

円借款事業の事後評価：農業プロジェクトを実例として

国際協力銀行 佐藤 活朗

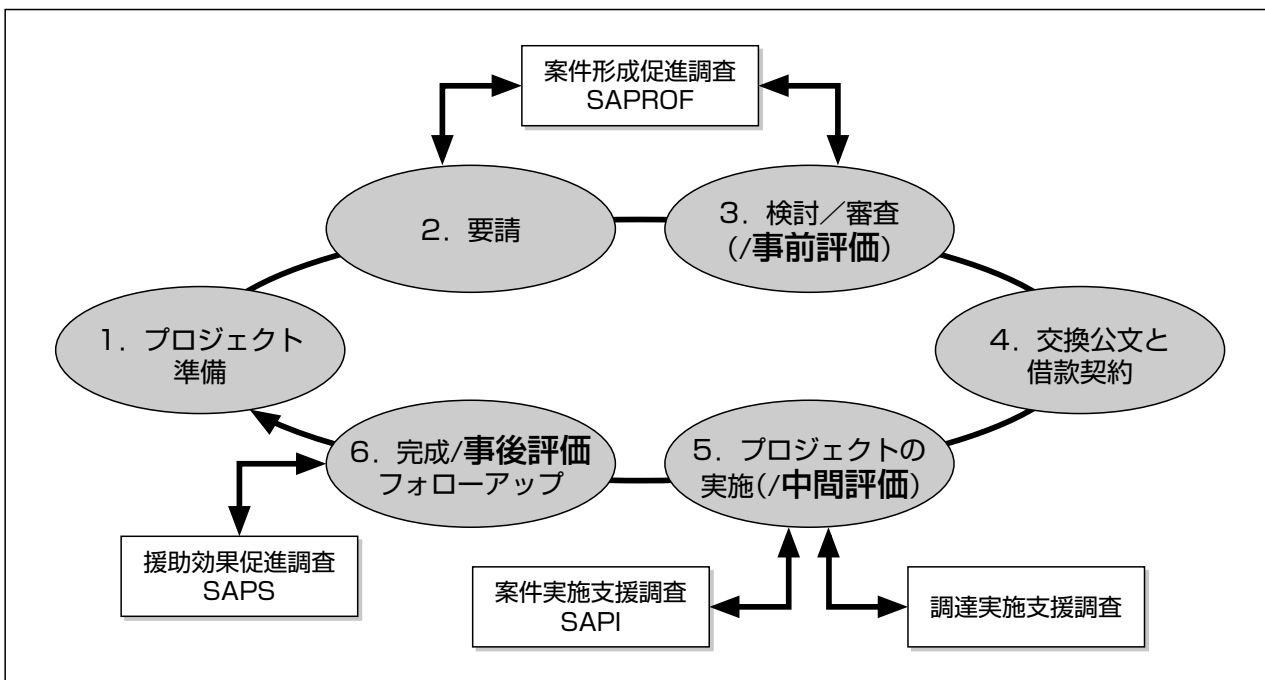
佐藤です。これから申し上げる内容は3点あります。第1は国際協力銀行（JBIC）で行っている円借款プロジェクトの事後評価とは、何のために、だれが、ということです。2点目は農業プロジェクトの事例と教訓についてご紹介します。最後に、私どもが行う評価の今後の方向性、何を実施していくかです。

最初に、「円借款プロジェクトの事後評価とは」です。旧海外経済協力基金は去年統合でJBICになったのですが、20年以上前からこういう事後評価を行っていました。したがって、相当な経験の蓄積はあったということです。昨日の講演でも取り上げられていましたが、目的の1つはやはり私どもの業務の品質の管理改善のためで、いい仕事をしていくためのメカニズムの1つということです。仕事の結果を確認したり、その教訓を新規の仕事に生かしたりすることは、きわめて当然なことです。もう1つは、アカウントビリティです。出発点は最初の方ですが、10年ぐらい前から特にアカウントビリティを強く意識するようになってきています。たとえば事後評価報告書は全面的に全文を公表しています。

自ら進んで行うこういう評価とは別に、会計検査院によって、国の機関としてのJBICの検査が会計検査法に基づいて行われています。案件のプロジェクトの現地における調査、これは我が国の主権が及ばないわけで、検査ではなくて調査ですが、そういったものも行われており、それはそれで機能しております。

円借款事業では、準備、要請、審査というプロジェクトサイクルの考え方があり、評価もこの中に位置づけています。このサイクルのもう1つの特徴は、詳細は述べませんが、途中でいろいろ軌道修正をしたり、問題が発生したら注射をしたり治療をしたりするいくつかのメカニズムを持っているということです。評価などをやっているうちに、どうもこういうことをやらなければいけないと気がついて、この20年ぐらいで徐々に整備されて今に至っており、これも事後評価の成果の1つであると思います。

図：円借款の手続きープロジェクトサイクルと評価業務の関係



次に評価として、何をするかということです。計画が固まり、事前の審査で相手国と合意した事業を相手が行うわけですが、この結果どうであったか確認するというのが基本です。円借款の事業は相手を実施するのであり、我々は資金的に支援してその結果を確認するのですが、相手側も一定の報告義務を持っています。JBICとしては、評価は完成後2年目ぐらいにやります。というのは、例えば農業などは特にそうですが、完成直後にやると運用状況にまだスタビリティがないので、ある程度安定したところでやるわけです。いいにしても悪いにしても、2年ぐらいたてば何とかそれなりに結果を見られるだろうということです。また、ここに書いてはありますが、7年目にもチェックを行っています。これは全部、100%の案件について行っています。我々は評価と呼んでいないのですが、評価が終わったあとで7年目に行って運用状況を調べ、そこで問題があれば対策を講じることにしています。項目としてはDACの6項目というものがありますが、これをほぼカバーしています。次にフィードバックですが、一般的にセミナーやワークショップなどいろいろやります。特に、評価の結果を通常の援助のオペレーションにフィードバックするという意味で、新規の事業について内部で報告したり相談する際に、類似案件の事後評価の経験、教訓で関連するものは何かということを書かなければいけないシステムになっています。私どもの事後評価室は評価の教訓がきちんと反映されるようにアドバイスします。

また、これは意外に重要だと思うのですが、現場で途上国のプロジェクトを担当している内部の若い職員に、事後評価を必ず経験させるということをやっています。自分のやっている仕事に配慮を欠いたら結果的にどういう問題が起こるか、プロジェクトのどういうところを見ればいいのか、そういうことを知る意味で大変役に立っていると思います。

昨年度は60件ぐらいの事業について評価を行いました。特に去年から実験として始めたのはテーマ別評価ということで、これは漫然とA案件、B案件というのではなく、ある一定のテーマを設定して、知見を有する第三者にお願いしてレポートをまとめてもらうのです。テーマとしては、例えば総合的な地域のインパクトとか、環境、貧困、住民移転といった非常に一般の関心の高い分野も取り上げています。住民移転では、いろいろご批判もあったフィリピンの「パタンガス・プロジェクト」をフィリピンの大学の先生にお願いして書いていただきました。

第三者評価というのは我々が内容を直させては意味がないので、基本的に第三者の名前で書いていただいて、我々はいわゆる修文をしないことにしています。当然見解が異なる場合があるわけですが、私どもの意見がある場合は、JBICとしてはこう考えると欄外に併記させていただくというやり方にしています。事後評価全体について毎年、年次の報告書を発行しています。今年度は9月に出しました。全文版はインターネットのホームページに出しています。今年度はまだ載っていないかもしれませんが。

次は今何をやっているかということです。いろいろやってきたのですが、やはり人も足りないし、評価だけにお金を割けないので、まだ全案件について事後評価はできていないのです。カバー率、つまり案件の全数のうちをどれぐらい事後評価したかというところ7割ぐらいです。あとは未評価ということですが、これはやはりまずいだろうということで、この1～2年で何とか全件をやろうということになっています。具体的にはやはり外部に委託するしかないという状況で、お金もかける必要があります。

評価手法の開発ですが、最近貧困など難しいテーマがいろいろ出てきて、こういうものについてはまだ分析の手法が確立されていません。手法については現場に当てはめてみて、こういうことをやったらどうだろうかと試行的に評価をやってみながら、だんだん確立していきたいと取り組んでいます。

円借款手続き全体で一貫したプロセスの確立については、昨日も牟田先生が言われていました。事前評価に関しては、従来から金融機関・援助機関としては審査をやっていますので、これを公表するように致します。今年から来年にかけて、どういうことでこの事業を取り上げるのかなどということが公表されるようになると思います。

中間段階では我々は援助機関としてももちろん管理をしているわけですが、途中で何もしていないわけではなくて、目的に向かってちゃんと進んでいるかチェックをしています。特に、長期にわたって継続する事業の場合は途中でいったん仕切り直しをするという意味で、いわゆる中間評価があり、これは強化していく必要があると思っています。事後評価については従来からやっています。

評価の基準として客観的なものがなければいけないということで、運用効果指標というのを制定し、案件毎に今年度から公表することになっています。この指標とは、今日も話題になっていましたが、例えば教育であれば就学率であるとか論文の数といったように、部門別に大体こういう指標を取りなさいと申し合わせたものです。それを案件毎の事情に応じて相手と事前に合意します。例えばある指標を出発点においては50のものを100にするプロジェクトですと、そのための手段がこうですというように、きわめて客観的にやろうということです。

続いて大きな2番目、農業プロジェクトです。円借款で支援している農業プロジェクトにはどういうものがあるのかというのはなかなか解りにくいかもしれません。いわゆる農業基盤の整備が伝統的にありますが、それ以外にもだんだん複雑化、多様化してきています。特に最近増えているのが農村生活基盤の整備で、農村電化、農村道路、マイクロクレジットなどで、フィリピンなどでは農地改革の支援などもやっています。あるいはこういうものを総合的に混ぜたようなものもあります。マイクロクレジットでは、バングラデシュのグラミンバンクにも円借款が入っています。

事後評価の主な項目は、標準的なものはこんな感じです(資料40ページ)。直接的な投入と効果いわゆるインプットとアウトプットを確かめるとともに、もう少し間接的なインパクト、アウトカムというものも確認するように務めています。それから持続性を大変我々は重視しています。援助が終わって完成したあとにサステイナブルに幸せに暮らしていただくということで、持続性、自律発展性がなければいけない。そのために維持管理の問題が大変重要だということで、こういった項目が大体標準です。

教訓に関して、かんがいプロジェクトについて調べてみました。一番多いのは組織体制に関するもので、受益農民が形成する水管理組合など組織の問題です。教訓には、いい、悪い両方があり、これらをうまくやったからうまくいったという教訓もあれば、配慮が足りなかったからできなかったというものもあります。あとは技術の適用です。これはデザインが十分でなかった、調査が不十分だったということです。あとは、援助する方に向けられたものです。もう少しやり方を工夫すべきだというような点があげられます。改善するためにはやはり計画段階から配慮していかなければいけないだろうと思います。それから、途中で思わぬことが起こったりするので、その場合は柔軟に見直す、あるいはいろいろな対策・手段があるわけなので、対策を講じるということが必要だと思っています。

今後の課題ですが、最近は貧困の解消などへのアプローチが非常に強まっています。農産物の直接の増産、アウトプットだけを見るのでは不十分で、アウトカム、貧困へのインパクトを見ていかなければいけないということで、課題がより難しくなっていると思います。詳細は述べませんが、70年代の終わりぐらいまではやっていた総合農村開発がありますが、あれは相当失敗したと思うのです。ああいうことの教訓を十分に生かしたうえで、サステイナブルな結果を出していかなければいけないと思います。

詳細は省略しますが、事例としてインドネシアのランケメかんがいプロジェクトです。これはどちらかというとコンベンショナルな農業基盤整備プロジェクトです。大体これはうまくいったということがわかったのですが、直接的な効果はもちろん収量の増加、生産力で、これは実現されました。それ以外のこの事業の社会経済インパクトとしては、農家経営の多様化であるとか、新たに水利組合の組織化が進んだとかいろいろあります。こういったところを我々は重視しています。

こういった教訓があったということですが、計画の段階、実施の段階、完成後とそれぞれについて配慮すべきことです。詳細は省きます。

最後に結論ですが、すでに申し上げている内容と重なりますが、手法の開発が相当大きなテーマだと我々は思っています。特に貧困削減というテーマでは、正直いって総論はみんな結構なのですが、具体的にどうやるかというのはあまり前例がないような気がしています。援助をやることで、その国のマクロ的な経済にどういう効果があったかとか、環境への影響とか、依然としてまだ具体的な手法が確立されてはいません。それをどうやるかということについては、やはりナレッジを集めるということです。自分ですべてをやるうとは思っていません。そもそもできないし、やり方としておかしいことなので、知見を有する各界の専門家やNGOなどとの連携も促進すべきでしょう。政府機関同士や研究機関等との連携を深めて行く必要もあります。アカウンタビリティにこたえる意味で公開度はさらに高めなければいけないでしょう。フィードバックメカニズムも重要ですが、先程申し上げた一貫性のある評価ということが鍵になると思います。以上です。どうもありがとうございました。