

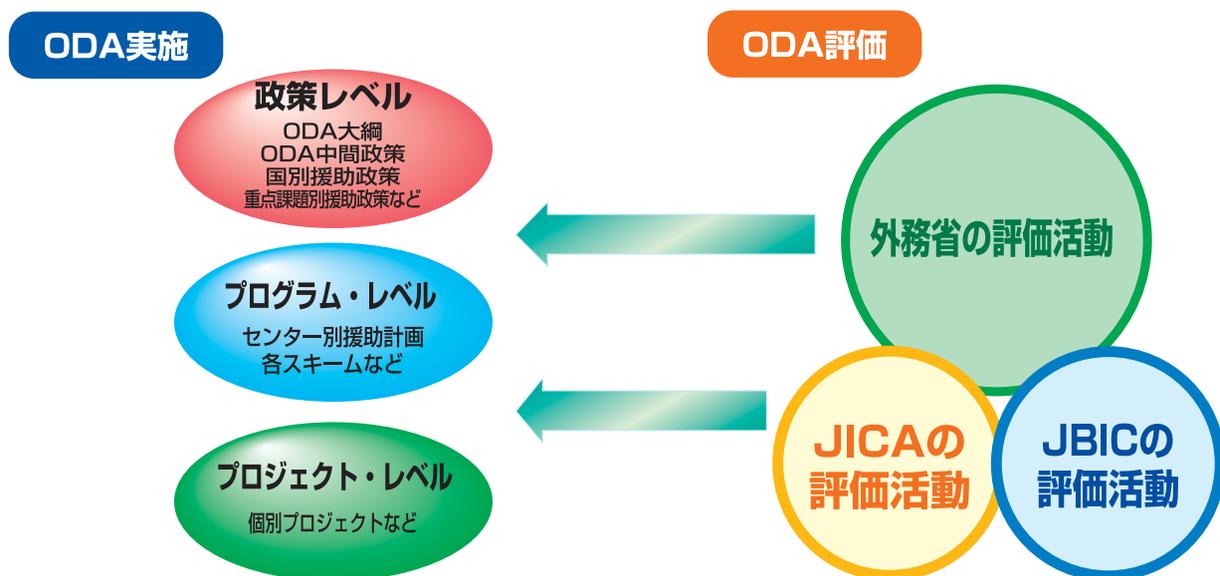
1.2 ODA 評価の実施体制

わが国ではODAの評価は1975年に開始されて以来、主に外務省と実施機関（JICA、JBIC）によって実施されてきました⁵⁾。外務省と実施機関はそれぞれの機能に応じて役割を分担し、より効率的な評価の実施に努めています。また、「中央省庁等改革基本法」（1998年）で、外務省がODAに関する全体的な企画等について政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担うこととされたことを受け、外務省ではODA関係府省をメンバーとする「ODA評価連絡会議」の開催や各府省のODA評価結果の取りまとめなどを行っています。

1.2.1 外務省と実施機関の役割分担

外務省と実施機関は、評価を効率的に実施するため、相互の連携、役割分担を重視しています。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。政策レベルの評価は、ODAの基本政策を対象として行われるものであり、ODA中期政策、国別及び重点課題別の援助政策などについて実施されています。また、プログラム・レベルの評価は、共通の目的を持つ複数のプロジェクトの集合などを対象としたものであり、プロジェクト・レベル評価は、個別プロジェクトなど個々の活動を対象としています。

図1 評価の実施体制と評価対象



5) 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。

Column 3

ODA 評価連絡会議の開催と各府省による ODA 評価

2001年7月に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11月に同会議は、「ODA評価連絡会議」と名称が変更されました。ODA評価連絡会議では、ODA事業に関する評価の基準やガイドラインについて意見交換し、各府省間の連携を推進しています。

2002年度には、引き続きODA評価ガイドラインのあり方やODA評価のとりまとめにつき議論を行いました。その結果として、2003年3月に公表された2002年度版経済協力評価報告書の第4章では各府省による評価結果の概要がはじめて掲載されました。

各府省のODA事業は研修員受入、専門家派遣、調査研究、国際機関への拠出等に大別され、プロジェクト・レベル、プログラム・レベルないし政策レベルの評価が行われています。評価時期を見ると、案件によって事前や中間、乃至事後となっており、評価の対象についても、場合によりODA事業と非ODA事業が混在している場合もあります。

今回の報告書でもこういった各府省のODA評価の概要がわかりやすいように、柔軟な基準を設定して、広範多岐にわたる評価報告をとりまとめています。(本報告書の第2章第2項をご覧ください。なお、各府省の評価報告の詳細は各府省のホームページで見ることができます。)

外務省では今後ともODAの評価連絡会議の場で議論を重ねて、ODA評価の全体像をより判りやすい形で提供するよう努力していきたいと考えています。

1.2.2 外務省におけるODA評価

(1) ODA評価の目的

ODA評価は、政府活動の一つである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いることから、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政策策定及び実施プロセス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)

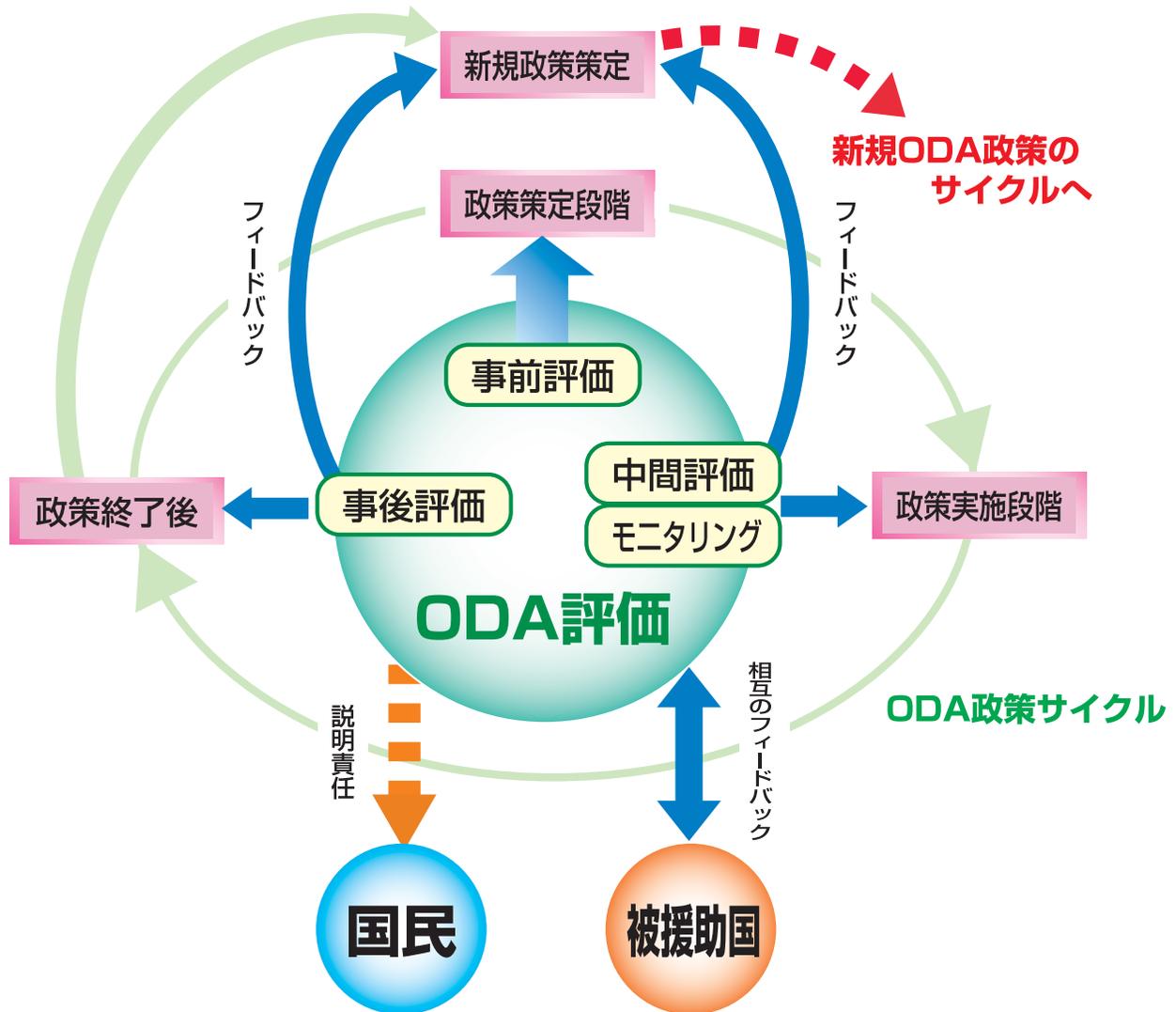
評価結果を公表することにより、国民に対する説明責任を果たすとともに、ODAの透明性を高め、ODAに関する国民の理解と参加を促進する。

(2) 評価の機能

外務省では、これらの目的を果たすため、ODAの実施サイクルに対応して実施前、実施中、実施後の各段階で評価を行っています⁷⁾。評価の結果は、各段階において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、ODAの管理に貢献するとともに、外務省のホームページなどを通じて一般に公表され、国民に対する説明責任を果たす役割を担っています。

7) 基本政策のモニタリングについては現在検討中

図2 ODA 評価の機能



(3) 評価形態

外務省のODA評価は次のような形態で行われています⁹⁾。まず、評価形態を対象別にみると、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。また、評価者別にみると、第三者評価、外務省自身による評価、被援助国政府・機関による評価、合同評価があります。このうち、外務省自身による評価は、政策評価法により行政機関自身の評価が導入されたことを受けています¹⁰⁾。

政策レベル評価とは、国の基本的な経済協力方針の実現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体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。また、重点課題別評価は、サミットなどの国際会議で日本が発表する重点課題別のイニシアティブなどを評

9) 外務省は、ODA評価の拡大に伴い、2002年度に評価形態の大幅な見直しを行った。

10) 外務省は、政策評価法に則り、国・地域別の施策及び分野別の施策について事後評価を実施しており、ODA施策の評価もその一部となっている。これに加え、ODAについては、未着手・未了案件及び事前評価についての事業評価が政策法上義務づけられている。これらのODA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、公表されると同時に総務省に提出される。

表1 外務省の ODA 評価形態

レベル	名称	評価者	対象	時期
政策レベル	国別評価	<ul style="list-style-type: none"> 第三者評価 合同評価 外務省による評価* 	国別援助政策	<ul style="list-style-type: none"> 中間段階 事後段階
	重点課題別評価	<ul style="list-style-type: none"> 第三者評価 合同評価 外務省による評価* 	重点課題別援助政策	<ul style="list-style-type: none"> 中間段階 事後段階
プログラム・レベル	セクター別評価	<ul style="list-style-type: none"> 第三者評価 被援助国政府・機関評価 合同評価 	1カ国1セクターにおける援助活動全般	<ul style="list-style-type: none"> 中間段階 事後段階
	スキーム別評価	<ul style="list-style-type: none"> 第三者評価 被援助国政府・機関評価 合同評価 	援助スキーム	-
プロジェクト・レベル	事業評価	<ul style="list-style-type: none"> 外務省による評価* 	個別プロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> 事前段階 事後段階

* 政策評価法に基づき実施する評価。

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」などを対象としています。

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体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とし、スキーム別評価は、ODAの援助スキームを対象として評価するものです。

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プロジェクト・レベルの評価を行っています。具体的には10億円以上の無償資金協力及び150億円以上の有償資金協力(円借款プロジェクト)については、プロジェクト・レベルの事前評価を実施することになっています¹¹⁾。また、政策決定後一定期間を経過しても着手に至っていない案件(未着手案件)及び完了していない案件(未了案件)についてもプロジェクト・レベルの評価を実施しています。

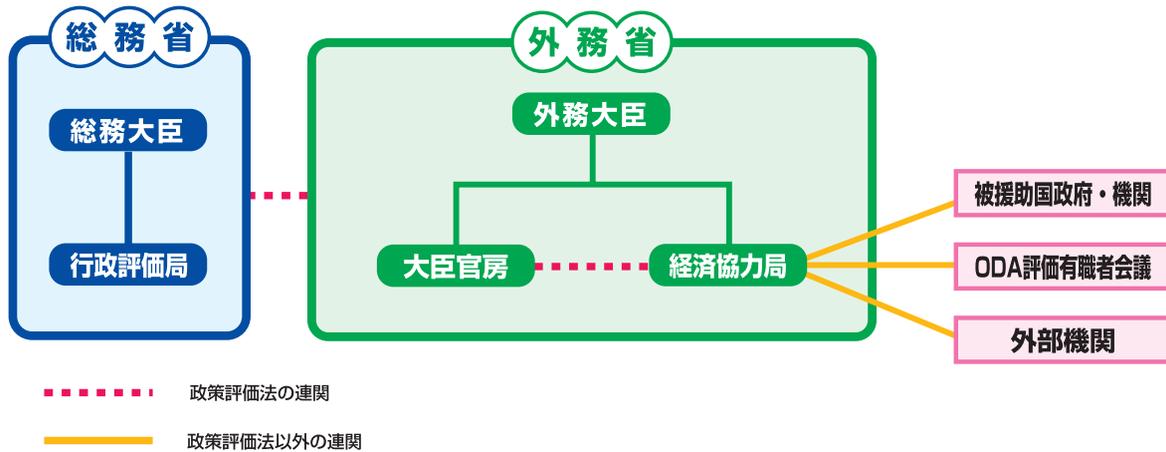
(4) 評価の実施体制と実施の流れ

外務省には上記のような評価形態がありますが、第三者評価、被援助国政府・機関による評価、合同評価については、主に経済協力局が担当し、政策評価法に基づいて外務省自身が行う評価については大臣官房が取りまとめの役割を担っています。

外務省では、ODA評価の客観性を確保するため、第三者評価に重点を置いています。これまでは、原則としてコンサルタントに委託して第三者評価を行ってききましたが、より客観性を高めるため、2003年10月より「ODA評価有識者会議」に依頼して実施することとしました。同会議は、経済協力局長の私的懇談会であり、外部の学識経験者を中心に構成されています。この他にも、評価に被援助国の視点を取り

11) 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。

図3 外務省の評価実施体制



入れるため、被援助国政府もしくは機関（シンクタンク、学術機関など）に依頼する場合や外部機関（他ドナー、被援助国、NGOなど）と合同で評価を実施する場合があります。

これらの評価は、基本的に、計画、実施、フィードバック及び公表というプロセスで行われています。まず、外務省は3年間の評価中期計画及び年次計画を作成し、評価の形態・対象を決定します。次に、個々の評価対象に応じて評価者を選定し、評価者は評価の基本方針を決定します。評価の実施段階では、この基本方針にしたがって具体的な評価方法が決定され、国内調査、現地調査を経て、調査結果を分析した報告書が作成されます。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 第三者評価等の流れ



また、2002年に施行された政策評価法では、行政機関が自らの政策について評価を行うことが義務付けられていることから、ODAについても外務省自身による評価を実施しています。経済協力局の担当部署は、外務省の政策評価実施計画に則って評価を行い、所定のシートに記入の上、大臣官房考査・政策評価官室に提出します。同室は、経済協力局を含む省内の各部局から提出された評価シートをとりまとめ、省内担当組織（考査・政策評価官、官房総務課・会計課、総合政策局総務課・企画課）の審査を経て外務省の政策評価書を作成し総務省に提出するとともに、外務省のホームページを通じて一般に公表しています。¹²⁾総務省は、各行政機関から提出された評価書を取りまとめ、国会に提出しています。

12) 外務省における政策評価のHPは、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/index.html> を参照。

Column 4

2003 年度の O D A 評価有識者会議の評価フィードバック活動報告

O D A 評価有識者会議 牟田 博光

外部有識者評価フィードバック委員会は、新 O D A 大綱に「専門的知識を有する第三者による評価の充実」が掲げられたことを受け、2003 年 10 月、外務省経済協力局長から評価の実施を依頼されることになり、名称も「O D A 評価有識者会議」と改名されました。こうした外務省の O D A 評価体制の変更に伴い、2003 年度においては、O D A 評価有識者会議がヨルダン国別評価、緊急援助隊の評価、文化無償資金協力の評価を実施するとともに、それ以外の各評価調査については、O D A 評価有識者会議のメンバーが評価方法の策定から関与し、幾つかの評価調査においては現地調査にも参加しました。

O D A 評価有識者会議は、評価報告書の提言に対する外務省の対応策(案)についての意見を表明するという、従来の評価フィードバックに関する活動も行いました。この意見を踏まえ、外務省は経済協力局内に設置している「O D A 評価内部検討会議」(上記の O D A 評価体制の変更に伴い「O D A 評価フィードバック内部連絡会議」から改称。J I C A・J B I C も参加)において対応策を決定し、その実施状況を O D A 評価有識者会議に報告することになっています。O D A 評価有識者会議の 2003 年度における評価フィードバック活動の概要を下記に紹介します。

(記)

1. O D A 評価有識者会議の審議対象となった評価調査

2002 年度に外務省が外部委託して実施した以下の評価調査

- (1)スリランカ国別評価
- (2)タイ国別評価
- (3)開発における W I D / ジェンダー (W I D イニシアティブ) 評価
- (4)南南協力支援評価
- (5) N G O 事業補助金制度評価 (N G O との合同評価)

2. O D A 評価有識者会議の主な意見

(1)スリランカ国別評価やタイ国別評価において、援助政策やスキームの目標達成度を測定するための指標を計画段階から設定することの必要性が提言された。これに関し、O D A 評価有識者会議から、「援助計画策定の段階で何を指標とするかを定めることが望ましい。支援する目標がどのように推移しているかを観測することは可能と思われる。全ての指標が定量的である必要はないが、yes が no で答えられる半定性的な指標を含め、現実的な観点から指標を導入することは可能ではないか。」との意見が出された。

(2)スリランカ国別評価では、「国別援助方針の内容をより充実するため、相手国の行政のあり方(関係省庁の連携の必要性など)など、実施機関や専門家などの経験に基づいた留意点や実施プロ

セスで自立発展性を高める方法が記載されていることが望ましい。」という提言が行われた。

この提言への対応について、「提言で述べている相手国の行政のあり方や自立発展性を高める方法はガバナンスの問題であるので、対応策にガバナンス支援の必要性について言及すべきである。」との意見が出された。

(3) 開発におけるWID/ジェンダー評価に関しては、評価報告書の提言を受けた外務省の対応とは直接関係ないが、「WIDイニシアティブは、保健、教育、女性の社会進出と分野を重点化しており、分野を特定してしまう傾向が問題であった。今後はODAの中で分野横断的な視点から、ジェンダー平等に取り組んでいくことが重要である。」との意見が出された。

(4) 南南協力支援評価では、「南南協力支援がODA経費の削減に資することを踏まえ、協力実施国の費用負担を含む実施能力を勘案しつつ、南南協力支援のパートナーシップ・プログラムの相手国数締結国数を増やすことは有意義である。」という提言が行われた。これについては、「経費削減が目的であれば応分の費用負担を求める必要はないのではないか。(南南協力支援のパートナーシップ・プログラム締結は援助を受ける側から与える側へと被援助国のマインドを変える意図があるとの外務省の説明を受け、)そうであればそうした政策的な意図を対応策に反映させるべきである。」との意見が出された。また、「協力実施国のキャパシティ・ビルディングの必要性が報告書で取り上げられているので、この点に留意すべきではないか。」との意見が出された。これについては、外務省より、メキシコの事例では協力実施側の能力強化に関する取り組みも合わせて行っているとの説明が行われた。

(5) 「国別評価の提言は、評価対象国に特定されているか、一般的な提言であるかを明確にするべきである。」との意見や、一般論として、「評価では事実を正確にそろえることが肝要で、評価者が誰であっても同じ結果が出る評価の枠組みを定め、それをマニュアル化することが重要である。」との意見も出された。

(参考) ODA 評価有識者会議のメンバー構成

牟田 博光	東京工業大学教授(座長)
川上 照男	公認会計士(あずさ監査法人)
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	東京大学大学院客員研究員
村松 安子	東京女子大学教授