



第1章

ODA評価の概観

第1章 ODA評価の概観



1.1 ODA評価を巡る最近の動向

1.1.1 日本国内におけるODA評価の動向

日本における政府開発援助（ODA）の評価は、1975年に開始¹されて以来、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）を果たすための手段としてその重要性を増してきました。2003年には一連のODA改革の集大成としてODA大綱が改定されましたが、その中でも、「援助政策の立案及び実施」における「効果的实施のために必要な事項」の一つとして評価の充実が明記され、第三者による評価の充実、評価結果の政策立案・実施への反映等が主な取り組みとして挙げられています。

このうち、第三者による評価の充実に関しては2003年10月に経済協力局長の私的懇談会である「ODA評価有識者会議」を発足させ、外務省によるODA評価は第三者評価に重点を置いて実施していますが、質の高い援助を実施する為には、その評価結果を政策の企画・立案実施に反映させることが重要です。外務省はODAの点検と改善を進めるべく、2005年12月に「ODAの点検と改善」報告書を発表し、PDCA（(Plan：企画)→(Do：実施)→(Check：チェック)→(Act：反映)）サイクルを確立させるべく、実施された評価結果を政策に反映させる取り組みを強化していくこととしました。

また、より効果的・効率的な援助の実施とともに、国民への説明責任を一層果たすため、2005年度より無償資金協力のプロジェクト・レベル事後評価を導入しました。さらには、2004年12月に発生したスマトラ沖大地震及びインド洋津波被害から1年を迎えるに当たり、わが国が二国間無償資金協力として支援を実施したインドネシア、スリランカ、及びモルディブの支援の実施状況につき、モニタリングを主体とした中間・事後評価を行いました。また、このような二国間協力の評価の実施に加えて、今回の津波災害支援を国際的に評価し、将来の大規模災害支援に向けての国際的取り組みについて教訓を得る必要性から、わが国は津波合同評価連合（Tsunami Evaluation Coalition：TEC²）に参加し、合同評価報告書の作成に貢献しています³。

第5回ODA評価ワークショップ

外務省では、アジア諸国においてODA評価に関する共通認識を深めること、アジア諸国との連携を強化してこれらの国々の評価体制の強化に資することを目的として、2001年度より「ODA評価東京ワークショップ」を毎年開催してきました。2004年度にタイとわが国との共催でバンコクでODA評価セミナー／ワークショップ（2005年1月）が開催されたのに続き、2006年1月26日及び27日には、外務省主催で「第5回ODA評価東京ワークショップ」が東京で開催されました。アジアから、インド、インドネシア、韓国、カンボジア、シンガポール、スリランカ、タイ、中国、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、モンゴル、ラオスの18ヶ国が参加した他、世界銀行、アジア開発銀行、UNDP、UNICEF、OECD / DAC、米国国際開発

¹ 1975年に当時の海外経済協力基金（OECF、現国際協力銀行）が開始。外務省は1981年に、JICAは1982年より事後評価を開始。

² WHO及びUNOCHA（国連人道問題調整部）のイニシアティブにより、国際機関及び主要なドナーが集まり、2005年2月に発足。

³ 同報告書は、1. 援助コミュニティによる支援実績；2. 援助調整；3. ニーズ把握；4. 被災国の実施能力への効果；5. 緊急から復旧・復興への切れ目のない支援、の5つのテーマ別評価から成る。わが国はこのうち支援実績の部分を中心に報告書作成に協力している。2006年5月頃に公表予定。

庁の国際機関・二国間援助機関計6機関が参加しました。わが国からは、外務省やJICA、JBIC関係者が参加した他、オブザーバーとしてODA関係府省、在京大使館、駐日国際機関事務所関係者他、学識経験者、NGO等が参加しました。今回のワークショップでは、ODAにおける開発成果マネジメント⁴の導入を盛り込んだパリ宣言（2005年3月）を踏まえ、成果重視のアプローチに基づく評価・モニタリング体制の強化について活発な議論が行われました。

遠山清彦外務大臣政務官による冒頭挨拶の後、第1セッションでは、「開発成果マネジメントを踏まえた評価・モニタリングについての取り組み」をテーマとして、アジア参加国（バングラデシュ、ベトナム、タイ、インド）によるプレゼンテーションに続き、参加者の間で議論され、被援助国のオーナーシップの重要性、成果重視のフレームワークや開発援助の対象を国レベル等の高次のものへ重点を移していくことの必要性が確認されました。続く第2セッションでは「効果的な開発成果マネジメント、政策変更、予算決定、及び説明責任のための評価モニタリングへのコミットメント強化」と「成果重視の評価モニタリング体制の構築」を各々のテーマとする2つの分科会に分かれて議論を行いました。2日目の第3セッションでは、「成果重視のモニタリング・評価体制構築に向けたパートナーシップの在り方」をテーマに、JICA、JBICのプレゼンテーションに続き、全体ディスカッションが行われました。

今回のワークショップの成果として、アジアのいくつかの国で導入されている成果重視アプローチに基づく評価制度について共有されたこと、評価に関するアジア地域ネットワークを構築していくことが今後の検討事項となったこと等が挙げられます。また、世銀、アジア開発銀行、UNDP等の国際機関からも、本ワークショップが開発途上国の評価に対する取り組みや課題を知ることのできる数少ない機会として高く評価されました。ワークショップの結果は、共同議長である廣野良吉成蹊大学名誉教授の「議長サマリー」として纏められました。



遠山政務官による
冒頭挨拶



全体セッション



全体セッション



分科会でのディスカッション

⁴被援助国の開発の成果向上を目指すマネジメント手法

1.1.2 国際社会におけるODA評価の動向

政府開発援助（ODA）の評価を巡る国際的な議論をリードしている場の一つに、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）の「開発評価ネットワーク」があります。約30のドナー・国際機関等が参加しており、現在スウェーデンが議長国を務めています（なお、わが国はアイルランドと共に副議長に就任）。その任務は、（１）評価に関する知見の共有と強化を行うこと（２）開発効果の改善に貢献すること（３）DACに対して評価活動に関する助言を行うこと（４）パートナー国（被援助国）における評価能力の開発を支援することとなっています。

この「開発評価ネットワーク」は、年に２回程度の会合を開催しており、ODA評価に関する課題についてさまざまな議論や意見交換を活発に行っている他、各種評価を実施しています。本項では、「開発評価ネットワーク」での最近の主な活動や取り組みについて紹介します。

１）一般財政支援（GBS：General Budget Support）合同評価

近年、援助形態の一つとして重要性を増しているものに、一般財政支援（GBS：General Budget Support）があります。これは、被援助国政府の一般会計に直接資金を投入するものであり、貧困削減戦略（PRS：Poverty Reduction Strategy）プロセスにおける主要援助形態の一つとなっています。これには（１）従来型のプロジェクト援助、プログラム援助が総体として被援助国政府の能力やオーナーシップ強化に結びついていないこと（２）従来型の援助実施が総体として国全体の貧困削減や経済成長に貢献していないこと（３）そうした状況下、ドナー・被援助国のパートナーシップの推進により包括的な貧困削減戦略（PRS：Poverty Reduction Strategy）を推進することの重要性が強く認識されるようになってきていること等が背景としてあります。

このような新たな援助アプローチが英国を含む欧州諸国を中心に実施されるようになったことに伴い、「開発評価ネットワーク」の場においても、ドナーが合同でGBSの有効性等を検証することの必要性が認識されるようになりました。2003年に「GBSに関する合同評価」を実施することについてネットワーク・メンバー間で合意し、わが国を含むドナー１７ヶ国、被援助国７ヶ国、IMF・世銀等の５つの国際機関が参加をする形で、2004年から2005年にかけてGBS実施７ヶ国（ブルキナファソ、マラウイ、モザンビーク、ルワンダ、ウガンダ、ニカラグア、ベトナム）を対象に現地調査が行われました。評価調査の実施に当たっては、GBSという新たな援助手法に対する国際的に確立した手法がないため、GBSに対する評価をどのような基準で客観的に実施するか等について関係参加者間で種々議論が行われ時間を要した面もありましたが、2006年前半には、国別評価結果を踏まえて、GBSの有効性等に関する包括的な最終報告書が出される予定となっています。GBSに対するわが国の援助実績は、これまでタンザニアとベトナムのみですが、「開発評価ネットワーク」による今回のGBS評価結果が今後のわが国のGBSへの取り組みに対し有益な情報を提供することが期待されるところです。

2) 国レベルでのODA評価

近年、プロジェクト・レベルのミクロ的インパクトの評価から、社会経済的なマクロ的インパクトの評価をより重視する傾向が強まっています。「開発評価ネットワーク」の場においても、各被援助国のレベルで、複数のドナー・国際機関のODAが総体として経済・社会開発上どのようなインパクトをもたらしているのかを評価することを検討すべきであるとの議論が行われています。

国レベルでのODAの包括的な評価は、ODAの被援助国に対する経済的・社会的・政治的影響等様々な角度からの分析を要するという技術的な困難と共に、各ドナー・国際機関が異なる政策やプライオリティーに基づいて援助活動を実施していることから、評価における関心事項も自ずと異なり、評価の枠組みを設定する上での調整が必要となります。

現在、スウェーデンが中心となって本件評価運営グループが結成され、2005年11月にはストックホルムで評価手法を含む今後の取り組み方法についてさまざまなコメントや議論が行われましたが、国レベルでの包括的な評価は「開発評価ネットワーク」にとっても初めての野心的な試みであり、今後とも評価の実施手法等につき議論を重ねる必要があります。しかし、国レベルでの援助効果評価の実施可能性を被援助国の協力を得ながらドナー合同で評価することは、貧困削減戦略（PRS）に代表される包括的な援助アプローチ拡大の国際的流れにも合致しており、大きな意義が認められると考えられます。

3) 「紛争予防と平和構築」の合同評価

近年、開発援助の世界において、「平和の構築」がキーワードの一つとなってきています。これは、冷戦後の国際社会において、民族上、宗教上等の対立を背景として国内・地域紛争が頻発してきており、「平和と安定」がMDGs等の国際開発目標を達成する上での前提条件であるとの共通認識が広まりつつあるということが要因の一つとして考えられます。こうしたことを背景に、わが国は、新ODA大綱・中期政策において「平和の構築」を重点課題の一つとして掲げており、イラク・アフガニスタン等においてインフラ整備等の復興支援、技術支援を通じた行政機能の回復等の支援活動を継続しています。

昨年6月の「開発評価ネットワーク」の全体会合において、ノルウェーが同ネットワークの取り組みの一つとして、「紛争予防と平和構築」の分野における援助プログラムの有効性等を評価すると共に、更なる有効な評価枠組み構築に向けた提言等を行うべきとの発案を行いました。わが国はこれに対し、「平和の構築」がわが国ODA政策上の重点課題の一つであることから、他のメンバー各国と共に同提言に対し賛意を表明し、ノルウェーをリードエージェンシーとする共同イニシアティブが発足致しました。本件合同評価の取り組みは未だ始まったばかりですが、今後開催が予定されているワークショップでの議論を通じて、評価枠組み設定に向けた進展がみられるものと考えられます。