

事業評価の改善に向けて

事業評価では事業の効果を適切に把握し、今後の事業をより良いものへと改善していくという開発効果向上に貢献する視点が求められます。本章では、こうした観点から行ってきた事業評価の改善の取り組みを紹介します。

● はじめに

JICA はこれまで、開発効果の実現及びその持続に向け、「PDCA サイクルの一層の強化」、「事業の質の向上」に取り組んできました。

事業評価は、「開発効果実現」の達成度合いを適切に検証（評価）し、評価を通じて得られた教訓・提言を事業へ確

実に反映していく上で、重要な位置づけを占めています。

本章では、効果的な事業の実施に向け、2013 年度 JICA が実施してきた事業評価の取り組みについて紹介していきます。

本年度の事業評価の取り組み

2013 年度も事業評価外部有識者委員会（P. 11 参照）からの助言等も踏まえ、新たな評価手法への対応、評価結果の活用促進、関係者の評価能力向上支援に取り組んできました。また、今年度も詳細型事業評価全体を俯瞰した横断分析を行い、協力完了後の運営・維持管理と事業の継続を確実にする要因について分析し、個別の事例から得られる示唆をまとめました（P. 14 ～ 15 参照）。

○ 新たな評価手法への取り組み

新たな評価手法への取り組みとして、コロンビア国において JICA が実施してきた「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」（P. 48 ～ 49 参照）の終了時評価を試行的に実施しました。これにより、コロンビア国における紛争の被害者・共生和解の進展に直接・間接の貢献があることが確認されました。一方で、個別案件から協力プログラムの目標達成に至るシナリオの論理性、相手国機関、ドナーとの情報共有、評価可能性の観点からの課題があることもわかりました。JICA の協力プログラムの評価については、P. 7 をご参照ください。

また、JICA ではエビデンスに基づく事業実施を強化するために、評価部が中心となって 2011 年度よりインパクト評価（P. 7 参照）の理解促進、及びインパクト評価の発注・実施監理を行うことのできる内部人材（評価実施監理者）の育成を目的とした研修プログラムを実施し、これまでにのべ 200 名以上が受講しました。今後、インパクト評価による事業効果の検証を一層推進し、説明責任を果たしていくとともに、援助手法の更なる改善を目指します。

○ 評価結果の活用促進

これまで、40 年以上にわたる途上国の現場における多様な事業実績を通じて蓄積された JICA ならではのナレッジ

の一つである「教訓」を活用し、途上国の複雑かつ困難な開発課題に対する解決策を提示し、より適切な支援を提供するための体制強化を行うことが重要であるとの認識の下、2013 年度はテーマ別評価「プロジェクトの PDCA サイクルにおける教訓活用マネジメントの強化策の検討」（P. 44 ～ 45 参照）を行いました。本テーマ別評価の結果として、教訓のナレッジ化（実用化）及び PDCA サイクルにおける実用化された教訓の活用プロセスの導入・整備について改善提案をしています。

教訓を始めとする評価結果の活用の具体的な事例は、コラム 1「計画段階における評価結果の活用事例」をご参照下さい。

また、昨年度の無償資金協力を引き続き、今年度は技術協力プロジェクトにおいて、開発課題別に標準的指標例と代表的教訓を整理しました。これまでに基礎教育、災害対策（防災）、農業開発・農村開発、中小企業振興、貿易・投資促進及び水資源の 6 分野で整備を行いました。これらを整備することで特に案件形成、事前評価段階における指標設定や類似案件の教訓参照時の実務的な参照資料として活用されることが期待されます。

○ 他の開発援助機関とのネットワーク強化

世界的な成果重視の潮流を背景に、世界銀行をはじめとする国際機関や二国間援助機関においても多くの事業評価が実施されています。JICA では、それらの援助関係機関の評価部門と情報交換を実施し、民間セクター支援の評価手法、協力プログラムの評価手法、妥当性等の定性分析など、JICA のみでは開発が難しい評価手法などについても、これらの機関からの情報を有用に活用できるものと考えます。今年度は、世界銀行独立評価局（IEG）、国連開発計画

(UNDP) 評価部、米州開発銀行 (IDB) 評価局、韓国国際協力団 (KOICA)、韓国輸出入銀行・対外経済協力基金 (EDCF)、経済協力開発機構／開発援助委員会 (OECD-

DAC) 評価ネットワーク、アジア開発銀行 (ADB) などの機関と意見交換を行いました。

コラム1 計画段階における評価結果の活用事例

● スリランカ国浚渫船建造計画 (無償資金協力)

過去の浚渫船整備事業「モザンビーク国ベイラ港浚渫能力増強計画」(評価年度2010年)の評価では、当初想定される堆積土砂に対し、浚渫船のスペックが必ずしも十分でなかったことや、先方政府の維持管理体制が不十分であったことにより、適切な航路・泊地の維持管理が行われなかったことが指摘された。浚渫船の仕様の決定に際しては、堆砂状況を十分に調査の上行うとともに、協力により整備された浚渫船が十分に活用されるように運営維持管理にかかる予算措置を行うなど、先方政府関係機関への働きかけが重要との教訓を得ている。

本事業では、これら教訓を生かし、浚渫船の運営維持管理にかかる予算配布と適切な人員配置を合意文書に記載し、先方政府による着実な実施を担保した。また現地調査においては、必要な浚渫量を浚渫船の形式別に把握し、本事業で整備する浚渫船における浚渫能力に応じたグラブ、ホッパーの仕様を決定するとともに、漁港の推進や航行可能な横幅を十分に踏まえて船体規模も決定した。

● モルドバ共和国医療サービス改善事業 (円借款)

保健施設分野の類似案件「タイ王国地方保健施設整備事業」(評価年度2005年)の事後評価結果から、①医療器材の選定に際しては、その必要性・妥当性と、病院側の運用管理能力を十分に見極める、②多数の対象への器材供与を行う事業では、供与先のマネジメント能力(器材の整理整頓、維持管理、使用記録、器材選定のシステム等の管理能力)が一様でない点に留意すべき、またマネジメント能力が高いと判断される病院であれば医療器材の仕様選定段階より深く関与させることが望ましい、との教訓が得られている。

本事業では、各対象病院利用者の疾病傾向、医療従事者の技能及び配置と人材育成計画、維持管理体制及び保

守委託サービス契約状況などを勘案して、機材リストを作成した。また、本事業の対象医療施設の機材維持管理も含めた運営能力は、全体的に一定以上の高いレベルであることが確認されたため、本事業にて調達予定の機材については、その仕様選定については、各病院、施設関係者から関与させるべく十分にヒアリングを行い、詳細仕様の確定を行うこととした。

● コートジボアール共和国 大アビジャン圏社会的統合促進のためのコミュニティ緊急支援プロジェクト (技術協力プロジェクト)

紛争影響地域で地域社会を再構築していくためには、住民の融和、関係の強化を促進することが必要であることから、「ボスニア・ヘルツェゴビナ国スプレニツァ地域における信頼醸成のための農業・農村開発プロジェクト」(評価年度2011年)では、プロジェクトで実施している各事業について、原則として両民族で構成することを要件とした組織を主な実施主体とした結果、対立関係にある住民が一つの作業に従事することで住民融和が促進されるという住民間の信頼醸成に貢献した。

紛争コミュニケーションを対象とする本事業では、労働集約工法(Labor Based Technology LBT:人力を主体とし、土嚢や石積み、蛇籠など比較的容易な技術と簡便な機材を活用した小規模インフラ整備工法)を用いてパイロット事業を実施する。地域社会を再構築していくためには、住民の融和・関係の強化を促進することが必要であるとの教訓に基づき、より多くの住民が参加従事できる工法を採用した。対立関係にある住民が一緒に自分たちが使う社会インフラを作り、生活環境をよりよくしていく作業を通じてコミュニケーションが促進され、また社会インフラ整備という体験を共有することにより、共同意識や総合信頼感を醸成し住民の融和・関係強化の促進が期待される。

○評価能力向上支援

「評価能力」という言葉が表している領域は多岐にわたり、実際に評価を実施する評価実施者としての能力だけでなく、評価結果を読み取り、活用する能力など様々な能力を「評価能力」と言うことができます。評価能力の向上は JICA 関係者がより質の高い事業を実施するために必要な取り組みだと言えます。JICA では「事業評価概要」、「明確な目標と適切な指標」、「インパクト評価の概要」の研修を実施し、

JICA 内部人材の能力向上に取り組んでいます。

また、インパクト評価については外部向けの能力強化研修も実施し、コンサルタントをはじめとする外部人材育成にも取り組みました。

さらに、内部の評価能力向上支援に加えて、研修を通じた開発途上国の評価能力の向上にも取り組んでいます。詳しくは、コラム 2「開発途上国の評価能力向上」をご参照下さい。

コラム 2 開発途上国の評価能力向上

● ODA プロジェクト評価セミナー

JICA では、開発途上国の援助窓口機関や実施機関で開発事業を担当する職員を対象とする「ODA プロジェクト評価セミナー」を実施してきました。本セミナーは、JICA 事業評価、特に事後評価に関する講義やワークショップ、日本国内のインフラ事業等の視察などを通じて、途上国の評価・モニタリング能力の向上を達成することを目標としています。

開発途上国の事業実施機関や監督機関の評価能力向上は、開発事業における途上国側のオーナーシップが高まることにより、JICA が支援する開発事業のより効果的・効率的な実施につながります。さらに途上国の評価能力向上は JICA 以外の援助機関が実施する事業への波及効果を期待することもできます。

JICA は、2001 年より旧 JICA と旧 JBIC 合同で「円借款プロジェクト評価セミナー」を実施してきました。2011 年度からは円借款に加え新たに技術協力も対象にした「ODA 評価セミナー」として研修を実施してきました。

今回で 11 回目になる 2013 年度の「ODA 評価セミナー」は 11 月 25 日から 12 月 6 日の日程で実施され、17 カ国、18 名が参加しました。研修員はいずれも ODA に携わる省庁、機関からの参加者であり、各国の現状を踏まえた、よりの確な事業評価・モニタリングを行うための具体的かつ専門的な議論が交わされました。本研修では、講義形式の研修だけでなく、研修員が主体となって課題に取り組むワークショップや日本国内のインフラ事業を対象とした現地視察がおこなわれました。座学とワークショップ、現地視察を組み合わせた研修方法に対し、参加

した研修員からは「講義と現地視察との内容がリンクしていて、研修内容の理解が深まった。」「ワークショップによって、学んだ知識が定着しているか確認することができた。」などの声が寄せられました。

研修員は帰国後、セミナーを通じて得た知識を自国で活用することだけでなく、所属する組織内に広げていくことが期待されており、研修終了半年後に帰国後の活動を JICA へ報告しています。

研修員からは、本研修で得た知識を利用して実施中の案件にモニタリングを導入したインドネシアの事例や、ワークショップを実施し所属機関への情報共有をしたメキシコ、ソロモン諸島などの事例、研修参加者が主体的にプロジェクトの評価実施を実現させたエジプトの事例など、研修参加者の活躍が報告されています。

また、研修員の所属機関において JICA がプロジェクトを実施している場合も多く、本研修が JICA の実施しているプロジェクトとの相乗効果を上げることも期待されています。本年度研修に参加した研修員の一人は、「本研修で得た知識を活用してプロジェクトに貢献し、JICA との協力を深めていきたい。」と語っていました。

このような途上国の評価能力向上に対する JICA の取り組みは OECD-DAC 評価ネットワークの 30 年記念冊子でも紹介されています。なお、本研修は今年度をもって終了になりますが、研修に参加した関係者のネットワーク構築を含め、研修参加者を通じた途上国の評価能力向上への支援の在り方について検討していきたいと思えます。

事業評価外部有識者委員会

JICAは、協力案件等の評価に関する助言を受け、評価の質の向上、フィードバックの強化、評価のアカウンタビリティの確保等を図ることを目的として、事業評価外部有識者委員会を2010年7月に設置しました。

本委員会は、浅沼信爾一橋大学国際・公共政策大学院客員教授を委員長として、国際機関、学識経験者、NGO、マスコミ、民間団体等、各界から国際協力に知見のある方々や評価についての専門性を有する方々にご就任いただいています。

2013年8月、2014年1月に開催された第7回、第8回会合において、委員の方々よりいただいた助言・提言の概略を以下に紹介します*1。幅広くいただいた助言等をもとに、今後はさらに議論を深め、事業評価の改善に生かしていきます。

委員一覧

(2014年1月現在)

委員長	
浅沼 信爾	一橋大学国際・公共政策大学院 客員教授
委員長代理	
朽木 昭文	日本大学生物資源科学部 教授
委員(五十音順)	
澤田 康幸	東京大学大学院経済学研究科 教授
高梨 寿	一般社団法人 海外コンサルティング企業協会 専務理事
中田 豊一	NPO 法人ソムニード 代表理事 / 参加型開発研究所 主宰
野坂 雅一	読売新聞東京本社 論説副委員長
平林 国彦	国連児童基金 (UNICEF) 東京事務所代表
本間 佳子	弁護士 (本間佳子法律事務所) / 創価大学法科大学院 教授
山谷 清志	同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授
横尾 賢一郎	一般社団法人 日本経済団体連合会 国際協力本部長

● 第7回会合から

(1) PDCA サイクルにおける教訓活用マネジメントの強化策について

- 実務で活用できる教訓を抽出するためには多くの労力を割くことになろう。日常的な業務の中で得られる教訓をフィードバックし、プロセスを見直して次に引き継ぐ作業こそが重要である。
- 教訓は相手国や他者に期待するような内容ではなく、JICAの裁量の範囲で対応できる内容にするべきである。
- 抽出された教訓を活用するのは誰なのかということ、PDCAサイクルのマネジメントとして取り入れていくことは有効である。
- 新規に案件を形成する際に、過去の教訓から学んだということが記録として残るような仕組みを持つべきである。

● 第8回会合から

第8回会合では、前回で議論いただいた議題について、その後の進捗等を説明の上、委員の皆様にご改めてご議論いただいた。

(1) 「新 JICA 事業評価ガイドラインの改訂」修正案について

- 第7回会合で議論した内容に比べ、目的や基本原則が簡潔に記載されており、より分かりやすくなった。国内だけではなく国際的にも示すものであれば、簡潔であるほうがよりメッセージが伝わる。
- ガイドラインとしての原則、基本方針として簡単に記載されている事項の裏には、現実に対応しなければならない多数の事象が存在することを認識するべきである。
- 定量的な評価に偏らないといった点は重要であり、強調すべきである。定量的な評価を行うために非効率になってはいないか。定性的な判断が有用な場合はそれを使うべきである。
- アウトプットからアウトカム、インパクトへのつながりについては、ガイドラインに記載されているほど容易ではなく、現実には一つのサブセクターで協力を実施する際、まずは戦略を策定し、続いて政策、制度を策定し、優先度を付けてプロジェクトを開始することになる。これらを全てセットで考える必要がある。

(2) 「新 JICA 事業評価ガイドライン」の改訂について

- 計画時、実施中、完了後等異なる場面で事業評価があるということを書かれているが、各段階においてどのような考え方で評価を実施するのかを記載するべきである。
- 評価を行うことによる期待は、開発効果をより大きくすることである。開発効果とは何か、どのようなものを目指すのかという根源的なところについても本ガイドライン内で何らか言及するのが望ましい。
- 事業評価の目的として「アカウンタビリティ」と「事業改善」を挙げているが、最も重要なのは提言・教訓、いわゆる事例を共有していくことではないか。「アカウンタビリティ」、「事業改善」、「提言・教訓」、加えて外部に対する「レポート」、これらの4つが事業評価の目的であり、それが柱であると述べた方が分かりやすい。

(2) PDCA サイクルにおける教訓活用マネジメントの強化策の進捗について

- 評価は JICA の人材育成においても必要であると考えている。成功もしくは失敗事例を記録に残し、次につなげることが必要である。
- 本取り組みをきっかけとして職員が専門性を磨いていくべきである。一方、あくまで「きっかけ」であり、なるべくコストを抑えて実施すべきである。なお、このプロセスを全てに当てはめるのでは効率的ではない。課題がありそうなサブセクターに絞る等の戦略を考えるべきである。
- PDCA という以上、アクションにつなげる必要があり、JICA に何ができるかを見つけていく作業が重要だと考える。民間も PDCA を実施し、物事の因果関係を分析しているが、内部に問題がなく外部にあるとした時点でアクションにつながらなくなってしまう。JICA 自身が、いかに変わるべきかといった認識が必要である。

*1 議事録等の詳細については、JICA ウェブサイトの「事業評価→事業評価外部有識者委員会」に掲載しています。