

社会変革プログラムの評価の枠組み

Basic Framework for Assessing Progress of Programs for Social Change

上野真城子

Ueno, Makiko

アジア都市コミュニティ研究センター

Urban Community Research Center for Asia (UCRCA)

<要約・目的>

米国におけるコミュニティ開発は、社会問題の解決と社会変革の道具として政府及び民間財団によって取り組まれてきた。セツルメント運動から始まり、貧困との戦い、モデルシティー、コミュニティ開発コーポレーション (CDCs)、近年の総合的コミュニティ開発 (Comprehensive Community Initiative: CCI) など、近隣地区の「場」をもととした計画 (place-based planning) は、コミュニティ変革の重要な政策プログラムとして位置づけられ、連邦政府や州、地方自治体、そして多くの地域のノンプロフィット組織によって担われてきた。ではそれらの「変革」の目標と成果はどう評価できるか。この一つの答えとして、ここ 10 年ほどに顕著に注目されてきた近隣指標システム (Neighborhood Indicator System) を取り上げる。NIS は近隣地区を基盤とした小地域のデータを複数の指標として、地区変革の枠組みを構築するものである。この小論においては、そのシステムが、市民の継続的内発的なコミュニティ・ビルディングの形成のダイナミズムをうみだすこと、参加によるコミュニティ変革の「運動」のツールとなることを紹介し、日本の地方創生と活性化において、極めて有効な戦略的計画手法となることを示そうとするものである。(共同研究者: Peter Tatian, The Urban Institute)

<キーワード> コミュニティ開発、社会変革、近隣指標システム、コミュニティ変革アウトカム指標

1. コミュニティ開発と政策評価

コミュニティ開発政策と政策評価研究は 1960 年代の貧困との戦いから顕著な関係を持ってきた。1960 年代から評価研究は着実に威信を高めてきた。ことに 1990 年代後半の福祉改革を頂点として、科学的目的性と政策実験デザインと評価は政策の適切性、妥当性の判断に不可欠のものとなった。これに比べて、コミュニティ開発は、その主なスポンサーであった連邦政府がその役割を下りて、主に民間財団に任されるようになった結果、ブルドーザーとセメントによる物理的な開発から、より精神的なつながりを意識したコミュニティ・ビルディング、それも自立的、内発的、すなわちソーシャルキャピタルとかソーシャルボンドを強調するものになった。

総合的コミュニティ開発の思想は、19 世紀末のセツルメント・ハウスに起源をもつ歴史的なものである。それは 20 世紀を通じての多くの近隣地区を基盤とする改善の努力に現れていた。1950 年代の青少年非行に対する闘い、1960 年代の貧困との戦い、1990 年代のコミュニティ開発コーポレーション (CDC) 運動などである。総合的コミュニティ・イニシアティブ (CCI) は 1980 年代後半、1990 年初期に全国的に、またコミュニティ財団によってはじめられた民間主体のコミュニティ開発運動といえるものである。この CCI の目標とゴールは、恵まれない貧困近隣地区に生きる個人、家族、コミュニティに、物理的、経済的、社会的条件を改善することによって、明らかな「変化」をもたらそうと

するものであった。多くの CCI はつぎのような要素：ソーシャル・サービスとサポートの拡大と改善、チャイルドケア、青少年育成、家族サポート、精神健康ケアを含む、健康医療ケア、経済開発、住宅改善修理建設、コミュニティー計画とコミュニティーの組織化、成人教育、職業訓練、学校改善、近隣安全とリクリエーション・プログラムなどの生活の質向上活動などをもつものである。すなわち、物的、社会的、経済的な要素を複合的な介入によって、相乗効果を与えて、変化をもたらそうとするプログラムであった。CCI の特徴は加えて、上位のレベルの権威と責任を、近隣とコミュニティーに分権委譲するという、制度的な改革をとともなうことであった。この計画理念は、米国の都市コミュニティー事業の歴史と経験と、社会科学的なコミュニティー研究での解明発見との間の政策と政策研究・評価の相互作用のなかでうまれてきたものである。

2. 社会指標から近隣指標へ

社会指標 (Social Indicators) への関心は古く、1929 年にはフーバー大統領が社会指標を社会条件の変化のために使おうとした。もっとも盛んになったのは 1960 年代の様々な社会福祉改革と都市更新においてであった。社会指標は 1960 年代に、統計、一連の統計値、そしてある特定の政策事業を評価しかつそのインパクトを決めることについて、PPBS の興隆とともに政治家も社会学者も運動家にも期待されたが、70 年代 80 年代は様々な理由から社会指標への関心は弱まった。

しかし 1990 年代から、社会指標は近隣指標に読み替えられて、あらたな期待をもって、注目されるようになった。それは近年の多くの米国の都市においてのコミュニティー開発がコミュニティーの内発的な社会改革と社会変化を目指す用意になったことにより、近隣地区指標システムの構築と維持が有効に機能することが認められるようになったことによる。すなわち、近隣地区指標は、コミュニティー変革のプロセスを遂行する、ひとつのツールと位置付けられるようになってきたことである。

この近隣指標への期待と関心を促した要素は 9 つある¹。

- ① コンピューター・ハードウェアの開発と価格の低廉化が進行したこと、
- ② 住所符合：街路の形態と街路名など物理的情報と住所を電子化して、センサスのブロックごとの地図におとすことが出来るようになったこと、
- ③ GIS の開発。GIS のソフトウェアによって多様な情報を空間的に示し、地図情報を蓄積し、印刷できるようになったこと、また都市開発省 HUD によって開発された技術によって地域住民が容易に地区の地図を作製できるようになったこと、
- ④ ほとんどの地方自治体が行政情報と記録を電子化したこと。職業情報、誕生、死亡、犯罪、疾病情報、児童の学校でのパフォーマンス情報、公的支援の開始と停止、住宅規則違反、建物建設と解体、固定資産の価値と税額、環境情報を含めてなど、自治体の持つ行政情報は、定期的に更新され、記録されている。
- ⑤ 地方自治体の組織制度改革—データ仲介組織の発展。地方自治体のレベルで、近隣情報データを人々が使えるように新しいデータの仲介組織がつけられるようになったこと、
- ⑥ これまでの社会プログラムの有効性への疑問から、社会政策プログラムの形成と実施する責任を地方に分権委譲する動きが加速されたこと。プログラムの資金の限界に対応するためには、より注意深い計画が必要で、それにはよりよいデータと情報が必要とされるという認識が強化されたこと、
- ⑦ 情報集約的なプログラムと政策の必要性の認識：政策へのアプローチがより情報集約的になっている。これまでの政策が教育、社会サービス、職業訓練、住宅、犯罪予防など、個別的、分断的であったが、コミュニティー・レベルでも、市レ

ベルでも個別領域を超えた、より総合的な取り組みと対策が求められるようになった。それはコミュニティー開発からコミュニティー・ビルディングへの動きであり、このダイナミックな社会的な動きを見極めるための大量のデータと情報が必要とされてきたこと、

- ⑧ 地域の社会政策における地域組織の関与の増加：都市の改良に関わるより広範な組織の関わり合いが生まれ、それによって多くのアクターがより良い情報を求めるようになってきた。とくに、1980年代から多数生まれたNPOと社会サービス組織と、リーダーシップ組織のネットワークが増加した。これにより、ビジネス企業、コミュニティー財団、他の公益的関心を持つ組織がコミュニティー変革に参加するようになってきたこと、
- ⑨ 1990年代からは、政府機関と非政府機関のパートナーシップが生まれた。1960年代、70年代は、自治体市役所と近隣グループ間の、葛藤と不信の時代と言えたが、近年においては互いに協働する関係が生まれ、コミュニティーの変革とともに戦略を探そうとするようになった。この協働の構築においては、よりよい、データと情報が必要不可欠であるという認識が深まった。

3. 近隣地区データ構築

国レベルや州レベル、市レベルなどよりも、近隣のレベルのデータを揃えることは、一般的により困難である。市レベルのデータや平均値などを使う方がより容易である。なぜそれでも近隣地区データであるのか。それは特に米国の都市の構造に関係する。すなわち、米国の解決すべき問題、貧困と経済格差等の問題の解決には、市全体を均質的に把握することによっては戦略とはならず、近隣地区のデータと情報はコミュニティー開発の最も有効な計画と開発のツールとなることが見えてきたのである。

近隣地区の伝統的な考え方としては、1) 小規模な住宅地、歩行距離を越えない、2) 近所内に、それなりの社会的な相互作用があること、多分3) ある程度の社会的な同質性（階層、人種、または他の社会的な特質）をもつこと。住民は同じ物理的なスペースを共有するゆえに共通する関心を持っていると考えられる、ある物理的空間の単位である。この近隣住区 (neighborhood) という考え方は、近代の多くの計画理念として、新しい住宅地を建設するとき用いられた。Clarence Perryは1929年に、英国の新たな住宅地の計画において、近隣住宅地区を1小学校区5,000人から6,000人のところをさすものとした。1エーカーあたり10家族、近隣地区は160エーカー、半径4分の1マイルの居住圏である。米国の近隣地区はもっと低密度で開発されてきたが、Perryの計画コンセプトは西欧型の発展をする都市にいまなお生きている。

コミュニティー開発は、一方、特に米国においては、問題地区の物理的な改善だけでなく、対象地区の、個人と家族単位のレベルと、コミュニティーレベルでの、社会的、経済的改善と変革を必要とするという計画理念の拡大のプロセスを踏んできた。コミュニティー開発は、コミュニティー・ビルディング、いわば新しい共同体づくりの目的であり、計画手法と考えられるようになった。それは1) コミュニティー開発と人的サービスを融合させること、2) 協働によってパートナーシップをつくりだすこと、3) コミュニティーの資産（アセット）を基として形成すること、4) 地域地元の現況からスタートすること、5) 広範なコミュニティーの参加を育むこと、6) 人種的な公正性を求めること、7) 文化的な強みを大切にすること、8) 家族と子供たちを助けることといった「信条」を持つものといえる。いかえれば、コミュニティー開発が目指す変革、開発の長期的なアウトカムは、コミュニティーのエンパワーメントとボランティア活動振興、プログラム・イノベーション（刷新）といった「信条」を具現化す

るプロセスといえる。この信条はいわば、コミュニティの変革の理念といえるだろう。

ではコミュニティ開発は、どのように評価できるだろうか。

政策評価において先駆的研究をきりひらいた Weiss は CCI の評価において、「変革の論理」を据えることを示唆しているⁱⁱ。スタートから究極的なゴールに直線的につながっていかなくとも、プログラム企画者（政策形成者）と資金提供者（ファンダー）が事業に着手するにあたって、その決定には、多くの潜在的な「変革の論理」が存在する。それは CCI の企画者（デザイナー）は、事業のある特定の構成コンポーネントの構造について決定にいたった、前提、仮定、推測、論理、そうしたものの総体であると考え、それらを明らかにすることをとめた。一端、これらひとつひとつの要素として、明らかにされれば、それログ・フレームのイベントの展開にそって、評価と分析のための必要なデータと情報の収集が明瞭化され、計画の開発が促される。評価は最初に固定的に定めた項目によるものでなく、CCI の実施工程の間に、プログラムの論理：変革の論理が保持されるか否か、プログラムの変革の論理を確かめることが介入のインパクトと進捗を検証する評価の基盤となるものである。

4. 「変革の論理」に基づく評価の意義

Weiss は CCI を例として、「変革の論理」を基盤とする評価を追求する 4 つの理由と意義をあげている。第 1 に、それは少ない評価資金を使うにあたって、この評価がプログラムの行程についてのガイダンスとなりえること、第 2 に CCI は単に特定のサービスとか経済活動とかの構成のメリットを試そうとするものでなくて、より顕著な改善をもたらすために必要な努力をどう組み合わせかつ集約するかについて一連のセットを試すことになる。論理を基盤とする評価は、特定のプログラムの決定の際に依拠した仮説は有効か、有効でなければどこで頓挫・崩壊するかを告げることができること、第 3 にはこの評価のアプローチは、プログラムの参加者に、彼らが用いた仮説の正当性、妥当性と、実際性を検証し、そして共通の理解に到達でき、論理を明瞭に説明できるようになること、第 4 に実証できる、または実証できないことを明らかにすることによって、「変革の論理」は主要な政策の方向性に影響を持てるからである。

評価のもっとも主要な目的はインパクト評価にあるとあってよい。すなわちある政策イニシアティブによって、何がワークしたか、何が機能し、変化をもたらしたのかを明らかにすることである。そしてこれは資金提供者、ファンダーにとって、その投資の良しあしを判断するのに最も重要な情報である。アカウントビリティが次に重要な評価の目的である。評価の第 3 の目的は、イニシアティブと実験から学び得ることと、そのレッスンをシステムとして確実にすることである。それによって、次の政策とプログラムと政策研究に反映できる。第 4 には評価がそのようにデザインされるならば、評価（項目）は CCI のプログラムの構成要素となり、コミュニティ・ビルディングを通して、イニシアティブの目的である、コミュニティの変革に貢献することができる。正しい評価は、参加者に変革の能力を作り、自らデザインし自己評価するプロセスを組み実行し、その結果、変革のプロセスを共有し支持する。さらに加えれば、評価はイニシアティブの執行期間中、すなわち中間過程で修正と改善のための情報となり、それによって、イニシアティブは成功の機会を持てるのである。これは業績測定の目的に合致するものである。

5. 近隣地区データの収集

基本的には以下の 3 種類が指標データのオリジナル・ソースである。

- 1) 米国国勢調査センサス、1980、1990、2000

- 2) 地方自治体のもつ行政記録、定期的に維持、更新されているデータ
- 3) 住民調査、特別調査サーベイ、インタビュー調査など

これらの近隣地区データは、評価の視点からは、近隣地区の変革達成の中長期のアウトカム指標となるものである。その事例として、Cleveland Community Outcome Indicators をあげておく（表参照）。これは5つの目標領域グループの枠組み①経済的チャンス可能性、②組織とサービス、③家族と青少年の開発、④安全・警備、⑤近隣地区のアイデンティティと誇りからなっている。そのグループごとに、複数の指標が入っている。これらを、それぞれの近隣がそれぞれのコミュニティとしての達成の目標によって構築する。近年において、これに加えられているのは近隣地区における環境指標である。近隣地区における、空気汚染、危険ごみ処理施設、水質・土壌汚染等についてのデータと情報が必要になっている。

6. 日本への示唆：近隣指標システムの構築

現在、日本政府は地方創生と活性化政策を実施しようとしている。

20年前のふるさと創生政策の最大の欠陥は、その配布された補助金のアウトカムが不明瞭であったこと、成果の検証と評価がなされなかったことである。この事業に事実証拠を要求し、成果を測定し、それを情報として蓄積し評価していたとするならば、今回の地方創生ははるかに効果あるものになるはずである。

地域コミュニティ開発は、日本の地方の再編、再生、変革の原点となりうるものである。活性化政策の事業費用の一部を近隣指標システムの構築に使い、データ作成と情報の収集蓄積、事業をモニターし評価する組織機関をつくることは、これからの分権と市民参加による地域創生の計画と実施において、極めて有効なツールとなるはずである。

参考文献

Harry P. Hatry (2014). *Transforming Performance Measurement for the 21st Century*. Urban Institute Press.

上野真城子(2013) 「米国の「政策評価への事業費1パーセント保留」の歴史的意義」、『日本評価学会 第14回全国大会発表要旨集録』、日本評価学会

上野真城子(2012) 「日本の予算議論と政策決定に欠けるもの *What is missing in Japan's Budget Policy Debates: Institution, Policy analysis, and Policy Analysts.*」 *Journal of Policy Studies*, No. 41 July 2012.

Coalition for Evidence-based Policy (2012) *Rigorous Program Evaluations on a Budget*: <http://coalition4evidence.org>

G. Thomas Kingsley, Claudia J. Coulton and Kathryn L.S. Pettit (2014) *Strengthening Communities with Neighborhood Data*. The Urban Institute. Washington D.C.

ⁱ Kingsley (1995). *Building and Operating Neighborhood Indicators Systems: A Guidebook*. The Urban Institute Washington DC.

ⁱⁱ Edited by James P. Conell, A.C. Kubisch, L. B. Schorr, and C. H. Weiss (1995). *New Approaches To Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, And Contexts, Roundtable On Comprehensive Community Initiatives For Children And Families*, The Aspen Institute, New York.

表：コミュニティー・ビルディングのアウトカム指標事例（Cleveland Community Building Initiative）

ベンチマーク	測定指標	データ・ソース	ベンチマーク	測定指標	データ・ソース
経済機会①			施設とサービス		
世帯所得	貧困線以下世帯	センサス	サービスの質と施設	行きしやすさ、利用しやすさ	住民調査・機関調査
	中位置世帯所得	センサス		ヘルスケア	住民調査・機関調査
	全近隣所得	センサス		児童ケア	住民調査・機関調査
	公的扶助受給世帯	DHS データ		雇用訓練	住民調査・機関調査
	全公的援助支払額	DHS データ		レクリエーション	住民調査・機関調査
世帯資産	持ち家	センサス		交通	住民調査・機関調査
	住宅価値中位値	郡監査局		カウンセリング・家族援助	住民調査・機関調査
	自動車登録	州免許局		教育	住民調査・機関調査
住民雇用	失業率	センサス		警察	住民調査・機関調査
	労働就業率	センサス		消防	住民調査・機関調査
	フルタイム・年間雇用者数	センサス		市サービス	住民調査・機関調査
	青年雇用者数	センサス		図書館・博物館	住民調査・機関調査
アクセス	ジョブスキルにあう通勤圏内仕事数	ES-202		施設サービスの質の理解	住民調査
	ジョブアクセシビリティへの理解	住民調査		上記施設の質の理解	住民調査と観察
	住民の雇用主理解	企業者調査	サービス組織・影響	ガバナンス・役員会住民参加	住民調査・機関調査
	地域内有効就業情報	企業・機関調査		ニーズ対応サービス提供	住民調査
近隣企業活動	産業による近隣地区内の就業場所 企業の盛衰 企業のバイタリティへの理解	ES-202・企業調査 ES-202・企業調査 住民調査・企業調査	公開会合、イベントへの参加	住民調査・機関調査	

経済機会②			家族、児童、青少年育成②		
資金へのアクセス	モーゲジ貸付の額、タイプ	HMDA データ	妊婦・児童医療健康	1000 人当たり低体重児出生率	州健康局
				出生前ケアを受けた出生率	州健康局
	地域企業への資本と信用貸しの源	企業調査	青少年の学力成績	高校卒業率	公立学校局
銀行サービスの利用可能性	住民調査・機関調査	高卒後教育		公立学校局	
人材支援	職業訓練プログラムの数とタイプ	住民調査・機関調査	学校業績	入学準備できた幼児の入園率	公立学校局
	失業者、非実労者当たり訓練機会数・	機関調査・センサス		年齢相当の学年児童の割合	公立学校局
	公的支援による職業訓練者数	訓練プログラム		学校出席率	公立学校局
	成人の教育達成	センサス	親子巻き込み状況	親による児童態度モニター	住民調査
	青少年の教育達成	センサス		親による児童勉強参加	住民調査
	高校卒業率	学校データベース		成人による近隣児童モニター	住民調査
	住民の雇用と教育プログラムの理解	住民調査		学校行事への親の参加	住民調査・学校局
			児童、青年と成人ボランティア	住民調査	
家族、児童、青少年育成①			安全と警備①		
モビリティ	転校	教育委員会	暴力的犯罪	1000 人当たり警察報告犯罪数	市警察署
	立ち退き命令	住民調査		暴力犯罪被害者数(子供、成人)	市警察署
	近隣地区 住宅保有形態	センサス・住民調査		地区住民が暴力犯罪の犯人数	市警察署
文化・レクリ参加	施設の質と便利さへの理解	住民調査		1000 人当たり児童被害報告数	福祉局
	レクリ・プログラム利用可能数	機関調査		外部者が犯罪被害者事件数	市警察署
	スポーツ・レクリ青年参加割合	住民調査		外部者が犯罪犯人の事件数	市警察署
	教会、サービス等青年参加割合	住民調査・機関調査		住民の近隣での暴力への不安	住民調査
児童福祉介入需要	100 人当たり児童虐待報告数	郡家族福祉局	ビジネスの近隣暴力への不安	ビジネス調査	
	里子、養子援助等	郡家族福祉局	建物資産犯	住民 1000 人当たり資産犯罪数	市警察
			家庭内暴力	家庭内紛争での電話数	911 コール

安全と警備②			近隣アイデンティティと誇り		
	居住資産への犯罪件数	市警察	名称境界独自性	サイン、境界区分	観察
	商業資産への犯罪件数	市警察		境界の合意	住民調査
コミュニティー安全	活発な地区監視、クラブのある道路の割合	住民調査		外部の認知	調査
	コミュニティーと警察との関係	住民調査		コミュニティー情報入手可能性	住民調査・観察
未成年犯罪	1000人当たり10-18才非行書類	未成年裁判所	物理的概観	住宅の物理的状況	調査・観察・住宅局
	暴力行為の非行ファイリング	未成年裁判所		公空間の物理的状況	住民調査・観察
ギャング行為	住民のギャング活動への認知	住民調査		ビジネス企業の物理的状況	住民調査・観察
	学校内でのギャング行為件数	学校、警備局		道路の物理的状況	住民調査・観察
	ギャングの符牒	観察	市民の連座	近隣事象への住民参加	住民調査・集会参加
安全な場	公園、学校校庭、その他犯罪ない場所	市警察		住民の政治参加	住調・選挙委員会
	安全な居住地	公営住宅局		地域組織のメンバー・活動	住民調査・組織調査
	住民の公共空間の安全について認識	住民調査		地域組織へのサポート	住民調査・組織調査
			近隣ネットワーク	近隣地区の知り合い密度	住民調査
				隣人の助けについての認知	住民調査
			集団的な活動能力	近隣の目標達成能力の認知	住民調査
				近隣リーダーシップの有効性	住民調査
				市域レベル委員会等への参加	住民調査等
			コミュニティーの伝統	近隣行事への常なる参加	住民調査

Kingsley (1995) Building and Operating Neighborhood Indicator Systems: A Guidebook. The Urban Institute. より上野作成