

JICAにおける結果重視マネジメント (RBM)の確立と 業績測定導入の有用性に関する研究

JICAにおける結果重視マネジメント(RBM)の確立と業績測定導入の有用性に関する研究

平成15年6月

国際協力事業団 国際協力総合研修所



平成15年6月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研

JR

02-73

JICAにおける結果重視マネジメント (RBM)の確立と 業績測定導入の有用性に関する研究

森 田 智

東京大学大学院農学生命科学研究科

平成15年6月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書は、平成14年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は必ずしも国際協力事業団の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力事業団の許可無く転載できません。

発行：国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: jicaic2@jica.go.jp

目 次

要 約	i
謝 辞	v
1 . 本調査研究の背景、目的、用語説明	1
1 - 1 本調査研究の背景	1
1 - 2 本調査研究の目的	2
1 - 3 本調査研究の理論的根拠	2
1 - 4 本調査研究に関連する先行研究	3
1 - 5 本調査研究における関連用語の説明	4
1 - 5 - 1 関連用語に関する一般的使用状況	4
1 - 5 - 2 関連用語の定義	6
1 - 6 本調査研究の全体構成と概要	8
2 . 本調査研究におけるアプローチ	9
2 - 1 資料収集方法	9
2 - 2 各論における視点	9
2 - 3 実地調査における方針	9
3 . 新公共管理 / ニュー・パブリック・マネジメントの潮流	10
3 - 1 NPMの特徴	10
3 - 2 RBMにおける業績測定の意義	12
3 - 3 行政における業績測定の役割：プログラムとプロジェクト	13
3 - 4 会計システムの改革	14
3 - 5 行政機能における業績測定の位置付け	15

4 . 日本における近年の行政改革：政策評価制度および独立行政法人制度導入	17
4 - 1 日本の行政における政策評価制度導入	17
4 - 1 - 1 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」制定までの経緯	17
4 - 1 - 2 「政策評価に関する標準的ガイドライン」の概要	18
4 - 1 - 3 「政策評価に関する標準的ガイドライン」の検証	22
4 - 1 - 4 政策評価制度導入の現状とその特徴	24
4 - 1 - 5 政策評価制度導入に関する考察	27
4 - 2 日本の行政における独立行政法人制度導入	28
4 - 2 - 1 「独立行政法人通則法」制定までの経緯	28
4 - 2 - 2 「独立行政法人通則法」の概要	28
4 - 2 - 3 「独立行政法人通則法」の検証	32
4 - 2 - 4 独立行政法人制度導入に関する考察	36
4 - 3 日本の政府開発援助における政策評価導入	36
4 - 3 - 1 日本のODA	36
4 - 3 - 2 ODA事業実施機関の独立行政法人化.....	42
4 - 3 - 3 JICAの独立行政法人化.....	43
4 - 4 総括	46
5 . 援助供与機関における結果重視マネジメントの国際的潮流	47
5 - 1 DAC加盟国におけるNPMの潮流	47
5 - 2 援助供与機関におけるRBMの潮流	47
5 - 2 - 1 援助供与機関におけるRBMの背景.....	47
5 - 2 - 2 援助供与機関におけるRBMの考え方.....	48
5 - 2 - 3 3つのレベルにおける業績測定	50
5 - 2 - 4 業績測定と評価の関係	69
5 - 2 - 5 業績情報の役割	71
5 - 3 プログラム援助と援助協調	73
5 - 4 総括	75

6 . JICAにおける結果重視マネジメントの確立 - 現状と今後の展望	77
6 - 1 JICAにおける評価の検証	77
6 - 1 - 1 評価の定義・目的と活用用途	77
6 - 1 - 2 評価の種類・機能と手法	77
6 - 1 - 3 評価実施体制と評価結果の活用状況	81
6 - 1 - 4 JICAにおける評価：総括.....	83
6 - 2 JICAにおけるRBMの意義とその可能性	84
6 - 2 - 1 外的要因	84
6 - 2 - 2 内的要因	85
6 - 3 JICAにおける業績測定と評価の役割	86
6 - 3 - 1 独立行政法人における業績測定	86
6 - 3 - 2 RBMにおける業績測定と評価の役割.....	86
6 - 4 JICAにおけるRBMの確立と業績測定の導入 - 今後の方向性	88
6 - 4 - 1 戦略計画における使命・目標の明確化	89
6 - 4 - 2 下位目標 / アウトカムの明確化とプログラム設定	91
6 - 4 - 3 業績測定の導入	96
6 - 4 - 4 RBMとプログラム評価	101
6 - 4 - 5 組織文化の変容	103
7 . 結論	104
7 - 1 摘要	104
7 - 2 本調査研究の限界と今後の課題	104
参考文献	106

表 目 次

- 表 1 - 1 NPM関連の英語句と対訳語の使用状況
- 表 1 - 2 本稿における主なNPM関連英語句と対訳語、およびその定義
- 表 4 - 1 政策評価制度に関する年表
- 表 4 - 2 地方自治体における政策評価制度導入の事例
- 表 4 - 3 独立行政法人制度に関する年表
- 表 5 - 1 主なRBM関連英語句と対訳語、およびその定義
- 表 5 - 2 ロジカル・フレームワークの概要
- 表 5 - 3 主な援助供与機関における業績報告の実施状況の概要
- 図 5 - 1 結果フレームワークの概要
- 表 5 - 4 USAIDにおけるR4システムの概要
- 表 5 - 5 戦略フレームワークの概要
- 表 5 - 6 主な援助供与機関における戦略計画（一部抜粋）
- 表 5 - 7 「Shaping the 21st Century」における開発目標の概要
- 表 5 - 8 援助供与機関において用いられている主な業績指標
- 表 5 - 9 主な援助供与機関における業績指標設定に関する現状
- 表 5 - 10 主な援助供与機関における業績情報収集システムの概要
- 表 5 - 11 主な援助供与機関における「評価」と「業績測定 / (業績) モニタリング」の定義
- 表 6 - 1 JICAにおける「評価」活用の用途
- 表 6 - 2 JICAにおけるプロジェクト評価の種類とその概要
- 表 6 - 3 DAC評価5項目とその概要
- 表 6 - 4 JICAにおけるプログラム・レベル評価の種類とその概要
- 表 6 - 5 分野別課題ネットワークの各分野と主管部
- 表 6 - 6 PTMの概要
- 図 6 - 1 JICA業務の再編成の概要

要 約

本調査研究の主な目的は、新公共管理 / ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) の考え方に基づいた行政改革の一環として、日本の政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA) 事業における技術協力の主な実施機関としての国際協力事業団 (Japan International Cooperation Agency: JICA) が独立行政法人化されるにあたり、開発援助委員会 (the Development Assistance Committee: DAC) 諸国の二国間援助機関や多国間援助機関における結果指向型のマネジメント改革に関する国際的潮流をふまえた上で、JICAにおいて結果重視マネジメント (Result-Based Management: RBM) をどのように確立していくべきかに関する考察を深めることにある。

その際にまず前提となるのは、近年の日本の行政への政策評価制度導入との関連において、日本のODA事業全体における政策体系の明示化と、その中でのJICA事業の位置付けの再確認である。また、独立行政法人としてのJICAと、主務省である外務省との関係を、独立行政法人通則法の規定に基づき新たにとらえ直す必要がある。すなわちここでは、こうした国内の動向をふまえた上で、ドナー機関の間で形成されつつある国際的な動向に対応すべく、JICAにおける業績測定の有効性と、実際どのように業績測定が行われるべきであるか、といった観点から、JICAにおける結果重視マネジメントの導入に関して、今後の大局的な方向性を提示することを最終的な目標とする。

さらに、結果指向は組織のマネジメントのみでなく、近年のJICAにおける国別実施援助体制の強化や、貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) やセクター・ワイド・アプローチ (Sector-wide Approaches: SWAs) などのプログラム援助といった、今後の援助供与のあり方やその形態にも大きくかかわってくる。本稿では、こうした事項に関しても併せて考察し、ある一定の解釈を提示することを一つの目標とする。

第1章では本調査研究の背景、目的、実施方法について、続く第2章では本調査研究におけるアプローチに関して述べた後、第3章では、本稿のテーマと深く関連し全編において理論的なよりどころとなるNPMの考え方について概観した。NPMの潮流は、1980年代半ばから主に英国・ニュージーランドで形成された、行政部門に民間企業の経営理念・手法を導入する行政運営理論を主な源泉とし、現在では日本を含めた他の経済協力開発機構 (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 加盟国にも急速に波及しつつある。NPMの特徴を大まかに要約すると、行政への契約型システム導入による組織の変革、フィードバック機能を伴う経営管理サイクルにおける結果の重視と責任所在の明確化、顧客主義とアカウンタビリティの重視、とされる。この契約型システムにおける経営資源管理では、フィードバック機能を伴うマネジメント・サイクルが導入され、ここではこれまでの法令や規則に基づいたプロセス管理の重視から脱却し、個々の業務においてプロセスの自由度を高める代わりに、業績ないし結果による管理が重視されるため、事業において業績測定が実施される。こうしたNPMの考え方は、日本における行政改革においても基幹をなす部分であり、本稿においてはNPMに関連する諸概念を理解することが非常に重要となってくる。

第4章では、NPMの考え方に基づく結果指向と業績測定の意義をふまえつつ、JICAにおけるRBM導入との関連において、近年の日本の行政改革において導入された2つの制度、すなわち、日本の行政における政策評価制度および独立行政法人制度に関して検証した。まず前者に関しては、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の施行に先だって公表された「政策評価に関する標準的ガイドライン」を概観し、日本の行政における政策評価制度導入の現状を検証・考察した。次に後者に関しては、「独立行政法人通則法」を概観し、NPMの考え方に基づいて検証した後、その特徴を述べた。最後に、これらをすべてふまえた上で、主に理論的側面から、日本のODA事業における政策評価の導入との関連において、ODA事業全体における政策体系の現状と事業実施体制を検証した上で、JICAの独立行政法人化とODA政策のあり方に関して考察し、ODA事業におけるJICA事業の位置付けを再確認した。ここでの議論は後に、JICAにおけるRBM導入の前提となる戦略計画策定のあり方について考察する際に重要となる。

第5章では、二国間および多国間援助供与機関におけるRBM導入の現状について検証した。ここでは、RBM導入の動きが早くから見られた一部の機関（米国国際開発庁 [United States Agency for International Development: USAID]、英国国際開発省 [Department for International Development: DfID]、オーストラリア国際開発庁 [Australian Agency for International Development: AusAID]、カナダ国際開発庁 [Canadian International Development Agency: CIDA]、デンマーク国際開発機関 [Danish International Development Cooperation Agency: Danida]、国連開発計画 [United Nations Development Programme: UNDP]、世界銀行）を主に扱っており、その中でも特に先駆的存在といえるUSAIDにおける動向に注目した。RBM導入の方向性や進展状況に関しては、各機関において多少異なるとされつつも、大まかに分けると3つのレベル、すなわち、プロジェクト、国別プログラム、組織全体、における業績測定が行われている。

プロジェクト・レベルでの業績測定は現在も多くの機関において実施され、そのツールとしてはログ・フレームが用いられており、アウトプット、アウトカム、インパクトの3つに関する測定が行われる。国別プログラム・レベルでの業績測定はこれまでUSAIDやUNDPが行ってきており、ツールとしては結果フレームワークあるいは類似のものが用いられている。組織レベルにおける業績測定では、まず戦略フレームワーク等のツールを用いることで、組織の戦略体系を明確化することが前提となり、各ドナー機関において実際に策定された戦略体系では「Shaping the 21st Century」の内容に基づいた類似性が見られる。業績測定の状況は機関によって異なり、プロジェクトのアウトプット、プロジェクトとプログラムのアウトカム、対象国の国全体あるいはセクターにおけるインパクト、のいずれかに焦点を当てて実施している。

同章の後半部では、ドナー機関におけるRBMと業績測定の導入との関連において、マネジメント上の一つの機能としての評価の役割が変化しつつあるという現状や、業績測定や評価により得られた業績情報の主な活用の用途、さらに、近年の援助実施のあり方における結果指向という観点から、現在活発に議論されているプログラム援助に関しても概観した。

第6章では、ドナー機関におけるRBMと業績測定導入に関する国際的潮流をふまえつつ、RBMにおいて一つの機能としての評価の果たす役割をどうとらえるかが重要となるという視点

から、まずJICAにおける評価活動一般について概観した後、業績測定との関連における評価の役割について考察した。次に、JICAにおける業績測定の意義をふまえ、RBMの導入に関する筆者の個人的見解として、まずは戦略計画の策定、国別援助実施計画、分野・課題別アプローチ強化に関する現状と今後の大局的な方向性を提示した上で、プロジェクト・レベル、国別プログラム・レベルにおける業績測定の導入に関する具体的方針を示した。

プロジェクト・レベルにおける業績測定に関しては、現場責任者が主体となり、プロジェクトの自己評定として、プロジェクト実施期間中における定期的な業績モニタリングの実施という形で実施され、年ごとに本部への報告を行うのが一般的である。また、ここではプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）がツールとして用いられる。PDMは個別プロジェクトごとに作成されることを鑑みても、事業実施において「プロジェクト」をどうとらえ、また戦略計画や国別事業実施計画の枠内でどう位置付けるかが重要となる。プロジェクト・レベルでの業績測定において測定するのは、PDMに記載されている各項目のうち、アウトプットの達成状況と、アウトカムとインパクトの変化ということになる。これらに関する指標は、課題別指針や国別事業実施計画の内容に基づいた上で、各項目ごとに厳密に分けて設定されるのが望ましく、そのためPDMの作成も適切に行う必要がある。

プログラム・レベルにおける業績測定を想定した場合には、国別プログラム全体としてのアウトカムの達成度を重視するのか、あるいはプログラムの枠内に位置付けられた個別プロジェクト全体でのアウトプットの達成度を重視するのか、という点が重要となる。ここでの国別プログラムとは、国別事業実施計画に基づいて実施される事業をすべて包括したものが想定され、また、同計画の原案作りと当該国における事業プログラムの立案を行っているのが在外事務所であることを鑑みると、国別プログラム全体でのアウトカムに関する業績測定は、在外事務所の権限において実施されるのが望ましいと考えられる。業績測定の結果は、業績情報としてマネジメント上でフィードバックされることが想定されるが、そのためには業績情報を組織において一元的に取り扱うシステムを構築することが前提となる。

第7章では、本調査研究の結論として、本研究の摘要、研究遂行上における限界と今後の課題を述べた。現時点では、ODA大綱の見直し方針が公表されて間もないことや、外務省独立行政法人評価委員会がまだ立ち上がっておらず、JICAへの中期目標の提示も先になること等も含め、JICAを取り巻く状況は流動的であり、本調査研究における議論を深める上での制約となっている。今後の方向性としては、JICA事業におけるプログラム・セオリーに基づいたプログラム評価の適用を考察していくことが有効となるであろう。

謝 辞

本稿を執筆するにあたり、当初計画の練り直しや研究方針の設定、さらに最終的な修正・加筆の段階において、三好皓一立命館アジア太平洋大学教授（前JICA国際協力専門員）には多大なるご助言およびご協力をいただきました。また、独立行政法人化を控えたJICAにおける組織内部の一般的動向や評価活動の現状に関するインタビュー等、JICA内の関係各位には継続的に情報提供、ご助言、ご支援をいただくなど、大変お世話になりました。

最後に、筆者が所属する東京大学大学院農学生命科学研究科の相良康行助教授には、日頃より学内外での学術研究活動全般においてご指導およびご支援をいただきました。いくつかの課題を残しつつも、本稿を最終的にまとめることができたのは、皆様方のおかげであることをここに記して、心より感謝いたします。

2003年3月吉日
森 田 智

1 . 本調査研究の背景、目的、用語説明

1 1 本調査研究の背景

昨今、日本において展開されている行政改革は、国民本位の効率的で質の高い行政を実現するといった理念に基づいており、その大局的な方向性を定めているのは、1997年12月に公表された行政改革会議最終報告である。同報告では、日本の行政全体の再構築という観点から、中央省庁の改革や独立行政法人の設立、さらに日本の行政における政策評価制度導入等に関する提言が行われた¹。さらに、2000年12月には行政改革大綱が閣議決定され、政府の行政改革に関する方針が明確化された。これらを受けて、2001年1月には中央省庁の再編および独立行政法人通則法の施行による独立行政法人の発足、さらに2002年4月には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の施行により行政機関において政策評価制度が導入されるなど、日本における行政改革の動きは徐々に進展しつつある。

一方、行政改革の動きは日本に限ったことではなく、実際は日本よりも他の経済協力開発機構(OECD)加盟国において先行してきた。1980年代半ばには、主に英国やニュージーランドにおいて、公的企業の民営化という方向性のもとで「公的部門」の改革が進められ、それが1990年代になると行政システムの包括的な変革へとその焦点が移り、いわゆる新公共管理/ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)として、国によってはその具体的内容に多少の差異が見られつつも、米国や北欧諸国、ドイツ、南欧諸国等においてその潮流が広まっていった²。例えば米国では、1993年に制定された「政府の業績と結果に関する法律(the 1993 Government Performance and Results Act: GPRA)」により、公的部門の改革の動きが加速したが、日本における政策評価の導入はGPRAに、また独立行政法人の設立は英国のエージェンシー制度に基づいていることは自明である。

OECD加盟国の中でも、特に開発援助委員会(DAC)加盟国におけるNPMの考え方に基づいた公的部門の改革により、各国では行政機関の一つとしての対外援助機関も例外なくその対象とされた。特にこれらのドナー機関に対しては、近年の「援助疲れ」の現象からくる大きな外的圧力が存在していたことを背景に、援助実施がもたらした結果を、国内外の利害関係者に対し明確に提示する必要性³から、近年ではこれらのドナー機関において、援助事業の業績や結果を重視した事業実施体制の整備が進み、結果重視マネジメント(RBM)が確立されていった。また、ドナー機関が形成する国際的ネットワークの存在により、1990年代半ば以降、世界銀行や国連開発計画(UNDP)、国連児童基金(United Nations Children's Fund: UNICEF)等の国際機関においても同様の動きが見られ、こうした国際的潮流により、現在では、援助実施のあり方までもが結果重視へとその比重を移しつつあるといえよう。

¹ 首相官邸「行政改革会議」(2002年12月24日アクセス)

² 大住(1999) pp. 35-36, 57, 81

³ Binnendijk(2001a) pp. 9, 129

1 2 本調査研究の目的

本調査研究の主な目的は、NPMの考え方に基づいた行政改革の一環として、日本の政府開発援助（ODA）事業における技術協力の主な実施機関としての国際協力事業団（JICA）が独立行政法人化されるにあたり、DAC諸国の二国間援助機関や多国間援助機関における結果指向型のマネジメント改革に関する国際的潮流をふまえた上で、JICAにおいて結果重視マネジメントをどのように確立していくべきかに関する考察を深めることにある。

その際に前提となるのは、近年の日本の行政への政策評価制度導入との関連において、日本のODA事業全体における政策体系の明示化と、その中でのJICA事業の位置付けの再確認である。また、独立行政法人としてのJICAと、主務省である外務省との関係を、独立行政法人通則法の規定に基づき新たにとらえ直す必要がある。すなわちここでは、こうした国内の動向をふまえた上で、ドナー機関の間で形成されつつある国際的な動向に対応すべく、JICAにおける業績測定の有効性と、実際どのように業績測定が行われるべきであるか、といった観点から、JICAにおける結果重視マネジメントの導入に関して、今後の大局的な方向性を提示することを最終的な目標とする。

さらに、結果指向は組織のマネジメントのみでなく、近年のJICAにおける国別実施援助体制の強化や、PRSPやSWApsなどのプログラム援助といった、今後の援助供与のあり方やその形態にも大きくかかわってくる。本稿では、こうした事項についても併せて考察し、ある一定の解釈を提示することを一つの目標とする。

結果指向は、NPMの考え方に基づいた行政改革の中核となるべき概念であり、結果重視マネジメントの確立とはすなわち、独立行政法人化を控えたJICAにおける行政改革の話にほかならないといえよう。

1 3 本調査研究の理論的根拠

本稿の全編において理論的なよりどころとなるのが、1980年代半ばから欧米において形成されていったNPMの考え方である。大住によると、NPMとはすなわち、「...公的部門に民間企業の経営理念・手法を可能な限り導入しようという新しい公共経営理論」⁴のことを指し、これを経済学的に見ると、「...部局最大化理論、プリンシパル・エイジェント理論、取引コスト理論などに代表される新しい制度派経済学にその理論的根拠をもつ」⁵とされる。このNPMでは業績（Performance）が重要視され、業績測定（Performance Measurement）が行われる⁶。近年、日本ではこの業績測定が「政策評価」あるいは「行政評価」と呼称、あるいは認知されているが、このことは、評価理論における近年の動向、すなわち業績測定に対する認識の変化とも無関係ではない。

⁴ 大住（1999）p. 40

⁵ *Ibid.* 詳細に関しては、同文献を参照されたい。

⁶ 龍・佐々木（2000）pp. 126-129

古川によると、評価理論は評価（Evaluation）、測定（Measurement）、分析（Analysis）の3つのレジーム（Regime）からなり、現在まで独立した学問体系としてではなく、実務の影響を受けつつ、過去100年ほどの間に既存の学問の中で徐々に発展してきた⁷。評価レジームとしては、社会科学的な理論の応用として確立された、行政活動におけるプログラムを対象とした（広義での）プログラム評価（後述）⁸、分析レジームとしては、費用便益分析等の経済学的・工学的な理論に基づいたシステム分析から発展し、近年での政策における事前の代替案選択といった政策分析⁹、また、測定レジームに関しては、組織理論の伝統的な枠組み、すなわち、組織目標の達成度合い、ないし有効性と効率性の測定が挙げられる¹⁰。

伝統的な評価理論においてはこれまで評価レジームが支配的とされ、分析レジームも有力ではあったが、歴史的に最も古いとされる測定レジームに関しては、これまでほとんど論じられてこなかった¹¹。しかしながら、近年の公共経営理論としてのNPMにおいて、かつての測定レジームがその基底にある測定概念を保持したまま再び台頭し、結果として評価の概念が拡張した¹²。測定の結果は、計画策定・調整への反映、予算編成上の情報、組織・定員・人事の管理体系との連結といった機能や役割を果たすなど、測定レジームは「…マネジメントシステムそのもの」であり、また公共組織経営の中核とされる¹³。この（広義での）業績測定と評価レジームの（広義の）プログラム評価は実務上重なり、また相補的機能を有するなど、近年、制度面において測定レジームが評価レジームに融合されつつあるとされる¹⁴。

本調査研究では、この評価理論でいうところの測定レジームが中核となったNPMの考え方を理論的なよりどころとする。その理由として、本稿で扱うのは一行政組織のマネジメントのあり方についてであり、想定されるのはあくまで実際の現場や実務レベルでの議論であるが、NPMの考え方がもともと、欧米における公的部門の改革の実践経験から形成されてきたものであるため、本稿では有効であることが挙げられる。

1 4 本調査研究に関連する先行研究

本調査研究の目的のところでも述べた問いに対し考察を深めるために、まず近年の日本の行政における政策評価の現状について詳細に見ていく必要がある。政策評価制度の導入に関しては、中央府省よりも地方自治体において一般的に先行したため（後述）、都道府県や市町村レベルでの事例を扱った先行事例研究が数多く見られる。

例えば、石原は地方自治体における会計制度改革という観点から、事務事業評価および発生

⁷ 古川（2002）pp. 1-2。ここでのレジームとは「政府においてとられる手法やシステム」とされている（*Ibid.*）。評価理論に関する詳細は、同文献を参照されたい。

⁸ *Ibid.*, p. 3

⁹ *Ibid.*, pp. 2-3

¹⁰ *Ibid.*, p. 2

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, pp. 2-4

¹³ *Ibid.*, p. 5

¹⁴ *Ibid.*, pp. 2-4。なお、（広義での）業績測定および（広義の）プログラム評価に関しては後述。

主義会計の導入について論じている¹⁵。また、高寄や上山らは、地方自治体における業績測定の現状と今後におけるあり方について論じている¹⁶。そして、伊多波らは、地方自治体における政策評価の手法に関して、主に経済学的な視点から理論的・実際の側面を紹介している¹⁷。さらに、総合研究開発機構（National Institute for Research Advancement: NIRA）は、月刊誌においてNPM導入による自治体経営改革というテーマのもとで特集を組み、地方自治体における政策評価制度やベンチマーキング導入の意義等を含む多くの事項について各論者が論じている。

しかしながら、1999年に総務庁（当時）のもと設置された「政策評価の手法等に関する研究会」によると、こうした地方自治体を対象とした政策評価の事例は、中央政府にとって参考にはなるが、そのまま適用され得ないという見解が示されている¹⁸（後述）。

また、日本の行政における政策評価一般に関する文献として、例えば、古川は政策評価の概念・類型等について業績測定という視点から論じている¹⁹。また、窪田はNPMの考え方からの影響という視点から政策評価について論じている²⁰。さらに、山谷は政策評価のあり方と現状の問題点について分析している²¹。

独立行政法人制度に関する先行研究については、例えば多賀谷が法制度という観点から論じている文献²²等があるが、全体としては現時点においてそれほど多くない。特に、独立行政法人を対象として、業績測定や評価のあり方を含め、組織におけるマネジメントに関して包括的な視点から論じた先行研究はほとんどなく、そのような意味においても、本研究の意義は大きいといえる。

1 5 本調査研究における関連用語の説明

1 5 1 関連用語に関する一般的使用状況

本来、NPMの考え方やNPMに関連する概念の多くは外来のものであるため、本稿における関連用語の定義付けをする前に、特に関連用語の日本語対訳の一般的状況について把握する必要がある。表1-1は、「政策評価」、「行政評価」、「評価」等に関する文献として、本調査研究で用いた参考文献全般における、関連の英語句の日本語対訳に関する現状を、筆者なりに簡単にまとめたものである。

表1-1から分かるように、例えば語彙レベルにおいて「成果」という日本語に着目した場合、文献によっては、それがOutcomeを指すのか、それともPerformance、あるいはResultを指すのか定かではない。これはほかに「結果」、「目標」、「事業」の語についても同じことがいえる。さらに、語彙や語句がもつ概念のレベルで見ると、例えば「政策」という語に関しては、「政策評価に関する標準的ガイドライン」において「(Policyとしての狭義の)政策」、「施策」、「事

¹⁵ 石原（1999）を参照されたい。

¹⁶ 高寄（1999） 上山・玉村・伊関（2000）を参照されたい。

¹⁷ 伊多波（1999）を参照されたい。

¹⁸ 山谷（2002）p. 6

¹⁹ 古川（2000a）（2000b）を参照されたい。

²⁰ 窪田（1998）を参照されたい。

²¹ 山谷（1998）を参照されたい。

²² 多賀谷（1998）を参照されたい。

表 1 1 NPM関連の英語句と対訳語の使用状況

英語句	日本語対訳
Accountability	説明責任、アカウンタビリティ
Activity	活動、事業
Evaluation	評価
Feedback	フィードバック
Goal	目的、目標
Incentive	インセンティブ、誘因
Indicator	指標、インディケーター
Input	投入、インプット
Manager	経営者、マネジャー、現場責任者
Mission	使命、ミッション
Objective	達成目標、個別目標、目標
Outcome	成果、アウトカム
Output	結果、産出、アウトプット
Performance	業績、実績、成果、パフォーマンス
Policy	政策、ポリシー
Program	施策、プログラム
Project	個別案件、事業、事務事業、プロジェクト
Purpose	目標
Result	結果、成果
Administrative Evaluation	行政評価
Performance Measure / Indicator	業績指標
Performance Measurement	業績監視、業績測定、業績評価、行政評価、政策評価
Policy Evaluation	政策評価
Public Sector Evaluation	行政評価
Project Evaluation	事務事業評価、執行評価、プロジェクト評価
Program Evaluation	施策評価、プログラム評価
Results-Orientation	成果主義、成果指向

出所：本調査研究で用いた参考文献全般を基に筆者作成。

務事業」をすべて含めたものが「(広義の)政策」として定められ、二重の意味で用いられている。ところが「政策評価」といった場合、文献によっては、これが同ガイドラインによるところの「(広義の)政策評価」を指すのか、それともPolicy Evaluation、あるいはPerformance Measurementを指すのかが不明瞭となってしまう。

これらの用語の定義に関して、研究者の間での整理が不十分であること²³を背景に、現場の実務者や研究者の間では一般に、関連用語に対する確固とした共通認識がまだまだ存在せず、その結果として用語使用が混同されるなど、特に行政実務の現場において少なからず混乱が見られるという現状にある。

²³ 上山(2000) pp. 73-75

1 5 2 関連用語の定義

本稿では表1-2で示すように、特に重要と思われる関連の英語句に対し、日本語句をまず対応させた上で、本稿における定義をそれぞれ定める。これらの語句の定義は、基本的にはDACの援助評価作業部会（Working Party on Aid-Evaluation:WP-EV）が2002年に編纂した「Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management」からの引用である。この用語集が作成されたのは、評価および結果重視マネジメントの分野における諸概念を明確にし、これまで見られてきたような用語の混乱を防ぐ必要性があるため²⁴とされ、本稿における趣旨とも一致する。なお、2003年には外務省、JICA、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）、日本評価学会の共同翻訳により、日本語版として「評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」が刊行されているが、本稿における英語句への日本語句の対応作業、各用語の定義の邦訳においては、この日本語版も参考とした上で、最終的に筆者自らが邦訳した²⁵。

結果指向のマネジメントにおいては、「アウトプット」と「アウトカム」の概念が重要となる。表1-2を見ても分かるように、「アウトプット」に関しては行政のコントロールが及ぶ範囲内であり、「アウトカム」に関しては行政活動による対象グループや社会の変化が想定され、行政のコントロールが及ぶ範囲外とされる²⁶。また、「プログラム」の概念に関しては實際上、多様なとらえ方が可能であり、（Policyとしての）政策を具現化したものという見方や、便宜的にプロジェクトの集合体と考えることもできる。

さらに、評価関連の語句の定義に関しては基本的に、他の文献からの引用あるいは筆者自らによる定義となっているが、本文中の該当箇所において逐次その定義付けの理由を説明している。米語でEvaluationといった場合、本来ならば一般的にProgram Evaluationを指すとされている²⁷が、上記の表中における「評価」の定義は、政策・プログラム・プロジェクトに関する各種評価を包括し得るものとなっている。

「政策評価」に関しては、Policy EvaluationとPublic Sector/Administrative Evaluationの2つの意味において用いられる。前者が狭義での政策評価、後者が広義での政策評価ということになる。特に後者に関しては、日本の行政において国レベルで導入されている制度に対して固有名詞的に用いられている。Public Sector/Administrative Evaluationの対邦訳としては「行政評価」が一部で用いられているが、関連の公的文書等において政策評価という語がこの意味において用いられていることや、本稿においては同制度を検証する際に便宜上、同一の呼称を用いる必要があることから、「行政評価」を用いず、「政策評価」を2つの意味において用いている。しかしながら、これらを用いる際はその都度、明確に区別している。

Performance Measurementに関しては、原義に沿って「業績測定」とした。ここでは、業績

²⁴ The DAC Working Party on Aid-Evaluation (2002) p. 3

²⁵ 「Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management」では英語、フランス語、スペイン語の3カ国語が並記されており、筆者が邦訳した際には英語のみならず、これらすべてを参考とした。

²⁶ 三好・他（2003）pp. 46-47。行政評価クリアリングハウス「用語集」（2003年3月31日アクセス）

²⁷ 龍・佐々木（2000）p. 17；古川（2000a）p. 63

表 1 2 本稿における主なNPM関連英語句と対訳語、およびその定義

日本語句	英語句	定 義
活動	Activity	特定のアウトプットを生み出すことを目的とし、資金や技術支援、そしてほかの種類 の資源等を含む投入を行うためにとられる行動あるいは業務*
評価	Evaluation	継続中あるいは終了したプロジェクト、プログラム、政策およびそのデザイン、実施、 結果に関する体系的かつ客観的な評定*
アウトプット	Output	ある開発行為に由来する生産物、資本財、およびサービス* (行政体系が社会に提供する財・サービスの産出量**)
アウトカム	Outcome	ある行為のアウトプットにより達成されると見込まれる、あるいは達成された短期的 かつ中期的な効果* (施策や事業などの行政活動の実施によってもたらされる効果**)
業績	Performance	ある開発行為が、または開発パートナーが、特定の基準、規範、指針に沿って機能・運営する 度合い、あるいは設定された上位目標や計画に沿って結果を達成する度合い*
政策	Policy	(狭義) 行政の大局的な目的や方向性を示すもの** (広義) 行政活動を便宜的に階層化すると(狭義の)政策、施策、事務事業の3層か らなり、これらをすべて含めたもの**
プロジェクト/ 事務事業	Project	往々にしてより広範なプログラムの枠内において、特定の資源と実施スケジュールに より、特定の目標を達成するために計画された、ある一つの開発行為* (施策を実現するための具体的手段**)
プログラム/ 施策	Program	特定の地球規模、地域別、国別、またはセクター別の開発目標を達成するために整理 された一連の行為* (政策を実現するための具体的手段**)
結果	Result	ある開発行為における(意図的または意図されていない、建設的かつ/または望まし くない)アウトプットやアウトカム、またはインパクト(あるいは長期的効果)*
業績測定	Performance Measurement	設定された上位目標に対する開発行為の業績を評定するための体系*
業績評価	Evaluation of Performance	ある組織に対し、その業務運営の効率性や事業効果等を短期的かつ中期的な見地から 評定する目的で外部機関により実施される評価
プロジェクト/ 事務事業評価	Project Evaluation	往々にしてより広範なプログラムの枠内において、特定の資源と実施スケジュールに より、特定の目標を達成するために計画された、ある一つの開発行為に対する評価*
プログラム/ 施策評価	Program Evaluation	特定の地球規模、地域別、国別、またはセクター別の開発目標を達成するために整理 された一連の行為に対する評価* (ある特定の施策/プログラムを効率性や目的の達成度の観点から評価する手法**)
政策評価	Policy Evaluation	(狭義の)政策に関する実態分析、政策判断の是非に関する評価***
	Public Sector / Administrative Evaluation)	行政機関の活動を何らかの統一的な視点と手段によって客観的に評価し、その評価結 果を行政運営に反映させること**
結果重視 マネジメント	Results-Based Management (Performance Management)	業績とアウトプット、アウトカム、かつインパクトの達成に焦点を当てた管理(ある いはマネジメント)戦略*

出所：* The DAC Working Party on Aid-Evaluation (2002)

** 行政評価クリアリングハウス「用語集」(2003年3月31日アクセス)

*** 上山(2002)

注1：アウトプット、アウトカム、プロジェクト、プログラム、プログラム評価については、比較のため「Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management」と行政評価クリアリングハウスの「用語集」からのものを併記しており、前者に関しては開発援助、後者に関しては行政活動という側面に焦点が当てられている。

注2：プロジェクト、プログラムに関しては、それぞれプロジェクト評価、プログラム評価の定義からの抜粋である。

測定と実務上の一つの機能としての「評価」を後に区別して考えることが重要となるため、混乱を避けるためにも評価という語を用いないこととした。また、「業績評価」に関しては、「業績測定」と便宜上区別するため、独立行政法人を対象に主務府省の独立行政法人評価委員会が行う外部評価を想定して意味を限定した上で、筆者自ら定義付けを行った。なお、「業績」に関しては、米国連邦議会附属の会計検査院（U.S. General Accounting Office: U.S.GAO）が定めるように、一般的には、インプット、労働負荷または活動水準、アウトプットまたは最終製品、製品やサービスのアウトカム、費用対アウトプットの効率が含まれる²⁸。しかしながら本稿では、DAC/WP-EVの定義に従い、インパクト、アウトカム、アウトプットを含む結果の達成度という側面を重視するなど、より限定的な意味において同語を用いており、上述した広義の意味において「業績」を用いない。

プログラム評価に関しては、広義では「行政活動をプログラム（施策）単位でとらえ、プログラムを対象として実施される評価全般のこと」²⁹を一般に指すことがある。本稿では基本的にこの意味において「プログラム評価」を用いないが、広義の意味において用いている場合にはその旨を明記している。

1 6 本調査研究の全体構成と概要

本稿の全体構成は、以下のとおりである。第1章に続く第2章では、本調査研究におけるアプローチを述べる。第3章では、本稿の全編において理論的なよりどころとなるNPMの考え方について概観する。ここでは特に、業績や結果指向といった概念が重要となる。

第4章では、NPMの考え方に基づき、まず、近年の日本の行政における政策評価制度および独立行政法人制度について概観・検証した後、主に理論的側面から日本のODA事業における政策評価の導入、およびJICAの独立行政法人化との関連におけるODA政策のあり方に関して考察する。ここでの議論は後に、JICAにおけるRBM確立の前提となる戦略計画策定のあり方について考察する際に重要となる。

第5章では、二国間および多国間援助供与機関におけるRBM導入の現状について検証する。ここでは、RBM導入の動きが早くから見られた一部の機関を扱っており、その中でも特に、先駆的存在といえるUSAIDにおける動向に注目する。

第6章では、RBMにおける一つの機能としての「評価」の役割に着目し、まずJICAにおける評価活動一般について概観した後、業績測定との関連における評価の役割について考察する。次に、本稿の結論として、JICAにおけるRBMの確立および業績測定の導入に関して、筆者の個人的見解のもとでの今後の方向性を提示する。

第7章では、本調査研究の結論として、本研究の摘要、研究遂行上における限界と今後の課題を述べる。

²⁸ 古川（2000a）pp. 64-65。なお、詳細に関しては後述。

²⁹ 行政評価クリアリングハウス「用語集」（2003年3月31日アクセス）。なお、ここでもやはりU.S.GAOが定めるところのプログラム評価が想定されているものと理解される（詳細に関しては後述）。

2 . 本調査研究におけるアプローチ

2 1 資料収集方法

本調査研究では、必要とする情報の内容に応じさまざまな方法で資料収集している。NPM関連の情報は、主に既存の出版物とそれらのレビューにより入手した2次資料に基づいている。日本の行政における政策評価制度および独立行政法人制度に関しては、主に中央府省がインターネット上で公表している資料や、国立大学図書館に所蔵されている資料等を利用している。ODA関連の情報は、ODA白書等の一般出版物や、外務省がホームページ上で公表している資料に基づいている。

JICA関連の資料は、JICA年報等の一般出版物や、JICAがこれまで図書館やホームページを通じて一般公開してきた資料のほかに、調査研究の過程で提供を受けるなどして収集した資料、関連各種セミナーに出席した際の資料等を用いている。また、必要に応じて、JICA職員を対象としたインタビュー調査や、E-mailを用いたアンケート調査を行う機会を得ており、その際に得た情報にも基づいている。

他のドナー機関におけるRBMの国際的潮流に関しては、主にOECD/DACがホームページ上で公表している資料と、関連各種セミナーにおいて入手した資料等に基づいている。これらのドナー機関の中でも事例研究的に取り上げているUSAIDの動向に関しては、筆者自身が過去に行った別の研究において、USAID職員に対するインタビュー調査を実施した際に得た情報、その際に収集した資料に基づいている。

2 2 各論における視点

本調査研究で扱う事項のうち、政策評価制度および独立行政法人制度に関しては理論面から検証しており、特に後者に関しては、NPMの考え方にに基づき検証を行っている。また、日本のODA事業における政策評価導入に関しては、理論面と実務面の両面から論じている。一方、二国間および多国間援助供与機関におけるRBM導入の現状については、実務面での検証に基づき、その過去の経験から教訓を導き出すことを目的としている。JICAにおける評価活動一般については実務面から論じており、またRBMの確立および業績測定の導入に関しては、前章までの議論に基づき、実際的な見地から今後の方向性を提示することを目的としている。

2 3 実地調査における方針

本調査研究では全般的に社会科学的な視点から調査を進めており、実地調査としてインタビューとアンケート調査を実施した。これらの調査に関しては、本調査研究における議論の材料として必要な情報を得るという目的のもと、基本的にすべて自由回答方式（Open-Ended Questions）の方針により行っており、統計処理等を行うことを目的としているものではない。

3 . 新公共管理 / ニュー・パブリック・マネジメントの潮流

第3章では、本稿のテーマと深く関連し全編において理論的なよりどころとなる新公共管理 / ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の考え方について概観する。NPMは、日本における行政改革においても基幹をなす部分であり、本稿においてはまずその概念を理解することが非常に重要となってくる。なお、本章での記述の多くは主に大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略」に依拠する。

3 1 NPMの特徴

NPMの潮流は、1960年代に米国において民間企業により開発されたPPBS (Planning, Programming and Budgeting System) の流れを汲み³⁰、1980年代半ばから、主に英国・ニュージーランドで形成された、行政部門に民間企業の経営理念・手法を導入する行政運営理論を主な源泉とする³¹。大住によると、このNPMの考え方を中核とした公的部門の改革の動きは、「マクロ経済の停滞による『政府機能』の見直し」と、「経済の成熟化に伴う行政サービス需要の増大・多様化への経営形態の刷新」を契機としている³²。当初は公的部門の民営化に重点が置かれていたのが、1990年代になると行政システムの包括的な変革にその焦点が移り³³、1990年代半ばまでには米国や北欧諸国へと波及し、さらに現在ではドイツや南欧諸国、さらに日本を含めた他のOECD加盟国にも急速に波及しつつある³⁴。

NPMの考え方は、各国での実際の行政実務における改革の経験に基づき形成されてきたため、国によってその具体的内容に差異がみられるが³⁵、NPMの特徴を大まかに要約すると、行政への契約型システム導入による組織の変革、フィードバック機能を伴う経営管理サイクルにおける結果 (Results) の重視と責任所在の明確化、顧客主義とアカウンタビリティの重視とされるであろう。すなわち、NPMの考え方のもとでは、「行政の機能をより細分化し、行政サービスの執行にかかわる部門を企画・立案あるいは管理部門から切り離し、可能な限り『契約型』システムへと置き換える」³⁶ことで組織が統制しやすくなる。ここでいう契約型システムとは、管理を容易にする目的で機能ごとに細分化された個々の業務に関して、数値目標の設定と同時に予算編

³⁰ PPBSとはplanning (計画策定) programming (施策作成) budgeting (予算編成) system (制度) を表し、その意味は「合目的な予算編成を行い、さらにそれに従って政策実績の評価を行うためのシステム」を指す (上野 (2001) pp. 22, 42)。PPBSに関しては、同文献などを参照されたい。

³¹ 大住 (1999) p. 1

³² *Ibid.*, p. 35

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p. 81. なお、NPMにおいてはその政策モデルによりいくつかの類型化が可能であり、「NPM」のほかにもさまざまな呼称が存在するが、OECD、IMF、世界銀行等の国際機関はそれらの相違をあまり重視せず、「...経営学的なアプローチを重視した公的部門改革をニュー・パブリック・マネジメントと総称」すると大住は指摘しており、同文献においてもそうした広義の概念を用いている (*Ibid.*, p. 4)。本稿においては、同概念に準ずる。

³⁵ 上山・玉村・伊関 (2000) p. 208

³⁶ 大住 (1999) p. 36

成が行われ、目標達成に向けて予算執行や人員配置など「経営資源」に関する各マネジャーの裁量が拡大されるシステムを指す³⁷。ここでは、行政サービスの業務に関する企画立案部門と執行部門との間に契約概念が成立することになる³⁸。

この契約型システムにおける経営資源管理では、フィードバック機能を伴うマネジメント・サイクルが導入される。これは、行政活動をサイクルととらえ、業績（Performance）目標の設定、業務の執行、業績の評定の流れに沿って事業を行い、その結果を次の目標設定にフィードバックするというシステム³⁹であり、旧来型の手続き重視、前例重視の行政システム⁴⁰とは異なり、これまでの法令や規則に基づいたプロセス管理の重視から脱却し、個々の業務においてプロセスの自由度を高める代わりに、業績ないし結果による管理を徹底するという特徴⁴¹を有する。換言すると、ある目的についてあらかじめ設定された明確な数値目標に基づき、その達成の度合いを結果に基づいた評定、すなわち業績測定（Performance Measurement）⁴²を行い、さらにその測定結果を新たな目的の目標設定につなげることで、行政活動の管理統制が行われる⁴³。つまり、契約型システムにおける経営資源管理は「業績」「結果」により統制される⁴⁴こととなり、その「契約履行に係る責任の所在は極めて明確」⁴⁵となる。

また、この新しい行政システムにおいては、「権限の委譲とひきかえに生じる結果に対する説明責任」⁴⁶、すなわちアカウンタビリティという概念が重視される。行政活動をサービスととらえ、税負担する住民をサービスの顧客と見なす顧客主義⁴⁷のもとでは、サービスを提供する行政側が住民のニーズを的確にとらえた上で活動を行い、その結果を住民に説明する義務を担う。その一

³⁷ *Ibid.*, pp. 36-37

³⁸ 大住によると、契約型モデルのパターンは、行政の財・サービスの属性との関連において数種類存在する（*Ibid.*, p. 3）。詳細に関しては論旨から外れるためここでは触れないが、例えば同文献を参照されたい（*Ibid.*, pp. 45-56）。

³⁹ *Ibid.*, pp. 4-6, 36-37

⁴⁰ 龍・佐々木（2000）pp. 128-129

⁴¹ 大住（1999）p. 37

⁴² 古川によると、米国における「業績」の一般的な定義は、U.S.GAOが定めるとおり、インプット、労働負荷または活動水準、アウトプットまたは最終製品、製品やサービスのアウトカム、費用対アウトプットの効率とされる（古川（2000a）pp. 64-65）。しかしながら本稿では、DAC/WP-EVの定義に従い、インパクト、アウトカム、アウトプットを含む結果の達成度という側面を重視している。前者を仮に「（広義の）業績」とすると、近年、米国での行政改革の契機となったGRPAの制定（後述）にも関連して、（広義の）業績測定に（評価手法としての広義の）プログラム評価が含まれると古川は主張する。すなわち、「評価」とはNPMにおいて業績という概念が注目されるようになる前から存在し、もともと「...定性的な議論が支配的」なプログラム評価（Program Evaluation）を指していた（*Ibid.*, pp. 65-67）。しかしながら一方で、プログラム評価と業績測定は概念上区別して考えるべきであると述べており、プログラム評価は「...ある特定の事業について個別にまた深くその結果を、事前または事後に測定するもの」、業績測定は「業績管理の前提」として「事業の達成度合の常時監視と報告」に主眼を置く手法と説明している（*Ibid.*）。ただし、本稿では冒頭において述べたように、これら両者に関してはそれぞれ、より限定的な意味において定義付けしており、ここで述べる広義での業績測定とプログラム評価は基本的に扱わない。

⁴³ 龍・佐々木（2000）pp. 126-129

⁴⁴ 業績ないし結果により統制される管理システムは、英語では一般にResults-Oriented Management、Performance-Oriented Management、Results-Based Managementなどと呼ばれている（龍・佐々木（2000）p. 130）。本稿では、「結果重視マネジメント」に統一する。

⁴⁵ 大住（1999）p. 37

⁴⁶ *Ibid.*, p. 96

⁴⁷ *Ibid.*, p. 1

方で行政は、政策の執行権限を委譲されている議会に対しても説明責任を負う⁴⁸。そのため、行政での予算の執行および業績に関する情報（以下、業績情報）の開示が進むことになる⁴⁹。また、行政側に対し、「第三者的」機関による業績に関する評価、すなわち業績評価（Evaluation of Performance）が併せて行われる⁵⁰。

3 2 RBMにおける業績測定の意義

行政システムを、

投入(Inputs)	活動(Activities)	産出(Outputs)	成果 (Outcome) ⁵¹
--------------	------------------	---------------	------------------------------

の流れと見なした⁵²とき、前述の「あらかじめ明確に設定されていた数値目標の達成の度合いを測る」という業績測定の概念に基づくと、結果重視マネジメント（RBM）における業績測定というのは、アウトプットおよびアウトカムの部分に関する評定ということになる。ここでアウトプットとは「行政体系が社会に提供する財・サービスの産出量」⁵³、またアウトカムとは「施策や事業などの行政活動の実施によってもたらされる効果」⁵⁴、あるいは「ある行為のアウトプットにより達成されると見込まれる、あるいは達成された短期的かつ中期的な効果」⁵⁵と定義される。従来の行政システムにおいては、投入からアウトプットまでの部分に関して目標値を設定し、アウトカムに関しては管理可能な範囲外としていた。しかし、RBMでは、アウトカムに関しても具体的な数値を用いた業績測定を行うことで、アウトカムから企画・立案部門へのフィードバックに重点を置く⁵⁶。

ここで重要となるのは、戦略計画策定（Strategic Planning）の概念である。戦略計画策定とは、組織が自らの使命（Mission）、つまり誰のために何をするのかといった、その存在理由を明確にした上で、使命をより具体化した目的（Goals）や、目的を達成するために期待されている成果、いわゆるアウトカムを達成目標（Objectives）として表し、その達成度を測定するための業績指標（Performance Measures）を設定する⁵⁷ことを指す。

使命(Mission)- 目的(Goals)- 達成目標(Objectives)- 業績指標(Performance Measures)
--

このことをふまえると、RBMにおける業績測定の本来の意義は、アウトカムとアウトプット

⁴⁸ Ibid., p. 96

⁴⁹ Ibid., p. 37

⁵⁰ Ibid. なお、本稿では意味上の混乱を避けるため、「業績測定」と「業績評価」を明確に区別して用いる。

⁵¹ 業績（Performance）や結果（Results）との混同を避けるため、本稿では以下において、産出（Outputs）をアウトプット、および成果（Outcome）をアウトカムとする。

⁵² 龍・佐々木（2000）p. 130

⁵³ 行政評価クリアリングハウス「用語集」（2003年3月31日アクセス）

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ The DAC Working Party on Aid-Evaluation（2002）p.28（邦訳は筆者）

⁵⁶ 国によってはその適用状況に違いがあり、例えば米国ではアウトカムにおける数値目標の達成のみ重視し、アウトプットに関しては原則としてほとんどあるいは全く重視しないが、その一方でアウトプットとアウトカムを共に重視している国も見られる（龍・佐々木（2000）p. 130）

⁵⁷ 上山（2001）p. 20

に関して定められた数値目標の妥当性や整合性を前提とした上で、策定された戦略計画（Strategic Plan）の内容に照らし合わせてアウトカムおよびアウトプットの評価を行うことといえる。実際、例えば英国や米国の自治体や中央政府では一般に、行政機関の長が自らの機関の評価を行う際に、業績測定を標準手法として採用し、その結果をサービスの顧客である住民に公表する際には、必然的に戦略計画も併せて用いられる⁵⁸。

3 3 行政における業績測定の役割：プログラムとプロジェクト

ところで、行政側から見た行政機能を大別すると、政策 - 施策 - 事務事業の3層構造となる⁵⁹。なお、ここでは、政策はポリシー（Policy）、施策はプログラム（Program）、事務事業はプロジェクト（Project）とほぼ同義と考えてよい⁶⁰。この縦の構造からなる行政機能において、業績測定がどう行われるかに関しては、アウトプットとアウトカムの意義との関連において、それぞれの階層における機能の違いを考慮する必要がある。前述した戦略計画の内容および行政システムの流れを見ると、使命と目的がポリシーの階層に、達成目標がプログラムの階層にそれぞれ対応しており⁶¹、達成目標を実現するために設定されたプログラムの枠内においてプロジェクトが実施され、プロジェクトでは投入を伴ったさまざまな活動が行われる。すなわち、明確化された政策体系において、政策を具現化したプログラムが重視され、その中でプロジェクト実施のあり方が問われる。これらのプログラムあるいはプロジェクトを通じて提供された生産物、資本財、サービスをすべて包括したものがアウトプットであり、これは行政のコントロールの範囲内である一方、達成目標として表されている実現すべきアウトカムとは、ターゲットグループや社会の変化を表し、行政のコントロールの範囲外とされる⁶²。

これらのことをふまえた上で、行政事業実施の際には、行政サービスの受益者としての対象グループや社会の変化に重点を置くという意味において、アウトプットよりもアウトカムの達成状況がより重視されるという立場に立つと、RBMにおける業績測定の実施にあたっては本来、行政活動における新たな業績目標の設定へのフィードバックを視野に入れた、既存の戦略計画の枠組みの中での、個別のプロジェクトよりもプログラムに焦点を当てたアウトカムの評価が重視されよう。この場合の業績とはすなわち、戦略計画における達成目標の中で設定された定量的指標・目標値に基づいた業績を指す。一方、実際には、業績測定においてアウトプットの達成状況に関する評価も含まれることが少なくないが、この場合の業績とは、主にプロジェクトが念頭に置かれた際の達成目標において設定された定量的指標・目標値に基づいた業績ということにな

⁵⁸ *Ibid.*, p. 2

⁵⁹ 大住（1999）pp. 94-95；上山（1999）pp. 204-205

⁶⁰ 施策とプログラムに関しては、ニュアンス上の違いが存在するという指摘があり、上山によると、施策とは「特定部局内で完結するルーティンの事業のことを指す」のに対し、プログラムとは「アドホックな組織横断的な課題に対応した特定の『予算事業』を設定する単位」として使われることが多いとされる。さらに、事務事業とプロジェクトの違いに関しても、事務事業のうち「事業」がプロジェクトと同義であり、「事務」はまた別の概念であるとも考えることも可能である（上山（2002）p. 181）。本稿では、それらのニュアンスの違いを厳密に区別することが必要な場合はその旨を明示し、それ以外の場合は基本的には同義とする。

⁶¹ 米国行政学会・行政経営センター（2001）p. 19

⁶² 三好・他（2003）pp. 46-47。行政評価クリアリングハウス「用語集」（2003年3月31日アクセス）

る。ただし、NPMの考え方に基づいた業績測定とは、上述した理由から一般に、施策レベルでのアウトカムの評価に重点を置くことが想定されると理解できよう。

3 4 会計システムの改革

NPMにおける行政の業績は、Economy、Efficiency、Effectivenessの3つの項目（3E）を用いた評価により表される。ここで、Economyは「投入のロスを最小限に抑えること」、Efficiencyは「アウトプットの極大化を図ること」、Effectivenessは「アウトプットを通じてアウトカムを改善すること」とされる⁶³。EconomyはEfficiencyに含めて論じられることが多いとされるが⁶⁴、結果重視マネジメントにおいてアウトプットを対象とする場合にはEfficiency、アウトカムを対象とする場合にはEffectivenessがより重視されるものと想定できる。

公的部門の会計システムに関しては、民間部門の経営手法を適用させることにより、上述した3Eの観点から活性化・効率化を図ることが重要となってくる。例えば、これまで日本の財政統計では「会計年度の現金の収支を原則とする」会計方式、すなわち現金主義により公的部門独自の体系が維持されてきた⁶⁵。その一方で、民間部門の会計制度は「各会計年度ごとの収益と費用を正確に測定する」会計方式⁶⁶、すなわち発生主義に基づいており、これら2つの部門における会計基準は大きく乖離しているとされる。

現金主義の限界として、議会の議決に沿い、予算が執行されることが最重要課題であるため、資金フローの収支が均衡していることが翌年度以降の予算の積算根拠となり、その結果、あくまで項目ごとの単年度の実際の収支が重視される。そのため、個々の事業予算の節約、執行の効率化、事業の効果などが重視されない点、社会資本ストックに関する資産評価では、取得価格や処分価格が重視されるため、資産価格の変動や減価償却が常に正確に計上されるとは限らず、その結果、実物資産が適正に評価されなくなる点、資産と資金フローの管理が別々にされており、減価償却としての資本コストが計上されないことで、フローとストックの関係が極めてあいまいになってしまう点、等が挙げられる⁶⁷。

これに対して、発生主義への転換により、行政運営の正確なコスト計算や事業別コスト計算が可能となり、業務単位と会計単位の細分化、マネジメントの小単位化等のダウンサイジングと分権化により、「契約型システム」の導入が促進される点、そのようなシステムでは、明確な業績目標の設定、経営における裁量の拡大、業績測定システムの導入等が可能になり、効率性が追求される点、これまでの執行プロセス重視から、業績に対するアカウンタビリティ重視への転換により、行政情報や予算・財政情報等に関する情報公開が促進される点などのメリットがあるとされる⁶⁸。

⁶³ 大住（1999）p. 82

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 115-116

⁶⁶ 石原（1999）pp. 117-118

⁶⁷ 大住（1999）pp. 117-121

⁶⁸ *Ibid.*, p. 125

現金主義システムでは一般に単式簿記が採用され、ここでは現金フローの理由付けにのみ焦点を当てた記帳が行われている。その一方、発生主義システムにおいては経済価値の変動を認識しそれを記帳の対象とするため、一般に複式簿記が採用され、財務諸表が作成される。これは、費用・利益と収益の関係を示した「運営計算書（損益計算書）」、資産と負債・資本の関係を示した「貸借対照表（バランス・シート）」の2つの決算書を基本とするが、近年では現金フローを示した「資金収支計算書」を加える傾向にある⁶⁹。

実際、英国や米国、ニュージーランド等の政府会計において、より効率的な予算の執行を図る目的のもと、発生主義が既に導入されており⁷⁰、先進国においてごく最近まで政府や地方自治体で貸借対照表が作成されてこなかったのはドイツと日本だけという指摘⁷¹もなされている。

3 5 行政機能における業績測定の位置付け

これまで見てきたように、施策・事務事業レベルでのアウトカムおよびアウトプットに関する業績測定を想定すると、測定結果のフィードバック機能が有効であることを前提とした場合、行政のマネジメント・サイクルの中で非常に重要な役割を担う。しかしながら、ここで留意すべきなのは、行政が実際に業績測定を行う際、実施すること自体を目的とすべきではないという点である。本来大事なものは、既存の政策の枠組みの中で、新たな施策および事務事業の策定に業績測定の結果を還元することである。それを行うためには、まず政策の明示化が大前提となる。

ここで、測定結果をもとにした検証により、政策・施策・事務事業の整合性に問題点が見いだされた場合は、それぞれを策定し直すことで、最終的には、政策、施策、事務事業それぞれの因果関係を含めた政策体系全体が変更されるべきである。しかし、本来のフィードバック・システムの目的は、既に決定された政策の枠組みの中での施策とその中での事務事業の再設定、すなわち施策・事務事業レベルにおける新たな業績目標の設定であり、さらにその機能は、行政活動における経営資源管理を業績ないし結果により統制することである。すなわち、フィードバックの主な影響範囲はあくまで施策・事務事業レベルに限定され、政策の変更に関しては實際上、政治レベルでの意思決定が必要となるため、主目的ではない。この意味において、政策評価（Policy Evaluation）⁷²と施策／プログラム評価は全く別のものであり、政策、施策、事務事業という3層構造からなる行政機能全体の枠組みの中で見た場合、業績測定は単なる一つのツールでしかない⁷³といえよう。

以上、行政における業績測定の特徴を要約すると、行政機関の使命および目的等、戦略計画

⁶⁹ 石原（1999）pp. 120-124

⁷⁰ 会計制度に加え、予算制度への発生主義の導入の是非に関しては国によって状況がさまざまであり、例えば英国とニュージーランドでは予算編成も発生主義への転換が図られている（大住（1999）pp. 122-127）。なお、予算制度を発生主義に基づく会計制度とどのように調和を図るかという問題に関しては、本稿の趣旨から外れるためここでは扱わない。

⁷¹ 石原（1999）p. 193

⁷² 上山によると、「（Policy Evaluationとしての）政策評価」とは本来、「…議会と閣僚が執行部門に命じて、あるいは第三者の協力を得て行う実態分析であり、政策判断の是非を評価すること」を指す（上山（2002）p. 30）。

⁷³ 上山（1999）p. 189

を含めた政策の明示化の前提、 施策レベルにおける新たな業績目標の設定と、人員や予算等、経営資源管理の業績ないし結果による統制のためのフィードバック機能、そして NPMの考え方に基づいた一つのツール、となる。つまり、行政に業績測定を導入する際には、施策・事務事業レベルにおいてどのように結果指向を取り入れるかということ、すなわち、業績目標を具体的な指標を用いてどのように設定するかということにより焦点を当てるべきであり、行政機関の使命や目的が明確でなかったり、あるいはフィードバック・システムが機能していない場合には、業績測定実施の有効性が薄れてしまう。前述したように、業績測定はそれ自体を目的とするのではなく、あくまでRBMを確立するための一つのツールでしかない、ということを明確に認識しておく必要がある。

4 . 日本における近年の行政改革：政策評価制度および独立行政法人制度導入

本章では、第3章で概説したNPMの考え方に基づく結果指向および業績測定の意義をふまえて、JICAにおける結果重視マネジメント（RBM）の確立との関連において、日本の行政改革において導入された2つの制度、すなわち、日本の行政における政策評価制度および独立行政法人制度に関して検証する。

まず前者に関しては、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の施行に先だって公表された「政策評価に関する標準的ガイドライン」を概観し、日本の行政における政策評価制度導入の現状をふまえた上で、その問題点について考察する。なお、ここでの政策評価における「政策」とは、「(Policyとしての) 狭義の政策」、「施策」、「事務事業」の3区分を包括する「(広義の) 政策」を意味する⁷⁴。

次に後者に関しては、「独立行政法人通則法」を概観し、NPMの考え方に基づいて検証した後、その特徴を述べる。最後に、これらをすべてふまえた上で、日本の政府開発援助における政策評価の導入、およびJICAの独立行政法人化との関連におけるODA政策のあり方に関して考察する。

4 1 日本における政策評価制度導入

4 1 1 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」制定までの経緯

1996年11月に施行された行政改革会議令⁷⁵により、総理府において行政改革会議が継続的に開催され、翌年12月に最終報告が公表された。その中で、政策評価制度の導入に関する提言が行われ、また、1998年6月に成立した中央省庁等改革基本法において、中央省庁改革の基本方針の一つとして政策評価制度の強化が盛り込まれた⁷⁶。

1999年8月に発足した「政策評価の手法等に関する研究会」によると、政策評価制度の導入の背景として、日本の行政における各方面からの「政策の実施効果に対する疑問」⁷⁷や「行政の非効率率に対する批判」⁷⁸、さらに昨今の「厳しい財政事情の下で、行政が利用する資源とその効果に対する国民の関心の高まり」⁷⁹が挙げられる。これらの状況において、「効率的で、かつ、成果重視の政策運営を実現すること」⁸⁰および「政策の在り方についての国民的議論を喚起すること」⁸¹を

⁷⁴ ここでの「政策評価」は日本の行政において独自の意味で用いられている語句であり、「政策評価 (Policy Evaluation) 」と同義ではない。本項では、特に注釈がない限り基本的に、総務省が定めるところの意味において「政策評価」を用い、Policy Evaluationの意味で用いる場合にはその旨を明記する。詳細は本文中において後述。

⁷⁵ 行政改革会議の所掌事務に関しては、「複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議すること」とされている（首相官邸「行政改革会議」(2002年12月24日アクセス)）。詳細に関しては、同文献を参照されたい。

⁷⁶ 政策評価制度の法制化に関する研究会 (2000) 参考資料p. 3

⁷⁷ 政策評価の手法等に関する研究会 (2000) p. 1

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

表 4 1 政策評価制度に関する年表

年 月	内 容
1996年 11月	行政改革会議令公布・施行
1997年 12月	行政改革会議最終報告（政策評価の導入を提言）
1998年 6月	中央省庁等改革基本法成立(中央省庁改革の基本方針として政策評価制度の強化が盛り込まれる)
1999年 1月 5月 7月 8月	中央省庁等改革に係る大綱（政策評価に関する大綱を提示） 総務庁行政監察局（当時）に政策評価等推進準備室を設置 国家行政組織法一部改正法、総務省設置法成立 総務庁行政監察局の研究会として「政策評価の手法等に関する研究会」発足
2000年 2月 6月 7月 9月 12月	政策評価の導入に向けた意見・論点の中間整理 同研究会による「政策評価の導入に向けた中間まとめ」公表 総務省組織令 / 政策評価・独立行政法人評価委員会令公布 政策評価各省庁連絡会議により「政策評価に関する標準的ガイドライン」案了承 総務庁長官の下に「政策評価制度の法制化に関する研究会」発足 (ガイドライン案の内容をふまえて) 「行政改革大綱」閣議決定 同研究会による「政策評価制度の在り方に関する最終報告」公表
2001年 1月 9月	中央省庁等の改革 「政策評価に関する標準的ガイドライン」策定・公表（中間まとめの内容を基本として） 「行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令」公布
2002年 4月	「行政機関が行う政策の評価に関する法律」施行

出所：政策評価制度の法制化に関する研究会(2000)と政策評価の手法等に関する研究会(2000)を基に筆者作成。

目的とし、2001年1月の中央省庁等の改革に伴い、政策評価制度が全行政機関に導入されることとなった。また同月には、同研究会が準備段階から中心となって作成された「政策評価に関する標準的ガイドライン」(以下、同ガイドライン)が公表された。そして、2002年4月、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行された。

同ガイドラインは、「政策評価制度の全政府的な取組の指針」⁸²として位置付けられている。さらに、その法制化に関しては、政策評価の義務化、政策評価の客観性の確保、政策評価に関する情報公開の義務化、の3点⁸³に留意し、「政策評価に関する各府省共通のルールを定めるもの」⁸⁴と位置付けられている。以上のことをふまえ、本節では同ガイドラインに焦点を絞り、趣旨を把握する目的のもと、その概要を述べる。

4 1 2 「政策評価に関する標準的ガイドライン」の概要

(1) 政策評価の目的と概念

同ガイドラインでは、政策評価の目的として、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること、国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること、の3点⁸⁵を挙げている。さらに、政策評価の概念に

⁸² 政策評価制度の法制化に関する研究会（2000）p. 2

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2002年10月16日アクセス)

に関して、以下のように記述⁸⁶されている。

中央省庁等改革に伴い導入される「政策評価」とは、「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定または分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」であり、「企画立案（plan）」、「実施（do）」、「評価（see）」を主要な要素とする政策の大きなマネジメント・サイクルの中にあつて制度化されたシステムとして組み込まれ、実施されるものである。

（２）政策評価の対象範囲

同ガイドラインにおいて、政策評価の対象としての政策は次のように区分⁸⁷されている。

「政策(狭義)」：特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。
「施策」：上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策(狭義)」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。
「事務事業」：上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務および事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。

これらの3区分が、行政活動において「...一般に、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として一つの体系を形成して」⁸⁸おり、また「...必ずしも3つの区分に明確に分かれない場合もある」⁸⁹とされる。以上をふまえると、同ガイドラインにおいて用いられている「政策評価」の「政策」が意味するのは、「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」の3区分を包括する「(広義の)政策」であることが分かる。なお、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」第2条第2項では、「政策」の定義を、「行政機関が、その任務または所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」⁹⁰と定めており、政策評価の実施主体である中央府省(後述)にとっては、上記の「政策(広義)」に対応している。

（３）政策評価の実施主体

同ガイドラインでは、政策評価の実施主体に関して以下のように記述⁹¹されている。

各府省は、政策を企画立案し遂行する立場からその政策について自ら評価を実施。総務省は、評価専担組織の立場から各府省の政策について評価を実施。

これらの2階層の評価のうち、まず各府省が行う政策評価に関しては、基本的には自ら行う

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(第2条)

⁹¹ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2002年10月16日アクセス)

「内部評価」を原則とする。これは、国家行政組織法第2条第2項および内閣府設置法第5条第2項の「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行う」という規定に準拠し、その意義として、行政課題の把握しやすさ、所掌する政策に関する情報・データの入手しやすさ、自らの政策形成能力の向上が挙げられている⁹²。内部評価を重視する一方で、政策評価において「...高度の専門性や実践的な知見が必要な場合等にあつては、必要に応じ学識経験者、民間等の第三者等を活用」⁹³、すなわち、第三者による「外部評価」を行うのが有益であるとされている⁹⁴。

なお、各府省の政策評価担当組織は、政策評価の企画立案、評価状況や結果の公表等の役割を担い、また、同ガイドラインに沿って、政策評価の目的、実施体制、一般基準、方式、政策への反映に関する見解等の基本的事項を規定した実施要領および、実施要領をふまえた上で政策評価の具体的な運営方針を策定することとされる⁹⁵。

総務省が各府省の政策について行う評価に関しては、総務省行政評価局が評価専任組織となり、各府省の政策に関する統一性および厳格な客観性の担保という目的⁹⁶で、（政策評価を除く）行政評価・監視⁹⁷が行われる。また、総務省は、各府省における政策評価の実施要領と運営の方針として策定した同ガイドラインに関して、必要に応じて適宜見直しを行うとともに、各府省の情報交換の場としての「政策評価各府省連絡会議」を開催する役割を担う⁹⁸。

さらに、政策評価・独立行政法人評価委員会が第三者機関として総務省に設置され、その機能は「...総務省の政策評価の中立性及び公平性を確保するため、総務大臣の諮問に応じ、総務省が行う政策評価の計画、実施状況、主要な勧告等を調査審議するとともに、これに関し、総務大臣に意見を述べる」⁹⁹とされる。なお、総務省は一府省として他の府省同様、自らの組織において政策評価を行う。

（４）政策評価結果の反映と公表

同ガイドラインでは、各府省が政策評価の結果を、定員等を含む予算要求や、法令等による制度の新設・改廃、および各種中長期計画の策定等、政策の企画立案へ反映させることが重要であり、そのために、当該政策の企画立案部門への通知等、必要な措置を講ずることを規定すべきとされている¹⁰⁰。特に、予算に関して、「政策の実現は、最終的には多くの場合、予算によって担

⁹² 政策評価の手法等に関する研究会（2000）p. 6

⁹³ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2002年10月16日アクセス）

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ これらの評価は、前者は統一性評価と総合性評価、後者は客観性担保評価と呼ばれ、例えば、2002年度、2003年度の2カ年に「経済協力（政府開発援助）」が総合性評価のテーマの一つとして設定されている（総務省「行政評価等プログラム」（2002年12月13日アクセス））。

⁹⁷ 『総務省設置法においては、政策評価を含めた各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視を表す語として、「行政評価等」が用いられている。これは、「政策評価」と「政策評価を除く行政評価・監視」の両者を併せた概念である。「政策評価を除く行政評価・監視」機能は、各行政機関の業務の実施状況について、主として合規性、適正性、効率性（能率性）等の観点から総務省が独自に評価・監視し、業務運営の改善を図るものとされている』（政策評価の手法等に関する研究会（2000）p. 5）。

⁹⁸ *Ibid.*, p. 10

⁹⁹ *Ibid.*, p. 11

¹⁰⁰ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2002年10月16日アクセス）

保されるもの」¹⁰¹という見地から、評価結果が予算要求の段階で適切に反映されるべきとされる一方で、財政当局は予算編成の過程において、評価結果の適切な活用を図るよう努めることとされている¹⁰²。

また、国民に対する説明責任という観点から、各府省および総務省は、「…評価の結論だけでなく、評価の際に使用した仮定等の前提条件、評価手法・指標、データ、学識経験者の意見等評価の過程を含めて可能な限り具体的に公表」¹⁰³するとされている。この根拠となっているのが、1998年に施行された中央省庁等改革基本法第29条第3号の「政策評価に関する情報の公開を進めるとともに、政策の企画立案を行う部門が評価結果の政策への反映について国民に説明する責任を明確にすること」¹⁰⁴という規定である。

その一方で、1999年度に施行された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の考え方にに基づき、公表することにより国および公共の安全を害する情報や個人のプライバシー、企業秘密に関する情報等の取り扱いに関しては、適切に対応することとされる¹⁰⁵。また、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」において、政府は、「…立法府の的確な国勢調査活動等に資する観点から」¹⁰⁶、政府全体の政策評価の実施状況や、評価結果および政策への反映状況等について、年に一度、報告書を作成し国会に提出することが規定されている。

(5) 政策評価の基本的方針

同ガイドラインでは、評価の観点および一般基準として、以下の5点が挙げられている¹⁰⁷。

- 「必要性」：目的の妥当性や行政が担う必然性があるかなど
- 「効率性」：投入された資源量に見合った結果が得られるかなど
- 「有効性」：期待される結果が得られるかなど
- 「公平性」：政策の効果の受益や費用の負担が公平に分配されるかなど
- 「優先性」：上記観点からの評価をふまえ、他の政策よりも優先的に実施すべきかなど

各府省および総務省は、これらを基本としつつ、評価の目的、評価対象の性質等に応じて合理的に評価を実施することとされている¹⁰⁸。また、標準的な評価の方式として、事業評価、実績評価、総合評価の3つ¹⁰⁹を挙げている。詳細は以下のとおりである。

¹⁰¹ 政策評価制度の法制化に関する研究会（2000）p. 17

¹⁰² 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2002年10月16日アクセス）

¹⁰³ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン（概要）」（2002年10月16日アクセス）

¹⁰⁴ 「中央省庁等改革基本法」第29条を参照されたい。

¹⁰⁵ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2002年10月16日アクセス）

¹⁰⁶ 政策評価制度の法制化に関する研究会（2000）p. 20

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

「事業評価」：事務事業を中心に事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点で検証を行うことにより、行政活動の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼。

「実績評価」：行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定しその達成度を評価することにより、政策の達成度合いについての情報を提供することを主眼。

「総合評価」：特定のテーマを設定し、さまざまな角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の効果を明らかにするとともに、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼。

評価の対象との関連に関して、事業評価においてはその名のとおり、事務事業を中心とした評価であり、実績評価では施策、総合評価では政策（狭義）や施策を中心とした評価とされている。また、評価の時点に関して、事業評価では主に、事前の時点での評価および途中や事後の時点での検証、実績評価では主に、事後の時点での評価および途中の時点における継続的な実績測定、そして、総合評価では、途中の時点での評価とされている¹¹⁰。

特に、ODA事業の事業評価に関しては、「…既存の評価の取組をふまえつつ、評価内容の充実、評価の透明性の向上など評価の取組の一層の改善・充実を図る」¹¹¹とされており、その具体的方針について、政策評価の手法等に関する研究会によると、「…これまでの事後の時点での評価に加えて、事前の時点での評価や途中の時点での検証の仕組みを構築し、事前から事後の時点までの一貫した評価の確立を図っていく」¹¹²、すなわち、事前評価の体制を強化すると同時に、これまで十分に評価が行われてこなかった技術協力事業の一部などのODA事業に関する評価のあり方を検討するとされている¹¹³。

4 1 3 「政策評価に関する標準的ガイドライン」の検証

前述したように、同ガイドラインにおいて、政策評価はマネジメント・サイクルの中にあって制度化されたシステムとして組み込まれ、実施されるものとして述べられており、政策評価制度の導入は、日本の行政における一連の改革に向けた動きの一つと位置付けられることから明らかのように、その本来の目的は政策評価を実施すること自体ではなく、行政におけるマネジメントの改善であることにまず留意すべきである。

(1) 政策評価の目的と概念、対象範囲、方式

同ガイドラインにおける政策評価の概念によると、評価の対象である「政策」とは、（狭義の）政策、施策、事務事業の3区分からなる「（広義の）政策」とされている。ここでの政策評価は、いわゆる「政策評価（Policy Evaluation）」とは異なり、前述の評価方式の3分類を見ると、事業評価は事務事業評価ないしプロジェクト評価（Project Evaluation）、実績評価は施策レベルの業績測定（Performance Measurement）、総合評価はPolicy Evaluationとしての政策評価、かつ

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2002年10月16日アクセス）

¹¹² 政策評価の手法等に関する研究会（2000）p. 36

¹¹³ Ibid.

施策評価ないし（狭義の）プログラム評価（Program Evaluation）にほぼ対応していることが分かる。すなわち、同ガイドラインにおける政策評価とは、これら4つの評価を包括したものと考えられる。

しかしながら、これらいくつもの異なった方式の評価をまとめて政策評価と称するのは、その語句の本来の意義、すなわち「（Policy Evaluationとしての）政策評価」の意味との乖離から考えると適当とはいえないという指摘がある¹¹⁴。実際に、現場の実務者や研究者の間において語句使用が混同される¹¹⁵など、日本の行政への業績測定の導入において少なからず混乱が生じたことと全く無関係ではない（後述）。前述したように、総務省は独自に政策評価と行政評価の定義を定めているが、この「行政評価」は、総務省が各行政機関を監視するための評価活動、という意味合いが強い。

（2）政策評価の実施主体と結果の公表

日本の行政における政策評価制度の法制化にあたり、総務庁長官のもとに発足した「政策評価制度の法制化に関する研究会」によると、政策評価の実施主体は主に中央府省が念頭に置かれ、例えば独立行政法人や特殊法人は実施部門に属しているため、また地方自治体は「国が行う自らの政策評価」という範疇に含まれないという理由で、政策評価の実施主体とはならないという見解を述べている¹¹⁶。このような見解に基づくと、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」はそれらの独立行政法人等に適用されないことになる。

ところで、上山によると、行政とは本来、施策と事務事業からなる執行部門の担当であり、政策立案には行政が関与するにしても、本来は議会の役割のはずであるが、実際には日本では議会が政策立案を行政に任せているなど、政策立案部門と執行部門が完全に分離されておらず、このような状況下で、各府省が実質的に自らの政策評価（Policy Evaluation）をするという現行の制度上の特徴が指摘されている¹¹⁷。この背景として、予算立案のプロセス等により、中央府省では政策立案が自分たちの担当であり、独立行政法人や特殊法人、地方自治体や外注先の企業等が施策および事務事業を司るというように認識されている点が挙げられている¹¹⁸。

（3）政策評価結果の反映

（広義の）政策評価の結果をPolicyとしての（狭義の）政策へ最終的にどのように反映させるかということは、非常に重要な問題といえる。この点に関して、同ガイドラインでは、前述したように、「政策の実現は、最終的には多くの場合、予算によって担保されるもの」という見地から、評価結果が予算要求の段階で適切に反映されるべきとされる一方で、財政当局は予算編成の過程において、評価結果の適切な活用を図るよう努めることとされている¹¹⁹。また、「行政機関

¹¹⁴ 上山（2002）p. 30

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 24

¹¹⁶ 政策評価制度の法制化に関する研究会（2000）pp. 6-8

¹¹⁷ 上山（2002）pp. 18, 30

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 30

¹¹⁹ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2002年10月16日アクセス）

が行う政策の評価に関する法律」第4条においても、予算の作成において評価結果を活用することに努めるべきであると規定されている¹²⁰。つまり、NPMの考え方に関して既に述べたように、業績測定によってアウトカムの評価を行い、その結果を予算の配分を通じて政策立案に反映させることにより、行政運営の効率化を図るという考え方である。例えば、ニュージーランドにおいては、過去の業績測定の結果が予算配分に直接反映されているとされる¹²¹。

しかしながら、その一方で、政策評価の法制化に関する研究会によると、「…予算は、財政面の制約、国民世論など様々な要素をふまえた総合的な判断に基づき決定されるものであることを考えると、評価結果を機械的に予算の配分額に結びつけることは困難であり、最終的な政府案の決定を様々な要素を含めた総合判断により行う中で、重要な判断材料として評価結果を活用していくという位置づけが適当である」¹²²とされている。

また、山谷は、予算と政策評価とを容易に連動させることは難しいという見解を述べている¹²³。さらに、上山によると、評価結果のみで直ちに施策の重要性を判断するべきではなく、評価結果をまず戦略計画に反映させた上で、予算編成を行うのがよい¹²⁴とするなど、政策評価との関連における予算制度のあり方に関しては、各方面において現在も継続的に議論されている。いずれにしても、業績測定を含む評価結果をPolicyとしての政策へ反映させるためのより実効的な制度ないし枠組みの構築に関して、今後さらに議論を深めていくことが重要であろう。

4 1 4 政策評価制度導入の現状とその特徴

(1) 日本の政策評価の起源：地方自治体と中央府省における2方式

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が、主に中央府省を対象として施行されたのは2002年4月であるが、それ以前の1990年代半ば頃から、行政改革との関連において、地方自治体や各種法人等の公的部門での評価に関する一般的関心が高まり、動きが活発化していった。山谷によると、日本における政策評価の起源として、2つの方式が存在する。すなわち、一つは「…改革志向の強い地方自治体にルーツを持つ事務事業評価に業績測定を加えた方式」であり、三重県庁の「事務事業評価システム」がその先駆的存在とされる。もう一つは、中央府省における方式であり、経済産業省（旧通商産業省）での（Policyとしての）「政策レビュー」がその起源とされる¹²⁵。

日本の行政への政策評価制度導入においては、表4-2に示すように、上述した三重県庁のほかに、静岡県庁の「業務棚卸法」や北海道庁の「時のアセスメント」など、地方自治体の事例が一般的に先行した¹²⁶が、古川によると、「集権的な地方政府にあっては、既存の政策や施策を見直すという政治的な指導性が可能だったこと」を主な理由として挙げている¹²⁷。また、その起源

¹²⁰ 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（第4条）を参照されたい。

¹²¹ 大住（1999）p. 91

¹²² 政策評価制度の法制化に関する研究会（2000）p. 18

¹²³ 山谷（2002）p. 11

¹²⁴ 上山・玉村・伊関（2000）pp. 145-146

¹²⁵ 山谷（2002）p. 3

¹²⁶ 高寄（1999）pp. 72-104。なお、地方自治体における各方式に関しては、同文献のほか、例えば石田（2000）、中村（2000）、山村（2000）などを参照されたい。

¹²⁷ 古川（2001）p. 25

表4 2 地方自治体における政策評価制度導入の事例

地方自治体	名称（導入年）	概要
三重県庁	事務事業評価システム（1995年）	事務事業を政策体系の中で明確に位置付け、マネジメント・サイクルを確立した上で目的の明確化と業績指標の設定を行い、事務事業評価を行う
静岡県庁	業務棚卸法（1997年）	各課・係が自らの事務事業に関して目的別に「業務棚卸表」を作成し、施策のグループごとに目的・手段の妥当性の評価を行う
北海道庁	時のアセスメント（1997年）	施策の妥当性に関して設定した基準に基づき、選定した特定の事務事業を対象に、事業継続・実施の可否に関して評価を行う（なお、これを一般的事務事業に拡大させたものとして「政策アセスメント」を1998年から開始）

出所：高寄（1999）を基に筆者作成。

の一端は、1994年10月の旧自治省事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針について」にあると山谷は指摘する¹²⁸。地方自治体における政策評価導入の傾向としては、三重県庁が先導する形で、業績測定を加えた事務事業評価が広く普及して地方自治体における標準手法となっており、この事務事業評価により、補助金の削減や職員の意識改革など、一応の成果を上げてきたとされる¹²⁹。

その一方で、山谷によると、中央府省における政策評価導入は行政改革、特に中央省庁再編成の大枠の中で議論されていたため、事務事業評価よりも（Policyとしての）政策自体の合理性に関心が払われた¹³⁰。実際、先進事例としての経済産業省における「政策レビュー」の目的とは、「…既存政策の意義を問い直し、意義を失った『政策』のスクラップや改善を行」¹³¹うことであり、その根底にあったのは次のような認識であった。すなわち、縦割り行政の影響も受け、整合性のとれない政策が積み重なっているという現状の改善に向けて、「…政策の企画立案と執行の部分を区別して内閣官房機能を強化、あるいは官邸機能を強化するため」の、政策評価のような仕組みの必要性¹³²である。同省では、1997年7月には既に政策評価広報課を設置し、政策のレビューに加えて政策評価に関する先進的な研究を行ったとされる¹³³など、中央府省の中でも比較的早い時期から政策評価制度導入に積極的であった。

また、ほかにも国土交通省（旧運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁）では、統合前より政策評価導入に関する継続的な検討が行われた。同省では政策評価を「…21世紀型国土交通行政改革を目指す重要な手段の一つ」と位置付け、政策評価の担当部局として大臣直結の「政策統括官」を長とする組織を設置しているが、局長級幹部が専属に担務しているのは中央府省の中でも同省のみとされるなど、政策評価制度導入の取り組みに熱心なことがうかがえる。2001年1月には、

¹²⁸ 山谷（2002）p. 4

¹²⁹ 上山（2001）pp. 1-2。なお、上山は、事務事業評価を「…行政機関にすでに存在する『事務』や『事業』を1つずつ取り上げ、その必要性、効率改善の余地などを点検する手法である」としている（*Ibid.*）。

¹³⁰ 山谷（2002）p. 6

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*, pp. 6-7

¹³³ 山谷・高田・池永（2001）p. 51

NPMの考え方における戦略計画としての「国土交通省の使命・目標・仕事の進め方」を公表、さらに、これに基づいた事前評価（政策アセスメント）、業績測定（政策チェックアップ）、プログラム評価（政策レビュー）からなるマネジメント・サイクルの確立に取り組んでいるとされる¹³⁴。

このように、日本の行政において、中央府省と地方自治体とで政策評価導入の流れが異なっている背景として、山谷は次のことを指摘する。すなわち、政策官庁としての中央府省と事業担当機関としての地方自治体では、政策立案や執行、予算の制度とプロセスが根本的に異なるという制度的要因により、地方自治体においては「...自治体経営、とくに財務管理、予算管理、組織管理、人事管理などマネジメントの改善、管理能力強化がどうしても重要」である一方、中央府省では「...むしろ政策官庁としての政策能力、政策それ自体の品質改善（通産省）」が重視されていたという点¹³⁵である。

（２）政策評価制度導入の特徴

日本の行政への政策評価制度導入に関しては、政策決定の現場における導入前の段階での準備が不十分だったことが指摘されている。実際、政策評価制度の導入が公式の場での議論を経て提言されるに至ったのは、1997年の行政改革会議の最終報告にさかのぼるが、同改革会議における政策評価に関する議論が不十分であったことを古川は指摘する¹³⁶。また、国民の視点からみた政策評価の意義や有効性のみならず、政策評価が依拠する理論的背景に関する議論の欠如をも山谷は指摘する¹³⁷。

このことに関連して、窪田によると、政策評価導入の動きが先行した地方自治体レベルにおいては当初、（Policyとしての）政策や施策ではなく事業レベルでのインパクト評価ないし費用効果分析がほとんどであるなど、「...NPM型政策評価が理想どおりの形で導入されているケースは稀有である」¹³⁸というのが実態であり、さらに、地方自治体間における評価手法の共通化・互換化などの試みの動きが見られないという問題点も指摘する¹³⁹。

これらの結果として、現在の日本の、特に地方自治体における政策評価は、「...特定・個別の手法というよりはいろいろな手法の集合体」¹⁴⁰であり、また、総務庁（当時）のもと設置された「政策評価の手法等に関する研究会」からも、地方自治体と中央府省とでは、事務や財源としての税制などを含めた統治の制度自体が根本から違うという理由により、地方自治体で現在用いら

¹³⁴ 渋谷（2001）pp. 79-88。なお、国土交通省における政策評価制度導入に関しては、同文献や、上山（2002）を参照されたい。

¹³⁵ 山谷（2002）p. 7

¹³⁶ 古川（2001）p. 25

¹³⁷ 山谷（2002）pp. 3-4

¹³⁸ 窪田（1998）pp. 52-55。窪田はNPM型政策評価の特徴として、画一的な評価手法、政策実施担当者による自己評価、評価手法の簡易化、評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開、の4点を挙げている（*Ibid.*, p. 51）。

¹³⁹ *Ibid.*, p. 54。例えば都道府県レベルの先行事例として先に挙げた3つの地方自治体においては、政策評価の手法を絶えず発展させており、その対象を事務事業から施策ないし政策へと拡大しているなど、近年では地方自治体における政策評価制度導入の方向性に変化が見られるという報告もある（上山（2000）pp. 39-46）。

¹⁴⁰ 山谷（2002）p. 5

れている政策評価の手法は、中央府省にとって参考にはなるが適用はされないという見解が示された¹⁴¹。

これとは別に、日本での政策評価導入においては、用語使用上の混乱という現象が見られる。例えば、日本の政策評価では、NPMに見られる「業績測定 (Performance Measurement)」という語が一般に普及しないまま、この「業績測定」が「政策評価」という名称のもと実施されるようになり、また、本来の「業績測定」と「政策評価 (Policy Evaluation)」は同じではないことを古川は指摘する¹⁴²。さらに、「政策評価」という語に関しても、「行政評価」とほぼ同一に用いられているが、これらも本来は別々の意義を有し、特に、中央府省を対象とした法律の中で、「政策評価」という「…誤訳とも何ともいえない不可解な名称」が付けられ、「…研究者の間での整理が不十分で、これが実務家の混乱に輪をかけている」ことを上山は指摘する¹⁴³。これらの用語使用上の混乱が、日本の行政における政策評価制度、すなわちNPMの考え方に基づいた業績測定の導入に与える負の影響は否定できず、研究者により用語使用の統一に向けて整理が進むことで、実務者を含めた関係者間において各用語の意味に関する共通認識が形成されることが望まれる。

4 1 5 政策評価制度導入に関する考察

これまで見てきたように、日本の行政における政策評価は、行政改革が早くから行われてきたOECD加盟国においては見られない独自のものとして発展しつつあると理解される。その特徴の一つとして、まず、政策評価の「政策」が意味するのは「(狭義の)政策」、「施策」、「事務事業」の3区分を包括する「(広義の)政策」であるが、日本の行政活動では必ずしも3つの区分に明確に分かれない場合があるとされるなど、その概念が不明瞭な点が挙げられる。このことは、行政の現場においてはこれまで個別の活動が重視されてきたゆえに、政策あるいは施策という概念が希薄だったためではないかと筆者には思われる。

また、別の特徴として、地方自治体と中央府省とでは政策評価の導入・実施状況が異なっていることが挙げられ、さらにそれぞれに関して特有の問題点が指摘されている。先に述べたように、地方自治体では一般に、早い時期から政策評価制度の導入に対して積極的であったものの、その手法に関しては当初、本来のNPMの考え方に基づいたものではなかったという批判がある。さらに、中央府省においては、渋谷が指摘するように、目的意識のないまま政策評価制度導入の手続きを形式的に整備するといった、当初の現場での問題意識の低さに対する危惧¹⁴⁴や、山谷が指摘するように、総務省の定めた主に中央府省を対象に適用される同ガイドラインに関して、実務レベルでは見直しの声が聞かれる¹⁴⁵といった問題点が見られる。

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 6

¹⁴² 古川 (2000a) p. 66. これらの違いに関しては、本稿の冒頭部における関連用語の定義を参照されたい。

¹⁴³ 上山 (2000) pp. 73-75. 上山は「行政評価」の定義を、「行政の活動によって達成した成果を、数値を利用して測定し、行政活動の改善につなげるもの」(ただし、中央官庁の方針に従い、すべての自治体が行っている公共事業再評価は除外)としている (*Ibid.*, p. 5). 詳細に関しては、本稿の冒頭部における関連用語の定義を参照されたい。

¹⁴⁴ 渋谷 (2001) pp. 79-80

¹⁴⁵ 山谷 (2002) p. 4

政策評価制度は本来、効率的で質の高い行政を実現することを目的とした行政改革の一環として導入されるものであり、行政改革の一つのツールでしかない。それゆえ、政策評価制度導入においては現場の意識改革が同時に行われる必要があり、目的意識が伴わないと、政策評価とは名ばかりで「評価のための評価」に陥る危険性¹⁴⁶や制度自体が形骸化する可能性¹⁴⁷も否定できない。

日本の行政における政策評価制度に関する状況は継続的に変化しており、手法等に関しても絶えず進展が見られる。いずれにせよ、今後の展開に大きく注視すべきである。

4 2 日本の行政における独立行政法人制度導入

4 2 1 「独立行政法人通則法」制定までの経緯

1997年12月に公表された行政改革会議最終報告¹⁴⁸では、特殊法人に関して「...時代の変遷に伴う役割の低下などに加え、主務官庁による強い事前関与・統制による自立性・自主性の欠如、事業運営の非効率性・硬直性の顕在化、経営責任体制の不明確性など、従来から様々な問題点が指摘されてきた」とされ、その原因として「...これらの問題点を解決するような共通の制度的枠組みが存在しない」という状況をふまえ、独立行政法人の設立に関する提言が行われた。さらに、1998年6月に成立した中央省庁等改革基本法において、中央省庁改革の基本方針の一つとして独立行政法人の設立が正式決定された¹⁴⁹。これを受け、1999年4月には独立行政法人関連法案の作成や方針等の設定により独立行政法人制度の大枠が決定され、同年7月、独立行政法人通則法（以下、同法）が成立した。2001年1月には同法が施行され、同年12月に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画の内容に従い、2002年4月の時点で、9府省58の独立行政法人が既に発足している¹⁵⁰。

同法は独立行政法人の運営の基本と共通的な事項を規定するものとの観点から、本節では、その趣旨を把握する目的のもと、同法に関してその概要を述べる。また、同法における条文の内容をより深く理解するという観点から、独立行政法人制度の骨格を定めた「中央省庁等改革の推進に関する方針」についても併せて述べる。

4 2 2 「独立行政法人通則法」の概要

(1) 独立行政法人の概念と個別法の意義

「独立行政法人」は、同法第2条第1項において以下のように規定されている。

国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設定される法人

¹⁴⁶ 渋谷（2001）p. 79

¹⁴⁷ 上山（2002）p. 21

¹⁴⁸ 首相官邸「行政改革会議 最終報告」（2002年12月24日アクセス）なお、以下の引用箇所に関しても同様。

¹⁴⁹ 総務省「独立行政法人制度に関するこれまでの経緯」（2002年12月24日アクセス）

¹⁵⁰ 総務省「独立行政法人一覧」（2002年12月24日アクセス）

表 4 3 独立行政法人制度に関する年表

年 月	内 容
1996年11月	行政改革会議令公布・施行
1997年12月	行政改革会議最終報告（独立行政法人の設立の提言）
1998年 6月	中央省庁等改革基本法成立(中央省庁改革の基本方針として独立行政法人制度の導入が正式決定)
1999年 3月 4月 7月 12月	総務庁長官の委嘱により「独立行政法人会計基準研究会」発足 「中央省庁等改革の推進に関する方針」決定 (独立行政法人制度の骨格および89の事業・事務の独立行政法人化の方針が定まる) 独立行政法人通則法成立(独立行政法人の運営の基本と共通的な事項を規定) 各府省独立行政法人評価委員会令 「独立行政法人の業務実施の円滑化のための関係法律の整備に関する法律」成立
2000年 6月 12月	「独立行政法人の組織、運営及び管理に係る共通的な事項に関する政令」公布 政策評価・独立行政法人評価委員会令公布 「行政改革大綱」閣議決定 独立行政法人会計基準研究会により「独立行政法人会計基準」のまとめ・公表
2001年 1月 12月	独立行政法人通則法施行 「独立行政法人の業務実施の円滑化のための関係法律の整備に関する法律」施行 「独立行政法人の組織、運営及び管理に係る共通的な事項に関する政令」施行 「特殊法人等整理合理化計画」閣議決定

出所：総務省「独立行政法人とは何か」(2002年12月13日アクセス)

総務省「独立行政法人制度に関するこれまでの経緯」(2002年12月24日アクセス)

なお、独立行政法人の目的および業務内容に関しては、第1条第1項において、「各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律」、すなわち個別法により定められることとされている。また第1条第2項では、各独立行政法人の組織、運営、管理に関しても同様に、個別法において定めるとされている。

行政改革会議最終報告¹⁵¹では、独立行政法人は「...極力自立性、自発性を与えるような制度設計とする」とされ、さらに「中央省庁等改革の推進に関する方針」によると、独立行政法人の特性に応じた組織、運営が可能となるよう弾力的な仕組みとなることを考慮した上で、個別法が整備されるとしている。また、個別法により「独立行政法人の業務等が国民のニーズとは無関係に自己増殖的に膨張することを防止する」としている¹⁵²など、独立行政法人にとって個別法は非常に重要な位置付けとなっている。

(2) 独立行政法人の業務方法書と中期目標、中期計画、年度計画

同法第28条第1項によると、各独立行政法人は業務開始の際、業務の基本的な事項等に関する業務方法書を作成し、当該独立行政法人を所管する府省、すなわち主務省の大臣（以下、主務大臣）の認可を受けなければならないとされている。

そして、第29条第1項では、主務大臣は3～5年の期間において、独立行政法人が達成すべき業務運営に関する目標、すなわち中期目標を定めること、第2項では、中期目標に以下のような項目が含まれることが規定されている。

¹⁵¹ 首相官邸「行政改革会議 最終報告」(2002年12月24日アクセス)

¹⁵² 首相官邸「中央省庁等改革の推進に関する方針」(2002年12月13日アクセス)

- 一 中期目標の期間
- 二 業務運営の効率化に関する事項
- 三 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
- 四 財務内容の改善に関する事項
- 五 その他業務運営に関する重要事項

なお、中期目標に関しては、「...できる限り数値目標による等その達成状況が判断しやすいように定めることとする」¹⁵³とされている。

また、第30条第1項では、主務大臣が定めた中期目標に基づき、独立行政法人は、当該中期目標を達成するための計画、すなわち中期計画を作成し、主務大臣の認可を受けなければならないとされ、第2項では、中期計画に以下のような項目が含まれるとされている。

- 一 業務運営の効率化に関する目標を達成するためとすべき処置
- 二 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためとすべき処置
- 三 予算（人件費の見積りを含む。）収支計画及び資金計画
- 四 短期借入金の限度額
- 五 重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画
- 六 剰余金の使途
- 七 その他主務省令¹⁵⁴で定める業務運営に関する事項

さらに、第30条第1項では、独立行政法人はこの中期計画に基づき、毎事業年度の開始前に、その事業年度の業務運営に関する計画、すなわち年度計画を定め、主務大臣に届けなければならないとされている。

（3）主務府省における独立行政法人評価委員会

同法第28条第1項によると、主務府省の所管に係る独立行政法人の業務運営を評価するため、独立行政法人評価委員会が置かれるとされている。「中央省庁等改革の推進に関する方針」によると、同委員会の委員は主務大臣により外部有識者から任命されるため、基本的には外部評価ということになる¹⁵⁵。

同委員会は、中期目標の期間において、独立行政法人が定めた中期計画の実施状況の調査および分析を行った上で、当該独立行政法人の各事業年度における業務の実績について評価を実施する。その結果は当該独立行政法人へ通知され、必要な際には、同委員会から当該独立行政法人に対し、業務運営の改善等の勧告が出されることもあり得る¹⁵⁶。さらに、当該中期目標の期間における目標達成状況の調査および分析が行われ、同期間中の業務の実績の全体に関して総合的な評

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ 主務省令とは、当該独立行政法人を所管する府省により定められた内閣府令または省令のことを指す（「独立行政法人通則法」第28条第2項）。

¹⁵⁵ 首相官邸「中央省庁等改革の推進に関する方針」（2002年12月13日アクセス）

¹⁵⁶ 「独立行政法人通則法」（第32条）を参照されたい。

価が行われる。その結果に基づき、主務大臣が当該独立行政法人に対し、所要の措置を講ずるとされる¹⁵⁷。なお、主務大臣が業務方法書および中期計画を認可する際や、主務省が中期目標を設定あるいは変更する場合には、同委員会の意見を聴かなければならない¹⁵⁸。

また、同委員会による独立行政法人の事業年度ごとの評価結果は、審議会、すなわち総務省に置かれる政策評価・独立行政法人評価委員会に通知され、中期目標の期間の終了時に、審議会は当該独立行政法人の事務および事業の改廃に関し、主務大臣に勧告することができる¹⁵⁹。

(4) 独立行政法人の予算運営と会計制度

独立行政法人はその業務運営の財源として、国からの運営費交付金に依存し¹⁶⁰、その予算計画に関しては、主務大臣が定める中期目標に基づき、その3～5年の期間内で独立行政法人が作成する中期計画の項目に含まれ、最終的には主務大臣の認可を受けることとされる。このことに関して、同法第44条第1項では、「独立行政法人は、毎事業年度、損益計算において利益を生じたときは、全事業年度から繰り越した損失をうめ、なお残余があるときは、その残余の額は、積立金として整理しなければならない」とされるなど、中期計画の枠内において、基本的には独立行政法人が弾力的かつ効率的に、人件費の見積もりを含めた予算、収支計画および資金計画などの運営をすることが可能となるとされる¹⁶¹。

独立行政法人の会計制度に関しては、「中央省庁等改革の推進に関する方針」によると、「…公共的な性格を有し、利益の獲得を目的とせず、独立採算性を前提としない等の独立行政法人の特殊性」という観点から、「独立行政法人の会計については、適切に情報開示を行うために、独立行政法人の財政状態及び運営状況を明らかにすることを目的とし、発生主義の考え方を導入する」とされている¹⁶²。

これらの考え方に基づき、同法第37条では、「独立行政法人の会計は、主務省令で定められるところにより、原則として企業会計原則¹⁶³によるものとする」とされている。また、同法第38条第1項によると、「独立行政法人は、毎事業年度、貸借対照表、損益計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類その他主務省令で定める書類及びこれらの附属明細書（以下『財務諸表』という。）を作成」することとされる。

会計基準に関しては、1999年3月に、総務庁長官の委嘱により「独立行政法人会計基準研究会」が発足し、2000年12月には、「独立行政法人会計基準」を注釈付きで取りまとめ、公表した。同基準および注釈は、「…独立行政法人の会計に関する認識、測定、表示及び開示の基準を定めるもの」であり、「…独立行政法人に共通に適用される一般的かつ標準的な会計基準を示すもの」

¹⁵⁷ 「独立行政法人通則法」(第34条～第35条)を参照されたい。

¹⁵⁸ 「独立行政法人通則法」(第28条～第30条)を参照されたい。

¹⁵⁹ 「独立行政法人通則法」(第32条、第35条)を参照されたい。

¹⁶⁰ 首相官邸「『独立行政法人会計基準』の設定について」(2002年12月24日アクセス)

¹⁶¹ 国際協力事業団独立行政法人化準備室(2002)資料7

¹⁶² 首相官邸「中央省庁等改革の推進に関する方針」(2002年12月13日アクセス)

¹⁶³ 石原によると、「企業会計方式」とは本来マスコミ用語であり、一般には「発生主義の導入」を意味する。より具体的には、「民間の企業会計で導入されている発生主義会計の思考で、民間企業が作成している貸借対照表と損益計算書を用いた発生主義決算書の作成」を意味しているとされる(石原(1999)p.21)

とされ、「独立行政法人は…この基準及び注釈に定めるところに従わなければならない」と位置付けられている。なお、同基準においては、財務諸表の体系として、先に挙げた書類のほかに、キャッシュ・フロー計算書と行政サービス実施コスト計算書が加えられている¹⁶⁴。

(5) 独立行政法人の自主性と説明責任

同法第3条第3項によると、「この法律及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない」とされている。このことに関して、人事の面では、独立行政法人の長以外の役員の任命は主務大臣の認可事項とならない¹⁶⁵ことや、前述したように独立行政法人が中期計画の枠内において、弾力的に人件費等を含めた予算運営をすることが可能となるため、定員を独自に決定できるなど、その裁量が拡大される。さらに、同法第63条第1項では、「特定独立行政法人¹⁶⁶以外の独立行政法人の職員の給与は、その職員の勤務成績が考慮されるものでなければならない」とされ、職員のインセンティブを高めるために業績給与制度が導入される¹⁶⁷など、独立行政法人の主体性や自主性、効率性が高められるようになっている。

このように、独立行政法人の自主的権限が増大する一方、それに相応した説明責任も負うことになる。第3条第2項では、独立行政法人の説明責任に関して、「独立行政法人は、この法律の定めるところによりその業務の内容を公表すること等を通じて、その組織及び運営の状況を国民に明らかにするよう努めなければならない」とされている。このことに関連して、2001年11月には、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」(以下、独立行政法人等情報公開法)が成立し、独立行政法人が情報公開をより一層推進するための制度が整備されつつある。同法では、「…独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」¹⁶⁸という法人の情報公開の目的や、開示請求の対象文書の範囲、開示請求権や開示義務に関する事項、不開示情報の定義、さらに開示請求手続き等に関して、より詳細に規定されている¹⁶⁹。

4 2 3 「独立行政法人通則法」の検証

(1) NPMの考え方に基づいた独立行政法人の権限

日本の行政における独立行政法人の設立に関して、「独立行政法人とは、国民の需要に即応した効率的な行政サービスの提供を実現する、という行政改革の基本理念に立って、政策の企画立

¹⁶⁴ 「独立行政法人会計基準」及び「独立行政法人会計基準注釈」第34項

¹⁶⁵ 「独立行政法人通則法」(第18条～第26条)を参照されたい。

¹⁶⁶ 「特定独立行政法人」とは、「…独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活または社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるものとして個別法で定めるもの」とされる(「独立行政法人通則法」第2条第2項)。ただし、国際協力事業団はその対象とされないため、特定独立行政法人に関して本稿では扱わない。

¹⁶⁷ 国際協力事業団独立行政法人化準備室(2002)資料7

¹⁶⁸ 「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」第1条

¹⁶⁹ 「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」を参照されたい。

案機能と実施機能とを分離し、国の実務及び事業の一定のものの実施主体として創設¹⁷⁰されたものとされるが、これは前述したように、行政の機能をより細分化し、行政サービスの実施部門を企画立案部門から切り離し、契約型システムを導入するというNPMの考え方に基本的には基づいているといえる。すなわちここでは、中央府省の「政策立案は議会ではなく自分たちの担当である」という認識に基づき、主務府省が行政におけるPolicyとしての政策の企画立案部門、独立行政法人が実施部門、という観点において、制度上は契約概念が成立していると考えられる。

NPMの考え方においては、この契約概念により、実施部門において組織、人事等に関する権限や裁量が拡大するとされる。この点に関して、日本における独立行政法人制度で見ると、組織面では、主務大臣の一般的監督権を排することでその関与が必要最小限に限定され、独立行政法人の裁量が確保される。具体的には、主務大臣の関与は制度上、原則として中期目標の設定と中期計画の認可のみ¹⁷¹であり、また、これらにおいて独立行政法人の権限が明確化される。予算面では、国からの運営費交付金の枠内において、基本的には独立行政法人が人件費の見積もりを含めた予算、収支計画および資金計画などの運営をすることが可能となり、制度上は、中期目標の3～5年の期間を視野に入れた多年度にわたる予算運営となるなど、その弾力性および効率性が高まる。すなわち、これらの点をふまえ、契約概念のもとでは、主務府省あるいは大臣に対し独立行政法人の経営における権限や裁量が、制度上は拡大すると考えられるであろう。

また、NPMの考え方によると、このような契約型システムにおいては、行政の企画立案部門あるいは管理部門による事前関与または統制を排除し、事後チェックへの重点の移行を図るという意味において、従来のようにプロセスに重点を置くのではなく、あらかじめ設定した業績目標に基づいて行う評価、すなわち業績測定が重要とされる。これとは別に、独立行政法人は「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の適用の対象外、すなわち、総務省の定めるところの政策評価は独立行政法人を対象としていないとされる一方で、主務府省の所管に係る独立行政法人の業務運営を評価する目的で、主務大臣が任命する外部有識者からなる評価委員会、すなわち独立行政法人評価委員会により行われる評価が、独立行政法人の業績に関する評価、つまり「第三者」機関による業績評価に対応すると理解される。このことは、同委員会による独立行政法人の各事業年度ごとの評価結果が、総務省に置かれる政策評価・独立行政法人評価委員会に通知されることから明らかといえよう。

この評価結果により、独立行政法人の長の責任が問われる¹⁷²のみでなく、職員のインセンティブを高めるために個人の業績を反映した給与制度が導入されることとなるが、これらに関してもやはり前述したように、NPMの考え方に基づいた行政の企画立案部門と実施部門との間での契約概念、その契約履行に係る責任の所在の明確化、および契約型システムにおける経営資源管理の業績による統制というNPMの特徴が反映されているといえる。

¹⁷⁰ 首相官邸「『独立行政法人会計基準』の設定について」(2002年12月24日アクセス)

¹⁷¹ 国際協力事業団独立行政法人化準備室(2002)資料7

¹⁷² *Ibid.*

(2) 独立行政法人の説明責任と評価の実施主体

NPMの考え方によると、契約型の行政システムにおいては、権限の委譲と引き換えに生じる業績に関する説明責任という概念が重視される。すなわち、権限や裁量の拡大に相応して、行政情報や予算・財政情報等に関する説明責任が伴うことになる。ここで、行政活動をサービスととらえた際の行政全体にとっての説明責任の対象は、税を負担する顧客としての国民、および政策の執行権限を委譲されている議会ということになる。しかしながら、行政システムを、契約概念に基づき、政策の企画立案部門としての主務府省と、実施部門としての独立行政法人とに分けた場合、独立行政法人にとっては、上述の国民と議会に加え、主務府省ないしその長としての主務大臣に対する説明責任も生じてくる。

この「誰を対象とした説明責任か」ということは、独立行政法人に対する評価とその実施主体を考える際に重要となってくる。すなわち、説明責任の対象とされる者あるいは組織にとって、必要とされる情報がきちんと開示されているかどうか、それらの情報が理解しやすいように整理がなされているか、また、そのために（誰によって）評価が行われているかどうか、あるいは独立行政法人に対し自ら主体的に何らかの評価が行えるような制度があるか、等の点が重要である。

これらの点をふまえ、前述した独立行政法人の説明責任の3つの対象のうち、主務府省（主務大臣）と国民のそれぞれに関して、評価の実施主体という観点から見ると、まずは主務府省あるいは主務大臣に関しては、当該府省の独立行政法人評価委員会が担当となり、所管の独立行政法人を対象に業績評価を行う。すなわち、中期計画の実施状況をふまえた上で事業年度ごとに業務実績の評価を実施し、さらに中期目標の期間全体を通して総合的な評価を行うなど、独立行政法人との関係は直接的であるため、独立行政法人の主務大臣に対する説明責任が、制度上は適切に果たされやすい仕組みになっているといえよう。

また、行政サービスの顧客としての国民が、行政活動へどのようにかかわっていくかということに関して、近年、関連法案や手続きが成立している。例えば、行政の意思決定過程において、国民等の意見を考慮することを目的として1999年4月に導入された「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」、いわゆるパブリック・コメント手続¹⁷³が存在する。さらに、国民への説明責任を果たすために、情報公開をより一層推進することを目的として「独立行政法人等情報公開法」が2001年11月に成立した。しかしながら、制度上、国民が主体となって独立行政法人ないしその業務実績を対象に実施する評価というのは存在せず、基本的にはあくまで独立行政法人が顧客としての国民に対し自主的に、あるいは請求に応じて情報公開を行うことになると理解される。そのため、どのように国民が行政活動に積極的に参加しやすい仕組みを構築していくかが重要となってくる¹⁷⁴。

¹⁷³ 総務省「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続（いわゆるパブリック・コメント手続）」（2003年1月9日アクセス）なお、本手続における「国の行政機関」とは、「…内閣又は府、省、委員会、庁若しくはこれらに置かれる機関若しくは部局等」であり、法人等に関しては、「…本手続に準じた手続を経るよう、その規制の根拠となる法令を所管する行政機関が指導する」とされる（*Ibid.*）。

¹⁷⁴ 例えば、英米の自治体では近年、行政評価の目標数値は経営サイド、つまり首長や議会、市民の代表者から構成される評議会から与えられていることを上山は指摘する（上山（1999）p. 209）。また、米国の公的部門にお

(3) 中期目標、中期計画、事業計画

独立行政法人がNPMの考え方における契約概念に基づき、実際に業務運営していくにあたり、主務大臣の一般的監督権を排除し、自主的あるいは主体的に行政活動を展開できるかどうかに関しては、不透明な部分も大きい。すなわち、前述したように、独立行政法人の組織や制度に関する事項は個別法により規定されるが、独立行政法人の業務運営は事業計画および中期計画に基づくため、これらが依拠する中期目標のあり方により大きく左右されることとなる。中期目標に関してはいうまでもなく、主務大臣により定められるものであり、また業務運営の点において、中期計画は主務省令に左右される部分も少なくないため、独立行政法人の主体性との関連において、中期目標と中期計画の整合性の問題が生じてくる可能性がある。

また、主務府省は行政におけるPolicyとしての政策の企画立案部門、独立行政法人は実施部門と見なすことができるが、中期目標では主に、主務府省の政策に関してよりはむしろ、独立行政法人の業務運営に関する枠組みや、独立行政法人に対する業績評価実施における根拠の提示に重点を置いていると解釈される。その見地からすると、独立行政法人における業績測定の重要性との関連において、独立行政法人に対して主務府省の政策が明示されるような仕組みが別に存在するか、あるいは中期目標において明示化された政策が含まれる必要があると考えられる。

このことに関連して、独立行政法人における業績測定と業績評価の役割の違い、および両者の関係をここで明確化する必要がある。すなわち、業績測定に関しては通則法の中で特に規定事項等はないが、NPMの考え方に基づいた業績測定とは本来、独立行政法人が自らの業務において事前に設定した目標値に基づき、その達成状況に関して自ら自主的に行う評定のことを指す。また、本稿における業績評価とは、主務府省がその所管に係る独立行政法人の業務運営に関し、あらかじめ提示した中期目標に基づき、主務府省の独立行政法人評価委員会により行われる外部評価のことを指す。この中期目標には、独立行政法人の業務に関する目標値等も含まれるとされるため、業績評価において用いられる業績情報は、独立行政法人が自ら実施した業績測定から得られるものと想定されよう。

その場合、独立行政法人の主体性の問題にも関連して、誰が主体となりアウトカムやアウトプットにおける業績指標と目標値を設定するのか、これらが中期目標に含まれるのか、あるいはこれらに関して主務府省と独立行政法人との間で実際どのように同意を得るのか、ということに関しては独立行政法人通則法において特に規定されていない。

4 2 4 独立行政法人制度導入に関する考察

これまで見てきたように、日本の行政における独立行政法人制度導入は、少なくとも制度上において、独立行政法人と主務府省との関係を、NPMの考え方における契約概念に基づきとらえ

いては、市民が行政の顧客あるいは株主であるという見地から、業績測定のプロセスへの市民の関与が必要不可欠と認識されつつあることをTanakaは指摘する（Tanaka（2001）p. 63）。これらの例で見られるのは、市民も政策立案に参加するべきであるという「パブリック・インボルブメント（Public Involvement）」の概念である。また、国内における例としては、社会問題の解決に向けて、行政のみならずNPOや住民が自発的に関わり、役割分担するという「シェアード・アウトカム（Shared Outcome）」の概念と、それを政策レベルでの評価に取り込んだ「政策マーケティング」と呼ばれる青森県の事例が報告されている（上山（2002）pp. 113-139）。

直すという動きと位置付けられよう。ここでの契約関係とは、政策の企画立案部門としての主務府省が実施部門としての独立行政法人に対し、予算執行や人員配置など経営資源に関する権限・裁量を付与する代わりに業績評価の実施という形で、業務の結果に関する説明責任の遂行を求めるといえるものである。

しかしながら、行政全体を見た場合、同制度に関してはまだ導入の初期段階にあり、同制度導入の契機の一つとなった、これまでの特殊法人等において見られた主務官庁による強い事前関与や統制という問題点が解決され、独立行政法人において自立性や主体性が確保されるといった保証はない。実際この点に関しては、独立行政法人がこれまで主務府省との間において築いてきた個別の関係、および独立行政法人と主務府省それぞれにおける組織改革に向けた意識の変化によるところが大きいといえよう。

4 3 日本の政府開発援助における政策評価導入

本節では、まず日本のODA事業および政策立案形成と決定の過程について概観した後、ODA事業への政策評価制度導入に関して考察する。次に、ODA事業実施機関の一つとしてのJICAの独立行政法人化について概観した後、JICAの独立行政法人化という観点からのODA政策のあり方に関して考察する。

4 3 1 日本のODA

(1) ODA事業の特徴と事業実施機関

日本のODAの事業内容は大変複雑であり、1府10省にかかわっているが¹⁷⁵、これは日本政府のODA予算が独立の予算項目ではなく、各府省のODA関係予算部分の合計となっていることと関係している。ODA予算の財源は、一般会計支出、財政投融资資金、出資国債、各省庁特別会計予算等であり、これを形態別財源から見ると、無償資金協力と技術協力などの二国間贈与と国際機関への出資に必要な資金は主に一般会計支出から、円借款は財政投融资資金から、国際開発金融機構への出資などは国債から出資する¹⁷⁶。

ODA事業予算の大半を占めるのは、財務省、外務省、文部科学省、経済産業省であり、2000年度予算に関しては、未回収金を除く総額1兆8863億円のうち、財務省と外務省がそれぞれ61.0%、30.6%を占め、文部科学省と経済産業省はそれぞれ約3%前後、農林水産省は約1.4%、他の府省庁は1%を下回っている。財務省の割合が高いのは、国際開発金融機構への出資に加え、日本のODA事業予算の約5割を占める円借款を主管するためであり、その資金交付先はJBICとなっている。外務省が担当するのは二国間贈与、JICAに交付する技術協力事業費、国連等の国際機関への出資費用である。なお、JICAの予算は日本のODAにおける技術協力事業費の約5割を占める。その他各府省のODA予算は主に技術協力にかかわっており、文部科学省では国費留

¹⁷⁵ 内閣本府とその管轄下の警察庁および金融庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省を含む（外務省（2002）p. 141）。

¹⁷⁶ 金（2002）p. 127

学生事業予算、経済産業省では人材育成支援事業予算や日本貿易振興会（JETRO）への資金交付等がある¹⁷⁷。

（２）ODA事業における政策¹⁷⁸立案形成と決定の過程

日本のODAに関して、援助基本法等の統轄法は存在しない¹⁷⁹一方、ODA政策形成のよりどころとされるべきであるのが、1992年6月に閣議決定を経て制定された「政府開発援助大綱」（以下、ODA大綱）といえるであろう。このODA大綱は、「我が国のODAの理念と原則を明確にするために、援助の実績、経験、教訓をふまえ、日本の援助方針を集大成したODAの最重要の基本文書」¹⁸⁰とされ、その内容は「…基本理念、原則、重点事項、政府開発援助の効果的実施のための方策、内外の理解と支持を得る方策及び実施体制の6部」¹⁸¹から構成される。

さらに、1997年5月に外務大臣の私的諮問機関として発足した「21世紀に向けてのODA改革懇談会」（以下、ODA改革懇談会）により、1998年1月に発表された最終報告書において、ODA中期政策（以下、中期政策）や国別援助計画の策定が盛り込まれた。中期政策は、ODA大綱をふまえた上で、「…今後5年程度を念頭に置いた我が国ODAの基本的考え方、重点課題、地域別援助のあり方等を内外に体系的に示すもの」¹⁸²として、1999年8月に公表された。また国別援助計画は、「…被援助国の政治・経済・社会情勢の認識をふまえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、今後5年間程度を目途とした我が国の援助計画を示すもの」¹⁸³とされている。これらの3つに関して、ODA大綱の下に中期政策が、そしてその下に国別援助計画が位置付けられる¹⁸⁴とされている。

しかしながら、これらの3つには法的拘束力がないため、ODA大綱¹⁸⁵に関していえば、それが必ずしも日本のODA政策決定において適切に運用されているとは限らない¹⁸⁶。すなわち、援助理念とは、「…対外援助の意義を論証するために、正当な根拠を提供する価値観念」¹⁸⁷ではあるが、それをどう運用するかというのは全く別の話といえよう。それゆえ、「…『ODA大綱』が出され

¹⁷⁷ 金（2002）pp. 127-128；外務省（2002）pp. 133-150

¹⁷⁸ ここでの「政策」とは、「（Policyとしての狭義の）政策」を指す。なお、本項では「（総務省の定める）政策評価」および「政策体系」において「政策」が「（広義の）政策」として用いられている場合を除き、「ODA政策」や「ODA中期政策」等において用いられている「政策」は「（狭義の）政策」を指す。詳細に関しては、冒頭の間連用語の定義を参照されたい。

¹⁷⁹ 日本における援助基本法をめぐるこれまでの議論に関しては、例えば小浜（1998）、村井（2002）などを参照されたい。

¹⁸⁰ 外務省「ODA政策2. 政府開発援助に関する中期政策 a.概要」（2003年1月10日アクセス）

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² 外務省「『政府開発援助に関する中期政策』の公表について」（2003年1月14日アクセス）

¹⁸³ 外務省「ODA政策3. 国別援助計画」（2003年1月10日アクセス）なお、国別援助計画は2000年3月よりバンラデシュおよびタイの2カ国をはじめとして順次公表され、2002年7月の時点において計151カ国が策定済み、さらに9カ国が策定予定とされている（*Ibid.*）。

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ 齋藤によると、「大綱」に関して「…法律としての拘束力はないが、政府の中・長期的な方針を文書の形で明確化したものを大綱と呼ぶことが多い…すなわち、大綱とは国会答弁や国会決議、省令や行政指導などに比べればその持つ意味は重いものの、法律ほどではないという中間的な位置を占めるもの」としている（下村・中川・齋藤（1999）p. 89）。

¹⁸⁶ 神田（2002）p. 247

¹⁸⁷ 金（2002）p. 123

たにもかかわらず、依然はっきりとした政策をもたず、...その効果が均霑されていないという批判が根強い」¹⁸⁸といった指摘が実際にあることも否めない。

日本のODA政策形成に関して、本来の政策決定機関である国会は、「外交は政府の専管事項」¹⁸⁹という観点から、ODA予算の総額と各省庁別予算額を含む審議部分にしか関与せず、具体的な対外援助の内容は政府が決定する¹⁹⁰とされる。日本の対外援助の窓口は外務省となっているが、その政策決定に関しては、関係各省庁間での協議により決定される。例えばODAの無償資金協力は外務省が担当するのに対し、ODAの大半を占める円借款については上述した1府10省2庁のうち財務省（旧大蔵省）、外務省、経済産業省（旧通商産業省）、内閣府（旧経済企画庁）¹⁹¹の旧「四省庁」体制による協議事項であり、ODAの案件提起等、政策決定過程に関与している¹⁹²。さらに、技術協力には1府10省2庁すべてが関与する¹⁹³など、日本のODAにおける政策決定過程はその事業実施体制ゆえに大変複雑である。

この多くの省庁が関与する実施体制には、「...各省庁がそれぞれの専門知識を活用した援助を行うことによる範囲の経済と分業の利益がある」¹⁹⁴とされる。しかしその一方で、その体制の複雑さゆえの弊害として「...国内の縦割り行政の写像として、各省庁の都合で援助が実施される可能性」¹⁹⁵や、「省庁間で相互牽制する弊害」¹⁹⁶が挙げられ、これこそが政策決定の非効率をもたらす原因であり、結果として援助政策が不明確とならざるを得ない、という金の指摘¹⁹⁷は決して否めない。

しかしながら、2001年1月から施行された「外務省設置法」において、「...外務省が政府開発援助全体に共通する方針に関する関係行政機関の行う企画の調整並びに政府開発援助のうち技術協力及び有償の資金供与による協力に関する関係行政機関の行う企画・立案の調整を掌握する」¹⁹⁸とされるなど、ODA政策決定における外務省の権限が近年増大する動きが見られることが特徴の一つとして挙げられる。

（3）ODA評価体制整備への動き

1997年には、行政改革の一環として、ODA予算の一律10%削減が公表されたのを受け、同年7月には、通商産業省と経済企画庁（それぞれ当時）が別々に、有識者委員会の「ODA改革」案を公表した¹⁹⁹。また、日本の対外援助の窓口である外務省は、前述のODA改革懇談会を発足させたが、その最終報告書において、より効率的なODA実施体制の構築のための「評価システム

¹⁸⁸ 小浜（1998）p. 206

¹⁸⁹ 村井（2002）p. 272

¹⁹⁰ 金（2002）p. 129

¹⁹¹ 内閣府の場合は、総理府本府、経済企画庁、沖縄開発庁、金融再生委員会が統合された。

¹⁹² *Ibid.*, pp. 128-129

¹⁹³ 外務省（2002）pp. 143-146

¹⁹⁴ 下村・中川・齋藤（1999）p. 94

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ 金（2002）p. 125

¹⁹⁷ 金（2002）pp. 128-129；小浜（1998）p. 206

¹⁹⁸ 外務省（2002）p. 51

¹⁹⁹ 神田（2002）pp. 253-254

の確立」の重要性の視点から、政策決定部門と実施機関の評価役割分担の明確化、フィードバックの強化などの改善の必要性が指摘された²⁰⁰。これを受けて、外務省経済協力局長の私的諮問機関「援助評価検討部会」のもとに、1998年11月、「評価研究作業委員会」が設置され、ここでは政府関係機関による日本のODA評価に関する初めての体系的な議論が行われた²⁰¹とされる。

2000年3月には同委員会の最終報告書として『『ODA評価体制』の改善に関する報告書』が公表され、その中でODA評価の問題点と課題に対する改善策の提言を行った²⁰²。さらに、評価手法の更なる改善、政策評価導入に関するより具体的な検討を行う目的のもと、2000年7月、援助評価検討部会のもとに「ODA評価研究会」が設置され、2001年2月に「ODA評価研究会報告書」が公表された²⁰³。

同委員会では、以下の5つの課題について重点的に議論された。すなわち、「... 政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、評価のフィードバック体制の強化、評価の人材育成と有効活用、評価の一貫性の確保（事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立）、ODA関係省庁間の連携推進」²⁰⁴である。このうち に関して、上述した両委員会において主査を務めた牟田は、「プログラム・レベル、政策レベルの評価の導入は、従来のプロジェクト・レベル中心の評価方法では十分ではなく...これまでのODA評価の実践例等も援用しながら、プログラム・レベル、政策レベルに適した評価手法を開発し拡充していくことが求められている」²⁰⁵という見解を述べている。

(4) ODA事業への政策評価導入に関する考察

複雑な政策形成過程からなる日本のODAを、政策評価導入を前提とした行政活動と見なした場合、日本におけるODA政策はどのように形成されるのか、行政のサービスが対象とする顧客は誰か、顧客の視点から見た場合のODA政策はどうあるべきか、という観点が非常に重要になってくる。

まず最初の政策形成の点に関しては、これまで見てきたように、ODA政策決定におけるODA大綱の運用状況や、中期政策や国別援助計画等も含めた法的拘束力の問題や制定までの過程²⁰⁶をふまえると、これらのODA大綱、中期政策、国別援助計画は、政府によるODA事業全般に関する中・長期的な統一の見解であると理解できる。その一方で、関係各省庁等が関与する事業実施体制の実際の状況をふまえると、ODA事業の主流は、基本的にはその事業を管轄する関係各省庁の意図や方針に従って実施されている²⁰⁷と理解され、さらに政策評価導入に関連して、各省庁

²⁰⁰ 山谷・高田・池永(2001) p. 56

²⁰¹ 牟田(2001) pp. 3-4

²⁰² 山谷・高田・池永(2001) p. 56

²⁰³ 牟田(2001) p. 4；山谷・高田・池永(2001) p. 56

²⁰⁴ 牟田(2001) p. 4

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 5-6

²⁰⁶ ODA大綱および中期政策は、原案は外務省が担当するが、最終的には閣議を経て関係各省庁すべての合作となる(神田(2002) p. 255；下村・中川・齋藤(1999) p. 89)

²⁰⁷ 政府が何らかの突発的要因によりODA事業に関する政治的決断を下す場合等においてはこの限りではない。日本のODA政策決定における制約要因に関しては、例えば金(2002)などを参照されたい。

を（Policyとしての狭義の）政策の企画立案部門と見なした場合、この各省庁における個別の方針こそが、ODA事業実施における個別の政策であるといえよう。

次に、サービスの対象としての顧客は誰かという点に関しては、「政策評価に関する標準的ガイドライン」における「政策評価の目的」のところで述べたように、「国民に対する説明責任の徹底」、「国民本位の効率的な行政の実現」、「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」²⁰⁸など、国民を顧客と見なしているのは明らかである。しかしながら、これはODA事業が内包する性質には合致しない。すなわち、ODA事業はその多くが途上国において行われることを考えると、そのサービスの対象としての顧客は、納税者である日本国民、および税負担はしていないが援助の受け手とされる援助受入国の関係機関および国民、の二者と理解できる。

さらに、顧客の視点から見たODA政策のあり方に関しては、上述した二者をそれぞれ別に考える必要がある。まず、日本国民をサービスとしてのODA事業の顧客（あるいは株主）と考えた場合、ODA事業が国民に利益をもたらすような政策が立てられているか、ということが重要になってくる。これは、国や国民全体にとっての利益、すなわち国益ということに関連して、「ODAの供与が国益にかなっているか」という問いにつながる。国益自体に関してはいろいろな議論があり得るが²⁰⁹、政策評価導入との関連において、ここで最も重要なのは、政府が国益のためのODA供与ということに関して明確な方針なり考えを持ち、それらの考え方をODA政策に反映し、公文書等において明示することで、国民に対して適切に提示しているかどうかであるといえよう。

このことについて、政府のODA事業一般に関する統一の見解としてのODA大綱および中期政策について見てみると、筆者の見限り、ODA大綱では「国際社会の相互依存関係」という前提のもと、「国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たす」²¹⁰という理念を提示することに重点が置かれており、国益に関する見解が十分に示されているとはいえない。このODA大綱に関しては、2003年3月に見直しの方針が公表された²¹¹が、現時点ではどのような内容になるかは不明である。また、中期政策に関しては、その概要において「...世界の平和と安定に依拠し、資源・エネルギー、食料等の供給を海外に依存する我が国にとり、開発途上国支援に引き続き積極的な貢献を行っていくことは、我が国自身の安全と繁栄の確保にとって重要な意義を有し、平和の維持を含む広い意味での我が国の国益の増進に資する」²¹²と記述されているものの、これ以外には特に国益に関する具体的記述は見当たらず、より詳細な見解の表明が必要であろう。

²⁰⁸ 総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2002年10月16日アクセス)

²⁰⁹ 例えば神田は、ODAの外交手段としての位置付けと役割を、小浜は、援助供与による相対的に自由な世界経済体制の維持のための、開発途上国の持続的経済成長の確保を挙げている(神田(2002)p. 245; 小浜(1998)p. 211)。しかしながら本論では、ODA事業における国益ではなく、ODA事業への政策評価導入を論じることが主目的であるため、ここでは国益について論じない。

²¹⁰ 外務省「ODA政策1. 政府開発援助大綱」(2003年1月10日アクセス)

²¹¹ 外務省が公表したODA大綱見直しの方針においては、国益に関連すると思われる事項として、ODAへの国民参加が一層求められているという見地から、広報・情報公開および開発教育の普及に関して規定を置くとされている(外務省「政府開発援助大綱見直しについて」(2003年3月14日アクセス))。

²¹² 外務省「ODA政策2. 政府開発援助に関する中期政策 a.概要」(2003年1月10日アクセス)

ここで本論に戻ると、ODA事業への政策評価導入において最も大事なものは、政府による具体的な（Policyとしての）政策の明示化である。NPMの考え方のところでも述べたように、行政における業績測定、特に施策ないしプログラムレベルでのアウトカムに関する業績測定においては、政策の明示化が大前提となっているため、政策が不明瞭だと評価実施の有効性が薄れてしまう。さらに、顧客としての国民への説明責任とは、国民のニーズが適切に反映された政策のもとで行われた、事業全般の評価結果に対する説明責任²¹³を指すため、政策が提示されないと、国民が評価結果を適切に判断するための根拠が与えられず、判断を下すのが困難になるという意味において、国民に対する説明責任が果たされなくなってしまう。

このような観点から、現在のODA事業については次のことがいえる。すなわち、政府がODA政策において、国民が顧客であるという観点から、国益のためのODA供与ということに関して明確かつ詳細な見解を提示していないという現在の状況では、政策の企画立案部門としての各府省が管轄する、各種ODA事業に関する個別の政策の存在を前提とした上で、関係各府省において政策評価を別々に実施することがより現実的であると理解される。その際、ODA大綱における理念が適切に運用されているかという視点や、牟田が述べるように、中期政策や国別援助計画における内容が適切に実施あるいは管理され、効果を上げているかという視点²¹⁴が政策評価の際の基準となり得るであろう。

またこのことに関連して、関係各府省がODA政策形成やODA事業における政策評価実施において、これまで以上に連携を図ることが重要となってくる。2000年3月には、援助の政策および実施について外務省と関係府省の間で審議・意見交換をすることを目的とした「政府開発援助関係省庁連絡協議会」が設置され、また2001年7月には、政府全体でのODA評価体制の充実を図ることを目的とした「ODA関係府省評価部門連絡会議」が設置²¹⁵されており、関係各府省間における連携・調整がさらに強化されることが期待される。

次に、援助受入国側の関係者を行政サービスとしてのODA事業の顧客（受け手）と考えた場合であるが、受入国側は実際に税負担をしていないため、納税者としてではなく、サービス提供の対象としての説明責任が生じる。この場合、受入国側がどのような形でODA事業に関与していくべきか、ということがより重要となってくる。このことに関して、牟田は「...評価活動を通じて協力に対する（...中略）相手国国民の理解と参加を促進する」²¹⁶ことを強調している。

ここでの留意点は、事業を実施する側が、顧客としての受入国側のニーズを的確にとらえ、どのように政策や施策等に反映していくかということである。つまり、政策体系においてこの部分をあらかじめ明確にしておかないと、事業全般における業績測定の際に、受入国側の視点で見た業績（Performance）とは何であり、それをどのような指標を用いて測定するのかという基本的な問いに直面することになる。換言するならば、適当な政策が提示されていない状況では、受入国の国民が積極的にODA事業に参加することの意義が薄らいでしまう。

²¹³ 大住（1999）p. 96

²¹⁴ 牟田（2001）p. 4

²¹⁵ 外務省（2002）pp. 51, 107

²¹⁶ 牟田（2001）p. 4

さらに、ODA事業における政策体系を作成する際には、国や地域の違いによる多様性を考慮し、受入国側のニーズをどのレベルにおいて反映させるかという点が重要となる。その際、誰が主体となって政策体系を作成するのかということが再び問題となるが、現在のODA事業実施の制度上の制約からは、外務省が関係各府省間の調整を掌握する権限が増大しつつあるとされつつも、政策の企画立案部門としての関係各省庁が自らの管轄する事業内容をふまえ、別々に作成するというのがより現実的であると理解されよう。

またその場合、外務省により策定された、法的拘束力はないが「...具体的案件の指針となることを目指している」²¹⁷とされる国別援助計画を、政策体系においてどう位置付けるかということにも留意しなければならない。このことに関連して、牟田は、国別協力の大目標や目標体系が明確でなければ、国別援助総合評価はできないという見解を述べている²¹⁸。また、国別援助計画に関しては、2002年7月の時点において策定済みのものは計15カ国、策定予定は9カ国²¹⁹とされるなど、その国の数はまだ十分とはいえず、ほかの国々についても早急に整備することが必要であろう。

以上まとめると、行政活動としてのODA事業への政策評価導入においては、サービスの顧客とされる日本国民と援助受入国の二者どちらの観点から見た場合も、より詳細なODA政策の明示化が必要であり、また前提とされる。さらに、関係各省庁によりODA事業に関する政策体系が作成される際には、これら二者それぞれの観点が反映され、また政策体系においても、これらの異なる2つの観点の整合性がとれているよう考慮される必要があるといえる。

4 3 2 ODA事業実施機関の独立行政法人化

2003年3月の時点において、外務省の所管に係る独立行政法人はまだ一つも発足していないことと関連して、同省では独立行政法人評価委員会の設置に至っていない²²⁰。その一方で、ほかの府省に関しては、内閣府、総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省を含む9府省58の独立行政法人が既に発足しており²²¹、これらの府省では独立行政法人評価委員会の設置も含め、独立行政法人の業務運営を評価するための体制の整備が進んでいる。

2003年10月には、ODA（関連）事業実施機関として、外務省が所管するJICAおよび国際交流基金が独立行政法人化により、それぞれ独立行政法人国際協力機構、独立行政法人国際交流基金となり、また経済産業省が所管するJETROが、独立行政法人国際貿易振興機構となる²²²。なお、JBICに関しては、現在のところ独立行政法人化の予定はない²²³。

²¹⁷ 外務省「ODA政策3. 国別援助計画」(2003年1月10日アクセス)

²¹⁸ 牟田(2001)p.6

²¹⁹ 外務省「ODA政策3. 国別援助計画」(2003年1月10日アクセス)

²²⁰ 外務省独立行政法人評価委員会は2003年4月頃に設置される予定(JICA職員へのインタビューより)

²²¹ 総務省「独立行政法人一覧」(2002年12月24日アクセス)

²²² 首相官邸「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たった基本方針について」(2002年12月24日アクセス)

²²³ JICA職員へのインタビューより。

4 3 3 JICAの独立行政法人化

本項では、特殊法人等整理合理化計画におけるJICA事業および組織形態について講ずべき措置の内容、独立行政法人化後のJICAにおける新制度、主務省としての外務省からの中期目標の提示状況、業務内容の変化等について概観する。

(1) 特殊法人等整理合理化計画

2001年12月に閣議決定を経て公表された特殊法人等整理合理化計画によると、JICAにおける事業および組織形態について講ずべき措置として、まず事業一般に関しては、体系的な評価実施と外部評価内容の情報提供、事務処理の見直し、国別、地域別での事業実施の強化等が挙げられており、そのほかにも開発投融資事業や海外移住事業の廃止と、無償資金協力、災害援助、青年海外協力隊等に関しては外部評価内容の情報提供が挙げられている²²⁴。

(2) 新制度の概要

2002年10月にJICAの独立行政法人化準備室により作成された「独立行政法人国際協力機構法案説明会用資料」によると、JICAの独立行政法人化による制度面での変化に関して、以下の項目が記載されている²²⁵。

- ・ 国と法人の権限と責任を明確化（独り立ち 責任の所在を明確化、国は企画、法人は実施を担当）
- ・ 明確化された権限と責任の範囲内において、法人の主体性、自立性を尊重（制度上、国の関与は原則、中期目標の設定、中期計画の認可のみ）
- ・ 主務大臣による中期目標の設定
- ・ 外部有識者からなる評価委員会が中期目標、中期計画、年度計画に基づいて定期的に評価を実施
- ・ 組織、定員、人事について、基本的枠組み等の範囲内で法人が決定可
- ・ 職員のインセンティブを高めるために業績給与制度を導入
- ・ 中期目標、中期計画、年度計画、評価結果、給与等に関する情報を公開
- ・ 企業会計原則の導入、法人の会計情報を公開
- ・ 運営費交付金（中期目標期間3～5年分を認可）の範囲内において法人が弾力的・効果的に使用可

これらはどれも、前節において既に述べた「独立行政法人通則法」に則ったものであると理解されるが、実際に新制度のもとで組織運営が始まるのは2003年10月からであり、同法における事項が具体的にどのような形でJICAに反映されるかに関しては、現時点において不明である。

(3) 中期目標、中期計画、事業計画

2003年10月からのJICAの独立行政法人化に向けて、外務大臣はJICAに対し、業務運営の効率

²²⁴ 国際協力事業団「特殊法人等整理合理化計画」（2003年3月31日アクセス）なお、詳細に関しては同文献を参照されたい。

²²⁵ 国際協力事業団独立行政法人化準備室（2002）資料7

化や、国民に提供するサービス等、業務運営およびその質の向上に関する事項等を含む3～5年の期間での中期目標を定め、それに基づいてJICAは中期計画および年度ごとの年度計画を作成することとされている。しかしながら、2003年3月の時点において、外務省側からJICAに対して中期目標はまだ提示されておらず、従ってJICAにおいても中期計画の策定にはまだ至っていない。また、事業計画の策定に関しても、中期計画の策定後に実施されることとなる²²⁶。

一般に、中期目標に関しては、既に述べたように、独立行政法人の業務に関する達成状況が判断しやすいよう、できる限り数値目標を設定するよう定められており、JICAの場合に関しては、外務省より提示される中期目標に基づき、外務省独立行政法人評価委員会により、総務省の定める政策評価の一環としてJICAの業務運営の評価が行われることとされる。

(4) 独立行政法人国際協力機構法案：組織の目的および業務内容の変化

JICAが独立行政法人化されるにあたり、2002年10月に独立行政法人国際協力機構法案が各省協議を経て閣議決定され、同年11月の臨時国会において可決された²²⁷。同法案第1章第3条では、国際協力機構の目的を以下のように新たに定めている²²⁸。

独立行政法人国際協力機構（…中略）は、開発途上にある海外の地域（…中略）に対する技術協力の実施並びに無償の資金供与による開発途上地域の政府に対する国の協力の実施の促進及び開発途上地域の住民を対象とする国民等の協力活動の促進に必要な業務を行い、中南米地域等への移住者の定着に必要な業務を行い、並びに開発途上地域における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な業務を行い、もってこれらの地域の経済及び社会の発展又は復興に寄与し、国際協力の促進に資することを目的とする。

2003年3月の時点では、ほかに同様の趣旨を示す公式文書等は存在せず、ここでの記述が実質的に、同機構の使命に関する声明文（Mission Statement）に該当するものと考えられる。

JICAの事業に関しては、2002年度の時点において、研修員受入、専門家派遣、機材供与、技術協力プロジェクト（旧プロジェクト方式技術協力）（以下、旧プロ技）、開発調査、青年海外協力隊派遣、無償資金供与（調査・実施促進）、開発協力、移住者・日系人支援、緊急援助、フォローアップ、人材養成・確保の12事業が挙げられる²²⁹。独立行政法人国際協力機構法によると、独立行政法人化後には、開発協力²³⁰および移住者・日系人支援の一部が廃止され、また目的達成業務の廃止ないし主要業務への統合と合わせ、最終的には、技術協力、無償資金協力、国民等の協力活動、移住、緊急援助のための機材・物資の備蓄・供与、国際緊急援助隊、の6つの業務に再分類される²³¹。

なお、上述した12事業の予算に関しては、2002年度の時点までは事業ごとに別々に計上されて

²²⁶ JICA職員へのインタビューより。

²²⁷ 国際協力事業団独立行政法人化準備室（2002）資料1

²²⁸ 「独立行政法人国際協力機構法案」第1章第3条

²²⁹ 国際協力事業団「国際協力事業団事業概要」（2003年2月4日アクセス）なお、開発協力に関しては、2002年度から新規事業受付を停止している（国際協力事業団（2002a）p. 214）。

²³⁰ 開発協力に関しては、2002年度から新規事業受付を停止している（*Ibid.*, p. 214）。

²³¹ 国際協力事業団独立行政法人化準備室（2002）資料3、4。なお、詳細に関しては後述。

いたが、独立行政法人化後は、業務の再分類に対応する形で一項目が特定されなくなる²³²など、予算の基本的性格が変わりその用途の融通性も増すように思われる。

(5) ODA政策とJICAの独立行政法人化に関する考察

2003年3月の時点において、外務省側からJICAに対して中期目標はまだ提示されていないため、本稿においてはその具体的な内容に関して論ずることはできず、外務省側からの中期目標において、どの程度具体的な政策およびそれに関する数値目標が含まれるかは不明である。ここで留意すべきなのは、既に述べたように、中期目標は主に主務省の（Policyとしての）政策に関してよりはむしろ、独立行政法人の業務運営に関する枠組みの提示に重点を置いていると解釈できる点である。

本節で述べてきたように、日本のODAに関しては、1999年に策定されたODA中期政策および2000年より順次公表されている国別援助計画が存在する。これらは本来、策定時より5年程度を念頭に置き、日本のODA事業全般に関する重点課題や地域別援助のあり方等を含む実施指針、国別の援助計画をそれぞれ示したものであり、どちらも外務省が中心となって策定しているが、JICAは外務省の所管であることをふまえると、これらの実施指針や援助計画が、そのまま同省の政策としてJICA事業に反映されるべきと考えることも可能であろう。すなわち、中期目標のほかに、外務省からJICAに対して政策が明示される仕組みが既に存在していると理解される。

しかしながら、これらの中期政策や国別援助計画には具体的な数値目標が設定されておらず、また国別援助計画に関しては、2002年7月の時点において策定済みのものは計15ヵ国のみであるなど、筆者の見限り、その量と質においてまだ不十分であるといわざるを得ない。特に、JICAの独立行政法人化にあたり、既に述べたように、その業務に関する数値目標の設定が、政策の企画立案部門としての外務省と、施策および事務事業の実施部門であるJICA²³³との間において、NPMの考え方に基づいた契約型システムが成立するための前提として重要であり、また外務省独立行政法人評価委員会がJICAに対し業績評価実施する際にも必要とされる。そのような理由により、中期目標においてはできる限り数値目標を明示するように定められているものと理解されるが、この中期目標と中期政策および国別援助計画との関連が現時点では不明瞭である。

さらに、この国別援助計画と、JICAが独自に策定する国別事業実施計画（後述）との間の整合性の問題にも関連して、最終的には中期政策、国別援助計画および国別事業実施計画の意義とそれらの関係が再確認されることで、同一体系内における政策・施策・事務事業指針のような形で整理されるのが理想的²³⁴であり、またここでの中期目標と中期計画および事業計画の位置づけが明確化される必要がある。いずれにせよ、これらの点は、外務省側からJICAに対して中期目標が提示されることでより明らかとなるであろう。

²³² 国際協力事業団独立行政法人化準備室（2002）

²³³ 国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）p. 25

²³⁴ *Idid.*, p. 22

4 4 総括

本章において検証した政策評価制度と独立行政法人制度はともに、1997年12月に公表された行政改革会議最終報告に端を発しており、NPMの考え方にに基づき、効率的で質の高い行政を実現することを目的とした行政改革の一環として導入されたものである。政策評価制度に関しては基本的に、政策の企画立案部門としての中央府省にのみ適用されるため、独立行政法人はその対象外となる。

日本のODA事業に関していえば、現時点におけるODA政策のあり方をふまえると、関係各府省において政策評価を別々に実施することがより現実的であると理解される。そのため、ここで独立行政法人化を目前に控えたJICAに関していえば、主務府省としての外務省が提示する予定の中期目標に基づき、外務省独立行政法人評価委員会がJICAに対して実施する業績評価、および独立行政法人通則法の中で特に規定事項等はないものの、NPMの考え方にに基づき、独立行政法人が自らの業務の達成状況について自ら自主的に行う数値を用いた業績測定の異なる2つの概念が重要となる。

また、JICA事業に関しては、その多くが途上国の国民を対象に行われるなど、活動内容が一般の行政機関のそれと比較しても特異であるため、JICAにおいて特に結果重視マネジメントとの関連での業績測定のあり方を実際に考えていく際には、国内のほかの行政機関において見られる事例よりも、DAC諸国の援助供与機関における国際的潮流をふまえた上で、結果重視マネジメントの動向に関して検証することがより有効であろう。

いずれにせよ、これらの制度はすべて、行政において効率化とその質の向上を図るためのツールでしかないことをふまえると、行政機関におけるマネジメントが改善されるためには、NPMの考え方に基づいて行政改革が進められることが最も重要であり、また目的意識が伴わないことで制度自体が形骸化しないためにも、現場の意識改革が同時に行われる必要があるといえよう。

5 . 援助供与機関における結果重視マネジメントの国際的潮流

本章では、二国間および多国間援助供与機関における結果重視マネジメント（RBM）導入の現状について検証する。本章での記述の多くは主に、DACのWP-EVにより公表されたAnnette Binnendijkのレポート「Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience - Background Report」の内容に依拠している。また、このレポートで扱っているのはDAC加盟国すべての援助供与機関ではなく、特にRBM導入の動きが早くから見られた一部の機関（USAID、DfID、AusAID、CIDA、Danida、UNDP、世界銀行）についてであり、本章ではその中でも特にRBM導入の先駆的存在といえるUSAIDにおける動向に注目する。

さらに、本章の後半部では、近年の援助実施のあり方における結果指向との関連から、現在ドナー機関において活発に議論されているプログラム援助に関しても概観する。

5 1 DAC加盟国におけるNPMの潮流

近年のNPMの考え方を中核とした「公的部門」の改革の潮流は、1980年代、経済危機がより深刻であった英国、ニュージーランド、オーストラリア、カナダ等、いわゆるアングロ・サクソン諸国に先導される形で始まり、1990年代にはオランダ、スウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェー等の北欧諸国に続き、やや遅れてドイツ、フランス、オーストリア、米国、そして日本等、多くのDAC加盟国に波及しその動きが加速した²³⁵。

例えば米国では、1993年のGPRAの成立により、全連邦政府機関に対し、個々の政策および予算に関する目標値の設定と業績の報告を義務付けることで、公的部門の改革の動きが加速した²³⁶（詳細については後述）。また英国では1988年に、行政における契約型システム導入の先行事例として知られているエイジェンシー制度²³⁷が導入され、ニュージーランドではCrown Entities、カナダではSpecial Operating Agency等、他のDAC加盟国においても同様の動きが見られる。

5 2 援助供与機関におけるRBMの潮流

5 2 1 援助供与機関におけるRBMの背景

DAC各加盟国における公的部門の改革が進展するのと同時に、各国内の政府レベルにおいては、行政機関の一つとしての援助供与機関も、例外なくその見直しの対象とされた。そのような

²³⁵ 大住（1999）p. 35、57、59、76。米国においては1980年代までに、PPBS等の「...民営化手法や政策科学を理論的基礎とした行政管理の仕組み」は存在し、NPMはこの流れを汲んでいるとされる（大住（1999）p. 77；上野（2001）pp. 22-23）。各国における行政改革の動向に関しては、同文献や行政改革会議事務局（1997）などを参照されたい。

²³⁶ 小池（1998）p.63

²³⁷ 英国の行政において、国家公務員が行う業務のうち5%ほどとされる政策の企画・立案部門を除き、残りの大部分を占める実施部門を分離して中央省庁からの独立機関とすることで、行政の効率化とサービスの向上を図るという考えに基づいた制度であり、エイジェンシーでの「制度改革、予算の執行などのマネジメント面での裁量は著しく拡大される」といわれる（大住（1999）p. 52）。エイジェンシー制度に関しては、同文献などを参照されたい。

中で、援助供与機関は、各国内の他の行政機関とは多少異なる状況に置かれていた。つまり、国内の財政状況の悪化や景気の後退等、改革の契機となった直接的理由に加え、これまでの継続的な援助供与の実施にもかかわらず、援助の効果が予期されたとおりに表れないことに対する疑問を背景とした、援助予算の確保に対する国民の支持の低下、すなわち「援助疲れ」の現象からくる大きな外的圧力があつた²³⁸とされる。

この「援助疲れ」の現象は、1990年代を通じて主要な援助供与国において見られた²³⁹が、このことは同時に、これらの国々の援助供与機関にとって、援助実施がもたらした結果を、国内の納税者のみならず援助受入国側の関係者を含む国内外の利害関係者に対し提示することの明確な動機付けとなり²⁴⁰、これらの機関におけるRBM確立が促進されていった。また、援助供与機関が形成する国際的ネットワークの存在により、このRBM確立の動きはDAC加盟国の二国間援助機関のみならず、世界銀行やUNDP等の多国間援助機関においても1990年代半ば以降、同様の動きが見られるなど、国際的潮流が形成されていったといえよう。

5 2 2 援助供与機関におけるRBMの考え方

援助供与機関におけるRBM確立の動きは、基本的にはDAC各加盟国でのNPMの考え方に基づいた公的部門の改革を背景としており、従って、NPMの考え方における基本的概念等はそのまま適用され得る。本項では、RBMの潮流と、開発途上国における援助供与という事業との関連において、「業績 (Performance)」の意義を再検証する。

(1) DACの見解による「業績」と「結果」の定義

DACのWP-EVが編纂した「Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management」によると、「業績 (Performance)」「結果 (Results)」およびその関連語句と「結果重視マネジメント (Results-Based Management)」の定義は表5-1のように定められている。

ここで留意すべきなのは、「結果 (Results)」に関するDACの見解である。つまり、DACの定義では、「結果 (Results)」においてアウトプット (Output)、アウトカム (Outcome)、インパクト/長期的効果 (Impact) がすべて含まれている。このうちアウトプットが含まれている点に関しては、これまでほとんどの援助供与機関が、プログラムの枠内での援助実施というよりも主に個別プロジェクトごとの実施に焦点を当て、そのためにアウトプットを重視したプロジェクト評価が主に行われてきたこと²⁴¹、さらに現在も、機関によってはその傾向がまだ強く残っているものがあること²⁴²と関連していると思われる。しかしながら、DAC加盟国全体の援助供与機関において概観すると、アウトプット重視の傾向は一般的に、アウトカムおよびインパクト重視へと変わりつつある²⁴³とされる。

²³⁸ Binnendijk (2001a) p. 9 : 国際協力事業団 (1998) p. 16

²³⁹ ただし日本は例外であり、1990年代前半から他の主要援助供与国において「援助疲れ」の現象が見られる中、日本は1998年度にODA予算を10%以上削減するまで、着実にODA予算を増大していった (国際協力事業団 (1998) p. 16)。

²⁴⁰ Binnendijk (2001a) p. 129

²⁴¹ Binnendijk (2001a) p. 15

²⁴² *Ibid.*, p. 18

²⁴³ *Ibid.*, p. 15

表 5 1 主なRBM関連英語句と対訳語、およびその定義

日本語句	英語句	定義（訳）
業績	Performance	ある開発行為が、または開発パートナーが、特定の基準、規範、指針に沿って機能・運営する度合い、あるいは設定された上位目標や計画に沿って結果を達成する度合い
結果	Result(s)	ある開発行為における（意図的または意図されていない、建設的かつ／または望ましくない）アウトプットやアウトカム、またはインパクト（あるいは長期的効果）
業績指標	Performance Indicator	開発行為において生じた変化を確認することを可能とする、あるいは当初の計画との対比において結果を明示する変数
業績測定	Performance Measurement	設定された上位目標に対する開発行為の業績を評定するための体系
業績モニタリング	Performance Monitoring	期待される結果との対比において、プロジェクト（あるいは事務事業）、プログラム（施策）、ポリシー（政策）が実施・実行されている状況を評定するための情報を収集かつ分析する継続的な手続き
結果重視マネジメント（業績によるマネジメント）	Results-Based Management (Performance Management)	業績とアウトプット、アウトカム、かつインパクトの達成に焦点を当てた管理（あるいはマネジメント）戦略

出所：The DAC Working Party on Aid-Evaluation（2002）を基に筆者作成（邦訳は筆者）。

注：BinnendijkはResults Based ManagementとPerformance Managementを同義と見なしており、筆者の見解もそれに準ずる（Binnendijk（2001a）p. 3）。

（2）援助供与機関に特有の事項

Binnendijkによると、援助供与機関において業績測定の体系を確立していく際の背景として、その開発協力という事業の性質上、他の国内の行政機関とは異なった、援助供与機関に特有の事項を考慮しなければならない。それらの事項とは、援助供与機関が、

多くの異なる国や状況で活動する。

数多くのセクターで多種多様なプロジェクトを展開する。

組織能力の形成（Capacity Building）や政策改革（Policy Reform）に頻繁に取り組むが、これらは直接サービスを提供する活動に比べて測定が難しい。

良い統治（Good Governance）等、業績測定に関する過去の経験がほとんどない新しい分野に移行している。

分野の異なるプロジェクトにおいて、容易に総計できるような規範的指標を欠いている。

たいていの場合において、インパクトに影響を与えるような主要な当事者とはなり得ず、その結果、常にそのインパクトを自らの活動と結び付けることに問題を抱える。

一般に、援助受入国が収集したアウトカムおよびインパクトに関する情報に依存することになるが、これらの国々の技術能力と資源は限られており、その結果、情報の質や範囲、さら適時に利用可能でないといった問題が生じる。

等といったこととされる²⁴⁴。

現時点で、RBM確立の進展状況は援助供与機関によって異なり、例えばUSAID等のいくつかの機関においては、RBMおよび業績測定に関して既に10年ほどの経験の蓄積があるとされる。しかしながら、上記の事項のいくつかを見ても分かるように、ほとんどの援助供与機関はまだ

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 14, 129

RBMを確立させる初期の段階にあるのが現状といえる²⁴⁵。

5 2 3 3つのレベルにおける業績測定

これまで見てきたように、各援助供与機関にとって、実際どのように業績測定を実施すべきかということが大きな課題となってきたが、その方向性や進展状況は各機関において多少異なるようである。ここでは、プロジェクト、国別プログラム、組織全体、の3つのレベルにおける業績測定を検証する。

(1) プロジェクト・レベル

1) 業績測定の種類と分析ツール

プロジェクト・レベルでの業績測定においては、以下の2種類の測定、すなわち、プロジェクト実施状況（活動および投入の妥当性）に関する測定、プロジェクトの結果（アウトプット、アウトカムおよびインパクト）に関する測定が行われることが特徴といえるであろう²⁴⁶。近年までは、援助供与機関において、プロジェクト実施の過程における投入と活動の状況把握が重視されてきたが、RBM確立の流れを受けて、その重点はプロジェクトの結果に関する継続的な把握、すなわち業績モニタリングへと移りつつあるとされる²⁴⁷。

プロジェクト・レベルでの業績測定の分析ツールとして、1960年代後半にUSAIDが開発したロジカル・フレームワーク（通称ログ・フレーム）が多くの機関において用いられてきた²⁴⁸。ログ・フレームは通常、「上位目標（Goal）」、「プロジェクト目標（Purpose）」、「成果（Outputs）」、「活動（Activities）」、「投入（Inputs）」の5レベルからなる階層型モデルであり、隣接するレベル間においてはそれぞれ、原因 - 結果の因果関係が仮定として成立している。一般に、これらの5つの項目内容が、外部条件となる仮定とともに特定された後、各レベルにおいて、それぞれ達成度を測るための客観的に検証可能な指標が設定され、さらに対象となるターゲット・グループの明示化と、指標データの検証手段が特定される²⁴⁹（表5-2）。

なお、ログ・フレームの構造は各援助機関によって必ずしも同一ではなく、例えば、いくつかの機関では活動を除いた4つのレベルしかなかったり、またGoalとPurposeの代わりにそれぞれImpactと（Intermediate）Outcomeを用いている等、用語の使用状況にも違いが見られる²⁵⁰。

2) 業績測定の指標設定と判断基準

業績指標の設定の際には、どのように適切な指標を設定するかということが重要となる。Binnendijkによると、ほとんどの援助供与機関は定量的指標と定性的指標を合わせて用いてお

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 129

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 17

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 35

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 15

²⁴⁹ *Ibid.*, pp. 16-19. 各用語の定義に関しては、冒頭部の関連用語の定義を参照されたい。

²⁵⁰ *Ibid.*, pp. 18, 138

表5 2 ロジカル・フレームワークの概要

プロジェクト要約 (Narrative Summary)	客観的に検証可能な指標 (Objectively Verifiable Indicators)	検証手段 (Means of Verification)	重要な仮定 (Important Assumptions)
上位目標 (Goal)			
プロジェクト目標 (Purpose)			
アウトプット (Outputs)			
活動 (Activities)			
投入 (Inputs)			

出所：Binnendijk (2001a) (邦訳は筆者)。

り、例えば家族計画、教育、農業等のようなサービス提供に関連したセクターでは定量的指標が使用される一方、民主化、良い統治、政策改革、組織能力の形成等のような新しい分野においては、その性質上、定性的指標がより適切である²⁵¹。また、定性的指標が用いられた際にも、それを回数やカテゴリー等の数値を用いた指標に置き換えることが可能な場合が多いとされる²⁵²。例えば、世界銀行、USAID、Danida等は既に、セクター別に指標を設定したものを公表している²⁵³。

実際に用いる指標を選定する際には、事業実施部署を含めた援助供与側のみでなく、相手国の政府機関や援助受益者等、異なる観点からプロジェクトに利益を見いだしているすべての主要関係者間で合意を得ることが重要とされる²⁵⁴。さらに、例えばUSAID、CIDA、UNDP等を含む多くの機関では、設定および選定された指標が適切かどうかを判断するための独自の基準やチェックリストを用いており、それらの基準の例として、以下のもの等が挙げられる²⁵⁵。

- ・ 妥当性(Valid) : 指標が測定したいものを適切に反映するか
- ・ 客観性(Objective) : 測定されるものに関して定義が正確でありまいではないか
- ・ 信頼性(Reliable) : データの一貫性が保たれ、常に比較可能か
- ・ 実用性(Practical) : データが容易に、適時に、合理的な経費のもとで収集可能か
- ・ 有効性(Useful) : 将来の意思決定と学習においてデータが有用となるか
- ・ 共有性(Owned) : 相手国や関係者が指標の合理性に同意するか

指標が設定された後には、各指標における数値目標を設定する。この際に留意すべきなのは、数値目標がプロジェクトの進行度を適切に反映するための基準となることであり、現実に達成可能な範囲内で高い目標となるように値を設定するのが望ましいとされる²⁵⁶。具体的には、各指標に関してその近年の傾向をふまえた上での、プロジェクト実施前の基準値としてのベースラインの確認や、プロジェクトの受益者、事業実施機関、専門家等の意見の反映、さらに、過

²⁵¹ *Ibid.*, p. 29

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*, p. 30

²⁵⁴ *Ibid.*, pp. 31-32

²⁵⁵ Binnendijk (2001b) p. 6 (邦訳は筆者)。例えばUSAID、CIDA、UNDPの3機関においてそれぞれ用いられている基準に関しては、Binnendijk (2001a) を参照されたい。

²⁵⁶ Binnendijk (2001a) pp. 32-33

²⁵⁷ *Ibid.*, pp. 33-34

去の事業に関する文献調査や、ベスト・プラクティス等のベンチマーキングの利用などが有用であるとされる²⁵⁷。

3) 3レベルの業績モニタリング

プロジェクトの結果に関する業績モニタリングが行われる際の特色は、以下に示すように、アウトプット (Outputs)、プロジェクト目標 / アウトカム (Purpose / Outcome)、上位目標 / インパクト (Goal / Impact) の3つのレベルのうち、どれを対象として測定するかによって異なる²⁵⁸。アウトプットに関するモニタリングは、プロジェクトチームのメンバーとマネジャーの権限および責任の範囲とされ、年に数回実施される。プロジェクト目標 / アウトカムに関するモニタリングは、サービスの顧客としての受益者の、アウトプットに対する嗜好や反応、さらに彼らへの影響について、例えば年1回など定期的に、下請けの地元組織、大学、研究機関等が主体となって実施する。これらの2つのレベルに関しては、上述したように、事前に各指標において数値目標を設定するのが有効であるとされる²⁵⁹。

上位目標 / インパクトに関するモニタリングは、長期的な社会・経済的效果を調べる必要があるため、例えばプロジェクト形成時と事後評価時におけるターゲット・グループを対象としたサンプル調査を実施したり、相手国の専門機関が例えば年1回など定期的に行う家計調査のデータを用いることでプロジェクトの効果を分析する。ここで留意すべきなのは、上位目標 / インパクトは多くの外的要因に影響されるため、プロジェクト・マネジャーの責任範囲を超えている点である。それゆえ、事前に数値目標を設定して達成度を測定するよりは、進捗状況を確認するという意味において単に業績モニタリングを行うのが適切であると考えられる²⁶⁰。ただし、上述した上位目標 / インパクトの測定は費用がかかるという点も指摘される²⁶¹。

なお、これらの3つのレベルに関して、どれか1つのみに偏るのではなく、すべて包括的にモニタリングを行うのが望ましいとされる²⁶²。

4) 援助供与機関における業績報告の実施状況

Binnendijkによると、援助供与機関によっては、既にプロジェクト・レベルでの業績測定に関するある程度の経験の蓄積があり、実際多くの機関では、組織の業績測定システムの一部として、各プロジェクト・チームあるいは主にマネジャーに対し、年に一度、プロジェクトに関する業績報告を義務付けている²⁶³。これまでは、プロジェクト終了時点での業績情報および評価結果の報告、あるいはモニタリングを通じたプロジェクト活動の実施・運営状況の報告が一般的とされてきた²⁶⁴。しかしながら現在では、業績を測定すること自体に重点が置かれるよう

²⁵⁷ *Ibid.*, pp. 33-34

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 35

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 34

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*, p. 46

²⁶³ *Ibid.*, pp. 46-48

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 47

表 5 3 主な援助供与機関における業績報告の実施状況の概要

機関名	システム名	概要
CIDA	Annual Project Progress Report System	予算が10万カナダドル以上の実施中のプロジェクトに関し、プロジェクト・マネジャーが所定の書式を用いて、予算と実際の支出および当初目標と実際の結果を比較し、業績の評点付けを行ったものを毎年報告する。業績情報は議会への報告にも用いられる。
		プロジェクト終了時には、マネジャーがプロジェクトの自己評価を行い、結果の達成度に加えてその理由付けや、妥当性・自立発展性・費用対効果等を含むプロジェクトの全体像に関してProject Closing Reportを作成する。
DfID	Output-to-Purpose Review System	予算が50万ポンド以上の実施中のプロジェクトに関し、プロジェクト・マネジャーがプロジェクト目標の達成に向けた進捗状況を評価し、業績の評点付けを行ったものを毎年報告する。活動や成果/アウトプットよりもプロジェクト目標に焦点が当てられ、業績情報は会計情報とともに本部のデータベースに蓄積され、組織全体での業績を示すのに用いられることになる。
		これらのプロジェクトの終了時には、プロジェクトにおける達成状況と得られた教訓に関する報告書を提出する。
AusAID	Activity Monitoring Brief System	実施中のプロジェクトに関し、当該国の部署のプロジェクト・マネジャーがパートナーと関係者との協議に基づき、3～12ヵ月ごとに業績の評価と4つの基準（デザインの適切さ、プロジェクト目標の達成度、管理/マネジメントの質、アウトカムの自立発展性）に基づいた評価付けを行う。プロジェクトの業績の評価結果は、会計情報と合わせて本部のデータベースに蓄積され、組織全体での業績を示すのに用いられることになる。
Danida		国別事務所（大使館）が、Danidaが定めたプログラム・アプローチの各分野において、比較可能な指標を用い、プロジェクトのアウトプットとアウトカムに関し、毎年報告する。これはマネジメントのツールとしてではなく、国内の関係者に対しDanidaの業績に関する報告を行うために用いられる。
世界銀行	Annual Report on Portfolio Performance	すべてのプロジェクトを対象に、プロジェクト・マネジャーがForm590と呼ばれる所定の書式を用い、プロジェクト実施における進捗と当初予期された結果の達成状況に関する自己評価を半期ごとに報告する。この書式には用いられた主な業績指標や、評価結果に関する正当性等の説明も含まれ、結果は本部のデータベースに蓄積され、組織全体での業績を示すのに用いられる。
		プロジェクト終了時には、プロジェクト・マネジャーと相手国パートナーとの自己評価により、主にプロジェクトの（妥当性や実効性を考慮に入れた）アウトカム、自立発展性、相手国組織の発展におけるインパクト、業績の質などに関する業績の評価を行い、プロジェクトの達成状況と得られた教訓等も含め、Implementation Completion Reportを作成する。報告書はOperations Evaluation Departmentに送られ、そこからの情報等を基に、組織全体でのプロジェクト・レベルでの業績の統計をとったAnnual Review of Evaluation Resultsが発行される。

出所：Binnendijk（2001a）を基に筆者作成。

になり、プロジェクト実施期間中における業績モニタリングの実施、すなわち、当初計画されていた結果の達成度やその効率性を定期的に測定することが主な焦点となっている²⁶⁵。さらに、多くの援助供与機関では、実施する主要プロジェクトの業績情報が適時本部に集積され、機関全体の業績報告書として年に一度まとめられる²⁶⁶。例えば表5-3に示すとおり、CIDAやDfID、AusAID、世界銀行等では、プロジェクト・マネジャーが主体となってプロジェクトの自己評価を行い、年に一度、本部への報告を行い、業績情報は本部のデータベースに蓄えられる²⁶⁷。

また、上述した機関のうち、例えばCIDA、DfID、世界銀行では業績モニタリングとは別に、結果の達成状況の原因やそこに至る過程等の分析にもより焦点を当て、終了時における報告書提出を義務付けているが、ここでは、業績モニタリングとは別に、「評価」の役割が重要とな

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*, pp. 47-49

ってくるように思われる²⁶⁸。

5) 業績報告の内容とプロジェクト評点システム

業績モニタリングで扱われる事項には、主に以下のような項目²⁶⁹があるとされる。

- ・ 経済性(Economy): 費用と物理的投入の関係
- ・ 実効性(Efficiency): 費用と成果 / アウトプットの関係
- ・ 生産性(Productivity): 投入と成果 / アウトプットの関係
- ・ 卓越性(Excellence): 産出する成果 / アウトプットの質の高さ
- ・ 公平性(Equity): 援助を必要とする対象者がどの程度結果にアクセス可能か
- ・ 顧客の満足度(Customer Satisfaction): プロジェクトの成果 / アウトプットが顧客の嗜好にどの程度一致するか
- ・ 効率性(Effectiveness): 結果 (投入、成果 / アウトプット、インパクト) が当初計画と比較してどの程度達成されているか
- ・ 寄与度(Attribution): 観察されたアウトカムとインパクトがどの程度特定のプロジェクトからの寄与によるか
- ・ 費用対効果(Cost-Effectiveness): プロジェクト費用とそのプロジェクトが寄与する最終的なアウトカムあるいはインパクトとの関係
- ・ 自立発展性(Sustainability): プロジェクト期間以降、結果が持続する力
- ・ 妥当性(Relevance): 対象者のニーズ、相手国の国家開発目標、援助供与機関の組織レベルでの目標に対するプロジェクトの結果の適正さ

これらの項目に関する業績モニタリングの結果をもとにして、プロジェクトの業績を分析および判断するための方法として、業績を点数で表すプロジェクト評点システム (Project Rating System) が、例えば前述のCIDA、DfID、AusAIDやUNDP等を含む援助供与機関において用いられている²⁷⁰。ここでの評点システムとは、標準化された一連の基準、あるいは評点スケールを用いて、プロジェクトの業績と結果を判断するための道具あるいは仕組み²⁷¹のことを指す。このプロジェクト評点システムにより、異なる形式のプロジェクトにおいても、上述したような業績項目に関して各プロジェクトの評点を比較することでそれぞれの業績を判断したり、また統計をとることでプログラム・レベルや組織全体での業績を示すことも可能となり、他の援助供与機関からの注目も高まっているとされる²⁷²。

用いられる基準や評点スケールは機関によってかなり異なり、例えばAusAIDでは、前述した4つの基準に関して、5 (Best Practice)、4 (Fully Satisfactory)、3 (Satisfactory Overall)、2 (Marginally Satisfactory)、1 (Weak) の5つの評点スケールを用いて評点付けを行う²⁷³。一般に、評点付けを行うのに必要な業績に関するデータは、主に業績モニタリングと評価により収集されたものが用いられ、これらの評点付けは通常、プロジェクトチームに

²⁶⁸ 業績モニタリングと評価のそれぞれの役割と両者の関係に関しては後述。

²⁶⁹ Binnendijk (2001a) p.50 (邦訳は筆者)

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 52

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*, pp. 52-53

²⁷³ *Ibid.*, p. 53

よる自己評定であることが多い²⁷⁴。

要約すると、プロジェクト・レベルにおける一連の定期的な業績測定、すなわち業績モニタリングは、主にプロジェクトのマネジメントの改善を目的として実施されており、さらに、業績モニタリングに基づいた評点付けは、組織全体での業績を数値を用いてより客観的かつ科学的に提示するために実施されているといえよう。

6) プロジェクト・レベルにおける業績測定の問題点

これまでほとんどの援助供与機関が、主に個別プロジェクトの実施に焦点を当ててきたため、プロジェクト・レベルにおける業績測定は比較的取り組みやすいと思われる反面、Binnendijkによりさまざまな問題点も指摘されている。例えば、ログ・フレームは個別プロジェクトごとに用いられるため、同じ国・地域で実施されている複数のプロジェクトに関して、重要な開発目標の達成を目的としたプログラムの枠組みの中において、それぞれの関連性が必ずしも見いだされ得ないという点がある²⁷⁵。また、前述したように業績指標のメニュー化や特定指標の使用の義務化が進むことで、国別のニーズが適切に反映されなくなったり、現場での自由なプロジェクト運営が妨げられるといった可能性が考えられる²⁷⁶。さらに、プロジェクト終了後、どの時点までインパクトや自立発展性をモニタリングすべきかという時間的制約と限界が存在する²⁷⁷。

このほかにも、プロジェクト・レベルにおける業績測定に関する留意点としては、個別プロジェクトにおいてプロジェクト・マネジャーの裁量をどこまで拡大させ、また、投入、アウトプット、アウトカム、インパクトのどの範囲まで責任をもつのかという点や、アウトカムやインパクトにおいて、どのように個別プロジェクトの寄与度を適切に見いだし得るのかという点などが今後の課題として考えられる。

(2) 国別プログラム・レベル

1) 国別プログラムの特徴

国別プログラム・レベルにおける業績測定は、プログラム・レベルの場合と比較してより包括的・戦略的なアプローチであり、1990年代半ば頃にUSAIDが先駆けて開発・採用し始めたのを受けて、現在ではUNDP等の援助供与機関においても同様のアプローチが採用されている²⁷⁸。

Binnendijkによると、国別プログラム・レベルにおいては、プロジェクト・レベルの場合と比較してより高次の開発目標、すなわち、ある対象国内でのセクターないしサブセクター・レベル、または分野横断的な開発目標を中心に据え、一般に、異なる援助供与機関や相手国機関により実施されるさまざまなプロジェクトないし活動を包括する総体を「プログラム」として

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 56

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 31

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*, pp. 58-59

想定し、業績測定の対象とする²⁷⁹。そのため、まず国別プログラムの実施に関していえば、これまでの「プロジェクト」という枠にとらわれない、より融通性のある援助実施が理論上可能となる²⁸⁰。さらに、業績測定に関しては、比較的長い期間を想定した上での実施が前提となることで時間的制約がなくなり、また、重要な開発目標が明確化された上で、各開発目標のもとでのプロジェクトないし活動どうしの関連性もより明確に見いだされる等、プロジェクト・レベルでの業績測定において見られたさまざまな問題点が解消される²⁸¹。

開発目標が設定される際には、対象国の国家開発目標や戦略との整合性がとれている必要がある。長期にわたる開発目標が達成されるためには、NGO等を含むさまざまな援助供与機関のみならず、相手国政府および民間セクター等がすべて関係してくるため、援助供与側にとっては、関係各機関が開発目標を共有し、それに基づいた上で援助実施の役割分担をするなど、ドナー機関の間での協調がこれまで以上に必要とされる²⁸²。また、対象国における各ドナー機関の事業実施部署は、機関全体で見た場合の事業実施方針との整合性がとれるように援助戦略を策定することとされる²⁸³。さらに、援助受入国が主体となり、開発目標の達成に向けてオーナーシップを高め、リーダーシップを発揮できるように体制を整えていくことが必要とされ、同時に市民社会や民間セクターの参加も求められる²⁸⁴。

以上述べてきたように、この新しいアプローチにおいては、これまでの援助事業実施のあり方と比較して、さまざまな面での変化が前提となっていることが大きな特徴といえるであろう。

2) 国別プログラムで用いられるツール

現在、前述したいくつかの援助供与機関において、国別プログラム・レベルにおいて用いられているのが、結果フレームワーク (Results Framework)²⁸⁵である。この結果フレームワークは、ある対象国において通常はセクターないしサブセクター・レベルでの、ある特定の開発目標を達成するための戦略を階層図で示したもので、通常、一つの「戦略開発目標 (Strategic Development Objective)」、 「中間結果 / アウトカム (Intermediate Results / Outcomes)」、 「(活動の) アウトプット (Activity Outputs)」の3レベルからなり、隣接するレベル間においてはそれぞれ、原因 - 結果の因果関係が仮定として成立している。基本的な論理構造はログ・フレームと同じであるが、多くの関連プロジェクトないし活動のアウトカムが含まれる点、個別の活動の投入や実施プロセスではなく、より高次での結果の達成に焦点を当てている点、において異なる。なお、中間結果 / アウトカムは1レベルのみとは限らず、数レベルになる場合もある。図5-1に示すのが、ある対象国において「国内市場における食料流通量の増加」を仮定として開発目標に据えた結果フレームワークの一例²⁸⁶である。図5-1では、開

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 58

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 60

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*, pp. 61-66 (邦訳は筆者)。機関によっては名称が異なり、Program LogframesやPerformance Frameworks等とも呼ばれる (*Ibid.*, p. 61)。

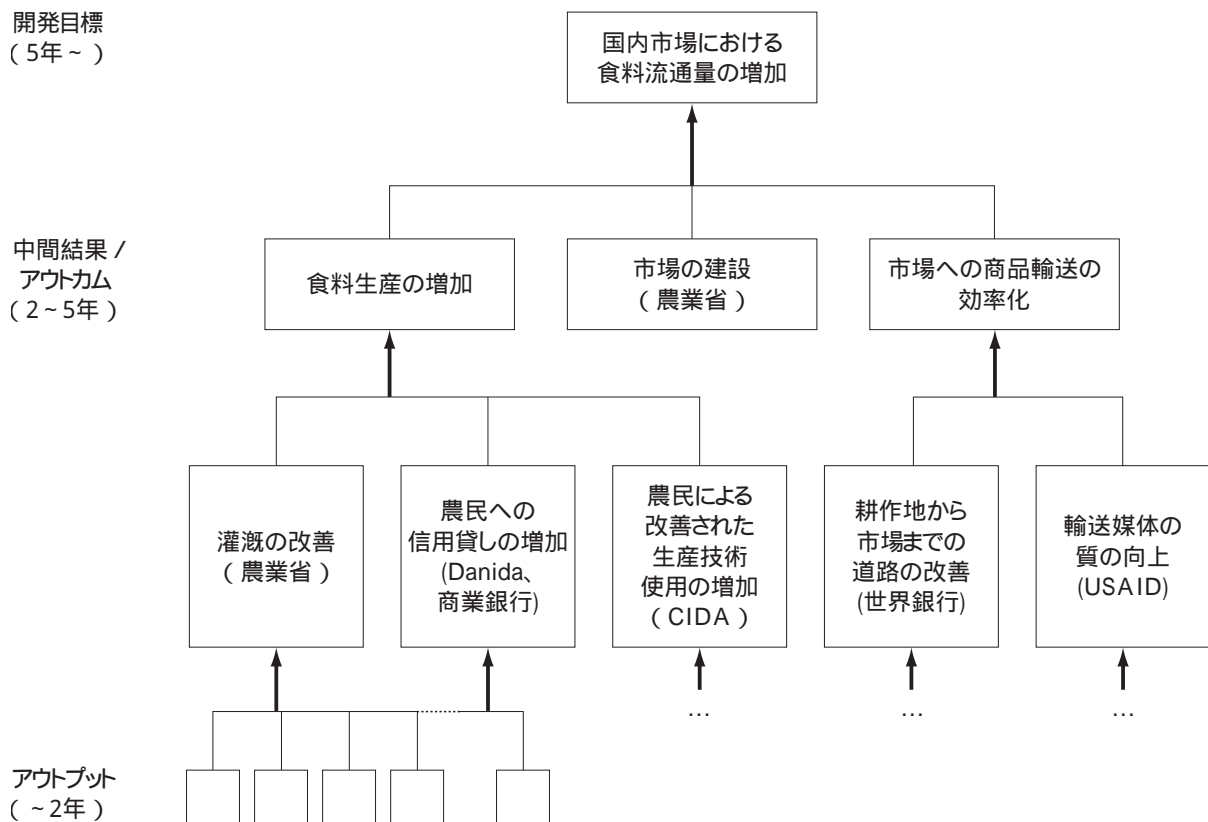
²⁸⁶ *Ibid.*, pp. 63-64

発目標は5年以上、アウトカムは2～5年内、さらにアウトプットは2年以内の時間枠での達成が一般的な目安とされている。

結果フレームワークはその機能面での性質ゆえに、以下に示すように、いろいろなツールとして用いられ得る²⁸⁷。まず、対象国における援助供与機関の事業実施部署が、他のパートナーとの協調のもとで明確化された開発目標に基づき、関係機関間での役割分担を前提として、その役割の範囲内での援助計画や戦略を練る際に、戦略計画策定とマネジメントのツールとして使用できる。そして、結果フレームワークは業績測定ツールとして、事業実施部署が自らの結果の達成度を測定ないしモニタリングするための枠組みを形成・提示する。さらに、開発目標の達成に向け、援助戦略に関する同意やオーナーシップを関係機関間において形成していく際の意思・情報伝達のためのツールとしても効果的である。

なお、USAIDでは、対象国における事業実施部署（ミッション）が、米国大使館との協議のもと、この結果フレームワークを用いて国別援助戦略計画（Country Strategic Plans: CSP）を策定する。このCSPは、重点分野の援助環境と妥当性に関する分析、援助戦略計画、予算計画、の3部構成となっている²⁸⁸。

図5-1 結果フレームワークの概要



出所：Binnendijk (2001a) (邦訳は筆者)。

²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 62-65

²⁸⁸ 藤村 (2001) pp. 215-216

3) 結果フレームワークの作成

結果フレームワークを実際に作成する際には、対象国の政府が先導し、援助供与機関のみならず援助受益者、その国の関係政府機関、民間セクター、市民社会の機関、NGO、他の利害関係者等が協調を図りつつ、その作成過程にかかわることが理想的とされ、さらにこの場合、すべての関係機関のプロジェクトないし活動が結果フレームワークに含まれることから、開発目標の達成に向けての役割分担も可能になるとされる²⁸⁹。

USAIDが発行したTIPS No. 13²⁹⁰によると、USAIDにおける結果フレームワーク作成の手順は次のような段階をふむ²⁹¹。まず、中心に据えるべき開発目標を明確化した上で、その目標の内容記述に関しては結果を重視し、厳密かつ測定可能なものとする。次に、設定した開発目標を達成するためにまず遂行すべきすべての中間結果/アウトカムを同定し、どの関係機関がそれぞれのアウトカム遂行に向けて責任を負うのかを明確にする。アウトカムの内容に関して、上述した開発目標の場合と同様の点に留意して記述する。

そして、開発目標とアウトカムとの因果関係を明確化するが、アウトカムは1レベルのみとは限らず、またアウトカム間においても因果関係が見いだされることもあり得る。その後で、結果の達成に影響するかもしれない外部条件となる仮定を同定し、全体として複雑すぎないか、設定した開発目標やアウトカムは適切か、客観的に測定可能か、また現実的かどうか等について最終確認する。

なお、UNDPではCountry Cooperation Framework (CCF) と呼ばれるツールを用いており、これは基本的には結果フレームワークと同じものである。CCFには通常、3～5ヵ年単位で開発協力の重点分野と期待される成果が明示されており、またここでは結果フレームワーク同様、個別のプロジェクトは基本的に列挙されない²⁹²。

4) 業績指標の設定と業績モニタリング

結果フレームワークが作成された後には業績指標の設定が行われるが、Binnendijkによると、すべての階層レベルにおいて指標が設定されるのが理想的とされ、また指標の設定基準は基本的に、プロジェクト・レベルの場合におけるそれに準ずる²⁹³。しかしながら、結果フレームワークにおいては開発目標、中間結果/アウトカム、アウトプットが含まれるため、ログ・フレームと比較してより包括的である点に留意しなければならない。すなわち、結果フレームワークの図からも分かるように、各階層では達成までに要するとされる時間枠や対象範囲が異なるため、上位レベルになるほどより長期間となり、またその対象範囲も広がり、個別のプロジェクトないし活動と乖離していく。そのため、上位の開発目標においては、必ずしも結果達成度

²⁸⁹ Binnendijk (2001a) p. 65

²⁹⁰ TIPSとは、USAIDのマネジャーに対し業績モニタリングと評価に関するガイドラインや助言・提言を提供する目的で、本部のCenter for Development Information and Evaluation (CDIE) から発行されている一連の報告書のタイトルであり、1996年にNo.1が発行された (USAID (2000b) p. 1)。

²⁹¹ *Ibid.*, pp. 1-5. なお、USAIDの結果フレームワークにおいては戦略目標 (Strategic Objective: SO)、中間結果 (Intermediate Result: IR) という呼称が用いられ、またアウトプットは通常含まれない (*Ibid.*)。

²⁹² 藤村 (2001) p. 223

²⁹³ Binnendijk (2001a) pp. 66-68

と個別のプロジェクトないし活動の効果を関連付けられるとは限らず、それゆえ、個別の関係機関の結果達成への寄与度を測定するのは難しいとされる²⁹⁴。

業績指標の設定と並行して、目標値の設定をする必要があるが、ここでは対象国の国家開発計画あるいは戦略に基づき、関係各機関による活動の期待される効果を考慮に入れた上で、すべての機関により同意されなければならない²⁹⁵。さらに、業績モニタリングに関しては、すべての階層レベルでの業績測定を考えるとかなり複雑となるため、データ収集も容易でなくなる。上位の開発目標に関する業績測定においては、その手法としてはサンプル調査が考えられるが、その対象範囲も広く、時間も費用もかかるため、相手国およびドナー機関を含む関係機関の間でデータ収集を分担することが望ましく、これが相手国の統計データ収集能力の向上にもつながるとされる。さらに、アウトカムに関しては、各関係機関が担当する役割に応じてデータ収集を行うのが望ましく、これはアウトプットに関しても同様であるといえる²⁹⁶。

5) 援助供与機関における業績報告の実施状況

国別プログラム・レベルにおける業績測定はUSAIDが先導する形で発展し、それゆえ、同機関において国別プログラム・レベルでの業績の分析、確認・見直し、報告のシステムがある程度確立されているようである。1997年に、USAIDは国別レベルにおける目標の達成度を評定する目的で、Results Review and Resource Request (R4) システムを導入した。R4システムの導入により、個別のプロジェクト業績に関する本部への報告義務がなくなり、また、予算等の資源配分への業績の反映も強化されつつあるとされる²⁹⁷。

表5 - 4 USAIDにおけるR4システムの概要

機関名	システム名	概要
USAID	Results Review and Resource Request (R4) System	国別の現地ミッション（在外事務所）、各地域および本部における関連部門を含む事業実施各部署（Operating Unit） ²⁹⁸ がそれぞれ年に一度、USAIDの本部へ報告書を提出する。同報告書は、実施したプログラムに関する結果の確認・見直し/レビュー（Results Review）と資源/リソース要求（Resource Request）の2部からなる。本部での年一度の事業実施部署と地域部（Regional Bureau）を交えた全報告書のレビューを経て、当初計画の達成状況は数値データとその分析に基づいて判断が下され、それを基に予算に関する意思決定が行われる ²⁹⁹ 。すべての報告書は、本部のCDIE内のデータベースであるDevelopment Experience Clearinghouse（DEC）に蓄積される ³⁰⁰ 。このデータベースを基に、機関全体の業績報告書が年に一度作成される ³⁰¹ 。

出所：Binnendijk（2001a）を基に筆者作成

6) プログラムとプロジェクトとの整合性

Binnendijkによると、各ドナー機関にとって、これまで一般に個別での実施を重視してきた

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 69

²⁹⁶ *Ibid.*, pp. 69-72

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 72

²⁹⁸ “Operating Units include USAID field missions, regional entities, and USAID/Washington organizations.” (USAID (2002a) p. 40)

²⁹⁹ Binnendijk (2001a) p. 72 ; USAID (2002c)

³⁰⁰ Clapp-Wincek and Blue (2001) pp. A2-A13, 24 ; USAID (2000a)

³⁰¹ Binnendijk (2001a) p. 72

既存のプロジェクトを、新しい国別プログラムの枠内においてとらえ直し、プログラムの一部として統合していくことが必要となってくる³⁰²。しかしながら、国別プログラムではアウトカムやインパクトに焦点が当てられ、結果フレームワークにおいて見られるように、個別プロジェクトにおける経費等を含む投入や活動、事業実施過程等、そして時にはアウトプットも重視されなくなるため、結果フレームワークを用いる際はログ・フレームを併用し、これら2つのツールを関連付け、あるいは統合させることが有用であるとされる³⁰³。

例えばUSAIDでは、結果フレームワークにおいてアウトカムやインパクトに焦点を移したため、場合によってはプロジェクトのアウトプットに関するデータが集められなかったり、本部へ報告されないといったことが起きており、組織の責任の範囲内とされるべき業績の記録がないという現象が生じている。また、ログ・フレームも以前ほど使われなくなりつつあり、その結果として、上位レベルの結果（すなわち、アウトカムとインパクト）と下位レベルの活動や投入が乖離することになりかねないとBinnendijkは指摘する³⁰⁴。

7) 国別プログラム・レベルにおける業績測定の問題点

前述したように、国別プログラムではプロジェクト・レベルの場合と異なり、比較的長期間かつ広範囲にわたる高次のアウトカムおよびインパクトに焦点が当てられるため、これらの結果における各ドナー機関の事業実施部署の寄与度が測定しにくい点、また、これらのデータ収集および分析を実施する際の費用面や技術面における難点、さらに、事業実施部署のマネジャーが短期間ではすぐに結果を提示できないという援助実施側のジレンマなどがBinnendijkにより指摘される³⁰⁵。これらの問題点は、国別プログラム・レベルにおける業績測定を行う際に、国別プログラムが内包する性質から生じる機能面での制約に起因すると考えられるであろう。

また、国別プログラムでは本来、関係各機関が開発目標を共有し、特にドナー機関の間での協調がこれまで以上に必要とされてくることは既に述べたが、現時点ではそのような体制がDAC加盟国間において確立されているとは言い難い。これまでに述べたように、援助受入国の主導のもと、関係各機関が協調を図りつつ、国別レベル全体としての結果フレームワークをまず作成し、各ドナー機関の事業実施部署がその全体図に符合するよう、自らのプログラム戦略および結果フレームワークを策定するのが理想的とされる³⁰⁶。しかしながら現在、既に国別アプローチを採用している機関では、他の機関と合同で事業を実施することで今まで以上に時間や労力がかかることへの懸念、またこれまで保持してきた事業実施における統制力を失うことへの危惧・反発から、自らのプロジェクトに固執し、結果として各機関が似て非なるフレームワークを作成し、業績指標、使用語句、ツール等の使用状況を含めて独自のシステムを展開しているという状況にあるとされる。そのため、互いに競合し合うような状況に陥る可能性が指摘されている³⁰⁷。

³⁰² *Ibid.*, p. 75

³⁰³ *Ibid.*, pp. 75-76

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 76

³⁰⁵ *Ibid.*, pp. 76-78

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 78

³⁰⁷ *Ibid.*, pp. 66, 78

ところで、実際にはいくつかの試行的事例も報告されている。例えば、DACのWP-EVが「Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation」³⁰⁸の中で、国際的な合意に基づく戦略として明文化された主な開発目標に焦点を当て、加盟国が合同でセクター別評定を行うべきであると提案したのを受けて、DanidaがこのWP-EVにおける合同評定のファシリテーター役として、特定のセクターや開発途上国における加盟国の関与状況を示した“セクター・マトリックス”を作成した。1999年には、ガーナの運輸・輸送セクターにおいて、DACとして初めてのセクター別合同評定の試みを実施され、ここではガーナとデンマークが議長となり、ほかに日本、ドイツ、オランダ、英国、欧州委員会、世界銀行が参加している³⁰⁹。

しかしながら、こうした動きはまだ新しく始まったばかりであり、現時点においては、国別プログラム・アプローチの採用に対する各国のドナー機関の意識に違いが見られる。国別プログラムを理想的な形で実施するには、ドナー機関の間での協調に基づいた援助事業実施に関する同意が前提とされていることを考えると、ドナー機関全体で見た場合に、国別プログラム・レベルにおける業績測定の経験は現時点においていまだ乏しいといわざるを得ないのが現状である³¹⁰。また、DAC各加盟国における政府レベルでの、独自の業績測定導入の動きという国内行政の動向の影響により、ドナー機関の間での協調に対する制約が生じる可能性もあることから、今後ドナー機関の間でどのように調和を図っていくべきかが大きな課題であるとBinnendijkは指摘する³¹¹。さらに、援助受入国側においても、ドナー機関の間での援助協調に対する現時点での立場や方針の不一致という現状を反映してか、援助協調という概念自体に対する懐疑的な見方があることや、従来どおりの個別プロジェクトという形での援助実施が望ましいとする意向があることも否定できない。いずれにせよ、これらの問題点は主に、DAC各加盟国、つまり援助供与側における対外援助の方針と援助実施のあり方、および各国の行政改革の動向に起因するものと考えられるであろう。

(3) 組織レベル

1) 業績測定実施の背景

近年、多くの援助供与機関において、組織レベルにおける戦略計画に基づいた業績測定システムを確立することが急務とされてきた。これは、近年のDAC各加盟国におけるNPMの考え方に基づいた行政改革の進展に関連して、全政府レベルでの結果重視マネジメントの導入に関する法的規定あるいは行政命令により、各国の一政府機関としての援助供与機関にもその改革の影響が及んだことが最大の要因とされる³¹²。

³⁰⁸ DACが1996年に開催したハイレベル会合において採択された内容をまとめた報告書であり、過去50年以上にわたる開発協力の教訓に基づき、具体的には2015年までのセクター別の達成目標が数値でそれぞれ表されたものであり、これらの目標に関しては既にDAC加盟国間で広く同意が得られているとされる(DAC(1996)p. 1)、詳細に関しては後述。

³⁰⁹ Binnendijk (2001a) p. 72. なお、こうした動きは近年のプログラム援助の動向とも大きく関連する(詳細は後述)。

³¹⁰ *Ibid.*, pp. 61, 78

³¹¹ *Ibid.*, p. 78

³¹² *Ibid.*, p. 79

例えば米国では、行政運営の効率化および政策立案と実施に関する行政側の説明責任の遂行を目的として、1993年に連邦政府レベルでの業績測定を規定したGPRAが制定された。この法律は、各行政機関に対し6年間を単位とした戦略計画の作成を義務付けており、この戦略計画は基本的に3年ごとに更新される。同時に、年度ごとの政策別の目標値を定めた業績計画の作成を義務付け、実際に達成された結果を数値結果により提示・報告させている³¹³。

2) 戦略計画策定と業績測定のためのツール

各援助供与機関での組織レベルにおける業績測定の取り組みの現状は、プロジェクトおよびプログラム・レベルの場合と比較すると多様であり³¹⁴、機関ごとにさまざまな特徴が見受けられる。Binnendijkによると、USAID、UNDP、Danida等いくつかの機関においては、組織レベルでの戦略計画を練る際に、国別プログラム・レベルの場合と同じような多層レベルからなるフレームワーク、あるいは階層モデルを用いている。USAIDにおいては「戦略フレームワーク (Strategic Framework)」と呼ばれるこの戦略体系には一般に、援助供与機関の使命 (Mission)、目標 (Goal)、下位目標 (Sub-goal)、プログラム・アプローチ (Program Approach) 等の事項が含まれるのが典型的とされ、組織レベルでの業績測定や報告が行われる際の枠組みとなる³¹⁵。それぞれの階層レベルの内容は表5-5のように説明されている。

表5-5 戦略フレームワークの概要

階層レベル (日本語対訳)	階層レベル (英語句)	概要
使命	Agency Mission/ Overall Objective/ Statement of Purpose, etc.	援助供与機関が行う開発援助プログラムに関する全般的な目的および方向性
目標	Agency Goals/ Key Results Areas/ Agency Objective, etc.	援助供与機関の使命を支持する開発援助プログラムの長期的な優先目標
下位目標	Agency Sub-goals/ Agency Objectives, etc.	援助供与機関の目標の達成に寄与する中期的目標
プログラム・ アプローチ	Agency Program Approaches/ Strategic Areas of Support, etc.	援助供与機関における国別の事業実施部署が、機関の下位目標に寄与するために支持する標準的なプログラム・アプローチあるいは戦略

出所：Binnendijk (2001a) を基に筆者作成 (邦訳は筆者)。

注：機関によって使用される語句が異なるため、表中において並列表記している。

「使命」に関しては通常、持続可能な開発や貧困削減に関連した記述内容となっており、また「目標」に関しては一般的に、健康状況の改善、良い統治 (Good Governance) の促進、教育を受ける機会の増大等、主要なセクターに関連しているか、あるいは、ジェンダーの平等の推進、パートナーシップの促進等、分野横断的な目標となっているとされる³¹⁶。また、表5-6、表5-7においても示すように、多くのドナー機関が、「Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation」において明文化されている国際的な合意に基づい

³¹³ 小池 (1998) pp. 63-64 : 龍・佐々木 (2000) p. 171。詳細に関しては、小池 (1998) 等を参照されたい。

³¹⁴ Binnendijk (2001a) p. 79

³¹⁵ *Ibid.*, p. 81. 例えばUNDPでは「戦略結果フレームワーク (Strategic Results Framework)」、AusAIDでは「業績情報フレームワーク (Performance Information Framework)」という名称を用いている (*Ibid.*, pp. 81-84)。

³¹⁶ *Ibid.*, p. 84

た開発目標に沿って、自らの機関の目標を設定しているなど、ドナー機関の間で高い相似性が見られる³¹⁷。

さらに、一つの目標に対していくつかの「下位目標」があり、ここではサブセクター・レベルでの設定となっていることが多く、また個々のドナー機関の特色が出しやすくとされる³¹⁸。その下位レベルに位置する「プログラム・アプローチ」とは、援助対象国における援助供与機関の事業実施部署が国別プログラムを実施しているという想定のもとでの戦略またはアプローチのことを指し、事業実施部署はこれらの戦略体系と自らの国別プログラムの目標との整合性がとれているようにする必要があり³¹⁹。DanidaやUNDP等の機関では、この組織レベルでの戦略体系の枠内において、プロジェクトあるいはプログラムの結果、すなわちアウトプットとアウトカムを本部へ報告しなければならないとされる³²⁰。

表5-6、表5-7がそれぞれ、いくつかのドナー機関において設定されている使命および主要な目標分野等を示した概要と、「Shaping the 21st Century」における開発目標の概要となっている。

表5-6と表5-7の比較により、各ドナー機関の目標設定において、「Shaping the 21st Century」に基づいた類似性が見られることが分かる。特に、これらのドナー機関に共通しているのは、「貧困削減」を戦略体系における組織の使命や目的表明等の形で最重点課題と設定しているか、あるいは組織の使命等を戦略体系内において位置付けていないUNDPや世界銀行のように、目標の一つとして設定していることである。そのほかの留意点として、DfID、USAID、UNDPに関しては、目標の一つとして自らの組織運営に関する項目を設定しており、さらに世界銀行に関しても、目標より下位のレベルにおいて同様の項目を設定していることが分かる。そのほか、AusAIDに関しては、設定した組織のアウトカムの中で自国の国益について言及しているのが特徴的といえよう。

3) 業績指標の設定とその特徴

各階層レベルにおける項目が設定された後には業績指標の設定が行われるが、その設定基準は基本的に、プロジェクトおよびプログラム・レベルの場合と同じものが適用され得る。ここで指標設定の際に留意すべき点は、組織レベルでの業績報告を行うため、全プロジェクトあるいはプログラムにおいて測定結果の総計をとることを想定して、評点付けのための全指標項目の標準化、および全指標項目間において比較が可能でなければならない点であり、そのほかにもデータの入手可能性といった点が考慮されなければならないとされる³²¹。USAIDやUNDP等を含むいくつかの機関では、戦略体系の枠組みにおいて、国別プログラム・レベルでの業績情報を基に測定結果の総計をとっているが、そのほかのほとんどの援助供与機関では、プロジェクト・レベルでの業績情報を基に総計をとっている³²²。表5-8に示す指標は、これらの援助

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 79, 84

³²⁰ *Ibid.*, p. 84

³²¹ Binnendijk (2001a) p. 88

³²² *Ibid.*, p. 89

表 5 6 主な援助供与機関における戦略計画（一部抜粋）

機関名	使命と主要な目標分野
DfID	<p>目的表明 (Statement of Purpose) : より貧しい国々における貧困の削減</p> <p>目標 (Objectives) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 持続可能な生計を促進する政策と活動 貧しい人々へのよりよい教育、健康と機会 自然・物理的環境の保護とよりよい管理 <p>組織目標:</p> <ul style="list-style-type: none"> 部署の運営
USAID	<p>使命 (Mission) : 経済および社会面での発展の維持が達成される</p> <p>目標 (Goals) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 広範囲における経済成長と農業発展の奨励 民主化と良い統治の強化 教育と訓練を通じた人的能力の向上 世界人口の安定化と人類の健康面での防御 長期にわたる持続可能性のための世界的环境保護 人命の救命、天災および人災による被害の減少、政治・経済面での発展への条件の再確立 USAIDが主要な二国間援助機関であり続けること
AusAID	<p>組織のアウトカム (AusAID's Outcome) : 開発途上国が貧困を削減し、持続可能な開発を達成するための援助を行うことにより、オーストラリアの国益が進展すること</p> <p>主な結果分野 (Key Results Areas) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 開発途上国における農業および地域開発の向上 開発途上国における教育へのアクセスと質の向上 開発途上国における効果的な統治の促進 開発途上国における人々の健康の向上 開発途上国における人々のための重要なインフラの提供 開発途上国への人道・緊急援助の実施 開発途上国における環境面での持続可能性の促進 開発の参加者および受益者としての男性・女性への平等な機会の促進
Danida	<p>上位目標 (Overall Goal) : 貧困の削減</p> <p>援助対象セクター (Assistance Sectors) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 農業 / 教育 / 環境 / 良い統治 / 健康 / インフラ (運輸・電気普及・電話) / 水 (水資源、飲料水、衛生)
UNDP	<p>目標 (Goals) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 参加型地方統治を支持し、地方組織を強化し、共同体に権限を与える分権化の促進 貧困に焦点を当てた開発の促進 すべてのレベルでの統治および経済・政治面での意思決定における平等参加とジェンダーの平等性の配慮 健全な環境管理と、国家開発政策およびプログラムとの融合の促進 特別な状況における開発の必要性 (危機的状況下にある国々) UNDPによる国連へのサポート マネジメント
世界銀行	<p>開発アウトカム (Tier 1.a/ Development Outcomes) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 貧困削減 / 公正な所得増大 / 人的開発 / 環境面での持続可能性 <p>中間アウトカム (Tier 1.b/ Intermediate Outcomes) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 政治改革 / 組織能力 / 資源流通 <p>戦略の有効性 (Tier 2/ Strategy Effectiveness) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 国別戦略のインパクト / セクター別戦略のインパクト <p>プロセスと能力 (Tier 3/ Process and Capacity) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 即応性、協調とパートナーシップ / 人的・知的資本 / 戦略 / 生産物 / 財政とコストの業績

出所：Binnendijk (2001a) を基に筆者作成 (邦訳は筆者)

表 5 7 「Shaping the 21st Century」における開発目標の概要

目標分野	目標	目標値	指標
経済的福利	極度の貧困の削減	開発途上国において極度の貧困の中で生活する人口比率を2015年までに半減させる。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 極度の貧困の範囲 ・ 貧富の差の率 ・ 国家消費最下層のシェア ・ 子供の栄養失調
社会開発	普遍的初等教育	2015年までにすべての国において普遍的初等教育を実現する。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 初等教育への就学 ・ 初等教育の修了 ・ 成人の識字率
	ジェンダーの平等	初等・中等教育における男女格差の解消を2005年までに達成し、ジェンダーの平等と女性のエンパワーメントを推進する。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育におけるジェンダー平等 ・ 成人の識字率におけるジェンダー平等
	乳児・幼児死亡率	2015年までに各開発途上国における5歳未満児の死亡率を1990年レベルと比較して3分の2減少させる。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 乳児死亡率 ・ 幼児死亡率
	妊産婦の死亡率	2015年までに妊産婦の死亡率を1990年レベルと比べて4分の3減少させる。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 妊産婦死亡率 ・ 出生への立ち会い
	リプロダクティブ・ヘルスと人口	2015年までに、適切な年齢に達した個人を対象にプライマリー・ヘルス・ケア制度を通じたリプロダクティブ・ヘルス・サービスの利用が可能となる。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避妊具普及率 ・ HIV感染率
環境の自立発展性と再生	環境	2015年までに、地球・国家レベル両方での環境資源の損失という現在の傾向を確実に覆すために、2005年までに各国において持続可能な開発のための国家戦略を策定し、実効化する。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家環境計画を策定する国の数 ・ 安全な水へのアクセス ・ 新鮮な水の利用の程度 ・ 生物多様性：土地の保全 ・ エネルギーの効率性 ・ 二酸化炭素排出

出所：Binnendijk (2001a)、DAC (1996) を基に筆者作成 (邦訳は筆者)。

注：これらの開発目標の項目のうち「リプロダクティブ・ヘルスと人口」を除いたすべてが、2000年の国連総会において採択されたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) においてもそのまま継続的に採用されている (外務省 (2002) p. 7) (詳細は後述)。

供与機関において実際に用いられているとされる主な指標である³²³。

これらの指標のうち、1-1 (統計値) 以外は基本的に、プロジェクトあるいはプログラムに直接関連する指標である。しかしながら、1-3 (支出額)、1-4 (実施件数)、1-5 (国の数) に関しては、本来の意味での業績指標ではないことをBinnendijkは指摘する³²⁴。また、1-2 (業績に関する評点) に関しては、機関によってはすべてのプロジェクトが定期的に評点付けされていないという問題点や、世界銀行が既に採用しているような、自己評定による評点付けの客観性を確保するための、評点結果に関する何らかの認定システムの必要性が指摘されている³²⁵。

³²³ *Ibid.*, pp. 89-90

³²⁴ *Ibid.*, p. 90

³²⁵ *Ibid.* 詳細に関しては同文献を参照されたい。

表5 8 援助供与機関において用いられている主な業績指標

1. 「目標」・「下位目標」レベルで用いられている指標	
1-1	各目標に関して、各対象国の国レベルでのインパクトを示す統計値の全対象国での総計 (例：就学率、乳児死亡率、極度の貧困の中で生活する人口比率)
1-2	各目標分野におけるプロジェクト/プログラムの業績に関する評点の総計
1-3	各目標分野におけるプロジェクト/プログラムの支出額の総計
1-4	各目標分野におけるプロジェクト/プログラムの実施件数の総計
1-5	各目標分野においてプロジェクト/プログラムを受けている国の数の総計
2. 「プログラム・アプローチ」レベルで用いられている指標	
2-1	プログラムの各項目での、達成されたプロジェクト/プログラムのアウトプットに関する総計 ・提供された商品およびサービスの種類と数 ・参加者の人数
2-2	プログラムの各項目での、達成されたプロジェクト/プログラムのアウトカムに関する総計 ・提供された商品およびサービスに満足している受益者(顧客)の割合 ・商品およびサービスを利用している受益者(顧客)への短期的ないし中期的影響

出所：Binnendijk (2001a) を基に筆者作成。

2-1(アウトプット)と2-2(アウトカム)に関しては、多様な範囲に及ぶ業績指標を誰が主体となって設定し、どのように総計をとるかということが重要な問題となるが、Danidaのように、国別の事業実施部署(在外大使館)が使用するためのアウトプットおよびアウトカムに関する標準的な指標を本部が設定する一方で、USAIDのように、標準的な指標に関するガイドラインを作成してはいるが、その使用を義務化ではなく推奨するだけにとどめている機関もある³²⁶。またUNDPとAusAIDでは、国別の事業実施部署が自ら業績指標を設定する権限を有しているが、UNDPに関しては組織レベルの戦略計画の枠内において「Strategic Areas of Support」(プログラム・アプローチに相当)と合致するように、またAusAIDに関してはその戦略計画の「Key Results Areas」(目標に相当)と合致するように、それぞれ本部へ報告することとされている³²⁷。

USAID、DfID、世界銀行を含む多くのドナー機関では、組織レベルでの業績測定において1-1(統計値)の指標を重視して用いており、開発途上国に関するマクロのレベルでの統計値は、国連機関、OECD/DAC、世界銀行、IMF等からの統計データを用いている³²⁸。ここでの指標は、上述した「Shaping the 21st Century」における開発目標と基本的に一致する。その一方で、例えばUNDPとDanidaは、自らの戦略計画において同様の目標を採用しつつも、組織レベルでの業績測定に関しては2-1(アウトプット)と2-2(アウトカム)の指標を重視しており、国別の事業実施部署からのプロジェクト、あるいはプログラムのアウトプットとアウトカムに関する報告内容のみに基づいて、組織レベルでの業績測定を行っている³²⁹。

表5-9に示すのが、比較的早くから組織レベルにおいて業績測定導入の動きが見られたドナー機関における現状である。

³²⁶ *Ibid.*, p. 91

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*, pp. 91-93

表 5 9 主な援助供与機関における業績指標設定に関する現状

機関名	システム名	概要
DfID	Output and Performance Analysis	組織の戦略計画において設定した計3つの目標（Objective）ごとに業績指標を設定しているが、これら全目標に共通して用いられている指標は、プロジェクトの評点システムに基づいた指標「目標達成を完全にあるいはほぼ満たすと見込まれるプロジェクトの割合」の一つのみであり、そのほかのものに関しては、各目標ないしセクターに特有の国レベルでの「Shaping the 21 st Century」の内容に関連した指標となっている。
USAID	Strategic Framework	組織の戦略計画において設定した計7つの目標（Goal）ごとに、セクターに特有の国レベルでの業績指標を用いており、これらの多くは「Shaping the 21 st Century」における指標と同一とされ、また将来的には、国別の事業実施部署からのプログラム結果ないし評点に基づいた、組織レベルでの業績測定の実施を検討中。
AusAID	Performance Information Framework	組織の戦略計画において設定した計8つの目標（Key Results Area: KRA）ごとに、支出額、プロジェクト数、満足度の評点の高いプロジェクトの割合、の3つの業績指標を設定し、さらに将来的には達成されたプロジェクトのアウトプットに関する指標を用いる予定。
Danida	Output and Outcome Indicator System	組織の戦略計画において設定した目標および下位目標ごとに、プログラム・アプローチの枠内で標準的指標を設定し、国別の事業実施部署である大使館はこの指標に基づき、プログラムの同一分野内のプロジェクトの主にアウトプットに関するデータの収集、総計、報告を行う。
世界銀行	Scorecard System	組織の戦略計画において設定した計4つの目標（Development Outcome）において、「Shaping the 21 st Century」における21の業績指標のうち11を選定しており、また戦略体系の下位レベルに位置する中間アウトカム（Intermediate Outcome）、戦略の有効性（Strategy Effectiveness）、プロセスと能力（Process and Capacity）に関してもそれぞれ指標が設定される予定。

出所：Binnendijk（2001a）を基に筆者作成。

なお、USAIDでは、途上国における国およびセクター・レベルでのインパクトに関し、USAIDのプログラムの寄与度（Attribution）を証明するのが容易でないという認識に基づき、将来的には、国別の現地ミッション（在外事務所）が実施するプログラム評点システムに基づいた、組織レベルでの業績測定の実施への移行を検討中とされる³³⁰。また世界銀行に関しては、Scorecard Systemが新しいアプローチであり、いまだ業績指標の策定中であるとされるが、その一方で、同機関においては長年プロジェクト評点システムを用いてきた経験があり、組織レベルでの業績測定においてDfIDとAusAIDが確立しようとしている、プロジェクト・レベルでの業績ないし結果を重視したシステムと類似性が高いとBinnendijkは指摘する³³¹。

4) 業績における目標値の設定とデータ収集

組織レベルにおける業績に関する目標値の設定は一般に、プロジェクトおよびプログラム・レベルの場合と比較しても非常に難しいとされ、ドナー機関によりさまざまな試みが見られるようである³³²。例えば、DfIDやAusAIDの場合は、プロジェクト・レベルにおける業績の重視という立場からプロジェクトの評点システムを用いており、各指標において「ある一定の点数に達したプロジェクトの割合」に関して目標値を設定している³³³。

³³⁰ *Ibid.*, pp. 94-95

³³¹ *Ibid.*, p. 95

³³² *Ibid.*, p. 96

³³³ 例えば、2000年の時点において、DfIDでは「目標達成を完全にあるいはほぼ満たすと見込まれるプロジェクトの割合が、2002年までに75%に増大する」、AusAIDでは「1999/2000年において、5段階評定のうち3（Satisfactory Overall）以上の評点を得る活動が全体の75%を占める」という目標値を定めていた（邦訳は筆者（*Ibid.*））。

またDfID、USAID、世界銀行等を含む多くの機関では、「Shaping the 21st Century」において明文化されている国際的な合意に基づいた開発目標に沿って、戦略計画の策定および指標の設定を行っていることは既に述べたが、これは目標値の設定に関しても同様といえる。これらの目標値に関しては本来、多くの開発パートナー間における共同責任となるはずであるため、ドナー機関が説明責任を負うとされる監督機関や国民が、これらの目標に関する成果をドナー機関の成果として受け入れるかどうかという問題が生じることをBinnendijkは指摘する³³⁴。

ドナー機関が組織レベルでの業績に関するデータを収集する際、組織の方針により主に2種類の情報源を用いることになるが、そのうち一つは、援助対象各国に関するセクター別の既存の国際的統計データであり、またもう一つは、各機関における国別の事業実施部署が保持しているプロジェクトおよびプログラム・レベルでの業績測定システムからの情報である³³⁵。このうち後者に関しては、表5-10に示すように、さまざまな機関において情報蓄積のためのデータベースの整備が進められているようである。

表5 10 主な援助供与機関における業績情報収集システムの概要

機関名	システム名	概要
AusAID	Activity Management System (AMS)	プロジェクト活動に関する情報に重点が置かれ、各プロジェクト活動の会計状況やセクター分類、さらにプロジェクトの業績モニタリングに関する情報が蓄えられ、将来的には業績指標、プロジェクト評定や結果に関する情報等も加えられる予定。
DfID	Project Performance Reporting System (PRISM)	2000年の時点においてまだ試行段階であり、その内容に関してはAMS同様、主にプロジェクトの会計情報や業績に関する評点等の情報が蓄えられる予定。
USAID	Performance Measurement and Analysis System (PMA)	国別の現地ミッション（在外事務所）からの国別プログラムの結果に関するデータ（戦略目標とアウトカムに関する予期された結果と実際の結果を含む）が蓄えられるが、プロジェクトや会計に関する情報は含まれない。

出所：Binnendijk（2001a）を基に筆者作成。

これらのデータベースに蓄積された情報は、それぞれのドナー機関でのプロジェクト、プログラム、あるいは組織レベルにおける業績の評点付けや業績報告等に既に用いられているか、また将来的に活用される予定となっている³³⁶。

5) 業績報告の方法と実施状況

これまで見てきたように、ドナー機関が組織レベルにおける自らの業績報告を行う際、業績情報をまとめる方法は一つとは限らない。このことに関して、Binnendijkは主に3とおりの方法について次のように詳述する。

一つはDanidaが採用しているように、提供された物やサービス、受益者の数など、プロジェクトのアウトプットに焦点を当てて組織レベルの業績報告を行う方法である。一般にプロジェクトのアウトプットに関するデータは入手しやすく、またアウトプットでは組織の活動の寄与

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*, p. 97

³³⁶ *Ibid.*

度を見だしやすいという利点があり、どちらかといえば中央集権的な援助実施体制において事業を行う機関に向いているとされる。その一方で、USAIDやUNDPのように、国別の事業実施部署に大きく権限が委譲された援助実施体制のもとでは、アウトプットの集計をとるのがそれほど容易ではない可能性や、アウトプットのみ提示されても外部者を含む関係者にはその内容が分かりにくく、援助の効果が見えにくいという点も否定できない³³⁷。

これとは別の方法として、USAIDが採用しているように、援助対象各国に関するセクター別の既存の国際的統計データなどのマクロの統計値を用いて、長期にわたる社会・経済的变化を見ることで、組織レベルの業績報告を行うというアプローチがある。ここでは、国やセクターごとのデータが提示されているため、その報告内容が分かりやすいという利点がある一方で、援助対象国における国およびセクター・レベルのインパクトに関しては、個々の組織の活動の寄与度を示すことが非常に難しいという欠点がある。また、上述した社会・経済的变化とは本来、長期的な視点から観察すべきものであるが、組織レベルでの業績報告は通常年に1回程度実施されるものであるため、短期間ではその変化をとらえる意義が薄れ、業績報告の内容として適当でないという点も指摘されている³³⁸。

これら2つのほかに、プロジェクトおよびプログラムのアウトカムに関する業績を組織レベルでの業績報告に用いる方法がある。このアプローチは上述した2つの方法の中間的なものであり、国およびセクター・レベルのインパクトほどではないが、アウトプットよりもアウトカムに関する情報の方が関係者にとっては重要性が高く、またインパクトよりもアウトカムの方が個々の組織の活動の寄与度を示すことが容易であるとされる。また、プロジェクトおよびプログラム・レベルでの業績モニタリングのシステムが既に確立されている機関も比較的多く、情報を入手しやすいといった利点もある。その一方、このアプローチに関しては、プロジェクト全体を通じて標準的な業績指標が用いられていない場合、アウトカムおよび指標の多様性が高くなるためその総計をとるのが難しいという特徴があり、これは特に国別の事業実施部署に大きく権限が委譲されているドナー機関において顕著であるとされる。この場合、プログラムをどのように定義しプロジェクトのグループ化を行うか、あるいはどのような基準を用いて評価付けを行うか、といったことと大きく関連してくるようである³³⁹。

5 2 4 業績測定と評価の関係

NPMの考え方に基づいたRBMが導入される以前は、一つの機能としての評価とモニタリングの関係はより明白であったが、現在では援助供与機関のみならず、DAC加盟各国における公的部門一般において、業績測定が広く実施されるようになってからの評価と業績測定あるいは（業績）モニタリングの関係は完全に明白ではないとBinnendijkは指摘する³⁴⁰。現時点での、いくつかのドナー機関における評価、業績測定あるいは（業績）モニタリングに関する定義は表5-11のようになっている。

³³⁷ *Ibid.*, pp. 99-101

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 104

表 5 11 主な援助供与機関における「評価」と「業績測定 / (業績) モニタリング」の定義

機関名	「評価」の定義	「業績測定 / (業績) モニタリング」の定義
CIDA	(中間・終了時に行う形成評価・総括評価が典型的アプローチであり、これまで開発のアウトカムではなく、マネジメントのプロセスに焦点を当ててきた傾向があった)	「業績測定」とは、プログラム / プロジェクトを提供するパートナーが実施する、その業績に関する継続的な自己評価のプロセスのこと。
USAID	USAIDが資金供与した開発援助プログラムあるいは活動の業績 (Performance) に関する特定のマネジメント上の疑問に対して計画および実施される体系的な分析の行為。	「業績モニタリング」とは、ある定期的期間ごとに、結果に関するデータ収集、分析、報告を義務付ける継続的かつ日課的な行為。
UNDP	継続中あるいは終了したプログラム / プロジェクトに関して、その妥当性、業績 (Performance)、成否を体系的かつ客観的に評価することを試みるためのスケジュールに沿った活動。	「モニタリング」とは、継続中のプログラム / プロジェクトに関してプロジェクト管理主体と主な利害関係者に、プログラム / プロジェクト目標の達成において、早い段階でその進展あるいはその欠如の兆候を提示することを主要な目的とした継続的な機能。
世界銀行	プロジェクトの (予期されたもの、されなかったものと両方の) 妥当性、業績 (Performance)、効率性、インパクトに関する定期的な評価。	「モニタリング」とは、同意されたスケジュールにおけるプロジェクト実施、およびプロジェクト受益者による投入、インフラ、サービスの使用に関する継続的な評価。

出所：Binnendijk (2001a)、CIDA (1999)、USAID (1997)、UNDP (1997)、The World Bank (1996) を基に筆者作成 (邦訳は筆者)。

注 1：CIDAの「評価」に関しては、定義ではなく概要をまとめたものであり、形成評価 (formative evaluation) とは、プロジェクトやプログラムの実施段階において業績 (Performance) の改善を意図して実施される評価、総括評価 (summative evaluation) とは、ある行為の終了時において当初予期されたアウトカムがどの程度達成されたかを判断するために実施される評価のことを指す (The DAC Working Party on Aid-Evaluation (2002) pp. 23-24, 35)。

注 2：本稿では紙面の都合上、それぞれ原文すべてを一字一句正確に直訳した訳ではないため、詳細に関しては各文献を参照されたい。

表 5 - 11 に関して特に留意すべき点は、評価の定義において「業績」という用語が使用されていること、すなわち、各ドナー機関が近年、「業績」という概念を意識して評価の定義付けを行っている点である。このことは、DACのWP-EVにより最近編纂された「Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management」における評価の説明においても、業績に関する記述が見られる³⁴¹など、近年のDAC加盟各国における結果重視マネジメントの導入の前後において、いわゆる評価の役割が変化しつつあるのうかがえる。

Binnendijkによると、これら両者の関係に関して次のような点が指摘されている³⁴²。すなわち、業績モニタリングは実施に焦点を当てる一方、評価は結果に焦点を当てるという相違点が消えつつある、モニタリングは内部的機能である一方、評価は外部的機能であるという相違点も明確でなくなりつつある、業績測定と評価は両者ともにマネジメント上の意思決定のツールであり、その決定のニーズに合わせたタイミングにおいて実施されるものという見解が広まりつつある、等である。

³⁴¹ 「Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management」によると、評価の定義は「継続中あるいは終了したプロジェクト、プログラム、政策およびそのデザイン、実施、結果に関する体系的かつ客観的な評価」と定められており、また注釈として「いくつかの例で見られるように、評価には 適当な標準の定義づけ、それらの標準に照らした業績 (Performance) の検証、実際の結果と予期された結果の評価、そして 関連する教訓の同定が伴う」と記述されている (邦訳は筆者) (The DAC Working Party on Aid-Evaluation (2002) pp. 21-22)。

³⁴² Binnendijk (2001a) pp. 104-105

さらに、表5-11において見たように、各ドナー機関における業績測定と評価の関係に関する見解は、その強調する点において多少異なるように思われる一方で、これら両者の機能は相補的であり、ともに業績情報を提示するための2つの異なるアプローチと見なすべきであるといった、一応の共通認識が一般に形成されつつあるとされる³⁴³。すなわち、両者はともにプロジェクトまたはプログラムの業績ないし結果に関する分析と報告を伴い、業績に関してより深く理解を深めたり説明したりする必要がある際に評価が行われる、といった認識である³⁴⁴。

なお、評価の役割の変化ということに関連して、USAIDでは、1995年に業績測定システムが組織に導入されるのと同時に、個別プロジェクト評価が以前のように義務付けられなくなったため、本部のデータベースに送られる評価報告書の数が増減するといった現象が生じている³⁴⁵。

5 2 5 業績情報の役割

前項の評価の役割とも関連して、評価結果も含めた業績情報の活用には主に次において示す2つの役割、すなわち 業績報告による結果の説明責任、 マネジメントの改善と予算への反映があるとBinnendijkは指摘する³⁴⁶。

(1) 結果の説明責任

業績情報の内容により、説明責任を遂行すべき対象者が異なる。まずプロジェクト・レベルでの業績に関しては、現場のスタッフからマネジャーへ、また現場マネジャーからドナー機関組織内の国別の事業実施部署や本部の担当部署へと業績報告が行われる。ほかにプロジェクトの受益者や政府職員等の関係者・組織への報告が行われる³⁴⁷。

国別プログラム・レベルでは、プログラム全体の業績報告が国別の事業実施部署から本部へと行われる。例えばUSAIDでは、R4システムの導入により、援助受入国に置かれた各ミッションから本部へと年一度の業績報告が行われている。さらに、国別プログラムにおいては援助受入国のリーダーシップのもと、関係各機関が開発目標を共有し、それに基づいた上で援助実施の役割分担をするなど、ドナー機関や市民社会、民間セクターとの間での協力が想定されているため、これらのパートナー間で業績情報を共有する必要性が生じ、共同で説明責任を遂行することが求められる³⁴⁸。

組織レベルでの業績は、監督機関や議会関係者、納税者としての国民を含む、主に国内の関係者に対して報告される³⁴⁹。例えば米国においては、GAOが重要な役割を担っている。GAOは行政府から独立した議会附属の機関であり、政策全体の有効性を判断する目的で、主に行政機関が設定した政策目標や業績基準の妥当性、および業績報告の内容の客観性等について、行政機関に

³⁴³ *Ibid.*, p. 105

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 112. 例えば、評価報告書の提出数は、1994年の489から1998年の70へと減少している (*Ibid.*).

³⁴⁶ *Ibid.*, pp. 119-120

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 123

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 124

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 125

対しプログラム評価を実施している³⁵⁰。なお、報告者のニーズに合わせて、業績報告の内容を変える必要がある場合もあり得る³⁵¹。

ここで留意すべきなのは、業績報告の際、業績を高く見せるためデータが改ざんされる恐れがあり得ることであり、そのためにも第三者がデータを再度確認したり、信頼度に関して判断を下すようなプロセスがあるのが望ましいとBinnendijkは指摘する³⁵²。

(2) マネジメントの改善と予算への反映

プロジェクト・レベルでの業績情報は、現場のスタッフやマネジャーが、あらかじめ設定された業績の目標値と測定値とを比較することで、自ら実施する事業の現状を客観的に把握することを可能とする。業績情報は基本的に数値データのみであり、前項で述べたように評価を実施することで、事業の結果がなぜ、どのように達成されたか(あるいは否か)ということに関して、より深く理解することができる。当初は投入や実施プロセスに関する情報に焦点が当てられていたのが、プロジェクトが進展するにつれ、次第にアウトプット、(中間)アウトカム、さらにプロジェクト終了後にはインパクトにその焦点が移るとされる³⁵³。

こうした業績情報のニーズは、組織内での立場や階級に応じた職務の責任範囲によっても変わってくる。例えば、プロジェクトの現場スタッフにとってはある事業の実施プロセスに関する情報が重要である一方、現場マネジャーにとってはアウトプットや複数の事業全体で見たときのアウトカムの達成度が重要となり、さらにより上位の管理者にとっては事業全体のインパクトに関する情報を重要視するといった場合等が想定される³⁵⁴。

プロジェクトの現場を含むこれらの組織内の各レベルにおいて、業績情報は各責任者がマネジメント上の意思決定を行うための根拠となり、その結果としてマネジメントや業務の改善がもたらされることが期待される。また、組織内に蓄積された業績情報や評価結果を分析することで、導き出された教訓が組織全体における政策、およびプログラム・レベルでの戦略形成にフィードバックされることが望ましいとされる³⁵⁵。

このことに関連して、近年では、業績情報をどのように資源配分に関する意思決定に反映させるかが大きな課題とされている。すなわち、従来のように投入や活動ごとに予算をつけるのではなく、予期される結果の達成を重視して予算を配分するという考え方である。こうした取り組みはDAC各加盟国において始まったばかりであり、まだ初期の段階にあるといえる³⁵⁶。

例えば国別プログラム・レベルでは、既の実施した活動やプロジェクトに関する業績情報を、新しく実施する予定のプロジェクトのデザインに反映させることが想定される。実際にいくつかの機関においては、ある目標達成のために実施した異なる活動の業績と費用をそれぞれ比較し、

³⁵⁰ 小池(1998) pp. 68-69. なお、プログラム評価はプロセス評価、アウトカム評価、インパクト評価、費用便益分析の4種類からなるとしている(U.S.GAO(1998))。

³⁵¹ Binnendijk(2001a) p. 125

³⁵² *Ibid.*, p. 102

³⁵³ *Ibid.*, p. 123

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 127

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 102

どの活動が効果的かを見るという試みも行われている。この場合、業績の低い活動からもう一方の高い活動の方へ資源を移動させることが考えられるが、その際には、そういった業績の違いがなぜ、こういった要因により生じたのかをよく理解した上で、意思決定を行うことが重要とされる³⁵⁷。

また組織レベルでは、プログラム・レベルの場合と同様に、業績の低いプログラムから高いプログラムの方へ資源を移動させることが想定される。この方法は実際にUSAIDでも取り入れられているが、この場合、同一対象国内ではなく、国を超えて資源が移動されることとなるため、さまざまな問題が生じ得る。実際、援助が真に必要な国において支援額が減ずるといった危惧や、業績の低いプログラムにおいては本来、投入する資源を減少ではなく増大すべきといった見方があることもBinnendijkは指摘する。USAIDにおいても、この方法を継続して用いるかどうかに関しては検討中とされる³⁵⁸。

さらに、資源配分には政治的な要因も少なからず影響するということもあり、各ドナー機関にとって、費用と結果をどう正確に結び付けるか、さらに結果をどう資源配分に反映させるかということが非常に重要な課題とされている³⁵⁹。

5 3 プログラム援助と援助協調

近年、これまでのプロジェクトを重視した援助形態の限界が指摘され、援助のプログラム化、すなわちプログラム援助への移行に関する議論が活発となっている。プログラム援助の試みは特にアフリカ地域において多く行われ、また、その背景として、1980年代のIMF・世界銀行を中心とした開発途上国の累積債務問題に対する構造調整融資の経験³⁶⁰、すなわち、「...過去の支援にみられた失敗や政府能力の有限性」を三好らは指摘する³⁶¹。

援助のプログラム化への根拠としては、被援助国政府の国家開発における政策体系との関連のもと、限られた援助を優先すべき分野・課題に投入すべきである点、効率性の向上のためには、被援助国政府が自らの政府予算管理能力やオーナーシップを高める必要がある点、が指摘される³⁶²。こうした動きは、援助をミクロ的思考ではなく、セクターや政策等のマクロを考慮した総合的な視点からとらえるといった考え方に基づいている³⁶³。

プログラム援助の例として、1990年代半ばからドナー機関において取り入れられ始めた「セクター・ワイド・アプローチ (Sector-wide Approaches: SWAps)」が挙げられる。これは、セクターごとの全体的な開発計画を途上国政府および関連機関等が協議のもと策定し、その計画に沿って多様な援助主体が支援するためのアプローチである³⁶⁴。また、援助資金を一括でプールし、

³⁵⁷ *Ibid.*, pp. 123-124

³⁵⁸ *Ibid.*, pp. 125-126

³⁵⁹ *Ibid.*, pp. 102-103

³⁶⁰ 高島・三好 (2000) p. 128

³⁶¹ 三好・阪本・阿部 (2002) p. 123

³⁶² *Ibid.*, p. 124

³⁶³ 高島・三好 (2000) p. 128

³⁶⁴ 外務省 (2002) p. 9

目的を同じくする援助国の支援手の共通化・合理化を図ることを目的とした「コモン・バスケット」等の試みも見られる³⁶⁵。

ほかにも、世界銀行が1999年に公表した「包括的開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF)」は、従来のマクロ経済面に加え、社会セクター等も視野に入れた上で、途上国政府のオーナーシップと主導のもと、多様な援助主体の参画により、10~15年の期間を念頭において包括的に多くの開発課題に取り組むためのアプローチを提唱している³⁶⁶。さらに、1990年代後半以降、途上国における最大の課題として貧困削減にこれまで以上に焦点が当てられ、IMF・世界銀行では重債務国等に対し「貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)」の作成を要請するようになった。このPRSPはCDFの概念を具現化したものであり、途上国政府と多様な援助実施機関により共同で策定され、これらの関連機関の役割を明確にした上で、効果的な貧困対策支援を推進していくための戦略書と位置付けられる³⁶⁷。

こうした援助のプログラム化とドナー機関間での援助協調への動きは、被援助国側における行政組織の効率化の必要性もさることながら、援助供与側としてのドナー機関におけるNPMの考え方に基づいた援助実施体制の改革・改善、つまりRBMの導入とも大きく関連する。例えば、プログラム援助に関しては、プログラム・レベルでのアウトカム重視、RBMで見られるドナー機関の援助実施における結果指向、援助供与をサービスととらえた際の顧客ないし受益者としての被援助国側の視点重視、といったNPMの考え方の特徴が反映されている。特に3点目に関しては、実際、SWApsやCDFでは被援助国のオーナーシップや事業への参加がこれまで以上に重視されていることから分かる。

また、ドナー機関の間で援助協調が進んでいる背景として、近年多くのドナー機関において戦略計画の策定が行われているが、多くの場合「Shaping the 21st Century」に基づいた内容の類似性が見られ、また「貧困削減」の項目の例でも見られるように、それぞれの機関が同じような項目を目標として設定していること、多くのドナー機関では同一の国際的な統計データが用いられることが多いため、戦略計画において設定・選定された指標に関して、セクターや国別プログラムごとに設定されるインパクトやアウトカムでの目標値は一般に似たものになり得ること、等が考えられる。これらのことをふまえ、ある対象国における援助戦略を想定した場合、現在では多くのドナー機関が同じ目標かつ目標値を共有し得る、あるいはしやすい環境にあるといえよう。当然、援助戦略には各援助供与主体の政治的意図がほぼ常に伴うのも事実ではあるが、被援助国側の視点から見た場合、この目標値の設定に関していえば、どのドナー機関が設定したかによらず、本来ならば同じ数値が設定されるべきであり、これが援助協調の基本的な考え方であるといつて相違ないものと思われる。

以上まとめると、近年の援助形態の変化において注目されるプログラム援助は、ドナー機関に

³⁶⁵ 三好・阪本・阿部 (2002) p. 128 ; 外務省 (2002) p. 9。なお、コモン・バスケットはSWApsの実験的な一方法に過ぎないという見方や、その定義はあいまいで不明な点もあるという指摘がある (三好・阪本・阿部 (2002) p. 128)。詳細は、同文献を参照されたい。

³⁶⁶ 外務省 (2002) p. 8

³⁶⁷ 高島・三好 (2000) p. 129 ; 外務省 (2002) p. 8

におけるRBMの導入による援助実施体制の変化、およびそれに由来するドナー機関での援助自体に対する意識の変化に裏付けられているものと理解される。

5 4 総括

本章では、比較的早い時期からRBMの導入が始められたとされる、USAIDを含むいくつかの援助供与機関における業績測定実施の現状について検証した。その方向性や進展状況は各機関において多少異なるとされつつも、大まかに分けて3つのレベル、すなわち プロジェクト、 国別プログラム、 組織全体、における業績測定が行われている。

プロジェクト・レベルでの業績測定のツールとしてはログ・フレームが用いられており、アウトプット、アウトカム、インパクトの3つに関する測定が行われる。国別プログラム・レベルでの業績測定はこれまでUSAIDやUNDPが行ってきており、ツールとしては結果フレームワークあるいは類似のものが用いられている。ここで重要なのは、プログラム援助の動向とも関連して、被援助国のオーナーシップがこれまで以上に重視され、ドナー機関による援助協調が前提とされていることである。

組織レベルにおける業績測定では、まず戦略フレームワーク等のツールを用いることで、組織の戦略体系を明確化することが前提となり、各ドナー機関において実際に策定された戦略体系では「Shaping the 21st Century」の内容に基づいた類似性が見られる。業績測定の状況は機関によって異なり、プロジェクトのアウトプット、プロジェクトおよびプログラムのアウトカム、対象国の国全体あるいはセクターにおけるインパクト、のいずれかに焦点を当てて実施している。

近年、ドナー機関におけるRBMの導入により、業績測定との関連において、一つの機能としての評価の役割が変化しつつある。以前は、評価は実施プロセスではなく結果に焦点を当てるといった特徴が見られたが、業績測定が行われるようになってからは、業績測定と評価の両者はともに、プロジェクトまたはプログラムの業績ないし結果に関する分析を行い、業績情報の報告を行うための相補的な機能を持つ2つの異なるアプローチである、といった一応の共通認識が一般に形成されつつある。

得られた業績情報の主な活用の用途としては、業績報告による結果の説明責任、マネジメントの改善と予算への反映が挙げられる。前者に関しては、業績情報の内容により説明責任を遂行すべき対象者が異なり、また対象者のニーズに合わせた形で報告を行うことが求められる。後者に関しては、業績情報が組織内の各レベルにおいてマネジメント上の意思決定が行われる際の根拠となり、また、業績情報の蓄積から導き出された教訓が、組織全体における政策およびプログラム・レベルでの戦略形成へとフィードバックされることが期待される。さらに、近年では、費用と結果をどう正確に結び付け、結果をどう資源配分に反映させるかということが各ドナー機関において重要な課題とされている。

これらのドナー機関でのマネジメントにおける結果指向とも関連して、近年では援助実施のあり方においても結果指向への変化が見られる。現在ドナー機関においては、これまでのプロジェ

クトを重視した援助形態から、SWApsやPRSPで見られるように、プログラム援助への移行について活発に論じられている。このプログラム援助は、ドナー機関におけるRBMの導入による援助実施体制と、援助に対する意識の変化に裏付けられているように思われる。

JICAにおけるRBMの導入を考察していく際には、これまで本章で述べてきたように、他のドナー機関における国際的潮流をふまえた上で、それらの機関における経験から導き出された教訓を積極的に活用していくのが有益であり、また望ましいといえよう。

6 . JICAにおける結果重視マネジメントの確立 現状と今後の展望

本章では、前章の国際的潮流でも見てきたように、結果重視マネジメント（RBM）において一つの機能としての評価の果たす役割をどうとらえるかが重要となるという視点から、まずJICAにおける評価活動一般について概観した後、業績測定との関連における評価の役割について考察する。次に、JICAにおいて実際どのようにRBMが確立され、また業績測定が導入されるべきかについて、その今後の方向性としての筆者の個人的見解を述べたい。

なお、本章におけるJICAに関する記述は主に、国際協力事業団企画・評価部評価監理室の「実践的評価手法 - JICA事業評価ガイドライン」およびJICA職員を対象に実施したインタビュー結果に依拠する。

6 1 JICAにおける評価の検証

本節では、まずJICAにおける評価の現状について検証した後、RBMの確立のための業績測定導入との関連における評価の役割について考察する。さらに、NPMの考え方に基づいたRBMでは業績測定をどのような枠組みのもとで実施していくかということが重要となるという見地から、JICAにおいて実際どのように業績測定が導入されるべきなのかについて、その今後の方向性としての筆者の個人的見解を述べたい。

6 1 1 評価の定義・目的と活用用途

JICA事業評価ガイドライン（以下、ガイドライン）によると、JICA事業の評価は「...プロジェクトなどの妥当性や価値を、できるだけ科学的かつ客観的に、事前、中間、終了時、事後の各段階において判断する作業」とされており、またその目的は「...評価結果を事業の立案・改善や説明責任の確保などに活用することを通し、国民の支持・理解を得て、より効果的・効率的な協力を実施すること」とされている³⁶⁸。さらに、評価の活用の用途として、表6 - 1に示すように、マネジメント・ツールとしての活用、援助関係者の学習効果の向上への活用、JICA事業に関する説明責任の遂行への活用、の3点が挙げられている³⁶⁹。

表6 1 JICAにおける「評価」活用の用途

「評価」活用の用途	内 容
マネジメント・ツール (Management)	開発政策、戦略、国別事業実施計画策定上の検討材料 対象プロジェクトの実施決定、軌道修正、協力終了の可否の判断を行う上での検討材料
援助関係者の学習効果 (Learning)	開発政策、戦略、国別事業実施計画策定上の検討材料 類似プロジェクト立案・実施の際の参考資料 対象プロジェクトおよび関係者のキャパシティ・ビルディングの手段
JICA事業に関する説明 責任 (Accountability)	責任を果たしていることを報告する手段 JICA事業に対する国民の支持を得るための手段

出所：国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）を基に筆者作成。

³⁶⁸ 国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）p. 15

³⁶⁹ *Ibid.*, pp. 16-18

表 6 2 JICAにおけるプロジェクト評価の種類とその概要

評価の種類	主な機能	対象事業	評価主体
事前評価	案件実施前にその妥当性・必要性を検証し、プロジェクト実施の可否を決定する際の判断材料を提供する。	個別案件 (プロ技、無償、開発調査)	担当事業部
中間評価	プロジェクト実施期間の中間時点で、その実績や効率性・妥当性を主に検証し、計画見直しの判断材料を提供する。	個別案件 (プロ技、無償)	担当事業部
終了時評価	プロジェクト終了時にその実績や有効性・効率性・妥当性・自立発展性を主に検証し、協力終了の適否およびフォローアップの必要性に関する判断材料を提供する。	個別案件 (プロ技、無償、研修、 専門家、JOCVチーム派遣)	担当事業部
事後評価	プロジェクト終了後、一定期間を経た後にそのインパクト・自立発展性を主に検証し、将来の事業実施のための教訓・提言を導き出す。	個別・複数案件 (すべてのJICA事業)	在外事務所

出所：国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2001）を基に筆者作成。

6 1 2 評価の種類・機能と手法

同ガイドラインによると、JICAによる事業評価には「プログラム・レベル評価」と「プロジェクト・レベル評価」がある。ここで、プログラムの定義は「共通の目標を達成するためのプロジェクト（個別案件）群」、またプロジェクトは「...それらプログラムに貢献するために具体的に計画・実施される活動群のことで、一定期間に一定の成果を上げるために、一定の投入を行うもの」とされている³⁷⁰。ここでのプロジェクトには、技術協力プロジェクトをはじめとして、個別専門家派遣、開発調査、無償資金協力等、個々の事業が含まれるとされる³⁷¹。

(1) プロジェクト・レベル評価

1) プロジェクト評価の現状

JICAではこれまでプロジェクト評価を主に行ってきたが、プロジェクト評価はその実施時期・段階に応じて、表 6 - 2 に示すように、事前評価、中間評価、終了時評価、事後評価の 4 つに分類される³⁷²。これら 4 つの評価は、プロジェクト・マネジメントのサイクルにおいて位置づけることが可能とされ、そのサイクルでは、事後評価結果を新たな事業の立案・形成や実施に役立てるといったフィードバック機能が重要となる³⁷³。

これらのプロジェクトの各段階における評価を通じて用いられているツールが、プロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix: PDM) である。これは、プロジェクトの計画概要表のことであり、その特徴は「... 『上位目標 (Overall Goal)』、『プロジェクト目標 (Project Purpose)』、『成果 (Outputs)』、『活動 (Activities)』、『投入 (Inputs)』といったプロジェクトの構成要因を『原因：手段』と『結果：目的』の連鎖関係で組み立て、事前に目標

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 26

³⁷¹ *Ibid.*, p. 26

³⁷² *Ibid.*, pp. 28-33

³⁷³ 国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）pp. 29, 42。詳細に関しては同文献を参照されたい。

表 6 3 DAC評価 5 項目とその概要

評価 5 項目	主な視点
妥当性 (Relevance)	プロジェクト目標が、受益者のニーズや被援助国の開発計画に合っているか、および日本の援助事業としての妥当性があるか
有効性 (Effectiveness)	中間成果の達成度、およびそれが成果 (Outputs) によりもたらされたものであるかどうか
効率性 (Efficiency)	プロジェクトの資源が有効活用されたかどうか
インパクト (Impact)	プロジェクト実施によりもたらされる長期的、間接的効果や波及効果
自立発展性 (Sustainability)	プロジェクト実施開始時から終了時、終了後におけるプロジェクト効果の貢献・阻害要因、そして特にプロジェクト終了後における効果の持続性

出所：国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）を基に筆者作成。

や成果の期待値を指標化して示すこと³⁷⁴とされ、またこれらの構成要素には、

「上位目標 プロジェクト目標 成果 活動 投入」

という因果関係が仮説として組み込まれている³⁷⁵。PDMはもともとプロジェクト・サイクル・マネジメント³⁷⁶ (Project Cycle Management: PCM) の一部であり、1994年以降、すべてのJICA技術協力プロジェクト（旧プロジェクト方式技術協力：プロ技）において取り入れられてきたことから、JICAでは基本的には旧プロ技での使用を主に念頭に取り入れられてきたツールである³⁷⁷といえる。

JICAのPDMを用いたプロジェクト評価では、DACが1991年に公表した「開発援助の評価原則 (Principles for Evaluation of Development Assistance)」の中の評価の定義³⁷⁸において述べられている評価基準、いわゆる「評価 5 項目」の視点を主に重視している。この評価 5 項目とは、表 6 - 3 に示すように、妥当性 (Relevance)、有効性 (Effectiveness)、効率性 (Efficiency)、インパクト (Impact)、自立発展性 (Sustainability) を指す³⁷⁹。同ガイドラインによると、プロジェクト評価において重要なのは、「なぜそのような結果になったのか」

³⁷⁴ *Ibid.*, pp. 64-65. ここで、Overall GoalはImpactに、Project Purposeは (Intermediate) Outcomeにそれぞれ対応する。PDMの詳細に関しては同文献を参照されたい。

³⁷⁵ *Ibid.* なお、PDMは基本的にログ・フレームと同一のものであり、詳細に関しては第5章を参照されたい。

³⁷⁶ PCMは「プロジェクトの発掘、形成を含む計画、プロジェクトの審査、実施、モニタリング、評価とそのフィードバックまでの一連の事業サイクルを運営管理する手法」(国際協力事業団(1998) pp. 143-144)であり、その起源は、1960年代後半にUSAIDが開発したログ・フレームを基に、1983年にGTZが開発したZOPP(目的指向型プロジェクト立案手法)である(*Ibid.*)。PDMとログ・フレームは基本的には同一である。PCMに関しては、国際開発高等教育機構(2001)を参照されたい。

³⁷⁷ 国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2002) p. 59

³⁷⁸ 「評価」の定義は以下のように定められている：「評価とは、実施中あるいは終了したプロジェクト、プログラムや政策(ポリシー)その設計、実施や結果を、できる限り体系的かつ客観的に評定することである。その目的とは、目標の妥当性や遂行度、開発の効率性、有効性、インパクトおよび自立発展性を測定することである (An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim it to determine the relevance and fulfillment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability.)」(DAC(1991) p. 5)

³⁷⁹ 国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2002) pp. 85-87

という視点により、結果をもたらしたさまざまな因果・相関関係を特定することである³⁸⁰。実際のプロジェクトにおいては、「実績の確認」と「実施プロセスの把握」を前提とした上で、これらの評価5項目を用いることにより「...5つの視点から複眼的にプロジェクトの良し悪しを価値判断し、プロジェクトの効果発現・阻害要因を分析」³⁸¹するとされる。すなわちここでは、定量的な要素を含みつつも、全体としては主に定性的な側面を重視していると理解される。

2) プロジェクト評価の問題点

まず、上述した4つの評価のうち、近年導入された事前評価を除く中間・終了時・事後評価に関しては、これまでJICAにおいて、PDMを用いる際には数値を用いた業績指標とモニタリングの機能がほとんど重視されてこなかったため、評価5項目を用いた評価も極めて主観的・定性的とならざるを得ず、結果として評価結果における客観性が一般に確保されていなかったという問題点が挙げられる。

また、2001年から本格的に導入された事前評価に関しては、まだ立ち上がったばかりであることにも関連してさまざまな問題点が見いだされる。この事前評価とは主に、技術協力事業、無償資金協力事業、開発調査事業の3つを対象に、事業の妥当性や必要性について検証し、また事業の目的や内容、成果目標等を取りまとめるものとされており、この事前評価の導入により、事前段階から中間、事後に至るまでの一貫した評価システムを確立していくことが期待されている³⁸²。しかしながら実際は、各案件において業績目標を具体的に設定している例も見受けられるものの、そうでないものも多く、全体としては規格が統一されていない。また、評価主体が各事業部であるなど、すべて内部評価となっており、相手国の政策体系における事業内容の妥当性について判断するという本来の趣旨を鑑みた際に内部評価は適当でないと考えられる。

さらに、事前評価では主に、評価5項目を用いた定性的な分析により将来的な見通しが述べられている中で、インパクトや自立発展性という項目に関しては有効と思われるものの、アウトプットやアウトカムの達成度を見るための効率性や有効性といった項目については有用とは思われない。すなわち、一貫した評価システムの確立という理念に基づいていることは理解されるが、本来、評価5項目は事業実施中あるいは事後的な評価において用いられるべきものであり、事前評価において評価5項目という形で評価結果を表す必要性はないように筆者には思える。ここで重要なのは、事前評価においては事業の妥当性を適切に判断するために、例えば援助受入国側との合同評価といった選択肢も含めて評価主体のあり方を再考すること、さらに、当該案件について評価5項目を用いた分析を行う際の基礎となるPDMを、事業実施前から事後評価の時点まで一貫して適切な方法で作成することであり、決して評価5項目を用いること自体ではないといえよう。

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 61

³⁸¹ *Ibid.*, p. 80

³⁸² 国際協力事業団「事業事前評価表とは」(2003年3月31日アクセス)

表6 4 JICAにおけるプログラム・レベル評価の種類とその概要

評価の種類	主な機能	評価主体
国別事業評価	評価対象国において重点セクター・開発課題ごとに選択した複数プロジェクトを対象に、その協力効果や協力実施上の問題点を分析し、国別事業実施計画や協力体制の改善に役立てる	外部機関
特定テーマ評価	特定セクターや重要課題、あるいは特定の事業形態をテーマに選択した複数プロジェクトを対象に、その協力効果を分析し、当該セクター・開発課題への取り組みや事業形態の改善に役立てる	内部職員、外部者、現地NGO等

出所：国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）を基に筆者作成。

（2）プログラム・レベル評価

ガイドラインによると、プログラム・レベル評価の対象となるのは、国別事業実施計画、開発課題、協力プログラムなど多岐にわたるが、表6-4に示すように、事後評価として主に評価監理室により実施されている事業横断的な評価である国別事業評価、特定テーマ評価の2つが挙げられるであろう。これらのうち、国別事業実施計画にほぼ対応する国別事業評価はプログラム・レベル評価においても上位に位置し、また開発課題の中のある協力プログラムに対応する特定テーマ評価がその下位に位置するとされている³⁸³。JICAでは、主に外部機関が評価主体となり、1998年度より本格的に国別事業評価が実施されるようになってきている³⁸⁴。2003年3月の時点で、約10件ほどの国別事業評価の事例がJICAホームページ上で公表されている³⁸⁵。

これら2つの評価に関しては、同ガイドライン内でも次のような留意点が指摘されている。すなわち、選定するプロジェクト群において、これまで必ずしもプログラムとしての「共通の目標」が明確化されていなかったため、その結果として、これらの評価は「...いくつかのプロジェクト評価の結果をケース・スタディ的に取り扱って、国別やテーマ別の教訓・提言を導き出すという傾向にある」³⁸⁶という点である。ここにおいても、これまで主に定性的な側面を重視した分析が行われてきたと理解される。さらに、今後プログラム・レベル評価を充実させていくためには、プログラムをどのように定義・設定するかということが重要な問題となってくる。

6 1 3 評価実施体制と評価結果の活用状況

近年、ODA評価に関する多くの委員会等が設立されており、前述したように、1998年11月、外務省経済協力局長の私的諮問機関である援助評価検討部会のもとに「評価研究作業委員会」またこれに続き、2000年7月には「ODA評価研究会」が設置された。さらに、2001年1月、外務省経済協力局長を委員長とし、外務省、JICA、JBICの関係者から構成される「ODA評価フィードバック委員会」が設置されたが、その目的は、評価結果を以降の政策立案・形成に活用していくこととされる³⁸⁷。さらに、政府レベルでも、やはり前述したように、2001年7月に「ODA関

³⁸³ 国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）pp. 33-40

³⁸⁴ 国際協力事業団（2003）

³⁸⁵ 国際協力事業団「事後評価報告書」（2003年3月31日アクセス）

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 33

³⁸⁷ 外務省（2002）p. 114

係府省評価部門連絡会議」が設置されているなど、ODA評価をめぐる動きは近年特に活発となっている。

(1) 評価実施体制

JICAにおけるプロジェクト評価は、主に事業実施部署が各担当業務に関する評価を行う。その一方で、プログラム・レベル評価はこれまで評価監理室の企画・調整のもと、主に外部機関が行ってきた。評価監理室の主な役割は、評価全般の企画・調整であり、プログラム・レベル評価のほかにも、JICA事業の評価の全体方針の策定や、評価ガイドライン・関連マニュアルおよび資料の作成等の業務、また終了時評価調査報告書の確認等、質の監理に関する業務も行っている³⁸⁸。

なお、上記の評価研究作業委員会が2000年3月に公表した「『ODA評価体制』の改善に関する報告書」の中では、まずJICAのプロジェクト評価に関して、事前評価への十分な予算の確保と体制の強化、事前から事後への一貫した評価プロセスの確立、外部評価の拡充、人員の拡充等により、個別プロジェクトの評価をこれまで以上に強化することが提言された³⁸⁹。さらに、評価実施体制に関連して、在外事務所が行う評価に国別事業評価、特定テーマ評価からなるプログラム・レベルでの評価を含めるなど、在外事務所のモニタリング・評価実施体制の拡充とさらなる活用が提言された³⁹⁰。

さらに、企画・評価部が2001年3月に公表した「JICAにおける評価システム改善のための調査研究」報告書では、評価の客観性を確保するために、外部有識者や専門家の活用や客観的な評価指標の設定について取り組む必要性が述べられた³⁹¹。

(2) 評価結果の活用状況

1996年9月、JICA企画部が各課における約60人の職員を対象にインタビュー調査しまとめられた「事業評価結果の効果的なフィードバックに関する基礎研究報告書」によると、課によって状況は異なるものの、評価結果が組織全般において事業に十分活用されていないという実態が浮かび上がった³⁹²。その理由として、「事後評価等で何が調査されているか知らない」「情報へのアクセスの仕方が分からない」といった制度上の問題、「報告書が分厚すぎる」「必要なテーマ・セクターと合致しない」といった評価手法・規格上の問題のほか、「表面的な評価」「内容が保守的」といった評価内容とその質の問題、事業におけるモニタリングおよび評価の位置付けに関する問題等が挙げられている³⁹³。

2001年1月には、JICA企画・評価部評価監理室が同様の趣旨のもと、より大規模な調査を実

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 41

³⁸⁹ 援助評価検討部会・評価研究作業委員会(2000) pp. i-v

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ 国際協力事業団企画・評価部(2001) p. 19

³⁹² 国際協力事業団企画部(1996) pp. 26-27

³⁹³ *Ibid.*

施し、評価結果のフィードバックに関する報告書を公表した³⁹⁴。同調査におけるアンケート調査での質問事項は、主に事後評価の活用状況に関する内容となっており、その調査結果では、本部やセンター、在外事務所、および専門家のすべてのグループに関して、その過半数が「利用したことがない」と回答している。その理由として、「事後評価のことを知らない」「業務において使う必要性がない」「分厚い」「入手方法を知らない」「忙しい」のほかに、「内容が表面的」「欲しい情報がない」などが挙げられており³⁹⁵、上述した前回の調査結果と比べ、全般においてそれほど違いが見られないことがうかがえる。

また、同報告書によると、事後評価結果から得たい情報として、「課題・分野別協力のあり方とグッド・プラクティス」「相手国や日本の援助体制や枠組みの課題」が上位に挙げられており、個別案件の評価結果よりも、そこから導き出された教訓および提言の体系化を望む声が高いとされている³⁹⁶。中でも最も重要な問題は、業務の中に評価結果を生かすという仕組みがないといった、評価結果にどう拘束力を持たせるかに関する問題とも関連して、「職員自身が評価結果にアクセスする必要性をあまり感じていない（意識がない）」という点³⁹⁷であるように筆者には思われる。

6 1 4 JICAにおける評価：総括

以上を要約すると、JICAにおける評価とはプロジェクト・レベル評価およびプログラム・レベル評価を指し、これまで主に定性的な側面が重視されてきたが、プロジェクト・レベル評価においては既に手法や評価基準等がある程度確立され、組織としてある一定の経験の蓄積があると理解される一方、プログラム・レベル評価においてはその体制や手法等に関していまだ確立されておらず、現在も試行段階にあること、既存のプロジェクト実施体制に基づいた評価体制や手法を継続していくという前提のもとでは、組織における評価結果の活用方法やフィードバックのあり方を再度検討し、プログラム・レベル評価に関してもこれまでと同じ方向性において、その体制や手法等に関してより一層検討していく必要があること、といえるであろう。

しかしながら、ここで重要なのは、JICA事業においてまずプログラムのあり方を明確にし、既存のプロジェクトを新たにプログラムの枠内でとらえ直した上で、業績測定やモニタリングとの関連において、組織における評価の機能および役割を再度見直すことであるといえよう。

³⁹⁴ 同調査は予備調査とアンケート調査からなり、予備調査としてはJICA各部から22人が参加したブレーン・ストーミング会議と9人を対象としたインタビュー調査が実施された。アンケート調査に関しては、国際協力専門員を含むJICA職員約400人、赴任中専門家約100人、相手国実施機関約100カ所からの回答が得られたとされる（国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2001）p. 7）。

³⁹⁵ *Ibid.*, pp. 13-14

³⁹⁶ *Ibid.*, pp. 17-18

³⁹⁷ *Ibid.*, pp. 8-9

6 2 JICAにおけるRBMの意義とその可能性

本項では、JICAにおいてRBMを導入することの意義とその可能性について、第3章～第5章の内容に基づき、JICAを取り巻く外的・内的要因を再度ふまえながら検証する。

6 2 1 外的要因

(1) 国内における環境変化：政策評価制度と独立行政法人

本稿の前半部で述べたように、日本の行政において総務省が定めるところの政策評価とは、「(Policyとしての狭義の) 政策」、「施策」、「事務事業」の3区分を包括する「(広義の) 政策」を対象とする評価である。その実施主体としては、日本の行政における政策の企画立案部門である中央府省が念頭に置かれており、ここでは中央府省が自らに対して行う評価のみが想定されている。しかしながら、政策評価制度における考え方は、実施部門としての独立行政法人においても影響を与えると理解できる。

この政策評価制度は独立行政法人としてのJICAには適用されない一方で、JICAに対しては評価の枠組みが別に存在する。一般に、中央府省は政策の企画立案部門、独立行政法人は実施部門と想定されており、外務大臣が提示する中期目標に基づいてJICAが策定する中期計画と年度計画に基づき、外務省に設置される独立行政法人評価委員会によりJICAに対する業績評価が実施される。ここでは、NPMの考え方に基づき、外務省とJICAとの間に契約関係が想定されているため、JICAは経営資源に関する権限・裁量が付与される代わりに、外務省および納税者としての国民、さらに行政サービス受益者としての援助対象国に対して、業務の結果に対する説明責任の遂行が求められる。

独立行政法人通則法において、独立行政法人が自らに対し実施する評価や業績測定に関する規定事項等は特に見当たらないが、上記の政策評価制度においては事務事業/プロジェクト評価としての事業評価、施策レベルの業績測定としての実績評価、さらに(狭義の) 政策評価ないし施策/プログラム評価としての総合評価が含まれていることを鑑みると、実施部門としての独立行政法人に関しては、特に事務事業と施策レベルにおいて同様の評価が実施されることが想定される。

JICAではこれまで、技術協力プロジェクトを中心にプロジェクト評価を主に実施してきたが、その際にはPDMを主なツールとして用いてきた。しかしながら、PDMを用いる際には数値を用いた業績指標とモニタリングの機能がほとんど重視されてこなかったため、評価5項目を用いた評価も極めて主観的・定性的とならざるを得ず、結果として評価結果における客観性が一般に確保されていなかったといえる。さらに、このような背景のもとでプログラム評価が実施されると、業績に関する数値データが入手できない場合には、評価における判断材料が不足することになりかねない。

これらのことをふまえ、上述した外務省との契約関係や、外務省および国民、援助対象国を含む外部への説明責任の遂行という観点からは、事業実施により当初期待された結果の達成度に焦点を当て、業績をより客観的・科学的な方法において測定し、さらに組織全体の業績に関する具

体的な数値データを示すことで、組織としての業績を外部に提示する必要があり、またそのためには、事業実施における業績測定・モニタリングの機能を強化していくことが重要であると考えられる。

(2) 国際的な環境変化：援助供与機関へのRBMの導入

1980年代半ば以降、DAC各加盟国における公的部門の改革が進展するのと同時に、各国内の政府レベルにおいては、行政機関の一つとしての援助供与機関も例外なくその見直しの対象とされた。これらの機関に関しては、他の行政機関の場合とは異なり、援助実施がもたらした結果を、国内の納税者のみならず援助受入国側の関係者を含む国内外の利害関係者に対し提示することの明確な動機付けとなり³⁹⁸、RBM確立が促進されていった。同時に、援助供与機関が形成する国際的ネットワークの存在により、このRBM確立の動きはDAC加盟国の二国間援助機関のみならず、世界銀行やUNDP等の多国間援助機関においても1990年代半ば以降、同様の動きが見られるなど、国際的潮流が形成されていった。

これらのドナー機関でのマネジメントにおける結果指向とも関連して、近年では援助実施のあり方においても結果指向への変化が見られる。現在ドナー機関においては、これまでのプロジェクトを重視した援助形態から、SWApsやPRSPで見られるように、援助協調を前提としたプログラム援助への移行について活発に論じられている。前章においても述べたように、こうした援助のプログラム化とドナー機関間での援助協調への動きは、各ドナー機関におけるNPMの考え方に基づいた援助実施体制の改革・改善、つまりRBMの導入による援助実施体制と、援助に対する意識の変化に裏付けられていると考えられる。

こうした国際的な動向あるいは環境変化の状況に対し、今後JICAとしても当然対応していく必要がある。またその際には、政策評価や業績評価といった国内行政の制度・枠組みに従いつつ、国際的なRBMの潮流に対しどの程度対応可能かという視点から、考察を深める必要があるといえよう。

6 2 2 内的要因

これまで見てきたように、主務省である外務省側がJICAに対してその業績を評定する枠組みはまだ確立されていないため、JICAにおいて今後どのように組織としての業績を取りまとめ、外部に提示していくかということに関して、現時点では未知数の部分が大きい。現在、JICAがその事業実績を年次報告書において公表する際には、組織の事業全般における支出額、事業実施の国や地域数、あるいは各援助対象国における分野・事業形態別の案件数や人数等において統計をとっている³⁹⁹。しかしながらこれらの項目について、Binnendijkが指摘するように、アウトカムおよびアウトプットという観点からは本来の意味での業績指標とはいえない⁴⁰⁰。

ここで、DACによるRBMの定義を再度確認すると、「業績とアウトプット、アウトカム、かつ

³⁹⁸ Binnendijk (2001a) p. 129

³⁹⁹ 国際協力事業団 (2002a) pp. 184-201

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 90

インパクトの達成に焦点を当てた管理（あるいはマネジメント）戦略」⁴⁰¹とされている。つまり、RBMの導入を考える際に重要なのは、上述した事項に留意し、結果や業績の本来の意義をふまえた上での、業績測定およびその結果のマネジメントへのフィードバックのあり方である。これまでJICAでは、事業評価の機能の一つとして、評価結果のマネジメントへのフィードバックに焦点を当ててきたが、先に述べたように、JICAにおける評価では主に定性的な側面が重視され、事業の業績を客観的に示し得なかった。そのため、業績測定という極めて定量的な手法あるいは機能の導入は、JICAにおけるマネジメントにおいて新たな側面を加えるものであり、結果指向という観点からもその意義は大きい。

ここでは、大規模な組織変革が想定されているのではないため、JICAの現行の組織制度においても十分対応可能であるものと考えられる。例えば、比較的早くからRBMの導入に取り組んできた他の多くのドナー機関において、プロジェクト・レベルでの業績測定のツールとしてPDMが用いられていることは既に述べたが、PDMはJICAにおいても既に導入されているという一例からも明らかのように、現在の実施体制において業績測定の機能・役割を重視し、RBM導入を実現していくことの可能性は理論上高いものと考えられよう。

6 3 JICAにおける業績測定と評価の役割

本節では、JICAにおけるRBMの導入を想定した際の、業績測定の導入の意義と評価の役割についてさらに考察を深める。本論に入る前に、まずは独立行政法人における業績測定のあり方、およびRBMにおける業績測定と評価の役割について考察する。

6 3 1 独立行政法人における業績測定

NPMの考え方に基づいた業績測定とは本来、行政機関が自らの業務において事前に設定した目標値に基づき、その達成状況に関して自ら主体的に行う評価のことを指し、このことは、前章において概観した「行政改革」先進国としてのDAC加盟国の援助実施機関における国際的潮流から見ても明らかである。実際、独立行政法人においては主務府省がその業務運営に関する数値目標等を含む中期目標を設定した上で、主務府省が設置する独立行政法人評価委員会による外部評価が行われることとなっているものの、自らの業務に関して行う内部評価、すなわち業績測定に関する規定等はない。

つまり、この独立行政法人評価委員会が独立行政法人に対して行う外部評価は、NPMに基づいた本来のマネジメントにおける業績測定ではなく、「第三者的」機関による業績評価であり、ここではこれらの業績測定と業績評価を概念上区別して考えることが重要である。

6 3 2 RBMにおける業績測定と評価の役割

NPMの考え方に基づいた結果重視マネジメントでは、一つの機能としての評価および業績測

⁴⁰¹ The DAC Working Party on Aid-Evaluation (2002) p. 34 (邦訳は筆者)

定の両者の概念をそれぞれ明確にした上で、それら両者の関係を明確に規定することが必要である。前節のDAC加盟国の援助実施機関における国際的潮流においても見られるように、近年の結果重視マネジメントの導入により業績測定が組織レベルで実施されるようになるにつれ、従来は評価の役割が主にプロジェクトやプログラムのデザイン、実施、結果等に関してその妥当性や価値等を判断することに焦点を当てていたのが、近年では業績という概念との関連において、マネジメント上の意思決定のツールとして評価の役割が見直され、あるいはマネジメント・ツールとしての役割がより一層重視される方向へと変化しつつある。その方向性とはすなわち、業績を重視するマネジメントにおいて、評価と業績測定は両者ともに業績情報を提示するという機能を有し、これら両者の機能は相補的であるという一応の共通認識の形成である。

一方、JICAにおける評価の現状に関してであるが、日本においてNPMの考え方に基づいた行政改革の動きが実際に始まったのがここ数年来のことであるため、業績あるいは業績測定という概念が各種法人を含めた日本の行政機関にとっては実質上、比較的新しいものであり、これはJICAに関しても例外ではないといえる。JICAがこれまで主に実施してきたプロジェクト評価では、PDMを用いたDAC評価5項目の視点からの評価が行われてきたが、このPDMには業績指標や目標値の設定が含まれてはいるものの、プロジェクト実施に係る意思決定においてこれらが特に重要視されてきたというわけではないため、プロジェクト実施中の業績測定や業績モニタリングはこれまで基本的には実施されず、また組織全体においてもこれらが体系的に実施されるような仕組みは存在していない。そのため、プロジェクト評価において業績測定の結果が重点的に用いられるというようなことはなく、結果として、本章において既に述べたように、これまでプロジェクト評価では定量的な要素を含みつつも、全体としては主に定性的な側面が重視されてきたと理解される。

さらに、プログラム・レベル評価に関してであるが、これまでJICAではプロジェクトに焦点を当てて事業を実施してきたため、プログラムという概念自体が組織にとって比較的新しいものといえる。実際、JICAにおいてプログラム・レベル評価はまだ試行段階にあり、JICA事業評価ガイドラインによるとプログラムは「共通の目標を達成するためのプロジェクト（個別案件）群」⁴⁰²と定義されているが、あくまで「...プログラムの定義は過渡的なもの」⁴⁰³とされるなど、現時点ではその定義があいまいである。これまでのプログラム・レベル評価では、国別やテーマ別に関連するプロジェクトが対象として選定されてきたが、その選定にあたっては必ずしもプログラムとしての「共通の目標」が明確化されていなかったことなどから、極端にいうならば、現時点でのJICAにおけるプログラムはプロジェクトを寄せ集めたものに過ぎないといわざるを得ない。

加えて、これまで見てきたように、評価結果が組織全般において十分に活用されていないという現状も明らかとなっている。このような状況のもとでは、組織における結果重視マネジメントの確立という観点から、業績測定との関連でJICAにおける評価のあり方およびその体制を見直すことが必要となってくるが、その際にはまず、JICA事業のあり方に関する見直し、すなわち、

⁴⁰² 国際協力事業団企画・評価部評価監理室（2002）p. 26

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 27

NPMの考え方に基づいてJICA事業を政策・施策（プログラム）・事務事業（プロジェクト）の3層構造の枠内で整理し直すことが重要であるといえる。

JICAではこれまでプロジェクトという形態での事業実施が重視されてきたが、NPMではアウトカムの達成重視という観点から、特に施策レベルでの活動としてのプログラムに重点が置かれるため、組織においてどのようにプログラムを設定し、その枠内でプロジェクトがどう位置付けられるかをまず明確にしなければならず、さらにその上で、組織におけるプログラムおよびプロジェクト・レベルでの業績測定の導入を視野に入れていくことが必要であろう。というのも、既存の（広義の）政策の枠組みの中で、新たな施策と事務事業の策定に業績測定の結果を反映させることで組織のマネジメントの改善を図るといった、独立行政法人における業績測定の意義を鑑みると、政策体系の策定による事業の位置付け、つまり組織における戦略計画が明確でないと、業績測定を実施するための基盤が不明確なものになってしまう。

次に、上記の事業のあり方との関連において、事業が合理的かつ効率的に実施され得るような体制・制度の確立という観点から、JICAにおける事業実施体制に関しても見直しを図られるべきであろう。ここでもやはりプログラムが主に念頭に置かれており、設定したプログラムをどのように実施していくかということが重要となる。長期的には、プログラム別に事業実施体制をどう整備していくか（あるいは否か）に関しても、視野に入れていくことが必要であろう。

これらの点をふまえた上で初めて、評価のあり方およびその体制を見直すことが有効となる。というのは、NPMの考え方に基づいたRBMでは、行政組織の改革および事業実施における効率化という概念がその基底にあるため、たとえ評価体制のみ整備されたとしても、評価の対象としての、あるいは評価結果のフィードバック先の事業や事業実施体制のあり方が不明瞭なまま評価だけを実施しても、組織におけるRBMの確立には適切に寄与し得ない。つまり、評価体制の整備は組織におけるマネジメント向上の必要条件ではあるが十分条件ではない⁴⁰⁴。また、業績という概念との関連において、評価のマネジメント・ツールとしての役割がより重視されつつあることは既に述べたが、組織におけるRBMの確立により、評価の他の役割がどう変化したのか、あるいは評価が新たにどのような役割や機能を果たし得るのかについても、今後考えていく必要がある。

以上まとめると、JICAにおけるNPMの考え方に基づいたRBMの確立のためには、まず組織の戦略計画の策定、およびその枠内での事業の位置付けの見直しをふまえた上での業績測定の導入が必然である。さらに、組織の事業実施運営の効率化に寄与するといった観点から、既存の組織の使命や事業実施のあり方をふまえつつ、主に業績という概念との関連において、今後の評価の役割およびあり方を考えていくべきであるといえよう。

6 4 JICAにおけるRBMの確立と業績測定の導入 - 今後の方向性

前節で述べたように、NPMの考え方に基づいたRBMにおいては、業績測定をどのような枠組みのもとで実施していくかということが重要となる。そこで本節では、そのような見地から、

⁴⁰⁴ Morita (2002) p. 78

JICAにおいて実際どのように業績測定が導入されるべきであるかに関して、今後の方向性としての筆者の個人的見解を述べたい。

6 4 1 戦略計画における使命・目標の明確化

NPMの考え方に基づいたRBMでは、まず戦略計画を策定することが重要となる。これは、組織における戦略計画の枠組みが、業績測定を実施する際の基盤となるためである。これまで見てきたように、近年、DAC加盟国の援助実施機関や国際機関において、戦略計画に基づいた業績測定システムが急速に整備されつつあり、既に多くの機関では組織レベルでの戦略計画が策定されている。また国内でも、政策評価制度導入の取り組みに早くから熱心な国土交通省等において、既に戦略計画が策定されている。戦略計画の内容は組織によってさまざまであるが、一般的には、組織の使命、目標、さらに、施策あるいはプログラム・レベルでの下位目標が含まれ、その内容に関しては、組織を取り巻く環境の変化や業績測定の結果に基づいて、数年単位で定期的に見直すことが想定されている。

JICAにおける戦略計画の策定を実際に考えていく際には、JICAは単独のODA事業実施機関ではないため、本来ならば、日本のODA事業全般に関する政策・施策・事務事業の3層構造からなる政策体系の枠内において、JICA事業がどのように位置付けられるのかをまず明確にすることが必要となろう。というのも、行政活動としてのODA事業を、その顧客である国民の視点から見た場合の国益という観点からは、すべての事業が同一の政策体系内に位置付けられるべきであり、これは他の二国間援助機関が既に策定している戦略計画においても実際そのようになっているためである。

しかしながら、既に述べたように、政府が日本のODAの理念と原則を明確にする目的のもとで策定したODA大綱や、約5年の期間を目安にODAの基本的考え方を示すとされるODA中期政策では、国民が顧客であるという観点からの国益に関する見解が十分に示されていないと考えられる。さらに、国別援助計画も合わせたこれら3つは法的拘束力を持たないことから、ODA政策決定において適切に運用されているとは限らず、またこれらはそもそも政策評価を前提とした政策体系の枠組みにおいて提示されたものではないため、現時点においては日本のODA事業全般に関する政策体系が明確でないといわざるを得ない。実際、日本のODA事業は1府10省により実施されているなど、その実施体制が非常に複雑であることも鑑みると、政策の企画立案部門としての各府省が管轄する、各種ODA事業に関する個別の政策の存在を前提とした上で、関係各省庁において政策体系を別々に策定することがより現実的であると理解されよう。その際には当然、ODA大綱における理念等が政策体系に反映されていることが想定される。

こうした観点からは、JICAにおける戦略計画の策定は、その主務省としての外務省との関係のもとで行われることとなり、ここでは、外務省からJICAに提示される予定である中期目標のあり方が非常に重要となる。この中期目標の内容に関してはまだ定かではないが、もともとODA大綱や中期政策は日本のODAの対外窓口である外務省が中心となり策定されたものであることをふまえると、中期目標はこれらの内容を反映し、また整合性がとれているものとなることが予想される。しかしながら、既に述べたように、中期目標は主に、主務府省の政策に関してよ

りはむしろ、実施部門としての独立行政法人の業務運営に関する枠組みや、独立行政法人に対する業績評価実施における根拠の提示に重点を置いていると解釈される。

戦略計画の策定にあたっては本来、外務省から提示されるべき政策との整合性がとれているのが理想的であり、また戦略計画においては政策および施策の因果関係の明示が必須である。それゆえ、外務省から提示される予定の中期目標において、同省が自ら管轄しているODA事業に関する政策が反映されているという前提のもと、その内容をふまえた上で戦略計画を策定するのが妥当と考えられる。しかしながら一方で、上山が述べているように、業績測定の目的が「…客観性の担保以前に、実際の業務の効率改善にある」⁴⁰⁵という見地からは、「個々の特殊法人は、主務官庁の指示を待つことなく、まず自ら良かれと思う（業績測定の）制度を設計し、試行すべき」⁴⁰⁶というのも事実であろう。これは独立行政法人の場合にも当てはまり、またこうした立場からは、中期目標の提示を待たずして、JICAにおいて早急に戦略計画を策定するのが妥当とも考えられよう。

戦略目標の内容に関してであるが、戦略計画の枠組みが組織において業績測定を実施する際の基盤になるという見地から、体系的に一貫性があり、かつ複雑になりすぎず、できるだけ簡潔であるべきと考えられる。これは、ほかの援助供与機関における戦略計画のあり方を見ても明らかといえよう。ここで留意すべきなのは、これらのドナー機関が設定する戦略計画の内容において、「Shaping the 21st Century」で提示された開発目標に基づいた類似性が見られ、その中でも特に、戦略計画の最上位に位置する使命（Mission）に関しては、「貧困削減」を設定している機関が多いなど、戦略計画においてはより普遍的な概念が用いられている点である。

この「Shaping the 21st Century」における開発目標の項目は、2000年の国連総会において採択されたMDGsにおいてほぼそのまま継続的に採用されており、これは国際的に広く合意が得られているものであることから、主務省としての外務省からJICAに提示されるべきODA事業の政策に関しても、MDGsに何らかの形で依拠していることが想定され、またJICAにおける戦略計画も最終的には、使命や目標のレベルにおいてMDGsの内容が反映されたものとなるべきであるといえよう⁴⁰⁷。なお、2003年3月に外務省により公表されたODA大綱見直しに関する方針においては、「貧困削減」の概念の重視やMDGsの採択を含めた近年のODAを取り巻く情勢の変化に関する記述があり、これらの点がより具体的に明示化されることで、見直し後のODA大綱ないし中期政策がJICAにとってのODA事業の政策としての役割を果たすことが、本来ならば望まれる。

実際、JICAの組織としての使命に関しては、独立行政法人国際協力機構法案において国際協力機構の目的として記載されている記述がそれに該当すると考えられるが、上述したようにその簡潔性や、MDGs等の国際的合意事項が反映された内容であるかといった観点から、同法案における国際協力機構の目的の記述内容に由来する形で⁴⁰⁸、戦略計画の枠組みにおいて新たに策定されるべきであると考えられる。

⁴⁰⁵ 上山（2002）p. 203

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 201

⁴⁰⁷ MDGsにおいては8つの目標と18の目標値、さらに各目標値に関してそれぞれ複数の指標が設定されている。それらの内容に関しては、<http://www.developmentgoals.org>を参照されたい。

⁴⁰⁸ ここでは、「行政機関の使命は、機関が設立された目的を説明した関連法規に由来しているべきである」という記述に依拠している（米国行政学会・行政経営センター（2001）p. 51）。

さらに、組織の使命に関しては、行政活動としてのODA事業の顧客である国民にとっての利益、すなわち国益は何かという視点が重要となるように思われる。というのも、ODA事業は一般に、納税者である日本国民ではなく、税負担はしていないが援助の受け手とされる援助受入国の国民を直接の対象として行われている事業であり、ほかの一般的行政事業とは異なる特色を有するため、国民に対してODA事業実施の合理的根拠の提示が不可欠だと思われるのがその理由である。政策評価ガイドラインにおいて述べられている「国民本位の行政」とは、最近よく耳にする「国民に親しみやすい行政」や「国民が事業参加する行政」ということではなく、国民にとっての行政事業の意義やそこでの業績を明示することで国民への説明責任を果たすことを本来表しているのであり、これは特にODA事業にとって重要な意味をもつと筆者は考える。

JICAでは現在、総務部広報課において既に戦略計画の策定への取り組みが始められている⁴⁰⁹が、現時点においては、外務省がJICAに提示すべきODA事業に関する政策として、ここでは中期目標よりもむしろODA大綱見直し後の内容の提示が待たれよう。また戦略計画とは、いわば組織の意思表示であるという観点から、JICAにおいては、外務省から提示されるODA事業の政策をふまつつも、中期目標において想定される業績評価の枠組みにとらわれすぎることなく、独立行政法人としての自主性が尊重され、また組織の業務の効率改善につながるような形で、戦略計画が策定されるのが望ましいといえよう。

6 4 2 下位目標 / アウトカムの明確化とプログラム設定

戦略計画の策定においては、他の援助供与機関で見られる国際的潮流や日本のODA大綱見直しに関する方針もふまえ、使命と目標の設定に関してはMDGs等の国際的合意事項が反映されるべきであると前項で述べたが、その下位レベルにおいて、実際どのように施策あるいはプログラム・レベルでの下位目標、あるいはアウトカムを設定すべきかということがここでは重要となる。これはすなわち、プログラムをどう設定すべきかという問題そのものにつながる。

これまで見てきたように、他のドナー機関における戦略計画では通常、設定された目標に対応したサブ・セクターという形で下位目標ないしアウトカムが定められているが、特にUSAIDやUNDP、世界銀行においては、国別の事業実施部署に大きく権限が委譲された援助実施体制となっていることとも大きく関連して、上述した課題・セクター別のものに加え、国別での戦略体系を策定していることにも留意すべきであろう。

なお、JICAでは現在、以下に示すように、国別および分野・課題別の両面において、援助実施体制の強化が行われつつある。

(1) 開発課題の設定

JICAでは現在、途上国の多様なニーズに的確に対応していくため、開発課題に重点を置いた援助実施体制を強化する動きが見られる。企画課を中心に、組織レベルでの戦略計画の策定に先だって、「...分野・課題の知識、経験、教訓の蓄積や関係者のネットワーク化」を促進する目的

⁴⁰⁹ JICA職員へのインタビュー結果より。

表 6 5 分野別課題ネットワークの各分野と主管部

	分野別課題ネットワーク	
2003年3月の時点で既に立ち上がっている分野および主管部	教育（社会開発協力部）	自然環境保全（森林・自然環境協力部）
	貧困削減（社会開発協力部）	情報通信技術（鉱工業開発協力部）
	水資源（社会開発調査部）	民間セクター開発（鉱工業開発調査部）
	経済政策（アジア第一部）	農業開発／農村開発（農林水産開発調査部）
	人口・保健医療（医療協力部）	南南協力（中南米部）
立ち上げ未了の分野	ガバナンス、平和構築、社会保障、運輸交通、エネルギー・鉱業、水産開発、ジェンダー主流化／WID、都市開発・地域開発、公害対策、評価、市民参加、日本語教育、援助アプローチ／戦略、地球温暖化*	

出所：JICA職員へのインタビュー結果より。

注：「地球温暖化」に関しては分野課題ネットワークではないが、課題別指針を整備すべき開発課題として独立して指定されている。

で分野課題ネットワークを構築し、さらに主要な開発課題ごとに指針の整備が進められている⁴¹⁰。2001年7月の時点では、23の分野別課題ネットワークにおいて62の課題別指針を作成する予定とされており⁴¹¹、2003年3月の時点においては、これらの分野課題ネットワークのうち、まず重要度・優先度の高いと判断された10分野について既に主管部が個々に設定され、各部において職員・専門員等から構成されるチームが立ち上げられた上で、やはり優先度の高いとされる24の課題別指針が作成済みとなっている⁴¹²。表6-5に、既に立ち上げられた9分野を含む23の分野別課題ネットワークを示す。

既に作成済みの24の課題別指針に関しては、20課題前後に再度整理し直した上で、外部公開用資料として今後作り直される予定となっている⁴¹³。

ところで、2002年5月には、上述した課題別指針とは別に4つの開発課題（基礎教育、HIV／AIDS対策、中小企業振興、農村開発）について、事業実施における効果的アプローチと開発課題体系図が公表された。当初、これらは課題別指針とは全く別の調査研究という位置付けであったが、この体系化の有用性に基づき、課題別指針も体系図の作成を含め同様の形式で作成することが現在検討されており、さらに2002度を実施された効果的アプローチ策定のための調査研究に関しては、課題別指針のドラフトとして明確に位置付けられている⁴¹⁴。

開発課題に関しては、「...おのこの援助機関が独自に検討するのではなく、関係する援助機関で共有し、...共通の理解を持った上で、協調して協力を実施することが望ましい」⁴¹⁵とされており、上述した4つの各課題での効果的アプローチにおいては、「目標（成果）-手段（活動）」の関係を体系的に整理した開発課題体系図が作成されている。ここでは、MDGsやUNDPの人間

⁴¹⁰ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）pp. 1-2

⁴¹¹ *Ibid.*, pp. 2-3. なお、分野課題ネットワーク、課題別指針に関しては今後の見直しにより追加・統合される可能性があるとされる（JICA職員へのインタビュー結果より）。

⁴¹² JICA職員へのインタビュー結果より。2002年5月には、モデルとして取り上げられた4つの開発課題（基礎教育、HIV／AIDS対策、中小企業振興、農村開発）について、調査研究として作成された開発課題体系図が公表された（国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）p. 5）。

⁴¹³ JICA職員へのインタビュー結果より。

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）p. 13

開発指数等において掲げられていたり、各課題に関連した主要な国際会議等で採択されている、国際的に広く認知された目標に基づき開発戦略目標が最上位に定められ、その下位に中間目標、サブ目標が指標とともに設定され、さらにプロジェクト活動の例が挙げられている⁴¹⁶。

開発課題体系図の活用の用途としては、国別事業実施計画の策定や相手国との実務対話、個別案件の検討・準備、他のドナー機関との援助協調、事業評価等が念頭に置かれており、この中でも特に国別事業実施計画の策定への活用に関しては、対象国において開発課題ごとにその国の現状を把握し、各分野における協力を検討する際の基礎資料とすることが想定されている⁴¹⁷。ここでは、各開発課題において体系的に整理された指標の一覧の中から適当と思われるものを選び、対象国の現状に応じて数値を設定できるような形で協力内容を検討する、いわば指標のメニュー化が想定されていると理解できる。

この業績指標のメニュー化は、前章で見てきたように世界銀行、USAID、Danida等において既に行われており、これらの機関では課題分野ごとに指標の一覧が設定され、現場で指標選定する際に参照することとされている⁴¹⁸。しかしながら、業績指標のメニュー化や特定指標の使用に拘束力を持たせることで、国別のニーズが適切に反映されなくなったり、現場での自由なプロジェクト運営が妨げられるといった可能性もBinnendijkにより同時に指摘されている⁴¹⁹。そのため、業績指標のメニュー化に際しては、現場での裁量の程度やメニュー使用の義務化の是非も含めて、事業実施において弾力性が損なわれないよう、考慮する必要があるといえよう。

なお、今後策定予定の課題別指針に関しては、上述の開発課題体系図の有効性とも関連して、どのような形式において作成されるかが現時点では不明であるが、既存のものも含め、すべての課題別指針が同一の形式において統一され、さらに将来的にはそれぞれの指針において体系図を作成していくことが必須であるように思われる。その際には、課題別指針の活用の用途に関してどのように拘束力を持たせるか（あるいは否か）に関する考慮が必要があるといえよう。また、課題別指針に関しては1999年に導入され、2001年に導入が決定された分野課題ネットワークとは当初、別々のものであった⁴²⁰。これら2つは後に統合されることとなったため、今後、両者に関しては数の調整等も含め、より整合性を高めていくことが望まれよう。加えて、本来ならばこれら両者と、外務省が策定するODA中期政策における重点課題との整合性がとれているのが望ましいことはいうまでもない。

(2) 国別プログラムの設定

JICAではこれまでも、国別での援助実施体制の強化に取り組んできており、1998年には外部有識者からなる国別・地域別支援委員会が設置され、また国別情報システムがイントラネット

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 8. 詳細に関しては同文献を参照されたい。

⁴¹⁷ *Ibid.*, pp. 9-12

⁴¹⁸ Binnendijk (2001a) pp. 30-31. なお、これら3つの機関において、メニュー化された指標の選定に拘束力は持たせていない。また、Danidaでは2000年の時点において、設定した指標の大部分がプロジェクト・レベルのアウトプットに関するものであり、後にアウトカムに関する指標設定を行う予定とされている (*Ibid.*)

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 31

⁴²⁰ 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2002) p. 3

上に構築された。1999年には国別事業実施計画（以下、同計画）の策定が開始され、また2000年には組織改編に伴い、地域部が4部設置されている⁴²¹。

同計画に関しては、基本的には在外事務所が原案作りを行った上で、地域部と共同で作成されており、2003年3月の時点では計51ヵ国分が策定済みとなっている⁴²²。同計画が策定される際には、外務省の国別援助計画において設定された重点分野との整合性がとれていることが本来ならば望ましいが、これまで見てきたように、策定済みの国別援助計画に関してはその数がまだ十分ではない。また、対象国によっては、外部有識者からなる国別援助研究会により報告書が作成されており、その場合には、外務省とJICAの双方にとって、計画策定の際の基礎資料として十分活用されることが望まれる。

現在の国別事業実施計画においては一般に、「…『目的（成果）-手段（活動）』を論理的に検討して策定されたというよりは、既に実施中の案件や過去に実施していた事業をグルーピングして記述している傾向が強い」ため、「…開発課題に対する効果的な協力計画になっていると言いつい難しいことも多い」という指摘があり⁴²³、実際に現時点では31ヵ国分について改訂の予定があるとされる⁴²⁴。この点に関しては、策定された開発課題指針に基づき、その国の実情に沿った形で同計画が策定され、それに基づいてプログラムおよびプロジェクトが形成されるなど事業実施に適用されるべきであるという見解も述べられており⁴²⁵、筆者もこれに同意する。

加えて、同計画においては、USAIDやUNDPが国別プログラムにおける援助計画の策定に用いている結果フレームワークのようなツールを取り入れる意義が大きいと筆者は考える。というのも、このようなツールを用いることにより、課題別指針においてのみならず、同計画においても「目的（成果）-手段（活動）」の因果関係が明確化されることで、特に施策レベルにおいても事業が体系化されるためである。結果フレームワークのほかにも、近年では日本の学会誌やセミナーにおいてプログラム・セオリー・マトリックス（Program Theory Matrix: PTM）のツールを用いた事例報告等も多数あり（後述）、上述した因果関係を明確化するこれらのツールは非常に有効であるといえる。

また、例えば国別事業全体を一つのプログラムにとらえ、その中で事業を実施していく際には、プロジェクト形成において同計画に拘束力を持たせるといったことも、将来的には考慮していく必要があるだろう。さらに、同計画においては対象国の国家開発計画および戦略等が反映されるべきであることはいうまでもなく、また前章において述べたように、援助のプログラム化との関連において、他のドナー機関との援助協調も視野に入れた上で同計画が策定され、定期的に修正されるのが望ましいといえよう。国別での援助実施体制の強化により、結果として、事業の受益者としての援助対象国のニーズや視点がより援助実施に反映されることにつながるように思われる。

（3）プロジェクトの位置付け

これまで見てきたように、組織の戦略計画、開発課題および国別プログラムの策定により、事

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² JICA職員へのインタビュー結果より。

⁴²³ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）p. 2

⁴²⁴ JICA職員へのインタビュー結果より。

⁴²⁵ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）p. 2

表 6 6 PTMの概要

政策 / 最終成果 (End Outcome)	施策 / 中間成果 (Intermediate Outcome)	事業 / アウトプット (Outputs)	活動 (Activities)	投入 (Inputs)
EO	IO-1	OP-1-1	A-1-1	I-1-1
		OP-1-2	A-1-2	I-1-2
	IO-2	OP-2-1	A-2-1	I-2-1
		OP-2-2	A-2-2	I-2-2

出所：三好・他（2003）

業全体における政策体系と其中での「目的（成果） - 手段（活動）」の因果関係が明確化された上で、個別の活動ないしプロジェクトの位置付けをとらえ直し、またこれらをプログラムの一部として認識することが重要となる。

現在JICAでは、2003年10月からの独立行政法人化にあたり、戦略計画に関しては整備中、課題別指針や国別事業実施計画に関しても、一部を除き、新たに策定および改訂される予定であるなど、分野・課題別および国別アプローチを意識した援助実施体制への移行期にあると理解される。これらの事業実施における戦略およびアプローチの体系化が完全に整備されるまでにはある程度時間がかかると思われるが、そのような移行期において、既存のプロジェクトやその活動を、特に国別プログラムを想定した枠内において新たにとらえ直す動きは既に見られる。2002年7月には、フィリピンの感染症対策プログラム評価を事例として、「プログラム・アプローチの強化に向けて」と題したJICA評価セミナーが開催されたが、ここではPTMのツールを用いることで、個々の事業を整理・統合してプログラムとしてとらえた上でのプログラム・レベル評価が実施され、結果が公表された⁴²⁶。さらに2003年3月には、スリランカとホンジュラスに関する国別事業評価を事例として、JICA評価セミナーが開催されたが、ここでの発表においてもPTMを用いた同様の試みが見られた⁴²⁷。

PTMとは、最終成果（End Outcome）、中間成果（Intermediate Outcome）、アウトプット（Outputs）、活動（Activities）、投入（Inputs）を並列に並べ、同一のマトリックス内で分析・検討を行うためのツールであり、これを用いることで個別のプロジェクトをプログラムといったより大きな枠組みの中でとらえることが可能となる⁴²⁸。これまでJICAでは、個別のプロジェクトごとにPDMが用いられてきたが、事業の評価に限っていえば、PDMでは最終成果や中間成果よりも結果、活動、投入に焦点が当てられるといった傾向があり、評価の視点が限定されるといった制約が存在し、その結果、これらの因果関係があまり明確化され得ないことを三好は指摘する⁴²⁹。PTMを使うことでその問題点が解決され、プログラムの枠組みの中において、個別のプロジェクトと個々の活動がもつ意義と、プロジェクト活動どうしの関連が明らかになるといった利点が期待できる（表 6 - 6）。

⁴²⁶ 三好・他（2003）pp. 43-56；国際協力事業団（2002b）pp. 3-4

⁴²⁷ 国際協力事業団（2003）。ほかにもPTMを用いた事例としては、例えば駒沢・駒沢（2002）がある。

⁴²⁸ 三好・他（2003）p. 45。詳細は三好（2002）を参照されたい。

⁴²⁹ 三好（2002）pp. 13-15

現時点では、PTMは主に事業実施における事後的な評価において使われ始めたばかりであるが、このことは、これまで個々のプロジェクトがプログラムの枠内において位置付けられていなかったことを背景としている。本来大事なのは、PTMを評価において用いること以前に、個別のプロジェクトをプログラムの枠内でとらえ直すという作業であることに留意すべきであろう。すなわち、PTMを用いた評価の実施は、いうまでもなく、新たな事業立案へのフィードバックが念頭に置かれているため、事業終了後の評価においてのみでなく、事業形成時からこのようなツールが用いられることで、対象国への協力全体におけるプロジェクトの位置付け、すなわち、最終成果や中間成果とプロジェクト活動との因果関係が、事業開始時から明確になると想定される。このことは、対象国における効果的な協力実施のためにも有効であると理解されよう。

6 4 3 業績測定を導入

本項では、JICAにおいて実際どのように業績測定が導入されるべきかに関する筆者の考えを述べる。ここで業績測定の意義を再確認すると、NPMの考え方に基づいた業績測定とは本来、行政機関が自らの業務において事前に設定した数値目標に基づき、その達成状況に関して自ら主体的に行う評価のことを指し、RBMにおいては重要な役割を果たす。この場合、援助供与機関にとっての業績とは、事業実施によるアウトプットの達成度、および援助供与の対象としての途上国におけるアウトカムやインパクトへの寄与度と理解される。また、第3章において述べた3E (Economy、Efficiency、Effectiveness)のうち何に焦点を当てるかにより、特にアウトプットとアウトカムのどちらを重視するかという観点がここでは重要となる⁴³⁰。

業績測定はあくまで、事業の効率化あるいは有効性の向上のために業務の現状を的確に測定ないし把握することを目的として行われるものであり、行政機関におけるNPMの考え方に基づいた組織改革のための一つのツールであるに過ぎないことに留意する必要がある。

(1) プロジェクト・レベル

米国などほかのDAC加盟国における援助供与機関の例を見ると、業績測定の方法は、監督機関からの指示や法的規定、および援助実施体制のあり方に大きく関連していることがうかがえる。日本の場合、前者に関しては、まず外部監査機関としての会計検査院が思い浮かぶが、検査対象機関における業績測定に関してはその職務の範囲外となる⁴³¹。独立行政法人としてのJICAの監督機関は実質上、その主務省としての外務省ということになるが、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」や独立行政法人通則法には特に業績測定に関する規定等はなく、外務省からJICAに提示される予定の中期目標の内容が、JICAに対する業績評価のあり方、すなわちJICAにおける業績測定の枠組みを最終的に規定することになるとも考えられる。

次に、後者に関しては、JICAではこれまで個別プロジェクトを重視した援助実施体制をとっ

⁴³⁰ オズボーン、ゲブラー (1995) p. 156

⁴³¹ なお、日本では立法および行政から独立した外部監査機関として会計検査院が存在するが、その職責は、国が出資している政府関係機関や各種団体、さらに補助金などの財政援助を与えている都道府県、市町村、各種法人を対象とした、会計経理の監督および国の決算の確認であり、政策評価等を行っていない(会計検査院「会計検査院の地位」、「検査の目的」、「検査の対象」(それぞれ2003年1月9日アクセス))。

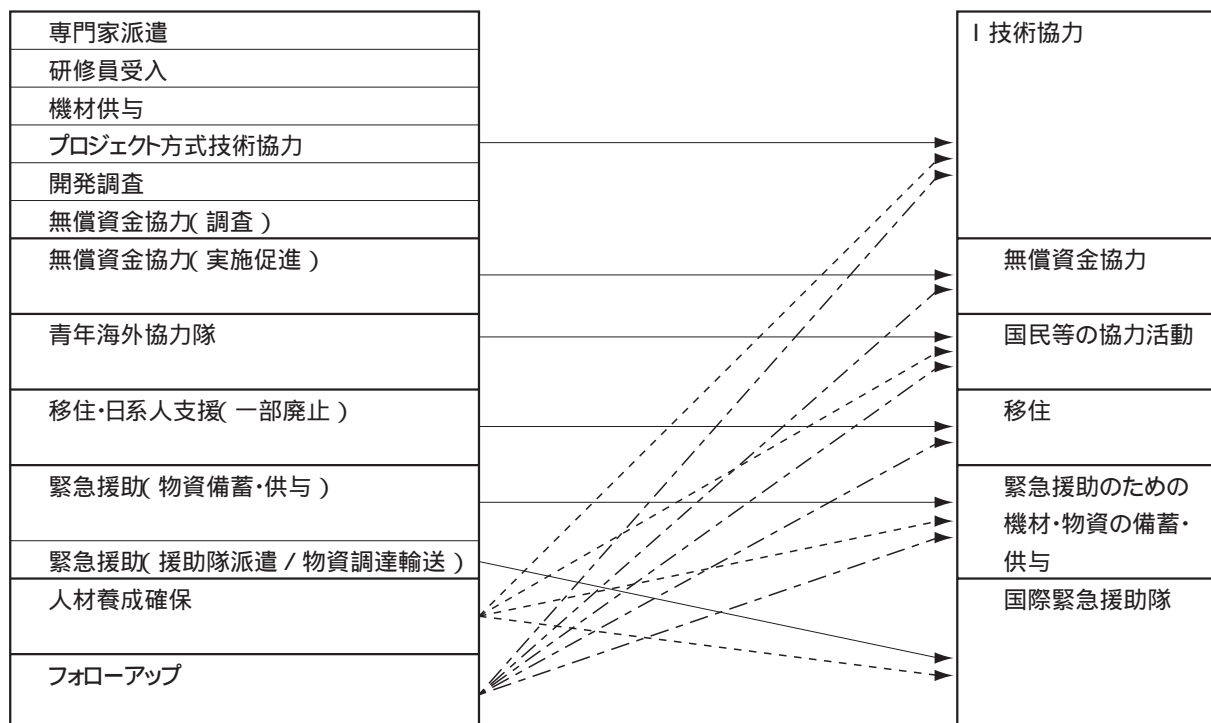
ており、また、各種プロジェクトの中でも特に、技術協力プロジェクト（旧プロ技）においてPDMが用いられてきた。しかしながら、PDMはこれまで、主に評価において重要視されるツールと一般的に認識されてきたことや、評価では定性的な側面が重視されてきたことも深く関連して、業績測定に関してはプロジェクト評価の枠内において実施されてきたか、あるいは、おそらくあまり重視されていなかったものと理解される。

これらのことに基づき、JICAにおいて、まずはプロジェクト・レベルから業績測定を導入ないし重点的に実施していくのが妥当と思われる。USAIDやUNDP等、既に国別プログラム・レベルにおける業績測定の実施へと焦点を移したドナー機関も存在するが、それ以外の多くの機関においては、PDMあるいは類似のツールを用いたプロジェクト・レベルでの業績測定を現在も重視しているようである。

PDMは個別プロジェクトごとに作成されることを鑑みても、事業実施において「プロジェクト」をどうとらえ、また戦略計画や国別事業実施計画の枠内でどう位置付けるかが重要となる。これまでJICAでは、図6-1で示すように、主に12の各種事業がそれぞれ単独のプロジェクトとして認識されてきたが、2003年10月の独立行政法人化にあたり、国際協力機構法上では、最終的に6つの業務に再分類される⁴³²。

独立行政法人化後も、当面は従来の形態でのプロジェクト実施が予想されるが、中期計画の枠内において運営費交付金の運用に関する弾力性が高まることで、予算の使途の融通性が増すこと

図6-1 JICA業務の再編成の概要



出所：国際協力事業団独立行政法人化準備室（2002）を基に筆者作成。

注：上図は概要のみを示し、厳密には正確でない部分もあるため、詳細に関しては同資料を参照されたい。

⁴³² 国際協力事業団独立行政法人化準備室（2002）資料3、4

もふまえ、将来的には、援助対象国の状況に応じた、より柔軟かつ多様な形態でのプロジェクト実施となることが考えられ、プロジェクトの概念自体に関する考え方も変わり得る。

CIDAやDfID、AusAID、世界銀行等のドナー機関の例を見ると、プロジェクト・レベルでの業績測定はプロジェクト・マネジャー、すなわち現場責任者が主体となり、プロジェクトの自己評価として、プロジェクト実施期間中における定期的な業績モニタリングの実施という形で実施され、年ごとに本部への報告を行うのが一般的といえよう。その対象となるプロジェクトに関してであるが、CIDAやDfIDのようにある一定額以上の予算がついたプロジェクトを対象に行うのか、あるいは世界銀行のようにすべてのプロジェクトを対象に行うのかということも、上述したJICA事業ないしプロジェクトのあり方の変化をふまえて考慮されなければならない。

プロジェクト・レベルでの業績測定において測定するのは、主に当該プロジェクトに関するPDMに記載されている各項目、すなわち、アウトプットの達成状況、およびアウトカムとインパクトの変化ということになる。これらに関する指標は、課題別指針や国別事業実施計画の内容に基づいた上で、各項目ごとに厳密に分けて設定されるのが望ましく、そのためPDMの作成も適切に行う必要がある。また、設定ないし選定された指標に関しては、USAID、CIDA、UNDP等の機関で用いているように、それらが適切かどうかを判断するための判断基準の一覧等があると有用であろう。

上記の3項目のうちアウトプットに関しては、通常はプロジェクトの業務記録から情報収集が可能であるため、測定が容易である。この場合、Danidaのように、本部における事業担当部が管轄事業のアウトプットのデータを測定・収集することも考えられよう。なお、ここで想定されているのは3EのうちEconomyを含めたEfficiencyの観点である。すなわち、ここでは個別案件におけるアウトプットに関する業績測定を行うことで、組織全体での事業実施における効率化への寄与が主に期待される。

他方、アウトカムおよびインパクトに着目した場合、これらは援助対象者や社会の変化であるため、PDMにおいてより上位にいくほど測定が容易ではなくなり、情報収集のコストも高くなる⁴³³。これらに関しては、やはり現場においてデータを収集するのが妥当といえよう。なお、ここで想定されているのは3EのうちEffectivenessであり、組織における各事業の関連性や位置付けがある程度明確であれば、組織全体での事業実施における有効性の向上への寄与が主に期待される。その一方で、援助対象者や社会の変化へのプロジェクトの寄与度をどのように判断し、またどの範囲までプロジェクトの責任とするのかという点に関して、今後、議論される必要がある。

このことに大きく関連して、評価の役割が重要となってくる。ここでいう「評価」とは、プロジェクトの結果、すなわち、アウトプットからインパクトまでの各レベルにおいて測定された業績に関して、その達成状況の原因やそこに至る過程等の分析に焦点を当てた、より限定的あるいは明確化された機能としての評価である。例えばCIDA、DfID、世界銀行等の機関では、同様の趣旨のもと、終了時における報告書提出を義務付けている。もともと、評価に関する各ドナー機

⁴³³ Binnendijk (2001a) pp. 37-39

関の見解や定義は同一ではないものの、業績測定を重視することで、評価の位置付けや重要性が今後変わり得ることにも留意しなければならない。例えば、これまでJICAのプロジェクト評価で用いられてきた評価5項目に着目すると、この中には上記の効率性、有効性、さらにインパクトの項目が含まれているため、業績測定と評価5項目を用いた評価を組み合わせることで、事業実施における結果の達成状況を客観的かつ科学的に把握し、その状況をより深く分析することが可能となる。

そのほかにも、いくつかのドナー機関で既に用いられているように、本部においてプロジェクトの業績を分析および判断するためのプロジェクト評点システムの導入⁴³⁴や、業績情報を蓄えるためのデータベースの整備等についても、今後の検討事項と思われる。

(2) 国別プログラム・レベル

NPMの考え方における顧客へのサービス重視の視点からは本来、ある対象国・地域への協力実施において、生産物やサービスとしてのアウトプットの達成度よりも、援助対象者や社会の変化としてのアウトカムの達成度が重視される。その立場からすると、プロジェクトを国別プログラムの枠内に位置づけ、国別プログラム全体としての業績を見ていく必要がある。

国別プログラム・レベルでの業績測定を想定した場合、何に焦点を当てるのかということがまず重要となる。すなわち、3EのうちEffectivenessを想定し、事業の有効性を重視する観点から国別プログラム全体としてのアウトカムの達成度を重視するのか、あるいはEconomyを含むEfficiencyを想定し、プログラムの枠内に位置付けられた個別プロジェクト全体でのアウトプットの達成度を重視するのか、といった点である。特に前者に関しては、国別プログラムにおける事業の位置付けを明確化することにより、有効性がより見だしやすくなる。

例えば、USAIDやUNDP等のドナー機関は、既に国別プログラムのアウトカムに関する業績測定の実施へと焦点を移しており、特にUSAIDではプロジェクトのアウトプットが現在ではほとんど重視されていないが、これは国別の事業実施部署に大きく権限が委譲された援助実施体制となっていることと大きく関連している。その一方で、Danida等では、プロジェクトのアウトプットに焦点を当てた業績測定を現在も実施している。

ここで一つ留意すべきなのは、すべてのドナー機関がこれまでアウトプットを重視してきたが、その焦点をもしアウトカムに移すのであれば、その際にアウトプットを必要以上に軽視すべきではないことであろう。例えばUSAIDでは、これまで見てきたように、現場におけるアウトプットのデータの未収集や未報告が実際に起きており、その結果として、上位レベルのインパクトやアウトカムと下位レベルの活動や投入の因果関係が不明確になりかねない。

現在JICAでは、国別事業実施計画の策定や地域部4部の設置等、国別アプローチを強化するための体制整備が進みつつあり、既に述べた業務の再分類に関しても、その流れに沿ったものと理解される。プロジェクト・レベルでの業績測定に関しては既に述べたので、ここでは国別プログラム・レベルでのアウトカムに関する業績測定を想定すると、これまで見てきたように、業績

⁴³⁴ 例えば、JICAからの業務委託によりアイ・シー・ネットが実施したホンジュラスに関する国別事業評価の事例において、DACの評価5項目に評点システムを適用した手法等が報告されている(国際協力事業団(2003))。

測定は基本的に事業実施部署の自己評定となるため、その方法は援助実施体制のあり方にもかかわってくる。この場合、国別プログラムとしては、国別事業実施計画に基づいて実施される事業をすべて包括したものが想定され、また、同計画の原案作りと当該国における事業プログラムの立案を行っているのが在外事務所であること⁴³⁵を鑑みると、国別プログラム全体でのアウトカムに関する業績測定は、在外事務所の権限において実施されるのが望ましいように思われる。このことは、業績モニタリングを実施する際の継続的なデータ入手の必要性という観点からも好都合であろう。また、国別プログラム重視という戦略を効率的に実現するという立場に立つならば、将来的には、マネジメントの現地化と分権化を念頭に置き、在外事務所においてより一層、権限を拡大していくといった方向性において、組織における援助実施体制を見直していくことも視野に入れる必要があるかもしれない⁴³⁶。

国別プログラム・レベルでのアウトカムに関する業績測定の際、他のドナー機関においても見られるように、アウトカムの達成度におけるJICA事業の寄与度をどう見いだすかという問題が生じる。このことはすなわち、JICAが今後、どのような形態および体制において援助を実施していくのかという戦略・方針設定の問題につながる。国別プログラムにおいては、被援助国のリーダーシップやオーナーシップの向上を重要視するといった前提のもとで、他のドナー機関との協調が想定されており、近年においては実際、これまでのプロジェクト援助から、SWApsやコモン・バスケット等で見られるような援助協調を前提としたプログラム援助への移行が活発に議論されている。

このプログラム援助への移行に関しては、援助が外交手段の一環であるという側面に関連して、被援助国における政治的影響力を失うといった懸念等も一部で聞かれる。しかしながら、本来重要なのは、どのようにドナー機関が被援助国の政策・プログラム・プロジェクトからなる政策体系において影響を与え、効果的な開発事業を実施し得るかという視点⁴³⁷であり、ここでは、一部で見られるようにプログラム援助とプロジェクト援助を二者択一的にとらえるのではなく、援助戦略の一つのあり方としてプログラム援助をとらえることが重要となる⁴³⁸。また、援助協調の中でドナー機関がそれぞれ独自の特色を出すという方向性での事業実施も可能であろう⁴³⁹。このように、相手国の政策体系の中でのプログラム援助の位置付けが明確となることで、業績測定の意義が明確となり、またアウトカムの達成度におけるJICA事業の寄与度もより見いだしやすくな

⁴³⁵ 高島・三好（2000）pp. 136-137

⁴³⁶ 例えば、龍・佐々木は、設定された戦略を実現するために、既存の組織構造を「破壊的再生」により変更する必要性を主張する（龍・佐々木（2002）pp. 150-152）。この「破壊的再生」の過程には一定の流れがあるとされ、部門構造からチーム構造（事業部門制）、さらにはニュー・シンプル構造への変更とされている。ここで、部門構造とは、「...経営者の下に人事部門、経理部門、総務部門などの機能部門があり、それらの管理のもとに実際の生産やサービス提供を行う現業部門がある」といった構造であり、チーム構造とは、「...実際の生産やサービス提供を行う戦略チーム（以前の現業部門）を組織リーダーの直接の指揮のもとに置く一方で、人事、財務、総務、システム管理などの機能部門は、戦略チームの下に置かれ、資源を提供する」役目を果たすといった構造である（*Ibid.*）。近年注目されているニュー・シンプル構造とは、「...より効果的に戦略を遂行するために、経営者が戦略チームと機能部門の両方を直接指揮する」といった構造である（*Ibid.*）。詳細に関しては同文献を参照されたい。

⁴³⁷ 三好・阪本・阿部（2002）p. 124

⁴³⁸ *Ibid.*, pp. 123-124

⁴³⁹ Binnendijk（2001a）p. 67

り得るように思われる。さらに、援助協調のもとでは、ドナー機関による合同での業績測定や評価の実施が有効といえよう。

業績測定の結果は、プロジェクト・レベルの場合と同様、本部においてデータベースに蓄えられる必要がある。こうして蓄えられた組織全体としての業績情報は、JICAにとって実質上の監督機関としての外務省に設置される独立行政法人評価委員会が、JICAに対し業績評価を実施する際の基礎データとなることが想定されるのみならず、納税者である国民への説明責任遂行のための情報提供、組織内部のマネジメントや業務への反映、さらに最終的には、組織全体あるいはプログラム・レベルでの戦略形成へのフィードバックといった用途に用いられることが期待され、また、政策は状況に合わせて常に変えられるものであるという見地から、外務省独立行政法人評価委員会を通じて、外務省における日本のODA政策の立案へと反映されるのが望ましいといえよう。

業績情報に関しては、組織において一元的に取り扱うシステムを構築する必要がある。例えばUSAIDの場合、これまで見てきたように、CDIEがR4等の業績測定および評価から得られた情報をデータベースであるDEC内において管理しているほか、これらの情報に基づいた事業の分析、業績測定および評価に関するTIPS等のガイドラインの作成やアドバイスの提供、および組織内外における広報活動等を行っており、また議会に対するUSAIDの組織としての業績報告も業務に含まれている⁴⁴⁰。これらのことをふまえると、JICAにおける業績情報の取り扱いに関しては、企画・評価部ないし同部内の評価監理室が重要な役割を果たすことが想定され、今後はその機能を拡大していくことも視野に入れる必要があろう。

そして将来的には、マネジメント上のフィードバック機能の重要性との関連において、業績情報を予算の査定・編成等にどう反映させるかという観点が必要となり、その際には、業績情報の使用においてどの程度、拘束力を持たせるか(あるいは否か)という点を考慮する必要があるであろう。そのためには、USAIDで行われているように、組織内の第三者が業績情報を再確認した上で、信頼度に関して判断を下すようなプロセスを考えていく必要があるといえよう。その一方で、政策評価結果の反映に関してこれまで見てきたように、一部では、業績情報と予算編成とを容易に連動させることは難しいという見解や、業績情報をまず戦略計画に反映させた上で、予算管理を行うべきであるといった声があるなど、この点に関しては未だ議論の余地が大きいことにも留意すべきである。

6 4 4 RBMとプログラム評価

これまで見てきたように、RBMにおいては業績測定によるモニタリングの実施に重点が置かれるが、業績を重視するマネジメントにおいて、一つの機能としての評価と業績測定は両者とも

⁴⁴⁰ USAID (2001): USAID職員へのインタビュー結果より。なお、CDIEはBureau of Policy and Program Coordination (PPC)の中にあり、その使命は、「...USAIDの援助活動を支援するために、開発に関する情報の利用を促進すること」とされる(Clapp-Wincek and Blue (2001) pp. A2-7)(邦訳は筆者)。また、CDIE内には3つの部局、すなわち、Program and Operations Assessment Division (POA)、Performance Measurement and Evaluation Division (PME)、Development Information and Outreach Division (DIO)があり、業績情報の管理・分析、業績測定および評価の実施に関する情報提供、広報活動等の業務をそれぞれ実施している(USAID (2001))。

に業績情報を提示するという機能を有し、これら両者の機能は相補的であるといった一応の共通認識がドナー機関の間で形成されつつある。ここでは、業績の達成状況の背景をより深く理解するという、評価のマネジメント・ツールとしての役割と、マネジメントにおけるフィードバック機能が想定および重視されている。

実際の業務においては、業績測定と評価の機能を明確に区別するという前提のもと、業績測定の導入後に、どのような形で評価を実施するかということが問題となる。例えば、USAIDでは、組織における国別プログラム・レベルでの業績測定システムの導入と同時に、評価の役割に対する認識が変化し、個別プロジェクト評価が義務付けられなくなったが、その結果として評価の役割が必要以上に軽視された。このことは、業績測定および評価のコストの問題と関連する。業績測定を行う場合、前章において既に述べたように、アウトプットに関するデータの入手はコストが安く済むが、アウトカムやインパクトと上位レベルになるにつれてコストが上がるため、その分、評価のための予算を削る必要性が出てくることは十分に考えられる。

しかしながら、これは評価と業績測定を二者択一的にとらえるという問題ではなく、マネジメントにおいてこれら2つの機能をどのように位置付けるかという問題であるといえよう。例えば、プロジェクト・レベルを念頭に置いた場合の、NPMでの業績測定における3E（Economy、Efficiency、Effectiveness）と、これまでJICAにおいて用いられてきた評価5項目との関連性についてであるが、EconomyがEfficiencyに含まれるものと想定すると、これら3つはすべて評価5項目内に含まれることになる。すなわち、業績測定は3Eを想定して実施される一方で、評価5項目を用いた評価には3Eに関する分析が本来含まれることになるかと理解される。

また、援助対象者や社会の変化としてのアウトカムの達成度を重視するという観点から、将来的には、JICAにおいて国別プログラムを対象とした包括的な評価、すなわち、プログラム評価を実施していくことが重要となる。プログラム評価の概念はまだ日本では比較的新しく⁴⁴¹、例えば本稿の冒頭部に掲載したプログラム評価の定義に関しては、単にあるプログラムを対象とする評価という趣旨のもとで設定されているものを便宜的に採用している。しかしながら、ここでのプログラム評価とは、プログラム・セオリーに基づき、さまざまな分析上の視点を包括する評価のことであり、上述したように、業績情報を提示するという限定的な意味での評価の機能、および同様の趣旨のもとでの業績測定の機能が含まれていることが想定される。またこの場合には、上述のコストの問題も解決し得る。こうした（広義の）プログラム評価のあり方に関して、今後より一層議論を深めていく必要があるといえよう⁴⁴²。

⁴⁴¹ プログラム評価に関して、例えばOECDの「Improving Evaluation Practices - Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper」では、プログラム評価の一つの定義として、「あるプログラムの重要な側面とその価値に注意を向け、結果の信頼性と有用性を追求するための総合的かつ分析的な評定」（OECD（1999）p. 9）（邦訳は筆者）とされているものの、ほかにもさまざまな定義付けが可能であるという見解も述べられており（*Ibid.*, p. 13）詳細に関しては同文献を参照されたい。また、米国のGAOによると、プログラム評価はプロセス評価、アウトカム評価、インパクト評価、費用便益分析の4種類からなるとされる（U.S.GAO（1998））。

⁴⁴² プログラム評価が実施される際には、誰が評価主体となるのかが重要となる。しかしながら、この点に関しては論旨から外れるため、ここでは触れない。なお、今後、プログラム評価に関する研究が日本においてより一層進められることが期待される。

6 4 5 組織文化の変容

Binnendijkによると、RBMにおいては、これまでの投入やプロセスではなく、結果の達成に焦点が当てられており、経験から得られた教訓を意思決定に取り込んでいくことに新たに重点が置かれ、また業績報告における透明性の向上にも取り組んでいく必要がある。これらのことを鑑み、RBM導入の成否に関して重要となるのは、組織内部における職員の価値観や態度、振る舞いにおける変化といった組織文化の変容であるとされる⁴⁴³。

特に、組織への業績測定の導入は、職員のやる気と積極的な参加がなければ機能せず、職員が何のために業績測定を実施するのかを明確に理解することが必要であると上山は指摘する⁴⁴⁴。また、「業務は数値のみでは割り切れない」「過去に同様の取り組みが失敗している」といった業績測定導入に対する懐疑的な意見や、「業績測定が技術上難しい」「指標の設定が難しい」といった技術的な反発等、現場からの抵抗も十分予想されよう⁴⁴⁵。

そのためには、業績測定導入の作業の主体を各部局に置くことや、組織トップレベルの管理職や政策決定者の参加等、リーダーシップが不可欠とされる⁴⁴⁶。さらに、職員の意識においても、上山が述べるように、「監督機関の決定だからしなければならない」「法的根拠がないのならわざわざする必要がない」といった法令遵守主義からの脱却が求められよう⁴⁴⁷。

業績測定はそれを実施すること自体が本来の目的ではない。JICAが独立行政法人として効果的な事業を実施していくために、業績目標を数値を用いて表すことでより具体化するというプロセスが必要なのであり⁴⁴⁸、またそうすることで、組織全体の業績をより客観的かつ科学的に把握し、組織内部のみならず対外的にも提示することが可能となる。すなわち、業績測定は結果指向型のマネジメント向上のための一つのツールないし機能に過ぎず、また現場においてもそのような理解のもとで実施されていくことが求められるといえよう。「…行政評価システムは、科学化と民主化をともなった実践的な改革手段である」⁴⁴⁹と高寄が述べるように、業績測定の導入はRBMにとって必須であり、RBMの導入とはつまり、JICAにおける組織改革の話にほかならず、その意味において独立行政法人化はJICAにとってよい契機となり得ることは自明であるといえる。

これまで見てきたように、JICAにおいて評価結果が活用されていない理由の一つとして、職員の意識の問題が挙げられていたが、今後、JICAにおいてRBMおよび業績測定が導入され、組織に根づいていくかどうかということに関しても、現場における職員の意識によるところが大きいといっても過言ではない。

⁴⁴³ Binnendijk (2001a) p. 128

⁴⁴⁴ 上山 (2002) p. 121

⁴⁴⁵ *Ibid.*, pp. 10-11

⁴⁴⁶ *Ibid.*, pp. 121-122 : 上山 (1999) p. 44

⁴⁴⁷ 上山 (1999) p. 22

⁴⁴⁸ 上山 (2002) p. 127

⁴⁴⁹ 高寄 (1999) pp. 164 - 165。なお、ここでの「行政評価システム」では業績測定が想定されていると理解できる。

7 . 結論

7 1 摘要

本調査研究では、NPMの考え方に基づいた日本の行政改革の一環として、JICAが独立行政法人化されるにあたり、

日本のODA事業全体における政策体系の現状を検証した上で、主務省としての外務省とJICAの関係をとらえ直し、またODA事業におけるJICA事業の位置付けを再確認し、DAC諸国の二国間援助機関や多国間援助機関における結果指向型のマネジメント改革に関する国際的潮流をふまえた上で、JICAにおける結果重視マネジメント（RBM）の導入の有効性について考察を深めた。

最終的に筆者の個人的見解として、

- ・戦略計画の策定、国別援助実施計画、分野・課題別アプローチ強化に関する今後の大局的な方向性を提示し、
- ・プロジェクト・レベル、国別プログラム・レベルを含む業績測定の意義と、その導入に関する具体的方針を示した。

7 2 本調査研究の限界と今後の課題

本稿のテーマは主に、特殊法人から独立行政法人へと移行するJICAにおいて、どのように結果指向のマネジメントを導入していくべきかについてであった。上山によると、特殊法人の経営改革において重要なのは、業績測定のみならず、監査、人事、そして主務官庁との契約制度であり、これら4つの制度がセットで見直しされなければ、正しい経営管理はできないとされる⁴⁵⁰。JICAが独立行政法人化されるにあたり、後者3点に関しては、独立行政法人制度上の規定事項にも含まれており、本稿ではこれらの点も含め、中でも特に業績測定のあり方について論じてきた。しかしながら、JICAが独立行政法人化されてから、これらの各制度が実際どのように機能していくかに関しては、例えば人事制度に関しては関連各府省の意向も絡んでくることが予想されるなど、それぞれ不確定要素も多いように思われる。

また、JICA事業の業績について考える際には、日本のODA事業におけるJICA事業の位置付けもさることながら、日本のODA事業実施体制のあり方に関する議論をさらに深めることが必要となってくる。例えば米国において、1990年代前半に公的機関が行う事業の業績ないし結果に関する議論が高まっていった頃、議会ではUSAIDの組織の有用性について取り上げられ、1993年のGPRAの制定後には結局、USAIDは国務省に吸収されずその傘下において独立した地位は保ったものの、議会はUSAIDの活動を政府の外交政策の遂行手段と位置付け、その結果が国益追求の実現に明確に貢献することを強く求めるようになったとされる⁴⁵¹。

⁴⁵⁰ 上山（2002）p. 211

⁴⁵¹ 藤村（2001）p. 214

一方、日本の行政改革においては政策評価制度および独立行政法人制度が導入され、こと JICA 事業を含む ODA 事業に関しては、国民参加という目新しいスローガンは掲げられているものの、特に外交手段としての位置付けの見直しや国益重視といった声はあまり聞かれず、何がどう変わるのかといった政策レベルでの明確なビジョンはなかなか見えてこない。ここで最も重要なのは、ODA 事業における戦略、すなわち日本政府による政策の明示化であり、この部分が定まっていないと、JICA における結果指向や業績の意義も薄れかねない。この点にも関連して、2003 年 3 月の時点で、ODA 大綱の見直し方針が公表されて間もないこと、外務省独立行政法人評価委員会がまだ立ちあがっておらず、JICA への中期目標の提示も先になること等も含め、JICA を取り巻く状況は流動的であり、これらの事項が本調査研究における議論を深める上での制約となっていることは認めざるを得ない。

さらに、本調査研究では、英国のエージェンシー制度の特徴、日本で既に設立された他の独立行政法人における動向、そしてプログラム・セオリーを含めた評価理論やプログラム評価のあり方に関して十分に論じ得ていない。今後の課題としては、これらの事項に関する議論も併せて調査研究を進めていくこととしたい。

参考文献

- 有川博（2000）「第2節 政策評価と会計検査 - 行政改革と会計検査 - 」社団法人日本経済調査協議会『利用者と納税者のための公共事業改革 - 「行政評価法」による事業評価と情報公開を核に - 』社団法人日本経済調査協議会
- 石田哲（2000）「第2章 [北海道] 『時のアセスメント』から『政策アセスメント』へ」高寄昇三監修『行政評価・事務事業評価のシステム開発 - 先進事例にみる戦略・方策・評価指標の実務資料集 - 』地域科学研究会
- 石原俊彦（1999）『地方自治体の事業評価と発生主義会計 - 行政評価の新潮流』中央経済社
- 伊多波良雄編（1999）『これからの政策評価システム - 評価手法の理論と実際 - 』中央経済社
- 上野宏（2001）『プロジェクト評価の理論及び今後の課題』「国際開発研究」第10巻第2号
- 上山信一（1999）『「行政経営」の時代 - 評価から実践へ』NTT出版
- （2001）「序章 事務事業評価を超えて」米国行政学会・行政経営センター著、村岡政明編『行政評価の世界標準モデル - 戦略計画と業績測定』東京法令出版
- （2002）『日本の行政評価 - 総括と展望』第一法規
- 上山信一・玉村雅敏・伊関友伸編著（2000）『実践・行政評価 - 事例、解説、そしてQ&A - 』東京法令出版
- 援助評価検討部会・評価研究作業委員会（2000）『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』外務省
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- オズボーン、デイビッド、テッド・ゲブラー（日本能率協会自治体経営革新研究会訳）（1995）『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター
- 外務省編（2002）『政府開発援助（ODA）白書2001年版』財務省印刷局
- 開発援助委員会援助評価作業部会（外務省・国際協力事業団・国際協力銀行・日本評価学会訳）（2003）『評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集』外務省
- 神田浩史（2002）「第7章 NGOの政策提言活動はODA政策をどう変え得るか」藤村泰・長瀬理英編著『ODAをどう変えればいいのか』コモンズ
- 金熙徳（鈴木英司訳）（2002）『徹底検証！ 日本型ODA非軍事外交の試み』三和書籍
- 行政改革会議事務局編（1997）『諸外国の行政改革の動向』行政管理研究センター
- 窪田好男（1998）「NPM型政策評価と政府の失敗 - 地方行革との関連で - 」『会計検査研究』No.18
- 小池昌明（1998）「米国の『政府の効果及び業績に関する法律』について」『会計検査研究』No.18
- 国際開発高等教育機構（2001）「第1章 PCM手法の方法論と特色」PCM読本編集委員会編『PCM手法の理論と活用』国際開発高等教育機構
- 国際協力事業団編（1998）『国際協力用語集 [第2版]』国際開発ジャーナル社
- 国際協力事業団（2002a）『国際協力事業団年報2002』国際協力出版会

- (2002b)『平成14年度第1回JICA評価セミナー資料「プログラム・アプローチの強化に向けて - フィリピン感染症対策プログラム評価を事例として - 』』
- (2003)『JICA評価セミナー資料「国別事業評価の評価手法と今後の課題』』
- 国際協力事業団企画・評価部(2001)『平成12年度「JICAにおける評価システム改善のための調査研究」報告書』
- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室(2001)『評価結果のフィードバック - 組織・事業の学習のプロセスとしてのフィードバックを中心に - 』
- (2002)『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部(1996)『事業評価結果の効果的なフィードバックに関する基礎研究報告書』
- 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・HIV/AIDS対策・中小企業振興・農村開発)』
- 国際協力事業団独立行政法人化準備室(2002)『独立行政法人国際協力機構法案説明会用資料』資料1~9
- 小浜裕久(1998)『ODAの経済学[第2版]』日本評論社
- 駒澤牧子・駒澤大(2002)「協力プログラム評価の試み - JICAプロジェクト評価手法を適用して - 」『日本評価研究』第2巻第2号
- 齊藤慎(1998)「財政責任と会計監査」『会計検査研究』No. 18
- 佐々木亮・西川シーク美実(2001)「パフォーマンス・メジャーメント - 最近の傾向と今後の展望 - 」『日本評価研究』第1巻第2号
- 渋谷和久(2001)「国土交通省における政策評価の展開」『日本評価研究』第1巻第2号
- 下村恭民・中川淳司・齋藤淳(1999)『ODA大綱の政治経済学 - 運用と援助理念』有斐閣
- 政策評価制度の法制化に関する研究会(2000)『政策評価制度の法制化に関する研究会報告』総務庁
- 政策評価の手法等に関する研究会(2000)『政策評価制度の在り方に関する最終報告』総務庁
- 高島宏明・三好皓一(2000)「援助を巡る環境変化と援助実施期間の対応 - 国際協力事業団の組織改革を事例として - 」『国際開発研究』第9巻第2号
- 多賀谷一照(1998)「独立行政法人論と行政制度」『季刊行政管理研究』第82号
- 高寄昇三(1999)『自治体の行政評価システム』学陽書房
- (2000)「行政評価システム導入の課題」『会計検査研究』No. 21
- 中村征之(2000)「第4章 三重県の事務事業評価システムへの取り組み」高寄昇三監修『行政評価・事務事業評価のシステム開発 - 先進事例にみる戦略・方策・評価指標の実務資料集 - 』地域科学研究会
- 藤村建夫(2001)「第8章 海外援助機関における開発協力事業の質的管理」PCM読本編集委員会編『PCM手法の理論と活用』国際開発高等教育機構
- 古川俊一(2000a)「政策評価の概念・類型・課題(上)」『自治研究』第76巻第2号
- (2000b)「政策評価の概念・類型・課題(下)」『自治研究』第76巻第4号

- (2001)「地方自治体の行政評価」『日本評価研究』第1巻第1号
- (2002)「異種の評価レジームはどう使うか：理論の発展と実務的統合の可能性」日本評価学会第3回全国大会実行委員会編『日本評価学会第3回全国大会報告論文集』
- 米国行政学会・行政経営センター(谷口敏彦訳)(2001)「第4章 実践に向けて」米国行政学会・行政経営センター著、村岡政明編『行政評価の世界標準モデル - 戦略計画と業績測定』東京法令
- 三好皓一(2002)「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』第2巻第1号
- 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』第60
- 三好皓一・平田慈花・和田知代・中澤哉・喜多悦子(2003)「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 - 」『日本評価研究』第3巻第1号
- 牟田博光(2001)「日本のODA評価の課題と今後の展望」『国際開発研究』第10巻第2号
- 村井吉敬(2002)「第8章 わたしたちの提言 - ODA基本法の制定を早急に」藤村泰・長瀬理英編著『ODAをどう変えればいいのか』コモンズ
- 山村善敬(2000)「第3章 [静岡県]業務棚卸による目的志向型施策評価システムの構築」高寄昇三監修『行政評価・事務事業評価のシステム開発 - 先進事例にみる戦略・方策・評価指標の実務資料集 - 』地域科学研究会
- 山谷清志(1998)「わが国の政策評価の現状分析 - 誤解と限界 - 」『季刊行政管理研究』第84号
- (2002)「わが国の政策評価 - 1996年から2002年までのレビュー - 」『日本評価研究』第2巻第2号
- 山谷清志・高田修三・池永肇恵(2001)「中央府省の政策評価」『日本評価研究』第1巻第1号
- 龍慶昭・佐々木亮(2000)『「政策評価」の理論と技法』多賀出版
- (2002)『戦略策定の理論と技法 - 公共・非営利組織の戦略マネジメントのために - 』多賀出版
- Binnendijk, A. (2001a) *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience - Background Report*, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris, France.
- (2001b) *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience - Executive Summary*, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris, France.
- Canadian International Development Agency (1999) *Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles*, Canadian International Development Agency: Hull, Canada.
- Clapp-Wincek, C. and Blue, R. (2001) *Evaluation of Recent USAID Evaluation Experience*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United

States.

Development Assistance Committee (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris, France.

(1996) *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation*, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris, France.

The Development Assistance Committee Working Party on Aid-Evaluation (2002) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris, France.

Morita, S. (2002) *A Comparative Study on Evaluation in Relation to Management Systems between JICA and USAID - Project Cycle Management and Results Based Management*, Master's Dissertation, Clark University, MA, The United States.

Organization for Economic Cooperation and Development (1999) *Improving Evaluation Practices - Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris, France.

Tanaka, H. (2001) *Performance management in the U.S. Public Sector*, The Japanese Journal of Evaluation Studies, Vol. 1, No. 2.

United Nations Development Programme (1997), *Results-Oriented Monitoring and Evaluation*, Office of Evaluation and Strategic Planning, Handbook Series, United Nations Development Programme: New York, The United States.

United States Agency for International Development (1997) *TIPS No.11*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

(2000a) "ADS, Chapter 203.3." *ADS 203 - Assessing and Learning*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

(2000b) *TIPS No. 13*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

(2001) "Automated Directives System (ADS), Chapter 101.3." *ADS 101 - Agency Programs and Functions*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

(2002a) "ADS, Chapter 200.6." *ADS 200 - Introduction to Managing for Results*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

(2002b) "ADS, Chapter 501.3." *ADS 501 - The Automated Directives System*, The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

(2002c) "ADS Glossary," The United States Agency for International Development: Washington D.C., The United States.

United States General Accounting Office (1998) *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships. Glossary*, United States, General Accounting Office: Washington D.C., The United States.

The World Bank (1996) *Designing Project Monitoring and Evaluation in OED Lessons & Practices No. 8*, The World Bank: Washington D.C., The United States.

電子文献

会計検査院「会計検査院の地位」

<http://www.jbaudit.go.jp/rezume/frt3.htm> (2003年 1 月 9 日アクセス)

「検査の目的」

<http://www.jbaudit.go.jp/rezume/frt5.htm> (2003年 1 月 9 日アクセス)

「検査の対象」

<http://www.jbaudit.go.jp/rezume/frt6.htm> (2003年 1 月 9 日アクセス)

外務省「ODA政策 1.政府開発援助大綱」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1_1.html

(2003年 1 月10日アクセス)

「ODA政策 2.政府開発援助に関する中期政策 a.概要」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1_2.html

(2003年 1 月10日アクセス)

「ODA政策 3.国別援助計画」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kuni/k_keikaku.html (2003年 1 月10日アクセス)

「政府開発援助大綱見直しについて」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/t_minaoshi/030314.html

(2003年 3 月14日アクセス)

「『政府開発援助に関する中期政策』の公表について」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/ugoki/9908/p1.html> (2003年 1 月14日アクセス)

行政評価クリアリングハウス「用語集」

<http://www.gyousei.gr.jp/reports/words.html> (2003年 3 月31日アクセス)

国際協力事業団「国際協力事業団事業概要」

<http://www.jica.go.jp/about/jica/work.html> (2003年 2 月 4 日アクセス)

「事業事前評価表とは」

<http://www.jica.go.jp/evaluation/before/index.html> (2003年 3 月31日アクセス)

「事後評価報告書」

<http://www.jica.go.jp/evaluation/after/index.html> (2003年 3 月31日アクセス)

「特殊法人等整理合理化計画」

http://www.jica.go.jp/about/jica/dokuho_02.html (2003年 3 月31日アクセス)

首相官邸「行政改革会議」

<http://www.kantei.go.jp/gyokaku/> (2002年12月24日アクセス)

「行政改革会議 最終報告」

<http://www.kantei.go.jp/gyokaku/report-final/> (2002年12月24日アクセス)
「中央省庁等改革基本法」

<http://www.kantei.go.jp/gyokaku/980303houan.html> (2002年12月24日アクセス)
「中央省庁等改革の推進に関する方針」

<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/990427honbu/housin.html>
(2002年12月13日アクセス)
「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokusyu/kettei/021018kihon.html>
(2002年12月24日アクセス)
「『独立行政法人会計基準』の設定について」

<http://www.kantei.go.jp/account/dai12/houkoku1.html> (2002年12月24日アクセス)
総務省「行政機関が行う政策の評価に関する法律」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/houritu.htm> (2002年10月15日アクセス)
「行政評価等プログラム」

http://www.soumu.go.jp/kansatu/g-program_14.htm (2002年12月13日アクセス)
「政策評価に関する標準的ガイドライン」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/gaido-gaidorain1.htm> (2002年10月16日アクセス)
「政策評価に関する標準的ガイドライン(概要)」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/gaido-gaiyou1.htm> (2002年10月16日アクセス)
「独立行政法人一覧」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/itiran.htm> (2002年12月24日アクセス)
「独立行政法人制度に関するこれまでの経緯」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/keii.htm> (2002年12月24日アクセス)
「独立行政法人通則法」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/tusokuhou2.htm> (2002年12月13日アクセス)
「独立行政法人とは何か」

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/dokuritu-gyouseihoujin.htm> (2002年12月13日アクセス)
「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続(いわゆるパブリック・コメント手続)」

http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanria_07.htm (2003年1月9日アクセス)

略 歴

森田 智（もりた さとし）

最終学歴：米国クラーク大学大学院国際開発学科修士課程修了

現 在：東京大学大学院農学生命科学研究科農学国際専攻博士課程在籍

経 歴：東京大学大学院農学生命科学研究科農学国際専攻修士課程在籍中に、JICAインドネシア事務所インターン（1998年7月～1998年8月）を経験。修士号取得後、東京大学大学院農学生命科学研究科農学国際専攻博士課程に進学し、休学して米国クラーク大学大学院国際開発学科修士課程にフルブライト奨学生として2年間留学。滞米中には、UNDP途上国間技術協力（南南協力）部インターン（2001年6月～2001年9月）、およびOxfam America金融開発部インターン（2001年10月～2002年5月）を務める。日米の開発援助機関における評価の比較研究を行い、修士号取得後、東京大学大学院農学生命科学研究科農学国際専攻博士課程に復学。現在、主に開発援助の評価理論と手法に関する研究を行っている。