

第 1 章

国際協力銀行の円借款事業評価

1. 事業評価の位置づけ

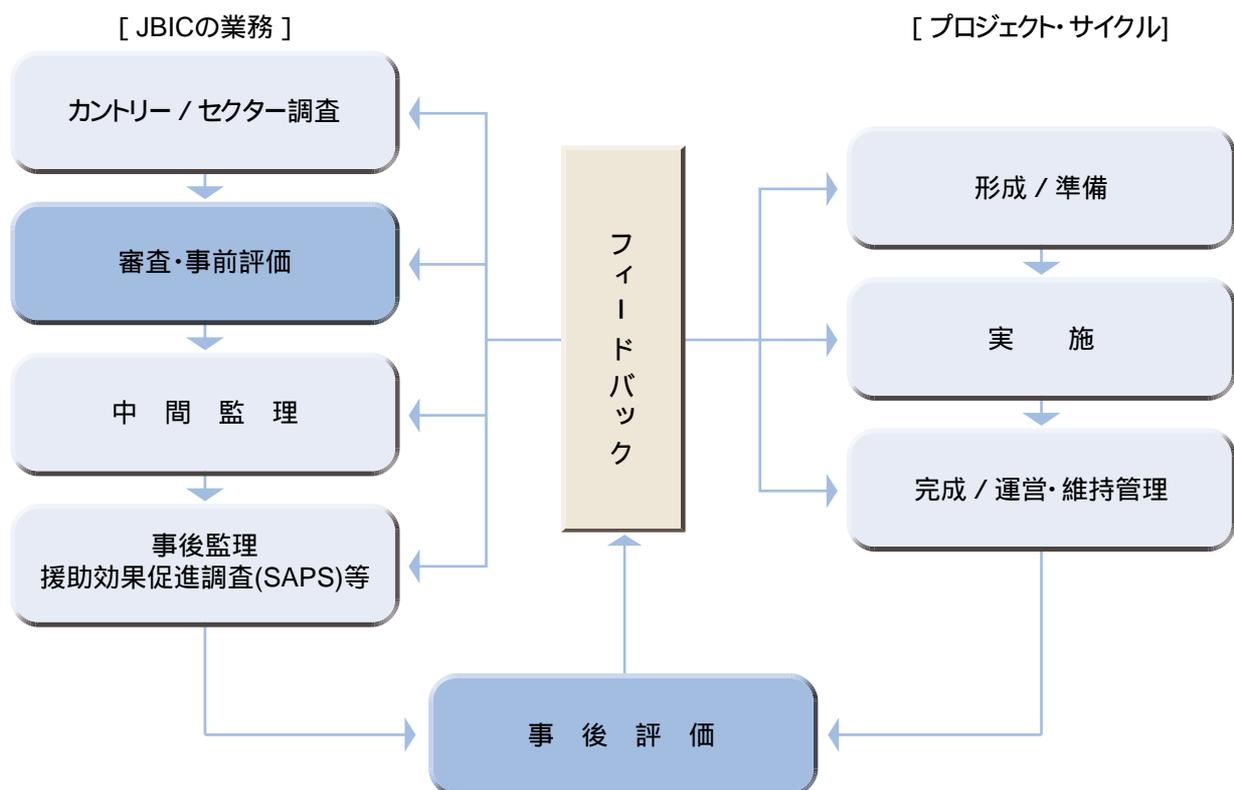
(1) 開発事業のフローと評価

我が国が実施している経済協力には様々な形態があります。このうち、国際協力銀行（以下、「JBIC」）は、海外経済協力業務において、開発途上国に対する有償資金協力（円借款の供与）を行ってきており、これまでに開発途上国における経済・社会基盤の整備を中心とした数多くの事業に対して、円借款供与を通じた援助を実施してきました。

円借款の対象事業のフローは次の図に示す通りです。円借款の供与に際しては、開発途上国からの要

請に基づいて、事業の必要性、緊急性、実施・運営体制等、多角的な観点から円借款に適した事業であるかどうかの審査・事前評価が実施されます。その結果、円借款の供与が決定すると、政府間の交換公文を踏まえ、JBICと途上国側が調印する借款契約に沿って事業が実施されます。円借款事業においては、詳細設計、国際競争入札・契約手続きに続いて建設工事が行われますが、通常、数年間にわたる期間を経て完成となります。事後評価は、完成した事業を対象に実施しています。

[プロジェクト・サイクルと事後評価]



(2) 審査と事前評価

円借款業務においては、2001年度より、従来から行ってきた事後評価に加えて「事前評価」も実施することとし、事前から事後まで一貫した評価体系の確立を図っています。事前評価は、事業の審査を踏まえて実施し、「事業事前評価表」として借款契約の締結後速やかに公表することとしています。

(<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/before/index.php>)

事業事前評価表は、JBICの審査の内容に、案件採択後の評価体系の基礎となる成果の目標、過去の類似案件からの教訓および今後の評価計画等を追加したものです。

[事業事前評価表の項目]

| |
|------------------------------------|
| JBICが支援する必要性・妥当性 |
| 事業の目的等 |
| 事業内容等 (事業概要、スケジュール、環境及び社会面の配慮等) |
| 成果の目標 (評価指標、内部収益率) |
| 外部要因リスク |
| 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓 |
| 今後の評価計画 |

(3) 事後監理と事後評価

円借款の事後評価は、対象事業が完成した後、各事業の審査から事業実施、運営維持管理の全過程をレビューし、当初計画と比べてどうであったか、また、効果やインパクトがどのように発揮されているか、改善のための課題は何かといった点を検証するものです。評価結果については、JBIC職員、途上国政府・実施機関等にフィードバックすることにより、JBICでの国別・セクター別の業務実施方針の検討、審査、案件監理等の業務、また、途上国側の開発計画の策定、個別案件の形成、事業実施・運営等において、事後評価を通じて得られた教訓が有効活用されるように努めています。また、事後評価は、事前評価同様、その結果を公表することによって、円借款業務の透明性・説明責任の向上に寄与するものとして位置づけています。

(<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/post/index.php>)

他方、円借款の対象事業は、効果・インパクトの発現に長期間を要するものが多く、その状況を見極め事業効果の持続性を確認するためには、事業の完成後ある程度の期間、継続的にフォローして行くことが必要です。そして、事業効果の維持と一層の促進のため改善を要する点が確認された場合には、途

上国側の自助努力を前提としつつも、JBICとして、改善策や追加的な支援の可能性を検討することが必要な場合もあります。このような完成後のフォローアップのための活動は、総称して「事後監理」と呼ばれています。

JBICは、事後監理の一環として、完成案件につき定期的に現況を把握するための調査を実施している他、援助効果促進調査(SAPS)により、事業完成後の改善策の検討を支援しています。さらに、我が国政府による「リハビリ無償」や国際協力事業団(JICA)による技術協力との連携等も通じて事業効果の維持・促進を図っています。

援助効果促進調査

(Special Assistance for Project Sustainability : SAPS)

JBICは、円借款対象事業の案件形成を支援し、案件実施中の問題点や完成後の運営・維持管理に係る改善策の検討を支援するため、JBICの経費支出による調査を実施しています。これらの調査は、総称して有償資金協力促進調査(Special Assistance Facility : SAF)と呼ばれ、案件形成促進調査(SAPROF)、案件実施支援調査(SAPI)および援助効果促進調査(SAPS)からなります。

このうち、SAPSは完成後の案件を対象とするものであり、事後評価等を踏まえ、効果の持続性の観点から運営・維持管理等の問題が確認された場合に、その緊急性等を勘案の上、詳細な現地調査を行い、具体的な改善策を提案するものです。

リハビリ無償

リハビリ無償は、円借款により完成した案件について、その後の事情変更等によりリハビリ等の追加的な手当の必要性が生じた場合であって、緊急性、収益性、規模等の観点から、円借款では追加的支援が困難と判断される案件について、我が国政府の無償資金協力による手当を行うものです。1998年度から、円借款と無償資金協力の連携として新たに導入されたスキームであり、外務省及び国際協力事業団(JICA)とJBICの協調のもとに実施されます。

2. 事後評価の評価項目

円借款の事後評価は、1991年にOECD開発援助委員会(DAC)が援助国共通の評価基準として合意した5項目に沿って実施しています。5項目の主な内容は以下のとおりです。

[DAC評価5項目]

| | |
|---------------|---|
| 計画の妥当性 | [事業目的の評価時点における妥当性] 事業の背景や前提条件の変化等を踏まえ、事業目的および事業計画が現在も妥当であるか検討する。また、事業範囲に大きな変更がある場合、当初目的から大幅な変更があるか検証する。 |
| 実施の効率性 | [投入された資源が成果に結びつくまでの効率性] 事業範囲、工期、事業費等に関し、計画と実績の比較、問題点、対策の妥当性、成果を導いた特筆すべき成功要因等の観点から、事業実施の効率性を分析する。 |
| 効果 (目標達成度) | [事業の目標達成の程度] 運用・効果指標、内部収益率(IRR) ¹ 等を用いて、計画と実績、事業実施前と実施後をできるだけ定量的・客観的に比較することにより、事業目的がどの程度達成されたか検証する。 |
| インパクト | [マクロ経済面、社会・環境面等での直接・間接効果] 事業の上位目標として設定された効果を実現できたか検討する。また、事業サイト周辺の住民に対する社会的なインパクト、自然環境面に対する影響等について検証する。 |
| 持続性・ 自立発展性 | [中長期的な事業効果の維持・自立的発展の可能性] 維持管理の体制は十分かつ適切に行われているか分析する。事業効果は中長期的に維持可能か、また、阻害要因がある場合、どのような対策が必要か検討する。 |

3. 事後評価の種類と実施体制

(1) 事後評価の種類

円借款の事後評価は、大別して「プロジェクト・レベル評価」と「プログラム・レベル評価」からなります。前者は円借款対象の事業ごとにDAC評価5項目に沿って実施する評価、後者は個別の事業を越えて、複数の事業のインパクトを包括的に評価したり、テーマ別に実施する評価です。

プログラム・レベル評価については、円借款の重点地域、分野等において、円借款が目標とする経済成長や貧困削減にどのような貢献をしたかということについて、できるだけ客観的かつ定量的に分析する評価を重視したいと考えています。2001年度においては、国・セクター別分析の試みとして、主要4カ国・3セクターを対象として、JBICが過去に実施したプロジェクト評価結果を再整理し、教訓・提言事項をまとめた「国別・セクター別概評」を作成しました。

また、従来から取り組んできた「テーマ別評価」については、2001年度には、マイクロクレジット

や農業分野の事業について、第三者のNGOや研究者に委託した評価を実施しました。今後、JBICの「海外経済協力業務実施方針」における重点7分野（貧困削減への対応強化、経済成長に向けた基盤整備、環境改善・公害防止への支援、地球規模問題への対応、人材育成への支援、開発途上国のIT化への支援、地方開発への支援）を念頭に、円借款に関する一般の関心や、我が国の関係機関、国際機関等における評価の取組み等も踏まえ、より広い視野からの教訓・提言や業務実施方針への示唆が得られるようなテーマを選定して実施する予定です。

(2) 評価の実施体制

JBICの事後評価は、プロジェクト開発部において評価を専担する開発事業評価室が、対象案件ごとに現地調査を行い、途上国政府及び実施機関の他、現地研究機関等の情報収集を踏まえて評価を実施します。この過程では、円借款の審査や中間監理を担当するJBICの関係部や現地の駐在員事務所と連携し、また、現地調査を含む情報収集については、コンサルタント等、外部専門家への委託調査も活用しています。このように、JBIC自ら事後評価を行うことを通じ、完成案件から得られる経験と教訓を審査や案件監理等の業務に対して、直接的かつ効果的にフィードバックするよう努めています。

一方、事後評価の客観性・中立性を確保するため、事業ごとの評価については、途上国の大学・研究機関等の有識者にJBICの評価結果の分析を依頼し、そのコメントを「第三者意見」としてJBICの評価結果と合わせて公表することとしています。また、より高い専門性が求められるテーマ別評価等については、外部の専門家・機関に委託する「第三者評価」も積極的に実施しています。

第三者評価

JBICが選定した課題・テーマについて、その分野に精通している我が国、借入国ないし第三国の有識者、研究機関、NGO等により実施する評価。評価の客観性・中立性の観点から、第三者による評価結果はそのまま公表することを原則とし、仮に、第三者の見解がJBICと異なる場合には、必要に応じJBICの見解を併記することとしています。この点は、個別の事業の評価報告書に係る「第三者意見」も同様です。

1 「内部収益率」(Internal Rate of Return :IRR) : 事業の収益性を示す指標の一つで、事業の便益の現在価値が費用の現在価値と等しくなる割引率のこと。事後評価の場合、事業実施に要した費用(実績)と、事業運営の全期間(プロジェクト・ライフ)に得られる便益(運営開始後数年の実績を基にした予想)をもって計算する。国民経済的見地から事業の社会的便益をベースに求められる「経済的内部収益率」(EIRR)と、事業単独の便益、即ち事業実施機関にとつての収益をベースに求められる「財務的内部収益率」(FIRR)とがある。ただし、定量化できない定性的な効果が期待される事業、また、事業の性格上、測定が困難な事業(例えば社会開発事業、保健医療事業、教育事業、環境事業等)についてはIRRの計算は行われない場合がある。