

# 博士学位論文審査要旨

2012年1月25日

論文題目： アジア諸国における政策評価のグローバルな潮流  
—比較行政学的アプローチ—

学位申請者： シーク 美実

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 月村 太郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

政策評価は1990年代に米国、英国、ニュージーランドなどでその導入が進み、日本では「行政機関が行う政策の評価に関する法律（2001年6月29日法律第86号、通称「政策評価法」）」の制定・施行とともに、中央政府を対象に本格的な導入が図られている。国際的に見れば「政策評価」は先進国を中心に進められてきたと日本では理解されていたが、実は政策評価導入は開発途上国においてもかなり早い時期から進んでいた。しかも、日本では政策評価は国内行政に限られた評価活動であると誤解されて、研究者は国内行政の研究者に限定される傾向がある。他方で、開発途上国の政策評価は「ODA評価」として理解され、国際関係論や国際開発論、あるいは開発経済学の専門家の研究領域になってきた。この論文のタイトルにある「グローバルな潮流」、サブタイトルにある「比較行政学的アプローチ」とは、こうした政策評価に関する認識が二極分解されている研究状況に注意を喚起している点で重要である。

この論文は全部で6つの章で構成されている。第1章では開発途上国において政策評価が導入された背景を整理する。第2章では援助機関による開発途上国に対する評価能力向上(ECD)支援の内容がどのように変遷してきたかを分析するとともに、アジアにおけるECDの主要援助機関の支援方針およびその内容を組織別に概観する。第3章では開発途上国の事例としてネパールを取りあげ、援助機関主導による政策評価制度の実態を明らかにする。第4章と第5章ではネパールよりも社会・経済の発展レベルが高い、マレーシアと日本を事例に政策評価制度の実態を概観し、おのおのの国における政策評価の現状と課題を概観する。最終章となる第6章では事例国における政策評価制度の共通点及び相違点を比較したうえで、効果的な政策評価制度を構築するための要因を導き出し、これから政策評価を本格的に導入しようとする国あるいは見直しを行う予定の国(日本)に対する提言を行っている。

シーク氏がこの論文で明らかにしたのは、まず経済発展と政策評価能力の向上との相関の有無であるが、政策評価理論から見るとあまり相関関係はない。開発途上国では政策評価の人材もコ

ストも少ない事情があって評価の能力が低いと見られがちであるが、シーク論文の成果のひとつである「効果的な政策評価制度を構築するための確認事項」チェックリストを前提に考えると、先進国の日本であっても政策評価を誤って使用しているおそれがある。実はこうした日本の政策評価にとって参考になるのは、ネパール政府に見る貧困削減戦略ペーパー（PRSP）とミレニアム開発目標（MDGs）の存在である。シーク氏が指摘するように、政策評価は国際的には業績測定の‘Performance measurement’と政策評価の‘Policy evaluation’の組み合わせ、すなわち‘M&E’として展開している。そしてネパールの場合はPRSPとMDGsが、業績指標として測定の対象になる。他方、日本の場合、こうした業績指標が存在しない中で民主党政権になって以来「政策目標達成測定」、つまり業績測定が強調されているのである。また、シーク氏が指摘する政策評価の原型「プログラム評価」に関しても日本では十分活用されているとは言えない状況にある。この点においてシーク氏の研究が示唆するところはきわめて重い。つまり先進国(日本)が必ずしも評価能力が高くはないのである。

他方、マレーシア政府は政策評価を組織的に活用する体制が整っていることはシーク氏の論文第4章で明らかにされている。評価の体制が政策決定のシステムに組み込まれ、予算や人事業績システムと連動しているのであるが、良くも悪くもかつて植民地から独立し開発途上国になり、その後経済発展した国に特有の「整然とした開発計画、組織体制、政策体系と評価の組み合わせ」が見られ、この点に関しても日本の試行錯誤、混乱状況と比べ、興味深い研究になっている。

以上の点を踏まえた論文の提言、新たに政策評価導入する国、政策評価を改訂する国が参考にすべき「効果的な政策評価制度を構築するための確認事項」チェックリストは、実務の上からも、研究の面からも非常に有益であるところは強く指摘したい。

本論文にはいくつかの問題点が指摘された。また全体としてみれば教科書的で平凡な記述が多いが、実践の中から拾い上げた事例を丹念に分析し、理論構築してきた点、今後の研鑽と発展に期待を持つことができる点を鑑みれば、博士（政策科学）(同志社大学)の学位を授与するにふさわしいと認められる。

## 総合試験結果の要旨

2012年1月25日

論文題目： アジア諸国における政策評価のグローバルな潮流  
—比較行政学的アプローチ—

学位申請者： シーク 美実

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 月村 太郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

シーク美実氏の総合試験は2012年1月21日午後1時30分から行われた。試験の内容は広く言えば政策学であるが、より具体的には政策評価についてプレゼンテーションをおこない、それに対する質疑をおこなった。

審査委員からは以下のような質問があった。

まず、内容に関する質問である。第1の質問は対象国をマレーシア、ネパール、そして日本と選択した理由である。先進国である日本、途上国から先進国の仲間入りをしてきたマレーシア、そして途上国のネパールという3つのレベルを想定して研究をしたとの回答はそれなりの説得力があった。なお、現在所属する国際開発センターの業務では他にインドネシアやタンザニアなど、多くの途上国で国家の開発計画の評価に関わっているの、今後、そうした側面での研究をさらに積み重ねる必要があるとのアドバイスがあった。

第2の質問は政策評価を通じた「民主化」の実効性についての質問である。世界銀行をはじめとする国際援助機関は、援助条件(conditionality)としてガバナンスの改革を求め、このガバナンス改革の1つに政策評価があることはよく知られている。「政策評価が民主化支援につながるかどうかは現状では不明である」、というのが答えになるが、この点に関してはシーク氏のさらなる研究および実践から得られる経験の蓄積を待つしかない。

第3の質問はマレーシア、ネパール、そして日本の政策評価に関する比較研究を公にする意味は何かである。その答えは、途上国と先進国との比較によって、先進国といえども国際的な評価の潮流の中では先駆的な評価を必ずしも行っているわけではないことを明らかにしたところに大きな意味があった。すなわち、評価のアプローチが共通になっている中で、必ずしも先進国が進んだ評価制度を持っているわけではないという事実が答えがある。

以上を含めた本論文の内容、形式に関わる審査委員からの質問に対してシーク氏は、その経験とこれまでの理論動向をふまえて丁寧に、審査委員を納得させる回答をしていた。

なお、シーク氏はその所属している国際援助関連の研究教育機関の関係上、英語能力に堪能であることは言うまでもなく、諸外国の文献や現地での調査研究活動にその能力を十分に発揮している。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士學位論文要旨

論文題目： アジア諸国における政策評価のグローバルな潮流 比較行政学的アプローチ

氏名： シーク 美実

## 要旨：

(背景及び目的) 政策評価は、1990年代に米国、英国、ニュージーランドなどでその導入が進み、日本でも「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の制定・施行とともに、本格的な導入が図られている。当初、政策評価の導入は先進国を中心に進められてきたが、その動きは開発途上国においても例外ではない。

開発途上国における政策評価は、国際的な援助政策の変化の中で導入されたが、開発途上国では、政策評価制度についての十分な検証を行う間もなく援助機関主導で評価システムの導入が進んだ。どのタイプの評価システムを選択するかは開発途上国の自由であるものの、多種多様な援助機関の支援を受けるなか、結果としてその国にとって効果的な政策評価制度は導入されるのだろうか。導入されるに違いないと信じる援助機関および開発途上国は多いと思われるが、本論ではその是非を検証し、論じる。また、分析を行うにあたっては、開発段階が異なるアジアにおける3つの国(ネパール、マレーシア、日本)を事例として取りあげ、政策評価制度の比較を試みる。これまで経済レベルの異なるアジア諸国の政策評価制度を比較した学術論文は存在しないことから、この分析を通じて得られる学びは貴重である。本論の成果は、援助機関関係者にとっては開発途上国における評価能力向上のありかたを見直す際の、また、開発途上国にとっては今後の政策評価の発展と深化を考察する際の一助となることを目的とする。

(第1章 開発途上国における政策評価導入の背景) 政策評価が開発途上国において導入されるようになった背景には、1990年代に入ってから行われた数々の議論とそれに伴う援助機関の政府開発援助戦略の見直しがある。具体的には、援助の効果を追求するためには、開発途上国において良い政策が立案されていることが前提であるとして、2000年初期からミレニアム開発目標および貧困削減戦略ペーパーの作成が国際機関により押し進められ、また、良い政策の確実な実施を目的として、政策の策定とともに政策評価が導入されることとなった。パリ宣言の考えに基づくならば、これらの作業はすべて開発途上国が主体となって行われることが理想であるが、成果を重視した政策を策定し、さらに、これまで援助機関任せであった評価を自国で行うことには開発途上国側の評価実施能力の面で無理がある。しかし、公共事業の大半を援助機関からの支援に頼っているような開発途上国では評価をしないという選択の余地はない。そして援助機関にとっても、援助効果の追求は援助予算を確保するうえで重要不可欠である。開発途上国における政策評価は、こうした両者の目的が一致したなかで始まった。

(第2章 援助機関による評価能力向上支援の現状と課題) 多くの開発途上国では統計データの整備も十分に行われておらず、援助機関による評価能力向上支援(ECD支援)をなくして政策評価を実施するのは困難な状況にある。2章では開発援助分野におけるECD支援の定義を行ったうえで、その支援内容が国際的な潮流に対応してどのように変わってきたかについて、1990年代と2000年代のECD支援の比較から概観した。

キャパシティ・ディベロップメント支援のあり方は、1990年代は個人に対する特定の技術移転が重視されていたが、2000年に入ってから個人から組織、組織から社会への波及効果を予

め考慮した支援、また、支援を受ける側の主体性が重視されるようになってきている。こうしたキャパシティ・ディベロップメントに対する理解の変遷は ECD 支援のあり方にも大きな影響を与えており、ECD の支援範囲は個人に対する評価手法・技法の移転から、政府高官を対象とした評価セミナーの開催、ひいては評価学会の設立支援へと拡大傾向にある。

ECD 支援を行ううえで最も難しいのは、開発途上国側の政府組織の特定であろう。つまり誰に対して ECD 支援を行うかである。世界銀行は、支援を開始する前にどの政府組織にどの程度の支援をすればよいのかといったことを ECD 診断調査により確認しているが、他の援助機関ではこのような調査は実施されていない。その結果、各援助機関がおのおのの目的、考えに基づき ECD 支援を行っており、援助機関間の調整を行う仕組みがないのが現状である。政策評価に関する包括的な戦略のないなかで ECD 支援は成果を上げることができるのであろうか。

**(3章 ネパールの政策評価制度)** ネパールは、開発の遅れ、高い人口増加率、内陸国であることなどの要因により、多くの貧困層を抱える南西アジアで最も一人当たり所得の低い国である。同国における政策評価はミレニアム開発目標および貧困削減戦略ペーパーの作成とともに本格導入されたが、評価の重要性については第 8 次 5 ヶ年計画 (1992-1997) の頃から議論されていた。政策評価の導入にあたっては、アジア開発銀行をはじめさまざまな援助機関が ECD 支援を提供してきた。その内容は国家計画委員会を中心とした国の行政システム全体を支援するものから、データ構築、指標設定に至るまで多岐にわたる。ところが、国全体の政策評価制度としてはどうかという点、それはいまだ十分に機能しているとはいえない状況である。さらなる懸念事項は、各援助機関は自らが援助をしている政府機関を中心に ECD 支援を行っており、また、「評価」という分野横断的な切り口での援助協調は進んでいないことである。新たな評価理論を同国に持ち込む前に、こうした課題を立ち止まって分析する時がきている。

**(4章 マレーシアの政策評価制度)** マレーシアはインフラ投資事業の調整管理を含め、その制度能力面は開発途上国のなかでも上位とされている中進国である。マレーシアの特徴は、2020 年までに先進国入りをするとして掲げた vision 2020 の実現に向けて行政制度を構築してきたことである。また、業績測定を早くから予算編成に取り入れてきたマレーシアでは、評価と予算とのリンクが比較的スムーズに行われた。さらに、政策評価の手法や技術の推進において財務省が中心となる役割を果たしてきた。マレーシアの政策評価は、政策評価の実施を外部に任せるのではなく、政府職員が自ら評価を実施することで、評価結果の政策への反映を確実にし、同時に政府職員の評価能力の向上を図っている点も特徴的である。内部自己評価には弱みもある。アカウンタビリティの確保である。ナジブ首相は、公務員主体の行政から参加型の行政へと転換を図りつつあり、国民と政府との関係に新たな動きがみられる。同国は今後、評価の学びを重視した内部自己評価による政策評価と国民への説明責任とのバランスをどのようにとっていくのかが着目される。

**(5章 日本の政策評価制度)** 2010 年の OECD 統計において日本の国内総生産は世界で第 2 位、アジアでは第 1 位である。アジア唯一の先進国である日本の政策評価について興味を持つアジア諸国は多い。日本型政策評価制度の最大の特徴は、法律で制定しつつ、評価手法については自由度を高くし、実施を通じて日本型政策評価制度を形成していくという方針をとったことである。法律で制定するということは、特定システムを一斉に導入できるという利点がある一方で、各府省の状況が異なる点を配慮しようとする内容の一元化を図ることは難しい。評価方式としては三種類の方法を提案したものの、事前評価には事業評価方式及び事後評価には業績評価方式が導入されている。いわゆる学問上、評価に値する総合評価方式の適用は極めて限定的となっているだけでなく、その有用性が十分に認識されないまま、業績評価方式に置き換えられ、存在感を失

いくつかある。これは、評価方式の整理、予算との連携、人事との連携、さらには「政策とは何か」、「国民は政策評価に何を求めているのか」という根本的な議論を十分に行うことなく、政策評価制度を導入した結果であるとも言える。さまざまな課題が残るなか、今ある政策評価を国益に資するものとするためには、事業仕分けなどの新しい制度との組み合わせを試行しつつ、さらに、国益に資する政策評価とは何かということを引き続き議論し続ける必要がある。日本の政策評価制度の事例は必ずしも好事例とは言えないが、アジア諸国がここから得られる教訓は多い。

(6章 事例国間の比較と今後に向けた考察)ネパール、マレーシア、日本の事例にみるように、政策評価制度は多様であり、また、経済レベルが高い国の方が低い国より優れた評価制度を構築しているわけではないことが本論より明らかになった。当該国が政策評価制度を導入しようとする時、それはゼロからのスタートであることはなく、その国がそれまでに築いてきた行政改革の歴史やその国の法律・規制の上に重ね、統合していくことになる。よって、政策評価制度を導入する際にはその国の行政の歴史と現状を十分に把握しておく必要がある。一方、「導入する」ことが大前提となり、政策評価の手法や技術にばかり目が奪われ、行政活動にかかる包括的な現状分析に時間を取ることは難しいといった状況になることもある。しかし、日本の事例にみるように、いったん投入した制度の内容を変えることは極めて困難であり、変更できたとしてもそれは時間と労力を要する作業となる。政策評価制度をこれから本格的に導入しようとする国あるいは抜本的な見直しを行おうと考えている国や ECD 支援を行っている援助機関には、いま一度、「効果的な政策評価制度を構築するための確認事項(表 6-2)」を用いて対象国の立ち位置を確認する作業を行うことを強くすすめる。政策評価制度の構築でキーパーソンとなる人たちがこの確認事項の質問に一つ一つ答え、さらに回答を持ち寄って意見の合意形成を図ることこそが効果的な政策評価制度を構築する第一歩となる。

【4,000 文字】