

FASID 第 234 回 BBL セミナー報告（記録要旨）

テーマ：ODA 評価の新たな時代～DAC 評価項目の SDGs への適合の議論とその背景～

日 時：2019 年 4 月 19 日（金）12 時 30 分～14 時 00 分

場 所：FASID セミナールーム

講 師：村岡敬一氏 外務省大臣官房 ODA 評価室長

DAC 開発評価ネットワーク（EvalNet）副議長

出席者：公的機関、開発コンサルタント、民間企業、NGO/NPO、個人より合計 42 名

1. 発表要旨（配布資料（別紙 1）参照）

1-1. SDGs における評価の役割（スライド 3-4）

- 2015 年に、17 のゴールと 169 のターゲット、232 の指標が定められて、国際的なモニタリングを通じて、成果につなげていく SDGs が開始。DAC や国際的な評価関係者の間で、これまでの評価のあり方を変えるべきかどうかという議論が、SDGs 採択後から始まった。
- MDGs の反省として、具体的な評価とモニタリングのプロセスに関して国際的な合意がなかったことを踏まえ、SDGs を提示したアジェンダ 2030 の最終章には、フォローアップとレビューという章が設けられた。原則がいくつか立てられ、その中に評価に関して記述されている。

1-2. ODA 評価と DAC 評価 5 項目（スライド 5-6）

- 国際的評価の規範である DAC の評価原則は 1991 年に出て以来、レビューを重ねながらも 25 年近く開発協力の評価に用いられてきた。SDGs 採択後、SDGs の評価にあたって、25 年前に作られた評価基準の適用が妥当なのかという議論が始まった。

1-3. SDGs 評価と DAC 評価項目に関する国際的な議論（スライド 7）

- 2016 年 3 月の SDGs 評価に関する国際会議は、UNEG¹（開発協力に携わる国連の諸機関の評価部門が集まった評価グループ）とフォード財団が共催し、SDGs の時代における評価はどうあるべきかという議論がなされた。
- 2017 年 1 月から、世銀独立評価局のハイダー局長（当時）が世銀のブログを通じ、1 年強の期間に亘って、SDGs における DAC の評価項目の課題を 10 回シリーズで展開した。このブログの内容は現在でも世銀のブログで参照可能。一例として、『誰一人取り残さない＝Last Beneficiary まで届くような評価の要請に対して、評価コミュニティはどのように応えていくのか?』『SDGs は MDGs の流れからくる開発の課題を含むと同時に、パリ宣言の環境の話が含まれているが、「環境に持続的な開発」をどのように評価

¹ United Nations Evaluation Group。

するか?』といった内容が含まれている。環境については、例えば、JICA の事業評価において、事業効果の持続性は、組織の財務や技術力、法令などから判断してきたが、SDGs の評価には地球環境に対するサステナビリティを加えるべきではないか?といった新たな視点が含まれていた。また、SDGs には産業に関する項目やディーセント・ワークといった労働に関するターゲットも含まれるが、現在の消費傾向が続いて地球は持続的なのか、といった点も念頭において評価を考えるべきといった議論がブログで展開され、多くの読者の関心を集めた。

- 17年10月に、UNDP が開催した NEC (National Evaluation Conference=世界規模の途上国の評価能力向上のための会議) において、DAC 評価基準が SDGs に適合するのかが議論された。途上国側からは、援助プロジェクトを通じて DAC の評価項目の考え方が浸透していることから、現行の国際的基準をあまり大きく変えて欲しくないといった意見もあった。
- 17年10月には、上記の流れを受けて、OECD/DAC のハイレベル会合において DAC の評価項目をどのように SDGs へ適合させるか検討が開始された。
- 18年3月には、EvalNet が評価関係者対象のワークショップを実施した。
- その後も、EvalNet の定期会合やインターネットを通じたグローバルコンサルテーションが実施され、外務省も協力している。例えば、毎年、アジア大洋州諸国の評価能力向上を目指したワークショップを途上国政府等と共催で行っているが、19年1月にタイで開催したワークショップでは、DAC 評価部門の責任者を交えて評価項目に関する議論を行った。
- 19年2月の定期会合後、成案はまとまっていない。日本評価学会の18年秋の学会では、19年の春頃にまとまるような見通しを報告させていただいたが、議論は継続している(若干遅れ気味)。

1-4. DAC ハイレベル会合での議論 (スライド 8-9)

- 17年10月: 世銀、UN の動きを踏まえ、DAC では、「DAC およびその下部組織は 2030 アジェンダに沿ったプログラム評価において評価 5 項目を適合させるよう奨励する」というコミュニケを出した。
- 主な論点: 現行の 5 項目評価のメリット・デメリットについて、評価の目的が時代に沿っているのか、ひとつの枠組みに全てを当てはめることに無理はないのか、評価者のキャパシティ等について議論された (スライド 9)。

(例)

- 評価の目的: 開発政策、施策 (プログラム) 事業のマネジメントの改善や国民へのアカウンタビリティの確保といった時、今後、「誰一人取り残さない (No one will be left behind)」という SDGs の理念を鑑みて、弱者や少数者に対する公平性の確保、人権の配慮が十分になされる仕掛けになっているか。地球環境全体の持続性までみるような仕

掛けとなっているか。社会文化上に対する配慮がなされているかという点では、これまで「開発」の評価という形で議論が進んできたことから、DAC 評価 5 項目が十分に意図していない点、すなわち、多様化する開発課題への取組みが課題となっている。

- 基準・制度：利点としては、多くのドナーが評価 5 項目を採用し、二国間ドナー、多国籍間援助機関、国際開発金融機関等による幅広い活用を通じて普遍化している。そのため、各評価間の比較が可能となっている（例：日本と他の国、外務省と JICA で過去の評価をメタ評価する等）。ドナー同士の合同評価などの調整も可能となる。
- 運用面：
 - ・ 妥当性は、ODA 政策、国際的なアジェンダ（MDGs, SDGs 等）の合意目標との整合性を中心にみているが、ODA の事業を立案する際に必須のチェック項目になっているので、概して A になるが、果たしてそれでよいのか、妥当性の裏にはもう少し深いメッセージも必要なのではないか、という議論がある。JICA は事業のデザインなどもみるようにしている。外務省の政策レベルの評価における妥当性は、開発の妥当性のみならず、外交の視点からの評価において妥当性を検証している。このように、外交、貿易、安全保障など様々な政策的な視点でみることは、日本のみならず世界で起きている。
 - ・ 効率性については、なかなかデータがない中でどのように評価するか難しいことは実務上の課題。
 - ・ アウトカムとインパクトの因果関係が曖昧、また持続性の評価が硬直化しているとの指摘もある。
- 対象：評価 5 項目は、元々の DAC 加盟国の援助の評価をするために出てきたものなので、プログラムやプロジェクトには向いているが、政策を評価する外務省の国別評価などの政策や戦略の評価には不向き。
- キャパシティ：日本においても評価 5 項目のキャパビルは行っているが、新しい評価基準を導入する場合、どのように伝えていくか、特に途上国の実務者のキャパビルが課題となる。
- 理論面：現在はロジックモデル（PDM）に基づいて、事業の成果を測る仕掛けとして評価 5 項目が定着しているという立てつけであり、計画・実施と評価が理論的に一体化している。一方で、リニアなロジックモデル（投入→アウトプット→アウトカムがリニアな関係）では開発は語れないという議論が出ており、複雑系分析への対応が必要。特に人道復興支援、人権、難民といった分野ではこのようなロジックモデルは採用されていないし、評価 5 項目では捉えきれない要素がある。

1-5 EvalNet によるグローバルコンサルテーション（スライド 10）

- 上記の課題を踏まえ、DAC がグローバルコンサルテーションを行った。
- オンラインコンサルテーションの分析結果（スライド 12-14）

- ・ 現行の基準について、抜本的な改訂を望む声はそれほど多くはなかった。コンサルテーションを通じて得られた回答者の意見としては、妥当性に関して、半数は定義を明確にした方が良く、有効性についても多くの人が支持しているが、定義の明確化を望む声があった。持続性については、課題が多い。インパクトは、測定が難しく実際に測れていないため、無くても良いのではという声もあった。
- DAC の評価基準には 1991 年の Principle for Evaluation on Development Assistance に続いて、2000 年に出した Glossary があり、人道分野の評価の在り方に関しては 99 年の「Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies」にある人道支援における評価の項目（Coverage, Co-ordination, Coherence and Connectedness）があるが、これについてのアンケート結果は、概ね高評価であった（スライド 13）。
- 総論（スライド 14）：SDGs に掲げたより大きな課題に（評価基準を）適合させるべきでは、すなわち、社会的弱者支援の考え方、エンパワーメント、公平性といった考え方との適合、複雑系分析へ対応すべきといった意見もあった。実務上は政策、プログラムにも対応できる指標にすべき、SDGs に掲げているジェンダー、人権についてもさらに徹底すべきといった意見があった。
- 上記プロセスにおける外務省の取組み（スライド 15）：ODA 評価に従事経験のある第三者評価者や、日本評価学会の会員へのオンラインコンサルテーション作業への協力依頼を実施。また、アジア・大洋州諸国を対象とした ODA 評価ワークショップにおける意見交換等を実施。

1-7 DAC 評価 5 項目への SDGs の適合の考え方を開発協力評価にどのように反映させるか（スライド 18）

- スライド 18 の図は、DAC が定義している評価項目の考え方の概念図。中心に評価 5 項目を置き、外円に相互関連性、一貫性、協調性などを状況に応じて追加して評価する。
- それ以外の組織独自の政策目標については、追加的な評価を妨げないとされている。スライドの下に記述されているように、評価 5 項目は柔軟性をもったものになっている。外務省はコアの評価項目が 3 つ+組織独自の視点（＝外交の視点）を追加している。
- 現在は、真ん中の核となる部分をどうするかが議論となっている。

1-8 DAC 評価項目改訂の方向性（スライド 19）

- 現在も議論は継続中。現行の 5 項目の簡潔性、利便性、普遍性はできるだけ維持していくのが基本的な考えである一方、SDGs の理念に掲げている「誰一人取り残さない」にどのように対応していくのか、人道、平和、規範、人権の観点から、開発協力を超えた新たな視点の導入については国連関係機関の期待が高いようだ。
- 一方、組織のマנדートを鑑みて、そこまで（人道、平和、規範、人権の観点まで）い

われてはという立場の組織もあり、皆が納得する地点を探っている。

- 変貌する開発協力の位置づけを踏まえた新たな視点：日本の外務省が外交の視点を導入しているように、欧州のドナーでは、移民・難民と開発援助の関係（実際、開発援助資金の多くが流入難民の支援に当てられている）、外交、貿易、安全保障における ODA の役割をどのように評価していくかについての議論が始まっている。評価 5 項目の中でできる議論なのか、外で議論なのかについても現在議論になっている。

1-9 評価 5 項目の中でできる議論のひとつ＝一貫性に関する一考察（スライド 20）

- 現在、一貫性については複数の論点があり、主要な論点としては以下の 3 点がある。
- SDGs に掲げられた開発目標のみならず、経済・社会・環境等の様々な目標を、国際的に合意された基準でみた場合、開発の介入との一貫性（＝SDGs のコンテキストの中で一貫性を保つべきといった議論）。
- 難民や脆弱国支援における一貫性。ただし、ODA だけでは解消できない→軍民・警察の関係になってくる。この部分と援助が補完関係を持っているのが現在のアフリカ支援であり、外交政策との関連で、ドナー側の政策全体の中での一貫性をみるべきではないか（国民への説明責任を果たすため）。
- 外交や貿易、安全保障に ODA がどのように貢献しているかといった政策の一貫性をみるべき（日本は「外交の視点」で評価している）。

<留意点>

- 妥当性との切り分け。政策レベルの評価ではここまで入れる、事業評価で入れない等といった選択等。
- ドイツや EC は戦略的評価のために既に 3C（Coherence, Complementarity, Coordination）を導入している点はひとつの参考になる。
- 外務省は、ODA 評価において「外交の視点」の拡充を図っているため、この点との補完関係。外交の視点からの考え方は、スライド 21 参照。

2. 質疑応答

Q1：(GG21 不破氏) 世銀のハイダー評価局長のブログで、地球環境にとっての持続性も評価の一項目に入れるべきだとあったが、DAC 項目の改訂の方向性には入っていなかったようだが、DAC/EvalNet の検討の項目に残っているのか？残っていない場合の理由は？

A1：地球環境にとっての持続性の観点はハイダーブログの一つのハイライトであった。実際のプロジェクト運営においてどこまで適用できるか、特にインフラ中心の機関にとって、評価は事実に基づいて行うものであって、プロジェクト終了 10-20 年後のあり方を予断することを評価に求めるのはおかしいという議論が出てきている。地球環境の持続性の評価は、理念としては賛同しているが、評価の技術論として適用可能かという疑問が出てきているため、本セミナーの最後のまとめでは触れていない。

Q2：(GG21 不破氏) DAC 評価項目改訂における今後の展望、指針がでる見通しを教えてください。

A2：各論のオペレーションへの影響を最小化したいという実務上の意見があるので、事務局は改訂案を2月に出したが通らず、再度改訂中である。その審議が、今夏にかけて行われる。事務局の希望的観測では、秋ごろには採択していきたいというのが最短のシナリオ。

Q3：(GG21 不破氏) 妥当性を考える際の視点として、円借款の場合、例えば、インドの高速鉄道建設事業に日本企業にも裨益するという点で巨額の借款供与がなされているが、これをやろうとすると日本企業は国内事業で手一杯でインドまで進出してやる能力がないのが本当だとすると、タイドで巨額の円借款を供与したことが妥当だったのかという議論が出る可能性もあると思う。ニーズがあれば、タイドではなく一般アンタイドによって、世界中の一番良い企業が請け負ってもよくて、タイドで日本企業が出られると思ったのに日本企業が請け負えないのだとすると妥当性はおかしいことになると思う。

A3：政策レベルの評価においては日本の政府の政策との整合性をみる（インフラ輸出のための戦略等）とともに、日本の比較優位性も妥当性でみている。しかしながらご指摘の理由でプロジェクトがうまくいかなかった場合は、政策の妥当性で検証するのではなく、手段の選択（プロセスの適切性）の検証によるかもしれない。また事業実施中に生じた予期しない変更については JICA が事業評価で見ている。

Q4：(学習院大学村主教授)「誰一人取り残さない」というコンセプトは、画期的で大胆である。標語に留まらずに、どうやって実施していくかという点について疑問に思うが、これが取り入れられたときに、どのような事例が想定されたか、また弊害を除去するために出てきたコンセプトがあれば伺いたい。

A4：SDGs 合意形成のプロセスは承知していないので、このような国際的な合意に対して評価はどうあるべきかについて回答する。事業を通じてどこまで経済的な便益が上がったか、近隣住民にどこまでプラスマイナスの影響があったか、どこまで綿密に目配りができるかが評価に課された課題だと思う。最終受益者を巻き込んだ参加型評価を行うべきとの専門家のご指摘もあるが、そうした手法を事業評価においてどのように活用するか、費用面、方法論も含めて試行段階にあると理解している。

Q5：(学習院大学村主教授) ミャンマーのロヒンギャ問題との関連で、現在のミャンマーにおいては、異国民と断定するロヒンギャを政府が追い出す、他方で彼らが残した土地や財産を利用して日本が支援していくという図式がある。「誰一人取り残さない」という理念に基づいて考えると、意図的に彼ら（ロヒンギャ）を除去する国に対して支援することは、あからさまに日本は「誰一人取り残さない」理念には反していると思うが、この点はどのように考えるか？

A5：コンテキストが分からないため回答できない分もあるが、「最終受益者」をどこまで広げてみていくか、その過程で排除される人ができるだけ少ないような評価の枠組みを設計する、こうしたことに配慮していけば、「誰一人取り残さない」理念に近づけるのではないかと思う。

Q6：(三菱商事三浦氏) ①スライド16「JICAのODA評価(プロジェクトレベル)」について。30年以上、JICAの事業にも関わってきているが、過剰な設計、無駄な部分は、ほぼ全ての受注した案件にみられる。いろいろな評価で方針も重要だと思うが、個々のプロジェクトが終わった後に業者の意見をくみ上げる継続的な仕組みがあってもいいと思われる。まれに案件実施中に、JICAの専門家がきて視察やヒアリングをすることがあるが、なかなか組織だってやっているものではない。エンジニアリング会社の人達は意見を言いたがらないが、組織的にやったら税金の無駄が減ると思う。

Q7：(三菱商事三浦氏) 制度面で、外務省国際協力局に申し上げているが、プロジェクトごとの無駄に加えて、無償のAP(支払授權書)の発出がないと日本企業は支払いを受けられない。無償資金協力なので日本政府が負担すればいいと思うが、APの発出は先方政府の負担事項になっていることから、手間暇がかかり時間がかかっている。これは一例であり、改善できるものはいろいろあると感じている。

A6&A7：ODA評価では件数は限られるもののスキームの評価も行っている。近年ではJICAのJOCV制度、NGO支援スキーム等、過去には中進国に対する無償資金協力のレビューも行った。その際、現場で事業に従事した方からのヒアリングも実施している。一方、ODAに関する有識者懇談会の指摘には、ODAの実施主体ごとの比較をした上で外務省は戦略的な資金配分をしていないという点がある。JICAが実施している事業、国際機関への拠出、NGOを通じた事業の3つを比べて、政策官庁として費用対効果を含めて総合的判断のもと、資金配分をしているのかといった指摘である。費用対効果を問う声はますます高まっていると思う。スキーム別評価を通じて拾える声は拾っていききたいと思う。

なお、現場からの話については、国際協力局との意見交換会の際に継続して意見を出していただければ事業の改善につながると思うので、今後ともぜひ続けていただきたい。

Q8：(シャンティ国際ボランティア竹内氏) DAC評価項目の改訂について、途上国側の反応がいまひとつだったといわれたが、コンサルテーションを通じて具体的にどのようなことが挙げられたのか教えていただきたい。

A8：今年1月にバンコクで開催したODA評価ワークショップでは、途上国のODAに携わる人たちから、政府のキャパシティも限られる中、新しいものを次から次に出されるとついていけない、むしろキャパビルをやってほしいという声があがっていた。

Q9：(東京大学菅井氏) コンサルテーションの内容で、人道分野のクライテリアにある「ポ

テンシャル」について、なぜ人道分野なのか、ここに至った経緯があれば教えていただきたい。

A9：スライド 18 の円で示したように、DAC の問題意識（90 年代半ば）から出てきた。ルワンダ、バルカンの人道危機、開発援助と人道分野とのギャップの話があり評価の物差しが違ふという議論が出てきた。その際、DAC が「Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies」を出したのが最初の波であった。

その後、DAC の人道担当部門からの要請で、これまで行った人道プロジェクトの評価から何を学ぶか、というペーパーが出た。これは最近の中東、シリア、イラン、アフガン等での人道支援を評価して、そこから人道支援の教訓を得るという新しい動きであり、SDGs の理念を踏まえたものである。

DAC が行ったグッドプラクティスの評価の中には、UNHCR と JICA が合同で行った、ウガンダ北部の除隊兵士、帰還難民への支援も挙げられている。

Q10：（東京大学菅井氏）インパクト評価についてネガティブな意見があるが、インパクト評価はなくなってしまっているのか？日本としてはあった方がいい、なくてもいいといった意見があれば教えていただきたい。

A10：インパクトは重要な評価項目であり、科学的、統計的な手法の有効性は高く認識されつつあるが、実際問題として高額な費用やなかなか測定が難しいという問題がある。5 項目におけるインパクトとインパクト評価が混同されているため、インパクトという用語をやめるべき、中長期的な影響を測るようなワーディングにして、インパクト評価との混同を避けるべきという議論がある。インパクトに代わる言葉の適切性に関しても議論があり、今のところインパクトの用語はインパクトで残す、ただし混同を避けるための定義をきちんとしていこうという議論はある。インパクト評価の重要性が減じた訳ではない。

別紙：発表資料

以上