

博士學位論文要約

Summary 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
—評価とアカウンタビリティ—

氏名： 三上 真嗣

要約：

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 (evaluation) である。それでは、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「評価の管理」を検討するのが、この博士論文の目的である。

本稿では、日本の外務省における開発協力を取り上げ、開発協力の中心的な手段である政府開発援助 (Official Development Assistance、以下 ODA) における評価がどのように管理されているかを考えた。開発協力をめぐる多様な評価のうち、本稿が焦点を当てるのは外務省や独立行政法人国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency、以下 JICA) が中心となって実施する評価である。これは伝統的に「ODA 評価」と呼ばれ、国の政策評価制度や行政事業レビューとは異なる制度として実施されてきた。

本稿の問いは、「外務省大臣官房 ODA 評価室は、どのように ODA 評価を管理しているか」となる。これは、行政学における外務省の府省研究において、これまで十分に明らかにされてこなかった「外務省大臣官房の役割とメカニズムは何か」の解明に貢献するものでもある。

なぜ、外務省の官房に関する研究が必要となるのか。評価の管理を議論する必要はどこにあるのか。序章では、研究の社会的背景として、外務省をとりまく状況とその実務的背景を説明した。そこでは、いわゆる「政治主導」の潮流によって、外務省大臣官房の業務、とくに評価に関連する業務が増加した点があげられた。業務が増加するなかで、外務省が開発協力大綱で示す「戦略性」の確保に評価の役割が期待されるようになった。ここから大臣官房 ODA 評価室に求められる役割として、評価の管理があると考えられた。

また序章では、本稿全体の構造や用語に関する整理も進め、「行政」、「評価」、「政策」、「プログラム」とそれに関連する諸概念を整理した。行政学的なアプローチとして、これらの概念を通じて組織のルーティンワークを定める組織活動プログラムに焦点を絞ることを説明した。こうした説明や整理は、現代の政府をコントロールする鍵となるアカウンタビリティに関する議論と、このアカウンタビリティを確保するメカニズムである評価に関する議論とを各章で展開するための準備作業であった。

以下では、評価とアカウンタビリティ、評価の管理、開発協力の体制、国際的な評価の管理の仕組み、実施機関における評価の管理と続けて議論を進め、この議論から評価とアカウンタビリティ、評価と行政統制の問題に対するアプローチを展開する。その後に取り

上げる事例である外務省における ODA 評価の管理体制の変遷事例には、「政策とその評価」を担当する行政機関の典型が浮かび上がるはずである。複雑な政策と行政の実態を整理しながら、ODA に関わる評価と管理の行政理論を展開する。

さて、序章で眺め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。そのためにまず、現代の公共部門で極めて重要な概念であるアカウント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、アカウントビリティが多元化・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ト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。

国際行政と国内行政の現場ではともに、アカウントビリティがさまざまに求められるようになり、それを確保するための評価も複雑化を遂げてきたが、その整理は実務の進展に追いついていないのではないか。こうした問いが第 1 章の議論の基本にある。

そこで、アカウントビリティの定義と理論的な議論を整理した。シンプルな「モデル」としては、本人・代理人関係をもとにした定義が国際的によく用いられている。ただし、実際には本人や代理人が複数存在するケースが多い。そのため、アカウントビリティの関係はさらに複雑となる。理論的には 3 つのケースが想定されるだろう。すなわち、①複数の「本人」から責任追及を受ける状況（「多対 1」関係）、②複数の代理人に対する責任追及を行う状況（「1 対多」関係）、③本人と代理人の双方が複数いる①と②の複合した状況（「多対多」関係）である。この③の状態では、追及されるアカウントビリティが多元化し、そのためのメカニズムも多重化する。それぞれのアカウントビリティを過不足なく確保するためには、要求と応答の「交通整理」をする必要があり、「代理人兼本人」を担う中間管理者の役割が重要となる。

本稿のテーマである「評価の管理」は、評価を通じてアカウントビリティ追及をする際のこの「交通整理」である。以上の議論を通じて本稿の議論が、行政責任論における「アカウントビリティの確保メカニズムはどのように管理されているか」という問いに貢献すると考えられる。最後に、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」の概念とその可能性を整理した。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。

したがって第 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とはどのようなものか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）だけではなく、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。そのなかで作業をするプロセスを評

価活動にみることで評価の管理を実際に即して理解できるはずであると考えた。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。

評価システムを構成する組織活動の運用実態は何に規定されているか、という観点から評価の管理に接近した。そこで、ODA 評価を参照しながら、特定の組織が評価の運用方針（評価ポリシー）を通じて評価のプロセスを管理していることを示し、最後に評価の実施における役割から評価ポリシーを次の 6 つに分類した。すなわち、①評価ポリシー、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った。これらの文書群が評価システムのあり方を方向づけていると考えられる。次に、開発協力体制の実際を考察して、組織と政策のダイナミズムに迫る。

第 3 章では、開発協力や ODA、そして ODA 評価をめぐる国内行政の動向を歴史的に整理する。国際関係論、国際政治学、開発経済学、国際開発論などの分野ではこうした研究は少なくないが、ここに組織、政策、評価の視角を通じて行政学の視点から取り組む。まず第 2 節では組織の体系を説明し、次いで第 3 節では政策の体系を説明する。さらに第 4 節では評価の体系を説明する。ここでは政策評価や独立行政法人評価、行政事業レビューといった他の評価活動と区別を行いつつ、ODA 評価の実施体制を説明した。

ここで明らかになったのは、各評価群がいずれも導入の経緯が異なり、かつその評価ポリシーも異なるということであった。政策評価は政策体系に対応した評価であり、独立行政法人評価は独立行政法人の組織運営に関する情報をうみ出していた。行政事業レビューは予算と会計のフローをたどることによって政府各府省、各課の財政面から行う評価であり、政策評価も絡めて強力なコントロール・ツールとして使われる。

開発協力における評価である ODA 評価は、これらの評価とは異なり、OECD-DAC の国際的な基準に準拠しつつ、アカウンタビリティを確保し、政策の管理改善をするための評価であった。その根底には援助の有効性を確認したいという意識があり、そのための工夫と改善が長年にわたって繰り返されてきたため、極めて複雑な様相を示している。

こうした複雑な ODA 評価に至るまで、誰が、どのように管理してきたのか。この 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。

第 4 章では、国際的な評価の管理を考察した。国際的な ODA 評価の管理を検討するために、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ダンスを作成し、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 3 章で明らかにしたように開発協

力にはそれに対応する組織体系があり、また開発協力の政策体系があった。組織体系と政策体系は互いに対応しているが、その対応実態は評価において明確にみることができる。

より具体的には、DAC 評価会合の歴史を概観し、その公表文書を整理してきた。それによって、評価のグローバル化の推移と、国際社会からドメスティックな場へと流れる評価文書のフローが見えてきた。ここではまず、統合評価が各国の評価報告書から知見や教訓を抽出してきた点が重要である。次に、この統合評価で得られた知見は評価報告書の形式にまとめられるのだが、より一般化するために評価ガイダンスへと加工・整理される。そして、ドラフト版を使って新たな評価案の試行を進め、文書の改訂によって実践経験を蓄積する。場合に応じては、複数の評価ガイダンスを整理して新たな評価ガイダンスの文書が作成される。評価報告書とガイダンスは評価の諸基準を方向付け、最終的に評価ポリシーとして形成される。この姿の実際は、現場では研究者の「国際学会」に似た会合であり、その参加者間での合意形成協議は外交のプロトコールの手順をふむ。一定の合意に至って評価ガイダンス案を試行し、その試行しているなかで再協議して評価ガイダンスの内容を固めていく。国内行政の省庁間協議に、外交交渉が入った形になっている。しかし、ODA 評価は単に国際行政における合意内容を忠実に実施しているのではない。そこには国内行政とのせめぎ合いが存在する。そこで、つづく第 5 章・第 6 章では国内行政の事情を考察する。

第 5 章では、開発援助の実施機関である JICA に焦点を当て、「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 はこの歴史のなかで、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。

ODA 評価のルーツには多様な評価活動があり、JICA は現場でその統合に力を注ぎ続けてきた。その努力は 1983 年、事後評価の導入を検討し始めた際の資料である「事業形態別の終了時評価のあり方」をみれば理解できるし、当時の評価の多様さもまたよく分かる。当時はさまざまな業務、すなわち研修員受入れ、個別専門家派遣、単独機材供与、プロジェクト方式技術協力、開発調査の完了報告とフォローアップ調査、無償資金協力、移住地建設・現地援助業務、青年海外協力隊員海外活動など、多様な業務に対する評価「的」な活動が行われていたと描かれている。ただし、システムテックに管理されていたわけではなく、それぞれの評価が、異なる方針のもとで実施され、それぞれ異なる報告書を作成していた。

これらの「評価的な活動群」を基礎として、JICA における ODA 評価は展開したと考えられる。JICA の事後評価は、当初「ODA 関連事業管理の支援」を目的としていた。だが、1980 年代に入って日本の ODA の予算規模が大きくなるなかで納税者を意識しはじめ、また ODA に関わる汚職もあり、1990 年代には「アカウントビリティの確保」も評価目的に

追加されることとなった。そこで JICA の技術協力と有償資金協力の歴史を振り返りながら、こうした評価の出自や経緯・変遷を組織変遷に注目して整理した。

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 (Japan Bank for International Cooperation、以下 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活動のプロセスが運用されるため、アカウントビリティ確保のメカニズムに断片化が生じてしまうのであった。この断片化は、政策過程が別個に進められていることも裏付け、政策と行政がシームレスに対応していないことを示唆する。

第 6 章では、外務省における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、また基本的にすべての文書が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。具体的には、ODA 評価ガイドラインが経済協力局、国際協力局で管理されていた時期と大臣官房移行後で分けて順に議論した。

ODA 評価ガイドラインは漸变的に改訂を加えられており、その際に課題となっている事項を上手にすり合わせていた。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。

「外務省大臣官房 ODA 評価室は、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。ここでの結論は、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。その実態は、国際的な合意を一方的に受容するだけではなく、選択的に国内の事情と組み合わせて実務を運用していた。これはアカウントビリティが実際にどのように確保されるかが、大臣官房における行政管理の影響を受けていることを示唆する。アカウントビリティを適切に確保するためにも、行政管理が重要であると具体的事例から示した点が、本稿が行政学に貢献できる点であろう。

それでは、ODA 評価の管理が行われているにもかかわらず、なぜアカウントビリティ確保のメカニズムには課題が生じるのか。背景と理由について 3 点を指摘したい。

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。変更前の評価が取り残されると新旧複数の評価が併存する形で実施され、追及するべきアカウントビリティが断片化する背景となる。これは、調整され

ずに残ってしまった行政プロセスの影響としても考えることができるだろう。これは第 5 章における JICA の組織統合でみられた。

アカウントビリティを連携するためにすべてのアカウントビリティを統一的にとらえ、すべての要求を満足させることは、時間や予算といったリソース上の制約もあるため現実には難しい。その結果、評価活動に対する力の入れ具合に軽重が生じ、評価の実施を担当する者はアカウントビリティの追及手段を選択的に実施することになる。このとき場合によっては、より楽で簡便な方法を選択するかもしれない。調整を避けることでアカウントビリティ確保のメカニズムは断片化してしまうだろう。

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、合同評価や評価連合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ないわけではないため、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。アカウントビリティの連携を推し進めるはずの標準化が、むしろその逆の効果を招く可能性もある。結果として、外務省と実施機関の解釈に乖離が生じ、異なる方向でアカウントビリティの追及が進み、断片化すると考えられる。

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。そのためには評価ポリシーが評価の方向を整理し、求めるアカウントビリティの分担関係を考え、各評価業務を整序する必要がある。しかし、実務においてはこの整理、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。評価ポリシーの変更が相次ぐなかで、小さな変更が繰り返されて後に大きな差となってしまうこともあった（「PDCA サイクル」や国会の役割軽視など）。そうした結果として、特定のアカウントビリティ規準（たとえば効率）だけが過度に強調されたり、一定の評価手法（たとえば業績測定やランキング、レーティング）だけが実施されたりすると、責任追及をする者に必要な情報が届かない状態が起こってしまう。

こうしてアカウントビリティのメカニズムに断片化が生じるようになると、第 2 章で見たようなアカウントビリティの複雑な状況下で、本人と代理人の関係を取り持つことが困難となる。このような視点から議論を展開した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。そして国内行政と国際行政の交錯のもと、政府の統制のあり方を方向づける役割を中央府省で担うのが大臣官房であった点が重要である。これまで十分に光を当てられてこなかった官房研究（それも国際行政との関係）に改めて目を向ける必要が示された。

また、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言う点も重要な示唆である。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。もっとも本稿で行った検討は、

外務省を中心とした ODA 評価に限られた。そのため、アカウントビリティ確保のメカニズムすべてにおいて、行政統制において行政管理が大きな役割を演じるかどうか、この確認には更なる検討の余地がある。

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、評価の管理にあることは本稿で示したとおりである。政治と行政、国内行政と国際行政、府省と実施機関などの境界で生じるさまざまな変化に対応しつつ、行政責任（アカウントビリティ）を確保するためにも、行政管理論に再び目を向ける必要がある、というのが本稿での示唆である。

多くの政策分野、行政領域にはまだ解読を終わっていない文書や情報が膨大に存在し、しかも日々それらは追加され、インターネット空間で増え続けている。本稿の評価関連文書に着目する研究アプローチは他の領域でも応用できるだろう。