

IV-204

「我が国政府開発援助における評価手法の研究」

復建エンジニアリング 正員 勅使川原 敦
埼玉大学 フェロー 赤塚 雄三

日本の政府開発援助は、ここ数年世界第1位の供与額を拠出し、特にアジア諸国の経済成長に大きく貢献している。その一方で日本のODAが主として国内の人々から様々な批判にさらされていることも事実である。本研究はこのような状況の中でODA批判の実態を把握し、なぜこれほど多くの批判が出てくるのか考察すると共に、援助の効果がきちんと評価されているか否かを確認するべくODAの評価手法の検討したものである。

本研究では、まず最初に、ODAの実態を把握するために、ODAを定義、良、質、地理的配分、対象分野別配分といった視点から調査した。日本のODAを簡単に説明すると、92年度の我が国のODA実績は、113億3,200万ドルに達している。その特徴は、年々割合は減少しているもののアジア諸国を重視していること、並びに、社会インフラストラクチャーと経済インフラストラクチャーを合わせると分野別の配分が50%を超えるほどインフラストラクチャーを重視していることなどであろう。

次に、マスメディアによる報道や出版図書の形で広範に行われているODA批判の実態を調査し、その内容をまとめた。批判の内容は主として、貧困層に利益をもたらさない、ODA提供後のアフターケアの不備、環境への配慮不足、現地住民への配慮不足、実施機関の人員不足、四省庁体制への不満、情報の密室性などであった。これらの批判は一方通行で対決がないのも特徴である。なぜ、これほど批判が多いのか、また、同じ様な批判がいつまでも繰り返されるのはどうしてか考察した結果、原因は、ODA実施者とその批判者の立場によるODA理念の違いにあるのではないかという結論に達した。例えば、ODAの目的について、実施者の理念は、「途上国の自助努力支援」であるのに対し、批判者の理念は、「最貧困者・地域を救う」ことである。また、相手国への干渉についても、実施者は、「極力排す、要請があれば話し合う」という姿勢であるのに対し批判者は、「干渉はしないつもりだが、平和、人権、民主主義、環境保全の原則は守る」といった様に理念が違っている。

換言すれば、これまでは実施者と批判者の間に共通の客観的指標がなかったため、批判が相手側に理解されない不毛な状況であったとも考えられる。これではいつまでも批判からのODAの改善は難しいと思われ、そこで本研究では両者の溝を埋める客観的指標としてODA評価を取り上げた。双方が納得できる評価手法であれば、評価結果を踏まえての討議が可能となり、より国民の合意に基づいた効果的な援助が実現できると考え、現行の評価手法の有用性を検討することにした。

ODA評価とは、案件の効果を確認するため、プロジェクトの形成、実施及びその結果を可能な限り体系的かつ客観的に審査することであり、そこから得られた教訓はフィードバックされるものである。ただし評価といってもODAには多くの対象分野があるため、本研究では、日本がインフラストラクチャー重視の援助国であること、経済発展とインフラストラクチャーの充実には密接な関係があることなどに注目し、インフラストラクチャー援助の評価手法を取り上げた。また、インフラストラクチャー援助は、主にJICAとOECDによって実施されているが、現時点ではOECDの評価手法は公開されていない。一方、JICAの評価ガイドラインは公開の準備過程にあり入手可能であったことから、JICAの「無償資金協力事業案件の評価ガイドライン」の有用性を検討した。

JICAによるインフラストラクチャー援助の評価手法は、プロジェクトサイクルの一環としてなされて

いる。案件を発掘・形成に続いて事前調査を行い、それをもとにプロジェクトを実行し、プロジェクト完了時点で設計、施工などを評価対象とした終了時評価を行う。次いで、プロジェクト完了の2～3年後に、案件の効果などを評価対象とした事後評価を行うというものである。

これら3つの調査から実施を経てその終了後の段階における評価手法が、どれ程客観的指標となり得るか、多くのODAに関する文献や実際の評価報告書、ODA批判の報道や図書などを参考に検討した。ODA批判が繰り返されることの背景には、個々の案件において指摘された事項の原因分析及び具体的改善策の検討が十分でなく、また、これらの指摘の前提となる事実を評価項目として取り上げていない現実がある。そこで評価手法の検討に当たっては評価項目を中心として検討した。

まず、事前調査段階について検討した結果、現行の評価手法に加えて、①プロジェクトの国家経済的視点からの検討、②経済的妥当性、施設管理運営についての検討、③環境影響評価、④受益者との協議、といった作業も必要ではないかと考えられた。次に、終了時評価について検討した結果、現行の評価項目に加えて、①利用者の意向の取り入れ、②安全性の確保、③施設管理運営への配慮、④プロジェクト進行を妨げた要因、⑤環境への影響、などの評価項目も取り入れる必要があると考えられた。

事後評価の検討にあたっては「経済協力評価報告書」の中から12の案件（そのうちの4案件については原評価報告書を入手できたため、それを利用した）を取り上げて、それらの内容から評価項目の有用性を検証した。分析結果は右図に示したようである。取り上げた評価報告書の評価の視点について、現行の評価項目が適用されているものには○印を表示した。

その結果、ほとんどの評価項目については有用性が確認されたが、いくつかの評価項目については有用性に疑問が持たれた。特に有用性に疑問が持たれた項目は、①外交的インパクト、②協力規模の妥当性、③調達過程の妥当性、④実施スケジュールの妥当性、⑤実施過程の時間的効率性、などであるが、これらの項目は類似した内容の評価項目が他にもあり、独立した評価項目にする必要がないと考えられる。その一方で、評価項目に取り入れる必要があると思われた項目もいくつか見受けられ、①地域住民・社会との調和、②環境への配慮、③アフターケアに対する配慮、などが挙げられた。

評価項目		プロジェクトNO.							
		A	B	C	D	E	F	G	H
目標達成度	開発目標の達成度	○	○	○	○	○	○	○	○
	案件目的の達成度	○	○	○	○	○	○	○	○
	アウトプット目標の達成度	○	○	○	○	○	○	○	○
	インプット目標の達成度	○	○	○	○	○	○	○	○
案件の効果	効果の内容	○	○	○	○	○	○	○	○
	効果の広がりや受益者の範囲	○	○	○	○	○	○	○	○
	効果の発現に貢献した要因	○	○	○	○	○	○	○	○
	外交的インパクト								
	マイナスの効果の有無		○				○	○	
自立発展性	組織的自立発展性	○	○	○	○	○	○	○	○
	財務的自立発展性	○	○	○	○	○	○	○	○
	物的・技術的自立発展性	○	○	○	○	○	○	○	○
	その他の特記事項	○	○	○	○	○	○	○	○
当初計画の妥当性	事前段階での相手国ニーズ把握	○	○	○	○	○	○	○	○
	協力計画策定の妥当性	○	○	○	○	○	○	○	○
	実施スケジュールの妥当性							○	
実施効率性	協力規模の妥当性								
	実施過程の時間的効率性							○	
	調達過程の妥当性								
	他の協力形態とのリンク	○	○			○			
	終了時評価結果の活用								
評価結果のフィードバック	アフターケアの必要性	○	○	○	○	○			
	協力実施上改善すべき事項	○	○	○	○	○			
	制度的変更に必要とされる事項								
	その他の教訓	○	○	○	○	○	○	○	○
	反省	○	○	○	○	○	○	○	○

以上の結果から、インフラストラクチャーの整備を対象とした開発援助の評価は、改善の余地があると考えられる。また、今後の課題としては、協力規模の大きいOECFによる有償資金協力の評価手法についても検討することや、インフラストラクチャー分野だけでなく他の対象分野の援助評価手法の開発が必要と思われる。