

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年に当時の海外経済協力基金（後に国際協力銀行（JBIC）を経て、海外経済協力業務が国際協力機構（JICA）と統合）が、個別プロジェクトの事後評価を実施したことに始まります。1981年に外務省も事後評価を開始し、外務省と日本国内の援助実施機関によるODAの評価体制が開始されました。

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、同時に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ました。これにより、ODA政策全般についての「政策レベル」の評価を通じて、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が図られました。また、2007年のJICA法改正法の成立を受け、2008年10月にJBICとJICAが統合して新しいJICAが発足し、実施機関におけるプロジェクト・レベルの評価体制の更なる整備が行われています。

（1）ODA大綱と評価の充実

1992年に閣議決定された旧ODA大綱には、「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」が明記されており、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。その当時は、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。

21世紀に入ると、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るとともに、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。その後、

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、グローバル化に伴う貧困の深刻化、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。こうした状況の中で、2003年8月、ODA大綱の改定が行われました。

新たなODA大綱においては、ODAの目的として、国際社会への貢献のみならず、日本自身の安定と繁栄に寄与することが明記され、さら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。

ODA大綱には、「評価の充実」が明記されており、「事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する。また、ODAの成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させるとともに、政府自身による政策評価を実施する。」と記されています。ODA大綱における評価の位置づけの特徴は、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、より幅広い評価の実施が求められています。

この他、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記述していることも、ODA大綱における評価の位置づ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。この他、被援助国や国際機関との連携が謳われており、評価においても、被援助国や国際機関等との合同評価を充実させる必要があります。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ており、評価はODAの重要な柱の一つとなっています。

(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ました。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ています。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な評価を行い、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「チェック体制の拡充」を掲げ、PDCA（Plan（政策策定）→Do（実施）→Check（評価）→Act（反映））サイクルの確立により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サイクルの中に評価を位置づけ、評価結果の援助政策の策定及び実施側（日本及び被援助国）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、政策レベルの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。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。さらに、省庁連携会議等を通じて、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。）

(3) ODA実施体制の改革と評価

2006年8月に、外務省は国際協力局を新たに発足させ、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、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、一層の政策レベル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、2006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、従来JICAが実施してきた技術協力に加えて、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しいJICAが発足しました。この新JICA発足により、実施機関におけるプロジェクト・レベルの評価システムの整備が行われています。

ODA改革により、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対する柔軟な対応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・評価体制の確立が必要となっています。

1.1.2 国際社会におけるODA評価の動向

(1) プロジェクトレベルからプログラムレベルへ

（イ）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。

（ロ）また、1996年の「DAC新開発戦略」や1998年の世界銀行による「包括的開発フレームワーク（CDF）」の発表等を受けて、開発援助活動が個々のプロジェクトから、プログラムレベル（共通の目的を持つ複数のプロジェクトの集合体など）へと移行していきました。これに伴い、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。

た。さらに、2000年に国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム開発目標(MDGs)」が、開発途上国においてマクロ・レベルの指標を設定したこともあり、開発援助とそれに伴う評価の視点は個々のプロジェクトから、対象国における特定の問題やニーズに応えるようなもの、そして他のドナーとの連携や開発途上国の手続きとの整合性を意識したものへと発展していきました。

(2) ミレニアム開発目標(MDGs)中間年

ミレニアム開発目標(MDGs)は、2000年国連ミレニアム宣言を契機にその翌年にとりまとめられた、2015年までに達成すべき8つの目標であり、これらの目標の下には、具体的目標を設定したターゲットや指標などがあります。現在、国際社会はこのMDGs達成に向けて、日々様々な努力や取組を行っており、国連は毎年、各指標の進捗状況を報告書としてまとめています。

2008年はMDGs達成に向けた中間年にあたりますが、国連が毎年発出しているMDGs報告書2008年版によれば、MDGs達成の見通しとしては、極度の貧困の半減や、初等教育の普及率向上、初等教育における女性の就学率の向上、エイズ感染者の減少、安全な飲み水の確保など、前回の報告時に比べて改善が見られた分野がありました。その一方で、アフリカのサハラ以南地域など、目標の達成はおろか、進展がない、または状況が悪化しているとの報告がなされている分野も多数あります。さらに、MDGsが掲げられた当時には想定されていなかった最近の食料・エネルギー価格の高騰や気候変動といった要素が開発にいかなる影響を与えるかという点も注目されるようになっていきます。

このような状況の中、MDGsの進捗状況を再検討し、目標達成へのコミットメントを新たにし、

今後の取組について議論するための「MDGsに関するハイレベル会合」が2008年9月25日にニューヨーク・国連本部で開催され、主要国から首脳・閣僚レベルが参加しました。(日本からは中曽根外務大臣が出席。)全体会合に加え、MDGsの主要分野を構成する「貧困と飢餓」「教育と保健」「環境の持続可能性」について3つの分科会が開催されました。また、前日の24日、日本はドイツ、オランダ、タジキスタンと共に、このハイレベル会合のサイド・イベントとして、「水と衛生に関するサイド・イベント『すべての人に水と衛生を』」を開催し、その成果をハイレベル会合にインプットしました。

(3) DAC開発評価ネットワーク

(イ) OECDの開発援助委員会(DAC)には、下部機構として、統計作業部会(Working Party on Statistics)、援助効果作業部会(Working Party on Aid Effectiveness)から成る作業部会と、その下に、開発評価ネットワーク(Network on Development Evaluation)、ジェンダー平等ネットワーク(Network on Gender Equality)、環境・開発協力ネットワーク(Network on Environment and Development Co-operation)、貧困削減ネットワーク(Network on Poverty Reduction)、ガバナンスネットワーク(Network on Governance)、紛争予防・開発協力ネットワーク(Network on Conflict, Peace and Development Co-operation)から成るネットワーク及び脆弱国家グループ(Fragile States Group)が設けられています。評価を担当している開発評価ネットワークは、開発援助の評価の分野では最もよく知られた、そして最も権威のある国際的な機構といえます。

(ロ) 開発評価ネットワークは、1981年にDAC Group of Evaluation Correspondentsとして設置されました。その後、DAC Expert Group on Aid

開発評価ネットワーク年表

1961年	OECD-DAC設立
1981年	DAC Group of Evaluation Correspondents設立。 主に既存の評価結果を報告することを目的として、3回会合を開催。
1982年	DAC Expert Group on Aid Evaluationに改称。 メンバー間の情報交換、評価活動・能力の強化など、援助効果向上や合同調査により重点が置かれた。
1998年	DAC Working Party on Aid Evaluationに改称。 37回会合を開催。
2003年	DAC Network on Development Evaluationに改称。 2008年まで8回会合を開催。

(参考:A History of the DAC Expert Group on Aid Evaluation (1993,OECD)等)

Evaluation, DAC Working Party on Aid Evaluation等いくつかの名称を経て、2003年にDAC Network on Development Evaluationに改称し、現在に至っています。開発評価ネットワークの目的は、力強く、情報に豊んだ、独立した評価を支援することにより、国際開発援助の効果を向上させることです。

これらの任務を遂行するために、開発評価ネットワークでは、約30のドナー国・機関の評価体制を強化し、評価の「質」の向上や、合同評価の促進、メンバー間で評価の結果共有を行っています。つまり、開発評価ネットワークは、評価の方法を改善し開発協力の一手段としての評価の活用を促進するため、ドナー及び国際機関の評価部局や評価の専門家が互いの経験や知見・情報を共有しあう場であり、メンバーが実施する開発援助の評価をとりまとめ、よりよい評価の方法をアドバイスすることを通じて、各国における評価の取組を促進し、開発援助の効果を向上させることを目指しているといえます。

(ハ) 1991年にDACが提唱した「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」という5つの評価項目は、世界の開発援助機関の多くにより、基本的な評価基準として採用されています。

- 妥当性(Relevance): 開発援助の目標が、受益者の要望、対象国のニーズ、地球規模の優先課題及び援助関係者とドナーの政策と整合している程度。
- 有効性(Effectiveness): 開発援助活動の目標が実際に達成された、あるいはこれから達成されると見込まれる度合いであり、目標の相対的な重要度も勘案しながら判断する。
- 効率性(Efficiency): 資源及び(又は)投入(資金、専門技術(知識)、時間など)がいかに経済的に結果を生み出したかを示す尺度。
- インパクト(Impact): 開発援助によって直接または間接的に、意図的であるか否かを問わず生じる、肯定的、否定的及び一次的、二次的な長期的効果。
- 自立発展性(Sustainability): 開発援助終了後に開発の結果から得られる主立った便益の持続性。長期的便益が継続する蓋然性。時間の経過に伴い開発の純益が失われていくというリスクに対する回復力。

これらのDAC「評価5項目」は、開発援助プロジェクトの価値を総合的に評価する際の視点であり、プロジェクトの効率性や費用対効果、終了後の効果の持続などを総合的に検証するために用い

られます。外務省で政策レベル評価(国別評価・重点課題別評価)及びプログラム・レベル評価(セクター別評価・スキーム別評価)を実施する際は、この評価5項目を踏まえて、(a)妥当性(b)有効性(c)適切性、の3つの評価基準を設定しています。またJICAでは、技術協力プロジェクトの評価にあたり価値判断の基準として、DAC評価5項目をそのまま採用しています。このように、若干の相違はあっても、DACの評価5項目は様々な機関が様々なレベルの評価を実施する際の基準となっています。

(ニ) 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組が常に行われています。プロジェクトレベルからプログラムレベルへの評価対象の流れに伴い、国やセクター全体を対象とした評価や他ドナー・被援助国との合同評価がますます重要となっていることを受け、今後は、国や分野(セクター)における総合的な評価手法の研究、合同評価の手法研究、評価の質に関するレビューなどが行われる予定です。

(4) 援助効果向上に関するパリ宣言とその実施状況の評価

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「第2回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」で「援助効果向上に関するパリ宣言(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が取りまとめられました。それに基づき、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組として、各ドナー・機関の援助政策・戦略や援助するための手続きと整合化を持たせ(アライメント)、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)するものがあります。これにより、被援助国にかかる事務経費が軽減される効果が期待されています。

また、被援助国側の取組として、従来以上にオーナーシップを持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て経済・社会開発を促進し、当該国国民やドナーに対し、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、開発計画に対する当該国国民やドナーのサポートを強化していくとする取組が図られています。

また、被援助国とドナーが開発戦略の計画、実施、モニタリング・評価の各段階において、開発成果の視点を重視し、成果の達成状況を意思決定に活用する取組（成果管理）も行われています。

DACは以上の取組をパリ宣言の12の評価指標に沿って評価することとなっており、2006年及び2008年にモニタリングが実施されました。また、2008年9月にア克拉で「第3回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」が開催され、モニタリング結果を活用して2010年を目標年次とするパリ宣言の中間評価を行うとともに、2010年の目標達成に向けて「ア克拉行動計画」が採択されました。

今後は、2011年にパリ宣言及びア克拉行動計画の達成状況を評価することとなっています。

（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。2007年度は11月にクアラルンプールで、日マレーシア外交関係開設50周年記念行事の一つとして、マレーシア政府との共催（日本側は外務省、JICA、

JBICの共催）により、第7回「ODA評価ワークショップ」が開催されました。アジア大洋州地域から計18か国（共催者含む）国際機関からUNDP、OECD、ADBが参加し、合計約70名が出席しました。このワークショップでは、制度面から被援助国の評価能力を構築する重要性に関し、ベトナム、フィリピン、スリランカよりドナーとの合同評価の成功例や効果的なモニタリング評価制度の構築例について紹介があり、フィードバック体制の強化を通じて評価結果を戦略的に活用する重要性が共有されました。また、人的側面からの評価能力構築に関し、政府機関、学術機関等ではどのような評価のトレーニングをすべきか等について話し合われたほか、パリ宣言に関しては、調和化（ハーモナイゼーション）の分野の進展が遅れており、パリ宣言実施のさらなる促進のための評価の重要性が共有されました。このように、評価ワークショップ開催を通じたアジア大洋州諸国全体の評価能力の強化に貢献しています。

コラム

外国の援助機関による評価（英国国際開発省：DFID）

1. 日本と同じように、他のドナー国でも、開発援助を担当する機関が評価を行っています。英国政府の援助機関である国際開発省（DFID）は、評価部局（Evaluation Department）があり、評価のガイドラインを作成し、自国の開発援助の評価を実施しています。この他、国際ドナー機関でも、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）等の評価部局で評価を実施しており、これらの機関においては、さらに評価手法の研究に力を入れていることでも知られています。
2. 英国のDFIDは、独立の評価部局（Evaluation Department）をスコットランドに設置しています。同局では、援助目的の妥当性や達成度、開発の効率性、有効性、インパクト及び自立発展性を評価するために、新規援助・緊急案件の形成評価、事後評価、国別評価及びテーマ別評価、セクター別評価、実施管理状況のレビュー等を行っています。年間約25件程度の評価等を行っており、実施する評価調査は以前から継続して実施しているものや、他のドナー国・機関と合同で行う評価も含まれています。2008年から2009年にかけては、アフガニスタンやカンボジア等を対象とした国別評価や気候変動、公的金融管理等の分野についてのテーマ別評価等を行う予定です。
3. DFIDの評価部局は2008年から2009年にかけて、いわゆる移行期間と位置づけております。2008年にDFIDは新評価政策として、世界銀行やEUといった多国間機関との合同評価を強化すること、

政策決定に影響を与える評価を目指すこと等を掲げています。さらに、DFIDは自らの評価の質を高めるべく、国内外の専門家により構成される「開発効果に関する独立諮問委員会（IACDI）」を設置し、DFIDの評価調査全般について提言等を行える機能を与える等の新たな試みを行っています。なお、これらの情報についてはDFIDのホームページで公表されています。

4. このように各ドナー国の援助機関において、様々な形で評価を行っています。ドナー機関の評価担当者は、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）開発評価ネットワークなどの場でも、お互いの取組を報告しあい、評価実施における改善点を探っています。ドナー機関同士で情報を交換し協力を進めていくことは、自国の評価を一層改善していく上でも、有益なものです。