

平成 27 年度外務省 ODA 評価

**ODA における PDCA サイクルの評価
報告書**

平成 28 年 3 月

OPMAC 株式会社

はしがき

本報告書は、OPMAC 株式会社が、平成 27 年度に外務省から実施を委託された「ODA における PDCA サイクルの評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より良い質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査の目的は以下の二点です。第一に、日本の援助政策の策定、実施段階へ評価情報をフィードバックするサイクル(いわゆる「PDCA サイクル」)のうち、C【評価】を切り口として、ODA 評価制度の現状、役割、問題点などを分析すること、第二に、この分析に基づき、日本政府の開発協力において政策レベルのフィードバック機能を改善し、今後の援助政策の立案及び効果的・効率的な実施の参考にする教訓を得ることです。この二点によって、国民に対する説明責任を、より充実できる方法を模索できるのではないかと考えています。

本評価実施にあたっては、日本貿易振興機構アジア経済研究所の佐藤寛上席主席研究員に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督していただき、また、NPO 法人 PCM 東京の大迫正弘理事にアドバイザーとして、さらに、同志社大学政策学部の山谷清志教授に外部有識者として、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)など、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

平成 28 年 3 月

OPMAC 株式会社

本報告書の概要

評価者(評価チーム)

- ・ 評価主任 佐藤 寛 日本貿易振興機構 アジア経済研究所 研究企画部
上席主任調査研究員
- ・ アドバイザー 大迫 正弘 NPO法人 PCM Tokyo 理事
- ・ 外部有識者 山谷清志 同志社大学政策学部教授
- ・ コンサルタント OPMAC株式会社

評価実施期間: 2015 年 11 月～2016 年 3 月

評価の背景・目的・対象

外務省では、1981 年から政策レベルの ODA 評価を開始し、30 年以上にわたり ODA 大綱などの上位政策に基づいて実施される政策や施策などについての評価を実施してきた。政策レベルの ODA 評価の目的である、ODA の管理改善及び国民への説明責任(アカウンタビリティ)の強化のために、評価結果を政策の策定・実施へフィードバックする、PDCA サイクルの確立が重要であるとされている。本評価は、C(評価)を切り口として、日本の ODA の政策レベルの PDCA サイクルの改善に貢献するべく提言を行うことを目的として、実施した。

評価結果のまとめ(総括)

政策レベルの PDCA サイクルにおいて、ODA 評価は説明責任の観点からはおおむね適正に実施されていると判断されるが、政策へのフィードバックに資する評価結果・提言を導き出すという観点では、定量的な分析が不十分であったり、評価分析の根拠が十分示されていないといった課題が見られた。また、実施中の政策と次期政策形成に対する複層的なフィードバックが求められている。政策レベルの ODA 評価においてどのような課題を重点的に分析し、活用するのか、評価の位置づけ・役割について再定義を行った上で、ODA 評価の実施すべきタイミングや評価の範囲、分析手法、フィードバック体制について改善の余地がある。

● ODA における PDCA サイクルの評価

(1) PDCA サイクルにおける ODA 評価制度の適切性

政策レベルの ODA 評価は、外部の第三者により実施され、説明責任の観点から適切であるとともに、自己評価では得られない分析や提言が得られることから有益であるが、外交の視点からの分析は、公表情報に基づく分析となり、限られた範囲での評価にならざるを得ない。評価の枠組み・デザインは、「ODA 評価ガイドライン」に規定されており、一定の標準化と質の確保が図られ、わかりやすい評価結果のとりまとめへの取組が行われているが、評価分析・結果に関する評価チームと外務省の見解が異なる場合の措置についての言及がなされていない。

(2) PDCA サイクルにおける政策レベルの ODA 評価の適切性

政策レベルの ODA 評価は、「開発の視点からの評価」「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」及び「外交の視点からの評価」の観点で行われているが、評価の内容及び質についてはばらつきが見られ、改善の余地がある。

(3) 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携の適切性

日本の ODA では、政策レベルの D(実施)と事業レベルの P(事業の計画)において密接につながっており、外務省と JICA は緊密に連携しており、特に、現地 ODA タスクフォースを通じて、効果的な連携を行える体制がとられている。一方で、政策の実施やその効果を得るのに長時間を要することから、個別事業の PDCA サイクルと政策レベルの C(評価)及び A(改善)とタイミングをあわせることは難しい。

(4) 政策レベルの PDCA サイクルにおける評価結果のフィードバックの適切性

政策レベルの ODA 評価による提言は、国際協力局関係課などにより対応策がとられ、対応策とその結果について公表されているが、中長期に対応すべき提言については活用状況がフォローアップできる体制とはなっていない。

提言

(1) 第三者評価としての政策レベルの ODA 評価の目的の重点化と中期的な評価計画

「ODA 政策形成へのフィードバック」を重点とし、評価範囲・視点の絞り込みと質を向上させ、その結果として説明責任の更なる向上を目指すアプローチへの移行が求められる。評価結果の活用を国際協力局関係各課で意識づけし、より良いタイミングで評価を実施するため、中期的な評価計画を策定することは有効である。

(2) 「目標体系図」の活用強化による評価可能性及び説明責任の更なる向上

政策形成段階で「目標体系図」が作成され、評価者がその「目標体系図」に基づいて実績を検証することで、評価可能性を高めるとともに、計画に対する実績の説明責任の強化を図り、政策へのフィードバックに資する評価結果・提言の向上につながることを期待される。

(3) JICA による事業評価との連携と評価結果の効果的な活用による協力プログラムレベルでの検証の充実

政策レベルの ODA 評価の「結果の有効性」の評価可能性及び評価の精度を向上するため、重点的な評価対象となる分野において、JICA で実施し、蓄積された案件別事後評価の結果を効果的に活用し、協力プログラムレベルでの検証を充実させることが求められる。

(4) ODA 評価ガイドラインのへの提言

ODA 評価ガイドラインにおいて、評価範囲・項目の絞り込み、第三者評価の評価者の位置づけ・資質の明確化、政策形成段階で作成される「目標体系図」に基づく結果の有効性の分析の強化、定量的な分析の標準化、外交の視点からの評価の向上、情報源の多様化による評価の質の向上、についてより具体的なポイントを示すことが求められる。

(5) 政策レベルの ODA 評価による提言のフィードバック及び活用の強化

評価結果の活用の強化のため、利便性の高い執務参考資料として ODA 評価の横断的な分析結果を留意点などとして取りまとめるとともに、評価結果のフィードバックセミナーによる関係者との評価結果の共有の促進が求められる。

目次

はしがき

本報告書の概要

目次

略語表

第1章	評価調査業務の実施方針	1
1-1	業務実施の基本方針	1
1-1-1	本調査の背景と目的	1
1-1-2	評価対象	1
1-1-3	実施方法	2
1-1-4	分析方法・視点	3
1-1-5	本評価の枠組み	7
1-1-6	本評価調査の実施体制	9
第2章	日本の政策レベルの ODA 評価制度と PDCA サイクル	11
2-1	開発協力政策の枠組み	11
2-2	日本における ODA 評価	12
2-3	ODA 政策の PDCA サイクル及び外務省による ODA 評価の結果のフィードバックの現状	13
2-3-1	政策レベルの PDCA サイクル	14
2-3-2	事業レベルの PDCA サイクル	18
第3章	ODA における PDCA サイクルの評価	21
3-1	PDCA サイクルにおける ODA 評価制度の適切性	21
3-1-1	外務省の ODA 評価体制(政策レベル)の適切性	21
3-1-2	JICA の ODA 評価体制(事業レベル)の適切性	25
3-1-3	他ドナーの ODA 評価体制などとの比較	29
3-2	PDCA における政策レベルの ODA 評価の適切性	55
3-2-1	外務省の政策レベルの ODA 評価結果の適切性	55
3-2-2	外務省の ODA 評価の結果としての提言の適切性	66
3-3	政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携の適切性	67
3-3-1	政策レベルの PDCA サイクルの特性と政策レベルの ODA 評価の役割	67
3-3-2	政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携	68
3-4	政策レベルの PDCA サイクルにおける評価結果のフィードバックの適切性 ..	71

3-4-1	外務省の ODA 評価による提言の活用状況	71
3-4-2	外務省の ODA 評価の提言の活用による効果とフィードバックの適切性	74
第 4 章	結論と提言	81
4-1	結論	81
4-2	政策レベルの ODA 評価体制への提言	83
4-2-1	第三者評価としての政策レベルの ODA 評価の目的の重点化	83
4-2-2	政策レベルの ODA 評価に係る中期的な評価計画の策定・実施	83
4-2-3	「目標体系図(ロジックモデル)」の活用強化による評価可能性及び政策へのフィードバックと説明責任の向上	84
4-2-4	JICA による事業評価との連携と評価結果の効果的な活用による協力プログラムレベルでの検証の充実	86
4-3	ODA 評価ガイドラインへの提言	87
4-3-1	政策レベルの ODA 評価の目的の重点化に基づく評価範囲・項目の絞り込み	87
4-3-2	第三者評価の評価者の位置づけの明確化及び求められる資質の明確化	88
4-3-3	「目標体系図」に基づく「結果の有効性」の分析の強化	88
4-3-4	「結果の有効性」の分析の標準化	92
4-3-5	「外交の視点からの評価」の向上	93
4-3-6	情報源の多様化による評価の質の向上	94
4-4	政策レベルの ODA 評価による提言のフィードバック及び活用に関わる提言	94
4-4-1	執務参考資料としての利便性の向上	94
4-4-2	ODA 評価室による評価結果のフィードバックセミナーの開催	96
補論	本評価における気づき：政策レベルの ODA 評価と PDCA サイクル	97
1.	事前評価の重視	97
2.	ロジックモデルの活用	98
3.	長期評価計画の必要性	100
4.	政策の PDCA サイクル	100
補論	日本の ODA における政策レベル評価	103
1.	評価の一般理論	103
2.	政策レベル評価の日本型理解	105
3.	政策アカウンタビリティ	110
4.	結論	112

添付資料 1: 参考文献

添付資料 2: 主要面談者及び質問状回答者リスト

図表目次

図 1: 想定される ODA 評価のフィードバックメカニズム上の課題(仮説)	4
図 2: 日本の開発協力政策の枠組み	11
図 3: ODA 政策の PDCA サイクルにおける ODA 評価の位置づけとフォローアップ の流れ	13
図 4: 外務省の ODA 評価対象案件の選定プロセス	22
図 5: 政策レベルの PDCA サイクル	68
図 6: 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携(時系列)	69
図 7: 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクル	70
図 8: 目標体系図の案(政策形成時点)	90
図 9: ODA 政策の結果の有効性の検証のための「ODA 政策の結果の体系図」の案 (評価時点)	91
表 1: 日本の ODA 評価の体制及び枠組み	12
表 2: 外務省 ODA 評価案件(政策レベル)実施状況	21
表 3: 外務省 ODA 評価案件リスト(2010～2014 年度)	23
表 4: JICA の ODA 事業評価実施件数	26
表 5: JICA のテーマ別評価などリスト(2010～2014 年度)	27
表 6: 調査対象機関及び外務省(日本)における評価目的	29
表 7: 調査対象機関及び外務省(日本)が実施する評価の種類及び評価実施主体	31
表 8: 「結果の有効性」標準的な分析の例	92
表 9: 国別援助方針及び分野別・重点課題別政策／イニシアティブの策定・改訂, 実 施にあたっての留意点・グッドプラクティスをまとめた執務参考資料案	95
表 10: 提言のまとめ	96

略語表

略称	英語名	日本語名
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADR	Assessment of Development Results	開発結果のアセスメント
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	(ドイツ)連邦経済協力開発省
CDCS	Country Development Cooperation Strategy	国別開発協力戦略
CAS	Country Assistance Strategy	国別支援戦略
CLR	Completion & Learning Review	完了・教訓レビュー
CPD	Country Programme Document	国別プログラム
CPF	Country Partnership Framework	国別パートナーシップ枠組み
CPS	Country Partnership Strategy	国別パートナーシップ戦略
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	(ドイツ)開発評価機関(仮訳)
DFID	Department for International Development	(英国)国際開発省
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	(ドイツ)国際開発公社
ICAI	Independent Commission for Aid Impact	(英国)援助インパクト独立委員会
IED	Independent Evaluation Departmentment	(アジア開発銀行)独立評価局
IEG	Independent Evaluation Group	(世界銀行)独立評価グループ
IEO	Independent Evaluation Office	(国連開発計画)本部独立評価室
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	(日本)国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	(日本)国際協力機構
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	(ドイツ)復興金融公庫
MAR	Management Action Record	マネジメント対応記録
MAR	Management Action Record System	マネジメント対応記録システム

略称	英語名	日本語名
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
NGO	Non-Government Organization	非政府組織
OECD-DAC	Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee	経済協力開発機構 開発援助委員会
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金
PDCA	Plan, Do, Check, Act	計画・実施・評価・改善
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行

第1章 評価調査業務の実施方針

1-1 業務実施の基本方針

1-1-1 本調査の背景と目的

外務省では、政府開発援助(ODA)の政策レベルの評価を通じ、日本の国際貢献の主要な柱である ODA の効果的かつ効率的な実施に努めている。

外務省では、1981 年から政策レベルの ODA 評価を開始し、これまでに 30 年以上にわたり ODA 大綱などの上位政策に基づいて実施される政策や施策などについての評価(第三者評価)を実施しており、評価の実施結果として、これまで様々な提言・教訓が得られている。また、政策レベルの ODA 評価の目的である ODA の管理改善及び国民への説明責任(アカウンタビリティ)を強化するためにも、評価結果を ODA 政策の策定・実施双方へフィードバックするサイクル、いわゆる PDCA サイクル(Plan(政策決定)→Do(実施)→Check(評価)→Act(改善))を確立することが重要であることから、評価結果から得られた提言・教訓については、対応策を検討して、開発協力の政策立案・実施へ反映するよう努めている。

PDCA サイクルについては、2015 年 2 月に閣議決定された新たな開発協力大綱においては、評価について、政策や事業レベルでの評価を行い、評価結果を政策決定過程や事業実施に適切にフィードバックする旨言及されており、また、2015 年 6 月の参議院政府開発援助等に関する特別委員会による「開発協力大綱の下での我が国政府開発援助等のあり方に関する決議」では、より精緻な PDCA サイクルを実施し、その上で、国民への説明責任を果たす取組を強化すべきである旨述べられている。

このような状況を踏まえ、今回の評価では、PDCA サイクルのうち、C(評価)を切り口として現在の ODA 評価制度の現状、役割、問題点などを分析し、日本の開発協力における政策レベルの PDCA サイクルの改善に貢献するべく評価、提言を行うことを目的としている。

1-1-2 評価対象

外務省 ODA 評価室が実施する政策レベルの ODA 評価制度を対象とする。ここでいう「政策」とは、従前の ODA 大綱及び現行の開発協力大綱に基づいて実施される、国別援助方針、重点課題別政策、分野別開発政策、スキーム別の重点方針・戦略など、ODA に関する各種政策・施策を指す。本評価においては、2010 年度から 2014 年度に実施された ODA 評価案件 42 件を対象に分析を行った。外務省が実施する ODA 関連の評価としては、大臣官房考査・政

策評価官室が実施する政策評価¹があるが、ODA 評価室の ODA 評価ガイドラインにおいても明確に区別がされていることから、これを扱わない。

1-1-3 実施方法

(1) 調査方法

外務省の政策レベルの ODA 評価制度に関し、特に、各評価から導出された教訓・提言とそのフォローアップの状況を中心にフィードバックメカニズムの現状分析を行い、PDCA サイクルを円滑に機能させるにあたっての問題の所在を分析し、ODA の管理改善と国民への説明責任の強化に役立つユーザーフレンドリーな評価とするための提言を導くことを目的として、具体的には、以下の方法で実施した。

(ア) 国内調査

効率的に本評価調査を実施し、かつ、実効性の高い提言を提示するため、評価デザインの段階で、想定される課題(仮説)と提言(改善案)を設定し、国内調査により検証を行うアプローチとした。

- 外務省の現行の政策レベルの ODA 評価制度、ODA に関連する各種政策文書、各種政策を対象として実施された外務省の ODA 評価報告書を中心としたその他関連文書の分析を中心とした机上調査
- 外務省 ODA 評価室、国際協力局関係課(政策課、開発協力総括課、国別開発協力第 1～3 課、など)、国際協力機構(JICA)(評価部)の関係者へのインタビュー調査

(イ) 検討会

多角的、多面的な現状分析と包括的な改善案の検討を行うため、評価主任、アドバイザー及びコンサルタントによる評価チームと外務省 ODA 評価室、外部有識者、その他関係者による検討会を開催し、評価調査の内容、結果等について議論及び意見交換を行った。

¹ 政策評価法に基づく評価の対象は、政策、施策、事業であり、外務省では、経済協力全般を含む外交政策を対象として政策評価を実施している。経済協力に関して、経済協力の政策全般のモニタリング・事後評価、事前評価(プロジェクト関連の交換公文(E/N)供与限度額 10 億円以上の無償案件及び交換公文(E/N)供与限度が 150 億円以上の円借款案件)、事後評価(政府開発援助にかかる 5 年未着手・10 年未了案件)を実施し、「行政機関の長は、少なくとも毎年一回、当該行政機関における政策評価の結果の政策への反映状況について、総務大臣に通知するとともに、公表しなければならない」(同法第 11 条)に基づき、結果を公表している(自己評価)。

1-1-4 分析方法・視点

本評価調査業務を進めるにあたっては、建設的に議論を進めるため、関係者間でPDCA サイクル及び政策レベルの ODA 評価に関する概念・用語について共通の理解を持つことが不可欠であった。そのため、基本的には、外務省大臣官房 ODA 評価室が作成する「ODA 評価ガイドライン第9版」(2015年5月)(以下、ODA評価ガイドライン)に示される概念及び定義に基づいて、分析・議論を進めた。同ガイドラインは、経済協力開発機構開発援助委員会(OECD-DAC)の「開発援助の評価原則」等の文書を参考としていることから、ODA 評価において国際的標準として使用されている OECD-DAC の定義も参照した。

ODA 評価ガイドラインで示される ODA 評価の目的は、①ODA の管理改善(ODA 政策へのフィードバック)、②国民への説明責任の確保、であることを踏まえ、以下の4つの主な分析の視点・方法に基づいて、本評価調査業務を進めた。

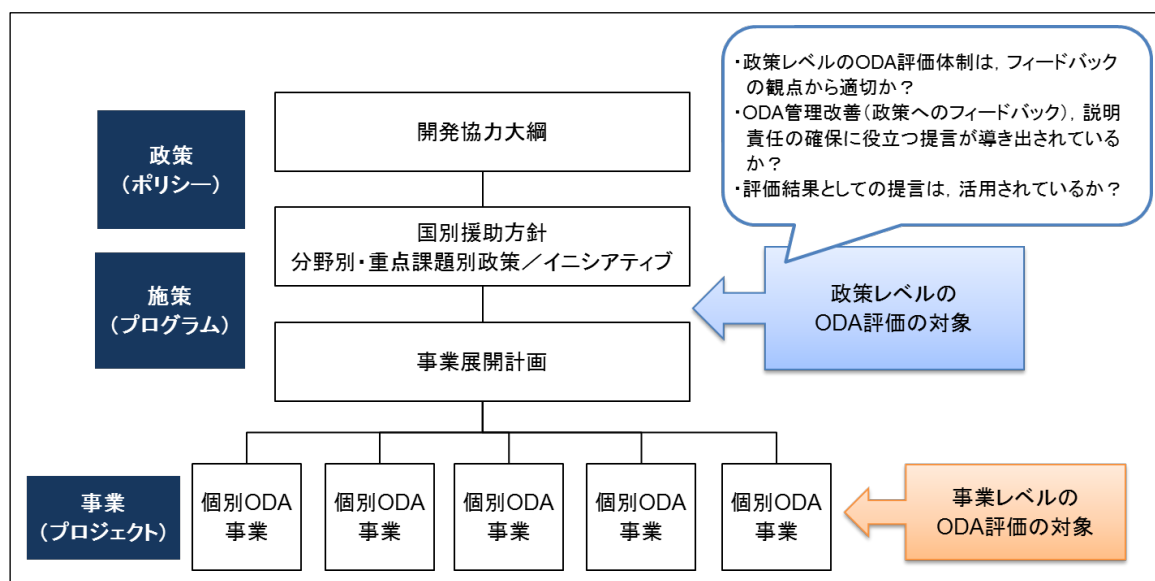
- ODA 評価制度に関する PDCA サイクル上のフィードバックメカニズムの現状
- 政策レベルの PDCA サイクルを円滑に機能させるにあたっての問題の所在
- 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルとの比較、相違点の把握
- 他ドナー(二国間援助機関、国際機関を含む)の政策レベルの ODA 評価の位置づけとフィードバックメカニズムとの比較

(1) ODA 評価制度に関するフィードバックメカニズム(C から A, そして P へのつながり)の現状分析

以下の分析の視点を踏まえて、過去各評価から導出された教訓・提言とフォローアップ状況の現状分析を行い、PDCA サイクルにおける ODA 評価のフィードバックメカニズムの課題の把握を行った。

- 現行の外務省の ODA 評価制度・体制及び政策レベルの PDCA サイクルにおける課題の把握(政策レベルの ODA 評価の対象とすべき政策の定義の確認を含む)
- 各評価報告書の提言・教訓の質(ODA の管理改善及び説明責任の確保に資する具体的に有用性の高い提言・教訓であるか)の検証
- ODA 評価の結果として提示された提言・教訓の活用・フォローアップ及び活用結果の検証
- 提言のフィードバックメカニズム(フィードバック先、フィードバックすべき情報・内容、タイミング、フィードバック方法、フォローアップ)における課題の把握

図 1: 想定される ODA 評価のフィードバックメカニズム上の課題(仮説)



なお、本評価においては、評価対象となるのは国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブなどを対象とする政策レベルの ODA 評価である。外務省の ODA 評価では、国別援助方針及び分野別・重点課題別政策／イニシアティブの評価を「政策レベル」、セクター(特定国の特定セクターを対象)及び ODA スキームの評価を「プログラムレベル」としている。しかしながら、政策評価の理論²では、政策目標の達成に向けて政策を具体化するものが、プログラムと位置づけられる。ODA に関する最上位の政策である「開発協力大綱」が政策であり、これを具体化するのが国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブであるところ、政策評価の理論³に基づけば、国別援助方針や分野別・重点課題政策／イニシアティブは、「政策プログラム」とみなされる。したがって、本評価においては、外務省が ODA の評価の対象とする施策を「政策プログラム」とし、「政策レベル」及び「プログラムレベル」と区別せず、全体を「政策レベルの評価」の対象として扱うものとする。

一方で、ODA において日本も含めたドナーが一般に使用している「プログラム」は、「特定の目的の達成に向かって実施される複数のプロジェクトのパッケージ」として認識されている。これは、事業展開計画に示される、国別援助方針などの具体的な目標ごとの複数事業(プロジェクト)を協力プログラムとして提示されているものと同義とみなすことができる。政策評価の理論において、政策評価の根幹をなすのは「プログラム評価」である⁴とされているが、現行の政策レベルの ODA 評価において、事業展開計画とそれに含まれる ODA 事業のパッケージを「協力プログラム」とした場合に、どのように位置づけられ評価が行われているか、検証を行う。また、協力プログラムの実施状況とその結果の分析により、政策実施の結果として目標

² 「補論: 日本の ODA における政策レベル評価」。詳細は、山谷清志、(2012)「政策評価」(第 7 章 政策評価におけるプログラム概念)を参照したい。

³ 山谷、2012。

⁴ 「補論: 日本の ODA における政策レベル評価」。山谷、2012。

達成度を検証が可能か、評価可能性についても検討する。

(2) 政策レベルの PDCA サイクルを円滑に機能させるにあたっての問題の所在の分析

政策レベルにおける PDCA サイクルを機能させるにあたっての現行の体制のレビューを行い、ODA 評価及びフィードバック上の問題点並びに課題の把握を行った。

- PDCA サイクル確立に向けての実施体制上の課題の把握
 - 政策レベルにおける PDCA の定義と実施体制
 - 政策の D(実施)のモニタリング体制の課題
 - フィードバック上の課題
- 現行の政策レベルの評価の適切性・有効性の検証
- 評価結果として導き出されている提言・教訓の質(有用性, 実施可能性)の検証。提言・教訓が活用されていない場合, その理由・要因。
- 政策レベルの ODA 評価で求められる「外交の視点からの評価」における課題の把握

(3) 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルとの比較分析による評価・フィードバック体制の課題の把握

ODA 評価のフィードバックメカニズムを機能させるため、政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルを比較・検証し、効果的な連携を図るための課題を把握した。

- 政策レベル及び事業レベルの PDCA サイクルの関連性の検証
- 特に、政策レベルの D(実施)と事業レベルの P(計画)、事業レベルの A(フィードバック)と政策レベルの P との関連についての分析
- PDCA サイクルの改善に資する ODA 評価体制及びフィードバック上の課題の把握(評価のタイミング, 評価内容の共通化, 評価結果の相互活用など, JICA の事業評価と外務省の政策レベルの評価との連携上の課題, 提言・教訓のフィードバック上の課題)

(4) 他ドナー(二国間援助機関, 多国間援助機関を含む)のフィードバックメカニズムとの比較

PDCA サイクルにおけるフィードバックメカニズムの改善に参考となるポイントを整理し、提言を策定する際の参考とするため、他ドナーの評価体制及びフィードバックメカニズムについて、比較分析を行った。ODA の評価体制は、それぞれのドナーの組織としてのミッション、二国援助機関の場合、国の政策における ODA の位置づけの影響を受けることから、各ドナーの背景情報にも留意した。

- 評価体制
- 評価目的・位置づけ, 評価の種類, 評価のタイミング
- 評価の実施状況
- 評価結果のフィードバックメカニズムとフィードバックの現状

なお, 本評価調査業務においては, 評価政策・方針, 評価結果をウェブサイト上で広く公表している, ドナーを対象とした。特に, 評価結果のフィードバックについては, ウェブサイトなどで確認できる既存情報は限定的であることから, ODA 評価室のネットワークを活用し, 可能な範囲で, メールなどを活用したアンケート調査や, 米国ワシントン DC にてコンタクト可能なドナーに対するインタビュー調査を実施した。

1-1-5 本評価の枠組み

評価対象: 外務省 ODA 評価室が実施する政策レベルの ODA 評価

評価対象時期: 現行の ODA 評価体制(総合評価落札方式)となった 2010 年度(平成 22 年度)以降

評価項目		評価内容・指標	情報源	情報収集先
開発の視点からの評価				
ODA 評価制度の現状分析	ODA 評価制度の適切性	・外務省の ODA 評価体制の現状と適切性(有益な提言・教訓を導き出す体制となっているか?) ・外務省の ODA 評価ガイドラインの適切性(有益な提言・教訓を導き出す評価の視点などを明示しているか?) ・JICA の ODA 評価体制の現状と適切性(外務省の ODA 評価体制との一貫性・連関はあるか?) ・JICA の事業評価ガイドラインの適切性(外務省の ODA 評価ガイドラインとの一貫性・連関はあるか?)	・2010 年度以降に適用されている外務省の ODA 評価ガイドライン ・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価報告書 ・2010 年度以降に公表された外務省の ODA 評価年次報告書 ・JICA 事業評価ガイドライン(第 2 版) ・2010 年度以降に公表された JICA 評価年次報告書 ・他ドナーによる ODA 評価制度・体制・評価方針	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・JICA ウェブサイト ・JICA 評価部 ・主なドナーのウェブサイト
	評価結果としての提言・教訓の適切性	・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価による提言・教訓の論理性(評価分析に基づく提言・教訓か?) ・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価による提言・教訓の有用性・具体性(アクションを取るべき主体、どのように何を実施すべきか、明確か?)	・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価報告書 ・平成 26 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件のレビュー」 ・提言・教訓のユーザーの意見	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・外務省国際協力局担当各課 ・JICA 評価部
問題の所在の分析	PDCA における ODA 政策評価の位置づけ	・政策レベルの PDCA サイクルにおいて ODA 政策評価は、C(チェック)としての機能を果たしているか? ・政策目標の具体的な指標による分析は行われているか? 行うことは可能か? ・外交の視点による評価のアプローチは適切か?	・2010 年度以降に適用されている外務省の ODA 評価ガイドライン ・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価報告書 ・2010 年度以降に公表された外務省の ODA 評価年次報告書 ・2010 年度以降の外務省の各 ODA 評価報告書の提言が反映された ODA 関連政策文書 ・2010 年度以降の JICA 評価年次報告書 ・ODA 政策立案及び実施担当者の意見	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・外務省国際協力局各課

評価項目		評価内容・指標	情報源	情報収集先
問題の所在の分析	外務省による ODA 政策評価と JICA 事業評価との関連性と連携	・外務省による ODA 政策評価と JICA 事業評価の連携（例えば、同一対象に対する評価の実施）はあるか？ ・外務省による ODA 政策評価の評価結果は JICA 事業評価に反映されているか？ ・JICA 事業評価の結果は外務省による ODA 政策評価に反映されているか？	・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価報告書 ・2010 年度以降に公表された外務省の ODA 評価年次報告書 ・2010 年度以降の JICA 評価年次報告書 ・外務省及び JICA の評価担当者の意見	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・JICA 及び評価部
	政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの関連性と連携	・政策レベルの PDCA サイクルの D(実施)及び C(評価), A(フィードバック)は, 事業レベルの PDCA サイクルの P(計画)にどのように連携しているか？ ・事業レベルの PDCA サイクルの C(評価)及び A(フィードバック)は, 政策レベルの PDCA サイクルの P 及び D との連携はあるか？	・2010 年度以降に実施された外務省の各 ODA 評価報告書 ・2010 年度以降に公表された外務省の ODA 評価年次報告書 ・2010 年度以降の JICA 評価年次報告書 ・外務省 ODA 政策立案・実施及び評価担当者の意見 ・JICA 各種事業方針作成及び評価担当者の意見	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・外務省国際協力局各課 ・JICA 評価部
提言を導き出すための検討	外務省による現行の ODA 政策評価のフィードバック体制	・現行の ODA 政策評価の提言・教訓は関係者に適切にフィードバックされているか？（フィードバック先, フィードバック方法, フィードバックの内容, など）	・2010 年度以降に公表された外務省の ODA 評価年次報告書 ・2010 年度以降の JICA 評価年次報告書 ・外務省 ODA 政策立案・実施及び評価担当者の意見 ・JICA 各種事業方針作成及び評価担当者の意見	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・外務省国際協力局各課 ・JICA 評価部
	外務省による現行の ODA 政策評価の提言・教訓の活用状況	・外務省による現行の ODA 政策評価の結果から得られた提言・教訓は活用されているか？（政策レベルの PDCA サイクルは機能しているのか？） ・活用の結果, 日本の ODA の改善につながっているか？	・2010 年度以降に公表された外務省の ODA 評価年次報告書 ・2010 年度以降の JICA 評価年次報告書 ・外務省 ODA 政策立案・実施及び評価担当者の意見 ・JICA 各種事業方針作成及び評価担当者の意見	・外務省ウェブサイト ・外務省 ODA 評価室 ・外務省国際協力局各課 ・JICA 評価部

1-1-6 本評価調査の実施体制

本評価調査業務は、以下の評価チームにより実施した。

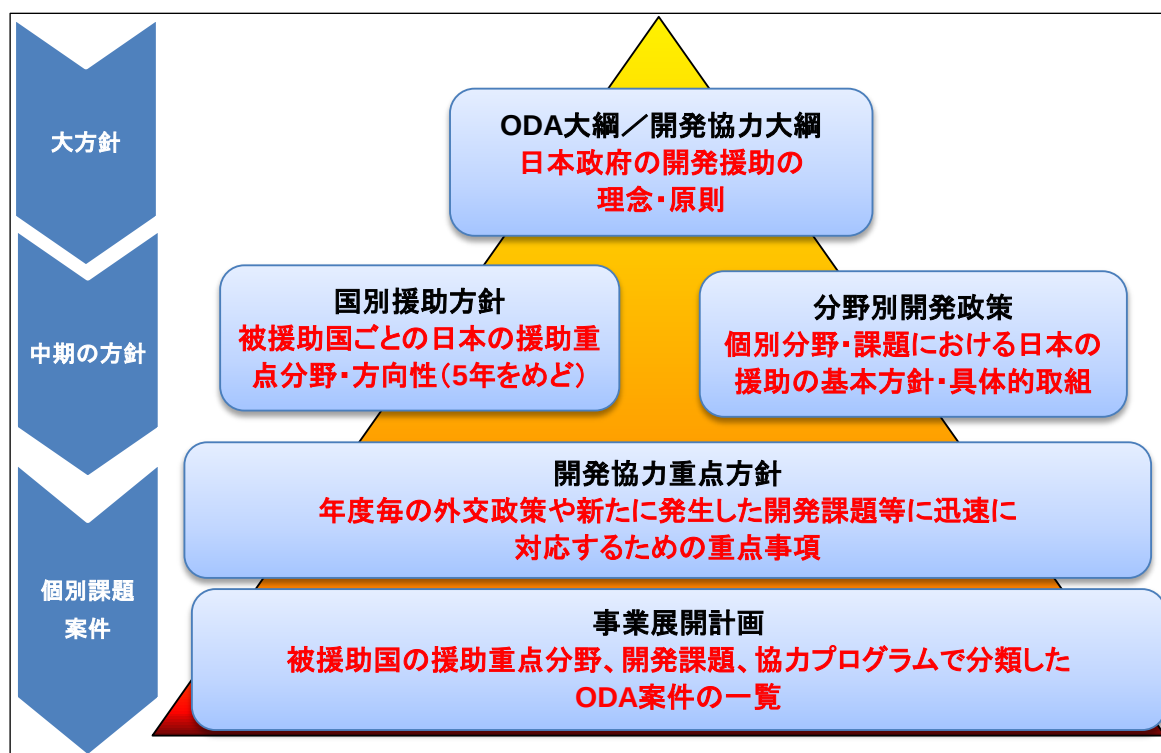
担当	氏名	所属・役職
評価主任	佐藤 寛	日本貿易振興機構 アジア経済研究所 研究企画部 上席主任調査研究員
アドバイザー	大迫 正弘	NPO 法人 PCM Tokyo 理事
コンサルタント (ODA 評価/PDCA サイクル)	中村 桐美	OPMAC 株式会社 事業部 上席コンサルタント
コンサルタント(ODA 政策評価)	種田 博	OPMAC 株式会社 代表取締役
コンサルタント(ODA 評価手法)	持田 智男	OPMAC 株式会社 常務取締役
コンサルタント(ODA 評価体制)	三島 光恵	OPMAC 株式会社 事業部 上席コンサルタント
コンサルタント(他ドナー評価制度)	飯田 利久	OPMAC 株式会社 事業部 上席コンサルタント

第2章 日本の政策レベルの ODA 評価制度と PDCA サイクル

2-1 開発協力政策の枠組み

1992 年に閣議決定され、2003 年に改定された ODA 大綱は日本の ODA 政策の根幹を規定する文書として、重要な役割を果たしてきた。改定後 10 年以上が経過し、日本が ODA を開始して 60 周年を迎える中、日本及び国際社会は大きく変化し、また、ODA に求められる役割も変化する中で、ODA 大綱の見直しが行われ、2015 年に開発協力大綱が閣議決定された。日本の開発協力政策は、ODA 大綱及び新たに定められた開発協力大綱を頂点とし、国別援助方針、分野別開発政策、年度ごとに策定される開発協力重点方針、国別援助方針の下に作成される事業展開計画(重点分野、開発課題、協力プログラム)が一貫した開発協力政策として実施されている。具体的な開発協力政策の枠組みは、下図のとおりである。

図 2: 日本の開発協力政策の枠組み



出所: 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/wakugumi.html> (2016 年 3 月現在) に基づき、評価チームが独自に作成

2-2 日本における ODA 評価

1970 年ごろに、OECD-DAC において開発援助の評価の必要性が議論され始めた。日本の ODA 評価は、1975 年に当時の海外経済協力基金(OECF)⁵が、個別事業(有償資金協力事業)の事後評価を実施したことに始まる。1981 年には、外務省及び JICA がそれぞれ開発援助についての事後評価を開始し、旧 ODA 大綱では、「今後の協力にも資するよう第三者による評価及び他の国との合同評価を含めた評価活動を充実する」、「政府開発援助の総合評価等を推進する」という、評価活動の充実と推進が明記された。

また、2000 年には国連において「ミレニアム開発目標(MDG)」が採択され、国際社会による開発課題への取組が示される一方、援助の効果をさらに高めるため、事業評価(個別プロジェクトの評価)に加え、分野(セクター)や国全体を対象とした包括的な援助アプローチが重視されるようになり、ODA 評価においても、セクター別、国別、課題別援助を対象とした評価が求められるようになった。国内においても、行政全般を対象とする評価の重要性が認識されるようになり、2002 年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」で、各省庁が所管する政策について自己評価を行うことが義務付けられた。

こうした中、2003 年 8 月の旧 ODA 大綱の改定で、「評価の充実」が明記され、事前から中間、事後と一貫した評価、政策、プログラム、事業(プロジェクト)を対象とした評価の実施、ODA の成果を測定分析し、客観的に判断するための専門知識を有する第三者による評価の充実、政策評価法に基づく行政機関による評価が挙げられ、現在の外務省による政策レベルの ODA 評価の実施に至っている。具体的には、外務省が実施する政策レベルの ODA 評価(第三者評価)は外務省組織令に基づき実施され、国別評価、重点課題別評価、スキーム別評価、セクター別評価及びその他の評価として類別される。事業レベルの ODA 評価については、JICA により実施されている。現行の日本の ODA 評価体制・枠組みは以下のとおり。

表 1: 日本の ODA 評価の体制及び枠組み

評価の種類		評価の対象	評価の実施者	評価のタイミング
政策レベルの ODA 評価	国別評価	国別援助方針	外務省	中間・事後
	重点課題別評価	分野別開発政策	外務省	中間・事後
	スキーム別評価	ODA スキーム	外務省	事後
	セクター別評価	ある国の特定セクター	外務省	事後
事業レベルの ODA 評価	テーマ別評価	セクター・課題、協力プログラム	JICA	事後
	事業評価	各プロジェクト	JICA	事前、事後

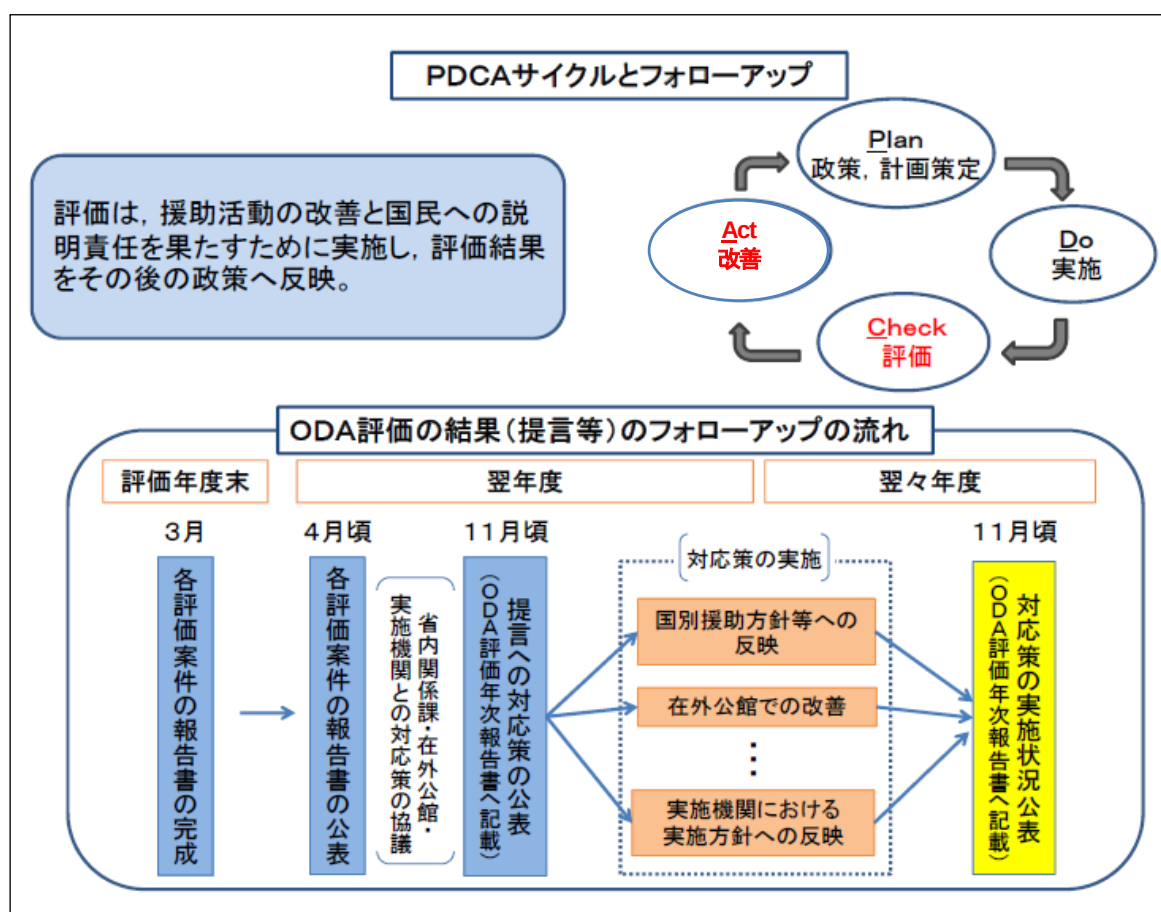
出所: 評価チーム作成

⁵ 1999 年に OECF 及び日本輸出入銀行が国際協力銀行(JBIC)に統合され、2008 年に JBIC の海外経済協力部門が JICA に統合された。

2-3 ODA 政策の PDCA サイクル及び外務省による ODA 評価の結果のフィードバックの現状

2003 年 8 月の旧 ODA 大綱の改訂では、評価の充実とともに、評価結果をその後の ODA 政策の立案及び効率的・効果的な実施に反映させること、すなわちフィードバックが明記された。さらに、2005 年に閣議決定された「骨太の方針 2005」では、「ODA プロジェクトの成果について、費用対効果を含め第三者による客観的評価を行い、その結果を公表するとともに、ODA 政策の企画・立案に反映させるサイクル(PDCA⁶サイクル)」を確立することが盛り込まれ、PDCA サイクルの確立により、ODA 評価体制の充実と政策への反映が図られた。これにより、PDCA サイクルにおける評価の位置づけを明確化し、評価結果を ODA 政策の策定及び実施にフィードバックする体制を強化し、評価結果から導き出される教訓及び提言を ODA 政策の策定及び実施において活用するようになった。

図 3:ODA 政策の PDCA サイクルにおける ODA 評価の位置づけとフォローアップの流れ



出所: 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/pdca.html> (2016 年 2 月現在) を基に評価チーム作成

⁶ PDCA とともに PDS(Plan-Do-See)も使用される。PDS では、PDCA の A(反映・改善)のプロセスが、P(政策決定)に包含されていると捉えることも可能である。

2-3-1 政策レベルの PDCA サイクル

(1) P:政策の立案・改訂

ODA 政策の P(計画)は、最上位の政策として「ODA 大綱／開発協力大綱」の策定・改訂があり、各国への支援方針を定める「国別援助方針」及び分野別・重点課題別の開発協力政策としての分野別・重点課題別政策／イニシアティブの策定・改訂がこれにあたる。ODA 政策の策定・改訂には外務省省内協議、ODA 実施機関である JICA との協議・調整、関連する各省協議・調整、パブリック・コメントの聴取・反映などのプロセスがある。このプロセスには、最低でも 1 年以上を要することから、各政策の期限が終了する 2 年前ぐらいから、策定準備が開始される。

- ODA 大綱／開発協力大綱: 10 年を目途に改訂。国際協力局が主管する。パブリックコメントなどのプロセスを経て、確定される。
- 国別援助方針: 2011 年から原則として全ての援助対象国について策定され、5 年を目途に改訂される。国際協力局が主管する。被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の開発計画、開発上の課題などを勘案して作成される。援助対象国との政策対話などを経て、在外公館及び JICA 事務所を中心とする現地 ODA タスクフォースが第一案を作成し、国際協力局において決裁が行われる。外務省内関係各課及び JICA との協議を行い、その後、関係省庁のコメント及びパブリックコメントの聴取を行う。
- 分野別・重点課題別政策／イニシアティブ: それぞれの政策／イニシアティブにより 5 ～10 年ごとに策定・改訂されることが多い。国際協力局が主管している。なお、政策によっては内閣総理大臣を本部長とする総理官邸内の分野別戦略推進本部などの主導で策定されるものもあり、他の関係省庁とともに、外務省の主管課は政府全体としての政策・戦略の一部を担うことになる。

(2) D:政策の実施

ODA 政策の実施(D)をどのように定義づけするかについては、外務省関係者間で明確な共通認識は必ずしも確立されていない。一般に企業の生産管理及びプロジェクトマネジメントでの定義では、「人員やリソースの調整を行い、適切な人材、リソースの割り当て、業務の期限の設定、手順により計画を実行するプロセス」とされていることから、本評価調査においては、「各種政策に基づき各年度の具体的な ODA 案件の実施に関わる予算配分・執行を行うこと」、すなわち、「各種 ODA 政策から JICA による具体的な ODA 案件の実施をつなぐプロセス」を「政策の実施(D)」として、整理した。政策の実施期間は、政策の類別や内容によって異なるが、おおむね 5～10 年という長期にわたる。また、ODA においては、政策の実現手段である ODA 事業の実施に係る時間も長期に渡り、有償資金協力による大型のインフラ整備事業などでは、建設開始から完了まで 5 年以上かかり、政策の実施は長期間を要する。

(ア) 国別援助方針

国別援助方針に基づき、開発課題、協力プログラムなどを設定した事業展開計画を策定し、毎年改訂している。これを踏まえて、援助対象国における案件形成に関する要望調査を実施している。事業展開計画は、現地ODAタスクフォースが改定案を作成し、国際協力局における決裁後、外務省内関係各課及び JICA との協議を行い、その後関係省庁からコメントの聴取を行う。また、事業展開計画を通じて、当該国に対する支援の予見性を高め、今後の支援に関する検討に活用している。なお、個別の ODA 事業については、国際協力局長の下、「開発協力適正会議」⁷(2 か月に 1 回開催)において、有償資金協力及び無償資金協力事業を対象として、各案件の協力準備調査について事業の妥当性の確認が行われている。

(イ) 重点課題別・分野別開発協力政策

年度毎に、外交政策の進展や新たに発生した開発課題などに迅速に対応するために重点事項を明確にするものとして、ODA 予算確定後の 4 月時点で開発協力重点方針が作成され、二国間 ODA の案件の計画・検討に反映される。予算要求・執行及び具体的な ODA 案件の計画は、国際協力局が所管する。

(ウ) ODA スキーム

ODA 実施上の課題を踏まえて、有償資金協力、無償資金協力、技術協力などに関わる ODA スキームの実施状況や課題についての検証が行われ、制度設計の変更などの改善が適宜図られる。主管は、国際協力局である。

(3) C:政策の評価

外務省大臣官房 ODA 評価室が主管する、政策レベルの ODA 評価は、ODA の管理改善(ODA 政策へのフィードバック)及び国民への説明責任の確保を目的とし、ODA 政策について、「開発の視点からの評価」(政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性)及び「外交の視点による評価」の観点から分析を行い、評価結果に基づく提言をとりまとめている。政策レベルの ODA 評価の実施のタイミングとしては、評価結果を国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブにタイムリーに反映する場合には、上述のとおり、政策の策定プロセスに係る時間を勘案し、当該 ODA 政策が終了する 2 年前前後に実施するよう配慮している。

政策レベルの ODA 評価は、大きく以下の 4 つに類別される。

- 国別評価:評価対象となる国に対する国別援助方針とそれに基づく ODA の実施状況を、「開発の視点からの評価」(政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性)及び「外交の視点からの評価」(外交上の重要性、外交的波及効果など)の評価項目に基づいてを検証する。

⁷ 関係分野の知見を有する独立した委員と意見交換を行うことを通じて、事業の妥当性を確認するとともに、ODA の質と透明性の向上を図ることを目的として開催される。

- 重点課題別評価: 分野別・重点課題別の開発協力に関する政策／イニシアティブとそれに対する ODA の実施状況を、「開発の視点からの評価」(政策の妥当性, 結果の有効性, プロセスの適切性) 及び「外交の視点からの評価」(外交上の重要性, 外交的波及効果など) の評価項目に基づいて検証する。検証にあたっては, ケーススタディ国を対象とする分析も行われる。
- セクター別評価: 特定国の特定分野における日本の ODA 方針及びそれに基づく ODA の実施状況を、「開発の視点からの評価」(政策の妥当性, 結果の有効性, プロセスの適切性) 及び「外交の視点からの評価」(外交上の重要性, 外交的波及効果など) の評価項目に基づいて検証する。
- スキーム別評価: 行政レビューなどを通じて把握された ODA スキーム上の課題について管理改善を図るため, 当該スキームの制度, 実施状況などについて分析・検証を行う。

なお, 政策レベルの ODA 評価のタイミングは, 評価結果を効果的に政策に反映させることを重視すると, 政策の対象期間が終了する前の段階で, かつ政策形成のプロセスが開始される前に評価が完了している必要があり, その場合, 政策の結果を全て検証することはできない。例えば, 国別援助方針や重点課題・分野別政策の改訂のタイミングに合わせる場合, 国別援助方針や重点課題・分野別政策の実施中に評価を行うことになり, 結果の有効性やプロセスの適切性については, 政策の実施途中段階での検証となる。すなわち, 説明責任の確保という観点から見ると, 政策形成へのフィードバックを重視したタイミングでの評価は, 評価対象となる政策が完了していない段階で行われることになる。特に, 評価項目の一つである, 「結果の有効性」では, 「協力プログラム」の実施自体が完了していないことに加えて, 通常, ODA の効果の発現は事業完了後, 数年の経過を要することから, 「政策の結果の一部の有効性を検証する」ことにとどまらざるを得ない。したがって, 政策レベルの ODA 評価を行う際には, 評価のタイミングによる特性及び制約を明記した上で評価結果を示すことが不可欠となっている。

(4) A: 評価結果のフィードバック

外務省 ODA 評価ガイドライン(P.14)では, 「提言」とは, 評価から導き出された結果を基に, 主に対象案件の関係機関や関係者に対して行う提案を意味する。一方, 「教訓」とは, 評価調査の過程, 及び評価結果から抽出された, より広範に適用される留意事項などを意味する。「教訓」は, 他国や他の課題に対する ODA 政策立案や実施過程においても将来役に立つと思われる事項を示す。JICA でも同様に, 「提言」は, 評価対象案件について実施機関や JICA が提言を受けて具体的アクションをとることを想定している一方で, 「教訓」は, 評価対象案件ではなく今後の類似案件へ適用を想定しており, 一般的かつ汎用性ある形でまとめることとなっている。いずれも, PDCA の改善(A), すなわち, 政策形成及び実施にフィードバックされる対象として捉えることができる。

政策レベルの ODA 評価の結果は、後述するように、ODA 評価報告書として取りまとめられ、外務省ホームページ上で広く一般に公開される。また、英文（及び案件によっては対象国の公用語）で概要が作成されており、被援助国関係者や他ドナーなど海外の関係者と共有できる体制となっている。また、ODA 評価報告書は、外務省国際協力局各課及び JICA をはじめとする関係者に配布されている。

実施された政策レベルの ODA 評価の結果に基づき取りまとめられた提言について、国際協力局主管課を中心に対応策を検討する。主管課により検討された対応策は、7 月のフォローアップ会議で確定され、主管課が実施する。提言の内容によっては、ODA 事業の実施機関である JICA にもフィードバックされる。対応策は、ODA 評価終了後の翌年度の ODA 評価年次報告書に掲載され、さらに、対応策の実施状況は ODA 評価室によってフォローが行われ、ODA 評価終了後の翌年度の ODA 評価年次報告書に掲載される。ODA 評価室によって公式にフォローされるのは ODA 評価終了後 2 年間となる。それ以降も重要な提言については主管課が中長期的な取組を行う場合もあるが、提言についてのそれ以降のフォローアップ体制は整備されていない。なお、国別評価については、次に実施される際に前回の国別評価での提言の実施状況の検証を行うこととしている。

国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブの改訂のタイミングと政策レベルの ODA 評価の結果が取りまとめられるタイミングがうまく合えば、評価の結果として示された提言の内容が作成・改訂される政策に反映される。しかしながら、前述のとおり、政策の作成・改訂のプロセスには 1 年以上に及ぶことが多いため、政策へのフィードバックをタイムリーに行うのであれば、政策形成のプロセスを踏まえて評価のタイミングを選ぶことが求められる。具体的には、現行で行われている ODA 評価案件の選定にあたり、政策の改訂のタイミングが反映されるよう、国際協力局各課より向こう数年分（例えば 5 年分）の要望（今後 5 年以内に改訂が行われる政策など）を ODA 評価室でとりまとめ、リスト化した上で、中期的な ODA 評価計画を策定しておくなどの対応が考えられる。既に ODA 評価室ではそうしたリスト作りに向けた取組を開始している。

一方、前述のとおり、政策レベルの ODA 評価は、ODA の管理改善あるいは説明責任の確保といった評価の目的で実施されているが、これらの評価目的のうち、どちらを優先するかによって評価を実施すべきタイミングや、求められる提言の内容、提言をフィードバックする先も異なってくる。

その他の評価結果の活用・フィードバックとしては、ODA 政策の実施過程において、国別援助方針の事業展開計画などへの反映や、開発協力適正会議における報告、個別の ODA 事業の検討を行う際の参照が行われている。

2-3-2 事業レベルの PDCA サイクル

(1) P:ODA 事業の案件形成・計画

各スキームを担当する JICA 事業部により、国別援助方針に掲げられる重点分野に沿って、先方政府の要請、ODA 事業の採択に基づき、具体的な ODA 事業の計画、案件形成・準備が行われる。当該国や分野、事業の特性、過去の支援実績、スキームにより、案件形成に関わる調査内容や期間、案件準備・計画のプロセスには違いがあるが、案件形成・準備にはおおむね 1 年以上を要する。案件形成・準備は、一般的には以下のプロセスで進められる。

- 要望調査
- 協力準備調査(フィージビリティ調査を含む)
- 概略設計調査／詳細計画策定調査
- 事前評価／審査

JICA による案件形成・計画のプロセスは、政策レベルの PDCA サイクルの P(政策決定)及び D(実施)と連動しており、外務省国際協力局国別開発協力各課や現地 ODA タスクフォースと情報共有や連携しながら、進められている。なお、情報共有やコミュニケーションの頻度は、対象国の状況や外務省及び JICA の関係部署、在外公館及び JICA 事務所の体制などにより相違がある。

(2) D:ODA 事業の実施

ODA 事業の採択後、外務省及び JICA により、事業が実施される。ODA 事業の実施主体は、スキームにより異なり、資金協力の場合は被援助国実施機関、技術協力プロジェクトの場合は日本人専門家及び被援助国のカウンターパート機関の合同で行われ、草の根技術協力などの場合は日本の NGO、大学、地方自治体及び公益法人などとなる場合もある。事業の内容により、事業開始から完了までに要する期間は異なるが、最短でも 1 年以上、大規模インフラ整備事業などでは完了までに 7 年以上の長期にわたる場合も見られる。

事業の実施中には、各スキームにより体制は異なるものの、モニタリングが行われ、事業の進捗状況などにつき、JICA 主管部及び在外事務所への報告が行われ、必要に応じて事業実施の改善が図られる。

国際約束後の ODA 事業の実施に関する横断的な事項は、外務省国際協力局事業管理室が所管している。

事業実施中の情報については、JICA と外務省国際協力局国別開発協力各課でも共有され、

案件形成の際の留意事項としてフィードバックされている。

(3) C:ODA 事業の評価

JICA により、ODA 事業についての案件別事業評価及びテーマ別評価が実施される。

事業実施中に行われるモニタリング及び事業実施後の事後評価により、各案件の進捗状況、目標達成状況とその要因などについての検証が行われる。また、事後評価では、事業完了後 3 年を目途に、案件の妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性の評価が行われるが、特に事業実施の効果とその持続性を中心に検証される。事業評価の結果、当該案件の改善に向けた提言が作成されるとともに、類似案件に反映すべく教訓(グッドプラクティス及び失敗例)が抽出される。なお、案件の特性により、事業効果の発現には時間を要する場合もあり、事後評価の実施のタイミングへの配慮が行われている。事業による波及効果などの間接的なインパクトの発現は、中長期的に検証することが必要となるが、現行の案件別事後評価の体制では、事後評価時点で確認できるインパクトのみの検証にとどまっている。

また、分野・課題別、国・地域、マネジメント上の教訓を抽出するため、テーマ別評価も実施されており、複数の案件を対象とした、横断的な視点からの評価が行われている。

(4) A:評価結果のフィードバック

案件別事後評価の結果は評価報告書として取りまとめられ、JICA ホームページ上で公開されている。和文に加えて、英文、場合によっては現地語でも作成され、国内外の関係者と評価結果が共有されている。

前述のとおり、被援助国側に対する当該案件の改善に向けて、評価結果として提言がフィードバックされる。提言のフィードバックは、現地調査時に評価者から関係機関に対して直接行われ、提言内容について協議されることが一般的である。

JICA に対しては、ODA 案件の質の向上に向けて、類似案件への適用や JICA の事業マネジメントの改善を求める教訓が抽出される。JICA では、教訓の活用・フィードバックの改善のため、2014 年度に評価部がテーマ別評価として、「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」を実施し、教訓活用・フィードバック体制の強化が図られている。具体的には、それまで評価報告書の回覧のみであったところ、2014 年以降、案件別事後評価結果について、「事業評価結果の説明会」という形で、評価部が JICA の関係部署に対するフィードバックを開始した。また、教訓の活用を促進することを目的とし、抽出された教訓に基づき、「プロジェクト教訓シート」を作成し、一元的に管理し活用を図っている。加えて、過去の評価結果から導かれた教訓を分野別にレビューし、ナレッジ化を図り、教訓の適用可能性を高めている。

外務省 ODA 評価室では、JICA による事業評価の結果を国別援助方針や事業展開計画などに反映するために、毎年 JICA 事業評価結果を外務省国際協力局にフィードバックする機会を設けている。また、政策の実施(D)へのフィードバックや政策レベルの ODA 評価(国別評価など)における結果の有効性の検証のベースとして事業評価の結果が参照されるなど、JICA による事業評価結果は間接的にも活用されている。

第3章 ODA における PDCA サイクルの評価

3-1 PDCA サイクルにおける ODA 評価制度の適切性

3-1-1 外務省の ODA 評価体制(政策レベル)の適切性

(1) ODA 評価(政策レベル)の実施体制

外務省の ODA 評価体制は、政策レベルの ODA 評価の透明性、公平性、独立性確保の観点から、評価部門の組織的位置づけと評価業務の実施方法において強化がなされている。

外務省の ODA 評価部門は、2010 年 6 月の「ODA のあり方に関する検討」の結果を反映し、2011 年度から ODA 評価部門が国際協力局から分離され、大臣官房 ODA 評価室として、ODA 評価の独立性の強化が図られた。また、ODA 評価室長は、公募により外部の評価専門家が登用されている。

2010 年度から試行的に、2011 年度からは全 ODA 評価案件について、一般競争入札を導入し、援助の供与側と受益側の双方から独立した第三者を評価チーム（有識者である評価主任、アドバイザーとコンサルタントから構成される）として公正に選定して、ODA 評価案件を実施している。ただし、現行では、一般競争入札（総合評価落札方式）により、評価チームが決定されており、企画書の内容・質だけでなく、入札価格も加味されることから、企画書が最も優れた評価チームが選定されるとは限らない。2010 年度以降に、ODA 評価室による政策レベルの ODA 評価案件の実施件数は以下のとおりである。

表 2: 外務省 ODA 評価案件(政策レベル)実施状況

評価の種類		2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度
政策レベルの評価	国別評価	5	3	4	3	3
	重点課題別評価	1	1	2	1	3
プログラムレベルの評価	スキーム別評価	1	3	1	1	2
	セクター別評価	-	1	1	1	-
その他テーマ		1	-	-	2	1
合計		8	8	8	8	9

出所: 外務省「ODA 評価年次報告書」2011 年～2015 年版

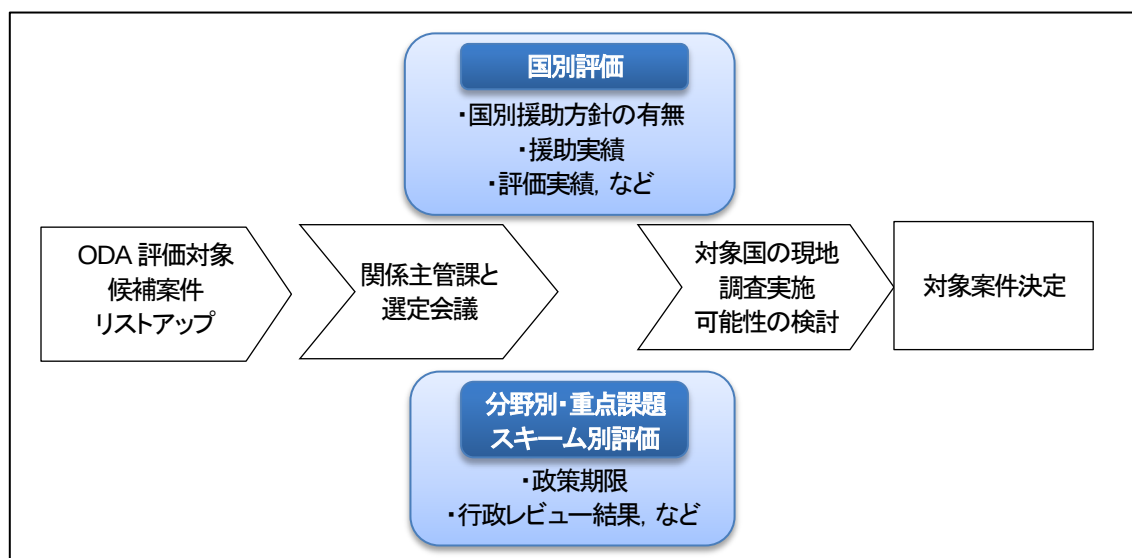
ODA 評価は、外部の第三者により実施されていることから、説明責任の面から適切であるといえる。また、援助政策・方針を含む ODA の管理改善(ODA 政策へのフィードバック)の面では、ODA 政策立案を担当する国際協力局各課の関係者によると、自己評価では得られない分析や提言が得られるとしており、第三者による評価が有益であることが裏付けられている。一方、第三者評価では、外交の視点からの評価・分析については、外部の第三者である評価

チームが入手可能な情報は、公表されている資料・情報となるため、限られた範囲における分析・評価にならざるを得ない。説明責任の確保を含む、ODA 評価の独立性、透明性及び公平性を重視した評価体制を前提とする場合、第三者による評価の特性と制約を踏まえて、政策レベルの ODA 評価の目的、評価範囲の重点をより明確にすることが求められる。

(2) 評価対象の選定、デザイン、マネジメント

政策レベルの ODA 評価案件の対象選定は、ODA 評価室と国際協力局との協議により行われている。対象の選定の流れは下図に示すとおりである。ODA 評価室は、翌年度の ODA 評価対象案件について、国際協力局に要望調査を行い、要望があった案件に加えて、ODA 評価室で対象候補のリストアップを行った上で、前年度の 2 月に国際協力局審議官の出席の下、関係主管課と選定会議を行い、確定している。国別評価については、国別援助方針作成の有無、近年の援助実績、過去の評価実施実績、現地調査の実施可能性(治安状況など)を考慮し、候補国をリストアップし、重点課題別評価については、政策の期限が近付いている案件をリストアップしている。また、行政事業レビューの結果などを踏まえ、スキーム別評価の案件も対象とされている。(例:平成 26 年度「草の根技術協力に関する評価」、「相対的に所得水準の高い国に対する無償資金協力に関する評価」など)。なお、分野別・重点課題別評価やスキーム別評価では、ケーススタディ対象国を設定し、現地調査を実施しているが、現地調査の実施可能性については、在外公館及び JICA に照会を行っている。

図 4: 外務省の ODA 評価対象案件の選定プロセス



出所: 関係課へのヒアリング結果より評価チーム作成

以上の選定プロセスにより、過去 5 年間(2010～2014 年度)に実施された評価案件は下表のとおりである。国別評価、重点課題別評価、スキーム別評価は毎年実施されているが、セクター別やその他テーマは、毎年実施されていない。

表 3: 外務省 ODA 評価案件リスト(2010～2014 年度)

評価の種類		評価案件名	年度
政策レベル	国別評価	パキスタン国別評価 ケニア国別評価 メコン地域の ODA 案件に係る日本の取組評価	2014 年度
		コロンビア国別評価 ラオス国別評価 スリランカ国別評価'	2013 年度
		ネパール国別評価 マラウイ国別評価 パレスチナ自治区に対する支援の評価 キューバ国別評価	2012 年度
		ペルー国別評価 タイ国別評価 中央アジア 3 か国に対する市場経済化支援の評価	2011 年度
		エジプト国別評価 フィリピン国別評価 ウガンダ国別評価 マレーシア国別評価 ボリビア国別評価,	2010 年度
	重点課題別評価	法制度整備支援の評価 緊急事態における人道支援の評価 保健関連ミレニアム開発目標(MDGs) 達成に向けた日本の取組の評価	2014 年度
		防災協力イニシアティブの評価	2013 年度
		ジェンダー平等政策・制度支援の評価 三角協力の評価	2012 年度
		「貿易」のための援助」の評価	2011 年度
		平和構築のための支援の評価	2010 年度
	プログラムレベル	草の根技術協力に関する評価 相対的に所得水準の高い国に対する無償資金協力の評価	2014 年度
		貧困削減戦略支援無償の評価	2013 年度
		国際緊急援助の評価	2012 年度
		研修員受入事業の評価 食糧援助(KR) の評価, 水産無償資金協力に関する評価	2011 年度
		日本 NGO 連携無償資金協力の評価	2010 年度
	セクター別評価	ベトナム都市交通セクターへの支援の評価	2013 年度
		カンボジア保健・医療分野支援の評価	2012 年度
		セネガルにおける教育分野協力(職業訓練分野) の評価	2011 年度
	その他テーマ	過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度) のレビュー	2014 年度
		アフリカン・ミレニアム・ビレッジ・イニシアティブへの支援の評価	2013 年度
		開発人材育成及び開発教育支援の評価	2013 年度
		パリ宣言実施状況: ドナー本部評価—日本のケーススタディ	2010 年度

出所: 外務省「ODA 評価年次報告書」2011 年～2015 年版

ODA 評価室が主管する、政策レベルの ODA 評価の枠組み・デザインは、「ODA 評価ガイドライン」(現行のガイドラインは 2015 年 5 月に改訂された第 9 版)により規定されており、第三者による評価チームは、これに沿って評価を実施している。同ガイドラインでは、評価の枠組み、視点が示されており、政策レベルの ODA 評価の一定の標準化と質の確保が図られている。外務省の評価目的として定められている、(1) ODA の管理改善、(2) 国民への説明責任を果たすため、フィードバック強化及び評価の「見える化」に向けて、ガイドラインの改訂を通じ、ODA 評価の質の向上とわかりやすい評価結果のとりまとめへの取組が行われてきている。

「ODA 評価ガイドライン」は、第 1 部ガイドラインと第 2 部ハンドブックの 2 部構成となっている。ガイドラインにおいては、①ODA 評価の目的、②ODA 評価の機能と役割、③評価基準、④評価の仕組み、⑤評価結果のフィードバック、⑥評価結果の公表、⑦経緯、が示されており、ハンドブックは、①ODA 評価実施の流れ、②ODA 評価手法、③留意事項、で構成されている。

ハンドブックでは、評価の対象として、目標体系図(政策→施策→事業の階層あるいは、政策目標のレベルを大目標、中目標、小目標として階層化して示したもの)を作成することが求められている。現行の体制では、政策形成段階において「目標体系図」が作成されている政策は少なく、評価者が評価時点において、評価対象となる目標体系図を作成している。そのため、政策形成段階での「目標体系図」と実績を比較分析し、検証を行う体制とはなっておらず、評価可能性と説明責任の観点から課題が見られる。また、評価者が評価時点において「目標体系図」を作成するにあたって、どのような切り口で階層化すべきか、あるいはどのような切り口で階層化すれば評価可能性を確保できるか、についての具体的な方法や、評価可能性が限定的な場合の代替手段については示されていない。また、国別評価などの ODA 評価の類別により、「開発の視点からの評価」の「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の評価項目ごとの検証すべき事項が示されているが、具体的にどのようなレベルの情報・データを収集・分析し、分析結果に基づき、評価者がどのようなレベルでの提言を導き出すことを求められているかは具体的には示されていない。評価項目の一つである、「外交の視点からの評価」についても、第三者による分析は容易でないとして、評価項目の例として、「外交的な重要性」や「外交的な波及効果」が示されるにとどまっている。ガイドラインにおいてもハンドブックにおいても、第三者による評価分析及び評価結果に関する評価チームと外務省の見解が異なる場合の措置についての言及がなされていない。

評価チームによる調査・分析作業に加えて、外務省 ODA 評価室、評価対象に関連する外務省内の関係各課や、ODA 事業の実施機関である JICA の関係部署からの出席者により、事実関係の確認や評価結果としての提言などの有用性などについて議論を行う検討会(4 回程度)が開催されている。こうした、外務省内外の関係者と評価チーム間での評価の視点や内容について意見交換を通じて、内容の偏りや事実誤認を避け、評価の質の確保が図られている。

一方、外務省内で主たる ODA 評価結果としての提言への対応を求められる、外務省国際協力局各主管課の関係職員へのヒアリングでは、人事異動が 2～3 年で行われるため、政策レベルの ODA 評価に携わる機会が限られており、ODA 評価の活用を含め、評価への理解（活用可能な提言・教訓を抽出するプロセスとしての評価の重要性）が十分及んでいないという課題が指摘されている。ODA 評価結果の活用により、例えば制度や手続きの改善が図られるなど、その有用性をより高めるためには、ODA 実施に伴う説明責任の確保とともに、評価結果の主なユーザー側で、具体的にどのような内容の評価が必要とされるか、評価ニーズを事前に絞り込み、ニーズに応える評価を実施することが求められる⁸。

3-1-2 JICA の ODA 評価体制(事業レベル)の適切性

(1) ODA 評価(事業レベル)の実施体制

JICA では、①PDCA サイクルを通じた事業の更なる改善、②日本国民及び相手国を含むその他ステークホルダー(関係者)への説明責任の確保を目的として、事業評価を実施している。事業評価はプロジェクト・サイクルの各段階で実施され、案件実施前に行われる事前評価、実施中に行われるモニタリング⁹、実施後に行われる事後評価、がある。

プロジェクト実施前の事前評価及び実施中の案件別のモニタリングは、事業部(地域部、課題部、資金協力業務部、在外事務所)が行っている。各案件の事前評価及び案件実施中のモニタリングは、評価分析のコンサルタントが調達される場合もあるものの、基本的には JICA 職員及びプロジェクトの実施機関による内部評価として行われる。

案件別事後評価及びテーマ別評価については、評価部が行っている。評価部の所管は、「協力案件などの評価に関する企画・調整・手法の開発、協力案件などの評価の実施」とされており、評価制度全体及びテーマ別評価を所管する評価企画課と、案件別事後評価を所管する事業評価第一課、事業評価第二課(分野別)で構成されている。また、2015 年度から評価専門の国際協力専門員が配置されている。

案件別事後評価は、原則、JICA が実施した有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトの協力金額 2 億円以上の案件を対象に、事業完了後 3 年後までに、実施される。案件の協力金額及び特性により、評価体制は異なり、協力金額が 10 億円以上を超えている全案件及び有効な教訓が得られる可能性が高いと評価部が判断する案件については、外部の第三

⁸ 評価結果の具体的な活用方法について、事前に決まっていない場合や決められない場合、あるいは評価のプロセスを通じて課題と改善策が提示されるケースも多いと考えられるが、その場合でも、過去の評価結果を参考に、当該評価結果の活用方法を仮定することはできると考える。

⁹ 技術協力プロジェクトを対象として実施されている中間レビュー及び終了時評価は、2015 年 3 月以降に開始された案件についてはモニタリングを強化する体制に変更されている。

者(コンサルタント)を調達し、外部評価として実施される。協力金額が2億円以上10億円未満の全案件については、在外事務所または地域部による内部評価として実施される。なお、内部評価については、評価の枠組み・デザインを適切に行い、かつ、適切な情報収集に基づく評価分析・判断を行うために、外部の評価分析専門家をインハウスコンサルタントとして評価部が調達し、技術的支援を行う体制としている。

テーマ別評価は、ODA 案件の質の向上に向け、分野別及び国別・地域別の教訓や事業マネジメント上の有益な教訓を導くことを目的としており、外部の第三者(コンサルタント)を調達して実施される。JICA の事業改善へのフィードバックにより重点が置かれていることから、評価部に加えて、評価テーマに関連する事業部も参加した検討会を通じて、内容についての協議を行いながら進められている。

また、2010年より、学識者、NGO、国際機関代表などから構成される「事業評価外部有識者委員会」を設置している。同有識者委員会からの事業評価に関わる助言を受け、評価の質の向上、フィードバックの強化、評価の説明責任の確保などを図っている。

表 4: JICA の ODA 事業評価実施件数

評価の種類		2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度
プログラムレベル の評価	テーマ別評価 ¹ (地域、課題セクター 協力プログラム)	5	3	3	3	5
プロジェクトレ ベルの評価	有償資金協力	61	52	64	50	47
	無償資金協力	68	32	72	60	41
	技術協力	46	21	137	68	38

出所: 国際協力機構「国際協力機構事業評価年次報告書」2011～2014 年度

注 1: 実施件数は評価結果の公表年度による。内部評価による簡易型評価及び外部評価による詳細型の評価の合計数。

その他、評価部、事業部、国際協力総合研究所が、統計手法や計量経済などの手法を用い、事業が対象社会にもたらした変化(インパクト)を測定するインパクト評価を実施している。

(2) 評価対象の選定, デザイン, マネジメント

各事業の事前評価については、原則、有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトの協力金額 2 億円以上の案件で作成され、公表されている。事後評価については、前述のとおり、原則として事業終了後 3 年後までというタイミングで対象案件が評価部によってリストアップされ、協力金額によって外部評価とするか、内部評価とするかに振り分けられる。その上で、対象となる案件について在外事務所及び関連する事業部に、評価実施に関する意見を聴取し、継続案件や類似案件などが実施されている場合には、タイミングを合わせて実施した

ほうが効率的であることから、実施時期を確認した上で対象案件が決定される。また、案件別事後評価においても、事業改善に向けてより有益な教訓を導くため、特定の視点による詳細な分析を行うことがある。

テーマ別評価では、どのような「学び」を得たいかという目的の下、事業部門などからの問題意識やニーズをヒアリングした上で、評価部が案件を決定する。過去5年におけるテーマ別評価の内容は下表のとおりとなっている。2014年度以降、分野別の教訓を横断分析し、国／地域、分野課題及び事業マネジメントの3領域でより実用性・汎用性の高い重要教訓（「ナレッジ教訓」と称している）を抽出するテーマ別評価を行っている。これにより、類似案件形成への過去の教訓のフィードバックの一層の強化が図られている。

表 5: JICA のテーマ別評価などリスト(2010～2014 年度)

年度	テーマ別評価など
2014	JICA 協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析
	評価結果の横断分析 灌漑排水・水管理分野における実践的なナレッジ教訓の抽出
	評価結果の横断分析 水産分野における実践的なナレッジ教訓の抽出
	評価結果の横断分析 自然環境保全分野における実践的なナレッジ教訓の抽出
	評価結果の横断分析 防災分野における実践的なナレッジ教訓の抽出
2013	病院における 5S-KAIZEN の適用の有効性
	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
	開発効果の持続性確保のための途上国政府による公共財政管理に向けての考察
2012	技術協力プロジェクトにおけるベースライン調査の現状分析
	地方電化の社会経済的効果指標の考察
	財政支援借款に係る事後評価
2011	DAC 評価 5 項目の評価視点及び判断基準の標準化
	有償資金協力・無償資金協力の経済的インパクト評価～マクロ経済的貢献度評価
	円滑な円借款事業実施による経済的便益に係る調査報告書
2010	「小規模灌漑管理事業」インパクト評価(インドネシア)
	「貧困地域初等教育事業」インパクト評価(フィリピン)
	「ボホール灌漑事業」インパクト評価(フィリピン)
	「パーサック灌漑事業」インパクト評価(2)(タイ)
	市民の国際協力の取り組みと JICA の役割

出所: 国際協力機構「国際協力機構事業評価年次報告書」2011～2014 年度。上記は、各報告書が公表された年度。

JICA の事業評価のデザインは、DAC 評価 5 項目をベースとして、「JICA 事業評価ガイドライン(第2版)」(2014 年)、「JICA 事業評価ハンドブック(Ver.1)」(2015 年)などに沿って実施されている。これらの文書では、「妥当性」、「効率性」、「有効性」、「インパクト」、「持続性」の5項目の観点に沿った評価デザイン、各評価項目の分析の視点、評価設問の立て方、評価の判断

基準、評価結果のレーティング方法などが記載されており、これまで JICA が蓄積してきた事業評価の経験が反映されている。案件別事後評価においては、内部評価、外部評価にかかわらず、評価者は同ガイドラインに沿って、評価の枠組み・デザインを作成し、評価分析を行い、評価報告書を取りまとめる。

また、事業部により行われる、事前評価については、指標の設定の適切性や評価判断の適切性について、評価部がチェックを行い、事業部へのフィードバックを行うことで、質の確保が行われている。

事後評価については、案件別事後評価報告書は、ガイドラインによる評価項目・視点に基づいた分析を行い、作成されていることから、評価内容及び質の標準化が図られている。外部評価については、評価者は評価結果について事実関係の確認や根拠(エビデンス)に基づいた公平な評価となっているか、といった観点から評価部と協議を行うとともに、JICA の関係部及び在外事務所からのコメントを聴取している。なお、評価判断について、外部評価者と JICA の見解に相違がある場合には両論併記としている。内部評価については、評価部により調達されたインハウスコンサルタントにより、評価者である在外事務所などへの技術的支援を行い、評価部が評価の質の確保を図っている。

なお、OECD の“Better Aid: Evaluation in Development Agencies”(2010 年)の調査によれば、JICA の評価部の場合、部の年間予算は約 1,080 万米ドル、評価部に配属されている職員が 18 名、年間 100~200 件の評価報告書(評価部が主管の事後評価の他、事業部が主管である事前評価、中間レビュー、終了時評価も含む)の作成に関わっている。JICA と同程度の事業規模のドナーと比較してみると、世界銀行(WB)独立評価グループ(IEG)では、年間予算 3,100 万米ドル、正規の IEG 職員は 53 名、年間で国別、セクター別、テーマ別などの主要な評価報告書 13 件、パフォーマンス・アセスメント・レビュー 47 件、合同評価報告書 2 件の作成に従事している。他ドナーでは選択的に行われている案件別事後評価を、JICA では、有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトの協力金額 2 億円以上の案件を対象に実施している。こうした事業評価の方針は事業レベルの説明責任の確保につながっているが、評価体制(外部リソースの活用など)や評価分析内容などの違いにより、実際の事務負担に違いが出ることから、単純比較はできないものの、他ドナーに比して評価報告書の作成件数及び職員 1 人当たりの評価案件数が多く、評価マネジメント上の負担となっていると考えられる。説明責任を確保しつつも、より良い教訓を抽出する事後評価を強化していく上で今後検討の余地があると考えられる。

3-1-3 他ドナーの ODA 評価体制などとの比較

本評価調査業務では、以下の機関を対象として、各機関ウェブサイトなどからの既存文献調査、各機関評価担当部署へのインタビュー（電話インタビューを含む）及び質問状に対する回答に基づいて分析を行った。

- 多国間援助機関: WB, アジア開発銀行 (ADB), 国連開発計画 (UNDP)
- 二国間援助機関: 米国 (米国国務省, 米国開発援助庁 (USAID)), 英国 (国際開発省 (DFID), 援助インパクト独立委員会 (ICAI), ドイツ (連邦経済協力開発省 (BMZ), 開発評価機関 (DEval))

なお、OECD-DAC¹⁰に対しても担当者の訪日に併せて行ったインタビューを実施した。

(1) 調査対象機関の評価の目的

本調査で対象とした機関の評価目的は、以下表 6 のとおりであり、ほとんどの機関で、①プロジェクト／プログラム／政策実施による開発効果など、資金面や手続き面の適切性という観点ではなく、投入資源に対する効果に関する情報を納税者やステークホルダーに提供するというアカウンタビリティの確保、②評価を通じて成功や失敗要因などを把握し、将来のプロジェクト・デザインなどに反映、開発効果を高めるという教訓抽出や評価からの学習、の 2 点に大別されている。特に、多国間援助機関の場合、理事会を通じたドナーに対する説明責任は有するが、自国の納税者に対する直接的な説明責任は無いため、アカウンタビリティを業務実施による開発効果により焦点を充てた評価目的となっている。なお、DFID については、後述するように 2011 年の ICAI 設立に伴い、教訓や学習を評価目的の中心にしている。

表 6: 調査対象機関及び外務省 (日本) における評価目的

機関	評価の目的
WB	・ WB グループの政策, プログラム, プロジェクト, プロセスのパフォーマンスの客観的評価の提供 ・ 成功や失敗の要因となる教訓の抽出
ADB	・ ADB 業務パフォーマンスのフィードバックによる ADB 業務の開発効果達成への貢献 ・ 教訓の抽出, 普及
UNDP	・ プログラムや業務の評価により開発結果に対する貢献の客観的評価の提供 ・ 何が, 何故, 成功, 失敗をしたかの要因を明確にする
米国国務省	・ 効果の改善 ・ 主要ステークホルダーである国民に対するアカウンタビリティ確保

¹⁰ OECD-DAC は援助実施機関ではないため、開発援助の評価そのものを行っているわけではないが、開発援助評価 DAC ネットワークのメンバー (29 の加盟国の 41 評価機関及び WB, UNDP 等国际機関) の評価体制についてのピア・レビュー (相互評価) を実施しており、5 年ごとにその詳細な分析をとりまとめ、公表している。前回の詳細レビューは 2010 年に実施され、ウェブサイトで公表されている。現在レビューを実施中であり、2016 年 4 月にドラフトが作成される見込みである。

機関	評価の目的
USAID	- プロジェクト効果、妥当性、効率性測定、ステークホルダーに対する評価結果開示、評価結果の予算配分など意思決定に利用 - 将来のプロジェクト設計への反映やパフォーマンス改善を図るために、プロジェクトパフォーマンスを左右する要因やその大きさに関わる知識の抽出
DFID	- バリュー・フォー・マネーやインパクトを推進するための根拠の活用 - 成功事例の厳密な評価を通じたプログラムデザインの推進 - 貧困へのインパクトに関する十分な根拠から導かれるリスクの受入
ICAI	- 英国議会や英国納税者、その他ステークホルダーに対する英国援助がバリュー・フォー・マネーを提供しているかどうかの把握 - 過去のプログラムからの学習やプログラム改善
BMZ	ドイツ国会やステークホルダーへの説明や BMZ へのフィードバックの提供という観点から、何が、なぜ、成功、失敗したかの要因の把握やドイツ支援により受益国にどのような変化(効果)が生じたかを評価
DEval	根拠に基づく開発プロジェクトのデザイン、より透明性の高い方法によるプロジェクト結果提供、評価から将来の政策分野での改善に必要な教訓の学習の分野でドイツの援助機関を支援
日本外務省	- 援助活動の改善 - 国民への説明責任

出所: 各機関評価政策、ホームページなどから評価チーム作成。

(2) 実施されている評価の種類と評価体制

プロジェクト／プログラム評価やテーマ別の評価はいずれの機関も実施しているが、政策レベルの評価、例えば、国別支援戦略の評価を実施しているのは WB、ADB、UNDP の多国間援助機関であり、二国間援助機関で実施しているところは存在しなかった。また、組織のセクター戦略の評価を実施している機関は多国間援助機関、二国間援助機関共に存在しなかった（国別のセクター支援に関する評価を実施している機関が多数）。ドイツでは BMZ または 2012 年に設立された DEval が政策あるいは政策課題に関わる評価も対象としているが、公表されている評価報告書からは国別支援戦略やセクター戦略の評価実施を確認できなかった。

上記の表 6 にある評価の目的と政策評価の実施の有無は関係していると考えられる。例えば、USAID ではプロジェクト実施の効果に関わるアカウンタビリティの確保が明記されているが、政策実施による開発効果に関わるアカウンタビリティの確保は評価目的には含まれていない（求められていない）。同様に、DFID では、評価目的の中心は教訓抽出であり、DFID の政策に対するアカウンタビリティは必ずしも評価目的には含まれていない。

WB や ADB による国別支援戦略の評価は、①カントリーチームによる現行の国別パートナーシップ枠組み(CPF)レビュー、②IEG あるいは独立評価局(IED)によるレビューの確認(Validation)、及び③複数回の CPF をまとめて実施する国別プログラム評価の 3 種類であり、①、②は新たな CPF 策定に反映できるタイミングで実施することとされている。

なお、米国国務省やUSAIDは、それぞれの国別政策文書¹¹の評価を実施していないが、米国国務省とUSAIDは共同で米国政府外交政策に基づく共通戦略計画を策定しており¹²、同計画に基づき、毎年、国務省、USAID共同で戦略的目標(定量的目標)に対する進捗状況を記載した年次パフォーマンス報告(Annual Performance Report)が国会に提出されており、組織全体の戦略に関わるアカウンタビリティを確保している。

評価実施主体については、WB、ADB、ドイツ(BMZ、DEval)、日本外務省/JICAのように本部評価担当部局が主体となって実施する場合、米国(国務省、USAID)、DFIDのように現地事務所や本部実務担当部局が評価を実施する場合、UNDPのように評価タイプにより本部評価担当部局あるいは現地事務所/本部実務担当部局が評価を実施するハイブリットタイプの3種類に分かれる。なお、後述するように米国やDFIDの様に実務担当部局/現地事務所が評価業務を実施する背景として、いずれの機関も評価プロセスを通じた学習に重点を置いていることによるものである。

なお、イギリス外務省及びドイツ外務省では、ODA政策を主管しておらず、評価も実施していない。

表 7: 調査対象機関及び外務省(日本)が実施する評価の種類及び評価実施主体

機関	評価の種類	評価実施主体
WB	・ メタ評価、組織/プロセス評価、国別評価、テーマ別評価、インパクト評価、プログラム/プロジェクト評価	・ IEG が評価を実施。ただし、国別支援戦略やプロジェクト/プログラムの完了報告は担当部署が作成、IEG がそれを確認(Validation)
ADB	・ メタ評価、組織/プロセス評価、国別評価、テーマ別評価、インパクト評価、プログラム/プロジェクト評価	・ IED が評価を実施。ただし、国別支援戦略やプロジェクト/プログラムの完了報告は担当部署が作成。IED がそれを確認(Validation)。
UNDP	・ 国別評価、テーマ別評価、世界/地域プログラム評価など	・ 本部独立評価室(IEO)がテーマ別評価などを実施、各国事務所、地域局などがプログラム評価を実施。
米国国務省	・ プロセス評価、パフォーマンス評価、アウトカム/アウトプット評価などいかなる種類の評価もニーズに応じて実施可能。米国援助全体に関わるセクター評価や国別支援評価などの政策評価はこれまで実施されていない。ただし、国務省・USAID 共同戦略の進捗モニタリングを実施、議会報告。	・ 国務省各担当部局が外部コンサルタントを雇用して実施

¹¹ 米国国務省では、国別政策文書として統合国別戦略(同戦略の開発援助戦略としてUSAIDの国別開発協力戦略(CDCS)が組込まれている(外務省(日本)の国別援助方針に相当)。

¹² 現行の2014~17年の共同戦略計画では、①米国経済圏及びポジティブな経済インパクト強化、②米国外交政策の戦略的チャレンジに対するインパクト強化、③持続可能なエネルギーへの世界的なアクセス拡大の一方、気候変動に対して適用性のある低炭素排出社会への移行の推進、④民主主義及び人権の推進、市民社会強化による米国の中核的関心事の保護、⑤外交及び開発実施方法近代化の5つの戦略的目標を設定している。

機関	評価の種類	評価実施主体
USAID	・ 大規模プログラムやパイロットプログラム、テーマ別評価／国別セクター支援評価。USAID のセクター戦略や国別支援戦略の評価は実施されていない。ただし、国別支援戦略の進捗モニタリングを実施。	・ 各現地事務所が、外部コンサルタントを雇用して実施。
DFID	・ プロジェクト／プログラム評価、テーマ別評価	・ 各国事務所や本部担当部署など案件実施部署が評価アドバイザーの協力を得て、外部コンサルタントを雇用して実施。
ICAI	・ 英国援助機関が実施するプログラム、テーマ別評価、プログラム実施によるインパクト評価、援助プロセスや業務運営方法に関する評価。英国援助全体のセクター評価や国別支援評価などの政策評価はこれまで実施されていない。	・ ICAI が外部コンサルタントを雇用して実施。
BMZ	・ 政策課題、セクター、プログラム、テーマ別、援助手法の評価。ただし、ドイツ援助全体の国別戦略やセクター戦略の評価は実施されていない。	・ BMZ 評価部署が外部コンサルタントを雇用して実施。
DEval	・ 国のセクター支援評価、援助手法に関する評価、インパクト評価、評価実施のためのベースライン調査が主であり、ドイツ全体の国別支援戦略やセクター戦略に対する評価は現状実施していない。	・ DEval の評価部署が実施
日本外務省	・ 国別援助方針、分野別開発政策、スキーム別、セクター別評価	・ 大臣官房 ODA 評価室が外部コンサルタントを雇用して実施。
日本 JICA	・ テーマ別評価、プロジェクト評価	・ 評価部（あるいは担当部署）が外部コンサルタントを雇用して実施。

出所：各機関評価政策、ウェブサイトなどから評価チーム作成。

(3) 調査対象機関の最近の評価体制・手法の動向

過去5年程度の間調査対象機関の評価体制・手法などは不変であるが（DFIDを除く）、基本的な評価目的は組織戦略の変更や周辺環境の変化に伴い大きく変化している。共通している変化は、評価やその他の根拠をより重視し、そこからの“Learning（学習）”を戦略策定や案件デザインに活用し、開発効果を高めようとする学習重視の動きである。

なお、これらの機関における“Learning（学習）”は、単に事後評価からの学習を意味するだけでなく、案件実施・モニタリングや評価業務プロセスからの学習・教訓や、さらに学術的研究全ての根拠を意味している。

(ア) 世界銀行(WB)

WB では2012年の新総裁就任後、貧困削減努力の効果を高める点で知識の重要性を強調し、2013年からの新戦略の下、分野横断的（クロスカッティング）に知識を共有しようとするグローバル・プラクティスの体制が形成され、国別戦略では従来の国別支援戦略（CAS）から、根

拠ベースをより強調した CPF に移行している¹³。この戦略を受け、WB 評価部署である IEG では、体系的な学習を推進するために、学習や知識共有の更なる推進など WB 内部の学習文化を向上させる活動を実施している。

(イ) 米国

米国では、2010 年の国際援助における大統領令 (President Policy Directive on Global Development) において、国際開発政策に関するハイレベルでの基本原則が提示されるとともに、開発援助計画・実施に関わる新たなアプローチが謳われた。それを受け、米国の援助政策手法改革が開始された。

その一環として、USAID では案件や政策実施におけるプログラムサイクルのコンセプトを導入し、案件形成・実施・評価を通じて得られる経験、知識、学習を新たなプログラム、政策形成に反映するスキームを形成するために、2010 年に評価部署を復活させ、新たな評価方針構築、援助実施部門である各現地事務所主体による内部評価(外部コンサルタントの雇用による実施)を導入した。

米国国務省では、上述の政府方針を受け、2011 年以降新たな評価部署設立、評価方針策定、2016 年現在ガイドライン策定中など、体制整備を図りながら、米国国務省内各部局で実施されている海外支援プログラムに関わる評価を、各担当部局が外部コンサルタントを雇用し実施している。

(ウ) 英国

英国では、2011 年に英国による援助全体を包括的に評価する ICAI の設立を受け、DFID は評価の重点をアカウンタビリティからより学習に移行させ、従前の本部での評価実施から現地事務所などの援助実施部門による内部評価(外部コンサルタント雇用)へと評価体制・手法へと変化させ、新たな案件・政策策定に学習や根拠を反映させ開発効果を高めようとしている。

この変化の理由として、①本部による評価では担当部署は評価を学習よりもむしろ“監査的”に受け止めてしまい評価実施への抵抗が強いことや、②案件実施者が評価に参加することにより、評価プロセスを通じた学習が可能となり、学習重視評価システムにより適合すること、が DFID 担当者とのインタビューでは挙げられた。なお、本部職員や外部有識者による評価委員

¹³ CPF は、極度の貧困撲滅と繁栄の共有促進を持続可能な方法で達成するために、現在の受益国の需要に基づくモデルを、より体系的に、エビデンスに基づき選択的にすることを目的として、2014 年に導入された。CPF は以下の 4 ステップから構成されている。①Systematic Country Diagnostic (SCD): 相手国政府、民間セクター等関連ステークホルダーとの協議を通じた貧困削減に向けた機会や政策に関する体系的な分析、②Country Partnership Framework (CPF): 4~6 年の国別支援戦略、③Performance & Learning Review (PLR): 2 年毎の支援戦略の進捗状況レビュー及び必要に応じて支援戦略の修正、④Completion & Learning Review (CLR): 開発効果を高めるための WB グループの知識強化及びアカウンタビリティ確保を目的とする国別支援戦略終了時における内部評価。具体的な提言や教訓を抽出し、次の CPF 策定に活用。

会を各評価案件で設置し、評価のアカウンタビリティの確保にも努めている。

ICAI では、議会や英国納税者、その他ステークホルダーに対するアカウンタビリティの観点と過去のプログラムからの学習やプログラム改善を評価の目的として、DFID など英国の国際援助実施機関が実施しているプログラム評価やテーマ別評価、プログラム実施によるインパクト評価、これらの機関の援助プロセスや業務運営に関わる評価を実施している。ICAI による評価は全て国会に直接報告されることになる。

(エ) ドイツ

ドイツでは、援助実施機関であるドイツ国際開発公社(GIZ)及び復興金融公庫(KfW)によるプロジェクトやプログラムの評価、BMZ によるセクター、援助手法、政策、プログラムなど分野横断的評価が実施されている。これに加え、2012 年に DEval がドイツの開発援助パフォーマンスを評価する目的で政府からの独立公的組織として設立された。DEval は、戦略的課題に重点を置き、ドイツの開発援助の評価やインパクト測定、ドイツ実施機関の評価の質改善のための評価手法に関する支援、ドイツ開発協力の改善に資するための教訓抽出を実施している。

(オ) OECD-DAC による評価体制のレビュー

各国の評価体制などをレビューしている OECD-DAC の評価部門の担当者によれば、提言の活用(Utilization)を重視する機関がある一方で、評価部門の独立性(Independence)を重視する機関もあるとのことであった。

WB や UNDP は、評価部門の独立性が高く、理事会に直接報告を行うことで評価結果の活用を担保しているが、こうした多国間援助機関のアプローチは、二国間機関には向かないとしている。既述のとおり、英国では、議会報告向けに独立性の高い評価を実施する組織を設立する一方で、DFID は活用重視型の評価を実施するようになり、従前本部で実施していた評価を各国事務所に移管し、本部は事務所職員に対する評価能力強化支援を実施している。こうした体制は、モニタリング・評価のスキルの習得に対する職員のインセンティブとなっているとしている。また、スウェーデンも同様に、より活用を重視した評価を行っており、評価能力確保のために、モニタリング・評価活動に対する各国事務所への支援を本部が実施したり、コンサルタントを活用したりするなどしている。

このように、多国間援助機関では、組織内部により独立性の高い評価部門の設置、理事会への直接報告により評価の独立性、アカウンタビリティを確保しつつ、組織戦略として評価などからの学習を通じて開発効果を高めるための改善を図っている、また、二国間援助機関では、英国やドイツに見られるように、独立した評価機関の設立により評価のアカウンタビリティを高めているほか、英国や米国に見られるように、評価プロセスを通じた学習を推進するために、評価実施者を中央の評価担当部署ではなく、現場の援助実施者が実施する体制へ移行する

など、各機関はアカウンタビリティだけでなく、学習にも重点を置いた評価体制へと移行していると言える。

(4) 政策評価実施状況

本評価調査の対象とした機関のうち、国別支援戦略の評価を実施している機関は WB, ADB, UNDP であり、二国間機関は実施していない。ドイツでは、BMZ または 2012 年に設立された DEval が政策あるいは政策課題に関わる評価も対象としているが、公表されている評価報告書からは国別支援戦略やセクター戦略の評価実施を確認できなかった。なお、WB, ADB や、二国間援助機関も国別のセクター・プログラム評価は実施しているが、組織のセクター戦略の評価は実施していない。

WB, ADB による国別支援戦略の評価は、いずれも、①カントリーチームによる現行国別支援戦略レビュー、②評価部署によるそのレビューの確認(Validation)、及び③複数回の国別支援戦略をまとめて実施する国別プログラム評価(Country Program Evaluation)の 3 種類であり、①、②は新たな国別支援戦略策定に反映できるタイミングで実施することとされている。UNDP では独立評価室(IEO)が開発結果のアセスメント(ADR)を国別に作成しており、新規の国別プログラム(CPD)に反映される。

なお、上述のように米国では、国別支援戦略評価は実施されていないが、国務省／USAID 共同戦略計画の進捗状況について、毎年年次パフォーマンス報告(Annual Performance Report)を国会に報告しており、組織戦略のアカウンタビリティを確保している。

(5) 政策評価結果活用メカニズム

国別支援戦略評価を実施している WB, ADB では、それぞれ国別支援戦略評価の結果や提言／教訓を、新たな国別支援戦略策定に活用しているほか、政策評価を実施していない二国間機関においても、プロジェクトやプログラムの評価結果や提言／教訓を新たな国別支援戦略策定に活用している。これらについて、評価結果を活用させるためのメカニズムを大別すると、①国別支援戦略策定ガイドラインによる評価結果活用の義務付け、②国別支援戦略策定プロセスへの評価部署などの参加、③提言に対するマネジメント対応のフォローアップ、④多国間援助機関の場合には理事会による活用状況チェック、が挙げられる。

日本においても、第 2 章及び 3 章で述べるように、ODA 大綱、国別援助方針、分野別・重点課題別政策／イニシアティブの策定時には、過去の ODA 評価レビュー、国別評価、重点課題別評価が、これらの政策の策定・改定時に反映されるように実施され、評価報告書で示された評価結果や提言は、新たな政策に反映されている。ただし、定期的に改定が行われない分野別・重点課題別政策／イニシアティブなどは、政策改訂のタイミングと政策レベルの評価結果の取りまとめるタイミングが必ずしも一致しない場合も存在する。日本の評価結果活用のメカ

ニズムは、主に①ODA 評価ガイドラインにおける評価結果活用の明記(評価から得られた提言や教訓の ODA 政策策定や実施過程にフィードバック(ODA の管理改善)), ②教訓や提言など評価結果のフィードバック及び提言に対する対応のフォローアップがあげられる。

(ア) 国別支援戦略策定ガイドラインなどによる評価結果の活用義務付け

WB, ADB では、国別支援戦略策定ガイドラインにおいて、国別支援戦略策定に際して、現行の国別支援戦略のカントリーチームによるレビューの実施及び評価部署によるそのレビューの確認(Validation)を義務付け、新戦略の中でこれらの評価結果や提言・教訓の記載や提言に対する対応(ADB の場合)を記載することが求められている。例えば、WB では、CPF 策定ガイドラインにおいて、CPF には、完了・教訓レビュー(CLR)または IEG によるその確認の評価結果、提言、教訓を記載することが求められる¹⁴。同ガイドラインでは、CLR その IEG による確認文書は、CPF 案の添付資料として理事会に提出されることが明記されている。ADB では、CPS 策定ガイドラインや ADB の業務ガイダンスである Bank Policies (BP)/Operational Policies (OP)において、①以前の CPS 評価結果や教訓の CPS 完了報告書への記載、②カントリーチームによる IED の国別支援プログラム評価、当該国のセクター／プログラム評価など最近の評価結果のレビュー、③新 CPS 文書の中で、CPS 完了報告書、IED による CPS 完了報告書の確認(Validation)、国別支援プログラム評価などからの教訓の議論の記載、④CPS 完了報告書は新 CPS 案の添付資料として理事会に提出される、ことが明記されている。

USAID や米国国務省では、評価ポリシーにおいて、各案件評価結果を国別支援戦略や案件デザインに反映することが求められ、また、USAID では国別支援戦略策定ガイドラインにおいて、各事務所の戦略策定担当者は関連案件の評価結果など、国別開発協力戦略(CDCS)策定の根拠として活用することが推奨され、かつ参照した評価結果やその他の根拠を支援戦略に記載することが求められている。DFID においても、同様に国別戦略(Operational Plan)の策定ガイドラインにおいて、戦略策定時には戦略を支援するために評価結果などの根拠を利用、記載しなければならないことが明記されている。

(イ) 国別支援戦略策定プロセスに評価部署などの参加

ADB では、CPS のコンセプト策定段階からピアレビューやマネジメントレビューなどに IED からのスタッフを参加させ、評価結果の活用状況チェックや IED が有する評価結果や教訓などの知識活用を図っている。一方、WB では、IEG の独立性の観点から CPF 策定に IEG が直接参加することはしていない。

USAID では、CDCS に評価結果などの根拠が活用されることを確保するために、CDCS 策

¹⁴ ただし、WB の IEG へのインタビューでは、IEG による CLR の確認は、カントリーチームによる CLR 完成のタイミングと新 CPF 案の理事会提出のタイミングの間に余り時間がないことから、現実には IEG の確認文書が付されることが難しいとのことであった。

定プロセスでの本部協議において、評価結果などの知識が豊富な本部関連技術オフィサー (Technical Officer) や本部評価担当部署が、CDCS 案における評価結果など活用状況の確認や必要に応じて関連評価結果などのインプットを実施している。

DFID では、国別戦略案は、本部の品質管理ユニット (Quality Control Unit) や評価アドバイザーによるピアレビューにより、評価結果などの根拠が十分に活用されているかのチェックや改善点のコメントを受けることになっている。

(ウ) 提言に対するマネジメント対応のフォローアップ

国別支援戦略の評価を実施している WB, ADB では、評価の提言に対するマネジメントの対応を理事会に報告するとともに、各提言に対する活動計画や実施時期をデータベース化し評価部署が継続的に実施状況をフォローアップする体制となっている。例えば、WB では、IEG と関連マネジメントが議論の上、IEG の気づき (findings) や提言、提言に対する対応 (受入、部分受入、拒否)、受入の場合には実施期限を含む行動計画を記載したマネジメント対応記録 (MAR) 案が作成され、理事会に報告されるとともに、WB ホームページ上で公開される。提言実施状況は、IEG により 4 年間毎年フォローアップされ、実施状況が適宜アップデートされる。また、IEG の年次評価レビューにおいて、各提言の実施状況が掲載される。

ADB では、受け入れられた提言に対して行動計画が作成され、ADB 内データベースであるマネジメント対応記録システム (MARS) において、マネジメントが各提言に対する対応及び実施期限を同システムに入力するとともに、年 2 回実施状況を更新する。IED は対応実施状況をモニタリングし、その実施状況を IED の年次評価レビューで掲載している (MARS は外部非公開)。

UNDP においても、ADR をはじめ、全ての評価にマネジメントの対応を準備し、UNDP の執理事務会に提出している。ADR に掲載されたマネジメントの対応のフォローアップは、評価部署が政策・プログラム支援局 (Bureau for Policy and Programme Support (BPPS)) / 開発インパクトグループ (Development Impact Group (DIG)) と共に実施している。

また、国別支援戦略の評価は実施していないが、プロジェクト、プログラム、国別のセクター評価を実施し、提言に対するマネジメント対応のフォローアップをしている USAID, ICAI, BMZ, DEval でも、提言に対する対応策が国別支援戦略に関係する場合には、その実施状況がフォローされることになる。なお、OECD-DAC の評価担当者によると、前回の 2010 年の評価体制についてのレビューでは、評価結果に対する対応・フォローアップ体制について、17% が「全くよくない (not well at all)」と回答しており¹⁵、また、半数のメンバーで、評価結果に対する対応が

¹⁵ OECD, "Evaluation in Development Agencies", 2010 (P.37). 以下の質問に対する回答である: "In your opinion, how well does the management response and follow-up action system work?"

行われていなかったとしており、マネジメントによる対応が課題となっているといえる。

(エ) 理事会による活用状況チェック

WB, ADB では、国別支援戦略は理事会での承認が必要となるが、いずれの組織も国別支援戦略のレビュー、あるいは、評価部署によるその確認が国別支援戦略案の別添資料として理事会で議論される。なお、2014年にWBのIEGが実施したIEG評価利用調査¹⁶では、理事会メンバーが最も活用しているIEGの評価報告書は国別支援戦略の評価報告書であり、国別支援戦略に対する関心度が高いことが分かる。UNDPでも、CPDはプログラム支援委員会(PAC: Program Advisory Committee)の承認が必要となるが、CPDに記載されるべき、ADRから得られた結論や提言・教訓が議論されることになる。ただし、前述のOECD-DACの担当者からのコメントにあるように、理事会というガバナンス機関の存在は、多国間援助機関特有のものであり二国間援助機関には馴染まないと考えられる。

なお、DFIDでは、国別支援戦略策定時のピアレビューなどのミーティングメモが国別支援戦略案の大臣承認文書に添付資料として添付され、評価結果を含む国別支援戦略策定の根拠の活用状況が大臣まで報告される。

(6) 政策評価結果又は案件評価結果活用促進イニシアティブ

調査対象機関では、前述のように様々な形で評価結果の活用メカニズムが構築されている一方、政策評価結果や案件評価結果が新戦略策定や案件デザインに必ずしも十分に活用されていない状況であることが報告されている。

例えば、WBのIEGが2014年に実施したIEG評価報告活用状況調査では、WBスタッフの評価結果など活用状況は6割程度、評価結果の政策／戦略のデザインや修正への活用状況は5割弱となっている。また、2015年にUSAIDが実施した同様の調査では、2011～2014年に策定された51の国別開発協力戦略(CDCS)のうち、30件で過去の評価結果を活用／引用しているという結果であった。同様に、DFIDが2013～2014年に実施した調査でも、46案件のうち17案件のみが評価結果やほかの情報を総合的に根拠として引用、14案件がDFID案件の評価を引用しているという結果であった。

各機関のインタビューや文献調査から、評価結果が活用されない理由として、①提言・教訓内容の論理性が乏しい、活用できるような提言となっていない、実施可能性が余り考慮されていないなど、評価結果や提言内容の質や有用性の問題、②組織的に評価結果や教訓を収集し、それを組織内に効率・効果的に発信する仕組みがないなど、組織全体としての情報共有・発信の問題、③多忙につき分量の多い評価報告書を読む時間が無い、④同僚などの有識者からの知識に依存、が挙げられた。

¹⁶ IEG, IEG'S 2014 Client Surveys, January 2015

そのため、各機関では評価結果の活用促進を図るために種々のイニシアティブを実施しているところである。実施イニシアティブを大別すると、①評価報告書の有用性の向上、②評価情報へのアクセス向上及び提供情報の有用性向上、③人的ネットワークの構築が挙げられる。なお、インタビューや既存資料分析からでは、評価結果の活用イニシアティブにつき、政策・戦略レベルの活用なのか個別プロジェクト／プログラムレベルでの活用なのか明確に区別されていない。そのため、これらのイニシアティブは両面を含むものと考えられる。

日本の場合には、第 2 章及び第 3 章にあるように、①提言の有用性を高めるための評価チームと外務省関係者間での十分な協議実施、②国際協力局各主管課、現地 ODA タスクフォース(在外公館及び JICA 事務所など)への評価報告書のフィードバック、③評価報告書や報告書概要(英文版)の外務省ホームページ上での公開、④開発協力適正会議への報告、などが評価結果の活用を促進するための活動として実施されている。

(ア) 評価報告書の有用性の向上

上述のように評価結果の活用を妨げている一要因として、提言・教訓内容の論理性が乏しい、活用できるような提言となっていない、実施可能性が余り考慮されていないことが、本評価調査のインタビューでも挙げられた。この理由として、評価準備段階で評価者や評価実施部署と評価を受ける側の担当者やより知識・経験を有する責任者とのコミュニケーションが十分に取れていないことにより、適切な評価の業務指示書(TOR)が形成されず、結果として活用できる提言／教訓が抽出されない、担当者や責任者が評価に対してネガティブな対応となるという意見が聞かれた。

そのため、WB、USAID、米国国務省、DFIDなど今回調査した多くの機関では、政策策定や案件デザインに活用できるような評価結果、提言内容を得るために、評価の準備段階から、評価者は担当部署との十分な協議実施により、評価で確認したい事項、今後の案件や政策形成に必要となりそうな事項など、担当部署との相互の問題意識を擦り合わせ、新たな戦略策定に有用な情報を得るような評価デザインの構築や実施可能な提言を作成することに努めている。

また、全体的な評価報告書の質向上のために、WB では WB 内外部による評価報告書案のピアレビューや外部専門家パネル(評価者)によるレビューを実施している。ADB や UNDP では、提言数を減らし、より実施可能な提言を行うように努めている。また、これにより評価に対する職員の意識を“監査的”から、より学習的な意識に変化させることにもつながると考えられる。OECD-DAC の担当者とのインタビューでも、「学び」という点では、提言だけからでなく、評価のプロセスにおいても学びはあるため、フォローアップのシステム整備に焦点をあてるよりも、評価プロセスの中で学びを得ることを考えていくことがより重要と考えたとのコメントがあった。

(イ) 評価情報へのアクセス向上及び有用性向上

いずれの機関も、評価報告書はデータベース化され、インターネットやイントラネットに必要な評価報告書は検索可能となっている。また、WB や ADB では、キーワード検索による評価報告書の要旨や提言、教訓の抽出が可能な内部データベースを構築し、利用者が必要な情報を入手し易いように利用者の利便性向上に努めている。また、評価結果や評価からの学習に関わる組織内部のワークショップや勉強会の開催、イントラネット／インターネットを通じた評価情報発信、各評価結果の要旨、提言、教訓を簡潔に2頁程度に集約した文書作成・配布など、評価結果や評価からの学習をスタッフなどに広報する取組を実施している。

例えば、ADB では、評価結果、課題、教訓、主要提言、マネジメントの対応を2頁程度にまとめた評価結果参照ペーパーである“Learning Curve”や評価結果や終了時報告書から得られた主要教訓を分野ごとに簡潔にとりまとめた“Learning Lessons”を職員などに対して提供して評価結果からの学習を推進している。

(ウ) 人的ネットワーク構築

最近評価体制を再編し、現地事務所が評価業務を担当している USAID や DFID では、評価経験の乏しい担当事務所を支援するために、評価などの豊富な知識を有する評価アドバイザーや専門家グループを形成して、評価結果情報や評価経験へのアクセスを常に可能な状況にして、人的コミュニケーションを通じた評価結果の活用を促進している。

例えば、DFID では、2014 年に、組織全体での根拠の活用、学習、情報共有を推進するために、“Learning Group”を設立した。同グループは、DFID 内で学習に従事する職員を一同に集結させ、効果的学習を阻害する具体的要因の確認、対応の検討、情報へのアクセス改善、案件や戦略設計・実施に根拠の活用を促すための支援、DFID の戦略的意思決定への学習の活動などに対する支援を実施している。

(7) 政策レベル評価における外交視点のからの評価

本評価で調査したドナー・関係機関においては、現行の体制では政策レベルの評価を実施しておらず、かつ案件別評価でも開発の観点のみを評価視点としているため、外交の視点のからの評価ポイントは確認できなかった。

(8) 定量的分析

本評価で調査対象とした機関で、ICAI 及びドイツを除くいずれの機関でも、国別支援戦略では結果フレームワーク(Results Framework)を導入し、その戦略のアウトカム、アウトプットレベル目標及びそれに対する定量的指標を設定して戦略目標の達成状況を定量的に測定している。

アウトプットレベルの目標、指標については各機関支援に直接関連するものを設定している。一方、アウトカムレベルの目標・指標については、各機関の支援のみから達成されるアウトカムレベル指標を設定している場合もあれば、相手国政府や他ドナーの支援を含めたところでのアウトカム指標あるいは政府の当該分野での目標を指標として設定している場合がある。例えば、DFID の場合には、国別支援戦略のアウトカムでは、DFID 支援により達成されるアウトカムと、他機関支援などを含めたアウトカムとが混在して掲載され、他機関支援なども含めた指標にはそのように明示されている。また、WB や ADB の場合も、アウトカムレベルでは、対象分野における各機関の貢献度合いが高い場合には、アウトカム目標が対象国の目標と同一値となる場合もあれば、他機関支援などを含めたところでのアウトカム目標・指標となっている場合もある。

なお、いずれの機関においても、他機関支援を含めたところでのアウトカム目標、指標となっている場合に、機関の貢献度合いを明示しているものはない。以下に、米国国務省－USAID 共同戦略(2014-17)の定量的指標、ADB のブータン CPS (2014-2018)の結果フレームワーク(一部抜粋)とUSAID のルワンダ CDCS (2015-2019)の結果フレームワーク(一部抜粋)を参考として例示する。

米国国務省／USAID 共同戦略計画(2014-2017)の定量指標(一部抜粋)

戦略目標(Goal) 1: 米国経済圏及びポジティブな経済インパクト強化	
戦略目標(Objective) 1.1: 市場、投資、貿易へのアクセス拡大	
パフォーマンス目標	指標
1.1.1 米国製品・サービスの輸出支援擁護	・ 米国製品・サービス輸出支援のための国務省ハイレベルによる擁護活動数 ・ 輸出に関わる日数 ・ 輸入に関わる日数 ・ 米国への海外留学生数
1.1.2 科学、技術及びイノベーション協力	・ 科学、技術革新に関する主要外国政府とのシニアレベルでの協議数 ・ US Global Development Lab Innovations／Technologiesの割合
戦略目標(Objective) 1.2: 包含的経済成長推進、極度の貧困削減及び食糧安全保障改善	
1.2.1 食糧安全保障	・ 米国政府支援の結果として、新技術やマネジメントを採用した農家などの数
1.2.2 開発プログラムへの女性統合強化	・ 海外支援パフォーマンスプランにおいて最低一度は Gender Empowerment and Female Equality 指標を利用したユニット数 ・ 食糧安全保障プログラムでジェンダー間の平等などの改善を示す指標数
1.2.3 再発危機への対応	・ 米国支援の結果として災害準備に関わるトレーニング受講者数 ・ ハザードリスク削減に関わる計画、政策、戦略に関与したコミュニティ／ステークホルダー数
戦略目標(Goal) 2: 米国外交政策の戦略的チャレンジに対するインパクト強化	
戦略目標(Objective) 2.5: 世界的な保健分野におけるチャレンジに対する米国の努力の強化	
2.5. AIDS の存在しない世代の創出	・ 抗レトロウイルス療法を受けたHIVに感染している成人、子供数 ・ 母体から子供への対内感染リスクを抑制するために抗レトロウイルスを受けたHIV陽性妊婦数

出所: State USAID Joint Strategic Plan 2014-2017

ADB のブータン CPS (2014-2018)の結果フレームワーク(一部抜粋)

国の開発目標 1. 2013～18 年の間に年平均 GDP 成長率 10%達成 2. 2018 年までに所得貧困を 5%以下に削減 3. 2018 年までに多面的貧困を 10%以下に削減 4. 2018 年までにジニ係数を 0.3 に削減		
ADB 支援セクター		
政府セクター目標	ADB が貢献するセクターアウトカム及び指標	ADB 案件
1. エネルギー分野		
エネルギーセキュリティ及び歳入、経済成長、雇用に対するエネルギーセクターの貢献増加	アウトカム: 国境を超える電力売買及び国内電力へのアクセス増加 指標 1: 2018 年までに 3,000MW に電力輸出を増加 指標 2: 2015 年までに 100%の農村電化達成, 2018 年までに 100%を継続	大規模水力発電所 (PPP, 電力売買), 送電線, 太陽光発電, 小規模水力発電, 風力発電, バイオガス発電, 電力効率性向上
2. 運輸分野		
安全, 信頼性高い, 手頃, 環境配慮, 利便性の高い輸送サービスの増加	アウトカム: 人, 商品の安全でより効率的な移動 指標 1: 2018 年までにロードネットワークに 205 村を接続 指標 2: 2018 年までに年間 280 億ニュルタムの輸出商品価値増加 指標 3: 2018 年までに年間航空旅客数を国際 300,000 人国内 4,000 人に増加 指標 4: 公共交通機関乗客数を 2018 年までに 3 割増加。	国道・地方道, 輸出入, 道路輸送サービス, 空港, 航空輸送政策及び改革
3. 水道及びその他都市インフラ整備		
都市インフラ, サービスの品質改善	アウトカム: 都市サービスの安全性, 信頼性, 品質強化(水道, 衛生, 洪水管理) 指標 1: 給水システムへのメーター接続世帯数を 2018 年までに 55%に増加 指標 2: 改善した下水システムへの接続世帯数を 2018 年までに 40%に増加	飲料水システム, 衛生システム, 洪水管理, 都市道路, 給水衛生, 維持管理, 料金政策, 都市ガバナンス
4. 金融		
経済成長, 民間セクター開発のための資金源多様性確保	アウトカム: より安定的なマクロ金融環境及び効率的な金融仲介 指標 1: 準外貨準備高を 9 億米ドル以上に維持 指標 2: 国内信用供与平均増加率を実質 GDP 成長率以下にする 指標 3: 銀行不良債権比率を 10%以下に抑制	短期金融市場, マイクロファイナンス組織育成, 輸出金融などの長期融資, 年金, 金融セクター政策・戦略

出所: ADB (2014), Country Partnership Strategy, Bhutan 2014-2018

USAID ルワンダ CDCS2015-2019 において使われている指標（一部抜粋）

CDCS 目標:ルワンダのガバナンス及び経済持続性改善	
目標	指標
CDCS 目標:ルワンダの中所得国へのルワンダの進展加速及び持続的経済成長, 貧困削減を通じた生活の質改善	・ 一人当たりGDP成長率 ・ 国家予算に外国援助が占める割合 ・ 人間開発指標スコア ・ ジニ係数 ・ 貧困削減(1日1.25米ドル以下で生活する人の割合) ・ WBガバナンス指標のスコア
開発目標 1:経済機会拡大, 持続	・ 農業GDP変化率 ・ 米国ターゲット受益者一人当たり支出 ・ 農業インデックスにおける女性エンパワーメントのスコア
中間結果 1:農業生産性及び栄養アウトカム改善	・ 「将来の食を守る」プログラム(FTF)実施による売上増加 ・ ターゲットとしている栄養豊富な穀物や製品を消費する生殖可能年齢の女性の割合 ・ ターゲットとしている栄養豊富な穀物や製品を消費する子供の割合
サブ中間結果 1:栄養重視製品及び加工技術の利用及びアクセス改善	・ 米国支援の結果, 新技術や新マネジメント手法を採用した民間企業, 商工会, 女性グループ, 水利組合, 生産機関, コミュニティベース組織数 ・ 米国支援の結果, 新技術やマネジメント手法を採用した農家などの数
サブ中間結果 2:天然資源管理能力強化	・ 米国支援の結果, 改善された技術やマネジメントにより管理される土地面積 ・ 米国支援の結果, 気候変動インパクトへの適応能力が強化したステークホルダー数
サブ中間結果 3:栄養に関わる知識及び適切な栄養摂取強化	・ 最小許容ダイエット(MAD)を受けた子供の割合 ・ 女性の食事多様性スコア(生殖可能年齢の女性が消費した食品群の平均数)

出所:USAID ルワンダ CDCS2015-2019

多国間援助機関

援助機関名	世界銀行	アジア開発銀行	国連開発計画(UNDP)
評価実施者	独立評価グループ(IEG)	独立評価局(IED)	独立評価室(IEO)
政策・戦略評価実施の有無	CPFに関わる評価では以下を実施。 ・ カントリーチームによる自己評価であるCompletion & Learning Review (CLR)の実施 ・ IEGによるCLRのValidation及びカントリープログラム評価(複数年のCPF (CAS)を纏めて評価) なお、国レベルでのセクター支援プログラムの評価は実施しているが、WB 全体のセクター戦略評価は実施していない。	CPSに関わる評価では以下を実施 ・ カントリーチームによる自己評価であるCSP最終レビュー ・ IEDによる当該CPS最終レビューのValidation ・ IEDによるCountry Assistance Program Evaluations (CAPE)(通常10年ごとで最低2つのCSPサイクルを含む) なお、国レベルでのセクター支援プログラム評価は実施しているが、ADB 全体のセクター戦略に関わる評価は実施していない。	国別プログラムの評価は、Assessment of Development Results (ADR)として実施。
政策評価結果の提言・教訓のフィードバック、共有方法	・ IEGは独立組織であり、政策評価を含む全評価報告書はIEG局長承認後WB理事会内の開発効果委員会(Committee of Development Effectiveness: CODE)によるレビュー後、理事会に提出される。 ・ 評価報告書は理事会提出後WBウェブサイト上で公表されるほか、イントラネットではWBIEGが管理する評価報告書管理データベース(Lessons Finders (ELearn))に蓄積。同データベースでは、国、テーマ、キーワードで検索により報告書の要旨、提言、教訓を抽出する。 ・ IEGによる評価結果からの学習に関わるセミナー・ワークショップ開催、個別評価結果をテーマ別などにまとめたペーパー作成、ウェブサイトやブログによる評価結果など学習を利用した開発効果などの議論など、情報提供。	・ IEDは独立組織であり、政策評価を含む全評価報告書は、IED局長承認後、ADB理事会内の開発効果委員会(Development Effectiveness Committee)によるレビュー後理事会に提出される。 ・ 評価報告書は理事会提出後ADBウェブサイト上で公表されるほか、ADB内部の評価情報システム(Evaluation Information System)に蓄積され、国、セクター、テーマ別、トピックなどで評価報告書や教訓、提言、提言に対するマネジメント対応が検索可能となっている(教訓に関わるデータベースのみ一般アクセス可能) ・ IEDによる評価結果、教訓、提言などを簡単にまとめた参照ペーパー(Learning Curve)や評価結果や修了報告報告書から得られた主要教訓を纏めたペーパーである(Learning Lessons)作成など情報提供。	・ 全てのテーマ別・政策評価結果はマネジメントの対応とともにUNDPの執行理事会に提出される。 ・ ADRは、初期のドラフト段階から、関係者に広く共有・協議される。
提言フォローアップ方法	・ 提言に対するマネジメントの対応は、IEGによるFindings、提言、提言に対する対応(受入、一部受入、拒否)、実施期限を含むアクションプランを記載したMARとして理事会に報告。 ・ MARはデータベース化されWBホームページ上で公表。提言実施状況につき、IEGが4年間定期的にレビュー、最新の実施状況がWBホームページ上に	・ CAPEやCPS最終レビューのValidation及びADBマネジメントに対する提言は、開発効果委員会で議論され、受け入れられた提言に対して、各担当部署でアクションプランが作成される。アクションプランはADB内データベースである MARSに格納される。 ・ MARSは提言に対するマネジメントにより採られるアクションを捕捉するコンピュータシステムであり、外部非	・ 全ての評価結果に対するマネジメントの対応が準備され、評価結果と共にUNDPの執行理事会に提出され、評価結果と共にUNDPホームページ上で公開される。 ・ IEOが評価結果に対するマネジメントの対応の実施状況を捕捉するシステムを有し、政策・プログラム支援局(Bureau for Policy and

援助機関名	世界銀行	アジア開発銀行	国連開発計画(UNDP)
評価実施者	独立評価グループ(IEG)	独立評価局(IED)	独立評価室(IEO)
	更新される。また、年次評価レビューにおいて、提言実施状況が掲載される。	公開。マネジメントが各提言に対するアクション及び実施期限をMARSに入力し、年2回更新する。IEDは毎年これらアクションプランの実施状況をモニタリングし、その実施状況をIED年次評価レビューに掲載する(2014年実施分より個別案件評価における提言への対応を掲載)。	Programme Support) / 開発インパクトグループ(Development Impact Group)と共に、内燃評価結果に対するマネジメント対応の実施状況についてフォローを実施し、関心事項がある場合にはシニア・マネジメントに対して警告することとしている。 ・ マネジメントは対応の実施状況につき毎年更新することが求められ、更新状況は年次報告で報告される。
政策・戦略評価実施時期	CPF ガイドラインでは、新 CPF のデザインに活用できるタイミングで CLR 及び CLR の Validation を実施することになっている。ただし、CLR 完了後と CPF の理事会提出タイミングが短いこともあり、実質的に IEG による CLR の Validation が CPF に考慮されることは困難。	新たな CPS 策定時のインプットに活用できるタイミングで CPS 最終レビュー及びその Validation を実施(ただし、新 CPS 開始前 3 年以内に CAPE が実施されている場合には、IED による Validation は不要)。	・ ADR は通常新規の国別プログラム文書(Country Programme Document (CPD))が策定される1年前に準備され、CPDは被援助国の開発計画とタイミングを合わせて策定される。
政策評価結果の新政策／戦略への反映方法	- CPF策定ガイドラインで、前回のCPF(CAS)のレビューを含むCLR及びIEGによるCLRのValidationからのFindingや提言・教訓をCPFに記載することが求められている。CLRの主目的は、①CPF実施からの学習を次のCPFに活用すること、②WB全体の知識ベースへのインプットを通じた他国での戦略デザインへの活用。 - CLR及びIEGによるそのValidationはCPFの添付資料として理事会に提出され、理事会においても過去の評価結果などの活用状況について議論される(なお、2014年に実施されたIEG評価利用状況調査では、理事会メンバーでは国別戦略評価が最も利用している評価報告書に挙げられている。) - CPF策定プロセスの中のWB内部協議にIEGも参加し、必要に応じて評価結果などのインプットが可能。 - セクター戦略策定に関しては、評価実施は無く、国別戦略のような策定ガイドラインも無い。	- CPS策定ガイドラインやADBの業務マニュアルにおいて、IEDによるCAPEや当該国セクター評価の結果や教訓が新CPSに反映されることが要求されており、CPS文書の中でCPS最終レビューやIEDによるそのValidationの評価結果あるいはCAPEの評価結果、教訓、提言の記載及びどのように提言を新CPS文書に反映したのかを記載することが求められている。 - CPS最終レビュー及びIEDによるそのValidationは新CPS案の添付資料として理事会に提出され、議論される。 - CPS策定プロセスにおいて、IEDはADB内関係部署によるCPSレビューに参加して必要なコメントができる立場にあり、評価結果などのインプットが可能。 - セクター戦略策定に関しては、評価実施も無く、国別戦略のような策定ガイドラインも無い。	- 各国事務所で新たなCPDが策定される際、CPDではADRから得られた結論や提言・教訓をどのように織り込んだのかを示さなければならない。 - プログラム支援委員会(Programme Advisory Committee)で、評価結果や提言・教訓のCPDでの活用につき議論される。

援助機関名	世界銀行	アジア開発銀行	国連開発計画(UNDP)
評価実施者	独立評価グループ(IEG)	独立評価局(IED)	独立評価室(IEO)
プログラム／プロジェクト 評価結果の 新政策/戦略 への反映方 法	- CPF策定に個別案件評価結果を反映させるガイドラインがない。 - ポートフォリオ・パフォーマンスレビューがCPF進捗モニタリングの一部として実施され、2年ごとにCFPの進捗状況モニタリングのために実施されるPerformance and Learning Review (PLR)へのインプットとなる。	- CPS策定に個別案件評価結果を反映させるガイドラインがない。 - ポートフォリオ・レビューが毎年実施され、CPSのインプットとして利用。	同上
評価結果、提 言・教訓活用 を促すため のイニシア ティブ	評価結果の活用促進のためのポイントとして、評価情報へのアクセス向上、評価情報の有用性向上、情報の質向上を挙げている。そのため、以下のような取組を実施。 - 評価情報へのアクセス向上として、評価結果や評価からの学習に関わるセミナーやワークショップ開催、ウェブサイト内の評価情報充実、ブログなどによる評価に関わる様々な情報の議論などの実施。 - 有用性向上として、既存評価結果をテーマ別などに集約して新戦略やプログラムデザインに活用することを目的とした“Learning Products”の作成、関連トピックの評価結果やそこからの教訓などを集約したペーパー作成、現在実施中の戦略、プロセスなどよりタイムリーなトピックの評価実施による利用者の興味喚起など。 - 評価グループ内外からのピアレビュー、外部専門家パネルによるレビュー、担当部署との協議などを通じた評価報告書の品質向上への取組	- 提言の数を1報告書あたり5つ以内に制限し、提言をより実行可能にするために提言の表現振りを工夫。 - 評価コンセプトから評価最終段階までの評価プロセスを通じて、評価結果が次の政策・戦略策定に有効となるように担当部署と十分な協議実施。 - IEDによる評価結果、教訓、提言などを簡単にまとめた参照ペーパー(Learning Curve)や評価結果や修了報告報告書から得られた主要教訓を纏めたペーパーである(Learning Lessons)作成など情報提供。	- UNDP各国事務所では、当該年の評価から得られた教訓の活用状況について、結果指向の年次報告(Results Oriented Annual Reporting (ROAR))で示すことが求められている。 - 提言数を減らし、より実施可能な提言を行うように努める。 - 評価結果に対するマネジメントの対応を評価結果とともに評価報告書に掲載し、マネジメントがコミットメントする活動に対して、関心を引き寄せる。 2016年にこれまでの評価結果から得られた教訓を勘案し、プログラムやプロジェクトの評価ガイダンスの改訂を予定。
政策・戦略に おける目標 指標設定の 考え方	2005年からCASにResults Frameworkを導入しアウトカム指標を定義。ただし、IEGの評価では、アウトカムレベルが異なること(プロジェクトレベルや国レベル)やアウトカムとWB支援の不十分なリンクを指摘。 現在のCPFにおけるResult Frameworkでは、①国の関連分野開発目標、②CPF目標、③WBプログラムがCPF目標達成に貢献するロジック及び同目標に関連する他ドナーなど他ステークホルダーの活動、④	2006年からCPSにResults Frameworkを導入しアウトカム指標定義。Results Frameworkでは、①国の開発目標、②ADBが支援する分野の国の目標、③ADBが貢献する分野のCPSアウトカム目標及びアウトカム指標、④ADBプログラム、⑤予算配分が記載されている。CPSアウトカム目標は、対象分野におけるADBの貢献度合いにより対象分野の国の目標値と同一となる場合もあれば、ギャップが存在の場合もあり。実際、ADB案件のア	2015年からUNDPの戦略的計画(2014-17)において、統合された結果並びに資源枠組み(Integrated Results and Resources Framework (IRRF))を導入し、貧困撲滅及び不平等大幅削減をインパクトとし、それ以下7分野でのアウトカムを設定し、インパクト及びアウトカムのいずれも定量的指標を設定している。 各CPDでは、結果並びに資源枠組み(Results

援助機関名	世界銀行	アジア開発銀行	国連開発計画(UNDP)
評価実施者	独立評価グループ(IEG)	独立評価局(IED)	独立評価室(IEO)
	アウトカム指標, ⑤進捗モニタリング指標, ⑥WB プログラムを記載した Result Matrix を作成。そのため, アウトカム指標には他ドナーや政府自身の活動による貢献も含まれる場合もある。	アウトプット合算とアウトカム目標のリンクにつき問題がある旨 IED は指摘。	and Resources Framework)を導入し, アウトカムに定量的指標を設定している。結果並びに資源枠組みでは, ①国の開発目標(ミレニアム目標), ② UN Partnership Assistance Framework アウトカム, ③関連する戦略的計画アウトカムを記載。

出所: 各機関に対するインタビュー, 質問状回答やウェブサイトなどから評価チーム作成

二国間援助機関

援助機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
評価実施者	評価部(あるいは担当部署)が外部コンサルタントへの業務委託あるいは内部職員により実施。	大臣官房 ODA 評価室が外部コンサルタントによる有識者を含めた評価チームへ業務委託して実施。被援助国政府・機関などによる評価、被援助国、他ドナー、NGO 等の外部機関との合同評価の実施もある。	担当事務所/本部担当部署が外部コンサルタント雇用により実施。	国務省内担当部局が外部コンサルタント雇用により実施。	担当事務所／担当部局が外部コンサルタント雇用により実施。	外部コンサルタント雇用。	外部コンサルタント雇用。
評価部署の役割	評価部の役割：評価業務指示書作成、評価ガイドライン作成、評価の質の監理、フィードバック促進、外部評価・テーマ別評価の実施。	ODA 評価室の役割：評価業務指示書作成、評価の質の監理、評価ガイドラインの作成、提言のフォローアップなど。	評価部署：Bureau of Policy, Planning and Learning/Office of Learning, Evaluation and Research 役割：評価方針やガイドライン作成、評価研修カリキュラム策定、評価実施者への助言、評価 TOR や報告書チェックなど評価デザイン、評価実施、評価普及など評価の品質管理、評価広報、啓蒙活動など。	評価部署：Office of Foreign Assistance Resources 役割：評価実施者に対する助言、評価報告書など情報共有。	評価部署：Evaluation Department 役割：評価に関わるガイドラインなど制定、評価実施者に対する助言、評価関連情報共有、評価者研修。	NA(ICAI 自体が評価機関)。	(BMZ) 評価部署：評価ユニット 役割：セクター、プログラム、テーマ別、援助ツールなどの政策課題に関わる評価。 (DEval) DEval が実施している評価は、①国のセクター支援評価、②援助手法に関する評価、③インパクト評価、④評価実施のためのベースライン調査が主であり、国別支援戦略や全体のセクター戦略に対する評価は現状実施していない。

援助機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
政策／戦略評価の実施の有無	実施していない。	ODA 評価は、外務省組織令及び開発協力大綱などに基づいて実施されている。	実施していない。	実施していない。	かつては、国別プログラム、セクター戦略の評価を実施。2011 年評価システム変更以降、プログラム／プロジェクトレベル評価に変更し、政策/戦略に関する評価は現在実施していない。	実施していない(DFID など英国海外援助実施機関のプログラムやそのプロセス/オペレーションに関わる評価が中心)。	BMZ 及び DEval は国のセクター評価は実施しているが、国別支援戦略やセクター戦略の評価を実施していない。BMZ の評価は主に分野横断的なテーマやプログラムの評価が中心。DEval の評価は、援助手法の評価、国別のセクター支援評価、インパクト評価が中心。
政策評価結果の提言・教訓のフィードバック方法	政策評価は実施していない。個別の ODA 事業評価結果のフィードバックについては、外部評価者／評価部担当者が直接 JICA 及び相手国の関係部署へ説明、あるいは、書面でフィードバック。相手国関係機関からコメントをとりつける。JICA 組織内へは担当部署へ書面あるいはセミナー開催を通じてフィードバック。ウェブサイトでも公表。事業評価年次報告書の内容は外務省 ODA 評価室へ直接フィードバック。	ODA 評価結果のフィードバックについては、国際協力局ほか、関係部署や JICA へ報告書の送付、ウェブサイトを通じて公表。	政策評価を実施していないため、個別プログラム評価結果のフィードバックなどは以下のとおり。 (フィードバック) 担当部局/事務所が評価を実施していることから、本部からの結果フィードバックの必要なし。 (情報共有) 評価報告書は報告書 3 か月以内に Development Experience Clearing House (外部ウェブサイト) に送付され一般に公表される。また、	政策評価を実施していないため、個別プログラム評価結果のフィードバックなどは以下のとおり。 評価報告書はウェブサイトにより公表。内部用のデータベースは存在せず。 (フィードバック) 担当部局が評価を実施していることから、本部からの結果フィードバックの必要なし。 (情報共有) 評価報告書はウェブサイトで公開。内部用の評価報告書データベースは存在しない。	政策評価を実施していないため、個別プログラム評価結果のフィードバックなどは以下のとおり。 (フィードバック) 担当部局/事務所が評価を実施していることから、本部からの結果フィードバックの必要なし。 (情報共有) 評価報告書は DFID ウェブサイトにて一般に公開。DFID 内部の評価データベースである Evidence and Programme Exchange にも格納さ	政策評価を実施していないため、個別プログラム評価結果のフィードバックなどは以下のとおり。 ICAI のウェブサイトによる評価報告書公表、議会の開発委員会への報告書の提出、評価対象関係機関に対する評価結果に関わる事前協議の実施。 なお、開発委員会では各評価報告書に関して、関連対象機関を聴取し、その状況はインターネットで一般に公開される。	政策評価を実施していないため、個別プログラムなど評価結果のフィードバックは以下のとおり。 BMZ の全ての評価結果は BMZ 大臣に報告され、評価結果の提言に対するマネジメントの対応が BMZ ウェブサイトで公開される。 マネジメント対応の実施計画が各担当部署で作成され、評価ユニットが 2 年間その実施計画の実施状況をモニタリング。

援助機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
			キーワード検索可能な内部用データベース存在。ただし、該当報告書全文が検索可能なシステム。また、知識共有を目的とする Learning Lab をウェブ上に立上げ、ブログやイベント情報など知識共有を図っている。		れ、キーワード検索により該当報告書全文が検索可能なシステム。 年 1 回、DFID 理事会内の投資委員会に対し、評価年次報告書及び評価実施によるインパクト状況を報告。 評価結果などの根拠共有推進のための専門家グループ及び Research Fellow の 2 つの人的な情報伝達システムを構築。		また、DEval の評価結果及び評価結果提言に対する BMZ の対応が DEval ウェブサイトで公開される。英語で公開されている BMZ の対応には、提言に対するアクションが記載。
提言フォローアップ方法	評価結果のレーティングが低く、課題がある案件については一定期間後に担当部署あるいは外部コンサルタントへの委託業務により事後モニタリングを実施	省内関係課、在外公館、実施機関と提言への対応策を協議し、ODA 年次報告書に提言対応策を記載。その次年度の ODA 評価年次報告書に対応策の実施状況を公表。	評価報告書完成後、提言に対して担当事務所長の対応として、提言に対する対応(受領あるいは拒否)、担当部署、実施期限を記載した Post Evaluation Act Plan が作成され、実施期限まで定期的にそのステータスがフォローアップされる。	特になし	提言に対するマネジメント対応は、提言に対する対応(受入あるいは拒否)、受入の場合のアクションプラン、実施時期が記載され評価報告書に付表として添付され、報告書と同時に一般公開。提言実施状況のフォローアップはしていない。	各関係機関は、報告書 2~4 週間後、提言に対する対応(受入あるいは拒否)、受入の場合のアクション、実施時期を記載した提言に対するマネジメント対応を、ICAI に提出する。ICAI は、ウェブサイト上にて同対応を公表、毎年の実施状況レビューのほか、記載された実施時点でも実施状況確認。	BMZ の全ての評価結果は BMZ 大臣に報告され、評価結果の提言に対するマネジメントの対応が BMZ ウェブサイトで公開される。マネジメント対応の実施計画が各担当部署で作成され、評価ユニットが 2 年間その実施計画の実施状況をモニタリング。 DEval の評価結果及び評価結果提言に対する BMZ の対応が

援助機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
							DEval ウェブサイトで公開される。
政策評価結果の新政策／戦略への反映方法	政策評価実施せず。	ODA評価は政策評価とは異なる位置づけのものであるが、ODA評価結果は国別援助方針、重点課題別の方針など策定時に参照される。	政策評価実施せず。	政策評価実施せず。	政策評価実施せず。	政策評価実施せず。	戦略評価がある場合には、提言に対するマネジメントの対応を通じて、新戦略策定に提言に対するアクションが組込まれる。
案件評価結果の新政策／戦略への反映方法	ODA 事業の評価結果は JICA の課題別指針やポジションペーパー、国別分析ペーパーなどの事業方針や戦略関連文書へ反映することを推進。	同上	〔策定ガイドライン〕 USAID 評価ポリシーで、評価結果を戦略、案件デザインに反映することが求められている。 また、国別援助戦略 (CDCS) 作成ガイドラインで、関連案件の評価結果など根拠を CDCS 策定に活用することを推奨。参照した根拠を CDCS に記載することが求められ、参照根拠記載方法のテンプレートが用意されており、CDCS に評価結果などの根拠活用推進を図っている。 〔策定プロセス〕 CDCS 作成プロセスの中において、本部 Technical Officer や	評価ポリシーにおいて、プログラムの評価結果を政策／戦略策定の意思決定などに活用することが記載されているが、活用方法に関わるガイドラインや活用の有無の確認体制は存在せず、評価結果活用は各担当部局の判断に任されている。	〔策定ガイドライン〕 国別戦略 (Operational Plan) の策定ガイドラインにおいて、評価結果などの根拠を利用しなければならないと明確に記載。 〔策定プロセス〕 本部品質管理ユニットや評価アドバイザーによる Peer Review により、評価結果などが活用されているかのチェック実施。Review Meeting のメモは戦略の大臣承認文書に添付され根拠活用状況はトップマネジメントに報告。	ICAI の業務は、議会や英国納税者、開発コミュニティに対する情報提供までに限定されているため、ICAI 自体から各関係機関に対して評価結果を政策に反映させるスキームは有さない。 評価結果の活用促進活動は、報告先である議会、一般国民、関係ステークホルダーによる各援助機関に対する活動に依存。 そのため、ICAI の評価結果などの各援助機関における新案件や新戦略に対する活用状況などを ICAI では把握していない。	NA

援助機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
			評価部署からの評価結果など活用状況のチェックや、他国での関連評価結果などのインプットが実施される。				
評価結果、提言・教訓活用を促すためのインシアティブ	・ 事前評価にて類似事業の評価結果からの教訓を参照し、対応策を記載。	・ 「提言→提言への対応策の策定→対応策のフォローアップ状況の確認」といった一連の内容を基本的に全て報告書にて公表することで、業務の流れの一部として定着している。	・ CDCSガイドラインにおいて評価結果などの活用を“Must”に改訂する予定であり、ガイドラインレベルで評価結果の活用促進。 ・ 評価取りまとめ部署の知識、経験、能力、体制強化による評価実施部署に対する有益な助言提供など評価取りまとめ部署の存在価値の向上、ひいては評価報告書品質向上による評価結果活用促進。 ・ 前述の Learning Labにおける評価結果を含む職員間の知識共有、学習の促進、プロジェクトサイクルの浸透を通じた評価結果など根拠の新規案件や政策への活用促進。	特になし	・ 評価結果などDFID案件状況、他ドナー最新動向、最近学術動向などの知識蓄積、DFID内へ普及を目的とする人的ネットワーク(専門家グループ Professional Cadre)及びSenior Research Fellow)を構築し、職員の知識へのアクセス向上を図っている。 ・ 組織全体での評価結果など根拠活用、学習、情報共有を推進するためにLearning Groupを起ち上げ、効果的な学習を阻害している具体的要因の確認、対応を検討。 ・ 評価報告書の質の確保のために、品質管理チームを外部雇用し、評価	上述参照	評価と提言の質の確保、興味のあるトピックや改善が必要とされるような課題に対するタイムリーな評価の実施。

援助機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
					TOR, 評価実施計画書, 報告書案に関するチェック, コメントを実施。		
外交的視点での評価ポイント	外交的視点での評価は特段実施していない。	外交的な重要性(二国間強化, 地政学的位置づけ, 要人の往来数の変化, 基本的価値観の共有など), 外交的な波及効果(国際社会における日本のプレゼンス強化, 経済関係強化, 国家間の友好関係の促進, 民間交流の促進など)の視点で評価を実施。	外交的視点での評価は実施していない。	外交的視点での評価は実施していない。	外交的視点での評価は実施していない。	外交的視点での評価は実施していない。	DEval では, 評価案件により外交担当部署からのインプットを含む評価 TOR 作成の場合もあり, その場合には外交視点での評価ポイントが出てくる可能性もある。(現在英語で公表されている報告書には外交的視点での評価ポイントは発見できなかった。)
政策・戦略における目標指標設定の考え方	個別事業については事前評価で運用効果指標を設定している。	定量的な目標指標の設定は必須としておらず, 主に定性的な評価。	国務省-USAID 共同戦略計画や CDCS などの政策文書において, 定量的目標指標を設定。これらの指標は基本的に国務省が設定している標準的海外援助指標 (Standard Foreign Assistance Indicators) を利用するが必要に応じて別指標利用も可能。国務省-USAID の共同戦略計画の進捗状況は毎年議会に報告される。	米国海外援助プログラムの目標達成状況や国務省-USAID の共同戦略計画の進捗把握のために, 標準的海外援助指標 (Standard Foreign Assistance Indicators) を設定し, 定量的目標指標により目標達成状況のモニタリング・評価に活用しているほか, パフォーマンスベース予算配分のベースデータとして活用。国務省-USAID の共同戦略	DFID 全体の活動, 国別計画, 各プログラムにおいて Results Framework を導入し, 定量的目標指標を設定し, 毎年の進捗状況モニタリングや評価に活用。 国別計画では Results Framework を基に Headline Results (主に DFID 支援に直接リンクする中間アウトカム又はアウトプットレベルの指標) が設定されてい	ICAI の評価では, アウトカム指標などの定量的指標によるインパクト評価は実施せず, 定性的評価を実施。	指標利用していない。(GIZ や KfW のプログラムでは Result Matrix を採用し, アウトカム指標を使った目標設定をしている)

援助 機関名	日本 JICA	日本 外務省	米国 USAID	米国国務省	英国 DFID	英国 ICAI	ドイツ (BMZ & DEval)
			CDCS では結果フレームワークを導入し、戦略目標、アウトカム及びアウトプットレベルで定量的指標を設定。アウトプットはUSAID 支援に直接リンクしているものを設定しているが、アウトカム指標はUSAID 支援のみならず、相手国政府や他ドナーなどの貢献も含めた全体的目標として設定されている。そのため、アウトカム指標に対するUSAIDの貢献度合いを明示的に示していない。	計画の進捗状況は毎年議会に報告される。 同標準指標は5分野及び5つの分野横断的課題におけるアウトプット指標とアウトカム指標で構成。アウトプット指標は米国政府支援による直接的貢献度合いを測定するものとして設定。アウトカム指標は米国政府支援のみならず相手国政府や他ドナーなどの貢献も含めた全体目標として設定されており、アウトカム指標における米国政府の貢献度合いは明示的に示されていない。	る。この指標にはDFID 単独のみで達成できる指標と受益国や他ドナーとの協調により達成される指標とが混在している場合もあり、協調を基にした指標はそうに明示されている。ただし、この場合のDFIDの貢献度合いは明示的に示されていない。 なお、国別計画ではDFID が設定している標準指標の利用が推奨されている。		

出所:各機関に対するインタビュー、質問状回答やウェブサイトなどから評価チーム作成

3-2 PDCAにおける政策レベルのODA評価の適切性

3-2-1 外務省の政策レベルのODA評価結果の適切性

過去に実施された政策レベルのODA評価の評価報告書(2010～2014年度)の37件(「その他の評価」を除く、全報告書)について、①「開発の視点からの評価」の分析の適切性(結論に至るデータの充足度、情報源、定量的分析、判断の論理性)、②「外交の視点からの評価」の分析の適切性、③提言の適切性(評価結果からの論理的記述、有用性・具体性の確保)、の観点からのレビュー及び外務省ODA評価室及び国際協力局関係者からのヒアリングを基にを検証した。

評価結果がPDCAサイクル上の評価(C)として適切に機能しているか否かは、評価分析が適切であるか否かによる。レビューを行った37件のうち、「開発の視点からの評価」の分析の仕方や記述に改善の余地があると判断されたのは、「政策の妥当性」については10件、「結果の有効性」や「プロセスの適切性」についてはそれぞれ19件あった。また、「外交の視点からの評価(外交的な重要性、外交的な波及効果)」については、分析の仕方や記述に改善の余地があると判断されたのは、16件であった。これら4つの評価項目別の傾向は以下のとおり。

(1) 評価項目別の傾向

(ア) 「政策の妥当性」

対象となる国別援助政策や分野別・重点課題別政策／イニシアティブとの整合性については、既存の政策文書などに沿って、目標体系図の作成を通じて検証する作業は標準化されている。そのため、情報源を明確にした上で、必要なデータ・情報に基づく分析が行われており、評価分析自体も根拠に基づいておおむね論理的に示されている。さらに記述の充実を図ったほうが良いと思われる案件も見られたが、政策の妥当性は確保されていて然るべきであることから、評価項目としては事実関係の確認を行えばよく、高度な分析を求められるものではないため、アカウンタビリティの観点からはおおむね問題なく、評価結果が導かれていると判断される。

ただし、従前に作成された国別援助計画、現行の国別援助方針、分野別・重点課題政策／イニシアティブの多くは、政策形成段階で「目標体系図」は作成されていない。目標体系図は政策レベルのODA評価が実施される時点で評価者によって作成されているため、政策形成段階で意図した「目標体系」が適切に目標体系図に反映されているかの点で課題が見られる。なお、2009年7月に策定された対ベトナム国別援助計画では、「目標体系図」が添付されており、こうした場合には、政策形成段階で作成された「目標体系図」に基づく、分析が可能である。

(イ) 「結果の有効性」

政策目標の達成度としての分析は、全般的に不十分である。政策目標に対する指標としては、コミットメントの金額以外に具体的に設定することは難しく、達成度を定量的に検証することは困難である。また、そのため、援助の基本方針(大目標)は何をもって達成とするのか明示されていないことから、達成度の検証に至らず、言及もされていないケースが多く見られる。評価の対象として、目標体系図が作成されているが、「結果の有効性」の分析に効果的に活用されておらず、加えて、プログラム(施策)レベルにあたる中間目標でも指標が設定されていないため、同じく達成度の検証が困難な状況であり、分析が「開発課題」レベルにとどまり、「重点分野(中目標)レベル」に至っていない評価もある。「政策の結果として ODA が被援助国においてどのような効果を上げたか」についての分析・検証として、政策の目標体系図を念頭に、日本の ODA のインプットからアウトプット、アウトカムに至る道筋を踏まえた効果の検証が試みられているケースも見られる。しかし、アウトプットの実績の検証までにとどまっているケースが多く、日本の ODA 政策目標の達成への貢献や被援助国の開発目標の達成状況や分野ごとの開発指標の改善への貢献について分析を行っているケースは限定的である。平成 26 年度外務省 ODA 評価として実施された「過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度)のレビュー」(以下、「過去の ODA 評価案件のレビュー」)では、評価報告書において「アウトカムやインパクトに言及しておらず、政策レベルの評価として、必ずしも適切な評価とは言えず、その要因の一つとして、援助方針などに指標の設定が十分になされていない」ことを挙げている。

また、国や分野・重点課題の評価対象分野による違いに鑑みても、データの示し方及び分析の仕方が評価者によってばらつきが見られる。信頼度の高いデータに基づき、かつ、適切な手法によりできる限り定量的な分析を行い、それに基づく評価判断を行っているケースもある一方、データ・情報源の偏りや定性的な情報・データのみに基づく分析が行われているケースも見られている。評価者の政策評価を含む、評価業務の経験・知見に加えて、評価対象に関する専門的な経験・知見が、評価デザインの作成、分析手法や分析内容に影響を及ぼしているものと推察される。

(ウ) 「プロセスの適切性」

プロセスの適切性の検証は、政策の妥当性が確保されるプロセスを検証するものとしてとらえられ、アカウンタビリティの確保の上で、重要である。また、政策形成のプロセスでの改善の必要性がないか、グッドプラクティスとして参照すべき点がないかという観点からも重要である。政策策定や実施プロセスについて、組織体制や手続きなどの事実関係を偏りなく検証し、これらの手続きを経ることによって何が実現されたのか(例えば、多様な関係者からの意見やニーズを取り込む手順が確保されていた、など)を確認しているケースがある一方で、検証の範囲に偏りも見られ、かつ、評価分析の根拠が十分示されていないケースも散見された。ODA の管理改善及びアカウンタビリティの確保の観点からも、分析の充実が必要であると判断される。

また、「過去の ODA 評価案件のレビュー」において、「戦略・プライオリティの明確化」に関する提言・教訓が多いが、プロセスの適切性において、政策形成段階においてどのような優先順位付けや、重点分野の選択がなされたかについての分析が不十分なケースもあることが指摘されている。また、同レビューでは、他ドナーや内外の援助関係者との連携の評価について、判断不能の結果が多いとしており、具体的な連携・協調事例を十分に調査し、その結果を分析すべきとの指摘もある。ODA 政策の「戦略・プライオリティ」の面での改善につながるよう、政策形成段階における優先順位付けや重点分野の選択、他ドナーや関係者との連携・協調に関する検討のプロセスの適切性の分析の強化も求められる。

(エ) 「外交の視点からの評価」

日本の ODA が日本の国益にとってどのような好ましい影響があるかという視点からの分析が求められているが、ODA 評価ガイドライン上は、あくまで評価項目の例として、「外交的な重要性」及び「外交的な波及効果」が挙げられており、評価者により、分析項目及び内容、検証方法や範囲にばらつきが見られる。

「外交的な重要性」については、ガイドラインに例示される、二国間関係の強化や外交の深化(要人往来数の推移や被援助国の要人の発言で日本の ODA が取り上げられたケースの検証など)については、公開情報で検証が可能なため、おおむね検証が行われている。

一方で、「外交的な波及効果」については、本来、政治的、経済的、社会的側面から広範囲にわたる情報収集・分析が求められるため、限られた調査期間と人員では十分な分析を行うことが困難である。これまでに実施された ODA 評価案件では、草の根レベルでの一般大衆の認識や日本の援助に対する認知度、日本に対する理解の向上などの観点から分析が行われているケースが多いが、調査対象の規模が不明確であったり、一部の関係者へのインタビュー結果のみによる分析結果であったり、検証の範囲の偏りや分析の根拠が不十分なケースが見られた。「外交の視点からの評価」の分析は、アカウンタビリティの確保においても重要な要素をなすと考えられることから、評価項目として標準化し、適切な検証が行える分析手法をガイドラインで明示するとともに、十分な調査を行うための体制整備も求められる。

(2) 政策レベルの ODA 評価の類別における傾向

(ア) 国別評価

評価対象が国別援助計画・方針であり、評価の視点や内容はある程度標準化されていることから、評価対象を整理するための目標体系図もおおむね適切に作成されており、評価の質も一定の範囲内に収まっている。しかし、「開発の視点からの評価」の「結果の有効性」及び「プロセスの適切性」、「外交の視点からの評価」については、評価案件により分析内容の範囲や深度にはばらつきがみられ、評価判断や提言に至る分析の質にも差異がみられる。特に、「結果の有効性」の検証にあたっての、インプット、アウトプット、アウトカムの定量的な分析の扱い

には大きな差がある。

(イ) 重点課題別評価, スキーム別評価

ODA 評価ガイドラインに沿った評価枠組みが作成されているが、評価対象が多様であり、対象内容が広範にわたるため、情報整理・レビューに記述の多くが割かれており、評価分析のポイントが見えにくい。特に、評価対象を整理するための目標体系図の作成が困難な場合も見られ、目標体系図が作成されない場合もある。また、分析の視点や内容のばらつきが大きい。特に、分野別・重点課題別政策／イニシアティブでは、国別援助方針と異なり、具体的な協力プログラムを示す、事業展開計画は設定されておらず、具体的な ODA 事業の形成・実施を含む政策の実施は国際協力局国別開発協力各課が所管し、必ずしも分野別・重点課題別政策／イニシアティブに紐づけられて、実績が整理されているわけではない。そのため、重点課題別評価の実施段階において、評価チームが国際協力局関係各課や ODA 事業を実施している JICA から情報提供を受けて、実績を整理せざるを得ず、分析上の制約となっている上、評価作業の効率的な実施の制約にもなっている。

(ウ) セクター別評価

過去 5 年に 3 件のみの実施であり、対象セクターや評価の目的が異なる。「カンボジア保健医療分野支援」は、1990 年代以降の当該分野の全案件が対象とされ、「セネガルにおける教育分野協力(職業訓練分野)の評価」では、1984 年以降のセネガル・日本職業訓練センターへの支援を対象としており、いずれも対象期間に実施された ODA の全案件を対象にレビューが行われ、相当の記述量がそれに割かれている。一方、「ベトナム都市交通セクターへの支援の評価」については、2006～2012 年度の 6 年間に実施された一連の案件が対象とされたが、評価時点において完了していない案件も幾つか含まれていた。そのため、結果の有効性の評価では、案件の実績のみによる検証には制約があったことから、今後の援助の方向性につながる点を重視し、代替的な分析手法として「問題構造化手法」に基づいて、都市交通セクターの問題と原因の因果関係を整理し、各案件の連関性や期待される相乗効果についての評価分析が試みられた。

(3) 総論

全体として、前述のとおり、評価報告書の内容や質のばらつきは、評価者の経験・知見などによるものであるように見受けられる。評価の質は、評価者の資質に負うところが要因として大きいと考えられるが、一方で、ODA 評価案件で分析すべき対象範囲に対し、調査期間や予算上の制約も影響しているものと推察される。

また、現行の政策レベルの ODA 評価における評価可能性における課題も見られる。本来であれば、政策策定段階において、インプットからアウトカム、最終的には政策で示される大目標に至る道筋を、あらかじめ「目標体系図(ロジックモデル)」で示し、評価において結果を検

証することが、ODA の管理改善(政策へのフィードバック)及び説明責任の確保の上で求められる。しかしながら、政策レベルの ODA 評価のベースとなる政策の目標体系図は、評価が実施されるに当たり、評価チームにより事後的に作成されている上、上記で指摘したように、インプットからアウトカム、政策上の大目標に至る道筋の検証は困難な状況にあり、評価チームによる努力だけでは、改善が難しい。政策レベルの ODA 評価の質を向上させ、より「使える評価」として実施するには、政策形成段階から評価可能性を意識した取組を行うことが外務省内で求められる。

なお、国別評価については、日本が援助対象国において主要ドナーの場合とそうでない場合において、他ドナーによる支援やその他外部要因の影響の度合いが異なり、分析可能な範囲や深度が異なる。しかし、過去の ODA 評価案件の評価報告書の分析結果に鑑みると、「開発の視点からの評価」の「結果の有効性」及び「プロセスの適切性」、「外交の視点からの評価」については、さらにある程度標準化することが可能であるとみられる(次ページの囲み 1, 2 参照。)

外務省内における ODA 評価結果としての提言への対応策の主な実施者となる、国際協力局関係者へのヒアリングでは、有用性の高い提言の作成に向け、評価分析の質の向上、特に、判断根拠として説得性の高い、定量的な分析の強化を求める声が聞かれた。加えて、他のレポートで引用されるに足る定量的な分析は、根拠としての有用性の高さのみならず、国際会議の場などにおける日本の ODA の有効性や実績を示し、外交的なプレゼンスや学術的で高次のレベルの広報効果・波及効果をもたらす上でも重要であるとの指摘もあり、政策レベルでの「ODA の結果の有効性」を検証するための定量的な手法の強化が求められる。

図み 1: 国別評価における評価分析・判断根拠の事例

日本が主要ドナーである対象国のケース

「結果の有効性」の分析の視点:「ネパール国別評価(2013年2月)」の例		
ネパール国別評価(2013年2月)の目標体系図		
基本方針	重点分野	開発課題
後発開発途上国からの脱却を目指した持続的かつ均衡のとれた経済成長への支援	地方・農村部の貧困削減	■農村部の生活改善 ■教育・保健サービスの向上
	平和の定着と民主国家への着実な移行	■民主的な国・社会の枠組み作り ■行政分野の改善
	持続可能で均衡のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備	■社会・経済インフラ整備 ■自然環境・防災に配慮した持続可能な開発
参考になると 思われる主な ポイント	・ドナーの全支援額に対する日本からの支援額の比率の分析。 ・開発課題「農村部の生活改善」の全体的な成果として挙げられた国別援助方針の「農業の生産性と農民の収入の向上」を確認するアウトプット指標として、「穀物の単位面積当たり収穫量」と「家計収入」の推移を分析。 ・最終アウトカムとして、援助政策目標の達成度が分析されているが、その中で、「後発途上国からの脱却」、「持続的な経済成長への支援」、「均衡のとれた経済成長への支援」について、それぞれ定量的な指標を設定して分析。定量的な指標には、一人当たりGNIについて南アジア後発開発途上国との比較、ネパール国の主要経済指標の推移、所得配分の不平等の程度を示すネパール国のジニ係数の推移などが含まれる。	
分析の視点	評価分析の内容	評価結果と判断根拠の例(一部抜粋)
インプット	➢ 重点分野別、開発課題別、そのうち支援スキーム別、対象別の日本の援助金額実績と全体に占める割合を分析。	● 重点分野別では、「地方・農村部の貧困削減」に日本の援助金額全体の26%、そのうちの59%が「農村部の生活改善」の重点課題の支援。同重点課題のうち、86%が無償資金協力による「食糧援助」「貧困農民支援」である。ネパールにおいて「貧困農民支援」は、主に肥料を援助。
インプット→ アウトプット	➢ 開発課題の全体成果と関連する定量的データを時系列で示し、同期間の同分野へドナー支援表明額に対する日本の援助額の比率から日本の援助貢献を分析。 ➢ 開発課題に関連する支援スキーム別の援助、例えば、「農村部の生活改善」については「食糧援助」、「貧困農民支援」、「技術協力」のスキーム別援助のネパール側からみた意義を検証し、日本の貢献を分析。技術協力案件については個別の成果と開発課題への貢献を分析。	農業セクターを支援するドナーの中で一定資金規模を保っている日本は一定の貢献をしてきた。ただし、その大半が食糧援助であることを考慮すると、「農村部の生活改善」への貢献は限定的。 ● 「農村部の生活改善」の成果＝「農業の生産性と農民の収入向上」とし(国別援助方針より)、「穀物の単位面積当たり収穫量」と「貧困層の家計収入」の推移をみると、改善傾向。 ● 農業セクター全体の実施中案件に対するドナー支援表明金額全体の約28%と推定され、一定の貢献。 ● 食糧援助、穀物生産の需給ギャップならびに米輸入量に対する食糧援助の下での日本の食糧援助支援の実績の割合をみると日本の援助の占める割合はほとんどの年で数%と限定的。 ● 食糧援助の成果として、飢餓関連指標、5歳未満児栄養状態の推移をみると、改善傾向、ただし、2015年のMDGs目標には達成困難。 ● 日本の食糧援助の実施機関、Nepal Food Corporationを通じて供給先は貧困層に限定されてない可能性がある。
中間アウトカム	➢ 重点分野の達成度は、各開発課題別の評価結果を総括して評価。	「地方・農村部の貧困削減」において、農業、教育分野では投入規模からみて一定の貢献がいええるが、各分野とも多くの技術協力案件を実施しており、個別案件の成果は出ているものの、1案件の規模が小さく、各案件内容が全体として十分調整・総合化されてないことから、全体の貢献度が見えにくい。

最終アウトカム	➤ 政策目標の達成度は、各重点分野の達成度、政策目標に関連するマクロ指標の分析、対ネパール援助額に占める日本の援助額の貢献を総合的に評価。	政策目標の達成度については、顕著な貢献があったとはいえないものの、評価対象期間において、対ネパール援助の 11.6%を占めてきており、日本の対ネパール援助がなければ、ネパール経済の成長への限定的な下支えさえも困難であった。 ● 評価対象期間における対ネパール援助全体に占める日本の分野別金額の割合(実質支出額についてOECD-DAC集計ベース)。 ● 後発開発途上国の基準となる指標(一人当たりGNI、保健・教育を主指標として構成される人的資源インデックス、外的ショックからの経済的脆弱性を表すインデックスの3指標)に関して近隣の後発開発途上国と比較し、長期的なトレンドを分析すると、緩やかな改善はみられるが、大きく他を引き離して改善はしておらず、後発開発途上国からの脱却には時間がかかると推察。 ● 「持続的な経済成長への支援」の達成度として、主要経済指標(実質GDP成長率、農業成長率、工業成長率、サービス業成長率、一人当たりGDP、財政収支、貿易収支、海外送金)のトレンドを分析すると、近隣諸国との比較では成長が鈍く、その成長の大半は出稼ぎ労働による海外に依存、政府政策や海外援助などの政策効果の貢献度は大きくない。 ● 「均衡のとれた経済成長への支援」の達成度の検討にあたり、ジニ係数、地域ごとの貧困率、ジェンダー・ギャップ・インデックス、カースト別・民族別の貧困率を分析、貧困率は減少しているが、格差は解消していない。
---------	--	--

「結果の有効性」の分析の視点:「パキスタン国別評価(2013年2月)」の例		
パキスタン国別評価(2013年2月)の目標体系図		
援助の意義 パキスタンの重要性: ① 世界8位の人口大国 ② 地政学的重要性 ③ テロとの戦いの成否 対パ支援の重要性: ① 開発需要が大きい ② 国際社会の平和と安定への貢献 留意事項: ・パキスタンの治安状況 ・軍縮・不拡散の取組	国別援助方針(2012) 援助の基本方針(大目標) 経済成長を通じた安定した持続的な社会の構築 パキスタン 国別援助計画(2009) 持続的な社会の構築とその発展 3つの基盤的條件 - 社会的モダリティ能力を備えた進歩的な社会 - 豊かな消費能力を備えた社会 - 法制度が維持され、開拓戦略の遂行と親和性を持つ社会	重点分野(中目標) 経済基盤の改善 ・カラチと主要な都市圏経済センターが経済発展をけん引している必要性 ・二国間経済関係の強化に寄与 農業・農村セクターの発展 - 農業基盤・農村開発 - 特産地形成 経済安定化と産業構造の多様化促進 - 産業育成・投資環境整備 経済インフラの拡充と整備 - 交通運輸・物流改善 - 電力拡充整備 人間の安全保障の確保と社会基盤の改善 ・識字率や就学率などの低い教育指標の改善 ・経済成長の中核を担う中国所得層の育成 教育の質の確保 - 基礎教育 - 技術教育・職業訓練 基礎的保健医療サービス確保 - 地域保健 衛生・環境改善 - 水と衛生の確保 - 環境改善 防災対策支援 - 防災対策支援 国境地域などの安定・パランスの取れた発展 ・国際機関などとの連携 ・周辺国との交易や経済協力に寄与 ・後発地域における様々なセクターで支援 国境地域などの安定化・後発地域の発展支援 - 国境地域などの安定化・後発地域の発展支援 テロ対策支援 - テロ対策支援
参考になると 思われる主な ポイント	アウトプットレベルの開発課題「経済インフラの拡充と整備」の達成度の分析にあたり、「電力拡充整備」に関しては、発電設備容量に占める日本の支援による発電設備増強分の比率を算定。また、「交通運輸・物流改善」に関しては、産業用高速道路の総延長に占める日本の支援の延長の比率を算定。	
分析の視点	評価分析の内容	評価結果と判断根拠の例(一部抜粋)
インプット	➤ 重点分野別、開発課題別、援助モダリティ別(支援スキーム別)の日本の援助実績の金額の傾向。	● 経済基盤の改善分野で、電力セクターと農業・農村開発の点において顕著な実績。
インプット→ アウトプット	➤ 開発課題の関連する時系列の定量的データと同分野の日本の援助内容と実績を分析し、貢献を分析。	「経済インフラ(運輸・電力)の拡充と整備」では、日本の援助が大きく寄与。 ● 発電設備容量に占める日本の支援による発電設備増強分の比率は16.7%。

		● インダスハイウェイをはじめとする産業用高速道路の総延長に対する日本の支援する延長の比率は85%。 ● 2004年までに建設されたインダスハイウェイの交通量は1996年と比較して2倍。
中間アウトカム	➢ 重点分野の達成度は、各開発課題別の評価結果を総括して評価。	全てのセクターで結果の有効性は確認できていないが、経済インフラ(運輸・電力)の拡充と整備、基礎的保健医療サービス確保、防災対策支援などにおいては顕著な効果。

「プロセスの適切性」の分析の視点:「ネパール国別評価(2013年2月)」の例	
参考になると 思われる 主なポイント	・ 援助政策の策定プロセスにおいて、各手続きの検証を通じて、支援ニーズを取り込む手順、策定への参加度合い、関係者のコミュニケーションの程度、重点分野の選択と重みづけのプロセスを確認。 ・ 援助実施プロセスにおいても、例えば、案件形成の状況において、案件形成時点の重点分野・課題との整合性、それに沿った案件のネパール政府からの要請、案件採択の際の日本側による重点分野・課題との整合性の確認について検証。
分析項目	評価分析・判断根拠
* 政策の策定プロセスと実施プロセスの適切性の評価にあたり、体制・手続きを把握し、政策の妥当性と結果の有効性を確保するために適切かつ効率的なプロセスであったのかを検討。	
援助政策の 策定プロセス	● 対ネパール国別援助方針の策定にあたり、現地ODAタスクフォースによる素案の作成、本省各課、関係省庁との調整、先方政府とのドラフト段階での共有、他ドナー、NGO、企業との共有、パブリックコメント受領と反映状況など、支援ニーズを取り込む手順、政策との整合性の確認プロセス、策定への参加度合い、関係者のコミュニケーションの程度、重点分野の選択と重みづけのプロセスが確認されている。
援助実施 プロセス	以下の点について検証されている。 ● 案件形成の状況:重点分野・課題との整合性の確認、これに沿ったネパール側からの要請、採択の際の確認プロセスの検証。 ● 援助実施体制の整備・運営状況:日本側関係機関の意思疎通、分業体制、ネパール側援助受入れ体制、制度・手続き面の課題を分析。 ● 被援助国との対話:政策協議によるネパール政府のニーズ及び優先課題の把握、事業レベルの進捗確認と情報共有、案件の要望調査段階の関係者間のコミュニケーションの分析と課題の検討。 ● 政策の実施状況と定期的な点検:モニタリング・評価の実施体制と教訓抽出・活用への取組の分析。 ● 他機関との連携、スキーム間連携:ドナー会議への参加、プールファンドへの参加とノン・プール・ファンド・ドナーとしての日本の協調の状況ならびに問題点、個別ドナーとの連携事例、NGO及び民間セクターとの連携の整理。 ● ODAスキーム間の連携:案件間・スキーム間の相乗効果を意識した案件形成、日本信託基金や見返り資金を活用した案件選定プロセスにおける日本側の関与手続きの分析。 ● 広報:大使館・JICAによる広報活動と課題、日本の援助の広報効果の分析。

「外交の視点からの評価」の分析の視点:「ケニア国別評価 (2015年2月)」の例	
参考になると 思われる 主なポイント	・ ケニア政府高官の貿易投資・インフラ支援分野での期待に関する発言内容を複数年にわたり分析。
評価分析・判断根拠	
● 国際平和協力へのより一層の貢献:ODAを通じたケニアに対する平和構築・定着の支援は、ケニアがスーダン、「アフリカの角」地域などの和平プロセスの推進に意欲的で地域の平和と安定に積極的に貢献することを後押ししてきたと、対ケニア支援の地域平和への貢献を分析。 ● 成長するアフリカへの支援:東アフリカ海岸最大の国際貿易港であるモンバサ港と、同港と内陸部を繋げる北部回廊開発への支援が、東アフリカに広く裨益することから、「成長するアフリカへの支援」という外交課題への貢献を分析。 ● 2015年に向けた取組(2014年外交青書)の「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)の実現を目指して」という部分への協力プログラムを通じた支援が、外交的な課題の一つに貢献したことを評価。 ● 二国間の経済関係の深化:2004年のアフリカ開発会議(TICAD)アジア・アフリカ貿易投資会議以降、有望な民間投資先としてみなされることになったことから、日本からケニアへの投資額、貿易額の推移、ケニア政府高官の貿易投資・インフラ支援分野での期待に関する発言内容を分析。 ● 二国間の人的交流の深化:研修員の受入数、JICAケニア帰国研修員同窓会の会員数と活動内容の分析。	

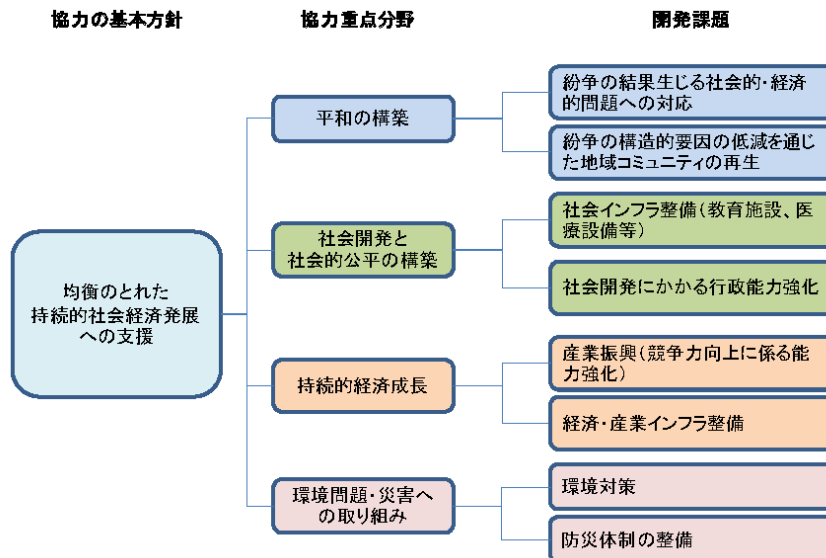
図み 2: 国別評価における評価分析・判断根拠の事例:

日本が主要ドナーではない対象国のケース

「結果の有効性」の分析の視点:「ウガンダ国別評価(2010年3月)」の例			
ウガンダ国別評価(2010年2月)の目標体系図			
基本方針	重点分野	開発課題	協力プログラム
	人的資源開発	初等後教育強化	中等理数科教育強化プログラム 職業訓練教育強化プログラム
成長を通じた 貧困削減		その他	—
	基礎生活向上	生活用水供給	地方給水整備プログラム
		保健サービス向上	保健サービス強化プログラム
	持続的経済成長	経済成長促進	運輸・交通網改善プログラム 電力供給強化プログラム
	農業開発	農業近代化促進	コメ振興プログラム 畜産振興プログラム 地場産業強化・振興プログラム
	平和定着支援	北部地域復興支援	北部地域復興支援プログラム
		その他	公共財政管理強化プログラム 環境・気候変動対策プログラム
参考になると 思われる主な ポイント	アウトプットの検証にあたり、開発課題別、協力プログラム別に分析し、開発課題「農業近代化促進」では、例えば、「コメ振興プログラム」に焦点をあて、コメ作付け面積・生産高の増加、日本の支援対象品種のネリカ米の作付面積の総作付け面積に対する割合、一人当たり米消費量の増加などを定量的に分析。評価対象の絞り込みを行い、その上で、有効性を検討。		
	分析の視点	評価分析の内容	評価結果と判断根拠の例(一部抜粋)
インプット	➤ 対ウガンダの日本の援助は全援助金額の3%程度に過ぎず、重点分野別、開発課題別、また、そのうち支援スキーム別の日本の援助実績の傾向のみ分析。		● 重点分野別では、有償資金協力案件は、債務免除などを除いて経済成長促進に供与、無償のうち、一般無償は全重点分野に供与、その他のスキームの重点分野のとおり、基礎教育、保健・医療などへ資金供与。青年海外協力隊の派遣は世界一多く、100名越え。日本への研修員受入は2000年65名から2008年160名に増加。
インプット→ アウトプット	➤ 開発課題別、協力プログラム別に支援実績、支援の成果を分析。例えば、重点課題「農業開発」における開発課題「農業近代化促進」では「コメ振興プログラム」、「畜産振興プログラム」について分析。		「コメ振興プログラム」に関しては、日本の支援対象品種のネリカ米が国内で普及。 ● コメ作付け面積・生産高が増加しており、うち、ネリカ米作付け面積の総作付け面積に対する割合の飛躍的な伸び。 ● ネリカ米栽培の研修受講農民数。 ● 年間一人当たりの米消費量の増加。 ● 技術協力プロジェクトとボランティアプログラム(村落開発普及員)の相乗効果。
中間アウトカム	➤ 重点分野の達成度は、各開発課題別の評価結果を総括して評価。		プログラムの中で異なったスキームが直接関連し、強い連携による相乗効果を発揮しているのは「コメ振興プログラム」に限られる。案件設計段階から、案件同士の連携や順序について、検討・研究し、同一セクターの案件群を包括して一つのパッケージとして採択することが望まれる。
最終アウトカム	➤ 政策目標の達成度は、日本の支援分野に関し、国家開発計画でセクター別に記載されている到達目標数値に対する評価時点実績と日本の支援。		MDGs や各戦略計画にある指標達成に日本の支援がどの程度貢献しているか定量的に計測するのは困難、ネリカ米については作付面積の拡大で現地調査でもインパクト波及が確認された。 ● 評価で取り上げられたセクターの過去及び現在の指標に対応する数値(実績値と思われる)ならびに国家開発計画(NDP)にて示されている2014/2015年度の到達目標(例えば、農業セクターでは、農産物GDP実質成長率と成人カロリー摂取量)と比較、分析。 ● 援助担当の財務・計画・経済開発省次官及び局長による日本の支援は有益であるとの評価。

「結果の有効性」の分析の視点:「コロンビア国別評価(2014年2月)」の例

コロンビア国別評価(2014年2月)の目標体系図



参考になると思われる 主なポイント	開発課題「紛争の結果生じる社会的・経済的問題への対応」に関しては、「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」として、サブプログラムを設定し、サブプログラムごとの実績と成果を分析。そのうちの一つ「地雷撤去と地雷被災者への支援」に関するサブプログラムについては、研修の実施と研修効果、地雷撤去機材の供与について触れつつ、2005年から2013年6月まで地雷処理面積と対人地雷撤去・廃棄数を年次ベースで提示。評価対象の絞り込みを行い、その上で、有効性を検討。	
分析の視点	評価分析の内容	評価結果と判断根拠の例(一部抜粋)
インプット	日本の対コロンビア援助の重点分野、開発課題別、支援スキーム別の金額実績。	「平和構築」分野においては、技術協力プロジェクト、研修事業、草の根無償が中心、技術協力プロジェクトは評価期間の13件のうち、5件が「平和構築分野」の下で実施されており、重点的に協力実施。開発課題「紛争の結果生じる社会的・経済的問題への対応」については、技術協力の協力が中心、「紛争の構造的要因の提言を通じた地域コミュニティの再生への対応」については、草の根無償の協力が中心。草の根無償及び一般文化無償のうち、77%が対人地雷除去機材整備分野で実施。研修事業は主に農業・漁業振興分野で行われ、2003年以降、100名以上参加。
インプット→ アウトプット	- 日本の援助実績から開発課題の貢献度の度合い、マクロレベルの効果の有無など、定量的情報を確認しつつ、個別事例から定性的成果などを分析。 - 例えば、「紛争の結果生じる社会的・経済的問題への対応」に関しては、「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」として、サブプログラムが設定されており、サブプログラムごとの実績と成果を分析。	「紛争の結果生じる社会的・経済的問題への対応」に対し、日本は技術協力プロジェクト、草の根無償、研修事業、ボランティア派遣を通じた総合的な協力を実施。特に地雷被災者を中心とした障害者支援分野への貢献が大きかった。 - 国内避難民支援では、栄養改善分野では各技術プロジェクトの評価で、都市農業の普及で乳幼児の栄養状態の改善が確認されるなど生活改善に貢献したが、自治体の能力強化は国内避難民の生活環境向上までいたっておらず、日本の貢献は限定的。 - 地雷除去と地雷被災者への支援については、同分野への日本の援助額は国際協力金額の14.4%(2009年)、地雷撤去機材の担当職員55名のうち、45名が研修参加、機材供与とともに地雷処理面積や対人地雷撤去・廃棄数が大幅に増加し、効果が認められている。また、地雷被災者へのリハビリテーションについて、日本の技術協力によるモデル化がなされ、高い効果。

中間アウトカム	➤ 重点分野の達成度は、各開発課題別の評価結果を総括して評価 ● 「平和の構築分野」においては、「紛争の結果生じる社会的・経済的問題に対する支援への対応」において大きな貢献があり、「紛争の構造的要因の低減の対応」への分野においては、主に他ドナーの支援が行き届いていない、地方部インフラ整備について草の根無償を通じて実施しており、特定地域での貢献が大きかった。 ● 各協力重点分野により貢献度が異なるが、全体として一定の貢献があり、「平和の構築」と「社会開発と社会的公平の構築」分野では日本の貢献が大きく、「持続的経済成長」、「環境問題と災害への取り組み」分野は実績が少なく、直接的貢献は限られていた。
---------	--

「プロセスの適切性」の分析の視点：「ウガンダ国別評価(2010年3月)」の例	
参考になると 思われる主な ポイント	政策の妥当性と結果の有効性を確保するために、適切かつ効率的なプロセスであったのかを検討。例えば、ウガンダ政府との協議・調整、開発ニーズ調査に関しては、日本大使館や JICA 事務所によるニーズの調査・確認プロセス、関係者間のコミュニケーションの程度、政策への反映プロセス(開発課題・援助プロセスなどの特定と経済協力方針への反映)について検証。
分析項目	評価分析・判断根拠
* 政策の策定プロセスと実施プロセスの適切性の評価にあたり、体制・手続きを把握し、政策の妥当性と結果の有効性を確保するために適切かつ効率的なプロセスであったのかを検討。	
援助政策の 策定プロセス	● 対ウガンダ援助政策策定は、現地ODAタスクフォースが原案を策定し、外務本省・JICA本部にて内容を検討、ウガンダ政府との調整ののち、これを最終案に反映。NGO、他ドナーとの間での調整は実施されていないことを確認。支援ニーズを取り込む手順、政策との整合性の確認プロセス、策定への参加度合いなどを分析。
援助実施 プロセス	以下の点について検証されている。 ● 在ウガンダ日本大使館とJICAウガンダ事務所の実施体制：人員の充足度の確認など現地運用能力を分析。 ● 現地ODAタスクフォース：外務省とJICAを構成員とするタスクフォースの体制と活動を確認。 ● 政策策定・実施に関する意思決定プロセス：意思決定に関わる権限拡大の必要性について分析。 ● その他：青年海外協力隊の受け入れに伴う課題を分析。 ● ウガンダ政府との協議・調整、開発ニーズ調査：ニーズ調査・確認プロセス、関係者間のコミュニケーションの程度、政策への反映プロセスを確認。 ● 他ドナー及びNGO・市民社会との協議・調整：ウガンダ政府側とドナー側の協力体制や役割分担といった調整メカニズムを確認。セクター・ワーキング・グループでの調整の度合い、個別案件レベルにおける他ドナーとの連携内容・経緯を分析。また、市民社会・NGOとの連携の度合いを確認。これらの連携に関わる課題を分析。 ● 日本の援助モダリティの適切性：援助のモダリティとしてプロジェクト型支援、重点支援分野のプログラム化の適切性を分析。

3-2-2 外務省の ODA 評価の結果としての提言の適切性

評価分析の内容との一貫性、根拠に基づく提言となっているか、という観点から、ODA 評価報告書に記載された提言のレビューを行った。

ODA 評価の報告書(平成 22～26 年)のレビューを行った結果、おおむね評価分析に基づいた課題が指摘され、指摘した課題に対する対応策としての提言がなされていることが確認された。提言については、報告書の内容も含め、評価チーム、外務省及び JICA 関係者が参加する検討会において内容を精査するプロセスが設けられている。第三者評価であることから、評価者による提言は尊重するというのが ODA 評価室の方針である一方、検討の過程で提言内容の調整が行われることもある。すなわち、検討会や報告書案の確認を通じて、調査・分析が根拠に基づくものか否か、調査・分析と提言結果の間に論理一貫性が確保されているのか、提言が実現可能で現実的なものになっているかなどの観点から、評価チームの意向は尊重しつつ、ODA 評価室はじめ国際協力局及び JICA 関係者から、評価・提言の質を高めるための積極的なコメントが行われている。評価結果に基づき、実効性かつ実施可能性の高い提言をとりまとめるために、必要なプロセスがとられているといえるが、提言の具体性に乏しいものも散見されており、改善の余地は見られる。

提言を含む、評価結果の主なユーザーである国際協力局各課では、第三者評価の結果として導き出される提言は、ODA に関連する業務を通じて認識される課題やそうした課題への対応策の方向性を裏付けるものとなっており、有用性が高いとの認識がある。一方、多くの提言は想定範囲内のものであり、第三者評価ならではの、内部者では気づかない視点からの提言はほとんどないとの指摘もある。

「過去の ODA 評価案件のレビュー」においては、過去の ODA 評価で繰り返し同じテーマの提言がなされていることが指摘されている。「日本の ODA は総花的で特徴が見えない、メッセージ性が薄い」との指摘が数多く、「戦略・プライオリティの明確化」に関する提言・教訓が最も高い比率となっており、「プログラム・アプローチの導入」についても多くの提言・教訓が出されていることが示されている。

評価チームと外務省 ODA 評価室、国際協力局関係各課、及び JICA 関係者の出席のもと、提言を含む、評価報告書案の内容の検討が、検討会においてなされているが、その過程で、提言を受けて対応策を検討・実施する側においてどのような問題意識をもって評価結果を受け止めるかの認識が十分に醸成されておらず、自らの評価に対するニーズが認識されていないケースがあることも指摘される。そのため、評価チームが認識する改善すべき課題との摺合せが十分になされず、課題の指摘にとどまり、具体的な改善策の提示にまで踏み込めておらず、また、繰り返し類似の提言が行われている場合もあるものと考えられる。

なお、質の高い評価結果に基づく優れた提言であっても、ODA を取り巻く環境としては、国内外の政治情勢や外交などの外部環境・要因があり、容易には実施に移せない場合もある。しかし、ODA 政策の策定・実施においては留意すべき事項であり、中長期的には取組を求められる事項である可能性が高いこともあり、そうした提言は実施可能性の高低にかかわらず、評価結果から抽出された課題に対する必要な提言として取りまとめられているといえる。

3-3 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携の適切性

3-3-1 政策レベルの PDCA サイクルの特性と政策レベルの ODA 評価の役割

事業レベルの PDCA サイクルでは、ある事業の評価が実施中に行われる場合、そのフィードバック先は、一義的には当該事業であり、当該事業の改善に向けて、計画の見直しや実施体制などの見直しが行われるのが一般的であり、一つの事業についての循環したプロセスとして管理されることから、PDCA を「サイクル」¹⁷としてとらえることが可能である。

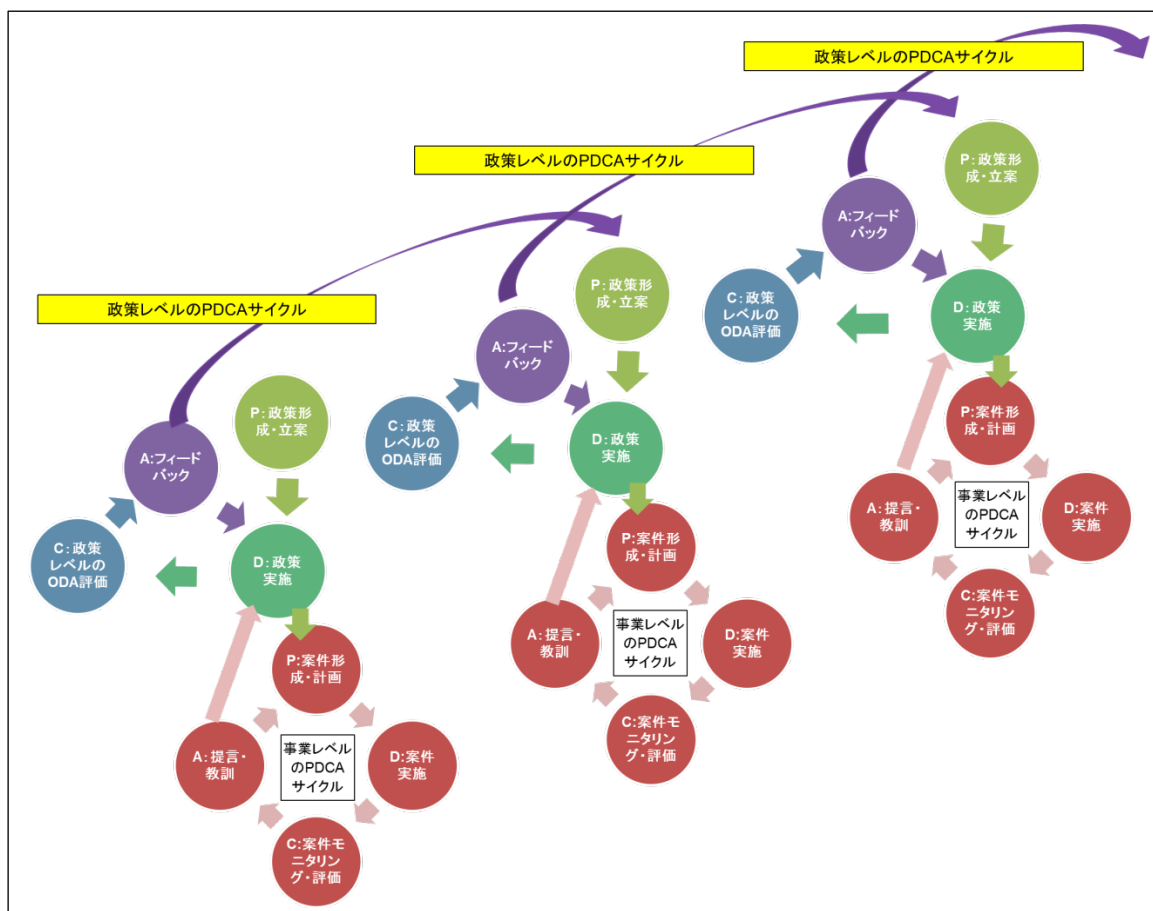
第2章で述べたとおり、政策レベルの PDCA サイクルにおいては、評価の実施は、政策形成へのフィードバックを重点に置いた場合、評価の対象とする政策の対象期間が終了したのちに実施されるのではなく、次期政策の形成を行う以前、政策策定の準備が開始される以前に評価結果が参照できるようなタイミングで行われることが望まれる。また、ODA 政策の結果、すなわち協力プログラムの実施の効果・インパクトは中長期的に発現することが期待されるものであり、実務的には連綿と続く政策の一部のみを切り取って評価することになるものの、実際には一連の政策の結果をとらえるのは容易ではない。政策レベルの PDCA のプロセスは、下図に示すように、一つの政策から次の政策へと連なるらせん状のプロセスとなっており、「サイクル」としてとらえることは困難である。

政策レベルの評価は、対象となる政策の実施中に行われることから、次期政策形成への反映のみならず、対象となる政策の実施そのものに対するフィードバックを行い、その改善にも役立てられることから、評価のフィードバック先は複層的なものとなる。

これまで、日本の ODA における政策レベルの PDCA サイクルの概念について、明示的かつ共通認識のもとでの整理は行われてきておらず、政策レベルの PDCA サイクルにおける ODA 評価の位置づけ・役割についても、外務省国際協力局及び ODA 評価室をはじめとする関係者間で、明確な共通認識は形成されていないことが、本評価調査で明らかとなった。上記の政策レベルの PDCA サイクルの特性を踏まえた上で、政策レベルの ODA 評価の位置づけ・役割を改めて再定義することが求められる。

¹⁷ JICA の事業評価ガイドラインでは、案件別事業評価の結果から「類似案件への教訓」を抽出することも含まれており、この場合、教訓の活用を通じて、他の類似案件や今後実施される案件にフィードバックされるらせん状のプロセスとなる。

図 5:政策レベルの PDCA サイクル



出所: 外務省関係者及び各種資料より, 評価チーム作成

3-3-2 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携

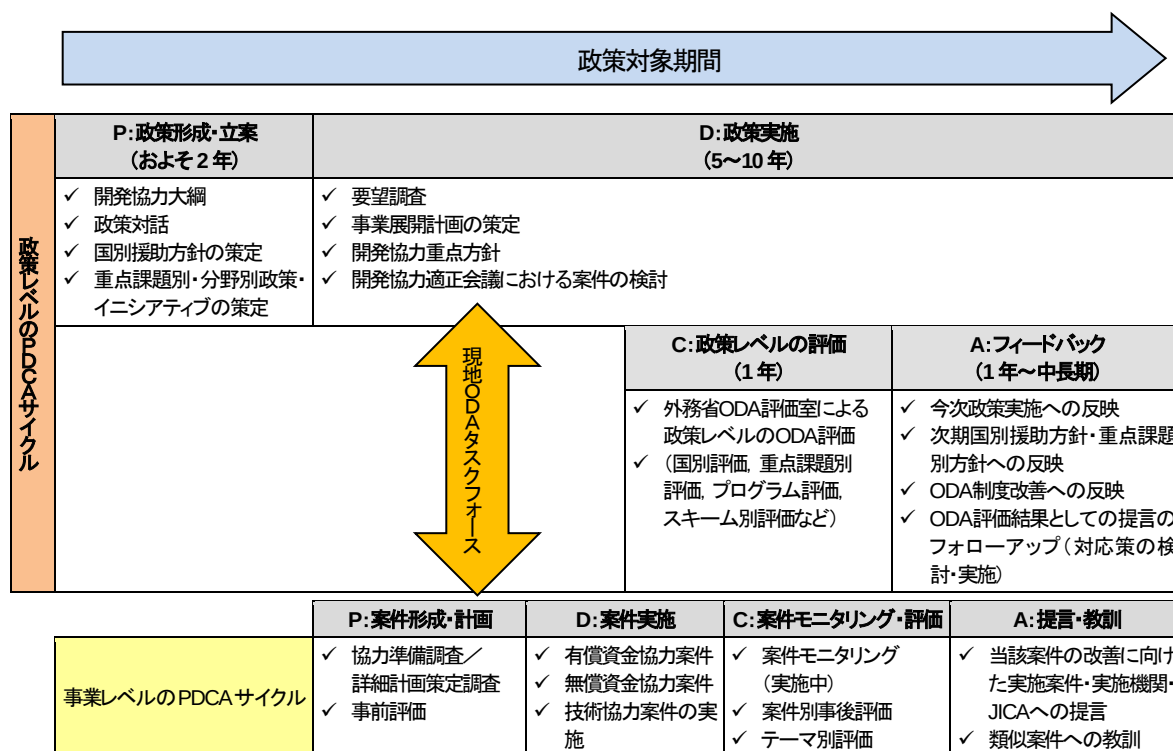
日本の ODA においては, 政策レベルの D(政策の実施)と事業レベルの P(事業の計画)において密接につながっている。

図6は, 政策レベルの PDCA と事業レベルの PDCA のプロセスを時系列で整理したものである。第2章で見たとおり, 具体的には, 例えば, 国別援助方針(ODA の政策)に基づいて, 国際協力局主管課により, 事業展開計画が策定され, それにしたがって, ODA の実施機関である JICA 事業部(地域部, 課題部など)が個別事業の案件形成・準備を行い, 事業の実施, 評価, フィードバックを行うが, これは政策レベルの D(実施)の範囲でのプロセスとなっている。この国別援助方針の実施段階において, 外務省国際協力局と JICA とは, 案件別のモニタリング・評価の結果を含め, 緊密に情報共有を行い, 連携しており, 政策レベルの D(実施)における事業レベルの PDCA サイクルとの連携は全体として適切に行われているといえる。

加えて, 政策レベルの(D)の事業展開計画の作成にあたっては, 対象国の日本大使館及び

JICA 事務所が中心となる現地 ODA タスクフォースにより第一案が作成されており、ODA 事業の実施を担う JICA の事業マネジメント上の経験・知見が直接的にフィードバックされる機会となっており、効果的な連携を行える体制がとられている。

図 6: 政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクルの連携(時系列)



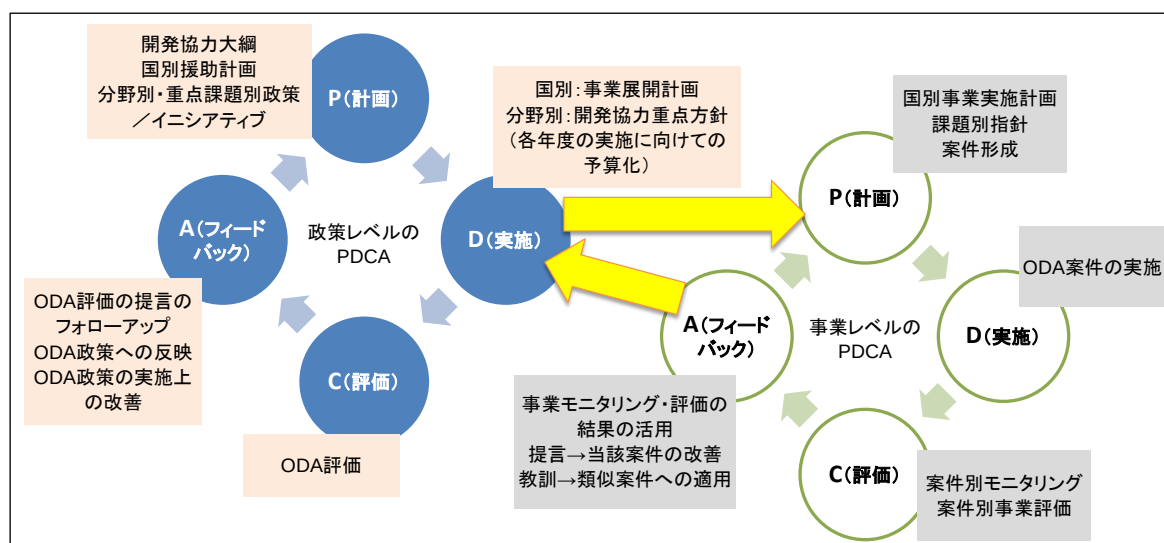
出所: 外務省関係者及び各種資料より、評価チーム作成

図 7 は、政策レベルの PDCA と事業レベルの PDCA をそれぞれサイクルで示し、政策レベルの D(実施)を通じた事業レベルの PDCA サイクルとの連携を図示したものである。いずれのサイクルも、数年間にわたるプロセスを経るものであり、また、ODA の政策の結果としての効果・インパクトの発現にも数年を要することが一般的であることに留意が必要である。この図では、政策レベルの(D)を起点として、個別事業のマネジメントが循環し、適切に機能していることを明示しているが、連携はあくまで政策レベルの(D)を通じたものであり、JICA の事業レベルの PDCA サイクル、特に、案件別事業評価の結果が、直接的に国別援助方針などの ODA 政策にフィードバックされる体制とはなっていないことがわかる。これは、政策の実施やその効果を得るのに長期間を要することから、個別事業の PDCA サイクルと政策レベルの(C)ないし(D)とのタイミングを合わせることが難しいためと考えられる。

現行の外務省 ODA 評価室が行う ODA 評価と JICA 実施する事業評価は、明示的に連携あるいは連動する体制とはなっていないが、政策レベルの ODA 評価と事業レベルの ODA 評価のそれぞれの評価結果は共有されている。また、政策レベルの ODA 評価の過程において、関連する事業レベルの ODA 評価報告書や各種調査報告書が、ODA 政策の実施(D)や政策

レベルの ODA 評価(C)に活用されているケースも見られている。

図 7:政策レベルの PDCA サイクルと事業レベルの PDCA サイクル



出所: 外務省関係者及び各種資料より, 評価チーム作成

政策レベルの ODA 評価での事業評価結果の活用の例としては、「結果の有効性」の分析において、日本の ODA 実績とその効果の検証を行う際に、案件別事業評価の結果の参照が挙げられる。政策レベルの ODA 評価では、「結果の有効性」の検証にあたって、時間的及び予算的制約から、現地調査において一からデータをとって定量的な分析を行うことは難しいことから、既存の事業評価の結果が活用されるケースがある。

しかしながら、政策レベルの ODA 評価に活用されている JICA による案件別事業評価結果の中には、技術協力プロジェクトの終了時評価の評価報告書が含まれている場合がある。終了時評価は事業の終了前 6 か月を目途に実施されているものであり、完了時点での実績として確認されたものではない。また、案件別事後評価についても、原則、終了後 3 年後を目途に実施されているものが多く、案件の特性に合わせて事後評価時期を考慮している場合もあるものの、過去に実施された案件別事後評価の中には、案件の効果を測定するのに必ずしも適したタイミングではないものも含まれている。そのため、ODA 政策の結果の有効性においては、ODA 実施のアウトプットの検証のデータとしては活用できるものの、効果(アウトカム及びインパクト)を測定するデータとしては制約がある点を踏まえる必要がある。

なお、政策レベルの ODA 評価と事業レベルの ODA 評価が緩やかな連携にとどまっている背景には、現状において、政策レベルでの目標を何をもって達成とするのか、指標の設定が十分に行われておらず、また、具体的にそれぞれの事業(プロジェクト)がどのように貢献するのか、政策レベルの目標と事業レベルでの目標のリンケージが明確でないことが挙げられる。そのため、事業の効果・インパクトの指標設定が必ずしも政策目標につながらず、協力プログラムレベルでの効果の検証が十分に行えない状況であることにも留意が必要である。

3-4 政策レベルの PDCA サイクルにおける評価結果のフィードバックの適切性

3-4-1 外務省の ODA 評価による提言の活用状況

対象により、フィードバック先、フィードバック方法、フィードバックのタイミング、フィードバックの内容は異なる。以下に、対象ごとの活用状況を取りまとめる。

(1) 全体

ODA 政策全体については、ODA に関する大綱への反映となる。開発協力大綱が 12 年ぶりに改訂された際には、過去の ODA 評価レビューによる結果を踏まえた検討がなされた。大綱の策定は国際協力局政策課の所管であり、政策課より過去の ODA 評価のレビューが ODA 評価室に対し要望された。大綱改訂前にレビュー結果が ODA 評価報告書としてとりまとめられたことから、大綱改訂作業において参照され、報告書で示された提言のポイントは改訂された大綱に反映されており、適切であったといえる。

また、ODA 評価報告書の活用場面としては、国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブへの反映や ODA スキームの改善のほか、開発協力適正会議における評価結果（ODA 評価年次報告書）の共有、今後の個別案件の検討の参考が挙げられる。加えて、在外公館への翌年の ODA に関わる要望調査が毎年 6 月に行われており、現地 ODA タスクフォースにより評価結果は参照されている。

さらに、各 ODA 評価報告書は、外務省ホームページ上で広く公開されており、ODA 関係者のみならず、広く一般に対する説明責任を果たす上でも活用されている。報告書の概要は英文及び現地公用語でも作成されており、被援助国関係者や他ドナーなどの海外の関係者とも共有できる体制となっている。

なお、提言の有用性・適切性については、政策レベルの ODA 評価の実施過程において、評価チームと外務省関係者間で協議が行われるが、評価チームが第三者の立場で分析した結果、課題として指摘した事項について、外務省関係者との認識の相違が生じる場合もある。また、過去においては、既存の制度などの変更を行わない前提での議論となるケースも見られた。そうした場合には、課題が把握されても、評価チームが評価結果として導き出された提言の実効性が低いと判断し、提言の内容が抽象的になる、あるいは評価報告書への記載が見送られてしまう可能性もある点に留意が必要である。外務省内における政策レベルの ODA 評価の意義についての共通認識を醸成し、評価チームからの指摘事項に対する前向きな協議が関係者間で行われることが望まれる。また、必要に応じて既存の制度などの変更そのものも視野に入れた議論を行っていくことも求められる。

前述の「過去の ODA 評価案件のレビュー」においては、「戦略・プライオリティの明確化」な

どのテーマに関する提言・教訓が多いことが示されており、ODA 評価の各種提言・教訓が、必ずしも ODA 政策・実施に十分活かされているとは言えない面もあることが指摘されている。

(2) 国別評価

2011 年から原則として全ての被援助国についての国別援助方針が作成されるようになり、国別評価の結果は、国別援助方針を策定・改訂する際に反映されることとなっている。

主なフィードバック先は、国別援助方針の策定・実施を主管する、国際協力局国別開発協力各課及び現地 ODA タスクフォース(在外公館及び JICA 事務所、など)である。

現状の主たるフィードバックの媒体は、100 ページ前後に上る国別評価報告書である。国別評価報告書は、対象国の状況や過去の ODA の実績などもとりまとめられていることから、データベースとして有用性がある。また、評価報告書に基づく概要がとりまとめられているが、主に公表を目的とするものであり、国別援助方針の作成など、実務担当者向けの執務参考資料としての利便性に課題が見られる。

ODA 評価室では、ODA 供与額の多い国を中心に、国別援助方針の改訂のタイミング、治安状況など、調査の実施可能性などを考慮し、国別評価の対象候補国をリストアップし、国際協力局主管課との選定会議を開催し、対象国を決定している。国別評価は、評価チームの選定を含め、1 年かけて実施され、年度末(3 月末)までに評価報告書が取りまとめられる。国別援助方針はおおむね 5 年を目安に改訂されることから、同方針が策定されてから 2 年後を目途に国別評価が行われれば、改訂のタイミングで評価結果を効果的に反映することが可能な体制となっている。

国際的な援助の潮流や政治状況などにより、援助の重点分野、特に、サブ分野は変わっていくものの、各国に対する援助は切れ目なく続いていくものであり、ODA 政策の効果の評価も政策の実施後の一時点(例えば、政策実施後 3 年後、5 年後など)で見ればよいというものではない。したがって、評価結果を何にどのように活用するのか(例えば、政策の方向性を打ち出す、既存制度改善を図る、支援の重点分野の見直しを行う、など)、評価で検証すべき重点項目を明確化し評価を行うことが有益な提言のとりまとめにつながり、フィードバック上、重要なポイントとなる。

(3) 重点課題別評価

重点課題別評価の結果は、関連する分野別・重点課題別政策・イニシアティブが策定・改訂される際に反映される。5 年ごとなど定期的に改訂が行われる場合や MDGs など目標年が明記されている場合は、ODA 評価室で改訂のタイミングがフォローできることから、ODA 評価の対象としてリストアップし、主管課と協議して評価対象としている。一方で、分野別・重点課題別

政策／イニシアティブは相当数に上り、全ての情報を ODA 評価室で把握するのも容易ではないため、作成あるいは改訂の時期に合わせたタイミングで ODA 評価の対象とできないこともある。

2014 年度に実施された保健分野のミレニアム開発目標(MDG)の政策レベルの評価については、2015 年の目標最終年を踏まえ、ODA 評価室から ODA 評価の対象として提案した。国際保健政策を主管する、国際保健政策室でも、「国際保健政策 2011～2015」の期限が来るタイミングであり、評価結果を戦略的に活用する方針であったことから、政策レベルの ODA 評価として実施されるに至り、評価結果は、「平和と健康のための基本方針」に反映された(囲み 3 を参照)。

なお、重点課題別・分野別政策／イニシアティブの実施(施策の作成)は、国別開発協力各課となるため、重点課題別評価で得られた留意点などは国別開発協力各課にもフィードバックされるべきである。

フィードバックの媒体としては、国別評価と同様、評価報告書のみであり、フィードバックの媒体としての利便性、特に、国別開発協力各課での分野別・重点課題別の留意点については、執務参考資料としての参照性を考慮した工夫が望まれる。

(4) セクター別評価

セクター別評価の結果は、評価対象となった国の国別援助方針及び事業展開計画、並びに ODA 事業の案件形成・実施にフィードバックされる。主なフィードバック先は、評価対象となった国を所管する国際協力局主管課及び ODA 事業を実施する JICA である。

セクター別評価では、対象国のセクターを絞った検証が行われるため、対象セクターにおける ODA の方針や ODA の実施における具体的な課題が把握されやすい。一方で、「結果の有効性」の検証においては、対象国で当該セクターの状況を把握するためのデータ整備・管理が不十分であったり、日本が支援した案件に関連して収集されたデータが評価において活用できる状態になかったといった制約のため、定量的な検証が十分に行えないという課題も見られた。提言への対応策を検討・実施すべき国際協力局主管課からは、より具体性が高く、有益な評価結果に基づく提言を導き出すには、定量的な分析の強化が必要であるとの指摘がなされている。

(5) スキーム別評価

ODA スキームに関する評価の結果は、対象となったスキームに関わる制度、実施体制、運用などの改訂や改善として反映される。ODA 事業の実施機関は JICA であることから、JICA における事業実施の選定基準などにも反映されている。ODA スキームの評価の対象としては、

行政事業レビューで指摘された事項が選定されることが多い。ODA 評価をより効果的に実施するという観点からは、ODA 評価の実施のタイミングは、行政事業レビューなどで指摘される前が望ましく、ODA 評価により課題を把握し、それに対応するため、評価結果に基づく改善への提言がまとめられ、ODA スキームの改善が行われることにより ODA 評価の有用性が高まると考えられる。

「草の根技術協力に関する評価」(2015 年 2 月)は、2014 年度行政事業レビューにおいて言及されたコメントを踏まえつつ実施された。行政事業レビューと第三者評価の結果、NGO などとの協議などを行い、草の根技術協力事業として対象とすべき案件を選定する際の要件の見直しなど、制度改善が図られている(囲み 4 参照)。

フィードバックの媒体は、他の政策レベルの ODA 評価と同様に評価報告書である。なお、スキーム別評価は、行政事業レビューにおける指摘事項への対応の一環として実施されることもあるため、評価結果としての提言(課題に対しどのように改善を図るかという対応策)については、行政事業レビューの結果としても外務省により公表される。

3-4-2 外務省の ODA 評価の提言の活用による効果とフィードバックの適切性

ODA 評価の結果として導き出された提言については、評価報告書最終化後 3~6 か月後を目途にフィードバックが行われている。国際協力局主管課は、評価報告書で提示された提言について当該 ODA 評価案件が実施された翌年度の 5~6 月にかけて検討し、7 月のフォローアップ会議で対応策を確定し、実施している。提言についての対応策の実施状況については、ODA 評価室が国際協力局主管課に対しフォローを行い、対応策が確定した翌年度の ODA 評価年次報告書に掲載され、公表されている。すなわち、ODA 評価室によってフォローアップ状況が確認されている期間は、現状では ODA 評価終了後 2 年間となっている。例えば、2013 年度の評価案件のフォローアップ状況は、2015 年度 ODA 評価年次報告書に掲載された。

なお、提言の中には中長期的に対応すべき事項も含まれているものの、これらの実施状況については、ODA 評価室によるフォローの対象とはなっていない。そのため、ODA 評価年次報告書には記載されないが、提言への取組はその重要性を踏まえて国際協力局主管課が取組を行っている。また、国別評価では、次期国別評価が実施される際に前回の国別評価での提言の実施状況についての検証が行われている。

国別援助方針については 5 年ごと、分野別・重点課題別政策・イニシアティブの改訂は 5~10 年ごとに政策のレビュー・改訂が行われるが、主管課の担当者は 2~3 年で異動するため、政策の PDCA サイクルにおいて同じ担当者が一貫して携わることはない。ODA 評価のプロセスに関わった担当者が政策立案への反映を含め、提言の実施に中長期的に関わることは困

難であり、提言への対応を中長期的に行い、フォローアップの状況をモニタリングしていくには、組織としての仕組み・システムが必要とされる。

図み 3: 評価結果の政策へのフィードバックの事例
平成 26 年度「保健関連ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた日本の取組の評価」平成 27 年 2 月

1. 評価報告書の提言内容

同評価報告書の提言では、以下の 3 つの提言が行われ、前掲政策文書における、地域や分野の選択と集中、ドナー間協調、アフリカなどへの支援の拡大に反映されている。

提言 1: 地域的「選択と集中」

必要度が高く、かつ、他ドナーや自国政府も十分な資源を投入していない地域に対して、分野横断的な介入を行うことが有効である。

提言 2: 地域アプローチによるユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)への寄与

各ドナーが注力する地域を分担して、担当地域の保健サービス向上を目指すことにより、結果として、全国の保健サービスの普及(すなわち UHC)が達成される可能性がある。ドナー間コーディネーションを行い、保健支援のニーズの高い地域の保健サービス支援を、ドナーが分担することによって、より効率的な保健サービス支援拡大が可能になると考えられる。

提言 3: サブサハラ・アフリカでのプレゼンスの向上

もっとも大きな改善が必要とされているのは、現在保健水準の低いサブサハラ・アフリカや紛争国であるが、評価では、日本の保健関連 ODA の配分が近隣のアジア諸国に手厚いことが明らかになった。今後は、そのアジア諸国と協力して、より保健水準の低いアフリカなどの国々へと、これまで実施してきた支援を広げるべきである。

2. 評価報告書提言の政策への反映

評価結果が次の政策を策定するタイミングで出され、健康・医療戦略推進本部決定(平成 27 年 9 月 11 日付)の「平和と健康のための基本方針」の「3. 支援を実施する上での原則と体制」に反映された。

同基本方針では、同評価報告書の提言を踏まえ、「実施地域や分野の選択と集中、ドナー間協調を行い、より効果的な保健サービス支援の拡大を行うとともに、これまで支援してきたアジアなどの諸国とも協力しながら、より保健水準の低いアフリカなどの諸国や紛争や災害により脆弱な状況に置かれた国へ協力の幅を一層広げる。」としている。

3. 考察

「平和と健康のための基本方針」は総理大臣を本部長とし、全ての国務大臣が本部員である健康・医療戦略推進本部の政策である。開発協力大綱の保健分野の課題別政策と位置づけられる。本基本方針以前の保健政策は、「国際保健政策 2011－2015」及び「国際保健外交戦略」であるが、「国際保健政策 2011－2015」の政策対象期間が切れる時期が 2015 年 12 月末であったためその 1 年前(2014 年末頃)に次の政策の骨子の作成が開始されている。ODA 評価は、2015 年が MDGs の最終年ということもあり、ODA 評価室からは、2014 年度の重点課題別評価の対象として実施が提案された。政策を主管する外務省国際協力局国際保健政策室が、評価結果を戦略的に活用できるタイミングを念頭に、評価室から ODA 評価を提案・実施されているが、次期政策を策定するタイミングがはっきりしていたことから、評価のタイミングを合わせやすかったといえる。政策策定(平成 27 年 9 月)に併せて評価に基づく提言(平成 27 年 2 月)が時宜を得て行われており、PDCA サイクルの C(評価)から A(反映・改善)、そして P(政策決定)へと、提言の政策への反映が円滑に機能したグッドプラクティスと考えられる。

囲み 4: 評価結果の政策へのフィードバックの事例
平成 26 年度「草の根技術協力に関する評価」(平成 27 年 2 月)

1. 評価報告書の提言内容

同評価報告書の提言では、8 項目の提言が行われているが、以下の事業の有効性を高めるための 4 つの提言が上記政策と特に密接に関連している。

提言 1: 幅広い市民の力をさらに広げるための「草の根協力支援型」の見直し

中小規模の団体の参加を促し、国際協力に参加する市民の多様性を確保するために、中小規模団体のニーズや課題に則した新しい枠組みを設けるべき。その際には既に提供されている案件形成時の事前コンサルテーションに加え、中小規模団体の能力強化に必要な活動を支援の対象として組み込む必要あり。

提言 2: NGO などの持続性の向上

NGO などの外部資金への依存などを生まないように、持続性に配慮する必要あり。具体的には、NGO などのこれまでの活動実績に見合った提案上限額にするなど、NGO 側とも協議しつつ、制度の改善を図る。

提言 3: 評価の質の向上

市民の開発課題への関心向上、開発協力への理解・参加の促進、また当該案件の課題を他案件の教訓とすることをめざし、「草の根パートナー型」案件の終了時評価結果を全て公開する。

提言 4: 国内と海外の経験・教訓を双方向にいかす方策の必要性

国際協力で得た経験や知見を地域社会に還元するために、団体から提案があった場合には、JICA が提供する資金の一部を、地域活性化に貢献する活動に充てることができる仕組みの構築が必要。

2. 評価報告書提言の政策への反映

2014 年(平成 26 年)度行政事業レビューにおける指摘及び本レビューを踏まえて実施された本 ODA 評価の結果、NGO などとの協議などを踏まえて、以下の制度改善が打ち出されている(2015 年 6 月 11 日 JICA 国内事業部による 2015 年第 1 回 NGO-JICA 協議会資料)。

(1) 「より多くの NGO が参加できるような制度への改善」に関連した検討

行政事業レビューにおいて、より多くの NGO が参加できるような制度改善を図るべきとのコメントが出され、本 ODA 評価の結果、中小規模団体のニーズや課題に応じた制度改善を図るべきとの提言がなされた。この結果、以下の制度改善が提示された。

- ・ 小規模金額メニュー(事業の規模と期間: 3 年間で 1,000 万円(従来は 2,500 万円)を上限)の設置: 団体の持続性に配慮すべく、案件形成に関わるコンサルテーションと審査の強化を図る。
- ・ 現行草の根協力支援型・草の根パートナー型の統合: 直近 2 年の開発途上国・地域への協力活動の支出実績に応じた額を提案上限額(従来は、直近 2 年の直近 2 年間の支出実績の年平均額)とすること、全案件について終了時評価表の公開(従来は、5,000 万円を超えるパートナー型案件について HP 上で公開)など

(2) 「NGO による国内での事業展開への支援」に関連した制度見直し方針

行政事業レビューにおいて、国内の他の施策、事業効果の検証を行った上で、考え方を整理すべきとのコメントが出され、本 ODA 評価の結果、これまでの案件の中で地域活性化に貢献した事例も存在していたため、仕組みを構築すべきとの提言がなされた。これを踏まえ、以下の制度改善が提示された。

- ・ 対象範囲: 草の根技術協力事業案件の実施を通じ、対象国において培った経験を踏まえ、日本の地域社会が直面する課題解決にも貢献する活動や開発途上国における経験を日本国内に還元する活動を含む事業の応募。
- ・ 対象とする経費及び上限額: 事業経費総額の 10%。
- ・ 募集・選考方法: 当該活動が含まれる場合には、審査項目「市民参加協力の観点」に加点。

3. 考察

本評価は特定の援助スキームを評価対象とするスキーム別評価として、JICAの運営交付金事業の一形態である草の根技術協力事業を評価対象とした評価である。評価では、以下に示す 2014 年度行政事業レビューのとりまとめコメントを踏まえつつ、本スキームの改善点や今後目指すべき方向性に関して、提言や教訓を得ることを目的として実施された。

2014 年度行政事業レビューのとりまとめコメント

- ・ NGO の育成のため、草の根技術協力の第三者評価を実施して検証を行い、その結果を踏まえて、NGO 側の持続性及び他のスキームとの重複にも留意しながら、より多くの NGO が参加できるよう、制度的な改善を図るべき。
- ・ NGO による国内での事業展開への支援については、国内のほかの施策、これまでの事業の効果の検証を十分に行った上で、考え方を整理する必要がある。

本評価は行政事業レビューでの指摘と同レビューを踏まえて実施されたスキーム別評価であり、評価に先立ち、提言活用の方向性と方法が具体的に定まっていた評価といえる。提言(平成27年2月)を受けて、上記JICA国内事業部の資料(平成27年6月)に見られるように制度改善が打ち出されており、政策レベルのPDCAサイクルのC(評価)からA(反映・改善)、AからP(政策決定)を経てD(実施)へと流れ、次に政策レベルのDを通じて、事業レベルのPDCAサイクルのP(計画)への連携が円滑に機能したグッドプラクティスと考えられる。

図み 5:評価結果の政策へのフィードバックの事例
平成 26 年度「過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度)のレビュー報告書」(平成 26 年 6 月)

1. 評価報告書の提言内容

同評価報告書では、ODA 政策及び ODA 実施に関する提言が行われているが、その中でも以下の点に開発協力大綱との関連性を認めることができる。

(1) ODA 政策に関する提言

(ア) 援助戦略・方針の一層の明確化

援助戦略・方針の問題に関する提言・教訓は数多い。日本が強みを有し、比較優位性が高い分野での支援を、ほかの外交手段との連携も考慮しながら、積極的に策定するなど、具体的でメッセージ性のある援助の戦略・方針を一層明確に示し、可能な限り指標も設定することが望ましい。

(イ) 民間など他アクターとの連携と協調の更なる促進

国際機関、地方自治体、民間企業、大学、NGO(非政府組織)などとの協力・連携関係を更に拡充すべきである。特に、民間との連携については、一層の取組強化を図る必要がある。これらを上位政策で打ち出すとともに、連携を促進する制度設計及び現地機能の強化なども検討する必要がある。

(ウ) 多様な支援対象国(高中所得国、ポスト・コンフリクト国／脆弱国など)に応じた援助方針策定

多様な支援対象国への援助方針では、南南協力、広域開発、経済連携、平和構築、外交的な重要性など当該国の開発にとどまらない多様化した課題への対応なども明確に示すべきである。

(2) ODA 実施に関する提言

ODA 評価結果の一層の活用

ODA の戦略的・効果的実施のため、本レビューで得られた提言・教訓を、今後の ODA 政策策定・実施に活かすとともに、個別の ODA 評価結果及び提言などが確実に次の援助などに反映され、PDCA サイクルを回す鍵となる仕掛けを工夫・強化する必要がある。

2. 評価報告書提言の政策への反映

平成 26 年中を目処に、ODA 大綱の見直しが行われることを踏まえ、過去約 10 年間(平成 15 年度～平成 25 年度)に実施した外務省 ODA 評価(政策レベル評価:国別評価及び重点課題別評価)を対象に、評価結果及び提言・教訓の分類化と体系化、ODA 大綱を切り口としたレビュー、日本外務省と他ドナーとの評価体制・手法に関する比較を実施し、ODA 大綱の見直し検討、今後の ODA 評価における課題や方向性検討などに資するレビューが行われている。

平成 27 年 2 月 10 日に閣議決定された「開発協力大綱」には、上記 ODA 評価案件のレビューでの提言が考慮されたと思われる箇所が、同大綱 III 実施 に散見される。例えば、同大綱の「(1)実施上の原則」には、提言にて言及された ODA 戦略の明確化、多様な支援対象国に応じた国別援助方針策定、他のアクターとの連携の促進、ODA 評価の活用といったポイントが以下のとおり織り込まれていると考えられる。

(1) 実施上の原則

ア. 効果的・効率的な開発協力推進のための原則

(ア) 戦略性の強化

我が国の開発協力の効果を最大化するためには、政府・実施機関が一体となり、様々な関係主体とも連携しつつ、我が国の有する様々な資源を結集して、開発協力の政策立案、実施、評価のサイクルに一貫して取り組むという戦略性を確保することが重要である。

政策立案に際しては、開発協力が刻々と変化する国際情勢を踏まえた戦略的かつ機動的対応が要求される外交政策の最も重要な手段の一つであることを十分認識する必要がある。この観点から、開発途上国を始めとする国際社会の状況、開発途上国自身の開発政策や開発計画及び支援対象となる国や課題の我が国にとっての戦略的重要性を十分踏まえ、必要な重点化を図りつつ、我が国の外交政策に基づいた戦略的かつ効果的な開発協力方針の策定・目標設定を行う。また、開発協力方針の明確化のため、本大綱の下に、課題別政策、地域別政策、国別政策などを位置付ける。

開発協力の実施に際しては、政府及び政府関係機関が有する資源を最大限に活用すべく、ODAとODA以外の資金・協力と連携を図ることで相乗効果を高める。また、外交政策上の観点及び開発協力の効果・効率性の向上ため、技術協力、有償資金協力、無償資金協力を有機的に組み合わせるとともに、迅速性の向上や協力のための諸制度改善、柔軟な運用に努める。

評価については、協力の効果・効率性向上に加え、国民へ説明責任を果たす観点からも重要であることを踏まえ、政策や事業レベルでの評価を行い、評価結果を政策決定過程や事業実施に適切にフィードバックする。その際、成果を重視しつつも、対象の特殊性やそれぞれの事情を考慮した上で評価を行う。また、外交的視点からの評価の実施にも努める。

(イ) 日本を持つ強みを生かした協力

高度成長や急速な人口動態の変化を経験し、様々な課題を乗り越えつつ、今日まで歩みを進めてきた我が国は、その過程の中で、人材、知見、先端技術を含む優れた技術及び制度を培ってきた。これらを活用することは、開発途上国が今日及び将来直面する同様の課題への対処にとって有用であり、我が国に対する期待も大きい。

また、同大綱の「(2) 実施体制」では、様々な主体との互恵的な連携について、以下のとおり触れられている。

(2) 実施体制

イ. 連携の強化

現在の国際社会では、開発途上国の開発にとって、政府以外の多様な主体がますます重要な役割を果たすようになっていることを踏まえ、政府・政府関係機関による開発協力の実施に当たっては、JICA とその他の公的資金を扱う機関との間の連携を強化するとともに、民間部門を含む多様な力を動員・結集するための触媒としての役割を果たせるよう、様々な主体との互恵的な連携を強化する。

(ア) 官民連携、自治体連携

(イ) 緊急人道支援、国際平和協力における連携

(ウ) 国際機関、地域機関などとの連携

(エ) 他ドナー・新興国などとの連携

(オ) 市民社会との連携

3. 考察

平成26年はODA開始60周年にあたる。平成4年(1992年)に閣議決定されたODA大綱は、平成15年(2003年)に改訂されて以降、ODA政策の根幹を規定する文書として重要な役割を果たしてきた。ODA大綱改定後、10年以上が経ち、日本及び国際社会が大きく変化し、ODAに求められる役割も様々に変化する中、ODAは新たな進化を遂げるべきであるという観点から、外務省では平成26年(2014年)3月にODA大綱見直しに関する有識者懇談会を設置し、平成26年中をめどにODA大綱の見直しを行うことを発表している。外務省国際協力局政策課では、新しい開発協力大綱の策定にあたり、過去のODA評価をレビューすべきとの議論があり、同課の要望として、平成15年から平成25年度分の第三者評価のレビューが実施された。上記レビューを踏まえて、ODA戦略の明確化、多様な支援対象国に応じた国別援助方針策定、他のアクターとの連携の促進といったポイントが大綱に反映されることになった。すなわち、本ODA評価では、ODA開始60周年にあたる平成26年中のODA大綱の改定に資するという明確な目的が設定されていた。このような背景のもとで、政策レベルのPDCAサイクルのC(評価)からA(反映・改善)、そしてP(政策決定)への流れが円滑に機能したグッドプラクティスと考えられる。

第4章 結論と提言

本章では、ODA 評価制度を中心とする政策レベルの PDCA サイクルに関する評価結果を結論としてとりまとめ、前章までの分析から把握された課題やグッドプラクティスを踏まえ、

- 今後の政策レベルの ODA 評価体制
- ODA 評価ガイドライン
- 政策レベルの ODA 評価による提言のフィードバック及び活用

への提言を行う。

4-1 結論

政策レベルの PDCA サイクルにおいて、外務省 ODA 評価室が所管する、政策レベルの ODA 評価は、実施体制及び評価対象の選定、評価のデザイン、評価のマネジメントの観点から、おおむね適正に運用されていると判断される。政策レベルの ODA 評価は、評価としての客観性、透明性、公平性を確保するため、第三者評価として実施される体制が整備されている。また、ODA 評価ガイドラインにより標準的な評価の枠組みが示されており、第三者で構成される評価チームはこれに沿って評価を行い、評価結果及び提言が取りまとめられている。これは、国民や被援助国関係者、その他関係者に対する説明責任の面から適切であるといえる。同時に、国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブへの反映を含む、ODA の改善に向けたフィードバックの観点からも、自己評価では得られない分析や提言が、第三者による評価として示されることは有益であると判断される。しかし、外交の視点からの分析では、公開情報に基づく分析にならざるを得ないという側面もあり、第三者による政策レベルでの評価の特性と制約があることが明らかとなった。

加えて、政策へのフィードバックに資する評価結果及び提言を導き出すという観点では、政策レベルの ODA 評価は内容・質の面でばらつきが見られ、評価の分析の視点や手法について改善が求められる。評価項目で見ると、「開発の視点からの評価」においては、「政策の妥当性」については、既存の政策文書に沿って目標体系図が作成され、情報源及び明確な根拠に基づく検証が標準化されて行われているが、「結果の有効性」及び「プロセスの適切性」については、評価の対象や評価者によってばらつきがみられ、定量的な分析が不十分なケースやデータ・情報源の偏りや評価分析の根拠が十分示されていないケースも散見された。特に、「結果の有効性」は、本来、国別援助方針などの政策で示された政策目標に対し、実施された施策（協力プログラム）及び事業（プロジェクト）により、どの程度達成されたか、達成された要因は何かを明らかにすることが求められると考えられるが、こうした観点からの分析・検証は

十分行われているとは言えない状況である。また、「外交の視点からの評価」の分析においても、情報量や分析の内容・深度は、評価者によるばらつきが大きかった。

政策レベルでのPDCAサイクルは、一つの政策から次の政策にらせん状に連なるプロセスとなっている。通常、評価対象となる政策の実施中から、次期政策の形成・立案プロセスが開始され、評価自体も対象となる政策の実施中に行われることになる。評価結果のフィードバックも、実施中の政策の改善に役立てられると同時に、次期政策形成に反映されることにもなり、フィードバック先は複層的なものとなる。こうした政策レベルのPDCAサイクルの特性について、ODA評価室及び国際協力局をはじめとする関係者間で明確な共通認識は形成されていなかった。また、政策レベルのODA評価の結果としての提言については、国際協力局各課が対応策を策定し、実施するとともに、その実施状況についてはODA評価室がフォローを行い、ODA評価年次報告書を通じて公表するという体制がとられているが、提言に対する対応策の結果の検証や、中長期的な取組が求められる提言についての明確なフォローアップのシステムは現状では整備されていない。

政策レベルのPDCAと事業レベルのPDCAとの連携についてみると、政策レベルのD(実施)を起点として、JICAが所管する個別のODA事業のマネジメントが適切に循環し、機能していることが確認された。特に、現地ODAタスクフォースを通じて効果的な連携を行える体制がとられているが、政策の実施やその効果を得るのに長時間を要することから、個別事業のPDCAサイクルと政策レベルのC(評価)及びA(改善)のタイミングとを合わせることは難しい。また、政策レベルのODA評価と事業レベルのODA評価は、それぞれの結果が共有されるにとどまっており、政策レベルの目標と事業レベルの目標のリンケージが十分に明確にされていないため、事業の効果・インパクトの指標設定が必ずしも政策目標にリンクしておらず、協力プログラムレベルでの結果の有効性の検証が十分に行えない状況にある。

全体として、説明責任の観点からはおおむね適切な体制がとられ、かつ、適正な政策レベルのODA評価が実施されていると判断されるが、政策へのフィードバックに資する評価結果・提言を導き出すという観点では、定量的な分析が不十分であったり、評価分析の根拠が十分しめされていないといった課題がみられた。また、実施中の政策と次期政策形成に対する複層的なフィードバックが求められている。政策レベルのODA評価においてどのような課題を重点的に分析し、活用するのか、評価の位置づけ・役割について再定義を行った上で、実施すべきタイミングや評価の範囲、分析手法、フィードバックの体制について改善の余地があると判断される。

4-2 政策レベルの ODA 評価体制への提言

4-2-1 第三者評価としての政策レベルの ODA 評価の目的の重点化

政策レベルの ODA 評価の客観性、透明性、公平性の確保のため、第三者評価として継続することは、今後も必要不可欠であることが確認された。一方で、第三者評価の利点とともに、評価上の限界や制約も確認されたことから、第三者評価の特性を踏まえ、第三者評価による政策レベルの ODA 評価の目的をより明確化することが求められる。

第三者評価では、評価の専門家や評価対象となる国、分野の専門家が評価チームとして分析にあたることにより、ODA 政策へのフィードバックの観点から、特に、「開発の視点からの評価」における「結果の有効性」や「プロセスの適切性」といった評価項目については、外務省関係者による自己評価では得られない評価分析結果やそこから導き出される提言を得ることが期待される。同時に、ODA 政策へのフィードバックが強化されることで、政策レベルの PDCA サイクルがより適切に機能することにもつながり、説明責任の更なる向上にもなると考えられる。一方で、「外交の視点からの評価」における分析については、第三者が検証することで説明責任の確保に寄与するものの、検証可能な情報は公開情報に限定されることから、第三者では、外交のツールとして ODA がどのように役立てられ、貢献したかという評価を行うことは困難であり、限られた範囲での検証となることを念頭に置いておく必要がある。

実務的な側面からも、政策レベルの ODA 評価の調査期間及び予算には限りがあり、また、政策レベルの ODA 評価を所管する ODA 評価室の人員にも限りがある。こうした時間的、予算的、人的投入に制約がある中で、第三者による政策レベルの ODA 評価の有益性を最大限に高めるには、評価の目的に合わせて評価の範囲・視点を絞り込み、分析を深め、その質を上げることが不可欠である。したがって、現行の政策レベルの ODA 評価において既に説明責任が確保されていることを前提として、今後は PDCA サイクルにおける政策レベルの ODA 評価の主たる目的を「ODA 政策形成へのフィードバック」を重点とし、その結果として説明責任の更なる向上を目指すというアプローチへの移行が求められる。

4-2-2 政策レベルの ODA 評価に係る中期的な評価計画の策定・実施

より優先度の高い評価案件を選定し、評価の目的に即したタイミングで評価を実施するためには、ODA 政策へのフィードバックの主たる実施者となる国際協力局各課において、積極的に評価結果を活用するという認識が醸成されることが不可欠である。また、既存の制度を前提として評価結果を受け止めるのではなく、既存の制度の改善も含めた評価結果の活用も念頭に、国際協力局関係者による政策レベルの ODA 評価への関与を高めることが求められる。

具体的には、政策レベルの ODA 評価案件の選定段階において、国際協力局各課は、政策レベルの ODA 評価においてどのような課題を重点的に分析し、政策にフィードバックすべきかを明確にし、評価結果を有効に活用できるタイミングについても、自ら検討することが求められる。政策レベルの ODA 評価の提言の実施者としての国際協力局各課と ODA 評価室との十分な協議・検討の時間を確保できるよう、ODA 評価案件の選定プロセスを前倒しとすることも一案である。例えば、前年の ODA 評価の提言の対応策とフォローアップ状況の公表後に、前年の ODA 評価の提言の活用状況も踏まえ、ODA 評価の有用性をより高める方法についての議論から始めることが望ましい。併せて、現在、ODA 評価室では、3～5 年間の中期的な評価計画を策定し、年度毎に見直しを行い実施することを検討しているが、評価結果の活用を国際協力局関係各課で意識づけするとともに、より良いタイミングで評価を実施するためにも有効な方策といえる。また、そうしたプロセスに先立ち、ODA 評価室により、公式あるいは非公式な形式で、政策レベルの ODA 評価の在り方や評価結果（提言）の活用に関する勉強会やワークショップなどを開催し、政策レベルの ODA 評価に関わる国際協力局関係者の意識を醸成する取組も求められる。

4-2-3 「目標体系図(ロジックモデル)」の活用強化による評価可能性及び政策へのフィードバックと説明責任の向上

政策レベルの ODA 評価においては、目標体系図を作成し、検証を行うこととなっているが、現行の体制では評価者が評価時点に「目標体系図」を作成しており、政策形成時点の「目標体系図」と実績との比較は行われていない。国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブなどでは、政策が掲げる目標について何をもって達成度を測るか、指標が十分に設定されていないケースが多く、「結果の有効性」の評価の制約にもなっている。

また、政策の妥当性の検証においては、目標体系図に基づいた分析が行われているが、結果の有効性やプロセスの適切性の検証においては十分に活用されているとは言えず、日本の ODA の実施と効果の因果関係や日本の ODA のプライオリティ付けや重点分野の選定のプロセスが明確に分析されていないケースが散見されている。特に、結果の有効性やプロセスの適切性の分析において、第三者評価の質及び有用性を高めるにあたっては、政策立案を担う国際協力局各主管課において、政策モニタリングが行われ、モニタリングで得られた情報を活用することも重要である。

国際協力局主管課により、政策形成段階で「目標体系図」が作成され、第三者評価として「目標体系図」に基づいた実績の検証が行われることで、計画に対する実績の説明責任の強化が図られる。また、政策立案・実施を行う国際協力局主管課により、「目標体系図」に基づく政策モニタリングが行われ、評価者により、評価時点において協力プログラムの効果及び波及効果に基づき「ODA 政策の結果を示す体系図」を作成し、これと政策形成段階で作成された「目

「目標体系図」との比較分析が行われることで、ODA 政策と結果との因果関係の分析の精度を高めることが求められる。そうした政策の結果に関する分析に基き政策へのフィードバックの改善を図るとともに、評価対象である政策の実施の結果についての説明責任を高めることにつながることを期待される。

加えて、政策形成段階で国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブの「目標体系図」を作成し、可視化することで、どの事業（プロジェクト）がどの協力プログラムに位置づけられ、どの協力プログラムがどの政策目標（小目標→中目標→大目標）につながるのかが、明確になる。作成された「目標体系図」を活用することで、政策立案者と事業実施者が共通の認識を持ち、政策レベルの目標と事業レベルの目標を関連付けて管理を行うことが可能となり評価可能性の向上につながる。事業レベルの目標管理としては、個別案件の文書において、協力プログラムレベル（小目標）及び重点分野（中目標）を明記することで、政策レベルの ODA 評価を行う際に、評価者の恣意性を低減することにもつながる。

なお、3-2-1 で見たとおり、重点課題別評価やスキーム別評価を行う場合には、評価時点において目標体系図を作成することが困難なケースが多い。今後はあらかじめ、政策形成段階から政策実施段階において、国際協力局内で政策立案を主管する課室と政策実施を主管する課の双方での協議・情報共有を行い、施策として位置づけられる「協力プログラム」を明確にし、可能であれば「目標体系図」を作成することが求められる。政策形成段階において「目標体系図」が作成されていない場合には、作成できなかった理由を明記する。分野別・重点課題別政策／イニシアティブ全体を対象とした結果の有効性の検証は困難であることが想定されることから、ケーススタディを中心とする評価とすることを提案する。その場合、可能であれば、政策へのフィードバックを得られやすいよう、複数のケーススタディ対象の国への分野別・重点課題別政策／イニシアティブに基づく協力プログラムを踏まえて「目標体系図」を作成し、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の検証を行い、対象国間での違いについても分析・把握することが望ましい。

同様に、日本の ODA による支援があまり大きくなく、日本が主要ドナーでない国の国別評価を行う際にも、「目標体系図」の活用において留意が必要である。日本が主要ドナーでない場合、当該国の開発における日本の ODA の貢献度は、他ドナーによる支援など外的要因の影響を受ける度合いが大きくなる。すなわち、日本の ODA の実績と目標体系図における重点分野（中目標）及び基本方針（大目標）の因果関係の検証は困難になることが想定される。したがって、そうした場合には、当該国における日本の ODA の位置づけを明確にした上で、重点分野や基本方針の達成にどのような要因が影響するのかについても、評価において明らかにすることが求められ、そうした制約を明記した上で、評価可能性の観点から協力プログラムレベルでの分析を中心とすることが適切であると考えられる。

政策形成段階での「目標体系図」の作成は、国際協力局関係各課の ODA 評価に対する積極的な活用に向けた認識の醸成のプロセスともなりうることから、「目標体系図」の作成に対し、ODA 評価室による支援も望まれる。

4-2-4 JICA による事業評価との連携と評価結果の効果的な活用による協力プログラムレベルでの検証の充実

国別評価や重点課題別評価の「結果の有効性」の分析において、各 ODA 事業によるアウトプットレベルの検証にとどまり、ODA 政策の実施の結果としてのアウトカムレベルでの効果の検証が客観的かつ定量的に検証することが困難なケースが多い。また、セクター別評価及びスキーム別評価においても、各 ODA 案件の実施を踏まえた分析が行われているものの、対象案件に実施中の案件が含まれていたり、あるいは案件別事後評価により事業の結果が検証されていない案件が含まれており、「結果の有効性」の検証においては評価可能性に課題が見られる。

政策レベルの ODA 評価における「結果の有効性」の評価可能性を向上させ、検証の精度・質を上げるためには、政策レベルの ODA 評価と事業レベルの ODA 評価の連携が不可欠であり、JICA と連携して、JICA で実施している事業評価結果、特に、案件別事後評価のデータ・情報を効果的に活用し、協力プログラムレベルでの「結果の有効性」の検証を充実させることが求められる。

JICA は、原則、有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトの協力金額2億円以上の案件を対象として、案件別事後評価を2008年から実施しており、これにより、既に相当な件数の案件の効果などに関する膨大なデータ・情報が蓄積されている。こうした事業レベルの評価情報を効果的に活用し、協力プログラムレベルで検証を行うことにより、より有効な「ODA 政策の結果の有効性」の検証が可能となることが期待される。また、政策レベルの ODA 評価での「結果の有効性」の検証で求められる、重点分野(中目標)の達成度検証のための指標の設定・充実につながることも期待される。

将来的には、政策レベル及び政策プログラムレベルでの評価の精度を高めるため、重点的な評価対象となる分野あるいはサブ分野において、JICA により案件別事後評価が実施された案件をベースに協力プログラムレベルで「結果の有効性」の検証を行う、という評価デザインを検討することも一案である。

4-3 ODA 評価ガイドラインへの提言

4-3-1 政策レベルの ODA 評価の目的の重点化に基づく評価範囲・項目の絞り込み

上記のとおり、外務省 ODA 評価室によって実施される、政策レベルの ODA 評価予算が限られている中、ODA 政策に反映すべき有用性の高い評価結果を得るためには、評価を効率的かつ効果的に実施する必要がある。また、そのためには、上述のとおり、ODA 評価全体の目的を ODA の管理改善(政策へのフィードバック)に重点化し、その結果として更なる説明責任の向上を図るというアプローチを取ることが望ましい。したがって、政策へのフィードバックに活用することを明確化した上で、ODA 評価案件ごとに具体的にどのような政策へのフィードバックが求められるかを明示し、かつ、評価範囲及び評価項目を絞り込むことが求められる。

評価範囲及び項目の絞り込みにあたっては、以下の事項への考慮が求められる。

- 現行では、対象期間(5～10年)の当該国の全ての開発計画の変遷や日本のODAの実績をとりまとめているが、短期間に膨大な量の情報を整理することはかなりの負荷を伴うことから、予算や調査期間上の制約も考慮し、政策形成段階で作成される「目標体系図」に基づいて、検証すべき重点分野の絞り込みを行い、情報を整理し、分析を行う。特に、「結果の有効性」については、重点分野の支援の効果及び政策目標への貢献をできるだけ定量的に示せる分野に着目して、分析対象とすべき、分野あるいはサブ分野を選定することが望ましい。
- 「プロセスの適切性」については、政策策定プロセスの適切性の評価が一部形式化していることに加え、関係者・関係機関との連携や協調のプロセスについての評価が不十分であることが指摘されており、本評価調査でも情報収集・分析や評価の根拠が不十分であったり、偏りが見られていることが確認されている。限られた評価期間及び予算において、適切な情報収集・分析に基づいた、意義のある評価を行うには、政策へのフィードバックに資する評価結果・提言を導くことを重視し、「政策目標及び重点分野の決定についての政策策定のプロセス」を重点的な分析対象とすることが求められる。分析においては、重点分野や協力プログラムの形成プロセスに焦点を当てるとともに、被援助国との協議や他ドナーとの調整・連携などのプロセスについての分析を深める必要がある。また、実施プロセスの検証においては、供与(プレッジ)のタイミングや、広報内容や方法などの適切性などの観点からの分析も、重要である。
- 低所得国から中進国への移行段階にある国を対象とする場合、他ドナーが支援の重点を変化させているケースでは、その要因や今後の対応など今後中進国に移行する被援助国への支援の参考となる事項について詳細な分析を行うことが求められる。

- 類似の状況にある被援助国への援助方針などの検討に役立つよう、日本のある被援助国に対する援助供与額の推移について、なぜ援助額を増加させたか／減少させたかについての要因分析が重要となる。
- JICAの主務官庁の立場からの評価として、有償資金協力、無償資金協力、技術協力(専門家派遣、青年海外協力隊事業などを含む)のスキーム間の連携や相乗効果の発現とともに、援助実施体制・機能についての適切性についてもより詳細な検証・分析が求められる。

4-3-2 第三者評価の評価者の位置づけの明確化及び求められる資質の明確化

ODA 評価の質を向上させ、評価案件ごとの質の均質化を図るには、第三者評価として実施される ODA 評価において、評価者としてどのようなスタンスで評価調査を実施し、報告書を取りまとめるか、具体的に示すことが必要である。「ODA 評価ガイドライン(第9版)」の第2部としてまとめられているハンドブックにおいては、ODA 評価手法の項目において、評価調査の実施に関し、利害関係者に不利益を与えない、複数の手法を組み合わせた調査を行う(トライアンギュレーション)といった記載がなされている。これをより強化するために、評価に必要な情報収集・分析においては、評価者の主観に基づいた結論に導くことなく、事実に基づいた偏りのない検証を行い、説明責任の確保に努めるとともに、専門家としての知見を活用した、専門家ならではの有用性の高い提言を導くことが求められることを明記すべきである。

また、ODA 評価ガイドラインにおいて、「評価者の中立性」がうたわれているが、「ODA 評価に携わる者は、公共の利益への責任の観点から公平に客観的な評価を行い、誠意と実直さをもって効率的で効果的な評価の実施に努めなければならない。また、人々への敬意と共に評価者としての独立性を維持しなければならない」という、「OECD-DAC 評価の品質基準」(2010 年)による評価者として持つべき理念あるいは倫理として示されるにとどまっている。あくまで第三者評価としての客観性、中立性が担保されることが前提として、ODA 評価の目的を遂行するために必要な評価者として求められる経験、知見、実績についてもガイドラインに明記し、それに沿った評価者を選定できるようにすることも求められる。

4-3-3 「目標体系図」に基づく「結果の有効性」の分析の強化

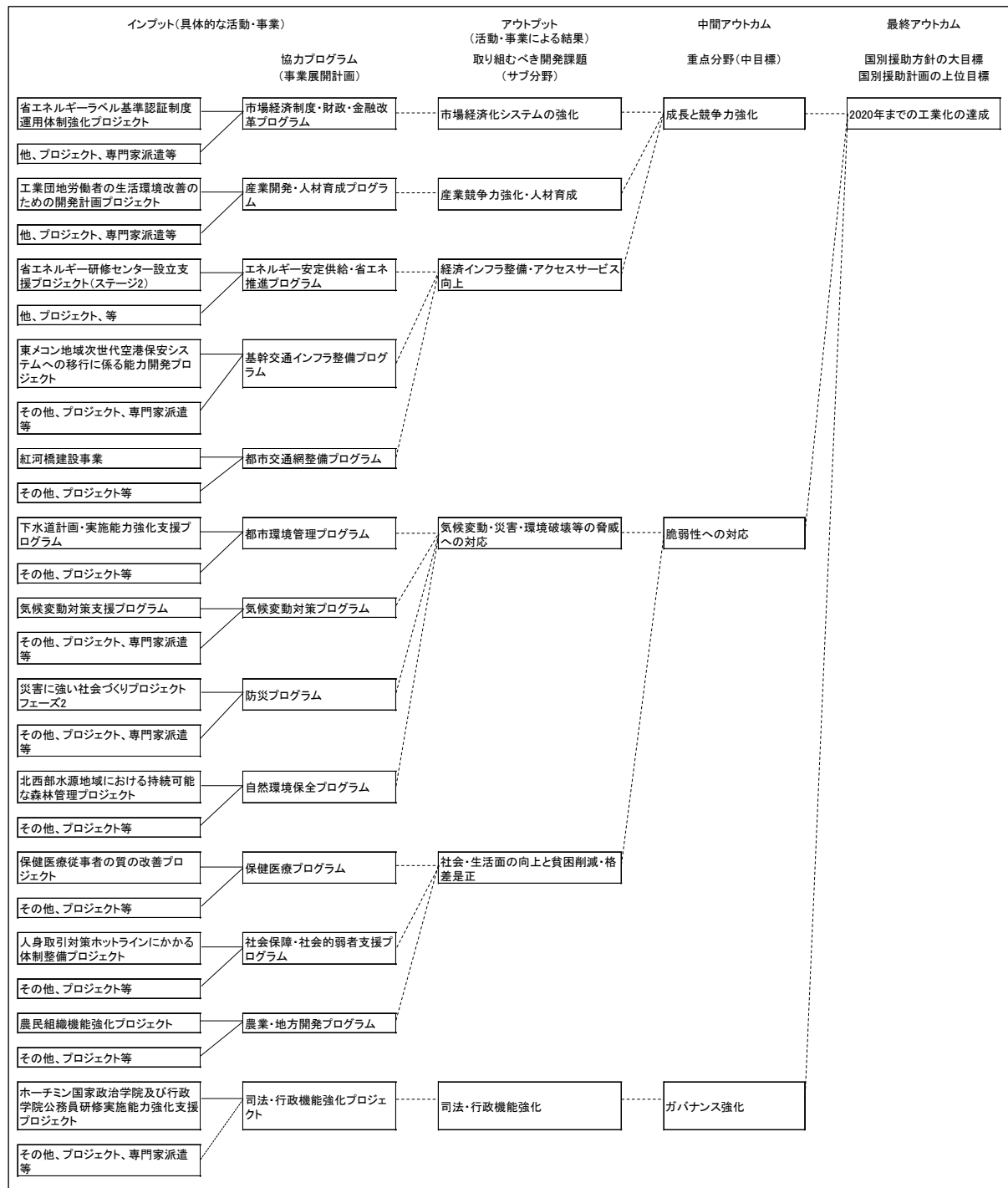
4-2-2 で提案したとおり、政策形成段階で作成される「目標体系図」を活用することで、「結果の有効性」の分析の強化が期待される。図7及び図8は、国別援助方針案を例とする、ODA 政策の「結果の有効性」の検証のための目標体系図の改善案である。

図 7 は、政策形成段階で作成されることが望まれる「目標体系図」である。政策形成段階で想定される、政策目標に向けたインプット(協力プログラム・事業)→アウトプット(小目標:協力プログラムにより取り組むべき開発課題)→アウトカム(中目標:重点分野)→最終アウトカム(大目標:最終的な支援目標)の道筋を示している。政策形成段階においては、アウトプットからアウトカムは期待される結果の仮説であることから、点線で結ぶこととする。評価時点では、政策形成段階で作成される計画段階で期待された結果(仮説)に基づき、検証を行う。図 8 は、評価時点で確認された、ODA 政策の結果の実績を示す「ODA 政策の結果の体系図」である。インプットの実績(協力プログラムごとの実施された事業と ODA 実績額など)、それによるアウトプット(日本の ODA によって整備されたインフラやシステム、育成された人材などによる小目標達成への貢献)、アウトカム(政策の実施による中間目標達成への貢献)、さらに最終アウトカムへの貢献を検証する。評価分析を通じて確認されたアウトプット、アウトカムについては実線の矢印で結び、確認されなかったアウトプット、アウトカムについては点線のままとする。その際、アウトプット、アウトカムが確認されなかった理由(事業が完了していない、事業の特性により効果の発現に時間がかかるため検証は時期尚早など)あるいは評価上の制約を明記する。

ODA 評価の実施のタイミングを考えると、例えば国別援助方針に基づく事業展開計画に示された全ての協力プログラムは完了しておらず、また、その期待される開発効果の発現も途上であることが想定される。その場合、ODA 評価の「結果の有効性」の検証では、可能な限り定量的なデータの収集・分析を行い、効果が十分な根拠をもって確認できた場合には実線の矢印で、協力プログラムによる小目標達成(アウトプット)への貢献、アウトプットからアウトカムへの貢献を示す。併せて、十分な根拠に基づく定性的な分析を加えることを提案する。

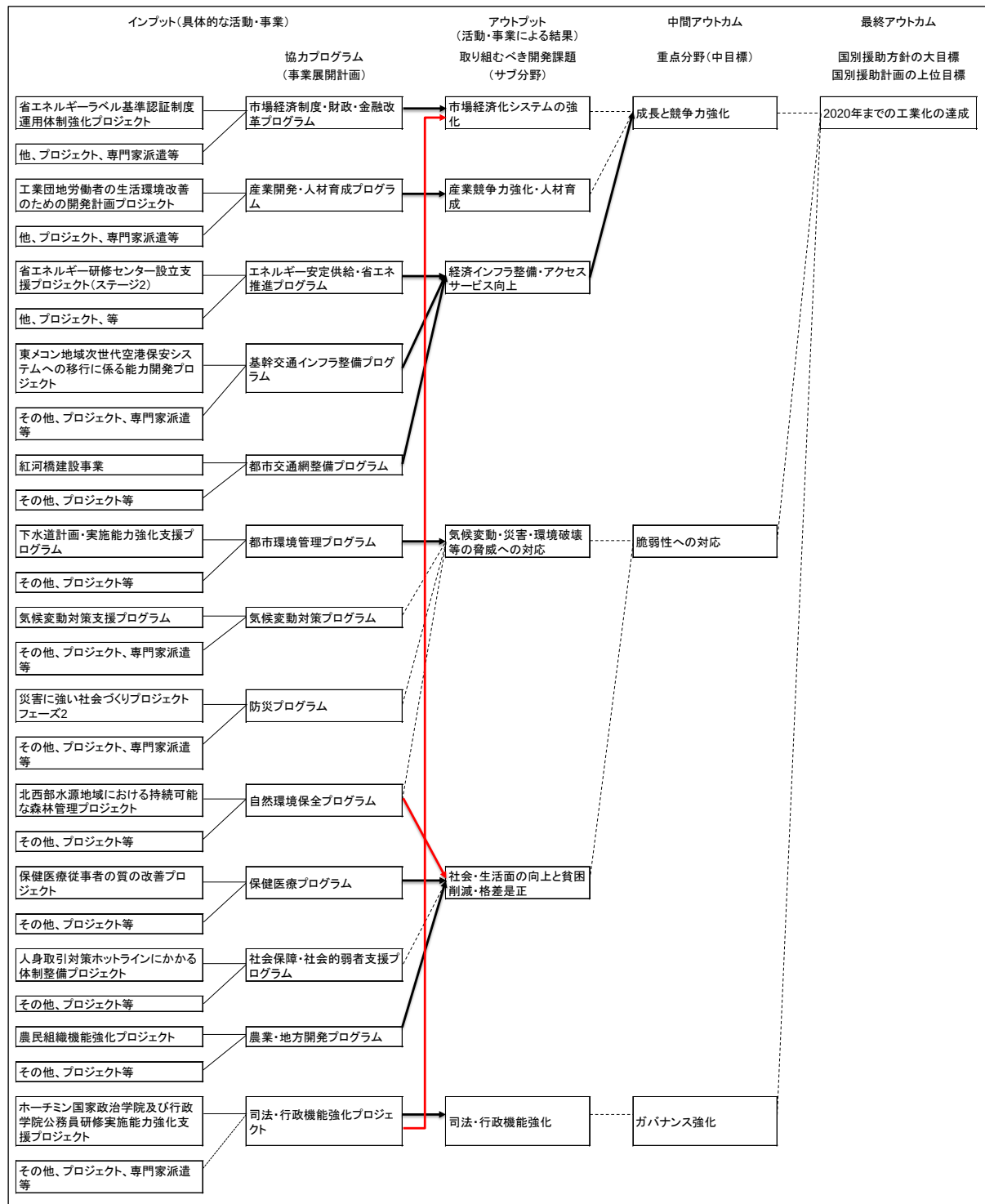
また、評価時点では、ある目的のために実施された事業でも、複数の副次的な効果(波及効果)が確認されることが一般的であり、事後評価で作成する「ODA 政策の結果の体系図」では、波及効果も併せて示すことで、どの分野のどのような事業／協力プログラムが、ODA 政策で掲げた目標に貢献したかを検証することが可能となる。波及効果については、例えば赤の矢印で示し、政策形成段階での仮説との違いを示し、その要因についても分析を行い、明記することで、政策あるいは協力プログラムへのフィードバックを得られるようにする。

図 8: 目標体系図の案(政策形成時点)



出所: 外務省より「対ベトナム社会主義共和国 国別援助方針」及び「事業展開計画」より評価チーム作成

図 9: ODA 政策の結果の有効性の検証のための「ODA 政策の結果の体系図」の案
(評価時点)



出所: 外務省より「対ベトナム社会主義共和国 国別援助方針」及び「事業展開計画」より評価チーム作成

4-3-4 「結果の有効性」の分析の標準化

「結果の有効性」において、政策目標の達成度としての分析が全般的に不十分であることが確認されている。その要因として、指標の設定が十分になされておらず、支援実績として支援内容（インプット）やアウトプットを示すにとどまっており、アウトカムやインパクトの検証がなされていないことが挙げられる。「結果の有効性」の評価分析を充実させ、政策形成へのフィードバックと説明責任の確保を強化するため、国別評価や重点課題別評価におけるケーススタディにおいて、事業評価の結果も含め、利用可能なデータがある場合には、以下のような定量的及び定性的な分析を標準化することを提案する。これにより、ODA 政策の実施の効果やその貢献度を客観的に検証することが可能となり、重点分野の見直しや戦略化などに向けたより有益な政策形成への提言につながることが期待される。想定される標準的な定量的・定性的分析の例は、以下のとおり。

表 8:「結果の有効性」標準的な分析の例

	インプット/支援内容	アウトプット	アウトカム
定量的分析	対象国の当該分野の開発予算／実績額に対する日本の ODA 支援額(支援内容)	対象国のインフラ整備実績に対する日本の ODA 支援によるインフラ整備実績(例: 対象国で整備された道路総延長に対する日本の支援で整備された道路総延長)	対象国での当該セクターの開発指標の改善状況に対する日本の ODA 支援による当該セクターの開発指標の改善状況(例: 当該国全体の交通量の変化に対する日本が支援を行った地域における交通量の変化)
定性的分析	対象国の当該分野の開発予算／実績額に対する日本の ODA 支援額(支援内容)	対象国の対象分野の人材に対する日本の ODA 支援で育成された人材(例: 対象国の農業普及員の人数に対する日本の ODA で育成された農業普及員の人数、農業普及員の能力向上)	対象国での当該セクターの開発指標の改善状況に対する日本の ODA 支援による当該セクターの開発指標の改善状況(例: 日本の ODA 支援で導入された営農モデルの普及状況、灌漑農業による作付面積の変化など)

これまで目標体系図における中目標や大目標の達成度を検証することが困難であることが指摘されているが、政策の妥当性においては、被援助国の開発計画・戦略との整合性について検証されていることから、評価者は政策レベルの ODA 評価において被援助国の開発計画・戦略に対する日本の協力プログラムの位置づけをロジックモデルなどにより可視化して整理し、上記のような被援助国政府の開発目標に示される指標を活用し、効果指標として日本の ODA の貢献度を検証することも結果の有効性の評価として有益であると考えられる。また、定量的データが十分に収集できない場合でも、その制約を明示した上で、利用可能な範囲で定量的な分析を行い、根拠として十分に活用できる定性的なデータ・情報により補完することが求められる。

なお、定量的分析においては、インプット及びアウトプットの分析については日本の ODA の実績との因果関係及び関連性を示すことは比較的容易であるが、アウトカムレベル以上の効果の検証においては、他ドナーによる支援や外的要因などの影響もあることから、日本の

ODA の貢献度を示すにあたっては、ほかの要因についても分析を行い、明示することが不可欠である。特に、日本の ODA による支援がそれほど多くない国においては、ほかの要因の影響が大きいことが想定されることから、当該国における日本の ODA の位置づけを明確にし、アウトカムレベルへの貢献の分析には制約があることを明示した上で、協力プログラムレベルでの効果を中心とした検証にとどまらざるを得ないことも、留意点としてガイドラインに記載することが求められる。

また、分野別・重点課題別政策／イニシアティブにおいて重点支援国が明記されている場合には、重点課題別評価においても国別評価に準じた分析が可能であると想定されるが、そうでない場合には、全被援助国を対象とした分析となる。その場合、政策目標の達成については、他ドナーによる支援を含め、様々な外部要因の影響があり、日本の ODA に限定した効果や貢献度を検証することが困難である。したがって、現行の評価において行われているようにケーススタディ対象国を選定し、事例分析として定量的分析を試みるのが適切である。その際、当該国における日本の位置づけや定量的データなどの利用可能性についても考慮し、ケーススタディ対象国を選定することが求められる。

4-3-5 「外交の視点からの評価」の向上

評価者によって内容・質にばらつきがあるため、ODA 評価ガイドラインに、標準的な評価分析の視点、分析手法をより具体的に明記し、評価内容・質の標準化、向上につなげる。第三者評価では評価結果は公表されることに鑑み、原則公開情報に基づく分析を行うこととする。

一方で、「外交の視点からの評価」において、「外交上の重要性」については、説明責任の確保の観点から、ODA の効果が被援助国の政府高官レベルにどのように認識されているかについての検証が重要であり、政府要人などの日本の ODA への言及の状況の検証・分析を行うことなどが求められる。要人往来のデータについては、外交青書のデータを参照することを必須とし、また、対象国の政府高官の発言については、在外公館において適宜フォローされ、外務省本省に報告されていることから、評価チームがこうした情報を活用できるよう体制の整備が望まれる。

波及効果については、これまでの政策レベルの ODA 評価においては、一部の受益者を対象とするインタビューに基づいて波及効果としての分析が行われているが、その場合に波及効果の規模が不明確であり、分析として不十分なケースが散見されている。したがって、二国間の人材交流など定量的なデータ分析あるいはそれに類似する分析¹⁸をもって検証すること

¹⁸ 例えば、囲み 1 で掲載したケニア国別評価の「外交の視点からの評価」では、ケニア政府高官の貿易投資・インフラ支援分野での期待に関する発言内容を時系列を追って分析しており、限られた情報の中で客観的に「外交の視点」からの評価を行った好例と考えられる。

を明示する必要がある。ODA 評価の現地調査の強化(ローカルコンサルタントを活用したアンケート調査の実施など)とともに、外務省が実施している「海外における対日世論調査」¹⁹の結果の活用により、波及効果の検証の充実を図ることが求められる。

4-3-6 情報源の多様化による評価の質の向上

政策レベルの ODA 評価案件の実施において、時間的、予算的制約から、JICA や多国間援助機関の資料を中心とした分析が行われており、被援助国側の情報・データの分析が不十分で、偏っている評価が散見される。結果の有効性やプロセスの適切性の観点から、政策形成に役立つ提言を導くには、被援助国の情報・データの分析の充実が不可欠である。評価チームによる現地調査期間は 2 週間程度であり、情報収集の範囲及び量には限界があることから、現地事情に精通したローカルコンサルタントなどの活用による情報収集方法の多様化についても検討が必要である。

また、国別評価においては、ODA の管理改善、すなわち政策へのフィードバックの観点から、「結果の有効性」や「プロセスの適切性」の検証において、政治動向、経済動向、周辺国との関係、主要国との関係(対米、対中など)がどのような影響を及ぼしたのかといった分析も重要であり、政策が常に外部環境の影響を受けることを考えると、こうした外部要因についての考察を深めることは説明責任の観点からも不可欠である。

加えて、ODA が日本の国益にどのような影響を与えたかという外交の視点による評価について、分析を深める必要がある場合には、日本の ODA への批判も前提として、国内において当該国の研究者へのインタビュー、現地の政治家、ジャーナリストなどへのインタビューも参照すべき重要な情報源としてとらえ、情報収集を行い、分析を行うことも検討すべきである。

4-4 政策レベルの ODA 評価による提言のフィードバック及び活用に関わる提言

4-4-1 執務参考資料としての利便性の向上

評価結果として作成される 100 ページ前後の評価報告書のみでは、時間が経つと参照性が下がり、活用されにくくなる。中長期的に ODA 評価の結果を活用することを目的として、主な評価結果のユーザーである、外務省国際協力局関係各課、在外公館 ODA 担当者向けに、外務省 ODA 評価室において、過去の提言を中心に ODA 評価結果を横断的に分析し、国別援助方針や分野別・重点課題別政策／イニシアティブの策定・改訂や実施にあたっての留意点や

¹⁹ 外務省が 1960 年以来、ほぼ毎年、様々な国・地域を対象に、「海外における対日世論調査」として、日本に対する印象や日本と当該国・地域との関係についての調査を実施し、調査結果を外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/pr/yoron.html> (2016 年 3 月現在) 上で公開している。

グッドプラクティスを 1～2 ページ程度にまとめた執務参考資料として作成することが望ましい。

評価結果の重要なポイントをデータベース化することも一案であるが、データベースはユーザーがアクセスすることで初めて活用されることになるツールであるため、人事異動が頻繁な外務省においてデータベースの存在の周知が常に必要となる。データを管理することになる外務省 ODA 評価室は、定期的なデータのアップデートに加えて、データベースを関係者に活用してもらうために、常にデータベースの存在を関係者に発信する必要性が生じるが、そうした発信業務の負担が大きくなることが想定される一方で、その効果は限定的と考えられる。したがって、ODA 評価室が中心となり、定期的に執務参考資料として、関係者に直接的なフィードバックを行う体制とすることが、より効果的であると考えられる。

表 9: 国別援助方針及び分野別・重点課題別政策／イニシアティブの策定・改訂、実施にあたっての留意点・グッドプラクティスをまとめた執務参考資料案

適用対象	【留意点】	グッドプラクティス	出所
援助協調が行われている国	・ セクター・プール・ファンドに参加していない場合、当該国のセクター・プログラム目標の達成に貢献していないとの誤解を与える可能性があるため、ノン・プール・ファンド・ドナーとしてどのような事業を支援し、効果を上げているか、積極的な発信が必要。 ・ プール・ファンドに参加してなくても、当該国のセクター・プログラムに協調していることを周知し、アピールすることが重要。	・ なし	・ 平成 24 年度外務省 ODA 評価「ネパール国別評価（第三者評価）」報告書
保健関連分野の効果的な支援方針を検討する場合	・ 感染症などの援助は即効性が高く、MDGs 関連の指標の改善に表れやすい。 ・ 他方、日本が二国間援助において重視している「保健政策・行政管理」などの支援は、対象国の保健セクターの全般的な体質改善を目的とするものであり、MDGs 関連指標などに対する効果は長期的に見込まれるものである。	・ 保健分野における深刻な課題があり、他ドナーや対象国政府が十分な資源を投入していない地域に対する集中的な支援。	・ 平成 26 年度外務省 ODA 評価「保健関連ミレニアム開発目標（MDGs）達成に向けた日本の取組の評価（第三者評価）」報告書

出所: 平成 24 年度外務省 ODA 評価「ネパール国別評価（第三者評価）」報告書及び平成 26 年度外務省 ODA 評価「保健関連ミレニアム開発目標（MDGs）達成に向けた日本の取組の評価（第三者評価）」報告書より、評価チームが作成

4-4-2 ODA 評価室による評価結果のフィードバックセミナーの開催

現在は、ODA 評価報告書を外務省ホームページで公開するという形で、広く一般に対する評価結果の共有が図られているが、こうした体制も、ユーザー側のアクセスにより初めて評価結果が活用されるものであり、受動的なものである。より効果的に評価結果を活用するために、外務省内部のみならず、外部の ODA 関係者向けに、特にフィードバックすべき評価結果について、ODA 評価室がフィードバックセミナーを開催し、評価結果の定期的(年 1 回程度)な共有を図ることが求められる。併せて、評価の視点や分析手法などについても議論を行い、ODA 評価の枠組み、手法などの改善につなげ、ひいては ODA 評価の質の向上につながることが期待される。

表 10: 提言のまとめ

	提言	対応機関	タイムフレーム	重要度
政策レベルの ODA 評価体制への提言	第三者としての ODA 評価の目的の重点化	外務省大臣官房 ODA 評価室及び国際協力局	短期	○
	中期的な評価計画の策定・実施	外務省大臣官房 ODA 評価室及び国際協力局	短期	○
	「目標体系図」の活用強化による評価可能性及び政策へのフィードバックと説明責任の向上	外務省国際協力局(ODA 評価室による支援)	中期	○
	JICA による事業評価との連携と評価結果の効果的な活用による協力プログラムレベルでの検証の充実	外務省大臣官房 ODA 評価室及び JICA	中期	○
ODA 評価ガイドラインへの提言	政策レベルの ODA 評価の目的の重点化に基づく評価範囲・項目の絞り込み	外務省大臣官房 ODA 評価室	短期	○
	第三者評価の評価者の位置づけの明確化及び求められる資質の明確化		短期	
	「目標体系図」の活用に基づく「結果の有効性」の分析の強化		短期	○
	「結果の有効性」の標準化		短期	○
	「外交の視点からの評価」の向上		短期	○
	情報源の多様化による評価の質の向上		短期	
政策レベルの ODA 評価による提言のフィードバック及び活用に関わる提言	執務参考資料としての利便性の向上	外務省大臣官房 ODA 評価室	短期	○
	ODA 評価室による評価結果のフィードバックセミナーの開催		短期	

補論 本評価における気づき： 政策レベルの ODA 評価と PDCA サイクル

アドバイザー 大迫 正弘

1. 事前評価の重視

外務省による政策レベルの ODA 評価は、「ODA の管理改善」と「国民への説明責任の確保」の二つを目的としている²⁰。「ODA の管理改善」を目的とした評価は、ODA を所管している外務省が自らの業務の改善のために行うものであり、内部評価（自己評価）の視点が求められる²¹。一方、「国民への説明責任の確保」を目的とした評価は、広く国民に向けて行なうものであり、独立性・中立性²²が要求されるところから、外部評価（第三者評価）の視点が求められる。つまり、ODA 評価は、相反する二つの性格（目的）を持った評価だということになる²³。本件調査における外務省内関係者への聞き取り調査の中で、評価案件選定会議における政策担当者と ODA 評価室、及び評価プロセス（検討会）における政策担当者と評価者（第三者）のコミュニケーションのバランスをとるのが難しいとの指摘があった。これは、内部評価の視点を持った政策担当者と外部評価の視点を持った評価担当者という、立場の異なる二者の意見を汲み上げる際のバランスの難しさであり、ODA 評価が二つの相反する目的を有していることに起因していると思われる。

他ドナーはこの問題にどのように対応しているのか？最近の他ドナーの動向として、WB, USAID, DFID など、本件において調査を行なった機関がいずれも、アカウンタビリティからラーニングへ評価の軸足を移しつつあることが本編 3-1-3 で報告されている。「ODA の管理改善」は、事業の経験から学びを得ること、すなわちラーニング（学習）を目的とし、「国民への説明責任の確保」は、アカウンタビリティを目的としていると言い換えると、他ドナーのアカウンタビリティからラーニングへの移行は、説明責任から業務改善への重点の移行と見ることができる。過去の経験から得た学び（ラーニング）を活かして業務を改善し、パフォーマンスを上げることによって、国民が納得できる事業を行なうことができる、すなわちアカウンタビリティが向上すると考えると、ラーニングはアカウンタビリティの前提になっているといえる。そう考えると、他ドナーの多くがラーニングにより重点を置くようになっているのは、アカウンタビリティの前

²⁰ 『ODA 評価ガイドライン第 9 版』外務省大臣官房 ODA 評価室, 2015 年, p.2

²¹ 「評価を立案し実行する場合、評価を最大限利用できる人が利害関係者としてそこに関わっていることを確認せよ。」Council on Foundations (1993). *Evaluation for Foundations: Concepts, Cases, Guidelines, and Resources*. San Francisco: Jossey-Bass, p.255. (『実用重視の事業評価入門』マイケル・クイン パットン, 2001 年, 清水弘文堂書房より)

²² 『ODA 評価ガイドライン第 9 版』, 2015, p.3

²³ 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(政策評価法)に基づいて実施する「政策評価」は、行政機関が自らの所管する政策の効果を把握するために行う自己評価であり、「ODA 評価」は、そのほとんどが、外部の独立した第三者が行う第三者評価であるとされている(『ODA 評価ガイドライン第 9 版』, 2015 年)。しかし、政策評価においても、政策の改善と国民への説明責任の二つが求められており、政策評価は ODA の管理改善のための内部評価、ODA 評価は国民への説明責任のための外部評価と截然と切り分けられているわけではない。

提となるラーニングを強化することによって、アカウンタビリティも高めようという、二者の両立を目指す動きであろうと推測される。

このことから、業務改善と説明責任は、内部評価と外部評価あるいは自己評価と第三者評価という相反する形態をとるが、両者を二者択一的に考えるのではなく、業務改善を前提として説明責任を果たすという形で、両者を両立させるべきだということになる。つまり、過去の経験から学び、学びを後の政策や事業に反映させて、政策や事業をその計画段階において改善することがまず求められる。そして、その改善された政策や事業を実行し、評価し、評価結果を公開することによってアカウンタビリティを確保するという流れになる。すなわち、政策策定段階及び事業計画段階において、過去の経験から得た学びを反映させた、アカウンタブルな政策や事業が立案され計画されていることが前提となる。したがって、ここでは、政策立案や事業計画の際のロジックモデルの組み立てと、それに基づく事業計画とその事前評価を重視することをまず提言する。なお、政策は、その時々、政治、経済、外交などの状況を総合的に判断して立案されるものであり、ロジックモデルの最上位に位置づけられるものであるが、政策自体は何らかの論理に依拠して論理的に導き出されるものではないと考える。

2. ロジックモデルの活用

そのようにして立案された政策のもとで、アカウンタブルな事業を計画するということは、それぞれの事業を特定の政策のもとに明確に位置づけ、かつ、個々の事業を内的に論理的に計画するということである²⁴。それぞれの事業を特定の政策のもとに位置づけるためには、政策・施策・事業の階層構造が明確になっていなければならない。すなわち、政策からプロジェクトまでの階層構造を示すロジックモデルの作成と活用が求められる。

現在、ロジックモデルに準ずるものとして、目標体系図が作られているが、これは評価の際に評価デザインの一つとして評価者が作成することになっており²⁵、目標体系図が計画のアカウンタビリティに資するロジックモデルとして用いられているとは言い難い。そこで、ロジックモデルを、事業計画段階において、外務省とJICAが協働で作成し、共有することを提言する。

政策・施策・事業はすなわち、ポリシー・プログラム・プロジェクトである。政策は、前頁で述べたとおり、ロジックモデルの最上位に位置づけられるが、「判断」に基づいて策定されるものであり、論理的に導き出されるものではない。次に、プログラムであるが、プログラムに関しては誤解が多い。まず、プログラムという事業はないということを確認しておきたい。プログラムは、概念であり、マネジメント業務であって、プログラムが何らかの財やサービスを直接生み出すわけではない。財やサービスを生み出すのは、プログラムの傘下にあるプロジェクトであ

²⁴ ここでは、ある事業をどの政策のもとに位置づけるかを外的な論理性、個々の事業の上位目標・プロジェクト目標・アウトプット・活動の目的・手段関係を論理的に計画することを内的な論理性と呼んでいる。論理は普遍的であり客観的であるため、論理的に位置づけられ組み立てられた事業計画は、誰にとっても理解可能であり、すなわちアカウンタブルである。

²⁵ 『ODA 評価ガイドライン第9版』, 2015, p.28

る。プログラムは、それら複数のプロジェクトを統合的にマネージする、マネジメント業務、すなわち調整業務である²⁶。プログラムの重要性はプログラム・レベルの目標管理にある。プログラム目標は、プログラム傘下の個々のプロジェクト目標が統合され、相乗効果として生み出される、政策目標に至る中間目標である。したがって、プログラムは、事業としてではなく、目標として、ロジックモデルの中間レベルに位置づけられるものとなる。プロジェクトは、プログラムを構成する要素であり、プログラム目標を達成するための、個々のプロジェクト目標(プログラムにとっては中間目標)を達成することを使命とする、実作業を伴う有期的な事業である。

このポリシー・プログラム・プロジェクトの階層構造を図示したものがロジックモデルとなる。しかし、この階層構造は、上位の目標から下位の目標に降りていく、トップダウンのロジックで構築されるものであり、多分にボトムアップ的な事業計画や政策策定が行なわれている日本の ODA の現状に鑑みると、導入には多少の困難が予想される。そこで、現状を踏まえた、可能な範囲でのロジックモデルの導入として、本編 4-1-3 (3)で示した、インプット・アウトプット・アウトカムからなる目標体系図の事業計画段階での作成を提言する。4-1-3 (3)の図 7, 図 8 で示したとおり、国別援助方針の大目標を最上位の政策目標とし、以下、国別援助方針の重点分野を中間アウトカム、プロジェクト目標及びプログラム目標をアウトプット、プロジェクト・プログラムをインプットと位置づけて図示するものである。

この提言の要点は、目標体系図を、事業計画段階において、外務省と JICA が協働で作成し、共有することにある。共有するというのは、目標体系図を国別援助方針に添付するとともに、JICA が作成するプロジェクトやプログラムの計画文書に当該の政策目標を明記することである。例えば、技術協力プロジェクトであれば、プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)のプロジェクト目標に目標体系図のアウトプット、上位目標に中間アウトカム、スーパーゴールに最終アウトカムを設定する²⁷。そうすることによって、どの政策の、どの中間アウトカムにおける、どのアウトプットの達成を目指すプロジェクトであるかが明示される。円借款や無償資金協力であれば、交換公文(E/N)に同様の目標階層を明記する。こうすることによって、事業計画のアカウンタビリティが向上する。また、評価段階においても、現状では、評価者が様々な政策文書を収集し、案件に該当する政策目標を探し出し、事業の妥当性を評価するというをしているが、PDM や交換公文(E/N)に中間アウトカムや最終アウトカムが明記されていれば、評価者が政策目標を探し出す際の恣意性が低減され、評価のアカウンタビリティの向上にもつながると考える。

²⁶ 「プログラムは、(中略)調和された方法でマネジメントされる複数の関連するプロジェクトで構成される。プログラム・マネジャーは、プロジェクト間の活動を調整するが、個々のプロジェクトを直接マネジメントすることはない。」『プログラムマネジメント標準 第2版』Project Management Institute (PMI), 2009, p.7

²⁷ PDM をポリシー・プログラム・プロジェクトの階層構造に対応させると、プロジェクト目標は従来どおりのプロジェクト目標、上位目標がプログラム目標、スーパーゴールが政策目標となる。一つのプログラムを構成する複数のプロジェクトのスーパーゴールおよび上位目標は全て共通であり、プロジェクト目標のみがそれぞれ異なることになる。

3. 長期評価計画の必要性

ラーニングとアカウンタビリティのバランスをとることは、個々の評価案件の評価目的を明確化することでもある。特にラーニングに関しては、どのタイミングで何を学び、その結果を何にどう反映させるのかということを、評価に先立って明確にしておく必要がある。また、限られた資源(予算、マンパワーなど)で評価を行なうためにも、評価目的を明確にし、評価対象案件を厳選する必要がある。例えば、政策評価は、政策の改善のために行なわれるのであり、そうであれば、政策の見直し時期にタイミングを合わせて評価を行なう必要がある。評価目的を明確にし、限られた資源を有効活用するために、長期的スパンで評価計画を立て、実行することが望まれる。

どの程度の長期にするのか、5 年計画か、10 年計画かといったことは、今後の検討課題であるが、いずれにせよ、長期評価計画を立て、それを基本にしつつ、社会情勢の変化に対応するために、毎年、計画内容を確認し、必要に応じて修正するという、ローリング・プランとして運用することが現実的であろうと思われる。

4. 政策の PDCA サイクル

最後に、具体的な提言にはならないが、政策の PDCA サイクルについて改めて考えてみたい。ここでは、民間企業や非営利団体などの組織経営のアナロジーを用いて政策運営を考える。民間企業などの組織経営戦略の一つに、ポートフォリオ・プログラム・プロジェクトという戦略階層の考え方がある。ポートフォリオは、組織戦略の目標達成のためにプロジェクトやプログラムを集合させたものである²⁸。複数のプロジェクトが統合されてプログラムが形成され、複数のプログラムやプロジェクトが統合されてポートフォリオが形成される。そして、それぞれのレベルに、プロジェクト目標、プログラム目標、組織戦略目標があり、下位の目標が集合的に達成されることによって、上位の目標が達成されるという構成になる(図1)。

『ポートフォリオマネジメント標準 第2版』(PMI, 2009)を参照すると、ポートフォリオは図2(次頁)のようなプロセスでマネージされる。図中のコンポーネントとは、ポートフォリオを形成するプログラム及びプロジェクトのことである。まず、戦略計画プロセスで組織戦略が立てられ、整合プロセスにおいて、組織戦略を実行するためのコンポーネントを選定し、それらを集合したポートフォリオを形成する。ポートフォリオが形成されたら、コンポーネント・プロ

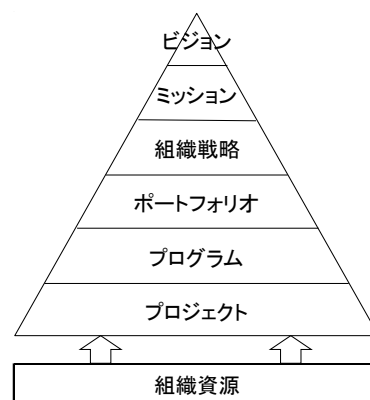


図 1:『ポートフォリオマネジメント標準第2版』(PMI, 2009)の図を簡略化して筆者作成

²⁸ 「ポートフォリオとは、戦略的なビジネス目標達成のために求められる効果的なマネジメントを促進するため、プロジェクトまたはプログラム、および他の活動を集合したものである。ポートフォリオを構成するプロジェクトまたはプログラムは独立したものでも、相互依存関係があってもよい。』『ポートフォリオマネジメント標準 第2版』 Project Management Institute (PMI), 2009, p.4

セスにおいて個々のコンポーネントすなわちプロジェクトが実行され、監視・コントロール・プロセスにおいて、ポートフォリオの進捗状況をモニタリング（監視）し、必要に応じて対策を講じる（コントロール）。そして、コンポーネントの成果がポートフォリオにフィードバックされて、ポートフォリオの見直し（レビュー）が行なわれ、戦略計画の変更の要否が検討される。変更の必要がなければ、コンポーネントは継続して実行され、ポートフォリオの監視・コントロールを継続する。戦略計画の変更が必要であれば、戦略計画に戻る。

このポートフォリオ・マネジメント・プロセスを ODA の政策運営に当てはめてみると、図 3 のようになる。政策運営の PDCA サイクルについては、本編 2-3-1 で詳述されているので、ここでは繰り返さないが、図 3（次頁）に示したとおり、政策立案プロセスにおいて政策・戦略が策定され、政策実施プロセスにおいて、政策目標を達成するための事業が選定され、事業展開計画が立てられる。事業実施プロセスでは事業が実行され、政策の監視・コントロール・評価プロセスにおいて、事業の実施状況をモニタリングし、必要に応じて支援を行ない、ODA 評価において政策目標の達成状況を評価する。評価の結果、政策・戦略変更の必要がなければ事業及びその監視・コントロールは継続され、政策・戦略の変更が必要と判断されれば、政策策定に戻る、というマネジメント・プロセスになる。この構図に PDCA を当てはめると、政策立案プロセスが P、政策実施プロセスが D、政策の監視・コスト・評価プロセスが C、ODA 評価結果の政策立案プロセスへのフィードバックが A となる。

最後に一つ指摘しておきたいのは、プロジェクトマネジメントの実質的な世界標準を生んだ米国のプロジェクトマネジメント協会(PMI:Project Management Institute)も、日本の経産省がテコ入れした「P2M(プログラム & プロジェクト・マネジメント標準)」も、プロジェクトには PDCA サイクルを適用しているが、プログラムにもポートフォリオにも PDCA サイクルを適用してはいないということである。プログラムやポートフォリオをサイクルとしてマネジメントするという考え方を取っていないのである。本件調査において、政策レベルの PDCA とはいかなるものか、どの業務が P か、D か、C か、A かという議論を重ねたが、全ての業務を整理して整然と PDCA に当てはめることは難しいという印象を持った。上記に見たようなポートフォリオ・マネジメントのアナロジーが政策運営に当てはまるとしたら、プログラムやポートフォリオを PDCA サイクルで運営しないように、政策や施策を、PDCA サイクルではない、何らかの別のプロセス、あるいは別のサイクルで運営することも、改めて考えてみる必要があるかもしれない。

図 2: ポートフォリオ・マネジメント・プロセス

『ポートフォリオマネジメント標準第 2 版』(PMI, 2009)の図を簡略化して筆者作成

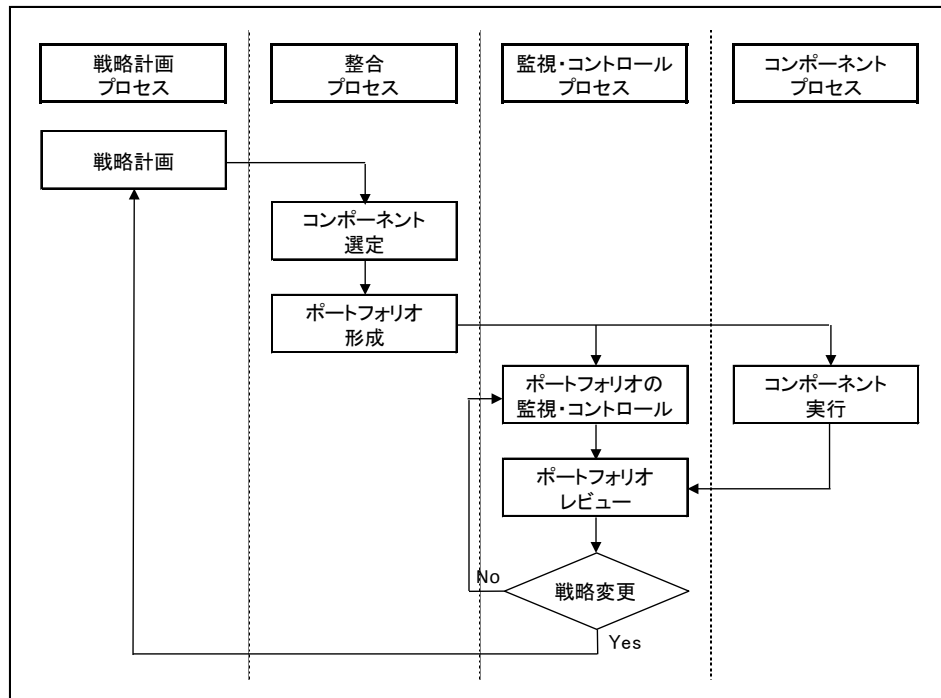
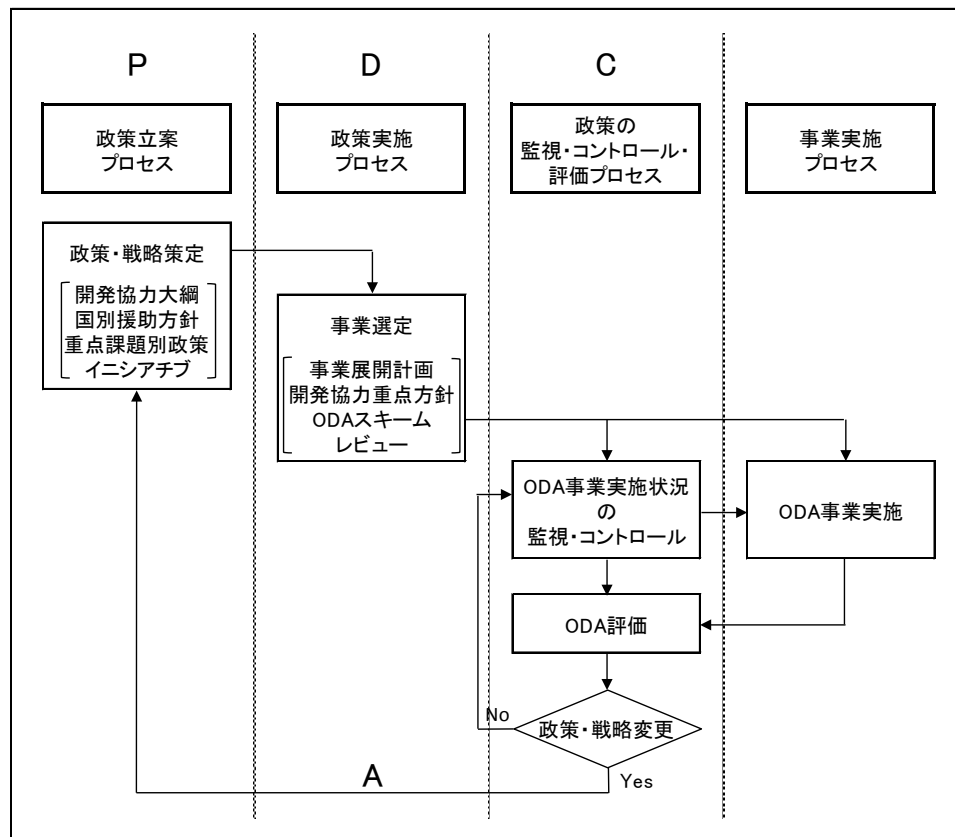


図 3: 政策運営プロセス



補論 日本の ODA における政策レベル評価

外部有識者 山谷清志

一般に、評価の目的は 3 つある。すなわちアカウンタビリティの確保、政策マネジメントのツールとしての活用、政策に関係する専門知の獲得と学習である。

1. 評価の一般理論

アカウンタビリティを確保することは「法の支配」と同じように国家の正統性を担保する大原則であり²⁹、また政策を円滑にマネジメントする活動は政府の高いパフォーマンスを維持する上で欠かせない作業である。そして政策に関する専門知の獲得と学習は政策の質的保証につながる。これら 3 つの目的は、いずれも評価を通じて得られる情報を政策作成、政策決定、政策実施の現場にフィードバックすることによって達成可能になる。結論を先に言えば、フィードバックが有効に機能するためには政策の作成、決定、実施に携わる人びとに、適切なタイミングで評価情報を出す必要がある。もちろん、これらの人びとがその情報を見て「わかる」ことも重要である。

評価についても大事な点がある。すなわち、好き嫌い、良し悪し、善悪を判断するものではないという点である。この点をふまえた適正な政策レベルの評価とは何か、政策を評価する作業に着手する場合、基本的な了解事項として確認しておく必要がある。政策のシステム、政策を実施するプロセスとそのプロセスを導くロジック、そしてこれらシステム、プロセス、ロジックの基礎になるアカウンタビリティである。

システムとは政策体系のことで、トップダウンのスタイルでデザインされる Policy → Program → Project の体系を意味し、政策そのものの性格を規定し、政策を評価する場合に重要なのはプログラムである。すなわち、プログラムは政策目標を明示し、この目標を達成する手段であるプロジェクト群を組み合わせ方を指定し、この政策手段群を実施する担当者・機関、スケジュールなどを書き込んでいるからである。そのため政策評価のプロトタイプはプログラム評価だと言われる。プログラム評価は 1960 年代から評価研究 (evaluation research) としてアメリカでその実践と研究が進み、日本では「行政機関が行う政策評価に関する法律」(2001 年、以下「政策評価法」) の実施を検討する際に構想された 3 つの評価方式「総合評価」、「実績評価」、「事業評価」の総合評価のことである。なお、当初「政策体系評価」と呼ばれていたのもこうした体系を意識したためである(【表 1】はこれら 3 つの特徴を説明している)。

政策体系を見る総合評価では、政策体系が政策の目標と手段を正しくデザインしているかどうか重要になる。このデザインが政治的理由で歪められ、あるいは表の目標と裏の真の

²⁹ Fukuyama2011, p.322

目標とに分離しているとき、政策体系評価はできない。他方、政策体系の基層には事業が存在する。この事業の評価はプロジェクト評価・プロジェクト分析とも言い、日本では費用便益分析に代表される経済的手法で有名であり、また長年の実務経験から学問的知見の蓄積も多く、実務での信頼感が高い。

日本で実績評価と呼ぶ測定活動のルーツはイギリスのサッチャー改革で実践された業績指標(performance indicator)にあり、政府活動一般にパフォーマンス指標を付け、あらかじめ期待する達成度を指定しておき、事後にその達成度を測定する検証作業のことを言う。測定なので「評価」ではない。目標管理型政策評価との名称で日本では実績測定のアウトカム指標を重視しているが、イギリスでは行政を監視(monitor)する点ではアウトプット指標が重要だと考えられた。なぜならアウトカム指標は政府がいくら努力しても、その努力が反映されない部分が出てくるからである。また、外部の影響で成果が出なくなることも多く、それを政府の責任とすることには無理がある。

4 番目の行政評価とはきわめて日本的な概念で、英語に訳しづらい。要するに地方自治体の日常的な行政活動全般を対象にして、その効率を問うための仕掛けである。予算の単位を対象にした場合「事務事業評価」と呼ぶ。地方自治体の予算の単位が事務事業だからである。地方自治体は権限、財源、人間(スタッフ)が自由にならないため政策活動が制約されるが、その制約下で行政活動全般の効率化、節約をめざす場合に行政評価は有益である。

【表 1】: 日本の 4 つの評価

名称	本質・別名	定性・定量	背景の学問
総合評価	プログラム評価、政策体系評価	定性調査	諸社会科学とその応用
実績評価	業績測定	定量記述(数値指標)	会計学
事業評価	プロジェクト分析	定量分析	経済学、工学
行政評価	事務事業評価、活動全般の業績測定	いずれでもない。シート記入	特にない。行政実務

出所: 筆者作成

ところで政策体系や政策デザインを対象に行う政策評価では、「ロジック」が重視される。この政策評価を導くロジックとは、上述のプログラムの中で考えられている input → output → outcome → impact のプロセスを導く論理のことであり、この論理のストーリーが政策に適切に反映されているかどうか確認する調査(評価)をセオリー評価、あるいはプロセス評価と呼ぶ。セオリー評価・プロセス評価で重要なのはフィードバックの部分である。ただしフィードバックは、あらかじめ事前に、いつ、誰に、どのような内容の情報を、いかなる形でフィードバックするのか指定しておかなければ、役に立たない。評価が役に立たないと言われるのは、この部分が杜撰だからである。杜撰さを放置しながらフィードバックを強調すると、徒労感が増し、制度疲労になる。

2. 政策レベル評価の日本型理解

評価の研究分野と実践領域で、政策評価とは別に ODA 評価と呼ばれる専門分野があると考えるのは、きわめて日本的な理解である。逆に OECD をはじめとする諸外国の文献では、国内行政と国際行政とで評価の方法論を区別することはない。ドメスティックな行政分野の研究も、国際的な行政の研究も同じであると考える前提で見ると、評価の研究は理解が進むからである。また評価活動の基本的段取りは評価対象の選択、対象の進捗状況の時期、求める情報(評価結果)とその評価手法の選択、報告のタイミング、定量分析・定性調査の区別などの組み合わせにあると言う理解も、国内・国際の区別をなくする。

なお、ガバナンス構造が国際社会と国内行政では違う、だから評価のスタイルも違うはずだと主張されることもある。例えば、アメリカの大統領制・連邦制とイギリスの議院内閣制と中央地方関係制度が違うから、両国の政策評価(プログラム評価)の理解も違うべきだという主張である。しかし、このように主張する評価の研究者、実務家はいない。以下ではこうした政治制度、統治機構上のバリエーションを前提にしながらもそのバリエーションにとらわれることなく、比較政治学、比較行政学、比較政策論、比較政策評価論(Comparative policy evaluation)的視点で、政策評価の議論をするが、基本はあくまで評価のグローバル・スタンダードである。

政策評価(Policy evaluation)の概念は 1990 年頃まで、日本ばかりでなく西欧諸国や ODA 評価の影響下の国々でも講学上の、学術専門用語として議論されていた。それが日本では政策評価法によって制度が導入されたため一般名詞として普及され、多くの日本国民はその存在、役割、目的について理解している「ことになっている」。ただ、政策評価とその関連概念の理解は、日本独特の政治・行政の文化に従った理解、いわゆる日本型理解であり、国際社会、とりわけ ODA を中心とした政策評価領域での認識とはかなり違っている(その中で基本的な認識の違いは【表 2】に示すとおりである)。評価に関してはこのように日本的な一般理解と評価の専門・実践が食い違っているため、現場では苦勞する。つまり、評価に注文を付ける側が一般的な理解しか持たないので、現場の評価専門家が苦勞する。

【表 2】: 評価関連用語の認識の違い

用語	日本的一般理解	評価の専門実践
評価	価値判断, 良悪の判断	政策内容の事実に関する情報提供ツール。事後調査が基本。
PDCA	評価	生産性向上・品質カイゼン運動, チェック・点検。
政策	計画一般	政策体系の上位にある概念, 理念を提示し方向性を示す。
アカウンタビリティ	「説明する責任」 透明性と同義	政治責任, 政策責任(プログラム責任), 有効性, 効率性, 合法性, 合規性, 円滑で効率的な業務運営の 7 つの価値からなり, 政策実施結果について相手が納得できるように説明できる能力。外部が追求する責任。
監査(評価との区別)	悉皆精査	特定項目に関するコンプライアンスで, 行政活動一般プロセスについての形式チェック, 時に財務監査。
事業	計画と同義	政策手段。
評価能力	マニュアルの熟読で身につくはず	大学院レベルの社会科学の専門知識, 現場において身につくスキル。
評価報告のポイント	わかりやすさ	ピアレビューによって判断される専門的文書。

出所: 筆者作成

(1) 自己評価と客観性

日本型理解が議論を難しくする第一は, 自己評価であるにもかかわらず評価に客観性を求めるところにある。自己評価になった理由は, 自ら企画立案した政策は自分が一番詳しいはずだという認識, 政策作成者が評価を通じて自己研鑽をする性善説が考えられたからである。もちろん評価結果を現場にフィードバックするにも, 自己評価が適切である。ただ, 自己評価が「お手盛り評価」になっていないことを証明するために特別な仕掛けが必要になる(例えば第三者委員会や政策評価外部有識者会議)。ODA 評価担当組織を国際協力局から大臣官房に移動する方法もその仕掛けの一つである。ただし, 委員を選ぶのはその役所だから第三者性が弱いとか, これでも「同じ外務省の中にあるのだから, 客観的ではない」と言われることもあり得る。その場合, 医学や原子力, 教育, 土木などの専門的な政策領域で見られるように, 客観性を専門性に置き換え, 外部の専門家によるピアレビューを使う場合がある。もっとも, 個々でも「ムラ」社会批判が用意される。客観性の議論は, 実務上エンドレスになる恐れがある。この客観性の議論が出てくるのは, 監査の発想を評価に持ち込むからである。

(2) 監査型評価

日本型政策評価の第二は, 評価を監査のマインドで実施させようとする声が多いことである。とくに評価が何であるかの議論が無いまま政策評価を導入すると, 監査との区別を付けない場面が増え, 結局これが政策レベルの評価の実施を阻むことになる。実際アメリカではプログラム評価を導入しようとしたとき, 担当を当時の General Accounting Office に委ねたので, ‘program audit’ として導入された事例が知られている³⁰。すなわち, ‘auditor’ が ‘evaluation’ するスタイルである。

³⁰ 山谷 1997, 第 2 章

同様の事態は日本でも見られた。日本では政策評価の所管を決めたのが行政評価局になる前の総務庁行政監察局であったので、総務省評価(客観性担保評価, 総合性確保評価, 統一性確保評価)は当初、行政監察(inspection)マインドで行われたと他省庁から指摘された。すなわち、詳細で重畳的なプロセス・チェックである。この場合、マクロの視点で政策効果を鳥瞰図として大きくレビューするのではなく、評価を実施するプロセスをいわゆる「虫瞰図的」にミクロの視点で綿密に精査する方法になる。もちろん虫瞰図的に、ミクロの視点でプロセス・チェックすることでは、政策レベルでフィードバックできる知見は得にくい。木を見て森を見ず、になるからである。

(3)「政策」の認識

第 3 の日本型理解は、政策評価が対象にする政策の定義に関わる特徴である。日本の政治や行政の文脈において、政策とは各府省が担当する方針、方策、計画、構想、基準、対策、要領、要綱、指針、行政立法、行政行為、行政契約、行政指導、支給金等の給付、民間への助成・誘導、普及啓発活動などを言う³¹が、内部管理事務(人事、会計、庶務、文書管理)は政策ではない。

ただし計画や構想、対策などは、それらをそのまま評価することは難しい。環境省の環境基本計画(第 4 次 2012 年)、文部科学省の科学技術基本計画(第 5 期 2016 年)、教育振興基本計画(第 2 次 2013 年)、スポーツ基本計画(2012 年)、内閣府の少子化社会対策大綱(2015 年)、高齢社会対策大綱(2012 年)、少子化社会対策基本法(2003 年)、大規模地震防災・減災対策大綱(2014 年)、防衛省の防衛大綱(2014 年)、そして外務省の開発協力大綱(2015 年)などはそれぞれの府省の基本政策であると認識されるが、政策レベルよりも高度に抽象的な理念提示の宣言なので評価の対象にならないという難点がある。

プログラム概念の導入はこの難点に挑戦する。抽象度の高い政策を事後評価する際に効果を把握できるように具体化し(operationalization)、スケジュールの進捗に合わせて適切に実施できるように運用細目を作り、現場の活動が政策目標達成に向けて進むようにコントロールできるようにする、こうした役割を担うのがプログラムである。ODA で言えば、セクター別にスキームを選択し、そのスキーム特性に合わせてプロジェクトを運営することになる。

ただし、日本では ODA を除き、このプログラムに注目する評価の実例は少ない。むしろ事業であるプロジェクトに特化することが多い。その理由は、政策評価の結果を予算に反映することを経済財政諮問会議が 2003 年から求め、これが全政府的に影響を持ったからである。つまり予算の単位が事業(事務事業)なので、必然的に事業を対象にする事業評価が多用される(地方自治体で見られたことと同じ)。さらに民主党政権時代に始まった事業仕分け、その後継の行政事業レビューの影響もある。行政事業レビューが予算に注目し、行政事業レビューで使

³¹ 行政管理研究センター2008, pp.41-44

う事前分析表の作成を政策評価担当課に義務づけた結果、事業の経費削減や事業のカットが重視される。こうして予算の項目(事業)が中心になったため、政策のデザインの議論は政策評価の対象からはずれる。要するに、「政策評価＝事業評価」「政策評価＝事業実績評価」の認識が一般化したのであり、この点も日本型理解の特色になった。もちろん評価結果のフィードバックとは、原課に効率や節約情報をフィードバックすることにほかならない。

(4) アカウンタビリティと透明性

日本型政策評価の第4の特徴は、アカウンタビリティに関わる。すなわち、アカウンタビリティが「透明性(transparency)」とほぼ同義で使われているため、政策評価には透明性が強く求められる。ただしその方法は、評価結果、外部の有識者会議の審議、政策評価に関わる一連の事務作業(評価対象、評価方法など)をインターネットで公表することである。欧米で見られるような、アカウンタビリティのために新しい仕組み、例えば組織を議会に作り、議会の‘Watch-dog’として活用する、この種の取り組みはしない。したがって、講学上「政策評価は情報公開制度と自転車の両輪である」と言われるが、日本の実務上は「インターネットの発達・普及と自転車の両輪」であった。とくに、地方在住者にとってこの点は強く印象づけられるはずである。もし仮に、昔のようにインターネットが無い場合には、政策評価結果を閲覧する方法は無く、外務省のように冊子に製本している場合でも郵便で請求することになる。手間と時間がかかるが、それだけではなく、政策評価そのものの存在を知らなければそうした請求ができない難しさがある。つまり、インターネットがなければ、ここまで政策評価は一般化、普及しなかったであろう。

こうしてインターネットの活用は政策評価と透明性にとって格段の進歩、好影響をもたらしたが、その反面、インターネットで公表すればアカウンタビリティは確保されたということもできる。これでは国民がその評価結果をどのように見ているか、いかに活用しているかはよくわからない(インターネットのホームページにカウンターを付けるという方法があるが、これは閲覧された回数だけがわかる)。もちろん、国民の側にも課題はある。インターネットはただ眺めているだけでは駄目で、正確に政策レベルの評価を理解するために国民の側にも政策リテラシー、評価リテラシーが必要になる。近年注目されるエンパワーメント評価がこれで、18歳選挙権の成否はここにある。

(5) 政策評価の実務

こうした日本型政策評価の特徴はほかに、政策評価の実務関係者にもある。実際に評価実務に携わる人びとから「あまり良い評判を聞かない」特徴である。なぜなら新しい担当者が人事異動で来て複雑な評価システムや手法を初歩から勉強するが、評価の導入時にはなかった新しい要請が次々と付け加えられ(例えば評価結果を予算に反映する要請、租税特別措置に関する評価、規制の事前評価など)、この勉強の内容は年々変化する。複雑な評価システムが、なぜ、この形で存在するのか、誰も分からないまま手探りで仕事をせざるを得ないが、仕事の全容がおおよそ分かった頃には異動で離れるのである。

また、さらに以下のような日本独特の事情も特徴としてあげられるかも知れない。すなわち、政策評価、ODA 評価、そして独立行政法人評価の 3 つの評価が同時並行的に実施され、それらが無関係であれば別の世界の議論として了解できるが、実は微妙に重なるところがあるといった事情である。すなわち、政策評価法で定められている事前評価は ODA 事業も対象にしており、独立行政法人通則法によれば外務大臣が独立行政法人である国際協力機構(JICA)に指示する中期目標が政策評価の対象になっている、さらに外務省の ODA 政策の体系では外務省の政策評価・プログラム評価と、JICA のプログラム評価・事業評価とのデマケーションを前提とした政策連携体制があるが、そのそれぞれが実は別の部課で実施されているという事情もある。この複雑な事情は評価担当者の作業負担を重くするだけでなく、一般国民とその代表には理解されていないところが、日本的な政策評価の特徴であろう。

(6) PDCA サイクル

日本型政策評価の最後の特徴は PDCA という言葉である。‘Plan～Do～Check～Act/Action’の頭文字からなる「PDCA サイクル」は、生産管理や品質管理のツールとして考案され、例えばトヨタの生産管理システムに代表される生産現場で重視されるアイデアになったが、いつの間にか評価と同義で使われるようになっていた(具体的には 2000 年以降)。実務現場に多様に存在する種々の評価概念を総称するシンボリックな概念になった PDCA は、例えば参議院の「政策評価に関する決議」(2015 年 7 月 8 日)、内閣府地方創生推進室の「地方版総合戦略策定のための手引き」(2015 年 1 月)などにおいて多用されている。

ただ、PDCA 概念を使う問題はそれがおよそ全ての行政活動、本来政策評価の対象外の内部管理事務でも、対象にしてしまうことである。あるいは目標管理型の実績評価にとって便利な言葉であるため、政策評価の 3 つの手法、総合評価、実績評価、事業評価の実績評価ばかりが重用される結果を招くところである。いずれにしても PDCA は形式チェック、項目点検活動であるため、政策現場に評価結果をフィードバックする場合に、かなり限定的な情報(点検・チェック)しか提供できなくなる恐れがある。また PDCA は、政策、プログラム、プロジェクトの全てを対象にできるが、実際の活動はプロジェクトとそのマネジメントに限定されがちである。数字で表すことができるのはこのレベルだからであり、しかも政府や自治体の活動でコントロールできるのもこの部分に限られるからである。かくして、政策評価に PDCA 概念を導入すると、現場の事業活動の点検中心になるのである。

このように日本型政策評価は、諸外国に例を見ないスタイルで成長、普及してきた。それを表す言葉が「目標管理型政策評価」であるが、実は実績測定である。実績測定は情報としては限定的であると同時に、何となく理解できたような錯覚を見るものに与える欠点がある。それでもこの測定手法が「評価」として誤解されて一般化した原因は、政策についての合意がないこと、評価についても共通理解が不在なためである。繰り返すが、この方法では政策レベル評価の情報をフィードバックするのは難しい。

3. 政策アカウンタビリティ

これまで、政策評価が日本的な理解によって、政策へのフィードバックを難しくしている状況について指摘した。これを念のため、もう一つ別方向から裏付けたい。それがアカウンタビリティである。

(1) 会計責任と法的責任、政治責任

そもそも、アカウンタビリティとは歴史的概念であった。社会の歴史的発達に規定されてきた概念だと言い換えてもよい。すなわち、そのオリジナルは会計制度にあり、古代ギリシャの時代から中世イタリアにかけて、会計責任として知られてきた³²。監査(audit)がこの会計責任を確認するのである。それが近世になり法治国家・法治行政思想に触発され合法性観念が普及し、法的責任が加わった。裁判がこのアカウンタビリティで重要になる。さらに絶対王政が崩れ、議会制民主主義が登場し、議院内閣制(責任内閣制)が定着するとともに政治責任のありかたが議論され、近代民主政における政治的正統性(political legitimacy)の発見につながる。三権分立、権力分立の元でアカウンタビリティを議論するスタイルはここにルーツがある。

(2) 経営責任

やがて資本主義が発達するにつれて、政府活動も国営企業や政府出資法人を中心に企業経営スタイルに似た政府活動のパフォーマンスが求められ、企業会計・経営の責任に準じたビジネス社会における経営責任が公共部門で求められる。地方自治体で包括外部監査が導入されたのもこの文脈であり、また日本の独立行政法人で財務諸表監査が求められるのも同じ発想である。ここでは効率や生産性、経営上のガバナンスがアカウンタビリティの内容になる。

なおこの時期、プロジェクトの開発効果を事前に確認するために採用され、世界中で普及したプロジェクト評価と呼ばれる手法は、費用便益分析、費用対効果分析、産業連関分析に代表される経済学や工学が得意とする分野である。数字で合理的な議論が可能になるので、イデオロギー対立を回避したい時にはメリットがあり、経済成長と豊かさの追求に国民の意見がまとまっていた 1960 年代から 70 年代の日本のように、政策目標が成長一本で合意され、意見対立がない場合には便利なツールである。ブラジル、台湾、韓国のような権威主義体制でもこの方法は研究され、実践された。すなわち事業レベルの費用対便益的な規準が全てのアカウンタビリティのものさしになるからであった。

(3) 政策(プログラム)責任とニューパブリックマネジメント(NPM)

20 世紀末に至り、ガバナンスの健全性が学問や実践の現場で重視される中で情報公開、透明性(transparency)、知る権利、あるいは民意の反映(responsiveness)へとアカウンタビリティ概念が拡大した。その一方で、福祉の時代到来に伴い福祉プログラムの有効性が議論になり、専門性の高い科学技術政策の効果が問われることになる。ここにいたって福祉政策や

³² Bovens2007,p.448

科学技術政策におけるプログラムの有効性責任を問うプログラム評価が注目される。それは伝統的な会計検査概念から離れたパブリック・アカウンタビリティ、プログラム・アカウンタビリティが議論にのぼり、それに合わせた手法(プログラム評価)が求められ、それは社会科学の応用(applied social sciences)という形で従来の学問体系の再編成につながる。最高会計検査機関国際組織(International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI)、世界各国の最高会計検査機関(Supreme Audit Institution)国際会議がプログラム・レベルでの有効性をめぐるアカウンタビリティの議論を、1980年代から始めたのはまさにこの文脈からであった。もちろん、このプログラムの背景にあるプロフェッショナル知識に関する責任もこの時期浮上した。いわゆるプロフェッショナル・アカウンタビリティであり、プロとしての資格や矜持を持つ人びとのアカウンタビリティがこの重要なポイントであった。

なお、この流れとは別系統で、イギリスの M.サッチャーによる政府改革から登場したのが業績測定(performance measurement)手法であり、政府のパフォーマンス、すなわち生産性や効率を測定する手法として急速に普及する。それは市場の活用、民間の経営マネジメントの応用、政府サービスの民間との競争、手続志向から結果志向への転換を併せて NPM(New Public Management)とよぶ運動として先進国に広がる。もちろん ODA を通じて開発援助を受ける側の国々でも普及する。NPM 運動は過激で革命的であるが、責任(アカウンタビリティ)概念としては一時代前の経営責任の亜流であるデジャブ感が強い方法であった。

ただ、日本にとって残念だったのが政策評価と同じ時期にこの手法が注目され、国内で流行したことである。それも ODA 評価を研究対象としない地方自治研究者がこの業績測定に飛びついたが、理由はシンプルで簡単だからである。政策評価とは目標管理型の業績測定であるという錯覚、そして政策評価の肝心な部分は目標指標の設定であるという素朴な思い込みは、ここから始まる。ここで錯覚とか思い込みであると主張する理由は、それがプログラム・アカウンタビリティを追及する政策評価ではないから、ということに尽きる。汎用性が高く、測定対象は政策、施策プログラム、また事業、事務事業であることを問わず、場合によっては内部管理事務・組織活動(activities)も測定可能であるためである。

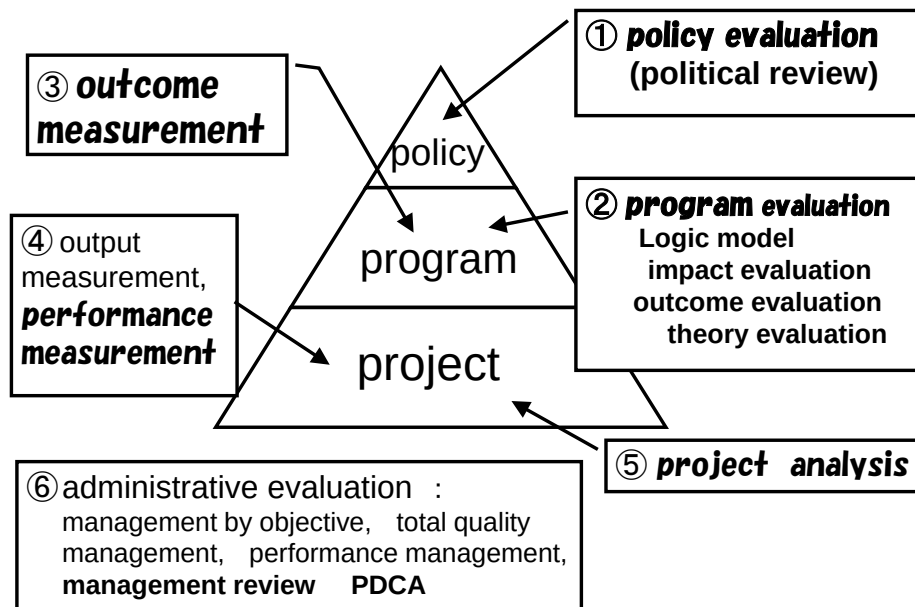
(4) PDCAサイクル

他方、トヨタの生産現場工程のプロセス・カイゼンによる生産性の追求、効率性の実践的研究から生まれた概念、PDCA(Plan~Do~Check~Act)サイクル概念は、業績測定と組み合わせると強力な業務改善ツールになる。コスト削減に向けた現場活動の見直し(形式面)が得意分野で、またそのカイゼン対象は現場の活動、事業活動に最も有効であるが、まさにその長所が短所になる。価値観が多様な場における政策の実質的内容の見直し、政策の質的側面の再検討にも触れる必要がある場合には、役に立たない。

4. 結論

このようにアカウンタビリティ概念が錯綜する中で、政策レベルの評価に求めるものはなんであろう。常に耳にするのは評価結果のフィードバックであるが、そうであるとすれば政策内容を見直すことになじむ評価でなければ役に立たない。そこで注目したいのが【図 1】である。この【図 1】はこれまでの議論を基に日本の評価をカテゴリー別に分類している。

図1 日本の評価



【図 1】の①は政治評価によって、政治的な情報獲得のために行う「政治的アカウンタビリティ」である。選挙や住民投票がその代表的な方法であるが、マニフェストや選挙公約といった仕掛けが不可欠である。他方、⑥は行政の日常的な活動全般を対象とする行政評価である。あらゆる活動を対象にできるため汎用性が高く、また予算単位である事務事業を対象に評価する事務事業評価であるため、その行き着く先は公会計制度の導入につながる。もちろん事務事業評価は政策内容に関する評価、調査を行わないので効率や節約の会計情報が主になる。

政策レベルの評価、すなわち政策内容を見る評価は②である。その代表はプログラム評価であるが、実際に用いる方法は社会学、政治学、経済学、心理学、統計学などの社会科学の知見に基づいた調査手法の応用である。セオリー評価、アウトカム評価、あるいは長期に及ぶインパクトの評価である。同時に、それぞれの分野の専門家が長年行ってきた調査、リサーチであることが少なくない。もちろん、これらの専門家が行うリサーチは教育プログラムであれば教育学者、医療プログラムであれば医師や看護師などの専門職(professional)の知見を動員して行われる。この専門家が専門的知見を得るために行う評価をとくに「プロフェッショナル

評価」と呼ぶが、事例としてはそれぞれのプロの世界に多く存在する。ここでの②評価を行うためには事前にデータがそろっていることが大事で、それが無ければ予算と時間をかけてデータを収集し、分析するところからはじめる必要がある。なお、プログラムが長年実施され、何度も繰り返されている場合には、これらのプログラムを基にした目標達成度の測定も可能である。時系列データや統計をふまえた経年変化測定、類似プログラム比較にもとづく数値指標のモニターである。それが③のアウトカム測定である。欧米の評価専門文献に出てくる測定と評価の役割分担ができるようになり、‘Measurement and Evaluation’と呼ぶ②と③の分業体制が出来上がる。

なお、プログラムのアウトカムが発現するまで待てない場合、プロジェクト活動のアウトプットで代用することも見られる。すなわち④である。毎年度の予算査定に使いたいという場合には④を使わざるを得ない。これはインプットでアウトプットを購入するイメージである。

こうしてみると結局、政策レベル評価として有用な情報源は②と③に関連するものが中心である。②と③の情報をふまえて、政策判断者が何らかの決断を下す、政策実施の現場にある課題を探るのである。ただし、何も無いところで政策判断ができるわけではなく、政策を作るプロセスに携わった人びとの議論のプロセスを明確にする議事録や会議録が必要になる。これが政策文書である。これがないままに議論をすると、主観的で偏った議論を誘発することになってしまう。これらの人びとが関わって行う評価をステークホルダー評価と呼ぶ。利害関係者が一堂に会して様々な視点で政策ドキュメントを解釈し、あるいはプログラム評価結果を参考に次の政策の反省を行う評価である。この場合の評価担当者の役割は「触媒」になる。

重畳的に評価が存在し、評価の重複と手間の多さに評価担当者の負担感が募っているが、求められるアカウントビリティが多様である限り、こうした重畳的な評価の実施は避けられない。つまり、政策レベルの評価が果たすフィードバックで重要なのは、誰が、どんな政策情報を、どのタイミングで求めているのかである。フィードバックのための制度設計がないまま政策レベルの評価を行っても、受け皿がないまま情報を垂れ流すだけであろう。

参考文献

1. 行政管理研究センター・編(2008)『詳解・政策評価ガイドブック』, 行政管理研究センター
2. 山谷清志(1997)『政策評価の理論とその展開』, 晃洋書房
3. Bovens, Mark (2007), “Analysing and Assessing Accountability, ”*European Law Journal*, 13(4), pp.447-468.
4. Fukuyama, Francis (2011), *The Origins of Political Order*, London: Profile Books.

添付資料 1: 参考文献

■ 日本語

- 財団法人行政管理研究センター(2003)「政策評価ガイドブック 政策評価制度の導入と政策評価手法等研究会」
- 山谷清志(2002)「政策評価の理論とその展開」(第4版)
- 山谷清志(2012)「政策評価」

【外務省】

- 外務省(2003)「政府開発援助大綱」
- 外務省(2009)「対ベトナム国別援助計画」
- 外務省(2010)「平成22年度政策レベルのODA評価(手法・体制)にかかる調査」
- 外務省(2010)「国際保健政策2011-2015」
- 外務省(2010)「開かれた国益の増進 ―世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる― ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」
- 外務省(2011～2015)「ODA評価年次報告書」各年版
- 外務省(2012)「対ベトナム社会主義共和国 国別援助方針」
- 外務省(2014)「平成26年度外務省ODA評価 過去のODA評価案件(2003～2013年度)のレビュー(第三者評価)」
- 外務省(2015)「開発協力大綱」
- 外務省(2015)「平成27年度 外務省政策評価事前分析表」

外務省ホームページ

- ODA評価
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka.html>
- 開発協力適正会議
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/index.html
- 行政事業レビュー
http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/gyosei_review/
- 国別地域別政策・情報
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/region/index.html>
- 分野別政策
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunyabetsu/index.html>

【国際協力機構(JICA)】

- JICA評価部(2014)「JICA事業評価ガイドライン(第2版)」
- JICA評価部(2015)「JICA事業評価ハンドブック(Ver.1)」

JICA ホームページ

- 事業評価
<http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/>

■ 英語

- Foundation for Advanced Studies on International Development. (2010). Beyond Logframe; Using Systems Concepts in Evaluation
- Lisa Wyatt Knowlton & Cynthia C. Phillips. (2009). The Logic Model Guidebook *Better Strategies for Great Results*

【ADB】

- ADB. (2007). Country Partnership Strategy Guidelines
- ADB. (2010). Preparing Results Frameworks and Monitoring Results: Country and Sector Levels
- ADB. (2013). Operations Manual: Bank Policies (BP)/Operational Procedures (OP)
- ADB. (2014). ADB Country Partnership Strategy: Bhutan 2014-2018
- IED. (2015). 2015 Guidelines for Preparation of Country Assistance Program Evaluations and Country Partnership Strategy Final Review Validations
- IED. (2015). ADB Annual Evaluation Review

ABD IED ホームページ

- <http://www.adb.org/site/evaluation/main>

【OECD】

- OECD. (1991). Principles for Evaluation of Development Assistance
- OECD. (2002). Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management
- OECD. (2010). Evaluation in Development Agencies, Better Aid
- OECD. (2014). OECD Development Co-operation Peer Reviews: United Kingdom 2014
- OECD. (2014). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2015

OECD Peer review of DAC members ホームページ

- <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/>

【UNDP】

- UNDP. (2011). The evaluation policy for UNDP
- UNDP. (2013). UNDP Strategic Plan 2014-2017
- UNDP. (2015). Annual Report on Evaluation 2014
- UNDP. (2015). Assessment of Development Results, Evaluation of UNDP Contribution, Zimbabwe

UNDP 評価ホームページ

- <http://web.undp.org/evaluation/>

【WB 及び IEG】

- IEG. (2013). Work Program and Budget (FY14) and Indicative Plan (FY15-16)
- IEG. (2014). Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns Evaluation 1
- IEG. (2014). Work Program and Budget (FY15) and Indicative Plan (FY16-17)
- IEG. (2015). Annual Report 2015
- IEG. (2015). IEG's 2014 Client Surveys: Topline Reports of Key Findings
- IEG. (2015). Work Program and Budget (FY16) and Indicative Plan (FY17-18)
- Independent External Panel (2015). External Review of the Independent Evaluation Group of the World Bank Group
- WB. (2014). World Bank Group: A New Approach to Country Engagement
- WB. (2014). World Bank Group Guidance: Country Partnership Framework Products

WB IEG ホームページ

- <http://ieg.worldbankgroup.org/>

WB MAR ホームページ

- <https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord>

【英国】

- DFID. (2013). DFID's Results Framework
- DFID. (2014). DFID Evaluation Strategy 2014-2019
- DFID. (2014). Rapid Review of Embedding Evaluation in UK Department for International Development
- Evidence into Action and What Works Team. (2014). What Works Review of the Use of Evidence in the Department for International Development (DFID)
- ICAI. (2014). How DFID Learns
- ICAI. (2015). Annual Report to the House of Commons International Development Committee 2014-15

DFID ホームページ

- <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>

ICAI ホームページ

- <http://icai.independent.gov.uk/>

【ドイツ】

BMZ ホームページ

- http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/evaluation/index.html

DEval ホームページ

- <http://www.deval.org/en/home.html>

【米国】

- National Security Staff (2010). Presidential Policy Directive on Global Development (PPD-6)
- USAID. (2011). USAID Policy Framework 2011-2015
- USAID. (2011). USAID Evaluation Policy
- USAID. (2012). Automated Directive System, (ADS) 203, Assessing and Learning
- USAID. (2012). USAID Evaluation Policy: Year One, First Annual Report and Plan for 2012 and 2013
- USAID. (2012). USAID Program Cycle Overview
- USAID. (2013). Evaluation at USAID
- USAID. (2015). ADS Chapter 201 Planning
- USAID. (2015). Evaluation Toolkit
- USAID. (2015). Evaluation Utilization in USAID
- USAID. (2015). Rwanda Country Development Cooperation Strategy 2015-2019
- U.S Department of State and USAID. (2010). The Quadrennial Diplomacy and Development Review
- U.S Department of State. (2015). Department of State Evaluation Policy
- U.S. Department of State, USAID. (2014). Strategy Plan FY2014-2017
- U.S. Department of State, USAID. (2015). FY2014 Annual Performance Report & FY2016 Annual Performance Plan

USAID 評価ホームページ

- <https://www.usaid.gov/evaluation>

米国国務省評価ホームページ

- <http://www.state.gov/f/evaluations/index.htm>

添付資料 2: 主要面談者及び質問状回答者リスト

機関名	部署	役職
外務省	国際協力局	国際協力局審議官
	政策課	課長補佐
	開発協力総括課	課長補佐
	国別開発協力第一課	課長補佐(2 名)
	国別開発協力第二課	開発政策上級専門官, 経済協力専門員
	国別開発協力第三課	総務班長, 課長補佐, 事務官
	緊急・人道支援課	課長補佐, 事務官
	国際保健政策室	経済協力専門員
	民間援助連携室	資金協力班長
	事業管理室	総務班長
	地球規模課題総括課	事務官
	気候変動課	課長補佐, 事務官
	地球環境課	事務官(2 名)
	大臣官房考査・政策評価官室	政策評価班長
	大臣官房 ODA 評価室	ODA 評価室長, 上席専門官, 課長補佐(3 名), 経済協力専門員(2 名)
国際協力機構	評価部	次長, 評価企画課長, 国際協力専門員
OECD-DAC	Department Co-Operation Directorate	Head, Evaluation Unit, Review, Evaluation & Engagement Division
UNDP	Independent Evaluation Office	Director
WB	Independent Evaluation Group	Manager, Economic Management and Country Program
USAID	Evaluation and Research Bureau for Policy and Learning	Director, Office of Learning
米国国務省	Office of U.S. Foreign Assistance Resources	Senior Evaluation Advisor
DFID	Evaluation Department	Chief Professional Officer and Head of Evaluation
ICAI	Secretariat	Acting Director of Secretariat
(質問状回答)		
ADB	Independent Evaluation Department	Director, Evaluation Division 2
DEval	Evaluation of Development Cooperation	Desk Officer