

第1章

ODA評価の概観

1.1 日本におけるODA評価の発展 2

- ODA評価の始まり
- ODA大綱と評価の充実
- ODA評価とPDCAサイクル
- ODAのあり方に関する検討

1.2 日本のODA評価の取組 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

1.3 国際社会におけるODA評価と日本の貢献 7

- これまでの経緯
- 最近の動向
- 日本の貢献

コラム

- ◆第11回 ODA 評価ワークショップに参加して
(コロボー駐日フィジー共和国大使館参事官) 8

1.1 日本におけるODA評価の発展

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ことでした。

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評価の主な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ため、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。

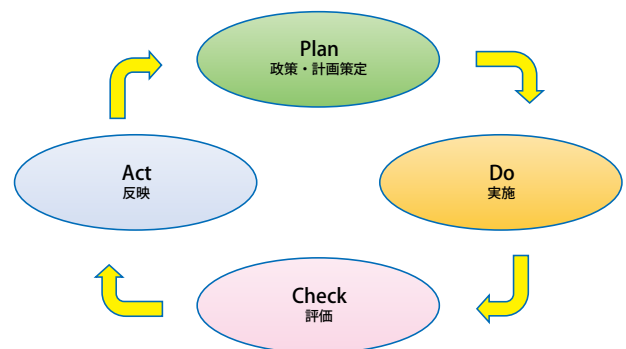
このような状況の中で、2003年8月にODA大綱の改定が行われ、その中で「評価の充実」が明記されました。そこでは、事前から中間、事後と一貫した評価、政策、プログラム、プロジェクトまでを対象とした評価や、ODAの成果を測定・分

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。

ODA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（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政策の策定側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。このように、日本ではODA評価の重要性が増す中で、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。

PDCAサイクル（図1）



ODAのあり方に関する検討

2010年に外務省は「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。

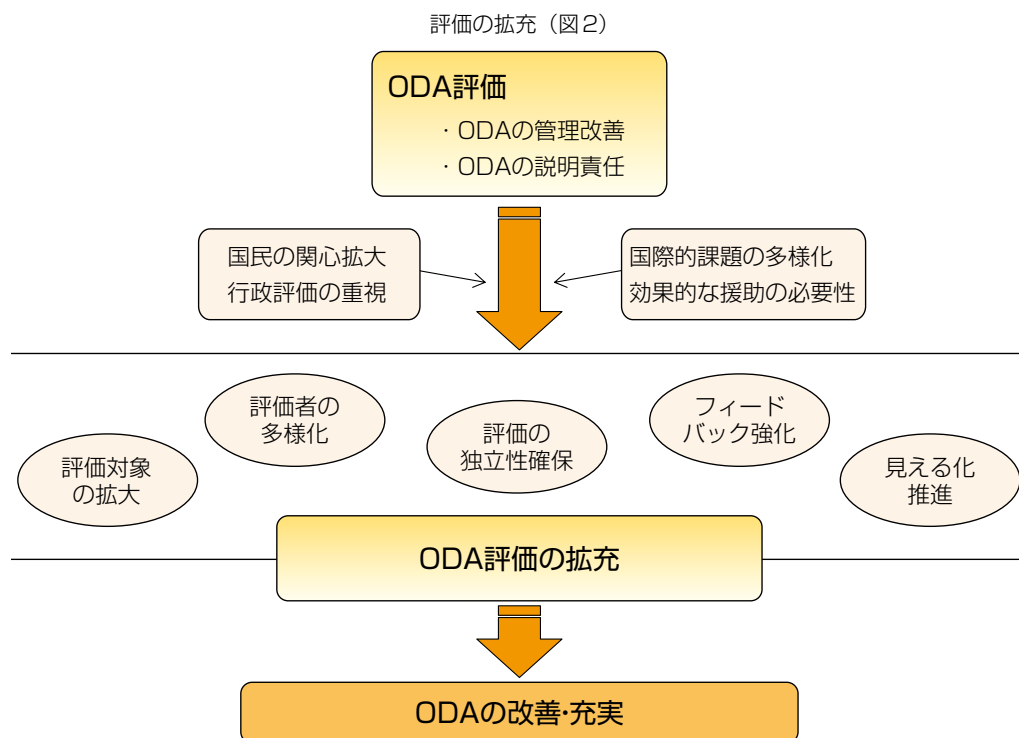
- (1) ODA評価体制の強化：評価部門の独立性強化と外部人材の登用
- (2) 過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取るための仕組み
- (3) 評価の「見える化」の推進による情報開示

これに基づいて外務省は、2011年から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確認のための体制の整備に取り組んでいます。

評価の「見える化」の推進については、評価の結果について分かりやすい報告書を作成した上で、外務省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）の導入についても検討を行っています。

外務省では、このように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) 国民への説明責任

評価結果を公表することにより、国民への説明責任を果たすとともに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、外務省組織令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

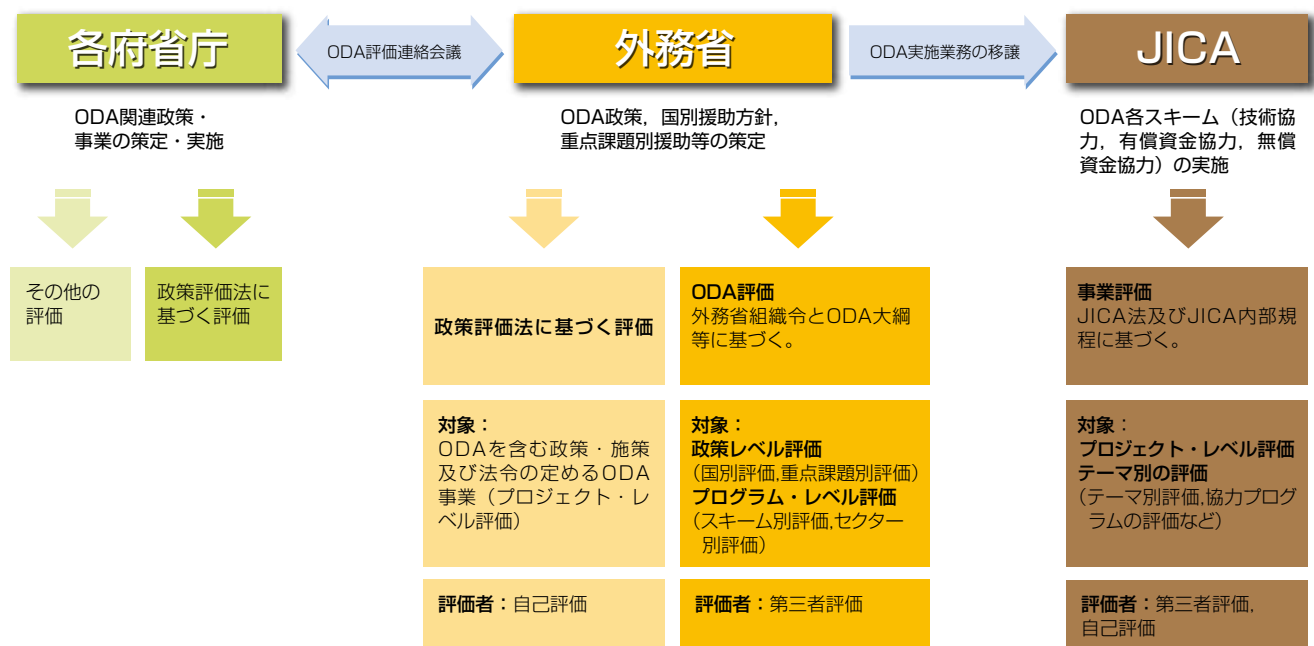
全般を含む政策評価に加えて、同法で規定された条件に該当するプロジェクトについて、案件ごとの事前評価や事後評価を実施しています（自己評価）。

一方、JICAは個々のプロジェクトを対象としたプロジェクト・レベルの評価と、特定のテーマや開発目標を切り口とした横断的・総合的な視点でのプログラム・レベルでの評価を実施しています（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」（1998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じた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、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取りまとめを行っています。

本報告書では、主に2012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。

ODA評価の実施体制（図3）



評価対象による分類（表1）

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体を対象とする評価。		
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。 外務省が作成する国別援助方針を主な対象とする。	「ネパール国別評価」、 「パレスチナ自治区に対する支援の評価」 など
重点課題別評価	ODA大綱の重点課題・分野や重要な国際会議で日本が発表する分野別のイニシアティブなどを対象とする評価。	「三角協力の評価」、 「ジェンダー平等政策・制度支援の評価」 など
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体を対象とする評価。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。	「セネガル教育分野の評価」、 「カンボジア保健医療分野支援の評価」 など
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。	「国際緊急援助隊の評価」、 「水産無償の評価」 など
プロジェクト・レベル評価 個々のODA事業（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。	「ワラウェ川左岸灌漑改修拡張事業」、 「税務行政強化プロジェクト」 など

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。

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

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です。政策評価法に基づいて外務省や各府省庁が行う評価が該当します。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も自己評価です。

（2）内部評価

援助機関の事業運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。

（3）第三者評価（外部評価）

援助の供与側と受入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（有識者及び民間コンサルタント等）が主体となって評価を実施しています。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。

（4）被援助国政府・機関による評価

外務省は、毎年1～2件程度の、主にプログラム・レベル評価案件について、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、援助の受入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。

（5）合同評価

援助の供与側と受入側の双方、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・レベルで実施しました。

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「DAC評価5項目」(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性(持続性))を踏まえて、次の3つの評価項目を設定しています。

(1) 政策の妥当性

日本のODA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

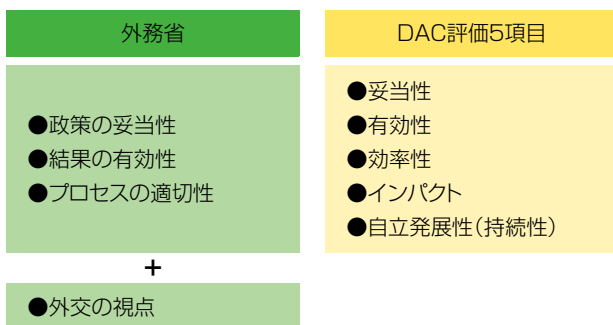
政策やプログラムの妥当性や有効性が確保されるようなプロセスが取られていたか。

また、これらの被援助国側の開発にどの程度役立っているかという「開発の視点」だけではなく、日本の国益にとってどのような影響があるかという視点から、2011年度から新たな評価項目として「外交の視点」を導入しています。

なお、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年から「ODA評価ガイドライン」(2013年5月第8版改訂)を作成し、評価者のための指針としています。

ODA評価の基準 (図4)



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。

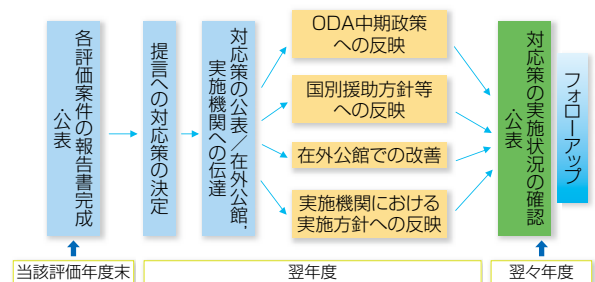
外務省では、評価結果を省内関係部局やJICA、在外公館に

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、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)をODA評価年次報告書の中で公表しています(2011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のPDCAサイクルへのフィードバック体制を強化しています。

フィードバックの流れ (図5)



評価結果の広報

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とりまとめた「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、また、外務省のODAホームページにも掲載しています。

JICAも、年間の評価活動を取りまとめた「事業評価年次報告書」を毎年作成しています(JICAの活動詳細については、第2章P44参照)。

1.3 国際社会における ODA 評価と日本の貢献

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や様々な国際会議などにおいて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P6参照）、それは現在も世界の開発援助機関などにおいて、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課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入手続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：DAC Network on Development Evaluation）は1981年に設置され、現在、日本を含む約30のドナー国・機関が参加しています。

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情報共有を行うとともに、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、開発援助の効果の向上を図っています。近年では、財政支援の評価、国際機関による援助の有効性の評価、被援助国の評価能力向上、

パリ宣言の実施状況の評価（後述）などが実施されています。日本は、EVALNETの会合に参加し、評価に関わる取組について情報共有を行うとともに、特に被援助国の評価能力向上を重視し、EVALNET内に設置された被援助国の評価能力向上タスクチームに参加しています。

■援助効果向上に関するパリ宣言の実施状況の評価

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。パリ宣言には、援助効果を高めるために、5つの「原則」（自助努力（Ownership）、被援助国の制度・政策への協調（Alignment）、援助の調和化（Harmonization）、援助成果主義（Results）及び相互説明責任（Mutual Accountability））や、ドナー国とパートナー国が取り組むべき56の取組事項と、12のモニタリング指標が記載されています。

DACでは、2006年から2011年までパリ宣言の実施状況に関する評価を実施し、援助協調のための原則が国際開発パートナーによりどのように実施されているか、また、途上国にどのような影響を与えたかを合同評価により調査しました。評価結果は、全体報告書、21のパートナー国による報告書、7のドナー国による報告書及びテーマ別報告書にまとめられ、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。また、2012年には、この評価がパートナー国、ドナー国及び国際機関による参加型・協議型評価であった点が着目され、米国評価学会による「優秀評価賞」の表彰を受けました。

日本は、パートナー国による評価の一部を支援するとともに、ドナー国による評価に参加し、2010年度には、日本政府によるパリ宣言の実施状況について調査する第三者評価を実施しました。

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評価の手法や課題について、アジア・大洋州地域における理解を増進し、特に途上国の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だけでなく、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

すことです。

過去11回のワークショップでは、各国における評価能力向上の具体的取組や、パートナー国とドナー国によるODAの合同評価などについて、情報共有と意見交換が行われてきました。また、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についても議論を重ねた結果、2012年には、同地域における初の国際的な評価学会である「アジア太平洋評価学会（Asia Pacific Evaluation Association）」の設立に貢献しました。

ODA評価ワークショップ開催実績

	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）
第11回	2012年11月26-27日	フィリピン（マニラ）

コラム

第11回 ODA評価ワークショップに参加して

駐日フィジー共和国大使館参事官 ジュリア・コロボー

<ワークショップの印象>

ワークショップでは、ODA評価及びその効果的なフィードバックの重要性について討論されるとともに、参加者と専門家の間で評価経験、知識、技術及び教訓に関する意見交換が行われました。また、評価に対する需要が供給を上回る最近の評価の動きについて学ぶことができ、私個人にとっても非常に有意義でした。

パリ及びアクラ宣言の原則との関係では、効果的な評価及びフィードバックのため、またパートナー国（被援助国）へのODAを効率的にするためには、国レベルでの評価メカニズムの確立が重要と強調されました。最近設立された地域的枠組みであるアジア太平洋評価学会（APEA）は、国・地域レベルでの評価の発展を推進するための正しい一歩と言えるでしょう。ワークショップでも、APEAがODA評価の地域的な機関として広く展開することが強く支持されました。

また、開発パートナー（援助国・機関）ごとに多くの評価プロセスや基準があるため、フィジーのような小さな島国にとってODA評価は非常に負担となっていることが認識されました。状況改善のためには、人材開発が長期的な課題であり、開発パートナーの支援を得て根本的な解決が必要です。このためパートナー国と開発パートナーとの合同評価メカニズムや両者の評価プロセスの調和が促進されるべきです。

<フィジーにおける評価能力開発>

フィジーは自己評価や開発パートナーとの合同評価を通じてODA評価を行っており、財務省やODAを実施する機関がプロジェクト評価を行っています。APEA設立者である廣野成蹊大学名誉教授は、政策の一貫性と実施のモニタリング及び評価は、十分な一貫性を保証するためにも、首相府が実施しなければならないと述べていましたが、フィジーでは国家政策実施とその一貫性のモニタリング及び評価は首相府が行っていて、首相及び各省次官を含む政策立案者などにフィードバックが行われています。

ワークショップではフィジーのような発展途上国における評価能力及びシステム強化についてはほとんど議論されませんでした。フィジーは自国の評価社会の枠組みを発展させるためAPEAやアジア諸国と協力したいと思っています。この発展により、APEAの設立目的や日本政府によるODA評価の推進に役立つAPEAと類似の組織が南太平洋地域に設立されるかもしれません。

最後に、フィジー政府を代表して、日・フィリピン両国政府によるワークショップの開催に感謝の意を表します。同ワークショップはアジア太平洋地域のODA評価の発展及び強化に大いに貢献するでしょう。

本コラムは同氏による英語原文からの抄訳



コロボー参事官（中央）