

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～

外務省大臣官房ODA評価室長
DAC開発評価ネットワーク副議長
村岡 敬一

1

はじめに

- 2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が掲げた「持続可能な開発目標(SDGs)」は、評価関係者から高い関心を持って迎えられた。
- SDGs時代の到来により、長年、開発協力評価の基準となってきたDAC評価5項目についても新たな時代に適合した評価のあり方が議論されるようになっている。
- 本日の報告では、DAC評価項目のSDGsへの適合に向けたDAC開発評価ネットワーク(EvalNet)の取組を、その背景となっている国際的な議論とともに紹介する。

2

SDGs(持続可能な開発目標)

2015年9月の国連サミットで全会一致で採択。「誰一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現のため、2030年を年限とする17の国際目標(その下に、169のターゲット、232の指標が決められている)。



オリジナルロゴ提供: 国連広報センター³

2030アジェンダにおける評価の位置づけ



• 74.(基本原則)

- すべてのレベルにおけるフォローアップとレビュープロセスは、次の原則によって導かれる。(中略)
- d.これらは、すべての人々にとって開かれて、包括的で、参加型の、透明性を持ち、すべてのステークホルダーによる報告をサポートする。
- e.これらは、人間中心で、ジェンダーに配慮し、人権を尊重し、特に、貧困で脆弱な最も取り残された人々に焦点を当てたものとする。
- f.これらは、既存のプラットフォーム及びプロセスを活用し重複を避けて行われる。また各国の状況、能力、必要性、優先事項に対応したものとする。新たな問題や新しい方法論の開発を考慮して改良を加えるとともに、各国の政府における報告の負担を最小限にする。
- g.これらは、各国の主導で行われる評価やデータに基づく正確で根拠のあるものである。各国が行う評価やデータは、高品質で、アクセス可能、時宜を得た、細分化されたデータに基づくものであり、具体的には、収入、性別、年齢、人種、民族的属性、移住者の法律上の地位、障害、地理的属性及びその他各々の国内での状況に関連する特徴等を踏まえたデータである。
- h.これらは、特に、アフリカ諸国、後発開発途上国、小島嶼開発途上国、内陸開発途上国、中所得国等の開発途上国における国家資料システム及び評価事業の強化を含む能力開発の拡大を必要とする。
- i.これらは、国連システムと多国間機関の積極的な支援によって支えられる。

外務省仮訳から抜粋

ODA評価(Evaluation)とは？

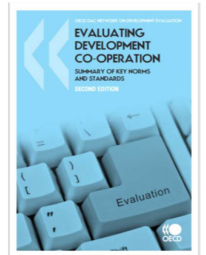
政府開発援助(ODA)に関して、現在実施中、あるいは既に終了したプロジェクト、プログラム、政策及びその計画、実施、結果についての体系的かつ客観的な査定のこと

(OECD発行「評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」)

評価判断基準: DAC評価項目および追加的な判断基準

5

DAC評価5項目(5 DAC Evaluation Criteria)



- 妥当性(relevance) :

開発援助の目標が、受益者の要望、対象国のニーズ、地球規模の優先課題および援助関係者とドナーの政策と整合している程度。

- 有効性(effectiveness) :

開発援助の目標が実際に達成された、あるいはこれから達成されると見込まれる 度合い。目標の相対的な重要度も勘案しながら判断する。

- 効率性(efficiency) :

資源及び(又は)インプット(投入)(資金、専門技術(知識)、時間など)がいかに経済的に結果を生み出したかを示す尺度。

- インパクト(impact) :

開発援助によって直接または間接的に、意図的であるか否かを問わず生じる、肯定的、否定的及び一時的、二次的な長期的効果。

- 持続性(sustainability) :

開発援助終了後に開発の結果から得られる主立った便益の持続性。長期的便益が持続する蓋然性。時間の経過に伴い開発の純益が失われていくというリスクに対する回復力。

Sources: The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', OECD (1986), and the Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000).

(日本語訳: 外務省ODA評価ガイドライン第11版(2018年6月))

6

SDGs評価とDAC評価項目に関する国際的な議論

- 2015. 9 国連特別総会にて2030アジェンダ採択
- 2016. 3 SDGs評価に関する国際会議(UNEG・フォード財団)
- 2017. 1~ "Rethinking Evaluation" ハイダー世銀独立評価局長
2018.3 ブログシリーズ
- 2017.10 UNDP NEC会合
- 2017.10 OECD/DACハイレベル会合コミュニケ
11 DAC/EvalNet第21回定期会合
- 2018. 3 EvalNet DAC評価項目ワークショップ
6 DAC/EvalNet第22回定期会合
7~10 DAC評価項目グローバルコンサルテーション
- 2019. 1 外務省・TICA共催ODA評価ワークショップ
2 DAC/EvalNet第23回定期会合

7

DAC評価項目のSDGsへの適合の検討

- 経済協力開発機構/開発援助委員会(OECD/DAC)ハイレベル会合コミュニケ
(2017年10月)
「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」 (パラグラフ23)
- 第21回DAC開発評価ネットワーク(EvalNet)定期会合(同年11月)
DAC評価5項目をSDGsに適合させるための取組を開始することを合意。

8

DAC評価項目ワークショップ(2018.3)での主要な論点

DAC評価5項目	強みと成果	弱点と課題
評価の目的	- 開発政策・施策・事業のマネジメント改善 - 国民に対するアカウンタビリティの確保	- 弱者・少数者に対する公平性・人権(誰一人取り残さないために) - 地球(地域)環境の持続性 - 社会文化との軋轢の有無
基準・制度	- 評価フレームワークの統一 - 幅広い活用を通じた普遍化 - 評価項目の簡素化 - パートナー国も採用	多様化する開発課題への取組
運用面	- 相互比較の容易さ - 合同評価に有用	硬直的な実施・運用 ① 妥当性の評価が甘い ② 効率性の評価に手間がかかり手法も多様 ③ 効率性の評価におけるデータへの依存(データが存在しない場合の評価の難しさ) ④ アウトカムとインパクトの関係が曖昧 ⑤ インパクトの評価の弱さ ⑥ 持続性評価における硬直的評価枠組み、環境への配慮が必要
対象	プログラム・プロジェクト向き	政策評価には不向き
キャパシティ	EvalNetメンバーによる評価能力構築(ECD)の推進	- 評価者の能力不足・若手の育成 - データサイエンスとの連携
理論面	- ロジック・モデルにもとづく因果関係分析(リニアモデル) - 証拠に基づく評価	- 複雑系分析への対応 - 政策一貫性(coherence)の評価 - 事業途中の変更(responsiveness)の評価 - 公平性(equity)の評価 - 脆弱国の状況変化(contextual change)への対応 - 選択制(selectivity)の評価 - 戦略的な影響力・重要性(significance)の評価

(DAC評価項目ワークショップでの議論に基づき筆者が作成)

9

EvalNetによるグローバル・コンサルテーション

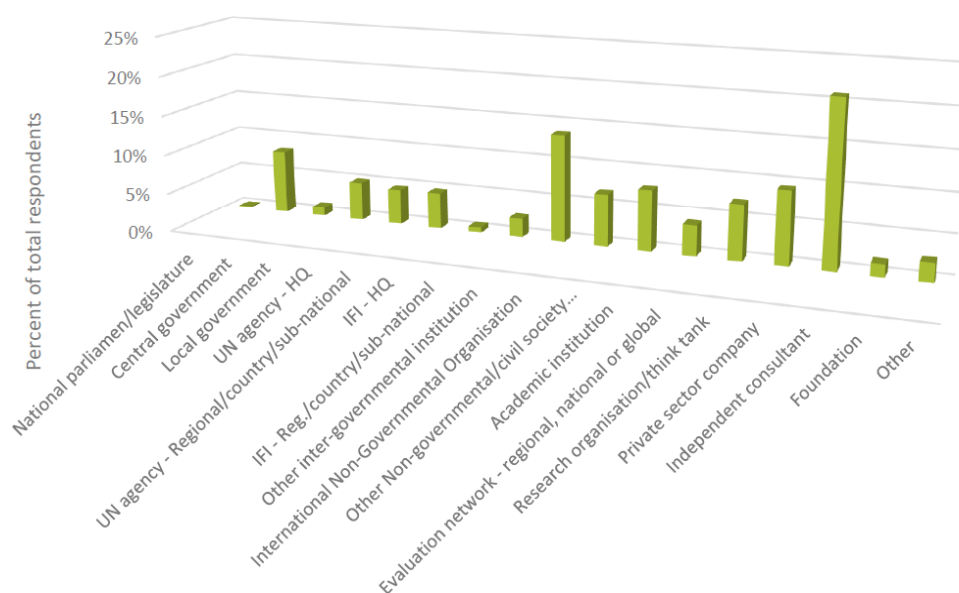
- 第22回EvalNet定期会合(2018年6月)の合意に基づき、メンバー国や国際的な評価団体/学会及び途上国の評価協会等を対象にアンケート調査やコンサルテーションを実施。

- ①アフリカ開発銀行評価週間(2018年9月 アビジャン)
- ②アジア評価週間(中国財政部とアジア開発銀行共催)(2018年9月成都)
- ③ヨーロッパ評価学会 定期会合(2018年10月 テッサロニキ)

- オンライン・コンサルテーション(2018年7月から10月:回答数691)

- ①評価項目の利用満足度
- ②各項目の定義の適切性
- ③追加/修正/削除項目
- ④人道支援および平和構築に関連する評価項目の適切性

Who responded? - Stakeholder consultation

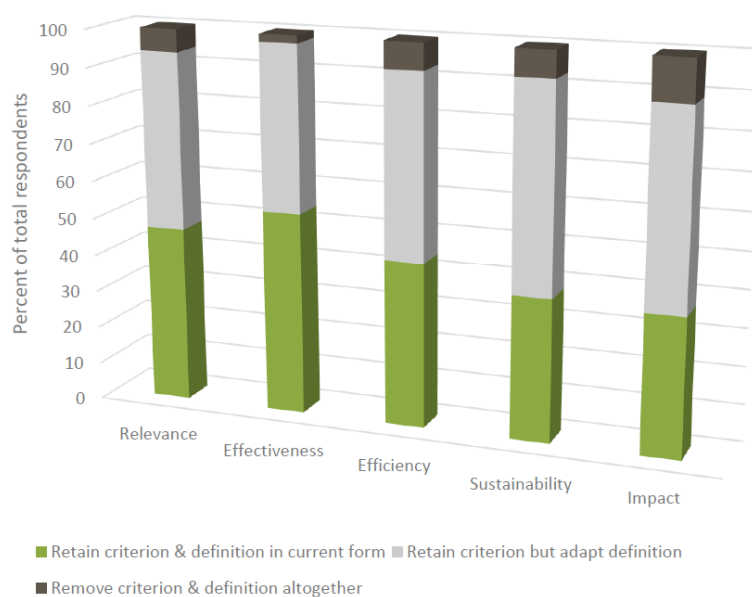


- **Independent consultants** – 21%
- **INGOs** – 14%
- **Private sector companies** – 9%
- **Central government/academic institutions** – 8%
- **Research organisations/think tanks** – 7%

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Views 4: Current criteria - Retain, adapt or remove?

Answered: 466



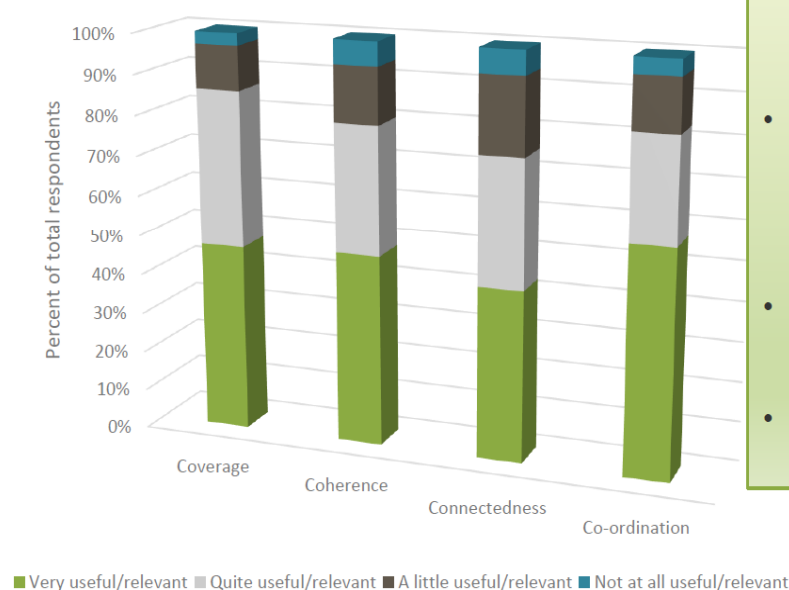
High majority of respondents preferred to Retain criterion & definition in full or Retain the criterion but adapt definition (over 89% of responses for all five criteria)

- **Relevance:** 94% of respondents prefer to Retain criterion & definition in current form (47%) or Retain criterion but adapt definition (47%)
- **Effectiveness:** 98% prefer to Retain criterion & definition in current form (54%) or Retain criterion but adapt definition (44%)
- **Efficiency, Sustainability** 93% prefer to Retain criteria & definition in current form (44%, 38%) or Retain criteria but adapt definitions (49%, 55%)
- **Impact:** 89% prefer to Retain criterion & definition in current form (37%) or Retain criterion but adapt definition (52%). 11% preferred to 'Remove' the criterion.

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Views 5: Potential role of humanitarian and peacebuilding criteria

Answered: 207



- **Majority of respondents:** Criteria 'very' or 'quite' useful/relevant (over 75% for all four criteria)
- **Coverage and Co-ordination:** The most relevant/useful (*Coverage (86%) and Co-ordination (83%) very/quite useful/relevant*):
- **Coherence and Connectedness:** 80% and 75% respectively very /quite relevant/useful
- **Highest level of 'not at all useful/relevant'** only 6%, for Coherence and Connectedness.

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

13

Views 7: What needs to change?

Headline themes from consultation: (most frequent responses)

- Greater (more explicit) attunement with **SDG narrative** e.g. societal benefits/power/equity/inclusiveness
- Recognise **complexity/systems models**
- Specify/emphasise **interconnectedness** – the criteria stand 'in relation' not 'in isolation'
- Ensure applicability to **policy, programme, systems, institutional and strategic evaluations**
- Ensure strong presence of **gender, equity, human rights throughout**
- Support implementation through **stronger guidance**

Illustrative quotes

'The main challenge is to develop the set of criteria as a guide, not as a religion!'

'They are a framework that needs to be supplemented with specific questions - but the framework is strong and quite embedded internationally.'

'They have stood the test of time and, with adaptation, will continue to do so in future.'

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

14 17

外務省の取り組み

- ODA評価を実施した実績のある第三者評価者にコンサルテーションへの協力を依頼。
- 日本評価学会を通じて学会員に対し、コンサルテーションへの協力を依頼。
- 日本評価学会報告「DAC評価項目のSDGsへの適合の議論とその背景」
(2018年12月 横浜)
- アジア・太平洋諸国の評価能力構築を目的としたODA評価ワークショップ
(2019年1月 バンコク)

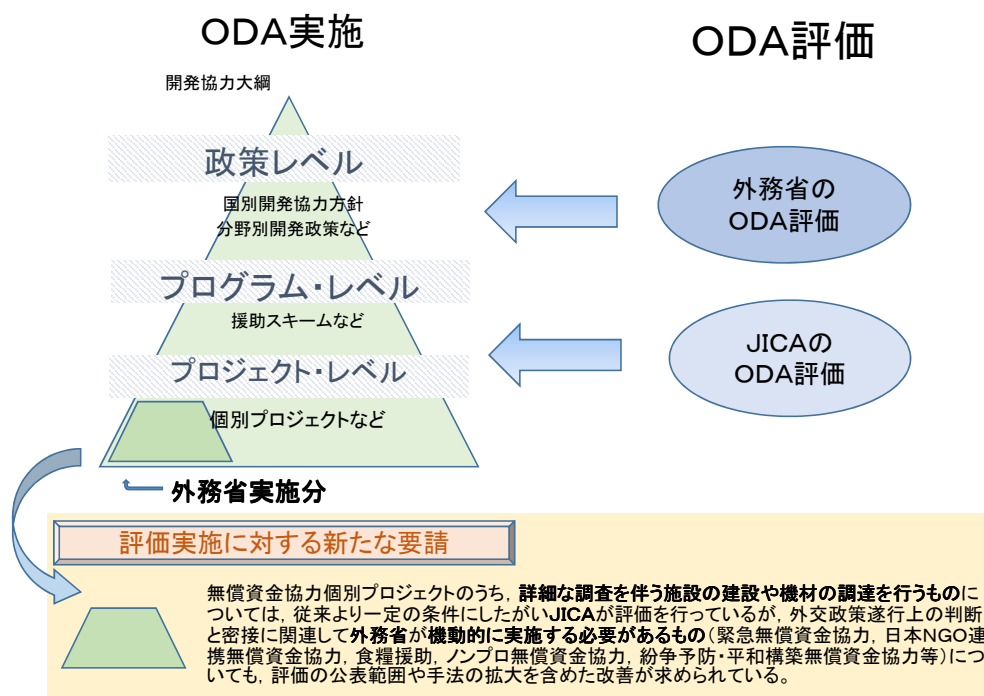
DAC事務局担当課長を招き、WSの中で途上国参加者との意見交換を実施。



外務省ODA評価室

15

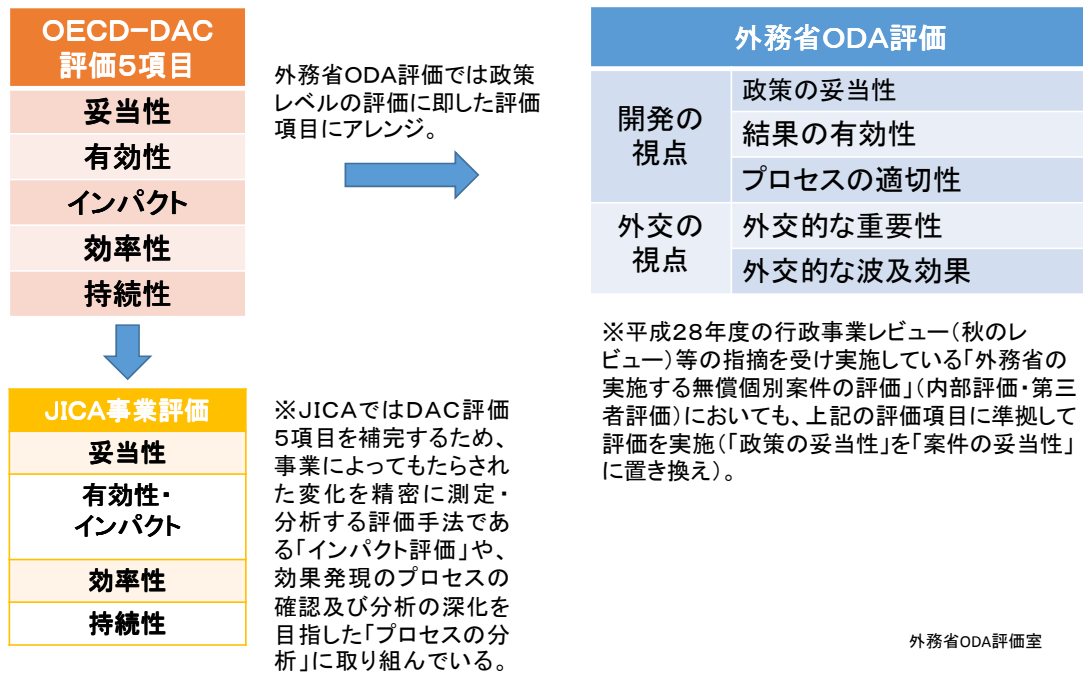
ODA評価の実施体制と評価対象



外務省ODA評価室

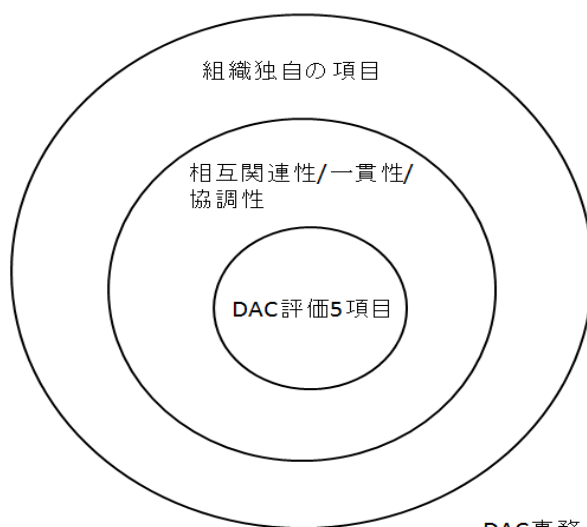
16

ODA評価の評価手法



17

開発協力評価におけるDAC評価5項目の位置づけ



人道援助においてはcoverage, coherence, coordinationが5項目に追加すること推奨。
(OECD; Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance Emergencies,1999)

DAC事務局資料を筆者が仮訳

DACによると評価5項目は必ず使用しなければならないわけではなく、特定の項目を使用することができない場合、あるいは別の項目を使用することも想定されている（理由の説明が必要）。また、評価対象の内容（プロジェクト、プログラム、政策、戦略等）によって柔軟な定義が可能としている。

18

DAC評価項目改訂の方向性

- DACのグローバル・コンサルテーションには700件を超える回答があり、これに基づいて作成された事務局提案をEvalNetメンバー間で審議中。
- 2019年2月末に開催された第23回EvalNet定期会合ではさらなる検討継続に合意。

(ポイント)

- 現行の評価5項目の簡潔さ, 利便性, 普遍性(DAC加盟国のみならず, 国連, 国際開発金融機関, 途上国政府, 開発NGOにおいて活用)の維持。
- アジェンダ2030に謳われた「誰一人取り残さない」ための理念への対応(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を取り入れることへの期待と懸念。)
- 変貌する開発協力の位置づけを踏まえた新たな視点。

19

一貫性 (coherence) に関する一考察

仮定義

- (SDGsに掲げた経済, 社会, 環境目標を念頭に) 国際的に合意された規範・基準における一貫性
- (難民, 脆弱国を念頭に) 被援助国に対するODA, 人道, 治安改革, 外交といった政府全体(whole of government)の支援政策の一貫性
- (国益を念頭に) ドナー国の外交, 貿易, 安全保障の観点からの政策一貫性

留意点

- ① 現行評価5項目にあるrelevanceとの重複回避。
- ② 独, ECは戦略的評価のためにDAC評価5項目に加えて 3C coherence, complementarity, coordination)を採用。
- ③ 外務省ODA評価における「外交の視点からの評価」との補完関係。

20

外務省ODA(第三者評価)「外交の視点からの評価」

1. 「外交の視点からの評価」導入の背景

- 「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」(外務省 2010年)
- 「開発協力大綱」(外務省 2015年)において、「評価については、協力の2011年)において、「ODAは世界の共通利益を追求する日本の外交の手段」と位置づけ。効果・効率性の向上に加え、国民への説明責任を果たす観点から重要であることを踏まえ、(中略)外交的視点からの評価の実施に努める」と明記。
- ODA評価の目的は「ODAの管理改善」と「国民への説明責任」。上記を受け、ODA評価の評価項目として、従来の「開発の視点からの評価」に加え、「外交の視点からの評価」を2011年度に試行、2015年度以降は全てのODA評価案件に導入。

2. 検証項目

(ODA評価ガイドライン第11版より抜粋)

【外交的な重要性】

- 国際社会や地域の優先課題／地球規模課題の解決にとって 当該ODAがどのような点で重要か(国際社会の平和・安定・繁栄や基本的価値やルールに基づく国際秩序維持への貢献)
- 被援助国との関係でどのような点で重要か。特に、当該国へのODAが日本との歴史的関係や、当該国が置かれる地政学的位置から、どのような点で重要か。
- 日本の平和・安全・繁栄、日本国民・企業の安全・繁栄にとって当該ODAがどのような点で重要か。
- その他、日本の外交目標／政策上、当該ODAがどのような点で重要か。

【外交的な波及効果】

- 国際社会における日本のプレゼンスの向上への貢献
日本のプレゼンス・信頼向上、日本の立場に対する理解・支持。
- 二国間関係の強化への貢献
首脳から草の根レベルに至る交流の活発化、日本や日本人に対する理解、好感度の向上。親日・知日派の拡大、訪日人数の拡大。
日本に対する信頼向上、国益に沿った政策・立場変更への影響、影響力の大きい新興ドナーとの比較で日本のプレゼンス向上。
- 日本の平和・安全・繁栄(経済発展等)への貢献(日本国民・企業の安全・繁栄への貢献含む)
日本の平和・安全及び日本国民の安全確保への貢献、日本企業(特に中小)への裨益効果、日本経済(成長・雇用)への裨益効果。
⇒ 上記の効果を最大化するための供与のタイミングや積極的な広報

21

ご清聴ありがとうございました。

- ・ ODA評価に関する情報はこちらも併せてご覧ください。
- ・ 外務省ODA評価<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka.html>
- ・ JICA事業評価
<https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/index.html>
- ・ DAC開発協力ネットワーク(EvalNet)
<https://www.oecd.org/development/evaluation/>