

社会基盤整備プロジェクト 評価システムの国際展開

山岡 暁¹・松本美紀²

¹正会員 宇都宮大学教授 地域連携教育研究センター (〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東7-1-2)
E-mail: yamaoakst@cc.utsunomiya-u.ac.jp

²正会員 宇都宮大学助教 地域連携教育研究センター (〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東7-1-2)
E-mail: m_matsumoto@cc.utsunomiya-u.ac.jp

海外の社会基盤整備では、国際協力機構（JICA）やアジア開発銀行（ADB）、世界銀行グループ（WBG）などの援助機関が内外部の評価組織を活用して、各支援事業を評価する。その評価システムを比較分析し、評価システム向上のための課題を抽出し、課題解決のための国際的な視点および日本の方向性を考察した。国際的な課題として、援助機関内外部の非評価者の認識向上が挙げられる。ADBやWBGは、評価報告書の評価・承認プロセスで組織内部の具体的な人材や手続きを規定しており、特に、WBGは、長期プロジェクトでリスク分析結果を含む中間評価を継続的に実施し、評価結果を公開している。PDCAサイクルを効果的に機能させるための情報公開をさらに進め、パートナー（被援助機関・国）による満足度評価の導入など新戦略を構築していくことがJICAに期待される。

Key Words : *project evaluation, appraisal, assessment, project management, consensus building*

1. 事業評価の位置づけ

経済協力開発機構（OECD）の開発支援委員会（DAC）が1991年に採択した「開発支援における評価原則」（通称「DAC評価原則」）が、OECD加盟先進国の被援助国に対する開発支援の評価原則となっている。評価の目的は、①支援内容の改善と②説明責任（アカウンタビリティ）である¹。

DAC評価原則に基づいて、日本やEU諸国、米国などの先進国では、援助機関が各々独自の評価システムを構築・運営している。アジア諸国では、社会基盤整備を積極的に支援してきた国際機関として、アジア開発銀行（ADB）や世界銀行グループ（WBG）がある。本論文では、アジアの社会基盤整備に大きな影響を及ぼしている国際協力機構（JICA）とADB、WBGの三機関の事業評価システムを比較分析した。

社会基盤整備は、多額の費用を使い、多大な価値をもたらすことが期待されるために、実態の妥当性などを検証し、広く情報公開することが求められる。援助機関は、支援する社会基盤整備プロジェクトを適切に評価する責務を有する。三機関共に、これまで膨大な数量のプロジェクトを実施し、その事業評価報告書をウェブ上で公開している。一方で、どのような原則や手法で、それらの評価がなされ、いかに活用されているかは市民も十分理

解している状況にはないと考えられる。

2. DAC評価原則

DAC評価原則は1991年の策定以降、改訂されてきた。最新版²では、事業評価は、「プログラムや方針、実施中あるいは完了したプロジェクトの設計、実施、成果に対する組織的で客観的な審査（アセスメント）」と定義している。主目的は、「得られた教訓を将来の支援方針やプログラム、プロジェクトにフィードバックし、市民への情報提供を含む説明責任を果たすこと」である。

その原則は、①公正さと独立性・②信頼性（品質）・③有効性であり、援助機関とパートナー（被援助国・機関）との相互活動や援助機関同士の協力が欠かせない。また、各援助機関は、評価の制度設計を構築し、それに基づいて実行可能な評価計画を立て、評価を行う。評価結果報告書は公開し、将来の活動のためにフィードバックをする。

主要評価項目は以下の5項目である：

- ① 妥当性（relevance, legitimacy）
- ② 有効性（effectiveness）
- ③ 効率性（efficiency）
- ④ 持続性（sustainability）
- ⑤ インパクト（impact）

3. 援助機関の評価システム

日本ではJICAが、事業ガイドラインを2001年度に発行後、改訂し、2010年6月に新JICA事業評価ガイドライン(第1版)、2014年5月に第2版、2015年8月には事業評価ハンドブック(第1版)を作成した。

ADBやWBGは90年代には評価ガイドラインを既に作成しており、それ以前にも評価報告書を公開している。ADBは、ガイドラインを改定中で、2015年には新ガイドラインを制定する予定である。WBGでは、独立評価グループが、ガイドラインやマニュアルに相当する文書を作成している。

これらのガイドラインは、DAC 評価原則に従い、評価目的や原則のほか、評価項目や手法、報告書の構成、事例などを記載している。各機関の事後評価報告書の目次を表-1に示す。

表-1 各援助機関の事後評価報告書の目次

項目	JICA	ADB	WBG
	要旨	基本データ・要約・地図	
第1章	案件の概要	序論	戦略的位置づけ
第2章	調査の概要	設計と実施	プロジェクト概要
第3章	評価結果	実施結果の評価(審査)	実施
第4章	結論及び提言・教訓	その他の評価(審査)	主要なリスクと緩和策
第5章	—	課題および教訓、追加行動	評価の要約
	参考資料	参考資料	参考資料

注：各機関の報告書目次はガイドラインと完全に一致しているわけではない。JICA(技術協力)とWBGは、最近の報告書の目次、ADBは、ガイドラインでのサンプルの目次を引用。

(1) 日本の政府開発援助(JICA)

JICAの事業評価の目的は、①PDCAサイクル(Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Act(改善))を通じた事業のさらなる改善、および②日本国民及び相手国を含むその他ステークホルダーへの説明責任(アカウンタビリティ)の2点である。JICAのウェブサイトでは、評価システムの説明と過去の評価報告書が公開されている³⁾。ハンドブックは事業評価体制や指標、評価ツール、評価プロセスを解説している。

JICAの援助スキームは技術協力、無償資金協力、有償の3つに分かれる。評価は、いずれのスキームでも事業費2億円以上の案件を対象とし、事前・実施中・事後の3段階で、DACの評価5項目を評価分析する。事後評価では、外部評価者が各項目を3段階で評価し、その結果を基に4段階で総合評価をしている。実施部門(本

部と在外事務所)が事前と事後の内部評価を実施し、評価部が事後評価における外部評価を担当している。

評価システムの客観性を図るため、「外部有識者により構成される事業評価外部有識者委員会が定期的に開催」されている。事前評価では、過去の事業の教訓が適切に反映されているか否かも確認している。

(2) アジア開発銀行(ADB)

プロジェクト完了後、3年以上運用経過した案件数の25%を事後評価目標値としている。参考資料は、設計やコスト、経済財務分析の評価結果が含まれるので、かなりの数量となる⁴⁾。JICAに比べて特徴的な規定として、以下がある。

- ・個別の審査項目はDAC評価でインパクトを除く4項目が対象で、各25点で100点満点とし、総合評価は4段階：①非常に成功、②成功、③部分的に成功、④不成功。
- ・「その他の評価(審査)」で、組織へのインパクトや社会経済へのインパクト、環境影響を評価。経済財務の分析評価では、経済的内部収益率(EIRR)は12%以上であることが「非常に成功」と規定されている。
- ・報告書の内部審査の過程や人材も記載。例えば、「運営評価ミッションのリーダーは、局長の承認を得るために、実施評価過程の初期段階でポジションペーパーを準備する」など。

(3) 世界銀行グループ(WBG)

JICAに比べて特徴的な規定として、以下がある。

- ・第1章で、当該国や分野の課題やWBG参加の妥当性、プロジェクトが貢献可能な、より高い目標など、プロジェクトの戦略性を記載。
- ・第4章にリスク分析結果、参考資料に、詳細な分析結果を記載。例えば、リスク項目として、プロジェクト利害関係者リスク・実施機関リスク・プロジェクトリスク(設計、社会環境、調達品の品質)がある。リスクは、「低」、「中(確率大)」、「中(影響大)」、「高」に4分類される。「中(確率大)」は、発生確率・大で影響度・小、「中(影響大)」は、発生確率・小で影響度・大である。総合リスク評価もこの分類で示される。中間報告書でも記載され、進捗とともに項目が細分化されることもある。
- ・要約は、最初でなく最終章(第5章)。
- ・DAC主要評価項目別には未整理。
- ・ADB同様に、報告書作成のために、内部の手続きや人材の関与も規定。例えば、「品質確保のレビューのために、内部の当該分野の局長やマネジャー、あるいは国別局長やチームリーダーなどにアドバイスをもらうことや国別の弁護士へ相談すること」など。

- ・重要なプロジェクトでは、中間報告書が継続的に作成され、公開。インドネシアの揚水発電所の建設プロジェクトでは、半年に1回の頻度で公開⁹⁾。

4. 評価システムの特徴と課題

(1) 特徴

以上三機関の評価システムで、その目的や評価原則、実施中・事後での評価実施は共通している。一方で、評価システムの中で三機関に差異が見られる5項目について、その差異の概要を表-2に示した。

(2) 評価向上の課題

これらの評価が単に直接評価を実施した者や組織だけの認識に終わらず、彼ら以外にも幅広く有効に活用されることが国際的な課題である。具体的な課題を以下に示す⁹⁾：

- ① 公正さと透明性、独立性
評価過程と報告書は、援助機関内外部の非評価者によって公正と認識されているか？
- ② 評価パートナーシップと能力開発
品質・独立性・目的・有効性・パートナーシップ指向の観点から、当該援助機関や国家によって推進された評価過程・成果がパートナーや受益者、現地NGOにどのように認識されているか？
- ③ 品質
評価過程・結果の品質が援助機関の各組織においてどのように認識されているか？
- ④ 普及やフィードバック、知識マネジメント、学習
評価を「学習するためのツール」として援助機関のスタッフは考えているか？
- ⑤ 評価の活用
非評価者（運営や政策部、現地事務所など）は、評価の有効性や影響をどのように認識しているか？

5. 評価システムの国際展開

(1) 国際的な視点

評価システムは、PDCAサイクルを機能させて、知見を集約し、常に見直していくべき「活きたツール」である。ADBやWBGの評価システムには、JICAにとって参考となる点がある。ADBやWBGは、評価報告書の評価・承認プロセスで組織内部の具体的な人材や手続きも規定している。WBGは、長期プロジェクトのリスク分析結果を含む中間評価を1回に限定せず、継続的に実施し、公開している。

表-2 援助機関の評価システムの特徴

項目	JICA	ADB	WBG
DAC評価項目	5項目を評価	4項目(インパクト除く)を定量評価	項目別には未整理
評価報告書の仕様や体裁の規定	評価項目の詳細内容記載	報告書書式や頁数：本文15～20頁	本文と各参考資料との関連性明示
評価体制や過程（組織と人材）	組織と役割を規定	内部の評価や承認過程の細部規定	内部の評価や承認過程の細部規定
リスク分析の水準	事前から事後に至る分析過程	分析項目を記載	詳細な分析と継続的な公開
長期プロジェクト中間評価報告書	技術協力は中間と終了直前、円借は中間のみ	適切な中間時での実施を基本	頻繁な実施と公開

WBGによるリスク分析結果の継続的な開示は、関係者にとって貴重な情報であり、事業反対者にとって批判や非難の根拠にはなるが、合意形成を推進する契機にもなる。事業反対者は、事業者に比べて、社会環境や自然環境など全体の中の一部の要素から論じることが多い。しかし、このような意見は、排除すると、かえって対立が先鋭化し、解決が困難になる可能性がある。

今後、事業推進側と反対側の両者の意見を取り上げ、それをウェブなどで情報公開していくことも考えられる。事業に関する市民の関心も高まり、便益だけを強調する意見や部分的に偏った意見や行動が批判される機会を増やすことになる。

援助機関だけでなく、今後はパートナーの評価システムも必要になってくる。パートナー自らが評価することで、評価結果はより公正となり、その品質は向上し、援助側と被援助側が共に学習する環境が整備される。

(2) 日本の方向性

a) PDCAサイクルのための情報公開

JICAは、評価報告書だけでなく、事業報告書も情報公開に積極的である。日本の官公庁など政府機関や自治体は、JICAの情報公開に学ぶべき点は多いと思われる。国際水準を意識して、さらに情報公開を進めることが期待される。

事業のさらなる改善には、PDCAサイクルの3番目のチェック(評価)が有効であり、情報共有や公開の制約によって、そのチェックを制限してはならない。しかしながら、「管理のし易さ」を重視し、「計画通り」や「反対されないこと」を良しとする日本の大組織の保守的な思考にとらわれると、内外部の情報公開に消極的になり、

組織内部の非評価者やパートナー、受益者、現地NGOの認識を妨げることになる。

社会基盤整備では、計画開始から建設完了まで数年から数十年経過するため、計画と実施段階で情報やデータにギャップ：社会経済環境の変化による需要の変化や、地質や水文の新情報など、が生じる。そのギャップをチェック・認識し、多様な意見を取り込んで、計画変更し、実行していくことが必要である。

JICAの事業は、技術者や専門家のチームによって実施されるため、彼らが被評価者となる。被評価者は、評価されるだけでなく、当該事業開始時には、JICAの事前評価報告書以外にも、過去の計画や設計などをチェックしなければならない。この点で被評価者も評価者となり、過去の情報公開が鍵となる。

また、失敗事例は貴重な教訓となるので、できる限り情報公開が望まれる。失敗事例は、マスコミや市民も批判でなく、教訓として認識することを期待したい。

b) 日本型戦略の構築

成功事例は注目を浴びにくいですが、市民や事業の利害関係者にとってなぜ成功したかは貴重な教訓となる。ベストプラクティスの積極的な情報公開は、日本の貢献を国際社会に宣伝するのに役立つ。

アジア諸国は、欧米とは異なる価値観を持っており、契約や規則に縛られず、それらを柔軟にとらえる性質がある。日本の援助では、契約にとらわれず、パートナー（被援助機関や人材）に対して、彼らのレベルに応じた懇切丁寧な指導や技術移転によって、感謝されることが多い。これは、DAC評価項目に含まれていないが、「パートナーの満足度」として評価されてもよいと考えられる。

6. 結語

各援助機関で、評価システムは、DAC評価原則を基本とするが、評価項目や手法、過程で重視する点は異なるため、国際的に標準化された状況にはない。一方で、各援助機関は、評価システムを「活かしたツール」として活用し、PDCAサイクルを機能させて継続的に改善している。改善のためには、援助する側だけでなく、援助される側も評価することが望まれる。これらの知見を、援助機関やパートナーで情報共有し、国際的に評価システムを発展させていくことが望まれる。

一方で、各援助機関が、状況に応じて、異なった支援戦略を取ることも現実である。国際標準化とは別に、どこで評価の差別化を図るか、は各援助機関や政府の検討すべき課題と考えられる。

本論文が評価システムの国際化を図るための一助となれば幸いである。

参考文献

- 1) Principles for Evaluation of Development Assistance, DAC, pp.4-11, 1991.
- 2) Evaluating Development Co-operation, DAC, pp.3-11, 2010.
- 3) <http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/about.html> (2015.10 参照)
- 4) Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations, ADB, 2006.
- 5) Indonesia - Upper Cisokan Pumped Storage Hydro-Electrical Power (1040 MW) Project : P112158 - Implementation Status Results Report, pp.1-8, The world bank, 2015.
- 6) Evaluating Development Co-operation, DAC, pp. 15-17, 2010.

(2015.11. 受付)

GLOBALIZATION OF EVALUATION SYSTEM FOR PUBLIC INFRASTRUCTURE PROJECT

Satoshi YAMAOKA, Miki MATSUMOTO

International aid agencies such as JICA, ADB and World bank Group, etc. evaluate on-going or completed public infrastructure projects for developing countries within and outside the agency. The issues in current applied evaluation system were identified through comparative analysis on the agencies. The global view and approach of Japanese ODA were studied to solve the issues. From global point of view non-evaluation actors within and outside the agency are expected to perceive the evaluation process and results clearly. ADB and WBG define specific procedure and relation of internal human resources in the guideline. WBG monitor on-going long run projects continuously and disclose the implementation status and results reports including risk analysis frequently. It is expected for JICA to disclose the information to facilitate PDCA cycle and form new strategy adopting new evaluation item of partner's satisfaction.