

【研究ノート】

我が国政府開発援助（ODA）の政策評価の研究 相対評価の導入

高千穂 安長

玉川大学

takatiho@bus.tamagawa.ac.jp

要 約

「援助疲れ」は、長年の政府開発援助（ODA）による援助が効果をあげず、これ以上のODA供与政策に対して国民が否定的な態度をとったことをいう。ODA政策評価は、「援助疲れ」が意味した、国民が期待する「援助は効果があったのか」という問いに答えるものでなければならない。本稿では、この観点から現行のわが国ODAの政策評価は十分な回答をしているかを問題関心とした。

ODA政策評価、ここでは国別援助政策とする、の「効果」は、1事業や1施策がどのような効果をあげただけではなく、被援助国に対する「国全体としての援助効果」をさす。その場合、国民の時間選好についても考慮する必要がある。

オーストラリアのオセアニア島嶼諸国へのODAについて政策評価を行ったDr. Hughesの先行研究に政策評価の理論を当てはめつつ、批判的に検討を加え、我が国で行われている政策（国別援助政策）評価の枠組みと国民が期待する回答とのマッチングのための方策について研究した。

キーワード

政府開発援助、政策評価、相対評価

はじめに

わが国では、平成13年6月18日より、総務省を中心に政策評価が義務づけられ、省庁、自治体などで実施されている¹⁾。政策評価は図1の通り、事業評価（プロジェクト評価）、施策評価（プログラム評価）を手段として、全体としての評価を行うものと理解されている。

政府開発援助（ODA）の政策評価の場合、被援助国への「援助は効果を挙げたのか」がまず問われ、その後、「援助金額は妥当だったのか（よ

り少ない金額で同程度の効果は得られなかったか）」等を問われることになる。

現行のわが国ODA政策評価はこれに答えているか、どのようにすればよりよい政策評価ができるかという問題関心から、わが国ODAの評価報

図1 評価の体系図



(出所) 筆者作成

告書、政策評価理論および先行研究として Dr.Hughes²の論文をもとに研究を行った。

1. 国民の評価に期待する視点

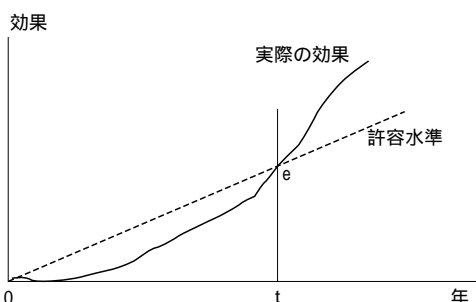
2001年9月11日の同時多発テロ発生まで、世界の援助国、特に欧州援助諸国の間には「援助疲れ」という言葉で表される援助への倦怠感があった。これは、過去30年以上にわたる援助がほとんど効果を示さなかったことが原因となっている。

例えば、アフリカ諸国は、1960年代には、インドとともに第3世界のリーダーという位置づけだった。同時代、東南アジアは「貧困のアジア」という言葉で表されるように、停滞していた。30年の歳月がたってみると、東南アジアは援助卒業国を輩出しているが、アフリカ諸国はそれが無い。このような状況を見て、援助国の国民は、「援助結果」が出ていない故に、更なる援助について否定的な態度を示した（援助疲れ）。

このことから、国民の「ODAの成果」の許容水準は、「時間の経過」により変化することがわかる。

政策評価において考慮しなければならないのは、「時間の経過による国民許容水準の変化」であり、例えば、自立のめどは立ったか、援助卒業は見込めるか等の成果も援助期間によって変わることを銘記する必要がある。図2の場合、e以降は援助効果があると国民に認知されるが、それ以前の評価においては（tの数値によるが）国民は

図2 援助効果と国民の許容水準



(出所) 筆者作成

ODAの成果が上がっていないとし、たとえ個別の事業、施策の効果が上がっていても、それ以上の拠出に否定的となることはありうる。

2. わが国ODA政策評価

(1) 外務省の政策評価の枠組み

外務省が主体的に実施している³国別援助計画の政策評価は、外務省が発表している経済協力評価報告書の評価事例によれば、次の通りとなっている。

目的

「目的」の評価の視点は、新・旧ODA大綱との整合性、ODA中期政策との整合性、被援助国の国家開発計画との整合性、他ドナーの援助方針との協調性などとなる。援助対象国の援助政策の立案は上位の政策方針であるODA大綱など上位の政策方針との整合性が不可欠となる。

プロセス

プロセスには、政策そのものを立案するプロセス

表1 わが国ODA政策評価の枠組み

政策評価項目	内容
目的	a. ODA大綱など上位政策との整合性、b. 援助方針の根拠、c. 他ドナーの援助と比べて妥当か。
プロセス	<p><政策立案プロセス></p> <p>a. 十分な情報収集・分析、実施体制の下で行われたか、b. 案件形成・要請・選定が適切で政策としての機能を果たしているか、c. 見直しはされてきたか</p> <p><政策実施プロセス></p> <p>a. 援助国・被援助国の援助実施・援助受入体制は整備されてきたか、b. 他ドナーとの連携は取られてきたか</p>
結果	a. 重点分野への援助は効果が有ったか、b. 国別援助方針の留意点の有効性、c. 援助効果と外部要因の影響度

(出所) 評価報告書を元に筆者作成

すと、立案した政策を実施するプロセスの2つがある。

「政策立案プロセス」の評価の視点は、政策策定の適切性、援助実施機関の援助方針への反映度、個別案件の形成・要請・採択プロセスの反映度、検証頻度となる。

「政策実施プロセス」の評価の視点は、援助実施体制の適切性、援助受け入れ体制の適切性、援助スキーム間の連携度、他ドナーとの連携度となる。

結果

結果は、目標達成度、効果について評価する。

評価の視点は、援助実績および被援助国のマクロ・ミクロ経済・社会指標との関係、国別援助計画留意点の項目の達成度、外部要因の影響度などとなる。

(2) 問題点

表1から分かる通り、現在行なわれている政策評価では、国民の援助効果許容水準変化の回答は導き出せない。許容水準変化は、具体的には、他国との比較や政策間の比較により示される。医療において、外科的措置、内科的措置、理学療法などの選択肢を提示することにより、患者はある程度納得性を得る。同様に、国民はODA政策について、「他の政策と比較しての妥当性」など政策の選択肢が示されるのが望ましい。

3. 評価理論と先行研究

(1) 評価理論

政策評価の理論はどのようなスタンスをとっているか。

ウェイス

時間選好、政策選択肢を示す「特別な技法」は存在するのかについてウェイスは、「政策評価についてもプログラム評価と同様の分析道具を使用できる」(Weiss, 1997)とし、政策評価用の特別

の評価技法は無いとしている。この考え方からすれば、「政策評価」においても、特別な技法はなく、デシジョンツリー、差分法、線形計画法などの既存の手法を使うということになる。

R. カッセン

援助の成否の判断について、「援助が成功したかどうかを知る方法はいろいろあるが、広い意味では援助のおかげで低所得国の所得が実質的に増加し、生活水準が向上することが、援助が成功したことだといえる」(カッセン、1993)としている。言い換えれば、経済・社会指標が向上すれば、援助効果があったとみなすとしている。ここで本稿で考察している時間選好、政策選択肢の提示は特に必要とはされていない。

龍・佐々木

「成果がでなければ全ては無駄である」という発想は日本では受け入れられていないが、本来はこの考えに立つべきであるとし、「事業の担当者は自分の気持ちや満足度を第一に考えずに、事業の目的から考えるべき」であるとしている(龍・佐々木、2003)。この意見も成果重視の発想ではあるが、時間選好、政策選択肢の提示は必要とされていない。

(2) 先行研究

Dr. Hughesは、1970年代～2000年までのオーストラリアのオセアニア地域へのODAの政策評価を行った。ここでDr. Hughesは、「援助効果はあったか」を最重点とする政策評価を行っている。まず、被援助地域・国をベンチマークとして決めた国・地域間で援助成果を被援助国の経済状況の推移、ベンチマーク国との比較、社会指標の推移、援助の流入額の比較、ドナー別の援助額、オセアニア国の債務状況の観点から比較している。

経済状況の比較

1970年と2000年を比較し、オセアニア島嶼国の1人当たりGNPの推移を比較している(表2)。

この結果、人口増加率と対比して、判明した国

表2 オセアニア諸国の状況1

国名	人口増加率	P/h GNP
バブア・ニューギニア	3.7	0.4
フィジー	1.9	2.7
ソロモン諸島	3.9	- 0.4
ヴァヌアツ	4.6	- 0.3
サモア	0.6	0.8
ミクロネシア連邦	3.3	Na
トンガ	0.5	2.6
キリバツ	2.8	- 1.2
マーシャル諸島	2.9	Na
トゥヴァル	1.6	- 1.4
オセアニア平均	3.4	0.6

の多くが満足を得られる実績を残していないとしている。

注：データが双方ともNa（データ入手不可能）の国、他国の領土の場合省略（例：アメリカンサモア）

（出所）Helen Hughes "Aid has failed the Pacific" No.33 Issue Analysis" より筆者抜粋

ベンチ・マーク国との比較

Dr. Hughesは、援助開始当時似たような状況にあったアフリカの国と対比し、30年間で社会経済的にどのように変化したかを対比している。アフリカの国を選んだのは、現在、世界の大陸の中で最も経済的に立ち遅れているのがアフリカであることによる。

表3で明らかなように、1972年時点では優越していたPNG、フィジーが2000年には大きく遅れをとっている。

表3 経済状況比較 単位：百万人、US\$

国名	人口	P/h 所得	
		1972年	2000年
ボツワナ	2.0	240	3,300
PNG	5.0	290	700
モーリシャス	1.0	300	3,750
フィジー	0.8	500	1,820

（出所）表2と同じ

表4 社会指標の推移

単位：歳、人

国名	平均余命		出生率	
	1970	2000	1970	2000
PNG	47	59	6.1	4.4
フィジー	64	69	4.1	2.8
ソロモン諸島	40	Na	7.0	5.4
ヴァヌアツ	40	Na	6.5	4.4
サモア	61	69	6.7	4.3
ミクロネシア	Na	68	5.0	3.7
トンガ	Na	71	6.5	3.6
キリバツ	Na	62	4.3	3.9
ナウル	Na	59	na	4.6
トゥヴァル	Na	64	na	2.8
（参考）豪州	71	79	2.9	1.8

（出所）表2と同じ

社会指標の推移

社会指標の改善については表4の通り改善されているが、援助により「より良い生活水準を求めている」という観点からすれば、参考としてあげている豪州の水準との比較から明白のように、道のりは遠い。また、乳幼児死亡率について言えば、PNGの370人/10万人、ミクロネシア連邦の274/10万人は世界最悪水準であり、改善の余地は大きい。

援助の流入額の比較

1970年～1999年の援助金の地域別流入額を比較

表5 援助の流入額の比較

単位：億US\$、US\$

国名	流入総額	P/h 受取額
サブサハラアフリカ	4,166	22
インド	850	2
インド外南アジア	1,378	9
中国	4,120	2
オセアニア	4,93	220
他の東アジア	1,526	8
カリブ海諸国	451	34
ラテンアメリカ	1,117	10
中東/北アフリカ	2,826	15

（出所）表2と同じ

すると、金額の絶対額は低いものの、1人当たりの1995年～1999年比較では群を抜いて高い水準となっている。

ドナー別の援助額

ドナー別の援助額を表示することにより、オーストラリアは第2位の援助国というメジャーな地位にありながらこれまで見てきた通り、援助の効果が無かったことを評価結果として位置づけている。

表6 ドナー別の援助額

国・機関名	平均援助額（MUS\$）
フランス	747
豪州	232
米国	161
日本	151
ニュージーランド	74
EU	45
ドイツ	5
ADB	26
WB-IDA	8
UNTA	13
UNDP	4
UNICEF	3

（出所）表2に同じ

オセアニア諸国の債務

オセアニア諸国の債務状況は援助の効率を考えるに当たって重要な要素となる⁴。

表7 債務状況 単位：百万US\$、%

国名	債務残高	DSR
PNG	2,515	13.5
フィジー	120	4
ソロモン諸島	152	7
ヴァヌアツ	67	1
サモア	147	11
トンガ	58	12

（出所）表2に同じ

結論

かつての貧困国であった東アジアは成長し、オーストラリアの貿易相手国となったが、オセアニアの島嶼国は成長に失敗した。つまり、オーストラリアが30年にわたって行ってきた対オセアニア諸国ODAは、失敗だったとしている。

4. 批判的な検討

Dr. Hughesの政策評価は、30年という時間および相対評価を導入し、国民の「援助は効果があったのか」に対して答えている。

わが国の政策評価もこの手法は参考にすべきだが、次の3つの問題があることに留意する必要がある。（1）マクロの成果が全てであれば、「当該地域・国に対するどこの国の政策評価も同一の評価結果になる」、（2）成果のみの評価であり、「教訓を得ることが困難」、（3）ベンチマークとして国を選定方法に恣意性を排除できない。

これらの問題についてもう少し詳細に見てみよう。

（1）結果が全てであれば、「当該地域・国に対するどこの国の政策評価も同一の評価結果になる」

例えば、同様の視点でオセアニア地域に対して日本のODAの政策評価を行った場合、評価結果はオーストラリアのODAに対して行ったと同様、「日本のオセアニア地域に対するODAは、オセアニア諸国を失敗に導いた」と結論づけることになる。

しかし、これは納得しにくい。例えば、鉄道や道路などの経済インフラの敷設により経済発展の可能性が向上することなどは援助効果として十分考えられるからである。

これに対してDr. Hughesは、パウアーの「個別のプロジェクト、プログラムで成果を収めたとしても、全体として失敗することはありうる」（Bauer, 1966）という理論を引用し、個別のプロジェクトの成否は「政策としてのレベル」で見た時、自立に向けた活動が可能にならない限り、失敗であるとしている。

そのような考えでも、もし「そのプロジェクトが無かった場合、事態はもっと悪かった」と考え、援助の効果はあったと考えることもできる。

(2) 結果のみの評価であり、「教訓を得ることが困難」

Dr. Hughesは、1国のマクロ経済、社会状況が内外の多数の要因に影響されることを考慮していない。援助国のODA援助が全て効果的に使われたとしても、マクロの経済・社会指標が改善するとは限らない。これは、特にグローバル化が進み、各国が国際市場の動向に強い影響を受ける現代社会においては特にそうなる。援助政策により達成できる成果は限定的であり、それをもって全体の成果を測定することには無理がある。

また、政策目的達成のための手段である施策、事業の動向が分からないと「今後どのようにすべきか」という教訓を得ることができない。

(3) ベンチマークとしている国の選定方法に恣意性を排除できない

Dr. Hughesが比較対象の国として選定したボツワナ、モーリシャスなどのアフリカの国は、当初のパフォーマンスが良い国を恣意的に選定したという見解を排除できない。ベンチマークとなるべき国は、比較の公平性が保たれる必要がある。

5. 我が国政策評価（国別援助評価）の課題

現行のわが国ODA政策評価に、Dr. Hughesが実施した相対評価の問題点を解消する形で導入するのが望ましい。

相対評価の導入により、国民のODA成果に対する時間選考の基準、援助効果についての客観的な基準が得られる。

(1) 相対評価の種類と効果

次の ~ の種類があり、単一国内の経済・社

会指標の検討だけでは、援助効果があったか否かという量的評価についての回答を得ることはできないが、援助効果の質的評価は相対評価の方がよりはっきりできる。例えば他国で1/10の金額で同一の成果を挙げた場合は、今回の援助はより少ない金額で実施できた可能性を示す。

時間選考

被援助国の経済的離陸（テイクオフ）はどのくらいの時間がかかったかのデータを入手しうる。

地域の横断的評価

援助地域・国を選定した理由の明確化を目的とした評価を実施する必要がある。「なぜA国であり、B国でないのか」という視点となる。

金額の横断的整合性

援助金額の妥当性の明確化を目的とした評価を実施する必要がある。「A国に100万ドル支援するのとB国に50万ドル支援するのは期待効果の観点から同等か?」という視点となる。

分野の横断的評価

援助対象分野は、医療分野、教育分野、産業インフラ分野など多岐にわたるが、当該分野を選定した妥当性の明確化を目的とした評価を実施する必要がある。「A分野に100万ドル支援するのはB分野に支援するのと同等か?」という視点となる。

(2) 相対評価の導入事例

相対評価を満たすには、ODAの実施において、全体を統括する立場にある組織が不可欠となる。このような事例としては、全世界を視野にいれ、援助政策の有効性を高める試みを行っている英国国際開発省/成果と効率部（Performance and Effectiveness Department: PED）がある。

PEDが採用している政策評価、プログラム評価、プロジェクト評価の定義は、DACの定義に準拠している。

PEDは、個々の政策、プログラムを評価するのではなく、全世界からみて、どの国で、どのよう

表8 PEDの概要

項目	内容
設立	2002年9月
人員	30名程度
評価実施	事後評価が主。全世界を視野に入れた評価を行う
実際の実施体制	合同評価の実施など
評価の基準	DACに準拠し、独自の項目も使う

（出所）各種資料より筆者作成

な政策、プログラムを行えば良いかを検討、評価している。従って、援助政策選定においては、重要性に基づきウェイト付けを行うが、その際、事後評価の結果を最重視する。勿論フィードバック過程で、そのウェイト付けは変わってくる。

評価の際は、"Public Service Agreement"⁵に準拠しているかを重視する。

援助の国別の戦略はFIDの現業部門により作られ、更新され、相手国の政策と適合させるようにしているが、相手国政策もレビューしたうえで国別援助政策を作っている。その達成度評価のために、DACの政策、パフォーマンス測定、管理測定により評価を行っている。DACの基準以外では、評価の質の測定のため、5項目の基準を使っている。Utility（効用）、accuracy（正確性）、independence（独立性）、credibility（信頼性）、propriety（正当性）の5つである。定量化がされてないと、国別に同一ポリシーの評価などは困難であり、その対策に取り組んでいる（スタートをきった段階）。

6. 望まれるODA政策評価

今までの研究から、今後、政策評価を行ううえで有効な政策評価シートと記入の実際について筆者の素案を次に示す。

（1）相対評価のための比較シートの作成

表9のように、援助効果を評価対象国、近隣諸国、類似性が高い国に分けた1表で作成する。類

似性が高い国は、初期条件と現在の状況に分けて考えるが、人口、P/h GNI、立国スタイルなどを勘案して決定する。ここでは、「恣意性」を排除するよう努める。

この表は、財務諸表で言えば、損益計算書の役割であり、期間の経営状態を表す。

（2）援助マトリックスシートの作成

援助状況を一覧できるように、援助について施策・事業別、援助分野別もわかるようにしつつ、表10のように1表にした援助マトリックスシートを作成する。この際、自国の援助については、金額、投入人員数などにより自国の援助パーセンテージを明示する。この表は財務諸表で言う、貸借

表9 政策評価分析シート（全体）

項目	1970	1980	1990	2000	200x
人口					
P/h GNI					
GNI 1					
貿易 2					
投資 3					
金融 4					
MDGs					

注1: 合計とともに産業分野毎に内訳記入

2: 輸出・輸入・収支毎に記入

3: 直接・間接毎に記入

4: M1、M2、金融深化に分けて記入

MDGsは項目毎に記入

（出所）筆者作成

表10 政策評価分析シート

項目	政策	政策	政策
経済 1			
教育 2			
交通 3			
衛生 4	▼	▼	▼

注1: 農林水産業、工業、サービスなどの項目別にそれぞれの援助内容を記入

2: 初等・中等・高等・職業教育などの項目別に記入

3: 有料・無料、民生・産業などの項目別に記入

4: プライマリー、母子保健、都市総合病院などに分けて記入

（出所）筆者作成

表11 政策評価の分析枠組み表

	評価の視点	情報入手他
相対評価	ベンチマークとの比較	各国マクロデータ
目的	妥当性	援助実施機関、被援助国援助受入機関、その他必要な組織より聴取
プロセス	適切性	
	効率性	
結果	有効性 インパクト 持続発展性	

(出所) 筆者作成

対照表のように、ある一定時点での状態を示す。

政策の項目では、援助が「何を主目的としているか」を記入する。地方農村道路充実なのか、都市間基幹道路（ハイウェイ）支援なのかなどを明示する。

施策の項目では、具体的にどのような援助なのかを記入する。

<記入例>

(農) 100km/15村 50億円

(都市間) 500km/10都市200億円

事業の項目では、各プロジェクトを記入する。多くのプロジェクトがある国では、適宜まとめて合計で記入する。

<記入例>

A県 (農) 15km/5村 15億円

(都市間) 100km/2都市 50億円

(WB)(農) 25km/6村 100万ドル

(ADB)(農) 80km/11村100万ドル

B県 (GTZ)(農) 35km/12村 50万ドル

C県 (都市間) 200km/2都市50億円

などとし、自国と他国の援助状況が分かるようにするのが望ましい。また、完成年度などの付随情報も分かるようにする。

(3) 政策評価の分析枠組み

表9、表10は政策評価を行う際の事前分析シートであり、政策評価自体は、表11の分析枠組みに従って行う。

この分析枠組みの相対評価は、他国、他地域などベンチマークとなる政策評価との比較結果を記入するところであり、最初に記入する。

この分析枠組みは、政策評価を施策、事業の成果の積み上げ式で評価を行うのではなく、分析的に行う点に特徴がある。

(4) 政策評価

分析枠組みに従って、次の手順で評価を行う。シート から、被援助国の社会・経済指標推移の成果状況を所要時間の長さとともに判断する。次いで、その指標推移をベンチマーク国・地域の状況と比較する。

次いで、シート から、被援助国の援助に対してどのような位置づけで、どのような援助を行っているかを明らかにする。

それらの援助施策・事業の状況により、「手段」の成功状況を把握する。

この状況とマクロの成果を比較検討し、政策評価として、総括する。その過程で、「教訓」と「説明責任を行うための材料」を入手することになる。

おわりに

ODAに対する政策評価（国別援助に対する政策評価）は現在でも決定した評価手法が確立されているわけではなく、改善に向けた試行錯誤を繰り返している状況にある。本稿は、このような状況に鑑み、より良い政策評価とするための先行研究と先行事例を紹介しつつ、これらを批判的に検討した。

今回の研究においては、これらについてケーススタディ方式で実証的な取り組みを行う。

注記

- 1 平成10年6月中央省庁等改革基本法で政策評価機能の強化が盛り込まれ、以降、実施要領などが法制化され、平成13年以降実施が義務付けられた。
- 2 オーストラリア国立大学（ANU）の名誉教授。

- The Center for Independent Studies のシニアフェロー。
- 3 ODA改革提言で外務省は政策レベル、実施機関である国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）は施策、事業レベルの評価を担当することとなった。
 - 4 債務の状況については、一般論として金額の多寡、DSRの高低よりも生産的かどうかを配慮する必要があるとしている。
 - 5 英国国民に対する公約と考えてよい。

政策評価書』総務省
龍慶昭、佐々木亮（2003）『政策評価トレーニング・ブック』多賀出版
ロバート・カッセン（1993）『援助は役立っているか？』国際協力出版会
C. H. Weiss (1997). *Evaluation*. Prentice Hall.
Helen Hughes (2003). *Aid has failed the Pacific*. The Center for Independent Studies.
(<http://www.cis.org.au/IssueAnalysis/ia33/ia33.htm>)

参考文献

総務省（2004）『経済協力（政府開発援助）に関する

（2005.8.8受理）

Improvement in Japanese ODA Policy Evaluation -Introduction of a Comparative Analytical Framework-

Yasunaga Takachiho
Tamagawa University
takatiho@bus.tamagawa.ac.jp

Abstract

"Aid failure" means rejection of more aid to developing countries due to not effectiveness of aid. Thus "policy evaluation should describe the effectiveness of aid. In other words, this means people want to know the effectiveness of ODA. In this issue, I try to show whether Japanese policy evaluation of ODA answers this question.

ODA policy (country assistance policy) evaluation should show "Effectiveness as a whole" instead of for each program or each project. Dr. Hughes introduced comparative policy analysis in her policy evaluation for Australia's ODA for Pacific Islands Countries. I extend this model to "policy evaluation framework" for Japanese ODA Policy Evaluation to answer the national people's questions. At that time, the answer should include "people's time preference of aid effectiveness".

When considering policy evaluation, people want to know the following things. "Is the aid effective?" "Is the amount of money relevant?" and "Speaking of effectiveness, what does it mean?" Most "policy evaluation report" for Japanese ODA, do not answer these questions. In this article, I used Dr. Hughes framework and compare the results of Policy Evaluation for both Japan and Australia to Pacific Island countries. I suggest that in case of policy evaluation, we should introduce horizontal view of evaluation. To achieve this goal, the British Ministry of International Development/ (Performance and Effectiveness Department) is a good case for reference.

Keywords

ODA, policy evaluation, comparative analytical framework