評価［12］が普及したのもこの時期である。

日本では、1975年に国際協力銀行（JBIC）が評価活動を開始。1981年には外務省、続く1982年にはJICAも評価を始めている。

そして1990年代に入ると、開発援助における評価手法は大きく二つの潮流に分かれる。

一つ目は、OECDに属するDAC（開発援助委員会）が1991年に提唱した5項目からなる評価基準（以下、DAC5項目）。「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「持続性」の5指標を軸に、開発援助の事業を評価するDAC5項目の手法は、日本のほか、ドイツや北欧諸国、また、世界銀行でも採用されている。

二つ目は、米国のシンクタンクが開発したパフォーマンス・メジャーメント（業績測定）と呼ばれる評価手法。定量的指標と数値目標を用いた民間セクターに由来する目標管理を基本的な発想とし、アメリカ国際開発庁やカナダ国際開発庁等の政府機関のほか、UNDP（国連開発計画）等国際機関でも採用されている［13］。

これら二つの評価手法は、現在も多くの政府機関や国際機関で使用されており、「世界標準化された評価」だと言える。第二章では、日本が採用しているDAC5項目に焦点を当てながら、開発援助の評価の仕組みを考察する。

## 第二章――開発援助の評価の仕組み

### 2-1｜評価の枠組み

日本ではODAを実施する際のレベルを、①政策レベル、②プログラム・レベル、③プロジェクト・レベルの3つに大別している［図表4］。

政策レベルは政府による外交政策にもとづい

12｜JICA, 2001, 国際協力と参加型評価, 2.
13｜佐々木亮, 2010, エビデンスに基づく開発援助評価, 日本評価学会『日本評価研究 第10巻 第1号』64-66.

14｜外務省, 2013, ODA評価ガイドライン第8版, 9-10.
15｜JICA, 2010, 新 JICA 事業評価ガイドライン第1版, 1.
16｜JICAホームページ, JICAの評価制度とは http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/about.html（2013年12月11日アクセス）

た国の基本方針のことで、この方針に対する評価はODA評価として外務省が行う。一方、プログラム・レベルとプロジェクト・レベルの評価については、JICAが事業評価としてその責務を担っている。

プロジェクト・レベルの評価とは、個別の事業（援助活動）について評価を行うことを意味する。また、プログラム・レベルの評価とは、複数のプロジェクトを取り上げて、総合的かつ横断的に評価するものである。例えば、国・地域や援助手法（基礎教育や保健医療等）といった広い範囲でテーマを設定し、そのテーマに合致するプロジェクトを複数取り上げて、横断的に評価することが挙げられる[14]。

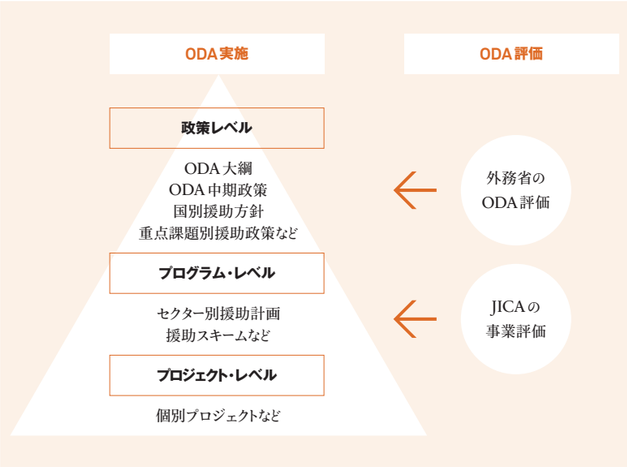
JICAではDAC5項目を用いた評価を行う目的を、①事業（援助活動）の改善、②説明責任（アカウンタビリティ）の向上、の2点に整理している。また、評価は援助活動から独立した作業ではなく、「事業をより適切に実施するためのツール」であると定義している[15]。

さらには、事業の改善を行いながら、同時に、ドナーへの説明責任を果たすべく、JICAは評価を実施するにあたり、PDCAサイクルを活用した体系的な評価を実施している[図表5]。

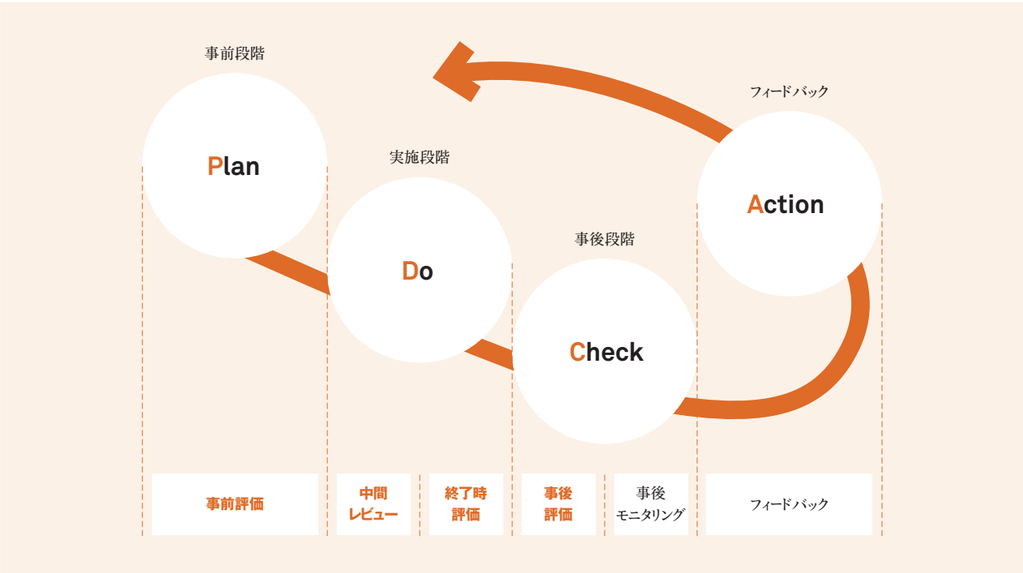
これはDAC5項目を採用しているほかの国や国際機関ではあまり例がなく、JICAの特長とも言える評価スキームである。

評価の種類はPDCAに合わせて、事前評価（事前段階=PLAN）、中間レビュー・終了時評価（実施段階=DO）、事後評価・事後モニタリング（事後段階=CHECK）の三つに大別されている。また、評価の実施を経て抽出された課題や提言等は、フィードバックとして今後の事業を策定するために活用される[16]。

- 事前評価：
  事業の実施前に、妥当性、計画内容、想定する効果、評価指標等を検証。
- 中間レビュー・終了時評価：
  事業の実施段階で、計画の妥当性、進捗状況、目標達成見込み、影響する内外の要因等を検証。
- 事後評価・事後モニタリング：
  事業の終了後に、有効性、インパクト、効率性、持続性等を検証。事後評価後は教訓・提言への対応等を確認。
- フィードバック
  評価結果は、当該事業の改善のみならず、類似の事業の計画・実施に反映。




図表4｜ODA評価の実施体制と評価対象｜出展：外務省, 2013をもとに筆者作成




図表5｜PDCAを活用した評価体系｜出典：JICAホームページをもとに筆者作成

ODAの二国間支援を担うJICAでは、援助の仕組みとして有償支援の円借款、無償支援の技術協力と無償資金協力という3つのスキームを持つ[図表6]。

PDCAに合致した評価体系は、3つのスキームすべてにあてはまるが、中でも、DAC5項目に基づく評価がもっとも綿密に行われている技術協力の事業に焦点をあて、援助の計画から実施に至る過程の中で、どのように評価が組み込まれるかを検証する。

## 2-2｜評価の流れ

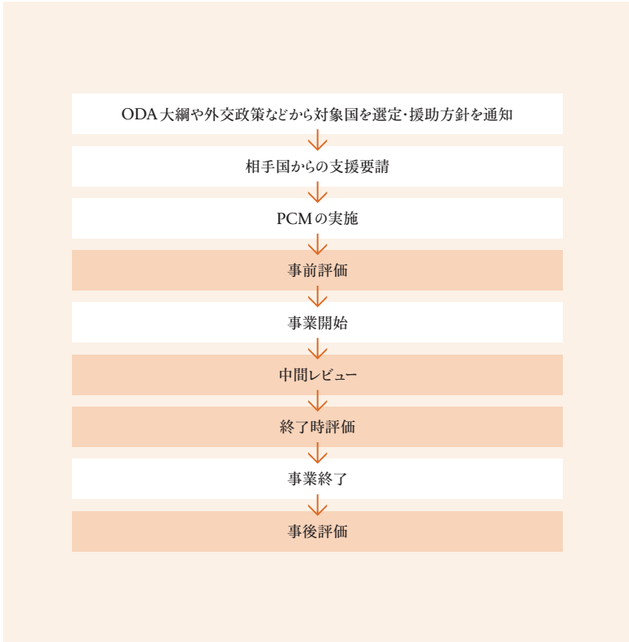
国の基本方針にもとづいて、開発援助を計画してから実施に至るまでには、いくつものステップを経ることになるが、その随所に評価が組み込まれている。ここでは技術協力の事業を事例に、開発援助の中で評価が行われていく流れを追う[図表7]。

日本のODAは「要請主義」を原則としている。客観的にどれほど援助が必要と判断されても、当該国からの要請がなければ、外務省並びにJICAは実動を開始することはない。そこで日本では、国益を鑑みながら策定されるODA大綱や外交政策をもとに、支援対象国を設定すると、相手国の支援ニーズについて、相手国政府と協議する機会を持つ。そして相手国から援助の要請があって

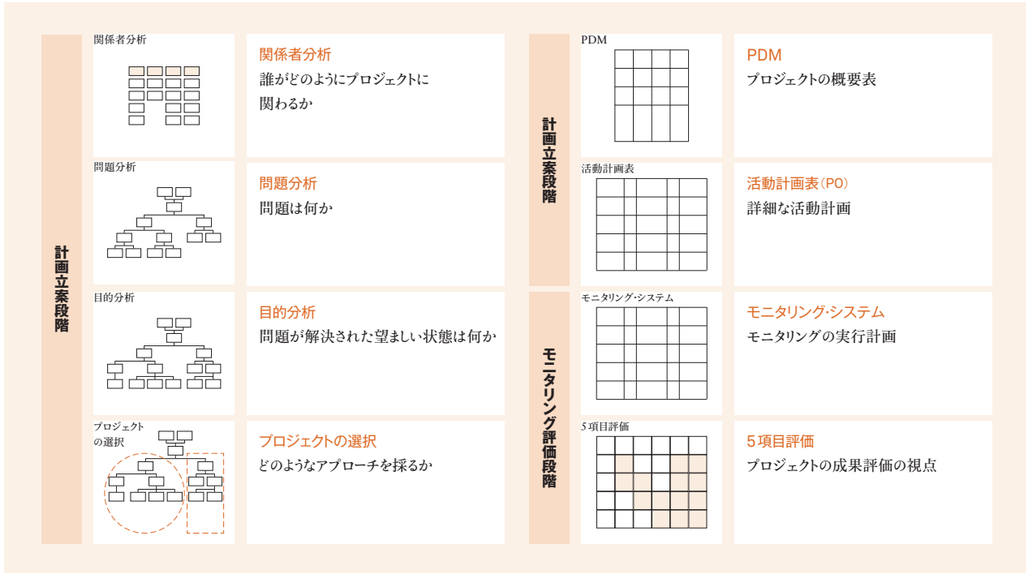


| 援助スキーム | 概要 |
|---|---|
| 円借款 | 開発途上国等が、経済や社会の開発と安定をもたらす基礎を整備するための資金を円貨で貸し付ける事業。低金利で返済期間の長い、緩やかな貸付条件を設定している。 |
| 技術協力 | 開発途上国の人材育成並びに組織や制度の整備を支援するため、研修員受入、専門家派遣、機材供与、政策立案や公共事業計画策定の支援に係る助言・指導等を実施する事業。 |
| 無償資金協力 | 開発途上国の経済社会開発に資する計画に必要な資機材、設備及び役務（技術及び輸送等）を調達する資金を供与する事業。途上国等に対し返済の義務を課さない。 |

図表6｜JICAが実施する3つの援助スキーム｜出典：JICAのホームページや資料等をもとに筆者作成




図表7｜開発援助における評価の流れ（JICAの技術協力の場合）｜出典：JICAホームページ等をもとに筆者作成




図表8｜PCM手法の全体構成｜出典：JICA, 2007をもとに筆者作成

17｜小向絵理(JICA国際協力専門員)へのインタビュー(2012年11月1日)をもとに構成。
18｜JICA, 2007, 事業マネジメントハンドブック, 146.
19｜JICAホームページ, 事前段階の評価・実施段階の評価・事後段階の評価 http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/before.html(2013年12月13日アクセス) http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/middle-end.html(2013年12月13日アクセス) http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/after.html(2013年12月13日アクセス)
20｜外務省, 2013, ODA評価ガイドライン第8版, 4-5.

はじめて、事業計画を策定することになる[17]。

事業計画の策定はJICAが担当する。この事業計画はPCM(プロジェクト・サイクル・マネジメント)と呼ばれ、援助を実施する上での目的や問題点のほか、問題点を解決し目的を達成するためのアプローチ方法、詳細な活動計画、モニタリングや評価に関する計画も盛り込まれる[図表8]。

また、PCMの策定にあたっては事業の担当者となるJICAの職員だけでなく、援助を受ける国の政府職員や受益者となる住民とワークショップを重ねながら策定する、参加型の計画立案が行われる場合もある[18]。

PCMにより事業計画が策定されると、事業を開始する前にまず「事前評価」が行われる。「事前評価」は事業の優先度や必要性を確認し、援助の内容や予想される効果を検証するためにある。

事業が開始され、一定期間が経過すると、「中間レビュー」が行われる。「中間レビュー」では事業の妥当性を再検証すると共に、有効性・効率性の観点から目標達成見込み、事業の促進・阻害要因とその動向等が分析される。評価の結果は、事業内容の見直し等に活用されることになる。

また、事業終了の半年前をめどに、「終了時評価」も行われる。「終了時評価」では目標の達成見込み、効率性及び自立発展性等を中心に検証。残りの実施期間の事業計画を相手国政府側と策定して、事業を終了することの適否、今後のフォローアップの必要性等を判断する。

そして事業が終了すると、原則3年以内に最終的な評価として「事後評価」が行われる。「事後評価」では、アカウンタビリティの観点に重点が置かれ、外部の第三者によるDAC5項目を使用した総合的な評価が行われるのが特徴である[19]。

## 2-3｜評価手法(DAC5項目)

JICAが事業を評価する上で、欠かせないのがDAC5項目の視点である。この視点は、事前評価、中間レビュー、終了時評価、事後評価のすべてのタイミングで、必ず用いられている[図表9]。

DAC5項目に基づく評価を行う上で、まず必要となるのが評価材料となる情報の収集である。情報の収集にあたっては、主に以下の手法から最適なものが選択される。

### 情報収集の主な手法[20]

- インタビュー
  対象に応じて、個人インタビュー、グループインタビュー、キー・インフォーマント・インタビュー(鍵となる情報を所有している人へのインタビュー)等がある。
- フォーカス・グループ・ディスカッション
  10人程度のグループで、特定のテーマについて議論してもらいながら、そこで出される意見や考えから情報を引き出す方法。
- 文献調査
  既存の統計資料や報告書から情報を収集する方法。机上での情報収集になるため、信憑性に欠ける可能性がある。事業対象となる国・地域の情勢が不安定な場合、採用されるケースがある。
- アンケート調査
  直接の受益者や政策決定者に対して広く意見を収集する。
- ベースライン調査
  開発援助の実施に先だって行われる現状分析。

JICAではDAC5項目や情報収集の手法を活用して、どのように開発援助の事業を評価しているのか。評価手法を考察する上で、まず抑えておかなくてはならないのが、日本のODAの体系的な考え方だ。

図表4の「ODA評価の実施体制と評価対象」で示した通り、日本のODAは政策レベル、プログラム・レベル、プロジェクト(事業)・レベルの3つに大別されている。その中で、JICAが担っているのはプログラム・レベルとプロジェクト・レベルだが、政策レベルも含めて、この3つのレベルは相互作用の関係にある。

政策レベルである国の基本方針に沿ってプログラム・レベルの目標が決定され、プログラム・レベルの目標を達成するために、プロジェクト・レベルでの事業案件が形成されていく。

この概念を体系化すると図表10のような形になる。また、図表10の体系を実際の援助にあてはめると図表11のように具現化される。

| | |
|---|---|
| 妥当性(relevance) | 事業の目標は、受益者のニーズと合致しているか、問題や課題の解決策としてプロジェクトのアプローチは適切か、相手国の政策や日本の援助政策との整合性はあるか等について、正当性や必要性を問う |
| 有効性(effectiveness) | 事業の実施によって、事業目標が達成され、受益者や対象社会に便益がもたらされているか等を問う |
| 効率性(efficiency) | インプット(投入)に対するアウトプット(成果)を、定性的並びに定量的に計測。最低限のコストで最大限の成果を発現しているか等を問う |
| インパクト(impact) | 事業の実施によって直接または間接的に、意図的または意図せずに生じる、正・負の変化を測る。事業が、地域社会・経済・環境並びにそのほかの開発指標にもたらす主要な影響や効果を含む |
| 持続性(sustainability) | 事業実施により生まれた効果が、事業終了後も対象国や地域で、持続していくかを問う |

図表9｜DAC5項目による評価の視点｜出典:JICAのホームページや資料等をもとに筆者作成



JICAではこれらODAの3レベルを踏まえ、どのような評価を行っているのか。評価報告書に掲載される「事業概要」には通常、図表12の項目が盛り込まれる。

評価報告書には図表12の項目のほか、援助を行うに至った背景や援助内容の概要、評価の詳細(評価メンバー・期間、評価を行う上で発生した制約等)等も記載される。

そして評価結果としては、必ずDAC5項目の視点が用いられる。5項目はそれぞれどのような観点で事業を評価しているのか[図表13]。

DAC5項目によるすべての評価が終了すると、結論並びに教訓や提言が記載される。結論では、事前評価であれば事業を実施すべきかどうか、中間レビューや終了時評価であれば事業は問題なく実施されているか、そして事後評価では事業が当初の目標(上位目標=プログラム目標・プロジェクト目標・想定していた成果)を達成できたかについて、判断を下すことになる。

最後に本章の結びとして、実際の事業ではどのようにDAC5項目が活用されているかを検証する。

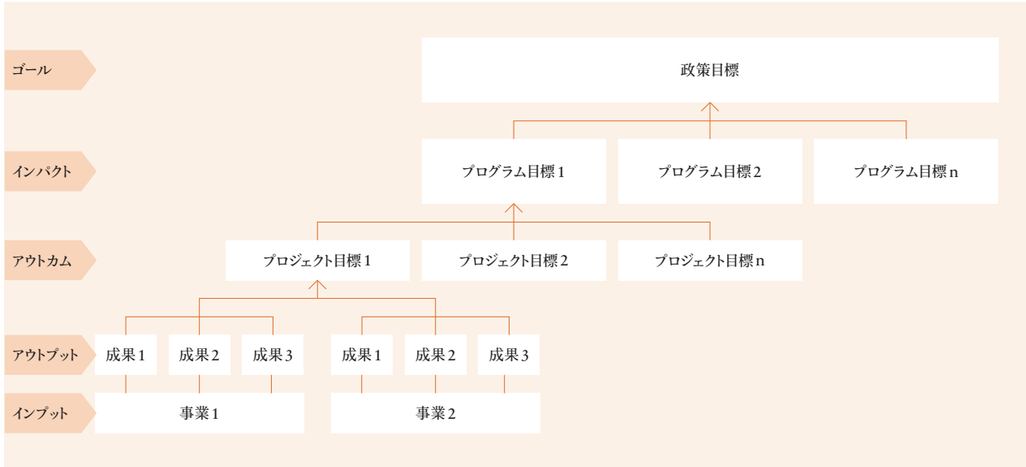
## 2-4｜評価事例

ここでは、ニジェール共和国で実施された「住民参画型学校運営改善計画」を評価事例[21]として考察する。

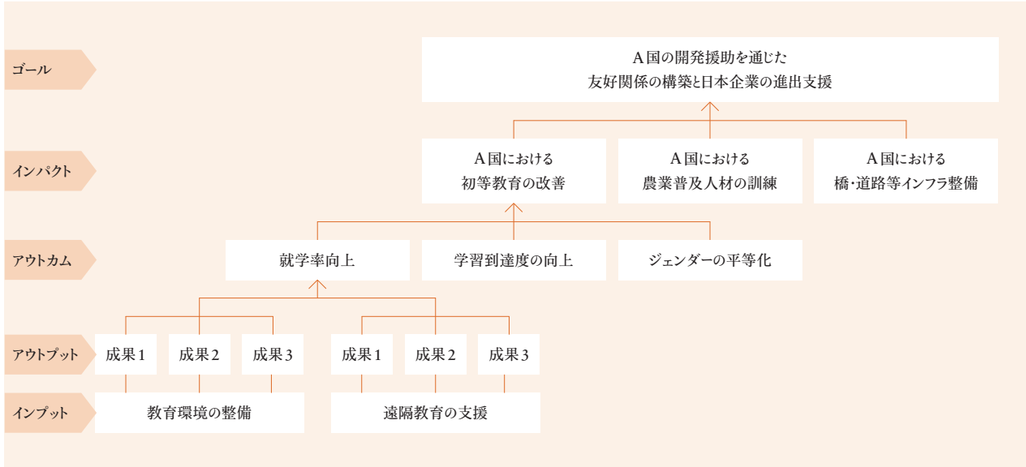
### 事業の背景

サブ・サハラ地域の最貧国の一つであるニジェール共和国の初等教育の総就学率は52%(2004・2005年)と世界最低水準であり、かつ教育の質も

21｜評価事例は、JICA図書館 https://libportal.jica.go.jp/fmi/xsl/library/public/Index.html(2013年12月18日 アクセス)で公開されている、『ニジェール共和国住民参画型学校運営改善計画プロジェクト』の事前評価(JICA, 2003)、中間レビュー(同, 2005)、終了時評価(同, 2006)、事後評価(有限会社アイエムジー, 2009)の各報告書を参照した(※事後評価は外部評価者による評価)。




図表10｜ODAの3レベルの相関関係｜出典:JICA, 2010をもとに筆者作成




図表11｜ODAの3レベルの相関関係(具体化)｜出典:外務省, 2013をもとに筆者作成

22｜事業期間中にニジェール政府より全国小学校にCOGESを一斉に設置するという新政策が打ち出され、JICAに対し対象地域拡大の要請があったため、タウア州に加えてザンデール州でも事業を実施。当初計画では、タウア州の20校をパイロット校としていたが、最終的な対象校の数は2州で2,800校まで増加した。

23｜COGES連合とはコミューン（市町村レベルの自治体）内で連携して活動するCOGESを指す。

低く、地域間・男女間格差も大きい。このような状況を改善するため、同国政府は、教育のアクセス、質、システムの改善を目標とする「教育開発10ヵ年計画」を策定し、実施している。

この改革の重要な柱となっているのが、教育の地方分権化政策である。その具体的な内容は、各小学校に校長、教員代表、保護者代表、母親会代表の計6名から構成される学校運営委員会（COGES：Comités de Gestion des Établissements Scolaires）を設置して、教科書・文具の受領・管理、契約教員の管理、補助金の運営管理に責任を持たせるほか、就学促進、教育の質向上等の役割を与えることにより、学校運営の効率化や教育開発の促進を目指すものである。更に重要なのは、COGESを通じて住民参画型学校運営を促進することによって、住民の間に根ざす学校への不信感を払拭し、学校とコミュニティの心理的距離を縮めることである。

COGESは2002年2月から実験的に設置され、一部の実験校では一定の成果をあげているが、翌年9月に行われたCOGES評価会では、多くの実験校においてCOGESが十分に機能しておらず、研修の充実、女性の巻き込み、法令の整備、中央及び地方レベルでの支援体制強化の必要があるとの意見が出された。

このような状況を踏まえ、地方教育行政と地域住民の連携の下、COGESの運営モデルを提示すると共に、それに関わる地方教育行政官の能力強化を目的とする技術協力プロジェクトが日本に対して要請された。

JICAはCOGESを活用した学校運営の改善により、教育に対する信頼回復を通じた就学機会の拡大が期待できることから、同国タウア州の約20校をパイロット校として設定し[22]、プロジェクトの実施を決定した。

### 活動の柱

枠組みのみで、具体的な戦略のなかったCOGES政策を肉付けし、具現化するために、以下の3つの活動を柱に事業を展開した。

1.COGESの設置に民主的な選挙を導入

COGESをイニシアティブを持った者が指導する風通しの良い組織とした。

2. 住民自身による学校活動計画の導入と教育改善活動の実施

住民自身が学校の問題を自ら考え、解決していく枠組みを構築した。（活動例：学校インフラの建設、整備、清掃、教室の清掃、トイレの建設、保健啓発活動、就学促進啓発、補習授業等）

3.COGESの活動をモニタリングするための地方行政官の能力強化

COGESモニタリングシステム（COGES連合）[23]の構築へ発展した。

事業概要を見ると、事前評価から事後評価に至る4つの評価タイミングの途中で、内容が変化している項目がある[図表14]。

例えば、上位目標やプロジェクト目標は、事前評価（事業計画段階）や中間レビュー（事業実施途中）から終了時評価（事業終了6ヵ月前）や事後評価（事業終了後3年以内）へフェーズが進むに連れ、内容が変化していることがわかる。これは「地域住民による学校運営への参画が増大する」から最終的に「COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが強化される」となったプロジェクト目標のように、事業の進捗と共に目標がより高度な内容へと発展していることを示している。

また、投入実績や協力金額（事業金額）も計画段階から人員数や金額が増大している。これは

| | |
|---|---|
| 上位目標 | プロジェクト目標が資することを目指すプログラム目標。図表10,11のインパクトに該当する。 |
| プロジェクト目標 | 事業全体がもたらす直接的な効果。図表10,11のアウトカムに該当する。 |
| 成果 | インプットにより生み出される効果。図表10,11のアウトプットに該当する。 |
| 投入実績 | 人的・物的インプット。人的インプットは日本及び受け入れ国の人数を、物的インプットは機材等の評価額を記載する。 |
| 協力金額 | 事業期間内に投入される（された）金銭的インプット。 |
| 協力期間 | 計画される（実施された）事業期間。 |
| 相手国関係機関 | 相手国の窓口。主に事業の分野を所管する省庁が担当する。 |
| 我が国関係機関 | 援助機関以外で関係する日本の機関が相手国にあれば記載する。 |
| 関連案件 | 相手国・地域で過去に実施された類似案件があれば記載する。 |

図表12｜評価報告書に記載される「事業概要」の項目｜出典：JICAの評価報告書等をもとに筆者作成

| | |
|---|---|
| 妥当性 | 事業が主に以下の三つの要件を満たせるか（満たしたか）を評価する。 |
| | 相手国政府の開発政策との整合性 |
| | 相手国政府や受益者の開発ニーズとの整合性 |
| | 日本の援助政策との整合性 |
| 有効性 | 事業の実施により想定されるアウトプット（成果）を達成できるか（達成できたか）を評価する。<br>有効性により評価される成果の中身は、「事業概要」の「成果」の項目に記載されているものと合致する。<br>また、成果への評価をもとに、アウトカム（プロジェクト目標）の達成度も判断する。 |
| 効率性 | 事業の実施に必要なインプット（人員、資金、物資、期間等）の計画は妥当か、<br>もしくは、計画されたインプットに対して実績は妥当だったかを評価する。 |
| インパクト | 事業の実施を通じて、上位目標であるプログラム目標の達成は可能か、<br>もしくは、プログラム目標は達成できたかを評価する。<br>評価内容は数値分析可能な「定量的インパクト」と数値では測れない「定性的インパクト」に分類される。<br>また、プログラム目標の達成に、直接、資するものではないが、<br>事業実施によるインパクト（負のインパクトも含めて）として評価できるものがあれば記載される。 |
| 持続性 | 以下の5点から、事業終了後も相手国で効果が持続するか（相手国が事業を継続できるか）を評価する。 |
| | 相手国の政策や制度との整合性 |
| | カウンターパート（現地協力者・機関）の実施体制 |
| | カウンターパートの技術 |
| | カウンターパートの財務 |
| | 評価時点での効果の持続状況 |

図表13｜DAC5項目の具体的な評価の視点（JICAの場合）｜出典：JICAの評価報告書等をもとに筆者作成



24｜第三章では便宜上、争い全般を指し示す用語として「紛争」を使用する。

| | | | |
|---|---|---|---|
| 上位目標 | 事前評価・中間レビュー：住民参画型学校運営を通じて子どもの学習環境が改善される。 | | |
| | 終了時評価・事後評価：COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが普及する。 | | |
| プロジェクト目標 | 事前評価：地域住民による学校運営への参画が増大する。 | | |
| | 中間レビュー：地域住民のニーズを反映した住民参画型学校運営が行われる。 | | |
| | 終了時評価・事後評価：COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが強化される。 | | |
| 成果 | 1.学校運営への住民参加が増大する。 | | |
| | 2.タウア州においてプロジェクト対象校のCOGESの能力が向上する。 | | |
| | 3.機能するCOGES連合が結成される。 | | |
| | 4.COGES支援体制が強化される。 | | |
| | 5.タウア州で実施したCOGES運営モデルの他州における適用可能性が高まる。 | | |
| 投入実績 | 投入要素 | 計画（事前評価時） | 実績（事業終了時） |
| | 専門家派遣 | 長期2名（72M/M） | 長期延べ4名（104.4M/M） |
| | | 短期2名／年（必要ベース） | 短期延べ3名（15.1M/M） |
| | 研修員受入 | 若干名／年 | 5名（分野：教育行政等） |
| | 第三国研修 | 記載なし | 13名（分野：参加型学校運営） |
| | 機材供与 | 巡回用車両、オートバイ等 | 巡回用車両、オートバイ等 |
| 協力金額 | 計画（事前評価時） | 実績（事業終了時） | |
| | 約250,000千円 | 365,019千円 | |
| 協力期間 | 計画（事前評価時） | 実績（事業終了時） | |
| | 2004年1月1日～2006年12月31日 | 2004年1月1日～2007年7月31日 | |
| 相手国関係機関 | 国民教育省（事業開始時は「基礎教育・識字省」だったが改称された） | | |
| 我が国関係機関 | なし | | |
| 関連案件 | ドッソ県・タウア県小学校建設計画（無償資金協力事業） | | |

図表14｜事業の概要｜出典：『ニジェール共和国住民参画型学校運営改善計画プロジェクト』の事前評価（JICA, 2003）、中間レビュー（同, 2005）、終了時評価（同, 2006）、事後評価（有限会社アイエムジー, 2009）の各報告書をもとに筆者作成

事業期間中に事業対象地域が増加した（タウア州に加えてザンデール州）ことや、5つ設定された成果の「3.機能するCOGES連合が結成される」の追加に伴い、協力期間（事業期間）が延長したために発生したものである。

### 情報・データ収集方法

1. 事業関係書類のレビュー

対象：ニジェール国・基礎調査報告書（基礎教育分野）、評価報告書、事業報告書、ニジェール国教育開発10ヵ年計画等

2. 現地訪問による聞き取り調査（インタビュー）

対象：COGES連合委員、COGES委員、住民、児童等

3. 事業関係者との面談

対象：日本人専門家、ニジェール側関係者（タウア州・ザンデール州COGES担当官ほか）、ドナー（世界銀行）等

そして最終段階の評価にあたる事後評価をベースに、DAC5項目による評価結果をまとめると図表15のようになる。

DAC5項目の各項目の最初に記されている通り、評価にあたってはレーティングが採用されている（a=高い、b=中程度、c=低い）。

本事業では、「妥当性=a」「有効性=a」「効率性=b」「インパクト=不明（※ただし、上位目標は達成されたと判定）」「持続性=b」という評価結果になった。「効率性=b」となった最大の理由は、事業期間を延長してインプット（投入人材・資金）を増やしたにもかかわらず、延長の目的である「成果3：機能するCOGES連合が結成される」の実現が達成できなかったことにある。また、持続性についても、カウンターパートである教育省やCOGES連合、現場COGESの財務状況に軽度の問題があるため、「持続性=b」と評価された。

DAC5項目の評価を総合し、本事業全体の評価結果はレーティングで「B」とされた。

ただし、レーティングによる評価は数値により判断できる項目は別として、明確な基準にもとづいて行われるわけではなく、評価者の主観によるところが大きい。この点は、すべての事業活動を数値で評価しようとするビジネスセクターと、妥当性やインパクト等数値だけでは測れない開発援助との違いであると言える。

尚、本事業は「成果3：機能するCOGES連合が結成される」の実現が達成できなかったことを鑑み、特にCOGES連合による各COGESのモニタリング体制を構築するべく、3年間の予定で新たな事業（フェーズⅡ）として引き継がれている。

## 第三章 ── 平和構築分析という新たな手法

### 3-1｜平和構築分析とは何か

内戦、紛争、戦争等、世界は未だに多種多様な争いにまみれている。冷戦終結後の1990年代だけを見ても、湾岸戦争、ソマリア内戦、東ティモール紛争、コソボ紛争をはじめ、世界各地で紛争[24]が勃発した。21世紀に入ると、9.11同時多発テロを契機に引き起こされた、アフガニスタン侵攻やイラク戦争といった「対テロ戦争」、また、「アラ

**妥当性**　**レーティング：a（妥当性は高い）**

1.開発政策との整合性
- 開発政策・戦略において教育分野に高い優先度。
- 教育は国家の最優先事項という位置づけ。
- 教育開発10ヵ年計画では住民参加を推奨。

2.開発ニーズとの整合性
- 事業対象のタウア州とサンデール州は同国の中でも総就学率や女子の就学率等、教育指標が低い地域。

3.日本の援助政策との整合性
- 政府はアフリカ支援の三本柱として「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困削減」「平和の定着」を提示。

**有効性**　**レーティング：a（有効性は高い）**

成果項目

1.学校運営への住民参加が増大する。

| 指標 | 目標値 | 実績値 |
|---|---|---|
| 指標1：タウア州で民主的選挙によってCOGESが設立された学校数 | 80％以上の学校 | 98％の学校 |
| 指標2：設立されたCOGESの平均活動数 | 80％以上のCOGESで一つ以上の活動実施 | 98％のCOGESで五つ以上の活動の実施 |

判定：成果1は達成された。

2.タウア州においてプロジェクト対象校のCOGESの能力が向上する。

| 指標 | 目標値 | 実績値 |
|---|---|---|
| 指標1：新規対象校のCOGES委員の学校活動計画研修受講率 | 90％以上の対象校のCOGES委員 | 94 ％の対象校のCOGES委員 |
| 指標2：対象COGES連合に属するCOGESの代表者の契約教員とコミュニティの関係改善に係るセミナー受講率 | 90％以上の対象校のCOGES委員 | 100％の対象校のCOGES委員 |
| 指標3：「学校プロジェクト」に関する報告書の作成 | 報告書が作成される | 報告書が作成された |

判定：概ね達成されたと言えるが、指標は研修受講率に関するものが多く、COGES能力が向上したかを測定するには不十分。

3.機能するCOGES連合が結成される。

| 指標 | 目標値 | 実績値 |
|---|---|---|
| 指標1：民主的選挙によってCOGES連合が結成されたコミューン数 | 70％以上のコミューン。100％以上のコミューン | |
| 指標2：結成されたCOGES連合における平均活動数 | 80％のCOGESで一つ以上の活動実施 | 不明（データなし） |

判定：COGES連合は結成されたが、事業終了時点で機能するものだったかはデータがないため不明。

4.COGES支援体制が強化される。

| 指標 | 目標値 | 実績値 |
|---|---|---|
| 指標1：タウア州の全対象39コミューンでのCOGES連合会議の開催数 | 全コミューンで1回以上のCOGES連合会議の開催 | 全コミューンで4回のCOGES連合会議の開催 |
| 指標2：COGES担当官会議の開催 | 定期開催 | 毎月1回の定期開催 |
| 指標3：COGES関連機関の役割の明確化・明文化 | 明確化・明文化 | 明確化・明文化したガイドラインの作成 |

判定：COGES支援体制の基盤は強化されたと言えるが、同支援体制そのものが強化されたとはいい切れない。

5.タウア州で実施したCOGES運営モデルの他州における適用可能性が高まる。

| 指標 | 目標値 | 実績値 |
|---|---|---|
| 指標1：ザンデール州のパイロット校で民主的選挙によってCOGESが設立された学校数 | 80％以上の学校 | 100％以上の学校 |
| 指標2：ザンデール州のパイロット校のCOGESの平均活動数 | 80％のCOGESで一つ以上の活動実施 | 100％のCOGESで四つ以上の活動の実施 |

判定：成果5は達成された。

プロジェクト目標

COGESを通じた住民参画型学校運営モデルが強化される。

（指標）
- 民主的選挙によるCOGES委員の選出
- 住民集会で承認された学校活動計画が実施
- 上記の活動に対し、COGES連合あるいはCOGES担当官によるモニタリングが行われる

（結果）
- 98％の学校で選挙を通じてCOGESが設置
- 住民集会で承認された学校活動計画にもとづいて平均5.16の活動が実施
- COGES連合やCOGES担当官によるモニタリングは未実施

判定：プロジェクト目標はある程度達成された。

**効率性**　**レーティング：b（効率性は中程度）**
- 協力金額は計画の2.5億円から3億6500万円超に増額。
- 協力期間は計画の3年から3年7ヵ月に延長。
- これらの増額・延長は効果3「機能するCOGES連合が結成される」を達成するために取られた措置だが、完全には達成できなかった。金額・期間共に不十分であったと考えるのが妥当。

**図表15**｜評価結果｜出典：『ニジェール共和国住民参画型学校運営改善計画プロジェクト』の事前評価（JICA, 2003）、中間レビュー（同，2005）、終了時評価（同，2006）、事後評価（有限会社アイエムジー，2009）の各報告書をもとに筆者作成

ブの春」の言葉に代表される、中東の独裁国家での民衆蜂起が引き金となった内戦（例：シリア内戦）等、新たな紛争の形態も次々に登場している。

紛争の中には現在も続いているもの、一応の終結はみたものの再発の危険性をはらむもの、また、独裁国家やガバナンスが崩壊した破たん国家のように新たな紛争の火種を抱えているものもある。そして紛争の火種を抱える国や地域では、人々の生活水準は往々にして低いことが多い。その結果、開発援助の対象にもなり得る。

援助機関ではこれまで、紛争（の火種）を抱える国や地域で事業を実施する際、有事を想定した退避プランを策定するのが常だった。その一方で、開発援助そのものが相手国の紛争の行方に影響を与えることについては、十分な議論がなされていなかった。

そうした状況に一石を投じたのが、開発経済学者のMary B. Andersonが数々の援助関係者へのインタビューや事例研究を通じて、1999年に出版した『DO NO HARM』という書籍である。Andersonは著書の中で、開発援助は相手国に正負のインパクトを与え得ることを前提に、援助が紛争を抱える地域で行われた場合、以下のような状況に陥る危険性を指摘している。

「開発援助が暴力的な争いの背景の中で行われるとき、援助はその背景の一部となり、それ故に、争いそのものの一部ともなり得るのである。（When international assistance is given in the context of a violent conflict, it becomes a part of that context and thus also of the conflict.）[25]」

この指摘は、「援助機関が争いの当事者たちに与しないように、どれほどニュートラルな立場を



**インパクト**　**レーティング：不明（※上位目標であるプログラム目標は達成されたという判定）**

タウア州とザンデール州における活動の結果、COGESの普及モデルは確立され、上位目標（COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが普及する）は達成されたといえる。
同モデルは政府のCOGES政策文書にも反映されており、現在では2州だけでなく制度上は全国に普及している。

そのほかのインパクト

（定量的）

1.就学者数・総就学率の増加率と上昇ポイント

| 2006/07年～2008/09年 | タウア州 | ザンデール州 | 全国平均 |
|---|---|---|---|
| 総就学者数（%） | 36.8 | 30.1 | 25.8 |
| | （207,616→284,004人） | （192,966→251,136人） | （1,235,065→1,554,270人） |
| 総就学率（上昇ポイント） | 15.3 | 11.2 | 10.8 |

結果：対象2州は全国平均を上回る伸び率。

2.女子就学率・全生徒数に占める女子の割合の上昇ポイント

| 2006/07年～2008/09年 | タウア州 | ザンデール州 | 全国平均 |
|---|---|---|---|
| 女子就学率 | 15.6 | 12 | 11.2 |
| 全生徒数に占める女子の割合 | 3.4 | 1.9 | 1.6 |

結果：対象2州は全国平均を上回る上昇率。

3.初等教育の修了試験合格率の上昇ポイント

| 2006/07年～2008/09年 | タウア州 | ザンデール州 | 全国平均 |
|---|---|---|---|
| 修了試験合格率 | 14.7 | 15.2 | 10.7 |

結果：対象2州は全国平均を上回る上昇率。

（定性的）

1.COGES及びCOGES連合を通じた学校のエンパワメント

COGESが設置され、機能する前までは、学校は孤立した力なき存在だった。しかし、教育に関心を持つ人々が組織化されたことによって、
自身で考え行動し、行政に対して要望を申し入れることのできる組織になった。
更に、COGES委員の中から選挙で選ばれた者から構成されるCOGES連合が組織されたことによって、それまで他校と交流のなかった学校（COGES）同士がネットワーク化された。

2.コミュニティの結束力向上

民主選挙の導入そのものが伝統的社会にとって大きな衝撃を与えた。農業等他分野にはなく教育分野だけがこうしたシステムを有している。
COGES委員は公正な選挙を通じて人々から選ばれたという自負を持っており、また同時に人々もCOGES委員を信頼し教育以外の問題についても彼らを頼りに相談するようになった。
また、学校活動計画の中の活動を実施する中で築かれた信頼関係を基盤とし、住民が従来よりも一致団結して、学校を超えたコミュニティの問題や課題に取り組むようになった。

3.負のインパクト

本事業から派生したマイナスの影響は確認されていない。

**持続性**　**レーティング：b（持続性は中程度）**

1.政策制度面

政府の教育開発10ヵ年計画にCOGES政策が掲げられていることに加え、COGES並びにCOGES連合の設置や運営に関する規則を定めた教育省令も公布されているため、
政策・制度面での持続性は確保されている。
一方、COGES委員の選挙は毎年行われ、再選は1回まで と省令で規定されているが、2年間選挙が行われていない学校や、COGESの設置以降、一度も選挙が行われていない学校もあった。
こうした状況が常態化すると、選挙という民主的な制度が崩れ、同国の伝統的な長老支配に逆戻りしてしまう可能性がある。

2.カウンターパート（現地協力者・機関）の体制

中央政府の教育省では、COGES政策を担当している職員が6,7名いるものの、実質的に仕事をしているのは1人しかいない。
一方、地方では州や県レベルの行政官たちが、かなり緊密に連携を取り合って、多くの業務の傍らCOGESに関連する活動を行っている。
この結果、中央の体制は比較的脆弱であり、地方の体制は比較的しっかりしていると言える。

3.カウンターパートの技術

中央政府の教育省では、同省の職員よりも、同国の教育改善を担う現地NGOのほうがCOGESに関連する活動をより活発に行っており、
実質的にJICAのカウンターパート的な役割を果たしていた。
一方、地方の中でも特に学校に近い県レベルでは、視学官の指導のもと、指導主事とCOGES担当官が、
地道に学校（COGES）とCOGES連合を巡回し指導・助言を行っており、彼ら自身の本来業務を行う中で徐々に力をつけている途上にある。
この結果、中央のカウンターパートの実務能力レベルは低く、地方の行政官の実務能力も現段階では十分ではないが、今後徐々にレベルアップしていくことが予見される。

4.カウンターパートの財務

教育省の現行のCOGES関連予算は不十分であり、その持続的確保も懸念される。一方、現場のCOGESについては、着実に必要な資金を徴収するか、
調達できる資金の規模に応じて身の丈に合った活動を実施している。ただしCOGES連合については、COGES（並びに地域住民）からの分担金の徴収に苦労しており、
その存続は予断を許さない状況にある。

5.評価時点での効果の持続状況

本プロジェクトが対象とした2州を非対象州と比較すると、対象2州のほうが策定された学校活動計画数が多く、
計画自体がより精緻に作成されていることが判明した（非対象州では「学校活動計画」というより、「物品購入リスト」に近い内容の計画も見られた）。
この結果、本事業が対象とした2州は非対象州に比べてより効果が持続していると考えられる。
ただし、現行のCOGESの活動の中心に据えられているのは、学校活動計画の策定と実施であるが、活動計画の金額的に一番大きな割合を占めるのは、
藁小屋教室の建設や既存施設の修繕、または備品・文具の購入といったハード面での活動である。したがって、活動計画数や活動計画額が一定量あるからといって、
必ずしも教育の質的向上が直ちに実現するわけではない。

貫こうとしても、開発援助がもたらすインパクトは決してニュートラルにはなり得ない」というAndersonの持論に立脚している。

つまり、開発援助は紛争と平和、その双方を助長する可能性があることを意味している。これはDAC5項目の中のインパクトが示す、開発援助がもたらす正負のインパクトに通じるものがある。

『DO NO HARM』は援助関係者に大きな衝撃を与えたが、Andersonの考え方の広がりを更に加速させたのが、2001年に起きた米国同時多発テロだった。

米国同時多発テロにより、アフガニスタンやイラクのように、統治能力の欠如や貧困・経済の低成長、また、国際社会への脅威等を抱える「脆弱国家」[26]への関心が強く高まった。なぜなら、米国のような先進国でさえも壊滅的なダメージを受けたように、脆弱国家への対応の遅れは膨大なコストを生む可能性があることが明らかになったからだ。

1990年代後半ごろから、英国の国際開発庁やカナダの国際開発研究所等の援助機関では、紛争分析の手法や開発援助がもたらす紛争と平和への影響分析の手法の開発に着手し始めていた[27]。そしてAndersonの著書の出版や米国同時多発テロを契機に、脆弱国家で開発援助を行う場合、いかに紛争を予防し（Do No Harm：負のインパクトの回避）、平和を促進できるか（Do Maximum Good：正のインパクトの促進）について研究を深めるようになる。

こうした流れの中で生み出されたのが平和構築分析だ。平和構築分析は、開発援助の中で「Do No Harm」と「Do Maximum Good」

**25**｜Mary B. Anderson, 1999, DO NO HARM, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1, 145.
**26**｜国際開発機構, 2008, 脆弱国家の開発戦略, 5-6.
**27**｜小向絵理, 2008, 開発援助における紛争分析の重要性, JICA『国際協力研究 Vol.24』38.

を実現するための分析手法だと言える。

### 3-2｜日本のアプローチ（PNA）

開発援助における評価手法については、第一章において、DAC5項目とパフォーマンス・メジャーメント（業績測定）という二つの世界的な潮流が生まれたことに言及した。また、第二章では、日本が採用しているDAC5項目について研究を行い、論旨を展開した。

一方、平和構築分析においては、開発援助における評価手法のような世界的な潮流は、現在のところ確認されていない。各国・機関が独自の分析手法を開発している状況にあると言える。

そうした中、日本のODA実施機関であるJICAでは、平和構築アセスメント（PNA：Peacebuilding Needs and Impact Assessment）を採用している。

日本でPNAが完成したのは2001年。平和構築分析の研究で先行していたカナダ国際開発庁のPCIA（Peace and Conflict Impact Assessment）をモデルに、JICAと同庁との共同研究という形で開発された。

JICAでは平和構築分析を行う意義を、「PNAの視点」としてまとめている［図表16］。

「PNAの視点」では、①正のインパクトの促進、②負のインパクトの縮小・回避に加え、③負の影響の縮小・回避、④正の影響の活用が盛り込まれている。③や④は事業を実施する上で想定される不安定要因に対処し安定要因を活用することで、①や②を更に促進させる役割を担っている。

①から④を活用する事例として、以下のようなものがある。

紛争予防・平和促進の事例［28］

①正のインパクトの促進

「対立グループの和解を促進する」

- 援助対象者のバランスへの配慮、共同作業の機会の設置

②負のインパクトの縮小・回避

「特定のグループ・民族に偏った援助を避ける」

- 除隊兵士が社会復帰する際の住民とのあつれきに配慮

③負の影響の縮小・回避

「施設建設地で土地紛争が発生するのを避ける」

- 関連法や登記情報の確認、施設建設について事前に住民へ説明

④正の影響の活用

「対象地域において教会が広く住民から信頼を得ている」

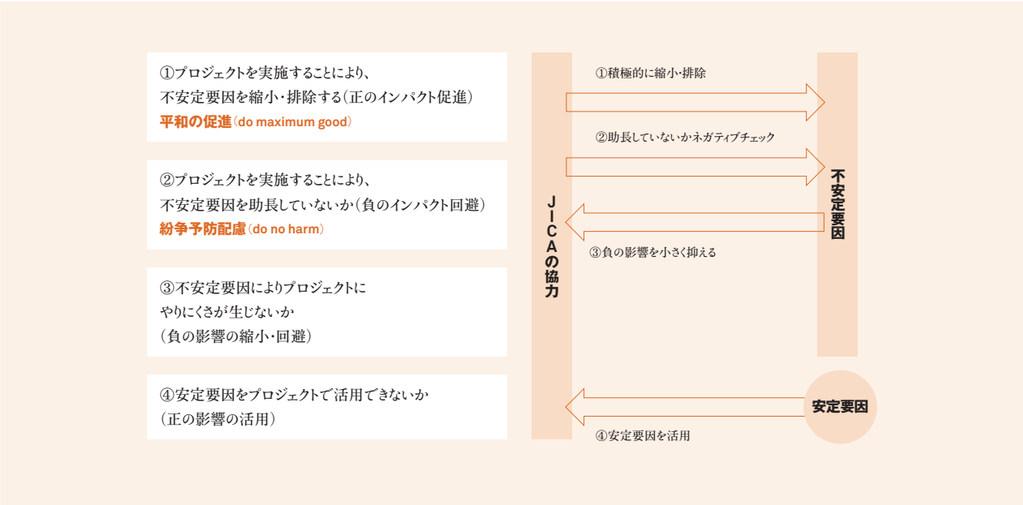
- 事業への教会関係者の関与を促進

またJICAでは、平和構築分析であるPNAを「国レベル」と「事業レベル」に分けて実施している。それぞれの定義は以下の通りだ。

PNAの定義［29］

国レベル

紛争影響国や、局地的紛争が発生した場合にはその国で紛争の影響を受けている地域について、国・地域レベルPNAを実施し、紛争の背景や政治／行政・治安・経済・社会分野の現状と不安定要因を分析した上で、平和構築の観点からの支援課題の抽出や事業の形成を行う。




図表16｜PNAの視点｜出典：JICA, 2012をもとに筆者作成

28｜JICA, 2011, PNA（平和構築アセスメント）概論, 5.

29｜JICA, 2012, 紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック――PNAの実践, 6・10.



事業レベル

事業対象地域の現状と不安定要因・安定要因を分析し、個々の事業が紛争要因を助長することなく（紛争予防配慮）、可能な範囲で積極的に不安定要因を縮小・排除する（平和促進）ように、事業を計画及び運営・管理することが目的である。併せて、対象地域の不安定さにより、事業に与える負の影響を小さく抑えると共に、安定要因を事業で活用することも目的とする。

他国・機関の平和構築分析では、国レベルで平和促進（Do Maximum Good）や紛争予防（Do No Harm）について分析し、援助実施の可否や援助方針を決定することが多い。これに対し、JICAでは国レベルのPNAを事業レベルにまで落とし込むことで、よりきめ細かい事業形成並びに事業実施を目指しているのである。

### 3-3｜開発援助の中でPNAが果たす役割

国レベルと事業レベルのPNAは、開発援助の枠組みの中でどのように機能しているのか。援助の一連の流れを追いながら考察してみると、図表17が示す通り、PNAは開発援助の流れの中で随所に組み込まれていることがわかる。

JICAではこれまでに、国レベルPNAを20以上の国・地域で実施している。国レベルPNAでは紛争の背景や現状分析、社会的・経済的・政治的不安定要因、及び、平和促進要因等を分析。対象の国・地域に紛争の火種が残っていないか、また、紛争が再発する可能性がないかを見極める。紛争の火種を抱える国の情勢は流動的なため、国レベルPNAは必要に応じて随時、改訂される。なお、改訂は当該国に設置されたJICA現地事務所の担当者、並びに、東京のJICA本部に在籍する関係部局の職員等によって行われている［30］。

国レベルPNAの対象となる国・地域は、日本のODA大綱や外交政策とリンクしている必要がある。そしてその国・地域で事業形成が検討される際には、国レベルPNAの分析結果が活用されることになる。

通常、相手国から援助の要請があると、PCMにより事業計画が策定され、事前評価で問題がないと判断されれば、事業開始となる。しかし、紛争の火種を抱える国・地域では、事前評価の前に事前の事業レベルPNAが実施されることになっている。

事前の事業レベルPNAでは、国レベルPNAをもとに、事業の対象となる地域を選定。対象地域の不安定要因や安定要因を分析し、政情に重大な懸念がある等、分析結果によっては事業計画の変更や中止が決定される場合もある［31］。また、紛争の火種を抱える国・地域では、相手国政府から援助の要請が来ないことも少なくない。その場合、事業を形成するための調査として、水質や地域開発の調査事業を相手国に提案。事業の担当者に加え、調査に必要な専門家（例：水質専門家）を派遣して相手国政府と協議を重ねながら、平和構築に資する事業を形成していく場合もある［32］。

そしていざ事業が始まると、国レベルPNA同様、事業レベルPNAも必要に応じて随時、実施される。政治的流動性や難民・避難民の動き等を、事業実施メンバーの中のPNA担当者がJICA本部及び在外事務所（当該国に設置されたJICA現地事務所）に報告すると同時に、紛争要因を排除・縮小しているか、助長はしていないか、また、平和要因を促進しているか、等について事業をモニタリング。必要に応じて事業内容の変更を迫ることもある。

国・事業レベルPNAは、DAC5項目による評価の流れの中で行われているが、もっとも大きな違いは「平和促進」や「紛争予防」に視点が置かれている点にある。

例えば、DAC5項目の視点で事業を評価する場合、妥当性では事業内容が受益者のニーズに合致しているかが問われたり、効率性では投入（インプット）に対しての成果（アウトプット）が効率的だったかが問われる。しかし、PNAの視点に立つと、受益者が必要と感じていなくても、紛争の当

図表17｜開発援助におけるPNAの流れ（JICAの技術協力の場合）｜出典：JICAホームページなどをもとに筆者作成

30｜黒澤啓（共立女子大学 国際学部教授）へのインタビュー（2012年10月31日）をもとに構成。

31｜現地に職員がいる場合、退避をすることもある。退避の決定は外務省とJICAの協議によって行われる。

32｜黒澤啓（共立女子大学 国際学部 教授）へのインタビュー（2012年10月31日）をもとに構成。

事者たちが一緒に作業できるような事業（例：除隊兵士への職業訓練を通じた組合設立）が妥当と判断される場合がある。また、職業訓練を受けた除隊兵士500人のうち100人しか就職できなかった場合、非効率な事業であると判断されることも考えられるが、PNAの視点では、就職率だけでなく100人の除隊兵士が社会復帰することで、紛争状態から通常生活へとマインドセットされたという、平和構築のポジティブな側面も勘案される[33]。

### 3-4｜PNAによる分析事例

PNAは相手国の統治能力や治安状況など、センシティブな情報が多分に含まれるため、一般に公開されるものは限定的である。ここでは国レベルと事業レベルのPNAが公開されている数少ない事例の中から、コンゴ民主共和国で実施された『バ・コンゴ州カタラクト県 コミュニティ再生支援調査』を取り上げる。本調査事業は、バ・コンゴ州カタラクト県のアンゴラ難民を含むコミュニティの生活環境改善、生計向上等のための開発計画を策定し、コミュニティ支援を行うことを目的に実施された[34]。

#### 背景

コンゴ民主共和国は、50年以上に及ぶベルギーの植民地支配を経て、1960年に独立を果たす。しかし、その後も分離独立運動等により、国内では動乱が続き政治状況は不安定だったが、1965年、無血クーデターによりモブツ政権が誕生。以降、32年にわたる独裁政権が続くことになる。その間、反政府勢力による紛争や内戦が頻発。その結果、1997年にモブツは国外逃亡し、新たにカビラ大統領が就任する。しかし、カビラ大統領就任後も混乱は収まらず、翌1998年には再び、隣国のウガンダとルワンダの支援を受けた反政府勢力による内戦が勃発。2001年には大統領が暗殺され、息子のジョセフ・カビラ大統領が就任する。2002年、ようやく国際社会や周辺国の支援も得て和平合意が締結され、暫定政権が発足した。

暫定政権が実施すべき重要な課題は、国民投票及び大統領選挙を含む各種選挙であった。2005年12月に新憲法草案の賛否を問う国民投票が行われ、承認が得られたため、翌2006年2月に新憲法が発効された。これに引き続き、2006年7月に大統領選挙と国民議会選挙、同年10月に大統領選挙決選投票、2007年1月に上院議会選挙及び州知事・副知事選挙が実施された。これらの選挙は、独立以来初の民主的選挙だった。

選挙の結果、大統領にはカビラが再選。しかし、対立候補のベンバはこの選挙結果を拒否した。その後ベンバは最高裁判所に異議申し立てを行ったが、この申し立てを最高裁が棄却し、カビラの当選が確定。2007年2月に新カビラ内閣が発足したが、ベンバ率いる野党の反政府活動により、政治的混乱や治安悪化が続いている。

事業対象地であるバ・コンゴ州は、同国の南西部に位置し、大西洋とキンシャサ（首都）をつなぐ戦略的地域となっている。石油開発による収入が多いが、雇用者に地元民は少ない。主な産業は農業（州人口の64％が農村部に居住）だが、農民の土地は大企業に支配されている。1990年代中盤に起きた隣国アンゴラの紛争により、10万を超えるアンゴラ難民が流入。バ・コンゴ州では本事業の調査時点で数千人単位の難民を確認している。歴史的に中央政権から冷遇されているため、現大統領を支持しない勢力が多く、新たな政権に対する参画心が強いと言われている。

本事業は、コンゴ政府による開発調査に関する支援要請を受けて実施された。事業の実施にあたっては、同国の紛争及び紛争後の経緯、政治情勢・治安状況等を考慮し、事業実施期間中、継続して国全体及びプロジェクト対象地域の紛争・平和の状況をモニタリングする必要があること、並びに、事業が対象地域に与える正負のインパクトについて分析・監視する必要があるという認識の下、国レベルと事業レベルのPNAを実施することになった。

上記の背景を踏まえて、国レベルと事業レベルのPNAを実施することになったが、本調査事業を通じて作成された3種類の報告書について、実施されたPNAは以下の通りである。

- 1.「予備調査・事前調査報告書」（調査の事前段階で作成）
  →国レベルPNA（改訂1回）と事業レベルPNA
- 2.「ファイナル・レポート」（調査の実施段階で作成）
  →事業レベルPNA
- 3.「モニタリング・レポート」（最終報告書として作成）
  →事業レベルPNA

本事業は開発計画の策定やその実施のための調査が主目的であったため[35]、ここでは分析事例として、「予備調査・事前調査報告書」で行われた国レベルPNAの最終版（改訂後）とそれにリンクする形で行われた事業レベルPNAについて考察する[図表18]。

33｜小向絵理（JICA国際協力専門員）へのインタビュー（2012年11月1日）をもとに構成。
34｜分析事例は、JICA図書館 https://libportal.jica.go.jp/fmi/xsl/library/public/Index.html（2013年12月20日アクセス）で公開されている、『コンゴ民主共和国 バ・コンゴ州カタラクト県 コミュニティ再生支援調査』の予備調査・事前調査報告書（JICA, 2008）、モニタリング・レポート（NTC インターナショナル株式会社, 2010）、ファイナル・レポート（JICA・NTC インターナショナル株式会社, 2010）の各報告書を参照。
35｜実際は調査の途中にパイロット事業を立ち上げている。



国レベルPNAでは、平和構築分析を「不安定要因」「安定化要因」「シナリオ」の3種類に分けて実施。さらに「不安定要因」の分析は、「ガバナンス（政府の正当性）」「治安」「経済」「政治（野党勢力の台頭）」の視点に基づいて行われている。

「不安定要因」には紛争の再発や治安の悪化、暴動の発生を引き起こしかねないリスクを列挙、「安定化要因」には平和の促進や平穏な状況の維持に貢献すると思われる要素が記されている。そして「シナリオ」として、今後、同国で起こり得る政治対立や武力衝突、治安の悪化等、危険な兆候の予測が行われている。

また、特筆すべきは、「キンシャサ（首都）においては対抗勢力と現政権の武力に明らかな差がある」のように、「不安定要因」と「安定化要因」に同じ項目が入る可能性があることだ。報告書ではその理由について、「現政権が過剰な武力を有しているという面は不安定要因であるが、これが暫定的に小康状態を保つ要因となっているという面では短期的には安定化要因ともみられる」と解説している。いずれにせよ、「不安定要因」と「安定化要因」は単純な対立項目ではなく、さまざまな要因が複雑に入り組んだ相関項目であると言える。

国レベルPNAで抽出された内容は、実際の事業を行う上でどのような影響を与えるか、事業レベルPNAでも分析されることになる[図表19]。

#### 分析手法

机上調査

- コンゴの政治情勢、治安状況、社会・経済動向に関する資料の分析
- 過去に実施されたコンゴの国レベルPNAの資料分析

現地調査

- 中央政府職員、地方自治体職員、日本大使館、他ドナー等への面談を通じた情報収集
- 他ドナーが実施した平和構築分析の資料収集とPNAへの反映

本事業では開発計画の策定に向けて、対象地域の住民による『コミュニティ開発委員会』が設立され、パイロット事業（農業生産性の向上による生計向上、村内でのリーダー育成、農村住環境の改善等）も実施された。事業レベルPNAによる分析結果は、調査活動やパイロット事業の実施に活用されている。

### 3-5｜紛争影響国の事業評価という新たな評価手法

平和構築分析は、開発援助の中で「平和促進」と「紛争予防」を実現するための分析手法であることを先に述べた。JICAでは国レベルと事業レベルでPNAを実施することで、援助実施の可否や援助方針、援助内容の変更、援助の中止等の判断に役立てている。その一方で、平和構築分析はDAC5項目のように事業の善し悪しを判断する評価の役割を担っている訳ではない。

そこで浮上するのが、紛争の火種を抱える国・地域で開発援助を実施する際、事業の評価としてDAC5項目をそのまま適用して良いかという疑問である。

JICAでは上述の疑問に対する議論を重ねた結果、「紛争影響国の事業評価の手引き」という名の評価ガイドラインを策定。2013年度より、DAC5項目を補足する評価手法として、運用が始められている。

JICAによれば、紛争影響国とは次頁の5つのカテゴリーに定義されている[37]。

| | |
|---|---|
| **不安定要因** | ガバナンス（政府の正当性）<br>●政府における大統領派の占める割合が、民意を反映していない<br>●現政権が対立を武力によって処理すること |
| | 治安<br>●キンシャサ（首都）においては対抗勢力と現政権の武力に明らかな差がある<br>●治安セクター改革の進捗が芳しくない（軍改革には着手） |
| | 経済<br>●ガソリン税の値上がりに伴い、物価が上昇している<br>●天然資源開発を行う海外企業がコンゴ政府に応分の税金を納めていない |
| | 政治（野党勢力の台頭）<br>●現首相の更迭・内閣改造の実施が推測されている<br>●反大統領派の人物が、大統領派の人物を破り上院議長となった |
| **安定化要因** | ●キンシャサ（首都）においては対抗勢力と現政権の武力に明らかな差がある<br>●軍隊・警察の体質を向上するために軍高官・警察高官が異動 |
| **シナリオ** | ●東部地域では不安定な治安状況が継続（小規模の紛争継続、場合によっては本格的な武力衝突）<br>●バ・コンゴ州もキリスト教系政治団体と政府当局の間の対立要因は継続して存在 |

図表18｜国レベルPNA（バージョン1[36]）｜出典：JICA, 2008をもとに筆者作成

36｜バージョン0の作成1ヵ月後に改訂。
37｜2013年4月時点の定義（紛争影響国の定義は毎年、見直しが行われている）。

| 国レベルの紛争分析の引用 | 対象地域における紛争の現状の把握 | | | |
|---|---|---|---|---|
| **社会的・経済的・政治的不安定要因** | **対象地域の状況** | **事業への影響** | **事業がとりうる対応策** | **事業によるインパクトの可能性** |
| 〈ガバナンス〉 | | | | |
| 政府(中央・州)における<br>大統領派の占める割合が、民意を反映していない | 州知事は大統領派、民衆は反大統領派。<br>政党分布の確認が必要 | 先方の事業関係者に大統領派が多い場合、<br>民衆から反感を買う可能性あり | 地方政府の性質の確認と地方政府の民主化促進 | 負:民衆が支持していない地方政府の強化 |
| 現政権が対立を武力によって処理すること | キリスト教系政治団体と政府当局は<br>頻繁に小規模の武力衝突 | 反大統領派の動きがプロジェクト対象地域で発生した場合、<br>当局が武力介入する可能性高い | 反大統領派の動向を日常的にモニタリング | (記載なし) |
| 〈治安〉 | | | | |
| キンシャサ(首都)においては対抗勢力と<br>現政権の武力に明らかな差がある | バ・コンゴにおいてもほぼ同様 | 反大統領派の動きが事業対象地域で発生した場合、<br>当局が武力介入する可能性高い | 反大統領派、国軍・警察の動向を日常的にモニタリング | (記載なし) |
| 治安セクター改革の進捗が芳しくない(軍改革には着手) | バ・コンゴでも同様の傾向 | 十分な治安が当局から確保できない可能性 | 十分な安全対策の実施 | (記載なし) |
| 〈経済〉 | | | | |
| ガソリン税の値上がりに伴い、物価が上昇している | 事業対象地域の物価状況について確認 | 対象住民の貧困が促進 | 対象地域貧困層の状況・動向を確認 | 正:社会サービスの向上により、貧困層の減少 |
| 天然資源開発を行う海外企業が<br>コンゴ政府に応分の税金を納めていない | 他地域の石油会社に同様の問題あり | 石油会社とコンゴ民政府の対立により治安悪化 | 石油会社と地方政府の関係についてモニタリング | (記載なし) |
| 〈政治〉 | | | | |
| 現首相の更迭・内閣改造の実施が推測されている | バ・コンゴにも影響が波及する可能性あり | 対象地の治安の悪化 | 首相更迭・内閣改造にかかる情報の収集、<br>これとキリスト教系政治団体やバ・コンゴ出身の政治家についても確認 | (記載なし) |
| 反大統領派の人物が、大統領派の人物を破り上院議長となった | バ・コンゴにも影響が波及する可能性あり | 対象地の治安の悪化 | 野党の動向と政府の対応にかかる情報の収集、<br>これとキリスト教系政治団体やバ・コンゴ出身の政治家についても確認 | (記載なし) |
| **安定化要因** | **対象地域の状況** | **事業への影響** | **事業にとりこめる可能性** | **事業がとりうる対応策** |
| キンシャサ(首都)においては対抗勢力と<br>現政権の武力に明らかな差がある | バ・コンゴにおいてもほぼ同様 | 反大統領派の動きがプロジェクト対象地域で発生した場合、<br>当局が武力介入する可能性高い | (記載なし) | 反大統領派、国軍・警察の動向を日常的にモニタリング |
| 軍隊・警察の体質を向上するために軍高官・警察高官が異動 | バ・コンゴにおける状況・影響について確認必要 | 対象地の治安当局の能力向上 | (記載なし) | (記載なし) |

**図表19** | 事業レベルPNA
出典:JICA, 2008をもとに筆者作成

紛争影響国の定義

1.紛争中の国(ソマリア等)
2.紛争は終結したものの影響が残っている国(コンゴ民主共和国、ルワンダ等)
3.局地的紛争を抱えている国(ミャンマー等)
4.局地的紛争は終結したものの影響が残っている国(ウガンダ等)
5.紛争影響国の周辺で影響を受けている国(ラオス等)

『紛争影響国の事業評価の手引き』では、DAC5項目の中でも特に「妥当性」と「インパクト」に着目。通常のDAC5項目とは異なる視点で、評価を行うことが求められている。

例えば、アフガニスタンで元兵士の職業訓練(農業)を行う場合、訓練を受ける受益者の数が少ないからという理由だけで、妥当性がないとは判断されなくなる。たとえ少数であっても、農業に就職することで農業生産が上がり、武器を農具に持ち替えることで「平和促進」や「紛争予防」に貢献するインパクトがあると評価されるのだ。

『紛争影響国の事業評価の手引き』は運用が始まって間もないため、試行錯誤を重ねながら改訂が加えられていく予定だが、JICAでは今後も紛争影響国の事業について、平和構築の視点を加味して評価していく方針だ[38]。

## 第四章 ── 日本の開発援助と他指標との親和性

### 4-1 | 人間開発指数と世界平和度指数から見る開発援助

これまで見てきた通り、開発援助が行われるのは、先進国に比べ社会的・経済的な開発が遅れていて、人々の生活水準も低い国や地域である。また、こうした国や地域では、往々にして政治システムや治安状況が不安定だったり、紛争の火種を抱えていたり、紛争終結後も再発のリスクをはらんでいたりする等、平和を維持する上でさまざまな問題を抱えている。

開発援助が必要な国や地域だから平和の維持に問題があるのか、それとも、平和の維持に問題があるから開発援助が必要となるのか。

これは「鶏と卵」の論理に該当するもので、必ずしもどちらか一方の要因が先行しているとは言い切れない。むしろ、互いの要因の中にあるさまざまな因子が、複雑に絡み合って相互作用した結果、その国や地域の「いま」が顕在化していると考えられる。

このように、平和構築も含めた開発援助が必要とされる国や地域を、果たして世界の指標はどのように分析しているのだろうか。「人間開発」と「平和度」の観点から、以下の2つの指標と視点を用いて、第二章と第三章で事例として取り上げた国を分析してみたい。

- 人間開発指数:開発援助が行われている国の人間開発指数は本当に低いか
- 世界平和度指数:平和構築事業が行われている国の平和度は本当に低いか

日本では開発援助の対象国を決定する際、政府の外交政策やODA方針が色濃く反映される。対象国が決まれば通知を行い、相手国の援助要請を受けてはじめて、JICAをはじめとしたODAの実施機関が起動することが基本となっている。

しかしこれはあくまで、日本という一国の政策による決定にほかならない。客観的な指標を用いて、対象国が本当に開発援助や平和構築を必要としているのかを判断している訳ではない。

『人間開発指数』と『世界平和度指数』を他指標として選択したのは、両指数が開発援助と密接に関わる要素を含んでいるのと同時に、指標そのものがグローバルな観点で客観性を担保しているからである。

日本のODA対象国を『人間開発指数』や『世界平和度指数』で分析した際、妥当性があると判断されれば、日本のODA政策は客観的にも的を得たものになっていると言えるだろう。

### 4-2 | ニジェールの人間開発指数

「人間開発」の概念は、社会の豊かさや進歩を測るのに、GDP等の経済指標だけでなく、これまで数字として現れなかった側面も考慮に入れようとして生まれた。

「人間が自らの意思に基づいて自分の人生の選択と機会の幅を拡大させること」を開発の目的とし、そのためには「健康で長生きすること」「知的欲求が満たされること」「一定水準の生活に必要な経済手段が確保できること」をはじめ、人間にとって本質的な選択肢を増やしていくことが必要だとしている。

基本的な物質的・経済的豊かさに加え、教育を受け文化的活動に参加できること、バランスの良い食事がとれて健康で長生きできること、犯罪や暴力のない安全な生活が送れること、自由に政治的・文化的活動ができて自由に意見が言えること、社会の一員として認められ、自尊心を持てること。これらが揃って真の意味の「豊かさ」が実現できるという考え方だ。

この「人間開発」の概念を基に、1990年、パキスタンの経済学者マブーブル・ハックにより作られたのが『人間開発指数(HDI:Human Development Index)』である。

HDIは、各国の人間開発の度合いを測る新

**38** | 3-5は、小向絵理(JICA国際協力専門員)へのインタビュー(2013年4月18日)をもとに構成。

39｜国連開発計画, 2003, 人間開発ってなに?, 5・9.
40｜国連開発計画, 2012, 人間開発報告書2011, 162.

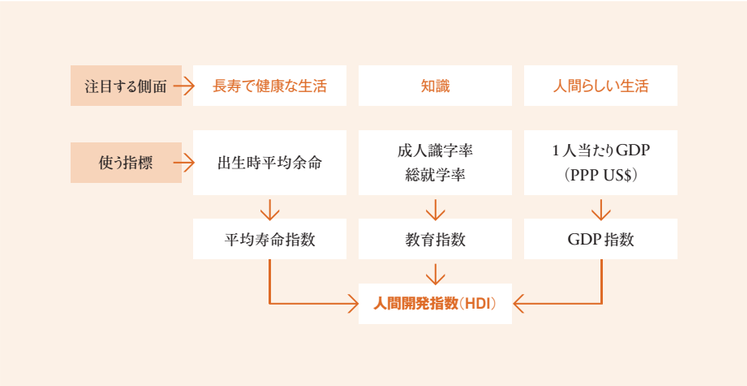
たなものさしとして発表された、包括的な経済社会指標であり、その達成度を、「長寿」「知識」「人間らしい生活水準」の3つの分野について測っている。HDIは0と1の間の数値で表され、1に近いほど、個人の基本的選択肢が広い、つまり人間開発が進んでいることになる[図表20][39]。

国連開発計画が毎年発行している人間開発報告書では、HDIによって対象国が1位から最下位までランク付けされる。2011年版の人間開発報告書では、187ヵ国に対してHDIによるランク付けが行われた。

第二章の事例で取り上げたニジェールを、日本とコンゴ民主共和国(第三章の事例)と比較すると、図表21のようになる。

尚、各指標の算出方法は以下の通りである[40]。

- 出生時平均余命
  現時点における年齢別死亡率のパターンが終生にわたって続くものとして、新生児に見込まれうる寿命年数。
- 平均就学年数
  25歳以上の人々が受けた学校教育の平均年数。各教育レベルの理論的な習得機関に基づき、人口の教育修了レベルが就学年数に換算される。
- 予測就学年数
  現時点の年齢別就学率のパターンが該当期間を通じて続くものとして、入学年齢にある子どもに見込まれる就学年数。
- 1人当たり国民総所得(GNI)




図表20｜HDIの計算方法｜出典:国連開発計画, 2003をもとに筆者作成

| 国名 | HDI | 人間開発指数 | 出生時 | 平均就学 | 予測就学 | 1人当たり国民総所得(GNI) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ランク | (HDI値) | 平均余命(年) | 年数(年) | 年数(年) | (米ドル建て購買力) |
| ニジェール | 186 | 0.295 | 54.7 | 1.4 | 4.9 | 641 |
| 日本 | 12 | 0.901 | 83.4 | 11.6 | 15.1 | 32,295 |
| コンゴ民主共和国 | 187 | 0.286 | 48.4 | 3.5 | 8.2 | 280 |

図表21｜人間開発指数とHDIランク｜出典:国連開発計画, 2012をもとに筆者作成

| 紛争 | 治安 | 軍事 |
|---|---|---|
| 対外戦、内戦の数 | 社会で発生する犯罪のレベル | GDPに対する軍事費の割合 |
| 対外戦による推定死者数 | 人口に対する難民・国内避難民の割合 | 人口10万人あたりの軍人の数 |
| 内戦による死者数 | 政治的不安定の度合 | 人口10万人あたりの一般兵器の輸入量 |
| 内戦のレベル | 恐怖政治の度合 | 人口10万人あたりの一般兵器の輸出量 |
| 周辺国との関係 | テロ活動の数 | 国連平和維持活動に対する財政的貢献度合 |
| | 人口10万人あたりの殺人件数 | 人口10万人あたりの重兵器の数 |
| | 暴力犯罪のレベル | 小型武器・携帯兵器の入手のしやすさ |
| | 暴力的デモの起きやすさ | 軍事力や軍の精錬度 |
| | 人口10万人あたりの犯罪収容者の数 | |
| | 人口10万人あたりの治安要員や警察署の数 | |

図表22｜平和度を測る指標｜出典:経済平和研究所, 2012をもとに筆者作成

| 国名 | GPIランク | GPIスコア |
|---|---|---|
| コンゴ民主共和国 | 156 | 3.085 |
| 日本 | 6 | 1.293 |
| ニジェール | 127 | 2.362 |

図表23｜平和度のランク｜出典:経済平和研究所, 2013をもとに筆者作成



41｜国連開発計画, 2012, 人間開発報告書2011, 200.
42｜経済平和研究所, 2012, Global Peace Index 2012, 111.

その国の生産、及び、生産物のさまざまな要素の所有物から生まれたものから、世界のほかの国が所有している生産物の要素を使うことで支払う部分を引き、年央人口によって割って、国際ドル価に換算した数値。

HDIの算出にあたっては、上記の各指標の数値を0から1の指数に転換する必要がある。そこで各指標における最小値と最大値を決定。数値が最大値に近いほど、1の近似値が算出される仕組みとなる。

最大値は1980-2011年の時系列で最も高い測定値。例えば、出生時平均余命であれば、2011年に日本が記録した83.4歳が最大値となる。また、平均就学年数はチェコが2005年に記録した13.1年を採用する。

最小値は生存に必要な最小限の水準を表す値が用いられる。出生時平均余命は20年、就学年数はどちらも0年、1人当たり国民総所得は100ドルに設定されている。

こうして決定された最大値と最小値に対して、各国の指標の値がどの位置にあるのかを算出することで、0から1の指数に転換。「寿命」「教育」「所得」の各指数を幾何平均を用いて集成することで、最終的な人間開発指数が算出されるのである[41]。

ニジェールの人間開発指数は0.295。日本の0.901と比較しても圧倒的に低いことがわかる。その結果、ニジェールのHDIランクは最下位から2番目の186位となったが、特筆すべきは平均就学年数が1.4年と極めて短いことである[図表21]。

第二章では、ニジェールで実施された『住民参画型学校運営改善計画』の事例を紹介した。同国のHDIランクや人間開発指数の低さから、開発援助の必要性は客観的にも論を待たないが、平均就学年数の短さを鑑みても、JICAが事業内容を教育分野に特化したことは適切だったと言えそうだ。

### 4-3｜コンゴ民主共和国の平和度

『世界平和度指数(GPI:Global Peace Index)』とは、オーストラリアに本部を置く国際研究機関『経済平和研究所(Institute of Economics and Peace)』が、2007年から毎年公表している指標である。

指数を公表する目的は、世界の平和状況に関する最新の情報を提供することで、各国の市民社会や研究者、政策決定者、政府等が取り組む平和な社会の実現に寄与することにある。

世界各国の研究機関や大学、また、国連等の国際機関や経済学者が発表した数値や研究成果に関する情報を集め、「紛争」「治安」「軍事」の3つのテーマで各国の平和度を調査している。

テーマ別の指標は図表22の通りである。

これらの指標に表れた数を重要度に応じて加重平均したり、5段階評価する等して、すべての指標を同じ基準で数値化。1に近いほど平和度が高いという判定になる。

例えば、治安の指標の一つである「人口10万人あたりの殺人件数」では、重要度に応じた加重平均の結果、5段階評価で0-1.99件=1、2-5.99件=2、6-9.99件=3、10-19.99件=4、20件以上=5と設定されている。この指標では、人口10万人あたりの殺人件数が2件に満たない場合、評価は1となり、この指標における平和度がもっとも高いことになる。同様の方法で、「紛争」「治安」「軍事」の3つのテーマにある指標すべてを、5段階で評価。その平均値を算出したものが、各国の平和度指数(GPIスコア)となる[42]。

2013年版の報告書(対象=162ヵ国)をもとに、第三章の事例で取り上げたコンゴ民主共和国を、日本とニジェール(第二章の事例)と比較すると、図表23のような結果となった。

コンゴ民主共和国は対象となった162ヵ国の中で、平和度はワースト10に入る。つまり、国内の情勢は不安定で、平和の維持が困難であることを示している。また、同国は先述の『人間開発報告書』においても、最下位に位置している。こうした事実を見る限り、JICAによる平和構築の視点を盛り込んだ「コミュニティ再生支援」の事業は、極めて妥当だったと言える。

本章では「人間開発」と「平和度」の観点から開発援助のあり方を考察したが、少なくともJICAが実施している日本のODAに関する限り、『人間開発指数』や『世界平和度』といったグローバルかつ客観的な指標とも、合致する援助政策が履行されていると言えそうだ。

## 第五章── 日本のコミュニティ評価への応用

### 5-1｜前提と仮説

最後に、「開発援助における評価手法」が日本でコミュニティを評価する場合、どのように応用できるか考察する。コミュニティ評価への応用が可能と判断した根拠となる、前提と仮説は次頁の通りである。

43｜総務省ホームページ, 過疎対策 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm（2013年12月26日アクセス）
44｜総務省, 平成12年4月1日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷 http://www.soumu.go.jp/main_content/000151333.pdf（2013年12月26日アクセス）
45｜総務省, 2010, 新たな過疎対策の推進に向けて, 4.

前提1：開発援助における評価の歴史は古く、度重なる手法の改善が行われてきた
前提2：開発援助や平和構築事業の対象はコミュニティ＝人間集団の場合が多い
↓
仮説：開発援助や平和構築事業の評価手法は、コミュニティを評価する上で役立つ

「開発援助における評価手法」として、本研究では第二章でDAC5項目による開発援助の評価を、第三章でPNAによる平和構築分析を取り上げた。それぞれの手法を日本のコミュニティに当てはめると、図表24のような構図が成立すると推察される。

ここで注意したいのは、DAC5項目は国や地域といった「組織体」そのものではなく、あくまでその組織体に対して行う開発援助（もしくは、組織体を巻き込んで行う開発援助）という「活動」に対しての評価手法である。このため、DAC5項目を用いて日本のコミュニティを評価する場合、コミュニティ自体ではなくコミュニティが行う何らかの活動を評価することが適切となる。

一方、PNAは国レベルと事業レベルに分けられ、それぞれ国・地域自体の不安定要因等を分析するもの、また、その国・地域で行われる平和構築の視点を盛り込んだ開発援助を分析するものとして活用されている。従って、国レベルPNAはコミュニティそのものを分析することができ、事業レベルPNAはそこから派生するコミュニティの活動を分析するものだと言える。

次節では「開発援助や平和構築事業の評価手法は、コミュニティを評価する上で役立つ」という仮説の検証を目的に、DAC5項目とPNAの手法を用いて、さまざまな課題を抱えるコミュニティを評価・分析してみる。

## 5-2｜DAC5項目による過疎集落の評価

日本では1970年以降、四次にわたり議員立法として過疎対策立法が制定されてきた[43]。しかし現在に至るまで、少子高齢化や都市部への人口集中等により、過疎地域の割合は増加の一途をたどっている[44]。

そこで過疎対策を計画する架空の村を例に、計画立案の方法や計画の中身について、DAC5項目による評価を試みる。

まずは計画立案を実施するにあたり、開発援助における目標設定の方法を用いて、当該地域が抱える課題の解決という近視眼的な発想から、国や都道府県といった広い視野に基づく目標設定が考えられる。

日本のODAでは事業の目標設定をする際、「2-1 評価の枠組み」の図表4で示した通り、「政策レベル」「プログラム・レベル（上位目標）」「プロジェクト・レベル」という3段階にレベル分けし、相互作用を持つ形で行われた。

これを村の過疎対策に置き換えた場合、「政策レベル＝政府（国）レベル」「プログラム・レベル＝都道府県レベル」「プロジェクト・レベル＝村レベル」の目標と置き換えられるのではないだろうか。

日本政府は過疎対策の目標として、「住民福祉の向上」「雇用の増大」「地域格差の是正」「美しく風格ある国土の形成」の4点を掲げているが[45]、これらはすべて、過疎地域を減少させ、日本の国力を増大させるための具体的な目標であると言える。そこで、「過疎地域の減少による国力の増大」を政府レベルの目標と捉え、都道府県の目標はそこから派生するものと考えながら、村の目標を設定すると図表25のような構図が成り立つ。

「過疎地域の減少による国力の増大」を実現するため、都道府県では、住みやすさをよくするための「国道や県道の整備」、雇用促進につながる「1次産業活性化」、また、過疎化の脱却には欠かせない「労働人口の増加」等を目標に設定することが考えられる。

一方、村としては、都道府県レベルの目標の一つである「労働人口の増加」に資する目標として、「移住者の増加」「高齢化率の減少」「雇用の増大」を挙げてみた。

ここでは事例研究として、「移住者の増加」の目標達成に向けた架空の村の活動計画を、DAC5項目で評価してみる。

| 評価手法 | 評価対象 | 日本のコミュニティへの応用 |
|---|---|---|
| DAC5項目 | 社会的・経済的開発が途上段階にある国・地域で実施される開発援助 | 人口減少や高齢化により、労働力不足等の社会的課題や、税収減等の経済的課題を抱えるコミュニティ |
| PNA | 紛争の影響や不安定な政治・社会情勢を抱える国・地域、並びに、当該地で実施される開発援助 | 騒音・異臭・無断ペット飼育等が原因で、地域住民同士が対立し、関係修復に迫られているコミュニティ |

図表24｜DAC5項目とPNAによる日本のコミュニティへの応用｜出典：筆者作成



**背景**
山陰の山間部にあるD村では、30年以上にわたり、人口減少と高齢化が進んできた。昔は栄えていた農業も、海外からの安い農産物が日本で受け入れられるようになると、次第に先細っていった。若い働き手が集落を離れていくことで、高齢化は加速度的に進んだが、一家がまとめて出て行ってしまうケースも多く、人口そのものも減少の一途をたどった。

こうした状況に一石を投じようと、村では町おこしの企画募集が行われた。そこでグランプリに選ばれたのが、『移住者と一緒にまちおこし』という企画だった。D村のまちおこしに興味のある人々に、一年間、実際にD村に住んでもらい、地域住民と交流を深めながらまちおこしのプランを考えようというものである。

D村には親族や親戚を頼って身を寄せて来る者以外、これまで移住者らしい移住者は皆無の状態だった。また、例えまちおこしのプランが成功しなくても、一年間は応募者たちがD村に住んでくれるわけだから、何かしらの波及効果が期待できる。もし応募者が一人もいなければ、その時点でこの企画そのものを中止できるというのも、グランプリに選ばれた理由だった。

D村で用意した予算は5千万円。一人（1世帯）あたり100万円、50人を上限に応募者を募ろうというもの。住居は空き家になった古民家等を村が用意する。家具や生活用品等も村民たちが可能な限り協力して集めることにした。そしてまちおこしのプランが採用された移住者には、副村長のポジションも用意されることになった。

上述の背景ももとに、第二章で取り上げた「事業の概要」と「DAC5項目」の表を活用。D村の企画をどのような視点で評価すれば良いかを考えてみる。

図表26, 27が示すように、企画の実施前に「事業の概要」と「DAC5項目」の表を埋めることで、どのような視点で企画を評価すればよいかが明瞭になる。また、それぞれの表を埋める作業を村役場の職員と村の住人が一緒になって行うことで、議論を深めることができるのと同時に、D村の現状についての認識の共有や将来像に対する意向のすり合わせも図れる可能性を秘めている。

## 5-3｜PNAによる対立コミュニティの分析

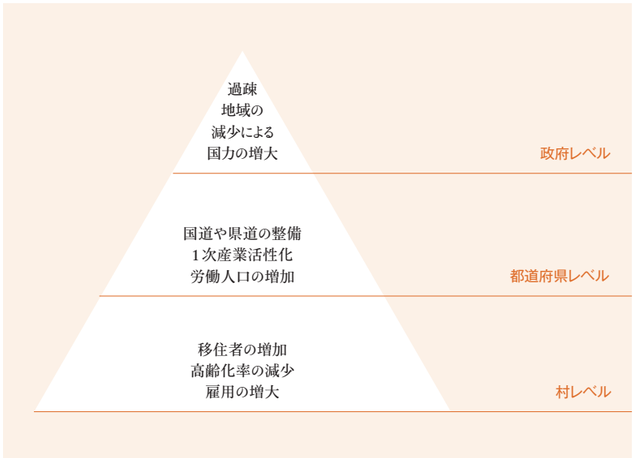
「無縁社会」という言葉に代表されるように、現代の日本では人と人との関わりが弱くなっていると言われている。これは地域住民の間にもあてはまるが、深い関わりを避けようとするがゆえなのか、隣人間のトラブルは絶えない。

ここでは架空のマンションで起きた住人同士のトラブルを例に、PNAによる分析を試みる。

**背景**
都内にあるEマンションでは、ペットの飼育が可能。4階に住む30代の男性は、秋田犬を飼育していた。購入当初は問題なかったが、犬が成長するに連れ、鳴き声が大きくなる。特に、雨で散歩に行けない日の夜等は、大きな鳴き声が響いた。

これに業を煮やした隣部屋の60代の男性が、犬のしつけをきちんとするよう注意。しかし飼い主は、しつけが難しいから仕方がないと聞く耳を持たない。60代の男性は何度も注意をしたが状況は改善せず、逆に朝に聞くラジオのボリュームを最大化することで反撃に出た。

困惑したのは同じ階や上下の部屋に住む住人たちである。ペットとラジオというそれぞれの騒音に加え、2人がいがみ合う声までもが、うるさく聞




図表25｜コミュニティ評価のための目標設定｜出典：筆者作成

| | |
|---|---|
| 上位目標 | 労働人口が増大し村が活性化する |
| プロジェクト目標 | 移住者の数が一気に増加する |
| 成果 | 1. まちおこし企画への応募者が50名を超える<br>2. 1年間の企画実施期間中に移住者の中から脱落者が出ない<br>3. 村民が企画に積極的に関与する<br>4. 1年間の企画実施期間中にまちおこしのプランが完成する<br>5. 本企画がほかの過疎地域でのまちおこしのモデルとなる |
| 投入実績 | 企画担当の村役場職員：3名<br>住宅（古民家）の提供：移住者人数分<br>家具や生活用品の提供：移住者人数分 |
| 協力金額 | 50,000千円 |
| 協力期間 | 1年間 |
| 相手国関係機関 | なし |
| 我が国関係機関 | なし |
| 関連案件 | なし |

図表26｜事業の概要（D村のまちおこし企画）｜出典：筆者作成

| | |
|---|---|
| 妥当性 | 1. 開発政策との整合性 |
| | 企画の中身が村の政策と合致しているか検証 |
| | 2. 開発ニーズとの整合性 |
| | 企画は村のニーズを反映しているか検証 |
| | 3. 日本の援助政策との整合性 |
| | 企画は過疎地域への国の方針や対策と合致しているか検証 |
| 有効性 | 1. まちおこし企画への応募者が50名を超える。 |
| | 目標値(50名)に対して実績値が何名だったかにより判定 |
| | 2. 1年間の企画実施期間中に移住者の中から脱落者が出ない。 |
| | 脱落者の有無や人数により判定 |
| | 3. 村民が企画に積極的に関与する。 |
| | 村人口における企画への協力者の割合を算出して判定 |
| | 4. 1年間の企画実施期間中にまちおこしのプランが完成する。 |
| | 完成したまちおこしプランの有無や数により判定 |
| | 5. 本企画がほかの過疎地域でのまちおこしのモデルとなる |
| | 他地域からの問い合わせや視察の状況をもとに判定 |
| | プロジェクト目標 |
| | 移住者の数が一気に増加する |
| | [指標] |
| | 企画応募による移住者の数 |
| | 企画終了後もD村に残った移住者の数 |
| | 企画終了後に新たに増えた移住者の数 |
| 効率性 | 計画された金額や期間に対する実績をもとに判定 |
| インパクト | 上位目標 |
| | 労働人口が増大し村が活性化する |
| | →成果の判定やプロジェクト目標の達成度合いをもとに、上位目標が達成されたか判断する |
| | そのほかのインパクト |
| | [定量的](例) |
| | 高齢化率の減少した度合 |
| | 税収の増加した割合 |
| | [定性的](例) |
| | 村民の問題意識と行動力の向上 |
| | 村の知名度のアップ |
| | [負のインパクト] |
| | もし何か確認されれば記載する |
| 持続性 | 1. 政策制度面 |
| | 今後の村役場の過疎対策・方針 |
| | 2. カウンターパート(現地協力者・機関)の体制 |
| | 村役場の過疎対策職員の数 |
| | 3. カウンターパートの技術 |
| | 担当職員の職務実施能力 |
| | 4. カウンターパートの財務 |
| | 過疎対策関連の予算の金額や割合 |
| | 5. 評価時点での効果の持続状況 |
| | 移住者は継続的に増えて行くのか等を評価時点で判断 |

**図表27**｜DAC5項目(D村のまちおこし企画)｜出典:筆者作成

| | |
|---|---|
| 不安定要因 | 当事者2人に譲歩する姿勢が見られない |
| | いさかいは日増しにエスカレートしている |
| | マンションのほかの住人は2人から互いの悪口を聞かされる |
| 安定化要因 | 当事者は2人ともマンションの管理人と仲が良い |
| | マンションのほかの住人はどちらか一方に加担(味方)する気がない |
| シナリオ | 2人の争いが法廷闘争に持ち込まれる可能性がある |
| | マンションの管理人による仲裁が奏功するかもしれない |
| | 騒音問題によるマンションの資産価値が下がる可能性 |

**図表28**｜国レベルPNA(Eマンションの騒音問題)｜出典:筆者作成

こえてくるようになってしまった。年の離れた男性2人だけで話し合ったところで解決しそうもないとの理由で、マンション管理組合による話し合いの場が持たれることになった。

上述の背景をもとに、マンションを一つのコミュニティと捉え、国レベルPNAを用いて分析を行うと図表28のようになる。尚、国レベルPNAは大項目として「不安定要因」「安定化要因」「シナリオ」の3つがあり、「不安定要因」は更に「ガバナンス」「治安」「経済」「政治」の4つの小項目に分かれているが、これら小項目は国を分析する際に必要となる項目であるため、ここでは使用していない。

次に、「話し合いの場を持つ」という事業(行為)が、国レベルPNAで分析した「不安定要因」と「安定化要因」にどのような正負の影響を及ぼす可能性があるのか。図表29の通り、事業レベルPNAを用いて分析してみる。尚、「対象地域の状況」の項目は、国レベルで分析した内容が事業の対象地域にもあてはまるかを判断する役割のため、ここでは割愛する。

このように国レベルや事業レベルのPNAを作成することで、事前に正負の要因や影響を把握。どのような形で話し合いの場を持てば良いか考える際の、参考にすることができる。

## おわりに

第五章で考察した通り、開発援助における評価や分析の手法は、一見、先進国のコミュニティとはかけ離れているように見えるが、活用の仕方次第では十分に応用が可能だと結論付けることができる。

その一方で、評価や分析の結果は数値よりもナラティブ(記述)を多用しているため、評価者や分析官の主観が入り込む余地があり、客観性に優れているとは言い切れない。これはコミュニティ評価への応用を試みた場合も同様である。

今後の課題としては、歴史が深く何度も刷新されてきた開発援助における評価や分析の知見を取り入れつつ、コミュニティを評価する際の新たな手法を開発できるか否かにあると考えられる。

評価という行為自体が、それを実施する者の主観を100%排除できるものではないが、日本でコミュニティの危機が叫ばれている昨今だからこそ、万人に受けいれられる、客観性を十分に担保した評価手法が必要となるのは、論を待たないだろう。

| 国レベルの紛争分析の引用 | 対象地域における紛争の現状の把握 | | | |
|---|---|---|---|---|
| **不安定要因** | **対象地域の状況** | **事業への影響** | **事業がとりうる対応策** | **事業によるインパクトの可能性** |
| 当事者2人に<br>譲歩する姿勢が見られない | | 最初から円滑な話し合いを<br>始めるのが難しい可能性 | 話し合いの前にアイスブレークできる<br>企画や活動を導入 | 負:話し合いの仕方によっては、<br>2人の間の憎悪が更に増す |
| いさかいは日増しに<br>エスカレートしている | | 最初から円滑な話し合いを<br>始めるのが難しい可能性 | 話し合いの前にアイスブレークできる<br>企画や活動を導入 | 負:話し合いの仕方によっては、<br>2人の間の憎悪が更に増す |
| マンションのほかの住人は<br>2人から互いの悪口を聞かされる | | 話し合いの場に参加する<br>住人の数が減る可能性 | 2人に対して互いの悪口を<br>ほかの住人に言わないよう注意 | 正:ほかの住人が騒音問題は<br>解決に向かっていると実感できる |
| **安定化要因** | **対象地域の状況** | **事業への影響** | **事業にとりこめる可能性** | **事業がとりうる対応策** |
| 当事者は2人ともマンションの<br>管理人と仲が良い | | 話し合いの場に管理人がいないと<br>話が進まない可能性 | 正:2人の共通点として<br>話し合いの場で披露できる | 管理人を話し合いの<br>司会者に起用 |
| マンションのほかの住人は<br>どちらか一方に加担(味方)する気がない | | ほかの住人の間に派閥等が<br>できることを回避できる | 正:話し合いの公平性の<br>担保につながる | 2人の主張の賛否を問う際に、<br>住人による多数決を導入 |

**図表29**｜事業レベルPNA(Eマンションの騒音問題)｜出典:筆者作成




[参考文献]

- 今田忠, 2006, 日本のNPO史――NPOの歴史を読む、現在・過去・未来, ぎょうせい
- 三省堂, 2006, 大辞林第三版
- 外務省, 2013, ODA評価ガイドライン第8版
- 経済平和研究所, 2012, Global Peace Index 2012
- 国際開発機構, 2008, 脆弱国家の開発戦略
- 国連開発計画, 2003, 人間開発ってなに?
- 国連開発計画, 2012, 人間開発報告書2011
- 小向絵理, 2008, 開発援助における紛争分析の重要性
- 佐々木亮, 2010, エビデンスに基づく開発援助評価
- 佐藤寛, 2005, 開発援助の社会学, 世界思想社
- 白井早由合, 2005, マクロ開発経済学――対外援助の新潮流, 有斐閣
- 総務省, 2010, 新たな過疎対策の推進に向けて
- JICA, 2001, 国際協力と参加型評価
- JICA, 2007, 事業マネジメントハンドブック
- JICA, 2010, 新JICA事業評価ガイドライン第1版
- JICA, 2011, PNA(平和構築アセスメント)概論
- JICA, 2012, 紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック――PNAの実践
- Mary B. Anderson, 1999, DO NO HARM
- 外務省、総務省、JICA、JICA図書館の各ホームページ

# 学校と地域との関係——学校評価をはじめとして


序章

092 第一章——学校評価
1-1｜学校評価の歴史——導入の過程
1-2｜学校評価が必要とされる理由、概念、意義のまとめ
1-3｜学校評価の種類
1-4｜学校評価実施の状況
1-5｜学校評価の中の地域に関する項目について

101 第二章——学校と地域との関係
2-1｜「学校と地域との関係」関係図
2-2｜「学校と地域との連携」の事例

107 第三章——「学校と地域との関係」測定のための評価項目(案)の検討
3-1｜「学校と地域との関係」評価項目(案)の検証方法
3-2｜評価項目の検証
3-3｜今後の課題

**河野佐恵子**［こうの・さえこ］｜教育人材育成コンサルタント
大分県出身。日本航空キャビンアテンダントとして、国内線・国際線を乗務。その後、教育人材育成コンサルタントとして活動。アジア、アラブ、アフリカの国々での職務を多数経験。評価士、学校専門評価士。

コミュニティを考える上で、「学校と地域との関係」の分野に着目した。なぜなら、本来「学校とは地域に密接に関係するもの」と考えられるからである。公立の小・中・高校は、地域の人口比にあわせて市町村を単位に設立されている。防災の観点においても、地域の避難所は公立の小中学校に指定されており、「学校と地域との関係」をより促進させる、もしくは取り戻そうという試みがここ10年でさまざまに行われている。

本研究では、最初に現在実施されている学校評価についてその歴史、種類、導入状況を見ていき、「事業評価としての学校評価」であることを再確認する。その際、事例として、杉並区の教育調査と中瀬中学校の学校評価、コミュニティ・スクールを先進的に進めている三鷹市の三鷹の森学園の学校評価を取り上げる。

次に、「学校と地域」に関わる活動は、その関係性により4つの領域に分類されることを検討する。それぞれの領域に分類された各活動と2つ以上の領域に係る活動の全6種類の分類別の活動について説明を行う。続いて「学校と地域との関係」の実際を見るため、6種類の分類別活動のうちの1つである、4つの領域すべてに係る位置にある「学校支援地域本部」を取り上げ、杉並区の中瀬中学校「結」の活動を事例とし「実際の学校と地域との関係の在り方」について検討を行う。

その後、文部科学省の提案する「地域と学校に関する評価項目」を基に、上記の中瀬中学校学校支援地域本部「結」のメンバーの方々と、三鷹市のコミュニティ・スクールのメンバーの方々を対象に実施したアンケート結果により、各項目の有効性を測り、「学校と地域との関係」を測る評価項目の検討を行い、最終的に、「学校と地域との関係」を測る評価項目」の提案を行った。

## 第一章──学校評価

最初に、「学校と地域との関係」を評価するためには、学校評価の項目を検討することが有効であるのではないか、という仮定のもとに、我が国における学校評価導入の歴史を見つつ、学校評価とは何か、ということについて論じる。

### 1-1｜学校評価の歴史──導入の過程

#### (1) 明治時代── 視学官制度

日本の学校現場において行政による客観的評価は、明治時代から既に行われていた。我が国における学校評価の歴史は戦前に遡るが、その経緯は木岡(2003)にまとめられている。これによれば、戦前の学校評価は、明治18(1885)年に太政官制度が廃止され、大臣制に変わったときに文部省に視学部が設置され、「中央視学制度」の下で学校管理上の「学校評価」が行われたのが最初であるとされている。そこから視学官制度が始まり、各学校の指導と学校の教育活動の評価が行われるようになった。この視学官制度は本来の目的である「教師のよき相談役」となり「学校の改善を促す」という目的で設置されたが、実際には中央集権的な教育行政構造にあって、「学校改善・改革に資するというよりも、その他律性ゆえに教員を威圧し国家の方針を周知徹底させて学校の自由を拘束する性格が強」く、明確な目的や方法における具体性の欠如が問題となっていたという。視学官制度は行政評価的存在で、服務に対する監督権や任免についての権限を行使していたため、どちらかというと教員から恐れられ嫌われる傾向をもっていた。そのため学校改善のための視学の機能が果たせなくなってしまった。

#### (2) 昭和── 指導主事制

昭和23(1948)年に教育改革の一つとして、視学官の代わりに、現在の指導主事制度が誕生した。これまでの反省をもとに、教員に指導と助言を与える立場(のちに校長も附加)として、視学官制度にあった命令・監督の権限は削除され、本来の目的である教育の現場から問題を協力的に解決する立場が強調された。指導主事の指導助言の領域としては、学習指導の改善や研究のほか、一定の教育目標から見た教育結果の評価が行われ現在に至っている。

#### (3) 戦後── 総合的・客観的学校評価の始まり

戦後の学校評価の歴史を振り返ると、大きく2つの波が存在する。

第一の波は、戦後初期のアメリカのアクレディテーション(accreditation基準認定)の影響を受けた、文部省(1951年)『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引(試案)』(以下試案とする)に端を発する学校経営評価の波である。

終戦直後の民主化政策においては、「学校の自己評価」について教職員に自己改善を促し、他者評価(学校外部機関による訪問評価)を積極的に受け入れるための基盤を形成するという意義を認めつつ、客観性を重視した他者評価を中心に学校評価が構想されることとなる。しかし、この多くは挫折し、「学校の自己評価」観が強化されていったという。

先にアメリカで発表された1950年の評価基準を参考に、文部省が1951年に試案を発表し、その後各県が独自の評価基準を作成し取り組んだ。これは先に述べた指導主事の評価とは別に、校内の自己評価と外部の評価を組み合わせたもので、自主的な改善方法として立案されたものであった。しかし、実際の現場では「校長、教職員の格付けになるのではないかという不安」や「経営組織が不明確で教職員の教育目標に対する関心が乏しい」「学校評価をする以前に解決すべき問題が山積している」「評価基準や方法に問題がある」等の多くの問題点が指摘された。とりわけ文部省試案の評価項目の多さ(大項目37、中項目130、小項目496)と整理法(点数表示方式)がかなり複雑で時間のかかるものになり、東京都は文章表示形式を取り入れる等工夫をしたが1958年頃にはあまり重要視されなくなった。

1950年代後半には、全体的な学校評価を行うのではなく、学力や教職員の勤務状況について個別に「外部評価」(監査)を行うという動向が強まるが、各学校の同質性を前提とし、その自律性を揺るがす学力テストや勤務評定の実施は、教育委員会・校長と教職員の厳しい対立状況を生じさせた。

また、1960年代半ばには、一般経営学の影響を受け、学校経営の合理化と民主化を中心とした学校改善や職務能率の向上を中心とした教員資質・能力の開発を目指して再度学校評価が注目されるも、学校内の対立状況は解消されず、受け入れられることがなかった。

その後、学校経営の近代化が強調されるようになると学校評価に対する関心が再び高まり、1965年には東京都教育委員会が従来の評価基準の内容や方法に再検討を加え「学校評価基準(小学校)──学校評価基準と手引き」を作成した。続いて「中、高等学校の評価基準」を作成するに及んで他県も研究組織を設けるようになった。特に学校評価で重点が置かれたのは自己評価であった。これは教師による評価のみならず生徒自身による自己評価を重要視しており、学校自体の自己評価がその本体をなしていた。しかし自己評価は独善的になりやすいことから、なるべく客観的評価になるようにするため訪問委員会(構成は校長、教師、大学教授、指導主事等)を設置し、一層信頼の置けるものにしようとした。

この時期は、学校が自主的に学校評価を研究主題として取り上げる等の盛り上がりを見せ、評価項目を精選したものや整理法をABC等に簡略化して、学校を総括的に評価する等さまざまな改善がなされた。しかし、外部評価を取り入れた学校評価としては定着せず、自己評価の部分だけが残って現在に至ったと考えられる。

しかし、この波は、すぐ消えた。これは当時の日本にはまだ学校評価の土壌がなく、地方分権の方向も確立していなかったという時代背景によるものと考える。第一の評価の波が早すぎたと言えよう。

第二の波は、いわゆるバブルの崩壊以降、日本経済の立て直し策の一つである規制緩和の導入にともない、「今後の地方教育行政の在り方について〈答申〉(中央教育審議会)」に示されたものである。

1980年前後には、教育課程経営の評価への取り組みがなされたが、これは個々の教育実践を「ブラック・ボックス」のまま隠してしまうとされ上手くいかなかった。

1990年代以降は、学校や教育行政の責任を質す議論の中で、アカウンタビリティの観点から学校の自発的な学校評価が求められたが、その意味でなお、他律的契機に発した学校評価論であるとされてきたということである。

#### (4) 第二の波の後

第二の波が起こった後の現在までの流れは以下の通りである。

- 平成12(2000)年「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について〈答申〉(教育課程審議会)」
- 同年「教育を変える17の提案〈報告〉(教育改革国民会議)」
- 平成14(2002)年「小学校設置基準及び中学校設置基準の制定等について(文部科学省初等中等教育局)」
  …新たな小・中学校の「学校設置基準」が法制化されたことで、今日の学校評価の土台が構築されたと考えられる。
- 平成19(2007)年8月「学校評価の在り方と今後の推進方策について 第一次報告」
  …平成19(2007)年12月26日より施行された学校教育法施行規則等の一部を改正する省令において、学校自己評価の実施と結果の公

表が義務とされ、学校関係者評価の実施・公表についても努力義務とされた。

- 平成19(2007)年10月の学校教育法施行規則の一部改正
  …自己評価・学校関係者評価の実施・公表、評価結果の設置者への報告に関する規定が設けられた。
- これを受け、平成20(2008)年1月「学校評価ガイドライン」を作成
  …「第三者評価を活用した学校評価の在り方については、今後更に文部科学省において検討を深める」こととしていた。
- 平成21(2009)年4月「学校の第三者評価のガイドラインの策定等に関する調査研究協力者会議」(座長:天笠 茂 千葉大学教育学部教授)を設置
  …学校の第三者評価のガイドラインの策定に向けた検討を行い、
- 平成22(2010)年3月、「学校の第三者評価のガイドラインに盛り込むべき事項等について(報告)」
- 平成22(2010)年7月に、「学校評価ガイドライン」の改訂を行った

こうした議論を経て構築された現行の学校評価システムは、文部科学省による学校評価ガイドラインを見る限りにおいて、「現場主義」をベースにしたものと考えられるが、結果の公表や学校設置者への報告を義務付けている点等については、「国家責任」や「市場原理」を考慮しているものと見受けられる。現行システムの下で、「自己評価」とは、学校の自己点検の実施と結果の公表を義務づけたものであるが、「学校関係者評価」には、教員による自己評価の結果や改善方策について、学校外部の関係者による評価を行うことが期待されており、その実施と結果の公表は各学校の努力義務とされている。更に、各学校にはこれらの学校評価の結果を学校設置者に報告することが義務付けられており、評価結果を受けて学校設置者が各学校に対する条件整備面での支援を充実させることを視野に入れているようである。つまり、2007年の法令改正によってスタートした新しい学校評価システムは、教員による自己評価を基本としながら、自己評価の客観性や透明性を担保するための仕組みとして学校関係者評価を位置づけることで、PDCAサイクルに基づく学校の自律的経営を促すものであるが(「現場主義」)、その一方で、結果の公表を義務付け(「市場原理」)、また、学校設置者による教育行政責任を果たすための手掛かりとして学校評価が位置づけられている(「国家責任」)面もあるように窺えるのである。

なお、この文部科学省による学校評価ガイドラインにおいては、保護者や地域住民等を主要な評価者と位置付ける学校関係者評価とは別に、構成員として学識経験者等の専門家を想定したものを第三者評価と位置付けている。第三者評価の運用指針については、専門家による学校評価の有用性やその制度化に伴う課題に関して文部科学省において検討が進められているところである。

### 1-2 | 学校評価が必要とされる理由、概念、意義のまとめ

#### (1) 2002年の新たな小・中学校の「学校設置基準」の法制化の中で取り上げられた学校評価

それまで高等学校及び幼稚園にしか学校設置基準はなく、小・中学校は学校教育法施行規則の中で学校設置に関する法律でカバーしてきた。そこで、新たに小学校設置基準、中学校設置基準として法制化し、その中で学校の自己点検・自己評価の義務と情報の積極的な提供を謳ったのである。更に、学校の在り方は多様であってよく、より地域に根ざした特色のある学校を目指しており、学校設置基準の方針も私立学校の設置の促進をねらいとして最低基準のみを示した。そして、学校設置基準の中に学校評価の条項が入ったことで、学校評価が基本的に実施される必要性が謳われた。

#### (2) 学校経営の在り方を見直す必要性と学校評価

学校評価が見直された背景として、学校指導要領が見直され、学校の週5日制が議論されたことが挙げられる。そのころは学習内容が多く、「子どもたちへのゆとり」が議論の中心であり、新聞社が行ったアンケートでも保護者の学校に対する関心事項で「いじめ」「登校拒否」「学級崩壊」といった問題が上位を占めるようになっていた。しかしこうした保護者の不安に対して、学校現場では抜本的な解決策は見いだせず、これらの問題が増加の一途をたどり社会問題化したのである。

こうした時代の流れの中で、学校教育に対し抜本的な教育改革の取り組みが始まり、中教審答申、教育改革国民会議報告、21世紀再生プラン(2001年)等で、学校経営の在り方も議論されるようになっていった。教育改革国民会議の議事録を見てみると、公立学校の経営意識の問題を取り上げ「総合的な学習の時間の活用は」「選択教科はどうなるのか」「地域の人たちをどう使うか」「学校評議員の在り方」等、保護者への不安に対する対応、地域の教育を担うのであればその活動に対する説明責任を強く要望するようになったのである。また、「公立はつぶれないから弊害に気付かない」という意識があるのではないかということから、自らの教育活動を振り返る場面が必要として学校評価が注目された。つまり親の教育に対する不満やこうしてほしいという気持ちを受け止める仕組みが、学校に必要とされるようになったということなのである。

#### (3) 学校評価における3つの対概念

「我が国の学校評価論の特徴――学校評価論の3つの対概念(勝野 1993)」によれば、学校評価には次の3つの対概念がある。それぞれの対概念の前に書かれているものが、現状の学校評価で主に扱われているものである。

第1:評価主体にかかわるもの:
自己評価(診断) 対 他者評価

終戦直後は他者評価が重視されるも、その後は評価主体を学校にのみ求め、外部機関による評価を除外し自己評価を中心に据えることで、自主的学校経営改善が目指されてきた。学校関係者評価は、自己評価結果を他者の目で評価するものであり、「他者評価」によって「自己評価」の客観性や透明性を担保するという理念は、これまでにはなかった新しいものでもある[1]。

第2:評価対象にかかわるもの:
学校経営評価 対 学校教育評価

「学校経営評価」は各学校を評価の主体とし、各学校によって異なる教育課程編成・実施について目標の達成度等を評価しようとするものである。一方で「学校教育評価」は、地域教育経営的観点から、教育行政機関が学校教育の改善及び具体的施策の展開を行うための手段として位置づけられるものである。それにもかかわらず、我が国では地域の中で学校を序列づけるような相対評価的観点をほとんど持っていない。

第3:評価目的にかかわるもの:
改善のための評価 対 基準に合わせる評価

「改善のための評価」が、「目標達成のために学校経営過程に組み込まれた経営診断」という性格を持つことが多いのに対し、「基準に合わせる評価」は各学校を一定の枠内に枠づけようとする評価である。実際の学校評価が「改善のための評価」を実施していることは、自己評価(基準に合わせるために各学校の改善のあり方を重視する)と矛盾する[2]。

つまり、学校評価は、3つの点で矛盾してしまっているというのである。現在の学校評価は、矛盾を孕んだまま、実行に移されている。

しかし、こうした理念の下で、実際に各学校でどのような評価活動が行われるのか、評価の項目・内容や学校設置者への報告の様式等については、原則として各学校に任されている。また評価結果の報告を受けた学校設置者は具体的にどのような形で予算・人事面での学校支援を行うのか。こうした制度運用の詳細については必ずしも明らかにされているわけではない(三浦智子、2010)ため、学校評価の概念の一つである学校運営の改善に結びついているのかどうかが明確ではない状態にある。

#### (4) 学校評価実施の意義

上記のような現在における学校評価の必要性と概念を持って、学校評価を実施する意義としては、以下のような点が期待されていることがわかる。

- 納税者である保護者への説明責任(アカウンタビリティ)
- 問題を発見する手段として…継続的に学校改善を図る手法としての自己点検・評価
- 資源の効果的投資のため…ニューパブリックマネジメント(NPM)「同じお金をつぎ込むなら価値を生み出すところに投資し、その代わりに“結果”を求める」
- 学校マニフェストをつくる…抽象的な目標ではなく、客観的な、評価ができる目標を立てることが重要
- PDCAのサイクルを確立する…当面する教育課題を焦点化するための客観的データの収集と分析をしたうえで、学校のビジョンの実現に向けた具体的計画を立て(Plan)、実行(Do)し、それが実現できたかの自己点検・評価(Check)をし、それにもとづいて学校経営計画の改善を図る(Action)というサイクル。つまり「改善のための評価」とする姿勢、「学校改善に資する」ための道具として学校評価を捉える考え方である。

1 | 詳しくは1-3で述べる。
2 | その上で勝野は、我が国の学校評価論には、学校評価が「単に機械的な『測定』にとどまる」のではなく、「あるもの(この場合、学校の教育課程や諸々の経営条件)についての政治的・倫理的価値判断」を行うことで「政策決定過程における道具として機能する」ことを期待する「政治性の視点」が薄弱であることを指摘している。

ここで注意しなければならない点として、学校評価は「事業評価(Evaluation)」の一つの形態であり、学校そのものの現状を評価するもの(Assessment)ではない。

ということが挙げられる。つまり、学校運営計画に対する事業評価であり、現状認識のための評価ではない、という点を注意しなければならない。つまり、「学校と地域との関係」を見る場合、その年の学校経営目標に「地域との関係の強化」が挙げられてない限りは、学校と地域との関係を評価する項目はないということになる。

### 1-3｜学校評価の種類

1-2(3)で述べたように、実際に各学校でどのような評価活動が行われるのか、評価の項目・内容や学校設置者への報告の様式等については原則として各学校に任されていることから、学校の自己評価を中心に据えながら学校経営の改善を図ることを目的としている新しい学校評価の仕組みについて、その機能を高めていくためには、学校レベルにおいてなされる自己評価の透明性や客観性をどのように担保するか、という点が重要となる。例えば、学校レベルで行われる外部評価をどのようにデザインするかによっても、学校評価全体の有効性が左右されるものと考えられる。

「学校評価ガイドライン」では、学校評価の実施手法を以下の3つの形態に整理している。

① 各学校の教職員が行う評価【自己評価】

② 保護者、地域住民等の学校関係者等により構成された評価委員会等が、自己評価の結果について評価することを基本として行う評価【学校関係者評価】

③ 学校とその設置者が実施者となり、学校運営に関する外部の専門家を中心とした評価者により、自己評価や学校関係者評価の実施状況も踏まえつつ、教育活動その他の学校運営の状況について専門的視点から行う評価【第三者評価】

各形態の評価は、以下のように説明されている。

(1) 自己評価

自己評価は、学校評価の最も基本となるものであり、校長のリーダーシップの下で、当該学校の全教職員が参加し、設定した目標や具体的計画等に照らして、その達成状況や達成に向けた取り組みの適切さ等について評価を行うものである。

(2) 学校関係者評価

学校関係者評価は、保護者、学校評議員、地域住民、青少年健全育成関係団体の関係者、接続する学校(小学校に接続する中学校等)の教職員その他の学校関係者等により構成された委員会等が、その学校の教育活動の観察や意見交換等を通じて、自己評価の結果について評価することを基本として行うものである。

教職員による自己評価と保護者等による学校関係者評価は、学校運営の改善を図る上で不可欠のものとして、有機的・一体的に位置付けるべきものである。

(3) 第三者評価

第三者評価は、学校とその設置者が実施者となり、学校運営に関する外部の専門家を中心とした評価者により、自己評価や学校関係者評価の実施状況も踏まえつつ、教育活動その他の学校運営の状況について、専門的視点から評価を行うものである。

第三者評価は、実施者の責任の下で、第三者評価が必要であると判断した場合に行うものであり、法令上、実施義務や実施の努力義務を課すものではない。

### 1-4｜学校評価実施の状況

(1) 実施の割合

法律によれば、自己評価は実施義務があり、学校関係者評価と第三者評価の実施については努力義務となっている。

文部科学省の『学校評価等実施状況調査(平成23年度間)結果』によれば、平成23年度の学校評価実施率は、国公私立合計では83.9%、公立校のみでは93.7%であった。平成20年度ではそれぞれ70.4%、81.0%であったのに比べると、実施率が伸びていることがわかる。

図表1にあるように、自己評価の実施率は公立校、国立校共に99%を超えており、学校関係者評価では90%を超えている。

(2) 評価項目

自己評価の評価項目(小項目、国公私立合計)では、「保護者・地域住民との連携」に関する項目が80.1%の学校で実施されており、「教育課程・学習指導」「生徒指導」についで3位である。評価目標や評価項目は、学校がその課題に即し、適切な項目を設定することとなっており、80%以上の学校において「学校と地域との連携」が学校経営目標に掲げられていたことがわかる。

(3) 問題点

しかし、学校評価実施における問題の1つ目は、自己評価に携わった人は誰か、という点である。学校評価における目標の設定に関わった者の割合(国公私立合計)を見ると、管理職のみで実施した学校が99.3%、担当教職員が実施したのは73.1%、上記以外の教職員は42.1%、設置者関係者・保護者・地域住民が関わったのはそれぞれ10%以下であった。校長・副校長のみで自己評価を実施している様子がわかる。

問題の2つ目は、学校評価の効果を実感していない点である。①児童生徒の学力向上、②児童生徒の生活態度の改善、③学校運営の組織的・継続的改善、④保護者や地域住民等との連携協力、⑤設置者による支援や条件整備等それぞれに対する効果実感について質問した結果、効果実感の最も高い「学校運営の組織的・継続的改善」において、大いに効果があった、ある程度効果があったと回答した学校は95.6%であるが、このうち「大いに効果があった」との回答は16.3%に留まった。

実施が困難な理由については、以下のような点が挙げられた。評価項目や評価指標の設定、教職員の多忙感、評価結果の活用、学校評価の意義の教職員への浸透、教職員と保護者や地域住民等との意識のずれ、学校評価における目標の共有、学校評価における目標の設定。

学校評価の意義、目的、効果等が明確になっていない中、義務付けられた自己評価を管理職のみで実施してしまっている様子がわかる。

### 1-5｜学校評価の中の地域に関する項目について

1-2(4)で述べたように、学校評価とは学校運営計画に対する事業評価であり、現状認識のための評価ではない。つまり、「学校と地域との関係」を見る場合、その年の学校経営目標に「地域との関係の強化」が挙げられてない限りは、学校と地域との関係を評価する項目はないということになるのである。この点について、杉並区の事例で見ていくこととする。

(1) 杉並区の事例

杉並区では、各学校による学校評価(自己評価、学校関係者評価、第三者評価)の実施に加え、区の教育委員会による独自の「教育調査」を行っている。取り上げる杉並区中瀬中学校の事例により、その年の学校経営目標に「学校と地域との関係」を取り上げているかどうかによって評価項目に「学校と地域との関係」が入ってくるかどうかが決まることがわかる。つまり、学校が実施しているのは「事業評価(Evaluation)」である。一方、杉並区が実施している「教育調査」では、現状を把握するための調査が行われており、「Assessment」にあたることがわかる。

(1)-1 杉並区中瀬中学校の学校評価の事例

学校評価と教育調査の違いは次の通りである。学校評価、つまり自己評価と自己評価結果を元に行う学校関係者評価では、1-4で述べたように、各学校がその課題に即した学校運営計画を作成し、それぞれの計画を評価項目として立て、各項目に対する指標を設定することになっている。事例として挙げた杉並区中瀬中学校では、平成24年度では「学校と地域との連携」に関する学校経営目標が掲げられていたため、評価項目も学校と地域に関連する評価項目があったが、平成25年度では、ある程度その目標が達成されたとし目標から省かれたため評価項目に挙げられなかった。ここでは例として、平成24年度の評価項目を取り上げる。

平成24年度の評価項目では次の5つの領域が挙げられていた。1.豊かな心を育む教育の推進、2.学力の向上、3.体力の向上、4.自らの将来に「夢と希望」を持たせる、5.社会貢献ができる人間性の育成、6.保護者・地域との連携、7.特別支援教育の推進(平成23年度評価シートより、項目)。このうち「学校と地域との関係」に関係する領域である6.保護者・地域との連携の詳細は図表2の通りである[3]。

| | 公立校 | 国立校 | 私立校 |
|---|---|---|---|
| 自己評価 | 99.90% | 99.20% | 84.10% |
| 学校関係者評価 | 93.70% | 90.40% | 44.10% |
| 第三者評価 | 5.10% | | |

注)幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校が含まれる。

**図表1**｜学校評価3種の実施割合(平成23年度)｜出典:筆者作成

3｜平成24年度の杉並区中瀬中学校の学校運営計画の全体は、本稿巻末の添付資料を参照。

これらの目標に対する評価項目として、図表3の質問が、教員、保護者、生徒向けに実施された。

### (1)-2『杉並区教育ビジョン2012』と教育調査

杉並区教育委員会では10年後を見据え達成すべき目標を掲げた『杉並区教育ビジョン2012』を発表した(杉並区教育委員会、2012(a)~(c))。そのテーマは「共に学び共に支え共に創る杉並区の教育」であり、目指す人間像には「①夢に向かい、志を持って、自らの道を拓く人」「②かかわりを大切にし、地域・社会・自然と共に生きる人」の2つを掲げており、杉並区が「地域の中の子ども」「地域と学校の協働」を重視していることがわかる。

目標Ⅰ～Ⅶとして7つの目標を掲げており、その中の目標Ⅳで「家庭・地域・学校が協働し、共に支える教育を勧めます」とある。具体的な活動計画として、①新しい学校づくりの推進(重点)、②地域に開かれた学校づくりの推進、③地域人材による学校支援活動の充実、④家庭教育支援の充実、⑤地域教育推進協議会のモデル設置、が挙げられている。

[取り組み内容]

目標Ⅳ「家庭・地域・学校が協働し、共に支える教育を勧めます」に対する具体的取り組みとして、杉並区教育委員会では、平成17年度から地域が学校運営に参画する「地域運営学校(コミュニティスクール:CS)」の指定に取り組み、平成18年度からは多様な地域の力で学校を組織的に支援する「学校支援地域本部」の設置を進めてきた。これらの学校における取り組みを含め0歳から15歳の子どもの育成や教育に係る課題について多様な主体が協力・連携できる組織として「地域教育推進協議会」のモデル設置も行ってきた。

また今後の取り組みとして、特にコーディネーター機能を充実させ、生涯学習施策と連動させながら活動に取り組む人々の裾野を広げ、地域コミュニティと共に地域の状況に応じた望ましい学習環境を提供していくことを目指す、という目標が掲げられている(杉並区教育委員会、2012(d))。

杉並区教育委員会により2012年にまとめられた『平成24年度 教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価(平成23年度分)報告書』によれば、目標Ⅰ～Ⅶの各目標に対し指標が掲げられ、現状と比較されている。目標Ⅳに関しては図表4の通り、指標として「地域運営学校(CS)の指定数」「地域教育推進協議会設置数」「地域の協力を得た授業等が有効と感じる子どもの割合」の3種類が挙げられている。

| 領域 | 中期経営目標 | 短期経営目標 |
|---|---|---|
| 6保護者・地域との連携 | 6-1. 地域運営学校への移行と学校支援本部の円滑な運営が促進される。 | 6-1-1. 学校運営協議会の組織編成及び役割を明確化する。 |
| | | 6-1-2. 学校支援本部を円滑に運営する。 |
| | 6-2. 北塩原村との連携・交流を深める。 | 6-2-1. 「中瀬フェスタ」において北塩原村と共同体制を構築する。 |
| | 6-3. 健康の基礎を培う。 | 6-3-1. 学校医、PTA、学校支援本部と連携した健康指導、保健指導の充実と、「食育」の充実も図り、生涯を通じた健康の基礎を培う。 |
| | 6-4. 生徒の地域社会に対する広い視野を育成する。 | 6-4-1. 地域社会と連携した体験学習や奉仕的活動を行い、日本の伝統・文化の尊重や、郷土を愛する心情、国際社会に対する広い視野と深い見識を育成する。 |

**図表2** | 平成24年度杉並区中瀬中学校学校運営計画「6.保護者・地域との連携」の目標 | 出典:平成24年度杉並区中瀬中学校自己評価シートをもとに筆者作成

| | 「教育課程の実施状況調査」質問項目(対教員) | 「教育調査」質問項目(対保護者) | 「教育調査」質問項目(対生徒) |
|---|---|---|---|
| 6-1 | – | 学校が自校の教育活動に対する評価を行った結果について、適切に情報提供を受けていると思いますか? | – |
| | – | 家庭・地域・学校が協力して子どもの成長を促していると思いますか? | 先生は、地域の人と協力しながら、私たちの授業や学校生活をよりよくしてくれていると思いますか? |
| 6-2 | (なし) | – | – |
| 6-3 | 健康管理の意識と実践が身に付いている生徒は、～%以上だと思いますか? | – | – |
| | 経験者の指導を期待している生徒は、～以上だと思いますか? | – | – |
| | 2年生の職場体験学習によって発達したと思われる生徒が～%以上ですか? | – | – |
| | 奉仕的活動について、中学生の現状からみて、よくやっていると思う、もう少し積極的に、無理しない方がよい、その他、のどれでしょうか? | – | – |

**図表3** | 平成24年度杉並区中瀬中学校自己評価「6.保護者・地域との連携」項目に対応する教員・保護者・生徒に対する質問項目
出典:平成24年度杉並区中瀬中学校自己評価シートをもとに筆者作成



| 指標名 | 現状値 | 目標値(26年度) | 目標値(33年度) | 備考 |
|---|---|---|---|---|
| 地域運営学校の指定数 | 16校(23年度) | 28校 | 小中全校 | |
| 地域教育推進協議会設置数 | 1ヵ所(23年度) | 2ヵ所 | 4ヵ所 | |
| 地域の協力を得た授業等が有効と感じる子どもの割合 | – | 80% | 100% | 区「教育調査」による |

**図表4** | 目標Ⅳの指標 | 出典:杉並区教育委員会、2012(d)をもとに筆者作成

[教育調査]

上記指標の3つ目の「地域の協力を得た授業等が有効と感じる子どもの割合」は、区の「教育調査」によって達成度を測ることになっている。「教育調査」とは、杉並区の教育委員会済美教育センターより各学校へ年に一度依頼される調査である。教育調査では、保護者、児童、教員向けの調査を行う。各項目の現状について、「肯定、やや肯定、どちらでもない、やや否定、否定」の5段階で答えてもらう形式となっている。項目は図表5の13領域、17観点であり、学校と地域との関連はNo.14の「地域との協働」と、杉並区では全学校に「学校支援地域本部」が設置されているためNo.17の「(学校)支援本部」で取り上げられている。

教員、保護者、生徒に対する質問項目はそれぞれ異なる。教員に対する質問項目には地域に関する項目がない。保護者向けには、「地域との協働:家庭・地域・学校が協力して子どもの成長を促しているか?」という質問項目と、No.17の「学校支援地域本部:本校では、学校支援地域本部「結」の7つの委員会により、さまざまな学校行事・学習等を支援していただいていますが、このことをご存知ですか?」という質問項目がある[図表6,7][4]。

生徒に対しては、「地域との協働:先生は、地域の人たちと協力しながら、私たちの授業や学校生活をよりよくしてくれている。＊教ビ計目標Ⅳ指標」が挙げられており、『杉並区教育ビジョン2012』目標Ⅳに対する満足度を聞いている。

| No. | 領域 | 観点 |
|---|---|---|
| 1 | 学校経営 | 経営全般 |
| 2 | | 小中一貫教育 |
| 3 | | 特色ある教育活動 |
| 4 | | 学校評価 |
| 5 | 学級経営 | |
| 6 | 学習指導 | 個に応じた指導 |
| 7 | | 学習評価 |
| 8 | 生活指導 | 生活指導体制 |
| 9 | 道徳教育 | |
| 10 | 体育・健康教育 | |
| 11 | 教育相談 | 教育相談体制 |
| 12 | 特別支援教育 | 理解・啓発 |
| 13 | 学校安全 | 危機管理体制 |
| 14 | 地域との協働 | |
| 15 | 学校・学年便り | |
| 16 | ホームページ | |
| 17 | 支援本部 | |

**図表5** | 杉並区「教育調査」領域と観点一覧,
2012をもとに筆者作成

### (2) 三鷹市の事例:コミュニティ・スクール(CS)と小中一貫校の組み合わせ

三鷹市では、コミュニティ・スクール(CS)[5]と呼ばれる、学校運営協議会を中心とした「地域運営学校(CS)」を、市全体に取り入れている。CSと小中一貫校を組み合わせ、独自の学園制度を採りいれている。

三鷹市を、7つの学園に分け、各学園に小学校と中学校が属する。今回事例として取り上げる「三鷹の森学園」には2つの小学校、1つの中学校が属している。三鷹市では、CS活動に「小中一貫校」を組み合わせたことで、更に地域社会との関係性の高い先進的事例を実践している。その導入意義として、以下の点が挙げられる(貝ノ瀬教育長インタビューより)。

- 「15歳までにどんな子どもを育てるか」を主題にし、9年間のカリキュラム(教育課程)を作ることができる
- CSが「小中一貫教育」の土台として機能する。教職員は移動するため、「地域の実情」に精通しているわけではない。そこで地域に根差した運営協議会が支える

つまり「小中一貫コミュニティ・スクール」は、「15歳までにどんな子どもを育てるか」を地域ぐるみで考え、実践していく仕組みであると言うことができる。

この三鷹市の意図によれば、「学校を拠点とした地域づくり」が可能となる。このことより、次のような仮説を置くことが考えられる。

【仮説:「都市型(個々のつながりの薄い等)のコミュニ

4 | 教育調査の質問によるアンケート結果を学校評価の指標として使う場合がある。
5 | 詳しくは、2-1を参照。

6｜http://www.education.ne.jp/mitaka/mitakanomori/（2014年2月10日アクセス）
7｜http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/033/attached/attach_33389_4.pdf（2014年2月10日アクセス）

ティ」において、地域の公立小中学校における効果的なCS活動が導入されることで、失われた部分を補う効果等により「地方型（個々のつながりのある等）のコミュニティ」に近づける・取り戻せるのではないだろうか?】

この仮説を用いて、引き続き以降の考察にて「学校と地域との連携」の評価項目の提案に結びつける［図表8］。

### 定着したCS活動が行われている学校の学校評価：三鷹の森学園の事例

三鷹の森学園［6］の平成23年度学校評価結果［7］を見ると、次の5つの点について評価を行っている。

1. 人間力・社会力の育成
2. 学校運営について
3. 小中一貫教育校としての教育活動
4. 児童・生徒の学力・健全育成
5. コミュニティ・スクールの運営

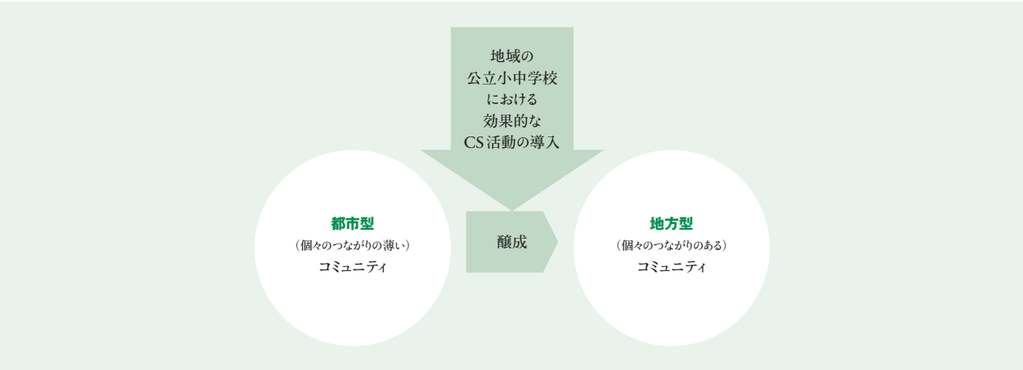
このうちの「1. 人間力・社会力の育成」において、具体的な取り組みとして、①他者との適切な関係を構築する力の育成、②他者と共に自己実現を図っていく力の育成、③地域や社会等へ貢献する力の育成、④その他、が挙げられている。

| No. | 観点 | 保護者に対する質問内容 |
|---|---|---|
| 1 | 経営全般 | 子どもの学校生活に満足している。 |
| 2 | 小中一貫教育 | 子どもの実態、学校や地域の実情を踏まえ、義務教育9年間を通した一貫性のある教育（小中一貫教育）が進められている。 |
| 3 | 特色ある教育活動 | 特色ある教育活動は、学校や地域に特有の課題解決を通じて、子どもたちの成長によい効果をもたらしている。 |
| 4 | 学校評価 | 学校が自校の教育活動に対する評価を行った結果について、適切に情報提供を受けている。 |
| 5 | 学級経営 | 子どもが安心して学校生活を送ることのできる学級づくりが行われている。 |
| 6 | 個に応じた指導 | 全ての子どもに確実に力を付けることを目指した授業が行われている。 |
| 7 | 学習評価 | 子どもの学習について、適切な評価を受けている。 |
| 8 | 生活指導体制 | いじめや不登校などの課題が起きたとき、教員が協力し、解決に向けて迅速に取り組んでいる。 |
| 9 | 道徳教育 | 学校での生活を通して、子どもに、人も物も大切にしようとする心が育っていっていると実感している。 |
| 10 | 体育・健康教育 | 学校での生活を通して、子どもに、健康な生活を送る力が育っていっていると実感している。 |
| 11 | 教育相談体制 | 子どもが人間関係や自分自身の心の問題で悩んだとき、学校がその解決を支援してくれている。 |
| 12 | 特別支援教育（理解・啓発） | 特別支援教育や発達障害を理解するための情報提供が十分になされている。 |
| 13 | 危機管理体制 | 学校は、様々な災害に対応するための体制・準備が整っている。 |
| 14 | 地域との協働 | 家庭・地域・学校が協力して子どもの成長を促している。 |
| 15 | | 毎月の学校通信「中瀬」、毎週の学年だよりをお読みになっていますか? |
| 16 | | 本校のホームページをご覧になっていますか? |
| 17 | | 本校では、学校支援本部「結」の7つの委員会により、様々な学校行事・学習等を支援していただいていますが、このことをご存知ですか? |

**図表6**｜杉並区平成24年度教育調査 保護者に対する質問内容｜出典：筆者作成

| No. | 観点 | 児童生徒に対する質問内容 |
|---|---|---|
| 1 | 学級経営 | 先生たちは、考えや気持ちの違いを認め合ってみんなで協力できるように促してくれている。 |
| 2 | 個に応じた指導 | 授業では、自分の得意な部分を伸ばしたり、苦手なところを少なくしたりできるように、先生が個別に教えてくれる時間がある。※教ビ計目標Ⅲ指標 |
| 3 | 学習の成果 | 学校の授業を受けることで、分かることやできることが少しずつ増えている。※教ビ計目標Ⅱ指標 |
| 4 | 学習評価 | 先生たちは、授業でできたことを誉めてくれたり、できなかったことの理由をしっかり教えてくれたりしている。 |
| 5 | 系統的・連続的指導 | 先生たちは、今授業で学習していることが、前に学んだことやこれから学ぶことと、どのようにつながっているか、説明してくれている。 |
| 6 | 道徳教育 | 先生たちは、友達や先生、家族との人間関係について振り返ったり見直したりできる時間を作ってくれている。 |
| 7 | 体育・健康教育 | 先生たちは、生活をよりよくするための1日の過ごし方や生活の仕方の工夫について教えてくれている。 |
| 8 | 教育相談体制 | 友達や先生、家族のことで悩んだとき、相談できる先生やスクールカウンセラーの先生がいる。 |
| 9 | 交流及び共同学習 | 特別支援学級や自校外の障害のある同じ年くらいの子どもと交流する機会がある。 |
| 10 | 危機管理体制 | 地震や火事が起きたときにどうしたらよいかについて、しっかりと学んでいる。 |
| 11 | 地域との協働 | 先生は、地域の人と協力しながら、私たちの授業や学校生活をよりよくしてくれている。※教ビ計目標Ⅳ指標 |

**図表7**｜杉並区平成24年度教育調査 児童生徒に対する質問内容｜出典：筆者作成




**図表8**｜仮説：CS導入による都市型コミュニティから地方型コミュニティの醸成｜出典：筆者作成



③地域や社会等へ貢献する力の育成としては、具体的には、「自己を取り巻く様々な人から学び、自己の生き方を見つめていくために、コミュニティ・スクール委員会や地域と協働した活動や行事を実施した。」とあり、その成果・効果として「6年生自然教室での合同体験を通して小・小の交流を、6年生のプレ中学生体験を通じて小・中の児童生徒の交流を深めた。三鷹の森学園の子どもとして一体感が育っていることが児童へのアンケートからわかる。あいさつ運動、花いっぱい運動、地域清掃、職場体験など地域と協働した活動をすすめた。保護者・地域から肯定的に評価されている。」と評価している。コミュニティ・スクールと小中一貫を導入すること自体が、地域と学校との関わりを高めていると評価していることがうかがえる。

## 第二章 ── 学校と地域との関係

1-2（1）、（2）で触れたように、小学校設置基準、中学校設置基準（1993）の設置や、公立小・中学校と地域との関係の重要性、21世紀プラン（2001）等により、教育には「学校と地域との連携」が不可欠であることが謳われ、それに伴って、学校はどのように地域と連携するのかを模索している。

第一章では、主に学校評価導入の歴史と、現在実施されている学校評価の在り方について把握し、事例により、実際の学校評価の中で「学校と地域との関係」についてどのように測ろうとしているのかを検証した。

本章では、実際に「学校と地域との関係・連携」とは何を指すのだろうか、という点について論じる。

### 2-1｜「学校と地域との関係」関係図

「学校と地域との関係」を分類するため、横軸に「学校経営に関係が強い、弱い」という視点を置き、縦軸に「学校側からのニーズと地域側からのニーズ」を置いた。それぞれの特徴より、A：学校経営に関係が強く学校側からのニーズが高い活動、B：学校経営に関係が強く地域側からのニーズが高い活動、C：学校経営に関係が弱く地域側からのニーズが高い、D：学校経営に関係が弱く学校側からのニーズが高い、の4種類に分けて考えられる。マトリックスにまとめると図表9のようになる。

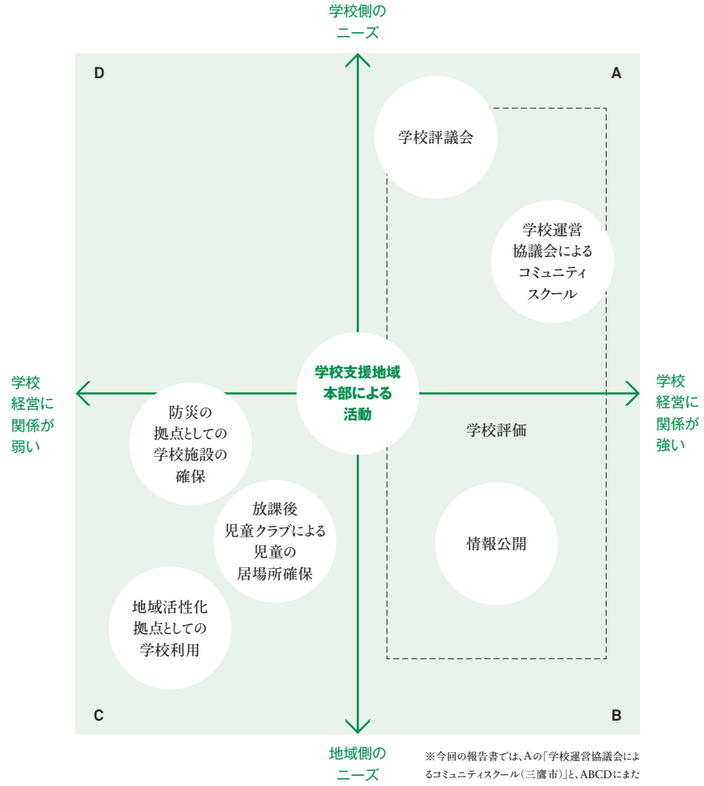
まとめると、上記の4種類に加え、2つ以上の領域にまたがる活動も存在すると考えられるため、次の6種類に分けて説明する。

- A：学校経営に関係が強く学校側からのニーズが高い活動…学校評議会、コミュニティ・スクール
- B：学校経営に関係が弱く地域側からのニーズが高い活動…情報公開
- A、Bの両方に係る活動…学校評価
- C：学校経営に関係が弱く地域側からのニーズが高い活動…放課後児童クラブ支援事業、防災の拠点としての学校施設の確保、「地域活性化事業」の拠点としての活動
- D：学校経営に関係が弱く学校側からのニーズが高い活動…該当なし
- A、B、C、D全体に係る活動…学校支援地域本部

#### A：学校経営に関係が高く学校側からのニーズが高い活動

学校評議会

学校評議会（school council）とは、現行の幼稚園から高等学校までの学校を、地域社会に対してより開かれたものにしていくために、学校の教職員に地域代表者を交えて話し合いが行われる会議体のことである。地域学校評議会という表現を用いることもある。



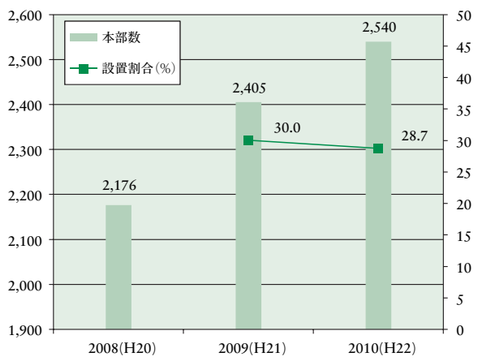

**図表9**｜「学校と地域との関係」マトリックス｜出典：筆者作成

※今回の報告書では、Aの「学校運営協議会によるコミュニティスクール（三鷹市）」と、ABCDにまたがる「学校支援本部による活動（杉並区）」の2つを、事例として取り上げる。

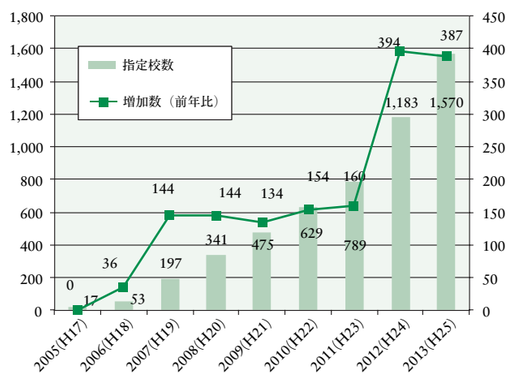
学校評議会実施の目的は、主に校長が各評議委員からの意見を聞き取るもので、評議会自体に学校運営の権限はない。そのため、学校側のニーズの高い、Aの分類としている。しかし各学校によって学校評議会の権限の幅には開きがある。コミュニティ・スクール（地域運営学校）におかれている学校評議会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に学校運営協議会の名称で、教育課程を承認する権限等が定められており直接の学校の運営主体となる。また、コミュニティ・スクールでない学校におかれている学校評議会の権限は、地域や学校の事情に応じたものとなっている。

委員は地域住民、児童生徒の保護者等から校長が推挙し、教育委員会が委嘱する。

学校評議会設置数は年々増加しており、2010年時点では2,540校、割合は28.7%である［図表10］。




**図表10**｜学校評議会設置数と設置割合の推移（2008-2010年度）
出典：文部科学省ホームページ，学校評議会設置状況をもとに筆者作成




**図表11**｜コミュニティ・スクール指定校数と増加数の推移（2005-2013年度）
出典：文部科学省ホームページ，コミュニティ・スクールについて コミュニティ・スクールの指定状況をもとに筆者作成

### コミュニティ・スクール

平成16年に『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』の改正により導入された。学校運営協議会を設置した学校を「コミュニティ・スクール：CS」と呼んでいる。学校に学校評議会（school council）や学校理事会（school governing body）をおき、この機関が、学校の運営、管理、改革等につき審議、提言、実施を推進していく。学校評議会／学校理事会は、保護者代表、地域住民代表、等から構成される。学校評議会・学校理事会は、学校改革の計画、予算、時間割編成、教育方針、校舎の改築等についての議決権を持つほか、校長を解雇したり、雇ったりする権限を持つ場合もある。

学校運営協議会は、（1）学校運営に関して、教育委員会や校長に意見を述べること、（2）校長の作成した方針等を承認すること、（3）当該校の教職員の任用に関して意見を述べること等の権限が与えられ、学校評議会よりも強い権限を持つ。学校運営協議会は各学校に設置され、その指定は学校を管理する教育委員会が行うものとされる。導入の経緯は以下の通りである。

- 平成12年「教育改革国民会議」において金子郁容氏（慶應大学）によりCS構想が提唱され、平成14年にモデル校がスタート
- 平成16年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正、CSが制度化される
- CSになるには、学校自らが意志を表明、市町村の教育委員会が「指定」する
- CSの仕組み：「地域運営学校」とも呼ばれる。「学校運営協議会」という意思決定機関を設置し、保護者や地域住民が運営に参画する
  ＊「学校評議員制度」では意見やアドバイスを述べる立場であったものとは異なる
- 導入事例は、平成25年度で約1,500校。文科省は3,000校を目指す（全国公立小中高は約5万校）

コミュニティ・スクールは、平成17年に17校設置されたことから始まり、平成23年4月現在789校、平成25年4月現在1,570校となっている［図表11］。

### B：学校経営に関係が強く
### 地域側からのニーズが高い活動

#### 情報公開

学校の情報公開については、特に高等教育（大学等）の財務状況等について取り上げられるが、小中学校等においても、学校行事に対するアンケート調査結果、学校経営について学校評価結果等の情報公開も地域から求められている。また、特に問題になるのは学力テストの成績であるが、各校の成績を公開するにはメリットとデメリットがある。学校の情報公開については、地域住民からのニーズが高く、また学校経営に関係が強いものとして分類できる。

### A、Bの両方に係る活動

#### 学校評価

本稿では学校評価について最初から中心的に扱っているものの、「学校と地域との連携」という枠組みで見た場合、学校活動の一部として、図表9のA、Bの両方にまたがるような場所に位置付けられる活動であると言うことができる［8］。学校評価においてその年の学校運営を事業評価することは、学校経営そのものに関連し、またそれを実施することは学校側も地域側も必要としている。

### C：学校経営に関係が弱く
### 地域側からのニーズが高い活動

学校経営には関係が弱く、地域のニーズが高いものとして、次の3つが挙げられる。

#### 放課後児童クラブ支援事業

平成19（2007）年に厚生労働省向けに放課後児童クラブガイドラインが策定された。保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校1～3年に就学している児童［9］を対象として設置される。放課後児童クラブにおける集団の規模については、おおむね40人程度までとすることが望ましいとされ、最大70人までとされる。開所日、開所時間については、子どもの放課後の時間帯、地域の実情や保護者の就労状況を考慮して設定することや、学校と十分に連携することが掲げられており、主に小学校の一角や隣接地に設置されることが多い。しかし、スペースや受け入れ人数が充分でなく、受け入れられない例もあること、また4年生以降も保護者が仕事をしている場合には3年生までと同様に受け入れられなければ不安であるとの声も多い［図表12］。

#### 防災の拠点としての学校施設の確保

文部科学省は、平成20（2008）年度に『学校施設の防災機能強化の推進』を開始、平成23（2011）年には、『公立学校施設整備に関する防災対策事業活用事例集』を発表した。文部科学省によると、「学校施設は、地震、台風、豪雨等の災害発生時においては、児童生徒等の安全を確保するとともに、地域住民の応急避難場所となっており、近年発生した大規模地震等においても学校施設が避難場所として利用され、地域の防災拠点として評価される一方で、実際に避難所として利用された状況等から、学校施設の避難所として必要な防災機能についてさまざまな課題が指摘されている。施設の耐震化等大規模地震対策の早期実施が求められる昨今、学校施設の整備とあわせた防災機能の強化を図ることは良い機会であり、このような観点から、学校施設整備にあわせた防災機能の強化を推進するための事業を実施する」としている。

朝日新聞（デジタルニュース、2011年6月27日3時3分）によれば、「全国の公立学校は9割ほどが市町村から避難所に指定されている。今回の震災ではピーク時には622校、現在も100校ほどが避難所になったままだ。文科省は震災後、防災や建築の専門家らによる検討会議を立ち上げ、震災に対応できる学校施設のあり方を議論。今後の整備にあたっての提言を盛り込んだ報告書案をまとめた。報告書案は、学校には震災発生時の被災者の緊急避難や、数日間の生命・安全の確保、数週間の生活のための機能が求められると明記。数日分の食料や飲料水、燃料、毛布、ストーブ等の備蓄と、そのための倉庫の整備を求めている。倉庫は支援物資の保管場所に使うことも検討する。また、水道が使えなくなった場合に備え、プールの水をトイレの水洗に使えるよう配管やポンプを整備することや、汚水の貯留槽を敷地内に設置することを提案。災害対策本部と連絡をとるための災害時優先電話や、自家発電機等の設備の充実も求めている」と

**図表12**｜放課後児童クラブ数と登録児童数の推移（2008-2013年度）
出典：放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況【詳細】をもとに筆者作成

**8**｜しかしこれは、前述した、その年の学校経営計画に地域との連携等が挙げられていない場合には、評価項目に地域に関するものが出てこない、という点とは別の視点である。

**9**｜その他健全育成上指導を要する児童（特別支援学校の小学部の児童及び小学校4年生以上の児童）も加えることができる。

10｜総務省地域力創造グループ地域自立応援課。

伝えられている。

「地域活性化事業」の拠点としての活動

学校や廃校を活かした地域活性化を実施している地域もある。これは、地域のニーズが高く、学校経営との関連が弱い分類に入る。

総務省[10]の報告書『地域活性化の拠点として学校を活用した地域づくり事例調査 平成25年2月』によれば、これらの例が全国で挙げられている。地域活性化事業の例（一部）を図表13に示す。

D：学校経営に関係が弱く
学校側からのニーズが高い活動

学校経営に関係が弱いが学校側からのニーズが高い活動は、現在のところ実施されていない。つまり、学校で実施されている活動は、学校経営に関係が強いもの、学校経営に関係が弱くても地域住民のニーズが高いものであることがわかる。

A、B、C、D全体に係る活動

学校支援地域本部

文部科学省は2008年度から、「学校支援地域本部」事業をスタートさせた。「学校支援地域本部」とは、保護者・地域住民・各種の専門家等が、学校支援ボランティアとして学校を支えるもので、全国の中学校区ごとに地域が学校を支える体制をつくることにしており、まずは全市町村（1,800ヵ所）に「学校支援地域本部」を設置し、学校支援のモデルとなるような事業を展開した。

「学校支援地域本部」の中心的存在となるのは、「地域コーディネーター」である。地域の退職教員やPTA役員経験者等、地域の実情に詳しい人間を充てる。コーディネーターが学校からの要請を受け、地域の人材から適切な人を選んで学校に派遣する、というのが、基本的な仕組みである。これによって、学校だけでは限界がある地域のさまざまな人材の掘り起こしと、その組織化ができるようになる。

この事業のねらいは、住民が学校を支援する活動を通じて、学校・家庭・地域が一体となって地域ぐるみで子育てをする体制を構築することである。地域住民が学校を支援する体制を構築することにより、次に挙げる4つの効果を期待している。

① 学校のさまざまな活動を地域のボランティアが支援することで、教育活動の充実や教員が子どもと向き合う時間の拡充を図ることができる。

② 子どもが地域の大人とふれあう機会や多様な経験をする機会を拡充し子どもの生きる力の育成につながる。

③ 地域住民が自らの経験や学習の成果を活用する場が広がる。このことは「生涯学習社会」の実現に資するものである。

④ このような活動を通じて、学校、家庭、地域が一体となって、地域ぐるみで子どもを育てる環境が整備される。

学校支援地域本部活動は、学校教育や生活全般に渡って期待されているため、学校経営にも一部関係があり、また学校側のニーズと地域住民側のニーズがちょうど同等であると考えられるため、上記マトリックスではA、B、C、Dの領域全部に係る中心に位置づけることができる。

学校支援地域本部の設置は、平成22年度で8,835校となっている[図表14]。

| 学校名 | 地名 | プロジェクト名 |
|---|---|---|
| 釈迦内小学校 | 秋田県大館市 | 釈迦内サンフラワープロジェクト |
| 秋津小学校 | 千葉県習志野 | 秋津コミュニティ |
| 銘苅小学校 | 沖縄県那覇市 | PTCA活動 |
| 城北中学校 | 新潟県上越市 | キャリア教育/コミュニティスクール |
| 海士中学校 | 島根県海士町 | 保～高連携教育推進協議会/通学合宿、逆出前授業 |
| 龍野北高等学 | 兵庫県たつの市 | まちづくり貢献活動 |
| 相可高等学校 | 三重県多気町 | 高校生レストラン「まごの店」 |
| 大方高等学校 | 高知県黒潮町 | 自立創造型地域課題解決学習 |
| （旧籠小学校） | 和歌山県那智勝浦町 | 籠ふるさと塾 |
| （旧坂本小学校） | 徳島県勝浦町 | ふれあいの里さかもと |

**図表13**｜地域活性化事業の例（一部）｜出典：総務省，2013をもとに筆者作成

| 市町村・法人数 | 本部数 | 小学校数 | 中学校数 | その他学校数 | 学校数計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1005市町村3法人 | 2,540 | 5,939 | 2,620 | 276 | 8,835 |

**図表14**｜平成22年度学校支援地域本部設置数｜出典：文部科学省，2010をもとに筆者作成

## 2-2｜「学校と地域との連携」の事例

杉並区では、平成18年より国の事業実施にさきがけて学校支援地域本部活動に取り組み、平成22年には区内全校に学校支援地域本部を設置した。ここでは、「学校と地域との連携」の事例として杉並区中瀬中学校の学校支援地域本部「結」を取り上げ、その活動内容と、メンバーの方々によるグループインタビューの結果に基づき、「学校と地域との連携」についての実態を捉えることを試みる。

事例：杉並区中瀬中学校 ── 学校支援地域本部「結」の活動についてインタビュー結果より

杉並区中瀬中学校の学校支援地域本部「結」の活動と地域との関係を知るため、運営委員会の方々に対し、以下の3つの問いを軸にディスカッション形式にて自由に意見を出してもらった。その中で抽出された意見を以下にまとめる。

実施日時：2013年9月27日16:00-18:00
場所：杉並区中瀬中学校学校支援地域本部「結」運営委員会本部
参加者：「結」運営委員会より7名、伊藤、河野
–
問1：参加者は、時間が余っているから「結」に関わっているのか？ お仕事を持つ方はどれくらいいるのか？ 仕事と結の活動のバランスは？
問2：参加者に偏りはあるのか？ もっと参加者を広げる必要はあるのか？
問3：学校は地域の拠点となりうるのだろうか？

（1）インタビュー結果

ディスカッションのまとめ：

参加者のプロフィールと「結」との関わりについて：

1 女性。パート、PTA役員から。「結」の活動を優先し、希望に合わせて調整できるような仕事を選んだ。他に主任児童員も。

2 男性の「結」本部長。自営業。青少年委員（＝児童福祉活動。「地域と学校のパイプ役」）も。自分自身も卒業生、子どもも卒業生。PTA会長から自動的に青少年委員に。

3 男性。元大企業に勤務。リタイア後、自然観察のNPOに参加。区民ではあるが、中瀬中の学区ではない。環境ネットワーク（杉並区）、区のボランティア。

4 女性。フルタイム。平日に休みがとれる。元PTA役員、その後誘われた。そのときには仕事はまだ就いていなかったが後にフルタイムに。2人の子どもがいて、卒業した後も、他の子どものために何かできればと軽い気持ちで継続。仕事先では、「結」の活動のため休みを取ることに対し評判はあまりよくない。

5 女性。パートタイム。曜日が固定ではない（固定では活動への参加は難しいと思う）。自分自身も2人の子どもも卒業生。PTA役員と「結」の活動の両方をやっていた。子どもが問題児だったため、「結」の活動を頼まれて断れなかった。今はOGとして関わっている。IT担当で空いている時間に来ているため、仕事に支障はなく、都合に合う。

6 女性。パートタイム。事務局。2人の子どもが中瀬中を卒業。PTA役員から青少年委員へ。

7 女性。パートタイム。子どもが本校を卒業。子どもの卒業後、しばらくは関わらず、まちづくりNPOや遊歩道づくりやビオトープづくりに参加。そこから「中瀬中にビオトープを作ろう」となった。これが「結」へ発展した。同時期（2007,2008年頃）に区の「学校教育コーディネーター（有償、各学校に配置）募集」があった。この配置をきっかけに、平成20年、中瀬中に学校支援地域本部が設置された。その最初の事務局長となった（そのころ、山田ひろし区長が学校特区をやろうとしたが、できなかった）。

学校支援地域本部「結」の活動について：

［メンバーの数や傾向］

地域コーディネーターは4名。主に講師を依頼する役割。講師依頼可能な方のリストは約100名。講師を依頼するときには、連絡をとったときに学校の先生と勘違いする人もいる。講師依頼の際の人材は、自分たちで発掘する。「お仕事見本市」では近所の人にお願いし、専門性の高い人は遠く（区外）の方にお願いすることもある。

依頼先の見つけ方は、過去の実績と、それ以外には、都が作成するボランティア等受け入れ可能先のリストの載ったサイト等を利用。

「結」の運営委員会メンバーの募集は、『広報杉並』で行う。やりたい人が限られている、というよりも、情報の問題ではないだろうか。もっと広く募集を掛けることはできるが、現在はあまりこれ以上、参加者を増やす等は考えていない。

時間帯についても、実際に活動できる人は限られている。意欲のある方々が、仕事も調整してでも「結」の活動を優先して活動している場合もあるが、一方大多数の地域住民は、活動したくても昼間の時間に仕事をしていればまず難しいためやりたくても参加できない人は大勢いる。

［他校との連携］

学区内には中学校1校、小学校3校があり、それぞれに学校支援地域本部があるが、他の支援本部とリストの共有等はしていない。一応、学区内の4校では、学校支援地域本部のメーリングリストと、連絡会が行われている。

［学校側との連携］

前校長の言葉では、学校と結は「イコールパートナー」である。しかし、各学校の学校支援地域本部ごとに温度差が大きい。校長からの依頼がない場合もある。また地域本部は変わらないが、先生方は転勤等で変わるため、校長の考え方に左右される。学校・生徒と一体感があり、受け入れられている場合、校長が変わっても学校支援地域本部は継続していくことができる。

学校の先生方は、地域については考えていな

い。「結」は、学校よりでもあり地域よりでもある人が活動している場なのではないだろうか。

［CSとの違い］

CSは、学校評議員会（校長の諮問機関）が変化したもの。「結」とは次元が違い、また制限もある。

［「結」に関わることで得られる満足度］

- 子どもと長い時間接することができた
- 子どもたちに、普段の先生方と接するのみでなく、「いろいろな人」「普段と違う大人」と接する機会を多く提供できた
- 職場体験では、子どもたちが地域に出ていく。そのため、子ども達に対してマナー教室等も実施する。その結果地域の人たちが子どものマナーを評価してくれたことや、顔なじみになっていつでも声をかけてくれるようになることがとてもうれしい
- 学校と地域を結ぶことにとても役に立ったと思えること
- 検定の監督として関わっていても、それは手段であり、結果として子どもの顔がわかるようになり、それによって地域のつながりができること
- まちを歩いていて知っている人が多いこと。安全にもつながる

学校は地域の拠点となりうるか

［「地域の拠点としての学校」について］

「地域の拠点としての学校」は、理想としてそう言うこともできるかもしれないが、実際には学校は日常的に地域の拠点とはあまりならないのでは。「地域コミュニティ」とは、「それぞれの持ち分が重なり合うもの」ではないだろうか。地域の人たちが持つそれぞれの「持ち分（=活動等）」を行っていれば、それが自然と「地域コミュニティとなる」ということではないだろうか。そのため、「結」の運営委員会の皆さんは、自分たちの持ち分を行っているだけである、ということ。

何のために学校があるのか、と問えば、教育の場としてである。京都の学区では地域の拠点となっている事例があるらしいが、杉並では教育の拠点でしかない。理念として「学校は地域の中心である」というのはわかる。しかし実際はそうではなく、区民センターがそうあるべき構造となっている。区民センターはもっとがんばらなければならない。

地域の中心としては、平成20年に、区を7つに分けてそれぞれに杉並区地域区民センターをハブとして設置。旧住民と新住民をつなげる、住民参加の運営協議会が置かれた。メンバーは推薦と公募。しかし区民センターには登録する団体は少ない。

震災後は、学校が震災救援所（避難所）として指定された。

「地域と学校」という意味は、「自分の子どもが関わっている」という意味に捉えられる。つまり「結」の活動を通した「地域コミュニティの再生」の達成度を測るとしたら、「地域と学校のつながり=家庭と学校のつながり」を見ることになる、つまり地域を家庭として見るものではないだろうか。

［自治会について］

自治会はしっかり機能しているが、加入率は低くなってきている。例えば、ビオトーププールの活動を地域全体にオープンしたとき、自治会の回覧板で情報を回した。

［地域への貢献］

「地域に貢献できたか?」については、個人の満足度によるのでは。

今回のインタビューで不足している情報、今後の課題：

> 地域側から見た「結」の活動や役割について

> 新住民と旧住民の関わり方の違いについて

（2）インタビュー結果より、学校支援地域本部の活動の「学校と地域との関係」における位置づけについて

学校支援地域本部の活動は、2-1で論じた「学校と地域との関係」の6分類のうち、学校のニーズと地域のニーズの中心にあり、また学校経営に関係する部分と関係しない部分の中心に位置する、A、B、C、D全体に係る活動として位置付けられた。

「結」で活動されている皆さんからの聞き取りによれば、上記の位置づけとして間違いないとのご意見をいただいた。一方、「結」で活動されている方々は、「学校と地域との関係」と言うときに、学校周辺に限らず広く「地域」を捉えており、学校は地域の中心なのではなく地域の中の一部でしかない、という位置づけで捉えて活動されているということがうかがえた。実際の現場において、「関心のある人たちが中心となって、地域の一部分として学校と関係性を持っている」、つまり、ある人たちがゴミ問題に取り組み、環境問題に取り組むのと同様に、学校あるいは子ども／生徒たちに対し関心の高い地域の人たちが、学校の教育と子どもの育成に取り組んでいる。その人たちが中心となって、広く地域に呼びかけをし、地域を巻き込むこともある、と位置づけ、活動されている様子が伝わってきた。





第二章では、「学校と地域との関係」について論じ、さまざまな活動が行われていることがわかった。学校側のニーズと地域側のニーズの強さによって、また学校経営に関係するか否かによって、それぞれの活動の位置づけが異なることがわかり、それらは6パターンに分類できた。ちょうど中心に位置する、「学校支援地域本部」の活動を事例として取り上げ、「学校と地域との関係」の実際を見た。

本章では、「学校と地域との関係」を測るために、一例として評価項目を挙げることができるとしたらどのようなものになるのか、という点を検証する。その際に、1.の中で述べた、杉並区と三鷹市の事例より、「学校と地域との関係」を測定するために、学校評価では事業評価（Evaluation）的である面と、現状認識（Assessment）的である面の2つが存在していることに留意する。

### 3-1｜「学校と地域との関係」評価項目（案）の検証方法

（1）文部科学省のリストを基礎として

本稿では、「学校と地域との関係」を評価する項目を検証するにあたって、文部科学省の「平成23年度 生涯学習施策に関する調査研究──学校と地域の連携施策の効果検証及び改善事例収集に向けた調査研究報告書（三菱総合研究所作成）」を使用する。同報告書で扱われる施策は、①学校支援地域本部事業と②コミュニティ・スクールの導入、③放課後子ども教室推進事業の3事業である。この報告書では、以下の3点を目的として作成されている。

1. 3事業の成果測定に向けた評価指標の検証や成果測定モデルの検証等により、成果測定データのブラッシュアップを実施する。
2. 学校と地域の連携に係わる事業・活動について、現場レベルでの個別課題を明確化し、課題解決に向けた取組や解決事例等のグッドプラクティスについて情報を収集・分析・紹介する。
3. 学校支援地域本部事業やコミュニティ・スクール等の成果測定の高度化に向け、アンケート調査等による定量分析とケーススタディによる定性分析の双方を有機的に活用した成果測定モデルの構築を実施する。

まとめると、同報告書作成の目的は、各3事業への参加者に対するアンケートを元に、成果測定を行うための評価項目を作成することである。同報告書の中で挙げられた3事業による、実施（インプット）、実際の活動（アウトプット）、もたらされる具体的な効果（アウトカム）は、図表15のようにまとめられる。

（2）本稿における検証方法

同報告書では、各3事業の「成果測定を行うための評価項目を作成することを目的」としてはいるが、各事業の成果を抽出するところまでとなっており、これらの項目が使えるかどうかの実証はなされていない。本稿では、同報告書で抽出された成果を、実際に評価項目として使用可能かどうかを検証することを目的とする。

同報告書でまとめられた成果は、次の5つに分類されている。

1. 子どもに係る効果
2. 学校・教員に係る効果
3. 家庭・保護者に係る効果
4. 地域に係る効果
5. 行政に係る効果

本項では、「1.子どもに係る効果」「2.学校・教員に係る効果」の地域に関する項目と、「4.地域に係る効果」の全項目を、「学校と地域との関係」を測るのに有効な項目であると仮定し、検証を行った。その部分の中項目を示したのが図表16である。

同報告書においても、学校と地域の連携施策を「事業」として捉え、「4.地域に係る効果」が事業実施の際の達成すべき成果の一つであるとし、その達成度を測定しようとする「事業評価（Evaluation）」を目的とした分類となっていることがわかる。

### 3-2｜評価項目の検証

文部科学省の報告書では、生涯学習のための3事業の参加者からの意見により、評価項目となると考えられる項目を提示している。本稿では、掲げられた項目の中から「学校と地域との関係」に関係する項目についてのみ、実際に評価項目として使用できるかどうかを一例として実証する。

（1）検証

それでは、同報告書による3事業の成果を得るために使用された評価項目は何だったのだろうか。報告書内では「事業の成果を測定する客観的指標」と書かれているが、具体的指標は掲げられていないため、これを「評価項目」と読み替

11｜項目全体については、文部科学省，2011(b)を参照。なお、番号は本稿内用に筆者がつけたもの。

えることとする。

図表16の各項目を質問形式の文章に置き換え、設問を「あてはままるものに○、あてはまらないものに×、どちらでもないものに△をつけてください。」とし、前述した杉並区中瀬中学校学校支援本部「結」の運営委員会17名の方々と、三鷹の森学園CS委員会11名の方々に協力を依頼し、アンケートを実施した。アンケート実施の目的は、各項目の有効性を確認することである。

結果は、○を3点、△を2点、×を1点に置き換え、全部で84点満点とし得点割合の合計が高い順に並べ変えている[図表17]。

アンケート結果より読み取れる点を挙げる。

- 生涯学習の成果として、「自分自身の学習の機会となっている」「(自分自身の)達成感・満足度が向上している」が最上位に挙がっている
- 「体験学習の受け入れ先が確保されている」「地域の参加による教育課程が充実してきている(質の高い学習支援が展開している)」といった、教育効果に地域が貢献したと感じている項目と、「地域における子どもや学校に対する関心が高まっている」という地域からの学校に対する協力体勢ができてきたという意見が上位に挙がっている
- 一方下位にきているのは、引きこもりや失業等の事情の改善に貢献することや、地域の経済・ビジネスの活性化につながることであった
- 「結」は、自分たちのスキルやノウハウを教育に活かしてもらう立場であるため、特に自分自身の生きがいや満足度に関する項目についての得点率が高かった。三鷹の森学園はCSとして学校運営全体に関わっていることから、「結」と比較して自分自身の生きがいや満足度だけでなく、項目全体で得点率が高かった

この結果より、少なくとも得点率が半分(100%)以上であった項目については、特に「学校と地域との関係」を測る際の評価項目となりうる、ということができるのではないだろうか。

### (2) 不足していると考えられる項目

今回、アンケートで対象とした項目として、3-1(2)で述べた通り、「1.子どもに係る効果」及び「2.学校・教員に係る効果」の一部と「4.地域に係る効果」のみを取り上げた。しかし、それ以外に分類されていた項目においても「学校と地域との関係」を見る場合に対象とすべきではないかと考えられる項目を以下に挙げる。「子どもの安全・安心」に関わる項目で、地域に居場所があると感じられるかどうか、というものである。地域が身近であれば、家庭のみならず、周辺の地域そのものが居場所であると感じるであろう。もう1つは、「家庭・保護者」に関する項目であり、親は、学校から出た子どもが家に帰る途中の地域を居場所とできるのだろうか、という点については大変心配する点である。子どもが帰宅する時間に家に居られない親が増えている。そのようなときに誰に頼れるだろうか。親にとっても地域は身近な場所だろうか。これらの点

**効果のロジックモデル**

| インプット | アウトプット<br>(生じる活動・事業) | アウトカム<br>(アウトプットによりもたらされる具体的な効果) |
|---|---|---|
| 学校支援地域本部事業<br>• 地域教育協議会の開催<br>• 地域コーディネーターの配置<br>• 学校支援ボランティアの発掘と学校とのマッチング<br>• 学校支援ボランティアの実施 | 教職員の役割の代替/専門性の補完<br>多様な体験、経験機会の創出<br>学校・子どもに対する地域・保護者の理解の深まり<br>既存の地域活動と学校の活動との連携強化<br>家庭・PTA・地域の役割・責任の明確化 | 1.子どもに係る効果<br>2.学校・教員に係る効果<br>3.家庭・保護者に係る効果 |
| コミュニティ・スクール<br>• 学校運営協議会の設置<br>• 基本的な方針の承認<br>• 運営事項への意見<br>• 教職員の採用等への意見 | 教職員による子どもの理解の深まり<br>学校運営計画等への助言<br>地域のソーシャル・キャピタルの蓄積 | 4.地域に係る効果<br>5.行政に係る効果 |
| 放課後子ども教室推進事業<br>• 運営委員会の設置<br>• コーディネーターの配置<br>• 放課後、週末等における校内外での諸活動の実施 | 行政内部の連携促進(学校教育、社会教育、まちづくり、福祉等)<br>放課後の子どもの居場所の提供 | |

図表15｜生涯学習事業による効果のロジックモデル｜出典:文部科学省, 2011(b)をもとに筆者作成



| 大項目 | 中項目 | 小項目 |
|---|---|---|
| 1.子どもに係る効果 | 1e 地域に対する理解・愛着の向上 | 1e-1 地域・地域住民に対する理解の向上<br>1e-2 地域・地域住民に対する愛着の向上 |
| | 1f 子どもの安全・安心の獲得 | 1f-1 地域・社会一般に対する信頼感・安心感の向上<br>1f-2 交通安全に対する安心感の向上<br>1f-3 防犯に対する安心感の向上 |
| 2. 学校・教員に係る効果 | 2b 諸活動の充実(教育課程・授業の充実) | 2b-1 地域の参加による教育課程の充実(質の高い学習支援の展開)<br>2b-2 地域の参加による提案評価の充実<br>2b-3 体験学習等の受け入れ先の確保 |
| 4.地域に係る効果 | 4a 生活満足度の向上 | 4a-1 地域住民の生きがい創出 |
| | 4b 生涯学習成果の活用 | 4b-1 学習者の達成感・満足度の向上<br>4b-2 生涯学習機会への参加促進 |
| | 4c ボランティア活動の活発化 | 4c-1 既存のボランティア活動の参加促進<br>4c-2 新たなボランティア活動の創出 |
| | 4d 社会的な孤立の回避 | 4d-1 定年後高齢者の諸活動活発化<br>4d-2 引きこもりの減少<br>4d-3 失業者の社会復帰<br>4d-4 地域住民間の結束促進 |
| | 4e 地域活動の活性化 | 4e-1 地域活動への学校の参加の増加<br>4e-2 学校を活用した地域活動の充実<br>4e-3 既存の地域活動の参加促進<br>4e-4 新たな地域活動の創出<br>4e-5 新たなコミュニティ・ネットワークの創出<br>4e-6 地域における子どもや学校に対する関心の高まり<br>4e-7 地域の文化や伝統の継承促進 |
| | 4f 地域の安全・安心の向上 | 4f-1 地域における信頼感の向上<br>4f-2 地域における規範意識の向上<br>4f-3 地域の交通安全の向上<br>4f-4 地域の治安の向上 |
| | 4g 地域経済の活性化 | 4g-1 地域住民の経済活動活発化<br>4g-2 多様な能力・特性の連携による生産性独創性の向上<br>4g-3 ビジネスチャンス(ネットワーク)の拡大<br>4g-4 学区域の地価の上昇 |

図表16｜文部科学省による「学校と地域に関する評価項目」になりうると思われる項目[11]｜出典:文部科学省, 2011(b)をもとに筆者作成

※今回、「学校と地域との関係」を測るための項目として関係のありそうなもののみを取り上げたものである。

**設問:地域に係る効果について**

| 整理番号 | 小項目 | 設問:あてはままるものに○、あてはまらないものに×、どちらでもないものに△をつけてください。 | 合計結果% |
|---|---|---|---|
| 4b-2 | 生涯学習成果の活用 | 自分自身の学習の機会となっている。 | 96.0% |
| 2b-3 | 諸活動の充実(教育課程・授業の充実) | 体験学習等の受入先が確保されている。 | 85.1% |
| 4b-1 | 生涯学習成果の活用 | 達成感・満足度が向上している。 | 79.0% |
| 4e-6 | 地域活動の活性化 | 地域における子どもや学校に対する関心が高まっている。 | 75.3% |
| 2b-1 | 諸活動の充実(教育課程・授業の充実) | 地域の参加による教育課程が充実してきている(質の高い学習支援が展開している)。 | 73.6% |
| 4f-1 | 地域の安全・安心の向上 | 地域における信頼感が向上している。 | 71.7% |
| 4e-5 | 地域活動の活性化 | 新たなコミュニティ・ネットワークが創出された。 | 69.7% |
| 4e-1 | 地域活動の活性化 | 学校が、地域社会の活動に参加するようになった。 | 68.8% |
| 4a-1 | 生活満足度の向上 | 生きがいを見出せている。 | 67.0% |
| 4d-4 | 社会的な孤立の回避 | 地域住民間で結束ができた。 | 65.7% |
| 1e-1 | 地域に対する理解・愛着の向上 | 地域・地域住民に対する理解が向上している。 | 64.3% |
| 4f-2 | 地域の安全・安心の向上 | 地域における規範意識が向上している。 | 63.8% |
| 1e-2 | 地域に対する理解・愛着の向上 | 地域・地域住民に対する愛着が向上している。 | 63.7% |
| 1f-1 | 子どもの安全・安心の獲得 | 地域・社会一般に対する信頼感・安心感が向上している。 | 63.3% |
| 2b-2 | 諸活動の充実(教育課程・授業の充実) | 地域の参加による授業評価が充実してきている。 | 62.7% |
| 4e-7 | 地域活動の活性化 | 地域の文化や伝統の継承が促進されている。 | 62.3% |
| 4e-2 | 地域活動の活性化 | 学校を活用した地域活動が充実している。 | 62.2% |
| 4e-3 | 地域活動の活性化 | 既存の地域活動への地域住民の参加が促進されている。 | 61.4% |
| 4f-3 | 地域の安全・安心の向上 | 地域の交通安全が向上している。 | 61.0% |
| 4f-4 | 地域の安全・安心の向上 | 地域の治安が改善している。 | 61.0% |
| 4e-4 | 地域活動の活性化 | 新たな地域活動が創出された。 | 59.8% |
| 4g-2 | 地域経済の活性化 | 多様な能力・特性の連的による生産性・独自性が向上している。 | 56.3% |
| 1f-2 | 子どもの安全・安心の獲得 | 交通安全に対する安心感が向上している。 | 53.9% |
| 4c-2 | ボランティア活動の活発化 | 新たに、自分たちで活動を見出して始めた。 | 50.6% |
| 4g-4 | 地域経済の活性化 | 学区域の地価が上昇している。 | 49.4% |
| 4c-1 | ボランティア活動の活発化 | 募集があったので参加した。 | 46.3% |
| 4g-1 | 地域経済の活性化 | 地域住民の経済活動が活発化している。 | 43.9% |
| 4g-3 | 地域経済の活性化 | ビジネスチャンス(ネットワーク)が拡大している。 | 40.3% |
| 4d-1 | 社会的な孤立の回避 | 定年後の活動として始めた。 | 36.3% |
| 4d-2 | 社会的な孤立の回避 | 引きこもりがちだったが、活動している。 | 34.8% |
| 4d-3 | 社会的な孤立の回避 | 失業していたが、活動に参加している。 | 31.8% |

図表17｜アンケート結果｜出典:筆者作成

12｜学校運営計画における他の項目、例えば「いじめ相談件数を～に減らす」「宿題を忘れる人数を～%減らす」等についても同様であり、この場合はエバリュエーションが必要だが、ある時点における「～校のいじめの現状」「～校の宿題実施の状況」等を測るにはアセスメントが必要である。

13｜例えば、生徒に対して「地域との協働：先生は、地域の人たちと協力しながら、私たちの授業や学校生活をよりよくしてくれている」という質問は、現状を把握するためのものである。

については、「学校と地域との関係」として捉え、評価項目に加えるべきものであると考える[図表18]。

### 3-3｜今後の課題

これまで、学校評価において「学校と地域との関係」をどのような項目で測るのか、という点について述べてきた。その中で、解決できていない問題点をまとめ、今後の課題を述べる。

#### (1) 事業評価(Evaluation)なのか、現状評価(Assessment)なのか

「学校と地域との関係」を測定するための項目を考えるにあたって困難であった点として、事業評価(Evaluation)なのか、それとも現状調査に当たるアセスメント(Assessment)なのか、という疑問点がずっとつきまとっていたことが挙げられる。

学校評価では、「学校と地域との関係を、～～を実施することにより強化する」等が学校経営計画として掲げられている場合に、それを事業(プロジェクト)として実際にどのように強化したのか、つまり投入・活動・成果を測るやり方で測定する、つまり事業評価(Evaluation)を実施することになっている[12]。一方、1-5の(1)-2で扱った杉並区の「教育調査」の例は、現状に対する認識・満足度を測定する、つまり現状評価(Assessment)を行うことを目的としていた[13]。

事業としてその年にどう実施したのかという視点で見るエバリュエーションだけではなく、ある時点における「学校と地域との関係(実情、現状)」を見るために、現状認識的に実情を調査するアセスメントを実施することも必要である。曖昧になっているこの2種類の「評価」を、明確に分けて実施する必要があるのではないだろうか。

文部科学省の報告書の中でも、3つの事業を対象としているはずではあるが、実際には明確に投入・活動・成果を測る明確な事業評価は行われておらず、どちらかと言えば、現状を把握する調査報告となっており、エバリュエーションなのか、それともアセスメントなのかという点についてはやはり曖昧なままであった。

「学校評価」と言った場合に、エバリュエーションとアセスメントを明確に分けて捉え、使用する評価手法や指標の挙げ方についても、別の考え方で実施すべきではないだろうか。今後更に検討されるべき点である。

#### (2) 学校評価の指標を測る手段として、「意識調査」ではなく事実を把握すること

学校評価の指標として、ある事業を実施した際のアンケートで「満足であったと答える割合が～%以上」等の「意識(満足度)」を測るものが多い。

これは学校評価に限らず、すべての評価調査において言えることであるが、アンケート調査は、何かの事実に対する裏付けとして実施されることが望ましいものである。そのため、アンケートの前にまずは「事実の把握」を行うべきではないかと考える。事実を把握する方法を見出すことは困難な場合があるが、それを工夫することが評価活動には求められている。例えば学校評価で言えば、「教員が新しい教授法を取り入れることで、各生徒が現状以上に授業がわかるようになる」ことを学校経営目標とした場合、その指標を、アンケートで「先生が授業で～～を行ったため、内容がよくわかった」と聞き、わかったと答えた割合が～%以上、とする場合が見受けられるが、事実を把握するために確認テストやインタビューで理解度を把握する方法を採る、といった工夫である。

「学校と地域との関係」を測る場合にも、評価項目を明確にした上で、事実や実績を把握する指標を使用することを重視すべきである。今回は、「学校と地域との関係」を測るための評価項目づくりを主眼に置いたが、今後はそれぞれの指標についても掘り下げる必要がある。

| 大項目 | 中項目 | 小項目 |
|---|---|---|
| 1.子どもに係る効果 | 1f 子どもの安全・安心の獲得 | 1f-1 地域・社会一般に対する信頼感・安心感の向上<br>1f-2 交通安全に対する安心感の向上<br>1f-3 防犯に対する安心感の向上<br>1f-4 居場所の確保促進 |
| 3.家庭・保護者に係る効果 | 3a 家庭教育の充実 | 3a-1 子ども・学校の理解に基づく家庭教育の充実<br>3a-2 互いの苦労の共有による悩みの解消<br>3a-3 子育てに対する視野の広がり<br>3a-4 褒めることの習慣化 |
| | 3b 保護者の意識変革 | 3b-1 子育てに対する意欲の高まり |
| | 3c 母親等の就業支援 | 3c-1 放課後の居場所の確保を通じた就業可能性の拡大 |

図表18｜対象とすべきものと考えられる項目｜出典：文部科学省, 2011(b)をもとに筆者作成



#### (3) 「地域」に親を含めて考えるのではなく、「学校」に親を含めて考える必要性

本稿全体を通して、「学校と地域」と言った場合に、保護者は「地域」の側に含まれていた。また中瀬中のインタビューにおいて、あるいは一般的な議論においても、やはり「学校と地域」と言った場合には保護者は「地域」の側に含めて話す場合が多いように見受けられる。

しかし実際には、保護者・親は学校の側に含めて考える必要はないだろうか。本稿でのこれまでの議論は、直接的に子育てをしていない地域の方たちの視点に立った議論が主であり、その場合、親の立場は地域の人たちと同等ではない。親を置き去りとしてしまった感がある。実際には、親と子ども、そして学校は一体である。親と学校は一体となって子どもを育てている。そこに、直接的に子育てをしていない人たちつまり「地域」は何をできるだろうか、と考えることが「学校と地域との関係」を考えることになるのではないだろうか。学校は、親が仕事をしている間、午後のある時間まで教育を請け負っている。下校した後、子どもは家に帰っても親はまだ帰っていない家庭が増えている。何かあったときに頼れる人、居場所、学校以外に行ける拠点、子ども会の有無や活動内容、塾との連携等、すべてを含めて学校・子ども・親を一体として考える視点を持って「学校と地域との関係」を考えてみる必要があるのではないだろうか。

そういった視点に立って考え直せば、地域の中で親が安心できるようになる方策を講じることも、「学校と地域との関係」の重要な一部となる。親が安心できれば子どもも安定し、地域全体に安心感が醸成される。親が安心できるために地域は何ができるのかを考えれば、さまざまな取り組みが出来るはずである。子どもの居場所づくりもそうだし、また広く考えれば、親の働く環境、ワークライフバランスを整えることに地域として取り組むことも重要になってくるのではないだろうか。

これらの点より、「学校と地域との関係」を測るための評価項目や指標づくりについては、まだ議論が不足している点がある。今後の課題としたい。


[参考文献]

- 岡崎友典, 2010, コミュニティ教育論, 放送大学教育振興会
- 貝ノ瀬滋, 2010, 小・中一貫コミュニティ・スクールのつくりかた 三鷹市教育長の挑戦, ポプラ社
- 玉井康之, 2008, 学校評価時代の地域学校運営 パートナーシップを高める実践方策, 教育開発研究所
- 三浦智子, 2010, 学校改善に向けた学校評価システムの考察,『国立教育政策研究所紀要 第139集 平成22年3月』
- 三鷹の森学園, 2012, 平成24年度 三鷹の森学園の評価・検証 結果報告
- 勝野正章, 1993, 学校評価論の予備的考察,『東京大学教育行政学研究室紀要第13号』
- 杉並区教育委員会, 2012(a), 杉並区教育ビジョン2012
- 杉並区教育委員会, 2012(b), 杉並区教育ビジョン2012概要版
- 杉並区教育委員会, 2012(c), 杉並区教育ビジョン2012推進計画平成24年～26年度
- 杉並区教育委員会, 2012(d), 平成24年度教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価(平成23年度分)報告書
- 総務省, 2013, 地域活性化の拠点として学校を活用した地域づくり事例調査 平成25年2月
- 文部科学省, 2010(a), 平成22年度学校支援地域本部設置状況
- 文部科学省, 2010(b), 学校の第三者評価の評価手法等に関する調査研究報告書, 三菱総合研究所
- 文部科学省, 2011(a), 学校評価等実施状況調査(平成23年度間)結果
- 文部科学省, 2012(b), 平成23年度「生涯学習施策に関する調査研究」学校と地域の連携施策の効果検証及び改善事例収集に向けた調査研究, 三菱総合研究所
- 文部科学省, 2012, 学校関係者評価の充実・活用に関する調査研究報告書
- 文部科学省, (パンフレット)コミュニティ・スクール 文部科学省では、地域とともにある学校づくりを推進しています!!
- 文部科学省ホームページ

**中瀬中教育目標**｜（知）自ら学び、考え、進んで行動する人、（徳）互いを尊重し協力する人、（体）心身ともにたくましく健康な人

目指す学校像
- 生徒が分かる授業、ためになる授業を行う学校
  - 「なぜだろう?」から始まる新鮮な疑問が解決できる
- 教職員がやり甲斐と誇りをもてる学校
  - 自分の専門性を磨き、力が発揮できる
  - 時代や社会の要請をつかみ、意欲的に取り組める
- 保護者地域が信頼し、愛着のもてる学校
  - 保護者、地域の願いを把握し、その願いを叶えられる
- 生徒に「生きる力」をつけさせる学校
  - 分かる授業と、社会を生き抜ける力を育成する

目指す教職員像
- 「国家百年の計は教育にあり」という認識をもつ教職員
- 生徒に「夢と希望」を与えられる教職員
- 教育と教育行財政のプロとしての誇りをもつ教職員
- 新たな事への挑戦や自らを伸ばそうとする姿勢等を持つ教職員
- 生徒への「人としての生き方目標」となる教職員
- 組織を大切にする教職員
- 「新しい発想」「みんなで創る学校」という創造的意識をもつ教職員

目指す生徒像
- 自らの将来へ向けての「夢と希望」がもてる生徒
- 自らを高めようとする「意欲」をもつ生徒
- 自他に対して「本当の優しさ」をもつ生徒

**関連目標と活動**

| 中期目標 | 短期目標 | 具体的方策 |
|---|---|---|
| 1　豊な心を育む教育の推進 | 1-1.「いじめ」や「嫌がらせ」などをなくし、お互いを理解しあう。 | 1-1-1. いじめ対策と社会性の育成を行う。 |
| | | 1-1-2. 命の授業を充実させる。 |
| | | 1-1-3. 学級経営と生活指導を連動、充実させ、社会生活の基本をしっかりと躾ける。 |
| | 1-2. 人権教育を推進する。 | 1-2-1. 全教育活動を通して、人権尊重の精神を養い、人権問題や現代社会における課題への理解を深める。 |
| | | 1-2-2. 豊かな心や健やかな身体を育成するために道徳の時間の充実を図る。 |
| | 1-3. 不定 | 福祉や奉仕活動を通して、社会の中の一員であることを自覚させる。 |
| | 1-4. 不定 | 教育カウンセリングの理論・技法を活用し豊かな人間関係の構築が図れる取組を行う。 |
| 2　学力の向上 | 2-1. 授業規律の確立と基礎基本を徹底する。 | 2-1-1. 不定 |
| | 2-2. 生徒の学習に取り組む意欲を養う。 | 2-2-1. 個々に応じた学習指導と評価の方法を工夫する。 |
| | 2-3. 授業を改善する。 | 2-3-1. 第三者からの学校診断結果から授業改善を充実する。 |
| | | 2-3-2. 学び残し、つまずきを減らし、全ての児童生徒に確実に力を付けるための授業づくりを行っている。 |
| | | 2-3-3. 授業のねらいや児童生徒の実態に応じ、意図的・計画的にICT機器を活用した授業を行う。 |
| | | 2-3-4. 全教科において「学習支援プログラム」を活用し、「学力向上」を目指す。 |
| | 2-4. 小中一貫教育を推進する。 | 2-4-1. 小中一貫教育推進校との連携を深める（交流授業を充実させる） |
| | | 2-4-2. 同上（出張部活動を充実させる） |
| | | 2-4-3. 同上（教員研修を充実させる） |
| | | 2-4-4. 各教科等において、義務教育9年間を通した一貫性のある学習指導計画を作成する。 |
| | 2-5. 言語活動の充実を図る。 | 2-5-1. 不定 |
| | 2-6. 教員の指導力の向上 | 2-6-1. 学習指導要領に示される教科等の目標や内容の系統性を理解し、学年や高校への接続を意識した授業を行う。 |
| | | 2-6-2. 上級学校や下級学校の教員と協力し、各々を生かし合って学習指導に取り組む。 |
| | | 2-6-3. 総合的な学習の時間の学習内容と教科指導との関連を強化し「学力向上」に結びつけられる工夫と展開を行なう。 |
| 3　体力の向上 | 3-1. 体力を向上させる。 | 3-1-1. 体育的行事や教科、部活動等を通し、生涯スポーツへの関心を高め、体力と気力の向上を図る。 |
| | 3-2. 不定 | 3-1-2. 2年生における移動教室では体力向上を第一の目的とし、スキー実習をより充実させる。 |
| | 3-3. 健康の基礎を培う。 | 3-2-1. 学校医、PTA、学校支援本部と連携した健康指導、保健指導の充実と、「食育」の充実も図り、生涯を通じた健康の基礎を培う。 |
| 4　自らの将来に「夢と希望」を持たせる | 4-1. 不定 | 4-1-1. 多くの体験行事を通して「感動」を与え将来への具体的な目標をもたせる。 |
| | 4-2. 不定 | 4-2-1.「総合的な学習の時間」における体験的な学習を通して、生徒に将来への「夢と希望」を持たせる。 |
| | 4-3. 生徒の進路指導を充実させる。 | 4-3-1. 進路指導全体計画に基づき、「自己理解」や「キャリアガイダンス」を特に充実させる。 |
| 5　社会貢献ができる人間性の育成 | 5-1. 生徒に自主性を身につけさせる。 | 5-1-1. 二大行事（体育大会・音楽発表会）における運営を生徒実行委員会に移行し、主体性を高める。 |
| | 5-2. 生徒の社会貢献意識を向上させる。 | 5-2-1. 福祉や奉仕活動を通して、社会の中の一員であることを自覚させる。 |
| 6　保護者・地域との連携 | 6-1. 地域運営学校への移行と学校支援地域本部の円滑な運営が促進される。 | 6-1-1. 学校運営協議会の組織編成及び役割を明確化する。 |
| | | 6-1-2. 学校支援地域本部を円滑に運営する。 |
| | 6-2. 北塩原村との連携・交流を深める。 | 6-2-1.「中瀬フェスタ」において北塩原村と共同体制を構築する。 |
| | 6-3. 健康の基礎を培う。 | 6-3-1. 学校医、PTA、学校支援地域本部と連携した健康指導、保健指導の充実と、「食育」の充実も図り、生涯を通じた健康の基礎を培う。 |
| | 6-4. 生徒の地域社会に対する広い視野を育成する。 | 6-4-1. 地域社会と連携した体験学習や奉仕的活動を行い、日本の伝統・文化の尊重や、郷土を愛する心情、国際社会に対する広い視野と深い見識を育成する。 |
| 7　特別支援教育の推進 | 7-1. 中瀬学級を通した補習を実施する | 7-1-1 個々の生徒の発達段階に応じた指導内容や指導方法の工夫を計画的、組織的に行い、中瀬学級を通した補習を実施する。 |

**添付資料**｜平成24年度 杉並区立中瀬中学校 学校運営計画

# 復興指標における評価手法の研究


はじめに

114　第一章――日本災害復興史
第一節｜“復興”のはじまり
第二節｜阪神・淡路大震災とは何であったか
第三節｜震災の災害過程
第四節｜『兵庫県生活復興調査』とは何か

118　第二章――復興指標
第一節｜生活再建7要素
第二節｜生活復興感尺度
第三節｜生活復興感を下げ留める要因

123　第三章――コミュニティ力指標
第一節｜ソーシャル・キャピタルとは何か
第二節｜日本におけるソーシャル・キャピタル研究

126　第四章――事例調査
第一節｜東京都世田谷区『住民力調査』
第二節｜兵庫県神戸市『自治会・マンション管理組合継時調査』

まとめ

**川村庸子**［かわむら・ようこ］｜ASOBOT inc. ディレクター
1985年生まれ。学習院女子大学国際文化交流学部日本文化学科卒。在学中より、ASOBOTでインターンとして働き、2007年に入社。主な仕事として、日本橋活性化プロジェクトのリサーチ報告書『まちへの視点』（三井不動産）や、社会調査手法を発展させた『ダイガクセイ白書』（文京学院大学）など、マーケティングリサーチの観点からプロジェクトの企画立案に関わっている。また、ジャーナル・タブロイド誌『GENERATION TIMES』（ラフォーレ原宿）やWEB『復興の教科書』（文部科学省）などの編集・執筆も行う。

1｜林春男（京都大学防災研究所 巨大災害研究センター 教授）・立木茂雄（同志社大学 社会学部 教授）・田村圭子（新潟大学危機管理室 教授）・木村玲欧（兵庫県立大学 環境人間学部／大学院環境人間学研究科 准教授）へのインタビュー（2012年12月12日、2013年2月19日）をもとに構成。
2｜小山弘美（せたがや自治政策研究所 特別研究員）へのインタビュー（2013年11月28日）と、立木茂雄（同志社大学 社会学部 教授）へのインタビュー（2012年12月17日、2013年12月11日）をもとに構成。
3｜岩波書店, 2008, 広辞苑 第6版

## はじめに

“復興”とは何か。東日本大震災から3年が経とうとしている現在、この問いに答えられる人は、どのくらいいるのだろう。残念ながら、災害対応従事者や報道関係者においても、その定義や意味の理解は、曖昧なままである。

なぜなら“復興”の歴史は浅く、1995年の阪神・淡路大震災に端を発する。“生活再建”を合言葉に、復興の主語を都市ではなく“被災者”に据えて、復興していこうという試みが初めて行われたのがこの時。中でも特筆すべきは、被災者の声をワークショップと社会調査で広く集め、それをもとに専門家が研究を行った『兵庫県生活復興調査』の存在である。これによって、復興に関する知見は大きく躍進した。一体、被災者自身はどのようにして復興を実感していったのだろうか。

本研究では、一度コミュニティが崩壊した状態からの再生を意味する“復興”の定義を問うことで、災害時、そして平時のコミュニティ形成を考える上での視点を探ろうとする試みである。

まず第一章では、日本災害史を振り返る。復興を考える上で基盤となる言葉の定義、阪神・淡路大震災の位置づけ、災害過程の整理を行いたいと思う。その上で、今回中心に扱う『兵庫県生活復興調査』の成り立ちについて紹介していきたい[1]。

第二章では、『兵庫県生活復興調査』における復興指標をいくつか見ていく。どんな要素が、どんなバランスで関係し合っているのだろうか。

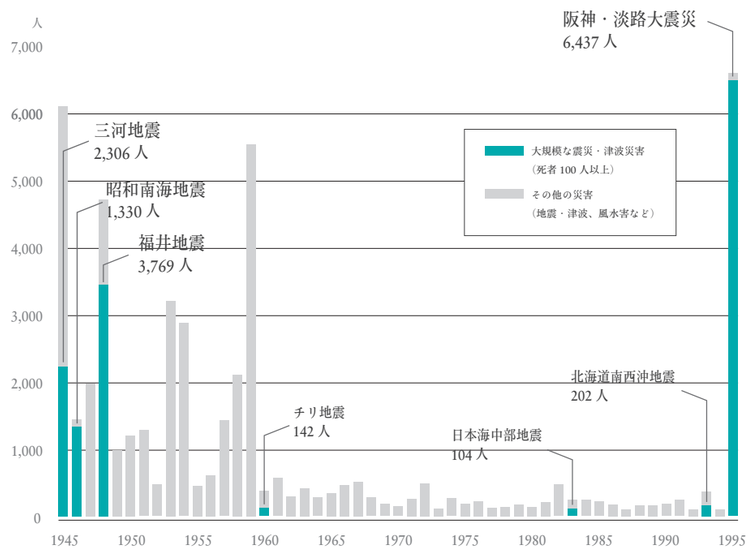
第三章では、復興時に必要であった要素が、平時においてどのような様相になるかを見ていきたい。こうした災害時と平時をつなぐ架け橋として、ソーシャル・キャピタルという概念に注目して、議論を進めていこうと思う。

第四章では、平時におけるコミュニティ力の指標化の事例を見ていく[2]。

最終章では、これまでの事例をもとに、復興指標から考えるコミュニティ力の指標化について、言及していきたい。

## 第一章――日本災害復興史

広辞苑によると、“復興”とは「ふたたび盛んになること」と定義され、“復旧”とは「もと通りになること」と記されている[3]。つまり、復旧は被災の影響を「ゼロ」に戻していく過程であり、復興は被災前の状態より「プラス」の状態をつくり出していくもの。しかし、実際の災害現場においては、辞書のように“復興”を定義することはできない。例えば、河川の増水などによって橋桁が落ちた場合、通常は橋を修復する「復旧作業」のみが行われ、「復興計画」が立てられることはない。つまり、「自然災害=復興」という図式ではなく、被害程度によってその判断は変わる。また、復旧には「もとに戻す」という基準が存在するが、復興を掲げた場合には、




図表1｜自然災害による死者数（1945年–1995年）｜出典：内閣府, 2012をもとに筆者作成

どの程度までプラスな状態を目指すのかといった明確な基準は存在していない。

そのような中、自然災害において“復興”の必要性が考えられるようになったのはいつの頃からなのだろうか。

### 第一節｜“復興”のはじまり

日本災害復興史の中で“復興”という概念が明確に使われたのは、1923年9月1日に発生した『関東大震災』がはじまり。マグニチュード7.9、死者約10万人、家屋倒壊や焼失を含めて30万棟以上の被害が出た大規模災害であった。

当時、内務大臣に就任した後藤新平は『復興院』という組織を立ち上げ、震災翌日には「東京を旧状のまま再建させない」と『東京復興4方針』を打ち出して遷都を否定。30億円もの復興費をかけ、欧米の最新の都市計画を適用した「復興計画」を実施した。その背景には、首都・東京が壊滅的な被害を受けた中で「もと通りにするだけで良いのか?」「同規模の災害が起きたらどうするのか?」という議論があり、もとに戻すという“復旧”の思想ではなく、災害以前よりも改善された新しい都市を目指す“復興”の必要性が認識されたためであった。

この関東大震災以降、復興の考え方が取り入れられたのは戦後期の「戦災復興」で、大規模災害との共通点は都市の“広域的”な被害だった。一方、戦後も数多くの自然災害が発生しているが、復興について議論されることはほとんどなかった。なぜなら、日本は「地震大国」と言われるものの、戦後50年間に発生した自然災害による死者の多くは台風や洪水などの“風水害”であり、被害程度が“広域的”ではなく“限定的”だったためである[図表1]。

そのような中で起こった大規模災害が1995年に発生した『阪神・淡路大震災』であった。近代的なビルが建ち並ぶ大都市の崩壊は、兵庫県内10市10町にまたがり、被災者数は約350万人に及ぶ戦後最大規模の被害となった震災の中で、この時改めて自然災害における“復興”の定義が問われることになったのだった。

### 第二節｜阪神・淡路大震災とは何であったか

阪神・淡路大震災の特徴は、大都市を襲った直下型地震であること、観測史上最高の震度7を初めて記録したこと。さらに、震度1以上の地域が、北は新潟県新潟市、南は鹿児島県鹿児島市、東は福島県いわき市、西は長崎県佐世保市という広域的な範囲に及んだことである[4]。人命や建物だけでなく、インフラなどの社会システムが大きく破壊され、復興までに多くの時間を費やした。現在の復興対策等については、これ以降に制定されたものが多い。

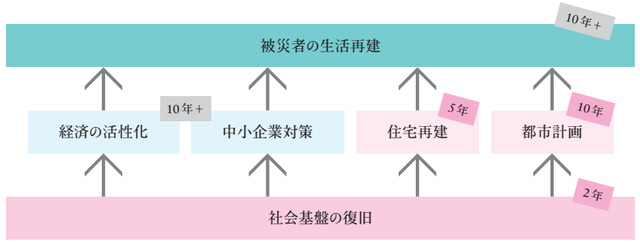
関東大震災を機に大規模災害における“復興”の重要性が認識されたが、阪神・淡路大震災が起こる前までは、都市計画に則って市街地を再生する【都市再建】がイコール“復興”そのものだと考えられていた。住宅の再建はもちろんのこと、道路や港湾などの社会基盤の復旧及び公園などの都市計画を含めた“目に見える風景の変化”につながる「物理的な再建」のみが重要視されていたのだった。

ところが、経済活動を担う大都市を襲った阪神・淡路大震災では、【都市再建】だけではまちの活気が戻るわけはなく、復興のプロセスとして【経済再建】の重要性が認識された。それに加え、まちの被災規模だけでなく、被災者の数が膨大だったことから、新たに被災者自身の暮らしを立て直す【生活再建】が第3の復興目標に掲げられたのであった。

それまでの災害では被災者の全体数が少ないため、被災者とはマスコミを通じて報道される自分とは無関係な人であった。しかし、その被害規模の大きさから多くの人にとって被災者が身近な存在になったのである。単身赴任をしている夫や、離れて暮らす親戚、旧友等が被災し、被災者の視点から災害を見る気運が高まったのである[5]。「○○さんの生活がもとに戻ってほしい」、そんな個人的な視座から、ハード面だけではなく、初めて「被災者視点」というソフト面からの復興が考慮された出来事であった。

この時生まれたのが、『復興3層モデル』という復興事業の構造である。【都市再建】【経済再建】【生活再建】の3つを達成すべき目標とし、その復興過程を構造化したものだ[図表2]。

阪神・淡路大震災の場合、【都市再建】のうち「社会基盤の復旧」には2年、「住宅再建」




図表2｜復興3層モデル｜出典：林春男, 2001をもとに筆者作成

4｜神戸市ホームページ, 地震の概要 http://www.city.kobe.lg.jp/safety/fire/hanshinawaji/gaiyo.html（2014年2月1日アクセス）
5｜林春男, 2010, 阪神淡路大震災から15年を経て――わかったこと, 変わったこと 阪神淡路大震災からの復興

は5年で完了。しかし、「都市計画」の実現には10年の歳月を要した。また【経済再建】のための「経済の活性化」や「中小企業対策」には国内の経済的な停滞も影響して、10年では完了しなかった。【生活再建】も10年の時点では、8割復興にとどまっていた。下2層が実現されない限り、3層目の【生活再建】が達成されることは難しい。生活再建への道のりがいかに険しい災害だったかがわかる。

**第三節｜震災の災害過程**

これまで、“復興”という概念の誕生と成立について見てきたが、そもそも震災とは、どんなものなのだろうか。復興指標を考察する上で、まずはその災害過程を明らかにしてみたい。

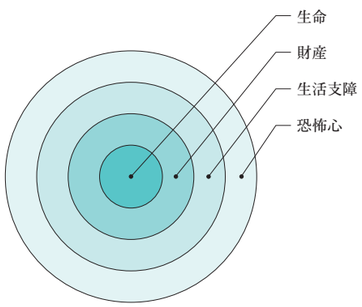
阪神・淡路大震災以降、復興過程に【生活再建】の視点が加わり、被災者が重要視されるようになったが、「被災者」の中にもさまざまなレベルがあることが整理されたのもこの震災であった。

被災者は、“被災体験”の違いによって、図表3のような4つのレベルに分類される。

被災体験による被災者の4つのレベル

【生命】レベル

最も厳しい被災体験で、生命に関わる脅威や被害を受けた被災者層。命を落とした人はもちろんのこと、大切な人を失ったり、自身が大怪我や後遺症に悩まされるような人たちもここに含まれる。




**図表3**｜被災体験の4つのレベル
出典：林春男，2003をもとに筆者作成

【財産】レベル

住宅や自動車等、大きな金銭面の被害に加えて、思い出の品や写真など被災者自身にとってかけがえのない「財産」を失った被災者層。

【生活支障】レベル

水道やガスなどのライフラインの長期に渡る遮断により、通常の生活に支障をきたしている被災者層。

【恐怖心】レベル

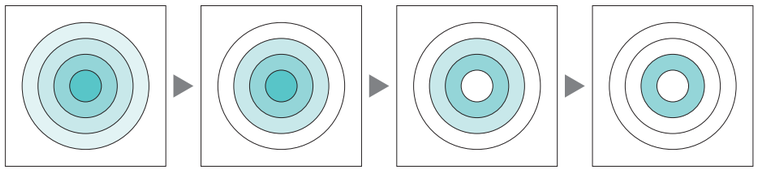
身体的・物理的な被害はないものの、精神的に恐怖心を覚えた被災者層。

これら4つの被災者層は、一様に扱うことはできない。なぜなら、災害発生当初はすべての被災者層が支援対象になるが、“時間経過”と共にその範囲は変化していくからである。

まず初めに、身体的・物理的な被害のなかった【恐怖心】を感じた層は、直接の被害がないことが確認できれば落ち着きを取り戻し始める。次に、最も厳しい【生命】に属する被災者層は、生存の限界とされる「黄金の72時間」を境にして“生存者”と“死亡者”に分かれることになる。やがてライフラインの機能が回復すると、【生活支障】をきたしていた層も日常生活に戻ることができる。そして、【財産】を失った層が、最後まで“被災者”であり続けることになり、【生命】の危機を経験した人と共に、長い復興への道のりが待っているのである[図表4]。

上記のように、被災体験によって分類された被災者層は、“時間経過”と共に支援対象範囲が変化していく。この時間経過は、「被災者の心理状態の違い」によって4つのフェーズから構成され、大きく【応急対応期】と【復旧・復興期】という2つに大別される[図表5]。

地震発生から最初の1ヵ月程度の【応急対応期】は、短時間のうちにさまざまな心理的イベントが続けざまに起きて、ただひたすらその対応に追われる。一方、1ヵ月を過ぎるとのこれまでの目まぐるしさとはうって変わって表面的には変化が乏しく時間の進みがゆっくりと感じる【復旧・復興期】に



**図表4**｜時間経過に伴って変化する被災者の支援対象範囲｜出典：林春男，2003をもとに筆者作成



入っていく。

被災者の時間感覚には、10時間、100時間、1,000時間…と“10の対数”という対数尺度で進んでいくと言われている。私たち人間は、小さな差異に敏感なのに対して、大きな差異には鈍感なもの。そのため、重さや明るさ、時間の進み方に関する人間の感覚は、その物理的強度の“対数”に変換されていくという法則があるのだ（ウェーバー・フェヒナーの法則）。

被災者心理による、4つのフェーズは、図表6のような時期を指す。

被災者心理による4つのフェーズ

フェーズ0【失見当期】（$10^1$／災害発生～10時間）

災害が発生すると、突然の出来事に誰もが自分の周囲で何が起こっているのかを客観的に判断できず、強いストレスを受けて視野が狭くなってしまう状態に陥る。このような心理状態のことを【失見当期】と呼び、およそ10時間以内に次のフェーズに移行すると言われている。

フェーズ1【被災地社会の成立期】

（$10^2$／10～100時間）

失見当期を過ぎ、安否確認や救助、避難行動等を行っているうちに、徐々に客観性を取り戻していく。周囲の人々とも情報交換を重ね、非常事態となったことを理解し、当分の間不自由な生活が続くことを受け止めるようになるため、被災地独自の秩序が構築されていく時期。これを【被災地社会の成立期】と呼び、災害発生後の「10～100時間」の範囲で見られる。

フェーズ2【災害ユートピア期】

（$10^3$／100～1,000時間）

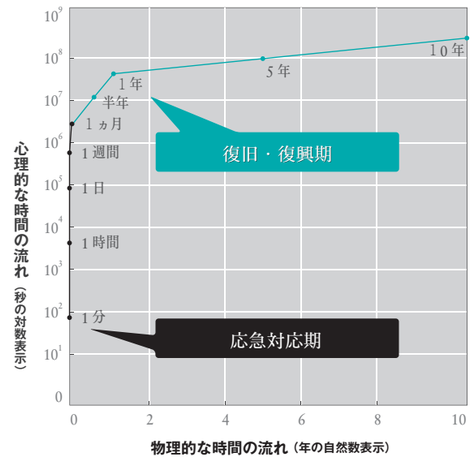
被災地社会が成立し、災害発生から数日が経った頃になると、被災者同士が協力し合いながら日々を乗り切っていくフェーズへと移行する。年齢・性別・肩書きの区別なく強い絆で結ばれ、善意に満ちた状態は【災害ユートピア期】と呼ばれ、1ヵ月から2ヵ月程度続くとされている。

フェーズ3【復旧・復興期】

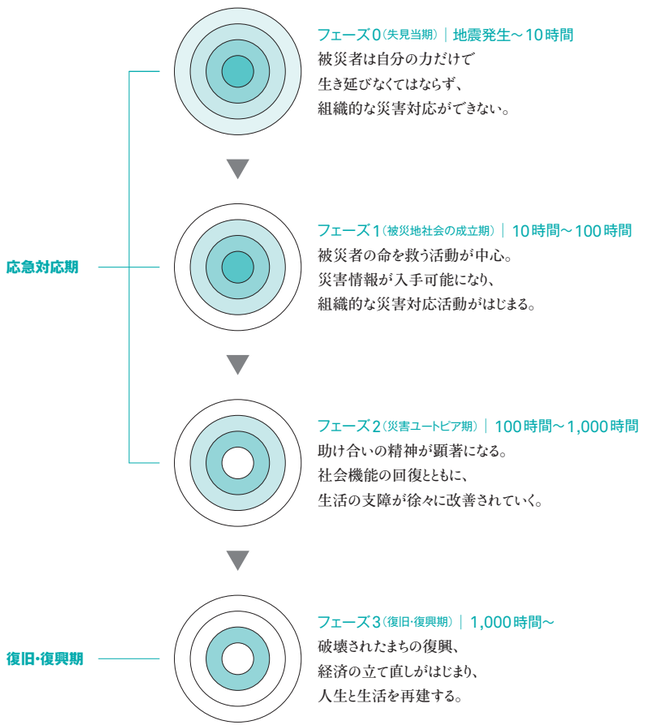
（$10^4$／1,000時間～）

災害発生から数ヵ月が経つと、ライフラインが復旧し家屋被害が軽少の被災者から自宅に戻り始め、仮設住宅の建設も進むため、“協働生活”から“個人生活”へと戻っていくフェーズとなる。ある種のユートピア状態から脱するこの時期を【復旧・復興期】と呼び、被災地に日常性が戻り、復興に向けた長い活動が本格化する時期を指す。このフェーズは、【財産】レベルに属する被災者層が主に残された時期に相当している。

被災体験による4つのレベルの変化も、被災者心理による4つのフェーズへの移行も、“10の




**図表5**｜被災者の時間感覚｜出典：林春男，2003をもとに筆者作成




**図表6**｜時間経過に伴った被災体験のレベルと被災者心理のフェーズ
出典：林春男，2003をもとに筆者作成

6｜林春男, 2001・2003・2005, 阪神・淡路大震災からの生活復興 ── 生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
7｜木村玲欧, 2008, 統計望楼 数字から知る人々の心理と行動 第11回 震災が人々の生活と人生に与えた影響①, 名古屋市消防局

対数軸”という時間の尺度で推移していく。被災者視点の復興を考えていく上では、「10の対数による時間軸」が存在する。このことを念頭に置きながら、そろそろ本題に入っていきたい。

**第四節｜『兵庫県生活復興調査』とは何か**

復興においては、生活再建が大事である。行政や研究者の中でそうした共通見解が生まれたものの、それがどのような状態を指し、何をすればいいのかは誰にもわからなかった。そこで、「生活再建とは何かを誰も定義できないとすれば、被災者自身が最も生活再建とは何かを知っているのではないか?」と考え、被災者自身の声を聞き、それを体系化する取り組みが始まった。兵庫県と京都大学防災研究所 巨大災害研究センターによる『兵庫県生活復興調査』のはじまりである[6]。

報告書によると『兵庫県生活復興調査』とは、巨大な都市災害から立ち直ろうとしてきた被災者らの努力を、2001年・2003年・2005年と継続的に実施された社会調査を通して、その復興過程を明らかにしたものである。全3回を継続して回答した被災者(297名)については、パネル調査分析を行い、被災者の長期的な生活復興のメカニズムの解明も試みた。

全3回の調査を行う前段階には、プレ調査と草の根市民ワークショップを実施している。第二章では、この調査が明らかにした復興指標について具体的に見ていきたいと思う。

【調査概要】

調査企画・実施：兵庫県、京都大学防災研究所
調査地域：神戸市全域(＊)、神戸市以外の兵庫県南部地震・震度7地域及び、都市ガス供給停止地域(＊＊)
調査対象者：上記地域在住の男女
調査法：層化2段抽出法(330地点→各地点10名)
標本抽出：住民基本台帳からの確率比例抽出(各年の重複者はない)
調査数：3,300名(調査地域内総人口2,530,672名[2000年度国勢調査]の0.13%)
調査方法：郵送自記入・郵送回収方式
調査実施期間：
2001年1月15日調査票発送開始、同年2月5日有効回収〆切
2003年1月15日調査票発送開始、同年2月3日有効回収〆切
2005年1月14日調査票発送開始、同年2月4日有効回収〆切

＊神戸市全域：神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、猪名川町、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、東浦町(8市6町、市町村名は震災当時の名称)
＊＊都市ガス供給停止地域(兵庫県のみ):
神戸市の一部、東灘区・灘区・中央区・兵庫区・長田区の全域、須磨区のうち次の地域を除く全域(除かれる地域：高倉台、横尾団地、名谷団地、落合団地、白川台、緑ヶ丘、友が丘、神の谷、若草町)、垂水区のうち神和台を除く地域、
西区のうち西神ニュータウン・西神南ニュータウン・学園都市などを除く南部地域、北区のうち唐櫃台団地・有野台団地・東有野台・花山台・東大池団地・西大池団地・南五葉・大池見山台、芦屋市の全域、伊丹市の一部(中の西、池尻)、川西市・伊丹市の各一部(各市のうち国道176号線以北)、宝塚市の一部(国道176号線以南および武庫川以西)、西宮市のうち山口市・すみれ台・北六甲台を除く全域、明石市のうち明石川以東の全域、猪名川町の全域、尼崎市の一部(立花町、大西町、尾浜町、三反田町、築地本町、築地中通、築地北浜、築地南浜地区、東本町、南塚口、常松)

## 第二章 ── 復興指標

生活再建を定義づけるために、まず、震災から5年目に神戸市の震災検証の一環として『生活再建ワークショップ』が実施された。被災者に対して「自分たちの生活を再建する時に、どのようなことが課題になったのか? また今も課題に残っていることは?」という質問を投げかけた。本章では、ワークショップと調査から生まれた、2つの復興指標を読み解いていきたい。

**第一節｜生活再建7要素**

『兵庫県生活復興調査結果報告書』によると、ワークショップは、生活再建の主役である被災者と支援者を対象に、12回に分けて実施された。全体を通して集められた被災者の声の総数は1,623。分類した結果、生活再建に必要な要素が7つに集約されることがわかった。下記は、それぞれの要素に寄せられた意見である[7]。

生活再建7要素

【すまい】
物理的に住宅を建て直すだけでなく、生活の基盤となる“くらし”もこの要素に属している。例えば、単に屋根を確保するだけではなく、自由に自分の好きな空間にできてこそ、自分たちの新しい生活が始められる。



【人と人とのつながり】
人との関係を築き、維持していくのは簡単なことではない。ときに面倒ですらある。しかし、人はそれなしで生きていけない。血縁等の既存のネットワーク、新しい環境でのネットワーク等、さまざまな関係性を大切にする必要がある。

【まち】
ライフラインや個人の住宅を復旧させるだけでなく、まち全体の活気をどう取り戻すか。寺社仏閣や歴史的建造物など都市の共有物をランドマークとし、祭りをはじめとする地域行事の活性が挙げられている。

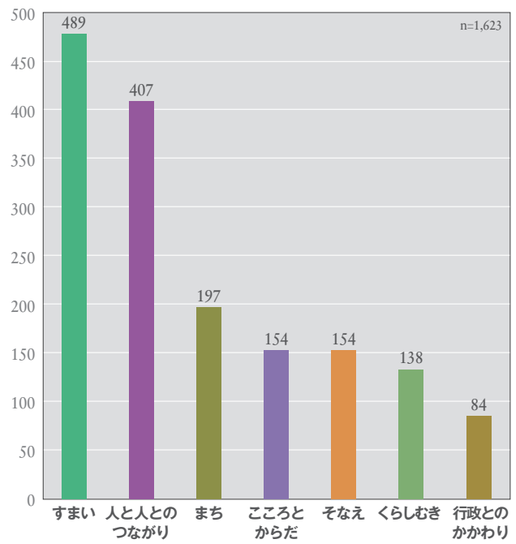
【そなえ】
次の災害に向けて、個人や地域でそなえをしていかなければならないという意識。具体的には、災害とその後の生活に耐えられるような体力づくり、家庭でのそなえ、まち全体での取り組み、情報伝達の整備などが挙げられている。

【こころとからだ】
災害に対応する過程は、心身の変調に対処する過程でもある。特に高齢者になるほどストレス度合いは高く、自分と家族の心身の健康、つまりこころとからだのバランスが震災を乗り越える大前提である。

【くらしむき】
生活再建にはさまざまなお金がかかるため、それをどう調達するか。さらに、景気の落ち込みや地域経済の停滞、生業への影響をどう乗り越えていくかが切実な問題である。

【行政とのかかわり】
罹災証明書の発行、仮設住宅の入居申請、生活再建支援金の支給等、震災によって、これまであまり付き合いのなかった行政との付き合いが増加。いかにうまく付き合っていくかが課題である。

その中で圧倒的多数を占めたのは、【すまい】の再建と、【人と人とのつながり】の確保で、2つを合わせると全体の“過半数”を超える結果になった[図表7]。生活再建の土台となる【すまい】の重要性に関しては、これ以前にも認識されていたが、【人と人とのつながり】がそれと同等の重要性を持っていたことは新たな発見であり、この事実は研究者たちを驚かせた。つまり、被災者にとって【すまい】を失うということは、避難所や仮設住宅、公営住宅などに次々に移り住むことを意味し、その度にそれまでの人間関係が失われ、また初めからつくり直すという【人と人とのつながり】の再構築をしなければならなかった現状が浮き彫りになったのである。つまり、「今度こそ継続的な人間関係を築きたい」という願望の現




図表7｜生活再建7要素｜出典：林春男, 2001をもとに筆者作成

8｜黒宮亜希子・立木茂雄・林春男・野田隆・田村圭子・木村玲欧, 2006, 阪神淡路大震災被災者の生活復興過程にみる4つのパターン――2001年・2003年・2005年兵庫県生活復興パネル調査結果報告, 地域安全学会

れであった。

この7要素は、新潟県中越地震・中越沖地震等、ほかの災害においても、繰り返し見つかる安定した要素である。

さらに、この『生活再建7要素』は、大きく4層に分類することができる[図表8]。まず【そなえ】は、「二度と同じような目にはあいたくない」という被災者の切実な願いであり、災害固有な要素である。そのため、ほかの6要素と異なる性質である。

残りの6つの要素を見てみると、“個人と社会の関わり方”全般に関係しており、平時においても重要になる要素であると捉えることができる。最も基本的なものは、【まち】の再建や【行政とのかかわり】である。これは、どのようなサービスが期待できる社会に自分が暮らしているのか、という地域選択に関わる内容であり、「社会的な生活基盤」に関連するものである。次に、【くらしむき】や【すまい】は、どのような仕事をして収入を得るのか、そのためにどこに住むのか、という個人の人生設計に関わる「個人的な生活基盤」に属する。【こころとからだ】【人と人とのつながり】は、心身を健やかにする「個人的な財産」に分類される。

これらは、どれかひとつの要素に偏るのではなくバランスよく存在していることによって、“災害からの回復力”として機能を果たすと考えられている。

## 第二節｜生活復興感尺度

『兵庫県生活復興調査』では、生活再建7要素の検証だけでなく、並行して「被災者の復興に対する実感(=生活復興感)」についての分析が行われている。「住宅の復旧率(すまい)」や「経済指標の向上(くらしむき)」など、マクロな指標だけでは被災者一人ひとりの復興度合いを測ることはできない。そこで、生活復興感を高める要因を探るため、生活復興感と生活再建7要素の相関関係を紐解く、『生活復興モデル』分析が行われた[8]。

具体的には、2001年・2003年・2005年の『兵庫県生活復興調査』を通して同じ人に継続した調査を行い(パネル調査)、生活復興感の時間的変化とその要因を分析する、という方法である。

『生活復興感尺度』は、大きく3つの要素から成り立っており、下記の14項目の合計が生活復興感得点である。

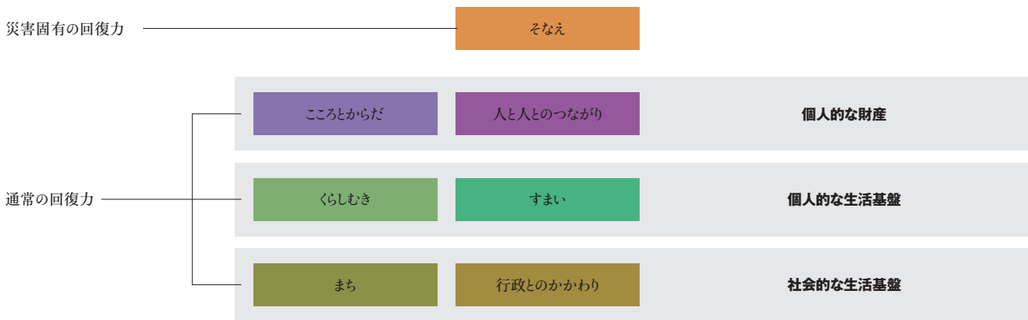
生活復興感尺度

生活の充実度(震災前と比べた増減)
- 忙しく活動的な生活を送ること
- 生きがいを感じること
- まわりの人々との付き合い
- 日常生活を楽しく送ること
- 将来は明るいと感じること
- 元気ではつらつとしていること
- 仕事の量

生活の満足度
- 毎日の暮らし
- 自分の健康
- 今の人間関係
- 今の家計状態
- 今の家庭生活
- 自分の仕事

1年後の生活の見通し
- 1年後の生活の見通し(よくなっているか否か)

分析の結果、生活復興感の高まりには【震災の影響度】と【震災体験の評価】という2つの力が大きく働いていることがわかった。つまり、【震災の影響度】=「自分はもう震災の影響を受けていない」、【震災体験の評価】=「この震災体験には意味があった」という2種類の意識が醸成される




図表8｜生活再建7要素の相互関係｜出典:林春男, 2010をもとに筆者作成



ことが生活復興感を高めることにつながるのである[図表9]。

もう少し細かく見てみると、「すまい」「くらしむき」「こころとからだ」の3つが安定することで震災の影響度が低まり、生活復興感を高めることができる。また、「人と人とのつながり」が「まち」の地域活動等への参加に影響を与え、結果的に震災体験の評価が高まるという関係が存在していた。

注目すべき点は、「人と人とのつながり」の中身である。つながりは地域活動などへの参加を促し、その結果さまざまな他者との出会いを高める。大事なことは「この人と出会えてよかった」と思えるような【重要他者との出会い】になっているかということである。なぜなら、家族や友人を失った人にとっては、災害前と同じ状態に戻る「復旧」はありえない。このような被災者にとって、不条理な被災体験に意味を見出すことのできるような【重要他者との出会い】があって、初めて震災体験を評価することが可能となるのだ。「震災によって、あの人と出会うことができた」「震災がより家族の絆を深めてくれた」と思えるようになるかがその兆し。つまり、被災者にとっての復興とは、「人生の再構築」という意味合いを持っているのである。

さらに、こうした生活復興モデルは、時間とともに変化をしていくことがわかっている[図表10]。

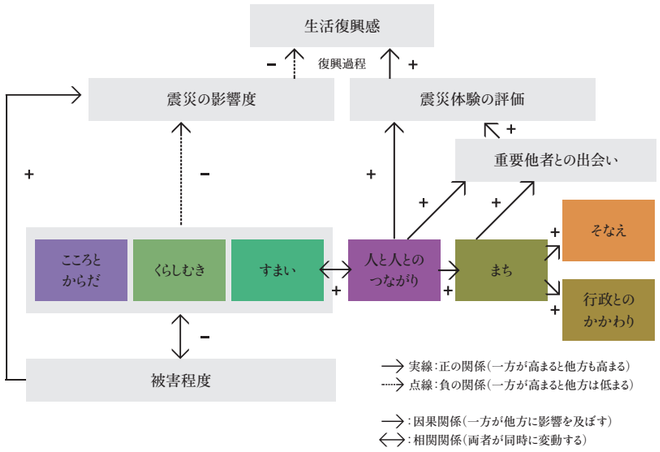
2003年では、「被害程度」は「震災の影響度」を左右する要因だったが、2005年には直接的な因果関係がなくなっている。これは、震災から10年が経過し住宅再建等が進み、それが人々の意識に影響を及ぼしたことがうかがえる。つまり、震災の直接的な影響を克服したということである。

また、2003年では、生活復興感が高まるにつれて、「そなえ」と「行政とのかかわり」の意識に影響があったが、2005年には関連性がなくなっている。これは、「行政とのかかわり」の根幹をなしていた市民社会意識が低下したということ。震災によって生まれた、自律と連帯を軸とする、高い市民性がもとに戻った現れだ。この変化は、被災地が平時社会に移行したと見なすしるしでもある。

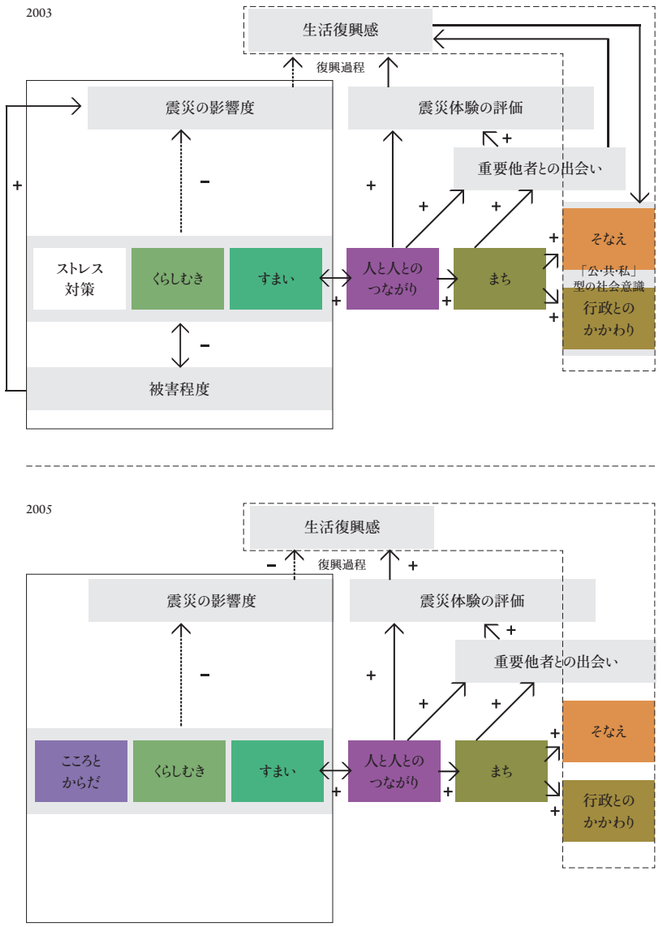
このように、生活復興感の規定要因として【震災の影響度】と【震災体験の評価】が重要な位置を占めており、そこに7要素が時間と共に変化しながら影響を与えているのである。

## 第三節｜生活復興感を下げ留める要因

これまで生活復興感の規定要因を見てきたが、生活復興感の感じ方には、4種類のタイプがある。以下で、さらに詳しくその傾向を読み解いてい




図表9｜生活復興モデル(2005年)｜出典:林春男, 2005をもとに筆者作成




図表10｜生活復興モデルの変化(2003年−2005年)｜出典:林春男, 2005をもとに筆者作成

きたい。2001年・2003年・2005年のパネル調査（297名）の結果を推移タイプ別に分析したところ、被災者の生活復興感は全体として安定しているが、その一方で、生活復興感が上昇している人と下降している人との差が広がっていることがわかったのである。

生活復興感の推移を見てみると、平均値を境にして、【＋（プラス）】と【－（マイナス）】タイプに分かれる。また、調査期間内に復興感が“継続して増加”した、もしくは“継続して減少”した被災者をそれぞれ【＋　＋（プラス・プラス）】【－　－（マイナス・マイナス）】タイプと分類している。それぞれの特徴は、下記の通りである[図表11,12]。

特筆すべきは、4タイプの中でも生活復興感が継続して低い【－　－（マイナス・マイナス）】についてである。分析の結果、以下の3つの要因が【－　－（マイナス・マイナス）】の生活復興感を下げ留める要因として明らかになったのである。

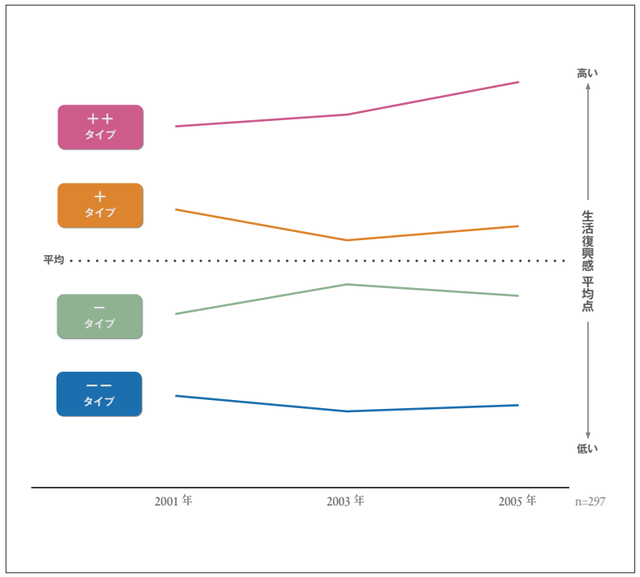
まず一つ目は、震災後の転居回数である。震災後の転居回数が4回の人が、最も急激に生活復興感が下がっていた。また、復興感が最も低いのは、震災後の転居回数が5回の人であった。震災後の転居回数が、長期的な生活復興感に与える影響は少なくないことが読み取れる[図表13]。

二つ目は、まちのイベントの参加具合についてである。「ほとんど参加したことはない」人は、下降の一途を辿っているが、それ以外のイベントに参加している人は、明らかに上昇している[図表14]。

三つ目は、住んでいるまちの相互住民の付き合いについてである。私の住んでいるまちは「付き合いが多く、人々が行事に参加する」と答えた人は、生活復興感が上昇している。その一方で、「付き合いがなく、それぞれで生活している」と答えた人は、生活復興感が減少している。このことから、まちのイベントに参加するという実働だけでなく、「自分のまちは付き合いが親しい」「みんながあいさつを交わす」といった、地域の人々のつながりの活発さが、生活復興感に影響を与えていた[図表15]。

このように転居を繰り返すことなく、地域に根ざした生活ができること。まちのイベント等に参加すること。まちの親しさのイメージが高いことが、生活復興感を下支えする要因であった。

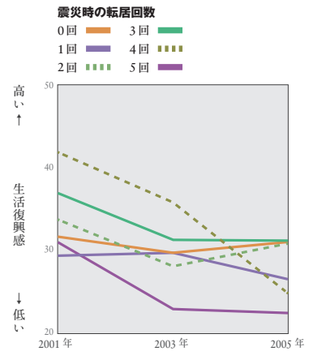
災害は、建物を破壊するだけでなく、人と人との関係性も断絶させる。生活復興感を下げ留める要因は、【人と人とのつながり】の希薄さにあった。このことは、私たちの暮らしやコミュニティを考える上で、非常に示唆に富んだ結果である。



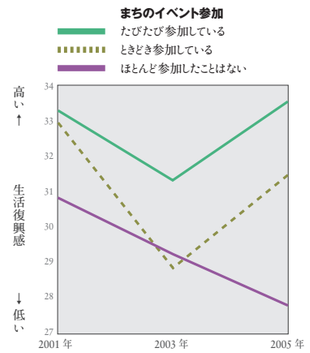

| タイプ | ＋＋タイプ<br>継続して復興感が高い人 | ＋タイプ<br>途中から復興感が高くなった人 | －タイプ<br>途中から復興感が低くなった人 | －－タイプ<br>継続して復興感が低い人 |
|---|---|---|---|---|
| 属性 | ●女性<br>●被災時に29歳以下の若年層<br>●主婦、事務職従事者 | ●震災時に40代<br>●主婦、管理職、専門技術従事者 | ●震災時に30代<br>●事務営業職、無職年金生活者 | ●男性<br>●震災時に50～64歳<br>●サービス関連、商工自営業従事者 |
| 被害 | ●被災時に自分や家族が身体的被害を受けていない<br>●被災時に家財被害がなかった<br>●震災の際に職場が被害にあわなかった | ●被災時に家財被害が半分程度あった | ●被災時に家財被害に軽くあった | ●震災時に自分もしくは家族が怪我等の被害を負った<br>●被災時に家財に大きな被害が出た |
| 生活再建7要素 | ●人と人とのつながり／市民性の高さを維持（地域のことでも“自立と連帯の気持ちでがんばっている人）<br>●まち／まちのコモンズ認知が高い<br>●こころとからだ／ストレスをうまく緩和している人<br>●くらしむき／震災から6年目、収入が増えている | ●こころとからだ／こころやからだのストレスが基本的に低い<br>●くらしむき／震災から6年目、収入は震災前と変わらない | | ●すまい／公営住宅に入居中<br>●人と人とのつながり／市民性が低く、自分のことで手一杯、他者への一般的な信頼度が低い<br>●まち／コモンズ認知が低い<br>●こころとからだ／高ストレス<br>●くらしむき／震災により収入減、低所得 |

**図表11,12**｜生活復興感タイプ｜出典：林春男, 2005をもとに筆者作成

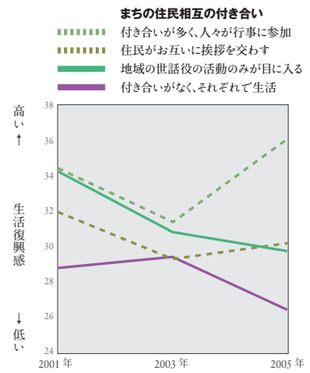





**図表13**｜震災後の転居回数
出典：林春男, 2005をもとに筆者作成




**図表14**｜震災後のまちのイベント参加
出典：林春男, 2005をもとに筆者作成




**図表15**｜震災後のまちの住民相互の付き合い
出典：林春男, 2005をもとに筆者作成

## 第三章 ── コミュニティ力指標

被災地にもやがて日常はやってくる。それは、これまでとは違うものかもしれないが、新しい平時の訪れである。災害時に重要視された要素は、一体、平時ではどのように機能するのだろうか。

『兵庫県生活復興調査』により被災者の生活再建には、7要素が必要であるということがわかった。特に、【すまい】【人と人とのつながり】の重要度が高い。さらに、震災後の転居回数、まちのイベントの参加具合、まちの相互住民の付き合いといった【人と人とのつながり】に関する項目は、生活復興感を下支えする要因として働いていた。

また、生活復興感を高める要因として、【震災体験の評価】が重要であり、震災体験を肯定的に捉えられるようになるためには「重要他者との出会い」が必要。「重要他者との出会い」を促進させるのは、【人と人とのつながり】と【まち（地域参加）】といった要素であり、これらは『ソーシャル・キャピタル（以下、SC）』と言い換えることができる。

本章では、これらの要素を担う、SCについて考察することで、平時の暮らしやコミュニティに必要な要素を考えていきたい。

### 第一節｜ソーシャル・キャピタルとは何か

SCは、政治学者であるロバート・D・パットナムが広めた考え方であり、『孤独なボウリング』（1995年に論文、2000年に同名の著書として出版）により、日本においてもブームを巻き起こした[9]。直訳すると、社会関係資本。物的資源（フィジカル・キャピタル）と人的資本（ヒューマン・キャピタル）と並ぶ概念として、社会学や経済学、経営学といったさまざまな分野で2000年初頭に世界的に流行した概念である。

SCとは、人々の間に協調的な行動を促す「信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」といった社会生活上の特徴を指す。その意味を理解するために、まずは、SC研究の概略を追ってみたい。

SCは、パットナムが最初に提唱したのではない。まず、この言葉を最初に使ったのは、1916年、アメリカの州教育長であるL．Jハニファンの論文であったと言われている。この頃のSCは、農村や都市における健全なコミュニティの形成・維持に不可欠な“良好な人間関係”として捉えられており、その後の研究の基礎となった。次に、経済学のグレン・ラウリーや社会学のピエール・ブルデューらにより、SCが個人の“私的財産”になる側面に注目された。ある社会関係が個人に便益を提供する、という立場である。これに対してパットナムの特徴は、SCを地域や社会全体を単位とする、“公共財”として発展させていった点にあった。

パットナムがSCに着目したきっかけは、イタリアにおける民主主義と市民社会の発展を南北地域の比較分析から論じたことであった。1970年代初頭のイタリアは20の地方政府からなり、そのパフォーマンスの違いをそれぞれが置かれていた文脈から説明しようと試みたのである。そして研

9｜ロバート・D・パットナム, 2006, 孤独なボウリング── 米国コミュニティの崩壊と再生, 柏書房

10｜佐藤誠, 2002, 社会資本とソーシャル・キャピタル, 立命館大学
11｜ロバート・D・パットナム, 2001, 哲学する民主主義 ── 伝統と改革の市民的構造, NTT出版
12｜内閣府, 2003, ソーシャル・キャピタルという新しい概念,『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』17.
13｜内閣府, 2003, ソーシャル・キャピタルという新しい概念,『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』17.
14｜東一洋, 2003, なぜ今ソーシャル・キャピタルなのか, 日本総合研究所
15｜内閣府, 2003, ソーシャル・キャピタル論を巡る評価,『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』31-32.
16｜内閣府, 2003, 市民活動とソーシャル・キャピタルの定量的把握,『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』33-35.
17｜内閣府, 2003, 問題認識,『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』1-3.

究によって、投票や新聞購読数、教会の合唱やクラブへの所属など、“市民参加”の高さが、成功している地域の特徴であることを発見。その自発的な市民参加を支えているのがSCであり、機能的な政府、そして経済発展の土台になっているという指摘を行ったのである[10]。

その後、母国のアメリカ研究に移り、『孤独なボウリング』が生まれた。このタイトルは、「かつては家族や友人らと楽しんだボウリングを、いまでは独りでするアメリカ人」を揶揄したものであり、アメリカにおけるSCの衰退を指摘し、“コミュニティの崩壊と再生”について警鐘を鳴らしたものであった。こうしたパットナムの考えに刺激を受け、各国の研究機関や政府が続々とSCの醸成や測定に乗り出していった。それが、今日までのSCの大まかな流れである。

しかしながら、実はSCの定義は未だに定まっておらず、研究者や研究機関毎に独自の定義を設けている状態だ。代表的なものは下記の通りである。

代表的なSCの定義

パットナム
「人々の協調行動を誘発することによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」[11]

世界銀行
「社会構造全般と対人関係にかかわる個人の行為を規定する規範全体」[12]

OECD
「グループ内部またはグループ間での協力を容易にする共通の規範や価値観、理解を伴ったネットワーク」[13]

このように、定義は定まっていないものの、概ね「信頼」「(互酬性の)規範」「ネットワーク」という3つの要素からなり、そこから得られる「特徴」「能力」「資源」であると捉えることができるとされている[14]。

しかしながら、SC研究が盛んになると同時に、批判も多く寄せられている。その多くは、概念の曖昧さに対してと、パットナムの研究に対するものとに大別できる。前者は、SCの概念が「信頼=心理的次元」「(互酬性の)規範=心理的次元」「ネットワーク=実体的次元」といった異なる要素で構成されており、本来分けて検討すべきであるという指摘である。

パットナム指標については、まず図表16にある5つの指標間の因果関係が見えにくいことが挙げられる。信頼や(互酬性の)規範などの認知的側面とネットワークという構造的側面の両方が区別されずに定義されており、信頼の測定における「ほとんどの人」の範囲も曖昧である。そのほかにも社会構造が考慮されていないといった批判が寄せられている。特筆すべきは、「経路依存性」についての指摘である。経路依存性とは、制度や仕組みが過去の経緯や歴史的な偶然などによって拘束されることを指す。これにより、「卵が先か、鶏が先か」ということわざにある通り、因果関係の特定がより困難を極めると考えられている[15]。

このようにSCの概念は抽象的なところがあり、その測定方法はまだ確立していない。そんな中、その測定方法を構築しようとする取り組みもいくつかの国や機関で行われているが、その代表的な例がイギリス国立統計局の指標である[図表17]。

上記の指標を読み解いていくと、図表18のような構造になっていることがわかる。特徴としては、「個人の日常の交流・行動範囲」「特定の機関、団体、個人等への信頼」といった個人的な要素と、「地縁などの社会的なつながり」「人や社会への一般的な信頼性」といった社会的なものについて、バランスよく構成されていることだ。また、「規範」については、パットナム自身が「互酬性の規範」と呼ぶように、互酬性を基盤とするような社会的活動の活性度や、そうした活動への参加など、社会参加の程度を問う項目が見受けられる。

**包括的なソーシャル・キャピタル指数の構成要素**

コミュニティ/共同体の組織生活の測定
- 昨年の地元組織の委員を勤めた割合
- 昨年のクラブや組織の職員を務めた割合
- 人口1,000人当たりの市民団体・社会団体数
- 昨年におけるクラブ会議への出席数
- グループのメンバー数

公共問題への関与の関心
- 1988年と1992年の大統領選挙投票数
- 昨年のまちや学校の行事への参加

コミュニティ/共同体におけるボランティア活動の測定
- 人口1,000人当たりのNPO数
- 昨年の地域協働プロジェクトでのメンバーの労働時間
- 昨年のボランティア活動でのメンバーの労働時間

非公式な社交性の測定
- 「友人とともに過ごす時間が長い」ことに同意する
- 昨年のホームパーティへの参加数の平均値

信頼の測定
- 「ほとんの人は信頼できる」ことに同意する
- 「ほとんどの人は正直である」ことに同意する

**図表16**｜パットナムのソーシャル・キャピタル・インデックス
出典：ロバート・D・パットナム, 2006をもとに筆者作成



また、地域資源や地域サービスへの充実の項目があるが、これはSCの構成要素というよりも、SCを説明変数とした社会成果であると言われている[16]。

OECDは、2001年にSCの測定基準原則として、次の2つを指摘している。「信頼」「規範」「ネットワーク」の対象範囲ができるだけ包括的であることと、態度や信頼感などの主観的な要素と、団体への参加等行動面の要素との間のバランスがとれていることである。SC指標は、多元的な要素を扱っているがゆえにその定義も含めまだ発展途上であるが、だからこそ可能性に満ちているとも言える。

## 第二節｜日本におけるソーシャル・キャピタル研究

日本においては、有識者によるSC調査研究会を設置し、2002年には内閣府がSCに関する全国調査を行っている。

調査に使用した指標は、図表19の通りである。SCを構成している3要素を軸に調査項目をつくっており、先述したイギリス統計局の構成要素を参考にしている様子がうかがえる。

内閣府の報告書によると、「SCと市民活動は相互に影響し合い高め合う関係にあること」「NPOがコミュニケーションの場となり、SCを培養する可能性を秘めていること」が示された。NPOなどの市民活動を行っている人は他人への信頼度が高く、人との交流が活発な人が相対的に多いという結果が出たのである。また、ボランティア活動の活発な地域は他の地域と比べて、犯罪発生率や失業率が低く、出生率は高い、といった傾向が見られた[図表20,21,22]。

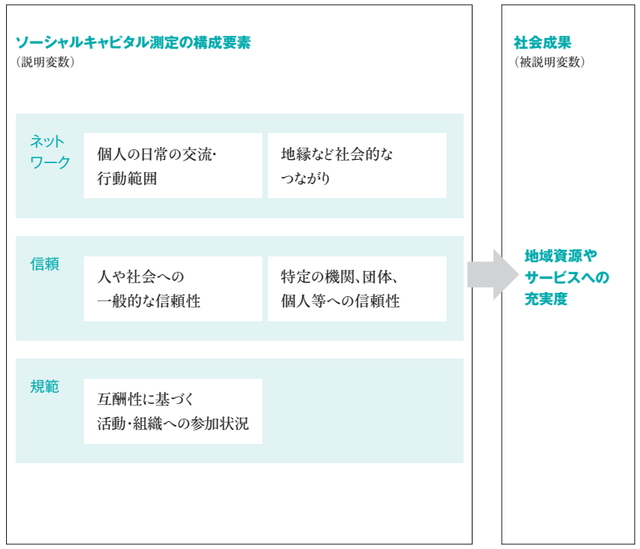
これらの関係は、「ボランティア活動の活発化は、地域社会における人的ネットワークの醸成とその社会的な連携を豊かにする効果を持ち、その結果育まれたSCが地域社会の安心・安全に寄与する」[17]。よって、SCを豊かなものにするために、NPOなどの市民活動が社会的な信頼と評価を得ながら、地域社会において水平的でオープンなネットワーク形成を促進し、豊かな人間関係や市民活動の好循環を生み出すことが期待されている。

日本における研究は、この2000年代初頭に緒についたばかりで、現在も尚あまり継続的な調査が行われていない。ブームが落ちついたいま、SCをただの流行に終わらせず、何のために、どう使っていくのか、新たに問われる段階にきている。

『兵庫県生活復興調査』の生活復興モデル

| 次元 | 測定可能な側面 |
|---|---|
| 社会的参加 | ●属している文化・レジャー・社会グループの数<br>──その関与の頻度と強度<br>●ボランタリー組織への関与<br>──その関与の頻度と強度<br>●宗教活動 |
| 社会的なネットワーク及び社会的なサポート | ●親戚や友人、隣人との付き合い<br>●仮想的なネットワーク・接触の頻度と強度<br>●親密な友人の数、近くに住む親戚の数<br>●頼るべき人<br>●生活満足度 |
| 互換性と信頼 | ●他人への信頼<br>●親切にしてくれる人、そうでない人<br>●共有価値の認識 |
| 市民参加・協力 | ●様々な制度への信頼<br>●地方もしくは国レベルの出来事への情報アクセス<br>●地域活動団体への参加及びその頻度<br>●投票傾向 |
| ローカルエリアの状況 | ●物質的環境の概観<br>●地域のファシリティ<br>●その地域での生活の楽しみ<br>●犯罪の恐怖 |

**図表17**｜イギリス国立統計局の調査マトリックス｜出典：内閣府, 2003をもとに筆者作成




**図表18**｜既存研究にみるソーシャル・キャピタル測定の構成要素｜出典：内閣府, 2003をもとに筆者作成

| 構成要素 | 調査アンケートでの調査項目 | その他 |
|---|---|---|
| 付き合い・交流(ネットワーク) | 【近隣での付き合い】<br>●隣近所との付き合い程度<br>●隣近所と付き合っている人の数<br>【社会的な交流】<br>●友人・知人との付き合い程度<br>●親戚との付き合い頻度<br>●スポーツ・趣味等活動への参加<br>●職場の同僚との付き合い頻度 | ●近隣との付き合い<br>(NHK全国民県民意識調査 ＊以下NHK調査)<br>●仕事以外での付き合い(NHK調査)<br>●親戚との付き合い(NHK調査) |
| 信頼(社会的信頼) | 【一般的な信頼】<br>●一般的な人への信頼<br>●見知らぬ土地での人への信頼<br>【相互信頼・相互扶助】<br>●近所の人々への期待・信頼<br>●友人・知人への期待・信頼<br>●親戚への期待・信頼<br>●職場の同僚への期待・信頼 | ●近隣の人への信頼(NHK調査)<br>●親戚への信頼(NHK調査)<br>●仕事で付き合っている人への信頼(NHK調査) |
| 社会参加(互酬性の規範) | ●地縁的活動への参加<br>●ボランティア・NPO・市民活動への参加 | ●ボランティア活動行動者率(社会生活基本調査)<br>●地域行事への参加意向(NHK調査)<br>●人口一人当たり共同募金額 |

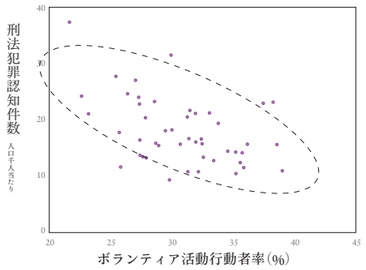
**図表19**｜内閣府のソーシャル・キャピタルの測定指標｜出典：内閣府, 2003をもとに筆者作成

18｜せたがや自治政策研究所, 2011, 住民力(詳細分析),『平成22年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』

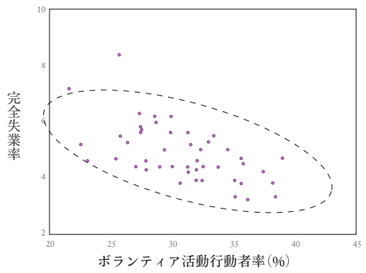
分析において、【震災の影響度】と【震災体験の評価】が生活復興感に影響を与えているという結果が出ていた。さらに、後者によれば「重要他者との出会い」が重要であり、それを促進させているのは【人と人とのつながり】と【まち(地域参加)】である。当たり前ではあるが、重要な出会いは家の中にいては起きるはずもなく、人とのつながりや地域活動への参加によって生まれることが示されている。

これらのことから、SC指標についての考察を深めることは、特にパットナムもその重要性を指摘していた「地域参加」をどのように測るかということがポイントになってくるのではないだろうかと考える。

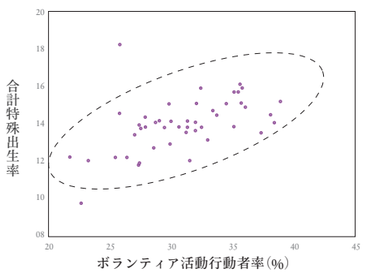
SCを指標化する試み自体が、まだそこまで成熟していないが、次章では、この「地域参加」について熱心に取り組んでいる事例を紹介していきたいと思う。




図表20｜ボランティア活動行動者率と犯罪発生率




図表21｜ボランティア活動行動者率と失業率




図表22｜ボランティア活動行動者率と出生率
出典:内閣府, 2003をもとに筆者作成



欧米だけでなく、日本でもSCブームが起きたが、社会調査は十分な資金が必要なこともあり、一度きりの調査が多く見られる。その中で、国内で繰り返し同様の標本調査を行い、分析を深めている事例がある。

本章では、それらの事例を読み解き、SCの指標化における手がかりを探ってみたい。

## 第一節｜東京都世田谷区『住民力調査』

SCを「住民力」と言い換えて、地域の力を継続的に測っているのが世田谷区である。せたがや自治政策研究所は、2007年に自治体シンクタンクとして設立され2008年と2009年と2度に渡り標本調査を行い、そのデータを2010年に分析。2011年と2012年には、さらに事例調査を行った。

『せたがや自治政策研究所研究・活動報告』[18]によると、住民力とは「地域社会の形成に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源」と定義しておりSCを住民にもわかりやすい言葉に置き換えたものである。こうした動きが始まった理由としては、パットナムに端を発したSCブームに加えて、近年の地方分権や「ガバメントからガバナンスへ」といった自治体政策における変化が挙げられる。

住民力という言葉自体は、SCを市民にわかりやすいように言い換えたものである。そのため、地域・コミュニティのことを測るのか、個人の力を測るのかが議論のポイントになるが、住民力調査の場合は、個人に焦点を当てている。まずは個人の力を測り、それを足して地域の力を測ろうという試みである。

指標は、SCの3要素に従い、図表23のように構成している。これらの5つの項目すべてが互いに相関関係にあったため、それぞれの得点を合計して住民力得点としている。

指標の特徴は、そもそも"世田谷区民の住民力を測る"ことに主眼が置かれていることから、信頼度の対象が町内になっている。また、地域参加度の行事内容が、地域に根ざした具体的なバリエーションを保っており、"お互い様"の気持ちがないと参加できないものを選択肢に入れている。そのため、留守番やお金の相談などができる「支援期待度」と対になるかたちで、互酬性の量と質について双方からアプローチを行う、非常にバランスのとれた指標だと感じる。

住民力と個人の属性の関係を見てみると、男女共に「子どものいる人」「現住所に長く住んでいる人」の住民力が高いという結果が出た。また、男性は「三世代世帯に住んでいる人」、女性は「学歴が大学卒業以上の人」の住民力が高かった。

興味深いのは、住民力の集合効果である。住民力は地区ごとの差があることがわかり、特に「子なし」「居住年数10年未満」「非大卒」「三世代世帯以外」の4つの個人属性が、住民力にとって不利な属性であると言う。しかし、住民力の高い地区の方が、住民力にとって不利な属性の住民力も高くなっている。つまり、住民力の高い地区では、住民力に不利な属性の人々の住民力をも高めることができるという可能性を示すものである[19]。

こうした調査結果を踏まえて、世田谷区ではいかに住民力を高めるかについての議論を進めている。そこで注目をしたのは、【地域参加度】である。パットナム以降の議論でも地域参加の重要性は語られてきたが、住民力の構成要素の中で、地域参加度はコミュニティ・モラールや投票行動、住民解決志向のすべてに大きな影響を与えていたのである。中でも興味深かったのは、年齢別の差だ[図表24]。

女性の地域参加度は、20～40代に急激に高くなり、50代で少し下がったあと、60・70代で再び高くなる。男性も高低差は少ないが、同様の特徴が見られた。40代はその多くが子どもが小中学生の時期に当たり、お祭りや子どもの見守りなどを通じた地域参加が多い傾向にあった。60・70代は、地域清掃や健康づくりなど町内会や自治会の活動によく参加している。そして、町会に参加している人の方が、住民力が高いという結果が出たのである。つまり、地域参加度を高める要因は、子どもを通じて育まれるつながりと町内会などの地域活動への参加だったのである。

地域参加度が高まると、パーソナル・ネットワーク量が増え、地域への信頼にも影響を与え、さらに住民力が高まる。地域参加度を起点として、SCを醸成する好循環を生むことができるのではないかと考えられている。

上記の分析を踏まえ、2011年には、住民力が高い地域についての事例調査を行い、フィールドワークによって住民力の高い理由について考察をしている。そのひとつである、奥沢地区について紹介したい。

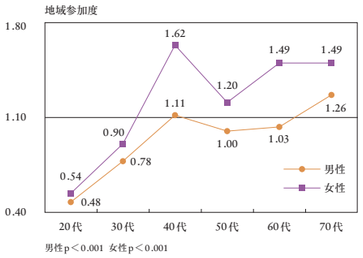
奥沢地区は、落ちついた穏やかなまち並みの古い住宅地。世田谷区の南東の端に位置し、区のサービスの提供地から、遠いところにある。そのため、1996年からずっと乳児の健康診断を毎月住民たちで行っているという、稀な文化がある。ほかにも、『東玉川ふれあいルーム』という公共施設があり、そこも住民たちによって管理されている。カーテンが破れたとなれば、次の日ミシンを持ってきて縫う人がいて、カラオケをやりたいとなれば、リサイクルショップで機材を買って会館時間を延長してみんなでやったりする等、自分たちの力で柔軟に運営している。行政に頼らず、自分たちでやるという意識の高い地域である。

奥沢地区のほかにも、住民力の高かった若林

| | | | |
|---|---|---|---|
| 住民力 | パーソナル・ネットワーク量 | 親密なネットワーク | 親しい親族・近隣・友人の保有量 |
| | | 橋渡しネットワーク | 町内会・自治会の役員・市区町村の首長・地方議会議員・商店街の店主等の知人保有量 |
| | 互酬性 | 支援期待度 | 実践的・精神的・経済的な援助の交換相手数 |
| | | 地域参加度 | 地域のお祭り・公園や道路の掃除・町会自治会の会合・防犯に関する活動・防災訓練・子どもの見守りに関する活動等への参加度 |
| | 信頼 | 町内信頼度 | 「あなたの町内にお住まいの方々について、どの程度信頼できると思いますか」という問いへの回答 |

図表23｜住民力の枠組み｜出典:小山弘美, 2013をもとに筆者作成

19｜小山弘美, 2013, 世田谷区民の「住民力」に関する調査研究, 公益財団法人日本都市センター『都市とガバナンス vol.19』




**図表24**｜年代別地域参加度
出典：小山弘美, 2013をもとに筆者作成

地区等の調査も行っているが、両者に共通しているのは、その自治意識の高さ。そして、PTA活動に参加している若い世代が無理なく、地域に参加できるような仕組みを整えていたという。

せたがや自治政策研究所の小山弘美特別研究員は、こうした自治力（住民力）は、災害時にも役立つと指摘する。例えば、阪神・淡路大震災の際、真野地区は“自分たちで復興をしていこう”という、住民自治が成功した事例として有名である。真野はもともと公害問題を抱えていて、喘息患者が多く出たことから、工場を追い出す運動を住民が行っていた地域。しかし、同時に工場自体が産業基盤でもあったため、工場を一部に固めて規制する等、土地や建物の利害関係を絡めながら住民が交渉をしてきた歴史があった。現代において、“地域力”や“コミュニティ力”という言葉を聞くと、醤油の貸し借りができる関係性のことをイメージしがちだが、こうした課題を抱えた際にやりとりをしてきた基盤が、自治力を育んだのではないかというのだ。

平時に、いかにものを言い合える土壌を育んでいるか。課題解決のプロセスを踏んできているか。そうした摩擦が起きるには、多様な活動が存在する必要がある。そのために、地域活動の量やある特定の地域活動の活性度だけでなく、まったく正反対の団体とのネットワークがあるか等が、探るべきポイントなのではないかと世田谷区では仮説を立てている。

5年間の調査を経て、現在、2014年度に向けて取り組んでいるのは、“地域力（地域のSC）”を測る指標の開発だという。これまで個人の力を測って、それを足したものを地域の住民力としてきたが、【地域参加度】が住民力に大きな影響を与えているという分析をもとに、今後は地域の活動自体を測る試みをしようとしている。それが、地域力になるのではないかという見立てだ。

こうした一連の調査によって、「ネットワーク」「信頼」「互酬性」を高める上で、互酬性のなかの【地域参加度】が起点となっている、という発見は、SC指標の因果関係が疑問視されるなかで、大きな成果であると考える。しかし、それを発展させて地域活動自体を測ろうとする中で、地域活動の“種類”について見直す必要があると考える。現在は、地域活動=町内会などの地域の伝統的な活動が対象になっているが、趣味サークルやバー等のお店をきっかけに、地域でのつながりが生まれているケースも少なくない。行政の枠組みに捕われず、個人の所属意識の高い団体や拠点の情報を洗い出し、そうしたところとの関係性の量と質（しなやかさ）をいかに測るかが、課題であると感じる。その上で、地域からの影響力、地域のSCと住民力（SC）との関係はどうなっているのか、今後の調査に期待したい。

## 第二節｜兵庫県神戸市

### 『自治会・マンション管理組合継時調査』

【人と人とのつながり】の重要性が改めて認識された阪神・淡路大震災。神戸市では、これまで進めてきた『兵庫県生活復興調査』の知見を引き継いで、その後も調査を続けている。

こうした研究が引き継がれたのは、「震災を契機に、公共（パブリック）の価値観が広がり、新しい市民性が生まれた」という『兵庫県生活復興調査』に参加した同志社大学の立木茂雄教授らの着眼点からである。

平穏な日常生活を送っている際には、「行政とのかかわり」などの頻度も含めて、「市民意識」を抱く機会はそれほど多くない。しかし、災害時においては、充実した「行政サービス」が提供されなくなり、ボランティアや共助の重要性を認識し、これまで行政の仕事だと思われてきた公共的な事柄についても、市民がもっと積極的に関わっていくべきであるという考え方が増加していく。こうして、「まずは、一人ひとりが自律していこう。その上で、みんなで助け合っていこう」という“自律と連帯”を軸にした新たな、あるいは成熟した市民意識が醸成されたという［図表25］。

こうして生まれた新たな価値観をSCと見なし、災害時特有の現象としてではなく、平時においてSCをどのようにして高めるのかについて、2006年から2010年までの5年間行った研究が神戸にある。テーマは、「SCから見た、地域コミュニティの活性度と安全・安心」についてである。

報告書によると、まず研究初年度は、地域活動が熱心に行われている神戸市内の11の地域事例のフィールドワークを行った。その結果、地域活動をきっかけに、住民同士のゆるやかなつながりができ、助け合いの気運が高まっているのではないか、という示唆を得たという。そして、SCを醸成する地域組織の特徴として、8つの要因があるという仮説を立てた。具体的には、「1. 住民が地域やテーマへの興味・愛着を深めるような努力を行っていること 2. 住民同士のあいさつを意図的に広める働きかけをしていること 3. 地域問題の解決で地域のイベントを活用していること 4. 大人の地域参加を促すために、まず子どもたちの参加を呼びかけていること 5. 住民だけでなく、地域の事業者など多様な人を地域活動に巻き込もうとしていること 6. 地域に解決すべき共通の課題があること 7. 行政からの支援を活用していること 8. 役員が交代しても組織の自律力が確保されるような工夫を行っていること」である。

研究2年目の2007年度は、上記の仮説をもとに、神戸市が把握している市内の自治会・マンション管理組合の代表に標本調査を行った（2,637団体）。

SCを醸成する8要因をどの程度実行しているのかを問う質問に加えて、あいさつや立ち話、おすそわけ等の住民交流の程度を聞き、SC量を算出した。また、路上のゴミや青少年の喫煙など地域における秩序の乱れ、空き巣や放火等への不安を尋ねた。

その結果、実証的な分析により、仮説の8要因ではなく、5つの要因に集約できることがわかった。

1. 多様な住民の活動への参加
2. イベントの活用
3. 組織の自律力確保
4. 地域や特定のテーマへの興味や愛着喚起
5. あいさつの励行

1には、住民や事業者に加えて、子どもを巻き込む取り組みが含まれていた。2には子どもとの関わりが、3には行政との対等な関係と共通の課題の広報が含まれていた。

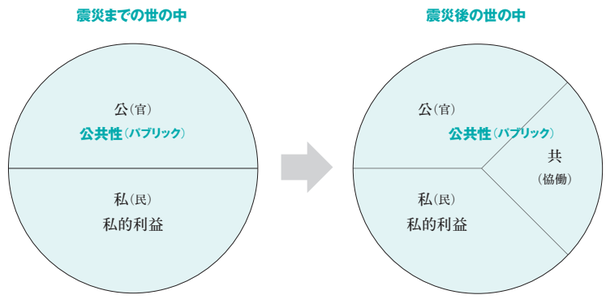
また、これらの5つの要因はいずれも【SC量】の増加に関係し、SC量の増加は、路上のゴミ等の【無作法性】の減少と関連する。さらに、無作法性は、直接的に放火発生件数や犯罪リスク・犯罪不安に関係し、興味・愛着喚起は、無作法性の抑制につながっているという結果が出たのである［図表26］。さらに同様の調査を2度続けて行い、時間の変遷の分析を行った。その結果、2007年のSC形成5要因は2008年のSC量に影響を与え、2009年までの放火・犯罪実績を抑制。その結果として、2010年の犯罪リスク・不安が間接的に和らげられていることがわかった［20］。

パットナムは、SCを市民的美徳とも呼んだ。そして、ジェーン・ジェーコブスは、歩道にこうした美徳がないと感じると、いったん無作法なことが生じた人々は、「誰かが駆けつけて助けてくれる」と核心することができなくなると述べている。つまり、市民的美徳の欠如が路上の無作法性を引き起こすのではなく、市民的美徳は、たとえ無作法なことが起きたとしても、きっと大げさなことにはならないだろう、という安心感を人々に与えるというのだ［21］。SCは、無作法なことの抑止ではなく、無作法なことの結果生じる事態が大袈裟なものにならないように抑止する効果があることがわかる。

楽しいことに人は集まるし、ちょっとした積み重ねで関係性は育まれて行く。そう考えると、隣近所とあいさつを交わしたり、イベントを行ったりすることが、SCの醸成に影響を及ぼしていることがわかる。

さらに、SCの形成への土地の文脈的影響を調べたところ、5つの要因は普遍的に作用しているものの、その効力に差が出た［図表27］。具体的には、山間部に位置している旧村落では、興味・愛着喚起やお祭りなどのイベント活用軸が最高得点の一方で、都心部に近く、開発時期の早い古いニュータウン（インナーシティ）では、多様な住民参加やあいさつ軸の高さが特徴的であった。

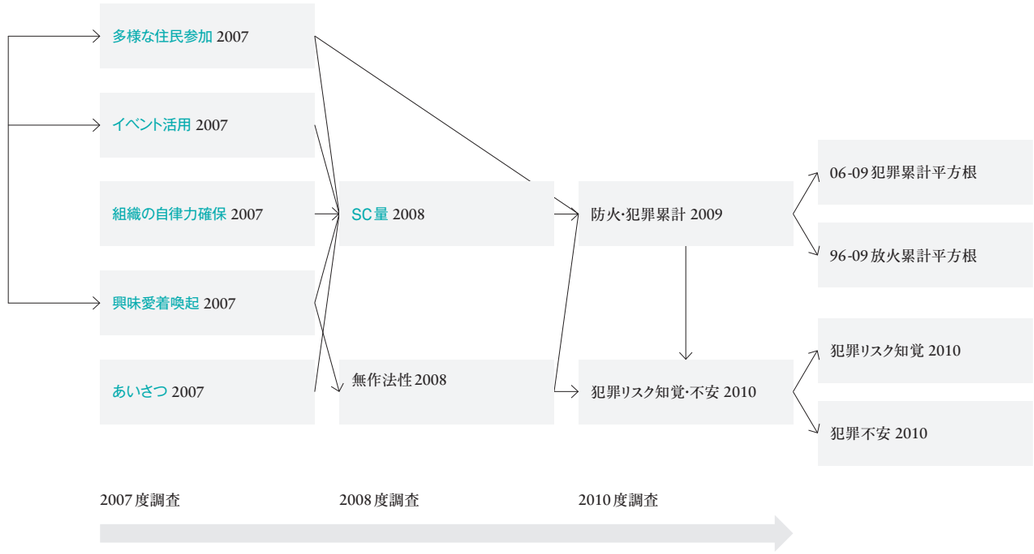
つまり、SCを高めるためには、5つの要因があるが、その地域特徴によってそれぞれの効力が異なる。村落と都市部という、文脈的差異がSCの形成促進に異なる影響を与えている。このことにより、SCを測定する上で、居住地の歴史的、人間生態学的視点も加味する必要があることが示唆されている。



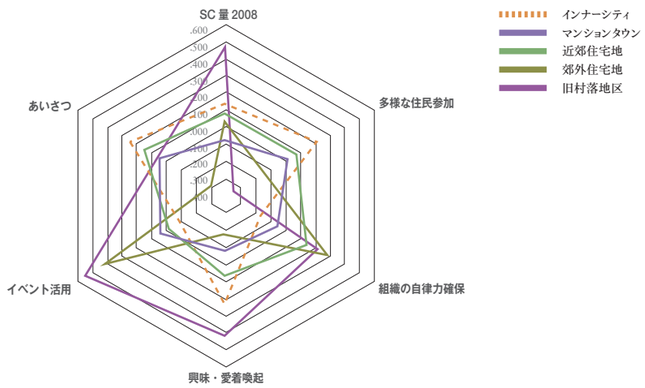

**図表25**｜震災による市民意識の変化｜出典：立木茂雄, 2001をもとに筆者作成

20｜立木茂雄・松川杏寧, 2012, ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心（最新報）, 財団法人神戸都市問題研究所, 『平成24年 都市問題研究 春号』

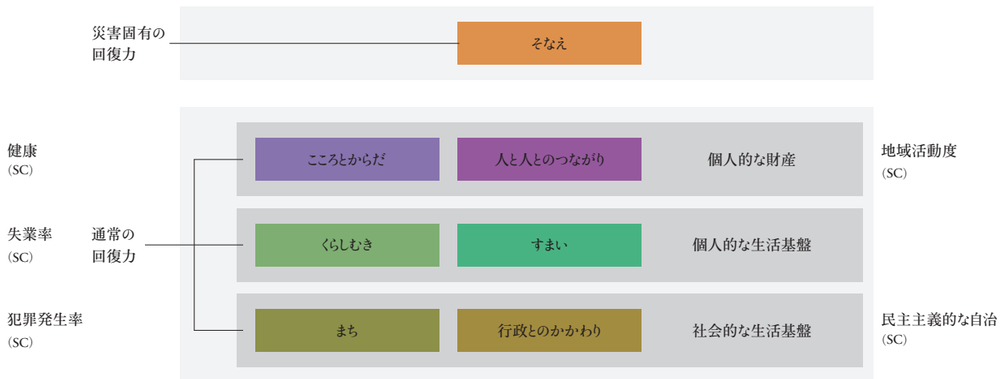
21｜立木茂雄, 2010, ソーシャルキャピタルと地域づくり 神戸市内の地域ソーシャルキャピタルに関する実証分析（最新報）, 財団法人神戸都市問題研究所




**図表26**｜神戸自治会調査分析（2007・2008・2010年）｜出典：立木茂雄・松川杏寧, 2012をもとに筆者作成




**図表27**｜5地域類型別のソーシャル・キャピタルとソーシャル・キャピタル形成促進5要因の平均値の比較｜出典：立木茂雄・松川杏寧, 2012をもとに筆者作成




**図表28**｜生活再建7要素の相互関係とソーシャル・キャピタル｜出典：林春男, 2010をもとに筆者作成

## まとめ

阪神・淡路大震災で得られた『兵庫県生活復興調査』の知見は、“被災者”の視点から発災から復興までを科学的に紐解いたという点において、世界でも類をみない調査である。被災者の定義や復興の構造など、復興を考える基礎を明らかにしており多くの学びがあるが、コミュニティの指標化においては、生活再建7要素が、最も価値があると考える。

被災者が日常の暮らしを失った状態で、【すまい】【人と人とのつながり】【まち】【こころとからだ】【そなえ】【くらしむき】【行政とのかかわり】が生活再建に必要だと考え、その7要素が「生活復興感」に影響を与えていた。さらに、生活復興感を高める要因として、【震災の影響度】と【震災体験の評価】があり、後者を高めるには「重要他者との出会い」がキーポイントであった。

7要素の中でも【人と人とのつながり】の重要性が高かったこと、「重要他者との出会い」によって【震災体験の評価】が上がることは、震災体験が、建物等の物理的な崩壊だけでなく、人間関係の崩壊を招いており、いかに人が人との関係性を中心において暮らしているかが垣間見える、重要な発見であった。コミュニティを考える上で、まずはコミュニティを形成する最小単位である“個人”の暮らしに必要な要素を見つめる、という大きな示唆を得た。

次に、「重要他者との出会い」を促進させる【人と人とのつながり】をSCと捉え、そのSCの指標化の知見について、世田谷区と神戸市の事例を見てみた。

世田谷区の事例では、【地域参加度】が、パーソナル・ネットワーク量を増やし、地域への信頼にも影響を与え、SCを高める好循環を生み出していることがわかった。

神戸市の事例では、【多様な住民の活動への参加】【イベントの活用】【組織の自律力確保】【地域や特定のテーマへの興味や愛着喚起】【あいさつの励行】の5要素がSCに影響を与えていた。

さらに、世田谷区の調査においては、醤油の貸し借りができる関係性だけでなく、平時にいかに課題解決を行うプロセスを経験しているか、「課題を抱えた際の民主的な自治力」を問うことで、災害時におけるコミュニティの自治力が浮き彫りになるのではないか、という指摘があった。この「地域に解決すべき共通の課題があること」は、神戸市の調査において、当初SCを高める要因として仮説に入っていたものであり、分析の結果【組織の自治力確保】に含まれた要素であった。

災害時のときは平時を取り戻そうとし、平時のときは災害時を想定する。このように考えると、常に“いまとは異なる環境”に対する対応ができる力。つまり、現実の変化に対応できるしなやかさこそが、コミュニティ力と呼ばれるものの正体なのかもしれない。それを促進させるのが、【地域参加度】である。

パットナムによれば、SCは、青少年の健全な発達や安全で生産的な近隣地域、経済的繁栄、健康と幸福、民主主義的な自治と関係性があるという[22]。内閣府のSC調査においても、「SCと市民活動は相互に影響し合い高め合う関係にあり」、その代表例であるボランティア活動によって、「犯罪発生率」と「失業率」を抑制し、「出生率」を高めるということを指摘している。さらに国内外ともに、SCは、人々の「健康」を高める効果があるという言説が多い。

こうしたSCの効果（結果）を生活再建7要素に当てはめてみると、通常の回復力の層において、それぞれの要素ごとに分類することができる[図表28]。

生活再建7要素を個人の力の枠組みとして置き、SCの醸成を目指すことで、結果、再び7要素を補強する。SCに着目することで、通常の回復力である、6要素の好循環が生まれているように思う。

さらに、上記のような個人の力だけでなく、集団（地域）の力をどう浮き彫りにするか。特に、そのエンジンとなりうる自立性、自発性といった目に見えないものをどう測るか。そのために【地域参加度】といった、行動の結果を多面的に探る。

このように、因果関係を意識しながら、好循環を生み出す関係性を紐解いて行くことが、これからのコミュニティ力の指標化に必要なまなざしだと考える。

**22**｜ロバート・D・パットナム, 2006, 孤独なボウリング――米国コミュニティの崩壊と再生, 柏書房

［参考文献］


- 下記については、本研究の一環で、林春男教授らと制作するに至ったホームページ『復興の教科書』（文部科学省委託研究 都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト サブプロ③ 都市災害における災害対能力の向上方策に関する調査・研究）を抜粋・引用等している。
  第一章 第一節――復興のヒストリー
  第一章 第二節――復興のモデル
  第一章 第三節――復興のフェーズ
  第二章 第二節――復興のニーズ
  第二章 第三節――復興のデータ Data.11, 12
- 林春男, 2001, 阪神・淡路大震災からの生活復興――生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
- 林春男, 2003, 阪神・淡路大震災からの生活復興――生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
- 林春男, 2005, 阪神・淡路大震災からの生活復興――生活復興調査結果報告書, 兵庫県・京都大学防災研究所 巨大災害センター
- 林春男, 2010, 阪神淡路大震災から15年を経て――わかったこと, 変わったこと 阪神淡路大震災からの復興
- 林春男, 2003, いのちを守る地震防災学, 岩波書店
- 木村玲欧, 2008, 統計望楼 数字から知る人々の心理と行動 第11回 震災が人々の生活と人生に与えた影響①, 名古屋市消防局
- 黒宮亜希子・立木茂雄・林春男・野田隆・田村圭子・木村玲欧, 2006, 阪神淡路大震災被災者の生活復興過程にみる4つのパターン――2001年・2003年・2005年兵庫県生活復興パネル調査結果報告, 地域安全学会
- ロバート・D・パットナム, 2006, 孤独なボウリング――米国コミュニティの崩壊と再生, 柏書房
- 佐藤誠, 2002, 社会資本とソーシャル・キャピタル, 立命館大学
- 東一洋, 2003, なぜ今ソーシャル・キャピタルなのか, 日本総合研究所
- 稲葉陽二, 2011, ソーシャル・キャピタル入門, 中央公論新社
- 内閣府, 2003, ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて
- せたがや自治政策研究所, 2010,「住民力」に関する調査・研究報告書, 『平成21年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』
- せたがや自治政策研究所, 2011, 住民力（詳細分析）,『平成22年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』
- せたがや自治政策研究所, 2012, 住民力（事例分析）,『平成23年度 せたがや自治政策研究所研究・活動報告』
- 小山弘美, 2013, 世田谷区民の「住民力」に関する調査研究, 公益財団法人日本都市センター『都市とガバナンス vol.19』
- 立木茂雄, 2010, ソーシャルキャピタルと地域づくり 神戸市内の地域ソーシャルキャピタルに関する実証分析（最新報）, 財団法人神戸都市問題研究所
- 立木茂雄・松川杏寧, 2012, ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心（最新報）, 財団法人神戸都市問題研究所『平成24年 都市問題研究 春号』


# 幸福のものさし――人とコミュニティの幸福を知るには


序章――この研究について

134 第一章――幸福度研究は、どこからやってきたのか
1-1｜幸福度研究の夜明け（18世紀～）
1-2｜幸福のパラドックスという衝撃（1972～）
1-3｜ブータンのGNHの登場
1-4｜脱成長の時代（1980年代～）
1-5｜世界、そして日本での行政の動き（21世紀～）

138 第二章――幸福を測る魔法の杖とは
2-1｜幸福度測定のアプローチ
2-2｜幸福の源泉
2-3｜幸福の指標
2-4｜幸福測定データは、政策立案に利用できるのか?

151 第三章――幸福は長続きするのか
3-1｜サステナビリティと幸福の関係
3-2｜幸福の持続性を高める“レジリエンス（回復力）”

結論にかえて

**川内有緒**［かわうち・ありお］｜ノンフィクション・ライター
日本大学芸術学部卒、ジョージタウン大学にて修士号を取得。コンサルティング会社やシンクタンクに勤務し、中南米社会の研究にいそしむ。その合間に南米やアジアの少数民族や辺境の地への旅の記録を、雑誌や機内誌に発表。2004年からフランス・パリの国際機関に5年半勤務した後、フリーランスに。現在は東京を拠点に、おもしろいモノや人を探して旅を続ける。著書に、パリで働く日本人の人生を追ったノンフィクション、『パリでメシを食う。』『バウルを探して～地球の片隅に伝わる秘密の歌～』（幻冬舎）がある。

## 序章――この研究について

### 本研究の背景と目的

「幸福感」。それは、気分や感情の変化に加え、日々や人生への満足度をふくむ広い意味をもつ言葉である。それを完全に定義するような唯一の定義はないとも言われる。しかし、今までに多くの研究者や民間の研究所が、この「幸福」を測ることにチャレンジしてきた。

長い間どちらかと言えば地味でマイナーな研究分野であったこの「幸福研究」は、この10年ほど政策立案者や研究者から新たな脚光を浴びている。市民の幸福を測定し、政策に活かそうという動きも世界的に活発化したためだ。それは、「国全体」という大きな視野から、市民個人の心の動きや状態に着目し、それを積み上げることで国の状態を知る、というひとつの視座の転換点でもあった。もちろん日本も例外ではない。幸福度指標の策定に内閣府は、その指標作成の意義を以下のように述べている。

> 「幸福度指標」作成の意味があるとすれば、それは「幸福」に光をあてることによって、これまで政策等において焦点化されてこなかった「個々人がどういう気持ちで暮らしているのか」に着目することにある。

より具体的には、

1)日本における幸福度の原因・要因を探り、国、社会、地域が人々の幸福度を支えるにあたり良い点、悪い点、改善した点、悪化した点は何かを明らかにすること

2)自分の幸せだけでなく、社会全体の幸せを深めていくためには、国、社会、地域がどこを目指そうとしているか、実際に目指していくのかを議論し、考えを深めることが不可欠であり、その手がかりを提供することの2点にあると考えられる[1]。

本研究は、そういった「幸福研究」の歴史的な流れを追いながら、その進化し続ける調査方法・アプローチや、幸福の「ものさし」である幸福指標、そして、それを政策として活用するための可能性と課題を整理するものである。そして、研究全体を通じて人間の幸福の源泉、幸福とコミュニティ、幸福の持続可能性(サステナビリティ)というテーマで議論をしてみたい。

### 研究報告書の構成

まず第一章では、幸福研究の歴史と現在を振り返る。学術的な研究はもとより、各国政府や自治体によって政策的に行われている調査についても整理する。それを通じて、幸福とは何か。何に着目すれば「幸福」という抽象的なものを測れるのかという研究者や政策決定者の着想と挑戦を追う。

第二章では、まずは実際にどうやって「幸せ」が計測されているのか、そのアプローチや方法論をまとめる。具体的には、心理学的なアプローチともいえる主観的データと統計学的なアプローチである客観的データの違いやそれぞれの利点等を比較する。そのあとは、幸福度測定の方法論と幸福の「ものさし」である指標に着目する。いま現在開発されている三つの幸福度指標の事例を紹介したい。その上で、現在までにまとめられた幸福研究を元に、人間の幸福の源泉を可能な範囲で捉えてみる。そして最後に、幸福度調査を政策に活用する上での課題や留意点も議論する。

最終章では、一歩踏み込んで、サステナビリティと幸福の関係、そして長続きする幸福、つまりは幸福の持続性について考えてみたい。個人の幸福をなるべく持続させるためには、いったいどういった社会システムが必要なのだろうか? その中で、市民の自発的なムーブメントである「トランジション・タウン」運動なども紹介したい。

## 第一章――幸福度研究は、どこからやってきたのか

現在、幸福度に関する研究・調査はさまざまな国や地域で行われているが、いったいその試みはどうやって始まったのか。この章では、学問的な幸福度調査の歴史と、現在世界各国で盛り上がりを見せている政府による幸福調査や研究の潮流を整理する。それにより、幸福度調査がどのような歴史を経て現在に至るのか、いま私たちはどの辺りにいるのかを振り返ってみたい。

### 1-1 | 幸福度研究の夜明け(18世紀―)

「幸福度を数量化しよう」という野心を最初に抱いたのは、イギリスの法学者・哲学者ジェレミー・ベンサム(Jeremy Bentham, 1748-1832)だと言われている。「個人の幸福の総計が社会全体の幸福であり、社会全体の幸福を最大化すべきである」と説いたベンサムは、18世紀、幸福を数量化するために、「幸福計算」(felicific calculation:快楽計算、道徳計算とも呼ばれる)を考案した。それは、「政府は政策を提案する際に、予想される快楽と苦悩を計算し、差し引きした純幸福が最大になるものを選ぶことができる」と提唱するものである。しかし、幸福は当時そう簡単に足したり、引いたり出来るものではなかった。彼の考案した「幸福計算」は、「絵に描いた餅」的な理想論に留まり、ベンサムは「快楽と苦悩の強さや持続期間をどのようにして測ればよいかは明らかにできなかった。政策提案の純効果を決定するために必要な、多数の市民が経験する無数の感情を集計する方法にいたっては、なおさら明らかにできなかった」[2]。ベンサムの試みはその後も研究者の話題と批判の的となり、1930年代初頭には、イギリスの著名な経済学者であるライオネル・ロビンズとジョン・ヒックスにはベンサムが作った「幸福算出表」について、人々の主観的な幸福度は比較に適さず「非科学的」だと言われた[3]。

その後しばらく幸福度の研究・調査は表舞台に出てこなかったが、民間企業が先に動き出した。1935年にジョージ・ギャラップによって設立されたアメリカ世論研究所、後に世論調査のグローバル企業となるギャラップ社(Gallup Inc)[4]である。彼らは、学問的な研究が本格的に始まるずっと以前の1950年代から、『Well Being/ウェルビーイング』(人生の満足)についての調査を世界150ヵ国で実施した。「Well Being」という言葉は、「人生の満足度」というように解釈され、「幸福」そのものではないが、幸福度調査において一般的に、「幸福」と互換性がある概念として現在では広く使用されている[5]。

ギャラップ社は、世界人口の98%をカバーするグローバル調査(Global Survey)で、人生の局面における幸福を計測できる質問事項を選りすぐってアセスメントを作成し、測定した。方法論に関しては、第二章でより詳細に述べるが、このギャラップ社の調査により人生の満足について不可欠の要素が浮かび上がった。それが以下の5点である。

① 仕事に情熱を持って取り組んでいる
② 良い人間関係を築いている
③ 経済的に安定している
④ 心身共に健康で活き活きしている
⑤ 地域社会に貢献している

また、「最高の未来とは?」という問いに対しては、世界で共通して「お金」と「健康」の2点が重要項目として挙げられた[6]。この研究の結果に関しては第二章でも触れるが、この民間による幸福度研究の先駆けであるギャラップ社の幸福度研究への貢献は大きいと言えよう。この調査は現在も継続されており、最近では2010年に『Gallup Global Wellbeing』として発表されている。

### 1-2 | 幸福のパラドックスという衝撃(1972―)

一方、学術的な分野での幸福度研究は1970年代から本格化してきた。そのきっかけとなるのは、1972年のローマクラブとマサチューセッツ工科大学による研究報告書『成長の限界』の発売だ。世界の人口増加、工業生産、資源の消費量、汚染のコンピューターモデルを用い、人類が拡大した場合に将来起こる深刻な資源、環境問題について警鐘を鳴らし、書籍化されると世界中で何百万部も売れ、激しい議論を巻き起こした。同年には、国連の第1回人間環境会議(ストックホルム)が開催されたほか、アメリカ、欧州の複数国で「環境省」が創設される等、世界的に環境問題への意識が高まった時期であり、それにともなって経済成長至上主義への疑問が生まれ、「人間にとっての幸福とは何か」という哲学的な疑問を科学的に測定しようという動きに繋がったと思われる。

時を同じくしてまさにその1972年、日本でも内閣府(平成12年度までは経済企画庁)によって、「国民生活選好度調査」がスタートした。現在まで3年に1度行われているこの調査は国民のさまざまな分野のニーズ、満足度、主観的意識について把握することを目的としたもので、日本における幸福度調査のはしりと言える。

また、生活の質に関連する調査として、韓国でも1975年から「社会指標」という、社会発展政策の企画立案のための経済・社会・環境に関する調査がスタート。欧州ではオランダが、社会の発展状況を把握し、社会的不利益を解決するために1974年より『生活状況指標』を導入した[7]。

幸福とは何か?

人生における満足とは何か?

この課題が世界的に注目を集め始めたこの時期、いくつかの研究によって「ある所得レベルを超えると、所得と幸福度の間には相関関係がない」というセンセーショナルな結果が出され、物議を醸した。それまで固く信じられていた、豊かになればなるほど、人は幸せになれるという『GDP』神話が少しずつほころび始めた瞬間である。

まず1971年、心理学者のブリックマンとキャンベルは、『paradoxes of happiness』にて「所得や富といった生活の客観的状況を良くすることは個人の幸福に何も影響していない」とした。また、1974年には、アメリカの経済学者リチャード・イースタリン(Richard Easterlin)が主に日本を対象にした論文『経済成長は人間の運命を向上させるか――経験的証拠』を発表。一国内では所

1 | 内閣府による幸福度研究については以下のホームページを参照。http://www5.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/koufukudo.html (2013年11月30日アクセス)

2 | デレック・ボック, 2011, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 東洋経済, 6.

3 | ニック・ポータヴィー, 2011, 幸福の計算式, 阪急コミュニケーションズ, 27.

4 | 世論調査や組織のコンサルティングを行うグローバル企業。本社はアメリカのワシントンDCで、世界に40以上のオフィスを持つ。

5 | ブルーノ・S・フライ, 2012, 幸福度をはかる経済学, NTT出版株式会社, 11.

6 | トム・ラス/ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣～世界150ヵ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン

7 | 幸福度に関する研究会, 2012, 幸福度に関する研究報告――幸福度指標試案, 内閣府経済社会総合研究所

得の高い人の幸福度が高いという相関が見られるにもかかわらず、少なくとも先進国間では一国の所得水準と幸福度の平均値に相関がないことを示し、「イースタリンのパラドクス(Easterlin Paradox)」、または「幸福のパラドクス」として広く知られるようになった。さらに、それを証明するいくつかの研究が発表された。例えば1976年にも、ハンガリーのブダペスト生まれでアメリカの経済学者ティボール・シトフスキー(Tibor Scitovsky)が『喜びのない経済(The Joyless Economy)』を発表し、この幸福と経済の複雑な関係について打ち出した。

心理学、経済学という別々の学術分野からのアプローチでありながら共通した結果が出たこれらの研究は、従来の「所得・富・GDPの高さが幸福度と相関する」という考え方を真っ向から否定するもので、幸福度の研究においてパラダイムシフトとなった。以後、「幸福のパラドクス」と呼ばれるこの現象は幸福度研究の主要テーマとなり、現在に至るまで多くの研究者が調査を行っている。

### 1-3｜ブータンのGNHの登場

こうした流れの中で、もう1つその後の幸福度研究に大きな影響を与えたのが、ブータンが提唱する『GNH=Gross National Happiness』の登場だ。GNHは、経済成長ではなく、国民の幸福の実現、人生の充足を国の目標として定めるもので、国民総幸福量と訳される。GNHが世界に知られるようになった時期は諸説あるが、公式の場で公表されたのは1976年、スリランカの首都コロンボで開催された第5回非同盟諸国首脳会議後の記者会見で、第4代国王のジクミ・シンゲ・ワンチュクが「GNHはGDPより重要」と口にした時とされている[8]。

この時点では、アジアの小国であるブータンの取り組みについて注目されることはなかったが、世界的に「経済成長≠幸福」という認識が生まれ始めた時期に、GNHが表舞台に登場したというのは象徴的だ。

ところで、GNHとは何なのか。本筋から少し話はそれるが、ここで簡単に解説する。

しばらく後の話になるが、ブータンは2008年に制定した憲法9条第2項で「国家は国民総幸福の追求を可能ならしめる諸条件を促進させることに努めなければならない」と定めた。この憲法を遵守するための基本的な柱となるのは以下の4つである。

① 公正で公平な社会経済の発達
② 文化的、精神的な遺産の保存、促進
③ 環境保護
④ しっかりとした統治

この4本柱をベースに、政府直属のブータン研究所は9の重点分野[9]のGNH指標を開発した。ブータン政府はこの指標を用い、国民への調査で幸福度の低い項目が見つかればそれを重点課題とみなして改善するという方法でGNHの向上に努めている[10]。

### 1-4｜脱成長の時代(1980年代−)

以上のとおり、1970年代における「幸福のパラドクス」の登場は、幸福とは何か?、人生における満足とは何か? という問いに対する大きなターニングポイントになった。その反面で、1980年代に入ると幸福の研究は下火になった。大きな理由の1つは、ジェレミー・ベンサムが抱えた課題と同じで、幸福の評価は個人の価値観に左右されるため定量化が難しく、人間が感じる「幸福」や「満足」というものを数値化、可視化する方法が確立されなかったからだと推測される。

心理学や医学の世界では自己申告による幸福度(SWBS)の定量化を図ってきた。しかし、多くの経済学者による「自己申告された幸福度は計測的には測ることができない(ある人にとっての幸福度1から2への変化の度合いは、別の人の2から3への変化の度合いと必ずしも同じではない)」という主張を覆えすだけのパワーを持つには至らなかったのだ[11]。

唯一、目立った動きとして1981年、オランダのティルブルグ大学に拠点を置く『世界価値観調査(WVS=World Values Survey)』がスタートした。これは各国でアンケート調査を行うもので、81年の初回調査には22ヵ国が参加。以降、5年に1度、世界各国で実施されている。その集計データにもとづいて幸福度を明らかにしている。

幸福度調査が再び日の目を見るようになったのは、ここ10年から15年の間である。

表面的には大きな動きがなくても、水面下では物事は進行していた。各国の主観的データをもとに心理学者や経済学者は、幸福と社会生活(家族関係、仕事、結婚やボランティア活動、政治体制等)の相関関係や、ポジティブな感情を抱く活動を突き止めるなどの地道な実証実験や統計分析をくり返していた(その方法に関しては、また第二章で述べたい)。その結果、自己申告による幸福度の計測方法はより精緻なものに進化し、「もしかして、幸福は計測できるのではないか」と考える人が増えてきた。また幸福度研究は人々が何に価値を見出し、

8｜枝廣淳子、草郷孝好、平山修一, 2011, GNH(国民総幸福)みんなでつくる幸せ社会へ, 海象社, 40.
9｜9つの重点分野とは、以下の9点。暮らし向き(生活を営む上で必要な経済基盤)、健康(身体面の健康)、教育(教育や知識)、コミュニティの活力、良い政治(民主的な意思決定に裏打ちされた政治)、時間の使い方(仕事、余暇のバランス)、文化の多様性(ブータン文化の尊重と保全)、生態系(環境保護)、心の健康(精神面の健康)。
10｜枝廣淳子、草郷孝好、平山修一 2011,GNH(国民総幸福)みんなでつくる幸せ社会へ, 海象社, 46-58.
11｜ニック・ポータヴィー, 2011, 幸福の計算式, 阪急コミュニケーションズ, 40.



実際の生活でどう行動しているかに焦点をあてるようになり、その結果、経済理論が用いる標準的な前提と現実世界の現象には大きな格差があることが浮かび上がった[12]。

また世界経済の大きなうねりが、幸福度研究の後押しになったのは間違いない。先進諸国で軒並み経済成長が鈍化し、環境破壊が深刻化するなかでアメリカに代表される経済成長至上主義や競争社会に対する懐疑派が生まれた。そこで例えば1990年代以降、「スローフード」「スローライフ」「脱成長」等の言葉や運動が生まれて世界に広まると同時に、改めて人々の「幸福度」や「生活の質」、そしてその定量化について国連機関や先進諸国が目を向けるようになったのである。

例えば、ロシアでは1人当りGDPが上昇しているとしても、平均寿命が短くなっている。アメリカでは物価調整後、たいていの人の所得は1999年から2008年まで低下しているのに、1人当りGDPは増加している。あるいは、汚染物質を出す鉱物資源は、その採掘権を安い採掘料金で売り渡しているが、環境規制が不十分な発展途上国にとっては、それによってGDPの増加がもたらされるかもしれない。しかし、その国の福利厚生が低下する[13]。

国は、経済成長(1人当りGDPの向上)を目標にすえてさまざまな政策を決定していたが、その一方で研究者たちの「幸福のパラドクス」によって、「所得・富・GDPの高さが幸福度と相関する」という説は否定されてきた。さらにGDPでは測れない部分にも、国や国民にとって重要な要素があるという認識が高まったのである。そして、GDPに代わる指標を開発する動きも活発化した。

日本では、バブル崩壊後の本格的な不況を迎え、経済企画庁の主導で1992年に生活の豊かさや生活実態を捉える目的で、『新国民生活指標』が作成された。これは「住む」「働く」等8つの活動領域と、「安全・安心」「公正」等4つの生活評価軸について、それぞれ時系列指標と都道府県別指標とを作成し、国民生活の「豊かさ」の指数化を目指したものであった(新国民生活指標は、県別のランキング等を公開したため反発を受けて1999年に廃止された)。

同じくGDPだけで国の成長を捉えることを否定したのが、国連開発計画が1990年に作成した『人間開発指数(HDI)』である。これはパキスタンの経済学者マブーブル・ハック(Mahbub ul Haq)によって編み出されたもので、その名の通り、それぞれの人間に与えられた「機会」を測定することで、生活の質を測定しようという試みだ。この指標の開発当時、アジア初のノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン(Amartya Sen)[14]が、複雑な現実をHDIという1つの単純な数値で捉えることに強い疑念を表したと伝えられている。センが「荒削りでおおまかな指数」になぜそれほどこだわるのかと問うと、ハックはこう答えた。「われわれが必要としているのは、GNPと同じ程度に俗っぽい尺度なんだ。たったひとつでいい。ただ、GNPほど人間生活の社会的側面に無理解でない尺度が必要だ…」[15]。

HDIでは、平均余命、教育、健康等をもとに各国の発達状況、先進性を表す指標として生活の質を測る。各国のランキングという横並びの公開通信簿のような形で毎年発表され、その後世界各国の社会政策に大きな影響を与えた。安全な家に住み、教育や医療にアクセス等の社会福祉にアクセスがあることの重要性を各国の政策担当者に理解させる結果となった。

GDP以外の指標が必要だという考え方は、環境分野からも現れた。同年、世界的な経済学者ハーマン・デイリー、ジョン・コッブらはGDPを改良した『持続可能な経済福祉指標(ISEW)』を考案。これはGDPから大気汚染や水質汚濁、騒音公害、湿原や農地の喪失、オゾン層の減少等のコストを差し引くことで、環境汚染の経済的な損失を考慮に入れた指標である。

同様の流れで、1993年には、グリーンGDPも生まれた。これは国連がGDP等の計算のベースになる『国民経済計算体系(SNA)』を改定した際に、SNAのサテライト勘定として「環境・経済統合勘定体系」を導入することを提唱したことで生まれた概念で、GDPから、環境の悪化を貨幣評価した自然資産の減耗等を差し引いて計算される[16]。

さらに1995年には、リディファイニング・プログレス(Redefining Progress)という団体がGPI(Genuine Progress Indicator：真の進歩指標)という指標を作成した。幸せ経済社会研究所の解説によれば、これは「GDPと同じ個人の消費データをベースとしながらも、そこに家事やボランティア活動の価値等の要素を加え、また犯罪や汚染にかかわる費用等の要素を差し引くことによって、人々が経済的、社会的にどれだけ順調なのかを測定するもの」で[17]、カナダのエドモントン市とアメリカのメリーランド州は最新型のGPIを正式採用している。

12｜ジョセフ・E・スティグリッツ、アマティア・セン、ジャンポール・フィトゥシ, 2012, 暮らしの質を測る, きんざい, 69.
13｜ジョセフ・E・スティグリッツ、アマティア・セン、ジャンポール・フィトゥシ, 2012, 暮らしの質を測る 経済成長率を超える幸福度指標の提案, きんざい, 15-19.
14｜インド東ベンガル(現在のバングラデシュ)出身の経済学者で、人間開発理論や貧困問題を研究し、アジア初のノーベル経済学賞を受賞。その後の幸福研究にも大きな影響を与える。現在ハーバード大学教授。
15｜国連開発計画, 人間開発ってなに? http://www.undp.or.jp/publications/pdf/whats_hd200702.pdf (2013年11月30日アクセス)
16｜幸せ経済社会研究所ホームページ 解説, グリーンGDP http://ishes.org/keywords/2013/kwd_id000969.html(2013年11月30日アクセス)
17｜幸せ経済社会研究所ホームページ 解説, 真の進歩指標(GPI: Genuine Progress Indicator)http://ishes.org/keywords/2013/kwd_id000768.html(2013年11月30日アクセス)

18｜アランアトキン・枝廣淳子, 2012, GDP追求型成長から幸せ創造へ, 武田ランダム, 127.
19｜ジョセフ・E・スティグリッツ、アマティア・セン、ジャンポール・フィトゥシ, 2012, 暮らしの質を測る 経済成長率を超える幸福度指標の提案, きんざい, 12.

### 1-5｜世界、そして日本での行政の動き（21世紀－）

こうした流れの中で2000年、国際連合が「絶対的貧困の半減」「環境の持続可能性の確保」「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」等を目標にした『ミレニアム開発目標』を掲げたことで、さらに「Well Being」への要求が高まった。ちょうどこの頃、1990年代の初頭から地道に幸福研究に携わっていた心理学者のダニエル・カーネマン博士が、2002年に経済学でノーベル賞を受賞したのも幸福研究の弾みとなった。

この後、幸福度とそれに類似する調査が世界各地で行われるようになる。2002年、オーストラリアでは『オーストラリアの進歩の測定』という、10年前との比較で社会、経済、環境が改善されているかを測る調査が行われた。翌年、アイルランドでも社会、経済、環境についてEU諸国と比較した調査『アイルランドの進歩の計測』が行われたほか、アメリカでも国の発展、生活水準、生活の質、持続可能性についての調査『主要国民指標』が実施されている。

2004年、東京の荒川区では区長の肝いりで「区政は区民を幸せにするシステムである」というテーマを掲げ、「区民一人ひとりが幸福を実感できるような街づくり」を目指す『荒川区民総幸福度（GAH＝グロス・アラカワ・ハッピネス）』調査がスタート。

2005年には、前述したブータンの『国民総幸福量』の調査が始まり、2007年には、OECDの『社会進歩計測に関するグローバル・プロジェクト』、欧州委員会の社会進歩、富、幸福の計測の向上を目指す『GDP and Beyond』、タイの幸福度を高める発展を促す『グリーン・幸福度指標』、フィンランドの社会的発展に関する調査『フィンディケーター』と、さまざまな調査が立ち上がった。さらに2008年には、生活の質と社会変化を測るドイツの『社会報告書』も調査が始まった。

また、フランスでは、当時のニコラ・サルコジ大統領が動いた。前述の通り、サルコジには経済成長率やインフレ率、失業率等の経済指標と人々の感じ方にはしばし大きな隔絶があるとの問題意識があった（例えば、アベノミクス効果を一般消費者が感じないようなものだ）。その公式統計と現実感覚の隔たりを深刻視したサルコジの直接の指示により、『経済パフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会（CMEPSP）』が設立された。これは他国の調査よりも大掛かりなもので、ノーベル経済学賞受賞者であるジョセフ・スティグリッツ（コロンビア大学）、前出のアマルティア・セン（ハーバード大学）らに依頼。スティグリッツ教授が委員長を、アマルティア・センがアドバイザーを務め、米、英、仏、印の専門家25名が参加した。

この委員会は「GDPの問題点」「暮らしの質」「持続可能な開発と環境」という3つのテーマの検討を進め、翌年に報告書を提出した。同委員会は報告書の中で「私たちの測定システムが経済的な生産量を測ることから人々の幸福度を測ることへと重心を映す機は熟した[18]」「市場活動の計測を、人びとの幸福を中心にした計測と持続可能度をとらえる計測によって補うような、統計システムの開発を目指して努力すべき」と提言している[19]。

こうした幸福度の調査への関心の高まりの中で、2008年9月、リーマンショックが起きる。この世界的金融危機は、経済成長至上主義への疑問を更に高めることになり、それまで以上に「幸福度」や「生活の質」について、人々の関心を高めることに繋がった。

2009年、メキシコでは『社会進歩の計測』を始め、イギリスでは持続可能な開発委員会が『成長なき繁栄』という報告書を出した。この報告書は経済学者ティム・ジャクソン名で書籍を発売。GDPではカバーされない社会生活の質的向上について深く分析し、従来のマクロ経済学から新しい生態系マクロ経済学を提唱している。さらにイギリスは翌年、『国民幸福度計測』も始めている。

2010年には、日本でも従来の『国民生活選好度調査』に加えて、新たな幸福度指標の開発に取り組むと発表。2011年12月に『幸福度指標試案』を発表した。そして日本では、2011年に起きた東日本大震災が幸福や生活の質を考える上での大きな転換点になったのは間違いない。

ちなみに、日本国内では現在、『ふるさと希望指数（福井、青森、山形、石川、山梨、長野、三重、奈良、鳥取、島根、高知、熊本、宮崎）』『とやま幸福度関連指標』『京都指標』『新たな豊かさ指標（兵庫）』『熊本総幸福量』『さっぽろ“えがお”指標』『NPH（新潟）』『浜松総幸福量』『堺・まちづくりGPS』『こころの指標（富山県氷見市）』等、幸福度の調査が確実に拡がっている。まだ、ほとんどの調査は初期的な段階にすぎないが、この動きはさらに加速するものと思われる。

## 第二章 ── 幸福を測る魔法の杖とは

前章で紹介した通り、幸福度調査・研究はかつてない盛り上がりを見せているが、いったいどのような手法・アプローチで調査・研究が行われてきたのだろうか。まずは、幸福度測定のアプローチを整理し、その後いくつかの幸福研究やレポートの研究を元に、それぞれの研究結果から洗い出された一般的な「幸福感の源泉」を見ていきたい。

どういう状態であれば、人は幸福感を抱きやすくなるのか。

逆に、どういったことが人を不幸に感じさせるのだろうか。

また、実際に市民の幸福度合いを測定・把握することを目的とした、行政主導の幸福指標の具体例として、①経済協力機構（OECD）の幸福度白書②荒川区民総幸福度③ブータンのGNHの3つを見ていきたい。最後に、このような幸福測定のデータはどの程度実際の政策作りに活用できるのかを議論する。

### 2-1｜幸福度測定のアプローチ

幸福は、気分や外的要因に左右されがちで、移ろいやすいものである。実際に、美味しい食事をした後などはたいてい幸福な気分がしばし続くが、その後かかってきた一本の電話で一気に幸福感が吹っ飛んでしまうことも少なくない。また、第一章で見たとおり、自分が幸福に感じることと、隣の人が幸福に感じることは必ずしも一致しない。同じ行動をひとつとっても、幸福に感じる人もいれば、不幸に感じる人もいる。また、幸福や経験の「度合い」に至っては、比較することは一見すると不可能にも見える（結婚式の最中の夫婦ですら、どちらが幸福かなんてわからない）。

そのような移ろいやすくも抽象的な「幸福」を測定することは、研究者たちにとってチャレンジそのものだった。しかし、過去35年間に、多くの心理学者や経済学者がその難題を乗り越えようとしてきた。

ここでは、まず幸福度研究の主流とも言える主観的幸福アプローチ、その流れを組んだGNH、そして人間開発指数に代表されるような客観的データを使ったアプローチについて方法と特徴、そして課題を整理する。

#### [1]主観的幸福アプローチ（心理学的アプローチ）

このアプローチは、もともとは心理学分野で発達してきたアプローチで、個人の“主観的な経験”を元に回答してもらい、結果を分析するものである。英語では、『Subjective Well Being Survey（SWBS）』とも呼ばれ（日本語では『人生の満足度調査』『生活満足度調査』と言われることが多い）現在の幸福測定の主流とも言えるアプローチである。

#### 「人生の満足度」「生活満足」を尋ねる回顧的評価

人生の満足度調査または生活満足度調査は、各人が自分の人生及び生活度を包括的に見てどのように認識しているかを調べるものである。方法としては、個人の満足度をダイレクトに質問するというシンプルな方法だ。尺度としては、『キャントリルの梯子』として知られる十一段階のレーティングを利用する方法がある。調査対象者に「0から10までの10段階のハシゴをイメージしてください。起こりうる最良の生活に10点、最悪の生活を0点とする場合、『今あなたはどの段階にいると感じますか』『5年後にどの段階にいると思いますか』と質問するものである。

このような自己報告による満足度調査は、すでにいくつかの国で行われている。例えば、2010年に内閣府が実施した国民生活選好度調査でも、同様の手法で各個人に「どの程度幸福か」を尋ねている。ギャラップ社のグローバル調査では、人生全体の満足感の他にも健康、経済、人間関係、仕事、そして地域社会に関する数百問もの質問を通し、「日々の過ごし方」とその積み重ねとして、「人生全体をどう評価しているか」に関してデータをとっている。ただし、測定の分野ごとにひとつの質問だけでは信頼性が落ちるため、数項目からなる尺度が使われる。調査対象は無作為抽出され、対面インタビューまたは電話インタビューでデータを取得する[20]。国際比較が可能な調査としては、ギャラップ社の『グローバル調査（対象150ヵ国）』があげられる[21]。

ポジティブ心理学者のロバート・ビスワス・ディーナーらが行った「人生満足尺度」も同様の考え方で「ほとんどの面で、私の人生は私の理想に近い」「私の人生は、とても素晴らしい状態だ」などの5つの項目に対し、七段階で答えてもらうものだ。その5項目への回答を足して合計を出し、それがその人の人生の満足度得点となる[22]。

心理学者はこのような主観的な調査データをもとに、幸福度の高さとその他の様々な諸要因（家族関係や結婚、人間関係、仕事や所得、居住環境、ボランティア活動など）を研究してきた。

一見すると単純に見えるこのような自己報告による人生の満足度だが、問題はこのような自己報告は統計データとしてどれくらい信頼できるのかという点にある。

SWBSの信頼性を左右する要因として、主に

20｜トム・ラス／ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣～世界150ヵ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン
21｜しかし、データ収集の方法等が異なるため、単純な国際比較が難しいという側面もあり、『OECD幸福度白書』の「主観的幸福」という指標分野でもその点が指摘されている。
22｜大石繁宏, 2009, 幸せを科学する 心理学からわかったこと, 新曜社, 48.

以下のような点がしばしば議論されてきた。

- 外的影響：回答者が、その場の雰囲気や気分（外的要因）に左右されていないと証明するのが難しい。晴れた日にインタビューされた人のほうが、雨の日にインタビューされたほうより人生の満足度が高いという統計結果もあるほど、人間の気分というのは外部の影響を受けやすい［23］。さまざまな外的要因によって簡単に変化することから、人生の満足尺度の信頼性は低いという立場の人々がいる
- 幸福感の持続期間：今大体80％ほど幸福だと位置づけても、半年後も同じように感じているだろうか。心理学者のダニエル・カーネマン（Daniel Kahneman）らも、「多くの場合、人々は自分を幸福にしているものが何か、そして日常の中で感じる幸福感や不幸感がどれくらい持続するかは予想ができない」と結論づけている［24］。つまり幸福、または不幸なできごとが生じると、その直後はその感情が続くが、時間が経てばどちらの状態にもいつか順応し、慣れてしまうという主張である
- 記憶の曖昧さ：人間の記憶は極めて曖昧で、印象的な日のできごとはよく覚えていても、印象にない日のことは思い出せないこともしばしばである。例えば3.11に何をしていたのかを思い出すことはできても、3.10に何をしていたのかを思い出すのは難しい［25］
- 幸福を数値化する個々人の能力：幸せの自己評価の大前提として、各個人が雑多な体験を包括的にひとつの数値としてまとめることができることだ。幸福感に抱合されるのは、喜び、誇り、尊敬、また自らの目標についての感覚、目標の達成、他人からの評価である。また不幸感に抱合されるのは、苦痛、心配、怒り等である

### 経験抽出法／生活時間調査

そこで、生活全般について尋ねるという調査方法以外に、研究者はさまざまな方法を編み出してきた。そのひとつが、「感情」にフォーカスした経験抽出法である。これは、一日のさまざまな時点に抱いた「感情」を聞くものだ。例えば、朝食や夕食、運動や仕事、電話や買い物といった日常的な行動の時に抱く感情を聞く。例えば、通勤時間は、楽しいか、悲しいか、憤っているか、沈んでいるか、等である。

こういった方法の利点は、雑多な行動やできごとに対する「合算」ではなく、より細かに個別の経験に対する気持ちを引き出すことが可能になることだ。ここには、回答者の価値判断があまり必要なく、直感的に答えるので、回答スタイルや記憶の変化によるバイアスが起こりにくい。そのため、この調査では幸福や不満を引き起こす行動を特定するのに有用だと考えられている。そのため国際比較も、生活満足度と比較すると信頼度が高いとされる。

このような調査の代表例としては、フランスの2009年－2010年の『全国生活時間調査』や、アメリカの『アメリカ生活時間調査（American Time Use Survey）』がある。ギャラップ社も、『ナショナル・タイム・アカウンティング』と呼ばれる研究の中で、時間の使い方を測定する調査も実施している。これは、「どんな活動をしているとき」「誰と一緒にいる時」に注目し、「楽しい」「楽しくない」を聞くものだ。多くの人が共有する45の活動は、以下の6つのカテゴリーに分類される［26］。

① 仕事系の時間
② 日課／雑用系の時間
③ リラックス系の時間
④ ほどほどに楽しめる活動系の時間
⑤ あまり楽しくない人との付き合い系の時間

またブータンのGNHでも感情に注目しており、こころの健康という調査領域の中で、どういった時に正・負の感情（正の感情が1.寛容 2.満足 3.慈愛、負の感情が1.怒り 2.不満 3.嫉妬）を抱くのか、またその頻度を尋ねている。

しかしながら、このアプローチにはデメリットもある。この方法では結婚や離婚、大切な人の死別、子どもの誕生、人生の一大事に関しては十分に抽出することができない。また、辛い受験勉強や病気の克服、肉体的にハードな訓練といったものの位置づけも、難しい。これらは、短期的には苦痛に感じていたとしても、後から振り返れば「人生の目標を達成するには有益だった」と位置づけられることもしばしばある。長期的には、人生全体の満足度を決定する非常に大きな要因なのにも関わらず、この調査方法ではそういった行動や時期を拾い上げることが難しい［27］。

またほかにも経験抽出法と生活満足度調査を比較すると、回答に大きな差が出る項目があることも判明している。例えば、経験抽出法調査によれば、家族の団欒や友人との会合は楽しい行動であるのに対し、通勤や仕事、家事といった項目の評価は低くなる。しかし、後述するように「仕事」は幸福の大きな源泉の一つでもある。日々の仕事はそう楽しいものではなくとも、人生全体で見ればやりがいにつながる可能性が高いのだ。

23｜大石繁宏, 2009, 幸せを科学する 心理学からわかったこと, 新曜社, 47.
24｜デレック・ボック, 2011, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 東洋経済, 6.
25｜ニック・ポータヴィー, 2011, 幸福の計算式, 阪急コミュニケーションズ, 14.
26｜トム・ラス／ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣～世界150ヵ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン, 219.
27｜デレック・ボック, 2011, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 東洋経済, 40.



### ［2］客観的データを使った ケイパビリティア・プローチ

ここで改めて第一章で触れた国連開発計画が提唱した『人間開発指数（HDI: Human Development Index）』に代表される、客観的データを使った、ある種の「幸福度調査」を見てみたい。HDIは、厳密に言えば幸福度調査ではなく、各国の達成度を、「長寿」「知識」「人間らしい生活水準」の3分野について客観的に測ったものである。人々が自分の能力においてできること、送れる人生の幅を広げること、そういった人的能力（human capabilities）の育成を図ることを目的と据えた調査で「ケイパビリティ・アプローチ」と呼ばれる。

このアプローチは、個人が持つ「能力」や「生活の質」に光を当てているといった意味で、“幸福”と相関性が強く、今日では各国政府により広くデータが集められている。

国連開発計画によれば、「人間開発のための最も基本的な能力は、長寿で健康な人生を送ること、知識を獲得すること、適正な生活水準を保つために必要な資源を入手すること、そして地域社会における活動に参加すること」である［28］。もしこれらの能力を獲得できなければ、そのほかの選択肢にも手が届かず、人生におけるチャンスを逸してしまうという考えが背景にある。国連開発計画は、政府統計から提供される各種の客観的データを元に、一定の計算式のもとに『人間開発指数』を計算し、各国のレーティングを発表している。

しかしながら、こういった人間の能力や環境は個人の幸福度と高い相関性があるものの、「からなずしも」個人の幸福に直結しないことにも注意する必要がある。例えば、高度な教育は良い仕事につく機会を増やすかもしれないが、それ自体が即座に人生の満足度を高めるかどうかはわからない。

また人間開発指数はあくまで平均値であるため、不平等が拡大していても、最終的には指標に現れてこない（例えば、平均寿命がある一定の社会層で短くなったとしても、ほかの社会層で伸びれば相殺されてしまう）。こと生活の質や幸福を語る際には、その平均を見てもあまり意味がなく、個々人に焦点をあてること、さらには平均値の下にいる層こそ注目していくべきである。社会の進歩や幸福感は、個々人の置かれた状況の公平さによっても変化するからだ。つまり、ひとりずつの視点で見れば、他者と比較してより劣悪な社会・経済状況にある（要するに「不公平だ！」）と感じる時に、幸福感は下がってしまう。そのため、国や地域の平均点ではなく、幸福感の人口分布や公平性にこそ着目すべきなのである。

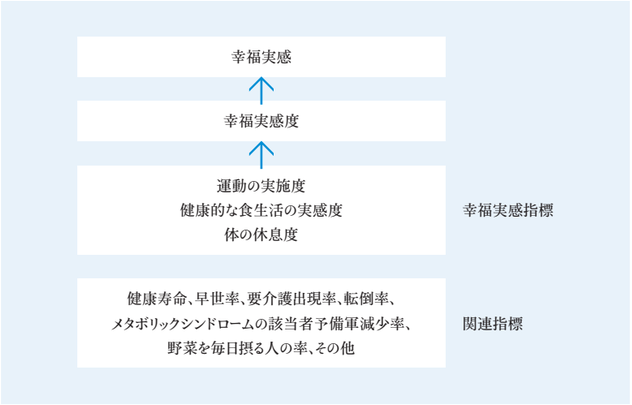
OECDによれば、主観的満足度に関しても、同じ国の中でもかなりのばらつきがあり、平均値が国民のほとんどにあてはまるわけではないかもしれないと指摘している。こういった主観的幸福のばらつきには、年齢や性別、学歴、所得、就業状態等多くの要因が関連していることがわかっている［29］。

### ［3］主観的データと客観的データの両方を活用する

上記のように客観的データを幸福度に利用するには多少の留意が必要となるものの、客観的データは、生活状態や生活の質の測定に欠かせないものである。客観的データは、主観的データでは知りえない多様な事実を伝えてくれる。例えば個人の経験では測り得ない、環境問題や衛生問題、医療サービスの質、政治的発言権、犯罪や暴力の度合い等を見るのに有用である。また、幸福感や不安等の主観的な幸福と、生活の質がどう関係しているのか、を多角的に解釈・理解するためにも役立つ。そのため、両方のデータを組み合わせて見ていくのが場合によっては効果的だろう［30］。

例えば、荒川区民総幸福度の取り組みでは、主観的データを「幸福実感指標」として主に利用してはいるものの、「主観指標を唯一指標として幸福度を把握するのは難しい」と指摘し、その補完的な役割を果たす「関連指標」も設定している。関連指標においては、主観的データと客観的データの両方を利用している。

図表1は、荒川区民総幸福度の「健康」領域における幸福実感指標（主観的指標）と、関連指標（主観的指標と客観的指標の両方）の関係である。図示されるとおり、多数の関連指標は幸福実感




**図表1**｜荒川区民総幸福度における健康・福祉指標の幸福実感指標と関連指標の例
出典：公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012をもとに筆者作成

28｜国連開発計画ホームページ http://www.undp.or.jp/hdr/global/（2014年2月3日アクセス）
29｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 323.
30｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 26.

指標を裏付け、補完するために機能している。

こうして荒川区の場合は、個々人の自己申告による「実感」を知ると同時に、どうしてそのように感じているのかを客観的かつ多角的に解釈するために客観的データを含めた“関連指標”を利用している。

## 2-2｜幸福の源泉

それでは、どういった事柄や要因が、人を幸せに感じさせたり、不幸に感じさせたりするのだろうか。このセクションでは主要な幸福度調査や研究論文のメタ分析を行なった[31]。その分析の結果、大きく論じれば「幸福」は以下のような要因と関係しているという結果となった。

- 仕事
- 経済的な安定
- 健康
- 人間関係・家族や友人との関係
- 地域社会やコミュニティへの参加
- 政治・行政の質
- 選択することの自由
- 自然環境

それでは、なぜこれらが幸福に関係しているのかを個別に見ていきたい。

### 仕事

誰にとっても、社会に貢献していると感じることは重要である。OECD幸福度白書では、「自分の希望や能力に合致し、適切な報酬が得られる仕事に就くことは、世界中の人々にとって共通の願望である」と書かれている[32]。

さらに仕事は、報酬や収入の手段というだけではなく、やりがいや自己実現を含む人生の意義の大きな部分を占める。ここで定義する「仕事」とは、就業機会のことだけではなく、子育て等のプライベートにおける仕事も含む。仕事は、「私は他者から見て何者なのか」という自己のアイデンティティを形成する大きな要素であり、また収入自体はひとつの現代社会における価値判断の基準であることからも自尊心とも大きく結びついている。

しかし仕事さえあれば何でも良いというわけではなく、適正な労働環境であることも条件だ。国際労働機関(ILO)は、『ディーセントワーク』という概念を提案しており、それは「自由、平等、安定、尊厳の保障された状態での、適正かつ生産的な仕事」と定義されている。

一歩進んでみると、仕事が楽しい人は、毎日自分の能力を発揮する機会があるために幸福度は高まる。一方で仕事への関心が薄く、熱意が低い人は幸福度が下がる傾向にある。

逆に長期的な失業のダメージは非常に大きい。仕事を失うことは、収入だけではなく自尊心を損ない、人と交流する機会も減ってしまい、人生全体の幸福を損なうことがわかっている。

### 経済的な安定

お金と幸福の関係は非常に複雑である。イースタリンの「幸福のパラドックス」では、お金で幸福は必ずしも買えないということが明らかになったものの、経済的な安定を無視して幸福を語ることはできない。衣・食・住といった基本的な欲求(ベーシックヒューマンニーズ)を満たし最低限の生活の質を確保するには、やはり一定水準以上のお金が必要である。ベーシックヒューマンニーズを満たしていない生活状態では、生存や安全が脅かされている。そうなると、ほかの幸福の要因を追求することも難しくなる(空腹で住む家もないのに、余暇を楽しんだり、学校に通うのは難しいだろう)。つまり、貧困により近い状況にある時、お金は幸福度を決める非常に大きなファクターとなる。

また経済的な安定感を感じることは、個人の自由の保証と人生の危機管理の上でも重要である。いざという時にお金は病院の診察を受けたり、住み心地の良い家を確保したり等の自助努力で危機を乗り越えられるという安心感につながる。

しかしながら、所得が一定の基準を超えると、幸福度は頭打ちになる。そして、お金よりもほかの要素のウエイトが大きくなり、幸福との相関性が低くなることがわかっている。ダニエル・カーネマンやルートヴェンホーヴェン、リチャード・レイヤード等の研究によれば、その国のGDPが1万5000ドルに達すると、幸福の伸びは止まるかまたは大幅に減速するそうである[33]。

安定だけではなく、先に述べた通り、他者と比較した時の“公平さ”も、幸福な社会づくりにおいて非常に重要な観点である。ハーバード大学の実験によれば、自分が5万ドル給料をもらい一方でほかの人が2万5000ドルをもらう状況と、自分が10万ドルの給料を一方でほかの人が25万ドルをもらう状況だったら、多くの学生が前者を選んだという。そこには、ほかの人より貧しい状況に陥るくらいだったら、少ない金額で満足したほうが良いという人間の心理が端的に現れている。すなわち、経済格差が大きい国や社会では、いくら基本的に生活に必要なお金があったとしてもやはり幸福感は下がってしまうのだ。

31｜ギャラップ社のGallup Global Survey、OECD『幸福度白書』、ダニエル・カーネマン、リチャード・レイヤード『幸福のビッグセブン説』、経済パフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会(CMEPSP)報告書、World Happiness Report、日本政府内閣府による調査研究などが分析に使われた。

32｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 71.
トム・ラス/ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣～世界150ヵ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン

33｜アラン・アトキン/枝廣淳子, 2012, GDP追求型成長から幸せ創造へ, 武田ランダム, 69.



### 健康

健康は、幸福を決定する重要な要因である。心身共に健康であれば困難も乗り越えられるし、やりたいこともできる。人生をコントロールする上での健康の役割は非常に高い。健康が損なわれると、仕事、趣味の活動や人付き合いが制限されてしまう。

一般的には健康に良い食事をし、定期的な運動をし、質の良い睡眠をとっている人は病気になるリスクが低くなる。また日常的にも自分の健康を管理しているという認識からも、幸福の自己評価が高まる傾向にある。ギャラップ社の調査によれば、夜間の熟睡はその日のストレスを消去する役目を果たすそうである[34]。

身体的な健康と同等、またはそれ以上に重要なのがこころ・精神面の健康である。後でも述べるが、こころの平穏は幸福感の中心でもある。ストレスを溜めていたり、落ち込んだり、怒りを覚えたり、惨めに感じているような日々では、ほかがどんなに好条件に恵まれていても幸福感は得られない。同じく精神的に病んでいる状態で幸福になるのは難しい。

### 人間関係・家族や友人との関係

家族関係やプライベートで親密な相手との関係性は、幸福と高い相関性がある。ダニエル・カーネマンらが行った『生活時間帯調査』でも、友人との交流がもっとも楽しい活動だとの結果が出ている[35]。どんなに経済的に恵まれていても、孤独感に苛まれていたり、大切な人との信頼関係がない状態では楽しく幸せな生活は送れない。また、研究によれば、既婚者は独身者や離婚者、死別者、あるいは未婚の人よりも生活に満足を感じやすい。既婚者は、比較的長生きする傾向にあり、健康問題を抱える可能性も低くなる[36]。しかしながら、多くの研究では、結婚が幸福に結びつくところまでは概ね合意しつつも、その幸福感がどれくらい続くのかに関してはまだ合意に至っていない。大半の研究者によれば、幸福感はいずれもとの水準に戻ってしまうとも指摘されている。ブルーノ・S・フライの研究によれば、結婚は親密なパートナーから刺激を受けるが、しばらくするとその状態に慣れてしまうそうである。しかし、結婚生活の終了自体は、多くの人にとって幸福感の喪失につながることは証明されている。しかし、一時的に大きく下がった幸福度も、破綻から2年ほど経つと回復傾向にあり、そういった意味で離婚は有益であるとの見方もある[37]。

### 地域社会やコミュニティへの参加

信頼関係があり、帰属性が高いコミュニティや地域社会に属する人は、幸せに感じやすい。コミュニティとは、なにも近隣社会だけでなく、趣味のサークル、ボランティア活動、宗教活動等も含む。月に一度同好の集まりに出席するだけで、あるいは、月に一度ボランティア活動に参加するだけで、所得が倍増するのと同じくらい幸福度を高めるという研究もある。自分と関わりの深い友人たちやグループメンバーのために行動し、感謝されると、自分も満足に感じる[38]。

また日々の生活を楽しくし、また困難な状況を乗り越えるには他者や地域社会とのつながり、いわゆる「ソーシャル・キャピタル[39]」の存在が大きな役割を果たす[40]。第三章でも詳しく述べるが、いざという時に助け合える人がいるかどうか、信頼関係に裏打ちされるネットワークやコミュニティに帰属しているかどうかは、長期的な幸福の持続の大きな要因となる。こういったコミュニティやソーシャル・キャピタルは、一朝一夕に形成されるものではないことから、長い目でその存在の有無や度合いを見ていく必要がある。

宗教もまた、多くの国の人にとっての幸福感の源泉である。信仰心の深い人は、一般的にだが、離婚したり自殺したりする率が低いと言われている[41]。自分の信念を持ち、それに沿って生きる人々や集団が高い幸福感を得やすい。

地域社会には、人だけではなくその居住環境も含まれる。犯罪がなく安全な生活が送れるか、きれいな水や食料が手に入るのか、という安心・安全面はもとより、自然や公園、カフェやレストラン等余暇を楽しむ文化施設等があるか、誰かと交流する場所が充実しているかも大切な点である。さらに、差別の有無等の地域社会の「開かれ方」もその地域が持つ居心地の良さを決定する。

### 政治・行政の質

政府に対する信頼度の高さや腐敗の認識度の低さ(ガバナンス)は、市民の生活満足度の高さと関連が高いと報告されている。極端に治安が悪かったり、戦争が続いていたりする場所では、常に自分や親しい人の生存や安全の危機にさらされることになるため、当然幸福感が続きにくくなる。

政治的発言権や政治への参加が制限されている国では、不公平な対応をされたり、時に理不尽な目にあう可能性も高い。大石繁宏の研究やOECDの『幸福度白書』によれば、世界の国々の腐敗を表す『腐敗指数』と幸福ランキングは

34｜トム・ラス/ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣～世界150ヵ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン, 118.

35｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標：生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 206.

36｜デレック・ボック, 2011, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 東洋経済, 21.

37｜ブルーノ・S・フライ, 2012. 幸福度をはかる経済学, NTT出版株式会社, 114.

38｜ボランティア活動と幸福の関係は、下記の書籍の第七章に詳しい。
ブルーノ・S・フライ, 2012, 幸福度をはかる経済学, NTT出版株式会社

39｜ソーシャルキャピタルとは、「社会のネットワーク及びこれと関連した相互信頼の規範」と定義されることが一般的になりつつある。

40｜John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey Sachs, 2013, World Happiness Report 2013

41｜デレック・ボック, 2011, 東洋経済, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 26.

高い負の相関が見られる。賄賂を使うか、個人的なコネを使うかしか自己実現や成功への道がないような社会では、自分の能力、やりがいが発揮できず、満足度は低くなると指摘する[42]。

また市民が政治に参加することは、政策に関する合意形成ができ、公共政策の実効性や公共サービスの質を高めることにもつながる。市民が望む公共サービスが実行されることにより、人々の生活の質が向上する可能性が高くなる。また表現や活動の自由が保障された社会であれば、市民の方も自由に興味のある社会活動やボランティアを行うこともできるようになる。

### 選択することの自由

上記の政治行政の質とも関連するが、自分の能力を発揮して、職業や時間の使い方を選択する自由が与えられていると幸福度は高まる傾向にある。イギリスの心理学者のリチャード・レイヤード[43]は、幸福の「ビッグセブン説」を唱えたが、その中で"選択の自由"の重要さを説いた[44]。"選択すること"の重要性をわかりやすく表す例としては、仮に収入が下がったとしてもフリーランスで働く人々のほうが充実感を感じやすいとの研究結果である。それは、自分の人生を自分でコントロールできているという感覚であり、その感覚が大きいほうが幸せを感じやすい。幸福に対して自由が果たす役割について研究したオランダの社会学者ルートヴェンホーヴェンによれば、どれくらいのお金を稼げるかどうかを制約なしに選べること、つまりは経済的な自由、選択することの自由は、西洋諸国における人々の幸福度と大きなプラスの相関関係があるのである。

また、現在多くの国で「ワーク・ライフ・バランス」の重要性が叫ばれる通り、仕事と余暇の時間のバランスは幸福の大きな要素だとOECDも指摘する。フリーランスや自営業の方が、時間の使い方を選択でき、余暇や家族との時間などの私生活の充実につなげられやすいという要素も大きいだろう。

### 自然環境

自然環境や気候変動も幸福を決定づける大きな要因である。まず良い面としては、自然環境は、きれいな空気や美味しい水、景観や周辺の自然へのアクセス等の形で、生活に彩りを与え、心の安らぎや精神的な充足感を与える[45]。

反対に公害、例えば大気汚染や水質汚染等が進んだ国や地域では、有害物質やストレスによる生命や健康への影響・被害が起こりやすくなる。また自然資源の分配を巡る争いも、経済問題と密接に関わる。

また地球環境レベルの気候変動も大きなリスク要因で、台風や地震、山火事や竜巻、干ばつや洪水といった自然災害が起こると、身心への影響もある上、それまでの生活や仕事が一変し、長年築いた幸福で豊かな生活が奪われてしまう可能性があり、幸福の持続性と深い関連がある。またこういった自然災害の頻度は近年高まっているといわれ、大きな心理的ストレス要因にもなっている。この自然環境の変化及びサステナビリティの問題に関しては、第三章でより深く考えてみたい。

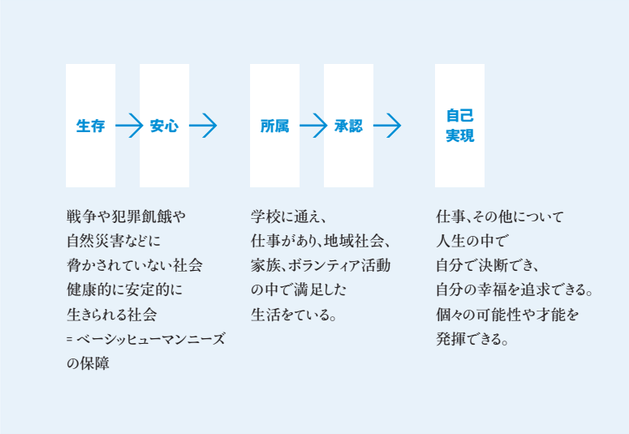
### 幸福の源泉の心理学的な解釈

以上が、幸福の源泉であるがこれを心理学的な角度から解釈してみたい。

幸福の源泉を有名なアブラハム・マズロー(Abraham Harold Maslow)[46]の唱える『人間の基本的欲求』と比較してみたい[図表2]。マズローによれば人間の欲求は5段階のピラミッドのように構成されていて、低階層の欲求が充たされると、より高次の階層の欲求を欲する。

第一階層の「生理的・生存への欲求」は、生きていくための基本的・本能的な欲求(食や睡眠)である。この欲求を充たせれば、次の階層「安心欲求」を求め始める。「安心欲求」には、安全・安心な暮らしへの希求(雨風をしのぐ家・健康等)であり、ここまでの欲求は、いわゆる物質的な要求の部分である。

「安心欲求」を充たすと「社会的欲求」(集団やコミュニティに属すこと)を求める。そして次に「承認欲求」(他者から認められたい、尊敬されたい)という欲求が芽生える。最後に、「自己実現欲求」(自分の能力を引き出し創造的活動がしたい等)の欲求が生まれる。これを、先ほどの「幸福の源泉」に当てはめるとざっくりと以下のようになる。




**図表2**｜幸福の源泉と心理学的欲求の関係｜出典:筆者作成

人が幸福になるには、まず物質的な欲求を満たす必要があり、すなわち戦争や犯罪、自然災害等に脅かされていなく、基本的な欲求(ベーシックヒューマンニーズ)を満たすに十分なお金を持っていて、健康でいることが初期的な条件となる。十分にお金を持つためには、安定した仕事や収入源が必要になるだろう。その上で学校や職場、コミュニティやボランティア団体に属し、また信頼に結ばれた人間関係の中にいることが次の条件となる。そして最後は、自由で信頼度のある政治・社会の中で、個人の能力を発揮できる仕事や、才能を追求する機会(自己実現の機会)が与えられることが最終段階である。

図表2のマズローの説との比較ではではひとつの段階から次の段階に続いているように表現したが、これらの"幸福の要因"は互いに相関性が高いものであることがよく指摘される。幸福とは、総合的な生活の質や感情の総合的なバランスなので、一つの要素だけが突出して良い状況でもやはり幸福にはなれない。例えば、仕事が充実して高い給料を得ていても、いつも会社に拘束され、ワーク・ライフ・バランスが崩れ、親しい友人とも交流できず、健康も害していればやはり幸福感を感じにくいという。内閣府のディスカッションペーパーによれば、『ディドロ効果』[47]という言葉があるとおりに人は、生活の中で、何かが特に突出していたり欠落していると違和感を覚え、総体的な幸福感が損なわれる。どんな水準であれ、調和が取れた状態こそ、幸福を感じることができるのである。バランスに関して言えば、OECDの幸福度白書では、「ワーク・ライフ・バランス」単体で幸福の要素と位置づけているほどである。そう考えると、幸福とは、自分が目指すレベルの調和に向けてそのほかの要素も獲得していくことだとも言える[48]。

最後に、レイヤードの幸福に影響を与える七大要素 –「ビッグセブン説」[49] – では、自分自身の個人の価値観、つまりは「心の持ちよう」の重要性についても強調している。幸福は環境や物質から形づくられる部分はあるものの、結局は自分自身の生き方や人生に満足しているかどうかでもある。心のバランスが取れ、持てるものに感謝でき、適切なライフスタイルを維持し、人と良好な関係が築ける人はもちろん幸福感が大きくなるだろう。

そう考えると幸福とは、果たして"原因"なのか"結果"なのかを見極めるのはかなり難しい。例えば、結婚したり、フリーランスになったり、ボランティアをすれば個人の幸福度が高まるという結論に安易に飛びつくことはできない。楽天的で日々をエンジョイしている人がよりよい結婚や仕事に恵まれたり、ボランティア活動が好きになる、という逆のベクトルの可能性もあるからだ[50]。常に不安や怒りを感じて不幸感に溢れている人は、健康に異常をきたしたり、人間関係の衝突が起きやすく、仕事への影響も出るかもしれない。すなわち幸福とは一見すると"結果"のように見えるが、実は心の平和やハッピーな気分を抱くこと自体が、「幸福への道」なのかもしれない。

## 2-3｜幸福の指標

前セクションでは、研究の結果から判明したいくつかの幸福の源泉を紹介したが、このような結果を国や自治体が政策利用を目的に活用しようという動きが広まっている。その議論の前提としては、主観的データをうまく政策提案に活用すべきだとの認識がここ数年で急速に広まっているのはすでに述べた通りだ。

例えば、サルコジ報告でも、明確に下記のように提言が行われている。

> 「勧告 主観的な幸福を計測することによって、暮らしの質に関して鍵となる情報が得られる。各国の政府統計局は、人びとの人生における達成感、快楽的な経験やその優先課題について、人々自身がどう考えているかについての質問を統計調査の中にいれるべきである」[51]

さらなる幸福測定の目的としては、OECDの幸福度測定作業の成果文書である『How's Life(OEDC幸福度白書)』[52]は、次の3つをあげている。

1)社会がどのような目標に向かうべきかという議論に市民を巻き込む

2)人々の生活が良い方向に向かっているのかどうか、より正確に描き出すさまざまな指標を見つけ出す

3)幸福度・社会進歩測定指標がどのように公共政策に情報提供するのかを検討する。幸福をもたらす要因を理解し、幸福を改善するために必要な一連の政策を見つけ出す

このような勧告や世界的な流れを受けて、今や多くの国や自治体が、幸福度指標の作成を試みているわけだが、当然、その国や地域の文

42｜大石繁宏, 2009, 幸せを科学する心理学からわかったこと, 新曜社, 172.
43｜リチャード・レイヤード は、London School of Economics, Centre for Economic Performance, Well-being Programmeのディレクターで、幸福研究の第一人者でもある。
44｜Richard Layard, 2007, Happiness: Lessons from a New Science (Second Edition), Penguin Books
45｜京都大学, 2013, No.66 幸福度指標の持続可能性面での指標の在り方に関する調査研究報告書内閣府経済社会総合研究所
46｜アブラハム・マズローは、アメリカ合衆国の心理学者である。



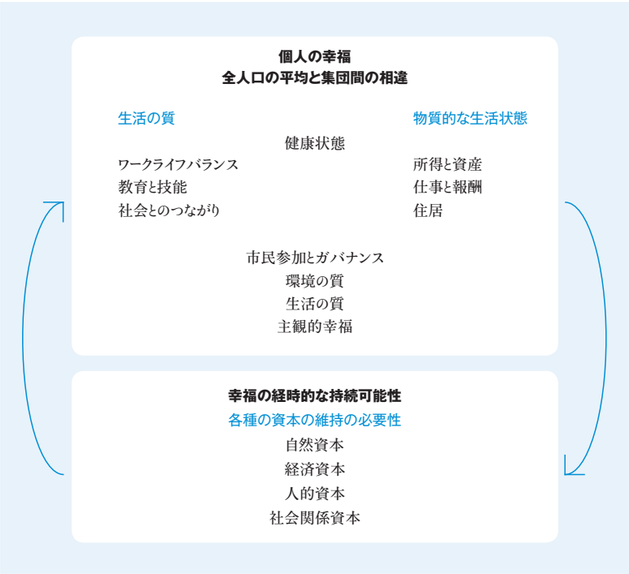
47｜ディドロ効果は、ひとつの高級なものを得ると、そのほかの身の回りのものを高級品へと統一させたくなる(バランスをとりたくなる)という心理的なメカニズム。
48｜袖川芳之, 田邊健, 2007, ESRI Discussion Paper Series No.182 幸福度に関する研究――経済的ゆたかさは幸福と関係があるのか, 内閣府経済社会総合研究所
49｜レイヤードの幸福に影響を与える七大要素は、(1)家族関係(2)家計の状況(3)雇用状況(4)コミュニティと友人(5)健康(6)個人の自由(7)個人の価値観。
50｜ブルーノ・S・フライ, 2012, 幸福度をはかる経済学, NTT出版株式会社, 238.
51｜ジョセフ・E・スティグリッツ、アマティア・セン、ジャンポール・フィトッシ, 2012, 暮らしの質を測る 経済成長率を超える幸福度指標の提案, きんざい, 99.
52｜OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標:生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店

化や価値観によって「幸福」の指標は異なってくる。この地域や国独自の「幸福のものさし」を作る作業は、それまで重視されてきた「経済成長」に代わり、いったい自分たちは何を大切にするのか、何を持って幸福とするのかという「幸福な社会の形」を考える作業にほかならない。ブータンの場合は、幸福の重要な構成要素として伝統社会や自然環境の保全に重きを置いており、また荒川区民総幸福度では、他者と分かち合う社会を幸福な社会と定め、競争社会から協力社会への転換を促そうとしている。これらの幸福のものさしに関しては、事例研究の中でさらに詳しく見ていくこととする。

### 指標の特徴とはなにか?

ここでは、3つの幸福度を測る指標セットの事例を細かく見ていくが、その3つを比較すると以下のような共通の特徴がある。

- 包括性のある指標セットであること
  幸福というのは複雑な現象で、その要因が互いに関連していることから、幸福の評価には諸要素の相互関係も含めた包括的な枠組みが必要になる。しかしながら、人間生活のすべてをカバーするために無尽蔵に指標を作るのは、データを集める上で現実的ではない。指標は、収集が可能な範囲と数にとどめておかないと机上の空論で終わってしまう。
- 政策との高い関連性
  行政側としては、政策的に意味がある指標を選ぶ必要がある。そのため、事実上は幸福の要素をいくつかの関連する事業領域(ドメイン)に絞り込み、さらに事業領域を構成する要素として複数の指標に絞り込むことになる。
- 個人レベルのアウトカムに着目していること
  もうひとつの指標の特徴としては、個人がどう感じているのか、つまりは「幸福の成果(アウトカム)」に焦点をあてている点である。その考えの背景としては、行政の支出(インプット)や行政サービス(アウトプット)は市民の幸福の決定要因ではなく、からなずしもインプットやアウトプットと幸福には、十分な関連性がないということがあげられる。例えば、OECD幸福度白書によれば、「医療費」というインプット指標は、医療制度がいきわたっていない場所や国では、健康を測る指標としては機能しない[53]。荒川区民総幸福度を開発した荒川区自治総合研究所でも、幸福度を把握することは究極の行政評価であるものの、従来の行政側のインプット中心の指標とは全く異なるものであり、またアウトプットよりアウトカムに近い成果を重視すべきであると述べていた[54]。幸福度を調査することは、国や自治体がいかに努力しているかではなく、その頑張りの先にある“結果”を知ることなのである。




**図表3** | 幸福と社会進歩測定のための枠組み | 出典:OECD, 2012をもとに筆者作成

### 指標の事例

それでは、実際の指標を見ていきたい。世界中の幸福研究と同じだけ幸福指標セットがあるため、本研究ではそれを網羅的に見ていくことはせず、事例的に3つの幸福指標を以下に提示する。事例1とするOECDの『幸福度白書』は、国際的に比較可能な一般的な指標の例として、事例2とする『荒川区民総幸福度』は日本の自治体が策定した指標の例、事例3はブータンの『国民総幸福量調査(GNH)』である。それらをもとに、その後のセクションで幸福研究と政策立案の関係を考えてみたい。

#### [事例1] 経済協力開発機構(OECD)の幸福度白書(OECD Better Life Initiative)

経済協力開発機構(OECD)は、創立以来、経済繁栄や社会的進歩を促すことで、人々の幸福を向上させることをミッションとする国際機関である。2011年5月に行われた創設50周年記念行事で、『OECD幸福度指標一覧』を発表し、国際レベルでの政策立案のための情報提供を目的とした『より良い暮らしイニシアティブ(Better Life Initiative)』に着手した。先進国と新興国を対象として、国際比較が可能で包括的な幸福度指標を提案するもので、その後、ひとつの成果として『OECDより良い暮らし指標』としてまとめた。それまで世界中の個々の行政機関や研究機関で行われていた研究を横断的にまとめ、比較可能にしたという意味でも、幸福研究の大きな一歩になった。

『OECDより良い暮らし指標』では、物質的な生活状態、生活の質、持続可能性の3つの柱で評価している[図表3]。

さらに、11の領域に分け、指標を検討している。指標を選択する上では、政策立案に利用することを強く意識し、政策的に関連性が特に高いと思われる22のヘッドライン指標を提示し、またその補完的な役割を果たす二次指標も設定している[図表4]。OCEDの指標は、基礎データの質、比較可能性やデータ収集の頻度等の基準を元に採択されているため、必ずしも網羅的な指標ではない。逆に言えば、すでに良質なデータが存在しているかどうかが優先された現実的な指標セットである。

客観的データが主要データソースとなっているが、それとは別に「主観的幸福」という領域を設け、個人の「生活満足度」と「優位な感情」という指標を設けている。「生活満足度」は客観的な生活状況を表す従来の指標を補完し、幸福の全体像を把握するのに役立つとされている。優位な感情とはわかりにくい項目だが、要するにどういった状況でどういった感情を抱くのかということである。感情とは、喜びや楽しさ、怒りや、悲しみといったものとなっている。「生活満足度」に関しては、前述の「キャントリルの梯子」という11段階の尺度にもとづいて測定されたデータを主に用いている。また「優位な感情」に関しては、前述の生活時間帯調査のデータを用いるのが望ましいとしている。

『OECD幸福度白書』は、「社会とのつながり」の評価に関しては、確実で比較可能なデータが特に不足している分野だと指摘する。そのため白書の中で提示されている指標は、「代理指標」である。「社会とのつながり」は、公的統計の中でさらに開発が必要な分野であろう[55]。

OECDは、幸福の持続可能性をひとつの持続可能性(サステナビリティ)として測定する必要性も強く訴えている。幸福のさまざまな側面を支える各種の資本ストック(経済的、環境的、人的、社会的)の経年的な変化は幸福と深く関係があり、現在の資源の過剰消費と不適切な投資は持続可能ではない開発パターンを示していると警鐘を鳴らす(図表3参考のこと)。この幸福と持続可能性の関係については次章でより詳しく見ていきたい。

#### [事例2] 荒川区民総幸福度(GAH)

東京都荒川区は「区政は区民を幸せにするシステムである」と定義し、公益財団法人荒川区自治総合研究所(2011年に認定)を設置している珍しい区である。荒川区は幸福実感を区政の根幹に定義し、その後に議決された「荒川区基本構想」で、荒川区の幸福の構成要素を、以下の6つの

| | | |
|---|---|---|
| **物質的な生活状態** | 所得と資産 | 家計調整純可処分所得<br>家計保有正味金融資産 |
| | 仕事と報酬 | 就業率<br>長期失業率<br>フルタイム就業者の平均年間報酬 |
| | 住居 | ひとりあたりの部屋数<br>基本的な衛生設備の欠如 |
| **生活の質** | 健康状態 | 出生時平均余命<br>自己報告による健康状態 |
| | ワークライフバランス | 長時間労働<br>レジャーとパーソナルケアの時間<br>学齢期の子供を持つ母親の就業率 |
| | 教育と技能 | 学歴<br>生徒の認知技能 |
| | 社会とのつながり | 社会的ネットワークによる支援 |
| | 市民参加とガバナンス | 投票率<br>法規制定に関する協議 |
| | 環境の質 | 大気質 |
| | 生活の安全 | 殺人率<br>自己報告による犯罪被害 |
| | 主観的幸福 | 生活満足度<br>優位な感情 |

**図表4** | OECDより良い暮らし指標のヘッドライン指標 | 出典:OECD, 2012をもとに筆者作成

53 | OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標:生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 25.
54 | 二神恭一(公益財団法人荒川区自治総合研究所理事・所長)へのインタビュー(2013年11月22日)より構成。
55 | OECD, 2012, OECD幸福度白書より良い暮らし指標:生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店, 205.

56｜公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012, 荒川区民総幸福度(GAH)に関する研究プロジェクト第二次中間報告書, 131.

ドメイン(事業領域)としている。

- 健康・福祉
- 子育て・教育
- 産業
- 環境
- 文化
- 安心安全

荒川区自治総合研究所は、その後複数の研究調査プロジェクトを立ち上げ、区民の幸福を、一定の指標によって測定・把握しようという動きが始まった。それぞれのドメインごとに46項目にわたる「幸福実感指標」(案)が設定されている。荒川区の指標のヒエラルキーは図表5に示す通りである。

各指標の最上位に位置する指標として、区民の総合的な幸福感を表す「幸福実感度」がある。第二章でも触れたが、荒川区では客観的データも利用している。「幸福実感指標」の下に位置する「関連指標」とは幸福実感に関する主観的および客観的指標のことで、補完的な指標として利用されている。このようにドメインごとに指標は整理されてはいるものの、「区民の幸福実感は全体的なものであり、指標が測定するのはその部分で」、かつ「各指標は相互に関連しあっている」と認識している。

図表6に示すのが、実際の『荒川区総幸福度(GAH)指標』である。

ひとつの横断的な価値観として、荒川区は目指すべき幸福のイメージとして、「自分自身の幸福」「身近な人の幸福」「地域の幸福」を挙げている。持てるものを分かち合い、競争社会から協力社会への転換を促す温かい地域社会を目指している[56]。

荒川区の幸福実感度指標は、非常に網羅的でありながら、一部にはその地域の価値観を反映したユニークな指標も見られる。例えば、教育ドメインでは「規則正しい生活習慣」や「生きる力の習熟度」があり、文化というドメインでは、「地域文化への愛着度」、環境ドメインでは、「心のバリアフリー」等がユニークであろう。

[事例3] ブータン王国国民総幸福度(Gross National Happiness)

ブータンのGNH『国民総幸福量調査(Gross National Happiness:GNH)』は、社会経済開発理論のパラダイム転換の契機となり、幸福度が世界に広く知られる元ともなった。それまで、「発展」とは経済発展と物質的な富の追求であったが、GNHでは伝統的な価値観や生活スタイルを国の発展の中核と位置づけている。提唱者のワンチェク国王は、講演の中でGNHの理念を以下のように述べている。

> 「GNHの立脚点は、人間は物質的な富だけでは幸福になれず、充足感も満足度も抱けない、そして経済的発展及び近代化は人々の生活の質および伝統的価値観を犠牲にするものであってはならないという信念です」

ブータン政府は、1999年に設置された『王立ブータン研究センター』を2008年には『GNH委員会』に改め、4つの柱と9つの領域をベースにして、72のGNH指標をつくった[図表7]。家計所得や負債等も含め、すべて個人の申告を集計する主観的アプローチが特徴である。

聞き取り調査でデータ収集が行われ、実際の調査時は、指標はさまざまな質問に翻訳され、投げかけられる。例えば、質問は「地域の祭りへの献金に駆動しているか」「伝説や民話をどれくらい知っているか」「どのくらいの頻度で伝統的なスポーツをしたか」「祈っているか」等、かなりブータン政府が考える幸福の形や独自の伝統的価値観が反映されたものとなっている。

これを数値化して、歴年変化や地域ごとの特徴、年齢層の違いを把握する。2010年の調査では上記の9つの領域と一部の指標についての調査を行い、GNH指数を発表した。

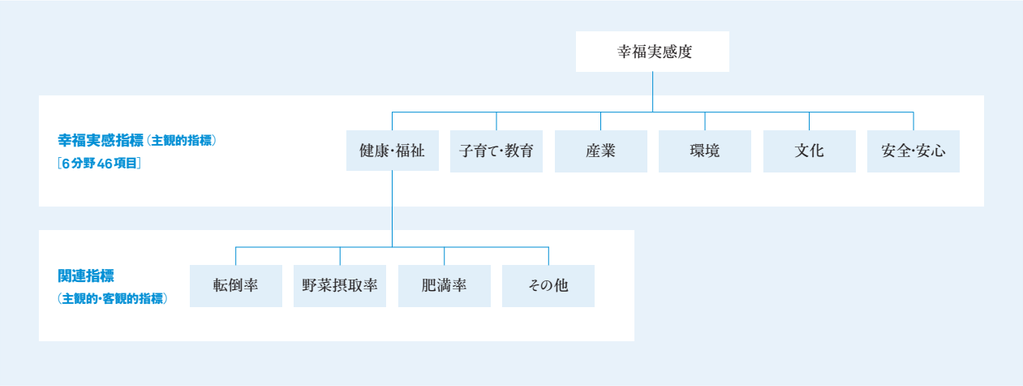
## 2-4｜幸福測定データは、政策立案に利用できるのか?

以上の通り、幸福の測定は現在ブームとも言える活況を呈してきており、より多くの行政機関や研究機関が取り組んでいるわけだが、実際にはどのくらい政策立案に役立てられるのか、その可能性と限界を考えてみたい。

最初の疑問としては、政策立案者はどのような「幸福データ」を集めればいいのかという点であるが、その方法は調査結果をどのように使うかにもよるだろう。

人生の満足度調査は、個人の主観による現在の状況の認識度合いをある程度の平均値として把握することを可能とする。一方の経験抽出調査は、幸福や不満を引き起こしやすい行動を特定できることから、ネガティブな反応を引き起こしやすい行動にかける時間を少なくすることで、幸福感を増やす政策立案に役立つ可能性はある。例えば、通勤や家事、長時間労働といった項目は






図表5｜荒川区の幸福指標のヒエラルキー｜出典:公益財団法人荒川区自治総合研究所,2012をもとに筆者作成

| 幸福実感度 | | | |
|---|---|---|---|
| 健康・福祉 | 健康実感度 | 体の健康 | 運動の実施度<br>健康的な食生活の実感度<br>体の休息度 |
| | | 心の健康 | つながりの実感度<br>自分の役割・居場所がある実感度<br>心の安らぎ実感度 |
| | | 健康のための環境 | 医療の充実度<br>福祉の充実度 |
| 子育て・教育 | こどもの成長の実感度<br>望む子育てができている実感度 | 家族関係 | 親子のコミュニケーションの充実度<br>家族の理解・協力度 |
| | | 生きる力 | 規則正しい生活習慣の習得度<br>生きる力の習得度 |
| | | 子育て・教育環境 | 子育て・教育環境の満足度<br>地域の子育てへの理解度 |
| 産業 | 生活のゆとり | 仕事 | 生活の安定<br>ワークライフ・バランス<br>仕事のやりがい |
| | | 地域経済 | まちの産業<br>買い物利便性<br>まちの魅力 |
| 環境 | 生活環境の充実度 | 利便性・ユニバーサルデザイン | 施設のバリアフリー<br>心のバリアフリー<br>交通利便性 |
| | | 快適性 | まちなみの良さ<br>周辺環境の快適さ |
| | | 持続可能性 | 持続可能性 |
| 文化 | 余暇の過ごし方や文化とのふれあいによる精神的豊かさ・心のゆとりの実感度 | 余暇活動 | 余暇の満足度<br>生涯学習の充実度 |
| | | 地域文化 | 地域への愛着度<br>地域の人との交流の充実度<br>地域に頼れる人がいる実感度<br>文化的寛容性 |
| 安心・安全 | 安心・安全実感度 | 犯罪 | 犯罪への不安 |
| | | 自己 | 交通安全性<br>生活安全性 |
| | | 災害 | 個人の備え<br>災害時の絆・助け合い<br>防災性 |

図表6｜荒川区総幸福度(GAH)指標案一覧｜出典:公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012をもとに筆者作成

| 4つの柱 | 9つの領域 | 指標例 |
|---|---|---|
| 持続可能で公正な社会経済開発 | 1：基本的な暮らし向き（生活を営む上で必要な経済基盤） | 世帯収入<br>資産<br>住宅環境・質 |
| | 2：健康（身体面の健康） | 健康状態の自己申告<br>健康な生活<br>長期的な病気・障がい<br>精神的な健康 |
| | 3：教育・教養 | 読み書き<br>教育の質（資格）<br>知識<br>価値観 |
| 環境保護 | 4：環境の多様性とレジリエンス（回復力） | 汚染<br>環境への責任<br>野生動物・動物<br>都市問題 |
| 伝統文化の保護と振興 | 5：伝統文化の多様性とレジリエンス（回復力）、ブータン文化の尊重 | 国語<br>伝統的熟練技術<br>社会的文化活動への参加<br>伝統的調和のとれた振る舞い・行動 |
| | 6：精神的な幸福（心の健康） | 生活の満足<br>感情のバランス<br>霊性 |
| | 7：時間の使い方（ワークライフバランス） | 労働時間<br>睡眠時間 |
| | 8：地域・コミュニティの活力 | 社会支援<br>地域コミュニティの関係性<br>家族<br>犯罪被害者の数 |
| 良い統治力の強化 | 9：ガバナンスの質（民主的な意思決定） | 政治的参加<br>政治的自由<br>行政サービスの提供<br>政府の業績 |

**図表7**｜ブータンGNHの領域と指標｜出典：岡崎理香，2013をもとに筆者作成

一般的にネガティブな感情を引き起こすことがわかっているが、家族の団欒はポジティブな感情を引き起こす確率が高い。そのため、満足感を高める行動を増やす政策的サポートをすれば、全体的な幸福度を高めることにつながると予想される。例えば有給の育児休暇制度の整備や、保育施設の拡充等がそれに該当する。

少なくとも理論上はこのように幸福データは政策に利用できるように思われるのだが、期待通りの結果を出すのは、そう単純ではないかもしれない。例えば家事の軽減に関しては、近年の家電やサービスの普及により一人あたりがかける時間は世界的に減ってきている。しかし、人々がその時間を家族団欒や社会活動（理論的には、より幸福が高まる行動である）に向けるかというと、そうとも限らない。もしかしたら、より仕事する時間を増やし、さらにストレスをため、ネガティブな感情を引き起こすかもしれない。また別の例としては、綺麗で安全な住宅を供給すべく行われた郊外住宅の整備のおかげで人々は良質の住宅を手に入れた反面、通勤時間が伸び、家族団欒の時間は減ったかもしれない。時にひとつの幸福をもたらす行動と引換えに、別の不幸の源泉を人生に取り入れてしまう、トレードオフが起こるかもしれないのだ。

これがまさに、人が自分の幸福の源泉を理解していないとダニエル・カーネマンが語ることである。つまり、個人がより「自分」の満足をもたらす活動を理解していない限り、政策だけで人々を幸福にするのは困難なのである[57]。だから、政府が幸福研究の結果をすぐに政策に反映し、またそれがすぐに個人の実感に表れるかといえば、そう単純でない。先にも述べたとおり、幸福とは個人がどう感じているのかという“アウトカム”を測るものであり、その変化が社会全体に表れるには比較的複雑な過程があり、長い時間がかかるだろう。

しかし、だからといって政府が何もできないわけではないことは、強調される点であろう。少なくとも政府は人に機会と選択を与え、幸福になる土壌をつくり、幸福になる権利を保証する努力をしていくべきである。例えば、先に適正な労働環境で仕事をすることも、幸福を左右する条件だと書いたが、政府はブラック企業や劣悪な労働環境を廃絶するための法整備を進めたり、健康保険制度を充実させたりすること等が可能だろう。

一部の研究によれば、自ら「選択」できる社会であることは幸福度を高める上で重要という結果もある。選択できる社会とは、己の能力を活かして、人生を創造していくことにほかならない。それにより、人生の満足度（Well Being＝人生の満足度、よくいきること）は高まるという結果が出ていることから、そういった社会の礎を築いくために、行政側もサービスの質を改善する努力はしていくべきである。

一方の市民は、行政機関が幸福のすべての側面を担うことは、全く現実的ではないことも理解する必要がある。「区政は区民を幸せにするシステムである」と定義する荒川区でも、幸福は行政だけではどうにもしようがない領域があるのは事実である、と述べている。そのため、市民と行政が「幸福」について継続的な対話を行い、また地域にいるあらゆる人や団体によって地域ぐるみの「運動」を起こすことにより、幸福度が向上できるのではないかと考えている[58]。OECDも、幸福研究の目的は、社会がどのような目標に向かうべきかという議論に市民を巻き込むことだと定義している。これは、政策利用を考える上で重要な視点である。前述のとおり、幸福測定作業は、幸福な社会のありかたを考え、そのビジョンを共有する作業そのものなのである。

### 幸福のカタチは誰が決めるのか?

しかし、この幸福のビジョンづくりでも気をつけるべきことがある。ブータンのGNHの場合、例えば国として、「汚染されていない環境や伝統的価値観の中での社会生活の営みこそが幸福である」と定義している。そういった意味では、すでに政府側からある程度「幸福の形」を定めており、多少トップダウンな幸福の定義である。これは、ブータンのような政治社会や文化の中では適切なのかもしれないが、ほかの国に本当に当てはめられるだろうか。こうした“幸福の定義”は一見すると模範的な市民ライフにも見えるが、本当にすべての人に当てはまるかどうか非常に慎重に考える必要がある。この個人の価値観が多様化する社会の中で、政策や政治指導者が模範的な生活を押し付け始めると、すでに個人の幸福感とは遠ざかる可能性もある。ルートヴェンホーヴェンが唱えたとおり、西洋諸国においては、「自由」と「幸福度」の間には大きな相関関係があり、幸福感を押し付けるよりは緩やかな選択肢を与えるようなものが適切なのかもしれない[59]。

また現実の政策は、どの国でも非常に政治的な判断の中で決定される。ひとつの政策の結果、誰かの幸福を犠牲にする可能性もありうる。例えば、自然環境を保護するためには、それまで自然破壊を促しながら経済活動を行ってきた企業等の活動を制限する結果となり、そこに勤務する人は解雇されたり、収入が激減するかもしれない。また、経済の公正さを保つための所得の再配分は、一部の富裕層から歓迎されないかもしれない。そういった意味では、幸福の政策は、それまでの恩恵とのトレードオフの一面をもっていることから、非常に政治的な側面が強い。だからこそ、国や自治体と市民の間で「幸福のビジョン」に合意すること、その政治的対話プロセスこそが重要になるのである。

また市民の側からも、政府が打ち出す「幸福の形」を注視する必要がある。残念ながら政府や自治体が必ずしも市民の幸福に良い影響を及ぼす政策だけを採択するとは限らない。時に政治家は、一見良い政策に見えても、特定の団体にばかり利益をもたらしたり、貧困層への配慮がなかったり、経済格差を広げたりして、国民全体の幸福を低下させてしまうかもしれないのだ。

## 第三章 ── 幸福は長続きするのか

### 3-1｜サステナビリティと幸福の関係

最後となる本章では、「幸福の“持続可能性”」、そして「持続可能な発展や開発（サステナビリティ）と幸福」の関係について考えてみたい。この2つの語感は似ているものの、まったく異なる概念である。それでいて、実は入れ子のように深い関連性があるため、あえて一緒に議論を試みたい。

私たちがいま感じている幸福は、いったいいつまで持続するのだろうか。「あなたは、3年後の今日も、今と同じくらい幸福ですか」と問われれば、多くの人は「そんな気もするけれど、わからない」と答えるのではないだろうか。

前章で述べたとおり、ダニエル・カーネマンは、「多くの場合人々は自分を幸福にしているものが何か、そして日常の中で感じる幸福感や不幸感がどれくらい持続するかは予想ができない」と結論づけている[60]。つまり幸福にせよ不幸にせよ、その直後はその感情が続くが、時間が経てばどちらの状態にもいつか順応し、元の心理レベルに戻ってしまうという説である。

こういった心理的な順応のほかにも、幸福感を薄める要素はいくらでも転がっている。突然職を失っているかもしれないし、大切な人が亡くなっているかもしれない。さらには天変地異が起こって家も財産もなくなっているかもしれない。私たちは、非常に不安定で混沌とした世界の中で生きている。だから、私たちの幸せは、いつまで続くのかは一見すると予想がつかない。

**57**｜デレック・ボック，2011，幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会，東洋経済，102.
**58**｜公益財団法人荒川区自治総合研究所，2012，荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書
**59**｜ニック・ポータヴィー，2011，幸福の計算式，阪急コミュニケーションズ，238.
**60**｜デレック・ボック，2011，幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会，東洋経済，6.

61｜人口増加や環境汚染等の傾向が続けば、100年以内に地球上の成長は限界に達するというローマクラブによる警鐘。

62｜小野信一, 2010, 立法と調査 No 300 幸福度の測定をめぐる国際的な動向について――新たな指標策定の試み, 参議院

63｜いくつかのタイプの指標セットが提案されているが、本報告書ではラージセット、概念的なカテゴリーのみを記載。

しかしながら、幸福が持続するかどうかは、社会の“資源ストック”、つまりは資源自体の持続可能性と密接な関係があるという説がある。資源ストックは、何も環境資源のストックだけではないのだが、まずはわかりやすい説明として環境資源から見てみたい。

第一章で言及したとおり、「経済成長=幸福な社会ではない」という国際的議論は、「成長の限界」[61]という有限である自然環境資源の消耗への警鐘から広まった。現在の成長のあり方や開発は、持続可能ではなく、いずれ社会経済の均衡は崩れ、人類の生活は限界に達するという訴えである[62]。確かに、明日という未来や将来の世代を犠牲にしての成長は、本当の意味での幸福な社会とは言えないだろう。

その後に続いた多くの研究では、何も自然環境の重要性は未来の人類のためだけではなく、現在生きている人間の幸福の源泉でもあることが明示された。第二章で見た三つの幸福指標セットでは、いずれも幸福とサステナビリティ（持続可能性）が密接に関わると指摘している。特に先のOECDによれば、人間の幸福は「物質的な生活状態」と「生活の質」に分かれるが、その上で“持続可能性（サステナビリティ）”こそが人間の幸福を支えるストック領域としている。

一般にサステナビリティは、「現在の人間の活動が、将来も損なわれずに持続できるか」ということを表す概念である。この人間活動という部分を「良い暮らし」や「幸福」と置き換えれば、サステナビリティとは「将来世代の幸福の維持」と考えることもできる。つまり、サステナビリティとは、どれだけの幸福の源泉を枯渇させることなく将来世代に引き渡すことができるのか、という問題となる。

それは個人や世帯にも言えることだ。親から相続した資産（ストック）を一年で使い果たすような生活では、すぐに破綻することが明らかである。社会に当てはめても同様で、いつか枯渇が予想される地球資源や一時的に得られた富に依存する社会は非常に脆弱で、やはり「長期的に幸福な社会」と言うことはできない。

そのため、現在活発化してきている“個人の幸福”を測定・把握する次のステップとしては、長期にわたって持続可能な幸福の成果を維持する“社会の資質・能力”の測定が必要となるだろう。OECDによれば、そのような社会の資質・能力とは以下の4つの資本（キャピタル）のストックである。国連や国際機関の間で、持続可能な開発を測定しようという動きの中で生まれたUNECE/Eurostat/OECDのジョイントタスクフォースも以下の資源ストックの分類に合意している。

- 経済資本（Economic Capital）：富・財、ビルや道路等の固定資産。そしてコンピューターソフトウェアやイノベーションに必要な物質的ではない財産も含む
- 環境資本（Natural Capital）：地球環境の資源（水、大気、土壌、鉱物や石油等の天然資源、森林資源等）、経済や生産活動に必要なグッズやサービスを生み出すためのエコロジカルシステム
- 人的資本（Human Capital）：合意に達している単一の定義はないが、健全な社会生活を送るための各個人の知識、スキル、能力、技能、健康を表す
- 社会関係資本（Social Capital）：社会参加、社会のコミュニケーションを円滑にする集団内または集団間の規範やネットワーク

（上記の定義はDraft Report of the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development をもとに筆者が要約）

これらの社会能力の測定と、通常の“現在”に焦点を当てた幸福度の測定の違いとしては、現在の幸福度を測定する場合はあくまで個人や世帯の状況に注目していけば良いが、将来の幸福度はその個人が属する社会システム（地域環境や国家政策、環境保全）等にも焦点をあてる必要があることである。

上記のタスクフォースの中で、特に持続可能な開発統計のためのワーキンググループ（WGSSD = Working Group on Statistics for Sustainable Development）は、図表8に示した四種の資源を測定するための指標セットを提案しているので、参考までにここに掲載する。このタスクフォース・レポートはまだドラフト段階で今後改定する予定があることから、今回の論文では参考程度と考えておきたい。

| 資源 | テーマ | 指標 |
|---|---|---|
| 経済資本 | 物質的な資源 | 物質的な資源のストック |
| | 知識の資源 | 知識の資源のストック |
| | ファイナンシャル・キャピタル | 資産から負債をひいた額 |
| 環境資本 | エネルギー資源 | エネルギー資源量 |
| | エネルギー以外の資源 | エネルギー以外の資源量 |
| | 土地とエコシステム | 土地財産、鳥類インデックス |
| | 水 | 水質インデックス |
| | 空気の質 | 粒子状の物質 |
| | 気候 | グローバル$CO_2$コンセントレーション<br>オゾン層の状態 |
| 人的資本 | 労働力 | 雇用率 |
| | 教育 | 学習達成度 |
| | 健康 | 寿命 |
| 社会関係資本 | 信頼 | 信頼、社会関係資源 |
| | 社会機構 | 投票率 |

**図表8**｜持続可能な開発の指標｜出典：Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development 2012をもとに筆者作成[63]

上記の4つの資本のうち、特に現代の西洋社会で将来的な喪失や減少が懸念されているのは、環境資本と社会関係資本の二点であろう。社会関係資本は、第二章の幸福の源泉でいうところの、「人間関係」や「地域社会やコミュニティへの参加」と関連が高い部分である。一方で多くの人々は経済資本（財産や家など）や人的資本（スキル向上や教育）のストック（蓄積）には熱心に努力してきた。しかしながら、こういった一部の資源だけが突出し、一部が欠落した社会は、前述のディドロ効果でも述べられた通り、“幸福のバランス”がとれておらず、たとえ経済的に突出していたとしても幸福な社会像からはかけ離れたものになってしまうだろう。

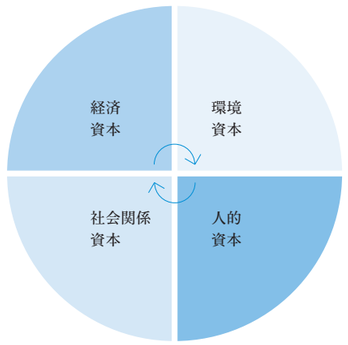
そういった意味では、幸福とサステナビリティの関係を考えるとき、二つの視座を持つ必要がある。第一は、もちろん現在の世代の経済活動や環境破壊等を通じて将来世代の幸福を脅かすリスクである。この場合、直接的にバランスをとるものとしては、将来世代の幸福とトレードオフの関係にある現在世代の活動や開発の形である。

もうひとつの視座としては、現在の世代の幸福を高めるための「4つの資本」の均衡である[65][図表9]。現代の世代が4つの資本のバランスをどの程度で取っていけば、現世代が幸福になり、また将来世代への影響をミニマイズもしくはなくすことができるのかを考えていく必要がある。

こういった社会関係資本や環境資本は、また現在生きている世代、つまり今この瞬間の私たちの幸福を維持していくためにも重要な役割を果たすことは先に述べた。これらの資本は、いわゆる「人とのつながり」「信頼関係」「助け合い」、そして環境資本とは「エネルギー資源」、水や木や安全な食糧等の自然資源である。こういった資源は、必要なものを金銭で購入することができる平常時や社会・経済が上手くいっている時には傍にあるのが当たり前なために、幸福な生活に重要な要素としてあがってはこないが、危機的な状況時に改めて見直されるという傾向にある。危機は、時にそれまで長年築きあげてきた“幸福な生活”を一瞬で台無しにするほど巨大な力があり、その時になって始めて生活基盤の脆さに気づかされるわけである。

こういった危機とは、肉親の死や離婚、失職といった個人的な出来事をはじめとし、例えばリーマンショック等のグローバル経済危機や東日本大震災をはじめとする巨大規模の自然災害が挙げられる。リーマンショックの前、アメリカ市民は金融商品に投資し、高額な家や高級車を買うことがトレンドであったが、リーマン・ブラザーズという一社が倒産しただけで、その屋台骨が吹っ飛び、信用不安が増大し世界経済が一気に冷え込み、多くの人が住居を失った。同じく東日本大震災と福島第一原発の事故は、被災地の人々の生活を一変させた。人々は住居や職を失い、3年近くが経過したいまでも、その影響下で生きている人も少なくない。こういった危機は、時に抗えない力で幸福な生活をストップさせてしまう。

内閣府幸福度研究会座長山内直人氏は、




**図表9**｜四つの資本ストックのバランスイメージ図
出典：OECD, 2012をもとに筆者作成

### 測定のための視座

64｜Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force, 2012, Draft Report of the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development

65｜京都大学, 2013, 研究会報告書等 No.62 持続可能性指標と幸福度指標の関係性に関する研究 報告書, 内閣府経済社会総合研究所, 39.

東日本大震災の後に発表された「震災からの復興と幸福度検討の意義」の中でこのように述べている。

> 今般の震災をあらためて振り返ると、史上稀にみる巨大地震であっただけでなく、それにより津波や原子力発電所事故等がもたらされるなど、被災地域の人々の暮らしの基盤を大きく揺るがしました。しかし、震災は、東北や関東の被災地に物理的、心理的に大きなダメージを与えただけでなく、日本に暮らすすべての人々に大きな衝撃と不安を与えました。特に日常生活が一瞬のうちに暗転する姿を目の当たりにしたことへの心理的衝撃、いつどこでまた同じような災害が起こるとも分からない不安感は小さくないと思われます[66]。

東日本大震災の与えた影響は、被災地だけにとどまらない。当時、商店から食料や商品が消え、電気が止まり、いかに日本社会が外部から提供される食料やエネルギーに依存していたかが露呈した。そして興味深いことに、その時に急に叫ばれたのは、“人との絆”や“節電”であった。それまでの価値観やライフスタイルは根底から揺らぎ、改めて幸福のサステナビリティの構成要素である“社会関係資本”や“環境資本”に目を向け始めたのである。

また、こういった危機が与える影響は、停電や物資不足といった物理的な影響だけにとどまらない。長く続く心理的トラウマや失職、経済活動の停止、家族関係への影響も大きい。

以上のことからも、幸福を測ろうとする時、その状態はいったいいつまで続くのかという“持続可能性”といったもうひとつの「ものさし」でも考えていく必要がある。私たちの社会システムやコミュニティには、将来的に幸福を支えていくための“資本ストック”はあるのか、また将来世代の活動とのバランスはいかなるものか、そして4つの資本はバランスが取れているのかを注意深く測定していく必要があるだろう。特に社会関係資本と環境資本は現在“幸福の持続性”という観点では十分には測定されてきていない分野だけに、今後が期待される。

### 3-2｜幸福の持続性を高める
### “レジリエンス（回復力）”

社会関係資本や環境資本ストックの強化は何も日本だけではなく、以前から世界のあらゆる場所で叫ばれている。そして一部の人々は政府や自治体の動きとは全く無関係なところで、よりサステイナブルな社会システム構築に向けて、独自の地域運動をおこし始めている。個人的な気付きによる消費社会からの価値観の転換がある程度の規模で起こっているのである。

このセクションでは、補足的に“幸福の持続可能性”を考える上でヒントとなりうる“レジリエンス”という概念と、それを訴求するコミュニティ運動である“トランジション・タウン”を紹介する。

#### [1]レジリエンスとトランジションタウン運動

レジリエンスとは、もともとは外的衝撃やそれによって引き起こされた変化をかわす生態系の能力で[67]、危機的な状況にパニックを起こすことなく、また対症療法的にその場をしのぐのでもなく、「しなやかに対応する力」を意味する。レジリエンスは、日本語では「回復力」「地力」あるいは「底力」とも訳される。それは、「備え」とも似た考えで、大規模停電時に、地元で調達できる資材によって自家発電で対応する能力に似ている。国連開発計画では、すでに防災や災害リスクマネージメントの中でこの地域やコミュニティのレジリエンスを高める支援活動を提唱・実施してきている。

エコノミストのデビッド・フレミングは、レジリエンスが強化されたコミュニティにおける利点を次のように挙げている[68]。

- 一部が壊れても、そのショックがシステム全体へ波及効果を及ぼさない
- 地域環境を反映し、その地域ならではのさまざまな特色や解決策をたくさん持つ
- 遠距離移動と輸送が実質的に存在しないにも関わらず、コミュニティのニーズは満たされている
- 中間期の経済の大型社会インフラや官僚機構を、地域の目的になかった代替手段に、非常に安い費用で取り替えることができる

具体的な社会活動として、地域のレジリエンスを高める運動をしているのが2005年にイギリスで発祥した『トランジション・タウン運動』である。この運動は現在世界の1,000を超える地域で展開を見せている。運動の特徴は下記の通りである[69]。

「市民の創意と工夫、および地域の資源を最大限に活用しながら脱石油型社会へ移行していくための草の根運動。イギリス人のロブ・ホプキンスが、2005年秋、イギリス南部デボン州の小さな町トットネスで立ち上げ、3年足らずの間にイギリス全土はもちろんのこと、欧州各国、北南米、オセアニア、そして日本と世界中に広がっています。トランジションとは『移行』を意味します。何から何への移行かと言えば、『過度に石油等の化石燃料に依存した社会経済システム』から『自然との共生を前提とした持続可能な社会経済システム』への移行です」。

トランジション・ジャパンによると、活動のポイントは6つである。

- ピークオイルと気候変動という「双子の問題」に同時に対処し得る本質的かつ包括的な解決策の提示を目指す
- 地域レベルに焦点を当てる
- 地域住民の創造力、適応力および団結力を引き出す
- その地域にすでに存在する資源を最大限活用し、それらを有機的につなげる
- 頭（Head）・こころ（Heart）・身体（Hands）の「3H」のバランスをとる
- よりよい未来を描き、その実現は十分可能であると信じ、楽しみながら取り組む

ピークオイルと気候変動という部分だけを切り取ると、一見、「幸福」とは関係のない「環境保護活動」のように思われるかもしれないが、通常の環境保護活動と大きく異なるのは、その運動をコミュニティ単位で行うことで、社会関係資本や経済資本を地域内で培っていくという社会的な側面である。また、楽しむことに重点をおいており、レクリエーション活動としての側面も持っている。こうして、地域内の食料の自給率を上げ、地域経済や住民同士の信頼関係を普段から強くしておくことにより、外部から大きなショック（自然災害や食糧危機、エネルギー危機やグローバルな経済危機）に対応する底力や人材・ノウハウを地域にストックしておくという考えである。

先述したように「幸福とサステナビリティ（持続可能性）」や「将来世代の幸福の維持」の関係性から見ると、エネルギーの自立、地域の連携、資源の有効活用、そして『自然との共生を前提とした持続可能な社会経済システム』をテーマに掲げるトランジション・タウンの昨今における世界的な広まりは、市民による新しい持続可能な幸福の形の追求と言えるだろう。

具体的には、トランジション・タウン運動発祥の地トットネスでは、図表10のような活動が行われている[70]。最初の2つは主にエネルギー分野、ほかの3つは地域の経済活動や食糧問題を対象にしたものである。図表10に挙げたのは、主な活動で、その他非常に多くの活動が自発的に起こっている[71]。

トランジション・タウン運動の特徴の1つは、理念を共有した上で、具体的な活動内容はその地域で決めるということにある。トットネスで成功したことが、ほかの地域で定着するとは限らないため、地域の住民がその地域、地域に合ったやり方を考え、実践するという方式だ。

ちなみに現在日本では計37グループがトランジション・タウン宣言をしている[72]。その中でも、「森と湖と芸術の町」と呼ばれる人口約1万人の藤野町は、日本で最も有名なトランジション・タウンのひとつだ。トランジション・タウン藤野[73]では、図表11のような取り組みが行われている。

| 活動名 | 活動内容 | 活動領域 |
|---|---|---|
| 石油脆弱性監査 | ビジネスにおける石油使用工程を明らかにし、脆弱性を測る | エネルギー／環境問題 |
| パワーダウン用スキルアップ | 10週間の夜間授業で食料、エネルギー、経済等について学び、フィールドワーカーを養成する | エネルギー／環境問題 |
| 英国の実のなる木の首都トットネス | 堅果樹と果樹をトットネスの都市構造に組み込み、地域で消費する | 地域経済活動／景観保全／食糧問題 |
| トットネス産食べ物リスト | 地域で栽培・生産・販売されている食べ物をデータベース化し（スーパーマーケットを除く）、小冊子にまとめて町の食物の売店で無料配布 | 地域経済活動／食糧問題 |
| 地域通貨トットネスポンド | 独自の地域通貨を発行し、提携する地元商店で使用可能に | 地域経済活動／コミュニティづくり |

**図表10**｜トットネスにおける主なトランジション・タウン活動｜出典：ロブ・ホプキンス, 2013をもとに筆者作成

| 活動名 | 活動内容 | 活動領域 |
|---|---|---|
| 藤野電力 | 再生可能エネルギー発電システム組立てワークショップの開催、お祭りやイベントへの再生可能エネルギーによる電源供給、市民発電所の建設等 | 環境／エネルギー問題 |
| 森部 | 相模湖畔の森の再生への道筋を探る | 環境問題 |
| お百姓クラブ | 地域の農地を借りて野菜を育て、自給自足に向けたつながりをつくる | 食糧問題／コミュニティづくり |
| 地域通貨よろずや | 「自分のできること、自分がやってもらいたいこと」をリスト化し、メーリングリストを利用してマッチングする。現在、300名前後が利用 | 地域経済／コミュニティづくり |

**図表11**｜トランジション・タウン藤野の主な活動｜出典：トランジション藤野ホームページをもとに筆者作成

**66**｜山内直人, 2011, 震災からの復興と幸福度検討の意義 http://www5.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/pdf/igi.pdf（2014年2月10日アクセス）
**67**｜ロブホプキンス, 2013, トランジションハンドブック 地域レジリエンスで脱石油社会へ, 第三書館, 71.
**68**｜ロブホプキンス, 2013, トランジションハンドブック 地域レジリエンスで脱石油社会へ, 第三書館, 73.
**69**｜トランジション・ジャパンホームページ http://transition-japan.net/（2014年2月10日アクセス）
**70**｜ロブホプキンス, 2013, トランジションハンドブック 地域レジリエンスで脱石油社会へ, 第三書館, 339.
**71**｜Transition Town Totnes, So what does Transition Town Totnes actually do? The story so far 2006-2010
**72**｜2013年時点。
**73**｜トランジション・タウン藤野のブログ http://blog.canpan.info/team-80/（2014年1月10日アクセス）

74｜吉田俊郎(トランジション・タウン・ジャパン)へのインタビュー(2013年6月2日)及び小山宮佳江(トランジション藤野)へのインタビュー(2013年8月3日)をもとに構成。
75｜トランジションジャパンホームページ http://www.transition-japan.net/what/primer.pdf (2013年11月30日アクセス)
76｜ロブ・ホプキンス, 2013, トランジションハンドブック 地域レジリエンスで脱石油社会へ, 第三書館, 308.

特に東日本大震災後に広く注目を集めたのは、『藤野電力』の活動だろう。こちらはオフグリットの再生可能エネルギーを生み出し、電力キャパシティを増加することで、平時はもとより、非常時に備えたり、普段から電力の大切さを知り、節電を促すものである。そのほかにも『地域通貨よろずや』という地域通貨の動きも拡大している。こちらは、地域内で経済やサービスを還流させるという側面があるものの、主要な目的はむしろ住民同士のコミュニケーションを活発化し、信頼関係を構築することにあるそうだ。以上であげたのは、主要な活動にすぎず、その他にもさまざまなイベントやアート活動の拠点を作るという文化活動、健康や医療に関するワークショップや交流会なども行われている[74]。日本にあるトランジションタウンのメンバー同士も年に一度シンポジウム形態で集合し、活動報告を行ったり、情報共有を行っている。

これらの藤野の活動を見ると、トットネスと共通しているものと独自のものがあることがわかる。しかし、『自然との共生を前提とした持続可能な社会経済システム』という理念は共有していると理解できるだろう。

こういった活動を通じて、人々の絆を強め、また食料やエネルギーを自給する能力を獲得し、普段から資源を無駄遣いせず、より回復力や底力を高める社会に移行(トランジション)しようという考えなのである。

[2]レジリエンス指標

実際にどれくらい底力が蓄えられたかを測ることを目的に、トランジション・タウン運動では、いくつかの「レジリエンス指標」を提示している。これらは、通常の幸福指標とは全く異なり、純粋に外部からの衝撃に地域がどれくらい耐えうる能力を蓄積しているかを測る指標である。例えば、石油が枯渇したら? 突然停電したら? 食料が輸入できなくなったら? 突然グローバル企業が倒産したら? ということを想定している。

その時にどれくらいのエネルギーや食料、生活必需品を地元で作っているのか、どれくらい経済が地元で循環しているのか、助け合える人々のネットワークがあるのかを測る指標である。以下の図表12は、指標の例となっている。

しかしながら、トランジション・タウンではまだこれらの指標は活用されていないようだ。トランジション・タウン発祥の地であるトットネスは、"So, what does transition town Totness actually do?"という詳細な活動報告書を出しているが、ここでもまだその指標を使ってプログレスや効果を評価するには至っていない。NPO法人トランジション・ジャパンへのインタビューによれば、日本でも同様な状態で、メンバーの労力は様々な活動を実施することに注がれているため、指標を設定して測定するには至っていないと述べていた。

そのため、図表12に示した指標は、例として提案されているに過ぎず、トランジションハンドブックでは、「ほかにどのようなレジリエンス指標があるのかを教えてほしい」と呼びかけている[76]。つまり指標は、各地域がどのようなトランジションを目指すのか、どのようなコミュニティ形成したいのかによっても変わるため、まだ発展途上の分野である。

| 領域 | レジリエンス指標の例 |
|---|---|
| 地域経済・産業 | ✓ 地元で流通する通貨に占める地域通貨の割合<br>✓ 地元の人が所有するビジネスの割合<br>✓ 新築住宅開発に使用される地域建材の比率<br>✓ 地元で消費される生活必需品のうち、地元、または一定の圏内で生産されたものの割合<br>✓ コミュニティのメンバーが地域内で雇用されている割合<br>✓ 地域通貨による地域取引の比率<br>✓ 区域で生産された薬品を地域で処方する比率<br>✓ 区域内で製造される主要物品の比率 |
| エネルギー・環境 | ✓ 地域の省エネ事業(ESCO)で生産されるエネルギーを地域内で消費する割合<br>✓ 地域の道路の交通量<br>✓ 地元で供給されるエネルギーの割合<br>✓ 地元で使用される建材のうち、再生可能な素材の割合<br>✓ 生産性のある土地と駐車場の割合<br>✓ 地元で働く人たちの通勤距離の平均 |
| 食糧 | ✓ 十六歳の少年少女が10種類の異なった野菜を一定の基準を満たして栽培できる量<br>✓ 地元で生産される食料の割合<br>✓ 所与の区域内で生産された食物が地域で消費される比率 |
| 人とのつながり | ✓ 地元のコミュニティのトランジション活動への参加度 |

**図表12**｜トランジション・タウンが提案するレジリエンス指標の例[75]｜出典:ロブ・ホプキンス, 2013をもとに筆者作成



77｜藻谷浩介・NHK広島取材班, 2013, 里山資本主義 日本経済は「安心の原理」で動く, 角川書店
78｜藻谷浩介・NHK広島取材班, 2013, 里山資本主義 日本経済は「安心の原理」で動く, 角川書店

これらのレジリエンスを高める社会運動は、特別に「幸福」になることを目的として謳っているわけではないが、コミュニティの絆を強め、地域経済を強化し、エネルギー等の環境資源の利用を見直すものであり、前述の"幸福の持続性"との強い相関性は明らかだろう。助け合える地域社会の中にいれば、なにか不幸な出来事に襲われても、より早くもとの状態に戻れるというわけである。逆にトランジションタウン活動を先ほどのOECDなどが提唱する4種のストックに当てはめると、以下のようになる。

- 経済資本(Economic Capital):『地域通貨トットネスポンド(トットネス)』『トットネス産食べ物リスト(トットネス)』
- 環境資本(Natural Capital):『石油脆弱性監査』『藤野電力(藤野)』『森部(藤野)』
- 人的資本(Human Capital):『お百姓クラブ(藤野)』『パワーダウン用スキルアップ(トットネス)』
- 社会関係資本(Social Capital):『地域通貨よろずや(藤野)』

このような特殊なコミュニティ活動や運動を紹介すると、時として地域における排他的な閉鎖性を懸念する声や、グローバル化以前の「古き良き時代」への回帰ではないかという指摘が出てくるが、それは的を外した意見でもある。孤立したコミュニティでは逆にレジリエンスは失われるし、「古き良き時代」へは戻ることはできない。トットネスや藤野はあくまで現代社会に即した形で連携することで地域に"資源"をストックし、危機時のリスクヘッジを行っているだけである。

トランジション・タウン以外にも、レジリエンスが高いコミュニティを体現した事例が日本には多く存在する。最近日本で「里山資本主義」という名前で知られるようになった自発的なムーブメントで、巨大な経済システムだけに100%依存せず、そこにある里山や人的資源を上手に活用し、日々消費するエネルギー源や食糧の一部を支えていくサブシステムを作ろうという動きである。例えば、岡山県の真庭市がその一例だ。人口約5万人、面積の8割は山林が占めるこの町では、地域の資源を活かしたエネルギーの自立化が進んでいる。始まりは古く1993年で、地元の若手経営者が集い、「縄文時代より脈々と続いてきた豊かな自然を背景とする暮らしを未来へつなげていくこと」を目的に、『二十一世紀の真庭塾』という勉強会を開催した[77]。

この勉強会を発端にして、産学官が連携して有り余る木材を活用するためのバイオマス産業の創出に動いた。これによって、間伐材を燃料用チップにする工場ができ、木材ペレットボイラーやバイオマス発電の導入が進んだ。地元事業者、真庭市、林業・製材業の組合等9団体が出資した『真庭バイオマス発電株式会社』が建設するバイオマス発電所(2015年に稼動予定)は、計算上、真庭市の半分の世帯の電力をまかなうことができる。これらが雇用創出、商取引の増加となって地域の経済を潤している。そして、すべての源になる木材は計画的に使用する限り、半永久的に枯渇することはないので、非常にサステイナブルなエネルギー・経済システムである。真庭市は、サステナビリティとレジリエンスがうまく実現されたモデルケースと言えるだろう。

また里山資本主義は、それまで社会的弱者とされてきたお年寄りや専業主婦、子どもたちなどの人材をうまく地域活動に取り込むことにより、地域内の人間のつながりを回復させながら、その地域の問題を解決する手段としても注目されている。例えばお年寄りが作る食べきれない農作物を地域で消費したり、主婦が空いた時間で近隣の人の手伝いをするという活動である[78]。

トランジション・タウンと里山資本主義は、名称は異なるものの考え方や目指すコミュニティの形は非常に近いものがあるように見受けられる。それは、何も資本主義やグローバル経済自体を否定するのではなく、コミュニティや個人の問題を、ある程度自助努力で乗り越えられる底力をつけていく活動なのである。

前述したように、いま、こういった取り組みは日本だけでなく、世界の各地で始まっている。これはリーマンショックや大災害を経験し、政府や自治体、大手企業に依存することの危うさを体感し、従来の消費社会への疑問を抱いた人たちによる新しい動きだ。そこには、顔が見える個人と個人がつながることによる、横断的で柔軟、かつ強固な社会システムが構築され始めている。

幸福はお金では買えないし、一人で幸福になることもできない。それがわかったいま、このような新しい価値観に基づいた社会システムこそ、持続的な幸福に必要な4つの要素である「経済資本・環境資本・人的資本・社会的資本」を充足し、次世代の人々を犠牲とすることのない開発・発展のパターン構築のヒントとなるように思われる。

また、こういったボトムアップの市民運動は、市民側から提案するひとつの幸福なコミュニティの

形であり、荒川区が指摘するとおりに、こういった市民を巻き込んだ運動が地域ぐるみの幸福な社会を実現するための礎へと発展していくのかもしれない。いま市民の幸福度測定に乗り出している自治体は、こういった地域運動とどのように連携し独自のコミュニティ活動や地域システム作りに役立てるのかも考えていくべきだろう。そして、こういった活動を評価していくものさしの開発が、次のステップになると思われる。

## 結論にかえて

第一章で述べたとおり、多くの国では長い間経済成長(1人当りGDPの向上)を目標にすえて国の戦略や経済政策を決定してきた。その結果、欧米諸国や一部のアジア諸国はここ数十年で飛躍的に経済成長を遂げ、医療や教育の質も劇的に向上した。

しかし、私たちは以前より本当に幸福になったのだろうか。残念ながら、「幸福のパラドクス」が指摘してきたとおり、「所得・富・GDPの高さ」や物質的な充足は必ずしも人を幸福にしてこなかった。

現代の私たちは、脈々と信奉され続けた「経済成長主義」への余波の中で生きている。企業の広告は、より多くの消費を刺激して、「買えば幸せになれる」「もっともっとモノを買おう」と叫ぶものばかりである。そのためには人は、「そうだ、もっと稼がないと」「もっと働かないと」という心理状況にしばし陥ってしまう。

欧米や日本社会ではコミュニティへの帰属感が薄れ、人間関係も希薄になり、核家族や単身家庭が増え、ワークライフバランスが崩れ、心身の健康に多大な負荷がかかっているのが現実だ。その上、現状の経済活動レベルが続けば地球環境への負担も甚大で、自然資源は減少し、気候変動には拍車がかかることが予想されている。つまり、現代の開発パターンと幸福の形は、相反していることは明白だろう。おそらく、こういった議論を政治や政策立案の机上にあげ、持続可能な幸福な社会の形、そして開発のパターンを考えていく契機となることが「幸福研究」の現在における存在意義なのだろう。

国や行政が「幸福」に着目するようになったことは、これからの社会のあり方を考える上で喜ばしいことである。しかし、その政策的議論が、自動的に正しい方向に私たちを導いてくれると盲信するのは甘いだろう。政府は必ずしも市民の幸福のための最良の意思決定をするとは限らないことは、日本を含めた多くの国の政治状況を見ても明らかだ。

しかし、一部の市民層の価値観の転換が起こっているのも事実である。第三章で紹介したとおり、変化は緩慢で小さなものかもしれないが、着実な市民運動として動き始めている。このように価値観が多様化した社会の中にいるからこそ、市民一人ひとりが、自分の幸福と、不幸の原因についてより深く考えていく必要がある。幸福な社会の創造は、「自分にとって本当に大事なものはなんだろう」と考えることから始まる。幸福は常に、一人ひとりの内面から発せられる。そのためには、幸福を人任せにはせず、時に市民力で、正しい方向に綱引きをしていくことも必要であろう。また、有権者はより賢くなり、政策決定プロセスを理解し、正しい政治家を選出することが重要なのではないだろうか。

そして、仮に政府や自治体が幸福にとってより好ましい政策の方向性を示したとしても、政府ができることには常に限界がある。政府は戦争や犯罪の防止策を講じたり、医療や教育を拡充させることはできるが、手の届かない分野も多いのも事実だ。信頼関係のある結婚生活や楽しいボランティア活動の参加、充実した余暇生活等はあくまでも個人にハンドルが委ねられている。結局最後は、自分の生活の質や幸福を決めるのは自分自身なのである。現代においては、そうやって自分の幸せの形を知り、自分の帰属する地域社会と協力し合うことで、持続可能なムーブメントとして幸福の追求を行っていく積極的な姿勢も問われるのかもしれない。



[参考文献]


- OECD, 2012, OECD幸福度白書 より良い暮らし指標:生活向上と社会進歩の国際比較, 明石書店
- トム・ラス, ジム・ハーター, 2011, 幸福の習慣 世界150カ国調査でわかった人生を価値あるものにする5つの要素, ディスカヴァー・トウエンティワン
- 大石繁宏, 2009, 幸せを科学する, 新曜社
- デレック・ボック, 2011, 幸福の研究 ハーバード元学長が教える幸福な社会, 東洋経済
- ニックポータヴィー, 2012, 幸福の計算式, 阪急コミュニケーションズ
- シーナ・アイエンガー, 2010, 選択の科学, 文芸春秋
- 枝廣淳子/草郷孝好/平山修一, 2011, GNH(国民総幸福論) みんなでつくる幸せ社会へ, 海象社
- ブルーノ・S・フライ, 2012, 幸福度をはかる経済学, NTT出版
- ジョセフ・E・スティグリッツ/アマティア・セン/ジャンポール・フィトゥシ, 2012, 暮らしの質を測る 経済成長率を超える幸福度指標の提案, きんざい
- 大竹文雄/白石小百合/筒井義郎, 2010, 日本の幸福度 格差・労働・家族, 日本評論社
- アラン・アトキン/枝広淳子共著, 2012, GDP追求型成長から幸せ創造へ グリーン経済とそのあとに来るもの, 武田ランダム
- 公益財団法人荒川区自治総合研究所, 2012, 荒川区民総幸福度(GAH)に関する 研究プロジェクト第二次中間報告書
- 日本GNH学会編集, 2013, GNH研究1 ブータンのGNHに学ぶ, 芙蓉書房出版,
- 国連開発計画, 2003, 人間開発ってなに?
- 小野信一, 2010, 立法と調査 No300 幸福度の測定をめぐる国際的な動向について 新たな指標策定の試み, 参議院
- ロブ・ホプキンス, 2013, トランジションハンドブック 地域レジリエンスで脱石油社会へ, 第三書館
- ロブ・ホプキンス, トランジション・イニシアチブ入門書
- 藻谷浩 NHK取材班, 2013, 里山資本主義 日本経済は「安心の原理」で動く, 角川書店
- 京都大学, 2013, 研究会報告書等 No.66幸福度指標の持続可能性面での指標の在り方に関する調査研究報告書, 内閣府経済社会総合研究所
- 京都大学, 2013, 研究会報告書等 No.62 持続可能性指標と幸福度指標の関係性に関する研究 報告書, 内閣府経済社会総合研究所
- 内閣府経済社会総合研究所, 2012, 幸福度に関する研究報告 ── 幸福度指標試案, 幸福度に関する研究会
- 袖川芳之/田邊健, 2007, ESRI Discussion Paper Series No.182 幸福度に関する研究 経済的ゆたかさは幸福と関係があるのか, 内閣府経済社会総合研究所
- John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey Sachs, 2013, World Happiness Report
- Richard Layard, 2006, Happiness: Lessons from a New Science (Second Edition), Penguin Books
- Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development 2012, Draft Report of the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development
- Transition Town Totnes, So what does transition town Totnes actually do? The story so far 2006-2010, Transition Town Totnes

# あとがき

二年間にわたるコミュニティ評価研究の報告書がようやく完成を見た。もともと想定していたものよりも膨大な量の報告書となった。それだけ、多くの事例を取り上げたということであり、それだけ困難な研究テーマだったとも言える。

今回の研究チームは、職業人としての研究者は一切おらず、実務家のみで構成されている。理由は、本研究テーマが「研究のための研究」には馴染まないと考えたからである。コミュニティ再生とは、つまりは現在進行形の私たちの“社会”のことだ。たとえ一般の学術論文に比べて内容が掘り下げられなかったとしても、得た知見をすぐに現場で応用することができることに本質的な意味がある。

そのような今回の研究を改めて評価学の「ロジックモデル」に落とし込んでみると、インプット（投入計画）は「2年間の研究期間と6名の研究員」、アクティビティ（活動内容）が「調査研究」で、アウトプット（事業結果）はこの「研究報告書」となるわけだが、しかし重要となるのは本研究で何度も取り上げた「アウトカム（成果）」の視点である。何が“それ”に当たるだろうか。

現在、「コミュニティ」のテーマはある種のブームとなりつつある。特に3.11以降は、人のつながりや絆のかけ声と共に社会の関心が高まり、自治体の政策としても企業のビジネスチャンスとしても注目を集めている。実際、都内に続々と建設される高層マンションを販売する際に売り文句として使用されているケースもあり、「集会所」の設置や「来客用の駐車スペース」を拡大することをもって「コミュニティ再生の集合住宅」とするものまであるほどだ。

関心が高まることは決して悪いことではない。けれど、「コミュニティとは何か」「コミュニティ再生とはどうなることか」の本質的な議論がされぬまま、同テーマが“消費”されていくことに一抹の不安が募る。コミュニティは、販売できるような商品ではない。

このような時代背景を踏まえて話を戻せば、「コミュニティに関する本格的な議論」というのがまさに“それ”に当たるであろう。もちろん、「コミュニティ評価」の分野が開拓されていくことも望んでいる。もしそれが実現するとすれば、世の中のさまざまなコミュニティ再生に関する事業が「PDCAサイクル」に沿って改善されていくことになる。逆に言えば、現在はコミュニティ事業を何かしら実施しているだけで「良し」とする空気があり、「本当にコミュニティは再生したのか」「何か問題はなかったのか」と検証する視点が欠如しているとも言える。

但し、評価自体にもPDCAは求められるべきだ。特に、コミュニティを評価する試みにおいて「地域性」を外して考えることができない以上、仮に「コミュニティ評価」なるものが完成したとしても、その「評価指標が適切だったのか」「地域によって改善すべきことがないか」など常に気を配る必要があると思われる。

そう言った意味で、本研究のもう一つのアウトカムは「評価とは何か」を改めて問いかけることによる、社会全体の「評価リテラシーの向上」という目的も含まれていた。

無縁社会、少子高齢化、大規模都市災害など現代社会の地域課題を挙げればきりがないが、だからこそ「コミュニティ再生」が今後も真剣に取り組まれることを、本研究員一同切に願っている。

研究代表 伊藤剛

コミュニティ再生の"評価基準"策定の研究
2014年3月31日発行

公益財団法人 ハイライフ研究所
〒104-0061 東京都中央区銀座1-8-14
銀座YOMIKOビル8F
TEL 03-3563-8686 FAX 03-3563-7987
http://www.hilife.or.jp

※本書の全部または一部の複写・複製・転訳載
および光記録媒体への入力等を禁じます。