

開発援助における結果重視マネジメント

— わが国の ODA 評価への示唆 —

田 辺 智 子

目 次

はじめに	4 業績情報の利用
I 途上国開発における結果重視の潮流	5 結果重視マネジメントの課題
1 欧米諸国の行政改革と結果の重視	III わが国の ODA 評価への示唆
2 途上国開発における結果の重視	1 ODA 評価の現状
II 援助における結果重視マネジメント	2 結果重視マネジメントとの比較
1 結果重視マネジメントの概略	3 わが国の ODA 評価の課題
2 業績測定の実際	おわりに
3 業績測定と評価の関係	

はじめに

日本の ODA は、厳しい財政状況のもと、一層の効率化と効果の実施が求められている。このための手段として、近年、繰り返し重要性が強調されているのが ODA 評価である。2003 (平成15) 年 8 月に閣議決定された「政府開発援助大綱」(以下「ODA 大綱」とする。)においては、「効果的实施のために必要な事項」として、ODA 評価の充実が盛り込まれた。ODA 予算の大幅な増額が難しい中、援助の量だけでなく質の向上を図る観点からも、ODA 評価に期待される役割は大きい。

では、日本の ODA 評価は、果たしてどのように行われ、いかなる課題を抱えているのだろうか。わが国の場合、ODA の実施にかかわる機関が多く、ODA の制度自体が複雑であることを反映し、ODA 評価の制度もまた、多元的で複雑なものとなっている。主な援助実施機関

である外務省、国際協力機構(以下 JICA とする。)、国際協力銀行(以下 JBIC とする。)は、ODA 評価の拡充に努め、年次評価報告書を作成するとともに、ホームページで評価結果を公開している。しかし、専門家でない者にとっては、現在の ODA 評価制度が十分なものであるのか、不十分な場合、どこに問題があるのかを判断することは容易ではない。

一方、諸外国に目を転じると、1990年代以降、「結果重視マネジメント」という新しいコンセプトのもと、開発援助の評価のあり方は、大きく性格を変えつつある。「結果重視マネジメント」とは、あらかじめ明確な目標(多くの場合、数値で示される)を設定し、施策を実施した後で結果を評価し、施策の改善につなげるものである。

本稿では、海外の援助機関における結果重視マネジメントとの比較を通じて、日本の ODA 評価の抱える問題点を分析したい。

I 途上国開発における結果重視の潮流

1 欧米諸国の行政改革と結果の重視

「結果重視」という考え方は、近年の行政改革の理論的基礎となっているニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management. 以下 NPM とする。) に由来している。1980年代以降、多くの先進国では、財政悪化や経済の低迷を背景に、NPM に基づいた行政改革が普及した。NPM の特徴は、民間企業の経営手法を大胆に取り入れ、市場原理や契約の導入、組織の分権化、顧客志向などの改革ツールを採用することにある。

この NPM を基礎づける理念の一つが、結果の重視である。伝統的な政府部門では、法律や規則で定められた「手続き」に従うことが重視された。また、施策の結果よりも、予算をいくら投入したかなどの計画段階に関心が行きがちであった。これに対し NPM では、施策によってどのような成果が社会にもたらされたのか、また施策は効率的に実施されたのか、といった「結果」が重視される。

開発援助も例外ではなく、多くの欧米諸国の援助機関で、結果重視の考え方に基づく改革が実施された。特に1990年代には、開発援助は、他の分野以上に効率化を求められる厳しい状況に置かれていた。冷戦の終結により、それまでの東西両陣営による安全保障的観点からの援助競争を正当化することは困難になった。一方で、戦後50年間の援助供与にもかかわらず、効果が明確に表れない閉塞感から、援助の有効性について強い問題意識が持たれるようになった。「援助疲れ」と呼ばれる状況の中で、欧米諸国は援助額を削減し、世界の ODA 総額は1993年から2001年まで、10年近く減少傾向を続けた。

欧米諸国では、援助への資金投入を正当化するために、効率的、効果的な援助実施に努めるとともに、援助の結果について国民に説明する必要性があったのである。

2 途上国開発における結果の重視

結果重視という考え方は、欧米諸国の援助のあり方にとどまらず、援助を受ける側である途上国政府の運営や、国際的な開発戦略にも大きな影響を与えた。

(1) ミレニアム開発目標

途上国開発の戦略は、時代と共に、輸出促進、ベーシック・ヒューマン・ニーズ、構造調整などと変遷してきたが⁽¹⁾、1990年代後半以降は貧困問題への関心が高まっており、貧困削減が開発や援助の最上位の目標と捉えられるようになっていく。

経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) は、1996年の上級会合において、『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』と題した新開発戦略を採択した。この中では、「極端な貧困の下で生活している人々の割合を半減させる」などの国際開発目標が設定された。

2000年9月の国連ミレニアム・サミットでは、この国際開発目標を継承する形で、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals) が採択された (表1)。これは、2015年までに達成すべき8つの目標を設定し、それを具体化した18のターゲットと、達成状況を把握するための48の指標を設定するものである。たとえば、ターゲット5は「2015年までに5歳未満児の死亡率を1990年の水準の3分の1に削減する」となっており、対応する指標として、「5歳未満児の死亡率」、「乳児死亡率」、「はしかに免疫のある1歳児の割合」が設定されている。

(1) 西垣昭ほか「第2章 開発途上国支援の理念と戦略」『開発援助の経済学 (第3版)』有斐閣, 2003, pp.31-66を参照。

表1 ミレニアム開発目標

目標1	極度の貧困及び飢餓の撲滅
目標2	普遍的初等教育の達成
目標3	男女平等及び女性の地位強化の推進
目標4	乳幼児死亡率の削減
目標5	妊産婦の健康の改善
目標6	HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病との闘い
目標7	環境の持続可能性確保
目標8	開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

(出典) 外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>>

ミレニアム開発目標は、途上国と援助国の双方が共有する国際的な開発目標として、強いコンセンサスを得ている。2002年3月には、ミレニアム開発目標のための開発資金の調達を目的に、メキシコのモンテレイにおいて、国連開発資金国際会議が開催された。2001年9月の同時多発テロの半年後に当たり、テロの遠因として貧困がクローズアップされていた時期でもあり、欧米諸国は多額の援助増額を表明した。

(2) 貧困削減戦略文書

ミレニアム開発目標達成のための具体的戦略として位置づけられるのが、貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Papers) である⁽²⁾。同文書は、途上国政府の主導のもと、途上国市民、二国間・多国間援助機関、NGO などの幅広い関係者が参加して策定される3年間の経済社会開発計画であり、貧困削減に焦点が当てられている。1999年の世界銀行・国際通貨基金総会で導入が合意されたもので、重債務貧困国の債務救済や、世界銀行、IMF による支援の判断材料として用いられる。2005年8月までに、49か国で策定が完了し、11か国で中間的な文書が策定された⁽³⁾。

貧困削減戦略文書では、限られた資金を効率的に活用する観点から、多様な関係者の協調が

重視されている。従来の開発援助では、複数の援助機関がばらばらにプロジェクトを実施していたため、受け手である途上国側の政策との不整合、プロジェクト間の連携の欠如や重複などの問題が生じていた。貧困削減戦略文書では、途上国政府、市民、援助機関、NGO などが体系立った戦略を共有し、それぞれが得意分野を生かしつつ、協調して開発に取り組む体制が目指されている。また、貧困削減戦略文書では、数値目標が設定され、結果のモニタリングと評価が重視されるなど、結果重視の考え方が取り入れられている。

以上のように、ここ5-6年で途上国開発の潮流は大きく変化した。国際社会がミレニアム開発目標という明確な数値目標を共有し、貧困削減戦略文書をベースに、協調して取り組む流れが生まれつつある。そしてそこでは、NPMの流れを汲む結果重視という考え方が、色濃くビルトインされていることが読み取れるだろう。

II 援助における結果重視マネジメント

現在では、途上国開発全体を結果重視で行うことが目指されているが、本稿では特に、個々の援助機関の内部運営に焦点を当てる。つまり、途上国開発に関係者の一つとしてかかわる援助機関が、自らのプロジェクトや組織を結果重視でマネジメントする過程を議論の対象とする。

結果重視マネジメントを早くから導入してきた援助機関の例を表2に示す。以降では、これら機関に言及する際は、表2に示した略称を用いる。本章では、これら機関の経験に基づき、援助における結果重視マネジメントの概要と課題についてまとめる⁽⁴⁾。

(2) 国際協力機構・国際協力総合研修所編『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会、2003、p.5.

(3) 国際通貨基金ホームページ。<<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>> (最終アクセス 2005.12.1)

表2 結果重視マネジメントを早くから導入してきた援助機関

援助機関	英語名	略称
米国国際開発庁	United States Agency for International Development	USAID
カナダ国際開発庁	Canadian International Development Agency	CIDA
英国国際開発省	Department for International Development	DFID
オーストラリア国際開発庁	Australian Agency for International Development	AusAID
デンマーク国際開発庁	Danish International Development Agency	DANIDA
国連開発計画	United Nations Development Programme	UNDP
国際復興開発銀行	International Bank for Reconstruction and Development	世界銀行

(出典) Annette Binnendijk, *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience - Background Report*, presented at DAC working Party on Aid Evaluation, Feb. 2000, p.13; 各機関ホームページ等をもとに作成。

1 結果重視マネジメントの概略

結果重視マネジメント (Results-Based Management) は、業績マネジメント (Performance Management)、結果志向 (Results-focus) などと呼ばれることもあるが、その主眼は、業績 (Performance) に焦点を当てて組織の仕事のやり方全体を再構築することにある。業績とは、あらかじめ設定された何らかの基準に照らして、結果を達成した度合いのことをいう。結果重視マネジメントでは、ある施策が効果を上げているかどうかを把握し、その情報を施策の改善に活かすことをねらいとしている。以下では、表3に沿って、結果重視マネジメントの流れを見てみよう⁽⁵⁾。

○戦略計画

業績を把握するためには、まず、何を実現しようとしているかを明らかにする必要がある。

たとえば、井戸の建設という援助事業であれば、住民への水の供給や衛生状態の改善などが求められる結果となる。このとき、「住民の福祉の向上」といった漠然とした表現ではなく、できるだけ具体的に、観察可能な結果を特定する。そして、結果の達成度を客観的に表すことのできる指標を設定し、目標値を定める。この一連の作業は、「戦略計画」(Strategic Planning) と呼ばれる。

○業績測定

続いて、指標の推移を定期的にモニタリングするための体制を整備する。そして指標の実績値のデータを収集し、目標値との比較が行われる。戦略計画の策定から、それをもとに業績を測定するまでの一連の作業は、「業績測定」(Performance Measurement) と呼ばれる。

○結果重視マネジメント

モニタリングで得られた情報により、結果が

(4) 本章では、主に Annette Binnendijk, *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience, Background Report*, presented at DAC Working Party on Aid Evaluation, Feb. 2000 <<http://www.oecd.org/dataoecd/secure/14/29/31950852.pdf>> を参考とし、必要に応じて他の文献で補った。

(5) ここでは、Binnendijk による7段階の区分を用いた。文献によって区分の仕方は異なるが、おおよその構成は共通している。これらに加え、リスク・マネジメントを構成要素に含めるものもある。Werner Meier, *Results-Based Management: Towards a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies, Discussion Paper* (Ver.5.0), prepared for the DAC Working Party on Aid Effectiveness and Harmonisation, Oct. 15, 2003 <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>>

表3 結果重視マネジメントの段階

1	目標の明確化	明確かつ測定可能な言葉で求める結果を特定し、どのようにそれを実現するかを整理する。	戦略計画	業績測定 結果重視マネジメント
2	指標の特定	それぞれの目標について、何を測定するかを単位と共に明記する。		
3	目標値の設定	それぞれの指標について、達成すべき結果の水準を、達成時期と共に明記する。これが、業績の判断に用いられる。		
4	結果のモニタリング	結果に関するデータを定期的に収集するため、業績モニタリング・システムを構築する。		
5	結果の吟味と報告	結果を目標値（あるいは、その他の判断基準となる値）と比較する。		
6	評価と合わせ見る	業績モニタリング・システムから得られない補完的な情報を入手するために、評価を実施する。		
7	業績情報の利用	業績モニタリングと評価から得られた情報を、組織内部の学習や意思決定、組織外部への結果の報告に活用する。一般に、業績情報を効果的に活用するためには、組織改変、政策・手続きの改訂などの改革を合わせて実施する必要がある。		

(出典) Annette Binnendijk, *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience - Background Report*, presented at DAC working Party on Aid Evaluation, Feb. 2000, p.12 をもとに作成。

達成されたか否かが明らかになるが、一方で、「どうしてそのような結果となったのか」、「実施した施策が、結果にどの程度、貢献したのか」といったことまではわからない。こうした、より詳細な分析のために行われるのが「評価」(Evaluation)である。評価は、モニタリング情報を補完するものと位置づけられる。

モニタリングと評価から得られた業績情報は、二つの目的のために利用される。一つは援助活動の改善、もう一つは議会や国民などへの業績についての報告である。後者は、説明責任(Accountability)の観点から、近年、特に重要視されているものである。

「結果重視マネジメント」という用語は、「業績測定」によって得られた情報を、実際にマネジメントに活用するまでを含めた概念となる。

結果重視マネジメントは、プロジェクト・レベル、プログラム・レベル、組織レベルの三つの異なるレベルに用いられる。次の第2節では、これらの三つのレベルごとに、業績測定(表3の1-5)の実際を概観する。続く第3節では評価と業績測定との関係(同6)、第4節では得られた情報の利用(同7)についてまとめ、第5節では結果重視マネジメント全体を通じた課題について論じる。

2 業績測定の実際

(1) プロジェクト・レベルの業績測定

(i) プロジェクトとその背後の論理

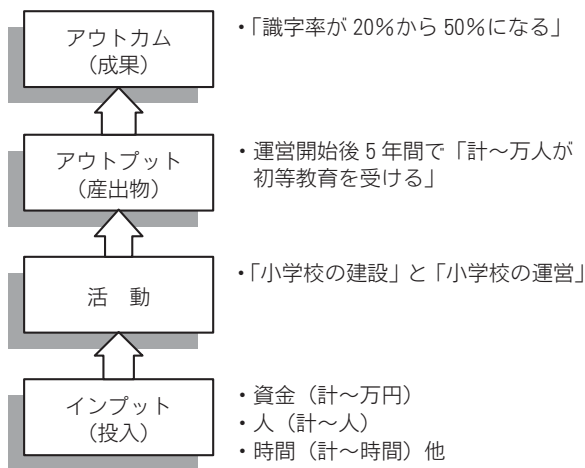
伝統的に、多くの開発援助は、プロジェクトを単位として行われてきた。プロジェクトとは、「小学校建設」、「灌漑設備の整備」といったように、実施期間を定めて施設建設、資材購入、人材育成などを実施するものである。

結果重視マネジメントでは、プロジェクトの実施過程を、① 資源の投入(インプット)、② 具体的な事業の実施(活動)、③ 物やサービスの産出(アウトプット)、④ 目指す成果の実現(アウトカム)という因果関係として捉えることが基本となる⁽⁶⁾。たとえば、識字率向上のために小学校を建設するプロジェクトを例に取ってみると、まず、① 予算や人員などの資源が投入され(インプット)、② 小学校の建設と運営が行われる(活動)。③ その結果、地域の子どもが小学校に通うようになり(アウトプット)、④ 識字率が向上するという成果(アウトカム)が達成される。

この因果関係は、図1のようなフロー・チャートで表すことができる。この図はロジック・モデルと呼ばれ、施策の背後にある論理(ロジック)を表現するものである⁽⁷⁾。図1では、下から上に向かって、因果関係の連鎖が仮定されて

(6) 牟田博光「援助評価」後藤一美ほか編著『日本の国際開発協力』日本評論社, 2005, p.143.

図1 小学校建設プロジェクトのロジック・モデルの例



(出典) 龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』多賀出版, 2001, p.27 をもとに作成

表4 結果重視マネジメントにおける用語の定義

用語	定義
インプット (投入) Input	開発援助に使用される財政的、人的および物質的資源。
活動 Activity	行動や業務のことであり、これを通じて特定のアウトプットを生み出すためのインプットがなされる。
アウトプット (産出物) Outputs	開発援助の結果として生み出される産出物、資本財およびサービス。開発援助から生じた変化であって、アウトカム達成に関連する変化を含むこともある。
アウトカム (成果) Outcome	開発援助のアウトプットによって達成されると見込まれる、または達成された短期的および中期的な効果。
インパクト Impact	開発援助によって直接または間接に、意図的にまたは意図せずに引き起こされる、肯定的・否定のおよび一次的・二次的な長期的効果。
結果 Results	開発援助のアウトプット、アウトカム、あるいはインパクト。
業績 Performance	開発援助あるいは開発パートナーが、特定の基準、標準、ガイドラインに従って活動した度合い、または設定された上位目標や計画に従って結果を達成したかという度合い。

(出典) 経済協力開発機構 開発援助委員会 援助評価作業部会 (外務省・JICA・JBIC・日本評価学会)「評価と援助の有効性—評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」2003, <<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/pdf/term.pdf>> をもとに作成。

(注) 上記文献では Performance を「実績」と訳しているが、ここでは、日本で一般化しており本文中の記述ともなじむ「業績」という訳語を採用した。

いる。つまり、インプットが元になって活動が行われ、それがアウトプットをもたらし、さらにはアウトカムの達成が実現される、という流れである。言い換えれば、インプットからアウトプットの生産までが、アウトカムという目標達成のための手段と位置づけられる。

このような因果関係は自明のものと思われるかもしれないが、一般的には、ある施策を実施する際に、成果実現に至るまでの因果関係が明確化されている場合は稀である。まずインフラ整備ありき、といった具合に、目指す成果や実現までの道筋が不明確なままに実施され、失敗に終わる施策も存在する⁽⁸⁾。また、プロジェクトの設計が悪いために、アウトプットはあってもアウトカムの実現に至らない場合もある。たとえば、井戸の建設を行ったが、現地の運営体制まで整備しなかったために、一部の人々にしか水が供給されない、といったケースである。プロジェクトによって、何を実現しようとしているのかを明らかにするのが、結果重視マネジメントの出発点となる。

表4に、結果重視マネジメントで用いられる基本的な用語をまとめた。これらの用語は、結果重視マネジメントを理解するためのベースとなるものであり、今後も繰り返し言及されるため、必要に応じて表4を参照されたい。

(ii) プロジェクト目標の明確化

プロジェクト・レベルの結果重視マネジメントで、一般的に用いられているのが、表5に示すような表である。インプット、活動、アウトプット、アウトカムに加え、プロジェクトの上位目標が記され、それぞれについて、指標、データ入手方法、成果達成のための重要な仮定が一覧できるようになっている。これは、ロジカル・フレームワーク、あるいは略してログフレーム

(7) ロジック・モデルは、開発援助以外の分野でも、政策評価の基礎として用いられる。龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』多賀出版, 2001, p.26.

(8) 同上.

表5 タイ・コンケン県における医療プロジェクトのログフレームの例

プロジェクト要約	客観的に検証可能な指標	検証手段	重要な仮定
<u>上位目標</u> ： 当該プロジェクトのモデルがタイ全国に普及し、交通事故外傷による死亡率が低下する。	<ul style="list-style-type: none"> タイ全国の交通事故外傷による死亡率 モデルを適用した県数 	保険省の評価シート	<ul style="list-style-type: none"> 政府からの継続的な政策的支援
<u>プロジェクト目標</u> ： コンケン県において交通事故外傷による死亡率が低下する。	<ul style="list-style-type: none"> コンケン県の交通事故外傷による死亡率 	コンケン病院記録	<ul style="list-style-type: none"> 政府からの継続的な政策的支援
<u>アウトプット</u> ： 1 病院における外傷患者ケアを改善する 2 外傷のプレホスピタルケアが効果的になる 3 交通事故予防・軽症化の活動が促進される (以下、略)	<ul style="list-style-type: none"> 回避可能な死亡率 通報後に患者を病院へ搬送するまでの時間 ヘルメット・シートベルト着用率 (以下、略)	コンケン病院記録 (以下、略)	<ul style="list-style-type: none"> 通報システムの整備 交通規則の強制力強化 道路環境の向上
<u>活動</u> ： 1 病院ケアのための諸活動 <ul style="list-style-type: none"> ガイドライン整備 スタッフ訓練 ... 2 プレホスピタルケア <ul style="list-style-type: none"> 住民に対する応急措置訓練 広報 ... (以下、略)			<ul style="list-style-type: none"> ベースラインデータ収集 利害関係者のプロジェクトへの協力 外傷センターのサービス開始 (以下、略)
<u>投入</u> ： (略)			

(出典) 三好皓一・森田智・藍澤淑雄「わが国評価におけるより適切なプログラム・セオリーの構築を目指してー国際協力評価と政策評価に焦点を当ててー」『日本評価研究』3(2), 2003.9, p.43.

と呼ばれる。

ログフレームは、もともと、1960年代後半に米国で開発されたものである。その後、ドイツでは、ログフレームを現地住民の参加のもとに作成する手法が開発された⁽⁹⁾。適切なプロジェクトを立案するためには、住民にとって何が問題となっており、その解決のためにどのようなプロジェクトが必要かを、現地の実情に基づいて分析することが大切となる。そのためには、ログフレームを、住民の参加・合意を得ながら作成することが有用である。このような理由から、ログフレームは、援助プロジェクト立案のツールとして、多くの国に普及し、長く活用されてきた。

1990年代に結果重視の傾向が強まると、ログ

フレームは、プロジェクト立案のためだけでなく、モニタリングや評価のベースとして重視されるようになった。それまでも、プロジェクトが計画どおりに実施されているかどうかのモニタリングにログフレームが活用されることはあったが、それに加えて、結果のモニタリングという新たな役割が加わったのである⁽¹⁰⁾。

(iii) 指標と目標値

指標は、インプットからインパクトまでのそれぞれについて設定される。インプットやアウトプットの指標は実施過程のモニタリングに、アウトカムやインパクトの指標は業績のモニタリングに対応する。結果重視マネジメントの焦点は業績のモニタリングであるが、実施過程の

(9) PCM 読本編集委員会編『PCM 手法の理論と活用』国際開発高等教育機構, 2001, p.2.

(10) Meier, *op. cit.* (5), p.3 は、かつてはログフレームのモニタリング・評価への適用可能性が、十分に認識されていなかったと指摘している。

モニタリングも依然として重要である。プロジェクトが計画どおり実施されていないことが、成果が上がらない原因となっているケースもあるためである⁽¹¹⁾。アウトプットやアウトカムに直接かかわる指標に加え、効率性（アウトプットと費用の比較）、費用対効果（アウトカムと費用の比較）、顧客満足度、持続性など、プロジェクトの実施状況の適切さを表す指標も用いられる。

指標の選択に当たっては、それぞれの指標の妥当性、客観性、信頼性、入手可能性などが考慮に入れられる⁽¹²⁾。指標には、一人当たり GDP や就学率のような定量的なもの、制度改正の進行状況などの定性的なものがあるが、ほとんどの援助機関では、両方の有用性を認めて併用している⁽¹³⁾。表 6 に、農業分野で用いられる指標の例を示す。

目標の設定に当たっては、プロジェクト実施前の水準、それまでの指標の推移を勘案して妥当な水準を選択する⁽¹⁴⁾。同種の優良プロジェクトの指標を、ベンチマークとして活用する手法も一般的である。援助機関によっては、必ずしも目標値を設定しない場合もある。

(iv) モニタリングと報告

データ収集のための情報源、手法、頻度などは、指標の種類に応じて異なる。インプットやアウトプットのデータは、通常、プロジェクトの実施記録や財務情報から入手可能である。より上位の、アウトカムやインパクトのデータ収集には、プロジェクト参加者やその他の関係者へのアンケートやインタビューが利用可能である。大規模かつ厳密な統計調査を行う場合もある。援助相手国の公式統計も情報源の一つであ

表 6 DANIDA (デンマーク) の採用するアウトプット・アウトカム指標の例

<農業分野> 小規模な灌漑設備の修復制度 ・作期当たりの灌漑ヘクタール数 ・参加農民数 ・女性の参加者数 ・ヘクタール当たり生産量 農民への貸付 ・貸付にアクセスできる農民数 ・デンマークの援助によって貸付にアクセスできるようになった農民数 ・貸付を受けた、あるいは受けたことのある農民数 ・これらの農民のうちの女性
--

(出典) Danida, *First Guidelines for an Output and Outcome Indicator System*, September 1998, quoted in Annette Binnendijk, *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience - Background Report*, p.31.

る。一般に、ログフレームの上位に行くほど、データ収集が技術的に難しく、時間とコストがかかる。

援助プロジェクトでは、伝統的に、プロジェクト終了後に事後評価として業績の分析・報告を行うことが多かったが、近年では、業績モニタリング報告書として、毎年、業績を報告する援助機関が増えている。

報告の際にしばしば用いられるのが、レーティングという手法である。これは、各プロジェクトの業績について、1から5までの5段階評価を行うような方法である。「目標と計画の妥当性」、「成果の達成度」などのチェック項目を用意して評点付けを行い、それを総合してレーティングを行う⁽¹⁵⁾。ただし、客観性の確保の問題や、「○」や「×」などの結果のみが独り歩きする傾向があることなどから、レーティングの採用に対しては慎重な見方もある⁽¹⁶⁾。

(11) 龍・佐々木 前掲注(7), p.38.

(12) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.26.

(13) *ibid.*, pp.28, 43.

(14) *ibid.*, p.33.

(15) *ibid.*, p.52; 湊直信編『政策・プログラム評価ハンドブック』国際開発高等教育機構, 2003, p.45.

(16) 外務省経済協力局『経済協力評価報告書』2001年版, p.7.

(v) 外部要因とプロジェクトの寄与度

業績測定において注意が必要なのは、インプット、アウトプット、アウトカム、とログフレームの上位に行くにつれて、援助機関にコントロールできない外部リスクが大きくなるという点である。前述のように、ログフレームでは、下から上に向かって因果関係の連鎖が仮定されている。しかし、上に行くにつれて、プロジェクト以外の外部要因の影響が増し、仮定どおりにいかないリスクが増加する。たとえば、若者の就業促進のために職業訓練プロジェクトを実施したとしても、景気の低迷という外部要因のために、ねらいどおりに成果が上がらない場合もある。こうした外部要因のため、アウトカム以上の上位目標については、指標の設定は行っても、目標値を決めて達成度を判断するのは難しい場合も多い。

このことを別の角度から見ると、たとえアウトカムが改善しても、それがプロジェクトの成果であるかどうかはわからないということである。職業訓練プロジェクトの実施後に就業率が上がったとしても、それはプロジェクトの成果ではなく、単に景気が回復したためであるかもしれない。このため、アウトカム指標を解釈する場合には、プロジェクトがどれだけ指標の改善に寄与したかを分析することが必要となり、評価がそのためのツールとなる。評価では、プロジェクトの実施過程をより詳細に観察したり、プロジェクト以外の外部要因のデータを分析したりして、プロジェクトの寄与度を分析する。

また、こうした分析のためには、プロジェクトに関する指標の推移に加え、経済状況など、外部要因にかかわるデータを合わせて収集することが必要となる。

(2) プログラム・レベルの業績測定

(i) プログラム援助の必要性

プロジェクト単位の援助は、長い間、開発援助の主流であったが、しだいにその問題点が認識されるようになった。個々のプロジェクトが調整なしに実施されていると、重複が生じたり、全体として何を目指すかが不明確になりがちである。たとえば、基礎教育を例にとれば、多くの教育援助プロジェクトの最終目標は、教育の量の拡大と質の向上である。量の拡大、つまり就学機会の拡大のために何ができるかを考えた場合、学校建設のほかに、親の教育に対する理解を高めて就学を促進する、貧困者に就学補助をする、今ある学校を使って二部授業を行うなど、様々な手段が考えられる。学校建設というプロジェクトが常に最適である保証はなく、他の手段や、その組み合わせが効果的である場合もある⁽¹⁷⁾。

学校建設は、就学機会の拡大という目標達成のための手段の一つにすぎないが、従来は学校建設というプロジェクト自体が目的化し、最終的な目標は何か、そのために最適な手段は何かを考える視点が欠けがちであった。このため、近年では、プロジェクト単位ではなく、プログラム単位での援助を目指す動きが出ている。

プログラムとは、共通の目標を持つ複数のプロジェクトの集合体など、プロジェクトより広い対象範囲を目的とする活動のことを指す⁽¹⁸⁾。前述の教育の例でいえば、就学率向上のための一連の活動全体をまとめたものが、「就学率向上プログラム」となる。プログラムの単位は、「〇〇地区の就学率向上」といった小さなものから、「△△国の教育の質の向上」といった大きなものまで様々である。

開発援助における結果重視の流れも、プログ

(17) 牟田 前掲注(6), p.144.

(18) 湊 前掲注(15), p.9.

ラム単位の援助の重要性を高めた。ミレニアム開発目標によって最上位の目標がまず設定されているため、それを実現するために何が必要か、という発想で、上位目標から必要な援助を考えることになるためである。

プログラム・レベルの結果重視マネジメントでは、前章で見た国際的な援助協調が重要な意味を持つ。途上国のある分野の開発には、当該国政府、様々な援助機関、NGO など、多数の関係者がかかわっている。このため、これら関係者が個別にプログラムを作成するのではなく、一つのプログラムを共有し、協調しながらその目標実現のために活動していくことが理想となる。

プログラム単位の結果重視マネジメントは、まだ新しい概念であり、導入経験のある援助機関も限られるが、これまでの経験をまとめると以下のようなになる。

(ii) プログラム目標の明確化

従来、プロジェクト単位で行われていた援助を、プログラム単位でマネジメントするためには、多様なプロジェクトを目的に応じて分類し、因果関係を整理して階層化する作業が必要となる。このための方法論はまだ確立されておらず、各援助機関は現在も試行錯誤をしている段階であるが、しだいに有力になってきた手法が二つある。

○ ログフレームを用いる方法

一つ目は、プロジェクトと同様のログフレームを活用する方法である。その際には、図2に示すように、共通の上位目標を持つプロジェクトでプログラムを構成し、個々のプロジェクトの上位目標がプログラムの目標になる関係となる。表7は、プログラム・レベルのログフレームの一例である。

○ 結果フレームワークを用いる方法

二つ目は、結果フレームワークといわれるもので、USAID (米国国際開発庁) や CIDA (カナダ国際開発庁) が導入している。これは、ある途上国のあるセクター (分野) で、開発目標を達成するために必要な手段を、目標体系図として図式化したものである。一例を図3に示す。一番上位が最終目標、その下に最終目標の実現に必要なサブ目標、さらにその下にサブ目標実現のために実施するプロジェクトが記載されている。この例では、プロジェクトごとに、担当する機関が示されている。実際の結果フレームワークは、これよりさらに詳細で複雑である場合が多い。

プログラム単位の援助を導入した当初には、既存のプロジェクトの関係を整理することによって事後的にプログラム体系を作成するのもやむ

図2 プロジェクトのプログラムの階層関係



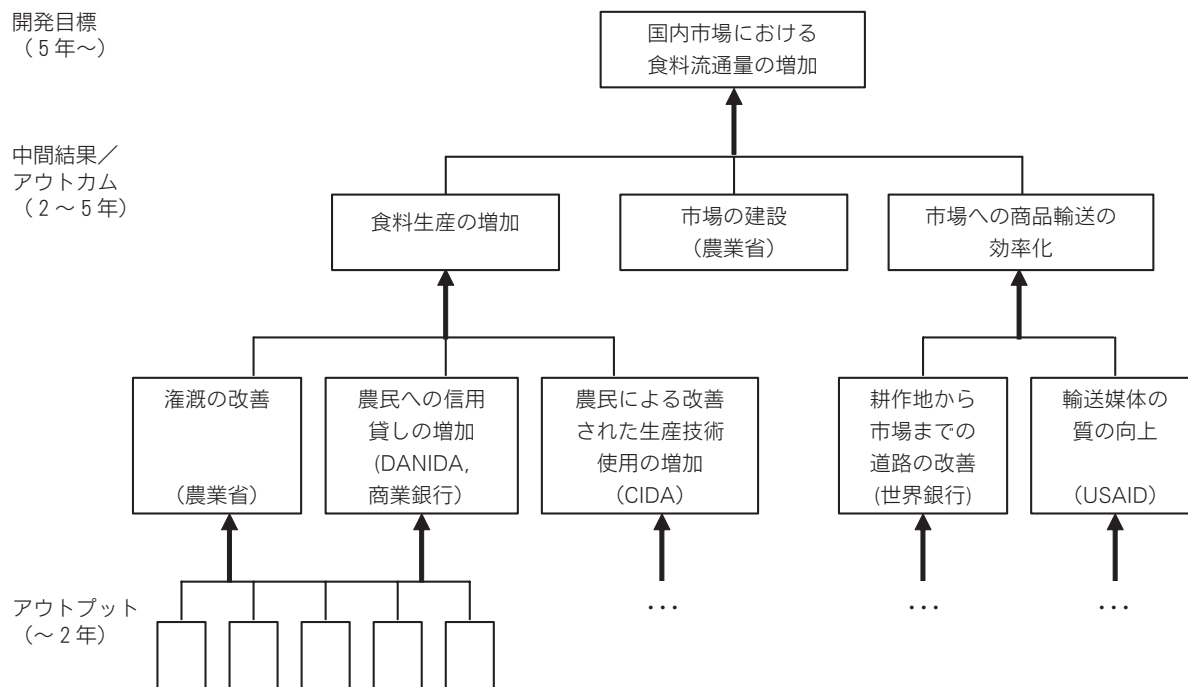
(出典) 湊直信編『政策・プログラム評価ハンドブックー新しい評価手法を目指してー』国際開発高等教育機構, 2003, pp.10-11 を参考に作成。

表7 教育セクター改善プログラムのログフレームの例

プログラムの要約	指 標	指標入手先	主な外部条件
プログラム目標： 基礎教育サービスが量的、質的に改善される	<ul style="list-style-type: none"> 就学率向上 中退率減少 終了時成績の向上 男女格差、地域格差の削減 	<ul style="list-style-type: none"> 教育統計 教育統計 教育統計およびインタビュー調査 	E国政府により、初等教育優先の政策が引き続き採られる。
期待される成果： 1. 行政官の教育作成能力が向上する 2. 現場ニーズに適切なカリキュラムが開発・活用される 3. 教員の質が向上する (以下、略)	1-1. 教育データ管理状況 1-2. 具体的計画作成・実施状況 2-1. 現場での評価 3-1. 有資格者教員1人当たりの児童数 (以下、略)	1-1. インタビュー調査 1-2. インタビュー調査 2-1. 質問表調査 3-1. 教育統計 (以下、略)	他ドナーによる支援事業がほぼ計画どおり進められる。 (以下、略)
活 動： 1-1. 教育統計データベースの構築 1-2. 教育データ管理研修 1-3. 教育計画策定研修 (以下、略)	投 入： 相手国政府側 <ul style="list-style-type: none"> 教育省カウンターパート 施設・設備維持管理費 学校建設用土地 援助機関側 <ul style="list-style-type: none"> 教育専門家（長期・短期） 学校建設用資金 機材供与 		訓練を受けたカウンターパートまたは教員が定着する。 前提条件： 全事業を同時展開する人的・組織的リソースがE国政府にある。

(出典) 湊直信編『政策・プログラム評価ハンドブックー新しい評価手法を目指してー』国際開発高等教育機構, 2003, p.71.

図3 食糧増産プロジェクトの結果フレームワークの例



(出典) 森田智『JICAにおける結果重視マネジメント (RBM) の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』国際協力事業団・国際協力総合研修所, 2003, p.57.

を得ない面がある。たとえば、ある途上国で行われている教育関係の援助活動をすべて洗い出し、類似したものをまとめた上で、「教育サービス向上」、「成人教育施設の増加」などの上位目標を想定して結果フレームワークを作り上げるような方法である⁽¹⁹⁾。しかし、本来は、プロジェクトという下位の活動をもとに上位目標を決めるのではなく、上位目標をまず決めて、その実現のための手段をプロジェクトとして立案するのが理想である。たとえば、多くの援助機関では、相手国別に国別援助計画が策定されているため、そこに盛り込まれた重点課題や目標を反映してプログラムを策定するのが合理的ということになる。

また、援助協調の観点からは、プログラムの作成は途上国政府を含む援助関係者の参加のもとで行い、共有することがのぞましい。しかし、実際には、協調が不十分なまま、各援助機関が別々にプログラムを策定するおそれも指摘されている⁽²⁰⁾。

(iii) プログラム・レベルの業績測定に関わる問題点

プログラム・レベルでの指標、目標値、モニタリング等は、前述のプロジェクト・レベルと共通する点が多い。異なるのは、プロジェクト・レベル以上にデータ収集が技術的に難しくコストがかかり、また、援助機関にコントロールできない外部リスクが大きくなることである。

特に、最上位の開発目標のモニタリングを行う場合、結果と具体的な活動との関係が遠くなっ

てしまうという問題がある⁽²¹⁾。たとえば、ある国の識字率が向上したとしても、それにある援助機関の活動がどれだけ寄与したかは判然としない。こうした場合、結果にかかわるデータが得られても、それを具体的な援助活動の改善に結びつけるのは難しくなる。また、通常、上位の結果が生じるには長い期間が必要となるため、援助活動と結果の実現までにタイムラグが生じるという問題もある。

こうした問題を緩和するためには、最上位の目標だけでなく、中間的な目標など、すべての階層についてバランスよく指標を設定することが有効となる⁽²²⁾。たとえば、コメの収量拡大が上位目標だった場合、収量に関する指標に加え、コメの作付面積、灌漑の普及割合などの中間的な指標を把握することによって、上位の結果と下位の援助活動の結びつきが把握しやすくなる。

もう一つの大きな問題は、援助協調により一つのプログラムに多くの関係者がかわるため、仮に成果が実現しても、どこまでが自国の援助機関の寄与によるものかわからない点である。この点を明らかにするには、二つの方法がある。一つは、統計解析により各援助機関の寄与度を分析する方法である。しかし、技術的な限界もあり、必ずしも正確な分析ができるわけではない⁽²³⁾。もう一つは、個々の援助機関への寄与度は問わず、成果が生じた場合は、共同の成果であると認識する方法である⁽²⁴⁾。援助協調の進展を背景に、関係する援助機関が、合同で評価を行う試みも始まりつつある⁽²⁵⁾。

(19) 湊 前掲注(15), pp.90-98 を参照。

(20) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.66.

(21) *ibid.*

(22) *ibid.*, p.68.

(23) *ibid.*, p.73.

(24) 湊 前掲注(15), p.15 は、寄与度の分析は極めて難しいため、こちらの手法が好ましいとしている。

(25) 同上, p.17.

(1) 組織レベルの業績測定

(i) 援助機関と結果重視マネジメント

近年、主要援助機関では、組織全体を対象とした戦略計画を策定し、それに基づいた業績測定を導入する例が増加している。この背景には、多くの国で、行政改革の一環として結果重視マネジメントが取り入れられていることがある。米国の政府業績結果法 (Government Performance and Results Act of 1993) のように、法令で政府全体への結果重視マネジメントの導入を義務付けるケースもある。

戦略計画の策定を通じ、組織全体の使命と目標を明確化することにより、議会や国民に対し、援助政策全体のねらいを示すことが可能となる。また、資源を優先分野に振り分ける戦略的な運営も可能となる。通常、援助機関では、援助対象国に現地事務所を置いているが、これら現地事務所にも、組織レベルの戦略に沿った業務運営が求められる⁽²⁶⁾。

(ii) 組織目標の明確化

組織レベルの戦略計画は、表 8 のように、組織の使命、組織目標、組織下位目標、組織プログラム・アプローチ等の階層で構成されるが、階層の数や名称は、組織によって異なる⁽²⁷⁾。

表 9 に、主要援助機関の組織目標の例を示す。目標の性格に着目すると、おおむね以下の 4 種

類に分類可能である。

- ① 教育、保健医療、農業など、援助分野ごとの開発目標。
- ② アジアやアフリカなど、対象地域ごとの開発目標。
- ③ ジェンダー、環境、パートナーシップなど、分野横断的な目標。
- ④ マネジメントやプログラムの有効性など、内部管理にかかわる目標。

①の援助分野ごとの目標を用いる場合、ミレニアム開発目標に対応した構成とする例が多い。DFID (英国国際開発省) は、戦略計画の全体を、ミレニアム開発目標に結びつけている⁽²⁸⁾。

(iii) 組織レベルの業績測定の問題点

援助機関は、援助という分野に特有の事情から、他の政府機関と比較して、業績測定に大きな困難を抱えている。まず、多くの国で、様々な分野を対象に援助活動を実施しているため、組織全体の業績と呼べるものをどう定義するかが難しい。業務の改善のためには、設定した組織目標ごと、すなわち各援助分野や各対象地域ごとに業績を把握できれば非常に有用である。しかし、同分野、同地域内であっても、活動の内実は多様で集計は難しいうえ、さらにそれらを総合して組織全体の業績をまとめるのにも困難が伴う。

表 8 組織レベルの戦略計画の階層

名 称	内 容
組織の使命 (Agency Mission)	組織の援助政策全体の目的
組織目標 (Agency Goals)	使命を達成するための優先的な長期目標
組織下位目標 (Agency Sub-Goals)	組織目標の達成に寄与する中期的な目標
組織プログラム・アプローチ (Agency Program Approaches)	組織下位目標の達成に寄与するために、現地事務所が採用する代表的なプログラム・アプローチや戦略

(出典) 表 3 に同じ, p.81 の記述をもとに作成。

⁽²⁶⁾ Binnendijk, *op. cit.* (4), p.79.

⁽²⁷⁾ *ibid.*, p.81.

⁽²⁸⁾ Development Assistance Committee, *Managing for Development Results and Aid Effectiveness*, DAC Development Partnership Forum: Background Paper, Nov. 26, 2002, DCD/DAC (2002) 31, p.9. <<http://www.oecd.org/dataoecd/51/43/33670204.pdf>>

表9 主要援助機関の組織目標

援助機関	組織の使命	組織目標
USAID (米国)	<u>Mission</u> 米国民と国際社会の利益のために、より安全で、民主的で、豊かな世界をつくる。	<u>Strategic Goals</u> <ul style="list-style-type: none"> • 地域の安定 • テロ対策 • 国際犯罪と薬物 • 民主化と人権 • 経済的繁栄と安全 • 社会・環境問題 • 人道的支援 • マネジメントと組織の卓越性
DFID (イギリス)	<u>Aim</u> ミレニアム開発目標の2015年までの達成により、貧しい国における貧困を無くす。	<u>Objectives</u> <ul style="list-style-type: none"> • サハラ以南アフリカにおける貧困の削減 • アジアにおける貧困の削減 • ヨーロッパ、中央アジア、ラテンアメリカ、カリブ海、中東、北アフリカにおける貧困の削減 • 貧困削減、紛争の防止、紛争・人道的危機への有効な対応にかかわる国際システムの効果向上 • 貧困削減とミレニアム開発目標達成を支援する方策の開発、支援、促進 • DFIDの二国間援助プログラムの効果と有効性の向上
AusAID (オーストラリア)	<u>Objective</u> 貧困を削減し、持続的開発を実現するために途上国を支援することにより、オーストラリアの国益を増進する。	<u>Key Result Areas</u> <ul style="list-style-type: none"> • 効果的なパートナーシップの構築 • 卓越した援助プログラムの提供 • 効果的なガバナンスの促進 • 教育の質とアクセスの向上 • 健康の向上 • 農業と農村開発の向上 • 基本的なインフラの提供 • 人道的、緊急支援の提供 • 環境の持続性の最大化 • 男女平等の促進

(出典) USAID, *Performance and Accountability Report: Fiscal Year 2004*, p.31 <<http://www.usaid.gov/policy/par04>> ;
DFID, *Public Service Agreement 2005-2008* <<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/PSA/DFID-PSA-2005-08.pdf>> ;
AusAID, *AusAID Corporate Plan 2001-2003* <<http://www.ausaid.gov.au/about/corplan.cfm>> .

加えて、対象が途上国であるためデータの精度や頻度に限界があること、国ごとに統計の取り方が異なり横断的な比較が難しいこと、援助の結果が出るまでには長期間かかりタイムラグが生じること、近年は民主化やガバナンスなど定量的な評価が難しい援助分野が増えていること、なども、援助機関の業績測定を難しくしている要因である。

これまでに、先行する援助機関で試みられている業績の把握方法としては、以下のようなものがある。各方法にはそれぞれ一長一短があるため、ほとんどの援助機関は、異なる指標を組み合わせて用いることで、バランスをとろうとしている⁽²⁹⁾。

○プロジェクト・レベル、プログラム・レベルの業績情報の集計

一つは、プロジェクトやプログラム・レベルの業績情報、つまりアウトプットやアウトカムなどのデータを、組織の業績として報告する方法である⁽³⁰⁾。ただし、前述のように同じ分野でも業績情報は多様であるため、これをどのように組織の業績として集計するかという問題がある。DANIDA（デンマーク国際開発庁）では、同種のプロジェクトに、同じ業績指標の採用を義務付けている。これによって、「小学校に通うことのできた児童数」、「増加した灌漑面積」といった指標を横断的に集計する道が開ける。しかし、このような指標の統一は、プロジェク

(29) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.90.

(30) *ibid.*, pp.90-91.

トの内容そのものを、「学校建設」などの一定の雛型に押し込めてしまうおそれもある。つまり、プロジェクトより上位のプログラムを重視し、地域の実情に応じて効果的な援助手段を選択するという最近の援助の方向性と矛盾しかねない。

○ レイティング

プロジェクトやプログラムのレイティングは、組織全体の業績を測定する有用な手法となりうる⁽³¹⁾。たとえば、分野の異なるプロジェクトであっても、業績を5段階で評価できれば、分野をまたいだ比較が可能となる。

レイティングをこのような比較に用いる場合には、前提として評価基準の統一が必要となる。プロジェクトやプログラムの業績情報は、基本的に自己評価であるため、何らかの方法で評価の妥当性をチェックする仕組みが必要となる。世界銀行では、すべてのプロジェクトの自己評価をチェックし、全体の25%については、現場の監査を行う措置をとっている。

○ 国レベルの社会指標の活用

もう一つの有力な方法は、途上国のマクロ・レベルの社会経済指標を用いる方法である⁽³²⁾。「乳児死亡率」、「絶対貧困人口」などの数値は、国際機関がとりまとめる統計により、容易に入手可能である。また、具体的な社会経済状況の改善は、援助の成果として、一般国民にも理解しやすいメリットがある。しかし、一つの援助機関が途上国のマクロ指標を大きく左右することは通常、難しいため、援助機関の業績として社会指標を用いることには問題もある。このため、マクロ指標を用いる際にも、他の援助機関や途上国政府との共同の業績であると説明している機関もある。また、マクロ指標は、組織の

業績とは別に、参考情報として用いる援助機関もある。

○ インプットや事業量のデータを用いる方法

組織レベルの指標として、インプットや事業量そのものを用いる場合もある⁽³³⁾。たとえば、全プロジェクトへの予算投入額、プロジェクト総数、それぞれの分野ごとの被援助国数などである。ただし、これらは援助機関の傾注した努力を測るものではあっても、結果重視マネジメントでいうところの業績ではない。

3 業績測定と評価の関係

以上で見たように、業績測定の対象としては、プロジェクト、プログラム、組織の三つのレベルがある。このいずれについても、業績測定で得られた情報を補うために、指標の推移の原因や背景を分析する「評価」(Evaluation)が重要となる。

(1) 伝統的なモニタリングと評価

結果重視マネジメントが一般的になる以前から、援助の世界では、モニタリングや評価を長く活用してきた経緯がある。では、伝統的なモニタリングや評価は、現在のそれと、どのような点に違いがあるのだろうか。

かつては、モニタリングといえば、業績ではなく、実施過程をチェックするのが一般的であった。プロジェクトが計画どおりに実施されているかを、予算執行額や産出されたサービス量によって把握するもので、援助機関の内部で行われるのが普通であった。一方、結果に焦点を当てるのは、もっぱら評価に期待される役割であった。伝統的な評価は、厳密な手法を用い、プロジェクトが成果を上げているかどうかを正確に把握しようという性格が強かった。この作業は、

⁽³¹⁾ *ibid.*, p.90.

⁽³²⁾ *ibid.*, p.91-92.

⁽³³⁾ *ibid.*, p.90.

多くの場合、客観性を期して組織外部のコンサルタントなどに外注されていた。

しかし、伝統的な評価では、厳密な分析を重視するあまり、しばしば時間がかかりすぎ、意思決定に必要な情報をタイムリーに提供できない傾向があった⁽³⁴⁾。逆に、時間の制約から結果よりも実施過程の分析にとどまったり、曖昧な記述で意思決定に役立たない場合もあった⁽³⁵⁾。そして、このような伝統的なアプローチの限界こそが、結果重視マネジメントという新しい枠組みの採用をもたらしたのである。

結果重視マネジメントでは、継続的なモニタリングによって、実施過程だけでなく業績についての情報も把握する。評価については、モニタリングを補完するものとして、必要に応じて実施する。その手法も、以前のように時間もコストもかかるサンプル統計調査などよりも、関係者へのインタビューやアンケート調査などの迅速な評価手法 (Rapid Appraisal Method) と呼ばれる方法が多用されるようになった。

かつては、評価を行うタイミングは、事前、中間、事後と、プロジェクトの実施サイクルに沿って決まっており、業績に関する分析と報告は、主にプロジェクト実施後の事後評価で行われていた。しかし、結果重視の傾向が強まるにつれ、業績の報告を毎年行う援助機関が増えている⁽³⁶⁾。現在でも、評価は外部の専門家が行う場合が多いが、必ずしも組織外部の専門家が担当するとは限らず、組織内の評価専門部署や、内部スタッフが実施する場合もある⁽³⁷⁾。

こうして、モニタリングと評価は、業績に焦点を当てた情報をよりタイムリーに生産することにより、一層、マネジメントに深く組み込まれたものとなったのである。

(2) 結果重視マネジメントにおけるモニタリングと評価

結果重視マネジメントにおいては、モニタリングと評価は、目的に応じて組み合わせて利用され、互いに補い合う関係にある。

モニタリングは、プロジェクトやプログラムの業績を定期的に記録することにより、業績が生じているか否かをタイムリーに把握することができる。しかし、モニタリングでは、「なぜ」そのような結果になったかを説明することはできない。また、援助活動が業績に与えた寄与度も、把握することができない。

援助評価は、こうした点について分析し、意思決定に役立つ情報を与えるものである。たとえば、コーヒーの生産増加によって農民の収入を増やすプロジェクトが、成果を上げていなかったとする⁽³⁸⁾。この原因を分析した結果、生産はたしかに増加しているものの、市場までの道路のアクセスに問題があったとすれば、さらに予算を増やして道路を整備するという改善策が考えられる。あるいは、コーヒーの国際市況が悪化したことに原因があったとするならば、これはプロジェクト関係者のコントロールできない外部要因であるため、プロジェクトを中止するか、別の作物に変えるという解決方法が考えられるだろう。

このように、評価によって、モニタリングで得られた情報の背景を分析し、正確な解釈を与えることができる。逆にいえば、モニタリングによる情報だけでは、誤った意思決定をするおそれがあることになる。

モニタリングが定期的かつ継続的に行われるものであるのに対し、評価は必要に応じて必要なテーマで実施される。この際、モニタリング

⁽³⁴⁾ *ibid.*, p.104.

⁽³⁵⁾ *ibid.*, p.106.

⁽³⁶⁾ *ibid.*, p.26.

⁽³⁷⁾ *ibid.*, p.107.

⁽³⁸⁾ *ibid.*

で得られた情報が、評価を行うかどうかの判断基準となると同時に、分析の際に用いるデータを提供することになる。

4 業績情報の利用

(1) 業績情報の利用目的

ここまでで見てきた業績測定と評価は、単にモニタリングのためのモニタリング、評価のための評価なのではなく、何よりも援助活動にフィードバックされなければならない。業績情報の利用目的には、大きく分けて以下の二つがある⁽³⁹⁾。

○援助活動の改善

一つは、組織に与える学習効果により、援助活動を継続的に改善することである。何が成果を上げ、何が上げないのか、またそれはなぜなのかといった業績に関する情報が得られれば、援助活動のより効果的・効率的な実施につながる。また、援助にかかわる意思決定を、より適切でタイムリーなものにすることも可能となる。

○業績に関する報告

もう一つは、組織外部に対する業績の報告である。援助機関は、説明責任 (Accountability) の観点から、自国の納税者、議会、監査機関などに対し、業績を報告することが求められる。法令等により、年一度の業績報告が義務付けられている場合もある。こうした国内向けの報告に加え、援助機関の場合、被援助国の政府や市民、他の援助機関に対する説明責任も求められる。

結果重視マネジメントを導入する際には、通常、これら二つの目的の両方を満たすように制

度設計される。しかし、二つの目的には、互いに二律背反しあう側面もある。

たとえば、説明責任の観点からの業績報告では、インプット、アウトプット、アウトカム等の指標のうち、アウトプットに焦点が当てられる傾向がある⁽⁴⁰⁾。これは、前述のように、アウトカムなどの上位目標では、関係者のコントロールできない外部要因の影響が大きいためである。これに対し、援助活動の改善を目的とする場合、成果が上がっているかどうか、またその原因は何かを意識しながら運営することが目指されるため、アウトプットだけでなく、アウトカムも重視されることになる。

データ収集方法においても、相違が生じる⁽⁴¹⁾。外部への報告を目的とする場合、信頼性の高いデータを用いた厳密な分析が求められ、しばしば外部機関による評価や検証が行われる。一方、援助活動の改善を目的とするならば、意思決定に必要なタイミングで業績情報を得る必要があるため、内部の人間による低コストで簡便な手法が現実的である場合が多い。

結果重視マネジメントの制度設計をする場合には、可能な限り、二つの目的の両方を意識し、どちらの関心も満足するようにバランスをとることが求められる⁽⁴²⁾。

(2) 業績情報の利用にかかわる論点

一部の援助機関では、以上の利用目的に加え、予算配分や組織の内部管理にも業績情報を活用しようとしている。米国の USAID や、世界銀行、UNDP などである。一方、カナダの CIDA、英国の DFID、デンマークの DANIDA、オランダ外務省は、共同で結果重視マネジメントに関するレポートをまとめているが⁽⁴³⁾、そこで

⁽³⁹⁾ *ibid.*, pp.119-120.

⁽⁴⁰⁾ *ibid.*, p.120.

⁽⁴¹⁾ *ibid.*, p.121.

⁽⁴²⁾ *ibid.*

⁽⁴³⁾ Meier, *op. cit.* (5).

は、業績情報はまず第一に組織の学習のために活用すべきであり、予算配分や組織の内部管理にまで活用すべきでないという見解が示されている。

○ 予算配分への活用

業績情報の予算配分への活用は、業績予算 (Performance Budgeting) とも呼ばれる。同じ予算を投入するのであれば、業績の高い施策により多くを配分すれば、組織全体としてより大きな成果を達成できることになる。このため、理屈からいえば、業績予算は非常に魅力的な仕組みといえるだろう。

前述のように、USAID、世界銀行、UNDP などは、予算配分の決定の際に業績情報を参考にしている。たとえば、USAID では、ウズベキスタンにおける援助を評価した結果、保健分野では業績が認められたが中小企業育成では業績が上がらなかったため、翌年には中小企業育成の予算をゼロにし、その分を保健分野へ振り向けたという⁽⁴⁴⁾。

しかし、業績予算には、いくつか留意すべき点がある。一点目は、異なる国同士の比較の問題である⁽⁴⁵⁾。開発援助の予算配分の場合、どの国にどれだけ配分するかという国別の予算配分の問題と、同じ国の中でどのプロジェクト、どのプログラムにいくら配分するかという国内の予算配分の問題がある。このうち、国内の予算配分に業績情報を活用するのは比較的問題が少ない。しかし、国別の予算配分の場合、開発援助の一般的な傾向として、途上国の中でも開発の進んだ国ほど業績が上がりやすく、条件が

悪く貧しい国ほど業績が上がりにくいという問題がある。業績に応じて国別の予算を決定すると、援助の必要度の高い国ほど、配分が少なくなるおそれがある。UNDP では、業績情報の活用は国内の予算配分にとどめ、国別の援助額については、援助の必要性等に基づいて決定している⁽⁴⁶⁾。

二点目は、業績を予算配分と機械的にリンクさせると、制度に歪みを生じかねないという問題である。現場の関係者は、予算削減を恐れるあまり、目標値を始めから低めに設定したり、指標を水増しするなどの行動をとる可能性がある。これを避けるためには、指標をバランスよく設定し、援助活動の結果を正しく把握することが大切となる。

前述の CIDA 等によるレポートは、これまでのところ、業績予算がよりよい予算配分につながったという証拠はほとんどないと指摘している⁽⁴⁷⁾。その理由は、単に、これまでのところ、予算配分に活用できるほど信頼できる業績測定が行われていないことにあるという。このことは、業績予算の実現より前に、まずは業績測定の信頼性を高めることが課題であることを示している。

また、業績予算の積極派にも慎重派にも共通しているのが、業績情報は、意思決定に用いられる様々な情報のうちの一つに過ぎないという認識である⁽⁴⁸⁾。業績予算といっても、決して業績だけで自動的に予算配分が決定できるわけではない。USAID においても、業績情報が予算決定に与える影響は、限定的なものだと報告されている⁽⁴⁹⁾。

(44) 湊 前掲注(15), p.34.

(45) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.125.

(46) Annette Binnendijk, *Results Based Management in Donor Agencies*, presented at DAC Working Party on Aid Evaluation, 34th Meeting, 22-23 May 2001, p.12 <<http://www.oecd.org/dataoecd/secure/15/62/31736109.pdf>>

(47) Meier, *op. cit.* (5), p.11.

(48) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.102; Meier, *op. cit.* (5), p.11.

○組織の内部管理への活用

結果重視マネジメントの母体となったニュー・パブリック・マネジメント (NPM) では、結果重視を促進する観点から、組織階層の簡素化や、現場への権限委譲が行われる。開発援助においても同様の改革が見られるが、こうした動きの延長として、分権化された被援助国の現地事務所や個々の管理職者に対しても、説明責任の観点から成果の達成を求める考え方がある⁽⁵⁰⁾。USAID では、現地事務所単位での業績報告を求めるとともに、管理職者の人事評価にも援助活動の業績が活用されている。

しかし、この場合も、指標の設定が適切に行われないと、先に見た業績予算と同様の歪みを生じるおそれがある⁽⁵¹⁾。低い目標設定や指標の操作に加え、容易に測定できる成果だけを追い求めたり、量を増やすことだけに集中して質の面がおろそかになる可能性もある。

もう一つ大きな課題となるのが、寄与度の問題である。上位のアウトカムの達成には、プロジェクト以外の外部要因が与える影響が大きいため、組織の内部管理にアウトカム指標を採用すると、スタッフが十分にコントロールできない数値について目標達成を求めることになる。たとえば、教育プロジェクトを一部地域でしか実施していないにもかかわらず、国全体の識字率を指標として設定するのは合理性がなく、現場の士気を下げかねない。このため、業績情報を内部管理に用いる場合は、基本的にはプロジェクト内部でコントロールできるアウトプット指

標の採用が中心となる。

CIDA 等のレポートでは、こうした問題から、人事管理に業績情報を活用するのは適切ではないとしている⁽⁵²⁾。彼らは、個人の業績を結果重視で管理するには、プロジェクトが目標を達成したかどうかではなく、担当者が問題解決や計画実施に必要な能力や技術を持っているかを評価する方法が適切だと指摘している。

5 結果重視マネジメントの課題

結果重視マネジメントは、多くの援助機関に普及しつつあるが、決してスムーズに問題なく定着しているわけではない。難しい点、うまくいかない点多々あり、少しずつ改良を加えながら運用されているのが実態である⁽⁵³⁾。結果重視マネジメントにより、日々の業務が改善される利益が得られる一方で、導入には相応のコストがかかり、また不適切な制度設計で副作用が生じるリスクもある⁽⁵⁴⁾。

これまでの援助機関の経験からは、導入に当たって、以下のような点に留意すべきと指摘されている⁽⁵⁵⁾。

- 十分な時間と資源を投入すること。結果重視マネジメントを確立し実施するには、5年、あるいは10年といった長い期間を要するうえ、追加的な費用と手間も必要となる。
- 業績測定の制度は、シンプルで使いやすいものとする。あまりに複雑で時間とコストがかかりすぎる制度は、現場の負担のみが大きく、マネジメントの改善につながらない。

(49) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.125.

(50) Meier, *op. cit.* (5), p.10.

(51) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.122.

(52) Meier, *op. cit.* (5), p.11.

(53) *ibid.*, p.3.

(54) *Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Results*, Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to development Countries), Sep. 18, 2002, DC2002-0019, p.3. <[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/DC2002-0019\(E\)-Results.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/DC2002-0019(E)-Results.pdf)>

(55) Binnendijk, *op. cit.* (4), p.134-136 ; Development Assistance Committee, *op. cit.* (28), p.9をもとにまとめた。

すべての活動の結果を詳細に把握する必要はなく、対象は重要な結果に絞ってよい。また、データの妥当性・正確性を求めすぎ、使われないデータを集めるのは避けるべきである。

- 組織上層部のリーダーシップ。上層部は、スタッフに結果重視マネジメントを支持するという強いメッセージを送る必要がある。これなしに結果重視マネジメントは定着しない。
- 結果重視マネジメントの有効性を示すために、パイロット・プロジェクトから始めること。いくつかの援助機関では、一部の現地事務所を対象に、様々なやり方の結果重視マネジメントを導入し、その中から最も効果的な手法を選んで組織全体に導入している。これによって、効果を確認しないまま、全組織に性急に導入する失敗を避けることができる。
- 明確な指示を出し、研修などによる支援を行うこと。誰が何に対して責任を持つのか明確な方針と手続きを示すとともに、必要な研修、相談窓口、技術的支援等を与える。

結果重視マネジメントが成功するかどうかは、その組織が、結果に焦点を当てた組織文化を醸成できるかどうかにかかっているという⁽⁵⁶⁾。単に戦略計画や業績測定を新たな制度として導入すればよいというものではない。伝統的に公的部門は、予算や計画を重視する文化を持っていた。それを、結果の達成を重視する文化に変える必要がある。これまで決まった法令や手続きに従っていればよかった管理職者は、今後は業績情報をもとに問題を発見し、解決策を検討・実施しなければならない。このような変化は非常に難しく、また時間もかかるが、結果重視マ

ネジメントを効果的に導入するために必要な変化とされる。

III わが国の ODA 評価への示唆

この章では、わが国で行われている ODA 評価について、結果重視マネジメントとの比較を通じて、問題点を分析したい。

日本の ODA は、非常に複雑な実施体制の下で行われている。ODA 予算は13省庁に計上され、外務省が ODA に関する政府全体の調整を担当している⁽⁵⁷⁾。実施については、円借款は JBIC、技術協力は主として JICA が担当するほか、外務省や他省庁が行う部分もある⁽⁵⁸⁾。こうした体制を受け、ODA 評価についても、これら機関がそれぞれに行っているのが現状である。ここでは、ODA の中心的な実施機関である外務省、JICA、JBIC の ODA 評価を対象を絞って検討する。

1 ODA 評価の現状

(1) ODA 評価拡充の経緯

わが国では、ODA 評価の必要性が早くから認識され、JBIC の前身の海外経済協力基金は 1975 (昭和50) 年から、JICA の前身の国際協力事業団は 1982 (昭和57) 年から、事後評価を導入している⁽⁵⁹⁾。外務省では、1981 (昭和56) 年度版から、『経済協力評価報告書』を公表してきた。当初は、効果的な援助のためのフィードバックを目的としていたが、1990年代初めからは、これに加え、国民に対する説明責任も目的の一つとなった⁽⁶⁰⁾。

1990年代後半になると、ODA 評価は、その

⁽⁵⁶⁾ Meier, *op. cit.* (5), p.7.

⁽⁵⁷⁾ 外務省の調整機能については、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)によって新たに規定されたものである。

⁽⁵⁸⁾ 外務省経済協力局『経済協力評価報告書』2004年版, p.67; 北健一『『ODA の不正』解明へ 会計検査院が本腰』『世界週報』86巻35号, 2005.9.20, p.29.

⁽⁵⁹⁾ 牟田 前掲注(6), p.138.

対象と内容を大きく拡大させた。個別プロジェクトに加えセクター別や国別の評価も行われるようになり、実施時期も、事後評価に加えて中間評価、事前評価が導入された。評価者も、内部評価が中心だったものが、客観性の確保のために、外部の第三者による評価が重視されるようになった。わが国の ODA 評価は、ここ数年で見ても急速に拡充されてきており、関係機関の評価報告書などからも、相当の努力が傾注されていることが伺える。

このような ODA 評価拡充をもたらした要因の一つは、援助に関する国際的な議論である。わが国の ODA 評価は、OECD 開発援助委員会 (DAC) 援助評価作業部会などの議論を踏まえて設計されており、近年では、結果重視を徹底しつつある諸外国の動向の影響が見受けられる。

もう一つの要因は、国内における ODA への厳しい世論である。1990年代後半以降、外務省の審議会や懇談会等では、ODA の効果的・効率的実施のために、しばしば評価の拡充が提言されている。1998 (平成10) 年の第一次 ODA 改革懇談会、2000 (平成12) 年の援助評価検討部会、2002 (平成14) 年の第二次 ODA 改革懇談会などがその例である。近年では、ODA の効率化を求める世論が強く、その重要なツールの一つとして、評価が注目されている状況にある。

2001 (平成13) 年には、政策評価法により、全省庁に政策評価が導入された。基本的には事後評価が対象であるが、公共事業、研究開発、ODA については、経済社会への影響が大きく、評価方法の開発も進んでいるものについて、事前評価を行うことが義務付けられた。これを受け、外務省では、従来からの ODA 評価制度を継承するとともに、一部事業を対象に政策評価法に基づく事前評価を実施している (表10最下段の「事業評価」がこれに当たる)。

(2) 現行の ODA 評価体制

わが国の ODA 評価の対象は、政策レベル、プログラム・レベル、プロジェクト・レベルの3つに分けることができる。これらを、外務省、JICA、JBIC が、それぞれの機能に応じて分担している (図4)。

外務省は、ODA 政策全体の企画立案を担っているため、個々のプロジェクトよりも、ODA の基本政策やプログラムを対象とした評価を重点的に行っている。JICA、JBIC は、個々のプロジェクトの実施を担当していることから、プロジェクト・レベルの評価に重点を置き、これに加えて、より上位の視点からプログラム・レベルの評価を行っている。各機関ごとの ODA 評価の形態と対象を表10に示す。

ODA 評価の目的としては、機関によって多少の表現の違いはあるものの、おおむね援助活動の改善と説明責任の二つが挙げられている。

2 結果重視マネジメントとの比較

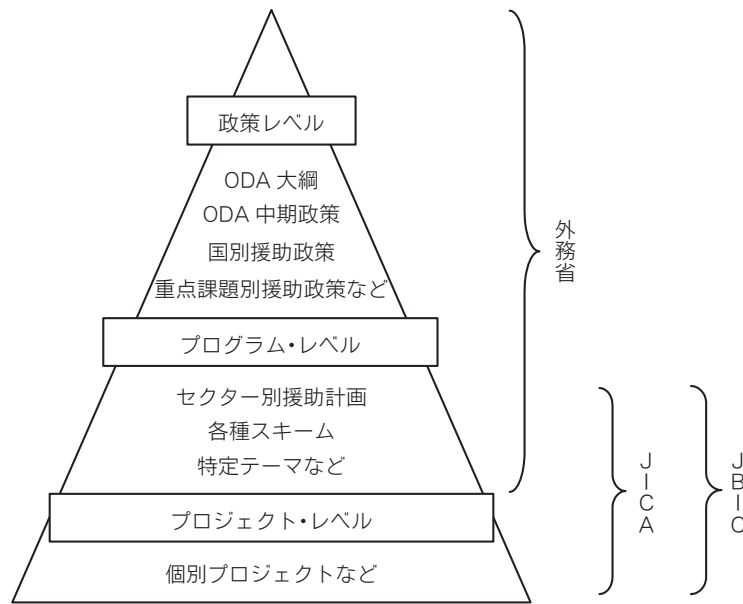
以上からわかるように、わが国の現行の ODA 評価は、プロジェクト、プログラム、政策の3区分など、前章で見た結果重視マネジメントの枠組みと似通った点が多い。諸外国の影響を受け、少なくとも形式的には、海外で一般化しつつある枠組みを踏襲してきているためである。

しかし、わが国は、結果重視マネジメントの導入において、いまだ、ごく初期の段階にある。明示的に結果重視マネジメントが採用されているのは、JICA のプロジェクト・レベルと、JBIC のプロジェクトおよび組織レベルにとどまる⁽⁶¹⁾。その他の部分については、結果に焦点を当てた指標の設定とモニタリングは、ほとんど実施されていない。したがって、現時点での日本の ODA 評価の性格は、結果重視マネジメントを導入する以前の伝統的な評価 (II 3 (1)

(60) 外務省経済協力局 前掲注(58), p.6.

(61) Development Assistance Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Peer Review: Japan*, 2003, p.53. <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/63/32285814.pdf>>

図4 わが国における ODA 評価の対象と評価実施機関



(出典) 外務省経済協力局『経済協力評価報告書』2004年版, p.12 をもとに作成。

表10 わが国における ODA 評価の形態

レベル	実施機関	名称	対象
政策レベル	外務省	国別評価	国別援助政策
		重点課題別評価	重点課題別援助政策
プログラム・レベル	外務省	セクター別評価	1か国1セクターにおける援助活動全般
		スキーム別評価	援助スキーム（無償、円借款等の援助形態）
	JICA	国別事業評価	ある対象国におけるプロジェクトの集合体
		特定テーマ評価	特定の課題または事業形態
JBIC	テーマ別評価	重点地域、分野等	
プロジェクト・レベル	JICA	個別案件評価	個別プロジェクト
	JBIC	プロジェクト評価	個別プロジェクト
	外務省	事業評価	10億円以上の無償プロジェクト、150億円以上の円借款プロジェクト（JICA、JBICとは異なる政策的観点からの評価）

(出典) 外務省経済協力局『経済協力評価報告書』2004年版, p.15；国際協力機構企画・評価部評価監理室編『プロジェクト評価の実践的手法－JICA 事業評価ガイドライン 改訂版』国際協力出版会, 2004, p.22；国際協力機構『事業評価年次報告書』2004年版；国際協力銀行『円借款案件事後評価報告書 要約版』をもとに作成。

を参照)に近いといえよう。以下では、わが国の ODA 評価が、結果重視の考え方をどの程度まで取り入れているのか、結果重視マネジメントと比較しながら見てみよう。

(1) プロジェクト・レベル

わが国の援助プロジェクトにおいても、イン

プット、アウトプット、アウトカムを一覧したログフレームは、一部の事業で採用されてきた経緯がある。国際開発高等教育機構 (FASID) は、ドイツで活用されてきた住民参加型のプロジェクト立案手法をもとに、日本の援助環境に合わせた PCM (Project Cycle Management) と呼ばれる手法を開発した⁽⁶²⁾。これは、ログフ

(62) PCM 読本編集委員会 前掲注(9), pp.1-2.

フレームを用いて効果的・効率的なプロジェクト運営管理を目指すもので、JICAを中心に活用されてきた。

しかし、指標については、ごく最近にいたるまで、必ずしも設定されていなかった。従来から、ログフレームに基づいて事前評価や事後評価が実施されてきたものの、定性的な記述が中心であり、指標の設定は避ける傾向にあったと指摘されている⁽⁶³⁾。このため、プロジェクト実施中の業績のモニタリングも、基本的には実施されてこなかった⁽⁶⁴⁾。

諸外国の援助機関においても、ログフレームはもともと、プロジェクト立案のためのツールという位置づけをされてきたものであり、業績のモニタリングには十分活用されていなかった。それが、援助における結果重視の流れを背景に、指標の設定とモニタリングが行われるようになったのである。わが国も、これと同じ推移をたどっていることがわかる。

JBICでは、2001(平成13)年度から、すべての円借款事業を対象に事前評価を導入し、その中で、指標と目標値の設定を行うようになった。JICAにおいては、数年前までは、指標と目標値が設定される場合もあれば、されない場合もあったと報告されている⁽⁶⁵⁾。現在では、すべての事前評価で指標と目標値を設定する運用となっている⁽⁶⁶⁾。

JBICによる2004(平成16)年度の「円借款案件事後評価報告書」では、各プロジェクトの有効性や効率性を指標に基づいて評価し、「A(非常に満足)」、「B(満足)」、「C(おおむね満足)」、「D(不満足)」の4段階に区分するレイティングが導入された。

(2) プログラム・レベル

表10に見られるように、わが国のプログラム・レベルのODA評価には、セクター別評価、スキーム別評価、特定テーマ評価などの種類がある。これらは皆、多様な援助活動の一段面を特定の切り口で切り取り、複数のプロジェクトや援助活動の集合体を対象とするものである。具体的には、「モロッコ水資源開発分野協力」(外務省・セクター別評価)、「文化無償」(外務省・スキーム別評価)、「アフリカの貧困と水」(JICA・テーマ別評価)、「ベトナム北部交通インフラ事業インパクト評価」(JBIC・テーマ別評価)などの例がある。

しかし、これらのプログラム・レベルの評価は、前章で見た結果重視マネジメントにおけるプログラム・レベルの業績測定とは、本質的な点で性格が異なる。

結果重視マネジメントでは、ログフレームや結果フレームワークにより上位目標を設定した上で、その実現のための手段をプロジェクトとして計画する。先の例で見たように、就学機会の拡大を上位目標として、学校建設、貧困者への就学補助、二部授業などの中から、効果的な手段を組み合わせるようなやり方である。しかし、日本の場合、プログラム援助という概念がまだ新しく、プログラムを単位とした援助活動が一般的になっていない。わが国の現状は、援助機関がばらばらに対象プロジェクトを選定してきた結果、多くの国に援助プロジェクトが整合性なく散在している状態だと指摘される⁽⁶⁷⁾。

では、どうやってプログラム・レベルの評価を行っているかということ、外務省の場合、既存のプロジェクトのうち、目的の似たものを集め、

⁽⁶³⁾ 湊 前掲注(15), p.13.

⁽⁶⁴⁾ 森田智『JICAにおける結果重視マネジメント(RBM)の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』国際協力事業団・国際協力総合研修所, 2003, p.87.

⁽⁶⁵⁾ 同上, p.80.

⁽⁶⁶⁾ 湊 前掲注(15), p.18.

⁽⁶⁷⁾ 砂川眞「ODAに関する五つの提言」『外交フォーラム』195号, 2004.10, p.39.

全体がプログラムとして実施されたと想定して成果の有無等を検証している。たとえば、セクター別評価「セネガル環境分野協力」では、砂漠化防止にかかわるプロジェクト4件を選び、これらを一つのプログラムと位置づけている⁽⁶⁸⁾。もともとプログラムとして実施されていないため、上位目標は設定されていないが、「持続的な森林管理の推進による砂漠化防止と住民の生活向上」を目的として想定している。つまり、もともとの援助活動はプログラム単位で行われていないにもかかわらず、プログラムがあったと仮定して評価を行っていることになる。

そして、そもそもプログラムとしての目標設定がされていないことを考えると当然であるが、指標や目標値の設定は、十分に行われてこなかった⁽⁶⁹⁾。結果的に、プログラム・レベルの評価は、概して定性的な記述が多い。ただし、あらかじめ指標が設定されていなくとも、事後的に関連指標を分析している例も見られる。外務省のセクター別評価「ボリビア基礎生活分野協力」では、対象県での病院の受診回数が増えるなど、保健医療サービスへのアクセスが向上したことを定量的に確認している⁽⁷⁰⁾。このことから逆に、あらかじめ適切な指標を設定しておけば、業績の検証をリアルタイムで行える可能性があることが示唆される。

(3) 政策レベル

わが国のODA政策において、最も基本的な方針を定めているのが、2003(平成15)年に閣議決定された「ODA大綱」である。ODA大綱に基づいて、5か年の「政府開発援助に関す

る中期政策」(以下、「ODA中期政策」とする。)が策定される。さらに、援助対象国ごとに、援助の基本方針を定めた「国別援助計画」の策定が進行中であり、これまでに19か国で策定済み、10か国で策定作業中である⁽⁷¹⁾。また、特定分野の援助について、サミットなど国際会議の場で方針(イニシアティブ)が発表されることがある。

外務省が担当している政策レベルのODA評価は、これらの最上位の基本政策を対象としている。以下では、これまでに行われた中期政策および国別援助計画に対する評価を対象に、考察を加える。

○ODA中期政策

現行のODA中期政策は、2005(平成17)年2月に新たに策定されたものである。この改定に当たり、1999(平成11)年に策定された旧ODA中期政策に対する検証が行われた。ここでは、旧中期政策に盛り込まれていた「重点課題」、「地域別援助のあり方」、「援助手法/実施・運用上の留意点」について、妥当性や有効性が分析され、「ODA中期政策評価報告書」にまとめられた。

このとき指摘されたのが、旧中期政策は、そもそも評価されることを前提とした構成となっておらず、評価に限界があるという問題であった⁽⁷²⁾。旧中期政策では、国際的な援助潮流に配慮して目標を設定しているが、目標が抽象的で不明確であり、目標達成度を測定することが難しいというのである。これを受け、報告書では、新中期政策の策定に当たっては、開発目標

(68) 外務省経済協力局 前掲注(58), p.49.

(69) 湊 前掲注(15), p.18.

(70) 外務省経済協力局 前掲注(58), p.55.

(71) 外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kunibetsu/enjyo.html>> (最終アクセス2005.12.1)

(72) 「ODA中期政策評価報告書」ODA中期政策評価検討会, 2004.3. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryoyouka/kunibetu/gai/chuki/chuki03_01_index.html>; 牟田 前掲注(6), p.150.

の体系化を図ることを提言している。しかし、新中期政策では、この点について大きな変化は見られなかった。

○ 国別評価

国別援助計画を対象とした「国別評価」では、主として、国別援助計画の内容が妥当であるか、国別援助計画に基づく援助が総体として有効であったかどうかなどが検証されている。

この国別評価においても、もともと評価されることを前提に作成されていないため、中期政策の場合と同様の問題が生じている。国別援助計画は、文章による記述が中心で、戦略目標やその下位目標が、結果フレームワークのような目標体系図の形で表されているわけではない。

これに対し、ODA 評価の専門家は、質の高い評価のためには、目標体系図を示すことが有用だと指摘している⁽⁷³⁾。2002（平成14）年のベトナムを対象とした国別評価では、国別援助計画の記述をもとに、目標体系図の作成が試みられた。この目標体系図には、これまでの援助実績も記載されている。その結果、目標と実際の援助活動との間のズレが明らかになった。「経済インフラ整備」という目標に対しては多くのプロジェクト実績がある一方で、「農業・農村開発」については、関連するプロジェクトが十分に展開されていなかったのである。

このことは、国別援助計画を文章で作成するのみでなく、目標体系図で示すことにより、目標に沿った援助が行われているか検証が容易になることを示している。2003（平成15）年以降に策定された国別援助計画には目標体系図が付

加されたものがあり、今後は、一層の増加が期待される⁽⁷⁴⁾。

また、指標の設定も、これまでほとんど行われてこなかった⁽⁷⁵⁾。2004（平成16）年に実施されたパキスタンに対する国別評価では、重点分野ごとの指標や目標が設定されていないため、わが国の援助の有効性を評価することが困難だったと述べられている⁽⁷⁶⁾。ただし、たとえ指標や目標値が存在したとしても、一国の開発にわが国の援助が与えた寄与度を測定することは難しい。インドを対象とした国別評価では、業績を測定するために代表的な開発指標の推移を分析しているが、わが国の貢献度を定量的に把握することは難しかったと報告されている⁽⁷⁷⁾。

海外の援助機関でも、特定国に対する援助を総合的に評価する「国別プログラム評価」と呼ばれる試みが広がっているが、目標の明確化や評価手法には課題を抱えている⁽⁷⁸⁾。わが国の場合、援助活動が組織面、スキーム面で分断されていることが、包括的な国別プログラム評価を難しくしている面もある⁽⁷⁹⁾。

(4) 組織レベル

イギリスや米国など、開発援助にかかわる機関が一元化している場合には、その援助機関に結果重視マネジメントを導入することが、すなわち一国の援助全体を結果重視で行うことにつながる。しかし、わが国の場合、援助が複数の機関に分かれて実施されているため、前述の政策レベルの ODA 評価と、個々の援助機関が行う結果重視マネジメントの整合性をどう取るかが課題となる。以下に見るように、外務省、

(73) 牟田 同上, p.152; 湊 前掲注(15), p.40.

(74) 牟田 同上。

(75) 森田 前掲注(64), p.45.

(76) 外務省経済協力局 前掲注(58), p.34.

(77) 同上, p.31.

(78) 国際協力機構『総合分析「国別事業評価」報告書』2005.3, pp.8-13.

(79) Development Assistance Committee, *op. cit.* (61), p.60.

JICA、JBICの組織レベルの結果重視マネジメントの導入状況には、ばらつきが生じている。

○外務省

外務省は、これまでのところ結果重視マネジメントを採用していないが、2004(平成16)年版の『経済協力評価報告書』では、今後の導入可能性について議論が行われている⁽⁸⁰⁾。同報告書では、わが国のODA評価は、目的や基本概念に混乱が生じており、プログラム・レベルや政策レベルのODA評価では、計画段階での目標設定がないために達成度を測定することが困難な状況にあると指摘している。その上で、こうした課題に対処するために、結果重視マネジメントの手法が参考になるとしているが、成果の帰属の検証、データ収集能力の限界などの問題もあるため、まだ採用に至っていないと述べられている。

同報告書では、結果重視マネジメントの導入は、ODA評価だけでなく、ODAの計画策定や運営管理全体にもかかわるため、今後も他国の援助機関の取組状況を見ながら、さらなる議論を継続するとしている。

2004(平成16)年2月に多国間開発銀行とDACの共催で行われた「開発結果のためのマネジメント円卓会議」では、途上国開発を結果重視で行う重要性が確認され、その際の基本原則が5項目にまとめられた⁽⁸¹⁾。わが国も、2004(平成16)年4月にこの基本原則を支持しており⁽⁸²⁾、結果重視マネジメントの必要性は政府としても肯定していることになる。

○JICA

JICAは、2003(平成15)年10月より、独立行政法人となった⁽⁸³⁾。独立行政法人は、もともと、イギリスがNPM型の行政改革の中で導入したエージェンシー制度をモデルとしている。エージェンシー制度では、行政の企画立案部門と執行部門を分離し、後者を外庁であるエージェンシーとした上で、エージェンシーの長が大臣と業績に関する契約を結ぶ。エージェンシーの運営は基本的に結果重視で行われており、わが国の独立行政法人制度においても、この点が踏襲された。

独立行政法人においては、まず主務大臣が、3年から5年を対象期間とした中期目標を提示する。独立行政法人は、それを実現するための中期計画を策定して主務大臣の認可を受け、さらにそれをブレイクダウンした年度計画をもとに業務を実施する。中期計画、年度計画は、主務省に設置された評価委員会による評価を受けることとされている。

中期目標には、以下の内容が含まれる。

- ① 中期目標の期間
- ② 業務運営の効率化に関する事項
- ③ 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
- ④ 財務内容の改善に関する事項
- ⑤ その他業務運営に関する重要事項

この中期目標は、主務大臣と独立行政法人の間で、業務運営に関する一種の「契約」を構築するものとなっている⁽⁸⁴⁾。中期目標は、できる限り数値で示すなど、その達成状況が判断し

⁽⁸⁰⁾ 外務省経済協力局 前掲注58, pp.10-11.

⁽⁸¹⁾ *Joint Marrakech Memorandum and Annexes*. Second International Roundtable on Managing for Development Results, Marrakech 2004 <<http://www.mfdr.org/2ndRoundtable.html>>

⁽⁸²⁾ 外務省経済協力局 前掲注58, p.11.

⁽⁸³⁾ 以下の記述は、主に「独立行政法人通則法」(平成11年法律第103号)；宮脇淳・梶川幹夫『「独立行政法人」とは何か』PHP研究所, 2001等による。

⁽⁸⁴⁾ 行政管理研究センター編『行政改革の社会経済への影響に関する調査研究－独立行政法人制度の創設－』2001, p.80.

やすいように定めることとされており⁽⁸⁵⁾、これが後に行われる外部評価の基礎となる。このように、独立行政法人制度では、目標を明確化し、業績測定を行うという、結果重視マネジメントの基本的要素が盛り込まれている。

では、実際の JICA の中期目標と評価は、どのようなものなのだろうか。わが国の場合、ODA の基本方針は ODA 大綱で定められているため、JICA の中期目標は、JICA が ODA 大綱に沿って具体的にどのように業務を実施するかを示すものと理解できる。表11に、JICA の現行の中期目標の要約を示す。これを前章で見た諸外国の援助機関の戦略計画と比較すると、以下の点において重要な違いが見られる。

まず第一に、業務の結果として何を達成するか (what) に関する記述よりは、どのように業務を実施するか (how) に関する記述に重点が置かれている。諸外国の業績測定の基礎となる組織目標 (表9) と比較すると、具体的な重点課題は必ずしも明確ではない。

第二に、指標の設定がほとんどなく、全体に定性的な内容となっている。「業務運営の効率化に関する事項」では、10%の経費削減などが盛り込まれているが、援助の内容にかかわる「サービスその他の業務の質の向上に関する事項」では、数値目標は見られない。中期計画を受けて JICA が自ら策定する中期計画と年度計画についても、同様に定性的な記述が中心となっている。

現状では、制度の本来の趣旨に反して、中期目標は結果重視の運営につながっていないように見える。そもそも、中期目標の提示や中期計画の認可は、主務大臣である外務大臣が行うものであるため、今後、JICA の運営を結果重視で行っていくかどうかは、外務省の姿勢による場所が大きいと考えられる。独立行政法人化後に発表された『国際協力機構年報 2004』を

表11 JICA の中期目標の一部要約

1. 中期目標の期間
平成15年10月1日～平成19年3月31日の3年6ヶ月間
2. 業務運営の効率化に関する事項
(1) 組織運営における機動性の向上 <ul style="list-style-type: none"> 在外事務所への権限委譲、開発途上国のニーズの的確な把握、迅速な意思決定が可能となるような組織運営の改善
(2) 業務運営全体の効率化 <ul style="list-style-type: none"> 効率的な業務運営の環境確保、外部委託の積極的導入 主要な投入に係る単位当り経費について、平均10%程度の効率化 一般管理費について、平成14年度と比較して10%の効率化
(3) 施設、設備の効率的利用 <ul style="list-style-type: none"> 保有施設・設備の利用率向上
3. 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
(1) 総論 <ul style="list-style-type: none"> ODA 大綱・中期政策・国別援助計画等に則った効果的な業務の実施、途上国政府・関係者との十分な意思疎通、他の援助実施機関との連携、資金協力との連携強化 緊急時の迅速な対応 情報提供と広報活動の充実 NGO 等との連携推進 環境及び社会に配慮した業務運営 女性の地位向上 ODA 評価の充実
(2) 各事業毎の目標
<u>技術協力</u> <ul style="list-style-type: none"> 案件の効果的・効率的実施 投入要素の組み合わせ・量・時期等の決定の適切な決定 既存研修コースの内容改善と見直し 質の高い専門家・コンサルタントの選定
<u>無償資金協力</u> <ul style="list-style-type: none"> 案件の適正かつ効率的な実施
<u>国民等の協力活動</u> <ul style="list-style-type: none"> 青年海外協力隊、シニア海外ボランティア、草の根技術協力等の充実 青年海外協力隊員等の的確な人材の確保 草の根技術協力におけるきめ細やかな協力 開発教育支援の充実
(以下、省略)

(出典)「独立行政法人 国際協力機構中期目標」
<<http://www.jica.go.jp/about/index.html>>

見ると、中期目標に沿った効率化や意思決定の迅速化が重視されており⁽⁸⁶⁾、中期目標の内容が JICA の改革の方向性を規定していることが伺える。また、JICA 自身の判断により、内部評価として結果重視マネジメントを導入する余地もあると考えられる⁽⁸⁷⁾。

⁽⁸⁵⁾ 宮脇・梶川 前掲注⁽⁸³⁾, p.72.

⁽⁸⁶⁾ 国際協力機構『国際協力機構年報』2004, p.22.

○JBIC

JBICは、2002(平成14)年度より、組織全体を対象に結果重視マネジメントを導入している。これは、「業務運営評価制度」と呼ばれており、JBICホームページで関連文書が公開されている⁽⁸⁸⁾。

業務運営評価制度では、JBICの「使命」と「業務方針」が定められ、その実現のための中期的な「業務戦略」と、年度ごとの「年間事業計画」が策定される。これらのうち、開発援助にかかわる内容を抽出して表12にまとめた⁽⁸⁹⁾。

「業務戦略」では、各年度を通じて取り組むべき「課題」が抽出されており、それぞれについて指標と目標値が設定され、モニタリングが行われている。課題の一つである「貧困削減への対応の強化」にかかわる2002-2004(平成14-16)年度のモニタリング結果が表13である。

以上からわかるように、JBICの業務運営評価制度は、諸外国の援助機関の結果重視マネジメントと比較しても、遜色のない体系となっている。

表12 JBIC 業務運営評価制度の枠組み(円借款関連部分)

階層	内容
使命	開発途上地域の経済社会開発・経済安定化への支援
業務方針	開発途上国の経済社会開発支援：国際経済社会の健全な発展のため、我が国の政府開発援助(ODA)の在り方を踏まえ、開発途上国の持続的な経済成長への支援により、経済的自立に向けての所得向上と生活の質の向上、ならびに貧困人口割合の削減に貢献する。
業務戦略(課題)	① アジアを中心とした各国の多様な開発ニーズを踏まえた選択的支援の推進 ② 貧困削減への対応の強化 ③ 開発途上国の経済的自立に必要な民間経済活動を推進する支援 ④ 知的協力の推進 ⑤ 我が国国民の参加と他の援助形態・機関等との連携による開かれた円借款業務の推進 ⑥ 円借款業務の質の向上

(出典) 国際協力銀行「業務運営評価制度：平成14～16年度 業務戦略評価報告書」2005.2, pp.4,6.

表13 JBIC 課題「貧困削減への対応の強化」の評価結果

取り組み例	指標	2000	2001	2002	2003	2004 (計画値)
貧困層への支援を直接の目的とする案件への支援	円借款承諾案件のうち、「貧困対策案件」に対する承諾案件数の割合	18%	12%	15%	19%	23%
貧困層による開発プロセスへの参加促進への支援	「貧困対策案件」のうち、貧困層が案件形成段階において参画した承諾案件数の割合	25%	29%	71%	42%	100%
<p>【本課題に対応する実績の例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貧困対策案件への支援例として、モロッコの地方部中学校拡充事業において、貧困率が高く、教育サービスの普及も不十分である地方農村部に事業を集中させ、貧困地域に大きな効果が及ぶよう工夫。 ・貧困層の開発プロセスへの参加例として、フィリピンのムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業において、女性を含む社会的弱者がサブプロジェクトの選考過程に優先的に参加できるよう配慮し、その意見を案件形成に反映するよう工夫。 ・東アジアのインフラ整備に関する世界銀行、アジア開発銀行との共同調査、DAC 貧困削減ネットワークのインフラ・ワークショップでのリーダーシップ発揮等、経済成長を通じた貧困削減メカニズムおよびインフラが貧困削減に果たす役割に関する国際的な再認識・理解増進に貢献。 <p>【各年の評価結果】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2002年度：A 2003年度：A 						

(出典) 国際協力銀行「業務運営評価制度：平成14～16年度 業務戦略評価報告書」2005.2, p.66.

87) 朝日監査法人パブリックセクター部編『詳解 独立行政法人のすべて』ぎょうせい, 2002, pp.154-155 は、独立行政法人は自らの組織運営や外部評価への準備のために、内部で業績評価制度を整備すべきと指摘している。

88) JBIC ホームページ <<http://www.jbic.go.jp/japanese/base/about/system/index.php>> を参照。

89) JBICは、旧日本輸出入銀行から引き継いだ国際金融業務も行っているため、ここでは円借款にかかわる部分のみを抜き出した。

3 わが国の ODA 評価の課題

以下では、結果重視マネジメントとの比較を通じて浮き彫りになる、わが国 ODA 評価の課題をまとめる。

(1) プログラム・政策目標の体系化

まず第一に、政策レベルやプログラム・レベルの ODA 評価の基礎となる目標体系を作成する必要性である。結果重視マネジメントでは、援助活動の目標を明らかにするために、ログフレームや結果フレームワークなどの目標体系図が作成される。これらは、誰もが理解しやすいシンプルな表やフローチャートだが、それによって、援助のねらいや方向性が明らかになるメリットは大きい。この目標体系が明示されていないと、合理的なモニタリングや評価がそもそも行えず、業績情報のフィードバックも期待できない。JICA では、貧困削減、教育、中小企業育成などの分野ごとに、効果的な援助のアプローチを体系化する研究を行っており、今後の目標体系の作成に参考になるものと考えられる⁽⁹⁰⁾。

わが国では、現在、国別援助計画を整備することにより、(ODA 大綱) → (中期政策) → (国別援助計画) → (JICA や JBIC による国別・分野別実施計画) → (個別プロジェクト) という実施体系の構築が目指されている。言い換えれば、この流れで、ODA 大綱の理念が具体的な援助活動につながる事が想定されている。現状では、これらの各文書が定性的に文章で記述されているため、上位政策から下位の援助活動までの整合性が確認しにくいものとなっている。文章だけでなく目標体系図を付すことで、事後的に検証が可能なものとすべきであろう。

このとき、援助の実施体制が多面的なわが国の場合、各機関における政策・プログラム体系の整合性を、どうとるかが課題となる。現状で

は、ODA 中期政策や国別援助計画をもとに、JICA や JBIC も、それぞれ国別の援助実施計画を作成しているが、図 3 で見た結果フレームワークのように、一つの目標体系の中で各機関が担当すべき事項を明らかにできれば、援助活動の整合性も確認しやすいであろう。国際的に援助協調が求められていると同様に、日本国内の関係機関においても、戦略を共有し、協調して取り組む姿勢が求められる。結果重視マネジメントも、もし導入するのであれば、ODA 政策全体を対象に、すべての関係機関を包含するものとするのが理想と考えられる。

(2) 指標の設定

第二に、評価のための指標の設定の必要性である。わが国でも、プロジェクト・レベルでは指標を設定するのが一般的となりつつあるが、プログラムや政策、組織のレベルでは、そもそも目標が明確化されていないこともあって、指標がほとんど設定されてこなかった。この結果、目標と照らした達成度の検証ができない状態となっている。

今後は、より客観的かつ説得力のある評価を行うために、業績に関する指標をあらかじめ設定しておくことがのぞまれる。その際、指標が必ずしも定量的なものでなくてもよいことには、注意が必要であろう。これまでの諸外国の経験からは、可能であれば定量的な指標がのぞましいが、定量的な分析でカバーできない問題については、定性的な分析も有用だと指摘されている⁽⁹¹⁾。

(3) モニタリングと評価の併用

第三は、モニタリングと評価の適切な併用である。諸外国の援助機関では、モニタリング (Monitoring) と評価 (Evaluation) が、互いに異なる機能を持ちながらも補完しあうものとし

⁽⁹⁰⁾ 国際協力事業団国際協力総合研修所『開発課題に対する効果的アプローチ』シリーズ。

⁽⁹¹⁾ 牟田 前掲注(6), p.152.

て併用されている。わが国の ODA 評価においても、両者の役割分担の明確化は今後の課題となろう。

このとき、誰が ODA 評価を行うかという点についても、合わせて整理が必要と考えられる。諸外国の結果重視マネジメントでは、モニタリングは組織内部で行い、必要に応じて組織内外の専門家が評価を行うという役割分担が見られる。わが国の場合は、内部評価に対して信頼が置かれていないことから外部評価の拡充が強調されているが、今後、モニタリングを導入するのであれば、その部分は組織内部で行うのが自然と考えられる。

おわりに

わが国の ODA 評価は、現在、急速な拡充・発展の途上にある。2006 (平成18) 年度からは、これまで評価の対象外であった無償資金協力についても事後評価が導入されることとなり、「量」の面については、ほぼ制度が整いつつある⁽⁹²⁾。今後は、すでに実施されている ODA 評価の「質」についても、継続的な見直しが必要となろう。

その際には、結果重視マネジメントの一層の導入が、真剣に検討されるべきであろう。先に触れたように、旧 ODA 中期政策の評価の際には、ODA 評価の専門家からなる評価委員会が、結果重視の考え方を取り入れるよう提言している。結果重視マネジメントの全面的な導入には相当の準備と覚悟が必要となるが、試験的に一部の国を対象に導入したり、ODA 政策全体の目標体系図を作成するなど、できるところから

実施してみるのも一つの考え方ではなかろうか。

わが国の今後の ODA のあり方に関しては、対象国や援助分野の選定などを、より戦略的に行うべきだと指摘されている⁽⁹³⁾。この観点からも、戦略計画に基づく業績測定は、有用なツールとなりうる。加えて、国際的な説明責任の観点からは、ミレニアム開発目標と整合性のある戦略計画を策定し、国際社会に業績を報告することがのぞましいと考えられる。

国会は、ODA の予算や執行状況について、民主的統制の観点から監視する役割を担っている。このためには、不正や税金の無駄遣いのチェックに加え、ODA が十分な業績を上げているかという観点からのチェックも必要ではないだろうか。米国では、政府業績結果法 (GPRA) により、政府全体に結果重視マネジメントを導入している。そのねらいの一つは、議会が行政府の業績にかかわる情報を入手することにある。特に ODA では、海外で事業が展開されており、物理的にも監視の目が行き届きにくい。結果重視マネジメントは、外務省および援助機関に、自らの活動の結果について情報提供させる有効な仕組みとなりうるであろう。

最後に、ODA における経験は、他の分野の政策評価にも、大いに参考になることを指摘しておきたい。ODA 評価には、まだまだ課題があるとはいえ、わが国の他の政策分野よりも格段に長い経験を持つ。施策の立案時のログフレームの活用や、省庁レベルでの戦略計画の策定などは、他の政策分野でも検討に値するものと思われる。この意味で、ODA における結果重視マネジメントの導入は、政府全体の恰好のモデル・ケースといえるかもしれない。

(たなべ さとこ 経済産業課)

⁽⁹²⁾ 「無償 ODA 民間が点検」『日本経済新聞』2005.9.25.

⁽⁹³⁾ 砂川 前掲注(67), p.39; 野嶋剛「戦略なきバラまき援助の終焉」『週刊東洋経済』5973号, 2005.8.20, p.65.