

ODA 評価の管理

—組織と文書—

三上 真嗣

概要

政府はどのように評価を管理しているのだろうか。このメカニズムの一端を明らかにするべく、本稿では外務省における ODA 評価の管理を検討する。

本稿が手がかりとするのは ODA 評価のあり方を規定する文書群である。評価の実務においては、さまざまな文書が作成され、利用されているが、その役割は十分に整理されていない。本稿はそれら文書群を整理する分類視角、文書による評価の管理体系を提示する。はじめに評価の管理について行政学の視点から概念整理を行い、収集した各国各組織の文書群を通じた分類を進めた。そこから、評価のプログラムを析出し、それが織りなすプログラム要素を確認するのがここでの作業となる。

結果として、評価の実施における役割から次の6つに分類できた。すなわち、①評価政策、②評価指針、③評価手引書、④評価手順書、⑤評価計画、⑥評価ガイダンスである。これら6つのプログラム要素が構成する評価の体系をみれば、評価に関わる関係者や組織が相互に影響を与え合い、その影響をふまえた改訂を繰り返す複雑な構造があらわれる。

1. はじめに

評価の導入を進めた21世紀初頭の日本では当初想定しなかった事態が起き、政府における評価は見直しを迫られた。それは、後述する「評価疲れ」(複雑な評価作業に精力を奪われる様)に代表される。評価もまた行政組織で実施される活動である以上、時代や社会の影響を免れない¹。このことは、政府のガバナンスの質を規定するアカウンタビリティ・メカニズムもまた時間とともに変容することも意味する。この変容を前に、政府はどのような対応を行っているだろうか。このメカニズムの一端を明らかにするべく、「外務省はどのように政府開発援助(Official Development Assistance、以下「ODA」)の評価を管理しているか」を本稿は検討する。

はじめに念頭におくべき実務的課題は、「評価疲れ」の問題である。アカウンタビリティの手段である評価は、官僚制における専門家と市民の隔たりを埋めると期待されてきたのだが、皮肉なことに評価それ自体が専門性と複雑性を帯びて理解が難しいものになっている。政府においては、さまざまな評価²が導入されて関係者の疲労を招くほか、制度や組織の違いによる細分化³も進んで評価結果を政策にフィードバックする作業を難しくしている。評価が役に立たないのを批判されるのである。しかも、政府が伝統的に実施してきた監査(audit)や、予算・決算による統制、行政監察(inspection)の活

¹ 空間や時間がもたらす実施の変容については、真山達志の研究が重要である。とくに時間による変容は、真山(1994:62-4)を参照。

² 政策評価制度や独立行政法人評価、研究開発評価、ODA 評価、行政事業レビューなどが想定される。外務省の大臣官房で評価を冠する組織は、考査・政策評価室、国際機関評価室、ODA 評価室である。

³ ODA 評価を例にあげると、外務省が行う国別評価や重点課題別評価は、独立行政法人国際協力機構(Japan International Cooperation Agency、以下「JICA」)が担う評価とは対象となるレベルが異なる。前者は政策を基本とし、後者は事業を対象とする。

動⁴も複雑に入り組む。国内外の数々の報告書や財務諸表、決算書類などに目を通して、メカニズムを把握できる者は、研究者でさえ数少ない。

しかし、これらを問題だと考えても、実務における評価の管理技術の膨張は止まらない。モニタリング、目標管理型評価、レーティング(rating)、KPI (Key Performance Indicator) など次々と用語や手法が導入される一方で、その整理は実務的にも十分追いついていない。それだけでなく、「アカウントビリティのジレンマ」(山谷 2006)問題がある。すなわち、評価の業務を増やして統制を強めるほど本来業務に負担が及び、結果として政策の有効性をかえって損ねてしまうジレンマ問題である。その結果、「評価の氾濫」や「評価疲れ」から生じる混迷は悪化する。

この混迷と疲労を前に評価を形骸化させたり、停止してしまったりするケースも出るのだが、そうならず国際的な潮流に日ごろから接し、国際水準に合わせて改善の努力を続けてきたのが外務省である。とくに ODA は、評価理論の研さんに努めその成果を実践するために試行錯誤されてきた領域である。それは言いかえると、アカウントビリティ・メカニズムを研さんし、その制御に積極的に取り組んできた領域なのだということができる。外務省と ODA 評価に本稿が焦点を当てるのは、そのためである。

この ODA 評価は政策評価制度と何が異なるのか。まず制度が異なるのだが、その差異は歴史的なルーツの違いに由来する。援助評価 (aid evaluation) の潮流は国際的には 1950 年代から始まり⁵、その影響を受けて日本では 1970 年代から導入された⁶。それ以来、改善の努力を続けてきた ODA 評価は、評価学の発展や国内外の評価実践の進展にも大きな影響を与えてきた⁷。

それでは、外務省は評価の管理にどのように関わっているか。1 つは、組織における各種文

書の整備と改訂作業である。その実際は、外務省大臣官房における「ODA 評価ガイドライン」の改訂を行政学的に考察した研究に示されている (三上 2021a, 2021b)。しかし、実際の業務には「ODA 評価ガイドライン」のみならず、ハンドブックやマニュアルなど多様な文書が関係する。上記の研究では他の管理文書に関する言及は十分ではない。評価の管理の全体像を明らかにするためには、それらの文書の違いと役割付けを整理する必要がある。本稿はこの組織と文書に注目した検討を行う。

2. 評価の管理

2.1 技術

行政学者の西尾勝によれば、行政学は制度学・管理学・政策学に構成される (西尾 2001)。それに従えば、評価に関わる行政活動を政策学ばかりでなく、管理学と制度学の視点から考える必要もあるだろう。評価を政策学からアプローチするとき、評価それ自体の管理には議論が及びにくいからである。西尾は、この管理 (management) を「官僚制がその第一次的機能である目的活動を効率的かつ能率的に達成するために、その組織態勢そのものの維持発展をはかる第二次的機能」と定義する (西尾 1990)。この定義に従えば、評価それ自体を管理的活動であるにとらえるばかりではなく、評価活動の管理を目的とした第二次的機能の存在を認め、考察の対象にする必要がある。

この評価の管理における対象は何だろうか。西尾は行政 (administration) を「統治過程 (governmental process) における階統型組織 = 官僚制の集団作業」と定義する (西尾 1990 : 105)。この定義における「集団作業」というキーワードを通じて評価の実際を考えてみれば、中

⁴ この行政監察「的」活動が意味するのは、総務省行政評価局調査である。かつての総務庁行政監察局をルーツにもつ組織が総務省行政評価局であり、行政監察に代えて行政評価・監視を 2001 年から実施している。

⁵ 援助評価の国際行政がどのような変遷を遂げてきたか。その潮流を理解するには、1960 年代から 2021 年に至る評価文書を整理した三上 (2022) が役立つ。

⁶ 海外経済協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund) や特殊法人国際協力事業団 (JICA と同略称 : 1974 年 8 月から 2003 年 9 月末) 時代から現在に至る、日本の ODA 評価の歴史については別稿で整理する。

⁷ たとえばネパールでは、JICA による「モニタリング評価システム強化計画技術協力支援」が行われたが、その際、評価ガイドラインの作成や人材育成などの技術協力が政策評価制度の整備に貢献した (シーク 2009)。

央府省における大臣官房や地方自治体における総務課を中心にした各局各課の間で行われる組織的な集団作業が浮かび上がる。

それでは、この集団作業において何を管理する必要があるのだろうか。それは「技術」である。評価の実施活動にも、他の行政活動と同じように種々の裁量とそれを正当化する技術が存在するからである。「技術」について西尾は、統治過程における技術を管理技術 (managerial technique) と行政技術 (administrative skill) に区別する (西尾 1990: 105)。官僚制組織において政治と距離を置く技術は蠟山政道以来の行政学の伝統的なテーマの1つであり、近年の行政学研究者も行政プロセスで用いられる技術の概念に関心を寄せている (蠟山 1923a, 1923b; 村上 2016; 若林 2019)。

2.2 プロセス

評価の実務は、ある種のシステムとして運用されている。これを評価システム⁸ (evaluation system) といい、それは行政プロセス⁹の集積と相互作用によって形作られる。すなわち、多くのアクターが関与し、フィードバックや実施などのさまざまな場面で評価対象の政策と関係して、ときに評価同士も互いに関連しあう。それ自身もまた組織的な行政活動に他ならない。この視点から評価の組織的な行政活動にアプローチするには、それぞれの行政プロセスに注目する必要がある。

この行政プロセスに注目し考察するためには、具体的にどこを見ればよいのだろうか。加藤芳太郎は、行政のプロセスを「ペーパー・フロー」であると述べる (加藤 1985: 136)。これが示唆するのは、行政プロセスがペーパーの流れとして特徴づけられる点である。すなわち、文書のフローを通じて、官僚制組織の動態を見ることができる¹⁰。たとえば、組織の内部で行われる活動にせよ、組織と組織の間で行われる

連携にせよ、それは何かしら文書を介した連絡や調整に基づいている。また組織的に行動するためには、組織の内外で得られた合意内容を文書に取りまとめる必要があるからである。ときに、文書の循環は途中で外部からの異論や反論、批判を受けて変更される場合もある。たとえば、事前評価のプロセス中に他の省内プロセスの影響を受けて、原課部局の担当者が作成した予算の概算要求に修正を加えることは評価実務ではしばしば起こる。ここには行政事業レビューや政策評価、そしてもちろん ODA 評価の外部有識者も含まれる。さまざまな文書、議事録には修正や文言変更の痕跡がある。このように行政プロセスのメカニズムの流れは、評価文書を通じて追跡、確認できる。

言いかえるとそのような評価とその管理の行動は、特定の文書群によって方針づけられ、制御されている。この制御に官僚制組織における技術を垣間みることができる。西尾は、行政における「技術のこぼれ」を知るためには内部管理規則の研究が必要であると考えていた (西尾 1990: 335)。これと同様に、評価の「技術のこぼれ」に迫るためには、評価の内部管理規則に注目する必要がある。幸いなことに、評価活動を管理するための文書は公表されている場合が多い。この文書がどのように評価のメカニズムを規定しているかを検討する必要がある。

2.3 プログラム

評価の核心が情報提供にあることは、評価のさまざまな定義に共通する (Scriven 1981: 53, 1991: 139; Vedung 1997: 3; Patton 1997: 23; Rossi, Lipsey and Henry 2019: 6)。本稿では、政策過程と情報の関係を強調する山谷清志の定義を取り上げたい。すなわち、「政策目的を達成する政策手段の出来・不出来を判定し、その手段の選択の是非を調査し、これらの判定と調査結果の情報を提供するツールである」(山谷 2012:

⁸ 評価システムの学説史については三上 (2020) を参照。また日本における先行研究として行政管理研究センター調査研究部編 (1993) があり、用語法はこれに従っている。

⁹ この行政プロセスは「行政過程」の概念を念頭においている。行政過程という用語は、行政法学の一領域として有名かもしれない。それはとくに 1980 年代以降に活発に議論が進んだものである (塩野 1984; 山村 1982-1986)。この分野とは別に、行政学でも官僚制組織の動態をとらえる概念として用いられてきた (辻編 1976)。

¹⁰ 行政学では行政の複雑な実態を「分業」や「委任」のキーワードを通じて理解する研究も進められてきた (曾我 2013)。分業や委任のための諸活動も行政プロセスとして迫ることができるだろう。

193)。より端的には、「政策決定に使用する情報 (intelligence) 提供のツール」である (同上：12)。本稿も、行政における「評価」を政策過程に対する情報提供ツールと考える。

情報提供ツールである評価にとって、その運用方針が重要となる。運用方針は、外部にどのような評価の結果情報を出していくべきかについて説明し、公表しているからである。したがって、山谷は、評価学の必要性を論じるなかで「評価ポリシー」の概念に触れている。すなわち、「情報を求める人のニーズに応じて分析、分類、比較、順位・等級づけられた情報を、どんなタイミングで、いかに出すのか、その評価ポリシーが整理方針になる」と述べていた (同上：83)。また、「政策評価ポリシーとは各国政府が決める政策評価の実施方針のこと」と定義を試みたこともあった (山谷・韓 2020)。とはいえ、ここでは「評価ポリシー」が何かについて十分に定義されていないのも確かである。

2007年以降、アメリカでは定義に関する議論が進み、W. M. K. Trochim は「評価を行うときに決定や行動をガイドするため集団や組織が使うあらゆるルールや原理原則」と定義を試みた (URL1；Trochim 2009：16)。だがこの定義も余りに広いため、実態の把握に有用ではない。その理由の1つは、evaluation policy の語が案¹¹やルールを指したり、その文書を表したりと混同されるからである。そこで本稿では「評価ポリシー」の用法を避け、評価の案を「評価の方針」と呼び、それを示す文書を「評価の方針文書」と書くことにする。

この評価の方針は評価の組織的活動を規定する。それは行政組織における活動のプログラムに関する議論へと接近する。評価の方針文書が織りなす体系を通して、評価のプログラム¹²を規定する論理を析出するのが次の作業となる。

3. 組織と文書

3.1 役割と分類

評価の方針文書には多様な形式がある¹³が、ここでは組織が明文化した文書に焦点を絞って分類を試みる。

まず、方針文書の整備状況を手がかりにしたい。日本の外務省では、「ODA 評価ガイドライン」を2003年に作成した。その後、2021年の14版相当まで改訂され続けている。2020年まではODA 評価ガイドラインの中にガイドライン部とハンドブック部が同居していたが、2021年から「ODA 評価ハンドブック」が分冊されるようになった。なお、外務省とは別に JICA も評価ガイドラインを作成しており (URL2)、かつての JBIC も円借款事業¹⁴の評価ハンドブックを作成していた (URL3)。そのほかにも多くの文書が存在する。ODA における評価ガイドラインは、日本の外務省のみならず各国各組織で整備されている。評価を導く文書の整備の必要性が国際的に共有されているからである。そこで次に、そのような文書群を参照しながら役割に注目した分類を試みたい。その役割は評価を実施する際に実務者が直面する疑問を順に考えると明らかになるだろう。以下で5つ、その疑問を示して説明しよう。

第1に、何のために評価を実施するか。評価を取り入れた組織の多くには、アカウントビリティ確保やマネジメント支援の方針を提示して、自身のガバナンスにおける評価の位置づけを示す文書が存在する。具体的には次のようなものである。米国国際開発庁 (U.S. Agency for International Development、以下「USAID」) を筆頭に、デンマーク国際開発援助 (Danish International Development Assistance、以下「DANIDA」)、英国国際開発省¹⁵ (Department for International Development、以下「DFID」)、ドイツ

¹¹ 行政学者の森田朗は次のように政策に言及している。すなわち、「政府の行う現実の活動ではなく、それに従って政府が行う将来の活動の体系についての『案』」であると述べる (森田 1988：20)。そのほか、政策にもさまざまな定義やとらえ方がある (大森 1979：130；西尾 2001：245-6；秋吉・伊藤・北山 2015：4)。

¹² Simon and March の議論を前提とした用法である。プログラムの概念については南島 (2017) を参照。なお、政策やプログラムにおける情報を生み出す「プログラムの評価」と、そのような評価の組織行動を定める「評価のプログラム」は異なる。

¹³ 政策の公示形式の多様性については、森田 (1988：29) を参照。

¹⁴ その後の有償資金協力で該当する。

¹⁵ DFID は、2020年に外務・英連邦省と統合した。論文執筆時では、外務・英連邦・開発省 (Foreign, Commonwealth and Development Office) である。

国際協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit、以下「GIZ」)、フランス開発庁 (Agence Française de Développement)、オーストラリアの外務貿易省¹⁶ (Department of Foreign Affairs and Trade、以下「DFAT」)、スイスの連邦外務省 (Federal Department of Foreign Affairs)、ニュージーランドの外務貿易省 (Ministry of Foreign Affairs and Trade) などに自らのガバナンスにおける評価の位置づけを示す文書事例がある (URL4; URL5; URL6; URL7; URL8; URL9; URL10; URL11)。また、ベルギー外務省の特別評価室¹⁷ (Dienst Bijzondere Evaluatie) にも評価政策¹⁸ がある (URL12)。国際機関では、たとえば国連開発計画 (UN Development Programme、以下「UNDP」) でも作成されており、UNDP の独立評価部 (Independent

Evaluation Office) はこれに従って評価を実施する (URL13)。日本は評価政策を明示的に作成していないものの、開発協力大綱の一部がその役割を担っている¹⁹。表1における「①評価政策」のグループがこれである。

第2に、どのように評価を実施するか。評価の規準や基準、活用、評価実施組織のデマケーションを規定する文書であり、日本における「ODA評価ガイドライン」が該当する。諸外国ではたとえば、DANIDA を実施するデンマーク外務省の評価部は、*Evaluation Guidelines* を整備している (URL14; URL15)。ノルウェー開発協力庁 (Norwegian Agency for Development Cooperation) もガイドラインを使っている (URL16)。また、フィンランドでは *Evaluation Guidelines: Between Past and Future* の作成例がある (URL17)。た

表1 ODA 評価の方針文書

分類	代表的な役割	代表的な内容
①評価政策 ・評価政策、評価方針 ・評価規範、評価原則	政府のガバナンスにおける評価の位置づけ	抽象的目的、規準、活用、態制 (権限やデマケーション)
②評価指針 ・評価ガイドライン ・評価ガイド	評価実施の方針づけ 評価の国際行政の各種ガイダンスを受容、調整	具体的目的、規準、活用、態制、実施方法、評価の形式、ToR
③評価手引書 ・評価ハンドブック ・評価ツールキット	実施ノウハウと用語の情報整理。管理者が参照	手法、方法論、手続 (技術的な解説)
④評価手順書 ・評価マニュアル ・便覧・説明書き	実施手順、段取り、スケジュールを整理	手続、手順 (詳細で具体的)、初心者にわかりやすい (例:いつ、誰が、どこに報告書を何枚送付)
⑤評価計画 ・評価計画 ・評価戦略 ・評価予算	実施計画や入札時の必要事項の説明書 毎年度、あるいは数年単位で策定	スケジュール、評価対象、採用する評価手法 (例:何月までにどの案件をどの手法で実施するか)
⑥評価ガイダンス	評価に役立つ情報の整理 アドバイスと反省	教訓や事例、その他各種情報

(出典:各種公表文書から三上作成。)

¹⁶ DFAT に統合されたのが、かつての AusAid である。

¹⁷ 英語では SEO (Special Evaluation Office)。本稿では報告書や各種公表文書等で利用されるオランダ語 (フラマン語) の略称を優先する。

¹⁸ オランダ語では Evaluatiebeleid と表記され、英語の evaluation policy に対応する。

¹⁹ 日本評価学会第20回全国大会 (2019年12月7日、於高知大学) にて、当時の外務省大臣官房 ODA 評価室長の村岡敬一氏にインタビューした。

だし、ガイドライン以外の名称である場合もある。たとえば、カナダ国際開発庁²⁰ (Canadian International Development Agency、以下「CIDA」)では“Evaluation Guide”を作成していた (URL18)。これらは、いずれも評価実施のあり方を方向付ける役割を果たしている。その指針的性格から表1の「②評価指針」のグループと考えたい。

もっとも、評価政策と評価指針の境界線はケースごとに曖昧である。たとえば、オランダ外務省の政策活動評価部 (directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie、以下「IOB」)²¹は、“Evaluation Policy and Guidelines for Evaluations”と両者を1つの文書に作成している (URL19)。重要なことは、それらが区別されて認識されている点である。政府のガバナンスに評価を位置づける評価政策は、評価指針よりも規範的特徴が強く、抽象度も高い。この意味で国連評価グループ (UN Evaluation Group) の *Norms and Standards for Evaluation* にみられる評価規範や評価原則も、評価政策に含まれるだろう (URL20)。

第3に、具体的にどのような手法や方法で評価を実施するか。この疑問に答えるため、評価の手法や方法、ノウハウ、手続など技術的な事柄を整理した文書が作成されている。日本の「ODA 評価ハンドブック」も該当する (URL21)。USAID や GIZ など toolkit や toolbox といった文書を作成し、整理を行っている。これらの文書は実務において手引きの役割を担う評価の方針文書であり、これを表1における「③評価手引書」のグループと考えることができる。

第4に、どのような手順で評価を実施するか。評価の実施について、より具体的に詳細な手順を記した文書がある。たとえば、スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Cooperation Agency、以下「Sida」) が整備した “Looking Back, Moving Forward Evaluation Manual” は代表的な評価マニュアルである (URL22)。ただし、Sida の文書は評価政策や評価指針の側面もあり、2020年にはガイドラインと統合され

た (URL23)。そのほか、国際機関評価ネットワーク (Multilateral Organisation Performance Assessment Network、以下「MOPAN」) の “MOPAN 3.1 Methodology Manual” もある (URL24)。さらに国連内部監査部 (Office of Internal Oversight Services) の監察・評価室 (Inspection and Evaluation Division) の “Inspection and Evaluation Manual” も該当するだろう (URL25)。なお、日本のODA評価ガイドラインもマニュアル化が進んだ時期があった。この手順的性格の強いグループを表1の「④評価手順書」と呼ぶ。評価手順は評価手引よりも裁量の幅を狭める性格がある²²。

第5に、どのような計画で評価を実施するか。これは「実施計画」的側面が強い文書のことである。手順を定めただけでは実施に至らず、実際に評価を組織的に実施するためには評価対象やスケジュール、具体的なデマケーションなどを策定する必要があるため、毎年度ないし数年にわたる期間で「実施計画」を作成する必要がある。その代表として、たとえば、USAID の “Evidence Act Deliverable: Annual Evaluation Plan FY2022” がある (URL26)。評価計画 (evaluation plan) を毎年度作成するケースが多い一方で、DFID の “Evaluation Strategy” のようにさらに上位に5ヶ年計画を設定する場合もある (URL27)。また、ODA の第三者評価を実施する予定案件とこの案件に関わる入札情報が計画的側面をもつ。このような評価の実施に関する計画が表1における「⑤評価計画」である。

第6に、どのような評価の実施に役立つ情報があるか。そのために各種情報を収集して整理した文書が作成されている。イギリス大蔵省 (HM Treasury) の “The Magenta Book Guidance for Evaluation” がその代表例であり、この文書はODAにも関連している (URL28)。開発援助や国際協力における評価の国際行政では、OECD の DAC 評価会合が強制の低いガイダンスを通じた方向付けを行っている。また、合同評価や統合評価の結果などもその役割を担う²³。

²⁰ CIDA は、グローバル連携省 (Global Affairs Canada) に再編された。

²¹ 当時の表記は Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie。英語表記と原語で差異があり、外務省や JICA、シンクタンク間で日本語表記が揺れている。ここでは外務省 ODA 評価における表記を採用した。なお、評価の国際行政では、この IOB が合同評価や統合評価において影響力をもっている。この整理は三上 (2022) を、IOB の歴史は van Beurden and Gewalt (2004) を参照。

²² たとえば、評価手順書は、評価主体、評価のタイミング、評価の場について、日本語と英語の両方で作成し、何月何日までに、何部ずつ郵送で送付すること、というように具体的な作業日程を定める。

²³ 合同評価や統合評価については、増島 (1993) や三上 (2022) を参照。

これらをまとめ、表1における「⑥評価ガイダンス」にグループ化した(表1)。

3.2 評価の体系

以上のような文書群はそれぞれどのような関係にあるのだろうか。ここでは日本の外務省における文書群の実際を通じて評価システムの全体を俯瞰してみたい。そこには、相互に言及し、影響を与え合い、改訂を繰り返す複雑なシステムが存在する(図1)。

まず、「①評価政策(表1)」は、日本のODAに関わる政治と行政の関係におけるODA評価の位置づけを規定する。前述の通り、日本においては開発協力大綱がこれを担う。大綱の方向性に従い、実務の要請と調整しながら「②評価指針(表1)」が作成される。この際、大臣・副大臣・政務官、与党関係議員たちからの指摘、各組織の事情の考慮、相手国/地域への配慮、社会経済環境の変化をふまえた政策の方向性などをみすえ、調整を行いながら作成や改訂を進める。その調整過程は「ODA評価ガイドライン」の変遷から明らかにできる(三上2021a)。

次に、この評価指針のもとで、より具体的な評価の方法や手続きを実務の現状を考えつつアップデートするために改訂されるのが「③評価手引書(表1)」である。これは後に「ODA評価ハンドブック」として分離した「ODA評価ガイドライン」内のハンドブック部が改訂を繰り返していた経緯から、その流れと評価技術の変遷をたどることができる。具体的には第三

者評価によって外部委託する場合、受託したコンサルタントが実施する評価の質を確保するために、評価実施手順を入札時に示した「④評価手順書(表1)」が整備される。これら文書を参照しながら評価の実施が進むが、そのスケジュールや評価対象、入札公示などは毎年度策定される「⑤評価計画(表1)」に規定される。

最終的に、評価を通じて産み出される評価報告書も「⑥評価ガイダンス(表1)」の形式に総合される。とくに評価の結果を国際的に発信する場合、統合評価や合同評価が重要な役割を果たしている(三上2022)。

4. おわりに

「外務省はどのようにODA評価を管理しているか」。これが本稿の問いであった。それは、体系化された文書群の作成と改訂を通じた管理であった。本稿では、そのような大量の文書群を評価の実施における役割から次の6つに分類した。すなわち、①評価政策、②評価指針、③評価手引書、④評価手順書、⑤評価計画、⑥評価ガイダンスである。これらが構成する評価システムにおいて、相互に言及し、影響を与え合い、改訂を繰り返す複雑な構造が明らかになった。複雑な管理の構造が存在し、その文書を公開する多くの場面があると結論づけることもできるだろう。

この結論は、アカウントビリティ確保に配慮した評価管理が、各種文書を通じて行われている

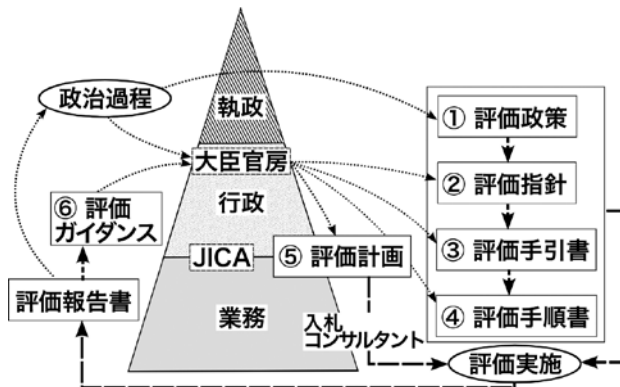


図1 ODA 評価の管理と方針文書

(出典：各種公表文書から三上作成。)

ることを示唆する。市民とその代表（国会や議会）は、これらの文書を巧みに制御することで、より良いガバナンスを達成できるかもしれない。したがって、本稿におけるこの視角は ODA 評価以外の他事例でも応用可能であろう。本稿の学術的な意義はここにある。たとえば、国際機関評価や科学技術政策における研究開発評価が次の対象に想定される。

今後の研究課題として、評価の管理に関する 4 つの「接点」に目を向ける必要性に言及したい。具体的には次のようなものが考えられる。

第 1 に、評価ガイドランスの受容をめぐる国際行政との接点である（国際的な関係）。たとえば、大臣官房 ODA 評価室長が OECD の DAC 評価会合で副議長を務める場合もあり、その国際的な場面での活動が日本の ODA 評価理論にどのような影響をもったかは今後の研究課題である。

第 2 に、行政改革のあり方をめぐり、政治家（とくに政権与党）からの評価への注文を受け付ける、いわば、政治過程との接点の側面も重要である（政官関係）。

第 3 に、評価の入札を通じた民間コンサルタント企業などとの接点でもある（官民関係）。外務省 ODA 評価は評価の「客観性」を求められてきた歴史がある。その対応の 1 つとして外部委託で第三者評価を行うのだが、その際にはコンサルタント会社や大学などの民間事業者との連携が必要になる。民間事業者がどのような形で行政プロセスに関わるかを具体的な手順や手法を指定する必要が生じる。すなわち、入札に向けた業務指示書（Terms of Reference、以下「ToR」）、中間評価・事後評価・民間事業者を含めた反省の会合の持ち方にかかわる業務の整備も ToR には必要となる。この ToR における条件として使われるのが、各種の評価の方針文書である。ODA 評価ガイドラインはマニュアル的な視点が増えていった（三上 2021a）。その最新版のハンドブックは公開からわずか 2 週間で更新されるなど、評価の変容が加速している（URL21；URL29）。官民関係のなかで大臣官房 ODA 評価室は官房「らしい」業務、すなわち「ロジ」面に追われており、それはコンサ

ルタントにとっても注意事項である。

第 4 に、原課・原局とプロジェクト現場部局の接点である²⁴。ここでは、官房・総務が主導で行う評価以外に、他の部局や外部組織（たとえば JICA や総務省行政評価局）でも評価が行われている。それぞれでの評価の各行政プロセスもまた各種の文書を通じて制御されているのだが、この制御に外務省大臣官房 ODA 評価室がどのように関係するのか、関係組織の評価の棲み分けをどのように行っているのかも検討する必要がある。

ODA 関係機関だけでなく科学技術や研究開発など、多くの組織が関わるさまざまな評価文書に、4 つの接点を手がかりにアプローチする作業が今後の研究テーマになる。

参考文献

【日本語文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（編）（2015）『公共政策学の基礎 新版』有斐閣。
- 大森彌（1979）「政策」『年報政治学』30、120-9。
- 加藤芳太郎（1985）「財務行政」加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男『行政学入門第 2 版』第 3 章、有斐閣。
- 行政管理研究センター（1987）『日本の官房機能』行政管理研究センター。
- 塩野宏（1984）「行政過程総説」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫（編）『現代行政法大系 2—行政過程』1-32、有斐閣。
- シーク美実（2009）「政策評価の国際的な潮流—ネパールの事例から」『同志社政策研究』3、182-97。
- 曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣。
- 辻清明（編）（1976）『行政学講座第 3 巻—行政の過程』東京大学出版会。
- 南島和久（2017）「行政管理と政策評価の交錯—プログラムの観念とその意義」『公共政策研究』17：83-95。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（2001）『行政学 [新版]』有斐閣。
- H.G. フレデリクソン、中村陽一監訳（1987）『新しい行政学』中央大学出版部。
- 増島建（1993）「DAC における評価システム」行政管理研究センター調査研究部（編）『ODA の評価システム—理論と国際比較』125-38、行政管理研究センター。
- 真山達志（1994）「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫（編）『講座行政学第 5 巻—業務の執行』33-69、有斐閣。

²⁴ 行政管理研究センター（1987）やフレデリクソン（1987、中村監訳）を参考。

- 三上真嗣 (2020) 「評価システムとガバナンス—日本の ODA における評価ポリシー」『同志社政策科学院生論集』9、11-20。
- 三上真嗣 (2021a) 「ODA 評価ガイドラインの行政学的考察」『日本評価研究』21 (1)、127-140。
- 三上真嗣 (2021b) 「ODA 評価の行政過程」山谷清志 (編) 『政策と行政』245-66、ミネルヴァ書房。
- 三上真嗣 (2022) 「援助評価の国際行政—DAC 評価会合とガイドランス」『同志社政策科学院生論集』11、13-22。
- 村上裕一 (2016) 『技術基準と官僚制—変容する規制空間の中で』東京大学出版会。
- 森田朗 (1988) 『許認可行政と官僚制』岩波書店。
- 山村恒年 (1982-1986) 「現代行政過程論の諸問題 (1 ~ 14)」『自治研究』58 (9) -62 (11)。
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房。
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 山谷清志・韓廷旼 (2020) 「比較政策学と評価ポリシー比較の課題—日韓比較から」『同志社政策科学研究』21 (2)、121-34。
- 蠟山政道 (1923a) 「行政の概念構成に於ける『技術』の意義に就て (一)」『國家學會雑誌』37 (2)、170-93。
- 蠟山政道 (1923b) 「行政の概念構成に於ける『技術』の意義に就て (二・完)」『國家學會雑誌』37 (3)、376-404。
- 若林悠 (2019) 『日本気象行政史の研究—天気予報における官僚制と社会』東京大学出版会。
- 【英語文献】**
- Beurden, J. van, and Gewald, J. B. (2004) *From Output to Outcome?: 25 Years of IOB Evaluations*, Akksant Academic Publishers.
- Patton, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, 3rd ed., Sage Publications.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., and Henry, G. T. (2019) *Evaluation: A Systematic Approach*, Eighth Edition, International Student Edition, Sage Publications.
- Scriven, M. (1981) *Evaluation Thesaurus*, Third Edition, Edgepress.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*, Fourth Edition, Sage Publications.
- Trochim, W. M. K. (2009) Evaluation Policy and Evaluation Practice, In W. M. K. Trochim, M. M. Mark, and L. J. Cooksy (eds.), *Evaluation Policy and Evaluation Practice. New Directions for Evaluation*, 123, 13-32.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers.
- 【URL 等】**
1. American Evaluation Association (2009) 「Evaluation Policy Task Force Charge (Updates at July 2009)」アメリカ評価学会ウェブサイト (2020年9月6日閲覧、<https://www.eval.org/p/cm/ld/fid=151>)。
 2. JICA 評価部 (2021) 「JICA 事業評価ハンドブック (Ver.2.0)」JICA ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/guideline/ku57pq0001pln38-att/handbook_ver.02.pdf)。
 3. Development Assistance Operations Evaluation Office, Project Development Department, JBIC (2008) 「Evaluation Handbook for ODA Loan Projects (Last updated: February 2008)」JICA ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、https://www.jica.go.jp/english/our-work/evaluation/tech_and_grant/guides/pdf/evaluationtext.pdf)。
 4. USAID (2020) 「USAID Evaluation Policy October 2020: Evaluation Learning from Experience」USAID ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Evaluation_Policy_Update_OCT2020_Final.pdf)。
 5. Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2016) 「Evaluation Policy for Danish Development Cooperation」デンマーク外務省ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、<https://amg.um.dk/-/media/country-sites/amg-en/tools/evaluation/evaluation-policy-for-danish-development-cooperation2016.ashx>)。
 6. DFID (2013) 「International Development Evaluation Policy」イギリス政府ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、<https://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/DFID-Evaluation-Policy-2013.pdf>)。
 7. Evaluation Unit, GIZ (2018) 「GIZ's Evaluation Policy: Principles, Guidelines and Requirements of Our Evaluation Practice」GIZ ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、https://www.giz.de/en/downloads/GIZ_EVAL_EN_evaluation%20policy.pdf)。
 8. Agence Française de Développement (2013) 「AFD's Evaluation Policy October 2013」フランス開発庁ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、<https://www.oecd.org/derec/france/AFD-evaluation-policy-eng.pdf>)。
 9. DFAT (2017) 「DFAT Aid Evaluation Policy」DFAT ウェブサイト (2022年4月23日閲覧、<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/dfat-aid-evaluation-policy-nov-2016.pdf>)。
 10. Federal Department of Foreign Affairs, Swiss (2018) 「Evaluation Policy: Swiss Agency for Development and Cooperation SDC – Revised in March 2018」スイス FDFA ウェブサイト (2022年4月23日、https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/resultate-wirkung/20180906-evaluationspolitik-maerz-2018_EN.pdf)。
 11. Ministry of Foreign Affairs and Trade, NZ (2020) 「Evaluation Operational Policy」ニュージーランド外務貿易省ウェブサイト (2022年4月23日、<https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Progress/Tools-and-guides/Evaluation-Policy.pdf>)。
 12. Dienst Bijzondere Evaluatie (2014) 「Evaluatiebeleid Dienst Bijzondere Evaluatie van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking – Mei 2014」ベルギー外務省ウェブサイト (2022年4月23日、https://diplomatic.belgium.be/sites/default/files/downloads/evaluatiebeleid_DBE.pdf)。
 13. UNDP (2019) 「The Revised UNDP Evaluation Policy」UNDP ウェブサイト (2022年4月24日閲覧、http://web.undp.org/evaluation/documents/policy/2019/DP_2019_29_E.pdf)。
 14. Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of Denmark

- (2006)「Evaluation Guidelines (November 2006)」OECD ウェブサイト。(2022年4月23日閲覧、<https://www.oecd.org/derec/denmark/38141125.pdf>)。
15. Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2018)「Evaluation Guidelines (January 2018)」デンマーク外務省ウェブサイト(2021年11月10日取得、<https://amg.um.dk/-/media/country-sites/amg-en/tools/evaluation/evaluation-guidelines-january-2018.ashx>)。
16. Norwegian Agency for Development Cooperation (2017)「Guidelines for the Evaluation Process and for Preparing Reports」ノルウェー開発協力庁ウェブサイト(2022年4月23日閲覧、<https://www.norad.no/evaluationguidelines>)。
17. Ministry for Foreign Affairs of Finland (2007)「Evaluation Guidelines Between Past and Future」OECD ウェブサイト(2022年4月23日閲覧、<https://www.oecd.org/derec/finland/47384551.pdf>)。
18. Evaluation Division Performance Review Branch, CIDA (2004)「CIDA Evaluation Guide」OECD ウェブサイト(2022年4月23日閲覧、<https://www.oecd.org/derec/canada/35135136.pdf>)。
19. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2009)「Evaluation Policy and Guidelines for Evaluations: October 2009」IOB ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、<https://english.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie-eng/documenten/regulations/2009/10/01/evaluation-policy-and-guidelines/Evaluation+Policy+and+Guidelines.pdf>)。
20. UN Evaluation Group (2016)「Norms and Standards for Evaluation」国連評価グループウェブサイト(2022年4月24日閲覧、<http://www.unevaluation.org/document/download/2787>)。
21. 外務省(2021)「ODA 評価ハンドブック 令和3年(2021年)7月版」外務省ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100205690.pdf>)。
22. Sida (2004)「Looking Back, Moving Forward: Sida Evaluation Manual」OECD ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47470919.pdf>)。
23. Sida (2020)「Sida's Evaluation Handbook: Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida – External Version」Sida ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、<https://cdn.sida.se/publications/files/sida62282en-sidas-evaluation-handbook.pdf>)。
24. MOPAN (2020)「MOPAN3.1 Manual - unformatted version」OECD ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=MOPAN\(2020\)5&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=MOPAN(2020)5&docLanguage=En))。
25. Inspection and Evaluation Division, Office of Internal Oversight Services (2014)「Inspection and Evaluation Manual」国連内部監査部ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied_manual.pdf)。
26. USAID (2021)「Evidence Act Deliverable: Annual Evaluation Plan FY2022」USAID ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XBT7.pdf)。
27. DFID (2014)「DFID Evaluation Strategy 2014-2019」イギリス政府ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/380435/Evaluation-Strategy-June2014a.pdf)。
28. HM Treasury (2020)「Magenta Book: Central Government Guidance on Evaluation」イギリス政府ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf)。
29. 外務省(2021)「ODA 評価ハンドブック 令和3年(2021年)6月版」外務省ウェブサイト(2022年4月24日閲覧、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100205689.pdf>)。