

途上国開発における公共経営論的試み －ナイジェリア地方給水案件の事例－

アフリカ研究所
所長 大門 毅

要 旨

「小さな政府」を目指す新古典派経済学の流れをくむ、新公共経営論（ニュー・パブリック・マネジメント）の考え方が1980年代から英米諸国を中心として政策決定の場に登場するようになった。ニュー・パブリック・マネジメントの特徴として、政策実行の投入と産出における、効率性であり、政策目的の達成度の明瞭性であり、それを国民、納税者に開示する説明責任である。この取り組みは、過去20年にわたり、各国の中央政府から、国営企業、地方自治体、国際機関にも導入され、日本でも2003年に「政策評価法」が施行されるようになった。政府開発援助の分野においては、従前から開発途上国に対する事業評価を実施してきたが、政策評価法が施行以降については、より成果を重視した評価が行われることになっている。本稿では、開発途上国に対する経済協力案件において、こうした成果重視の公共経営論的な取り組みがどの程度なされているのか、具体的にナイジェリアの地方給水案件の現地調査を踏まえながら検証する。ナイジェリアの開発事業では、外務省の評価指針により成果中心主義が取り入れられているものの、予算や人員上の制約や現地の治安状況などもあり、公共経営論的手法が定着するには至っていないことが判明した。2008年10月より、従来異なる組織で実施されてきた、資金協力、技術協力が国際協力機構に一元化し、事業評価についても過去の蓄積が活かされることが期待されている。

キーワード

新公共経営論、ニュー・パブリック・マネジメント、政府開発援助、ナイジェリア
政策評価、地方給水、事後評価、成果重視マネジメント

英文要旨

Since the 1980s, the so-called New Public Management, originated from Anglo-Saxon neo-classical economists who favor “small government,” has become popular among policy-makers around the world. They wanted to achieve efficiency in policy inputs and outputs, transparency in achievement of policy goals, and accountability for taxpayers. The New Public Management has been spread across central governments, local governments and international organizations, ever since, and in Japan, as well, the new law on policy evaluation has been implemented since 2003 along this line. Official development assistance has been one of the areas in which evaluations have been seriously made for a long time. This paper examines to what extent the Japanese foreign aid has become result-oriented since the introduction of New Public Management, focusing on a rural water supply project in Nigeria. The author has conducted a field study in Nigeria and has found some evidence for result-oriented project management, although much remains to be done in achieving a full-fledged New Public Management.

はじめに

わが国の近年の政府開発援助（Official Development Assistance: 以下ODAと略称）改革論議の中で政策評価の役割が重要視されてきている。ODAは効率的かつ効果的な資金管理という側面から、その用途については、納税者・裨益者双方に対する説明責任が厳しく求められるようになってきている。こうした流れを受け、主要ドナーや国際機関では、結果重視主義のODA評価を行う動きがでてきた。わが国においても、JICAが2001年に「JICAにおける評価システム改善のための調査研究」を実施し、外務省も2003年に「ODA評価ガイドライン」を定め、また同年8月29日に閣議決定された「新ODA大綱」においても「事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する。また、ODAの成果を測定・分析し、客観的に判断」することが必要であるとしている。

こうした取り組みを一言で言えば、ODA分野における、「結果重視マネジメント」（Result-Based Management: 以下RBMと略称）ということができよう。RBMがODA分野に導入された背景には、先進国における行政改革の影響がある。つまり、1980年代のサッチャー英政権、レーガン米政権に代表される「政府の失敗」に着目して規制緩和を推進する保守革命を経て、公共部門でも企業経営に範を求めて効率的で質の高い行政を目指す「新公共経営論」（New Public Management: 以下NPMと略称）の考え方が広まり、これを途上国援助にも導入しようとするものである。

本稿ではまず、NPMの理論的枠組みについて整理する。次に、NPMをいち早く導入し、常に先端的取り組みをしてきた、米国と英国に焦点を当て、ODA事業におけるRBMの制度的枠組みと実施方法について分析する。さらに、日本のODA事業としてナイジェリアの案件を取り上げ、プロジェクト・レベルでの公共経営論の導入の状況について、検証する。これらの検討を踏まえ、

援助政策における、政策（ポリシー）レベルと案件（プロジェクト）レベルの公共経営的手法の導入について論考する。

I 新公共経営論の理論的枠組み

NPMは1980年代の「小さな政府」を指向する新自由主義的な行政改革として米国、英国に登場したものである。その流れは、欧州諸国や日本に広がってきている。さらに、中央政府のみならず、地方政府や国際機関にまで波及している。公共経営論が適用される範囲は政策に関するすべての分野であり、経済社会インフラから福祉、外交、教育など広範囲にわたる。本稿ではODA事業についてのNPMの導入状況を探ろうというものである。

一口にNPMといっても、論者によっては異なる意味合いで使用されることもあるので、ここでは、NPMの特徴として、近藤（2005）に従って次の5点を挙げておきたい。第一に、政府・行政あるいは公的セクターの役割の見直しである。可能な限り、サービスを直接提供するのではなく、アウトソーシングすることを指向する。第二に、民間活力を活用し、市場競争を重視しようとするものである。それにより、サービスや価格面での改善が期待されている。第三に、効率の重視であり、予算を有効に使おうとするものである。第四に、成果・結果（アウトカム）を重視するというものである。旧来の官僚組織では手続きや前例が重視され、いわば「内向き」の発想であったが、裨益者や納税者に対する結果責任を問うことが重視されている。第五に、評価と説明責任の重視である。投入された資源がどのように有効活用されたのか、質的・量的に評価し、公表することを重視する。

これらの諸点は「成果主義」という点で一貫している。いわゆる成果主義が公共経営論の世界で普及してきた背景には、従来の行政制度においては人事・予算制度が過度に中央集権的に、「事前

的」かつ「計画的」に運営されていたため、政策の関心が予算を獲得するまでの時点に集中し、予算獲得後の運営や評価については関心が薄れ、結果として行政組織の非効率化を招き、所期の政策効果が上がらなかったという反省がある。「行政」から「経営」へ、「制度」から「戦略」へのパラダイム変換を中心とする成果主義に基づく公共経営では、人事・予算過程において、「事後的」な指標（＝達成目標・戦略目的）に関心の中心軸が置かれ、現場の状況に応じて「弾力的」に人事・予算配置が可能となるような現場中心主義の仕組みを導入しようと試みられてきている。

II 公共経営論的経済開発の先端的取り組み

NPMの取り組みとしては、1993年に制定された、米国の「政府業績結果法」(Government Performance and Results Act：以下GPRAと略称)、1997年から施行されている、英国の「公的サービス契約」(Public Services Agreement:以下PSAと略称)の試みが行われており、政策の説明責任(アカウントビリティ)を問う動きは国際的な潮流となっており、その中でODAの評価が位置づけられている。

1. 米国の事例

米国における公共部門改革は1960年代に導入され、挫折した「計画プログラミング予算システム」(Planning Programming Budgeting System)に遡ることができ、科学的で検証可能な予算制度を目指したものであった。しかし、結局省庁のペーパーワークが増えただけで機能しなかったため1970年代初頭には廃止された。その後、1980年代に英国やニュージーランドで導入されたNPMの試みが成果を上げていく中で、米国においても再び公共部門改革の機運が生まれることとなり、1993年の「政府業績結果法」(Government Performance and Results Act：以下GPRA法と略称)が制定された。

GPRA法は11条¹⁾からなる法律である。第3条においては、連邦機関の長は大統領府予算監督局及び連邦議会に対し、成果重視政策を中心とする戦略プラン(strategic plan)を提出するように求めている。その内容は、①各機関の主要機能・業務を定めた包括的なミッション・ステートメント；②その主要機能・業務の成果に関連した目標、目的；③当該目標・目的の達成方法、業務上のプロセス、人材、技術、情報等、目標・目的達成の方法；④合衆国法典第31条第1115(a)項²⁾によって規定された実績目標と当該目標・目的との関連；⑤当該目標・目的の達成に影響を与えることで、各機関が統制できない外的要因；⑥目標・目的の策定または修正のために使用される評価方法、の6項目が網羅されていなければならない。第4条において、第3条において開始した成果重視政策を定着させるため、連邦機関の毎年の実績計画・報告について定めている。

戦略計画・目標(アウトカム)を中心に運営されている米国の援助体制では従来型(アウトプット重視型)の援助体制のように、「政策」領域と「プロジェクト」領域の明確な境界線をつけることは困難である。政策がプロジェクトの上位に位置付けられるのではなく、政策もプロジェクトと平行または融合してひとつの開発戦略を構成しているという基本的な考え方になっている。戦略はトップダウン、プロジェクトはボトムアップで実行されている。米国の援助体制は、戦略目的の達成という成果を中心にマネジメントしようとするという意味で、国際比較でもRBMの導入にもっとも積極的に取り組んでいる国であると言える。

プロジェクト管理の具体的な方法は米国のODA実施機関である、米国国際援助庁(United States Agency for International Development：以下USAIDと略称)の使命・ビジョン・基本的価値のもとに、「計画」、「達成」、「評価・教訓」が三位一体となって、成果を達成していこうとするものである。援助効果に係る継続的なデータ収集と

分析は、開発援助の計画・実施を向上させるために重要な活動であり、それは同時に効果的な経営判断を行い、また対外的な報告義務を果たすためにも不可欠な情報であるため、USAIDはこれを非常に重視している。年度毎の報告として、国別・セクター別に設定される「戦略目的」をレビューし、その達成度によって次年度の予算申請を作成することが求められる。

この「戦略目的」の達成度は、USAIDの基準に則って選定されるが、指標の選定基準は以下の通りである。(1) 成果を直接的に測定できるものであること；(2) 成果が客観的・普遍的に測定・表現されるものであること；(3) 成果の測定にかかる時間と費用が現実的な範囲に収まるものであること；(4) 指標は、必要最低限の適当な数に抑えることである。

さらに、ODA事業の上位目標ともいえる「戦略計画」が策定されており、GPRA法に基づき、USAID・国務省両機関の「使命」、「価値」、「戦略目的」、「戦略目標」、「達成目標」を示した政策管理体系によってマネージされている。これらがさらに、年次別の「年次達成目標」、「達成指標」、「達成ターゲット」に具体化されて年度末の評価のベースとなっている。国務省の政策マネジメント手法は、米国行政学会による指針に基本的に沿ったものとなっている³⁾。即ち、「使命」とは、行政機関・プログラムに関しての現在と将来の公的な基本目的についてその機関に固有かつ基本的な事柄を簡潔に記述したものであり、「目的」とは、部局のプログラムに対するアウトカム⁴⁾についての記述であり、「目標」とはある一定期間にサービスまたはプログラムが達成すると期待されている最終結果を説明した測定可能なターゲットである。良い目標はSMART (Specific, Measurable, Ambitious, Realistic, Time-bound) (具体的、測定可能、意欲的、現実的、時宜を得ている)とされる。これらが、「業績指標」つまり達成目標がどの程度達成されているかを示す定量的・定性的な指標によって、モニター及び評価される仕組

みである。

2. 英国の事例

英国では1980年代からサッチャー改革の一貫として、国営企業の民営化が断行され、経済システムの市場化が図られていった。行政分野においても整理統合、合理化が図られ、民間の手法の導入がいち早く進められていった。1990年代後半ブレア政権下の英国は対外的には国際的な開発目標達成に積極的に貢献しているということを内外にアピールし、また貧困削減を開発戦略の最上位に位置付けることで、国際開発分野における指導力・影響力を発揮するという戦略を取っている。国内的には「公的サービス契約」(Public Service Agreements: 以下PSAと略称)を行政管理及び評価のツールとして位置付けることにより、予算編成過程において、過去の実績を反映させる仕組みを制度化させると同時に、ODA行政の国民への理解を深める役割を果たしている。こうした動きは1980年代以降、英国やニュージーランド等に進められてきたNPMの潮流と呼応するものである。

PSAとは、1998年に制定された制度であり、各省庁が今後3年の間に達成すべき行政活動の内容を、省庁ごとの「各省庁の設置目的」、「目標」として明らかにし、さらに、これらの一段下のレベルの項目として「業績達成目標」を定めたものであり、これらに対する達成状況を確認することによって、行政活動がより「結果指向」のものとなることを企図したものである。また、公的サービス契約に加えて、公的サービス契約に対する達成状況の把握をより明確なものとするために、「アウトプット・業績分析」が定められ、達成指標により管理されている。

英国のODA行政を担う、国際開発庁 (Department for International Development: 以下DFIDと略称)では評価を「達成評価」及び「評価」(教訓導出を目的)二区別している。そのいずれも、「DFIDの議会と国民に対する説明責任(アカウン

タビリティ)を向上させ、国際的貧困削減に対するインパクトを強化するための一助とする」ことを目的としている。PSAの達成状況については、担当の局長がPSAの各項目においてDFID内外の統計データ等を駆使しながら、貧困等に関する指標の改善状況を分析し、定期的にPSA達成目標の各項目に従事するタスク・チームの間で協議を行い、達成度を判断する。その作業は可能な限り定量性・客観性を目指すが、「過度に指標に縛られない政策的判断を行う」⁵⁾としている。

プロジェクト・レベルにおいては、いわゆる「事前評価」はなく、プロジェクト・プログラムの実施過程で、アウトプット指標を中心とするモニタリングを金額50万ポンド以上のプロジェクトについて実施している。また終了時評価も同規模以上のプロジェクトについてのみ実施している。事後評価のクライテリアについては、DACの評価5基準(妥当性、効率性、効果、インパクト、持続性)をクリアしつつ、DFIDではさらに以下の基準を満たすことが必要であるとしている。(1) 有用性：ユーザーにとって妥当で時宜的なものであること；(2) 正確性：プロジェクト・プログラムの価値を決定付ける情報が確かであること；(3) 独立性：評価が客観的で、開発援助の政策決定やマネジメントから独立したものであること；(4) 信頼性：評価の過程が透明で、評価者のスキルや経験上、十分に信頼がおけること；(5) 節度：評価が法的、倫理的に行われ、評価に従事した人々や評価結果によって影響を受ける人々の福祉が尊重されること

2. 日本のRBM導入状況

米国・英国のように、人事・予算が分権化されている国においては、援助政策においても「制度」と「前例」を重視する「官僚的」ではなく、「顧客」と「結果」を重視する民間経営的にマネージされている場合が多い。米国における、戦略目的に基づく開発援助のマネジメント方式はまさに民間経営方式の典型である。英国は国内向けにはPSA

の遵守を通じて、効率的な運営を行っていることを示さなければならない。他方、フランス及びドイツは従来英米流とは異なる、独自の市場制度を確立してきており、NPMとは系譜の異なる独自の発展を遂げてきた。しかし、過去10年余、ヨーロッパの市場・通貨統合が進むにつれて、経済のグローバル化が進み、こうした独自の制度や世界観が急速に変化しつつあるようである。なお、RBMの導入状況は、情報開示状況と比例しており、導入が進んでいる国・機関では、多くの手間とコストをかけて情報公開を行っている。RBMは一方で行政組織に民間経営の手法を導入する点において、効率化を図っているが、他方において、目標達成指標の設定とモニタリング、評価に至るまでの管理部門に大きな負担がかかるという問題がある。

次に、日本のODAにおけるRBM導入状況を見てみよう。ODA政策において政策の達成目標や成果に注目し、その管理を強化することはODA実施体制側のアカウントビリティを高め、ガバナンスを強化することと直結している。外務省が発行した「ODA評価ガイドライン」(2003年)は「わが国のODA基本政策では指標が設定されておらず、パフォーマンス・メジャメント(業績測定)のような手法を用いることができない。これは評価だけで解決できる問題ではなく、ODAがいかに運営されていくかというODA全体の問題」であり、RBM導入に向けた改善の必要性を指摘している。

日本では2003年に「この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的」⁶⁾とした「政策評価法」が制定され、外務省を初めとするODA関係機関でも政策評価が行われてきた。

しかし、省庁を中心とする政策レベルにおいては、評価結果が次年度の予算獲得と連動する、英米型の「業績予算」（パフォーマンス・プロジェクト）の動きには至っていないのが現状である。

他方、プロジェクト・レベルにおいては、政策評価法が制定される以前から、わが国は従来から評価を実施、公表してきた。ここ数年の行政レベルにおけるRBM導入の動きもあり、成果重視をより強調した評価を実施する動きがODAプロジェクトの実施機関である、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：以下JICAと略称）及び国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation：以下JBICと略称）においては行われている。例えば、JICA（2004）によれば、「成果の中でも、プロジェクトが直接生み出す産出物であるアウトプットよりも、そのアウトプットによって達成されると期待される成果であるアウトカム、さらには社会的なインパクトに重き」を置いて事業評価を行うようになってきているとしている。JICAにおいては、評価を「事前」「中間」「終了時」「事後」の4段階で実施しており、RBMを重視した評価を行っている。同様の傾向は、円借款プロジェクトを担当するJBICにおいてもみられ、さらには、外務省が実施する無償資金協力プロジェクトにおいても同様である。

次章においては、こうしたRBM導入の動きを受け、筆者が2008年1月～3月に実施した、アフリカ中西部、象牙海岸に位置する、ナイジェリア国の地方給水に対する無償資金協力プロジェクトの事後評価に焦点をあて、RBM導入状況について検証を行う。

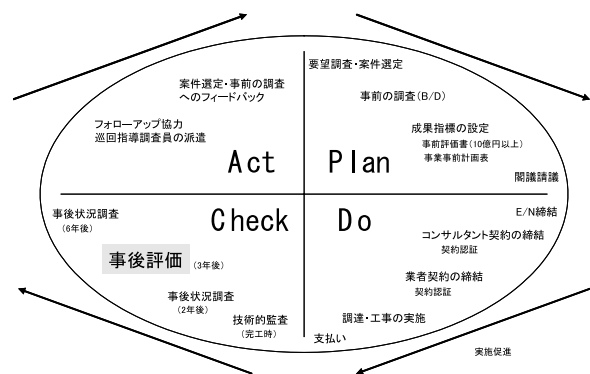
Ⅲ ナイジェリア無償事業（地方給水）

1. 無償資金協力プロジェクトの評価方法

外務省によれば、「無償資金協力により実施される事業は、あくまで被援助国の事業であり、その運営や維持管理については、基本的に被援助国の責任で実施されるべきもの」である。その一方

で、「国民の税金を原資とする無償資金協力により実施された事業が予定していた効果を発揮し、被援助国国民に裨益するためにも、その適切な運営・維持管理状況を確認することが重要である。更に、今後わが国が実施する無償資金協力において、これまでに実施された案件を通じて得られた教訓や課題を将来の案件形成、計画策定及び実施に生かしていくことが極めて重要⁷⁾」である。

事後評価は「成果重視マネジメント（PDCAサイクル）」に基づき行われる。



- 1) Plan（計画）：従来の実績や将来の予測などを基にして業務計画を作成する。
- 2) Do（実施・実行）：計画に沿って業務を行なう。
- 3) Check（点検・評価）：業務の実施が計画に沿っているかどうかを確認する。
- 4) Act（処置・改善）：実施が計画に沿っていない部分を調べて処置する。

図1 PDCAサイクルの概念図

本事業の事後評価を実施するに際しては、プロジェクト終了後、予定されていた効果が発現しているか、上位目標に対し肯定的なインパクトを与えているか、自立発展性はあるか等について重点的に調査した。具体的には以下の設問を実施機関（本事業の場合はナイジェリア連邦政府水資源省及びオヨ州水道局）に対して行った。①予定されていた効果はどの程度発現しているか。②上位目標に関し、どの程度影響を与えたのか。③予期せぬ肯定的または否定的インパクトはあったか。④実施機関は無償資金により調達した施設/機材をどのように運営・維持管理しているのか。⑤自立

発展の見込みはあるのか。⑥効果やインパクトの発現、自立発展を促進しているもしくは阻害している要因は何か。

2. ナイジェリア地方給水案件及び評価方法概要

本事業の目的は以下の通りである。ナイジェリア国政府の最上位の国家開発計画である、「Vision 2010」(1997年制定)において、国民に必要な基本的な生活要求(水、食糧、健康、住居及び教育)を国民が容易に利用しうるようにすることとされている。これを受け、同国政府は「国家給水衛生政策1999年」において、1999年現在の40%の全国平均吸水率を2003年までに60%、2007年までに80%、2011年までに100%に改善すること、人口5,000人未満の村落給水では日量30リットル/人とする等ことを目標として掲げている。これに対し、オヨ州地方部全体の吸水率は4.28%と極端に低く、平均給水量も日量3.6リットル/人にすぎない。水因性疾病の代表であるギニア・ウォームも全国レベルでは低下しているものの、オヨ州ではむしろ増加傾向にあった。こうした状況に鑑み、本案件ではオヨ州の対象地域において、井戸掘削関連機材(掘削機、支援車輛等)を整備し、ナイジェリア国側が実施する井戸建設を日本の技術者が指導することにより、オヨ州地方部の給水状況を改善することを目的とする。

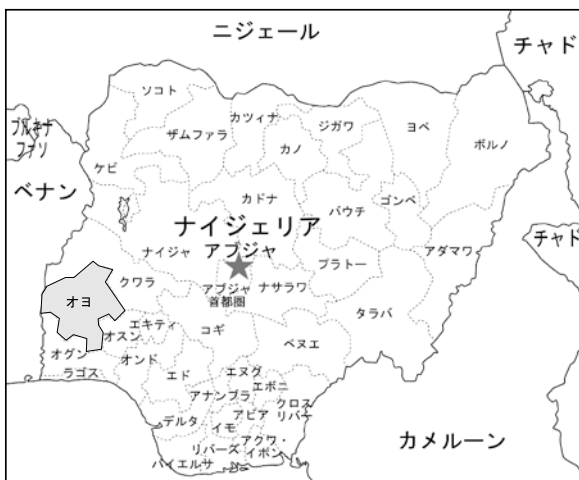


図2 評価対象サイト位置図

具体的な支援内容は以下の通りである。(1) 対象地域：ナイジェリア連邦共和国オヨ州16郡；(2) アウトプット：100カ所のハンドポンプ付き深井戸給水施設が整備される；(3) インプット：日本側から、①掘削機2台、関連機材、給水施設建設工事に必要な資材の調達、②ナイジェリア側の給水建設施工についての技術指導、③集落組織による施設運営維持管理についての技術指導、④資機材維持管理についての技術指導、ナイジェリア側からハンドポンプ付き深井戸給水施設100カ所の建設の投入を行うもの。

また、本調査では国内で収集可能なデータ及び基礎資料を基に事前に調査を行った後、以下の内容で現地調査及び国内での分析・評価を行った。

(1) 聞き取り調査、資料収集、プロジェクトサイトの視察

対象プロジェクトに関する国際NGO、在ナイジェリア日本大使館、JICA、ナイジェリア連邦水資源農業省、オヨ州水資源衛生局(WATSAN)等に対して、聞き取り調査及び資料収集を行った。

(2) 対象施設の現状調査

本プロジェクトが対象とする機材及び使用状況について質問票を用いて聞き取り調査をし、現地における現状把握を行った。

(3) 被援助国評価調査

本プロジェクトに対するナイジェリア連邦政府及びオヨ州政府の実施・監督機関、住民の評価についてインタビュー、聞き取り調査を行った。

(4) 受益者調査

本プロジェクトの受益者であるコミュニティの住民を中心とした当事者インタビューを実施し、聞き取り調査を行った。



(写真：水くみをする女性；筆者撮影)

3. 評価結果概要

本事業では、事後評価で通常行われる「妥当性」「効率性」「効果」「インパクト」「持続性」に加え、外務省として重視する、「広告効果」(ビジビリティ)についても評価を行い、A、B、Cによる3段階(A：最良、B：普通、C：最悪)のレーティングを付与したものである。以下は本事業の評価結果の概要を示したものである。評価結果については、ナイジェリア政府と合意し、日本側(外務省)に報告されたものである。

3-1. 案件の妥当性(評価：A マイナス)

本案件は我が国の対アフリカ支援政策及びナイジェリア国に対するODA基本方針と合致しており、また同国の「国家給水衛生政策1999年」及び地方の給水ニーズとも合致しており、総合評価をA-とした。

(1) わが国援助方針との整合性：

本案件はわが国の対ナイジェリア支援の方針である「国民に直接裨益する基礎生活分野」への支援を行うものであり、整合性が認められる。但し、案件名が示すように、水供給と衛生の両面での向上を掲げたプロジェクトであれば、本来衛生面での改善(トイレ建設施設等)も含まれるべきであったと判断される。

(2) 被援助国開発戦略との整合性：

本案件はナイジェリア国の開発戦略(国家給水衛生政策1999年)および地域のニーズ(アブジャ、

ラゴス等の大都市圏と比較して給水・衛生状態の悪い地方の州)に合致したものと考えられ、妥当性が認められる。ナイジェリアは連邦制を採用しており、公共サービスの実施主体は州政府が大きな権限を有している。結果、国レベルの開発戦略が州レベルで共有されない、州レベルの取り組みが国レベルにフィードバックされないなど、国と州の間の連絡調整はかならずしもよくない。

3-2. 施設/機材の適切性(評価：A)

「効率性」に関する評価である。オヨ州実施機関の機材の納入、井戸掘削とも工期通りに進み、当初予定していた費用で当初予定の事業を遂行することができた。掘削機(2台)は現在もフル稼働しており、メンテナンスも適切に行われている。JICAによる訓練、ワークショップも実施され、訓練を受けた人員・技師を適材適所に配置することができている。これらに鑑み、総合評価をAとした。

(1) 機材の使用：

概ね使用されている。施設は既に一部使用が止まっているものもあるが、未だ全ての需要に対応仕切れていない状況である。

(2) 機材の選択、投入の適切性：

概ね適切である。但し、スペアパーツを現地にて調達できないなどの課題は残る。

(3) 他案件と比較しての費用対効果：

費用対効果については定量評価はできないものの、概ね良好である。他のドナー(UNICEF等)案件はプロジェクト目標、スコープ、対象が異なるため横並びに比較検証は出来ない。

3-3. 効果の発現状況(評価：A マイナス)

事前評価の際に想定していた効果との比較を行うものである。インパクトがアウトカムを測定するのにたいして、効果はアウトプットを測定するものである。本案件で予定した100カ所の深井戸給水施設は2003年までに、予定通り建設され、プロジェクト終了後も掘削機を有効活用し、2007

年までに400カ所以上の井戸給水施設を建設している。結果、給水人口も当初計画値（186,000人）を大幅に上回る、約30万人が恩恵を受けていると推定される。但し、それらの地域がどのような基準で選定されたのかは不明である。さらに、400カ所の井戸の稼働状況については、オヨ州の実施機関においても定期的にモニタリングをしていないため、十分に把握しておらず、時折故障があるとコミュニティの責任において修理を行っている実態である。総合評価はA－である。

(1) 成果の発現:

成果は概ね発現した。ベースラインに設定された指標については概ね増加し、事前評価の成果としてはすべて発現している。また具体的な成果の発現状況は現場視察や数字データともに確認できた。

(2) 目標の達成:

目的は一部達成した。本案件によってはプロジェクト目標については一部達成しているといえる。但し、ナイジェリア国全体として上位目標の達成の道りは相当に長く大きな課題を残している。

3-4. インパクトの状況（評価：A）

事前評価の段階では、直接裨益人口：オヨ州16郡のうち対象地域の住民約36,000人、間接裨益人口：対象地域における深井戸給水施設からの給水人口186,000人としていた。プロジェクト目標を示す指標はRBMを意識したものであり、ギニア・ウォームの疾病率である。

表1 成果指標の現状値と目標

	実施前 (2002年)	実施後 (2004年)
対象地域における深井戸給水施設からの給水人口	150,000人	186,000人
対象地域におけるギニア・ウォームの罹患率	344人	0人

プロジェクトの実施地域において、案件の上位目標の成果指標であるギニア・ウォームの発生件数が当初の344名から0名に撲滅している。オヨ州のイセイン県にあるコミュニティの住民にヒアリングした結果によれば、井戸の完成によって、遠くまで水くみをすることがなくなり、時間が節約された。水因性の病気（ギニア・ウォーム、下痢等）も減ってきた。さらに、間接的な波及効果としては、井戸を中心としたコミュニティ内の結束が強化され、エンパワメントされたという声が多数寄せられた。総合評価はAである。

(1) 上位目標に対するインパクト:

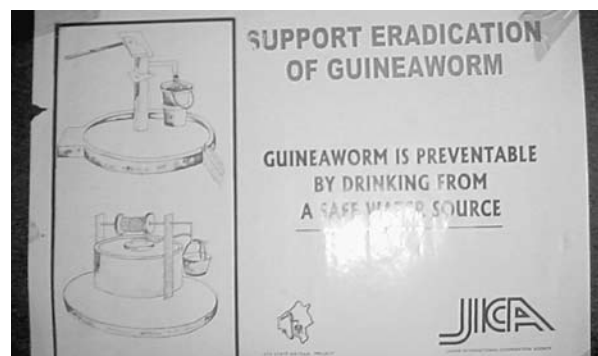
限定的なインパクト。オヨ州における状況は改善されたものの、全国レベルでの裨益効果は限定的である。しかし、本プロジェクトをモデル・ケースとして他州においても給水事業が実施されてきており、今後インパクトが全国レベルに波及する可能性が高い。

(2) 予期しなかった正のインパクト:

有る。コミュニティ、特に女性のエンパワメントにつながった、より多くの児童が就学の機会を拡大するようになった、などの声が聞かれた。

(3) 予期しなかった負のインパクト:

環境面を含め、特になし。



(ギニア・ウォームの撲滅を訴えるポスター；筆者撮影)

3-5. 自立発展性（評価：B）

オヨ州の実施機関からの聞き取りによれば、毎年維持管理のために1,000万ナイラ（約1,000万円）、井戸掘削のために2億2千万ナイラ（約2億2千万円）の予算が充当されており、案件の

財務的サステナビリティは比較的高いと判断される。また、各コミュニティで井戸管理のための委員会を組織し、住民から定期的に修繕金を積み立てるなどの工夫を行っている。しかし、自立発展性の観点からはいくつかの課題が残されている。したがって、総合評価はB+である。

(1) スペアパーツの入手困難：

本案件で調達された深井戸掘削機（2台）及びハンドポンプが日本製であるため、故障した場合などは本来日本から取り寄せなければならない。しかし、その調達が困難であるため、他国のスペアパーツで代用しているということである。

(2) 運営・維持のための人材育成：

本案件の実施中の2003年と2004年にはトレーニングが行われたが、事業終了後には行われていない。実施機関としては、引き続き訓練のニーズがあるということである。

3-6. 広報効果（ビジビリティ）（評価：A）

本案件のプロジェクト・オフィスには日本のODA協力の看板が掲げられており、オヨ州政府内において本事業が日本の協力によるものであることは広く認知されている。オヨ州を訪問した際に、オヨ州の副知事から盛大な歓迎を受けたこともそれを示している。さらに、現地コミュニティレベルにおいても掘削した井戸には掘削に際して、技術指導を行ったコンサルタント企業の名前が刻まれており、現地コミュニティにおいても日本の技術協力は広く認知されている。総合評価はAである。

(1) 案件の認知度：

十分認知されている。政府関係者を初めとして他ドナー及び地元住民にも広く認知されている。

(2) 広報手段：

概ね適切である。上述したように、完成式に大統領が訪れる等の重要性もあり、ラジオ、新聞記事等で広く報道された。

3-7. 関係者による評価（評価：A）

本案件に対しては、ナイジェリア政府、特にオヨ州政府において高い評価を受けている。ナイジェリア国は、アフリカ最大の人口を有する大国であり、アフリカ連合（AU）や西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）で指導的な立場にあり、原油輸出国である。こうした国への支援はわが国の外交にとってもよい影響があると考えられる。総合評価はAである。

(1) 関係者の案件評価

肯定的である。

(2) 案件実施による外交的効果

外交的効果は概ね高い。

3-8. 提言と教訓

ODAプロジェクトの事後評価では提言と教訓を導出することが求められている。本事業に対する教訓は特筆すべきものがなかったため、提言のみが行われた。

(1) 当該プロジェクト実施に関する教訓と提言

スペアパーツ不足、人材育成については、施設引き渡し後も、施設運営、維持管理、修理に関して、職員を教育・訓練するプログラムを作成し、実施する等、JICAを通じた技術協力（NGOとの連携を含む）の枠組みが継続されるようにする必要がある。また、施設及び施設スペアパーツが本邦企業からの取り寄せ以外にも、現地調達を可能ならしめるような工夫を行うことが必要である。

衛生コンポーネント（トイレ施設）がないため、水供給による衛生向上の効果が阻害される例が散見された。衛生向上はトイレ施設といった施設面での拡充とあわせて、NGO等を活用してコミュニティに衛生教育を実施する必要がある。

4. 本事業評価におけるRBMの達成状況

以上のように、ナイジェリア地方給水事業は、プロジェクトの直接の産出物（アウトプット）のみならず、波及効果（インパクト）ないし成果（アウトカム）に注目し、裨益住民であるオヨ州

のフィールド調査を行ったという意味において、成果重視マネジメントの一定の目的を達することができたと評価することができよう。その意味では公共経営論的な事業管理を実施することができた。

しかし、本件評価の実施にあたっては、現地調査期間及び予算が限定されているうえ、地方の治安が不安定であったため、給水施設（井戸）が附設された全村を訪問することができなかった、このため、都市部から比較的アクセスのよいプロジェクト・サイトを絞ってサンプル調査することにとどめた。サンプルの方法は実施機関のオヨ州に一任したため、ナイジェリア側にとって都合がよい、比較的援助効果が確認しやすいサイトが選ばれた可能性はある。

また、JICAにおいて技術協力案件の評価で行っているような、裨益者（ステーク・ホルダー）全員による、「参加型」のワークショップを通じた評価を実施することができれば、よりRBMに沿った評価を行うことが可能であったであろう。無償資金協力案件においては、日本側としても、納税者に対する説明責任という意味ではRBMに関心があるが、裨益者への利益還元という意味においてはJICA等他の実施機関と比較すると関心の程度は高くないという印象であった。

おわりに

ナイジェリアの開発事業では、外務省の評価指針により成果中心主義が取り入れられているものの、予算や人員上の制約や現地の治安状況などもあり、公共経営論的手法が必ずしも定着するには至っていないことが判明した。日本の政策評価の限界として、政策評価の結果が次年度の予算に連動していないことが挙げられる。つまり、評価のための評価になりがちということである。特に、無償資金協力の案件は一般会計から充当される国民の税金であり、財政投融资から充当される有償資金協力（円借款）よりも一層、納税者への説明

責任が問われる。特に、ここ数年のODA疑惑を巡る不祥事で、外務省の信頼は低下している。その状況でまず、納税者に対する説明責任を果たそうとするインセンティブが働いていると考えられ、事業としての途上国住民への裨益効果については必ずしも十分な説明がなされてこなかった。

ところで、2008年10月より、従来異なる組織で実施されてきた、資金協力、技術協力が国際協力機構に一元化することになっている。これまでも、技術協力や円借款の分野では、国際水準に照らし合わせてみても、成果主義に基づく、かなり詳細な事業評価が実施されてきた。この組織統合によって、それぞれの組織によって実施されてきた、事業評価についても過去の蓄積が活かされることが期待されている。そもそもODA組織の一元化そのものが、多くの点で新公共経営論で想定される行政の効率性を狙ったものである。果たして、真の意味で経済開発事業がこれまで以上に公共経営的手法で管理されていくのかは、今後の評価によるところが大きい。

【注】

- 1) 11条の内訳は第1条 法律の略称；第2条 背景と目的；第3条 戦略的計画；第4条 年次実績計画・報告；第5条 経営責任・柔軟性；第6条 パイロットプロジェクト；第7条 郵政事業；第8条 連邦議会の監督・法制化；第9条 訓練；第10条 法の適用；第11条 修正事項となっている。
- 2) 合衆国法典第31条第1115項を以下のように修正した。第1115(a)項（実績計画案）：大統領府予算監督局は各連邦機関に対し、予算に基づく年次実績計画の提出を求める。計画は以下の項目を網羅すること。(1) 事業活動により達成されるべき実績水準を明確にするための実績目標の設置 (2) 客観的、計量可能、計測可能な目標の表明 (3) 当該実績目標達成のための具体的な業務運営方法、必要な能力・技術・人的資本・情報等 (4) 各事業活動のアウトプット、サービス水準、アウトカムを評価するための実績目標の設定 (5) 設定された実績目標と結果を比較するための基盤提供 (6) 計測された実績結果を確認、有効にするための方法

- 3) 米国行政学会・行政経営センター（上山信一監訳）（2001）『行政評価の世界標準モデル：戦略計画と行政測定』（東京法令出版）
- 4) 「アウトカム」（成果）は「サービスやプログラムがその目的・目標をどの程度達成したか」、「アウトプット」（産出）は行政機関がどれだけの単位・財のサービスを生産したか」が問題となる。
- 5) 2004年1月のヒアリング結果による。
- 6) 政策評価法第1条の規定による。
- 7) 外務省ヒアリングによる。

参考文献

1. 猪口孝・岡沢憲英・スティーブン・R・リード・大澤真幸・山本吉宣編（2000）『政治学事典』（弘文堂）
2. 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
3. 上山信一（1999）『「行政経営」の時代－評価から実践へ』（NTT出版）
4. 大住莊四郎（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
5. 外務省（2003）『ODA評価ガイドライン』
6. 国際協力事業団（2001a）『JICAにおける評価システム改善のための調査研究』
7. _____（2001b）『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－』
8. 国際協力機構（2004）『プロジェクト評価の手引き』（JICA企画・評価部）
9. 国際開発高等教育機構（FASID）（2003）『新しい政策・プログラム評価手法“LEAD”の利用ガイド』
10. 近藤克明「New Public Managementとは何か」（2005）（東信堂『社会政策研究5 特集 NPMと社会政策』）
11. 経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）（2002）（外務省、国際協力事業団、国際協力銀行、日本評価学会訳2003）『評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集』
12. 米国行政学会・行政経営センター（1998）（上山信一監訳2001）『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
13. 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
14. 森田智（2003）「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」国際協力事業団国際協力総合研修所
15. 山内弘隆・上山信一編（2003）『パブリック・セクターの経済・経営学』（NTT出版）
16. 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
17. Binnendijk, Annette (2001), "Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience," *Background Report*.
18. Chang, Hyun-sik, Fell, Arthur M., Laird, Michael (1999), "A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members," *mimeo*.
19. Dearden, Philip. N. (2002), "Monitoring, Evaluation and Learning in DFID ? Moving towards being a Learning Organisation?" *Conference paper presented at FASID*.
20. Degnbol-Martinussen, John and Engberg-Pedersen, Poul (2003), *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Zed Books.
21. Lancaster, Carol (1999), *Aid to Africa: So Much to Do So Little Done*, The University of Chicago Press.
22. Sen, Amartya (1999), *Development As Freedom*, Random House.
23. Wholey, Joseph S. (2003), "Using Evaluation to Improve Performance: Responding to Emerging Management Challenges," *mimeo*.