日本評価研究

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 3, No. 1, March 2003

特集 政府開発援助(ODA)における評価の新たな潮流

三好 皓一

特集にあたって

井本 佐智子

援助機関による合同評価の役割と可能性

- 基礎教育分野の合同評価を事例として -

Jody Zall Kusek and Ray C. Rist

Assessing the Readiness of A National Government to Design and Build A Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Case Study of The Kyrgyz Republic

西野 桂子

包括的開発フレームワーク (CDF)の合同評価: ベトナム国別ケーススタディを事例として

三好 皓一 平田 慈花 和田 智代 中澤 哉 喜多 悦子 プログラム評価の試み・フィリピン感染症対策分野の評価を事例として・

松澤 猛男

円借款評価における「戦略性」評価の充実について ~タイ農業・農業協同組合銀行(BAAC)を事例に~

牟田 博光

構造的評価に基づく総合的国際協力の試み

研究ノート

森 邦恵

北海道の公共投資に関する一考察

山中 秀幸

イギリスにおける公的サービス視察制度の比較研究

実践・調査報告

池上 清子 高橋 径子

日本の官民連携が現場レベルに与えたインパクトと日本国内に及ぼした影響 に関する調査 - GIIを通して検証 -

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 三好 皓一(国際協力事業団/立命館アジア太平洋大学 [2003年4月~])

Editor-in-chief Koichi MIYOSHI

副委員長 西野 桂子 (グローバル・リンク・マネージメント)

Vice-Editors-in-chief Keiko NISHINO

古川 俊一(筑波大学) Shun'ichi FURUKAWA

常任編集委員 牟田 博光 (東京工業大学) 山谷 清志 (外務省)

Standing Editors Hiromitsu MUTA Kiyoshi YAMAYA

編集委員 石原 俊彦(関西学院大学) 大沢 真理(東京大学)

Editors Toshihiko ISHIHARA Mari OSAWA

賀来 公寛(東洋大学) 河野 善彦(国際協力銀行)

Kimihiro KAKU Yoshihiko KONO

佐々木 亮 (国際開発センター) 田中 弥生 (国際協力銀行)

Ryo SASAKI Yayoi TANAKA

長尾 真文 (広島大学) 松岡 俊二 (広島大学) Masafumi NAGAO Shunji MATSUOKA

森 茂子(日本大学)

Sigeko MORI

事務局 〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11 京福ビル

Office 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3巻 第1号 2003年3月

目 次

	特集:政府開発援助(ODA)における評価の新たな潮流] 三好 皓一 特集にあたって
	井本 佐智子 援助機関による合同評価の役割と可能性 一基礎教育分野の合同評価を事例として―
•	Jody Zall Kusek and Ray C. Rist Assessing the Readiness of A National Government to Design and Build A Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Case Study of The Kyrgyz Republic
	西野 桂子 包括的開発フレームワーク(CDF)の合同評価: ベトナム国別ケーススタディを事例として33
	三好 皓一 平田 慈花 和田 智代 中澤 哉 喜多 悦子 プログラム評価の試み―フィリピン感染症対策分野の評価を事例として―43
;	松澤 猛男 円借款評価における「戦略性」評価の充実について 〜タイ農業・農業協同組合銀行(BAAC)を事例に〜・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
	牟田 博光 構造的評価に基づく総合的国際協力の試み65
研	投稿原稿] 究ノート 森 邦恵
	北海道の公共投資に関する一考察77 山中 秀幸 イギリスにおける公的サービス視察制度の比較研究・89
	イコフへにおりる五町リートへ沈宗門及ツ北牧町九

実践・調査報告		
池上 清子 高橋 径子		
日本の官民連携が現場レベルに与えたインパクトと		
日本国内に及ぼした影響に関する調査—GIIを通して検証—99		
委員会活動		
編集委員会107		
学会賞審査委員会108		
研修委員会109		
国際交流委員会·····110		
分科会活動		
社会実験分科会111		
第4回全国大会のお知らせ112		
日本評価学会規約113		
日本評価研究刊行規定118		
日本評価研究投稿規定120		

【巻頭言】

特集:政府開発援助(ODA)における評価の新たな潮流

特集にあたって

三好 皓一 日本評価学会学会誌編集委員長

開発協力は、従来事業の実施管理に焦点を当ててきたが、今日成果を重視するようになり、評価はそのための手段として注目されている。1996年の経済開発協力機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)上級会合での「21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献」(通称「DAC新開発略」)の採択や2001年の国際連合総会でのミレニアム開発目標の採択に見られるように、国際開発の世界では成果を重視する開発事業が求められており、開発協力は大きな転換を要求されている。このような背景を踏まえて、開発援助機関や開発途上国は、成果を重視した開発戦略の構築を目指している。貧困削減戦略ペーパー(PRSP)やセクターワイド・アプローチ(SWAPs)など開発アプローチへの変化や、また、地方分権化等による市民・住民により密着した開発事業の重視はその変化を表すものであり、評価もこのような動きに対応しなければならず、ODA評価自体が大きな変革期を迎えている。

本特集テーマはこのような背景の下に採り上げた訳であるが、構成するに当たっては大きく3点を考慮した。第1に、開発協力の成果を追求することによって開発協力の有効性に対する評価にとどまらず開発途上国の開発の有効性を評価することが重視されてきており、これに対応するために評価実施体制を再検討しなければならないのでないかという認識、第2に、従来評価は事業に焦点を当てて実施してきたが、今日では事業のみならず政策や施策が問われているのであり、政策評価やプログラム評価を重視していく必要があるのではないかとの認識、第3に、評価が、従来の事後評価を中心とした考え方から事前評価、中間評価、終了時評価、事後評価と事業サイクルの全てに関わるようになってきたことによる評価の守備範囲の変化への対応を整理することが必要でないかとの認識である。

本特集の目的は、このような点を踏まえ、最近のODA評価の現状を整理・再検討し、今後のODA評価の実施に示唆を得ることである。本特集では、そのためにこの分野の研究や経験を持たれている研究者及び実務家に執筆をお願いし、掲載の論文、実践・調査報告では、ODA評価における変化とともに今後の評価の方向性に対する示唆を提示していただいた。

井本佐智子氏には、援助機関の合同評価の役割と可能性について報告していただいた。本報告では、開発パラダイムの変化と評価の変質、最近のOECD/DAC評価作業部会での合同評価とともに、現在実施中の基礎教育分野の合同評価を事例として、その背景・経緯、実施体制、評価調査のアプローチ、評価設問と調査の組み立て、そして今後の可能性を整理し考察している。特に、開発効果の評価における援助全体及び各援助機関の政策の適切性の向上、援助の戦略性と有効性の向上、関係者の政策対話の強化に向けての合同評価の役割が強調される。

Jody Zall Kusek氏とRay C.Rist氏には、開発途上国の成果を重視したモニタリング・評価システムの構築について議論いただいた。本論では、開発途上国がより成果を重視した政策・行政運営を達成するための成果を重視したモニタリング・評価システムとともに、最近世界銀行が開発したモニタリング・評価システムの構築の可能性についての評価手法をキルギスを事例

2 三好 皓一

として考察する。本論では、従来、援助国が中心としてきた援助効果の評価から開発効果を評価するために開発途上国の評価体制の強化の重要性が強調される。

西野桂子氏には、1999年に提唱された世界銀行の開発理念である「包括的開発フレームワーク(CDF: Comprehensive Development Framework)の評価について、評価結果とともに評価の枠組みの設定について提示いただいた。CDF合同評価自体は6カ国の国別ケーススタディーによって構成されているが、本報告では、同氏が参加された「ベトナム国別ケーススタディー」を事例として、CDFの理念、評価調査の起案、30もの国や機関が参加する合同評価委員会の設立に発展した経緯、そしてベトナムの現状に合わせた評価フレームを構築した過程及び調査結果について考察する。本報告は援助理念を評価するという新しい試みの在り方を示唆する事例を提供する。

三好皓一、平田慈花、和田智代、中澤哉、喜多悦子の諸氏には、フィリピン感染症対策分野の評価を事例としてプログラム評価に対する試みについて報告していただいた。本報告は、三好氏が提唱するプログラム・セオリー・マトリックスを使って個別プロジェクトを協力プログラムとして統合しての評価対象の設定とこれに基づくプロセス評価、インパクト評価、個別事業の開発文脈での実績評価を考察し、プログラム評価の事例を提供している。従来、個別プロジェクト評価の積み上げを主体とした評価に対して、複数プロジェクトのプログラムとしての成果に焦点を当てた評価の可能性を示唆する。

松澤猛男氏には、国際開発銀行(JBIC)の戦略的評価を議論していただいた。本報告では、1975年から17回にわたりタイの農業・農業協働組合銀行へ実行された円借款を事例に、タイの農業・農業協働組合の戦略の変遷を跡付けるとともに既存評価を基に農業・農業協働組合銀行への円借款事業について戦略的視点から考察を行っている。考察結果として戦略のもとでの事業の実施、またそのために戦略の評価のための明確な評価枠組みの設定の重要性を強調している。

年田博光氏には、アウトカムを重視した評価方法について報告をいただいた。本報告では、1999年から2001年にかけ国際協力事業団(JICA)の開発調査として実施したインドネシア国地域教育開発支援調査と2002年から2005年にかけ実施している同フェーズⅡ調査を事例として、事前、中間、事後の一貫した視点での評価を基にプロジェクトを実施していくことの重要性と、そのために事前に構造的な調査によって成果をあげるのに必要な要素間の関連を把握しそれら要素を適切に組み込んだ総合的なプロジェクトを構築することの必要性を強調している。また、本報告は、この調査結果を基に、特定のプロジェクト活動に偏りがちなわが国の国際協力のプロジェクトの構築のあり方に対して今後の方向性を示唆している。

それぞれの論文及び報告は今後のODAの評価のあり方の方向性を示唆するものであり、これを機会にODA評価の範囲が広がることとともに評価の議論が深まることを期待する。

【実践·調查報告:依賴原稿】

援助機関による合同評価の役割と可能性 ― 基礎教育分野の合同評価を事例として―

井本 佐智子

国際協力事業団 Imoto.Sachiko@jica.go.jp

要約

近年のミレニアム開発目標に示される成果主義の定着と被援助国のオーナーシップとパートナーシップを重視する援助理念は、援助協調を強く推進する動きとなっている。これに伴って援助機関は、従来の各援助機関の援助の有効性(aid effectiveness)を検証する評価から開発の有効性(development effectiveness)を検証する評価へと視点を変えることが求められており、そのツールとして合同評価が推進されている。現在実施中の「途上国の基礎教育に対する支援についての合同評価」は、援助全体のプログラム・ロジックとその有効性を検証することで、今後の被援助国、援助機関双方の政策を改善する試みである。本合同評価により、最終目標にたどり着くまでのプロセス指標や中間成果の明確化、プログラム・ロジックの抽出による今後の援助政策への有効な教訓、政策を実施する上での多様なステークホルダーの認識や関係性の分析などが期待される。このように合同評価は、実施上の課題を抱えつつも、援助全体および各援助機関の政策の適切性の向上、援助の戦略性と有効性の向上、関係者の政策対話の強化に向けて、重要な役割を果たしうると考えられる。

キーワード

合同評価、パートナーシップ、開発の有効性、援助協調、成果主義、

1. はじめに

1990年代から開発援助は大きな転換を迫られてきたが、その転換が開発のパラダイムとして定着する過程と並行して、開発援助における評価も大きな変革を迫られている。

日本国内では、行政改革の動きと連動して、 行政活動としての政府開発援助(ODA)の あり方を問い直す動きが出て来た。他の援助機関では1990年代後半に「成果重視マネジメント」(Results-based management)が盛んに取り入れられるようになったが、日本でも近年成果重視の考え方が強調されるようになっている。成果主義は、組織が何を行なったかではなく、何を達成したのかをより厳密に測定することを要求する。日本のODAの技術

日本評価学会『日本評価研究』第3巻第1号、2003年、pp. 3-16

協力実施機関である国際協力事業団 (JICA) も、平成15年10月1日に独立行政法人になる ことが決定しているが、独立行政法人に移行 した後は、中期目標とそれを成し遂げるため の中期計画に併せて年度ごとに業績報告をす ることが義務づけられる。

一方日本のODAは日本の行政活動の一環 であると同時に、通常は活動の場が被援助国 にあり、被援助国の行政機関(および他ドナー) とともに事業を実施するという側面を持つ。 したがって、日本における援助や行政の考え 方の変化のみならず、国際社会での開発を取 り巻く環境や考え方にも当然のことながら影 響される。過去10年間で開発援助の考え方は それまでの援助の考え方から大きく変容した。 セクターワイド・アプローチ (Sector-wide approaches: SWAp) や貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) の推進 に代表されるように、開発の主体は途上国政 府であり、途上国政府の実施する活動を援助 機関は他の援助機関とともにパートナーとし て支援するという考え方が強く支持されるよ うになってきたのである。この開発援助の根 本的な考え方の変化は、開発援助の評価のあ り方に対しても当然影響を与えずにはおかな い。これまでのプロジェクト中心、具体的な ドナーの活動の有効性 (aid effectiveness) を 検証することが中心の評価から、途上国、援 助機関双方の取り組みによる開発全体の有効 性 (development effectiveness) を検証する評 価へと評価の考え方も変わってきている。

本稿の目的は、このような援助のあり方および評価に対する考え方の変化に対応するツールとしての合同評価の可能性およびその潜在的影響力について考察することである。以下次節では、開発パラダイムの転換と評価のないて、第3節ではDAC評価作業部会における合同評価の推進状況について概観する。さらに第4節で、JICAが参加しており筆者がその担当者としてかかわっている途上国の基礎教育分野に対する援助の合同評価を検討し、合同評価の可能性と今度の課題を考察することとする。

2. 開発パラダイムの変化と評価

1990年代の開発援助において特筆すべき事項は、開発の方向性について国際社会全体のコンセンサスとコミットメントを得たことにある。1990年から数々の分野で国際会議が開催され、国際社会が一丸となって取り組むべき目標が提示された。これらを踏まえて1996年には経済開発協力機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)においてDAC新開発戦略が採択されたが、ここで設定された貧困削減、初等教育の完全普及、ジェンダー平等などの目標はそのまま2000年のミレニアム開発目標(Millennium Development Goals:MDGs)に引き継がれ、国連総会で189カ国の代表により合意を得たのである。これが2002年3月

に引き継がれ、国連総会で189カ国の代表により合意を得たのである。これが2002年3月のメキシコ、モンテレイで開催された国連開発資金会議でより具体的なコミットメントとして確認された。MDGsは達成すべき目標と指標を明確に掲げ、開発における成果重視の考え方を象徴するものである。

MDGsは、国際連合に加盟する全ての国家 により合意されたという点で画期的であるが、 それに先行したDAC新開発戦略は、DACに 加盟する22カ国のみによるものであったとし ても、開発援助の世界にパラダイム・シフト をもたらしたという点で画期的であった。そ れは、開発援助の中心に (途上国の) 「オー ナーシップ | と「パートナーシップ | という 概念をすえたことである。DAC新開発戦略 は、パートナーシップという概念を「開発援 助は開発途上国のために何かを行うことでは なく、彼らとともに行うことである | と説明 し、ドナーは途上国の能力開発を支援するこ とで、彼らが自らの責任の下に開発を進める 努力を支援すると明確に述べている(DAC 1996)。DAC新開発戦略から始まり、MDGs またモンテレイ会議で示されたのは、成果主 義とよりよい政策実施に対する途上国自身の オーナーシップ、政府、民間、市民社会のパー トナーシップ、そして長期的で包括的なアプ ローチという開発パラダイムである(Picciot 2002)。この枠組みの中では、個別の機関が 何を行いどんな成果を挙げたかが問題ではなく、ドナー、被援助国全体の取り組みとして被援助国の開発が進んだかどうかが問われる。したがって、モニタリングや評価の焦点は各援助機関の「援助の有効性」(aid effectiveness)ではなく、被援助国の「開発の有効性」(development effectiveness)を強調する考え方に移ってきている。

オーナーシップやパートナーシップを前面 に押し出した援助のモダリティとして近年進 められているのが、SWApやPRSPである。 SWApは決まったルールや手続きを意味する のではなく、「アプローチ」である。明確な 定義があるわけではなく、援助機関や被援助 国によってその文脈も意味するところもさま ざまであるのが実態だが、基本的には「途上 国主導のもとで立案された戦略とその戦略に 対応した財政計画を支援するために援助が実 施されること | (Brown. et al 2001) と定義 される。PRSPは世界銀行、IMFの債務削減 の前提として作成が要求される計画で、途上 国自身が市民社会の参加も経て、成果重視の 包括的な貧困削減のための開発計画を作成す ることが求められている。SWAp、PRSPと もに、これまでのように各ドナーが(実態的 には) どのプロジェクトを実施するかを決定 するのではなく、ドナー・コミュニティは途 上国が健全な政策とプログラムを立案、実施 すること全体を支援することを前提としてい る。ただし、両者ともに新しいのは包括的で あることでもその計画に付随して資金援助を 行うことでもなく、援助実施機関の協調を強 化することを求めていること (Samoff 2001) である。その意味で、これらは「ネットワー ク型の援助 | (Schacter 2001) と言えよう。

援助の現場では以前から援助協調という試みはあったが、それは基本的には援助機関の活動の重複を避け相乗効果を挙げるために、活動分野や活動地域の棲み分けをしたり定期的な意見交換を行うことを意味していた。しかし今日では、援助協調はより積極的な意味を持ち、共通の上位計画や戦略のもと、各援助機関がより統一的で一貫性のある援助を実

施することを求めている。このようなネットワーク型の援助の実施は、定期的に計画の進 捗状況と方向性が正しいかどうかを関係者が 確認し、共通の認識のもとで適切な判断、計 画の修正を行わなければ効果を挙げることが できない。したがって、関係者がモニタリン グ、評価を共通のツールとして活用すること が不可欠である。

このような援助および評価のあり方は、国 内の他の行政機関と同じ基準で成果主義を求 められる各援助機関に問題を提起する。成果 主義には「結果」、「帰属 (attribution)」、「年 度ごとの報告 | という3つの柱がある(Schacter 2001) が、SWAp、PRSPなどのネットワー ク型援助においては、アウトカムやインパク トを単独の援助機関の行為の結果であると断 定することはできないし、設定される目標は どうしても長期的なものになるので短期的に アウトカムを報告することが困難なものも多 い。したがって、各援助機関はそれぞれが国 内で課せられている説明責任をどのように果 たすのかという問題に直面する。この問題に ついて、カナダ国際開発庁(CIDA)につい ての報告を行うカナダの監査局は、「重要な ことは、持続可能な開発の成果が生じること であり、それらが特定のドナーの開発介入に 帰属することではない。(期待される結果と ある開発介入をつなぐロジックを明確にし、 ある状況のもとで特定の介入を実施したこと が適切だったかを説明する)報告を奨励する ことで、開発の成果により焦点を当てる動き を強化し、ODA資金の効果的な使用に対す る説明責任を向上させるであろう。| (Office of the Auditor General of Canada 1998) & 述べているが、このような援助側の発想の転 換が求められる。

3. DAC評価作業部会における合同 評価の推進

こうした開発パラダイムの変化に対応して、 国際社会では合同評価が注目されている。 援助について議論する国際的な場はいろいろ あるが、援助機関の方向性に影響力を持つの が経済開発協力機構 (OECD) の開発援助委 員会(DAC)である。DACには専門家が集 まって意見交換や情報の共有を行うために作 業部会が設けられており、評価作業部会 (Working Party on Aid Evaluation) は評価5 項目をはじめとする評価基準、開発援助にお ける評価用語集のまとめ等で、加盟国の援助 実施機関の評価活動に大きな影響を与えてい る。DAC評価作業部会は評価を活用して加 盟国の援助の有効性を高めることを目的とし てさまざまな活動を行っているが、優先順位 の高い活動のひとつが合同評価の推進である。 これは、1998年のDACシニアレベル会合で、 パートナーシップというビジョンを実行に移 すための重要な方策のひとつとして合同モニ タリング、合同評価が挙げられたことによる。 合同評価とは、複数の関係者が協力して開 発援助プログラムやプロジェクトの評価を実 施することを意味する(DAC 2001)。この 場合、複数の援助実施機関、援助実施機関と 被援助国、援助実施機関とNGO等さまざま な「合同」の組み合わせがありうるが、DAC の文脈では特に複数の援助実施機関および被

合同評価の利点としてしばしば上げられるのは、まず合同で評価を実施することにより被援助国で実施される評価の絶対数をインタとができ、被援助国のデータ提供、インタビュー、報告書レビュー等事務的負担と関連で評価手法、援助手法についての知見のでき、将来的に援助の調和化が期待でき、多様な関係者の視点を評価の実施といより、より質の高い評価の実施と等がある(DAC 2001)。

援助国が協力して評価を実施するタイプの合

同評価が議論の対象となることが多い。

これまでDAC評価作業部会では、「開発と 女性」、「参加型開発とグッド・ガバナンス」、 「評価におけるキャパシティ・ビルディング」 についての合同評価が正式な活動計画の一環

として実施された。さらに、DAC評価作業 部会の正式活動ではないが、複数の加盟国が 参加して自主的に合同評価を行い、その進捗 状況や手法上の問題点、評価結果をDAC評 価作業部会の場で議論したものに、「ルワン ダ緊急援助についての合同評価 |、「アフリカ 特別プログラム」、「ガーナにおける道路セク ター開発」などがある。特に1996年に実施さ れたルワンダ緊急援助の評価は、36ものドナー、 NGO、国際機関が参加し、その後の緊急援 助の評価手法についてのガイドラインの作成 につながった'。現在実施中のものとしては、 世銀主導で実施されている包括的開発フレー ムワーク (CDF) 評価、ドイツ主導の国連人 口基金 (UNFPA)、国際家族計画連盟 (IPPF) による国際人口会議行動計画推進についての 評価、EU加盟国によるEUの援助も含めた対 外政策に関する評価、被援助国主導(モザン ビーク主導、オランダ、世銀、UNDPが支援) の評価等がある。これらは進捗状況が適宜 DAC評価作業部会で紹介され直接の評価参 加国以外にも情報が共有されているため、潜 在的な影響力は直接的な評価の参加国の数や テーマで判断する以上のものになりうる。

従来から合同評価というのは限定的な範囲 で実施されていた。たとえば、JICAをはじ めとした二国間援助機関では、援助の現場で 互いの協力関係を強化する前提として互いの 援助方針、方法を理解することが重要だと認 識し、その理解促進のために合同で双方のプ ロジェクトの評価を実施することが有効な手 段と考えられていた。この考え方に基づき、 JICAではたとえばCIDAとの日加平和構築合 同評価や、アメリカ合衆国国際開発庁(USAID) と日米コモンアジェンダに基づくイニシアティ ブの合同評価を実施したりしている。しかし、 現在DAC等で推進される合同評価はこのよ うな範疇の合同評価とは根本的に異なってい る。それは、上記で述べたように現在の合同 評価の関心は開発の有効性(development effectiveness) を検証し、それにより被援助 国の開発(またはあるセクターの開発)を全 体として向上させようとするところにあるか らである。そのため、評価のプロセスが関係者に開発の方向性についての対話の場を提供し、共通認識の形成を促進すること、そして評価のプロセスと結果が国際間の合意事待でいる。関係者が二国間の援助機関のみではなく、被援助国、国際機関、NGOと広がるにつれて、評価のプロセス、結果および提言が国際的なコンセンサスを提供する可能性も高まる。

また合同評価は、関係者(特に被援助国) のキャパシティ・ビルディングの有効な手段 と考えられている。これは、SWApやPRSP の進捗にあわせ被援助国がモニタリング、評 価を行って適切な予算配分や計画修正をする ことがその成功には不可欠であるため、被援 助国に積極的に評価についての関心と知見を 蓄積する重要性を関係者が認識しているから である。そのため、被援助国政府を単なる情 報提供者としてではなく対等の評価のパート ナーとして位置づけるための工夫がなされる。 ガーナの道路開発の合同評価はデンマークが 主導したが、評価計画の作成から終了まで主 要な作業はすべてガーナの首都アクラで行わ れ、ガーナ道路交通省、その他の実施機関の 参加を得た。特に評価の委託事項(TOR)の 作成およびコンサルタントの選定をガーナ道 路交通省と共同で実施したことにより、ガー ナの評価調査に対するオーナーシップが芽生 え、積極的な参加を得ることに成功した (DAC第34回評価作業部会でのデンマーク による報告)。

このように、成果重視、協調重視の援助を 推進し、また被援助国の評価のキャパシティ を向上させるために合同評価を活用していき たいとの政治的意思がDACでは強い。次節 では、2000年から2003年にかけて実施されて いる基礎教育分野における合同評価について 検討し、具体的な合同評価の意味や役割につ いて考察する。

4. 「途上国の基礎教育に対する支援 についての合同評価調査 |

(1) 「途上国の基礎教育に対する支援についての合同評価調査 | 実施の背景

2000年のDAC評価作業部会で、オランダにより「途上国の基礎教育に対する支援についての合同評価調査」を実施したいという提案があった。この提案は広範なドナーの関心を集め、オランダ、カナダ、イギリス、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、アイルランド、ドイツ経済協力省、JICAといった二国間援助機関、EU、世界銀行、UNICEF、UNESCOといった多国籍、または国際機関が参加してといった多国籍があれた。そして、被援助国側からは、ケース・スタディ国であるボリヴィア、ウガンダ、ザンビア、ブルキナ・ファソが参加している。筆者はJICAにおける本テアリング・コミッティーに参加している。

教育分野については、従来、「初等教育 | 「中等教育 | 「高等教育 | と区分されること が普通であった。しかし、中等教育、高等教 育に進むことのできる者が非常に限られてい る途上国において、初期の教育を中等、高等 教育にむけての準備段階と捕らえることは意 味を成さない。むしろ初等教育は、市民とし て社会に積極的に参画するのに必要な基本的 スキル、知識を身につけるための教育であり、 それ自体で完結した段階として捕らえる必要 があるとの認識が生まれた(Samoff 2000)。 これが、現在の「基礎教育」という考え方に つながっている。この考え方が国際社会で特 に注目を浴びるのは、1990年にタイのジョモ ティエンで開催された「万人のための教育世 界会議 | である。この会議で採択された「万 人のための教育世界宣言 | (Education for All: EFA)では、基礎教育は「人々が生きるため に必要な知識・技能を獲得するための教育活 動 | と定義され、具体的には、就学前教育、 初等教育、前期中等教育およびノンフォーマ ル教育を含む (国際協力事業団2002)。教育

井本 佐智子

を受けることそのものが基本的人権なので、 万人がその権利を享受することそのものを開発の目的とする考え方(すなわち権利に基づいたアプローチ)が認知を得る一方、社会が持続的に発展するためには、人的開発の手段として基礎教育を社会を構成する市民全員が受けることが不可欠であるという考え方も国際社会では浸透し(国際協力事業団2002)、2015年までに初等教育の完全普及を目指すことがDAC新開発戦略、ミレニアム開発目標でも掲げられ²、途上国、ドナー双方に努力を求めている。このような背景で、開発援助では基礎教育分野に対する支援の重要性が強調されている。

一方、この分野における合同評価に関心が 集まるのは、基礎教育の重要性そのものだけ ではなく実態的な意味合いや期待がある。教 育は保健分野とならんでSWApが進展しつつ ある分野である。これまでの援助の経験から、 国際社会では開発における途上国政府の役割 の重要性や総合的なアプローチをとる重要性 が認識されていること、またそれぞれの活動 と同様にその活動を促進するような政策環境 が重要であることが強く認識されていること

(Joint Evaluation of External Support to Basic Education 2001) から、教育分野において実 際の途上国政府の政策と援助のかかわり、援 助の実効性を確認し教訓を導き出すことが今 後の援助の実施に向けて有益であると考えら れているのである。従来型の個別プロジェク ト実施を前提として考えると、援助は援助国 それぞれの教育システム、教育に対する考え 方に根ざした方法がとられるため、事業内容 も評価も援助機関によって大きく異なってお り(長尾1999)、またそれぞれの援助機関の 個別の活動から生じる結果と有効性に関心は 集中するので、合同で評価を実施することの 実際的な有用性は疑問であろう。しかし途上 国側のイニシアティブに基づいて開発計画が 実施され、他の援助機関も含めて援助を総合 的な政策支援と捉える流れの中では、援助機 関側の個別の差異はむしろ乗り越えるべき課 題と認識されるし、援助の結果の帰属を厳密 に議論するよりも、援助全体の支援の基盤となっているロジックを検証し今後の方策案をドナー・コミュニティと被援助国に提示することのほうが重要である。このような考え方を前提とすると、合同評価は現実的な選択肢の一つとなる。

(2) 評価調査の実施体制

合同評価は単独の援助実施機関が評価を行 うのに比べて複雑なオペレーションになる。 参加している評価担当者間の調整だけでも労 力を必要とするので、適切な調整プロセスを 最初から確立する必要がある。本合同評価で は、評価の実施主体としてのステアリング・ コミッティーが設立されている。このステア リング・コミッティーには各援助実施機関か ら評価部局の担当者および教育分野の専門家 が参加しており、評価部局の担当者は主に評 価方針、評価手法についての知見を提供する が、教育の専門家はデータや教育分野の概念 整理に助言を行うと同時に、評価のフィード バック対象者としての視点で調査に対し種々 の問題提起を行っている。評価実施のプロセ スで各援助機関の教育分野の専門家を参加さ せて十分に彼らの問題意識、関心事を評価調 **査内容に反映させることで、評価の質の向上** を図るとともに評価結果のフィードバックが 有効に行われることを期待している。評価部 局の担当者もセクター評価など、分野別のプ ログラム評価を担当している者が多い。ステ アリング・コミッティーの議長はオランダが 勤めているが、カナダ、UNICEFがオランダ を支援してマネジメント・グループを形成し、 各種調整に責任を持っている。

これに加え、ケース・スタディの対象国からは、教育を所掌する省庁の基礎教育担当部局の代表が参加し、被援助国の問題意識を提起するとともに被援助国の本評価調査へのコミットメントを高めている。ケース・スタディ国では、現地調査にあたり本評価調査のキー・インフォマントまた結果のフィードバック先として、援助実施機関のフィールド・オフィ

スの担当者や教育関係のNGO、関連省庁が参加するCountry Reference Group(CRG)が設立されるので、CRGの設置や人選、サポートも被援助国基礎教育担当部局を中心に行われている。援助機関で立案される政策を国ごとの文脈に落とし込み、被援助国政府やNGOと協力して実施に移すのは各援助機関のフィールド・オフィスなので、評価結果を有効に活用して現実の政策を向上させるためには、本部だけではなくフィールド・オフィスに効果的に評価結果をフィードバックすることが不可欠である。CRGも評価実施中から関係者の学習を促進し、評価のフィードバック機能を高めるための工夫である。

この監理体制の下、評価調査を行っているのはカナダとイギリスのコンサルタントの企業連合体である。評価および教育分野の専門家を抱えていること、教育分野のプログラム評価および複数の援助実施機関の合同評価の経験を有していること、またケース・スタディ対象国ではローカル・コンサルタントとを組んで調査を実施することが要求されているので対象国のローカル・コンサルタントと協働するためのネットワークを持っていること、などから選ばれた。

(3) 評価調査のアプローチ

合同評価は評価実施過程でのコンセンサス 形成と対等な参加が重視される。したがって、 実施するに当たってはこのための工夫が必要 である。本評価調査は評価対象である基礎教育も非常に幅広い概念であるため、まず基礎教 加者の評価に対する考え方のものが提起する 教育分野というセクターそのものが提起コ 語点を探り、それをステアリンがら調査を 関点を探り、その意形成を図られた。この 調査を関係者の間の 対すると以うプロセスがとられた。 関始するというプロセスがとられた。 が、文献調査がと関係者の は、 であると確認されたのは、 ①「基礎教育 そのものの定義、 つまりどのような支援を基 礎教育に含めるか、②本評価調査において SWApをどう位置づけるか、③評価の第一の 焦点をどこに置くべきか、④本評価調査でど のような評価手法を用いるか、であった。

まず①については、援助機関、被援助国に よって「基礎教育」の定義とそこに含まれる 内容が異なる現状がある。多様性があること 自体は現実のニーズを反映した結果であり悪 いことではないが、このような合同での評価 となると調査範囲、調査手法、比較対象それ ぞれに問題を生じることになる。この評価調 査は、「基礎教育とは、人々の基本的な学習 のニーズに合致するものである。基礎教育は、 人々が人格的および社会的発展のため、また 社会において意味のある役割を果たすために 必須の知識、価値観、スキルの基本的なレベ ルを獲得するためのものである | (IOB 2000) と定義し、具体的な基礎教育の内容について は援助機関、被援助国関係者の定義を最大限 尊重した上で、評価者がデータを収集し分析 する過程においてできる限り比較可能なスト ラクチャーを作っていくことが合意された。

②については、一部の援助機関がSWApのような「プログラム援助」は従来型のプロジェクト援助よりも効果的であるとの前提に立ち、「プログラム型の援助に移行していく上での障害は何か」といった問いかけをするのに対し、SWApはまだその効果を判断できる段階ではないので、その結果や有用性に対して予見を持たず援助の1タイプとして評価に含めるほうが評価そのものの説得力が増すと合意された。

③については参加国/機関によって共通する関心事項、異なる関心事項があり、合同評価はともすれば焦点が定まらない傾向があるが、本評価のユニークな点は援助実施機関が援助と教育の接点を探っていることであり、したがって基本的な焦点は教育分野の援助のプロセスにおくべきと合意された。注目すてき点は、セクター別の評価として個別してもいた。といるに帰属する結果を検証してき点は、セクターの活動とそこに帰属する結果を検証して積み上げるのではなく、各国、機関の援助を総体として考え、被援助国の基礎教育分野の

井本 佐智子

開発計画を中心としてそこにおける援助全体のインタラクション、そしてインタラクション、それの結果の基礎教育分野の方向性を検証してクター、としてのはまである。セクター、であることである。他ドナーも含めている場合がするとは限らない。他ドナーも含めてからとは限らない。他ドナーも含めてからないは相殺効果が生じ、全体としては風ののプロジェクトの効果がら推測するいは以下の効果であることも多いと考えられるからである(Battille 2001)。

最後に④の評価手法については、定量的お よび定性的なデータ両方が必要であること、 裨益者(本件の場合は教育を受ける立場の人 々)の視点を含めることが重要であること、 援助機関、被援助国双方にとっての学習の場 を提供することから、複数の手法を組み合わ せ、基本的には形成評価として実施すること が支持された。定量的データについては、 EFA2000アセスメントや国際機関、各国の統 計資料を有効に活用することや、定性的デー タについても世界銀行が実施した参加型貧困 調査の結果などを十分に分析、活用した上で、 ケース・スタディではフォーカスグループ・ ディスカッションなどを実施してできる限り 関係者の現場における認識を把握することが 望まれた。

また、上記4点と並んで重要であったのは、 ケース・スタディ対象国の選定であった。

参加国/機関で合意を形成するためにさまざまな選択基準が議論されたが、最も重視されたのはケース・スタディ対象国そのものが基礎教育分野についての評価に参加する意思があるかどうかである。これは、本合同評価は援助機関の一方的な評価ではなく、被取り向上のためにも本評価調査の取策の向上のためにも本評価調査の取りにはボリヴィア、ブルキナ・ファソ、ウガンダ、ザンビアで調査を実施することになったが、上記の国ではそれぞれの教育開発計画に基づいて被援助国、援助機関が共同でモニタリン

グを行っており、それらのモニタリングと本 評価調査を補完的に被援助国が活用すること を目指して議論している。具体的には可能な 限り共通の指標を用いて比較、補完的な分析 を可能にすることや、今年度当該国で実施さ れるモニタリングではカバーされない地域を 本評価調査で調査するなどといった取り組み が行われている。

(4) 評価設問と調査の組み立て

本合同評価の目的は、「政策、プログラム を改善するための教訓を引き出せるよう、援 助の意図、形態、活用の現状、結果を含めて 被援助国4に対する資金提供機関、技術協力 実施機関による基礎教育分野に対する支援の プロセスを検証すること | である。この目的 のため、本評価は3つの評価設問を設定して いる。具体的には、①基礎教育分野における 援助の性質やこれまでの変化はいかなるもの か、②被援助国の基礎教育分野は(外部から の支援を受け)有効に機能しているか、③基 礎教育分野における援助をパートナーシップ として概念を再構築する試みはどのような現 状にあるのか、である。この3つの評価設問 それぞれについて(i)意図、政策、戦略、 (ii) 実施、(iii) 結果の3つのレベルを検証 することで、基礎教育分野の進展を援助に明 確に帰属させることは困難なものの、現在観 察しうるアウトカムが援助関係者の期待した 正のインパクトの方向性とおおよそ一致して いるかどうかを判断することは可能であると 考えられる (The Association of Universities and Colleges of Canada et al 2001)。また、 ①②③を現場で結び付けている援助のプロセ ス、そして (i) から (ii)、(ii) から (iii) へとつながる援助のプロセスに特に注目し、 このプロセスを検証することで今後の政策と その実施のための改善策を模索しようとして

プロセスを重視する評価の考え方が支持されるのは、ドナーが現状の基礎教育分野における援助はSWApをはじめとして「発展途上」

にあり今後の改善の必要性を認識しているからである。また援助のプロセスは援助のネットワークを示すものであり、プロセスの検証はネットワークを検証するものである。ここではネ・ロジックを検証するものである。ここ機助とである。これぞれのコンテキストにおいて援助を援助国はどのような考え方に基助づるように振舞っているのか、それははいるで援助の効果を説明しようと試みている(Schacter 2001)。

本評価調査では、1990年のジョモティエン 会議を基点とし、2001年までの基礎教育分野 の援助を評価対象とすることになっている。 しかし、資料、データともに1995年以降に豊 富になるので、実質的な焦点は1995年以降の 基礎教育分野への支援となることが予想され る。まず、文献調査で基礎教育に関する政策 的な文書、研究論文、評価報告書を分析し、 EFAに向けての取り組みや国際的な合意事項、 政策、戦略、これまでの進捗状況、ドナーの 基礎教育分野におけるアプローチや政策、戦 略、実施状況等を分析する。特に期待される のは、どのような政策や実施方法がもっとも 効果的と思われるのかを仮説として抽出し、 この仮説が適切かどうかを判断するのに十分 な具体的な事例や経験を現地調査で確認する ことである (The Association of Universities and Colleges of Canada et al 2001) o

文献調査では、グローバルなレベルでの基礎教育分野の動向を「万人のための教育世界宣言」および「ダカール行動の枠組み」に照らして分析するとともに、援助機関の政策の変化を確認している。基礎教育分野は先のを述べたとおり定義もまちまちであり、そのため援助金額についても把握および比較が困難ではあるが、DAC、UNESCO、UNDP、UNICEF等のデータを用いながら援助動向を分析するとともに、各種評価やデータ収集に用いられる指標の確認、信頼性の分析を行った。また、ドナー、被援助国ともに基本的な考え方としては個別プロジェクトの実施による支援から

プログラム援助、政策対話による政策への影響力強化重視となってきているが、このような援助を実施するには被援助国に十分なキャパシティがありアカウンタビリティが保たれることが信頼できる必要があるので、もっとも支援を必要とする国では逆にこのような「効果的」な方法で援助をすることができず個別プロジェクトを継続していかざるを得ない実情が明らかにされた。

この文献調査と並行して2002年4月から2003年1月にかけて、順次現地調査を含むケース・スタディを実施している。ケース・スタディは、国際会議での合意事項や援助機関の本部レベルでの政策の転換に対し、現場では実際にどのように変化が現れているかというリティ・チェックの場を提供する。特に多りのドナーの本部レベルでの援助形態および援助協調の実態はいかなるものか、変化があったとすればその変化は基礎教育分野の各目標達成に対して効果的であるといえるのかが大きな関心となる。

(5) 本合同評価の今後の可能性

本合同評価は評価対象国での現地調査と調査結果の分析を実施中であり、現段階では評価手法、評価結果についての議論は早計である。しかし、単独の援助機関による評価調査では踏み込むことが困難な以下のような課題について本評価調査で方向性なりとも示すことができれば、本評価調査は援助機関、被援助国双方にとって意義のあるものとなり今後の基礎教育分野における援助の有効性を高めることに貢献できると考えられる。

第一は、被援助国の政策実施プロセスおよび援助機関の援助実施プロセス双方を検証することにより、開発目標に到達するまでに期待されるインプット、アウトプット、実施プロセス、中間成果の明確化、指標設定およびモニタリングについての議論を提供することである。本評価調査では、2015年までに初等教育の完全普及を図るという目標およびその

井本 佐智子

指標は明確であり、入学率や卒業率、生徒と 先生の比率、生徒と教科書の比率その他教育 の量的拡大や質的改善を測定するための伝統 的な指標は(データの信頼性という大きな問 題は抱えつつも)入手可能である。しかし、 どのようなステップを踏んで初等教育の完全 普及という目標にたどり着くのか、モニタリ ングを実質的なものとするためのベンチマー クとなる中間成果およびその指標、また早期 に計画の問題を発見し修正するためのインプッ トの指標や実施プロセスを判断するプロセス 指標はあまり明確にされていない。これは PRSPをはじめとしたプログラム援助のモニ タリングや評価計画全体に指摘されることで ある (Booth et al. 2002)。 したがってプロ セスに注目する本評価調査で、プロセス指標、 中間成果等についての検討あるいは事例を提 示できれば、非常に意味のある調査になると 期待される。

次に、今回実施した文献調査では、援助機 関の政策、被援助国の計画については豊富な 資料があり分析が可能であった。しかし既存 の文献は、政策の実施について検証したもの や政策、実施とその結果をつなぐロジックを 論じたものは少ないことが明らかになった。 このため、有効な政策やプログラムについて の仮説が現地調査開始の段階では提示できて いない。これは、現在の政策にはその政策と 期待する成果をつなぐ説得力あるプログラム ・ロジックが示されていない可能性が大きい ことを意味している。現在多くのドナーが被 援助国の政策や戦略立案支援、また教育シス テムの改革やマネジメント改善といった教育 分野の上流部分での支援を政策として掲げて いるが、具体的な支援は当然ながら被援助国 政府の意思およびコンテキストに対応する形 で様々なレベルで行われており、実績とその 結果の分析を踏まえて全体としての共通項を 抽出できる段階には至っていないことがその 要因として考えられよう。また上流の政策レ ベルでの介入が末端の教室での変化になって 表れるには、教員の再訓練やカリキュラムな ど実際の教育内容に直結する部分とは異なる

複雑な結果の連鎖、また外部要因の影響など があるはずであるが、様々な援助のモダリティ が混在する過渡期のような現状で、これらの 検証の積み重ねが評価としては蓄積されてい ないことも文献レベルでのプログラム・ロジッ クの分析を困難にしている。しかし、ケース ・スタディ国で実際に援助の実施とそのプロ セスを検証することにより、援助現場での被 援助国側の有力なプログラム・ロジック(被 援助国政府の意思、またはそれを取り巻くコ ンテキスト)と援助国側のプログラム・ロジッ ク(そのコンテキストに対応しての具体的な 支援)を論じ、その一致点あるいは相違点を 抽出できれば、今後の援助の政策、実施方法 について有効な教訓を提示できると考えられ る。

第三に、CRGを活用した本評価について の現場での議論、また聞き取り調査により、 被援助国の多様なステーク・ホルダーの認識、 関係性を明確に描き出すという点である。パー トナーシップに基づく援助で重視される被援 助国自身による開発計画の実施とその計画に 基づく援助機関の支援に関し、ケース・スタ ディ対象国からステアリング・コミッティー での議論で、「現状の開発計画作成をリード しているのは被援助国自身が考える自国のニー ズなのか、それとも国際社会で示された開発 目標なのかしといった問いかけがなされた。 被援助国での計画作成は多くの援助機関が支 援しており、援助機関のコンディショナリティ として作用しているのではないかという問い かけも出されている。このような観点では、 実際の計画作成のプロセスがどうであったか ということ以上に、関係者がそのプロセスや ステークホルダーの関係性、作成された計画 をどのように認識しているかということが重 要である。ケース・スタディを実施する4カ 国はもちろん途上国における基礎教育分野の 支援を代表するものではなく特定のコンテキ ストにおける事例を提供するものであるが、 このような援助機関、被援助国が合同で実施 する評価においてさまざまな関係者の認識を 丁寧に調査することで、政策を議論する場で 用いられる概念に実体を与え、今後のあり方をより現実的かつ有効な形で議論することに 貢献しうるのではないだろうか。

5. おわりに

本稿では、現在実施中の「途上国の基礎教育に対する支援についての合同評価調査」のフレームワーク、実施と課題を検討したが、このような合同評価が日本の援助機関も含め援助コミュニティの成果重視の体制を強化し、MDGsの達成に向けて効果的な開発援助を進める上で有効なツールとなりうるかという点に関し、以下の3点の合同評価の役割を指摘したい。

第一に、MDGsは国際社会全体の目標であ り、援助機関は今後ますますMDGsの達成に 向けての成果が問われるが、個別の援助機関 の「成績」だけでは被援助国また国際社会全 体が目標に近づいたかどうかは議論できない。 したがって、援助コミュニティ全体が被援助 国とMDGs達成に向けて効果的に協働してい るのかどうかが厳しく問われるであろう。こ のような動きには、援助機関としては援助全 体の適切さを前提とした上で援助のネットワー クにおける自ら(援助機関)の役割、位置づ け、実施の適切さを議論していかなければ対 応できないことを意味しており、その確認ツー ルとしての合同評価の役割は大きいと考えら れる。援助規模の大きい日本は援助コミュニ ティにおいてそれに見合うリーダーシップを 求められる場面が増加しており、そこで適切 な役割を果たすためには、このような援助全 体の動向とその中での自己の位置づけを適切 に把握した上での戦略立案は欠かせない。

第二に、合同評価にはマクロのレベルでの 開発の動向と援助とのかかわりを検証できる 利点がある。援助機関は常に成果が自らの活 動の結果であると言えるかどうかを重視する が、実際は被援助国の開発に対する一援助機 関の介入は基本的には限定的な分野や規模に とどまるので、国全体やセクターのようなマ

クロレベルで開発が進んでも自らの介入の結 果であると結論付けることは困難である。そ のため、個別の評価では介入の直接的効果を 明確にすることに重点が置かれがちであるが、 その直接的効果が長期的にその分野や国の開 発に意味のあるインパクトを与えているのか どうかを検証することは難しい。日本も外務 省や援助実施機関が国別や分野別の評価調査 を実施し、国やセクターの開発全体と日本の 援助のかかわりを評価する試みを行っている が、多くの国では日本がトップドナーである にもかかわらず、マクロのレベルで援助の効 果を把握することは困難である。したがって、 このような合同評価である程度長期的なスパ ンにおけるマクロレベルでの援助の効果を検 証し、長期的な開発プロセスにおける援助の 役割と課題を明確にできることは、援助の戦 略性また有効性を高めるために有益である。

第三に、各種の国際会議に代表される政策 対話や被援助国と援助国の援助を巡る政策対 話の意味と実効性を高めるためには、対話が 確固とした現実認識の上になされなければな らない。この現実認識を被援助国、援助国双 方で共有するために、複数の被援助国や援助 機関が参加する合同評価は有益な場(評価プ ロセス)と情報(評価結果)を提供すること が可能であろう。

一方で、合同評価が万能なツールであるわけではもちろんない。これまでの合同評価や実施中のものを見ても、関係者の調整の必要性から評価の実施に非常に時間がかかっている。この点から、通常有用な評価において期待される「タイムリーに必要な情報を提供する」という面では合同評価は大きな課題を抱えている。

また、合同評価は政策やプログラムのロジックについての議論が中心となるので、現場での事業オペレーションに直接フィードバックできる教訓を得るのは難しく、一般的に援助機関の現場の担当者はこのような評価に関心が薄い。今後もPRSPやSWApのような型の援助だけではなくプロジェクト援助の必要性がある限り、プロジェクト・マネジメントの

井本 佐智子

向上に活用できる評価の重要性はなくならず、 また組織の学習能力を高めるために現場の担 当者が評価に関心を持って積極的にツールと して生かす体制は欠かせない。そのため、そ れぞれの援助機関のニーズにあった個別の評 価とコレクティブな合同評価双方を戦略的に 用いていく必要性は高いのである。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、国際協力事業団 国際協力専門員の三好皓一氏および査読者の 方々に有益なご指摘をいただいた。深く感謝 申し上げる。

なお、本稿の議論は筆者個人の見解であり、 国際協力事業団および「途上国の基礎教育に 対する支援についての合同評価調査」ステア リング・コミッティーの見解を示すものでは ない。

注記

- 1 DAC (1999)
- 2 EFAそのものは、すべての子供、若者、大人が教育を受ける権利を意味しており、初等教育のみならず生涯教育を意味している。
- 3 EFAで設定されている目標に対する各国の 到達度など基礎教育分野の進展は、ユネス コがダカール世界教育フォーラムに先がけ て実施したEFA2000アセスメントや各国の 定期的なモニタリングなど各種の調査がす でに実施されている。
- 4 DACではパートナーシップ概念に基づき、「被援助国」ではなく「パートナー」という言葉が用いられることが多い。本評価調査でも「パートナー」が一貫して用いられているが、日本ではまだなじみがない言い方なので、本稿では被援助国という用語で統一している。

参考文献

国際協力事業団 (2002) 『開発課題に対する

- 効果的アプローチ』、国際協力総合研修所 長尾真文(1999)「教育援助評価に関する研 究課題」、『国際教育協力論集』、2(2)、143-154
- The Association of Universities and Colleges of Canada, Gross Gilroy Inc. and Education For Change (2002). Inception report for Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Presented to the Steering Committee of Joint Evaluation of External Support to Basic Education.
- Battaile, W.(2001). Annual Review of Development Effectiveness: Making Choices. Washington, D.C.: Operations Evaluation Department (OED), the World Bank.
- Booth, D., and Lucas, H. (2002). Good practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. Working Paper 172. Overseas Development Institute. Retrieved November 25, 2002 from the World Wide Web: http://www.odi.org.uk/publications/working _papers/wp172.pdf
- Brown, A., Foster, M., Norton, A., and Naschold, F. (2001). *The Status of Sector Wide Approaches. Working Paper 142*. Overseas Development Institute. Retrieved November 25, 2002 from the World Wide Web: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp142.pdf
- Development Assistance Committee (DAC) (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (1999). Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance In Complex Emergencies. Evaluation and Aid Effectiveness 1. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2000). Effective Practices in Conducting a Joint Multi-Donor Evaluation, Evaluation and aid effectiveness 4. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Joint Evaluation of External Support to Basic

- Education. (2001). Framework Terms of Reference.
- Office of the Auditor General of Canada (1998). Canadian International Development Agency. Geographic Programs. Retrieved November 7, 2002 from the World Wide Web: http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/
- Picciot, R. (2002). Development Cooperation and Performance Evaluation: the Monterrey Challenge. OED Working Paper Series. Washington, D.C.: the World Bank.
- The Policy and Operations Evaluation Department (IOB) (2000). *Joint-donor Evaluation of Basic Education: Note for discussion*. The

- Hague: the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- Samoff, J. (2001). When Progress is Process -Evaluating Aid to Basic Education: Issues and Strategies. Prepared for the Consultative Group of Evaluation Departments.
- Schacter, M. (2001). Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA: Issues and Recommendations. Retrieved November 8, 2002 from the World Wide Web: http://www.iog.ca/publications/swap.pdf

(2002.2.12受理)

16 井本 佐智子

The Role and Possibility of Joint Evaluation by Aid Agencies -The Case of Joint Evaluation of External Support to Basic Education-

Sachiko Imoto

Japan International Cooperation Agency Imoto.Sachiko@jica.go.jp

Abstract

Result orientation in development cooperation symbolized by adoption of Millennium Development Goals and principles of development cooperation such as ownership of developing countries and partnership promote aid coordination. Development agencies are required to evaluate development effectiveness rather than aid effectiveness of individual agencies. In this trend, joint evaluation is considered to be an useful tool. An on-going joint evaluation, "Joint Evaluation of External Support to Basic Education" attempts to examine program logic and effectiveness of aid, thus improving policies and implementation of recipient countries and development agencies. This joint evaluation may provide process indicators and intermediate outcomes in program assistance, lessons to be fed back to aid policies by extracting program logic of external aid, analysis of perceptions and relationship of various stakeholders which play a role in implementing aid policies on the ground. In spite of its problems in conducting, joint evaluation has a potential to improve relevance of aid and policies of development agencies, strategic feature and effectiveness of aid, and to strengthen policy dialogues by all partners.

Keywords

Joint evaluation, partnership, development effectiveness, aid coordination, result-orientation

【研究論文:依賴原稿】

Assessing the Readiness of A National Government to Design and Build A Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Case Study of The Kyrgyz Republic

Jody Zall Kusek and Ray C. Rist*

Abstract

Across the globe, countries are facing pressures to reform their policies and practices so as to be more effective and efficient. Indeed, it is now apparent that a well functioning public sector is vital to economic growth, sustainable development, and the well being of the citizens. To know whether and how countries are achieving their reform objectives, the creation of a results-based monitoring and evaluation system is an important measurement tool.

The World Bank is assisting a number of countries, including the Kyrgyz Republic, in building such M&E systems that will eventually be able to report on government performance. This paper reports on one element of the work being done in the Kyrgyz Republic-that of deploying a diagnostic tool call the "M&E Readiness Assessment" to assess the current status of results-based monitoring and evaluation in the country and where M&E can be used to support good public sector management. This tool also helps to support reforms underway and planned. The application of the Readiness Assessment is discussed as a means to help frame a strategy for further developing the M&E system in the Kyrgyz Republic.

Introduction

Countries across the globe are facing pressures to reform the policies and practices of their public sectors. Indeed, an effective and efficient public sector contributes to the goals of sustained development, economic growth, and the well-being of its citizens. Focusing on the performance of the government thus becomes an important factor in being able to achieve

these desired goals.

As governments begin to address the challenge of meeting these goals, they will want to document their results so as to provide credible evidence and trustworthy information both to their citizens, and for their own management use. A results-based monitoring and evaluation (M&E) system is an important tool that will allow governments to acquire this

evidence and thus provide information that can help allocate resources wisely, design and implement projects and programs effectively, and evaluate the results of their interventions on the achievement of their development goals.

However, the reality is that putting in place even a rudimentary system for monitoring, evaluating and reporting on government performance is not easy in the best of circumstances. For developing countries the obstacles are greater and more formidable, even when they begin to construct more traditional M&E systems. These more traditional systems typically are used to assess the progress and track the implementation of government projects, programs, and policies¹.

Countries like the Kyrgyz Republic face particular challenges. Even though Kyrgystan has shown its commitment to reform and has developed a long-term economic strategy for poverty reduction and economic growth, it faces very real obstacles to achieving these reforms. Some are due to a traditional view of government's functions as centralized and controlling in nature, left from the former Soviet regime. Others challenges are due to being a "young" country, having obtained independence just more than a decade ago. These include having little experience in participatory government and insufficient technical knowledge and skills to manage reforms. Nonetheless, the Government is making notable efforts--striving at "properly governing the state" and attaining "open governance." This paper reports on the Kyrgyz Republic as a case study of one developing country and the assessment of its readiness to undertake this transformation of its public sector to a results-based orientation.

Background

The World Bank supports capacity building

efforts in the area of results-based M&E systems with borrowing countries not only for the reasons noted above, but also because the Bank itself is shifting towards more programmatic lending and encouraging greater transparency and accountability for results on the part of its borrowers. Investments tied to the countryled Comprehensive Development Framework (CDF) and the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), such as in the case of Kyrgystan, now need to be tracked for their results (the outcomes of government performance) rather than with traditional M&E approaches which have traditionally tracked only inputs, activities, and outputs. Results-based monitoring and evaluation expands the traditional M&E efforts by focusing public sector management on progress towards the achievement of explicitly stated development goals.

The logic of the country's initiatives in the CDF and the PRSP is as follows: The CDF is a ten year strategic plan on how the government is going to move towards the achievement of a number of broad national goals. Central to the CDF is to reduce poverty in the Kyrgyz Republic by half by 2010. The PRSP (which in the Kyrgyz Republic is termed the "National Poverty Reduction Strategy" -NPRS) in turn, is a three year blueprint on how the country will begin its initiatives to achieve the ten year CDF goal. The NPRS is thus a first stage target setting document (through Fiscal Year 2005) that moves the country forward for three years of work. Subsequent NPRS proposals will then cover the remaining years-again in multi-year frameworks. The role of the monitoring and evaluation function (as discussed below) will be to track and evaluate the performance of the government in achieving its intermediate objectives under the NPRS-i.e., what progress is being made with respect to the NPRS objectives in particular

and the CDF objective in general.

As will be discussed below in more detail, suffice it to say here that there will be significant challenges for the country in designing and building its M&E system in such a way that it can provide timely and useful information to government managers as they seek to implement the NPRS strategy. The government is proposing 100 indicators to be tracked and reported up as part of the NPRS effort. This is a massive undertaking and one that will surely tax the institutional capacities of the government. Designing and building a M&E system that can provide trustworthy and timely data on 100 indicators is a challenge in any country-for the Kyrgyz Republic it is daunting.

A diagnostic tool called the "M&E Readiness Assessment," recently developed by the World Bank, is used to assess the status of results-based monitoring and evaluation in a developing country and to identify opportunities where M&E can be used to support good public sector management. This tool also helps to support reforms underway and those planned and discussed in the paragraph above. This paper, then, reports on an assessment undertaken in the Kyrgyz Republic. It also seeks to provide to the reader an understanding of how the application of the readiness assessment tool can help frame a strategy for developing a results-based M&E system.

The Kyrgyz Republic : A Brief Context

The Kyrgyz Republic is a small, mountainous, and land-locked Central Asian country with a population of 4.8 million that gained independence from the Soviet Union only a decade ago. During 1996 and 1997, the economy grew by 7 percent and 10 percent

respectively and the economic outlook was promising. In 1997, infant mortality and under-5 mortality rates were high, 66.2 and 75.8 per 1,000 live births respectively, while less than half of married women used modern contraceptives (48.9%).² The country, then experienced economic setbacks and by 1998, national data indicated that about 63 percent of the households fell under the poverty line, and by the end of 1999 estimated annual per capita income was only US\$ 330.³

To achieve human and economic development in the Kyrgyz Republic, the country has been engaged since July 1999 in the development of a ten-year Comprehensive Development Framework (CDF), the only former Soviet Union country with a CDF. The CDF provides a macro-view of goals and strategies and the foundation for the country's PRSP effort, entitled the "National Strategy for Poverty Reduction" (NSPR) which is now being completed. This latter document provides more specific objectives and operation plans for a period of three years. The Bank's CAS for FY02-04 addresses itself particularly to the improvement of governance, a central goal of the NSPR.

It took a 2-year process to develop the CDF paper. This process has had value of and in itself, as it has provided a vital mechanism for dialogue with stakeholders and consensus building in a country with limited practice in participatory governance. Even though this participatory process has generated high expectations among government agencies and civil society (which may be hard to fulfill in the short term), the process has succeeded to build country ownership of the ten year development strategy for the country. The Kyrgyz President affirms that CDF represents "the new development vision of the country that aims at effective and open state governance, fair and law abiding society

[and] sustainable economic growth and development [involving] civil society entities."⁴

The Government understands that progress towards these goals will need to be measured and closely monitored. The CDF and the NSPR provide the parameters for the design and implementation of a performance-based monitoring and evaluation system, but at this time, a results-based M&E strategy exists primarily on paper. There has been slow progress in developing the operational plan of a sound performance monitoring and evaluation strategy, and in assessing the quality and appropriateness of the data that are currently collected to link policy actions to policy outcomes.

While the Kyrgyz Government appears to understand the need for a performance-based monitoring and evaluation system, the issue is rather one of whether existing capacity is sufficient to undertake the proposed government strategy for building an M&E system. The proposed system involves extensive use of indicators to track performance against multiple outcome goals. It also involves reliance on a large and complex computerized data collection and analysis system to report on progress as measured by indicators. And it involves data collection and analysis efforts that encompass the entire country. This ambitious proposal is positive in that the Government seeks to generate performance-based information. However, there may be more data generated than are feasible for the government to manage and utilize.

Methodology

A World Bank team visited the Kyrgyz Republic in February, 2002 to conduct a diagnostic mission in order to assess the government's M&E capacity in general and with specific attention to addressing the CDF and NSPR commitments. In this regard, the diagnostic mission offers a cross-sectional view of the actual situation in Kyrgystan in early 2002. The mission held more than thirty meetings with national officials in the central government, line ministries and parliament; heads of World Bank funded projects; and representatives of NGOs and the donor community.

The team sought to understand national development priorities, political processes, and roles and responsibilities of key players--all as precursors to mapping current monitoring and evaluation efforts, and assessing institutional and individual capacity, both inside and outside the government, for data collection, data analysis and reporting. The mission team sought evidence of those factors known to contribute to a successful shift to a culture of performance. These include:

- Strong leadership;
- A clear mandate and incentives to shift to performance;
- A well-defined strategy for monitoring and evaluation:
- Use of reliable data for policy decisions;
- Clear linkages between budgeting and performance; and areas of innovation that can be leveraged as models for good practice and pilot programs.

The research and data collection efforts focused on four broad questions relevant to assessing a country's capacity for performance-based M&E. These are:

 What is driving the need for results-based monitoring and evaluation systems in the Kyrgyz Government (incentives/demands)?

- Does the Government have an accountability system to determine effective and efficient delivery of programs?
- Is there a codified strategy in the government for tracking its national and sectoral development goals?
- Where does capacity lie with the requisite skills for designing and using results-based M&E systems in the Kyrgyz Republic? How has this capacity, or lack-there-of, contributed to the use of monitoring and evaluation in the public sector?

Results-Based Management and the International Experience

This section provides an overview, albeit brief, of the experiences and direction of results-based management as a government strategy in several countries. This is intended to provide an international context for the findings of the diagnostic team in the Kyrgyz Republic.

Over the past two decades, countries around the globe have been looking into ways to reform and reshape how they conduct the business of government. The international community, on the one hand, and civil society on the other, are asking elected and non-elected officials alike to take responsibility for their actions with new expectations that they will be accountable for the results of those actions. The paradox of civil society asking for more services, despite stable or diminishing resources, more responsiveness from fewer civil servants, and for accountability have left governments experimenting with a multitude of strategies in response.⁵

The Kyrgyz Government is poised to embark in a major strategy to improve governance

as an essential mechanism for socio-economic development through the CDF and NSPR. This "relationship between good governance and better economic and social outcomes is increasingly acknowledged. Transparency-openness about policy intentions, formulation and implementationis a key element of good governance." It follows that Kyrgystan would need to 1) monitor intermediate and final outcome indicators on a routine basis so that policymakers can make timely adjustments in both strategy and management to achieve development goals, and 2) align the budget with the desired policy outcomes.

The first set of actions may be more complex than they may seem. A study of poverty reduction strategy papers indicators and monitoring systems asserts that "there are solid grounds for regarding the production and use of information as a political and not just a technical matter." Governments may take this issue into consideration as they make decisions about the critical functions the CDF and NSPR information systems might be expected to fulfill. "In other words, incentives to produce and use information for policy improvement and accountability cannot be taken for granted," but need to be strategically considered and weighed.

The second set of actions is also crucial. According to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "the budget is the single most important policy document of governments, where policy objectives are reconciled and implemented in concrete terms. Budget transparency is defined as the full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner." The Kyrgyz Government is beginning to move towards a results-based focus and is implementing a strategy that links the medium term budget framework

(MTBF) and annual budgets to the outcomes of the CDF and NSPR goals. While this effort has a long way to go in changing the way the budget of Kyrgystan is managed, there is evidence that other former Soviet block countries, such as Albania and Romania are being successful with similar strategies

What lessons can be drawn from the international experience thus far that could be useful to the Kyrgyz Government? First, according to reports from the OECD, improved performance of the public sector is a central factor in maintaining the welfare of individuals and the competitiveness of the economy. Consequently, results-based management is the key aspect of public sector reforms in many OECD member countries. In developing countries, performance management is also a key aspect of poverty reduction strategies and social reforms. Second, there seems to be three types of actions that form essential building blocks toward establishing performance-based M&E systems. These building blocks include creating an environment that expects and values high performance, designing and executing a well defined system for monitoring and evaluation, and aligning budgets with programs and goals. Third, there appears to be no one right way to introduce performance management into the many institutions and policymaking activities of government. Often, depending on the presence (or absence) of certain elements, governments try one or more strategies based on 1) comprehensive or whole-of-government, 2) sector-specific, or 3) customer-focused approaches.

In the whole-of-government approach, a number of countries have introduced government-wide strategic plans, performance indicators, and annual performance plans and integrated them into annual budget documents (Australia, United States). Other related approaches include

putting into annual financial reports program performance indicators that can be audited (Finland, Sweden, United States), or using performance agreements between ministers and heads of government agencies (New Zealand, United Kingdom). Romania at the national level and Argentina at the state level have initiated program-based budgeting strategies, and Malaysia, has embraced the total quality management approach, focusing on process reengineering and achieving strict quality standards. Total quality management has generally been introduced after reform processes are well underway, but the focus of quality management on customers is relevant to reform efforts at all stages. Furthermore, total quality management focuses on monitoring results and using information for problem solving and decision making, and therefore, it provides elements for a sound monitoring and evaluation system.

Other countries have chosen a sector-specific approach, such as the Philippines, which is piloting performance M&E as part of their rural development sector performance information and management system. Still other countries have found it useful to focus on the users or beneficiaries of government services or on one client group, such as women or children (United Kingdom Citizens'Charter). This strategy includes developing key performance indicators that cut across line ministries with a specific focus on improving those government programs that support a particular population group.

While some OECD countries have adopted whole-of-government approaches to introduce performance management, many countries such as the United States began with pilot initiatives. By first piloting in a few programs and sectors, governments attempt to create favorable conditions for public sector learning and experimentation

before mainstreaming the effort. Other countries have found that encouraging and supporting actors that are committed to results-based management in sectors where a clear reform effort is underway (e.g. the health sector in Bangladesh and Ghana; the State health and education sectors in Santa Fe, Argentina) allows promising efforts to move forward regardless of whether national commitments have been made to implement a more comprehensive approach. This strategy can also help move forward a national agenda in a program area, rather than waiting for the entire government to embrace performance management.

The introduction of results-based management strategies in developing countries is still in its infancy. As these governments move forward with their own strategies, they are trying new and innovative approaches that are enriching the pool of data and experiences. Thus far, though, one thing is clear: There is no one particular strategy or approach that is best for all countries. First, reform involves multivear efforts and strategies inevitably evolve over time. Second, each country is unique in its sociocultural and political context and its views of what is feasible in performance management. In practice, countries may use a combination of approaches like those presented above and adapt and test experiences from other countries to their own circumstances.

A Strategy for Results-Based M&E in the Kyrgyz Republic

In addition to the efforts related to the CDF and the NSPR, Kyrgystan has recently conducted a Public Expenditure Review that includes recommendations towards developing the government's ability to prioritize its expenditures related to policy needs. Thus, strengthening the Medium Term Budget

Framework will benefit from the government's ability to monitor and evaluate the performance of government programs over a three year time frame for the following reasons:

- The budget process links in one coherent framework important elements of an organized system--the macro economic framework, policy objectives, programs for achieving these objectives in each sector, and expenditure plans.
- The authorities have already embarked on reforms for developing a program structure for the budget, and are undertaking the first steps towards the introduction of the MTBF in pilot sectors.
- The budget process can provide a regular source of data and reports on inputs and outputs, especially as the Treasury System is computerized.

Taking together the strategic goal setting of the CDF, the interim poverty reduction efforts of the NSPR, and the Public Expenditure Review, there is a basis for integrating these three initiatives so as to allow each to support and reinforce the others. For example, the NSPR will need, as an integral component, a system for assessing the performance of government programs and policies over a three year time frame (through FY 2005). Thus, any performance based monitoring and evaluation system that supports and strengthens the MTBF will be supportive of the government's NSPR effort which in turn is linked to the CDF.

Like other countries, the Kyrgyz Republic faces some fundamental issues concerning its NSPR. Experience has shown that the introduction of poverty reduction strategy papers present a challenge to established approaches to poverty monitoring. First, PRSPs shift the basis of lending agreements from indicators of macroeconomic stability to indicators of "good performance" in the sphere of public actions. Second, poverty reduction strategy programs emphasize process as much as content, and include the requirement for some engagement between government and civil society in the process of poverty diagnosis, policy formulation, and outcome monitoring.¹⁰ An effective National Strategy For Poverty Reduction for Kyrgystan will require timely, policy-relevant monitoring information that can provide a basis for decision making and for analyzing links between policy actions and policy outcomes. This range of information needs goes beyond the traditional mission of national statistical offices, even in countries such as Kyrgystan with a tradition of data collection and management.

1. Leadership and Champions for Reform

The legislative branch can provide a fundamental leadership role for performance by allowing flexibility and incentives in the national line ministries budgets, enacting reform-friendly legislation, requesting performance-based audits and conducting studies or hearings on issues of governance. Meetings in the Parliament indicated that there is expertise and desire among members of Parliament for improved governance. The Parliament is also in the process of reviewing current laws and legislation to ascertain the extent to which they do or do not support the goals of the CDF. This activity shows great promise for both the support and the monitoring of the government's actions.

Considering that the Kyrgyz Republic's relatively brief independence, its civil society appears to be making strides in becoming a voice for effective government. Non-governmental

organizations are increasingly demonstrating a leadership role vis-a-vis the government's performance on several fronts. For instance, they are bringing grass roots causes to the attention of the government; becoming the voices of the poor vis-a-vis the social responsibility of the government; contributing to the dissemination of information; and conducting studies and participating in monitoring and/or evaluation activities. As other members of civil society, such as the media, also become increasingly engaged in demanding government accountability, there is little doubt as to the important role that civil society is playing and can play in the Kyrgyz Republic as champions of improved governance.

2. Mandates

Experience has shown that countries that have succeeded in creating results-based governance have established formal mandates to do so, thus providing an institutional framework with expected roles and responsibilities. What is important here is not the form of the official mandate, which can be legislation, decrees or executive orders, but what it represents in terms of a government's commitment to improving how it does business. Notwithstanding the importance of a formal mandate, mandates that are not executed with the necessary leadership are likely to be shelved and soon loose their value altogether.

In Kyrgystan, for example, the Executive Order # 122, issued in April 2001 creates a coordinating council and its Secretariat in the President's office to monitor the CDF and the NSPR. The Presidential Decree #259 issued in August 2001 creates the National Council for Implementation of CDF. This decree spells out the main goals, principles, functions and tasks of the Council and the Secretariat. While the decree does not specifically mention intermediary

efforts such as NSPR, it is fair to assume that the decree encompasses all activities that feed into the 10-year CDF.

While decrees are necessary, they are not sufficient to ensure a broad articulation of reforms within and among critical entities in the government. These mandates usually includes a description of the roles and responsibilities of the new entity, but they do not address the roles and responsibilities of entities such as the Chamber of Accounts, the Ministry of Finance or of line ministries that may be affected by the new policy. For instance, the Chamber of Accounts has a long-standing mandate to conduct financial audits, but not performance audits--which can be a key tool in ascertaining the results of government actions.

3. Links to Resource Decisions

Since the late 1980s, new approaches to budgeting (variously termed performance-budgeting or program-based budgeting) have quietly expanded to almost all developed countries and are changing basic concepts and approaches to the budgeting process. In Kyrgystan, budget reforms are being considered as priorities in the context of World Bank credits and International Monetary Fund (IMF) loans. These credits address two main priorities: 1) civil service reform, and 2) public expenditure management. As part of the later, the medium term budget framework would begin to align policy formulation and resource allocation through the budget.

The budget in the Kyrgyz Republic is currently input-based, prepared by the Ministry of Finance, and is approved every year by Parliament. Neither the process nor the format of the budget lend themselves to linking financial resources with the intended and expected results of policies. There are some experiments to develop program-based budgets, such as in the Ministry of Health, but even they are struggling with issues of budget monitoring responsibility and rewards for efficiency. Most importantly, there seems to be little experience with program costing or with ascertaining the share, by sector, of government resources. Questions such as the following would need to be considered to mount an expenditure system for improved performance:

- Are the budget allocations based on program priorities?
- Have the line ministers authority to re-allocate resources within certain parameters during the budget period so that they can adapt to changes while improving effectiveness and efficiency?
- How does the budget reward for efficient delivery of services? Are there incentives for efficiency?
- What are the mechanisms to monitor budgetary expenditures in relation to program goals?

4. Incentives and Barriers to Change

Internal and external actors are behind the movement towards results-based M&E in Kyrgystan. Donors have been encouraging reforms in light of the pledge of the government to become a market-based economy, while, internally, a growing civil society is asking for social services and more accountability from the government. Given the geographical situation, as a landlocked country, Kyrgystan is highly vulnerable to changes in regional trade policies. The foreign debt is high and unemployment and poverty have not stabilized even though the quality of physical and human capacity is high.11 Internally, the country suffers from fiscal imbalances, weak institutions and a long tradition of monitoring seen as controlling. This makes some people doubtful about improving the government's performance when seen in parallel to the political system and the means of social control that are still well implanted in the country.

Moreover, there is lack of capacity for evaluation and a weak analytical capacity across the government. Although there seems to be willingness and understanding of the importance of the need to align the budget with policy choices, the importance of improving government performance, and the need to build capacity to measure and evaluate the effectiveness of government's performance, present efforts are fragmented. The M&E system remains, by and large, a concept and has not yet been internalized within the Government of Kyrgystan. Data are collected by the national statistics entity, line ministries and other entities, but without a road map for data utilization, there is a danger of using scarce resources to collect the wrong data or more data than are strategically necessary for steering the results-based management process.

Indeed, there is little evidence of systems now existing to collect, analyze and report on government performance, save what is known of efforts in the Ministry of Health and the National Statistics Committee. Yet, these two areas also need to be strengthened considerably, even as they are comparatively stronger than other parts of the government. Overall, there are few resources in place.

Thus, barriers to change can be many: attitudinal, institutional, and technical, among others. Civil servants may not be ready for change because of tradition or lack of confidence in their own abilities to bring about change. Institutions may lack the legal, infrastructure, or procedural means to guide reforms. There

may not be sufficient technical knowledge or human capital to achieve those changes. This means that purposefully, strategic capacity building is a necessary action, an incentive for change, and a fundamental element for sustainability.

Nonetheless, champions for introducing results based management exist already in the Ministries of Finance and Health, and within the CDF Secretariat. However, Kyrgystan is at the beginning of the reform process. There is a confluence of factors in the country at present that can provide the building blocks of a performance-based monitoring and evaluation system, provided there is a conscious decision to leverage what each of these components can contribute. These include:

- Donors' demand and support for improved governance and evidence of performance are powerful drivers for results management and performance monitoring and evaluation;
- The Medium Term Budget Framework development process currently underway could be a driver for linking policy decisions with resources allocation and results management;
- Government enthusiasm for E-governance can be leveraged to advance the cause of a strategic performance monitoring and evaluation system;
- Civil society's demand for better and more services and greater accountability could became an important catalyst for improving government performance; and
- Involvement of Parliament in monitoring results and government accountability can be an important internal incentive for improved governance.

5. Pockets of Innovation

One pocket of innovation that can be singled out is the health sector. With 64 percent of the population classified as poor and 23 percent as very poor, child malnutrition on the rise, and only 45 percent of the population having access to running water, the challenges the health sector faces to meet the health needs of the Kyrgyz population are many.

The Ministry of Health (MOH)¹² began a series of reforms in 1997 oriented towards decreasing out-of-pocket expenditures and co-payment costs by the population, increasing the efficiency of the delivery system, and improving public health services and overall quality. In order to meet these objectives -and the ultimate goal of improving health status--while resources are stagnant or decreasing, the MOH introduced a series of measures such as health insurance in an attempt, among others, to decrease the out of pocket and under the table payments that the population was making. They also reduced beds and hospital units to decrease costs, consolidated regional health entities for efficiency, reallocated resources to priority programs, and introduced critical management tools such as quality improvement.

The MOH, with technical support from the World Health Organization (WHO), has developed a systematic approach to data collection and management that includes the development of a worksheet for every output and outcome indicator of every sector goal. They have also taken steps to ensure that their data collection system includes those indicators that are part of the CDF and NSPR. Each indicator worksheet provides a description of the indicator, rationale, whether the indicator is quantitative or qualitative, the quantitative target, data sources, data collection methods, frequency of data collection and reporting,

partners, special needs (or funding), and who is responsible for the activity. It is too early to see how the data are managed and interpreted. But the efforts being devoted to establishing the results-based M&E system are laudable. These reform efforts place the MOH at the head of initiatives undertaken within the sector ministries

It will be important for the MOH and the Secretariat to monitor and document this experience and gauge the lessons that can provide useful elements for implementing resultsbased monitoring and evaluation in other ministries.

6. Information for Decision-Making

Inherent in effective monitoring of performance is the ability to collect, manage, analyze and report data. As with other former Soviet block countries, the Kyrgyz Republic has a long tradition of collecting data. The sources of official statistics in Kyrgystan are the National Statistics Committee, the line ministries, and the Central Bank. Each entity of government also collects data on their activities for budgetary and auditing purposes.

The National Statistics Committee (NSC) is in charge of collecting national statistics. They are a semi-independent entity reporting to the President. In 1999 they conducted the first census as an independent country-the previous one was conducted in 1989. Their reports are available to the population. They have about 1500 employees and hire more for specific surveys. They had been involved in the elaboration of the CDF document from the start, providing statistical information and conducting some of the surveys needed for the poverty report that provided the data to the government for the preparation of the CDF

and NSPR.¹³ As indicated in the CDF document, the National Statistics Committee is expected to be the main data source for monitoring the CDF indicators.

The NSC receives technical support from the IMF and the World Bank and from international experts with whom they work to enhance all aspects of statistical work for specific topics such as trade, informal sector, and social statistics. The NSC is also part of EuroStat, a data dissemination group that set quality standards. Currently, they are benefiting from support by the European Union who approved a project the Kyrgyz Government presented. This project will support the NSC programs and enhance skills for the period 2001-2005.

The Chamber of Accounts at present only undertakes financial audits. As the government moves towards a results-based strategy, the Chamber could become an important voice in assessing government performance, but only if it expands its capacity and range of audits to include performance audits as well.

7. Monitoring and Evaluation Capacity

Throughout the diagnostic, it was evident that there is currently little capacity in the Government to fully design and utilize a results-based management system. While there is some general understanding of monitoring in terms of data collection and reporting, a plan for short-term and medium-term capacity building for results management and performance monitoring is needed.

Experiences in other countries suggest two actions that are fundamental, if challenging to measure performance: 1) move the results-

based M&E system from the conceptual to the operational as soon as possible, starting with pilots and with a focus on only a few sectors; and 2) align financial data with non-financial data to measure progress towards achieving development goals. The Kyrgyz Republic may be able to build capacity enhancement opportunities as part of the NSPR.

With regard to evaluation or research capacity, it has been noted earlier that the skills are weak within the government. Furthermore, academics are not involved in evaluative inquiry in any significant way and although some professional NGOs are conducting small studies, there is not much experience in the country. However, an evaluation institute has just been formed in the capital city, Bishkek, by three professionals trained in evaluation that could provide the basis for developing a small but critical mass of expertise in the country.

8. Assistance from Multilateral and Bilateral Sources

The World Bank is the single largest donor in Kyrgystan, and the driving force behind the development of the Comprehensive Development Framework and National Strategy for Poverty Reduction. The focus of the IMF is the modernization of the budget process, the improvement of revenue collection, and fiscal operations. These combined efforts are contributing to a demand for results-focused monitoring and evaluation.

In meetings with representatives from the donor community that included the Swiss, Japanese, Americans, and British, no evidence emerged that these groups are supporting M&E in any significant way. To date, it seems only the British, through DFID, have supported a short-term consultant from the Netherlands Economic Institute who has provided assistance

to the Secretariat in the area of M&E design.

In meetings with these four donors, there was a consensus that Kyrgystan is motivated to reform the system and the Government is moving forward on several fronts. They also agreed that the government could benefit from support in the area of results-based management.

Diagnostic Assessment Findings

The diagnostic emphasized the identification of success factors for the design and building of results-based M&E systems outlined in the methodology section of this paper. The diagnostic assessment identified the need for increased dialogue across the various organizations of the central government on monitoring and evaluation issues

The key findings are summarized below:

- Evidence of Leadership: There is evidence of leadership for results-based monitoring and evaluation at the top echelons of government and potential champions in sectors such as MOH and the Parliament. Overall, the efforts the Kyrgyz Government has made to initiate the process of developing a results-based monitoring and evaluation system are evident. However, these initial efforts need to be strengthened with better coordination among Kyrgyz Government entities so that they can result in institutional change.
- Budget Reform: The budget reform process can be better articulated with the CDF and the NSPR. Particularly, the efforts to construct a medium term budget framework that is currently underway can help support programbased budgeting and results management and

foster a legal framework in support of performance management. Three actions are of particular importance at this point: 1) to support the government in reconciling resources with needs and in prioritizing public resources, 2) to adapt and adopt a budget law and longterm legal framework that supports programbased budgeting, and 3) to ensure that the budget recognizes, through the allocation of resources to monitoring and evaluation, that this is more than a staff function; that an M&E system is an indispensable element for good governance. Allocating resources to performance-based M&E would help institutionalize performance monitoring and evaluation in Kyrgystan. This would enable the Kyrgyz Government to show value for money because there will be an imbedded budgetary mechanism to link resources to results and policy actions.

- Performance-Based Information: There is a need to align and refine the national statistical capacity to capture and report performance data together with those data collected by the ministries. Kyrgystan has a long tradition of collecting and managing data. The CDF Secretariat needs to make sure that there is congruency between the indicators and data collection methodology utilized by the National Statistics Committee and those used by sector ministries and other key entities. For instance, there should be no difference between line ministries and the statistics office as to how to measure crucial indicators such as poverty.
- Pockets of Innovation: The MOH should be supported as a potential model for Government-wide implementation of a results-based M& E system. The MOH is in the process of successfully establishing a systematic approach to monitoring and evaluating results of health reform. Their experience in terms of approach

and methodology as well as obstacles they have had to overcome would provide invaluable experience to the Kyrgyz Government.

• Lack of Capacity: There is lack of capacity for evaluation and weak analytical capacity across the government. Although there seems to be willingness and understanding of the importance of the need to align the budget with policy choices, the importance of improving government performance, and the need to build capacity to measure and evaluate the effectiveness of government's performance, present efforts are fragmented. The M&E system remains, by and large, a concept and has not yet been internalized within the Government of Kyrgystan. Data are collected by the national statistics entity, line ministries and other entities, but without a road map for data utilization. Thus there is a danger of using scarce resources to collect the wrong data or more data than are strategically necessary for steering the results-based management process.

Existing problems can be briefly noted : First, it is not clear that the efforts to date to construct the indicators to measure progress towards national or sector goals have been entirely successful. There does not appear to be a coherent strategy, for example, in linking the indicators for the CDF goals to those of the NSPR. Yet these two efforts are part of a single overall national strategy of reform and poverty alleviation. Further work on indicator construction and validation is imperative. Second, the absence of an existing system to collect and report on performance in the government means that there are not the baseline data on a wide range of societal issues that will be addressed by the government. Third, the absence of baseline data means that it is then difficult to set interim targets for the government's performance and to allocate resources that will move towards achieving those targets.

The lack of results-based information means that the government is, in the end, unable to link its resource expenditures to evidence of effective programs and projects-for it essentially has no means of systematically differentiating success from failure. This becomes particularly acute when the government is developing a Medium Term Budget Framework to link expenditure to program and policy needs. The need exists to link closely this budget framework with the NSPR and CDF.

Postscript

The case study presented here on the efforts of the Kyrgyz Republic to move its public sector towards a results-based emphasis on outcomes suggests the difficulties and obstacles that it faces to achieve such a transformation. As noted earlier, many developed countries have been involved in such efforts now for a decade or longer. Such a transformation does not come easy nor does it come quick. Among the big challenges at present for the Kyrgyz is the willingness to commit the time and resources it will take to see this achieved. The initial phase is slow and painstaking--where there is little evidence of change, where political capital is being expended and little improvement is evident in return; and where those resisting such an effort can point to the lack of movement.

The Kyrgyz are not yet through this period. But their continual efforts give the basis for a cautious optimism.

Supplementary note

*The views expressed here are those of the authors and no endorsement by The World

Bank Group is intended or should be inferred.

Notes

- 1 Kusek, J. and Rist (2001).
- 2 The World Bank (May 2000)
- 3 The World Bank (September 2000)
- 4 The Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic to 2010, Bishkek, 2001, pp. 4-5.
- 5 Kusek, J. and Rist (2001).
- 6 OECD (May. 2001), p. 3
- 7 OECD (November, 2001), p. 1
- 8 Ibid.
- 9 OECD (November. 2001), Ibid.
- 10 ODI (May 2001)
- 11 IMF/WB (June 2001)
- 12 The health sector in Kyrgystan is primarily public except for pharmacies.
- 13 See the section on "Scope of Poverty" in The Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic to 2010, Bishkek, 2001.

References

Kusek, J. and Rist R. (Winter, 2001). Building a Performance-Based Monitoring and Evalua-

- tion System: The Challenge Facing Developing Countries, *Evaluation Journal of Australasia* 1 (2), 14-23.
- IMF/WB Interim National Strategy for Poverty Reduction Joint Staff Assessment, June 12, 2001.
- Organization for Economic Co-operation and Development (May. 2001). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Internet document: http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021145.pdf, p. 3.
- Overseas Development Institute (2001). *Desk* Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. Draft of November 3, 2001, p.1.
- Overseas Development Institute (May 2001). TOR for the Study of Good Practices in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems.
- The World Bank, HPN (May 2000). Kyrgyz Republic, Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population.
- The World Bank (September 2000). *Country Brief.*
- The Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic to 2010, Bishkek, 2001, pp. 4-5.

(2003.2.12受理)

【実践·調査報告:依頼原稿】

包括的開発フレームワーク(CDF)の合同評価: ベトナム国別ケーススタディを事例として

西野 桂子

グローバル リンク マネージメント株式会社 nishino.keiko@glm.co.jp

要約

2001年6月~2003年1月にかけて「包括的開発フレームワーク(CDF)」の合同評価が全世界を対象に実施されており、その一環としてベトナム国の調査が実施された。CDFのように実体のない理念の導入状況をどのように評価するか、2001年9月にハノイで初めて顔をあわせたメンバーは、評価フレームの議論に多くの時間を費やした。主な問題点は、①CDFが新しい理念ではないこと、②CDFは普遍的な理念であること、③CDFが実体を伴っていないこと、④達成目標が設定されていないこと、⑤ベトナムではCDFという「文言」が使われていなかったこと、および⑥ベトナムにおけるODAの歴史が浅く、CDF導入以前の状況が確立していなかったこと、であった。CDFという「文言」は使われていなかったが、「CDF流のビジネスのやり方」が、ベトナムのODA環境に影響を与えたことは、調査の結果明らかであった。このような変化が、CDF(あるいはPRSP)の理念に帰結するものか、現地世銀事務所長の個人的な能力によるものか、あるいはベトナムがそうさせたのかの究明は困難であった。

キーワード

包括的開発フレームワーク(CDF)、政策評価、ベトナム、合同評価、PRSP

1. はじめに

「包括的開発フレームワーク(Comprehensive Development Framework:以下CDF)」とは1999年1月に世界銀行総裁によって発表された開発理念である。CDFの発表後、数々の援助会合を経て、CDF導入の進捗状況を全世界的に、合同で評価するという「CDFの合同評価(Multi-stakeholder Evaluation of the

Comprehensive Development Framework)」が 実行に移された。

CDFの合同評価は、6ヵ国の国別ケーススタディ'、CDFの4つの理念別評価、及び国と理念を組み合わせたクロス評価の3段階で構成され、2001年6月~2003年1月の18ヵ月の期間で実施されている。本稿は、CDF合同評価調査の一部である「ベトナム国別ケーススタディ」を事例として、CDF評価がどのように

34 西野 桂子

実践され、実体の無い理念、言い換えれば、プログラムを伴わない政策の導入状況及びそのインパクトを検証することの難しさを報告するものである。まず、調査の背景となったCDFの理念、評価調査の起案、30もの国や機関が参加する合同評価委員会の設立に発展した経緯を述べ、次にベトナムの現状に合わせた評価フレームを構築した過程、最後に調査結果の概要から得られた課題を提示する。

2. CDF評価の経緯と全体枠組み

(1) 合同評価の経緯

CDFとは、①長期的・包括的開発フレーム ワーク (Long-term, holistic development framework)、②国のオーナーシップ (Country ownership)、③国主体のパートナーシップ (Country-led partnership)、および④成果重 視 (Results orientation) という、開発援助に 重要と思われる4つの柱から成る開発理念で あり、1999年1月に世界銀行(以下世銀)の 総裁によって打ち出された。CDFの発表後、 同年後半に世銀の理事会が業務評価部(Operations Evaluation Department: OED) にCDFの進捗 状況の評価を依頼し、同時期に、世銀の開発 調査グループ (Development Research Group : DECRG) がCDFの調査を理事会に提案し た。その結果、OEDとDECRGが合同でCDF の評価を行うということで決着し、2000年10 月にワシントンでCDF評価ワークショップが 開催された。このワークショップには、CDF パイロット国、ドナー諸国、援助機関、NGO、 学会等から約50名が参加し、同年11月には、 OECD (経済協力開発機構) のDAC (開発援 助委員会)評価作業部会でCDF評価が引き続 き討議された。

その後2001年1月にパリで開催された会議で、30に及ぶドナー国、開発途上国、援助機関の代表がCDF合同評価委員会の設立を決定し、CDFの主旨にのっとり、評価デザインならびに評価方法が評価対象国、ドナー国・機

関、市民社会の参加を推進し、対象国と国民の評価に対するオーナーシップを高め、ドナー国・機関のパートナーシップを促すことで合意した。さらに、CDFが対象国の開発プロセスの中で、特に貧困削減戦略ペーパー(PRSP)との関連においてどのように実践されているかを重点的に調査することとした。日本の外務省は、合同評価委員会の一員として評価調査での参画を決定し、ベトナム国別評価調査にコンサルタントを1名派遣した。また、国際協力銀行もベトナム調査へ職員を派遣し、評価フレームの構築等を積極的に支援した。

(2) CDF評価の全体枠組み

2001年9月にCDF評価事務局が発表した「デザイン・ペーパー」に記載されたCDF評価の全体目標は、

- ①CDF理念の導入を促進あるいは阻害した要 因を特定する、
- ②CDFが中期目標、あるいはミレニアム開発 目標等の長期的開発目標の達成に与えた影響の度合いを確認する、
- ③CDF導入国の能力を構築する、
- ④CDF実施状況を定期的にモニタリングし、 政策決定者にフィードバックできるメカニ ズムを構築する、の4つであった。

さらに、ドナーのパーフォーマンスや援助の質に焦点をあて、国別評価では、CDFプロセスのEvaluabilityを考察し、ロジカルフレームワークを用いてCDF理念が上位目標に与えた影響を整理することが提案されていた。また、デザイン・ペーパーはCDFを長期目標を達成するための「手段的な過程」と捉え、評価用のCDF定義(Working definitions)は、以下のように定義されていた。

CDF理念	評価用の定義
長期的・包括的開発 フレームワーク	・国民の大望を反映し、貧困削減を究極の目的とする15~20年の長期ビジョンを確定する過程 ・マクロ経済、金融、及び社会的な問題を公正に反映し、限られた予算の範囲で優先順位が付けられ、実施時期やアクションが明確に設定されている3~5年の包括的な中期目標が策定される過程
国のオーナーシップ	・開発目標や戦略がドナー主導でなく、国家主導で策定される過程 ・国会、市民社会、民間企業等、幅広いステークホルダーが参加する過程
国主体のパートナー シップ	・政府が主体的に援助リソースを管理する過程・政府、ドナー、市民社会の関係構築の過程
成果重視	・明確かつ評価可能な開発目標の策定過程・投入のみではなく、アウトカムや開発目標達成度を含む定期的なモニタリングと結果の公表過程・情報を収集し、その結果を活用し、目標達成や説明責任能力を向上させる過程

表1 評価用の定義

出所: CDF Evaluation Secretariat(2001). Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework, p. 10.

3. ベトナムにおける評価フレームワ ークの構築

合同評価委員会及びCDF評価事務局の決定 によりベトナムの国別評価調査団は、次のよ うなメンバー構成となった。団長はノルウェー 政府から派遣された男性、団員に世銀OED から派遣されたアメリカ人女性、ノルウェー 政府からスポンサーされたベトナム人男性、 ADBから派遣されたオーストラリア人男性、 及び筆者の5人であり、世銀職員の女性を除 いて、全員が民間のコンサルタントであった。 5人の団員の他に、JBICとADBが調査案件監 理のため、2003年9月のスコーピング・ミッ ションに職員を派遣した。スコーピング・ミッ ションの目的は、①国別評価のアプローチの 決定、②ベトナム政府、ドナー国、国際機関 および民間団体への調査説明、及び③評価方 法とスケジュールを含むインセプション・レ ポートの作成の3つであった。

ベトナムにおけるCDFの実践状況を評価するにあたり、まず、CDFに対する基本的な疑問が団員から提起された。すなわち、CDFの

理念は、あまりにも普遍的な概念であり、途上国の開発問題のみならず、先進国にとっても重要な概念と言える。従って、CDFを実践することが、(世銀主導の)新しい援助理念として評価できるかという議論であり、この哲学的とも言える議論から評価フレーム構築の困難は始まった。

周知のとおり、ベトナムは、経済及び社会開発のサクセス・ストーリーである。ドイモイ後のベトナムは、経済成長と制度改革を背景に、直接投資が増加し、都市部を中心には関係なく「国家主権」が独立以来集を遂げている。ベトナムでは、国の最重要課題であり、社会主義が・中央とといる。また、プロートナーシップ・グループである。またのは国連開発計画(UNDP)であり、さらには、世銀が意図的にCDFという言葉を使用していないという状況であった。

このような現状を総合した結果、ベトナムで起こった数々の変化や援助効率・効果の改善(改悪)とCDFとの関連性を、可能な限り

36 西野 桂子

デザイン・ペーパーに基づいた定義や方法で分析を試みるが、CDFが実体のない「手段」である以上、ログフレームやビフォアー・アフターアプローチを用いて、その因果関係や上位目標へ与えたインパクトを正確に測定することは困難であるという結論に達した。その結果、チームは、ベトナムの評価にあたり以下のフレームを設定した。

- ①CDFを「世銀が発表した」開発理念として ではなく、普遍的な4つの理念として捉え る。
- ②「開発」をODA関連の開発に限定する²。
- ③CDFの理念と近年の援助環境の変化との関連性を調べる。
- ④世界銀行の変化を捉える。
- ⑤パートナーシップに重点を置いて評価する。
- ⑥CDFが発表された1999年の前後(ビフォー・アフター)に固執せず、世銀がオペレーションを始めた1993年ごろからのODAの変化を捉える。

特に、ベトナムでは、パートナーシップ活動が盛んであるため、25近く存在していたパートナーシップ・グループ(PG)の内、貧困グループ、保健グループ、森林グループ、国営企業改革グループ、及びホーチミン市開発調整グループ(ODAP)の5つを中心に調査し、それぞれのグループ(セクター)で、CDFの理念がどのように実践に移されているかを評価することにした。

分析に必要なデータは、文献レビュー、約70の機関及び個人を対象とした半構造的な個別及びフォーカス・グループ・インタビュー、また、ベトナム中部で貧困度が高いクアンナム(Quan Nam)県と商業都市であるホーチミン市の関係者へのインタビュー等から入手した。さらに、CDF理念の解釈、および援助環境変化に対する認識等に関する質問票を作成し、政府、ドナー、NGO、市民団体等約300団体を対象に送付し、107件の有効回答を得た³。加えて、外部評価者が一方的に調査することを避けるため、ベトナム側とドナー

の有識者で構成されるアドバイザリー・グループ*を設置し、調査フレームや結果に対する 貴重な助言を得た。

調査団員はそれぞれのバックグラウンドに 応じて役割を分担し、筆者の調査及び執筆担 当部分は、①貧困パートナーシップ・グルー プにおけるCDFの導入状況、②CDFによる現 地世銀事務所の変化、③ベトナム最大のドナー である日本(大使館、JBIC、JICA)から見 たCDF、④CDFが民間セクター(Non-state actors) に与えた影響、⑤Ouan Nam県におけ るCDFの導入概況等であった。団員はそれぞ れの担当分野で、①現状、②世銀が採ったア クション、③パートナーの反応、④教訓と課 題の切り口で情報を入手するために、2001年 11月半ばから12月半ばの本格調査期間中、1 人~2人のユニットで行動し、その日の調査 結果を他団員にメールで報告するという手段 をとった。

4. ベトナムにおけるODAの特徴

ベトナムにおけるCDFの導入状況を把握するためには、まず、以下のようなベトナムODAの特徴を理解する必要がある。

- ①ベトナムに対する西欧諸国からのODAは 比較的新しく、1950年代から70年代にかけ ての支援国は中国、ソビエト連邦および東 欧諸国に限られていた。なお、中国が1978 年に支援を打ち切った後は、スウェーデン が唯一の西欧ドナーとしてベトナム支援を 開始し、国連機関も追随した。ちなみに世 界銀行がベトナムへの支援を開始したのは 1993年であり、CDFが導入された1999年ご ろでも、世銀に対するベトナム政府側のイ メージは確立していなかった。
- ②90年代に入り、各国の支援が開始されると、ベトナムのODAは急成長を遂げた。例えば、2001年のCG会合には、25の支援国と17の国際機関が参加し、1993以降、ODA総額は5倍に増加し、その内ローンが占める

割合は10%から72%に急増した。すなわち、CDFはドナーの存在が大きくなりつつあった時に導入された。

- ③10ヵ年および5ヵ年社会経済開発計画は、 密室で策定されるものであったが、直近の 計画がドラフトの段階でドナーに配布され、 コメントを求められるという大きな変化が 2000年後半に起こり、政策議論の自由度が 飛躍的に高まっていた。
- ④社会主義国ベトナムの開発計画は、「効果」 より投入や直接的な結果が重視されがちで あり、その傾向は今も継続している。
- ⑤国家主権はベトナム政治の最重要課題であり続け、その重要性はODAの場でも同様である。
- ⑥ベトナム政府と共産党の経済成長と貧困削減に対するコミットメントは強く、国連によって定められた国際開発目標(IDT)である貧困率の半減をすでに達成している。

5. CDFのベトナム化

本項では、世銀がどのような手段でCDFを 導入し、世銀自身がどのように変化し、それ をステークホルダーがどのように受け止めた かを概説する。

(1) ベトナムにおける世銀とCDF

べトナムにおける世銀の歴史は浅く、政策対話が開始されたのは1989年であり、93年の支援開始に伴い、現地事務所が開設されたのは1994年のことである。二代目の現所長がは1997年後半に着任し、翌年新しい現地所員が着任した。現地事務所の歴史が浅いということは、世銀に対するベトナム側のイメージが確立していないことを意味し、この状況は、ビジネスの仕方を変えようとしている「新しい」世銀のイメージを造るのに最適であった。新世銀チームは、まず、国別援助戦略(CAS)の準備段階で、政府、大衆組織、共産党、国民議会、民間セクター、研究機関、

国際NGO、国連機関、他のドナーと十分に 協議を重ねることから着手した。このCASで は、経済成長や制度改革の推進に加えて貧困 削減が重視され、貧困の分析やモニタリング、 ターゲッティングの重要性が指摘された。ま た、1997年~98年に実施された第2回生活実 態調査 (LSMS) では、(a) 中央と地方のパー トナーシップが重視され、(b)数値のみでな く、定性的な情報が盛り込まれ、(c) NGO が起用されるなど、CDFの序章とも言える調 査となった (Turk 2001)。CDFが公表された 直後の1999年2月、世銀は計画投資省 (MPI) に「貧困作業部会」の設立を求め、8つの省 庁(女性連合を含む)と4つのドナー機関、 参加型貧困アセスメントをサポートする4つ のNGO%による「Poverty Working Group」が 発足した。

ベトナムがCDFのパイロット国になること が提案された時、現地事務所長は「ベトナム におけるドナー間の関係は非常に友好的であ るが、情報交換のレベルに止まっており、開 発に関する真剣な討議ができていない。セク ターに関する全体像さえつかめていない状態 では、ベトナムにとってマイナスである⁷ という理由で、CDFの理念を支持した。すな わち、CDFは既存のパートナーシップを、技 術的、セクター・ワイドに、また政策策定過 程におけるパートナーシップに進化させるた めの「てこ」になると考えたからである。し かしながら、世銀がCDFを公表した時、新た な世銀の政策手段ではないのかという疑念が 生じ、さらには、CDFとPRSP、UNDAFとの 関係に関する混乱を生み出した。そのため、 ベトナムの世銀チームは、CDFは「単なるも のの考え方」であることを強調し、その理念 を「CDF」という文言ならびに世銀という 「ブランド名」を使わずに推進することにし た。

(2) 自己改革とCDF

CDF流の援助スタイルは、まず世銀事務所 員を再訓練するところから始まった。115人 38 西野 桂子

の職員を対象に、「念仏」のようにCDFの理念 が唱えられたが、これに対して「実体の無い 使命 (Un-funded mandate) | として内部職員 より大きな反発があったと言われている。ま た他の機関と「共同事業 | をやりすぎること によって、世銀の活動の質が低下することを 懸念する声も大きかった。内部に抵抗勢力が 存在する中で、世銀の所長は、セクター・ア プローチや政府の5ヵ年、10ヵ年社会経済開 発計画に対し、他の機関と協力してアドバイ スを行えるようにコンサルタントを政府機関 等に派遣した。また、世銀の事務所に他の機 関の職員(DFID、CIDA、デンマーク外務省、 カナダボランティアサービスなど)を受け入 れ、業務強化と同時に世銀の内情を公開する ことにより、自己中心的で傲慢な世銀のイメー ジを払拭することに成功している。

1999年のCG会合で、貧困作業部会の結実 である「Attacking Poverty」が発表されたこ とにより、新しいパートナーシップの時代が 始まった。参加者全員の努力、協力過程、報 告書の質の高さ等が高く評価され、ベトナム における「共同作業」の金字塔となった。ま たこの時初めて、約20のローカルNGOがCG 会合に招待され、同時に国連のCommon Country Assessmentも発表され、政府、ドナー、国際 NGOは包括的な貧困戦略に取り組むことに 合意した。さらに、政府は代表団に対し、今 後は各省庁が各セクターにおける中期計画・ 戦略を策定していくことを伝え、ドナーは政 府と協力して、戦略の策定を支援し、その戦 略をODAプログラムのガイドとして使って いくことで同意した。このCG会合を起点と して、以下のような新しいCG会合のやり方 が定着したと言える。

- ・外国ではなく、ベトナムでの開催
- ・インフォーマル、かつ特定のテーマについて深い議論を行える中期CG会合の導入
- ・世銀とMPIの共同議長制
- ・国際NGOの独自の代表団
- ・非政府機関や民間からの代表者を含めた

多くのオブザーバー参加

CG会合のスタイルや環境、そして出席者の変化等は、CDFの理念に後押しされた変化と言える。特に、現地事務所によるイニシアティブやリーダーシップの存在も大きかの存在が、国際的な合意とパートナーシップの代表からであるた。世銀現地事務所してはなる。「このようなグローバルな連携なしてはなるのようなグローバルな連携なしでいながらとCDF理念に関してはいるでは、をすることは非常に難しかった。とによってもある現地事務所を作り上げることに対しなくてあれた。しかしながら、世銀が独占しなくてがら、世銀が独占しなくてがは、CDFのお陰であった。

(3) CDFに対するパートナーの反応

今回インタビューを行ったベトナム人のご く少数しかCDFという言葉を認識していなかっ た。しかし、CDFの4つの柱について説明す ると、その「CDFという言葉は聞いたことが ないが、内容は知っている | という返答を得 た。これは、CDFという文言に固執せず、そ の理念を普及したという世銀側の説明を裏付 けている。ベトナム人の大部分は、ハノイの 世銀事務所やチームの「ビジネスの仕方」に 好意的であり、ベトナムにおけるパートナー シップの構築に世銀が大きな役割を果たした ことを認めている。この理由として、世銀の 大きさや能力の高さ、影響力、そして所長の リーダーシップやコミュニケーション能力等 が挙げられた。また、CDFとは、開発パート ナー間の情報交換の改善や政府との政策対話 の強化に繋がるものと認識されており、世銀 がフレンドリーかつ協調的に物事を進めてく れたことを評価した回答が多かった。

それに対し、ドナーの代表者の多くは、CDFのメッセージが「それまで何年も言われてきた開発問題に対する考え方を反映させたものに過ぎない」という理由から、「多くの変化が起こったが、CDFによるものではない」

と感じている。また、「CDFによって世銀が国際世論に追いついた」と感じたドナーや、「CDFは過去のものと認識していたので、CDFが評価の対象となっていることに驚いた」ドナーもあった。ベトナムにおいても、世銀の独占に対する疑念ははなく、「世銀はまだ自分たりのやり方に終始しており、「政府がI-PRSPを策定したわけではなく、国際開発目標(IDT)の地域化もドナー主導で実施された。したの現地スタッフは、「CDFはいる」というような批判も散見された。しかしながら、世銀の現地スタッフは、「CDFは世銀全体を変えるには至っていないが、で変わった」ことを認めている。

6. ベトナムにおけるCDF

以下に、CDFに基づいた「援助スタイル」が、ベトナムのODAにもたらした変化を調査票の集計結果を踏まえて報告する。

(1) 「長期的·包括的開発計画」と「効果重視」に関する変化

質問票による調査結果から、ベトナムにおける開発計画の枠組みは改善されたが、効果 を追求する面での弱さが確認された。

- ①回答者のほぼ全員が、ベトナムは、1998年 以降に長期戦略の修正を行っていると答え た。
- ②ベトナム人回答者(以下べ側)の86%が、 長期目標がより実現可能なものになったと 感じているのに対し、ドナー側回答者(以 下ドナー)の16%しかそれに同意していな い。また、べ側の70%が長期戦略がより包 括的かつバランスがとれたものに改定され ていると認識しているのに対し、ドナー側 は36%である。
- ③長期目標が現実的でモニタリング可能かという問いに対し、べ側の86%が「イエス」

と答え、ドナーの70%が「ノー」と答えている。

- ④最近の傾向として、政策策定レベルでの努力はなされているが、モニタリング・レベルでの努力は殆ど行われていない。82%がODA効率を評価する方法に改善が見られないと回答している。
- ⑤ODAの効率に関して、なんらかの改善は 見られるものの、「非常に改善している」 と答えているのは、12%に過ぎない。

ベトナムでは、長期計画と年間投資計画とのリンクが弱いことが問題となっている。公共投資計画や公共予算のレビュー等がドナー主導で実施されているが、その成果は結実していない。また、「包括的貧困削減・経済発展戦略(CPRGS)」がODAに関する中期計画として機能することをドナー側は期待しているが、2002年1月時点でレビューしたドラフトにはそのメカニズムは明記されていなかった。

(2) 「オーナーシップ」と「パートナーシップ」に関する変化

ベトナムODAにおけるオーナーシップと パートナーシップには、以下のとおり大きな 変化と改善が見られることが判明した。

- ①96%の回答者が中央政府のODAマネージメント能力が向上したと答えているが、地方レベルの運営能力の向上は、87%と僅かに低い。ODAの調整能力に関しては、43%が「かなり改善している」と感じ、53%が「中程度の改善」と認識している。
- ②64%の回答者が政府とドナーの関係が大き く改善したと答え、34%は中程度の改善が 見られたと答えている。
- ③35%の回答者がドナーは被援助国の優先順位を遵守すべきであると答え、55%が「ある程度まで尊重すべき」と回答している。
- ④半数の回答者がODAプロジェクトはドナー 主導で計画されているとみなしている。

40 西野 桂子

⑤プロジェクトの計画段階における政府の参加の度合いが著しく改善されたと答えたのは21%であり、59%は、「中程度」の改善を認めている。しかし、政府と民間の関係に関しては、42%が「中程度」の改善、39%が「殆ど改善していない」と感じている。

- ⑥援助の重複は課題として残されているが、 べ側の55%が重複件数は減少していないと 答えたのに対し、73%のドナーは多少の改 善は見られると回答し、意見が対立してい る。
- ⑦ベ側の95%とドナーの95%が事務手続きの ハーモナイゼーションは進捗していると認 識している。また、ハーモナイゼーション は非現実的であると感じる回答者が26%で あるのに対し、68%が可能であると答えて いる。
- ⑧50%の回答者が政府とドナーの情報交換が 著しく改善されたと答えている。
- ⑨政府は政策や戦略をドナー全体と協議し、個々のプロジェクトやイシューはドナー毎に交渉すべきという考えが84%を占めていた。

1993年に世銀を含む国際金融機関がベトナムで活動を開始した時、すでに急激な社会経済改革は国家主導で始まっており、経済発展、雇用、貿易及び投資等が加速していた。そのため、ODAによる技術訓練や政策アドバイスは、ベトナムの改革に貢献しているものの、改革の原動力はベトナム固有のものであるという認識が強い。言い換えれば、政策に対する国のオーナーシップがベトナムの今日の成功をもたらしていると言える。また、ベトナム側は、ODAは新しいアイデアの宝庫であるため、政府関係者は積極的に国際的な経験を学ぶ努力をしていると回答している。

ドナー側は、過去3年間にODAに関する2つの重要な変化が起きたと認識している。まず、国やセクターレベルの政策に関し、政府とドナーの対話が増加し、オープンで率直な議論ができるようになったこと。次にドナー側がベトナム式の計画スタイルへの理解を深

め、ODAのフレームワークとして尊重する 姿勢を示していることである。この点は直近 のCG会合でのドナーのステートメントに顕 著に表れており、政府とドナーの信頼関係が 強まっていると言える。

7. おわりに

ベトナム国別ケーススタディは、2002年6月に世銀OEDに提出されたファイナル・ドラフトの段階で留まっており、調査結果がCDF合同評価全体報告書にどのように反映されるのかは2002年12月現在明らかにされていない。また、着実に進捗している他の国別ケーススタディや理念別評価報告をCDF事務局がどのように取り纏めるのか関係者全員が興味深く見守っている。

CDFのように実体のない理念の導入状況をどのように評価するか、2001年9月にハノイで初めて顔をあわせたメンバーは、評価フレームの議論に多くの時間を費やした。主な問題点は、①CDFが新しい理念ではないこと、②CDFは普遍的な理念であること、③CDFが実体を伴っていないこと、④達成目標が設定されていないこと、⑤ベトナムではCDFという「文言」が使われていなかったこと、および⑥ベトナムにおけるODAの歴史が浅く、CDF導入以前の状況が確立していなかったこと、であった。議論の結果、ベトナムにおけるCDFのEvaluabilityは低く、デザイン・ペーパーからかなりかけ離れた調査となった。

しかし、「CDF流のビジネスのやり方」が、ベトナムのODA環境に影響を与えたことは、明らかであった。また、CDF流の援助スタイルは、ベトナム政府関係者と比較的小規模なドナー、およびNGOに好評であり、大手ドナーは冷ややかに傍観していたことが調査チームの関心を引いた。報告書には明示されなかったが、CDF導入を促進した要因の一つは、世銀現地事務所長のリーダーシップとパーソナリティであったと思われる。また、阻害要因があったとしたら、「強力な世銀」に対する

自然な反発が挙げられる。

今回の調査を振り返り、CDFのEvaluabilityを再検討する時、CDFが①新しい理念であり、②変化の目標値(指標)が設定されていれば、よりよい評価が実施できたのではないかと思われる。これは、その他の政策評価にも当てはまる教訓であり、政策を導入する際に何をどのように、どこまで変化させることを目的としているかが明確であれば、その政策のEvaluabilityは高いはずである。

注記

- ベトナム、ボリヴィア、ウガンダ、ブルキナ・ファソ、ガーナ、及びルーマニア。
- 2 国際NGOの支援は含むが、直接投資やOOF は除く。
- 3 107件中、4分の3がベトナム政府及び非政府団体からであった。
- 4 ベトナム人3名、及びDFID、JBIC、ADB代 表の計6名
- 5 調査時の所長はAndrew Steers氏 (現インドネシア所長) であった。
- 6 MPI, MOLISA, MARD, GSO, CEMMA, MOF, Women's Union, State Bank of Vietnam, Oxfam GB, SCF (UK), Action Aid Vietnam, Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Programme, DFID, SIDA, UNDP and WB.
- 7 Interview, Andrew Steers, 28/11/2001.
- 8 Interview, Andrew Steers, 28/11/2001.

参考文献

Canadian International Development Agency (2000). The Comprehensive Development

- Framework Approach: The Vietnamese Experience. Midland Southeast Asia Program.
- Government-Donor-NGO Partnership Groups (2000). Vietnam 2010: Entering the 21st Century: Vietnam Development Report 2001: Partnerships for Development.
- Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group (1999). Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty.
- Swiss Mission to Vietnam (King, Alison & Weigel Gerolf), (2000). Country Experience with the UNDAF and CDF: Implementation and Interface.
- Turk, Carrie (2001). Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking. Experience from Vietnam. Policy Research Working Paper 2526, World Bank/East Asia and Pacific Region: Washington D.C. / Hanoi United Nations Country Team (2001) IDT/MDG Progress, Vietnam.
- World Bank (2001a). Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues.
- (2001b). Comprehensive Development Framework, Questions and Answers Update, CDF Secretariat.
- (2001c). Country Assistance Evaluation, Operations Evaluation Department (For Official Use Only).
- (2001d). Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework, CDF Secretariat.

(2003.1.14受理)

42 西野 桂子

Multi-stakeholder CDF Evaluation through the lens of "The Vietnam Case Study"

Keiko Nishino

Global Link Management nishino.keiko@glm.co.jp

Abstract

This study is one of the six country cases conducted as part of a multi-stakeholder evaluation of implementation of the Comprehensive Development Framework (CDF). The Vietnam team was tasked with assessing the extent to which development in Viet Nam, and ODA in particular, is managed in accordance with the CDF principles, and whether the pursuit of these principles improves the quality of foreign assistance.

The team found out that the ODA environment in Viet Nam has dramatically changed during the past few years. The long-term and holistic socio-economic development strategies have been formulated and the comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy is under preparation solely by the government. The government has strong commitment and ownership towards development activities, and welcomes partnership with donor community as well. The International Development Targets (IDT) have been localized and the participation of civil society has increased. However, the team found it difficult to attribute these changes solely to the CDF concept since several external factors such as personal leadership, government capacity and the political environment have strongly influenced the outcome.

Keywords

Comprehensive Development Framework (CDF), policy evaluation, Viet Nam, multi-stakeholder evaluation, Poverty Reduction and Strategy Paper (PRSP) 【実践·調查報告:依賴原稿】

プログラム評価の試み

―フィリピン感染症対策分野の評価を事例として―

三好 皓一

平田 慈花

国際協力事業団

国際協力事業団

Miyoshi.Koichi@jica.go.jp

和田 智代

中澤 哉

喜多 悦子

HANDS

国際協力事業団

日本赤十字九州国際看護大学

要約

本論は、国際協力事業団(JICA)によるフィリピン感染症対策分野への協力の「プログラム評価」の試みを事例として、プログラム・セオリー・マトリックス(PTM)の概念を活用したプログラム評価の有用性について考察する。プログラム評価は、基本的には、政策(ポリシー)、施策(プログラム)、事業(プロジェクト)からなる一連の政策体系の評価である。しかし、日本の開発援助は形態別に実施されており、この政策、施策、事業の混在が著しく、このため、プログラム評価を行うためには、各々の事業を統合して一連の政策やプログラムの下に位置づけて評価することが必要である。

本評価では、まず、フィリピンの感染症対策分野における多様な協力形態(スキーム)によるプロジェクト群を、疾患別に「協力プログラム・モデル」として捉え、PTMの枠組みの中に、各事業の最終成果、中間成果、結果、活動、投入を位置づけ、擬似的な政策体系にまとめることで、プログラム評価の対象を明確にした。その上で、プロジェクト関係者の政策体系に係る認識をプロセス評価として分析するとともに、協力予算の投入分析とインパクト評価、また、個別事業の実績評価を通じて、日本の同分野への協力・介入の意味づけを行った。その結果、①PTMの枠組みがプログラム評価の基盤を提供すること、また、②プログラム評価を行うことによって、従来のプロジェクト評価では議論し得なかった政策や施策に関わる我が国の協力・介入の課題も明示することが可能となった。

キーワード

プログラム評価、プロジェクト評価、フィリピン、感染症、政策体系

1. はじめに

評価においては、プロジェクト事業を対象 としたプロジェクトの評価は多く実施されて いるが、政策(ポリシー)、施策(プログラ ム)、事業(プロジェクト)からなる一連の 政策体系の下に、政策や施策を対象とした評 価、すなわち、プログラム評価の事例は少な い¹。これは一つには、プロジェクト評価で は評価の枠組みが明確にされている一方、プ ログラム評価では評価枠組みが明確になって いないことによるものと考えられる。特に、 日本においては、従来援助事業はプロジェク トを主体として行われてきており、評価も事 業の実施アプローチの形態にあわせて、プロ ジェクト評価のみで事足りていたことに起因 していると考えられる。しかしながら、今日 の国際場裏では、開発課題への適切な取り組 みは、個々のプロジェクトでは対応不可能で あり、総合的なプログラム・アプローチが不 可欠であることが提唱され、プロジェクト援 助からプログラム援助への移行が強調されて いる。顕著な例として、セクター・ワイド・ アプローチや貧困削減戦略書の策定等が、プ ログラム・アプローチに基づく事業実施と結 びついて議論されていることが挙げられる (三好・阪本・阿部2002)。このように国際 協力のプログラム化が進行するのに伴い、従 来のプロジェクト評価では協力の全体像を把 握することはできないとの考え方が強まり、 プログラム評価の必要性が高まってきている。 JICAにおいても国別・課題別アプローチの もとプログラム評価の必要性が認識されてい る (高島・三好2000)。

プロジェクトの評価は、評価対象をロジカル・フレーム・ワークの一環であるプロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)により明確にし、これを基に経済開発協力機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)の評価5項目で評価することを枠組みとしてきた。PDMは、プロジェクトの「投入(Input)」、「活動(Activities)」、「結果(Output)」、「中間成果(Intermediate Outcome)」、「最終成果

(End Outcome) | へと連なる一連の因果関 係、すなわちプログラム・セオリーを明確に 提示する。PDMによる評価は、投入から最 終成果に至る連鎖関係を基に実績の確認、実 施プロセスの把握、評価5項目【①妥当性 (relevance)、②有効性 (effectiveness)、③ 効率性 (efficiency)、④インパクト (impact)、 ⑤自立発展性 (sustainability)】 による因果関 係の確認によって行われる。このように、 PDMは歴史的に、開発協力における個別事 業に対するプログラム・セオリー評価を促進 することに寄与してきた²。しかしながら、 プログラム評価の必要性が唱えられているに も関わらず、PDMと評価5項目による評価枠 組みを、プログラムに拡張して適用する試み は成されてはこなかった。

プログラム評価は、基本的には政策(ポリ シー)、施策(プログラム)、事業(プロジェ クト)からなる一連の政策体系の評価である。 しかし、一般に政策、施策、事業は混在して おり、政策体系として明示的に提示されてい るとは限らない。よって、プログラム評価を 行うためには、政策、施策、事業の混在した かたまりを、何らかの操作可能な、すなわち 明確かつ具体的な目的と手段の体系によって、 他と区別する仕事のかたまりとして捉え、評 価の対象物を明確にする必要がある(古川2001)。 しかし、日本の開発援助のように形態別に実 施されており、それ故に政策、施策、事業の 混在が著しい場合には、各々の事業を統合し て一連の政策や施策の下に位置づけることが 困難であり、従来このための明確な方法論を 欠いていた(三好2002a)。

本論では、このような状況を踏まえて、国際協力事業団(JICA)によるフィリピン感染症対策分野への協力に対するプログラム評価の試みを事例として、PTM(プログラム評価・セオリー・マトリックス)の概念を活用したプログラム評価について議論する。まず次節では、PTMを活用し、プロジェクトとプログラムの関係を明らかにする。次に第3節で、フィリピンの感染症対策分野に対するプログラム評価の試みをとりあげ、プログラム

評価の方法について議論する3。同評価では、 フィリピンの感染症対策分野における多様な 形態(スキーム)によるプロジェクト群を疾 **患別に「協力プログラム・モデル」として捉** え、PTMを活用し各事業の最終成果、中間 成果、結果、活動、投入を位置づけ、擬似的 な政策体系に取りまとめ、プログラムとして の評価対象を明確にすることに成功している。 その上で、プロジェクト関係者の政策体系に 係る認識をプロセス評価として分析するとと もに、協力予算の投入分析とインパクト評価、 また、個別事業の実績評価を通じて、日本の 同分野への協力・介入の意味づけを行った。 最後に第4節では、結論として、これらの評 価における「協力プログラム・モデル」の策 定方法と具体的なプログラム評価の実施方法 に基づく、プログラム評価のあり方について 整理する。

2. プログラムとプロジェクト

プログラム評価を考察するには、まずプロジェクトとプログラムの関係を整理することが必要である。本評価では、プログラム・セオリー・マトリックス(PTM)概念を使って整理する。PTMは、プログラム・ロジッ

ク・マトリックスとも呼ばれており、最終成果、中間成果、結果、活動、投入等を並列に並べ、同一のマトリックス内で分析・検討を行うための分析道具のことを指す'。

表1は、PTMによる評価分析をプログラ ムに適用した場合のプロジェクトとプログラ ムの関係表(三好2002a、p. 16 表3参照) のうち、操作可能な部分を抜き出したPTM の表 (三好2002a、p. 17 表4) を基に作成 したものである。このような表を作成するこ とによって、政策、施策、事業の混在したか たまりが、手段と目的を持った「一つの仕事 のかたまり=一連の政策体系 | として整理さ れ、評価対象が明確になる。さらに、PTM と評価5項目を評価の枠組みとして、プログ ラム評価を行うことが可能となっている。 表1に示されているとおり、このような評価 枠組みを使うことで、実績の確認、プロセス の把握、評価5項目による因果関係を検証す ることができる。また、一連のPTMの作成 過程を通じ、プロジェクト間の比較(プロジェ クトのPTMの比較など)により、政策立案 の適否、施策の整合性など、個々のプロジェ クト評価では分析できなかった多くの分析が 可能となる。すなわち、最も特筆すべきこと は、個々のプロジェクトの持つ介入のセオリー を、一つのPTMに統合することで、「政策

表1 プログラム・セオリー・マトリックス (PTM) と評価項目

実績の確認 実施プロセスの把握											
政策/最終結果	施策/中間成果	事業/結果	活動 (Activities)	投入 (Input)							
(End Outcome)	(Intermediate Outcome)	(Output)									
EO	IO-1	OP-1-1	A-1-1	I-1-1							
र्ज भार स्था		OP-1-2	A-1-2	I-1-2							
妥当性	IO-2	OP-2-1	A-2-1	I-2-1							
OP-2-2 A-2-2 I-2-1											
────────────────────────────────────											
		持続発展性									

(出所) 三好 2002a、p. 17 表4を基に作成

(最終成果:EO)、施策(中間成果:IO-1/IO-2)、及び事業(結果:OP-1-1/OP-1-2/OP-2-1/OP-2-1)のあり方=政策体系のプログラム・セオリー」についての分析が可能となることである⁵。

3. フィリピンの感染症分野に対する評価

フィリピンの感染症分野に対する評価では、 事業形態別に各案件の概要を整理してまとめた「プログラム・アプローチ・ロジック・モデル1 (PLM1)」(別表1)と、このPLM1を基に、プロジェクト・セオリー・マトリックス (PTM)の考え方に基づいて具体的な目的と手段に体系化した「プログラム・具体的なりと手段に体系化した「プログラム・アプローチ・ロジック・モデル2 (PLM2)」(別表2)を活用して評価を実施している。本節では、まず「協力プログラム・モデル」としてのPLMの策定方法とこの擬似的な政策体系を基にしたプログラム評価の実施方法を提示して、プログラム評価のあり方について考察する材料を提供する。

なお、本節での語句は、前節の区分と異なり表2のとおり整理されている点に留意されたい。

(1) PLMの策定

PLM1の作成方法は以下の手順で行った。

- ①事業形態別に各案件の概要;「案件名」、 「上位目標」、「プロジェクト目標」、「成 果」、「投入」、を横に並べる。
- ②1投入毎に一つの「案件単位=レコード」としてまとめる。
- ③「全案件単位=全レコード」を各感染症 対策(エイズ・結核・マラリア)ごとに、 同一表にまとめる。

PLM2は、このPLM1を基に、具体的な目的と手段の体系として、感染症ごとに一つの協力プログラムになるよう整理した。PLM1からPLM2への書き換え作業は、以下の手順で行った。

- ④PLM2のベースとなる、「感染症対策協力プログラム・モデルの基本的枠組み (表3) | を設定する。
- ⑤PLM1の各案件単位を、この基本的枠組 みの最も適切な成果の下に組み替える。
- ⑥この際、案件によっては「プロジェクト目標」が、基本的枠組みで設定された「成果」のレベルに位置づけられていたり、またはその逆のケースもあったりすることから、随時レベルを適切に置き換えることによって整理する。

PLM2の作成は、既存のプロジェクトを後付けで政策体系に取りまとめる作業ではあるが、結果として、フィリピンの感染症対策に対する「協力全体の仕組み=政策体系のプラム・セオリー」を理解することができるようになっている。従来のプロジェクト評価は、個別プロジェクトのPDMにより、個の協力事業の目的と手段の因果関係は明示できなかった。しかし、PLMの適用はこのようなプロジェクト評価の限界を克服するものであると言える。

一方でPLM1とPLM2を作成するに当たり、 上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、 投入を振り分けるのに二つの困難が伴った。 一つは、本来、上位目標は最終成果(End Outcome)を、プロジェクト目標は中間成果 (Intermediate Outcome)を、成果が結果 (Output) に対応するはずであるが、本評価 の調査対象となったプロジェクトでは、結果 と成果(=OutputとOutcome)の区別が明確 ではなく、特にプロジェクト目標と上位目標 の区別が曖昧であったため、PLM2の作成は

表2 使用語句の対比

本論で提案するPTMの考え方	最終成果	中間成果	結果
日本の国際協力における従来の捉え方	上位目標	プロジェクト目標	成果

上位目標	プログラム		成果
工世日保	目標	中期的成果	短期的成果
フィリピン 国民の健康 状態が向上 する。	フィリピン 国の感染/ 罹患率が低下 する。	対象地域において、公共 セクター(政府機関等) がカバーする人口の、感 染症に関する疾病発見率、 治癒率・罹患率・死亡率 等が改善する。	〈組織の機能整備に関わる成果〉 感染症対策プログラムのための基盤(施設・機材・ システム・IEC)が存在する。 〈人材の能力向上に関わる成果〉 保健医療サービス提供者の感染症病に対する知識・ 技術が向上する。
			〈住民の保健サービス利用促進に関わる成果〉 住民が感染症に関する保健・医療サービスを利用 する。
		対象地域において、民間 セクター(NGO・私立病 院等)がカバーする人口	〈組織の機能整備に関わる成果〉 感染症対策プログラムのための基盤(施設・機材・ システム・IEC)が存在する。
		の、感染症に関する疾病 発見率、治癒率・罹患率 ・死亡率等が改善する。	〈人材の能力開発に関わる成果〉 保健医療サービス提供者の感染症病に対する知識・ 技術が向上する。
			〈住民の保健サービス利用促進に関わる成果〉 住民が感染症に関する保健・医療サービスを利用 する。

表3 PLM2のベースとなる感染症対策協力プログラム・モデルの基本的枠組み

(出所) 国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2002b)『特定テーマ評価フィリピン人口・健康セクター・USAID連携:Part2感染症対策分野』

必ずしもシステマティックに成されていないことである。本作業では、関係者によって理解している目的と手段の連鎖関係を尊重し、上位目標、プロジェクト目標、成果は、主要なプロジェクトに合わせることに努めた。同時に、成果の部分で整合性をとるために、成果を中期的成果(直接的、または短期的アウトカム)と短期的成果(アウトプット)に区分して整理している。

二点目は、PLM2から、短期的な成果を生み出すための活動が複数のプロジェクトに帰属する場合があるため、事業活動ごとの投入費用を成果ごとに配分することができない点である。効率性を検討するには、実現した成果に対する費用の算定が重要であるが、上記に示した点は、従来の事業実施が成果単位ごと、活動単位ごとの予算配分や費用の算定を十分に行ってこなかったことを示していると考えられる。

(2) プロジェクト関係者の認識の分析 (プロセス評価)

本評価では、調査対象案件の一連のプロセ ス、すなわち案件形成、立案、実施、評価に おいて、主要な関係者がどのように各案件を 認識していたかを調査することによって、フィ リピン国の感染症対策の文脈、及び日本の同 分野への協力の文脈の中での各案件及び関係 者の役割を明らかにするという「プロセス評 価 | を試みている。特に前節で明らかになっ たように、明示的ではないにせよ、各案件は 有機的に結びつきプログラムとして目的と手 段の連鎖関係を有している。このような文脈 の中で事業の各アクターが、各案件の連鎖関 係をどのように意識し行動しているかに焦点 を当てて考察することにより、今後の協力の 提言と教訓を導き出すことに努めた。これら の分析は基本的には、各関係者へのオープン なインタビュー結果を基に行っており、イン タビュー自体は、PLM2で整理された目的と 手段の因果関係を踏まえつつ、各関係者の事 業に対する関心事項に焦点を当てて話しても らうことに努めた⁶。

具体的な評価の視点は以下の5点である。

- ①案件形成にあたって、日本による感染症 対策分野全体の中での案件の位置づけや 案件選定理由をどのように認識していた か。
- ②案件の計画策定時に、立案決定者、ター ゲット・グループ、ドナーとの連携、予 算、専門家リクルート等をどのように考 えていたか。
- ③案件の実施には、フィリピン政治状況の 変化に対してどのように対応したか。
- ④受け入れ機関の体制、モニタリング、問 題発生時の対応はどうであったのか。
- ⑤案件の効果、案件効果裨益グループ、自 立発展性などをどのように認識していた か。

このプロセス評価の結果として特に興味深 い点は、各案件が、異なる協力形態、異なる 担当部局により形成・実施されている結果、 日本側関係者は、感染症対策の分野全体とし て何を目標に協力を実施しているのか、明確 なイメージを有していないことである。また、 このことが一因となり、フィリピン感染症対 策分野の案件を形成する際に、案件の優先度 を判断する基準・根拠が明確でないという点 を強く認識していたことが判明した。さらに 言えば、それぞれの目標のレベル、つまり政 策である上位目標、施策としてのプロジェク ト目標、事業としての成果は、本来別々の行 政レベル、または役割に基づき意思決定と責 任が負われるものである。しかし、プロジェ クトの評価枠組みでは、実態的には、成果に 責任を負う事業部門、特にプロジェクト専門 家等プロジェクトの実施者が全体の責任を負 うような印象を与える。しかし、実際はプロ ジェクトの重要事項の意思決定者が曖昧になっ ているために、実施者は、どう決定し、どう 動いたらよいのか解からないことも課題とし て挙げられた。

他方、フィリピン側関係者や他援助機関関係者では、JICA在外事務所の意思決定権限

が小さいため、他の援助機関に比べて案件形成プロセスが外部にわかりづらく、時間がかかるという認識が強かった。また、実質的な案件決定者がその時々で異なり、日本の意思決定プロセスが、外部からは非常に理解しにくく、何が起こっているのか解かりにくいとの印象を持たれていた。

実施面では、結核プロジェクトのように、 日本の結核研究所がプロジェクトに対して組 織的な支援体制を有しており、問題の解決、 経験の共有、派遣専門家間でのシニア・ジュ ニア関係の構築などが見られるなど、明確な 責任意識が見られた。このような事例は、事 業の外部委託、アウト・ソーシング化の実施 に向けた示唆を提示している。但し、この場 合にも目標の明確化が重要になる。

以上の評価結果からは、①協力効果を高めるためには、長期的視野にたったプログラム・フレームを構築すること、②プログラム目標・成果レベルごとの最終責任所在を明らかにすることの重要性が解かる。特に後者の「目的と責任所在の明確化」は、各関係者(各関係部署、専門家、協力機関)が、事業計画の中での自己の位置づけとその重要性を認識し得るために必須である。

本評価では、PLM2で整理された目的と手段の因果関係を踏まえつつ各関係者の認識を調べることにより、各関係者の認識を適切に解釈することが可能となることが判明した。

(3) 協力予算の投入分析とインパクト評価

本評価では、PLM2を活用して、日本による感染症プログラムの投入体系と、USAIDによる感染症対策プログラムの投入体系の比較を行い、試験的なインパクト評価を試みている'。また、フィリピン政府の感染症対策政策体系に対する日本の介入状況調査を試みている。

まず、日本とUSAIDの投入体系の比較では、JICAと他援助機関(USAID)の双方による補完的投入に関するインパクトの測定も、PLM2に基づくプログラム評価によって可能

となることが判明した。具体例としては、フィ リピンにおけるエイズ対策の中心となってい るハイリスク・グループは、①地方政府(市、 町、バランガイ) が運営する公衆衛生診療所 を利用する登録性産業従事者の合法グループ と②フリーランス性産業従事者と麻薬注射常 習者の非合法グループであるが、日本の協力 は、前者に対する投入が中心であった。エイ ズ分野への協力は、もともと日米の連携案件 として計画立案されたものであり、実際のプ ロジェクト費用の投入傾向もこれを反映した 結果となっていた。具体的には、日本が組織 の機能強化のためにHIV検査用機材・設備を 公共センターに供与し(組織機能の整備)、 それを使う人材を訓練する(人材の能力向上) のに対し、USAIDがそれらを活用して大々 的にHIVサーベイランスを実施している。民 間セクターでは、USAIDの支援を受けてい る現地NGOが、日本から供与されたHIV予防 教育教材や機材で人材訓練を実施し、ハイリ スク・グループに対してHIV予防教育を行っ ている。

結核分野の協力では、日本の投入は公共セ クターによるプログラムのための基盤整備 (ラボラトリー、クリニック、IEC機材・教 材)や、公共セクターの保健医療サービス提 供者の知識・技術向上に当てられている。ま た民間セクターでは、NGOであるフィリピ ン結核協会に対して、新国家結核対策普及の ための技術指導とIEC教材制作に投入してい る。フィリピンでは結核患者は、公共機関 (地方政府保健所や病院等) がカバーする人 口、民間機関(私立病院やNGO)がカバー する人口と、公共・民間のどちらもカバーし ない人口の3つに区分されるが、日本の協力 は、公共セクターを主体としながらも、NGO を始めとする民間機関への投入も含まれるが、 公共・民間いずれにもカバーされない層への 支援は行われていない®。これに対し、USAID は公共セクターの感染症サーベイランス・シ ステムの確立に投入しているが、結核分野の 協力における日米連携は成立していないため、 日米は異なる地域・組織を対象に活動してい る。

インパクト評価では、JICAの協力案件検 討群と、それ以外の比較群 (コントロール群) を設定し、両群の結果を比較することで、JICA の協力・介入のインパクトの測定を試みてい る。結核を例に取れば、日本による結核支援 対策により、セブ市の公共セクター・民間セ クターの保健医療組織における結核対策のた めの基盤が整備され、保健医療サービス提供 者の能力も向上された結果、対象地域におけ る結核治療率の改善効果を生み出している。 ただ、日本の結核対策は、フィリピンの一部 をカバーしているに過ぎないため、国レベル の結核指標の改善への影響は判断できなかっ た。また、エイズ分野では、マニラ首都圏や セブ市の公共セクター保健医療施設における エイズ対策基盤が整備され、保健医療従事者 の技術向上が見られ、住民がHIV/STIsサービ スを利用して知識・態度が向上する等、投入 ・活動の効果が出ている。民間セクターでも 同様の効果が確認されたが、しかしここでも 中期的な成果、プログラム目標への効果につ いては判断することはできなかった。

最後に、介入状況調査からは、①日本による投入が全体的にフィリピン国自身による投入において欠けている項目を補う形で行われており評価できること、しかし、②異なる政策レベルで介入状況を分析した結果、地方分権化による地方権限移譲が進んでいるフィリピンで、地方政府への投入が効率的に実施されてきていないことが、課題として抽出されている。

(4) 個別案件の実績評価

実績評価では、まず、日本による感染症の個別案件ごとに目標/成果の達成度と投入量を評価した。次に、日本による過去10年間の感染症案件の実績を、フィリピン国感染症対策の文脈の中で位置づけるとともに、他援助機関による動向と比較検証した。。

実績評価の結果からは、同じ疾病を対象と した案件同士でも上位目標が異なり、プロジェ クト目標の整合性が取れていないという現状が明らかになった。また、それぞれの上位目標やプロジェクト目標の実績を確認することができなかったプロジェクトが多かった。また、投入が各成果に対して計画されていないために、成果と投入の因果関係を把握するのに困難をきたした。

日本の協力実績をフィリピン国感染症対策 の文脈の中に位置づけた場合には、次ぎのこ とが明らかになった。フィリピンにおいて地 方分権化と権限委譲がかなり進んでいる現状 では、保健省本省との話し合いを基本とする 案件の形成・立案・実施という、従来の日本 の援助実施方法は限界にきていた。保健省本 省と保健省地域保健局との関係において、地 域保健局の方はより大きな権限を持つように なっており、また感染症対策の最前線である 保健所や公衆衛生診療所も、予算面、組織面、 人材面の全てにおいて地方政府の管轄になっ ている。つまり、保健省本省が保健省地域保 健局や地方政府に対して感染症対策の指針を 提示することはできても、これを遵守させる 権限は無いという構図になっている。今後は、 援助計画・実施の実質的な焦点を国レベルか ら地域保健局や地方政府との協力・介入に移 していくことが必要になるが、この場合に上 位目標やプロジェクト目標の設定はますます 難しくなる。他方、適当な上位目標とプロジェ クト目標の設置なくしては、協力の効果自体 が明確化しないことも、これまで議論してき たとおりである。

最後に、エイズ・結核分野における日本とUSAIDとの連携を検証すると、実際の連携が、①支援対象の役割分担(日本:公共セクター中心、USAID:民間セクター中心)、②支援内容の補完(日本による機材供与を使用してUSAIDが検査や教育を行う)、③支援地域の住み分け、といった形で実現していることが判明した。このことは、日本の協力が、公共セクターの組織基盤整備と人材の能力にという、他援助機関と競合しない側面において実施されていることを示しており、ことは日本の協力プレゼンスを高めていると

考えられる。しかしながら一方で、日本は民間セクターへの協力にも努めたが、マラリア対策を除き、協力が系統だっていない点も明らかになった。

援助協調は、援助実施のシステムや手続き が異なる場合、共同で案件を実施するのは煩 雑で実施が困難という意見も強いが、役割分 担、補完・住み分けによって対応することは それなりの効果を生み出すことができる。し かし、このような役割分担、補完・住み分け への関係者の意識は、当初は共有されていて も、人が変わるに従い薄れ、時間とともにそ のような認識を待たなくなるのが実態であっ た。このような状況を考慮すると、各案件に 対する投入が、どの成果のために、どのレベ ルで、誰に対してなされたかを明記し得るよ う、政策体系を明確にし、関係者間でそれぞ れの事業の位置づけについて認識するととも に、経験等を共有化していくことは、効率的 な協力の実施には重要かつ不可欠であること が解かる。

4. PTMの有用性とプログラム評価のあり方

従来のプログラム評価は、個々のプロジェクトの評価を積み上げて実施する例が多く、特定テーマ評価や国別評価などの実態は、政策体系上にプログラムの目的―手段の因果関係を位置づけた上で評価するには至っていなかった¹⁰。しかしPTMを活用したプログラム評価は、従来のプログラム評価の限界を克服することが、本論において明らかになっている。

プロセス評価では、関係者が案件形成や案件選択のプロセスにおける責任の不明確さについて述べているが、この事は、従来のプロジェクトの文脈で協力事業を行っていく事の限界を示しているともいえる。限られた予算の中で、いかに協力を政策や施策に影響を与えるようにするかを検討する視点は、政策協議と政策体系を明確に結び付けて議論する事

の重要性を示唆するものである。

投入体系の比較検討では、日本の協力・介入の特質を考察することができた。本評価においては、日本の協力自体は特定地域に集中しており、その地域における貢献は明らかとある一方で、日本の関与が主にプロジェクト・レベルの関与に留まり、フィリピンの政策(ポリシー)と施策(プログラム)、及び施策と事業(プロジェクト)との因果関係に対して協力・介入を行っているという認識が薄いことが判明している。

また、インパクト評価では、結果(Output) である成果の検証はできても、中間成果 (Intermediate Outcome) であるプロジェク ト目標、最終(End Outcome)である上位目 標の検証については明確な結果を引き出せな かった。このことは協力によるインパクトや 有効性を証明できなかったということである が、他方、成果とプロジェクト目標、上位目 標との間の因果関係に無理があるといえる状 況を示しているとも考えられる。一般に、イ ンパクトの発現は時間がかかるということが、 インパクトが発現していないことの理由とし て挙げられる傾向がある。しかし、インパク トが確認できない場合には、上位目標、プロ ジェクト目標、成果のそれぞれの因果関係を 疑ってみることが必要である。従来日本が実 施してきた事業(プロジェクト)への協力と は、基本的には成果と活動・投入に対する協 力である。そしてこの場合、大々的な協力を 行わない限り、日本の協力がインパクトを発 現することは困難であると考えられてきた。 しかし、限られた予算規模の中で、いかに政 策や施策に影響を与えるような協力・介入を 行うかを検討することは、協力・介入方法を 検討する際の国際常識となってきており、本 評価が明示している点は、日本の多くのプロ ジェクト関係者が、主に案件形成や計画につ いて明確な考え方を提示し得ていないことで あった。

三好・阪本・阿部(2002)がプログラム援助とプロジェクト援助について議論しているように、フィリピンの政策体系と援助国の援

助の政策体系は同じであるわけではない。援助自体は、援助国と援助を受け取る国の政策体系それぞれの合意に基づいて決定されること、援助国の援助は、被援助国の対して対立の対して対して対してがある場合と、事業(プロジェクト)も異にて対して対しる場合と、事業は、その影響力は域ののありな観点に立ては、日本の協力のあると考える。そして、明明係性を高力のある。と施策の関係性や施策を与えての関係性を転換することが求められているのである。

このようにPTMによるプログラム評価は、 日本の援助全体の協力像を明らかにすること によって、フィリピンの政策体系のどこに協 力するべきか、どこに関わるべきかの議論の 材料を提供し、事業(プロジェクト)の選択 ・立案、つまり予算の配分や事業の責任範囲 等と実績を結び付けて評価することを可能と した。また、個々の事業の歴史的な経緯を、 分野や課題に対する大きな開発枠組みにおい て、他援助機関による動向も考慮しつつ議論 することも可能としている。すなわち、今後 は一層政策や施策に視点を置き、協力の計画、 実施、評価を行うことが不可欠である中、 PTMによる政策体系の明確化は、現在JICA が目指している国別・課題別アプローチを具 体化する、有益な方法論を提供するものであ ると考える。

なお、筆者は、上位目標、プロジェクト目標、成果という用語は、アウトカムとアウトプットの区分を明確にするに適しておらず、これらの用語に替え、最終成果、中間成果、結果を用語として使うことの方が望ましいと考える。

付記

本論は、第3回国際開発学会特別集会及び 国際協力事業団ODAセミナーでの報告を基 に大幅な加筆・修正を行ったものである。また、その際数々のご指摘をいただいた討論者、また、本論の査読者の方々に対して感謝申し上げたい。なお、本稿の見解は筆者個人のものであり、JICAの統一的な見解を示すものではない。

注記

- 1 いわゆる政策評価は、このプログラム評価 に相当し、施策(プログラム)を対象とし た評価を主体に、政策(ポリシー)を対象 とした評価を含む。プログラムの位置づけ については三好(2002b)を参照されたい。
- 2 PDMによる評価については、国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2001)『実践的評価手法:JICA事業評価ガイドライン』及び三好・源(2001)を参照されたい。
- 3 評価調査報告書は現在印刷中。現地調査は 平成14年2月から3月にかけ実施している。
- 4 PTMについては三好(2002a)を、また政 策体系におけるプログラムの位置づけにつ いては三好(2002b)を参照されたい。
- 5 ポリシー、プログラム、プロジェクトと政策、施策、事業は、それぞれ相対する概念として考えられている。また、政策、施策、事業の操作し実現する対象として、それぞれ最終成果、中間成果、結果を捉えることによって、また、それぞれ相対するものとして位置づけることによって、政策体をして位置づけることによって、政策体して必ずのそれぞれの関連が明確になる。しかし、実態面では、プロジェクトは、政策、施策、事業を含むもの、例えば表1ではEO/IO-1-1/OP-1-1/A-1-1/I-1-1として提示されるのが一般的であり、実践上のプログラムとプロジェクトの用語使用を複雑にしている。詳細については三好(2002b)を参照されたい。
- 6 主な調査手法としては、キー・インフォーマント・インタビュー (サンプル数:87名)や、グループ・インタビュー、e-mailを活用したスノーボール・サンプリング方式 (サンプル数:23名)の質問紙調査を実施した。

- 7 絶対的な情報不足のため試験的な評価の域 を出ていないが、これは以下の3つの理由 に因っている。
 - ①評価対象物となるPLM2は、本来プログラムとして計画されたものではないが、 共通の目標の下に位置づけられる案件群を試験的にまとめて、プログラムとして取り扱っていること。
 - ②JICA、他援助機関、フィリピン国の感染症関連事業の予算額・支出額等は、収集資料及び聞き取り調査から得られたデータを参考にしたものであること。
 - ③インパクト調査は、ベースライン・デー タなど既存の資料が存在しない中で、サ ンプル数も限定されたターゲット・グルー プと比較グループの事後比較であること。
- 8 この層は貧困層が主体。
- 9 ここで使う実績評価とは、「成果(結果: Output)」を確認する作業を指しており、 総務省の政策評価ガイドラインにおける実 績評価とは区別される。
- 10 プロジェクト評価の積み上げによるプログラム評価は、主に次ぎの四点の欠点があると思われる (Funnell2000、三好2001a)。
 - ①投入・活動、結果に焦点が当てられ情報 収集が行われ、中間成果や最終成果がお ろそかになること。
 - ②評価時点での現状とあるべき姿との比較 が、主に投入・活動、結果を中心に行わ れること。
 - ③投入・活動、結果、中間成果、最終成果 と評価5項目との関連を適切に分析し得 ないこと。
 - ④結果として因果関係を明確化し得ないことが多いこと。

参考文献

- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室 (2001) 『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
- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2002a) 『特定テーマ評価 フィリピン人口・健康

- セクター・USAID連携: Part1 母子保健 ・家族計画 (リプロダクティブ・ヘルス) 分野』
- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2002b) 『特定テーマ評価 フィリピン人口・健康 セクター・USAID連携:Part2 感染症対 策分野』(印刷中)
- 高島宏明・三好皓一(2000)「援助を巡る環境変化と援助実施機関の対応―国際協力事業団の組織改革を事例として」、『国際開発研究』、8(2):127-143
- 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ク―』、国際協力事業 団企画部評価監理課
- 古川俊一(2001)「地方自治体の行政評価」、 『日本評価研究』、1(1):25-37
- 三好皓一(2001)「援助協調枠組みの変化」、 三好皓一・高千穂安長共編『国際協力の最 前線 グローバル・ホットイシュウ』、玉 川大学出版部、42-58
- 三好皓一(2002a)「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)2:11-27
- 三好皓一(2002b)「政策体系におけるプログラム評価の位置づけ:プログラム評価とプロジェクト評価」、第3回全国大会実行委員会編『日本評価学会第3回全国大会報告集』
- 三好皓一・阪本公美子・阿部亮子(2002) 「プログラム援助とプロジェクト援助の二 元論を超えて:タンザニアの事例から」、 『アフリカ研究』、60:123-137

- 三好皓一・源由理子(2001)「国際協力事業団「評価ガイドライン」の理論的枠組みー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
- Funnell, S. C. (2000). Developing and Using a Program Theory Matrix for Program Evaluation and Performance Monitoring, In Rogers, Patricia. J., Hacsi, Timothy. A., Petrosino, Anthony & Huebner, Tracy A. (Eds.). Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities, New Direction for Evaluation, American Evaluation Association, San Francisco: Jossy-Bass Publishers, 91-101.
- OECD-DAC (1998). Review of The DAC Principles for Evaluation of Development Assistance.
- Rogers, Patrica J., Hacsi, Timothy A., Petrosino, Anthony & Huebner, Tracy A. (Eds.) (2000). Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities, New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, San Francisco: Jossy-Bass Publishers.
- Stuffle, Daniel L. (2001). Evaluation Models, New Direction for Evaluation. American Evaluation Association, San Francisco: Jossy-Bass Publishers.
- Weiss, Carol H. (1998). Evaluation Second Edition: Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.

(2003.1.17受理)

別表1:エイズ関連案件PLM1(プログラム・アプローチ・ロジック・モデル1)

L						1.44	
	プロジェクト名	上位日梅	プロジェクト日標	成果	プロジェクト名	\X\	
	H	K 1	I - - - - -	lw.n.	略称	項目	量 (千ペソ)
▼	特別機材供与「エイズ対策・血 液検査特別機材」(1994-2001) A 相手国協力機関:保健省			1. HIVAIDSの検査診断技術と調査研究能力を普及・向上させる。	特機エイズ	エイズ関連血液検査資機材	76,026
	現地国内研修:エイズ等診断及		フィリピン国内の医師、	1. 研修参加者が、HI/AIDS、その他の性感染症に関する病因論、疫学、病原論の一般的知識を得る。	現国エイズ		
	び管理(1992-1999:全国) 相手国協力機関・保健名		着護婦、ソーシャルワー カー - 格本技師のHIV/		現国エイズ		
ш	B 147 B 187 187 1 18 18 18 18 18 18 18 18 18 18 18 18 1		AIDS、その他の性感染	3. 研修参加者が、HU/AIDS、その他の性感染症に関する社会的、経済的、倫理的、法医学的な問題を理解する。	現国エイズ		
			症に関する予防と管理 の能力が向上する。	全校	現国エイズ	研修経費	6,800
	個別派遣専門家「エイズ対策」		フィリピン国における	1. 医療特別機材供与の調整をする。	個別エイズ		
	(1992-1996: 全国) 由千国家七書町・伊華火		複数のHIV/AIDS対策 ゴロゲニノを調整、総	2. 血液事業の戦略を立てる。	個別エイズ		
- (_		ノコノノセ名置物・両面する。	3. HIV/AIDS分野協力要請案件の調査	個別エイズ		
	د			4. カウンターパート研修の調整	個別エイズ		
				5. 現地研修 (HIV感染者とエイズ思者の看護と管理) の調整	個別エイズ		
			•	全般	個別エイズ	長期専門家合計	18
L	15		国家及び地方のSTD/	1. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーのSTD/AIDSの検査能力が向上する。	プロ技エイズ	基盤整備費	8.800
	ト」(1996-2001:マニラ首都圏)	策のための戦略が、	AIDSに関する予防能	1. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーのSTD/AIDSの検査能力が向上する。	プロ技エイズ	エイズ適正技術開発支援費	7,806
		。 6 4 6	1777-141-F 9 00 0	1. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーのSTD/AIDSの検査能力が向上する。	プロ技エイズ	機材供与	70,000
				2. HIVAIDS・性感染症中央共同ラボラトリーがフィリピン保健省-サンラザロ病に統合される。	プロ技エイズ		
				3. 国レベルのレファレンス・システム確立に向けての準備がなされる。	プロ技エイズ		
				4. HIVAIDS体態染症中央共同ラボラトリーにおける、STD/AIDS予防、診断、治療についての研修が認可され、研修が実施される。	プロ技エイズ	中堅技術者養成費	5,850
				5. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーでの研究が強化される。	プロ技エイズ	技術開発研究費	3,399
				5. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーでの研究が強化される。	プロ技エイズ	技術交換費	437
Д	Q			6. 選ばれた全衆衛生診療所において、国家HIV/AIDS/性感染症予防プログラムの啓蒙普及活動に対するサポートが実施 される。	プロ技エイズ	啓蒙活動普及費	4,469
				(NGOに対するHIV/AIDS性感染症予防支援)	プロ技エイズ	草の根展開活動支援費	2,674
				6. 選ばれた公衆衛生診療所において、国家HIV/AIDS 性感染症予防プログラムの啓蒙普及活動に対するサポートが実施される。	プロ技エイズ	教材整備費	5,003
				6. 選ばれた公衆衛生診療所において、国家HIV/AIDS 性感染症予防プログラムの啓蒙普及活動に対するサポートが実施される。	プロ技エイズ	現地適用化費	3,453
				全般	プロ技エイズ	一般現地業務費	12,136
				全般	プロ技エイズ		11名(19.4人年)
				全般	プロ技エイズ	短期専門家合計	30名 (10人月)
				全般	プロ技エイズ	研修員受け入れ合計	17名 (54人月)
		HIV感染者が社会	HIV/AIDS感染者に対	1. HIVAIDS感染者養護施設の生活・衛生環境の改善により、感染者の健康が改善される。	開福エイズI	HIV陽性者施設環境整備	298
ш	復帰訓練施設古勤支援」(1998 E -1999:マニラ首都圏) 相手国協力機関:NGOビノイ・	復帰する	する適切な保護と社会 復帰を支援し、HIV/A IDS感染者の健康・牛	2. HIVAIDS懸殊者養護施設の生活用水設備の整備により、懸集者の生活が改善される。	開福エイズI	HIV陽性者施設井戸及び自家水 道設備	230
	プラス		活状態の向上を図る。	3. HIV/AIDS感染者の生計向上活動実施により、収入が向上する。	開福エイズI	生計向上/啓蒙活動	717
	開発福祉支援「エイズ・性感染	HIV感染者が減少	当該地域における社会	1. 対象クリニック設備が改善強化される。	開福エイズⅡ	基礎的医療機器各種.	593
	框・は十体値対策NGO支援」 (1008-1000・フェル 岩瀬圏・	かるれ状に、軽解 臨・坐 全田 脖上線	的病者に対する、生殖 器・体蔵込むしかかる	2. 当該クリニック・スタッフの技術が向上する。	開福エイズⅡ	スタッフ研修	185
ш.	F レイテ島)	が低下する。	サービスの強化される。	3. 当該地域の生殖器・性感染症治癒患者数が増加する。	開福エイズII	医薬品購入	1,631
	相手国協力機関:NGOポピュレ				開福エイズII	住民に対する啓蒙・広報活動	210
	ーンョン・サービス・ビリビナス			5. 公立医療施設・NGOクリニックとのリファラルシステムが構築される。	開福エイズロ		
	(中) () 医聚妆土虫淋巴心阻,治	当在	11.11.11.11.11.11.11.11.11.11.11.11.11.	潜行 - レンニプントロー 専用するカー・HCAHN社会・Dard - 男的作字称の関一(在国王)			

(出所) 国際協力事業団企画・評価部評価鑑理金 (2002b) [特定テーマ評価 フィリピン人口・健康セクター・USAID連携: Part2 感染症対策分野』 (印刷中)

別表2:エイズ関連案件PLM2(プログラム・アプローチ・ロジック・モデル2)

上位目標 プログラム目標	- 中期的成果		短期的成果	トロンコントの影響を	項目	量 (チペゾ)
	対象地域において公共も	<組織の機能整備>	1. 医療特別機材供与の調整をする。	個別エイズ		
の健康状態が向 HIV感染が増加	クター (政府機関) がえ	HIV/STIS プログラムのた	2. 血液事業の戦略を立てる。	個別エイズ		
٦	ハー 9 6 人口HIV/SII 8 の感染率が増加しない/	めり巻層 (周設・仮例・ システム・IEC) が存在す	1. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーのSTD/AIDSの検査能力が向上する。	プロ技エイズ	基盤整備費	8,800
	性感染症罹患率が減少する	200	1. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーのSTD/AIDSの検査能力が向上する。	プロ技エイズ	エイズ適正技術開発支援費	7,806
	°2°		1. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーのSTD/AIDSの検査能力が向上する。	プロ技エイズ	機材供与	70,000
			2. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーがフィリピン保健省-サンラザロ病に統合される。	プロ技エイズ		
			3. 国レベルのレファレンス・システム確立に向けての準備がなされる。	プロ技エイズ		
			5. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーでの研究が強化される。	プロ技エイズ	技術開発研究費	3,399
			5. HIV/AIDS性感染症中央共同ラボラトリーでの研究が強化される。	プロ技エイズ	技術交換費	437
			6. 選ばれた公衆衛生診療所において、国家エイズ/性感染症予防プログラムの啓蒙普及活動に対するサポートが実施される。	E プロ技エイズ	教材整備費	5,003
			6. 選ばれた全衆衛生診療所において、国家エイズ性感染症予防プログラムの啓蒙普及託動に対するサポートが改善される。	5 プロ技エイズ	容蒙活動書及費	4,469
			1. HIV/AIDSの検査診断技術と調査研究能力を普及・向上させる。	特機エイズ	エイズ関連血液検査資機材	76,026
					金額小計	175,940
		<人材の能力向上>	1. 研修参加者が、HIV/AIDS、その他の性感染症に関する病因論、易学、病言論の一般的知識を得る。	現国エイズ		
		保健医療サービス提供者のエンジュ	2. 研修参加者が、HIV/AIDS、その他の性感染症の予防、診断、管理に関する適切な知識と技能を身につける。	現国エイズ		
		部・技術が向上する。	3. 研修参加者が、HIV/AIDS、その他の性感染症に関する社会的、経済的、倫理的、法医学的な問題を理解する。	現国エイズ		
			全般	現国エイズ	研修経費	9,800
			4. カウンターパート研修の調整	個別エイズ		
			5. 現地研修 (HIV感染者とエイズ患者の看護と管理) の調整	個別エイズ		
			4. エイズ性感染症中央共同ラボラトリーにおける、STDAIDS予防、診断、治療についての研修分認可され、研修 が実施される。	プロ技エイズ	中堅技術者養成費	5,850
			6. 選ばれた公衆衛生診療所において、国家エイズ/性感染症予防プログラムの啓蒙普及活動に対するサポートが実施される。	fi プロ技エイズ		3,453
					金額小計	19,103
		<住民のサービス利用促進> 住民がHIV/STIsに関する				
		保健医療サービスを利用 する。			金額小計	0
	対象地域において民間セ	<組織の機能整備>	1. HIV/AIDS感染者養護施設の生活・衛生環境の改善により、感染者の健康が改善される。	開福エイズ	施設環境整備	869
	クター (NGO) がおバー I	HIV/STIs プログラムのた よの事態 (体形、 無井	2. HIV/AIDS感染者養護施設の生活用水設備の整備により、感染者の生活が改善される。	開福エイズI	設井戸及び自家水道設備	230
	9 a 人口のHIV311 S 形 楽率が増加しない/ 在感	のの粉糊(高収・版格・ リンステム・EC)が存在す	←Program Purposeレベルへ移動	開福エイズII	医薬品購入	1,631
	染症罹患率が減少する。	9°	5. 公立医療施設・NGOクリニックとのリファラルシステムが構築される。	開福エイズロ		
					金額小計	2,459
		<人材の能力向上>	2. 当該クリニック・スタッフの技術が向上する。	開福エイズロ		185
		保施医療サービス提供者のHIV/STIsに関する知識・	(NGOに対するエイズ性感染症予防教育技術支援)	プロ技エイズ	草の根展開活動支援費	2,674
		・技術が向上する。			会額小計	2.850
		<住民のサービス利用促進>	4. 性感染症・子宮ガン症の早期検診が実施される。	開福エイズII	+-	210
		住民がHIV/STIs に関する 「	3. HV感染者の生計向上活動実施により、収入が向上する。	開福エイズ		7117
		本配広歩リーヒヘを利用 する。			金額小計	927
	Outputsに振り分けられなり	れない投入	全般	プロ技エイズ	一般現地業務費	12,136
			全 般	プロ技エイズ	長期専門家合計	11名(19.4人年)
			全般	プロ技エイズ	短期專門家合計	30名 (10人月)
			全般	プロ技エイズ	研修員受け入れ合計	17名 (54人月)

Program Evaluation: The Case of Japan's Infectious Disease Control Assistance in the Philippines

Koichi Miyoshi

Yoshika Hirata

Japan International Cooperation Agency Miyoshi, Koichi@jica.go.jp Japan International Cooperation Agency

Tomoyo Wada

Hajime Nakazawa

Etsuko Kita

HANDS

Japan International Cooperation Agency

Japanese Red Cross Kyusyu International College of Nursing

Abstract

This article is to demonstrate the application of the concept of Program Theory Matrix (PTM) to the case of program evaluation on JICA's infectious disease control activities in the Philippines. This program evaluation takes the following steps to make its constructive base; 1) Categorize infectious disease control assistance not by assistance schemes but by diseases, namely HIV/AIDS, Tuberculosis, Malaria, 2) Each category as "Assistance Program Model (APM)" is rearranged in order of end outcomes, intermediate outcomes, outputs, activities, and inputs based on the concept of PTM, 3) Each APM functions as Para-Policy Structure so that the subjects of the program evaluation is fairly identified.

Based on the above-mentioned framework, the program evaluation examines the cognition among interested party of respective projects, analyses the financial inputs, and measures the impacts. As a result, it was proved that PTM has the possibility to be a constructive base for program evaluation. In addition, the program evaluation enables to highlight policy implications on Japanese assistance, which is unable to be argued within the framework of project evaluation. The significant implication from this program evaluation is that it shows where and how to intervene for Japan into the Philippines infectious disease control policy in order to make its larger impacts and better outcomes by sliding its assistance approach from the project-oriented to the program-oriented.

Keywords

program evaluation, project evaluation, Philippines, infectious disease control, policy structure

【実践·調查報告:依賴原稿】

円借款評価における「戦略性」評価の充実について ~タイ農業・農業協同組合銀行(BAAC)を事例に~

松澤 猛男

国際協力銀行 t-matsuzawa@jbic.go.jp

要約

円借款における継続事業について、それまでに実施した案件の事後評価で効果が高いことを確認しつつ円借款事業としてのとりあげを決定しているが、個別案件の目標の上位に設定される「戦略」の評価が必ずしも十分ではない。

例えば、タイにおける農業・農業協同組合銀行への融資については、過去の個別事業の事後 評価では裨益効果が高いと評価されており、17回にわたり900億円超の支援を約束してきている。他方、経済危機を契機に農家は過剰債務に陥っている、貧困削減効果が十分に発現されていない、といった批判が高まっている。

この間「戦略」も『農業制度金融の確立』(1975年~'82年)、『農業制度金融における貧困ターゲット層への重点配分』('83年~'92年)、『農業金融市場の整備のための補完』('93年~)と変遷していると考えられるが、これらの「戦略」を評価する指標等を明確にし、その妥当性を確認しつつ進められているとは言い切れない。

「戦略」についてより明確に評価できる枠組みを充実させ、同評価が円借款を柔軟に対応させるためのツールとして活用することを検討すべきであると考える。

キーワード

円借款、事後評価、上位目標、戦略、指標

はじめに

国際協力銀行(以下JBIC)は、1975年から17回にわたりタイの農業・農業協同組合銀行(以下BAAC:Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives)への円借款を供与してきている。過去JBICにより実施した事

後評価では最終受益者である農民への裨益効果(所得増加等)は高いと評価されてきた。 しかしながら、近年、農家家計が過剰債務と なっている、貧困削減効果が目に見える形で 発現していない、等の批判が提示される状況 となっている。個別案件の事後評価結果を踏 まえつつ円借款を進めるのみならず、上位目 58 松澤 猛男

標として設定する「戦略」についても具体的な指標を定め、これの達成状況について不断の評価を行い柔軟な戦略見直しを図るべきであったのではないかという点について、検証してみることとしたい。なお、本文は筆者の個人的な見解であり、JBICの公式な見解ではないことをはじめに明確にしたい。

1. BAACへの円借款の変遷

BAACに対する円借款供与は本文末に別表 としてまとめたとおりであるが、1972年度に 締結された政府交換公文2に基き75年に海外 経済協力基金(当時)³とBAACの間で貸付契 約が締結され供与が開始された。この時点で はBAACを通じての農業金融の確立という上 位目標が円借款供与時点の広報等では明確化 されている。当時BAACは短期・中期の貸付 が中心であり、事業リスクが高く成果達成の 難しい農業投資を対象としているにも拘わら ず長期貸付は全体融資活動の1%に満たない という状況であった。これに対し日本におけ る経験も活かし農業投資のための長期の制度 金融を確立させることをBAAC支援における 「戦略」として位置付けている。これは円借 款供与と並行して国際協力事業団(以下JICA) の長期専門家がBAACに派遣され、BAACに おける長期貸付の制度作りを支援したことに も現れている。

こうした戦略を持っていたことは、'77年の貸付では日本国内の議論を整理しタイの農家が最も生産の多いコメを対象に含むことに合意したこと、'79年の貸付契約では貸出し金利引き上げに賛同したこと、'81年の貸付ではそれまで貸倒れの多かった農協・農民グループを融資対象から除き個人農民に限定することに賛同したこと等に現れている。よってこの次期の支援ではBAACという政策金融機関そのものの持続性強化=農業金融の確立を支援するという「戦略」を明確にしている、と考えられる。

上記の戦略が変更され、'83年の貸付から

は、円借款という低利資金での調達を活かした最終貸付条件とすることに、それまで以上に支援の力点がおかれた結果、BAACから円借款を利用した農民への融資金利についく円は路AACの標準金利を適用するのではなコストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストにBAACの運営コストに登れた。BAAC標準ら過点を利体系とすることとなった。BAAC標からであることを表現に設定するため、支対を開発を限定するという「戦略」への転換が見られる。

そして借款の名称が地方農村開発信用事業 と変更された'93年以降については、農協向 け融資が事業対象として復活するとともに市 場金利より円借款利用分については優遇した 金利を設定するということを円借款供与の前 提とするという「戦略」の再見直しが行われ、 市場に任せておいては融資がなされない分野 ・地域に対して、市場金利での資金が供与さ れるように働きかけるという金融市場の整備 が不十分な部分を補完するという役割を支援 するという「戦略 | への変化が見られる。'97 年、'98年の円借款では植林等の環境事業に 対する環境特別金利、経済危機対応のための 特別に優遇した円借款金利が適用されたため、 当該資金を利用したBAACからの融資につい ては標準金利より優遇した条件設定を求めて いるが、基本的な考え方として金利体系につ いてはBAACが市場金利を踏まえ設定してい くという「戦略」を変更するものとはなって いない。

つまり、17回の円借款についてもその転貸 条件、転貸対象等から整理し直してみれば少 なくても2回の戦略の転換があったと考えら れる。

2. これまでのBAAC向け円借款評価

それでは、これまでBAACに対する円借款についての評価はどうであったのだろうか。 JBICは、1991年度、1999年度および2001年度の円借款事後評価報告書⁴でBAAC向け円借款を評価対象としてとりあげている。

'91年度の評価では、'81年、'83年、'85年に供与された円借款を対象として評価が行われ、融資は4万件超が実行され耕耘機27千台、ポンプ4千台、トラック等4千台の導入が達成されたことを確認している。これとともに借入農家についてのサンプル調査がなされている。これによるとサンプルとして挙げられた農家はいずれも当初の借入計画の返済期間分別を発展である。また融資による事業展開のきたとして、BAACの支店職員による借入農家に出向いてのアドバイスの重要性が強調されている。

'99年度の評価では、'93年、'95年、'96年、 '97年に供与された円借款を対象として評価 が行われ、6万件弱の融資が実行されている ことを確認している。漁業、養蚕、植林につ いては当初予定していた融資額を下回る結果 となっており、農家としては短期的に収益を 確保できる分野に投資が偏りがちであること を指摘している。また有効回答数240名に対 するアンケート調査によれば、農家は年収が 増加(年171千バーツ→年259千バーツ)する とともに農家余剰の増加(62千バーツ→93千 バーツ)も果たしたとしている。また、同じ アンケート調査の約7割の農民は、BAAC融 資を利用した投資は成功した、具体的には生 産量の増加、所得の増加、生活の改善などの 結果が得られた、と回答している。

2001年度の評価では、'87年、'88年、'91年、'93年に供与された円借款を対象として評価を行われ、5万件強の融資が実行されていることを確認している。105人の農家に対してサンプル調査を実施し、同調査では約80%の住民が農業生産の拡大につながっていること、

農業収入がBAACからの融資を受ける以前と 以後で比較すると、平均で約1.9倍に、Netの 収入では約1.6倍まで増加していることが確 認されている。定量的には把握できていない が、農産物の多様化、輸出品の確保という点 性にも効果があったとされている。事業の持続 性についての評価としては、農民からBAAC への返済率が経済危機を契機として急激に悪 化している。これは、現政権が'99年の選挙 において公約とした発表した「農民の借入金 免除」政策の進展を見極めるという農民の動 きも反映したものと考えられるが、事業効果 は高いにも拘わらず融資返済はされないとい う相反する内容となっている。

上記のJBICによる評価とは異なる視点で 実施した評価として、日本国際ボランティア センターが実施した調査がある。この調査は、 タイの中でも最も貧しい地域の一つとされて いる東北タイを対象とした聞き取り調査とい う形で実施されている。その結果では、多く の農民が十分な情報を受けずBAAC側の言い なりで融資契約が決められていること、BAAC 職員数の限界から農民に対する技術支援も十 分ではないこと、生産過程(商品価格、農業 資機材価格)を外部に依存しているので投下 資本を効率的に使用できないこと、森林の減 少による干魃の頻繁化とともに生産性向上が 頭打ち状態で投資効果が低いこと、旧来農村 に存在していた農民自身が管理できるリスク 回避メカニズムがBAACのよる融資への過度 な依存により喪失され、過剰債務のリスクが 肥大したこと、等が問題点として挙げられて いる(高橋2001)。

3. 「戦略」についての評価

個別の事業の評価ではなく「戦略」の妥当性を評価することにより、上記2.のように評価結果に違いが生じた原因等も含めBAACへの円借款の評価を再整理することとしたい。この評価においては、BAACに対する支援の「戦略」が上記1.に示したとおり、『農業制

60 松澤 猛男

度金融の確立』、『農業制度金融における貧困ターゲット層への重点配分』、『農業金融市場整備のための補完』と変遷していると整理し、BAACの体制の変化等から評価を試みることとしたい。

BAACは1985年までは順調に貸付残高および登録農民数は拡大するが、支店数の拡大はこれに相応した増加はみせていない。'80年代後半からのタイ経済の急速な成長にあわせるように支店数も急増を見せているが'90年と比較してみると貸付残高、支店数等の更なるがなどなっていることもわかる。この支援という観点を踏まえ17回にわたる継続支援は、BAACが農民から期待されている支援ニーズに応えるという観点からは妥当性が高いと考えられる。

『農業制度金融の確立』を「戦略」としていた時期について評価すると、円借款供与開始後、登録農民数は着実に増加し長期貸付も順調に増加していったが、'70年後半以降支店数の拡大が停止していることから、初期の農業制度金融の整備という戦略は'80年代半ばには一応達成されたとBAAC自身も評価していたと考えるべきであろう。よって円借款支援の戦略がそのタイミングで『農業制度金融における貧困ターゲット層への重点配分』に

転換したことは妥当であったと考えられる。'90 年代初頭の円借款では年間家計収入が3万バー ツ以下の農家が融資先の8割以上となってお り、土地所有が25ライジ以下の農家が9割以上 となっていることから、相対的に低所得層が 主たる融資先となっている(JBIC評価報告 書 2001)。ただし、明確な指標が設定され ていないことから、'80年代後半の支援によ り『低所得層への優遇条件融資の重点配分』 という戦略を達成されたかをBAAC自身がど れだけ把握しているか評価することは難しい。 '90年代前半に再度戦略の見直しがなされ、 『農業金融市場の補完』への転換したことに ついては、インフォーマル金融への依存度の 変化で考えてみたい。'80年代初頭のBAAC 自身による調査でも、インフォーマル金融か らの借入は制度金融からの借入を上回ってい た。TDRI (Thai Development Research Institute) による調査によれば、Nakhon Rachasima (東北タイの中核地域)では'86年にインフォー マル金融の比率が56%であったものが、'96 年には40%を下回る比率となっていることが 報告されている(北野2000、p. 85)。BAAC は全国にまたがる支店ネットワークを形成し てきてはいたが、農民に対する金融市場は'90 年代に入ってもインフォーマル金融が十分限

表1 BAACの財務及び組織・体制の変遷

単位:百万バーツ、人、登録農民数は千人

定されるまでに整備されておらず、金融市場

整備のためにBAACによる制度金融が補完す

				•			202422101 1 7 0
年 度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
自己資本	771	1,284	2,125	2,657	5,036	10,971	22,468
総資産	1,317	5,163	18,427	29,430	56,728	163,209	308,930
貸付残高	1,163	4,556	11,042	21,493	41,923	138,170	254,209
支店数	45	58	58	68	168	494	587
登録農民数	229	516	960	1,382	2,136	3,335	3,549
本店職員数	201	329	796	1,114	1,175	1,527	1,481
支店職員数	1,365	2,248	3,504	5,281	6,845	11,285	11,273

(出所) : BAAC Annual Report (1970~2000)

ることが妥当であったと評価できる。

融資承諾の決定における「戦略」転換の妥当性については上述の通りであるが、'80年代後半に優遇金利を適用された資金が返済された後、リボルビング・ファンド'からの融資条件は承諾時に合意したもの同一とすることを義務付けた結果、当該資金については市場金利での貸付とは異なる融資スキームを残すこととなり、実質的には円借款支援の「戦略」がBAACを支援する円借款全体で転換したとは言えない状況となるリスクは残された。

これに加えて円高の進行は円借款の借入比 率の高いBAACの財務上コスト増加要因となっ た。市場を踏まえた融資条件を設定するとい う観点に立てば、為替リスクを勘案した融資 (リボルビング・ファンドからの融資を含む) 条件変更も検討されるべきであったが、'90 年代半ばまで中央銀行に定額のリスク料を支 払うことで残りの為替リスクは政府が負担す ることとなっていたため、BAACによる十分 な対応が行われていなかった。BAACについ て貸付額に対する自己資本比率は低下してい るが、農民による貯蓄は拡大(2000年度末現 在で資本金225億バーツに対し貯蓄は2,865億 バーツ) しており、それまでの借入に対する 農民からの返済と貯蓄を合算した利用可能額 と融資規模の比率を指標化し持続的農村金融

市場が形成されているかを評価することも可能であったのではなかろうか。そうした指標を導入することで新規円借款分の貸付条件設定のみならずそれまでの貸付についても当該戦略に沿った内容に変更することも検討できたのではないかと考える。

経済危機対策として変動相場制導入に伴う 為替差損については5年間の特別損金繰り延 べを行って対応(2000年度決算では80億バー ツ)し損益上は黒字を維持(2000年度決算と は5億バーツの純益)しているが、実態と算 では5億バーツの純益)しているが、とともに先 述したとおり、新政権によるモラトリわらと 策の動向を見極めるために返済を見合わらら 例が増加したことも一因となり農民からの 済率の低下という結果を招いている。経済危 機回復のための金利の低目誘導策により、市 場金利はタイ史上稀な低水準となっており、 配資承諾時に合意されたリボルビング条件で の融資は極めて困難となっている。

おわりに

これまでの円借款においては、上位目標が 明示的に示されていない例も多い。今回例示 したBAACへの円借款についてはプロジェク

年	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
貸出金利(%)	n.a.	n.a.	16.15	16.08	14.42	13.25	7.83
為替レート (US\$ 1 = Baht)	21.000	20.400	20.587	26.469	25.114	24.915	40.112
為替レート (Baht 1 = Yen)	17.14	14.96	9.86	8.31	5.36	3.78	2.69
為替レート (US\$ 1 = Yen)	360.00	305.15	203.00	219.90	134.40	94.06	107.77

表2 タイにおける金利、為替動向

(出所) : International Financial Statistics Year Book (2002)

62 松澤 猛男

ト・デザインの違いや供与時点での協議され ていた事項等から上位目標を推定した。日本 国際ボランティアセンターでは、農村金融の 一般的上位目標と言われる貧困削減を上位目 標と仮定した場合、この上位目標を達成でき ていないという分析を行っている。どちらも 事後的に目標を設定しているため、どちらが 正しいと結論つけることは困難であるが、円 借款だけの成果によって政策目標が達成され ているかを評価することは容易ではなく、円 借款自体で達成しているかを検証しうる上位 目標(=「戦略」)について評価していくべ きあると考える。そのためには、「戦略」お よび当該「戦略」を評価する指標を計画段階 で明確に設定することが不可欠であろう。そ うした設定が個別の資金ニーズのみならず 「戦略」の観点から支援の継続を検討するモ ニタリングのためのツールとなるとともに、 既往案件を含めた総合的なODA事業デザイ ンを検討するツールとなろう。

「戦略」を明確にするために被援助国と十分な対話を行い当該国としての達成目標が具体的となり、その達成のために不断に柔軟な事業内容の見直しを認めることは、当該国政府のオーナーシップを高めるものになると考えられる。こうした戦略性、柔軟性を有する円借款事業がデザインされることが効率的かつ効果的援助のために不可欠であろう。

注記

1 本文では、日本政府がODA大綱【平成4年 6月に閣議にて決定されたODAに係る国民 の理解を深め幅広い支持を得るとともに効 果的・効率的に実施するために、基本理念、 原則、重点事項を定めたもの】や国別援助 計画【平成10年11月の「対外経済協力関係 閣僚会議」幹事会申し合わせに基づき、 「案件選定に係る透明性の向上の一環」と して作成を決定され、平成12年以降順次作 成されている概ね5年を目処とする国別の ODA援助計画】で示す政策と個別事業が 果たすことを期待されている事業目標(効 果)の中間に位置づけられる中期の上位目標を「戦略」とすることとしたい。例えばタイに対する国別援助計画で挙げられている地方・農村開発を通じた格差是正への支援という政策を具体的に達成させる手段とて個別の円借款事業が採択されるがは、事業のデザインにおいては、事業のみでは可必な影響力を与えうる目標が定めらまれる。これは、政策や事業にでは別の目標として捉えられるでは「戦略」と記す。

- 2 日本政府における閣議に基づき日本国政府 と相手国政府との間で交換される円借款の 供与内容に関する行政取り決め合意文書
- 3 海外経済協力基金は平成12年10月1日に日本輸出入銀行と統合して設立された国際協力銀行に、全ての債権・債務および業務を継承した。
- 4 円借款事業の完成後、JBICにより評価が 実施されたものは公表されている。
- 5 25ライ=約4ha
- 6 BAACからの融資の返済期間より円借款の 返済期間は長く、エンド・ユーザーからの 返済金を原資として再貸付を行うことが可 能であり、独立した勘定を設け円借款の返 済期間まで繰返し回転させるもの

参考文献

北野尚宏(2000)「農業企業新興のための金融支援-タイ農業・農業協同組合銀行を事例に-」、『開発金融研究所報』3号、国際協力銀行

国際協力銀行『円借款案件事後評価報告書』 http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/post/index. php

高橋清貴(2001)「農村金融と貧困削減:農村金融は本当に貧困に資するのか?」、「環境・持続社会」研究センターブリーフィング・ペーパー・シリーズNo.15&16

(2003.1.17受理)

別表 タイ農業・農業協同組合銀行 (BAAC) への円借款

BAAC Loan (XI)	46.94	46.94	1991.9	果樹、野菜など	3.0 25 7	年間家計収入 が50千バーツ 以下の農民	10~5,000 9.0%	20年以内	12年以内 但し東北地 区ゴム 栽培 は利息据置 8年以内	雇用創設 用事業	183.6	5分中	1998.9	植林事業及び 環境関連施設	0.75 40 10	所得条件なし	金利-2.0%	15年以内 15年以内
BAAC Loan (X)	50.00	50.00	1990.2	果樹、野菜な どおよび南タ イ洪水リハビリ	2.7 30 10	年間家計収入 が50千バーツ 以下の農民	10~5,000 9.0%	20年以内	12年以内	地方開発·雇用創設 農業信用事業	183	貸付実行中	195	果樹、野菜、 Agro-forestry	1.0 25 7	年間家計収入 が60千バーツ 以下の農民	10~5,000 BAAC標準金利-2.0%	20年以内 8年以内
BAAC Loan (IX)	48.75	48.75	1988.9	果樹、野菜な どおよび新農 民入植支援	2.9 30 10	年間家計収入 が50千バーツ 以下の農民	10~300 9.8%	15年以内	5年以内	[用事業 (V)	123.0	5万中	1997.9	植林事業及び 環境関連施設	0.75 40 10	所得条件なし	5,000 BAAC標準金利	- 1.73% 15年以内 15年以内
BAAC Loan (Ⅲ)	36.72	36.72	6.7861	果樹、野菜 など	3.0 30 10	年間家計収入 が50千バーツ 以下の農民	10~300 9.8%	15年以内	5年以内	地方農村開発信用事業	123	貸付実行中	199	果樹、野菜など	2.7 25	年間家計収入 が60千バーツ 以下の農民	10~5,000 BAAC標準金利 BAAC標準金利	20年以内 8年以内
BAAC Loan (Ⅲ)	10.13	10.13	1986.3	米 (22支店)、 メイズ (8支 店)	3.0 30 10	年間家計収入 が5~30千バ ーツの農民	10~15,000 9.8%	15年以内	5年以内	諸用事業 (IV)	28	42.28	1996.9	植林事業	2.5 7	所得条件なし)0 (準金利	15年以内 15年以内
BAAC Loan (W)	41.2	41.2	1983.9	米、果樹など	3.0 30 10	貧困地域37県 の年間家計収 入が5~30千 バーツの農民	10~15,000 9.8%	15年以内	5年以内	地方農村開発信用事業	42.28	42.	199	果樹、野菜など	2.7 25	年間家計収入 が50千パーツ 以下の農民	10~5,000 BAAC標準金利	20年以内 8年以内
BAAC Loan (V)	32.0	32.0	1981.4	*	3.0 30 10	田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田田	制限なし 12.0%	15年以内	5年以内	地方農村開発 信用 (皿)	83.50	83.50	1995.9	果樹、野菜 貧困地域限定	2.7 25	年間家計収入 が40千バーツ 以下の農民	10~5,000 BAAC標準金利	20年以内 8年以内
BAAC Loan (IV)	33.0	33.0	1980.8	米、果樹など	3.0 30 10	農民、農協、農協、農民グループ	制限なし 農民 12.0% 開始。20.0%	原面 8.0%3年超	- 15年以内	(II)	32	32	1993.9	農機、サイロ等	3.0 25 7	農業共同組合 および農産物 市場組合	5,000以下 BAAC標準金利	15~20年以内 5年以内
BAAC Loan	36.0	36.0	1979.6	米、果樹など	3.25 30 10	農民、農協、農協、農民グループ	制限なし 農民 12.0%	原西 8.0% 3年超	- 15年以内	地方農村開発信用事業	35.32	35.32	199	果樹、野菜 貧困地域限定	8.67	年間家計収入 が40千バーツ 以下の農民	10~5,000 9.0%	20年以内 8年以内
BAAC Loan	60.0	0.09	1977.3	米、果樹など	3.75 20 7	農民、農協、農民グループ	制限なし 農民 8.0%	原暦 5.0% 3年超	15年以上	自用事業 (I)	.37	37		農機、サイロ等	200	農業共同組合 および農産物 市場組合	5,000以下 11.5~14.5%	20年 5年
BAAC Loan (I)	20.0	20.0	1975.10	メイズなど	3.75 20 7	農民、農協、 農民グループ	制限なし 農民 8.0%	原暦 3.0% 3年超	- NA H	地方農村開発信用事業	28.37	28.37	1993.	果樹、野菜 貧困地域限定	33 77	年間家計収入 が35千バーツ 以下の農民	$10 \sim 5,000$ 9.0%	20年以内 12年以内 但し東北地 区ゴム栽培 は利息据置 8年以内
借款名	承諾金額 (億円)	実行金額(億円)	契約締結年月	対象項目	借款条件 金利 (%/年) 償還期間(年) うち据置	対象者	BAAC融資条件 金額 (チバーツ) 金利 (%/年)	償還期間(年)	うち据置	借款名	承諾金額(億円)	実行金額 (億円)	奖約都希牛月	対象項目	借款条件 金利 (%/年) 償還期間(年) うち据置	対象者	BAAC融資条件 金額 (チバーツ) 金利 (%/年)	償還期間(年) うち据置

(出所) JBIC新聞発表、年報等

64 松澤 猛男

Strengthening Evaluation on "Strategy" - Case Study: Thai BAAC Loans -

Takeo Matsuzawa

Japan Bank for International Cooperation t-matsuzawa@jbic.go.jp

Abstract

When Japan Bank for International Cooperation (JBIC) decides to provide several loans for the same projects/programs, the result of the post evaluation has been well taken into consideration. However the evaluation of the strategy, which should be set up as a superior target, may often be ignored.

For example, JBIC has provided 17 loans to BAAC (Bank for Agriculture, Agricultural Cooperatives, Thailand). According to the several post evaluation, it was reported that high positive economic effect on the beneficiaries (farmers) was observed. However, after the economic crisis in Asia, criticism, such as heavy debt burden on the farmers or little visible effect on poverty reduction, has been grown.

Ideal "Strategy" to support BAAC has been sifted as mentioned under, however, the indicator and/or criteria to evaluate "Strategy" were not developed, thus the decision to support BAAC was made without enough confirmation of relevance of "Strategy".

1975-1982: Establishment of Institutional Agriculture Credit Scheme

1983-1992: Priority Group Support through Institutional Agriculture Credit

1993-: Substitution Support to Agricultural Credit Market

In order to make an effective project design as well as to make a flexible modification during the implementation, the evaluation on "Strategy" should be improved and systematically built in.

Keywords

ODA loan, post evaluation, superior target, strategy, indicator

【実践・調査報告:依頼原稿】

構造的評価に基づく総合的国際協力の試み

牟田 博光

東京工業大学 muta@hum.titech.ac.jp

要約

国際協力において、成果を重視する姿勢が強くなっている。その成果も、プロジェクトの直接的産物(アウトプット)よりも、それが社会の変化にもたらすアウトカムの方が重要視されるようになった。そこで、効果的な協力を行うためには、成果が上がるようにプロジェクトを設計することがまず重要となってくる。十分な調査を行い、構造的な評価によって成果を上げるのに必要な要素間の関連を把握し、それらの要素を適切に組み込んだ総合的なプロジェクト(プログラム)を構築する必要がある。上位目標であるアウトカムを先に定めて、その達成のためにはどのようなプロジェクト内容を構成することが適当かを考えることが必要である。

このような考え方で行われたプロジェクトに、1999-2001年に実施された(Regional Educational Development and Improvement Project: REDIP)がある。REDIPの柱をなすのはベースライン調査、パイロットプロジェクト、ポストパイロット調査である。ベースライン調査はプロジェクトを実施する前の状況をデータとして把握し、プロジェクトとして取り上げるべき有効な教育改善事業の見当をつけるため行われた。ベースライン調査の分析結果を踏まえて、アウトカムである生徒の学力や量的指標を向上させるのに重要と判明した内容に沿ってパイロットプロジェクトを策定し、1年間実験校で実施した。

パイロットプロジェクトの終了後、ベースライン調査と同様の調査を行い、事後データを収集して事前データと比較し、費用も考慮してプロジェクトの効果を評価した。教員研修や学校補助金事業は総合効果が高かったものの、単価も高い。費用と効果とを見比べれば、一般にどの教育事業が傑出しているとは言い難く、また、必要な教育事業は個々の学校によって異なっていた。そこで、REDIPフェーズIIでは、基本的教育事業は共通とし、それに加え、個々の学校のニーズに基づく多様な協力を行うこととした。

キーワード

成果重視、パイロットプロジェクト、開発調査、教育協力

66 牟田 博光

1. 問題

1990年代に日本のODA (Official Development Assistance;政府開発援助)は金額で世界一 となった。日本の支出額が増えたこともある が、欧米諸国の間でいわゆる援助疲れ現象が 見られ、ODA支出額が停滞、減少したから でもある。援助疲れの原因の一つは、国際協 力の効果に対する疑問である。国際協力は役 に立っているのか、役に立っているとしても、 効率的に実施されているのかという疑問に応 えない限り、国際協力の拡大はあり得ない。 今のわが国の状況がまさにそうである。国際 協力に対する支出額の減少は長引く不況によ り大きな金額の支援が困難になったと同時に、 国際協力の効果への疑問を払拭できない事に ある。成果を挙げ、資源の効率的な利用を実 証することが、国民の支持を得て、安定した 国際協力を継続させる唯一の道である。

何を成果と考えるかについては、プロジェ クトの直接的産物(アウトプット)よりも、 それが社会の変化にもたらすアウトカムが強 調されるようになった。何をしたかというア ウトプットを示すより、それが社会でどのよ うに役に立っているかを示す事が重要視され るようになってきた。どのようなプロジェク トでも、それに投入するインプットがアウト プットを生み出し、さらにアウトカムに変換 されるという見通しが重要である。インプッ トがアウトプットを経由してアウトカムに効 率的に変換されるには、プロジェクトの設計 が重要である。プロジェクトに係わる人の努 力や熱意がいかに高くても、プロジェクトの 設計が悪ければ、十分なアウトカムは期待で きない。

アウトカムは上位の目標であり、その達成のためには複数の道筋があるのが通常である。例えば、基礎教育協力プロジェクトの上位目標は、教育機会の拡大と教育の質の向上につきると言っても良い。もちろん、そのさらに上位の目標として、貧困緩和や社会開発などの概念を持ってくることは可能であるが、とりあえずは、機会拡大と質的向上を考えるこ

とが重要である。それでは、個々の教育協力 プロジェクトは効率的にこれらの上位目標を 達成できるように設計されていたかといえば、 疑問である。教育機会拡大に貢献するプロジェ クトとしては学校建設プロジェクトがある。 しかし、学校を作れば自動的に収容力の分だ け就学率が向上するものではない。学校の地 理的位置が不適当である、教員が配置されな い、地域社会や親が無理解である、教材がな く成果の上がる授業が行われていない、など 多くの理由で就学率が向上しない例は多い。 教育の質を向上させるために、教員訓練を行 うプロジェクトも多い。しかし、訓練内容が 悪いため教員の教え方は良くならない、訓練 で覚えた新しい教え方を現場で実行しない、 訓練を受けてもすぐやめる、教科書が無いこ との方が大きな問題である、など教員訓練を 行っても、教育の質は向上しない場合もある。 それらの問題が起るのは、プロジェクトの設 計がアウトプットまでしか念頭になく、アウ トプットがあれば、自動的にアウトカムが達 成されるというという前提があるからである。

しかし、実際には、アウトプットがあっても、アウトカムがないプロジェクトはいくらもある。アウトカムの発現には時間がかかるという事情もあるが、プロジェクトの設計が悪く、アウトカムの発現がそもそも期待できない場合もある。インプット、アウトプット、アウトカムが一直線上にあると言っても、そのつながりが細い場合である。

一般的にはアウトカムを達成する方法は複数ある。アウトカムに視点を置けば、そのアウトカムの発現につながるアウトカムの発現につながるアウトカムの発現をもたらす可能性のあるプロジェクトは複数ある。現存のプロジェクトがそのような複数の可能なプロジェクトの中で最もアウトカム発現に寄与するプロジェクトが開始されている訳では必ずしもない。

基礎教育に関する開発課題目標を中間目標 にブレークダウンし、中間目標をさらにサブ 目標にブレークダウンして、サブ目標ごとに プロジェクト活動と対応させた研究(国際協力事業団2002)は、いかにわが国の援助が特定のプロジェクト活動しか行っておらず、それだけでは中間目標のサブ目標の達成はできても、開発戦略目標の達成はおぼつかないのではないのか、という疑問を明示している。

事前、中間、事後の一貫した視点で評価を 行う事が必要ということで、事後に評価する ような目で事前評価表を作成する事になった。 プロジェクトの開始に当たって、PDM(Project Design Matrix)を作成することも広く行わ れるようになった。いずれも好ましいことで はあるが、それでも、計画しているプロジェ クトが、同じアウトカムを上位の目標とする 実施可能な他のプロジェクトと比較して、比 較優位があるかという視点からの分析はまだ 十分でない。プロジェクトが先に決まって、 そのアウトカムは何かを問うのではなく、上 位の目標であるアウトカムを先に定めて、そ の達成のためにはどのようなプロジェクトが 適当かを考えることが必要である。プロジェ クトの評価にもプログラム的な評価の視点が 必要である(牟田2001)。

このような考え方で行われたプロジェクトとして、1999-2001年に実施された「インドネシア国地域教育開発支援調査(Regional Educational Development and Improvement Project: REDIP)、及び2002-2005年に実施されている同フェーズII(フェーズIIでは内容の総合性を考慮してProjectの代わりにProgramと呼称している)を例に取り上げ、成果を重視したプロジェクト形成の実例を見てみよう。

2. ベースライン調査に基づくパイロットプロジェクトの構築

JICA (Japan International Cooperation Agency; 国際協力事業団)の開発調査プロジェクトは 開発途上国における公共的な開発計画に関し 基礎的な調査を行う技術協力の一形態であり、 開発途上国が開発プロジェクトを進める上で 必要な調査を実施し、開発計画を策定すると 共に、調査の過程で相手国のカウンターパー トに技術移転を行うことを目的としている (国際協力事業団1998)。開発調査はその内 容によってマスタープラン調査、フィージビ リティ調査、基礎データの整備、実証調査、 政策支援型調査などに分類される。教育分野 に関してはこれまでこのような開発調査の必 要性の認識が薄かったが、教育分野の協力が 拡大するにつれ、開発調査の重要性の認識が 高まった。教育分野で最初に行われた開発調 査は上述のREDIPであり、上記の分類でいけ ばパイロットプロジェクト型の実証調査であ る。このREDIP以降、教育分野で幾多の開発調 査が行われるようになった。REDIPはその第 Iフェーズを2001年に終了し、2002年からフェー ズIIを開始したが、その成果はパイロットプ ロジェクト結果に基づく総合的国際協力援助 の展開の必要性を明確にするものとなった。

REDIP Iの主な目的は中長期的に前期中等教育(中学校)の量の拡大と質の改善を目指すため、幾つかのミニプロジェクトを実験的に試み、その結果を踏まえつつマクロな教育改善計画を策定することである。REDIP Iの柱をなすのはベースライン調査、パイロットプロジェクト、ポストパイロット調査である。

3. ベースライン調査の分析

(1) 調査の概要

ベースライン調査はパイロットプロジェクトを実施する前の状況をデータとして把握し、パイロットプロジェクトとして取り上げるべき有効な教育改善事業の見当をつけるため行われた。191(実験群校144、統制群校47)校から、校長、教員、生徒、父母等を対象とした約200種の指標が得られた。有効回答票数は校長188、教員1,770、生徒7,910、父母1,711等である。その教員、生徒、父母に関するデータについては学校平均値を算出し、学校単位の測定値を併せて、学校を単位としたデータセットにより、教育の量と質を様々な変数で

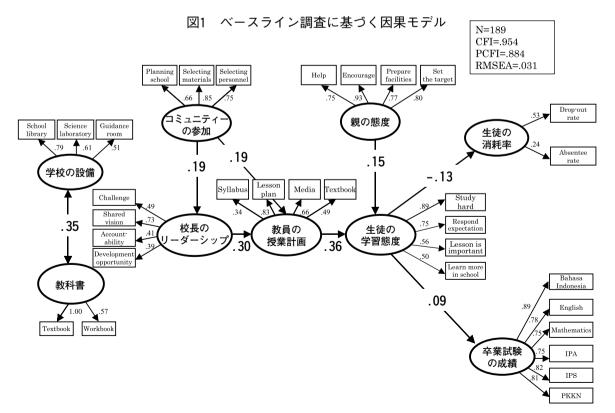
68 牟田 博光

説明する重回帰分析を行った。併せて、データとして得られる観測変数をもとに、それらに影響を与える潜在変数を仮定し、様々な潜在変数が最終的に量を表す生徒の消耗率、潜変数間の因果とデルを構築した。各潜在変数間の因果関係は先行研究なども参照した。構成したモデルの妥当性をSmall Water社のAmos4.01を用い、共分散構造分析(豊田1998)により検討した。な中学を出質的に異なる公開中学校は分析から除外して、189校について分析を行った。

(2) ベースライン調査に基づく因果モデル 分析の結果

ベースライン調査に基づいて構成された因 果モデルの分析結果を図1に示す。図内の数 値はパス係数で、係数が大きいほど、因果関 係が強いことを示している。モデルの部分評価として、モデル構築に当たっては、先行研究などから理論的に可能と考えられるパスについては全て検討を加え、有意でないパスは除くなどして、フィットが最も良いモデルを求めた。因果モデルの全体評価を行うために適合度指標を求めたところ、CFI(比較適合度指標)=0.954、PCFI(倹約性修正済比較適合度指標)=0.884、RMSEA(平均二乗誤差平方根)=0.031を得た。これらの指標より、想定した因果モデルはデータへのフィットが非常に良いと言える。

モデルを分析した結果からは、生徒の卒業 試験成績、消耗率を直接規定しているのは、 生徒の勉強に対する態度である。一生懸命勉 強する生徒、親や先生の期待に応えようとす る生徒、勉強は重要であると考える生徒が多 い学校では消耗率が低く (-.13)、卒業試験 の成績が良い (.09) ということを意味して いる。



また、生徒の学習態度を直接的に規定しているのは、教員の授業計画や親の態度である。教員が教授方法を工夫したり (.36)、生徒が勉強することを親が支援したりすること (.15)が生徒の学習態度を向上させる。さらに、教員の授業計画は、校長の指導力やコミュニティの学校運営に対する参加などによって変化する。校長が指導力を発揮すること (.30) やコミュニティの参加 (.19) が教員の授業計画に影響を及ぼし、また、コミュニティの参加 (.19) は、校長の指導力に影響を与えている。

しかし、施設の充実と教科書を与えること は、校長のリーダーシップ、教員の授業計画、 生徒の学習態度のいずれにも、直接的に影響 を及ぼしていない。このことは、単純に学校 の設備を充実させ、教科書を配布したからと いって、先生の授業に対する創意工夫や生徒 の勉強に対する熱意が高まり、生徒の成績や 進級・進学率があがるわけではないというこ とが予測される。これまでわが国の教育協力 の主力であった施設設備の改善が、自動的に 教育の量的普及や質の改善に結びつくもので はないことを示唆して興味深い。物があるか どうかということと、それがどのように使わ れるかということとは必ずしも一致しないか らである。視察した中学校でも、教科書は存 在しても、それを授業時に使用していない学 級があった。供与された実験機材が使用され ずに飾り物になっている例も多い。

教育の生産関数に関する多くの先行研究でも、施設・設備の改善や生徒一人当たりの支出などのインプットは学力向上に結びつかないという結論はColeman(1966)の古典的研究以来数多く(例えばHanusheck 1989)、本稿の例が特殊なわけではない。

4. パイロットプロジェクトの実施

(1) パイロットプロジェクトの決定

ベースライン調査の分析結果を踏まえて、

生徒の卒業試験成績を上げ、消耗率を減少さ せるのに重要と判明した内容に沿ってパイロッ トプロジェクトを策定し、2000年1月から12 月まで1年間実験校で試験的に実施した。そ の具体的内容は、下記に示すように、郡中学 校協議会の設立は共通として、その他、校長 研修(校長会によるスクールベース・マネジ メントの実習)、教員研修(教員教科グルー プ (MGMP) の活性化)、教科書管理(教科 書の配布と管理)、親の参加(保護者会 (BP3) 活動活性化)、学校補助金(マッチ ングファンド方式のブロックグラントで大半 は施設・設備の改善)の5つのインターベン ション(政策的介入である教育事業)を実施 した。分析結果を文字通りに解釈すれば、教 科書配布や施設・設備の改善プロジェクトは 行う必要が無いことになるが、これまで我が 国の教育協力の主力分野だったことを考慮し て、運用方法を工夫するという条件でパイロッ トプロジェクトに加えた。

プロジェクト実施に際して学校・地元民の主体性を尊重し、彼らの自主的なプロジェクト選定・計画・実施を支援するように図った。実験に参加した2州15郡を5つに分け、5つのメニューのそれぞれを3郡ずつで実施した。各郡に属する中学校(各郡約10校)はすべて同じメニューを実行することとした。この段階での関心は、どのメニューが教育の量的拡大、質の向上に効果があるかを知ることにあった。

(2) パイロットプロジェクトの内容

パイロットプロジェクトは以下のような内容で行われた(佐久間他2002)。

①郡中学校協議会の設立

郡 (ケチャマタン) には約5~20の中学校 が存在し、コミュニティの教育に関する意識 を高めるには適切な単位である。教育省系公 立中学校、宗教省系公立中学校、私立中学校 など様々な中学校が連携して教育施策を遂行 することが必要となるところから、郡内の全 70 牟田 博光

中学校、親、コミュニティリーダーなどの代表によって構成される域内中学校協議会を設置した。このチームの活動を通して多様な学校の協力関係を構築するとともに、地域全体の教育に関する関心・意識の向上を図ることを目的とする。

②教育事業1:校長会によるスクールベース・マネジメントの実習

③教育事業2:教員教科グループ(MGMP) の活性化

これまで教員の教授法改善、教材開発等にMGMPが活用されてきたが、その活動は地域によって様々である。また、全般に教員同士の経験の交流は活発ではない。この事業では、MGMPをケチャマタン別に再編成し、活性化させることによって、既存のリソースの共有化を図り、教員の授業法の改善を目指す。

④教育事業3:教科書配布・管理

教科書の不足は多くの学校で見られる現象であり、それが生徒の成績に影響を与えている。また、配布された教科書の多くが1~2年のうちに失われたり、破損したりしていることから、教科書の管理システムの構築が求められている。この事業では、プロジェクトサイトの学校すべてに不足分の教科書を配布するとともに、使用方法の改善、学校レベルの

教科書管理体制の強化を目指す。

⑤教育事業4:保護者会(BP3)活動活性化

保護者の学校に対する満足度は学校環境や 学校と保護者との関係に非常に強く左右され る。これまでの資金集めのみを目的とした保 護者会を活性化させ、保護者の学校に対する 理解や関心を高めるとともに、コミュニティ 参加に関する学校側の意識を高めることを目 指す。

⑥教育事業5:学校補助金

各学校が教育の質の向上に必要なプロジェクトを計画し、その所要資金の一部をマッチングファンド方式(1:9)で提供する。これを通じ、各学校にプロジェクト計画策定・財務管理の能力や資金確保の技術を身に付けてもらうことを目指す。補助金の大半は施設・設備の改善に用いられた。

5. ポストパイロット調査

(1) ポストパイロット調査の目的

パイロットプロジェクトの終了後、2001年 1月にベースライン調査と同様のポストパイ ロット調査を行い、事後のデータを収集して 事前のデータと比較し、プロジェクトの効果 を評価した。定量的なデータと合わせて、定 性的なデータも採取した。ポストパイロット 調査は、195 (実験対象校149、統制校46) 校 からデータが得られた。このうち、ベースラ イン調査のモデル分析に使用したと同じ189 校のデータを用いて、ベースライン調査で構 成したモデルにパイロットプロジェクトの5 つの教育事業を組み込んだモデルを構築した。 これにより、パイロットプロジェクトの5つ の教育事業がどの要因間の関連性に影響する のかを明らかにすることができる。さらに、 ベースライン調査で構成したモデルとポスト パイロット調査に基づくモデルを比較するこ とによって、インターベンションである5つ の教育事業が、アウトプット要因を経由して、 アウトカムである「生徒数消耗率」「卒業試 験成績」に関わる要因間の因果関係をどのよ うに変化させるのかを検討し、評価すること ができる。

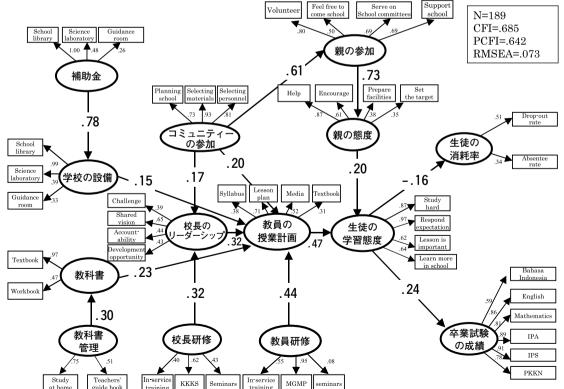
(2) ポストパイロット調査の分析結果

図1の因果モデルにパイロットプロジェクトの5つの教育事業に関する変数を加えた、ポストパイロット調査データに基づく因果モデルの分析結果を図2に示す。適合度指標を求めたところ、CFI=0.685、PCFI=0.642を得た。本モデルは、5つの教育事業を入れたため、189のサンプルに対して観測変数の数が47になっている。よって、この値はただちにモデルの不適切さを示すものではない。また、RMSEA=.073であった。この指標は、0.05以

下であると当てはまりが大変よく、0.10以上であれば当てはまりが悪いとされている(豊田1998)。したがって、このモデルは概ね当てはまりがよいと考えられるため、想定した因果モデルはデータ間の関連をある程度説明していると考える。

ポストパイロット調査に基づくモデルに新たに加えられたインターベンションは、校長研修、教員研修、教科書管理、親の参加、補助金であった。校長研修からは、校長のリーダーシップへの因果関係(.32)が認められた。教員研修からは、教員の授業計画への因果関係(.44)、親の参加からは、親の態度(.73)への因果関係が明らかになった。教科書管理からは、教科書への因果関係(.30)が認められた。ベースライン調査では、教科書からどの潜在変数へも因果関係も認められなかったが、このインターベンションによっ





72 牟田 博光

て、教科書から教員の教授計画へ(.23)の 因果関係が導かれた。さらに、補助金から学校の設備(.78)への因果関係が明らかになった。ベースライン調査では、学校の設備からどの潜在変数へも因果関係は見られなかったが、このインターベンションによって、学校の設備から教員の教授計画へ(.15)の因果関係が導かれた。また、郡中学校協議会の活動は、コミュニティの学校参加を活性化し、親の参加を刺激(.61)する。

ベースライン調査で予測された、「単に学校の設備を充実させ、教科書を配布したや生といって、先生の授業に対する創意工夫や成の勉強に対する熱意が高まり、生徒の勉強に対する熱意が高まり、生徒のとはない」とえるとがあるとが示されたと言えるより、は対してある。 構助金を有効に活用する事業や教科書をの設備が効率的に充足され、また教科書も対容を有効に活用するより、生徒の政策はないよう。 は、対対ないであるより、生徒の政策を有効である。

各インターベンションの相互作用によって、特に、教員の授業計画から生徒の態度 (.47) へのパス係数が向上していることがわかる。さらに、生徒の態度から卒業試験の成績 (.24) へのパス係数も増えている。このことから、プロジェクトの総合的な効果は、教員の授業に対する創意工夫を高め、さらに生徒の勉強に対する熱意が高め、最終的に、生徒の成績が向上したということを示していることを示している。

インターベンションであるこれら5つの教

表1 インターベンションからアウトプットへの総合効果

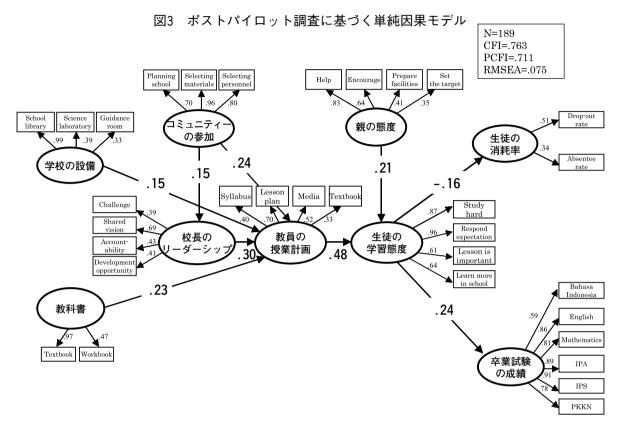
インターベーション	アウトプット		
	卒業試験	生徒の消耗率	
校長研修	.022	.015	
教員研修	.089	.059	
教科書配布	.015	.010	
親の参加	.043	.029	
補助金	.050	.034	

育事業から、卒業試験成績、消耗率への総合 効果を計算したところ、表1のような結果が 得られた。この結果から、生徒の卒業試験成 績、消耗率のいずれにも一番強く影響してい るのは教員研修であることが明らかになった。 これらの指標はすべて標準化(平均0、標準 偏差1)されているので、各インターベンショ ン指標が1標準偏差変動した場合、効果指標 が標準偏差単位でどの程度変動するかを示し ている。

図3は図2からインターベンション指標を取り除いて同様の分析を行った図である。変数の数が減る分、モデルのフィットがいくらか良くなっている。図2のインターベンション指標に直接関係するパス係数以外の部分のパス係数と値が類似していることが分かり、これらの関係が強健(ロバスト)であることを示している。

図1と図2、図3の関係に見られるように新 たな因果関係が生じたり、因果関係が強まっ たりすることはある意味で困った事である。 事前調査の評価結果で因果関係が確認されな い事業は投入しても成果が見込めないため、 因果関係が強く認められる事業にだけ投入す れば良い、と考えるのが一般的であるが、本 稿の場合、そうはなっていない。一般に、同 帰式によって得られる因果係数はその変数の 平均の近傍で、変数をわずかに変化させた時 の変動を示す。従って、平均から離れたり、 大きく変化する場合、適切な予測は難しい。 また、同じ資源の投入があっても、それらの 組み合わせや使われ方が最適ではなければ、 得られるアウトプットはプロダクション・フ ロンティアに達していないと考えられる。

インドネシアでは教科書は学校の備品であり、授業中以外は通常ロッカーに保管されている。REDIPの教科書配布・管理事業では生徒一人一冊になるよう教科書を与え、家に持って帰らせるよう指導した。自宅にほとんど本のない子どもは、教科書を読み物代わりに読み、それが学力向上につながったという報告があった。授業中に一人一冊教科書があることよりも、それをどれだけの子どもが自宅に



持ち帰り、読んだかが重要である。このように、インターベンションによって、施設・設備の利用の仕方が変われば、因果係数が変わってくる。大げさに言えば、教育システムになるのである。プロダクション・フロンティアに近づいてくると言っても良い。学校補助金事業にあるのではない。学校自らが問題点を発見して、それを改善する計画を立て、運営する能力をつける事に意味がある。

このように、事前調査の評価結果で因果関係が小さい場合でも、工夫すれば大きくなる場合が多い。現在の仕組みが有効なシステムになっていないからである。因果係数が小さいから投入を控えるか、因果係数を大きくするように投入を工夫するかをどうやって判断するかは難しい問題であり、過去の経験の蓄積によるところは大きい。計量分析だけです

む話ではない。

(3) 総合効果と費用

どんなインターベンションもある程度の費用を要する。表2はパイロットプロジェクトに要した費用に関するいくつかの値を示している。パイロットプロジェクト参加校には教育省系下の公立、私立、公開中学校及びパケットB、宗教省系の公立、私立中学校を含んでいる。設置形態、規模、地域、など多くの変数を考慮しなければならないが、効果の一層精緻な分析と併せて、事業に要する費用の分析が必要となってくる。

表1と見比べてみると、総合効果が高かった教員研修や学校補助金は学校・生徒当たり単価も高いことがわかる。従って、これらの調査結果からは、費用と効果とを見比べれば、どの教育事業が傑出しているとは言い難い。

74 牟田 博光

事業	学校当り総 額平均額	(左内直接配 分額)	学校・生徒当り 平均額	学校・教員当り 平均額
校長研修	19,900,634	13,821,881	184,201	1,339,943
教員研修	41,909,108	32,199,031	418,800	2,764,106
教科書配布	30,254,560	26,166,612	144,158	1,551,861
父母の参加	32,531,950	24,234,083	268,980	2,121,185
学校補助金	65,480,491	59,363,294	556,956	4,430,923

表2 各教育事業に要した年間費用

単位:ルピア(1円=84ルピア:2000年12月)

6. REDIP II の構想

REDIP Iの成功を受け、REDIP IIが2002年から開始された(IDCJ, PADECO, 2002)。REDIP Iは最も効果的なインターベンションは何かを見いだそうとしたものであったが、明確な結論は得られなかった。逆に、何か一つだけのインターベンションよりも、総合的なインターベンションを行う方が総合効果は高まることはモデルより明確である。また、同じ郡内の中学校といえども、生徒の質やた。設備の整備状況には大きな違いがあり、郡内で一つの教育事業を展開しても、効果のある学校もあればない学校もありうる。

そこでREDIP IIでは地域・学校個別のニーズを重視することとした。郡中学校協議会と校長研修、教員研修は郡内で共通に行うとといる教科書配布、全てに共通とし、教科書配布、といる参加、補助金は一括して補助金事業体の参加、補助金せることとした。具体的資本を学校で教育改革を登校で教育である。事業計画を作成・申請してもらい、必事とといる事業をを実施してもらうものである。事業実施になど、現場の自主性を尊重しながら、それを成果に結び付ける仕組みの強化を工夫した。

7. まとめ

国際協力で重要なことは、決められたプロ ジェクトを粛々と実施する事ではない。重要 なのはまず、成果が上がるようにプロジェク トを設計することである。そのためには十分 な調査を行い、構造的な評価によって成果を 上げるのに必要な要素間の関連を把握し、そ れらの要素を適切に組み込んだ総合的なプロ ジェクト (プログラム) を構築する必要があ る。しかし、どのように注意深く設計された プロジェクト(プログラム)であっても、実 際に実施してみて当初のもくろみが外れるこ ともある。その場合、どの様に修正すれば成 果が上がるかをよく考慮して、データ分析に 基づいた中間評価における提言など、しかる べき手続きを経た上で、必要な内容の変更を 行うことを考えなければならない。

REDIPは成果をあげるために何をすべきかを科学的に定める事前の構造的評価を開発調査の形で行った貴重な例であるが、このような試みが増え、国際協力が効果的、効率的に行われる事を願うものである。

注

本稿で取り上げたREDIPは豊間根則道氏 (国際開発センター)を団長とする調査団に よって行われた。筆者は作業監理委員長とし て関わった。本稿は、REDIP最終報告(IDCJ, PADECO 2001)、第12回国際開発学会全国大会、及び第2回日本評価学会全国大会での報告を基に、加筆修正を行ったものである。その際数々のご指摘を頂いた討論者、また、本稿の査読者に対し感謝申し上げる。なお、本稿の見解は筆者個人のものであり、JICAの統一的な見解を示すものではない。

参考文献

- 国際協力事業団 (1998) 『教育分野における 開発調査ガイドライン』.
- 国際協力事業団、国際協力総合研修所(2002) 『開発課題に対する効果的アプローチ―基 礎教育―』
- 佐久間潤、豊間根則道、牟田博光(2002)基礎教育協力の新たな可能性—インドネシア地域教育開発調査(REDIP)の事例—、『国際協力研究』18(1)、71-80

- 豊田秀樹 (1998) 『共分散構造分析[入門編] 一構造方程式モデリング―』、朝倉書店
- 车田博光 (2001) 「日本のODA評価の課題と 今後の展望」『国際開発研究』10(2)、3-16
- Coleman, J. S. (1966). Equality of Educational Opportunity Study. U. S. Department of Health, Education, and Welfare.
- Hanushek, E.A. (1989). The impact of differential expenditures on school performance, *Educational Researcher*, 18(4), 45-65.
- IDCJ, PADECO (2001). Regional Educational Development and Improvement Project (REDIP) Final Report.
- IDCJ, PADECO (2002). The Study on Regional Educational Development and Improvement Program (Phase 2) in Indonesia, Progress Report 1.

(2003.2.4受理)

76 牟田 博光

A Case of Comprehensive International Cooperation Based on Structural Evaluation

Hiromitsu Muta

Tokyo Institute of Technology muta@hum.titech.ac.jp

Abstract

More and more attention is being paid to the results of international cooperation. Furthermore, rather than the direct fruits (output) of a project, the social changes that the fruits bring about (outcome) have been emphasized in discussing results.

The key to an effective cooperation is to design a project in such a way that it will bring favorable results. To this end it is necessary to conduct enough survey to clarify through structural evaluation the correlation of factors necessary in producing results, and then to design an integrated project (program) in which such factors are dealt with in a suitable manner. In doing so it is a must to set target outcome, which is a higher objective, before determining factors suitable to constitute the project.

One of the projects conducted under such philosophy is the Regional Educational Development and Improvement Project (REDIP) conducted from 1999 to 2000. The core of REDIP consists of baseline survey, pilot projects, and post-project survey. Baseline survey was conducted to gather data on the status before the project was conducted, with which to determine activities effective for the improvement in education to be covered by the project. A pilot project was designed to cover the contents considered effective in achieving the target outcome, which is the improvement in the academic abilities of the students and qualitative indexes, and it was carried out over the period of one year at schools selected for the experiment.

A survey similar to the baseline survey was conducted after the project to evaluate the results based upon the comparison of the data obtained before and after the project, taking into consideration the cost factors. While activities such as teacher development and financial assistance to schools scored high in overall effectiveness, they involved substantial costs. It was hard to determine which educational activities are outstandingly effective from a general point of view when cost-effectiveness is considered. Furthermore, necessary activities vary among schools. For such reasons, REDIP phase II aimed at offering diversified cooperation based upon specific needs of each school as well as conducting basic educational activities for all.

Keywords

result based evaluation, pilot project, development study, educational cooperation

【研究ノート】

北海道の公共投資に関する一考察

森 邦恵

北海道大学大学院 経済学研究科博士後期課程 coo@pop.econ.hokudai.ac.jp

要約

本研究は、公共投資が家計の効用(満足度)に与える影響について、ヘドニックアプローチ を利用し日本全体及び北海道を対象に分析を行った。

全国では、市町村道や社会福祉施設・病院・学校等など身近な生活環境への改善に対して、国民は評価をしていることが示された。一方、北海道では、国県道整備事業の評価がマイナスとなり、治山・治水関連事業の評価がプラスとなるなど、全国とは異なる結果となった。このような結果の相違が発生した理由として、北海道の地理的な特色が影響していることが考えられる。

また、全国及び北海道ともに、家計が重要視する公共投資と実際の予算配分には大きなギャップがある可能性が高いことも示された。

キーワード

公共投資、経済評価、ヘドニックアプローチ

1. はじめに

近年、構造改革の一環として公共投資の見直しが議論されている。議論の内容には、公共投資が与える景気刺激効果への疑問をはじめ、従来の道路整備事業を中心とした公共投資から福祉・医療サービス等への転換を図るべきだといった公共投資の内訳に関するものがある。一方、公共投資への依存が高いとされる北海道の経済効果を、議論のモデルケースとして用いられることもある。

公共投資を評価する既存研究の多くは、費

用便益分析を中心とした政府・供給側の効率 性を検討したものであり、家計・利用者側で ある国民の満足度から客観的に公共投資を評 価した研究はあまり見られない。

費用便益分析は、公共事業の社会的便益と 社会的費用を計測し、社会全体としてどの程 度の純便益が見込めるかを計測している。分 析結果は一般に、現在価値化した費用と便益 の比率が1.0以上(実際の研究ではリスク考 慮で1.5程度)の事業推進が妥当であるとさ れている。プロジェクト同士の比較研究も行 われ、我が国でも積極的に取り入れられてい 森 邦恵

る手法ではあるが、以下のような問題点が指 摘されている。

まず、公害等の環境問題について考慮することが難しい。これは、公害等の負の外部効果を負の便益とするか、費用に換算するかで結果が大きく異なるからである。さらに、便益帰着の問題がある。費用便益分析は、プロジェクト実施による社会全体の費用と便益を分析するものであり、プロジェクトから直接(間接)的に正負の便益を受ける個別の経済主体について、費用便益の量がどの程度かは考慮されていない。

そこで本研究では、公共投資が個別の経済 主体である家計の効用(満足度)に与える正 負の影響について測定することを目的とする。 最初に日本全体及び北海道を対象に分析を行 い、その上で北海道に関する公共投資の政策 的インプリケーションを導くこととする。

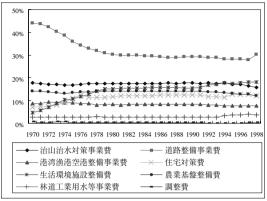
2. 公共投資に関する予算構成

本節では、公共投資の予算配分が実際にどのように行われているのか、国全体と北海道を比較することによって、北海道の予算配分の特徴を指摘する。

(1) 国からの公共投資の予算配分(国全体)」

まず、国全体の予算配分について2つのデータを示す。図1は、公共投資に対する国の一般会計からの支出である「一般公共事業関係費」の事業別構成比の推移である。これを見ると、国全体としては道路整備のシェアが徐々に減少し、代わって住宅対策費や生活環境施設整備費(下水道・環境衛生等)のシェアが増加していることがわかる。しかし、1980(昭和55)年を境にその変化幅も小さくなり、公共投資の予算配分は固定化・硬直化が進んでいる。

図1 一般公共事業関係費構成比(全国)



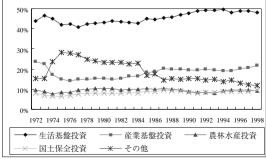
(出所)財政調査会『國の予算』(1970~1998)

(2) 行政投資における予算配分(国全体)

図2は、国だけではなく、地方公共団体、 公社・公団等により実施される公共投資の支 出額である「行政投資額³」の構成比を国全 体について示している。

これによると、産業基盤投資額が1975(昭和50)年に一旦下がったが、その後趨勢的に増加を示している。また、生活基盤投資額が近年伸びている。また、国の予算同様1980(昭和55)年以降、「その他」項目を除く予算配分は固定化・硬直化していることがわかる。

図2 行政投資における構成比(全国)



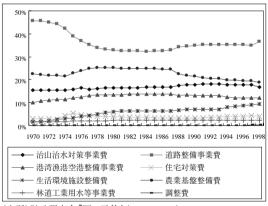
(出所)自治省『行政投資』(1970~1998)

(3) 国からの公共投資の予算配分(北海道)

次に、(1)、(2)で示した公共投資に関する2種類のデータを、北海道について示す。 図3は、国の「一般公共事業関係費」のうち、 北海道に配分されたものについて、その構成 比を示したものである。

この図から、北海道においては道路整備事業費の比率が高いことも然ることながら、農業基盤整備費や治山治水対策事業費が高いシェアを保持しており、国全体の構成比とは異なる特徴が示される。近年の傾向は、農業基盤整備費のシェアの低下に伴い、国全体と同様、生活環境施設整備費のシェアが趨勢的に増加している。予算配分の構成比は、1980(昭和55)年以降も全国に比べて若干弾力的ではあるものの、構成順位が入れ替わるほどの変化は見られない。

図3 一般公共事業関係費構成比(北海道)

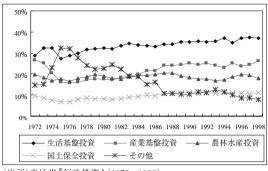


(出所)財政調査会『國の予算』(1970~1998)

(4) 行政投資における予算配分(北海道)

図4は北海道に関する行政投資額について 示したものである。各投資の順位は全国と北 海道でほぼ一致しているが、その構成比率に は大きな差がある。

図4 行政投資における構成比(北海道)



(出所)自治省『行政投資』(1970~1998)

全国では、生活基盤投資にかかるシェアが45%前後と高い水準で推移し、農林水産・国土保全投資が5~10%に留まっているのに対し、北海道では、生活基盤投資は35%以内に押さえられている代わりに、農林水産比が15~20%と全国に比べ高い水準で配分されている。そして、構成比も硬直的に推移していることがわかる。

3. ヘドニックアプローチによる評価 手法

(1) ヘドニックアプローチについて

本研究で利用するヘドニックアプローチは、 市場で取引されている財・サービスをそれ自 身がもつ特性に分解し、各特性がどのくらい 財やサービス全体に影響を与えているかを分 析する手法である。

同一市場における差別化された財(例えば乗用車、家電製品など)にヘドニックアプローチの適用例は多く見られるが、都市環境アメニティを計測する場合、キャピタリゼーション(capitalization)仮説⁴に基づき、住宅市場や労働市場が代理市場として利用される⁵。これは、日常の経済活動での地価や住宅価格、賃金に対する人々の選好は、住宅及び労働自体への選好に加え、近隣に存在する都市環境アメニティに対する選好も含んでいると想定

80 森 邦恵

されるためである。そして、ヘドニック方程 式を推定した結果、特性の追加的な変化に対 する人々の評価額を計算することが可能であ る。

理論的な背景としては、Rosen(1974)にてヘドニック価格関数が市場における均衡解の集合として示され、その基礎が確立された。その後、Roback(1982)が家計と労働市場を組み込んだ一般均衡モデルを開発した。このRobackモデルは、今日までヘドニックアプローチを用いた評価手法に大きな影響を与えている。以下、Robackモデルについて概略を示す。

まず、住宅市場と労働市場を想定し、住宅価格や賃金の決定要因に含まれる特性をsとする。xは集計された消費財であり、これをニュメレール財とする。人々は、居住している土地において財の特性sが所与であるならば、消費財xと居住する土地の面積『を、以下の予算制約式を満足するように選択する。

$$\max_{s.t.} \frac{U(x, l^s; s)}{w + l = x + l^s r} \tag{1}$$

ここで、

w: 賃金、r: 地代、I: 不労所得である。

(1) 式から、間接効用関数Vを作成する。

$$V(w,r;s) = k(\text{const}) \tag{2}$$

このとき賃金と地代はすべての所有されている立地において効用が等しいように調整されている。

(2) 式を全微分すると、

$$\frac{\partial V}{\partial r} \cdot \frac{dr}{ds} + \frac{\partial V}{\partial w} \cdot \frac{dw}{ds} + \frac{\partial V}{\partial s} = 0$$

となる。これを ƏV/ Əwで割ると、

$$\frac{\partial V/\partial r}{\partial V/\partial w} \cdot \frac{dr}{ds} + \frac{dw}{ds} \cdot \frac{\partial V/\partial s}{\partial V/\partial w}$$

$$= \frac{V_r}{V_w} \cdot \frac{dr}{ds} + \frac{dw}{ds} \cdot \frac{V_s}{V_w} = 0$$

$$\frac{V_s}{V_w} = -\frac{V_r}{V_w} \cdot \frac{dr}{ds} - \frac{dw}{ds}$$

である。Royの恒等式より、 $t=-V_r/V_w$ を用いて次式が導出される。

$$\frac{V_s}{V_w} = l^c \frac{dr}{ds} - \frac{dw}{ds} \tag{3}$$

(3) 式の左辺は、sの限界効用を貨幣換算したものであるので、家計のsに対する評価額を示していると考えられる。また、sが望まれる特性(望まれない特性)である場合には、(3) 式の右辺は正(負)の符号となる。

実際に分析を行う際には、以下の賃金方程 式と地代方程式、

$$r = r(s_1, s_2, \cdots, s_n) \tag{4}$$

$$w = w(s_1, s_2, \cdots, s_n) \tag{5}$$

を推定した後、(3) 式に従って各特性sに対する評価額を求める。

(2) 公共投資における便益評価額の導出方法

本研究では、田中(1999)によって示されたRoback(1982)を拡張したモデルを利用する。これは、事業分野別の公共投資における人々の選好の格差が地域の賃金及び地代水準に投影され、公共投資の内容の差によって家計が地域間を移動するとの仮説に基づく、多地域一般均衡モデルである。田中(1999)の理論モデルでは、特性として公的資本ストックを利用するため、Roback(1982)での賃金関数は、賃金から税金分を差し引いた可処分所得関数となっている。よって、可処分所得関数ならびに地価関数を推定し、事業分野別の公共投資の便益を計測する。

具体的には、以下の2本の式を推定する。

$$1npdi_{i} = \sum_{k=1}^{q} \beta_{k} 1na_{i}^{k} + \mu_{i} + \nu_{i}$$
 (6)

$$1nr_{ii} = \sum_{k=1}^{q} \gamma_{k} 1na_{ii}^{k} + \theta_{i} + \varepsilon_{ii}$$
 (7)

但し、*i*:地域、*t*:時間、

 pdi_u : t時点での可処分所得 r_u : 地価

ak: k事業分野の公的資本ストックの水準

μ,・θ,:都道府県の属性変数(個体効果)

 $\beta_k \cdot \gamma_k$: パラメータ $\nu_u \cdot \epsilon_u$: 誤差項

この2本の式は、前述の (4)・(5) 式に対応する。また、推定式を対数線型に変換したのは、扱うデータがストック量のため、その変化分について考慮する必要があることによる。更に、パラメータ β_k ・ γ_k は、それぞれ資本ストックに対する可処分所得及び地価の弾力性を意味する。

(6)・(7) 式を推定後、事業分野別公共投資の便益評価額(5^t) は、Robackモデルにおける(3) 式に対応する形で、以下の式から計算される。

$$S^{k} = I_{i} \cdot \frac{dr_{i}}{dd_{i}^{k}} - \frac{dpdi_{i}}{dd_{i}^{k}}$$
(8)

4. データ

推定で使用するデータについては、以下の通りである。いずれも、データに欠損値がある沖縄県を除く1970~1997年までの46都道府県データを用いた。

①可処分所得 (pdi_i)

総務庁統計局「家計調査年報」にある1世帯 あたりの可処分所得の1ヶ月平均値を、年間 額に換算して使用した。

②地価 (r_i)

住宅金融公庫「住宅敷地価額調査報告」(但し、1991~1997年については、住宅金融公庫「公庫融資住宅利用者調査報告(マイホーム新築)」)にある、1㎡当たりの住宅敷地価額の平均値を使用した。

③社会資本ストック (a^k)

電力中央研究所(1985)による都道府県別事業分野別社会資本ストックデータを利用した⁷。使用したデータは、10事業(農林漁業施設、国県道、市町村道、有料道路、港湾・空港、旧公社(国鉄・電電公社)、都市公園・自然公園・下水道、社会福祉施設・病院・学校、治山・治水施設)であり、1990年度価格で実質化している。

なお、推定の際には、国県道、有料道路、 市町村道、治山・治水施設のデータについて、 1993年10月1日現在の都道府県別総面積で除 した値を、都市公園・自然公園・下水道については、地価のデータで除した値を使用した。 これは、田中(1999)が指摘しているように、国県道、有料道路、市町村は、面積らいるようにより金額が左右されていると考えられるため面積でいては、その建設費の大れるため面積でいては、その建設費の大れると想定されることとの整合性を本研究でも保つこととした。

なお、社会資本ストックが1990年度価格で 基準化されていることを受けて、可処分所得 と地価についても、物価調整を行った。これ は、総務庁統計局「消費者物価指数年報」の都 道府県県庁所在都市別物価指数(持ち家の帰 属家賃を除く総合)にて時系列の調整を、消 費者物価地域差指数(東京を100とする帰属 家賃を除く総合)にて地域間の調整を行った。 82 森 邦恵

5. 推定結果

本節では、(6)・(7) 式を回帰し得られた 全国及び北海道に関する推定結果を以下に示 す。

(1) 全国パネル分析

田中(1999)では、1970~1993年について 分析を行っているが、本研究では1970~1997 年にデータを延ばして分析を行った。

表1 可処分所得・地価関数の推定結果(全国)

	可加八配组	मार्थ नार्य
	可処分所得	地価
	(1)	(2)
農林漁業	-0.127	-0.217
JETT IM JR	(-3.042)***	(-5.230)***
国県道	0.555	0.800
四示足	$(7.376)^{***}$	(10.71)***
 市町村道	0.516	0.629
THE THE	(8.633)***	(10.61)***
有料道路	0.014	0.013
有有起叫	$(2.412)^{**}$	(2.237)**
空港·港湾	0.007	0.065
工化 化75	(0.664)	(6.009)***
旧公社	0.530	0.527
ПДЦ	(15.39)***	(15.42)***
都市公園等	-0.264	-0.717
加加女國可	(-17.07)***	(-46.73)***
 上水道	-0.062	0.018
工八足	(-1.5 91)	(0.482)
社会福祉施設等	0.828	1.176
任云佃征旭议守	$(16.44)^{***}$	(23.56)***
治山·治水	-0.607	-0.654
但田,但水	(-13.32)***	(-14.47)***
修正済決定係数	0.9663	0.9863

(出所)筆者作成

表1は、全国46都道府県に関する1970~1997年のデータより、 $(6)\cdot(7)$ 式を推定した結果である。また、このモデルはfixed effects modelである。

パネル分析では、(6)・(7) 式で示された、各都道府県の特徴を表現する個体効果(individual effect)を扱う。個体効果を採用するのは、データ以外に存在するであろう各都道府県に固有の特徴があると考えられるためである。推定は、①パネルデータ全体に最小2乗法(OLS)回帰を行った結果得られるtotal model、②個体効果を確率変数として扱う変量効果モデル(random effects model)、③個体効果を非確率変数として扱う固定効果モデル(fixed effects model)の3つのモデルを比較して、モデルの特定化を行った。

まず、total modelとfixed effects modelかの 選択は、帰無仮説を個体効果に該当する定数 項が全ての都道府県で等しい(すなわち、 total modelを示す)とする、F検定によって 行う。F-valueはそれぞれ107.74(可処分所得 関数)、157.13(地価関数)であり、またpvalueがいずれも0%であることから、帰無仮 説は棄却され、可処分所得及び地価関数につ いてfixed effects modelが採択された。

次に、fixed effects modelとrandom effects modelの選択を、Hausman特定化検定*によって行った。帰無仮説を、説明変数と個体効果を含む誤差項との間に相関が無い(すなわち、random effects modelとするモデルの特定化に誤りが無い)とした場合のHausman統計量は466.83(可処分所得関数)と312.75(地価関数)であり、p-valueがいずれも0%であるので、帰無仮説は棄却され、fixed effects modelがより望ましい推定値を得るモデルとして採択された。

結果は、1970~1993年までを分析した田中 (1999) と符号、有意性共に同様の結果を示 した。

可処分所得関数においてパラメータの符号が正であるのは、道路や空港・港湾といった 運輸整備事業である。このような社会資本は、 追加的に投資することにより民間の生産性改

⁽注 1) 数値はパラメータを、() 内の値はt-valueを示す。また、***は両側検定1%で有意、**は両側検定5%で有意、*は両側検定10%で有意であることを示す。

⁽注2)変数名は以下のとおりである。

[「]旧公社」:電電公社と国鉄

[「]都市公園等」:都市公園·自然公園·下水道 「社会福祉施設等」:社会福祉施設·病院·学校

善効果(時間短縮による輸送量の増加等)が 見込まれ、賃金が上昇していることが考えられる。一方、地価関数については農林漁業施設、治山・治水施設、都市公園・自然公園・自然公園・ で水道のパラメータが負を示している。理由としては、この3つの社会資本ストック居住とのない。 を資本ストックを表えられる。 は、これら3つの社会資本は地方の点は、これら3つの社会資本は地方のの点は、これら3つの社会資本は地方のでは、この点に配分されているにも関わらず、他の社会資本ストックが充実している都市部へのではる現実に即している。

(2) 北海道データ分析

次に、北海道データに関する分析を行った。 田中(1999)では、東京と埼玉を例に、隣接する都県同士の効果について推定しているが、本研究では、北海道を分析対象にしていること、更に、道路で結ばれている本州・四国・九州とは異なり、離島である北海道は他都府県の社会資本ストックの影響を受けない市場であると想定し、北海道のみのデータを扱った。

ここで、サンプル数は1970~1997年分の28個に対し、説明変数を10個に設定することは分析上問題がある。実際に、全ての説明変数を採用し分析を行ったところ、有意な結果は得られなかった。そこで、興味のある説明変数をいくつか採用し分析を行った。

表2はその推定結果である。田中(1999)の東京・埼玉の例では、可処分所得・地価関数のいずれもほとんど有意な結果が得られていないのに対し、北海道を対象とした本研究では多少の改善が見られる。また、符号条件も国県道・市町村道が可処分所得関数において正のパラメータを示し、地価関数では都市公園・自然公園・下水道や治山・治水で負のパラメータになるなど、全国パネル分析と同様の結果を示した。

表2 可処分所得・地価関数の推定結果(北海道)

	可処分所得	地価
	(1)	(2)
農林漁業	-1.737	-7.788
長	(-1.175)	(-2.566) **
国県道	1.757	0.161
四宗坦	(3.605)***	(0.160)
 市町村道	4.190	4.308
11 町 竹 垣	(4.407)***	$(2.207)^{**}$
都市公園等	-1.204	-0.096
和山乙國子	(-3.209) ***	(-0.125)
社会福祉施設等	2.736	3.811
11. 公田 11. 加以寸	(3.225)***	(2.188)**
治山·治水	-4.067	-0.218
们田、但水	(-4.662)***	(-0.121)
修正済決定係数	0.9946	0.9883

(出所)筆者作成

(注 1) 数値はパラメータを、() 内の値はt-valueを示す。 また、***は両側検定1%で有意、**は両側検定5%で有意、*は両

側検定10%で有意であることを示す。 (注 2)変数名は以下のとおりである。

「都市公園等」 :都市公園・自然公園・下水道

「旧公社」 :電電公社と国鉄 「社会福祉施設等」:社会福祉施設・病院・学校

6. 公共投資における便益評価額の導出

5節の分析結果から、家計の効用 (満足度) を測定した公共投資の事業分野別便益評価額を 導出する。その上で、人々の選好による公共投 資の事業分野別優先順位と現実の予算配分の 構成比順位を比較し、結果について考察を行う。

(1) 全国

公共投資の便益評価額は、田中(1999)の理論モデルにて導出されたように、(8)式で求められる。可処分所得と地価関数の推定を、対数線形式にて行ったので、このパラメータを利用できるように(8)式を以下のように変形する。

$$S^k = l_i^c rac{d \ln r_i}{d \ln d_i^k} \cdot rac{r_i}{d_i^k} - rac{d \ln p d l_i}{d \ln d_i^k} \cdot rac{p d l_i}{d_i^k}$$
 (9) 推定式 (6)、(7) より、以下の式となる。

$$S^{k} = l_{i}^{c} \cdot \gamma_{k} \frac{r_{i}}{a_{i}^{k}} - \beta_{k} \cdot \frac{pdl_{i}}{a_{i}^{k}}$$
 (10)

84 森 邦恵

実際の計算では、*l*,は「住宅敷地価額調査報告」における1970~1997年の全国住宅敷地平均面積(所有地)を、*pdi*,と*r*,は同年46都道府県の平均値を、*d*,には *k* 事業分野における同年46都道府県の資本ストックの平均値を使用する。

表3はその計算結果である。この表では、 実数値のほかに、最も値が大きい公共投資事業を100とした場合の相対指数も掲載してい る。

実数値の意味は、公的資本ストックが平均水準から1円変化した時に、各事業が年間1家計にもたらす値を示している。例えば、公的資本ストックが100万円増加したならば、市町村道では1家計あたり年間約1560円の価値をもたらしていると考えられる。負の符号は、家計の効用(満足度)を下げる要因となっている可能性を示唆している。また、導出された便益評価額に1990年度の全国の世帯数を掛け、全国の評価額を計測した結果も総額の項目として付記した。

表3の結果より、全国では市町村道に対する公共投資について最も国民の選好が高く、以下、社会福祉施設・病院・学校、国県道と続く。逆に、農林漁業、治山・治水、都に公園・自然公園・下水道といった公共投資については選好する順位が低いだけではなく、っては選好する順位が低いだけではなく、マイナスに捉えていることがわかる。これは使・大スに捉えていることがわかる。これは便性・大スに捉えていることがわかる。これは便性・大スに異常などは日常生活における利便性・特適性の向上には直接反映されないため、結果として国民全体の選好では低く評価されたことが考えられる。

また、この結果を現実の予算配分と比較してみると、国民の選好順位とは異なり、現実の予算配分では農林水産事業や都市計画・下水道、国土保全などが上位を占めていることがわかる(表4)。なお本研究の優先順位結果は、田中(1999)と同じ結果を示した。

(2) 北海道

全国同様、北海道についても公的資本ストッ

表3 公共投資の便益評価額一覧(全国)

	相対指数	実数値(円)	総額(億円)
市町村道	100	0.00156	635
社会福祉施設等	92.41	0.00144	587
国県道	72.30	0.00113	459
旧公社	40.88	0.00063	260
空港·港湾	20.76	0.00032	132
上水道	8.58	0.00013	55
有料道路	2.98	0.00004	19
農林漁業	-25.48	-0.00039	-162
治山·治水	-78.58	-0.00122	-499
都市公園等	-99.34	-0.00155	-631

(出所)筆者作成

表4 公共投資事業別優先順位の比較(全国)

国民の選好に	現実の予算配分	現実の予算配分
基づく順位	(1980年)	(1995年)
市町村道	文教厚生	国県道
社会福祉施設等	国県道	都市計画·下水道
国県道	農林水産	文教厚生
旧公社	都市計画·下水道	農林水産
空港·港湾	国土保全	国土保全
上水道	住宅	住宅
有料道路	市町村道	市町村道
農林漁業	水道	街路
治山·治水	空港·港湾	水道
都市公園等	街路	空港·港湾
	環境衛生	環境衛生
	工業用水	工業用水
	有料道路	有料道路

(出所)筆者作成

- (注)「行政投資」の項目と便益評価額の項目は、概ね以下のように 対応していると判断する。
 - ●社会福祉施設等=文教厚生(文教施設·厚生福祉)
 - ●治山·治水施設=国土保全(治山治水+海岸保全)
 - ●都市公園·自然公園·下水道=都市計画·下水道
 - ●農林漁業施設=農林水産

ク毎の便益評価額を計測した(表5)。各平均 値は、北海道データの平均値を使用した。

全国データと比較して特徴的なのは、国県 道の家計に与える効用(満足度)が低いこと である。これについては、次のような解釈いた 行った。北海道は他府県と陸続きではななた めに、本州・四国・九州に比べ回県がも がに、本州・四国・カーの広がも がたりの広がも生活が を着し利用される市町村道に対して、全国と 密着し利用される市町村道に対る可能性がある。 また、治山・治水と都市公園・自然公園・た また、治山・治水と都市とし自然環境と は 日本の中でも、特に北海道は自然環境より自 る生活であるため、治山・治水整備はより自

表り	公共投資の便益評価額一覧	(北海道)
1 KJ	A71X只V/X皿可叫吸 员	(16/14/14/14/14/14/14/14/14/14/14/14/14/14/

	相対指数	実数値(円)	総額(億円)
市町村道	100	0.00485	98
社会福祉施設等	18.54	0.00090	18
治山·治水	7.26	0.00035	7
都市公園等	3.65	0.00018	4
国県道	-1.64	-0.00008	-2
農林漁業	-25.42	-0.00123	-25

(出所)筆者作成

表6 公共投資事業別優先順位の比較(北海道)

道民の選好に	現実の予算配分	現実の予算配分
基づく順位	(1980年)	(1995年)
市町村道	農林水産	国県道
社会福祉施設等	国県道	農林水産
治山·治水	文教厚生	国土保全
都市公園等	国土保全	文教厚生
国県道	都市計画·下水道	都市計画·下水道
農林漁業	市町村道	市町村道
	空港·港湾	空港·港湾
	住宅	街路
	街路	住宅
	水道	水道
	環境衛生	環境衛生
	工業用水	工業用水
	有料道路	有料道路

(出所)筆者作成

- (注1)「行政投資」の項目と便益評価額の項目は、概ね以下のように 対応していると判断する。
 - ●社会福祉施設等=文教厚生(文教施設·厚生福祉)
 - ●治山·治水施設=国土保全(治山治水+海岸保全)
 - ●都市公園·自然公園·下水道=都市計画·下水道
 - ●農林漁施設=農林水産

身の生活安全性に関わる問題として捉えており、公園整備については北海道特有の財産とこれの環境を評価していると考えられる。また、北海道の主幹産業とされてきた農林無事業に関しては、便益評価額がプラスに大力を国同様にマイナスの低い評価であった。この点については、農林というだけではなく、1970年時点で既に充分なストック量が確保されており、それ以降の追加的な増加に関しては評価がされなかったことが推測される。

なお、全国での分析同様に北海道について 現実の予算配分と比較を行った(表6)。この 表からも、北海道民が考える優先的な予算配 分順位と異なり、行政は国県道や農林水産に 重点的に予算を配分していることがわかる。

推定結果の有意性が全国データほど頑強で

はないため直ぐには結論づけることが出来ないが、少なくとも北海道における現実の公共 政策は北海道民の選好とは大きな乖離がある ことを示す一つの指標になると考える。

7. まとめ

本研究では、公共投資が家計の効用 (満足度) に与える影響について、日本全体及び北海道を対象に分析を行った。

全国では、概ね田中(1999)と同様の結果が導かれ、市町村道や社会福祉施設・病院・学校等など身近な生活環境への改善に対して、国民が高い選好を示している可能性が導かれた¹⁰。

また、本研究の目的である北海道の公共投資に対する北海道民の選好は、推定可能な公的資本ストックの数が限定されてはいるのの、農林漁業事業や国県道整備事業に行われている予算配分とは大きなギャップがあるては、るで記録となった。特に国県道に関している予算配となった。特に国県道に関しているでは、3番目の優先順位で評価されれははるのに対し大きな違いを見せている。こればけ道路のに対したデータの中では、北海道路によが地府県と陸続きではない、全国ほど幹線道路の広がりが期待できない、つまり集道路の広がりが期待できない、つと幹線道路によがりがあり、ネットワークの階層差が大きいことによる結果と推察される。

但し、この北海道の推定結果については、いくつか課題も挙げられる。データ数の制約から、有意性を確保するために全ての社会資本ストックを同時に取り上げることは出来なかった。念のため、多重共線性を回避し、かつ全ての社会資本ストックの影響を考慮するために主成分分析の導入を検討したが、第1主成分で累積寄与率が96%以上となり、本研究では採用に至らなかった。

また、バブル崩壊などの経済背景の影響も 想定し、可処分所得関数及び地価関数につい て推定モデルの構造変化の有無についても検 86 森 邦恵

定を行ったところ、地価関数に関しては構造変化が認められるものの、可処分所得関数に関してはモデルの構造変化が認められなかった。本研究においては、Roback(1982)の一般均衡モデルを仮定しているため今回の結果を示したが、この点についても再考の余地がある。

以上のような計量経済学的な問題の他にも、北海道を他都府県の影響を受けない市場として仮定をおき分析することへの是非について議論が及ぶかもしれない。しかし、本州との唯一の交通手段である空港・港湾といった社会資本ストックがほとんど有意性を持たなかったという推定結果より、北海道民にとっての社会資本ストックは「閉じられた市場」の評価とみなした。他都府県を分析対象とした場合、接する都府県の影響は確実に考慮しなければならないが、北海道を分析対象とした場合のみその影響を排除できる可能性を示したことも本研究の成果の一つである。

謝辞

本稿は、財団法人北海道開発協会開発調査総合研究所からの助成による研究成果の一部をまとめたものである。本稿の作成に当たり、北海道大学大学院経済学研究科の内田和男教授からは貴重な助言を頂いた。また、財団法人電力経済研究所からはデータ利用に関する便宜を図って頂いた。さらに、本誌の編集委員会とレフェリーからは有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

注記

- 1 治山事業や港湾整備・道路整備事業などは、 実際には一般会計以外に特別会計からも実施されているが、ここでは「一般会計」に おける「公共事業関係費」の内容のみを検 討する。なお、このことは(3)の北海道 についても同様である。
- 2 「國の予算」(財政調査会)。このうち、 「生活環境施設整備費」の項目は1977 (昭

和52)年度から「下水道環境衛生等施設整備費」に、「林道工業用水等事業費」は1997(平成9)年度から「森林保全都市幹線鉄道等整備費」と改称しているが、内容については時代背景から追加された項目はあるものの、全く別の項目として再編されてはいないので、便宜上当初の名称で同一項目として扱うこととする。また、災害復旧事業費に関しては、予算として計上することを本研究では避けた。

3 「行政投資」(自治省大臣官房地域政策室)。 国、地方公共団体、公社・公団・営団、地 方公営企業等が事業主体となる公共投資 (行政投資) についての歳出決算額を取り まとめたもの。各内容は以下の通りである。 生活基盤投資:市町村道、街路、都市計画、

> 住宅、環境衛生、厚生福祉、 文教施設、上下水道

産業基盤投資:国県道、港湾、空港及び工 業用水

農林水產投資:農林水產產業関係

国土保全投資:治山治水及び海岸保全

その他の投資:失業対策、災害復旧、官庁

営繕、鉄道、地下鉄、電気、 ガス等上記以外の事業

- 4 キャピタリゼーション仮説とは、非市場財である環境アメニティの価格が、市場で評価される財やサービスの価値、特に土地や住宅の資産価格や賃金水準に反映されている(資本化されている)という仮説である。
- 5 詳細については中村・田渕 (1996) 参照。
- 6 詳細なモデルについては、田中(1999) を 参照。
- 7 詳細は(財)電力中央研究所(1985)を参照。
- 8 random effects modelでは、個々の定数項である個体効果が説明変数と相関があるときには一致性を持たない。これに対し、fixed effects modelでは、個体効果と説明変数に相関の有る無しに関わらず、推定量自体には一致性がある。従って、Hausman特定化検定とは、fixed effects modelから推定されるパラメータとrandom effects modelから推定されるパラメータが大きく

乖離すれば、設定したモデルが特定化の誤りを引き起こしていることを示す。Hausman統計量は、帰無仮説をrandom effects model における個体効果を表す定数項と他の説明変数との間に相関が無い、とした場合、説明変数の個数を自由度とする x^2 分布に従う(本研究では自由度 $100x^2$ 分布)。

- 9 平均値を代入するのは、社会資本ストック が平均水準で1円変化したときの評価額を 求めるためである。
- 10 この結果は、井田・吉田(1999)が社会 資本ストックの部門別生産力効果を調べ、 住宅や学校などで構成される生活型社会資 本や道路や港湾などで構成される産業型社 会資本の生産力効果が高いという結果と合 致する。

参考文献

井田知也・吉田あつし(1999)「社会資本の

- 部門別生産力効果」、『日本経済研究』、38: 107-129
- 田中宏樹 (1999) 「日本の公共投資の経済評価」、『フィナンシャル・レビュー』、52:42-66
- 財電力中央研究所(1985)「電力中央研究所報告585003~製造業資本ストック・社会資本ストックの推計~」
- 中村良平・田渕隆俊(1996)『都市と地域の 経済学』、有斐閣ブックス
- Roback, J. (1982). Wages, Rents, and the Quality of Life. *Journal of Political Economy*, 5, 119-129.
- Rosen, S. (1974). Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition., *Journal of Political Economy*, 82, 34-55.

(2002.12.26受理)

88 森 邦恵

A Study of Economic Evaluation of Public Investment in Hokkaido

Kunie Mori

Graduate School of Economics and Business Administration, Hokkaido University coo@pop.econ.hokudai.ac.jp

Abstract

This paper shows what effect of public investment on the utility (the degree of satisfaction) of households in Japan and Hokkaido Prefecture by using hedonic approach.

In Japan, It shows the high evaluation for the improvement to living environments, such as municipal roads and infrastructure for social welfare (a hospital, a school etc.). On the other hand, in Hokkaido, the evaluation of national/prefectural roads improvement projects is low, and the evaluation of afforestation/ flood control is high, which are different results from Japan. It seems that the geographical special feature of Hokkaido makes such a different result between Japan and Hokkaido.

Moreover, it shows that there is a big gap between actual budget and demanded budget by households in public investment for both of Japan and Hokkaido.

Keywords

public investment, economic evaluation, hedonic approach

【研究ノート】

イギリスにおける公的サービス視察制度の比較研究

山中 秀幸

東京大学大学院 教育学研究科博士課程 yamanakahideyuki@hotmail.com

要約

本稿はイギリスにおける複数の公的サービスに対する様々な形態の評価制度、特に「視察」と呼ばれる他者評価制度の比較検討を目的とするものである。近年イギリスにおいて、NPMの名の下に、外部の人間をも評価者に含む、公的サービスに対する視察体制が発達した。

これらの視察制度の発展には二つの方向性が見受けられる。一つには、業績評価やリーグテーブルの整備に見られるように、測定可能な「アウトプット」の重要性が強調されるようになったということである。もう一つの方向としては、「プロセス」の監視に関心が寄せられるようになったということが指摘される。

本研究では、従来なされてきた視察制度の展開を一律にNPMに帰する議論を再検討し、各視察制度間の類似点や差異を把握するために、教育、警察、医療の3つの領域の視察制度を取り上げ、各視察制度の展開を比較することを目的とする。

比較の結果、同時期にNPMにおいて行われた改革であっても、視察対象となる領域によって差異があることが確認された。

特に、教育と警察ではその方向性が互いに逆方向であり、「普遍性」を特徴とするNPMであっても、その領域の特性に影響を受けていることが明らかとなった。

キーワード

NPM、イギリスの視察制度、教育水準局、警察監察局、監査委員会

1. 研究の目的

本稿はイギリスにおける公的サービスに対する様々な形態の評価制度、特に「視察 (Inspection)」と呼ばれる他者評価制度の比較検討を目的とするものである。

近年イギリスにおいて、NPM (New Public

Management)改革として、外部の人間をも評価者に含む、公的サービスに対する視察体制が発達した。これらの視察制度の発展には2つの方向性が見受けられる。1つには、様々なタイプの業績評価や格付表(League Table)の整備に見られるように、測定可能な「アウトプット」の重要性が認識されて、評価の対

90 山中 秀幸

象とされるようになったということである。 もう1つの方向としては、公的サービスの 「プロセス」の監視に関心が寄せられるよう になったということが指摘される。

従来の議論では、サッチャー政権による改革が、NPMの名の下に、公的支出の抑制を目的として、公的サービスの活動を監視するために視察制度を強化したと言われてきた。また、労働党の勢力が強い地方の権力を弱め、中央集権状態を強化することを目的とした政治プロセスの一部として公的サービスに対する視察制度が再構築されていったとする議論もある(Farnham and Horton 1993)。

本稿では、従来なされてきたこれらの説明、特に視察制度の展開を一律にNPMに帰する議論を再検討し、教育、警察、医療の3つの領域の視察制度を取り上げ、各視察制度間の類似点や相違点を把握するために、各視察制度の展開を比較することを目的とする。

2. New Public Managementの概念

1980年代以降、イギリス、アメリカをはじめとして諸外国では、さまざまな行政改革が政治的争点となっていた。「行政」の歴史を振り返るに、それはある意味では常に改革革を要求され続けてきたともいえる。しかしの理がののパラダイム・シフトが国家を超えて、国際の方として観察することができるというである。そのパラダイム・シフトを表表である。がNPMと呼ばれる一連の考え方である。

本来、プラグマティックな知識の集積によって形成されたとされるNPMであるが、それを理論的に定義し、相互の概念を関連付ける試みもなされてきた。フッドによれば、NPMは以下の7つのドクトリンを有しているとされている(Hood 1991, pp.4-5)。

- 1) 専門家による行政組織の実践的な経営
- 2) 業績の明示的な基準と指標
- 3) アウトプット統制をより一層重視
- 4) 公共部門におけるユニット分解への転換
- 5) 公共部門における競争を強化する方向への転換
- 6) 民間部門の経営実践スタイルの強調
- 7) 資源の利用に際しての規律・倹約の一層 の強調

しかしながら、フッドは、これらをドクトリンとして指摘する一方で、NPMによる行政改革のすべてのケースにおいてこの7要素が等しく表れたのではないとしている。すなわち、NPMは、行政の管理において、これら7要素を「基本プログラム」とした上で、各ケースに応じてその「セッティング」を変えることによって、異なる政治的優先事項や環境に適応し、その普遍性を担保するものであるとしている。

したがって次節では、NPM改革において 公的サービスに対する視察制度がどのように 変容したのか、その歴史的展開を教育、警察、 医療の3領域に関して概観し、その「セッティ ング」の違いが具体的にどのようなものであっ たのかを明らかにする。

3. 視察制度の歴史的展開

(1) 教育

イギリスには、19世紀前半より視学制度が 存在していた。いわゆる勅任視学官(HMI: Her Majesty's Inspector)制度である。

1839年に設置された勅任視学官は、その専門的な独立性を拠り所として縦横な活動が保証されていたが、その役割構造は法規定上からでは読みとることはできず、したがってその社会的機能は歴史とともに変容している。特に19世紀後半には、勅任視学官は教育サービスの達成水準を査定することを要求され、その査定を基盤にして、学校への補助金の割り当てを決定していた(Silver 1994)。しか

しながら、1944年教育法制定以降、勅任視学官の役割は、視学を指揮する組織として、報告書を作成し、教育システムの状態および問題を政府に報告しアドバイスする組織として、機能してきた。

勅任視学官をめぐってはその設置以来、たとえ教育サービスが国家によって提供されるものであったとしても、国家がそのサービスに対してコントロールを行うべきであるという考えに反対する意見も多く存在しており、例えば1968年の下院特別委員会(Select Committee)の報告書では、視学の大部分を地方教育行政当局(LEA: Local Education Authority)に委譲することを提案するところまできていたということが、後述のレイナー報告に記されている。

1980年代にも、勅任視学官制度については 廃止論と強化論の間で議論が繰り広げられて いる。これらの議論は、国家が教育にどの程 度、あるいはどのようにして関与している。 を問う、いわば「教育の権力性」をめぐる議 論であった。最終的にこの議論は、1983年に 公表されたレイナー報告によって決着を (DES 1982)。レイナー報告では、その機能 が「公的基金の用途のチェック」「中央政府 への情報提供とアドバイス」「教育施設の経 営者へのアドバイスの提供」と権限強化的革 営者へのアドバイスの提供」と権限強化的 可確にされることとなり、1988年教育改 制定以降も、新しい教育方針を浸透させる役 割の担い手として期待されていた。

しかしながら、勅任視学官は、「教育の権力性」とは異なるもうひとつの観点から、その在り方を再度問われることとなる。それは「教育の質」に関する議論である。1990年代に、他国に比較してイギリスの生徒の学力が低いことが明らかとなり、学校のカリキュラムと、学校と教員の質の保障について新たに議論が行われるようになった(Prais 1990)。その結果として1992年に、勅任視学官は解体され、新たに視学全般を統括する組織として教育水準局(OFSTED:Office for Standards in Education)が設置されることとなった。

教育水準局の組織編成は勅任視学官のそれ

とは大きく異なっている(図1参照)。教育水準局は、視察のフレームワークや基準を作成することを役割とする独立公共機関(QUANGO:Quasi Non-Governmental Organisation)形態の機関で、大臣も置かれていない。教育水準局は民営化された市場システムを通して学校の視察に責任を負う。視察を受ける学校は、教育水準局によって入札に出され、契約を結んだ登録視学官(Registered Inspector)を中心とする視学団が実際に視学を行う。全学校に対する視学が一巡するサイクルは4年と定められた。教育水準局は教育の質のコントロールと保証を確保し、視学データを収集、分析し、そして教育(雇用)大臣が求める報告書として発行する。

教育水準局による視察の対象は、「資源の収入とその配分の合理的決定のための経営プロセス」「教授、学習プロセス」「生徒の試験結果」の3領域に分類できる。この内、「教授、学習プロセス」に対する視察は、教員個人に対する視察と言うことができる。特に、1996年4月の改革以降、教員の評価において、教員は7等級に評価されることとなり、特にしいては、校長に、口頭報告の形で知らされることとなった。教員評価を含めた視察結果を受けて、各学校は改善計画(Action Plan)の作成が求められ、それにしたがって学校改善に取り組むこととされた。

教育水準局を中心とする視察制度は、明確 な視察基準の作成、及び教員個人に対する視 察の実施という点で、教育専門職に対するコ

図1 教育水準局を中心とした視学制度

山中 秀幸

ントロール機能をかつての勅任視学官よりも 強化したと言える。しかしながら他方で、教 育(雇用)省から明確に切り離されたこと、 また、その視察の基準および内容の設定に対 して教育専門職や視学官自身がほとんど干渉 できないことにより、視察結果に教育の専門 的知見が反映されないことなどから、教育問 題に関する政策形成に対する影響力は勅任視 学官よりも減少していると考えられるのであ る。

(2) 警察

92

警察に対する視察制度、すなわち警察監察 制度は、その領域のもつ特殊性故に、成立時 からそのコントロール機能に対して注意が払 われていた。すなわち、19世紀初頭より、警 察権力の中央集権化は、その独裁的国家権力 の含意とともに、懸念の対象とされてきたの である。その懸念の結果として、イギリスに おける全国的な警察権力の最終的な形態は、 地方の執行と中央の監視のバランスによって 成り立っていた。この監視の職務をおってい たのが警察監察局(HMIC: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary) である。設立 当初の警察監察局の構成員は退職した警察官 であり、その役割は、内務省に対する報告 (Reiner 1992) と警察官に対する実践的ア ドバイス (Reiner 1991) であった。

1980年代になると、警察監察局は、内務省 主導による行政評価の要素である3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)の警察サービスに 対する積極的適用を担うことによって、イギ リスの警察サービスの中央集権化における決 定的なエージェントとしての役割を果たして いたと指摘される(Johnson 1991)。

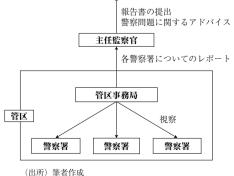
しかしながら、警察監察局は1990年代にその構造と性質を大きく変容させることとなった(図2参照)。各警察署(Police Force)は、4つの管区(ブリストル、ケンブリッジ、ウェークフィールド、ウォーキング)に大分された。1993年より各管区に、一般市民と現職警察官によって構成される事務局(HMIC Office)

が設置され、それぞれの事務局が管区内警察 署のサービスに責任を負うこととなった。

各管区の事務局は警察署を効率と効果を考慮して視察する義務を負うが、これとは別に、ロンドンの警察監察局本部には主任監察官(HMCIC: Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary)が存在する。主任監察官は各管区事務局によって作成された報告書を集約し、警察問題についての内務大臣の最上級アドバイザーとして活動するという公的な機能を持つ。

すなわち、警察監察局は総体として、一方 で政府に対する専門的アドバイザーとしての 役割をもってその政策形成に大きく関わり、 他方で政府からは独立した統治組織として警 察サービスを視察する役割を担うという2つ の性質を持っていることとなる。1995年に警 察監察局についての文書が内務省から出版さ れたが、そこには警察監察局の目的として 「視察と直接的アドバイスそして援助を通し てイングランドとウェールズの警察サービス の効率と効果を促進するために、そして、警 察サービスに関する問題について内務大臣に 専門的アドバイスを提供し、判断の独立性と 極めて高い専門的水準を維持するために | (Home Office 1995) と明記されていた。こ の2つの機能は、教育の領域におけるかつて の勅任視学官に極めて酷似している。すなわ ち、教育と警察における視察制度の改革は、 同時期に起こっているにもかかわらず、その





改革のベクトルは逆方向であるということが 指摘されうるのである。

(3) 医療

医療サービスについての視察制度を議論するうえで、要求されるアカウンタビリティとそれに対する伝統的に保持されてきた医療の「自治」の議論を避けて通ることはできない。医療サービスにおけるアカウンタビリティは、医療専門職が効果的に自己統治(Self-Governing)していたために、近年まで、「ことさらに影に包まれた概念」(Longley 1993)であるとされていた。この自己統治を司っていた組織が、医師によって構成されていた医事委員会(GMC:General Medical Council)である。この医事委員会による自己統治を指して、専門職の「国家免許(State-Licensed)ー自己統制(Self-Regulation)の第一例」(Moran and Wood 1993, p. 36)と記される。

イギリスにおける医療の最高統治体として、 医事委員会は開業医を含めた全ての医師のリ ストを保持し、専門的知見に照らして過失が 見つかった医師を排除する責任を負う。もっ とも、医事委員会は医療専門職全体に対する 定期的、普遍的なアカウンタビリティの確保 には関心を寄せず、規律上問題があると認識 されるごく少数の医師に焦点を当て、その行 為を咎めることをもってその視察活動として きた。歴史的に、医事委員会はアカウンタビ リティに関して全般的な関心を寄せることな く、ミニマム・スタンダードを事後的に保証 する義務を負ったと言える。ステーシーは、 医事委員会が「完全な徹底検査をさけ、専門 職的自己統制を維持するために機能した | (Stacev 1992) と指摘している。

このような状態に対する批判が少なからず 存在するにも拘らず、医事委員会に対する制 度改革は行われなかった。すなわち、医療専 門職はサッチャー政権以降も、この医事委員 会を通して自己統治を維持し続けているので ある。これは、勅任視学官から教育水準局に 移行する際に、専門的知見を放棄せざるを得 なかった教育専門職とは極めて対照的である。

4. 監査委員会

各視察制度を概観するに、評価方法がどの程度それぞれの公的サービスの手に残されているか、言い換えるならば、外部者がそれぞれの公的サービスの評価に参加する度合いにおいては確かに差異が認められる。また、各領域において視察が個人レベルに及んでいる度合いについては重要な差異が見出される。これは特に教育職のケースで明らかであったが、このことをもって、教員が公的サービスの中でも特別厳しい扱いを受けているとすることはできない。

現在のイギリスの公的サービスへの視察制 度は、もう1つのシナリオに沿って新たな展 開を見せている。それは、監査委員会(Audit Commission) の活動の強化である。1970年 代に、一般民衆が納税者として財政状況につ いてのアカウンタビリティを求める、いわゆ る評価機関論が、アメリカに追随する形でイ ギリスでも活発に論じられるようになった。 その結果として、1982年地方財政法によって、 イングランドおよびウェールズの地方公共団 体の外部監査を所管するために、いかなる省 庁にも属さない独立した機関として、監査委 員会が設立されている。1983年の設立以来、 監査委員会は公的サービスの支出決定を調査 し公的資源の用途について判断を下す権限を 有している。上記の各領域の視察制度がプロ セスを重視し、それを視察対象とする傾向が あるのに対して、監査委員会による視察は、 財務面からの視察を主に行うために、むしろ アウトプットを重視する。

既に医療と警察の領域においては、監査委員会は公的サービスの活動に干渉を行っている。警察を例に採ると、監査は1988年より行われている。初期の報告書は会計基準の効率性に主に関心を寄せたものであったが、近年はサービス内容そのものに対して監査委員会が調査、批判するという動きが目立っている。

山中 秀幸

例えば1993年と1996年の報告書は、アカウンタビリティの欠如したルーチンワークの象徴として、巡回パトロールの存在意義に疑問を投げかけている。監査委員会の警察の3Eについての調査は、客観的に測定可能なアウトプットの確立の重要性を強調している(Audit Commission 1993;Audit Commission 1996)。

また、医療に関しても、1990年以来、イギリスの国民保健医療制度である国民保健サービス(NHS:National Health Service)に関する監査について所管することとなった。これは、同年に制定された国民保健サービス及びコミュニティケア法によって、国民保健サービスの機構が再編成されたことに伴うものであり、国民保健サービスに市場原理を導入し、医療サービスの費用対効果を高めることを目的とするものである。

警察や医療における上記の展開は、公的サービス全般における視察が、その対象に関して、主観的な記述が中心となるプロセスから、客観的に測定可能なアウトプットへと重点をシフトする前兆である、と指摘することがである。事実、教育においても、公的サービスの提供者である学校・教職員に対する直接的な視察ではないが、監査委員会による地方教育行政についての調査が1998年より実施されるようになったのである。

5. 結語

94

以上のように、教育、警察、医療の3領域にわたる、イギリスの公的サービスに対する視察制度を見てみると、その展開、変容が領域によって大きく異なっていることがわかる。特に1990年代に限定してその動向を比較してみると、各領域の特徴は、ほとんどその制度、性格を変化させていない医療視察、大きく変化したが、その変化の方向性を全く異にする視学制度と警察監察制度、と把握できる。本節では、特に教育と警察の領域における1990年代の制度の展開について考察する。

第一に、両領域に共通する特徴に関して、

留意すべきことがある。公的サービスに対す る視察制度について考察する上で、フッドの NPMの7要素のうち、特に(2)(3)(7)に 関わってくる概念、いわゆるアカウンタビリ ティの要求がことさらに大きな意味を持つ。 公的サービスに対する視察制度の展開は、そ れ以前には存在しなかったアカウンタビリティ を求めるイデオロギーへのシフトを確かに象 徴している。以前は、教員、警察官、そして 医師等については、外部の人間による評価は 必要ないと見なされてきた。なぜならば、彼 らは入職時の基準によって一定の水準が担保 され、職業前訓練やOJT(現職教育)によっ て常にその能力向上が図られるために、それ 以上の規制が不必要であるとするイデオロギー が存在していたためである。また、これらの 職業に対しては業績等の客観的測定が困難で あるということも、アカウンタビリティを求 めることに消極的な風潮を生み出していた。

1990年代の視学制度と警察監察制度で起こった改革は、上記の理由で「聖域」として保護されてきた領域にアカウンタビリティを要求するものである。たしかにNPMは、公的サービスが非効率性とサービス利用者の要求への無反応を導く独占状態に陥っているとして問題視している。すなわち、既存のサービス供給に対する別の選択肢がないという独占状態のために、公的サービスが利用者の批判を受け入れないことを問題視したのである(Pierson 1991)。

しかしながら、公的サービスへの批判的アプローチをNPMのみに帰するのは一面的である。NPM以前にも、左派は、これらの公的サービスが利用者の要求に無反応であると論じていた(Wilding 1982)。クラークやマクラーリンは「国家サービス、そしてそれを支持する価値システムは1979年より遙か以前から、フェミニスト、アンチ民族主義者、ユーザームーブメントなどの様々な立場から、広範で根本的な批判の対象であった」(Clarke and Mclaughlin 1994, p. 227)と指摘している。左右両派から公的サービスの非効率性、閉鎖性への批判は行われていたのである。

第二に、各視察制度単体の歴史的展開を見る限り、たしかにこれらは第2節で述べたNPMの7つのドクトリンに従ったものであると捉えられる。しかしながら、これら視察制度を、総括的に捉えるとどうであろうか。1990年代の教育と警察の両領域で起こった視察制度改革の方向性を示したのが表1である。比較してみるにその改革のベクトルは正反対であり、さながら、互いに相手の形態を志向してすれ違ってしまったかのようにさえ捉えられる。

第2節で述べた通り、NPMはケースに応じてその「セッティング」を変えることを特徴のひとつとしている。しかしながら、同じ「公的サービス労働に対する視察制度」である両者のこの違いは単なる「セッティング」の違いなのであろうか。これらの改革をNPMとして一括りにしてしまうことに問題はないのであろうか。それを明らかにするためにも、視学制度と警察監察制度において、制度の展開および変容に違いが現れた原因を考察する必要がある。

領域による制度の改革の違いについて、監査委員会の存在を意識することは重要である。すなわち、警察においても、アウトプットに対する視察要求は全体としては高まっているが、すでに1980年代に、アウトプットへの視察は監査委員会も行っており、1990年代の改革は、「プロセスー警察監察局、アウトプットー監査委員会」という役割分担を明確であると考えることはできるであるにすぎない、と考えることはできるであるにすぎない、と考えることはできるである医事委員会がほとんど変容しなかっ

たことを説明することも可能であると考えられる。

したがって、ここで重要なことはむしろ、何故1980年代に監査委員会は教育を視察しなかったのか、また、何故1990年代の勅任視学官から教育水準局への視察組織改革時に、警察で起こったような役割分担が行われずに、全て教育水準局に担わされてしまったのか、ということである。

1つに考えられるのは、サッチャリズム以 隆の政策形成における教育という領域固有の 特殊性が、視察制度の展開にも影響を及ぼし ているということである。クルーとシアリン グの議論によれば、サッチャリズムは、国家 が強い権力を有する必要がある領域に権威を 集中するために、他の領域から権力を引き上 げたのであり、保守党内部の再編成によって イニシアティブを握った法と秩序の維持に関 心を寄せる伝統主義トーリー派と個人主義に 立つ革新主義ウィッグ派の協調も、国家の権 威をその過度の使用故に危機にあると見なし、 資本主義システム、すなわち「市場原理」を 国のプレッシャーを和らげるため、すなわち 「規制緩和」のために用いるよう努めたとさ れる (Crewe and Searing 1988)。

それに対し、教育政策に関しては、ウィッティの「評価国家(Evaluative State)」という概念(Whitty et al. 1998)に代表されるように、国家の役割が明確にされなかったために、「国家統制」と「市場原理」との間に、アンシャン・レジーム打破以来西欧でしばしば確認される、旧態依然とした手段一目的関

	2000 1000 1000	
領域	教育	警察
視察組織	勅任視学官→教育水準局	警察監察局の再編成
政策形成	報告・アドバイス	報告→
への関与	→報告	報告・アドバイス
視察権限	中央集権化	地方分権化
担房社会	プロセス→	プロセス+アウトプット
視察対象	プロセス+アウトプット	→プロセス
対個人視察	強化(ランキング)	弱→弱

表1 1990年代における視察制度の変容

(出所) 筆者作成

96 山中 秀幸

係が成立しているということが指摘され、そこには、サッチャリズムが教育における国家の役割を明確にできなかったために、権力の集中・引き上げが徹底されなかったと考えられる。このような教育という領域の特殊性が表1に示されるような視察制度の展開の違いにも現れていると考えることはできるであろう。

すなわち、警察監察制度においては、プロセスの視察を警察監察局の改革という形態で地方に移譲することによってアウトプットに対する国家の権威を集中させることが試み、国家の役割が明確にされていないという政策は国体が有する「曖昧さ」の特殊性によって、警察監察制度において見られた権力の再分配が行われずに、教育水準局を中心とした、「市場原理」を手段として用いた「国家統制」モデルが構築されたと考えられるのである。

以上から鑑みるに、政治的普遍性をその特徴するNPMにおいても、実際の制度展開を追跡すると、国家の政治的特徴によって制限され、また、「セッティング」という名目で、対象となる領域の特殊性を反映するものとなっていることが指摘されるのである。

参考文献

- Audit Commission (1993). Helping with Enquiries: Tacking Crime Effectively. London: Audit Commission.
- Audit Commission (1996). Streetwise: Effective Police Patrol. London: Audit Commission.
- Clarke, J., Cochrane, A. and Mclaughlin, E. (Eds.) (1994). *Managing Social Policy*. London: Sage.
- Crewe, I. and Searing, D. (1988). Ideological Change in the British Conservative Party. *American Political Science Review*, vol. 82.
- Department of Education and Science (DES) (1982). A Study of HM Inspectorate in England and Wales (The Rayner Report). London: DES.

- Farnham, D. and Horton, S. (Eds.) (1993).

 Managing the Public Services. London:

 Macmillan.
- Home Office (1995). The Role of HM Inspectorate of Constabulary for England and Wales. London: HMSO.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, vol. 69, 3-19
- Johnson, P. (1991). The Exocet that Slipped in. *Police Review*, vol.29.
 - Lawton, D. and Gordon, P. (1987). *HMI*. London: Macmillan.
- Longley, D. (1993). *Public Law and Health Service Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Moran, M. and Wood, B. (1993). *States, Regulation and the Medical Profession*. Buckingham: Open University Press.
- Pierson, C. (1991). *Beyond the Welfare State*. Cambridge: Polity Press.
- Prais, S.J. (1990). Mathematical Attainments: Comparisons of Japanese and English Schooling. In Moon, B. and Powney, J. (Eds.), *Judging Standards and Effectiveness in Education*. London: Hodder.
- Reiner, R. (1991). *Chief Constables*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, R. (1992). *The Politics of the Police*. Brighton: Wheatsheaf.
- Silver, H. (1994). *Good Schools, Effective Schools.* London: Cassell.
- Stacey, M. (1992). Regulating British Medicine: The General Medical Council. Chichester: Wiley.
- Whitty, G., Power, S. and Halpin, D. (1998). *Devolution & Choice in Education*. Buckingham: Open University Press.
- Wilding, P. (1982). *Professional Power and Social Welfare*. London: Routledge.

(2003.2.6受理)

A Comparative Study of Public Service Inspection Systems in Britain

Hideyuki Yamanaka

Graduate School of Education, the University of Tokyo yamanakahideyuki@hotmail.com

Abstract

The purpose of this study is comparing different types of evaluation systems, in particular, "inspection systems" in the fields of public service in Britain.

Recently, these evaluation systems that involve outsiders has developed in the context of NPM.

There are two types of direction in the development of these systems. One is emphasis on importance of "output" that is observed from performance evaluation and league tables. Another type is increase of interest in monitoring the "process" of public service.

Thus, this study aims to reexamine the theory that inspection systems have been developed in the context of NPM, and to grasp the similarities and differences in each of the systems. To the aims, the study is comparing these inspection systems in education, constabulary and medical care.

It has been confirmed that each NPM development has been conducted contemporaneously but there are differences between fields of inspection. The directions of development in education and constabulary were reverse each other. The NPM is known for its "universality" but this study found out that it can be influenced by characteristic of each field.

Keywords

New Public Management, Inspection systems in Britain, Office for Standards in Education, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, Audit Commission

【実践・調査報告】

日本の官民連携が現場レベルに与えたインパクトと 日本国内に及ぼした影響に関する調査—GIIを通して検証—

池上 清子

高橋 径子

国連人口基金東京事務所 unfpa@cronos.ocn.ne.jp 財団法人オイスカ mtakahashi@oisca.org

要約

外務省は2001年度、1994年から日本政府にイニシアティブでスタートしたGII(=Global Issues Initiative on Population and AIDS)が2001年3月で終了したことを受け、プログラム評価を実施した。その一環で、官民連携によって現場レベルに与えたインパクトと日本国内に与えた影響について評価調査を試みた。

官民連携のコンセプトは長年言われ続けてきたが、その過程で官民連携に留まらず、開発協力に従事する様々な関係者が連携しあうネットワークの出現を中心として、新しい動きがみられるようになった。GIIでみられた官民連携や他のドナーとの連携を中心とする様々な試みが、他の分野においても実践されつつある。

1994年以降の政策レベルおよび現場レベルの双方での実践を振り返り分析し、「連携」を鍵に好事例の抽出を行うと同時に、課題点・問題点を検証し、今後の「連携」のあり方に対する提案を行う。

キーワード

連携/協調、パートナーシップ

1. はじめに

案を行う。

官民連携の概念が強調され始めて久しい。 その実現に向けた実践活動が様々な形で行われてきた。本論ではその実践事例のひとつであるGII(後述)を題材に、政策レベルおよび現場レベルの双方の視点から、官民連携の好事例の抽出を行うと同時に、課題点・問題点を検証し、今後の連携のあり方に対する提

2. GIIにおける官民連携の経緯と実施 内容

GII (=The Global Issues Initiative on Population and AIDS) とは、1994年に日本政府のイニシアティブによって途上国の経済、社会開発

の根本的阻害要因になっている人口・エイズ 問題の解決に向けて発足したものであり、2000 年までの7年間に総額30億ドルを目処に、人 口・エイズ対策のODAを実施するものであっ た。

その実施のためにとられた戦略は、

- ①他ドナーとの積極的な連携を推進
- ②包括的アプローチを採用
- ③重点国の設定
- ④NGOとの連携であったが、1997年の中間評価では、
- ①人口直接¹ やエイズ対策への取り組み等、 人口間接² 以外のコンポーネントをより重 視してバランスを保つ。
- ②女性の健康、リプロダクティブ・ヘルス (=RH)、地位向上 (エンパワーメント) と教育の重視。
- ③日米コモン・アジェンダ (人口・健康分野) における連携・協力の推進。
- ④NGO(草の根レベル)との連携・協力強化、の4点が指摘された。

全体戦略におけるNGOとの連携の位置付けは4つの柱のひとつであり、日本政府としては初の試みとして実践してきた。GIIを推進するために「GIIに関する外務省/NGO定期懇談会」がスタート、より効果的な途上国への援助・協力の方策についての意見交換が行われてきた。人口・エイズ関連の団体にとどまらず広く開発に関わる団体、プロジェクト実施型、研究・アドボカシー型の団体など多様な団体が協力し合ってきたが、分野を超えた関わりが求められたのもGIIの特徴を受けたものであった。

外務省内でもNGOが持つ比較優位性が十分に認識されていたとは言えず、NGOとの連携の前例がなかった環境で、敢えてこのような形でGIIは推進されていったのである。

3. 調査方法

本調査では、各プロジェクトの評価ではな く、政策/プログラム評価として日本の当該 分野の援助に関するプログラム・ツリーを構築しNGOとの連携について調査したが、プログラム評価の評価手法が確立していないため、特に下記のアプローチを採った。GIIという緩やかな枠の中で見られた保健分野という社会開発課題に果たしてきたNGOの役割、比較優位性、NGOとの連携による効率性、そこから得られた教訓等を探った。

国内での文献レビュー、インタビュー/アンケート調査、およびフィールド調査の二本立てで実施され、フィールド調査にはアジア2カ国(タイ、バングラデシュ)およびザンビアが選ばれた。

調査した内容は以下の項目である。

- ① [包括的アプローチ | によるインパクト
- ②既存のプロジェクト・スキームの活用によるインパクト
- ③二国間・多国間協力の推進によるインパクト
- ④NGOとの連携によるインパクト (現場)
- ⑤NGOとの連携によるインパクト (国内)
- ⑥GIIの7年間が新スキームに与えたインパクト

以上の項目についてそれぞれ、

- ①現地の人々の参画の度合い
- ②NGOの参画とその参画による成果
- ③リプロダクティブ・ヘルス/ライツ(=RH/RR)認識度
- ④女性のエンパワーメント促進度
- ⑤米国や他ドナーとの連携強化促進度
- ⑥南々協力推進度

を指標とした。

尚、GIIにおいて官民の連携を実現したツールは、国内ではGIIに関する外務省/NGO定期懇談会、現場レベルでは、(1)草の根無償資金協力、(2)開発福祉支援事業、(3)開発パートナー事業、(4)プロジェクト方式技術協力等であった。

4. 官民連携の現場レベルにおける成果―モデル国での事例を通して―

モデル国となった3カ国における官民連携 の事例を以下に紹介する。

タイではシェアがエイズ関連の活動を推進 しているが、対象となっていた村人が自分た ちの生活の変化を以下のように分析している。

- ①HIV感染者が村で行政からの支援を得られるようになった(政府との連携)
- ②コンドームという言葉を口に出せるように なった (意識の変化)
- ③HIV感染者との付き合い方が変わり、差別をしなくなった(行動の変化)
- ④子供もエイズの知識を得られてよかった (予防教育の効果)

これらの成果がタイ政府に認められ、シェアに対し助成を行ったり、事務所を提供したりという事象が見られるに至った。中央政府、地方行政、NGOがお互い相互の強みを出し合い補完しあうことによって、インパクトの面で大きな相乗効果をもたせた事例である。

バングラデシュにおいては、NGO (バングラデシュ家族計画協会)で開発した研修モジュールが政府で採用され、220万人の裨益対象者へ広がっている。この事例は、コモンバスケット方式に参加せずとも草の根レベルにおいて政府の保健政策を支援することが可能なことを示す好事例でもある。

尚、本プロジェクトは第二フェーズへの継続につながった。

ザンビアにおいても、ルサカ市プライマリー・ヘルスケア・プロジェクトにおける地元住民がリーダーを自分たちで決めて地域活動を推進する姿も見られたが、これもJICAと日本のNGOであるAMDAの連携によって得られた成果である。

上記のモデル国におけるGIIというゆるい枠組みの中で見られた保健分野での官民連携の事例より、政府レベルでは扱いにくく十分なケアができなかった分野においても、NGOが入ることにより草の根レベルに行き届く活動が行われ、成果が生まれてきていることが

確認された。

5. GIIの官民連携が日本国内に与えてきた影響

日本国内にGIIが与えてきた影響については個別のプロジェクト評価ではあまり触れられない部分であるが、保健分野にとどまらず広く開発協力に与えてきた影響は多大なるものであり、GIIが残してきた成果として強調されるべき部分でもある。GIIの官民連携が日本国内に与えてきた影響を調査するにあたり、「GII/IDIに関する外務省/NGO定期懇談会」のメンバー団体に対しアンケート調査を実施した。

調査概要は以下のとおりであるが、本論では、調査結果のうち、官民連携にかかわる部分についてのみ記述することとする。

調杳概要

調査目的:

GIIを通して、官民連携が政策の一環として どの程度実現されたか、またその官民連携が 日本国内に与えてきた影響についてNGOが 持っている見解を調査し、最終的に今後の官 民連携への提言をまとめる。

調查対象:

平成13年12月27日現在のGII/IDIに関する外 務省/NGO定期懇談会メンバー(41団体)

調查時期:

平成13年12月27日~平成14年1月22日

調查方法:

アンケート用紙を郵送、回答用紙に回答。

調査結果

有効回答数は20件(48.8%)。

NGOの参画については、GII関連では、ODA のプロジェクト・サイクルの全ての段階にお いてNGO参画の機会が増えたとの認識(80 %)が強いが、それは政府側がNGOに道を 開く努力をしたこととあわせ、NGO側の独 自の努力によるものでもあるとの見解。

また、「包括的アプローチ」がGIIにおける NGOの参加を増やした(75%)という意味 で、このアプローチに対する評価が高い。

既存のプロジェクト・スキームの活用については、55%がこの手法の活用によってリソースの有効活用につながったと回答。ただ、GII独自の資金もなく、GIIに対応するファンドのタイプがなかったという指摘がなされ、必ずしもこの手法によってNGOが関わりやすくなったというわけではないとの認識。

NGOとのフィールドにおける連携については、NGOの参画の仕方として、まあまあ満足している(35%)、どちらともいえない(30%)、あまり満足したとは言えない(25%)と分かれた。

NGOとの連携のコンセプトの元、NGOの参画によってNGO自身が変わったと回答したのは55%。具体的には、NGOの役割と政府の役割を区別し協力体制を考えるようになった、NGOが自分の活動を実施するだけでなく培ってきた専門性を途上国全体の政策と照合させ、協力が可能な点を見出すことができるようになったなどの点が指摘されていた。

NGOの参画によって地元の人々のプロジェクト・サイクルへの参加の機会へのインパクトについては、50%が増えたと回答、また55%が早い段階からの地元住民の参加を可能にしたと回答。

さらには、55%がNGOの参画により現地政府の保健政策に対応しやすくなった、65%が広くRH/RRの概念を広めるのに貢献した、との認識をもっていることが判明した。

GIIに関わりをもつ事によって自分自身のODAの見方が変わったと回答したのは65%。その理由として、ODAプログラムについての理解が深まると同時に、超えるべき壁についてわかるようになった、外務省側にNGOとの連携を重視する姿勢があることがわかった、などが挙げられた。

NGOが入ること自体で一般国民のODAに対する見方が変わったかについては大きく意見が分かれた。NGOによるGIIの国内広報キャ

ンペーンが実施されるまでになったことと対 照的に、政府の広報活動の不在、またODA に対する関心自体が高くないとの指摘もされ ていた。

NGOとの国内での連携については、65%がこの7年間で政策立案のプロセスにてNGOの意見がまあまあ反映されてきた、また65%がプロジェクトの形成においてNGOの視点が含まれるようになった、更に70%がプロジェクトの実施内容にNGOの視点が反映されるようになったと回答。

ただし、プロジェクト形成調査における中心はコンサルタントであり、NGOの役割、プロジェクト・サイクル全体へのNGOへの参画はまだ十分とはいえないとの指摘もあった。

国際会議へのNGOの参加については、60%が日本のNGOの視点が国際社会に対しまあまあ影響を与えたと回答、政府代表団にNGOが入ることによってNGO自身が影響を受けたと思うと回答したのは45%であった。

研修プログラムの機会の増加が、NGOのキャパシティーを向上させたと回答したのは75%であった。2001年度に実施されたNGO主導による研修プログラムも75%が有益であると回答しており好評であった。そのような能力を高めた人材がうまく活用されているかについては、意見がわかれ、実態を知らないという回答も多く出ていた(25%)。

その他、GIIによる国内でのインパクトとして、保健部門の政策に基づくプログラムがNGOの参画しやすいものとなった(75%)、NGO間での協働プログラムが生まれた(35%)、と回答。保健部門の政策に基づくプログラムが日本のNGOの強みが生かせるものとなったかについては、意見が分かれた。

GIIの7年間が新スキームに与えたインパクトについては、75%がNGOの参画がこれまで以上に考慮されていると思うと回答、その理由として、定期懇談会が継続して行われていること、国際会議においてNGOの参加、発言等が認められるケースが増えてきたことがあげられ、開発協力においてNGOの存在が

不可欠となってきていることをNGO自身が 肌身で感じている様子が窺える。

NGOの提言、調査内容が反映される仕組みが十分に確立されたかについては、確立されたと回答する65%がある一方で、あまり確立されたものがないと感じているとの回答も30%あった。

以上の結果をまとめると以下のことが言える。

GIIが発足した1994年2月以降、特にそれに付随してスタートした懇談会を中心とする日本国内における動きは革新的であり、その動きが日本の開発協力に与えた影響は、NGOとのパートナーシップを構築する点から、多大なものであった。主な成果として、

- ①プロジェクト形成調査団へのNGOの参加
- ②GIIの下で実施されている個別プロジェクトの見直しやモニタリングへのNGOの参画、また一部のODA関連プロジェクトをJICA/NGOの協力体制で実施
- ③国際会議への政府代表団としてのNGOの 参加/政策提言の機会の増加
- ④GII関連テーマの人材養成プログラム (FASID・JICAの研修等)の企画へおよび 参加者としてのNGOの参加
- ⑤GII最終評価調査へのNGOの参画

などがあげられる。他の分野・スキームでは考えられなかった部分にまでNGOの参画が実現され、新しい官民連携の可能性が次々と導入されていった。今後は"NGO配慮"というレベルでなく、よりNGOが主体となりうる体制が求められている点も明らかになった。

<今後の課題点>

以上のアンケート調査の結果をまとめると、 以下の3点が今後の課題として挙げられる。

①GIIはRH/RRを基調とした包括的なアプローチをとることを基本精神としたイニシアティブであったものの、それに対応するGII独自のファンドがあったわけではなく、既存のものを工夫して組み合わせる必要が

あった。IDIではこれまで以上に組み合わせを工夫することによって包括的アプローチを作り上げる必要がある。

- ②GII国内広報キャンペーンをGIIにかかわってきたNGOグループのイニシアティブで外務省の協力を得て実施されたこと、またIDI前後のプレス・カンファレンスおよびシンポジウムについては、外務省および厚生労働省の協力のもと、NGOが中心とないまが、これらの活動資金は日本政府のものではなかった。パブリックよいポートを得ることの重要性をお互いがよデザートを得ることののプログラムをデザインする段階から広報活動を組み込んでいくことが求められる。
- ③政策レベルにおいてはNGO自身が「NGOも 参画している |、「NGOの声が多少なりと も反映されている |との認識がなされてい るものの、フィールド・レベルの話になる と、必ずしもその認識が感じられない。こ れは、定期懇談会の中でプロジェクト形成 調査団派遣の事前の打診・相談がなされ、 NGOの参画があたりまえにはなってきた ものの、その後の経過に関する報告があま りなされていないことが原因していると思 われる。今後の懇談会は、より効果的な日 本発信の国際協力・開発協力・保健戦略を 実現させるための場と活用されていくこと が望まれる中で、せっかく開始に至ったプ ロジェクトの進捗、成果、課題点などが議 論されることが望まれる。

6. 教訓と提案

1994年以来7年間実施されてきたGIIは様々な特徴を持たせ、関係者がお互いに協力をし、新たな保健政策を打ち出してきた。官民の連携は、全国レベルに影響しうる政府レベルでの規模に加え、NGOの草の根レベルでの活動がインプットされることで、特に村人たち

の意識面における変化が見られ、自発的に自 分たちのコミュニティーへ還元するための活 動が見られ、裨益効果が増大する。そのこと は現場からの事例で実証されてきた。

これまでのフィールドおよび日本国内における調査から得た教訓、浮かび上がってきた課題を元に、官民連携を今後も更に強化させるために必要だと思われる点について、以下に提案を導き出した。

(1) 国別援助計画・国別援助実施計画への NGOの参加

国別援助実施計画の策定や調整会合開催の際には、草の根で活動する日本や現地のNGOとの連携を図る機能が必要であろう。またこのようなアプローチは日本の経験として記録に残し、GIIで重点国設置して推進してきたものを生かしていくべきである。

GIIに関する外務省/NGO定期懇談会(現「GII/IDIに関する外務省/NGO定期懇談会」)のNGOメンバーの中には保健医療、農村開発、環境など、多方面での専門性を持ち、途上国でプロジェクトを実施する団体も多い。今後、国別援助計画や実施計画を策定する場合には、現場の知見を活かすという視点からもNGOの参加が必要である。そこで、国別援助計画ならびに実施計画の策定委員会には、GII/IDIのメンバーNGOから参加ができるような体制を提案したい。

このことは、包括的アプローチ/セクターワイドアプローチを拡充していく上においても、非常に重要な点である。

(2) 現場の成果の情報共有

日本国内で行われているGII/IDIに関する外務省/NGO定期懇談会を通して、NGOの調査団員としての参加が通例となったが、その調査団派遣後にスタートしたプロジェクト現場の情報が懇談会で共有されないことが多い。外務省本省/IICA本部と現場レベルでのコミュニケーションの強化が図られることも必要であると思うが、現場のプロジェクトの進捗やその国の現状などの情報が、外務省

本省やJICA本部を通じてNGOグループにも 伝えられると、メンバーNGOの意識の変化 が期待される。

(3) NGO間の調整

ドナー調整とあわせ、NGO側の調整も必要であることを指摘したい。適度な柔軟性を持った緩やかなネットワークが現状に適していると思われる。

日本国内においてもネットワーク化が進み、NGOコミュニティーとして動くことが可能となり、NGOを取り巻く環境が大きく変わる過渡期にある。この波を生み出す原動力はコーディネーションにあり、そのことによって官民連携は益々促進された。

(4) 分野別NGOネットワークとの連携促進

各NGOとODAの連携に加えて、GIIに関するNGO連絡会の経験は、1994年以来保健分野(その他の分野を含む)ネットワークの在り方を示していると考える。ODA実施上の政策提言のみならず実施面に南のNGOの視点を紹介、"橋渡し"をしたことは、ネットワークに広い守備範囲を持たせた。

複数のNGOが南のNGOと共同してプロジェクトを実施する形へ動いている潮流を捉え、今後はそのコンソーシアムから発展させ、NGOネットワーク同士の連携、分野を超えた連携が求められ、そのような活動に対するODAの支援が求められる。

(5) 国の政策を意識した活動の実践/NGO の参加意識の強化

その国の国家開発計画、方針等にNGO自身がより敏感になり、大きな枠組みにおける自分たちの位置、役割を認識しながら活動に望む発想を持つことが求められる。

また、日本国内では、GIIの最終年であった2000年度にNGOグループ主催によるGII国内広報キャンペーンが実施された。ジョイセフ/オイスカが共同でアメリカの民間財団にあててプロポーザルを提出し、NGOグループの協力によって実施可能となった。このよ

うな広報活動の実践には、NGO側の積極的 な参画・実践を提案したい。

GIIの成功は、NGO自身の努力によるとこ ろも大きい。ODAに対する要望だけではな く、NGOにできることを常に関係者全体で 考え、情報交流への積極的な参加、ネットワー ク強化の努力等の実践が成功のかぎであった。

7. おわりに

官民の連携を実現させ、維持するためには、 それに耐えうるNGO側の力量が求められる。 その過程で、NGO間の格差が生じつつある ことも指摘されており、NGO自身によるNGO コミュニティーへの更なる貢献が求められて いることも強調したい。

ODAの持ちうる規模と、それによるイン パクト、NGOの持つ比較優位性(きめの細 かい活動、グラスルートに根ざした活動など) の両方が連携しあうことの重要性、その連携 によって期待される効果については、多くの 場所、機会で議論されてきたことなので、今 後は、それをいかに実践レベルに落としこん でいくかという技術的な部分や機能的な部分 が議論され、実際に動かしていく必要がある 中で、GIIを通して実践されてきたことから 学ぶべきことはたくさんある。

GIIの7年間で築かれてきたものは実に大き い。日本国内で共に培われてきたものが、フィー ルドにおいても生きている。GIIは終わりす でにIDIがスタートしているが、そのIDIにお いてもGIIで培われてきたものが確かに息づ いている。今後はそのGII/IDIの分野で基礎 を他の分野にも反映させていくような働きか けが求められる。より効果的な開発協力の実 現のために、必要なことは時間がかかっても 実践し続ける努力が求められる。

それぞれの当事者が当事国の一人一人にとっ て良きパートナーとしてお互いの役割を担い、 補完しあい、相乗効果をもたせながら共に歩 んでいくことで、地球規模問題の解決の一端 を担いたいとNGOは希望している。

注記

- 1 母子保健、家族計画、家族計画教育·広報、 人口統計などの直接的協力。
- 2 基礎的な保健医療分野、初等教育、女性を 対象とした職業訓練、女子教育などの間接 的協力。
- 3 人口直接協力だけではなく、人口間接協力、 エイズ協力を含めたパッケージとしてのア プローチ。

(2003.1.31受理)

Studies on Impacts of Public and Private Partnership Both at the Field Level and Policy Level through the GII Program

Kiyoko Ikegami

Michiko Takahashi

UNFPA Tokyo Office unfpa@cronos.ocn.ne.jp

OISCA-International mtakahashi@oisca.org

Abstract

The Japanese Government conducted a final evaluation study of the GII program, which was announced in 1994. As a part of the study, the impacts of activities through public and private partnership/collaboration both at the field and policy level was conducted.

The concept of the public and private partnership and collaboration has been focused for long. On the process toward the realization, a new movement has occurred beyond the GO/NGO collaboration, and partnership among other development players as well. GII has created a model of partnership, which is to be replicated to other sectors.

By taking a backward glance at the seven-year program of GII, best practices and challenges are identified, which provide recommendation to the development activities in terms of strengthening the partnership.

Keywords

collaboration, partnership

編集委員会からのお知らせ

学会誌の発行も年2回体制が整ってきました。前号第2巻2号から特集を組んでおり、前回の「政策評価制度の現状と展望」に引き続き、今回は「政府開発援助(ODA)における評価の新しい潮流」としてODA評価の変化を採り上げました。次回は、評価の方法論をテーマに特集を組みます。今後も評価の課題を踏まえて特集を組んで行きたいと考えております。しかし、投稿論文等に関しては、またまだ投稿数が限られております。次回の投稿締め切りは2003年9月30日です。全国大会の報告結果、また、日ごろの評価の実践や調査・研究活動をとりまとめての投稿を期待します。

なお、本学会誌は、2003年1月20日付けで、郵便法第26条1項第5号に掲げる学術刊行物(第4 種郵便物)の指定を受けました。郵送などでの便宜を得られるようになりました。

編集委員長 三好 皓一

学会賞審査委員会

学会賞の種類

日本評価学会では、学会の学術領域に関する研究および学会の発展に優れた業績があったと 認められた者を顕彰するために、学会賞の制度を設けています。学会賞には本学会誌等に掲載 された原著論文が評価学研究に大きく貢献したと認められる者に授与する論文賞、評価学研究 の進歩に寄与する優れた研究をなし、なお将来の発展を期待しうる者に授与する奨励賞、評価 学の発展に関し顕著な功績のあった者に授与する功績賞があります。

日本評価学会学会賞受賞者選考細則第8条では学会賞受賞候補者として推薦される者は、受賞予定時において2年以上本学会の会員でなければならないと定めているため、これまで学会賞を授与された会員はありませんでした。

学会賞選考過程

2001/2002年度は学会賞を授与できる最初の年度であるところから、学会賞受賞者選考細則第6条により、2002年10月6日付けで学会ホームページ上に学会賞候補者の公募を行い、11月7日まで自薦、他薦を受け付けました。さらに、11月11日に学会賞審査委員会を開催し、学会賞受賞候補者の選考を行いました。

学会賞受賞者選考細則第7条では、論文賞は、選考当該年度の前年度に発行された本学会誌に掲載された原著論文等から推薦されるものとする、と定められていますが、第1回目ということで、これまでに発行された学会誌の原著論文を審査員全員で読んだ結果、論文賞受賞候補者として、三好皓一会員を選考しました。第2巻2号に掲載された論文が、評価学研究に貢献したと認められたものです。

奨励賞は、選考当該年度の前年度に開催された全国大会での発表等から推薦されることになっていますが、これも第1回目なので、過去2回の全国大会の場で発表された原稿等公表された資料、及び、大会でのアンケート結果などを総合的に検討し、受賞候補者として西川壮太郎会員(第1回、2回大会での発表)、足立佳菜子会員(第2回大会での発表)を選定しました。

功績賞は、選考当該年度の前年度までの学会活動への貢献に基づき推薦されることになっていますが、2001/2002年度は該当者無しとしました。これらの結果は、企画委員長を通じて理事会に諮られ、原案通り承認されました。また、この3人の受賞者(西川氏は出張中につき代理)には、12月7日の総会の場で、学会から賞状及び副賞が授与されました。

公正な学会賞運営

このような顕彰事業は、学会員の優れた業績を讃えると共に、学会員の主体的な活躍を支援するものです。表彰された3人の会員に心からお祝を申し上げると共に、今後ますます、学会発展のために頑張って頂きたいと期待しています。また、今回惜しくも受賞を逃された会員の皆さんも、次回以降の受賞を目指し、学会大会での発表、学会誌への投稿等を積極的に行っていただきたいものです。

学会賞審査委員にとって、学会賞候補者の選定は今回が初めての経験でしたが、候補者選定に当たって、委員間での意見の違いはほとんどありませんでした。今後とも、学会賞規程、学会賞受賞者選考細則などを適宜見直すと共に、選考基準の明確化に努め、透明性の高い学会賞運営に努めたいと考えています。

学会賞審査委員長 牟田 博光

研修委員会

活動方針

研修委員会では、「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ことを基本方針としている。

活動状況

①学生対象評価ワークショップの開催

学生会員を対象とした評価ワークショップを、昨年11月30日(土)、㈱国際開発センター会 議室において開催した。ワークショップでは学生会員の評価に対する理解を深めること、及び 評価の学び方についての理解を深めることを目的とし、研修委員会から長尾、佐原、源の各メ ンバーが以下のテーマごとに発表を行った。

- ●「北米の大学における評価者養成プログラム」長尾眞文(広島大学教授)
- ●「評価の方法、射程、選択」佐原隆幸(拓殖大学助教授)
- ●「評価事例の紹介―評価手法と対象による違い」源由理子(国際開発コンサルタント) 参加者は7名であったが、昼食をはさんだ懇談会では、これからの日本社会における評価を

担う世代の評価に対する関心や評価学会への期待などに関し、なごやかな雰囲気で意見交換が 行われた。

②評価研修セミナー『評価人材育成の課題と学会の役割:カナダ評価学会の経験』の開催

本年2月26日(水)、) 財国際開発センター会議室において、前カナダ評価学会会長で事業評価 コンサルタントであるアーノルド・ラブ博士をお招きし、標記セミナーを開催した。

評価の推進を目的として設立された学会が評価の普及と評価活動の質の改善のためにどのよ うな役割を果たすべきかは最重要関心事のひとつであるが、学会・研修委員会では、官民諸団 体が実施する評価研修活動の認証制度の創設はその一つの手段として有効ではないかと考えて いる。このような制度開設は他国の評価学会でも検討課題になっているが、いずれも資格制度 を確立するにいたっていない。その中で、唯一カナダ評価学会だけが上記の認証制度につなが る評価の「基礎的技能(Essential skills)」研修プログラムを実施している。このたび広島大学 教育開発国際協力研究センターの招きで、そのプログラムを創設したラブ博士が来日したため、 この機会にカナダ評価学会の評価人材育成に対する取り組みについて講演してもらった。

(上記ラブ博士来日に関連した支援活動)

- ・2月19日(水)に、福井県民会館で、地域構想センター(主宰者:西出順郎氏、学会員)が、 上記のラブ博士を招いて開いた組織評価研究フォーラム(テーマ:「NPO/公的機関のため の組織・事業評価|)を学会として共催。
- ・2月21日~23日に、広島県国際センターで、広島大学教育開発国際協力研究センターと広島 県立教育センターが共同で、ラブ博士およびジェームス・アンガーマイヤー博士(米国ミネ ソタ州ブルーミントン公立学校群研究・評価部長)を招いて開催した国際協力合宿ワークショッ プ(テーマ:「学校評価研修制度の在り方」)を学会として共催。

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

活動状況

1. 国際開発評価学会(IDEAS: International Development Evaluation Association)

2002年9月9~11日、北京にて開催のIDEAS設立総会の選挙において出席会員全員一致にて廣野が初代副会長に選出されたことを受け、国際交流委員会では、12月成蹊大学での第3回全国大会時に、それまでのIDEASの活動について意見交換し、今後も積極的に参加していくことを確認しました。既に、学会理事会においてもIDEAS 加盟を審議し、総会へも報告しており、今後も国際交流委員会の主要な活動との位置づけにて進めていくこととなりました。

IDEASは2002年9月11日の第1回理事会、第1回常任理事会の決定により、去る12月2~3日第2回常任理事会(会長、副会長、事務局長、財務担当理事)をロンドンにて開催しました。ロンドン会合の議案は、1) IDEASのビジョンと使命文書案、2) IDEASの改正規約案、3) IDEAS主要な3ヵ年活動計画案と2003年度活動計画案、4) IDEASの役員・理事職務規定案、5) IDEASの紋章案です。

これについてIDEASでは、その後メールで他の理事参加の中で議論を重ね、2003年3月25~26日パリでの第2回理事会にて審議決定する予定です。なお、廣野は日本評価学会第3回全国大会準備のため、IDEAS第2回常任理事会には欠席、その後の電子理事会にて議論に参加しました。上記議案1)、2)および5)については、12月7日の日本評価学会理事会へ提出を済ませ、議案3)と4)については引き続き電子メールにて議論を続けています。なお、2003年2月7日IDEASが非営利法人として、その本部のイギリス政府に登録を完了した他、2003年度活動計画案の一環として、IDEASとUNDPの共催にてGhana中央政府・地方自治体職員を対象に「Poverty Reduction Strategy Papers(PRSP)評価ワークショップ」を3月初旬に開催する計画について審議中です。

2. 経済協力開発機構開発援助委員会(OECD/DAC)評価用語集翻訳

これまで、国際交流委員会メーリングリスト(http://www.egroups.co.jp/group/iJES-ml)上で、有志を中心に独自に翻訳作業を行っていましたが、2002年9月下旬、外務省においても国際協力事業団(JICA)に協力を求める形で同じ用語集の翻訳を行っていることが明らかとなりました。10月23日に外務省評価室により調整会合が招集され、国際協力銀行(JBIC)も加わり、外務省監修にてJICA、JBICおよび日本評価学会の三者共同にて用語集翻訳を行うことで合意に至り、個々の訳語の摺り合わせを行いました。メーリングリスト上での議論と意見調整および学会理事会への報告・承認を経て、12月末にて共同翻訳作業は終了し、外務省よりOECD/DACの承認得て、広く一般に公開されています。なお、この用語集はその序文にも記載のとおり、今後継続的に見直しがなされる旨の合意がなされています。引き続き皆さんからの修正要請やコメントを頂きたく宜しくお願いします。

今後の活動について

今後も国際交流委員会メーリングリストを有効に活用し、国際的な学術交流の始まりつつある社会実験分科会(http://www.egroups.co.jp/group/seJES)とも連携し、相互に役立つ最新情報を共有し、国際的視野を踏まえた評価研究をより深化させたく思います。引き続き、学会員の積極的な参加、ご支援・ご協力を宜しくお願い致します。

国際交流委員長 廣野 良吉

社会実験分科会

活動状況

社会実験分科会は、2002年1月に設立された。社会実験分科会は、日本における主要な政策 課題に関して、実験デザインを適用して、政策選択のための判断材料を提供することを最終的 な目標としている。

日本においては、評価における科学的な手法の紹介と普及がまだこれからという状況であると言わざるを得ない。米国では、実験デザインを用いた評価は高い客観性を有していると理解され、すでに10,000件以上の適用事例があるほか、そのほかカナダ、欧州、ODA分野でも適用事例がある。当分科会は、科学的な評価が今後日本でも広く普及していくことを目指し活動を続ける。これまでの主な活動成果は以下のとおり。

(1) 第3回全国大会における「社会実験分科会セッション」の開催

2002年12月に開催された日本評価学会の第3回全国大会において、社会実験分科会は独立したセッションを開催した。分科会員の日頃の研究成果に基づく以下の4本の発表が行われた。「Social Experimentsの歴史と評価経験の共有」、「Social Experimentsと科学的評価の基本枠組み」、「犯罪政策とキャンベルコラボレーション」、「政策決定のためのリスク分析」。それぞれの発表を踏まえて参加者を交えた活発な議論が行われた。

(2) テンプル大学刑事司法学部教授のマッコード博士の講演「キャンベル共同計画 |

2002年2月13日、国際協力事業団との共催にて、わが国におけるキャンベル共同計画の進展のために来日された米国テンプル大学刑事司法学部教授のマッコード博士による講演「The Campbell Collaboration: What We Are Going to Achieve?」を開催した。講演では1)政策評価において(メタ・アナリシスを用いた)系統的レビューが発展し、医学分野におけるコクラン共同計画の成功を受けてキャンベル共同計画が設立されたこと、2)刑事司法グループの活動を例に、キャンベル共同計画の活動・特に、系統的レビューの品質管理の手法と政策評価のエビデンスのデータベース(C2-RIPE:Campbell Collaboration Reviews of Interventions and Policy Effects)の構想-が報告された。博士の報告を受け、系統的レビューの手法や、その適用可能性について活発な質疑が行われた。なお、キャンベル共同計画刑事司法グループの日本語ウェブサイト(http://fuji.u-shizuoka-ken.ac.jp/~campbellcj/)は、分科会会員である津富宏(静岡県立大学)が運営している。

今後の活動

今後1~2年間は、キャンベル共同計画およびコクラン共同計画に蓄積された情報をもとに、科学的評価の先行事例の研究に充てる。その後1~2年は、事例研究を継続しながら、身近な問題に関して小規模な適用を行いつつ、同時に、大規模な適用に対するファイナンス先を探す。さらにその後、我が国の政策討議に登る主要な問題について、政策立案者等の協力を得ながら実験デザインによる評価を1~2件実施し、日本の政策選択に貢献することを最終目標とする。また、その評価結果と政策選択の結果は、学会誌やメディアを通じて社会一般に公表し認識されることを目指す。

なお、本分科会では、評価実施に対する誠実さと高い倫理観を保持することを常に奨励しあ うことを常に心がけたい。

本分科会では昨年2月よりメーリングリストを介し広範な情報交換と活発な議論を行っている。 参加したい方は、http://www.egroups.co.jp/group/seJESを参照されたい。

第4回全国大会のお知らせ

第4回全国大会は、11月1日(土)及び2日(日)の両日、別府の立命館アジア太平洋大学で 開催する予定です。概要等は次のとおりです。会員各位の参加と報告準備をお願いいたします。

1 テーマ・日程概略(予定)

- (1) 共通テーマ:評価文化の構築を目指して(仮題)
- (2) 大会日程は下記のとおり。

第1日:2003年11月1日(土)

午前の部(自由論題)

午後の部 (自由論題)

会員総会

共通論題

懇親会

第2日:2003年11月2日(日)

午前の部 (企画セッション)

ポスター・セッション

午後の部I(自由論題)

午後の部II (自由論題)

各セッション発表時間は、発表20分、コメント5分、質疑応答10分の計35分を予定。 なお、大学院生等若手参加者が参加できるようにEarly Birdセッション、また、英語による セッションを設ける予定です。

2 今後のとり進めについて(予定)

- (1) 2003年6月20日を目処に報告演題及び要旨、企画セッション演題及び要旨の提出締め切り。要旨はそれぞれ字数400字、1000字程度。
- (2) 2003年9月15日を目処に報告論文等(企画セッションも含む)の提出締め切り。報告論文は、6頁以内(図、表、参考文献等含む)、1頁につき1行40字×43行。

3 交通手段、宿舎等について

別途メールでお知らせします。

立命館アジア太平洋大学 三好 皓一(文責)

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拠出金品は返還しない。

第3章 役員等

(役員の種別)

- 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

2002.9.18改訂 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。
- 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。 (抜刷の配布)
- 18.「評価研究」掲載論文等の抜刷り30部を、投稿者(原著者)に無料で配布する。それ以上 の部数を希望する場合は投稿者(原著者)の自己負担とする。
 - (インターネット上の公開)
- 19.「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。

(著作権)

- 20.「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)
- 21.「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、どのカテゴリーに入るかを明記する。ただし、カテゴリー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 X 43行 X 2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

2002.9.18改訂 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、和文要約(400字程度)、和文キーワード(5つ以内)

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)、 英文キーワード(5つ以内)

英文原稿の場合

第1ページ: Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words); Keywords (5 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
(分)		

(*注)* (出所)

表1 ○○州における事故件数
1 Number of Students in the State of $\bigcirc\bigcirc$
Number of Accidents in the State of OO

(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'。)とする。英文の場合は、(….')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) 参考文献は、日本語文献は著者の五十音順、外国語文献は著者のアルファベット順に記し、年代順に記載。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 複数の著者による日本語文献:著者・著者(発行年)『書名』、発行所
 - (例)日本太郎·日本花子(2002)『政策評価』、日本出版社
 - 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.雜誌名,卷(号),頁-頁.
 - (例) Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgements. *American Journal of Evaluation*, 15(2), 35-57.
 - <u>英語単行本中の論文</u>: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.
 - 2名の著者による英語文献:姓,名, and 姓,名 (発行年),*書*名.発行地:発行所.
 - (例) Peters, T., and Waterman, R.(1982). In Search of Excellence: +essons from America's Best Run Companies. New York: Harper & Row.
 - 3名以上の著者による英語文献:姓,名,姓,名, and 姓,名(発行年),*書*名.発行地:発行所.
 - (例) Morley. E., Bryant, S.P., and Hatry, H.P.(2000). *Comparative Performance Measurement*. Washington: Urban Institute.
 - (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

第3巻1号は、予定どおり発刊でき年2回発刊体制を確実なものにしてきております。しかし、特集は、論文1本、調査実践報告5本、投稿は、研究ノート2本、実践調査報告1本とまだまだ掲載数は少ないのが現状です。これは、会員の評価の実践活動や調査・研究活動をまだまだ反映しきれていないことによるものと考えております。学会誌を通して、多くの方の研究成果と評価調査の経験が会員間で共有されてはじめて、評価の水準を向上させるとともに評価文化の確立を目指すことができると考えております。学会誌を充実させることが評価の質の向上にも寄与できると考えております。会員皆様の積極的な投稿を期待いたします。

常任編集委員会 三好 皓一(文責)

『日本評価研究』第3巻第1号 2003年3月31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

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 3, No. 1, March 2003

CONTENTS

Special Issue:

The New Trends of Evaluation in Official Development Assistance (ODA)

Koichi Miyoshi

Introductory Remark on the Special Issue

Sachiko Imoto

The Role and Possibility of Joint Evaluation by Aid Agencies

- The Case of Joint Evaluation of External Support to Basic Education -

Jody Zall Kusek and Ray C. Rist

Assessing the Readiness of A National Government to Design and Build A Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Case Study of The Kyrgyz Republic

Keiko Nishino

Multi-stakeholder CDF Evaluation through the lens of "The Vietnam Case Study"

Koichi Miyoshi, Yoshika Hirata, Tomoyo Wada, Hajime Nakazawa,

and Etsuko Kita

Program Evaluation: The Case of Japan's Infectious Disease Control Assistance in the Philippines

Takeo Matsuzawa

Strengthening Evaluation on "Strategy" - Case Study: Thai BAAC Loans -

Hiromitsu Muta

A Case of Comprehensive International Cooperation Based on Structural Evaluation

Research Notes

Kunie Mori

A Study of Economic Evaluation of Public Investment in Hokkaido

Hideyuki Yamanaka

A Comparative Study of Public Service Inspection Systems in Britain

Development

Kiyoko Ikegami and Michiko Takahashi

Studies on Impacts of Public and Private Partnership Both at the Field Level and Policy Level through the GII Program

The Japan Evaluation Society