

# 博士学位論文審査要旨

2023年1月14日

論文題目： 日本外務省における開発協力の行政学的研究  
—評価とアカウンタビリティ—

学位申請者： 三上 真嗣

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 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要旨：

政府のアカウンタビリティを確保する方法のひとつが評価である。それではこの評価を運用するメカニズムの管理を、政府はどのように行っているのか。このような関心から三上氏は評価の管理を研究した。研究対象は日本における開発協力（ODA）であり、ODAの評価を日本の外務省はどのように管理しているかを調査、分析したのがこの論文である。

序章では、この研究の基本的な問いからはじめている。すなわち、外務省はODAの戦略性と透明性を確保するために評価を重視するようになったが、この重視に至る経緯についてレビューした。それをさらに第1章は、アカウンタビリティ論から詳しく述べている。

第2章では外務省の評価システムの運用管理のしくみ、その複雑な活動を把握するため、「評価ポリシー（Evaluation policy）」に注目することを提案した。この評価ポリシーに関わる膨大な文書群をレビューしたのが第3章である。ここではODAに関係した各種の評価、すなわち政策評価、国際協力機構（JICA）の独立行政法人評価、行政事業レビュー、そしてODAそのものの評価を順にとりあげ、それぞれの評価ポリシーを分析の中心に置いて考察している。

この考察をもとにODA評価の管理実態を理論的に分析したのが、第4章から第6章である。第4章は、国際的なODA評価の管理実態を、経済協力開発機構（OECD）に置かれた開発援助委員会（DAC）に求めた。ODA評価室長も参加したこのDAC会合の勧告を反映した日本のODA評価改善状況は、第5章に詳しい。第6章では、外務省におけるODA評価管理の実態をみて、評価ポリシーと組織活動の関係、整合性を再検討した。評価の管理を担当する組織は、2000年代の外務省改革の影響を受けて変遷したが、評価ポリシーが変われば評価の管理方法が変わり、それに対応したガイドラインが繰り返し作成される。

この変遷をたどった第6章は、本論文の中心である。ここで発見したのは、外務省大臣官房ODA評価室が、先進諸国の評価理論を参考に、実務の国際動向をふまえつつ、国内課題に対応するために、評価ポリシーを管理した実態である。

こうした本論文の学術的意義は、評価管理と評価ポリシーの理論研究が重要であることを示した点にある。外務省大臣官房ODA評価室は、経済協力局に置かれた時から繰り返し作成してきたガイドラインを通じ、日本のODA評価の全体に影響を及ぼしてきた。それは言い換えると、ODA評価をめぐるのは、アカウンタビリティ論を展開してきた行政責任論だけで終わるのではなく、行政管理論も重要だという事実の発見である。終章で示すように、大臣官房のアカウンタビリティ確保のミッションが、行政管理にも向かっている。これは従来の評価研究がふれてこなかった新しい知見である。そしてもちろん、他のさまざまな評価の研究分野にも応用できる知見

である。その意味で、この研究はさまざまな可能性を示唆するものである。

したがって、本論文は、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ものであると認められる。

## 総合試験結果の要旨

2023年1月14日

論文題目： 日本外務省における開発協力の行政学的研究  
—評価とアカウンタビリティ—

学位申請者： 三上 真嗣

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 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

三上真嗣氏の学位申請論文について、2023年1月14日12時00分から13時00分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。試問にあたっては三上氏自身から約30分にわたって論文の概要についてプレゼンテーションをしてもらい、その後約30分間、三上氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず論文中に使用されている用語・概念の理解について確認があり、また研究を進める際の方法について質問があった。三上氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明をしていた。さらに今後の研究課題についての問いについて、適切な回答があった。以上のことから、三上氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、国際機関や外国政府の報告書の調査、先行研究の検討において、多くの英語文献を参照、引用しており、その理解や引用方法においても誤りがないことを確認した。したがって、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

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

Abstract of Doctoral Dissertation

論文題目： 日本外務省における開発協力の行政学的研究  
Title of Doctoral Dissertation 一評価とアカウンタビリティ一

氏名： 三上 真嗣  
Name

要旨：  
Abstract

現代の政府をコントロールする際に鍵となるのがアカウンタビリティである。このアカウンタビリティを確保するメカニズムの1つが、行政における評価である。このメカニズムは何に管理されているのか、その技術はどこにあるのか。この視座に立って、本稿は評価の管理を検討した。

本稿は、日本の外務省における開発協力に焦点を当てた。具体的には、政府開発援助（ODA）における ODA 評価がどのように管理されているかを議論した。ODA 評価は、外務省や独立行政法人国際協力機構（JICA）が中心となって実施する評価である。

序章では、実務的な背景を整理した。まず外務省を取り巻く状況を説明し、評価の管理を議論する必要があると説明した。いわゆる政治主導の潮流のなかで大臣官房の業務が増え、外務省における「戦略性」（開発協力大綱）の確保に評価の役割が期待されるようになった。この独自の役割とは評価の管理ではないか、と考えられた。次に、この実務的な問いの解明に対する本稿の視座を説明し、全体の議論構造を説明した。

こうした実務上の問題を前提に始まる本稿の議論が学術的にはどのような意味をもつか、第1章ではその背景を整理した。そのためにも、現代の公共部門で極めて重要な概念であるアカウンタビリティの定義とそれにまつわる議論を説明した。ここでは、アカウンタビリティが多元化・多重化する状況に関する議論を紹介し、その解決のためにはアカウンタビリティを確保するために行われる評価の具体的な活動、すなわち評価報告書の作成業務を巧みに管理する必要があると示した。最後に、そうした評価の複雑な組織活動をとらえる視角として評価システムを提示した。この評価システムの運用はどのように管理されるか。これが次の問いとなる。

第2章では、評価の管理すなわち、評価システムの運用の管理に関する議論を展開した。評価の複雑な組織活動を把握するために、ここでは組織活動の流れに注目した。こうした注目は古くから存在し、日本行政学説史にみることができる。それは行政が活動し、あるいは運用される過程の研究、すなわち「行政過程」研究の歴史であった。この歴史を第2節で概説した。第3節では、この行政過程をめぐる議論のうち、組織内部からみた場合の視点を、「行政プロセス」という用語で示した。行政組織は、政府内の立体的な縦の上下関係（本省と独立行政法人、局と課との関係など）だけでなく、水平的な横の関係（他府省との関係・他国政府との関係、同じ省内の他局や他課室との関係など）にもその活動の方向が規定される。その中で作業をするプロセスを評価活動にみることで、行政プロセスの観点から評価の管理を実際に即して理解できるはずである。続く第4節では、「評価ポリシー」の概念を提示し、評価の管理の全体像を検討した。ここでは、外務省大臣官房 ODA 評価室が評価の行政プロセスを管理している実態を念頭に、評価の行政プロセスの運用を規定するものはどこにあるかに迫った。最後の第5節は、この評価ポリシーの利用実態を確かめるために、日本の外務省をはじめ、多くの ODA 関係機関が公表してきた実際の文書をレビューした。

第3章では、開発協力の体制を整理し、とくに開発協力に関係した各種評価の実施体制を説明した。ここでは、政策評価、独立行政法人評価、行政事業レビュー、ODA 評価の順に説明した。

この整理をもとに ODA 評価の管理を考察するのが第 4 章から第 6 章である。国内外にわたって実施される ODA 評価は複雑な関係のなかで管理されている。ここでは 3 つのレベル、すなわち国際的な管理、実施機関における管理、外務省における管理をそれぞれ検討した。

まず第 4 章では、国際的な ODA 評価の管理を検討するために、経済協力開発機構 (OECD) に置かれた開発援助委員会 (OECD-DAC) に注目した。OECD-DAC には、評価を方向づけるための国際的な会合、DAC 評価会合がおかれていた。この DAC 評価会合の沿革を説明し、DAC 評価会合の具体的な活動を取り上げた。ここでは、合同評価と統合評価を通じて評価ガイドンスを作成し、それを通じて評価の運用の標準化を進めていることを発見した。だが、国際的な会合では、さまざまな標準化を同時に行うため、責任追及に関する議論が拡散する要因としても考えられた。

第 5 章では、実施機関における ODA 評価の管理を検討した。実施機関のレベルでは ODA 評価の管理はどのように行われているかを考えるとき、政策レベルとプロジェクト・レベルの評価の関係を知る必要があるため、ここでは JICA の活動とその歴史をたどった。国内における ODA 評価のはじまりは戦後賠償で、それから経済開発支援、政府開発援助、そして開発協力と関わり続けてきた。JICA はこの歴史の中で、多様な評価活動の展開と統合に注力してきた。具体例は、援助スキームごとに異なる方針のもとで異なる報告書を作成してきた歴史にみることができる。すなわち、このスキームの統廃合の歴史を追跡することで、日本国内における ODA 評価の歴史を理解できるのであった。

ここではあわせて、特殊法人改革による JICA の独立行政法人化と政策金融改革の余波を受けた JICA と国際協力銀行 (JBIC) の組織統合の経緯を整理した。実施機関の組織体制が変化するに伴って、評価組織がどのようなプロセスで一元化したかが本稿の重要な関心だからである。その結果、評価部においては一元化のための管理がなされている他方で、各種評価報告書の情報源となる現場においてはアカウントビリティの断片化が生じていることがみえてきた。実施機関のレベルでもスキームの統廃合に際して評価の管理を進めてきたが、予算や組織の単位で行政プロセスが運用されるため、断片化が生じてしまうのであった。

第 6 章では、外務省における ODA 評価の管理を検討した。組織が変われば評価の管理の仕方も変化すると考え、この評価の管理を担う組織が外務省改革の影響を受けて、どのように変遷してきたかを整理した。次に評価ポリシーが変われば評価の管理の仕方が変わると考え、ODA 評価の実施を方向づける「ODA 評価ガイドライン」の変化を追跡調査した。この評価ガイドラインは更新され続けており、またすべて情報公開されているため、歴史的な変化・変遷が追跡可能であった。そこで、この研究は 2003 年公表の初版から 2021 年に公表された第 14 版相当の「ODA 評価ガイドライン」と、2021 年に分冊された「ODA 評価ハンドブック」を扱い、2022 年に至るまでの記述の変遷と背景を歴史的に追跡、整理した。そこから外務省大臣官房 ODA 評価室が、変化する国際的な動向 (評価研究や実務的な蓄積) をふまえつつ、国内的な課題に対応しながら、評価ポリシーを管理していたことを発見した。

本稿の結論は、大臣官房 ODA 評価室が、内外からのさまざまな要求事項をすり合わせながら評価ポリシーを変化させ、評価の「交通整理」を行っているというものである。本稿の学術的意義は、行政統制における行政管理の重要性を改めて示した点にある。行政学のサブ・ディシプリンである行政責任論が、行政管理論に接近したともいえる。外務省大臣官房 ODA 評価室による評価の管理が、ODA 評価の全体像を左右する事実から、このように考えることができる。

最後に、評価の管理における課題を議論した。いろいろなアカウントビリティが要求された結果として生じる多元化と多重化を防ぎつつ、評価を管理するためには、評価ポリシーが志向する方向を揃える必要がある。しかし、この方向を揃えられず、断片化が生じてしまう背景とその対策について次の 3 点が考えられた。

第1に、組織や政策が変わった際に、評価ポリシーについても適切な調整が行われないと断片化が生じてしまう。変化前の予算や組織に関する行政プロセスが取り残される点である。予算や組織に関する歴史的な影響によって、行政プロセスの単位で評価の管理が残存すれば、アカウントビリティが断片化してしまう。

第2に、評価ポリシーの変更方法が異なると断片化が生じてしまう。本稿の事例から振り返ると、外務省と実施機関が国内行政と国際行政の狭間で活動する際に生じていた。外務省、JICA、JBICそれぞれがDAC評価会合に参加するのだが、インパクト評価をめぐる会合ではJBICが積極的に動いていたり、合同評価への参加の判断が外務省と実施機関で異なっていたりしていたのは、第4章で検討したとおりである。組織間で足並みが揃っているわけではないため、外務省と実施機関それぞれが、別々の視点で国際的な「標準」をみるようになる。

第3に、評価の適正な管理の難しさが招く断片化である。ある組織（ここでは外務省）がさまざまな種類のアカウントビリティを要求された結果、評価に多元化と多重化が発生する。この状態では、評価の適正な管理が不可欠になるが、実務においては評価ポリシーの整理、整序がうまくいかないことも多い。とくに第6章でみたように、評価ポリシーの度重なる変化がどのような背景と視点に基づいていたのかを長期にわたって把握しつつ、整序するのは想像以上に難しい作業であるだろう。

複雑な政策を実施している現代の政府をコントロールするため、アカウントビリティ確保のメカニズムをいかに構築し、どのように管理するかを考えることは極めて重要である。それを考える出発点が、評価ポリシーと評価の管理にある。政治と行政、国内行政と国際行政、府省と実施機関などが繰り返すさまざまな変化のなかで行政責任を確保するためには、行政管理論に再び目を向ける必要がある、というのがここでの示唆である。

(3971 文字)