



Title	開発援助活動におけるプロジェクト評価の意義
Author(s)	友野, 勝義
Description	第11回衛生工学シンポジウム（平成15年11月6日（木）-11月7日（金） 北海道大学学術交流会館）．一般セッション．1 上下水道事業と施設管理．1-10
Citation	衛生工学シンポジウム論文集, 11, 93-98
Issue Date	2003-10-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/7054">https://hdl.handle.net/2115/7054</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	11-1-10_p93-98.pdf



## 開発援助活動におけるプロジェクト評価の意義

国際開発銀行プロジェクト開発部 技術顧問  
友野勝義

**要約：**日本は長年世界一の援助国であり、この10年間平均で有償無償合わせ約1兆4,000億円が開発途上国の開発事業のために投資されてきた。その間インドネシア、タイ、フィリピンのように日本の援助資金が国家開発の重要な資金源のひとつとなってきた国が多い。一方日本のODAの原資は国の財政支出であるが、現今の緊縮財政の下ではODA予算の縮小が続いている。したがって、ODAがいかに効果的に行われたか、裏を返せば資金援助を受け持つ側には無駄な投資が行われていなかったかどうか説明する責任がある。国際協力銀行(JBIC)では、いくつかの指標を設定し、援助対象プロジェクトの評価を行っている。その基本は援助が「国家開発戦略に合致しているか」「プロジェクトの実施効率がどうか」「目標の達成度が高いか」「プロジェクトがどんな影響を与えたか」「持続的発展性が担保されているか」等の指標に照らして、ODAがいかに効果的に行われたかを検証することである。その結果は新しい援助投資の場での教訓となっている。本論ではJBICが行うプロジェクト評価、主として事後評価の意義と概要を述べる。すでにいくつかの大学で国際協力研究科が創設され、また多くの大学教授や学識経験者が評価に携わっているように、評価活動の学術的意義も大きい。

### 1. はじめに

円借款は、世界中特に東南アジアの開発途上国に対して重要な開発資金源となってきた。いくつかの国では、日本の援助が継続されるかどうか当該国の政策決定に大きく影響する状況も生じている。多くの円借款案件は適正な判断と手順で選定・実施されているが、様々の事情からすべての援助案件が最適の投資先として選定されたのではなかった懸念がある。円借款の原資である国の財政事情が緊迫しつつある昨今、投資対象の適否について国民の厳しい目が向けられるようになった。ODAのうち円借款業務を担当する国際協力銀行(以下JBIC)では円借款案件に対してその成果を評価するために、プロジェクト評価、特に事後評価を行ってきた。評価結果から得られる教訓はアカウントビリティの向上に役立っている。

### 2. 開発援助評価の発展とその応用

開発援助評価は1970年代から国際的な枠組みの中でその手法が議論されてきた。DAC(開発援助委員会:OECD[経済協力開発機構]の下部組織)がその中心となって評価手法を開発し、1991年に「開発援助における評価原則

(いわゆる「DAC評価原則」)を発表した。これは現在援助各国のODA評価体制の指針となっているが、DACが定義する「開発援助評価」とは『開発援助の政策、プロジェクトの計

画・実施・結果の適切性につき、妥当性、効率性、目標達成度、インパクト、自立発展性(評価5項目)などの観点から体系的かつ客観的に調査・分析し判断を提示する作業』である。また評価の目的も、単に「評価」にとどまらず、得られた教訓を関係者にフィードバックすることにより、実施中の援助内容や将来の援助政策の改善を図ること、また評価結果の公表を通じ、援助活動の実施状況や効果を明らかにし、任務を果たしていることを関係者や資金提供者(納税者等)に証明することで、アカウントビリティの確保に資することである。開発援助評価に関しては次のような近年の動向がある。

#### 1) DAC 評価原則による評価体制の指針提示

DAC はその評価原則に関し、開発援助評価実施の体制や要領について、(1)ドナー協調の重要性、(2)評価対象の多様化、(3)評価結果のわかりやすい報告等について提言を行っている。

#### 2) 政策、プログラムへの評価対象の拡充

上記 DAC の提言の中で特に「評価対象の多様化」つまり「個別プロジェクトから政策やプログラムなどへの評価対象の拡充」は国際的に重要課題となっている。それは近年特定地域や分野に対して包括的な支援を行う動きがあり、プロジェクト評価にとどまらず、政策やプログラム全体を対象とした総合的視点からの評価の必要性が認識されてきたからである。

#### 3) 「成果重視のマネージメントの提唱」

近年「成果重視のマネージメント」が提唱され、「援助で何が行われたか」より「援助によりどんな改善効果が現れたか」を把握する評価に重点が移っている。その中心的な手法として、多くの援助機関で Performance Measurement (事業の目標等を測定可能な指標で表し、それを継続的にモニターすることで事業運営を改善する手法)が導入されている。

#### 4) 日本における評価の体制

日本では 1975 年に OECF(現在の JBIC)が事後評価活動を開始したのを先駆けとして外務省(ODA 全体)、JICA、JBIC による評価が継続的に実施され、その手法が高度化されると共に評価業務体制も強化されてきた。また USAID(米国国際開発庁)が開発した評価手法であるロジカル・フレームワーク(ログ・フレーム)なども他の援助機関や国際機関同様日本でも採用されている。更に日本では、外務省の「援助評価検討部会」が 2000 年に「ODA 評価体制の改善に関する報告書」を提出したのを契機に「政策評価制度」が導入され、ODA もそれに組み込まれた。その結果「評価対象の多様化」への対応や評価のフィードバックにおいて市民参加型の情報公開を行う等「わかりやすい報告」にも努力するようになった。

### 3. 評価の種類

評価の種類は多様でその分類も一定していないが、一応図 1 のように分類できる。「インパクト評価」とは、受益者や対象地域にもたらされた変化を問う評価である。インパクト評価においてプロジェクトの受益者と非受益者を比較して事業の純効果を割り出す with/without 比較や受益者の事業前後の生活を比較し、どんな改善または負の影響があったかを調査する before/after 比較などがあり、それぞれに種々の調査分析手法が開発されている。「コスト・パフォーマンス評価」においては投入費用と便益を比較し、費用に見合った効果が現れてい

るかを評価する。この評価方法には費用便益分析と費用効果分析(または最小費用法)の2種類ある。費用便益分析は費用・便益の双方を貨幣価値に換算して比較を行うもので、純現在価値(NPV)、内部収益率(IRR)などが代表的な指標である。一方、費用効果分析は便益の貨幣化が困難な場合に用いられ、一定の便益をもたらす代替案の費用を比較し、費用が最小のものを選択する手法である。ただ純現在価値法同様、最小費用法の場合もディスカントレート(割引率)を予め設定(仮定)する必要があるが、妥当な割引率を見つけるのは易しくない。

図1 評価の分類例

<p><u>評価対象による分類</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 政策レベル評価</li> <li>◎ プログラムレベル評価</li> <li>◎ プロジェクトレベル評価</li> </ul>	<p><u>評価時期による分類</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 事前評価</li> <li>◎ 中間評価</li> <li>◎ 事後評価</li> </ul>
<p><u>評価の視点による分類</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ プロセス評価 プロジェクトやプログラム実施の適切性を問う評価</li> <li>◎ インパクト評価 プロジェクトやプログラムにより受益者や地域に起きた変化を問う評価</li> <li>◎ コスト・パフォーマンス評価 投入費用と便益を比較し、費用効果を問う評価</li> </ul>	<p><u>評価の主体による分類</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 内部評価 政策やプログラム、プロジェクト実施担当自体による評価</li> <li>◎ 外部評価 第三者による評価</li> <li>◎ 合同評価(開発援助に特有) 複数のドナーまたはドナーと受入国が共同で行う評価</li> </ul>

(出典: JBIC 評価研修テキスト)

#### 4. JBIC における円借款評価

##### 1) 円借款における評価

JBIC は現在完成後 2 年を経過したすべての事業に対し、DAC の評価 5 項目を基本とした評価を実施している。2001 年からは同年度以降にアプライザイル(融資審査)が実施されるすべての事業を対象として「事前評価」を実施し、事前から事後への一貫した評価体制を整えた。

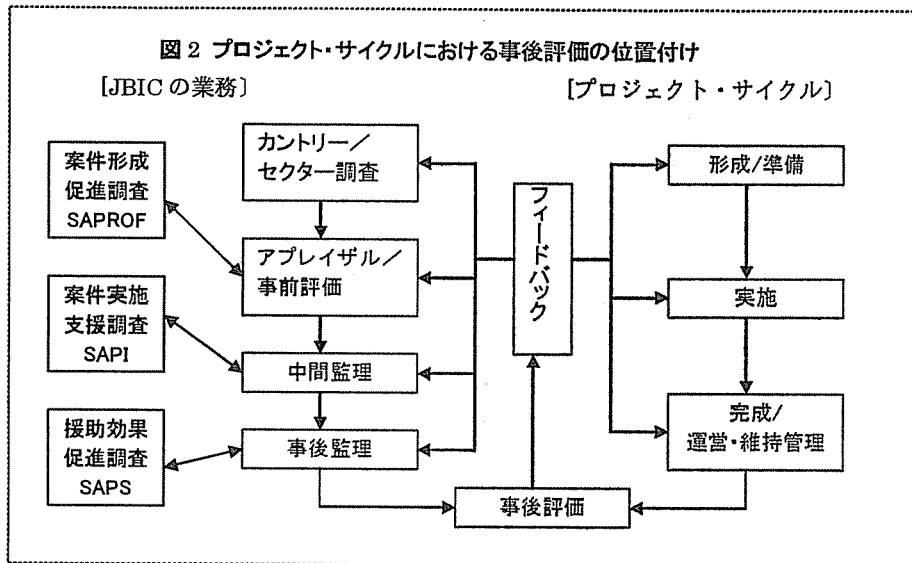
##### 2) 事後評価の目的とプロジェクト・サイクルにおける位置づけ

円借款の事後評価の目的は、次の二つである。

(1) 事業実施効果・持続性等に関わる成功要因や問題点を把握し、そこから導出された教訓を当該事業の運営改善や新規事業の形成・実施に還元することにより円借款の更なる改善を図る。これは円借款のプロジェクト・サイクルに照らせばよく説明できる(図 2)。

(2) 評価結果の開示によりアカウンタビリティの向上を図る。

円借款では事業の形成・準備から実施、完成、運営維持管理、事後評価までを一貫したプロジェクト・サイクルと捕らえている。JBIC では同サイクルの各段階で相手国実施機関を支援するために、カントリー/セクター調査、アプライザイル、中間・事後監理、事後評価を行うとともに有償資金協力促進調査(SAF)も充実させている。



出典：  
JBIC 評価研修テキスト

### 3) 円借款事後評価の種類と実施主体

JBIC では、評価対象をプログラム・レベルとプロジェクト・レベルに分類し、それぞれ「国/地域別評価」、「セクター別評価」「テーマ別評価」、および「プロジェクト評価」がある。

### 4) 事後評価のフィードバック

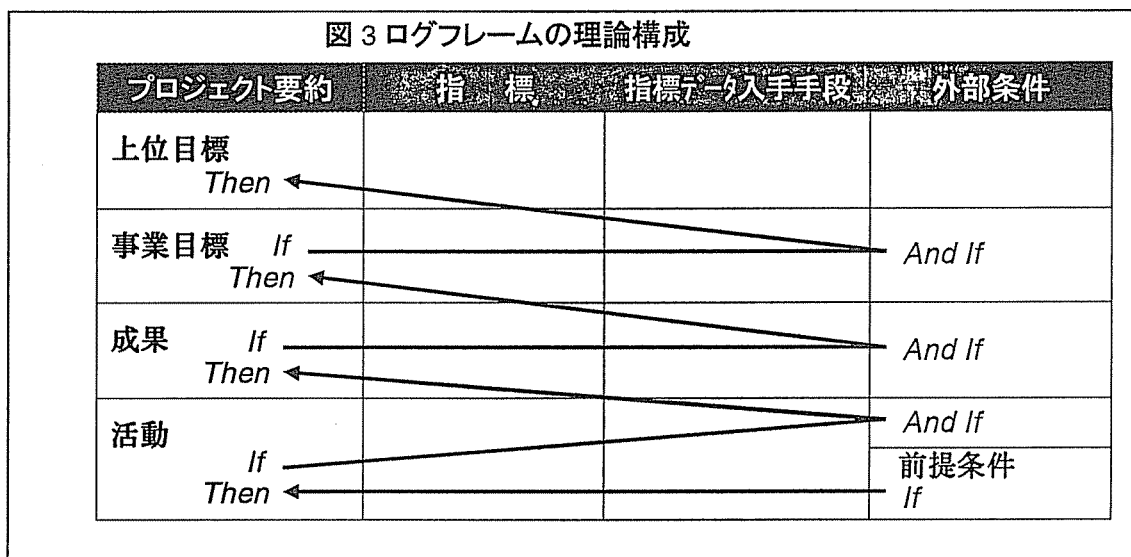
JBIC では事後評価のフィードバックに努力し、その対象別に体制を整備している。実施機関(借入人)を始めとする相手国関係者には評価報告書を提出するほか、現地でセミナー等を開催して当該事業の運営改善や将来事業実施に有用な提言を行う。日本国民に対しては、事後評価結果を報告書やホームページで公表するのみでなく、種々の公開セミナーを通じアカウントビリティ向上に努めている。JBIC 内部に対しては、評価結果を有償資金協力促進調査(SAF)の案件選定時、国別業務実施方針策定時、個別円借款事業のアプレイザル方針検討時など、プロジェクト・サイクルの各段階にフィードバックし、各業務の改善に役立てている。

## 5. 開発援助の評価手法—ロジカル・フレームワーク

### 1) 事業計画の概要を整理するための手法

評価の前提として、評価対象(事業)が何を目指し、何を実施しようとしていたかを整理し、評価の基軸を定める必要がある。そこで使われる手法がロジカル・フレームワーク(ログフレーム)およびパフォーマンス指標である。ログフレームは事業の上位目標、事業目標、成果(アウトプット)、活動、投入、目標の達成度を測る指標、指標データの入手手段、目標達成に必要な外部条件を4行4列のマトリクスに表示した事業概要表(図3)である。ログフレームを使用する大きなメリットは、目標や成果などを測定可能な指標で明確に定義し、整理することによって評価対象および評価基準が明瞭になることである。また、ログフレームを前記評価5項目と組み合わせることで多面的なプロジェクト評価を体系的に行うことができる。図3に示すように、ログフレームの中心的概念は、左端の[プロジェクト要約]の列に示される上位目標—事業目標—成果—活動 という4段階の因果関係(目的とそれを達成する手段との関係)である。これと4列目の「外部条件」の組み合わせにより「プロジェクトの目的は

何か、「目標達成のために何が必要か」が系統だった形で示される。これをログフレームの「ロジック・モデル」または「縦の論理」と呼んでいる。また、2列目と3列目には「目標や成果の達成をどのように測るか」を示す指標(Objectively Verifiable Indicators)、「指標データ入手手段(Means of Verification)」およびプロジェクトに用いられる「投入(Input)」が記載される。ログフレーム各項の一般的な定義と適用方法は以下である。なお、パフォーマンス指標についての説明は割愛する。



- ◆上位目標：国やセクターの開発計画の目標や方向などで、当該事業実施の必要性を示す上位目標。「縦の論理」からは、事業目標が達成され、かつ何らかの外部条件が満たされた結果として達成されるのが「上位目標」である。
- ◆事業目標：当該事業実施結果、達成が期待される目標でかつ事業成否判断の重要な決め手であり、ターゲット・グループや対象地域のプラス変化を表すように記述される。「縦の論理」からは「成果」が達成され外部条件が満たされれば「事業目標」が達成されたことになる。
- ◆成果：「活動」が実施され、かつ「外部条件」が満たされれば「成果」が達成される。「成果」は事業実施側が生み出すべきモノやサービスを表し、「事業目標」はその結果として受益者側に生じる変化を表わす。円借款の場合、事業完了時までには建設されたインフラ施設や調達された維持管理機材が利用可能となることを「成果」とし、それらの施設・機材が稼動し、受益者に便益をもたらすことを「事業目標」に設定することが多い。
- ◆活動/投入：「投入」は「成果」を実現するために事業に用いる資源(人員、資機材、土地・施設、運営資金等)で、円借款事業の場合出資者別に事業費が記載される。そして「活動」は「投入」を「成果」に転換するため事業実施者が行う具体的な行為のことである。
- ◆指標/指標データ入手手段：「指標」は目標や成果の達成度を測定するための基準であり、「指標データ入手手段」は各指標の測定値をどこからどのように入手するかという情報源やデータ収集方法である。

◆外部条件：これは目標達成の必要条件であるが、当該事業の管轄外であったり、自然条件であったりで自ら制御できない外的要因をさす。たとえば、水道施設建設が安全な水の供給と地域住民の健康増進に結びつくためには、(配水管から分岐する)給水管の敷設や料金収集システムの構築が必要であるが、それらが当該事業のスコープ外である場合は外部条件になる。

## 6. 評価結果のまとめ

### 1) 調査結果の分析

調査で収集された情報・データは、評価計画で設定された調査項目に対応して分析される。

- ◇ 目標達成にかかる運用・効果指標の経年変化を記し、それが当該事業による変化であるか否かを検討する。目標を達成していない場合はその阻害要因を分析する。
- ◇ アンケート調査等のデータは回答者の特徴毎にクロス集計し効果の発現傾向を把握する。
- ◇ 成果、インパクトの発現メカニズムを探るため、事業実施のプロセスを分析する。

### 2) 教訓・提言の導出

調査分析結果を踏まえ、実行可能で具体的な内容の教訓・提言を導出する。JBIC では教訓を「類似事業等にある程度普遍にフィードバックできる事項」と定義している。また、提言を「実施機関・借入国・JBIC に対する当該案件の改善に資する事項」と定義付けている。

- ◇ 評価対象事業の長所・短所を把握し、それを他の類似事業の計画や実施にいかに関与させられるか検討する。成功事例から得られる教訓も積極的に記載する。
- ◇ どのようなときにその教訓が普遍性を持ち得るかについても言及する。
- ◇ 完成事業の効果と自立発展性を高めるため実施機関や JBIC はどのような短期的手段を講じるべきか、借入国は長期的観点からどんな政策を取るべきかを検討する。

### 3) 評価報告書の執筆

報告書の執筆においては、冗長を避け、簡潔な記述とする。全体を通じての論理性が重要である。報告書の各記載項目は互いに関連しあっていることに留意する。たとえば、「事業目標」の達成度は「効果」の項で記される。「上位目標」に対する当該事業の貢献は「インパクト」の項で扱われる。

## 7. 今後の課題

JBIC はその大きな融資額に比し国内外とも知名度が充分高いとはいえない。今後評価の公表等を通じ更に PR に努めるべきものとする。

## 文献

- 外務省、政府開発援助（ODA）白書（2002）
- 国際協力銀行、JBIC 評価研修テキスト（2002）