

外務省

平成 22 年度

「政策レベルの ODA 評価(手法・体制)  
にかかる調査」

報告書

一般財団法人 国際開発センター

2010 年 12 月

# 目次

略語表

要約

他ドナー機関と日本外務省評価体制・手法比較表

## 第1章 調査の背景と目的

1 調査の背景と目的.....	1
-----------------	---

## 第2章 調査の対象及び方法

2-1 調査項目の一覧.....	2
2-2 調査対象他ドナー機関.....	3
2-3 調査の方法.....	4
2-4 調査団員.....	5

## 第3章 日本の政策レベル評価の現状

3-1 日本における ODA 評価.....	6
3-1-1 日本の ODA 評価実施体制.....	6
3-1-2 日本の ODA 評価の変遷.....	9
3-2 外務省が実施する政策レベル評価の現状分析.....	12
3-2-1 評価の定義・目的.....	12
3-2-2 実施体制.....	12
3-2-3 実施状況.....	13
3-2-4 評価実施概要.....	15
3-2-5 評価実施者.....	16
3-2-6 援助受入国側の視点・意見を取り入れる仕組.....	18
3-2-7 評価枠組.....	19
3-2-8 評価段階付(レーティング).....	20
3-2-9 情報収集方法.....	21
3-2-10 評価結果・提言のフォローアップ.....	21
3-2-11 評価結果の広報.....	24

## 第4章 評価体制に関する考察：他ドナーの動向把握結果と日本の評価体制との比較

4-1 評価の定義・目的.....	26
4-2 実施体制.....	27
4-2-1 担当部署.....	27
4-2-2 担当部署の組織内での位置付け.....	29
4-2-3 大使館・実施機関との役割分担.....	29
4-3 実施状況.....	30
4-3-1 評価のレベル・種類・件数.....	30
4-3-2 評価予算の額ならびに一件あたり平均経費.....	31
4-4 評価実施概要.....	34
4-4-1 評価案件選定基準・方法.....	34

4-4-2	評価プロセス.....	35
4-5	評価実施者.....	36
4-5-1	評価実施者の種類と質の確保手段.....	36
4-5-2	外部委員会の活用.....	38
4-5-3	ローカルコンサルタントの活用.....	39
4-5-4	合同評価の実施状況.....	40
4-6	援助受入国側の視点・意見を取り入れる仕組み.....	41
4-7	評価枠組.....	43
4-7-1	評価項目.....	43
4-7-2	戦略的妥当性の評価方法.....	45
4-7-3	効果性の評価方法.....	46
4-7-4	効率性の評価方法.....	47
4-7-5	援助機関の「可視性」の評価方法.....	49
4-7-6	マネジメントの観点からの評価項目.....	49
4-7-7	貢献度合・帰属度合の評価.....	49
4-7-8	因果関係の特定方法.....	50
4-8	評価段階付け(レーティング).....	52
4-8-1	レーティングの導入状況.....	52
4-8-2	総合評価記載方法とレーティング結果活用の際の統合方法.....	54
4-9	情報収集方法.....	56
4-9-1	統計データ収集及びサンプルサーベイの利用状況.....	57
4-9-2	インタビューの利用実態.....	57
4-10	評価結果・提言のフォローアップ.....	57
4-10-1	提言実現状況フォローアップ体制と評価結果の援助政策への反映体制....	58
4-10-2	評価対象国の国内政策へのフィードバック体制・方法.....	59
4-11	評価結果の公表・共有.....	60
4-12	ODA 評価に対する世論・関心等.....	61
4-13	各機関が抱える ODA 評価実施上の問題点.....	62
4-14	日本の ODA 評価体制に関する課題と今後の方向性.....	63
4-14-1	ODA 評価体制の強化に関する課題と今後の方向性.....	63
4-14-2	評価結果から確実に教訓を学び取るための仕組みに関する課題と今後の方向性.....	68
4-14-3	評価の「見える化」による情報開示に関する課題と今後の方向性.....	73

## 第 5 章 評価手法に関する考察

5-1	日本外務省が採用している評価項目.....	75
5-2	「ODA 評価ガイドライン」の特徴と課題.....	76
5-2-1	分析の視点.....	76
5-2-2	分析結果.....	78
5-3	日本における評価項目に関する提案.....	79
5-3-1	個別の評価項目に関する提案.....	79
5-3-2	評価項目の改定の是非.....	83
5-4	日本におけるレーティングの導入に関する考察.....	87
5-4-1	レーティング導入のメリット(利点)とデメリット(制約).....	87
5-4-2	調査対象ドナーのレーティング導入状況とその認識に関する考察.....	89

5-4-3	日本におけるレーティング導入の検討と実施案.....	91
5-4-4	評価項目の改定及びレーティング導入に関する留意・検討事項.....	96

## 第6章 分かりやすい評価に関する考察

6-1	分かりやすい評価の目的.....	101
6-2	国民の ODA 理解の現状と ODA 評価の役割 .....	101
6-2-1	国民の ODA 理解と支持の状況.....	101
6-2-2	ODA 広報の現状と今後の方向性 .....	105
6-2-3	国民にとっての ODA 評価 .....	108
6-3	評価結果の情報開示に関する他ドナーとの比較.....	109
6-3-1	個別評価報告書 .....	109
6-3-2	評価年次報告書及び評価要約版 .....	110
6-3-3	ホームページ.....	112
6-3-4	その他の分かりやすい評価への取組 .....	113
6-4	分かりやすい ODA 評価に関する結論と今後の方向性 .....	114
6-4-1	分かりやすい ODA 評価に関する結論 .....	114
6-4-2	分かりやすい ODA 評価に関する今後の方向性 .....	115

## 第7章 結論と提言

7-1	日本の ODA 評価の課題及び結論.....	122
7-2	ガイドライン改定にあたって検討すべき事項.....	123
7-3	ODA 評価ガイドライン改定にあたっての提言 .....	129
7-4	今後の調査活動に関する提言 .....	130

## 略語表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AFD	French Development Agency	フランス開発庁
APIC	Association for Promotion of International Cooperation	財団法人国際協力推進協会
BMZ	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development	ドイツ連邦経済協力開発省
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
DFID	Department for International Development	イギリス国際開発省
EVALNET	DAC Network on Development Evaluation	開発評価ネットワーク (OECD DAC 下部機関)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術開発公社
IADB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
JANIC	Japan NGO Center for International Cooperation	(特活)国際協力 NGO センター
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	復興金融公庫
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee	経済協力開発機構- 開発援助委員会
TOR	Terms of Reference	委任事項
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

## 要 約

### 調査の背景と目的

外務省は新政権のもと、ODA のあり方に関する検討を行い、2010 年 6 月にその内容を公表した(「開かれた国益の増進: ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ」)。その中で「ODA 評価の改善」についても言及があり、(1)ODA 評価体制の強化、(2)過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取るための仕組み作り、(3)評価の「見える化」による情報開示、を柱にした改善策が提示されている。本調査は、それらの改善策及びこれまでの外務省の評価体制による実績を踏まえ、外務省が実施する政策レベルの ODA 評価について、他ドナーにおける ODA 評価の実態調査・比較を通して改善のための参考となる点を提示し、平成 23 年度より新たな体制で実施する ODA 評価のベースとなる「ODA 評価ガイドライン」の改定に役立てることを目的として実施した。

### 評価体制に関する考察: 他ドナーとの比較

本調査において他ドナーの動向を把握し、日本の評価体制との比較を行った。比較対象ドナーは、米国、カナダ、オランダ、英国、ドイツ、フランス、世界銀行、アジア開発銀行、米州開発銀行、国連開発計画(UNDP)であり、比較項目は、組織的体制、実施状況、評価実施者、評価枠組(評価項目やレーティングの導入状況等)、提言のフォローアップ体制、ODA 評価に対する世論・関心等である(比較結果は一覧表を参照)。比較結果を踏まえて、評価部門の位置づけ、専門人材の確保、第三者委員会のあり方、関係機関の役割分担等が日本の今後の検討課題として挙げられた。

### 評価手法に関する考察

「開かれた国益の増進」では ODA を、世界の共通利益を追求する日本の外交の「手段」と位置付けたことに対応して、今後、国別評価、重点課題別評価のような政策レベルの評価において、外交上の観点から評価を行うことの是非について検討していくことは、非常に重要と思われる。なお、国際機関は別として、他のドナー諸国において、外交上の観点から ODA 評価を行っているところは無く、外交上の観点からの評価導入は、先駆的な取組となるが、一方で導入には慎重な検討が必要である。この点を含む各評価項目の詳細な検討結果に基づき、評価項目を改定する場合、1)外交上の観点からの評価と開発援助の評価で構成される二層案、及び 2)従来どおり、純粋な開発援助の評価のみの一層案の 2 種類の可能性が考えられる。二層案の具体的なイメージは次のとおりである。

外交上の評価	外交的な重要性、外交的な波及効果、開発援助の成果*
開発援助の評価	妥当性、戦略的選択性、効果性、実施効率性、 総合評価(開発援助の成果)

\* 「開発援助の評価」最下欄の「総合評価(開発援助の成果)」の結果を転記する

また一層案の場合には、上記のうち「開発援助の評価」の項目を評価するが、その場合でも評価の前段階の事実関係の解説において、外交上の重要性及び外交面の波及効果

について可能な範囲で記述することによって、外交上の意義を新たに付言し、外務省のODA評価に一層の厚みを持たせることが可能となる。

今回の調査対象である政策レベル評価(国別評価、課題別評価)におけるレーティングの導入に関しては、本調査で分析した援助機関の間でも対応が分かれており、本調査で特定されたメリットおよびデメリットを踏まえて外務省としてその導入の是非を慎重に検討していくことが期待される。外交的な重要性や波及効果については、レーティングを行わずに分かりやすい簡潔な文章で記述することが望まれる一方、「開発援助の評価」の部分に関しては、レーティングを導入する案と、定型的文章説明<sup>1</sup>を導入する案が考えられる。

## 分かりやすい評価に関する考察

他ドナーとの比較から様々なことが分かったが、特筆すべきは、日本のODA評価における分かりやすい評価への取組は、他ドナーと比べてもある程度進んでいるということである。ただし、そうした取組が一般には知られていないことから、「開かれた国益の増進」でも提言された『評価の「見える化」』を進めるために、評価結果の広報を効果的に行うことが重要である。

## 提言

ODA評価ガイドラインの改定にあたっては、まず大枠に関する外務省としての組織決定が必要であり、続いて、評価・広報室を中心とする実務面での作業が必要となると考えられる。本報告書での検討事項のうち、まずは以下の項目について早急に決定することが重要と考えられる。

- (1) 二層構成導入の有無(「外交的な評価」を導入するかどうか)
- (2) レーティングの導入の有無
- (3) 質の確保の体制(とくに第三者委員会の設置に関する決定)
- (4) 評価案件選定基準の確認(次期援助計画と連携するか否か)

また同ガイドラインでは、評価項目やレーティング基準等だけではなく、評価案件の企画・公示から、実際の評価実施、そして政策へのフィードバック・提言のフォローアップまでの工程を網羅し、PDCAサイクルの一環である点を解説することが望まれる。なお、同ガイドラインは、「見える化」に関してすぐに実施することができる提案や、評価の質の確保のためにすぐに実施できる提案も最大限に反映させたガイドラインとすべきと考えられる。

---

<sup>1</sup> 定型的文章説明とは、レーティング結果を独立した形では示さずに、評価結果の文章説明の中であらかじめ決められた定型的文言を使用するという方法である。具体的には、評価結果の文章説明のなかで、例えば「…の理由から、妥当性はたいへん高かったと言えるが、ただし以下の点に留意が必要である。」、「…を総合的に勘案すると、ある程度の効果があったと結論できるが、次の点は不十分であった。」などと表現することになる。

他ドナー機関と日本外務省評価体制・手法比較表

組織・国名 調査項目	日本外務省	世界銀行	アジア開発銀行 (ADB)	米州開発銀行 (IADB)	国連開発計画 (UNDP)	米国 (USAID)	カナダ (CIDA)	英国 (DFID)	オランダ (外務省)	ドイツ (BMZ)	フランス (外務・欧州省)
評価実施体制											
評価部署の独立性	国際協力局に属しており、実施部門から独立していない	理事会直属で実施部門から独立している	理事会直属で実施部門から独立している	理事会直属で実施部門から独立している	総裁直属で実施部門から独立している	政策企画・教訓局に属しており、実施部門から独立している	戦略政策パフォーマンス部に属しており、実施部門から独立している	機関パフォーマンス部に属しており、実施部門から独立している	監査・査察ユニットに属しており、実施部門から独立している	中央管理及びNGOs担当局に属しており、実施部門から独立している	国際協力開発総局内に設置されているがその独立性について情報なし
現在進行中の評価実施体制変更にかかる動向	2009年度末、ODA評価有識者会議を終了し、2011年度からの新たな実施体制を検討中。評価部署の独立性も高まる予定	特になし	情報なし	現在、評価機能を総合的・抜本的にレビュー中であり、その結果に基づき2011年に改革予定	評価室がレーティングを含む新たな国別評価ガイドラインを策定したが、適用するかどうか未だ検討中	一時廃止されていた評価部署が2010年に復活し、現在、その組織や機能の再構築中。具体的計画は2011年に策定される予定	特になし	DFID外部の独立評価機関である「援助イノバ独立委員会」が2011年に業務開始予定。それに伴い、DFIDの評価機能も再編成中	情報なし	2012年にBMZ外部に独立評価機関を設置する予定。その具体的機能やBMZの評価部署との関係は今後検討される	情報なし
本部評価部署が実施する評価の種類	国別評価、重点課題別評価、セクター/テーマ別評価、スキーム別評価	国別評価、地域別評価、セクター/戦略/テーマ別評価、プロセス・組織評価、インパクト評価、プロジェクト評価	国別評価、地域別評価、セクター/テーマ別評価、インパクト評価、プロジェクト評価	国別評価、セクター/戦略/テーマ別評価、プロセス・組織評価、インパクト評価、プロジェクト評価	国別評価、地域別評価、戦略/テーマ別評価	米国政府国別援助評価、プログラム評価、地球規模/地域的インパクト評価	国別評価、セクター/戦略/テーマ別評価、プロセス・組織評価	国・地域別プログラム評価、テーマ別評価、インパクト評価、プロジェクト評価	国別評価、セクター/テーマ別評価、ODA以外の政策評価	課題/セクター/スキーム別評価、重点課題別評価、国別プログラム評価、国際機関への拠出金の評価、インパクト評価	国別評価、セクター/テーマ別評価、プログラム評価
評価部署年間予算*1 (万ドル)	240	3,100	800	731	900	200	360	900	500	222	140
年間評価件数	11	90	30~33	27	16	5~10	2~7	23	5~11	5~8	12
対ODA予算比*2	0.035%	1.4%	2.0%	1.4%	2.7%	情報なし	0.1%	0.094%	0.075%	0.12%	0.06%
国別評価1件あたり経費 (万ドル)	25	30	情報なし	34	23	情報なし	25	15.8 (多くが合同評価)	情報なし	34~68	情報なし
国別評価調査期間	8~10ヵ月	12ヵ月程度	9~12ヵ月	9~18ヵ月	約8ヵ月	情報なし	8~13ヵ月	6ヵ月	情報なし	1~数年	情報なし
国別評価での現地調査実施回数または期間	1回	2~3回	2回	2~3回	2回	情報なし	2回	現地調査実施 (1~2ヵ月)	実施するが回数不明	実施するが回数不明	実施するが回数不明
評価実施の主体	ODA評価有識者会議及び外部コンサルタント	内部職員	外部コンサルタント	内部職員	外部コンサルタント	外部コンサルタント	外部コンサルタント	外部コンサルタント	内部職員	外部コンサルタント	外部コンサルタント (プログラム終了時評価を除く)
評価報告書の責任主体	2009年度までODA評価有識者会議であり外務省の見解とは限らないと明記	世界銀行職員であり、世界銀行理事会の見解とは限らないと明記	ADB評価部署	IADB評価部署	UNDP評価部署	執筆した評価者であり、USAIDの見解とは限らないと明記	CIDA評価部署と執筆した評価者の共同責任	執筆した評価者	評価部署の責任と明記	執筆した評価者であり、BMZの見解とは限らないと明記	執筆した評価者
評価チーム外からの質確保システム	2009年度までODA評価有識者会議委員が各案件の相互検証を行っていたため、評価チーム外からの質確保は行っていない。	評価部署マネジメントチームによるレビュー、ピアレビュー (評価部署、世界銀行内部、外部)、報告書の評価、大規模評価の場合は外部アドバイザーパネルを設置	評価実施後、コンサルタント業務の質を評価部署が評価	外部専門家やコンサルタントに外部アドバイザーパネルやピアレビューを委嘱	各評価のレビューまたはパネルがTOR、インセプションレポート、報告書をレビューし、コメントする	学会やシンクタンクの専門家に委嘱してピアレビューを実施	長官の諮問機関であるCIDA評価委員会が報告書、対処方針をレビュー	Quality Assurance Panelが各案件、QA at Entry (アプローチペーパー及びTOR作成段階)及びQA at Exit (報告書ドラフト作成段階)の2段階でレビューを行う	各案件にレファランスグループを設置。その他に、Start-upレポート、TOR、ドラフト最終報告書等はすべてピアレビューを実施する	各案件にレファランスグループを設置。その他、評価部署職員がDAC 評価品質基準に基づいたチェックリストを用いて報告書をチェックする	案件ごとに関係当局代表者や外部有識者からなるステアリングコミティ (3~6名以上) を設置し監督
常設の評価外部委員会の成り立ち	外務省国際協力局長の懇談会であるODA評価有識者会議を2003年に設置。2009年度末終了。現在新たな評価実施体制を再構築中	理事会内の委員会の一として開発効果委員会を常設	開発効果委員会を2000年12月に設置。理事会メンバーの内、6人がメンバーとなる。任期は2年	理事会内の委員会の一として政策及び評価委員会を常設	無	現在評価実施体制を再構築中であり未定	CIDA評価委員会を常設	DFIDにおける評価強化のため開発インパクトに関する独立アドバイザー委員会を2007年に設置	2010年に評価活用方法を開発協力省と評価部署に助言する外部有識者によるアドバイザーパネルを設置	無	無



組織・国名 調査項目	日本外務省	世界銀行	アジア開発 銀行 (ADB)	米州開発銀行 (IADB)	国連開発計画 (UNDP)	米国 (USAID)	カナダ (CIDA)	英国 (DFID)	オランダ (外務省)	ドイツ (BMZ)	フランス (外務・欧 州省)
<b>評価実施体制</b>											
ローカルコンサルタントの 活用	稀にある	活用無	実際の評価分析作 業に従事	稀にある	すべての国別評価 に活用	活用あり	国別評価はカナダ と対象国のコンサル タント混成チーム を結成	活用あり	現地調査時に活用	現地調査時に活用	現地調査時に活用
他ドナーとの合同評価実施 有無	有	有	有	有	有	有	有	有 (積極的)	有	有	有
援助受入国との合同評価 実施有無	有	無	無	無	無	無	有	有 (積極的)	有	有 (消極的)	有
評価計画や評価デザイン への援助受入国の参加	無	無	無	有	有	有	有	有	有	無	有
援助受入国によるドラフト 報告書へのコメント	無	有	無	有	有	有	無	有	無	無	無
<b>評価手法</b>											
DAC評価5項目以外に「戦 略的妥当性」あるいは「整 合性」を評価している	無	(戦略的妥当性)	無		(戦略的ポジション ング)	無	(整合性)	(整合性)	無	(補完性)	(整合性)
有効性の評価方法	有効性に最終アウト カム(インパクト)も 含めて評価	有効性とインパクト を分けて「成果」 (Outcome)として評 価	有効性とインパクト を分けて評価	有効性とインパクト を分けて評価	事前設定されたア ウトカムの達成状況 を中心に評価し、イ ンパクトは含まれな い	(ガイドライン上)は 有効性とインパクト を分けて評価	評価調査の資金的 な限界等から有効 性のみ評価し、イ ンパクトについてはあ まり調査していない	有効性とインパクト を分けて評価(国別 評価ガイドラインで は、有効性は必須 評価項目、インパ クトは可能な限りカ バーすべき評価項 目)	有効性のみ評価	有効性とインパクト を分けて評価	有効性、成果 (Outcome)、イン パクト(Impact)に分 けて評価
効率性を評価している	(プロセスの適切 性)	( ) (効率性は、「成果」 (Outcome)に反映 される形になってお り、独立の評価項 目は設けていない)									
貢献度合・帰属度合の評 価を試みている						情報なし			無	無	
政策レベル評価にレーテ ィングを導入している	無			無	検討中	無		無	無	無	無
<b>評価結果活用体制</b>											
提言に対する対応方針を 策定している						無					
対応方針実施状況を定期 的にフォローアップしている				無		無			無		
評価結果に基づきどのよ うな対応を実施したか一般 に公表している		内部への公表のみ		内部への公表のみ		無	無		無	無	無
評価結果を評価対象国政 府にフィードバックする仕 組がある(コメント依頼、現 地WSの実施)	無	有	無	有	有	有	情報なし	有	有	情報なし	有
<b>ODA評価の広報</b>											
評価報告書のインターネ ットでの掲載状況	ほぼすべて掲載され ているが、和文 HPからは英文で本 文が作成されてい る評価報告書の掲 載が無い。英文HP には検索機能が無 い。	基本的にはすべて 掲載している。	基本的にはすべて 掲載している。	基本的にはすべて 掲載している。	すべての報告書を 掲載している。	検索機能を使いづ らくすべてアクセス 可能か判定できない (ガイドライン上は、 Foreign Assistance Coordination & Tracking System (FACTS)のAnnual Performance Plan & Reportsに含めること とされている)。	英仏両公用語で掲 載されているが、国 別評価にて作成さ れる各セクターの技 術報告書等詳細部 分は掲載されてい ない。	すべての報告書を 掲載している。	2006年以降、英文 の評価報告書の掲 載更新がなされて いない。オランダ語 からは検索機能も あるが、HPが充実 しているとは言え ない。	独語報告書はほぼ すべて全文掲載。 英文報告書は全文 掲載もあるが、要 約版の掲載が多い。	国別評価報告書を 除き、基本すべて 掲載。仏語は全文 掲載、英文は要約 版の掲載。
報告書以外の媒体で一般 向けのODA評価広報を実 施している					無	無			無		

注1: 本表は基本的に政策レベル評価について記載している。注2: 制度としてガイドライン上に記載されている、もしくは評価報告書やその他文献から読み取れる情報を基に記載しており、インフォーマルに実施している事等は記載していない。  
\*1: 間接費が含まれている機関もあるため留意が必要。\*2: 国際機関の場合は対運営予算比。  
(出所) OECD, 2010、他ドナー各種評価報告書、現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

# 第 1 章

## 調査の目的と背景

## 1 調査の背景と目的

外務省は、1981年<sup>2</sup>に経済協力局(当時)に経済協力評価委員会を設置し、個別プロジェクトの事後評価を開始して以来、その評価体制や手法を充実させてきた。現在、外務省はODAの調整官庁として、ODAの実施管理とアカウンタビリティの確保という二つの目的から、主に政策レベルにおいてODA評価を実施している。

外務省は新政権のもと、ODAのあり方に関する検討を行い、2010年6月にその内容を公表した(以下、当該報告書を「開かれた国益の増進」という)。その中で「ODA評価の改善」についても言及があり、(1)ODA評価体制の強化、(2)過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取るための仕組み作り、(3)評価の「見える化」による情報開示、を柱にした改善策が提示されている。

本調査は、上記改善策及びこれまでの外務省の評価体制による実績を踏まえ、外務省が実施する政策レベルのODA評価について、他ドナーにおけるODA評価の実態調査・比較を通して改善のための参考となる点を提示し、平成23年度より新たな体制で実施するODA評価のベースとなる「ODA評価ガイドライン」の改定に役立てることを目的としている。本改定を通じて以下のような点でODA評価の改善に資することが望まれている。

成果に重点を置いたより分かりやすい評価 (communicative evaluation) の実現  
多様な視点からの評価の実現  
費用対効果の高い評価の実現  
評価のPDCAサイクルへの適切な位置付けの実現

---

<sup>2</sup> 外務省では1977年からODA評価実施の検討会を立ち上げていたが、ODA評価の実施を開始したのは1981年である。

## 第 2 章

### 調査の対象及び方法

## 2-1 調査項目の一覧

調査の目的を踏まえ、以下の項目に関して詳細に調査を行った。

1. 主要ドナーにおける ODA 評価	
<p>主要ドナーにおける ODA 評価の実態調査・比較を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ODA 評価(主に政策レベル(国別、テーマ別等)評価)の実施体制</li> <li>✓ ODA 評価実施状況(実施レベル(政策レベルとプロジェクト・レベル等。ODA 政策体系との関連、本省のみか在外公館でも実施しているか等を含む)、件数、経費(予算並びに 1 件あたり平均経費等)</li> <li>✓ 評価案件概要(評価プロセス(現地調査の有無・期間等を含む)、評価案件選定基準・方法等含む)</li> <li>✓ 評価手法、評価基準等(評価枠組、評価項目、情報収集方法等)</li> <li>✓ 実施体制(評価主体、評価実施部局概要等)</li> <li>✓ 外部(第三者)の活用状況</li> <li>✓ 援助受入国側(政府・受益者)の視点・意見を取り入れる仕組み</li> <li>✓ 合同評価の実施状況(他ドナー、援助受入国、その他の援助関係者等)</li> <li>✓ 提言実現のためのフォローアップの現状・体制・方法</li> <li>✓ 評価結果の広報 / 報告書(冊数・分量・使用目的等) / 評価結果の自国(援助政策)、評価対象国へのフィードバック方法</li> <li>✓ ODA 評価に対する世論・関心等</li> <li>✓ 各国・機関が抱える ODA 評価実施上の問題点</li> </ul>	4 章
2. 政策レベル評価のあり方にかかる考察	
<p>外務省が実施する ODA 評価の考察及び今後の改善提案を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 日本における ODA 評価全体の現状分析</li> <li>✓ 外務省が実施する政策レベル評価の現状分析(問題点等)</li> <li>✓ 外務省が今後実施すべき ODA 評価のあり方についての提言</li> </ul>	3 章
3. 評価手法の考察	
<p>(1)レーティング</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 主要ドナーにおけるレーティング実施の動向を検証する。具体的には、上記 1. にて調査対象となった主要ドナーにおけるレーティング導入にかかる現状調査(未導入のドナーについてはレーティングにかかる考え方・未導入の理由・問題点等)</li> <li>✓ 日本での導入の可否・問題点を整理する。具体的には、日本におけるレーティング導入にかかる考察。導入にあたっての問題点等についての分析(政策レベルの ODA 評価にレーティング導入が可能かどうかの分析を含む)。</li> <li>✓ 日本における導入の際のレーティング基準案を作成する。具体的には、政策レベル評価において、レーティングを導入する場合の基準案の設定、導入にあたっての事前に準備すべき事項、外務省側並びに評価者が留意すべき事項等</li> </ul>	5 章
<p>(2)分かりやすい評価</p> <p>現在の評価報告書の読みやすさ等にかかる検証を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 他ドナーとの評価報告書内容の比較</li> <li>✓ 他ドナーにおける分かりやすい評価への取組</li> <li>✓ 改善すべき点</li> </ul>	6 章
4. 「ODA 評価ガイドライン」の改定	
<p>(1) 現行「ODA 評価ガイドライン」における問題点・改善すべき点</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 現行の「ODA 評価ガイドライン」の分析。さらに現状での問題点、改善すべき点の明確化</li> </ul>	5 章

(2)「ODA 評価ガイドライン」改定にあたっての提言 ✓ 平成 23 年度からの新体制による ODA 評価を実施するにあたり、「ODA 評価ガイドライン」において修正すべき点及び改定のための提言	7 章
5. 総括	
外務省が実施する今後の ODA 評価のあり方にかかる提言	7 章

本報告書では、上記の調査項目を以下の 3 つにグループ化して分析および提言策定を行った。なお、上記の調査項目はこの 3 つのグループですべてカバーされている。

### 本報告書における整理：分析 3 項目

第 4 章 評価体制に関する考察：他ドナーの動向把握と日本の評価体制の比較

第 5 章 評価手法に関する考察

第 6 章 分かりやすい評価に関する考察

## 2-2 調査対象他ドナー機関

主要な援助国・機関を網羅すべく以下の機関を調査対象として設定した。

### 調査対象機関（文献レビュー）

#### 国際機関：

世界銀行(WB Group)

アジア開発銀行(Asian Development Bank: ADB)

米州開発銀行(Inter-American Development Bank: IADB)

国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)

#### 二国間援助機関：

米国国際開発庁(United States Agency for International Development: USAID)

カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA)

イギリス国際開発省(Department for International Development: DFID)

オランダ外務省

ドイツ援助関連 3 機関 (連邦経済協力開発省 (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ)、ドイツ技術開発公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)、復興金融公庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW))

フランス援助関連 2 機関 (外務・欧州省及び開発庁 (French Development Agency: AFD))

### 現地調査の対象機関

(1) アメリカ・世界銀行、USAID、IADB

(2) ヨーロッパ・イギリス DFID、ドイツ BMZ、GTZ

(3) その他の機関・カナダ CIDA、UNDP (メール及び電話インタビューを行った。)

## 2-3 調査の方法

本調査は、2010年8月下旬から12月下旬の調査期間中に、以下の方法で実施した。

### 1. 文献調査

上記調査項目の「1. 主要ドナーにおける ODA 評価」及び「3. 評価手法の考察」については、各機関のウェブサイト、評価ガイドライン、個別評価報告書等の既存資料を用いて分析を行った。「2. 政策レベル評価のあり方にかかる考察」、「3. 評価手法の考察」及び「4. 「ODA評価ガイドライン」の改定」に関しては、外務省、JICA 作成資料を中心に、既存資料を用いた分析を行った。この際、外務省が2009年度に実施し、2000年度から2007年度までの48件の政策評価報告書のレビューを行った「過去の ODA 評価案件のレビュー」の内容が本調査の内容に大きく関係していることから、その調査結果を活用した。

### 2. 現地ヒアリング調査

「1. 主要ドナーにおける ODA 評価」及び「3. 評価手法の考察」において、現地調査対象機関については、最新の動向や文献調査で明らかにならなかった点を中心に、ヒアリング調査を行った。調査日程は以下のとおり。

現地調査 1:2010年9月24日～10月4日、10月22日(ワシントン DC)

現地調査 2:2010年10月11～16日(イギリス、ドイツ)

現地調査 3:2010年11月15～19日(ワシントン DC)

### 3. 国内ヒアリング調査

「2. 政策レベル評価のあり方にかかる考察」、「3. 評価手法の考察」及び「4. 「ODA 評価ガイドライン」の改定」について、外務省、JICA、NGO、メディア関係者等に対し、以下の日程で国内ヒアリング調査を行った。

国内ヒアリング調査:2010年10月26日～12月2日

### 4. 検討会

以下の日程で、外務省、JICA 関係者、本調査有識者及び調査チームによる検討会を開催し、調査の方向性、進捗について協議を行った。

第1回検討会:2010年9月2日

第2回検討会:2010年11月25日

第3回検討会:2010年12月16日

なお本稿では、13 機関の詳細分析結果に加えて、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)開発評価ネットワーク(EVALNET)が 2009 年に実施した、同ネットワーク会員約 40 機関(本調査対象 13 機関を含む)の評価体制の分析結果も、より広範な傾向を示すものとして参照した(以下、「OECD 調査」という)。同ネットワークには一カ国に複数の会員機関がある場合も多く、分析結果には日本の JICA やドイツの GTZ、KfW など事業レベルの評価を実施している援助実施機関が含まれていることから、本調査の主な対象となる政策レベル評価の傾向とは若干異なる場合がある点に留意が必要である。

## 2-4 調査団員

本調査は、下記のメンバーによって実施された。

### 調査チーム

佐々木 亮	(一財)国際開発センター 主任研究員	総括 / 調査分析 1
清水 正治	Global Partnership, LLC 社長	調査分析 2
菊池 美帆子	(一財)国際開発センター 研究員	調査分析 3
高杉 真奈	(一財)国際開発センター 研究員	調査分析 4

### 有識者

廣野 良吉	成蹊大学 名誉教授
長尾 真文	国際基督教大学 客員教授



## 第 3 章

# 日本の政策レベル評価の現状

### 3-1 日本における ODA 評価

#### 3-1-1 日本の ODA 評価実施体制

##### 1. ODA の種類と評価実施体制

政府開発援助 (ODA) は、二国間援助と多国間援助に分けられる。このうち二国間援助は大部分を国際協力機構 (JICA) が実施しており<sup>3</sup>、その評価はレベルに応じて外務省と JICA が役割分担をしている。図表 3-1 に ODA の種類と実施機関・評価担当機関を示す。

図表 3-1 ODA の種類と実施機関・評価担当機関

				実施機関	事業・プログラムレベル評価	政策レベル評価
政府開発援助 (ODA)	二国間援助	贈与	技術協力	JICA 一部 各省庁	JICA  (一部 各省庁)	(各省庁)
			無償資金協力	JICA  一部 外務省	JICA  一部 外務省、 実施機関	外務省 (国別、重点 課題別に実 施)
	多国間援助	借款	有償資金協力	JICA 一部 各省庁	JICA	(財務省)
				財務省 外務省  一部 各省庁	各国際機関	(一部 各省庁)

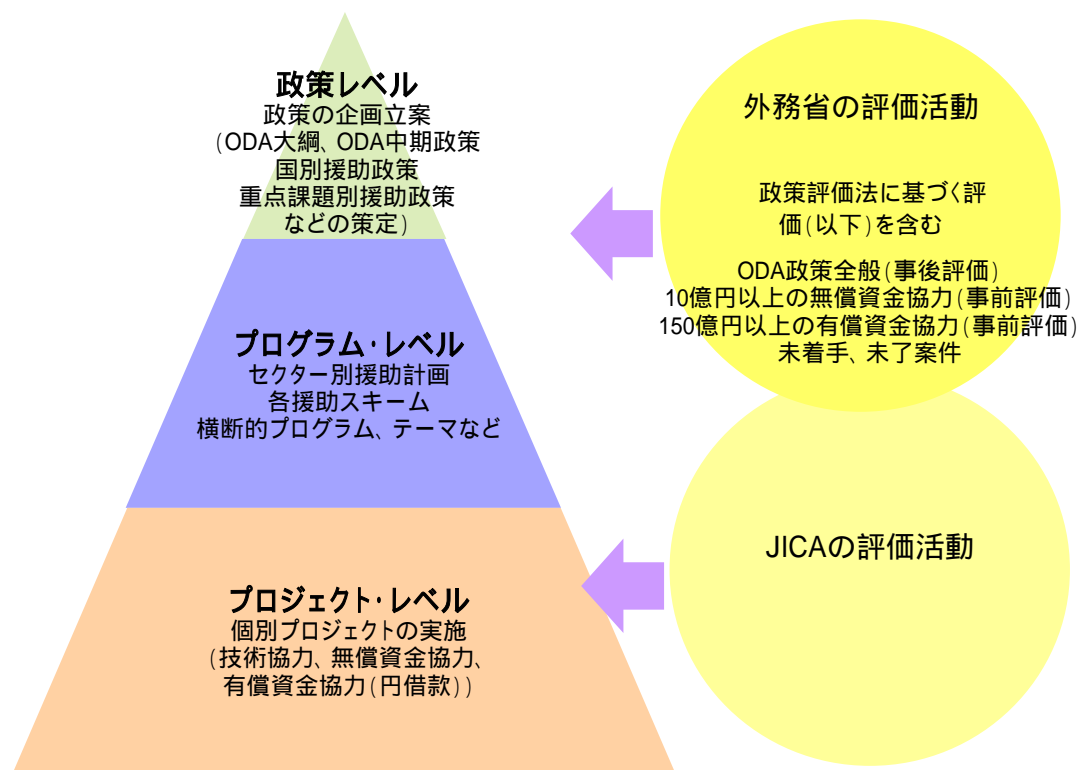
(出所) 外務省国際協力局、2010 及び外務省ホームページに基づき調査団作成。

具体的には、図表 3-2 に示すとおり、外務省は政策やプログラムを対象とした評価を、JICA は個別プロジェクト評価に加えて横断的プログラム、テーマ別評価を行っている。それぞれが実施している評価の詳細については、後述する。なお、外務省ではこうしたい

<sup>3</sup> 2008 年、それまで有償資金協力 (円借款) を担当していた国際協力銀行 (JBIC) が JICA と統合

わゆる ODA 評価 (外務省組織令に基づく評価) に加えて、政策評価法に基づく評価の一部としても ODA の評価を実施している<sup>4</sup>。

図表 3-2 外務省と JICA による ODA 評価の役割分担



(出所) 外務省国際協力局、2010 及び外務省国際協力局評価室、2009 に基づき調査団作成。

外務省と JICA、旧国際協力銀行 (JBIC) は、2002 年に評価体制の改善に関するタスクフォースを設置し、三者協議を続けてきた。2008 年の JICA と JBIC の統合後も二者協議として、不定期ながら年に数回会合を開催し、それぞれの評価担当部署の長の参加を得て、実務レベルの情報共有を行っている。

## 2. 他の府省庁による ODA 評価

二国間援助の一部は、他の府省庁によっても、研修員受入、セミナー等の人材育成案件や、専門家派遣、調査研究などが実施されている。こうした支援に関しては、当該府省庁が評価も担当している。各府省庁による ODA 評価は、主に政策評価法に基づく政策レベルの事後評価が多く、その大部分は各府省庁による内部評価として行われ、内容は一般的に実績の報告が中心で、必ずしも分析や評価が十分でない場合も多い。

され、また外務省が担当していた無償資金協力の大部分の実施が JICA に移管された。

<sup>4</sup> 外務省は政策評価の一部として「独立行政法人業務実績評価」を実施しており、その中で JICA の業務実績評価も実施している。

ODA に関する政府全体の調整を担当する外務省は、各府省庁の ODA 評価結果を年次報告書に取りまとめている他、ODA 関係省庁をメンバーとする「ODA 評価連絡会議」を年 1 回開催し、省庁間の意見交換、情報共有を図っている。

### 3. 国際機関を通じた支援の評価

多国間援助(国際機関を通じた支援)は主に外務省と財務省が担当しており、一部をその他府省庁が担当している。多国間援助の事業レベルの評価は各国際機関が行っている<sup>5</sup>。

政策レベルにおいては、外務省では、国別評価や重点課題別評価等の対象の一部に国際機関を通じた支援を含めることで、多国間援助の評価を行っている。これらの評価では、従来あまり国際機関を通じた支援は考慮されてこなかったが、ODA 評価ガイドライン第 4 版(2008 年度評価より活用)から、「(運営費等も含まれ日本の貢献を区別して判断することのできない)分担金・国際機関の通常予算に対する拠出金は対象とせず、日本基金など日本が資金の用途を特定し得るもの」について、評価対象として明記されるようになった。ただし、評価対象となる援助計画において国際機関を通じた支援の位置付けがあいまいであったり、評価に必要な情報が整備されていない場合があったりするため、案件によって参考程度の位置付けとしている場合も多い。外務省では、2009 年度に「その他の評価」として日本が国連に設置した人間の安全保障基金の評価を行っており、国際機関を通じた支援に関する独立した評価の取組も開始している。一方財務省では、国際金融機関への拠出などを担当しているが、現状では上記政策評価以外に特に評価を行っているとの情報は得ていない。国際機関を通じた支援に関しては、「開かれた国益の増進」においても、各機関のパフォーマンス評価に基づいたメリハリのある連携を行うと明記されており、今後、評価体制についての検討が必要と考えられがその一方で国際機関を通じた支援にかかる評価が困難であることは、DAC の下部機関である EVALNET でも議論されているところである。

### 4. NGO が実施する ODA 事業の評価

ODA を含む国際協力における NGO の存在感が近年増しているが、「開かれた国益の増進」においても、NGO との連携や支援制度の拡充、柔軟化が示されており、その役割が重視されている。ODA において NGO は、主に「日本 NGO 連携無償」、「草の根・人間の安全保障無償」、「草の根技術協力」等の援助形態を通じ、無償資金協力及び技術協力の一部を実施している。

---

<sup>5</sup> 国際機関における評価については次章にて詳述する。

こうしたいわゆる助成型の事業のプロジェクト・レベル評価については、各案件の規模が小さいこと等を考慮し、いずれも実施機関による自己評価や報告書の提出を受け、外務省やJICAの担当部署がフォローアップを行うという形が取られている。例えば、「日本 NGO 連携無償」では、NGO の能力強化やアカウンタビリティの向上を目的に、2007年度から5年間、「効果検証」制度の開発・普及を行っており、効果検証シートを用いた低コストの効果検証方法の導入が始まっている。また、国外のNGO等を対象とする「草の根・人間の安全保障無償」では、担当する在外公館による完了直後及び2年後のフォローアップが制度化されている。「草の根技術協力」では、モニタリングシートや報告書(目標達成度やDAC評価5項目を含む)の提出を義務づけている。こうした制度の中には、過去の外務省による評価の提言を受けモニタリング・評価制度を改善した結果も含まれており、NGOによるODAの実施においても、評価が重視される傾向にあると言える。(特活)国際協力NGOセンター(JANIC)によると、こうした流れの中でNGO側の評価に対する認識、能力も高まっているが、依然としてこの分野での能力強化が必要な状況である。

## 5. その他のチェック機能

評価以外にも、ODA事業に対しては、様々なチェック機能を通じて検査、監査が行われている。例えば、会計検査院による監査、内閣府行政刷新会議による事業仕分け、財務省による予算執行調査、国会議員による調査等がある。評価を含め、こうしたチェック機能はそれ単体ではいずれも意義があるものであるが、対応する現場においては重複感も感じられているようである。例えば現在、会計検査院による監査でも事業の効果を確認するようになっており現地調査も行われているが、これが他の調査日程と重なって実施され、日本側のみならず援助受入国政府にとっても対応が負担となった例もあると、国内ヒアリングにおいて指摘があった。

### 3-1-2 日本のODA評価の変遷<sup>6</sup>

1975年に当時の海外経済協力基金(後にJBICを経てJICAと統合)が、1981年に外務省が、1982年に国際協力事業団(現 国際協力機構:JICA)が、それぞれ事後評価を開始した。1980年代の評価は、援助の改善、つまり個別プロジェクトの管理支援を重視していたが、1990年代に入り、説明責任(アカウンタビリティ)の確保が目的に追加されるようになり、1992年の旧ODA大綱にも評価活動の充実が明記された。この当時の評価は、外務省や実施機関関係者による評価が中心であった。

<sup>6</sup> ODA評価の歴史の詳細については、ODA評価ガイドラインを参照。

2000年代に入り、ODA 評価は大きな変化、発展を遂げてきた。2000年に「ODA 評価体制の改善に関する報告書」が外務大臣へ提出され、また様々な場で ODA 評価の改善・強化が求められるようになり、外務省は数々の取組を行った。

さらに2003年8月、新 ODA 大綱において、評価の客観性を高めるために第三者評価の重要性が明示された。これを受け外務省は、2003年10月から外部の学識経験者を中心に構成される「ODA 評価有識者会議」を設置し、第三者評価の実施を委託するようになった。またこの時期から、評価結果における主な提言及び今後の対応策が取りまとめられ、経済協力局長(当時)に報告されるなど、評価結果のフォローアップが重視されるようになった。なお、2003年に策定された「ODA 評価ガイドライン」はその後改訂を重ね、2009年2月に第5版が策定されている。

2006年以降は、現地 ODA タスクフォースと東京タスクフォースによる国別援助計画の策定が定着すると共に、国別評価結果のフォローアップが更に充実・定着し、国別援助計画への反映がより体系的に実施されるようになってきたとしている。また、2006年8月に機構改革により国際協力局が新たに発足し、ODA 評価関連業務を総合的に行う部署として「評価室」を独立させた。

一方、2008年10月に JICA、JBIC が統合され、従来 JICA が実施してきた技術協力に加えて、JBIC が実施してきた円借款、外務省が実施してきた無償資金協力の大部分を実施する機関として新 JICA が発足した。これに伴い、JICA における評価制度も改革が進んでいる。2009年7月には外務省評価室が「評価・広報室」となり、評価のみならず、ODA の広報との一層の連携が図られるようになった。また、2010年に外務省は「開かれた国益の増進」を発表したが、2009年度に ODA 評価見直しの観点から ODA 評価有識者会議を終了し、新たな体制での評価を行うこととしており、現在も評価・広報室は今後の ODA 評価のあり方の検討を行っている。

図表 3-3 に ODA 評価制度の変遷を示す。

図表 3-3 ODA 評価制度の変遷

年	外務省	JICA	JBIC	ODA評価に関する動き
1975			事後評価開始	
1981	経済協力局内に「経済協力評価委員会」設置、事後評価開始	「評価検討委員会」を設置	事後評価専門部署を設置	
1982	「経済協力評価報告書」の公表開始	事後評価開始		
1984	経済協力局内に「調査計画課」設置			
1986	「援助評価検討部会」設置			
1988		評価専門部署を設置		
1990	調査計画課を改組し、「評価室」設置			
1991			「円借款案件事後評価報告書」の公表開始	
1992				ODA大綱策定
1993			開発援助研究所設立 所内に「評価グループ」を設置	
1995		「事業評価報告書」公表開始		
1999			組織改編にともない、プロジェクト開発部開発事業評価室を設置	ODA中期政策策定
2000	「ODA評価体制」の改善に関する報告書を外務大臣に提出	組織改編にともない、企画・評価部評価監理室に名称変更		
2001	「ODA評価研究会報告書」を外務大臣に提出  「外部有識者評価フィードバック委員会」および「ODA評価フィードバック内部連絡会議」設置			「行政機関が行う政策の評価に関する法律」成立（政策評価法）（2002年施行）
2002	評価体制の改善に関するタスクフォース設置（外務省、JICA、JBICが参加）		「円借款事後評価フィードバック委員会」設置	「ODA改革・15の具体策」および外務省改革「行動計画」発表
2003	<b>ODA評価有識者会議の設置</b> （外部有識者評価フィードバック委員会を改称）  機構改革により評価室を「調査計画課・評価班」に改組			新ODA大綱策定
2004	機構改革により調査計画課・評価班を「開発計画課・評価班」に改組			
2005				新ODA中期政策策定
2006	機構改革により「政策課評価室」設置			
2007				
2008		新JICA発足		
2009	機構改革により「評価・広報室」設置 <b>ODA評価有識者会議の終了</b>			
2010				「ODAのあり方に関する検討最終取りまとめ」発表

（出所）外務省国際協力局評価室、2009 及び外務省、2010a に基づき調査団作成。

## 3-2 外務省が実施する政策レベル評価の現状分析

本節では、主に外務省が実施する政策レベル評価の現状について、項目ごとに概説する。次章ではこれら項目について、他の援助機関と日本の状況の比較を行う。この際に参考となる項目については、政策評価法に基づく評価や JICA の評価体制についても適宜記載した。

### 3-2-1 評価の定義・目的

外務省の ODA 評価ガイドラインは、評価の定義について OECD-DAC の定義を用いて、「現在実施中、あるいは既に終了したプロジェクト、プログラム、政策及びその計画、実施及び結果についての体系的かつ客観的な査定」としている。

同ガイドラインは、ODA 評価の目的は以下の2つであると定義している。

- ODA のマネジメント(業務)改善 : ODA 活動を検証し、その結果得られた教訓を ODA 政策策定及び実施過程にフィードバックすることにより、ODA の管理を支援するとともに ODA の質の向上に資する。
- 説明責任(アカウンタビリティ) : 評価結果を公表することにより、説明責任を果たすとともに、ODA の透明性を高め ODA に関する国民の理解と参加を促進する。

### 3-2-2 実施体制

外務省組織令に基づく ODA 評価は、国際協力局内に置かれている評価・広報室が担当し、ODA 評価ガイドラインの手續に基づいて評価が行われる。なお「開かれた国益の増進」において提案されたとおり、室長への外部専門家の登用が進んでいる他、国際協力局から大臣官房への移管による ODA 政策部門からの分離が検討されている。

一方、政策評価法に基づく評価については、外務省の大臣官房が中心となり、同法の定める要領に従って実施している。政策評価法に基づく事後評価のうち、ODA については国際協力局の担当部局が外務省の政策評価実施計画に則って評価を行い、大臣官房考査・政策評価官室に評価書を提出する。最終的な報告書は総務省に提出される。



### 3-2-3 実施状況

#### 1. レベル・種類・件数

図表 3-4 に示すとおり、外務省は、政策評価法に基づく評価を除くと、政策レベル評価とプログラム・レベル評価を実施している。

図表 3-4 外務省による政策レベル、プログラム・レベル評価の種類・件数

レベル	種類	内容	件数			
			2006	2007	2008	2009
政策レベル評価	国別評価	国別援助政策の評価*1	5	6	5	5
	重点課題別評価	重点課題別援助政策*2 の評価	3	2	3	0
プログラム・レベル評価*3	セクター別評価	1 ヶ国 1 セクターにおける援助活動全般の評価	3	4	3	2
	スキーム別評価	援助形態別の評価	2	0	0	0
その他の評価		・ 特殊な援助形態による援助に対する評価(国際機関経由の援助) ・ ODA 評価案件のレビュー	0	0	0	2
計			13	12	11	9

\*1 必要に応じ国別援助計画のない国への援助も対象とする。

\*2 国際会議等の場において、日本政府が当該分野への政策的・資金的コミットメントをアピールするために発表されるイニシアティブ等。例えば「日本の津波支援」、「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」、「TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援の取り組み」など。

\*3 プログラム・レベル評価には、外務省予算で被援助国政府・機関が実施する評価を含む。

(出所)外務省国際協力局、2010、外務省国際協力局評価室、2009 及び外務省ホームページに基づき調査団作成。

また外務省は 2005 年度から 2008 年度まで、プロジェクト・レベルにあたる無償資金協力のプロジェクト事後評価を実施してきたが、2009 年度より JICA に移管した。

一方、援助実施機関である JICA による評価は、主にプロジェクト・レベル評価である。プロジェクトサイクルを通じて、援助形態に応じ、事前、中間、終了時、事後の評価を行っている。この他、プログラム・レベル評価も毎年数件実施している。

図表 3-5 JICA による評価の種類・件数 (2008 年度)

レベル	援助形態	事前評価	中間レビュー	終了時評価	事後評価	事後モニタリング
プロジェクト・レベル	技術協力	86	61	115	31	-
	円借款	53	6	-	52	11
	無償資金協力	(外務省 27)	-	-	(外務省 66) JICA 試行 2	-
	計	139	67	115	85	11
プログラム・レベル	技術協力	協力プログラム評価				3
		テーマ別評価				4
	円借款	テーマ別評価				4

(出所) JICA、2010 に基づき調査団作成。

上記のとおり、外務省、JICA は共にプログラム・レベル評価を実施している。それぞれの特徴を図表 3-6 にまとめた。外務省によるプログラム・レベル評価は、2005 年度以降、主に合同評価や被援助国・機関による評価として行われている。JICA によるプログラム・レベル評価は、外部評価として行われる円借款の評価を除き、内部評価として行われている。

図表 3-6 外務省、JICA によるプログラム・レベル評価

機関	種類	内容	具体例	実施者
外務省	セクター別評価	1 ヶ国 1 セクターにおける援助活動全般の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>ラオス教育分野の評価</li> <li>東ティモールの平和構築プロセスにおける日本の貢献の評価と平和協力の課題</li> </ul>	合同評価 (NGO、他ドナー)、援助受入国、第三者
	スキーム別評価	援助形態別の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>草の根・人間の安全保障無償資金協力評価</li> <li>一般財政支援のレビュー</li> </ul>	
JICA	協力プログラム評価 (技術協力)	JICA が途上国の特定の中長期的開発目標の達成を支援するため取り組んでいる「協力プログラム」の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>バングラデシュ砒素汚染対策プログラム</li> <li>モロッコ水資源分野プログラム</li> </ul>	内部評価 (関係部署、有識者、コンサルタントを含む検討会)
	テーマ別評価 (技術協力)	地域、課題セクター、援助手法等、ある一定のテーマを設定し、そのテーマに関連したプロジェクトについて、テーマ毎に設定された	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民参加フェーズ 2 (ガーナ、パナマ、ホンジュラス)</li> <li>プログラム評価手法検討のためのマスタープランの試行的評価 (中国、フィリピン、ザンビア)</li> </ul>	
	テーマ別評価 (円借款)	評価基準を用いて行う評価。テーマに関連した教訓・提言を抽出する。評価手法の開発等を目的とした評価手法別の評価も実施	上水道セクター・経営及び維持管理に関するテーマ別評価 (インドネシア、フィリピン)	外部評価

(出所) 外務省国際協力局、2010 及び JICA、2010 に基づき調査団作成。

## 2. 評価予算及び一件当たり平均経費

OECD 調査においては、外務省の評価担当部署の年間予算は 240 万ドル (ODA 予算の 0.035%)、JICA 評価担当部署の年間予算は 1,080 万ドル (ODA 予算の 0.961%) である。

外務省による政策レベル評価一件あたりの平均経費は、2005 年度から 2009 年度まで、2000～2100 万円台の範囲で微減傾向にある<sup>7</sup>。評価対象となる国、テーマにより現地調査期間や経費が異なることが考えられるが、案件ごとに特段の差は存在しない。2010 年度からは委託業者の選定に総合評価落札方式 (一般競争入札) が導入され、これまでよりも価格による競争が取り入れられるようになっている。

### 3-2-4 評価実施概要

#### 1. 案件選定基準・方法

評価・広報室は 3 年間の中期評価計画と年次計画を策定している。2008 年度から、課長レベルの検討会議において計画案が検討されるようになり、毎年 1 月から 2 月ごろに決定されている。計画策定にあたり評価・広報室は、国別評価については、国別援助計画の策定スケジュール (3 年程度) を参照すると共に、政治的優先度、現地事情及び国際協力局内での評価実施の要望調査結果を考慮している。

一方、重点課題別評価では、日本が新たにイニシアティブを発表する予定の国際会議等に先駆け、当該分野でのこれまでの ODA の貢献を明らかにするための評価、または、発表から数年経過したイニシアティブを対象に、これまでの取組の成果を明らかにするための評価が多く行われている。評価・広報室は、存在するイニシアティブを一覧化し、現行イニシアティブや今後のイニシアティブ発表が予定されている分野を把握すると共に、国別評価同様、国際協力局内で評価実施の要望調査を行い、評価計画に反映させている。ただし、要望調査は同局内のみで実施しており、局外からの要望を把握する体制は整っていない。

「過去の ODA 評価案件のレビュー」では、対象 48 件の評価のうち、大半の評価がそれなりに適切な時期に実施されてきた一方、12 件 (25%。ただしこれらはすべて 2006 年度以前の実施) が評価と政策のリンクが確認できず評価実施の時期が適切ではなかったと述べている。国別評価では、29 件中 23 件が、評価実施後 2～4 年の間に国別援助計画を策定・改定している。国別援助計画が策定されていても国別評価を実施したことがない国は 8 ヶ国、国別評価は実施されたが国別援助計画が策定されたことまたは策定予定のない国は 9 ヶ国であった。

<sup>7</sup> コンサルタント委託契約金額。

## 2. 評価プロセス

政策レベル評価は全体で約 1 年間かけて実施され、主に評価主任の選定、評価実施計画案の策定、評価チーム(アドバイザー、コンサルタント)の編成、実施計画策定、評価調査実施、報告書作成というプロセスで行われる。このうち評価調査の実施期間は、ODA 評価ガイドラインでは 6~12 月となっているが、年によってはコンサルタント募集の公示、入札、契約手続きが 6~8 月頃、調査期間の開始が 7~9 月となることもある。

評価調査期間中、2~3 週間程度の現地調査が 1 回実施される。また、調査期間中、複数回の検討会が開催され、評価チームと外務省、JICA 関係者等が出席する。

### 3-2-5 評価実施者

第三者評価、被援助国政府・機関による評価、合同評価がある。すべての政策レベル評価(国別評価、重点課題別評価)は、2009 年度まで ODA 評価有識者会議による第三者評価として実施された。一方、プログラム・レベル評価(セクター別及びスキーム別評価)においては、合同評価及び援助受入国による評価も実施されている。

#### 1. 第三者評価

2003 年 10 月、評価の客観性を高めるため、外務省国際協力局長(旧・経済協力局長)の懇談会として ODA 評価有識者会議が発足し、2009 年度までの間、政策レベル評価の実施を行った。有識者会議は、大学・研究機関、国際機関、NGO、メディア関係者等、外務省に選ばれた 9 名のメンバーが参加していた。メンバーの任期は 2 年と定められていたが、任期延長についての規定は特段なかった。

実際の評価にあたっては、評価案件ごとに、有識者会議メンバーが評価主任となり、アドバイザー、コンサルタントを加えた評価チームを編成した。アドバイザーは、当該国、分野に関する外部の有識者に依頼した。一連の情報収集・分析・報告書作成作業(「評価補助業務」と呼ばれる)は、企画競争によって採用する外部コンサルタントチームが実施した。現地調査には、オブザーバーとして外務省員が参加した。

報告書や提言の内容についての最終的な決定権は、ODA 評価有識者会議にあり、報告書も同会議の名前で作成された。評価チームによる報告書案が完成し、関係者のコメントを得た後に、同会議メンバーが参加する最終検討会が開催され、報告書の内容について協議が行われた。

なお、2010 年度の政策レベル評価は、暫定的にコンサルタントが有識者も含めた評価チームを編成して企画書で提案する形が取られた。また、コンサルタント選定にあつ

ては、従来の企画競争の点数に入札による価格競争の点数を加えた合計点で競う総合評価落札方式(一般競争入札)が採用された。

ローカルコンサルタントの利用は、政策レベル評価ではほとんどなく、現地調査時の情報収集のために、再委託契約を行ったり雇用したりすることがある程度である。

## 2. 合同評価

外務省は、プログラム・レベル評価において、他ドナー国、国際機関、援助受入国、NGOなどといった外部機関との合同評価を、1995年度から徐々に実施している。2008年度までの実績では、援助受入国との合同評価が2件、他ドナー・国際機関との合同評価が12件、NGOとの合同評価が9件、14年間で計23件を実施してきた。

合同評価では、外務省職員及び相手機関の職員が評価者となる。評価者は、情報収集とその分析を主な任務とするコンサルタントを雇用し、評価チームに加えることが多い。ただし、組織間で合意がある場合には、コンサルタント同士を評価者とする場合がある。NGOとの合同評価は、上記同様、実施者である外務省とNGO代表に加えて補助業務を行うコンサルタントが参加する場合や、ODA評価有識者会議メンバー、アドバイザー、NGO代表、コンサルタントという第三者評価と同様のチーム編成で実施する場合もあった。

## 3. JICAによる評価

JICAは、2009年度から技術協力、有償資金協力、無償資金協力の3援助形態についてほぼ同様の方式で事前、事後評価を行うこととし、一定規模(2億円)以上の全案件の事後評価を外部評価によって実施している。

図表 3-7 JICAによるプロジェクト・レベル評価

	事前評価	中間評価	終了時評価	事後評価	事後モニタリング
技術協力	内部	内部	内部	外部*1	-
有償資金協力	内部	外部	-	外部	外部
無償資金協力	内部	-	-	外部*2	-

\*1 2008年度から。2007年度までは在外事務所による内部評価。

\*2 2009年度から。2008年度までは外務省による内部評価を中心に、一部外部評価。

(出所)外務省国際協力局評価室、2009。

JICAは、新JICAとして発足した2008年10月に外部有識者事業評価委員会を設置し、同委員会は半年に一度の会合を通じ、評価の方針や体制、評価制度全般に関する議論やアドバイスを行っている。メンバーは外務省 ODA 評価有識者会議と同様に大学、国際機関、メディア、NGO 等から参加している他、日本経済団体連合会及び開

発コンサルタントを代表する社団法人海外コンサルティング企業協会 (ECFA) が入っているのが特徴である。

### 3-2-6 援助受入国側の視点・意見を取り入れる仕組み

政策レベル評価では、ODA 評価ガイドラインに基づき、評価実施決定、デザインは日本側のみで実施されている。対象国関係者の参加は、現地調査におけるインタビューへの協力など限定的である。但し、現地調査終了時に評価対象国政府に対してディブリーフィングを行う場合もある。また、ドラフト報告書は和文のみで作成されていることから、ドラフト報告書へのコメントは外務省、大使館、JICA など基本的には日本側関係者のみで行われている。

その他の援助受入国の視点・意見を取り入れる仕組みとしては、第 1 に援助受入国による評価の実施がある。外務省は、多様な視点からの評価の実現と、援助受入国の評価能力向上を目的として、2004 年度から 2009 年度にかけて毎年 2～3 件 (計 14 件)、プログラム・レベル評価として「被援助国政府・機関による評価」を実施している。具体的には、「東ティモールの平和構築プロセスにおける日本の貢献の評価と平和協力の課題」、「スリランカの道路・橋梁整備に対する日本の ODA に対する評価」などのセクター別評価や、「ボリビア草の根・人間の安全保障無償資金協力評価」などのスキーム別評価において実施されている。

「被援助国政府・機関による評価」実施にあたっては、在外公館から対象国やテーマの希望を募り、その重要性、タイミング等を考慮して評価・広報室が対象を選定している。基本的に被援助国政府・機関側に任せられた第三者評価として、現地コンサルタント等により実施されるが、必要に応じて在外公館を通じた助言等を行っている。

この他、上記のとおり、一部で対象国との合同評価を実施している。さらに外務省は、1) ODA 評価手法や ODA 評価に関わる課題について、アジア・大洋州地域における理解を増進し評価能力を向上させること、2) ODA 評価能力の向上を通じて、ドナー国側の援助効率化のみならず、パートナー国側のオーナーシップ・透明性の向上ならびに開発の効率化を目指すこと、の 2 点を目的に ODA 評価ワークショップを 2001 年から毎年実施している。アジア太平洋諸国の援助受入窓口やモニタリング・評価担当部署関係者を招き、評価の事例研究やフィードバック体制、パリ宣言への対応等について議論を行っている。

### 3-2-7 評価枠組

外務省が実施する政策及びプログラム・レベル評価では、DAC 評価 5 項目を踏まえ、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの評価項目を検証している(図表 3-8)。一方、政策評価法に基づく評価では、図表 3-9 の項目を評価することになっている。

図表 3-8 第三者評価、合同評価、被援助国政府・機関評価の評価基準

項目	内容
政策の妥当性	評価対象となる政策やプログラムがわが国の上位政策や被援助国のニーズに合致しているかを検証する。
結果の有効性	当初予定された目的が達成されているかを検証する。ただし、我が国の援助政策やプログラムには定量的に測定可能な援助目標が設定されていない場合が多いため、目標が達成されたかというよりはアウトプットやアウトカムの内容を取りまとめることが多い。
プロセスの適切性	政策やプログラムの妥当性や有効性が確保されるようなプロセスがとられていたかを検証する。

(出所)外務省国際協力局評価室、2009。

図表 3-9 政策評価法に基づく外務省の政策評価の評価基準

項目	内容
必要性	政策の目的が国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進という観点から妥当か。行政関与の在り方から見て国がその企画立案及び実施の主体となる必要があるか
有効性	政策の実施により、期待される効果が得られるか、又は実際に得られているか
効率性	投入された資源量に見合った結果が得られるか、政策効果の発現のためにとられる手段は適切、効率的であるか、など

(出所)外務省国際協力局評価室、2009。

なお、2005 年度から 2008 年度まで外務省が実施した無償資金協力におけるプロジェクト・レベル事後評価においては、DAC 評価 5 項目に「広報効果 (visibility)」を加えた 6 項目を採用していた。一方 JICA は DAC 評価 5 項目を採用していたが、2009 年度から援助形態間の評価手法を統一したことに伴い、有効性とインパクトを同一項目とする円借款に倣って 4 項目の評価となった。

なお、帰属・貢献度合の評価について、「ODA 評価ガイドライン」は、「我が国のみならず他ドナー・国際機関、当該被援助国、NGO といったステークホルダーによるインプットがあり、開発成果は様々な要因による帰結であるため、個々のプロジェクトの結果の把握に比し、政策レベルにおいては我が国の援助の有効性を正確に把握することは極めて困難である」としている。

### 3-2-8 評価段階付け(レーティング)

外務省は、政策レベル、プログラム・レベルの評価ではレーティングを導入しておらず、レーティング結果を統合した総合評価も導入していない。一方、2005年度から2008年度まで実施した無償資金協力におけるプロジェクト・レベル事後評価においては、評価6項目について12段階のレーティングを行っていた。ただしそれらレーティング結果を統合した総合評価は行っていなかった。

JICAは2009年度から、無償資金協力を含む3援助形態のレーティング手法を統一し、これまでの円借款事業のレーティング手法をベースとした手法を適用している。総合評価についても、円借款事業で用いられてきたフローチャートを一部修正し、レーティング結果を統合した総合評価の手法を採用している。

図表 3-10 JICAによる事後評価の新レーティング基準

評価項目	レーティング
妥当性	各項目についてa,b,cの3段階でサブレーティング。サブレーティングにおいては、スキームごとの特性に合わせたきめ細かい判断基準を設ける
有効性(インパクト)	
効率性	
持続性	
総合評価	各項目のサブレーティングをフローチャートに当てはめ、4段階の総合評価を行う

(出所)JICA、2010。

上記手法の元となったこれまでの円借款のレーティングでは、図表 3-11 のとおり、各項目のレーティング結果(3段階)をもとに、図表 3-12 のレーティング・フローチャートに従って総合評価(4段階)を行ってきた。

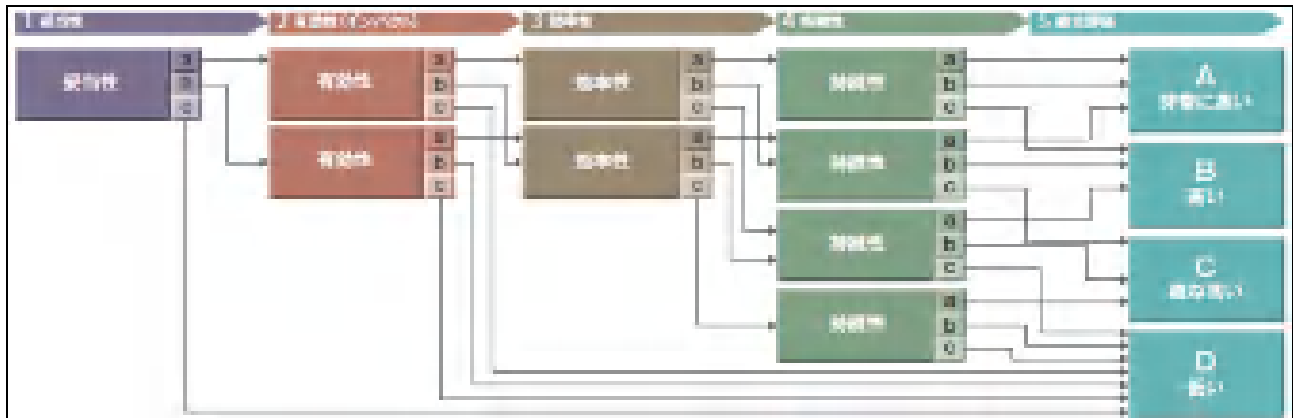
図表 3-11 従来の円借款事業の事後評価レーティング基準

評価項目	レーティング
妥当性	a: ニーズ、政策との整合性が認められる b: ニーズ、政策との整合性に一部問題がある c: ニーズ、政策との整合性に重大な問題がある
有効性(インパクト)	a: 計画の80%以上が実現 b: 計画の50%以上80%未満が実現 c: 計画の50%未満が実現
効率性	期間、事業費をそれぞれ3段階で評価し、2項目の総括点を3段階で評価。アウトプットも参考情報として考慮する。
持続性	a: 高い持続性が見込まれる b: 若干の懸念はあるものの概ね問題なし c: 評価時点で持続性に問題あり
総合評価	A: 非常に高い B: 高い C: 概ね高い D: 低い

(出所)JICA、2010。



図表 3-12 従来の円借款事業の事後評価レーティング・フローチャート



(出所) JICA、2010。

なお、これまで技術協力プロジェクトでは、内部評価である終了時評価に対して外部者による二次評価を行っており、ここでレーティングが用いられていた。このレーティング手法を基に、事後評価において、2008 年度に試行的にレーティングを実施した(評価 5 項目に対する 5 段階レーティング。5 段階の総合評価を実施)。2009 年度からは上記の手法に統一された。

### 3-2-9 情報収集方法

外務省の政策レベル評価における情報収集方法は、以下の 4 つに分けられる。

- ・ 文献調査: 対象国の統計データ、各案件や援助計画に関する資料など。
- ・ 国内ヒアリング: 外務省、JICA、有識者などへのインタビュー調査。
- ・ 現地ヒアリング: 現地大使館、JICA、政府・カウンターパート機関、他ドナーなどへのインタビュー調査と現地視察など。受益者等によるグループディスカッションを行う場合もある。
- ・ アンケート調査: 対象となる国が広範にわたる重点課題別評価やスキーム別評価などで、在外公館や JICA 事務所、対象国の関連省庁やパートナー機関(NGO や国連機関)、日本のコンサルタントや NGO などを対象に実施されている。

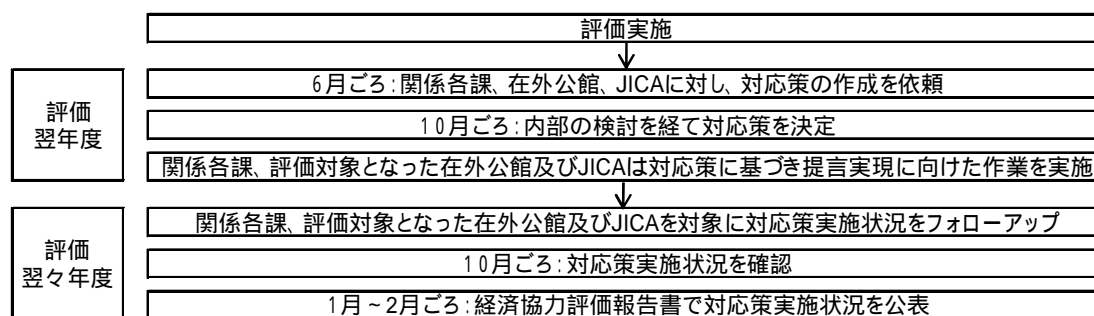
### 3-2-10 評価結果・提言のフォローアップ

#### 1. 提言実施状況フォローアップ体制

評価・広報室は評価実施の翌年度 6 月ごろ、提言内容に関連する外務省内関係各課、在外公館、JICA に対して、各提言への対応策作成を依頼する。対応策は内部の

検討を経て10月ごろ決定する。決定した対応策は日常業務や次期政策策定作業の中で、関係各課、在外公館、JICA によって実施される。その提言実現のための実施状況は更に翌年、評価・広報室が状況を取りまとめ、内部の検討会議において確認している。フォローアップ状況は、経済協力評価報告書において概要を公表している。2007 年度の評価案件からは、すべての提言への対応状況(評価実施の翌々年度時点)がホームページで公開されるようになった。

図表 3-13 評価提言フォローアップ制度



(出所)外務省、2010a。

「過去の ODA 評価案件のレビュー」においては、対象 48 件の評価による全 412 件の提言のうち 70%が「実現した」、「概ね実現した」、「ある程度実現した」となっており、大半の提言が何らかの形で実現していることを明らかにした。ただし同レビューでは、対応方針の質は年々改善が見られるものの、図表 3-14 のような課題があると指摘している。このうち提言の数が多すぎる点については、評価・広報室としては、今後は提言を絞り込んだ上で対応策を作成することを検討している。

図表 3-14 対応方針の課題

- 対応方針の書きぶりが曖昧で結果的に対応したかがわからない。
- 提言が全て網羅されておらず、対応方針から漏れた提言についての説明がない。
- 提言が出された翌々年度まで実施状況がフォローされているが、その後のフォローはなされていない。提言の内容によっては、実現に時間がかかるものもあり、それらのフォローは未実施のまま保留される。
- 報告書により 10 以上ある全ての提言をフォローしており、取りまとめ作業が膨大である。
- 重点課題別評価結果は現地調査実施国の対応を中心に取りまとめられているものが多く、その他の国での対応状況がわからないものがある。
- イニシアティブは発表後にそのために新たに予算が付けられることはなく、現行予算の中で当該分野に重点的に資金を振り回せることしかできない。また国別援助計画において当該分野が重点分野となっていない場合、同分野の案件形成、事業管理のための人員や予算がない。このため、担当課室、在外公館ともに現行イニシアティブの評価結果・提言を受けて改善策を実施できる体制にない。

(出所)外務省、2010a。

なお、「被援助国政府・機関による評価」は、評価結果を外務省の国別課や JICA にフィードバックしているが、対処方針の作成等を行わず、業務の参考とするにとどまっている。

## 2. 評価結果の援助政策への反映体制

国別評価はこれまで国別援助計画の策定スケジュールを踏まえて実施されており、評価結果は国別開発協力各課及び当該国の在外公館へ配布され、日常業務内や次期計画策定作業において参照されることになっている。2008 年度には、評価結果と政策策定との連携を強化するため、評価・広報室が国別援助計画策定の東京タスクフォースに加わった経緯がある。

重点課題別評価の場合も、評価結果は、担当課室（及び現行イニシアティブの場合は現地調査実施国の在外公館）へ配布され、イニシアティブの策定や改定、実施改善に利用されることとなっている。ただし、分野別イニシアティブの政策としての位置付けについては、その多様性から外務省内でややあいまいな部分もあり、そのため、説明責任（アカウンタビリティ）のために実施された事後評価の結果を、組織としての実施改善につなげたり、次期イニシアティブ策定の際に反映させたりする体制は国別評価ほどには整備されていない。

## 3. 評価対象国の国内政策へのフィードバック体制・方法

「過去の ODA 評価案件のレビュー」で現地調査を行ったタンザニア、ベトナムの両国において、相手国政府による評価報告書の利用は確認されなかった。いずれの国の関係者も、国別援助計画は目にしたことがあるが、評価報告書はほぼないと述べている。また両国では、他ドナーや評価対象国の国会議員への評価結果共有状況についても調査を行ったが、これも非常に限定的であった。

同調査による在外公館アンケート結果では、評価結果を利用したと回答した 34 公館の内、評価結果や提言を相手国政府や関係者と共有したのは 12 公館にすぎず、その内、ニカラグア、ブルガリア、スリランカ、インドネシアの 4 公館以外は個別案件の事後評価結果を共有したと判断された。

上述のとおり、「被援助国政府・機関による評価」は他の評価と比べると、国内でのフィードバック体制が弱いと言えるが、これは援助受入国においても同様である。評価・広報室では、来年度以降、現地での報告会を調査工程に組み込むなどして、同評価制度の現地でのフィードバックを強化する方針である。

### 3-2-11 評価結果の広報

#### 1. 報告書

評価報告書は 全文報告書(和文)、 要約(和文)、 英文(またはその他の外国語)要約、 ホームページ掲載用原稿(和文)の4種類で作成されている。部数は、和文50部、英文50部(必要な場合はその他の外国語と英語を合わせて50部)である。英文は2008年度まで30部であったが、2009年度より50部となった。評価・広報室は、  
、  
、  
を当該国援助政策に関連する本省各課、援助実施機関(JICA)及び評価調査で現地調査の対象となった当該国在外公館に送付する。その後、これらすべての報告書を外務省ホームページに掲載している。報告書の公表に際しては、国際協力局長の定例記者懇談会において説明を行ったり、現地 ODA タスクフォース関係者向けメールマガジン等を通じて関係者に周知したりしている。また、今年度から全在外公館に対しても報告書公表について周知を行っている。他方、現地における報告書の配付は在外公館の自主性に任せられているので、その活用度には濃淡があり、改善の余地もある。

#### 2. 経済協力評価報告書

評価・広報室では、毎年 ODA 評価に関する年次報告書、「経済協力評価報告書」を作成している。同報告書には、ODA 評価を巡る潮流、評価実施体制、前年度実施の評価案件の概要(各1~2ページ)、前々年度実施評価でなされた提言のフォローアップ状況、また、援助実施機関による評価の概要(JICA 及び旧 JBIC。数件各1~2ページ)や他省庁にて実施された ODA 評価の概要(各半~2ページ)が掲載されている。

同報告書は毎年1月~2月ごろ公表され、同時に評価・広報室長による記者ブリーフィングを行っている。和文約1,000部、英文500部が作成され、在外公館のみならず、国会議員、有識者、全国の主な大学や公立図書館、地方自治体、新聞社、国際交流団体、NGO にも送付されている。さらに、外務省の ODA メールマガジン(一般向け)や国際協力 NEWS(一般向け、財団法人国際協力推進協会発行)、現地 ODA タスクフォースのメールマガジン(関係者)での紹介を行っている。

同報告書は前年度の評価結果を取りまとめたものだが、作成に10カ月程度要している。この理由は、政策レベルの評価報告書は3月末に完成するが、各府省庁の政策評価結果の公表が8月頃であること、対処方針のフォローアップ確認がこれまで10月に行われていたためである。このうち対処方針のフォローアップを8月頃に早めることで、同報告書作成の迅速化を図ることとしている。

### 3. ホームページ

外務省の ODA 評価の和文ウェブサイトには、すべての個別評価報告書、ウェブサイト用に作成された数ページ程度の評価概要、及び上記経済協力評価報告書が公開されている。(被援助国・機関による評価報告書は和文では概要のみ。英文ホームページには全文公開。ただし和文ページから直接リンクはなし)。評価報告書は「評価実施地域・国別」及び「評価実施年度別」で検索できるようになっている。

これら ODA 評価ページへのアクセス件数は、その大部分を評価報告書へのアクセス件数が占めており、2008年度は約 340 万件、2009年度は約 500 万件と着実に増加している。なお、ODA ホームページ全体へのアクセス数は約 3,674 万件(2009 年度)である。

図表 3-15 ODA 評価ホームページへのアクセス件数

	2007 年度 (9~3 月)	2008 年度	2009 年度	2010 年度 (4~9 月)
評価ページ	52,662	160,975	180,038	76,941
ODA 評価報告書	1,179,093	3,240,608	4,884,794	1,964,330
計	1,231,755	3,401,583	5,064,832	2,041,271

(出所)外務省資料に基づき調査団作成。

一方、外務省の英文ウェブサイトには、経済協力評価報告書の英文、各報告書の英文要約、ODA 評価ガイドライン英語版などが掲載されている。トップページのメニューバーに、日本語版にはある ODA という項目がなく、ページの下の方のアイコンや項目を探す必要があるため、評価ページを見つけるのに和文ウェブサイトより若干時間がかかる可能性がある。また検索機能がなく、年度ごとにすべての評価案件が羅列されていることから、あまり見やすいものとは言えない。

## 第4章

### 評価体制に関する考察

他ドナーの動向把握結果と  
日本の評価体制との比較

本調査で分析する13機関の内訳は、国際機関4機関(世界銀行1、地域開発銀行2、国連機関1)及び6ヵ国にまたがる9機関である。6ヵ国の機関の内訳は、外務省2(オランダ、フランス)、国際開発省2(イギリス DFID、ドイツ BMZ)、国際開発庁3(米国 USAID、カナダ CIDA、フランス AFD)、援助実施機関2(ドイツ GTZ 及び KfW)である。ドイツ、フランスについては省と庁 / 実施機関の両方についての情報を分析し、項目によって適宜すべてまたは一部の機関の情報を記載した。第4章では、こうした機関ごとの位置付けの違いに留意して各項目の分析を行った。

#### 4-1 評価の定義・目的

本調査の対象13機関及び日本外務省による評価の定義及び目的を参照すると、図表4-1のような特徴がある。まず、半数以上の機関が、多少の違いはあってもOECD DACの定義である「実施中または完了したプロジェクト、プログラム、政策を体系的かつ客観的に判断(評定)すること」を用いており、DAC 評価5項目に言及している機関もある。また、6機関が、定義・目的に「成果の特定」に関するキーワードを含んでいる。

評価の目的としては、「アカウントビリティの確保」を9機関が掲げ、うち8機関が二国間ドナーであった。また12機関が「教訓の抽出」または「援助効果の向上・援助の改善」を盛り込んでいる。「意思決定への反映」が含まれていたのは6機関であった。

図表 4-1 調査対象機関及び日本外務省における評価の定義・目的の特徴

項目	件数	機関
OECD DAC の定義の活用	8	IADB、UNDP、USAID*、CIDA、DFID、オランダ、フランス外務・欧州省、日本外務省
DAC 評価5項目の言及	2	IADB、UNDP
援助の成果・結果を明らかにする	5	世界銀行、IADB、UNDP、オランダ、GTZ
何が成功・失敗したかを明らかにする	2	UNDP、CIDA
アカウントビリティ	9	世界銀行、USAID*、CIDA、DFID、BMZ、GTZ、KfW、AFD、日本外務省
教訓の抽出	8	世界銀行、ADB、IADB、UNDP、USAID*、KfW、AFD、日本外務省
援助効果の向上	6	ADB、USAID*、DFID、オランダ、BMZ、GTZ
援助の改善	5	世界銀行、CIDA、KfW、AFD、日本外務省
意思決定に反映	6	IADB、USAID、CIDA、DFID、オランダ、日本外務省

\* アメリカ国務省の定義

(出所)本調査での他ドナー文献調査結果に基づき調査団作成。

## 4-2 実施体制

### 4-2-1 担当部署

OECD 調査によると、多くの援助機関は、本部に評価担当部署を設けており、その職員数は3人～112人で平均19人である(事務サポート職員を含む)。これらの部署では職員1名あたり平均1件(最低0.2件～最高10件)の評価案件を担当している。本調査対象機関に限ると、すべての機関が評価部署を設置しており、職員数は5人～120人(世界銀行以外では～46人)、平均26人(世界銀行を除くと18人)となっている<sup>8</sup>。また、二国間ドナーの平均は12人である。日本外務省の国際協力局評価・広報室の人員は12人であり、その内、7人(うち1人は事務補助員)が評価業務に従事している。評価担当部署の概要を図表4-3に示す。

評価部署の主な役割は、図表4-2のとおりである。OECD 調査の結果でも、ほとんどの部署が、政策及びプログラム・レベルの評価実施を中心に担当しており、多くの部署が実施部門によるプロジェクト評価などへの技術支援を行っている。なお、これらの部署の中には、当該機関による援助を評価する部署だけでなく、ドイツ BMZ のように複数の機関をまたがって ODA 評価を行う部署もあれば、オランダのように、ODA のみならず外務省全体の政策評価を担当する部署もある。日本外務省評価・広報室は、政策及びプログラム・レベルの評価実施、評価指針、評価基準策定、評価政策策定・レビュー(O DA 評価ガイドラインの改訂等)、評価結果対処方針の管理を担っているが、他の実施機関や省庁による ODA 評価の質の確保は担っていない。

図表 4-2 評価担当部署の主な役割<sup>9</sup>

主な役割	該当内容と機関
評価実施	<ul style="list-style-type: none"><li>政策及びプログラム・レベルを中心とした評価実施(世界銀行、ADB、IADB、UNDP、CIDA、DFID、オランダ、ドイツ(BMZ)、フランス外務・欧州省、日本外務省)</li><li>ODA 以外の外交政策・活動の評価(オランダ)</li></ul>
評価政策・基準策定	<ul style="list-style-type: none"><li>評価指針、評価基準策定(世界銀行、IADB、UNDP、DFID、日本外務省)</li><li>評価政策策定・レビュー(UNDP、ドイツ(BMZ)、日本外務省)</li></ul>
機関(一国)全体の評価の質確保	<ul style="list-style-type: none"><li>現地事務所や実施担当部門によるプロジェクト評価の質の確保(世界銀行、ADB、IADB、DFID、ドイツ(BMZ)、フランス外務・欧州省)</li><li>評価能力開発(世界銀行、IADB、UNDP)</li></ul>
評価フォローアップ	<ul style="list-style-type: none"><li>評価結果対処方針(Management Response)の管理(世界銀行、ADB、UNDP、CIDA、DFID、ドイツ(BMZ)、フランス外務・欧州省、日本外務省)</li></ul>

(出所)本調査での他ドナー文献調査結果に基づき調査団作成。

<sup>8</sup> DFID、BMZ、USAID 等は大規模な組織改革が行われている途上であるが、いずれも調査時(2010年10月)時点での職員数。

<sup>9</sup> USAID の新評価部署である Office of Learning, Evaluation and Research(2010年6月設置)の役割は調



図表 4-3 評価担当部署の概要

組織・国名	部署名	職員数*1	組織内での位置付け			
			実施部門からの独立	経営部門からの独立	設置先	報告先
世界銀行	Independent Evaluation Group	120			理事会直属。局長は上級副総裁を兼ねる	開発効果委員会を通じ理事会
ADB	Independent Evaluation Department	46			理事会直属。部長は理事会による任命	開発効果委員会を通じ理事会
IADB	Office of Evaluation Oversight	31			理事会直属。局長は理事会による任命	政策及び評価委員会を通じ理事会
UNDP	Evaluation Office	24			総裁直属。室長は総裁による任命	理事会
USAID	Office of Learning, Evaluation and Research	8			政策企画・教訓局	政策企画・教訓局長
CIDA	Evaluation Directorate	20			戦略政策パフォーマンス部	長官
DFID	Evaluation Department	23			機関・パフォーマンス局	機関・パフォーマンス局長
オランダ外務省	Policy and Operations Evaluation Department (IOB)	17			監査・査察ユニット	外務大臣または開発協力大臣を通じ議会
ドイツ BMZ	Evaluation of Development Cooperation and Audit Division	7 *2			OECD 調査では中央管理・NGO 局。組織図上は省内の独立した課として設置	中央管理・NGO 局長を通じ経済協力開発大臣
ドイツ GTZ	Evaluation Unit	13			専務理事	専務理事
ドイツ KfW	Independent Evaluation Department	9			情報なし	理事会に直接報告
フランス外務・欧州省	Evaluation Pole	5	情報なし		国際協力開発総局	情報なし
フランス AFD	Evaluation & Knowledge Development Unit	10			研究部	評価委員会を通じ理事会
日本外務省	評価・広報室	7	x		国際協力局	ODA 評価有識者会議から国際協力局長

\*1 各機関文献分析もしくは現地調査で得られた時点の数字、または OECD 調査時点(2009年)。

\*2 うち 2 名は他業務兼務職員。

(出所) OECD, 2010 及び他ドナー文献調査、現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-2-2 担当部署の組織内での位置付け

図表 4-3 のとおり、各機関は評価担当部署の組織内での位置付けを通じて、その独立性を確保している。ほとんどの担当部署は、例えば地域局や課題別担当部局などの実施部門から独立して位置付けられており、組織トップの直属、または管理部門に属している。

報告ラインも独立性を意識したものとなっている。OECD 調査では三分の二の機関の評価担当部署が機関または省のトップに報告しており、国際機関の場合、すべての機関が直接または評価委員会などを通じて執行理事会に報告している。本調査対象の二国間援助機関では、カナダ、ドイツの 3 機関、及びフランス AFD が組織トップや理事会に直接報告を行っている。また、オランダとベルギーが議会に直接報告しており、その他複数の機関の担当部署が議会に年次報告書を提出している。なお、DFID については、今のところ評価報告書の提出先は所属局長となっているが、2011 年 6 月に The Independent Commission for Aid Impact: ICAI（外部独立機関）を設立し、その権限及び評価に関する独立性が一層強化される見通しである。

これらドナー機関の現状に比して、日本外務省の評価担当部署は必ずしも十分な独立性が担保されておらず、こうしたことから「開かれた国益の増進」では、評価部門の政策部門からの分離、外部人材の活用等が提言されている。今後、これらの取り組みが着実に実行され、評価部門の強化と独立性の確保に資することが大いに期待される。

#### 4-2-3 大使館・実施機関との役割分担

基本的に多くのドナーでは、本部の評価担当部署が主に政策・プログラム・レベルの評価や組織全体の評価システムの統括を行うのに対し、現地事務所や実施担当部署がプロジェクト・レベルの評価を実施するという分担体制となっている。

ドイツの場合、BMZ が政策レベル評価、分野横断的課題や重点課題別の評価、国別評価に焦点を置き、実施機関である GTZ(技術協力案件)と KfW(資金協力案件)がそれぞれのプロジェクト・レベル評価を実施している。GTZ については、この他 BMZ による評価及び BMZ の起用した監査員が行う評価も実施している。BMZ は、この 3 機関を統括し、ODA 評価全体の政策決定、質の保障の役割も担っている。また 3 機関による評価の連携のためワーキンググループが設置されており、評価項目の統一や合同評価の実施について話し合われている。

フランスの場合、外務・欧州省が政策レベル評価(国別評価など)及び同省が実施するプログラムの評価(食糧援助プログラムなど)を担当しており、これら評価の実施時期や方法の決定は、大使館による対象国政府との交渉に任されている。一方、フランスにおいて

外務省及び経済産業雇用省の監督の下に実施機関として活動する AFD は、プロジェクト・レベル評価を行う他、政策・プログラム・レベルに属すると見なされる重点課題別評価や戦略評価なども実施している。

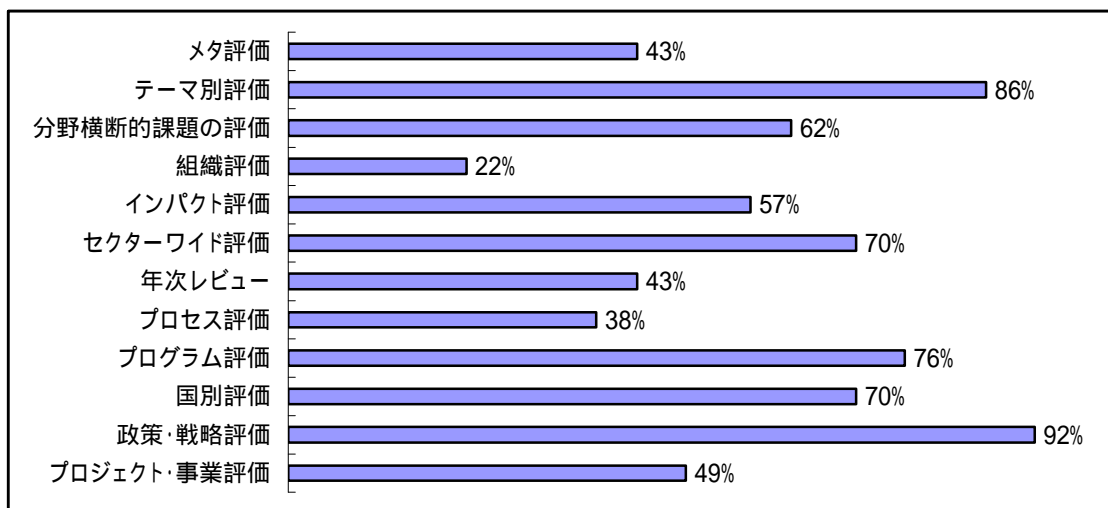
日本の場合、第 3 章にて既述のとおり、外務省が政策やプログラムを対象とした評価を、援助実施機関である JICA は個別プロジェクト評価に加えて横断的プログラム、テーマ別評価を行っている。また、外務省が例年 2-3 件程度実施している「被援助国政府・機関による評価」は、基本的に現地大使館が相手国政府への実施支援を行っている。

### 4-3 実施状況

#### 4-3-1 評価のレベル・種類・件数

OECD 調査は、各機関の評価部署が担当する評価の焦点が、以前と比較し、アウトプットや短期的アウトカムレベルから、テーマ別、セクター別、国別などより長期的なアウトカムレベルに移ってきており、プロジェクト・レベル評価や事後評価は概ね、プロジェクトマネジメント体制に組み込まれ各実施部署に分権化されていると述べている。本調査対象機関についても同様のことが言える。ただし OECD 調査によると、未だ約半数の機関において、本部評価部署が選択的に個別のプロジェクト評価を実施している。OECD 調査で示された、中央の評価担当部署が実施する評価の種類を図表 4-4 に示す。

図表 4-4 評価担当部署が実施する評価の種類 (OECD 調査)



(出所) OECD, 2010.

図表 4-5 に、本調査対象の 4 国際機関及び 6 ヶ国の本部評価部署が担当する評価の件数及び種類をまとめた。すべての機関が国別評価 (ただしその対象・名称は国別プログラム、国別援助戦略など、機関ごとに若干異なる)、及びセクター/テーマ別評価を実施している。インパクト評価は 6 機関が実施している。地域別評価、プロセス・組織評価の実施は 3~4 機関にとどまる。プロジェクト評価は、世界銀行、ADB のように中央で実施する機

関、ドイツ、フランス、日本のように実施機関が担当する国、そして現地事務所や実施担当部局に分権化されている機関の3種類に分かれた。

年間評価実施件数は、年によってばらつきのある国・機関があるが、平均 24～25 件(ただし世界銀行、ADB のプロジェクト評価を除くと 15～17 件)である。二国間ドナーのみでは平均 12～15 件となる。なお OECD 調査では、年間 2、3 件のみ実施する小規模ドナーから、年間 30 件以上実施する機関まで様々であった<sup>10</sup>。

図表 4-5 本部の評価部署が担当する評価の種類

組織・国名	件数*1	国別評価	地域別評価	セクター/戦略/テーマ別評価	プロセス・組織評価	インパクト評価	プロジェクト評価	ODA 以外の政策評価
世界銀行	90 *2							
ADB	30~33 *3							
IADB	28							
UNDP	16						分権化*4	
USAID	5~10						分権化*4	
CIDA	2~7						分権化*4	
DFID	23						及び分権化*4	
オランダ	5~11						分権化*4	
ドイツ *5	9						GTZ, KfW	
フランス*6	28						AFD	
日本外務省	11*7							

\*1 年平均件数、または最新情報の年の件数。

\*2 うち 70 件がプロジェクト評価。

\*3 うち 13 件がプロジェクト評価。

\*4 分権化とは、現地事務所、大使館または実施担当部局による実施を意味する。

\*5 政策レベル評価を担当する BMZ についての情報。

\*6 外務・欧州省と AFD(プロジェクト評価を除く)両機関の情報。

\*7 2006 年度～2009 年度の平均。

(出所) OECD, 2010 及び他ドナー文献調査、現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

なお、国別評価やプログラム評価においては、関連するプロジェクト評価報告書が参照されることが一般的だが、OECD 調査は、プロジェクト評価と評価部署が実施する評価との関係性は、多くの機関で弱かったり明確にされていなかったりすると述べている。

#### 4-3-2 評価予算の額ならびに一件あたり平均経費

OECD 調査でも述べられているとおり、援助機関は多種多様な組織の成り立ち、予算システムをしている。たとえば、評価部署の職員や事務経費が部署の予算に含まれている

<sup>10</sup> JICA、KfW など多数のプロジェクト評価を実施する機関を除く。二国間ドナー最大はスウェーデンの 2 機関を合計した 27 件。

機関もあれば、そうした予算は機関全体の別の予算費目で充当される機関もある。また、評価部署の職員によっては、評価以外の業務も担当していることがある。このため、評価予算を単純に比較することは極めて困難である。

こうした制約を踏まえた上で、OECD 調査では、図表 4-6 のとおり各評価部署の予算は全体で年平均 510 万ドルであり、評価予算は各機関の組織・支援規模と概ね比例していると結論づけている。また、二国間ドナーと国際機関では評価予算規模が大きく異なることも示している。なお、同調査では、多くの評価部署が、現在の予算は作業量に対しては十分であるが、より高度なインパクト評価や合同評価の実施が求められている中、こうした要求に応えるためには予算は十分ではないとしている。

図表 4-6 開発援助機関の評価予算比較 (OECD 調査)

		平均値	中央値	最大値	最小値
DAC 評価ネットワーク全体	評価部署予算	510 万ドル	380 万ドル	3,100 万ドル	46 万ドル
	評価部署職員数	19 人	15 人	120 人	3 人
	年間評価件数	24 件 *1	11 件	159 件	2 件
二国間ドナー	評価部署予算	340 万ドル	260 万ドル	1,300 万ドル *2	46 万ドル
	対 ODA 予算比	0.16%	0.10%	0.61%	0.02%
国際機関	評価部署予算	1,000 万ドル	700 万ドル	3,100 万ドル	500 万ドル
	対運営予算比	1.4%	-	2%	0.5%

\*1 JICA による 150 件近い事業評価を含む。これを除くと平均 19 件。

\*2 外務省 240 万ドル、JICA1,080 万ドルを合計した日本の数値。

(出所)OECD, 2010 に基づき調査団作成。

図表 4-7 に本調査対象 4 機関・6 カ国の評価予算を示す。ここでは、上記同様評価部署の年間予算と対 ODA/運営予算比を示すと共に、年間予算を単純に年間評価件数で割った 1 件あたりの評価予算の概算と、情報が得られた場合に限り、実際の評価 1 件あたりの予算を示している。

上述のとおり、年間評価予算には、評価部署の経常経費が含まれる場合とそうでない場合があり、機関や評価の種類によって、評価部署の職員が評価者またはチームメンバーとして評価に参加する場合と、すべて外部に委託して評価する場合がある。また、評価実施件数で割る場合にも、実際は評価案件の種類によって規模が大きく異なる場合もある。さらに合同評価において評価予算を複数の機関・国が負担している場合には、当該機関の負担分と評価案件全体の予算額は異なる。したがって、評価予算、特に評価 1 件あたりの予算を比較する場合には、これらの点に留意する必要がある。

図表 4-7 評価部署年間予算及び評価 1 件あたり経費 (2009 年)

組織・国名	評価部署 年間予算 (万ドル)	対 ODA/ 運営予算比 *1	年間評価 件数	評価 1 件 あたり評価 部署予算 (万ドル)	評価 1 件 あたり 経費 (万ドル)
世界銀行	3,100	1.4%	90	34	30 *2
ADB	800	2.0%	30~33	25	
IADB	731	1.4%	27	27	34 *2
UNDP	900	2.7%	16	56	23 *3
USAID	200	-	5~10	27	
CIDA	360	0.1%	2~7	80	25 *4
DFID	900	0.094%	23	39	15.8*2
オランダ	500	0.075%	5~11	63	
ドイツ	738 *5	0.12%	5~8 *6	34~55	34~68 *7
フランス	330 *8	0.06%	12 *9	12 *9	
日本外務省	240	0.035%	11	22	25 *10

\*1 二国間ドナーは対 ODA 金額比、国際機関は対運営予算比。

\*2 現地調査ヒアリング結果に基づく。ただし、DFID は多くの案件が合同評価であることに留意が必要。

\*3 国別プログラム評価の場合。他種類の評価は 15~39 万ドル。

\*4 バングラデシュ国別プログラム評価 (2008) の場合。

\*5 BMZ222 万ドル、GTZ243 万ドル、KfW273 万ドルの合計金額。

\*6 BMZ のみの件数。GTZ は 30 件、KfW は 50~60 件。

\*7 ヒアリング結果に基づくが 1 件あたりの幅が大きく、国別評価の場合の経費がどの程度か不明。

\*8 外務・欧州省 140 万ドル、AFD120 万ドル、経済産業雇用省 70 万ドルの合計金額。

\*9 外務・欧州省のみの件数。AFD16 件 (プロジェクト評価を除く)。

\*10 1 ドル約 80 円 (本調査実施時点) として計算。

(出所) OECD, 2010 及び他ドナー文献調査、現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

図表 4-7 のドナーの内、日本を除いて計算すると、評価部署の年間予算は平均 856 万ドル (世界銀行を除くと 607 万ドル) である。このうち国際機関のみでは 1,383 万ドル (世界銀行を除くと 810 万ドル) であり、二国間ドナーのみでは 504 万ドル (GTZ、KfW を除くと 418 万ドル)、ODA の約 0.1% である。OECD 調査と比べ、比較的大規模なドナーに限った分析であるため、金額が大きくなっているが、対 ODA 比は小さくなっている。

評価件数で単純に割った 1 件あたり金額は 12 万ドルから 80 万ドルまで幅広く、上記のとおり条件が異なる結果だと考えられる。一方、実際の国別評価 1 件あたり経費を確認できた世界銀行、IADB、UNDP、CIDA の間に大きな金額の差はなく、平均 28 万ドルであった。この金額は、評価件数による頭割りで算出した ADB、USAID の 1 件あたり予算とも近い数字となっている。なお、DFID の金額は合同評価の案件が多く含まれるため、平均値を求める際に含めなかった。この数字を、日本の従来の評価 1 件あたり経費である 2000~2100 万円と比較すると、強い円高傾向にある本調査時点の換算レートを用いた場合は同程度 (1 ドル約 80 円とすると 25~26 万ドル) であり、これより円安の場合では単純な比較はできないが、日本の予算が若干少なめと言える。

## 4-4 評価実施概要

### 4-4-1 評価案件選定基準・方法

各機関は、図表 4-8 の要領で評価実施計画を策定、承認している。1年ごとの計画を策定する場合と、3～5年程度のローリングプランを策定する場合に分かれている。

図表 4-8 評価実施計画

組織・国名	期間	策定	承認
世界銀行	3年	評価担当部署	理事会
ADB	3年	評価担当部署	理事会
IADB	3年	評価担当部署	理事会
UNDP	3年	評価担当部署	執行理事会が年間計画を承認
USAID	現在、評価実施体制を再編成中であり、未定。		
CIDA	5年	評価担当部署	CIDA 長官
DFID	2年	評価担当部署	独立アドバイザー委員会
オランダ	5年	評価担当部署	評価担当部署 (IOB) 局長
ドイツ (BMZ)	2年	評価担当部署	国務長官
フランス外務・欧州省	1年	評価担当部署	国際開発総局長
フランス AFD	3年	評価担当部署	情報なし
日本外務省	3年	評価担当部署	国際協力局長 (場合により政務レベル)

(出所)本調査他ドナー文献調査結果に基づき調査団作成。

なお OECD 調査では、37 機関中 28 機関が、評価計画策定時に他機関の評価計画を参照し、連携の可能性を検討していると述べている。

各機関の評価案件選定基準は図表 4-9 のとおりである。実施部署などの意見、当該国や分野の優先度及び、次期プログラム策定のタイミングに合わせるケースが最も多い。援助受入国の選挙のタイミングに合わせる IADB や、パフォーマンスが悪いリスクの度合を考慮する CIDA など特徴的な基準を持つ機関もある。

図表 4-9 評価案件選定にかかる主な基準

項目	件数	具体例
実施部署などの意見	5	地域局 (UNDP)、省内実施部署など(オランダ)、省内各局・大使館(フランス外務・欧州省)の意見、すべての部局からの要望調査結果(BMZ)、国際協力局内の要望調査結果(日本)
当該国・分野の優先度	5	政治的・政策的・予算的重要性(オランダ)、ADB の優先度(ADB)、テーマや地域的優先度、BMZ の優先課題(GTZ)、世界銀行の戦略的重点課題に照らす(世界銀行)、政治的優先度(日本)
次期プログラム策定	5	次期戦略策定前の国(ADB)、次期国別プログラム策定前の国(UNDP、DFID、日本)、次期国別支援戦略策定が2年以内に計画されている国、次期セクター別戦略策定が3年以内に計画されているセクター・テーマ(世界銀行)、新たなイニシアティブ策定に合わせて同分野で実施(日本)
援助受入国の状況	3	援助受入国の状況(ADB)、援助受入国における政権選択にかかる総選挙実施前(IADB)、現地事情(日本)
連携、重複回避、実施可能性	3	評価可能性、実施可能性、連携の可能性(オランダ)、重複する評価が計画・実施されている国を除く(UNDP)、評価の所要コスト・時間及び予想されるベネフィット(世界銀行のインパクト評価)
前回評価	2	前回評価やその他調査の時期や内容(CIDA)、最近国別評価を実施した国を除く(UNDP)
バランス	3	地域、国の開発レベルやプログラム種類のバランス、支援量を考慮(UNDP)、評価実施計画策定時に全体の中での各タイプ別のバランス、案件の重要性、評価可能性等を考慮(IADB)、メタ評価の場合は、その年のテーマの対象であることに加え、プロジェクトサイクル(実施中案件、終了前後の案件および終了後2-5年の案件)の中のバランス、地域的な配分等を考慮(GTZ)
リスク	1	パフォーマンスが悪いリスクの度合(その可能性、影響を受ける範囲と深刻さ、国・プログラムの重要性)(CIDA)
理事会・時代の要請	1	プロセス・コーポレートレビューは、理事会の要請や、世界銀行が応えるべき時代の要請等を考慮(世界銀行)
無作為抽出	2	プロジェクト評価は案件を無作為抽出(ドイツGTZ、KfW)
教訓抽出の可能性	1	プロジェクト評価は、教訓抽出の可能性があるもの、国別評価やセクター・テーマ別評価へのインプットとなる可能性のあるものを選定(世界銀行)

注：USAID、AFD を除く 12 機関から情報が入手できた範囲で作成。

(出所)本調査他ドナー文献調査結果に基づき調査団作成。

#### 4-4-2 評価プロセス

図表 4-10 に国別評価の調査期間及び現地調査の回数を示す。これを見ると、評価は概ね8ヵ月から1年程度の期間で実施されている。調査の一般的なプロセスは、文献調査(この前後に現地での予備調査実施、評価手法決定)、対象国における情報収集や関係者インタビュー、ドラフト報告書作成、関係者コメント受領、報告書の最終化といった流れ



が多い。ほとんどの場合に現地調査が実施されており、ADB、UNDP、CIDA など多くの機関では予備調査と本調査の2回の現地調査が実施されている。

図表 4-10 国別評価の調査期間及び現地調査

組織・国名	調査期間	現地調査
世界銀行	12ヵ月程度	2~3回、各回4週間実施。 (セクター別、課題別評価などの場合は2週間。)
ADB	9~12ヵ月	予備調査、本調査の2回
IADB	9~18ヵ月	2~3回、合計10週間程度。 (セクター別・テーマ別評価は、個別の案件ごとに現地調査の必要性が異なる。)
UNDP	約8ヵ月	予備調査(1週間)、本調査(最長3週間)の2回
USAID	情報なし	情報なし
CIDA	8~13ヵ月	評価担当部署による予備調査(1週間)、評価チームによる本調査(3週間)の2回
DFID	6ヵ月	現地調査実施(1-2ヵ月)
オランダ	情報なし	現地調査実施
ドイツ	1~数年	通常、現地調査実施
フランス	情報なし	現地調査実施
日本外務省	8~10ヵ月	1回、2~3週間程度。

(出所)本調査他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

## 4-5 評価実施者

### 4-5-1 評価実施者の種類と質の確保手段

評価実施者の種類を分析するにあたっては、評価の独立性と質の確保の2点が重要である。この観点から下記では、まず個別の評価案件の実施者について述べ、続いて、評価システム全体における独立性と質確保の手段として多くの機関で用いられている外部委員会について分析する。

OECD 調査によると、日本外務省を含むほとんどの機関は競争方式で採用した外部コンサルタントによって評価を実施し、評価部署は評価の実施管理、技術的支援、質の担保を行っている。基本的に、コンサルタントが TOR の指示に基づき独立した活動を行い、報告書の内容に最終責任を持つことで、評価の独立性が確保されている。ただし日本の場合、評価者は ODA 評価有識者会議委員等の外部有識者であり、コンサルタントは評価補助業務従事者と位置付けられる。本調査でも上記の傾向が一般的だが、世界銀行、オランダ、KfW が評価部署内部の評価専門家による評価を実施している<sup>11</sup>。また、UNDP のように評価部署職員が実施監理のため評価チームにメンバーとして参加する機関もある。

<sup>11</sup> このほか OECD 調査では、日本、IMF、スペイン、ポルトガル、スウェーデンにおいて、評価部署の職員が何らかの評価を実施していると述べている。

各評価の質の確保については、政策レベル評価を行っている対象 12 機関中、日本を除く 11 機関が外部委員会やピアレビューを通じた、評価チーム外からの質の管理を行っている。BMZ やフランス外務・欧州省のように案件ごとに専門家によるレファランsgループを設置している場合と、ADB や AFD のように評価部署が各評価の質を評価している場合がある。実際のレビューにあたっては、DAC の評価品質基準を用いている機関が多い。なお OECD 調査は、コンサルタントの質については、評価部署の約半数が満足しており、もう半数がコンサルタントによって様々であると回答している。特に一般財政支援などの比較的新しい分野や、特定のセクター、技術分野、言語に関して質の高いコンサルタントを見つけることが難しいとしている。なお、日本の場合は、これまで ODA 評価有識者会議を通じて各委員が評価主任を務めた案件を相互検証することで質の確保を行ってきた。

本調査対象機関の評価実施者及び質確保の手段を図表 4-11 に示す。

図表 4-11 評価実施者と質の確保手段

組織・国名	コンサルタント	内部者	評価チーム外からの質確保の手段
世界銀行	大規模評価の場合、内部で得られない分野の専門家、コンサルタントをチームメンバーとして活用。外部発注はなし	すべて評価部署内部の評価専門家が実施	評価部署マネジメントチームによるレビュー、ピアレビュー(評価部署、世界銀行内部、外部)、報告書の評価、大規模評価の場合は外部アドバイザリーパネルの設置など
ADB	活用		評価実施後、コンサルタント業務の質を評価部署が評価
IADB	内部職員による評価チームを補完する目的で、殆どのケースで外部コンサルタントを活用している	すべての案件で評価部署職員が主導する	外部専門家やコンサルタントに外部アドバイザリーパネルやピアレビューを委嘱
UNDP	すべての評価でチームリーダー及びメンバーとして活用	評価チームメンバーとして参加し、実施管理などを行う	各評価のレビューアまたはパネルが TOR、インセプションレポート、報告書をレビューし、コメントする
USAID	外部評価者への発注が大部分を占める	内部で実施する評価と外部評価者による評価のバランスが重要と認識	学会やシンクタンクの専門家に委嘱して、評価実施段階でのアドバイスや報告書のレビュー等を得る
CIDA	ほぼすべての評価で活用	過去に参加。2009年は参加なし	長官の諮問機関である CIDA 評価委員会(長官が議長、CIDA 実施部門 2 名、関係省庁が 3 名、外部 3 名)が報告書、対処方針をレビュー
DFID	大部分の評価を外部コンサルタントが実施	すべての案件で評価部署職員が企画し、実施中の管理を行う	Quality Assurance Panel(セクターや地域の専門家等 9 人、任期 2-3 年)から案件毎に Quality Assuoror を選任し、QA at Entry (アプローチペーパー及び TOR 作成段階)及び QA at Exit (報告書ドラフト作成段階)の 2 段階でレビューを行う
オランダ	案件により適宜外部の評価者、研究者を	主な評価実施者	各案件にレファランsgループを設置。その他に、Start-up レポート、

	雇用		TOR、ドラフト最終報告書等はすべてピアレビューを実施する
ドイツ	BMZ:すべての案件で活用。 GTZ:独立評価についてはすべて BMZ または外部コンサルタントが実施。	GTZ:評価部署職員が企画、実施管理を行う KfW:職員が一部評価を実施	BMZ:各案件にレファランsgループを設置。その他、評価部署職員が DAC 評価品質基準に基づいたチェックリストを用いて報告書をチェックする
フランス	外務・欧州省のプログラム事後評価及び AFD のすべての評価は外部コンサルタントに委託。インパクト評価は研究者に委託	外務・欧州省のプログラム終了時評価はプログラムディレクター(実施者)による自己評価	外務・欧州省及び AFD(プロジェクト評価以外):案件ごとにステアリングコミッティを設置し監督。 AFD:あらかじめ作成された採点表に基づき、評価部署がすべての評価報告書をレーティング評価し、結果を評価報告書に添付、公表
日本外務省	すべての評価案件で評価補助業務従事者として活用。評価者は 2009 年度まで ODA 評価有識者会議委員	NGO との合同評価には内部職員が評価チーム一員として参加したケースもある	2009 年度まで ODA 評価有識者会議が評価報告書の質に責任を負っており、同委員会を通じて各案件の相互検証を行っていたため、評価チーム外からの質確保は行っていない

(出所)本調査他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-5-2 外部委員会の活用

各評価案件の質の確保以外に、評価業務の独立性・有効性の確保、評価体制や手法への提言、評価計画の承認、評価結果活用の確保等の役割を負う常設の機関を設置している機関も日本を含め 7 機関ある<sup>12</sup>。このうち、CIDA は上記の各評価案件の質の確保を行う CIDA 評価委員会が常設であり、その他の機能も有しているが、一般的には案件ごとに設置される委員会が TOR や評価手法、ドラフト報告書など評価プロセスを通じてコメントを行う一方、常設委員会は、個別の評価の質確保には関与しないケースが多いようである。これら常設の外部委員会の概要を図表 4-12 にまとめる。

<sup>12</sup> ただし、日本外務省は ODA 評価有識者会議を 2009 年度をもって終了し、次期体制を検討中である。

図表 4-12 各機関における評価外部委員会の概要

組織・国名	成り立ち	役割
世界銀行	理事会内の委員会のひとつとして開発効果委員会 (Committee on Development Effectiveness) を常設	評価部署からの報告、要承認事項を審議し、理事会につなぐ
ADB	開発効果委員会 (Development Effectiveness Committee) を 2000 年 12 月に設置。理事会メンバーの内、6 人がメンバーとなる。任期は 2 年	評価報告書、提言への対処方針、評価年次報告書、対処方針フォローアップ状況報告書のレビュー、評価実施計画への助言・承認
IADB	理事会内の委員会のひとつとして政策及び評価委員会 (Policy and Evaluation Committee) を常設	評価部署から理事会への報告事項や理事会の承認が必要な事項等について審議し、理事会に繋ぐ。) )
CIDA	連邦政府機関の評価政策に基づき、長官の諮問機関である CIDA 評価委員会 (長官が議長、CIDA 実施部門 2 名、関係省庁 3 名、外部 3 名) を常設	評価計画、報告書、対処方針のレビュー
DFID	DFID における評価強化のため開発インパクトに関する独立アドバイザー委員会を 2007 年に設置	評価年次計画・予算の承認、評価業務の独立性・有効性の確保、評価結果の活用及びフォローアップ状況のモニタリング、DFID 大臣宛の年次書簡を通じた必要な勧告
オランダ	2010 年に評価活用方法を開発協力大臣と IOB に助言する外部有識者によるアドバイザーパネルを設置	評価活用方法の助言
日本外務省	外務省国際協力局長の懇談会である ODA 評価有識者会議を 2003 年に設置。2009 年度末終了。現在新たな評価実施体制を再構築中	外務省国際協力局の依頼を受け評価を実施し、報告書として外務省国際協力局に対して提言・教訓等の参考意見を付して報告する

(出所) 本調査他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-5-3 ローカルコンサルタントの活用

調査対象機関の中には、ローカルコンサルタントを評価調査そのものにおいて積極的に活用している機関と、現地調査を中心に活用している機関、そして世界銀行のように活用していない機関の 3 つのパターンが見受けられる。活用している機関のうち前者の例は ADB、UNDP、CIDA であり、いずれも多くの場合には国際コンサルタント(カナダの場合は自国コンサルタント)との混成チームを編成している。後者の例はオランダ、フランスなどである。日本外務省による政策レベル評価でも案件によっては、現地調査でローカルコンサルタントを活用している場合がある。また、プロジェクトレベルの評価では、USAID、フランス AFD、GTZ がローカルコンサルタントを活用している。図表 3-13 に各機関におけるローカルコンサルタントの活用状況を示す。

図表 4-13 ローカルコンサルタントの活用状況

組織・国名	活用状況
世界銀行	今回の調査対象となっている主要評価業務においては、活用はない。
ADB	活用。現地調査や情報収集のためだけでなく実質的な評価に参加。
IADB	案件によっては、外部コンサルタントの一部がローカルコンサルタントだが、積極的活用はしていない。
UNDP	すべての国別評価に活用。
USAID	現地化されているプロジェクト評価では頻繁に活用。政策レベル評価では近年活用が減っているが今後再度より活用していく方針。
CIDA	国別評価はカナダと対象国のコンサルタント混成チームを結成。
DFID	活用あり。
オランダ	評価チームメンバーとして、特に現地調査でのインタビュー時などに活用。
ドイツ	現地調査のインタビュー調査時などの場合に活用。 GTZ では外部の評価者の中に、当該国の評価者が必ず含む規定になっている。
フランス	現地調査において活用が奨励されている。 AFD によるプロジェクト評価は原則としてローカルコンサルタントが実施。
日本	現地調査のインタビュー調査や質問票調査のほか、情報収集や追跡調査等に活用することもある。

(出所)本調査他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-5-4 合同評価の実施状況

2005年のパリ宣言を踏まえ、OECD DAC EVALNET では、相互のアカウントビリティ確保、評価プロセスのオーナーシップ向上、援助受入国のニーズにより合った評価の実現、援助受入国の評価能力強化のため、援助受入国との合同評価を推進している。また国連機関においても特に国連機関同士の合同評価が推奨されている。例えば、2009年には初めて、国連チーム全体と南アフリカ政府による合同評価が実施された。

しかし実際には、単独で実施する評価に比べ、合同評価にはより多くの時間や人的資源が必要となっており、現状の予算・人員では対応に限界があるとする機関もある。例えば世界銀行は、過去の合同評価において、評価基準、情報開示方針、情報アクセス・入手方法、報告書の理事会等への報告の仕方等で、ドナー間の相違が大きく、調整が大変であった経験などを踏まえ、実務的な観点から特に積極的に合同評価を推進してはいない。

こうした状況から、OECD 調査でも、ほとんどの評価を他ドナーや援助受入国と合同で実施している機関から、合同評価を全く実施していない機関まで様々であった。全評価に占める割合は、JICA<sup>13</sup>を除くと、全体の73%がドナー単独の評価、9%が他機関との合同評価、4%が相手国との合同評価、3%はどちらか特定されていない/両方との合同評価である。なお、OECD 調査が指摘するとおり、合同評価の定義、つまり「合同」

<sup>13</sup> JICA はプロジェクトの中間評価や終了時評価に、JICA 職員及び JICA 雇用のコンサルタントに加えて援助受入国政府カウンターパートが参加する合同評価を行っており、プロジェクト評価であることから年間実施件数も非常に多い。このため、OECD 調査では、この項目において、JICA が全体の数字に影響を与えていることが複数回指摘されている。

の度合は機関により様々であることに留意する必要がある。

本調査対象機関における合同評価の実施状況を図表 4-14 に示す。日本外務省を含む 14 機関中 13 の機関・国で何らかの合同評価を実施した経験があり、特に DFID は非常に積極的である。本調査で現地調査を実施した世界銀行、IADB、USAID、DFID、ドイツ(BMZ、GTZ)では DFID を除き、どの機関もパリ宣言に対応して実施はしているものの、一般的に、合同評価は手続きが複雑で時間がかかり、より表面的になりがちであるとして特に積極的ではなかった。

図表 4-14 合同評価の実施状況

組織・国名	他機関	援助受入国	備考
世界銀行		×	実務的観点から特に積極的でない
ADB		×	
IADB		×	他ドナーとの合同評価には積極的でない
UNDP			
USAID		×	特に積極的ではない
CIDA			
DFID			非常に積極的である
オランダ			全体の約 3 割が合同評価
ドイツ			特に積極的ではない
フランス			外務・欧州省、AFD とともに実施
日本外務省			

(出所) OECD, 2010 及び本調査による他ドナー文献調査、現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

評価実施者は、援助機関同士の合同評価の場合、外部コンサルタントを中心としたチームに両方または片方の機関からメンバーが参加している(UNDP、CIDA 等)。一方、援助受入国との合同評価の場合、両国のコンサルタント(国際機関の場合は国際コンサルタントと対象国コンサルタント)の合同チームに委託する場合や、これに両方または片方の国/機関からメンバーが加わる場合などがある(UNDP、CIDA 等)。コンサルタントの起用に当たっては、TOR 作成や選考作業が共同で行われる。また、上述の国別評価の場合と比べ、より多くの現地調査が行われる場合がある。

#### 4-6 援助受入国側の視点・意見を取り入れる仕組み

パリ宣言及びアクラ行動計画を踏まえ、援助受入国の評価プロセスへの取り込みが求められており、援助受入国の評価能力強化と評価への参加が DAC EVALNET でも大きな課題となっている。DFID、デンマーク、スウェーデンをはじめとする OECD 調査対象機関の半数の評価政策に、評価における援助受入国の役割の重要性が明記され、合同評価や評価能力強化が盛り込まれている。

援助受入国側(政府、受益者)の視点・意見を取り入れる具体的な仕組としては、1) 合同評価、2) ローカルコンサルタントの活用、3) 評価項目や情報収集方法における配慮及び4) 評価プロセスへの援助受入国関係者の参加が考えられる。またこれ以外に援助受入国の評価能力強化に関する活動が考えられるが、上記のとおり DAC EVALNET メンバーの半数にとっては評価部署のマンデート外にあたる。実際には、研修実施などが行われている。

1) 合同評価及び 2) ローカルコンサルタントの活用状況は既述のとおりであり、多くの機関が援助受入国側の視点を反映する方法として採用しているが、厳密には、コンサルタントは援助の受益者、関係者とは異なっており、援助受入国側の視点・意見を評価に取り入れる仕組としては不十分である。

3) 評価項目や情報収集方法における配慮については次項以降に詳述するが、「妥当性」の項目において開発政策との合致にとどまらず援助受入国の開発ニーズに沿っているかを確認したり、社会全体の便益や費用対効果まで考慮した評価項目となっていれば、より援助受入国側の視点が反映されていると考えられよう。また情報収集に際して、広く受益者や関係者の意見を聞く仕組が取り入れられているかも重要である。一方、評価項目においてはドナー側が持つ優先課題の促進や、組織マネジメントの観点が含まれている場合もあり、また全体の開発効果における各機関の貢献度をどう測るかという議論もなされているが統一した見解には至っていない。こうした項目は、必ずしも援助受入国側にとっては重要ではない場合があり、どこまで注力するかのバランスが重要と言える。

4) 評価プロセスへの援助受入国関係者の参加については、OECD 調査によると、対象国関係者の参加が最も多いのが、情報収集・現場訪問である。またおよそ半数の機関において、TOR 策定など評価デザインに援助受入国関係者が定期的に参加している。一方で、評価計画策定や評価実施決定時の参加・相談は限定的である。図表 4-15 のとおり、こうした傾向は、本調査対象機関においても同様である。

一方、レファレンスグループなどへの参加は、OECD 調査回答の約 3 割が常にまたは定期的に、40%が時々、25%が全くないと答えており、機関によって様々であった。なお、ひと口に援助受入国の「参加」と言っても、単純に関係者からの意見聴取や協議のみを指している場合もあるため、OECD 調査は、実際の参加度合は数字で表れているより少ないと見ている。

図表 4-15 評価プロセスの各段階における援助受入国カウンターパートの参加状況

組織・国名	評価計画(実施決定など)	評価デザイン(TOR 策定など)	情報収集(インタビュー協力を含む)	ドラフト報告書へのコメント
世界銀行				
ADB				
IADB				
UNDP				
USAID				
CIDA				
DFID				
オランダ				
ドイツ		(GTZ)	(GTZ)	
フランス				
日本外務省				

(出所)本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

OECD 調査は、評価プロセスへの援助受入国関係者参加のための取組が進んでいる国・機関として、本調査の対象機関の中では IADB、UNDP、オランダを挙げている。本調査対象機関におけるグッドプラクティスを図表 4-16 に示す。当該評価のステアリングコミッティなどへの参加を通じて評価デザイン策定に関与する例や、報告書へのコメントが文書として報告されたり、報告書最終化の前にステークホルダー会合が開かれたり、評価結果・提言に関する協議の機会が設けられている例が多い。

図表 4-16 評価プロセスにおける援助受入国関係者参加のグッドプラクティス

- ・ 評価実施準備において援助受入国政府と協議を行う(IADB)
- ・ 本部の当該評価ステアリングコミッティと緊密に連絡を取るローカルステアリングコミッティ(大使館職員、援助受入国政府カウンターパートが参加)を設置する(フランス外務・欧州省)
- ・ リファレンスグループやステアリンググループに援助受入国関係者が参加する場合がある(オランダ)
- ・ 現地コンサルタント、現地再委託調査を積極的に活用。メンバー全員が現地コンサルタントのケースもある(UNDP)
- ・ ドラフト報告書へのコメント受領に加え、最終報告書へのコメントも報告書と共に理事会に提出(IADB)
- ・ ドラフト報告書へのコメント受領に加え、現地での最終ステークホルダー会合で評価結果・提言を協議し報告書が最終化される(UNDP)
- ・ 評価結果や提言に対し、対象国の大蔵大臣等担当大臣のコメントや反応が書面で提出され、それに対する世界銀行評価部署の回答と共に、評価報告書に掲載される。(世界銀行)

(出所)本調査による他ドナー文献調査に基づき調査団作成。

## 4-7 評価枠組

### 4-7-1 評価項目

図表 4-17 に、各機関の評価項目を示す。多くの援助機関が、いわゆる DAC 評価項目(DAC Evaluation Criteria)と類似の評価項目を採用している。DAC 評価項目は、



OECD-DAC 援助評価上級部会で合意された評価項目で、妥当性(Relevance)、有効性(Effectiveness)、効率性(Efficiency)、インパクト(Impact)、持続性(自立発展性)(Sustainability)から成る。

ただし、DAC 評価項目は合意からすでに 20 年近くが経過し、現在の開発援助の現状に合わなくなっている点もある。それは、もともとプロジェクト評価のために提案された評価項目であり、国別援助計画や課題別援助政策の評価のためには十分ではない、という点である。実際、各機関は政策レベル評価のために DAC 評価 5 項目に新たな項目を追加している。今回の調査では、新たな追加項目として他の援助機関の活動との相互補完性や一貫性を評価する「整合性」(Coherence)が特に頻繁に見られた(IADB、CIDA、DFID 等)。その他、DAC 評価 5 項目の他にパリ宣言への対応として「マネジメントの原則・パリ宣言の順守」(Management Principles/Adherence to the Paris Declaration)、「調和・調整」(Harmonization and Coordination)等の項目を含めている機関がある(CIDA、DFID)。

また、DAC 評価 5 項目の項目名を採用していても、具体的な評価内容は政策レベルの評価に適すように変更している場合がほとんどであった。特に以下の点が目立った。これらの点については次項以降で詳述する。

妥当性を「戦略的妥当性」(Strategic relevance)等として、選択と集中によって、自身に比較優位のある分野に集中したか等を評価している機関がいくつかある。

世界銀行のように有効性とインパクトを分けずに、「成果」(Outcome)という用語で代表させている機関がある一方、有効性の評価は可能だがインパクトの評価は困難であるとして評価項目から外している機関もある。

効率性の評価は、多くの場合、社会費用・社会便益分析を実施せず、投入とアウトプットを比較する簡便な手法が用いられている。

図表 4-17 評価項目の比較(主に国別評価)

組織・国名	妥当性	有効性	効率性	インパクト	持続性 (自立発展性)	整合性	その他の項目 (及び注記)
世界銀行			( )	( )			世界銀行の戦略の妥当性、達成された成果、制度開発インパクト
ADB							国の位置付け、開発への貢献度、ADB の実績
IADB							
UNDP							反応性、国連が掲げる価値観の促進、戦略的パートナーシップ
USAID				( )			ただし 2009 年の新評価ガイドラインの記述に基づく
CIDA							マネジメントの原則・パリ宣言の遵守、横断的課題、M&E
DFID				( )			対象の範囲、調和・調整、インパクトについては可能な限りとしている
オランダ					( )		
ドイツ(BMZ)							左の整合性は「補完性」を指している
ドイツ(GTZ、KfW)							
フランス(外務・欧州省)							成果(Outcome)
フランス(AFD)							AFD の貢献 / 追加性
日本(外務省)				( )			効率性は「プロセスの適切性」という項目名になっている
日本(JICA)				( )			「有効性(インパクト)」という項目を設定している。

(出所)本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-7-2 戦略的妥当性の評価方法

DAC 評価 5 項目のひとつである妥当性では、通常、自国及び援助受入国の上位政策との整合性を評価する。上述のとおりいくつかの機関では、これを「戦略的妥当性」(strategic relevance)と呼んだり、「整合性」や「補完性」という評価項目を追加することで、当該機関の比較優位性に基づいているか、当該機関が成長する(=重要性が増す)援助機会を選択しているかについても検証している。以下に各機関の戦略的妥当性やそれに類する項目の評価方法をまとめた。なお、国際機関と二国間援助機関では「援助戦略」の意味付けが違うという意見もあると思われるが、それについては第 5 章で別途検討する。以下の表で言う「戦略的妥当性」とは、比較優位を活かしているかどうか(日本では「選択と集中」と言うこともある)という意味である。

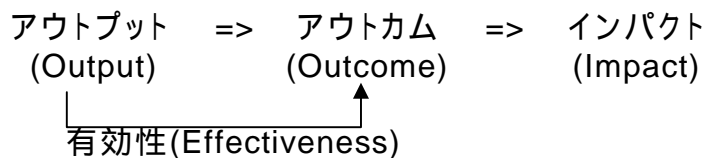
図表 4-18 戦略的妥当性の評価方法

対応方法	援助機関	説明
「戦略」という言葉の使用	世界銀行	国別援助評価では、まず当該国が目指す開発目標の妥当性を評価し (Relevance of the Objectives)、その後、目標に対応する世界銀行の戦略の妥当性 (Relevance of the strategy towards meeting the Objectives) を評価することとしている。
	UNDP	「戦略的ポジショニング」という大枠の中で、「戦略的妥当性」または「妥当性」として、対象国の政策や開発ニーズ、背景との整合性だけでなく、対象国における UNDP の立場や比較優位等も評価される。
項目の追加	CIDA	妥当性の項目は従来どおりの内容だが、CIDA の強みを活かした支援や援助コミュニティにおける存在感などに関して、「整合性」(coherence) や「パリ宣言の遵守」の項目で評価している。
	DFID	次の三つが戦略的妥当性の評価にあたる。 整合性(Coherence) : 他の政策、プログラム等との整合関係、 他のドナー及び援助受入国の重点事項や制度・慣行との調和・調整、 対象の範囲(Coverage) : どのようなグループが援助対象になりあるいは排除されたか。
	ドイツ	BMZ では DAC 評価 5 項目に加え、補完性 (Complementarity) も評価項目としており、他ドナーの活動に照らしての相互補完性やドイツの比較優位という視点から戦略的妥当性を評価している。GTZ は各案件の評価にあたり、BMZ が規定している貧困削減指向の援助 (Poverty orientation)、参加型開発 (participatory development)、危機予防 (crisis prevention) 等の分野横断的課題が案件形成や実施の段階で考慮されていたかを検討している。

(出所) 本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

### 4-7-3 効果性の評価方法

DAC 評価 5 項目では、援助の効果を測る項目として、「有効性」(effectiveness) と「インパクト」(impact) の 2 種類が設定されている。「有効性」が、開発プロジェクトの目的 (Objective) を達成した度合であるのに対して、「インパクト」は長期的な社会経済状況の変化 (正負両方の場合があり、最終的な開発目標 (Goal) の達成状況を含む) の発生の有無及び度合を指す。これに対して世界銀行などでは 2005 年まで、両者を分ける必要はないとして「効果性 (Efficacy)」という評価項目を設定していた。他方、アウトカム指向 (Outcome-oriented) あるいは結果重視 (Results-based) の管理方式の普及に伴い、アウトカムという新しい用語が援助の世界でも急速に普及した。これに影響を受けて、近年の開発援助では次のような用語の使い方が一般的になっている。



(アウトプットがどの程度うまくアウトカムに変換されたか)

\* 上記のアウトカムとインパクトを総称して「結果 (Results)」と呼ぶ援助機関もある。

本調査の結果、国別評価など政策レベル評価では、有効性の評価は可能だが、インパクトの評価が困難である等の考えから、評価項目に含めていない援助機関が複数あることが確認された (CIDA、UNDP、オランダ等)。また、未だ用語の使い方がばらばらで、それ

それぞれの機関が言う有効性がどのレベルの評価を指しているのか、相互に理解するのが難しい状況にあるということも分かった<sup>14</sup>。以下に効果性に関する評価方法の例を示す。

図表 4-19 効果性の評価方法の例

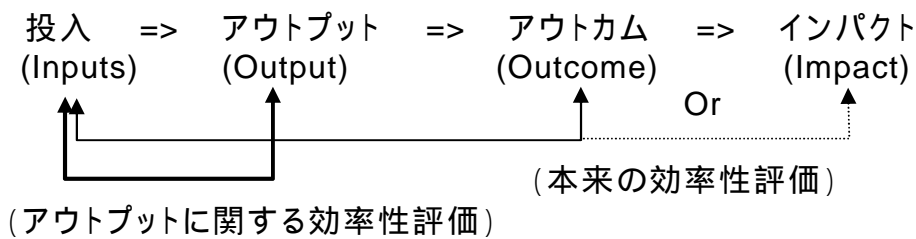
考え方	組織・国名	説明
有効性とインパクトを分けずにまとめて評価	世界銀行	有効性とインパクトを分けずに、まとめて成果 (Outcome)の中で評価している。制度開発インパクトまで含む考え方である。ただし、この Outcome は有効性とインパクトのみならず、DAC 評価 5 項目でいう妥当性、効率性もカバーしていることに留意が必要。
	日本 (外務省)	国別評価では、有効性の中で、アウトカムまで評価するとしており、アウトカムとして中間アウトカムと最終アウトカム (インパクト)があるとしている。一方で、アウトカムに関する有効性を評価することは極めて困難とも述べている。しかし実際の評価報告書ではほぼ常にアウトカムに関する評価が試みられている。
有効性とインパクトを別項目で評価	ADB	有効性とインパクトを分けて評価している。ADB は、有効性はプロジェクトによる直接的な効果、インパクトはより長期的な効果、と分けて考えており、有効性は ADB による援助との因果関係を明確にしやすいが、長期的な効果であるインパクトは他ドナーやその他環境などの影響を受けるため因果関係を明確にすることが難しいとしている。
	ドイツ (BMZ, GTZ, KfW)	3 機関とも DAC 評価 5 項目の有効性とインパクトを別項目として、有効性を直接的もしくはプロジェクトの目的そのものへの効果、インパクトを派生的もしくはプロジェクトの上位目標への効果として捉えている。
インパクトを評価しない	UNDP	有効性は事前に設定されたアウトカムの達成状況を中心に評価されており、インパクトの視点は含まれていない。
	CIDA	国別プログラム評価における有効性は、プロジェクト・レベルの投入額と主な成果 (Outcome) (できるだけ定量的なもの)を中心に記載されている。評価調査の資金的な限界などを考慮し、インパクトについてはあまり調査していない。
	オランダ	有効性という評価項目がなく、有効性ではプログラム目標の達成に対する活動の直接的効果や貢献度合を評価している。

(出所)本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-7-4 効率性の評価方法

DAC 評価 5 項目の効率性 (efficiency) を評価するということは、本来、社会費用・社会便益分析 (Social cost-benefit analysis) を実施するということである。以下の一連の流れで言えば、投入 (貨幣価値換算額) とアウトカムあるいはインパクト (同様に貨幣価値換算額) を比較して評価するということになる。

<sup>14</sup> なお、開発援助の世界以外 (例えば、アメリカの国内行政分野) では、用語の使い方がさらに若干異なる場合があるので注意が必要である。一連の流れを、アウトプット=>中間アウトカム=>最終アウトカムとして、アウトカムから介入行為以外の外部要因による影響値を除いた純粋な変化量をインパクトと呼ぶという認識の仕方である。いわゆる「アウトカム指向 (Outcome-oriented)」とは、この認識の仕方に基づいた用語であり、上記のボックスのなかの中間に位置するアウトカムを目指すという意味ではない。



しかし今回の調査で分かったことは、政策レベル評価では本来の効率性評価は難しいとして、投入とアウトプットを比べる簡便な効率性評価が幅広く定着しているということである。具体的には、援助実施にあたっての人員配置、予算の効率的な活用、意思決定のタイミング等の適切性を、関係者インタビューを中心として調査することが多い。これは、日本の外務省の「ODA 評価ガイドライン」におけるプロセスの適切性と近い評価の視点であると言える。下表に効率性評価方法の例を掲載する。

図表 4-20 効率性の評価方法の例

組織・国名	説明
ADB	国別評価において、効率性を 3 つのステップで評価している。計画と実際の実施の比較。援助実施のタイミングによる効率性の比較。タイムリーで効果的な実施に対する各現地事務所による貢献度合(現地事務所の人員配置、本部と現地事務所の役割分担の適切性も含む)。
CIDA	一部の国別プログラム評価では、プログラム全体の効率性として、年間出資額に対して、そのためにかかった運営管理費(コスト)とその割合を算出し、CIDA の他国プログラムと比較している(例:バングラデシュ国別評価)。また、支援モダリティ(セクターワイドアプローチ、ドナー協調案件、二国間直接支援案件、NGO 等による提案型案件)の選択の適切性についても評価を行っている。
フランス(外務・欧州省)	財務的・技術的・組織的・人的な投入が適切な時期に最小費用で投入されたか、ベンチマークと比較するとどうか、より少ない予算あるいは別の方法で同じ結果を得られなかったか(例:他のドナーによる同様の介入との比較)などを行っている。ただし、国別・セクター別の内部収益率(IRR)や費用効果比率(B/C)等を用いた社会全体の見地からの費用対便益の評価は行っていない。
日本	プロセスの適切性は、政策の妥当性や結果の有効性を確保するようなプロセスが取られていたかを検証する基準である。具体的には、被援助国のニーズを継続的に把握する努力(政策協議、セクター別会合等)がなされたか、現地 ODA タスクフォースや本省の実施体制が整備されていたか、政策の実施状況を定期的に把握するプロセスが取られていたか、といった点を検証項目にする。

(出所)本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

なお本調査においては、社会費用・社会便益評価に関して、このために必要な貨幣価値情報をどのように入手・特定しているかも調査項目に含めたが、上述のとおり社会費用・社会便益評価が行われること自体極めて少なく、特段の情報を得ることはできなかった。今回参考までに入手したプロジェクト・レベルの評価ガイドラインでは、経済学的手法を用いて確立された標準的な社会費用・社会便益分析の手法が用いられている<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 具体例としては、アジア開発銀行のプロジェクト・レベル評価に関するガイドラインである“Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations”(2006)の Appendix5 において、貨幣価値情報の特定方法が説明されている。

#### 4-7-5 援助機関の「可視性」の評価方法

本調査では、援助機関の「可視性」(visibility of aid agency)を評価項目に入れている援助機関があるかどうかを調べたが、今回の調査対象機関には、それを入れている機関はないことが分かった。

#### 4-7-6 マネジメントの観点からの評価項目

援助機関のマネジメント(運営管理)に関する項目を評価項目に入れている援助機関があるかどうかを調べたところ、ADB、UNDP、CIDA、フランス等で導入されていることが分かった。代表的な例として以下のBOXにフランスの例を挙げる。

##### BOX 4-1 フランス外務・欧州省におけるマネジメントの観点からの評価項目

フランス外務・欧州省の評価ガイドラインにおける「有効性」は、通常の DAC 評価項目のそれとは違い、マネジメントの観点からの評価項目にあたる。「有効性」の評価は、アウトカム、インパクトに至る前のマネジメントの評価であると明確に位置付けている。具体的には以下の項目を評価するとしている。

- ・ 予期されぬ出来事の監視と管理の質
- ・ 予算の執行比率
- ・ 予算超過とその理由の探索
- ・ 現場でのステアリングコミッティ会合の状況
- ・ 必要があれば、条項 (clauses) の承認 (各種文書への正式署名、予算の執行、条件の監査など)

(出所)本調査による文献調査結果に基づき調査団作成。

#### 4-7-7 貢献度合・帰属度合の評価

援助受入国の現場では、複数の援助機関、NGO、そして当の政府等様々なアクターが開発に関する活動を行っている。最終的に実現した開発効果のそれぞれの機関の貢献 (contribution) 度合 (援助機関によっては帰属 (attribution) 度合ともいう) はどのように評価すべきかについて、以下の一覧表に貢献度合・帰属度合に関する各援助機関の考え方や分析方法をまとめた。

これを見ると、統一した考え方や具体的な評価方法はまだなく、世界銀行、IADB、CIDA の3機関が貢献度合を測定する際に考慮すべき事項などを示すにとどまっている。また ADB、DFID 等は、貢献度合に言及しつつも測定は難題であると結論づけている。また、そもそも貢献度合や帰属度合を考えると自体にあまり意味はなく、関係者全員の活動に帰すればそれで十分という考え方も見られた。

図表 4-21 貢献度合・帰属度合の比較

組織・国名	説明
世界銀行	国別プログラムの成果 (Outcome) は、世界銀行、他のドナー、政府及び外的要因の 4 つの要因の合成によって決まる。従って、このそれぞれの相対的な貢献度合についても測定する。
ADB	完全に ADB の貢献度合のみを他ドナーの貢献度合をから切り離して把握することは不可能であるとしている。できることは、その限界を認識した上で、主要要素について分析することである。
IADB	結果 (Results) の達成に影響を与える要素は、IADB のパフォーマンス、当該国のパフォーマンス、外的要因の 3 つである。この 3 つのいずれかに明確に区分することは大変難しいが、この 3 つの各要因による貢献について、それぞれ叙述的説明を加える。
UNDP	特別な手法を用いた評価は行っていない。評価室は本項目についてワークショップを開催し、手法マニュアルやガイドライン案を作成している。(最新の評価ガイドライン(ドラフト)に貢献度合・帰属度合の特定手法に関する複数の手法が記載されている。)
USAID	情報なし
CIDA	帰属度合 (attribution) を測るのは難しいとの認識から、全体の支援額に対する CIDA の支援額の割合の分だけ貢献 (contribution) していると思なしている。
DFID	DFID の介入による曖昧な帰属度合を明らかにするのは大変難しく (very challenging)、DFID の貢献を他の影響と区別することを目的として、他のパートナーと共同評価を実施すべきとしている。また、国別プログラム評価の場合には、可能な範囲で採用すべき評価項目として Attribution が示されており、DFID が帰属度合の評価を模索している姿勢がうかがわれる。
オランダ	特に評価していない。
ドイツ(BMZ, GTZ, KfW)	BMZ:取り入れられていない。 GTZ の結果の連鎖モデルでは、アウトカム(直接的結果)と包括的(間接的)開発結果(インパクト)との間に帰属性ギャップがあり、このギャップを埋める帰属度合の推定に、Before and After Comparison 及び反事実的状況 (Counterfactual) を用いているとしている。
フランス(外務・欧州省、AFD)	外務・欧州省は、帰属度合の特定に関心を持っているが、具体的にどのように実施するかの記事はない。 AFD は、「AFD の貢献/追加性」を評価項目に入れて評価することとしている。
日本(外務省)	日本のみならず他ドナー・国際機関、援助受入国、NGO 等のステークホルダーによるインプットがあり、開発成果は様々な要因による帰結であるため、政策レベルにおいては日本の援助の有効性を正確に把握することは極めて困難であると述べているが、実際の国別評価報告書の分析では、CIDA 同様、インプットの割合の分だけ貢献しているとみなされることが多い。

(出所)本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-7-8 因果関係の特定方法

国別評価などの政策レベル評価において、ある援助機関の介入とその国の開発状況の変化(社会経済指標の変化等)の間に因果関係を特定するのはたいへん難しいと考えられている。しかし本調査では、個別の評価においていくつかの方法が用いられていること、あるいは利用が検討されていることが分かった。一般的排除法の利用、業績測定の利用、構造化インタビューの利用、「反事実的状況」の利用などである。これらの例を以下の BOX にまとめた。

## BOX 4-2 政策レベルの因果関係(援助実施と社会経済指標の変化の関係)の特定方法の代表例

- 一般的排除法(General Elimination Method)の利用  
一般的排除法は、論理的な手続きによりインパクトを特定しようという方法である。具体的には、次のステップで実施する。なお分析結果は、数字を用いつつ論理的に記載する。  
ステップ1: 想定された成果(Expected Outcome)と対象期間の記述  
ステップ2: 成果が現れることが期待されるマクロレベルの社会経済指標の経年変化の記述  
ステップ3: 対象期間における特定援助機関の介入の記述(金額、人的投入、活動回数)  
ステップ4: 対象期間に発生した外部要因及び他アクターの活動の影響の検討  
ステップ5: 当該援助機関の介入による影響度合の特定 = 因果関係の判定  
(例: UNDP モザンビーク国別評価(2004))。
- 業績測定(Performance Measurement)の利用  
モニタリングの一種である業績測定を次のステップで適用して因果関係を推定する。  
成果指標(Outcome Indicators)を決める。 ベースライン値を収集する。 目標値を設定する。 毎年の実績値を収集して報告する。 定期報告(四半期毎や年度毎)において、実績値がベースライン値を離れて目標値に徐々に近づいていけば、想定された因果関係があったものと推定する。(例: USAID の R4 レポート (Results Review and Resource Requirement report)の記載)
- 構造化インタビュー(Structured Interview)の利用  
援助受入国政府の行政官や他ドナーの担当者にインタビューして因果関係を推定する方法である。構造化インタビューとして実施する。具体的には、特定援助機関が介入を実施する以前の状況はどのような状況だったか、現在はどのような状況か、両者の差と当該援助機関の介入は関係があると言えるか、あると言えるならそれはどのような部分に関してどの程度か、を順番を追ってインタビューする。(例: 多くの国別評価報告書)
- 「反事実的状况」(counterfactual)の利用  
ある開発介入を受けた特定の個人や組織について、同一の個人や組織がその介入を受けなかった場合にはどうなっていたかという反事実(counterfactual)を想定し、その両者の事後的な指標変化(例えば所得水準)を比較したときの差を推定するという方法である。具体的には、介入以外の条件が同じ比較可能である比較対象群と介入を受けた群を比較することによって推定する。政策レベルの評価で本手法を用いる場合、例えば国別評価であれば比較可能な他国を探し出す必要があり、プロジェクト・レベル評価に比べて困難である。IADB の国別評価ガイドラインでは「同じ地域の他の国の比較可能なデータを吟味することにより、特定援助機関の介入がなかった場合には、どのような社会経済状況となっただろうかの推定を試みる」との記述があり、また ADB の国別評価ガイドラインでも反事実的状况の手法を視野に入れていることが分かる。しかしながら、上記の困難から実際に国別評価で反事実的状况を利用した評価はまだどのドナーでもほとんど実績がないようである。ただし、複数の周辺国や地域全体の平均値と比較するなどの記述はよく見られる記述であり、それはこの考え方に沿った分析方法であるとみなすこともできる。

(出所) 各機関の評価報告書分析結果に基づき調査団作成。



## 4-8 評価段階付け(レーティング)

### 4-8-1 レーティングの導入状況

DAC 評価項目は、単に評価の項目(評価の視点)を提案しただけであり、評価基準(レーティング)の提案はなかった。その結果、開発援助が成功だったのか失敗だったのか、あるいは満足できる結果だったのかそうではなかったのか分かりづらいという批判が常にある。また、複数のプロジェクトを比較したり、援助機関全体としての評価結果を出すことができないといった指摘もある。この点を改善するため、評価段階付け(レーティング)を導入している援助機関がいくつか見られた。

国別評価など政策レベル評価でレーティングを導入しているのは、世界銀行、ADB、CIDA であった。この他、UNDP は、レーティングによって国別評価の本来の目的ではない国同士の比較が行われてしまう可能性を憂慮し、これまでレーティングを導入していなかったがこの問題を再検討する予定である。また、プロジェクト/プログラム・レベル評価では、ドイツの GTZ 及び KfW がレーティングを導入している。レーティングの段階数は、世界銀行が 6 段階、ADB が 4 段階、CIDA が 5 段階を採用しており、GTZ、KfW も 6 段階を採用している。

その他の援助機関ではレーティングを導入していない。図表 4-22 にそれぞれの機関のレーティングの導入状況の概要を示す。また国別評価でのレーティング実施の例を BOX4-3 に示す。

図表 4-22 評価段階付け(レーティング)の比較

組織・国名	レーティング導入の有無、 段階数		コメント
	政策 レベル	プロジェクト レベル	
世界銀行	(6段階)	(6段階)	各評価項目に関して、「非常に満足」～「全く不満足」の6段階。
ADB	(4段階)	(4段階)	項目ごとに言葉遣いが異なる。「非常に妥当」～「妥当でない」等。
IADB	×	×	評価の目的である教訓抽出とアカウントビリティ確保のためには、叙述的な議論が必要であり、レーティングを導入するとそこで議論が止まってしまうと考え、導入していない。
UNDP	×	×	レーティングによって国別評価の本来の目的ではない国同士の比較が行われてしまう可能性を憂慮し、これまで導入していない。2010年にレーティングを導入した国別評価マニュアルを作成したが、外交的にセンシティブであるという課題の克服が難しいと判断され、当初予定されていた試行は見送られた。
USAID	×	×	実績測定を用いて、あらかじめ設定された数値目標を達成したかどうかのみにより援助のパフォーマンスを判断しており、レーティングの必要性に関する発想はそもそもない。
CIDA	(5段階)	-	サンプルプロジェクトについて、各評価項目に関して、「非常に満足」～「全く不満足」の5段階で評価する。
DFID	×	×	-
オランダ	×	×	-
ドイツ	BMZ ×	GTZ (6段階)  KfW (6段階)	BMZ: BMZが実施する政策や課題別評価にはレーティングはなじまないとして、導入していない。 GTZ: 「とても良い/期待より明らかに良い」～「無益だった/状況は悪化した」の6段階。 KfW: 妥当性、有効性、効率性、インパクトは「とても良い、期待を大幅に上回る」～「完全な失敗だった」の6段階。持続性(自立発展性)のみ4段階。
フランス	×	×	-
日本	外務省 ×	JICA (4段階)	JICA: 2009年度から3援助形態(円借款、無償資金協力、技術協力)のレーティング手法を統一した。「A(非常に満足)～D(不満足)」の段階を基本としている。

(出所)本調査他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

### BOX4-3 国別評価におけるレーティングの事例

「世界銀行プログラムの成果レーティング(Bank Program Outcome Ratings)  
カンボジア国別援助評価(1999-2006)」

世界銀行独立評価局(IEG)は、カンボジアに対する国別援助プログラムに定められた目標(Objective)に基づいて成果(Outcome)をレーティングした。このことは、カンボジアの開発状況をレーティングすることとも、世界銀行やカンボジア政府のパフォーマンスを評価することとも違う。下表で答えようとした主な質問は、「世界銀行プログラムが達成しようとしたことをどの程度達成したのか?」ということであり、世界銀行の国別援助戦略書におけるそれぞれの戦略目標(Strategic goal)に沿った形でレーティングが行われた。総合評価は「ある程度満足(Moderately Satisfactory)」であった。

世界銀行プログラムの成果レーティングの要約

世界銀行の戦略目標	世界銀行プログラムの成果レーティング
1. マクロ経済の安定、経済成長、貧困削減	ある程度満足
2. 社会サービス提供の改善	満足
3. 農業、地方開発、自然資源開発	ある程度満足
4. インフラ復旧・復興・拡大支援	満足
5. 公共行政改革	不満足
総合評価	ある程度満足

(出所)世界銀行(2007) Cambodia: An IEG Country Assistance Evaluation 1999-2006.

#### 4-8-2 総合評価記載方法とレーティング結果活用の際の統合方法

総合評価(Overall evaluation)は、評価項目それぞれに関して出された評価結果を最終的に単一の評価結果にまとめたものである。また、まとめるための方法を統合方法(Synthesis method)と言う。総合評価はその名のとおり、総合的に勘案して、一言で言うところのどのような結論になるかを明記することに意味があり、結果はレーティングで示されることもあれば、下記のようなレーティング結果の統合をせずに文章で示されることもある。総合評価という概念と、レーティングという概念を混同せずに明確に分けて考えることが重要である。レーティング結果を用いる場合の統合方法には、数字による重み付け(例:3~1など)を用いた数量的な統合方法(Numerical Weight and Sum:NWS)と、言葉による重み付け(例:「たいへん重要である」「重要である」「ある程度重要である」など)を用いた定性的な統合方法(Qualitative Weight and Sum:QWS)がある。

国別評価など政策レベル評価において、何らかの総合評価を制度として明確に導入しているのは、レーティング評価を導入している世界銀行及び ADB であった。CIDA は複数のサンプルプロジェクトに関して定められた評価項目に関してレーティングを行い、そのレーティング結果の平均値を算出しているが、国別評価としての総合評価結果という位置付けでは用いていない。また、プロジェクト・レベル評価では、同じくレーティングを導入しているドイツの GTZ、KfW が総合評価制度を導入している。これらの機関では、個別の評価項目のレーティング及び総合評価のレーティング結果を、評価報告書の冒頭や巻末に1ページ

にまとめて掲載するなどしており、評価結果の分かりやすさの観点からは効果的であると思われる。

統合方法としては、評価項目やセクター等のレーティング結果(数値)をその重要性によって比重付けした上で集計する方法が予想されたが、実際には、プロジェクトレベル評価で GTZ がその方法を採用している以外は ADB が単純合計あるいは単純平均を採用しており、一方世界銀行は、言葉による定義に基づく定性的な統合方法を採用していた。総合評価のレーティング数は、ADB も世界銀行も個別の評価項目のレーティング数と同じ数を設定している。

なお、総合評価の方法を制度として明確にしておらず、レーティングの統合によって総合評価を記載していない援助機関でも、実際の評価報告書では最後に「結論」(Conclusion)や「総合評価」として文章で定性的に総合的な結果をを明記している場合がほとんどであり、そこでは文章による定性的な結論が記載されている。以下の図表 4-23 にそれぞれの機関の総合評価記載方法の概要を示す。

図表 4-23 総合評価記載方法の比較

記載方法	組織・国名	コメント
レーティング結果を統合	世界銀行	「非常に満足」「満足」「ある程度満足」「ある程度不満足」「不満足」「全く不満足」の6段階。 定量的統合方法ではなく、定性的統合方法（「質的加重・合計」という）を用いている。具体的には、言葉による定義一覧を設定して適用している。
	ADB	「非常に成功」「成功」「部分的に成功」「不成功」の4段階。 国別援助プログラム評価(CAPE)全体としての総合評価は、ボトムアップアプローチで得られるポイント（「セクター実績ポイント」30点満点）とトップダウンアプローチで得られるポイント（「国別ポイント」）30点満点を同じ比重付けでセクター総合ポイントと国別ポイントを合計して出す。満点は60点。
	ドイツ GTZ、KfW	GTZは6段階スケールの総合評価を実施している。各評価項目の重要性に応じて3~1の重み付けをし、評価項目全体の加重平均を算出し、総合評価としている。 KfWは、妥当性、有効性、効率性、インパクトの4つの基準の比重付けを規定せず、プロジェクト毎に判断している。ただし、妥当性と有効性の低かったプロジェクトは常に「不成功」と判定される。総合評価によって一目でそのプロジェクトが成功だったのかそうでなかったのかが判断できるようになっている。
	日本 JICA	論理的なフローチャートによる統合方法を採用している。
文章による記載	IADB	それぞれの評価項目に関する評価結果 (Evaluative judgments) を記載する、としている。
	フランス 外務・欧州省	外務・欧州省の報告書では、文章によって総合評価結果を書いている。
	日本 外務省	総合的な評価の記載は ODA 評価ガイドラインでは制度化されていないが、設定された3つの視点から総合的に判断し、文章による総合評価を記載している報告書も見られる。
総合評価の記載無	CIDA	サンプルプロジェクトのレーティング結果から、8項目それぞれについて単純平均値を算出し各項目の評価に用いており、それら全体の平均値も算出しているが、それを総合評価結果としてはしていない。
	UNDP	各評価項目の評価結果を結論として記載しているが、それらをまとめて総合評価として単一のレーティングや文章で記載することはしていない。
	DFID	各評価項目の評価結果を結論として記載しているが、それらをまとめて総合評価として単一のレーティングや文章で記載することはしていない。
	オランダ	2006年までの段階では総合評価の記載はない。
	ドイツ BMZ	各評価項目の評価の後、総合化して Overall の評価をすることはしておらず、2010年までの評価報告書では総合評価の記載はない。

(出所) 本調査による他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-9 情報収集方法

政策レベル評価では、プロジェクト・レベル評価とは異なる、新しいあるいは革新的な情報収集方法や事実関係の特定方法が用いられている可能性があるため、本調査ではこれらについても調査を行った。

#### 4-9-1 統計データ収集及びサンプルサーベイの利用状況

政策レベル評価では、マクロレベルの社会経済状況の統計データを多くの機関で用いている。政策レベル評価においてもっとも重要なデータソースのひとつであると言える。

また、政策レベル評価でも、特定セクター対象の課題別評価においては、受益者が比較的明確に定義できる場合や、全世界にちらばる関係機関(各国事務所等)に対してサンプルサーベイが用いられているケースがあることが確認された。例えば、ドイツ BMZ が、複数年にわたって実施したアフガニスタン東北地域への援助評価において、無作為サンプルサーベイや基準を決めて選択したサンプルへのインタビュー調査などを実施しており、日本の政策レベル評価ではみられない大規模なデータ収集を行っている。一方、国別評価等対象が広範囲な評価においては、サンプルサーベイを実施する場合はあまり見受けられない。これは、現地調査期間や予算上の制約や、受益者が多岐にわたることなどが理由と考えられる。

#### 4-9-2 インタビューの利用実態

国別評価などの政策レベル評価に関して、各機関ともインタビューを主要な情報源として用いていることが分かった。とくに政府関係者等を対象にしたグループインタビューを実施して、短時間で必要な情報を集めるという方法が用いられている場合があることも分かった。

ただし、政策レベル評価だからといって特別なインタビューの手法があるわけではなく、プロジェクト・レベル評価の場合と同様、半構造化インタビューやフォーカスグループインタビュー等<sup>16</sup>のインタビュー方法が用いられていることが確認された。

#### 4-10 評価結果・提言のフォローアップ

2009 年に実施の OECD 調査によると、評価結果の活用程度の低さが昨今の各ドナーによる評価プロセスの中で大きな課題であるとされている。上記調査では、約半数のドナーが評価結果に対する対処方針策定とその実施計画策定のメカニズムが整備されていると回答している。しかしながら、実際に提言実現のための活動が実施されたかをフォローアップする体制を整えているドナーはさらに少数である。また、対処方針や提言実現のための活動内容を公表しているドナーは全体の約三分の一であった。以下に、本調査で対象とした 13 機関の評価結果・提言のフォローアップ体制を記す。

<sup>16</sup> 半構造化インタビューとは、事前に大まかな質問事項を決めておき回答者の答えによってさらに詳細に尋ねていくインタビュー方法。フォーカスグループインタビューとは一対一ではなく、複数の比較的同質的な人々のグループに対してインタビューをする方法。

#### 4-10-1 提言実現状況フォローアップ体制と評価結果の援助政策への反映体制

下表のとおり、評価結果に基づく提言に対し、対処方針や提言実現のための行動計画を策定し、さらにその実施状況を定期的にフォローアップする体制を整えているのは世界銀行、ADB、UNDP、CIDA、DFID、ドイツ(BMZ 及び GTZ)、フランス(外務・欧州省)である。現在の日本の体制もこのグループに入る。これら機関は、対応方針作成後はその実行によって、または提言を次期政策に反映することによって、評価結果を援助実施体制や実施方法改善のために活用する姿勢が明確となっている。CIDA が対応方針実施の他に、Corporate Memory System 及び e-Lessons Database により得られた教訓を蓄積するシステムを整えていると評価ガイドラインに記載しており興味深い。公開はされていない。ただし、対応策が実施されていなかった場合に具体的な制裁機能を有している機関はない。

本調査の国内ヒアリングにおいて、「評価結果がどのように活用されているのか、実際の援助改善に役立っているのか見えてこない」という意見があったが、こうしたことから分かるように、国民に対するアカウントビリティ確保のためには、提言に対し、どのような対応方針が作成され、どの程度それが実行され、改善されたのか示すことが重要である。対処方針が評価報告書の別添として一緒に公表される体制となっているのは、CIDA、ADB、世界銀行である。評価報告書と一緒にではないが、対応方針や行動計画が公表されているのは、UNDP である。これら機関は各提言への対応策実施に期限を設けており、ADB と UNDP ではネット上のシステムを用いて実施状況を定期的にフォローアップしている。日本外務省は各年次 2 年前に出された提言がどのように対応されたのかを評価年次報告書において公表している。また、2009 年より、ウェブサイト上においても、2007 年度以降実施評価の提言フォローアップ状況が公表されている。

このように、多くの機関において提言実現のフォローアップ体制は整いつつあるが、その実施についてはどの機関も未だ試行錯誤の段階にある。取組の進んだ UNDP でも 2009 年評価政策レビューは評価結果が実施レベルでの決定にあまり活かされていないと述べている他、ADB もイントラネット上での提言フォローアップシステム(Management Action Record System:MARS)の有効性については今後検証するとしている。対応方針は通常、提言ごとに策定されるため、その数が大量になる。そのため、定期的にフォローアップされるべき対応方針も大量となり、その効率的実施はどの機関でも課題になっている。この点、例えば、世界銀行では一つの提言に対する対応方針実行状況は 4 年間フォローアップする、ADB では各提言の実行期限時にフォローアップする等それぞれ対応しているが、日本外務省でも、今後、具体性や緊急性等の観点から提言を絞り込んだ上で、対応策を具体的に策定し、着実なフォローアップを図るといった新しい方法を検討している。

評価結果を援助政策に反映させるメカニズムとしては、ほとんどの機関が評価結果を組織の長、理事会、国会等の政策決定組織へ直接報告する独立した体制を取っている。特に国別評価については、次期国別プログラムや援助計画に反映させるために評価実施のタイミングを政策策定期間に合わせている機関が多い。さらにフランス外務・欧州省、DFID、ADB では、新たな国別プログラムやプロジェクトの審議過程に評価部局が参加し、評価結果や提言が考慮されるよう促す体勢になっている。日本外務省でも、第 3 章にて既述のとおり、評価結果と政策策定との連携を強化するため、評価・広報室が国別援助計画策定の東京タスクフォースに参加していた。

図表 4-24 各ドナーの提言フォローアップ体制

組織・国名	対応方針の策定	対応方針実施期限の有無	実施予定対応方針の公表	対応方針実施状況の定期的フォローアップ	対応方針実施状況の公表	提言や対応策の活用方法
世界銀行		*1			*2	対応方針実行による改善
ADB						対応方針の実行
IADB		×	×	×	*3	次期国別戦略への反映
UNDP						対応方針実行による改善
USAID	×	×	×	×	×	将来のプロジェクトのデザインへの反映や、予算配分の際の参考に活用
CIDA					X	Corporate Memory System 及び e-Lessons Database により得られた教訓を蓄積
DFID		情報なし				対応方針実行による改善
オランダ		×	情報なし	×	×	国会への報告
ドイツ(BMZ)		情報なし	×		×	対応方針実行による改善
フランス(外務・欧州省)		情報なし	×		×	対応方針実行による改善
日本外務省		×	×			対応方針実行による改善と次期国別援助計画への反映

\*1 実施期限のあるものとなないものが混在している。

\*2 ただし、イントラネット上での内部関係者への公表に限っている。

\*3 イン트라ネット上で内部関係者が、個別にはないがマネジメントのコメント全体を取り纏めたものへのアクセスが可能になっている。

(出所)本調査他ドナー文献調査及び現地調査ヒアリング結果に基づき調査団作成。

#### 4-10-2 評価対象国の国内政策へのフィードバックの体制・方法

多くのドナーが政策レベル評価(特に国別評価)の評価結果を評価対象国関係者に共有している。例えば、フランス外務・欧州省はローカル・ステアリングコミッティ(大使館職員



と評価対象国政府の関係者で構成)を通じて評価結果を共有している。世界銀行では、国別評価の結果は評価対象国政府に共有され、大蔵大臣等担当大臣のコメントが書面で提出され、それに対する世界銀行側の回答と共に評価報告書の一部となる。現地でワークショップを開催して評価結果を発表したり、現地語の報告書を配布して評価対象国側と共有しているドナーも多い。DFID、UNDP、IADB は評価実施時から評価対象国政府関係者と協議をし、報告書ドラフトへのコメントを求めるなどしており、評価結果が十分に共有されていると言える。

ただし、提言への対処方針までを共有しているドナーは少数である。例えば、UNDP では、提言への対処方針は評価対象国に共有されていないことが多く、評価対象国における評価結果の活用状況はまちまちであるとされている。また、ADB では評価対象国政府に対する提言も MARS によってその実現状況をフォローアップすることになっており、提言は共有されているが、提言実現のための活動を実施する義務が ADB 自身にないためその実現を担保する仕組みはない。

日本の外務省による政策レベル評価の実施において評価対象国政府関係者はインタビュー対象者になることはあるが、その評価計画や報告書作成時にコメントが付されたり協議に参加することはない。また、報告書の完成後は英語版が配布されるものの、細かいフォローアップについては現地大使館や現地 JICA 事務所の対応に一任されているのが現状である。

#### 4-11 評価結果の公表・共有

2009 年の OECD 調査結果によれば、約三分の二のドナーが、評価報告書の主要な読者は政府機関職員や幹部であり、ODA 評価の主目的は援助改善であると回答している。日本外務省では、自国民への説明責任を ODA 評価の重要な目的の一つとしているが、自国民に評価結果を公表・共有しているドナーは必ずしも多くない。また、援助受入国の一般市民に対して評価結果を共有しているドナーは少数(7 組織)で、援助受入国の立法機関(国会等)に評価結果を共有しているドナー数は 5 とさらに少なかった。なお、直接の受益者に対する共有は約 3 割(13 組織)程度であった。

本調査で対象とした 13 機関においても、上記のような傾向がみられ、USAID を除くいずれの機関も説明責任を果たすことは評価結果の公表・共有の一義的な目的とはなっていない。成果測定と援助改善を目的とし、想定する読者は組織内の職員や執行理事会、もしくは国会等となっている。報告書は、すべての機関がウェブサイト上で公開している。ただし、機関によっては近年情報が更新されていない場合(オランダ)、一部の報告書や要約しか掲載していない場合(CIDA)や検索機能の使い勝手が悪くアクセスしづらい場合(USAID)がある。日本外務省は 1999 年度以降に実施された政策レベル評価の報告書は

全文、要約共にすべてダウンロード可能であり、年度別や地域別に検索することができ、充実している。ただし、英文のウェブサイト上では ODA 評価のサイトの在り処が分かりづらく、報告書の検索機能が無いなど、改善の余地はある。

報告書は援助改善を目的としているため、一般向きではなく専門用語を用いて書いている場合がほとんどである。分量は組織によってまちまちであり、国別評価に相当する評価報告書が 100-200 ページの大作である場合(フランス外務・欧州省、DFID 等)とページ数に制限を設けて簡潔な報告書を目指している場合(UNDP は 55 ページ、IADB は 25 ページ、等)がある。インターネットが普及した現在でも、ほとんどの機関が報告書は電子データのみでなく、冊子等のハードコピーでも作成している。例えば、UNDP ではハードコピーは地域局、関連する本部の部署、UNDP 国事務所、評価対象国のパートナー、他機関の評価担当部署、評価学会・ネットワーク、地域の研究機関などに広く配布されている。USAID では、主要評価案件の報告書印刷部数は 1,000 冊と多い。世界銀行では、各報告書当たり通常、200 冊程ハードコピーを作成している。さらに、組織の幹部や内部職員、専門家を対象にした数ページ程度の要約や小冊子を作成している機関もある(USAID、DFID、世界銀行)。

報告書自体は専門性の高いものを目指しているため、一般向きの広報用として別途パンフレットや年次報告書を作成しているドナーも多い。例えば、DFID は評価年次報告書を 50 ページ程度でカラー写真を多用し、一般向けに分かりやすい言葉で作成している。フランス外務・欧州省は、Evaluation Review というその年の評価案件をまとめたパンフレットを作成している。これらはいずれもウェブサイト上で公開されている。日本外務省も一般向けにカラー写真を多用した評価年次報告書を作成している他、各評価報告書の概要を 4 ページ程度にまとめてウェブサイト上で写真と共に公開しており、他ドナーと同様に一般国民へ向けた広報に力を入れていると言える。

#### 4-12 ODA 評価に対する世論・関心等

欧米諸国の国民は一般的に貧しい国を支援する道義的責任があると考えている国民が多数派である。しかし近年、より効果的な援助への関心は高まっている(カナダ、米国、英国、フランス)。インパクト評価等、より厳格にどのような状況下においてどのような援助手法が効果があるのか(ないのか)を把握できる手法にニーズや関心が高まっているが、評価予算との兼ね合いもあり、各機関とも注意深くテーマを選択して実施している。

BMZ は国民の ODA に関する意識調査を 2010 年から 2011 年にかけて実施予定であり、今後の活用方法は注目に値する。世界銀行でも時折意識調査を実施するが、回収率が低いため結果の信頼性が低く、役立たないことが多いとヒアリングにおいて確認された。

日本では、毎年内閣府が「外交に関する世論調査」を、財団法人国際協力推進協会 (APIC) が「国際協力に関する調査」を実施している。

#### 4-13 各機関が抱える ODA 評価実施上の問題点

本調査にて現地調査を行った世界銀行、IADB、USAID、DFID、ドイツ (BMZ、GTZ) のうち、世界銀行を除くすべての機関において、大規模な評価実施体制再構築が行われていた。特に、イギリスとドイツでは評価の独立性を一層高め、評価の質を向上させるために外部独立評価機関設立に向け準備中である。こうした動きは、まさに同時期に評価実施体制の再構築を試みている日本外務省にとって参考になり得るものと思われる。

また、前述のように、2009 年の OECD 調査によると、評価結果の活用程度の低さが昨今の各ドナーによる評価プロセスの中で大きな課題であるとされている。各ドナーとも、提言実現のフォローアップ体制を試行錯誤の中、改善している状況が窺われる。例えば、世界銀行は、独立評価局の勧告・提言のフォロー・アップについては、幹部のオーナーシップや提言実施による学習効果よりも、提言に対するコンプライアンスを強調する傾向があったため、これまでマネジメント・アクション記録は、充分活用されていなかったとの反省に立ち、今後フォローアップ体制は提言自体の実質的内容に重点を置き、組織としての学習及び知識戦略と関連付ける改革の方向を示している。

さらに、より効果的な援助の実施、成果への関心の高まりからインパクト評価への期待が高まっているが、帰属度合 (Attribution) や因果関係の評価手法は確立されたものが未だなく、引き続き課題となっている。また、より厳格なインパクト評価への関心の高まりによって評価の専門性が高くなったり、パリ宣言による影響で合同評価などより多くの人材・時間を要する評価への要請が高まる中、評価の専門知識やスキルをもつ人材の不足、評価予算の不足が多くのドナーに認識されている。限られた評価予算を効果的に用いることに関連しては、ADB が小規模ドナー国の国別評価については通常の国別評価より簡易な方法をとっていることが参考になる。

ODA 実施機関間での連携の問題も多くのドナーで指摘されている。例えば、米国は国防省の軍事関連まで含め、多くの省庁・機関が対外援助を行っており、米国政府全体として国別援助評価を行う場合に、関係全機関の連携が絶えず問題となっている。対外援助の目標が貧困削減と一本化して明確である英国等に比べ、米国は軍事的政治的視点も含まれるため、実施方法も複雑になりがちで目的が定まりにくい。ドイツも各機関による評価の実施体制、評価手法、評価概念等がばらばらであり、統一化する必要性と各機関による連携不足が指摘されている。日本では JBIC の ODA 部門が JICA に統合され、ODA の実施は JICA に一本化された形となっているが、複数の省庁も ODA に関わっており、その手法や目的が一元化しづらいという課題は米国やドイツの状況と似ていると思われる。

多くの場合、評価実施はドナー主導で行われ、評価項目もドナー中心のものが多くなることも、複数の機関が認識している(ドイツ、英国、フランス)。日本も同様の傾向にあるが、UNDP や IADB は国別評価に援助受入国政府の視点・意見を取り入れる仕組みを整備しており、こうした取組は参考となろう。また、前述の通り、フランスではのローカル・ステアリング・コミッティの活動がある。

#### 4-14 日本の ODA 評価体制に関する課題と今後の方向性

「開かれた国益の増進」では、ODA 評価改善の方向性について、以下のとおり記している。

途上国で行う開発協力には、予測できないトラブルがつきものである。そうした中、無駄がなく、効果の高い援助を行うには、過去の事例から教訓を学び、同様の失敗を繰り返さないよう、将来の案件に活かすことが重要となる。また、成功例を普及させるためには、その成功要因を分析することが必要である。そのため、ODA の評価に関する体制を強化し、過去の教訓を今後の援助に着実に反映出来るよう努める。また、評価結果の活用を推進するため、評価手法を研究し、分かりやすい評価を実施する。

ここでは、「開かれた国益の増進」が示した ODA 評価の 3 つの改善策：(1)ODA 評価体制の強化、(2)過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学ぶ取組のための仕組み作り、(3)評価の「見える化」による情報開示を大項目として、第 3 章、第 4 章の分析を元に課題の整理とそれら課題に対する今後の方向性を検証する。

##### 4-14-1 ODA 評価体制の強化に関する課題と今後の方向性

###### 1. 課題

「開かれた国益の増進」では、ODA 評価体制の強化について以下のとおり述べている。

###### 評価部門の独立性強化と外部人材の登用

ODA 評価部門の体制と独立性を強化し、評価の客観性と重みを高める。具体的には、外務省の ODA 評価部門の責任者に知見と経験を有する外部人材(有識者等)を招くことや同部門の ODA 政策部門からの分離(具体的には外務省の国際協力局から大臣官房への移管)を進める。また、我が国の ODA に関する様々な意見に耳を傾けるため、「ODA ご意見箱(仮称)」を設け、NGO やコンサルタント等、外部や現場からの意見・提言が外務省・JICA に届きやすくなるよう心がける。

本項目に関する課題には、以下のような点が考えられる。

- ・ 評価部門の位置付け: 上記の言及、あるいは、2010年のDAC対日援助審査(peer review)でも指摘されたように、評価部門の体制と独立性の強化は重要な課題である。現在、外務省ではこうした指摘を踏まえて、評価部門の大臣官房への移管や評価部門長への外部人材の登用などを通して、見直しを進めているところである。ただし、例えばイギリス、ドイツ等ではODA評価部門を実施機関の外に置く改革が進行中であり、スウェーデンではSwedish Agency for Development Evaluation (SADEV)のようにすでに独立の評価機関を設置している等、独立性の担保に徹底しており、こうした例と比較すれば、外務省内での機構改革にとどまる現在の見直しが、必ずしも独立性の確保等に資するかは、引き続き注視を要するだろう。
- ・ 専門人材の確保: 評価部門の位置付けに関連して、評価の専門知識を持つ人材の確保も重要である。上記のとおり、評価・広報室長の公募を行ったことは、適切な対応と考えられる。同室職員についても、数年で異動を続ける外務省職員が、評価の専門性が高まる中での評価案件実施管理や、OECD DACのEVALNET等専門性の高いネットワークでの議論への対応等を行うには限界がある。こうした組織上の問題点を解決するためにも、人員配置の見直しや専門家の室員登用等といった改革も視野に入れて、引き続き評価部門の強化を図っていくことが必要であろう。
- ・ 第三者のあり方: 評価の独立性の確保、強化のためには、上記の評価部門の位置付けに加えて、第三者のあり方が非常に重要である。これまで6年間活動してきたODA評価有識者会議の活動が終了したが、同会議は国際協力局長の懇談会として設置されており、独立性や権限、委員の選定方法が明確でない、局外の管轄事項に意見をにくい等の問題が指摘されてきた。

さらに同会議は、1) 委員が直接の評価者となっていたこと、2) 同会議を通じて各案件の相互検証を行っていたため、評価者以外による質確保は行っていなかったこと、3) DAC評価品質基準(ドラフト)はODA評価ガイドラインに参考資料として掲載されているものの、まだ最終承認されていなかったもともあり(2010年に最終承認)、実際の同委員会の質確保手段として活用されていなかったことの3点において、他ドナーとは大きく異なっていた。これらは、評価の独立性と質の確保の観点からは、改善の余地があると思われる。

他ドナーの例を見ると、第三者委員会が評価者となるケースはなく、コンサルタントが評価の実施者となる機関が多い。一部、内部に評価者を擁している機関があるものの、こうした機関は評価担当部署の独立性が高いこと、専門家を抱える費用がかかることを考えると、日本での導入は非現実的である。一方、ほとんどの機関では、ODA

評価の独立性、客観性を保つと共に評価の質を確保するため、常設または案件ごとに設置された外部委員会、または、専門家によるパネル・ピアレビューア―等が、評価年間計画及び個別案件の評価デザインや報告書等のチェック、助言等を行っている。こうした他ドナーの体制を参考にしつつ、新たな評価実施体制と第三者のあり方を検討する必要がある。

一方、日本における開発援助評価コンサルタントについては、政策レベル評価に携わることが可能なコンサルタントの絶対数が十分ではないとの指摘もある。コンサルタントの質の差が大きく、また評価を実施する業者が固定化したり、他の開発関連業務と掛け持ちで行ったりしている現状を鑑みると、より質の高い評価実施のためには、新しい評価人材の育成・確保も長期的な検討課題であると言える。

- ・ 評価の質の確保：「開かれた国益の増進」では、活用可能な評価が求められており、評価の質の確保はますます重要となっている。このためには、上記のような第三者を通じた質の確保の手段を構築するだけでなく、評価調査実施に適切な調査期間や経費を充当することが今後も求められる。外務省政策レベルODA評価では、従来他ドナーと同程度または若干少ない程度の予算が確保されていたが、2010年度は価格競争が導入されたこと、調査期間が短くなったことから、一件あたり経費が例年より減少している。価格競争による経費節減や新規参入を促しつつも、それらが質の低下につながることを防ぐよう、対策を講じることも重要である。
- ・ 関係機関の役割分担：より大きな視点からは、新JICAが発足しODA実施機能がJICAに集中した中で、ODA評価における外務省、JICA、関係府省庁の役割分担がこのままでよいかどうか、検討することも課題として挙がってくると考えられる。例えば、現在は外務省が政策レベル評価として国別評価を実施し、JICAは国別援助実施方針に基づく評価は実施していないが、これが現状に即しているか確認する必要がある。また、現在は外務省、JICAともにプログラム・レベル評価を実施しているが、こうした役割分担に変更の必要がないのかも検討の余地がある。さらに、現在、外務省・JICA以外の府省庁が担当するODAの評価や、国際機関を通じた支援の評価については、十分な制度が整っているとは言い難い。また、NGOとの合同評価が行われているものの、その目的や活用体制は不明瞭である。

## 2. 今後の方向性

上記課題を踏まえて、ODA評価体制の強化という観点から、今後の対応として以下の方向性が考えられる。これらの中には、本調査の範疇や外務省のみによる検討の範囲を超え、より広い意味でのODA改革に繋がるものが含まれている。これらすべての即時実現を期待することは現実的でないが、調査の結果確認された問題提起として記載

する。

- ・ 評価部門の独立性と専門性の強化に関して: 1) 評価部門を外務省大臣官房に移して評価部門の独立性を高めるとともに、外部専門家人材の登用を進めるという現在の方向性を堅持する。2) 中長期的には、外務省・JICA以外の府省庁によるODAや多国間機関を通じた支援も含むODA全体の評価を統括させるために、内閣官房等、外務省外にODA評価機能を移すことも検討に値する。
- ・ 有識者等の活用による質の確保に関して: 上述のとおり、評価実施者としては、これまでどおり常設の有識者委員会委員が行う方法と、他の多くの援助機関同様案件毎に選定される専門家(学者、コンサルタント等)に委託実施する方法が考えられる。このメリット、デメリットについて下表にまとめた。これを踏まえて、以下の点を今後の方向性として記す。

図表 4-25 評価実施者のメリット・デメリット

評価実施者	メリット	デメリット
常設の有識者委員会委員	- 案件毎に選定される専門家に比べて、外務省に対して厳しい意見を主張しやすい。	- 必ずしも評価や評価対象分野・地域の専門家ではなく、自身が情報収集・分析を行う訳ではないため、分析結果と結論・提言のつながりが弱くなる場合がある。 - 同じ評価者による評価が繰り返される。
案件毎に選定される専門家	- 評価や評価対象分野・地域の専門家として、専門的な手法と知見を用いた調査を行い、分析結果に沿った結論・提言を導出できる。 - 評価案件ごとに競争に基づき選定することができる。	- 業務発注者である外務省に対して厳しい意見主張をためらう場合がある。

- 個別評価ではなく、評価全体について助言を行う常設の第三者委員会を設置することが望まれる。同委員会は、評価年次計画やODA評価ガイドライン、評価年次報告書の内容、提言への対応方針等への助言や、対応方針実施状況のフォローアップを役割とする。委員会メンバーは、明確な基準と任期に基づいて選定し、更新に関する規定も設ける。メンバー構成としては、評価や外交に関する学識経験者、国際協力分野のNGO、メディア、国際機関に加えて、JICA、経済団体、政策に関する市民団体等を含めることも検討する。本第三者委員会は、諮問機関としての位置付けではなく、評価担当部署や国際協力局等に対して勧告<sup>17</sup>を行えるような、独立した権限のある立場を与えることも検討に値する。なお、委員会には、外務省の代表者がオブザーバー参加し、求めに応じて評価年次

<sup>17</sup> ここで述べる「勧告」は法律に基づいて行う勧告ではない。ただし、単なる提言とは違い、対象機関が対応策について何らかの回答をすることを義務付けるということを想定しているため、あえて「勧告」という用語を使用した。

計画、評価年次報告書の内容、提言への対応方針、あるいは、第三者委員会が出す勧告等の実現可能性に関して説明することが望ましい。

- 評価一件あたりの経費は、他機関と比較して日本が高いとは言えないことが判明した。総合評価落札方式導入による価格競争や新規参入を進めることも重要であるが、同時に評価の質を維持する上で適切とされる経費水準がどの程度であるかの視点も重要である。ただし、後述するように、ローカルコンサルタントを雇用しての現地調査が必要である場合、より詳細な英文報告書を作成する場合、現地において評価結果説明のワークショップを開催する場合等には、それに応じた予算と期間の確保が必要である。また、十分な調査期間、より多くの業者の参入を確保するため、毎年の公示をできるだけ迅速化する。個別評価案件の実施者は、常設されている委員会から選ぶのではなく、その都度競争に基づき選定した評価者に委託する場合には、評価チームの一員としてまたは外務省からの依頼を通じて、対象となる国やテーマの専門家を含めることが重要である。また、評価終了後に評価者のパフォーマンスを上記第三者委員会が評価することも検討に値する。
- 個別評価の実施に際しては、評価計画、ドラフト報告書への助言を役割とする検討委員会を設置することも検討に値する。委員会メンバーは、当該国、分野の複数の外部専門家を中心に、外務省・JICAの実施担当部署、評価担当部署の然るべき職員などが考えられる。

・ ODA評価体系の見直しに関して：

- 短期的には、外務省とJICAの間での役割分担を見直すことを検討する。特に1) 国別評価の対象と手法について、JICAにODAのすべての援助形態が集中した現状に則し、かつ重複のないように整理を行う。その際は、次章で詳述するように、外務省が行う政策レベルの評価にODAの目的である「外交の視点」を採用し、日本政府として、外交的観点からODA政策を実施していくことが有効と思われる。また、2) プログラム評価はすべてJICAが担当し、外務省は政策レベル評価に専念する、または3) 特定のセクターや協力プログラムの評価は、他ドナーやNGOとの合同評価を含めJICAが行い、スキーム別評価、国際機関を通じた支援の評価を外務省が行う等の整理が考えられる。
- 中長期的には、上記のとおり、現在の外務省の担当範囲を超えた部分のODAの評価(他省庁によるODA、国際金融機関を通じた支援等)についても担当部署を一元化し、ODA全体として体系的な評価を実施できるようにすることが望ましい。その際は、ODA評価以外の国内のチェック機能との重複もできるかぎり避



けるよう、機能の一元化を行う。

#### 4-14-2 評価結果から確実に教訓を学び取るための仕組みに関する課題と今後の方向性

##### 1. 課題

「開かれた国益の増進」では、過去の成功例・失敗例から教訓を学び将来の援助に役立てることを重視し、以下のように述べている。

評価を通じて失敗事例・成功事例双方から教訓を導き出し、教訓を将来に活かすためのフィードバックを強化する。これにより、失敗を繰り返さず、成功例を広げて、無駄のない援助の実施を目指す。具体的には、評価を実施する際に、政策レベルの評価については援助計画の新規策定や改定が予定されている案件を中心に選定していたこれまでのやり方を改め、我が国の外交・開発政策の重点方針に応じて選定し、プロジェクトレベルの評価では、事後段階の評価に加え、出来る限り有益な教訓を引き出せそうな案件（他のプロジェクトにも活用できる成功例や失敗例となり得るもの）については、詳細な評価を、対象を選別して重点的に行う。その上で、評価結果については、外務省・JICA の関係者全てがそれを共有・蓄積できるようにし、それ以後の案件形成・選定段階へのフィードバックを徹底する。具体的には、政策レベルで評価対象を選ぶ際に出来る限り多くの関係者から意見を求める（評価対象選定会議）。評価結果についてはすべてデータベース化（教訓の共有を含む）し、外務省・JICA の全ての関係者が過去の評価の結果を直ちに参照できるようにする。また、具体的なプロジェクトを形成・選定する際には、必ず当該対象国の案件や（他国におけるものであっても）類似の案件に関するそれまでの評価結果が反映されているか確認する体制を整える。

本項目に関する課題には、以下のような点が考えられる。

- ・ 評価案件選定基準：上記では、現在のような計画策定期間に合わせた評価案件選定ではなく、政策の重点方針に応じて選定することが提案されている。しかし、国別援助計画策定方法が今後変更されることがあっても、何らかの計画策定のタイミングに合わせて評価を実施することが最善と考えられる。「過去のODA評価案件のレビュー」でも複数のヒアリングや質問票調査の結果から、評価実施と計画策定のタイミングの良さが提言実現の促進要因の一つであると結論付けている。案件選定そのものに課題があるわけではなく、評価実施後のフィードバック、フォローアップ体制の改善によって教訓をさらに学ぶことは可能であると考えられる。ただし、プロジェクトやプログラム・レベル評価において、従来以上に教訓抽出可能性を重視して案件を選定することや、第6章で検討する「分かりやすい評価」の観点から、国民の理解促進のための評価案件を別途選定することは、検討に値する。

- ・ 評価項目、視点：評価にあたって、これまで以上に教訓の抽出と活用を重視するためには、どんな視点を用いて何を評価するかが重要である。この点については、第5章で詳細に検討し、提案を行う。
- ・ 援助受入国の意見の反映：援助改善に資する教訓を得るためには、援助国である日本側からの視点のみならず援助受入国側の視点を評価結果や提言に反映させることが重要である。しかし現在、日本の政策レベルODA評価の実施プロセスにおける、援助受入国の意見反映の機会、現地調査によるインタビュー等の対象としての参加に留まっており、他ドナーと比べても限定的である。また評価対象国への評価結果の共有状況も弱い。被援助国政府・機関による評価も実施されているが、その結果の活用は参考程度に留まっているのが現状である。
- ・ 評価結果のフィードバック体制の整備：評価結果を援助の改善に結びつけるためには、まず評価による提言の質を向上させることが必要である。また、提言の実現のためには、評価結果や提言を関係者に共有する体制の整備も不可欠である。現在でも評価報告書はウェブサイト上で公開されているが、「過去のODA評価案件のレビュー」の結果からも、不十分であることが窺える。またJICAにおいても、フィードバック促進に向けたJICA関係者向けアンケートを実施したところ、評価結果の利用・活用促進のために必要な措置として、評価結果入手方法の簡易化が最も多く挙げられている。
- ・ 評価結果の政策への反映体制の整備：評価を通じて学んだ教訓を活かすためには、結果のフィードバックに続いて、その結果に対して対応方針が作成され、それが実施に移されたかどうか、結果が政策に反映されたかどうかをフォローアップする仕組みが不可欠である。他ドナーとの比較では、こうした日本の仕組みは比較的整っている。しかしその中身を見ると、図表3-14のとおり、提言に対する現在の対応方針には改善を検討すべき課題もある。
- ・ 重点課題別評価の改善：重点課題別評価、特にイニシアティブ等に関する評価には、国際会議等に先駆けて、日本が新たにイニシアティブを発表する予定の分野における日本援助のこれまでの貢献を明らかにすること（形成型評価）、発表から数年経過したイニシアティブを対象とし、これまでの取組の成果を明らかにすること（総括型評価）、という2つの目的がある。日本外務省の評価では、どちらの目的で評価を行い、その評価結果をどのように活用していくのか、という点で、十分な整理がなされていない面がある。現状では、どちらの評価であっても、実施状況改善や次期政策への活用のための提言をしているが、「国際会議等の場において、日本政府が当該分野への資金的・政策的コミットメントをアピールするために発表される分野別の政策である」（外務省、2009）という認識に即した評価の目的と結果活用方法の整理が必要である。

## 2. 今後の方向性

上記課題を踏まえ、過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取るための仕組みという観点から、今後の対応として以下の方向性が考えられる。

- ・ 評価案件選定基準の確認に関して: 評価結果や得られた教訓を今後の援助政策の策定に直接的に活かすためには、何らかの計画策定のタイミングに合わせて評価を実施することが望まれる。ただし、これまで政策への反映体制が必ずしも十分ではなかった重点課題別評価について、国際協力局外の評価実施要望を把握する体制を整備することも検討に値する。
- ・ 援助受入国側の視点を反映させる体制の整備に関して:
  - 政策レベル評価については、現在要約のみしか作成されていない英文(または現地語)報告書について、全文もしくはそれに準ずる、要約よりも詳しい概要版を作成し、ドラフト段階で援助対象国のコメントを求めて反映させることを検討することが望ましい。
  - 評価対象国関係者への報告書配布を行うと共に、大使館が現地でのワークショップを主催することを検討する。さらに、その後は大使館が責任を持って政策協議の場で説明することも意義がある。これによって、評価協力者へのフィードバック、成功理由・失敗理由の分析結果の共有を行い、評価結果の次期政策への活用が推進される。
  - 被援助国政府・機関による評価については、評価の質を確保する手段を講じた上で、対処方針の作成や結果のフィードバック方法等を、その他の評価に準ずるレベルまで強化することが望まれる。
- ・ 「過去のODA評価案件のレビュー」による提言の実施に関して: 同レビューでは、評価結果及び提言の質向上、政策への反映体制の改善、フィードバックに関して、以下を提言している。これらの提言は本調査の結果にも沿ったものであり、その実施を今後とも促進することが望まれる。提言の一部は本報告書の第5章、第6章で詳述する項目を含んでおり、それらについては改めて分析、提案を行うが、本節に関する提言を下線で示した。

図表 4-26 「過去の ODA 評価案件のレビュー」による提言

**[提言の質を高めるための改善提言]**

- 提言は4つの領域(ドメイン)に分けて策定する。

レベル 1 ／ レベル 2	本邦本部レベル (外務本省、実施 機関本部など)	現場レベル (大使館、実施機関現 地事務所など)
政策・戦略の方向性レベル		
援助手法・援助手続レベル		

\* なお上記4つの領域以外の提言(相手国政府、国際機関宛の提言など)がある場合は、別途、スペースを設けて記載する。

- 提言の「優先順位」及び「宛先」を可能な限り明確に付記する。
- 提言は可能な限り、評価結果の根拠、対応の方向性、具体的な対応行動の3段階で記載する。
- 提言策定作業は、まず評価者が原案を作り、外務本省担当者・大使館担当者の参加を得て実現可能性を吟味した上で、評価者が最終決定する。

**[評価結果の質を高めるための改善提言]**

- 客観的な評価結果を導出するために、目指すべき成果を一覧にまとめた「目標体系図」の作成を政策策定時に行う。
- 分かりやすい評価結果を導出するために、「総合評価制度」(5段階評価等)を導入する。総合評価が困難な場合には各項目の評価結果を一覧表で示すこと(プロフィールという)も考えられる。
- 新しい課題に対応した評価の手続きを整備する(ODA 評価ガイドラインを改定する)。

**[提言をより政策に反映させるための改善提言]**

- 国別援助計画の策定作業との連携を強める。
- 分野別イニシアティブに関して、外務省としての政策として明確に位置付けて策定することとし、評価との連携を強める。
- 複数の評価報告書で見られた共通の提言については、外務省としての統一した対応方針を検討して決定し、今後の評価においてはその実現状況の確認を必ず行う。

**[評価結果の効果的な広報・フィードバックを実現するための改善提言]**

- 1年間に行われた評価結果の概要を一覧にして全公館に周知するとともに、特に関係の深い公館には評価報告書の現物を送付する。
- 評価結果を関係者に広報するための各種の工夫を実施する(報告書の構成の工夫、現地報告セミナーの実施など)。

注:下線は調査団。

(出所)外務省、2010a。

- ・ 結果・経験の共有方法の改善について: 評価結果は、現在でも個別評価報告書や評価年次報告書のウェブサイト上での公表やその事実の周知等を通じて行われているが、一層の改善が必要と考えられる。第6章で提言するようなウェブサイトへのアクセスの改善に加え、援助関係者向けとしては、各評価報告書から教訓や提言を抜き出し、分野別・地域別・テーマ別に検索できるようなシステムの導入が検討に値する。

・ 対応方針の改善について：

- 対応方針の書きぶりが曖昧で結果的に対応したかがわからないという課題が指摘されており、対応方針をより具体化して記載することが望まれる。そのために、記入例や記入方法等についてのガイドラインを、ODA 評価ガイドラインの一部として作成することも一案である。
- 提言の翌々年度以降フォローアップが行われておらず、実現に時間がかかる提言の実現状況がフォローがされないという課題が指摘されている。これについては、対応方針に実施期限を設け、ADB が実施しているように、評価年度ではなくその期限を迎える時期に基づいて実施状況を確認することが考えられる。この場合、国別評価による提言で次期援助政策策定時に実現すべき提言の場合には、次期策定期間をその対応方針の実施期限とする。
- 現在すべての提言をフォローしているため取りまとめ作業が膨大になっているという課題については、評価・広報室が提言を絞り込んで対処することを検討中である。確かに、「過去の ODA 評価案件のレビュー」で明らかになったように、戦略・プライオリティの明確化、実施状況モニタリング強化、プログラム・アプローチの強化、ODA 広報の強化等については、多くの評価案件で繰り返し提言されており、これらについてその都度対応方針を作成する必要はなく、むしろ全省的な対応方針をまずは策定することが望まれる。ただし、それ以外の提言についても、基本的に援助改善のために対応が必要であるからこそ提言がなされていることを鑑み、フォローアップ作業の効率化のためには、すべて一律にフォローアップするのではなく上述のように、対応方針に実施期限を設け、その期限を迎える対応方針についてのみ実施状況を確認することが考えられる。

- ・ 重点課題別評価の目的に合わせた結果活用と提言フォローアップの実施について：上述のとおりイニシアティブにかかる評価については、2種類の評価の目的によって、評価の重点を下表のとおり変更することも検討に値する。さらに、第5章で提案するように、それが可能となる評価項目を設定することが考えられる。

図表 4-27 2種類の重点課題別評価

評価の種類	形成型評価	総括型評価
評価の目的	国際会議等に先駆けて、日本が新たにイニシアティブを発表する予定の分野における日本援助のこれまでの貢献を明らかにすること	発表から数年経過したイニシアティブを対象とし、これまでの取組の成果を明らかにすること
評価の活用方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>これまでの貢献の国際会議等での外交的なアピール</li> <li>これまでの教訓に即した効果的なイニシアティブ策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>イニシアティブが外交的にどの程度有効であったかの説明</li> <li>イニシアティブの開発成果の説明</li> <li>今後別のイニシアティブを発表する際にどうすれば外交的效果をより増大することができるかの教訓を得る</li> </ul>
フォローアップ	提言内容が新規イニシアティブに反映されているかをフォローアップする	アカウンタビリティが評価の主目的のため、フォローアップは実施しない

#### 4-14-3 評価の「見える化」による情報開示に関する課題と今後の方向性

「開かれた国益の増進」では、「分かりやすい評価」を重視しており、評価の「見える化」について以下のとおり述べている。

ODA 評価の結果については、外務省や JICA の担当者が共有するのみならず、関係省庁・政府機関、NGO、関係企業、研究者を含むあらゆる国民に広く情報を開示し、議論の材料を提供することが重要である。そのため、評価結果をまとめた報告書は、出来る限り専門用語を使わない簡潔な表現で記載するとともに写真や図表を活用して、「分かりやすさ」を徹底する。また、レーティング(評価結果を長い文章で表すのではなく、幾つかの段階表示で端的に示すこと)の導入についても検討する。評価報告書の内容は外務省・JICA の HP で全て公開する(評価の「見える化」の推進)。また、案件レベルでは、事後評価報告書の内容を簡素化し、分かりやすいものにする。

本項目に関しては、第5章及び第6章で詳細に検討するため、本節では今後の方向性を記載しないが、以下のような課題が考えられる。

- ・ 分かりやすい評価と援助改善に資する評価のバランス: ODA 評価ガイドラインにも明記されているとおり、ODA 評価の 2 つの目的である、援助の改善と説明責任(アカウンタビリティ)を両立させることが重要である。後者については「分かりやすさ」が求められる一方、前者については専門的な手法に則った、具体的で詳細な分析が求められる。単に報告書を簡素化するだけでは、援助関係者が実際の援助を改善するためには不十分となってしまうため、どのような方法で「分かりやすさ」を追求するか、十分な検討が必要である。
- ・ 総合評価の導入: 現在の仕組では、評価項目それぞれに関して出された評価結果を、最終的に単一の評価結果にまとめる総合評価がない報告書もあるため、評価の結論がわかりにくい場合がある。他ドナーでの方法を参考にしつつ、総合評価

結果を必ず記載することを検討する必要がある。その場合に、文章による記載とするのか、レーティング結果を統合して記載するのも検討する必要がある。

- ・ レーティング導入是非の検討：上記で引用したとおり、レーティング評価の導入の是非を検討する必要がある。レーティングについては長所と短所があるため、他ドナーの状況も参考にしながら導入の是非を検討していくことが課題である。
- ・ 広報：評価結果の情報開示という点で、日本の ODA 評価における分かりやすい評価への取組は、他ドナーと比べてもある程度進んでいる。ただし、そうした取組が一般には知られていないことから、評価の「見える化」のためには、評価結果の広報を効果的に行うことが重要である。

## 第 5 章

### 評価手法に関する考察



本章では、評価手法に関して、特に評価項目とレーティング導入の検討について考察する。

## 5-1 日本外務省が採用している評価項目

外務省が公表している「ODA 評価ガイドライン(第5版)」(2009)では、以下の3項目を設定している。各項目の詳細は次表のとおりである。

- 政策の妥当性
- 結果の有効性
- プロセスの適切性

図表 5-1 「ODA 評価ガイドライン(第5版)」の評価項目(国別評価の場合)

評価項目	評価項目の詳細
政策の妥当性	<p>妥当性は、我が国の開発援助政策の相手国ニーズとの整合性、我が国の上位政策との整合性(策定後から評価時点においても妥当か)、国際的な優先課題との整合性、他ドナーとの役割分担、日本の比較優位性などを検証する基準である。右及びについては目標体系図に示された当該政策の内容が我が国の上位政策や国際的な開発課題を踏まえて作成されたものかどうかを検証項目とする。</p>
結果の有効性	<p>結果の有効性は、当初設定された目標が達成された程度を検証するための項目であり、インプットからアウトプット、アウトカムに至る流れを踏まえ、実際にどこまで効果が現れているのかを検証するための詳細項目を設定する。具体的には、我が国の実績が被援助国の開発予算のどの程度を占めるものなのか(インプット)、当初設定された目標がどの程度達成されたのか、当初設定された重点課題に向けそれぞれの程度の投入がなされ、どの程度達成されたのかなどを検証項目にする。</p> <p>このように、有効性の検証では、インプット、アウトプット、アウトカムそれぞれのレベルで活動の実績を測定するための指標が必要となるが、我が国の援助政策には指標が設定されていない場合が多いため、評価のデザインを作る段階で指標を設定する必要がある。なお、我が国のみならず他ドナー・国際機関、当該被援助国、NGOといったステークホルダーによるインプットがあり、開発成果は様々な要因による帰結であるため、個々のプロジェクトの結果の把握に比し、政策レベルにおいては我が国の援助の有効性を正確に把握することは極めて困難である。</p>
プロセスの適切性	<p>プロセスの適切性は、政策の妥当性や結果の有効性を確保するようなプロセスが取られていたかを検証する基準である。具体的には、国別援助計画(方針)に示された特定課題への取組やアプローチが実施されたか、被援助国のニーズを継続的に把握する努力(政策協議、セクター別会合等)が払われたか、現地ODA タスクフォースや本省の実施体制が整備されていたか、政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセスが取られていたか、他ドナー・国際機関との連携がとれていたかなどといった点を検証項目にする。</p>

(出所)外務省(2009年)

同ガイドラインではレーティングは導入されていない。また、総合評価については以下の記載に留まり、第三者である評価者に評価判断の多くが委ねられており、各評価項目の評価結果を統合するという意味での、いわゆる「総合評価方式」は採用されていない。

図表 5-2 総合評価の方法

#### 4.2 評価の実施方法(評価手法)

(中略)現在のところ、国内においても国際的にも確立された手法はないが、外務省では、目的、プロセス、結果という 3 つの視点から総合的に評価する方法を採っている。この方法では、まず、評価の視点毎に評価基準を設定し、その基準の程度を分析して評価の判断を行っている。

(出所)外務省(2009年)

### 5-2 「ODA 評価ガイドライン」の特徴と課題

「ODA 評価ガイドライン」の特徴や改善すべき点を考察するためには何らかの分析の視点が必要である。本調査では、他ドナーの評価枠組の分析結果、「開かれた国益の増進」での提言を用いて分析を行った。

#### 5-2-1 分析の視点

まず他援助機関の評価枠組の分析(第4章)から得られた要点は以下のとおりである。いずれも日本の ODA 評価ガイドラインの改定にとって参考となり得る点と言える。

図表 5-3 他ドナーの評価枠組の分析から得られた要点

<p>多くのドナー機関が、いわゆる DAC 評価項目と類似の評価項目を採用している。ただし、もともとプロジェクト評価のために提案された評価項目であり、国別援助計画や課題別政策を評価する外務省 ODA 評価には必ずしも適当とは言えない点もある。</p> <p>多くのドナー機関で、妥当性を「戦略的妥当性」としたり、妥当性に加えて「整合性」あるいは「補完性」という用語を追加することにより、いわゆる「選択と集中」の概念を取り入れている。</p> <p>比較的多くのドナーが援助の効果を直接的・短期的なもの(有効性)と間接的・長期的なもの(インパクト)に分けて捉え、前者は評価しやすいが、後者は困難と見ている。</p> <p>効率性に関しては、援助全体の社会費用・社会便益の評価は難しいのでどの機関も実施しておらず、代わりに投入とアウトプットを比較したり、援助実施過程が効率的に実施されたか等の簡便な評価を実施している。</p>
---

(出所)調査団作成

続いて、日本国内での ODA 改革の動きにも対応したものとすべく、「開かれた国益の増進」に記載された内容のうち、政策レベル評価の項目設定に関連すると思われる項目を、次の図表にまとめた。

図表 5-4 「開かれた国益の増進」 政策レベル評価に関連する項目

項目	政策レベル評価に関連する主な提言
外交理念	我が国の外交理念は「国際社会の平和と繁栄に貢献することこそが自らの平和と反映をもたらす」というものであったが、我が国自身の平和と繁栄を維持していくためにこれまで以上に国際社会全体の平和と繁栄に貢献していくことが求められている。
国際協力の理念	国際協力の理念は「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」 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 我が国にとってより良い国際環境を創造していく。</li> <li>● 途上国への援助は、我が国を含む世界の共同利益追求のための「手段」である。</li> <li>● 「オール・ジャパン」の体制で取り組む。</li> </ul>
ODA の戦略性強化	援助の戦略性を強化(「選択と集中」による戦略的援助) 重点分野を、貧困削減(MDGs 達成への貢献)、平和への投資、持続的経済成長の後押の 3 本柱に集約 政策企画立案機能(外務省)と実施体制(JICA)の強化・役割明確化
援助アプローチ等の改善	効果的・効率的な援助の実施 プログラムアプローチの強化 成果主義への転換 個別の援助手法、援助プロセスの改善
評価	分かりやすい評価を実施(レーティングの導入についても検討) 広報の重視(「見える化」など)
パートナーシップ	民間企業、NGO、有識者などとの連携 国際社会のパートナーとの連携 地球規模課題への取組

(出所)外務省(2010)をもとに調査団作成

なお、「開かれた国益の増進」の主要な特徴のひとつは、開発援助を、世界の共通利益を追求する日本の外交の「手段」と明確に位置付けたことであり、これを ODA 評価の観点から見ると、外交の「手段」である開発援助を開発効果の枠組のみで評価してきた従来の手法は、もはや不十分ということになる。この点については、以下 5-3-1 にて掘り下げて考察することとする。

## 5-2-2 分析結果

上記の点に照らして「ODA 評価ガイドライン」の評価項目・手法をレビューすると、次の通り整理することが出来る。

### (1) 好ましい点

「妥当性」の小項目として、上位政策との整合性だけではなく、戦略的な選択に関する評価項目がすでに設定されている。具体的には、相手国ニーズとの整合性、我が国の上位政策との整合性、国際的な優先課題との整合性に加えて、他ドナーとの役割分担、日本の比較優位性などの小項目が設定されている。

戦略体系図を作成して、政策 プログラム-プロジェクトの体系的整理及び各段階の成果指標を選択することを求めている。妥当性の検証及び有効性・インパクトを評価するために有効に機能しており、他の援助機関では見られない実践的な方法が採用されていると言える。

「プロセスの適切性」という項目において、援助実施過程が適切かつ効率的に実施されたかを検証するとしている。他の援助機関で「効率性」という評価項目を置いている場合でも多くは実施過程の良し悪しを評価するとしており、国際的な流れに沿った評価項目の設定が行われていると言える。

### (2) 課題と言える点

「開かれた国益の増進」では、ODA を世界の共通利益を追求する日本の外交の「手段」と明確に位置付けたが、日本の外交目標を伴うもう一段大きな枠組の中で ODA の位置付けやその効果を評価する枠組や項目がない。

「開かれた国益の増進」で提言された成果主義への転換のためには、対象国における開発成果の把握と、それに対する日本の貢献の有無及び度合の検証が必要である。一方、ガイドラインでは、「開発成果は様々な要因による帰結であるため、(中略)政策レベルにおいては我が国の援助の有効性を正確に把握すること

は極めて困難である」と述べるにとどまっている。ただし他の援助機関でも同様のことを述べている機関が複数あるのも事実である。

「開かれた国益の増進」で提言されたように、一般国民にとって分かりやすい評価を実現するためのひとつの手段としてレーティングが効果的と考えられるが、現在はそれに類する仕組みがない。

他の援助機関では政策レベル評価でも持続可能性を独立した評価項目に採用している場合が多い。これは DAC 評価項目をそのまま援用しているためと思われるが、政策レベルの評価における持続性とは何を意味するかよく検討する必要がある。

総合評価が求められていないため結論がはっきりしない。実際に個別の報告書で総合評価が行われている例があっても、総合評価に関する手続きが定められていないため、どうしてその結論に至るのかが分からない。

### 5-3 日本における評価項目に関する提案

#### 5-3-1 個別の評価項目に関する提案

前節で分析された好ましい特徴を維持し、課題とされた点に対応するために、評価項目に関して以下のように追加あるいは変更することを提案する。

#### 1. ODA の外交上の評価 (Diplomatic Evaluation) の導入

「開かれた国益の増進」で ODA を、世界の共通利益を追求する日本の外交の「手段」と位置付けたことに対応して、今後、外務省評価部門が外交上の観点から国別評価、重点課題別評価を評価していく是非について検討していくことは、非常に重要と思われる。例えば国別評価であれば、当該国との外交関係における ODA の意義、波及効果等を可能な限り分析し、評価報告書内に記載することが考えられる。

また、そもそも国民の支持なくして ODA を維持していくことはできないと言えるが、第 6 章でも示すとおり、最近の日本の経済状況を反映して、ODA に関する国民の意見のひとつとして、「日本国内で失業者があふれているのに、なぜ外国に援助する必要があるのか」という意見があると考えられる。こうした意見に対して外務省は何かしらの説明をしていく必要があると考えられるが、その際に、途上国の貧困削減や生活向上に役立っているという説明に加えて、日本の国益にとってどのような好ましい影響があったのかを説明することが

必要になってきていると言える。ODA の外交上の評価を導入する目的のひとつはこれに答えることである。

なお、国際機関は別として、他のドナー諸国においても、外交的な観点から ODA 評価を行っているところは皆無であり、そういう意味では、日本外務省が率先して外交上の観点の導入を検討することは、先駆的な取組となろう。

ちなみに、アメリカ国務省は「国家安全保障」という国益の実現のために、援助と外交と防衛を一体的に運用していくとの観点から、USAID を中心に援助を独立の行政活動とみなしてきた従来立場を変更し、援助を外交の一部とみなす立場を明らかにしている。またカナダやイギリスでは、援助目標（「貧困削減」）の実現を通じて自国の国益を図るとしており、右は日本の ODA 政策の従来視点と類似している。

なお評価方法については、外交上の評価に数量的な評価やレーティングなどの評価には馴染まないと思われるので、記述式の評価が適切だと考えられる。

## 2. 「戦略的選択性」(Strategic Choice)の追加

今回の調査で、多くの援助機関が妥当性に加えて「整合性」あるいは「補完性」という用語を追加することにより、主に開発効率の観点から、援助の戦略性（いわゆる「選択と集中」）を評価していることが分かった。すでに述べたように、既存の「ODA 評価ガイドライン」における妥当性の評価の解説でも、選択と集中に関する評価が明記されており、援助の戦略性は妥当性の一部として本来評価されるべきである。しかし「過去の ODA 評価案件のレビュー」においては、実際に戦略性に関する評価が実施されているものは極めて少なく、こうした状況を改善するため、「戦略的選択性」という別項目を追加することも一案である。具体的には、縦軸に各援助機関名、横軸に支援セクターを配したマトリックス（星取表）を作成して、日本が重複を避けつつ最大限の効果を発揮する選択をしたか（いわゆる「選択と集中」）をチェックすることが効果的である。なお、「整合性」「補完性」は他ドナーが評価している戦略性の評価を表す日本語としてはやや曖昧であるため、明確に「戦略的な選択をしたか」を問う項目名を提案する。

なお、この点に関しては、そもそも国別援助計画や重点課題別政策が戦略的に策定されるべきという前提があるが、評価に「戦略的選択性」という評価項目を設けることで、この点を事後的にチェックされるということが明確になり、それがインセンティブとなって、評価対象である当該計画・政策がより戦略的に策定されるという効果が期待される。

### 3. 評価項目の変更（「結果の有効性」から「効果性」(Efficacy)へ）

すでに述べたように、現行の ODA 評価ガイドラインでも「結果の有効性」という項目がある。「有効性」は、いわゆる援助の一連の成果(アウトプット アウトカム インパクト)を評価する項目である。しかし現行の ODA 評価ガイドラインでは、他ドナーや被援助国政府などのステークホルダーによるインプットや様々な外部要因による帰結として開発の成果が実現するため、政策レベルにおいては我が国の援助の有効性を正確に把握することは極めて困難であると述べている。一方で、既述のとおり「開かれた国益の増進」では「成果主義への転換」(Results-Based Management)が明記されている。つまり、現行の ODA 評価ガイドラインが把握困難としているアウトカムやインパクトレベルにも分析及び評価の対象を拡大することが求められていると言える。この要求に応じて、アウトカム及びインパクトの実現度合を対応する指標などで把握するとともに、日本の援助の効果といえるか(因果関係があるといえるかどうか、あるいは貢献度合がどの程度か)は可能な限りにおいて検証する必要がある。この点、具体的な方法を別添に提案した。また、この対象拡大に呼応して、評価項目の名称を「結果の有効性」から「効果性」に変更することも有益と思われる。

なお、日本の現行の ODA 評価ガイドラインでは、世界銀行等と同様に、短期的成果と中長期的成果を分けずに「アウトカム」とする用語の使い方を採用しているが、他ドナーでは短期的成果をアウトカム、中長期的成果をインパクトとする用語の使い方を採用している機関もある。後者の機関では、「有効性」という用語を、インプットから(彼らが言うところの短期的成果である)アウトカムへうまく変換されたかを測る評価項目として極めて限定的な意味合いで使用している。日本の現行の ODA 評価ガイドラインは、そのような限定的な意味合いでは使用しておらず、短期であれ中長期であれ成果がどれくらい実現し、それにどの程度日本が貢献したのかを測る評価項目として「有効性」という用語を用いてきた。しかし、同じ用語を使っていることの混乱を避けるため、日本では有効性という用語に代わって「効果性」(Efficacy)という新しい用語で採用することを提案する。「効果性」では、短期的成果(アウトカム)はどの程度実現したか、中長期的成果(インパクト)はどの程度実現したか、その二つのレベルの成果に日本の援助はどの程度貢献したか、を評価することになる<sup>18</sup>。

---

<sup>18</sup> 世界銀行では従来から Effectiveness と Impact をカバーする用語として Efficacy を使用してきた。また、他援助機関の取組に関する、より詳細な解説は、「4-7-3 効果性の評価方法」を参照のこと。

現行の ODA 評価ガイドラインの用語の使い方	投入 => (Inputs)	アウトプット (Output)	=>	アウトカム (短期、中長期的) (Outcome)		
改訂版の ODA 評価ガイドラインの用語の使い方の提案	投入 => (Inputs)	アウトプット (Output)	=>	アウトカム (Outcome)	=>	インパクト (Impact)

また、効果性の評価においては、可能な限り、以下の各要因の貢献・影響度合を分けて評価することを提案する。貢献度を測る具体的な方法案については、本報告書の別添として掲載した。なお、効果が想定されたとおりに実現していなかった場合には、相手国政府や他援助機関やその他の外部要因の責任に帰すべき場合もあるのが現実であり、この点からも要因を以下のように整理することは重要である。

- ・日本の援助による貢献
- ・相手国政府による貢献度合
- ・他援助機関による貢献度合
- ・その他の外部要因による影響度合 (経済環境の変化、相手国政府の政策変更、自然災害の発生など)

なお、評価の対象期間は、評価対象である国別援助計画や重点課題別政策の期間であるが、効果性に限っては、当該計画期間の前から実施されてきた援助についても、特筆すべき効果が発現している場合には、その分析・記載を妨げるべきでない。限られた評価対象期間内では、効果がまだ発現していない場合が多い一方で、確認できる効果は対象期間外に実施された援助によることが多いと考えられるためである。

#### 4. 評価項目の変更 (「プロセスの適切性」から「実施効率性」(Efficiency of Implementation)へ)

現行の ODA 評価ガイドラインでは「プロセスの適切性」という項目で援助実施過程が適切かつ効率的に実施されたかを検証しているが、これは他のドナーが「効率性」としているものである。新しいガイドラインでも当然維持されるべき項目であるが、投入資金と成果の間の分析が殆ど考慮されていない現状には改善の余地がある。他方、プロジェクト・レベルで言う社会費用・社会便益の評価と全く同じことを政策レベルでも行うという誤解を避けるために、「実施効率性」という項目名に変更することも有益であろう。なお、「開かれた国益の増進」で言及がある「民間企業・NGO・大学などとの連携」を新たに小項目に追加することが望ましい。



## 5. 「持続性(自立発展性)」の選択的取り扱い

多くの援助機関では、政策レベル評価の一項目として持続性(自立発展性)を設定している。ただしその具体的な視点は、ある援助がもたらした効果が持続する可能性が高いかどうかということで、相手政府の予算が十分用意されているか、体制が整備されているか等を評価している。ただし世界銀行も利用可能な情報が不十分な場合は評価不可とするとして明記している。プロジェクトであれば、協力期間終了時に相手機関の予算や体制だけで活動が持続する可能性は重要な評価項目であるが、政策レベルでの評価では必ずしも適切ではない。政策レベルで持続性の評価が重要になるのは、ある国に対する援助を終了する時であり、そうした特殊な場合に持続性(自立発展性)という評価項目を別途設定すればよいと考えられる。ただし、いわゆる「援助卒業国」の候補になった国を対象とする国別評価の場合には、最も重要な評価項目となる。

## 6. 「開発援助の成果」に関する総合評価の導入

総合評価(Overall evaluation)は、評価項目それぞれに関して出された評価結果を最終的に単一の評価結果にまとめたものである。総合評価は、その名のとおり、総合的に勘案して、一言で言うところのどのような結論になるかを明記することを意味している。結論は、レーティングで示されることもあるし、文章で示されることもある。すでに述べたとおり、レーティングを用いる場合の統合方法には、数字による重み付け(例:3~1 など)を用いた数量的な統合方法と、言葉による重み付け(例:「たいへん重要である」「重要である」「ある程度重要である」など)を用いた定性的な統合方法がある。他援助機関では、数量的な統合方法と定性的な統合方法のどちらの例も見られる。いずれにしても、レーティングの導入の有無に関わらず、総合評価の導入によって評価の結論を一言で示すということが、分かりやすい評価のためにも、大変重要である。

### 5-3-2 評価項目の改定の是非

上記の評価項目の検討結果に基づき、評価項目を改定する場合、1)外交上の観点からの評価と開発援助の評価で構成される二層案、及び2)従来どおり、純粋な開発援助の評価のみの一層案の2種類の可能性が考えられる。

#### 1. 外交上の評価と純粋な開発援助の評価の二層案

開発援助を外交の一部と明確に位置付け、ODA を外交及び開発援助の観点から、それぞれ別個に評価する二層案を具体化する場合、新たな評価項目は以下の図表のイメージとなる。

図表 5-5 評価項目の提案(第1案)

●外交上の評価		具体的な評価項目	従来からの ODA 評価ガイドラインにおける評価項目
外交的な重要性 (Diplomatic Importance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 当該国との外交関係の重要性</li> <li>— 日本が掲げる外交理念(「国際的な平和と繁栄」)を踏まえた当該国の重要性</li> <li>— 上記で分析された二国間関係における援助の重要性</li> </ul>	—	
外交的な波及効果 (国益への貢献) (Diplomatic Impact)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 二国間外交への効果</li> <li>— 二国間の経済関係の深化への波及効果</li> <li>— 友好関係の促進、日本の好感度改善への波及効果</li> <li>— 国際会議等での理念共有、日本の立場支持への効果</li> <li>— 地域の安定・地域の持続的発展等への波及効果</li> </ul>	—	
開発援助の成果 (Development Cooperation Result)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 妥当かつ戦略的な援助が、効果的・効率的に実施されたか(下記「開発援助の評価」最下欄の「総合評価(開発援助の成果)」の結果を転記する)</li> </ul>	—	
●開発援助の評価		具体的な評価項目	従来からの ODA 評価ガイドラインにおける評価項目
妥当性 (Relevance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 相手国の開発計画との整合性</li> <li>● 日本の上位政策(ODA 大綱、中期政策等)との整合性</li> <li>● 国際的な合意(MDG 等)との整合性</li> </ul>	妥当性	
戦略的選択性 (Strategic choice)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>増大する援助ニーズから優先分野を特定して「選択」を行ったか(外部環境分析)</u></li> <li>● <u>日本の比較優位の特定を行って限りある資源の「集中」を行ったか(内部要因分析)</u></li> <li>● 他ドナー等との重複回避・役割分担を行ったか</li> <li>● <u>他ドナーとの連携によるレバレッジ効果(誘引効果)を狙ったか</u></li> </ul>		
効果性 (Efficacy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 日本が支援実績の相手国の開発予算及び援助総額に占める割合(インプットの確認)</li> <li>● 当初想定されたアウトプットの実現状況・度合</li> <li>● <u>入手可能な情報に基づく、当初想定されたアウトカム及びインパクトの実現状況・度合</u></li> <li>● <u>特定されたアウトカム及びインパクトにおける日本の貢献度合(インプットとの関係から可能な限り検証して推定する)</u></li> <li>● <u>関係者の貢献・責任度合の分析</u></li> </ul>	有効性	
実施効率性 (Efficiency of Implementation)	<p>援助実施過程が効率的に実施されたかなどの簡便な効率性評価を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 被援助国のニーズを継続的に把握する体制(政策協議、セクター別会合等)が整備されていたか</li> <li>● 現地 ODA タスクフォースや本省の実施体制が整備されていたか</li> <li>● 政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセスが取られていたか</li> <li>● 他ドナー・国際機関との連携がとれていたか</li> <li>● <u>民間企業・NGO・大学などとの連携</u></li> <li>● <u>投入した援助資金に見合う成果が実現したかを可能な限り検証する。</u></li> </ul>	プロセスの適切性	
総合評価(開発援助の成果)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>妥当かつ戦略的な援助が、効果的・効率的に実施されたか</u></li> </ul>	—	

\* 「外交上の評価」の全項目及び「開発援助の評価」内の下線部分は、今回新たに ODA 評価ガイドラインに追加することを提案した項目。

なお、「外交上の評価」という層を挿入することには賛否両論があると思われる。賛成論の根拠の中心は、援助は日本の外交ツールであるから、外交目標が達成されたかどうかによってツールがうまく機能したかどうかを判断すべしという意見である。そしてツールとしてうまく機能していないのであれば、優先順位を組み替えたり資源投入を増減させるなどの対策をとることができるということになる。

反対論の根拠の中心は、援助の目的の一部には、公(おおやけ)にはできない外交上の配慮が存在する場合があるという意見であり、公にはできない配慮が存在するために外交上の評価も十分には出来ないという主張である。確かにこうした側面も十分考えられるだろうが、公にできる資料だけで十分に説明できなければ、そもそも国民から ODA に関する理解や支援を得ることは困難であろう。

これらの両方の意見を踏まえ、第一層として実施する「外交上の評価」は、援助の外交的な重要性(相手国との外交上の意義)、援助の外交的な波及効果(国益への貢献、相手国政府との関係性への影響等)、開発援助の成果の 3 項目から構成することを提案する。そして、 と は基本的には公表資料に基づき、更に国内ヒアリングや現地調査でのヒアリングを通して、基本的に文章で評価結果を記載することとする。また、 と は、国民への説明責任にも留意し、外交上の意義について分かりやすい文章で記載することを提案する。そして、 は第二層で実施する開発援助の「総合評価(開発援助の成果)」を転記することを提案する。

なお、その 3 点(援助の外交的な重要性、援助の外交的な波及効果、開発援助の成果)に基づいて、最終的に一文で総合的な評価の結論を記載することも検討に値する。例えば、「開発援助としての成果は一部満足できない点があったが、外交的な重要性は高く、また経済関係を含む外交的な波及効果には見るべき効果があったと言える」などである。もちろん、開発援助の成果は満足できる結果であったが、逆に外交的な波及効果は満足できない面があったという評価結果になることもあり得る。

また、上記の効果性の部分でも記したとおり、援助の外交的な波及効果については、直接の評価対象期間外に実施された援助の効果も評価の視野に入れ、特筆すべきものがあった場合には、積極的に分析・記載することが有益であろう。

なお、重点課題別評価(イニシアティブの評価)等の場合には、「援助の外交的な重要性」に掲げられている項目を以下のように読み替えることも可能である。

- ・ 関係諸国との外交関係における当該課題の重要性
- ・ 日本が掲げる外交理念における当該課題の重要性(当該課題に対処することがいかに日本の外交理念の実現に貢献するか)

同様に、「援助の外交的な波及効果」についても、次の項目となり得る。

- ・ 多国間外交、関係国との外交への効果
- ・ 多国間及び関係国との経済関係等の深化への波及効果
- ・ 関係国との友好関係の促進、日本の好感度改善への波及効果
- ・ 国際会議等での理念共有、日本の立場支持への効果
- ・ 地域の安定・地域の持続的発展等への波及効果

同様に、「開発援助の評価」の具体的な評価項目も読み替え可能である。

## 2. 純粋な開発援助の評価のみの一層案

外交上の評価という視点をあえて設定せずに、従来どおりに開発援助の評価として実施する案である。評価項目は、下記の図表の通り「開発援助の評価」の部分のみの項目となる。ただし、この場合でも評価の前段階の事実関係の解説(現行ガイドラインの「第3章 評価対象の概要・概況」)において、外交上の重要性及び外交面の波及効果について可能な範囲で記述することによって、外交上の意義を新たに付言し、外務省のODA評価に一層の厚みを持たせることが可能となろう。もしくは、事実関係の解説の前あるいは後に、新たに外交上の重要性および外交的波及効果について記載する章を設けることも検討に値する。

図表 5-6 評価項目の提案(第2案)

●開発援助の評価		具体的な評価項目	(従来の ODA 評価ガイドラインにおける評価項目)
妥当性 (Relevance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 相手国の開発計画との整合性</li> <li>● 日本の上位政策 (ODA 大綱、中期政策等) との整合性</li> <li>● 国際的な合意 (MDG 等) との整合性</li> </ul>		妥当性
戦略的選択性 (Strategic choice)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 増大する援助ニーズから優先分野を特定して「選択」を行ったか (外部環境分析)</li> <li>● 日本の比較優位の特定を行って限りある資源の「集中」を行ったか (内部要因分析)</li> <li>● 他ドナー等との重複回避・役割分担を行ったか</li> <li>● 他ドナーとの連携によるレバレッジ効果 (誘引効果) を狙ったか</li> </ul>		
効果性 (Efficacy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 日本の支援実績の相手国の開発予算及び援助総額に占める割合 (インプットの確認)</li> <li>● 当初想定されたアウトプットの実現状況・度合</li> <li>● 入手可能な情報に基づく、当初想定されたアウトカム及びインパクトの実現状況・度合</li> <li>● 特定されたアウトカム及びインパクトにおける日本の貢献度合 (インプットとの関係から可能な限り検証して推定する)</li> <li>● 関係者の貢献・責任度合の分析</li> </ul>		有効性
実施効率性 (Efficiency of Implementation)	<p>援助実施過程が効率的に実施されたかなどの簡便な効率性評価を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 被援助国のニーズを継続的に把握する体制 (政策協議、セクター別会合等) が整備されていたか</li> <li>● 現地 ODA タスクフォースや本省の実施体制が整備されていたか</li> <li>● 政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセスが取られていたか</li> <li>● 他ドナー・国際機関との連携がとれていたか</li> <li>● 民間企業・NGO・大学などとの連携</li> <li>● 投入した援助資金に見合う成果が実現したかを可能な限り検証する。</li> </ul>		プロセスの適切性
総合評価 (開発援助の成果)	<p>妥当かつ戦略的な援助が、効果的・効率的に実施されたか</p>		—

## 5-4 日本におけるレーティングの導入に関する考察

### 5-4-1 レーティング導入のメリット(利点)とデメリット(制約)

政策レベルの評価におけるレーティングの導入に関しては、本調査で分析した援助機関の間でも対応が分かれている。学術研究の蓄積や関係者へのインタビューから、レーティングを導入することのメリット(利点)は次のように整理することができる。

- (1) 分かりやすい評価が可能となる。短い文言(「たいへん満足」～「たいへん不満足」など)、アルファベット(A～E など)、あるいは数字(4～1など)によって評価結果が表現されるため、文章による記載に比べて、遥かに分かりやすい結果となる。

- (2) 複数の評価の傾向・比較分析が可能となる。レーティング結果を一覧表にすること等により複数の評価結果の比較分析が可能となる。また、レーティング結果の比率を円グラフで示したり、数字を用いている場合には平均値やばらつき具合(標準偏差)を分析することができる。これは文章のみの評価では不可能な分析である。
- (3) 評価の本来のあり方に沿っている。評価学において、評価は「物事の価値を明らかにする行為」であるとされている(Scriven,1991; House, 1999, Shadish, 1991)。物事の価値を明らかにするには、評価項目(Criteria of merit)を決めると同時に、評価の段階付け(Standards of merit)を決めることが望ましいとされており(Scriven,1991)、レーティングはその考え方に沿っている。

一方、政策レベルの評価にレーティングを導入することのデメリット(制約)は次のように整理することができる。

- (1) 叙述的な評価結果は、当該国や政策、案件の持つ個別の背景や事情など、二つとして同じものがない独特で豊富な情報を含んでいるが、レーティングではそうした情報は省略されてしまう。このため、レーティングだけではその背景事情や理由などが見落とされる危険性がある。
- (2) 一方で、短い文言やアルファベット、数字等で表されるレーティング結果は大変分かりやすいため、この結果のみが一人歩きしてしまう危険性が高い。またこのため、関係者もレーティング結果には神経質になり、関係者への事前説明費用(時間、エネルギー)がかかる。
- (3) プロジェクト・レベル評価であれば、レーティング結果を今後の援助改善に活用しやすいが、政策レベル評価では、レーティング結果をどのように活用するかが難しい。
- (4) 基準を用いたとしても、評価実施者によってレーティングの判断にばらつきが生じることは完全には避けられない。また、評価実施のタイミングによってレーティング結果が異なる可能性がある。
- (5) 本来比較できない評価結果であるにも関わらず、レーティング結果を用いて比較される可能性がある。例えば国別評価のレーティング結果と課題別評価のレーティング結果を比較して優劣を判断したり、国の大小を考慮せずにレーティング結果を比較して優劣を判断して、その判断結果が誤った意思決定につながる可能性がある。

- (6) 外交上の配慮などからレーティングが馴染まない場合がある。歴史的な経緯や地政学的な配慮から、必ずしも高い援助成果が見込まれない場合であっても援助が外交手段として重要である場合がある。

#### 5-4-2 調査対象ドナーのレーティング導入状況とその認識に関する考察

他ドナーの動向を見ると、政策レベルの評価にレーティングを導入している機関は、国際機関では世界銀行、ADB などがあるが、二国間では CIDA のみであった。そのほか、プロジェクト・レベルで導入している援助機関は世界銀行、ADB に加えて、GTZ、KfW、JICA である。これらの機関の資料分析及び現地インタビューから得られた、各機関のレーティングに対する認識を図表 5-7 にまとめた。

図表 5-7 レーティングに関する援助機関の主な考え方

＜政策レベル評価にレーティングを導入している援助機関＞	
世界銀行、ADB、AfDB	国際機関のうち、世界銀行、ADB、AfDB などの開発銀行ではレーティング制度の導入が進んでおり、最終的に単一のレーティング結果を算出してそれを総合評価結果(いわゆる結論)として用いている。世界銀行では 1970 年代からレーティングが採用されている。2000 年代になっても、国別援助評価におけるレーティング活用の是非については内部的な議論があったが、結果的に現在でも活用されている。その理由のひとつとして、世界銀行理事会の「開発効果委員会」(CODE)が、マネジメントの注意喚起を確実にする上で、レーティングは最大の効果を有する可能性があるかと判断したことが挙げられる。
CIDA	二国間援助機関で唯一、政策レベルの評価にレーティングを導入している。CIDA の国別評価の場合には、各セクターからサンプルプロジェクトを選択してそれに関して評価項目ごとのレーティングを実施して平均値を出しているが、算出された平均値を総合評価結果(いわゆる結論)には用いていない。なお、プロジェクトの平均値ではなく、セクターへの援助をひとつの「プログラム」としてレーティングする世界銀行や ADB のアプローチとは意味が違うことに注意する必要がある。
＜プロジェクト・レベル評価にレーティングを導入している援助機関＞	
GTZ	GTZ がレーティングを導入している理由は、ドイツの納税者や議会に対しアカウントビリティを示すのに効果的だと考えているためである。アカウントビリティを短い表現で示せる方法は何か、専門用語だけでない方法は何かを考えた時、国民に馴染みのある学校の通信簿(ドイツでは 6 段階評価の由)にヒントを得て、同じ 6 段階評価のレーティングシステムを導入したとのことである。
JICA	すべての案件の事後評価でレーティングを導入している。導入の理由は、分かりやすく評価結果を示して説明責任を果たすためである。一方で、レーティングは評価の詳細を捨象しており、評価結果を包括的に反映しているわけではないとして、レーティング結果のみを強調することは好ましくなく、あくまで参考指標として扱うべきと述べている。
＜レーティングの導入を検討している援助機関＞	
UNDP	2010 年度になって国別評価へのレーティング導入を検討している。近年、理事会において説明責任の重要性、特に評価の重要性がますます重視されるようになり、国別評価の件数が大幅に増加した。この結果国別評価の手法を標準化し、国別評価の質を揃えること、複数の評価の管理のしやすさを向上させること、評価結果の比較を可能とすることが必要となった。これらの点を踏まえて、レーティング案を含むマニュアルを策定した(ADR Manual 2010)が、当初予定されていた 2010 年度の試行実施は見送りとなった。UNDP は、二国間援助機関や開発銀行系機関と違って、政府と共同あるいは政府を通じて活動する傾向が強く、国別評価にレーティングを導入すると当該国政府の政策やパフォーマンスを評価することを避けて通れず、これは政府からの要請や同意がなければできない政治的

	にセンシティブな問題と認識している。UNDP は、現状ではこの問題への対処法を見いだせずにいる。
＜レーティングを導入していない援助機関＞	
IADB	評価の目的は、経験から教訓を得ること及びアカウンタビリティを示すことであり、そのためには、叙述的(narrative)な記述を通した明快で正直な議論(clear and honest discussions)が有用と認識している。一旦、レーティングによって評点を付けると、レーティング結果のみに焦点が当たりそれ以外の議論が停止してしまうため、導入していない。
ドイツ BMZ	BMZ が実施する政策や課題別評価にはレーティングはなじまないとして、導入していない。これまでレーティング導入が検討されたことは特にないようだが、今後は、閣議で決定された新設の外部評価機関で評価の仕組が検討されることから、何らかの変更の可能性も考えられる。
DFID	ヒアリングからは、導入していない理由や、これに関する議論が過去にあったかどうかを確認できなかった。考え得る理由として、国別、セクター別、課題別等、様々な種類の評価を毎年数件ずつしか実施しておらず、整合性のあるレーティングを行うには十分な数の評価が行われていないことが挙げられた。なお、「分かりやすさ」という点でレーティングに類似する対応として、DFID はアウトプット指標に基づく援助の進捗やパフォーマンスを交通信号の3色で色分けして示している(traffic light system)。
USAID	USAID は実績測定(Performance Measurement)を採用しており、あらかじめ設定された数値目標を達成したか否かという二元的な判断をするため、レーティングを用いてこなかった。

(出所)インタビュー及び文献調査に基づき調査団作成

このように政策レベルの評価において、国際機関では比較的レーティングの導入が進んでいる一方で、二国間援助機関では限定的なのはどのような理由によるのであろうか。国際機関では組織全体の目標(例:世界の貧困削減)と国別援助プログラムの目標(例:特定国の貧困削減)が素直に上下の関係に収まっていると言える。したがって国別援助プログラムが援助効果を上げることは、組織全体が援助効果を上げることとほぼ同じこととして矛盾なく捉えることができる<sup>19</sup>。

一方で、二国間援助においては、それぞれの国に対して援助が開始された動機や経緯、そしてその背景となった自国の相手国に対する歴史的、文化的、経済的、地政学的関係が多様であり、それらを考慮に入れない評価はあり得ない。また、すでにデメリットの最後の項目で述べたように、二国間関係においては、歴史的な経緯や地政学的な配慮から、必ずしも高い援助成果が見込まれない場合であっても援助が外交手段として重要である場合がある。こうした場合、ある援助国の外務省が掲げる外交目標の達成と、その一部を構成する二国間援助の目標の達成は必ずしも一致するとは限らないということである。さらに、外交上の配慮から、数字のように明確で比較可能な形で結果を示すことを差し控える

<sup>19</sup> ただし UNDP の説明によると国連機関に独特の課題もあることが分かる。二国間あるいは開発銀行系機関は、比較的独自に援助活動を企画して政府と合意して実施することができるが、国連機関は生来的に政府との協働が基本となっていると述べている。そのために、国連機関が国別評価を実施するという事は、自身のパフォーマンスを評価したつもりが相手国政府のパフォーマンスも同時に評価することになってしまうという指摘である。ただし、これはレーティングに限った話ではなく、文章で書く場合も問題の本質は同じであるが、レーティングの方がより端的に問題が露わになるということだと理解される。



という考え方もあるだろう。このようないわゆる「外交上の配慮」が、二国間援助の政策レベル評価においてレーティング導入を難しくしている要因のひとつであると考えられる。

### 5-4-3 日本におけるレーティング導入の検討と実施案

上述のとおり、レーティングの導入に関してはメリットとデメリットがあり、援助機関の間でもその是非について議論が分かれており、こうした議論を踏まえて外務省としてその導入の是非を慎重に検討していくことが期待される。

すでに述べたようにレーティング導入の最大のメリットは、一般国民にとって「分かりやすい」ということである。GTZ がインタビューで述べているように、通信簿などの経験を通じて国民に馴染みのある方法であり、説明責任を果たすためには有効な方法である。また、世界銀行のインタビューでも、意思決定者（世界銀行の場合は理事会理事）は、長々と文章で書かれた報告書は読む時間がないが、簡潔にレーティングで表示された評価報告書であればその説明文も含めた全文を読んで、重要な情報源として意思決定に用いているというコメントがあった。今回の ODA 評価制度の見直しにあたっては、「分かりやすい評価」の実現が重要な点と理解されることから、レーティングを導入する場合には、そのメリットを最大限に生かすような方策を取ることが重要である。

また、日本政府全体にわたって、政策見直し及び予算見直しが進められている状況の中で、国民生活とは直接的な関係が薄い ODA にも強い逆風が吹いていると言える。そうした状況において、いかに分かりやすく意思決定者に評価結果を伝えていくかは大変重要と言え、この点からも「分かりやすさ」を最大のメリットとするレーティングの導入には一定の意義がある。

一方、レーティング結果が一人歩きする危険性や、それぞれの国に特有の情報が省略されてしまうなどのデメリットも看過できない。レーティングを導入する場合には、常に補足説明の文章を同時に掲載するなど運用面で配慮することにより、そうしたデメリットを最小化することが重要である。レーティングのデメリットを最小化する方策については、5-4-4 で詳述する。

以下では、レーティングを導入する場合の具体的な実施案として、(1)完全導入案、(2)定型的文章説明を用いた部分導入案、の2案を提案すると共に、その他に考えられる案とその是非を解説する。

## 1. 完全導入案

上記 5-3-2 を踏まえると、外交上の評価を含む二層案を採用する場合であれ、含まない一層案を採用する場合であれ、「開発援助の評価」に関してのみレーティングを導入する形とし、一方、援助の外交的な重要性や波及効果（「外交上の評価」）については、レーティングを行わずに分かりやすい簡潔な文章で記述することとする。効果性（とくにインパクト）などの評価にやや曖昧さは残るものの、開発援助評価自体へのレーティングの導入は国際機関の実践などから十分可能であると考えられる一方、外交的な重要性や波及効果は多様であることから、それぞれの場合に応じて柔軟に文章で記載する必要があるからである。

前節で提案した評価項目それぞれに関して、具体的な評価結果の記載方法を図表 5-8 のとおり提案する。

図表 5-8 評価結果の記載方法(案)

●外交上の評価		記載方法	(記載要領)
援助の外交的な重要性 (Diplomatic Importance)	文章で記述		「具体的な評価項目」に沿って記述する。可能な限り、援助を実施することの外交的な重要性に関して、一般の国民に結論がわかりやすく理解できるように記載する。
援助の外交的な波及効果(国益への貢献) (Diplomatic Impact)	文章で記述		「具体的な評価項目」に沿って記述する。可能な限り、援助がもたらした外交的な波及効果に関して、一般の国民に結論がわかりやすく理解できるように記載する。
開発援助の成果 (Development Cooperation Result)	下の総合レーティングを記述		下の「開発援助の評価」の総合レーティングを転記する。また文章で補足し、特筆すべき点は必ず記載する。
●開発援助の評価		(レーティング)	
妥当性 (Relevance)	レーティング		(a) 妥当性はたいへん高い (b) 妥当性は高い (c) 妥当性はある程度高い (d) 妥当性は高いとは言えない
戦略的選択性 (Strategic choice)	レーティング		(a) たいへん戦略的な選択がなされた (b) 戦略的な選択がなされた (c) ある程度戦略的な選択がなされた (d) 戦略的な選択はなされたとは言えない
効果性 (Efficacy)	レーティング		(a) たいへん大きな効果があった (b) 大きな効果があった (c) ある程度の効果があった (d) 特段の効果はあったとは言えない (レーティング不可も選択可。ただし記述的な評価は必須)
実施効率性 (Efficiency of Implementation)	レーティング		(a) 援助はたいへん効率的に実施された (b) 援助は効率的に実施された (c) 援助はある程度効率的に実施された (d) 効率的に実施されたとは言えない
総合評価(開発援助の成果)	レーティング		(a) たいへん満足な結果:すべての項目に関してたいへん高い評価を得て、かつベストプラクティスと言える貢献度合を示した。 (b) 満足な結果:ほぼすべての項目(ただし妥当性及び効果性は必須)に関して高い評価を得た。 (c) ある程度満足な結果:多くの項目(同)に関して高い評価を得た (d) なにかしら満足できる結果:少なくとも妥当性及び効果性の双方に関してある程度以上の評価を得た。 (e) 不満足な結果:多くの項目に関して高い評価を得たとは言えない(低い評価を得た)。 (f) たいへん不満足な結果:ほぼすべての項目に関して高い評価を得たとは言えない(低い評価を得た)。

## 2. 定型的文章説明を用いた部分導入案

定型的文章説明とは、第 1 案と同様にレーティング基準を用いた判断を行うが、レーティング結果を独立した形では示さずに、評価結果の文章説明の中であらかじめ決められた定型的文言を使用するという方法である。これを、レーティングの考え方、手法は用いるものの、その結果を「レーティング結果」として取り扱うことはしないという意味で、便宜的に部分導入案と呼ぶ。具体的には、評価結果の文章説明のなかで、例えば「…の理由から、妥当性はたいへん高かったと言えるが、ただし以下の点に留意が必要である。」、「…を総合的に勘案すると、ある程度の効果があったと結論できるが、次の点は不十分であった。」などと表現することになる。なお、定型的文言の部分は、これらの例文のように太字にして分かりやすく表示することが勧められる。

こうした文言は実質的にはレーティングの文言と変わらないが、レーティング結果には文章から切り離されて一人歩きする危険性があるのに対して、そうした危険性が少ないことが最大の利点として挙げられる。従い、分かりやすい評価のために定型的文章で評価結果を示すというメリットを残しつつ、レーティング結果の一人歩きというデメリットを最小化する効果がある。また、上記の例では図表 5-8 のレーティング基準と同様の文言を用いているが、場合によっては全体の文意に沿って言い回しを若干修正することも考えられる。「定型的文章説明」は学術的な理論として定まったものがあるわけではないが、今回の検討結果を踏まえて、実務的な実現可能性から、調査団が独自に提案するものである<sup>20</sup>。

## 3. その他の考えられる案

上記の 2 案以外に、援助機関である JICA が実施するプロジェクト・レベル評価のレーティング方式を参考とすることも一案として考えられるが、基本的に、プロジェクト・レベル評価と政策レベル評価の性格の違いから、同様のレーティング方式を採用することは困難である。また、レーティング結果だけが一人歩きする危険性は高く、この案は、非現実的と言わざるを得ない。

---

<sup>20</sup>英語でも定まった呼び方はまだないが、rate+text+explanation を組み合わせて、調査団としては 'ratextplanation' という造語を提案する。

## BOX 5-1 レーティングの設定方法に関する考察

- 評価項目別のレーティング段階数に関する考察

個別の評価項目のレーティング段階数は、少なく設定している援助機関(例:ADB)と比較的多くの段階数を設定している援助機関(例:世界銀行、GTZ、KfW)があった。過去の評価の経験を踏まえて調査団は、個別の評価項目に関してはなるべく最小限とすることを提案する(4段階程度)。多く設定する場合には、その境界の違いを誰でも分かるように(そして誰がやっても原則として同じレーティングとなるように)設定せねばならないとされる(Scriven, 1991)が、実務上それは難しいからである。

- 総合評価のレーティング段階数に関する考察

一方、総合評価の段階数は比較的多く設定しておいた方が適切であることが過去の評価の経験から分かっている。例えば、「たいへん満足」「満足」「不満足」「たいへん不満足」と設定すると、ほとんどの総合評価が「満足」に集中することがある(例:IFC(2010))。しかしその「満足」には「たいへん満足」に極めて近いものから、「不満足」とは言い切れないとして「満足」になったものまで含まれる。これらは「満足」という単一の段階に振り分けられることによって重要な情報を失っている。それを避けるために、もっとも頻出する段階に代えてあらかじめ複数の詳細な段階を設定しておくことが望まれる。したがって、総合評価の段階数は、6段階程度とすることを提案する。

- レーティングの対称性に関する考察

レーティングの段階数を奇数とするのは、真ん中の段階を境に左右対称の構成とすることで統計学の正規分布を模した形にすることを意味している。正規分布から大きく外れていなければ各種の統計分析が利用できる。一方、段階数を偶数とするのは、「たいへん満足」「満足」「一部満足」「不満足」といった4段階とする例で、(不満足と対になる)満足に関する段階数の方を細かく設定している。過去の学術研究によると、左右対称とした場合には、不満足側の二つの選択肢が選ばれることはまれで正規性を損なうことから、あとで二つの選択肢の回答数を合体させた方がいいと結論づけられた例もある。したがって、対称性を追求するよりも、実際の状況を適切に表現できる段階数と定義にすることを提案する。

- レーティング定義に関する考察

複数の評価項目に関して、いずれの評価項目でも適用される同一のレーティング定義を設定している援助機関と、評価項目ごとに表現振りを変えたレーティング定義を設定している援助機関があった。前者はどの評価項目に関しても一様に「非常に満足」～「全く不満足」というレーティング定義を用いている(例:世界銀行、CIDA)。一方、妥当性の評価では「たいへん妥当」～「全く妥当ではない」、インパクトの評価では「高いインパクトを実現した」～「全くインパクトはなかった」といったように評価項目ごとに表現振りを変えて設定している援助機関もある(例:ADB)。どちらも一長一短ではあるが、実際の評価報告書の分析からは、面倒でも評価項目ごとに設定したレーティング定義が、実際に評価に使用する場合も、評価報告書を読む場合も分かりやすいと判断された。したがって、評価項目ごとに定義を設定することを提案する。なお、A～E、5～1 など数字やレターで簡便に標記する方法も認められるが、その方法を用いる場合には、別途その数字やレターが表す定義を一覧表で明記すべきである。

(出所) 調査団作成

## 5-4-4 評価項目の改定及びレーティング導入に関する留意・検討事項

### 1. 「外交上の評価」の導入に関する留意・検討事項

#### (1) 評価者の確保

従来から行われてきた開発援助の評価に加えて、援助の外交的な重要性や波及効果といった「外交上の評価」を実施するためには、今まで以上に対象国と日本の2国間外交に詳しい専門家の投入が必要となる。例えば開発援助の評価はコンサルタントが主に担当し、外交上の評価は当該専門家が中心になって行うといった対応も検討に値する。

#### (2) 援助政策の明確化

国別評価は通常、国別援助計画を評価の対象としている。しかし同計画には、その援助の外交的な目的等は、必ずしも明記されていない場合がある。援助の外交上の評価を行うためには、国別援助計画にこうした内容が盛り込まれ、または別の何らかの文書によって対象国への援助の外交目的が明記されていることが前提となる。「開かれた国益の増進」においても、国別援助計画をより簡潔で戦略性の高いものに改編すると明記されている。評価を実施する上では、少なくとも援助の外交上の評価の項目として掲げた以下の諸点に関しては記載されていることが望ましいと考えられる。

##### 援助の外交的な重要性

- ・当該国との外交関係の重要性
- ・日本が掲げる外交理念（「国際的な平和と繁栄」）を踏まえた当該国の重要性
- ・上記で分析された二国間関係における援助の重要性

##### 援助の外交的な波及効果（予想される国益への貢献）

- ・二国間外交への効果
- ・二国間の経済関係の深化への波及効果
- ・友好関係の促進、日本の好感度改善への波及効果
- ・国際会議等での理念共有、日本の立場支持への効果
- ・地域の安定・地域の持続的発展等への波及効果

#### (3) 変化する国際・地域情勢を踏まえた評価の強化

国際・地域情勢は刻々と変化するものである。援助の外交上の評価を行う際には、開発援助の評価以上に、この変化を踏まえておく必要がある。具体的には、援助計画策定時点の国際・地域情勢を踏まえて、計画された援助が妥当であったかどうかを評価するこ

とは可能だが、評価時点でその達成度を評価するには、情勢が変化しすぎている場合もある。その場合には、変化した情勢を踏まえて、今後どのような援助を行うべきかといった提言、検討項目の提示を行うことが、より重要となろう。

#### **(4) 国別、重点課題別の枠を超えた、政府全体の援助配分についての評価の検討**

援助の外交上の評価を考える際、国別評価や重点課題別評価以外に、各地域への予算配分自体についての評価の必要性も検討に値する。援助の予算配分にあたっては、各地域・国における純粋な開発ニーズに加えて、外交的、政治経済的な要素も当然考慮されている。日本の外交政策全体と、個別の政策レベル評価結果を踏まえて、限られた資源を有効活用することができているかどうかについても、将来的には何らかの評価を行うことを検討すべきである。

## **2. レーティング導入に関する留意・検討事項**

### **(1) レーティングのデメリットに対する対応策の実施**

レーティング導入にあたっては、その最大のメリットである「分かりやすさ」をマスコミや一般国民向けの広報などで最大限活用することが望まれる。一方で、大きく分けて 6 つのデメリットが特定されており、以下にそれぞれのデメリットを最小限にするための方策を提案する。

#### **(i) レーティング結果と記述説明の「セット化」の推進**

豊富な情報が省略されてしまうというデメリットに対応して、レーティングに際しては必ず重要な点を文章で付記し、レーティング結果とセットで公表することで対処する。豊富な情報をなるべく取り込むために、こうした「セット化」が考えられる。

#### **(ii) レーティング一覧表における記述説明欄の必須化**

レーティング結果が一人歩きしがちであるというデメリットへの対応においても、必ず重要な点を文章で付記するというセット化の推進が効果的である。またレーティング一覧表などを作成する場合にも、「特筆すべき点」という文章記載欄を設けてレーティングとセットで記載すべきである。いわばレーティング結果と記述説明の「二人三脚」であるが、メディア関係者にもこの点の理解を促して、常にセットで取り上げてもらうことを追求する。

### (iii) レーティング結果の活用方法の明確化とインセンティブとしての利用

既述のとおり、政策レベル評価においては、レーティングの結果をどう活用するかが難しい。例えば、プロジェクト・レベル評価の場合には低いレーティング結果を用いてプロジェクトの存廃を決定することが可能かも知れないが、政策レベル評価においては、レーティング結果に基づいて、援助額を増減させたり、あるいは援助を中止したりすることは必ずしも良い結果を生むとは考えられない。二国間援助機関で唯一国別評価にレーティングを導入している CIDA は、ヒアリングによると、レーティング結果を援助額に直接的に反映させることはしていない。その理由は、評価結果はあくまで意思決定のための情報のひとつであり、その他のさまざまな情報を総合的に勘案して意思決定がなされるからである。また、国別評価にレーティングを導入している世界銀行の場合にも、レーティング結果を直接的に融資額の増減に利用する仕組みはなく、政策立案部門(当該国担当局)がレーティング結果を含む評価結果を政策立案(次の国別援助プログラム)に充分活用することを期待するに留まるという見解である。また、外交的見地からもレーティング結果のみによる二国間援助の判断は困難である。このように、国別評価の場合には、低いレーティング結果によって、例えば、援助受入国に対する援助を全面的に中止することは非現実的である。したがって、レーティング導入にあたってはまず、レーティング結果をそれ単体としては援助の存廃や増減とリンクさせることを想定していない点について、援助受入国をはじめとする関係者やメディアに丁寧に説明する必要がある。

また世界銀行においては、レーティング結果が低かった場合には、融資額に影響させるのではなく、それを次期のプログラム改善のインセンティブとして用いるべきとの指摘があった。これは日本の外務省がレーティングを導入する場合に参考となる点である。レーティングによって、次期国別援助の実施においてどのような改善策を講じるべきかを提示し、改善を促すインセンティブとして用いるべきである。

### (iv) レーティング実施者間の調整と多様な意見の併記

レーティングのメリットのひとつである複数の評価結果の比較を可能にするためには、評価実施者によってレーティング結果にばらつきが出る点について何らかの調整が必要である。この点は国内ヒアリングにおいても複数の回答者から懸念として指摘があった。これに対しては、まず、明確なレーティング基準を設定することが大前提である。それに加えて、例えば JICA は、評価開始前とドラフト報告書作成の時点で、評価者を集めて評価基準に基づく判断についても擦り合わせを行う機会を設けている。

また、個別の評価においても、視点が異なればレーティング結果が異なるのではないかという懸念が指摘されている。これに対しては、1 人の評価者がレーティングを行うのではなく、評価チーム内の複数のメンバーが議論を重ねて結論を出すことで調整が可能である。



さらに、第 4 章でも提案したとおり、レーティングにも、評価対象国の政府や受益者の視点をこれまで以上に反映させる工夫が必要である。レーティングを日本側の評価者のみで実施する場合でも、複数の援助機関がすでに実施しているように、評価を受ける側である外務省マネジメントや対象国側のコメントを報告書に添付することで、多様な視点を示すことも考えられる。

#### (v) 適切なレーティング間比較の実施

国別評価と課題別評価、また妥当性・有効性・効率性の評価項目間など、本来比較できない評価結果であるにも関わらず、レーティング結果を用いた比較がなされてしまう危険性については、レーティングの利用の仕方に関する研修を十分に実施することで対処する。また、不適切なレーティング比較は、1～5 など数字を用いたレーティングスケールの場合に起こりやすいことから、言葉の定義によるレーティングスケール(たいへん満足～たいへん不満足)を用いることを徹底し、安易に数字に変換しないことを、研修の中で徹底する。

#### (vi) レーティングの対象の明記

外交上の配慮からレーティングが馴染まない場合が存在することは確かである。この点に関しては、レーティング結果は明快な数字や記号で表示されるため、レーティングの対象が誰なのかをあらかじめ明記しておくことが不要な誤解を避ける上で重要である。レーティングは、相手国の開発度合を対象としているのではなく、相手国政府のパフォーマンスを評価しているわけでもない。対象は、日本の援助のパフォーマンスであることを評価ガイドラインにあらかじめ明記すべきである(例:世界銀行のガイドラインにおける明記)。また、評価報告書において評価手法を解説する章でも、この点を必ず明記することが望まれる。

さらに、上記のような記述説明とのセット化の徹底や結果の活用方法の明確化によっても、レーティング結果が外交関係に影響を及ぼす懸念を払拭することができると考えられる。

### (2) 選択的導入かすべての評価への一律導入かの検討

上記 5-4-4 の1.の外交上の評価導入についても当てはまるが、すべての評価対象国において一律の制度を導入する必要があるかどうか、検討すべきである。現在、国別援助計画は一定程度の重要性を持った被援助国についてのみ策定されており、これに対する国別評価の実施も、必然的に重点国が中心となっている。しかし「開かれた国益の増進」では全ての被援助国に対して国別援助計画を策定することが提言されており、今後この前提が変わる可能性がある。一方で、外交上の評価やレーティングは、効果も大きいとその波紋も大きく、作業時間に加えて説明コスト等も、これまでの評価以上にかかってくる。

こうした中で、支援規模の大きな国や、その他の理由から重要性の高い国に絞って選択的に外交上の評価やレーティングを実施することも、検討に値する。例えば ADB は、ADB が対象国において小規模ドナーである場合には、国別評価も、調査期間や報告書ページ数を絞り、現地調査も省略するなどして、通常より小規模に実施している。

### **(3) レーティング導入の試行期間の設定と見直しの実施**

レーティングを導入することを決定した場合には、一年程度の試行期間を設けて、複数の政策レベル評価を実施し、得られた知見をもとに修正して最終化することを提案する。他の援助機関でもそうした試行期間 (Trial period) を設定して最終的な決定を行っており、適切なアプローチと思われる。

## 第 6 章

### 分かりやすい評価に関する考察

## 6-1 分かりやすい評価の目的

第4章で示したとおり、「開かれた国益の増進」では、「分かりやすい評価」に関して、外務省や JICA の担当者のみならず、「関係省庁・政府機関、NGO、関係企業、研究者を含むあらゆる国民に広く情報を開示し、議論の材料を提供することが重要」とし、その手段として、報告書の読みやすさ、レーティングの導入検討、報告書の公開の3点を挙げている。ここから、「分かりやすい評価」の目的は、評価結果をより分かりやすく国民に情報開示することであると考えられる。

一方、「開かれた国益の増進」では、「国民の理解と支持の促進」という項目の下でも、「『見える化』の徹底」の手段として、分かりやすい評価報告書の作成を通じた情報開示を挙げている。このことから、「分かりやすい評価」の目的は、情報開示に留まらず、最終的には、評価を通じて国民の ODA に対する理解と支持の促進に貢献することだと読み取ることができる。

これらを踏まえ、本章では、「分かりやすい評価」を 1) 評価結果をより分かりやすく国民に情報開示すること、及びその先にある 2) 評価を通じて国民の ODA に対する理解と支持の促進に貢献すること、の2つの視点から分析する。

本章では、「分かりやすい評価」の手段として挙げられている項目のうち、レーティングについては第5章で既述のため、それ以外の部分を検討する。まず、上記2)の視点から、国民の ODA 理解と支持の現状と、これに対する ODA 広報全体の現況をまとめた上で、これらにおける ODA 評価の位置付けを整理する。次に、主に上記1)の視点から、日本と他ドナーによる評価結果の分かりやすい情報開示への取組の比較を行う。これらを踏まえ、1)、2)両方の視点から見た、「分かりやすい評価」実現に向けた今後の方向性を記す。

## 6-2 国民の ODA 理解の現状と ODA 評価の役割

### 6-2-1 国民の ODA 理解と支持の現状

ODA に関しては、複数の世論調査が行われている。図表 6-1 に、内閣府が毎年行っている「外交に関する世論調査」(以下、内閣府調査)、APIC が毎年実施している「国際協力に関する調査」(以下、APIC 調査)、及び日本経済新聞が行った調査(以下、日経調査)の結果をまとめた。

図表 6-1 ODA に関する世論調査結果

	内閣府調査*1	APIC 調査*2	日経調査*3
調査時期	2009年10月	2010年3月	2010年10月
調査方法	調査員による個別面接聴取法	インターネット	インターネット
回答者	20歳以上の男女 1,850人	18-69歳の男女 1,033人	20歳以上の男女 1,030人
増やすべき・積極的に進めるべき	26.8%	10.9%	15%
現状と同じでよい	48.2%	30.2%	46%
減らす・やめるべき	19.5%	37.4%	39%
分からない	5.5%	21.5%	-

\*1 日本のこれからの経済協力について「積極的に進めるべきだ」(26.8%)「現在程度でよい」(48.2%)、「なるべく少なくすべきだ」(17.0%)、「やめるべきだ」(2.5%)。

\*2 ODA 予算の増減について、「増やすべきだ」(10.9%)「現状のままでよい」(30.2%)「減らすべきだ」(37.4%)「わからない」(21.5%)。

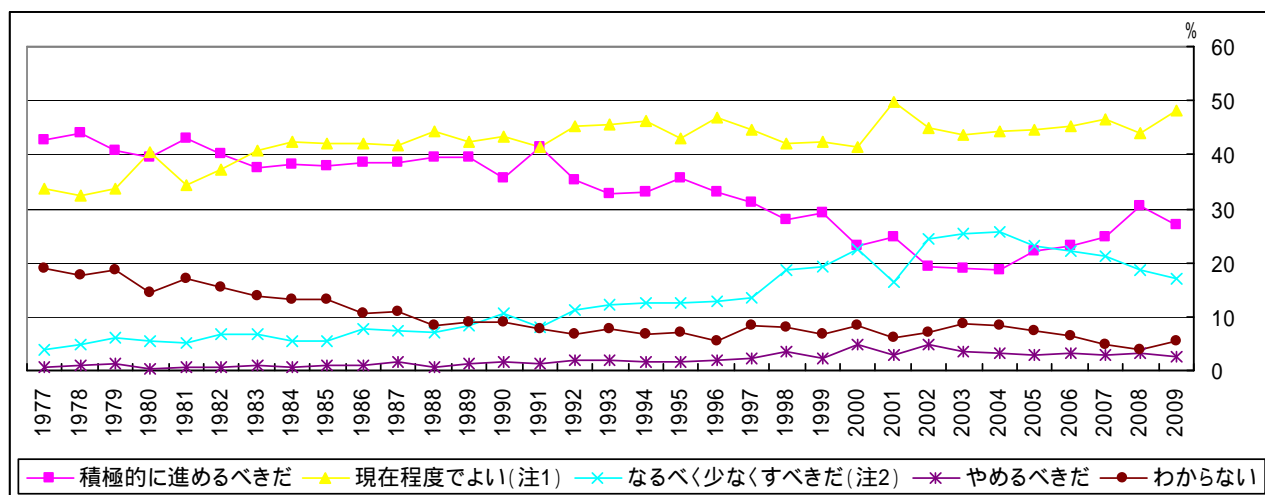
\*3 ODA を増やすべきかどうかについて、「大幅に増やすべき」(3%)「少し増やすべき」(12%)「同じ水準でよい」(46%)「少し減らすべき」(26%)「大幅に減らすべき」(13%)。

(出所)内閣府、2009、財団法人国際協力推進協会、2010、日本経済新聞、2010 に基づき調査団作成。

これを見ると、ODA を増やすべき・積極的に進めるべきと考える人は 10～26%程度と少ないが、半数近い人は現状と同じでよいと考えており、減らすべき・やめるべきと考えている人が 20～40%程度いるものの、「ODA 不要論」が一般的とまでは言えないことが分かる。

このうち、内閣府調査結果の変遷を図表 6-2 に示す。これによると、「積極的に進めるべきだ」が 1977 年から 1990 年代初めまでは 40%前後だったのに対し、2000 年代前半までの間に 20%以下まで落ち込んだ。その後 2008 年まで 30%まで少しずつ回復してきていたが、2009 年に再び下がっている。「現在程度でよい」は、1980 年代以降 40%台を推移しており大きな変動はない。「なるべく少なくすべきだ」は、1990 年代初めから 2000 年代前半に「積極的に進めるべきだ」の減少に伴い 10%程度から 25%程度まで上昇していたが、その後は再び減少しており、2009 年もこの傾向は続き 17%まで減少した。

図表 6-2 内閣府調査結果の変遷



(注 1) 1980 年調査までは、「普通程度でよい」。  
 (注 2) 1982 年調査までは、「なるべく少ないほうがよい」。  
 (出所) 内閣府、2009 に基づき調査団作成。

次に、ODA を減らす・やめるべきと考える理由について 2 つの調査が複数回答で調べており、図表 6-3 のような結果であった<sup>21</sup>。

図表 6-3 ODA を減らす・やめるべきと考える理由

ポイント	内閣府調査*1		日経調査*2	
経済・財政状況	日本国内の経済状態がよくないから	76%	財政が厳しい中、どの予算も絞るべき	72%
	我が国の財政状況がよくないから	53.3%	社会保障費など他の予算に振り向けるべき	44%
分かりやすさ	具体的にどのような経済協力が行われているか不透明だから	37.6%	-	-
成果	現在の経済協力には、現地の状況やニーズへの配慮不足などにより、必ずしも十分な成果を上げていないところが多いから	32%	ODA が相手国に役立っていると思えないから	40%程度
受入国の評価	日本の経済協力が開発途上国から評価されていることが感じられないから	29.8%	支援が日本の評価向上につながら思えない	30%程度
外交手段としての有効性	経済協力が我が国の外交政策を進める上での手段として十分に活用されていないから	17.4%	-	-
効率性、適切性	現在の経済協力には、関係機関の連携面や供与した機材等の管理・運用面などで、非効率になっているところが多いから	13.8%	ODA は利権の温床になるから	20%程度

注：ODA 評価に関連する項目は斜体表示。

\*1 複数回答。

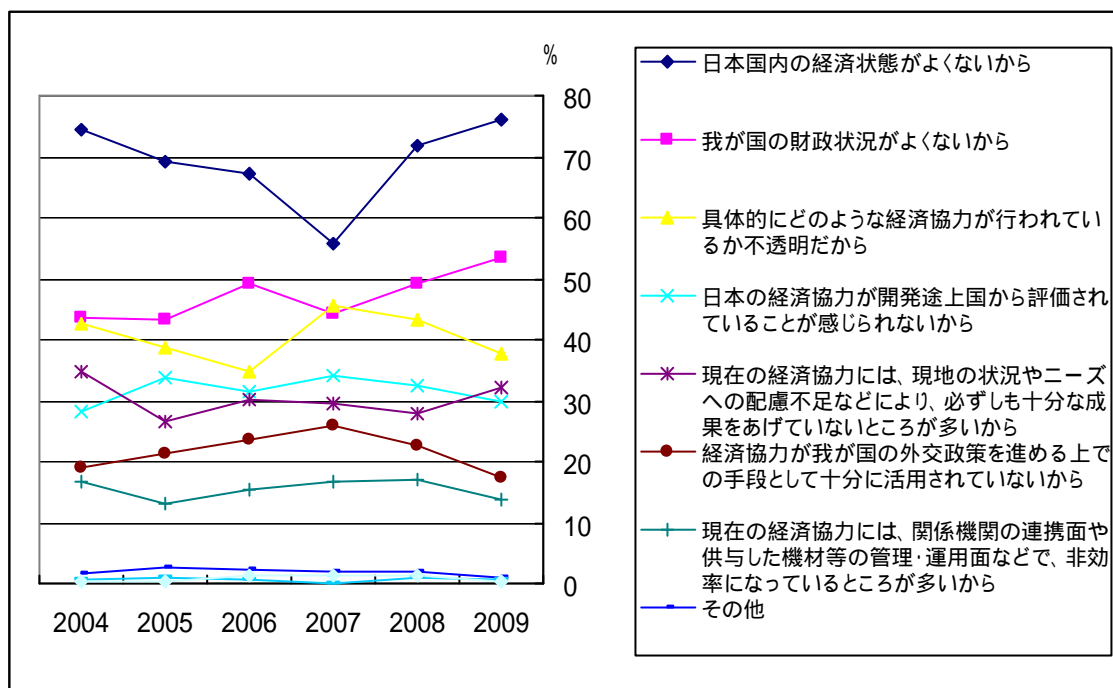
\*2 3 つまで選択、上位項目のみ。

(出所) 内閣府、2009、日本経済新聞、2010 に基づき調査団作成。

<sup>21</sup> APIC 調査は同様の質問を自由記述方式で調査しているが、報告書ではサンプル回答のみ示されているため、ここでは分析に加えない。

いずれの調査でも、日本の経済状態、財政状況を挙げる回答者が最も多かった。これに続き、内容がわかりにくい、効果がない、受入国から評価されていると感じられない等の ODA 評価に関係すると考えられる項目が挙がっている。これに加えて、効率性への疑問や利権の温床ではないかという不信感を持つ人も少なくない。図表 6-4 に示すとおり、内閣府調査では、この傾向に過去 6 年間で大きな変化はない。

図表 6-4 経済協力を減らすべきと考える理由の変遷



(出所)内閣府、2009 に基づき調査団作成。

一方、BOX6-1 に示す APIC 調査の結果を見ると、「ODA について少しは知っているが十分には知らない」、「ODA についてもっと知りたい、もっと具体的に報道すべき」と考えている国民が多いことが窺える。この点については、外務省が 2009 年 1 月に実施した「ODA に関する意識調査」(全国 20 歳以上の男女を対象にした調査員による個別面接聴取法、有効回答数 1,320。以下、外務省意識調査)においても、日本の ODA に対する要望(3 つまで複数回答)のうち、「もっと分かりやすい情報を与えてほしい」が 47.3%と最多の回答を得ている。また外務省 ODA ホームページに載せてほしい情報(複数回答)として、「援助の成果」が 35.8%と最多の回答を得ている。

こうしたことから、ODA についてもっと知ることができ、内容の理解が進み、成果や受入国からの評価を実感することができれば、ODA を減らすべきという考えが減る可能性は十分にあると推察できる。このことから、ODA 広報と ODA 評価が重要であると言える。

### BOX 6-1 APIC 調査結果の概要

- ・ 「ODA」の用語としての認知度は 74.8%。
- ・ ODA 認知者のうち、「内容をよく知っている」は 12.2%、「少し知っている」は 49.5%、「あまり知らない」、「ほとんど知らない」の合計が 38.3%。
- ・ 国際協力関連用語の認知経路はテレビ(91%)、新聞(73%)が最も多く、次いでウェブサイト(50%)、雑誌(21%)。
- ・ 「日本の ODA は国民の間で十分に知られていると思いますか」に対しては、「そう思う」、「ある程度そう思う」の合計が 17.8%、「あまりそう思わない」、「そう思わない」の合計が 81%。
- ・ ODA という言葉から連想するイメージ(5つまで回答)は「発展途上国の経済成長」、「インフラ整備」が上位(40%以上)。ODA の内容認知が高い層(ODA の内容をよく知っていると回答)ほど「無駄遣いが多い」「開発途上国での汚職の温床」といったイメージが強い傾向。
- ・ 「国内外に、日本の援助についてもっとアピールすべき」に対して「そう思う」と「ある程度そう思う」の合計が 88.4%。
- ・ ODA に関するメディア報道は、「具体的な報道が少ない」(73.1%)、「日本人たちが活躍している姿などを報道して欲しい」(44.1%)、「もっと写真などを使って分かりやすく報道して欲しい」(34.7%)、「どちらかと言えば否定的(ネガティブ)な報道が多い」(15.5%)。
- ・ 「ODA に関してもっといろいろ知りたい・情報を得たいか」に対して「知りたい」、「やや知りたい」の合計が 91%。
- ・ ODA に関する情報源として利用しているサイトは、「Yahoo!などのポータルサイト」(50%)が最も高く、次いで外務省(30%。前年の 21.5%から大きく増加)、JICA(28.4%)。
- ・ ODA に関する PR 広報では、最もよく知られているのが「ODA 白書」(14.3%)。出版物では次いで「国際協力 NEWS」(9.9%)、「経済協力評価報告書」(6.3%)、「JICA 事業評価年次報告書」(5.5%)、「ODA 国別データブック」(4.6%)、「JICA's World」(2.4%)、「クロスロード」(1.7%)。

(出所)財団法人国際協力推進協会、2010 に基づき調査団作成。

## 6-2-2 ODA 広報の現状と今後の方向性

国民の ODA に対する理解・支持が上記のような状況であるのに対して、ODA 広報の現状と今後の方向性は以下のとおりとなっている。

### 1. ODA 広報の現状

図表 6-5 に ODA 広報の主な手段を示す。このうち上述の APIC 調査によると、ODA に関する情報源としてはテレビ、新聞の影響力が最も大きい。外務省の ODA 広報番組「知花くらの地球サポーター」(テレビ東京。2010 年度より「地球 VOICE」に改編)の 2009 年度平均視聴率は 5.7%であった。その他、一般のテレビ、ラジオ、新聞のニュースやドキュメンタリー、世界の暮らしを伝える番組・記事などにおいても、ODA 活動や海外で活動する ODA 関係者が取り上げられているが、APIC 調査を見ると十分とは言えない。



APIC 調査では、ウェブサイトに限ると外務省、JICA のホームページの参照状況は決して低くない。2009 年度の外務省ホームページ(和文)へのアクセス件数が、G8 サミット等大型国際会議の日本開催があった前年度と比べ 7.7%減だった一方、ODA ホームページへのアクセス件数は、前年度比約 11%増え約 3600 万件だった。ただし、外務省意識調査(2009 年 1 月)によると、回答者の 95%以上が外務省の ODA ホームページを見たことがないと回答しており、56%が ODA ホームページはわかりにくいと回答している。

出版物においては、APIC 調査を見ると ODA 白書が最もよく知られているが、外務省及び JICA の年次評価報告書も、その他の出版物に比べると知られている。ただし全体的に認知度は低い。

上記のとおり、ODA 広報は現在、主に外務省、JICA が担っている。外務省においては、評価・広報室が ODA の国内広報を担当しており、海外での広報や ODA 以外の省の広報は国内広報課、報道課、広報文化交流部の総合計画課等が担当している。また、ODA 白書や ODA 国別データブックは、一義的には広報資料ではなく政策・実績資料であるため、その作成は国際協力局内の開発協力企画室や国別課が担当し、ホームページ公開についてのみ評価・広報室が担当している。

図表 6-5 主な ODA 広報手段

媒体	手段	実施・主催	備考
テレビ	・外務省ODA広報番組	外務省	「地球VOCE」(2010年度から)
	・ODAインターネットテレビ	APIC	2011年度廃止、外務省・JICAに統合予定
インターネット	・外務省ODAホームページ	外務省	
	・JICAホームページ	JICA	
	・国際協力プラザホームページ	APIC	2011年度廃止、外務省・JICAに統合予定
	・ODAメールマガジン	外務省	月2回
	・JICAメールマガジン	JICA	月2回
	出版物	・ODA白書	外務省
・ODA国別データブック	外務省	年刊。一義的には広報でなく実績資料	
・国際協力NEWS	APIC	月刊。2010年3月休刊	
・JICA's World	JICA	月刊	
・クロスロード	(財)協力隊を育てる会	月刊、ボランティアの情報誌	
・JICAボランティアニュース	JICA	旧JOCV NEWS。月刊。2010年3月終了	
・その他のパンフレット、教材	外務省、JICA、APIC		
展示、図書室	・JICA地球ひろば、JICA国内拠点	JICA	全国17箇所
	・国際協力プラザ	APIC	東京、大阪に加え全国87箇所の国際協力プラザコーナー。2011年度廃止予定
イベント	・グローバルフェスタJAPAN	外務省、JICA、NGO	東京開催
	・その他のフェスタ、イベント、セミナー	JICA国内拠点、NGO、国際交流協会等	
出前講座	・ODA出前講座	外務省	
	・国際協力出前講座	JICA	
視察・体験談	・JICAオフィシャルサポーター	JICA	
	・ODA民間モニター	外務省	2008年度まで実施
コンクール	・グローバル教育コンクール	外務省	2011年度よりJICAに移管予定
	・エッセイコンテスト	JICA	

(出所) 外務省、JICA、国際協力プラザの各ホームページ及びヒアリングに基づき調査団作成。

## 2. 今後の ODA 広報の方向性

「開かれた国益の増進」では、日本の経済・財政状況が厳しい中、開発協力の意義について国民の間に十分な共感が得られていないとの認識の下、国民の理解と支持の促進のために、1) 国民参加と共感の拡大、2) 「見える化」の徹底(透明性の向上)、3) ODA の現場を伝える広報の効率化、の3点を掲げている。

第1の国民参加と共感の拡大の具体策については、国民参加の促進と、地方や幅広い層への発信を挙げ、著名人の参加を得た啓発・イベント・チャリティ等を通じた参加型のキャンペーン活動や、大学生、教師、地方自治体関係者等の現地視察の支援、地方における広報活動強化、テレビ番組の刷新などを行うとしている。このうち現地視察については、1999～2008年度まで実施し費用対効果が低いとして廃止された ODA 民間モニター事業<sup>22</sup>について、その費用対効果を改善した「国際協力レポーター事業」を検討中である。こうした事業は ODA 評価と直接的な関係はないが、ODA 評価に求められていると思われる「必要な援助が実施されているか」、「援助の効果はあるか」、「援助が適切に実施されているか」といった疑問に別のやり方でわかりやすく答えるための、モニタリングと捉えることができる。

第2の「見える化」の徹底については、成功事例も失敗事例もすべて開示するという方針を掲げている。この項目が、ODA 評価に最も直接的に関連する部分である。具体例として、すべての ODA 案件の現状・成果を体系的に可視化するウェブサイトの立ち上げ、分かりやすい評価報告書の作成等が挙げられている。このうちウェブサイトについては、2010年10月に、JICA が「見える化」サイト(暫定版)を立ち上げ、内容の充実を図っている<sup>23</sup>。また、ODA 広報テレビ番組も、2009年までの「地球サポーター」から「地球 VOCE」に改編されたことで、これまで三大都市圏のみ週1回放送されていたところを、予算同額のまま全国で週2回放送されるようになり、視聴率が前年同時期の5.7%から5.9%に増加した(4月～10月)。内容も、ODA サイトの訪問・紹介のみならず、ODA 以外の身近な国際協力活動を紹介するようになり、従来は外務省の番組であることを明示していたが、政府色を消すなど、より視聴者が共感しやすいよう配慮している。

第3の ODA 広報の効率化については、全般的、政策的な意義については外務省が広報を実施し、開発協力の現場や具体的な事業を伝える広報は JICA に集約される。これまで外務省は、ODA の国内向け広報事業を「国際協力プラザ事業」として APIC に委託し実施していたが、2010年5月の事業仕分けの対象ともなった同事業は2010年度をもって

<sup>22</sup> 10年間で通算770名の一般公募によるモニターが、一部自己負担により30ヵ国521案件を視察した。

<sup>23</sup> <http://www.jica.go.jp/oda/index.html>

廃止し、今後は地方にも拠点を持つ JICA に ODA に関する情報アクセスのハブとしての機能を一元化し、利用者の利便性・わかりやすさを向上させる狙いである。また、図表 6-5 に示したとおり、複数の出版物が 2009 年度をもって休刊、終了となっており、出版物の統廃合やインターネット媒体を通じた広報へのシフトが進んでいる。

なお、これは ODA に限らず、外務省全体の傾向でもある。外務省全体の広報施策においても、効果的な IT 広報が推進されており、YouTube を通じた動画配信や、ホームページ掲載・更新作業の効率化などが行われている一方、雑誌の紙面広報の廃止やパンフレット制作費の削減が行われ、インターネットを通じた情報発信が強化される方向である。また、省内で広報が複数の部署に分散していることから、その連携を図るべく 2010 年度から全省的な広報戦略会議が設けられるようになった。

### 6-2-3 国民にとっての ODA 評価

国民の ODA に対する理解・支持と、これに対する ODA 広報の状況は上述のとおりである。では、ODA 評価自体に対する国民の理解はどのようなものであろうか。

評価・広報室では ODA 等国際協力局に関連する報道のモニターを行っているが、ODA 評価に関する報道はほとんどない。また同室によると、外務省の ODA ホームページを通じて届く「ご意見メール」は年間 100 件程度であるが、このうち評価に関するものはない。これ以外のメディア、NGO、学生等からの ODA 評価に関する問い合わせも、年に 1～2 件程度である。こうした状況と本調査の国内ヒアリングの結果を考え合わせると、国民はそもそも ODA 評価が行われていることについてほとんど知らず、従って関心もないのが実状と言える。

国内ヒアリングによると、メディア関係者の間でも、ODA 評価が実施されていることについて知らない場合が多いと考えられる。この理由としては、1) 現在の評価は外務省・JICA が実施していることからその発表も官製報道と捉えられ、そもそも信用されにくいものとして関心が低いこと、2) ODA 自体に対する関心が低いことが挙げられる。この結果、国民の関心が高い「税金の無駄遣い」にあたる ODA スキャンダルのようなネガティブ記事ばかりが目立つ結果となっていると思われる。ODA 自体への関心が低い理由としては、学校教育における開発教育の不足や、外交政策とのリンクが見えず ODA を実施する理由が不明確であること等が挙げられた。

既述のとおり、ODA 評価には援助の改善と説明責任(アカウンタビリティ)という 2 つの目的がある。しかしこの点については、必ずしも一般的な共通認識がある訳ではなく、「評価」というと、事業の成果や善し悪しだけを判断する道具と捉えたり、失敗例、非効率な例ばかりに注目する団体や個人も見受けられる。国民の ODA に対する理解促進、ODA の

「見える化」において果たすべき ODA 評価の役割の大きさ、期待の高さは前述のとおりであるが、その際にはこうした ODA 評価の目的そのものについても理解を求めていくことが必要である。また、ODA 評価への理解が進まない理由として、上記の理由に加えて、改善のツールと言いつつ、評価結果が実際に援助の改善に活かされているのかが見えないことが一因との指摘もなされた。このことから、評価結果のみならず、提言対応状況の広報もより積極的に行っていくことが重要である。

### 6-3 評価結果の情報開示に関する他ドナーとの比較

次に、ODA 評価の広報について、主に評価結果の情報開示方法という視点から、日本と他ドナーとの取組を比較する。概略はすでに第 4 章で示したとおりだが、本節ではさらに詳細な分析や事例の紹介を行う。

#### 6-3-1 個別評価報告書

第 4 章に示したとおり、OECD 調査対象のうち約三分の二のドナーが、その評価報告書の一義的な読者は組織内の職員や幹部であり、援助改善が主な使用目的であると回答している。一方で主に説明責任を果たすことが目的と考えられる自国の一般市民への評価結果の広報を実施しているドナーは半数以上であった。本調査で対象とした 13 機関においても、上記のような傾向がみられ、一義的には援助改善を主な目的としている機関が多かった。

このため報告書は、一般国民向きではなく専門用語を用いて書いている場合がほとんどである。分量は機関により 100-200 ページの大作である場合と、ページ数に制限を設けて簡潔な報告書を目指している場合 (UNDP は 55 ページ、IADB は 25 ページ、等) がある。日本の政策レベル ODA 評価報告書は、国別評価の場合 100 ~ 150 ページ、重点課題別評価の場合は 100 ページ前後の場合と 180 ~ 200 ページ程度となる場合が多い。内容も、一般国民も読者として想定しながらも、専門的な評価報告書となっている。これらの点において、日本と他ドナーとの間に大きな違いは存在しない。

すべての機関がウェブサイト上で評価報告書の全文または要約版を公開している。ドイツ 3 機関のように英文では、一部の報告書や要約しか掲載していない場合や、AFD 等すべてまたは一部の国別評価を非公開としている機関もある。

### 6-3-2 評価年次報告書及び評価要約版

日本の外務省や JICA 同様、DFID、GTZ、UNDP、ADB、世界銀行など多くの機関が評価年次報告書を作成・公表している。このうち、国際機関の報告書は理事会向けの資料であり、内容は一般向けとは言い難い。一方、二国間ドナーや援助機関は、こうした年次報告書を広報ツールとして活用している。DFID は評価年次報告書を 50 ページ程度でカラー写真を多用し、一般向けに分かりやすい言葉で作成している。また GTZ の評価年次報告書は、全評価結果の分析報告書 (synthesis report) として作成され、年次でなく 2 年分がまとめて作成されることもある。同報告書の発表にあたっては、理事長による記者発表を行い、議会でも発表を行っている他、内外のカウンターパート機関や評価学会、議員等に配付されている。

また、フランス外務・欧州省が毎年作成している「Bilan des Évaluations」(Evaluation Review) は、年次報告書という程しっかりしたものではないが、その年の評価案件 (国別評価を除く) を 1 ページごとにまとめ写真などを掲載した一般向けの冊子 (合計 15~20 ページ程度) であり、年次報告書と要約の中間と言える。

こうした年次報告書においては、日本のように個別の評価案件の概要を載せている機関と載せていない機関がある。UNDP、DFID、GTZ、ADB、JICA などはその年に実施した評価結果の総括を載せており、この欄を読むだけでその年に行われた評価の概要が理解できるようになっている。DFID、GTZ の報告書の目次を図表 6-6 に示す。

図表 6-6 DFID 及び GTZ の評価年次報告書目次

DFID 独立評価年次報告書 2009 目次	
要約とキーメッセージ (その年の評価結果の全体分析等)	
1. 序文と背景 (評価体制に関するその年の主な動き等)	
2. 評価結果とパフォーマンス (事業レベル、プログラムレベルの成果と課題)	
3. 教訓 (評価体制への教訓、セクターごとの教訓、国別評価・事業レベル評価からの教訓)	
4. 評価が影響を与えた事例 (評価結果を活用した 6 つの事例紹介)	
5. 様々な評価の実施	
6. 評価能力向上への取組	
添付資料	
GTZ 評価結果分析報告書 2006-2007 目次	
序文	
1. 何を評価したか? (評価対象、項目)	
2. どうやって評価しているか? (評価体制、手法)	
3. どの程度成功しているか? (評価結果全体の総括的分析、成功要因分析等)	
4. 評価結果をどう活用しているか?	
5. 評価案件の例 (総合評価レーティング結果 1~4 の各段階から 1~2 件の案件例を各 1 頁に要約して掲載)	
6. 添付資料	

注:( )内は調査団による注釈。

(出所)GTZ、2007 及び DFID、2009 を基に調査団作成。

一方、多くの機関が、評価報告書内の要約とは別に、何らかの要約版や小冊子を作成している。この中には、組織の幹部や内部職員、専門家等を主な対象とした内部向けの資料も含まれている（USAID、DFID、世界銀行）が、ADB が作成している「Learning Curves」は、評価結果や提言を2ページにまとめ、一般に分かりやすく提示している。

ADB、CIDA、AFD など、特定の成功事例や教訓を取り上げた冊子や報告書を作成している機関もある。例えば ADB は、「Success Rates」というベストプラクティスや成功例を載せたブローチャーを作成している（公開されているものはすべて 2007 年発行）。CIDA も、評価を通じて得た知見を、ニュースレター風の体裁で 10 ページ程度の報告にまとめた「What We're Learning」を作成している（ウェブサイト上に掲載されているものは 2002 年から 2006 年の発行のみ）。こうした要約は、必ずしも一般向けに書かれたものではなく、組織内部や開発協力関係者の間での知識の共有を目的としていることが多い。



フランス外務・欧州省  
「Bilan des Évaluations」



ADB  
「Learning Curves」



CIDA  
「What We're Learning」

日本の外務省や JICA が作成している年次評価報告書は、いずれも各評価案件の概要を 1~2 ページにまとめたものが中心となっているが、マスコミ関係者や著名人のコラム、体験談を載せている点が特徴的であり、また写真などを多用しており一般向けに作成している意図が感じられる。外務省の場合、公開時には記者発表を行い、国会議員、有識者、全国の主な大学や公立図書館、地方自治体、新聞社、国際交流団体、NGO 等への送付を行っている他、ODAメールマガジンや国際協力 NEWS での紹介も行うなど、積極的な発信を行っている。しかし、その際のプレスリリースや紹介記事の内容を見ると、報告書の目的と掲載されている項目、ホームページのアドレス紹介にとどまっており、実際の中身の要約などは載っていない。

また外務省の評価では、報告書の要約とは別に和文ホームページ上で 2~3 ページ程度の概要版を掲載し、写真も載せている。ただしその書きぶりは報告書と類似しており、一般読者にとって必ずしも読みやすいものとはなっていない。

### 6-3-3 ホームページ

ADB や UNDP のホームページは、報告書のみならず提言やフォローアップ状況も検索することが可能なデータベースを公開している他、多くの資料が探しやすい形で整理されており、非常に充実している。また、使い勝手はまちまちであるが、DFID、USAID、GTZ、世界銀行のホームページにも評価報告書の検索機能が設けられている。オランダ外務省のように、近年情報が更新されていないホームページも一部に存在する。日本のホームページについては、和文は、国・地域の一覧または年度の一覧から選ぶ方式での検索機能が備えられており、報告書も見やすい形で整理されている。一方、英文ページは報告書の要約版が羅列されているだけで検索機能はなく、改善が望まれる。

#### BOX 6-2 UNDP の Evaluation Resource Centre

UNDP がインターネット上で公開している Evaluation Resource Centre (ERC) では、評価の種類、年、担当事務所、地域、国、分野やキーワードで過去の評価を検索したり、評価報告書、TOR、要約、対処方針のダウンロードすることができる。また、評価計画の実施状況、予算、提言の数、対処方針の有無と実施状況等の一覧も表示、エクセルファイルとしてダウンロードすることができる。



(写真右:ERC トップページを検索画面)

(写真下:独立評価と対処方針の一覧)

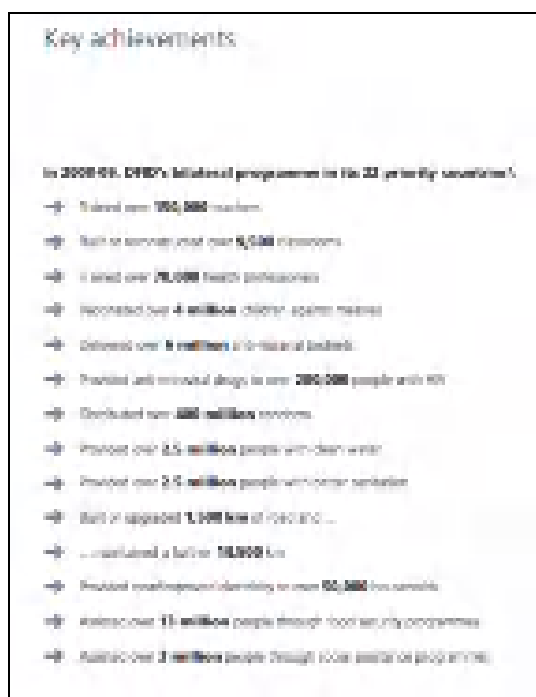
Reportable Item	Title	Type	Planned Year	Status	Completion Date	No. of Submissions	Approved Submissions	Approved Submissions (Percentage)	Approved Submissions (Percentage)	Approved Submissions (Percentage)	Approved Submissions (Percentage)
Worldwide	WFP Survey	WFP	2001	Completed	Dec 2001	8	7	87.5%	7	87.5%	7
Regional Development Policy	Implementation of the 10th Five-Year Economic Development Strategy	Thematic	2001	Completed	May 2001	6	5	83.3%	5	83.3%	5
Regional Development Policy	Implementation of the 10th Five-Year Economic Development Strategy	Thematic	2001	Completed	May 2001	4	3	75%	3	75%	3
Worldwide	WFP Survey	WFP	2001	Completed	Dec 2001	17	16	94.1%	16	94.1%	16
Worldwide	WFP Survey	WFP	2001	Completed	Dec 2001	11	10	90.9%	10	90.9%	10
Regional Development Policy	World Bank's 10th Five-Year Economic Development Strategy	Thematic	2001	Completed	Jan 2001	10	9	90%	9	90%	9

(出所) UNDP Evaluation Resource Centre ホームページ。

### 6-3-4 その他の分かりやすい評価への取組

UNDP では、評価報告書だけでなく、組織の年次活動報告書にも評価結果を引用している。年次活動報告書の導入部分に、複数のテーマごとに、過去の評価結果から UNDP の強み、改善が必要な部分、対応策の 3 点をまとめた「Selected Evaluation Lessons and UNDP Response (評価によって得られた教訓と UNDP の対応: 抜粋)」という囲み記事を載せている。このように評価結果を評価報告書にとどまらず、組織全体の広報ツールに活用することは、日本にとっても参考になる。

また、必ずしも評価結果という訳ではないものの、DFID や GTZ、世界銀行グループの国際金融公社 (International Finance Corporation: IFC) では、機関の年次報告書において、その年の現場でのインプット、アウトプット、アウトカムを分かりやすい数字で見やすくまとめている (右写真)。さらに IFC の 2009 年年次報告書は、「their / our story」という写真を多用したまとめ方をしており、援助を受益者個人のストーリーとして紹介することで、一般読者が親しみやすい内容となっている。また DFID の年次報告書は、DFID の援助目標である MDGs の各項目について、「達成状況」と「DFID の貢献」の 2 点に分けて示しており、一般読者にも分かりやすい内容となっている。



DFID 年次報告書

ADB では、評価に関する問い合わせ窓口 (Inquiry Desk) を設けて内部及び外部からの質問に答える体制を整えており、また「Evaluation Alert」という Eメールによる月刊のニュースリリースも発行するなど評価の広報に力を入れている。さらに ADB は、2008 年には、インターネット上で写真を見ながら個別の評価の概要を読むことのできる資料、「Evaluation Presentations」を作成した。



### BOX 6-3 分かりやすい評価への取組

UNDP は、年次活動報告書の導入部分に、複数のテーマごとに、過去の評価結果から UNDP の強み、改善が必要な部分、対応策の 3 点をまとめた囲み記事を掲載している。(写真参照)

SELECTED EVALUATION LESSONS AND UPSTREAM POVERTY AND THE MDGs	
Areas of strength	UNDP support is well-aligned with national poverty reduction strategies and succeeds in reaching vulnerable groups and the economically disadvantaged. Valuable contributions that stand out were in the area of national trade policy, generating local space, social inclusion and protection, and sustained citizenry collaboration with UN Capital Development Fund (UNCDF).
Areas for improvement	The wide range of MDG and poverty-related interventions weakened UNDP's focus. Capacity development needs to be incorporated more fully, particularly to leverage South-South solutions more systematically. A strong emphasis also needs to be placed on sustained economic and political dialogue.
Response	The new Global Programme further focuses on upholding the results contained in the Strategic Plan. A new robust knowledge management system will be geared to facilitating South-South exchanges that would leverage these experiences more systematically.

ADB は、2008 年には、ウェブサイト上で 20 枚程度の写真を順番に見ながら、個別の評価の概要を読むことのできる Evaluation Presentations を作成した。(写真:画面右下の矢印をクリックすると次の写真に進む。)



(出所) UNDP, 2010 及び ADB ホームページ。

## 6-4 分かりやすい ODA 評価に関する結論と今後の方向性

### 6-4-1 分かりやすい ODA 評価に関する結論

本章においては、「分かりやすい評価」を、1) 評価結果をより分かりやすく国民に情報開示すること、及びその先にある 2) 評価を通じて国民の ODA に対する理解と支持の促進に貢献すること、の 2 つの視点から分析した。

1)の情報開示については、他ドナーとの比較を行った結果、日本の ODA 評価における「分かりやすい評価」の取組はある程度進んでいることがわかった。ただし、せっかくの取組が一般にはなかなか知られておらず、一層の改善が必要と考えられる。

また、本章の分析及び国内ヒアリングの結果、援助改善のための専門的な評価と、アカウントビリティを主目的とした一般国民にとって分かりやすい評価は、両方必要だが、ひとつの報告書でこれら 2 つの目的を達成するのは困難であり、複数の手段を用いる必要があるとの結論に至った。

一方、2)の国民の ODA 理解・支持の促進に関しては、まず、本来国民に対する情報開示を目的とする ODA 広報自体が、ともすれば大衆迎合的な広報となりかねないこと、そして「分かりやすい評価」の追求においてもこの危険性があること、についての懸念が、複数の国内ヒアリングにおいて表明された。ODA 案件は開発途上国で実施されており、それぞれの地域、国、案件に特有の事情や、それを見る人やタイミングなどの視点によって評価が異なる等、「わかりにくさ」や「グレーゾーン」が本来多いものであるから、これを無理に「分かりやすく」示すことで失われるものが大きく、正しく伝わらないという懸念が強い。また、わかりやすさを追い求めるあまり、専門性の高い複雑な仕事である ODA が、過度に単純化されアマチュア的な印象をもたれてしまう危険性も指摘された。特に評価については、広報とは別物であるため、必要以上に ODA の宣伝に用いることを考慮せず、信頼性の高い評価を実施することが、ひいては ODA 評価に対する理解につながるとの指摘があった。この点については、他の援助機関も評価と援助の広報を分けて位置付けており、同様の認識であると推察できる。

したがって、「分かりやすい評価」の実現のためには、ビジュアルの活用やレーティングといった表現方法に留まらず、制度自体が国民にとって分かりやすいかが重要と言える。評価結果の情報開示方法をより分かりやすく改善するのをもさることながら、評価制度そのものを国民にとって理解しやすいものとするのが重要と考えられる。

#### 6-4-2 分かりやすい ODA 評価に関する今後の方向性

上記の結論を踏まえ、分かりやすい評価の実現に向けて考えられる今後の方向性を、1)分かりやすい評価制度の確立に関するもの、2)評価結果の情報開示に関するもの、3)国民の ODA 理解・支持の促進に関するものに分けて、以下に記す。なお、「過去の ODA 評価案件のレビュー」は、ODA 広報の強化について以下のような対応方針案を提言している。これらの提言は、本調査の結果に照らしても適切な方向性であると考えられる。

想定される報告書利用者の利用目的に配慮し、ODA 評価のウェブサイトのコンテンツを多様化する。例えば、本省、在外公館、JICA 等の ODA 関係者のためには、各評価報告書の教訓や提言を分野別・地域別・テーマ別に検索できるようなシステム、一般国民のためにはビジュアルと文章をジャーナリスティックな観点で書き直した評価結果の要約を掲載する等の対応が考えられる。また、被援助国政府の関係者のためには、国別援助計画及び国別評価の英語版(あるいは現地語版)を必ず作成して大使館ホームページからアクセスできるようにする。

(出所)外務省、2010a。

## 1. 分かりやすい評価制度の確立について

- ・ 評価の独立性の強化について: 本章の分析のとおり、国民は ODA 評価の存在そのものを知らない一方で、ODA の成果や相手国からの感謝が見えないことを不満に感じている。このため、まずは国民にとって理解しやすい ODA 評価制度を確立し、ODA の評価が適切に行われているという認識をもてるようにすることが重要と考えられる。この点で、第 4 章で示した評価の独立性強化は、ODA 評価に対する理解を促進するためにも重要である。国内ヒアリングでは、ODA の実施者である外務省や JICA が評価者や評価の発注者である限りいくら評価を行っても関心を得られない、中立的な第三者による評価だからこそ信用されるという点について、複数のメディア関係者から指摘があった。この点から、まずは「ODA 予算の何%を使って、独立性と専門性を持った評価を行っている」という説明を可能にするような評価体制を整備することが望ましい。また、評価の独立性強化の最終的な過程で、仮に評価結果の国会への報告義務などが導入されるようになれば、国民やメディアの間での ODA 評価への認識も高まると考えられる。
- ・ 外交政策とのリンクの強化及び総合的な評価の導入に関して: 外務省による ODA 評価において外交政策とのリンクを示す必要があること、及び総合的な評価結果を記載する必要があることは、第 5 章に述べたとおりである。これらは、ODA 評価の「分かりやすさ」にとっても重要である。まず、評価の結論を一言で示すことは、評価結果を理解するにあたっては大変重要である。さらに、外交の手段である ODA が、ODA(手段)の枠組みの中だけでその評価を行っていても関係者以外の関心を得ることは難しいが、それが日本の外交(目的)にどう貢献しているのかまで示すことができれば、メディアや国民にとっては非常に分かりやすい ODA 評価となる。評価がこうした内容を含んでいれば、評価へのメディアの関心も高まり、ハイレベル(大臣、副大臣、報道官、評価第三者委員会の長等)の記者会見で ODA 評価を取り扱うことも可能と考えられる。
- ・ 「アカウントビリティを重視した評価」の別枠での実施について: 援助改善も目的に含んだ専門的な評価の結果を分かりやすく伝える、ということとは別に、アカウントビリティの確保を主目的とした評価を別枠で実施することも、一案である。その際は、必ず

しもすべての評価項目を評価せず、絞り込んだ項目のみを重点的に評価することで、よりシンプルな評価を実現することが望まれる。この対象には、先述のような重点課題別評価の総括型評価や、国交樹立 年、ODA からの卒業等の援助計画策定サイクル以外の節目のタイミングでの国別評価などが考えられる。

## 2. 評価結果の情報開示について

### (1) 成果品の改善について

- ・ 報告書の専門性の維持に関して: 個別評価報告書は、今後もある程度専門的な内容と分量を確保し、ODA 関係者が活用、参照できるものとするのが重要である。ただし、写真の活用や必要以上の専門用語を使わないといった、これまでも行われてきた読み易さへの配慮は継続して行うことが望ましい。
- ・ 一般向けの要約作成に関して: 評価報告書とは別に、ビジュアルやストーリーを多用した分かりやすい要約を作成することも検討に値する。要約では今まで以上に専門用語を排し、例えば「妥当性」ではなく「相手国にとって必要な支援だったか」、「プロセスの適切性」ではなく「支援が無駄なく行われたか」など、分かりやすい表現が望ましい。分かりやすさの目安としては、新聞でも用いられている「中学生にも分かる」程度の記述、表現が一案である。ただし、簡潔であればよいという訳ではなく、同じ内容を別の言い方で説明する、丁寧に説明するという方法も、一般読者の理解を得るためには重要である。
- ・ 経済協力評価報告書の改善に関して: 他ドナーの例を見ても、また ODA 関連出版物間の認知度の差を見ても、評価年次報告書は個別の評価報告書に比べ一般読者に読まれる機会がより多く、一般向けの情報開示ツールとして非常に重要と言える。評価年次報告書の分かりやすさの改善にあたっては、1) その年の評価結果の全体分析の掲載、2) 評価による改善例の提示、3) 分かりやすいストーリーの掲載の 3 点が重要と考えられる。まず、その年の評価結果全体の総括的な分析を掲載することで、読者が全体像を把握しやすくなる。また、現在掲載している提言実施のフォローアップ状況とは別に、ODA 評価結果が改善に結びついた具体的な事例を示すことの必要性も、国内ヒアリングにおいて複数の回答者から指摘された。これらにおいては、一目で概要を把握できるよう図表を活用することも重要である。さらに、読みやすさや取っつきやすさを改善するために、評価結果からピックアップしたストーリーを示すことも有効であろう。報告書の最初にこうした内容を盛り込んだ上で、最低限の手法の説明、評価結果の概要等これまでの年次報告書にも掲載していた内容を添えることで、分かりやすく、かつ最低限の専門性も保たれたパッケージとして、ODA 評価について伝える有効なツールとなると考えられる。

・ 失敗例の取り扱いに関して：「開かれた国益の増進」でも認識されているとおり、失敗例の隠蔽は最も避けるべきことである。失敗例を含めすべてを開示するという方針は引き続き推進することが重要である。その際は、以下の点に留意すべきである。

- 失敗例の開示にあたっては必ず、その原因、失敗が回避できたかどうか、原因究明などの対処状況、今後の対策を合わせて説明すべきである。レーティングを導入した場合の低いレーティング結果についても、同様にこうした説明を併記することが重要である。
- 失敗の原因と対策については、援助受入国側に帰す理由についても、ありのままに説明することが望ましい。この点については、第 5 章で提案した「効果性」の項目において議論することが考えられる。外交上の配慮からか、従来外務省、JICA がこうした問題に触れることは少なかったが、実際には開発途上国における援助の現場では、援助受入国側の事情、責任によって問題が発生することも多い。こうした問題を、客観的かつ中立的な評価結果に基づいて丁寧な説明を続けることで、評価に対する信頼感が増し、また日本においても、開発途上国における事業がすべて問題なく成功すると期待することは現実的でなく、「歩留まり」があることへの理解を深めることができると考えられる<sup>24</sup>。なお、事態が深刻で、先方への抗議・申し入れなどを行うことが適切な場合には、こうした措置を取った上でその事実も合わせて公表することも検討に値する。
- 評価調査において失敗例の情報収集を行うためには、評価者の独立性と権限の強化、失敗例の報告の義務化など何らかの工夫を検討することが重要である。

## (2) 伝達手段の改善について

・ 評価結果及び対応方針のより積極的な広報に関して：評価自体の分かりやすさの改善や成果品の工夫を行ったとしても、それが一般の目に触れなければ意味がない。ODA 評価はその存在自体が一般にほとんど認識されていない状況であるため、これらの取組と同時に、評価結果の広報手段を強化する必要がある。また、評価が批判や不信を招く結果とならぬよう、評価結果のみならず、それを受けてどのように改善していくのかという対応方針も併せて積極的に伝達する必要がある。特に、一般国民にとっての ODA に関する主な情報源である、新聞、テレビ等メディアの報道ぶりを従来と異なるものとする必要があり、そのためには以下の工夫が考えられる。

<sup>24</sup> こうした評価を積み重ねることで、将来的には、どの程度の割合で成功していれば援助全体として成功と言えるかという、いわゆる「歩留まり率」の目安を示すことも一案である。

- 評価報告書や経済協力評価報告書の公表に際しては、大臣・副大臣・報道官の会見・談話などで言及したり、別途記者会見を開くなどし、新聞やテレビで取り上げられる機会を増やすことが望まれる。現在、外務省全体としてもこうした発信を強化しており、「記者会見のオープン化」やインターネットによる生中継等を通じ会見が活性化していることから、ODA 評価の広報にも是非活用することが望ましい。第三者委員会を設置する場合は、その長が会見を行うことで、責任ある評価結果の発信が可能となるとともに、評価への信頼性も高まると考えられる。
  - プレスリリースは、内容を現在のものよりも充実させ、評価結果の総括的な分析(導入する場合はレーティング結果を含む)、評価による改善事例、サクセスストーリーの例等、評価の中身についても分かりやすい表現で簡潔にまとめて掲載することが有効と考えられる。こうした紹介文は、記者にとって引用しやすいだけでなく、メールマガジン等、報告書公表について周知する他の媒体でも大いに活用できる。
- ・ ホームページの改善に関して: ホームページにおける報告書へのアクセス改善は、一般国民、関係者双方にとって重要である。これについて、以下 4 点の改善が考えられる。
- 現在の検索機能は、国・地域の一覧または年度の一覧から選ぶ方式だが、「過去の ODA 評価案件のレビュー」において行われた在外公館へのアンケート調査においても、「地域別・国別・援助形態別に、評価結果を一発検索できるようにする」といった要望が複数寄せられており、外務省ホームページの案件検索や、他ドナーの多くが用いているような、単一又は複数の条件を入力した上で一発検索できる方式にすると、一層使い勝手がよくなると思われる。
  - 報告書は現在、章ごとに分割されたファイルのみ掲載されており、全文が必要な利用者にとっては作業が繁雑であると考えられる。報告書の入手にかかる手間を少しでも軽減するため、ホームページから報告書の一括ダウンロードを可能にすることが望まれる。
  - 現在の日本語版ホームページには、評価報告書の英文要約や、英文(または現地語)で作成されている被援助国による評価の報告書が掲載されていない。報告書の言語によって掲載するホームページを分けるのではなく、UNDP 等が実施しているように、日本語版ホームページにも外国語で作成された要約や報告書を掲載することが望まれる。
  - 英語版ホームページについても、日本語版ホームページ同様、少なくとも国や地域、年度別に整理掲載し、検索機能の追加も行うことが望まれる。その際には、より詳細な英文(または現地語)報告書の作成も検討に値する。

- ・ イベント等での発信に関して: 実施した評価調査の成果を報告書だけに限定せず、より直接的な発信をするべきという意見があり、一考に値する。例えば、毎年実施されているグローバルフェスタ JAPAN 等のイベントにおいて、評価実施者が結果を報告することも一案である。
- ・ 評価結果の伝達に関する JICA との連携強化に関して: 国民にとって ODA 実施における外務省と JICA の役割分担は必ずしも明確ではない。したがって、外務省と JICA が連携して評価結果を伝達することで、ODA 評価全体に対する理解が深まると考えられる。その年の評価案件の結果について、外務省と JICA で合同で記者発表を行うことなども一案として考えられる。また、新たに開設された JICA「見える化サイト」の「ODA 関連資料」から、外務省及び JICA の評価ページへのリンクを貼ることは、比較的容易に対応が可能と考えられる。

### 3. 国民の ODA 理解・支持の促進について

その他、必ずしも ODA 評価に限らず ODA への理解・支持を促進するための広報全般に関して、本調査の分析や国内ヒアリングを通じ、以下のような案が挙がった。

- 評価結果を、評価報告書にとどまらず ODA 広報の様々な媒体に活用することも重要である。例えば、ODA 白書に、上記のようなその年の評価の総括の全体分析結果や評価による改善事例を載せたり、現在も掲載している具体的な支援事例に効果を表す指標など評価結果を載せたりすることが考えられる。ODA 白書自体もスリム化が進められているが、ODA 評価結果を援用することで、ODA の成果が伝わりやすくなり、ODA に対する理解が進むと考えられる。
- テレビの活用という点では、評価結果を踏まえた改善事例を ODA 広報番組である「地球 VOICE」で評価結果に言及するのも一案である。
- 新聞についても、掲載時期を問わないストーリー記事を複数用意し、週末、季節休みといったニュースが乏しい時期を戦略的に活用することも一案である。
- 一方、国民一般ではなく、世論形成を行うオピニオンリーダーとなり得る知識層を対象を絞った広報も検討に値する。この場合は、上記のような意味での分かりやすさを狙った広報とは逆に、専門性を排除せず、経済や外交との結びつきを強調した内容を、新聞や雑誌等に掲載することを検討する。
- 本調査の範囲を超えるが、長期的には学校教育を通じた開発教育の強化が、ODA 評価を含む ODA の理解には不可欠と考えられる。国内ヒアリングでは、現状で広報活動をいくら行っても効果は限定的であり、将来世代の育成を行う方が効率的という指摘が複数なされた。具体的には、ODA について教育力

リキュラムに組み込む、入試問題に組み込むなどのアイデアも出された。ODA 評価の分かりやすさを改善することによる短期的対応に加えて、こうした長期的視点からの ODA 理解促進の取組も行っていくことが望ましい。



## 第 7 章

### 結論と提言

本章では、本調査の分析結果とODA評価ガイドライン改定にあたって検討すべき事項をまとめると共に、今後の調査活動に関する提言を行う。

## 7-1 日本の ODA 評価の課題及び結論

本調査において、他ドナーとの比較分析や国内でのインタビュー及び関連文献の分析を行った結果、日本の ODA 評価体制に関して以下のような課題が特定された。以下に課題項目を列挙する。詳細については各章を参照されたい。

### ODA 評価体制の強化に関する課題

- ・ 評価部門の位置付け：評価担当部署の位置付けの検討を含め、より独立性を強化していくための方策が今後の検討課題として指摘できる。
- ・ 専門人材の確保：評価部門の位置付けに関連して、評価の専門知識を持つ人材の確保も重要な課題である。
- ・ 第三者のあり方：評価の独立性の確保、強化及び評価の質の確保のためには、他ドナーの体制を参考とした、新たな評価実施体制と第三者の活用方法の検討も重要な課題である。
- ・ 評価の質の確保：上記のような第三者のあり方の検討に加えて、評価調査実施のための期間・経費を今後も確保していくことが求められる。
- ・ 関係機関の役割分担：より大きな視点からは、新JICAが発足しODA実施機能がJICAに集中した中で、ODA評価における外務省、JICA、関係府省庁の役割分担がこのままでいまいかどうか、検討することも課題として挙がってくると考えられる。その際、外務省が行う政策レベル評価においては、ODAの目的である外交の視点からの評価の導入も検討課題となると思われる。

### 評価結果から確実に教訓を学び取るための仕組に関する課題

- ・ 評価案件選定基準：評価を通じて過去の教訓を学び今後の援助に活かすためには、次期計画策定のタイミングに合わせて評価を実施することが最善と考えられる。
- ・ 評価項目、視点：評価にあたって、これまで以上に教訓の抽出と活用を重視するためには、どんな視点を以て何を評価するかを、他ドナーの動向も踏まえてさらに検討する必要がある。
- ・ 援助受入国の意見の反映：日本の政策レベルODA評価の実施プロセスにおいて、援助受入国側の意見を反映させる仕組を、他ドナーの体制も参考にして、今後検討する必要がある。
- ・ 評価結果のフィードバック体制の整備：評価結果を援助の改善に結びつけるためには、評価結果や提言の関係者への共有体制の整備を今後どのように進めていくかも重要な課題である。

- ・ 評価結果の政策への反映体制の整備：評価結果の政策への反映について、日本は他ドナーと比べ比較的体制が整っている。ただし提言に対する対応方針には改善を検討すべき課題がある。
- ・ 重点課題別評価の改善：重点課題別評価には、形成型評価と総括型評価があり、どちらのための評価なのかによって、評価の活用方法を検討していく必要がある。

### **評価の「見える化」による情報開示に関する課題**

- ・ 分かりやすい評価と援助改善に資する評価のバランス：ODA評価の2つの目的である、援助の改善と説明責任(アカウンタビリティ)はいずれも重要であるが、ひとつの報告書でこれを両立させることは困難であるため、複数の手段を用いる必要がある。
- ・ 総合評価の導入：現在の仕組では、評価項目それぞれに関して出された評価結果を、最終的に単一の評価結果にまとめる総合評価がないため、評価の結論がわかりにくいと考えられるので、他ドナーでも導入されている総合評価の導入を検討する必要がある。
- ・ レーティング導入の検討：分かりやすい評価の実現のため、レーティング評価の導入を検討する必要がある。政策レベル評価におけるレーティングの是非については、他ドナーの間でも判断が分かれていることから、レーティングの長所と短所を整理、分析した上で、導入の是非を検討していくことが課題である。
- ・ 広報：評価結果の情報開示という点で、日本のODA評価における分かりやすい評価への取組は、他ドナーと比べてもある程度進んでいる。ただし、そうした取組が一般には知られていないことから、評価の「見える化」のためには、評価結果の広報を効果的に行うことが重要である。

## **7-2 ODA 評価ガイドライン改定にあたって検討すべき事項**

前節で特定された課題に対して、第4章から第6章での分析に基づき、ガイドライン改定にあたって検討すべき事項を以下に一覧表としてまとめる。

図表 7-1 ODA 評価ガイドライン改定にあたって検討すべき事項一覧

### **評価体制に関する検討事項一覧**

<b>ODA 評価体制の強化に関する検討事項 (4-14-1)</b>	
評価部門の独立性と専門性の強化に関して	(1) 評価部門を外務省大臣官房に移して評価部門の独立性を高めるとともに、外部専門家人材の登用を進めるという現在の方向性を堅持する。 (2) 中長期的には、外務省・JICA以外の府省庁によるODAや多国間機関を通じた支援も含むODA全体の評価を統括させるために、内閣官房等、外務省外にODA評価機能を移すことも検討に値する。

有識者等の活用による質の確保に関して	<p>(1) 個別評価ではなく、評価全体について助言を行う常設の第三者委員会を設置することが望まれる。委員会メンバーは、明確な基準と任期に基づいて選定する。本第三者委員会は、評価担当部署や国際協力局等に対して勧告<sup>25</sup>を行えるような、独立した権限のある立場を与えることも検討に値する。</p> <p>(2) 評価一件あたりの経費は、経費削減やより多くの参入を図る一方で、評価の質を維持する観点からの対策(適正な価格水準の維持等)が望まれる。</p> <p>(3) 個別評価の実施に際しては、評価計画、ドラフト報告書への助言を役割とする検討委員会を個別に設置することも検討に値する。委員会メンバーは、当該国、分野の複数の外部専門家を中心に、外務省・JICAの実施担当部署、評価担当部署の然るべき職員などが考えられる。</p>
ODA 評価体系の見直しに関して	<p>(1) 外務省とJICAの間での役割分担を見直すことを検討する。特に1) 国別評価の対象と手法について、JICAにODAのすべての援助形態が集中した現状に則し、重複のないように整理を行う必要がある。その際は、外務省が行う政策レベルの評価にODAの目的である「外交の視点」を採用し、日本政府として、外交的観点からODA政策を実施していくことが有効と思われる。</p> <p>(2) 中・長期的には現在の外務省の担当範囲を超えた部分のODAの評価(他省庁によるODA、国際金融機関を通じた支援等)についても担当部署を一元化し、ODA全体として体系的な評価を実施できるようにすることが望まれる。</p>
<b>評価結果から確実に教訓を学び取るための仕組みに関する検討事項(4-14-2)</b>	
評価案件選定基準の確認に関して	<p>評価結果や得られた教訓を今後の援助政策の策定に直接的に活かすためには、何らかの計画策定のタイミングに合わせて評価を実施することが望まれる。また、重点課題別評価について、国際協力局外の評価実施要望を把握する体制を整備することも検討に値する。</p>
援助受入国側の視点を反映させる体制の整備に関して	<p>(1) 政策レベル評価については、現在要約のみしか作成されていない英文(または現地語)報告書について、全文もしくはそれに準ずる、要約よりも詳しい概要版を作成し、ドラフト段階で援助対象国のコメントを求めて反映させることを検討することが望ましい。</p> <p>(2) 評価対象国関係者への報告書配布を行うと共に、大使館が現地でのワークショップを主催・実現することも検討に値する。さらに、その後は大使館が責任を持って政策協議の場で説明することも意義がある。</p> <p>(3) 「被援助国政府・機関による評価」については、評価の質を確保する手段を講じた上で、対処方針の作成や結果のフィードバック方法等を、その他の評価に準ずるレベルまで強化することが望まれる。</p>
「過去のODA評価案件のレビュー」による提言の実施に関して	<p>「過去のODA評価案件のレビュー」でなされた、評価結果及び提言の質向上、政策への反映体制の改善に関する各種提言の実施を今後とも促進することが望まれる。(提言一覧を本報告書の71ページに掲載)</p>
結果・経験の共有方法の改善に関して	<p>評価結果は、現在でも個別評価報告書や評価年次報告書のウェブサイト上での公表やその事実の周知等を通じて行われているが、一層の改善が必要と考えられる。ウェブサイトへのアクセスの改善に加え、援助関係者向けとして、各評価報告書から教訓や提言を抜き出し、分野別・地域別・テーマ別に検索できるようなデータベース・システムの導入も検討に値する。</p>
対応方針の改善に関して	<p>(1) 対応方針の書きぶりが結果的に対応したかどうか分からないという課題が指摘されており、対応方針をより具体化して記載することが望まれる。そのために、記入例や記入方法等についてのガイドラインを、ODA評価ガイドラインの一部として作成することも一案である。</p> <p>(2) 実現に時間がかかる提言の実現状況がフォローされないという課題、フォロー</p>

<sup>25</sup> ただし法律にもとづくものではなく、対象機関による回答を義務付けるという趣旨での勧告。

	<p>アップ作業が膨大であるという課題が指摘されているので、すべて一律にフォローアップするのではなく、対応方針に実施期限を設け、評価年度ではなくその期限を迎える時期に基づいて実施状況を確認することも一案である。</p> <p>(3) 「過去のODA評価案件のレビュー」で明らかになったように、戦略・プライオリティの明確化、実施状況モニタリング強化、プログラム・アプローチの強化、ODA広報の強化等については、多くの評価案件で繰り返し提言されており、これらについてその都度対応方針を作成する必要はなく、むしろ全省的な対応方針をまずは策定することが望まれる。</p>
重点課題別評価の目的に合わせた結果活用に関して	<p>形成型評価と総括型評価という2種類の評価の目的によって、評価の重点を変更することも検討に値する。さらに、それが可能となる評価項目を設定することが考えられる。(具体的な改善案を本報告書の図表4-27に掲載)</p>

## 評価手法に関する検討事項一覧

個別の評価項目に関する検討事項(5-3-1)	
ODAの外交上の評価の導入に関して	<p>「開かれた国益の増進」で、ODAを世界の共通利益を追求する日本外交の「手段」と位置付けたことに対応して、今後、外務省評価部門が外交上の観点から評価を実施する是非について検討していくことは非常に重要と思われる。ただし、評価方法については、数量的な評価やレーティングなどの評価には馴染まないと思われるので、記述式の評価が適切と考えられる。</p>
「戦略的選択性」の追加に関して	<p>多くの援助機関が妥当性に加えて「整合性」あるいは「補完性」という用語を追加することにより、援助の戦略性(いわゆる「選択と集中」)を評価しており、戦略的選択性という別項目として評価を設定することが望まれる。(本項目の追加が、国別援助計画などの政策の戦略的な策定を促進する間接的な効果も期待される。)</p>
「結果の有効性」から「効果性」への変更に関して	<p>「開かれた国益の増進」では「成果主義への転換」が明記されており、現行のODA評価ガイドラインが把握困難としているアウトカムやインパクトレベルにも分析及び評価の対象を拡大することが求められていると言える。この要求に応えて、アウトカム及びインパクトの実現度合を対応する指標などで把握するとともに、それが日本の援助の効果といえるかどうかや、実現度合に対する相手国政府の貢献・責任についても可能な限り検証することが望まれる。また、特筆すべきインパクトが認められる場合には、評価対象期間外に実施された援助も評価の視野に含めることを検討すべきである。こうした対象拡大に呼応して、評価項目の名称を「結果の有効性」から「効果性」に変更することも有益と思われる。</p>
「プロセスの適切性」から「実施効率性」への変更に関して	<p>現行のODA評価ガイドラインでは「プロセスの適切性」という項目で援助実施過程が適切かつ効率的に実施されたかを検証しているが、これは他のドナーが「効率性」としているものである。新しいガイドラインでも当然維持されるべき項目であるが、投入資金と成果の間の分析が殆ど考慮されていない現状には改善の余地がある。他方、プロジェクト・レベルで言う社会費用・社会便益の評価と全く同じことを政策レベルでも行うという誤解を避けるために、「実施効率性」という項目名に変更することも有益と思われる。</p>
「持続性(自立発展性)」の選択的取り扱いに関して	<p>政策レベルで持続性の評価が重要になるのは、ある国に対する援助を終了する時であり、そうした特殊な場合に持続性(自立発展性)という評価項目を別途設定するのが適切と考えられる。ただし、いわゆる「援助卒業国」の候補になった国を対象とする国別評価の場合には、最も重要な評価項目とすることが望まれる。</p>
総合評価(開発援助の成果)の導入	<p>評価項目それぞれに関して出された評価結果を最終的に単一の評価結果にまとめた総合評価(Overall evaluation)を導入することが望まれる。なお、総合評価とレーティングは別の概念であり、総合評価に必ずしもレーティングを使う必要はないことに留意する必要がある。</p>

評価項目の改訂の是非に関する検討事項(5-3-2)	
評価項目の改訂(外交上の評価と純粋な開発援助の評価の二層案の提案)に関して	<p>(1) 外交上の評価と純粋な開発援助の評価の二層案  開発援助を外交の一部と明確に位置付け、援助の外交上の評価と純粋な開発援助としての評価を二層構造とする案。第一層として実施する「外交上の評価」は、援助の外交的な重要性、援助の外交的な波及効果、開発援助の成果の3項目から構成することを提案する。そして、と は公表資料に基づき、基本的に文章で評価結果を記載することとする。 は第二層で実施する開発援助の「総合評価(開発援助の成果)」を転記する。 から に基づき、最終的に一文で総合的な評価の結論を記載することも検討に値する。</p> <p>(2) 純粋な開発援助の評価のみの一層案  外交上の評価という視点をあえて設定せずに、従来どおりに開発援助の評価として実施する案。ただし、この場合でも評価の前段階の事実関係の解説(現行ガイドラインの「第3章 評価対象の概要・概況」)において、外交上の重要性及び外交面の波及効果について可能な範囲で記述することが望まれる。</p>
日本におけるレーティング導入に関する検討事項(5-4-3)	
レーティング導入の検討に関して	<p>「分かりやすさ」というレーティング導入の最大のメリットと、レーティング結果が一人歩きする危険性やそれぞれの国特有の情報省略されてしまう等のデメリットを十分考慮した上で、導入の是非を検討すべきである。</p> <p>(1) 完全導入案  上記の一層案、二層案のいずれにおいても、開発援助の評価にレーティングを導入し、総合評価には「(a)たいへん満足な結果」から「(f)たいへん不満足な結果」までの6段階のレーティング基準を設定することを提案する。その他の各評価項目は4段階とすることが適切と考える。レーティング結果は一覧表として示すがその際に説明文章も同時に掲載すべきである(後述の「セット化」を参照)。二層案を採用する場合、外交上の評価にはレーティングを行わない。</p> <p>(2) 定型的文章説明を用いた部分導入案  第1案と同様にレーティング基準を用いた判断を行うが、レーティング結果を独立した形では示さずに、評価結果の文章説明の中であらかじめ決められた定型的文言を使用するという方法である。例えば、「…を総合的に勘案すると、ある程度の効果があったと結論できるが、次の点は不十分であった。」などと表現することになる。これにより、分かりやすい評価のために定型的文章で評価結果を示すというメリットを残しつつ、レーティング結果の一人歩きというデメリットを最小化することが可能である。</p>
「外交上の評価」の導入に関する検討事項(5-4-4)	
評価者の確保(二国間外交に詳しい専門家の投入等)に関して	<p>援助の外交的な妥当性や波及効果といった「援助の外交上の評価」を実施するためには、今まで以上に対象国と日本の二国間外交に詳しい専門家の投入が必要となる。例えば開発援助の評価はコンサルタントが主に担当し、外交上の評価は外交上の専門性を有するコンサルタントあるいは当該専門家・有識者が中心になって行うといった対応も検討に値する。</p>
援助政策の明確化に関して	<p>国別評価は通常、国別援助計画を評価の対象としているが、同計画には、その援助の外交的な目的等は、必ずしも明記されていない場合がある。援助の外交上の評価を行うためには、国別援助計画にこうした内容が盛り込まれ、または別の何らかの文書によって対象国への援助の外交目的が明記されていることが前提となる。少なくとも、外交上の評価の項目として掲げた諸点に関しては記載されていることが望ましいと考えられる。</p>
変化する国際・地域情勢を踏まえた評価の強化に関して	<p>国際・地域情勢は刻々と変化するものである。「援助の外交上の評価」を行う際には、開発援助の評価以上に、この変化を踏まえておく必要がある。具体的には、援助計画策定時点の国際・地域情勢を踏まえて、計画された援助が妥当であったかどうかを評価することは可能だが、評価時点でその達成度を評価するには、情勢が変化しすぎている場合もある。その場合には、変化した情勢を踏まえて、今後どのような援助を行うべきかといった提言、検討項目の提示を行うことが、より</p>

	重要となると考えられる。
国別、重点課題別の枠を超えた、政府全体の援助配分についての評価の検討に関して	国別評価や重点課題別評価以外に、各地域への予算配分自体についての評価の必要性も検討に値する。援助の予算配分にあたっては、各地域・国における純粋な開発ニーズに加えて、外交的、政治経済的な要素も当然考慮されているが、日本の外交政策全体と個別の政策レベル評価結果を踏まえて、限られた資源を有効活用することができるかどうかについて、将来的には何らかの評価を行うことも検討に値する。
<b>レーティングの運用に関する検討事項(5-4-4)</b>	
レーティングのデメリットに対する対応策の実施に関して	<p>(1) レーティング結果と記述説明の「セット化」の推進 豊富な情報が省略されてしまうというデメリットに対応して、レーティングに際しては必ず重要な点を文章で付記し、レーティング結果とセットで公表することで対処することを提案する。</p> <p>(2) レーティング一覧表における記述説明欄の必須化 これに関しても、必ず重要な点を文章で付記するというセット化による対処が効果的と考えられる。またレーティング一覧表などを作成する場合にも、「特筆すべき点」という文章記載欄を設けてレーティングとセットで記載することを提案する。いわばレーティング結果と記述説明の「二人三脚」であり、メディア関係者にもこの点の理解を促して、常にセットで取り上げてもらうことを追求することが重要である。</p> <p>(3) レーティング結果の活用方法の明確化とインセンティブとしての利用 国別評価の場合には低いレーティング結果によって援助受入国に対する援助を全面的に中止することは必ずしも良い結果を生むとは考えられない。レーティング導入にあたってはまず、レーティング結果をそれ単体としては援助の存廃や増減とリンクさせることを想定していない点について、援助受入国をはじめとする関係者やメディアに丁寧に説明する必要がある。また、レーティングを、次期国別援助の実施においてどのような改善策を講じるべきかを提示し、改善を促すインセンティブとして用いることが望まれる。</p> <p>(4) レーティング実施者間の調整と多様な意見の併記 明確なレーティング基準を設定することに加えて、評価者を集めて評価基準に基づく判断についても擦り合わせを行う機会を設けることが望まれる。また、評価対象国の政府や受益者の視点をこれまで以上に反映させる工夫が必要と考えられる。また、評価を受ける側である外務省マネジメントや対象国側のコメントを報告書に添付することで、多様な視点を示すのも一案である。</p> <p>(5) 適切なレーティング間比較の実施 国別評価と課題別評価など、本来比較できない評価結果であるにも関わらず、レーティング結果を用いた比較がなされてしまう危険性については、レーティングの利用に関する研修を十分に実施することで対処すべきと考えられる。</p> <p>(6) レーティング対象の明記 レーティングは、相手国の開発度合を対象としているのではなく、相手国政府のパフォーマンスを評価しているわけでもなく、対象は日本の援助のパフォーマンスであることを評価ガイドラインにあらかじめ明記することが強く望まれる。また、評価報告書において評価手法を解説する章でも必ず明記することを提案する。</p>
選択的導入か一律導入かの検討に関して	すべての評価対象国において一律の制度を導入する必要があるかどうかとも検討に値する。支援規模の大きな国や、その他の理由から重要性の高い国に絞って選択的にレーティングを実施する行うことも、検討に値する。
レーティング導入の試行期間の設定と見直しの実施に関して	レーティングを導入することを決定した場合には、一年程度の試行期間を設けて、複数の政策レベル評価を実施し、得られた知見をもとに修正して最終化することを提案する。

「分かりやすい評価」に関する検討事項一覧 (6-4-2)

分かりやすい評価制度の確立に関する検討事項	
評価の独立性の強化、外交政策とのリンクの強化と総合的な評価に関して	分かりやすい評価実現のためには、情報開示手段の改善もさることながら、まずは評価制度そのものを国民にとって理解しやすいものとするのが重要と考えられる。この点で、上記「評価体制に関する提言」に含まれている評価の独立性の強化、及び「評価手法に関する提言」に含まれる ODA 評価における外交の視点の強化と総合的な評価の導入については、「分かりやすい評価」実現のためにも不可欠であると考えられる。
「アカウンタビリティを重視した評価」の別枠での実施に関して	援助改善も目的に含んだ専門的な評価の結果を分かりやすく伝える、ということに加えて、アカウンタビリティの確保を主目的とした評価を別枠で実施することも一案である。その際は、必ずしもすべての評価項目を評価せず、絞り込んだ項目のみを重点的に評価することで、よりシンプルな評価を実現することが望まれる。(対象として、重点課題別評価の総括型評価や、国交樹立〇年、ODA からの卒業等の援助計画策定サイクル以外の節目のタイミングでの国別評価などが考えられる。)
評価結果の情報開示(成果品の改善)に関する検討事項	
報告書の専門性の維持に関して	個別評価報告書は、今後もある程度専門的な内容と分量を確保し、ODA 関係者が活用、参照できるものとするのが重要である。ただし、写真の活用や必要以上の専門用語を使わないといった、これまでも行われてきた読み易さへの配慮を継続して行うことも重要である。
一般向けの要約作成に関して	評価報告書とは別に、ビジュアルやストーリーを多用した分かりやすい要約を作成することも検討に値する。ただし、簡潔であればよいという訳ではなく、同じ内容を別の言い方で説明する、丁寧に説明するという方法も、一般読者の理解を得るためには重要である。
経済協力評価報告書の改善に関して	一般向けの情報開示ツールとして非常に重要である同報告書の分かりやすさの改善にあたっては、1)その年の評価結果の全体分析の掲載、2)評価による改善例の提示、3)分かりやすいストーリーの掲載の3点が重要である。
失敗例の取り扱いに関して	「開かれた国益の増進」でも認識されているとおり、失敗例の隠蔽は最も避けるべきことであり、失敗例を含めすべてを開示するという方針は引き続き推進することが重要である。その際は、以下の点に留意するべきである。 (1) 失敗例の開示にあたっては必ず、その原因、失敗が回避できたかどうか、原因究明などの対処状況、今後の対策を併せて説明する。 (2) 失敗の原因と対策については、援助受入国側に帰す理由についても、ありのままに説明することが望ましい。開発途上国における援助の現場では、援助受入国側の事情、責任によって問題が発生することも多い。こうした問題を、客観的かつ中立的な評価結果に基づいて丁寧な説明を続けることも重要である。なお、事態が深刻で、先方への抗議・申し入れなどを行うことが適切な場合には、こうした措置を取った上でその事実も合わせて公表することも検討する。 (3) 評価調査において失敗例の情報収集を行うためには、評価者の独立性と権限の強化等を検討することが重要である。
評価結果の情報開示(伝達手段の改善)に関する検討事項	
評価結果及び対応方針のより積極的な広報に関して	(1) 評価報告書や経済協力評価報告書の公表に際しては、大臣・副大臣・報道官の会見・談話などで言及したり、別途記者会見を開くなどし、新聞やテレビで取り上げられる機会を増やすことが望まれる。また、第三者委員会を設置する場合は、その長が会見を行うことで、責任ある評価結果の発信が可能となるとともに、評価への信頼性も高まると考えられる。 (2) プレスリリースは、内容を現在のものよりも充実させ、評価結果の総括的な分析、評価による改善事例、サクセスストーリーの例等、評価の中身についても分かりやすい表現で簡潔にまとめて掲載することが有効と考えられる。
ホームページ	(1) 現在の検索機能は、国・地域の一覧または年度の一覧から選ぶ方式だ



の改善に関して	<p>が、他ドナーの多くが用いているような、単一又は複数の条件を入力した上で一発検索できる方式にすることは検討に値する。</p> <p>(2)全文が必要な利用者にとって報告書の入手にかかる手間を少しでも軽減するため、ホームページから報告書の一括ダウンロードを可能にすることが望まれる。</p> <p>(3)報告書の言語によって掲載するホームページを分けるのではなく、日本語版ホームページにも外国語で作成された要約や報告書を掲載することが望まれる。</p> <p>(4)英語版ホームページについては、日本語版ホームページ同様、少なくとも国や地域、年度別に整理掲載し、検索機能の追加も行うことが望まれる。その際には、より詳細な英文(または現地語)報告書の作成も検討に値する。</p>
イベント等での発信に関して	<p>評価調査の成果を報告書だけに限定せず、より直接的な発信をすることも重要である。例えば、毎年実施されているグローバルフェスタ JAPAN 等のイベントにおいて、評価実施者等が結果を報告することも一案である。</p>
評価結果の広報に関する JICA との連携強化に関して	<p>外務省と JICA が連携して評価結果を伝達することで、ODA 評価全体に対する理解が深まると考えられる。その年の評価案件の結果について、外務省と JICA が合同で記者発表を行うことも検討に値する。また、新たに開設された JICA「見える化サイト」の「ODA 関連資料」から、外務省及び JICA の評価ページへのリンクを貼ることを提案する。</p>
<b>国民のODA理解・支持の促進に関するその他の検討事項</b>	
ODA 白書との連携に関して	<p>評価結果を、評価報告書にとどまらず、ODA の様々な広報媒体に活用することも重要である。例えば、ODA 白書に、上記のようなその年の評価の総括の全体分析結果や評価による改善事例を載せたり、現在も掲載している具体的な支援事例に効果を表す指標など評価結果を載せたりすることが考えられる。</p>
広報に関するその他提案に関して	<p>(1) テレビの活用という点で、評価結果を踏まえた改善事例をODA広報番組である「地球VOCE」で評価結果を言及するのも一案である。</p> <p>(2) 新聞についても、掲載時期を問わないストーリー記事を複数用意し、週末、季節休みといったニュースが乏しい時期を戦略的に活用するのも一案である。</p> <p>(3) 一方、国民一般ではなく、世論形成を行うオピニオンリーダーとなり得る知識層を対象を絞った広報も検討に値する。この場合は、上記のような意味での分かりやすさを狙った広報とは逆に、専門性を排除せず、経済や外交との結びつきを強調した内容を、新聞や雑誌等に掲載することを検討する。</p>
開発教育の強化に関して	<p>本調査の範囲を超えるが、長期的には学校教育を通じた開発教育の強化が、ODA 評価を含む ODA の理解には不可欠と考えられる。</p>

### 7-3 ODA評価ガイドライン改定にあたっての提言

ODA 評価ガイドラインの改定にあたっては、まず大枠に関する外務省としての組織決定が必要であり、続いて、評価・広報室を中心とする実務面での作業が必要となると考えられる。

前節での各種の検討事項のうち、まずは以下の項目について早急に決定することが重要と考えられる。

- (1) 二層構成導入の有無(「外交的な評価」を導入するかどうか)
- (2) レーティングの導入の有無
- (3) 質の確保の体制(とくに第三者委員会の設置に関する決定)

#### (4) 評価案件選定基準の確認(次期援助計画と連携するか否か)

上記について決定がなされたら、続いて、評価・広報室が中心となって各検討事項を踏まえて、ODA 評価ガイドラインの具体的な改定作業を行うことが望まれる。また同ガイドラインでは、評価の項目やレーティング基準等だけではなく、評価案件の企画・公示から、実際の評価実施、そして政策へのフィードバック・提言のフォローアップまでの工程を網羅し、PDCA サイクルの一環である点を解説することが望まれる。また同ガイドラインは、「見える化」に関してすぐに実施することができる提案や、評価の質の確保のためにすぐに実施できる提案も最大限に反映させたガイドラインとすべきである。

#### 7-4 今後の調査活動に関する提言

本調査は、今後の ODA 評価のあり方を決定する ODA 評価ガイドラインの改定に役立てるといふ重大な目的の下に、他ドナーの実態調査及び日本の評価体制との比較分析を行うと共に、「開かれた国益の増進」を中心とした ODA 改革の現状を踏まえた分析も行った。調査期間内で最大限可能な調査を行ったが、さらなる調査、分析が必要な項目が残されていることも事実である。

特に、本調査を通じて他ドナーの動向を分析した結果、ODA 評価体制に関して大きな改革を進めている真最中である機関が複数あることが分かった(下の一覧表参照)。つまり、日本が ODA 評価の抜本的な改革を予定している一方で、上記のとおり各機関においても抜本的な改革が同時並行的に進行中だということである。したがって、他ドナーにおけるこれらの抜本的な改革の動向を把握するための調査を引き続き実施することを最後に提言する。

機関	最新の動向の概要	今後の調査で把握すべき事項	調査実施時期
DFID	DFIDの外部に設置される独立評価機関である「援助インパクト独立委員会」(ICAI: The Independent Commission for Aid Impact)の業務実施体制の具体化・人選等が進められており、2011年6月から業務を開始予定。それに伴い、DFIDの評価機能も再編成が進行中。	新設の独立評価機関(ICAI)の権限と活動概要	2011年度
ドイツ	2010年7月の閣議で、BMZの外部に独立評価機関を設立することを決定。設立は2012年の予定であり、具体的内容や今後のBMZの評価機能との関係等、多くはこれから検討される。	新設が予定されている独立評価機関の権限と活動概要	2012年度
USAID	評価部署が2006年に廃止されたが、その後評価の重要性が見直され、2008年、本部に評価部署を再設置することが決定され、担当職員の配置が始まった。2010年2月に「学習・評価・調査オフィス」担当課長(Director, Office of Learning, Evaluation and Research)が任命されその指揮の下に、現在、組織や機能の再構築作業が行なわれている。今後の基本となる新評価業務方針は2011年早々(1~2月)に策定、発表される予定。	新設された「学習・評価・調査オフィス」の業務方針と活動概要	2011年度
IADB	2010年に入って、評価機能を総合的かつ抜本的にレビューすることを理事会で決定。外部専門家(3名)で構成される独立レビューパネルによるレビューを行い、その結果に基づいて2011年度に抜本的な改革及び新評価局長の任命を行う予定。	独立レビューパネルの調査結果と抜本改革の概要	2011年度
UNDP	評価室(Evaluation office)が、レーティングを含む新しい国別評価ガイドライン(ドラフト)を完成させたものの、同ガイドラインで提案されたレーティングを実際に適用するかどうか未だに検討中である。	国別評価ガイドラインの適用に関する検討状況と結論	2011年度