



(一財) 国際開発センター

International Development Center of Japan (IDCJ)

中央政府全体におけるモニタリング評価の能力開発活動の研究

Study on Capacity Development of Monitoring and
Evaluation at Overall Central Government



2012年3月

March 2012

評価学博士 佐々木 亮

Ryo SASAKI, Ph.D. in Evaluation

要 約

本研究は、一般財団法人国際開発センターの公益目的支出計画の自主研究事業のひとつとして実施された。研究成果は一般に公開され、日本の援助関係者や研究者などに幅広く参照されることが期待されている。

本研究ではまず最初に、そもそもモニタリング・評価とは何かを検討した。評価に関して過去にいろいろな定義がさなれたが、最近の合意は、事実特定に留まらずに何かしらの価値判断を行うということである。中央政府におけるモニタリング評価能力強化においてもまずはこの点をしっかりと認識し、この評価に独特の特徴を踏まえた協力がなされるべきであろう。

次に、成果重視型管理(RBM)および開発成果のための管理(MfDR)に関して解説した。両者は同一のものだが、成果(Results)が重要だという組織文化を作り出し、そのための国家計画と実行計画、そして人的資源・財政資源が配分されるようになるという利点がある。日本の開発援助においてもこれらの概念に基づいた定式化された支援の仕組みが整備されるべきであろう。

さらに、中央政府のモニタリング評価の能力向上に関する各国の取組について解説した。対象として取り上げた国は、カナダ、アメリカ、メキシコ、南ア、日本である。各国のおかれた状況は様々であり、得られた教訓を一般化することは非常な困難を伴う。しかし共通していることのひとつは、単純なモニタリング評価システムの法制度の整備から、目標管理型マネジメントあるいは成果に基づくマネジメントの一翼を担うモニタリング評価へと焦点が移っているのが世界的な傾向だということである。

最後に日本の援助に関する提言を述べたい。それは、中央政府のモニタリング評価能力強化とその支援は、今後、途上国各国で必要となっていく新しい分野であるし、すでに研究の蓄積も進んでいるので、日本の援助関係者はそれらを積極的に吸収して、日本の開発援助の有力なメニューのひとつとして育てていくことが望まれるということである。また、モニタリング評価能力強化だけに留まらず、戦略的計画・モニタリング評価・成果に基づく効果的な資源配分の3者を一体として運営する「開発成果のためのマネジメント」(Managing for Development Result)の導入・普及支援も、日本の開発援助にとっては現在は全く手付かずの分野であり、日本の開発援助のメニューとして育成していくべきである。

目次

要約	i
著者紹介	iii
第1章 研究の背景・目的・手法	1
第2章 モニタリング・評価とは何か？	3
第3章 成果重視型管理(RBM)および開発成果のための管理 (MfDR)	8
第4章 中央政府の M&E 能力向上に関する各国の取組の現状	12
第5章 結論と提言	21
参考文献	23
別添1 現地インタビュー議事録	25

(Photo: Government-wide M&E Capacity Training at Kathmandu, Nepal. 27 July 2012)

<著者紹介>



佐々木 亮

<現職>

- ・国際開発センター 評価事業部 主任研究員（評価グループリーダー兼任）
- ・立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科兼任講師
- ・大阪大学グローバルコラボレーションセンター非常勤講師

<学歴>

- ・ウェスタンミシガン大学評価研究所 評価学博士（2010）
- ・ニューヨーク大学公共行政大学院 公共行政学修士（公共政策分析）（1996）

<著書等>

- 『評価論理：評価学の基礎』（2011）。
 - 『政策評価の理論と技法』（2000, 2004）（共著）。
 - 『政策評価トレーニングブック』（2003）。
 - 『エクセルで政策評価：すごくよくわかる統計分析マニュアル』（2007）。
 - 『大学の戦略的マネジメント：経営戦略の導入とアメリカの大学の事例』（2005）（共著）。
 - 『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』（2002）（共著）。
- （いずれも多賀出版）

<連絡先>

sasaki.ryo(a)idc.j.or.jp

第1章

研究の背景・目的・手法

1.1 調査の背景

個別プロジェクトの評価に関する手法開発や能力向上に関しては、すでに長い経験があり、研究も進んでいる。一方で、中央政府全体の組織作りや政策レベルの評価能力開発の取組は実務面では比較的豊富な事例がありながら、最近になって多数の研究報告書が刊行されるようになった段階であり、いわば初期的研究段階であると言える。

こうした状況を踏まえ、中央政府レベルのモニタリング評価の能力開発に関する取組を横断的に分析する研究を行う。事例として選定した国は、カナダ、アメリカ、メキシコ、南ア、日本である。

1.2 調査の目的

複数国の事例を横断的に分析することにより、中央政府全体のモニタリング評価の能力開発活動に関して今後日本が行う技術協力に活用できる知見を得る。

1.3 調査の方法

以下の方法によりデータを収集した。

- (1) 事例として選定した国の取組に関する既存の調査報告書を収集する。
- (2) アメリカ現地調査においてインタビューを実施する。

得られたデータを以下の方法により分析した。

- (1) あらかじめ用意した分析枠組に従って情報を抽出する。
- (2) 抽出された情報から共通の要素を特定してその是非を吟味する。
- (3) 報告書としてとりまとめる。

なお、事例としてとりあげた各国の情報が掲載された主な報告書は以下のとおりである。

メキシコ	<i>Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level.</i> Washington, DC: The World Bank-IEG. (2009).
南アフリカ	<i>Implementing a Government-wide Monitoring and Evaluation System in South Africa.</i> Washington, DC: The World Bank-IEG. (2010).
カナダ	<i>The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development.</i> Washington, DC: The World Bank-IEG. (2010).
アメリカ	<i>Monitoring and Evaluation in the United States Government: An Overview.</i> Washington, DC: The World Bank-IEG. (2011).
日本	日本評価研究 Vol9, No3 「特集：公共部門における NPM の影響」

第2章

モニタリング・評価とは何か？

2.1 モニタリング・評価の定義¹

そもそもモニタリング評価(Monitoring and Evaluation)とは何であろうか。モニタリングとは、継続的に進捗状況を把握することである。一方、評価は、その単語が示すとおり「価値を評する」ということである。ちなみに、英語はEvaluationであり、やはり価値-付ける(Value-ation)という意味である。

評価・・・価値を評する モニタリング・・・継続的に進捗状況を把握する

したがって、評価する、というからには、価値を表現する言葉で結論が述べられねばならないことになる。価値を表現する言葉(Value-laden words)とは、「とても良い」「良い」「良くも悪くもない」「悪い」「とても悪い」という言葉である。あるいはすでに行われたものごとについてであれば、「とても良かった」「良かった」「良くも悪くもなかった」「悪かった」「とても悪かった」

という言葉である。このような価値を表現する言葉が用いられて初めて、評価する、あるいは、評価した、と言えるのである。

そしてモニタリングは、継続的に進捗状況を把握することを指す。

2.2 評価の対象

評価の対象となりえるのは、基本的に人間がかかわる世の中のすべてのものごとである²。基礎研究や芸術など評価になじまないと主張されるものもあるが、それは評価が難しいだけであって、評価の対象となりえないということではない。

2.3. 評価の学術的な定義

評価の学術的な定義としては、評価研究の大御所であるスクリヴェン(Scriven, M)がなしたものが一般的に受け入れられて定着している。それは、「評価とはものごとの本質、値打ち、意義を明らかにすることである」と言う定義である。英語では、「Evaluation is the determination of merit, worth and/or significance of things」(Scriven, 1980, p.7)ということである。この定義は、上記でなした本書における評価の定義と一致している。なお、スクリヴェンの定義で

¹ この章の初出は、佐々木(2010)の第1章であり、今回の研究テーマのために加筆修正した。

² Scriven, M. (1980). “1-2. What is evaluated?” (The answer is) Everything. (p.4)

は、本質 (Merit)、値打ち(Worth)、意義 (Significance) の3つにさらに細かく分けられているが、要は「ものごとの価値」 (value of things) のことである。

また、開発援助評価の研究者として知られたリストもスクリヴェンの定義を受け入れて次のように評価を定義している (Moore, L, & Rist,R. 2009)。それは、「評価はものごとの本質や価値を明らかにすることである」 (Evaluation is the determination of merit or worth of something) というものである。なお、リストは、OECD-DAC による定義も引用しているが、その OECD-DAC の定義のうち、上記の価値判断を明記した部分だけを意図的に抜き出して言及し、その点が、調査と評価を分ける点であると書いている。

2.4. 評価とその他の活動との違い

したがって、評価は、その他の活動、例えば調査 (Research) とは違うのである。調査は、「調べる」という意味であり、調べるとは、「物事の事実を明らかにする」ということである。

これに対して評価は、明らかにされた事実に基づいて価値を判断せねばならない。したがって、評価は、事実特定プラス価値判断によって成り立つと言える³。

$\begin{aligned} \text{評価} &= \text{事実特定} + \text{価値判断} \\ \text{(Evaluation)} & \text{(Fact finding)} + \text{(Value determination)} \end{aligned}$
--

この公式から言えることは、評価は二つのパートから成り立つということである。それは、調査であっても評価であっても行われねばならない「事実特定」の部分と、評価に特有の作業である「価値判断」の部分である。価値判断があって初めて評価足りえるのだ。

ただし、事実と価値判断は完全に分けられるものではないという見解もある (House & Howe, 1999, xvi)。なぜなら、事実の特定自体がすでにある一定の価値に基づいて行われているからだ。ハウスは指摘している。それはある程度正しいかも知れない。例えば、ある小学校を調査対象とした際に、指標として小学生の学力測定をチョイスすることは、それ自体がある特定の価値観に基づいている。つまり、小学校教育の意味は学力向上にあると考えているわけで、創造性を伸ばすとか集団生活に慣れるといった側面をあえて無視していることにな

³ スクリヴェンは、Evaluation = Factual premises + Value premises と表現している。Scriven, M. (1999). "The nature of evaluation part i: relation to psychology." In *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 6(11). <http://pareonline.net/getvn.asp?v=6&n=11>

る。

しかし、だからと言って事実と価値判断を分ける努力をしなくていいということにはならない。私は、完全にはできないにしても、なるべく分けて行うことを勧める。

なお、社会科学系の調査で明らかにすべき事実のひとつとして、因果関係の特定がある。つまり、「XがYを引き起こす」ということである。これに対して、評価として行うべきことは、そのように特定された因果関係という事実を踏まえて、「Xは良い」と価値判断を下すことである。

評価と社会科学系の調査の違い⁴

「Xは良い」と価値判断を述べるのが評価である（“X is good”）。一方で、「XはYを引き起こした」と因果関係を述べるのが調査である（“X causes Y”）

2.5 「評価報告書」は評価結果を述べねばならない

あなたが、自治体などが発行した報告書で「評価報告書」と名のついた報告書を手にしたとしよう。結論として、例えば「市の高校卒業年齢時における大学進学率が30%から35%に『向上した』」と書いてあったとする。しかし、それは30%から35%へ上に向いたということだけを報告しているだけである（ちなみに逆は「下落した（下に落ちた）」）。これは事実を述べているだけである。したがって、これだけでは評価とは言えないのである。評価と言うからには、

「30%から35%へ向上したことは、『良かった』」

と明言されねばならないのだ。ただし、この程度の向上が果たして良かったのかどうかはよく吟味されねばならない。「評価する」というからには、事前に、どの程度ならば「とても良かった」、どの程度ならば「良かった」、どの程度ならば「良かったとも悪かったも言えない」、どの程度ならば「悪かった」、そして、どの程度ならば「とても悪かった」と判断するのかが決められている必要がある。5%程度の向上の場合は「良かった」とする、とあらかじめ決められていた場合にのみ、「30%から35%へ向上したことは、『良かった』」と判断されるのである⁵。

⁴ Scriven, M. (1980). 'Evaluation is "How good of X?" It is general feature of the process of evaluation that it is substantially unlike the usual model of social science research in that it is not possible to formulate these questions in terms of a hypothesis which is to be tested'. (p.21).

⁵ ただし、ハウス(1999)は「XはYを引き起こした」という場合でも、Yが何か

また政党のマニフェスト評価や政策評価などについても、〇〇党 40 点、〇〇党 80 点と結論に書かれていても、それは採点結果という事実を述べているだけで、まだ評価とは言えないのである。評価というからには、「〇〇党は 40 点であり、そのマニフェストの出来は『悪かった』」「〇〇党は 80 点であり、そのマニフェストの出来は『良かった』」というように、価値を表現する言葉で結論を述べて初めて評価したと言えるのである。そのためには、上記と同じように、あらかじめ価値判断のための基準が設定されている必要がある。

2.6 中央政府におけるモニタリング評価の能力強化への示唆

評価に関して過去にいろいろな定義がなされたが、最近の合意は、事実特定に留まらずに何かしらの価値判断を行うということである。中央政府におけるモニタリング評価能力強化においてもまずはこの点をしっかりと認識し、この評価に独特の特徴を踏まえた協力がなされるべきであろう。

価値があること (something worth) を示しているなら、社会科学系の調査と評価は類似した行為になると述べている(p.x)。しかし、それは逆に言えば、社会科学系の調査であっても価値中立的になれない場合があることを端的に示していると言える(Scriven,1991, p.373)。

第3章

成果重視型管理(RBM)および 開発成果のための管理 (MfDR)

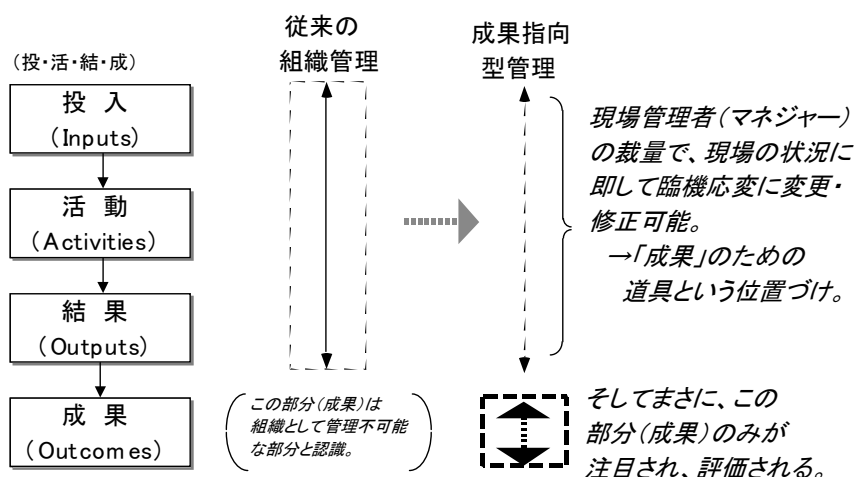
3.1 開発援助分野で重要性を増す成果重視型管理

「開発成果のための管理」(MfDR: Managing for Development Results)は公共セクターの効果を改善するための切り札として勃興してきた。先進国で行政改革の切り札として導入されて普及が進んでいる「成果重視型管理」(RBM: Result-Based Management)あるいは「成果のための管理」(Managing for Result)の考え方をそのまま応用したものであると理解できる。この章では「成果重視型管理」の基本的な考え方を解説したうえで、開発援助分野での導入状況および既に得られている教訓を解説する。

3.2 成果重視型管理 (RBM: Result Based Management)とは何か?

従来は、投入→活動→結果→成果(いわゆる「投・活・結・成」)のうち、最初の3つの部分(投入、活動、結果)には目標値あるいは計画値を年ごとに決めていたが、最終的に受益者に及ぶ改善効果(「成果」)については、それは組織の管理が不可能なものとして、目標値を決めることなど想定されていなかった(下図の「従来の組織管理」参照)。成果指向型管理は、まさにその「成果」の部分について目標値を決めて管理しようというアイデアなのである。そして逆に、投入、活動、結果については数値目標を達成したかどうかはほとんど重視せず、むしろ成果のための道具程度に考えて、現場管理者の裁量で適宜変えられるようにする⁶(下図の「成果指向型管理」参照)。

図 2-1 成果重視型管理 (RBM) の概念図



(出所) 龍・佐々木 (2004)

⁶ アメリカは徹底しており、成果に関する数値目標の達成のみを重視するが、その他の先進国ではその原則を若干緩めて、結果と成果の両方を重視することとしているところがある。

3.3 開発成果のための管理 (MfDR: Managing for Development Results)

開発成果のための管理 (MfDR) は公共セクターの効果を改善するための切り札として勃興してきた。先進国における成果に基づく管理 (RBM) の考え方をそのまま応用したものであるが、途上国で次第に適用されるようになった。

MfDR は、投入 (Input) ではなく測定可能な成果 (Measureable results - Outcomes) に焦点を当てる。MfDR は、明確で、測定可能で、数が限定された、タイムリーな目標 (ゴール) を設定する。MfDR は、方法論に留まらずに、発想の転換を要求する。いわゆる「MfDR サイクル」は次の5つの段階から成る。

MfDR サイクル

- 目標の設定と、目標値の設定と達成戦略の合意
(Setting goals and agreeing on targets and strategies)
- 目標とされた成果の実現に貢献する活動に、利用可能な資源を配分する。
(Allocating the available resources to activities that will contribute to the achievement of the desired results)
- 配分した資源が意図した成果を実現したかどうかをモニタリングして評価する。
(Monitoring and evaluating whether the resources allocated are making the intended differences)
- 市民に達成度合いを報告する。
(Reporting on performance to the public)
- 意思決定に対して情報をフィードバックする。
(Feeding back information into decision-making)

(出所) OECD-DAC (2008)

MfDR の経験をまとめた研究報告書もすでにいくつか作成されている。その代表的な研究は、OECD/DAC によるもので (2006, 2007, 2008) 、その中で MfDR 導入の利点として次の6点が特定されているので以下に紹介する。

MfDR 導入の利点

- 1) 政府機関が、成果 (Results) を管理する能力を向上させるための強固な決意 (commitment) を生み出す。
- 2) 成果(Results)と達成水準を明記した国家計画に関する幅広い支援を作り出

す。

- 3) 政策と予算策定のための科学的根拠（evidence）を提供するとともに、パフォーマンスを改善するために情報が使われる。
- 4) 望ましい活動が行われるように、人的資源と財政資源を活用（mobilizing）する。
- 5) 主要な成果を達成するために、人々が協力することを奨励する。
- 6) 成果(Results)が重要だという組織文化を創出する。

（出所）OECD-DAC (2008)

具体的に各国の状況を検討すると、MfDR と一口に言ってもかなりのバラエティが見られるが、ほぼこれらの利点は共通しているようである。

なお、日本では総務省が主導して政策評価が導入されてきた。2012 年で導入から丸 10 年が経過したわけであるが、2011 年度後半から「目標管理型評価」の導入を指導している。これは従来の総花的な政策評価のあり方を抜本的に改めて、まさに成果重視型管理 (RBM) あるいは開発成果のための管理 (MfDR) の仕組みを導入しようというものである。したがって、上記で紹介したサイクルおよび利点はそのままだ日本にもあてはまるし、日本の政策支援型援助や行政能力強化型の技術協力でも参考になると言える。

第 4 章

中央政府の能力向上に関する各国の取組 の現状

本章では、中央政府のモニタリング評価の能力向上に関する各国の取組について解説する。対象として取り上げた国は、カナダ、アメリカ、メキシコ、南ア、日本である。

4.1 カナダ政府の取組

カナダにおける中央政府による評価の取組は、政府全体に評価を義務付けた「評価法」にまで遡る。概して言えば、評価の実践の始まりは、「マネージャーにマネージさせよ（運営者に運営させよ）」という標語に刺激された取組である。その後、「評価法」は1991年、2001年、2009年に改定されて現在に至っている。1990年台には、議会と議会小委員会がアクセスできて利用可能なパフォーマンス情報を提供するためのパフォーマンスモニタリングに重点が置かれて法改正がなされた。2000年台には、「成果のための管理」（Management for Results）にならって「カナダ人のための管理」（Managing for Canadians）を合言葉とした成果指向の行政経営に沿った法改正がなされた。この一連の過程から、カナダ政府が得た教訓は多数ある。モニタリング評価システムの実施に関する教訓は以下のとおりである。

表 4-1 カナダ政府の取組の概要

項目	該当事項
関連法規・ 関連政策	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation Policy (1977, 1991, 2001, 2009) • Government Program Evaluation Plan (2009)
主導している 機関	<ul style="list-style-type: none"> • Treasury Board of Secretariat (TBS) • Evaluation Policy Center in TBS
最近の傾向	<ul style="list-style-type: none"> • 成果重視（Results-orientation）が進んでいる。 • 「カナダ人のための管理」を合言葉にしている。

表 4-2 カナダ政府の取組から得られた教訓

- モニタリング評価が生み出す情報に関する需要と供給の一致とタイムリーな利用を実現するためには、各組織を超えた関係者間のコミュニケーションが重要である。
- 主要なプレーヤー（部局長、評価専門家、プログラム管理者、省庁職員）の役割・権限・説明責任の範囲を記載した正式な政策文書（formal policy document）が有効である。
- モニタリング評価システムに関して“チャンピオン”として機能する中央政府機関が重要な役割を果たす。

- ・カナダでは「試行、受容、学び、修正」という一般的な哲学のもとに、モニタリング評価システムを計画して整備するための要件がいくつかの段階に分けて設定されていた。
- ・各省庁における内部評価部局の創設に関しては、各組織の状況に合わせた柔軟な設計と実際の導入が認められていた。
- ・モニタリング評価システムがうまく機能しているか、そして修正のためのアクションが必要かに関して、国家監査局 (National Audit Office) による監査が重要である。

(出所) Lahey, R. (2010)

4.2 アメリカ政府の取組

アメリカでは、過去 20 年にわたって、アウトカムベースのモニタリング評価が普及してきた。戦略的計画 (Strategic Planning) と業績測定 (Performance Measurement) と業績に基づく資源配分をワンセットとして全省庁に義務付けた 1993 年の政府業績結果法 (GPRA) をはじめとして、説明責任とアウトカムの実現が強調されてきた。

GPRA はすべての連邦政府機関に、一年間で達成したアウトカムと、そのアウトカムの目標値との比較結果を含む年次報告書の作成を義務付けている (いわゆる業績測定にあたる)。年次報告書は、大統領、議会、政府予算局 (OMB) に提出され、意思決定・予算配分に使用される。年次報告書に含まれる主要な項目は、(1)アウトカムの目標値、(2)目標値との比較による達成度合いの判定、そして(3)傾向の分析、あるいは目標未達成であればその理由の分析である。2010 年の GPRA の運用改定でもこの基本的構成は維持されている。

過去 20 年間の過程から、アメリカ政府が得た教訓は以下のとおりである。戦略的計画・業績測定・業績に基づく資源配分をワンセットとして導入した経験から、単なるモニタリング評価の話に留まらずに、組織全体に「成果重視の管理」を定着させるための教訓となっている点に注目すべきである。

表 4-3 アメリカ政府の取組の概要

項目	該当事項
関連法規・ 関連政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ Government Performance and Results Act (GPRA)(1993) ・ Program Assessment Rating Tool (PART)(2004)
主導している 機関	<ul style="list-style-type: none"> ・ Government Accountability Office (GAO) ・ Office of Management and Budget (OMB)

最近の傾向	<ul style="list-style-type: none"> ・運用を改善して、多数の指標と膨大なデータを絞り込もうとしている。 ・予算とのリンク（performance budgeting）を強化しようとしている。
-------	--

表 4-4 アメリカ政府の取組から得られた教訓

<p><u>優先順位をつけて資源を集中せよ。</u></p> <p>細切れに投資するな。ゴールを決めてそのゴールの実現に貢献するプログラムに集中せよ。</p> <p><u>成功のためには、正しいメッセージを携えたリーダーシップが必須である。</u></p> <p>結果に焦点を当てるし評価結果を改善に使うというリーダーのコミットメント（関与）が死活的に重要だ。また、リーダーは立法部門との効果的なコミュニケーションが重要だ。多くの場合、このコミットメントが欠けて、現場に「やらされ感」が残る。</p> <p><u>中央の調整ユニットの設置と運用は、全体を軌道に乗せることができる。</u></p> <p>例えば OMB 内部には、成果に基づく管理の改革を計画して主導するために、小さなフルタイムの調整ユニットがあり、シニアマネージャーが管理している。そのユニットは自己保存活動に陥ることなく常に改革に焦点を当てて、予算当局および関連部局と緊密に働かねばならない。</p> <p><u>ハイレベルの、成果に焦点を当てた、組織内の常設会議（"Performance Improvement Council"）の設置は効果的である。</u></p> <p>その常設会議は、ハイレベルの意思決定者のコミットメントを維持し外部に向けてそのコミットメントの存在を発信するし、その常設会議がベストプラクティスを受け入れることを奨励するし、問題解決と情報共有を奨励するべきである。</p> <p><u>導入の初期の段階で、データの分析の仕方と利用の仕方を、管理者と職員に訓練せよ。</u></p> <p>成果に基づく管理に導入の初期段階は、各プログラムの目的の特定や指標の設定などに忙殺されがちである。しかし、データの分析の仕方と利用の仕方の訓練は無視されるべきではない。訓練に利用できるリソースが限られている場合には、指標の数を少数に限定して、分析と利用により多くの資源を振り向けることが勧められる。</p> <p><u>プログラム評価は、プログラムの設計段階から組み込まれるべきである。</u></p> <p>管理者は、成果のモニタリングだけではなく、プログラム評価と評価結果の使い方</p>
--

に関しても訓練を受けるべきである。

シンプルに徹すべき。多数の指標の収集と報告を義務付けることを避けねばならない。

可能な限りシンプルに徹すべきで、そうでなければ、その作業に忙殺されて、効果的な管理のさまたげになる。GPRA のレビューはこの点を強力に批判している。

立法府に「成果に基づく管理」という発想を紹介して動機付けする。

成果の情報を提供すること自体が「成果に基づく管理」の動機付けになりえる。

そのほか、以下の点も重要である。

- ・ IT 技術は効果的に使えば有効なコミュニケーションツールとなる。
- ・ アウトカムなどの結果の情報を、タイムリーに理解可能な形で提供して議会や信頼を得る

(出所) Mark, K. (2011)

4.3 メキシコ政府の取組

同国におけるモニタリング評価の活動は 1970 年代からの長い歴史を有する。近年の見るべき法律は次のとおりである。1998 年に、国会は、補助金を交付する全ての連邦政府のプログラムは、目的、業績指標 (Performance indicators)、受益人口、実施方法を明記した執行ルール (rules of operation (ROP)) を設定せねばならないという規制を導入した。続いて 1999 年に、国会は、執行ルール(ROP)を伴う全ての政府プログラムは、外部評価者によって毎年評価されることを義務化した。この義務は、連邦予算の 25-30% をカバーした。続いて 2004 年には、「社会開発法」 (Social Development Law) の成立によって、モニタリング評価の基準が政府プログラムに導入された。この一連の過程から、メキシコ政府が得た教訓は以下のとおりである。

表 4-5 メキシコ政府の取組の概要

項目	該当事項
関連法規・ 関連政策	<ul style="list-style-type: none">・ Fiscal Responsibility Law (2006)・ Management Improvement Program legislation・ National Evaluation Guidelines (2007)・ Social Development Law (2004)

主導している機関	<ul style="list-style-type: none"> • National Council for the Evaluation of Social Policy (CONEVAL) • Ministry of Finance and Public Credit (SHCP). (Performance Evaluation System (SED)を立ち上げてモニタリング評価を推進している。)
最近の傾向	<ul style="list-style-type: none"> • プロジェクトレベルの評価が中心であり、より高次のプログラム評価や政策評価の取組が必要である。 • 予算過程との調和を迫及している。

表 4-6 メキシコ政府の取組から得られた教訓

<ul style="list-style-type: none"> • 実施に関しては日和見主義的なアプローチが効果的である。 • モニタリング評価のツールと実践の導入には、政治的要求とテクニカルな要求の双方を満たす必要がある。 • モニタリング評価システムの過度な整備の危険性は、多くの国で見られる。 • 評価に関する需要を促進するためには制度的なアレンジが有用である。 • メキシコにおけるモニタリング評価の制度化に関する推進力は、政府内の主要な“チャンピオン”によって効果的に掴まれた (seize) 。

(出所) Castro, M.F. et al. (2009)

4.4 南アフリカ政府の取組

2005年に、南アフリカの内閣は、大統領府からの提言を承認した。それは、「モニタリング評価システムを整備するための実行計画」というもので、計画・実施・モニタリングという一連の政策サイクルにおけるモニタリング評価の役割を確立するものであった。このシステムの「肝」は、国家レベルの開発指標のセットを整備するということであった。以降のシステム整備において、南アフリカ政府が得た教訓は以下のようなものであった。

表 4-7 南アフリカ政府の取組の概要

項目	該当事項
関連法規・ 関連政策	<ul style="list-style-type: none"> • Policy Framework (2007) • "From Policy Vision to Implementation Reality" (2008) • M&E Guidelines for Premier's Offices • Development Indicators (Sep., 2009) • Public Finance Management Act (1999)

	<ul style="list-style-type: none"> • Framework for Managing Program Performance Informaion (FMPPI). (2007)
主導している 機関	<M&E 方針策定と実施> <ul style="list-style-type: none"> • The President’s Office • Ministry of Performance Monitoring and Evaluation (established within President’s Office in 2009) <M&E 能力開発> <ul style="list-style-type: none"> • The Public Administration, Leadership and Management Academy (PALAMA)
最近の傾向	<ul style="list-style-type: none"> • 上級管理職員と Performance Agreement を締結している。 • 予算とリンクさせるモニタリング評価と、政策とリンクさせるモニタリング評価という考え方の間で悩んでいる。

表 4-8 南アフリカ政府の取組から得られた教訓

<ul style="list-style-type: none"> • 段階的なシステム設計と組織発展の間のバランスを適切にとる。 • コーディネーション（関係者間調整）が重要であるが、コーディネーションに関係する要因は複合的である。 • 短期的な目に見えるモニタリング評価の成果と、長期的な戦略的方向性の追求の両輪による実施が理想的である。 • 政府全体のモニタリング評価は、運営システム（Management system）であり、情報技術（IT）の話ではない。 • トップダウンによる指導と、ボトムアップ（セクターあるはサブセクター）における専門性の発揮の間の適切なバランスがなければならない。 • 抵抗は不可避であり、変化に伴う管理が成功のために重要である。 • 原則に基づくアプローチと、政策に基づく法律的規制に基づくアプローチのどちらが適切かは、それぞれの国の状況による。
--

(出所)Engela, R.E. & Ajam, T. (2010)

4.5 日本政府の取組

「行政が行う政策の評価に関する法律」（通称：政策評価法）が 2002 年 4 月 1 日に施行されて 10 年が経過した。その間、政策評価は、各府省における政策

マネジメント・サイクルに欠かすことのできない活動として一気に普及したと言えるだろう。そして政策評価結果という情報が、実際に予算策定に利用され、今まで横並びになりがちだった各府省内の政策の中で、ある程度の重点化やあるいは逆に廃止といった思い切ったメリハリ付けが行われてきたと言える。この過程から、日本政府が得た教訓は以下のとおりである。またこれらの教訓に基づいて「目標管理型の政策評価」の導入が進められている。

表 4-9 日本政府の取組の概要

項目	該当事項
関連法規・ 関連政策	・ 政策評価法（2001）
主導している 機関	・ 総務省行政評価局 ・ 財務省、関連省庁の評価担当部局
最近の傾向	・ 「目標管理型の政策評価」の導入 ・ 予算とのリンクの強化

表 4-10 日本政府の取組から得られた教訓

<ul style="list-style-type: none"> ・ 各行政機関における政策体系及び政策のミッションの明確化が重要である。 ・ PDCA サイクルを通じた評価結果の効果的な反映を軸としたマネジメントの向上が重要である。 ・ 政策評価と行政事業レビューとの連携の確保、事務負担の軽減が重要である。 ・ 評価結果を、政策、予算、人事に反映する仕組みが合わせて導入されることが重要である。モニタリング評価と、政策、予算、人事の4点セットで導入されなければ、モニタリング評価はすぐに形骸化する。「評価疲れ」という徒労感のみを残し、結果的にモニタリング評価活動に対する信頼を失う。

（出所）筆者自身の分析

4.6 各国の取組から得られた教訓

各国のおかれた状況は様々であり、得られた教訓を一般化することは非常な困難を伴う。しかし共通していることは、以下のとおりである。

各国に共通する教訓

- モニタリング評価システムの整備は単なる技術的な話ではなく、組織の運営論的な話であると同時に、その時の政治動向にも大きな影響を受ける。
- モニタリング評価システムの整備には、特定の組織あるいは特定の個人の強いコミットメントの存在が必要である。いわゆる“チャンピオン”がいるかどうかで、成功・失敗が大きく左右される。
- 特にハイレベルの管理者のコミットメントが絶対的に必要である。それがなければ、モニタリング評価はすぐにルーティン化して「やらされ感」のみが現場に蔓延することになる。
- 単純なモニタリング評価システムの法制度の整備から、目標管理型マネジメントあるいは成果に基づくマネジメント（Objective-based/ Result-based management）の一翼を担うモニタリング評価へと焦点が移っているのが世界的な傾向である。

第 5 章

結論と日本の援助への提言

本研究では、そもそもモニタリング・評価とは何かを検討した。評価に関して過去にいろいろな定義がさなれたが、最近の合意は、事実特定に留まらずに何かしらの価値判断を行うということである。中央政府におけるモニタリング評価能力強化においてもまずはこの点がしっかりと認識されねばならない。そうでなければ、単純な社会調査や経済分析の手法の研修に墮してしまいう可能性がある。日本の開発援助としてモニタリング評価の能力強化が技術協力プロジェクトとして実施されている例がいくつかあるが、この評価に独特の特徴を踏まえた協力がなされるべきであろう。

次に、本研究では、成果重視型管理(RBM)および開発成果のための管理(MfDR)に関して解説した。両者はいずれも同一のもので、先進国ではRBM、途上国及び開発援助の分野ではMfDRと呼ばれることが多い。いずれであっても、成果(Results)が重要だという組織文化を作り出し、そのための国家計画と実行計画(ビジネスプランと呼ぶこともある)、そして人的資源・財政資源が配分されるようになるという利点がある。今後の中央政府におけるモニタリング評価能力強化においても、RBMおよびMfDRに基づく強化活動がますます重要になっていく。日本の開発援助においても定式化された支援の仕組みが整備されるべきであろう。

さらに、中央政府のモニタリング評価の能力向上に関する各国の取組について解説した。対象として取り上げた国は、カナダ、アメリカ、メキシコ、南ア、日本である。各国のおかれた状況は様々であり、得られた教訓を一般化することは非常な困難を伴う。しかし共通していることのひとつは、単純なモニタリング評価システムの法制度の整備から、目標管理型マネジメントあるいは成果に基づくマネジメント(Objective-based/ Result-based management)の一翼を担うモニタリング評価へと焦点が移っているのが世界的な傾向だということである。

最後に日本の援助に関する提言を述べたい。それは、中央政府のモニタリング評価能力強化とその支援は、今後、途上国各国で必要となっていく新しい分野であるし、すでに研究の蓄積も進んでいるので、日本の援助関係者はそれらを積極的に吸収して、日本の開発援助の有力なメニューのひとつとして育てていくことが望まれるということである。また、モニタリング評価能力強化だけに留まらず、戦略的計画・モニタリング評価・成果に基づく効果的な資源配分の3者を一体として運営する「開発成果のためのマネジメント」(Managing for Development Result)の導入・普及支援も、日本の開発援助にとっては現在は全く手付かずの分野であり、日本の開発援助のメニューとして育成していくべきである。

参考文献

1. 英文参考文献

<各国事例の研究書>

Castro, M.F., Lopez-Acevedo, G., Busjeet, G.B., and Ordonez, X.F. (2009). *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*. Washington, DC: The World Bank-IEG.

Engela, R. & Ajam, T. (2010). *Implementing a Government-wide Monitoring and Evaluation System in South Africa*. Washington, DC: The World Bank-IEG.

Lahey, R. (2010). *The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development*. Washington, DC: The World Bank-IEG.

Mark, K. & Pfeiffer, J.R. (2011). *Monitoring and Evaluation in the United States Government: An Overview*. Washington, DC: The World Bank-IEG.

<その他>

Hatry, P. H. (1999). *Performance measurement: Getting results*. Washington, DC: Urban Institute.

International Finance Corporation (IFC). (2007). *Enhancing Monitoring and Evaluation for Better Results*. Washington, DC: The World Bank.

Mackay, K. (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. IEG, World Bank.

OECD-DAC. (2008). *Emerging Good Practice in Managing for Development Results: SourceBook 3rd Edition*. Paris: OECD.

Rist, R. et al. (2011). *Influencing Change: Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*. World Bank.

Morra-Imas, L. & Rist, R.C. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington, DC: The World Bank.

Sasaki, R. (2008). *Metaevaluation by Formal Evaluation Theory of Aid Evaluation Work*. Western Michigan University.

http://evaluation.web.fc2.com/pdfdata/sasaki_1_maintext_aug2009.pdf

Scriven, M. (1980, 1982). *The logic of evaluation*. Inverness, CA: Edgepress.

Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus (4th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Scriven, M. (2006). *Key evaluation checklist*. Kalamazoo: The Evaluation Center, Western Michigan University.

Stake, R. E. (1982). The two cultures and the evaluation evolution. *Evaluation News*, 3, 10-14.

2. 和文参考文献

佐々木亮(2009) 『評価に関する3つの根本的な論争—内的妥当性、外的妥当性、評価論理に関する論争と日本の評価研究への示唆—』評価クォーターリー 第10号、行政管理研究センター

佐々木亮(2010) 『評価論理：評価学の基礎』多賀出版

龍慶昭・佐々木亮（2004）『政策評価の理論と技法（増補改訂版）』多賀出版

日本評価学会(2009)「特集：公共部門におけるNPMの影響」『日本評価研究』Vol9, No3.

別添1 現地インタビュー議事録

米国でのインタビュー1 (アメリカ評価学会ワシントン DC 支部長)

日時: 2012年2月7日(火) 17:30-18:30

場所: American Society for Engineering Education (1818 N Street, NW)

インタビュー対象者: Dr. Brian Yoder, President of Washington Evaluators
(Local Affiliate of American Evaluation Association)

インタビュー実施者: 佐々木 (IDCJ)

Dr. Brian Yoder は、DC に所在する各政府機関の職員がメンバーとして参加するアメリカ評価学会ワシントン DC 支部の支部長を務めている。また、NASA 本部の研修局のプログラム評価マネージャーも務めていた (Evaluation Manager for the Office of Education at NASA Headquarters.)。

1. 最近の業績測定 (Performance Measurement⁷) の動向について。

- GPRA が導入されて 10 年が経過した。その間にいろいろな教訓が得られて、昨年、GPRA の改定が行われた。改定の主な点は、各政府機関における GPRA の実施者 (責任者) を CFO (Chief Financial Officer) に変更したことだ。これにより、予算とのリンケージが強化されることになると見込まれている。ただし業績測定が適切に行われればだが。
- 現在のアメリカの評価は多くの課題 (Challenge) がある。
- GPRA はそもそも単純すぎる。以下のような問題が観察される。
 - (1) 測定対象である社会現象はじつは複雑だが、それを単純化した数量的指標で表現しようとしている。
 - (2) 施策 (プログラム) のおかげで指標値が変化すると判断するのも単純すぎる。多様な要因が影響して指標値が変化するという現実を省みずに、単純化していると言わざるを得ない。
 - (3) 戦略計画 (Strategic Plan) の対象期間である 3-4 年で何か社会状況が変化したことを述べるのは困難な場合が多い。
 - (4) 議会が、GPRA の情報を、予算配分などの意思決定に利用しているかどうかもはなはだ疑問である。GPRA による業績測定の結果と予算配分は連結していない (not connected) と思う。
 - (5) 指標が 4 つあってそのうち 3 つが目標値を達成したからと言って「成功」あるいは「満足」と結論していいわけではない。この結論の出し方も単純すぎる。
- こうした状況の対策の 1 つは、関係者間でよく話をする事だ。指標値に一喜一憂するよりその解釈が重要で、それぞれの省内で関係者が集まってよく話をする必要がある。また、各省の責任者は、議会 (議員) とよく話をして指標値の解釈をよく議論することが大切だ。それを通じて、予算配分に意味のある変化がもたらされる。
- GPRA の実行の質を検証するために導入された PART (Program Assessment Rating Tool)⁸ は仕

⁷ アメリカでは Strategic Plan と対になるモニタリング活動を Performance Measurement あるいは Performance Monitoring と呼称するのが一般的で、その訳語としては「業績測定」あるいは「実績測定」が適切である。

⁸ PARTについては、総務省 (平成 21 年) 「諸外国における政策評価のチェックシステムに関する調査研究」の「第 2 章アメリカにおけるメタ評価の現状」(佐々木亮) pp.40-47 参照。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/chousakenkyu/houkoku_2103_02.pdf

組みが複雑すぎるために、あまり実行されていない (poorly implemented)。PART に関しても同様であって、形式に随している現状を脱するためには、関係者で中身について議論する必要がある。戦略計画や業績測定が、意味のある変化を実現しているのかの話をするのが重要だ。形式的に実行されていても、行政活動の改善がなければ意味がない。—PART は、最近の傾向を反映して、インパクト評価を強調しすぎる嫌いがある。

— 全体的な結論としては、データに基づいてよく議論することが重要だということだ (Communication with data-driven)。

2. 中央省庁における実績測定に関して

- 中央省庁の戦略計画と指標の選定も GPRA に基づいているのだから、すでに指摘した課題と対策はそのまま当てはまる。
- 具体的な指標を見てみると、議会に報告するためのものという意味合いが強いようだ。職員は、成功していることを見せたいわけで、見せやすい指標と実現しやすい目標値が設定されている。それが本当の改善を表現しているかどうかは疑わしい。

3. 参考文献

- 以下の 2 冊が参考なる⁹。最初の文献は、業績情報をどのように業績改善に結びつけているかの研究報告書。後者は、最近のアメリカ政府内の評価のデザインに関するガイドラインにあたる報告書。

(1) Using Performance Information to Drive Performance Improvement (Dec. 2011)

www.agacgfm.org/research/downloads/CPAGNo29.pdf

(2) Designing Evaluations: 2012 Revision (Jan. 2012)

<http://www.gao.gov/products/GAO-12-208G>

(以上)

⁹ そもそもは、DC 支部メンバーからの紹介とのこと。Stephanie Shipman, Ph.D., Assistant Director, Center for Evaluation Methods and Issues, Applied Research and Methods Team, U.S. Government Accountability Office, GAO。

米国でのインタビュー 2 (アーバンインスティテュート)

日時：2012年2月7日(火) 14:00-15:00、(追加のインタビュー (Harry Hatry)：2月8日(水) 15:30-16:30)

場所：アーバンインスティテュート

インタビュー対象者：

Mr. Charles Cadwell, Center on International Development and Governance, Urban Institute.

Dr. Harry Hatry, Distinguished Fellow, Urban Institute

インタビュー実施者：佐々木 (IDCJ)

Urban Institute は、ワシントン DC に所在する有力コンサルタント会社で、アメリカ政府からの委託調査を多数請け負っている。今回は、国際開発・ガバナンスセンターのセンター長である Charles Cadwell、およびアメリカの連邦政府への業績測定の導入・普及を主導した中心人物と見なされている Harry Hatry にインタビューを実施した。

1. 最近のアメリカ政府の 3D 政策(Defense, Diplomacy, Development aid を一体で運用する政策)に関して。
 - 国家の安全保障が大きなイシューになったことは疑いない。3つが包括的にアメリカの安全保障を迫及するというアイディアは分かるが、実際に一体として運用することは難しい。実際には、3つがそれぞれのビューをもち、それぞれが個別の目標を追求している。
 - 開発援助との関連で言えば、途上国の警察官を養成したり、軍人 (Defense People) を育成したりした実績があるが、それは開発援助と防衛が一体化した活動の一種と言えるかも知れない。
2. 業績測定結果の予算への反映に関して
 - 昨年、GPRA に改定があつて、予算とのリンクが強化されたので、その改定をよくレビューすることを勧める。
 - 他省庁と同様に、業績を測定できるのだから、予算配分への反映はもちろん可能である。国防省が例外だとは全く思わない。

(以上)