

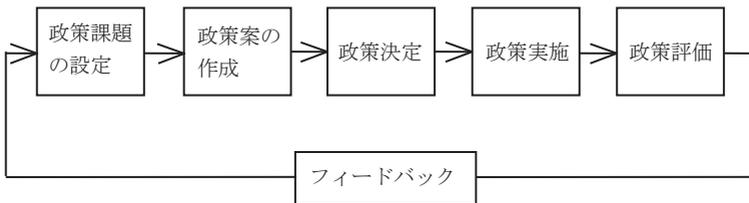
5 スポーツ政策の評価

同志社大学政策学部 教授

真山 達志

(1) 誰が・何を・何のために評価するのか

政策研究で政策過程を説明する際にしばしば使われる段階（ステージ）モデルがある。論者によって用語や段階の設定に若干の差異があるが、概ね以下のようなモデルが共通理解であろう。



この段階モデルでは、評価は政策を実施した後にその成果（結果）を検討する段階として位置づけられている。そして、評価結果は次の政策過程の参考にされる（フィードバックされる）としている。このような段階モデルから PDS モデルや PDCA モデルが想起され、政策過程を PDCA サイクルで説明するものも少なくない。もっとも、PDS や PDCA はあくまでも管理過程を説明するものであり、政策過程とは別物である。それはともかく、基本的な理解としては、事をなした後にその成果や効果を測定し評価し、その後の活動に活かそうという行為を評価と捉えていることは確かである。そのような理解が間違っているとは言わないが、実際の評価はそれほど単純なものではない⁸。

評価と言っても、実務の世界では「事務事業評価」「施策評価」「政

策評価」というような類似した用語（名称）が混在している⁹。しかも、それぞれが明確に定義され使い分けが行われているわけではない。さらに、「業績測定」とか「マネジメント・レビュー」などのように「評価」という用語を使っていないが、評価に似たような取組みもある。そこで、評価について検討するときには、「誰が・何を・何のために」ということを確認しておく必要がある¹⁰。すなわち、評価主体（行政の内部組織か外部組織か、評価の専門機関・専門家か、評価対象となっている政策の利害関係者かなど）、評価対象（具体的な事務事業であるのか、複数の事務事業を束ねた施策であるのか、さらには政策（総合計画などにおける基本目標や「めざす姿」）なのか）、そして評価結果を利用する目的（業務の効率化等の業務改善・管理改善か、事務事業の修正・見直し・廃止か、あるいは希ではあるが責任追及か）などを明らかにしておかないと、評価が歪められたり、無駄になったりするおそれがあるのだ。

とりわけ、評価主体（誰が）は重要である。評価主体が評価対象や評価目的を決める事が多いことに加えて、評価の質や意義を左右

8 真山達志『行政は誰のためにあるのか—行政学の課題を探る』日本経済評論社（2023年）の第9章を参照。

9 総務省の「政策評価の実施に関するガイドライン」では、政策・施策・事業を次のように整理している。学術的には議論が残る部分もあるが、少なくとも実務上の常識からすればこのような定義になることは十分に理解できる。

「政策（狭義）：特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。

「施策」：上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。

「事務事業」：上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。https://www.soumu.go.jp/main_content/000152600.pdf 参照。

10 より厳格な議論をするのであれば、さらに「いつ」「どこで」「どのように」を加えたいいわゆる5W1Hに相当するような検討をする必要があるだろうが、評価のあり方や意義を検討するだけなら、とりあえず「誰が・何を・何のために」で事足りるだろう。

するからである。昔から自己評価は甘くなると言われることが多いことから分かるように、誰が評価するかが重要な要素になる。自治体の政策や事業を評価するのが行政であったり利害関係の強い主体であったりすると、評価の客観性や公平性に疑義が生じる可能性がある。したがって、行政の外部の、直接利害関係のない主体が評価すれば良いということになるが、評価をするためには実態についての詳細な情報が揃っていないと評価主体に評価手法についての専門性が備わっている必要がある。そのような条件を満たせる主体はそう簡単に確保できないのが実情である。

(2) 事務事業評価と施策評価・政策評価

評価についての名称が多様であることは前述のとおりであるが、単に名称が異なるというのではなく、多くの場合は評価対象が何であるかということに関わっている。事務事業評価は文字どおり「事務・事業」を評価対象にしている。事業が年度当初に想定していた実施活動が想定（目標）どおりに行われたかという視点が中心になり、いわゆる業績評価とかアウトプット評価になる。一般的には予算が事業を基準に編成されているので、事業というのは概念的にも実態的にも把握しやすい。しかし、事業の単位は自治体によって相当のバラツキがあり、1事務＝1事業に近い場合もあれば、複数事務の組合せ＝1事業という場合もある。

施策評価や政策評価になると、そもそも施策や政策の概念自体が曖昧であり、自治体や人によって理解が異なるので、実際に何を評価しているかは明確ではない。強いて傾向を指摘すれば、施策評価では事業が目指している社会的効果の達成状況を評価しようとしている。いわゆるアウトカム評価がこれに相当することが多い。したがって、住民の視点からすると、事務事業評価より施策評価の方が意義を感じるようになる。ところが、地方創生における総合戦略の

中で KPI（重要業績評価指標）の設定に苦勞し、当初の効果測定から業績（実績）測定のための指標になってしまったことから分かるように、どのような指標を用いれば良いのかについて議論が分かれる。

政策評価では、事業や施策という形で表現されている様々な取組みによって、目指している地域の理想的な姿にどれだけ近づいたかを評価することになる。いわゆる、政策のインパクトを評価するのである。総務省の定義のように政策を「特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」とした場合、そもそも基本方針を指標化することが難しいし、行政活動の「大きなまとまり」とは何を指すのかが曖昧である。しかも、行政課題と基本的な方針の適合性を判断することは強い政治性を帯びることになるだろう。評価に対する社会的認識と評価手法が飛躍的に発展しない限り、現状で本当の意味での政策評価を都市自治体として実施することはあまり現実的ではない。しかし、政策評価を実施しようという意欲と努力は欠かせない。本書の講演録に所収のイリノイ大学の井上雄平教授の講演にもあるように、取組みの社会的インパクトを評価するという視点を目指すことが必要である。

(3) スポーツ政策評価の現状と課題

一般にスポーツ政策という場合、スポーツを「する・みる・ささえる」人たちを増やしたり、競技力を向上させるためにアスリートの養成をしたりするスポーツ振興に関わる政策をイメージすることが多い。具体的には、競技場やトレーニングセンターの整備、競技大会の開催、競技者・競技団体への支援などがある。

一方で、スポーツを何らかの政策目的を実現するための手段として利用していることも少なくない。かなり以前から、健康増進のた

めにスポーツに親しむ機会を増やす取組みはよく知られている。あるいは、交流人口を増やすために市民マラソン大会を開催したりサイクリングロードを整備したりする地域は多い。これらのケースでは、スポーツ振興そのものが目的ではなく、健康増進や交流人口の拡大という目的達成のためにスポーツが利用されているのである。ただ、上述のスポーツ振興という趣旨も同時に追求されていることも多いので、政策分野としてはスポーツ政策と保健医療政策や観光政策とに跨がっていることになる。

一般に、都市自治体では、スポーツ振興だけを目的にした政策を展開することは難しい。なぜなら、潤沢な財源があるわけでない今日の地方財政のもとでは、自治体レベルでスポーツの振興だけを目的にした政策を展開するゆとりがないからである。スポーツを振興すること自体には誰も反対しないが、それだけを目的にすることには多くの異論が生じる。そこで、他の喫緊の課題を解決する手段としてスポーツを活用することで、地域住民の理解を得つつ、副次効果としてスポーツの振興にもつながるという展開にならざるを得ない。このような、いわゆる「一石二鳥」の政策は一見すると優れた取組みに思えるが、評価が的確に行えなくなる面もある。

市民マラソンを開催した場合、参加者が目標数を上回れば「成功」と考えられる傾向があり、そのため参加者数という実績値に注目が集まる。しかし、多くの参加者があったという事実が、地域の経済やソーシャルキャピタルの振興にどのような効果があったのかということあまり明確ではないし、ましてやスポーツの振興にどのような効果が生まれるのかはもっと曖昧になる。競技人口の拡大や競技力の向上にとって有意義と思える事業であっても、集客数が少ないとか経済効果が高くないという評価を受けると継続が困難になる場合がある。

事務事業評価は、事業目的と事業目標（指標）の達成度という実

績評価が中心になることに鑑みると、地域振興にとってもスポーツ振興にとっても不十分である。スポーツを活用した地域振興が効果を上げているのかどうかを判断するためには、困難を伴うが施策評価や政策評価の実現を目指す努力が必要である。換言するなら、アウトプットの評価に満足するのではなく、アウトカムの評価、さらにはインパクトの評価の実現に向けた挑戦が求められているのである。