No. 2

ODA評価セミナー
～より良いODA評価に向けて～

報告書

JICA LIBRARY
J 1162362 [6]

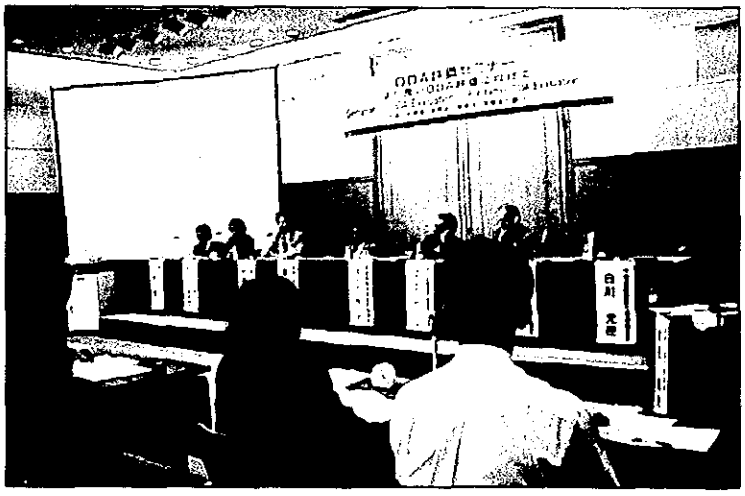
日時：平成12年9月29日（金）9時30分～16時30分
場所：国際協力事業団国際協力総合研修所
主催：外務省、国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）

企評
JR
01-01

2000年9月29日、外務省、国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）の共催で、JICA国際協力総合研修所において「ODA評価セミナー：～より良いODA評価に向けて～」が開催された。一般公募による参加者の他、国内外の援助関係者、途上国関係者等200余名の参加を得、ODA評価の役割と意義および今後のあり方についての議論を行った。

セミナー風景

パネル・ディスカッション



質疑応答

1162362[6]

目　次

写真
プログラム（和）…… 5
プログラム（英）…… 7

Ⅰ．議事内容

歓迎の挨拶
河合 三良　財団法人国際開発センター会長 …… 11
荒木 清寛　外務総括政務次官 …… 11

第1セッション「ODA評価とは? DACメンバーの評価システム概観及び事例研究」…… 13
援助評価における課題　ニール・デーベルスタイン（DAC評価作業部会議長）…… 15
わが国のODA評価に対する国民の視点　杉下 恒夫（茨城大学教授）…… 21
援助評価システムの現状と改善に向けた取り組み　下村 恭民（法政大学教授・国際協力銀行監事）· 25

第2セッション　自由討論・質疑応答 …… 29

第3セッション　「評価結果のフィードバック」…… 45
プレゼンテーション
DAC　ODA評価ワークショップの成果:廣野 良吉（成蹊大学名誉教授・帝京大学教授）…… 47
評価の役割及びフィードバック:村尾 信尚（大蔵省理財局資金第二課長）…… 53
途上国へのフィードバック:ケンペン・ポルセナ（ラオス首相府副大臣）…… 55
評価担当部局の役割と責任:三好 皓一（国際協力事業団 企画・評価部次長兼評価監理室長）…… 57
コメンテーターとのディスカッション …… 61
フロアーとのディスカッション …… 71

閉会の挨拶
斉藤 邦彦（国際協力事業団総裁）…… 77

Ⅱ．プレゼンテーション資料・配布資料 …… 79
ニール・デーベルスタイン（DAC評価作業部会議長）…… 81
杉下 恒夫（茨城大学教授）…… 89
下村 恭民（法政大学教授・国際協力銀行監事）…… 91
廣野 良吉（成蹊大学名誉教授・帝京大学教授）…… 105
村尾 信尚（大蔵省理財局資金第二課長）…… 109
ケンペン・ポルセナ（ラオス首相府副大臣）…… 119
三好 皓一（国際協力事業団 企画・評価部次長兼評価監理室長）…… 123

ODA評価セミナープログラム

―より良いODA評価に向けて―

月29日（金）

09:00　受付

09:30　歓迎挨拶

議　　長：河合三良 財団法人国際開発センター会長（元行政管理庁事務次官）
開会挨拶：荒木清寛 外務総括政務次官
司会進行：牟田博光 東京工業大学教授（ODA評価研究会委員長）

10:00　第一セッション

「テーマ:ODA評価とは?：DACメンバーの評価システム概観及び事例研究」

援助評価における課題：ニール・デーベルスタイン DAC評価作業部会議長
我が国のODA評価に対する国民の視点：杉下恒夫 茨城大学教授（元読売新聞編集局専任部長）
援助評価システムの現状と改善に向けた取り組み：下村恭民 法政大学教授・国際協力銀行監事

11:00　休憩

11:15　第二セッション（自由討論：質疑応答）

12:30　昼食

14:30　第三セッション（パネル・ディスカッション）

「テーマ：評価結果のフィードバック」

DAC　ODA評価ワークショップの成果：廣野良吉 成蹊大学名誉教授・帝京大学教授
評価の役割及びフィードバック：村尾信尚 大蔵省理財局資金第二課長（前主計局主計官）
途上国へのフィードバック：ケンペン・ポルセナ ラオス首相府副大臣
評価担当部局の役割と責任：三好皓一 国際協力事業団企画・評価部次長兼評価監理室長
コメンテーター：白川光徳 外務省経済協力局評価室長、コリン・カーク・英国国際開発省評価部長、
ロブ・ヴァン・デン・バーグ オランダ外務省政策・援助実施・評価部長、
下沢嶽 シャプラニール＝市民による海外協力の会事務局長

自由討論

16:30　閉会挨拶

斉藤邦彦 国際協力事業団総裁

Seminar on ODA Evaluation

— For Better ODA Evaluation —

29 September 2000

09:00 Registration

09:30 Welcome Address

Chair : Mr.Saburo Kawai,Chairman,International Development Center of Japan

Opening Address: Mr.Kiyohiro Araki,State Secretary for Foreign Affairs

Facilitator : Prof.Hiromitsu Muta, Tokyo Institute of Technology

10:00 First Session

Theme: What is ODA Evaluation? : Overview of DAC* members' evaluation systems and case studies

- Current Issues in Aid Evaluation: Mr.Niels Dabelstein, Chair, DAC Working Party on Aid Evaluation
- Japan's ODA Evaluation from the Public Perspective: Prof.Tsuneo Sugishita,Ibaraki University
- Attempts of Improving Evalution System:The Case of JBIC: Mr.Yasutami Shimomura, Professor,Hosei University /Auditor, Japan Bank for International Cooperation

11:00 Break

11:15 Second Session **Free Discussion: Questions and Answers**

12:30 Lunch

14:30 Third Session **Panel Discussion**

Theme: Feedback of Evaluation Results

- Summary and Conclusion of the DAC Evaluation Workshop in Tokyo: Prof. Emeritus Ryokichi Hirono,Seikei University / Teikyo University
- Role of Evaluation and Evaluation Feedback: Mr.Nobutaka Murao, Director of the Fiscal Investment and Loan Appropriation Division, Ministry of Finance
- Feedback to Partner Countries: Ms.Khempheng Pholsena,Vice-Minister to the Prime Minister's Office, Lao P.D.R.
- Role and Responsibility of Central Evaluation Unit: Mr.Koichi Miyoshi, Deputy Managing Director of the Planning and Evaluation Department & Managing Director of the Office of Evaluation and Post-Project Monitoring, Japan International Cooperation Agency

Commentators:

Mr.Mitsunori Shirakawa,Director of Evaluation Division, Economic Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs
Mr. Colin Kirk, Head of Evaluation Department, Department for International Development, United Kingdom
Mr.Rob D.van den Berg, Director, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, Netherlands
Mr.Takashi Shimosawa,Secretary General, Shapla neer-Citizens' Committee for Overseas Support

Free Discussion

16:30 Concluding Address

Mr. Kunihiko Saito, President of Japan International Cooperation Agency

*Development Assistance Committee, Organization for Economic Coopration and Development (OECD)

I. 議事内容

歓迎の挨拶

河合 三良（財団法人国際開発センター会長）

本セミナーは外務省、JICA、JBICの共催によるものですが、日本の援助関係者だけでなく、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）メンバーの評価専門家の方々のご参加も得た、国際的セミナーです。たまたま今週初めの25日に、評価全般を扱う評価学会が創立されました。この意味でも、本セミナーは誠にグッド・タイミングであると思います。このセミナーを通じて、日本において、ODA評価に関する理解が深まると同時に、外務省、JICA、JBICを初めとするODAに携わる関係者が、多くを学ぶことを期待しております。ODAは日本の外交の重要な活動分野であります。外務省を初め、JICA、JBICという公的な立場でこのセミナーを開催するのも、ODAという重要な外交分野における評価の意義が、かつてなく高まっていることの表れだと思います。

荒木 清寛（外務総括政務次官）

最近、政府の施策が適切になされたかという観点から、政策評価に関して内外の関心が高まっております。わが国においても、来年度から政府関係省庁に「政策評価」の制度が導入される予定です。わが国のODAについては、昨今の厳しい財政状況もあり、その意義は何か、効果的・効率的に実施されているのかについて、国内において改めて問われております。また、量的拡大から質的向上への転換が強く求められております。その意味で「評価」の重要性が益々高まっていると言えるでしょう。また、国際的にも、ODAにおける評価の役割を重視しようとする流れが強くなっていると承知しております。このような「評価」を取り巻く状況において、このセミナーが開催されますことは、まさに時宜を得たものと言えます。

わが国のODA評価体制はDACからも高い評価を受けておりますが、まだまだ改善の余地があると思われます。現在、外務省、国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）は、ODA評価体制の改善に向け様々な努力をしております。言うまでもなく「ODA評価」の意義は、それが援助事業の内容を改善し、よりよい政策作りに生かされることです。納税者たる国民の皆様にODAの成果を明らかにしていくとともに、より効果的・効率的な援助に役立つ評価を行っていきたいと考えております。

昨日まで3日間にわたり、評価のフィードバックをテーマにしたDACのワークショップが、この国際協力総合研修所で開催されました。本日は、DACや途上国の援助関係者、日本で活躍するODA評価の専門家や有識者の方々がお集まりです。参加者の皆様により活発な議論が行われ、国民の皆様がODAやODA評価に対する理解を一層深めていただくことを希望して止みません。またこのセミナーを通じて、援助に携わる外務省、JICA、JBICを初めとする関係者が多くを学び、ODA評価体制の改善に役立てていただきたいと願っております。

第1セッション

「ODA評価とは? DACメンバーの評価システム概観及び事例研究」

援助評価における課題：
ニール・デーベルスタイン（DAC評価作業部会議長）

わが国のODA評価に対する国民の視点：
杉下 恒夫（茨城大学教授）

援助評価システムの現状と改善に向けた取り組み：
下村 恭民（法政大学教授・国際協力銀行監事）

援助評価における課題
ニール・デーベルスタイン（DAC評価作業部会議長）

今週1週間は評価に関する非常に重要なイベントがありました。まず日本評価学会の発足、DAC東京ワークショップ、そしてこのセミナーと3本立てとなっています。今日のこのようなセミナーが開催されることは、ODAに対しても評価に対しても大変重要なことだと思います。

ODAに携わる者として、私たちは非常に開かれていますし、ODAの透明性も高いと自負しています。

日本の方々は、日本の援助評価、そしてもうひとつはその援助評価システムそのものを、何とか強化しようということで努力されていると思っています。日本の評価予算は、今年20%くらい増えてたと聞いており、これは評価が注目を浴びていることの証ではないかと思います。私自身も皆さんのこのようなご努力を是非支援したいと思いますし、私が戻りましてから自分の予算当局に対して、「日本ではこれだけやっているぞ」とアピールし、予算増を求めたいと思います。

DACにおいては、援助プログラム・政策は体系立ったもの、かつ客観的なものでなくてはなりません。そしてそれらを、例えば、効率性、目標達成度、インパクト、妥当性、自立発展性といったような視点でもって評価しなければなりません。これらの視点は一般の援助評価の定義として受け入れられているものです。DACにおける評価の目的は、今後の援助政策、そして実施プログラム・プロジェクトを改善するために使うということです。過去の活動の教訓から学ぶというのがその主旨ですが、過去だけでなく、現在のプロジェクトを評価をすることも重要です。いずれにしても、我々が行っている援助をさらに改善することが狙いです。それからもうひとつ、アカウンタビリティーというものを担保するという狙いがあります。政治家に対して、そしてまた一般の人々に対してそれらの情報を提供し、信頼を勝ち取るということです。

評価システムというものは、DACメンバー国によってそれぞれ異なると思います。国連機関、国際金融機関によっても違うと思いますし、日本においても、JICAとJBICの間で違いがあると思います。しかし、どの機関の場合でも、評価という機能は備わっていると思います。いかなる機関であってもこの評価のための方針が必要です。評価ガイドラインにおいて組織・事業の中での評価の役割を明確に定義付けること、そして、評価を政策立案や事業実施から独立した公平なものにすることの2点は、評価システムを確立するうえで非常に重要な原則です。評価というのは学習の機会です。そして、我々がやっている事を批判的な目で見るということです。これは、あまり人気を博する事ではありません。例えば、あなたはあまりにも批判的だということで、逆に批判されることもあり得ます。ですから評価というのは、組織の中でも高いレベルで独立性を確保していることが必要ですし、保護されることが必要です。国によっては、法律でこの独立性を保障しているところもありますが、私たちのようなところでは、むしろそうではなく慣習として、独立を認めるということになります。

しかしずっとそうしていますから、あたかも規則や法律があるかのような形にはなっています。

評価をうまく機能させるためには、やはりルールや規制といったものも必要ですが、そのためには同時にエバリュエーション・カルチャーというものも必要です。トップのマネージメントの人たちからの支援なくしては決して評価は成功しませんので、このトップの人たちが、まず評価の大切さを認識する必要性があると思います。この評価において必要な事、非常に大切な事を、マネージメント・チャンピオンシップと私は言っています。評価というものは時として非常に批判的になってしまうこともあるため、問題が発生した場合には、評価する側とされる側との対話が必要であるということを認識しなければなりません。従来は、何か問題があると一部の官僚はそれを隠そうとしました。例えば、私のところも80年代、評価はあるにはあったのですが、このような運営のやり方をあまり真剣に受け止めてはくれませんでした。そして内部批判をすると、それに対して建設的な対話や改善をしようといったような風潮はなく、むしろ何とか抑え込もうとするようなことがあったように思います。ですので、さまざまな機関は、このような討議のために開かれているべきだと思いますし、そして一緒になって問題に対する解決策を見出そうとする姿勢が必要だと思います。

それからもうひとつ、評価者もまた、評価プロセスにおいて評価結果の利用者を取り込むことが必要です。従来の評価のやり方というのは、あたかも監査のようでした。誰かが来てその人がやっているものを見て、そこで良いか悪いかは別として評価をし、報告書を作り、そして本人に渡します。本来は、その中で、評価される側の主体性が必要で、こういったプロセスに関与する全ての人たちが参加するということが必要ですし、これこそがエバリュエーション・カルチャーと言えるかと思います。もしそれが存在しないのであれば、是が非でもこういったものを育成しなければならないと思います。しかしそのためには、評価が信頼性と質の高いものでなくてはなりません。ですから、これは両者について、さらに努力が必要になるかと思います。では、実際にこういった評価の利用者は誰かというと、まず政策立案者です。評価を見れば目的を達成したかどうかわかります。第2の利用者は、いわゆるトップのマネージメントの人たちです。彼らは評価結果を見て、新たな仕事のやり方を編み出し、そこから教訓を学んで新たなテクニックを導入し、将来もっとよいやり方を見出していく必要があります。第3の利用者は途上国で、彼らもまた私たちと同様の教訓を学ぶ必要があると思います。そして彼らは、後日自己評価をするということになるかと思います。第4の利用者は一般の人々で、彼らもこういった開発の成果について知る権利があります。

さて、では私たちが何を評価するのかということですが、これもまた国や機関によって違います。従来私たちは、個々のプロジェクトごとの評価を行ってきました。これは非常に明確なものです。具体的な目的もありますし、インプット、アウトプットを考慮して、その上でインパクトがどうであったかを測定できます。しかし次第にいろいろな国や機関が、国別また分野別のプログラムの評価を行うようになってきました。これは非常に大変なことですが十分できると思います。また、技術移転をする場合のメカニズム、信用供与、無償援助というものを称して、私たちは援助のための道具、インストゥルメントと呼んでいますが、

そういったものの評価も行われ始めています。さらに、いわゆるテーマ別の評価として、ある政策がトップレベルにおいて本当にきちんとした戦略として具現化されているのか、さらにそれがプログラムやプロジェクトに具現化されているかについても評価をしています。その効率性などを測ることもできます。いろいろな管理面での手続きがどうなっているか、また、開発援助の観点から人権問題に関してどのような形で行われているのかということを評価することもできます。このように、現在ではいろいろな方法で評価が可能になり、従来の個別プロジェクトの評価から大きく進歩してきているわけですが、これは実際の現場においても、また政策の場面においても、非常に大事なことです。

先日のDACワークショップのディスカッションの中で、援助の形態が変わってきているという話が出ました。いろいろなプロジェクトやプログラムを通じて供与する援助の形が、次第に変わってきたということです。例えば、グッド・ガバナンスです。10年前にはグッド・ガバナンスは問題になりませんでした。世界の分裂のあり方を見てみますと、政治の競争の一環として援助を供与するということがありましたが、そういうことではなく、最近は全般的にグッド・ガバナンスが問題になってきています。そしてまた人権の問題、さらには民主化の問題というのが非常に大事なことだと考えられています。そのような中でパートナーとの政治的な対話が大事であるということ、プログラムやプロジェクトに関しても、どういう形で実行されていくかをモニターすること、そしてそれについての対話を行っていくことが非常に大事だということが意識され始めています。これらは非常に神経のいる問題であり、それは評価においても同様です。例えば人権問題に関する援助の場合、政府、NGOあるいは市民団体などからの支援がありますが、それらの支援が必ずしも全てその国の政権寄りというわけではないのです。そのような関係がある中で、市民団体のやり方や種類、その効果なども評価していかなければなりません。このような点からも、私たち評価担当者に大きな負担がかかってきているということが言えると思います。近年は、人道的な援助もまた、開発援助の中では非常に大きな役割を示すようになってきました。5、6年前は状況が異なり、特に、人道的な援助に関して評価をするということは全く必要ないと考えられていました。命というのは何があっても助けなければならないのですから、コストと効率のことばかり考えることはできないと言われていました。しかし、効率的なやり方をすることによって、さらに多くの人命を救うことができるのだという認識の下に、人道的な援助というものをどのような形でやればよいか、そしてどのように評価していけばよいかということを考えるようになってきたのです。これには非常に長い時間がかかりました。現在の社会においては紛争が多発しているわけですから、紛争解決後に人道主義的援助を提供しなければならないという状況が発生しており、これもまた非常に難しい問題です。人道主義的な援助と開発援助との間に少し違いがあるわけです。しかしそのような中において、どのような評価をするかが問題です。それらの援助の目的は何か、そしてその目的がどのように達成されているかを短期間で評価することは非常に難しいわけですが、紛争後にどのような形で復興事業が実施されているかを中心に見ていかなければならないと思います。

もうひとつ、まだ評価の中では十分とらえられていない部分ですが、新たに登場してき

た分野があります。それは、紛争が起こりかねないようなところにおいても、援助が行われるようになったということです。これはアフリカでもアジアの一部の国でも同じです。援助を行うことによって紛争を和らげることができる、あるいは紛争を発生させないために援助を使うことができるわけです。援助することによって社会を再建するひとつのきっかけを与えるのです。そして、紛争を誘発するようなきっかけを少なくすることができるのです。一方、開発援助が紛争の原因となることもあるため、どういう形で援助が配分されていくのかを調査し、バランスのとれた援助を行うためにどういう援助をすべきか、という視点も、評価を行ううえで非常に大事になります。評価の観点からの研究は始まったばかりですが、非常に大事な分野です。

新しい点として、あと二つ指摘できることがあります。そのひとつは、プロジェクトの重点がセクター・プログラムに移行してきているということです。昔は非常に具体的なプロジェクト・ベースでいろいろと援助しており、また、そのやり方でよいということでした。しかしデンマークでは今、セクター・プログラム・システムと呼んでおりますが、単に、ヘルスセンターとか、何キロの道を作るということだけではなく、例えば、運輸部門、医療部門、あるいは保健衛生部門に関しまして、いろいろな政策対話などにも取り組むようになってきています。ドナー国として、ドナー・コーディネーション（援助協調）が非常に大事になってきています。援助においてドナー・コーディネーションは非常に難しい課題ですが、これをやることによってだんだんと熟達していくのです。そういう中で私たちは、パートナーシップ（連携）の重要性を認識するようになってきております。いろいろな政策あるいは戦略を提示することによって、どのような形で援助を行えるかについて、対話を行うようになってきました。パートナーシップを組むためには、お互いに平等でなければならないわけで、どのような形で平等を確保するかが非常に大事です。きちんとした評価の能力をつけるということも、一種のパートナーシップを組む上での理由になるのです。この10年間、特にアジアの諸国において、前向きな動きがいろいろと出てきており、また、ラテンアメリカでも出てきています。アフリカはそれほどではありませんが、次第に出てきています。この、評価能力の向上という課題は、評価の需要の高まりを表すものでもあります。

その他にも課題があります。例えば、どのような形で貧困に対する開発効果を測定すればよいかということも問題になっています。これについては、DACでワークショップを設けて検討していますし、来年にもまた新たなワークショップで方法論について検討することになっています。そしてまた、ODAと貧困とのつながりを明確にして、明らかにしていこうという動きがあります。さらには、ドナー国のいろいろな援助と実際のセクター・プログラムから、それがどのような結果を生んでいるかについてのリンケージを見ていくことが大事です。また、評価実施のタイミングも大事です。激動的に変化している社会において、どのような形でその援助の評価ができるかということです。例えば、10年前に考案され、8年前に承認され、5年前に実施され、そして昨年完成したプロジェクトなどについては、どうやって評価したらよいのかということが問題になります。実際には、最初から考えると10年も経ってしまっているものなので、発想からそれだけ時間がかかっているものに関しては、

どの時点をとってどのようにして評価をし、その評価の結果をどのような形で学習効果のある形で学んでいくかということが問題なのです。そういう意味で、時宜を得た評価の実施が大事です。どこを改善していけばよいかということを、タイムリーに学ぶことも非常に大事です。

さらにまた、政治家、政策運営者、事業実施担当者たち、一般大衆といろいろなターゲット・グループがあり、それぞれが情報を必要としていますが、評価の中でも違った情報を求めています。この3日間にわたり、どのような形でフィードバックを現実的に実施することができるのかということについても取り上げられました。これについては午後にも出るかと思いますので、フィードバックに関しては取り上げません。また、ドナー国の調整と協力という問題ですが、これは重大な点ですし、また、パートナーシップという概念もどんどん打ち出して、そして評価していかなければならない概念です。

そして次は、援助はうまくいっているのかという問題です。評価担当者としてはそれが問題になります。開発援助について、どのような効果があったかということについての評価は、従来からしばしば行われてきました。しかし、開発援助のターゲットとしては、貧困削減、社会経済開発、環境、ジェンダー、子供の権利などが打ち立てられており、いろいろなグループがいろいろな形で、非常に野心的なターゲットを設定しています。そしてそれを、実際に評価することができるかどうかということになります。適切なレベルでの評価ができているのかについても問題です。簡単に結論を導き出すというのは逆に非常に難しいことなのです。ODAは、開発に投下される資金の一部に過ぎないわけです。貿易産品などについては、ある国の経済発展に大きく貢献することができるので、それはODAによるインパクトよりもずっと大きいということが言えます。同時にODAのターゲットもいろいろな形に拡大してきていますし、そしてまたそれらのターゲットが大きいにも関わらず効果は少ないために、財源の手当てが非常に難しいということになっています。そのため、ODAは世界各国でも縮小傾向にあります。日本はひとつの例外であり、祝福すべきことだと思うのですが、いずれにしても少ないお金で非常に効果的な援助を行うことが大事だと思います。援助の効果についてはいろいろな疑問が投げかけられており、私たち評価担当者たちは、援助は実際に効果的なものであるということを立証しなければなりません。マクロ経済的なパラドックスがあるわけですが、プログラムやプロジェクトの評価をするときに、個別に見れば成功していると言えるのですが、国全体の発展にどれだけ効果を表してきたかということになると、それほど効果は出ていません。そうなりますと、実際にその援助の効果があったかどうかを評価することも、非常に難しくなってくるのです。さらにその上、援助国の一般大衆の支援が非常に少なくなってきているという状況があります。その中において、一般の人たちの認識を深めてもらうためにも、評価をひとつの手段として使っていかなければならないと思います。結局は成果を示さなければなりません。それは測定できないものを測定して見せろというのではなく、見えるものを見せるということです。そして、実際に改善の余地が残されている部分に関しては、それも示すことです。プラスであってもマイナスであっても、その効果は透明性のあるシステムで評価され、その状況が一般に公表されなければならない

と思います。議論の対象にもすべきだと思うのですが、議論をする際には、インフォームド・ディベートという形で、信頼性のおける情報を基に激論を戦わすことが非常に大事だと思います。ODAの成果は非常に大きなものであるということを誇張して言う人たちもいますが、やはり現実に照らし合わせて効果発現のチェックをしなければならないと思います。そしてどういう情報が必要になっているのかを識別し、公的な場での議論を行うということが非常に大事だと思います。それが最終的には公共政策に影響を与えるものだと思います。

わが国のODA評価に対する国民の視点

杉下 恒夫（茨城大学教授）

日本においては最近でこそ、政策評価の問題が大きくマスコミに取り上げられるようになりましたが、正直言って日本国内において、政策評価という概念は今まであまりなかったのではないかと思います。ODAのように国際社会の監視の中にある政策に関しては、評価が行われてきたわけですが、国内政策に対する国民による評価については、あまりそういう概念がなかったのではないかと思います。最初のご紹介にあったように、ついこの間まで新聞記者をやっておりましたので、マスコミの視点からもそう感じておりました。

評価というのは一体どういうものが理想なのかということについて、考えてみました。これが正しい例になるか分からないのですが、ちょうど2500年前、ギリシャでクレイステネスの改革という民主主義の原点と言われる行為がありました。これは、陶器のかけらに正しくない行政官の名前を書いて、これがある程度に達すると、その行政官は罷免されるというシステムです。これがまさに国民によって行われる評価の理想像ではないかと思います。評価は誰がやるかというと、特別な人がやるものでも、組織内だけでやるものでもありません。国の政策に対する評価とは、国民によって最終的になされるのが理想で、そのシステムにどうつなげていくかが問題です。日本や先進国においては、国民直接の評価というのは不可能ですし、他の国でもそういうことは今は不可能ですが、その理想にどうやって近づけていくかが評価の究極の目的ではないでしょうか。すなわち、いかに国民の声をその行政への評価につなげていくかということが理想ではないかと思います。今現在、日本においてどれがどう評価されているかについてですが、形式的には国民が選んだ政治家や国会の代表が、行政に対する評価をするという形があります。もうひとつは少し僭越かもしれませんが、国民の声の代弁者としてマスコミが行政に対する政策の評価をしているというのが、現在日本で辛うじて行われている評価の方法ではないかと思います。

しかし、残念ながら現実においては、両方ともうまく機能していないと私は思います。日本人の多くは政策は行政官に任せて、少々不満があっても、政策に対する評価は自分達が直接やるものではないと考えています。自分達が国の政策を評価するという習慣は日本においてあまりないのではないかなと思います。国の政策と国民の気持ちが遊離しているのが現状だという感じがしています。

日本における評価の実情について、これから少しお話しようと思います。日本において評価という形は、組織内部に主眼をおいた評価、公益に比重をおいた評価と、ダブル・スタンダードであるのではないかと思います。ひとつは組織の中における評価、現在はこちらが主流を占めているのですが、これは官庁だけでなく、むしろ民間企業においても多いと思われます。組織の中における評価、組織に重点をおいた評価とは、組織の利益誘導、組織の保全を基準に評価すればよいという評価です。そういう内部に向けた評価が、日本の場合非常に大きな主流を占めており、公益とかパブリックな視点が全然ない評価が、かなりの大企業や官庁において行われてきているのではないかと思います。ですから、いわゆる役所の縄張

り争いといったことについても、公益に視点を置いていれば役所の縄張り以上に重要なものがあるはずですが、そういった視点がなく、その縄張りに役立つ権益を取ってきたもの、これは役所に限らずに民間でもそうですが、それが少々公益に反する行為であっても、それを取ってきた者を高く評価します。そういったシステムが、日本の国内においては非常に大きいのではないかと思います。日本人は組織の内部においてどう評価されるかに重点を置いていることが、欠点ではないかと思います。

ダブル・スタンダードのもうひとつ、公益に重点をおいた評価は、日本においてはあまり行われていないと私は思います。これが非常に問題なのです。これから省庁再編や、政策評価に対する重視といったいろいろな流れが出てくるので、公益に重点をおいた評価が、どこの社会においても行える時代にならなければなりません。そうしなければ、政治だけではなく企業の営業方針といったことにも、国民の利益、または国際社会の利益と、常に遊離した政策がまかり通って、国際社会のスタンダードから離れた日本の国家政策がいつまでもあり続けるのではないかという気がしています。ですから最近の政策評価等、政策に対する見直しを重視しようという日本の流れは、私も非常に素晴らしいことだと思っています。これは形だけではなく、是非意義のある形にしていただきたいと思います。例えば、省庁には新しい政策評価課ができますが、そこが内部の考課だけしていたのでは全く意味がないわけです。自分たちの省庁、自分たちの企業のやっていることが、社会の公益に一体どれだけ与みしているか、どれだけ寄与しているか、そういった評価がされることが必要です。形だけ政策評価課を作って日本の政策評価が事足れりと思われるのは非常に恐ろしいので、是非このよい流れをよい風潮に持っていけたらと思っています。

それから今日はODAの評価がテーマですが、日本の官庁の政策の中では評価が比較的早くから取り入れられた分野として、日本の行政の中ではODAの評価が最も進んでいるのではないかと考えています。行政というものは批判が多いほど、透明度とか説明責任が高まってきます。ODAも言うまでもなく、いろいろな批判を浴び続けてきている分野ですので、情報公開度、透明度、説明責任といったものが、他の行政、政策に比べて非常に高い分野だと私は評価しています。私がODAを担当しているからというわけではなく、他の行政にも記者としてかかわったことがありますが、その中でもODAは、日本の行政の中では抜きん出ていると、私は思っています。ただし、日本のODA全体の評価についていくつか注文があります。JICAなどに聞くと、DAC内部では、日本のODAに対し、定量的評価等のテクニカルな分野で、改善の余地があるという意見が出ているようです。デーベルスタイン氏からも、DACにおいて評価というものが分析されシステマティックになっており、また、有意義な、有効な形が作られつつあることが述べられていました。もちろんそういうODA評価システムは、中立的立場から正しく評価する意味でも、きちんと確立される必要があると思います。他方、ODAというのはやはり人間を相手にしている事業ですから、簡単に定量化できない部分がたくさんあると思います。例えば、エネルギー、交通インフラとかといったものは、定量化し易いかもしれませんが、政治的行為といった分野への評価は、簡単には定量化またはシステム化できないと感じています。特に日本の場合においては、対中援助とい

うものに対する評価、これは非常にバラバラです。中国に対してはこんなに大量の援助をしているのに、相手国からは感謝されていないと多くの日本人が思っています。しかし、対中援助というのは極めて政治的な援助行為であり、日中関係の安定した環境を維持し、またそれは強いて言えばアジア、世界への平和と安定につながっていくことになります。そういった点を評価の中に盛りこまなければならないと思います。人の視点によって随分評価の違いがあるのかもしれませんが、システム化できない評価というものを、われわれはもっと重視しなければなりません。

次に、日本の国民がODAをどう評価しているかについて述べます。わが国では今も70%以上の国民がODAを支援しています。不況下でどうしてこうなっているのか疑問もあります。国民がODAのことをどうやって知ったかと調査しますと、99%がテレビ、新聞、ラジオ、または雑誌といったメディアから情報を得ていると答えています。ですから国民のODA評価の基準となるものは、メディアを通して行われているのです。もちろん1、2%の国民は直接自分で知る手段を持っていますが、ほとんどの国民はメディアを通してODAを評価しています。メディアが流すODAの情報が比較的ネガティブなものが多い割に国民が支援しているというのは、私も分析できない奇怪な部分なのです。では、私たちメディアがどうやってODAを報道しているかという、内部からの分析をしてみたいと思います。

ODAは、日本においては外交の重要なツールということで、重視されている政策であるとは思うのですが、マスコミあるいはジャーナリスト全体から見ると、あまり大きな部分ではありません。外務省を担当しても、北米、中国、アジアの政治問題が中心になり、経済協力に重点を置いて、じっくり取材している記者というのは正直言ってあまりいないわけです。申し訳ないのですが、仲介者たるメディアが一体どれだけODAに対して知識を持って、伝える手段をもつ、媒体者としての資格を持っているかというと、全員がそういうわけではありません。適切な媒体者であるといい難い人もいるのです。そういう必ずしも正しくない媒体者を通して伝えられた情報によって、日本のODAを国民が評価しているのが現状ではないかと思います。ここで一番危険だと私が思うことは次のようなことです。われわれは知らない事は当然取材に行きます。外務省経済協力局などいろいろと取材に行き、知らない事はその人たちに聞きます。JICAや大学の先生に話を聞きに行きますが、われわれは知らないわけですから、取材された人の意見がかなり大きな部分、そのままメディア側の意見になって吸収されて、それがそのまま国民に伝わるという危険性が高いわけです。いわゆる政府、行政サイドの情報が、咀嚼されないでそのまま国民に流れるのです。あるいは、民間のアンチODAの人から話を聞いたら、それがそのまま流れてしまうという危険性もあります。要するにメディアが媒体者であるのに、筆者のスクリーンがかかっていないニュースが流れるという危険性があるのです。もちろん最近は、メディアも中立的な立場を重視していますので、自分たちが書いた記事に対して別の大学の識者の意見をコメントとして付け、中庸を図るなどの努力はしています。しかし誰に意見を聞くかとなると、少々ODAに対して批判をする記事にしてみたいということになった場合、あの大学の何とかという先生はODAに批判的だから、意見を聞けばよいということになり、当然そこに恣意的なものがあるわけです。

ですからそういった場合、中庸を目ざしていたはずなのにその識者の声は、最初にそこで選択した時点において中庸ではないという問題が起こってくるわけです。それから、もちろんメディアというのは、何も政府の情報とか意見を無色透明で流すだけが仕事ではなくて、当然自分たちの意見、自分たちのオピニオンを伝えていく仕事もあります。しかし、ODAという政策については、なるべく無色透明で流さなければいけないと思います。その努力をしていくことが、国民に対する評価を委ねるメディアの、仲介者たる責任であるのではないかと思っております。

もうひとつ付け加えたいことは、欧州、欧米の国と比べて日本の場合は、国民が比較的メディアの言うことに疑問を持たず国全体でメディアに対する信用度が高いということです。メディアに対する批判ももちろんあるのですが、おそらく90%以上の読者あるいは視聴者は、マスコミの言うことをもろに信じるという傾向があり、そういったことからも、マスコミの責任は非常に大きいと思います。評価というものが日本で根付いていけばいくほど、評価の対象となる情報を流すメディアの責任が非常に大きいということを、マスコミは自戒していかなればならないと痛感しております。

援助評価システムの現状と改善に向けた取り組み
下村 恭民（法政大学教授・国際協力銀行監事）

私がお話したいことは二つの部分に分かれております。前半は日本の援助評価システムをレビューしてみたいと思います。具体的にするために、国際協力銀行（JBIC）の事例に基づいてお話したいと思います。後半は、最近の評価結果のひとつの教訓として、途上国の主体性をもっと信頼しそれを生かすことが重要ではないかというお話をしたいと思います。

ご承知のとおり、国際協力銀行は、昨年の10月に日本輸出入銀行と海外経済協力基金との統合によって発足いたしました。国際協力銀行にとって、「評価」は非常に重要な仕事になっていますが、それには二つの理由があります。ひとつはODAの存在そのものが問われるような逆風が起きつつあるということです。杉下さんがお話になったように、国民の中にはまだ根強い理解があると思いますが、オピニオン・リーダーの間では、ODAなど意味がないという意見が強くなっているように思います。こういう中でODAの効果を確認し、あるいはODAの問題点を確認して、それをさらに有効なODAにつなげていくという作業が必要になっているのです。もうひとつは、ODAを実施している特殊法人について、改革の動きが具体化したということです。その過程で、それぞれの特殊法人の仕事が、どれだけ政策的に必要なのかという検証が求められており、特に、国債に投資した場合に比べて、それぞれの特殊法人に融資した場合にどれだけの機会費用が出てくるのか検討する必要が出てきています。それが政策コストの算定ということなのですが、この政策コストの算定には、ODAがどれだけ有効かということが当然影響してきますので、ODAにとって評価は、今まで以上に重要になっていくと思います。

JBICの評価システムですが、そこにはいくつかの設計思想を指摘することができます。ひとつはプロジェクト・サイクルです。図にありますように、事業が準備され、誕生し、実施され、完成し、そこからまた新しい事業のコンセプトに結びついていくサイクルがあるわけですが、これを把握しながら、サイクルの中で評価していこうということです。二つ目は整合性です。プロジェクト・サイクルを、事前、中間、事後の各段階で、一貫して整合的に評価したいということです。第三の設計思想は、プロジェクト・サイクルの各段階で起きた問題点を、できるだけ早く正確にキャッチし、フィードバックを行い、問題があればその時々に改善措置を講じるということです。準備の段階で問題が起きた場合は、案件の内容を改善するための、「案件形成促進調査」（Special Assistance for Project Formation : SAPROF）という調査が行われます。それから事業を実施している段階で問題が起きた場合には、その問題を克服するための「案件実施支援調査」（Special Assistance for Project Implementation : SAPI）という調査が行われます。それで問題を克服するような対策を講じるのです。完成した後、さらにもう少し工夫しなければ援助効果が十分発揮できない場合、あるいは、ある程度援助効果は出ているけれども、さらに取り組む余地がある場合は、「援助効果促進調査」（Special Assistance for Project Sustainability : SAPS）という形で、現状を改善することが試みられます。こういうフィードバックを重ねながら、学習をしてノウハウと経験を蓄積していくこと

が、基本的な考え方になっていると思います。

それではどういう課題があるかということですが、もちろん課題は山のようにあります。しかし特に重要なものとしてここに挙げたいのは、三つです。ひとつは、個別の事業の評価から、セクター、分野、イシュー（いろいろなテーマ、貧困、女性の地位、環境、地域開発、などのテーマ）について評価をするという方向に、次第に広がりつつあります。これは遅々としてではありますが、確実に広がっていると思います。ただ問題は、当該途上国のマクロ経済や社会全体に対して、どういうインパクトがあるのかということをもっと評価し、きちんと把握する必要です。そのためには、評価手法の向上が必要だと思います。

二つ目の問題として、これまでとかく経済、技術に偏りがちであった評価のポイントが、環境、社会といった方向に向きつつあるということが言えると思います。しかし、先ほどの杉下さんのお話と若干食い違うかもしれませんが、今まで社会的な側面については定量化が進んでいません。そうすると客観的な、あるいは綿密な議論がしにくいということになります。この辺は改善する必要があると思っています。

最後の課題として、大変不十分ではあっても着実に進んでいる情報開示をさらに進めると同時に、問題が起こったら、問題が起こったと非難するだけではなく、どうすれば緩和できるか、改善できるか、あるいはどれだけ学習効果が出て、その問題が起きたことが教訓になって改善されたかを確認していくことが必要でないかと思います。ただ、いろいろな障害があります。一番大きな障害は人員の不足です。これは日本の援助機関の深刻な問題ですし、さらにもっと深刻なのは、途上国の行政機構が、今や非常に仕事が増えて大変だということです。ドナーのほうは包括的アプローチということで、あれもやれこれもやれ、こういうことを考えなければ駄目だといろいろ言います。その内容は結構なのですが、途上国側では同時に行政改革をし、財政再建をしなければなりません。これを両立させることは非常に難しいわけです。現状としては、ドナーがいろいろと新しいアイデアを出す結果として、それ自体は非常に意味のあるものの、途上国の限られた行政能力に危機的な負担がかかってきているのです。この辺のジレンマを十分留意しなければならないと思います。

そこで後半のテーマに移りますが、最近のJBICのタイでの評価結果について若干紹介したいと思います。ポイントは途上国の主体性、オーナーシップをどのように生かすかということです。言うまでもなく途上国は、援助を進める上での重要なパートナー、カウンターパートですが、これまで評価をする上で、ともすると途上国の能力が低い、知識が不足している、ガバナンスが悪い、あるいは汚職があるということをもっぱら強調し、それを改善するためにいろいろ助言し、知的支援をするということが強調されてきたと思います。しかし、われわれは途上国よりそんなに知識があるのでしょうか。そんなに途上国よりも優れた見識を持っているのでしょうか。少なくとも私自身は、途上国の担当者よりもいろいろな点で優れているようにはとても思えないのです。途上国側にある能力、知識、あるいは主体性をより生かすことが必要だと思います。今回、非常に大きなプロジェクトであった、東部臨海開発計画の例をご紹介するのは、このプロジェクトを運営するに当たって、明らかにタイ政府が、世界銀行や日本政府よりも的確な判断をし、的確な結論を出したと言えるからです。東部臨

海開発計画はバンコク東南の沿海部に深海港を備えた二つの工業団地を建設するもので、1980年代を通して実施されました。ひとつは輸出志向・労働集約型のレムチャバン工業団地、もうひとつは重化学工業のマプタプット工業団地であり、このマプタプットに天然ガスを原料とする肥料工場、NFC肥料工場を建設予定でした。ところが、1980年代半ばにタイ政府は非常に大きな問題に直面しました。それは、タイ経済がいろいろな国際環境の悪化によって、非常に苦しい状況に追い込まれたということです。輸出が伸び悩んで国際収支が悪化し、債務返済の負担が高くなり、放っておくと第2のフィリピンになってしまうかもしれないと考えられました。

そのような状況下で二つのオプションがありました。ひとつは東部臨海開発計画を予定通り実施していくという選択、もうひとつはこのような財政状況、経済状況であれば大型事業は止めて大幅に延期しようという選択です。その二つの選択のどちらがよいかということは、今後のタイ経済の展望と関係していたわけです。停滞状況が続くと思うか、あるいはちょっと前までの元気な状態に戻るかということでしたが、どちらの選択をするかによって、非常に大きな違いが出てくることが予想されました。そこで世界銀行は何を助言したかということですが、最も重視したのは、財政再建、マクロ経済の安定でした。とにかくタイ経済は停滞するに違いないから、大幅に実施延期をすれば財政負担も軽いし、債務返済負担も軽いという助言をしたわけです。一方の日本政府は、もっぱらタイ経済の長期的な競争力の強化を重視しました。その結果おそらくタイ経済は改善されるだろうから、予定通り実施しなさい、そうすれば国際競争力も強まるし、直接投資もどんどん来るだろうし、経済構造が近代化されるという考えでした。先ほど肥料工場の話をしましたが、これについては世界銀行も日本政府も、フィージブルだから是非やれという助言でした。これに対してタイ政府は、もともとの計画の骨格を維持しました。二つの港を作ることになっていましたが、世界銀行はこれを止めろという助言で、その代わり、バンコク港とサタヒップという軍港を使えということでした。しかしタイ政府は結局、世界銀行の言うことを聞かずに二つの港を作ることにしました。また、タイ政府は世界銀行と日本政府の両方の助言に背いて、予定されていたNFC肥料工場を実施するのを止めました。結果から見ると、非常に的確な判断だったと思います。時間の関係で、なぜ的確と判断できるかについては申し上げる余裕がありませんが、今度出ましたJBICの評価報告書の第1巻に詳しく書いておりますので、ご関心があればお読みいただきたいと思います。

問題は、なぜタイ政府は適切な判断ができたのか、なぜ世界銀行や日本政府よりもさらに適切だったと現時点で評価できるような判断ができたのかということですが、三つの要因を挙げることができると思います。ひとつはテクノクラートの体制が非常にしっかりしていたことです。1950年代の後半に作られたテクノクラート体制が次第にしっかりしてきて、しかも1950年代からそこで仕事をしてきた、かつて若かった人たちがもう60代になり、非常に円熟、練達した実務家になっていたということです。二つ目は当時のプレム首相が、テクノクラートをいろいろな政治的圧力から遮断したことです。この首相は元陸軍司令官の陸軍元帥という非常に強力な立場で、テクノクラートを政治圧力から遮断することができたわけです

が、それによって経済合理性をもった論議が行われたのだと思います。3番目に、チェック・アンド・バランスです。途上国で問題なのは汚職や腐敗ですが、タイは、当時軍部、政党、財界、テクノクラート、マスコミといった有力集団がお互いに影響力を競争し、あるひとつのグループが独占的な支配力を持てませんでした。それでお互いにチェックをし、ひとつのグループがおかしなことをすると残りのグループが一緒になってそのグループを叩くことができるために、バランスが取れた意思決定ができたのだと思います。

最後に非常に重要なことですが、マスメディアの役割です。タイでは報道が自由だったために、杉下さんのようにODAの中身に関心を持ち、しかも適切にきちんと書いてくれる記者が当時タイにも随分いましたので、それでオープンな、しかも透明な議論ができたのだと思います。

こういういろいろな要因ですが、世界銀行の報告書とか、経済学の教科書に出てこない部分もあります。タイ独特の社会、文化、当時のタイの経済状況に、発展段階に合ったいろいろな要因が生かされて、適切な判断ができたということだと思います。どこの国も程度の差はあると思いますが、その土地、その国独特の潜在能力が眠っています。それをできるだけ生かすことによって、途上国側に本当の有効なパートナーになってもらうことが必要だと思います。途上国側の意見をあまり聞かないでドナーがお説教をしたり、知的支援の押し付けをすることがないわけではありませんが、本当のパートナーシップを発展途上国との間に形成できれば、効果も上がるということも、今回発見されたわれわれの評価の結果ということでご紹介したいと思います。

第2セッション

自由討論・質疑応答

自由討論・質疑応答

司会：牟田 博光（東京工業大学教授）：

まずいくつかフロアーから質問をいただきまして、質問がまとまりました後に第一セッションの3名のプレゼンテーターの方に答えていただく、というような進め方にさせていただきたいと思います。

フロアー：鈴井 宣行（創価大学アフリカ研究センター教授）：

下村先生から、途上国側の能力を生かす開発が重要であるというご発言があり、その中ではアジアのタイが中心でしたが、アフリカと比べるとかなり異なっているのではないかという認識を私は持っております。実は2年ほどセネガルという小さな国に駐在したことがあるのですが、その時に経済協力関係の仕事もやりまして、ある村へ行きました。たまたまその話が「国際協力ちょっといい話」の第2巻に載っているのですが、現地人の能力を引き出すことがアフリカにおいていかに難しいかということを経験しました。アジアの場合は、学生を見ましてもかなり積極的に取り組むという姿勢があるのですが、アフリカあるいは中南米の学生については、かなりインテンシブな、あるいは長期的な形で物事に取り組んでいくという姿勢がなかなか窺えない、という傾向が多分に見受けられます。この能力を開発する、生かすということを、アフリカにおいてはいかにするかが非常に大きな問題だと今考えております。実はあるセネガル人の学生が日本で大学院まで行きましたので、彼は日本に通算6年いたわけですが、その後ダカールに帰りすごくショックを受けたという話をしておりました。日本人の感覚にかなり近づいている彼にとっては、セネガル人の考え方が非常に不思議に思えたそうです。このように、アジア人の考え方とアフリカ人、セネガル人としておきますが、セネガル人の発想とはかなりずれがあります。そのギャップの中でどのような形で能力を開発していくか、これが非常に難しい問題で私は今なお悩んでいるわけですが、先生はどのようにお考えになっているかお伺いしたいと思います。

フロアー：片岡 章（片岡技術士事務所）：

杉下先生は、メディアがいろいろネガティブな情報を出しながらも、日本の国民のODAに対する支持が非常に高いというお話をされました。しかしひとりの国民の感想としましては、そのメディアが提供する情報は必ずしも一貫しておらず、断片的な情報が非常に多く、いわゆる継続的情報の提供がなされないが故に、国民はODAに対する非常に表面的な知識しか持っていないと思います。今後、日本のODAの評価システムという点で、マスコミによる情報の継続的な提供は非常に必要なことではないかと考えます。デーベルスタインさんのお話の中の、一般大衆の評価結果へのアクセスという点について、非常に興味を持った国民は自分でアクセスすると思いますが、一方ではやはり情報として積極的に発信することが必要だと思います。この辺の一貫した情報の提供や発信という面で、どのようなシステムをお持

ちなのかについてご質問したいと思います。

フロアー:石川 洋次(アイテック株式会社海外事業部統括部長):

まず、デーベルスタインさんにお伺いいたします。ODAの評価の中には、ODAの政策的な評価と案件のプロセス評価の二つがあると思いますが、どちらが重要だとお考えでしょうか。

それから、杉下先生にお話を伺いたいのですが、日本のマスメディアはどちらかというと、案件のプロセスについて非常に批判的な意見を持ち、かつそれを大きく載せております。JICAの肩を持つわけではありませんが、このような分野においては、かなりいろいろな意味で情報公開ができているのではないかと思います。しかし政策的な問題に関して見ますと、世界銀行のCAS(Country Assistance Strategy:国家支援戦略)を読んでも日本の国別援助方針を見ても、国毎に同じことしか書いてありませんし、ほとんど差がありません。しかし、その援助の内容は非常に大きな差があると思うのです。こういうところの評価及び公開というのは、今後どのような形で行っていけばいいのか、この二つをお伺いしたいと思います。

プレゼンテーター:ニール・デーベルスタイン(DAC評価作業部会議長):

政策評価かプロセス評価かということについては、両方とも同様に重要だと思います。ある政策に対する評価とは、果たしてわれわれは正しいことをやっているのかということを検証することです。一方、プロセス評価の方ですが、正しいやり方でやっているのかということを問いかけることになると思います。この両方が必要です。政策評価に関して言いますと、そこで重要なことは、例えば、われわれの政策は途上国の政策と整合性があるのか、つまりパートナーシップです。自分の国がどのように開発されるべきかという相手の考え方と、われわれドナーの考え方が一致しているか。これをまず見なくてはいけないと思います。評価を通じてその政策が、国の戦略としてどのように具現化されているのか、そしてある国への開発援助の目的や戦略が合致しているのかを見ることが、政策レベルの評価です。プロセス評価では、その政策をどのように実施しているのか、効率的にやっているのかを見ますので、両方の評価が重要で、どちらかとはいえないと思います。

次に、評価結果に対する一般の人たちからのアクセス、これをいかに改善できるかについては、透明性が非常に大事だと思います。例えばある評価報告書が4人の技術者によって作られたとします。一般の人たちはこのような報告書はほとんど見ません。一般の人たちが見たい情報がこの中には含まれていないのです。つまり、援助機関として必要な情報と一般の人たちが聞きたい情報は違うわけです。人によって必要な情報は違うので、そのターゲットに合わせて情報を作り変える、わかり易くするということが必要だと思います。またわれわれ官僚はジャーナリストが来ると、得てして自己防衛的になってしまい、ジャーナリストがいろいろ聞いてくることに対してなかなか明らかにしない傾向があります。しかし、メディアやジャーナリストに対して、もっときちんと情報を公開し、それを見出し的なことだけでなく、もっと深い内容について報道してもらえるような、官僚の対応の仕方が必要だと思い

ます。これまで官僚の文化はそういった積極性に欠けていましたので、その辺に改善の余地があると思います。

プレゼンテーター:杉下 恒夫(茨城大学教授):

私に二つの質問を頂いたのですが、正直言って二つとも前向きのお答えができるような質問ではなく、両方とも、私も皆さんと同じくそのとおりとしか言いようのない質問だったと思います。特に最初の、ODAに対する継続的な情報提供がメディアによって行われているかと言うと、これは本当に一言「ない。」としか言えないと思います。メディアがODAに関する情報を伝えるのはどういうときかと言うと、それは皆さんの目にお止まりになるのでよくおわかりだと思うのですが、ODAに何か問題があった時です。悪いことがあった時には非常に大きな伝え方をします。しかも、それがちゃんとフォローアップされていません。例えば、以前、日本のODAによる食糧増産援助がフィリピンのどこかで消えてしまったことが非常に大きく報じられたことがあったと記憶していますが、その後どういう措置がなされたか、後からフィリピンの大統領府が公式回答をよこしたということはメディアによって伝えられなかったのです。断片的であって、ひとつの事を報道したらそれについて最後までフォローするぐらいの責任はないといけないと思うのですが、今おっしゃるように、そういうことですらきちっと行われておりません。ましてや、一般的なODA情報を継続的に提供するシステムがあるかということですが、これは行政一般に言えることだと思うのですが、例えば、新聞の紙面も限られていますし、日米ガイドラインをどうするかPKO法をどうするか、といったその時のニュースはきちんと伝達するのですが、その後一旦収まってしまうとほとんど報道されなくなります。限られた紙面で毎日全部伝えていたら新聞が何十ページ、何百ページあってもきりがないという問題もあるのですが。そういった点で、特にODAについては、日常の継続的情報というのはまず絶対にないと言ってもよいと思います。しかも、自分たちで提起した問題についてすら、しっかりしたフォローが行われていないと思うわけです。それなのになぜ日本の国民が比較的ODAに対して肯定的なのかということですが、ODAというのはヒューマンなニュースも多く、それらをメディアが時々伝えるからです。特に青年海外協力隊の話などが多いのですが、そのヒューマンなニュースに対する印象が、日本人はすごく強いのではないかと思います。それから日本人は、経済協力が多面的な行為であるということは理解できないで、単に人道的な行為だと思っているわけです。だから政治的な側面、経済的側面というものが前面に出た援助というのに対しては、否定的というか批判的になるのです。ほとんどの日本人は人道的な側面をODAに求めているのです。そういうものが時々でも新聞に掲載されるから、日本人の対ODA感情が比較的よいのではないかと思います。デーベルスタインさんから、デンマークでも割と高くODAは支援されているということでしたが、支援の仕方は違うのではないかと私は思います。日本人は、ODAというものをヒューマンなもの、美しいものととらえて支援していますが、デンマークの場合、これは北欧全般に言えることだと思いますが、ODAが自分の生きる国の政策として理解された上での支援ではないかと私は思います。はっきりとはわかりませんが、両国間では、少し支援する質が違うとい

う気はしています。

二つ目の質問は簡単に答えると、案件のプロセスが情報公開されているのに、メディアがそういうことに対して批判的ではないかということですが、これもまさにおっしゃるとおりです。JICAのホームページなどを開いて、ここまで情報が公開されている日本の政策というのはないわけです。ですから、ODAを批判するメディアの方は、情報にアクセスする手段を知らないというか、アクセスする努力をしていないのではないかと思います。JICAのホームページを開けば必ず見られることを、情報が未公開だとするのはメディアのほうの責任であって、ODAが不透明だと自分たちが言うのなら、どこまで透明性に迫るかという努力がなされていないような気がするわけです。それから国毎の問題ですが、ご承知のとおり今、国別援助計画の作成が進んでいます。国によって、援助の目的がかなり明快に異なり、あるいは国の開発の進捗度によっても異なっています。例えばタイとバングラデシュの援助計画はかなり違います。これからは、インドネシアと中国に対してどのような援助をするかということに注目すべきです。われわれ国民から見て興味のあるこの2カ国に対する国別援助計画は、まもなくできると思いますが、少なくとも国別の援助計画の方向はあるということは言えると思います。

プレゼンテーター:下村 恭民(法政大学教授・国際協力銀行監事):

途上国の現地の能力を活用する上で、アフリカはアジアと違って非常に難しいのではないかということは、おっしゃるとおりだと思います。それでは、ドナーに何ができるかということですが、それを考えるためには、ドナーがアフリカとか最貧国に対してどういう対応をしているかということを考えてみればよいと思います。最近ドナーは、包括的アプローチということを非常に強調しています。つまり貧困からガバナンスから環境からあるいは文化に至るまで、あらゆることについて途上国側が作業して案を作ってドナーの方へ報告しなくてはなりません。この包括的アプローチがもたらす行政負担が非常に急激に増加しているわけですが、その包括的アプローチが適用される度合いは、貧困国の方が中所得国よりも厳しいのです。あるいはアフリカの方がアジアよりも厳しいのです。つまり現地側に行政能力が欠けているのに、行政負担はさらに強くなっているわけです。こういう状況で、ただでさえひ弱な途上国側の現地の能力が生かせるだろうかというと、それはとても絶望的だと思います。抑えつけられて殺されてしまっているというのが現状だと思います。まずこの包括的アプローチから考え直さなければいけないと思います。包括的なのはよいかもしれませんが、どうやって途上国側の行政負担を軽減しながら、こういうアプローチを取るかという工夫が必要だと思います。もうひとつ、確かにアフリカの公的部門の行政能力、制度能力はアジアに比べてかなり低いだろうと思います。ただ話して見ると、アフリカの人のほうがアジアの人よりも自分たちのやり方でやりたいという、内発性への志向というか、独創的なやり方への志向が強いのです。それは植民地から独立した時の遺産がまだ残っているということだと思います。この自分たちのやり方でやりたいという志向をなるべく生かして、十やらせてみてひとつくらいしか取れるものはないかもしれないけれども、それをできるだけ生かして彼らの

意欲を生かすという工夫も、根気よく続ける必要があるのではないかと、少しきれいごとで恐縮ですがそのように思っております。

フロアー:小林 英治(下関大学経済学部教授):

発表者の方々が、一般の人々の支持というものが非常に大事だということを指摘なさっていました。やはり一般の人たちに対して情報を提供すること、そして知識を普及させていくことが非常に大事だと思います。「わかりやすいプロジェクト評価の手引き」をJICAが出していますが、非常に大事だと思います。一般の人たちにもこういうことを知ってもらいたいと思いますし、このような形の評価の基準というのを、例えばDAC、JBICという機関が導入している、あるいはJICAが導入しているということになりますと、一般の人たちとしてはわかり易いのではないかと思います。アジア開発銀行では、3GSと称して、「一般的に成功している」「不成功」、その二つの間に「一部成功を収めている」というプロジェクト評価の基準があります。「一部成功を収めている」というのは、どちらかというと「一般的に成功している」に似ているかもしれません。そして、一部不成功ということで、一部よく、一部よくないというような中間的な存在になります。そのような形の評価の仕方ができれば、一種の格付けのような形で明確なものになるのではないかと思います。また、年次報告などにそのような結果を掲載していただけるとわかり易いのではないかと思います。1995年に外務省でこのような評価の方法を導入したわけですが、これはわかり易かったと思います。日本の援助は一般的に成功しているが、一部成功しなかったものもあると評価されていました。その当時のマスメディアの人たちは、こんな大きな見出しだけでは足りないと言っていました。そこで外務省でも、このような形でマスメディアに取り上げられることはよくないと思い、このやり方を撤回してしまったのではないかと思います。大事なのは支持を受けることではないかと思いますので、明確なやり方を提示することが非常に大事だと思います。そこで、特にデーベルスタインさんに伺いたいのですが、例えばDACの評価作業部会に、このような種類の一般的な共通基準を導入することができるように提案していただけないでしょうか。それにより、一般の人たち、JICA、外務省といった公的機関でさえも、それを採用して明確に評価の結果を示すことができるのではないかと思います。成功は何で失敗は何である。そしてその中間部分をどのように見るのかというようなことを明確にすることが、非常に大事だと思います。このような普遍的な国際的な基準が設けられることによって、初めて評価結果がわかり易くなるのではないかと思います。このようなものをベースにして、それぞれの援助機関がそれぞれの基準を考えることができるのではないかと思います。

司会:牟田 博光(東京工業大学教授):

それに関して私も講師の皆様にお伺いしたいことがあります。今のご質問の中にもありましたように、評価というのは100%よかったということは、結果としてなかなかないと思います。どうしても不十分な点があり、それをどう改善するかということが次に問題になります。しかし、不十分だという結果があった時に往々にして、不十分だということで批判を受

けます。そうしますと誰しもその批判を受けるのがいやなものですから、できればそういうところを隠したくなります。隠しますと、それを見つけてきて「おまえ隠しているじゃないか」と言われます。このように、評価というものがすぐ弾劾につながっていくということがあるのではないかと思います。そこで、デーベルスタインさんがエバリュエーション・カルチャーとおっしゃいましたが、評価がBならBと、いろいろあったけれども仕方がない、頑張ってこれからA!にしますよ、というように、その努力を皆が見てくれるような雰囲気ができれば、もっと評価がオープンになるのではないかと思います。そういうエバリュエーション・カルチャーがない中で、評価しろ、手の内を見せろと言われても、なかなか見せられないところがあるのではないかと思います。そこで私の質問は、どうやったらその健全なエバリュエーション・カルチャーができるのだろうかということです。それは例えば、法律でそのような評価制度を作ったらできるというものでもないと思います。マスメディアで誘導すればよいのかなという気もしますが、それだけでできるのかなという気もします。どうやって、そういうエバリュエーション・カルチャーを作っていけばよいのだろうかということについて、3人の講師の皆様のご意見をいただければと思います。

フロアー:松本 哲男(名古屋大学農学部国際教育協力研究センター教授):

杉下先生のお話の中にもあったのですが、計量しにくい分野をどう評価するのかという問題があります。日本のODAの場合、出発点のところからあると思うのですが、わが国の安全保障の一環として、軍隊を持たない代わりに援助をするという形がひとつあります。二つ目としては、賠償という形式ではなく援助という形をとっている戦後処理の問題です。不明瞭というかあまり明確でない、極めて日本的な形でやっていったのがODAの出発点だという印象を私は持っておりますので、ODAを評価するときに、一体これは人道的な援助なのか、あるいは日本の国家を背負った、戦後処理の一環としてやっているのかという感じを持つ時があるわけです。例えば北京空港に着いたとき、北京の飛行場には日本の援助が入っているはずですが、あまりそれが表れていないのを見ました。しかしカンボジアに行きますと、飛行場は北京に比べて極めて小さいのですが、私から見ると、北京に飛行場を作るよりも必要性がはるかに高く、そして感謝の度合いももっと大きいという感じがするのです。ODAの中の評価に、そういう部分を果たして入れてよいのでしょうか。自分自身が評価をやっていくときに、そこの部分をタブーとして外していくと、評価ができない部分が出てくるのですが、そういうものをどう評価したらよいのかということなのです。例えば、これは先ほど評価しにくいとおっしゃっていたのですが、国民のお互いの友好度が上がったという点で評価するのか、あるいは、国連の常任理事国への賛成という形での評価をするのかということです。常任理事国については、中国は未だに保留だと言っていますが、そういうことであれば、評価という点ではODAの効果は出ていないと判断してよいのか、そういう点を少しお伺いしたいと思うのです。

フロアー：青津　暢（青年海外協力隊OB）：

私は、ODAのマクロ経済効果に関心を持っていまして、その点を原点として、ODAのどのようなセクターが、そしてどのようなタイプがマクロ経済に有効なインパクトがあるのか、それを分析する手法が確立されているのかどうかをお聞きします。

もう1点、政策、制度、立案能力に乏しく、かつ報道の自由も制限されている国への援助に対して、どのような政策対話が必要なのでしょうか。また、援助がそういった国に有効に働くためにはどのような援助が望まれるのか、この2点についてお伺いします。

フロアー：後藤 一美（法政大学法学部教授）：

評価と今後進展していく情報公開との関係について、ひとつの問題提起をしてみたいと思います。評価とは、実施のビフォアとアフターを文字通り評価するということで、近年、アフターの評価立法と情報公開はどんどん進んできました。ところが、援助実施の際に意思決定を行う、その基礎になるアプレイザル・レポート、審査報告書、審査調書などは、それぞれ実施機関としてのJBIC、JICA、そして、トータルなポリシーサイドの外務省などを含む政府自体にも、当然内部資料としてあると思うのですが、そこの公開が全然進まずに、アフターに関わる情報だけ、事後こうでしたよと言っても、それは評価として非常にアンフェアではないでしょうか。世の中情報公開の方向にどんどん進んでいくという流れの中で、今後実施機関を含めた日本の援助システムは果たして耐え得るだろうか、このような問題提起をしてみたいと思います。

フロアー：河野 善彦（国際協力銀行専任審議役）：

先ほどメディアの役割について、杉下さんから特に日本のコンテクストで問題提起をしていただきました。また、デンマークにおけるODAに対する国民の支持の話と、日本における支持の話が話題になりました。この点もう少しはっきりさせたいと思うのですが、杉下さんのご理解では、日本の場合の国民の支持は、草の根的といいますか、援助活動のヒューマンな側面との絡みで支持率が高いという解釈をされていました。また、デンマークも非常に高い支持率で、むしろ次第に上がってきているということでしたが、これは日本での支持のありようとは違うとお考えになるかというのが一つ目の質問です。つまり、外交政策あるいはODA政策というのは、政策全体を国民がよく理解していて、それから国の置かれた立場などをよくわかった上でODAを支持しているとお考えになるか、もう少し違ったものかという点です。

それから二つ目の質問は、いずれにせよ、援助機関の評価担当部署としては、情報を広めるためにいろいろと努力されていると思うのですが、それが国内のODAに対する高い支持率にどの程度貢献しているとお考えになるか、また、特にメディアとの関係で、支持率の向上に貢献するためにどのような努力をなさっているか、この点について教えていただけたらと思います。

プレゼンテーター:ニール・デーベルスタイン(DAC評価作業部会議長):

評価における格づけの問題については、確かに政治家の間でも一般国民の間でも、評価の制度が必要で、簡単な答えを出してほしいという要求が高まってきています。DACにおいても、そのシステムの開発の努力をしてきました。もちろん、ひとつだけのシステムというわけではなく、例えば、マルチの銀行、バイの機関などでいろいろなシステムを持っているわけです。しかし、共通の問題もあります。それは個々のプロジェクトについて、成功、失敗という結果を出して、ランキングをつけることはできるかもしれませんが、それらをまとめたときに問題が出てくるわけです。例えば、20億ドルのヘルスプログラムの中には、2億ドル、あるいはもっと低い20万ドルしかかからなかったような小さなプロジェクトもあります。それらを全部足したときに、そのプログラムはどこまで成功だったのかということになり、本当の評価ができるかどうかがわからないわけです。一貫性のある方法でこの評価システムを使うことが難しくなるわけですが、マスコミにしてもジャーナリストにしても、あるいは一般の皆さんにしても、単純なものを出してほしいとおっしゃるかもしれません。それからまた、格づけによって数字を出せとおっしゃるかもしれませんが、そういうことをするときには、誤解を招き易くなるということを認識しなければならないと思います。そういうわけで、私たちも、そういうものを今までのところは出してきていないないのです。

次に、マスコミの役割、それから一般市民の支持との関係における役割について、日本の状況について私はよく存じ上げませんのでお話できませんが、デンマークにおいては、73%から75%の支持があります。つまり、GNPの1%をODAに向けることで支持があります。60年代は40%でした。90年代までこの支持は増えまして、90年代の後半になってから少し下がりました。おそらく日本でもこのような傾向は同じだと思いますが、53%の人しか効果が上がっていると考えていないようです。その辺にパラドックスがあるのかもしれないのですが、これには二つの問題があるかと思います。つまり、援助をすることの好ましさ、それからもうひとつは、援助機関がいかに効率的に援助しているか、また、受入国がそれを効率的に受け入れているかという問題です。開発援助に対しては、デンマークにおいては非常に高い国民の支持があり、これにはいくつかの理由があります。ひとつは日本と同じかもしれませんが、人道的な側面です。デンマークの国民は、開発援助を社会的な責任であると考えているところがあります。そしてもうひとつは、国際的な連帯のためであるということです。貧しい国を助けるということ、その生活水準を上げていくために支援をするということは、政治的にも重要であると考えられるのです。従って、最終的に考えれば、人道的な側面と政治的側面と両方があるのだと思います。

プレゼンテーター:杉下 恒夫(茨城大学教授):

日本でどうやってエバリュエーション・カルチャーを醸成していくかという問題は非常に難しい話だと思います。これは基本的には国民の意識の変革しかないと思うのです。国民が行政にどれだけ携わっているかということです。日本人の行政はお上の仕事という考え方がなくならない限り、エバリュエーション・カルチャーはなかなかできないのではないかと私

は思います。日本人には、陰で文句は言うけれども能動的な行為には出ないという文化的な風土がありますが、それをどうやって変えていくかということです。これにはメディアの責任もあると思いますし、また政治の責任も大きいのではないかと思います。自分達の代表者であり、一番声を伝え易い身近にいる政治家たちとどうやって接触しながら自分たちの声を行政に伝えていくかという手段があるわけです。メディアは必ずしもそういったオフィシャルなルートではないわけです。われわれは代議士という自分たちのオフィシャルなルート、民主国家としてのルートを持っているわけですから、それをどう活用していくかということも重要です。ですから、こういうエバリュエーション・カルチャーができてくるかこないかというのは、政治改革と言いますか、政治のあり方に対する国民の視点の変化がなければなりません。行政はお上のやっていることという概念が日本に残る限り、いつまで経ってもエバリュエーション・カルチャーはできてこないのではないかと私は思います。

それから二つ目に、政治的な部分をどう評価するかというご質問に対して、これは評価という中では本当は一番重要なことだと私は思っていますが、逆に非常に評価しにくい部分でもあります。私は、最近の欧米、特にヨーロッパのODAに対する考え方やDACの一般的な概念とはだいぶ違う概念を持っています。ダウン・ザ・フラッグのような考え方よりODAにはやはり政治的、経済的側面がないと国民の支持はないと思うのです。もちろん人道的な分野を否定しませんし、そういう分野もODAの大きな役割ではあります。しかし、税金や公的資金を使って行う国の政策において、自分たちへのある程度のリターンがないものに対して、国民がどこまで支持できるかということです。昔からよく言われているように、国益のためにやらなかった援助はないわけで、援助が存続する限り、国の視点、政治的視点、経済的視点、そして人道的視点、そういったいろいろなものを複合的に見ないと、ODAに対する国民の見方も支持ももちろんないし、継続しないのではないかという考えを持っています。ですから、政治的側面の評価をもっと国民にわかり易くするべきです。評価の基準は必ずしも一国繁栄主義というか日本の利益だけのためでなくてもよいと思います。世界の安定や平和にも寄与するような政治的側面や、国民が納得できる形での評価でないと、国民の支持は得られないと私は思います。政治的側面の評価を是非やりたいと思います。しかし、これをどうやってやるか、手法が非常に難しいと思うのです。これは評価する人の視点によって、0点になったり、100点になったりします。援助を受ける途上国においても、反政府勢力から評価した場合は、その国の政権を支える良いODAは0点になってしまうわけです。このように、政治的評価というのは見方によって大きく異なると思うのですが、ともかくそういうことを踏まえた上での政治的評価、すなわち、世界が何をどういう方向に、そして日本がどういう方向にもっていくのか、そうした国のしっかりした外交政策が明確になっていてそれに沿っていけば、それが評価の基準になると思うのです。

最後に、後藤さんがおっしゃるとおり、確かに事前あるいはプロセスの形成段階でどうやって国民が評価していくのかは、非常に重要なことだと思います。ただ、事前にあまりプロジェクトをこね過ぎると方向性が滅茶苦茶になってしまう心配はあるかと思います。しかし、おっしゃるとおり、事前の評価もある程度私はするべきだと思っております。

プレゼンテーター:下村 恭民(法政大学教授・国際協力銀行監事):

途上国側の感謝を評価の項目に入れるかどうかということについて、もし援助してそれが途上国の人たちに感謝されたら、それは願ってもないありがたいことだと思います。ただ、感謝と事業あるいは援助の効果、あるいは有効性とはほとんど関係がないと思うのです。今、自民党の先生方が、中国が日本の援助に対して感謝しないと言って非常に怒っておられるのですが、気持は分かるけれども、これは無理な話ではないかと思います。無理な話だということを言うためには、われわれはかつて援助を受けていたわけですが、われわれが援助に対してどのように対応したかということを考えて見ればよいと思います。第2次大戦が終わった後、日本は食料不足で、ガリオア(GARIOA:Government and Relief in Occupied Areas:第二次世界大戦後のアメリカ政府による占領地域救済政府基金)・エロア(EROA:Economic Rehabilitation in Occupied Areas:占領地経済復興基金)の援助を受けて、私もガリオア・エロアで供与されたものすごくまずい粉ミルクを飲んでやっと生き延びた児童のひとりですが、そのおかげで日本人は飢え死にしなくて済んだのです。しかし、日本人はその頃、あるいはその後、どれだけ感謝の気持ちを表明したでしょうか。それから、私は新幹線に乗っても、世界銀行が新幹線に融資してくれたおかげで、今こんな便利なものがあるのだと思ったことはありません。皆さんそうだと思います。新幹線は日本人の英知と汗の結晶と言われています。確かにそのとおりです。英知と汗の結晶ですが、しかし、世界銀行からの融資が非常に役立ったということも事実です。それは黒部の第四水力の場合でも、あるいは、東名や名神の高速道路でもそうです。われわれはおそらく、援助をもらった側としてあまり感謝を示さなかった代表的な国のひとつだと思います。それは決して故意でなく、世界銀行、あるいは日本がやっている有償資金協力の場合には特にそうですが、援助というのは所詮そういうものではないかと思います。もちろん感謝してもらえれば大変ありがたいことですが、効果と意義がどれだけあったかということと、相手が感謝しているということとは、あまり関係付けないほうが現実的だと思います。

それからもうひとつ、マクロ経済に対する効果について、これは非常に難しい問題だと思います。結論から言うと、マクロ経済に対する援助の効果を把握するための有効な手法がまだ見つからず悪戦苦闘しています。しかし、その手法の改善のための努力も、常に行われていると思います。なぜ難しいかというと、個別の援助事業とマクロ経済の規模はあまりにも違いすぎて、効果が把握しにくいためです。そこで、その国に対する援助全体とマクロ経済とがどれだけ関係があるかということになりますが、一番難しいのは、援助以外に途上国のマクロ経済に影響する要因がたくさんあり、そちらのほうが非常に強力ですので、援助の効果があるにせよないにせよ、どうしても薄められてしまいます。非常に薄められた現実の中からどうやってその効果を見出すかということ、これは不可能ではないと思いますし、これまでにも随分試みはされていますが、まだ適切な手法だというところまできておらず、まだまだ試みの段階です。ですから、さらに改善するためのフロンティアは非常に広いと思います。

フロアー:阿部 直也(東京工業大学助手):

できるだけシステマティックで、かつできるだけ客観的な評価ということを突き詰めていくと、非常に信頼できる情報ソースあるいはデータベースのようなものが必要になってくると思います。例えば、マクロ的に効果を把握しようとする場合、あるいはミクロ的に把握しようとする場合に、他の要因を取り除いて、その事業による効果をできるだけ抽出しようとなると、どうしてもある程度信頼できるデータが必要になります。もちろん、その効果というのは定量的に把握できるわけではなくて、定性的な側面もあると思いますので、バランスをとった評価というのが必要になると思いますが、往々にして途上国では、信頼できる情報というものが整備されていません。あるいは、仮に統計があっても実際に中を見てみると、例えば、縦横計が全く合っていないなど、いろいろ問題があると思います。そういった現実を踏まえた場合、デーベルスタインさんはDAC評価作業部会の議長ということでいろいろな国の状況をみていらっしゃると思うのですが、他の国では、例えばそういう情報を整えることにどのくらい力を注いでいるのか、あるいは今、どういう取り組みをしているのかをお伺いしたいと思います。

フロアー:廣野 良吉(成蹊大学名誉教授・帝京大学教授):

私は実は、援助というもののマクロ経済効果について議論するのは、ナンセンスだと思います。私たちはなぜ援助するかということを考えると、その国が将来的に援助がなくてもやっていくことができることが重要なのです。そうであれば、その国の特定の援助プロジェクトについて、私たちはマクロ経済的効果を見るのではなくて、特定の援助プロジェクトがどの程度能力の形成、いわゆるキャパシティ・ビルディングに役立ったかを見ることが重要です。マクロ経済効果という形で見ることはできないし、私はやっても意味がないと思います。ただし、マクロ経済効果を見るのであれば、投資などいわゆるノン・エイドのものも含め、外部リソース全体がマクロ経済にどういうインパクトを与えたかについては、私たちが非常にはっきりと議論できる問題で、また議論すべき問題であると思います。そういう意味では、特定の援助プロジェクト、例えば、道路を作ったことが、タイの経済をどの程度発展させたかという見方は全くナンセンスで、そういうことを要求すべきでないし、また、やってはならないことだと私は思います。アメリカが日本に対していろいろ援助してくれたとき、私たちひとりひとりは援助に対して非常にありがたく思いました。それは粉ミルクをもらったとか、直接いろいろな形で受益者だったから非常に感謝したのだと思います。ところが新幹線などになると、例えば世界銀行などからのローンは、結局私たちは返さなくてはならないわけで、返さなくてはならないものに対して私たちがなぜ感謝するのかということになります。例えば、銀行からお金を借りて自分の家を建てたときに、私たちは銀行に感謝しないですよね。銀行からお金を借りて家を建てたけれども、その銀行にはお金を返すわけですから、何も感謝する必要はないわけです。そういう意味で、贈与などは別ですが、ローンで実際に利子を払うようなものであれば、基本的には先ほど下村先生がおっしゃったように、そのプロ

ジェクトがどの程度有効であったかということを見ることが非常に重要であって、感謝とかそういう問題ではないと思います。ただしこれは国民感情とは違いますけれども。

フロアー:篠塚 徹(拓殖大学国際開発研究所教授):

政策評価に関連してですが、それぞれのドナー国の国益ということは踏まえながらも、被援助国側としては、最終的に各ドナー国が整合性のある形でトータルとして援助あるいは協力してもらいたいと願っていると思います。そういう点で、DACの評価作業部会は、もう少し力を発揮できるのではないかと思います。例えば、いろいろな援助国の債権国グループ会議があります。これは世界銀行が主催していますから主催者は違いますが、そういうところにいろいろな政策評価の結果というものが、もう少し影響力を及ぼすということがあってもよいのではないかと思います。DACの評価作業部会で、その辺についての議論というのはどの程度行われているかお伺いします。あるいは、デーベルスタインさん自身がどのようにお考えになっているかについて、質問いたします。

司会:牟田 博光(東京工業大学教授):

私から下村さんにお伺いしたいのですが、今回のDAC評価作業部会のワークショップのひとつのキーワードは、ラーニング(学習)ということになっています。要するに、評価の結果から学び、よりよい援助をしようということだと思います。DACのメンバーがこうやって一堂に会して議論をするのも、お互いに自分達のやっている活動を報告して、その中から学び合うことなのだろうと思います。同じようなことが日本の国内でも行われるべきだと思うのですが、例えば、先ほどのご説明を聞きますと、JBICではプロジェクト・マネージメント・サイクルということでいろいろ評価をやられて、その結果が次のプロジェクトに生かされているというご説明でした。ただ、日本で評価をやっているのはJBICだけではありませんで、外務省もやっているし、JICAもやっています。もちろんJICAのプロジェクトとJBICのプロジェクトは違いますが、やはり類似点もあるのではないかと思います。そこで、外務省、JICA、JBICなどとは違う組織がやっている評価結果というものを、これまでJBICの新しいプロジェクトの参考にされたことがあるのでしょうか。日本はどうも組織が縦割りで、評価をやれとなると自分のところは一生懸命おやりになるのかもしれませんが、よそがやった評価の結果というものを自分も利用していくというところが、今までそれほどなかったのかという気もするのです。そういう面で組織を越えて、他のところがやったものを学ぶような姿勢や仕組みについて、どうお考えかということをコメントいただければありがたいと思います。

フロアー:利根山 敏郎(太平洋セメント株式会社海外事業部シニアアドバイザー):

私は、ODA評価とHIPC(重債務最貧国)イニシアティブとの関係についてコメントいただきたいと思います。今年のサミットでHIPCイニシアティブを早期に実施するということになったわけですが、例えば、ある国に対して一定額のODAを供与したとき、贈与であれば

問題ないのですが、ローンの形をとって、その援助の目的は十分に達成したと仮定します。学校を作ったり病院を作ったり道路を建設したりということで、100%効果を発揮したと仮定しても、HIPCイニシアティブの適用を受けて、それが100%削減になってしまった場合に、ODAをどのように評価するのでしょうか。ドナー側の資金効率から言うと非常に問題があるかと思うのですが、そういったHIPCイニシアティブの適用を受けたODAをどのように評価されるのか、コメントいただきたいと思います。

プレゼンテーター:ニール・デーベルスタイン(DAC評価作業部会議長):

まず、評価の定義に関して、これはできるだけ体系立った、そして客観性をもった評価を実施するということで、できるだけという部分が重要です。完璧に体系立ったもの、そして完全に客観性を持った評価はできないということがあり、やはりそこには根本的なデータの不足があるわけです。私は何年も評価の仕事をしていますが、その経験から言えることは、評価の報告書が出ると決まって出てくる反応や批判は、その根拠をなす情報がないということです。そこで前後でいろいろ、こういう事があった、ああいう事があったと正当化しなくてはならないのは、非常に大変なことです。いずれにしても、完璧に客観的な評価というのはできないわけですから、定性的、定量的ないろいろなデータをできる限り集めて、何らかの形である程度のところで決着することです。ただし、同じ事実であっても人によって良いとか悪いとか評価結果の違いはあるかと思います。そこで、私たちは透明性を持たせているわけです。われわれとしての結論を出すことはできますが、果たして他の人たちも同じ結論を導き出すかについては、そういった人たちに評価してもらわなくてはならないので透明性が必要なのです。客観性はある程度は達成できるものの、完璧ではありません。仕事の質、信頼性、透明性といった全ての要素がからんでくる問題だと思います。

次に、いわゆる政策評価に関するご質問について、私にはその主旨がはっきりしませんが、政策評価における一貫性ということで、例えば、複数のパートナーの開発の間で整合性や一貫性があるか考えると、表面的にはあると言えると思います。ただもう少し細かく見ていくと、政策が戦略に変わっていく中で、次第にいろいろな意見の違いが出てきます。従って、例えばその政策から出てきたある戦略は、あるパートナーではこちらの方向に進むという戦略になり、また別のところでは違った方向に行くということです。政策はそのポリシー・ステートメントではなく、それをいかにベースにして行動に移すかという、そこに注目しなくてはいけないと思います。

プレゼンテーター:杉下 恒夫(茨城大学教授):

HIPCに対するプロジェクトの評価、考え方について、これはもちろん、別に決まった評価があるわけではないでしょうから、国民というかメディアがそれをどう考えるかだと思うのですが、基本的に、HIPCイニシアティブの適用を受けるような国では成功したプロジェクトなどあまりないのではないかと思うのです。何十年の間にはたまにはあるのかもしれませんが、ほとんどのプロジェクトは成功していないので、そういう心配をする必要もないの

ではという気もしています。もしそういう事態が起きた場合、私は成功したプロジェクトを評価すべきだと思います。融資した時の条件や状況はその後非常に変わるものですが、融資時に満足な調査もしないで融資が行われたというならば、それはまた別の視点での批判があるかと思います。しかしこの場合、ODAのプロジェクトとして単独で成功していたのであれば、それはそれで評価してよいのではないかと私は思います。融資した当事者に対しては、また別の評価が行われてしかるべきではないかと思います。

プレゼンテーター:下村 恭民(法政大学教授・国際協力銀行監事):

情報データの整備については、そのとおりだと思います。今最も急務と言いますか欠けているのは、近年、援助の社会的影響の把握が重要になってきていますが、その社会的影響を把握するための、援助を実施する前の農村の人たちの生活ぶりはどうだったのかというデータです。これが欠けているということが、大きな問題だと思います。これからはフィージビリティ・スタディ、あるいは審査の段階で、生活条件あるいは社会的条件についての情報把握、そして後日評価するためのベンチマークを作っておくことが重要だと思います。

それから、HIPCについて、債務削減せざるを得なかった国だったら、援助の事業が失敗している確率は高いかもしれませんが、事業が個別にうまくいくかということと、その国のマクロの資金繰りあるいは債務持続性とは、必ずしも関係がないと思います。例えば、タンザニアのキリマンジャロ州の開発のように、日本が手がけて個別の事業としてはかなりうまくいっているものもあるのではないかと思います。

最後に、各機関の評価に対する連携について、現状では、まず外務省、JICA、JBICで個別に評価した結果については情報がシェアされていて、それは少なくともJBICにおいては、よそで出た評価結果で問題があればそれは相当考慮されて、次の事業を形成、準備するときに参考にされていると思います。ただ現状を見ますと、評価の方法とチェック・ポイントについての調整が極めて不足しています。JICAが行うフィージビリティ・スタディと、それを基に行うJBICの審査、これは事業を実施するうえで最初に重要となるところですが、その事前調査の段階で、もう少しフィージビリティ確認のポイントなり手法なりの調整を進める必要があり、おそらく急務だと思います。

第3セッション

「評価結果のフィードバック」

プレゼンテーション

DAC　ODA評価ワークショップの成果：
　廣野 良吉（成蹊大学名誉教授・帝京大学教授）

評価の役割及びフィードバック：
　村尾 信尚（大蔵省理財局資金第二課長）

途上国へのフィードバック：
　ケンペン・ポルセナ（ラオス首相府副大臣）

評価担当部局の役割と責任：
　三好 皓一（国際協力事業団企画・評価部次長兼評価監理室長）

コメンテーターとのディスカッション

フロアーとのディスカッション

プレゼンテーション

DAC　ODA評価ワークショップの成果

廣野 良吉（成蹊大学名誉教授・帝京大学教授）

今回開催されたDACの評価に関するワークショップが、日本がDACに加盟してから日本で行われた最初のワークショップです。日本は長年ODAに従事してきましたし、DACのメンバーになってから約40年近くが経ちますが、私から見るともっと早い時期にこのようなワークショップが行われているのが当たり前ではなかったかと思います。別にだれの責任でもありませんが、今回、ワークショップが日本で初めて行われたということは、われわれとしても意義深いと思います。このワークショップには、DACの加盟国全部ではありませんが大半の国々の経済協力の評価部の部長さん、あるいは評価部で働いているスタッフの方々が来てくださいました。同時に、DACの事務局からもお見えくださいましたし、世界銀行、アジア開発銀行をはじめ、いろいろな国際機関からも、評価担当の部長さんがお見えくださいました。また同時に、パートナーと私たちは呼んでおりますが、いわゆるODAの受け入れ国、途上国の5カ国からもお見えくださいました。

このようなことで、主に政府の方々ですがこういう方々がお集まりくださいまして、あらゆる側面からこの評価の問題を議論したわけです。今回私たちは、Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability（効果的な学習と説明責任のための評価のフィードバック）というテーマで議論を行いました。午前中の議論にもありましたとおり、評価は、その結果をわれわれの援助政策そのものに反映し、その援助政策をより現実的かつよりよいものにしていくということが基本的な目的であるわけです。しかし、同時に、DACワークショップだけでなくDAC以外のところでも議論されていますが、アカウンタビリティー、日本語では説明責任と言いますが、この説明責任もかなり強く認識されるようになってきており、その説明責任を果たすために評価結果をフィードバックするということが重要になります。議長としての私の印象ですが、ワークショップでは、かなり率直かつ包括的な討論が行われたと言ってよいと思います。加盟国各国間で共通の課題があることがわかりましたし、また同時に、各国でそれぞれ違った問題を抱えているということもよくわかりました。私たちはパートナーシップをこれから本当により大事にしていくのみならず、このパートナーシップをどのようにして評価の段階で実現していくのか、こういうことが今回のワークショップではおおいに議論されて、私はこのワークショップが非常に大きな成果があったと思います。この学習と説明責任という課題ですが、いわゆる援助機関内部の関係者の方々と、外部の関係者の方々の両方に対して、評価が学習効果をもたらさなければいけませんし、それはまた、アカウンタビリティーという点からも重要です。

評価を行っている機関は国によっては外務省であったり、あるいは開発協力省であったり、そういうところが評価を担当し、その省庁内部へフィードバックします。

しかし同時に、担当省庁以外の他の省庁へのフィードバックも非常に重要です。特にこ

のワークショップで議論したのは、どこの国でも大蔵省が予算について相当大きな権限を持っていますので、そういう意味では大蔵省へのフィードバックも非常に重要であり、さらには国会、議会も非常に重要です。それからまた、マスメディアとの関係、そして国民大衆、特にその中では最近どこの国でも活動しておりますがNGO等との関係において、私たちがしっかりした学習と説明責任を構築していかなければいけないということです。

しかし、国によってこのような制度は違いますから、当然具体的なやり方については違うということも議論されました。それから、評価による学習に対する阻害条件も議論しました。特に援助を担当する者にとっては、その年の予算を消化するのも重要な課題となっており、大蔵省くらいまではよいのですが、担当省庁にこういう学習意欲の欠如がかなり見られるということ、それからいわゆる組織的な学習の欠如も見られるということもあり、その阻害状況を解消するためには、結構長い時間がかかるということも議論されました。

それから、コミュニケーションが非常に重要です。実はこのコミュニケーションは、ディセミネーションではありません。ディセミネーション、すなわち情報を伝えるというのは、コミュニケーションの形でやらなくてはいけません。単に情報を提供するということではなくて、実際評価した結果がどのようなものであったかということを、できるだけ丹念に説明することが必要です。今日もデーベルスタインさんが、レーティングというのはなかなか難しいとおっしゃっていましたが、個別のものを一般化することも危険です。また同時に、このコミュニケーションにはタイムリネス、すなわち時宜性というものが非常に重要です。それから、コミュニケーションのためにたくさん情報を伝えたとしても、だれもそこまでは吸収する能力がありませんので、そういう意味ではあまり過多な情報提供も有効ではないですし、また遅延も困るということで、中間評価の重要性、テーマ別評価の重要性、そしてそれらをコミュニケーションすることが重要だということが議論されました。

コミュニケーションということになると、DAC加盟国においても、評価を担当する評価室あるいは評価部に、必ずしもコミュニケーションの専門家がいるわけではありません。そこでできるだけコミュニケーションの専門家を外部から雇い、「餅は餅屋」でやったほうがうまくいくであろうという議論も行なわれました。

それから評価部、評価室の相対的地位ですが、やはり高ければそれだけ影響が大きいということですが、評価の独立性を考えると、評価部そのものの運営においても独立性が必要です。しかし完全な独立性はあり得ませんし、われわれがパートナーシップを考えるとき、それとの両立はどうするのかという問題も出てきました。さらにまた、評価要員を短期間で入れ替えることが果たしてよいのかどうかという問題、特にこれは日本の場合は重要な課題ではないかと思います。

それから6番目の評価による学習の組織化・制度化ということについてもいろいろな議論がされました。特に重要な点は、その評価を担当している省庁の上層部に、この点についての認識をきちんと持ってもらわないといけないということです。同時に、それに対する支持をしてもらわないと評価の学習は十分にいかず、評価そのものも必ずしもうまくいかないということです。

それから7番目は、評価報告の対象ですが、まずできるだけ対象を明確化して、その対象に対する報告は内容的に意味のあるものにしなくてはならないし、特に国民大衆との関係ではできるだけ読みやすいものを作ることが必要です。また、大臣、政治家、学者、NGO、いろいろな方がおりますので、そういう方々に対して、できるだけきちんとした説明を行うことが重要です。

それから8番目に評価情報の公開ですが、公開は基本的な姿勢であって、きちんとやらなければなりません。その必要性がワークショップに参加した皆様方から強調されておりました。ところが実際にすべてを公開しているかというと、それは必ずしもそうではなくて、現在DACのメンバー諸国も、それぞれ国によって差があり不完全な状況であるということでした。しかし、評価情報をきちんと公開しないと、国民からの信頼は得られません。もちろん公開することによっていろいろな疑問も出てくるわけですが、そういう形で疑問が出てくるほうが重要で、できるだけ公開することです。

それから9番目は、マスメディアで、これは非常に重要な外部の関係者です。ワークショップにおいては、マスメディアは利用しなくてはいけないが、彼らマスメディアの土俵で勝負するのではなく、評価部はあくまでも、彼らを利用する立場であるということが強調されました。

それから10番目にODA関係者の関与ですが、あらゆるODA関係者が評価と評価結果のフィードバックの過程において関与していくことは当然重要ですが、それはそう簡単なことではなく、言うほどにはやさしいことではありません。彼らが計画段階から評価に関与することも重要です。それからどういう方に関与してもらうかという選定も必要ですが、いつもすべての人に関与してもらうことはできませんので、そのニーズに応じてやるわけですが、その選定も容易ではないことが議論されました。また、特に途上国の場合には、最終的な評価よりもその途中におけるモニタリングや、あるいは中間評価の関与が非常に重要で、そういう情報のフィードバックが、とても重要だということも議論されました。しかし、この点についてはいろいろ問題があるということです。

11番目はODAをとりまく環境の変化で、これは、参加者の皆さん方に非常に真剣に議論していただきました。皆さんご存知のエイズの問題あり、環境問題ありで、今や開発問題は、益々グローバル化が進展しています。それから開発問題の政治化、これは例えば、ガバナンスの問題であるとか民主化の問題であるとか、そういうことについて多国間の金融機関でさえ議論しなくてはいけないところにまできており、2国間では当然のことです。

12番目に開発問題自身が深刻化しています。特に貧困という問題は非常に深刻で、これについて考える必要があります。また開発問題のアプローチそのものも、セクター・アプローチなどいろいろな形で変化しつつあります。このように、ODAを取り巻く環境は非常に変化しつつあり、これに対応するために時間もある程度かかるのですが、その一方、「ODA額の伸びの低下と質的向上」と、「援助機関間調整の必要性の要請の高まり」が今非常に叫ばれています。このため、結果重視という考えのもと、ナレッジ・マネージメント（知識管理)、それからリザルト・ベースド・マネージメント（成果重視の援助運営）ということが

非常に強調されております。しかし、DAC諸国でも、強調されている割には実際との間のギャップがまだまだあります。当然そういう中で評価室、評価部の役割、まさにナレッジ・マネージャーとしての役割が非常に重要になってきたということです。

13番目には、最近特にインフォメーション・テクノロジーということもあって、イントラネットやインターネットの活用が非常に一般的になってきました。ただデータの集積とか蓄積というところは一般化していても、データの分析・活用はDAC諸国においてまだまだ不十分です。これらを活用できる工夫がこれからもっと必要ではないかと思います。特に利用者の志向がこれから益々重要になってきます。しかし、これは途上国の皆さん方から指摘されたのですが、インターネットとかイントラネットといっても、まだまだすべての途上国がそれを十分に活用できるような状況にないということから、このような新しい手段の重要性をわかっていても、その限界も十分に認識する必要があるということです。

14番目には評価機関間の協力です。DACはまさにそのためにあるわけで、DAC評価作業部会でDACのインベントリーを着々と充実化していますが、将来益々、これをもっと充実していかなくてはいけません。その過程ではいわゆるディセントララライゼーション（権限委譲）という問題が重要です。

それから15番目に、評価能力の育成について議論されました。評価能力の育成は時間のかかることですが、やらなくてはなりません。それから先ほど申しましたように、新しい開発の課題が今地球上の各国いろいろなところに生まれておりますので、当然開発協力も新しい課題が生まれて、新しい技能が要請されています。従って評価能力の育成についても、そういう新しい技能の確保、あるいは、集積の必要性がおおいに議論されました。

そして、Do less, but do it betterということがありました。これについては若干異論もあります。本当にDo lessなのか、Do more, but in a different wayという議論もあり、必ずしもDo less, but do it betterだけではありません。ただここで重要なのは、結局、いろいろな段階で途上国を入れて評価をやるということになると、どうしても途上国自身の負担が大きくなります。さらに途上国自身の行政能力を考えると、本当に途上国ができるかどうかという点は、今日の午前中の議論の中でもご指摘がありましたが、まさに重要な課題だとわれわれも認識しています。

それから最後に、私は議長としてDAC評価作業部会に対して三つの提言をいたしました。その第1は、援助の方向の変化です。ODA は、特に経済社会開発から環境、貧困、ガバナンス、民主化、人道的支援、紛争の予防といった方向に次第に変わってきています。今後は援助評価体制の改革、あるいは、新しい評価手法の開発が益々重要になっていきますが、そういう中で、今まで外部の利害関係者と考えられていた他の省庁も、実は内部化する必要があるということを、DAC評価作業部会で考えてほしいと私から申し上げました。

それから第2は、今回、日本の政府の努力によりまして途上国の方々にも参加していただきましたが、今後もDAC評価作業部会のワークショップへは、途上国の方もご招待して、できるだけ討論に積極的に参加していただくというのが、途上国に対する評価のフィードバックだけでなく、途上国からDAC諸国へのフィードバックも考えると、本当に重要です。

そういう点でワークショップへの途上国の方々の参加は、これからも積極的にやっていただきたいと申しました。

3番目には、このセミナーの冒頭でご紹介がありましたが、今回のDACワークショップの前日に、日本評価学会という学会が作られました。現在世界には評価学会が6カ国に存在しますが、評価研究者、あるいは学者との対話が、DACの評価作業部会でも重要ではないでしょうか。そういう対話を重ねることによって、評価基準あるいは評価手法、測定方法あるいは評価体制のより精緻化を行うことができるのではないかということです。

以上の三つの提言を、私からDACの評価作業部会の議長であるデーベルスタインさんにお願いし、それについてはDACの中でこれから議論があると思います。

評価の役割及びフィードバック
村尾 信尚（大蔵省理財局資金第二課長）

私は1998年の7月から今年の7月末まで、大蔵省の主計局で主計官の仕事をしておりました。私はODA予算を担当しており、外務省、JICA、JBICの皆さんと予算要求を審査相談しながら、翌年度の予算を作るという仕事を担当していました。その中で、これからODAの個別のプロジェクトについては事前評価を、しかもその結果を情報公開して世界中の皆さんに見ていただこうということで、事前評価表を外務省、JICA、JBICの皆さんと一緒に協力し合いながら作りました。これはある国の上水道の整備計画について、なぜ日本がこの国のプロジェクトに関与しなくてはならないのか、それを文章ではなくてデータと数字で示し、納税者の皆さんにどうわれわれが説明できるかというものです。あるいは、そのプロジェクトをやることによって、その国の上水道の需要と供給は今後どうなっていくのかということを、単なる文章ではなく数字によって示しています。その事業の具体的な内容をインプット、アウトプット、その結果のアウトカムまで、極力客観的なデータを使って示しています。

この事前評価表は、私たちが事前の段階で、一体このプロジェクトによってどれだけのアウトカムが得られるのか、あるいは、そのプロジェクトをやることによって得られる収益率はどれくらいなのかということを、極力文章を使わずに、客観的なデータによって表現し、納税者の方々や援助、被援助国の方々に、われわれの意図を説明していこうという精神で始めました。

1、2年前は、皆さんご存知のとおり日本経済は非常に落ち込んでいまして、国内では、ODAをやるくらいであれば、それを国内の景気対策に使ったほうがよいのではないか、ODAについては減額すべきでないかといった議論が沸き起こっておりました。こういうときこそ、ODAの重要性、あるいはいかにODAのプロジェクトが役立っているのかということを、国民の皆様に知っていただくためにも、客観的な評価をもって国民の理解を求めていくという姿勢が必要ではないかということで、外務省や実施機関の方々と相談しながら作ったわけです。

私たちがこの事前評価表を作成する際に心がけたのは、三つの原則でした。ひとつは、その機関の内部評価だけでともすれば終わりがちだったものを、外部評価、もう少し言えば情報公開をして、内部の評価ではなく外部の評価にさらして、その客観性と言いますか、その意義を高めていくことです。

それから2点目は、段階的評価です。今まではプロジェクトが終わった後に、一体そのプロジェクトはどうだったかといった評価はしておりましたが、プロジェクトの事前の段階で私たちは何を意図しようと思っていたのか、あるいは、中間段階でそれはきちんと達成されるのか、それから事後段階でどうなのかというように、事前評価から、中間・事後評価へと、そういうリズムでこれからはやっていこうということです。

3点目は、ともすれば定性的な表現や文章で記述して終わりですが、そうではなくて、数字やデータを使って客観的に、定性的な評価から定量的な評価にしました。この三つを原則

にして、私たちは事前評価表の作成に臨んだわけです。

こういう作業が終わってからの私の感想を言わせていただければ、ODAに限らずこれから政府一般に求められるのは、まさにアカウンタビリティーと透明性、この二つではないかと思います。事実、今わが国政府におきましても、情報公開法が国会で成立し、いよいよ来年から適用になります。あるいは各省庁が今、行政評価の手法に積極的に取り組んでおります。このように今やODAにとどまらず政府全般に求められているのは、アカウンタビリティーであり、透明性であると思います。このアカウンタビリティー、私は評価はこの一環だと思いますが、それと透明性によって、公的部門に対する納税者の理解が高まり、例えばNGOや、民間部門との連携がそこで生まれ、そしてより質の高い計画立案へとつながっていくのではないかと考えています。

ODAに絞ってもう1回言いますと、特に今年の夏わが国では、NGOの皆さん、民間企業、それから外務省、政府がパートナーシップを組み、これから顔の見える援助を積極的にやっていこうということで、ジャパン・プラットフォームというシステムを立ち上げつつあります。私は今後、NGOと企業と政府のこのパートナーシップ、連携を密にしていくためにも、より一層のアカウンタビリティーあるいは透明性が大切になってくるのではないかと考えている次第です。

途上国へのフィードバック
ケンペン・ポルセナ（ラオス首相府副大臣）

本セミナーは大変重要な会議で、この中で私たちが国際援助の計画と評価のプロセスにいかに効果的にパートナーとして参加していくかということを議論させていただく機会をいただきましたことを、大変幸せに存じます。

ラオスの政府は、ラウンドテーブル・プロセスとよばれる、パートナーとの対話のプロセスを制度化しました。貧困の緩和に大きく貢献する分野における、長期的な戦略についての対話のラウンドテーブルです。このプロセスには三つの目的があり、ひとつは、開発における優先課題と財源の関連性を高めること、二つ目は、評価結果をフィードバックすることにより計画段階から実施、モニタリングまでの政策能力を高めること、三つ目はドナー・コーディネーションを高めることです。このプロセスの中で、私たちはすでにいろいろな学習をしてきました。そのひとつとして、評価の中から生まれた学習をフィードバックし、さらに効果的なプログラムを実施していくためには、具体的な特定のセクターごとの対話が制度化される必要があるということがわかりました。

このようなことは、調整委員会でやっていきたいと思っています。すでに林業の分野では、この調整委員会を設立し、対話の制度化をしております。また、公衆衛生の分野と教育の分野でも確立していきたいと考えています。特定の分野における調整をこの委員会で行っていくためには、中央および地方政府の代表が加わるばかりでなく、他のドナーの代表、それから受益者の代表も加わることが重要です。それにより、対話を活発化させ、そして、相乗効果を強化していく必要があるわけです。

そのような調整委員会は、今申し上げた三つの分野以外にも拡張していきたいと考えています。そのためにはドナーの評価者は、どのような人たちを対象に評価を提供しているのかを考えて評価をしなければならないと思います。具体的な問いについて具体的な答えが、適切な形で評価の中から出てくることが重要です。それにより評価の意義が高まります。また、受け入れ国の政府の課題は、ドナーの課題とは必ずしも一致するとは限らないため、私たちは、対話を通じて、また評価の結果から学んだ学習を基にして、最初から、お互いに共通の土台を作っていくことが必要だと思います。

ここで、どのようにドナーによる評価結果のフィードバックを、私たちにしていただきたいかについて、少しお話します。中でも大切なのが、プロジェクトに直接関係のある評価です。このような評価のフィードバックを基に、貧困の緩和についていろいろな分野で対話を具体的に進めていきたいと思います。このようなことは、農村開発の面でも役立つでしょう。政府はドナーに対してあるいは特定の分野において、さらなる具体的な情報を求めるかもしれません。それにより、政策や戦略を改善することができるでしょうし、将来的にプログラムやプロジェクトの改善が可能になることもあるでしょう。

また、評価の第一の目的は、プロジェクトそのものの直接的な結果をみるだけではなく、長期的にわれわれの知識を向上することにあると思います。知識の向上として、三つの知識

レベルが考えられます。ひとつはプロジェクト・レベルで、プロジェクトに直接かかわる手段についての知識の向上です。二つ目は、概念レベルでの知識であり、戦略や政策という概念レベルで、フィードバックを活用していく必要があります。三つ目のレベルは、認知レベルであり、これは戦略や方針を定義していくパラダイムと関係するものです。これによってプロジェクトの正当化が行われるわけです。

最後になりますが、私たちは今後とも、パートナーとの協力を強化し、どのような評価が我々にとって有用であるのを伝えていきたいと思います。例えばいろいろなプロジェクトから成り立つ1プログラムの評価は、教訓を国家の開発のプライオリティーに反映し易いため、有用な評価のひとつではないかと思います。ドナーによる評価は、我々受入国にとって、開発改革向上の可能性をもたらすと考えます。

最後にこの機会をいただきましたことを、改めて感謝申し上げたいと存じます。パートナーの皆様方に、これまでも大変大きなご支援をいただきました。その中で特に日本の国民、政府の方々にこれまでのご支援を感謝申し上げたいと存じますし、JICA、JBIC、そしてその他の機関に対しても、これまでのご協力を感謝申し上げます。

評価担当部局の役割と責任

三好 皓一（国際協力事業団企画・評価部次長兼評価監理室長）

1996年にDACの上級会合でDAC新開発戦略が採択されました。これは、従来の対GNP比の投入額を援助目標としてきた概念に対して、成果自体を目標とする援助概念への変換であり、パラダイムのシフトでした。DAC新開発戦略は、援助コミュニティでの成果重視のコンセンサスを作り上げ、援助機関に対し、評価重視の体制を構築することを要求しました。また、わが国においても厳しい財政状況などを背景として、援助の質の向上が求められ、評価が益々重要視されるようになりました。1998年の「21世紀に向けてのODA改革懇談会」の最終報告でも、評価の重視が提言されております。平成13年度の省庁の再編に伴い、政策評価の導入も決まっております。

ここで評価の目的を確認させていただきたいと思います。大きく区分すると二つあります。ひとつはフィードバック、学習であり、二つ目はアカウンタビリティー、説明責任です。このような評価の目的を踏まえれば、評価担当部局の役割は、二つになると思います。評価の質を向上させることと、もうひとつは、フィードバックとアカウンタビリティーのメカニズムを確実に構築していくことです。事業の改善は計画、実施、そして評価、おのおのの内容の向上によってもたらされます。評価自体の水準が重要であることを認識することが必要です。

フィードバックは、プロジェクトやプログラムの計画策定と実施に、直接的に働きかけることになります。アカウンタビリティーの促進は、さまざまな利害関係者の評価結果に対する反応を生み出します。この反応によって、事業活動全体に、着実に影響を与えることになると思います。評価結果を伝えるべき対象者は、援助機関のみならず、国内外の政府機関から市民組織、受益者まで広い範囲にわたっております。また、対象者はフィードバックとアカウンタビリティーの観点では大きく異なっています。この点を踏まえて、誰にフィードバックするかということを明確にして評価を行うことが、非常に重要なことになります。

国際協力事業団の評価体制では、事業の実施担当部局が行う評価はプロジェクト中心であり、実施者自らが行うセルフ・エバリュエーションになります。評価監理室が行う評価は、セクター評価、特定テーマ評価、国別事業評価など、より広い観点から総合的に行い、事業の改善を図っていくことになります。また独立性を重視して行われます。評価体制全体のあり方については、評価監理室が責任をもって対応することになります。

国際協力事業団が現在取り組んでいる評価の課題は七つあります。それは、企画・評価部の設置に伴う評価機能の強化、事前から事後までの一貫した評価制度の確立のための事前評価の導入、ホームページの活用とその促進、調査結果についてのセミナーの開催、外部評価者の評価への参加と促進、評価方法に関する調査研究の実施とガイドラインの作成、戦略的評価テーマの選択です。

評価の質の向上、フィードバックとアカウンタビリティー・メカニズムの構築を評価の改善の視点として、それぞれの課題がこの三つにどのように対応しているか、簡単にお話させ

ていただきます。

今年の1月に国際協力事業団は組織改革を実施しました。その組織改革で、企画部と評価監理室を統合し、企画・評価部を設置しました。企画部門の企画機能と各事業部への調整機能を利点として、積極的に使い、現在フィードバック機能を強化しています。

国際協力事業団は、平成12年度から事前評価表の作成と成果指標の導入を試行的に行うことにしました。平成13年からは、本格実施を予定しております。事業実施の適正度や事業効果を適切に分析、測定、判断し、その結果を事業改善に適切に反映させていくためには、客観性のある指標に基づいて、事前の計画段階から終了までの一貫した評価体制を確立することが必要であり、重要です。

また、評価結果を広く知っていただくために、ホームページの活用に現在特に力を入れています。評価の年次レポートである事業評価報告書は、従来は要約のみをホームページに載せていましたが、今年からは全文をホームページに載せるようにしました。また事業評価報告書の英語版も作成し、これもホームページに載せることにして、現在作業を行っています。事前評価、事後評価の結果についても、報告書をホームページに掲載することにしています。今後、この報告書についても英文を作成し、広く日本以外の、それぞれのプロジェクトが行われたところでも、評価の結果がわかるようにしていきたいと考えています。

それから、私たちは評価セミナーの開催に力を入れています。評価セミナーの開催は評価結果についての議論を活発にし、評価自身の質を上げるとともに、フィードバック、アカウンタビリティーにも大きく寄与します。タイで実施した障害者支援の特定テーマ評価では、評価結果についてバンコクとパタヤでセミナーを開きました。広く関係者を招くことによって、有意義な議論を行うことができました。

信頼性の高い評価の実施と、評価における中立性の確保のために、学識経験者、コンサルタント、NGO、ジャーナリストの方々など、第三者の評価への参加に力を入れております。評価チームの団員としての参加をお願いするだけでなく、評価を一括してお願いすることも始めており、名古屋大学大学院、コンサルタント会社、国際開発学会にお願いしました。また、今年度から開発途上国のNGOや有識者の方々にお願いし、地域住民の視点からプロジェクトのモニタリングを行うことも始めました。

評価手法の研究開発もまた、積極的に行っています。今年度は参加型評価手法、事前評価手法、評価結果のフィードバック強化に関する調査研究を実施しています。調査結果についてはホームページに掲載し、知識を共有化することに努めたいと考えています。

最後になりますが、評価は、援助機関の重点開発課題に対して役立つ教訓を導き出して初めて、大きな貢献が期待できます。それに評価を役立たせるためには、評価テーマの選択は非常に重要になります。例えば、国別アプローチを推進するために、国別事業評価としては援助協調などの課題を抱えるタンザニアとボリヴィアを、今年の対象といたしました。また特定テーマ評価では、貧困、ジェンダー、保健医療などの重点分野を主体に、評価対象を決めています。

以上、評価部局の役割と責任ということで、そのあり方と国際協力事業団の取り組みを駆

け足でお話させていただきました。国際協力事業団としては今後とも、評価を益々重視していくことにしています。そのためにも皆様方の一層のご協力をお願いしたいと考えています。