

Title	国際協力におけるプログラム評価の研究：援助機関における政策体系明確化の観点から
Author(s)	三好, 皓一
Citation	大阪大学, 2005, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/45736
rights	
Note	著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、 〈a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed"〉 大阪大学の博士論文について 〈/a〉 をご参照ください。

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

氏名	三好 皓一
博士の専攻分野の名称	博士（人間科学）
学位記番号	第 19150 号
学位授与年月日	平成 17 年 3 月 25 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項該当 人間科学研究科人間科学専攻
学位論文名	国際協力におけるプログラム評価の研究－援助機関における政策体系明確化の観点から－
論文審査委員	(主査) 教授 中村 安秀 (副査) 教授 内海 成治 教授 堤 修三

論文内容の要旨

国際協力の成果の達成を確保するためにプログラム・レベルの評価、すなわちプログラム評価の必要性が強く唱えられているにもかかわらず、実際に行なわれている例は少ない。本研究では、このような現状を踏まえ、援助機関の政策体系の明確化に焦点を当て、国際協力、特に日本の国際協力におけるプログラム評価の促進のための実践的な方法論の構築可能性を探る。

第 1 章では、プログラム評価の対象である政策、プログラム（施策）、プロジェクト（事業）からなる政策体系の概念化について考察した。国際協力の評価では、評価対象である国際協力事業の政策体系をプログラム・セオリーとして表すことと共に、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）による評価 5 項目を枠組みとして評価を行ってきた。特に、この DAC 評価 5 項目の特徴は、政策体系を構成する最終成果（End Outcome）と中間成果（Intermediate Outcome）、中間成果と結果（Output）、結果と活動（Activity）/投入（Input）の三つの目的と手段の関係を特定し、それぞれをインパクト（Impact）、有効性（Effectiveness）、効率性（Efficiency）と定義したことにある。このように定義することによって、評価項目に係わる三つの変換、すなわち行政活動としての投入から結果までのプロセス、また、行政活動が作り出した結果による中間成果であるターゲット・グループの変化のプロセス、さらに、ターゲット・グループの変化による最終成果である社会の変化のプロセス、それぞれを考察し、査定し、国際協力を評価しようとするものであり、プログラム・セオリー評価の考え方に基づいている。このため、政策の評価やプログラムの評価を行なうためには、複数のプロジェクトを統合して一連の政策やプログラムのプログラム・セオリーに位置づけ評価することが必要になる。しかし、従来プログラム・セオリーを表わすために広く使われてきたロジカル・フレームワーク（LF）は、単独のプロジェクトには適しているが、複数のプロジェクトのプログラム・セオリーを整理するには機能せず、方法論を欠いていた。LF を活用したプログラム評価は、選別された複数の個別プロジェクトを対象に評価を行ない、その結果を基に課題別、国別、分野別の教訓、提言を導き出すというプロジェクト評価の延長線上の実施に留まっている。

本研究では、この限界を解決するために、政策体系を踏まえた政策、プログラム、プロジェクトの各レベルの評価を可能にする枠組みとしてのプログラム・セオリー・マトリックス（PTM）を提案する。PTM は、政策、プログラム、プロジェクトの 3 層において状況や因果関係をより明確にすることを意図する概念である。また、複数のプロジ

エクトのプログラム・セオリーを統合することができるので、一つの政策体系内において、政策、プログラム、プロジェクトのあり方、すなわちそれぞれのプログラム・セオリーの分析を行なうことが可能になる。具体的には、政策、プログラムの枠内において複数のプログラム、複数のプロジェクトを位置づけることができるので、各プロジェクトの関連性、プログラムの整合性や政策立案の適否を分析することが可能になる。

第2章では、第1章のPTMの議論を踏まえ、政策体系に対する認識と評価の関連性を考察し、政策評価、プログラム評価、プロジェクト評価のあり方を整理した。

政策評価、プログラム評価は、それぞれ最終成果・中間成果を基点として、中間成果、結果の配分、組み合わせの適否を問うものであり、これに対し結果を基点として最終成果、中間成果への影響を問うプロジェクト評価とはその認識と分析の構成要素を異にする。このような政策評価、プログラム評価とプロジェクト評価の政策体系における概念的区分が、政策評価、プログラム評価の展開のために不可欠である。それゆえに、政策評価、プログラム評価の実施はプロジェクト評価の延長線上にはなく、援助機関が政策評価、プログラム評価を実施するには政策体系に対する認識の範囲、責任のあり方、評価の主要な視点、開発途上国への介入の仕方に対し変化を求められることになる。また、政策評価、プログラム評価の促進には、評価の手法のみにては解決することはできず、援助機関などの関係者の本質的な変化が必要となる。

本章の考察を踏まえれば、プログラム・アプローチは、政策とプログラムに対する強い認識、政策とプログラムに対する責任、最終成果、中間成果、プロジェクトの選択・組み合わせに基づく援助介入、援助協調による役割分担など、政策評価、プログラム評価を実施し得る体制と表裏一体をなすものであり、政策評価、プログラム評価には、プログラム・アプローチの促進が不可欠かつ重要なものとなる。よって援助機関の体制が、プロジェクト・アプローチからの脱却に困難をきたすような状況では、政策評価、プログラム評価の促進は難しいものとなる。他方、PTMを使って行ったこのような政策評価、プログラム評価の考察により、PTMを政策評価、プログラム評価の枠組みとして活用し得る機能が明らかになる。

第3章では、第2章の考察を基に、評価の対象となる技術協力の主要な実施主体である国際協力機構（JICA）の援助活動に焦点を当て、プロジェクト・アプローチが制度的な構築物として発展してきた経緯を考察し、プログラム・アプローチへの変換の難しさを検証した。JICAの技術協力は、専門家派遣、研修員の受け入れ、機材などの供与、これらを組み合わせたプロジェクト方式技術協力、開発調査等を事業の協力形態（スキーム）として発展させ、国際協力のニーズに伝えてきた。しかし、このようなJICAのスキームは、成果ではなく結果に焦点を当てたプロジェクト・アプローチを形作り、従来事業方法と組織制度を規定し、プログラム・アプローチへの変革を妨げてきた。ひいてはプログラム評価の進展を遅らせる要因となっている。JICAは、近年、地域部、課題部による組織改革、これに伴う予算制度の変更を行ない、国別、課題別のプログラム・アプローチへの移行を目指しているが、まだ緒に就いたばかりであり、プログラム評価を実施するのに適した体制にはまだ至っていない。

第4章では、第1章、第2章のPTMの考察を踏まえ、JICAのフィリピンの感染症対策分野への協力を対象としたプログラム評価の試みを事例として、PTMの概念を活用したプログラム評価の可能性を考察した。同評価では、援助機関がプログラム・アプローチを採用しておらず、政策体系を策定していない状況においても、PTMを活用しプログラム評価の基盤を作り出すことによってプログラム評価が可能であることを明らかにした。

同評価では、フィリピンの感染症対策分野における異なるスキームによって実施された複数のプロジェクト群を、疾患別に「協力プログラム/モデル」として捉え、PTMを活用して各プロジェクトの最終成果、中間成果、結果、活動、投入を擬似的な政策体系に位置づけ取り纏めることによってプログラムとしての評価対象を明確にして評価を行った。結果として、スキーム別に実施されている複数プロジェクトの関係、関係者の意識（成果への認識の弱さ）、アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）との役割分担などプロジェクト評価では考察し得なかった政策やプログラムに関わる日本の協力の課題を明らかにし得た。また、この評価を通してPTMの機能と可能性についても確認し得た。

第5章では、援助協調が進展するタンザニアを事例としてとりあげ、プログラム援助とプロジェクト援助について考察するとともに、援助機関の、特に日本の援助機関における政策体系のあり方を分析した。

タンザニアでは、過去の支援にみられた失敗や政府能力の有限性を背景として、プロジェクト援助からプログラム援助への移行が強調されるようになってきている。特に、セクター・ワイド・アプローチ（SWAP）による支援や貧

困削減戦略書（PRSP）の策定とその実施が進展するに伴い、援助形態の適用は、プログラム援助か、プロジェクト援助か、といった二者択一的な議論となってきた。本章では、援助国と開発途上国にとってのプログラム援助とプロジェクト援助の概念の再整理を行ない、援助国と開発途上国の政策体系の文脈の中でプログラムとプロジェクトを位置づけることによって、プログラム援助とプロジェクト援助が共存しえることを再確認した。他方、第3章で議論したように日本はプログラム・アプローチにまだ転換しておらず、プロジェクト・アプローチによっているが、援助協調が進んでいる中でプロジェクト・アプローチによって対応するには、開発途上国の政策体系の文脈のなかで日本の援助の政策体系を明らかにしていくことが必要であることを強く指摘した。

最後に第6章では、本研究の結果を取り纏め、プログラム評価の促進のために PTM の概念に基づく評価の位置づけを確認した。国際協力におけるプログラム評価は、現在援助機関によって広く使われているプログラム・セオリーと DAC 評価5項目より構成される評価の枠組みを強化する方向で議論することが有効でありかつ合理的である。他方、プログラム評価へのこのような DAC 評価5項目による評価の枠組みの拡大は、プログラム・セオリーである政策体系の明確化によってはじめてもたらし得るものである。本研究の結果を踏まえれば、PTM の概念はこの役割に応えるものである。PTM は、複数のプロジェクトを統合し政策体系を明確にすることが可能であり、LF が機能し得なかった評価対象で政策体系の明確化に寄与することによって、プログラム・セオリーと DAC 評価5項目によるプログラム評価の枠組みを強化し得る。PTM は、複数のプロジェクトを操作可能なプログラム概念として明確にすると共に今後のプログラム評価への展望を開く極めて重要な概念である。

論文審査の結果の要旨

国際協力分野においては、プログラム評価の必要性が指摘されているが、実際に応用された実例は少ない。本論文は、現在多くの援助機関が使用するプログラム・セオリー評価を基盤として、プログラム・セオリー・マトリックス（PTM）を提示し、政策体系の明確化の視点からプログラム評価を理論的に考察したものである。また、国際協力において議論の対象となっているプログラム概念やプロジェクト概念について著者独自の見解を提起し、途上国が開発戦略を構築する際に有益な示唆を提示した。

これらの国際協力に関する極めて実践的な視点からの評価手法の開発は、国際協力論の発展に寄与するものであり、博士号授与に値すると評価する。