第2章　わが国のODA評価

２．１　ODA評価の経緯

わが国のＯＤＡ評価は、1975年に開始されましたが、当時はプロジェクトの管理を主な目的とし、個別プロジェクトを対象とした事後評価を中心に行われていました。その後ＯＤＡに関する国際的な議論が活発になり、国民の行政への関心が高まったことから、ＯＤＡの評価を行うことが重要であるとの認識が広がっていきました。このような動きを受け、ＯＤＡの評価は年々その役割や対象範囲を徐々に拡大し、その体制強化を図ってきました。前章でも紹介したように、2000年の「ＯＤＡ評価体制の改善に関する報告書」の提出、2001年のいわゆる政策評価法の成立、2002年の「開かれた外務省のための10の改革」をはじめとする一連の外務省改革の動きなど、様々な場でＯＤＡ評価の改善・強化が求められており、外務省ではこれらの要請に応えるべく、政策レベルプログラム・レベル評価の取り組み、事前から中間、事後に至る一貫した評価の実施等、種々の取り組みを行っています。

表１　ODA評価活動の経緯

	外　務　省	ＪＩＣＡ	ＪＢＩＣ
1975			事後評価活動開始
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	事後評価活動開始	
1984	経済協力局内に「調査計画課」を設置		
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同研究所内に「評価グループ」を設置
1995		「事業評価報告書」公表開始	
1999	ＯＤＡ中期政策策定		
1999			ＯＥＣＦからの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
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評価フィードバック内部連絡会議」設置	事前評価活動開始	事前評価活動開始
	「ＯＤＡ評価研究会報告書」を外務大臣に提出		
	「行政機関が行う政策の評価に関する法律」成立（2002年施行）		
	「外部有識者評価フィードバック委員会」設置		
2002	評価体制の改善に関するタスクフォース設置		
	「ＯＤＡ改革・15の具体策」発表		「円借款事後評価フィードバック委員会」設置
	外務省改革「行動計画」発表		

２．２　評価の実施体制

わが国のＯＤＡ評価は主として外務省とＯＤＡの実施機関(ＪＩＣＡ、ＪＢＩＣ)によって行われており[1]、それぞれの機能に応じた役割分担を行っています。外務省は経済協力政策の企画・立案を行う役割を有していることから、個々のプロジェクトよりも政策やプログラムを対象とした評価を重点的に行い、ＪＩＣＡ、ＪＢＩＣは個々のプロジェクトを実施もしくは実施促進する役割を担っていることから、プロジェクトの評価を重点的に行っています[2]。

図１　評価の実施体制と評価対象

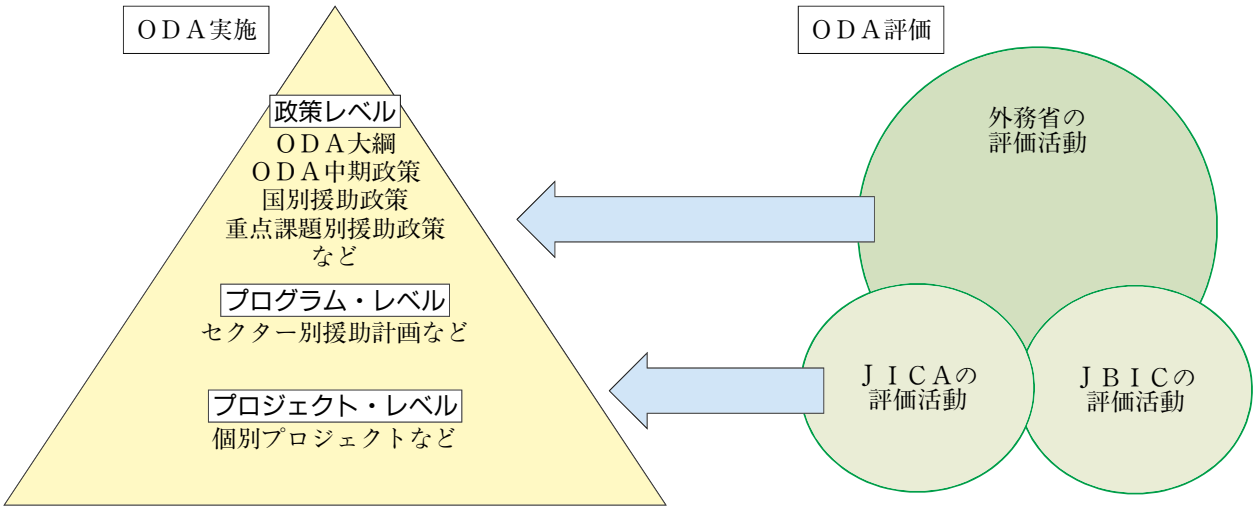
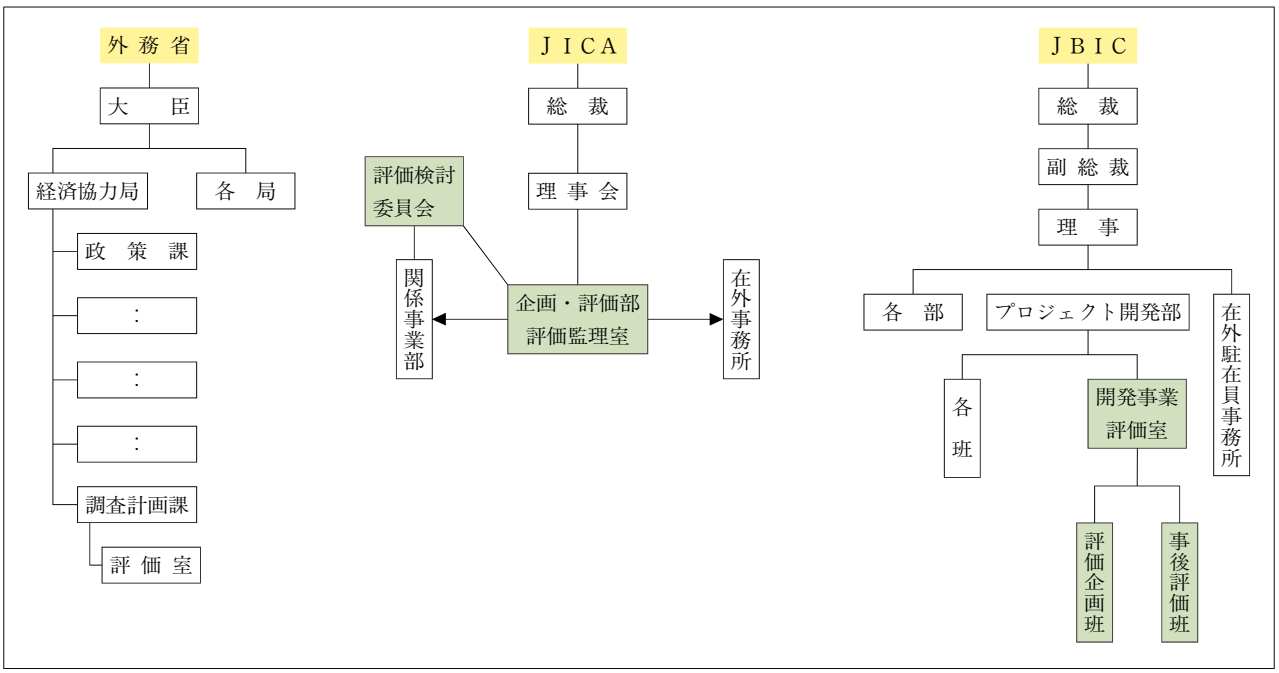


図２　各機関における評価関係部署の組織的位置づけ



注１）　ＯＤＡ関係府省でも、それぞれのＯＤＡ事業に関する評価を行っている。
注２）　実施機関（ＪＩＣＡ、ＪＢＩＣ）では、国別の援助実施計画を策定しており、それらを対象とする評価はプログラム・レベルの評価とされている。

２．３　外務省における評価の実施

⑴　目的と機能

㈠　外務省のＯＤＡ評価の目的

ＯＤＡ評価は、政府活動であるＯＤＡを効果的・効率的に実施するための手段として、またＯＤＡに関する情報を納税者である国民に提供するための手段としての機能を果たすことが求められており、外務省では以下の２つをＯＤＡ評価の目的として掲げています。

●ＯＤＡの管理支援

ＯＤＡ活動を検証し、その結果得られた教訓をＯＤＡ政策策定およ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の質の向上に役立てる。

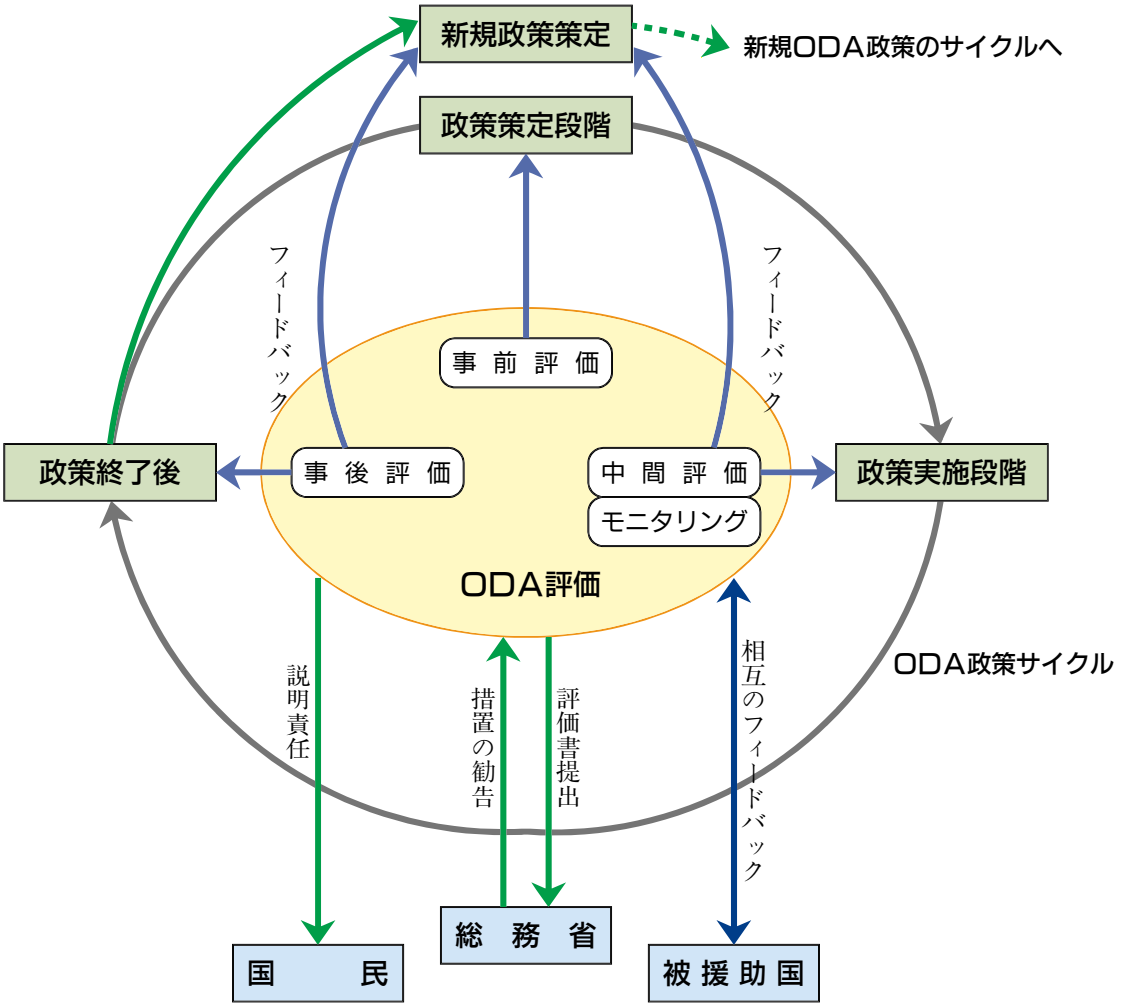
●説明責任（アカウンタビリティ）

評価結果を公表することにより、国民に対する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。

㈡　外務省におけるＯＤＡ評価の位置づけと機能

ＯＤＡ評価は、これらの目的を果たすため、また政策評価法上の義務の一環として、外務省のＯＤＡ体制の中に位置づけられており、ＯＤＡの実施サイクルに対応してＯＤＡの実施前、実施中、実施後の各段階で行われます(事前評価は2003年度より実施予定)。評価結果は国民に対する説明責任を果たすた

図３　ODA評価の位置づけ



め公表されるとともに、ＯＤＡの管理に役立てるためＯＤＡ政策の策定及び実施側（わが国及び被援助国）にフィードバックされます。なお、政策評価法上の義務として行われる評価の結果は外務省の他部局が行った評価結果とともに評価書として取りまとめられ、総務省に提出されます。

⑵ 評価形態

外務省は、ＯＤＡ評価の実績を重ねるにつれ、その形態が拡大かつ複雑化したことから、2002年度にその見直しを行いました。新たなＯＤＡ評価形態では、評価の対象によって政策レベル評価、プログラム・レベル評価及びプロジェクト・レベル評価に分類されます。

㈠ 政策レベル評価

政策レベル評価とは、国の基本的な経済協力方針を実現することを目的とする複数のプログラムやプロジェクトなどからなる集合を対象とする評価であり、国別評価と重点課題別評価があります。

●国別評価

国別評価は国別の援助政策を評価対象とするものであり、具体的には、国別援助方針や国別援助計画が対象となります。

●重点課題別評価

重点課題別評価は、サミットなどの国際会議でわが国が発表する重点課題別のイニシアティブなどを評価対象とするものであり、たとえば1995年の第４回世界女性会議で発表された「途上国の女性支援(ＷＩＤ)イニシアティブ」などが対象となります。

㈡ プログラム・レベル評価

プログラム・レベル評価とは、共通の目的を持った複数のプロジェクトなどの集合を対象とした評価であり、セクター別評価とスキーム別評価があります。

●セクター別評価

セクター（分野）別評価は、基本的に１ヶ国、１セクターにおけるＯＤＡ活動の集合体を対象に行うものであり、ある国において医療、保健、インフラといったセクター別の開発計画がある場合にはその計画を対象として、また、そのような計画がない場合には、そのセクターにおけるＯＤＡ活動全体を対象として評価が行われます。

●スキーム別評価

スキーム（援助形態）別評価は、他の評価形態では対象となりにくいもの、また、規模が小さく個別の評価には馴染まないものを当該援助形態全体として評価するものです。

㈢ プロジェクト・レベル評価

プロジェクト・レベル評価とは、個々のプロジェクトを対象とした評価であり、実施機関（ＪＩＣＡ、ＪＢＩＣ）が中心となって行います。ただし、外務省でも政策評価法上の義務として政策的観点から事前評価を行うこととなっており、具体的には10億円以上の無償資金協力および150億円以上の有償資金協力およびこれらを含む政策がその対象となります[3)]。なお、この事前評価については国際的にも確立した手法がない状況ですが、2002年度に手法の研究を行い、2003年度より実施予定となっています。

注３） 実施機関（ＪＩＣＡ、ＪＢＩＣ）では、事前の評価として個別プロジェクトの妥当性や見込まれる効果などの項目で評価を行い、その結果を「事業事前評価表」として公表しているが、外務省の行う事前評価は政策的な観点から評価を行うものである。

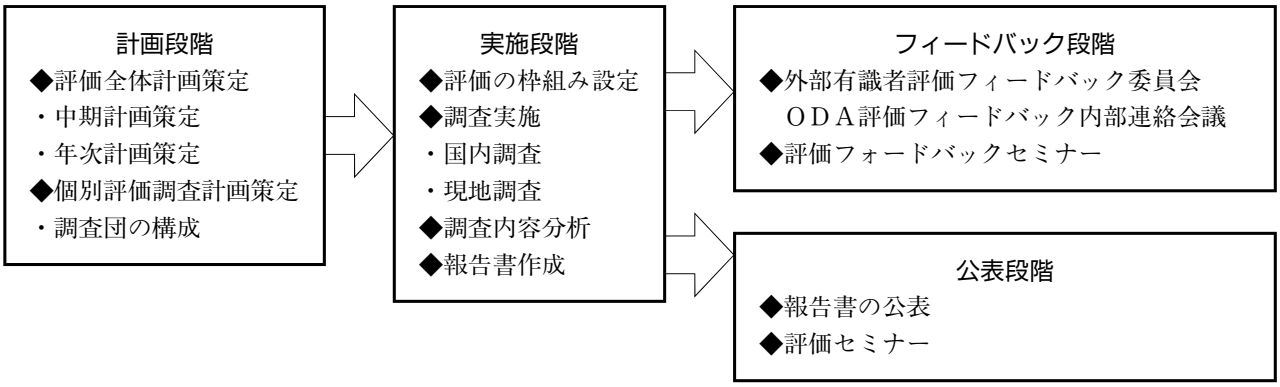
表２　外務省のＯＤＡ評価形態

レベル	名称	主体	時期・対象
政策レベル評価	国別評価	●第三者評価 ・学識者・ジャーナリストなど ・評価専門コンサルタント ●合同評価 第三者評価のメンバー＋外部機関（他援助国、国際機関、被援助国機関、ＮＧＯ） ●外務省による評価 ・外務省	●中間段階 ◇国別援助政策（計画、方針など）の実施中。 ◇国別援助政策（計画、方針など）を対象。 ●事後段階 ◇政策終了後一定期間後 ◇国別援助政策（計画、方針など）を対象。
	重点課題別評価	●第三者評価 ・学識者・ジャーナリストなど ・評価専門コンサルタント ●合同評価 第三者評価のメンバー＋外部機関（他援助国、国際機関、被援助国機関、ＮＧＯ） ●外務省による評価 ・外務省	●（中間段階） ◇重点課題別援助政策の実施中。 ◇重点課題別援助政策を対象。 ●事後段階 ◇政策終了後一定期間後 ◇重点課題別援助計画を対象。
プログラム・レベル評価	セクター別評価	●第三者評価 ・学識者・ジャーナリストなど ・評価専門コンサルタント ●被援助国政府・機関評価 ●合同評価 第三者評価のメンバー＋外部機関（他援助国、国際機関、被援助国機関、ＮＧＯ）	●中間段階 ◇同一セクターにおける複数の活動の集合体またはセクター別援助計画の実施中。 ◇同一セクターにおける複数の活動の集合体またはセクター別援助計画を対象。 ●事後段階 ◇同一セクターにおける複数の活動の集合体またはセクター別援助計画終了後３～５年。 ◇同一セクターにおける複数の活動の集合体またはセクター別援助計画を対象。
	スキーム別評価	●第三者評価 ・学識者・ジャーナリストなど ・評価専門コンサルタント ●被援助国政府・機関評価 ●合同評価 第三者評価のメンバー＋外部機関（他援助国、国際機関、被援助国機関、ＮＧＯ）	◇１スキームについて、一定期間、１ヶ国または複数国を対象に総合的に評価する。
プロジェクト・レベル評価	事業評価	●外務省による評価 ・外務省	●事前段階 ◇政策評価法で定められたものを対象。

⑶　評価の流れ

外務省におけるＯＤＡ評価は基本的に、計画、実施、フィードバックおよび公表というプロセスで行われています。まず、評価中期計画（2003年度より策定予定）および各年度における年度計画を作成し、評価の目的に応じてその対象や時期を仮決定します。個々の評価調査を実施するにあたっては、これらの計画に従って評価主体や評価手法などを設定し、その内容に基づいて評価調査を行う評価調査団を構成します。次に、評価実施段階では、国内調査、現地調査を行い、調査結果を分析して報告書を作成します。評価の結果は、ＯＤＡの政策策定者及び実施者へフィードバックされるとともに、ホームページなどで公表されます。

図４　ODA評価の流れ



村落林業計画での育苗活動（タンザニア）

植林用の苗木を持つ農民（ミャンマー）

II-5

2002年度外部有識者評価フィードバック委員会活動報告

東京工業大学教授　牟田　博光

外部有識者評価フィードバック委員会（以下、委員会）は、外務省で行う評価結果の公平性、客観性を高めることを目的に設置されました。委員会は、評価報告書の提言に対する外務省の対応策（案）について意見を表明し、外務省は、この意見を踏まえ、外務省経済協力局内に設置されている「ＯＤＡ評価フィードバック内部連絡会議」において対応策を決定します。2002年度の委員会の活動報告を次のとおり紹介します。

各委員が個別の評価調査報告会に参加して意見を述べるとともに、委員会は、2002年12月及び2003年３月に会合し、下記９件の評価調査における提言に対する外務省の対応策(案)について審議し、ＯＤＡ評価フィードバック内部連絡会議に意見を提出しました。(各評価調査の概要は本報告書の第２部に掲載されています。)

⑴　特定テーマ評価：ＧＩＩ（人口･エイズに関する地球規模問題イニシアティブ）(現地調査対象国：インドネシア、タイ、バングラデシュ、ザンビア)
⑵　特定テーマ評価：地球温暖化対策（現地調査対象国：中国、インドネシア）
⑶　国別評価：ベトナム
⑷　国別評価：ニカラグア
⑸　国別評価：バングラデシュ
⑹　援助実施体制評価（対象国：タンザニア）
⑺　シンクタンク評価：草の根無償資金協力
　(現地調査対象国：ミャンマー、カンボジア、ベトナム)
⑻　シンクタンク評価：青年海外協力隊事業
　(現地調査対象国：ニジェール、バングラデシュ)
⑼　シンクタンク評価：アジア通貨危機支援
　(現地調査対象国：インドネシア、タイ、フィリピン)

上記の会合を通じた委員会による意見をとりまとめると次のとおりです。

⑴　主な提言に対する外務省対応策（案）に関して

委員会では、各報告書の提言とそれに対する対応策（案）について議論した。対応策について修正が求められたものについては、外務省に対して再検討を求め、見直された対応をさらに検討したのち、これを了承し、提言に対する外務省対応策を妥当なものと認めた。

たとえば、ニカラグア国別評価における農業･農村開発分野に関して、「食糧増産援助の見返り資金を活用してわが国が実施した事業を補完的に追加支援するべき」との提言への対応策（案）は「農村開発のための農業基盤整備、農民組織の育成、維持管理技術移転、関連技術の研究や普及、農産物流通・商品化、市場拡大等に関する協力を検討する。その際、見返り資金を活用しての既存事業への支援についても検討する。」であった。この案に対し、見返り資金の活用の具体化が必要との意見が委員会で出された。この意見に応えて、外務省では対応策（案）を再検討し、「食糧増産援助のフォローアップの一環として、協同組合整備、中小規模農家の多い地域に対する農道整備、マイクロクレジット等、見返り資金を活用した支援を実施してきており、今後も引き続き、見返り資金が有効に活用されるように必要な助言、指導を行っていく。」と、その対応策を具体的に示し、委員会はこれを了承した。

⑵　提言とはなっていないが、評価報告書に基づき対応策を取るべき事項について

評価報告書の中では提言とはなっていないが何らかの対応が望まれる事例について意見を交換した。たとえば、草の根無償資金協力では、自立発展性の視点が重要であり、草の根無償資金協力で調達された機材の維持管理が問題となっているケースが評価調査で散見されるところ、この点について対応策を講じる必要があるとの意見が出された。また、草の根無償資金協力への評価が高いことに甘んじることなく、持続性をフォローアップするとともに、案件発掘プロセスを「専門化」するための努力が必要であり、現状の対応は不十分との印象を受けるという意見が出された。さらに、評価結果に鑑み、「草の根無償資金協力の実施にあたっては住民参加の視点が大事である」との提言を加えるべきではないか、また、住民参加の重要性を強調するために、「草の根無償が住民参加を引き出すとの視点が重要である」としては如何かとの意見が出された。

これらの意見に対して、外務省では「よりきめ細かな事前調査を実施し、維持管理体制の確認等により一層努めることを検討する。ソフトコンポーネント（協力案件のソフト面も支援すること）の推奨も検討する。」、「よりきめ細かな事前調査を実施し、運営体制の確認等により一層努めることを検討する。案件発掘プロセスにおける外部委託の一層の活用、医務官の活用も検討する。」、「平成15年度より拡充した『草の根・人間の安全保障無償』において、住民自身が自立できるよう力を与える支援（住民のエンパワーメントへの支援）を行い、住民参加の視点を取り込んでいくことを検討する。」との対応を定めた。

⑶　その他、評価手法等に対する主な意見

○評価実施者に対する業務指示（ＴＯＲ）の改善

提言のうち「具体性に欠けるもの」が多く見受けられるのは、評価者（報告書作成者）の側に「具体的な提言」が求められているという認識が十分に浸透していない可能性があり、次年度以降、できる限り具体的な提言を求めるようなＴＯＲを作成するべきではないか。

○評価手法の確立

地域横断的な課題別・スキーム別評価に関する手法を確立するための調査が必要ではないか。

○評価項目の統一化

評価の結果を可能な限り数値化して示すことが重要であり、短期・中長期的な時点（アウトプット、アウトカム、インパクトの各項目）で定量的・定性的に評価結果を示すといったように、評価結果を統一項目に従った概要表に示せれば、評価結果を客観的に判断できるので有意義であり、その手法の開発に取り組む必要がある。

○評価の視点

評価を行う際にジェンダーの視点が不十分である。

○提言のあり方

外部に評価調査を委託する際に、提言については一般的なものでなく、具体的なものとするよう指導する必要がある。また、評価自体の妥当性の問題もあり（調査と分析が十分でないのに提言が導かれるケースもあれば、調査と分析の記述が多いのに提言が少ないケースもある）、妥当性に疑問がある提言については対応策をとる

ベトナムでのセミナーの様子

必要はないのではないか。

○対応策の実施目標期間の設定

対応策の実施目標期間を設定することによって、フィードバック機能が向上すると考えられる。

○対応策フォローアップ状況の公表

本委員会の意見を踏まえ、外務省のＯＤＡ評価フィードバック内部連絡会議は対応策を決定し、その実施を適宜フォローアップしているが、対応策を決めてから１年後を目処に対応策とそのフォローアップ状況を公表することを検討すべきである。そうすることで、フィードバックのメカニズムが機能していることを対外的に明らかにすることができる。

II-6

被援助国における評価セミナーの開催

2003年３月10日、在ベトナム日本国大使館の主催でＯＤＡ評価セミナーがハノイ市内で開催されました。2001年度に外務省が外部に委託して実施した対ベトナム国別ＯＤＡ評価調査の結果をベトナム側にフィードバックすることがセミナー開催の目的でした。セミナーにはベトナム政府や現地の援助関係者約50名が出席しました。評価調査団から調査結果と提言を報告したのに続き、日本大使館やベトナム政府の関係者がコメントしたほか、外務本省からの出張者から、わが国、特に外務省のＯＤＡ評価への取り組みが紹介されました。

評価調査団は、調査の概要、ベトナム企業家に対するアンケート結果、援助効果の定量分析の結果、対ベトナム援助の各重点分野における調査結果と提言、援助の実施体制に関する提言を報告しました(報告内容は本報告書第２部及び外務省ホームページに掲載されているベトナム国別評価を参照)。大使館側からは、評価調査から一年近くが経過した間に提言の一部は既に実施されているとして、わが国が対ベトナム援助協調に積極的に取り組んでいること、わが国の対ベトナム国別援助計画の見直しが現地主導で進んでいることなどを紹介しました。ベトナム政府関係者は、わが国が国別評価を実施し、その結果を共有するセミナーを開催したことを高く評価するとともに、わが国ＯＤＡに対する謝意と更なる協力に対する期待を表明しました。

わが国のＯＤＡ評価への取り組みの紹介では、政策・プログラム・レベル評価への移行、評価フィードバック体制の確立、被援助国との連携強化への努力が紹介されました。現地の援助関係者からは、援助計画の新規策定や見直しに先立ち評価を実施することの重要性が指摘されました。

このセミナーは、わが国の対ベトナムＯＤＡの実績及び評価をベトナム政府や現地の援助関係者と共有し、わが国のＯＤＡ評価への取り組みを彼等に紹介する良い機会となりました。

II-7

ODA評価東京ワークショップの開催

2002年11月13、14日の２日間「第２回ＯＤＡ評価東京ワークショップ」が国連大学にて開催されました。このワークショップは、昨年に引き続き開催されたものであり、アジア17カ国の政府高官及び国際機関（世界銀行、アジア開発銀行、国連開発計画）の評価関係者、わが国からは矢野外務副大臣、武見敬三参議院議員をはじめ、外務省やその他の政府機関、国際協力事業団（ＪＩＣＡ）及び国際協力銀行（ＪＢＩＣ）の関係者他が出席し、新しい援助手法における評価の役割と評価における援助国側と被援助国側との連携の重要性について積極的に意見交換や議論を行いました。また、会議は一般にも公開され、学識経験者、ＮＧＯ及びコンサルタント関係者など約100名が傍聴しました。

＜主要論点及び意義＞

●国際社会の新しい潮流における評価の位置づけ

国際社会において、より結果を重視した戦略的・効果的・効率的な開発援助のアプローチが新たな潮流となりつつあり、ＰＲＳＰや分野別アプローチ（Sector-wide Approach）などが実施されていること、またそれらの枠組みの中ではモニタリング・評価がシステムとして組み込まれており、各国もモニタリング・評価を担当する部局を政府内に設けるなど積極的な対応を行っていることなどが会議参加者の共通認識として確認されました。また、モニタリング・評価を実施するためにも援助計画の企画・立案の段階で的確な指標を設定する必要がある点が強調されました。

●よりスケールアップかつ一貫した評価の重要性

プロジェクト・レベルの評価に加え、政策及びプログラム・レベル評価の重要性が高まっていること、さらには事前評価、モニタリング、継続的評価が重要であるという共通認識が得られました。しかし、このような取り組みはまだ始まったばかりであることから、今後さらに議論を重ねていくことを合意しました。

●評価における連携の重要性

政策及びプログラム・レベル評価の重要性が高まるにともない、マクロ経済を視野に入れた共同のアプローチをとることが重要であると確認されました。具体的には参加型合同評価、評価結果のフィードバックにおける連携、評価に関する情報の共有、さらには評価基準やプロセスの調和化など、評価において援助国・被援助国が連携することの重要性が指摘されました。

●能力構築（キャパシティ・ビルディング）の重要性

援助国・被援助国の連携を促進するためにも、被援助国の能力構築を進めることが重要であるとの共通認識が確認されました。また、被援助国の評価能力を高めるためにも、被援助国に評価協会を創設する必要があることが認識されました。

ワークショップの様子