

日本評価研究

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 2, No. 2, September 2002

特集 政策評価制度の現状と展望

古川 俊一

特集「政策評価制度の現状と展望」によせて

山谷 清志

わが国の政策評価－1996年から2002年までのレビュー－

金城 慎司

経済産業省における政策評価の取り組み

上田 隆司

日本政策投資銀行における政策金融評価の現状と課題

鎌田 徳幸

岩手県の政策評価と外部評価委員会

熊倉 有三

三輪 直

牧野 幾太郎

神田 久史

AOTS 研修事業評価システム

研究論文

佐藤 由利子

日本の留学生政策のインドネシアにおける影響－親日家養成の観点から－

研究ノート

斉藤 友則

木庭 啓介

酒井 徹朗

亀田 佳代子

吉岡 崇仁

コンジョイント分析を用いた野生動物問題に対する仮想的対策

事前評価－滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題を事例として－

実践・調査報告

大川 夏子

プロジェクト評価のメタ評価－人口・家族計画プロジェクトを例として－

駒澤 牧子

駒澤 大

協力プログラム評価の試み－JICAプロジェクト評価手法を適用して－

委員会活動

編集委員会、研修委員会、国際交流委員会

日本評価学会

The Japan Evaluation Society

『日本評価研究』編集委員会

Editorial Board

編集委員長 Editor-in-chief	三好 皓一（国際協力事業団） Koichi MIYOSHI	
副委員長 Vice-Editors-in-chief	古川 俊一（筑波大学） Shun'ichi FURUKAWA	村松 安子（東京女子大学） Yasuko MURAMATSU
常任編集委員 Standing Editors	牟田 博光（東京工業大学） Hiromitsu MUTA	山谷 清志（外務省） Kiyoshi YAMAYA
編集委員 Editors	石原 俊彦（関西学院大学） Toshihiko ISHIHARA	大沢 真理（東京大学） Mari OSAWA
	賀来 公寛（東洋大学） Kimihiro KAKU	河野 善彦（国際協力銀行） Yoshihiko KONO
	佐々木 亮（国際開発センター） Ryo SASAKI	田中 弥生（国際協力銀行） Yayoi TANAKA
	長尾 眞文（広島大学） Masafumi NAGAO	
	西野 桂子（グローバル・リンク・マネジメント） Keiko NISHINO	
	松岡 俊二（広島大学） Shunji MATSUOKA	森 茂子（日本大学） Sigeko MORI
事務局 Office	〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11 京福ビル 財団法人国際開発センター 企画広報室内 日本評価学会事務局 TEL：03-3630-6994, FAX：03-3630-8120 E-mail:suzuki.n@idcj.or.jp	

日本評価研究

第2巻 第2号 2002年9月

目次

[特集 政策評価制度の現状と展望]

古川 俊一

特集「政策評価制度の現状と展望」によせて…………… 1

山谷 清志

わが国の政策評価—1996年から2002年までのレビュー—……………3

金城 慎司

経済産業省における政策評価の取り組み……………17

上田 隆司

日本政策投資銀行における政策金融評価の現状と課題……………27

鎌田 徳幸

岩手県の政策評価と外部評価委員会……………37

熊倉 有三 三輪 直 牧野 幾太郎 神田 久史

AOTS研修事業評価システム……………47

[投稿原稿]

研究論文

佐藤 由利子

日本の留学生政策のインドネシアにおける影響—親日家養成の観点から—……………59

研究ノート

齊藤 友則 木庭 啓介 酒井 徹朗 亀田 佳代子 吉岡 崇仁

コンジョイント分析を用いた野生動物問題に対する仮想的対策事前評価
—滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題を事例として—……………79

実践・調査報告

大川 夏子

プロジェクト評価のメタ評価—人口・家族計画プロジェクトを例として—……………91

駒澤 牧子 駒沢 大

協力プログラム評価の試み—JICAプロジェクト評価手法を適用して—……………101

委員会活動	
編集委員会	115
研修委員会	116
国際交流委員会	117
日本評価学会規約	118
日本評価研究刊行規定	123
日本評価研究投稿規定	125

【巻頭言】

特集「政策評価制度の現状と展望」によせて

古川 俊一

筑波大学

furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

本特集「政策評価制度の現状と展望」のねらいは、評価の実践的な進展を2002年の時点で把握し、議論の素材を総合的に提供することである。

政府の政策評価法が2001年6月成立し、国の行政機関について本年度から適用された。地方自治体でも条例化する動きが出てきた。以前から行政改革の一連の動きと関連して中央政府だけでなく、独立行政法人、地方公共団体、特殊法人など公共部門においては、すでに評価が各種各様の形で展開されてきた。評価への関心と実践は公益法人、NPOにも及んできている。だが、中央政府にあっては、当初必ずしも明確な制度設計が議論されたように思われない。しかるに、評価への志向が見る見る間に肥大化して、公共部門を覆うようになっている。それにつれて、短い制度化の歴史にも拘らず、多くの課題が顕在化してきている。

よくある質問は、どのようなモデルが最適かというものだ。答えは、目的によるということだが、その目的が操作可能なレベルで具体的に認識されていない段階の組織では、試行錯誤が横溢してしまう。試行錯誤は悪いことではないが、時間と費用のロスにつながりかねない。

個別の事業や施策に着目して行われる評価はこれまでもあったし、ますます洗練されてきているかに見える。だが、組織全体を対象として、経営管理的な観点から評価しようとする場合、接近は異なったものとなる。

もっとも、通奏低音としての論理枠組は、存在する。意思決定の合理化であり、最適手法の探索であり、論理的思考 (logical thinking) である。アリストテレス以来の西洋の合理志向、すなわち目的の手段 (ends-means) の認識体系が、工学、経済学、社会学、さらには組織理論の主要部分に化体し、発展し、意思決定理論と結びついて生成したのが、評価理論である。とすれば、理論はふんだんに存在するが、適用において困難が現われているというべきであろう。かつ、こうした二元論的思考に慣れておらず、したがって評価文化に親和性のない社会や組織では、この困難さがいっそう増す。我が国に評価が根づいてこなかった理由の一端には、実はこのような文化的制約があったとみることもできよう。

また、企業経営において実践されている評価とは違い、公共部門特有の課題もある。サイモンが『管理行動Administrative Behavior』(1947)で公私組織における能率概念を論じ、J.Q. ウィルソンが『官僚制Bureaucracy』(1989)の中で政府組織における課題を的確に指摘したのは、最近ではない。

理論の基礎には実践があり、現場には知恵がある。「神は細部に宿る」のは真実であろう。汎用性、普遍性のある理論枠組は、現場に根ざしていなければならない。多様な現場の知恵が発展のもとである。そのようにして組み立てられた理論は、臨床の知に刺激を与え、よりよい処方箋を生み出す。ポーリット教授 (オランダ・エラスムス大学) は、学者としては批判的に、

コンサルタントとしては臨床的に振舞うのだと、2002年2月東京で行われた国際セミナーで筆者に述べたことがある。理論と実践の健全な往復運動が望まれるのである。

今回の特集では、まず近年の政策評価についての全体的レビューを提供し、その上で、それぞれ異なった種類の組織における実践報告を掲げている。山谷論文は日本の政策評価の歩みについて現在えられる最も体系的なレビューとなっている。続く4つの報告と併せると、さらに趣旨が明確になるだろう。評価の種類によっては、地方自治体が先行した面もあり、また政府の行政改革方針に先だって自主的に各種の公的法人で行われた実例も多い。その中で一定の実績を有しているもの、これからの展望を切り開くと思われるものを選定した。

中央政府でもっとも早く評価の必要性に着目し、組織的に評価を政策形成過程に取り込んできた経済産業省の取組の現状は、1巻2号の国土交通省の例と比較されれば、より一段と接近の違いが明らかになるであろう。特殊法人の中でも、日本政策投資銀行は比較的早い段階で検討を進めてきた。金融機関という性格による制約があるものの、だからこそ苦心の跡がみえる。他方、岩手県は、外部評価を含む改善を加えてきた代表例である。さらに、財団法人海外技術者研修協会は、その業務内容を再構築した上で、業績評価の体系を実践しようとしている。このように中央省庁にとどまるものではない事例に、評価のフロンティアの広がりを看取していただくことができるであろう。

もちろん、これらの報告には、可塑的な部分もあろうし、進化進展をこれから遂げていくことになるだろうが、各論稿で示された課題をふまえて、理論と実践の双方から接近を試みる場を提供できるとすれば、本誌の使命の一部はまっとうされたことになる。これら論稿に触発され、異なった観方や他の組織に関する素材が、本誌に提供されることを期待する。

【研究論文：依頼原稿】

わが国の政策評価 —1996年から2002年までのレビュー—

山谷 清志

外務省

kiyoshi.yamaya@mofa.go.jp

要 約

わが国の政策評価の起源は、改革志向の強い地方自治体にルーツを持つ事務事業評価に業績測定を加えた方式と（三重県）、中央省庁（とくに旧通産省での「政策レビュー」）に起源を持つ方式と二つ存在する。この二つが整理されず、さまざまところで錯綜しているため、わが国の政策評価はその特徴が両者の間で揺れており、一見、複雑な様相を呈している。ただし、その中に明確な特徴も見られる。たとえば内部評価・自己評価、事前評価の志向の強さ、予算編成と関連付けたいという意志、定性評価ではなく定量評価への傾斜、そして客観性への固執である。こうしたシステム設計の段階での特性が、わが国の評価をどういった方向に導くのであろうか。ここではこの問いに対する答えを予測するために、2002年現在提示された課題に注目する。すなわち、定性的評価の可能性、公共事業（とくにビッグ・プロジェクト）評価の方法、公平性という評価基準などである。もっとも、こうした課題を議論するためにはまず、研究者と実務家がどのように研究体制を組むのかという前提条件を整備する必要がある。

キーワード

客観性評価、定性評価、自己評価、内部評価

はじめに

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が2001年6月22日に参議院を通過・成立し、2002年4月1日から施行された結果、政策評価は国の府省で公式に、かつ全面的に実施されている。もちろん地方自治体においても政策評価（行政評価）を条例にしたり、また知事や市町村長の強いリーダーシップによって導

入を進めているところもある。しかしこうした広範な動向は、わずか6～7年の間に出てきたものである。国民から見ると政策評価をなぜ導入するのか、どのような評価手法が使われるのか、また何に評価結果を使うのか、さらに導入すれば誰がどのような恩恵を受けるのか、そうした議論がほとんど無いまま唐突に導入されたように見えるのである。そもそも、政策評価とはどのような学問にルーツが

あるのかといった議論すらなかった。そのため2002年から法律にもとづき動き始めた政策評価に対しては、以前から政策評価理論の実践を考えていた人々は違和感をもつことがあり、また府省の実務においても政策評価ガイドラインの見直しが囁かれている。

本稿はこうした政策評価に違和感を覚える理由を解き明かしたいと考えている。「レビュー」と銘打っているのであれば、本来一定の期間が経過した後こうした議論を行うべきであろう。しかし、あえてこの段階でレビューを試みた理由は3つある。1つは政策評価が法制化されて導入されてしまい、既に公式の制度になっているからである。もう1つは、そうした公式の制度になっているにもかかわらずいまだに認知の度合いが低く、一般には理解が難しいことである。さらに第3の理由として、法制度として公式化されているにもかかわらず、さらなる展開がありうる「硬くない制度」で今後もなお変化する可能性があり、その変化を本稿は予測したいと考えているからである。

1. 政策評価の「前史」

ところで、政策評価はこれまでの経緯と無関係に唐突に現れたのではない。実は1990年代のいくつかの改革成果と連動して現れたと考えるのが妥当である。その改革とは「地方分権推進法」（1995）、民主党「行政監視院法案」提出（1997.2）、「中央省庁等改革基本法」（1998）、「情報公開法」（1999）などである。地方分権推進法は中央・地方間での仕事の分担関係の見直しであり、事業や政策を実施する体制が国や都道府県、もしくは市町村のいずれで行えば合理的運営が可能かという視点から行う一種の「制度評価」につながる。また、民主党の行政監視院法案は参議院を「行政監視院」として再構成しようという意図を持ち、その着想をアメリカ連邦議会付属の会計検査院（General Accounting Office：GAO）、とくにその行政監視機能としてのプログラム

評価から得ている。さらに情報公開と政策評価は、自転車の両輪にたとえられるように重要である。なぜなら客観的な外部の第三者による評価が難しい場合に、評価に使用した情報、その収集に使ったツールや資料、評価の方法、評価結果をすべてディスクロージャーすることで客観性に近づけるという発想が出てくるからである。なお、1996年12月16日に行政改革委員会が「行政の関与のあり方に関する基準」を定めたが、その基準、すなわち1) 公共財的性格を持つ財・サービスを供給する場合、2) 外部性が存在する場合、3) 市場の不完全性、4) 市場参加者が大きな独占力を持つ場合、5) 自然（地域）独占がみられる場合、6) 公平の確保が求められる場合のいずれかがあるときには行政が関与するという基準は、それ自体が行政活動と民間（営利）活動を振り分ける評価基準になるであろう。

あるいは90年代の後半に多くの自治体でいろいろ試みられた事務事業評価、公共事業評価、行政評価は、旧自治省事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針について」（1994年10月7日）の中にルーツの一端があると考えられる。すなわち事務事業の見直し、行政の責任領域と行政関与の必要性の確認、受益と負担の公平確保、行政効率率・効果、事務事業の整理合理化、職員参加による明確な目標設定と効果的な進行管理の徹底、政策形成能力、創造的能力を有する意欲ある人材を育成するため明確な研修目標、住民の立場に立った行政サービスの向上などである。

この他にも評価に向かった動きは数多い。それらすべてを例示する紙幅はないので著名な代表例をあげると、北海道庁が行った「時のアセスメント」（1996）は、公共事業カットのイメージを広めることに貢献し、今日の評価ブームを招くきっかけになったものとして有名である。また建設省「公共事業の効率的・効果的实施についての検討委員会中間報告」（1996）、農水省「完了した公共事業の経済効果を調査」（1997）、建設省道路審議会建

議（1997）などは中央省庁の公共事業再評価への取り組み例として重要である。さらに、いささか性質が違うが中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998、多様な選択ができる学校制度の実現と「学校評議員制度」）は、教育という「ソフト」サービスの評価に踏み出すこと、またそのための新たな体制づくりを明示している。なお、98年11月19日に公表された地方分権推進委員会の第5次勧告（「分権型社会の創造」、公共事業の在り方の見直し・非公共事業等の在り方の見直し）は、まさに分権の視点から評価の普及をバックアップしている。

しかし、90年代より以前にも今日の政策評価につながる考えや試み、研究が二つ存在したことはあまり知られていない。ひとつは旧行政管理庁行政監察局が1977年に導入した「新規施策の定期調査」であり、この試みはアメリカの各州で導入して成果を収めたサンセット・レビュー方式の日本版として一部では周知の事実である。もうひとつは、会計検査院に置かれた会計検査問題研究会である。その報告書『業績検査に関する研究報告書』（1990年1月公表）は、現在導入された政策評価の先駆的研究であるといえるであろう。たとえば、さまざまな評価手法の概要説明、プログラム評価への言及、データ収集方法の説明などが行われ、また具体的な事例、たとえば今でも議論が続いている道路整備・土地改良・新幹線整備・河川整備・政府開発援助・先端科学研究などのケーススタディが行われているのである。現在の政策評価に対して違和感を覚える研究者は、実はこの二つのイメージが残っているからである。

このように、政策評価は実はさまざまなところでかなり以前から議論されたアイデア、導入されてきた試みの延長線上にあり、突如現れた新奇な発想のものではない。しかし、これまでの経緯を十分咀嚼して導入したのかどうかについては議論が分かれる。この点は重要である。もしこれまでの経緯を基準に考えると、制度として導入された後の政策評価はかなり違ったイメージのものだと言うこと

になるからである。

2. 導入—二つの流れ—

政策評価が法制度として定着してからも政策評価という統一的な方法が存在し、それが地方自治体や中央省庁に共通して導入されたという誤解が存在する。しかし、政策評価は少なくともわが国の場合、政策評価という特定・個別の手法というよりはいろいろな手法の集合体である。したがって評価対象によって評価手法を使い分けることもある。あるいは政策を評価するために構築されるシステム、またはフレームワークのことをいい、そうした枠組みが無い場合には政策評価はできない。評価システムや評価フレームが無いときには、単なる「調査」になってしまう。それではなぜこうした誤解が出てきたのであろうか。おそらくその原因は、出自の違う二つの評価それぞれへの期待が社会、そしてとくに行政に混在しているからであろう。

(1) 三重県庁

三重県では北川知事登場後さまざまな改革が試みられてきた。「サービス」「わかりやすさ」「やる気」「改革」の頭文字からなる「さわやか運動」にこの改革は象徴される。

この改革のエッセンスは当時の三重県庁の広報誌によると、成果重視の行政、結果重視の行政、生活者起点の行政というスローガンにみられ¹、このスローガンのもとで横断的行政課題への対応、政策形成能力の向上、行政使命に基づく体制作りを進めると宣言されているのである。96年以降に取り組まれた試行、導入の具体的なポイントは事務事業の目標管理・進行管理であり、具体的な手法は基本的には目的評価表の作成にあった。97年の段階ではそれがさらに研修の中で明確になる。前述の広報誌によると、「リエンジニアリング」というゼネラルエレクトリック社の経営戦略などに見られる民間経営手法に関する部

次長研修、ベンチマーキング・自部門の改革方向の研修・事務事業目的評価についての所属長研修などである。97年度には総合計画（政策体系）と予算との連動、出先機関への導入、行政システム改革との連動、事務事業目的評価表を予算議論時などにおける庁内の共通言語として機能させる試みなどが行われている。なお、この時期事務事業が主たるターゲットになるのは、90年代前半から取り組まれた地方行革の流れの中で事務事業の合理化が議論になったこと、また予算の単位としては事務事業（事業）がなじみやすいことなどが考えられる。

のちにマネジメントの改革と呼ばれるように、このスタイルの改革はもともと政策そのものというよりは事務事業の方に作業の力点が置かれ、政策を実施する体制、組織の改革に関心があったというべきであろう。それが米国の‘reinventing government’型改革、すなわちGPRA（Government Performance and Results Act of 1993）と類似の業績評価手法導入、英国起源のNPM（新公共管理）型改革思想の積極的受容へとつながっていく。98年、99年頃から政策評価（行政評価）の導入を試みた自治体は、そのほとんどが三重県庁に調査に行くほどの影響力を持っていた。その結果として、政策評価（行政評価）を志向しつつもまず手始めに業績測定方式と事務事業評価を取り入れた地方自治体が目指す政策評価のプロトタイプが、三重県に見られるのである。

ちなみに、国の政策評価導入の検討に際して総務庁行政監察局におかれた「政策評価の手法等に関する研究会」において、この三重県の担当者から公式にヒアリングしたことがある（1999年9月9日）。しかし、中央府省と県レベルはそもそも統治の制度自体が根本から違い、法定受託事務や補助金・地方交付税が間に介在し、政策立案や執行、予算の仕組みとプロセスが異なっている。参考になるが、同一の仕組みにはならないという結論であった。これが、国の政策評価、地方自治体の政策評価（行政評価）という区分の分岐点になっ

たといえるであろう。

（2） 行革委員会と国の政策評価

他方、国の政策評価は三重県をはじめとする地方自治体バージョンとはいささか趣が違ふ。政策目的を達成するための手段である「事務事業」評価よりは、政策そのものの合理性に関心があったと考えられるからである。また政府改革、中央省庁再編成という数十年に一度の大きな出来事の中で議論されていたからである。その状況証拠は、政策評価が議論された同じ場で何が議論されたのかということでも明らかである²。

もっとも、行政改革会議で公式に政策評価が議論された回数は多くない。「行革委員会の議論」（注2参照）に見られるように、政策評価については97年の秋に数回議事録に出る程度である。極論すると、あまり議論されずに政策評価を入れるという政策が決まってしまったのである。その意味では、政策評価に批判的であればあるほど「拙速」だと批判する。ただ、政策評価導入の必要性には表面化しなかった議論があり、導入に至るまでにはそれなりの問題意識と、それを克服するための計算があった。

かつて通産省から行革会議に出向し、現在は参議院議員の松井孝治氏によると³、通産省では95年頃から大臣官房を中心に「政策レビュー」と称して既存政策の意義を問い直し、意義を失った「政策」のスクラップや改善を行おうという動きがあったといわれる。通産省大臣官房総務課の法令審査委員は当時、翌年度の通産省新政策のとりまとめや政策レビューも担当しており、事実上通産省内の政策の評価と新規政策の立案を担当していたのである。その意味では「政策評価」というコンセプト自体は、通産省時代からあったといえることができる。

その当時認識された問題点は、整合性のとれない政策が、重疊的に細々積み重ねられていた点である（たとえば地域振興立法に関する施策、工業再配置法、テクノポリス法はす

べて類似目的の政策であった)。省内外の「タテワリ行政」がそれをさらに助長したといわれる。このような問題を解決し、タテワリを排除し、政策の企画立案と執行の部分を区別して内閣官房機能を強化、あるいは官邸機能を強化するためには、政策評価のような仕組みが必要だと認識されていたのである。その政策評価のコンセプトを考える過程にはGAOのプログラム評価、とくに議会付属機関で政策提言までも業務の範囲に含めたGAOの評価イメージが影響しており、三重県の地域経営や内部評価型目標管理とは違う発想であったと松井氏は明確に述べている。

中央府省の政策評価導入の経緯と自治体、とくに三重県をプロトタイプにする政策評価（行政評価）導入の流れが微妙に違っているのは二つ理由がある。ひとつは地方自治体が自治体経営、とくに財務管理、予算管理、組織管理、人事管理などマネジメントの改善、管理能力強化がどうしても重要であったのに対して、中央府省はそうした方向よりはむしろ政策官庁としての政策能力、政策それ自体の品質改善（通産省）が重視されていたということである。とくに、公選のトップをいただく自治体が組織改革、職員の意識革命を打ち出そうとする部分と、政策志向を強めることで中央省庁改革の内容充実を図ろうとする部分との違いが際だつのである。

二つめは、自治体で行う公共事業のスクラップ・アンド・ビルド志向と、中央府省が行う政策のスクラップ・アンド・ビルド志向とは若干性格が違うということである。松井氏の言われるごとく、あるいは通産省時代の「政策評価研究会」や総務庁行政監察局の研究会でも見られたように、政策のバックにある思想や思考様式の見直し・評価がまず第一にくるのが中央府省なのである。他方、地方自治体ではまずダムや道路そのものの中止や休止から議論が始まるが多かった（北海道の「時のアセスメント」）。国民との距離の遠近がそうなった背景にはあると思われるが、そもそも中央府省は政策官庁、地方自治体はその枠の中での事業担当機関という依存的な関

係が大きいと思われる。

もちろん、政策評価が国の府省と地方自治体と同じである必要はなく、またその置かれている制度上の立場の違い、仕事の分担関係から、むしろ別のものであった方が国民から見れば理解しやすいことになる。政策評価という一つの手法があるのではなく、いろいろな手法の集合体であって、その理論と実践は評価を何に使うのか、その目的によって使い分ける方向に進んできた。それがたまたま政策官庁的な中央府省と、事業担当機関的な要素がある地方自治体とでは、同じ評価でも違う性格になったと見るのが妥当であろう。

「二つの流れ」というのは、少なくとも現状では国の政策評価と地方の政策評価を並べるとそう見えるということなのである。

3. 予測しなかった展開

政策評価はこのように、全く異なる背景とねらいを持つ意図がそれぞれ起源を別にして、あることをあまり自覚しないまま、ほぼ同じ時期に日本の行政の中に登場し、整理されないまま驚くべき速さで急速に広がり、法制度化されてきた。当然、現在の政策評価に対していろいろな要望や改善案が出てきているが、それらに答えることが難しい（手間がかかる・別の種類の評価になってしまった）という事態が増えている。一方の導入する際の期待や思惑と、他方の政策評価理論の能力・可能性・当時の方法論の洗練具合との距離と隔差から、いろいろな部分を断念したり問題を先延ばししたため、今は要望に応え、改善することが困難になっているのである。

あるいは、要望する側に誤解があって、政策評価で対応すること自体が無理なことも少なくない。たとえば、政策評価は現在の行政の害悪に対する有効な治療手段だという期待（誤解）は政策評価それ自体を間違った方向に導くおそれがある。事後評価よりも事前評価を重視したいという思惑、政策評価を行政の宿痾である非効率を改善するマネジメント

のツールとして使いたい意向、評価の客観性という要請、予算編成と政策評価とを連動させたいという強い要望など、課題の希望や要望は何らかの誤解や勘違い、あるいは善意の期待から出てきたおそれがある。似たような勘違いは、わが国とは行政の制度も公務員文化も違う、政治的リーダーシップも強いアングロサクソン流のNPMへの過大な期待にも見られる。効率、支出に見合う価値（VFM）、競争原理、市場化、業績重視を標榜するNPMの強いインパクトは、他のさまざまな思惑や誤解と相まって、思わぬ方向に政策評価を展開させてきた。以下ではそのうち、重要な問題について触れてみたい。

(1) 業績測定と数量化

予想外の展開として最初に取りあげるべきであるのは、政策評価を業績測定（performance measurement）と同一視する傾向である。導入後の政策評価は実績評価と呼ばれる業績測定と事務事業評価（場合によっては公共事業評価）を結合したような存在になっているので、あながちこの種の理解は間違っているともいえない。もちろん「政策」や「施策」の目標を数値化し、その達成度を測定することによって行政の外部にいる市民（当然行政の素人である）の政策に対する理解、政策効果の把握が進むという考えがあり、そうした考えをもとにこの種の方向性は進められてきた。「情報の非対称性」を克服しようとする意図である。同時に他方で行政の現実をみると、評価に関わる専門的な知識、たとえば計量経済学や「応用社会学」的な社会調査法、あるいは統計学の素養がない行政職や法律職で採用された一般の公務員が評価を担当するのであれば、こうした業績測定の有用性は高いといわざるを得ない。そこで簡易評価方式の評価シートを使い、業績測定、定量評価が多用されるのである。

しかし、業績目標が政策目標とイコールであることは難しく、単なるアウトプット指標や活動指標であることが少なくない。行政サー

ビスの提供実績に過ぎないことも多い。業績測定を政策評価として活かすためには社会科学や工学的な発想、あるいは統計の素養が必要であるが⁴、そうした素養のない業績測定は1960年代の「目標による管理」の焼き直しになりかねない。早い時期に導入した自治体ではそうした事態は十分に予測していたが、担当者が人事異動で交代するたびに、政策評価の本来の姿から遠ざかってきている。

また、できる限り数量化したいという要請は評価の客観性を考える上で重要であるが、しかし、数量化アプローチによる定量的評価だけですべて理解できるというわけではない。実のところ、政策活動のかんりの部分を占める対人サービスにおいては、数量的アプローチよりも「臨床的アプローチ」と呼ぶ質的な（記述的）方法が有効な場合もある⁵。両者を併用するのが望ましいことが多いが、評価のコストが嵩むことと質的調査のノウハウがないという制約上、数量的アプローチが多用される。このように、政策評価について十分な理解がないまま急速に広がったこと、そして政策評価のノウハウが少なく、また必要なコスト（人・時間・金銭）の手当が十分でなかったため、結局は業績測定の現実的可能性が一番高くなったと考えられる。

(2) 事前評価偏重の傾向

わが国の政府、自治体でかねてから指摘されている「プラン偏重主義」からの脱却という大きな課題があるにもかかわらず⁶、業績測定の現場では計画に指標を入れ込む作業から始まる。ここから目標数値を達成できなかった（あるいはできそうもない）事務事業には予算をつけないという意図が出てくる（財務省主計局や岩手県庁をはじめとする地方自治体では、こうした傾向が強まっている）。もちろん業績測定のみならず、公共事業評価や事務事業評価においても目標を事前に設定する、これから始める事業に予算を付ける、そのような作業の段取りが予算削減をめざすプレッシャーと相まって、事前評価に集中する

傾向が国と地方自治体双方に見られる。また、企画立案段階の事前評価、すなわち施策の必要性の吟味、問題解決方法・代替案の選択、施策を実施した結果発生する影響の予測を行うべきだという声が強く、事前中心で評価の導入が進められてきた。こうして事前評価一辺倒のイメージが一般国民ばかりでなく、報道機関にまで強くインパクトを及ぼしている。

ただし事前評価には問題がある⁷。予測に使用することができる情報・データ収集と分析能力があるかどうか、その信頼性を確保できるか、確実な将来予測の問題、役所内のスケジュールに合わせたタイムリーな評価結果を出せるかどうかという問題である。あるいは費用便益分析において信頼できる評価を行うためには、可能な限り手続きを厳密に定める必要があり、それもまた難しい。事前評価のためのロジカルフレームワークのような「枠組み」を構築できているかどうか、評価の成否を左右するが、あらかじめそうしたものを作って準備していることはまれである。もし、こうした配慮もなく単に評価シートで疑似定量分析を行うようであれば、その事前評価はあまり意味がない。また、技術的に問題がある事前評価の導入は、技術的合理性の衣をまとった政治的コントロールの押しつけに他ならない。事前評価は使いたいが、技術的に安定していないので使いこなすのが難しいということである。

(3) 内部評価と客観性

評価の客観性という言葉が、国の政策評価でも自治体の政策評価でも重要な課題になっているが、その一方で実際の導入方式は内部評価である。導入を検討していた時から外部評価としてではなく（たとえば議会や国会の評価機関、専門スタッフを持つ第三者評価機関の設置はない）、行政の内部主導で取り込まれてきたのである。内部の「お手盛り」評価に堕落するのではないかという危惧を招き、その危惧が外部評価委員会や第三者機関の設置を求めさせ、客観性を強く求めるようになって

ている。

こうした危惧を払拭するため、つまり客観性や外部性を担保する手段として情報公開制度、ディスクロージャー制度と併用するという方式は、国の府省でも地方自治体でも採用されている。またいくつかの地方自治体、たとえば北海道庁や秋田県庁、宮城県庁に代表されるように政策評価を条例化して法制度による客観化をねらったり（国の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」と同じ2002年4月1日施行）、「外部評価委員会制度」を設置したり、パブリックコメント制度や外部モニター制度を置くことで外部の声を反映させようとする試みがなされている。あるいは外部の専門家を政策評価委員会メンバーに加えることで、専門性によって客観性・外部性に置き換えるという試みもある。

ただ、外部評価委員会は委員を公募で集めなければ外部性自体が疑われるし、委員を行政機関が選定することで既に外部性は失われる。この点に配慮して秋田県庁は公募制も導入しているが、仮に公募で集めると「委員は政策評価を理解できるのか」という別の本質的な問題に直面するという弱点がある。条例や法律の制定は、国会や地方議会という国民の代表のフィルターを通すことによって政治的な正統性を政策評価に付与することをねらっているが、政策評価は議員が議会審議だけでなく、政策立案に活用し、事後的にそれの評価しなければあまり意味がない。

こうした状況の中で国の場合、総務省の政策評価・独立行政法人委員会が2001年から2002年にかけて客観性担保評価をどう構築するかという議論を行ったが、結果として評価の手続きを厳密に行うという「政策評価に関する基本方針」（2001年12月28日閣議決定）の方針が踏襲され、評価の枠組み（評価計画・評価システムの設計）の手順の妥当性、データの信頼性・妥当性、評価結果とその根拠（説明）の整合性・妥当性を検証できるようにすることで客観性が可能になると考えている。ここでは、厳密性と客観性がほぼ同義に使われ、評価のプロセスの厳密な執行によっ

て客観性を制度的に保証しようとするのである。もちろんこうした方向は、手続きのチェックに大きな資源（人・時間・労力・金）を投入するプロセス志向であって、政策成果の中身に立ち入った評価にならないという批判が必ず出てくる。

そもそも内部評価か外部評価かという問いや、客観的であるのか中立的であるのかという問いは、その前に政策評価が何を目的としているのかという議論をしていなければ意味がない。目的を離れた内部・外部、客観性・中立性の議論は無意味である。ある時には外部評価の必要性が強調され、別のところではそれほど必要でないことはよくある。

〔表〕は理論的に考えたときの「政策評価」の目的である。最初のアカウンタビリティの追求という目的を持つ政策評価とは、政策担

当部局のアカウンタビリティを追求しようとする目的で行われる政策評価である。政策の成果（アウトカム）、政策のインパクトを見て（測定して）、行政機関が責任を全うしているかどうかを判断するためのデータを求めるのである。第二のマネジメントへの貢献とは、行政内部のマネジメント活動に貢献するデータを収集するために行う評価で、政策評価結果を現場のマネジメントにフィードバックするのである。行政管理の改善だけでなく政策管理の改善も意識している（政策のコスト改善、政策の質的改善）。最後の関連分野への知的貢献とは、教育政策の評価であれば教育学、福祉政策であれば福祉学、あるいは公共事業であれば土木工学のような、各種それぞれの専門に新しい情報を提供するために行われる。評価の前提として収集したデータ、

〔表〕 評価の目的に対応した特徴

評価目的	アカウンタビリティの追求	マネジメントへの貢献	関連分野への知的貢献
評価の場	外部評価	内部評価	内部・外部の統合
評価時期	終了時評価(output evaluation)、終了後数年経過後の成果評価(outcome evaluation)、5～10年後の正／負の影響評価(impact evaluation)。	実績評価、業績測定(performance measurement)。事業活動実施中の業績に対するモニター、プロセス評価、中間評価。事後に行っても意味がない。	いずれにも限定しない。事前、中間、終了時、事後のすべてで評価。
評価対象	事業活動で産出されるアウトプット、アウトカム、波及効果や副次効果などのインパクト。	事業の要素（目標、アウトカム、プログラム対象）。事業の管理活動。	事業要素、事業対象、事業のインパクト。
実用的な主たる評価の方法	会計検査、監査、社会科学で開発された手法（費用対効果分析、対象実験法、事前事後比較、時系列分析など）。	プロジェクト・マネジメント、経営工学や統計学において発達した手法。実績評価、進行監理(monitor, on-going evaluation)。	実験調査法、定性調査（フィールド・ワーク、サンプリング、インタビュー）。
評価基準判断のものさし	合法性、合規性、有効性、目標達成度、ニーズ充足、事業対象者の満足、不正や浪費の予防。責任。	節約、能率、目標達成度、成果、適切な手段の使用、首尾一貫性、技術的合理性、社会環境への柔軟な対応。	ディスクロージャーと透明性、課題への適応性、知的好奇心の満足。専門家の質の向上。
評価担当	検査官、監査官、外部の評価チーム、資金提供者、上級機関。	現場管理者とスタッフ、マネジメント・コンサルタント、内部の専門家。	信頼できる外部の専門家、ピア・レビューに耐えうる研究者。
評価自体の成功の基準	タイミング（時を逸すると不要）。評価報告の分かりやすさ（難解だと利用できない）。	プログラム活動の改善につながる活動中の管理情報を提供できるか。	多少時間をかけても、詳細であることが重要。学問的妥当性、信頼性。
客観性	必要。	手法が妥当であることで客観性に代える。	学問的厳密さを持って客観性に代える。

出所：筆者作成

評価結果は各種の専門分野にとっては宝の山である。

これら3つのうち、現在中央府省のガイドラインや多くの自治体の文書から帰納的に推論できる政策評価の目的は明らかにマネジメントの改善であり、〔表〕にみられるその他の評価目的、すなわち行政のアカウンタビリティの追求、関連する専門分野への知的貢献や情報提供において求められるほどの客観性の要請は強くない。そういった意味で客観性の論争をする前にしておくべきなのは、評価目的にあわせた評価システムを構築できるかどうかという議論である。しかし現実には行政の内部評価という方針が決まっていたため、その議論を十分できなかった。マネジメントに使う評価が客観的であらねばならない積極的な意義を見いだせないまま導入したのであり、そこに当時議論しなかった他の「外部アクターによるアカウンタビリティ追求という目的」から客観性の要請が入り込んだと考えるのが妥当であろう。この点に関しては、実践の中でさらに議論を深めるべきである。

(4) 予算との連動

政策評価の結果を予算編成に使えないかという要請は、政策評価導入検討時は弱かったが、導入後は国においても地方自治体においても強く存在する。多くの煩雑な作業を政策担当者や事業担当者に強制する政策評価を定着させるためには、それなりのインセンティブが必要だという理由である。優良事例には予算面で優遇したいという思惑が見られるのである。そうした実例や取り組みは、法律で「予算作成に評価結果を活用する」（行政機関が行う政策の評価に関する法律、第4条）ことになっている国の行政機関よりも地方自治体の方が強かった。しかし、この予算との連動についてはアカデミズムの研究の歴史から見ると重要な問題があった。そもそも予算と政策評価とを容易に連動させることは可能かどうかという議論である。筆者の個人的な見解としては、難しい。

その論拠としてよく知られている事柄としては、「PPBSの失敗」の教訓がある。予算編成過程と政策決定（事前評価）を「合理的選択」「合理的意思決定」の名のもとに結合しようとした壮大な試みであるPPBS（Planning-Programming-Budgeting-System）が登場し、多くのエネルギーを費やしながらか実施され、消えていった歴史に関しては、さまざまな研究がある⁸。その中で日本も含めた実際の挫折理由として3つ指摘されている⁹。（そして、政策評価と予算編成を連動しようとするときこうした指摘を参考にしたという話は、あまり聞かない）。

挫折の第1の理由は、現場主義の視点で作業を管理するときの対象であるパフォーマンスの上にプロジェクト、プログラム、サブプログラム、カテゴリーを積み上げればPPBSはうまくいく、そのためには膨大なペーパーワークが必要だが難しいという理由である。それができなければ中間管理職はプロジェクトをこのシステムに基づき取捨選択したりランキングできないのであるが、それをしなかったのである。第2に、しかしパフォーマンス（とくに業績と言ったとき）というのはミクロの問題、とくに節約と能率を現場主義でどうやるのかという行政管理の問題である。そうしたミクロの改革は政策評価とは次元の違う話であるが、政策評価と予算編成をドッキングしようとするときにはこの次元の違いを理解せず、結果として誤解が生じてしまった¹⁰。

第3にミクロ経済学者、計量経済学者、プログラム分析者が官房（自治体では総務や企画—山谷注記）におり、現場からあがってきた細かいサブプログラムやプロジェクトについて、いちいち細かい分析を要求する。経済分析のインディックスの取り方、複雑な数式の関係式、統計を求める。文書は複雑で膨大な量になるし、それをあえて求めるとき現場の反発を買う。多くの労力を強制される現場は、操り人形のようにもあそばれたような気分になるからである。また経済分析や統計、数式を理解できる学者やスタッフがいないこ

とも問題を深刻にした。

このようにかつてのPPBSの経験を簡単に回顧してみたが、実際のところ政策評価を導入した今日でもこうした状況は変わっていない。しかし、それでも「数値で表す事前の事業評価を予算編成に使いたい」ということに固執するのであればどのような方法が考えられるのであろうか。それは、ごく限られた使い方にならざるを得ないであろう。具体的に考えられる一例としては財務省の予算査定であり、ここでは予算要求に数値を求めるようになっている。たとえば、文部科学省のスクールカウンセラーの予算要求事例であり、ここではスクールカウンセラーがいる学校での不登校児童割合は1.2%にとどまっているが、配置していない学校では5%という調査に基づく数字を添付したものに予算が認められたといった結果になっている。あるいは予算編成時の「重点化」に使用することも考えられ、『『構造改革特別要求』に係る要求及び『公共投資重点化措置』における『重点7分野』に係る要望にあたっては、費用対効果分析に加え、民間需要創出効果及び雇用創出効果について明らかにする』（2001.8.10、閣議了解）という条件が付され、それが予算編成と政策評価との結びつきにつながっている。また、岩手県庁では政策評価課（そして外部の有識者からなる政策評価委員会）が評価調書をチェックし、その結果を知事・県幹部で構成される「政策評価・推進会議」に送り、この会議での議論を経た後、予算査定に回すという手続きを踏んでいる。評価の中身の話はさておき、制度的に結合した典型的な事例である。

おそらく、政策評価を予算編成に使うとしてもかつてのPPBSタイプの野心的使い方は無理で、評価結果を資源配分的意思決定の資料として使うという方法が現実的であろう。ただ、その場合政策評価というよりは「政治」的判断を補強するための数字あわせに矮小化されているのではないかという疑念が出てくることは覚悟しておかねばならない。この問題はこうした利用が政策評価そのものだとうように誤解され、定着してしまうことであ

ろう。

4. さらなる課題

以上のような政策評価の予期しなかった展開は、さらなる課題や問題の序曲である。おそらく、現在のところ想定しうる課題は4点ある。

第1に数量評価、定量評価が重視されるため「定性評価は手抜きだ」という誤解が流布されている。定性評価はいい加減で、現実問題を曖昧にする手抜きに使われるという間違ったイメージが流通しており、しかしその一方で定量評価ができない（あるいは定性評価が求められる）こともある。やがて本来の正しい定性評価の可能性を探る必要性が出てくるはずである。もちろん、そのためには定性評価においても費用対効果分析の費用の算定、効果の判定測定といったツールの問題と同じレベルの議論が必要になるであろう。既存のツールの洗練はどこまで可能かという議論が、定量的分析だけでなく定性分析にも求められるのである。それはこれまで半ば常識化した「政策評価の専門家＝経済学者」という考え方を改めなければならないということである。学際的なアプローチが必要になってくるはずであるが、わが国の学問においては社会科学を学際的に応用していくという訓練を経験した研究者は、経済学以外ではまだまだ少なく、それがネックになるであろう。

第2の想定される課題は、評価対象についてである。事業とは何か、施策とは何か、あるいは政策とは何か。対象が違えば評価の方法も変わる。もちろん評価の時期も重要で、現在か、10年後か、それとも50年後か、あるいは過去のものかによって採用できる評価手法も変わるであろう。これらはかねてより政策評価導入において立ちはだかる大きな問題であった。そしてさらに最近、評価手法と関連した問題として浮上しているのは「ビッグ建設プロジェクトの評価に使うことができるのか」という問いへの対応である。整備新幹

線、本州四国連絡橋に象徴されるビッグ・プロジェクトの問題は、都道府県や市町村においても現在建設中、あるいは完成して供与されている施設の有効性をめぐる議論として注目されている。作る意味があるのかないのか、採算がとれるのかどうかという問題である。ただし、政治力学が作用したものについてはうまく評価できない。なぜなら「作る」という前提でデータを収集作成（時には捏造）し、それをもとに効果を過大に見積もった評価をしても、歪曲した結果しか出ないからである。「作らない」という前提でも同じことが言える。アドバイスできるポイントは、事前にどれだけ客観的なデータを集めた（集める）かということなのである。ただし、このデータを集め、厳密に分析し計算しようとすれば、かなりのコストとエネルギーを要することになるであろう。要はその余裕があるかないか、ということになりそうである。

また、第3の課題として公平性の問題が浮上するはずである¹¹。これまでの政策評価においては評価基準として効率性が強調されてきたが、公平性という観点も注目されつつあるし、すでに政治課題になっているところもある。受益者は満足しているが、納税者やコストを実際に負担している者は不満を持つといった問題である。地域間の公平、男女間の公平、世代間の公平をめぐる問題、あるいはそもそも公平というのはどのような状態なのかという疑問は、十分議論され尽くされていない。しかし、男女共同参画社会の実現をめざす施策（あるいは逆に阻む施策）、市町村合併の推進、地方交付税の見直し、税負担の問題など、公平性の議論に関わるような見直し作業は進んでいる。ここでは顧客満足、顧客サービス、納税者の視点という一面的な議論は危険である。

何よりも大きな課題として存在し、しかし人びとがあえて無視しているのは、政策評価は統一された方向に収斂するのか、それとも多様化するのかということである。政策評価（行政評価）は業績評価、事務事業評価、公共事業評価、あるいは行政のコスト計算とい

う「わかりやすい」部分で普及し、認知されて、ひょっとするとここに安易な収斂がはかられるおそれがある。しかし、政策評価にはその方法においてまだ多くの「未開のフロンティア」がある。このフロンティアを無視して今現在導入済みの評価だけでやっていくのか、それともさらなる労力とコストを投入して切り拓いていくのか、この点に関しては未だに方向性が見えない。日本評価学会ができ、研究者も実務家も増えているが、今の評価に習熟することだけで満足するか、それとも次から次へとイノベーションを繰り返すのか、われわれはその分岐点に立っているような気がしてならない。

おわりに

政策評価は2002年段階まで、導入に向けたシステム作りに集中的に労力を集中してきた。総合評価を行うこと、あるいは事業評価の精度を上げることを見ると、同時にケーススタディも行っておけば良かったという反省はある。しかし研究者は実務に疎く、審議会や委員会に顔を出していても実際に評価は行っていない。せいぜいアドバイスを求められる程度である。「量の上の水練」に近い状態である。他方で実務家は緊急の「評価システム導入」、「とにかく評価をやってみる」にばかり気をとられていた。

その意味で、研究者と実務家、場合によっては国民も入れた共同（協働）のケーススタディが可能かどうか、それらのケースをどこに、どんな形で蓄積し、新しい政策づくりに活用するのかということが政策評価のこれからの可能性を左右するかもしれない。実務の世界と研究の世界、そして生活者の世界を結ぶネットワークが政策評価に求められている。

注記

- 1 三重県地方分権行政改革総括推進室（1995年9月1日）『さわやかニュース創刊号』。

- 2 行政改革会議事務局OB会・編（1998年）を参照。なお、政策評価は行政監察機能を改変して導入されたという側面もあり、この意見は否定できない。なぜなら、かつての行政監察はさまざまなバリエーションに展開しており、一部プログラム（施策）評価のような機能も持っていたからである。ただ、現在の総務省行政評価局において行政監察は行政評価機能の中に発展的に取り込まれ、政策評価とは一線を画す機能になっている。したがって本稿は、行政監察機能が新しい政策評価という機能を導入する中で再区分・再構成され、多くは行政評価機能になり、一部政策評価に統合されたと考えている。
- 3 この松井氏の発言をめぐる記述は、政策研究大学院における「政策評価プロジェクト」（伊藤大一座長）で行われた第22回研究会（2002年3月13日）の松井氏の報告、および山谷が松井氏から直接いただいたメール（1999年9月6日付）によるものである。
- 4 古川俊一（2000b）、p.55を参照。
- 5 白樫三四郎（2002）、p.97を参照。
- 6 増島俊之（1981）
- 7 政策評価の手法等に関する研究会（2000年12月）『政策評価制度の在り方に関する最終報告』、総務庁行政監察局、p.12。
- 8 その代表的な文献で今に残るものは、西尾勝（1990）である。
- 9 加藤芳太郎（1999）『予算論研究の歩み 加藤芳太郎氏に聞く』、pp.132-177を参照。なお、加藤教授によれば日本のPPBS学者・促進者は、PPBSを導入した国々の統治構造が分からない、行政学的な問題の所在が分からない（p.132）。したがってPPBS研究があまりに抽象的で、行政・財政の制度や運用の実際についての知識について欠けていることに気づいた財政制度審議会は、PPBSの導入にピリオドを打ったという（p.

138）。

- 10 古川俊一（2000a）「政策評価の概念・類型・課題（上）」、pp.74-75。
- 11 評価基準としてみた「公平性」をどのように考えるべきかという議論は重要であるが、その論考自体は少ない。ここでは山重慎二（2000年9月）「公平性の観点からの政策評価」、『会計検査研究』、No. 22を参照した。

参考文献

- 加藤芳太郎（1999）『予算論研究の歩み 加藤芳太郎氏に聞く』（聞き手は納富一郎）、自治総研ブックレット65、（財）地方自治総合研究所
- 行政改革会議事務局OB会・編（1998）『21世紀の日本の行政—行政改革会議活動記録—』、行政管理研究センター
- 白樫三四郎（2002）「数量的アプローチと臨床的アプローチ」、『組織科学』、35（4）p. 97
- 政策評価の手法等に関する研究会（2000年12月）『政策評価制度の在り方に関する最終報告』、総務庁行政監察局
- 西尾勝（1990）「効率と能率」、『行政学の基礎概念』、東京大学出版会、pp.251-303
- 古川俊一（2000a）「政策評価の概念・類型・課題（上）」、『自治研究』、76（2）、pp.62-83
- 古川俊一（2000b）「政策評価の概念・類型・課題（下）」、『自治研究』76（4）、pp.47-67
- 増島俊之（1981）「プラン偏重の行政」、『行政管理の視点』、良書普及会、pp.19-43
- 三重県地方分権行政改革総括推進室（1995）『さわやかニュース創刊号』
- 山重慎二（2000）「公平性の観点からの政策評価」、『会計検査研究』、No.22、pp.33-46

（2002.8.2受理）

The Review of the Policy Evaluation in Japan —1996～2002—

Kiyoshi Yamaya

Ministry of Foreign Affairs

kiyoshi.yamaya@mofa.go.jp

Abstract

In Japan, the policy evaluation has the two origins. First, Mie Prefecture and other ‘ aggressive ’ local governments have introduced performance measurement-type evaluation and public works projects review. Second, in the Central Government (for example former Ministry of International Trade and Industry), there needed the so-called ‘ policy review system ’, and it became the other type of policy evaluation by 1998. As a result, there are two types of policy evaluation in Japan. Many students and practitioners, or sometimes citizens, wonder which is the true style of the policy evaluation, how to make self-evaluation and internal evaluation objective, and which is better to evaluate policy in terms of qualitative analysis (equity and equality) or quantitative analysis (efficiency and effectiveness). The Japanese-style policy evaluation is still in the process of formulating necessary and appropriate methods, and the author would like to suggest four issues which would stimulate the methodological elaboration.

Keywords

the objectivity of policy evaluation, self-evaluation, internal evaluation, qualitative evaluation

【実践・調査報告：依頼原稿】

経済産業省における政策評価の取り組み

金城 慎司

経済産業省

kinjo-shinji@meti.go.jp

要 約

本年4月より「行政機関が行う政策の評価に関する法律〔平成13年法律第86号〕（以下、政策評価法）」が施行され、法律に基づいて政策評価を行うことが義務化された。平成9年12月の行政改革会議の最終報告で指摘された「評価機能の充実の必要性」に端を発した政策評価導入の流れが結実したものである。

経済産業省は、平成12年と平成13年の2年にわたって事前評価に取り組んだ結果、すべての施策について事前評価作業を終えることが出来た。経済産業省においては、事前評価を事後評価のための準備作業と位置付けており、平成14年6月現在、作成した事前評価書を用いて本格的な事後評価作業を進めている。

本報告においては、平成12年からの経済産業省の政策評価の取り組みを、作成した事前評価書の項目に沿って、説明する

キーワード

アカウンタビリティ、フィードバック、施策、行政関与基準、政策評価法

1. はじめに

本年4月より「行政機関が行う政策の評価に関する法律〔平成13年法律第86号〕（以下、政策評価法）」が施行され、法律に基づいて政策評価を行うことが義務化された。

これは平成9年12月の行政改革会議の最終報告で指摘された「評価機能の充実の必要性」に端を発した政策評価導入の流れが結実したものである。「最終報告」は、「制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正

な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システム」への転換を目指した。

経済産業省（以下、経済省）は、平成10年3月より「政策評価研究会」を発足し、英米や我が国における政策評価の実施状況やそれを取り巻く制度についての事例研究を行い平成11年8月に報告書をまとめた。平成11年12月には、「政策評価ガイドライン（以下、ガイドライン）」を作成し、政策評価の具体化に向けて省内の体制を整えた。以下に、「ガイドラインの考え方」を示す（図1）。事前評価と事後評価を一体的なものとしてとらえ、

新たな政策の企画立案へフィードバックするための情報を生産する作業として政策評価を位置づけている。

本ガイドラインにのっとり政策評価は平成12年の翌年度予算要求過程において、事前評価の取り組みから始まった。政策評価法施行までの取り組みを表1にまとめる。

政策評価法は、その目的を、①効果的、効率的な行政の推進と②国民に説明する責務を全うすることにおいている。中央政府で行われてきた業務は、「与えられた条件」の中では比較的効率的に遂行されてきたと考える。しかし、国全体の視点から見て、効率的であったかということについては議論が残るところである。これは、「説明する責務」の遂行について、不十分であったことにも起因している。「説明をする側」の取り組みと共に「説明をされる側」の取り組みにおいて、十分な資源投入（人的、時間的）がなされてこなかったし、その為、両者の間で交わされる情報の

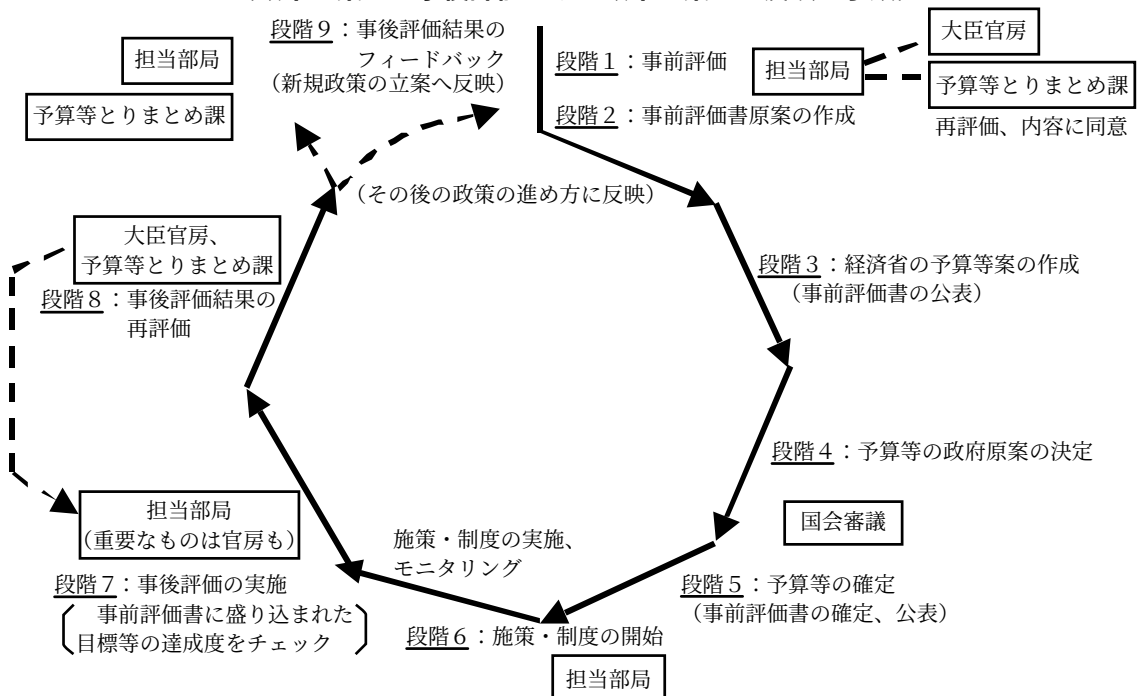
量、質共に十分なものでなかったと考える。

「政治的説明責任の中枢の不在（the absence of a center of political accountability）」として指摘される¹。問題点は改善の傾向にはあっても依然存在している。経済省の行っている政策評価の作業は、自身の政策の企画立案に関する情報を国民の目に晒し、自身に直接・間接にプレッシャーをかけることによって、国民から負託を受けた一つ一つの業務の成果を向上させ、効率化を進めていくことを目指している。

本稿では、経済省の作成する政策評価の「評価書」の項目に沿って、平成13年夏の作成作業を進めるに当たって、気付いた点、工夫した点、これからの課題として考えたことについて説明を行ってみたい。

評価書については、ホームページ² にすべて掲載し、希望者には冊子の配布も行っている。なお、本稿は平成14年5月時点で執筆したものであるため、読者諸氏が目を通す段階

**図1 経済産業省「政策立案・評価ガイドライン」の考え方
（政策立案から事後評価そして政策立案への反映の手順）**



出所：経済産業省作成

表1 経済産業省における政策評価の取り組み

年月	経済産業省における取り組み	政府全体等における流れ
平成11年		
12月	政策立案・評価ガイドライン策定	
平成12年		
8月	事前評価書（20施策）及び成果管理指標（169）を公表＜1年目＞	
12月		行政改革大綱（政策評価制度の法制化を明記）
平成13年		＜中央省庁再編＞
1月		政策評価に関する標準的ガイドライン策定
3月		政策評価法、閣議決定
6月		今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針、閣議決定 政策評価法、公布
10月	予算・財投・税制等の要求事項について、網羅的に事前評価書（131施策）を作成し、公表＜2年目＞	
11月	施策見直し結果の公表	
12月		政策評価に関する基本方針、閣議決定
3月	政策評価基本計画、公布	政策評価法施工令、公布
4月	平成14年度事後評価実施計画、公布	

出所：筆者作成

では、さらに進展を見せている部分が多々あるかと思う。

2. 評価書の作成について

平成13年度の評価書作成は2年目であったが、すべての要求事項を対象に作成するという点で1年目の作業と比較するとその作業量は膨大なものとなったため、準備作業は出来る限りの時間を取った。

政策評価法の協議が終わり、平成14年度4月以降の評価のあり方がある程度定まった平成13年4月から作業は始まった。具体的な流れは以下の通り。

4月中旬 モデル評価書の作成と施策単位の案作成

5月下旬 作業依頼（フォーマット配布）

6月上旬 記入要領及び記入例配布、省内評価研修実施

6月下旬 提出期限指示

7月下旬 提出期限

8月末 1次案作成終了、財務省提出

10月上旬 公表

評価書の項目立ては以下の通り。

I. 属性記述

1. 作成年月日、担当課室名、決裁者
2. 施策・制度名

II. （評価観点別）記述項目

1. 施策の目的

→明確に、簡潔に記述。

○問題と考える現状をどういう状態にしたいのか。

○施策が何を対象として、何を達成しようとするものなのか。

2. 施策・制度の必要性

→施策等の必要な背景情報を必要最低限記述した上で、行政関与の必要性を「行政関与基準」に照らして記述。

○公益性、官民の役割分担、国と地方の役割分担、民営化・外部委託の可否等

○緊要性の有無

○他の類似施策

○廃止、休止の可否<継続の場合>

3. 施策・制度の概要

→施策のスペックを必要最低限記述。

○要する行政コストなど

4. 目標、目標達成度指標及び達成時期

→目標と計測する指標を時期と共に明記する。

○これまで達成された効果、今後見込まれる効果

○効果の発現が見込まれる時期

5. 実施状況のモニタリング方法と事後評価の時期等

→特に事後評価時期については、平成18年までの5年以内を原則とする。

6. 有識者、ユーザー等の各種意見

→企画立案するにあたって参考にした情報を明記。

○各種政府決定等との関係

<以下、継続事業について>

○会計検査院による指摘、総務省による行政評価、行政監察及び国会による警告決議等の状況を含む

7. 有効性、効率性等の評価

→企画立案にあたって検討した情報を記述。

○手段の適正性（オプション比較、スクラップ・アンド・ビルドについての考え方）

○効果とコストに関する分析

○特別要求及び「重点7分野」要望については、民間需要創出効果、雇用創出効果

○受益者負担

以下、評価書の項目毎に説明を加えていく。

なお、実際の評価書については、経済産業省のホームページ³を参照いただきたい。

3. 属性記述①：評価実施時点、主体

評価書は、作成の時点と責任者の明示から始まる。「ガイドライン」にも明確に規定してある。評価書の内容は、予算が大きな部分を占めるが、予算には、財務省への概算要求（8月）、財務省の査定を経た政府案の決定（12月）、国会審議を経た予算成立（3月）の3つの大きな変更タイミングがある。年度によっては、補正予算もある。平成13年度においては2度も組まれた。平成13年度作成した評価書は、政府案決定を除いた4度の作成・修正が必要となった。責任者については、数えると96課室の登録があり、同じ数だけ決裁者が存在する。在任期間が平均的には2年である。よって、2年もすれば、4×96の時点・決裁者についての情報管理が必要となる。評価書のデータベース化にも取り組んでいるが、現時点（平成14年5月）では、省内の職員で共有できるようなレベルのものにはなっていない。引き続きデータベースの整備を進める必要がある。

4. 属性記述②：評価対象（施策・制度）

同一の目的を達成するために行われる複数の事業から構成される「施策」を評価の対象とした。つまり、すべての事業を特定の目的別に整理する作業が生じた。局・ユニットや課室を超えた作業となるため、困難なものとなった。131施策として示したが、まだその構成は途上にある。

まずは、施策を構成する事業についてであるが、これは、「ガイドライン」で対象としているもののうち、政策評価法に定義された「政策」（第2条 定義）に該当しているもの、つまりは、経済省が行う予算、財投、税制等の要求事項のうち、政策評価法上「政策」に

当たらない若しくは入れないことが妥当と解釈されたものを除いたものとした。具体的に「当たらない」ものとしては、人事・庁舎施設の管理、法律を施行するための事務、国際会議への出席、統計・調査などに係る費用である。一方、「入れないことが妥当」なものとしては、別途、実施庁として特許庁が評価を行うことになっている特許特別会計を用いて行っている事業である。

「ガイドライン」において、①政策（policy）：行政課題への対応の基本方針、②施策（program）：政策目的を実現するための具体的方法・ツール（法律等制度、補助金等予算、税制等）、③プロジェクト（project）：各施策（特に予算）の下の個別事業、として整理した。

私は「施策」とは、ある「政策目的」を達成するために「最適化する」事業の範囲を示すものであり、「整理する」ものではなく「設定する」ものであると考える。今回行ったのは、この「設定」であり、その「最適化」を行うべき責任者としての「決裁者」を位置づけたものであった。49の施策は単独の決裁者であるが、後は複数の決裁者を持っており、最適化の取り組みはまだ不十分なものとなっている。

5. 記述項目①：施策の目的

目的の設定とは、「問題と考える現状をどういう状態にしたいのか。施策が何を対象として、何を達成しようとするものなのか。」を明確にする行為だと位置づけている。

「問題と考える現状」とは何か、「どのような状態」を目指すのか。我々の行政も「行為」である限り、「意図する」ところのものが具体的にあるのだが、それを簡潔に、具体的に、多くの人にわかりやすく記述しようとすると強い「抵抗」が生じてきた。なぜなら、我々は各々目的の存在を意識しながら業務を行っているが、それを具体的に、わかりやすく表現する訓練が十分でなかったからだ。

6. 記述項目②：施策・制度の必要性

「必要性」は、政策評価法（第3条 政策評価の在り方）に明示された3つの評価の観点でも第一に記述されるものである。我々は、「必要性」の基準として、平成8年12月に行政改革プログラムで閣議決定された行政関与基準⁴を厳格に適用した。しかし、「行政関与基準」に対する職員の認識が薄いため、その適用は、評価書を作成する際の難しい論点の1つとなった。行政関与基準は「全般的な基準」、「行政の関与の可否に関する基準」及び「行政の関与の仕方に関する基準」の3つからなる。「行政の可否に関する基準」を我々は用いた。具体的には、①公共財・サービスの供給、②外部性、③市場の不完全性、④独占力、⑤自然（地域）独占及び⑥公平の確保など、いわゆる「市場の失敗」に対応するための行為として整理されている。

我々は、作業に先だってまずこの「行政関与基準」について省内職員の注意喚起、理解を促すべく省内研修の重点講義事項の1つと位置付けて、評価書作成の準備を進めた。

しかし、具体的な作業に入ると、閣議決定や法律などより上位の政策決定と「行政関与基準」の関係について議論を呼んだものも多く見られた。最終的には、これら上位の政策決定に照らして妥当性を有していることも必要性の1つとして認める方向で実際の作業は進んだ。

これは余談になるが、OECDの専門家会合に出席するついでに英国へ立ち寄って内閣府や貿易産業省の政策評価担当者とディスカッションする機会があったので、経済省の政策評価においては「必要性」の評価の観点については「行政関与基準」という適用する基準があると紹介したところ、「市場の失敗」について閣議決定で明文化したのあることに彼らは驚きを示し、英国にはそのようなものはいまだなく、「必要性」とは各ステークホルダーと対話し、共通に「必要だ」との認識がもてたものが「必要性」と認識されるものだとのことであった。「対話」の手続きが

重要になるとのことであったが、具体的には、業界の有識者の話を良く聞くことだとのことであり、我々もがこれまで用いてきた手法と大差はないものであった。

7. 記述項目③：施策・制度の概要

施策を構成する各事業を具体的に記述するところとなる。通常予算の取りまとめ資料と見て取れるかも知れないが、工夫した点もいくつかある。

まず、予算、財投、税制を同じ目的を達成するための事業として具体的に並べた点である。これは、これまでもより抽象的な形で提示されたことはあっても具体的かつ包括的に示したのはこれが初めてではないかと考えている。難しかったのは、それぞれ省内においても、中央政府内でもツール毎に査定課が違うためその査定への利用の度合いに濃淡が生じたことである。例えば、予算についていえば、会計が一般会計、石油特別会計、電源開発特別会計とあり特別会計も前者は石油勘定とエネルギー高度化勘定、後者は電源多様化勘定と立地勘定に分かれる。財投も財投機関で中小企業関係とその他で分かれるし、税も国税と地方税では分かれる。

次に、記述を事業ベースにしたこともあげられる。例えば、予算においては、前述のように5会計・勘定あるわけだが、1つの事業にそれが複数入っているものがあり、その管理は難しくなる。なぜなら、予算額などを管理するときは、勘定別に管理することとなっているため、査定課でまとめる総括資料をそのまま用いることは困難なものも多く、勘定別から事業別への変換工程をかませる必要があるからである。

加えて、単独の事業が複数の政策目的を達成するための事業として位置づけられているものが多々見られることである。このため評価書においては事業数は約1000を数えるがこの重複をのぞくと実際のところ800程度である。これは実際には政策評価自体を難しいも

のとしている。なぜなら、政策評価は次なる政策の企画立案に向けての情報をフィードバックすることによって「効果的・効率的な行政の推進」を実現するのであるが、そのフィードバックする先が複数生じてしまうのである。

8. 記述項目④：目標、目標達成度指標及び達成時期

「評価」といってまず具体的な行為を思い浮かべるのは「達成度」ではないだろうか。目標指標を設定して、達成時期がきたらその達成度でもって○×をつける。私は、「評価」少なくとも「evaluate」の行為は決して○×をつけることではないと考える。「e-val-uate」は語幹をたどると「価値を外に表す」と言うことであって、○×をつける行為は見る人によって変わる。目的及び必要性に照らして「目標」を設定し、その目標達成度を判定するに必要な情報を「指標」としてあらかじめ設定しておく。指標を設定する意味は2つある。1つに目標の具体性の検証に用いること。もう1つは執務上、保存すべき情報を特定することによって各担当者の負担を減らすこと。評価の対象となっている政策を示す指標としてはなるべく実態を正確に捉えられるよう多くの指標設定を進めた。

9. 記述項目⑤：実施状況のモニタリング方法及び事後評価の時期等

政策評価法においては基本計画を各省で策定して評価を進めていくこととなっていた。その期間が3～5年であったことから最低でも5年内の事後評価時期の設定を行った。この設定によって、法に基づいた「事後評価」対象施策の選定も容易に行えることとなった。事後評価を行う時期については、本来ならば政策毎に最適な設定があるが、今回の設定はマネージの観点を強く入れたものとなった。

10. 記述項目⑥：有識者、ユーザー等の各種意見

この部分は経済省として最も力を入れている項目である。「薬害エイズ問題」や「狂牛病問題」など我々行政官の基本的な能力について、国民から疑問が投げかけられて久しい。我々がこの部分で目指したものは、施策の立案にあたって参照したデータの開示である。しかし、審議会における議論などがあればまだ良いが、新聞情報からの記述のみなど我々の意図した水準をクリアできないような記述も多く見られた。本来我々行政官は政策立案においての情報収集を可能な限り完璧に行うことを国民の側からは要請されているのではないだろうか。

11. 記述項目⑦：有効性、効率性の評価

有効性（effectiveness）と効率性（efficiency）は、政策評価法（第3条 政策評価の在り方）に明示された3つの評価の観点でも「必要性」に続いて記述されるものである。まだまだ向上の余地が残されている箇所である。まず有効性と効率性を定義することから始めなければならない。英国で作成されたガイドライン⁵を引用する。

我々の評価書においては、効率性や有効性を他の政策ツールオプションとの比較や可能なものについては、コスト分析、需要創出効果、雇用創出効果の算出を試行している。施策・事業毎にその適用方法や範囲は異なるため、記述もそれぞれ個別的なものになっている。経済省としては、今後、事後評価などの取り組みを本格化することによってこの部分の説明能力の向上を図っていく必要がある。

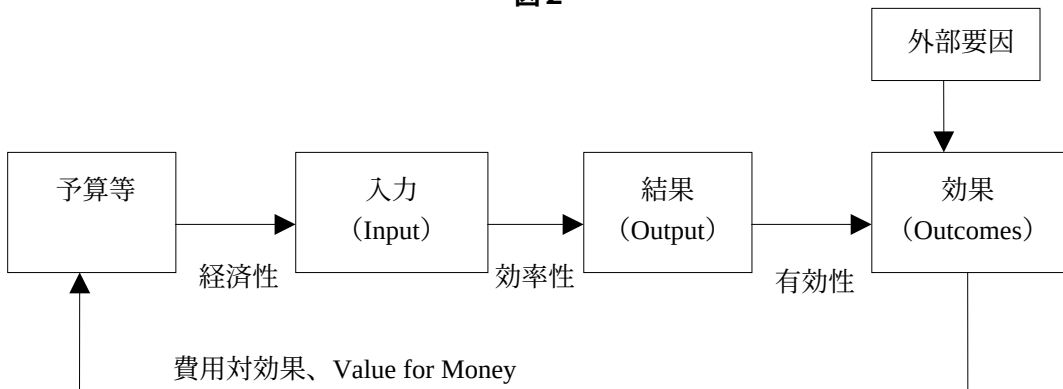
12. これからの経済省における政策評価

平成14年4月からは政策評価法に基づいた評価となる。原則、これまで進めてきた評価が中心となって取り組みを進めることとなるが、これまでの経験も踏まえ、若干の変更を行った。

①規制評価

規制についてはこれまでも「規制改革推進3カ年計画」⁶の中で、「規制の新設審査等」として、「規制の必要性、期待される効果、予想される国民の負担等のコスト等」について検討し、その検討結果を「毎通常国会終了後速やかに」公表することとなっていた。経済省としてもこれに従って、作業を続けてい

図2



出所：HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office Audit Commission, Office for National Statistics(2001)を参考に筆者作成。

たが、今回、政策評価法の施行に当たり、新設のみならず改廃も含め評価の対象として位置付けた。内容については、これまでの「新設審査」での検討事項が中心となるが、鋭意充実を図っていくことが必要である。

②その他評価

これまでの検討から、査定作業と並行的に目標などの設定を行っていく評価では対応が難しい分野もある。今回新たに実施要領を定めるなどして対応したのは、①通商政策、②基準認証政策である。前者は、国際的な種々の反応といった我が国政府のコントロールが効かないファクターによって目的の達成が変わってくる分野であり、後者は、その必要性において経済社会活動にとっての基本的・安定的なルールに係わる政策であるとともに、取引のボーダレス化に伴い、多分に通商政策同様、国際的な要因により目的の達成が変わってくる分野であることから定性的な目標設定のもと実績評価を中心に進める評価の形を取った。

13. むすび

①情報のフィードバック：より広く情報を伝えるためにもアナログ（定性的）ではなくデジタル（定量的）に

政策評価の作業は、政策の企画立案の際に用いた情報やそれを後で評価して学んだ情報などを次なる政策担当者や我々に権利を負託した国民へ「フィードバック」することである。「フィードバック」という語については、機械や電子回路などの工学的な分野で広く用いられるが、情報理論におけるノーバート・ウィーナーの「サイバネティクス」(Cybernetics)の概念なども参考になる⁷。「フィードバック」とは、歴史的な事実や外部で発生した事象など制御できない変量⁸の過去から現在にいたるまでの値を、現在、未来の意志決定者に伝えることである。それら情報に基づいて、次なる政策担当者は調整できる変量の値を適

当に定めることになる。基準は、国民にとって最もつごうのよい状況を現出させること。

情報を伝達するにあたっては、媒体やロードその多様性を考慮して情報を伝えていかなければならない。前任から後任への引継、行政担当者から一般市民への説明などにおいては、多大な人的・時間的コストを払わなければ、その伝えたい情報をすべて伝えることは出来ないし、誤解して伝わっていくことも多く生じる。情報は伝達によって、損失が生じる。その際に必要なのは、情報のデジタル化（定量化）であると考ええる。情報の伝達に当たって生じる情報の損失を最小限にとどめる手段である。その際検証可能な形で提供されることが必須である。

②アカウントビリティ：説明責任の徹底と決定能力の確保

「アカウントビリティ」の欠如は、議論の相手となるべき案内人も、指導者も、代表者も存在しえなくしている。これは、国の進路を決める満足な「舵取り（ナビゲーション）」の手段がないことを意味するとの指摘⁹に私は同感である。さらに、「文明の危機」を意味するのではないかと私は危惧している。

「被指導者の指導者からの離反は、社会全体のアンサンブルを構成する部分相互の間の調和の喪失とみなしてよい。部分からなり立っている全体においては常に、部分相互間の調和が失われれば、その代償として、全体が自己決定の能力を失う。この自己決定の能力の喪失こそ、（文明の）衰退の基準である。」¹⁰。企業にしろ、国家にしろ組織が自らの進路を自ら決めるための鍵の一つがアカウントビリティの徹底であると考ええる。組織の運営体は、組織構成員からの負託により行動することとなる。それは信頼に基づくものであり、信頼は正確な情報とその伝達によって確保される。その一翼を中央政府における政策評価が担っていると考える。

③市民の育成：隗より始めよ

評価書を公表しても国民からの問い合わせ

は少ない。我々はポスターやリーフレットを作成して広報にも努め、アンケートなども並行して行ってみた。反応は徐々に増えてはいるが、評価書の内容に関する問い合わせは皆無に等しい。直接、担当課に問い合わせが行き、そこで対応される場合もあるが、何れにせよ絶対数としてまだまだ少ないのが現状である。なぜ？ やはり「市民」が絶対的に不足しているのではないだろうか。NPOなどの活動の活性化が各所で提言されているが、市民の存在が前提である。市民を構成するのは「家族」であるが、日本の「家族」はほとんど家にいないため、自らの居住地に関して問題意識を持つ機会に乏しいのではないだろうか。私なども、日頃は行政サービスの「供給者」であるが、同時に、「需要者」でもある。しかし、地域行政などに目を凝らし、必要があれば、「市民」として行政を正すといった行為に至ったことはない。「行政」の側は「市民」の参画を得て初めて、この多様化したニーズに対して最適化した施策を講ずることが可能となるはずである。我々ももっと「市民」としての「責任 (responsibility)」を果たさなければいけないのではないだろうか。政策評価は、「国民＝市民」の存在なくしては存立しない。我々行政官も「市民」である。まず自らも「市民」として行動し始めることが必要だと考えている。

注記

- 1 ウォルフレン (1994)
- 2 http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/index.html
- 3 同上
- 4 http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kako_f.htm
- 5 HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office Audit Commission, Office for National Statistics (2001).
- 6 <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/>
- 7 Wiener, Norbert (1962, ii) で、Wienerは、サイバネティクスを以下のように説明している。「われわれの状況に関する二つの変量があるものとして、その一方はわれわれには制御できないもの、他の一方はわれわれに調節できるものであるとしましょう。そのとき制御できない変量の過去から現在にいたるまでの値に基づいて、調整できる変量の値を適当に定め、われわれに最もつごうのよい状況をもたらせたいという望みがもたれます。それを達成する方法がサイバネティクスにほかならないのです。船の場合、風向や海の状態が今まで移り変わってきた模様によって舵をうまくとり、与えられたコースに最も近い航路を船が進むようにすること—これがちょうどその一例になっています。」
- 8 ここで変量と言う言葉を使ったのは、発生させる情報はベクトル量、つまり方向性とインパクトの情報を併せ持つ量になるからである。政策の企画立案に当たっては、その方向性についてはある程度共通の認識が得られているが、そのインパクトも含めて共通の認識を持つところまで議論は進んでいないのではないか。
- 9 注1を参照。
- 10 トインビー (1967)

参考文献

- ウォルフレン、カレル・ヴァン (1994) 『人間を幸福にしない日本というシステム』、毎日新聞社
- 経済産業省ホームページ http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/index.html
- 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kako_f.htm
- 内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/>
- HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office Audit Commission, Office for National Statistics (2001). *Choosing The Right FABRIC - A Framework for Performance Information -*.
- Toynbee, Arnold J. (1960). *A Study of History*. London: Oxford University Press.

(長谷川松治 (1967) 『トインビー著作集1
歴史の研究1』 社会思想社)

Wiener, Norbert (1961). *Cybernetics*. 2nd edition. Massachusetts: The M. I. T. Press.
(邦訳 池原止戈夫、彌永昌吉、室賀三郎
戸田巖 (1962) 『サイバネティックス』、
岩波書店)

(2002.7.22受理)

Policy Evaluation in Ministry of Economy, Trade and Industry

Shinji Kinjo

Ministry of Economy, Trade and Industry
kinjo-shinji@meti.go.jp

Abstract

The Government Policy Evaluation Act (GPEA) came into force from April 1st, 2002. Based on the GPEA, each administrative organization must implement ex post evaluations of all policies. During the years 2000 - 2001, the Ministry of Economics, Trade and Industry (METI) implemented and finished ex ante evaluations of all programs administrated by METI before the enforcement of the GPEA. Ex ante evaluations in METI are preparations for ex post evaluations which METI is now trying to implement. Ex ante evaluations by METI since 2000 are elaborated in line with the items of the evaluation report form.

Keywords

accountability, feedback, program, standards for appropriate administrative intervention,
the Government Policy Evaluation Act

【実践・調査報告：依頼原稿】

日本政策投資銀行における政策金融評価の現状と課題

上田 隆司

日本政策投資銀行
ryueda@dbj.go.jp

要 約

日本政策投資銀行（以下「政策銀行」）は、平成12年度より政策金融評価の全行的な試行を開始した。政策銀行の業務運営には、主務大臣が作成した3年間の中期政策方針等（Plan）に基づき、投融資業務を実施（Do）し、運営評議員会が評価（See）を行うという、マネジメント・サイクルの枠組みを日本政策投資銀行法により規定。

個別案件評価では、個々の投融資案件のもたらす成果を評価しており、平成13年度には、平成12年度の全投融資案件1,052件について投融資時点の事前評価を集計・分析し、12兆円のプロジェクト促進（当該プロジェクトの総雇用者数31万人、年間総売上高24兆円）を確認したほか、政策性、民間金融機能の補完・奨励の視点から政策銀行投融資役割を定量的・定性的に検証した。

プログラム評価では、投融資制度（プログラム）を評価している。平成13年度には、プログラム全般を対象に、その有効性及政策金融による支援の必要性の視点から評価を実施した。政策銀行は当該評価をもとに平成14年度概算要求において、一部プログラムの廃止や見直しを行った。

キーワード

中期政策方針、マネジメント・サイクル、運営評議員会、個別案件評価、プログラム評価

1. 政策金融評価の意義

日本政策投資銀行（以下、政策銀行）は、行政活動の一端を担う政策金融機関として、その活動の成果を政府・国民に対して説明する責任を有している（**アカウンタビリティの確保**）。また、我が国を取り巻く諸環境が激しく変化するなかで、規則に準拠して業務を行うのみに留まらず、業務の有効性・成果を

絶えず高めていく必要がある（**内部学習を通じた投融資業務の質的改善**）。

これらの基本的考え方は、先進各国において、政策や行政活動の成果を高めることを目指してニュー・パブリック・マネジメント（以下、NPM）と総称される成果志向の行政改革の取り組みが進展していることを背景に、我が国においても、政策評価を重視しNPMを目指す取り組みが進みつつあること

に対応するものである。

NPMの特徴は、企画立案者（政府）があらかじめ中期的な基本方針や目標を定め、権限を委譲された実施者（実施機関）に、事後的に政策や行政活動がそれらの基本方針や目標を達成しているかについて説明する責任を課すとともに、有効性・成果について、企画立案者が適切に管理できるようにすることにある。

2. 政策評価の潮流と政策銀行の対応

政策評価については、欧米の先進事例を参考に、我が国の政府・自治体において取り組みが進められている。政策銀行の前身の一つである旧・日本開発銀行においても、平成10年4月にプロジェクト評価審議役室を設置して以来、内外における政策評価への取り組み事例について調査を行ってきた。

平成11年10月には、政策銀行の発足に伴い、評価の専担セクションとして政策金融評価部が設置され、政策金融評価の仕組み作りに取り組んできたところであり、12年10月より、その全行的な試行を開始している。

なお、平成14年4月よりは、政策金融評価部を政策銀行の経営のガバナンスを掌る総務部内に移設し、「総務部政策金融評価室」として改組している。

政策評価のシステム・手法は、その目的や評価主体に応じて多岐にわたるが、政策銀行の評価システムの制度設計に際しては、「日本政策投資銀行は…我が国の経済社会政策に金融上の寄与をすることを目的とする（日本政策投資銀行法第1条）」ことを踏まえ、主に欧米の公的金融機関¹の評価システムを参考としている。

3. 評価の枠組み

評価システムを公的機関に導入するに際しては、当該機関の業務運営の在り方を踏まえ

たうえで、そのマネジメントのサイクルの中に「評価」を明確に位置づける必要がある。政策銀行の業務運営は、政策銀行法に基づいて行われており、その中には、NPMの考え方を先駆的に実現した制度的枠組みが導入されている。

すなわち、

- ①主務大臣が、関係行政機関と協議のうえ、政策銀行の意見も踏まえつつ、中期の政策上の目標を盛り込んだ「**中期政策方針**」を作成、政策銀行はそれに従って業務を遂行する。中期政策方針は、3年毎に見直しが行われる（第22条）。
- ②政策銀行は、中期政策方針に記載された事項を実施するため、毎年度、投融資制度の主要事項を記載した「**投融資指針**」を作成し、主務大臣に届け出るとともに、公表する（第23条）。
- ③政策銀行に、民間の学識経験者を委員とする「**運営評議員会**」を設置する。運営評議員会は、中期政策方針に係る業務の実施状況を検討し、その検討結果は、総裁を通じて主務大臣に報告され、次期の中期政策方針に反映される。また、当該検討結果は公表される（第24条）。

この業務フローは、「**Plan（企画立案）→Do（実施）→See（評価）→フィードバック**」という、マネジメント・サイクルの枠組みに基づいており、具体的には次のように整理される。

- ①Plan：主務大臣（企画立案者）による3年間の中期政策方針の作成
政策銀行（実施機関）による毎年の投融資指針の作成
- ②Do：投融資指針に合致する対象事業に対する投融資の実施
- ③See：上記投融資の評価

以上のサイクルを図示したのが、図1である。政策銀行における評価システムは、このようなサイクルの一環として位置づけられるものである。そして、かかる評価結果は、(A) 中期政策方針という3年周期のループ、(B) 投融資指針という1年周期のループという二つの

フィードバック・プロセスを通じて、投融資業務の質的改善に寄与することになる。また、個々の投融資案件の評価結果は、(C) 当該案件のその後のモニタリング方針等にも有用な情報を与えるものである。

A 中期政策方針の改訂（3年周期）：運営評議員会による中期政策方針の実施状況の検討結果を踏まえ、主務大臣が次期の中期政策方針を作成する。

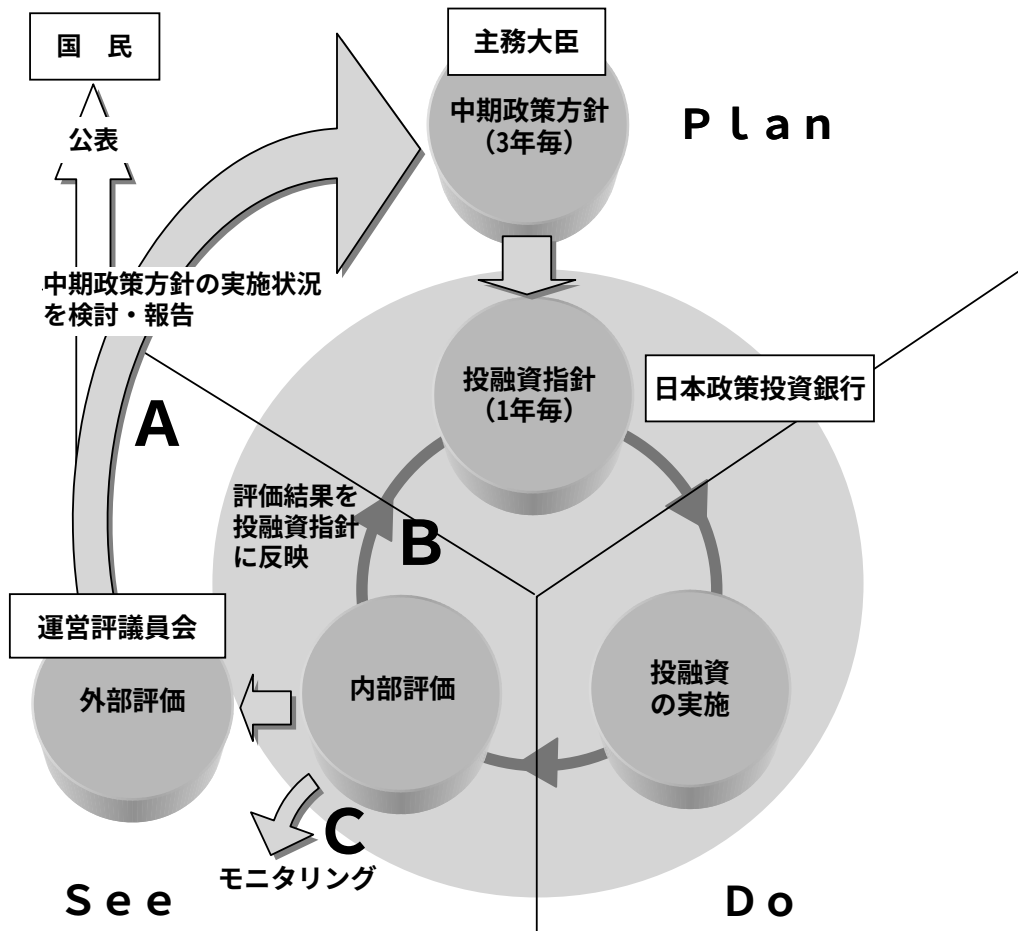
B 投融資指針の改訂（1年周期）：年度単位の予算策定プロセスにおいて、個々の投融資制度（以下、プログラム）の存続

・改廃・新設を判断する際の材料となり、投融資指針の改善に繋がる。

C 個別案件のモニタリング方針等への情報提供（案件単位）：投融資対象事業によってもたらされる有効性・成果等を事後的に把握することで、当該案件のその後のモニタリングの方針等に有用な情報を提供する。

評価の方式は、政策銀行内で行う内部評価と運営評議員会による外部評価とに分かれるが、いずれもフィードバック・プロセスを通じてPlan、Doに影響を及ぼす。また、運営評

図1 日本政策投資銀行法に基づく業務運営のマネジメント・サイクル



出所：日本政策投資銀行（2001）『平成13年度日本政策投資銀行政策金融評価報告書』

広く開示を行っている。また、こうした各類型の評価を適正に実施するために、評価の考え方、視点及び実務等を担当部店や主管部等に対し、専担セクションたる政策金融評価室が示している。このため、個別案件評価、プログラム評価については、それぞれの担当部店がまず自己評価を行い、その評価に対して、総務部政策金融評価室が論理的整合性やバランスをチェックする再評価を加えており、また、プロジェクト評価においては、総務部政策金融評価室が、独立した立場からプロジェクトの詳細な評価を行っている。以上を踏まえてまとめられた総括評価結果を運営評議員会がチェックする仕組みを策定している。

5. 評価の視点

政策銀行が行なう政策金融は、基本的に政

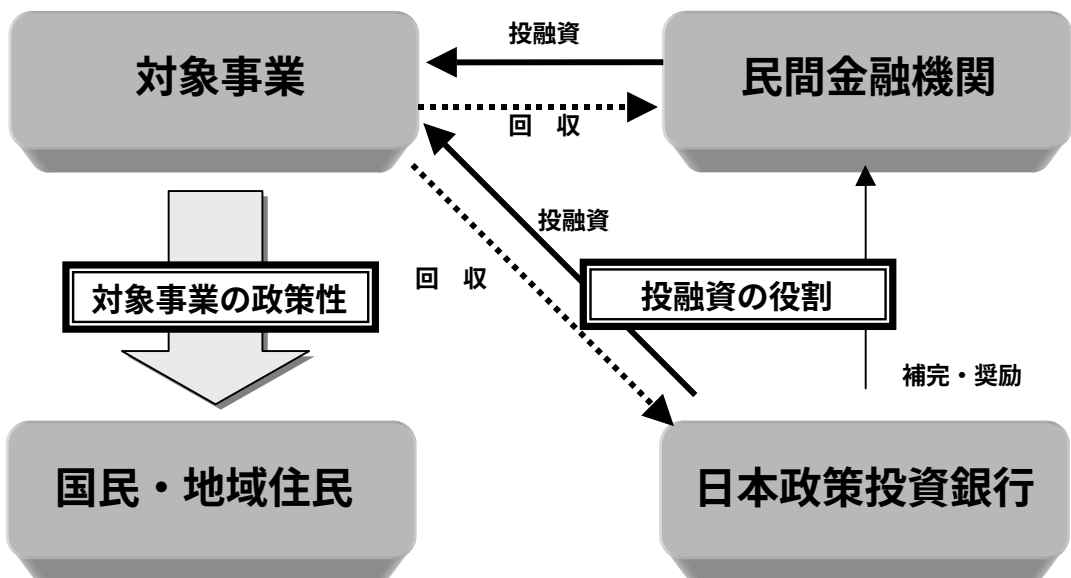
府が企画立案した政策に適合する対象事業を選別するとともに、これに対して一般の金融機関が行なう金融等を補完または奨励しつつ長期資金の供給等を行なう、という二つの行為から成る。

政策の実施機関である政策銀行が、有効な成果を挙げているか否かについて評価し、アカウンタビリティを確保するためには、これら二つの行為に対応して次の二つの観点から評価を行なう必要がある（図3参照）。

対象事業の政策性：投融資対象事業が、実際に政策目的を実現するものであるか否か、国民や地域住民にとってどのような有効性を持ち、どの程度の成果を上げるものであるか

投融資の役割：対象事業の実施に当たり、政策銀行の投融資が、いかなる役割を果たしているか（なぜ政策金融が必要であるか、その特徴は何か）

図3 対象事業の政策性と投融資の役割



出所：日本政策投資銀行（2001）『平成13年度日本政策投資銀行政策金融評価報告書』

6. 評価方法

(1) 個別案件評価

- ・個々の投融資案件を評価する際には、政策金融の成果の確認を重視している。
- ・具体的には、IFC等の国際金融機関の評価を参考に、対象事業の政策性（投融資の対象事業がもたらす有効性・成果）、投融資の役割（対象事業の実施に際し、当行の投融資が果たした役割）の確認を行っている。

(2) プログラム評価

- ・個別案件評価から得られた情報等に基づき、投融資制度（プログラム）の評価を行う。
- ・プログラム評価においては、国の政策評価との連携も視野に入れつつ、評価結果の政策へのフィードバックを通じたプログラムの改善を重視している。

7. 平成13年度における政策金融評価結果

(1) 個別案件事前評価の集計結果

①評価対象と雇用・経済面での効果

- ・対象案件数（平成12年度投融資案件）：1,052件
- ・投融資額（12年度）1兆2千億円、（総額）4兆3千億円（注1）
- ・上記投融資により、その推進を支援したプロジェクトの事業費
対象事業費（12年度）3兆6千億円、（総額）11兆8千億円（注1）
（注1）対象事業には、工事が複数年度にまたがるものも多いため、12年度分と総額を表示。なお、以下に掲げる雇用・売上増や②の各数値は、総額ベースでの効果。
- ・対象事業の実施による雇用の創出と経済活動の拡大
雇用機会確保 4万8千人 （参考）対象事

業者の従業員数31万人（注2）

年間売上増 2兆2千億円（参考）対象事業者の売上高 24兆円（注2）

（注2）対象事業実施後の数値。また、原則として、対象事業の実施された事業所単位で把握。

②対象事業の政策性（例示）

＜自立型地域創造＞

- ・地域の街づくり（地区面積60ha、延床面積280万㎡増）を支援し、土地の高度利用（容積率80%→570%）、良好な都市環境の整備（公共施設等20万㎡を創出）等を推進。

＜豊かな生活創造＞

- ・建築物のバリアフリー化（対象延床面積40万㎡）を支援。
- ・国民の生活基盤となる鉄軌道事業の安全防災対策、輸送力増強（対象事業者の輸送客数80億人/年、連続立体交差化の工事進捗率51%→57%）等を支援。

＜経済活力創造＞

- ・生産拠点の集約化、新生産方式の導入等の事業再構築（19社、雇用機会確保6千人）を支援。
- ・金融機関破綻、貸し渋りの影響を受けた企業に資金供給（111社、1,445億円）を行い、事業の円滑な推進、周辺地域の経済の健全な回復（雇用機会確保1万7千人）等を支援。
- ・外国・外資系企業の対内直接投資（16社、投資総額690億円）を支援し、我が国における新たな経営・技術体系の創造、消費者利益の増大、雇用創出（7千人）等を推進。
- ・IT、医療機器などベンチャー企業等（44社、総事業費190億円）を支援し、我が国の経済構造改革を推進。

③投融資の役割

- ・政策銀行の投融資が、いかなる形で民間金融を補完しプロジェクトを促進しているかを類型化（以下の%表示は1,052件に占める件数ベースの構成比。複数回答可）。
- ・全体的には、投資回収に長期を要する事業への長期固定金利融資による期間補完（67

%)、工期が長期にわたる事業等への安定的な資金供給(36%)の割合が高い。

- ・企業の信用力の補完(14%)や、民間が負担しきれない事業リスクの補完(11%)など、当行の審査能力に重きを置いた補完機能も重視されている。
- ・また、緊急時対応は、貸し渋り対策を中心に14%を占めた。
- ・一方、プロジェクト・ファイナンス、知的財産権担保等の先進的金融手法の活用(3%)、企画段階におけるノウハウ提供等の事業形成支援(3%)、情報発信(2%)など、当行のナレッジ活用が特に求められる機能は、より一層の取り組みが求められる。

(2) プログラム評価

①プログラム評価の視点

プログラム評価では、i) プログラムの有効性(当初想定された政策目的に基づき、プログラムが有効に機能しているか)、ii) 公的関与の必要性(引き続き政策金融による支援が必要か)、iii) 政策目的の妥当性(プログラムの前提となる政策目的が引き続き存在するか)の視点から評価を行い、Plan(企画立案)にフィードバックすべき事項を明らかにしている。

②プログラム評価結果(表1)

表1 プログラム評価結果の例示

プログラム評価(抄)	14年度予算要求への反映
(地域街づくり) 喫緊の課題である都市再生に貢献するものであるが、民間宅地開発事業、住工調和型工場リニューアル事業のように、有効性が低下したり所期の目的を達成したものは、廃止を検討。	両事業を廃止
(情報通信ネットワーク) 世界最先端のIT社会への転換は重要な政策課題であり、情報処理信頼性向上等整備促進事業(コンピュータシステムの安全対策事業、電子機器・部品の信頼性向上等)については、情報セキュリティ確保重視の観点から、対象を絞り込むなど重点化が適当。	左記を踏まえ、プログラムの見直しを要求
(規制緩和・事業革新等) 経済構造改革は政府の最優先課題であり、事業再生融資(いわゆるDIPファイナンス)について、より一層適切な融資方策の確立が必要。	DIP融資の対象資金の範囲拡充を要求

出所：筆者作成

8. 今後の課題と取り組み

(1) 政策銀行の政策金融評価に対する運営評議員意見

政策銀行の政策金融評価への取り組みに対しては、運営評議員会での審議等を通じて各評議員より以下のような意見が寄せられている。

- ・政策金融機関として、政策評価への先駆的な取り組みは評価に値する。
- ・これまでの個々の取り組みの中から得られた反省、あるいは今後の方向を示唆する事実をより明瞭に示し、厳しい視点での評価に留意すべき。
- ・政策効果の把握が、アウトプット(投融資対象事業による財・サービスの産出量)に留まるものが多く、アウトカム(投融資対象事業が国民にもたらす成果)の視点からの評価の充実が必要。機関の役割・政策目的を踏まえた評価指標の検討が望まれる。

(2) 意見を踏まえた今後の取り組み

上記の意見等も踏まえ、政策銀行としては、政策金融評価システムの改善と適正な運用に向け以下の如く取り組んでいきたいと考えている。

- ・個別案件評価は、その大半が事前評価の段

階にあるが、今後、対象事業稼働後の事後評価を本格的に行い、期待された成果が実現されたか、不十分な場合はどこに問題があるかを検証していく。

- ・プログラム評価については、投融資制度毎に個別案件評価の結果等を十分分析し、政策目的の妥当性、政策金融の必要性、プログラムの有効性といった視点から厳正に各プログラムを評価し、その結果を事業見直し等に反映させていく。
- ・プロジェクト評価については、大規模プロジェクトや政策効果が多岐に亘るプロジェクトの詳細な評価を行い、その中から個別案件評価やプログラム評価の内容向上に繋がり得る貴重な教訓等を学びながら、評価システムの重厚化を実現していく。
- ・今後とも政策金融評価結果をできる限り公表し、外部の意見にも耳を傾けながら、試行錯誤を重ねつつ、実証的な評価手法の絶えざる改善に努める。

付記

本稿は、平成13年11月に取り纏めた「平成13年日本政策投資銀行政策金融評価報告書」の内容に基づき、その後の評価の進捗も踏まえ、適宜加筆修正したものである。

注記

- 1 IFC（国際金融公社）、EBRD（欧州復興開発銀行）、EIB（欧州投資銀行）等について調査を行った。民間事業を対象とするこれらの機関では、情報公開において法人情報の守秘義務が重視されている。また、各機関の評価の方法論、評価手法はIFC方式に収斂の方向にある。IFCでは、投融資セクションにおける自己評価を中心として、その結果を評価セクションが再評価する仕組みが取られている。

（2002.7.22受理）

The Present Evaluation Result and its Critical Issues Involved on the Operation of the Development Bank of Japan

Ryuji Ueda

Development Bank of Japan
ryueda@dbj.go.jp

Abstract

The Development Bank of Japan (hereinafter "DBJ") has carried out bank-wide operations evaluations on a trial basis since FY 2000. DBJ is legally required to proactively adopt a "management cycle" framework for its operations - one which involves planning (Medium-Term Policy Principles established by the Competent Cabinet Minister), doing (implementation of investments and loans), and seeing (evaluation by the Management Council).

For evaluations of individual projects, DBJ assesses the effects of each investment or loan. In FY 2001, staff compiled and analyzed the evaluations that had been performed prior to all 1,052 investments and loans transacted in FY 2000 at implementation stage. Staff confirmed the progress of one project, valued at 12 trillion yen, which employed 310 thousand people and brought in 24 trillion yen in annual sales. They examined policy-based financing, both quantitatively and qualitatively, in terms of its effectiveness in furthering government policy and its role in supplementing and encouraging the financing functions of commercial banks.

Program evaluations involve the assessment of loan programs themselves. In FY 2001, staff evaluated all loan programs from the standpoint of effectiveness, also determining whether there was a need for support in the form of policy-based financing. These evaluations formed the basis for the elimination or amendment of certain programs in the DBJ's budgetary request for FY 2002.

Keywords

Medium-Term Policy Principles, management cycle, Management Council,
evaluation of individual projects, program evaluation

【実践・調査報告：依頼原稿】

岩手県の政策評価と外部評価委員会

鎌田 徳幸

岩手県

kamanori@pref.iwate.jp

要 約

岩手県では、2001年4月に「岩手県政策評価システム」を導入した。本稿では、岩手県政策評価システムが持つ、(1) 総合計画の体系に沿って行われる政策評価と事務事業を対象とした事務事業評価の2層制をとっていること、(2) 評価の客観性・透明性の確保の方法、(3) 評価結果と予算編成との関連、の3つの特徴からシステムを概観し、2001年度に実施した政策評価の結果等について述べている。

また、後半では、「岩手県政策評価委員会」について、組織間関係論の視点（特に資源依存モデル）から、岩手県政策評価委員会、岩手県公共事業評価委員会および岩手県情報公開審査会の3つの委員会を比較的に検討し、委員会の実効性を高めるための若干の提案を行っている。

キーワード

外部評価委員会、資源依存モデル

北海道の政策アセスメント、三重県の事務事業評価などの取り組みや「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の成立などの流れを受け、地方自治体においても急速に政策評価あるいは行政評価制度（以下「評価制度」という）の導入が進められている¹。総務省が行った「地方公共団体における行政評価の取組状況（2001年7月現在）」によると、都道府県においては47団体中43団体、政令指定都市ではすべての団体が評価制度を導入済・試行中とされている。市区町村では、導入済・試行中と回答した団体は9%と低いものの47%の団体が検討中と回答しており、地方自治体における評価制度導入を目指す流れはほぼ

定着したといえる。

都道府県レベルでは、評価制度導入後2年、3年経過し、評価制度を見直す団体も多くなっており、「評価制度の導入を目指す段階」から次の段階へと移りつつあるといえる。

本稿においては、岩手県政策評価システム（以下「政策評価システム」という）の概要および2001年度の運用実態について述べ、現在、都道府県レベルで取り込まれつつある外部評価委員会について若干の考察を加えたい。

1. 岩手県政策評価システム

(1) 経緯

岩手県における評価制度の導入は、1997年10月に策定された行財政システム改革指針に「評価システムの導入による事務・事業の徹底した見直し」が盛り込まれ、同年からすべての事務事業を対象とする事務事業評価が導入されたことに始まる。また、翌年1998年には、国の動向を受けたかたちで公共事業評価がスタートし、この時期に事務事業レベルの評価制度がほぼできあがった。また、1999年2月に策定された岩手県行政システム改革大綱では、改革の視点のひとつに「政策の評価体制の確立」が掲げられ、政策評価制度の導入や事務事業評価システムの改善に取り組むこととなった。

一方、政策評価システムは、成果重視の行政運営への転換、効率的で質の高い行政の実現、行政の政策能力の向上、行政の説明責任の徹底の4つの観点から検討が進められ、また、ほぼ同時期に策定された「岩手県総合計画—新しい岩手21世紀へのシナリオ（1999年8月）」の着実な進展に役立つものとして構築された。

2000年4月からは、政策評価が試行され、総合計画の体系²にそった「施策評価」、「分野評価」、「主要事業評価」が行われるとともに、評価結果を踏まえて7項目の「平成13年度施策重点化方針」が策定されている。翌年4月からは政策評価、事務事業評価および公共事業評価が統合された政策評価システムの運用が開始され、また同時に政策評価担当課として政策評価課が設置されている。

(2) システムの特徴

岩手県政策評価システムの特徴としては次の3点が挙げられる。すなわち、①総合計画の体系に沿って行われる政策評価と事務事業を対象とした事業評価の2層制をとっていること。②評価結果は、施策の重点化や予算編

成などを通じて県政運営に反映されること。③外部意見を反映するため、外部有識者で構成する岩手県政策評価委員会を設置し、評価に関する客観性、透明性の確保に努めていること、の3点である。

①システムの2層制

政策評価システムは、総合計画の施策、分野、主要な事業を対象とした政策評価と、事務事業を対象とした事業評価との2層制からなり、事業評価はさらに事務事業評価と公共事業評価に区分されている。

それぞれの評価の対象、評価手法等などは表1に示している。

②予算との連携

政策評価の結果に基づき策定される「施策重点化方針」を通じて、評価結果と予算編成との連携が図られている。

施策重点化方針は、知事、副知事、出納長および各部局長ほかで構成される政策評価・推進会議で決定される。重点化方針は、予算編成方針に反映されるとともに、各部局では新規施策・事業等の検討が行われる。

各部局から施策重点化方針に関連するとしあげられた施策・事業は、事前評価、ヒアリングなどを通じて絞り込まれ、重点化施策・事業が選定される。重点化施策・事業は、予算要求時に「政策推進枠」として認められる。

③評価の客観性・透明性の確保

評価の客観性・透明性の確保のため、政策評価システムに置かれている委員会は、岩手県政策評価委員会と岩手県公共事業評価委員会である。岩手県政策評価委員会は、政策評価の実施およびその在り方などについて調査審議し、必要な助言等を行うことを目的としている。また、岩手県公共事業評価委員会は、公共事業の再評価対象事業について審議し、必要に応じ意見具申し、公共事業の新規事業等に関しては評価手法の策定等について意見を述べることを所管事項としている。

政策評価システムの詳細や評価結果は、ホームページ、小冊子、パンフレット、広報誌などさまざまな媒体によって公表している。

(3) 2001年度の評価結果など

①政策評価の結果

総合計画の分野および主要な事業については担当部局が評価し、施策については総合政策室が評価を行った。施策に関する評価は、主要な指標の推移、分野別評価の結果、主要な事業の評価結果に加え、県民意識調査（無作為抽出・モニター）の結果も視野に入れ、17の施策ごとに総合的な評価を行った。

施策の総合評価では、施策の進展状況のほか、施策の問題点や今後重点をおく必要がある部分などについても言及している。

②事務事業評価の結果

2001年度に事務事業評価の対象となった事業は、主要経費に含まれる事業1412事業から公共事業241事業を除いた1171事業である。このうち2001年度新規事業、維持修繕事業などの評価調書の提出を要しない事業が346事業あるので、実質的に825事業について事務事業評価を実施したものである。

事務事業評価調書には、評価に関する項目のほか、改革プラン（拡大、継続、縮小、休止・廃止、振替、統合、その他）を記入する項目がある。二次評価などをへて、最終的な事務事業の見直しは、「休止・廃止、縮小」が240事業、「振替、統合、その他」が100事業、「拡大」が71事業の計411事業について行われた。事務事業評価が行われた事業のうち約半数の事業が何らかの見直しが行われたことになる。

③公共事業評価の結果

公共事業評価は、農林水産部および県土整備部が所管する事業のうち、県が事業主体である事業で災害復旧事業及び維持管理にかかる事業を除いた事業を対象としており、再評価が12事業15地区、新規評価が350地区、継

続評価が1195地区の評価が行われた。新規事業および継続事業の評価では、事業地区ごとに必要性、重要性などが点数化され、合計点数により優先度が明示されている。

出先機関である地方振興局等から要望地区は350地区あったが、部局では事業の重点化に新規評価を活用し、その結果2001年度当初予算要求した地区数は196地区（2000年度222地区）に絞り込まれた。

④施策重点化方針、重点化施策・事業

平成13年度の評価結果を受け策定された「平成14年度施策重点化方針」は、前年度の方針から1項目増えた8項目である³。

施策重点化方針に基づく重点化施策・事業候補として部局から総合政策室へ提出された事業数は264事業あり、最終的に総合政策室が選定した重点化施策・事業は132事業、事業費は46,584百万円となっている。このうち新規事業46事業については事前評価を行い、二次評価の結果は、重点化事業として事業化が適当であるとするA評価、B評価とした事業が33事業、さらに検討の余地があるとするC評価とした事業が13事業であった。

⑤客観性・透明性の確保

客観性・透明性の確保の柱として、岩手県政策評価委員会及び岩手県公共事業評価委員会での審議結果・意見を政策評価システムに反映している。

外部への情報提供は、いわてグラフなどの県広報誌、パンフレットによるほか、ホームページで行われている⁴。ホームページには、評価結果の概要だけでなく、政策評価に関する要綱・要領、個別の評価調書、委員会の会議録などのデータを掲載し、政策評価に関するデータベース的な内容となっている。

2. 外部評価委員会

岩手県政策評価委員会と岩手県公共事業評価委員会は、それぞれ政策評価と公共事業評

価について審議することとなっている。経緯と審議結果は以下のとおりである。

(1) 外部評価委員会に関する調査結果

2001年7月に岩手県総合政策室が都道府県を対象に調査を行った「政策等評価の取組状況について」をみると外部評価委員会の設置状況等は次のとおりである。

政策評価等の結果を外部評価委員会に諮っている団体が11団体⁵、検討中が13団体あった。外部評価委員会を条例で設置している団体は1団体、条例化を検討中の団体は2団体あった。また、政策評価等の条例化がなされている団体はなかったが、検討中・今後検討すると回答した団体は5団体あった（いずれも当時）。この調査結果から、都道府県において外部評価委員会制度の導入と評価制度の条例化の動きが始まっていることがわかる。

(2) 岩手県政策評価委員会

岩手県政策評価委員会（以下「政策評価委員会」という）は、評価の客観性および透明性を図るため、2001年度は試行的に、2002年度から本格導入された。政策評価委員会は、岩手県政策評価委員会設置要綱を設置根拠として、政策評価の実施に関すること、政策評価の在り方に関すること、その他政策評価に関することについて調査審議し、必要な助言等を行うことを所管としている。委員数は、2001年度が11名、2002年度が7名である。

①政策評価委員会の試行導入

試行導入の2001年度では、政策評価導入の目的が総合計画の進行管理、施策の重点化であったことから、大学教員など有識者6名のほか、総合計画の策定に携わった5名を委員として1年の任期で委嘱した。

2001年度に政策評価委員会は、4回開催され、それぞれの回では次の項目が審議されている。

第1回（2001年6月5日）

- ・平成13年度政策評価の実施について
- ・政策評価委員会の進め方について
第2回（2001年7月24日）
- ・平成13年度の政策評価結果について
第3回（2001年8月8日）
- ・平成13年度政策評価結果の報告について
- ・今後の政策評価のあり方について
第4回（2002年2月18日）
- ・政策評価の施策重点化方針及び予算への反映状況について
- ・平成14年度の政策評価の基本的方向について
- ・平成14年度の政策評価委員会のあり方について

以上のとおり、政策評価委員会では、政策評価システムの基本的方向、政策評価の実施、評価結果および政策評価結果の活用など政策評価全般にわたって審議がなされている。2001年度の政策評価委員会は試行的に設置されたものであり、委員会のあり方についても審議対象となっていた。

②「政策評価委員会のあり方」の審議

政策評価委員会のあり方について議論されたのは、第3回および第4回委員会である。第3回委員会では、委員会の所管、審議事項、組織に関して委員からの自由な意見を求めている。これに対して委員から、委員会の役割に関して「委員会の位置づけが不明確であった」、「この委員会で何を話したらよいかははっきりしなかった」という意見があった。

また、委員会の所管については、「個別の調書に委員会が直接かかわることはない」、「しくみ、手法など総体的な部分を議論したほうがよい」、「評価結果の大きな流れの部分は別委員会での検討が望ましい」との意見が出され、政策評価委員会の審議は評価のしくみや手法に限定すべきといった意見が大勢を占めた。

委員の構成については、「評価システムを検討するのは大変であった」あるいは「委員は政策評価がわかる専門家のほうがよい」といった意見が何人かの委員から出されている。

委員会の審議事項を「評価システムの評価」的にしぼった場合、専門家を中心とした委員構成が望ましいことがうかがわれた。

以上の意見を踏まえ、第4回委員会では、平成14年度における政策評価委員会での主な審議事項を「評価の進め方や評価基準、分析方法など政策評価のあり方を専門的に審議する」、「指標をピックアップし、その分析結果を審議する」こととした。加えて、総合計画にかかる施策の推進に関しては、総合計画推進委員会で審議することが確認にされた。

なお、審議の中心が前述のとおりなったことにともない、2002年度の委員は大学教員を中心に委嘱されることとなった。

(3) 岩手県公共事業評価委員会

岩手県公共事業評価委員会（以下「公共事業評価委員会」という）は、1998年に公共事業評価制度が導入されると同時に設置されている。その所管は、公共事業の再評価対象事業について審議し、当該事業の実施に関して必要に応じて知事に意見具申すること、新規事業評価に関する評価手法の策定・改善について意見を述べることである。

公共事業評価委員会には、農林水産部会と県土整備部会が置かれ、それぞれ農林水産部所管事業、県土整備部所管事業の評価を所管している。委員は21名以内とされ⁶、社会学・経済学等に関する学識を有する者、公共事業に関する専門的な学識を有する者、環境に関する専門的な学識を有する者から知事が委嘱する。2001年度に公共事業評価委員会は3回（部会11回）開催され、公共事業再評価及び新規評価・継続評価の評価手法等について審議している。

①公共事業再評価

公共事業再評価は、農林水産部（農政関係）所管事業が1事業1地区、農林水産部（林業水産関係）所管事業が3事業3地区、県土整備部所管事業が8事業11地区の計12事業15地区を対象に行われ、11事業14地区については事業

継続、1事業1地区については条件付事業継続と判断し、知事あての意見を提出している。

条件付事業継続となった事業は、岩手県中央部に建設予定のダム建設事業である。建設事業費の大幅な増加、自然環境の保護などから事業継続の必要性について県民の注目が集まった事業でもある。事業継続にあたって付された条件は次のとおりであった。

- a. 今後、事業内容に大幅な変更があり、必要な場合には再度再評価を実施すること。
- b. 事業費の縮減に全力で取り組むこと。
- c. 利水計画の見直しが生じた場合には、ダム事業計画に反映させること。
- d. 環境に配慮した事業を計画・実施すること。

②評価手法の改善

2001年度評価手法の改善の中心課題は、これまで各部会間・事業間で整合性が図られていなかった評価手法等について整理することであったといえる。具体的には、評価項目を必要性・重要性・緊急性・効率性・熟度の5項目に統一したこと、全事業において費用便益比が効率性の中で点数化されること、類似する事業間において評価指標を統一したことなどの改善が加えられている。

3. 外部評価委員会に関する考察

自治体が行う政策評価において外部評価は当初から課題としてとらえられており（古川、北大路2001、p.109）、現在、多様な取組がなされている。そして岩手県の事例から明らかなどおり、外部評価の成否は外部評価委員会にかかっているといってもよく、いかにして外部評価委員会を実効性あるものにしていくかがこれからの課題になると考えられる。以下では、組織論的な観点から考察する。

(1) 視点

他の組織に対して組織が持つ影響力や組織と組織との関係についての研究領域は、組織

間関係論と呼ばれる分野である。この研究領域では、J. PfefferとG. Slancikによって提示された資源依存モデルが有力であるとされている⁷。資源依存モデルとは、以下のようなものである。

資源依存モデルでは、組織を外部から資源を調達して存続するものと考えている。そして、他の組織に依存しない、独自の資源を保有する度合いが高いほど自律性が高まるとしている。このモデルでいう資源とは、一般的な金銭、人的資源、物的資源のほか社会的正統性や専門知識などである。この考えに沿い、外部評価委員会の実効性を考えた場合、委員会が独自の資源を多く保有できることが重要になる。

社会的正統性としての設置根拠、専門知識としての委員・委員会構成を比較するため表2を作成した。比較の対象とした委員会は、政策評価委員会、公共事業評価委員会、参考として岩手県情報公開審査会（以下「情報公開審査会」という）である⁸。

(2) 社会的正当性（設置根拠）

情報公開審査会は条例により設置されているが、他の2つは要綱・要領によって設置されている。条例は、制定または改正には議会の議決が必要なので、その手続きは厳密に行われる。議会の議決を受けていることで社会的正統性が高い。一方、要綱や要領は、各部局等の決裁で策定されることが多く、社会的正統性は低い。

委員会を条例で設置するほかに、社会的正統性を高める手段として、委員の地域バランス、代表的な団体からの委員就任などが行われている。最近では、男女比率への配慮、委員公募制、「あて職」の廃止などにも社会的関心が高まっているので、これらに対応することで社会的正当性が確保できる可能性がある。

(3) 専門知識（委員・委員会の構成等）

専門知識を計測することは困難ではあるが、ここでは大学教員と専門職の数に着目した。

公共事業評価委員会では、委員20人中17名が大学教員であり、専門知識は十分に保有されているといえ、また、政策評価委員会においても、大学教員、専門職の比率を高めることで専門知識の保有を目指しているといえるだろう。

このほか、資源としての専門知識を高める手段としては、表2に掲げている委員の任期を延ばす、委員会の開催回数を増やすなども有効と考えられる。

(4) 制度設計のために

外部評価委員会が審議する事項は、評価制度に関することと、評価実施結果に関することが中心となっているが、いずれに重点をおくかが委員会の設計に大きな影響を与える。

評価制度に関することに重点を置いた場合を例にとると、既に述べたとおり、評価システムの検討には専門的知識の活用が求められるので、委員会は、大学教員や専門職を中心組織される。この場合、委員の地域バランスや男女比率など考慮することは不可能であり、場合によっては、自治体の域外の委員がほとんどを占める場合もありうる。専門知識の増加（大学教員などの増加）と社会的正統性（地域バランス・男女比率）はトレードオフの関係となり、別に社会的正統性を獲得する必要が生じる。この場合、政策評価委員会を条例で設置することが社会的正統性を獲得する有力な手段となりうるであろう。

付記

本論文の内容は筆者の個人的見解であり、岩手県の正式な見解を表したものではない。

注記

- 1 政策評価および行政評価についての定義は確定したものではなく、自治体の評価制度でも両方の語が使われている。本稿では特に区別していない。
- 2 岩手県総合計画の体系は、5つの社会、17の施策、78の分野、343の主要な事業から構成されている。このほか主要な指標として207の指標が設定されている。
- 3 平成14年度施策重点化方針は、①雇用の確保、複合産業や新産業の創出に向けた取組み、②「環境首都」実現に向けた取組み、③地域で支える「健やかで、安心できる暮らし」の実現に向けた取組み、④「情報の森づくり」の推進に向けた取組み、⑤岩手らしさを生かしたひとづくりの推進、⑥多様な交流連携や個性豊かな地域づくりの展開とそれらを支える交通ネットワークの整備、⑦快適な暮らしを目指す生活基盤整備の推進、⑧県民の参画の推進の8項目である。
- 4 <http://www.pref.iwate.jp/hp0212/seisaku/>
- 5 青森県は、政策マーケティング委員会と事務事業外部評価委員会の2つの委員会を置き、滋賀県では委員会を置かず、外部委員として委嘱している。
- 6 2002年度は20名以内。
- 7 山倉（2001）、pp. 14-18

- 8 情報公開審査会は、非常に独立性が強く、準司法的機関と呼ばれることもある。外部評価委員会の姿を明確にするため比較対象とした。

参考文献

- 岩手県（2002a）『岩手県政策評価システムレポート2001』、岩手県総合政策室政策評価課
- （2002b）『政策評価のしくみと結果のあらまし』、岩手県総合政策室政策評価課
- 鎌田徳幸（2002）「地方自治体と外部環境の分析フレームワークー組織間関係論の視点からー」、岩手県立大学大学院総合政策研究科修士論文
- 西尾勝編（2000）『行政評価の潮流』、財団法人行政管理研究センター
- 古川俊一、北大路信郷（2001）『公共部門評価の理論と実際』、日本加除出版
- 山倉健嗣（2001）『組織間関係論』、有斐閣
- 山谷清志（2000）『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房
- Peffer, J, and Salancik, G.R. (1978). *The External Control of Organization : A Resource Dependence Perspective*. New York: Haper & Row, Publishers.

（2002.7.29受理）

表1 政策評価システムの概要

種類 項目	政策評価	事業 評価	
		事務事業評価	公共事業評価
対 象	総合計画に掲げる施策、分野および主要な事業	公共事業評価の対象となる公共事業を除くすべての事務事業	農林水産部及び県土整備部が所管する公共事業。（事業により再評価、新規評価及び継続評価を行う。）
評価の方法	総合計画に掲げる主要な指標の進ちょく状況を基本とし、必要性、効率性、有効性、公平性、優先性等の観点から評価	個々の事業ごとに、可能な限り複数の指標を用いて、必要性、効率性、効果性、優先性等の観点から評価	（再評価）事業の進捗状況、社会情勢の変化費用対効果分析の要因変化等の観点から評価。 （新規評価、継続評価）社会経済情勢、費用対効果の分析等の観点から評価
調 書	「主要事業評価調書」、「主要指標評価調書」、「分野評価調書」は「主要な事業」、「主要な指標」、「分野」を所管するそれぞれの部局が作成する。	「事業評価調書」は「事務事業評価対象事業」を所管する部局が作成する。	（再評価）「事業再評価調書」は部局が作成する。 （新規評価、継続評価）所定の調書を所管する部局が作成する。
手 順	部局では、「政策評価基準」により自己評価を行い、所定の調書を作成する。総合政策室では、部局から提出された調書の内容を踏まえ「施策」ごとに総合的な評価を行う。	部局では、「事務事業評価基準」により自主点検を行い、定められた調書を作成する。	（再評価）部局では、評価調書及び対応方針案を作成し、岩手県公共事業評価委員会に諮る。 （新規評価、継続評価）岩手県公共事業評価委員会で審議された評価手法を使い、部局では自己評価を行う。
備 考		2001年度においては、重点化施策・事業にかかる新規事業等に関して事前評価を実施している。	岩手県公共事業評価委員会では、再評価の個別案件及び新規評価・継続事業の評価手法について審議する。

（出所）政策評価システム要綱および岩手県公共事業評価要綱などをもとに筆者作成

表2 政策評価委員会、公共事業評価委員会および情報公開審議会の比較

	岩手県政策評価 委 員 会	岩 手 県 公 共 事 業 評 価 委 員 会	(参考) 岩手県情報公開 審 査 会
設 置 根 拠 等	岩手県政策評価 委員会設置要綱	岩手県公共事業評価 委員会設置要領	情 報 公 開 条 例
所 管 事 項	政策評価の実施に関 すること、政策評価 の在り方に関するこ と、その他政策評価 に関することについ て調査審議し、必要 な助言等を行う。	(公共事業再評価) 対象 事業を審議し、必要と認 められた場合は、意見の 具申を行う。(新規評価、 継続評価) 評価手法の策 定及び改善について意見 を述べるができる。	情報公開請求に関する 開示決定等の不服申し 立てが行われた案件に ついて諮問に応じ調査 審議し、答申を行う。
対 応 義 務	評価の過程において、 外部意見を聴取し、 評価に反映させるよ う努める。	意見具申があったときは、 これを尊重し、対応を図 る。	答申を受けた実施機関 では、その答申を尊重 して採決または決定を しなければならない。
委員・委員会の構成等	優れた見識を有する 者のうちから知事が 委嘱する。	①社会学、経済学等に関 する学識を有する者、 ②公共事業に関する専門 的な学識を有する者、 ③環境に関する専門的な 学識を有する者のうちか ら知事が委嘱する。	学識経験のある者のう ちから知事が任命する。
委 員 の 数	11人⇒7人	21人⇒20人	5人
任 期	1年⇒2年	2年	2年
構 成 (大学教員) (専門職 ^{注2}) (その他)	4人⇒4人 ^{注1} 1人⇒1人 6人⇒2人	17人 0人 3人	2人 1人 2人
開 催 回 数 ^{注3}	4回	3回＋部会11回	6回

注1 矢印「⇒」は、2001年度から2002年度への変化を表す。

注2 弁護士、会計士。

注3 平成13年度の開催実績。

(出所) 筆者作成

The Iwate Prefecture Policy Evaluation System and External Evaluation Committees

Noriyuki Kamata

Iwate Prefectural Government

kamanori@pref.iwate.jp

Abstract

Iwate Prefectural Government (IPG) has introduced the policy evaluation system in April 2001. Reviewing the system, this paper analyses its three features. First, the IPG evaluation system involves the program evaluation, project analysis (ex-ante evaluation), project evaluation (ex-post evaluation), performance measurement, and public works review. Second, IPG evaluation system has both the internal evaluation (self-evaluation) and external evaluation (the evaluation committee). Third, the budgetary process uses evaluation results. In the latter half of this paper, we review IPG's 'evaluation committee' from inter-organizational theory, especially its "resource dependence perspective". After this review, we can find the real status of the committee, and can advocate its proper status.

Keywords

external evaluation committee, resource dependence perspective

【実践・調査報告：依頼原稿】

AOTS研修事業評価システム

熊倉 有三

(財)海外技術者研修協会
y-kumakura@aots.or.jp

三輪 直

(財)海外技術者研修協会
naosmiwa@aots.or.jp

牧野 幾太郎

(財)海外技術者研修協会
k-makino@aots.or.jp

神田 久史

(財)海外技術者研修協会
h-kanda@aots.or.jp

要 約

(財)海外技術者研修協会（AOTS）は、1959年の設立以降、開発途上国の技術者・管理者への研修を実施してきた。近年の構造改革の下、これまで量的拡大を辿ったAOTSの研修事業も、より一層の効果的・効率的実施の必要性が高まった。そんな中、AOTSでは外部有識者によるAOTS研修事業評価システム委員会を設立し、過去3年間をかけて新評価システムの検討・構築を行った。

本評価システムでは、6評価項目・20評価指標、ミクロ・メゾ・マクロレベルという視点から、AOTSの研修コース及び事業全体が、AOTSのミッションを達成するためにどの程度寄与しているのかを評価することを目的としている。本システムの主な構成要素として、AOTS目的体系図、評価指針、評価概念図、及び調査票を設定している。

AOTSでは、評価システムによって得られるフィードバックを用いて、研修事業のより一層の質的向上、また、評価結果を公開することによって説明責任を果たすべく、組織一丸となって活動を始める。

キーワード

研修効果、人材育成、評価システム、公益法人、開発途上国

1. はじめに

財団法人海外技術者研修協会（AOTS）は、1959年よりわが国初の民間ベース技術協力機

関として、開発途上国に対する人材育成事業を推進し、開発途上国における様々な産業分野の技術者・経営者・管理者に研修の機会を提供してきた。その数は、年々増加し2001年

度末に受入研修で累計10万人、海外研修で13万人に達するに至った。

しかしながら、昨今の行政改革のもと政府開発援助（ODA）が量から質への転換が求められるようになり、AOTSの研修事業もまた同様に量的拡大から質的向上への転換、事業の一層の効果的・効率的な実施が求められるようになった。

1998年に政府により公表された「政府開発援助（ODA）に関する中期政策」においてわが国のODA事業の実施・運用上の留意点として

- ・事前調査、実施段階でのモニタリング及び事後評価
 - ・情報公開の推進
- が強調されている。

AOTSでも、この中期政策に則り1999年に諮問機関としてAOTS研修事業評価システム委員会を設立し、過去3年間に亘って評価システムの構築を行った。

2. 評価システム構築の手順

(1) 現行評価システムの問題点の検討

システムの構築に先立ち、従来AOTSが行っていた評価方法について検討を行った。研修事業の質を向上させるために、創立以来43年の間にAOTSは、様々な評価を行ってきたが、検討の結果、いくつかの問題点が判明した。以下に、受入研修事業の場合を例にとり、問題点を5点あげる。

①一貫性の欠如

AOTSでは研修サイクルである来日前（研修前）、来日研修中（研修中）、帰国後（研修後）のそれぞれにおいて、独立した形で評価を行ってきた。これは、都度のフィードバックを得ることを目的としていたためであるが、来日前から帰国後までの評価に一貫性が考慮されていなかったため、都度に得られるフィードバックを事業全体に有機的に活用するには

至らなかった。

②多面的評価の不足

研修生、受入企業、AOTSの3者による評価にとどまっており、最も重要と考えられる派遣企業による評価が十分行われていなかった。また、特定の研修についての評価は1者のみで行われる場合が多かったため、評価の客観性が充分担保されていなかった。その結果、研修効果を正確かつ客観的に把握しているとは言いがたかった。

③事業評価の視点の欠落

各研修コースの評価から得られた結果は、その研修コースのフィードバックとして活用されるにとどまり、AOTSの事業全体の効果を評価するには至らなかった。そのため、研修コースが事業の目的や、AOTSの目的を達成するためにどの程度または如何に寄与しているのかを把握することができなかった。

④評価基準の未整備

予め各事業を羅網する統一された評価基準が存在せず、事業別に比較した研修効果を測ることが困難であると同時に、評価結果を公表する際の根拠を明示することも難しかった。

⑤評価結果の活用システム

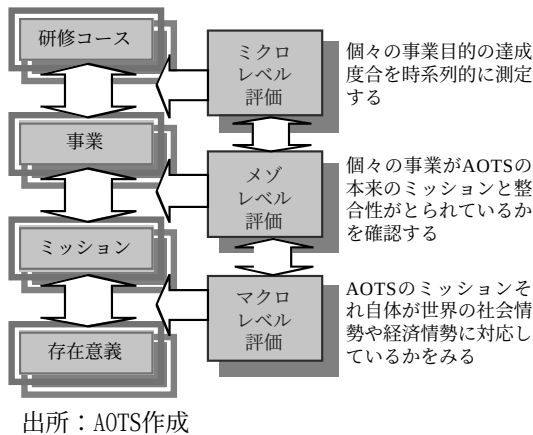
得られた結果を文書として保存するにとどまり、データベースとして保存し評価結果を、広く組織内で随時活用するシステムが構築されていなかった。

新評価システムは、これらの問題点を解決し、評価の一貫性、客観性、透明性、継続性を確保できるものとして開発された。以下に、新評価システムの概略を紹介する。

(2) 評価対象の決定

AOTSの評価システムを考える際、最も必要と考えられる評価は、AOTSが行う受入研修コース（年間199コース、2000年度実績）

図1



と海外研修コース（年間83コース、2000年度実績）の評価である。それぞれの研修コースを事前から事後までを一貫して捉え評価することは、研修事業実施組織として当然行わなければならない。また、それと同時に公益法人として、実施事業全体が公益にかなっているかどうかの評価を行い、「事業評価」として公開していく必要がある。

そこで、岩手県立大学の山谷教授が提唱されたマイクロレベルの評価、メゾ（中間）レベルの評価、マクロレベルの評価という3つのレベルからの評価を用いることとした。図1にそれぞれの目的を説明する。

これら3つの段階で評価を行うことにより、「研修コース評価」と「事業評価」の繋がりを明確にし、事業がAOTSのミッションにかなっているかどうかを評価することができる。これら3つのレベルからの評価により、AOTSの“社会における存在意義”－“ミッションの妥当性”－“事業成果”－“各研修コースの成果”、といった具合に総合的な評価が可能となる。

(3) 目的体系の検討

上に述べた3つのレベルからの評価を行う際、AOTSが寄附行為の中で定めているミッション「相互の経済発展」及び「友好関係の増

進」を達成するために、AOTSの各事業が如何に結びつき、そのミッション達成に寄与すべきかを予め明確にしておくことが重要なので、目的体系を検討した。

(4) 評価項目・指標の設定

次にAOTSの目的体系を構成する各事業を評価する項目を検討し、更に、この項目の下に、より具体的な評価を行うための評価指標を設定した。

この指標に基づき、各研修コースを評価し、これらの各研修コースの評価を総合したものが事業評価となる。

また、研修事業の効果の確認を行った上で、アカウントビリティを確保し、かつ作業手順の改善、組織の態勢の改革等、適正な業務執行につないでいくことが重要となる。

(5) 評価指針及び概念図等の設定

次に評価を行うための基本的な考え方をまとめた「評価指針」と研修形態毎に評価業務を分析した「評価システム概念図」及び、マイクロレベルでの調査を行うための「評価票」（評価のための各種の調査票、計画書、報告書等をさす。）の作成を行った。

3. 新評価システムの概要

以下に、新評価システムの構成要素と、その機能を説明する。

(1) 目的体系図（図2）

AOTSの研修事業を評価するためには、まず組織の存在目的とその目的を達成する手段である事業との関係を規定し、次に事業について達成目標を定めその達成度についての測定の仕方を定めることが肝要である。目的体系図はこの組織の存在目的とその達成手段の関係を表すものである。

図2 AOTS事業の目的体系図

究極目的	究極目的 の達成手段 (寄附行為上の 目的) (ミッション)	達成手段の 分解 (達成目標)	達成目標の 達成手段 (プログラム)	具体的達成手段 (プロジェクト)		
人類の 共存共栄	相互の経済発展	途上国の経済的成長 と安定 (途上国の民生向上)	人材育成 技術移転 (民間投資)	経営者・管理者・ 技術者の育成	(寄附行為上の事業)	経済産業人材育成 支援事業
					研修者の受入	中小企業研修生受 入等事業
	友好関係の増進	大競争時代における 我が国の経済的安定	日本企業の 海外生産事業支援	海外生産事業展開 に必要な人材育成 資金補助	研修者の研修	海外IT技術者育成 事業
					受入・研修施設の 運営・管理	貿易投資円滑化受 入事業
						研究機関能力向上 支援事業
						機械工業受入研修 事業
						産油国研修事業
					その他目的を達成 するための事業	研修センター運営 事業

出所：AOTS作成

AOTSの寄附行為上の目的は「わが国と開発途上国相互の経済発展と友好関係の増進」であり、その目的を達成する事業として寄附行為では以下の4つの事業を規定している。

- ・海外産業技術研修者の受入れ
- ・海外産業技術研修者の研修
- ・海外産業技術者の受入れ及び研修に要する施設の管理・運営
- ・前各号に掲げるもののほか、本財団の目的を達成するために必要な事業

寄附行為上の目的は前掲の目的体系図で示すように「人類の共存共栄」を実現するための達成手段と考える。また、上記の4つの事業を「開発途上国の人材育成」、「開発途上国への技術移転」、「日本企業の海外生産事業支援」、「異文化の相互理解」を実現するための達成手段と位置付ける。つまり、新評価シス

テムはそれ自体が独立して存在するのではなく、AOTS事業の一層の改善、事業効果の客観的な把握・数量化、さらには事業実施の必要性を広く社会に訴えることに意義があり、その中で目的体系図は、評価の対象となる事業の意義や役割を確認するツールである。

寄附行為上のこの4つの事業は具体的には毎年の事業計画書で計画される各種事業として行われる。

(2) 評価項目と評価指標 (表1)

次に、評価対象となる事業群に対し、統一的使用する評価項目と評価指標を次のように設定した。

評価項目：①研修効果 ②自立発展性 ③妥当性 ④効率性 ⑤友好関係 ⑥

表1 6評価項目と20評価指標

6評価項目と20評価指標		
研修効果	自立発展性	妥当性
・満足度 ・目標達成度 ・行動変容 ・業績向上 (Kirkpatrick1994)	・波及効果 ・技術の活用度 ・技術の創造 ・企業の継続的拡大	・研修ニーズとの合致 ・計画の妥当性 ・実施の妥当性
効率性	友好関係	研修環境
・費用対効果 ・時間／期間 ・リードタイム ・事務工数	・同窓会活動参加率 ・同窓会結成率 ・知日度／親日度	・ハード面 ・ソフト面

出所：AOTS作成

研修環境、の6項目を評価の共通項目とした。

評価指標：それぞれの評価項目をさらに細分し、評価指標として20項目を選んだ。できるだけ定量化しやすい事項と考えられるものを指標とした。

(3) 新評価システムのツール

評価システムのツールは、以下の①評価指針、②評価システム概念図、③評価調査票により構成される。

①評価指針

AOTS事業の評価全般に適用すべき基本理念を「AOTS事業の評価指針」とし、評価の目的、評価の基本理念、評価方法等を定めた。評価システムでは、研修前から研修後にいたる評価の一貫性を確保し、受入企業、派遣企業、研修生、AOTSの4者による評価を行い客観性を確保する。

②評価システム概念図（図3）

AOTSの実施する研修事業を、その研修形

態から受入研修を技術研修と管理研修に2分類し、これに海外研修を加えて3分類し、研修の経過と評価業務の関係を概念的に示した。

1) 技術研修

現行システムでは、派遣企業による恒常的な評価という視点に欠けていたが、新評価システムでは派遣企業も参画し、研修評価を行うこととし多面評価が可能となった。研修申込書類には、来日研修の達成目標を受入企業、派遣企業、研修生3者が合意したことを明記して貰い、AOTSは実地研修視察で目標達成の進捗状況を確認し、中間評価を実施する。

受入企業はこの当初の達成目標と実地研修終了時の目標達成度を比較しAOTSに報告する。同報告は派遣企業へも送付し、技術研修全体の評価資料として活用する。派遣企業および帰国した研修生は、事後評価をAOTSに報告する。また評価を補完する手段として、派遣企業、帰国研修生への面談調査も実施する。

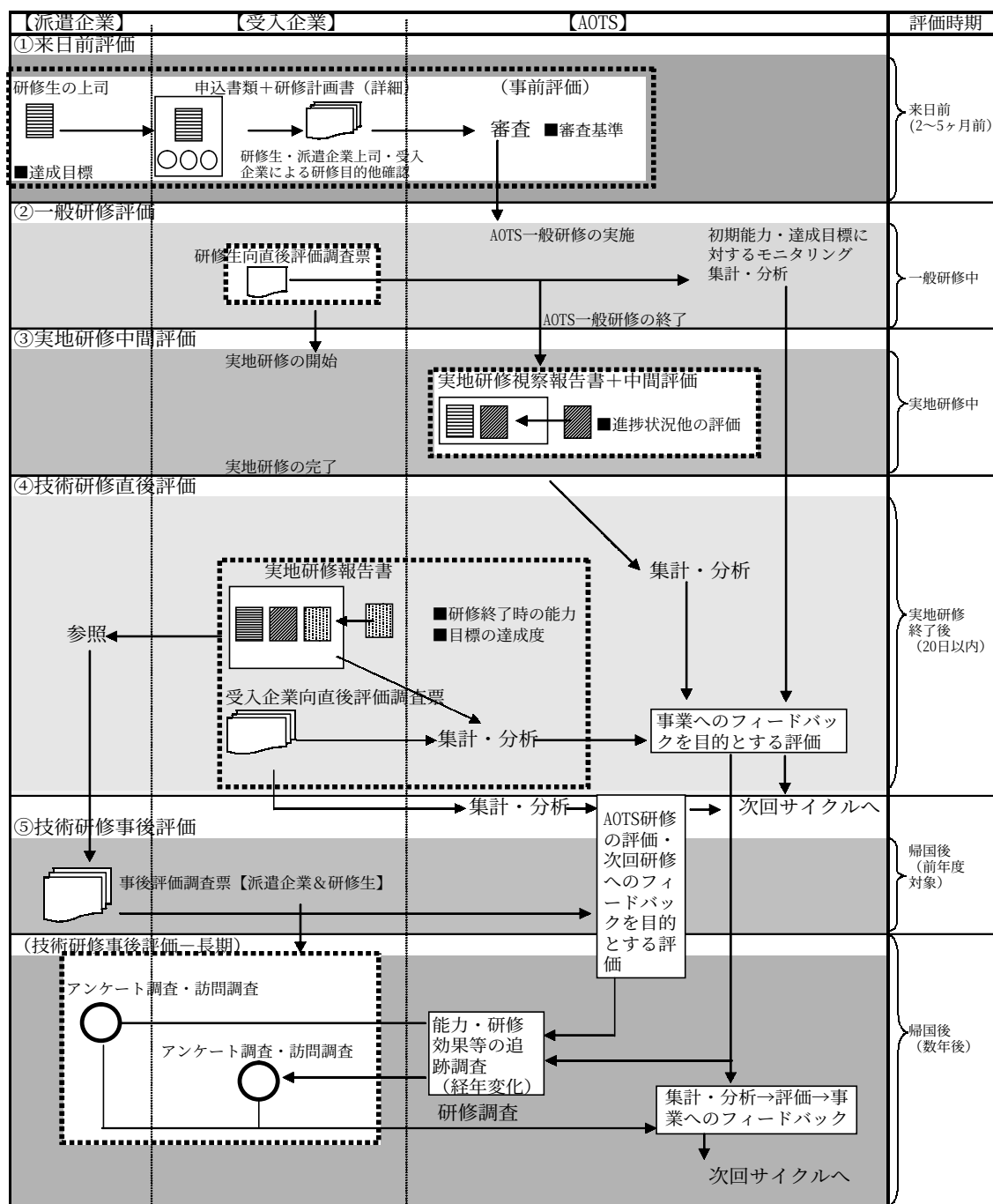
2) 管理研修

研修生に、来日前の研修目標（勤務先の問題把握）をいかに具体的に把握させるかが重要となる。研修申込書類の一部に記載される研修目標は、審査の事前評価に資することが望ましい。

研修生は研修コースにおいて講義や演習、工場見学あるいは研修生同士の討論等を通じて得た知識やヒントにより問題の解決策を見出すことが期待され、研修目標と解決策の差を研修効果と見ることが出来る。AOTSでは、この「差」を的確にとらえることが重要である。

新評価システムでは帰国した研修生や派遣企業に研修終了後、抜き取りによる追跡調査を行い、研修生が帰国後、研修の成果である問題解決策をいかに企画し実行に移しているかを具体的に調査する。また評価を補完する手段として、派遣企業、帰国研修生への面談調査も実施する。

図3 評価システム概念図ー技術研修



出所：AOTS作成

3) 海外研修

これまで実施してこなかった海外研修実施国における研修生の派遣企業に評価を求める。

海外研修を実施した協力機関から評価データを収集することには現在と変わりがないが、海外研修実施国における研修生派遣企業からの評価データにより評価のデータ量は増加するので、AOTSにおいては適切なデータ処理および分析が求められる。

③評価調査票

受入研修、海外研修それぞれにおいて、研修開始前、研修実施直後、また一定期間経過後（実施後）に回収すべき調査票を研修生、協力機関（海外研修）、派遣企業（管理研修・技術研修）、受入企業（技術研修）のそれぞれに作成した。調査票は、今後も必要な改訂を継続し、評価者の負荷を減らす工夫が望まれる。

4. 評価システムの運用について

(1) 調査結果の分析方法と事業改革・改善への活かし方

以下に受入研修を例に3つのレベルでの評価のための調査結果の分析方法等について考えてみたい。

①ミクロレベルでの評価結果の分析とフィードバック

1) コース担当者及び研修センターによる分析とフィードバック

一般研修及び管理研修の個々のコースの評価は、当該コースの出来栄の評価と、その結果を次回コースの企画立案実施に反映させることが目的であるので、このレベルの評価の分析はコース担当者が実施主体となる。またこの評価のための調査はコース参加者全員に対し行う。

次に、研修コースの実施部署である4つ

の研修センターにおいて、夫々の研修コースの評価を集計し、そのセンターでの類型的な課題を整理する。研修センターによるこれらの評価は中間評価（モニタリング）としての機能を持たせ、その研修センターで実施するコースの迅速な改善のためにそれらの課題を臨機応変に対処することが求められる。

2) 研修部による分析とフィードバック

一方、受入企業や派遣企業、帰国研修生による研修コースに対する事後評価については、研修部が適切なサンプル数による抜き取り調査を実施し、その分析を行うのがよいと考えられる。その際、当該コースに対する評価のみならず、それら企業の更なる研修ニーズの把握に努めるべきであろう。また受入企業や派遣企業からの評価や情報は、そのコースを担当した担当者にもフィードバックし、爾後のコース企画に反映させることが評価システムの効果を高めることになる。

実地研修については、受入企業から提出された研修計画及び実地研修報告書により研修部が分析を行う。この分析は技術研修生一人ひとりについて行うため、研修計画書と実地研修報告書について電算機によるデータベースを作成し、処理に当てる必要がある。技術分野毎の目標設定の仕方や達成度の把握の方法等についての情報やノウハウを蓄積し、受入を初めて行う企業等の研修計画作成に対しAOTSが指導を行えるようになることが望ましい。

実地研修を評価するためには、研修計画書には到達目標、実地研修報告書には目標達成度を記入できる様式の改訂を行い、かつ記入に当たっての記載要領も準備しておきたい。また実地研修の中間評価として、研修生の研修現場をAOTS職員が訪問し、研修の進捗状況を把握し、必要であれば助言等を行い、計画通りに研修を進めるための措置をとる。その際も当

初設定した達成目標と現在の達成状況がわかる報告書の様式に改訂しておく必要がある。

次に一般研修と実地研修及び管理研修の受入研修事業全体としての評価のための分析は、研修部が実施主体となり、上記の4研修センターによる中間評価の結果も踏まえながら、当年度の研修事業の総括評価を行い、その結果を次年度の受入研修事業の企画立案実施に反映させる。また、優先すべき研修計画や選考すべき研修生の資格要件等についての審査基準を変更するかどうかについても、このレベルでの評価結果で事前評価をするための審査基準等にフィードバックし、検討することとなる。

②メゾレベルでの評価結果の分析

企画部では、6評価項目20評価指標により、受入研修事業のみならず海外研修、遠隔研修等の国庫補助事業やその他の受託研修事業及び研修センター運営事業等の実施結果を総括的に評価し、その結果を基に各事業の結果がAOTSの寄附行為で規定する目的とどの程度整合性がとれているか、その目的を達成する手段としてこれらの事業群が適切かどうかという視点で事業全体を評価することとなる。同時に各事業の評価結果が、経済産業省が行う政策評価の制度の趣旨や補助の目的に合致しているかをこの段階で評価する。

これらの事業評価が、翌年度の事業計画を作成する段階で資源配分を行うための判断資料となる。

③マクロレベルでの評価結果の分析

AOTSが寄附行為で規定している「相互の経済発展」及び「友好関係の増進」という目的は、当然のことながら、AOTS単独では成し遂げることはできず、開発途上国の経済発展ひとつ取り上げてもそれを実現するには、開発途上国自身の自助努力、日本を含む工業先進国による様々な経済協力等の総体としての結果であり、AOTSの事業による効果をそれ

らから取り分けて評価することは到底不可能である。従って、このレベルの評価は政府による経済協力評価等を待つことになろう。

AOTS自身が行うことのできるマクロレベルの評価は、寄附行為で規定する4つの事業が社会経済情勢の変化や国際環境の変動に対応しているかどうか、さらには寄附行為で規定しているAOTSの目的自体がAOTSを取り巻く環境の変化に対応し、公益法人としての公益性を具現しているかどうかという評価となろう。

(2) 6評価項目と20評価指標

この項では評価項目と評価指標について運用面で留意すべき点等を考えて見たい。

各事業等を評価する項目は6つあり、さらにその各評価項目は関連する数個の評価指標で構成されている。各種の調査票の質問事項はこの6つの評価項目についての20の評価指標を測るために設計する必要がある。個々の研修コースもそれらのコースの総計である各研修事業も、これらの評価項目と評価指標との組み合わせで評価を行う。

試行で事務局が作った調査票の内容は、おおむね上記の目的を達成するのにかなっていると考えられるが、「研修効果」での「行動変容度」や「業績向上度」、「自立発展性」での「企業の継続的發展度」、「友好関係」での「知日度・親日度」のようにその度合いを測るのが極めて困難な指標があり、今後、評価システムを動かし評価を実施していく過程で、より客観的・合理的に計測可能な評価指標を工夫していくべきである。また定性的評価の事業改善への利用についても工夫を要する。

一方、研修カリキュラムを作成する過程では、6評価項目20評価指標を充分考慮しながらカリキュラムを作成することが肝要となろう。管理研修コースを例にとれば以下のような検討事項があげられよう。

まず、研修コースの内容については、
・特設コースの場合、研修生またはその派遣企業の必要としている研修ニーズに合致し

たコースの趣旨となっているかどうか。常設コースにあっては、そのコースの趣旨に合った研修生が選考されているかどうか。

- ・コースの目的を展開するカリキュラムの構成が、研修ニーズに合致した内容になっているかどうか。
- ・カリキュラムの実現手段が講義、見学、演習、グループ活動等で構成されているとすれば、その順番、時間配分や、各手段の効果的・効率的実施等を充分考慮しているかどうか。
- ・カリキュラムが所期の達成目標を明確に規定し、かつ、目標達成度を確認できる構成になっているかどうか。
- ・カリキュラムが研修生に行動変容を促し、帰国後研修生の部下同僚さらには上司に研修効果を波及させるようなインパクトを持っているかどうか。
- ・研修生に対し、研修生が帰国後、研修成果を職場で活用し、さらには独自の管理技術を工夫する段階まで研修効果として期待していることを伝えているか。
- ・カリキュラムの内容に、研修生が日本についてその実情を知り、日本人の思考様式、行動様式等を考え、今後も日本との関係を継続させようとする契機となりうるものが入っているかどうか。
- ・カリキュラムを通して、研修生に自国の経済発展や民生の向上を考えさせる要素が入っているか、それらを実現するための手段、たとえば同窓会に参加し、同窓会活動を通して自国への技術移転を自己の問題として捉える契機となりうるものが入っているかどうか。

次に、研修コースの経費面では、

- ・費用対効果を考慮しながら、研修コースを企画し予算を立てているか。
- ・コース準備や整理に要する時間の短縮や事務工数の低減等に工夫をしているか。

最後に、研修コースの実施面では、

- ・講師・通訳の適切な人選、効果的な見学先、講義、演習等についての過不足のない教材、パソコン等を利用した効果的効率的な教材

の作成、研修に集中できる教室準備、パソコンや視聴覚機器が円滑に使用できる準備をしているか。

以上のようなコースの企画立案準備を経てコースを実施し、その結果についてコース参加者や、受入企業や派遣企業による評価を受け、それらの評価から不具合が見つければ要因分析を行い、次回のコースの企画立案実施に反映させるという、どんな業務にも普遍的に必要な所謂PDCAのサイクルをまわすことになる。一見すると評価の実施に伴い多大の業務が負荷されたように感じる向きがあるかもしれない。そう感じる向きがいるとすれば、従来の仕事の進め方を十分吟味し、その結果はどうであったのか、総括してみるべきである。

(3) 情報公開と説明責任の履行

以上述べてきたような評価活動とその結果について、年度の終了後に作成する事業報告書及び各事業の実績報告書において、事業実績とあわせて情報公開を行う。個人情報や企業情報のうち公開に適さないものは除き、ODA資金を使用した人材育成や技術協力について現場から情報を積極的に発信し、納税者の付託に応える義務がある。

(4) その他の留意事項

①評価システムへのIT技術の導入

AOTS事業の仕組みと規模の大きさによる評価対象と評価主体の多さから、評価システムを有効に運用するには、情報発信、情報収集、情報分析さらには情報保管のためIT技術の利用が不可欠である。情報収集にあたっては、インターネットを利用した調査システムを構築し、情報の送り手側の負荷が極力少なくなるよう配慮したい。

②評価業務の日常業務化

評価のために本来業務が疎かになるのは本

末転倒である。評価業務が日常業務に支障をきたす事のないようにするためには、評価システムを扱い易いものとし、かつ評価業務量を無理のない量に設定し、日頃の業務のひとつとして日常化していくことが求められる。職員が評価業務を円滑に行うために評価業務についてのマニュアルを作成することも効果的である。

③評価システムの不断の見直し

評価システム自体についても、事務工数を増やさずにより客観的、効果的、効率的な評価が行なえるよう、不断の見直しが必要である。評価に携わる者に対する評価に関する訓練も行う予定である。調査票の様式も重要な評価ポイントに絞り込み簡素平易を旨とすべきであろう。評価業務を規定化し、業務の主体と責任を明確にし、評価システムのあらゆるところで可能な限りの工夫を凝らし、評価の一貫性、客観性、透明性、継続性を実現し、評価の目的を達成するべきと考える。

5. 評価システムの展望

最後に、平成14年度より導入実施する本評価システムの意義と期待を述べ、本論を総括する。

この評価システムの最も重要な考え方は、

- ①研修の各段階で、研修を実施する者が自ら評価に参画し、各段階の研修の質を自らがつくりこむこと。
 - ②各段階の研修はすべて研修生の帰国後の業務目的に集約し、企画・実施・評価すること。
 - ③全事業に同一の評価項目基準を使用することにより、各事業間の評価を可能にし、経営資源の適切な配分に利用すること。
- である。

前述の通り、本システムを導入することで一時的な負荷が生じ、また、システムを運用する上で見直しが必要となると考えるが、AOTSの研修事業が開発途上国の経済的自立と生活水準の向上を支援し、開発途上国との友好関係の増進の一助となるためには、当然行われてしかるべき評価であると考ええる。導入後1～2年は評価に伴う負荷は避けられないが、工夫を重ね、3年目には通常業務として評価を実施できる態勢を確立したい。

参考文献

Kirkpatrick, D. L. (1994). *Evaluating Training Program*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

(2002.7.22受理)

AOTS Training Program Evaluation System

Yuzo Kumakura

Naoshi Miwa

The Association of Overseas Technical Scholarship (AOTS)

y-kumakura@aots.or.jp

naosmiwa@aots.or.jp

Kitaro Makino

Hisashi Kanda

The Association of Overseas Technical Scholarship (AOTS)

k-makino@aots.or.jp

h-kanda@aots.or.jp

Abstract

The Association for Overseas Technical Scholarship (AOTS) has, since its establishment in 1959, been sponsoring technological training programs for the peoples of developing countries. To create more impact and achieve more efficiency, AOTS set up the AOTS Training Program Evaluation System Committee in 1999 and reviewed its way of doing business. In 2002, AOTS completed the development of a new evaluation system.

This system aims to evaluate AOTS's training programs, its business as a whole, as well as the degree of achieving AOTS's mission, using 6 evaluation measurements and 20 indicators, and the concept of evaluation levels: micro, meso, and macro. The system is mainly composed of an AOTS's targets-means matrix, evaluation guidelines, conceptual diagrams, and various questionnaires.

AOTS is now determined to organizationally engage itself in improving the quality of its own business with feedback from this new evaluation system, as well as in fulfilling its own accountability by opening the evaluation results to the public.

Keywords

training impact, human resource development, evaluation system
Non-Profit Organization, developing countries

【研究論文】

日本の留学生政策のインドネシアにおける影響 —親日家養成の観点から—

佐藤 由利子

東京工業大学

yusato@ryu.titech.ac.jp

要 約

本稿はインドネシアを事例とし、親日家養成の観点から日本の留学生政策の評価を試みたものである。評価方法はPDMを活用し、目的の達成度とインパクトを中心に調査した。

日本への留学生は2000年までの間に約6,630人に上っており、その3分の2は日伊政府の奨学生である。この奨学生名簿分析から、1943～65年派遣の南方特別留学生・賠償留学生は学部教育中心に受け、主に民間・官界へ就職し、要人を輩出し、1966年以降の日本またはインドネシア政府派遣留学生は大学院教育中心、大学教官・官僚主体という特色が判明した。

日本留学生452名、米国留学生63名、非留学生60名へのアンケート調査では、日本留学生、米国留学生共に留学体験について肯定的に評価しているが、留学先国民への好感度・留学国との友好活動への参加では日本留学生が米国留学生を上回り、非留学生と比較しても日本留学生の親日度の向上が見られた。また日本留学生の日本語能力には留学の満足度、学外の友人関係とその継続、友好促進活動への参加との間に強い相関が見られた。

日本の過去60年の留学生政策は親日家養成観点からインドネシアで成果をあげており、日伊関係の強化にプラスのインパクトを与えている。

キーワード

留学生、政策評価、親日家、インドネシア、プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)

1. はじめに

1999年の留学生政策懇談会報告には、留学生受入れ政策は対外的には「知的国際貢献」

(人材育成を通じた国際社会への貢献)と位置付けられ、また日本にとっても①我が国と諸外国の相互理解の増進と友好関係の深化、

②国際社会に対する知的影響力の強化、③経済・社会構造の国際化、に資するなど重要な意義を有すると述べられている(留学生交流事務研究会2002、pp. 219-220)。

これに基づき、留学生政策の目的を対外的目的(知的国際貢献=途上国等の人材養成)と国益の実現(親日家養成により、①諸外国

との相互理解の増進と友好関係の深化、②国際社会に対する知的影響力の強化、を目指す)に大別し、本稿では国益(親日家養成)の達成状況と日伊関係への影響について評価を行うこととしたい。また③の「我が国の経済・社会構造の国際化」については、留学生政策を通じて生じたプラスの波及効果と捉えることとしたい。

外国留学効果に関しては、米国留学についての研究が先行しており、日本でもフルブライト計画によるアメリカ大学院留学体験者の追跡調査(小林・星野1992)が行われている。日本留学については留学体験の社会心理学的分析(岩男・萩原1988、1997)、帰国留学生の聞き取り調査(岩男・萩原1987)、アジア8カ国の大学教授の日本留学観比較調査(権藤1991)、留学生送出し7カ国、受入れ9カ国の留学影響の比較研究(権藤他1991)、人名辞典を利用した中国の日本帰国留学生の調査(徐1995)、中国人帰国留学生の留学成功因子の日米比較研究(黄・二宮1997)、インドネシア南方特別留学生の聞き取り調査(倉沢1997)、インドネシア帰国留学生の職場状況調査(有川1998、Notodiputro et al. 2000)、韓国における日本及び欧米への留学効果に関する研究(鄭他2000)、中国における日本と欧米帰国留学生の比較追跡調査研究(遠藤・王1996)が帰国留学生の状況と留学効果また日本の留学教育の課題について貴重な情報と視点を提供している。

しかしながら留学生送り出し国における日本の留学生政策の長期的な影響について、親日家養成という視点からは、これまで体系的な分析は行われてこなかった。

本稿ではインドネシアを事例として、日本の留学生受入れ政策が、日伊関係の強化に果たした役割について、南方特別留学生以来の帰国留学生の概況分析と日本留学者、米国留学者、非留学者のアンケート結果比較分析を通じ、解明を試みるものである。

なお本研究における日本留学生とは、日本の高等教育機関(大学、高専、専門学校)に1年以上在籍するものと定義する。

また本稿における留学生政策とは、日本政

府がこれまでに行ってきた外国人奨学生受入れ、私費留学生援助、留学生宿舍の確保、留学生への教育・研究指導基盤の充実、フォローアップ事業を含む総合的政策及び事業の総体を指すものである。

留学生受入れ予算の多くは日本のODA予算から支出されているが、他のODA政策の評価においても、単に相手国の発展への貢献の観点だけではなく、国益の観点からも評価可能であることを指摘したい。

インドネシアを調査国として選んだのは、日本への留学生送出し上位国¹であり、1943年以来の政府奨学生名簿が整備されており、過去約60年の帰国留学生の追跡調査が比較的容易であったこと、また日本にとってアジアの最重要国の1つであることによる。今後他の留学生送出し国においても同様の調査を行い、比較検討したいと考えている。

評価手法としては開発援助の評価で使用されているPCM(Project Cycle Management)手法を援用し、「日本への留学機会の提供や支援により、インドネシアで影響力のある人々が親日家となる」ことを目標とするPDM(Project Design Matrix)(表1)により評価を行うこととしたい。今回は評価5項目(①効率性、②目標の達成度、③インパクト、④計画の妥当性、⑤自立発展性)の内特に②目標の達成度と③インパクトの観点を中心に評価を行うものとする。

2. 日本の留学生受入れ政策の変遷

日本の留学生受入れ政策は1901年に文部省直轄学校外国人特別入学規定により留学生の入学を制度的に許可して開始された。その後の留学生受入れ政策は大きく3つの時期に区分することができる。すなわち戦前・戦中期(1901～1945)、戦後期(1946～1982)、そして1983年の留学生受入れ10万人計画発表以降である。各期の主な特徴は以下の通り。

まず戦前・戦中期(1901～1945)は当初政府奨学生受入れは行われていなかったが、朝

鮮（1911年併合により植民地化）から1941年には15,000人を越える私費留学生が来日していた（鄭他2000、p. 50）。また清国からは日露戦争（1904～05）の後7,000人を越える留学生が来日したが、その後辛亥革命や抗日運動に参加するため多くの留学生が帰国した（文部科学省2000a）。また他のアジア諸国からも、民族運動の高まりの中で日本への留学生が増加した。1935年には留学生への支援と日本語教育のため、外務省の外郭団体として国際学友会が設立された。

太平洋戦争の開始後、拡大した東南アジアの占領地域や協力国での軍政協力者養成のため、1942年には「日タイ両国間学生交換協定」、「日仏印学生交換協定」、そして1943年、44年には「南方特別指導者の育成事業」²による奨学生受入れが行われた。

戦後最初の公的な留学生受け入れは1952年のインドネシア政府派遣生であり、1954年には「国費外国人留学生招致制度」が開始された。1964年には留学生数は3,000名を越え、文部省に留学生課が設置された。1974年東南アジアを歴訪した田中首相は日本の経済進出に反発した反日運動に遭遇する。これを教訓とし次の福田首相はアジア重視の留学生受入政策を含む東南アジア支援策（福田ドクトリン）を打ち出した。また福田は1974年元日本留学生を日本へ招へいする「東南アジア留学生の集い」を開始し、1977年には東南アジア各国同窓会の連絡組織として「東南アジア元日本留学生協議会（ASCOJA）」が設立された。

1983年の中曽根首相の提唱による「留学生受入れ10万人計画」は留学生受入れに新しい地平を開くものであった。1982年の留学生在学数は8,116名であったが、計画はこの数を2000年までに10万人にしようとするもので、この後私費留学生に対する授業料減免制度、学習奨励費の支給拡大、各種生活支援事業、入国・在留の身元保証人制度の廃止、また国費留学生の増加、短期留学推進制度の開始等様々の拡充策が打ち出された。留学生在学数は1996、97年に減少があったものの2001年に

は過去最高の78,812人（内、国費留学生9,173人）に達している。

留学生関係予算も順調な伸張を続け、文部科学省の外国人留学生受入関係経費は1983年の77億円から2001年には554億円と7.2倍に増加した。主な内訳は国費留学生経費（42.1%）、教育・研究指導経費（30.5%）、私費留学生支援経費（25.5%）となっている（文部科学省高等教育局留学生課2001a、pp. 43-44、留学交流事務研究会2002、pp. 47-50）。

3. 日本とインドネシアの関係

現代史における両国の主要な関係は1942～45年日本がインドネシアを軍政下においたことに始まる。この軍政はインドネシアの小学校の歴史教科書には「虎の口から解き放たれたもののワニの口に入った」³と表現されているように、インドネシアを長年のオランダの植民地支配から解放したものの、日本軍への協力のため無報酬の強制労働（労務者徴募）や米等の植付け・供出の強制が行われた。しかしこの軍政下で創設された郷土防衛義勇軍はその後の対オランダ独立戦争の核となり、戦後一部の元日本軍人も参加した。

1950年インドネシアは独立を達成し、初代大統領スカルノは独立戦争に参加した学生軍人82名を日本留学に派遣した。また1958年に日本との間に平和条約と賠償協定が署名されると、この賠償の一部を使い賠償留学生385名、賠償訓練生238名を日本へ派遣した。

スカルノには、日本を発展のモデルとして、その制度や政策を若い世代に学ばせようという意図があったと思われる。

1966年のスハルト政権以降も日本の対インドネシア協力は拡充され、また対インドネシア貿易額も1965年の輸出入各々7,300万ドル、5,300万ドルから石油危機後の1974年には石油、天然ガスの価格上昇もあり各々9億240万ドル、22億1,370万ドルに飛躍的に増加した。また外国投資法、国内投資法が制定された1960年代末から日本企業の進出も急増したが、そ

の合併先の7割はチュコン（政商）と呼ばれる華僑実業家達であった。これに対する学生、知識人、プリブミ（土着のインドネシア人）実業家の批判が1974年の田中首相訪伊時の「反日暴動」の伏線となった（白石1992、pp. 71-72）。その後設立されたインドネシア日本合併企業家協会では相互理解の促進とイ社会への貢献が強調されるようになった。

1980年代以降日本企業の投資は更に増加し、1967～99年の累積投資認可額413億ドル（1,132件）は全体の18%を占め、最大の投資国となっている。また貿易面でもインドネシアにとって日本は最大の輸出国であり、輸入についても米国と1、2を競っている。特に日本は液化天然ガスの32.7%、原油の5.6%、銅鉱石の26.1%等重要鉱物資源をインドネシアから輸入し、日本にとって第5位の輸入相手国である（JETROジャカルタセンター2000、pp. 462-463）。

政治的にもインドネシアはASEANの中核国として日本の重要なパートナーであり、1999年までの2国間援助（累計）の最大の受取り国である（外務省2000）。

4. インドネシアからの留学概況

(1) インドネシア人の海外留学状況

インドネシア人の海外留学人数は、1962年に2,441人（1959年の高等教育在籍学生数の5.1%）であったものが、1976年には6,820人（同年高等教育在籍学生数の2.3%）、1984年9,675人（同年高等教育在籍学生数の1.0%）、1997年22,138人（同年高等教育在籍学生数の0.8%）と35年間で9倍余りになっているものの、依然として限られたエリート層、富裕層にとっての選択であることがわかる（UNESCO 1963, 1977, 1985, 1998）。

図1はインドネシア人の主要な留学先の推移を示しているが、1967～81年の間は西ドイツが首位であったものの、1982年以降は米国への留学が最も多く、特に1985年以降は圧倒

的な数の多さを誇っている。オーストラリアは1977年より第3位の留学生受け入れ国の座を保ち、更に1992年からはドイツを抜いて第2位の大口受け入れ国となっている。政府の派遣留学窓口である国家教育省国際協力局担当者によれば近年の米国の公的奨学金供与は年10件未満とのことであり、米国留学者数の伸びは主に私費留学者による。

日本は1960年代半ばまで賠償留学生等の受入れで第3位の受入れ国であったが、1960年代末から1987年までは受入数が100名台にとどまっていた。しかし1988年以降受入数を着実に延ばし、1994年以降はオランダを抜いて第4位の受入れ国となっている。

(2) 日本への留学人数累計と内訳

インドネシアから日本への留学生の数は2000年までの間に合計約6,630名に上ると推計される。その内訳は日本政府奨学生2,390名36.0%、イ政府派遣留学生1,888名28.5%、民間奨学生・自費留学生2,352名35.5%である⁴。日本及びインドネシアの政府奨学生が全体の64.5%と高い割合を占める。日イ政府奨学生数の推移は図2のとおり。

日本政府奨学生は1943年、44年派遣の南方特別留学生81名と1966年以降の文部省国費留学生（以下「国費」と呼ぶ）2,309名から成る。またインドネシア政府派遣留学生は1952年、57年のイ政府派遣留学生82名と1960～65年の賠償留学生385名、賠償訓練生238名、また1985～2000年のインドネシア政府派遣留学生1,183名から成る。特に1985年以降のイ政府派遣留学は当時のハビビ研究・技術担当国務大臣（1978～1998在任、1998～99年大統領）のイニシャティブ⁵により開始されたもので、技術立国を目指し、ハビビ大臣が長官を務めた技術評価応用庁（BPPT）職員やバンドン工科大学、ボゴール農科大学等の理工学部、農学部の教官等の技術系人材、また最近は国家開発計画庁（BAPPENAS）職員等の行政官が派遣されている。派遣費用は1985～89年は世界銀行の融資、1989～90年は世界銀行と

海外経済協力基金（OECF）の協調融資、そして1991年以降はOECFの融資で、1989～2002年の本件円借款は総額281億円に上っている。

(3) 日伊政府奨学生名簿の分析結果

日本政府奨学生と1965年以前のイ政府派遣留学生については、日本大使館と帰国留学生同窓会の協力で名簿が作成されている⁶。また1985年以降のイ政府派遣留学生の名簿は同派遣事業を実施する日本インドネシア科学技術フォーラム（JIF）が作成している⁷。全インドネシア帰国留学生の3分の2を占める日伊政府奨学生名簿の分析結果は次のとおり。なお本名簿に男女の別は記載されていない。

①留学教育のレベル

1966年を境に学部教育中心から大学院教育中心へ転換している。つまり南方特別留学生から賠償留学生・研修生まではほぼ全員が学部教育を受けていたが、国費開始以降は研究留学生（＝大学院教育）が主体となっている。1980年以降は国費に教員研修、日本語・日本文化研修、高専、専門学校の新プログラムが追加されたが研究留学生は6割以上を占め、1985年以降のイ政府派遣でも大学院教育が8割近くを占めることもあり、全体の7割前後の日伊政府奨学生は大学院教育を受けている。

②出生地

出生地を島別に見ると、ジャワ島出生者は1960～65年と1966～79年に一時5割台に減少したが、1957年以前と1980年代後半以降は7割以上を占めている。1978年以前の国費はUNHAS（ハサヌディン大学／スラウェシ）等の東部の大学に優先的に割り当てられていたが⁸、それ以降は是正策が取られておらず、ジャワ島（1999年の同島の人口比率は58.9%、Ministry of National Education 2000, p. 5）出生者に日本留学機会が偏っている。

③インドネシアでの出身大学／学校

出身大学／学校上位校は、高校を除けばITB

（バンドン工科大学）、UGM（ガジャマダ大学）、IPB（ボゴール農科大学）、UI（インドネシア大学）、UNHAS（ハサヌディン大学／スラウェシ）、UNPAD（パジャジャラン大学）、IKIP Bandung（バンドン教育大学）、UNMUL（ムラワルマン大学／カリマンタン）が上位の常連ですべて国立大学であり、また8校中6校がジャワ島の大学である。

④専攻分野

表2の通り理系科目専攻の割合が7～8割を占め、1987～92年にはその比率が9割近くとなっている。1998～2000年の工学39.1%、農学14.7%、理学14.7%の比率は2000年の国費留学生全体の専攻比率（工学26.3%、農学10.1%、理学5.3%、文部科学省高等教育局留学生課2001a）より高い⁹。

⑤帰国後の職業

表3は帰国後の職業を示している。1966年の国費開始以降大学教官の比率が急増し、1966～79年には7割以上が大学教官であった。1985年以降のイ政府派遣では約9割の1,059名が中央政府公務員または準公務員（残り1割は国立大学教官）であったため、国費留学生の約6割を占める大学教官と職業を二分する形となっている。なお国費の研究留学生及び1985年以降のイ政府派遣の応募資格は主に国家公務員（国立大学教官、国立研究所研究官、中央省庁技官・行政官）、準公務員に限られ、復職の義務も課せられている。

⑥職位

日本政府奨学生と1965年以前のイ政府派遣留学生については、名簿の職業欄に職位が記載されているケースの内、局長以上をVIPカテゴリーとしてピックアップした。大臣2名、次官2名、警視總監2名、局長11名、学長2名、副学長1名、社長／会長11名、地方議員1名が判明した。派遣年次別では1943/44年6名、1952年9名、1960年8名、1961年6名、1964、77、88年各1名と南方特別留学生、1952、57年のイ政府派遣留学生及び賠償留学生の世代に集中

している。独立前後の高等教育機会が限られていた時代に日本へ留学した世代が、帰国後大きなリーダーシップを発揮したことを示している。

5. アンケート調査結果

(1) 調査方法と回収数

日本留学者の意見と具体的状況を知るため、2001年7月～10月にかけてアンケート調査を行った。また比較のため米国留学者、非留学者に対しても同様のアンケート調査を行った。回収された調査票は日本留学者が452件、米国留学者が63件、非留学者が60件である。

日本留学者へのアンケート調査の内66件（14.6%）は帰国留学生同窓会PERSADA総会で回収した。また日本政府奨学生名簿記載者に郵送で調査票を送付し205件（45.4%）を回収した。また日本留学者が多く勤務する国家開発計画庁（BAPPENAS）、技術評価応用庁（BPPT）、バンドン工科大学（ITB）、ボゴール農科大学（IPB）に依頼し181件（40.0%）を回収した。米国留学者及び非留学者へのアンケート調査はすべてBAPPENAS、BPPT、ITB、IPB勤務者の協力を得て回収した。

(2) 回答者の属性

①職業

帰国後最も長い期間従事した職業を尋ねた。日本留学者は大学教官45.6%、中央政府公務員25.4%、民間企業17.3%、準公務員8.6%、会社経営者4.9%、大学以外の教員4%。4. (3) の日イ政府奨学生名簿分析結果同様、大学教官と中央政府公務員が多く、民間企業勤務者がこれに次ぐ形となっている。

米国留学者は大学教官63.5%、中央政府公務員41.3%、イ資本企業勤務1.5%（複数回答4人）。非留学者は中央政府公務員61.7%、大学教官40.0%、準政府機関職員1.7%（複数回答2人）。いずれも調査方法の制約ため大学教

官と中央政府公務員に偏っているが、日本留学者の最も多い2つの職業集団に比較グループの回答者のほとんどが所属している。

②性別

日本留学者は男性77.2%、女性21.7%。米国留学者は男性79.4%、女性19%。非留学者は男性78.3%、女性21.7%。

なお日本留学者の職種別に女性の割合を見ると、大学教官の16.9%、中央政府公務員の14.7%となっている。国立大学の女性教官比率は28.8%、全大学教官の女性教官比率は28.6%（Ministry of National Education 2000、p. 107）であることに鑑みても、日本留学者のジェンダー比率はアンバランスである。

③奨学金

日本留学者の97.3%が何らかの奨学金を受給。内訳は文部省国費留学生64.8%、賠償留学生14.8%、イ政府奨学生13.7%、財団、企業等奨学生8.8%（13名が複数回答）。93.2%が日本またはインドネシア政府の奨学金を受けている。

米国留学者についても59名（93.7%）が奨学金を受けている。

④年齢、留学開始年

日本留学者は平均年齢40歳。米国留学者は平均年齢44.6歳。また非留学者は40歳。

留学開始（派遣）年については、日本留学者は1965年以前の派遣者が18.9%、1966年（国費留学開始）以降の派遣者が81.1%。内1990年以降の派遣が全体の47.9%。上記③に示された通り、日イ政府奨学生が93.2%を占めることもあり、図3の分布は1965年以前の回答者が少ない（死亡者比率が高い）、1997年以降の回答者が少ない（日本留学中の者が多い）ことを勘案すれば図2の日イ政府奨学生数推移に類似していると言える。米国留学者は1965年以前の派遣は1.6%に過ぎず、1990年以降の派遣が全体の68.3%を占めている。

⑤留学レベルと学位取得

日本留学生の20%が学部、34.9%が修士、25.6%が博士の各正規課程で留学教育を受け、その他プログラム（教員研修、日本語・日本文化研修、高専、1年以上の短期留学等）参加者は19.5%。学位を取得できなかった者は12.8%でその内訳は学部5人、修士課程2人、博士課程1人、その他プログラム57人。この結果から日本留学生の大学正規課程での学位取得はほぼ達成されており、特に困難といわれる博士課程での学位取得率が高い（99.4%）ことがわかる。

また米国留学生は学部7.9%、修士76.2%、博士38.1%、その他プログラム1.6%の割合、非留学生の学歴は学部卒41.6%、修士課程修了48.3%、博士課程修了8.3%となっている。

⑥専攻

日本留学生は文系専攻30.9%、理系専攻67.9%。主な内訳は工学31.4%、農学23.3%、日本語・日本文化9.1%、理学8.2%、教育6%、経済5.4%、医学5%、法学3.5%。日本語・日本文化の比率が4.（3）の政府奨学生名簿分析結果よりも高いのは、民間奨学生・自費留学において日本語・日本文化専攻者が多いためではないと思われる。

米国留学生は文系21.3%、理系78.7%。主な内訳は工学39.4%、農学26.2%、経済学18.1%、理学13.1%、政治学6.6%。

非留学生は文系50.9%、理系49.1%。主な内訳は経済学28.3%、工学18.9%、理学15.1%、法学13.2%、農学11.3%。

⑦職位

職歴で達成した最も高い職位を尋ねた。日本留学生は役職無し24.1%、課長・教授レベル21.0%、局長・学部長レベル16.6%、副社長・副学長レベル3.5%、社長・学長レベル7.1%。留学生の多くが留学時に役職がなかったことを考えると順調に昇進している。

米国留学生は役職無し23.8%、課長・教授レベル25.4%、局長・学部長レベル19.0%、副社長・副学長レベル4.8%。非留学生は役

職無し31.7%、課長・教授レベル28.3%、局長・学部長レベル1.7%、副社長・副学長レベル1.7%、社長・学長レベル1.7%。日本留学生の職位は、米国留学生の職位と有意差がない¹⁰。日本留学生を非留学生と比較すると役職無しの者の割合が小さく、局長・学部長レベルの者の割合が大きい（t検定で5%水準で各々有意差がある。以下有意水準はすべて5%で検定）。

（2）留学の総合評価

日本留学生への「日本を留学先として選んで正解だった」という問への5肢選択の回答は1. 全く当てはまらない1.1%、2. あまり当てはまらない1.1%、3. 何とも言えない11.1%、4. あてはまる35.0%、5. 大変当てはまる49.1%、無回答2.7%。回答番号と同数の得点を割当てた場合の平均値は4.33。（以下5肢選択の平均値は同じ方法で算出）

米国留学生への「米国を留学先として選んで正解だった」という問への5肢選択回答平均値は4.54で、日本留学生の平均値より0.21高い（ただしt検定で有意差はない）。

また日本留学生に「他の人に日本留学を勧めたか？」を尋ねたところ、「はい」79.6%、「いいえ」17%。勧めた結果留学した平均人数は3.8人¹¹。米国留学生に「米国留学を勧めたか？」を尋ねたところ、「はい」88.9%、「いいえ」9.5%、勧めた結果留学した平均人数は3.1人（日米間で各項目に有意差はない）。以上より日本留学生、米国留学生共に留学経験を肯定的に評価している。

（3）親日度、親米度

日本留学生への「日本人が好き」という問への回答は1. 全く当てはまらない0.4%、2. あまり当てはまらない2.9%、3. 何とも言えない13.7%、4. あてはまる40.9%、5. 大変当てはまる38.1%、無回答4.0%。5肢選択の回答平均値は4.18。なお男性の回答平均は4.23、女性は4.00で有意差がある。

非留学者への同様の問の5肢選択回答の平均値は3.80で、日本留学者の平均より0.38低く（有意差）、日本留学により親日度を高めたと推定できる。非留学者でも男性の平均3.84、女性3.69と差があるが有意ではない。

また米国留学者に対する「米国人が好き」という同様の設問の回答の平均値は3.60で、日本留学者の回答平均と有意差がある（男女間の有意差はない）。

また日本留学者に日本との友好促進活動への参加を尋ねたところ「はい」66.2%、「いいえ」29.4%。米国留学者に米国との友好促進活動への参加を尋ねたところ、「はい」17.5%、「いいえ」79.4%で、対照的に肯定的回答が少ない（有意差）。

日本留学者が参加している活動は、同窓会活動44.9%、日本文化の紹介23.0%、日本語を教える31.2%、在日日本人との定期会合12.6%、その他17.3%（%は全回答者中の割合）。

「私の家族も私のために留学国に興味を持っている」という問への5肢選択回答の平均値は日本留学者3.83、米国留学者2.98（有意差）、「私の友人も私のために留学国に興味を持っている」の平均値は日本留学者3.62、米国留学者2.87（有意差）。

以上の結果より、日本留学者は非留学者に比べて親日度が高く、また米国留学者に比べて留学先国民への好感度や友好促進活動への参加率が高く、家族や友人が留学国に興味を持つ割合も高いことがわかる。

(4) 職場での状況

①日本人との接触機会

日本留学者への「あなたは仕事で日本人と接触する機会がありますか？」という問への4肢選択の回答は「しばしばある」30.5%、「ときどきある」36.7%、「たまにある」19.7%、「全くない」8.0%。一般のインドネシア人より日本人と接触する機会が多いことから各職場において帰国留学生在が日本との窓口的役割を担っていると推察される。

②海外留学者の数

「職場に同じ国に留学した人が何人いますか？」という問に対し日本留学者は平均12.2人、米国留学者は16.1人と回答。4.（1）で米国への留学者数が多いことを見たが、各職場においても米国留学者数が日本留学者数を上回る傾向が推測される。

また日本留学者の回答を職業別に見ると、大学教官は平均18.6人、中央政府公務員は10.7人と各々他職種に対し有意差がある。また米国留学者についても大学教官は22.0人、中央政府公務員は12.8人と有意ではないが平均に対し同様の高低差が生じている。

大学教官については修士号以上の学位取得が必要なため日米を含め海外に留学する者の比率が高いが、中央政府においては留学者の比率が高くないためと推測される。

(5) インドネシア社会での影響力

日本留学者への「日本留学者はイ社会で影響力があると思う」という問への5肢回答の平均値3.49。「何ともいえない」が39.2%で最も多く、次いで「あてはまる」34.1%、「大変あてはまる」13.5%。職種別に見ると大学教官の回答平均は3.60、中央政府公務員は3.31で各々他職種に対し有意な差がある。

米国留学者に対する「米国留学者はイ社会で影響力があると思う」という問への回答平均値は3.81で、日本留学者の平均値を0.32上回っていた（t検定で有意差）。また大学教官の平均は4.03、中央政府公務員は3.42で各々他職種に対し有意な差がある。

既に4.（1）で見たとおり米国留学者数は日本留学者数の12～15倍（1990年代）であり、また5.（4）②の回答結果も各組織における米国留学者数が日本留学者数を上回る傾向を裏書きしている。数の多寡が各グループの影響力の差につながっていると思われる。

また職種間の平均の差については、上記5.

（4）②で見たとおり大学での留学者割合が中央政府より高いと推定されること、また大学教官は比較的自由に仕事を行えるのに対し

中央政府公務員は組織の規範が優先することが理由と推定される。

(6) 留学国選択と他の選択機会

日本留学生が日本を留学先に選んだ理由は5肢選択回答の平均値が高い順に「日本への奨学金が得られたから」4.63、「日本は経済や技術が発達した国だから」4.53、「自分の専門分野での研究レベルが日本では高いから」4.00、「日本の文化に関心があったから」3.86、「日本語に関心があったから」3.75、「日本はインドネシアと同じアジアの国だから」3.72となっており、奨学金が第一の動機となっているが日本の発展や研究レベルの高さも有力な動機となっている。

米国留学生の場合は「米国は経済や技術が発達した国だから」4.62、「自分の専門分野での研究レベルが米国では高いから」4.40、「英語に関心があったから」4.00、「奨学金が得られたから」3.83、「アメリカの文化に関心があったから」3.35（経済や技術の発展以外の各項目は検定で日米間に有意差）。奨学金は4位に過ぎず、米国の発展、研究レベルの高さ、英語が大きな動機となっている。しかし文化への関心を理由とする度合いは日本留学生が高い。

また留学時の他国への留学選択機会を尋ねたところ、日本留学生は「あった」34.3%、「なかった」64.6%。機会があった国は米国45名、オーストラリア28名、ドイツ25名、フランス15名、英国8名等。

米国留学生は「あった」46.0%、「なかった」52.4%。機会があった国は英国10名、オーストラリア8名、日本7名、フランス5名。

以上の結果より研究レベルや言葉の点から米国留学の人気の高いが、欧米留学機会を捨て、意図的に日本留学を選択する者もいる。

(7) 留学国での環境と勉学態度

「勉学環境に満足していた」という問に対し、5肢選択回答の平均値は日本留学生4.35、

米国留学生4.41、非留学生3.36。日本と米国留学生の間には有意差がないが、非留学生との間には日米共に有意差がある。

また「大学／学校で一生懸命勉強した」という問への回答の平均は日本留学生4.70、米国留学生4.76、非留学生4.42。非留学生と日米留学生の間では有意差があり、勉学意欲の高いものが適切に選考され、また留学後も適切な動機付けがされていることがうかがえる。

また「課外活動に参加した」という問への回答平均は日本3.59、米国3.32。大学院在籍者が多いことを勘案すると低い数字ではない。

留学中の問題については、「経済的な困難があった」日本1.97、米国2.81（有意差）、「よい住居探しに苦労した」日本2.11、米国1.95。日本留学生に政府奨学生が多いためか経済的及び住居面での問題回答は少なく、逆に米国留学生に経済的困難への回答が多い。

(8) 留学国での人間関係とその継続

「指導教官と緊密な関係を築くことができた」という問への5肢選択回答の平均値は日本留学生4.43（男性4.47、女性4.26で有意差）、米国留学生4.54（男女間有意差無し）。「大学／学校で留学国の友人を作ることができた」日本4.42、米国4.24。「大学／学校の外で留学国の友人を作ることができた」日本4.36、米国3.79（有意差）。「友人を作ったが留学国の人ではなかった」日本3.86、米国4.19（有意差）。

「留学国の指導教官と今でもコンタクトを続けている」日本3.65、米国3.37。「留学国の友人と今でもコンタクトを続けている」日本3.78、米国2.97（有意差）。「留学国の人たちとの絆を仕事上でも活用している」日本2.70、米国2.22（有意差）。

以上より指導教官との関係では日米に大差はないものの、大学外の留学先国民と交流では日本留学生が米国留学生より多くの友人を作っており、米国では米国人以外の友人を作る割合が高い。また帰国後も日本留学生の方が留学国の友人への連絡を多くとっており、

留学国との絆を仕事で活用する割合も高い。

(9) 日本語能力と留学満足度の関係

日本留学者の日本語能力は、留学中に①「指導教官と日本語で意志疎通できた」71.9%、②「講義を日本語で理解できた」47.2%、③「教材を日本語で読むことができた」38.3%という回答比率であり、逆に英語をコミュニケーションの手段としていた者は32.9%であった¹²。

上記各①～③のできる者、できない者を2グループに分けて、関連する回答の平均をt検定で比較したところ次の結果を得た。

「日本を留学先として選んで正解だった」：①のできる者4.48、できない者3.97 (t検定で有意差)、②のできる者4.51、できない者4.17 (有意差)、③のできる者4.51、できない者4.21 (有意差)。

「勉学環境に満足していた」：①のできる者4.46、できない者4.07 (有意差)、②のできる者4.47、できない者4.24 (有意差)、③のできる者4.45、できない者4.28 (有意差)。

「大学／学校の外で留学国の友人を作ることができた」：①のできる者4.48、できない者4.08 (有意差)、②のできる者4.53、できない者4.19 (有意差) ③のできる者4.51、できない者4.26 (有意差)。

「日本の友人と今でもコンタクトを続けている」：①のできる者3.90、できない者3.47 (有意差)、②のできる者3.95、できない者3.64 (有意差)、③のできる者3.99、できない者3.65 (有意差)。

また日本との友好促進活動への参加については：①のできる者74.1%、できない者55.6% (カイ2乗検定で有意差)、②のできる者74.6%、できない者63.4% (有意差)、③のできる者73.6%、できない者65.1% (有意差なし)。

以上より、日本語能力と留学の満足度、学外の友人作りとその継続、また日本との友好促進活動への参加については強い相関関係があることが判明した。

(10) ITB、IPBの事例

最後に訪問調査を行った大学における日本留学者の状況を述べたい。

バンドン工科大学 (ITB) は最も歴史のある国立大学の1つで理工系の最高峰である。元国費留学生の教官は71名、また円借款によるイ政府派遣留学生も38名に上る。図4はITB教官の最終学位取得国を出生年別に示したもののだが、1,248名の教官中、インドネシア (352名28.2%)、米国 (203名16.3%)、フランス (168名13.5%)、日本 (104名8.3%、留学中の者含まず)、オーストラリア (90名7.2%)、英国 (68名5.4%)、ドイツ (51名4.1%) の順となっている。1926～45年生れの高齢層においては米国留学者が32.5%、1946～55年生れの中高年層ではフランス留学者が33.3%¹³と年代によって主な留学先の変遷が見られるが、1956～1970年生れの中堅・若手教官の層において日本への留学者が96名 (同世代の16.7%) と多い。今後同大学における日本留学者の影響力増大が期待される。

ボゴール農科大学 (IPB) も伝統ある国立大学だが、ここでは151名の教官が日イ政府奨学金により日本留学をしている。教育担当の副学長や農学部長、自然学部長、また副学部長の5名が日本留学であり、日本留学グループの影響力増大が見られる。

6. PDMに基づく評価

(1) 成果・目標の達成

以上の調査結果に基づき表1の親日家養成PDMに立ち返り、インドネシアにおける日本の留学生政策の影響を解明したい。まず成果の達成状況を検討する。

①インドネシア各地の優秀で意欲の高い者が日本へ留学する：アンケート調査結果5. (6)より奨学金取得が第一の留学動機となっているものの、欧米への留学機会を捨てて日本留

学を主体的に選択している者が3割いる。また5. (7) より勉学意欲の高い者が選考されたと推察される。4. (3) の名簿分析結果から、インドネシアでの出身校は有力国立大学が多いが、出生地のジャワ島への偏りがみられる¹⁴。男女差については5. (2) ②より男性が8割近くを占めており、ジェンダー格差の是正が必要である。

国費留学生の競争率は1997～2000年の平均で、学部留学生が45.8倍、研究留学生が8.0倍となっている。学部留学生は一般公募だが、研究留学生は政府各関係機関・大学で事前選考した推薦者を日本大使館が組織した選考委員会で最終選考している（在インドネシア日本大使館聞き取り結果）。また1985年以降のイ政府派遣留学生の選考も各政府関連組織・大学で事前選考した推薦者をJIFインドネシア事務所のアレンジにより文部科学省事務官及び関連分野の日本の大学教官が面接の上、派遣決定を行っている。

スハルト政権下において公務員の増加が図られ（1975年の167万人から1989年に366万人に）、これに対して人件費予算が据え置かれたため、公務員の給与水準がきわめて低い水準となった（白石1992、p. 62、p. 67）。このような状況下、留学機会の提供は、公務員・国立大学教官にとって給与に代わるインセンティブとなり、政府にとっては優秀な人材を引き留める施策の一つとなってきた。

また中国系インドネシア人は従来政府系の重要ポストから排除されているが（白石1992、p. 154）、国費留学生の過半数を占める研究留学生及び1985年以降のイ政府派遣留学生が政府系職員・国立大学教官に限られ、また各組織内で事前選考が行われることから、派遣される者の多くがプリブミ（土着のインドネシア人）に偏り、中国系が少ないことが容易に推定される。

②学生が日本ででの勉学・生活環境に満足する：アンケート調査結果5. (7) より勉学・生活環境にはほぼ満足している。また5. (2) ③より学位取得も順調である。

③留学生が日本で良好な師弟・友人関係を築き、帰国後も交流を継続する：5. (8) より留学中に良好な師弟・友人関係が築かれ、帰国後も交流を継続している。

④親日家となり、帰国後も日本との友好促進活動に参加する：5. (3) より達成されており、友好親善活動への参加率も米国留学者に比べ対照的に高い。同窓会の活動で特筆すべきことはダルマ・プルサダ大学の設立である。1967年に同窓会が中心となり日本語を主とする外国語アカデミーが設立され、1986年に大学となった。帰国留学生同窓会によって大学が設立されたのは世界初であり、同窓会活動の活発さと親日度の高さを物語っている。

次に成果の達成が目標の達成につながっているのだが、外部条件「インドネシアの社会・経済に大きな混乱が生じない」については、経済危機まではほぼ満たされていた。また経済危機以降、スハルト政権の崩壊、民主化と大きな変化を経験しているが、テクノクラート（技術系公務員・大学教官）を多く含む日本留学グループはこの変化のプロセスで各組織から放逐されているわけではなく、むしろ新しく成立した枠組みの中でも着実に活躍の場を見出してゆくと想定される。

また目標「日本への留学機会の提供や支援により、インドネシアで影響力のある人々が親日家となる」については、4. (3) ⑥⑦より南方特別留学生から賠償留学生の世代は国内の高等教育機会が限られていたという社会状況もあり高位高官が輩出された。その後は大学教官と中央政府公務員が多く、5. (2) ⑦より各職場で順調に昇進している。影響力の認識は5. (5) の通り米国留学者より低い、職種別では大学教官がより大きな影響力を有すると認識している。バンドン工科大学（ITB）、ボゴール農科大学（IPB）の事例に見られるとおり、日本留学者の多い大学では日本留学グループの影響力増大が見られる。

(2) 上位目標への貢献

親日家養成という目標達成は「日本とインドネシアの相互理解・友好関係の深化、日本の知的影響力の強化」という上位目標にどのように貢献しているだろうか？

まず外部条件の「日伊間に大きな政治的障害がない」については1958年の平和協定締結後一貫して満たされている。特に経済危機以降国内不況にも関わらず実施されたインドネシアへの緊急援助は、日伊関係をさらに強化した。このように緊密な日伊の政治的・経済的關係は、日本留学生が帰国後も日本と関係する仕事を行う機会を増やし、友好親善活動への参加を動機付け、日本留学の促進要因となっていると考えられる。

「日本とインドネシアの相互理解・友好関係の深化」については、世論調査は入手できなかったが、在伊日本大使館広報文化部で日本に関する報道を閲覧したところ、驚くほど日本の政治、社会、文化、スポーツについて詳細な報道がなされており、また好意的な記事が多かった。担当書記官は「インドネシアは日本とほどよい距離があるから」と表現していたが、韓国、中国など近隣国に比べ戦争中の残虐行為も比較的少なく、日本占領がオランダからの独立の契機を作った面もあるインドネシアでは、アジア型発展のモデルという意味も含め、日本に対して好意的なまなざしが向けられてきた。このような背景が独立直後のイ政府による多数の留学生派遣につながり、また帰国留学生が親日的な世論を形成する、という好循環を生んだのではないだろうか。同書記官は「オピニオンリーダーとなる知識層は人口が限られており、その中核部分を日本留学させることは親日家の養成に有効である」とも話していた。特に高等教育が一般化する前の時代に、この指摘は適合する。

国際学会での調査は今回は行わなかったが、帰国留学生に大学教官が多いという傾向は、日本の知的影響力の強化にプラスの影響をもたらしていると推測される。

7. おわりに

以上の分析結果より、インドネシアへの日本の留学生政策は親日家の養成の観点から、概ね有効であったと評価することができる。

しかし同時にいくつかの課題や興味深い事項が判明した。最後にそれを指摘したい。

第一に日本留学生の所属組織における影響力強化の課題である。多くの組織において日本留学生の数は米国留学生を下回っているが、ITB、IPB等いくつかの組織においては日本留学生の数が増大し、影響力増加が見込まれる。このことから、今後の留学生受け入れにおいて拠点となる有力組織から集中的に人材を受入れ、併せて他の援助も組合せ、協力の相乗効果を図っていくことが有効と思われる。既にOECFはイ政府派遣留学生受入れ大学に対し施設・機材整備にかかる協力を行っているが、国際協力事業団や日本学術振興会も含め、日本としての総合的な協力を実施する必要がある。また日本の大学によるそれら拠点校との交流強化も必要であり、日本の知的影響力の強化という上位目標の達成につながる。

第二は日本語である。5. (9) で見たとおり、日本語能力の高い者ほど留学への満足、友人作りとその継続、また友好促進活動への参加の割合が高い。現在日本留学を促進するため、日本語のハードルを回避し、英語で教育するプログラムを増加する動きが広がっている。これは留学生のすそ野を広げるために必要な措置であるが、そのようなプログラムにおいても、親日家養成の観点からは、指導教官と意志疎通が図れる程度の日本語習得は必要であることをこのデータは示している。インドネシアは日本語が比較的人気のある国であり、5. (3) の通り帰国留学生が日本語を教える比率も3割近くに上る。言葉は文化であり、日本文化促進という意味も含め、帰国留学生や同窓会への日本語教育の支援は有効であろう。

第三は同窓会活動への支援である。同窓会 PERSADA はダルマ・プルサダ大学の設立を始め活発な活動を展開してきたが、近年は参

加メンバーの高齢化が目立っている。新しい帰国留学生が積極的に活動できるような環境作りと支援が必要である。

第四は男女差である。5. (2) ②より日本留学者の8割近くを男性が占めており、ジェンダー格差の是正が必要である。また5. (3) で見たとおり、女性より男性の親日度が高く、また5. (8) の指導教官との人間関係においても男性が女性より緊密な関係を築いたと回答している（同様の間で米国留学者に有意な男女差は見られない）。これは日本及びインドネシアにおいて男性主流の社会規範が存在するためではないかと推測される。集団の和を尊び、自己主張を抑制する文化が両国に共通しているが、それは同時に男性主流のタテ社会文化であり、女子留学生はその主流文化に十分に参加できない面があるのではないだろうか？この仮説については今後より詳細な調査が必要である。

謝辞

本調査の実施にあたっては日本インドネシア科学技術フォーラムインドネシア駐在事務所代表の北村義也氏、東京工業大学留学生アイ・マリムさんに多大なご協力をいただいた。また東京工業大学牟田博光教授、元在日日本大使館一等書記官であった文部科学省私学共済室長西沢立志氏に貴重な助言をいただいた。この場を借りて心より感謝申し上げる。

注記

- 1 2000年5月時点で、中国、韓国、台湾、マレーシアに次いで、5番目の送り出し国となっている（文部科学省高等教育局留学生課2001、p. 4）。
- 2 インドネシア、フィリピン、マレーシア、ビルマ、タイから205名が来日（藤原他1996）。
- 3 Warsito『小学校5年歴史』、Erlangga社、在日日本大使館広報文化部翻訳資料による。
- 4 インドネシアの民間奨学金・自費留学生の数は文部科学省のデータ（高等教育機関に

在学する留学生数、各年度5月1日現在）から、以下の方法で推計した。

1959～2000年は各年度のイ国留学生在学数が判明したため、この期間の在学学生数累計を平均在学年数（学部4年、大学院3年、その他2年とし1993～2000年のイ国留學生の各教育割合で加重平均：3.131年）で除した派遣留学生数推計6,457名から、同期間の国費留学生とイ政府派遣留學生の派遣数を引いて2,338名を算出した。また1933年から太平洋戦争勃発までに十数名の私費インドネシア留學生が来日という記録（後藤、1986）より14名を上記推計数に加え2,352名を算出した。

- 5 ハビビ大臣自身は西ドイツの帰国留學生であったが、技術立国のモデルを日本に求めた。
- 6 南方特別留學生18名と2000年の大学推薦国費留學生81名が欠落しているため2000年版の名簿記載者は2,992名である。
- 7 日本への派遣段階の名簿であり、出生地、帰国後の所属先等の情報は掲載されていない。
- 8 1979年にバンドン工科大学教官として最初に日本留学したDr. Suhardjaによる。
- 9 医学は、インドネシアの専攻比率が4.4%と、全国費留學生の医学専攻比率9.7%より低い。
- 10 社長、学長レベルでは日本留學生と米国留學生に有意差があるが、1965年以前の派遣者が日本留學生が18.9%に対し米国留學生は1.6%で、職位の差は留学開始年の差に起因すると推測される。
- 11 51名以上の高い数値をはずして算出。
- 12 いずれも5肢選択回答の「あてはまる」「大変あてはまる」の合計割合。
- 13 ITB関係者によると、ベトナム戦争によりインドネシア諸国からの留學生枠がインドネシアに振替えられた影響でこの時期のフランス留學生が多いという。
- 14 高等教育入学者数に占めるジャワ島の割合は66.2%（Ministry of National Education 2000）で教育機会自体がジャワ島に偏りが

ちな状況があるが日本留学者のジャワ島出生者比率はそれを上回っている。

参考文献

- 有川友子（1998）「日本留学がもたらしたものの帰国後のインドネシア人の職場での体験」、『海外事情研究』、25（2）：43-55
- 井上孝代（1996a）「国費学部留学経験者における卒業後の日本留学の満足度とアカルチュレーション態度」、『駒澤社会学研究』、28：43-61
- 井上孝代（1996b）「外国人留学生のアカルチュレーション態度と留学生生活の満足度」、『留学生日本語研究センター論集』、22：209-221
- 岩男寿美子、萩原滋（1987）『留学生が見た日本—10年目の魅力と批判』、勁草書房
- 岩男寿美子、萩原滋（1988）『日本で学ぶ留学生—社会心理学的分析』、勁草書房
- 岩男寿美子、萩原滋（1997）「日本留学生の対日イメージ（12）—第3次調査（1995）の枠組みと結果の概要」、『慶應義塾大学新聞研究所年報』、47：1-47
- 江上芳郎（1988）「南方特別留学生招へい事業に関する研究」、『鹿屋体育大学研究紀要』、14：129-137
- 遠藤誉、王震宇（1996）『帰国中国人留学生の比較追跡調査による留学生教育の改善と展望に関わる研究』、筑波大学
- 外務省（2000）『我が国の政府開発援助の実施状況（1999年度）に関する年次報告』
- 倉沢愛子（1994）『二十年目のインドネシア—日本とアジアの関係を考える』、草思社
- 倉沢愛子（1997）『南方特別留学生が見た戦時下の日本人』、草思社
- 黄帆、二宮皓（1997）「中国人帰国留学生の日米留学評価に関する研究—留学成功因子分析を中心に」、『留学生教育』、1：1-15
- 国際開発高等教育機構（1996）『PCM手法に基づくモニタリング・評価』
- 後藤乾一（1986）「サレカット・インドネシア考—在日留学生会と日本」、『昭和期日本とインドネシア』、勁草書房、181-271
- 後藤乾一（1989）「南方特別留学生制度の理念と実態」、『日本占領期インドネシア研究』、龍溪書房、181-271
- 小林哲也他（1992）『外国留学効果の評価に関する研究—フルブライト計画によるアメリカ大学院留学体験者を対象とする調査研究報告書』、広島大学大学教育研究センター
- 権藤与志夫他（1991）『留学の効果と影響に関する国際的比較研究』、広島大学
- 佐久間潤（2001）「教育セクターの概要」、『インドネシア共和国セクター・イシュー別基礎資料』、国際協力事業団インドネシア事務所、12-32
- JETROジャカルタセンター（2000）、『インドネシア・ハンドブック2000年版』、ジャカルタ・ジャパン・クラブ
- 徐光興（1995）「中国人留学生の日本留学の効果と情報に関する研究」、『名古屋大学教育学部紀要』、42：89-106
- 庄司仁（1997）「大学の入学目的と学生生活の満足度・要望度」、『東南アジア3カ国の高等教育の現状と課題—学生アンケート調査結果—』、海外経済協力基金開発援助研究所、44-104
- 白石隆（1992）『インドネシア 国家と政治』、リブロ・ポート
- 高松典夫（2001）「高等教育」、『インドネシア共和国セクター・イシュー別基礎資料』、国際協力事業団インドネシア事務所、33-51
- 武田長久（2000）「教育」、『第4次インドネシア国別援助研究会報告書』、国際協力事業団、101-115
- 鄭仁豪、張振亜、吉田友彦、遠藤誉（2000）「韓国における海外留学経験者の留学効果に関する研究—日本と欧米留学経験者に対する調査による検討」、『留学生教育』、5：49-70
- 西村重夫（1988）「インドネシアから見た日本留学」、権藤与志夫編『アジア8カ国における大学教授の日本留学観（上）』、広島大学大学教育研究センター、75-90
- 西村重夫（1991）「インドネシア人の留学」、

- 権藤与志夫編『世界の留学』、東信堂、78-90
- 藤原聡、篠原啓一、西出勇志（1996）『アジア戦時留学生』、共同通信社
- 牟田博光他（1997）「特定テーマ評価：教育・人材開発（インドネシア）」、『経済協力評価報告書（各論）』、外務省経済協力局
- 村田翼夫（2000）『アジア諸国に対する日本の教育の影響に関する実証的比較研究—教育協力・援助の影響を中心として』筑波大学
- 文部科学省高等教育局留学生課（2001a）『我が国の留学制度の概要—受入れ及び派遣』
- 文部科学省高等教育局留学生課（2001b）『平成13年度外国人留学生在籍状況調査結果』。
- 龍慶昭、佐々木亮（2000）『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- 留学交流事務研究会（2002）『留学生交流執務ハンドブック』、第一法規
- Directorat Jenderal Pendidikan Tinggi. (1933-1999). *Direktori: Dosen Peserta Program Magister/Doktor Dan Non Gelar Luar Negeri Tahun*. Jakarta.
- Directorate General of Higher Education. (1996). *Higher Education Strategy 1996-2005*. Jakarta.
- Kedutaan Besar Jepang. (2000). *DAFTAR Alumni Indonesia dari Jepang*. Jakarata
- Ministry of National Education. (2000). *Indonesia Educational Statistics in Brief*. Jakarta.
- Notodiputro, K. A. et al. (2000). *Laporan Akhir Studi Evaluasi Alumni Monbusho*. Jakarta: The Sumitomo Foundation.
- UNESCO. (1963, 1977, 1985, 1998, 1999). *Statistical Yearbook*. Paris: UNESCO Publishing & Bernan Press.

(2002.8.5受理)

表1 親日家PDM

要約	指標	指標データ入手手段	外部条件
(上位目標) 日本とインドネシアの相互理解・友好関係の深化、日本の知的影響力の強化	1. イ国の人々が日本に好感を持つ 2. 日本に関する好意的報道・出版の増加 3. 日イ間の貿易額、投資額、人的交流の増加 4. 国際学会における日本への支持	1. イ国世論調査 2. イ国出版・報道調査 3. 統計資料 4. 各種国際学会の役員選挙結果調査	
(目標) 日本への留学機会の提供や支援により、インドネシアで影響力のある人々が親日家となる	1. 帰国留学生の職業、職位調査 2. 帰国留学生の所属組織における日本留学数及びその影響力	1. 帰国留学生名簿、アンケート調査 2. 帰国留学生所属先調査（職員録等）	日イ間に大きな政治的障害がない
(成果) 1. イ国の優秀で意欲の高い者が日本へ留学する 2. 留学生が、日本での勉学・生活環境に満足する 3. 留学生が日本で良好な師弟・友人関係を築き、帰国後も交流を継続する。 4. 留学生が親日家となり、帰国後も日本との友好促進活動に参加する	1. 留学生の募集選考状況、選考された者の成績、出身地 2. 日本留学に対する満足度 3. 留学生の師弟・友人関係の満足度、帰国留学生と日本の留学先や友人・知人との交流継続割合 4. 帰国留学生の日本へ対する意識調査、日本との友好・親善活動に従事する割合	1. イ教育省、日本大使館での調査、名簿分析 2. 3. 4. 帰国留学生への聞き取り／アンケート調査	インドネシアの社会・経済に大きな混乱が生じない
(活動) 1. 奨学生募集・選考・受入れ 2. 私費留学生への援助 3. 留学生宿舎の確保 4. 留学生への教育・研究指導 5. 帰国留学生のフォローアップ 6. 留学情報の提供、その他日本留学支援	(投入) <日本側> 1. 文部科学省及び関係省庁・機関の留学生関係予算及び事業管理・運営費 2. 高等教育機関の留学生教育・支援関係経費 (投入) <インドネシア側> 1. イ政府による日本への留学生派遣事業費・運営費 2. 留学中の在職者の人件費補填		

(出所) 筆者作成

表2 専攻分野の割合 (%)

	1943-57	1960-65	1966-79	1980-86	1987-92	1993-97	1998-2000
文学	1.3	0.2	12.1	2.9	3.5	2.4	1.9
日本語・日本文化	0.0	0.0	9.2	0.3	0.8	0.4	1.6
法学	0.0	0.2	2.9	5.9	4.4	11.9	14.4
経済学	13.3	19.7	4.0	3.3	1.6	4.7	8.4
文化系科目小計	14.7	20.0	28.2	12.4	10.3	19.5	26.3
理学	1.3	1.1	7.5	6.8	8.2	13.0	14.7
工学	37.3	51.1	23.6	45.3	65.9	40.1	39.1
農学	25.3	17.2	26.4	28.7	13.1	21.6	14.7
医学	18.7	1.8	9.8	5.9	1.4	4.7	4.4
理科系科目小計	82.7	71.3	67.2	86.6	88.7	79.4	72.8
技能訓練	0.0	6.2	0.0	0.7	0.5	0.9	0.5
芸術学	2.7	1.6	1.1	0.3	0.2	0.1	0.5
スポーツ	0.0	0.8	3.4	0.0	0.2	0.1	0.0
総合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実人数	75	610	174	307	922	699	430

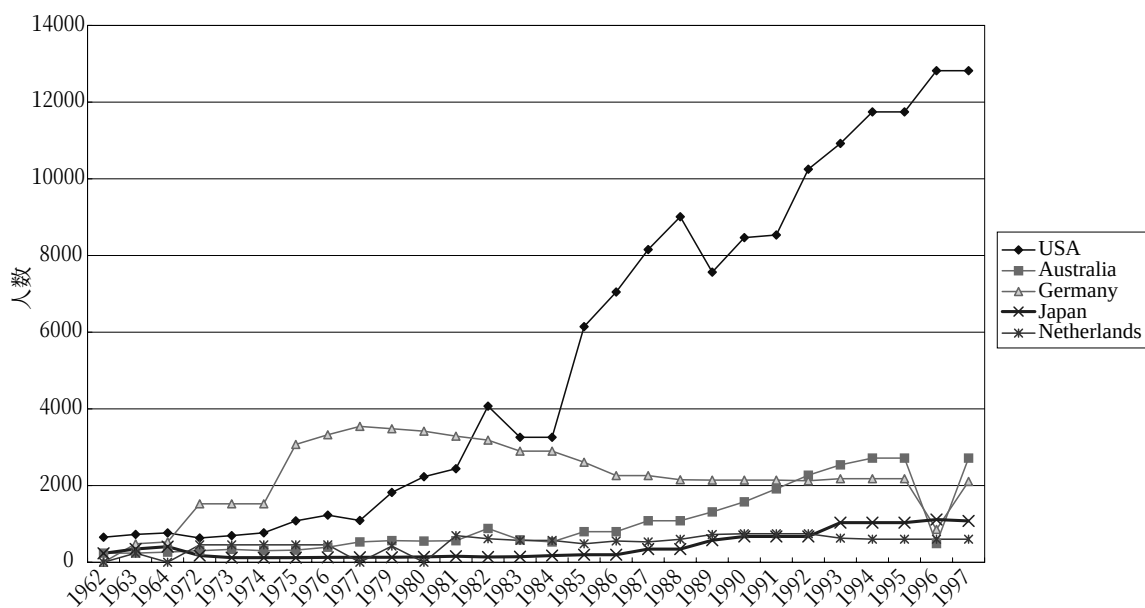
(出所) Kedutaan Besar Jepang. (2000). *DAFTAR Alumni Indonesia dari Jepang*. 及びJIFインドネシア政府派遣留学生名簿を元に筆者作成

表3 日イ政府奨学生の帰国後の職業 (%)

	1943-57	1960-65	1966-79	1980-86	1987-92	1993-97	1998-00
大学教員	9.7	4.3	72.5	37.2	24.4	48.9	40.2
大学以外の教員	0.0	0.0	0.6	6.1	1.0	5.0	4.9
大学等教員小計	9.7	4.3	73.1	43.4	25.4	53.9	45.1
中央政府公務員	29.0	37.5	11.1	54.3	59.3	37.4	49.7
準公務員	1.6	5.9	0.6	0.0	6.4	3.6	1.8
地方公務員等	0.0	1.8	0.6	0.0	0.1	0.3	1.8
政治家	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
公務員等小計	30.6	45.9	12.3	54.3	65.8	41.4	53.4
民間小計	54.8	44.8	13.5	2.4	8.4	3.8	1.3
日本政府関係団体	0.0	0.7	0.0	0.0	0.2	0.5	0.3
協会／財団／NGO等	4.8	4.3	1.2	0.0	0.2	0.4	0.0
その他小計	4.8	5.0	1.2	0.0	0.4	0.9	0.3
実人数	62	440	171	376	1073	740	388

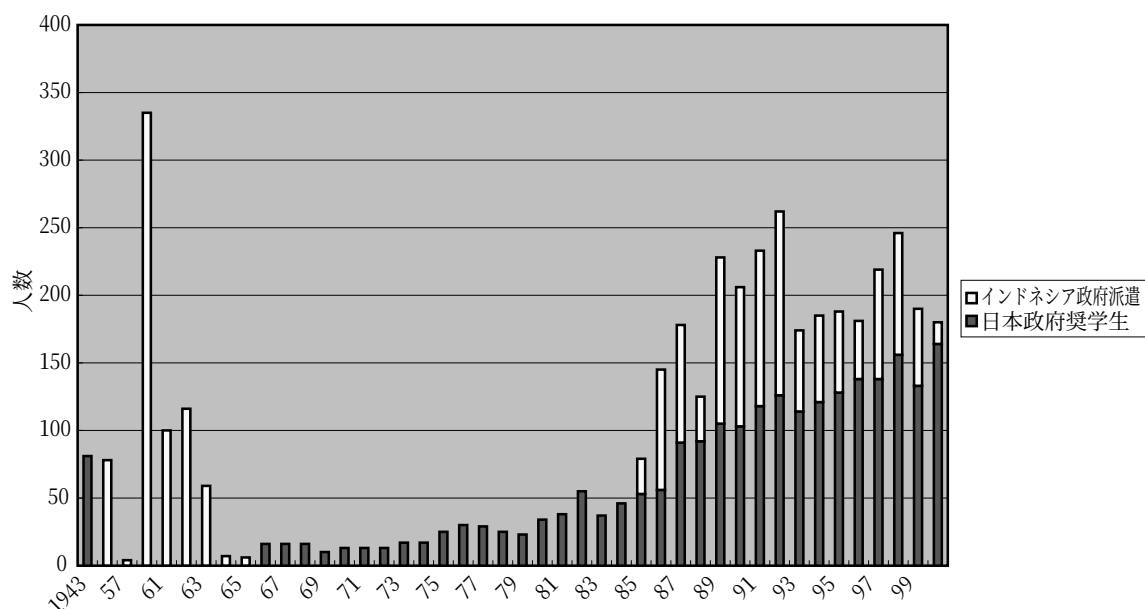
(出所) Kedutaan Besar Jepang. (2000). *DAFTAR Alumni Indonesia dari Jepang*. 及びJIFインドネシア政府派遣留学生名簿を元に筆者作成

図1 インドネシア人の海外留学先推移



(出所) UNESCO Statistical Yearbook 1963-1965, 1974-1978, 1980-1998各年度版より筆者作成。

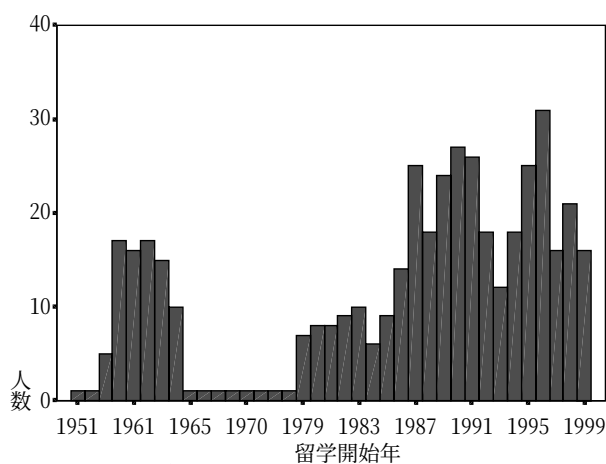
図2 日イ政府奨学生数推移



(注) X軸は派遣年を示す

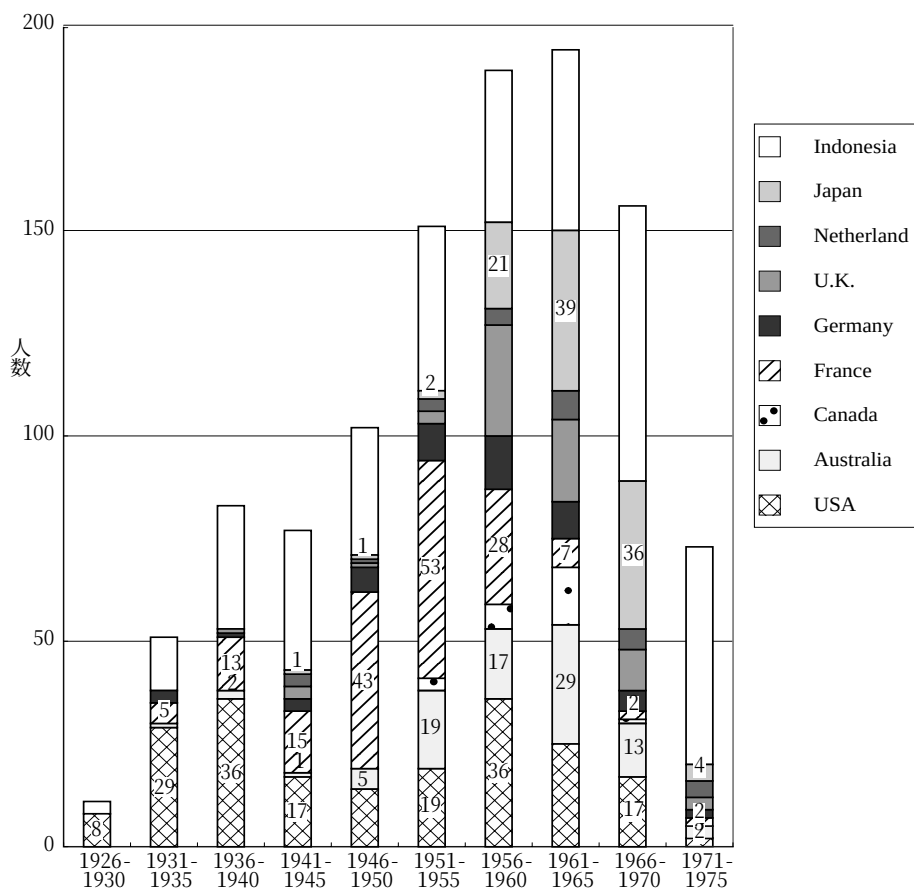
(出所) DAFTAR Alumni Indonesia dari Jepang 2000及びJIFインドネシア政府派遣留学生名簿に基づき筆者作成

図3 回答者の留学開始年の分布



(出所) 筆者作成

図4 バンドン工科大学教官の最終学位取得国（出生年別）



(出所) バンドン工科大学教官データ (2000年3月現在) を元に筆者作成

Impact Study of the Japanese Government Scholarship Policy toward Indonesian Students from the Perspective of Fostering Pro-Japanese Leaders

Yuriko Sato

Tokyo Institute of Technology
yusato@ryu.titech.ac.jp

Abstract

The goal of the Japanese Government's Foreign Student Support Policy can be divided into two: 1) to contribute to the human resources development in recipient countries, and 2) to deepen mutual understanding and friendship with those countries by fostering pro-Japan people. The purpose of this paper is to evaluate its impact toward Indonesia from the second perspective.

Total of 6,630 Indonesians studied in Japan: Japanese government sponsored students (36.0%), Indonesian Government sponsored students (28.5%), and private or no scholarship students (31.9%). Among government scholarship recipients, those who were dispatched before 1965 took important posts in the government or private sector in the period just after the independence; those who were dispatched after 1966 mostly became academic staffs of university or government officers.

In the questionnaire survey, Japanese alumni showed more affection to the Japanese than non study abroad group and than USA alumni to the American. Their Japanese ability showed strong correlation with their satisfaction with study environment and participation in friendship promotion activities.

It can be concluded that the Japanese government's foreign student support policy was successful in Indonesia in fostering pro-Japan people who further strengthened the tie and understanding between the two countries.

Keywords

foreign students, policy evaluation, pro-Japan, Indonesia, Project Design Matrix (PDM)

【研究ノート】

コンジョイント分析を用いた野生動物問題に対する 仮想的対策事前評価¹ —滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題を事例として—

斉藤 友則

京都大学大学院

saito@bre.soc.i.kyoto-u.ac.jp

木庭 啓介

京都大学大学院

kkoba@i.kyoto-u.ac.jp

酒井 徹朗

京都大学大学院

sakai@i.kyoto-u.ac.jp

亀田 佳代子

滋賀県立琵琶湖博物館

kameda@lbm.go.jp

吉岡 崇仁

総合地球環境学研究所

yos@chikyu.ac.jp

要 約

近年、野生動物による被害が急増し、社会問題の一つとなっている。本研究では、このような野生動物問題に対する仮想的対策案事前評価として、滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題を事例とし、カワウ問題対策における「漁業被害」「森林被害」「カワウの個体数」「税負担額」の各項目の重視度をコンジョイント分析により算出した。

インターネットによる一般の方の認識調査の結果、「カワウの個体数」「税負担額」が重視された。しかし、これらの認識は異なる選好を示す認識集団の意見が混成された結果である事も明示された。そこで、このような認識の相違する場面で、どのような対策が支持されるかを対策案評価にて検討した。それにより「カワウの個体数」や「税負担額」の変動に対策案の支持率は影響を受けたが、極端な対策案は支持され難い結果が算出された。問題解決の困難さが仮想的対策の段階にて示され、利害関係者が関与する場合の更なる困難さが指摘される。

キーワード

コンジョイント分析 対策評価 野生動物問題 認知的特性 カワウ

1. はじめに

環境問題の解明と環境政策の立案には、自然科学や経済学など様々な学問分野が貢献している（岡 1999）。だが、もともと環境問題は人々の間の利害の対立を含んでいて、問題に対する不確実性の存在が人々の認識の違いを生む中で、何らかの政策による解決を求めているかなければならない（岡 1999）。だからこそ、この様な利害や意見の違いを調整する手法が必要となる（岡 1999）。

環境問題の一つとして、野生動物と人間社会との関係性にある問題も社会問題化している。野生動物に対する苦情や被害は近年急増し、山村では猪や猿などに畑が襲われ、収穫が皆無の所さえ生じている（羽山 2001）。この様な野生動物問題を考慮する上でも、様々な利害の対立が存在し、認識の違いが問題解決を困難にしている。野生動物による被害を軽減するために、これらの動物を駆除する事は被害者にとっては受益となる面が考慮されるが、一方で内閣府の行った調査では国民の約60%が駆除をやむを得ない行為と考えていないと示しており（内閣府 2001）、この様な認識の相違が存在するのが現状である。

野生動物問題は今後もさらに大きな問題となっていく事と考えられ、問題の解決には今後、多くの試行錯誤と事例研究が必要となる（羽山 2001）。

そこで本研究では、滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題を事例とし、この様な複合的な野生動物問題に直面した場合の人々の認識にどのような相違が生じるのか、インターネットを用いた有意抽出による回答者を対象として検証した。また、この様な認識の相違が生じる場面において、どのような対策が支持されるかを評価し、対策の可能性について議論した。カワウ問題において、利害関係者の意見は多少存在するが、一般の人々の認識についての情報が得られた点もこの研究としての初産成果であると考えられる。

本研究では、これらの調査にコンジョイント分析の適用を試み、今後の政策を考える上

での認識の調整に向けた一つの資料の提供となした。国内で問題とされている実際の野生動物問題を対象としたコンジョイント分析による認識評価の初の知見となる。また、併せて人々がこの様な野生動物問題を検討し政策を実施する上で見られる認知的特性の可能性の指摘も行った。

2. カワウ問題概説

カワウは全長約80cmの大型の魚食性水鳥（図1）で、ペリカン目ウ科の一種である。海岸部から内陸の河川・湖沼などの水辺に生息している（福田 1995）。日本では内湾、河川や湖沼といった環境で採食を行う。また、水辺の森林に集団繁殖地を形成して繁殖する（清棲 1979）。

日本においてカワウはかつて、本州以南の各地に分布していたと考えられている（福田 1995）が、1960年代までにその個体数は約3000羽まで減少した。その主な原因としては、カワウの生息環境である水辺の汚染や開発に加え、各地の集団繁殖地で人による積極的な追い出しがあった事もあげられる（福田 1995）。しかし、その後の個体数は徐々に増加し、1995年現在で、その個体数は30,000羽を越えているのではないかと考えられる様になった（福田 1995）。

この様なカワウの個体数の増加に伴って、様々な問題が起こってきている（石田他 2000）。顕著な問題としては、集団繁殖地における樹木の衰弱や枯死による森林被害、採食場所での魚の捕食による漁業被害が挙げられる。

滋賀県琵琶湖においても、1982年にカワウの繁殖が確認（高橋 1982）されて以来、その個体数は増加傾向を示し、現在では、約16,000羽が生息していると考えられている（石田他 2000）。滋賀県においても、増加に伴い全国的傾向と同様の問題が発生している（須川 1993）。

琵琶湖における森林被害は、カワウが樹上に営巣する性質に由来する。営巣場所では、

その糞の葉への付着や飛散による、土壌の変性、カワウ自体の接触や巣材としての枝の折り取りによる樹木の立ち枯れ、樹形の悪化が発生する(石田 1998)。これらの現象により、森林としての景観が損なわれる、樹木が枯死して木材としての価値がなくなる、悪臭がひどいなどの問題が論議されている(石田他 2000)。

琵琶湖およびその周辺河川における漁業被害では、アユに対する漁業被害が問題になっている(石田他 2000)。琵琶湖の沿岸漁業においては、アユの生産額が総生産額の半分を占める。カワウによるアユの食害が問題視されているのだが、漁業被害の程度を評価・測定していない事が多く、漁業被害発生メカニズムの解明と有効な被害軽減策の開発が重要である(石田他 2000)。

被害を軽減する対策として、森林被害対策としては植林が行われている。漁業被害対策としては、被害がカワウの個体数の増加につれて拡大していると考えられる事から、銃器による有害鳥獣駆除による個体数の削減が中心として行われている(石田他 2000)。しかし、海外での研究においては駆除の効果が疑問視されており(Veldkamp 1996)、有害鳥獣駆除だけでは個体数管理はできず、集団を分散させてしまう等の弊害も懸念されていて、より効果的な対策検討の必要性が論議されている。

3. 研究方法

(1) 研究方法の概要

前章における概説を受け、カワウ問題において人々の意見を反映させた効果的な対策検討の必要性が指摘される。そこで本研究では、効果的な対策を検討する過程で不可欠となる、対策の費用負担者としての一般の人々のカワウ問題に対する価値認識を、コンジョイント分析により定量的に評価した。これにより、一般の人々の森林被害、漁業被害、カワウ個

体数に対する選好を重要度として数値で測定し、どの項目を重要視しているのかを評価した。

また本研究では、仮想的な琵琶湖における有害鳥獣駆除を廃止した環境管理対策の実施を設定し、その具体的対策案を16案用意した。それらの案に対しインターネット上にて選好得点を評価してもらうアンケート²を実施し、人々の価値認識を評価した。

コンジョイント分析といった個人の選好を用いた公共財の評価には議論がある。だが、琵琶湖における経済システムの中で、複合的な公共財に対する存在価値が適切に反映されずに政策が進行している可能性も指摘され、また内閣府の行った調査では国民の約60%が駆除政策をやむを得ない行為と考えておらず(内閣府 2001)、選好を客観的に記載する手法を用い検討する事は、適切な政策を考慮する上で必要な事だと勘考する。また、コンジョイント分析を用いる事により、従来の尺度得点を用いた調査において見られる、どの項目も優先される結果を避け、複合的な野生動物問題における属性間の関係を的確に記載した。

(2) 属性と水準の決定

滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題に対して、現状の被害対策を改め、仮想的に新たな対策を実施する場合、それらの対策を構成する属性として、「漁業被害」「森林被害」「カワウ個体数」「税負担額」を設定し、これらの属性の量である水準を様々変化させた対策案を用意した(図2)。各属性の水準は4段階で設定し(表1)、「税負担額」の水準は、毎年税金として1世帯あたりが負担する金額として設定した。これらの属性と水準については、2001年8月に滋賀県立琵琶湖博物館にてグループインタビューを実施し検討を行った。また、周辺生態系から切り離して属性と水準を設定する事や定量的な被害額が確定していないのに被害の削減を検討する事には問題となる面も考慮されるが、滋賀県が実際に施行しているカワウ問題対策を構成するカテゴリ分けに

も準拠し、仮想的状況変化に対する人々の認識変化の記載を主眼とする設定とした。

(3) 仮想的対策案の作成

4種の属性からなる対策案の水準をすべて組み合わせる事により、256種類の対策案が設定される。しかし、これらの対策案すべてについて、回答者から評価データを得る事は、回答者に与える負担が大きく困難であるため、直交配列を用い、16の仮想的対策案を設定した。これらの対策案に対し、選好得点を評価してもらい、各属性の重要度を推定した。

(4) アンケートの内容

今回の調査で用いたアンケートサイトでは、前半の5ページでカワウ問題について説明(図3)を行い、後半の2ページで、仮想的対策案についての得点評価のアンケート(図4)及び回答者の基本属性についての質問を行う形式とした²。図5にアンケート内容の例を示した。また、仮想的対策案に対する得点評価は、5段階の尺度によって採点して頂いた(図4)。対策案に対し、反対ならば1、賛成ならば5、というように1-5の何れかを選択して頂いた。本研究の評価データは、アンケートの告示をインターネット上の懸賞サイトにて行う事により収集した。また、今回のアンケートでは基本属性として、「性別」「年齢」「職業」「都道府県」「郵便番号」「E-mail」「氏名」「ご意見・ご感想など」についての質問も行った。このうち「年齢」に関する分布を図7に示したが、インターネットによる若年層に対する偏りが若干見られた。今回の調査はインターネットにおける有意抽出の結果として位置付けられる。また、アンケートの設計にあたり、2度のプレテストを実施し、プレテストの段階で、説明内容や質問文の訂正を行った。各種の制約によりスコープテストの実施は行えなかったが、アンケートサイトにおいて、写真、地図、詳細な文章を用いて琵琶湖での生態環境を説明する事により²、

正確な認識を促した。

(5) 調査概要

構成された仮想的対策案を用い、2002年1月15日～1月22日の1週間の調査期間を設定し、インターネットアンケート調査を実施した。今回の調査では、環境の価値の算出が目的ではなく、複合的な野生動物問題に対する人々の認識の評価とそれらの間の相違を検討する事であるため、調査対象を特定の地域に設定せず、全国の人々から認識に関する回答を頂いた。期間中に得られた回答のうち、欠損値のない589名の解答を用い分析を行った。

4. 評価手法

(1) コンジョイント分析

コンジョイント分析は、異なった様々な属性や水準が事前に定められ、それらを組み合わせ形成される一連の評価対象(プロファイル)に対する回答者の全体的評価に基づいて、代替物の属性の相対重要度および水準毎の相対重要度を推定する分解的方法である(Green and Srinivasan 1978)。もともと、計量心理学や市場調査の分野で発展してきた手法であるが、対象が多属性の場合でも評価できるため、環境の価値を推定する分野でも90年代に入ってから注目を集めている(大野2000)。

具体的には、複数の属性からなるプロファイルを回答者に提示し、プロファイルの選好を点数で採点するなどして、人々の選好を属性別に推定する。例えば、住居の選好をコンジョイント分析で評価する場合、住居の属性として、「間取り」「立地」「価格」などが考慮される。仮に、ある住居が「間取り：5LDK」「立地：都心から1時間」「価格：3000万円」であったとすると、これが一つのプロファイルとなる。この様なプロファイルを様々用意し、各々に得点や順序をつけて頂き、それら

の結果を分析することにより、人々の選好を相対重要度として属性別に推定する。具体的には、「間取り」「立地」「価格」の各項目の重要度を百分率で「間取りの重要度=35%」の様に算出可能である。また、設定した各項目の水準についても効用値として選好を数値で算出可能である。推定は式（1）に示した部分効用モデルのパラメータを最小二乗法により推定する形で行われる。

$$U_i = \sum_{j=1}^J \sum_{k=1}^{M_j} \beta_{jk} X_{jki} + \varepsilon_i \quad (1)$$

ここで、

U_i : i番目のプロファイルの全体効用
 β_{jk} : 第j属性における第k水準のパラメータ
 X_{jki} : 第j属性がk水準の時1となるダミー変数
 M_j : 第j属性の総水準数
 ε_i : 誤差項

また、これらの推定により算出される部分効用値を用いる事により、そのプロファイルが市場において、どの程度のシェアを占有するかのシミュレーションが実行できる（代1999）。本論文6節においてシェアの推計手法を用い、仮想的対策案の支持率推移状況の予測と評価を行った。推計には式（2）に示す、最大効用モデルを用いた。

$$P_i = \begin{cases} 1 & \text{if } r_i = \max(r_i) \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (2)$$

ここで、

P_i : i番目のプロファイルの選択確率
 r_i : i番目のプロファイルに対する評点

今回の調査では、評定型コンジョイントの質問形式（大野 2000）を採用した。また、分析には、統計分析パッケージSPSSを用い推定を行った。SPSSは世界的に普及している統計ソフトの一つであり、分析能力、分析結果の信頼性も高く操作性にも優れているた

め、本研究において用いた。

5. コンジョイント分析による結果と考察

カワウ問題に対する仮想的対策案を用いて評価した価値認識の定量評価を表2に記載した。対策案を検討する上で、人々が最も重要視するのは、対策案によって変化するカワウの個体数であった（重要度=29.03%）。次いで、税負担額であった（重要度=28.67%）。これらの2項目の重要度から多少離れて、森林被害の重要度がカワウの個体数の次である（重要度=21.91%）と評価された。漁業被害に関しての重要度は最も低い（重要度=20.39%）という評価結果となった。

ここで、これらの結果における人々の認識にのみ留意し考察を行った。対策案を検討する上で各属性としては、カワウの個体数を最も重要視する傾向があると示されたが、各属性の水準に対する効用値（表2）の内、カワウの個体数の水準に関する効用値をそれぞれ比較すると、現状の16,000羽（効用値=.1524）よりも8,000羽（効用値=.2492）の方が高い値を示しているため、個体数の現状維持が最大の選好ではないと考えられる。また、個体数が0羽になる事に対する効用値=-.1907であり、個体数が24,000羽に増加する事に対する効用値=-.2050であって非常に低い値を示した。この点は、カワウには無視できない価値が存在すると同時に現在以上の被害の拡大には抵抗を認識していると考えられる。また、森林被害、漁業被害の項目について検討を行ってみると、森林被害を0%に減少させる事と50%程残ってしまう状況で効用値が等しく、漁業被害に関しては、0%に減少させる事よりも50%程残ってしまう状況の方が効用値が高い値になる傾向が見られ（表2）、人々は現状よりも森林被害、漁業被害が減少する対策を望むものの、完全に被害を回復させる事に選好を覚えていない点が示された。

調査前での予測では、社会に対して実際の

被害の大きい漁業被害の項目が重要視されるであろうと考えていたが、最も低い重要度を算出した。これに関しては、自由回答欄中の記述にも“漁業被害対策を講じる事により利益を得る人々がいるので、受益者負担を所望する”といった声もあり、この様な点がこれらの結果に結びついている可能性も指摘される。

6. 野生動物問題対策に対する 認知的特性と仮想的対策案評価

(1) 野生動物問題に対する認識の類型化

コンジョイント分析によって、人々は「カワウの個体数」と「税負担額」を重視する傾向が示された。だが、算出された各個人毎の効用値をクラスタ分析（ワード法）する事により、これら2項目の重視を支える人々の意見は、異なる選好を有する集団が混成された結果である事を検証した。

クラスタ毎の効用値のパターンを図6に示した。各クラスタ毎の特性を以下に記述する。やや説明的な記述になるがこの様な人々の価値認識の5つの類型化がなされた。また、クラスタ4については人々の野生動物問題に対する認知的特性がうかがえた。

各クラスタ毎に概観すると、クラスタ1は、「森林被害」「漁業被害」「カワウの個体数」のある程度の検討をするものの、「税負担額」が低額であればよいという認識をする傾向が示された。クラスタ2は、「森林被害」「漁業被害」の回復を望み、「税負担額」が非常に低額である事を望むため、環境回復の負担を「カワウの個体数」の削減に帰属する認識を持つ傾向が示された。クラスタ3は、「森林被害」「漁業被害」の回復を非常に望み、「税負担額」が低額である事を望むため、環境回復の負担を「カワウの個体数」の削減に非常に帰属する認識を持つ傾向が示された。クラスタ4は、「森林被害」「漁業被害」の回復を望み、また、「カワウの個体数」の現状維持程

度を望むため、それらにかかる負担を「税負担額」に帰属し、低額である事よりも高額である事を望む認識を持つ傾向が示された。クラスタ5は、「カワウの個体数」の現状維持を最も望み、それにかかる負担を「税負担額」に帰属しないため、「森林被害」「漁業被害」の完全な回復を望まない認識の傾向が示された。この様な5種類の認識の類型化が成された。

高額を支払う意思のある者はカワウの個体数維持を望み、森林被害や、漁業被害の回復のためだけに高額を支払う意思のあるクラスタが生成されない点はこの様な問題を考える上での人々の認知的特性である可能性も指摘される。また、カワウの個体数維持のために貨幣負担はできないと考える人々は、森林・漁業被害の回復を望まない点などが記述された。これらを考慮すると、人々がこの様な複数対象からなる環境を認知する上での価値認識には何らかの傾向がある可能性も指摘される。

クラスタ分析により、全体の傾向は、複数かつ5つの異なる選好を有する集団が混成された結果である事が明示され、そのような潜在的な認識の類型が示された。

(2) 仮想的対策案の支持率予測

クラスタ分析により、インターネット上で野生動物問題について議論を促しただけでも、人々の認識に相違が生じる事が明記された。実際の問題解決を検討する場合には様々な利害関係者の関与が予想され、より一層の認識の相違が生じると考えられる。

そこで本節にて、インターネット上で認識の相違が生じる場合における仮想的対策案の支持率の予測を行う事により、それらをもとに実際に認識の相違がある場面での対策案の支持率についての議論を行った。

式(2)によるシミュレーションの手法を用い、仮想的対策案の支持率の推移予測を行った。本研究では、2種類の対策案(表3)の比較を行った。今回比較した対策案は「カワウ

の個体数」と「税負担額」という重要視される項目に着目した。具体的には、「カワウの個体数を完全駆除してしまい、森林被害・漁業被害を完全に回復させる対策案が最も金銭的負担が低額である場合を想定（駆除案と呼称）」し、それと比較し「現在の状態を保つために必要となる負担額が変化した対策案（現状案と呼称）」の各対策案の支持率推移、また、「コンジョイント分析により得られた効用が最大となる対策⁴を実施するとして、それに必要となる費用負担が変化した対策案（最大効用案と呼称）」の支持率推移を予測し仮想的対策案の評価を行った。

シミュレーションの結果をそれぞれ、図8及び、図9に示した。コンジョイント分析の結果により、人々は費用負担が低額で、カワウの個体数が完全に絶滅してしまわない対策案を望む傾向が示されていたが（表2）、シミュレーションの結果である図8を見ると、最も費用負担が低額の水準の場合であると、その様な関係は示され、現状維持に対する対策案の支持率が駆除案の支持率を上回る。しかし、現状案に対する費用負担額が4000円の水準を超える以前に、これらの関係は逆転し、駆除案の支持率の方が高くなる。また、現状案の代わりに最大効用案を実施した場合の支持率予測（図9）の結果では、この対策案に費やされる負担額が大きくなる度に、駆除案との支持率の差は縮むものの、最終的に支持率の逆転は生じなかった。

インターネット上にて問題を検討しただけでも意見の相違が生じるが、そのような状況では「カワウの個体数」や「税負担額」の極端に変動させる対策案はあまり支持されなかった。中庸的に変動させる対策案に対して摩擦が少ないと予想され、そのような対策は実際の問題解決においても摩擦が生じ難くなるとも考慮される。

終わりに

本研究では、社会問題の一つとなっている、

野生動物問題に対する仮想的対策案評価として、滋賀県琵琶湖におけるカワウ問題を事例に取り上げ、コンジョイント分析を用いた評価を実施した。

分析により算出した、人々の価値認識により、新たな対策案を考える場合の選択基準として、まずカワウの個体数がどうなるかという点があげられ、同程度に税負担の項目を重要視したものとなった。次いで、森林被害、漁業被害を検討するという傾向を示した。

全体認識の背後には認識の異なる5種類の認識集団が潜在する事を明示し、認識の相違がある場面での仮想的対策案評価を行った。それにより「カワウの個体数」や「税負担額」の変動に対策案の支持率は影響を受ける結果となったが、極端でない対策案の支持率が常に高いと評価された。また、野生動物問題を考える上で、人々には特有な認知的特性が存在する可能性も指摘された。

注記

- 1 本研究はトヨタ先端科学技術研究助成プログラム及び滋賀県立琵琶湖博物館による支援を受けている。
- 2 アンケート票の全容はHPを参照。
<http://bre.soc.i.kyoto-u.ac.jp/~saito/webresearch/lakebiwa/alliance/index.html>
- 3 重回帰分析の遍回帰係数であるため、目的変数とした対策案への効用値に対する貢献度の大きさとして数値の大小で重要度は表現される。
- 4 各属性の水準の内、効用値の最大の水準を組み合わせで構成される。

参考文献

- 石田朗（1998）「カワウの生息が森林生態系に及ぼす影響」、『名古屋大学森林科学研究』、16：75-119
- 石田朗、松沢友紀、亀田佳代子、成末雅恵（2000）「日本におけるカワウの増加と被害」、『STRIX』、18：1-28

大野栄治（2000）『環境経済評価の実務』、勁草書房

岡敏弘（1999）『環境政策論』、岩波書店

清棲幸保（1979）『カワウ.日本鳥類大図鑑II 増補改訂版』、講談社

須川恒（1993）「魚食性鳥類の生態と現況」、『関西自然保護機構会報』、14：73-84

代喜一（1999）『コンジョイント分析』、データ分析研究所

高橋敏治（1982）「野鳥情報カワウ（繁殖）」、『野鳥』、433：32

内閣府大臣官房政府広報室（2001）『自然保護と利用に関する世論調査』

羽山伸一（2001）『野生動物問題』、地人書店

福田道雄（1995）『日本の希少な野生水生生物に関する基礎資料（II）』、日本水産資源保護協会

Green, P. E. and Srinivasan, V. (1978). Conjoint Analysis in Consumer Research: Issues and Outlook. *Journal of Consumer Research*, 5, 103-123.

Veldkamp, R. (1996). Cormorants in Europe: population size, growth rates and results of control measures. *Proceedings of the workshop towards an international Conservation and management plan for the Great Cormorant*, 3 and 4, 21-29.

（2002.8.2受理）

図1 樹上に営巣するカワウ



(出所) 滋賀県立琵琶湖博物館映像資料

図2 仮想的対策案の例

漁業被害	50%に削減	0 50 100 150 (%)
森林被害	100% 現在の状態	0 50 100 150 (%)
カワウ個体数	150%に増加 (24,000羽)	0 50 100 150 (%)
税負担額	世帯に年間 ¥10,000 増加	

(出所) 筆者作成

図3 アンケートにおける説明記述の例



(出所) 筆者作成

図4 アンケートにおける質問形式の例

(出所) 筆者作成

図5 アンケートにおける説明文例

漁業者にとって、カワウによる魚の捕食は深刻であるとの声があります。ここ数年、漁業者による魚類の放流量は変化してませんが、漁獲量が減少しているため、漁業被害が議論されています。しかし、漁獲量の減少がカワウによるものかは必ずしも明らかではありません。また、カワウは経済的に価値のあるアユ等の魚だけでなく、ブラックバス等の魚も捕食します。捕食内容の調査を行い、科学的に根拠のある漁業被害評価はほとんど行われていません。漁業被害量がどの程度なのか正確には分かっていません。

(出所) 筆者作成

表1 仮想的対策案の属性と水準

属性	水準			
漁業被害	0%	50%	100%	150%
森林被害	0%	50%	100%	150%
カワウ個体数	0羽	8000羽	16000羽	24000羽
税負担額	1000円	4000円	7000円	10000円

(出所) 筆者作成

表2 コンジョイント分析により得られたカワウ問題に対する価値認識の定量評価

属性	水準	効用値			重要度 (%)
漁業被害量	0%	0.1159			
	50%	0.1863			
	100%	-0.0386			
	150%	-0.2636			
森林被害量	0%	0.1821			
	50%	0.1821			
	100%	-0.0514			
	150%	-0.3128			
カワウ個体数	0羽(0%)	-0.1931			
	8,000羽(50%)	0.2492			
	16,000羽(100%)	0.1524			
	24,000羽(150%)	-0.2084			
税負担額	¥1,000	0.3459			
	¥4,000	0.0488			
	¥7,000	-0.1498			
	¥10,000	-0.2449			

(出所) 筆者作成

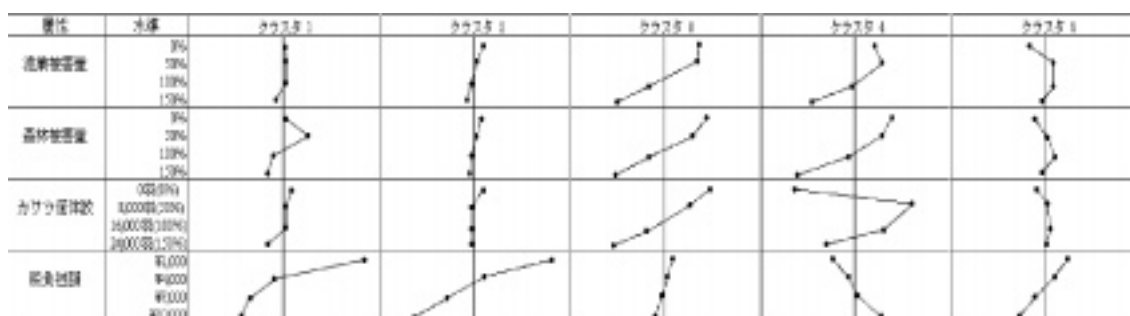
表3 支持率予測に用いた対策案

対策案	駆除案	現状案	最大案
漁業被害	0%	100%	50%
森林被害	0%	100%	0%
カワウ個体数	0羽	16,000羽	8,000羽
税負担額	¥1000	変動	変動

(注) 駆除案と他の対策の比較を実施

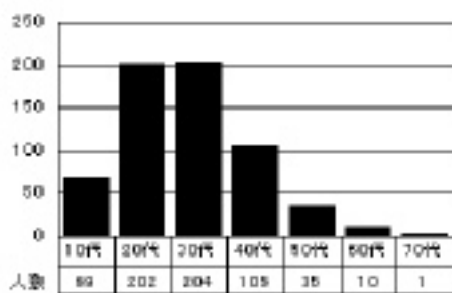
(出所) 筆者作成

図6 効用値による認識の類型化



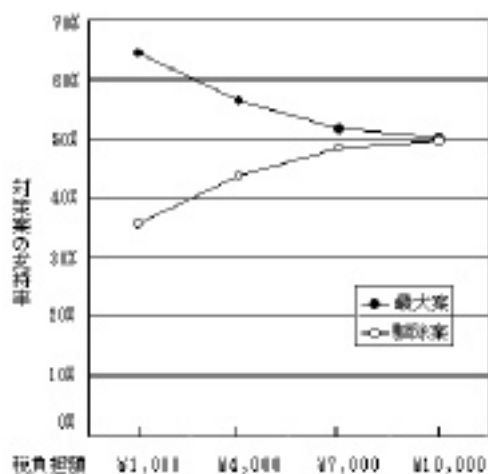
(出所) 筆者作成

図7 回答者の年齢構成



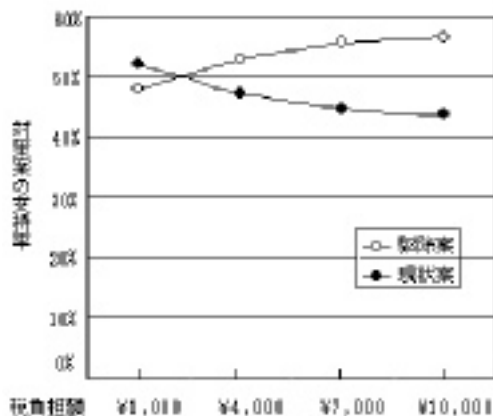
(出所) 筆者作成

図9 駆除案と最大効用案の支持率推移予測
(最大効用案のみ税負担額を変動)



(出所) 筆者作成

図8 駆除案と現状案の支持率推移予測
(現状案のみ税負担額を変動)



(出所) 筆者作成

Evaluation of Model Plans for a Wildlife Issue by Conjoint Analysis: The Case Study of Wildlife Issue of Great Cormorant in Lake Biwa

Tomonori Saito

Graduate School of Kyoto University
saito@bre.soc.i.kyoto-u.ac.jp

Keisuke Koba

Graduate School of Kyoto University
kkoba@i.kyoto-u.ac.jp

Tetsuro Sakai

Graduate School of Kyoto University
sakai@i.kyoto-u.ac.jp

Kayoko Kameda

Lake Biwa Museum
kameda@lbm.go.jp

Takahito Yoshioka

Research Institute for Humanity and
nature

Abstract

In recent years, complaints to and damages by wildlives increase rapidly and have become one of the social problems as wildlife issues. In this research, initial evaluation of model plans for such a wildlife issue of the Great Cormorant arising in Lake Biwa in Shiga Prefecture was performed. The level of importance of the attributes such as "damage to fisheries", "damage to forests", "population size of the Great Cormorant" and "tax burden" of measures on the wildlife issue of the Great Cormorant was computed respectively by conjoint analysis. Furthermore the model plans were evaluated using them.

As a result of analysis by the Internet, importance was attached to "population size of the Great Cormorant", and "tax burden" to the same extent. But it was also specified that this recognition is the mixture of some different recognition of preferences. Then, it examined what plan is supported in the case where such recognition is different. By using numerical results on their recognition of the wildlife issue of the Great Cormorant, the model plans were evaluated by the approval rating simulation of plans. Although the approval rating of the plans brought an influenced result by changing of "population size of the Great Cormorant" or "tax burden", it was estimated that the approval rating of less drastic model plans was always high. The difficulty of problem solution is shown in the stage of model plans, and the further difficulty in case the beneficiaries involve is pointed out.

Keywords

conjoint analysis, evaluation of model plans, wildlife issue,
cognitive processing, Great Cormorant

【実践・調査報告】

プロジェクト評価のメタ評価 —人口・家族計画プロジェクトを例として—

大川 夏子

東京大学大学院

n_okawa@mte.biglobe.ne.jp

要 約

近年開発援助の世界においてODA事業の効果性と効率性が問われる中、事業に係る評価の重要性は増している。本稿は、評価体制の確立とともに評価の質的向上の促進が重要であるとの認識のもと、具体的なODA事業評価をケーススタディとして、「評価を評価する」というメタ評価を試みたものである。ODA実施機関である国際協力事業団（JICA）は成果重視のプロジェクト評価体制の構築を目指し、2001年に「事業評価ガイドライン」を公表した。これにより、プロジェクト評価者は、ガイドラインで示された5項目評価を中心とするPDM手法にのって評価を行うことを期待されることになる。本稿ではこのガイドラインを指針としたメタ評価を行うことで、現在の評価が抱えるいくつかの問題点と今後の評価への教訓を導き出した。この結果から明かにされた評価の質的改善におけるメタ評価の有用性が、今後のメタ評価研究や実践の促進につながることが望まれる。

キーワード

メタ評価、JICA事業評価ガイドライン、PDM、評価5項目、プロジェクト評価

1. 問題設定

本稿は一種のメタ評価の試みであり、「評価を評価する」という視点からODA事業に関する評価のあり方を具体的事例の検証によって考察するものである。

メタ評価について議論する必要性は、「評価」手法確立の重要性に由来する。政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）の世界で「評価」の重要性が認識され始めた

のは、先進諸国の財政的困難から生じ始めた援助疲れの傾向、納税者たる国民への説明責任確保に関する議論の活発化により、事業の効果性と効率性の改善が注視されていることに起因する。

この流れの中、1991年、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は、「DAC評価方針」において開発援助事業の評価を行う「DAC評価5項目」の視点を提唱し、1996年には成果重視のマネージメント実

施をDAC新開発戦略において示した¹。各援助国、援助機関はより良い評価のための制度づくりを進めており、日本のODAもプロジェクトの結果重視の考え方に基づく評価の取組みを強化しつつある。ODA実施機関である国際協力事業団（JICA）は、プロジェクトの効果的管理を目的として「プロジェクト・サイクル・マネジメント」（PCM）の手法を採用した。2001年にはプロジェクト評価のための「JICA事業評価ガイドライン」を公表し、開発プロジェクトの計画・実施・評価という一連のサイクルを、「プロジェクト・デザイン・マトリックス」（PDM）を用いて、事前から事後までの一貫した評価体制の確立をはかっている。PDMとは、プロジェクトの主要な構成要素である「上位目標」「プロジェクト目標」「成果」「活動」「投入」の論理的な因果関係、すなわちプロジェクトの理論的根拠となるプログラム・セオリーを、マトリックスとして明確に示すものである（三好2002）。JICAでは、個別プロジェクトサイクルの各段階でPDMに基づく評価を行うことを規定した。すなわち、事業実施前には「事前評価」によって案件の妥当性や必要性を検証し、実施期間の中間時点ではモニタリングと事業へのフィードバックを目的とした「中間評価」を行い、事業の終了時には「終了時評価」によって協力終了の可能性やフォローアップの必要性を判断する。更には事業終了後一定の年月を経て「事後評価」を行い、将来の効果的で効率的な事業計画策定に資するという評価体制である。事前段階では予測や見込みに基づき、事後では実績に基づいてプロジェクトの検証作業を行うが、これらの作業の過程で最も重要なことは、結果をもたらした様々な因果・相関関係の追求であり、それが事業改善へのフィードバックにつながる（国際協力事業団2002）。

このような一貫した論理に基づく評価体制の構築は、事業自体の計画・実施における内容充実を図る上で、また国民への目細かい説明責任を果たす上で意義深い。しかし、日本のODA事業に関する評価体制はまだ十分

に確立されたとは言えず、事業実施機関、実際に評価を行う者、また評価結果を判断する国民という各関係者にとって、今後は「評価」の質を高め、その信頼性を確実にしていくことが求められる。そのためには、「評価」されたものをそのまま放っておくのではなく、その「評価」の正確さ・信頼性を更に内外から審査する視点（メタ評価の視点）が必要となる。

メタ評価の方法論的枠組みには様々あると考えられるが、その一つにStufflebeamの例をあげることができる。Stufflebeamはメタ評価プロセスを説明するため、彼が行ったTFA（TEACH FOR AMERICA）教員評価システムの例をあげている。TFAは都心学校の教員となる学生を訓練し、資格を与えるための組織である（Stufflebeam 2001）。ここでのメタ評価の役割は、TFAが採用するPerformance Assessment System（PAS）と呼ばれる評価システムが、公正に学生を評価しているかを評価することにあった。このメタ評価は、様々な情報収集・分析を行い、PASが「評価に関する基準」に照らし合わせて、その整合性の点から最終的な審理を行うという方法をとっている。その基準とは、the Joint Committee²が1988年に定めた Personnel Evaluation Standards と1994年に定めたProgram Evaluation Standardsである。Stufflebeamは、これらの基準をメタ評価によって評価を審理する際の適切なベースとなるものと捉えている。

本稿でのメタ評価の枠組みは、基本的にはこれに類似したもので、評価基準としては「JICA事業評価ガイドライン」を活用する。JICA事業では、評価者は今後このガイドラインで示された原則に見合った評価を行うことを期待されていると考えられるため、メタ評価の基準として採用する妥当性は高い。

本稿ではガイドラインを指針とし、JICAにおける過去の評価を事例としたメタ評価を試みる。その目的は、評価の弱点を明らかにしてより良い「評価」を確立するための示唆を行うこと、そしてこれによりメタ評価の必要性を問うことである。具体的には、人口教

育・家族計画分野における二つの類似プロジェクトの「終了時評価」をケーススタディとして考察する。一つはPDMを用いた案件で、一つはPDMを用いていない案件である。この二案件を取り上げる意義は、第一に双方ともモデルプロジェクトであり、プロジェクトの論理性が重要視される案件であること、第二にPDMを使用したものと使用しないものをガイドラインを基準としたメタ評価の対象とすることで、PDMを使わないことによる評価の問題点が示されれば、PDMの利点を明かにできることにある。また、国際協力に携わる国内支援機関は、類似プロジェクトを多数実施してきた実績をもち、またODAのみならずNGOも自ら実施した開発プロジェクトに体系的評価視点を取り入れる必要性を認識しつつあることから、ここでの考察結果は国内の国際協力関連事業の「評価」改善にとって有益なものとなりうるといえよう。

本メタ評価は、二つのプロジェクトに関する情報を関連報告書から収集した上で各終了時評価報告書を理解し、その評価自体がガイドラインの定める“評価すべき項目”に対して、どれだけ整合性をもっているかを判断することとした。つまり、ガイドラインにおいて評価すべきとされている点がきちんと評価に含まれているかを問うことに主眼をおくもので、プロジェクト自体の内容が的確に評価されているかを判断する意味でのメタ評価としては十分ではないと認識している。

本稿の構成は、次のように整理される。まず、第2節で本稿におけるメタ評価の基準となるガイドライン内容を、第3節で各プロジェクトと評価概要を説明し、各評価をガイドラインとの整合性から批判的に考察した結果を示す。第4節では結論として、導き出された今後の評価の課題とメタ評価の有用性について述べる。

2. JICA事業評価ガイドライン

本節では、メタ評価の指針とする「事業評

価ガイドライン」について説明する。ガイドラインは、プロジェクト評価には、①ニーズに合致したプロジェクトを選定しているか、②プロジェクトは当初の目標を達成したか、③もたらされた効果は持続可能であるか、④効率的に実施されているか、⑤日本のODA事業として妥当であるか、という視点が必要であるとしている。これらの視点をプロジェクト評価に組み込む方法が、以下に示すPDMを用いた「評価5項目」による評価である。

(1) 妥当性 (relevance)

援助プロジェクトの正当性を問う視点であり、PDMでは主にプロジェクト目標や上位目標に着目し、それらが開発政策や受益者のニーズに合っているか、日本の援助事業としての妥当性を見る。

(2) 有効性 (effectiveness)

プロジェクト実施により期待される効果が得られたかを問う視点である。PDMにおける成果とプロジェクト目標との関連性に着目し、プロジェクト目標が期待通りに達成され、それが成果の結果もたらされたものかを見る。

(3) 効率性 (efficiency)

プロジェクトで資源が有効活用されたかを問う視点である。PDMでの投入と成果の関係性を見る。投入コストが成果やプロジェクト目標達成度合いに見合っているか、他の手段によってもっと効率的に行うことができたのではないかと、という視点である。

(4) 効果 (impact)

プロジェクト実施により、間接的・波及的效果があったかを問う視点である。PDMの上位目標が期待通りに達成されているかと、それがプロジェクト目標達成の結果としてもたらされたものかを見る。

(5) 自立発展性 (sustainability)

プロジェクト効果が協力終了後も持続するのかを問う視点である。PDMのプロジェクト目標や上位目標に着目し、プロジェクトがもたらした直接・間接的効果が終了後一定期間を経ても持続するかを検証する。

3. 各案件と評価概要、その考察

本メタ評価の対象とするプロジェクトは、ジョルダン・ハシェミット王国における家族計画・WIDプロジェクトと、トルコ共和国における人口教育促進プロジェクトである。

ジョルダン案件は、プロジェクト開始段階からPDMが作成され、それを基にして評価5項目中心の評価結果がまとめられている。トルコ案件は、プロジェクト実施時にはマスタープラン³のみでPDMは作成されておらず、評価段階で評価5項目を考慮した形になっている。本節では各プロジェクトとその評価5項目に関する記載をまとめ、各々をガイドラインとの整合性において評価し、問題点を指摘する。

(1) ジョルダン・ハシェミット王国家族計画・WIDプロジェクト

①プロジェクト概要

ジョルダン国家人口審議会、保健省、JOHUD⁴を相手国実施機関として、1997年～2000年に実施された。ジョルダンは、文化・宗教的背景から女性が早婚、多産傾向にあることに加え、同国経済は、湾岸危機以降の海外出稼ぎ労働者の帰還など複合的要因により低迷しており、人口急増は同国経済復興の大きな阻害要因である。

本案件はモデルケースとして位置付けられ、対象地区であるカラク県南ゴール地区はジョルダンでも経済発展の遅れた南部に属し、特に女性に対するジェンダー規範が強く女性の教育レベルや社会的地位が低い。

プロジェクト活動は、現状を把握する人口調査の実施・分析、啓蒙普及活動、産婦人科分野の医療サービスの強化、女性の収入創出活動を4つの柱としている。

PDMでの上位目標は「カラク県南ゴール地区での人口増加率が減少する」で、プロジェクト目標は「同地区での家族計画の実施が推進される」である。

②評価の要点

評価は、評価用PDM (PDM-E) 作成にあたって上位目標をよりプロジェクト目標との因果関係が明確になるように変更した上で、5項目評価を中心にまとめている⁵。各要点は次の通り。

「妥当性」

上位目標、プロジェクト目標ともに、人口増加率低下と家族計画実施を推進するジョルダン政府政策と合致。またプロジェクト目標はプロジェクト地区のニーズ（貧困地域であり、人口増加がジョルダンの国平均よりも著しい）に合致し、妥当性は高い。

「有効性」⁶

＊各成果がいずれもほぼ達成される状況にあり、プロジェクト終了時までにはプロジェクト目標が達成される可能性は高い。

＊しかし、プロジェクト目標達成状況を測る指標として設定された「避妊普及率 (CPR) が2000年までに国の平均レベルとなる」は、プロジェクト地区の統計活動がなく、この指標をもって目標達成度を判断できない。

「効率性」

＊日本側投入：専門家派遣は、人数・知識レベル・派遣時期共に適切。機材供与は、適切であったが、一部医療機材の質に問題があった。

＊ジョルダン側投入：カウンターパート配置は、その専門性や配置時期に改善が必要だが、機材の維持管理等は妥当であった。

(各成果の達成状況)

＊成果1「プロジェクト地区の人口、健康、社会経済状況の情報が収集され、プロジェクトの活動に活用される」：ベースライン

調査活動による情報収集・分析の結果、当初実施予定になかった男性に対する啓蒙セミナーと夫婦対象セミナーが実施されるなど、達成状況は非常に高い。

＊成果2「プロジェクト地区の人々の健康と社会経済問題について住民の意識が向上される」：本成果に関して設定された指標は3つである。まず、「セミナーの参加者の人数がプロジェクト終了までに50%増加する」は、終了時評価時点ではまだ判断できない。「JOHUDのCDCにおける啓蒙セミナーの回数が増加する」は、様々なセミナーがプロジェクトにより開始され、増加したと判断できる。「人々の健康と社会経済問題に対する態度に肯定的な変化が認められる」は、女性セミナー参加者がセミナー内容を肯定的に評価し、セミナーの認知度や参加希望者も高い。また男性向けセミナーの結果、男性にもセミナー広報活動に参加する者が出るなど、男女ともに態度の肯定的変化が見られると判断できる。以上から、成果2は十分に達成されたといえる。

＊成果3「プロジェクト地区の家族計画とリプロダクティブヘルスにかかるサービスが強化される」：本成果に関して設定された指標は3つである。まず、「プロジェクトの終了時までに、看護助手のセミナー参加割合が全ての看護助手の80%以上となる」は、終了までに時間があることなどから判断できない。「1年間に家族計画とリプロダクティブヘルスについてのコースが6回実施される」は、目標回数に至らないと判断した。「母子保健サービスを利用する人の数が30%増加する」は、プロジェクト地区に存在する一つの母子保健センターのクライアント数データから、30%を大きく超える増加があったと判断できた。以上の結果から、成果3はある程度達成されたといえる。

＊成果4「女性が経済活動に参加する」：収入創出分野の短期専門家派遣が遅く、活動開始が遅れたため、達成状況判断ができる段階に至っていない。

「効果」

上位目標の達成状況は、プロジェクト目標も達成されていない評価時点では測れない。

「自立発展性」

組織運営、財政、物質・技術面共に、部分的には満足 of いくレベルに達している。

③ガイドラインとの整合性

「妥当性」では、相手国の開発計画やモデル地区ニーズとの整合性は検証されているが、日本の援助事業としての妥当性は検証されていない。

「有効性」では、プロジェクト目標の達成度は現時点では測れないとしながらも、各成果の達成状況から見て達成可能性は大きいだろうとしている。しかし、成果が達成されたからプロジェクト目標も達成されるだろうという評価では、“目標達成度が成果の結果であったのか”という視点での評価とならない。

「効率性」では、評価内容が投入のタイミングと質、各成果の活動による達成状況に焦点が当てられている。しかし、投入コストと成果の関係からプロジェクトの効率性が検証されていない。

(2) トルコ共和国人口教育促進プロジェクト (フェーズII)

①プロジェクト概要

保健省（母子保健・家族計画総局）を相手国実施機関として1993年～1998年に実施された。トルコ政府は高い人口増加率を低減させるため、1960年代以降家族計画事業を展開してきた。日本は1988年～1992年に「人口教育促進プロジェクト」を実施。IEC⁷活動の促進によって家族計画・母子保健の活動促進を目指し、アンカラコミュニケーションセンターに対して家族計画に関する視聴覚教材の作成技術移転を行った。このフェーズIにおける中央での活動成果を踏まえ、フェーズIIでは地方の家族計画・母子保健教育に重点をおき、モデルプロジェクトにより地域ニーズに基づくIEC活動のモデルを確立することとなった。

モデル地域はトルコ西部のブルサ及びトルコ東部のシバスが選定され、各々に現職研修や教材制作などを独自に行うコミュニケーションセンターを設立した。

プロジェクト活動は5つの柱で成り立ち、それぞれアンカラコミュニケーションセンターを軸とした3センター間や他の国際機関との企画・調整、モデル地域における家族計画・母子保健に関する啓蒙活動の実態及びニーズ調査、地域ニーズに合った啓蒙普及教材の開発制作、教材の配布・活用、保健医療従事者に対する家族計画に関するIEC活動能力向上のための研修となっている。

マスタープランにおける上位目標は、「トルコの人口増加率が低減する」で、プロジェクト目標は「モデル地区において、家族計画母子保健教育を強化する」である。

②評価の要点

前述の通り、本案件はPDMを作成して実施されたものではない。評価者は評価方法について次のように述べている。

今回の評価では、各活動内容ごとの評価という形をとった。…（中略）より具体的には、活動を進める上で必要な分野、つまり、①調整、②研究調査、③制作、④利用、⑤研修にわけて作業を進めた。なお、評価にあたって本プロジェクトの発足以降に紹介されたPCMに則した方法が望まれているので、その限界を意識しつつもできる限りこの方式に従った。しかし、本プロジェクトのように、量的資料ばかりでなく、質的資料によって評価する場合にはなじまない部分もあることを記しておかなければならない（国際協力事業団 医療協力部1997、p. 6）。

このような観点に基づき、評価はPDM手法の評価5項目の視点を一部取り入れて実施された。各要点は次の通りである。

「妥当性」

＊トルコの国家開発政策では、人口・家族計画を重視しており、上位目標との整合性がある。

＊プロジェクト目標と上位目標の因果関係は

不明確である。より現実的に「家族計画利用率の上昇」といった上位目標にするべきであった。

「有効性」

＊コミュニケーションセンターの機能強化、質の高い教材作成技術の移転、家族計画普及従事者の育成などの活動がなされた。

＊これらの活動成果をもとに、プロジェクト後半には本プロジェクトで制作された教材を用いて「貧血キャンペーン」を実施した。

＊上記のことにより、モデル地区における家族計画・母子保健教育活動の強化というプロジェクト目標は概ね達成されたと判断できる。

「効率性」

＊専門家の人選が捗らず、必要な人数の専門家をタイムリーに派遣できなかった。

＊トルコ側によるブルサコミュニケーションセンターの建設が2年遅れたが、相互調整の良さ等により計画に問題はなかった。

「効果」

移転された教材制作技術への評価は高い。今後この技術が他の諸活動と有機的に連携すれば、更なる家族計画の普及、人口増加率低下が実現されるだろう。

「自立発展性」

施設・機材が充実し中核的人材も育成されたが、組織間連携、予算確保の面での課題は残る。

③ガイドラインとの整合性

「妥当性」では、プロジェクト地区ニーズとの整合性、日本の援助事業としての妥当性について検討されていない。

「有効性」では、各活動状況やキャンペーンを実施したという状況からプロジェクト目標が達成されたとし、プロジェクト目標の達成が成果の結果もたらされたものかという視点からの評価はされていない。

「効率性」では、投入のタイミングが主な評価対象となり、投入コストと成果の関係からプロジェクトの効率性が評価されているとはいえない。

また、この評価はPDMを使用したものではない。そのことに起因したと思われる問題点は、「効率性」や「有効性」の内容が投入や活動から各成果の達成状況を測ったり、各成果の総体としてプロジェクト目標が達成されたかを評価するものとなっていない点である。つまり、投入、活動、成果、目標達成度間の因果関係を明確にする姿勢に欠ける点が出てくるのである。また、指標による定量的評価もなされていない。量的指標で判断することが困難であるとの記述もあったが、ジョルダンのようにある程度量的指標で測る事も可能だったと思われる。更に、上位目標の設定の仕方を指摘している点は、類似の問題を抱えたジョルダンの場合、上位目標をPDM-E作成段階で変更しているが、本案件評価ではそれ自体が「妥当性」の評価観点に入れられている。上位目標の設定の仕方やその変更の扱いは、事後評価にも関係してくる問題である。

これらの問題点を解決する手段として、評価時にPDMを作成し、指標など足りないとこを評価者が書き加えることも可能だったと思われる。また、PDM作成によってプロジェクト内容の論理構成の問題などを発見し、評価にあたることもできたのではないだろうか。

4. 結論

PDMを用いた評価の優れた点は、事業計画の論理性が検証される点や目標や活動の明確化によって具体的な評価設問が立てられる点にある。しかし、今回の結果から、評価がプロジェクトの論理構成を批判的に検証する視点に欠けていることが明らかになった。

これまでの考察から指摘できる評価の問題点は以下の三点である。第一点は、「妥当性」における日本の援助事業としての妥当性を評価する視点の欠如である。ガイドラインでは、日本の援助政策・国別事業実施計画との整合性や日本の技術的優位の有無が判断基準とし

てあげられている。プロジェクトの相手のニーズとの整合性はもちろん重要だが、限られた資金の活用の際し、日本としてそのプロジェクトを行うことの意義を明確にし、事業実施に戦略性をもたせることも重要ではないだろうか。

第二点は、「有効性」における、成果→プロジェクト目標の因果関係を検討する視点の欠如である。PDMを用いたプロジェクト評価のもつ論理性の検証という特徴を活かす為には、終了時評価におけるこの項目で、プロジェクト目標の達成度が成果に起因するものが実績に基づいて検証されなければならない。成果重視の評価を行うためには、この点が重要である。しかし、実際には成果がプロジェクト目標をもたらすことが前提となった評価が行われており、他の活動や成果を設定した方がよかったのではないかという批判的発想に基づく評価はされていない。これには、相互関連性をもつ二つの要因が背景にあると思われる。一つは、プロジェクト目標の達成状況を独立して測る手段の不明確さである。二つ目は、プロジェクト目標設定の曖昧さである。例えば、ジョルダンのプロジェクト目標は、「家族計画の実施が推進される」であり、トルコ案件のプロジェクト目標は「家族計画・母子保健教育が強化される」である。これらは、何を基準として“推進”されたり“強化”されたりしたことになるのかが不明確な表現である。明確性に欠けた目標設定が、それを独立して測る手段を見えにくくしている。定量的な評価基準を設定することが難しく定性的な評価が重要とされる分野にあっても、ある程度の目安を明確にすることは可能であろう。（ジョルダンの場合、独立に達成度を判断する指標として避妊普及率の国平均までの増加が設定されているが、これを得る統計調査が活動の中になかった。）またこの問題は、事前評価段階における適切な指標設定、予測や見込みに基づく有効性の十分な検討が必要であるということも示唆しているといえよう。

第三点は、「効率性」における投入コスト

を評価する視点の欠如である。プロジェクトによっては経済的効果を直接的に狙うものではなく、費用対効果という経済分析が難しいものもあり、人口・家族計画プロジェクトはその一つであろう。しかし、プロジェクトは限られた財政の中で実施されるのだから、費用面での妥当性は考慮されるべき問題である。可能な限り類似プロジェクトとの比較検討などを通じて、相対的なコストの妥当性を測っていくことが事業へのフィードバックの観点からも重要である。

PDMの長所を活かすには、プロジェクトの計画段階から評価を念頭においておくべきである。つまり、設定目標を明確にし、達成状況を独立に把握しうる指標を過不足なく設定しておく必要があり、加えてその指標が入手可能となるように活動内容の設定にも十分注意すべきである。また、評価時には各項目で必要とされる評価の設問を確実に立てることが重要である。特に日本の援助事業としての妥当性や、コスト面での効率性について検証することは、限られた資源の中で日本としてODA事業を戦略的かつ効果的に実施していくために欠かせない。

このように、本稿のような簡単なメタ評価の試みであっても評価の問題点や弱さを指摘し、今後の評価方法についての示唆を得られた。また、ガイドラインは評価すべきことが明確に示されており、プロジェクトがきちんと評価されているかを問うメタ評価の有効な指針となりうるものであることも明らかである。特に評価においては、評価しにくいアウトカムより、評価しやすい投入や活動、また、アウトプットである成果に視点が偏ってしまう傾向があるが（三好2002）、今回のメタ評価によってそのような評価の弱点が明らかになった。これは、投入志向から成果重視の事業活動にシフトするための鍵として、改善されるべき評価の弱点が指摘されたといえる。

メタ評価の方法は、ここで試みたようなものだけではない。案件の具体的内容にまでふみこんで評価の信頼性を問うものや、評価プロセスに着目したものもメタ評価として想定

できる。いずれにしても、なされた評価を別の視点から評価するというメタ評価の実践は、評価の課題を導き出し、その課題解決に向けた努力が評価そのものの質を向上させることにつながる重要性をもっている。他方、メタ評価は組織的対応があればコスト面でも一般的にメタ評価は負担が少なく、評価費用の1%もかからないといわれている（Stufflebeam 2001）。これらの点を踏まえれば、今後、よりよい評価づくりのために、メタ評価の実践や研究が進められていくことが必要である。

謝辞

本稿の草稿に対して、国際協力事業団三好皓一氏及び査読者の方々から数々の有益なご指摘を頂きました。深く感謝します。

注記

- 1 「DAC評価5項目」のリンク <http://www.oecd.org/dac/Evaluation/htm/evalcrit.htm>
- 2 the Joint Committee on Standards for Educational Evaluationのこと。 <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>
- 3 マスタープランは、上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、投入が示されているが、PDMのような論理的関係を示したものではない。
- 4 家族計画事業を行うNGO
- 5 ①の上位目標は変更後。元は「ジョルダンの人口増加率が減少する」であった。
- 6 評価報告書では、ガイドラインにおける有効性は目標達成度と表現されているが、ここでは有効性と書き換えた。
- 7 IEC活動：Information, Education, Communication 活動

参考文献

国際協力事業団医療協力部（1992）『トルコ共和国人口教育促進プロジェクト（第II期）事前調査団報告書』

- (1993) 『トルコ共和国人口教育促進プロジェクト (第II期) 実施協議調査団報告書』
- (1994a) 『トルコ共和国人口教育促進プロジェクト (第II期) 計画打合せ調査報告書』
- (1994b) 『トルコ共和国人口教育促進プロジェクト (II) 巡回指導調査団報告書』
- (1995) 『ジョルダン・ハシェミット王国家族計画・WIDプロジェクト 基礎調査団報告書』
- (1996) 『ジョルダン・ハシェミット王国家族計画・WIDプロジェクト 事前調査団報告書』
- (1997a) 『ジョルダン・ハシェミット王国家族計画・WIDプロジェクト 実施協議調査団報告書』
- (1997b) 『トルコ共和国人口教育促進プロジェクト 終了時評価報告書』
- (1998a) 『ジョルダン・ハシェミット王国家族計画・WIDプロジェクト 巡回指導調査団報告書』
- (1998b) 『ジョルダン・ハシェミット王国家族計画・WIDプロジェクト 終了時評価報告書』
- 国際協力事業団・企画・評価部評価監理室 (2002) 『実践的評価手法—JICA事業評価ガイドライン』、国際協力出版会
- 三好皓一 (2002) 「プログラム・セオリー・マトリックスの活用について—評価における分析の有用性を高めるために」、『日本評価研究』、2 (1) : 11-27
- 三好皓一・源由里子 (2001) 「国際協力事業団「評価ガイドライン」の理論的枠組み—ガイドライン作成のプロセスにおける一考察」、『日本評価研究』、1 (2) : 89-100
- FASID (2000) 『PCM PCM手法に基づくモニタリング・評価』
- Stufflebeam, D. L. (2001). The Metaevaluation Imperative. *American Journal of Evaluation*, 22 (2), 183-209.
- Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation*, Second Edition. New Jersey : Upper Saddle River, Prentice-Hall, Inc.

(2002.8.2受理)

Metaevaluation of Project Evaluation: A Case Study of JICA Projects for Population Education and Family Planning

Natsuko Okawa

Graduate School of Frontier Sciences, The University of Tokyo
n_okawa@mte.biglobe.ne.jp

Abstract

In recent years the importance of project evaluations has been growing in the international development cooperation field, while the effectiveness and efficiency of the Official Development Assistance (ODA) is in question. This article is a practice of metaevaluation—the evaluation of evaluation—which aims at improving the quality of the evaluations. The Japan International Cooperation Agency (JICA), one of the agencies that implement the ODA in Japan, published a guideline for evaluating its projects to strengthen the result-based management system employing the mean of the Project Cycle Management which expects evaluators to conduct their evaluations according to the Project Design Matrix. In this article, the author uses this guideline as a measure to metaevaluate two specific project evaluations of JICA to clarify their problems and to draw some lessons from them. The usefulness of metaevaluation made clear in this case study can help researches and practices over metaevaluation concepts advance in the evaluation field.

Keywords

metaevaluation, JICA guideline for project evaluations, Project Design Matrix (PDM),
DAC evaluation criteria, project evaluation

【実践・調査報告】

協力プログラム評価の試み —JICAプロジェクト評価手法を適用して—

駒澤 牧子

アースアンドヒューマンコーポレーション
link514@tke.att.ne.jp

駒澤 大

アトリエ514

要 約

国際協力事業団（以下、JICA）は協力事業の効果・効率性を高めるため、平成14年度からプログラムアプローチの一形態である「協力プログラム」を導入している。本稿は「協力プログラム」評価において、プロジェクト評価手法が適用可能かどうかを、平成13年度にJICA評価監理室が実施した特定テーマ評価「フィリピン人口・健康セクター／USAID連携：Part 1」を事例として検証した。

評価の手順は、1)「プログラムアプローチ・ロジック・モデル（以下、PLM）」の作成、2)実績の確認、3)DACの5項目評価（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の実施、である。

その結果、協力プログラム評価においてもプロジェクト評価手法が適用可能であるという結論を得た。プログラム運営管理のために、PLMを作成し、実績を確認する事だけでも十分有効であるが、さらに妥当性、効率性、有効性の視点から評価することはプログラムの改善に役立つことが分かった。

キーワード

プログラム評価、協力プログラム評価、評価5項目、プロジェクト評価、
プログラムアプローチ・ロジック・モデル（PLM）

1. はじめに

国際協力事業団（以下、JICA）は協力事業の効果・効率性を高めるため、平成14年度からプログラムアプローチの一形態である「協力プログラム¹」を導入している。

JICA評価監理室は、平成13年度に特定テーマ評価「フィリピン人口・健康セクター／USAID²連携：Part 1（リプロダクティブ・ヘルス分野）」³において「協力プログラム」評価を試行的に実施した。JICAは1990年以降フィリピンのリージョンIIIで、リプロダク

ティブ・ヘルス（以下、RH）分野における、様々なスキーム・案件を投入して協力を実施してきている。本評価ではこれらの案件群を「RHの向上」という共通の目標を目指した協力プログラムと仮定した。

本稿では、上記の評価結果を具体的に示しながら、協力プログラム評価の手法についての有用性と課題について考察した。

2. 協力プログラム評価の手法・手順

本評価は基本的にJICAのプロジェクト評価に用いられている手法を適用した。JICAでは、プロジェクトの論理的枠組みをプロジェクト・デザイン・マトリックス（以下、PDM）により整理している。評価時にはPDMから評価サマリーを作成し、「投入」、「成果」、「プロジェクト目標」、「上位目標」の実績、各指標の達成度を確認した上で、それらの結果をもとに、DAC⁴の評価5項目の観点から評価を行っている（図1）。本評価では、PDM

にかえて「プログラムアプローチ・ロジック・モデル（以下、PLM）」を作成し、評価ツールとした。

(1) プログラムアプローチ・ロジック・モデル（PLM）の作成

PLMの具体的作成手順を以下に示す⁵。

①プログラム要約を設定する

各案件ごとに、既存資料・関係者のヒアリング等から、プロジェクト要約（上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、投入）を整理する。つぎに全案件を包括するようなプログラム要約を設定する⁶（表1）。PDMの考え方と同様の論理の整理である。

②指標・情報入手手段を設定する

協力プログラムにおいてはあらかじめ指標が設定されておらず、またベースライン調査なども存在しないため、指標・情報入手手段の設定が重要な作業となる。しかし、今回の

図1 PDM、評価サマリー、評価5項目の関係

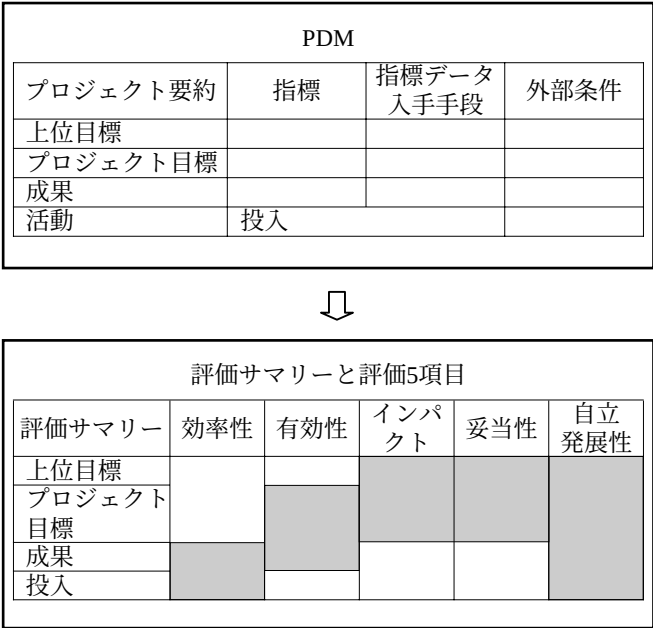


表1 協力プログラムの評価用PLMの概要

対象地域：リージョンIII（779万人）、協力期間：1992-2002年

上位目標	プログラム目標	成果	指標	投入された主な案件	主な活動
リージョンIIIにおける、基礎的健康状態が向上する。	リージョンIIIにおけるRHが向上する。	成果1 ：RH分野におけるサービスデリバリーのための基盤が整備される。	・RHUまでの距離に対する満足度 ・診察の待ち時間に対する満足度 ・RHUの設備に対する満足度 ・RHUの職員数に対する満足度 ・RHUの投薬に対する満足度	・プロ技フェーズI	・母子保健センターの整備
				・プロ技フェーズII	・施設・医療資機材、IEC教材の整備
				・開発福祉支援（2案件）	・施設・医療資機材の整備
				・無償資金協力	・母子保健センター、RHU、BHSの建設
				・草の根無償（8案件）	・施設・医療資機材の整備
				投入額： 18.9億円（57％）	
				・プロ技フェーズI・II	・ヘルスワーカー（助産婦、看護婦、保健行政官）への研修
				・現地国内研修	・行政職員、人口・保健・福祉関係職員、NGO技術指導員に対する研修
				・開発福祉支援（3案件）	・各種RH研修・ワークショップ開催
				・草の根無償（1案件）	・クリニックスタッフ、地域保健従事者への研修
指標 ・乳児死亡率 ・5歳未満児死亡率	指標 ・現在の子供数、理想子供数 ・避妊実行率 ・出産立会人 ・子供の数の決定者 ・母乳授乳実行率 ・産前・産後の検診回数	成果2 ：RH分野におけるサービス提供者の質が向上する。	・RHUの診察に対する満足度 ・RHUの治療に対する満足度 ・RHUの職員による情報提供に対する満足度	・プロ技フェーズI・II	・ヘルスワーカー（助産婦、看護婦、保健行政官）への研修
				・現地国内研修	・行政職員、人口・保健・福祉関係職員、NGO技術指導員に対する研修
				・開発福祉支援（3案件）	・各種RH研修・ワークショップ開催
				・草の根無償（1案件）	・クリニックスタッフ、地域保健従事者への研修
				投入額： 0.5億円（2％）	
				・プロ技フェーズI・II	・住民参加型母子保健活動
				・青年海外協力隊	・IEC活動
				・開発福祉支援（3案件）	・母子保健活動、家族計画に関する啓蒙普及活動
				・草の根無償（10案件）	・児童・思春期青少年に対する教育セミナー
				・草の根無償（10案件）	・母子保健活動、家族計画に関する啓蒙普及活動
指標 ・乳児死亡率 ・5歳未満児死亡率	指標 ・現在の子供数、理想子供数 ・避妊実行率 ・出産立会人 ・子供の数の決定者 ・母乳授乳実行率 ・産前・産後の検診回数	成果3 ：RH分野におけるサービスが提供される。	・出産場所 ・母子手帳使用率 ・IECへのアクセス度	・プロ技フェーズI・II	・住民参加型母子保健活動
				・青年海外協力隊	・IEC活動
				・開発福祉支援（3案件）	・母子保健活動、家族計画に関する啓蒙普及活動
				・草の根無償（10案件）	・児童・思春期青少年に対する教育セミナー
				・草の根無償（10案件）	・母子保健活動、家族計画に関する啓蒙普及活動
				投入額： 2.5億円（8％）	
				投入額： 11.3億円（34％）	
				投入総額： 33.2億円（100％）	
				投入総額： 33.2億円（100％）	

評価調査で入手できた指標データ・情報は、予算的、時間的制約から極めて限定されたものであったことは否めない⁷。

本評価の主な情報入手手段は、JICA既存資料、保健省資料、フィリピン人口保健調査（93年・98年）、アンケート調査（保健医療施設を利用した再生産年齢の女性に対する聞き取り調査）⁸、各案件関係者、評価者の直接観察である。

(2) 協力プログラムの実績の確認

プロジェクト評価と同様に、PLMを用いて協力プログラムの実績を確認する。

(3) DACの5項目による評価の実施

(2)の結果を参考としながら、プロジェクト評価と同様にDACの5項目による評価を実施する。

3. 調査結果 (協力プログラムの実績の確認)

(1) 投入の実績

投入された主なスキームは、プロジェクト方式技術協力（以下、プロ技）、青年海外協力隊（以下、JOCV）、現地国内研修、マルチバイ、開発福祉支援、無償資金協力であり、スキーム毎の投入のタイミングを図2に、また成果1～3の投入額を表1に示す。

(2) 成果の実績

①成果1：RH分野における、サービスデリバリーのための基盤が整備される

成果1の主な指標は、サービスの主な提供機関である市・町村保健所（以下、RHU）⁹に対する住民の満足度である（表2）。ほとんど差がみられない項目もあるが、「設備」、「投薬」に対する満足度は明らかに「直接裨益

エリア」の方が「非裨益エリア」よりも高い。これらにより、本協力プログラムによって、成果1は一定の実績を上げているといえる。

②成果2：RH分野におけるサービス提供者の質が向上する

成果2の主な指標は、サービスの主な提供者であるRHU職員のサービス提供に対する満足度である（表3）。「診察」、「治療」、「情報提供」に対する満足度は「直接裨益エリア」の方が「非裨益エリア」よりも高いが、その差はわずかである。これらにより、本協力プログラムは、サービス提供者の質を大きく向上させるまでには至っておらず、成果2はあまり実績を上げていないといえる。

③成果3：RH分野におけるサービスが提供される

成果3の主な指標は、サービスへのアクセス状況である（表4）。

「出産場所」については、「直接裨益エリ

表2 サービス基盤に対する満足度

	直接裨益エリア	非裨益エリア
RHUまでの距離	3.05	3.17
診察までの待ち時間	3.06	3.03
RHUの設備	3.07	2.50
RHUの職員数	3.01	2.90
RHUの投薬	2.74	2.27

出所：評価時のアンケート調査の結果。

注：「たいへん満足」、「満足」、「やや不満」、「不満足」をそれぞれ、「4」、「3」、「2」、「1」として平均を求めた。二重囲み部分は5%の水準で統計的に有意な差が認められた項目。

表3 提供されたサービスに対する満足度

	直接裨益エリア	非裨益エリア
RHUの診察	3.13	2.97
RHUの治療	3.13	3.07
RHUの職員による 情報提供	3.08	3.00

出所：評価時のアンケート調査の結果。

注：「たいへん満足」、「満足」、「やや不満」、「不満足」をそれぞれ、「4」、「3」、「2」、「1」として平均を求めた。5%の水準で統計的に有意な差が認められた項目はない。

表4 サービスへのアクセス状況

	直接裨益 エリア	非裨益 エリア
出産場所	病院52% 自宅47%	病院41% 自宅59%
母子手帳使用率	69%	38%
IECへのアクセス度・総合*1	1294%	683%

出所：評価時のアンケート調査の結果。

注：*1は全手法・トピック・提供機関の延べアクセス度（複数回答）。全ての項目において5%の水準で統計的に有意な差が認められた。

表5 RHに関する情報の主な入手手段と場所

	RHU	BHS	NGO	学校
人形劇	0%	0%	0%	0%
ビデオ	7%	1%	0%	4%
パンフレット	137%	49%	6%	15%
ポスター	225%	165%	2%	41%
RHUスタッフ	190%	70%	0%	2%
マスメディア	7%	5%	1%	7%
NGOの広報・教育活動	0%	0%	6%	0%
合計	739%	382%	21%	152%

出所：評価時のアンケート調査の結果（複数回答）。

注：コレラ、肺炎、栄養学、基礎衛生、避妊、デング熱、歯科衛生、狂犬病、結核、家族計画、性教育の11項目の知識に関して、入手手段別・入手場所別に集計した。

ア」の方が「病院」の割合が高く病院へのアクセスのよさを示している。「母子手帳使用率」、「情報・教育・コミュニケーション活動（以下、IEC）¹⁰へのアクセス度」とともに「直接裨益エリア」の方が「非裨益エリア」よりも顕著によい。これらのサービスがプロ技やJOCVの中心的な取り組みであったことから、本協力プログラムによって、成果3は一定の実績を上げているといえる。

また情報のアクセスに関して、入手手段と場所（表5）についてみると、入手手段については、ポスターが最も多く、ついでRHUの診察時にスタッフから直接口頭で得る場合が圧倒的に多い。入手場所はRHUが最も多く、ついでバランガイ保健所（以下、BHS）⁹となっており、地域の身近な保健施設が情報の入手場所として重要であることが分かる。

プロ技では当初から人形劇、ビデオ上映な

どさまざまな形態のIEC活動を展開し、また開発福祉支援でもIEC活動は主要な活動分野であった。成果3の結果は、RHUやBHSなど身近な施設での従来型の情報提供手段の有効性を示唆している。

(3) プログラム目標の実績

プログラム目標の実績は、「非裨益エリア」との比較で検証した（表6）。

ほとんどの項目で「直接裨益エリア」の方が「非裨益エリア」よりも良好な状態であり、プログラム目標の指標は向上しつつあるといえる。

(4) 上位目標の実績

上位目標の実績は、時系列比較と全国平均

表6 プログラム目標の主な指標と結果

	直接裨益エリア	非裨益エリア
現在の子供数	2.5人	3.2人
理想子供数	3.4人	3.7人
避妊実行率*1	70%	67%
出産立会人	助産婦 56% 医師 36% 保健婦 1% 伝統的産婆 7%*2	助産婦 59% 医師 41%
子供の数の決定者	夫婦両方85%	夫婦両方67%
母乳授乳実行率	93%	79%
産前の健診回数	5回以上73%	5回以上55%
産後の健診回数	1回以上56%	1回以上41%

出所：評価時のアンケート調査の結果。

注：*1 避妊実行率は現在妊娠していない人(直接裨益エリア：139人、非裨益エリア：27人)を母数とした。

*2 リージョンIIIでは伝統的産婆に対する研修プログラムが実施されている。

二重囲み部分は5%の水準で統計的に有意な差が認められた項目。

表7 上位目標の指標と結果

	乳児死亡率		5歳未満児死亡率	
	1993年	1998年	1993年	1998年
リージョンIII	22.2	28.7	35.5	39.4
全国平均	38.4	36.0	63.5	54.9

出所：DOH, National Demographic Survey 1993、National Demographic and Health Survey, 1998。

注：単位は1000出生当り。

比較が可能なデータを指標とした(表7)。

入手できた「乳児死亡率」と「5歳未満児死亡率」の、5年間(1993～1998年)の変化でみると、全国平均との比較では、数値としてはより良好な状態であるが、全国平均が改善しているのに比べてリージョンIIIでは悪化している。

今回設定した上位目標の指標では、その向上は確認できなかった。

4. 評価結果(DACの5項目による評価)

(1) 妥当性

妥当性をみる主な観点は、相手国のニーズ(政府、実施機関、最終裨益者の各レベル)

との整合性、日本政府の援助政策との整合性とした。

第1に、フィリピン政府の政策と照らし合わせると上位目標・プログラム目標は、フィリピンの中期開発計画及び保健省の方針とも合致しており、現時点においても妥当である。

第2に、現場の実施機関(地域保健局、州保健局、RHU、開発福祉支援実施団体、NGO等)のカウンターパートのニーズと合致している。

第3に、最終裨益者である再生産年齢の女性の52%は現状のサービスに満足しているが、48%は何らかの新しいサービスを求めていることが分かった。その具体的内容(表8)は、「女性への暴力」、「医療に関する法律サービス」、「心理カウンセリング」などである。最終裨益者のニーズは多岐にわたりまた時とと

表8 希望するRH分野の他のサービス

女性への暴力に関する助言	35%
医療に関する法律サービス	30%
心理カウンセリング	34%
性教育	21%
他の避妊方法	2%
その他	5%

出所：評価時のアンケート調査の結果（複数回答）。

もに変化することから、きめの細かいニーズの把握と対応が求められる。また、成果3でみたように、IEC手法については住民のニーズに合致した手法・提供場所の選択が重要である。

第4に、日本政府の援助政策との整合性をみると、日本はフィリピンを人口・エイズ協力の重点国と位置づけており妥当である。さらに、2000年5月にJICAが発表した「平成12年度フィリピン国別事業実施計画」に照らし合わせてみると、基本的な方向性や分野は一致しているものの、「効果的・効率的な事業実施のためのポイント」として挙げられている「移転した技術の普及」、「ドナー間調整」、「南南協力の推進」等の促進に関しては、現場レベルでは若干の試みがあったものの組織的・体系的には実施されていない。

(2) 有効性

有効性をみる主な観点は、プログラム目標の実績、各成果のプログラム目標達成への貢献度とした。

プログラム目標は、実績の項でみたように、概ね実績をあげているといえる。

成果1、成果3は一定の成果を上げているが、成果2に関してはあまり成果が上がっておらず、プログラム目標の達成度の向上のためには成果2の強化が今後の課題として浮かび上がった。

一方、RHU・日本人専門家のヒアリング及び直接観察から、地方政府の首長の取り組み姿勢は、プログラムの効果よりもRHサー

ビスの改善に大きな影響を与えていることが分かり、大きな外部条件であるといえる。

(3) 効率性

効率性をみる主な観点は、予算の額・分配、投入のタイミング、スキーム間の連携効果とした。

第1に、本協力プログラムの投入総額は、試算で約33.2億円（短期専門家派遣、研修員受入に係る経費、現地国内研修費用等は含まず）であった。リージョンIII全体（人口779万人）を裨益対象とすると、一人当たり436円となる。

第2に、成果ごとの投入（表1）の分配は、成果1が57%、成果2が2%、成果3が8%、その他成果に分けられないもの（主に長期専門家派遣経費）が34%であった。つまり成果1の基盤整備への投入の割合が大きく、逆に成果2の人材育成への投入が非常に少ないことが分かる。成果2に対する投入が極端に少ないことは、成果2の実績があまりあがっていないことの主要な原因の一つであると考えられる。また、成果1の投入の約7割を占める無償資金協力による大部分の施設が評価時においてまだサービスが始まっていないことから、今後サービス提供の開始によってさらに成果が上がるものと予想される。

第3に、投入のタイミング（図2）をスキーム単位でみると、プロ技以外のスキームが投入され始めたのは1995年になってからであり、1999年度・2000年度をピークとして、2002年度にはほとんどの協力が終了する予定となっ

図2 投入の実績

年度	月	プロ技 専門家	JOCV	現地国 内研修	開発福祉支援	無償資 金協力	草の根無償 資金協力
1992	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3						
1993	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3						
1994	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	フェーズⅠ IEC 公衆衛生 MCH/FPP 調整員		● 第1回			
1995	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	チーフアドバイザー IEC MCH/FPP	保健婦				7団体実施
1996	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	チーフアドバイザー IEC MCH/FPP MCH/FPP MCH/FPP	保健婦 保健婦	● 第3回			5団体実施
1997	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	チーフアドバイザー IEC MCH/FPP 調整員	保健婦 保健婦 看護婦 栄養士 看護婦 村落開発普及員				5団体実施
1998	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	チーフアドバイザー IEC MCH/FPP 調整員	看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 プログラムオフィサー	● 第5回			3団体実施
1999	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	フェーズⅡ MCH/FPP MCH/FPP WID 調整員 公衆衛生	看護婦 保健婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦		地域保健強化事業 (CMCP) 地域保健強化事業 (レジナルメル)大学 包括的リブダクティブ・ヘルス促進 支援事業	地域保健施設設 善・機材整備計画	
2000	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3	チーフアドバイザー MCH/FPP MCH/FPP 調整員 公衆衛生	保健婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦 看護婦				3団体実施
2001	4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3						
2002	4 5 6 7 8 9 10 11 12						

IEC：情報・教育・コミュニケーション活動、MCH：母子保健、FP：家族計画

ている。特にJOCVは1997年～2001年、開発福祉支援は1999年～2000年に集中している。また、無償資金協力による地域保健施設の完成があと1～2年早ければ、プロ技やJOCVによってその施設のソフト面からのサポート及びモニタリングが行われ、今以上に大きな成果を上げることが可能であったかもしれない。

本協力プログラムの核となっているプロ技が2002年度に終了することから、リージョンIII内でRHサービスの提供に混乱が起きないよう、JOCV・政策アドバイザー等によるモニタリング・フォローアップが必要であろう。

第4に、スキーム間の相乗効果に関しては、プロ技を主軸として、プロ技—無償資金協力、プロ技—JOCV、プロ技—草の根無償（草の根支援の発掘数23件）、JOCV—特別医療器材供与、JOCV—草の根無償などの、案件発掘から実施、モニタリング等の各段階で、スキーム間の連携が見られた。これらの連携は、少なからず相乗効果があり、協力プログラムとしての成果の発現に寄与したものと推察される。特に無償・特別医療器材供与などハードの分野とプロ技・JOCVなどソフトの分野の連携は相乗効果が大きい。

(4) インパクト

インパクトをみる主な観点は、予期した正の効果としての上位目標の達成と、その他の予期しない効果とした。

第1に、実績の項で述べたとおり、上位目標の達成に本協力プログラムの影響を確認することはできなかった。

第2に、予期しない正の効果としては、以下が確認された。負の効果は特に確認されなかった。

- ・NGOとのパートナーシップが芽生えた¹¹。
- ・プロ技で製作したビデオが評判となり全国の保健・医療施設からの入手依頼により200本以上が提供された。
- ・プロ技のカウンターパートとインドネシアとタイで実施しているプロ技のカウンターパートが訪問し合い技術交流を行った（南

南協力）。

- ・プロ技によって開発された住民参加型手法が注目され、日本から予想を上回る視察団や調査団が訪れた。

(5) 自立発展性

自立発展性をみる主な観点は、協力プログラムとしての成果の持続性と、主な案件の実施機関の自立発展性とした。

まず、本協力プログラムはそもそもプログラムとして計画・実施されているものではなく、プログラム全体を統括する機関（あるいは機能）¹²が存在しないことから、協力プログラムとしての成果の持続性を測ることは困難である。

つぎに、主な案件の実施機関である地方政府・RHU・NGOの自立発展性を総合的にみる。これらの機関はフィリピン政府の政策的支援を受けており、技術力に関しては多少の不安はあるものの、これらの側面における自立発展性は概ね期待できる。組織的側面に関しては、地方分権が本格化する中で地方政府の首長やRHUの長のRH分野に対する姿勢に左右される部分がますます大きくなり未知数である。財政的側面に関しては、個々の案件の協力終了後は、協力中と同レベルの財源確保は難しく、自立発展性は低い。全体的に現在のサービスレベルを維持していくことは難しいといった状況である。

(6) 本協力プログラムに対する提言

5項目による評価結果から、今後の本協力プログラム改善に向けて以下の提言が導き出された。

- ・2002年度でほとんどのスキームが終了する予定であるが、成果の持続性を考えると不安であり、また、無償資金協力の施設が完成したばかりでこの投入成果を最大限にするためにも、ソフト面の追加投入を検討する必要がある。
- ・プログラム目標レベルの指標の向上のため

には、投入が少なくかつ成果も上がっていない成果2の人材育成に対する取り組みの強化が必要である。成果3については、その主要な活動であるIEC活動の手法の見直しが必要である。

- ・提供するサービスの内容についても、ニーズの変化が見られることから見直しが必要である。

(7) 類似する協力プログラムへの教訓

- ・協力プログラムにおいては、各スキームの特徴を生かした戦略的な投入のデザインが重要である。長期的に投入のバランスを計画することや、ハードとソフトの投入をセットにすることなどが挙げられる。
- ・協力プログラム運営においては、プログラム全体を統括する機関が必須である。この機関が、協力プログラムの効果・効率性の向上のために、つねにモニタリングし、その結果をプログラムのデザインの修正にフィードバックすることが重要である。またこのような機関がなければ今回のような評価を実施しても、その評価結果のフィードバックは難しいであろう。さらにこの機関に裨益国側カウンターパートを配置すれば、キャパシティビルディングの強化につながり、自立発展性の向上が期待できる。

5. 評価手法に関する考察

以上の評価プロセスを通じて、プロジェクト評価と同様の方法で協力プログラムを評価することが可能であると考ええる。ここでは、評価の手順ごとにその有用性と課題について整理する。

(1) PLMの作成

PLMの作成は、これまであまり実施されることのなかった、被援助国に対する特定セクターのJICAによる協力実績全体を把握す

ることであり、それだけでも十分意義があるといえる。またこの作業によって、協力プログラムの問題点を推察することができる。

また本稿では「活動」は参考程度に示すにとどめたが、投入→活動→成果のプロセスの把握は重要であると認識している。多岐にわたる活動のプログラムレベルでの整理は今後の課題である。

(2) 実績の確認

実績の確認に関しては、PLMを作成すれば、プロジェクトと同様に、投入、成果、プログラム目標、上位目標の実績、達成度を確認することができる。

また、的確な指標を設定し、適切な時期にその達成度をモニタリングすれば、協力プログラムへの有用なフィードバックが可能となる。

(3) DACの5項目による評価

①妥当性

PLMを作成すれば、協力プログラムの妥当性がプロジェクト評価と同様の方法で評価することが可能である。また、今回は日本政府の援助方針に関しては整合性をみるにとどめたが、プログラム評価に最終的に求められるものは、援助方針自体の妥当性の評価であろう。言葉を変えると、より上位レベルの妥当性の評価によって、戦略策定のための提言を導き出すことである。

②有効性

指標を的確に設定すればプロジェクト評価と同様の方法で有効性が評価できる。また、今回の事例では、成果1～3のプログラム目標達成への貢献度をみることによって、成果の計画・手法についての提言を導きだすことができた。ただし、成果とプログラム目標の因果関係を厳密にみることは、プロジェクト評価以上に難しい。

③効率性

今回の評価においては「効率性」の観点から最も有用な評価結果を得ることができた。特に長期的な投入スキームの種類・量・タイミングのバランスを評価することは、個々の案件の評価からはみえてこない面を明らかにすることができた。

スキーム間の連携は、協力プログラムの「効率性」をみる上での重要なファクターであるが、その相乗効果の定量的な把握は難しい。さらにプログラム評価レベルになると外部条件を排し、投入と成果の純粋な因果関係を把握することは有効性同様、相当困難である。これらは今後の大きな課題である。

④インパクト

プロジェクト評価と同様の方法で評価が可能である。ただし協力プログラムのプログラム目標そのものが当該セクターのインパクトと同義に近く、大きなインパクトは容易には発現しにくいことを考慮すべきである。

⑤自立発展性

協力プログラムにおける自立発展性は2つの観点からみることができる。つまりプログラムの便益の持続性と、個々の案件の実施機関の自立発展性である。前者をみる場合は、協力プログラムを統括する専門の機関が設置されていることが前提である。後者についての最終的な自立発展性とは、当該プログラムの実施機関の個々のキャパシティビルディングを評価することとなる¹³。

6. さいごに

協力プログラム評価においても、プロジェクト評価の方法が概ね有効であることが分かった。細かい方法論については今後議論を積み重ねてゆくことが必要であるが、現在多くのJICA関係者が精通している方法で評価が可能であることは、JICA事業のプログラム化をとりあえずスムーズに進めることに貢献す

ると考える。またODAの現場では、すでに援助を行っている国に対して白地にプログラム計画を描くという場合はまれであり、むしろすでに投入されている案件と、新規の投入をどう関連づけ大きな成果を生み出すかということが課題である場合が多いため、各国・各セクターごとにPLMを作成し、セクターに対する協力全体の論理を整理してみることが有用であろう。また今回図2に示したような、時系列でのスキーム投入の把握も、協力プログラムの全体像をつかみやすくする。

さいごに、今後JICA事業のプログラム化がさらに進むと、モニタリングを中心としたより簡便なプログラム管理の方法が求められる。例えば、協力プログラムを統括する専門の機関が、定期的にPLMを基にして実績の確認とプロセスの把握を行い、その結果を分析することで、実施中のプログラム改善のためのフィードバックが十分可能である（プログラム内関係者へのフィードバック）。さらに必要に応じて、外部者によるフォーマルな評価、例えばマルチセクターの視点でプログラムの妥当性及び戦略の策定のための提言・教訓を導き出すことで、多角的な視点でプログラムを検証し、将来のプログラムの形成・実施に関する有益な教訓を得ることができであろう（JICA地域部等へのフィードバック）。

謝辞

本稿は、特定テーマ評価「フィリピン人口・健康セクター／USAID連携：PART 1（リプロダクティブ・ヘルス分野）」調査団及びJICA評価監理室との調査や協議によるところが大きい。特に北谷勝秀調査団長はじめ団員の方々、三好皓一前評価監理室長にはたいへんお世話になった。この場を借りて感謝申し上げたい。ただし、本稿の文責は筆者個人にあり、調査団及びJICAの見解を示すものではない。

注記

- 1 JICAにおいて「共通の目標の下に位置づけられる案件群」(JICA資料2001)と定義されている。
- 2 United States Agency for International Development: アメリカ国際開発庁
- 3 Part 2として「感染症分野」が企画されていた。HIV/AIDSはRHと深く関係する問題ではあるが、Part 2で扱われることとなっていた。また、当初はPart 1・2を統合してより大きな枠組みでとらえ、上位目標を共有する人口・健康セクターのプログラムとして評価が行われることが予定されており、その想定のもとで上位目標が設定されている。結果的にPart 1・2の統合は実施されなかったためPart 1単独での報告となったが、そのため、プログラム目標と上位目標の因果関係には多少の飛躍があることを付け加えておきたい。
- 4 Development Assistance Committee's: 開発援助委員会
- 5 詳細については「プログラムアプローチ・ロジック・モデル(PLM)作成マニュアル」(国際協力事業団企画・評価部評価監理室2001)参照のこと。
- 6 この一連の作業を表計算ソフトで行い、1投入を1レコードとして整理すると、費用対効果をより細かく分析できる。
- 7 特にリージョンIIIにおける保健データは限定されており、上位目標、プログラム目標の指標については不十分な点があることを否定できない。
- 8 アンケート調査の対象は、保健医療機関を利用した再生産年齢の女性とし、JICAの協力が直接投入された「直接裨益エリア」とそれ以外の「非裨益エリア」を検討群とした。「直接裨益エリア」は、プロ技のフェーズIIのパイロットRHUのうちから6RHU(180サンプル)を、「非裨益エリア」は、リージョンIII内でできるだけ協力プログラムからの裨益が少ないと思われる地域の1RHU(30サンプル)を選定した。「非裨

- 益エリア」は、厳密には協力エリア内であること、協力実施前にあらかじめ設定し変化をみたものではないことなどから、本手法は擬似的にマッチングモデルを適用したものである。なお、フィリピンにおいて地方政府レベルの住民リストを入手することは困難である状況から、サンプル抽出においてはRHUにおける出口調査を基本とする「非確率抽出法」を採用した。従って、標本の代表性を確保する(調査結果から一般論を導く)ことはできないが、ある程度大きな他の対象人口の中でも同様の結果が起りうる可能性があると提案できる程度に有効であると判断した。
- 9 実際の保健サービスの提供機関としては、市・町保健所(RHU: Rural Health Unit)とその支所であるバランガイ保健所(BHS: Barangay Health Station)が挙げられる。RHUでは、医師1名、保健婦1~2名、助産婦数名により、人口2~3万人を管轄し、一般保健活動の他、疾病の一次治療を行う。BHSでは助産婦が1名配置され、数名のバランガイ・ヘルス・ワーカー(ボランティア)とともに、人口3~5千人のプライマリ・ヘルス・ケアに携わっている。
 - 10 Information, Education and Communicationの略。情報・教育・コミュニケーション活動の意。
 - 11 プロ技におけるNGOの試行的活用、NGOを支援するスキームである開発福祉支援の投入、NGOへのJOCVの配属等。
 - 12 本協力プログラムではこの役割を実質的にプロ技が果たしていたが、プロ技とこの役割の兼任は相当に困難なことであり、専任の機関設置の必要性をプロ技専門家からも指摘されている。
 - 13 キャパシティビルディングをはかる指標としては、問題分析・政策立案能力、評価・モニタリング能力、財政状態、政府機関の機構をはじめとする行政の効率性に関わるもの等、多岐にわたるものとなるであろう。

参考文献

- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室
(2001)『特定テーマ評価—フィリピン人口・健康セクター／USAID連携Part 1—母子保健・家族計画（リプロダクティブ・ヘルス）分野報告書（未定稿）』
- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室
(2002)『実践的評価手法—JICA事業評価ガイドライン』国際協力出版会
- 国際協力事業団資料（2001）『国別アプローチの強化に向けての取り組みについて』
- 西田良子（2001）「テーマ別評価：リプロダクティブ・ヘルス分野のPCM適応—フィリピンを事例として—」、『日本評価学会第2回全国大会プログラム』、日本評価学会、265-270
- ノルウェー外務省（1996）国際協力事業団企画部評価監理課訳、『開発援助の評価—評価のためのハンドブッカー』国際協力事業団企画部評価監理課
- 三好皓一（2002）「プログラム・セオリー・マトリックスの活用について—評価における分析の有用性を高めるために—」、『日本評価研究』、2（1）：11-27、63-70
- 龍慶昭／佐々木亮（2000）『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- Rogers, Patricia J., Hacsí, Timothy A., Petrosino, Anthony & Huebner, Tracy A. eds., (2000). *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

(2002.8.5受理)

On Evaluating "Cooperation Program" with JICA Project Evaluation Method

Makiko Komasaawa

Yutaka Komasaawa

Earth and Human Corporation
link514@tke.att.ne.jp

atelier514

Abstract

Japan International Cooperation Agency (JICA) introduced "Cooperation Program", one form of programmatic approaches, to implement more efficient and results-oriented cooperation activities from fiscal year 2002.

This paper discusses if JICA's Project Evaluation Methodology can be applicable to the Cooperation Program, using the case study "Thematic Evaluation on Population and Health Sectors in the Philippines under JICA/USAID Collaboration" as an example. The evaluation for the Cooperation Program consisted of three steps: 1) constructing a Program-approach Logic Model (PLM), 2) assessing the achievements, and 3) conducting an evaluation using Development Assistance Committee's (DAC) five criteria (relevance, effectiveness, efficiency, impact, and sustainability) for evaluation of development assistance.

This study concluded JICA's Project Evaluation Methodology could be applicable to the Cooperation Programs. Constructing a PLM and assessing the achievements alone was a useful tool for managing the program. Furthermore, evaluation that focuses on effectiveness, efficiency and relevance --three out of the five DAC criteria-- was found to be useful for improving the program.

Keywords

program evaluation, cooperation program evaluation, DAC's five criteria, project evaluation,
Program-approach Logic Model (PLM)

編集委員会

お知らせ

1. 第3巻1号の刊行予定

第3巻1号は、依頼原稿による特集と一般投稿で構成します。特集テーマは「ODAにおける評価の新しい潮流（仮題）」です。発行は平成15年3月の予定です。

2. 第3巻2号の刊行予定

第3巻2号は、依頼原稿による特集と一般投稿で構成します。発行は平成15年9月の予定です。第3巻2号の投稿締め切りは平成15年3月31日です。第三回全国大会などの研究成果の発表などを踏まえ日頃の研究成果に基づく活発な投稿をお願いいたします。

3. 抜き刷りの配布

第2巻1号から投稿者に抜き刷り30部を無償で配布しております。それ以上は投稿者の自己負担となります。少しでも投稿のインセンティブになればと考えております。

編集委員長 三好 皓一

研修委員会

活動方針

本年3月、新たに研修委員会が設置された。この委員会では、「評価の普及および評価に関する人材育成に寄与すること」を目的として、各種セミナーの開催、研修プログラムの開発、教材の作成、講師の派遣、その他人材育成に関わる活動の実施支援を行う予定である。

また、委員会の活動は評価の学習や実習を主たる内容とするので、学生会員の積極的な参加を促すとともに、個別事業の実施に際しては広く当該分野・テーマを専門とする学会員各位の協力を求め、人材育成の側面から日本社会へ「評価文化」を発信する学会としての役割を果たしていくこととしたい。

活動状況

委員会の設立を記念して、本年6月5日（水）、国際協力銀行（東京）において日本評価学会、国際協力銀行、広島大学教育開発国際協力研究センターの共催による、第1回評価研修セミナーを『組織改革のための事業評価の活用』のテーマで開催した。オーストラリア・メルボルン大学事業評価センターのジョン・オーエン博士と米国ウェスタン・ミシガン大学評価センターのジェーン・デーヴィッドソン博士を講師として迎えたこのセミナーには、学会員を中心に約80名が参加した。オーエン博士は、組織のアカウンタビリティには、「下から上」と「上から下」の2方向のアカウンタビリティがあり、評価もそれに応じて設計されるべきことを説き、デーヴィッドソン博士は、組織の改革に内部評価と外部評価をどう組み合わせるべきかを論じた。（当日配付資料の入手および討議収録テープの借用を希望される会員は、研修委員会・長尾眞文<nagaom@hiroshima-u.ac.jp>に連絡して下さい。）

今後の活動予定（検討中）

日本社会においては「評価」への共通理解がまだまだ不足しているという認識のもと、学会員を講師とした「評価入門セミナー」の実施を検討している。具体的には、テーマ別の入門セミナー（「評価入門」、「行政評価入門」、「ODA評価入門」、「学校評価入門」、「NPO評価入門」等）を全国大会の日程に合わせて実施し、非学会員を含めた評価関係者の裾野を広げるとともに、人材育成の側面から日本社会へ「評価文化」を発信する学会の役割を果たすひとつの手段として位置づけていく。（実施要綱が確定次第、学会員、関係機関に対し参加者の公募を行う。）

研修委員会共同委員長 長尾 眞文
源 由理子

国際交流委員会

国際交流委員会には分野別研究会がありますが、同研究会は、MLを通じて社会実験分科会の皆さんと評価用語についてのみならず、評価目的、評価手法や評価体制のあり方についてまで掘り下げて議論してきました。このMLに参加なされている学会会員だけでなく、もっと広く学会に所属している方々は勿論、その他社会一般の方々にも聞いてほしいが故に、今年12月の第3回全国大会でも発表してくれるようお願いしました。大会参加者の皆さんにとって非常によい知的刺激になると同時に実用的な意味も大きいと考えます。さらに、本年の全国大会の共通論題が「1990年代のわが国の政治・経済・社会・行政改革についての評価」ですので、「評価そのものの改革についての評価」という共通論題のセッションがあったほうが評価学会としてはいいのではないかと考えています。是非この点についてもMLで議論していただけたらと願っています。先日学会のホームページでお知らせいたしましたように、自由論題、共通論題共に、報告発表応募の締切日を9月20日まで延期しましたので、是非それまでに応募していただき、広く会員の皆さんのために、また各人の研究の深化のためにも、全国大会での報告発表をお願いいたします。

もうひとつ国際交流委員会として報告兼お願いがあります。先に一昨年から議論していただきましたように、国際開発評価学会の創設について世界銀行と国連開発計画両本部での準備委員会だけでなく、MLによる議論を委員の間だけでなく、広く評価に関心を持っている世界の人々のご参加を得て議論を重ねてきましたが、漸く国際開発・開発協力の評価に関するいろいろな問を正式に学会創設総会を開催して議論を深化しようということになりました。既に国際開発評価学会設立準備委員会のwebsiteでご存知のように、本年7月に学会規約案や設立案、短期中期的な活動計画案も2年間の議論を経て成案が出来ましたので、これらを学会創設総会で結論を得ようということで、学会創設は9月11日で北京で開催することに決まりました。と同時にその時に時間をとって、先進国や途上国の経済社会政治開発をより一層効率的、効果的、民主的なものにするための評価手法を検討し、さらに世界各国、特に途上国の評価能力・体制の強化を側面から支援するために2日間（9/9-9/10）に集約的なワークショップを開催することにしました。ご関心がおありの方々是非学会創設のワークショップにご参加くださり、学会の規約案や長期的な活動計画案さらに本年の活動計画（2002/9-2003/9）案についても貴重なご意見を頂き、もろもろのご提案をしていただければと願っています。なお、新しく国際交流委員会の議論にご参加されて、まだ国際開発評価学会設立準備委員会のwebsiteをご存知でない方は、iscsec@group.undp.orgですので、よろしくお願いします。

重ねて皆さんのご協力をお願い致します。

国際交流委員長 廣野 良吉

日本評価学会規約

2000年9月25日設立総会承認

第1章 総則

(名称)

第1条 本会は、日本評価学会と称し、英語名は、The Japan Evaluation Society（略称JES）とする。

(所在地)

第2条 本会の本部は、東京都江東区に置く。ただし、その他の地に支部を置くことができる。

(目的)

第3条 本会は、評価に関する研究及び応用を促進し、会員相互及び関連学・協会との情報交換を図るとともに、この分野の学問の進歩発展及び評価に携わる人材の育成を通じ、評価活動の向上と評価の普及を目的とする。

(事業)

第4条 本会は、前条の目的を達成するために次の事業を行う。

- 1) 評価に関する学術研究会、講演会、国際シンポジウムなどの開催
- 2) 評価に関する研究助成、報奨
- 3) 評価に関する調査及び研究並びに研修
- 4) 学会機関誌及びその他の刊行物の発行等の普及啓発活動
- 5) その他、本会の目的を達成するために必要な事業

第2章 会員

(会員の種別及び入会)

第5条 本会の会員の種別は、次の通りとする。総会での議決権は、正会員のみが持つものとする。

- 1) 正会員 本会の目的に賛同して入会した個人。
- 2) 学生会員 本会の目的に賛同して入会した、原則として大学以上の学生で、学生会員を希望する者。尚学生会員は、卒業と同時に正会員となることができる。
- 3) 賛助会員 本会の目的に賛同し、その事業を後援する者。
- 4) 名誉会員 本会に功労のあった者及び広く評価分野に関連ある分野における学識経験者で理事会の推薦に基づき総会の承認を経た者。

2 本会の会員になろうとする者は、入会申込書を会長に提出し、理事会の承認を得なければならない。また、名誉会員として推薦された者は、入会の手続きを要せず、本人の承諾をもって会員となるものとする。

(会費)

第6条 会員は、総会の定めるところにより、会費を負担しなければならない。

(退会)

第7条 会員は、退会しようとするときは、事前にその旨を書面をもって会長に届け出なければならない。

2 会員は、次の各号のいずれかに該当するときは、本会を退会したものとみなす。

- 1) 正会員又は学生会員にあっては、会費を2年以上滞納した場合

- 2) 本会の名誉を毀損し又は設立の趣旨に反する行為を行なったことにより、総会において、除名すべきものと認められた場合
- 3) 前各号に掲げるほか会員たる資格を喪失した場合
- 3 本会は、会員がその資格を喪失しても、既に納入した会費その他の抛出金品は返還しない。

第3章 役員等

(役員の種類)

第8条 本会には、次の役員を置く。

- 1) 理事 20名から25名（うち会長1名、副会長若干名）
- 2) 監事 2名

(選任)

第9条 理事及び監事は、総会において、正会員の中から選任する。

- 2 会長及び副会長は、理事会において、理事の互選により定める。
- 3 理事及び監事は、相互に兼ねることができない。

(職務)

第10条 理事は理事会を構成し、会務の執行を決定する。

- 2 会長は、本会を代表し、会務を統括する。
- 3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるとき又は欠けたときは、会長があらかじめ指名した順序で、その職務を代行する。
- 4 監事は、会務の執行及び会計を監査する。

(任期)

第11条 役員の任期は、2年とする。ただし、連続3期までの再任を妨げない。

- 2 補欠又は増員により就任した役員の任期は、前項本文の規定にかかわらず、前任者又は現任者の残任期間とする。
- 3 役員は、任期満了の場合においても、後任者が就任するまで、その職務を行なわなければならない。

(幹事)

第12条 本会に幹事若干名を置く。

- 2 幹事は、会長が理事会の同意を得て任命する。
- 3 幹事は、共同して会務の執行を補佐する。
- 4 幹事の任期については、第11条第1項の規定を準用する。

(顧問)

第13条 本会に顧問若干名を置くことができる。

- 2 顧問は、会長が理事会の同意を得て委嘱する。
- 3 顧問は、本会の運営に関し、会長の諮問に答え、又は意見を述べることができる。
- 4 顧問の任期については、第11条第1項の規定を準用する。

第4章 総会

(招集)

第14条 会長は、毎年1回通常総会を招集する。

- 2 理事会が必要と認めた場合、臨時総会を招集することができる。

（開催及び議決）

第15条 総会は、正会員総数の3分の1以上の出席が無ければ開催することができない。

2 総会の議事は、この規約に別に定めるもののほか、出席正会員の過半数の同意でこれを決し、可否同数の場合は、議長の決するところによる。

3 総会の議長は、会長をもってこれにあてる。

（書面表決等）

第16条 やむを得ない理由のため、総会に出席できない正会員は、書面又は代理人をもって表決権を行使することができる。

2 前項の代理人は、代表権を証する書面を総会毎に議長に提出しなければならない。

3 第1項の場合において、正会員は、表決内容等について、総会の議長に一任することができる。

4 第1項及び前項の規定により、表決権を行使する場合は、当該正会員は総会に出席したものとみなす。

第5章 理事会

（構成及び機能）

第17条 本会に理事会を置く。

2 理事会は、理事をもって構成する。ただし、監事、顧問、幹事ならびに第30条第2項に定める事務局長は、理事会に出席し意見を述べることができる。

3 理事会は、この規約に別に定めるもののほか、次の事項を議決する。

1) 総会の議決した事項の執行に関すること

2) 総会に付議すべき事項

3) その他総会の議決を要しない会務の執行に関すること

（開催及び招集）

第18条 定例理事会は、毎年3回開催する。

2 前項にかかわらず会長が必要と認めた場合には臨時理事会を開催することができる。

3 理事会は会長が招集する。

4 会長は、緊急に理事会を招集する必要がある場合において、やむを得ない事情によりこれを開催できないときには、理事の承諾を得て、書面により議決を得ることができる。この場合、理事会は開催されたものとみなす。

（議決等）

第19条 理事会は、理事現在数の3分の1以上の出席がなければ、開会することができない。

2 理事会の議決は、この規約に別に定めるもののほか、出席理事の過半数の同意でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

3 理事会の議長は、会長をもってこれにあてる。

（書面表決等）

第20条 やむを得ない理由のため、理事会に出席できない理事は、書面又は代理人をもって表決権を行使することができる。

2 前項の場合において、理事は、表決内容等について理事会の議長に一任することができる。

3 前2項の規定により表決権を行使する場合は、当該理事は理事会に出席したものとみなす。

第6章 資産及び会計

(資産の構成及び管理)

第21条 本学会の資産は、次に掲げるものをもって構成する。

- 1) 財産目録記載の財産
- 2) 会費
- 3) 寄付金品
- 4) 資産から生ずる収入
- 5) 事業に伴う収入
- 6) その他の収入

2 本会の資産は、会長が管理し、その方法は理事会の議決による。

(経費の支弁)

第22条 本会の経費は、資産をもって支弁する。

(事業計画、収支予算、事業報告及び収支決算)

第23条 本会の事業計画書及び収支予算書は、会長が作成し、理事会の議決を経た後、毎事業年度の開始前に総会の議決を得なければならない。ただし、やむを得ない事情により、当該事業年度開始前に総会を開催できない場合にあっては、理事会の議決によることを妨げない。この場合、当該事業年度の開始の日から90日以内に総会の議決を得るものとする。

2 会長は、前項の事業計画書及び収支予算書を変更しようとするときは、理事会の議決を得なければならない。

3 本会の事業報告書及び収支決算書は、会長が毎事業年度終了後遅滞なくこれを作成し、監事の監査、理事会の議決を経た後、当該事業年度終了後90日以内に総会の承認を得なければならない。

(特別会計)

第24条 本会は、事業の遂行上必要がある場合には、理事会の議決を経て、特別会計を設けることができる。

2 前項の特別会計は、前条の収支予算及び収支決算に計上しなければならない。

(会計年度)

第25条 本会の会計年度は、毎年10月1日に始まり、翌年9月末日に終わる。

第7章 規約の変更

(規約の変更)

第26条 この規約は、総会において出席正会員の3分の2以上の議決を経なければ変更することはできない。

第8章 雑則

(年次大会)

第27条 本会は、毎年1回年次大会を開催する。

2 年次大会の開催は、大会実行委員長がこれを指揮統率する。

(委員会及び分科会)

第28条 本会は、事業の円滑な遂行を図るため、委員会及び分科会を設けることができる。

2 委員会及び分科会は、その目的とする事項について、調査及び研究し、または審議する。

3 委員会及び分科会の組織、構成及び運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別

に定める。

(支部)

第29条 本会は、事業の円滑な遂行を図るため、支部を置くことができる。

2 支部には、理事会の同意を得て会長が委嘱する支部長を置く。

3 支部の位置、組織、運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別に定める。

(事務局)

第30条 本会の事務処理のため、事務局を置く。

2 事務局には、理事会の同意を得て会長が委嘱する事務局長を置く。

3 事務局の場所、組織、職員及びその他必要な事項は理事会の議決を経て、別に定める。

附則（2000年9月25日）

1. この規約は、本学会の設立の日（以下「設立日」という。）から施行する。

2. 設立発起人は、第5条の規定にかかわらず、本学会設立当初の会員とする。設立日までに入会の申し込みを行なった者も同様とする。

3. 本学会の設立初年度の年会費は、第6条の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。

4. 本学会の設立当初の役員は、第9条第1項及び第2項の規定にかかわらず、設立総会の定めるところとし、その任期は、第11条第1項本文の規定にかかわらず、2001/2002年度の事業報告及び収支決算の承認を審議する総会の日までとする。

5. 本学会の設立初年度の事業計画及び収支予算は、第23条第1項の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。

6. 本学会の設立当初の事業年度は、第25条の規定にかかわらず、設立日から2001年9月30日までとする。

日本評価学会誌刊行規定

2001.9.9改訂

(目的および名称)

1. 日本評価学会（以下、「学会」という）は、評価に関する研究および実践的活動の成果を国内外の学界をはじめ評価に関心をもつ個人および機関に広く公表し、評価慣行の向上と普及に資することを目的として、「日本評価研究（仮名）」（英文仮名："The Japanese Journal of Evaluation Studies"、以下、「評価研究」という）を刊行する。（編集委員会）
2. 「評価研究」の編集は、後で定める「編集方針」にもとづいて編集委員会が行う。
3. 編集委員会は、学会会員15名以内をもって構成し、委員は学会理事会が選任する。編集委員の任期は2年とし、再任を妨げないものとする。
4. 編集委員会は、互選により委員長1名、副委員長2名および常任編集委員若干名を選出する。
5. 編集委員会は、最低年1回編集委員会を開き、編集方針、編集委員会企画、その他について協議するものとする。
6. 編集委員会は、その活動等について、随時理事会へ報告し、承認を受けるとともに、毎年1回学会年次大会の場で、過去1年の活動成果と翌年の活動計画に関する報告を行う。
7. 委員長、副委員長および常任編集委員は、常任編集委員会を構成し、常時、編集実務に当たる。

(編集方針)

8. 「評価研究」は、原則として、年2回刊行する。
9. 「評価研究」の体裁は、B5版とし、英文又は和文とする。
10. 「評価研究」に掲載する原稿（以下「論文等」という）の分類は、以下の5カテゴリーからなるものとする。
 - (1) 総説
 - (2) 研究論文
 - (3) 研究ノート
 - (4) 実践・調査報告
 - (5) その他
11. 「評価研究」への投稿有資格者は、学会会員および常任編集委員会が投稿を依頼した者とする。学会会員による連名での投稿および学会会員を主筆者とする非会員との連名での投稿は、これを認める。編集委員による投稿はこれを認める。
12. 投稿原稿を上記分類のどのカテゴリーとして扱うかは、投稿者の申請等をもとに常任編集委員会が、下記の「作業指針」に従って決定する。
 - (1) 「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文とし、その掲載については編集委員会が企画・決定する。
 - (2) 「研究論文」は、評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文とし、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
 - (3) 「研究ノート」は、「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
 - (4) 「実践・調査報告」は、評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告で、その採

否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。

(5)「その他」には、編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿や学会誌の刊行に関する編集委員会からの学会会員への連絡等が含まれる。

13. 論文等は2名の査読者により査読することとし、その人選は編集委員会が行う。「研究論文」については、査読結果と編集委員会が査読者とは別に指名する担当編集委員1名の参考意見をもとに、編集委員会が掲載に関する決定を行う。「総説」、「研究ノート」、「実践・調査報告」および「その他」の論文については、査読結果にもとづき編集委員会が掲載に関する決定を行う。
14. 編集委員が「評価研究」に投稿した場合には、当該委員はその投稿に係わる常任編集委員会あるいは編集委員会の議事に一切参加しないものとする。
15. 上記いずれのカテゴリーの投稿についても、常任編集委員会による掲載の判断は可・不可の二者択一で行うこととする。但し、場合によっては編集委員会の判断で、小規模の修正による掲載も認める。「研究論文」としての掲載が適当でないと判断された場合でも、投稿者が希望すれば、常任編集委員会は「研究ノート」あるいは「実践・調査報告」としての掲載を決定できる。

(投稿要領の作成公表)

16. 編集委員会は、上記の編集方針にもとづき投稿要領を作成し、理事会の承認を得て、広く公表する。

(配布先)

17. 「評価研究」は、学会会員に無償で配布するほか、非会員に有償で提供する。
18. 「評価研究」掲載論文等は、投稿者（原著者）の了承を得て全文をインターネット上で公開する。
19. 「評価研究」に掲載された論文等の著作権は各投稿者（原著者）に帰属するものとし、編集権は本学会に帰属するものとする。

(事務局)

20. 「評価研究」編集及び配布の事務は、それに関連する会計も含めて学会事務局が担当する。

(以上)

『日本評価研究』投稿規定

2002.3.25改訂

2001.9.9改訂

1. 『日本評価研究』(The Japanese Journal of Evaluation Studies)は、評価に関する論文、論考、調査報告等を掲載する。
2. 『日本評価研究』は、会員間の研究成果交流の場を提供し、内外における評価研究の一層の発展に資することを主目的として発行されており、原則として会員による寄稿を掲載する。なお、依頼原稿を除き、ファーストオーサーは学会員でなければならない。
3. 投稿された原稿は、編集委員会の責任において審査を行ない、採否を決定する。審査にあたっては、1原稿毎に2名の査読者を選定し、査読結果を参考にする。(査読者には、投稿者名を伏せて査読を依頼する。)
4. 原稿料は支払わない。
5. 『日本評価研究』に掲載された論文等は、その全文をインターネット上の本学会のホームページに掲載する。
6. 投稿にあたっては、投稿原稿が、①研究論文、②総説、③研究ノート、④実践・調査報告、⑤その他のうち、どのカテゴリに入るかを明記する。ただし、カテゴリについての最終判断は、編集委員会で行なう。「研究論文」は評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文、「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文、「研究ノート」は「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考、「実践・調査報告」は評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告、「その他」は編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿等である。
7. 投稿方法
 - (1) 使用言語は日本語又は英語とする。
 - (2) 著者校正は原則として第一校までとする。
 - (3) 英文原稿については、ネイティブスピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿すること。
 - (4) ハードコピー4部(A4版)を提出する。その際、連絡先(住所、Tel、Fax、E-mail)と原稿の種類を明記すること。掲載可と判断された原稿については、必要なリライトを経た後に、最終原稿のハードコピー2部とDOS/Vフォーマットのフロッピーを用いたTEXTファイルを提出する。その際、オリジナル図表を添付すること。
 - (5) 刷り上がりは最大14ページとする。これを超える場合は、その経費は著者負担とする。
 - (6) 日本語原稿の最大文字数は以下のとおり。①研究論文20,000字、②総説15,000字、③研究ノート及び④実践調査報告10,000字、⑤その他適宜。それぞれ和文要旨を400字程度、

英文要旨を150words程度、及び和文・英文でキーワード（5つ以内）を別に添付する。印刷は1ページ、20字X43行X2段（1,720字）とする。20,000字の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて合計13ページとなるが、図表の量によっては、それ以上のページ数となり得るので、注意すること。

- (7) 英文ではA4版用紙に左右マージン30mmをとり、10ポイントフォントを使用し、1ページ43行のレイアウトとする（1ページ約500words）。論文冒頭に150words程度のAbstractをつける。14ページでは、7,000words相当になるが、タイトルヘッド等を考慮して、最大語数を約6,000words（図表、注、文献込み）とする。図表の量によっては、ページ数が予想以上に増える場合もあり得るので、注意すること。

8. 送付先

〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11 京福ビル
財団法人 国際開発センター内 日本評価学会事務局
TEL: 03-3630-6994
FAX: 03-3630-8120
E-mail: suzuki.n@idcj.or.jp

『日本評価研究』執筆要領

2002.3.25改訂

1.本文、図表、注記、参考文献等

(1) 論文等の記載は次の順序とする。

日本語原稿の場合

第1ページ：表題、著者名、所属先、E-mail

第2ページ以下：本文、謝辞あるいは付記、注記、参考文献

最終ページ：英文表題、英文著者名、英文所属先、E-mail、英文要約（150words程度）、和文要約（400字程度）

英文原稿の場合

第1ページ：Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words)

第2ページ以下：The main text; acknowledgement; notes; references

(2) 本文の区分は以下のようにする。

例1（日本語）

1.

(1)

①

(2)

(3)

例2（英文）

1.

1.1

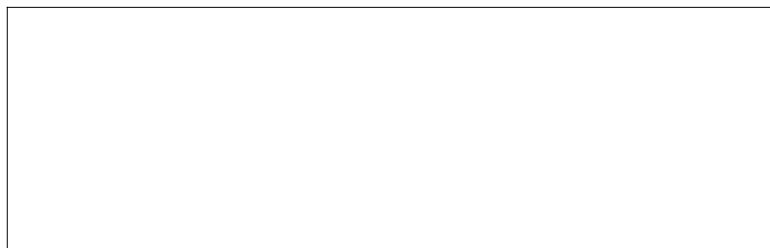
1.1.1

1.1.2

(3) 図表については、出所を明確にする。図表は原則として、筆者提出のものをそのまま写真製版するので、原図を明確に作成すること。写真は図として扱う。

例1：日本語原稿の場合

図1 ○○州における生徒数の推移



(注)

(出所)

表1 〇〇州における事故件数

--

(注)
(出所)

例2：英文原稿の場合

--

Figure 1 Number of Students in the State of 〇〇

Note:
Source:

--

Table 1 Number of Accidents in the State of 〇〇

Note:
Source:

(4) 本文における文献引用は、「…である（阿部 1995、p.36）。」あるいは「…である（阿部 1995）。」のようにする。英文では、（Abe 1995, p.36）あるいは（Abe 1995）とする。

- (5) 本文における注記の付け方は、(…である¹。)とする。英文の場合は、(…¹)とする。
 (6) 注記、参考文献は論文末に一括掲載する。

注記

1 ……。

2 ……。

- (7) 参考文献の書き方については以下のようにする。

日本語単行本：著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎（1999）『これからの評価手法』、日本出版社

日本語雑誌論文：著者（発行年）「題名」、『雑誌名』、巻（号）：頁－頁

（例）日本太郎（1999）「評価手法の改善に向けて」、『日本評価研究』、1（2）：3-4

日本語単行本中の論文：著者（発行年）「題名」、編者『書名』、発行所、頁－頁

（例）日本太郎（2002）「行政評価」、日本花子『評価入門』、日本出版社、16-28

英文単行本：著者（発行年）. 書名. 発行地：発行所.

（例）Rossi, P. H. (1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6th edition*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

英語雑誌論文：著者（発行年）. 題名. 雑誌名, 巻（号）, 頁－頁.

（例）Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgements. *American Journal of Evaluation*, 15(2), 35-57.

英語単行本中の論文：著者（発行年）. 題名. In 編者（Eds.）, 書名. 発行地：発行所, 頁－頁.

（例）DeMaio, T. J., & Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

（注1） 同一著者名、同一発行年が複数ある場合は、(1999a)、(1999b) のようにa,b,cを付加して区別する。

（注2） 2行にわたる場合は2行目移以降を全角1文字（英数3文字）おとしで記述する。

編集後記

前号（第2巻1号）の三好編集委員会委員長の案内（p. 69）にもあったように、本号から投稿原稿以外の原稿による特集を組んだ。政府、公共部門における「政策評価制度の現状と展望」であり、本号で2まわりとなった学会誌の再編を意味する。

半年余にわたる編集作業も、順調に進んだ。相当多様性に富んだ論文が集まったので、学会会員以外にも査読をお願いするといううれしいような悲しいようなこともあった。うれしいというのは、テーマとして相当高度で特殊なものがあり、方法論としても、社会科学的なもの工学的なもの多様であったこと、悲しいというのは当該テーマを扱う研究者がまだ十分会員の中にはいなかったということである。

学会は一種のNPOである。学会の規模にもよるが、その使命を形成し、維持発展させるには、会員の貢献による勢いというものがないといけない。学会が本来理論的な指針を与えることが期待されているとするならば、まだ誕生3年に満たない当学会は、まだその期待にこたえていないかもしれない。あえて特集を組み、実務家も含め、一定の制度化を果たした機関の代表者の方に依頼したゆえんである。実践報告にみる事例は、中央省庁、地方自治体、特殊法人、公益法人与自然種にわたる。その内容も多岐にわたる。依頼ではあるが、査読手続きを経て修正していただき、特集としてまとめることができた。執筆者、査読者をはじめとする関係者に深甚なる謝意を表す。

なお、今回投稿も含めて、気付いたことは、論稿の性質上既存の報告書などをベースにしているものが多かったことである。報告書を引用することは、もちろん学会における知の共有という点では問題のあろうはずもない。ただ、著作権や引用、責任の所在の問題もあろうから、きちんと明記すべきであろう。この点は、以降の投稿にあたっても留意していただければ幸いである。

大学院生からの投稿があるのもうれしいことである。大家のものだけがいい論文であるとはいえない。しかし、学会への投稿なので、場合によっては、十分指導教授などの意見もふまえてまとめるのが適当と思われる。

投稿は、年に2回定期的に締切（3月と9月）を設けて受け付けることになった。あらかじめ日程を立てて取り組まれることを切望する。12月には第3回全国大会が予定されている。次号は、学会の報告を先取りするような意欲的な論文をお待ちしている。

（編集委員会副委員長 古川 俊一）

『日本評価研究』第2巻第2号

2002年9月25日

編集・発行

日本評価学会

〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11京福ビル
財団法人国際開発センター 企画広報室内

TEL：03-3630-6994 FAX：03-3630-8120

印刷

株式会社三好デジタルプリンティング

©日本評価学会

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 2, No. 2, September 2002

Special Issue:

The Status Quo and Perspective on Institutional Developments of Policy Evaluation

Shun'ichi Furukawa

Introductory Remark on the Special Issue

Kiyoshi Yamaya

The Review of the Policy Evaluation in Japan—1996~2002—

Shinji Kinjo

Policy Evaluation in Ministry of Economy, Trade and Industry

Ryuji Ueda

The Present Evaluation Result and its Critical Issues Involved on the
Operation of the Development Bank of Japan

Noriyuki Kamata

The Iwate Prefecture Policy Evaluation System and External Evaluation
Committees

Yuzo Kumakura, Naoshi Miwa, Kitaro Makino, and Hisashi Kanda

AOTS Training Program Evaluation System

Article

Yuriko Sato

Impact Study of the Japanese Government Scholarship Policy toward
Indonesian Students from the Perspective of Fostering Pro-Japanese
Leaders

Research Note

Tomonori Saito, Keisuke Koba, Tetsuro Sakai, Kayoko Kameda, and
Takahito Yoshioka

Evaluation of Model Plan for a Wildlife Issue by Conjoint Analysis
The Case Study of Wildlife Issue of Great Cormorant in Lake Biwa

Developments

Natsuko Okawa

Metaevaluation of Project Evaluation: A Case Study of JICA Projects for
Population Education and Family Planning

Makiko Komasaawa and Yutaka Komasaawa

On Evaluating "Cooperation Program" with JICA Project Evaluation
Method

Activities

Editorial Board, Training Board, International Exchange Board