

共通論題

「MDGs達成に向けて 開発成果マネジメントの課題」

牟田 博光

東京工業大学

muta@hum.titech.ac.jp

1. 共通論題セッションの目的

ミレニアム開発目標（MDGs）は2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された。8つの目標、それに伴う18のターゲット、48の指標からなり、その達成に向けた努力がドナーにもパートナー国にも求められている。MDGsが強調されるようになった背景には、これまで多くのインプットがあるにもかかわらず、期待された開発成果が得られてこなかった現実がある。2005年9月にミレニアム・サミット・レビュー会合が開催されることもあって、国内外でMDGs関連の評価が盛んに行われた。

MDGsはなによりも国際協力の世界にパラダイムの転換を意識づけた。MDGsは従来のインプット重視から成果重視への転換を決定づけたからである。インプットを確実に行うのはドナーの意思と努力だけでも何とかなる。しかし開発成果はそうはいかない。そもそも、これら多様なインプットと開発成果との因果関係も単純明快ではなく、インプットが開発成果をもたらすためには多くの条件を考慮しなければならない。しかも、開発途上国の統計情報は信頼性に問題があり、必要なデータが得られない場合が多い。十分な情報が得られない中で、援助の効果をどうモニタリングするかも大きな課題である。

本セッションでは、わが国の主要な援助機関から、北澤寛治氏（外務省経済協力局）、辻一人氏、鳴谷哲氏（国際協力銀行）、三輪徳子氏（国際協力機構）の参加のもと、MDGsの達成を念頭に置いた開発成果マネジメントに基づく様々な取り組みや問題点を報告してもらい、それらをふまえて、開発成果マネジメントが重要となっている今日の評価のありかたについて議論を行った。

2. 各報告の概要

1) 成果重視マネジメント導入の課題（外務省 北澤寛治）

外務省は平成16年度にODA評価有識者会議に委託して教育、保健医療分野におけるMDGsに関するわが国の取り組みについて評価した。その結果は、わが国の援助はMDGs達成に貢献しているという事は言えるが、案件設計、実施の段階で、MDGsと関連づけられた案件が極めて少なく、MDGsを意識した案件形成、実施が行われていなかった、というものであった。また、案件の中で、MDGs達成が測れる指標が設定されていた案件も極めて少なかった。そこで、日本政府として、MDGs達成に向けた援助方針、例えば援助戦略や援助方針を国別援助計画や援助政策に組み入れ、政策・計画を作成する際にMDGsへのインパクトが測定できるような指標を設定し、その上でモニタリング、評価システムを設定すべきである、という提言がなされた。

これはまさしく、成果重視に基づく援助を行うべしとの提言である。MDGsの評価結果によって、成果

重視の案件実施が行われていなかったということが明らかになったわけだが、MDGsのみならず、このような成果主義の導入について、外務省としてはどのような課題を負っているかを説明したい。

成果重視マネジメント（RBM）という考え方は比較的新しいが、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）といった包括的な援助戦略、あるいは、MDGsが作成されたといった流れを受けて、近年ドナーコミュニティの中で関心が高まってきた。RBMはODAの有効な管理手段である。同時に、国民に説明する上でも有効な手段である。外務省としてもRBMをODA手法のなかに取り入れるべきだという提言があるが、まだ導入されていないのが現実である。その理由はいろいろあるが、一つには、目標や指標を設定しても、援助効果の帰属問題（アトリビューション）、インプットとアウトカムの因果関係がなかなか証明できないという技術的な問題と同時に、実際問題として、指標を設定するにも信頼できるようなデータが入手できない事が大きな理由になっている。従って、国別援助計画においては、目標や指標が設定されていないために、評価する毎にどれだけ目標が達成されたか評価できないという意見が常に出される。この点は改善していかなければならない。最近外務省の中に、ODA実施上のいろいろな課題を解決していくために「内なる改革委員会」が立ち上がった。この議題の中に、成果重視マネジメントが入っている。したがって、この委員会においても、十分議論して、今後の対応策を決めていきたい。

OECD-DACにおける成果主義についての議論に関してもう少し説明したい。DACに援助効果向上作業部会という部会があるが、その中でマルチ、パイのドナー間の開発成果マネジメントについての経験を共有しようという事で、開発成果マネジメント（Management for development results）というテーマで、議論を行ってきた。2005年の2月末から3月上旬にかけてパリで開催されたパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムでパリ宣言が採択されたが、この宣言には、開発成果マネジメントが新たな課題として盛り込まれた。

パリ宣言には開発成果マネジメントの他に、オーナーシップ、アラインメント、調和化、総合説明責任といった課題が載っている。これらの課題に対しては、ターゲットと指標がそれぞれ設定されている。開発成果マネジメントへのコミットメントという中で、ドナー、パートナー国それぞれ何をすべきかという記述がある。パートナー国としては、開発目標を設定する、開発目標を設定するための予算配分を行う、ドナーのコミットとしては、国別援助計画の中に達成すべき開発目標を設定し、そのために必要な援助方針を明記する、開発成果のモニタリングをパートナー国が策定する成果に基づくモニタリング・フレームワークに則って実施することが書かれている。すなわち、ドナー自らがモニタリング・システムを構築するのではなく、パートナー国がオーナーシップに基づいて作り、主に、PRSPといった開発戦略の中で合意されたモニタリング・メカニズムを利用して、開発目標の達成状況を測る。

パリ宣言は開発成果マネジメントのコミットメント進捗を把握する目安として、2010年までにパートナー国の75%が開発成果マネジメントに基づいたモニタリング・メカニズムを構築する、具体的にはそのパフォーマンス・アセスメント・フレームワークを構築する。わが国はこのパリ宣言に対して、パリ宣言実施のための行動計画を作成して、その中で開発成果マネジメントへのコミットメントを表明した。全面的に実施することはまだ出来ないが、試行的に、国別援助計画のような政策の中で、開発成果主義の導入を検討実施するというようにしている。

2) 評価を通じた開発成果マネジメントへの取り組み（国際協力銀行 辻一人、嶋谷哲）

円借款はパートナー国への資金の貸し付けという手段で、開発支援、貧困削減という目標を達成するもので、特色が2つある。1つは個々のプロジェクトの規模が大きい。農村開発や教育開発といった場合でも全国展開するという面的な広がりが出る、と言った意味での大規模性がある。個々のプロジェクトが大きいといった事はプロジェクトがパートナー国のプログラムに近づき、円借款とパートナー国の開発政策を一体化させる事で、開発へのインパクトを大きくしていく事が比較的容易である。

2つ目は円借款での借り入れとパートナー国側の自己資金で、物やサービスの調達を含めてパートナー

国が事業を進めるということである。加えて、長期にわたって借入金を返済していかなければならないため、パートナー国側で成果を挙げよう、あるいは自国の国民に説明をしていこう、といったオーナーシップが生まれやすいと考えられる。

円借款評価制度の改善への取り組みとして、2001年度から事前評価の公表を始め、事後評価のカバ - 率を100%とした。プロジェクトの前と後ろの評価ができるようになったので、インパクトの測定が仕組みとして可能になった。2004年度から4段階のレーティングも導入した。パートナー国側からは、自国でのアカウントビリティ、自国におけるフィ - ドバックの観点から非常に役立ち、是非続けて欲しいと好評であった。さらに、自国の開発事業にJBICのレーティングを適用してみようかという動きも出ている。いろいろ問題はあがるが、今後も続けていきたい。

2004年度には中間レビュー - 、事後モニタリングも試行的に導入した。中間レビュー - は中間評価にあたるが、円借款契約の5年後に妥当性と有効性を検証するものである。事後モニタリングは完成後7年目に行う。現在事後評価は完成後2年目に行っているため、事後評価した後さらに5年後に有効性、持続性、インパクト等を測定する。これらはパートナー国が自分で評価モニタリングを続けるものをJBICが手伝うというように、パートナー国が行う評価の体制支援が出来ればと思う。

円借款の開発インパクト増大に向けた新たな試みとしては、インフラ事業が貧困削減に与えるインパクトを調べようとしている。ここでは貧困分析を経済学的手法であるPAMS (Poverty Analysis Macroeconomic Simulation) を用いる。これは世界銀行が開発した政策レベルの改善がどのように貧困削減に結びつくかという手法の政策の部分、インフラに置き換えて分析する試みである。

政策・制度改善への取り組みとしては、中国の環境管理の円借款25事業をまとめて、環境政策・制度の分析をしていきたい。加えて、円借款を通じて中国政府の政策・制度が改善され、その政策・制度を通じて大気や水の状況が改善される、といった中国全体の環境改善効果のシミュレ - ション分析をしてみたいと考えている。

開発成果重視への取り組みでは、いろいろな課題がある。貧困削減に至るメカニズムを分析する場合、いくら大規模な事業でインパクトが出ていそうであっても、統計デ - タが不備なので、プロジェクト前の状況が判らず、効果が把握できないことが多い。統計デ - タを用いた事後評価モニタリングをパートナー国に提案することで、事後評価時点からはきちんとデータを取ってもらう事を始めている。これについてはJICAと一緒に実施する等の方策を具体的に取りたい。

ODAは相手国の開発資金の小さい一部であり、相手国の自主性が重要であるが、まさにDACバリ宣言の援助効果、究極的にはそれが目指すMDGsをどうやって達成するかという大きな課題を抱えている。

円借款のインパクト、持続性確保、あるいはそれを相手国政府と一体化させて波及させていくための具体的取り組みとして、まずは合同評価を始め、その他、事後モニタリングや評価時のワークショップ開催といった取り組みを続けている。合同評価については、従来からパートナー国を巻き込む形でやってきたが、相手側に一部お金を出してもらう、相手側と合同でTORを作る、といった事を最近始めた。目的としてはパートナー国のキャパシティ・ビルディング、パートナー国側との連携、知見の活用による事業評価の質の向上、などがある。

これまでDAC5項目の概念や方法はパートナー国に伝わったと考えている。オ - ナ - シップ強化については、パートナー国でも開発成果が重視されてきており、評価の重要性の認識が高まっている。タイでは、タクシン首相が評価を強めるべし、全部の開発事業をやるべしと言っていることもあって、レーティングを含むJBICの事後評価メカニズムを自国の開発事業に試行的に適用してやってみようといった動きが出ている。タイ側のオ - ナ - シップと我々のインプットがうまくマッチした事例と考えている。

今後の課題としては、DAC5項目だけではなく、個別事業の特性に合わせた指標や手法の開発を含めてやっていかないと、パートナー国側による評価という究極の目標には至らない。また、体制整備の観点からは、人材、予算はいぜんとして脆弱である。加えて、地方分権が進んでいる国では評価を行う主体が中

央ではなく、地方政府であるといった場合が増えている。地方政府を含めた体制整備の膨大なキャパシティ・ビルディングのニーズが出てくる。パートナー国側の意見を取り込むためにも、パートナー国民間部門、コンサルタント、大学等の評価専門家の育成が急務となっている。自らの開発事業を評価しようとする、自国の自前の評価専門家が必要であるという問題意識がパ



左から司会：牟田博光（東京工業大学） 報告者：北澤寛治（外務省）
辻一人（国際協力銀行）、鴨谷哲（国際協力銀行）

ートナー国側から出てきている。調和化については、相手国のやり方を尊重しつつ、評価の制度を調和させていきたい。たとえば、調達などは相手国が実行することであり、評価も同じような形でパートナー国側のイニシアティブを強めていきたい。さらに、波及効果という事で、ODA事業を通じて評価のモデルを作り、それをパートナー国の開発事業全般に役立てていきたい。これはパートナー国のオーナーシップがなければならず、体制整備と合わせて行っていきたい。

その他2点指摘したい。一つは、MDGsの沢山の指標の中でとりわけ重要なのは貧困率の半減と考える。成長か貧困かという言われ方もするが、貧困層の削減は貧困層の人達の成長をいかに高めるか、彼らの生活を向上させるかという事である。従って、貧困層にとっての成長を高める機会をいかにして与えるかが重要である。

2点目は、日本の援助の対象としている部分についてどれだけ成果を挙げるかは重要であるが、これはまだ比較的やりやすい。もっと難しいのは、援助の対象としていない部分を含めて開発成果が上がらない事には、相手国全体としてのMDGsの達成はできないことである。世界中の援助を集めても、パートナー国の開発支出に比べれば数%にすぎない。円借款を触媒として、どのように相手国の、資金、技術、政策、制度、ノウハウといったリソースを動員してスケールアップしていくか、ベストプラクティスを作って、それを広げていくかということが、MDGs達成あるいは開発成果マネジメントの真のチャレンジだろう。

3) 開発成果のモニタリング・評価に関する考察（国際協力機構 三輪徳子）

MDGsは新しい考えではなく、その目標はDACの新開発戦略以来いろいろな国際会議、イニシアチブで取り上げられてきた。しかし、国連で189カ国の元首が承認した政治的なコミットメントに裏打ちされたものであることから、援助アプローチにおける大きな変化につながっている。援助アプローチが変われば評価のアプローチも変わる。MDGsの達成には単独のプロジェクトだけではなく、包括的なアプローチが必要になる。単にODAのみならず、貿易等も含めた政策の一貫性も議論になる。当然、評価の対象も援助プロジェクトあるいは特定のプログラムだけではなく、もう少し広いものに焦点が当たるようになってきた。

そういうアウトカムを達成するためには援助だけではなく、パートナー国自身の努力が重要であるということでオーナーシップ、それを支えていくパートナーシップ、パートナー国の戦略にドナー達が援助を協調させ、手続きも調和化させていくという中で、評価では合同評価が言われたり、パートナー国のオーナーシップが重要という事で、パートナー国の評価能力強化も言われるようになってきた。そこに共通しているのは、本当にパートナー国の社会に役立つ協力が行われ、それをどのように検証していくかという古くて新しい問題である。

JICAはこれまで一つ一つのプロジェクトの評価はきちんと行い、その成果を示してきたが、全体はどうなっているのかという疑問が残っていた。これまでも国別事業評価を実施し、その国でプロジェクト全体がその分野にどのような効果をもたらしたかを評価しようとしてきたが、納得性の高い結果は出ていない。

その理由は、一つ一つのプロジェクトの成果がうまくつながらないという他に、それらが全体として相手国の開発の進展に貢献したかどうかについてははっきり言えない、という問題があった。

他ドナーは成果重視のマネジメントを導入し、プロジェクトレベルではなく、国レベルの援助という形で結果のフレームワークを作って、そのフレームワークがパートナー国の開発戦略と合致するような形で、かつ他ドナーの協力も念頭に置いた形で計画を作る、というアプローチをとる。そのため、自分の援助はどのような結果を生んだかという、厳密に自分の援助の効果を検証しようという帰属の発想から、貢献という発想に変わってきている。

ここでいう貢献とは単に役立っているという話ではなく、一つの援助がどういう結果をもたらしたかを、因果関係で厳密に検証することよりも、それが起こる可能性の高さに注目して検証する、という発想である。可能性の高さをもたらす要因としてはアラインメントやオーナーシップ等が考えられる。本当にアウトカムにつながるものを実施するためには、パートナー国の戦略等にのっかって、他ドナー、対象国自身の事業とアラインする形で協力をしていかなければならない。

そこで、皆がそれに基づいてやっている対象国の開発戦略の中で、重要な分野に入っているのか、戦略性のある協力をやっているのかをまず見る必要がある。その分野にいくつかのJICAの事業が入っている場合には、JICAの事業全体として、一貫性や戦略性があるかを見る必要がある。日本の強みを生かしたり、相手側の重要なところで、他とも協力して、戦略的にプログラムを組んでいて、そのコンポーネントが成果を上げていけば、そこに何かが起きていたときにJICAもその可能性の中で重要な役割を果たしたと言える。そこで何かが抜けているのであれば、抜けている所を改善していけば、より重要な役割を果たしたと言えるようになるのではないかと考える。

こういう考えでプログラム評価を行ったのが、ホンジュラスの教育セクター評価である。ホンジュラスは、2002年にeducation for allの中で、ファースト・トラック・イニシアチブの7カ国の一つに選ばれ、ドナーが協力して事業を行っている。目標は2015年までに6年生までの教育課程をすべての子供が終了する、ということである。ホンジュラスは、アクセスが悪くて学校に行けないことより、学校には行くがついていけなくて留年・退学が多い事が問題になっている。例えば、留年せずに6年まで終わる児童の割合（内部効率性）は32%に過ぎないということで、いろいろなコンポーネントの活動が行われている。

JICAの基礎教育強化プログラムは算数教材の作成、その教材を使った研修の他に、保護者へのキャンペーンなどを行っている。教材は他ドナーのお金でメキシコで印刷して、約9千校に教員用指導書3万6千部、児童用作業帳127万部を配る。その教材を使った教員訓練はJICAの協力で、5県で協力隊が現場レベルで、指導者の訓練を教育大学で行う。この日本の研修システムをスペインが全国レベルで実施する。定量的なデータからも、教育の質の向上は見られ、JICAとしては比較的うまくいったプロジェクトである。

ただ、終了率の改善、留年率・退学率の減少の達成のためにはいろいろな要因を考えなくてはならない。算数や国語の学力を向上させるためには先生がよりわかりやすい授業が出来るようになる事他に、勉強時間も必要で、その時間を取るためには保護者の理解も必要である。ホンジュラスでは教員組合が強く、先生の休講も多く、監督が行き届いていないので、教員のモラルを上げる必要もある。JICAのやった協力は教員の指導法の改善に当たる教材配布、教員研修と言う部分である。結局作っただけで、配布したり広げるのは他ドナーにやってもらっている。さらに、学校の中だけで改善が図られるわけではなく、先生の意欲や教員組合の問題にもつながっている。



三輪徳子（国際協力機構）による報告

通常JICAのプロジェクトであれば教材を作って終り、研修をやって終り、ということだが、ホンジュラスのようなやり方をすれば、ここではあと何をしなければならぬかが判るし、自分たちが全体の中でどのような役割を演じてくるかが判る。JICAはこれまでプロジェクトあるいはプログラムだけを見て評価してきている。しかし、相手国側の課題の体系、戦略、他ドナーの動き、その中でもさらに抜けているのは何か、という事を見ていく事はMDGs課題達成に向けて、評価を通じて、あるいは案件を形成する際に非常に重要な視点である。

最後に、education for allは就学率の向上を目指しているが、教育問題に対するカバレッジは小さい。今回の評価でJICAの貢献をeducation for allだけを見て評価し得るのかという問題も当然出てくる。セクター計画が必要だと多くのドナーが言っている。さらに、JICAの協力もeducation for allができてそれに合わせて実施したというわけではない。この点は他ドナーの協力も同様で、それまで実施してきたものを見直したりして、education for allにアラインしているという状況である。これはホンジュラスだけではなく、MDGsを目指す開発戦略の元にみんなでアラインしようとしている多くの国が同じ状況であろう。他ドナーとアラインする事は重要であるが、それを評価するとなると技術的な難しさもある。このように、MDGsは政策的コミットメントとしては重要だが、それを案件や評価にいかにか技術的に入れるかは大きな課題となっている。

3. 質疑応答

質疑：開発成果マネジメントをMDGsの達成にどう結びつけるかと言うところで無理があるのではないかと。MDGsというのは政治的な目標（スローガン）であり、すべての成果をMDGsの達成に集約していくのは意味がないのではないかと。

応答：MDGsは確かに政治的な意味合いが強い。しかし、日本の援助としてMDGsを意識した案件形成、実施がされていなかった、ということは問題だと思う。従って、国別援助計画などにおいて、MDGsという国際的な目標にもアラインした形でやっていくことを意識をしながら援助をやっていくことが重要と考えるし、中期政策にもそのように書かれている。MDGsの指標が重要なのではなく、重要なのはその変化に向けて動いていくことだと思う。MDGs自体にとらわれているわけではないが、忘れていい話ではない。他方、成果で測るという話は、MDGsとは別に重要な事だろう。

質疑：円借款は返さなくてはいいのでオーナーシップが出てくる、という説明を聞くが、もしそうなら、お金を返してくれる国に供与するのではなく、最も遅れた国に供与すべきではないかと。

応答：確実に返してくれる国を選んで供与しているわけではない。将来返せるようになるであろうと判断する国に供与している。

質疑：日本はこれまでアジアで多くの援助を成功裏に実施してきたが、その成果をアフリカに生かしていくかという事を主張できないだろうか。良い材料を探し、他ドナーと共同のレビューをやってはどうか。

応答：例に挙げていただいたフィリピンの農地改革等について検討したい。

質疑：成果重視マネジメントを確実にやっているのは企業ではないか。日本では中小企業が大きな技術力を持っているが、中小企業の活用を行って、相手国のローカルレベルの生活の質の向上を図り、自立が図ることが貧困削減につながるのではないかと。

応答：いかにして貧しくて何の資産も持っていない人にビジネスの機会を持ってもらうかというところが究極の課題と思っている。

質疑：成果重視開発マネジメントが出来ない理由は技術的な問題というよりも、外務省、JICA、JBICという形でスタンドアロンな援助を行ってきた事が問題で、そのような援助の在り方を変え、プ

プログラムレベルの援助を考えないと、成果重視の開発マネジメントにはならないのではないか。

応答：必要なのは日本側の供与体制のプログラム化である。日本の場合円借款、無償資金協力、技術協力というスキームがまったく別々に行われている。資金援助でも、この国はマクロな財政状況から見て返すのは無理だから返さないで良い、あるいはこの国は半分だけ返してもらう、この国は全額返してもらう、ということがあって良いと考えている。

質疑：もっと大きなスケールでやらなくてはならないという事が長年言われていながら、実際には広がっていないが、MDGs達成に向けて大きくする進めていくためには具体的にどのような活動が必要なのか。

応答：日本はあくまで必要な資金の極一部しか出していない。すべてのドナーを集めてもごく一部である。ベストプラクティスを示し、いかにしてその国の政策や制度に影響を与え、改善していくかが重要だ。

質疑：プロジェクトの基本的目的、目標、アクションがきちんと定められ、合意されていないと後で評価できないが、それはどのように作られているか、市民の参加はあるか。

応答：国別援助計画を作る場合には、市民との意見交換の場を設けたり、インターネットでコメントを求めるといった、開かれたプロセスに基づいて、国別援助計画が出来ている。個別事業の案件形成、目標設定の際にも、相手国の政府が中心ではあるが、できるだけ相手国の多くの方々の参加を得て、目標設定する努力をしている。

質疑：一ドナーがこれだけやったといっても意味が無く、その国全体でどうやったかという評価が大事である。今後は最初からパートナーシップ組んでやらないと意味がないのではないか。

応答：日本が個別に成果重視主義的なマネジメントをしようと思ってもなかなか難しい。各ドナーが協調して、相手のオーナーシップに基づいた改革戦略にアラインしてやっていけば、そこで結果について、自分の結果はこうだ、という議論ではなく、全体としてどういう効果が上がったか、ということが重要になってくる。ただそうなると、どこまでやるか、何のためにODAをやるか、やれる事、やりたい事、やるべき事、ODAでどのくらいまでやるか、という事の議論が大事になる。

4. まとめ

各報告者はそれぞれの所属機関の活動に即して発表を行ったが、その発表内容の含意はほぼ同じである。開発成果を出すためには一ドナーのインプットだけではなく、他ドナーのインプット、パートナー国自身のインプットも重要である。また、複数のセクターが個々のMDGsの開発成果に影響を及ぼすため、セクター横断的な戦略がないと開発成果をあげることができない。十分に練られたPRSPやCDFが必要とされるゆえんでもある。従って、開発成果をあげるためにはパートナー国のオーナーシップに基づく自助努力と同時に、各種の援助協調が欠かせない、ということである。

もしMDGsを本気で達成しようと思えば、わが国として例えば次のような事が重要である；1) タ - ゲット分野への援助支出の増加；2) MDGs達成の観点に立った対象国の選定；3) 経常経費への財政支援の拡大；4) ドナ - 協調、援助スキ - ムの調和化による協力の効率化、総合的アプローチ。このように考えれば、MDGs達成のためには、これまでの援助のありかたを大きく変えることがどうしても必要となろう。

評価の視点からは、合同評価等によりパートナー国の評価能力向上や制度の調和化を進め、オーナーシップの向上及びガバナンスの改善を促し、援助の効果、インパクトの持続性を確保することを担保するというように、成果に基づく評価の改善によって、開発援助の質が高まることが期待される。

注：本稿は平成17年5月21日に開催された日本評価学会春季第2回大会における共通論題での報告、質疑応答を司会者としてとりまとめたものである。発言内容の解釈に間違いなどがあれば筆者の責任である。