

論説

アジア太平洋地域に展開する評価ネットワーク

湊 直信
国際大学客員教授

1. 評価とネットワークの有用性

開発援助にとって、評価というメカニズムは必要不可欠である。第一の理由は、ODAは公的セクターの活動であることである。民間セクターであれば競争原理という自浄作用が働く。マネジメント等何らかの問題がある場合には、業績や競争力に影響し、企業として生き抜くことができなくなる。これに対して、公的セクターには競争原理が働かないために、評価というメカニズムがなければ開発援助の質を知ることができず、向上も困難である。第二の理由は、開発援助の原資である税金を納める国民の多くは援助国に存在しており、開発途上国にいる受益者との直接的コンタクトや情報交換は困難であることによる。援助という構造上の特徴である。納税者を含めた関係者に対しての報告義務を果たすには評価が必要不可欠である。

従って、1960年代に日本が開発援助を実施し始めたころから、援助プロジェクトの実施に伴い評価活動は始められていた。1980年代、日本のODA総額が急増するにあたって、評価もそれを追うように強化されていった。更に、1990年代半ばにJICAでは論理性を重視したPDM（プロジェクト・デザイン・マトリックス）、OECD・DAC5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）、横断的視点（政策、技術、自然環境、社会・文化、組織・制度、経済・財政）を組み合わせた評価モデルが確立された。2001年には日本評価学会が設立され、2002年にはいわゆる政策評価法が成立した。これは内部評価であるが、自らの実施したことを見直すということが習慣化したという面においてはある程度の効果をもたらしたと言える。

援助プロジェクトは援助側と被援助側が共同で実施するものであり、本来評価活動も共同で行うことが望ましい。しかしながら、実際には援助側主導で評価が実施されることが多い。その主な理由は評価への動機と評価能力の問題が関わっている。援助機関では説明責任やマネジメントの理由で評価が義務づけられており評価への強い動機が存在する。これに対して、被援助国では評価に対する関心や動機は大きくない。また、援助側では援助機関、教育機関、学会等で評価に関する研究、研修、議論が頻繁に行われており、知識や経験の蓄積も進んでいる。これに対して、被援助側では評価に関する人材が育っておらず、評価への認識も弱く、評価を制度に組み入れる試みも多くはない。

このような状況を踏まえて、開発コミュニティーでは、開発途上国の評価能力の向上の必要性が指摘されて来た。評価能力とは人的評価能力と、制度的な評価能力の二つの側面を持っている。人的な面では、評価を実施できる能力を備えた人材の育成であり、制度的な面では、評価の機能を良く認識した上で、評価を組織制度に組み込むこ

とである。

被援助国の評価能力の向上のための非常に有効な方法は援助国、先進国、他の途上国の人々との意見交換、共同研究、共同での評価活動からの学習であろう。ただし、学ぶのは途上国側の人材だけではなく、援助国側の人材も途上国側の人材との交流から学ぶことは大きい。援助プロジェクトが実施されている場所で、現地の文脈に合った評価活動を行うには、途上国側の助言、協力が必要不可欠である。異なる国々の評価専門家、評価を担当する人材等が集まって、意見交換をする場がグローバルな評価ネットワークである。

2. アジア太平洋評価ネットワークの設立

近年、アジア太平洋諸国を対象とした、APEA (Asia Pacific Evaluation Association) が設立された。その意義と今後の展望について述べたい。

日本の外務省は2001年よりアジア太平洋諸国の評価能力を強化するためにODA評価ワークショップを実施してきた。毎年、アジア太平洋諸国の評価担当者や評価に係わっている人が集まって、様々な課題を論じてきた。その議論の中からアジア太平洋地域で各国の評価学会のネットワークを構築するというアイデアが醸成されて来た。これは日本によるこれまでの域内ODA評価能力向上に向けた支援の具体的成果の現れでもある。

2012年9月にクアラルンプールで開催されたアジア大洋州ODA評価専門家会合において、各国専門家が参加したAPEA設立会合も開催され、アジア太平洋地域各国の評価学会のネットワーク組織となるAPEA(Asia Pacific Evaluation Association)が正式に設立された。APEAの会長はAPEA実現への推進力となられてきた廣野良吉成蹊大学名誉教授が、副会長はフィリピンのRomeo Santos氏、事務局長にはマレーシアのAru Rasappan氏が就任した。

開発途上国は評価に関して援助機関の支援は続いているが、多くの様々な課題に直面している。例えば、ネパール評価学会のChampak Pokharel氏は2012年マニラで開催された「ODA評価ワークショップ」で以下の具体的な課題を挙げているが、これはネパールに限らず多くの途上国で共通する課題である。

まず、組織のトップとボトム間のコミュニケーションの弱さである。また、チェックアンドバランスといった評価文化が醸成されておらず、非常に脆弱である。評価に関しては、関心は低く、評価についての需要も供給も弱い。評価への予算配分も十分でなく不足気味である。同時に、組織の構成において評価を行う部署は独立しておらず、評価部署が不在の場合も多い。評価の理論的裏付けも弱い。合同評価を行う場合においても、援助機関とのパートナーシップは決して強いものではない。

同氏は更に、APEA 及びそのパートナーとの間における今後の協力の可能性について以下の案を提示している。

- ・各評価学会をまとめる包括的な役割を果たす。
- ・成果主義を推進することで評価全体の質を上げる。
- ・評価の専門家間のために交流の場をもうけ、手法、コンセプトやアイデアも提供する。
- ・評価の発展のためのリサーチ、開発、広報を促進する。
- ・学習、実践、トレーニングを優先して能力向上を促進する。
- ・評価学会（EAs）がまだ存在しない APEA 参加国において、その設立を支援する。
- ・持続可能な評価文化の推進を達成する。
- ・地域の評価活動を支持し、政府とドナー組織がその国家的優先課題との調和に重点を置くようにする。
- ・評価手法について先端の知識に触れる機会を作り、評価文化の支援をし、知識ベースの広報を向上させる。
- ・政府を通さない評価において、政府と評価学会の地域・国での交流を導入、及び促進する。
- ・政府主導、またはドナー支援のプロジェクトにおいて評価活動への予算割当、及び経済面での支援を求める。
- ・地域の評価活動を支持し、政府及びドナー組織が成果に重きを置き、国家的優先課題と調和を保つようにする。
- ・専門家の知識及び経験の向上のために追跡調査訪問を実施し、スタッフが自信を持って適切なレベルの仕事ができるように促す。
- ・評価の先端的知識に触れる機会を作る。
- ・知識ベースの広報を展開する。

次にアジア太平洋地域における評価能力向上のために APEA が貢献及び協力できる可能性について、以下の複数の提案事項をあげた。

- ・支援、評価活動、評価における経験の共有など複数の面から地域の EAs を強化する。
- ・様々な手法や厳選されたトレーニングを重点的に用いて国の評価レベル向上を支援する。
- ・評価の分野で新しい世代の育成に努めるように促す。
- ・地域の優先すべき分野における開発のために、支援の有効性を向上させるよう、成果、参加性、透明性、アカウンタビリティに焦点を当てた評価基準を促進することでドナーを支援する。
- ・成果に基づく評価文化を、活動協力を通して国家的優先分野にて促進し、政府のプログラム導入の有効性向上を支援する。
- ・交流の場やセミナーを設け、メンバー国の評価分野における知識ベース広報を促進する。

また、メンバー国が APEA を自国の能力向上のために活用することを以下のように提案した。

- ・ 評価者の基準を設ける。
- ・ 複数の EAs が存在する場合は、APEA の支援がより集中するよう専門的な国家の評価学会のもとに統合する。
- ・ 評価分野での発見が政策策定に影響を与えるよう APEA の会合を活用する。
- ・ 評価の優先課題における成果のために、APEA をドナーの説得材料とする。
- ・ 国内の評価活動を強化できるような関係性を APEA と構築する。
- ・ 評価能力向上をより強化するために、別の評価部門を設立し、成果主義モニタリングを強化する。
- ・ 評価活動における APEA とのパートナーシップを構築する。

以上は開発途上国側から見た議論であったが、同時に、援助国、援助機関にとっても APEA の活用に以下のような大きな可能性があると思える。

- ・ APEA に加盟している評価学会や評価専門家を合同評価のパートナーとして、援助プロジェクトを双方の視点から評価する。特に、受益者の視点と現地の社会、文化的文脈を踏まえた評価の強化に活用できる。
- ・ 開発援助計画時点の事前評価に APEA に加盟している評価学会や評価者に参加してもらい、プロジェクトの妥当性を検証してもらう。
- ・ 受益者の視点から、便益やインパクトを現地の文脈に沿った方法で計測する手法を開発する。
- ・ 現在、多くの援助機関、開発機関では OECD・DAC が推奨している評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）を採用しているが、途上国の評価専門家と他の評価基準、補完的な評価基準等について研究、意見交換を行い、評価手法を更に発展させる。

3. 他の評価ネットワークの例

この評価ネットワークは対象となる各国の評価学会間のネットワークである。最初に、すでに存在する類似の評価ネットワークをレビューしたい。

IDEAS(International Development Evaluation Association)

IDEAS は評価に関する情報や知識を求める評価の専門家の集まりである。現在、会員数は約 90 か国の 700 名以上になっている。IDEAS は 2002 年に北京で設立され、全世界の個人、団体に門戸を開いている。理念は知識を深めることによる開発評価の向上、能力強化、開発評価のネットワークの拡大である。IDEAS は効果的な開発、政策作成の透明性と説明責任、社会的、組織的学習のための鍵としての評価を進展させることを目的としている。従って、IDEAS は以下の 3 つのテーマに焦点を当ててきた。

- ・開発評価の概念的な思考を進める。
- ・開発におけるガバナンスとアカウンタビリティ
- ・開発評価実務の強化

IDEAS の具体的な活動は以下のとおり。

以下のように、1～2年に1回、コンフェレンス、ワークショップ等を主にアジア、アフリカ、中南米の開発途上国で開催し、開発と評価に関するテーマについて論じている。

- 2005年 ニューデリー（インド）コンフェレンス
- 2006年 プラハ（オーストリア）ワークショップ
- 2007年 ニアミー（ニジェール）ワークショップ
- 2008年 クアラルンプール（マレーシア）インパクト評価
- 2009年 ヨハネスブルグ（南アフリカ）グローバル・アッセンブリー
- 2011年 アマン（ヨルダン）グローバル・アッセンブリー
- 2013年 ブリッジタウン（バルバドス）グローバル・アッセンブリー

主要な討論は以下のような課題を取り上げている。

- ・開発の過程、調和化、開発評価の成功事例と国際的基準への積極的な参加。
- ・手法、成功事例、基準、学習に焦点を当てた開発、知識の共有。
- ・開発評価に関する出版、論文の促進。
- ・会員と他のパートナーとの対話、レビューや助言、IDEAS Website によるコミュニケーション。

ヨーロッパ評価学会(European Evaluation Society)

ヨーロッパ評価学会の役割は評価の理論、実践、活用を刺激、指導、促進することである。近年、ヨーロッパにおいても政策決定、意思決定に評価は必要不可欠になっており、質の高い評価の需要は高まっている。メンバー団体は主にヨーロッパの援助機関、金融機関、国際機関、評価機関、研究機関等である。

ニュースレター“Evaluation Connections”は定期的に発行され、評価に関する最先端の考察を取り上げ、理念と実践の両面で推進力となっている。2年に1回開催されるコンフェレンスでは、多様な背景を持つ参加者間で特にヨーロッパが抱える問題について様々な議論が行われている。

アフリカ評価学会

1999年アフリカ評価学会は設立された。背景は、アフリカの評価関係者は国際社会から孤立しており、情報の共有と評価における能力強化を目的とした。アフリカ評価学会は非営利の上部組織として2009年にガーナで登録された。

目的は以下の通りである。

- ・アフリカの自立発展的な開発に貢献する評価を支援。
- ・アフリカに根付いた評価の促進。
- ・質の高い評価の実務と理論の開発の促進。
- ・能力強化、ネットワーク化、評価理論、技術の共有。
- ・会員数は213名（2014年7月現在）である。

4. 今後の課題と展望

以上のような国際的な評価ネットワークは開発途上国と先進国、開発途上国間、先進国間をつないで、日々様々な議論を行っている。地味ではあるがその知識や経験は着実に伸びている。例えば、アジア太平洋諸国を見ると、ここ10年間ぐらいの間にベトナムやネパールで評価学会が設立される等の大きな成長が見られる。途上国は各援助機関や評価の専門家から評価システムについて多くを学ぶことが可能である。同時に、援助する側も途上国の視点に立った評価や、現地の文脈に沿った評価を行うことにも役立つと思われる。

さらに、その延長線上には、つぎのような潜在的な評価が果たす大きな役割と課題が存在している。

- 1) 単に、開発援助プロジェクトや活動を援助側と合同で評価するだけでなく、開発途上国の行政サービスの向上、法治国家としてのガバナンスの向上等で大きな役割を果たすことが期待されること。
- 2) これら政治開発の課題は単に途上国だけでなく、先進国内でも取り組まなければならないこと。
- 3) 評価の専門家を育成し、評価の機能を良く理解してもらい、行政サービスに評価システムを導入すべきこと。
- 4) これにより、チェック機能が改善して、開発の様々な側面において質の向上が期待されること。

少しずつではあるが、このような努力が開発途上国のガバナンスの改善につながることを期待したい。

(参考)

評価学会の存在する国

(アジア大洋州)

オーストラリア、ニュージーランド、マレーシア、タイ、バングラデシュ、ネパール、スリランカ、日本、韓国、イスラエル

(ヨーロッパ)

イギリス、イタリア、ドイツ、フランス、スイス、ロシア、スウェーデン、フィンランド

(アフリカ)

エチオピア、ガーナ、ザンビア、南アフリカ、ジンバブエ、ケニア、ナイジェリア、
コモロ、マダガスカル、ナイジェリア、ルワンダ・モニタリング

参考文献

外務省「第11回 ODA 評価ワークショップ」2012年11月26日～27日マニラ、外務省
Website

日本評価学会「世界の評価学会」日本評価学会 Website

APEA(Asia-Pacific Evaluation Association) Website

IDEAS(International Development valuation Association) Website

ヨーロッパ評価学会 Website <http://www.europeanevaluation.org/>

アフリカ評価学会 Website <http://www.geocities.com/afreval/>