

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	
●ODA大綱の見直し	
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評価の基準と提言	
●評価結果の活用	
●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

- ◆よりよい共通の理解を通じた評価における国際協調の推進
(ハンス・ランドグレン経済開発協力機構開発援助委員会評価班長) … 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ことにありました。

ODA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、国民への説明責任を果たすことを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、各府省庁は所掌する政策について自己評価を行うことが義務づけられました。

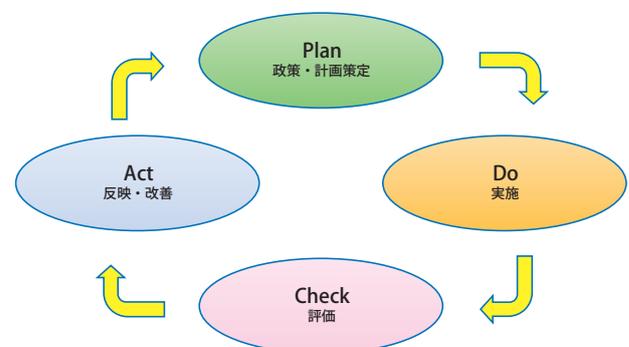
このような状況の中で、2003年8月にODA大綱の改定が

行われ、その中で「評価の充実」が明記されました。ここでは、事前から中間、事後と一貫した評価や政策、プログラム、プロジェクトまでを対象とした評価の実施、ODAの成果を測定・分析し、客観的に判断する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ことや、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。

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、ODA評価体制の強化のための評価部門の独立性強化と外部人材の登用、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づくり、評価の「見える化」の推進による情報開示を行うこととなりました。

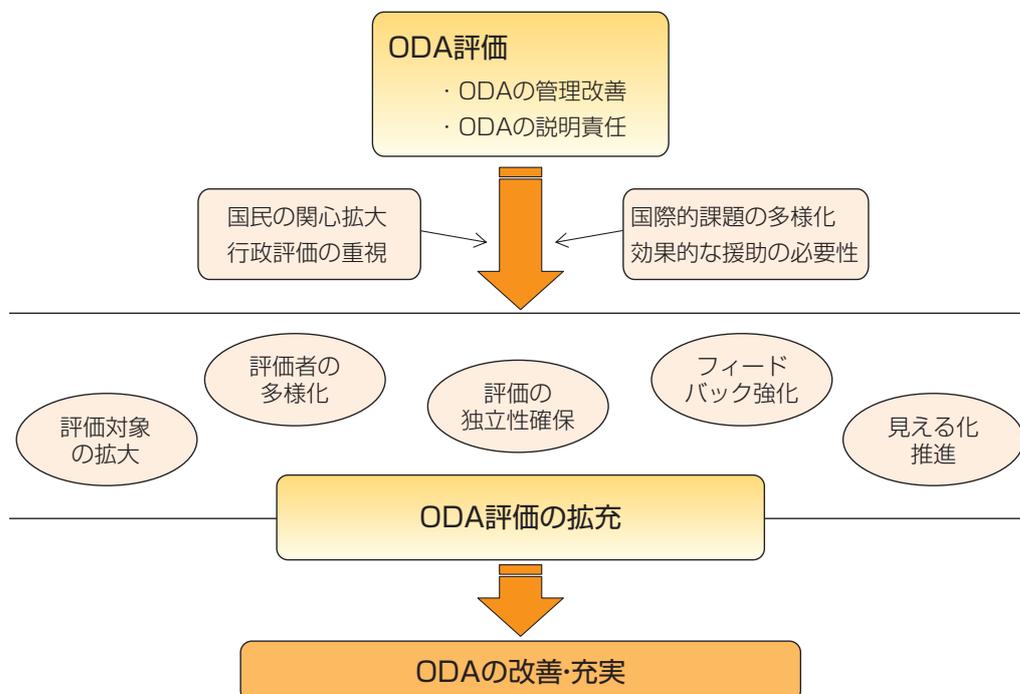
このため、外務省は、2011年からODA評価部門の責任者に外部の評価専門家を登用するとともに、それまでODA政策を担う国際協力局に属していたODA評価部門を分離して、大臣官房にODA評価室を設置するなど独立性の強化を図りました。また、日本の外交政策や開発協力の重点分野に応じた評価案件の選定や、評価結果のODA政策へのフィードバックの徹底を行っています。

評価の「見える化」の推進については、個別の評価案件について報告書を作成し、外務省のホームページ上で公開しています。また、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）を2011年から試行的に導入しています。

ODA大綱の見直し

2003年の改定以降、ODA大綱は日本のODA政策の根幹を規定する文書として重要な役割を果たしてきました。他方、改定後10年以上が経ち、日本及び国際社会が大きく変化し、ODAに求められる役割も様々に変化する中、ODA大綱の見直しを行うこととしました。見直しにあたっては、2014年6月、岸田外務大臣の下に設置された「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会」により提言がなされたほか、NGO、経済界を始めとする各方面との意見交換など、広く国民からの意見も踏まえ、2014年中を目途に新大綱を策定する予定です。ODA評価についても、新大綱の下、より一層の改善に取り組んでいきます。

評価の拡充（図2）



1.2 日本のODA評価の取組

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で、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で、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（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）。

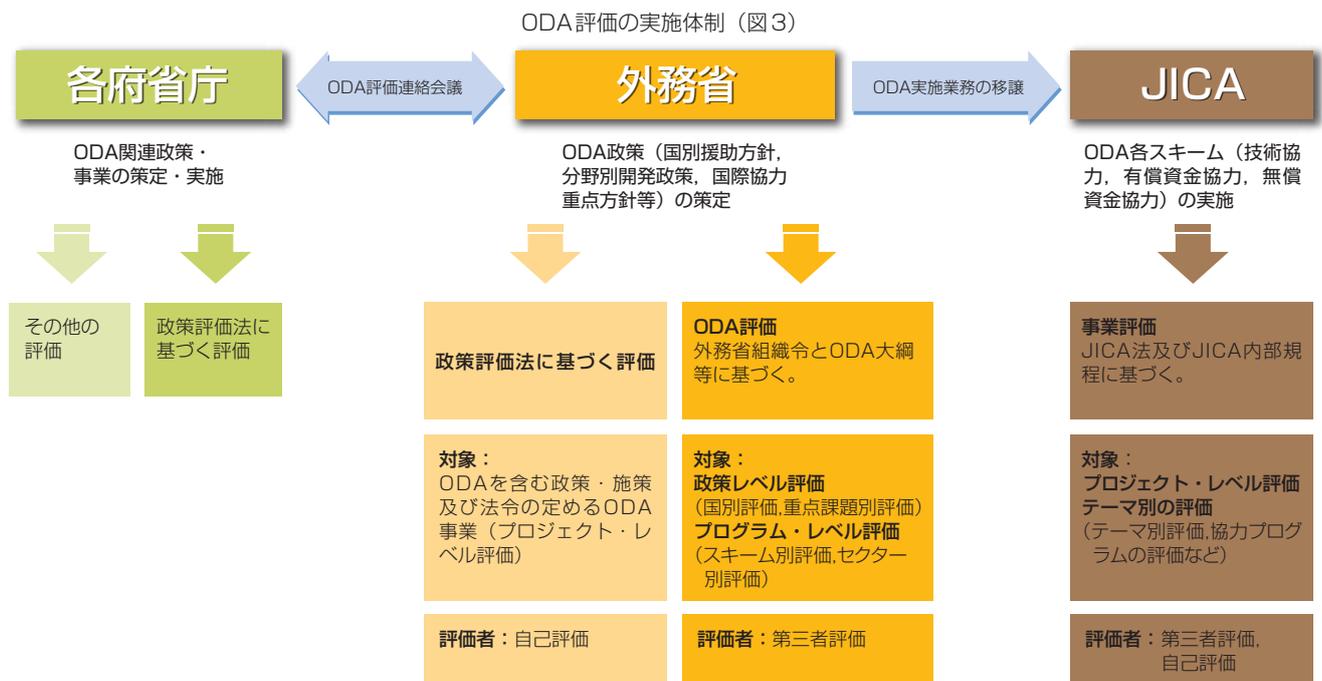
一方、JICAは個々のプロジェクトを対象としたプロジェクト・レベルの評価と、特定のテーマや開発目標を切り口とした横断的・総合的な視点でのテーマ別の評価を実施していません（第三者及び自己評価）。

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関係府省庁及びJICA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2013年度に外務省、各府省庁及び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（次ページ表1参照）。



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。	「ラオス国別評価」、「スリランカ国別評価」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。	「防災協力イニシアティブの評価」、「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。	「ベトナム都市交通セクターへの支援の評価」、「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。	「貧困削減戦略支援無償の評価」、「国際緊急援助隊の評価」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。	「インド中小零細企業・省エネ支援事業」、「ウズベキスタン看護教育改善プロジェクト」など

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・機関等による評価、合同評価などがあります。

（1）自己評価

援助を供与又は実施・運営する部門等がその援助政策・事業など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（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、又は有効な教訓が得られる可能性が高い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・機関等による評価

外務省は、毎年1件程度、主にプログラム・レベル評価案件について、被援助国の政府・機関、民間コンサルタントや評価専門家等に依頼して評価を実施しています。この評価は、援助の受入れ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

援助の供与側と受益側の双方、又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年にベトナム及びバングラデシュと、それぞれ合同でプログラム・レベル評価を実施しました。

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評価の基準と提言

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、開発の視点から次の3つの評価項目を設定しています。

(1) 政策の妥当性

政策やプログラムが日本の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。

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版に改訂)を作成し、ODA評価のための指針としています。

なお、政策評価法に基づいて行う評価の場合は、施策の特性を勘案しつつ、必要性、有効性、効率性の観点を選択し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。

ODA評価の基準 (図4)



また、外務省及びJICAが実施する第三者評価では、上記の基準で評価した結果を基に、今後のODA政策や個別プロジェクトを進めて行くに当たり積極的に推進、又は改善すべき事項を「提言」として導き出し、対象案件のODA政策実施主体となる関係機関に対して提示されます。

評価結果の活用

PDCAサイクルの確立のためには、ODA評価の評価結果及び提言が政策策定者や案件実施者にフィードバックされ、将来の政策策定や実施に活かされることが重要です。

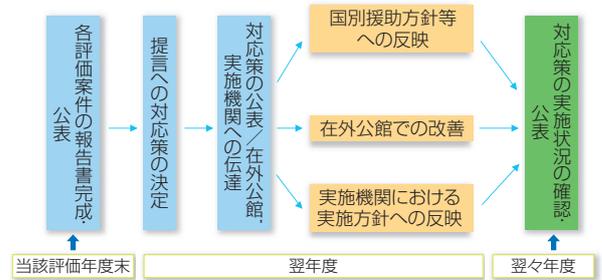
このため、外務省では、省内関係部局やJICA、在外公館に評価結果のフィードバックを行うとともに、評価結果から導き出された提言に対し、その具体性、実現可能性等も踏まえつつ

対応策を作成しています。さらに、提言がその後の政策策定などに確実に反映されるよう、対応策のその後の対応状況を確認（フォローアップ）して公表しています。また、2010年度からは、ODAの「見える化」の一環として、これら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（2013年度の評価結果に対する対応策は第2章を、2012年度の評価結果に対するフォローアップ状況は第3章を参照下さい）。

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PDCAサイクルの各段階において一貫した枠組みによるモニタリング・評価を行い、プロジェクトの開発成果の向上に努めています。

フィードバックの流れ (図5)



評価結果の広報

ODA評価に対する理解を促進するため、外務省では評価結果の積極的な広報を行っています。第三者評価を実施する際には、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おり、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などをとりまとめ、「ODA評価年次報告書（本報告書）」として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するとともに、外務省のODAホームページにも掲載しています。

JICAも、年間の事業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）。

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。1970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、更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、更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)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、毎年約2回の定期会合を開催し、メンバー国・機関の評価制度や評価結果等に関する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、評価における人権やジェンダーへの

対応などが議論されています。日本は、同会合に参加し、評価に関わる取組について情報共有を行うとともに、被援助国の評価能力向上の観点から、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。

開発協力相互レビューの実施

日本は、2013年から2014年にかけ OECD-DACが各DAC加盟国の開発協力政策や実施状況を対象に4～5年ごとに実施する開発協力相互レビューを受けました。今回のレビューでは、フランスとオーストラリアが審査国となり、東京での本国審査及びセネガル、インドネシアにおける現地調査を実施し、本年7月に報告書が公表されました。その中で、ODA 評価への関連事項としては、2010年に実施された前回のレビューから進展があった点として「国際協力に関する評価機能が独立したこと」等が挙げられている一方、今後の課題として「国・分野別支援に関する政策とプログラムにおいて成果を測るための指標及び測定方法を導入する努力を継続すべき」等との指摘がありました。

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な取組や、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。

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）