

第1章

ODA 評価の概観

1.1 日本における ODA 評価の動向	2
● ODA 評価の始まり	
● ODA 大綱と評価の充実	
● 評価と PDCA サイクル	
● ODA のあり方に関する検討	
1.2 ODA 評価の実施体制	4
● ODA 評価の目的	
● ODA 評価の実施体制	
● 評価対象による分類	
● 多様な評価者	
● ODA 評価の基準	
● 評価結果の活用 ～フィードバックの強化～	
● 評価結果の広報 ～「見える化」の推進～	
1.3 国際社会における ODA 評価の動向	7
● これまでの経緯	
● 最近の動向	
● 日本の貢献	
◆コラム：フィリピンにおける評価能力開発	8

ODA 評価の始まり

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（OECF）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。その背景には、1970年頃に経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）において開発援助の評価の必要性が議論され始めたこと等がありました。その後、1981年に外務省が、翌年には国際協力事業団（現在の独立行政法人国際協力機構（JICA））が、それぞれの開発援助についての事後評価を開始しました。こうした当時のODA評価の主な目的は、個別プロジェクトを適正に管理して、日本のODAを一層効果的なものにするにありました。

ODA 大綱と評価の充実

1980年代以降、日本のODAが拡大して、ODAに対する国民の関心も高まると、ODA評価は、ODAに関する政府の説明責任を果たす手段としても注目を集めるようになりました。そこで外務省では、ODAの管理改善に加えて、説明責任（アカウンタビリティ）の確保をODA評価の主要目的として位置付けるようになり、評価結果の積極的な広報にも取り組み始めました。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、及び「政府開発援助の総合評価等を推進する」ことが明記されました。

1990年代以降、世界では地球規模課題の深刻化が進み、グローバル化に伴う貧困の深刻化、地域・国内紛争や国際テロへの対策など、開発援助に深く関わる様々な新しい課題への対応が必要になりました。国際社会は、これらの課題に取り組むべく、2000年に国連において「ミレニアム開発目標」（MDGs: Millennium Development Goals）を採択しました。そして、開発援助の分野では、援助の効果を更に高めるために、個別プロジェクトに加えて分野（セクター）や国全体を対象とした包括的な援助アプローチが重視されるようになりました。また、ODA評価についても、セクター別、国別、課題別の援助を対象とした幅広い評価が求められるようになりました。

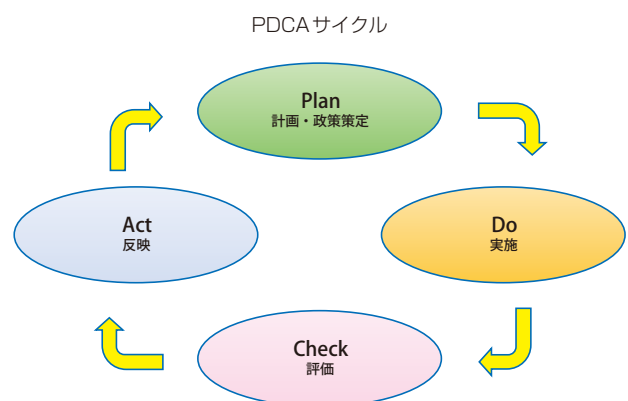
一方、国内では、行政全般に対する評価の重要性が広く認識されるようになり、2002年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下、政策評価法）が施行されました。

このような状況の中で、2003年8月にODA大綱の改定が行われ、その中で「評価の充実」が明記されました。そこでは、事前から事後まで一貫性を持ち、政策からプログラム、プ

ロジェクトまで幅広く対象とした網羅的な評価や、客観性を高めるための第三者による評価、政策評価法の成立を受けた行政機関自身による評価が挙げられました。さらに、評価結果をその後のODA政策の立案及び効率的・効果的な実施に反映させること（フィードバック）が明記されました。この他にも、ODA大綱では被援助国や国際機関との連携がうたわれており、評価についても、被援助国や他ドナー等との合同評価の実施や被援助国におけるODA評価の能力向上への取組が求められています。

評価と PDCA サイクル

2005年に閣議決定された「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」ことが盛り込まれました。これを受けて、外務省は「チェック体制の拡充」を掲げ、PDCAサイクル（Plan（計画・政策策定）→Do（実施）→Check（評価）→Act（反映））の確立によりODA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明確に位置付けて、評価結果をODA政策の策定及び実施側双方へフィードバックする体制を強化し、評価から導き出された教訓や提言を今後の政策の策定や実施に活用するようになりました。



ODA のあり方に関する検討

2010年、外務省は「ODAのあり方に関する検討」を行い、同年6月にその結果を「最終とりまとめ」として発表しました。この作業は、ODAに対する国民の共感が十分に得られていないとの認識の下、ODAに対する国民の理解と支持を得るための見直しを行い、ODAをより戦略的かつ効果的に実施していきたいとの考えに基づいて行われたものです。

ODA評価については以下の3点の取組を行うことが明記されました。

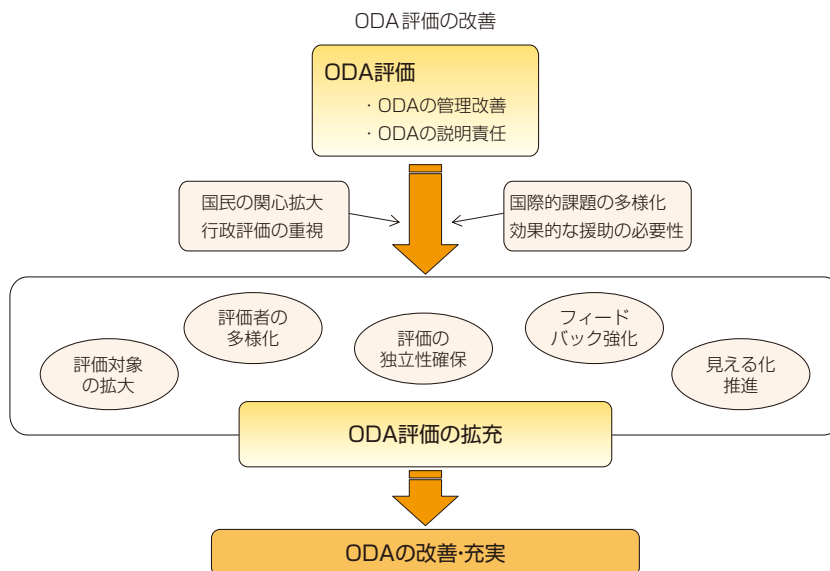
- (1) ODA評価体制の強化：評価部門の独立性強化と外部人材の登用
- (2) 過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取るための仕組み作り
- (3) 評価の「見える化」の推進による情報開示

これに基づいて、外務省は、2011年にODA評価部門の責任者に外部の専門家を登用するとともに、それまでODA政策を担う国際協力局に属していたODA評価部門を分離して、大臣官房にODA評価室を設置するなど独立性の強化を図りました。また、日本の外交政策や開発協力の重点分野に応じた評価案件の選定や、評価結果のODA政策へのフィードバックの

徹底と、それらを確認する体制の整備に取り組んでいます。この一環として、2012年3月にODA評価データベース・検索システムを設置しました。

評価の「見える化」の推進に関しては、個別の評価結果について分かりやすい報告書を作成した上で、概要とともに外務省及のホームページ上で公開しています。また、政策レベルの評価におけるレーティング（評点をいくつかの段階表示で端的に示すこと）についても検討を重ねています。

このように、日本ではODA評価の重要性が増す過程で、評価の目的や対象の拡大、実施者の多様化、独立性の強化、フィードバック機能の強化などが進んでいます。外務省ではこのような状況を踏まえつつ、ODA評価の改善に絶え間なく取り組んでいます。



ODA 評価の目的

外務省が行うODA評価の目的は次の2点です。

(1) ODAの管理改善

ODA活動を検証し、その結果得られた教訓をODA政策策定及び実施過程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の質の向上に資する。

(2) 説明責任（アカウンタビリティ）の確保

評価結果を公表することにより、説明責任を果たすと同時にODAの透明性を高めてODAに関する国民の理解と支持を促進する。

ODA 評価の実施体制

日本のODAは、主に外務省が政策立案を、またJICAが個々のプロジェクトの実施を担っています。ODAの評価についても、外務省とJICAが相互に連携しながら役割を分担して実施しています。外務省では、外務省設置法に基づいて政策レベル評価及びプログラム・レベル評価を実施しています（主に第三者評価）。また、2002年以降は政策評価法に基づき、ODA全般を含む政策評価に加えて、同法で規定された条件に該当するプロジェクトについて、案件ごとの事前評価や事後評価を実施しています（自己評価）。

一方、JICAは主にプロジェクト・レベルの評価を実施しており、近年では横断的な視点でプログラムやテーマ別の評価・分析にも取り組んでいます（第三者及び自己評価）。また、外務省以外の府省庁も、所管の分野においてODAを含む政策の立案や施策・事業の実施を行っており、主に政策評価法に基づいてそれらの評価を行っています。外務省は、「中央省庁等

改革基本法」(1988年)により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とされたことを受け、ODA関係府省庁による「ODA評価連絡会議」を開催して、政府全体のODA評価活動の充実に向けて協議するとともに、各府省庁によるODA政策等の評価結果のとりまとめを行っています。

本報告書では、主に2011年度に外務省、その他の府省庁及びJICA等が実施した評価の概要を第2章に掲載しています。

評価対象による分類

ODAの評価形態は、その対象によって①政策レベル評価、②プログラム・レベル評価、③プロジェクト・レベル評価に分類されます。

外務省は、2012年度のODA評価（第三者評価）として、以下の9件を実施しています。これらの評価は同年度末までに完了し、その結果を順次ホームページを通じて公表する予定です。

●政策レベル評価

国別・地域別評価：4件（ネパール、キューバ、マラウイ、パレスチナ自治区）

重点課題別評価：2件（ジェンダー平等政策制度支援、三角協力）

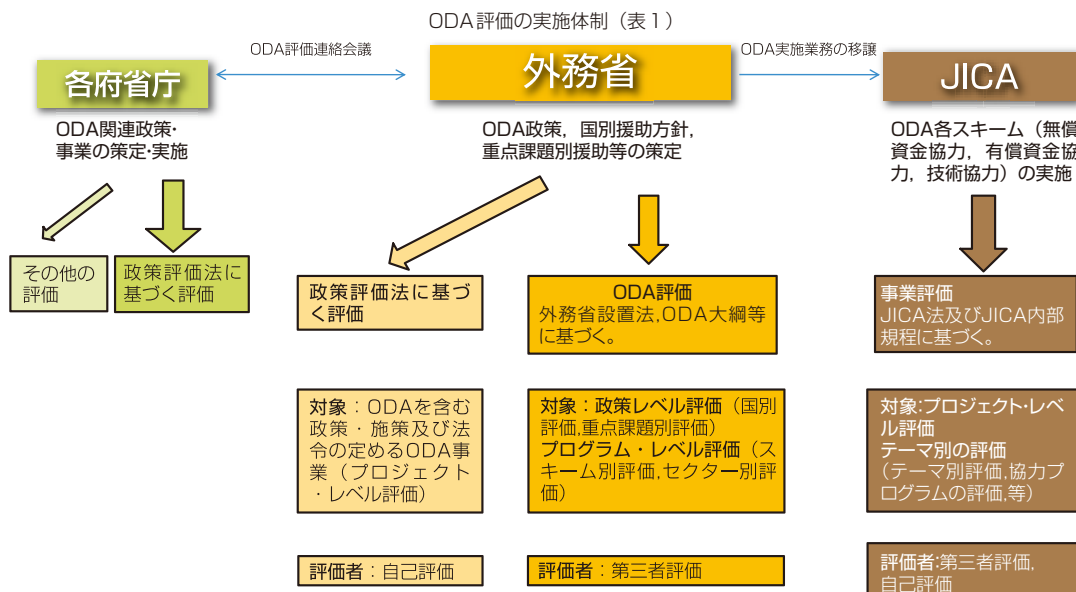
●プログラム・レベル評価

スキーム別評価：1件（国際緊急援助隊）

セクター別評価：1件（カンボジア保健・医療分野支援）

●被援助国政府による評価

セクター別評価：1件



評価対象による分類 (表2)

評価の種類	概要	具体的な評価例
政策レベル評価 国の基本的な方針 (ODA 大綱, ODA 中期政策, 国別援助方針など) を実現することを目的とする, 複数のプログラムやプロジェクトから成る集合を対象とする評価。		
国別評価	国・地域別の援助政策全般を評価対象とする評価。主に外務省が作成する国別援助方針を対象とする。	「ペルー国別評価」, 「中央アジア3か国に対する市場経済化支援の評価」等
重点課題別評価	ODA 大綱の重点課題・分野やG8サミット等の国際会議で日本が発表する分野別のイニシアティブ等を対象とする評価。	「貿易のための援助の評価」, 「平和構築のための支援の評価」等
プログラム・レベル評価 共通の目的を持った複数の案件などの集合を対象とする評価。特定のテーマや開発目標を切り口として総合的に評価・分析を行う。		
セクター別評価	特定の国・地域における特定の開発分野についてのODA活動全体を対象とする評価。	「セネガル教育 (職業訓練) 分野の評価」, 「タイ保健分野の評価」等
スキーム別評価	個別の援助形態 (スキーム) を対象とする評価。	「研修員受入事業の評価」, 「水産無償の評価」等
プロジェクト・レベル評価 個々のODA案件 (プロジェクト) を対象とした評価。		
プロジェクト評価	個々の開発援助プロジェクトを対象とする評価。	「デリー高速輸送システム建設事業の評価」, 「カイ・セグー・モプチ地域給水計画の評価」等

多様な評価者

ODA 評価を行う評価主体による分類としては, 自己評価, 内部評価, 第三者評価 (外部評価), 被援助国政府・機関による評価, 合同評価などがあります。

(1) 自己評価と内部評価

援助を供与または実施・運営する部門等がその援助政策・事業等について自ら行う評価は自己評価です。他方, 援助機関の経営部門に対する報告を行う部局等が行う評価を内部評価と称します。

政策評価法に基づいて外務省や各府省庁が行う評価は自己評価に該当します。また, JICA が実施する, 各プロジェクトの事後評価の一部や, 事前評価及び中間レビューなどについても自己評価に該当します。

(2) 第三者評価 (外部評価)

援助の供与側と受益側の双方から独立した第三者が行う評価です。外務省の政策レベル評価及びプログラム・レベル評価では, 一般競争入札により選定された第三者 (民間コンサルタントや大学等) が主体となって評価を実施しています。具体的には, 評価者 (第三者) が, 外務省・JICA の関係課室との協議 (検討会) を通じて評価の実施計画策定や国内文献・インタビュー調査, 現地調査 (ケース・スタディ) 等を経て収集した情報を分析しています。また, JICA は, 一定額以上のプロジェクトの事後評価において第三者評価を実施しています。

(3) 被援助国政府・機関による評価

外務省は, 主にプログラム・レベル評価案件について, 毎年1~2件程度, 被援助国政府・機関等に依頼して評価を実施しています。この評価は, 援助の受け手側からの評価を行うことによって, 日本のODA 評価の公正さと透明性を確保するこ

と, 評価を通じて日本のODA に対する被援助国側の理解を促進すること, また, 被援助国側の評価能力とオーナーシップ (主体性) を向上させることを目的としています。

(4) 合同評価

援助の供与側と受益側の双方, または異なる複数の援助関係者が合同で行う評価です。外務省では, 被援助国との合同評価に加え, 他ドナー国, 国際機関, NGO などの外部機関との合同評価も実施しています。

被援助国との合同評価は, ODA の管理改善と説明責任の確保という目的に加え, 被援助国の主体性を尊重し, 日本と被援助国とのパートナーシップを強化する意義も有しています。外務省は2005年にベトナム及びフィリピンと, それぞれ合同でプログラム・レベル評価を実施しました。JICA は2006年からフィリピンと, また2007年からベトナムとの合同評価をそれぞれプロジェクト・レベルで実施しています。

一方で, 被援助国に対する援助は複数のドナーが様々な分野において行っており, 当該国への支援をより広い視点で把握するため, 他ドナーや国際機関又はNGO と合同で評価を実施することも重要になっています。外務省は2002年度から他機関等との合同評価を実施しています。また, NGO との連携強化を目的として, プログラム・レベル評価において, NGO との合同評価にも取り組んでいます。

ODA 評価の基準

外務省では, 各評価の実施に際し, OECD-DAC が1991年に発表したいわゆる「DAC 評価5項目」(妥当性, 有効性, インパクト, 効率性, 自立発展性 (持続性)) を踏まえて, 次の3つの評価基準を設定しています。

(1) 政策の妥当性

日本の上位政策や被援助国のニーズに合致しているか。

(2) 結果の有効性

当初予定された目的が達成されているか。

(3) プロセスの適切性

政策やプログラムの妥当性や有効性が確保されるようなプロセスがとられていたか。

また、政策評価法に基づいて行う評価の場合は、外務省が策定する「政策評価の基本計画」に沿って、必要性、有効性、効率性等の観点も含めて評価を実施しています。一方、JICAにおいては、原則として「DAC評価5項目」に沿って評価を行っています。

こうしたODA評価の基準や評価の具体的手法に関し、外務省は2003年に「ODA評価ガイドライン」(2012年4月第7版改訂)を作成し、評価者のための指針としています。

ODA評価の実施体制

外務省	DAC評価5項目
<ul style="list-style-type: none">●政策の妥当性●結果の有効性●プロセスの適切性	<ul style="list-style-type: none">●妥当性●有効性●効率性●インパクト●自立発展性(持続性)

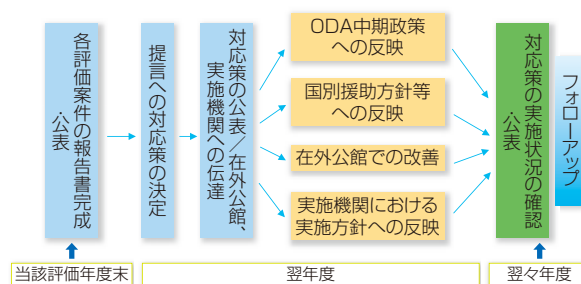
評価結果の活用～フィードバックの強化～

ODA評価には、ODAの管理改善という目的に鑑み、政策策定者や案件実施者がODAの実施状況を把握し、将来の政策策定や実施に活かすために有益な情報を提供するフィードバック機能が求められています。外務省では、評価結果を省内関係部局やJICA、在外公館及び被援助国側にフィードバックすることにより、ODA評価を適切にPDCAサイクルに位置付けています。近年は、評価結果から導き出された提言を受けて、その具体性、実現可能性等も踏まえつつ集中的に対応し、その後の対応状況を確認（フォローアップ）して公表することにより、フィードバックの強化を図っています。また、ODAの「見える化」の一環として、2010年度からはODA評価年次報告書の中で、これらの提言に対する外務省としての今後の対応策及びその実施状況（フォローアップ状況）についても併せて公表しています（2010年度評価の結果に対するフォローアップ状況は、第3章をご参照下さい）。なお、各評価の結果については、それぞれ報告書概要を翻訳した上で被援助国関係者に配布しており、被援助国側に対するフィードバック

にも努めています。

また、JICAにおいても、プロジェクトの各段階の評価結果がPDCAサイクルの「Action」につながるようにフィードバック体制を強化しています。評価結果は対象プロジェクトの改善に関する提言、実施中のプロジェクトや将来の類似プロジェクトに対する教訓として活かされます。さらに、相手国政府への評価結果のフィードバック等により、評価結果が相手国政府のプロジェクト、プログラム、開発政策などの上位政策に反映されるよう努めています。

フィードバックの流れ（図4）



評価結果の広報～「見える化」の推進～

外務省では、第三者評価を実施する際、評価者（第三者）に対して、分かりやすい評価報告書の作成を勧奨しています。各報告書の概要、全文及び翻訳版は外務省のODAホームページに掲載するとともに、冊子としてJICA等関係諸機関、有識者、被援助国政府機関、国際機関等に配布しています。

さらに、外務省、JICA、各府省庁が前年度に実施した評価結果の概要と、各提言に対する対応策、前々年度の提言への対応策の実施状況を取りまとめた「ODA評価年次報告書（本報告書）」を毎年作成しています。同報告書は、国会議員、有識者、NGO、大学や図書館などに広く配布しているほか、外務省のODAホームページにも掲載しています。

JICAは、JICAが実施した事業評価の結果をホームページで公表し、「事業評価案件検索」ページを設けています。これにより、国民の評価情報へのアクセスが容易となるとともに、プロジェクトの形成・立案や、実施管理、評価・モニタリングに従事する関係者への評価情報のフィードバックを円滑に進めることが可能になりました。また、年間の評価活動をとりまとめた「事業評価年次報告書」を毎年作成しています。

これまでの経緯

■ ODA 評価の重要性

元々、ODA 評価は各国の行政活動の中で個々に行われていました。1980年代になるとOECD-DACや様々な国際会議等においてODA評価の重要性に関する認識が高まり、評価に関する国際的な議論が本格的に始まりました。特に、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、近年、ODA評価は重要性を増し、評価活動が国際社会の開発援助システムの一部として組み込まれていきました。1991年にDACは、開発援助プロジェクトの効率性や費用対効果、プロジェクト終了後の効果の持続性などを総合的に検証するための基準として、5つの評価項目を提唱し（第1章P.5参照）、それは現在も世界の開発援助機関等において、基本的な評価基準として採用されています。

■ プロジェクト・レベルからプログラム・レベルへ

その後、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、国際社会の開発援助活動は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、さらには国レベルでの援助活動へとその対象を広げていくことになりました。加えて、2000年に国連で採択された「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必要性に応えるものへ、さらには他のドナーとの連携や開発途上国側の援助受け入れ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。

最近の動向

■ OECD-DAC開発評価ネットワーク (EVALNET)の活動

OECD-DACの下部組織の一つである開発評価ネットワーク (EVALNET : Network on Development Evaluation) は1981年に設置され、現在、我が国を含む約30の主要なドナー国・機関が所属しています。

EVALNETでは、メンバー国・機関の評価制度や評価結果等について随時情報共有を行うとともに、国際会議の開催等を通じてより良い評価の方法について議論しながら、各国の評価への取組を促進し、開発援助効果の向上を図っています。近年では、評価結果の情報伝達、多国間援助の効果に関す

る評価、パートナー国のガバナンス評価、パリ宣言（後述）の実施状況の評価などが話し合われています。また、2010年2月には開発評価品質基準 (Quality Standards for Development Evaluation) を策定し、各国・国際機関において活用されています。

■ 援助効果向上に関するパリ宣言と実施状況の評価

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」において、国際社会は「援助効果向上に関するパリ宣言（パリ宣言）」を採択しました。パリ宣言は、援助効果を高めるために、5つの「原則」（オーナーシップ（主体性）、アラインメント（整合化）、ハーモナイゼーション（調和化）、成果マネジメント及びアカウンタビリティ（相互説明責任））と、援助国と被援助国双方の改革努力として「パートナーシップ・コミットメント」を提示しました。現在、同宣言の参加国は150か国を上回っており、開発援助努力の重要な指針となっています。

また、DACはパリ宣言に関する各国の取組状況の評価しており、2006年から2008年までの期間をフェーズ1として、その間、主にパリ宣言と援助効果・開発効果との関連性を評価しました。こうした評価結果は2008年9月にアクラで開催された「第3回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」で報告され、「アクラ行動計画」の採択につながりました。

2009年から2011年まではフェーズ2として、パリ宣言実施による援助効果向上への成果及びアクラ行動計画の達成状況の検証が行われました。日本もフェーズ2の一環として2010年度に第三者によるドナー本部評価を実施しました。その後、フェーズ2の評価結果は、2011年11月末に韓国で開催された「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」（釜山ハイレベル・フォーラム）で報告されました。

現在、DACではパリ宣言に代わる新たな指標を検討しています。EVALNETでも、ポスト釜山に向けて、新たな評価の役割を模索しているところです。

日本の貢献

■ ODA 評価ワークショップの開催

外務省は、2001年から、アジア・大洋州諸国の政府関係者や専門家を招待して、「ODA評価ワークショップ」を開催しています。

ODA評価ワークショップの目的は、①ODA評価手法やODA評価に関わる課題について、アジア・大洋州地域における理解を増進し、評価能力を向上させること、②ODA評価能

力の向上を通じて、ドナー国側の援助効率化のみならず、パートナー国側のオーナーシップ・透明性の向上や開発の効率化を目指すことです。

過去10回のワークショップでは、各国における評価能力向上への具体的取組や、パートナー国とドナー国によるODAの合同評価、さらにはアジア・大洋州地域におけるODA評価コミュニティの発展とネットワーク化などについて、情報共有と意見交換が行われてきました。2012年には、マニラで開催する予定です。

	会期	開催地
第1回	2001年11月7-8日	日本（東京）
第2回	2002年11月13-14日	日本（東京）
第3回	2003年11月12-13日	日本（東京）
第4回	2005年1月17-21日	タイ（バンコク）
第5回	2006年1月26-27日	日本（東京）
第6回	2006年10月18-20日	フィリピン（マニラ）
第7回	2007年11月28-29日	マレーシア（クアラルンプール）
第8回	2009年3月3-4日	シンガポール
第9回	2010年2月18日	日本（東京）
第10回	2011年2月24-25日	ベトナム（ハノイ）

コラム

フィリピンにおける評価能力開発

ローランド・トゥンバラン フィリピン国家経済開発庁次官
ローデリック・ブランタ同庁事業評価課長

フィリピンは援助国によるODA評価の対象となってきましたが、当初はフィリピン自体の評価能力の開発は行われていませんでした。しかし、現在では、機関、個人レベルでの評価能力の向上が必要という認識が広がり、様々な取組が行われるようになりました。

フィリピンの評価能力の向上

評価能力の向上のため、政府は職員による各種評価フォーラムへの参加を推奨するとともに、フィリピンモニタリング・評価ネットワークの設立、開発パートナーとの合同事後評価や監督ミッションの実施等の取組を進めています。

職員の評価ワークショップ、セミナーへの参加

当初、評価能力開発は、国際的なフォーラムやセミナーへの職員の派遣を通じて行われ、そのほとんどは日本政府が主催又は共催するODA評価年次ワークショップへの参加でした。2001年以降、フィリピン政府は同ワークショップに積極的に参加しており、最近では2011年2月にハノイで開催された第10回会合に参加しています。

また、アジア開発銀行からも開発評価訓練プログラムへの参加の支援を受けています。

合同評価と監督ミッションの実施

フィリピン政府は多くの開発パートナーと合同評価実施の覚書（MOU）を結んでいます。日本政府とは、2006年に国家経済開発庁（NEDA）とJICAの間で覚書を結び、合同事後評価の実施など様々な協力を行っています。

国際農業基金（IFAD）とは2008年に覚書を結び、合同の案件監督及び実施支援ミッションの派遣や、能力開発訓練を実施しています。

モニタリング・評価

（Monitoring and Evaluation: M&E）ネットワーク

フィリピンM&Eネットワークは、国連児童基金（UNICEF）の協力を得てNEDAが2011年に設立したもので、評価システムの活用と継続的な改善を通じて開発成果の達成を確実にすることを目的としています。主要な活動は年次フォーラムの開催で、2011年11月に第一回会合を開催し、M&Eに関連する課題や発展状況につき関係者間で議論を行いました。

更なる向上に向けて

評価プロセスにおいて、国としてより明確なオーナーシップを確立するために、現在、評価方針案の作成を進めています。この方針案には、評価手順、計画などの評価指針や、方針の定期的レビューなどの内容が含まれる予定です。また、評価方針を補うものとして、現在、評価マニュアルも作成しているところです。



トゥンバラン次官（左側）とブランタ課長