

2016（平成28）年1月8日

事業評価外部有識者委員会 高橋基樹委員長
(写し配布：独立行政法人国際協力機構 評価部)

「JICA 事後評価レビュー」(メタ評価)のあり方について(提言)

同志社大学教授 山谷清志
明治大学教授 源由理子
神戸学院大学准教授 南島和久

1. 外務省における行政事業レビュー「公開プロセス」の概要

2015年6月24日に行われた外務省の行政事業レビュー「公開プロセス」の第一セッションにおいて、独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」という。）が取り上げられた。

本件審議においては、「(1) JICAの技術協力事業の事後評価について、定量的かつ客観的な指標を活用し、事業の成果が評価できているのか。また、成果を測る取組を更に高める方策はないのか。」「(2) PDCAサイクルを効果的に回して行くべく、JICAの事業について、過去の案件の教訓を新規案件に活用するための取組は行われているのか、改善の余地はないか。」の2点が審議のポイントとされ、JICA事後評価が集中的に議論された。本件審議のとりまとめの結果としては、「事業内容の一部改善」とされ、以下の①~③が論点として示された。

- ① 一般論として、評価においてより一層透明性を確保し、外部からの視点を取り入れ、PDCAサイクルの強化に努めるべき。
- ② 評価結果を今後の事業にどのように生かしていくかについてのルールを検討すべき。またナレッジ教訓がどのように活用されているのか、可視化を進めていくべき。さらに、妥当性・インパクト・持続性については政策立案段階の問題であり、立案者の人事評価に反映すべき。
- ③ 外部評価者による評価について、例えば開発コンサルタントのみならず、コンサルタントと大学・NGO等がパッケージで受注する仕組みを取り入れる、また途上国側の参加、OECD DAC以外の評価基準を取り入れる等して、より専門的・多様な視点が反映されるようにすべき。

行政事業レビューでの中心的な論点は、「評価の仕方自体が適切かどうか」を問うものであった。すなわち、JICA事後評価が主に開発コンサルタントが実施するものであるため、行政事業レビューにおいては、事業の有効性などを適切に評価しうるのかが問われていたといえる。

2. 「JICA 事後評価レビュー」(メタ評価)のあり方についての提言

上記の論点・課題に対応するため、11月13日、行政事業レビューや政策評価に知見のある上記三名の有識者が招聘され、「JICA 事後評価レビュー(外部評価)のあり方」について議論を行った。そのポイントは以下の(i)～(iii)である。

(i) 「JICA 事後評価レビュー」は JICA 事後評価のメタ評価活動である。

三名の共通認識は以下の二点である。第一に JICA 事後評価は、評価活動としてみた場合、高い制度運用の水準を誇っている(別添1)。第二に行政事業レビューにおいても指摘されていたことであるが、JICA 事後評価に対する「評価の評価」、すなわち「メタ評価」が必要とされているということである(別添2)。なお、メタ評価活動には幅広い意味や機能等がある。この点には注意が必要である¹。

以下では、JICA 事後評価に対するメタ評価活動を「JICA 事後評価レビュー」と呼び、そのポイントについて記述することとする。

(ii) 行政事業レビューの指摘事項のうち対応を要するのは「説明責任」である。

先の行政事業レビューの①～③の論点は、「学習」と「説明責任」とに大別できる。

このうち「学習」に該当するのは論点②であり、「説明責任」に力点を置くのは論点①及び論点③である。

なお、「学習」はどこまでも発展的に議論しうるため、当面、JICA 事後評価レビューで優先すべきはその基礎となる「説明責任」であるといえるだろう。当面の間、JICA 事後評価レビューのあり方に関しても、この「説明責任」を軸として検討していくことが望ましいものと考ええる。

(iii) JICA 事後評価レビューには「第三者性」と「可視化」の2つの課題がある。

JICA 事後評価レビューにおいて行政事業レビューでの指摘があった「説明責任」を追求するには2つの論点がある。第1の論点は、評価主体と JICA 事後評価との「第三者性」である。第2の論点は評価プロセスの「可視化」である。

第1の論点は「第三者性」である。いかに厳格かつ適正な評価を運用していたとしても、その離隔距離が近ければ第三者性が疑われる。そのチェック体制については、JICA 事後評価の専門性等の観点も踏まえ、JICA 事業評価外部有識者委員会を軸とすることが妥当と考えられる。また、独立行政法人たる JICA においては、このチェックシステムについて中期計画に位置づけることも一案だろう。

第2の論点は評価プロセスの「可視化」である。これまで JICA 事後評価の手続きや基準については、事業評価年次報告書等で一定の公開が行われていた。ただし、行政事業レビューの論点等を踏まえると、これをさらに推し進め、一層の可視化を果たしていくことが求められているといえるだろう。

¹ 詳しくは以下を参照。源由理子「評価の評価(メタ評価):その概念整理」(総務省行政評価局『諸外国の政策評価に関するチェックシステムに関する研究』平成21年3月)。なお、同報告書ではメタ評価について広くレビューしている。

別添1 JICA 事後評価のレビュー（2015年11月13日分）の結果について

JICA 事後評価レビューのあり方を検討するため、2015年11月13日に三名の有識者（山谷、源、南島）が招聘され、JICA 事後評価に関する説明を受け、議論を行った。その概要と論点は、以下の通りである。

1. 当日の配付資料（主要なもの）

- ①外務省・JICA：外務省行政事業レビュー（6月24日）提出資料
- ②JICA 事業評価外部有識者委員会：9月3日の3件のレビュー結果及び資料
- ③JICA 評価部：事後評価レファレンス
- ④JICA：事後評価プロセス関連資料
- ⑤JICA：事業評価年次報告書 2014 年度版

2. 主要な論点（2点）

以上の資料に基づき JICA 評価部より三名の有識者に対して説明が行われた。そこでの主な論点は以下の2点であった。いずれも特段の課題・問題点等は見いだせなかった。

(i) JICA 事業評価有識者委員会によるサンプルチェック（3件）について

まず、JICA 事業評価外部有識者委員会によるサンプルチェックについてである。これは、2015年9月3日、同委員会において、「2014年 JICA 事業評価年次報告書」に掲載した76件の外部評価から同委員会の高橋基樹委員長（神戸大学教授）が3件を選定し、JICA によるレビューを踏まえ、同委員会が協議を実施したというものである。選定されたサンプルは、「東部バングラディッシュ農村インフラ事業」（バングラディッシュ）、「農民組織機能強化プロジェクト」（ベトナム）、「オロミア州小学校建設事業」（エチオピア）の3件であり、レビューの項目は「妥当性」「有効性・インパクト」「効率性」「持続性」「提言・教訓」「その他（業務実施等）」であった。

これらのサンプルチェックについて、三名の有識者が受けた説明の範囲では、特段の課題・問題点等は見当たらなかった。

(ii) 「事後評価プロセス」について

また、JICA 事後評価について、資料④の「事後評価プロセス」に基づき説明を受けた。大枠では、JICA 事後評価は「実施準備の段階」「評価実施の段階」「公表等の段階」の三段階で構成されており、全部で21のプロセスに細分化されているとのことであった。

この「事後評価プロセス」に関しても、三名の有識者が受けた説明の範囲では、丁寧な手続きが整備・実施されており、特段の課題・問題点等は見いだせなかった。

別添2 JICA 事後評価レビュー（メタ評価）の具体像について

本文でも述べたように、JICA 事後評価レビューに際して、JICA 事業評価有識者委員会は中心的な役割を担うべきであると考えられる。ただし、すべての JICA 事後評価について綿密な追跡的な調査を行うことは難しい。そこで、当面の対応として、以下のような提案を行いたい。なお、以下の1～3の提案は、本文の (iii) にかかるものであり、これを具体的に説明するものである。

1. 「事後評価レファレンス」及び「事後評価プロセス」の説明

「事後評価レファレンス」及び「事後評価プロセス」については、JICA 事後評価の基本文書となるものであり、これらを概観することで全体像を把握することができる。評価プロセスの「可視化」のための方策のひとつとして、これらの文書を、同委員会に報告することなどが考えられるだろう。

2. 「事後評価レファレンス」及び「事後評価プロセス」の改訂

上記の「事後評価レファレンス」は必要に応じて改訂されている。また、上記の「事後評価プロセス」は今後必要に応じて改訂されるものとなる。これらの文書の改訂は、実質的に JICA 事後評価の制度改正・改善を意味するものでもある。このため、これらの文書を同委員会に報告することとする場合には、これらの文書の改訂の際にも、その主要点や改訂目的について、同委員会に報告することが望ましい。

3. JICA 事後評価と独立行政法人評価との連携

行政事業レビューの指摘においては、「外部からの意見を取り入れること」「PDCA サイクルを強化すること」「評価結果を今後の事業にどのように生かしていくのかについてのルールを検討すること」「可視化を進めていくこと」「より専門的・多様な視点が反映されるようにすること」などが求められていた。また、審議のポイントとしては、「成果を測る取組を更に高める方策はないのか」「過去の案件の教訓を新規案件に活用するための取組如何」などが問われていた。

これらの課題はいずれも重要なものであり、とくに、「学習」に属する論点については、JICA 事後評価の発展の方向性を示すとともに、中長期的な課題として考えるべきものが多々含まれている。

これらの課題については、独立行政法人制度が、中期目標期間において法人の自律的な運営を求めていることに鑑み、法人側において、中期目標期間の単位での一定の総括を行うことなどが検討しうるところである。中期目標期間の単位であれば、一定の深掘り型の評価や、年度毎の事務・制度改善では手を付けにくい改革なども可能となるからである。また、そうした改革の方向性は、独立行政法人制度の趣旨にもかなうものであるだろう。