

国際援助機関における業務評価の現況

橋 田 篤 毅*

(元アジア開発銀行業務評価室課長)

はじめに

本稿の目的は、我が国において最近とみにその重要性が認識されつつある業務評価についてその現況と問題点を国際機関の例に見ることで、我が国業務評価活動及びそのシステム改善の参考に資することにある。ここでいう「業務評価」とはいわゆるこれまで「事後評価」と呼ばれていた領域を核としながらも、評価活動の次元及び領域が大幅な変革を遂げ、今や「事後」という用語を用いるのが相応しくない段階に達しつつある国際援助機関における業務評価の活動を指すものである。このような業務評価活動の担い手は各援助機関で評価活動に特化している業務評価部もしくは内部監査室等の名称で呼ばれる部局であるが、業務評価概念の拡大に連れ、その活動の中には現業部門が中心的役割を占める領域も増大しつつあり、従って、この稿の対象も業務評価担当部局の活動だけに限られるものではない。本稿ではアジア開発銀行及び世界銀行を主とする国際金融機関における業務評価活動の事例を中心に検討を進めるが、一部に二国間援助機関も論議の対象に含めている。

本稿の構成は、はじめに国際金融機関における業務評価活動変革の直接的原因となった援助供与国側からの業務評価の位置付けを概観し、第2に業務評価活動の核となる事後評価の基本的概念と方法論を明確にし、第3に昨今多様な発展を遂げつつある業務評価活動における新しいアプローチを検討することとする。

国際協力概念の変化

1990年代になって、冷戦の終結を背景に国際協力に係る先進各国の政策と取り組みは顕著な変化を遂げてきた。これを明文化したものに、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）が1996年5月に採択したShaping the 21st Century: The Contribution of

*1941年生まれ。慶應義塾大学経済学部卒業。中小企業金融公庫を経て82年アジア開発銀行に入行。上席中小企業スペシャリスト、上席投資スペシャリスト、業務評価室課長を経て99年退職。アジア諸国の中小企業及び金融セクター向けにミッションリーダーとして数多くのプロジェクトを作成。主な評価活動としてはスリランカにおける経済環境変化のプロジェクトパフォーマンスへの影響分析、アジア開発銀行のベトナム援助戦略の評価等がある。

Development Cooperationがある。OECDの加盟国はそれまで発展途上国に対して毎年総額600億ドルに及び公的援助を供与してきており、この報告書は来るべき2000年代においてこれら公的援助がより効率的に運営されるべきことを呼びかけるものであった。

この報告書で示された主な方向付けを挙げると以下のようなものである。

2000年には世界人口の5分の4が発展途上国の人口によって占められると推計され、彼等の生活は改善されつつはあるものの、絶対的貧困層も増え続けているであろうこと。先進国は10億人を超える人間を支配する貧困と人道的苦難に対応すべき道徳的な義務がある。また環境破壊、麻薬、伝染病などは人類共通の問題である、

マーシャルプラン以来の経験は、国や社会の自助努力が発展の最大の要因ながら、開発援助も重要な補助的機能を果たしてきたこと、

しかしながら、公的援助はすべてのパートナーのshared commitmentがあって初めて機能すること、適切、効率的で、信頼に値し且つ持続性のある国際援助機関がサポートするべきであり、

公的資金の運用に携わる機関はその効率的な使用に責任をもたねばならず、期待される結果とその結果を実現する手段を明確にしなければならない。

以上に加えて、報告書は2015年までに絶対的貧困層の割合を現状の半分に減らすという経済福祉目標、並びに教育、男女平等、死亡率低減、医療施設へのアクセス等に関わる社会開発目標、そして、環境保護目標を掲げている。更に、これらの目標達成のためには効率的な国際援助の役割は決定的なものであり、その成果を計測できる指標が作成されるべきであるとしている。

この報告書と同時並行的にDACの主導で行われたのが国際金融機関 (Multilateral Development Bank : MDB) の役割を検討するためのMDBタスクフォースの設立であった。1996年3月のMDBタスクフォースの報告書では持続可能な経済発展、結果第一、そしてグループとしてのMDBのインパクト向上がうたわれた。更に、1996年9月と12月に開かれたMDB首長の会議では、MDBの開発インパクトとMDB自体のパフォーマンスを評価するための方法論の作成が提言され、従来の業務評価に加えて企画、内部手続き、人的資源の活用等を含めた総合的な組織の評価が行われるべきであるとされた。

以上に見たDAC主導下で提示された開発援助に係わるこれらの指針は、必ずしもDACによって新たに作成されたというよりは、むしろ90年代の国際援助に係る世界的世論を取りまとめたものと見る方が妥当であろう。すなわち、冷戦終結下にあつて国際援助のグローバルな戦略性が薄れる一方、先進各国の国内的制約の増大に連れて、資金の有効利用がより切実に求められることとなった。資金利用の有効度を判断するにはこれまでのように個別援助案件の評価のみでは十分とは言えず、より総合的に援助業務を評価することが必要であり、ひいては援助機関自体の運営効率が評価の対象とされるに至った訳である。もっとも、現実的に個々の援助機関がこのような要求に如何に忠実に対応しているかはまちまちであり、各機関の特性、業務の内容、評価担当部局の位置付け、人的並びに資金的能力等により対応がかなり異なっているのが実状である。

事後評価の概念と手法

この章では業務評価の核を形成する事後評価について、その最も典型的なパターンをアジア開発銀行の

事後評価システムに見、更にDACの1996年の報告書とMDBタスクフォースの精神を事後評価システムの中に大幅に取り入れていると見られる世界銀行の事後評価システムを検討する。もっとも、アジア開発銀行も、MDBを取り巻く環境の変化をその事後評価システムに反映すべく、目下事後評価ガイドラインを大幅に改正しつつあり、2000年中には新ガイドラインが導入されるものと予想されている。

1. アジア開発銀行の事後評価システム

プロジェクトもしくはプログラム（プログラムローンに代表される）の事後評価は「自己評価」と「独立評価」に分類される。「自己評価」はプロジェクト（以下プログラムも含める）の作成及び実施を担当する現業部門が、プロジェクト実施の終了後原則として1年以内にまとめる「プロジェクト完成報告書」によって行われる。「独立評価」はこの「プロジェクト完成報告書」の作成後原則2年を経過してから行われるもので、総裁直属の業務評価室がこれを行い、「プロジェクトパフォーマンス監査報告書」にこれをまとめる。いずれの報告書も総裁を経て理事会に提出される。

自己評価、独立評価のいずれも評価手法は同一であり、業務評価室が作成した事後評価ガイドラインに従って実施される。この2種の評価の主要な相違点は、まず自己評価はプロジェクトの作成・実施を担当した現業部門がプロジェクトの完成直後に行い、従って大部分の場合建設された施設なり形成されたシステムは未だ本格的に稼動を開始していないのに対し、独立評価は客観的な立場にあり且つ評価業務に特化している業務評価室がこれを実施し、時期的にはプロジェクト施設等の運営が開始されてから2 - 3年を経過した時点で行われることである。本稿では独立評価に焦点を当てて検討を行うこととする。

事後評価とは系統的、総合的且つ公正な視点からのプロジェクトの分析・検討を通してプロジェクトの目的がどの程度達成されたか、または達成されつつあるかを評価するもので、アジア開発銀行の場合その最終目的は、評価の作業によって判明した教訓をその後の業務の参考としようとするものである。報告書で評価・検討されるべき項目をまとめれば以下のようである。

プロジェクト作成の背景と理由、並びにプロジェクトに係る主要情報：プロジェクト作成時における被援助国、もしくはプロジェクト地域の社会経済状況との関わりでのプロジェクトの必要性、その目的、領域などの他、融資金額、審査・融資承認・払い出し・完成時期等基本的情報とデータ。

プロジェクトの実施状況：実施の推移と実施に関わって生じた問題点の詳細な検討と分析。先ずプロジェクトデザインの検討から始まり、工事実施状況（契約、建設、請負の状況など）、プロジェクト実施機関とアジア開発銀行によるプロジェクトの推進・管理状況、コストと資材調達、工事進捗状況、併行的に供与された技術援助の進捗、最後に融資に係る諸契約条項の遵守状況等が含まれる。

プロジェクト成果：完成されたプロジェクトの活動状況及び目的の達成度を様々な角度から分析する。分析対象としてはプロジェクトの稼動・活動状況、Institutional（組織・制度的）な効果、プロジェクトを運営する機関の財務動向、プロジェクトの経済並びに財務効果、社会経済・文化的効果、開発における女性（Women in Development）面での効果、環境インパクト、プロジェクトの持続性等が対象とされる。

主要問題点：プロジェクトに係る未解決な問題点、またはプロジェクト効果の持続性に影響する問題、更には将来においても大きな意味を持つと判断される主要な問題点が検討される。

結論：この項は（a）総合的評価、（b）教訓、（c）フォローアップアクション、の3部に分かれる。総合的評価では評価の取りまとめを行うとともに、プロジェクトの総合的なパフォーマンスを総じ

て成功 (Generally Successful : GS), 部分的成功 (Partly Successful : PS), 不成功 (Unsuccessful : US) のいずれかに分類する。教訓については、評価活動によって明らかにされ、また、他の同様なプロジェクトにも適用しうる教訓を列記し、フォローアップアクションでは当該プロジェクトに関してアジア開発銀行もしくは被援助国政府がプロジェクトパフォーマンス改善のためにとるべき行動を勧告する。

関係者間で最も議論の対象となるのが「結論」の項でのパフォーマンスの分類で、これについて以下にやや詳細に見てみたい。

パフォーマンスの分類に際しては次のような項目がその決定要因として考慮される。

数値で示された経済効果

最小コストに則ったデザインであること

今後の運営の持続性が見込めること

数量化できなかった経済的ベネフィットとコスト

数量化できなかった社会経済的インパクト

プロジェクト審査時に設定され、またはその後変更された主要目的の達成度

パフォーマンスの分類に際してアジア開発銀行がこれまで最も重要視してきたのは数値で示された経済効果であり、例外的に教育プロジェクト等その経済効果の数量化が困難なものについては数量化出来ない経済的ベネフィットが分類の決め手となる。分類の要件をつぶさに見れば次のようである。

GS : 経済的内部収益率 (Economic Internal Rate of Return: EIRR) が10%以上で、最小コストデザインを使用し、プロジェクトの主要分野における失敗が無く、ベネフィットの持続性が見込まれる。EIRRが8 - 10%の範囲でも数量化不可能な経済効果が相当見込まれる場合はGSと分類される。経済効果の数量化不可能なプロジェクトの場合はプロジェクトの目的の大部分が成功裏に達成され、また、EIRR以外の諸要件が十分に満たされていないといけない。

PS : 大部分のコンポーネントでEIRRが4%以上で、総合的なEIRRは6% - 7%の範囲にあること。最小コストの原則が概ね満たされており、そのレベルは低下することがあってもベネフィット自体に持続性があるか、または、適切な対策を講じることによってプロジェクトパフォーマンスの改善が見込まれること。EIRRの算出が不可能な場合にはコストに照らして相応のベネフィットがあり、持続性等の主要条件を満たしていること。

US : EIRRが4%に満たない場合。通常技術的または経済的な失敗によりプロジェクトの稼働率が極めて低く、改善の可能性がほとんど見込まれない。

1982年に業務評価室が設立されて以来1998年末までにアジア開発銀行は合計514のプロジェクトを事後評価しているが、これらの分類はGS - 59%, PS - 30%, US - 11%である。1990年代初頭までは完成プロジェクトの全てを評価していたが、それ以降徐々に評価案件の割合を減らし、現在では任意に抽出された30%の完成プロジェクトを評価しているにすぎない。

アジア開発銀行の事後評価はそれなりに確立された分析手法と充実した内容を有しているものの、様々な弱点を抱えていることも事実である。先ず評価の焦点が目的の達成度にほぼ限られていることである。

これは無論最も重要な評価項目ではあるが、近来とみに重要性を増しつつある組織・制度的な発展、被援助国側のガバナンスを含めたパフォーマンス、また、アジア開発銀行自体のパフォーマンスに係る評価が十分なウエイトを与えられているとは言えない。更に、数量化可能な経済効果の分析手法であるEIRRがプロジェクト成否の分類を決定する仕組みになっていることから、最終評価にプロジェクトの効率性以外の要素が適切に反映されることは期待し難い。この評価手法によれば総じて高い直接的経済効果を期待し難い農業または社会インフラ関連のプロジェクトがGSと分類される可能性は低くならざるをえず、昨今貧困削減がMDB業務の中心とされつつある状況に照らして、業務の大半がPSもしくはUSと評価されざるを得なくなる危険性を有している。

次の重要な弱点は、現在アジア開発銀行では完成プロジェクトの30%しか事後評価しておらず、これでは同行のポートフォリオ全体のパフォーマンスを判断出来ないことである。これを補完する意味で現業部門が作成するプロジェクト完成報告書を参考にする道は残されているが、従来現業部門が作成した完成報告書と業務評価室が作成した監査報告書との間には、分類面で20% - 40%の大きなギャップが常に存在する。すなわち、現業部門の自己評価の結果としてのGSプロジェクトの割合は業務評価室によるGSプロジェクトの割合を常に大幅に上回っている。この原因としては、一つには自己評価はプロジェクトの完成直後に実施されるためプロジェクトの運営実績が未だ明らかにはなっておらず、これを予測に頼らざるを得ないため、実際の運営に伴って現出してくる様々の問題が予測不可能かまたは無視されることである。また、考えられるもう一つの原因としては自己評価は第三者による評価に比べてその判断が常に楽観的にならざるを得ない傾向を有しているということであろう。

2. 世界銀行の事後評価システム

世界銀行の事後評価システムの目的は、アジア開発銀行と同様に過去の教訓を将来の業務に反映することにあるが、事後評価を担当する業務評価部の独立性はアジア開発銀行に比べてはるかに高い。これはアジア開発銀行の業務評価室が総裁直属であるのに対して、世界銀行の場合には業務評価部は理事会の直属となっており、同部は銀行の業務には直接には携わらないという組織上の仕組みに象徴されている。その独立性を保つ意味で、業務評価部はアジア開発銀行の業務評価室が行うような作成途上のプロジェクトに対するコメント等は一切行わず、また、形式的ながらも業務評価部員は世界銀行職員の籍から離脱することとなっている。業務評価部長は理事会によって直接選定・任命される。

個別プロジェクトの事後評価に関しては、業務評価部が現業部門の作成したすべてのプロジェクト実施完了報告書を再審査し、必要に応じてこれにコメントを付すかもしくは分類の変更を行い、これを理事会に報告している。完成プロジェクトの25%については詳細な事後評価が行われるが、これはプロジェクト実施完了報告書の評価の際に特に独立評価の意義ありと認められたものについてのみ行うもので、ランダムサンプリングによるものではない。この意味で、世界銀行の場合には現業部門が作成するプロジェクト実施完了報告書が事後評価の基礎を成している。これは業務評価部の独立性と一見矛盾するようにも見えるが、後にも述べるように、世界銀行の場合には個別プロジェクトの評価は可能な限り現業部門に移譲することが望ましいという考えが背景にあることによるものである。

個別プロジェクトの事後評価でアジア開発銀行と顕著に異なるのは、その評価が非常に明確に定義された5つの項目に焦点を当てて行われることと、各項目についての分類は行われるが、これを総合したプロジェクト全体の評価分類は現在のガイドラインの下では行われていないことである。その代わりに後にも述べるDevelopment Effectivenessなる指標を用いて、プロジェクトの総合的な成否を判断する試みが為

されている。分類の要因となる5つの項目についてより詳細に見れば以下のようなものである。

プロジェクト成果：プロジェクトの目的達成度を見るものであるが、これはプロジェクトの目的の妥当性、達成度、そして効率性の3要因について検討される。EIRRは効率性の概念に含まれる。分類は極めて満足、わずかに満足、不満足等6段階からなる。

ベネフィットの持続性：プロジェクトがその成果を将来にわたって持続し得るか否かを見るもので、政府のコミットメント、経済・財政政策、セクター情勢、管理・運営資金の有無、プロジェクト固有の条件（とりわけプロジェクト実施機関の管理・運営能力）等が検討される。また、この他にプロジェクトとその産出物に影響を及ぼすと見られる内外経済条件、プロジェクトの財政状況、技術レベル、地域社会の参加状況、環境問題、法体系を含めたガバナンス問題等がプロジェクトの持続性を左右すると見られ検討の対象に含まれる。分類は持続可能、不可能等3段階からなる。

組織・制度的発展へのインパクト：当該プロジェクトがプロジェクトに関与する機関もしくは国の人的・資本的資源有効活用のための能力向上にどの程度寄与したかを見るもので、次の点について検討が行われる。(a) プロジェクトの組織・制度的発展に係る目的が妥当であったか、(b) この目的が達成されたことによって当該国の法的・政策的環境、マクロ経済並びに金融環境が改善されたか、(c) 目的の達成が経済及び社会、資源保存に携わる機関、並びに国の行動に影響を与えたか、(d) 実施された組織の再編、撤廃、また新しい組織の設立等が制度上の発展に貢献したか、(e) 目的の達成によって組織の立案、政策分析、サービス等の領域で持続的な能力向上がもたらされたか等が検討される。分類は、効果が高い、中程度等の4段階である。

被援助国と世界銀行のパフォーマンス：この項目に係る評価はプロジェクトの所有者である被援助国と、アドバイザーとしての世界銀行がプロジェクトサイクルの様々な段階で如何に各々の役割を満足に遂行したかを見るものである。サイクルの段階としては、発掘、審査から実施までを含む。被援助国は基本的にこれら全ての段階において全面的な責任を有しており、各段階での必要資源を確保せねばならない。特に重要なのは適切な人員の任命、財政支出、報告及び監査義務、融資契約条項の遵守等である。世界銀行にとっては自らが主たる責任者となる審査と実施段階での監督の質、外部環境変化に対する即応性（必要とあらばプロジェクトの内容を敏速に変更しなければならない）、融資諸条件のモニタリング等である。評価の分類は被援助国、世界銀行とも極めて満足、満足等の4段階である。

世界銀行の事後評価手法は、評価の主要項目に近来とみに重要度を増しつつある組織・制度的発展並びに被援助国及び世界銀行自身のパフォーマンスを取り入れた点、またこれら基準が極めて明瞭に定義され、その適用に際しての透明性が最大限に追求されるように組み立てられている等の面で、アジア開発銀行の手法に比べて今日における業務評価への外部からの要求により忠実に応えようとする姿勢が明らかである。その反面、システムが評価要因毎に細分化され、各要因を有機的に結合し総合的な評価を下す仕組みにはなっていない。従って、例えば1999年の評価年次報告書Annual Review of Development Effectivenessでも、72%のプロジェクトの「成果」は満足のゆくものであるが、その「持続性」が見込めるのは半分以下のプロジェクトに限られる、など項目別の結論を示すに止まっている。

このような総合的評価面での不足を補う意味で世界銀行は、プロジェクト別にDevelopment Effectiveness (DE) なる指標を開発している。DEはプロジェクトの総合的な評価を1から10までの数値に置き換えることによってプロジェクトの成功度を表わそうとするものである。具体的にはプロジェクト

評価の3大要因であるプロジェクト成果、効果の持続性、組織・制度的発展にそれぞれウエイトを付し、要因別の評価数値を加重平均することによって一本化された指標を算出する。例えば全ての項目で満点のプロジェクトは総合評価が10点となるが、実際には大部分が5 - 8点の領域に属すると見られている。このDE指標は世界銀行が過去に評価した数千のプロジェクトの解析に基づいて作成され、将来は個別プロジェクトのDEをセクター別・国別に集計することによってセクター及び国別業務の成功度を算出・比較出来る事が予想されているが、現時点では個別プロジェクトのDEを半ば試験的に算出し始めた段階と言えよう。

最後に、世界銀行の場合は現業部門が作成するプロジェクト実施完了報告書が事後評価の基礎となっており、たとえ業務評価部が各報告書を再評価しても、その独立性には限界があると思われる。更に、プロジェクト実施完了報告書はプロジェクト自体の運営実績が未だ確立されていない時点で作成されることから、その評価は実際よりもより楽観的に為されていることが推察される。従って、仮に世界銀行がそのプロジェクトをポートフォリオベースで分類した場合、これを直ちにアジア開発銀行など他の国際金融機関のポートフォリオパフォーマンスと比較することは適切ではないと言えよう。

3. 補完的評価活動

これまでにアジア開発銀行と世界銀行の事後評価システムを見てきたわけであるが、いずれの業務評価部局もこれら核となる事後評価システムを補完する意味で様々な評価・調査活動を行っている。これらの補完活動はプロジェクト単位の事後評価が有する制約もしくは限界を補うために徐々に活動領域に付け加えられたもので、両行においては今やこれらの補完的活動に人的・財政的資源の過半が費やされていると見られる。アジア開発銀行と世界銀行が定例的に手がけている補完的評価活動をまとめると第1表のようである。

第1表 アジア開発銀行と世界銀行の補完的評価活動

		アジア開発銀行	世界銀行
事後評価		プロジェクトパフォーマンス監査報告書(含プログラム、技術援助案件)	プロジェクト実施完了報告書 プロジェクトパフォーマンス監査報告書
補 完 的 評 価	事後再評価	事後再評価報告書	
	インパクト評価	セクター業務インパクト評価	プロジェクトインパクト評価 セクター業務インパクト評価
	特別評価	特別評価(セクター、テーマ、問題別)	特別評価(セクター、テーマ、問題別) 非貸付け業務特別評価(経済・セクター調査、技術援助、協調融資その他の活動について)
	年次報告・レビュー	評価システムレビュー 評価活動年次報告	ポートフォリオ評価レビュー 評価活動年次報告
	国別業務評価	国別援助プログラム評価	国別援助評価

これらの補完的評価活動の内容を見ると、

事後再評価はより長期的な視点からプロジェクトのパフォーマンス及びそのインパクトを評価しようとするもので、アジア開発銀行では特定のプロジェクトについて事後評価後5 - 7年を経過してこれを行う。

インパクト評価は、世界銀行の場合は個別プロジェクト及びセクターベースでのインパクト評価を行い、アジア開発銀行でもセクターベースでのインパクト評価を行っている。

特別評価は評価のテーマと対象を自由に選択し、援助業務に係る様々な視点からの業務評価を行うもので、自らの内部管理システム等も評価の対象に含まれる。例えばアジア開発銀行では「コンサルタント選定プロセスの評価」(1998年)、「貧困削減業務の評価」(1999年)等を行っている。

1年間の評価活動の年次報告の外に、アジア開発銀行では同行の現業部門が担当しているプロジェクト評価・管理活動の評価を毎年行っている。また、世界銀行はその現業部門が行うポートフォリオ管理の評価を業務評価部が毎年行っている。

国別業務評価は特定の国における援助業務を総合的に評価するものである。

前記のうち特に注目に値するのは特別評価で、これは個別プロジェクトまたはセクター業務の評価の枠にとらわれず、問題点別に業務、手続き、企画力等の評価を行うもので、対象は銀行内部の諸事項をも含む。世界銀行の非貸付け業務特別評価の焦点は世界銀行の内部体制の評価が大きなウエイトを占め、アジア開発銀行の場合はその特別評価と評価システムレビューで同行現業部門の自己評価及び管理システムの在り方を評価している。今一つの注目すべき補完的評価活動は国別業務評価である。これは特定の国に対する長期援助戦略と年間援助計画の妥当性、並びにこれらの実施状況と効果等を評価するもので、いずれの機関でも今日の業務評価活動の中では最も重要な作業の一つとなっている。しかしながら、国別業務評価の手法は未だに十分に確立されているとは言えない。すなわち、被援助国に於て実体化した援助の効果を数量化することは極めて困難で、従って何らかの効果があつたことは推測できてもその程度は正確には解らず、当然国別の定量的比較も不可能で、援助戦略についても定性的な評価を行うに止まっている。世界銀行ではこれまでに8カ国の詳細な国別業務評価を行っており、アジア開発銀行では中国とベトナムに係る国別業務評価を行っている。

新しいアプローチ

1996年のDAC報告書の骨子は開発援助インパクトの極大化であり、業務評価活動との関連では、インパクト極大化のための業務及びプロジェクト管理システムの強化という点に集約される。管理のための主要な手段はモニタリングとフィードバックであるが、この二つの手段はいわば不可分であつて、正確なモニタリング無しには適切なフィードバックも行い得ない。また、モニタリングが随時行われていればプロジェクトの実施期間中に適切なフィードバックを行い、パフォーマンスの軌道修正も早い時期に行い得るわけである。この意味で、これまでの事後評価システムは「事後」という言葉に象徴されるように、モニタリング、特にリアルタイムでのモニタリングの要素が欠如していたことは否めない。アジア開発銀行と世界銀行の補完的評価活動はセクター、国、または問題点別の特別評価を行うことである程度リアルタイムの要請に応えて来たが、日常の援助業務の領域では業務評価部局はこれを直接モニターする立場にはなく、また現業部門でもこれを軽視して来たと言える。この章ではこれからのプロジェクトモニタリングシ

システムの根幹を成すと見られるロジカル・フレームワーク（ログフレーム）とパフォーマンス指標，そしてそれらに基づいて構築されつつある包括的な業務管理システムを概観することとする。

1．ログフレームとパフォーマンス指標

インパクトを計測するには計測の基礎となるデータが必要である。例えばアジア開発銀行では過去10数年来効果測定及び事後評価（Benefit Monitoring and Evaluation：BME）システムなるアプローチに基づいて主として農業関連プロジェクトに関して，プロジェクト実施中にプロジェクトの成果に係る詳細なデータを集積する努力を行なって来た。このBMEシステムの評価が同行の業務評価室によって1996年に行われたが，BMEシステムは失敗であり今後別のシステムによって置き換えられることが勧告された。失敗の原因は数多くあるが，とりわけプロジェクトの成果に係るデータの収集がプロジェクトの管理システムに適切にリンクされていなかったことと，収集されたデータがプロジェクトのパフォーマンス指標としては不適切であったことが主因とされている。これらの結果，限られた予算の下でいたずらに膨大なデータの収集を義務づけることによって被援助国側の負担を増大する一方，収集されたデータがプロジェクト管理の手段として有効に使われることは無く，最終的には収集されたデータそのものの所在すらも解らなくなるケースが増えるような状況に陥っていた。事後評価に際してもこのBMEシステムによって得られたデータが評価の基礎となることはほとんど無く，インパクト計測の基礎となるべきベンチマークデータ不在のまま評価が進められざるを得ないケースが大部分である。

一方，アジア開発銀行の現業部門が理事会への報告義務を負う形で全プロジェクトについてモニタリングを行ってきたパフォーマンス指標は，資金の払い出し，工事の進捗，そして融資契約条項の遵守に限られてきた。これらはプロジェクトの実施に係わる指標であり，プロジェクトの効果またはインパクトに係る指標のモニタリングはBMEシステムでのモニタリングを除いて全く行われて来なかったと言ってよい。すなわちプロジェクトの予定期間内及び予算内での完成がそのままプロジェクトの成功と解釈され，効果とインパクトについては事後評価に待つという姿勢が一般的であった。

このようなモニタリングに係る内部システムの欠陥は何よりもプロジェクト作成時におけるモニタリング概念の欠如に原因があり，これを修正する意味で現在アジア開発銀行で導入されつつあるのがロジカル・フレームワーク（ログフレーム）である。ログフレームはプロジェクトの目的を計測可能なパフォーマンス指標によって提示し，その進行を各段階で予め設定された目標に照らしつつモニター・管理していることとするものである。ログフレームを使用することで，プロジェクト概念がより明確化され，効果的なモニタリングとフィードバックが可能となり，また，プロジェクトの直接的効果のみならず長期的なインパクトをも捕え得ることが期待されている。具体的にはプロジェクト遂行のためのインプット（資金及び技術援助），直接的産物であるアウトプット（物理的なプロジェクト成果），プロジェクト完成後期待される効果，そしてより長期的なインパクトの4要素に関して計測可能なパフォーマンス指標をプロジェクト作成時に定義し，その達成度をモニターし続けようとするものである。分量的には2 - 3ページのログフレーム表がその基礎となり，1999年からはアジア開発銀行の理事会審議用のプロジェクト提案書は全てこのログフレーム表を添付しなければならないことになっている。ログフレームの意義は，プロジェクト作成時に目標とされるプロジェクト効果が明確に提示され，且つ実際のパフォーマンスが常に設定された目標との比較においてモニターされる点にある。これは期待される成果をプロジェクトの作成時に提示すべきであるというDACの基本的な方向づけにも沿うものでもある。

このログフレームの完全な遂行にはしかしながら様々の技術的な問題が付随している。先ず，プロジェ

クト実施中には、多くの場合プロジェクトのインパクトはもとより、その効果も実現しておらず、これをモニターすることは不可能である。これを補足する意味で試みられているのが、プロジェクト作成時において設定された様々な前提条件と予想されたリスクとをモニターし、これに変化が見られない限り期待した効果が得られるであろうと推測することで効果とインパクトに係る予測を行うことである。より望ましくはプロジェクト完成以降もモニタリングを継続し、効果及びインパクトのフォローアップを行うべきであるが、このためにはプロジェクト完成をもってモニタリングを打ち切るという従来の管理方式を大幅に変えなければならない、多額の出費を伴うこととなる。

もう一つの問題点は、パフォーマンス指標の選定である。指標は可能な限り単純でモニタリングが容易なものでなければならない、望むらくは他の援助機関が用いる指標と共通であるべきである。これにより被援助国側でのモニタリングの負担が軽減され、なおかつ蓄積されたデータの有用性が大幅に高まることとなる。このためには援助機関相互間での緊密な協調が必須である。更に付け加えれば、データの蓄積は被援助国がセクターデータの蓄積と併せて行うべきであり、これにより特定プロジェクトの当該セクターにおける効果及びインパクトが明確に計測され得ることとなる。このためには被援助国でのデータ収集・蓄積能力の大幅な強化が要されるが、究極的にはこのようなシステム無しには援助プロジェクトの効果なりインパクトは正確には計測し得ないと言えよう。アジア開発銀行では、特定の途上国の特定のセクターにおいてProject Performance Management Systemの名の下に、かかるシステムの構築を試験的に行っている。

2. 包括的評価の試み

DAC主導のもとに合意されたMDBの業務に関わる包括的な効果の計測については未だ有効な手法は確立されていない。しかしながら特定のセクターまたは特定国における業務のパフォーマンスをより計測可能な指標で示し、更にこれを組織全体のパフォーマンスに統合しようとする試みは多くの援助機関で行われている。いずれも未だ完全なシステムとは言い難いが、そのいくつかを以下に概観することとする。

その一つは一般にリザルト・ベースド・マネジメント (Result-based Management) と呼ばれるもので、組織の職員、作業ユニット、更には組織そのもののパフォーマンスをあらかじめ合意・設定されたパフォーマンスターゲットの達成状況に照らしつつ監督・管理しようとするものである。ターゲットがモニター可能な指標で明示されるという点では先に述べたログフレームの概念がこのシステムの基礎を成している。システムのみかみずくとしては個々のプロジェクト(または職務)のパフォーマンスの集積が個人または作業ユニットのセクターまたは国別業務のパフォーマンスを代弁し、また、作業ユニットのパフォーマンスの集積が組織全体のパフォーマンスを代表するものとなる。このようなシステムの目的は無論援助活動の効率を向上させることであるが、これが援助に携わる職員及び組織の効率評価を通して追求される点に新しいシステムとしての特徴がある。現在、オーストラリアの二国間援助機関であるAusAIDがコンピュータ化された大規模なシステムの作動を開始したほか、USAIDでは国別業務の管理システムとしてこれを数年来採用している。1999年からはUNDPも独自のシステムを試験的に導入した。

世界銀行では同様のシステムを「スコアカード」と呼ばれるシステムで構築中である。その基本概念はリザルト・ベースド・マネジメントに等しく、極めて包括的なシステムである。すなわち、このシステムは作業と能力の評価、業務戦略の効果、開発効果、のピラミッド型の三重構造になっておりその頂点に組織全体の最終評価が位置する。の作業と能力では組織としての財務パフォーマンス、事業活動の量と質、業務計画の実施度、人的資源の活用度、被援助国との協調度等最も現場に近いレベルでのパフォー

マンズの評価が行われる。 の業務戦略の効果では の集積としてのセクター別、国別の業務戦略のインパクトが評価され、 の開発効果では と の集約としての開発効果が先ず中間的な効果としての政策改善、組織・制度的発展効果として評価され、次により究極的な貧困削減、人的資源開発、環境保全等に照らして評価される。最終的な評価はこれらの総合的な結論としての組織の評価である。このスコアカードはそのシステムが極めて複雑かつ包括的で、世界銀行の全組織と業務をカバーするものだけに、概念的には理解できても実際の運営に際しては多くの技術的困難を解決しなければならないものと予想される。

上に概観したりザルト・ベースド・マネジメントの諸システムはいずれも組織の外部からの効率改善の要求に応じて作成されつつあるもので、援助機関を取り巻く厳しい政治・経済環境を反映するものと言えよう。最下層の現場レベルではシステムが担当者に目標管理のための有効な手段を与えていると言われるが、これがセクターあるいは国レベルでの集積評価となると、様々の技術的な困難があり、評価の正確性が低減する。例えば、ある機関のセクター業務の効果を如何にして他の援助機関のセクター業務の効果から切り離すかという問題は未だに解決されていない。

おわりに

個別プロジェクトの事後評価に始まった国際機関及び二国間援助機関の業務評価システムは急速かつ大幅な変化を遂げつつある。大きな流れとしては、「事後」評価の弱点である時間的な遅れをカバーすべく、評価の焦点が川上へと移動しつつあり、今やプロジェクト作成時点での管理及び評価基準の確立が志向されている事である。これは、援助プロジェクトの成功はこれを作成する現業部門が保証しなければならないという、当たり前ながらもこれまで軽視されていた原則が、新たな重要性をもって導入されつつあることを示している。

次に空間的な広がりとしては、これまでの個別プロジェクト次元での評価から、セクター別、国別、また問題点別の業務評価がより重要視されつつある事である。これは、個別プロジェクトのインパクトが極めて限られたものである限り、セクターベース、国ベース、または特定のテーマベースでの成果を見なければ組織としての業務の成否を判断し得ないことに基づいている。とりわけ、国際援助機関によるセクター調整ローン業務のウエイトが1980年代後半から急速に高まったこと、他方、DACの要求にも見られるように組織自体の効率性の評価が求められていることから必然的な成り行きということが出来よう。

リザルト・ベースド・マネジメントの項で見たように、組織の効率性を評価するための新たなシステムが次々と考案され、実施されつつあるのもこの4 - 5年の現象と言えよう。これらのシステムはその開発と運営に多大の時間と費用を費しており、中には極めて複雑なシステムとなっているものもあるが、技術的には未だ多くの未解決の問題を抱えている。業務評価技術とそのシステムの進歩は日進月歩であるが、反面、システムの作成とその有効な運営のためには全組織にわたって多額のコストが発生せざるを得ない状況にあり、今日における評価活動の難しさを象徴している。

最後に、これまでの事後評価の担い手であった業務評価部局の将来について見れば、詳細な独立評価としての事後評価の有用性は依然変わらないものの、評価業務における現業部門の役割が拡大し、特に個別プロジェクトについてはその責任が現業部門へと移行しつつある現状に照らして、業務評価部局のこの分野での重要性は相対的に低下せざるを得ない。その役割はプロジェクト管理サイクルの末尾において、貴重ながらも限られたものになってゆこう。他方、セクター及び国別業務の評価、特別評価等の領域では依然として独立評価の意義は大きいとみられ、これまで既に明らかであった業務評価部局における個別プロ

ジェクト離れの流れは更に進むこととなろう。業務評価部局の新たな役割の一つは、現在進みつつある途上国をも含めてのモニタリングとフィードバックシステムの強化、あるいは包括的な評価システムの構築に際して、これまでの技術的蓄積と組織内での独立的な立場を生かして有効な貢献を行ってゆくことであろう。

(参考文献)

- Asian Development Bank. 1992. *Guidelines for Preparation of Project Performance Audit Reports*
- Asian Development Bank. 1992. *Guidelines for Preparation of Technical Assistance Performance Audit Report*
- Asian Development Bank. 1993. *Guidelines for Preparation of Program Performance Audit Reports*
- OECD, DAC. 1996. *Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Co-operation*
- World Bank, Operations Evaluation Department. 1998. *Guidelines for Performance Audit Reports-A Compilation*
- Asian Development Bank. 1999. *Report of the President to the Board of Directors on 1998 Evaluation Activities and the Twenty-first Annual Review of Evaluation Reports*
- Australian Agency for International Development. 1998. *Review of the Evaluation Capacities of Multilateral Organizations*
- World Bank. Operations Evaluation Department. 1999. *1999 Annual Review of Development Effectiveness*
- World Bank, Operations Evaluation Department. *Methods for Judging Outcomes and Impacts. Lessons and Practices*, July 1997
- Asian Development Bank. 1999. *Country Assistance Program Evaluation in the Socialist Republic of Viet Nam*
- 赤塚雄三 1991「プロジェクトの事後評価に関する考察」会計検査研究第3号
- 赤塚雄三・猿渡耕二 1992「プロジェクトの事後評価システムに関する考察 - わが国のODA事後評価システムについて」会計検査研究第5号
- 山本重人 1995「我が国政府開発援助における [プロジェクト・アプローチ] による国別評価の実施に関する研究」会計検査研究第11号