

第 1 部

総 論

第1章 ODA評価を巡る最近の動向

1.1 国際社会におけるODA評価の動向

政府開発援助（ODA）の評価は、従来各国の行政活動の評価として行われてきましたが、国際的に評価の重要性に関する認識が高まり、1980年代になると経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）や他の国際会議等で評価に関する議論が本格的に行われるようになりました。その後、ODAの評価は、ODAの効果や効率性を向上するための手段として、また国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす手段として徐々にその重要性を増してきましたが、これに伴って従来開発援助の実施プロセスとは別途行われてきた評価活動が開発援助のシステムの一部として組み込まれるようになってきました。この背景には、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM：New Public Management）や結果重視マネジメント（RBM：Result Based Management）といった行政活動を管理する動きが国際社会において注目を浴びるようになったことが影響していると考えられます。また、世銀の包括的開発フレームワーク（CDF：Comprehensive Development Framework）やセクター・プログラム（Sector Program）といった個々のプロジェクトを超えた包括的な開発アプローチが登場するに伴い、評価の対象も個々のプロジェクトから、分野（セクター）における開発援助活動全体、更には国レベルでの援助活動へとその対象をスケールアップすることが求められており、現在各国、機関でその対応が検討されています。

(1) ODAの管理手段としてのモニタリング・評価

従来ODAの実施と並行して行われていたODAのモニタリング・評価は、今日ではODAのシステムの一部に組み込まれるようになりました。これは行政活動に民間の管理手法を導入するという動きが影響していると考えられ、ニュー・パブリック・マネジメントや結果重視マネジメントはその中心となった理論です。

ニュー・パブリック・マネジメントとは、1980年代に英国や北欧諸国を中心に起こった理論であり、市場機能と競争原理の重視、政府・自治体における経営情報の積極的な開示を標榜しながら、責任の明確化、成果による管理などを基本原則としています。また、結果重視マネジメントとは、1990年代に特に北米諸国で政府改革の活発化に伴って採用されるようになったものであり、組織の活動をその業績（パフォーマンス）、結果（アウトプット、成果、インパクト）の観点から管理する戦略のことをいいます。これらはともに、設定された目標が達成されたかどうかを業績や結果を測定することで検証し、その結果に応じて行政活動の資源を適正に配分することで行政活動を管理するものであり、モニタリング・評価は管理の手段として必要な構成要素の一つになっています。

このように、モニタリング・評価は行政活動を管理する動きが盛んになるにつれ、その手段としてシステムの中に組み込まれるようになっており、1990年代後半から次第に注目されるようになった包括的開発アプローチにおいても、モニタリング・評価は効率性、有効性などを測定、検証するものとして、そのシステムの中に位置付けられています。

(2) 包括的な開発アプローチとモニタリング・評価

ここ数年、個々のプロジェクトを超えた国別や分野別の包括的な開発アプローチが次々と登場している中、ODA評価も個々のプロジェクトを対象とした評価から国別や分野別の開発計画全体を対象としたものへと変革が求められています。

1990年代後半の国際社会では、DAC新開発戦略（Shaping the 21st Century：The Contribution of

Development Co-operation)、世銀のC D F、国連ミレニアム・サミットを受けてとりまとめられたミレニアム開発目標 (MDGs: Millennium Development Goals) などといった包括的な開発アプローチや開発目標が登場しました。

「D A C新開発戦略」は、1996年5月のD A C第34回ハイレベル会合で採択されたものであり、これまでに様々な国際会議で議論された国際社会の開発目標を「経済的福祉」、「社会的開発」、「環境の持続可能性と再生」という3つの分野にまとめ、測定指標を伴う目標を設定しています。そして、これらの目標を達成するために、開発パートナー間の相互約束、援助協調、政策の一貫性が重要であることを述べるとともに、より効果的な援助のためにモニタリング・評価を行うことを提案しています。

また、C D Fとは、1998年の世銀・I M F年次総会で世銀総裁より提唱されたもので、被援助国が主体となった、より統合されたアプローチによる開発援助を可能とするための枠組みです。C D Fはより効果的な貧困削減を達成するためのアプローチであり、全体的かつ長期的な戦略であること、当該国のオーナーシップを重視すること、関係者の強固な連携があること、結果を重視すること、という4つを基本原則としています。また、翌99年の世銀・I M F合同開発委員会では、C D Fを具現化するものとして、貧困削減戦略文書 (P R S P) の実施が決定され、債務削減及びI D A (International Development Association: 国際開発協会) の融資供与のために、重債務貧困国及びI D A対象国に対して、P R S Pの作成を要請していくこととなりました。C D Fを基本的なフレームワークとするP R S Pは、C D Fと同様に当該国重視、結果重視、包括性、パートナーシップ重視、長期的視点を基本原則としており、その実施のために、「参加型プロセス」、「貧困の包括的な理解」、「政策の明確な優先付け」、「モニタリング・評価」という4つの基本プロセスを掲げています。

さらに、2000年9月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで、147の国家元首を含む189の加盟国代表により、21世紀の国際社会の目標として国連ミレニアム宣言が採択されました。これは21世紀の国連の役割に関する方向性を示すものであり、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッドガバナンス(良い統治)、アフリカの特別なニーズなどが取り組むべき課題として挙げられています。ミレニアム開発目標は、国連ミレニアム宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された開発目標をひとつの共通の枠組みとしてまとめたものであり、国際社会がその開発政策やプログラムを策定するための指針となり、またその効果を測定するための共通のフレームワークとなるものです。MDGsは8つの目標と18のターゲットからなりますが、これらの目標は国際連合、O E C D、I M F、世銀によりその達成状況が定期的にモニタリングされることになっています。国連ではMDGsを達成するために、研究と提言、モニタリング、ミレニアム・キャンペーンを主要な戦略として掲げています。モニタリングはグローバルレベルと国レベルの2つのレベルで行われており、MDGsに設定された指標が測定され、グローバルレベルでは国連事務総長報告書が、また国レベルではミレニアム開発目標報告書 (MDGRs) が作成されています。

(3) 各国・国際機関における取り組み

以上のように、評価はO D Aのシステムの一環として取り入れられ、その対象も徐々に拡大しています。現在、多くの援助国や国際機関において、国別や分野・テーマ別の評価への取り組みが始まっており、また包括的な開発フレームワーク自体の評価も行われています。例えば、世銀ではC D Fの評価運営委員会を設置し、主要援助国がメンバーとなってC D Fの評価を行っており、わが国もこの作業部会に参加しています。また、P R S P策定国では、モニタリング・評価を担当する部局が設けられ、主要援助国も参加して定期的に貧困削減戦略 (P R S) の進捗状況を検証・報告する取り組みが行われています。さらに、各援助国・機関では国別開発計画や分野別開発計画の評価も行われています。しかしながら、これらの取り組みは始まったばかりであり、国際的に確立したモニタリング・評価手法は存在しないのが現状です。2002

年5月に開催されたDAC評価作業部会でも、結果重視マネジメントへの取り組みとそれに伴う評価手法の再構築の必要性、特定の分野における開発援助を対象とした合同評価への取り組みなどが議論されましたが、わが国もこのような動きに対応するため、評価体制の強化や評価手法の改善に向けて調査・研究を行っているところです。

I-1

第36回DAC評価作業部会の概要

2002年5月、第36回DAC評価作業部会が開催されました。この会議では以下のような内容について活発な議論が交わされました。

- 合同レビューと合同評価

現在行われている地方分権の支援やジェンダーに関する合同評価の進捗状況について報告が行われ、被援助国の更なる参加を得ることなど、会議の参加者から評価内容に関する意見が出されました。

- 評価手法とアプローチ

結果重視マネジメントは急速に進歩しており、そのレビュー・評価もその変化に追いつくために再構成される必要があるとの議論が行われました。

- 評価体制と能力

DACメンバー国と被援助国の努力を結集するためにも評価能力の向上が必要であることが強調されました。

1.2 わが国における最近の動向

わが国はODAを取り巻く国内外の動向に対応するため、評価体制の改善に向けた取り組みを行っています。これまでも、評価に関する外部の視点を強化するために設置された「援助評価検討部会」が中心となってODA評価の改革のための提言を行っており、「プロジェクト・レベルの評価に加え、プログラム・レベル及び政策レベルの評価を行うこと」、「事前から中間、事後に至るまで評価の一貫性を確保すること」、「第三者による評価を拡充し、評価の客観性を高めること」等が提案されました。外務省ではこれらの提言を受け、2000年度には政策レベル及びプログラム・レベル評価の手法の研究を行い、政策レベル及びプログラム・レベル評価を導入しました。また2001年には評価報告書の提言に対する対応策を検討するための「ODA評価フィードバック委員会」を外務省経済協力局内に設置（その後「ODA評価フィードバック内部連絡会議」と改称）するとともに、評価結果の公平性、客観性を高めるために「外部有識者評価フィードバック委員会」を設置しました。さらに現在、外務省改革・ODA改革などの一環として、また2001年に成立した「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（いわゆる政策評価法）を受けて、ODA評価の強化策を実施しています。

「援助評価検討部会」の部会構成

河合 三良 国際開発センター会長（元行政管理庁事務次官）（部会長）
 小浜 裕久 静岡県立大学国際関係学部教授
 中根 千枝 東京大学名誉教授
 疋田 周朗 株式会社浅沼組特別顧問（元会計検査院長）
 廣野 良吉 成蹊大学名誉教授
 （部会長を除いて五十音順）

「外部有識者評価フィードバック委員会」の委員構成

牟田 博光 東京工業大学教授（座長）
 川上 照男 公認会計士、朝日監査法人パートナー
 佐藤 寛 日本貿易振興会アジア経済研究所主任研究員
 高千穂安長 玉川大学教授
 正木 朋也 東京大学大学院助手
 村松 安子 東京女子大学教授
 （座長を除いて五十音順）

(1) 10の改革・変える会と第2次ODA改革懇談会

川口外務大臣は、2002年2月の就任以来、外務省改革に積極的に取り組んでおり、就任直後には「開かれた外務省のための10の改革」を発表しましたが、ODAの効率化・透明化はその柱の一つとして掲げられています。この「10の改革」の発表後、外務省改革のための「変える会」が発足し、2002年7月に最終報告が提出されたのですが、ODA評価の関連ではODAの効率化・透明化の中でODA評価の拡充が提案されています。外務省では、変える会の提言を受けて、2002年8月に「外務省改革『行動計画』」を発表しました。この行動計画には、ODA評価の関連として「評価を拡充し、ODAの有効性を検証するための施策」が盛り込まれています。

また、第2次ODA改革懇談会の提言を受けて「国民参加」、「透明性確保」、「効率性向上」を柱とする「ODA改革・15の具体策」が2002年7月に発表されましたが、この中で、フィードバック機能の強化や被援助国政府・機関との連携を強化することなど、ODA評価に関する改革の具体策が示されています。

このように評価体制の強化は一連のODA改革における柱の一つとして取りあげられており、評価の実施、フィードバック、公表といったそれぞれの段階で評価体制の強化に向けた取り組みが行われています。

I-2

ODA評価体制強化のための改革策

1. 評価実施における改革策

- 事後評価においては必ず第三者の視点をいれる。
- 被援助国機関による評価を拡充する。
- 被援助国政府機関の評価能力の向上を支援する。
- 評価形態毎のマニュアル・ガイドラインを作成する。
- 評価の中期計画（3年間のローリングプラン）を策定・公表する。
- 手法が確立されているものについては、実施機関によるプロジェクトレベル事後評価を100%実施する。

2. 評価結果のフィードバックにおける改革策

- 外部有識者評価フィードバック委員会の機能を強化する。

3. 評価結果の公表・公開における改革策

- 外務省、JICA、JBIC、評価学会による評価セミナーを単独又は合同で開催する。

(2) 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」

わが国では、行政活動の透明性を求める声の高まりを受け、行政府内において政策評価実施についての合意形成及び体制作りが進められていきました。2001年6月、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（いわゆる政策評価法）が成立、2002年4月より施行されました。政策評価法は、政策評価の在り方について、「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果…を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。」と規定しており、その目的を「…行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と規定しています。

政策評価法の施行を受けて、外務省では2002年～2004年を対象とする政策評価の基本計画及び2002年度の実施計画を策定し、政策評価を開始しました。評価の対象となるのは、政策、施策、事業であり、ODAもその対象となっていることから、外務省経済協力局では政策レベルの評価を政策評価法上の義務として行っています。しかしながら、政策評価法にて義務づけられているODAの事前評価については、国際的にも確立した評価手法がないことから、2002年度に事前評価の手法に関する調査を行った上で事前評価を実施することになりました。

I-3

事前評価の手法に関する調査（結果概要）

2002年度、外務省は、ODA事前評価の実施準備の一環として、外部に委託して、米国、カナダ、英国、ドイツ、フランスといった援助国及び世界銀行、国連開発計画といった国際機関における事前評価の取り組みについて、文献調査、担当者へのインタビューを中心とした調査を実施しました。

事前評価の(1)目的、根拠、(2)体制、内容、手順、(3)活用と反映に分類して調査した結果、各援助国、国際機関が採用している手法は様々ではありませんでしたが、調査結果を総括すると以下の通りとなります。

●事前評価の目的、根拠

事前評価とは、案件の選定・審査・承認に至る各段階において、必要項目に合致する情報収集・蓄積・分析を行ってそれを文書化すると共に、利害関係者間の合意形成を図るプロセスである。法律を根拠とする例はなく、ガイドライン、マニュアル等で実施内容等の詳細を規定している。

●事前評価の体制、内容、手順

基本的には、援助政策を実施する省庁もしくは援助実施機関が事前評価を実施。内容の主要点としては、達成する「成果」の特定、上位計画（戦略計画）との関係の明示、環境、社会的影響（住民移転の要否）、ジェンダー分野等の分析があげられる。

●事前評価の活用と反映

事前評価は、意思決定に活用されると共に、中間評価、事後評価と密接に連携されるような仕組みが構築されている。

外務省では、この調査結果を参考に、政策評価法の規定に沿った事前評価の実施方針を定め、2003年度より、供与限度額が10億円以上のプロジェクト関連の個々の無償資金協力及び供与限度額が150億円以上のプロジェクト関連の個々の有償資金協力の実施を目的とする政策を対象に、事前評価を実施し、事前評価表を公表することとしています。

(3) 自由民主党ODA改革に関するワーキングチーム「ODA改革の具体的な方策」

2002年9月、自由民主党の対外経済協力特別委員会の下に高村正彦元外務大臣を座長とする「ODA改革に関するワーキングチーム」が発足し、同年12月に「ODA改革の具体的な方策—国民に理解されるODAを目指して—」をまとめました。この報告では、ODA大綱、ODA戦略の立案機能、政策立案の組織・プロセス、実施体制・機関、ODA人材の育成とその環境整備、評価・監査、国民参加のODAの推進及び広報・情報公開の強化、改革のためのその他の方策という各項目について改革のための具体的な方策が提案されています。評価の関連では「事前・中間・事後の各時点及び政策・プログラム・プロジェクトの各レベルにおける評価を強化すること」、「評価結果をODA戦略・政策へ確実にフィードバックすること」、「ODA評価連絡会議を設置し、政府全体のODA評価の取りまとめを強化すること」などがあげられ、具体的には以下の

点が提起されています。

- ODA戦略・政策及びプログラムの評価を強化するため、より具体的な到達目標を明示するとともに可能なものについてはその達成度を測る指標を導入する。
- 評価結果がODA政策企画立案部局に確実にフィードバックされ、その後のODA戦略・政策に正しく反映されることを確保する。
- 政府全体のODA評価は全て「ODA評価連絡会議」にてとりまとめられ、公表される。

外務省ではこれらの提案を受けて、ODA評価連絡会議（I-4 参照）を通じ、政府全体のODA評価の取りまとめに向けた協議を行っている他、フィードバック機能の強化策の検討やODA戦略・政策に導入可能な指標の研究を行っており、提案の実現に向けて如何に取り組んでいくかが今後の課題といえます。

I-4

ODA評価連絡会議の開催

2001年7月、ODA関係府省間の連携の推進を主な目的とする「ODA関係府省評価部門連絡会議」が設立され、2002年3月には活動の成果として「ODA関係府省による技術支援評価のための参考手法」を採択しました。

2002年度も引き続き、「変える会」最終報告書、自民党ODA改革ワーキングチームの報告においても、政府全体として戦略的ODAを実施するために関係府省間の連携を強化することが謳われています。これらの提言をも踏まえ、対外経済協力閣僚会議の下に政府開発援助関係省庁連絡協議会（局長レベル）及び同幹事会（課長レベル）を据え、その下に資金協力、技術協力、評価のそれぞれの連絡会議が位置づけられることになりました。これに伴い、2002年11月、「ODA関係府省評価部門連絡会議」は「ODA評価連絡会議」に名称変更されました。

府省間の連携を推進するとの目的は変わりませんが、2002年度は、政府全体としてのODA評価結果のとりまとめに取り組みました。各府省が行っているODA事業は、研修員受入、専門家派遣、調査研究、国際機関等への拠出に大別され、レベルもプロジェクト、プログラム、政策の3段階、評価時期も事前、中間、事後に分類されるように、多岐広範にわたるため、一つの基準の下に取りまとめることは容易ではありません。また、一つの政策またはプログラムの中にODA事業と非ODA事業が混在している場合もあります。

政府全体としてのODA評価のとりまとめは、それぞれの府省が行っているODA評価の概要を公表することを目的とした初めての試みです。このため、柔軟な基準を設定して、2001年度に各府省が実施したODA評価（一部、別の年度の評価を含む）の主なものを本報告書の第2部第4章に掲載致しました。詳細は、各府省のホームページで見ることができます。今後、引き続き議論を重ねて、ODA評価の全体像をより判りやすい形で提供していきたいと考えます。