

## なぜ評価の「教訓」は活用することが難しいのか

—「偉業」と呼ばれた ODA 事業と LLS（教訓活用マネジメントシステム）を事例とした実証分析—

学生番号：47-206763，氏名：前川佳恵

指導教員：佐藤仁教授

キーワード：ODA 評価、評価の利用、教訓の活用

### 1. 研究の背景

なぜ「教訓」を活かすことは難しいのだろうか。「教訓が活かされない」ということは、すなわち「学習していない」ことを意味し、過去と同じ失敗やミスを繰り返すことに繋がる。また、逆も然りで、物事がうまくいった際に、その成功はあたかも「たまたま起きた偶然の産物である」と誤った認識をしてしまうことで、過去に成功を導いた人の苦労や努力が無駄になる可能性もある。

このような「教訓が活かされない」という問題は、これまで日本の政府開発援助 (ODA) を中心とした国際協力の現場において長年議論されてきた。開発政策が「歴史から学ばない」ことで、過去と同じ失敗を繰り返してきたのである。

この問題を解決しようとしてきたのが「評価」である。評価には、意思決定者の「正しい判断」を導く役割があり (Weiss 1979:429)、評価を利用することで、意思決定者の学びを促し、政策の失敗を防ぐことができると考えられてきた。しかし、評価は、意思決定者に使われることを目的とし、その存在が重視されてきたにもかかわらず、評価そのものは使われることなく、評価者の努力が無駄骨に終わるという事態が起きた (Weiss 1988:5)。

そこで登場したのが「評価の利用」研究である。「評価の利用」研究では、評価は「何のために、どのように利用されるのか」、そして「評価を利用する」ということの意味は一体何なのかについて、評価の特徴や傾向を鑑みた類型化や整理を積極的にしてきた。しかし、評価を利用することで、どのように政策の結果に「変化」をもたらしたかには着目してこなかった (益田 2019:30)。これが「評価の利用」研究が残した課題である。

評価を利用することの目的は、意思決定者の「学び」を促し、開発政策を正しい方向に導くことにある。しかし、政策が正しい方向に導かれた結果が、評価を利用したことによる「変化」なのか、または、そうでないのかが分からなければ、評価が役割を果たしているかどうかは不明瞭なままである。

したがって、本研究が目指すのは、これまで「評価の利用」研

究が着目してこなかった、評価の「利用」が開発政策の結果にどのように変化を与えたのか (または与えなかったのか) を、過去の開発政策と現行の評価活動から、もう一度見つめ直すことである。過去の開発政策の評価結果と、新たな開発政策の結果を結びつけるものは、過去から何を学び、その学びをどのように活かしたかという「教訓」のプロセスである。過去の評価結果からどのような教訓が生まれ、どのような変遷を経て教訓は将来の政策に活用されるのか。そして、教訓が活用された政策は、その後どのような結末を迎えたのか。この教訓の「旅」のはじまりから終わりまでを見届けることは、評価が役割を果たしているか否かを明らかにするために必要なのである。

### 2. 問いと研究の目的

本論文は、過去の ODA 事業を事例に、評価から生み出された「教訓」のプロセスを追うことで、評価が役割を果たしているかを実証的に明らかにする。そこで本論文では、過去の ODA 事業の中でも、特に多くの教訓を生み出し、高く評価されている「偉業」案件に着目した。詳しくは調査結果で述べるが、この偉業で生み出された教訓は、その後多くの国や地域で活用されることが期待されたにもかかわらず、結果としてほとんど活用されていない事実が明らかになった。

この事実をもとに、本論文では「なぜ評価で得られた『教訓』を活用することは難しいのか」を問いとした。この問いを解くことで、評価から得られた教訓を活用することが難しい要因を明らかにしつつ、これまでの評価研究が、「教訓の活用は重要だ」と言いながら、肝心の「教訓」や「活用」そのものの意味や実態と向き合っていないという、批判的視座を新たに加えることを目的とする。

### 3. 調査内容・調査結果

#### 3-1. 調査内容

本論文では、教訓がどのように生まれ、その教訓がどのような変遷を経て、新たな事業形成に繋がっていくのかというプロセ

スや、教訓の「内実」を明らかにするため、「偉業」と呼ばれた ODA 事業に着目した。具体的には、1970 年代から 20 年以上にわたってブラジルで実施された「日伯セラード農業開発協力事業(以下、セラード事業)」を取り上げ、セラード事業の教訓がその後どのように他国・他地域において広がりを見せていったのか(または見せなかったのか)を明らかにした。

また、現在の ODA 評価が、どのように教訓を生み出し、新たな事業形成に活かそうとしているのかを明らかにするため、JICA が実施する「教訓活用のためのマネジメントシステム(LLS: Lesson Learned System)」に着目した。JICA では、教訓を活かすための取組みを定常業務化しようという試み(LLS)が 2014 年以降本格化した(JICA 2014)が、この取組みにより、JICA 組織内で「教訓の活用」が進んだのか、もし状況が芳しくないのであれば、その原因は何かを明らかにした。

### 3-2. 調査結果

まずは 1 つ目のセラード事業における実証分析の結果を述べる。セラード事業は、多くの教訓を生み出したとされ、他国・他地域への教訓の波及が大いに期待された。しかし、結果として、セラード事業の教訓が活用され案件形成がなされたのは、たった 1 件(2011 年にモザンビークで開始された「日本ブラジル連携によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発協力事業(通称、ProSAVANA 事業)」)という事実が判明した。なお、当事業は、現地住民らの反対運動を受け、事実上「中止」となった案件でもある。

筆者は、なぜセラード事業の教訓は、他の事業でほとんど活用されなかったのかを分析した。すると、重要な事実が明らかになった。それは、セラード事業が生み出した「教訓」そのものが一体何なのか分からない、という事実である。たしかに、セラード事業がなぜ「偉業」と呼ばれ、高く評価されているのかという成功要因は、様々な報告書や関連書籍に記載がある。しかし、肝心の「セラード事業の教訓は〇〇である」や、「他事業・他地域に応用するのであれば、このような点に留意したほうがよい」という記載が全く見られないのである。「教訓を生み出した偉業」と呼ばれているにもかかわらず、蓋を開けてみたら、一体何が教訓か分からないという「ちぐはぐな状況」が結果的に教訓の活用を難しくさせているのである。

次に、LLS における実証分析の結果を述べる。LLS では、JICA の評価部が作成した「ナレッジ教訓シート(過去の教訓が体系的にまとめられたフォーマット)」を使用して案件形成することが推奨されている。しかし、LLS の取組みが本格化した 2014 年以降に作成された事前報告書を確認したところ、わず

か全体の 3.4%しかフォーマットを使用していない事実や、使用率の傾向が低下している事実が判明した。このような「LLS の形骸化」と呼べる実態を JICA 関係者に確認したところ、そこには、フォーマット自体の更新が止まっていたり、職員の中でも、教訓の活用や評価との向き合い方に大きなバラつきがある点が明らかになった。結果として、LLS は強制力のない「形だけ」の仕組みになっているのである。

### 4. 結論

なぜこのような「教訓の活用が重要」だと言いながら、結局は教訓が活用されない、という事態が起きるのだろうか。筆者はその原因を、[理由①評価内容そのものの問題]、[理由②評価担当者の意識の問題]、[理由③評価担当者をとりまく職場環境や組織体制の問題]の 3 つに分類し、それぞれの問題がこれまでどのように語られてきたのかを先行研究やインタビュー調査をもとに整理した。そして最終的に、「評価の『教訓』を活かすことが難しいのはなぜなのか」という問いの答えとして、「たとえ評価の内容や、評価担当者の意識に問題がなくても、彼らを取りまく組織体制が、『教訓の活用』の判断を個人に委ねる状況を生み出しているからである」と結論づけた。

また、このような状況を脱するための策として、世銀(IFC)のように、評価実施者や案件形成者が関わった事業の行方が、自分自身の人事考課にも直結するといった「インセンティブ」を生み出す必要があるのではないかと提案した。

本論文の貢献は、日本の ODA を中心とした国際協力の場で、当たり前のように重視されてきた「過去の教訓を活かす」という言説と、その実態の「乖離」を、実証的に明らかにしようとした点である。「過去から学ぶべき」という「べき論」ばかりを先行した結果、「教訓」そのものへの理解と、「活用」の意味を問うことをおざなりにした、形だけの「評価」の実態を、もう一度見つめ直す必要があるのではないかと。

### 5. 主要参考文献

- 益田直子、「評価活動は、何を、どのように、私たちにもたらしうるのか?」日本評価学会『日本評価研究』19(2),P.19-34, 2019 年
- JICA「テーマ別評価『プロジェクトの PDCA サイクルにおける教訓活用マネジメントの強化策の検討』最終報告書」(2014 年 1 月)
- Carol H. Weiss (1988), "Evaluation for decisions: Is there anybody out there? Does anybody care?," *Evaluation Practice*, No.9, P.5-19, American Evaluation Association
- Carol H. Weiss (1979), "The Many Meanings of Research Utilization", *Public Administration Review*, No.39, P.426-431, JSTOR