

# 国際開発学会ニューズレター

News Letter of The Japan Society for International Development

Vol. 12 No. 3 (通刊第 41 号)

2001 年 7 月 15 日発行

## 評価事業諮問委員会からの答申について

(企画—報告—01—2)

企画運営委員長 山下彰一  
(広島大学)

評価事業諮問委員会(委員長:下村恭民会員)から、学会が援助実施機関などより評価事業の委託または委嘱を受けた時に、学会として踏まえるべき原則、評価作業のあり方、成果物の取扱い等についての答申を得たので報告する。なお、同委員会は、賀来公寛、菊地靖、佐藤寛、下村恭民(委員長)、松岡俊二、牟田博光の各会員で構成され、本年3月23日から6月15日までに計4回の会合を持ち、添付の答申を取り纏めた。同答申は、現在考えられる諸問題への学会としての対処のあり方を明快かつ詳細に整理している。メンバー各位の献身的な努力に心から感謝申し上げたい。答申の内容は以下の通りである。

### I 主要な提言内容

- (1) 評価事業の受託には、大きな意義(学会としての社会的貢献、開発現場に関する知識・経験の蓄積など)があると同時に、留意すべき点(学会としての中立性、独立性の確保など)がある。プラス面をできるだけ活かしつつ、留意点に配慮することが必要である。
- (2) 受託には二つの契約形態が考えられる。学会自身が契約当事者となる「契約型」と、学会が推薦した学会員・グループが契約者となる「従来型」である。契約型には重要な意義(学会としての社会的貢献の存在感、研究活動のための原資の確保、活動の自由度と柔軟性など)があるが、同時に、解決すべき課題(事務処理負担の大幅な増加、経理処理システムの構築、経費謝金などの形で学会が取得する資金の配分・監理システムの構築など)も見られる。これらを勘案しつつ、契約型を漸進的に増加させることが望ましい。
- (3) 評価事業を担当する学会員の人選に当たっては、学会における活動実績を重視しつつ、公平性と専門性を考慮することが望ましい。

(4) 学会の受託作業にふさわしい内容とするために、以下のような点に配慮することが望ましい。

- 1) 評価依頼内容と評価計画の整合性の確認
- 2) 評価作業のモニタリング
- 3) オープンなピア・レビューの仕組み
- 4) 評価結果に関する、発注者の所見の確認
- 5) 作業環境に改善が必要と認められる場合の、発注者側への申し入れ

(5) 評価の成果を広く学会員に還元し、事例研究の資料や教材として活用することが望ましい。

### II 答申の内容

#### 1. 学会として評価事業の受託をどう考えるか

援助機関などからの評価事業の受託には大きな意義が見出されるが、同時に、留意すべき点があることも否定できない。したがって、受託に当たっては、プラス面をできるだけ活かすとともに、留意点についての配慮を忘れないことが望まれる。

特に重要な意義として次の三点を挙げたい。第一に、評価事業は学会が社会的貢献を行う上で有効な手段である。学会には、国際開発や援助のあり方に関する政策提言や知的貢献が求められているが、評価事業を通じてその実現を図ることができる。第二は、この社会的貢献をさらに発展させて、「提案型事業」を行うための布石としての意義である。学会としては、援助機関などから受託する受身の形だけでなく、評価や事業形成などについて援助機関に提案を行い、その実施を通じて国際開発や援助の改善に主体的に関わるべきであるが、評価事業の実績はその足がかりとなるものと期待される。第三に、学会員である研究者にとって、開発事業の現場の実情に触れ一次資料を入手する貴重な機会となりうる。これによって現実から遊離した論議を回避し、研究内容の向上を図ることができる。また、参加した大学院生などの若い学会員が援助の現場を経験する貴重な機会ともなる。

公的機関との関わりによって、学会としての中立性を疑われるとの見方もあろうが、こうした誤解を克服するためには、

良心的で理論的水準の高い評価結果を持続的に提示していくことがすべてであり、それを可能にするためのシステム(4. および 5. 参照)の構築が重要である。

学会が評価事業に関わるのは、その中立的な立場と高度の知識・経験を駆使して、開発や援助の改善に貢献しようとするものである。この趣旨を明確に打ち出すことが望ましい。一般のコンサルタントとの競争を懸念する声もあるが、第三者評価に対する需要が急速に増加しつつある現状から見て、杞憂であると思われる。また、発注者である援助機関との間に利害関係を持たない独立性を生かして、一般のコンサルタントには期待できない高い水準のニーズに対応することを、学会の評価事業の本分として強調するべきであろう。

## 2. 契約形態に関する留意点：学会が契約当事者となることをどう考えるか

### (1) 二つの契約形態

援助機関などからの評価業務の受託について、大別して二つの契約形態が考えられる。第一は、学会自身が契約当事者となる形態(以下「契約型」という)であり、国際協力事業団(JICA)の「外部機関による評価事業」(タイ・首都圏と地方の地域間格差是正)のケースがこれに該当する。第二は、依頼を受けた学会が適切な学会員(グループを含む)を評価者として紹介し、評価者と発注機関が直接契約する形態(以下「従来型」という)である。国際協力銀行(JBIC)の「第三者評価事業」によるインド「アラバリ山地植林事業」のケースがこれに該当する。なお、いずれの場合にも、評価報告書の内容に関する責任が評価者にあることを明記するべきである。

### (2) 「契約型」の意義と留意点

上記のいずれの形態も実務的に可能であるが、契約型には従来型に見られない固有の意義と留意点があるので、以下に検討したい。

学会が契約当事者となることの意義を、発注者側と学会側の両方から見てみよう。上記のタイの事例における JICA のように、援助機関側が理論的・専門的知見を備えた「外部機関」としての学会に発注することのメリットを求めることは十分理解できる。できるだけ、このようなニーズに対応していく姿勢が必要であろう。また、学会としての社会的貢献の実績や存在感を示すためには、学会員によるプロジェクト・チームよりも学会自身が当事者となる方が効果的である。学会員が複数の学会に所属している場合には、どの立場で評価を行ったか、第三者にとって必ずしも明確でないからである。さらに、契約型の場合には、学会の研究活動の拡大や研究成果の出版のための原資の確保が容易となる。実施の細目に関して従来型よりも高い自由度と柔軟性を享受することが

できるというメリットも挙げられよう。

その一方で、契約型には幾つかの問題点が伴う。第一に、従来型に比較して明らかに事務処理負担が大きくなる。経理処理や後方支援を担当する体制が不在のままでは、複数の契約を受注し実施することは困難である。第二に、学会が正式に契約者となった場合には、学会が契約金額を受領して必要な支出を行う形になるので、必要な経理処理のシステム(たとえば「特別会計」など)の構築が課題となる。第三に、上記に関連して収入と支出の間の差が生じた場合に、その配分と監理に関する透明度の高いシステムが不可欠になる。この点については下記 3. を参照願いたい。最後に、学会が受託しても、評価作業に従事した学会員の意見として評価結果を発表し政策提言を行うことを明記し、この仕組みを学会員に認識してもらう必要がある。

このようなメリットと留意点を勘案しつつ、学会として、契約型を増加させる方向に漸進することが望ましい。

### (3) 法人化に向けての努力

現在、学会は法人格を持たないが、援助機関側は、「見なし法人」としての学会と契約することが実務的に可能であるとのスタンスをとっている。ただし、担当部課による関係規則の「解釈」による部分が大きいことに留意する必要がある。したがって、当面、学会が契約者となって評価事業を進める上で基本的な障害はない。しかしながら、契約型を定着させてそのメリットを確保し、事務処理体制の不在を中心とする問題点を克服するためには、学会の特定非営利団体(NPO)登録などを含む体制整備に向けた具体的な計画作りが不可欠であろう。

## 3. 契約形態と契約内容

契約型か従来型かという契約形態の差に応じて、契約でカバーされる費用の範囲にどのような相違が生じるだろうか。この点について、JICA と JBIC の基本的な原則は共通と考えられる。ただし、前述のように、細則については担当部課の解釈によるところが大きい。以下に JBIC のケースに沿って概要を記す。

### (1) 調査謝金の支給基準

契約型の場合、調査謝金には「実費」に加えて「基本謝金」、「経費謝金」、「技術謝金」がある。従来型の場合には、実費と「原稿謝金」での契約が通常である。

#### 1) 従来型の場合

研究者および研究者グループへの委嘱の場合には、

実費(交通費、宿泊費、日当など) + 原稿謝金を支給する形が通常である。評価チームに参加する院生に対しては、通常、実費のみが支給されるが、専門性が認定されれば原稿謝金支給の可能性もある。

## 2) 契約型の場場合

法人(社団法人、財団法人、民間企業など)を対象とする場合、支給金額は

基本謝金 + 経費謝金 + 技術謝金 (注)

の方式で積算される。基本謝金は年令・職位などによって決まり、経費謝金と技術謝金を算定する根拠となる。

(注)JBIC の場合、経費謝金(一般管理費など)は、社団法人・財団法人については基本謝金の 100%、民間企業については基本謝金の 120%と定められている。技術謝金は、いずれの場合も基本謝金と経費謝金を合計した金額の 30%である。これを定式化すれば以下のとおり。

$$X=A+\alpha \cdot A+(1+\alpha) A \cdot \gamma=(1+\alpha)(1+\gamma) A$$

X : 支給額、A : 基本謝金、 $\alpha$  : 経費謝金支給率、

$\gamma$  : 技術謝金支給率

### (2) 国際開発学会の資格認定

JICAもJBICも、国際開発学会についても法人とみなして(会長印をもって)契約することが可能であるとしている。学会側の認識では、JICAのタイのケースでは経費謝金が含まれていないが、JBICの契約担当部課は、私立大学との契約と同様に学会にも経費謝金と技術謝金を認めうとしている。

経費・技術謝金が認められた場合、学会としての経理処理システムの構築が課題となる。契約型については、担当した学会員に対して、従来型の支給額に相当する実費と原稿謝金が支払われた残額を、特別会計から学会の一般会計に繰り入れて、学会全体の用途に充当するシステムが妥当と考えられる。

## 4. 評価作業の人選のあり方

援助機関などから評価事業を依頼されて、学会が担当する学会員を選定する際に、二つの視点に配慮する必要がある。第一は公平性であり、できるだけ広い範囲の学会員の中から適材を選ぶことが望ましい。第二は対象テーマや地域についての専門性と経験である。援助機関などが学会に評価を依頼する重要な動機の一つは、高い理論的水準と豊かな識見を持った専門家群への期待であるから、その期待を裏切らないためにも、企画運営委員会の下に「評価専門委員会」(仮称)を設置して、最適のチーム編成に努めることが望ましい。選考に際しては、特に、学会における論文発表・報告などの活動実績を重視すべきである。また、学会員の複数グループ間のコンペ方式なども有効であろう。

なお、評価事業を実施する学会員と学会との責任関係を、覚書の形で確認しておくことが望ましい。

## 5. 評価作業の品質管理

学会が依頼を受けた以上、評価報告書の内容について責任があることはいうまでもない。評価事業の品質を確保するための第一歩は、最適の人選に努めることであるが、それに加えて、以下のような仕組みを確立する必要がある。

### (1) TORと評価企画書

発注者から評価依頼を受けた際に、学会が事業の目的や狙い、留意点などを文書で確認し、それに基づいて評価専門委員会が人選を行う。受託した評価者は同委員会に評価作業の企画書を提出し、委員会は内容が依頼されたTORとの対応を確認する。

### (2) 評価作業のモニタリング

評価者は、作業の進捗状況の概要を評価専門委員会に提出する。委員会は当該事業の担当委員を選定しておき、最小限必要なモニタリングを行う。

### (3) オープンなピア・レビューの仕組み

評価報告書が発注者に提出される際に、評価専門委員会にもコピーが提示され、委員会があらかじめ選定しておいた「レフェリー」(匿名、できるだけ複数)のチェックが行われる。レフェリーの判断は、将来の評価作業改善のための貴重な情報として、学会および評価者にフィードバックされる。

評価報告書の提出の前に、できるだけ中間報告会やセミナーなどを開催することが望ましい。また、ピア・レビューへの学会員の参画を推進する視点から、学会員による最終報告書についての「書評」の執筆を積極的に薦めたい。

### (4) 評価結果にかかわる発注者側の所見のフィードバック

評価事業を通じて援助の改善を図るという発注者側のニーズを充足するためにも、評価者と援助機関の間の率直で建設的な意見交換が確保されるべきである。ただ、「第三者評価」のあり方については、発注者側も学会側も模索の段階にあるので、両者の間の意見交換に当たっては、望ましい第三者評価を創り上げることに常に留意すべきである。また、評価専門委員会の担当委員は、発注者側の意図していた評価の目的や狙いが満たされたかどうか、発注者にとって参考となるような論点が提示されたかどうか、発注者側の反応を公式・非公式に確認し、今後の改善のために学会と評価者にフィードバックする。

### (5) 発注者への改善申し入れ

評価事業に従事した学会員から、援助機関側の対応あるいは途上国側の対応について「やりにくいと感じたこと」が報告された場合には、学会が働きかけて援助機関と学会員との率直で建設的な対話の場を設定し、誤解の解消や問題点の緩和に努め、今後の改善のために役立てる。

## 6. 公共財としての評価報告書

評価報告書は援助機関にとって有用であり、また、開発や援助の改善への提言を通じて社会的に貢献しうるだけではない。現場の情報を含む研究資料として、あるいは事例研究の教材として学会にとって有用な共通財産となりうるものである。この視点から、評価作業の過程で入手した情報や調査を通じてえられた教訓を、機密保持などに関連した支障のない範囲で、できるだけ多くの学会員に広く還元すべきである。

2001年6月15日

評価事業諮問委員会委員長 下村 恭民

# 国際開発学会ニューズレター

News Letter of The Japan Society for International Development

Vol. 13 No. 1 (通刊第 43 号)

2002 年 1 月 15 日発行

## 第 12 回国際開発学会全国大会報告

(大会一報告-02-2)

実行委員長 松岡 俊二  
(広島大学)

### セッション 7・共通論題「ODA 評価の課題」

司会者：山下彰一（広島大学）

基調報告者：牟田博光（東京工業大学）、松岡俊二（広島大学）

討論者：三好皓一（国際協力事業団）、大金正知（国際協力銀行）、佐藤寛（アジア経済研究所）

#### 1. 牟田報告「ODA 評価の課題と方向」

・アウトプットからアウトカムへ：プロジェクトの評価として重要なことは、協力の成果（アウトプット）が社会の中でいき、効果を発する（アウトカム）かどおかであるから、単なるアウトプット評価ではなく、アウトカム、インパクトの評価が重要になってくる。

・プロジェクトからプログラムの視点へ：プロジェクト単位では評価しえない援助の側面を、プログラムやセクターといった一段高い大きな枠組み・視点によって評価することが重要になってきている。

・客観性の高い評価へ：評価の客観性を高めるためには、プロジェクトの目標・目的の達成度を指標で測り、明確に示すという手法の問題と、内部評価から外部評価へという評価主体の問題がある。特に評価の「透明性」の観点からは、外部の有識者が独自資金で評価を行うことも含め、学会が果たしていくべき役割を考えていく必要がある。

#### 2. 松岡報告「ODA 評価における専門性と総合性」

ODA 評価において本学会として何ができうるかに関し、4 提案を行った。

・DAC5 項目にもとづく評価：評価研究の積み上げを行うための共通の評価フレームとして、DAC5 項目は議論の出発点となり得る。ただし、各項目（特にインパクト、持続性）の定義、スコープ、評価手法は今後も検討して

いく必要がある。

・プログラム評価・政策評価への DAC5 項目の拡張の可能性：近年重要視されてきているプログラム・政策評価においても、DAC5 項目の評価概念を拡張して利用することが可能である。

・客観的・定量的評価の重要性：評価研究を積み上げ、今後のプロジェクトの教訓として機能させるためには、事業の定性的側面も含め評価の定量化を進め、分かりやすく客観的な形で示すことが必要である。

・学会における評価研究の進め方：多彩な専門家が属する本学会において、多様な特性をもつ事業の評価に際し、異なる分野の専門家による共同評価は重要である。これは専門性を総合性へ発展させる意味でも重要である。また、学会として独自資金による自主的評価研究活動を推進するとともに、学会内での評価人材の育成・養成が重要になってきている。

#### 3. 三好コメント

・JICA における ODA 評価の取り組みとして、事前評価から事後評価までの一貫した評価体制の構築、プログラム評価の実施、外部評価者の評価への参加、評価結果についての議論の活性化などがある。現在新たな事業評価ガイドラインを作成中である。

・事前評価から事後評価まで各々の段階での評価の重点は異なるので、評価の実施に当たっては評価の設定を明確にすることが必要。また、評価項目と事業実施における責任区分（例えば、インパクトと案件選定者／部局の責任との関連等）についての議論を行っていくことも必要である。

・評価については、社会の知識の継続的な蓄積として捉えることが必要であり、評価結果を積み上げていく努力が重要である。そのためにも評価の信頼性を高めていくことが必要である。

#### 4. 大金コメント

JBIC は、事業終了後 2 年以内の案件の全てを評価することを課題とし、また評価の客観性向上のために、個人的には全ての案件を第三者評価することを努力目標と

したい。事前評価から事後評価まで一貫した定量指標での分析にも今後取り組む必要がある。DAC5項目は2000年度評価より全面的に用いており、これからは過去の評価報告についてもDAC5項目で再整理していく。ただし、インパクトをどこまで評価スコープとするかなど、個別課題は引き続き検討の必要がある。

#### 5. 佐藤寛コメント

これまでのODA評価(批判)の経緯から、日本の援助機関はマイナスの評価を受け入れにくい体質になっている。そのため、本来中立的で自由な評価が望まれる第三者評価に対しても不信感が強く、位置付けは高くない。これは日本の評価文化の問題でもある。第三者(専門家)は依頼ベースではない独自の評価を積極的に行い、中立的な評価を報告していくべきである。

#### 6. フロアの質問とパネルディスカッション

- (1) ODA事業評価の体制・手法の議論に対し、ODA体制そのものの議論が欠けているという指摘があった(法政大学・後藤会員)。しかし今は理論や体制などの大きな議論をするまでに土台が成熟しておらず、まずは手法の検討等の具体的・段階的議論を行うことが重要であろう。
- (2) 評価の客観性・定量化に関しては、客観性と定量化は必ずしも同義でなく、数値が評価をゆがめることもありうる(千葉大学・鈴木会員)、評価速度、現地調査の条件等が評価に与える影響はDAC5項目の利用等の議論よりも重大な問題ではないか(東京大学・佐藤仁会員)などの意見もあった。基調報告者、援助機関からのコメントーターとともに、客観的・定量的評価の重要性に関しては共通した見解をもっており、定量化の手法、定量的評価の利用に関しては今後も検討が必要ではあるが、試みとして積極的に行うことが重要であるとの方向性を見出した。
- (3) 学会員を中心とした独自資金による評価研究の重要性は、基調報告者、コメントーターとともにフロアのコメントにも見受けられた(拓殖大学・篠塚会員)。評価研究を学術プロジェクト化し、科研費や民間財団助成金などの独自資金をもとに中立的な立場で行うことが望まれる。また、学会としてODA評価に関する出版物を刊行するなどの活動も今後の学会活動の方向性の1つであろう。(記録：本田直子・広島大学)

#### 添付資料 4 調査団員名簿

代表研究者 牟田博光（東京工業大学教授・国際開発学会会員）  
共同代表者 山下彰一（広島大学教授・国際開発学会会長）  
共同研究者 角川浩二（埼玉大学教授・国際開発学会会員）  
同 内田康雄（神戸大学教授・同）  
同 山尾政博（広島大学教授・同）  
研究協力者 高橋与志（広島大学助手・同）  
同 Kriengkrai Techakanont（広島大学大学院生・同）