

## 第7章

### 結論及び提言

## 7-1 結論

### ■ 提言の分類・体系化

本調査は、2000 年度から 2007 年度までに実施された 48 件の政策レベルの ODA 評価(国別評価または重点課題別評価)を対象に実施した。評価報告書から整理された提言総数は 412 であった。(第 1 章参照)

対象となった評価報告書の提言を分類・体系化した結果、「戦略・プライオリティの明確化」「実施状況モニタリングの強化」「援助協調への積極対応」「個別案件に関する提言」「プログラム・アプローチの導入」「現地 ODA タスクフォースの強化」「ODA 広報の強化」「他アクターとの連携強化(NGO 等)」の順に提言数が多いことがわかった。(第 2 章 2-2-3 参照)

### ■ 提言の質及び実現状況

提言の質に関する分析を行ったところ、多くの提言において、「具体性」及び「根拠明確性」の確保はある程度満足のいく状況だったが、「宛先明確性」及び「期間明確性」は記載のない提言が多く、その記載の充実が今後の課題と言える。(第 3 章参照)

提言の実現状況に関しては、「実現した」、「概ね実現した」、「ある程度実現した」の合計が、提言総数の 70%にのぼり、大半の提言が何らかの形で実現していることがわかった。ただし、「ある程度実現した」については、提言の実現に向けて何かしらの行動がなされているものを幅広く含んでいる点に留意して理解する必要がある。(第 4 章 4-2-1 参照)

また、回数の多い提言の実現状況を詳細に分析すると、それぞれの提言ごとに課題を抱えていることがわかった。特に実施状況モニタリングに関する提言の実現度合が高くないため、外務省全体としての対応が必要なことが示唆されたと言える。(第 4 章 4-3 参照)

### ■ 評価結果・提言のフィードバック状況

評価報告書のフィードバックの在り方に関しては、政策策定の時期との関連から大半の評価が適切なタイミングで実施されてきたと判断できる(「適切」～「ある程度適切」の合計が 75%)。また外務省の評価制度の時期区分(2000-09 年を 3 期に分けた)との関連を分析したところ、評価制度の改善とともに、評価実施のタイミングが改善してきたことがわかった。(第 5 章 5-2-2(2)参照)

在外公館での評価報告書の利用に関しては、アンケート回収率は 60%であるが、回収されたアンケートを分析すると、「常に確認している(大使館として確認を徹底し

ている)」「大抵確認している」「時々確認している(必要に応じて確認するようにしている)」で全回答数の 80%以上となり、回答があった範囲ではよく利用されていた。具体的には、案件の形成や管理改善のためと、国別援助計画の策定・見直しのために利用していることが多かった。(第 5 章 5-3-1 参照)

評価報告書の活用の好例としては、今回現地調査も実施したタンザニアが挙げられる。タンザニアでは、現地大使館が主導する ODA タスクフォース及び外務本省の双方において、国別評価報告書(2005 年度)を基礎資料として活用することが確認され、最終的に 2008 年の国別援助計画では提言のほとんどが反映された。大使館の経済協力班担当者が代々引継いでいる執務ファイルには、同報告書が“バイブル”とラベルづけられて保存されていた。(第 5 章 5-3-1(2)参照)

また、同様に今回現地調査を実施したベトナムでも、2001 年度の国別評価報告書の提言の多くは 2004 年度の改定版国別援助計画に反映された。2006 年度の国別評価報告書の提言についても、2009 年度の改定版国別援助計画に反映されたものもあったが、提言の内容が「ODA 実施の手法」に関するものが多く、また、それら提言が具体性を欠いていたため、こうした提言については実現したかどうか明確な結論に至らなかった。(第 5 章 5-3-1(2)参照)

なお、評価結果を利用できなかった理由も同時に聞いたが、「活用できそうな情報を抽出するだけの時間がなかった」という回答がもっとも多かったことは、今後のフィードバックシステム改善に重要な示唆となると言える。(第 5 章 5-3-1(2)参照)

#### ■ 提言の実現に影響を与える内部要因・外部要因

全分析作業を通じて収集された情報を総合的に分析して提言の実現に影響を与える要因の特定を試みた。その結果、大まかには「内部要因」「外部要因」に分けることができた。「内部要因」としては、①政策策定とのリンク(評価実施のタイミング)が適切であったかどうか、②提言を実現するための資源の利用可能性が十分に考慮されていたか、がまず特定された。さらに、③外務省の組織的な対応姿勢(柔軟姿勢は促進要因だが、統一方針が決定されない場合には制約要因となる)、④属人的要因(本省・大使館トップのリーダーシップの有無)が大きく影響を与えていることが特定された。(第 6 章 6-3 参照)

「外部要因」としては、①援助協調対応への国際的圧力、②被援助国の政策立案の動向や政情変化、③国際的な合意への対応圧力、④日本における環境変化(行財政改革の影響)が指摘できる。(第 6 章 6-4 参照)

## ■ 望ましい提言に関する考察

今回のレビュー調査を通じて「具体的で実現可能性が高い提言」が望ましいという結論を得た。さらに詳細は次のとおりとなる。(第6章6-5参照)

### 具体的で実現可能性が高い提言

#### 具体的

- 何をすべきか明確である(ただし①政策・戦略の方向性に関して明確であることと、②援手法や手続きに関して明確であることはその性格がおのずと違うことに留意。)
- 誰がすべきか明確である(宛先)
- いつまでにすべきか明確である(期限あるいは優先順位)

#### 実現可能性が高い

- 現地の援助ニーズに基づいている
- 専門知識に基づいている
- 利用可能な「資源」(援助資金、援助人材、援助スキーム・体制)を十分に踏まえている

提言の作成に当たっては、実現可能性が高い条件として挙げた3点に基づいて検討することが望ましい。ただし、すぐに実現可能な提言だけでなく、現場の援助ニーズや専門知識には基づいてはいるがすぐには実現できない提言(言わば「数歩先に行く提言」)も、あるべき援助を長期的に導くという意味で意義が大きい提言だと言えるので、臆せず提言すべきである。

また、事前に策定された政策が実現したかどうかを評価するわけではないが、専門知識を有する専門家としての観点を含め、知見を別途まとめて記載することも考えられる(「団長所感」などの名称で挿入する)。

## ■ 結論(最終的評価)

外務省が行う政策レベルの ODA 評価は、報告書でなされた提案がかなりの高率で実現していることもあり(提言総数の70%)、現状はある程度満足できる状況であると結論できる。ただし、評価と提言の質をさらに高め、評価結果をより政策に反映し、より効果的に広報・フィードバックを実施していくために、改善すべき点は多数あると言える。

以上の結論を踏まえて、外務省による今後の ODA 評価の改善に向けた提言を次に述べることとする。

## 7-2 改善提言

結論を踏まえて、今後の外務省による ODA 評価の改善のための提言を以下に述べる。

[提言の質を高めるための改善提言]

### ● 提言は 4 つの領域(ドメイン)に分けて策定する。

今回のレビュー調査によって、提言には、政策や戦略の方向性や内容に関する高次のものから、援助手法や援助手続きに関する実務レベルのものまであることがわかった。また宛先として大まかに、外務省全体として対応すべきものと、個別の大使館や個別の担当課で対応すべきものがあることもわかった。そしてそれらが一冊の報告書にあまり整理されずに列挙されていることが対応を困難にしている一因という指摘があった。今後は、意識的に、次の4つの領域に分けて提言を策定することが望まれる<sup>1</sup>。

レベル 1 レベル 2	本邦本部レベル 組織全体の対応を想定 (外務本省、実施機関本部など)	現場レベル 個別状況への対応を想定 (大使館、実施機関現地事務所など)
政策・戦略の方向性レベル		
援助手法・援助手続きレベル		

\* なお上記4つの領域以外の提言(相手国政府、国際機関宛の提言など)がある場合は、別途、スペースを設けて記載する。

### ● 提言の「優先順位」及び「宛先」を可能な限り明確に付記する。

今回のレビューにおいて、優先順位が明確に示されていれば対応しやすいという指摘がなされた。具体的には、①すぐに実行すべき提言、②中期的に実行すべき提言、の2種類の区分を設定することが考えられる。また、提言の宛先は、評価報告書の作成過程ではある程度明確だと思われるが、時間が経つとわからなくなることが観察された。提言実行の宛先を明確化することが望まれる。具体的には、①本省担当課室、②大使館、③実施機関(JICA 本部、JICA 事務所)、

<sup>1</sup> 図表 2-2 カテゴリー・サブカテゴリー一覧との関係では、「1.援助アプローチ」「4.セクター別援助政策の改善」が政策・戦略の方向性レベルにあたり、「2.援助ツール(援助手法)の改善」「3.援助プロセス・実施体制の改善」が援助手法・援助手続きレベルにあたる。ただし、必ずしもその対応にあてはまらない提言もあり、個別に判断する必要がある。

④相手国政府などの区分が考えられる。また提言の最後に「優先順位」と「宛先」を一覧にして示すことも考えられる。

- **提言は可能な限り、評価結果の根拠、対応の方向性、具体的な対応行動の 3 段階で記載する。**

今回グッドプラクティスとされた提言として、最初に簡単に根拠となる評価結果を述べ、その状況を改善するためのおおまかな対応方針が示され、その上で、具体的な対応行動が示されるという構成になっている提言が複数あった。提言の具体的な書きぶりとして、可能な限り、評価結果の根拠(章節番号も付記でも可)、対応の方向性、具体的な対応行動の 3 段階で記載することを提言する。なお、「選択と集中を進める」「戦略的に対応する」「対応方針を明確にする」という提言をする場合には、どの分野・項目などに焦点を絞るべきかも具体的に提案すべきである。

- **提言策定作業は、まず評価者が原案を作り、外務省担当者・大使館担当者の参加を得て実現可能性を吟味した上で評価者が最終決定する。**

今回のレビュー調査によって、望ましい提言の要件として、利用可能なスキームを踏まえていて実現可能性が高いことが挙げられた。この要件を十分に満たすために、提言策定作業は、まず評価者が原案を作成するが、それで最終決定とせず、外務省担当者・大使館担当者の参加を得て実現可能性を吟味した上で、評価者が最終決定することを提案する。

[評価結果の質を高めるための改善提言]

- **客観的な評価結果を導出するために、目指すべき成果を一覧にまとめた「目標体系図」の作成を政策策定時に行う。**

今回の現地調査において、政策文書の策定時に目標体系図(及びその成果を測定する指標を含む)を策定したことにより、成果の発現状況が客観的にモニタリングできている例があることがわかった。一方で、事後の評価実施の際に初めて目標体系図が政策文書を元に整理され、その体系図に基づいて評価が行われている例も多いことがわかった。こうした状況を踏まえ、今後は、政策文書の策定時に「目標体系図」の策定及び可能な限り対応する指標の設定を行うことが望まれる。

- **わかりやすい評価結果を導出するために、「総合評価制度」を導入する。**

最終的に日本が援助して満足する成果が得られたかどうかを一言で簡潔に表現した報告書は少なかった。日本及び被援助国の国民を含む関係者にはわかりやすい評価結果が提供されるべきであり、他の援助機関では5段階評価の手法

を用いた「総合評価制度」を採用してその要求にこたえている機関があることを踏まえ(例:世界銀行<sup>2</sup>、アジア開発銀行など)、外務省でも「総合評価制度」を導入することが望まれる<sup>3</sup>。ただし、総合評価が困難な場合には各項目の評価結果を一覧表で示すこと(プロファイルという)も考えられる。

- **新しい課題に対応した評価の手続きを整備する(ODA 評価ガイドラインを改定する)。**

今回のレビュー調査によって、そもそも満足できるレベルの評価結果が記載されていない報告書も散見された。これは、評価手法が十分には整備されていないことが一因とも考えられる。国レベルのインパクト(援助による改善効果)の評価手法、国レベルの費用効果の評価手法、一般財政支援にかかる合同評価の利用の仕方など、現行の ODA 評価ガイドラインでは十分にカバーされていない評価手法を盛り込んで ODA 評価ガイドラインを改定することが必要である。

[提言をより政策に反映させるための改善提言]

- **国別援助計画の策定作業との連携を強める。**

国別援助計画策定の 2 年ほど前に国別評価が実施されており、国別評価の提言が政策に反映されている例が多かった。評価結果が有効に利用されていると言える。今後は、国別援助計画の策定スケジュールと国別評価実施のスケジュールを更にリンクさせることが望まれる<sup>4</sup>。また、国別援助計画の策定のための基礎資料として、国別評価報告書を策定関係者へ周知徹底することが必要である。

- **分野別イニシアティブに関して、外務省としての政策として明確に位置付け、評価との連携を強める。**

分野別イニシアティブは国別援助計画のように定期的に策定されるものではなく、国際潮流の変化や国際社会への政策のアピールの必要性に応じて策定されていることから、新規イニシアティブ策定のために実施した評価より、発表後数年を経たイニシアティブに関する取組を評価した案件が多くなっている。ただし、分野別イニシアティブの政策としての位置付けが外務省内でややあいまいであり、説明責任(アカウンタビリティ)のために事後評価を実施することはあっても、その結果を組織としての実施改善につなげたり、次期イニシアティブ策定の際に

<sup>2</sup> 世界銀行の場合は 5 段階の基準を用いている(「非常に満足—満足—概して満足—概して不満足—非常に不満足」)。

<sup>3</sup> 日本の国際協力機構(JICA)が実施する有償資金協力事業においても、4段階の基準を用いた「総合評価制度」が採用されている。

<sup>4</sup> ただし、国別援助計画の在り方そのものについて、現在、外務本省において検討が行われており、その結果によっては国別評価と国別援助計画の関係に変更が生じることが想定される。

反映させたりする体制が整備されていないことが確認された。今後は、実施体制、対象期間、実施予算、評価計画などを有する政策と明確に位置付けて、想定された対象期間終了時には事後評価を実施してその実現度合等を評価していくことが望まれる<sup>5</sup>(第6章の章末の「BOX 分野別イニシアティブの位置付けに関してなされた改善提言群」も参照)。

- 複数の評価報告書で見られた共通の提言については、外務省としての統一した対応方針を検討して決定し、今後の評価においてはその実現状況の確認を必ず行う。

今回のレビュー調査によって、選択と集中の促進、進捗モニタリング体制の強化など、複数の報告書で頻繁に同じ内容の提言がなされていることがわかった。これら提言は、今回のレビュー調査を機に外務省としての統一方針を検討して決定し、全大使館に対応行動を促すことを提案する。統一方針の案を後掲する。さらにその提言を、次回からのすべての政策レベル評価の調査事項に取り上げ、課題が改善されるまでフォローすることが望まれる。

[評価結果の効果的な広報・フィードバックを実現するための改善提言]

- 1年間に行われた評価結果の概要を一覧にして ODA を実施している全公館に周知するとともに、特に関係の深い公館には評価報告書の現物を送付する。

今回のレビューを通じて、大使館では評価報告書があまり参照されていないことがわかった。この状況を改善するため、1年間に作成された評価報告書及び提言の概要を一覧にして、ODA を実施している全公館に周知徹底することを提案する。

- 評価結果を関係者に広報するための各種の工夫を実施する(報告書の構成の工夫、現地報告セミナーの実施など)。

効果的な広報のために評価報告書の構成に関しては以下の2点を提言する<sup>6</sup>。

- (1) 要約は最も広く読まれ最も広く利用される文書であるため、専門用語を使わないでわかりやすく書く必要がある。また、分量としては2ページ程度とすべきである。そのためには、既に提言した総合評価により評価結果を一言で簡潔に表現することが望まれる。

<sup>5</sup> ただし、そもそもイニシアティブは、対象となる分野における開発援助の基本的な考え方を整理した文書であって、国際的なアピールのために出しているものであり、達成しなければならないという具体的コミットメントは必ずしもしていないという意見もあった。

<sup>6</sup> 提言を踏まえたアウトプットの構成として以下の4種類とすべきである。①要約(最大2pで分かりやすく記載)、②本文(提言は分かりやすく、分析部分は詳細かつ専門的な分析結果を記載)、③英文報告書(やや詳細な内容で構成)、④ホームページ用要約(国民向け。1p程度で要点を絞って極めて平易に記載)。

- (2) 一方で、相手国関係者向けに作成している英文要約については、和文要約の単純な翻訳では不十分であるため、やや詳細な内容とする必要がある。項目としては、目的、対象、手法、分析結果、評価結果、提言といった項目をカバーすることが望まれる。
- (3) さらに、相手国関係者へ評価結果を報告し、相手国関係者が実施すべき提言を周知すべく、現地報告セミナーの実施を提言する。現地報告セミナーは以前行われていたが予算制約により最近では実施されていない。少なくとも日本の ODA の重点国を対象とした評価を実施した場合には、現地報告セミナーを実施することが望まれる。

図表 7-1 改善提言、優先度、宛先一覧

改善提言	優先度	宛先
[提言の質を高めるための改善提言]		
● 提言は 4 つの領域(ドメイン)に分けて策定する。	早急を実施	評価・広報室
● 提言の「優先順位」及び「宛先」を可能な限り明確に付記する。	早急を実施	評価・広報室
● 提言は可能な限り、評価結果の根拠、対応の方向性、具体的な対応行動の 3 段階で記載する。	早急を実施	評価・広報室
[評価結果の質を高めるための改善提言]		
● 客観的な評価結果を導出するために、目指すべき成果を一覧にまとめた「目標体系図」の作成を政策策定時に行う。	早急を実施	国別課 課題別課
● わかりやすい評価結果を導出するために、「総合評価制度」を導入する。	中期的に実施	評価・広報室
● 新しい課題に対応した評価の手続きを整備する(ODA 評価ガイドラインを改定する)	早期に実施 (来年度)	評価・広報室
[提言をより政策に反映させるための改善提言]		
● 国別援助計画の策定作業との連携を強める。	早急を実施	評価・広報室 国別課
● 分野別イニシアティブに関して、外務省としての政策として明確に位置付けて策定することとし、評価との連携を強める。	中期的に実施	評価・広報室 課題別課
● 複数の評価報告書で見られた共通の提言については、外務省として統一した対応方針を決め、今後の評価においてはその実現状況の確認を必ず行う。	早急を実施	国際協力局 評価・広報室 政策課
[評価結果の効果的な広報・フィードバックを実現するための改善提言]		
● 1 年間に行われた評価結果の概要を一覧にして全公	早急を実施	評価・広報室

館に周知するとともに、特に関係の深い公館には評価報告書の現物を送付する。		
● 評価結果を関係者に広報するための各種の工夫を実施する(報告書の構成の工夫、現地報告セミナーの実施など)。	中期的に実施	評価・広報室

### 繰り返し出される提言に関する全省的な統一方針(案)

第7章 7-2 では「複数の評価報告書で見られた共通の提言については、外務省としての統一した対応方針を検討して決定し、今後の評価においてはその実現状況の確認を必ず行う」という提言を行った。以下に全省的な統一方針に関する調査団の案を示す。以下の案をたたき台として、今後外務省内で活発な議論が行われることを期待する。

#### ● 戦略・プライオリティの明確化

国別援助計画に掲げる戦略項目(重点項目)の数を、当該国の援助規模及び政策的重要性等に従ってあらかじめ設定する。

例えば、ドイツ連邦経済協力開発省は援助規模に従って、最重点援助国、重点援助国、通常援助国の3段階に分け、戦略項目(重点項目)の数をそれぞれ最大5、3、1に限定するといった方法を採用している。

このような方法を参考にしつつ、また、戦略項目にあたらない副次的な項目の設定も認めるなど、柔軟に対応する(タンザニア国別援助計画にある「その他の支援分野(グッドプラクティスの継続)」がそれにあたる)。

#### ● 実施状況モニタリング強化を行う

国別援助計画を策定する際には、必ず目標体系図を作成し、その目標実現の進捗状況を把握するための指標を設定する。指標値は、日本の援助以外の要因によって改善しない場合もあるので、数値目標の設定は義務付ける必要はない(可能ならば行う)<sup>7</sup>。指標は、相手国の国家開発計画で選定されている指標をなるべく用いることにより、指標値収集の労力を節約することができる(タンザニア国別援助計画(2008)でこれが実行されており参照されるべき)。

#### ● プログラム・アプローチの強化

戦略項目(重点項目)あるいはその下の個別目標をプログラム目標とみなし、

<sup>7</sup> 援助期間の開始時から指標値を取っていれば、少なくとも事前・事後比較あるいは経年変化分析により評価が行える。現状はそれさえも取られておらず、事後に指標を特定してデータを探さねばならない状況であり(そして多くの場合、事後では十分なデータはみつからない)、その状況の改善を目的とする提言である。

そのプログラム目標達成のために複数のスキームを有機的に関連させて用いる仕組みを強化する。新 JICA 発足により、有償、無償、技術協力などスキームを連携させて用いることは非常に容易になっていることを踏まえ、戦略目標(重点項目)を外務省が設定し、その戦略目標をプログラム目標として JICA と共有して、プログラムを実施していく体制を構築することも考えられる。なお、単一スキームで実施する場合に利用されてきた「プロジェクト」という名称は他援助国から批判が多いのでこの際廃止して、プログラム・コンポーネントといった名称としてプログラムの一部であることを明確化することも考えられる(デンマーク DANIDA が採用している呼称)。

- ODA 広報を強化する

想定される報告書利用者の利用目的に配慮し、ODA 評価のウェブサイトのコンテンツを多様化する。例えば、本省、在外公館、JICA 等の ODA 関係者のためには、各評価報告書の教訓や提言を分野別・地域別・テーマ別に検索できるようなシステム、一般国民のためにはビジュアルと文章をジャーナリスティックな観点で書き直した評価結果の要約を掲載する等の対応が考えられる。また、被援助国政府の関係者のためには、国別援助計画及び国別評価の英語版(あるいは現地語版)を必ず作成して大使館ホームページからアクセスできるようにする。

(注意) 援助協調への対応、ODA タスクフォースの体制強化に関する提言も頻度は高かったが、現時点では、全省的に統一的な対応策は提言できないと判断したので、この統一方針の一覧には入れなかった。