

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。

2006年8月、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、国際協力局を新たに設置しました。これにより、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、評価を通じてODAをより効果的・効率的に活用し「質」の高い国際協力を行うため、一層の評価体制の充実を図りました。また、2007年のJICA法改正法の成立を受け、2008年の新JICA発足に向けて、また、現在も包括的な評価システムを構築すべく検討を進めています。

(1) ODA大綱の改定とODA評価の充実

21世紀に入ると、厳しい財政状況の下でODA予算が縮小し、一方で新興国の経済的台頭、地球規模問題の深刻化が進行し、国際社会では「人間の安全保障」の考え方が提唱され、2000年には「ミレニアム開発目標」(MDGs: Millenium Development Goals)がまとめられました。2001年、米国の同時多発テロを契機として、テロの温床である貧困の削減が極めて重要な課題となりました。こうした状況を受けて、2003年8月、ODA大綱の改定が行われ、その中でODAの目的として、国際社会への貢献のみならず、日本自身の安全と繁栄に寄与することが明記されました。更に、民間経済活動の促進や、資源・エネルギーの確保といった目的のためにODAを戦略的に活用することが期待されるようになりました。

1992年に閣議決定された旧ODA大綱では、「今後の協力にも資するよう第三者による評価及び他の国との合同評価を含めた評価活動を充実すること」、「政府開発援助の総合評価等を推進する」こ

とが記述されており、これは、旧ODA大綱策定当時の情勢を反映した内容になっています。1992年当時は、外務省、在外公館、実施機関、第三者による事後評価が実施されていましたが、第三者による評価の割合はまだ小さく、外務省では、個別プロジェクトの評価に基づき、より総合的な評価の重要性が指摘されていた時期でもありました。

2003年8月にODA大綱が改定されるまでの間に、グローバル化の進展に伴う貧困の深刻化、冷戦後多発する地域・国内紛争、国際テロなど国際情勢は刻一刻と変化し、新たな課題への対応が必要になってきました。これに伴い、ODA評価の意義や対象も大きく変化すると共に、従来ODAの評価は計画や実施のプロセスと併行して行われていたものが、計画(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、反映(Act)というサイクルで行政活動を効果的に管理するという考え方によって、評価はODAのシステムの一部として組み込まれるようになりました。

ODA大綱における評価の扱いの特徴としては、第一に事前から事後に至る一貫性と政策からプロジェクトまでの幅広い対象を持った評価の実施を掲げて、網羅的な評価を実施しようとしている点が挙げられます。従来のODA評価は主に個別プロジェクトを対象として事後に行われていましたが、評価がODAの実施プロセスの中に組み込まれるようになったことを受け、事前から事後に至るまで一貫した評価が援助政策の効果的な実施のために必要とされています。また、近年、開発援助の効果を高めるために、個別プロジェクトに加えてセクターや国全体を対象とした包括的なアプローチが重視されるようになってきていることから、個々のプロジェクトのみならず、セクターや国レベルでの援助活動全般を対象とした、より幅広い範囲の実施が求められています。

また、評価の客観性を高めるために必要な第三者評価に加え、行政機関自身による評価について

¹ 1975年に当時の海外経済協力基金(OECF、現国際協力銀行)が個別プロジェクトの事後評価を開始。外務省は1981年に、JICAは1982年より事後評価を開始した。

第1章 ODA評価の概観

記述していることも、ODA大綱における評価の位置付けの特徴といえます。

さらに、ODA大綱では、評価結果を政策立案や実施に反映させることとしています。評価は、その結果がフィードバックされ、政策立案や実施に活用されてこそ、その存在意義を持ちます。この点は、旧大綱の中では、必ずしも明確にされていませんでしたが、ODA大綱では、評価結果を反映させることの重要性を示しています。

ODA大綱では他の国との合同評価を充実する必要性についても謳われています。また、ODA大綱の下位に位置する「政府開発援助に関する中期政策」や「骨太の方針2006」でもその重要性が繰り返し謳われています。このようにODA大綱などにおいて評価の重要性が指摘されたことにより、国内の厳しい財政事情などもありODAに対する国民の見方が厳しくなる中、政府はODA改革に積極的に取り組んでいくこととなりますが、その中で、評価はその重要な柱の一つとして掲げられています。

(2) PDCAサイクル

評価の重要性が広く認識されるようになり、2002年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下、政策評価法)が施行され、効果的・効率的な行政を推進し、国民に対する説明責任を全うするため、行政機関が自らの政策の評価を行うことが義務付けられ、ODA評価もこの「政策評価法」に基づく評価の一環として位置づけられました。2005年6月に閣議決定された「骨太の方針

2005」では、「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。これを受け、外務省は2005年より発表している「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」の中で、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)サイクルの確立と併せ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、評価結果の援助政策の策定および実施側(日本および被援助国)へのフィードバック体制を強化し、評価から導き出された教訓や提言が今後の援助政策の策定、改訂に活かされるよう努力しています。例えば、外務省は経済協力政策の企画・立案を行う役割を担っていることから、国別援助計画を対象とした「国別評価」や、ODA大綱などの重点課題を対象とした「重点課題別評価」といった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援助政策に反映されるように定期的にフォローアップを行っています。また、こうした評価は、学識経験者やNGO出身者等から構成されるODA評価有識者会議のメンバーによる第三者評価により主に実施しています。更に、省庁連絡会議等を通じて、各府省との評価に関するノウハウの共有を図っています。(第1章1.2「ODA評価の実施体制」を参照下さい。)

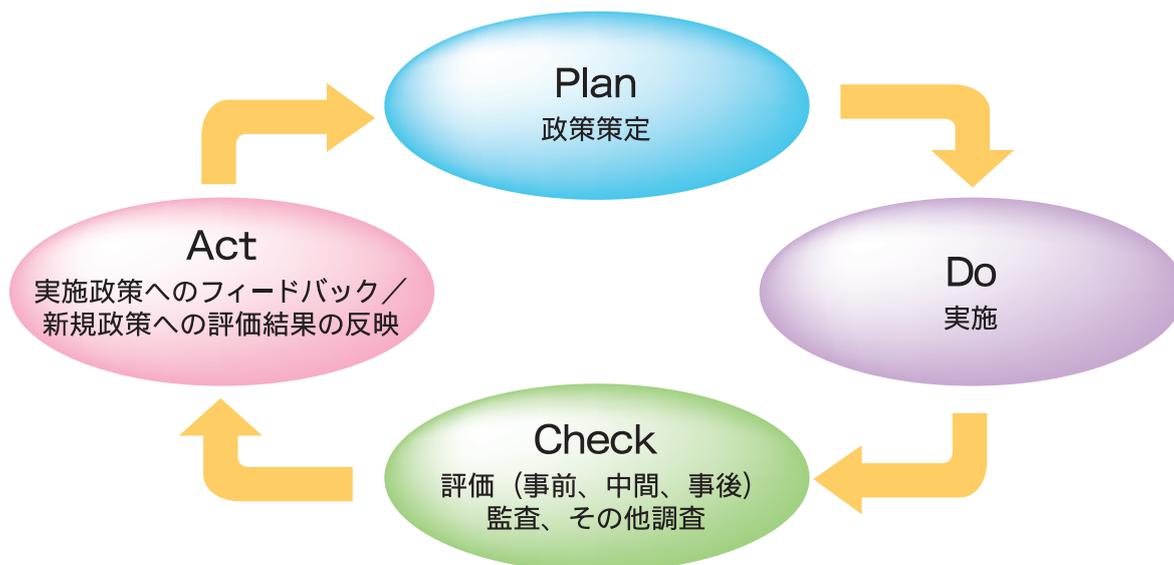


図1：PDCAサイクル

(3) ODA実施体制の改革と評価

2006年8月に、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の一部を統合し、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、以前は経済協力局開発計画課の中にあった評価班を評価室として独立させ、評価を通じてODAをより効果的・効率的に活用し「質」の高い国際協力を行うため、一層の評価体制の充実を図りました。

また、ODA改革の一環として、2007年、国会でJICA法（独立行政法人国際協力機構法）の改正法が可決され、2008年10月には、現在のJICAが実施している技術協力に加えて、JBICが実施してきた円借款、外務省が実施してきた無償資金協力の大部分を実施する機関として新JICAが発足することになりますが、この新JICA発足に向けて、包括的な評価システムを模索しています。

ODAの改革はこれまでもいろいろな形で連続的に行われてきましたが、今回の動きはこれまでにない大きなものになっており、ODAの「戦略」、「政策の企画立案」、「実施」の3つのレベルに及んでいます。「戦略」レベルでは総理大臣が主宰する海外経済協力会議で基本戦略を審議し、「政策の企画立案」レベルでは、外務省の機構改革により、二国間の援助と国際機関を通じた援助を包括的に所管する国際協力局が設置されました。「実施」レベルの改革では、新しいJICAのもとで3つの援助手法が一元的に実施されるようになります。スキーム間の連携などがこれまで以上に積極的にできるようになり、途上国の様々な開発ニーズに柔軟に対応できることが期待されています。評価についても、それぞれのスキームの特性に留意しつつ、整合的なモニタリング・評価体制を確立するよう、現在、検討を行っています。また、外務省、新JICAがそれぞれ実施するプログラム・レベルでの評価については、評価計画立案の段階から調整し、重複がないよう引き続き効果的な役割分担を行っています。

1.1.2 国際社会におけるODA評価の動向

(1) これまでの経緯

政府開発援助（ODA）の評価は、1980年代までは、各国の行政活動の中で個々に行われてきました。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）や国際会議等で評価の重要性に関する認識が高まり、国際的に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、DACが推進した評価は、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すことになり、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いきました。また、世界銀行が個々のプロジェクトを超えた包括的な開発アプローチ（包括的開発の枠組み（CDF:Comprehensive Development Framework）やセクター・プログラム）を登場させるに伴い、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、更には国レベルでの援助活動へとその対象を拡大させていくこととなりました。

これまでODAのモニタリングや評価が援助の実施とは別に行われていたものが、現在ではODAのシステムの一部として実施されるようになったのは、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）と呼ばれる行政活動に民間の管理手法を導入する動きが国際社会で注目を浴びるようになったこととも関係しています。

ニュー・パブリック・マネジメントは、1980年代に英国や米国などを中心起こった民間の経営手法を公共部門に取り入れようとする手法で、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は、1990年代に特に北米諸国で行政改革の活発化に伴って採用されるようになったもので、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言います。

これらはともに、設定された目標が達成された

第1章 ODA評価の概観

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な開発アプローチにおいても、効率性、有効性などを測定、検証するものとして、位置づけられています。

(2) 最近の動向

1990年代後半の国際社会には、DAC新開発戦略(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation)、世界銀行の「包括的開発の枠組み(CDF)」、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)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。

「DAC新開発戦略」は、1996年5月のDAC第34回ハイレベル会合で採択されたもので、これまで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共に、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、CDFとは、1998年の世界銀行・IMF年次総会で世界銀行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。CDFはより効果的な貧困削減を達成するためのものであり、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、1999年の世界銀行・IMF合同開発委員会では、CDFを具現化するものとして、貧困削減戦略文書(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)の実

施が決定され、債務削減及び国際開発協会(IDA: International Development Association)²の融資供与のために、重債務貧困国及びIDA対象国に対して、PRSPの作成を要請していくこととなりました。CDFを基本的なフレームワークとするPRSPは、CDF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ました。

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(MDGs)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枠組みとなるものです。MDGsは2015年までに達成すべき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、OECD、IMF、世界銀行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。

このMDGRsは、被援助国における指標の動向をまとめた報告書であり、現在約50カ国において作成されています。この他にも、世界銀行などの国際開発銀行グループがMDGsの達成状況についてモニタリングしており、その状況は開発資金会合などで報告されています。

² 1960年に設立された世界銀行のグループ機関。最貧国に対する、長期無利息の借款を貸し出す業務を行っている。

(3) DAC開発評価ネットワーク

DACは、1980年代に、ODAの評価に関する議論を行うため評価作業部会を設置して以来、政府開発援助（ODA）の評価を巡る国際的な議論をリードする場の一つになってきました。2003年、DACは効率化を目的として組織改編を行い、それまでの評価作業部会が開発評価ネットワークへと変更されました。

この開発評価ネットワークは、約30のドナー国および国際機関の代表者から構成されています。このネットワークの任務は、評価に関する知見の共有と協力を強化すること、開発効果の改善に貢献すること、DACに助言を行うこと、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であり、年に2回程度会合を開くことになっています。

2004年1月に開催された第1回会合では、評価の課題に関する議論が行われたほか、各メンバーが実施している主要な評価活動について報告が行われました。その後も継続して会合が持たれ、2007年6月にはパリで第6回会合が開催されるに至っています。

これまでの会合では、評価の質に関する議論が行われ、最低限の質を保つための基準作りが必要であるとの認識が共有されています。

また、近年、貧困削減戦略プロセスをはじめ、包括的な開発戦略が浸透してきたことを踏まえ、合同評価のあり方が議題となりました。ここでは、各ドナーが調整し、被援助国の開発サイクルに合わせて合同評価を実施することが重要であるとの見識が共有されましたが、その一方で、評価と開発戦略の時間差や援助効果の帰属の問題、必要データの不足などといった障害があることも指摘されました。

主要な評価活動については、一般財政支援（GBS: General Budget Support）の評価、被援助国との連携の取り組みについて報告も行われました。一般財政支援は、被援助国の一般財政に直接資金を投入するものであり、貧困削減戦略プロセスにおける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・プログラム援助が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) 従来型の援助が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。

GBSの評価については、イギリスおよびオランダが中心となり、日本を含む16の国や機関が参加して、その評価を実施し、報告書が2006年春に発表されました。

2007年6月にパリで開催された第6回会合には、日本を含む26カ国及び7の国際機関が参加し、パリ宣言実施状況の評価、一般財政支援、ODA総括評価、評価能力の構築（ECD）についての意見交換が行われ、被援助国の評価能力構築（ECD）に関して、今後一層取組を強化していくことになりました。

以上のように、DAC開発評価ネットワークでは、評価に関する知見の共有や開発効果の改善に向けた取り組みが行われています。今後の主な取り組みとしては、国やセクターにおける総合的評価手法の研究、合同評価の手法研究、評価の質に関するレビューなどが予定されています。近年被援助国のオーナーシップを重視した包括的な援助アプローチが展開される中、国やセクター全体を対象とした評価や合同評価はますます重要となっています。

(4) パリ宣言実施状況の評価

近年、国際開発援助コミュニティでは、援助効果の向上が重要であるという認識が高まっています。2005年3月にパリで開かれた「援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」では「援助効果向上に関するパリ宣言」が採択され、援助効果を高めるために、必要な措置について、ドナーとの約束が取りまとめられました。援助国と被援助国双方の改革努力が進められています。

「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）させていこうといったものがあります。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・社会開発を促進し、開発資金の出し

第1章 ODA評価の概観

手であ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。

現在、デンマークを中心としてDAC開発評価ネットワークでは、パリ宣言実施状況の評価を行っており、2007年3月及び6月に、日本を含む関心国約20カ国と国際機関を集めて、評価の実施方法、ターゲット、評価設問のあり方等について討議が行われました。2005年パリで開かれた「援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」に次いで2008年にガーナで開催予定の「援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」(ガーナHLF)に向けて現在は主要な援助国・被援助国で調査が実施されているところです。

(5) ODA評価ワークショップ

日本は、評価の質や被援助国の評価能力を向上させるため、2001年からアジア諸国・国際機関等を招待して「ODA評価ワークショップ」を毎年開催し、成果重視の評価体制を目指しています。2006年1月の第5回「ODA評価ワークショップ」は東京で開催され、ODA評価手法やODA評価に関する課題のアジア諸国における理解増進や評価能力の向上に貢献しました。

2006年10月には、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日本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する「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、世界銀行、ADB、DFID（英国）と共催で実施しました（アジア地域より25ヶ国参加）。

このフォーラムでは、日本政府の提案により評価セッションが設けられ、「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(Plan→Do→Check→Act)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。評価担当者と政策担当者が一堂に会して議論することで、援助効果向上における評価の重要性、評価を具体的な施策に結びつけるための政策的な努力の重要性が共有されました。また、被援助国の評価能力の強化に対する継続的な取り組みの重要性についても合意がなされました。更に、被援助国の評価能力構築（ECD）やパリ宣言5原則全てをカバーする事項として評価の重要性が結論文書に明記されました。

本年は、11月にクアラルンプールでマレーシア政府との共催（日本側は外務省、JICA、JBICの共同体）で第7回「ODA評価ワークショップ」が開催されました。

コラム1

ODA評価ワークショップ

外務省は、ODA評価手法やODA評価に関わる課題についての理解の増進や被援助国の評価能力の向上を目的として、2001年度より、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」を毎年開催しています。

ODA評価には、ドナー側の援助の効率化だけでなく、被援助国にとってもガバナンス能力やオーナーシップの向上により開発を一層効率化できるメリットがあります。これまで開催した「ODA評価ワークショップ」では、成果重視のアプローチに基づく評価体制の構築や評価の文化を定着させる重要性などについて参加者の間で意見が共有され、アジアの被援助国の評価能力の向上（ECD）に大きな役割を果たしました。

2006年度は、10月にマニラで開催された「援助効果向上に関する



第5回ODA評価東京ワークショップ
遠山大臣政務官(当時)の冒頭挨拶

アジア地域フォーラム」に併せてこのワークショップを評価の分科会として開催し、評価担当者と政策担当者が一堂に会して議論することで、援助効果向上における評価の重要性、評価を具体的な施策に結びつけるための政策的な努力の重要性が参加者の間で共有されました。2007年度は、翌年に予定される新JICAの発足を前に、ODA評価ワークショップを日本側の3機関（外務省、JICA、JBIC）で共同して、マレーシア政府と共催しました。日本のODAを活用し目覚ましい発展を遂げたマレーシアで、日本・マレーシア外交関係開設50周年を記念する「日本・マレーシア友好年2007記念行事」の一環として行われ、アジア18か国（主催国を含む）及びOECD、ADB、UNDPといった国際機関から計70名以上の参加を得て、評価能力を向上させるためにいかなる人的資源・制度が必要となるか、また評価の地域ネットワークをいかに構築すべきか、といった論点について議論が行われました。



第5回ODA評価東京ワークショップ

（これまでの実績）

第一回：2001年11月7－8日（東京）	第五回：2006年1月26－27日（東京）
第二回：2002年11月13－14日（東京）	第六回：2006年10月18－20日（フィリピン）*
第三回：2003年11月12－13日（東京）	第七回：2007年11月28－29日（マレーシア）
第四回：2005年1月17－21日（タイ）	

*援助効果向上に関するアジア地域フォーラムの一部として開催