

論説

国際開発協力における評価活動のレビュー

石田 洋子
教育開発国際協力研究センター教授
広島大学

1. はじめに

国際開発協力においては早くから評価の重要性が認識され、その主な活動の場が海外であり国際機関や他国援助機関との連携・調整などが求められることもあって、国際的基準に基づく実施体制や手法が整備され、評価活動が実践されてきた。近年、国内外の厳しい社会・経済情勢、行政改革、政府開発援助（ODA）予算の削減などを背景に、より効率的・効果的な開発協力が求められ、評価にはますます重要な役割を果たすことが期待されている。このため、ODAの政策決定・実施機関である外務省や関連省庁、実施機関である国際協力機構（JICA）等によって、評価の実施体制や手法の整備、人材育成などが図られている。

グローバル化が進む中、紛争やテロ、貧困、難民、環境や感染症など一国に止まらず国際社会全体に係わる課題が深刻化しつつある。こうした課題解決のために、国際社会はミレニアム開発目標（MDGs）の成果と学びに基づいて、2015年11月に新たな国際目標「持続可能な開発目標（SDGs）」の達成を目指すことに合意した。新たな国際目標の達成には、先進国と途上国の間でさらに連携・調整を強めて、分野（セクター）や国境を超えた取組みをデザインし、実践していくことが不可欠である。そこでは、ODAが大きな役割を果たすことが期待されるとともに、ODA及びSDGs達成への努力に対して日本国民からの理解や支持を得ることが求められ、評価はさらなる重責を担うこととなる。

本稿は、このような背景を踏まえ、日本のODAを中心とした国際開発協力における評価活動をレビューし、特に評価結果及び評価からの学びの活用と発信のあり方に焦点を当てて、現状と課題、改善への方策を論じることを目的とする。次節では評価の導入段階について、第3節では評価体制改善へ向けての尽力を概説し、第4節では現在の評価活動状況を紹介した上で、第5節で評価結果は国民からどう理解されるかを考察し、最後に評価の課題を取り纏める。

2. 評価の導入と実施体制の構築

日本は、1954年10月にコロンボ・プランへ加盟し、1955年から技術協力を開始した。資金協力は1954年11月に署名された日本とビルマ連邦の間の平和条約、賠償と経済協力に関する協定からスタートし、1958年にインドに最初の円借款を行って本格的に経済協力を開始した。ODAの実施体制整備と並行して、日本政府は国際機関の活動にも積極的に参加した。1960年に開発援助グループ（DAG）に参加し、1961年にはDAGから改組された経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）に、1964年にはOECDに加盟した。

当初、ODA 評価は、各国の行政システムの中で個々に行われていたが、1970 年代に入ると OECD-DAC など国際会議の場で評価の重要性が議論されるようになり、1981 年には DAC 開発評価ネットワーク (EVALUNET) の前身である援助機関の評価関係者グループ (DAC Group of Evaluation Correspondents) が設立され、評価をめぐる議論が活発化した。1991 年に、DAC は「開発援助評価の基本原則 (DAC Principles for Evaluation of Development Assistance)」を示し、その中で「評価とは、実施中又は完了プロジェクト、プログラム、政策に対して行われる体系的かつ客観的なアセスメントであり、それらの妥当性、効率性、有効性、インパクト、持続性を確認することを目的とし、被援助国及び援助機関双方の意思決定プロセスに反映される信頼性の高い有益な情報を提供する役割を担う」ものであると定義した。この基本原則で示された DAC 評価 5 項目 (妥当性、効率性、有効性、インパクト、持続性) は、現在も国際的に評価基準を設定する際のベースとして利用されている。

こうした国際的な動きを受けて、日本では、1975 年に海外経済協力基金 (OECF、後に国際協力銀行 (JBIC)) が、当時の調査開発部調査第 2 課における調査業務の一環として初めて事後評価活動を開始した。外務省は 1981 年に経済協力局に経済協力評価委員会を設置して事後評価を開始し、国際協力機構 (JICA、当時は国際協力事業団) は 1981 年に評価検討委員会を設置して、翌 1982 年に事後評価を開始した (牟田、2008)。

1990 年に FASID (当時、国際開発高等教育機構) は、ドイツ国際協力公社 (GTZ) の「目的志向型プロジェクト計画立案手法 (ZOPP) 手法」や米国国際開発庁 (USAID) が開発した「ロジカル・フレームワーク」をベースに、開発協力プロジェクトの計画策定・管理手法「プロジェクト・サイクル・マネジメント (PCM) 手法」を開発した。続いて、プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) に照らしてプロジェクトの進捗を確認するモニタリング手法と、PDM と DAC 評価 5 項目の視点に基づいてプロジェクトの達成度などを体系的に分析・判断する評価手法を合わせた PCM 手法によるモニタリング・評価手法を開発した。

JICA は、プロジェクトの活動や成果、目標を関係者間で共有し、プロジェクトの計画策定から完了まで一貫性のある運営・管理体制を目指して、1990 年代初めから PCM 手法によるプロジェクト計画策定・管理手法に基づいて、技術協力プロジェクトの事前審査時にプロジェクト計画の概要表である PDM を作成し、相手国政府と合意するという仕組みを導入した。さらに、PCM 手法を取り入れたモニタリング・評価の手法も、技術協力プロジェクトのプロジェクト管理システムとして採用し、プロジェクトの現場での実践を数年間経て、2001 年度には、その基本的考え方・手法・手順・フォーム等を「JICA 事業評価ガイドライン」に取りまとめた。以後、全ての技術協力プロジェクトに対して、同ガイドラインに沿った事前・中間・終了時評価が行われることとなり、PCM 手法を学ぶ国際開発協力関係者が急増し、PCM 手法が普及するとともに、モニタリング・評価への理解と関心が高まった。

3. 評価の手法と実施体制の改善

1980 年代から 1990 年代にかけて、主要先進国では厳しい経済・財政事情を背景に行

政改革が行われ、ニュー・パブリック・マネジメントが導入された。この影響から国際開発協力にも結果重視マネジメントが導入され、成果管理の観点から、事前評価、中間・終了時評価、事後評価と、計画から実施中、実施後とプロジェクト・サイクルに沿った一貫性のあるモニタリング・評価システム、並びにモニタリング・評価からの学びを活用することの重要性が改めて確認された。

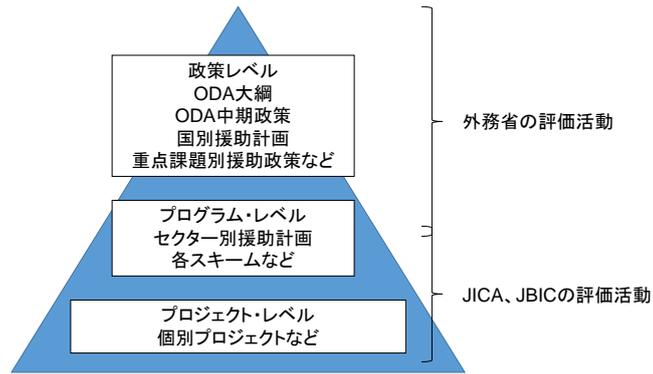
1980年代を通して、日本のODA実績額は増加し、1989年には日本の援助総額は約90億ドルとなり、米国を抜いて世界最大の援助国となった。日本のODAの規模が拡大するにつれて国民のODAに対する関心も高まり、ODAを効率的・効果的に実施するための学びを評価から得ることに加えて、ODAの透明性を高め、国民への説明責任を果たすためにも、評価の役割は重要性を増していった。

国際社会では、貧困削減やHIV/エイズ、環境等、地球規模の課題への対応が議論されるようになり、1996年には「DAC新開発戦略」、1998年には世界銀行の「包括的開発フレームワーク(CDF)」が発表され、続いて2000年には国連ミレニアム・サミットで具体的な成果指標達成を目指すMDGsが採択された。以降、国際開発協力及び評価は、こうした国際的目標達成を目指し、それらの達成への貢献度を意識して行われるようになった。援助効果の向上が重要であるとの認識が高まり、2005年3月には「援助効果向上に関するパリ宣言」が採択され、援助機関には援助政策や手続きの整合化と調和化を図ること、被援助国側には自助努力、説明責任、開発成果管理が求められた。

日本国内においては、2001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)」が策定され、行政機関が行う政策、施策、事務・事業の評価(政策評価)が全府省で行われることとなった。上記の通りODA評価はすでに外務省及びJBIC、JICAによって制度化・実施されていたが、同政策の策定に当たっては評価を義務付けるべき分野として検討され、政策評価法上、一定規模以上のプロジェクトについては事前・事後評価が義務付けられることとなった。

これと前後して、外務省は、1998年に発表された外務大臣諮問機関「21世紀に向けてのODA改革懇談会」最終報告書での指摘を受けて、2000年から2001年にかけて「援助評価検討部会」の下に「評価研究作業委員会」、続いて「ODA評価研究会」を設置し、外務省やJBIC、JICAに加え、他のODA関連省庁とも協力してODA評価のあり方を議論し、報告書を取りまとめ、外務大臣に提出するなど、評価実施体制の整備を進めた。ここでは、政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価を拡充すること、フィードバック体制の強化、ODA関係省庁の連携推進などが議論され、図1(次ページ)のような評価の実施体制と評価対象とすることについて提言が取りまとめられた。

これら提言を踏まえて、外務省はODA政策の企画・立案を行う役割を果たしていることから政策やプログラムを対象とした評価を重点的に行い、JICA及びJBICは、実施機関として個々のプロジェクトに対する評価を中心に担当し、戦略的に成果が必要とされるテーマやセクターについても評価を行うという実施体制の基本方針が固まった。



出所：外務省国際協力局（2007）を参照し作成

図 1：評価の実施体制と評価対象

2000年9月に、国際社会に適用する評価活動の定着と評価活動に係わる人材育成の推進を目指して、評価に関する研究者や評価を実践する実務家の研究と交流の場として「日本評価学会」が設立された。日本評価学会は国際開発協力における評価のみではなく、国内の公共事業や学校教育、福祉などに対する評価も対象とする。2008年からは評価に関する幅広い知識と技法を身につけた専門家を養成するために日本で初めての評価人材育成のための「評価士養成講座」を開始し、評価士の認定を行っている。

2003年にはODA大綱が改訂され、「(ODAの)効果的実施のために必要な事項」として評価の充実を掲げ、i) 事前、中間、事後と一貫した政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施すること、ii) 援助の成果を測定・分析し、客観的に判断すべく第三者評価を充実させ、政府自身による政策評価も実施すること、iii) 評価結果をその後の援助政策の立案及び効率的・効果的な実施に反映させること、が重要であるとした。こうした政策の流れを受けて、事前から事後まで一貫性のある評価を実施し、個別プロジェクトへの評価に加えて、プログラムや政策レベルの評価についても実施体制や手法の整備や強化が検討されていった。

2000年代半ば以降、ODA実施体制に改革があった。2006年8月に外務省では経済協力局及び国際社会協力部の一部が統合されて「国際協力局」が発足し、これに伴ってODA評価関連業務を総合的に行う部署として評価室が設置された。2010年6月に外務省は「ODAのあり方に関する検討」を行って、評価部門の独立性の強化と外部人材の登用、過去の事例から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し、2011年4月には国際協力局内に属していたODA評価部門を大臣官房に移管してODA評価室を設置した。2008年10月には、JICAとJBICの海外経済協力部門が統合して新JICAが発足し、これまでJICAでは企画・調整部内に設置されていた評価部門が評価部として独立した。以降、JICA評価部は技術協力プロジェクト、円借款事業、無償資金協力に対する評価を担当することとなった。

2015年に出された開発協力大綱では、開発協力の効果を最大化するために開発協力の政策立案、実施、評価のサイクルに一貫して取り組むという戦略性を確保すること、協

力の効果・効率性の向上と国民への説明責任を果たすために評価を行い、適切なフィードバックをすること、国民の理解と支持、国際社会における認知度・理解度を高めるために評価等に関する情報公開が重要であること、が述べられた。ODA 予算は引き続き削減傾向にあり、開発効果向上に向けた取り組み強化は一層強く求められている。外務省や JICA では、評価から得られた教訓や提言の活用のためにナレッジマネジメント強化を推進し、エビデンス（科学的根拠）に基づく効果の高い介入を計画するために技術協力プロジェクトにインパクト評価を導入するなど、様々な取り組みが実践されている。

以上、ODA における外務省及び JICA 等による評価の取り組みを中心に紹介したが、他の ODA 関連省庁、地方自治体、NGO、民間企業の CSR 活動など、国際開発協力の担い手は多様化しつつある。ODA 関連省庁や地方自治体も、2001 年の政策評価法以降、それぞれの行政システムの枠組みの中で内部評価を行い、報告書やウェブサイトを通してその結果を公表している。NGO や民間企業の中にも、評価活動を行い、ウェブサイトなどを通してステークホルダーへの評価結果公表に尽力する組織が増加している。

4. 評価活動実施及び評価結果公開の現状

外務省では、i) ODA の管理改善のため、及び ii) 国民への説明責任を果たすために、国別・地域別、重点課題別、セクター別、スキーム別など、政策レベル及びプログラム・レベルの評価を実施している（表 1）。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、外務省関係部署及び JICA 関係部署の担当者や有識者から構成される検討会での議論を経ながら、評価デザイン、評価の実施、報告書の作成を進めて、最終報告書は外務省ウェブサイトを通して公開されている。

表 1：外務省による ODA 評価実施状況（2005～2014 年度）

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合計
国別・地域別	5	6	5	5	5	3	4	3	3	39
重点課題別	3	2	3	0	1	1	2	1	3	16
セクター別	3	4	3	2	2	2	1	2	1	20
スキーム別	2	0	0	0	1	3	1	1	1	9
その他	1	0	0	2	1	0	0	2	2	8
合計	14	12	11	9	10	9	8	9	10	92

出所：「ODA 評価年次報告書 2015」、外務省、2015)

これらの評価は、DAC 評価 5 項目を踏まえて、開発の視点から、i) 政策の妥当性、ii) 結果の有効性、iii) プロセスの適切性の 3 つを評価項目として実施されている。また、評価の「見える化」を進めるために 2011 年度から評価結果のレーティングが導入された。同じく 2011 年度から「外交の視点」を評価項目に導入した。2015 年度に実施された外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件（2003～2013 年度）のレビュー（第三者評価）」報告書によると、対象期間中に実施された評価案件のレーティング結果は、政策の妥当性では全体の 90%が「極めて高い」又は「高い」、結果の有効性は全体の 94%が「効果があった」又は「ある程度効果があった」、プロセスの適切性は全体の 70%が「極めて適切に実施された」又は「適切に実施された」であり、2003～2007 年度の評価結

果と 2008～2013 年度の評価結果を比較すると全般的に改善がみられるとのことであった。

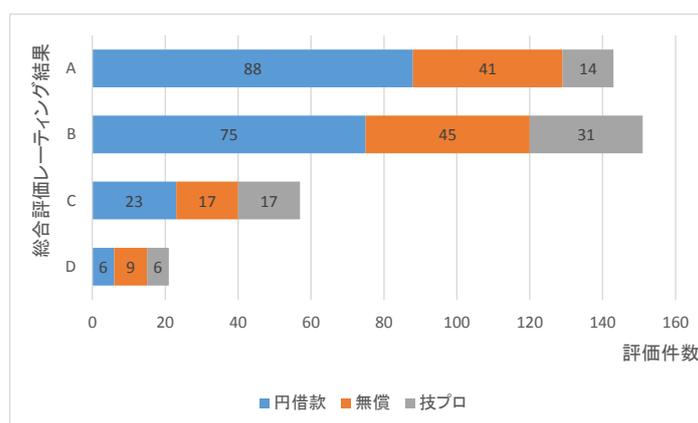
JICA は、i) PDCA サイクルを通じた事業のさらなる改善、ii) 日本国民及び相手国を含むその他ステークホルダーへの説明責任の確保を目的として、プロジェクト・レベル評価と特定のテーマや開発目標を切り口としたテーマ別評価を行っている。プロジェクトの事前評価及び実施中の事業進捗促進（モニタリング）は内部評価、事後評価は第三者評価によって事業評価ガイドライン及びハンドブックに沿って実施されている。新 JICA が誕生した 2008 年度は円借款事業に対してのみ、2009 年度は円借款事業と技プロ、2010 年は一部の無償資金協力も加えて事後評価が行われ、2011 年度からは円借款、無償、技プロに対して実施された（表 2）。各評価報告書は JICA ウェブサイトを通して公開されている。

表 2：援助形態別・年度別 JICA 事後評価実施状況

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合計
円借款	41	52	61	52	51	51	38	346
無償	--	--	17	32	36	26	18	129
技プロ	--	31	7	9	20	19	20	106
合計	41	83	85	93	107	96	76	540

出所：JICA 事業評価年次報告書 2009、2010、2011、2012、2013、2014

各プロジェクトの事後評価結果は①妥当性、②有効性・インパクト、③効率性、④持続性についてレーティングを行い、総合評価は JICA が定めたレーティング・フローチャートに沿って、「A（非常に高い）」、「B（高い）」、「C（一部課題がある）」、「D（低い）」の 4 段階でレーティングされる。2011～2014 年度に実施された事後評価の総合評価結果が A 又は B であったプロジェクトは 294 件で、全体の 79.0%を占める（図 2）。



出所：JICA 事業評価年次報告書 2011～2014 に基づいて筆者作成

図 2：援助形態別総合評価レーティング件数（2011～2014 年度）

JICA が 2012 年に取りまとめた「DAC 評価 5 項目の評価視点及び判断基準の標準化」報告書によると、他の主要援助機関は JICA のように全プロジェクトに対して事前・終了時・事後評価を厳密に実施していない（表 3）。

表 3：技術協力プロジェクトに対する援助機関別評価実施状況

	AFD	CIDA	DFID	GIZ	KfW	USAID	ADB	UNDP	世界銀行
事前	—	—	—	—	—	—	○	○	○
終了時	—	—	○	○	—	—	○	○	○
事後	○	○	—	○	—	—	○	—	○

注：「○」＝実施している、「—」＝実施していない

AFD＝フランス開発庁、CIDA＝カナダ国際開発庁、DFID＝英国国際開発省

GIZ＝ドイツ国際協力公社 KfW＝ドイツ復興金融公庫、USAID＝米国国際開発庁

ADB＝アジア開発銀行、UNDP＝国連開発計画

出所：「DAC 評価 5 項目の評価視点及び判断基準の標準化」報告書、JICA、2012 年）

JICA 以外で技術協力プロジェクトについて事前・終了時・事後評価を行っているのは、世銀と ADB の 2 機関であるが、これらの 2 機関は、その実施時期についてガイドライン等で規定していない。また、DAC 評価 5 項目に沿って評価を行うことをガイドラインで規定しているのは、AFD、GIZ、KfW であり、他の援助機関は DAC 評価 5 項目の全てを用いているわけではない。世銀と ADB は DAC 評価 5 項目をそのままは使っておらず、評価 5 項目に対応する評価項目を多くカバーした評価を行っている。

同報告書によると、JICA のように評価ガイドラインによってどの評価項目にどの視点を評価すべきかを定めて実践している主要援助機関はない。また、他の援助機関では評価でカバーすることを規定している項目であっても評価結果が報告書に示されていないケースも多いとしている。JICA は、事業評価ガイドラインに示された評価基準や手法に沿って、全対象プロジェクトに対する事後評価の実施と報告書の公開を目指しており、この状況は他の主要援助機関に比較して突出しているとされる（JICA、2012）。

なお、JICA では 2014 年度から開始した技プロにおいて中間レビュー、終了時評価を廃止して、6 か月ごとのモニタリングによるプロジェクトを実施することとした。新しく導入されたモニタリング・システムでは、JICA 指定のモニタリング項目（活動報告、成果発現状況、解決すべき実施上の課題・懸案事項、プロジェクトの進捗及び成果に正又は負の影響を及ぼす外部要素等）について、技プロチーム（コンサルタント）は被援助国側カウンターパート機関と共同で確認の上、モニタリング・シートを作成して JICA 現地事務所に提出する。モニタリング結果の公開の有無及びその方法について情報を得ていない。

実施している評価の全体像及び評価結果の概要を伝えるため、外務省は、1981 年に事後評価を実施して各評価の報告書を作成し、1982 年からは「ODA 評価年次報告書」（2010 年までは「経済協力評価報告書」）を毎年公表している。JBIC は 1975 年に日本で初めて事後評価を実施し、以後、内部評価・事後評価を中心としてその評価結果に基づいてフォローアップ業務を行い、1991 年からは「円借款案件事後評価報告書」を毎年公表してきた。2008 年の新 JICA 誕生後は円借款案件の事後評価結果は、JICA が 1995 年から発行している「事業評価年次報告書」に含められて公表されている。これらの年次報告書は、いずれも ODA 評価の背景や目的、当該年にそれぞれが実施した評価結果の概要を示すとともに、簡潔な報告書やレーティングの導入、写真や図表の活用、

好事例なども紹介されて読みやすく工夫された構成となっている。

5. 評価の努力は国民に伝わっているか

上記の通り、外務省及び JICA は、i) ODA 改善のための学びを得ること、そして ii) 国民に対する説明責任を果たすことを目的として、数多くの評価を行って評価結果を報告書に取りまとめ、それぞれのウェブサイト等を通して公開している。国内の行政改革や法制度、ODA 及び ODA 評価の国際潮流、自らの評価実践経験などに基づいて、自らの評価手法や手順、実施体制についても試行錯誤を重ね、改善に尽力している。

評価の 1 つ目の目的である「ODA 改善のための学びを得る」には、評価から役立つ情報がタイムリーに生み出されて案件形成プロセスや実施に活用されなくてはならない。これについては、外務省及び JICA において、これまでの評価から得られた提言や教訓の整理・分析を行い、それに基づいてナレッジマネジメントを強化するなど、様々な工夫と努力が行われている。2 つ目の目的「国民への説明責任」についても、評価報告書や年次報告書を分かりやすく、かつ魅力あるものとなるように取りまとめて、ウェブサイトを通して公開するなどの努力がなされている。

どちらの目的についても、現在の評価活動がどの程度成果をあげているかについては不明であるが、ODA 関係者だけの思い込みに頼らず、評価結果のユーザーに、「現在の評価活動及び公開方法に満足しているか」、「タイムリーで役立つ情報とは何か」を広く問うてみる必要があるのではないか。

例えば、確かに評価報告書はウェブサイトで公開されているが、入手希望者がアクセスしなければこれらの情報は得られない。いかに簡潔で分かりやすい報告書を作成したとしても、ODA 関係者や ODA に関心がある者以外の一般国民によって読まれて、ODA に対する理解や支持の拡大につながることは期待できない。

また、国民がアクセスをして評価報告書を読んだとして、評価実施機関が「簡潔に分かりやすく取りまとめた」と考えて公開している評価報告書をどのように理解しているか、についての調査はほとんど行われていない。

ここで、筆者が非常勤講師を務めている東京大学工学部「プロジェクト・マネジメント」の講義で 2014 年冬学期に受講した 52 名の学生から提出された「JICA 事後評価に対する簡易メタ評価（評価の評価）レポート」から得られたデータを紹介する。

簡易メタ評価では、JICA ウェブサイトから学生が独自に選択した事後評価報告書（2010～2014 年度 12 月までに公開された報告書）を読んで、i) 情報・データ収集方法は適切か、ii) 収集情報・データは信頼できるか、iii) 評価結果とその根拠は妥当か、iv) 公平な価値判断がなされているか等についてレポートを取りまとめた。なお、同講義では、学生がレポートを作成するまでに、12 回にわたって ODA の概要やプロジェクト・サイクル、プロジェクト管理の仕組みや実践、モニタリング・評価制度や評価活動の現状や課題について講義をしていることから、52 名の学生は ODA 及び

ODA 評価についてある程度の知識を有しており、筆者の講義から多少なりとも影響を受けた可能性があるものと推測される。

評価報告書を読んで、「その評価結果に納得した」学生は 12 名（全体の 23.0%）、「概ね納得したが、問題点あり」とする学生は 17 名（同 32.7%）、「納得できない」とする学生は 23 名（44.2%）であり、「納得できない」とする学生の人数が最も多かった。「評価結果に納得した」学生は、JICA が第三者評価を行っていることを評価し、報告書が論理的に取りまとめられていると指摘している。「納得できない」、「概ね納得したが、問題あり」とした学生には、「報告書が示す根拠に納得できない」又は「評価結果（レーティング）に至る経緯が不明である」とするものが大部分で、中には、「レポートが簡潔すぎて、そもそも評価対象プロジェクトが何を目指し、どんな成果を上げてきたのかがわからない」という意見もあった。

簡易メタ評価を行った学生が指摘した主な問題点は、以下のように整理される。

- (1) 報告書について：もともとのプロジェクトの概要がわかりにくく、一般的でない用語がたくさん使われていてわかりにくい。冒頭にある評価の要旨と報告書最後の評価の結論がほとんど同じ内容であり不自然であり、20 ページ未満の報告書では、示された根拠の妥当性を確認することは難しい。
- (2) 調査項目について：会議開催回数や会議への参加者数など、プロジェクトの成果やアウトカムの根拠となりえないデータが使われたり、調査項目と目標との因果関係が不明であったり、交通分野など専門性に欠けるデータ収集・分析が行われているケースがある。
- (3) 情報源について：インタビュー先がプロジェクト関係機関（者）中心であること、統計等はプロジェクト関係機関から提供された二次データが大部分であること、プロジェクトから正の影響を受けた受益者（優秀な受益者）に対するインタビューや質問票調査が中心であることなどから、公正な判断が行われていると理解しにくい。報告書全体がプラスの評価結果へ誘導するように書かれている印象がある。
- (4) 質問票調査について：対象者数が受益者数に対して非常に限定的であり、質問票調査の対象者選定方法が不明確な場合が多く、対象者数が十分でないにもかかわらず質問票調査結果が有効性やインパクトの主要（又は唯一の）根拠とされていることは疑問である。
- (5) 評価結果について：正負の両方の結果が出ているのに判断の過程が示されないままレーティングが行われていること、或いは根拠となるデータが集められなかったのに推測によってレーティングが行われていることなど、評価結果に至る経緯や判断基準が不明確である。
- (6) 提言・教訓について：示されている提言や教訓には、個別プロジェクトの実施に係る些末的なものや評価をしなくてもわかる一般的なものが多い。さらに、評価

から学びを得ることが目的の一つであるのに「教訓なし」とする報告書もある。

- (7) 評価者について：評価者の資質や専門性が不明である上に、たった一人の評価者が評価を担当していること、そのたった一人の評価者が一年間をかけてどのような調査・分析を行ってこの評価結果に至ったのかが不明であることなどから、評価の信頼性に疑問を持ってしまう。

以上は、科学的手法に基づいて実施された調査から得られた情報ではなく、学生がどの報告書を選んだかによって結果は異なってしまう。しかし、彼らの意見には、事後評価とその報告書を改善するための貴重で実質的な情報が含まれていると考える。

6. 評価の課題

日本の ODA 評価においては、上記の通り、国際的潮流や日本における ODA 政策や実施体制の変化に対応しながら、評価の手法や実施体制改善への様々な工夫と努力が積み重ねられてきた。が、一方で「評価をしなくてはならないからともかく評価をする」という意識が強すぎたり、評価担当部署の独立性を重んじたことはいいが、評価がプロジェクトの現場と乖離したりして、「評価のための評価」という現状になってはいないか、という懸念を持ってしまう。

今一度、「i) ODA 改善のための学びを得ること、ii) 国民に対する説明責任を果たすこと」という評価の目的に立ち返ってみることが必要と考える。

「評価から学びを得る」という目的について、学びを得るべき主な対象者は、ODA 関係の政策決定者、案件形成や計画策定に携わる担当者、ODA の現場で活動する専門家やコンサルタント等であろう。彼らは、評価から「計画策定や実施に有益な実践的、具体的な情報がタイムリーに提供」されるのでなければ評価から積極的に学ぼうとはしない。一定規模以上の全案件に対して事後評価が実施されているが、果たして完了後 3 年～5 年経過した個別プロジェクトについて実施される事後評価から、意思決定や現場で活用できる生きた情報をタイムリーに得ることができるのであろうか。

ODA では援助形態間の連携やセクターを超えた連携、或いはプログラム化が進められている。プログラム評価の重要性は以前から指摘されているものの、到達目標への道筋を示した体系図に基づいた構造的な評価は実現していない。評価から学びを得て、より効率的で質の高い ODA の実施につなげるためには、プログラム・アプローチが拡充され、インパクト・レベルの目標への貢献度に関する評価と、個々のプロジェクトの実施プロセスやアウトプット、アウトカムの達成状況を確認する評価（またはモニタリング）の両方を組み合わせて行うことが必要と考える。さらに、全プロジェクトに対して事後評価を行うのではなく、各途上国の開発目標やセクター別の上位目標への貢献に対する評価に重点を置き、或いは日本の ODA 政策に対する評価に重点を置き、適切な学びが得られるように選択的で深度のある評価を行うことが検討されるべきではないか。

もう一つの目的である「国民への説明責任を果たす」ことについて、日本の ODA では、

ODA 関係者のみならず一般国民が読んでもわかりやすい評価報告書の作成を進めている。しかし、両者を満足させるような報告書を作成することは不可能である。ODA 関係者に有益な報告書（評価結果から学ぶための報告書）と、一般国民に日本の ODA の貢献を理解してもらうための報告書（説明責任を果たすための報告書）は、構成も内容も異なるはずだ。一つの評価報告書で両方を満たそうとするのではなく、「どの評価を、何のために、誰のために行うのか」を整理して、評価の実施体制と評価結果の公開方法を見直すことが必要と考える。

説明責任や透明性という点からは、現在の「第三者評価」の第三者性について、実施機関を主なクライアントとするコンサルタントが評価者となっていること、その評価者が実施機関からのコメントを踏まえて報告書を最終化していること、事後評価は一人のコンサルタントが担当し、その評価者の適切性は明示されていないことなど、上記で紹介したように東大生からも疑問が上がっており、検討すべき課題は多い。

評価結果の活用については、実施機関の評価担当者だけでなく、評価結果のユーザーである ODA の意思決定者や実施機関担当者、コンサルタントや専門家などに率直な意見を聞いてみる必要があるのではないか。国民への説明責任については、国民がどのような情報を求めているのか、どのような示し方が分かりやすく、かつ納得できるのかについて、国民に対して広く調査をして、彼らの参加と協力を得ることが重要と考える。

「評価結果を活かして ODA 事業が改善され、また国民からの理解を得ることに役だった」というような評価結果の利用に焦点が当てられず、評価のための評価が行われたままでは評価活動は形骸化してしまう。関係者に影響を与えるという社会的学習を促進することこそ評価活動の重要な役割であることを念頭に置いて、今後も評価活動の改善へ向けて、援助関係者の努力と組織的取組が期待される。

参考文献

- JICA（2004）「プロジェクト評価の手引き 改訂版 JICA 事業評価ガイドライン」
- JICA（2008～2014）「事業評価年次報告書」
- JICA（2012）「DAC 評価 5 項目の評価視点及び判断基準の標準化報告書」
- JICA（2014）「JICA 事業評価ガイドライン（第 2 版）」
- JICA（2015）「JICA 事業評価ハンドブック（Ver.1）」
- OECD（1991）「円借款事業評価報告書」
- 外務省（1997～2010）「経済協力評価報告書」
- 外務省（2011～2015）「ODA 評価年次報告書」
- 国際開発センター（IDCJ）（2010）「政策レベルの ODA 評価（手法・体制）にかかる調査報告書」、外務省
- IDCJ（2014）「過去の ODA 評価案件（2003～2013 年度）のレビュー（第三者評価）」報告書、外務省
- 牟田博光・源由理子（2008）「日本の開発援助評価における課題と展望」、湊直信、藤田伸子編著『開発援助動向シリーズ 5 開発援助の評価とその課題』、第 1 章、FASID

三輪徳子（2007）「開発援助評価」、三好皓一編著『評価論を学ぶ人のために』、第15章、世界思想社

源由理子（2009）「評価の評価（メタ評価）－その概念整理」、総務省行政管理局『諸外国における政策評価のチェックシステムに関する調査研究報告書』、第1章、財団法人行政管理研究センター

OECD-DAC（2013）”The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development

インターネット検索資料

外務省ウェブサイト：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>（2015年12月27日閲覧）

JICAウェブサイト「事業評価」：<http://www.jica.go.jp/activities/wvaluation/index.html>（2015年12月27日閲覧）