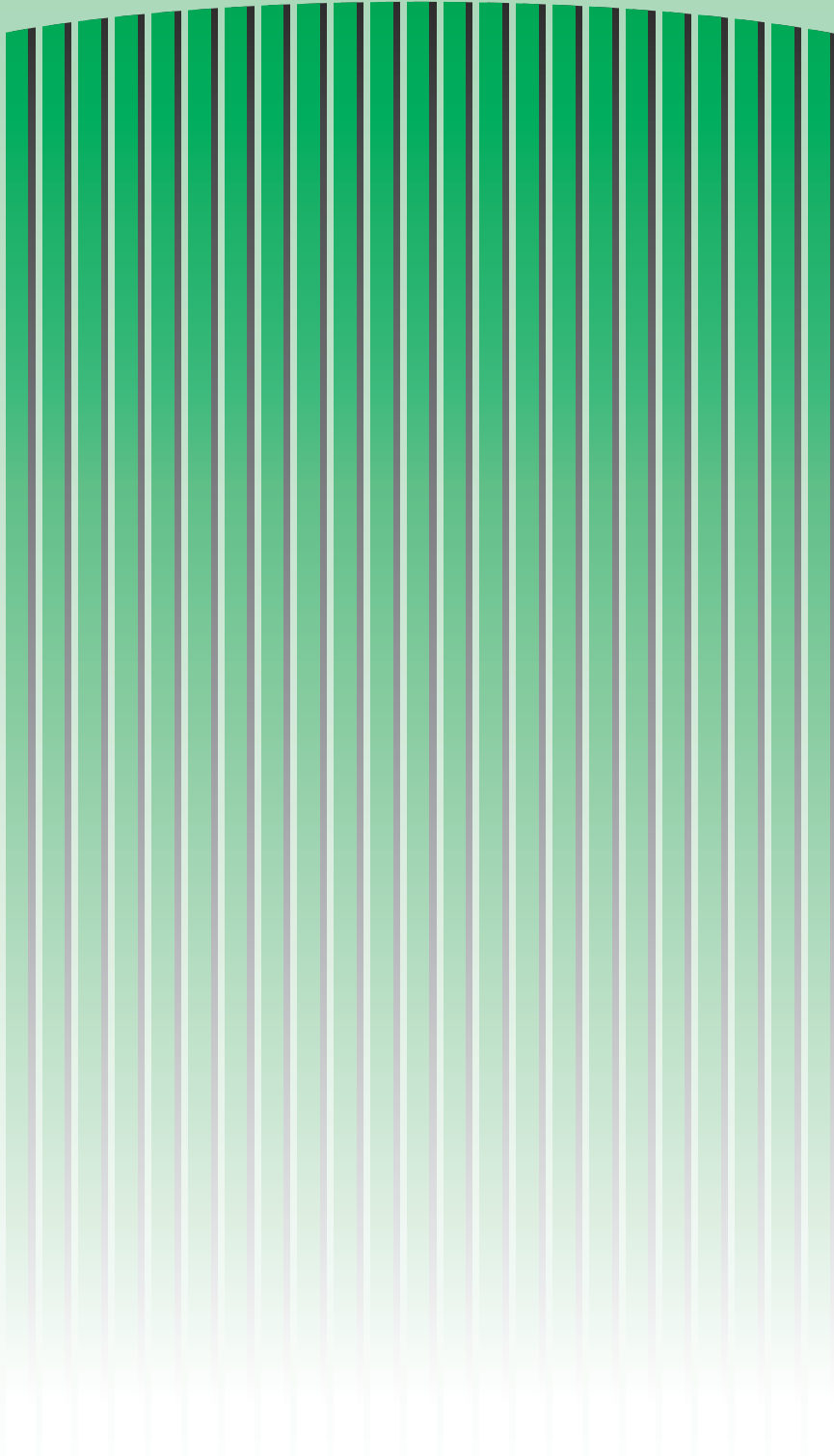




第1章 ODA評価の概観



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

ODAは、戦略的な外交を展開する上で、日本にとって最も重要かつ有効な外交手段です。より効果的・効率的なODAへの取組として、平成17年6月に閣議決定された「骨太の方針2005」においては、「ODAプロジェクトの成果について、費用対効果を含め第三者による客観的評価を行い、その結果を公表するとともに、ODA政策の企画・立案に反映させるサイクル（PDCAサイクル）を確立させる」旨発表されました。こうした流れを受け、外務省はこれまでの政策レベル、プログラム・レベルの評価に加え、平成17年度より無償資金協力のプロジェクト・レベルの事後評価を導入しました。また、同年12月には「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」を発表し、3つの柱の一つとして「チェック体制の拡充」を掲げ、PDCA(Plan→Do→Check→Act)サイクルの確立との観点から評価体制の充実と政策への反映を図ることとしました。

具体的には、PDCAのサイクル中に評価を位置づけ、評価結果を各段階においてODA政策の策定および実施側（わが国および被援助国）にフィ

ードバックし、評価から導き出された教訓や提言がODA政策の策定、改定に活かされるように努力しています。例えば、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、国別援助計画を対象とした「国別評価」や、ODA大綱の重点課題を対象とした「重点課題別評価」等の政策レベル評価を重点的に行っていますが、これらの評価結果から得られた教訓や提言が国別援助計画の新規策定や改定にフィードバックされ、ODA大綱の重点課題がODA政策に反映されるようにフォローアップを行っています。

また、平成18年8月には、外務省はODAの企画立案機能を強化するため機構改革を行い、経済協力局及び国際社会協力部を統合し、国際協力局を新たに発足させました。これにより、二国間と多国間の経済協力関連業務を効果的に実施できるようにするとともに、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（これまでは経済協力局開発計画課評価班）、評価を通じてODAをより効果的・効率的に活用し「質」の高いODAを行うため、一層の評価体制の充実を図ることとなりました。

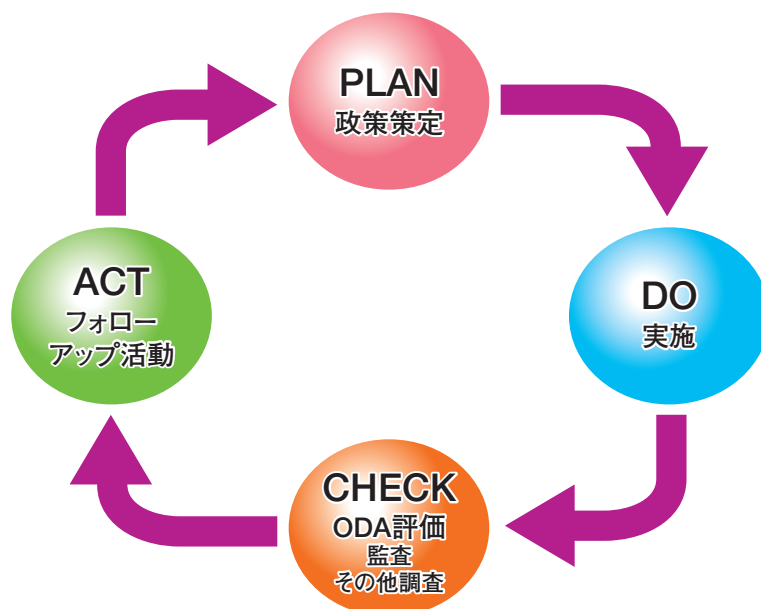


図1：PDCAサイクル

1.1.2 国際社会におけるODA評価の動向

1. 「援助効果向上」

2005年3月にパリで開催された「援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」で「パリ宣言」（援助効果を向上させる上でドナー・被援助国双方が取り組むべき課題・目標を掲げたもの）が採択されて以降、開発途上国における経済社会開発を支援する援助の効果を、ドナー側、被援助国側双方が協働することにより高めていこうとする動きが強まっています。また、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）等国際場裡では、同宣言実施の進捗状況をモニタリングする動きが本格化しています。

「援助効果向上」に関するドナー側の取り組みとして、各ドナー・機関の援助政策・戦略や援助するための手続きを被援助国政府の開発目標・戦略や手続きと極力整合性を持たせ（アラインメント）、従来各ドナーが各々実施していた援助手続き等を調和化（ハーモナイゼーション）させていく動きがあります。これにより、被援助国にかかる事務負担が軽減される効果が期待されています。

また、被援助国側の取り組みとして、従来以上にオーナーシップをもって自身の開発目標・戦略を策定（オーナーシップの強化）することで、開発資金を効率的に活用し当該国の経済・社会開発を促進させ、開発資金を供与するドナーや当該国国民に対し、どのように開発資金が使われたのかを説明すること（アカウンタビリティ）により、開発計画に対するドナーや当該国国民のサポートを強化していこうとする取り組みが図られています。

2. 「援助効果向上」に関する日本の取り組み

我が国は、アジア大洋州地域に於けるパリ宣言実施に関する成果・課題を明らかにするとともに、国際場裏に於ける援助効果向上に関する議論や取り組みに、我が国による援助を始めとするアジアにおける援助の経験と成果を反映させていくことを主要な目的として「援助効果向上に関するアジア地域フォーラム」をマニラで10月18日から20日までの3日間、世銀、ADB、DFID（英国）と共催で実施しました（アジア大洋州より計20ヶ国、ドナー計29ヶ国・機関（共催者含む）参加）。

本フォーラムでは、「評価」、「実施」、「モニタリング」と並ぶ主要議題の一つとして、被援助

国の評価に関する能力強化、PDCAサイクルの確立、パリ宣言に関する評価の枠組み作り等について活発な議論が行われました。

我が国は、従来から、アジア諸国・国際機関等を招待して「ODA評価ワークショップ」を開催（前回2006年1月に東京で開催、アジアから18ヶ国が参加）し、ODA評価手法やODA評価に関する課題のアジア諸国に於ける理解増進や評価能力向上に貢献してきており、そのような経験を活かし本フォーラムに於ける「評価」の議論をリードすることができました。その結果、評価がパリ宣言の全ての原則をカバーする包括的な重要課題であり、開発目標の達成に向けた援助の効果を確保する上で重要な役割を果たすことが全ての参加者に認識されました。

3. 一般財政支援（General Budget Support: GBS）

欧州を中心とするドナー国・機関が援助効果を高めることを目的として最近力を入れている援助形態の一つに、一般財政支援（General Budget Support: GBS）があります。これは、被援助国政府の貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）等の開発目標・戦略を支援するドナー各国・機関が、被援助国政府の一般会計（General Budget）に、援助資金を直接的に投入するということです。その際に、保健・医療、教育、インフラ整備等の特定セクターに対する支出とリンク（イヤーマーク）させることを要求しない形で資金投入が行われます。提言すれば、被援助国政府が貧困削減等の開発計画を実施する為に必要と思われる財政管理・予算執行能力を備えている（或いは、ドナーの支援により能力改善の余地がある）と考えられる時に、一般財政支援が行われると言うことが出来ます。

一方、ドナー国・機関がGBSを供与する時には、その資金の活用方法について被援助国に対して最大限の信頼供与をすることになるため、四半期、或いは毎月といった頻度でドナー・被援助国合同の会議が開催され、被援助国の開発戦略・目標の進捗状況をモニタリングします。その進捗状況が順調でない時には、ドナーが改善を求め、アドバイスを行います。この援助形態は、上述のオーナーシップ、アラインメント、調和化に対し最大限の配慮が払われ援助資金が供与される為、従来型のプロジェクト援助に比較し、貧困削減や持続的な経済成長等の開発効果をより高めるものである

と主張するドナーも出てきました。

4. 一般財政支援の合同評価

そうした状況下、DACでは、一般財政支援がどれだけ貧困削減等の開発目標を達成する上で有効な援助形態と言えるのか、客観的に評価しようとの問題意識から、DACをベースとした一般財政支援（GBS）の合同評価が行われました（DACを中心として、ドナー17ヶ国、被援助国7ヶ国、IMF・世銀等の国際機関5機関が参加）。この合同評価は、GBS実施7カ国（ブルキナファソ、マリ、モザンビーク、ルワンダ、ウガンダ、ニカラグア、ベトナム）における現地調査や本合同評価運営グループ会合（わが国もメンバー国として参加）での協議等を踏まえ、本年4月、「最終報告書」が取り纏められ、主要な論点として以下のようことが呈示されました。

- (1) GBSは被援助国政府の財政管理・予算執行能力の改善を通じ、援助効果を向上させる有効なアプローチの一つであり、保健・教育等貧困層に資する社会支出を増大させる効果も認められた。
- (2) 一方、GBSのみで、貧困削減等被援助国の開発目標を達成するのは困難であり、プロジェクト型援助等他の援助手法との相互補完を通

じた援助効果の向上及び開発成果の達成が重要である。

- (3) 被援助国政府の能力強化の問題は大切であるが、従来その対象は財務省に集中しがちであった。各セクターを所管する省庁と地方自治体の能力強化が今後の重要な課題である。
- (4) オーナーシップに関しては、広義のオーナーシップ（被援助国が、ドナーの支援を受けながら貧困削減戦略を策定し、その実施を行っていく受け身のタイプ）と狭義のオーナーシップ（ドナー支援の終了後も、被援助国自身が戦略を継続的に策定し実施していく意志と能力を備えた能動的なタイプ）に分かれる。狭義のオーナーシップの醸成に対してGBSが効果を及ぼしているとは言い難い。
- (5) GBSの導入に際しては、政治的意志の存在と最低限のガバナンス、そして財政の規律等マクロ経済が安定していることが前提条件となる。

本合同評価は、一般財政支援を切り口とした援助協調の実態を、ドナー、被援助国、国際機関が協働して評価したプログラムと言えます。今後、援助効果を向上させる観点から、このような合同評価の取り組みが増えていくことが予想されます。

1.2 ODA評価の実施体制

評価の目的

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。

①**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。

②**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同時に、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。

外務省・実施機関・他省庁との関係

ODA評価を効率的に実施するため、外務省と実施機関は相互の連携、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、政策やプログラムを対象とした評価を重点的に行っています。①政策レベルの評価は、国別援助政策やODA大綱において示された重点課題といった特定の援助政策について、また、②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を対象として行われます。

これに対し、③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するものです。実施機関であるJICA、JBICが個々のプロジェクトを実施する役割を担っていることから、プロジェクト・レベル評価は実施機関が中心となって行っていますが、外務省では平成17年度より、無償資金協力のプロジェクト・レベルの事後評価を導入しました。

これらの各レベルの評価を整理すると図2のようになります。

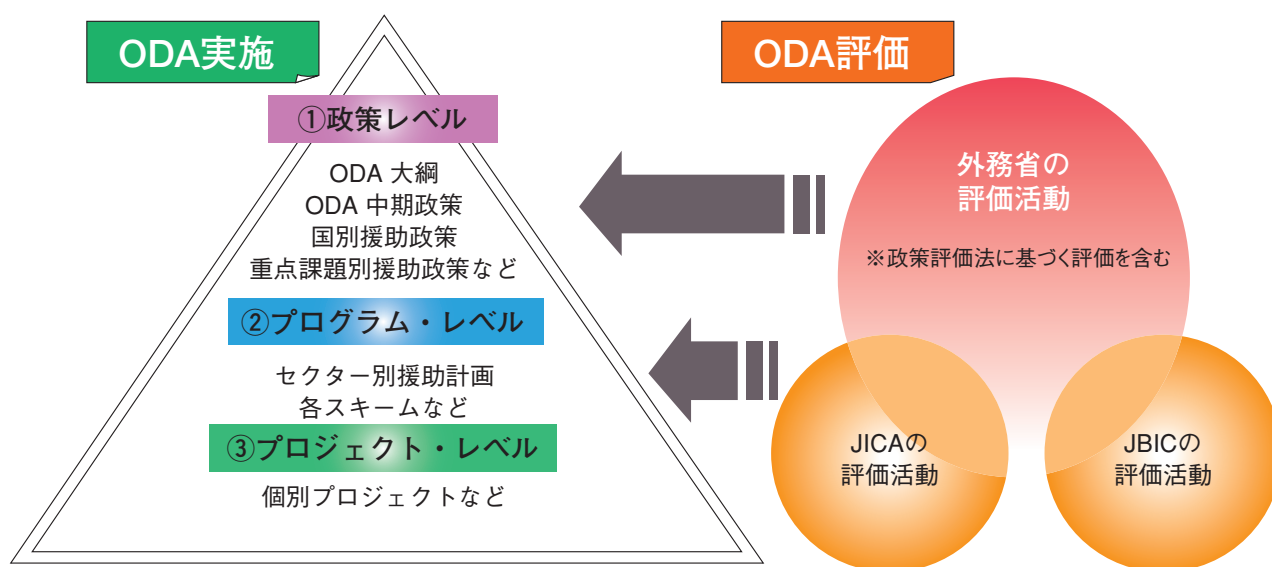


図2：評価の実施体制と評価対象

外務省では、客観性を確保するため、評価の実施に当たっては基本的に第三者評価を行っています。平成15年10月より経済協力局長（現：国際協力局長）の私的懇談会として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」に依頼して評価を行っていますが、この他にも、被援助国政府もしくは機関（シンクタンク、学術機関など）による評価や、外部機関（他ドナー、NGO等）と合同で評価を実施しています。

平成17年度より導入された無償資金協力におけるプロジェクト・レベル事後評価については、試行的に大使館による評価を行いましたが、平成18年度からは開発専門家や学術研究機関等の参加を得て、より客観性の高い評価を実施することとなりました。

また、第三者評価を中心とするODA評価以外にも、政策評価法に基づき外務省自身による評価も行っています。国際協力局の担当部局は外務省

の政策評価実施計画に則って政策レベルを中心に評価を行い、大臣官房考査・政策評価官室がとりまとめ、外務省の政策評価書として総務省に提出しています（平成17年度を対象とする政策評価書については以下のHPを参照下さい。http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/h17_s.ht

ml)。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。

このように、外務省が行っている第三者評価と政策評価法に基づく評価の関係をまとめるとそれぞれ表1、図3のような形になります。

表1 外務省のODA評価形態（注1）

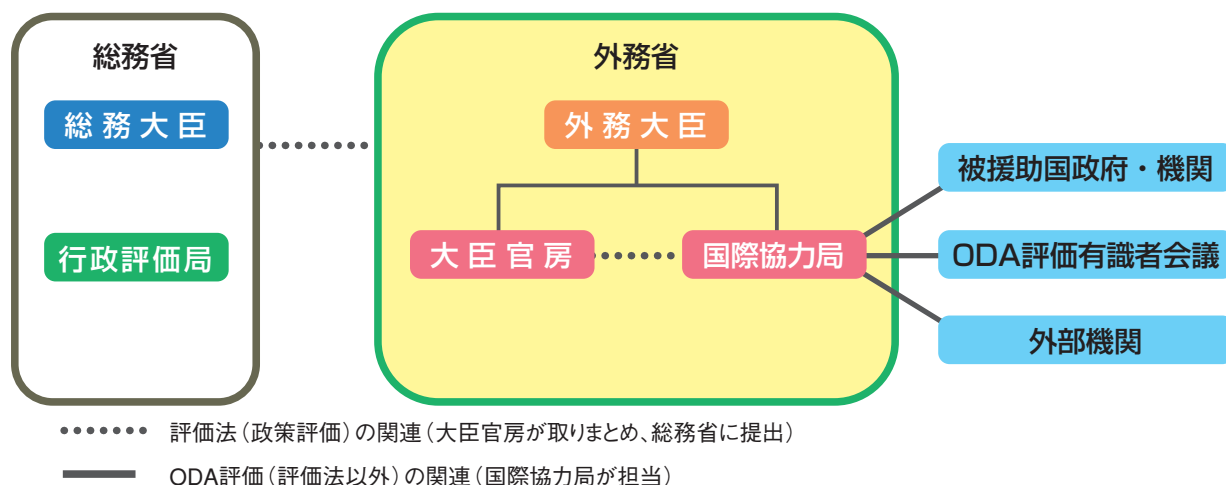
レベル	名 称	評 価 者	対 象
政策レベル	国別評価	●第三者評価 ●合同評価 ●政策評価法に基づく評価	国別援助政策
	重点課題別評価	●第三者評価 ●合同評価 ●政策評価法に基づく評価	重点課題別援助政策
プログラム・レベル	セクター別評価	●第三者評価 ●被援助国政府・機関評価 ●合同評価	1ヶ国1セクターにおける援助活動全般
	スキーム別評価	●第三者評価 ●被援助国政府・機関評価 ●合同評価	援助スキーム
プロジェクト・レベル	事業評価	●外務省による評価 ●第三者評価	無償資金協力プロジェクト（事後段階）
		●政策評価法に基づく評価	10億円以上の無償資金協力（事前段階）
			150億円以上の有償資金協力（事前段階）
			未着手・未了案件（事後段階）（注2）

（注1）平成17年度に実施された外務省のODA評価については以下のHPを参照下さい。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/hyoka.html>

（注2）未着手案件は、政策決定後5年を経過した時点で貸付契約が締結されていない、あるいは、締結されているが貸付実行が開始されていない有償資金協力案件。未了案件は、政策決定（閣議決定）後10年を経過した時点で貸付実行が未了である有償資金協力案件。

図3：外務省の評価実施体制



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評価結果の取り纏めなど

を行っています。各府省のODA事業は、研修員受入やセミナーといった人材育成案件の他、専門家派遣、調査研究等を行っています。昨年度に実施した各府省のODA評価結果については本報告書の第2章第2項をご覧ください。