

テーマ別評価
「JICA 協カプログラムの評価可能性向上
に向けた分析」
最終報告書

平成 27 年 1 月
(2015 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

一般財団法人 国際開発機構

評価
JR
14-52

序 文

限られたリソースで最大限の事業効果を上げるためには、戦略的で効果的な事業形成を行う必要があります。JICAはこれまで、個別プロジェクトの枠組みを超えて連携と相乗効果の創出に重点を置いた「プログラム・アプローチ」を推進し、協力対象国の特定セクターに関するプロジェクトを「JICA 協力プログラム」（以下、「協力プログラム」）の枠組みで運営・管理する取り組みを行ってきました。また、援助対象国において実施した協力プログラムの成果を「貢献度」という考え方をを用いて間接的に評価する評価手法を用い、計11件の協力プログラム評価を実施してきました。

今後協力プログラムの戦略性を更に高め、その開発効果をより客観的に評価しつつ事業の改善や対外発信を行っていくためには、協力プログラムの目標やシナリオの設定を含む計画・デザインの改善がますます重要となります。また、協力プログラム単位でより高次のアウトカムについての評価を行うための枠組みも必要となります。

本テーマ別評価では、協力プログラムの「評価可能性」(evaluability)に着目し、協力プログラム形成時にその計画が満たすべき「要件」(評価可能性の確保に必要な要件)を明確化するとともに、プログラム単位でモニタリング評価を行うための枠組みを示すことを目的に実施しました。

本調査では、まず他ドナー・国際機関におけるプログラム評価の取り組み及びJICAが過去に作成した協力プログラムの計画書や過去に実施した協力プログラム評価の結果を横断的に分析し、その結果に基づいて協力プログラムの「評価可能性要件」(案)を作成した後、その実効性や改善点を確認すべく机上レビューと現地調査を実施し、最後に成果品として①協力プログラムが満たすべき「評価可能性要件 (案) (協力プログラム計画時、実施時及び評価時に確認すべき要件リスト)」、②協力プログラムの評価を行う際の「評価項目/設問 (案)」、③協力プログラムの形成・評価に必要な「ツール/様式 (案)」を提示するとともに協力プログラムの評価のあり方について提言を行いました。これらの成果については、今後JICA内の主要なガイドラインに反映を行うとともに、事業部及び評価部による日常業務における活用と、これを通じた事業の質の向上に貢献することをめざしています。

最後に、本調査に御協力と御支援を頂いた関係者の皆様に対し、心より感謝を申し上げます。

2015年1月

独立行政法人国際協力機構

評価部長 村岡 敬一

目次

目次	i
別添リスト	iii
略語表	iv
要約	vi
第1章 本調査の概要	1
1.1 調査の背景・目的	1
1.1.1 調査の背景	1
1.1.2 調査の目的	1
1.2 調査方針	2
1.3 調査のフローとスケジュール	3
1.3.1 調査のフロー	3
1.3.2 作業スケジュール	3
1.4 調査の留意点	5
1.5 調査の実施体制	5
1.5.1 コンサルタントチームの構成	5
1.5.2 JICA 検討会の体制	6
1.5.3 検討会の開催	6
第2章 文献調査の結果	8
2.1 他ドナー・国際機関における評価可能性向上のための要件及び評価の枠組みのレビュー結果	8
2.1.1 調査の対象及び方法	8
2.1.2 調査結果	9
2.1.3 評価可能性を向上させるための取り組み	29
2.1.4 国際機関・他ドナーのプログラムに関する考察	34
2.2 JICA 協カプログラムの評価可能性向上のための要件及び評価の枠組みのレビュー結果	36
2.2.1 JICA 協カプログラムの定義	36
2.2.2 協カプログラム計画書のレビュー結果	38
2.2.3 過去に実施された協カプログラムの評価のレビュー結果	51
2.3 協カプログラムの評価可能性向上のための要件、評価項目/設問、ツール/様式案 (Ver. 1)	61
2.3.1 評価可能性向上のための要件案 (Ver. 1)	61
2.3.2 評価項目/設問案 (Ver. 1)	68
2.3.3 ツール/様式案 (Ver. 1)	73
第3章 成果案 (Ver. 1) の机上トライアル	78
3.1 机上トライアルの方法	78
3.1.1 机上トライアルの目的	78
3.1.2 机上トライアルの対象	78
3.1.3 机上トライアルの方法	78
3.2 机上トライアルの結果	81
3.2.1 机上トライアルの結果	81

3.2.2	机上トライアル結果の成果案（Ver. 2）への示唆	90
3.3	協力プログラムの評価可能性向上のための要件、評価項目/設問、ツール/様式案（Ver. 2）	97
3.3.1	評価可能性向上のための要件案（Ver. 2）	97
3.3.2	評価項目/設問案（Ver. 2）	102
3.3.3	ツール/様式案（Ver. 2）	104
第4章	成果案（Ver. 2）の実地トライアル.....	108
4.1	実地トライアルの目的と対象.....	108
4.1.1	実地トライアルの目的	108
4.1.2	実地トライアルの対象	108
4.2	実地トライアルの実施方法.....	109
4.2.1	実地トライアルの手順	109
4.2.2	現地調査の日程と実施メンバー	110
4.3	実地トライアルの結果.....	110
4.3.1	対象協力プログラムの概要	110
4.3.2	対象協力プログラムの評価	111
4.3.3	実地トライアル結果から最終版（Ver. 3）への示唆.....	114
第5章	まとめと提言	119
5.1	JICA 協力プログラムの「評価可能性の高さ」に基づくタイプ分類に応じたモニタリング・評価の実施.....	119
5.1.1	JICA 協力プログラムの分類.....	119
5.1.2	JICA 協力プログラムのタイプ分類に応じたモニタリング・評価案.....	123
5.2	評価可能性向上のための要件、評価項目/設問、ツール/様式の提案.....	124
5.2.1	評価可能性向上のための要件案（Ver.3）	124
5.2.2	モニタリング・評価項目案（Ver.3）	128
5.2.3	協力プログラムの策定・評価に使用するツール/様式案（Ver.3）	130
5.3	本調査結果活用のための提言	134

別添リスト

1.	他ドナー・国際機関の様式例	1
2.	評価可能性向上のための要件及び評価の枠組みに関するレビューで対象とした JICA 協力プログラム	8
3.	評価可能性向上のための要件及び評価の枠組みに関するレビューで対象とした JICA 協力プログラムの評価	9
4.	机上トライアルの対象協力プログラム	10
5.	プログラム評価グリッド案 (Ver. 1) を用いた協力プログラムの評価の計画と結果の 取りまとめ	13
6.	評価可能性向上のための要件リスト案 (Ver. 1) の机上トライアル結果	40
7.	構成案件概要表案の例	43
8.	現地調査の日程及び面談者リスト	45
9.	現地調査質問票	47
10.	評価可能性向上のための要件リスト案 (Ver.2) の実地トライアル結果	53
11.	評価項目/設問案 (Ver.2) の実地トライアル結果	59
12.	ツール/様式案 (Ver. 2) の実地トライアル結果	65
13.	タンザニア国「コメ生産能力強化プログラム」の評価結果	82
14.	他ドナー・国際機関のプログラム評価に関する補足情報収集結果	98
15.	協力プログラムのモニタリング・評価リファレンス (案)	101
16.	国内ヒアリングリスト	120
17.	参考文献・収集資料リスト	121

略語表

略語	正式名称	日本語訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AGRA	Alliance for a Green Revolution in Africa	アフリカ緑の革命のための同盟
ASDP	Agricultural Sector Development Programme	農業セクター開発プログラム
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy	農業セクター開発戦略
ATC	Arusha Technical College	アルーシャ工科大学
BRN	Big Results Now	ビッグ・リザルツ・ナウ
CARD	Coalition for African Rice Development	アフリカ稲作振興のための共同体
CDCS	Country Development Cooperation Strategy	国別開発協力戦略
CLR	Completion and Learning Review	完了・教訓レビュー
CMDGs	Cambodia Millennium Development Goals	カンボジアミレニアム開発目標
CPF	Country Partnership Framework	国別パートナーシップ枠組み
CPD	Country Program Document	国別プログラム文書
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DADP	District Agricultural Development Plan	県農業開発計画
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DIDF	District Irrigation Development Fund	県灌漑基金
DO	Development Objective	開発目標
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	欧州復興開発銀行
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国際連合食糧農業機関
FtF	Feed the Future	フィード・ザ・フューチャー
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
ICR	Implementation Completion Report	事業完了報告書
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
IEG	Independent Evaluation Group	独立評価グループ
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
ISR	Implementation Status and Results Report	実施状況・成果報告
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KATC	Kilimanjaro Agricultural Training Centre	キリマンジャロ農業研修センター
KATRIN	Kilombero Agricultural Training and Research Institute	キロンベロ農業研修研究所
MAF	MDGs Acceleration Framework	MDGs 加速枠組み
MATI	Ministry of Agriculture Training Institute	農業研修所
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標

MDGR	MDGs Report	MDGs 報告書
MPA	Metropolitan Priority Area	ジャカルタ首都圏投資促進特別地域
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NIDF	National Irrigation Development Fund	国家灌漑基金
NPRS	National Poverty Reduction Strategy	国家貧困削減戦略
NRDS	National Rice Development Strategy	国別稲作開発戦略
NSDP	National Strategic Development Plan	国家戦略開発計画
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OP	Operational Plan	業務計画
PAD	Project Appraisal Document	プロジェクト審査文書
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PHRD	Policy and Human Resource Development	開発政策・人材育成（基金）
PLR	Performance and Learning Review	実績・教訓レビュー
PMM	Planning Matrix for Monitoring	モニタリング計画マトリックス
PNA	Peace Building Needs and Impact Assessment	平和構築アセスメント
PPAR	Project Performance Assessment Report	プロジェクト実績評価報告書
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
SEDP	Socio-Economic Development Plan	社会経済開発計画
SAGCOT	Southern Agricultural Growth Corridor in Tanzania	タンザニア南部農業成長回廊プログラム
SCD	Systematic Country Diagnostic	系統的国別診断
SWAp	Sector-Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	国連開発援助枠組み
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	国連女性開発基金
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WaSH	Water, Sanitation and Hygiene	水と衛生

要約

本業務は、JICA 協力プログラムの評価可能性を高める観点から、協力プログラム形成時にその計画が満たすべき要件（評価可能性向上のための要件）を明確化することを目的としている。作業は以下のステップに沿って実施した。

- (1) 他ドナー・国際機関のプログラム評価枠組みをレビューする。
- (2) JICA 協力プログラム 26 件の計画書を協力プログラムの形成と評価可能性等の観点からレビューする。
- (3) JICA 協力プログラム評価報告書を (2) と同様の観点からレビューする。
- (4) 以上のレビュー結果を参照し、本業務の最終成果となる、①評価可能性向上のための要件リスト、②協力プログラム評価の評価項目/設問例、③協力プログラムの形成・評価に必要なツール/様式の 3 つの案を作成する。
- (5) これらを上記 26 件のうち 5 件の協力プログラムに適用して有用性や使い勝手を検証する。
- (6) 改訂した要件リスト、評価項目/設問例、ツール/様式の案をさらに 1 件の協力プログラムにおいて現地調査を含め適用し、有用性や使い勝手を検証する。
- (7) 上記を受けて最終案を完成させ、JICA 協力プログラムの評価可能性を高めるための提言を取りまとめる。

本報告書は上記の結果を途中のプロセスの結果を含めて取りまとめたものである。以下その概要を述べる。

(1) 他ドナー・国際機関のプログラム評価枠組みのレビュー結果（第 2 章 2.1）

JICA の協力プログラムは、特定の開発課題の解決をめざした複数の案件で構成される戦略枠組みであるが、予算措置は案件別に行なわれ、協力プログラムとしての管理は緩やかである。これと同様の形態を持つプログラムは他ドナー・国際機関では見当たらないため、対象国に対する開発戦略や複数のコンポーネントの実施をまとめた事業計画をプログラムと位置づけ、主として世界銀行、国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）、英国国際開発省（Department for International Development : DFID）、米国国際開発庁（United States Agency for International Development : USAID）のプログラム評価を対象に分析した。

まずプログラムの形成の際にチェックしているポイント（要件）は、相手国の開発政策との整合性、援助国の援助政策との整合性等であり、各機関に共通している。これらを含めた計画概要を世界銀行、UNDP、USAID はリザルツ・フレームワークにまとめている。

次に、プログラムの運営管理に関してみると、上記 4 機関はいずれも、プログラムの形成段階から、モニタリングの実施者、頻度、方法、対象とするデータ等の具体的なモニタリング計画を策定し、定期的に見直す仕組みが構築されている。計画時にモニタリング計画の大枠を定め、これを実施段階で活用することは、評価可能性を高める要件として重要である。さらに、少なくとも年に 1 回の頻度でプログラムの進捗や指標の達成度を見直し、

その結果を翌年度以降の計画に反映させ、かつ変更履歴を記録として残している。この点は、評価の段階になって、実施途中の計画の変更とその理由、協力プログラムの進捗・達成度を理解するうえでも重要であり、評価可能性向上のための要件の一つでもある。さらに、UNDP や DFID のように対象国の政府関係者をモニタリング体制に含めている点は、オーナーシップの観点からも、また評価の段階で、指標に関するデータなど評価に必要な情報を確保するうえでも重要である。

プログラムの評価に関しても、上記 4 機関では、プログラム策定時に評価の計画をある程度定めている。これによりプログラムのロジックが明確になる上に、パフォーマンス指標と収集すべきデータが明確になっている。

米州開発銀行（Inter-American Development Bank : IDB）や国際労働機関（International Labour Organization : ILO）のように、計画時に評価可能性評価を実施して、プログラム・デザインや評価可能性の向上を図っている機関もある。ただし評価可能性向上の取り組みは、その目的や期待される効果と、手間やコストとのバランスを考慮することが重要である。計画時に評価可能性評価を行うことによって、プログラム・デザインの向上が見込めたとしても、その後、刻々と変わる現場の状況に対する運営管理が継続的に行なわれなければ、効果はたちまち減衰してしまう。評価可能性向上のためには、プログラム開始後、シナリオまで含めた見直しを可能とする運営管理の仕組みが求められる。

(2) JICA の協力プログラム計画書のレビュー結果（第 2 章 2.2.2）

2008 年から 2012 年にかけて策定された JICA 協力プログラム計画書 26 件を対象に文献レビューを行った結果、形成時における協力プログラムの予定年数は平均 6.5 年で、最短 4 年、最長 11 年であった。また、26 件中、予算額の記載のない協力プログラム（4 件）及び予算額に幅を持たせた協力プログラム（1 件）を除く 21 件の予算規模は平均 191.4 億円であり、最小 7.2 億円、最大 2,124.9 億円となっている。

これらの協力プログラムのデザインに関しては、さまざまな課題が認められた。それらは、「プログラム目標が曖昧で設定レベルが高すぎる」「プログラム目標と成果に因果関係がない」「指標の設定が不適切である」「対象地域と目標の内容に乖離がある」などである。プログラム目標や成果の定義と位置づけが必ずしも明確でないことが、これらの課題の要因の一つとなっていると考えられる。

また、構成案件数については、4 件から 31 件と協力プログラムにより大きな幅が見られる。案件数による顕著な相違とまでは言えないものの、構成案件が 10 件以下の協力プログラムでは上記のようなプログラム・デザインに関する問題が比較的少ない。例えば「プログラム目標と成果に因果関係がない」は構成案件が 10 件以下の協力プログラムでは 10 件中 1 件（10.0%）であったのに対し、11 件から 20 件のグループでは 13 件中 6 件（46.2%）、21 件から 30 件のグループでは 3 件中 2 件（66.7%）を占めている。分析対象数は少ないものの、案件数が多くなると構成案件の効果と協力プログラム目標の道筋を的確にとらえにくくなると考えられる。

(3) 協力プログラム評価報告書のレビュー結果（第 2 章 2.2.3）

2005 年から 2014 年にかけて行なわれた協力プログラム評価の報告書 11 件をレビューし

たところ、まずプログラム・マネジメントに関する指摘が目立った。11件のうち、例えば協力プログラムのモニタリング実施体制に関する具体的な記載があったのは、1件のみである。コロンビア国「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」では、協力プログラム開始2年目より平和構築分野の企画調査員が協力プログラムと構成案件の運営管理にあたった。同企画調査員が収集・整理した詳細情報により、協力プログラム評価において構成案件別評価グリッド、構成案件別二次評価グリッド、協力プログラム統合レビューグリッド、プログラム評価マトリックスが作成され、評価分析に活用されている。それ以外の協力プログラム評価ではモニタリング実施状況についての記載がなく、協力プログラム総体のモニタリングは十分に行なわれていなかったとみられる。この他、運営管理要員の配置や、相手国政府・他ドナー・国際機関との協調、広報に関する課題も共通して挙げられている。

次に評価の目的についてみると、11件の協力プログラム評価は、1件を除くすべての評価で評価対象の協力プログラムの改善や次期協力プログラムへの教訓を抽出することを目的としている。例外の1件は評価手法検討を主眼とし、開発調査に基づく案件群を協力プログラムに見立てて評価したものであった。なお、説明責任を目的に掲げた評価はなかった。

評価項目は、11件の評価すべてにおいて、位置づけ、戦略性、貢献の3つの視点が用いられている。評価結果をみると、位置づけについてはどの評価対象協力プログラムも適切であると判断されている。戦略性については、シナリオや目標レベルの設定が適切でないと考えられた案件が11件中6件と半数以上あった。協力プログラムの目標体系による類型¹間の差はほとんどないように見えるが、1件だけ「複数のサブ・セクターを含む協力プログラムとした結果、プログラム目標のレベルが高くなり、全体の一貫性が弱くなった」という指摘があった。サブ・プログラム型のように規模の大きな協力プログラムや、プログラム目標のレベルが高い協力プログラムは、想定したシナリオどおりの実施がより難しくなるものと考えられる。貢献については、評価を試みたがその判断が難しかったとした評価と、貢献は判断せずにその改善について提言に含めた評価があった。

評価手法に関してもさまざまな指摘や提案がなされている。『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』では、協力プログラムの評価のタイミングとして、すべての構成案件が完了した時点での評価が想定されているが、「協力プログラムの熟度が発展途上のケースでは、結果を総括する評価（総括評価）より、事業改善のための評価（形成評価）により比重を置いた評価とする」ことを提言した評価もある。また、相手国開発課題の進捗に対する一機関の貢献を見るのは難しく、貢献の評価のためには外部要因に関する情報が収集可能であることが条件となることも指摘されている。

(4) 「評価可能性向上のための要件リスト」、「協力プログラムの評価の評価項目/設問例」、「協力プログラムの形成・評価に必要なツール/様式」案の作成（第2章2.3）

以上を受けて、①評価可能性向上のための要件リスト、②協力プログラム評価の評価項目/設問例、③協力プログラムの形成・評価に必要なツール/様式案（Ver.1）を作成した。

¹ 『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』に掲載されている「目標系図のシナリオパターン」。JICA（2013d）。

評価可能性向上のための要件リスト案では、JICA 協力プログラムとしての成立要件、プログラム・デザインに関する要件、協力プログラム実施時の要件、完了後の評価実施時の要件に分けてリストを作成した。

評価項目/設問案は、これまでの協力プログラム評価のバックボーンとなっていた「貢献の概念に基づく評価」ではなく、(可能な限り)測定可能なプログラム目標の達成度をみることに、より重点を置くものとした。その理由は、「貢献」はこれまでの多くの協力プログラム評価において、情報入手上の制約や外部要因の複雑さから厳密な分析が困難とされていることと、協力プログラムの評価は協力プログラムの戦略の有効性とその成果をみることを中心に置くことが必要と考えられるためである。

協力プログラムの形成・評価に必要なツール/様式案では、形成段階で協力プログラム計画書、概念図、プログラム系図、プログラム・モニタリング・シート、評価段階で構成案件二次評価グリッド及び、プログラム評価グリッドを提案した。形成段階に作成するものも協力プログラムの終了まで一貫して活用されることが想定されている。

(5) 5 件の協力プログラムへの適用 (机上トライアル) 結果 (第 3 章)

上記の、①評価可能性向上のための要件リスト、②評価項目/設問、③協力プログラム形成・評価段階で必要となるツール/様式のそれぞれの案 (Ver. 1) を、実際の JICA 協力プログラム 5 件に適用してこれらの使い勝手を検討し、修正を行ない、案 (Ver. 2) を作成した。

評価可能性向上のための要件リスト案は、項目の多さから活用を敬遠される懸念が指摘されたが、いずれの項目も重要であることから、項目は削除せずに短くして残すこととした。

評価項目/設問案は、案 (Ver. 1) から内容に大きな変更はない。ただし、項目/設問の例示をより理解しやすいものとなるよう修正した。また、評価設問の掲載順として、「協力プログラムはどのように形成され、結果を生んだか。その実施プロセスはどのようなものであったか」という流れに沿って、項目の順番を一部入れ替えて案 (Ver. 2) を作成した。

協力プログラムの形成・評価に必要なツール/様式案については、評価段階での作成を想定していた「構成案件二次評価グリッド」(各構成案件別の既存評価結果取りまとめの個票)の使い勝手に課題が指摘され、これに代えて「構成案件概要表」(構成案件の概要と進捗状況を示す一覧表)を協力プログラム形成段階で作成し、実施段階で記入することにより評価段階でも活用する案に変更した。また、既存の様式である「協力プログラム計画書」及び「プログラム・モニタリング・シート」等につき一部の項目の追加・修正が提案された。

そのうえで、机上でのロジックからの要請が、現場での状況とどのように折合いをつけることができるか、協力プログラムとしてのマネジメントが実際どのような形で行なわれることが望ましいか等の点につき、現地調査を含めて実地トライアルを行い、現地関係者からの意見聴取等も踏まえて最終案 (Ver.3) の作成を行うこととした。

(6) 実地トライアル結果 (第 4 章)

机上トライアルの対象とした 5 件の協力プログラムのうち、タンザニア国「コメ生産能力強化プログラム」を選んで実地トライアルを行ない、①評価可能性向上のための要件案、②評価項目/設問案、③ツール/様式案 (Ver.2) の使い勝手を検証し、完成に向けた示唆を得

ることとした。

実地トライアルの結果、評価可能性向上のための要件案については、その有用性は確認できたが、今回のトライアルでは判断保留とした項目も多数あった。これらは、要件リストが協力プログラムとして運営管理されているプログラムとその評価の枠組みを前提としており、より広く、セクターの枠組みの中にあってプロジェクト単位で管理されているケースに適用することは適切でないと考えられた項目である。

評価項目・設問案については、一部分かりにくい表現等について修正の必要があったものの、対象協力プログラムの計画・成果・実施プロセスに関する情報を集め、課題を整理し、提言を引き出すうえで有効であった。

様式・ツール案については、協力プログラムとしてではなくセクター・レベルで運営管理が行われている場合、用意していた6つのツールの活用は必ずしも適切ではないと考えられた。また、構成案件概要表の進捗管理機能については現行の事業計画作業用ペーパーと一部共通するため、作業としても重複する可能性があることが明らかになり、その他のツールについても現場の負担軽減をはかる必要性も指摘された。

トライアルを通じ、要件、評価項目/設問、ツール/様式案（Ver. 2）自体は、今後策定される強化プログラム等に関しては適切であると判断された。他方で、これらを画一的に適用するのではなく、別の評価の枠組みも必要であると考えられた。

以上より、最終案では、協力プログラムを複数のタイプに分けたうえで、協力プログラムの特性や置かれた状況に応じたモニタリング・評価を実施することにより、協力プログラムの戦略性を高める方法を考えることとした。

(7) 最終成果案（第5章）

協力プログラムを、評価可能性から次の4つのタイプに分類し、それぞれのモニタリング・評価の実施方法を提案した。

タイプ 1・・・「戦略的な協力プログラム」：評価可能性が高く、協力プログラムの目標の達成を総括する評価が可能な協力プログラム。事前評価、年次モニタリング、完了後の評価を実施する。

タイプ 2・・・「JICAによる支援を超えた枠組みの中で展開される協力プログラム」：JICA協力プログラム単体としての評価可能性は高くないが、むしろJICAのセクター全体の協力のレビューや、相手国政府や他ドナーによる介入効果も含めたセクター全体での評価が適切な協力プログラム。協力プログラムとしては、事前評価及び簡易な年次モニタリングのみを実施する。

タイプ 3・・・「協力プログラムとしての戦略性の向上をめざす協力プログラム」：現時点での評価可能性は高くないが、評価可能性向上のための要件の一部は今後満たされる可能性が高い協力プログラム。事前評価及び簡易な年次モニタリングのみ実施する。

タイプ 4・・・「構成案件間に直接的な関連性の薄い個別案件群」：協力プログラムとしての評価可能性は低く、プロジェクトごとの評価が適当。協力プログラムとしてのモニタリングや評価は実施しない。

(8) 提言（第5章）

最後に、本調査結果の活用に向け、以下の7項目を提案した。

① JICA 協力プログラムにおける評価可能性向上のための要件リストの活用

評価可能性向上のための要件は、評価実施の成否にかかわる要件であるだけでなく、JICA 協力プログラムそのものに求められる計画や実施にかかわる要件でもある。こうした観点から、新規協力プログラムの形成時及び実施中の協力プログラムのモニタリングの際に同リストを活用することで、評価可能性に併せて戦略性をも強化していくことが望まれる。

② 評価可能性に応じた協力プログラムの評価手法の選択

これまで協力プログラムの評価に使用されてきた「貢献の概念」による評価から、協力プログラムの評価可能性の高さに応じた適切な評価手法の選択への転換を提言する。

③ 協力プログラムの評価の目的の明確化

協力プログラムは、相手国の開発課題解決の支援をめざすものであること、相手国政府や他ドナーと協調した取り組みが求められることを考慮すると、事業改善や説明責任に加えて、取り組みの実施状況や結果の情報発信も重要と考えられる。協力プログラムの評価（完了後の評価）及びモニタリングの目的や活用先を明確にすることが必要である。

④ 協力プログラムの評価における「貢献」の概念の見直しと形成評価・総括評価の整理

評価可能性の高い協力プログラムについては、「貢献」の概念ではなく、協力プログラムの結果を問うことに主眼を置いた評価手法を提案する。また、協力プログラムの熟度により、形成評価と総括評価を使い分けることを提言する。

⑤ 協力プログラムの評価と案件別評価実施の連動

協力プログラムで完了後の評価が行なわれる場合、国民への説明責任と当該事業・将来事業の改善という事後評価の目的が果たされる限りにおいては、構成案件の事後評価の一部も兼ねることを提案する。

⑥ 協力プログラムのアプローチに関する共通認識と協力プログラムの実施体制の構築

協力プログラムの効果向上を図るためには、協力プログラムのアプローチの導入・推進の目的、必要性や効用、効果的な協力プログラムの管理の仕方に関する組織内での理解の促進、及び部署横断的な体制の構築が必要不可欠である。

⑦ プログラム化しない選択肢の受容

協力プログラムとして明確な戦略性を持って複数の案件・スキームを一体的に運営・管理していくことで達成されることが何であるかを協力プログラムごとに検討し、戦略を持って一つの目的をめざす状況にない協力プログラムについては、無理に協力プログラムとして整理しない選択肢を残すべきである。たとえば、予算規模、期間設定、治安等の課題により案件単位の管理にならざるを得ないケースが想定される。案件単位の管理であっても、同一セクター内で目標の近い複数の案件が計画・実施されていれば、計画・実施における緩やかな連携の確保は可能と考えられる。

第1章 本調査の概要

1.1 調査の背景・目的

1.1.1 調査の背景

(1) プログラム・アプローチの導入

JICA は 1999 年に「国別事業実施計画策定基本方針」が決定された際に、初めて「協力プログラム」の考え方を導入し、それまでプロジェクト単位で実施してきた事業を組み合わせ、開発のインパクトを最大化することをめざした。2001 年に「協力プログラム」は「共通の目的・対象の下に穏やかに関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト群」と定義された²。協力プログラムの下に関連するプロジェクトを集めることで、一定の整理を行うことはできたが、より戦略的なプログラム・マネジメントが必要と考えられた。

2006 年には、協力プログラムのうち、協力目標とシナリオを明確化して複数のプロジェクトを統合的に運用するものが「JICA プログラム」と整理され、「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）」と定義された³。以来、開発効果を向上させるための最適な事業運営形態として、協力プログラムの実施が推進された。現在「JICA 協力プログラム」と呼ばれているものである。なお、2010 年に外務省が行った「ODA のあり方に関する検討」では、日本政府としてもプログラム・アプローチを推進する方針が明確に打ち出されている⁴。

(2) 協力プログラムの評価とその課題

JICA では 2005 年度以降、11 件のプログラム評価が試行的に実施されており、本格導入に向けて、具体的な評価手法確立の必要性が高まっている。他方、協力プログラムの中には、個々の案件相互の関係への配慮が必ずしも十分でなく類似性のみから協力プログラムとして括られているケースがあり、開発効果の発現を目的とする協力プログラムとしての意義が不明確なものも存在するとの指摘もある。このような協力プログラムは、モニタリングや途中での計画変更等、協力プログラムのマネジメント自体が困難となる。また、プログラム評価実施の観点からも、プログラム形成時の適切なデザインや評価可能性の向上が課題とされている。評価可能性をさらに向上させるためにも、協力プログラムが一定の要件を満たすことが必要であり、そのための方法の検討が必要となっている。

1.1.2 調査の目的

本業務は、JICA 協力プログラムの評価可能性を高める観点から、協力プログラム形成時にその計画が満たすべき要件（評価可能性の確保に必要な要件）を明確化することを目的

² JICA (2007d)。

³ 同上。

⁴ 外務省 (2010)。

とした。

経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD）の 開発援助委員会（Development Assistance Committee : DAC）によると、評価可能性（evaluability）は「活動やプログラムがどれほど信用、信頼に値する（reliable and credible）形で評価され得るかの度合い」と定義されている。これを参考に以下のように本業務の目的を解釈し、調査結果の活用を想定して調査を行った。

目的	<ul style="list-style-type: none">● JICA 協力プログラムをより信用、信頼に値する形で評価するための要件を検討する● 協力プログラムの評価可能性を高めるための要件（プログラム形成時に考慮すべき項目）を明確化する
本調査結果の活用	<ul style="list-style-type: none">● 協力プログラムの形成、モニタリング、完了後の評価の各段階において、関係事業部門・評価部関係者が参照・活用する● 『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン』等、既存のガイドラインに必要事項を反映させる

1.2 調査方針

本業務を進めるにあたり、以下を調査方針とした。

方針1 調査結果の活用先を常に念頭に置く

本調査の成果は、協力プログラムの形成、事前評価、モニタリング、完了後の評価の各段階において関係事業部門・評価部関係者が参照・活用するとともに、協力プログラムの戦略性強化に係る JICA 内部のガイドライン等に必要事項の反映を行うことを想定している。これらの活用先を常に念頭に置くようにする。

方針2 評価の目的別に評価項目・ツール等を整理する

個々の協力プログラムの評価が総括・形成のどちらに比重を置くかは、ケースバイケースである。本調査では、協力プログラムの評価可能性向上のための要件、評価項目やツールをどのように適用したら良いか、評価の目的・ステージ別に検討する。

方針3 スムーズな導入を図る

評価可能性には本質的な評価可能性と、実行上の評価可能性の二つがあり、これらが相まって評価可能性を左右すると考えられる⁵。他ドナーや国際機関でも、本質的な評価可能性の問題の多くはプログラム・デザインに起因するとされている⁶。この点に留意しつつ、成果品は使い勝手を考慮し、要件をプログラム管理のステージ別（計画策定時、実施時、

⁵ Davies (2013).

⁶ Ibid.

評価時)に分けて提示し、スムーズな導入を図る。

1.3 調査のフローとスケジュール

1.3.1 調査のフロー

本調査の作業フローと3つの成果は次ページの図1-1のとおりである。

1.3.2 作業スケジュール

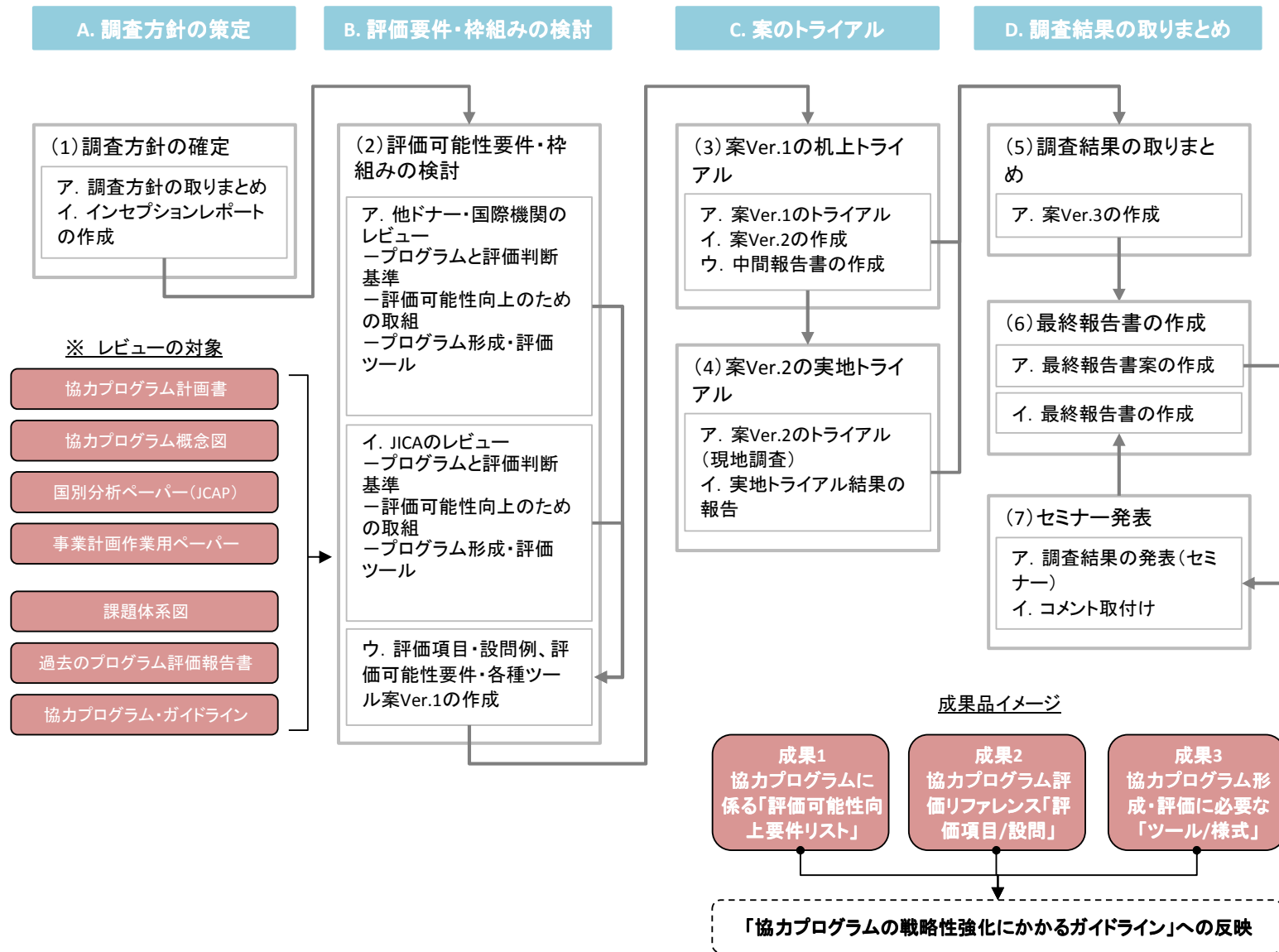
本調査業務の業務期間は2014年6月20日から2015年2月21日までである。以下のスケジュールにより作業を実施した。

表 1-1 作業スケジュール

	作業	スケジュール
A.	調査方針の策定	2014年6月下旬～7月上旬
	インセプション・レポートの提出	2014年7月10日
B.	評価可能性向上のための要件・枠組みの検討	2014年7月上旬～8月上旬
C.	案のトライアル	2014年7月下旬～8月中旬
	中間報告書の提出	2014年8月29日
	対処方針会議	2014年9月8日
	現地調査	2014年9月21日～10月11日
D.	調査結果の取りまとめ	2014年10月下旬～11月中旬
	最終報告書案の提出	2014年11月20日
	セミナー発表	2014年12月8日
	最終報告書の提出(和文・英文)	2015年1月30日(和文)、2月6日(英文)

(注) A、B、C、Dは次ページの図1-1のステップに対応している。

図 1-1 作業フローと成果品のイメージ



1.4 調査の留意点

(1) プログラムの定義に注意する

本レビューにおいては、国際的な援助潮流において使用される「プログラム」の定義（主には開発途上国自体が主体となって実施する政策プログラム。一般的には開発事業の全体を戦略的に俯瞰するものが多い）と JICA の協力プログラムの定義（「JICA による途上国の特定の中長期的な高次の開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するシナリオ）」であり、すなわち途上国政府の政策プログラムに沿った形で形成・実施されるもの）が異なる点に十分留意する。また、他ドナー・国際機関が作成した評価のガイドラインや関連報告書においては、プログラムとプロジェクトが区分されずに記述されている場合があるが、「評価可能性向上のための要件」や「評価全般」にわたって参考となる情報は、適宜分析の対象とする。

(2) 協力プログラムとプロジェクト・レベルの評価との関係

本業務は JICA 協力プログラムの評価項目/設問を検討するものであるが、同時に、プロジェクト・レベルの評価との関係についても、以下の点に関して可能な範囲で確認する。プロジェクト評価については、技術協力プロジェクトのモニタリング・評価を含むマネジメント体制が変更されたところであり、その動向についても評価部より情報を収集し、プログラム・レベルの評価との関係を明確化する。

(3) 協力プログラム評価における評価 5 項目の取り扱い

プロジェクト・レベルでは、DAC 評価 5 項目に基づいて評価が行われているが、現行のプログラム評価の枠組みの中ではこれらの項目は特に記載されていない。上記のとおり、プロジェクト・レベルの評価との関係を明確化する段階において、協力プログラムの評価において評価 5 項目をどのように扱うかを検討する。

1.5 調査の実施体制

1.5.1 コンサルタントチームの構成

本調査は以下のチームにより実施した。

表 1-2 コンサルタントチームの構成

氏名	担当分野
藤田伸子	総括/政策分析及びプログラム・レベル評価 1
野口純子	副総括/政策分析及びプログラム・レベル評価 2/プログラム・プロジェクトマネジメント 1
浜岡真紀	評価分析1
濱田真由美	プログラム・プロジェクトマネジメント2/評価分析2
杉原まゆみ	プログラム・プロジェクトマネジメント 3

技術面のバックアップ体制を強化するため、明治大学ガバナンス研究科（公共政策大学

院)の源由理子教授からアドバイザーとして専門的見地から助言を得た。

1.5.2 JICA 検討会の体制

本調査を実施するにあたっては、JICA 評価部事業評価第二課が事務局となり、企画部、地域部、課題部の関係者が組織横断的に参加する検討会を定期的開催し、コンサルタントが作成した現状分析結果及び改善提案の内容について、議論・検討を通じたインプットを行った。検討会メンバーのリストは次のとおり。

表 1-3 検討会メンバー

	所属	役職	氏名
1	企画部	参事役	小林秀弥
2	企画部総合企画課	課長	山村直史
3	企画部総合企画課	主任調査役	塚水尾真也
4	企画部業務監理・調整課	企画役	田中伸一
5	企画部業務監理・調整課	主任調査役	松村元博
6	企画部業務企画第一課	企画役	辻研介
7	農村開発部第四チーム	専門嘱託	花田博之
8	アフリカ部アフリカ第二課	調査役	村川太志郎
9	評価部	部長	村岡敬一
10	評価部	次長	嶋谷哲
11	評価部事業評価第二課	参事役兼事業評価第二課長	米崎紀夫
12	評価部事業評価第二課	主任調査役	井田暁子

1.5.3 検討会の開催

本業務の所管・事務局は JICA 評価部であるが、インセプション・レポート、中間報告書、最終成果品等を取りまとめるタイミングで企画部を中心として JICA 関係者の参加を得て検討会を開催した。調査結果とこれに基づく各種提案を発表し、JICA 関係者からのフィードバックを得、これを適宜作業の進め方や成果品に反映させた。

表 1-4 検討会等の開催

	時期	検討項目
1.	7月10日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第2回検討会を開催し、インセプション・レポートを用いてJICA関係者（評価部、企画部）に調査計画を説明し、意見を聴取した。特に、本業務の成果となる①評価可能性向上のための「具体的要件」、②協力プログラム評価リファレンス（案）に盛り込まれる「評価項目/設問」、③協力プログラム形成・評価段階で必要となる「ツール/様式」について協力プログラムの形成・評価におけるJICA関係者のニーズを確認した。
2.	7月29日	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価部との打合せにおいて、JICA協力プログラム及び他機関のプログラムのレビュー結果概要と、これを踏まえて作成した上記3つの成果品の案（Ver. 1）とその適用（机上トライアル）の実施方法を説明し、コメントを得た。
3.	8月15日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第3回検討会を開催し、中間報告書案、JICA協力プログラム及び他機関のプログラムのレビュー結果、成果案（Ver. 1）とその適用（机上トライアル）の結果、実地トライアルの実施方法についてJICAに説明し、コメントを得た。 ● 机上トライアルに基づいて作成した成果案（Ver. 2）に関して意見交換を行った。
4.	9月8日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第4回検討会を開催し、中間報告書の概要をJICA関係者に説明した。 ● 現地調査の対処方針会議として、調査対象国の在外事務所を含めたJICA関係者（評価部、企画部、事業関係部等）に調査方針や調査項目・手順を説明し、コメントを得た。
5.	10月29日	<ul style="list-style-type: none"> ● 帰国報告会として、現地調査（上記3つの成果品のVer. 2の適用：実地トライアル）の結果概要をJICA関係者（評価部、企画部、事業関係部等）に報告した。Ver. 3策定に向けてコメントを得た。
6.	11月26日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第5回検討会を開催し、帰国報告会で得たコメントを踏まえて策定した上記3つの成果品のVer. 3及び調査結果に基づく提言をJICA関係者に説明し、コメントを得た。
7.	12月8日	<ul style="list-style-type: none"> ● 調査結果の概要を報告し、これに基づき策定した上記3つの成果品をJICA関係者に説明、最終報告書の作成に向けてコメントを得た。 ● 本検討会はセミナー形式で行った。

（注1）トライアルとは、調査を通じて作成する①評価可能性向上のための「具体的要件」、②協力プログラム評価のための「評価項目/設問」、③協力プログラム形成・評価段階で必要となる「ツール/様式」の案を、実際の協力プログラムに適用してその使い勝手を確認することをさす。効用及び使用上の留意点を確認して、同案を改訂する。既存の資料レビューを用いて行うトライアルを机上トライアル、資料レビューに加え現地調査を含め関係者ヒアリングを行うトライアルを実地トライアルと称する。詳細は、3.1、4.2で述べる。

（注2）本業務開始に先立ち、評価部と企画部の参加により第1回検討会が実施された。

第2章 文献調査の結果

2.1 他ドナー・国際機関における評価可能性向上のための要件及び評価の枠組みのレビュー結果

2.1.1 調査の対象及び方法

本節では、JICA 協力プログラムの評価の枠組み、評価項目、ツール/様式等に関して参考となる情報を比較分析し、各成果品に反映させることを目的に、他ドナー・国際機関におけるプログラムの形成、運営管理（プログラムの改訂を含む）、評価について文献レビューを通じて概観する。

本レビューでは、国際的な援助潮流において使用される「プログラム」の定義（主には開発途上国自体が主体となって実施する政策プログラム。一般的には開発事業の全体を戦略的に俯瞰するものが多い）と JICA 協力プログラムの定義（「JICA による途上国の特定の中長期的な高次の開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するシナリオ）」であり、すなわち途上国政府の政策プログラムに沿った形で形成・実施されるもの）が異なる点も踏まえ、対象国に対する国別援助計画など、プロジェクトより高次のレベルの計画をレビューの対象とした。

さらに、プロジェクトとプログラムの両方に共通して用いられる考え方や評価設問、ツールに関する情報も比較分析の対象とした。

(1) 分析の対象

分析の対象は、①プログラムの形成方法、評価の枠組み、評価設問、ツール等の検討にあたり参考となり得る、②比較的最近、評価に関する方針を策定している等の選定基準に基づき、a) 独立した評価グループによる評価を行うことでモニタリング・評価の質の向上に努めている点が参考になる世界銀行、b) 相手国政府も含めたプログラムの実施管理体制が特に参考となると思われる国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）、c) 同様にプログラムのモニタリングや評価の体制が参考になる英国国際開発省（Department for International Development : DFID）、d) プログラムの形成・実施管理・評価に関する実践的なガイドラインが参考になると思われる米国国際開発庁（United States Agency for International Development : USAID）とした。これらの4機関に関しては、2.1.2において、プログラムの形成、運営管理（プログラムのモニタリング、改訂等）、評価の3つの段階に分けて調査結果を述べる。

さらに評価可能性を向上させるための仕組みについては、2.1.3において、計画時の評価可能性評価に実績のある国際労働機関（International Labour Organization : ILO）、及び近年導入をはかっている欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development : EBRD）、評価可能性評価を導入した効果を検証している米州開発銀行（Inter-American Development Bank : IDB）、プロジェクト自体の質を向上させる取り組みとしてアジア開発銀行（Asian Development Bank : ADB）の例を記述する。

プログラム評価に関する分析対象機関・・・世界銀行、UNDP、DFID、USAID

評価可能性向上に関する分析対象機関・・・ILO、EBRD、IDB、ADB

(2) 分析の方法

各機関のウェブサイト、評価ガイドライン、個別評価報告書等、本業務との関連性が深く、評価の枠組み、評価設問・項目、ツール等に関して参考となる情報が得られる既存資料を用いて分析を行った。

なお、実践面での情報を補足的に確認するため、2014年9月～10月にタンザニア国で実施した現地調査時に他ドナー・国際機関関係者へのヒアリングも行った。

2.1.2 調査結果

(1) プログラムの形成

1) プログラムの定義と要件

各機関の定義・要件を下表に示す。

表2-1 プログラムの定義とプログラム計画の要件

組織	説明
世界銀行	<ul style="list-style-type: none">● 案件名にはプログラムとプロジェクト双方の言葉が使用されており、その区別は特にされていない。世界銀行の用語集では、複数の介入（intervention）で構成されているものをプログラム、単独の介入で構成されるものをプロジェクトと区別している⁷。● JICA 協力プログラムに類似したものとして、共通の開発目標を持つ複数のコンポーネントで構成された「プロジェクト」がある。
UNDP	<ul style="list-style-type: none">● プロジェクトとプログラム双方の言葉を使用しているが、位置づけとしては、プログラムは複数のプロジェクトの上、国連開発援助枠組み（United Nations Development Assistance Framework：UNDAF）の下のレベルにあたる⁸。
DFID	<ul style="list-style-type: none">● 支援対象国に対する5カ年の国別業務計画では事業全体をプログラムと称することもあれば、構成要素に関してプログラムと用いることもある。● プログラムは、業務（work）の集合体（portfolio）で、複数のサブコンポーネント（独立した予算ラインのプロジェクトでDFIDではコンポーネント（components）と称されている）で構成される⁹。プログラムにおいて考慮すべきポイントはボックス2-1のとおり¹⁰。
USAID	<ul style="list-style-type: none">● プログラムの定義：国別開発戦略（Country Development Cooperation Strategy：CDCS）の開発目標（Development Objective）に整合し、特定の開発目標に関連するすべてのプロジェクトや活動を含む。● プロジェクトの定義：開発目標を達成するために設定された期間と予算の中で行われる取り組み。CDCSのリザルツ・フレームワーク（Results Framework）に明確に関連づけられる¹¹。

（出所）各機関の情報を参考に調査チーム作成。

⁷ World Bank (2007).

⁸ UNDP (2011a).

⁹ DFID ヒアリング（2014年9月2日）。

¹⁰ DFID (2014).

¹¹ USAID (2012).

ボックス2-1 DFIDのプログラムにおいて考慮するポイント

1. プログラムは英国政府の国際開発政策を実行するものになっているか。
2. プログラムは対象国の状況に応じたもので、状況の変化、機会、市民へのフィードバックに柔軟に対応できるか。
3. エビデンスが十分に盛り込まれた内容になっているか（ない場合、エビデンスや学びを徐々に構築・共有していけるか）。
4. プログラムはDFIDのビジョンを実行するもので、費用対効果のあるものになっているか。
5. 実施時のリスクが認識され、実施中にリスクを適切に緩和することができるか。
6. 当該分野で他に活動している組織は認識されているか。さらに効果的な協調、補完の余地はあるか。
7. プログラムの成功をどのように特定し、測定するか。どのようにプログラムが順調に実施されているかを確認するかが明確になっているか。モニタリングのプロセスに受益者を巻き込んでいるか。
8. プログラム実施上の役割や責任が明確になっているか。プログラムの実施中にプログラムを主導し、運営管理する適切なスキルを有しているか。
9. プログラムの実施期間は現実的か（着手してからプログラムを終えるまでに必要な期間や既往案件の経験は考慮されているか）。
10. パートナー（機関）に対して明確な条件を有しているか。年次レビュー及びパフォーマンスの改善対策から抽出された提言をフォローしているか。

（出所）DFID (2014).

2) プログラム計画書の内容を包含する文書の有無と内容

本節の冒頭で既述のとおり、国際潮流とJICAにおける協力プログラムの定義が異なることから、他ドナー・国際機関のプログラム計画書に関しては、対象国に対する開発戦略や複数のコンポーネントの実施をまとめた事業計画をプログラムと位置づけたうえで、参考情報として、調査対象機関におけるJICAの協力プログラム計画書の内容を包含する文書を協力プログラム計画書に相当する文書として扱った。

なお、調査対象4機関のプログラム形成やモニタリング・評価に関するガイドラインや国別開発戦略、国別業務計画等の文献を調査した結果、構成案件数に関する記述は見当たらなかった。

表 2-2 プログラム計画書の内容を包含する文書

組織	プログラム計画書に相当する文書	計画書の概要、相手国開発目標との関係	プログラム形成で用いられる様式、ツール等
世界銀行	国別パートナーシップ枠組み（CPF）	<ul style="list-style-type: none"> • CPFは系統的国別診断（Systematic Country Diagnostic : SCD）に基づいて4年から6年ごとに作成される。 • CPFの主目的は世界銀行理事会等に業務の目的を伝達すること、世界銀行グループ各機関間の調整をすることである。また業務に対する説明責任を果たすことも、CPFの目的である。 • CPFの内容は、①相手国の現状と開発課題、②世界銀行グループのパートナーシップ枠組み（相手国政府のプログラム及び中期戦略、世界銀行グループの戦略・重点分 	<ul style="list-style-type: none"> • リザルツ・マトリックス

		野・CPF 目標、パートナーシップ枠組みの実施)、③リスク管理で構成される ¹² 。	
	プロジェクト 審査文書 (PAD) ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • 案件の目的、コンポーネント、予定金額、共同出資者、リザルト・フレームワーク、モニタリング・評価計画、ベースライン情報の有無、セーフガード（環境社会配慮）分類等を示す文書¹⁴。 • PAD に添付されるリザルト・フレームワークはプロジェクト目標、中間アウトカム、アウトプット、それらの3つの指標を含む¹⁵。 	<ul style="list-style-type: none"> • リザルト・フレームワーク
UNDP	国別プログラム文書(Country Program Document : CPD)	<ul style="list-style-type: none"> • CPDは、UNDPの国別プログラム計画を示す文書である¹⁶。 • 当該国で活動する国連機関全体の取り組みをまとめた戦略的な計画枠組みを示すUNDAFの中に位置づけられる。 • UNDPでは一般に、計画内容を示すツールとしてマトリックス型のリザルト・フレームワークを用いている。 	<ul style="list-style-type: none"> • リザルト・フレームワーク
DFID	国別業務計画 (Operational Plan)	<ul style="list-style-type: none"> • 対象国に対する5カ年業務計画。構成は、①対象国の背景や開発の進展・課題、②対象国に対するDFIDのビジョン、③重点分野別成果と指標、④実施方法と予算、⑤費用対効果、⑥モニタリングと評価計画、⑦透明性、⑧人権アセスメント。 	<ul style="list-style-type: none"> • リザルト・フレームワーク
	投資対効果検討書 (Business Case and Intervention Summary)	<ul style="list-style-type: none"> • 業務計画の構成要素であるプログラムやプロジェクトの成果の達成に至るプロセスや方法を詳細に明記した文書。プログラムやプロジェクトの選択やデザインに関する一貫したアプローチを示すことを目的としている¹⁷。 	<ul style="list-style-type: none"> • ログフレーム
USAID	国別開発戦略 (CDCS)	<ul style="list-style-type: none"> • 対象国に対する原則5カ年の開発協力戦略。対象国の背景・課題、開発協力に影響する外部要因、対象国開発戦略との整合性、米国援助政策との整合性、開発仮説 (development hypothesis)、開発目標と上位目標 (Overall Goal) との関係、リザルト・フレームワーク等が記載されている。 	<ul style="list-style-type: none"> • リザルト・フレームワーク

(出所) 各機関の情報を参考に調査チーム作成。

a) 世界銀行

世界銀行の国別援助計画はCPFである。これは2014年7月に従来の国別援助戦略(Country Assistance Strategy)に代わるものとして導入された。CPFは系統的国別診断(SCD)に基づいて、4年から6年ごとに作成される。CPF目標は相手国の開発目標と個別案件のアウトカムの間位置し、相手国により達成されるうえで世界銀行グループの支援が重要なインパクトを与えられるもの、と定義されている。他ドナーとの共同作成は、実践的では

¹² World Bank (2014a) (2014b).

¹³ JICA 協力プログラムに類似した案件 (単独の案件だが、複数の介入で構成されるもの) も、単独の介入から構成される案件も、「プロジェクト」として同じ計画・モニタリング評価の手続きを経るため、プロジェクト審査文書についてもここでは言及する。

¹⁴ World Bank (2013a).

¹⁵ Cashin (2012).

¹⁶ UNDP タンザニア事務所では、国別プログラムは4年ごとに策定され、先方政府 (財務省) と合意される。プロジェクトもおおむねこの4年間に合わせて実施されている (UNDP タンザニア事務所ヒアリング 2014年10月7日)。

¹⁷ DFID (2011).

ないため推奨されない。CPF に添付されるリザルツ・マトリックスには、相手国開発目標を包含する重点分野（Focus Area）の概要、CPF 目標、CPF 目標の指標と中間指標、関連案件名が記入される¹⁸。リザルツ・マトリックスの例は別添 1（1）のとおり。

各案件レベルでは、案件審査のためにプロジェクト審査文書（PAD）が作成される。PAD の審査をとおして、案件の目的、コンポーネント、予定金額、共同出資者、リザルツ・フレームワーク、モニタリング・評価計画、ベースライン情報の有無、セーフガード（環境社会配慮）分類等が確認される¹⁹。添付される案件レベルのリザルツ・フレームワークは、案件の目標、中間アウトカム、アウトプット、それらの3つの指標を含む²⁰。

b) UNDP

UNDP の国別援助計画は、CPD として表される。CPD は、当該国で活動する国連機関全体の取り組みをまとめた UNDAF の中に位置づけられている。UNDP では一般に、計画内容を示すツールとしてリザルツ・フレームワークを用いている。リザルツ・フレームワークにはマトリックス型とツリー型があるが、UNDP はマトリックス型を用いるのが一般的である。その内容は、相手国の開発目標、UNDP の支援枠組みのアウトカム、成果、指標（ベースラインと目標）、主なパートナー（相手国の関係機関）、予算となっている。

また、リザルツ・フレームワークを作成する過程で、リザルツ・マップと呼ばれる系図を作成することとなっているが、このマップはプログラム期間中を通じて更新すべきであるとされている。なお、UNDP はリザルツ・フレームワークを義務化しているわけではないものの、評価（特にアウトカム評価）時の有用性から、的確なリザルツ・フレームワークの作成が期待されている。

c) DFID

DFID の国別業務計画は、対象国の政府と協議のうえ、相手国の開発政策、現地のニーズや優先事項、英国政府の援助方針や目標等を反映して策定される。戦略的優先分野として「富の創出」「貧困、飢餓、脆弱性」「健康/HIV」「教育」「水と衛生」「ガバナンスと安全」を掲げ、これらの分野別に対象国ごとの目標を設定している。

この国別業務計画の構成要素である、プログラムやプロジェクトを計画としてまとめた審査用文書に投資対効果検討書（Business Case and Intervention Summary）がある。これは、プログラム/プロジェクト/アプローチの選択根拠を示し、DFID の介入の選択やデザインに対して一貫したアプローチを示すことを目的とし、400 万ポンド以上の介入や、計画費用にかかわらず政治的に慎重を期する介入、技術的に議論を要する介入について早期に審査をするために、大臣の承認が義務づけられている。透明性の確保を目的とした費用対効果を示すための検討書であり、JICA のプログラム計画書と完全に同一ではないものの、プロジェクト計画書より一段上のレベルの内容も扱い、国別の援助計画の一段下のレベルの介入をまとめた文書という点で、JICA の協力プログラム計画書に近い内容となっている。例

¹⁸ World Bank (2014a).

¹⁹ World Bank (2013a).

²⁰ Cashin (2012).

例えば、「タンザニア南部農業成長回廊プログラム (SAGCOT)」の費用対効果検討文書では、期待される成果として、道路建設、対象地域における新規アグリビジネスへの投資、商業森林の造成等、案件レベルの介入の成果が列挙されている。

DFID が用いているリザルツ・フレームワークは、系図に表したものではなく、指標をレベル 1 からレベル 4 までの 4 段階に分けたものとなっている。

表 2-3 DFID のリザルツ・フレームワークの概要

レベル 1	対象国における主要な開発効果（達成は DFID のみならず他の開発パートナーとの協調により達成される指標） <ul style="list-style-type: none"> ● MDG1：極度の貧困と飢餓の撲滅 ● MDG2：初等教育の完全普及の達成 ● MDG3：ジェンダーの平等と女性の地位向上 ● MDG4：乳幼児死亡率の削減 ● MDG5：妊産婦の健康の改善 ● MDG6：HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止 ● MDG7：環境の持続可能性確保
レベル 2	DFID の介入が直接もたらすアウトプット及び中間アウトカム <ul style="list-style-type: none"> ● 二国間プログラムの成果（①富の創出、②貧困・脆弱性・栄養・飢餓、③教育、④マラリア、⑤リプロダクティブヘルス、⑥水と衛生、⑦人道と緊急援助、⑧ガバナンスとセキュリティの 8 項目に関して指標が設定されている） ● 多国間プログラムの成果
レベル 3	DFID の運営効果（Operational effectiveness）を含む指標 <ul style="list-style-type: none"> ● ポートフォリオの質（DFID の介入が期待された成果やアウトカムをどの程度計画どおりに算出したか検証）²¹、情報伝達、モニタリング・評価、構造改革プランに対するパフォーマンス（どの程度 DFID の目標や英国政府の優先事項に対応したか検証）²²
レベル 4	組織効果に関する指標 <ul style="list-style-type: none"> ● 人材、雇用、財務、調達、資産

（出所）DFID (2013e)を基に調査チーム作成。

d) USAID

USAID は、対象国に対して原則 5 年間の CDCS を策定している。CDCS の目標（Goal）は期間内に USAID だけでなく、対象国政府、他ドナー等の取り組みによりめざされる高次のインパクトとされ、開発目標は、USAID と相手国政府、他ドナーにより達成をめざすものとされている。開発目標の設定は最多で 4 つまでと定められている。

CDCS は協力期間全体の予算を計上する。予算は開発目標単位で配分される。CDCS の作成は、4～6 カ月かけて行われる。CDCS 作成チームは本部との協議の後、リザルツ・フレームワークの作成、相手国政府との協議を経て CDCS 案を作成し、本部地域部へ提出する。地域部が各部よりコメントを聴取し、それを在外事務所が反映させて最終版を作成し、改めて地域部より承認を得る。CDCS はその後 2 カ月以内に公表される²³。

CDCS への記載が義務づけられているリザルツ・フレームワークは、対象国政府や他ドナーの取り組みも含めた因果関係を整理したもので、開発目標に至るロジックを明確に表

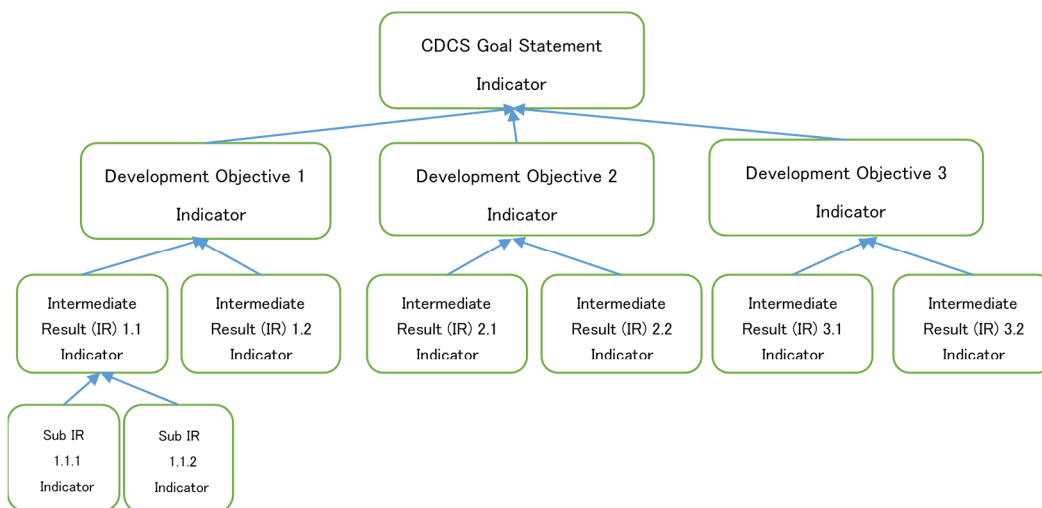
²¹ DFID (n.d.)

²² Ibid.

²³ USAID (2013a).

している（下図及び別添 1 (3)）。そのため、目標達成に至るシナリオ（開発仮説）が分かりやすい。下図の中間成果（Intermediate Results）を JICA のプロジェクトとして解釈する場合、開発目標が JICA の協力プログラムに相当すると考えられる。

図2-1 USAIDのリザルツ・フレームワーク



（出所） USAID (2013a)を基に調査チーム作成。

国際機関・他ドナーのプログラムの例として、複数の介入から構成されており、JICA の協力プログラムに比較的近いことから参考になると思われる世界銀行融資によるベナン国の教育分野のプログラムの事例を以下に示す。

ボックス 2-2 世界銀行の教育プログラムの事例

対象国：ベナン国

案件名：Education for All - Fast Track Initiative Program 2008-2012

- 構成：
- ①プレスクールと初等教育へのアクセスの公平性向上と中退率低下
 - ②識字プログラム支援
 - ③初等教育の質の向上
 - ④セクターのマネジメント向上

世界銀行融資分子算：76.1百万米ドル（ベナン政府、他ドナーによる協調融資もあり）

プログラム目標：プレスクールと初等教育へのアクセスの公平性向上、識字プログラムの開発、初等教育の質向上とドロップアウト率低下、教育セクターのマネジメント改善に資すること。

計画の妥当性：相手国開発政策”Ten-year Education Plan” (2006)と世界銀行 Country Assistance Strategy(FY09-12)の双方と、想定されるプログラム目標の間の整合性は極めて高い。

構成案件間の因果関係：4つのコンポーネントは①～③までは独立したもので、④のマネジメントが①～③までを横断的に支援する構成となっている。

（出所） The World Bank (2013b).

(2) プログラムの運営管理

1) モニタリング体制とモニタリングのツール・様式

調査対象機関のモニタリングの体制とツール・様式を下表に示す。

表 2-4 レビュー対象機関におけるモニタリングの概要

組織	モニタリング方法と体制	モニタリングの様式・ツール
世界銀行	<p>【各国レベル：実績・教訓レビュー（PLR）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 国別業務計画であるCPFのモニタリングは、2年ごとまたはCPF期間中盤にPLRとして実施される。 ● CPF策定後に状況が大きく変化した場合は、CPFの内容が更新される。 ● PLRの結果を基に、CPF期間を最長2年延長することができる²⁴。 	<ul style="list-style-type: none"> ● PLRに含まれる主な項目は、対象国の状況の変化、プログラムの実施状況、教訓、CPFの変更、リスク。 ● CPFリザルツ・フレームワーク（PLRで変更されたものとオリジナル版の双方）、CPF目標の進捗表が添付される²⁵。
	<p>【案件レベル：実施状況・成果報告（ISR）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 案件のタスクチームリーダーが6カ月ごとにISRによって定期報告を行う²⁶。 ● 案件のタスクチームリーダーが中間レビュー（Mid-Term Review）を相手国側と一緒に作成する²⁷。 	
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> ● モニタリング結果は、年1回定期報告書にて報告する。 ● 各レベル別に以下のようにモニタリングの役割が分担されている²⁹。 <ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトのアウトプット：プロジェクトマネジャーとスタッフ ・ プロジェクトのアウトカム：ポートフォリオ・マネジャー ・ プログラム・レベルの結果：プログラムのシニア・マネジャー、相手国の政府関係者 ● 上記関係者の主な役割・責任は次のとおりである。 <ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトマネジャーとスタッフ：プロジェクトのアウトプット達成のためのマネジメントを行う。 ・ ポートフォリオ・マネジャー：セクター・レベル/アウトカム・レベルの調整を行う。ガバナンスや貧困削減等、テーマ別のプロジェクトやプログラム群を調整し、アウトカムに対するUNDPの貢献に係るマネジメントを行う。 ・ プログラムのシニア・マネジャー：相手国政府や他ドナーとともに、国別援助計画をリードし、実施とモニタリングを行う。また、相手国に対するUNDPの貢献を全般的に審査するとともに、戦略的かつコストパフォーマンスの良いUNDPの資源投入を行う。 ・ 相手国の政府関係者：計画された結果（リザルツ） 	<ul style="list-style-type: none"> ● リザルツ・フレームワーク（マトリックス型）：下から順に、インプット、活動、アウトプット、アウトカム、インパクトで整理する。 ● モニタリング計画マトリックス（Planning Matrix for Monitoring : PMM）：計画時にリザルツ・フレームワークを作成後、リザルツ・フレームワークに基づき策定する。 ● プロジェクト・レベルで作成される年間報告書に含まれるモニタリング計画に対する実績報告を踏まえつつ、プロジェクトのアウトプットからアウトカム、さらにプロジェクトからプログラムへの効果発現をモニターする³⁰。

²⁴ World Bank (2014a).

²⁵ Ibid.

²⁶ Cashin (2012).

²⁷ Ibid.

²⁸ 世界銀行の各案件に関する公開文書はホームページ内（<http://www.worldbank.org/projects/>）で検索できる。

²⁹ UNDP (2011a).

³⁰ UNDP (2009).

	達成に向けて国家プログラムをリードし監督する。	
DFID	<ul style="list-style-type: none"> ● 国別業務計画の中に、モニタリングの方法、実施者、頻度等の詳細計画を記載することになっている。その内容は、対象国によって異なる。 ● 投資対効果検討書では、モニタリング戦略は、必要とされるデータ、可能性のある情報源、構成案件の開始時（ベースラインデータ）、実施途中（中間指標）、終了時（目標達成度）において、どのようにデータが得られ、モニタリングされるか、成果、アウトカム（プロジェクト目標）、インパクト（上位目標）までの道筋を示すものでなければならないとしている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● リザルツ・フレームワーク ● ログフレーム
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ● CDCS 作成後、パフォーマンス・マネジメント計画（Performance Management Plan）が作成される。 ● CDCS の中間成果、開発目標、CDCS Goal のそれぞれに指標が設定される。これらの達成度合い、実施の進捗に関して、パフォーマンス・モニタリングを実施している。 ● ポートフォリオ・レビューとして、年に1回以上、開発目標の達成状況と開発仮説を含めた今後の見込みの見直しを行う。この他にも、重要な外部条件の状況や他開発目標や開発目標内の他ドナーの取り組み、プロジェクトの開発目標達成への寄与、開発目標間の相乗効果等についてもレビューする。 	<ul style="list-style-type: none"> ● パフォーマンス指標参照シート ● パフォーマンス指標の履歴表

（出所）各機関の情報を参考に調査チーム作成。

a) 世界銀行

国別レベルでのモニタリングには、2年ごと、または CPF 期間中盤に実施される PLR がある。PLR の目的は世界銀行理事会及びステークホルダーに対して、計画に加えられた調整や改訂について報告することであり、目標達成度の報告ではないが、世界銀行グループのポートフォリオの状況についての報告を含む。CPF 策定後に状況が大きく変化した場合は、CPF の内容が更新される。PLR の結果を基に、CPF 期間を最長2年延長することができる。PLR に含まれる主な項目は、対象国の状況の変化、プログラムの実施状況、教訓、CPF の変更、リスクである。添付書類は CPF リザルツ・フレームワーク（PLR で変更されたものとオリジナル版の双方）及び CPF 目標の進捗表である³¹。

案件レベルでは6か月ごとに実施状況結果レポート（Implementation Status and Results Report : ISR）を作成することによって、案件の進捗や目標の達成度を確認し、計画を修正した場合は変更履歴として記録に残している。ISR に含まれる主な項目は、案件基本情報、案件の開発目標、構成コンポーネント名と金額、自己評価レーティング（案件の開発目標の達成状況、全般的な進捗状況、リスク）、結果（案件の開発目標・指標の進捗状況、中間指標の進捗状況、融資金額グラフ、実施に関する重要な決定事項、案件の変更履歴、関連プロジェクト情報）である³²。

³¹ World Bank (2014a).

³² ISR の具体例は世界銀行ホームページ内 (<http://www.worldbank.org/projects/>) で閲覧できる。

b) UNDP

計画時に PMM を作成し、実施段階でさらに具体化している。PMM には、アウトプットとアウトカムについて、指標、収集方法、時期・頻度、担当責任者・機関、情報源、リソース（コスト等。別ドナーが負担するコストも含む）、リスクが含まれている（別添 1 (2)）。

c) DFID

国別援助計画に含まれるプログラムのモニタリングは、対象国によりその頻度や方法は異なるが、「どのように（How）」「誰が（Who）」「いつ（When）」「何を（What）」という項目別に詳細に計画されている。

例えば、対ルワンダ国別業務計画では、DFID はプログラム担当者がリザルツ・フレームワークに沿って指標のモニタリングも含めたすべての構成プログラムの年次レビューを行い、毎年 10 月に開発パートナー、ルワンダ国家統計局と共同で共通パフォーマンス評価枠組み（Common Performance Assessment Framework）の国家開発目標の進捗をレビューする計画となっている³³。また、対マラウイ国別業務計画では、国別業務計画及びリザルツ・フレームワークに沿った目標の達成状況を四半期ごとにモニタリングする計画となっている。国家統計局や関連省庁のモニタリング・評価制度を強化するために共同でモニタリングを行っている他、DFID 職員のモニタリング・評価能力向上を目的として、「リザルツ・評価チーム（Results and Evaluation Team）」が DFID プログラムスタッフと密に連携する体制となっている。

計画は、指標を含めて毎年見直され、変更内容は、毎年更新される国別業務計画文書に履歴が添付される。

d) USAID

USAID では、リザルツ・フレームワークの各レベルに指標を設けている³⁴。この指標のモニタリングを行うことで、成果レベルにおける達成度合いやその一つ上のレベルの目標との因果関係を整理するうえでわかりやすくなっている。

ツール/様式としては、「パフォーマンス指標参照シート」がある。これは、指標の定義、リザルツ・フレームワークやログフレームとの関連、測定単位、データ分類、情報源、データ収集方法、報告頻度、データの質を確保する際の制約の有無、責任者をまとめる様式となっている。さらに「パフォーマンス指標の履歴表」を作成し、ベースライン・データ、期限、数値目標とその根拠、実績値等を記入し、記録として残るような仕組みが構築されている。作成頻度は、年に 1 回、もしくはそれ以上となっている（USAID の「パフォーマンス指標参照シート」及び「パフォーマンス指標の履歴表」は別添 1 (5) のとおり）。

³³ DFID (2013b), (2013c).

³⁴ USAID タンザニア事務所でのヒアリングによると、CDCS の上位目標と開発目標には指標は設定されていない。ただし、毎年開発目標の達成度についてはモニタリングを行い、要因分析を行っている（2014 年 10 月 9 日ヒアリング）。

2) プログラム改訂の手順

プログラムの改訂に関しては、以下のとおりとなっている。

表 2-5 プログラム改訂の頻度と手順

組織	頻度	プログラム改訂の手順
世界銀行	特定されていない	● 案件レベルでは、大幅な変更（案件の開発目標の変更、セーフガード（社会環境配慮）の分類変更等）を含む場合は、世界銀行理事会の承認が必要となる。それ以外の計画の微調整に関しては、カントリー・ダイレクター等の幹部による承認をもって変更される ³⁵ 。
UNDP	年 1 回	● UNDP のポートフォリオ・マネジャーが戦略面の見直しを、相手国の政府関係者が全体の見直しと必要に応じた修正の決定を行う。両者とも、計画時のモニタリング・評価の枠組み決定にも参加する ³⁶ 。
DFID	半年あるいは年 1 回	● 国別業務計画は毎年見直され、指標を含めて、計画内容を見直した場合、変更内容は、毎年更新される国別業務計画書に履歴が添付される。 ● 費用対効果検討書に関しては、アウトカム/インパクトの変更、外部条件の大幅な変更（背景、リスク、費用対効果、実施及び政策環境等）があった場合は検討書を改訂し、所管大臣の再承認を検討することとしている ³⁷ 。
USAID	年 1 回	● ポートフォリオ・レビュー ³⁸ 、パフォーマンス・モニタリングの結果を年次報告で報告。翌年以降の数値目標が設定される ³⁹ 。ポートフォリオ・レビューの結果、実施上の問題があればプロジェクトのロジカル・フレームワークや CDCS の開発仮説を修正する ⁴⁰ 。

3) 評価可能性を確保・向上させるための仕組み・取り組み

調査対象機関は、組織によって方法は異なるが、何らかの形で評価可能性の確保・向上に取り組んでいる。

表2-6 評価可能性を確保・向上させるための仕組み

組織	概要
世界銀行	● 案件レベルでは、プロジェクト完了後に作成される事業完了報告書（ICR）及び ICR レビューにてモニタリング・評価の質を評価する。
UNDP	● 評価開始前に、評価計画を策定したプログラム・ユニットと関係者が、評価対象案件の評価の用意が整っているか否かを審査する。 ● プログラム・ユニットと関係者が、評価の基礎となるリザルツ・フレームワークの見直しを行う。実施中に計画内容の変更があった場合は、プログラム・ユニットと主要関係者がリザルツ・フレームワークに変更を反映できる。 ● リザルツ・マップ（リザルツ・フレームワーク策定過程で作成される系図）はプログラム期間を通じて更新すべきとされている ⁴¹ 。

³⁵ World Bank (2009).

³⁶ UNDP (2011a).

³⁷ DFID (2011).

³⁸ ポートフォリオ・レビューはプロジェクト・レベルの成果をレビューし、パフォーマンスに関するデータ分析の材料とする。また、開発目標レベルの指標もレビュー対象となる。

³⁹ USAID (2012b).

⁴⁰ USAID タンザニア事務所によると、CDCS の上位目標は相手国政府の政策とリンクしており、変更されない。それ以外の部分は各国事務所の判断で変更できる。（2014年10月9日ヒアリング）。

⁴¹ UNDP (2011a).

DFID	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価可能性評価の導入。 ● 対象国における統計データの入手可能性を強化させる取り組み。
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ● 運用ガイドラインで、評価結果を有用なものとする重要な点を列挙。 ● インパクト評価に関して、評価可能性評価の必要性を挙げている。

(出所) 各機関の情報を参考に調査チーム作成。

a) 世界銀行

世界銀行では案件レベルではプロジェクト終了後 6 カ月以内に作成される自己評価である ICR と、その後に独立した独立評価グループ (Independent Evaluation Group : IEG) が行う第三者評価である ICR レビューの両方で、プロジェクトのモニタリング・評価計画、その実施状況及び活用状況の 3 つの視点から、モニタリング・評価の質を総合的に評価する⁴²。これらは将来のプロジェクトの評価可能性向上につながるものと考えられる。

b) UNDP

UNDP は、評価を本格的に開始する前の時点で、評価対象案件の評価の用意が整っているか否かを審査している。審査を行うのは評価計画を策定したプログラム・ユニットと関係者である。プログラム・ユニットと関係者が、評価の基礎となるリザルツ・フレームワークの見直しを行う。実施中に計画内容の変更があった場合は、プログラム・ユニットと主要関係者がリザルツ・フレームワークに変更を反映してよいことになっている。なお、リザルツ・フレームワーク策定過程で作成される系図であるリザルツ・マップは、プログラム期間を通じて更新すべきとされている。

c) DFID

DFID は、プロジェクトの開始時と、評価実施前に評価可能性評価を導入している。他機関の評価可能性チェックリスト等を参照し、チェックリストを作成し、「プロジェクト・デザイン」(チェックリストでは、プロジェクトとプログラムは分けられていない)、「情報の入手可能性」「評価を取り巻く環境 (現実的な問題、ニーズ)」の観点からチェックすることで、評価可能性を向上させる取り組みである。ただし、導入の機会は増えているとしているが、運用はプロジェクトごとに任意となっており必須ではない⁴³。

さらに、情報の入手可能性を向上させる取り組みとして、対象国における統計データの質や入手可能性の改善に取り組んでいる。国別援助計画の中で「パートナーの能力強化 (Building capacity of partners)」という項目を設け、対象国において、主に国家統計局を支援しながら、統計データの質や入手可能性を改善する取り組みに関して記述している。例えば、対タンザニア国別援助計画では、経済及び人口データに関して改善が必要であるため、国家統計局とともに、国家統計システムを強化し、データ収集・普及活動を継続する計画を立てている。

⁴² World Bank (2013a).

⁴³ DFID (2013c).

d) USAID

USAID は、国レベルやセクター横断的プログラム、地域別プログラム、世界規模のプログラムを評価する際は評価可能性評価を実施することが望ましいとしている。具体的には、評価の目的や評価設問は妥当であるかどうか、これに関連するデータ・情報は設定された期間・予算の中で収集可能か確認する。また、相手国関係者をはじめとするステークホルダーの同意と協力が必要であるとして、評価実施者はその計画時にステークホルダーの協力を得て彼らの疑問・関心を明らかにする。さらには、評価にかかる予算を確認し、評価調査の費用対効果や調査結果と抽出する提言の有用性につき留意する、としている。CDCS ガイドラインの中でも、評価結果を有用なものとするための評価計画として、以下の点を重要な点として挙げている—①評価ニーズ・活用を含む評価目的の明確化、②評価設問検討のための開発シナリオ（仮説）の理解、③エビデンスに基づく設問（少数）の特定、④評価対象案件や評価計画に有用な過去の評価調査・研究の参照、⑤適切な評価手法の選択、⑥ジェンダーに配慮したデータ収集・分析。

4) モニタリングの課題

各機関とも定期的にプログラム及びプロジェクトのモニタリングを実施する体制が整備されているが、モニタリングを実施する中で、以下のような課題も散見されている。

a) プロジェクト・プログラムの実施管理について

- モニタリング・評価の実施体制と結果活用についての統一的な指針がない（世界銀行）⁴⁴。
- ISR のレーティングは成果の達成具合よりも、ディスバースメントの進捗によって決まる。M&E 指標が必ずしも使われていない。客観度にばらつきがある（世界銀行）⁴⁵。
- モニタリング結果が実際に活用されているかを検証することは困難である。モニタリング結果が完全には公開されていない（世界銀行）⁴⁶。

b) 相手国のモニタリング体制に関して

- モニタリングデータと求められるキャパシティについての検討は、計画段階から行うことが重要である（UNDP）⁴⁷。

(3) プログラムの評価

1) プログラム評価を実施する主旨、狙い

調査対象機関は、評価全般あるいはプログラム評価を実施するにあたって、以下のような狙いを定めている。

⁴⁴ Cashin (2012).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ UNDP (2009).

a) 世界銀行

国別レベルでは、CPF期間の終わりに、完了・教訓レビュー（Completion and Learning Review：CLR）を実施する。CLRの目的は、CPFの実施からの教訓を引き出して次期CPFの策定や他国での戦略策定に生かすことである。また、相手国政府によるCPF計画の実施と世界銀行グループによる支援のパフォーマンスを報告することも意図している。CLRはIEGによるレビューの対象となる⁴⁸。

案件レベルでは、プロジェクト評価は3段階ある。①チームによる自己評価（Self-evaluation）であるICRがプロジェクト終了後6カ月以内に作成される⁴⁹。②その後、IEGによる確認作業であるICRレビューが行われる。③さらに終了案件の20～25%がIEGによるプロジェクト実績評価報告書（Project Performance Assessment Report：PPAR）の対象となる⁵⁰。ICRの目的は次のとおりである⁵¹—①当該案件の成果をもれなく、システマティックに記録すること、②プログラム/プロジェクトの計画と実施から得られた経験をまとめ、共有すること、③プログラム/プロジェクト・レベルでの説明責任と透明性を確保すること、④世界銀行と借手が自己評価を行うための現実的な手段を提供すること、⑤セクター、国、グローバルの各レベルでの開発戦略作りに効果的に貢献するため、情報を蓄積させること。

b) UNDP

UNDPが行うプログラム・レベルの評価には、本部の評価専門部署（Evaluation Office）が行うものと現地事務所が行うものがある。

本部の評価専門部署が実施する国別プログラム評価は、意図された開発成果の達成状況とこれに対するUNDPの貢献を国レベルで評価するため行われる⁵²。

事業実施部署が実施するアウトカム評価は、短期、中期、長期のプログラムまたはUNDPプロジェクトのクラスターによる成果（Results）⁵³を評価するために実施される⁵⁴。

c) DFID

DFIDの評価方針では、プログラム評価に限らず、評価は、①エビデンスを提示し、何がうまくいき、何がうまくいかなかったかについて学ぶために重要な役割を担っている。②有効性を向上させるためにプログラムを軌道修正し、教訓を得る、より有効な部分への資源の投入に関して、より最適な方法を特定するのに役立つものでなければならない、と述

⁴⁸ World Bank (2014a).

⁴⁹ 世界銀行タンザニア事務所の農業セクター案件（ASDP バスケット・ファンドへの拠出）の場合は、案件終了6カ月前までにタンザニア政府がICR案を作成し、それを基に案件終了6カ月以内に世界銀行タンザニア事務所がICR最終版を作成する予定である。（世界銀行タンザニア事務所ヒアリング、2014年9月24日）。

⁵⁰ Cashin (2012).

⁵¹ World Bank (2006).

⁵² UNDP (2011b).

⁵³ UNDPタンザニア事務所によれば、現地事務所が実施するプログラム評価は、プログラムとしての結果（Results）とアウトカムを見るもので、ベースライン・データ、指標、アウトカムへの貢献度の視点から分析を行う。なお、アウトカムは優先分野ごとに設定される（UNDPタンザニア事務所ヒアリング、2014年10月7日）。

⁵⁴ UNDP (2011b).

べられている⁵⁵。国別業務計画の評価の目的は、対象国や DFID の組織目的に対する DFID の戦略の妥当性、援助の介入やそれらの有効性、DFID の開発パートナーとしての付加価値、貧困に対する DFID プログラムのインパクトを検証することにある⁵⁶。実施段階で、中断・変更があったプログラムにおいては総括評価⁵⁷が有効だとしている。これらの評価においては、理論に基づいた評価デザインを強調すべきであると述べている⁵⁸。

d) USAID

USAID では、プログラム評価に限らず、評価の目的を大きく分けて、「関係者への説明責任」「有効性改善のための学習」の2点としている。評価は個人、プロジェクト、開発目標レベルのいずれでも実施されうるとし、説明責任を目的とする評価は USAID 事業の有効性、妥当性、効率性をみるとしている⁵⁹。

構成案件の評価に関しては、各開発目標の構成プロジェクトの少なくとも一つについてインパクト評価を実施することが望ましいとされている。開発目標の構成プロジェクトのうち平均より規模の大きいプロジェクトは外部パフォーマンス評価が行われる。

パイロットプロジェクトや革新的な取り組みを行うプロジェクトに対しては、外部インパクト評価が実施される。これ以外の場合は、開発目標チームが別途評価を計画する。

2) 評価判断基準と様式・ツール

下表に示すとおり、評価判断基準として、4機関ともDAC評価項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）を採用している。但し、その使用に関しては、DACの評価5項目は、もともとプロジェクト評価のために提案された評価項目であり、国別援助戦略や課題別のプログラム評価には適していない場合もあることから、各機関とも評価の目的に応じて、柔軟に応用させている。

表 2-7 評価判断基準と様式・ツール

組織	評価項目	様式・ツール
世界銀行	一般的に評価5項目の視点を活用（他の項目も追加している）	
UNDP	一般的には評価5項目 アウトカム評価では評価4項目。開発効果測定（Assessment of Development Results）では、1) 当該国の開発成果達成に対するUNDPの貢献、2) 当該国の課題と優先事項における反応性と整合性、3) 戦略的な位置づけ、4) 比較優位の活用	● リザルツ・フレームワーク
DFID	評価5項目（他の項目も追加している）	● リザルツ・フレームワーク ● ログフレーム
USAID	評価5項目（カテゴリーは検討の余地ありとしている）	● リザルツ・フレームワーク ● 開発シナリオ

（出所）各機関の情報を参考に調査チーム作成。

⁵⁵ DFID (2013).

⁵⁶ DFID (2010).

⁵⁷ 総括評価は期待された結果が生み出されたか、プログラムの効果に関する情報を提供するもの。

⁵⁸ DFID (2013).

⁵⁹ USAID (2012a).

a) 世界銀行

これまで実施されている IEG による ICR レビューでは①アウトカム（妥当性、有効性、効率性の視点からの評価）、②アウトカムのリスク（開発効果の持続性の視点からの評価）、③世界銀行の業績、④借り手の業績、⑤ICR の質、⑥モニタリング・評価の質を評価して、それぞれにレーティングを実施している。

国別レベルでは、前述のとおり CPF 終了時に CLR が実施される。CPF を核とする計画からモニタリング、評価の一連の流れは 2014 年 7 月 1 日から導入されたばかりであり、CPF 解説文書⁶⁰には CLR の評価の視点や内容についての記述がされていない。

b) UNDP

評価一般としては評価 5 項目を適用するが、アウトカム評価では有効性、効率性、持続性、妥当性の 4 つの視点を用いている⁶¹。開発効果測定 (Assessment of Development Results) では、評価の視点として、当該国の開発成果達成に対する UNDP の貢献、当該国の課題と優先事項における反応性と整合性、戦略的な位置づけ、比較優位の活用等の視点を含む⁶²。

ツール・様式としては、計画時に策定されたリザルト・フレームワークをモニタリングと評価に使用している。但し、義務化はされておらず、評価時に遡及的にリザルト・フレームワークを作成することも可としている。一方、アウトカム評価では、アウトカムとその達成度測定のための指標が明確に示されたリザルト・フレームワークの存在は極めて有効であるとされている⁶³。

c) DFID

国別業務計画の評価を行う際には、評価 5 項目に加えて、「開発の戦略」「開発の成果」「開発のプロセス」の 3 つの視点に基づき、①一貫性 (Coherence)、②対象範囲 (Coverage)、③帰属 (Attribution)、④調和・調整 (Coordination) を加えた評価を行っている (下表)。

また、評価が高い水準で実施されることを目的として、リザルト・アドバイザー (Results Adviser) が配置されている場合もある⁶⁴。その役割は、評価方針の策定、モニタリング・評価活動の統括、各案件の評価報告書を本部へ提出する前のチェック（データの確かさ、国別業務計画との整合性などの観点から）等である。ヒアリングによれば、現地事務所のスタッフは各担当分野の専門知識を有しているが、必ずしもモニタリング・評価に精通しているわけではないので、リザルト・アドバイザーが現地事務所に常駐していることの利点は大きいとのことであった⁶⁵。

⁶⁰ World Bank (2014a).

⁶¹ UNDP (2011b).

⁶² Ibid.

⁶³ UNDP (2011c).

⁶⁴ DFID (2013c).

⁶⁵ DFID タンザニア事務所ヒアリング (2014 年 10 月 8 日)。

表2-8 DFIDの国別業務計画の評価項目と評価設問

	評価項目	評価設問
開発の戦略	妥当性	● 戦略を策定するうえでの分析は適切で、戦略の選択は適切だったか
	整合性	● 他の政策、プログラムはDFIDのプログラムにどのような影響を与えたか ● DFIDは他の政策、プログラムにどのように対応したか
開発の成果	有効性	● DFIDのプログラムはどのような成果(アウトカム及びインパクト)をもたらしたか
	対象の範囲とインパクト	● DFIDのプログラムはどのような高次のレベルの成果を産出したか ● どのようなグループが援助対象になり、あるいは排除されたか
	持続性	● DFIDのプログラムによる便益はどの程度持続する見込みがあるか
	帰属性	● 成果はDFIDにどの程度帰属しているか
開発のプロセス	効率性	● どの程度効率的に投入を成果に転換できたか ● 費用対効果はどの程度であったか
	調和・調整	● 他の国内、地方のイニシアティブとどの程度調和・アラインしたか ● DFIDはパリ宣言、アクラ行動計画をどの程度達成したか ● DFIDはどの程度、良き開発パートナーであったか

(出所) DFID (2010)を基に評価チーム作成。

さらにDFIDは、投資対効果検討書の中で、構成内容に応じた評価手法を計画している。例えば、タンザニアのSAGCOTに関して、①道路建設に対する投資のインパクトに関しては本格的なインパクト調査の実施、②農業普及サービスの支援を得て農民が新しい農法を取り入れるという外部条件の評価に関してはプログラムのプロセス評価の実施、③DFIDの支援による対象地域における栄養面のインパクトに関して本格的なインパクト調査の実施、といった評価手法を計画している（上記プログラムの例は、国別業務計画に沿って、複数の構成案件で構成されるプログラムとして参考になるとと思われることから提示する）。

d) USAID

CDCSの開発目標レベルでは規定の評価設問はないが、開発シナリオも考慮することになっている。すなわち、開発シナリオの最上位はUSAIDだけでなく相手国政府、他ドナーも含めた取り組みによる結果（CDCSのゴール）であり、USAIDによる投入の成果のみの成果測定に限定されていない⁶⁶。開発目標レベルの評価設問に関して考慮すべき項目は、①開発シナリオと主な外部条件、②プログラムのインパクト、③特定セクターにおける政治的アプローチ、④実施アプローチの効率性に関すること、としている。これらを参考に評価設問がCDCS策定時に設定される。また、USAIDの運用ガイドライン(Automated Directives Systems)は、「評価設問は、数は多くなく、将来の意思決定に関連するもので、エビデンスとともに示せるもの」と規定している。USAIDの開発目標レベルの評価設問の例を以下に示す。

- USAIDによる農業分野の介入は女性にどの程度インパクトをもたらしたか
- 女性への裨益にプラス/マイナスに影響を与えたのはどのような状況下であったか

⁶⁶ USAID (2013a).

- 持続的な自然資源管理計画が効果的に実施される際、最大の阻害要因は何か

USAID マラウイ事務所の CDCS では、3つのセクターが含まれていた場合を例に、セクター横断的な開発目標レベルのインパクト評価として、以下のような評価設問例を挙げている。これらは、JICAの協力プログラムの評価においても、相乗効果をみる際に特に参考になると思われるため、以下に述べる。

- 開発目標 1、開発目標 2、開発目標 3 の相乗効果は、これらのプログラムが同一地域で行われた場合と、単独で行われた場合とで違いはあるか
- 複数の開発目標が同一地域で行われる際にその調整や効果発現に対する阻害要因はあったか

3) 評価の課題

以下、調査対象機関の主な評価の課題を述べる。

a) 途上国におけるデータの入手可能性に関する課題

- リザルツ・フレームワークが指標入手手段を特定しておらず、指標の大半でデータ入手が困難な状態にある。ベースライン・データがない指標も多い（世界銀行）⁶⁷。
- データの出所が評価報告書に示されず、情報の確かさの判断が難しいケースが多い（世界銀行）⁶⁸。
- 途上国のデータ・システムが脆弱であるがゆえに、データの入手可能性、質の確保、必要な時期にデータを得ることが困難になっており、ひいては、成果管理の仕組みを構築することが難しくなっている（DFID）⁶⁹。

b) 評価の活用目的に関する課題

- 評価結果がシニアマネジメントのプログラミング、計画、意思決定プロセスに生かされていない（UNDP）⁷⁰。
- パイロット活動の評価がされないことが多い（世界銀行）⁷¹。

c) インパクト評価に関する課題

- 評価はプロジェクト策定時に計画される必要がある。特にインパクト評価の場合は、コントロール・グループをプロジェクト期間中、追う必要があるからである。また、評価はプロジェクト・デザイン自体にも役立つ（ロジックや仮説が明確になる、評価設問を設定することでパフォーマンス指標とデータ収集が明確になる等）（USAID）。
- インパクト評価はコストの高さと調査手法の複雑さのために実施の頻度が低い（世界

⁶⁷ Cashin (2012).

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ DFID's RESULTS FRAMEWORK Managing and reporting DFID results
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175715/DFID-external-results.pdf
2014年8月6日アクセス。

⁷⁰ UNDP (2010).

⁷¹ Cashin (2012).

銀行)⁷²。

d) 貢献の評価に関する課題

- 過去に DFID が使用した成果実績枠組み (Results and Performance Frameworks) は地球規模での開発目標、特にミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals : MDGs) に対するモニタリングと報告に重点を置いていたため、DFID、あるいは特定のドナーの貢献を測定するには有用ではなかった。そのため、DFID では、既述のとおり、リザルツ・フレームワークの中で、指標のレベルを 4 段階に分けて、DFID の貢献を分かりやすくする見直しを行った⁷³ (DFID)。

以下は世界銀行融資による教育プログラムの評価の事例である。他ドナー事業との関連や相乗効果やモニタリング・評価の質を評価している点に関して、JICAの協力プログラムの運営管理や評価のうえでも参考になるとと思われる。

ボックス2-3 世界銀行の教育プログラムの評価の事例

【ベナン国Education for All - Fast Track Initiative Program 2008-2012 ICRレビュー⁷⁴】

■ 評価項目別の結果及びレーティング

① 妥当性

- ・ 目的の妥当性：高い (High)。相手国の教育セクター計画と合致している。
- ・ 計画 (デザイン) の妥当性：やや低い (modest)。活動は目標を達成するのに論理的に構成されているが、就学前教育 (プレスクール) や初等教育への公平なアクセスを改善するには十分ではなかった。今回のプログラムのようなスケールで過去に業務を行ったことがなかった相手国政府の能力やプロジェクト期間を考慮すると、プロジェクトのスコープは過大すぎたといえる。完了報告書では、目的を達成するためには、内容の見直しが必要だったと指摘している。

② 目的の達成度 (有効性)

- ・ プレスクールと初等教育へのアクセスの公平性向上と中退率低下：やや低い (modest)
- ・ 識字プログラム支援:やや低い (modest)
- ・ 初等教育の質の向上:やや低い (modest)

③ 効率性：やや低い (modest)。小学校建設コストは他の類似プロジェクトよりコスト高であった。

④ アウトカム： やや不十分 (moderately unsatisfactory)。プログラムは、多くの成果を産出したが、地域別及び収入レベル別の公平なアクセス、セクター・マネジメント、教育の質に関する成果 (アウトカム) は確認できなかった。

⑤ 開発効果に対するリスク：中程度 (moderate)。当該国政府のコミットメント、資金調達、当該国政府のキャパシティに関するリスクがある。

⑥ モニタリング・評価の質：低い (negligible)。当初 14 項目だった指標は多すぎて目標達成に向けた進捗のモニタリングを困難にしていたため、その後目標に関連する 6 項目に絞り込まれた。モニタリング・評価の枠組みではベースラインと目標値が明記されているが、データ収集方法や役割については特定されていなかった。データ収集に遅れがみられ、更新されなかった。

⑦ 教訓

⁷² Ibid.

⁷³ DFID (n.d.)

⁷⁴ World Bank (2013b).

- ・計画のデザインはシンプルかつ達成可能であるべきである。相手国政府の能力の制約も考慮し、実施の（活動内容の）シンプルさを考慮する必要がある。
- ・モニタリング・評価を多くのドナーによるプール基金のメカニズム内でデザインし、目標達成に対するプロジェクトの介入と触媒基金の帰属や貢献を解析できるようにすることが可能と思われる。
- ・相手国政府のオーナーシップが脆弱で、計画された運営管理体制が機能しない場合、財務省が暫定的なマネジメントチームを設置し、プログラムを動かすことも必要である。

⑧ 他ドナー事業との関連や相乗効果：

当該プログラムには、世界銀行が融資（US\$76百万）し、触媒基金（US\$75百万）が無償資金協力を行った。それとは別にデンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency : DANIDA）（US\$26百万）、フランス開発庁（US\$17百万）、復興金融公庫（US\$21百万）、オランダ政府（US\$22百万）がプール資金を提供した。よって、プログラム目標の達成は世界銀行と触媒基金の支援のみによるとは言えない。また、モニタリング・評価を世界銀行とプール資金側が共同で行って行けば、業務の効率性を向上できたはずである。

（出所） World Bank (2013b).

以下は、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP）とMDGsの評価の概要である。上述のドナー・国際機関やJICAが実施するプログラム・レベルの取り組みと比較して目標レベルが大きく異なるため一律に比較できることは多くないが、以下のカンボジアの例は国家戦略開発計画（National Strategic Development Plan : NSDP）をプログラム、サブ・プログラム、プロジェクトといったように階層化しており、共通要素もみられる。

ボックス 2-4 PRSP の評価

PRSP のモニタリングや評価は作成国ごとに行われている。年次報告として行われているものが多い。各国でモニタリングのガイドラインが作成され、その中でモニタリングの体制や方法を説明している。情報収集は活動実施レベルで行われ、所轄省庁の中央レベルに集約される形で行われている。その結果は国家開発計画やセクター政策の予算計画やターゲット設定に活用される場合が多い。

最近作成されたガイドラインの一例として、カンボジアの計画省が作成したガイドラインは、モニタリングと評価の定義、ログフレームやリザルツ・フレームワークの説明を含めて評価のツールや様式を詳細に説明している。ガイドラインでは、NSDP (PRSP)⁷⁵実施に向けた各省庁の取り組みをプログラム、サブ・プログラム、活動（プロジェクト）という階層で整理している。プログラムはNSDPで示される中期的優先事項について取り組むものであり、頻繁に変更されるものではないと説明されている。2~3年ごとにレビューされ、5年ごとに評価される。モニタリングは、活動レベルでは毎月、実施主体から担当省庁の出先機関へ、プログラム・レベルでは毎年、担当省庁の所管部署から省庁間の関連部署グループへ報告されることになっている。

サブ・プログラムはプログラムを構成するものであり、2~3年の期間で設定される。サブ・プログラムはパフォーマンス指標を用いて3~6カ月ごとに（不可能であれば年1回）レビューされる。サブ・プログラムはレビューの結果を受けて修正されるが、マネジメント、予算管理、モニ

⁷⁵ カンボジアでは、2002年以降、社会経済開発計画（Socio-Economic Development Plan : SEDP）と国家貧困削減戦略（National Poverty Reduction Strategy : NPRS）の2つの国家計画に基づき開発が推進されてきたが、2006年、四辺形戦略に基づく開発計画を打ち出すため、SEDP と NPRS を統合した NSDP を策定した。NSDP は、貧困削減を最大の目標としており、カンボジア MDGs の指標達成をめざして、四辺形戦略に沿った計画及び活動内容を示している。

タリングが責任を持って行われるために、それぞれ単一の省庁の所管であることが望ましいと述べられている。活動は階層の最下層にあり、サブ・プログラム下で実際に活動が実施されて成果を産出するもの実施されるものと説明されている。成果の指標は原則として1つで、混乱なく成果を測定し、1～3カ月ごとにモニタリングすると説明されている。

(出所) Ministry of Planning, Royal Government of Cambodia (2011) (2014).

ボックス 2-5 MDGs の評価

国連は 2001 年以來、MDGs の進捗状況につき、毎年国連総会に報告している。この他、5 年目の 2005 年には、年次報告を補完する包括的な報告書として「ミレニアム開発目標報告 2005」を、2010 年には「MDGs 達成のために何をすべきか：国際評価」を刊行している。データ収集は、国連統計部門が調整する専門チーム（Inter-agency and Expert Group on MDG Indicators）が MDGs 進捗モニタリングのための公式な指標データの管理を担当している。国連統計部門に集められるデータは、各国政府の国家統計として提出されたものである。UNDP は、MDGs 達成に向けた進捗状況を分析し、各国政府や国際社会に対し、MDGs 達成に必要な戦略・政策提言をしている。その取り組みの一つとして、各国の MDGs 進捗に影響を及ぼしている原因を特定・解決し、MDGs 進捗を加速させる「MDG 加速フレームワーク（MDGs Acceleration Framework : MAF）」を開発した。2013 年までに 50 カ国以上で MAF が作成されている。また、UNDP は MDGs 達成のための資金調達など、先進国からのアプローチが円滑に進んでいるかをモニタリングする MDGs ギャップ・タスクフォースの共同議長を 2007 年から務め、毎年「MDGs ギャップ・タスクフォース報告（MDG Gap Task Force Report）」を発刊している。

国レベルでも MDGs の進捗モニタリングが行われている。MDGs 報告書（MDGs Report : MDGR）は各国のオーナーシップの原則に基づき、国連の国別チームやドナーの支援を得て作成されている。UNDP の現地事務所はこのチームの主導的な役割を担っている。例えば、ガーナでは最新の MDGR は 2012 年に作成されている。各ゴールについてターゲットの進捗と促進要因・課題を述べた後、2015 年までの到達見込みと支援状況を判断している⁷⁶。MDGR での評価を受けて翌年以降の取り組みが改訂される仕組みはない。代わりに前述の MAF がガーナでも作成されている。2011 年に母親の健康に焦点を当てた MAF が作成され、ゴール 5 の達成に向けた集中的な取り組み計画が策定されている⁷⁷。MAF の進捗は定期的なモニタリング、四半期ごとのレビュー会議、地域レベルのレビュー会議、年 2 回のヘルス会議、適宜の現場モニタリングが行われる予定となっている。

なお、ガーナでは前回の MDGR は 2008 年に作成されており、毎年行われているものではない⁷⁸。ガーナの MDGR には国勢調査のデータが用いられたが、国勢調査はほぼ 10 年ごとに行われており⁷⁹、データの入手時期も MDGR の時期に影響していると思われる。

(出所) Government of Ghana and UNDP (2012). UNDP Ghana and National Development Planning Commission, Government of Ghana (2012). Ministry of Health, Government of Ghana and United Nations Country Team in the Republic of Ghana (2011).

⁷⁶ 2015 年までの到達見込みは probably, potentially, achieved, lack of data の 4 段階、支援状況は strong, fair, weak but improving, weak の 4 段階で判定が行われている。このスケールも国によって異なっている。例えばタンザニアでは、achievable, achievement probable, not achievable の 3 段階で判定されている。

⁷⁷ この中で、JICA のアッパーウエスト州における母子保健の人材育成とシステム強化の取り組み、遠隔地におけるサービスのアクセスを向上させる道路建設が MAF の取り組みとして検討されている。

⁷⁸ MDGR の作成は国により頻度が異なる。最近の作成状況として参考までにタンザニアでは 2010 年、2011 年、エチオピアは 2010 年、2012 年、インドネシアでは 2007 年、2010 年に作成されており、その頻度は様々である。

⁷⁹ ガーナの最近の国勢調査は 2010 年、2000 年、1984 年、1970 年に実施されている。

2.1.3 評価可能性を向上させるための取り組み

本節では、特に「プログラムの評価可能性を確保・向上させるための仕組み、取り組み」の視点からさらに詳しいレビューを行う。

(1) 評価可能性を向上させるための取り組み

評価可能性を向上させるための取り組みとして、2.1.2 でも述べたような、「評価可能性評価」(Evaluability Assessment)がある。評価可能性評価は、案件計画時、あるいは評価の直前に行なわれる。計画時に行う評価可能性評価は、計画の質を高め、結果として評価可能性をも高めるために行われる。評価の際の評価可能性のチェックは、評価計画の策定や、評価の実施自体の可否の判断に用いられる。

さらに、評価可能性の向上に限らず、プロジェクトやプログラムの質自体を高める取り組みとしても評価可能性評価は行われている。

案件計画時に評価可能性をチェックしている機関としては IDB、DFID などがある(下表参照)。IDB では、品質管理の一環としてプロジェクトの承認プロセスの中で評価可能性をチェックしている。DFID は、プロジェクトの初期の、モニタリング・評価のフレームワーク策定の際に評価可能性のチェックを行っている。EBRD でも、「評価時に気づいても遅い」⁸⁰として、計画時での評価可能性チェックの必要性を強調している。

以下では、まず評価可能性評価の概要を述べ、評価可能性評価の視点を概観したあと、各機関の活用例として、特に計画時の評価可能性評価に実績のある ILO、及び近年導入をはかっている EBRD、評価可能性評価を導入した効果を検証している IDB、最後にプロジェクト自体の質を向上させる取り組みとして ADB の例を参照する。

(2) 評価可能性評価の概要

評価可能性評価の対象は、プロジェクトやプログラムが中心だが、セクター別・国別戦略や政策にも及ぶ。チェックリストに基づいて、案件担当者が自己評価をする形式もあれば、外部に委託する場合もある⁸¹。IDB はデスクワークのみで1件2日間程度と負担が少ないことから行内の独立評価局が行っているが、DFID や USAID のように2週間から6か月をかけて外部に委託する組織も多い。この場合には、専門分野と評価の両方の知識を持ったコンサルタントが、相手国側関係者とのコンサルテーションを行いながら、評価可能性をチェックすることになる⁸²。

適用の範囲も組織によって様々である。DFID ではプロジェクトの担当者が任意で行っているのに対し、IDB では承認前のすべてのプロジェクトで評価可能性を評価している⁸³。EBRD でも、最低限の評価可能性をプロジェクト承認の条件の一つとしようとしている⁸⁴。

なお、組織的な制度とはなっていないとしても、アドホックに評価可能性評価が行なわれているケースも多いとみられる。例えば、国際金融公社 (International Finance Corporation :

⁸⁰ EBRD (2012).

⁸¹ Davies (2013).

⁸² Ibid.

⁸³ IDB (2014).

⁸⁴ EBRD (2012).

IFC) は 5 年ほど前に貿易金融プログラムという短期金融の新しいプロダクトラインの導入に際し、これをどのように評価できるかという評価可能性調査 (Evaluability Study) を行なった。その結果、既存の評価方法では難しいためポートフォリオ全体として見ていくことが適切との結論となった。そのうえで、それにはどのようなデータを収集すれば良いかの検討が行なわれている⁸⁵。

表 2-9 評価可能性評価の活用時期と用途

	時期		目的		
	案件計画時	評価の直前	プロジェクト・デザインの改善	評価の計画	評価実施の判断
DFID		○		○	
USAID	○ ¹	○	○	○	○
DANIDA		○		○	○
UNDP		○		○	○
ILO	○	○	○	○	○
IDB	○		○	○	○
IFC	○ ²			○	
EBRD	○		○		
世界銀行	実施を検討中				

(注)：○使われている。(¹インパクト評価が計画されている案件の場合に案件計画時に評価可能性評価を活用。²新規スキーム導入時などのアドホックベース)。

(出所) Davies (2013) 他を参考に調査チーム作成。

(3) 評価可能性評価の視点

各機関の視点は、実施のタイミングにより、また評価可能性評価の目的により、特徴がある。ILO や IDB は成果重視マネジメント (Results-Based Management) に基づいたプロジェクトマネジメントのため、測定可能性を重視し、ロジックのシーケンスや、指標に重点を置いている。EBRD では、プロジェクト・デザインが機能しなくなるような重要なリスクに特に注意を払っている⁸⁶。

Davies はこれらの機関の評価可能性評価の視点を、①プロジェクト・デザイン、②情報の入手可能性、③組織と評価を取り巻く状況 (Institutional Context) の 3 項目に分けて整理している (下表)。

表 2-10 他ドナー・国際機関の評価可能性評価の視点

項目	視点
① プロジェクト・デザイン	<ul style="list-style-type: none"> ● 長期的インパクトやアウトカム、これらを達成するステップが明確か。 ● ターゲットグループのニーズに合うか。受益者は特定されているか。 ● 目標は予定期間内に達成可能か。 ● 有効な指標があるか。 ● 因果連鎖 (Causal Chain) の中のどのリンケージが最も重要かが、特定されているか。 ● プロジェクト外のアクターの役割が特定されているか。彼らをモニターするための現

⁸⁵ 世界銀行 IEG ヒアリング (2014 年 7 月 16 日)。

⁸⁶ EBRD (2012)。

	<ul style="list-style-type: none"> 実的な手段が特定されているか。 ロジックは首尾一貫しているか。 複雑な因果関係がプロジェクトに影響するとしたら、そのような関係があらかじめどの程度まで特定されているか。 プロジェクトの目標やその達成の仕方に関して異なる意見がある場合、その意見の違いはどの程度か。異なる意見はどの程度明らかに表明されているか。
②情報の入手可能性	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトに関する資料はそろっているか。 ベースライン・データはあるか。 コントロール・グループのデータはあるか（インパクト評価の場合）。 すべての指標にデータがあるか。 ジェンダー別のデータがあるか。 過去のレビューや評価のデータが残っているか。 現行の M&E システムが機能しているか。
③組織と評価を取り巻く状況	<p>[現実的な問題 (Practicalities)]</p> <ul style="list-style-type: none"> 治安のリスク、天候による制約はないか。評価期間中に鍵となる関係者が対応可能か。 評価にかけられる時間、他の活動との兼ね合い、予算、要員確保に問題はないか。 評価がプロジェクトに影響を与えるチャンスがあるか。すでにある程度の情報や教訓が蓄積されているか。評価を実施する価値があるか。 他のドナーや政府機関、NGO など評価にかかわるべき、あるいは関わりを希望する関係者はいるか。どのようなコーディネーションが適切か。 <p>[ニーズ (Demands)]</p> <ul style="list-style-type: none"> 誰が評価を必要としているのか。評価結果の最大のユーザーは誰か特定できているか。その人たちは評価の計画に参画しているか、評価プロセスに参加するか。 誰がどの評価設問に関心があるのか。それらの評価設問は評価期間やデータの入手可能性に照らして現実的か。 関係者はどんな評価デザインが良いと考えているか。評価計画はそれに照らして現実的か。 倫理的な問題はあるか。 ネガティブな評価結果が出て関係者は受け入れる用意があるか。

(出所) Davies (2013) を参考に調査チーム作成。Davies によるリストは開発援助機関等による 133 件の評価可能性評価関連文献のレビュー結果から抽出されたもの。

(4) ILO の評価可能性評価

ILO では 2007 年に評価可能性評価ツールを開発し、プロジェクトとプログラムの両方で活用している。まず計画時に、プロジェクトが完了した際にアウトカムの評価が可能なデザインになっているかどうかを評価する。評価時にもこれを使い評価のフィージビリティを確認する。

要件は下表の 6 項目となっている。1 の目標・アウトカムの要件がおおむねプロジェクト/プログラムの成立要件に相当し、2~6 の多くはデザインに関する要件に相当する。4 の「マイルストーン」は、時期を決めて目標に向かって着実に進んでいることを実感できるような節目を立てて目標達成までの道筋を確認するユニークな試みである。

表 2-11 ILO の評価可能性評価の視点

	要件		設問
1.	目標・アウトカム	目標とアウトカムの定義が明確である	1) ILO の長期的な優先事項のどれに該当するかが特定されているか 2) 選んだ戦略に沿ってアウトカムを創出する活動が明確になっているか 3) 優先事項やアウトカムについて関係者との間で合意できた範囲、

			できなかった範囲は特定されているか 4) MDGsなどの国際的な開発目標と整合しているか 5) 内外のアクターや組織とのパートナーシップは確立されているか
2.	指標	指標が適切に設定されている	1) 指標は明確か 2) 測定可能か 3) 入手可能か 4) 測りたいことを直接的に表しているか 5) 定期的にデータ収集が行なわれているか 6) データを第三者が追跡できるか
3.	ベースライン	将来のアウトプット、アウトカムと比較できるベースラインがある	1) それぞれの指標にベースライン・データがあるか 2) それは当該プログラム/プロジェクトのためのベースラインか 3) ベースラインは介入前の状況を明確に表しているか 4) 過去と未来の比較が可能か
4.	マイルストーン	時期を決めて、目標に向かって着実に進んでいることを実感できるような節目がある	1) 目標達成に向けて、適切なタイミングでマイルストーンが設定されているか 2) 目標達成への道筋を確認できるか 3) アウトプット、アウトカム、開発目標に向かって進んでいることを実感できるか
5.	リスクと前提の特定	目標の達成に影響する、リスクと前提が明確になっている	1) 目標達成を阻害する大きな要因が特定されているか 2) 各戦略オプションと、アウトカム達成に至るリスクが特定されているか 3) リスクを緩和するための方法が特定されているか
6.	モニタリングと評価方法の明示	モニタリングと評価の方法が特定されている	1) リザルツ・フレームワーク（目標、指標、ベースラインとターゲット）が明示されているか 2) 進捗モニタリングのシステムが明示されているか。適切なモニタリング・評価の実施方法が明示されているか 3) リスクモニタリングのシステムが明示されているか

(出所) ILO (2011).

ILOは、上記の6項目を4から0までの5段階スケール（「とてもよい (Very good)」 「よい (Good)」 「比較的よい (Relatively good)」 「悪い (Poor)」 「該当なし (No content)」）でレーティングした後、各項目に重みづけ（目標 25%、指標 25%、ベースライン 20%、マイルストーン 10%、リスクと前提 15%、M&E 5%）し、点数を出して、「十分評価可能である (Fully Evaluable)」 (3.5点以上)、「大半は評価可能である (Most Evaluable)」 (2.5~3.5点)、「限定的に評価可能である (Limited Evaluability)」 (1.5~2.5点)、「評価可能でない (Not Evaluable)」 (1.5点以下) に分類し、計画時の場合、「大半は評価可能である」以下のプロジェクトには改善を促していく。このレーティング自体がユーザーの専門性や経験に大きく依存するという課題もあり、複数の関係者による三角検証が求められている⁸⁷。

(5) EBRD の評価可能性評価

EBRDは、プロジェクト計画時にリザルツ・フレームワークの作成を課していないことから、評価可能性評価をプロジェクトのパフォーマンス向上に活用することを意図し、2012年に評価可能性評価に関する調査研究を行った。この調査の結果、EBRDでも評価可能性

⁸⁷ ILO (2011).

評価をプロジェクト承認段階のプロセスにルーティーンとして取り入れるべきこと、まず技術協力と無償資金協力から始めて、徐々にその他のオペレーションに拡大することが提言されている。

導入の方法としては、案件実施担当者によるチェックリストを使ったチェックとし、その結果は案件承認時の書類とともにマネジメントに回付されることとしている。

表 2-12 EBRD の評価可能性の 5 つの要素

	項目	要素	要件
1.	期待される成果 (Results) ⁸⁸	成果が明確に特定されており、達成の可能性が高い	1) 誰が読んでも同じように理解できる表現となっている 2) 定量的・定性的に達成度を評価できる 3) 成果の階層が明確である 4) 現実的で達成の可能性が見込まれる 5) 成果が発現するグループや市場が特定されている
2.	指標とデータ	質の高い指標と、成果を特定できるデータが存在する	1) 成果ごとに少なくとも一つの指標がある 2) 妥当な (valid) 指標である 3) データが存在する 4) 達成レベルを測ることができる指標がある
3.	ベースライン	現状 (ベースライン) の情報がある	1) 成果が期待されるそれぞれの領域での現状 (ベースライン) の情報がある
4.	リスク	リスクが特定されており、緩和戦略が適切である	1) すべての主要なリスクが特定されている 2) リスクの重大さと起こる可能性が特定されている 3) 特定されたリスクにそれぞれの緩和戦略がある 4) リスクのモニタリングの責任者が特定されている
5.	モニタリング	モニタリングが適切にビルトインされている	1) モニタリングの責任者が特定されている 2) モニタリングのためのスキルを持つ要員と費用が確保されている 3) モニタリングのために必要な情報の入手先が特定されている

(出所) EBRD (2012).

(6) IDB の評価可能性評価

IDB は既に 10 年以上にわたり評価可能性評価を組織的に取り入れており、また評価可能性評価の結果を全組織的にレビューしてきた唯一の開発機関である⁸⁹。

2008 年から、包括的開発効果フレームワークを使用しているが、この中でプロジェクト・デザインは事前に評価可能 (evaluable ex ante) でなければならないとしている。国別戦略についても評価可能性において一定のスコアを得る必要があるとされている。

IDB は三つのツールで開発効果を確かなものとしようとしている。これらは開発効果マトリックス (Development Effect Matrix : DEM)、進捗モニタリングレポート (Progress Monitoring Report)、プロジェクト完了報告書 (Project Completion Report) である。このうち DEM は、途上国政府に対する融資プロジェクトの計画時に、IDB が求める要件を満たしているかどうかを評価するツールである。すべてのプロジェクトにつき、理事会での承認前にこのマトリックスを使ってレーティングが行なわれる。

⁸⁸ EBRD の結果は、目標、財務パフォーマンス、移行へのインパクト、環境・社会面でのインパクト、EBRD が実施したことによる付加価値 (additionality)、投資パフォーマンスを含む広い概念となっている。

⁸⁹ Davies (2013).

要件は、プログラムのロジックが適切か、経済性評価がなされ基準を上回っているか、モニタリング・評価の計画が適切かの3項目であり、0~10でスコア付けされる。長年の取り組みで評価可能性スコアは順調に上がっており、2013年にはすべてのプロジェクトで7以上を獲得した。3項目の内訳をみると、2008年比で、モニタリング・評価が4.0から7.7ポイントへ、経済性評価が4.0から10ポイント、プログラムロジックが5.4から8.8ポイントに改善している。

2014年からは、民間セクター向けのプロジェクトの計画フェーズにも本格的にDEMを導入することを決定し、成果に一層焦点を当て、プロセスを合理化し、統合されたデータ管理システムを作ることをめざしている⁹⁰。

(7) ADBの計画改善に向けた取り組み⁹¹

ADBは1995年にロジカル・フレームワークを導入、2004年から開発成果フレームワーク(Development Results Framework)を利用し、アジア太平洋の開発アウトカム、セクターごとのアウトカム、オペレーションの有効性、組織としての有効性の4つの側面からの評価を実施してきた。プロジェクトの計画書であるデザイン・モニタリング・フレームワーク(Design and Monitoring Framework)を活用したマネジメントが行なわれる他、2年に一度、全組織的レビュー(Quality-at-entry)として、すべての実施中のプロジェクトと国別戦略を対象に、コンサルタントがリザルツ・フレームワークをレビューする。この際の観点は、以下のとおりである。

- そもそも人々のためになることだったか。
- 目標は取り組む価値があったか。
- 得られた成果はリスクに見合うものだったか。
- ロジックやモニタリングフレームワークを明示できていたか、等。

毎年、「満足できる(Satisfactory)」とレーティングされた件数の割合を算出し、2004~2006年をベースラインとしてその推移を見て、計画段階の品質管理がモニターされている。例えば国別パートナーシップ戦略(Country Partnership Strategy)のオペレーションの有効性の項目では、2006年に「満足できる」とレーティングされた戦略が33%だったのが2012年には100%にまで改善している⁹²。

2.1.4 国際機関・他ドナーのプログラムに関する考察

本節では、本章で行った他ドナー・国際機関のプログラムの形成、運営管理及び評価、そして評価可能性を確保する要件のレビュー結果に関する考察を述べる。

(1) プログラムの形成に関して

プログラム計画の策定において、チェックしているポイント(要件)は、相手国の開発

⁹⁰ IDB (2014).

⁹¹ ADB (2014), ADB (2013), EBRD (2012).

⁹² ADB (2013).

政策との整合性、援助国の援助政策との整合性等、調査対象 4 機関に共通している。これらを含めた計画概要を、世界銀行、UNDP、USAID は、リザルツ・フレームワークにまとめている。世界銀行と UNDP はマトリックス型、USAID は系図型を用いているが、いずれも、相手国政府や他ドナーの取り組みも含めて、開発目標（JICA の協力プログラムにおけるプログラム目標）に至るシナリオを因果関係で理解するのに有用である。特に USAID が導入している系図型のリザルツ・フレームワークの中には、USAID の取り組みと他ドナー・他機関の取り組みを区別して示し、目標達成のシナリオを一目で理解できるものがあり、参考になる。

(2) プログラムの運営管理に関して

対象 4 機関（世界銀行、UNDP、DFID、USAID）はいずれも、プログラムの形成段階から、モニタリングの実施者、頻度、方法、対象とするデータ等の具体的なモニタリング計画を策定し、定期的に見直す仕組みが構築されている。計画時にモニタリング計画の大枠を定め、これを実施段階で活用することは、プログラム実施時の要件として重要である。

さらに、少なくとも年に 1 回の頻度でプログラムの進捗や指標の達成度を見直し、主に計画の微修正に相当するものではあるものの、見直した結果を翌年度以降の計画に反映させ、その変更履歴を記録として残している。実際には、計画段階で設定された指標が実際に使用されない、モニタリング結果の活用状況は検証が難しい等の実施管理上の課題も散見されるものの、何らかの変更履歴が保管されている点は、評価段階で実施中の変更やその要因、プログラムの進捗・達成度を理解するうえでも重要な点であり、評価可能性の向上にもつながる。

さらに、モニタリング体制として、UNDP や DFID のように対象国の政府関係者をモニタリング体制に含めている点は、オーナーシップの観点からも意義がある。（国別援助レベルの場合）協力規模が大きいと、目標レベルが相手国の開発目標レベルになる場合が多いためと推測されるが、評価の段階で、指標に関するデータの入手可能性、情報の信頼性を確保するうえでも重要なポイントであると思われる。

(3) プログラムの評価に関して

評価の判断基準や項目については、DAC の評価 5 項目の要素を取り入れつつ、国際機関・ドナーごとに工夫した適用が確認された。

4 つの調査対象機関は、プロジェクト策定時に評価の計画をある程度定めている。例えば、世界銀行や UNDP では、計画策定時に策定したリザルツ・フレームワークに沿って評価を行っている。また、DFID では、費用対効果検討書の中で、評価手法の計画を記載し、USAID は CDCS において、評価対象とする開発目標を選定し、評価設問をあらかじめ設定している。このように、評価の方法や設問をあらかじめ設定しておくことは、ロジックや仮説が明確になる上に、パフォーマンス指標とデータ収集が明確になる等の利点がある。特にインパクト評価の場合は、コントロール・グループを事業の実施中、追跡する必要があるため、あらかじめ評価設問を評価計画に含むことは、収集データの質並びに評価の精度を高める可能性につながる。

(4) 評価可能性向上の取り組みに関して

各機関で、プログラム・デザインや評価可能性向上のためのさまざまな努力が行なわれているが、その視点の多くは共通している。プログラム・デザインを組織的に一斉に見直すような取り組みもあれば、担当者の自発的な努力に委ねている機関もある。評価可能性向上の取り組みは、その目的や期待される効果と、手間やコストとのバランスを考慮することが重要である。計画時に評価可能性向上のための評価を行うことによって、プログラム・デザインの向上が見込めたとしても、その後、刻々と変わる現場の状況に対するマネジメントが継続的に行なわれなければ、効果はたちまち減衰してしまうからである。評価可能性向上のための視点を持ちつつ、プログラム開始後もシナリオまで含めた見直しを可能とするマネジメントの仕組みが求められる。

2.2 JICA 協力プログラムの評価可能性向上のための要件及び評価の枠組みのレビュー結果

JICA 協力プログラムの枠組み、評価項目、ツール等について参考となる情報を分析し、各成果品にフィードバックすることを目的に、JICA より提示を受けた既存の JICA 協力プログラム計画書（別添 2）及び協力プログラム評価調査報告書（別添 3）を対象に、プログラムの定義、形成、モニタリング、評価に関しレビューを行った。

2.2.1 JICA 協力プログラムの定義

(1) JICA 協力プログラムの定義と要件

JICA 協力プログラムは『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第 2 版）』の中で、JICA による「途上国の特定の中長期的な高次の開発目標の達成を支援するための戦略枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）」と定義されている。さらに同ガイドラインは、「戦略的」とみなされる要件として次の 3 項目を挙げている（表 2-13）。

表 2-13 JICA 協力プログラムの戦略的枠組みの要件

	項目	要件
1.	明確な目標	途上国の開発戦略や日本の援助戦略に沿った明確な協力目標を有すること
2.	適切な協力シナリオ	協力目標を達成するための適切な協力シナリオを有すること
3.	各種援助形態の最適な活用計画	協力シナリオの具体化にあたり、各種援助形態の最適な活用計画を有していること ⁹³

（出所）JICA（2013d）を基に調査チーム作成。

さらに、同ガイドラインでは、「協力プログラムの視点」として下記を挙げ、以下の視点から協力プログラムとして事業を実施することの妥当性を検証するとしている。

⁹³ 技術協力、有償資金協力、無償資金協力、ボランティア事業等を各国の状況を踏まえて戦略的に活用する。ただしすべての援助形態が組み合わせられていなければならないということではない。JICA（2013d）。

表 2-14 協力プログラムの妥当性検証の視点

	項目	検証の視点
1.	a. 開発課題の重要性 b. プログラム目標の高さ	a. 開発課題は、日本政府の重点政策課題または相手国の開発計画上極めて重要か b. 協力プログラムの達成目標が、プログラム化しないと達成できないほど十分に高いか
2.	a. JICA の比較優位 b. 仕組み・体制の想定	a. 当該課題につき JICA が過去に取り組んでおり、分析力を有しているか b. JICA が相手国への発言力を得るための具体的な仕組み、及びそれを受け止める相手国側の体制を想定できるか
3.	a. 相手側の強いコミットメント b. 政策・制度への打ち込み	a. 相手国政府の強いコミットメントが確認できているか b. 協力プログラムとしてアラインする枠組みや、協力プログラムとして相手国政府の政策・制度そのものに打ち込みができる体制にあるか
4.	a. 開発課題の組織的位置づけ	a. 開発援助機関として限られた援助リソースを集中し、中長期的に取り組む開発課題として組織的に位置づけるものか

(出所) JICA (2013d) を基に調査チーム作成。

また、JICA は 2004 年のプロジェクト評価の手引きで既に評価可能性の用語を使用しており、その考え方はさまざまな形で取り入れられてきている。『JICA 事業評価ガイドライン (第 2 版)』では、評価可能性の確保に必要な要素として、以下が挙げられている。

表 2-15 評価可能性の確保に必要な要素

	項目	要素
1.	事業自体の評価可能性の確保	事業目的や範囲、投入など、事業計画の具体化 モニタリグ等を通じた開発効果の把握につながるエビデンスの入手可能性 関係するステークホルダーの特定
2.	客観的かつ一貫性のある評価基準の設定と適用	

(出所) JICA (2014e) を基に評価チーム作成。

また事業評価ガイドラインでは、また、協力シナリオ策定の視点として、下記が挙げられている。

表 2-16 協力シナリオ策定の視点

	項目	協力シナリオ策定の視点
1.	相手国との対話	相手国との対話を通じシナリオを策定したか
2.	協調枠組みに合致	相手国主導の援助協調枠組みに沿った形でシナリオが検討されているか
3.	CD の知識・経験の活用	キャパシティ・ディベロップメント支援を通じて培った知識・経験を有効に活用しているか
4.	政策・制度へのアドレス	相手国政府の政策や制度の改善にアドレスすることで、高次の開発成果の発現をめざすアプローチが検討されているか

5.	JICA のミッション	JICA の組織的ミッションである、「人間の安全保障」や「インクルーシブネスの推進」の視点が考慮されているか
6.	連携、パートナーシップ構築	関連する他ドナー、民間企業、NGO 等との連携関係、パートナーシップの構築に配慮しているか
7.	日本のリソース	国内の政策との関連、国内の開発リソースの有効活用の視点が意識されているか
8.	JICA の特性、優位性、案件間の相乗効果	JICA の持つ各援助形態の特性、優位性が発揮されているか。案件間の相乗効果に配慮して、投入・活動計画を策定しているか
9.	MDGs、横断的イシュー	MDGs の達成への貢献などのグローバルイシューへの対応や、環境、ジェンダーなどの横断的課題への取り組みに適切に配慮しているか
10.	出口戦略	開始時から、出口戦略を見据えたシナリオ展開が考慮されているか（自立発展性の確保に配慮しているか）
11.	リスク分析と対処	実施上のリスクの分析と、対処法の検討がされているか

(出所) JICA (2013d) を基に調査チーム作成。

2.2.2 協力プログラム計画書のレビュー結果

(1) 対象プログラムの概要

本節では、JICA より提示を受けた既存の協力プログラム計画書 27 件のうち、協力プログラム計画書が作成されていた 26 件を対象に文献レビューを行った。対象となった協力プログラムの名称、期間、予算は表 2-17 のとおりである。形成時における協力プログラムの予定年数は平均 6.5 年で、最短 4 年、最長 11 年であった。また、26 件中、予算額の記載のない協力プログラム (4 件) 及び予算額に幅を持たせた協力プログラム (1 件) を除く 21 件の予算規模は平均 191.4 億円であり、最小 7.2 億円、最大 2,124.9 億円となっている。

表 2-17 レビュー対象の協力プログラム (協力プログラム計画書ベース)

	国	協力プログラム名	期間 (年度)	年 数	協力プログラム計画書における 構成案件数					予算 (億 円)
					無償	有償	技協	その他	合計	
1.	アフガニスタン	保健システム強化プログラム	2008-2014	7	1	0	9	2	12	19.1
2.	アフガニスタン	農業農村開発プログラム	2010-2020	11	1	0	18	4	23	292.8 ~446.6
3.	アフガニスタン	カブール首都圏開発協力プログラム	2010-2020	11	13	9	8	1	31	2,124.9
4.	インドネシア	ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム	2011-2020	10	0	3	10	4	17	NA
5.	ウガンダ	北部復興支援プログラム	2009-2014	6	6	1	5	5	17	125.0
6.	エチオピア	給水率向上と維持管理能力向上プログラム(関係部決裁のみ)	2011-2015	5	6	0	10	2	18	80.6
7.	エルサルバドル	東部地域開発プログラム	2010-2014	5	2	1	8	6	17	260.5
8.	ガーナ	アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム	2005-2009	5	1	0	2	1	4	7.2
9.	ガーナ	アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログ	2011-2016	6	3	0	2	2	7	31.3

		ラム								
10.	カンボジア	産業人材育成プログラム	2012-2021	10	2	0	8	2	12	38.6
11.	カンボジア	都市水環境プログラム	2012-2016	5	4	5	2	0	11	333.1
12.	コロンビア	紛争の被害者・共生和解支援プログラム	2008-2013	6	0	0	9	10	19	10.5
13.	セネガル	タンバクンダ州保健システム強化プログラム	2007-2011	5	1	0	6	5	12	16.8
14.	タジキスタン	運輸インフラ整備プログラム	2013-2017	5	5	0	3	0	8	91.6
15.	タンザニア	コメ生産能力強化プログラム	2011-2018	8	2	0	8	2	12	126.2
16.	ネパール	運輸交通インフラ整備プログラム	2013-2018	6	3	0	4	0	7	84.3
17.	パラグアイ	保健医療改善プログラム	2009-2015	7	1	0	4	4	9	18.0
18.	パレスチナ	ジェリコ開発プログラム	2005-2010	6	0	0	12	0	12	15.0
19.	バングラデシュ	砒素汚染対策プログラム	2006-2009	4	1	0	6	1	8	NA
20.	バングラデシュ	基礎教育の質の向上プログラム	2011-2016	6	1	0	2	1	4	31.5
21.	ブルキナファソ	感染症対策プログラム(マラリア対策プログラム)	2008-2011	4	1	0	5	0	6	NA
22.	ベトナム	中小企業・裾野産業開発プログラム	2009-2015	7	1	4	23	2	30	197.0
23.	ベナン	母子保健・感染症対策プログラム	2006-2010	5	1	0	7	3	11	15.2
24.	ボリビア	貧困地域飲料水供給プログラム	2005-2010	6	5	0	5	8	18	NA
25.	モロッコ	エルラシディア県地域開発プログラム	2008-2015	8	1	1	3	2	7	31.6
26.	ラオス	電力整備プログラム	2012-2016	5	1	3	12	0	16	361.2

(出所) 各協力プログラム計画書に基づき調査チーム作成。

(注1) 協力プログラムによっては実施期間中に変更が生じた可能性もあるが、本項では協力プログラムの計画内容の分析を行うことから、上記は協力プログラム計画書に基づき整理した。

(注2) JICAからは以上に加え、ホンジュラス国「基礎教育強化プログラム」(中米カリブ算数協力プログラム)の資料提供を受けたが、協力プログラム計画書は作成されていないことから本分析の対象外とした。

(注3) 上記「技術協力」には技術協力プロジェクト、個別派遣専門家、開発調査、本邦研修、第三国研修、草の根技術協力を、「その他」には草の根無償資金協力、ボランティア、マルチ等のスキームを含む。

なお、協力プログラム計画書の決裁時に事前評価が行われる。計画書の記載事項のとおり、必要性、妥当性、目的・内容、効果(有効性)、外部要因・リスク等が整理され、事業計画や実施体制の適切性が総合的に検証される⁹⁴。

(2) 協力プログラムの形成と評価可能性

上記の協力プログラム計画書に基づき、協力プログラムの形成状況につき評価可能性の視点から分析を行った。なお、本分析は基本的に協力プログラム計画書とその別添資料等に関する文献レビューの結果であり、形成時のみに着目している点、及び情報量が限られ

⁹⁴ JICA (2013d)

た中での分析である点に留意を要する。

1) 計画の要件に関する課題

計画の要件には、JICA 協力プログラムとしての要件、及びプログラム・デザインに関する要件の2種類がある。前者については特に問題は見られなかったものの、後者については以下のような課題が観察された（詳細は表 2-18 のとおり）。

a) プログラム目標が曖昧で設定レベルが高すぎる

協力プログラムが何をめざすかを示すプログラム目標自体が明確かつ具体的に設定されていない協力プログラムが散見される（表 2-18 の①）。このため、必然的に後に述べる指標の設定が適切になされにくくなっている。また、プログラム目標自体が具体的に設定されている場合でも、協力プログラムの投入規模やプログラム期間、協力内容を踏まえると、プログラム目標が期間内に達成困難なほど高すぎるレベルに設定されている例も見受けられた。例えば、アフガニスタン国「農業農村開発プログラム」では「基幹産業である農業・農村開発セクターが再生する⁹⁵」がプログラム目標として設定されており、その指標として「農業セクターの国内総生産（Gross Domestic Product：GDP）」及び「コメの生産量」が示されている。各指標の目標値が示されておらず、中間レビュー時をめぐりに設定する予定となっているため、めざすレベルは不明であるものの、農業セクターの GDP を実質的に JICA 協力プログラムで変え得る協力内容であるかを考えると、プログラム目標の設定レベル（及び同指標のレベル）が高すぎると考えられる。

b) プログラム目標と成果に因果関係がない

プログラム目標が成果と因果関係（または「手段－目的関係」）になっていない例が散見される（表 2-18 の②）。本来、プログラム目標と成果の関係は、「複数の成果がすべて達成されれば、プログラム目標が達成される」というロジックで成り立っている。しかし、例えばプログラム目標が複数の成果を異なる一文で言い換えている場合、複数の成果とプログラム目標は同じものであり、実質的にはプログラム目標が設定されていない場合が多い。これは評価可能性を低下させ、評価の効率を下げる要因となる。例として、インドネシア国「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」では、プログラム目標が「首都圏での投資促進による一層の経済成長及び雇用創出を実現するため、同地域の運輸交通環境を改善する」とされている。これに対し同協力プログラムの5つの成果として、「計画・制度改善、能力向上」「大量交通機関の輸送量増大」「道路容量の増大」「港湾の物流取扱量の増大」及び「空港施設・容量の拡大」が挙げられている。指標はプログラム目標と成果で分類されておらず、鉄道総延長キロ数や公共交通機関利用割合の増加率等、7つの指標が示されているが、プログラム目標の「運輸交通環境」の具体的な内容は不明で、5つの成果を総称して一文で示した内容と考えられる。

⁹⁵ 実際には、この前に「農村地域における持続的で自立発展的な農業・農村開発の基盤が形成され、」との文言があるが、成果レベルの目標の言い換えと思われる、プログラム目標を示す部分は文の後半である上記部分のみと考えられる。

c) 指標の設定が不適切・不十分である

指標自体があいまいで十分具体的になっていない例が散見される。例えば「〇〇人材の能力向上」では、具体的にどの地域の、どのようなグループ/人々の、どのような能力を、何を持って測り、どの程度向上したら達成されたと判断するのかが示されていない。例として、ウガンダ国「北部復興支援プログラム」のプログラム目標は「国内避難民（Internally Displaced Persons：IDP）の帰還・定住先での安心かつ安定した生活を確保する」となっている。同指標の3つの指標のうち、指標2は「IDPの生活環境の改善」、指標3は「IDPの生計活動、生産活動の活発化」となっている⁹⁶が、このままでは何をもって「改善」「活発化」を測るのが明確化されていないため、指標として十分具体化されているとはいえない。また、指標は具体化されているが、目標値が設定されていないものも散見された。指標が具体的に設定されていない場合、モニタリングが実施されにくい。また、目標値が設定されていないと、評価者により判断に差が出る可能性が高い。いずれも評価可能性に負の影響を与える。

なお、指標の適切さ以前に、指標自体が設定されていない協力プログラムも多い。協力プログラム26件中、指標の一部が設定されていない協力プログラムはのべ13件で、この内プログラム目標に指標が設定されていないものが5件、成果の指標がないものが8件であった。

d) 対象地域に乖離がある

協力プログラムの対象地域は相手国の全土となっているにもかかわらず、実際に効果を生み出す活動を行うのは一部の限られた地域である例がみられる（表2-18の⑤）。この場合、プログラム目標で期待された効果が期待しにくくなる。例えば、カンボジア国「都市水環境プログラム」の対象地域はカンボジア全土であり、プログラム目標は「都市部の給水率及び衛生の改善をめざしたカンボジアミレニアム開発目標（Cambodia Millennium Development Goals：CMDGs）（「都市部給水率を1998年の60%から2015年に80%とする」「都市部の衛生施設のアクセスを1998年の49%から2015年に74%とする」「CMDGs後に想定される指標の達成に貢献する）」とされている。同目標自体が複数の内容を含むという課題を抱えているうえ、実際に給水率や衛生施設のアクセス改善が期待されるのは、各成果の対象地域となるプノンペン及びシェムリアップ等の一部の都市に限られていることから、プログラム目標と成果の対象地域に乖離がある。仮にカンボジア全土の改善をめざしているなら成果は不十分であり、成果の対象地域における改善のみをめざしているなら、対象地域は成果の対象地域とする必要がある。

e) 対象セクターの選択が測定可能な効果発現を重視していない

協力プログラムの対象範囲を、同一セクターで複数の課題に関しおしなべて広く浅く対応する形で選択した場合は、評価の際にJICA協力プログラムによる効果を測ることは難

⁹⁶ ただし同プログラム計画書では、2012年度（プログラム開始から3年後）をめどに指標を設定するとしている。

しくなる。協力プログラムの効果をより明確に示すのであれば、具体的にどのような効果を生み出したのかを十分検討したうえで協力プログラムの対象範囲を決定する必要がある。例えば、アフガニスタン国「保健システム強化プログラム」のプログラム目標は「アフガニスタン保健行政機関が国家開発戦略達成のための保健政策を自律的に立案、実施管理できるようになり、民間セクターも含めた効率的な保健システム構築に係る体制が強化される」と設定されている。同プログラムは、アフガニスタン側の8つの「プログラム」の内、5つの「プログラム」において「人材育成」と「組織強化」のみを支援する協力プログラムとしてスコープが設定されている。このため、1つのプログラムに集中する場合に比べ効果の発現度合いが低くなることが考えられる。また、各「プログラム」におけるJICA協力プログラムの貢献の測定が難しくなり、評価可能性の観点からは困難が予想される。

以上、計画の要件に関する課題につき述べたが、上記5点の共通の要因の一つとして考えられるのは、プログラム目標や成果の定義と位置づけが明確に共有されていないことである。関係者間でこれらが明確化、共有化されることが、改善のための第一歩ともいえる。

f) 外部要因の分析が不十分である

協力プログラムでコントロールできないがプログラム目標、成果等を達成するために重要な要因（外部要因）の分析が不十分な例が散見される（表 2-18 の⑨）。協力プログラムの範囲に含まれていない要素（例：農作物の生産性向上をめざす協力プログラムにおける流通やマーケティング等）が協力プログラム開始時よりも悪化すれば、協力プログラムが計画どおりに実施されても、成果やプログラム目標の達成、あるいはその上位に位置する開発目標の促進にはつながりにくい。また、各構成案件の予算が確保され、事業が計画どおりに実施されても、補完関係にある他ドナー支援の大幅な遅れや方向転換があれば、期待された相乗効果の発現は困難となる。さらに、プログラム期間中に相手国の政策の方向性が大きく変化した場合、相手国にとって事業の意義が低下し、構成案件に対する相手国側の資金・人材等の投入に負の影響を与え、効果の発現・継続は難しくなる。協力プログラムの形成段階では、これらの現状と見通しに関し十分な情報収集・分析を踏まえて計画を策定する必要がある。

例えば、ベナン国「母子保健プログラム」では、プログラム目標を「ベナン国南部地域における妊産婦・新生児死亡率が削減される」（指標は妊産婦死亡率と新生児死亡率の低下）とし、成果として次の3点を掲げている。成果1「ラギューン母子病院における妊産婦・新生児ケアが改善される」、成果2「ラギューン母子病院における医療従事者を対象とした母子保健分野の現場研修が保健省により制度化される」、成果3「市保健センターにおける妊産婦・新生児ケアが改善される」。一方で、ラギューン母子病院以外の対象地域の病院や医療施設については、課題が指摘されている優良な医療従事者の不足や医療施設の不足状況の分析は明記されておらず、現状と今後の見通しについては不明である。

g) 協力プログラム計画書にモニタリング計画が記載されていない

投入や構成案件の進捗のみならず、プログラム目標達成状況のモニタリングは、協力プログラムの成功に不可欠である。また、収集すべきデータ・情報、情報の収集・取りまとめ者、判断者とこれらのタイミングについては、協力プログラム開始時に明確化されてい

ないとモニタリングが実行されにくい。現行ではモニタリング・シートの雛型はあるものの必須とされていないこともあり、これを協力プログラム計画書に添付した協力プログラムは皆無であった。また、モニタリングの主体、方法、時期等につき協力プログラム計画書に明記されていないものは26件中13件となっており、具体的に誰がどのように実施中のモニタリングを行う予定であるか不明となっている。

表 2-18 レビュー対象 26 協力プログラムの形成と評価可能性に関する課題

	協力プログラム	類型	①プログラム目標が具体的にでない	②プログラム目標と成果に因果関係がない	③プログラム目標の設定レベルが高すぎる	④協力プログラム単体ではプログラム目標の達成度を測りにくい	⑤対象地域の設定が目標と乖離している	⑥プログラム目標の指標が設定されていない	⑦成果の指標が設定されていない ⁹⁷	⑧指標が適切に設定されていない ⁹⁷	⑨外部要因の分析が不十分	⑩プログラム目標に複数の内容が含まれる	⑪計画書にモニタリング計画が記載されていない	備考
1.	アフガニスタン「農業農村開発プログラム」	1	●	●	●					●			●	プログラム目標が2つの内容を含む上に具体的でなく、成果の言い換えである可能性が高い。
2.	エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」	1		●						●				プログラム目標の指標と成果の指標が一部同一であり（給水施設整備による裨益人口）、両者が一部言い換えの関係となっている。また、人材育成の対象地域は全国とされているが、実際の給水に関する効果発現が見込める州（給水施設整備対象州）は4州に限られている。
3.	ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」	1							●	●	●		●	プログラム目標は明確だが、3つの指標の内2つは十分具体化されていない。また、プログラム目標が技プロのプロジェクト目標と同一になっている。
4.	ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」	1								●				外部条件が協力プログラム計画書に記載されている。プログラム目標の3つの指標のうち、3つ目の指標（産後検診受診率）は1つ目の指標（産前検診受診カバー率）に含まれている。
5.	カンボジア「産業人材育成プログラム」	1								●				プロジェクト目標の指標が十分具体化されていない。モニタリングの時期（プログラム開始から5年後と同完了時）、及び他ドナーとのワーキンググループの活用については協力プログラム計画書に明記されている。
6.	パラグアイ「保健医療改善プログラム」	1			●			●		●	●		●	対象地域は2県であるが、成果3はその内1県のみを対象としている。また、成果に比べてプログラム目標のレベルが高すぎる可能性がある。成果レベルの指標には目標値が設定されていない。

⁹⁷ 「指標が適切に設定されていない」は具体的には、「指標として十分具体化されていない」、「目標値の設定がない」、「目標値の比較対象基準とする年がプログラム開始より数年以上前である」ものを対象とした。

7.	バングラデシュ「基礎教育の質の向上プログラム」	1				●				●		●		●	プログラム目標は相手国開発政策の目標と同レベルであり、他ドナーと合同で達成されるべき目標となっている。他方、成果の指標は設定されていない。このため、JICA 協力プログラム単体の貢献部分を測ることは難しいと考えられる。
8.	ブルキナファソ感染症対策プログラム(マラリア対策プログラム)」	1								●					成果3の指標が十分具体化されておらず、他の指標も目標値が示されていない。無償資金協力は本プログラム対象地域外でも実施されており、成果によっては対象地域の重なりがない。
9.	ベナン「母子保健・感染症対策プログラム」	1								●	●				プログラム目標、成果ともに指標が十分具体化されていない。また、外部要因が明確化されていない。
10.	ラオス「電力整備プログラム」	1		●				●	●						何をもって『安定的かつ効率的』な電力供給とするのか、プログラム目標が曖昧である一方、プログラム目標及び成果の指標は設定されていない。また、外部要因につき明確化されていない。
11.	アフガニスタン「カブール首都圏開発協力プログラム」	3	●	●						●				●	プログラム目標が成果の言い換えに近い（成果1～5は言い換え）ため、モニタリング・評価でこれを測ることは困難が予想される。
12.	ウガンダ「北部復興支援プログラム」	3	●	●						●				●	プログラム目標が曖昧で、成果の言い換えとなっているうえ、一部の指標（例：指標②の「IDPの生活環境の改善」等）が曖昧で指標として十分具体化されていない。
13.	セネガル「タンバクンダ州保健システム強化プログラム」	3								●				●	協力プログラム計画書に別添されたプログラム PDM (Project Design Matrix) により、目標や指標に関するロジックのチェックが容易となっている。外部条件の分析はなされていない。
14.	アフガニスタン「保健システム強化プログラム」	4	●			●		●	●				●	●	プログラム目標が具体的でなく、指標も設定されていない。また、他ドナー支援との補完関係を前提として5つの課題すべてに対し部分的に（人材育成と制度構築）のみ支援する形のアプローチとしたことから、JICA 協力プログラム単体としての貢献が見えにくい。
15.	インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」	5	●	●						●	●	●			プログラム目標が成果の言い換えになっており、指標は、プログラム目標、成果のいずれに対するものか、不明確である。また、構成案件は17件と多く、多岐にわたっており、案件間のつながりやプログラム目標へつながる道筋が見えづらい。むしろセクター/サブ・セクターによる分類に近いと考えられる。
16.	エルサルバドル「東部地域開発プログラム」	5								●	●	●			プログラム目標、成果ともに指標の目標値が設定されていないため、どの程度の就労人口や平均所得の変化をめざしているか不明である。構成案件数も17件と多く、成果からプログラム

													目標へのつながりが見えづらい。
17.	カンボジア「都市水環境プログラム」	5	●				●			●			プログラム目標に「貢献する」等の表現があり、到達しようとしているレベルが不明確になっている。プログラム目標及び成果（の一部）の指標に目標値はない。また、対象地域はカンボジア全土と記載されているが、効果発現の期待できる地域とは乖離がある。モニタリングは援助協調の枠組みである「都市水ワーキンググループ」で行う定期的モニタリングを活用すること等が記載されている。
18.	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」	5	●							●			成果からプログラム目標につながるロジックは適切である。但し、プログラム目標がわかりづらい表現になっており、プログラム目標及び成果の指標には目標値の設定はない。モニタリングについては、現地 ODA タスクフォースと現地政府間の政策協議の場で達成状況をモニターすること、半年に1度プログラム調整会議を実施することが明記されている。
19.	タジキスタン「運輸インフラ整備プログラム」	5	●							●	●		プログラム目標の指標が協力プログラム開始 8 年前の時点の貿易量を基準としているため、協力プログラムによる貢献を測定できるか疑問である。成果の指標は具体的であるが目標値が設定されていない。
20.	タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」	5			●	●						●	プログラム目標は、相手国開発目標への「貢献」であり、他ドナー支援と相まって達成される目標として設定されているため、JICA 協力プログラム単体としての貢献度合いを測ることは難しいと考えられる。
21.	ネパール「運輸交通インフラ整備プログラム」	5			●					●	●		協力プログラムの指標自体は明確であるが、成果の指標と重複しており、成果とプログラム目標の関係は同じ内容の言い換えになっている。また、本協力プログラムでカバーされる道路と空港の関係が見えづらく、セクターによる分類と同義の可能性はある。
22.	パレスチナ「ジェリコ開発プログラム」	5	●	●			●	●			●	●	プログラム目標が具体性に欠けているうえ、プログラム目標・成果レベルとも指標が設定されていない。各サブ・プログラムの対象地域は一致しているが、サブ・プログラム内の構成案件の連関、サブ・プログラムからプログラム目標へのシナリオも見えづらい。
23.	バングラデシュ「砒素汚染対策プログラム」	5	●	●			●	●				●	協力プログラム期間が3年と短く、プログラム目標が体制強化にとどまり、具体的な開発効果になっていない。「成果」と「プログラム目標」の相違がわかりづらく、実質的な「プログラム

														目標」が曖昧なことから、両者の因果関係も曖昧になっている。
24.	ベトナム「中小企業・裾野産業開発プログラム」	5	●	●				●	●					構成案件が多く、スキームも多岐にわたるため、構成案件間の関係が見えづらい。プログラム目標自体が曖昧（「...経営資源（人材・資金・技術）の供給が拡充される」）なうえ、成果の言い換えと考えられ、実質的なプログラム目標は不明である。
25.	ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」	5							●		●		●	プログラム計画書では「具体的成果」としてプログラム目標の指標が記載され、用語が統一されていない。このため具体的な成果が不明となっている。
26.	モロッコ「エルラシディア県地域開発プログラム」	5							●	●	●		●	プログラム目標は相手側開発政策と同レベルに設定されているが、各成果の具体的内容とプログラム目標へのつながりは明確でない。成果には指標が設定されておらず、プログラム目標の指標には目標値が設定されていない。
計			12	9	3	3	3	5	8	17	12	4	13	

(注) 類型は JICA (2007d) にある協力プログラムの目標体系に基づくもの。1: 独立型、2: モデル型、3: 相互補完型、4: プロジェクト支援型 (連携プロジェクト)、5: サブ・プログラム型

2) 協力プログラムの類型と構成案件数

分析対象協力プログラム 26 件を類型別に見ると、『JICA 事業マネジメントハンドブック 初版』にある 5 つの類型のうち 1 及び 5 の合計が 26 件中 22 件を占めた。3 と 4 は少なく、2 はゼロである。これら類型別に前述の課題を整理すると、表 2-19 のとおりとなる。類型 1 が他に比べて、①（プログラム目標が具体的でない）、②（プログラム目標と成果に因果関係がない）が若干少ないが、顕著な差とは言い切れない。なお、類型 3（相互補完型）と類型 4（プロジェクト支援型/連携プロジェクト）の違いがわかりにくく、2 つを分ける必要性は低いとも考えられる。

表 2-19 類型別の課題

類型	協力プログラム数	①プログラム目標が具体的でない	②プログラム目標と成果に因果関係がない	③プログラム目標の設定レベルが高すぎる	④協力プログラム単体ではプログラム目標の達成度を測りにくい	⑤対象地域の設定が目標と乖離している	⑥プログラム目標の指標が設定されてない	⑦成果の指標が設定されていない	⑧指標が適切に設定されていない	⑨外部要因の分析が不十分	⑩プログラム目標に複数の内容が含まれる	⑪計画書にモニタリング計画が記載されていない
1	10	2	2	2	1	1	1	3	8	4	1	4
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	3	2	2	0	0	0	0	0	2	1	0	3
4	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1
5	12	7	5	1	1	2	3	4	7	7	2	5
計	26	12	9	3	3	3	5	8	17	12	4	13

（出所）JICA 提供協力プログラム計画書に基づき調査チーム作成。

また、構成案件数については、4 件から 31 件と協力プログラムにより大きな差がみられる。26 件の協力プログラムを 1) 10 件まで、2) 11 件から 20 件まで、3) 21 件から 31 件までに分けて課題を整理した（表 2-20）。案件数による顕著な相違はみられないものの、①、②のような協力プログラムの計画において本質的に重要なポイントに関する課題は、1) の 10 構成案件までの協力プログラムでは比較的少ない。例えば②の「プログラム目標と成果に因果関係がない」は 1 協力プログラム中の構成案件が「10 件まで」のグループが 10 件中 1 件（10.0%）であるのに対し、「11 件から 20 件」では 13 件中 6 件（46.2%）、「21 件から 20 件」では 3 件中 2 件（66.7%）を占めている。分析対象数は少ないものの、案件数が多くなると構成案件の効果とプログラム目標の道筋を的確にとらえづらくなると考えられる。

なお、対象協力プログラム 26 件をシナリオ類型で分類した場合、評価可能性に特定の傾向はみられなかった。

表 2-20 案件数別の課題

構成案件数	プログラム数	①プログラム目標が具体的でない	②プログラム目標と成果に因果関係がない	③プログラム目標の設定レベルが高すぎる	④協力プログラム単体ではプログラム目標の達成度を測りにくい	⑤対象地域の設定が目標と乖離している	⑥プログラム目標の指標が設定されていない	⑦成果の指標が設定されていない	⑧指標が適切に設定されていない	⑨外部要因の分析が不十分	⑩プログラム目標に複数の内容が含まれる	⑪計画書にモニタリング計画が記載されていない
1-10	10	3	1	1	1	3	2	4	7	6	0	5
11-20	13	7	6	1	2	0	2	3	9	6	3	6
21-31	3	2	2	1	0	0	1	1	1	0	1	2
計	26	12	9	3	3	3	5	8	17	12	4	13

(出所) JICA 提供協力プログラム計画書に基づき調査チーム作成。

3) プログラム形成時のモニタリング計画

協力プログラム計画書にモニタリングの計画につき記載がないものは、26 件中 13 件と半数を占める（表 2-18 の⑩）。協力プログラムの実施期間中に行われるべきモニタリングを確実に実施するには、開始後に計画するのではなく、協力プログラム形成時にモニタリング計画を策定しておくことが不可欠である。現行の協力プログラム計画書と別添資料では多くの場合、モニタリング計画（どんな情報を、いつ、誰が、どう収集し、誰がいつ判断してモニタリング結果を計画修正に反映するか）が明確に記載されていない。一方、事務所の年間事業サイクルに合わせて相手国政府と協力プログラムの達成度を定期的に共有する、当該分野担当の企画調査員がモニタリングを担当する等、モニタリングのタイミングと担当者につき具体的な記載のある協力プログラムや、援助協調が進んでいる途上国で、既に構築されている枠組みのなかで他ドナーと協調してモニタリングを行う等の計画が示された協力プログラムもあった。

4) 協力プログラム形成で用いられた様式・ツール

分析対象となった 26 件の協力プログラム計画に関し、形成時に作成された様式・ツールは表 2-21 のとおりであった。プログラム・マトリックスが作成されている例は 26 件中 2 件とわずかであり、モニタリング計画書（JICA『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第 2 版）』に示された「プログラム・モニタリング・シート」にモニタリング計画を記載し、協力プログラム計画書に添付している協力プログラムは皆無であった。協力プログラムの概念図としてポンチ絵の添付は 26 件中 16 件と多い。ポンチ絵の利点は、複雑な協力プログラムの概要をわかり易く関係者に示せること、作成者も説明対象者も、特別な知識・スキルを必要としないことである。他方、その課題は、シナリオのロジックを明確に示せない場合があり、このためシナリオの論理性のチェックには不向きなことである。

表 2-21 レビュー対象の 26 協力プログラムの計画時に作成されたツール/様式

	協力プログラム	協力プログラム計画書	プログラム・マトリックス	工程表、ローリングプラン	年表	モニタリング計画書	概念図の範囲	概念図の種類	備考
1.	アフガニスタン「保健システム強化プログラム」	○	×	○	○	×	②	③	
2.	アフガニスタン「農業農村開発プログラム」	○	×	×	×	×	n/a	③	計画書別添:ポンチ絵、事業展開計画
3.	アフガニスタン「カブール首都圏開発協力プログラム」	○	×	○	○	×	②	③	ポンチ絵 (年表含む)
4.	インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」	○	×	×	×	×	×	×	
5.	ウガンダ「北部復興支援プログラム」	○	×	○	×	×	①	②	ポンチ絵 (年表含む)
6.	エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」	○	×	×	○	×	×	×	計画書別添:配置図
7.	エルサルバドル「東部地域開発プログラム」	○	×	○	○	×	②	③	
8.	ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」	○	○	×	○	×	②	② ③	計画書別添:配置図
9.	ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」	○	×	×	×	×	①	①	
10.	カンボジア「産業人材育成プログラム」	○	×	×	×	×	①	③	計画書別添:協力プログラム関連地図
11.	カンボジア「都市水環境プログラム」	○	×	×	×	×	①	③	計画書別添:協力プログラム関連地図
12.	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」	○	×	○	×	×	①	①	
13.	セネガル「タンバクンダ州保健システム強化プログラム」	○	×	○	×	×	①	③	
14.	タジキスタン「運輸インフラ整備プログラム」	○	×	○	×	×	①	①	
15.	タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」	○	×	○	×	×	②	③	
16.	ネパール「運輸交通インフラ整備プログラム」	○	×	○	×	×	①	①	
17.	パラグアイ「保健医療改善プログラム」	○	×	○	×	×	②	③	主な案件所在図
18.	パレスチナ「ジェリコ開発プログラム」	○	×	○	×	×	①	③	
19.	バングラデシュ「砒素汚染対策プログラム」	○	×	○	×	×	×	×	
20.	バングラデシュ「基礎教育の質の向上プログラム」	○	×	○	×	×	×	×	
21.	ブルキナファソ感染症対策プログラム (マラリア対策プログラム)	○	○	○	×	×	①	③	
22.	ベトナム「中小企業・裾野産業開発プログラム」	○	×	○	○	×	①	③	
23.	ベナン「母子保健・感染症対策プログラム」	○	○	○	×	×	①	③	

24.	ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」	○	×	×	×	×	×	×	
25.	モロッコ「エルラシディア県地域開発プログラム」	○	×	○	×	×	①	③	
26.	ラオス「電力整備プログラム」	○	×	×	×	×	②	③	

(注) 概念図の範囲と種類の数字は以下をさす。概念図の範囲：①構成案件のみ、②相手国や他ドナーのプログラムを含む。概念図の種類：①樹形図、②マトリックス、③ポンチ絵

(出所) 各協力プログラム計画書を基に調査チーム作成。

ボックス 2-5 協力プログラム計画書添付図のグッドプラクティス

ガーナ国「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」では概念図としてポンチ絵をプログラム計画書に添付しており、プログラム目標とその指標、成果、構成案件に加え、相手国の課題と基本政策が一目瞭然となっている。その理由として、プログラム目標、成果、構成案件の関係が樹系図の形で簡潔に示されていることが挙げられる。このため、プログラム目標達成のための道筋を関係者と共有しやすくなっている。

2.2.3 過去に実施された協力プログラムの評価のレビュー結果

本節では、2005年以降、2014年6月までに実施された11件の評価調査報告書のレビューを行った。11件のうち3件は対象プログラム（さらにこのうち1件は開発調査で提案されたマスタープランの取り組みを擬似的に協力プログラムとして捉えたもの）を事例として試行的に評価するとともに、協力プログラムの評価手法の改善を目的としたものであった。本項ではこれら3件も他の8件と同様に協力プログラムの評価として扱い、(1) モニタリングを含むプログラム・マネジメントの実施状況、(2) 協力プログラムの評価調査の概要、(3) 評価手法に関する改善提案についてレビューする。

(1) モニタリングを含むプログラム・マネジメントの実施状況

評価調査11件のうち、モニタリングに関する記載があったのは、下表の1件のみであった。コロンビア国「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」では、協力プログラム開始2年目より平和構築分野の企画調査員が協力プログラムと構成案件のマネジメントにあたった。同企画調査員が収集・整理した詳細情報により、協力プログラムの評価において構成案件別評価グリッド、構成案件別二次評価グリッド、プログラム統合レビューグリッド、プログラム評価マトリックスが作成され、分析で活用されている。評価結果にある「案件の構成は相互補完的であり、相乗効果が期待される構成であった」ことは、同企画調査員が主導した関係者の定期会合や中間レビューによるところもあったと考えられる⁹⁸。他方、評価調査では、明確な指標やシナリオに関するロジックの不備も指摘されている。これらは協力プログラムの形成や実施の要件となると考えられるものであるが、実際は難しい課題であることが伺える。

⁹⁸ プログラム開始以前にも、広域企画調査員が派遣されており、同プログラムの形成や構成案件となる複数の技術協力プロジェクトを行っている。

表 2-22 モニタリング実施について記載のあった協力プログラム

	協力プログラム（期間）	モニタリング実施状況	評価結果（抜粋）
1.	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」（2008～2013年）	企画調査員が派遣され、協力プログラムのマネジメントを行った。具体的には、平和構築アセスメント（PNA）のアップデート、関連政策の情報収集、協力プログラム下の新規案件形成、協力プログラムの広報、関連法案の勉強会開催、案件の軌道修正のための検討会議、構成案件の日本人専門家の定期会合、中間レビューを主導した。	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラムの戦略性について、「案件の構成は相互補完的であり、相乗効果が期待される構成であった」。 ● 貢献の概念については、「明確でない指標があり、目標はシナリオに関するロジックの整理も十分でない点も見られ、貢献の概念に基づき結果を総括して評価をすることは難しい面もあった」。

（出所）調査チーム作成。

上記の協力プログラムの評価調査以外では、「モニタリングのシステムはまだ整備されていない」（ボリビア国「貧困地域飲料水供給プログラム」と記載のあった案件を除き⁹⁹、モニタリング実施状況についての記載がなかった。下表のとおり、モニタリングを含むマネジメント体制に関する提言が多く抽出されているように、協力プログラム総体のモニタリングは十分に行われていなかったことが推察される。この他、マネジメント人員や相手国政府や他ドナーとの協調・広報に関する課題も共通して多く挙げられた。なお、現行の協力プログラムの定義は 2006 年に策定されたものであるが、それ以前に計画された協力プログラムとそうでない協力プログラムの課題の違いに大きな特徴はない。また、協力プログラムの目標体系に基づく類型によっても課題の違いに大きな特徴はない。

表 2-23 モニタリングを含むマネジメントに関する提言・教訓

	協力プログラム（期間*1） ※協力プログラム開始順	類型*2	提言・教訓	モニタリング体制		
				モニタリング体制	マネジャー	協調・広報
1.	ザンビア・フィリピン・中国「プログラム評価手法検討のためのマスタープラン」（2002～2010年、1991～2010年、1991～2000年）	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 外部条件への適切な対応が可能となるようなモニタリング体制を事前に検討し、協力プログラムの運用段階で適宜戦略を見直す。 ● モニタリング体制を計画書に記載する。 ● モニタリングに活用可能なベースライン・データを整備する。 ● 相手国開発課題の改善に向けた取り組み全体の調整・促進を行う。 ● 援助協調を通じてシナリオを構築する。 	○		
2.	マラウイ・ベトナム「教育分野」（1999～2006年、2000～2006年）	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラム内容の改訂を柔軟に行う。 ● プログラムリーダーを設置する。政策アドバイザーをプログラムリーダー的人材とし 		○	○

⁹⁹ 同プログラムについては、「プログラム・マネジャー的な人員（在外専門調査員）を配置し、...（略）... 中央省庁並びに各県基礎衛生局にローカルコンサルタントを配置している。...（略）...事務所はこうしたプログラム全体をコーディネートしており、コスト効率性の高い体制となっている」とあるが、この中でモニタリングに関する記載はなかった。

	年)		て登用する。 ● 他ドナーに対する広報活動を強化する。			
3.	ホンジュラス「基礎教育分野」(2003～2006年)	1	● 協力プログラムの全体を統括するマネジャーを設置する。 ● 援助協調により JICA 協力プログラムの成果をスケールアップする。 ● 政策の影響を回避するためリスクを考慮した実施体制とする。		○	○
4.	ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」(2005～2010年)	5	● プログラム・マネジメントのタスクを明確にし、担当者を配置する。 ● モニタリングは、プログラム・マトリックス、モニタリング・シートを作成し、年に1回実施する。 ● 相手国側にプログラム・マネジャーを配置し、オーナーシップと協力プログラム終了後の自立発展性を高める。 ● プログラム・マネジャー、中央省庁・現場レベルの人員を配置し、協力プログラムの全体を事務局がマネジメントする。	○	○	○
5.	ケニア「エイズ予防プログラム」(2005～2010年)	1	● プログラム・マネジャーを配置し、中央政府との連絡調整、協力プログラムの進捗確認・軌道修正、ドナー協調を行う。 ● 協力プログラムの独自予算措置が望ましい。 ● 協力プログラムに関する日本人関係者間のコンセンサスを確立する。		○	○
6.	ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」(2005～2009年)	1	● 他ドナーとの連携を強化し、協力プログラムの貢献度を高める。 ● プログラム・マネジャーを配置する。 ● モニタリングは相手国政府の定期レビューの機会を活用する。 ● コンサルタント契約によるプロジェクト実施は協力プログラムの進捗に応じて契約内容を変更できるようにする。		○	○
7.	アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」(2005～2008年)	1	● プログラム企画調整員を JICA 事務所に配置し、相手国政府や他ドナーとの調整、構成案件の発掘・形成を担当する。 ● 本部では地域部が窓口となり、協力プログラム構成の検討や実施・予算のマネジメントを行う。課題部は専門的な見地に基づく構成案件への支援を行う。 ● プログラム支援委員会を設置して、協力プログラムへの支援体制を強化する。		○	○
8.	インドネシア「南スラウェシ州プログラム」(2006～2015年)	5	● モニタリング計画を全体計画に盛り込み、実施中はモニタリング結果に応じて柔軟に計画を修正する。モニタリングのためのシステム作りとプログラム・マネジャーの配置が必要である。	○	○	
9.	メキシコ「水質汚濁対策プログラム」(2006～2013年)	1	● 貢献度を明確にするため、(中進国の場合)開発戦略のどの項目に対応しているかを明らかにし、プログラム指標を適切に設定してモニタリングする。	○		
10.	バングラデシュ「砒素	5	● 協力プログラムの総体としての調整、情報			○

	汚染対策プログラム」 (2006～2009年)		交換、マネジメントを強化する。			
11.	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」(2008～2013年)	5	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム期間中、相手国政府や他ドナーとのプログラム情報を共有し、連携による相乗効果を促進する。 ● 対象セクター情報と外部環境の変遷に関し事務所を中心にモニタリングする。 	○		○

(注) *1 協力プログラム計画書が作成されていない協力プログラムの期間は評価調査の対象期間とした。ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」については、計画書にある構成案件の一部のみ協力プログラム評価対象となっていたため、この対象案件の実施期間を協力プログラム期間とした。

*2 類型は JICA (2007d) にある協力プログラムの目標体系に基づくもの。1: 独立型、2: モデル型、3: 相互補完型、4: プロジェクト支援型 (連携プロジェクト)、5: サブ・プログラム型協力

(出所) 各協力プログラム評価調査報告書を基に調査チーム作成。

(2) 協力プログラムの評価調査の概要

評価調査の実施状況については、上記同様 11 件をレビューした。前述のとおり、11 件のうち 3 件は対象協力プログラムを事例として試行的に評価するとともに、協力プログラムの評価手法の改善を狙いとするものであった (表 2-24 の網掛け部分)。

対象 11 件の評価の目的を見ると、1 件を除いてすべての評価では、評価対象プログラムの改善や次期プログラムへの教訓を抽出することがめざされた。例外の 1 件は評価手法検討を主眼とし、評価対象は開発調査のマスタープランの取り組みを協力プログラムに見立てたものであった。なお、説明責任を目的に掲げた評価はなかった。

評価項目は 11 件の評価すべてにおいて位置づけ、戦略性、貢献の 3 つの視点が用いられた。評価結果を見ると、位置づけについてはどの評価対象協力プログラムも適切であると判断されている。ただし、外部有識者からの指摘にあるように、相手国の開発戦略も日本の援助戦略もごく一般的な表現で書かれており、協力プログラムは大概これらの戦略に沿っていることになる¹⁰⁰。戦略性については、シナリオや目標レベルの設定が適切でなかった案件が 11 件中 6 件と半数以上にのぼった。協力プログラムの目標体系による類型間の差はほとんどないように見えるが、1 件だけ「複数のサブ・セクターを含む協力プログラムとした結果、プログラム目標のレベルが高くなり、全体の一貫性が弱くなった」という結果があった。サブ・プログラム型のように規模の大きな協力プログラムやプログラム目標のレベルが高い協力プログラムは一貫性の確保が難しくなるものと考えられる。貢献については、評価を試みたがその判断が難しかったとした評価と、貢献は判断せずにその改善について今後の提言に含めるとした評価があった。これらの違いは協力プログラムの目標体系に基づく類型からではなく、評価時期により生じたものであった。

評価実施上の制約・留意点として約半数 (5 件) の評価調査で挙げられたのは、成果発現途中であり見込みに基づく評価となったことであるが、その理由として、開始後間もないこと、実施中の案件が少ないことが挙げられていた。

¹⁰⁰ JICA (2007e).

表 2-24 過去に行われた評価調査の時期、目的、評価項目、結果概要

年度	協力プログラム	類型*1	評価時期/協力期間*2	評価の目的*3	評価項目	結果概要 (主な評価の制約・留意点)
1. 2005	ホンジュラス「基礎教育分野」	1	3年目/N.A.	<ol style="list-style-type: none"> 1. 試行的に協力プログラムの評価調査を実施し、評価手法の改善・実用化を図る 2. プログラムの改善に資する提言及び今後国別・課題別アプローチの参考となる教訓を抽出する 	位置づけ、戦略性（一貫性、結果）、貢献	<p>中心的な構成案件である技プロを中心に、相手国開発計画の一部に係る取り組みを行っており、その部分においては JICA 事業の成果と他ドナーの事業成果が連携し、より上位の成果につながりつつある。他方、最終目標の達成度合いを高めるためには、他の取り組みについても重要度を見極めつつ進めていく必要がある。</p> <p>(旧定義によるプログラムであり、目標や期間の設定が明確でなかった)</p>
2. 2005	マラウイ・ベトナム「教育分野」	5	7年目・6年目/N.A.	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事例プログラムの評価結果に基づき、JICA 協力プログラムの形成・評価にかかわる提言を抽出する 2. 協力プログラムの評価を試行し、提言・教訓を抽出する 3. 協力プログラムの評価手法案の改善・強化を行う 	位置づけ、戦略性（計画、結果、プロセス）、貢献	<p>[マラウイ] 位置づけは適切であるが、戦略として、複数のサブ・セクターを含む協力プログラムとした結果、プログラム目標のレベルが高くなり、全体の一貫性が弱くなった。主要な構成案件の目標はおおむね達成されたが、持続性に問題がある。プログラム目標が相手国開発目標と同じレベルであり、その達成は中長期的にも高くない。</p> <p>(旧定義によるプログラムであり、位置づけの基となる相手国開発政策を評価時点で設定した。実施途中であり、結果に重点を置いた評価が難しかった)</p> <p>[ベトナム] 位置づけは適切であり、計画内容も一貫し、プログラム目標に向けた成果も上がりつつある。相手国開発課題も進展途中であり、貢献の可能性が高まりつつある。</p> <p>(旧定義によるプログラムであり、プログラムの意図を関係者の認識により確認した)</p>
3. 2006	インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」	5	1年目/10年間	<ol style="list-style-type: none"> 1. 対象地域の開発成果への評価調査時点までの JICA の貢献度合いを確認する 2. 協力シナリオの改善や今後の協力プログラムとして達成すべき目標値及びその評価指標に関する提言を行う 	位置づけ、戦略性（一貫性、成果）、貢献	<p>位置づけは適切であり、戦略性としては上位計画の目標達成への貢献をめざすものであるが、サブ・プログラムの目標が曖昧な上、投入が限定的である。貢献は期待されるが、限定的である。</p>
4. 2006	ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」	5	3年目/5年間	<ol style="list-style-type: none"> 1. JICA 協力プログラムの課題解決への貢献について評価する 2. 戦略性強化に対する提言を取りまと 	位置づけ、戦略性（形成、実績）、	<p>位置づけは明確で、戦略性も高い。協力プログラムの成果も着実に上がりつつあるため、全体として、同プログラムの相手国対象セクターの開発課題に対する貢献度は高い。</p>

					める	貢献	(中間評価であり、結果に重点を置いた評価ではなく、途中実績に基づいて貢献の可能性を検証した)
5.	2006	ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」	1	2年目/4年間	1. <u>協力プログラムをより戦略的なものとして作成・改定・実施していくための提言</u> を抽出する	位置づけ、戦略性(計画、結果、プロセス)、貢献	位置づけは適切である。戦略性については、因果関係を担保した形成プロセスを経ておらず、プログラム目標達成に至る構成に論理の飛躍がある。案件間の連携、スケールアップの戦略見直しが必要である。 (効果発現途中であり、貢献の概念は今後の提言に含めた)
6.	2006	アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」	1	2年目/3年間	1. 現在までの協力についてレビューし、今後の協力を資する教訓や留意事項を抽出する 2. <u>新規案件も考慮した今後の協力プログラムのあり方(計画・シナリオ)を提言</u> する	位置づけ、戦略性(一貫性、進捗・成果)、貢献	位置づけは適切である。戦略の一貫性としては、明確なシナリオが設定されておらず、十分でなかった。条件付きで今後の保健セクターの持続性への貢献が見込まれる。 (効果発現途中であり、定量的データを含めた進捗確認が難しかった。治安状況から情報収集が限定された)
7.	2007	バングラデシュ「砒素汚染対策プログラム」	5	3年目/3年間	1. 協力プログラムによる協力の開発目標への貢献度合いを確認する 2. <u>協力プログラムの戦略性を一層強化するとともに、今後の協力方針を検討</u> する	位置づけ、戦略性(計画、結果)、貢献	位置づけは適切であり、戦略性として開始当初から一貫性が維持され、構成案件間の連携によりスケールアップが実現するというシナリオも適切である。協力プログラムの成果は上がりつつあり、貢献は発現しつつある。
8.	2007	メキシコ「水質汚染対策能力強化プログラム」	1	3年目/7年間	1. 位置づけ、戦略性、貢献(見込み)の評価を行う 2. <u>協力プログラムの改訂に関する提言</u> を行う	位置づけ、戦略性(一貫性、結果)、貢献	基となる開発計画での位置づけは適切であるが、この計画は他の関連政策との整合性にやや難がある。戦略としては論理的で一貫しているが、成果により対象地域が異なっている。実施中案件の成果は順調に上がっている。 (実施中の構成案件が少ないことから、見込みに基づく評価を行った)
9.	2008	ケニア「エイズ予防プログラム」	1	4年目/5年間	1. <u>協力プログラムの戦略的強化のための提言</u> を抽出する	位置づけ、戦略性(計画、実績、プロセス)、貢献	位置づけは適切であるが、戦略については協力プログラムの構成、案件間の連携・スケールアップを見直す必要がある。構成案件は順調に進捗している。 (効果発現途中であり、貢献の概念は今後の提言に含めた)
10.	2009	ザンビア・フィリピン・中国「プログラム評価手法検討のためのマスタープラン」	5	8年目、18年目、18年目/N.A.	1. <u>協力プログラムの評価手法を検討</u> する	位置づけ、戦略性(計画、実績、プロセス)、貢献	[ザンビア] 位置づけは明確であり、戦略性も当初の現状を踏まえ目標の達成に向けて作成された。結果として目標の達成に対して一定の効果は示された。一方で、評価時点で計画したレベルには達してはいないが、一定の貢献を果たした。 [フィリピン] 目標は達成されつつあるが、相乗効果を狙った

							形で案件群は実施されなかった。 [中国] 開発課題は順調に進展しており、JICA による事業を含むインフラ条件の改善がその一因を担っていると推測される。 [全体] 「戦略策定時に配慮すべき事項によって効果の検証可能性を高める」こと重要である。
11.	2013	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」	1	6年目(最終年)	1. <u>今後、少ない投入でより効果が高く、自立発展性を促すための協力の必要性及びその方向性を検討</u> する	位置づけ、戦略性(計画、結果、プロセス)、貢献	位置づけは適切である。戦略性として、案件構成は相互補完的であり相乗効果が期待されるものであり、実施プロセスも効果的であった。支援モデルの基盤が形成され、共生和解の促進に貢献した。シナリオや指標など協力プログラムの計画はより精緻化できた可能性があり、そのことが貢献の評価を難しくした。

(注) *1 類型は JICA (2007d) にある協力プログラムの目標体系に基づくもの。1: 独立型、2: モデル型、3: 相互補完型、4: プロジェクト支援型 (連携プロジェクト)、5: サブ・プログラム型

*2 協力期間のうち、N.A.とした2件 (No.1, 2) は協力プログラム計画書が作成される前の案件群を協力プログラムとして見立てて評価を行ったもの。もう1件 (No.10) は開発調査でマスタープランとして提示された案件群を協力プログラムとして見立てて評価を行ったもの。

*3 評価調査の目的のうち、網掛け部分は協力プログラムの評価手法の改善に関するもの、囲み部分は評価対象協力プログラムの改善に関するもの。

(出所) 各協力プログラムの評価調査報告書を基に調査チーム作成。

また、上記 11 件の評価調査で使用されたツール/様式は表 2-25 のとおりである。協力プログラムによりさまざまなツール/様式が使用されているのがわかるが、複数の評価調査で共通するものを大きく分けると評価デザインの一部として必要なグリッド、協力プログラムの成果を整理する年表・実績表、構成案件概要表、対象協力プログラムの理解・整理に役立つプログラム概念図・体系図等がある。これらのツール/様式のうち、各評価報告書からはプログラム形成時からどのツール/様式が作成（または使用）されていたかはわからなかったが、多くの協力プログラムで作成されたプログラム概念図・体系図は、プログラム形成時の情報で作成できるものであり、形成時にも関係者間の協力プログラムの理解・整理を促進する助けとなると考えられる。

表 2-25 過去に行われた評価調査で使用されたツール/様式

No.	年度	協力プログラム	類型	評価で使用されたツール/様式	
					このうち形成時点で作成可能と思われるツール/様式
1.	2005	ホンジュラス「基礎教育分野」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価グリッド ● 年表（相手国開発計画） ● 相手国開発戦略の進捗確認マトリックス 	<ul style="list-style-type: none"> ● 貢献にいたるまでの概念図 ● JICA 協力プログラムの構造図 ● JICA 協力プログラムの関連図（時系列）
2.	2005	マラウイ・ベトナム「教育分野」	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価グリッド ● 年表（案件経緯） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標体系図（協力プログラムの位置づけを含む） ● 構成案件概要表 ● 協力プログラムの構造図 ● 相手国開発戦略における構成案件別位置づけマトリックス
3.	2006	インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本の援助実績（年表形式） ● 他ドナー支援実績 ● 他ドナー支援位置づけ図 ● 協力プログラム策定経緯年表 	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラムロジック分析 ● 実施事業配置図 ● プログラム概要図 ● プログラム基本構想図 ● サブ・プログラム別の目的系図 ● 相手国政策とプログラムの関係図
4.	2006	ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 年表（相手国開発計画） ● 年表（協力プログラムの構成案件） ● 目標達成度分析の図 	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラムの形成過程の図 ● 貢献に至るまでの概念図
5.	2006	ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価グリッド ● 対象地域における援助マップ（マトリックス） ● プログラム年表 	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム PDM ● プログラム概念図 ● 主要開発戦略の関係概念図
6.	2006	アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 支援実績年表 	<ul style="list-style-type: none"> ● 樹形図（相手国開発課題と取り組み） ● 貢献に至るまでの概念図
7.	2007	バングラデシュ「砒素汚染対策プログラム」	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラム構成要素別の計画・実績対比表 	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標体系図（協力プログラムの位置づけを含む） ● 概念図 ● プログラム概要表
8.	2007	メキシコ「水質汚染対策能力強化プログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 構成案件の目標・成果表 	<ul style="list-style-type: none"> ● 概念図 ● 開発戦略と課題に関する体系図 ● 目標体系概要表

9.	2008	ケニア「エイズ予防プログラム」	1	● 評価グリッド	● プログラム・デザイン・マトリックス ● プログラム概念図 ● 相手国対象セクター目標体系図（JICA 協力プログラムの位置づけ含む） ● 各構成案件の体系図 ● 協力プログラムと各構成案件との関係図 ● 主要開発戦略の関係図
10.	2009	ザンビア・フィリピン・中国「プログラム評価手法検討のためのマスタープラン」	5	● 評価グリッド ● 関連案件の計画・実績表 ● セオリー・オブ・チェンジの図（貢献の評価ロジックフレーム、計画と結果の変化とその要因） ● 対象地域・非対象地域の比較（With-Without 比較） ● 貢献分析表 ● 年表（関連事業）	● マスタープラン全体像
11.	2013	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」	1	● プログラム工程表 ● 構成案件別評価グリッド ● 構成案件別二次評価グリッド ● プログラム総合評価グリッド	● 構成案件図

（注）類型は JICA（2007d）にある協力プログラムの目標体系に基づくもの。1：独立型、2：モデル型、3：相互補完型、4：プロジェクト支援型（連携プロジェクト）、5：サブ・プログラム型
（出所）各協力プログラムの評価調査報告書を基に調査チーム作成。

（3）評価手法に関する改善提案

11 件の評価調査を通じて以下の点が評価手法に関する改善提案・教訓として抽出された。提案内容を整理すると評価の活用、タイミング、手法に大きく分類できる。協力プログラムの目標体系に基づく類型による特定の傾向は見られない。

なお、2013 年のコロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」の評価では評価手法へのフィードバックとして「プログラムの熟度が発展途上のケースでは、結果を総括する評価（総括評価）より、事業改善のための評価（形成評価¹⁰¹）に比重を置いた評価とする」ことが抽出された。これは一連の協力プログラムの評価が実施される前（2005 年）に実施された国別事業評価の総合分析でも指摘されたことでもあり¹⁰²、事業のレベルに関わらず共通した課題であることがわかる。

表 2-26 過去の協力プログラム評価で指摘された評価に関する課題・提言

	協力プログラム ※プログラム開始順	類型	評価の実施に関する提言・教訓			
			活用	時期	手法	
1.	ザンビア・フィリピン・中国「プログラム評価手法検討のため	5	● 相手国開発課題の進捗に対する一機関の貢献を見るのは難しい。外部要因についての情報収集が可能であることが条件となる。		○	○

¹⁰¹ 形成評価は協力プログラムの改善、効果の最大化に有用な情報を提供するもので、プログラム期間中にフィードバックとなる情報を提供する。

¹⁰² JICA (2005).

	のマスタープラン」		<ul style="list-style-type: none"> ● 長期間・広範囲の協力プログラムは相乗効果、波及効果を見ることになり、データ整備の困難さから定量的な分析は難しい。 ● 長期間が経過した事後評価ではデータ収集が量的、質的に難しくなる。位置づけ、戦略性に関する評価も既存資料によるもので難しくなる。 ● 協力プログラムの熟度が発達途上の段階では、結果を総括する評価（総括評価）よりも事業改善に向けた評価（形成評価）の側面により多くの比重をおくことが重要である。 			
2.	マラウイ・ベトナム「教育分野」	5	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価の時期に応じて、活用目的と評価の重点が変わる。 	○	○	
3.	ホンジュラス「基礎教育分野」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 評価の目的（結果の活用先）を明確にする。 ● 評価結果の活用目的に合わせて評価のタイミングを決定する。 ● 相手国開発目標に貢献するまでの道筋における JICA 協力以外の要因に留意する。 	○	○	○
4.	ケニア「エイズ予防プログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 実施のタイミングは技術協力プロジェクトの中間評価前が望ましい。調査方法の工夫により、協力プログラムの評価と技術協力プロジェクトの中間評価を同時に実施することも一案である。 		○	
5.	ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラムの評価結果を技術協力プロジェクトの PDM に反映できるよう、時間的余裕をもって実施する。 ● 課題を適切に把握し、効率的に調査を行うためには、相手国内の人材を活用する。 		○	○
6.	アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 定量的な評価を実施する場合は、プロジェクトの中間評価や終了時評価の時期に合わせて協力プログラムの評価を実施する。 ● プログラム形成のための事前評価的な調査も意義がある。 	○	○	
7.	メキシコ「水質汚濁対策プログラム」	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 中進国の場合、開発計画にドナーの関与もなく、また、ドナーによる貢献がもともと小さく、日本だけの協力プログラムや、他ドナーと合わせた貢献の評価が難しい。 			○
8.	コロンビア「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」	5	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラムの熟度が発展途上のケースでは、結果を総括する評価（総括評価）より、事業改善のための評価（形成評価）により比重を置いた評価とする。 ● 対象協力プログラムの分野の特性を踏まえた評価（項目、分析）とする。 ● 外部環境の変化に応じて協力プログラムの位置づけ、戦略性の確認内容も変化する。 			○

（注）類型は JICA（2007d）にある協力プログラムの目標体系に基づくもの。1：独立型、2：モデル型、3：相互補完型、4：プロジェクト支援型（連携プロジェクト）、5：サブ・プログラム型
（出所）各協力プログラム評価調査報告書を基に調査チーム作成。

2.3 協力プログラムの評価可能性向上のための要件、評価項目/設問、ツール/様式案 (Ver. 1)

2.3.1 評価可能性向上のための要件案 (Ver. 1)

(1) 要件案検討にあたっての基本的考え方

評価可能性には本質的な評価可能性（評価の有無にかかわらず「価値あるプログラム」としての要件 *evaluability in principle*）と、実行上の評価可能性（評価実施のために望ましい要件 *evaluability in practice*）の二つがあると考えられている（1.2）。

JICA 協力プログラムにおいては、2.2.1 でみたような、JICA 協力プログラムとしての要件及びプログラム・デザインに関する要件が本質的な評価可能性要件に該当する。また実際に協力プログラムとしての実施管理やモニタリングが行なわれ、評価時に必要なデータが入手できることなどが、実行上の評価可能性に該当する。そこで、JICA 協力プログラムを3つのステージ（プログラム形成時、実施時、評価時）に分け、以下の4つのカテゴリー（I～IV）に沿って評価可能性向上のための要件を検討することとした（表 2-27、図 2-2）。

I：JICA 協力プログラムとしての要件を満たすこと

II：協力プログラムのデザインに優れていること

III：協力プログラムとしての実施管理が実際に行なわれていること

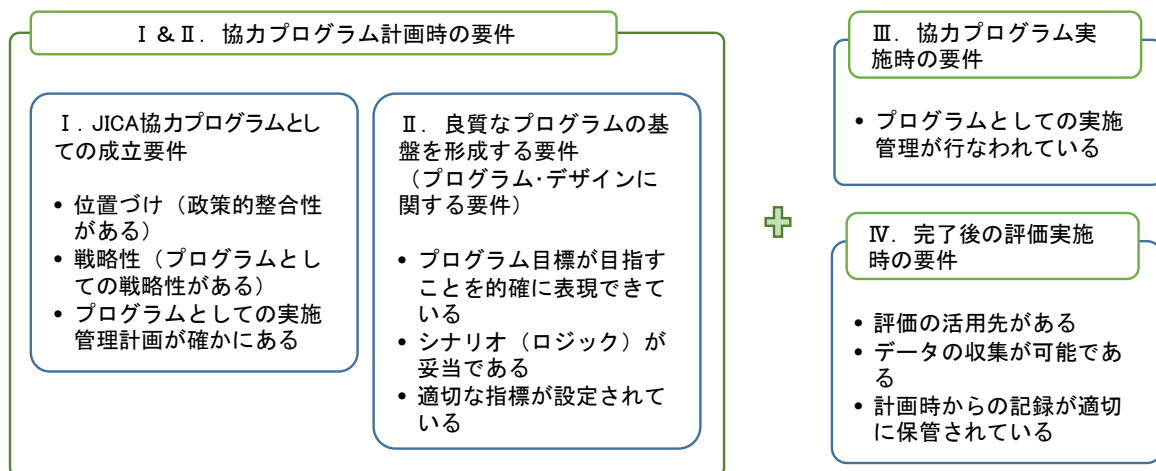
IV：評価を実施するための条件が整っていること

表 2-27 評価可能性向上のための要件検討の考え方

ステージ	カテゴリー	本質的要件	実行上の要件
プログラム形成時	I	JICA 協力プログラムとしての成立要件	—
	II	協力プログラムのデザインに関する要件	—
実施時	III	—	協力プログラムとしての実施管理
評価時	IV	—	完了後の評価実施に必要な要件

(出所) 調査チーム作成。

図 2-2 JICA 協力プログラムの評価可能性を高めるための要件



(出所) 調査チーム作成。

(2) 各カテゴリーの要件の抽出

1) I. JICA 協力プログラムとしての要件

まず、Iの「JICA 協力プログラムとしての要件」については、2.2.1で述べた、JICAの現行のガイドラインにある「協力プログラムの要件」、「妥当性検証の視点」、「評価可能性の確保に必要な要素」より抽出した。同ガイドラインの「協力シナリオ策定の視点」については、要件を確認する際の「留意点」と考え、これらを「確認を要する点」として参照できるような構成で案を作成した¹⁰³。主な要件は、位置づけ（政策的整合性）、戦略性、協力プログラムとしての実施体制である。

他ドナー・国際機関の評価可能性評価では、位置づけとしては「組織の戦略目標に該当する」（ILO、IDB）、「国際的な開発目標と整合している」（ILO）などの項目がある。また、実施体制という点では、UNDP、USAID、DFID、世界銀行とも、モニタリングの仕組みが整っている。具体的には、いずれも形成段階でモニタリング計画を策定し、モニタリング結果に基づいて、協力プログラムの指標や活動内容を見直している。UNDPではプログラムのシニア・マネジャーが相手国の実施機関とともにモニタリングを行うこととなっている。

JICA 協力プログラムのレビューからは、戦略性及び協力プログラムとしての実施体制の確保に課題があることが浮かび上がっており、特に、モニタリングを含む協力プログラムとしてのマネジメント体制の不備が指摘されている。

2) II. プログラムのデザインに関する要件

「協力プログラムのデザインに関する要件」については、カテゴリーIの要件と同様に2.2.1で述べたJICAのガイドラインの他、他ドナー・国際機関文献レビュー、及びJICA協力プログラムの評価、計画書のレビューから、プログラム・デザインの質の確保に必要と考えられる要件を抽出した。「確認を要する点」は、主にプログラム評価報告書のレビュー結果を活用した。

他ドナー・国際機関の評価可能性評価で、どの機関にも共通して含まれている項目がプログラム・デザインに関するものである。目標の明確化、適切な指標、ベースライン・データの存在、リスクの検討やそのモニタリングの仕組みなどが含まれる。

JICA 協力プログラムのレビューからも、計画のデザインに関する課題が認められた。プログラム目標が曖昧である、レベルが高すぎる、目標と成果の因果関係がない、指標が不適切、対象地域の設定が広すぎる、対象とする課題の範囲が広すぎる、シナリオやロジックの不備等である。これらの課題は他ドナー・国際機関のそれとも共通している。

カテゴリーIIとしては、目標に関する要件、ロジックに関する要件、指標に関する要件、の3つに整理し、「確認を要する点」はJICA 協力プログラムのレビューより抽出した。

¹⁰³ 一点、ガイドラインにある「妥当性検証の視点」の中で「確認を要する点」に入れなかったものに「協力プログラムの達成目標が、プログラム化しないと達成できないほど十分に高い」（p.6）がある。これについては、「プログラム目標を十分に高くしなければならない」との先入観につながる可能性もあると考え保留した。

3) III. 協力プログラム実施時の要件

これは他ドナー・国際機関の評価可能性評価ではほとんど触れられていない点であるが、レビューした文献がプロジェクトとプログラムを区別していないため、通常プロジェクト管理の一部であるとしてわざわざ特記する必要がなかったものと思われる。JICA 協力プログラムの場合、実施体制の計画があっても自動的に協力プログラムとして実施されるわけではないこと、またプログラム評価報告書で協力プログラムとしての実施体制の不備が繰り返し指摘されている（上記(2)1))ことから、協力プログラムとして実際に実施管理が行なわれている」を要件 III として独立に置くこととした。「確認を要する点」は、JICA 協力プログラムの評価報告書の中の評価結果や提言から抽出した。

4) IV. 完了後の評価実施時の要件

評価実施時の要件は、他ドナー・国際機関の文献レビューと JICA 協力プログラムの評価報告書のレビューなどより抽出した。

他ドナー・国際機関の評価可能性評価から評価実施時に確認すべき要件をまとめると、評価のニーズ（結果の活用先）がある、必要な情報収集が可能である、の2点に集約される。JICA 協力プログラムの評価報告書からは、計画時からの記録がきちんと保管されていることも評価に重要とされていることから、この点も付け加えている。「確認を要する点」は、JICA 協力プログラムの評価報告書の中の評価結果や提言から抽出した。

なお、協力プログラムの中間的な見直しの場合には、評価項目としてカテゴリー I と II の要件を見たうえで、計画に立ち戻って計画の改訂を提言することになるため、見るべき要件は基本的に計画時と同様になる。但し実施中であるため、I、IIに加えて、IIIの要件を見ることになる。完了後の評価の場合も、IとIIの要件は評価項目の一部を形成する。

(3) 「確認を要する点」の作成

以上のように、「評価の可能性を高める要件」については、まずこれを包括的にとらえるために I~IV のカテゴリーに分けて整理した。I「JICA 協力プログラムとしての要件」については、協力プログラムがよって立つ最も重要な根拠であり、改めて確認するまでもない事柄であるが、「評価可能性を高める要件」を整理するという観点から、JICA 協力プログラムの評価を考える土台として掲げている（表 2-28 の I）。実際には、これらのポイントは「協力プログラム計画書」を記入する際にプログラム担当者が確認することになる。すべてのポイントをカバーするには「協力プログラム計画書」の項目立てを若干変更する（戦略性や協力プログラムとしての実施管理計画、リスク管理の項目を大項目一中項目等に整理する等）必要はあるが、計画書並びに今回提案するモニタリング・シートの活用により、I「JICA 協力プログラムとしての要件」としての重要なポイントを確認できるようになることが期待される。

また、III「実施時の要件」と IV「評価時の要件」は、いずれも評価時に確認する実施上の要件であり、IやIIとはやや性格を異にし、かつダイレクトで分かりやすい要件であるため、「評価時に検討すべき評価可能性の要件」として考えることにする（表 2-28 の III 及び IV）。

具体的で実践的なチェックポイントが必要なのは、Ⅱ「プログラム・デザインに関する要件」である。Ⅱ「協力プログラムのデザインに関する要件」の「確認を要する点」（表 2-26 のⅡ）は、JICA 協力プログラムの評価報告書、JICA 協力プログラム計画書及び他ドナー・国際機関のレビューから抽出しているが、机上トライアルにおいてこれらの点を精査し、より実践的かつ適切な具体例があれば提示して Ver. 2 を作成する。

（4）机上トライアルに向けた留意点

机上評価の際に留意すべき点として、1) 要件や「確認を要する点」の数が多くなりすぎ煩雑にならないようにすること、2) 協力プログラムの性質によって必要な項目に差があるかどうかを合わせて検証することが挙げられる（具体的な検証項目は 3.1 のとおり）。

表 2-28 評価可能性向上のための要件リスト案 (Ver. 1)

I. JICA協力プログラムとしての要件

項目	チェック欄	要件	確認を要する点
1 位置づけ(政策の整合性)		・選ばれた開発課題は、相手国の開発計画に極めて重要である	相手国の開発政策の内容、立案時期、分野や地域に係る公共投資計画が十分に勘案されているか？ 相手国政府の政策や制度の改善に資するアプローチとなっているか？
		・選ばれた開発課題は、日本政府の重点政策課題に極めて重要である	グローバルイシューや、分野横断的イシューに配慮しているか？
		・選ばれた開発課題は、JICAに限られた援助リソースを集中し、中長期的に取り組む開発課題として、組織的に位置づけるものである	JICAの援助方針/援助戦略と合致しているか(戦略、アプローチ、重点地域等) JICAの組織的ミッションである「人間の安全保障」や「インクルーシブネス」推進の視点が考慮されているか？ 当該課題につきJICAが過去に取り組んでおり、分析力を有しているか キャパシティディベロップメント支援を通じて培ってきた知識・経験を有効に活用しているか？
		・相手国政府の強いコミットメントが確認できている	JICAが相手国への発言力を得るための具体的な仕組み、及びそれを受け止める相手国側の体制を想定できるか 相手国との対話を通じ、協力シナリオが策定されたか？
		・協調する枠組みや、協力プログラムとして相手国政府の政策・制度そのものに働きかけが出来る体制にある	SWAPs(セクターワイドアプローチ)等が実施されている国・セクターについては、相手国政府主導の援助協調枠組みに沿った協力シナリオとなっているか？
2 戦略性		・協力プログラムとして一体的に実施することで個々のコンポーネントを実施するよりも高い効果が期待できる状況にある	他の開発パートナーや民間企業等との連携/協調が考慮されているか？
		・各種援助形態の最適な活用計画となっている	投入のタイミングについても最大の効果が得られるよう計画されているか？
		・様々なリスクの検討が行なわれている	プログラムの実施に関するリスク、関係者・受益者に及ぶリスクもあわせて検討されているか(平和構築等のプログラムではとくに注意)？
3 プログラムとしての実施管理計画		・プログラムとして実施することが計画に具体的に織り込まれている	プログラムとしての管理がされる体制になっているか？(プログラム管理の責任分担は明確になっているか？)
			モニタリングの仕組みが確保され、責任体制が明確になっているか？
			相手国や連携先のC/Pは明確になっているか？ 協力プログラムの実施は、相手側に周知されているか？

II. プログラム・デザインに関する要件

項目	要件	確認を要する点
1 協力プログラムの目標	<p>プログラム目標が明確である（協力プログラムで達成したいことをプログラム目標が適切に表している）</p> <p>・目標のレベルが適正である</p>	<p>協力プログラムがセクターの一部のみを対象とするにもかかわらず、目標がセクターレベルに設定されていないか？</p> <p>構成案件カバー範囲が広い場合、最大公約数的なプログラム目標を設定していないか？（構成案件とプログラム目標間の関係が薄く、目標達成が困難。）</p> <p>ターゲットグループの選定は適切か？</p>
2 プログラム目標に至るロジック	<p>・目標達成に至るシナリオが適切である</p>	<p>作成されたプログラム体系図に照らしてみても、各構成案件（or サブプログラム）が目標に至るシナリオは合理的かつ具体的か？</p> <p>相手国開発目標の達成への道筋は具体的か？</p> <p>各構成案件（または サブプログラム）とプログラム目標は乖離していないか？</p> <p>サブプログラムで構成されている場合、サブプログラム目標とプログラム目標が直接的な手段目的関係になっているか？</p> <p>各構成案件が相乗効果を発揮するような計画である場合、効果的に目標を達成する戦略は明確になっているか？</p> <p>相手国のセクタープログラムに位置付けてみた際に、特定のコンポーネントや課題に戦略が向かっているか。（別々のコンポーネントに属する案件で構成されるなどして、プログラムが散漫な案件構成にならないように注意）</p> <p>他ドナーとの役割分担や連携の効果が明確に計画に織り込まれているか？</p> <p>協力上の制約や目標の達成を妨げるようなリスクのモニタリングは計画に織り込まれているか？</p> <p>現実的な出口戦略が構想され、明記されているか？（達成されたプログラム目標の持続性の確保に配慮しているか）</p>
3 プログラム目標の達成を表す指標	<p>・プログラム目標に照らして適正な指標が設定されている</p>	<p>指標は、プログラム目標の達成を具体的に示すことができる有効なものとなっているか？ プログラムとの直接の因果関係があるか？</p> <p>それらの指標は入手/計測できる可能性が高いか？</p> <p>プログラム期間内に達成できる現実的な目標値になっているか？</p> <p>プログラムが貢献する先の開発状況の進展を何で測るかが具体的に示されているか？</p> <p>途中経過を確認できる指標が設定できているか？</p>

III. 協力プログラム実施時の要件

項目	要件	確認を要する点
1 プログラムの実施管理	・プログラムとして管理されている	定期的なモニタリングが行なわれているか？ データが入手可能で、実際に収集され、プログラム管理者のもとにあるか？ プログラム形成時からの関連データが適切に保管されているか？ プログラムが当初計画どおりのシナリオに沿って実施されているか（または大きな変更があった場合にプログラム目標、シナリオ、指標を含め計画書が修正されているか）？ プログラム目標に変更があった時には指標も合わせて変更されているか？
	・プログラム情報が共有されている	協力プログラム開始後、プログラムの情報は相手国側と共有されているか？

IV. 終了時評価の際の評価可能性要件

項目	要件	確認を要する点
1 評価の活用	評価結果活用の素地がある	評価の結果を具体的に活用する先があるか？（次期プログラムへのフィードバック等） 評価の発注者やネガティブな結果がでも受け入れる用意があるか？
2 データの収集	データの収集が可能である	評価に必要なデータが入手可能で、実際に収集できそうか？
3 記録の保管	計画時から終了時までのプログラム計画・実施関連の記録が残されている	計画策定時のロジックの整理や、プログラムの背景情報など、計画書の前段階や策定プロセスの情報が残されているか？

2.3.2 評価項目/設問案 (Ver. 1)

現行の協力プログラムの定義に基づき、評価設問（大項目）案を次のとおり設定する。『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』では、戦略的であることの要件として、①相手国の開発戦略・プログラムや日本の援助戦略に沿った明確な協力目標を有すること、②協力目標達成するための適切な協力シナリオを有すること、③協力シナリオを具体化するにあたって各種援助形態の最適な活用計画を有すること、と説明されている。これらの要件が満たされたうえで、④協力プログラムが計画どおりに目標を達成したか、どのようなインパクトをもたらしたかを問う評価設問案を Ver. 1 として設定する。

他ドナー・国際機関では、評価5項目に基づいて設問が設定されていたり、プログラム個別に評価設問が設定されていたり、インパクト評価として実施されている例があるが、まずは JICA 協力プログラムの定義に立ち戻り、評価設問案を検討する。

表 2-29 プログラム評価における評価設問（大項目）案 Ver. 1

現行協力プログラムの定義	協力プログラムの定義に基づく評価設問	評価設問案（大項目）
途上国の特定の中長期的な高次の開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切なシナリオ）	協力プログラムは、相手国の特定の中長期的な開発目標の達成を戦略的に（①相手国の開発計画及び日本の援助政策に沿った明確な協力目標の下、②適切な協力シナリオに基づき、③援助手法を最適に組み合わせる）支援したか	①相手国の開発戦略・プログラムや日本の援助戦略に沿って明確なプログラム目標が策定されていたか
		②プログラム目標達成までのシナリオは適切であったか
		③プログラム目標達成に向けた案件構成は適切であったか
		④プログラム目標は達成したか/どのようなインパクトをもたらしたか

（出所）調査チーム作成。

案（Ver. 1）の提案の要点は二つある。現行のガイドラインで例示されている評価の枠組みとの違いを含め、以下に述べる。

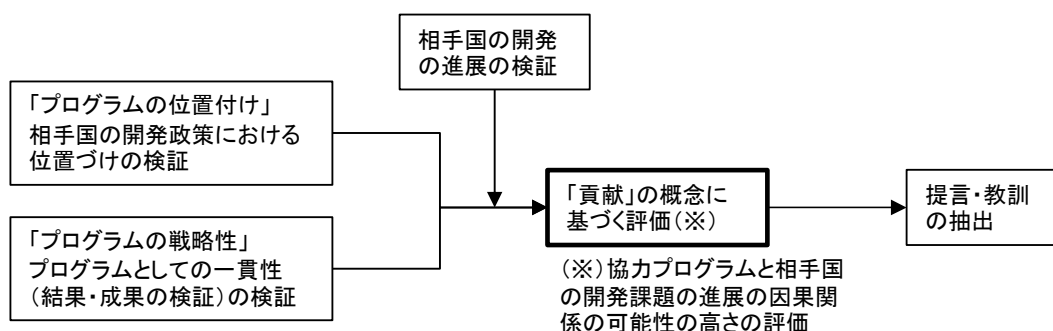
（1）相手国開発課題の進展に対する「因果関係の可能性の高さ」ではなく、協力プログラムの結果（プログラム目標の達成度、インパクトの発現状況）を評価する

現行ガイドラインでは、「開発戦略での協力プログラムの位置づけ」と「協力プログラムの戦略性（計画・成果・プロセス）」を踏まえ、「貢献」の概念に基づき、相手国の開発課題の進展と JICA 協力プログラムの成果「因果関係の可能性の高さ」を評価すると述べられている（図 2-3）。すなわち、「位置づけ」がよく、「戦略性」があり、相手国の開発課題が進展していれば、協力プログラムがこれに貢献した「因果関係の可能性」は高いと評価される枠組みとなっている。しかしながら、既述のとおり、これまで実施された協力プログラムの評価では、情報入手上の制約や外部要因の複雑さから、この「因果関係の可能性」

を厳密に評価することが難しいことは 2.2.3 (2) で述べたとおりである¹⁰⁴。これに加え、以下のような点が貢献の概念による評価を難しくしていると考えられる。

- 「因果関係の可能性」の高さをどのような根拠に基づいて示すのか明確でない。
- 評価結果が曖昧かつ恣意的となる可能性があり、説明責任の観点から最も適切な手法とはいえない。

図 2-3 現行ガイドラインによる協力プログラムの評価の枠組み



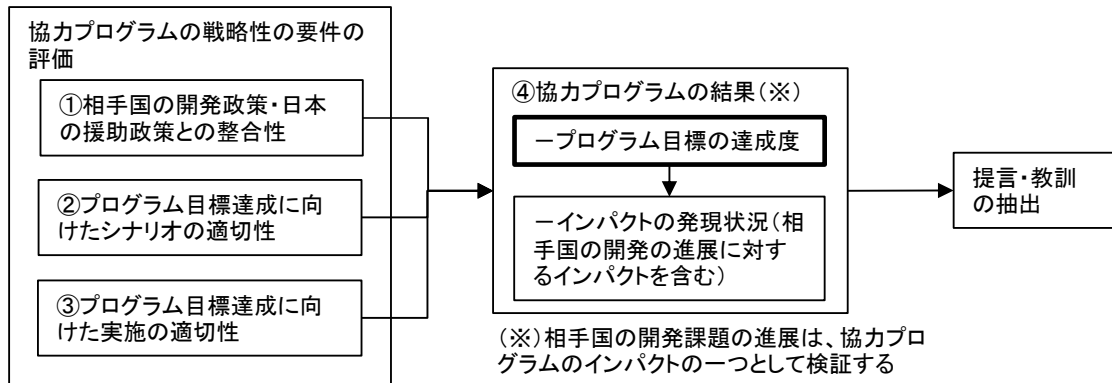
(出所) JICA (2007d) を基に調査チーム作成。

こういった状況にかんがみ、案 (Ver. 1) では、協力プログラムと相手国開発課題の進展の「因果関係の可能性」ではなく、「協力プログラムの結果」を問うことを主眼に置いている (図 2-4)。つまり、協力プログラムとして策定・マネジメントされた結果として、まずはプログラム目標の達成度を検証する。具体的には、協力プログラムの計画と実施の適切性を検証しつつ、プログラム目標の達成度とそのインパクトを確認する。相手国の開発課題の進展は、協力プログラムが予期した主要なインパクトの一つとして確認する。

案 (Ver. 1) は次の二つの利点を持つ。第一に、現行ガイドラインの評価の枠組みでは、「因果関係の可能性の高さ」を見るために、ややもすると結論が曖昧に提示されがちであるが、案 (Ver. 1) では、プログラム目標の達成度として明確に示される。これにより、協力プログラムの戦略性が有効であったか、実施が効果的にマネジメントされてきたかを明らかにすることができる。第二に、協力プログラムの戦略性の要件を評価項目に設定することで、協力プログラムの戦略の評価となり、戦略性強化のための提言・教訓が直接的に抽出できる。協力プログラムには 5~10 年間程度の中長期的な期間が設けられており、さらに、構成案件の実施時期には幅がある。よって、実施中の戦略性を見直しをより意識して、形成評価にも対応できる評価項目とする。

¹⁰⁴ 2.1.2 (3) 3) で述べたように、DFID においても特定のドナーの貢献を測定するのは難しかったことが指摘されている。

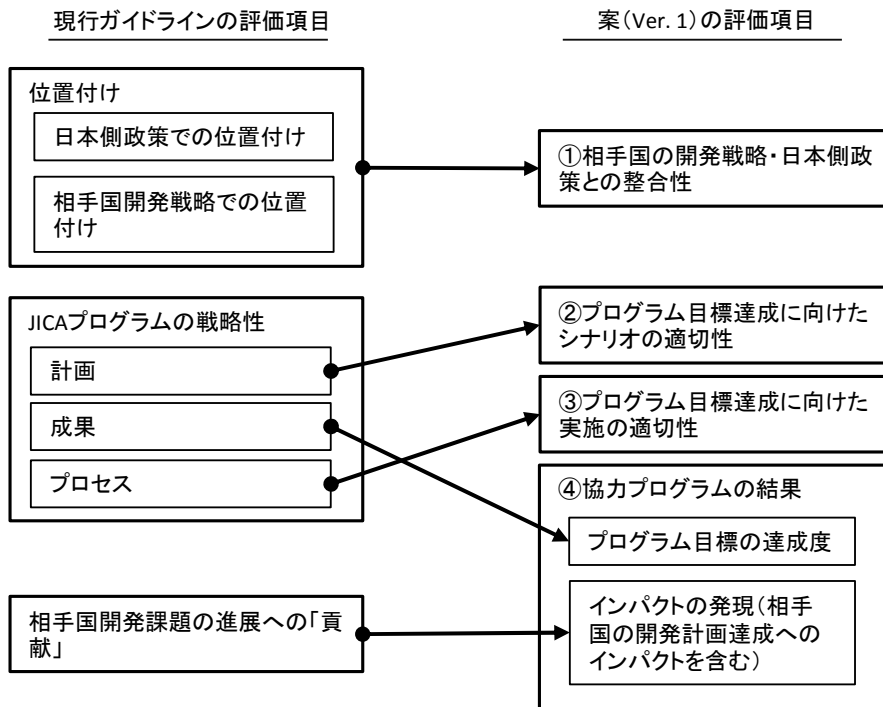
図 2-4 評価項目案 (Ver. 1) の考え方



(出所) 調査チーム作成。

なお、下図のとおり、現行ガイドラインの評価の枠組みと案 (Ver. 1) で提案する枠組みは、収集するデータ・情報の範囲に違いはないが、評価項目の立て方が異なっている。特に、現行ガイドラインにある「因果関係の可能性の高さ」を検証するための「協力プログラムの戦略性」という項目を、案 (Ver. 1) では、協力プログラムの戦略性の要件である「シナリオの適切性」と「実施の適切性」、そして協力プログラムの「結果」の3項目に分け、それぞれを具体的に検証する点で異なっている。

図 2-5 現行ガイドラインの評価項目と評価項目案 (Ver. 1) の相違



(出所) 調査チーム作成。

(2) 評価やモニタリングの時期の違いにより評価の目的に対する評価の視点の重み付けをより明確にする

現行のガイドラインでは、評価の時期による設問の重み付けは行われていない。「協力プログラムに応じて設問の適用と選択を行う」と説明されているが、実際はすべての協力プログラムの評価で、一律同様に評価設問が設けられていた¹⁰⁵。案（Ver. 1）では、表 2-30 で示すように、時期を事前評価、中間時のモニタリング、完了後評価に分けて、評価項目の重み付けを試みた。例えば、事前評価では、協力プログラムの計画内容に基づき、目標達成に有効で効果的で実現可能なシナリオが策定されているかを確認する。中間レビューでは、協力プログラムの目標の達成度ではなく、目標達成に向けたシナリオが維持されているかの確認により重点を置く提案となっている。このような形成評価を意識した重み付けは、構成案件を今後どのように協力プログラム内に位置づけていくかが問われる、協力プログラム開始間もない時期に特に有用だと思われる。他方、完了後の評価については、すべての案件が終了している段階で実施されるため、データ・情報の蓄積が適切に行われていれば、協力プログラムのプロセスや成果についてのデータ・情報が揃っていることになる。協力プログラムの総括評価を行ったうえで、次期協力プログラムや他類似協力プログラムへの教訓抽出が可能となる。

なお、上記に関連し、構成案件の実施時期に合わせて協力プログラムの評価（またはモニタリング）の時期を設定することで、作業の効率化を図ることができるとと思われる。例えば、協力プログラムの中間レビューであれば、構成案件のうち主要な技術協力プロジェクトの指標に基づくデータ収集・分析が実施されてから行うことが望ましい。協力プログラムの成果とプログラム目標のレベルは、個別案件のプロジェクト目標や事業目的のレベル以上に相当すると思われるところ、効果発現の途中であっても一定のデータがあれば、目標達成に向けたシナリオの適切性の判断が可能である。また、完了後の評価は構成案件がすべて終了した後となるが、この際には業務完了報告書や一部案件の事後評価結果も参照できる。ただし、構成案件の評価やモニタリングのデータ・情報が参照可能な形式で蓄積されていることが前提となるのはいうまでもない。また、協力プログラムにおける構成案件の位置づけを明確にし、構成案件の中でデータ収集・蓄積をしていくことが必要となる。

下表は、表 2-29 の設問（大項目）を細分化した中項目レベルの設問案である。上述のとおり、項目立ては異なるが、現行の評価の視点は案（Ver. 1）に含まれている。また、案（Ver. 1）には評価 5 項目のうち、妥当性、有効性、インパクトの観点が含まれている。

¹⁰⁵ 2.2.3 で述べたとおり、2 件の協力プログラムの評価では、評価の枠組みとして「貢献の概念」は設けられていたが、評価時期がプログラム開始後間もないことから、その判断は行わずに、貢献度を高める工夫が提言に含めるよう工夫が行われていた。

表 2-30 プログラム完了後の評価項目/設問例の案 (Ver. 1)

評価設問 (大項目)	評価設問 (中項目)	現行の評価項目との比較等	評価5項目との比較等	時期における重み付け		
				事前評価	中間レビュー	完了後評価
①相手国の開発戦略・プログラムや日本の援助戦略に沿って明確なプログラム目標が策定されていたか	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラムは相手国の開発政策・戦略においてどのような位置づけか ● 協力プログラムは相手国の開発目標の中で優先的な課題に取り組んでいるか 	位置づけ(相手国側)	妥当性	◎	◎	◎
	<ul style="list-style-type: none"> ● 協力プログラムは日本の援助政策においてどのような位置づけか ● 協力プログラムは日本の国別援助政策においてどのような位置づけか 	位置づけ(日本側)	妥当性	◎	◎	◎
②プログラム目標達成までのシナリオは適切であったか	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム目標は明確か(データに基づき検証可能か) ● プログラム目標は期間内に達成されるよう設定されたものか ● プログラム目標達成に至るまでの案件構成のロジックは適切か ● 相手国開発目標の達成に至るまでのロジック(協力プログラム、相手国や他ドナー等の取り組み、外部要因)は適切か 	戦略性(計画)	(有効性の要因分析)	○	◎	◎
③プログラム目標達成に向けて構成案件は適切に実施されたか	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム目標達成に向けて個別案件の連携により相乗効果やスケールアップはあったか ● プログラム目標達成に必要なマネジメント(モニタリングに基づくプログラム改訂)が行われてきたか 	戦略性(プロセス)	(有効性の要因分析)	△	○	◎
④プログラム目標は達成したか/どのようなインパクトをもたらしたか	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム目標はどの程度達成したか ● 個々の構成案件の目標はどの程度達成したか ● プログラム目標達成に影響する外部要因に変化はあったか ● 相手国政府や他ドナー・国際機関の取り組みは計画どおりに行われたか 	戦略性(結果)	有効性	△	△	◎
	<ul style="list-style-type: none"> ● 相手国の開発目標はどの程度達成したか ● 相手国の開発目標達成において協力プログラムはインパクトを与えたか 	貢献	インパクト	△	△	◎

(注) 評価時期による評価設問の重み付けは次のとおり。◎：実績・事実に基づき優先的に確認する、○：実績のある範囲で(事実に基づき)確認する、△：確認の必須項目としない

2.3.3 ツール/様式案 (Ver. 1)

文献調査の結果及び評価可能性向上のための要件（成果 1）案と、これに沿った「評価項目/設問」（成果 2）案を踏まえ、協力プログラムの形成・評価に必要な「ツール/様式」案を作成する。協力プログラムの形成、モニタリング、評価に携わる関係者による共通理解を容易にし、モニタリングで必要な情報の漏れを防ぎ、効率的な評価を行うために、各協力プログラムに共通する基本的事項については共通の様式/ツールを用いることが効果的である。

(1) ツール/様式に関する文献レビュー結果の反映

前述の文献レビューに基づき現行の JICA 協力プログラムのツール/様式について整理すると、それぞれの利点と課題は表 2-31 のとおりとなる。また、文献レビュー結果のうち特に留意すべき点として以下が挙げられる。

1) シナリオ・論理性の視覚化

協力プログラム計画書 26 件の分析の結果、プログラム目標や成果、指標の設定等、協力プログラムのシナリオもしくは目標間の論理的なつながり等に複数の課題が見られた。これらは本来、協力プログラムの計画の要件のうち、「良質なプログラムの基盤を形成する要件」にかかわる問題ではあるものの、現行のツール/様式による視覚効果では、目標間の論理的なつながりや指標の適否を確認しにくいことが一つの要因になっているとも考えられる。

一方、他ドナー・国際機関に関する文献レビュー結果を見ると、リザルツ・フレームワークを USAID、世界銀行、UNDP 等の主要ドナー・国際機関が計画時に作成し、モニタリングや評価にも活用している。リザルツ・フレームワークにはマトリックス型と系図型があり、いずれも目標に至る道筋の視覚化や目標間の論理性の確認に適している他、マトリックス型では指標の適否の確認、系図型では全体像の一覧性に優れている。なお、マトリックスによる整理の仕方については最低限の知識を共有する必要があることに加え、マトリックス以外の部分に関心を払わなくなる、心理的抵抗を感じる等の人々も存在する。従って、JICA 協力プログラムにマトリックス型を導入する場合はリザルツ・フレームワークの利点を生かしつつ、部分的に取り入れることが適切と考えられる。

2) モニタリング計画の具体化

前述のとおり、分析対象となった協力プログラム 26 件のうち、モニタリング計画につき協力プログラム計画書に記載のないものは 13 件、「協力プログラム・モニタリング・シート¹⁰⁶」が別添されているものは皆無であった。一方、他ドナー・国際機関の動向を見ると、分析対象とした 4 機関ともに形成段階からモニタリング計画が策定され、年度ごとに見直す計画となっている。例えば UNDP では PMM を形成段階で作成し、指標、収集方法、時期・頻度、担当責任者・機関、情報源、リソース（コスト等。別ドナーが負担するコスト

¹⁰⁶ JICA (2013d).

も含む)、リスクを明確化する。USAID ではパフォーマンス・マネジメント計画を作成し、指標の定義、リザルツ・フレームワークやログフレームとの関連、測定単位、データ分類、情報源、データ収集方法、報告頻度、データの質の制約、責任者、これまでの変更履歴等が記載される。基本的な考え方は JICA の「協力プログラム・モニタリング・シート」と同様で参考になるが、項目をどこまでをカバーすることが必要かつ現実的に可能であるかについて十分な検討が必要である。

表 2-31 JICA 協力プログラムに関する現行のツール/様式の利点と課題

	ツール/様式	利点	課題・留意点
1.	協力プログラム計画書	必要最小限の項目を記載する様式で、特別な知識を必要としないため、書きやすい。	書き手により項目内の整理の仕方や分量が異なる。概念図、工程表、年表、プログラム・マトリックス等が添付されているが、プログラムにより種類や量が異なる。
2.	プログラム・マトリックス	プログラム目標と各構成案件のプロジェクト目標の関係、それぞれの指標等に関し全体像が見やすい。	作成には一定の知識が必要である上、プログラム・マトリックスの作成方法が JICA 内で具体化・共有化されていない。
3.	工程表（ローリング・プランを含む）	各構成案件の時期を簡潔に示している。特別な知識が不要で、作りやすく、時間もかからない。	構成案件間の関係性については他の資料を参照する必要がある。ローリングプランは同一サブ・セクターの案件をグループ化しているが、関係性は示していない。
4.	年表 ①各構成案件の時系列の関係と効果発現に係る関係性を示すもの	各構成案件の時系列の関係に加え、効果発現に係る構成案件間の関係性を簡潔に示すことができる。	関係性が明確でないものは作成が難しい。作成は工程表ほど手軽でない。
	②上記①に加え、相手国におけるセクター/サブ・セクターでの開発の進展状況も示すもの	JICA 協力プログラム実施期間中の開発の進展の経緯と、JICA 協力プログラムによる介入の時系列的関係を整理したもの。当該分野における開発の進展と JICA 協力の関係を俯瞰することが可能。	図が複雑になりがちである。作成に手間がかかる。
5.	協力プログラム・モニタリング・シート	プログラム目標、プログラム成果とその指標、入手手段が明示され、モニタリング結果を毎年記入するため、モニタリングすべき事項が明確になり、モニタリング結果の共有が容易になる。	いずれの案件でも作成されていない。ツールに関する詳細が未定である上、モニタリング・シート作成が義務化されておらず、プログラム・マネジャー等のモニタリング担当者は、ほとんどの場合配置されていない。
6	概念図 ①樹形図	適切に作成されれば、構成案件間の手段-目的関係（因果関係）を分かりやすく示すことができる。	すべての事象が樹形図で表せるとは限らない。より複雑な関係性を表す必要が生じた場合は工夫が必要。また、樹形図に対し心理的抵抗感を持つ人もいることに留意を要する。
	②マトリックス（マトリックスを主体とした概念図）	プログラム目標と各構成案件のプロジェクト目標の関係、それぞれの指標等に関し全体像が見やすい。	作成には一定の知識が必要である上、プログラム・マトリックスの作成方法が JICA 内で明確化・共有化されていない。
	① ポンチ絵	プログラムの全体像を分かりやすく示せるため、関係者間での共有に便利である。	実は論理的整合性に欠けている場合でも、見過ごされてしまう危険がある。

(出所) 調査チーム作成。

(2) ツール/様式の検討にあたっての基本的な考え方

以上を踏まえ、次の基本的考え方に沿って、ツール/様式案の検討を進める。

1) 共通ツール/様式数の絞り込みと協力プログラムによる柔軟性確保の両立

共通するツール/様式が着実に作成されるよう、ツール/様式の数可能な限り絞る。一方、協力プログラムの多様性に対応できるよう、プログラムの性質により共通ツール/様式以外は柔軟性を高める。

2) プログラム・マネジメント・サイクルを通じた一貫したツールの活用

評価可能性と協力プログラムの効果・効率を高めるため、協力プログラムの形成・モニタリング・評価を通じ一貫して活用できるツール/様式を使用する。また、プログラム実施中にシナリオの修正を含めた協力プログラムの見直しが必要になった場合も対応可能なツール/様式とする。

3) シンプルで、容易に活用可能なツール

実際に関係者に活用されるツール/様式とするために、特段の研修等がなくても容易に活用可能なシンプルなツールとする。

4) マトリックスや系図に対する心理的抵抗感への配慮

マトリックスや系図に対し心理的抵抗感を有する関係者に配慮して、共通ツール/様式についても可能な限り柔軟性をもたせる。

5) ポンチ絵の限界への留意

ポンチ絵にはわかり易く概要を共有できる利点がある一方、シナリオ（プログラム・セオリー）が適切でない場合にもこれに気づきにくいことがある。この点に留意して、具体例を明示する等の対応を検討する必要がある。

(3) 現時点でのツール/様式案のイメージ（Ver. 1）

以上を踏まえ、現時点で想定されるツール/様式案（Ver. 1）を以下に示す。今後、要件と評価項目を明らかにしたうえで、検証を進め、改訂していく。

表 2-32 協力プログラムの形成・評価に用いるツール/様式案（Ver. 1）

	ツール/様式案	概要	作成時期		活用目的		
			形成	評価	形成	実施	評価
1.	協力プログラム計画書	既存様式。項目を一部修正。	○		○	○	○
2.	概念図	協力プログラム内各構成案件の目的・相互関係・時系列関係を明確に示す図。	○		○	○	○
3.	プログラム系	プログラム目標、成果、各構成案件の因果	○		○	○	○

	図	関係を示した系図。					
4.	プログラム・モニタリング・シート	プログラム目標、プログラム成果、指標、ベースラインと目標値、入手手段、モニタリング結果記入欄を設けたもの。	○			○	○
5.	構成案件二次評価グリッド	構成案件別の評価結果の概要を取りまとめた表。プロジェクト・モニタリング・シート、完了後の評価報告書または事後評価報告書等、既存の文献から作成。		○			○
6.	プログラム評価グリッド	評価項目、評価設問等を記載。フォーマットはプロジェクト評価用評価グリッドに準じる。		○			○

(出所) 各協力プログラム計画書、協力プログラムの評価調査報告書を基に調査チーム作成。

表 2-32 は、協力プログラムの形成・評価に用いるツール/様式案の種類、概要、作成時期、活用目的を示したものである。各ツール/様式については次のとおりである。

1) 協力プログラム計画書

基本的に現行様式を使用するが、以下の点を修正する。

- 項目 6 の「モニタリング計画・評価計画」を二つに分ける。モニタリング計画は「モニタリング実施体制」とし、モニタリング項目等は別添の「協力プログラム・モニタリング・シート」に記載する。
- 「協力プログラム・モニタリング・シート」の別添を必須とする。
- リスク要因の記載欄を追加する。

2) 概念図

従来どおり、協力プログラムの概要につき関係者との共有を図るため作成する。形式については特に指定しない。

3) プログラム系図

プログラム目標、成果、各構成案件間の関係を系図で示す。

4) プログラム・モニタリング・シート

現行の様式を基本にベースライン・データ欄を追加する。

5) 構成案件二次評価グリッド

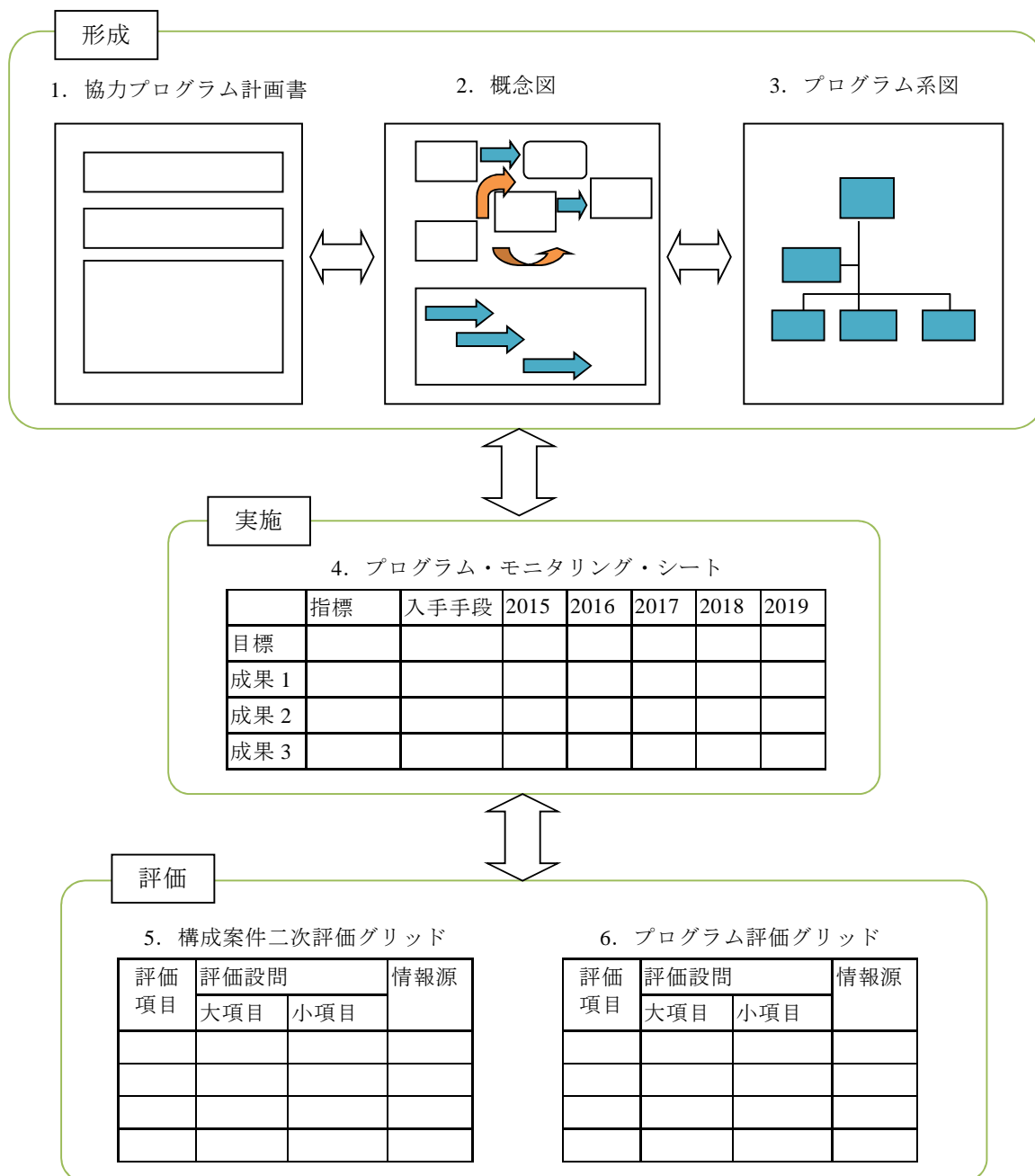
協力プログラムの構成案件ごとに、過去の評価結果の概要を表の形に取りまとめる。プロジェクト・モニタリング・シート、完了時の評価報告書または事後評価報告書等、既存の文献から作成する。

6) プログラム評価グリッド

評価準備段階では評価の項目、評価設問大項目及び小項目、情報源を、評価結果取りま

とめ段階では、評価設問小項目ごとに調査結果を、情報源に変えて判断根拠を記載する。

図 2-5 プログラム形成・実施・評価に使用するツール/様式案 (Ver. 1) のイメージ



第3章 成果案（Ver. 1）の机上トライアル

3.1 机上トライアルの方法

3.1.1 机上トライアルの目的

机上トライアルとは、本業務の成果となる、①評価可能性向上のための要件、②評価項目・設問、③協力プログラム形成・評価段階で必要となるツール/様式のそれぞれの案（Ver. 1）を、実際の JICA 協力プログラム 5 件に適用してこれらの使い勝手を確認する作業である。この作業結果を通じて、各成果の有効性や要修正点を明らかにすることを目的とする。なお既存の資料レビューで行うことから「机上トライアル」と呼ぶ。

3.1.2 机上トライアルの対象

対象とする協力プログラム 5 件は、JICA より指定のあった 27 件から選定した。選定基準は JICA と協議の上、下表のように設定した。

机上トライアル分析対象協力プログラムの選定基準	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム目標と成果に指標が設定されており、ロジックの検証が可能である。 ● 実施3年目以降、かつ終了前である（机上トライアル対象から1件を現地調査の対象とするため、現地調査時の情報収集可能性を考慮した）。 ● 英語圏の対象国を中心に設定する（資料レビューを短期間で効率的に行うため）。 ● 5つの目標体系による類型（独立型、モデル型、相互補完型、プロジェクト支援型（連携プロジェクト）、サブ・プログラム型）を可能な範囲で網羅する。
-------------------------	---

上記の基準を用いて選定した協力プログラムは表 3-1 のとおりである。

表 3-1 机上トライアルの対象協力プログラム

対象協力プログラム（順不同）	
1.	インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」
2.	エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」
3.	ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」
4.	カンボジア「産業人材育成プログラム」
5.	タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」

3.1.3 机上トライアルの方法

3.1.1 で述べたとおり、机上トライアルの目的は、本業務の成果となる 3 つの成果案（Ver. 1）を実際の協力プログラムに適用し、それらの有効性や要修正点を明らかにすることである。実際の協力プログラムに適用する作業はすなわち協力プログラムを評価する作業であるが、その対象協力プログラムの目標達成度や開発効果を検証することは一義的な狙いではない。また、既存資料を用いて短期間でトライアルを行うことから通常の評価とは異

なる。但し、限られた情報の中から、対象協力プログラムについて、その戦略性をさらに強化すべきと思われる点があれば、具体的な事例をもって提示する。

机上トライアルの対象協力プログラムは、実地トライアルの対象協力プログラムの候補であり、いずれも実施中の協力プログラムが選定された。よって、既存の文書による実績の確認は難しく、協力プログラムの戦略性強化をより意識した形成評価（モニタリング）の作業を通じたトライアルとなる。完了後の評価（総括評価）については、仮にこのトライアルが完了後の評価であった場合、どのような点に留意すべきであったかを可能な限り検討することとした。

(1) 評価項目/設問案（Ver. 1）のトライアル

対象協力プログラム 5 件をそれぞれ評価すると仮定して、評価項目/設問案（Ver. 1）を適用する。ここではモニタリングまたは中間レビュー（形成評価）という位置づけと仮定する。①案 Ver. 1 として設定した評価設問のデータ入手可能性（評価実施時の評価可能性向上のための要件の一つ）に関して、既存のデータを十分に活用できるか、②協力プログラムの戦略の改善に有用な情報が得られる項目/設問となっているか、といった視点から検証する。

表 3-2 評価項目/設問案（Ver. 1）のトライアル作業

	トライアル作業	確認事項
①	プログラム協力計画書、構成案件の関連資料等を用いて、評価項目/設問案（Ver. 1）に沿って評価設問、必要なデータ、情報源・情報収集方法を「プログラム評価グリッド」に記載する。	Ver. 1 として設定した評価設問は構成案件の既存データ・情報を十分に活用できるか確認する。
②	作業 1 で作成した「プログラム評価グリッド」に沿って、既存資料から情報収集を行う。これに基づいて抽出される結論・提言を推察する。	戦略の改善につながる評価結果や提言が抽出されるか見込みに基づき確認する。

（出所）調査チーム作成。

(2) 協力プログラム形成・評価段階で必要となるツール/様式案（Ver. 1）のトライアル

対象協力プログラムを評価すると仮定して、ツール/様式案（Ver. 1）を適用する。すなわち、対象 5 案件につき、評価時に作成を想定する「プログラム評価グリッド」及び「構成案件二次評価グリッド」案（Ver. 1）を試行的に作成して、各様式の使い勝手の是非と改善点を確認する。また、これらの作業を通じて、プログラム策定時に作成されていた既存の関連様式（プログラム計画書、概念図、年表、工程表、ローリングプラン、プログラム・マトリックス等）に関し、評価者としての使い勝手を検証し、不足している様式や記載項目を明確化するとともに、形成時に作成・明示してあれば評価作業に有益な様式・記載項目につき明らかにする。

表 3-3 ツール/様式案（Ver. 1）のトライアル作業

	トライアル作業	確認事項
①	プログラム協力計画書、構成案件の関連資料等を	「プログラム評価グリッド」の様式として

	用いて、項目/設問案 (Ver. 1) に沿って、評価設問、必要なデータ、情報源・情報収集方法を「プログラム評価グリッド」に記載する (作業自体は (1) の①に同じ)。	の使い勝手を検証する (項目の立て方等の適否等と改善点)
②	プログラム協力計画書、構成案件の関連資料等を用いて、項目/設問案 (Ver. 1) を用いて、評価設問、必要なデータ、情報源・情報収集方法を「構成案件二次評価グリッド」に記載する (作業自体は (1) の①に同じ)。	「構成案件二次評価グリッド」の様式としての使い勝手を検証する (項目の立て方等の適否等と改善点)
③	上記①及び②の作業に同じ。	上記①、②の作業を通じて、プログラム策定時に作成されていた以下の関連様式に関し評価者としての使い勝手を検証し、1) 不足している項目・様式はあるか/それは何か、2) 形成時に明確化・作成してあれば評価作業に有益な項目・様式はあるか/それは何か、につき明らかにする。 <ul style="list-style-type: none"> ・協力プログラム計画書 ・概念図 ・工程表/ローリングプラン ・年表 ・プログラム・マトリックス

(出所) 調査チーム作成。

(3) 評価可能性向上のための要件案 (Ver. 1) のトライアル

上述のように、評価作業を通じて評価項目/設問案とツール/様式案 (Ver. 1) のトライアルを試みたのち、評価可能性を高めるための要件案 (Ver. 1) を検討する。具体的には以下の視点を用いる。

- <I> JICA 協力プログラムとしての要件を満たしているか
- <II> 協力プログラムのデザインに関する要件を満たしているか
- <III> 協力プログラム実施時の要件及び<IV> 完了後の評価の際の評価可能性向上のための要件を満たしているか

表 3-4 評価可能性向上のための要件案 (Ver. 1) のトライアル作業

	トライアル作業	確認事項
①	各協力プログラムにつき、Ver.1 のすべて要件をチェックし、満たしている (Y)、満たしていない (N)、不明 (不明) として試行的に判定する。	トライアル作業の目的は判定自体ではなく、以下を確認することである。 1) 要件の各項目自体が適切か (過不足、重複がないか) 2) 「確認を要する点」の例は適切か (過不足、重複がないかより具体的かつ実践的な「確認を要する点」はあるか) 3) より分かりやすい「確認を要する点」の具体例として使えるものがないか 4) 要件の項目分け自体について、より分かりやすく使いやすい案が考えられるか 5) 類型に特有の要件と考えられるものがあるか

(出所) 調査チーム作成。

3.2 机上トライアルの結果

3.2.1 机上トライアルの結果

(1) インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」

1) 概要

インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」の概要は下表のとおりである。協力期間は 10 年間で設定されている。2014 年 8 月時点で開始 3 年目である。

表 3-5 インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」の概要

協力プログラム名	インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」
期間	2011 年度～2020 年度
予算（計画時）	未定
プログラム目標	①計画・制度改善、能力向上、②大量交通機関の輸送力増大、③道路交通の改善、④港湾の物流取扱量の増大、⑤空港施設・容量の拡充等を支援しつつ、2020 年までに以下の目標達成を支援する。 指標 1：車両平均走行速度の改善：朝のピーク時で 15km/h 指標 2：公共交通機関の利用率：45% 指標 3：国際港湾物流取扱量：容量 910TEU 指標 4：空港容量の拡大（年間旅客数）：容量 9000 万人 （2013 年作成の事業展開計画上の指標）
成果	1. 計画・制度改善、能力向上 2. 大量交通機関の輸送量増大 3. 道路容量の増大 4. 港湾の物流取扱量の増大 5. 空港施設・容量の拡大
構成案件（計画時）	技術協力プロジェクト 10 件（うち開発計画技プロ 6 件）、有償資金協力 3 件、協力準備調査 3 件、PPP 事業 1 件

（出所）協力プログラム計画書。

上記協力プログラムでは、協力プログラム計画書案に記載されている構成案件と外務省が公開する事業展開計画(国別援助方針の別紙)に記載されている構成案件がやや異なる。後者は、協力プログラム計画書（案）作成後に、分野別プログラムの整理が行われ、当該協力プログラムの構成外になった案件があることに加え、計画書（案）には個別専門家派遣が含まれていなかったこと、計画書（案）には含まれていなかった案件が協力プログラムに追加されたためである。本机上トライアルでは、別添 4 のとおり 19 件の構成案件により協力プログラムが構成されるとした。JICA が所管しない案件、ナレッジサイト等の最新情報で協力プログラムの構成外¹⁰⁷となっているものは対象から外した。

2) 評価可能性の観点からの考察（詳細は別添 5 参照）

戦略性に関しては、インドネシアの国家開発戦略、ジャカルタ首都圏の運輸交通整備

¹⁰⁷ 「プログラム構成外」となっていない案件であれば、協力プログラム計画書に記載がある案件は協力プログラムの構成案件としてトライアル対象に含めた。

のニーズ、日本の援助政策・方針にも合致している。シナリオの適切性に関しては、相手国の開発戦略と日本の援助戦略の双方に沿って、明確なプログラム目標が策定されているものの、協力プログラム計画書案（2011年6月）に記載されている構成案件のうち、4件は協力プログラムの構成外となり、その後構成案件が多く追加されている。これらの追加はプログラム目標に沿った内容であると思われるが、評価可能性の観点からは、計画時に関わっていなかった関係者（評価を行う場合、評価者も含む）にも、協力プログラム計画の意義や戦略が共通に理解されるためにも、これらの変更経緯が記録として保管されていることが望ましいと思われた

3) JICA 国別分析ペーパーにおける対象セクター

本協力プログラムの計画書案は2011年6月に作成された。他方、インドネシアのJICA国別分析ペーパーは2012年3月に作成されたものである。同ペーパーを基に協力プログラムのシナリオが作成された訳ではないため、本協力プログラムが今後改定されると仮定して、同ペーパーの有用性を分析した。

同ペーパーでは、第2章にインドネシアの開発の主な課題として4つの課題別（①成長に向けたボトルネックの解消（ビジネス・投資環境、インフラ、産業高度化・人材育成）、②格差の改善と地域開発、③インドネシアに求められる国際的な役割への対応、④環境保全・防災）に現状分析が記載されている。「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」はこのうち①に含まれ、道路、鉄道、港湾、空港別にハードインフラの整備の必要性が記載されている。また、第4章では、「日伊関係：戦略的パートナーシップと新成長戦略を踏まえた協力のあり方」に関して、インドネシア経済開発回廊とジャカルタ首都圏投資促進特別地域（MPA：Metropolitan Priority Area）を踏まえた協力の重要性が記載されている。幾つかのセクターについてはサブ・セクターに区分され、①背景・現状、②政策・他ドナーの取り組み、③日本の実績、④今後の課題が説明されている。第7章「対インドネシア協力の方針」として、民間セクター主導による更なる成長を実現するための支援を最重点とし、MPA等の枠組みの中で、特に、ジャカルタ首都圏周辺の運輸・交通環境整備、都市環境の整備により、インフラ整備による成長のボトルネック解消と持続を支援するとしている。さらに第8章「主要分野の協力方針」として、運輸、上水、下水・廃棄物等セクター別の方針が記載されている。

本協力プログラムの妥当性に関しては、第2章及び第8章において、特に、ジャカルタ首都圏を含む主要都市圏において道路交通の渋滞は深刻化の一途をたどっており、総合的な物流・交通ネットワークの構築に資する戦略策定、及びこれに基づく鉄道を中心とした公共交通システムの整備・拡充が喫緊の課題とされている。また、開発資金不足の解消、及びインフラ整備の迅速化に向け、官民パートナーシップの強化に対する期待は高く、また交通保安の強化に向けた政府の能力向上も重要な課題となっている。これらを踏まえ、首都圏物流整備・ビジネス環境改善の協力プログラムの下、ジャカルタ首都圏を中心とした主要都市圏交通整備及び官民パートナーシップ強化を通じた運輸交通強化を支援することとしている。さらに、本セクターの開発ニーズは極めて大きく、かつ多様であることから、開発インパクト、波及効果が大きい案件に絞り込んだ協力を実施し、インフラ分野の協力プログラム借款と個別の協力のリンケージを強め、開発効果の強化を図ることとしている。

以上のとおり、開発ニーズが極めて大きく、多様なジャカルタ首都圏の運輸交通分野における課題は十分に分析されている。これら開発ニーズに関する記載に関しては、協力プログラム計画書案と国別分析ペーパーは整合している。

(2) エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」

1) 概要

エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」の概要は下表のとおりである。協力期間は5年間と設定されている。2014年8月時点で開始4年目である。

表 3-6 エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」の概要

協力プログラム名	エチオピア「給水率向上と維持管理能力向上プログラム」
期間	2011年度～2015年度
予算（計画時）	8,060百万円
プログラム目標	地方小都市を主とした給水施設整備、水理地質図の作成及び地下水賦存量の把握、小都市給水計画の策定を通じた地下水開発に係る体制強化、さらには施設の建設、運営・維持管理及び水質管理に関する人材育成を通じて、給水率向上へ寄与する。 (給水施設整備（無償資金協力）による裨益人口33万人、技プロによる人材育成1,700名)
成果	1. 給水率が向上する。 2. 水資源開発及び施設の運営・維持管理にかかわる人材が育成される。
構成案件（計画時）	技術協力プロジェクト6件、無償資金協力4件、ボランティア事業1件

(出所) 協力プログラム計画書。

上記協力プログラムでは、協力プログラム計画書に記載されている構成案件と外務省が公開する事業展開計画に記載されている構成案件がやや異なる。後者には JICA が戦略として策定する協力プログラムの構成案件に加えて、外務省所管案件が含まれるためである。本机上トライアルでは、別添4の11案件を対象とした。

2) 評価可能性の観点からの考察（詳細は別添5参照）

プログラム目標は明確で、エチオピアの開発戦略、プログラムや日本の援助戦略に沿って設定されている。また、プログラム目標である対象4州の給水率向上は成果の達成により達成されると考えられるため、ロジックは適切である。但し、プログラム目標の指標と成果1の指標で同一の指標（無償資金協力の給水施設整備による裨益人口/給水状況改善人口33万人）が使用されており、論理性に課題がある（成果1の指標はむしろ、給水施設の建設・改修件数等のレベルが適切であると考えられる）。一方、対象地域以外の全国の地域では、エチオピア政府及び世界銀行、アフリカ開発銀行(African Development Bank: AfDB)、国際連合児童基金(United Nations Children's Fund: UNICEF)がほぼ同内容の支援をエチオピア政府のプログラム(Water, Sanitation and Hygiene: WaSH)の枠組みに沿って展開しており、同内容の支援に関し地域的に補完関係にある点でも、適切なロジックといえる。

構成案件の目標達成状況について、技術協力プロジェクトの内、既に終了している2案件（「南部諸民族州給水改善計画プロジェクト」及び「地下水開発・水供給訓練計画フェーズ3」）では、プロジェクト目標は「達成の見込み」及び「おおむね達成された」と終了時

評価時に判断されている。その他の構成案件については、終了時または事後評価が未実施のタイミングであり、達成度は不明である。

なお、協力プログラム計画書は実施中の計画変更に伴い改訂されていないため、構成案件の変更状況を踏まえた最新の計画内容を一目で確認できる資料はなく¹⁰⁸、協力プログラムの計画の変更経緯の記録が存在しているかも不明である。協力プログラム計画の最新状況と変更経緯を示す文書があり、随時更新されていれば、効率的なモニタリング及び評価に有益である。

また、無償資金協力事業については、事後評価が行われるまで実績や効果に関する文献情報は限られている。従って、無償資金協力事業の月報、完了届、瑕疵検査報告書、事後現況調査報告書等、最新の進捗状況を示す情報が定期的に協力プログラムのモニタリング担当者に提出され、モニタリング及び評価に活用されるしくみ作りがモニタリング・評価の効率性向上に必要である。

3) JICA 国別分析ペーパーにおける対象セクター

本協力プログラムの期間は 2011 年度から 2015 年度であるが、協力プログラム計画書の起案・決裁は 2013 年 3 月となっている。一方、エチオピアの JICA 国別分析ペーパーは 2012 年 5 月に策定されており、起案時点では反映可能なタイミングで策定されている。

本プログラムの目標である安全な水へのアクセスについては、同ペーパーの第 1 章で現状分析、第 2 章で課題整理と他ドナーの援助動向、第 3 章で JICA の協力量針が示されている。第 1 章ではエチオピアの安全な水へのアクセス率が世界最悪の水準にあること、第 2 章ではエチオピア政府が安全な水へのアクセスが同国の主要戦略に含まれること、第 3 章では安全な水へのアクセスが JICA の 3 つの協力重点分野の一つである「地方部の活性化」の二本柱の一つとして位置づけられていること等が明確に示されている。これらは協力プログラム計画書にも反映され、現状分析に基づくニーズに合致したプログラム計画の策定につながっている。なお、水資源分野における他ドナーの具体的な動向に関し情報が記載されていれば、さらに有益であったと思われる。

(3) ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」

1) 概要

ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」の概要は下表のとおりである。協力期間は 5 年間と設定されている。2014 年 8 月時点で開始 4 年目である。

表 3-7 ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」の概要

協力プログラム名	ガーナ「アッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム」
期間	2011 年度～2016 年度
予算（計画時）	3,134 百万円
プログラム目標	アッパーウエスト州において、母子保健サービスの改善に貢献する

¹⁰⁸ 事業展開計画は存在するが、古い案件は年数が経つと含まれなくなり、プログラム計画全体を概観できない。また、変更経緯も記載されない。

成果	1. 基礎的保健施設へのアクセス改善 2. 地域保健関係者の能力向上 3. 保健システム強化
構成案件（計画時）	技術協力プロジェクト1件、無償資金協力3件、ボランティア事業1件、専門家派遣1件、マルチ1件

（出所）協力プログラム計画書。

上記協力プログラムでは、協力プログラム計画書に記載されている構成案件と外務省が公開する事業展開計画に記載されている構成案件がやや異なる。後者には JICA 協力プログラム計画書にはなかった案件（現地国内研修¹⁰⁹）が含まれるためである。本机上トライアルでは、別添4の7案件を対象とした。

2) 評価可能性の観点からの考察（詳細は別添5のとおり）

本協力プログラムは、ガーナの開発戦略と日本の援助戦略の双方に沿って明確なプログラム目標が設定されている。評価可能性の観点から分析すると、プログラム構成の再検討が改訂のポイントになると思われる。具体的には、プログラム目標の達成に果たす役割が協力プログラム計画書で明確にされていない構成案件（貧困削減戦略支援無償、人材育成支援無償）については、プログラム目標との関係（ロジック）を明らかにし、位置づけを再整理する必要がある。分析のためのデータ収集については、相手国の開発戦略や日本の援助方針に関する情報は、計画書や先行協力プログラムの評価報告書から得られるが、協力プログラムのマネジメント状況に関する情報は既存文書では限られるため、関係者へのインタビュー等が必要である。プログラム目標の指標には主要な保健指標を用いているため、アッパーウエスト州における最新の数値が入手できれば、達成度を判断することは十分可能である。

3) JICA 国別分析ペーパーにおける対象セクター

本協力プログラムの期間は2011年度から2016年度だが、協力プログラム計画書は2012年5月14日に作成されている（決裁日は不明）。他方、ガーナ JICA 国別分析ペーパーは2013年8月付けで作成されている。本協力プログラムは同ペーパーを下に策定された訳ではないため、本協力プログラムが今後改訂されると仮定して、同ペーパーの有用性を分析した。

同ペーパーでは、第3章で国家開発計画のレビューと課題分析を基に、経済成長を後押しする基盤づくりと、貧困層の底上げの2つが、ガーナの開発における二大課題であることを確認している。第4章では、これら2つの課題を克服するうえで重要となる分野（農業、経済インフラ、保健、教育、ガバナンス、民間セクター開発）の現況を分析し、第5章でこれらの分野における支援アプローチを検討している。

本協力プログラムとの関係では、同ペーパーが保健分野の重要な課題として、5歳未満児死亡率の削減、妊産婦の健康改善、感染症予防の3つを挙げており、うち最初の2つが

¹⁰⁹ 現地国内研修「CHPS 拡大とコミュニティ強化のための能力強化」。CHPSはCommunity-based Health Planning and Servicesの略語。

本協力プログラムの妥当性を証明している。現状分析では、同ペーパーの内容が協力プログラム計画書と比べて新しい箇所もあり、本協力プログラムの見直しの際はそれらの情報を用いることが可能である。但しアッパーウエスト州の母子保健を巡る現状分析の結果は、同ペーパーと協力プログラム計画書の間で大きな違いはない。協力の方向性については、同ペーパーは母子保健を日本の協力の柱とするとし、中長期戦略として本協力プログラムの概要を記している。

総合的に見て、同ペーパーにおける保健分野に関する情報は有用である。本協力プログラムが将来改訂される場合には、最新情報を追加し、必要な事項については追加で情報収集することで、同ペーパーとの整合性を示すことができる。

(4) カンボジア「産業人材育成プログラム」

1) 概要

カンボジア「産業人材育成プログラム」の概要は下表のとおりである。協力期間は10年間と設定されている。2014年8月時点で開始3年目である。

表 3-8 カンボジア「産業人材育成プログラム」の概要

協力プログラム名	カンボジア「産業人材育成プログラム」
期間	2012年度～2021年度
予算（計画時）	3,857百万円
プログラム目標	産業界の求める基礎的能力の備わった質の高い技術系人材が労働市場へ供給される
成果	1. 工学系高等教育の質が向上する（エンジニア対象） 2. 技術系人材を輩出する技術教育・訓練の質が向上する（テクニシャン対象） 3. 雇用対策機関と教育訓練機関による就職支援活動が整備される
構成案件（計画時）	技術協力プロジェクト4件、無償資金協力2件、一般文化無償1件、研修2件、ボランティア2件、専門家派遣1件

（出所）協力プログラム計画書。

上記協力プログラムでは、協力プログラム計画書に記載されている構成案件と外務省が公開する事業展開計画に記載されている構成案件がやや異なる。後者には JICA が戦略として策定する協力プログラムの構成案件に加えて、外務省所管案件が含まれるためである。本机上トライアルでは、別添4の13案件を対象とした。JICA が所管しない案件、ナレッジサイト等の最新情報で協力プログラムの構成外¹¹⁰となっているものは対象から外した。

2) 評価可能性の観点からの考察（詳細は別添5のとおり）

本協力プログラムはカンボジアの開発戦略と日本の援助戦略の双方に沿って明確なプログラム目標が策定されている。協力プログラム開始後間もないことから、目標達成の進捗を見るのは難しい。評価可能性の観点から対象協力プログラムを分析すると、協力シナリオに関して、次の点が次回改訂時のポイントとなると思われる。第一に、協力プログラムの構成についてである。プログラム目標達成に必要な成果が設定され、そのために必要な

¹¹⁰ 「プログラム構成外」となっていない案件であれば、協力プログラム計画書に記載がある案件は協力プログラムの構成案件としてトライアル対象に含めた。

構成案件が計画されているが、プログラム目標との直接的関係が薄いと思われる案件については協力プログラムの構成を見直すか、協力プログラムに位置づける説明が必要である。第二に、プログラム協力期間（10年間）のシナリオについてである。協力プログラムの目標達成のために必要となる成果（①産業人材の水準の向上、②労働市場への人材供給の仕組み）に直接取組む案件は2015年～2017年に終了する予定である。協力期間は2021年までであり、これらの案件が終了した時点で、プログラム目標達成の進捗度を確認し、成果を継続的に産出する方策を検討することが必要である。もしくは、プログラム目標が達成されている場合は協力プログラムを完了とすることもありうると思われる。

3) JICA 国別分析ペーパーにおける対象セクター

本協力プログラム計画書の作成は2012年9月に決裁された。他方、カンボジアのJICA国別分析ペーパーは2014年3月に作成されたものである。同ペーパーを基に協力プログラムのシナリオが作成された訳ではないため、本協力プログラムが今後改定されると仮定して、同ペーパーの有用性を分析した。

同ペーパーでは、第6章として、計12セクターの現状、支援状況と今後の課題が記載されている。さらに幾つかセクターについてはサブ・セクターに区分され、①背景・現状、②政策・他ドナーの取り組み、③日本の実績、④今後の課題が説明されている。本協力プログラムに特に関係するのは、産業人材育成サブ・セクターと教育セクターである。

産業人材育成サブ・セクターについては、協力プログラムの妥当性に関して、協力プログラムに関連するカンボジア開発政策の説明と協力ニーズの説明が行われている。また、関連する日本の実績が述べられているが、ここでは、産業人材育成プログラムの協力プログラム計画書に記載されている構成案件がそのまま説明されている。なお、今後の課題については、産業人材育成の対象の選択と集中と現在協力中の対象分野（電気・電子、機械、鉱業）の継続が挙げられている。産業人材育成サブ・セクターの協力がまさに本協力プログラムであること、協力プログラムは2021年までの実施であることを考慮すると、協力プログラムの方向性の確認や改訂必要性の是非についてもさらに踏み込んで述べられることが望まれる。

また、教育セクターについては、教育・青年・スポーツ省が管轄する基礎教育と高等教育の現状と課題について記載されているのみである。技術職業教育訓練については管轄が労働職業訓練省と異なるため記載がないと思われる。協力の方向性の検討にあたり、より一層の情報の整理や分析が求められる。

(5) タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」

1) 概要

タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」の概要は下表のとおりである。協力期間は8年間と設定されている。2014年8月時点で開始4年目である。

表 3-9 タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」の概要

協力プログラム名	タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」
期間	2011年度～2018年度

予算（計画時）	12,623 百万円
プログラム目標	タンザニアにおけるコメ生産増（89.9 万 t（2008 年）から 196.3 万 t へ（2018 年：コメ開発戦略の目標値）の達成への貢献
成果	1. 灌漑稲作の普及・面的拡大 2. 灌漑稲作の生産性向上
構成案件（計画時）	技術協力プロジェクト 4 件、無償資金協力 3 件、有償資金協力 1 件、研修 14 件、ボランティア 2 件、専門家派遣 2 件（検討中を含む）

（出所）協力プログラム計画書。

上記協力プログラムでは、協力プログラム計画書に記載されている構成案件と外務省が公開する最新の事業展開計画（2013 年 4 月版）に記載されている構成案件は若干異なる。本机上トライアルでは、別添 4 の 10 案件を対象とした。計画書にあっても最新の事業展開計画にない案件は対象から外した。またボランティア事業については、5 協力プログラムすべて対象からはずしたため、同様の扱いとした（ただし実地トライアルでは対象に含めることとする）。

2) 結果評価可能性の観点からの考察（詳細は別添 5 のとおり）

本協力プログラムは実地トライアルの対象ともなっているため、以下にやや詳細に分析結果を述べる。

a) 戦略に関して

- 対象プログラムはタンザニア政府の上位政策、日本の農業分野の援助方針、JICA の戦略に合致している。
- 対象プログラムは JICA の同分野における長年の協力成果に基づいている上、二度にわたる協力準備調査（2009 年度、2010 年度）を実施したうえで策定されている。
- 日本は同分野で世界銀行等とバスケット・ファンドを通じた財政支援を行っており、またドナー協調をリードしている。
- 協力プログラム内での連携事例として、「小規模灌漑開発事業」の円借款と「県農業開発計画（District Agricultural Development Plan：DADP）灌漑事業推進のための能力強化計画」（灌漑技プロ）、「コメ振興支援計画プロジェクト」（タンライス 2）の連携¹¹¹、世界銀行の開発政策・人材育成基金（Policy and Human Resource Development：PHRD）と「灌漑農業技術普及支援体制強化計画プロジェクト」（タンライス 1）の連携¹¹²、個別派遣専門家と灌漑技プロの連携¹¹³がある。
- 他ドナーとの連携事例としては前述の PHRD の他、タンライス 1 と USAID の間での研

¹¹¹ 「小規模灌漑開発事業」の円借款は、灌漑面積の拡大をはかり、農業生産性向上をめざしている。「県農業開発計画（DADP）灌漑事業推進のための能力強化計画」（灌漑技プロ）、「コメ振興支援計画プロジェクト」（タンライス 2）を通じて、農民に対するコメ栽培技術普及による収穫増というインセンティブを確保し、水利組合の組織強化を通じて運営・財政基盤の強化を図ることで相乗効果が期待されている。

¹¹² 世界銀行の PHRD ファンドにより、4 つの農業研修所で「灌漑農業技術普及支援体制強化計画プロジェクト」（タンライス 1）が開発したコースや研修モジュールを適用した研修が実施され、1,051 名の農家及び普及員が受講。タンライス 2 の 1,001 名と合わせて 2,052 名が受講した。

¹¹³ 個別派遣専門家 2 名は、いずれも灌漑技プロの実施を支援した。

修のコスト・シェアリングの事例がある。

b) プログラム目標の設定に関して

- プログラム目標は、コメ生産増（10年間で倍増という国家目標の達成）への貢献で、他ドナー・国際機関による支援とともに達成されるべき目標と位置づけられている。しかし、日本の貢献割合はどのくらいと想定されていたかは、協力プログラム計画書には記載されていない。
- 数値ターゲットが設定されていない成果指標が2つあるが、その後設定されたか否かは確認できなかった。また、成果指標の中に2012年が最終目標値の指標があるが、その後更新されたかどうか確認が必要である。

c) 協力プログラムのシナリオに関して

- 現時点までのシナリオに変更があったかどうかについて、協力プログラム関係者の確認が必要である。2013年に借款契約を締結した「小規模灌漑開発事業」の上位目標は、「小規模農家の生計向上及び貧困削減」となっている。さらに、「タンライス2」では、（貧困削減の見地から）天水畑地稲作や、コメ産業バリューチェーンに関する成果も含まれている。灌漑稲作に焦点を当てていたプログラム目標とこれらの新しい案件の目標との関係について確認が必要である。
- 世界銀行、USAID以外の他ドナーとの連携とその方法について追加調査が必要である。

d) 協力プログラムのマネジメントに関して

- 本協力プログラムのマネジメントに関しては、文献レビューでは明らかにならなかった。協力プログラムのマネジメントの体制についての計画当初の想定、現在の体制、プログラムとしてのモニタリングの有無に関し、プログラム関係者からのヒアリングが必要である。
- タンザニア側は本協力プログラムに関してどのような情報を得ているか。またプログラム形成時の計画策定にタンザニア側からどのような関与があったかについても、関係者のヒアリングが必要である。

e) 目標達成の見込みに関して

- プログラム目標の指標値の実績、成果指標の実績については最新のデータの収集が必要である。
- 各案件の進捗状況と、目標達成見込み、特に終了した案件のタンザニア側による活動継続の状況について調査が必要である。

f) 外部要因・リスク

- 協力プログラム計画書で挙げられている外部条件は、「他ドナーの事業成果」のみであるが、これらの進捗を確認するとともに、他にどのような外部要因があるかを確認する必要がある。

g) まとめ

- 本協力プログラムは、1970年代より続くタンザニアの農業分野における日本の協力の歴史の上に、二度にわたるプログラム準備調査を経て入念に計画されたものである。また援助協調が盛んなタンザニアにおいて、日本がリーダーシップを取っている農業分野の協力プログラムであるという特徴を持っている。この点が本協力プログラムのロジックにどのように影響しているのか（例えばプログラム目標指標とその上位の国家開発目標の指標が同一である理由等）に留意して、さらに調査を進めることが必要である。
- 本協力プログラムの評価可能性を高めるためには、成果、プログラム目標、タンザニアの開発目標間とこれらの指標の整理とアップデートをしておく必要がある。
- さらに、協力準備調査の結果から協力プログラムの計画に至る議論の経過や、その後のシナリオの変化の可能性に関する背景調査とともに、プログラムとしてのマネジメントに関する情報が必要である。

3) JICA 国別分析ペーパーにおける対象セクター

タンザニアの JICA 国別分析ペーパーはまだ作成されていない。

3.2.2 机上トライアル結果の成果案（Ver. 2）への示唆

2.3 で述べた、①評価可能性向上のための要件、②評価項目/設問、③協力プログラム形成・評価段階で必要となるツール/様式のそれぞれの案（Ver. 1）を試行した。具体的には、プログラム評価グリッド案（Ver. 1）を用いて評価調査を計画し、既存資料のレビューにより収集した情報をグリッド案の項目ごとに整理した。本トライアルの主眼は協力プログラムの評価ではなく、評価可能性向上のための要件や評価項目・様式等の案の使い勝手を検証することにあるが、限られた情報を用いて可能な範囲で協力プログラムの改善に向けた提言の抽出を試みた。

(1) 評価項目・設問案（Ver. 2）への示唆

まずは 2.3.2 で検討した評価項目/設問例の案（表 2-30）を参考に評価グリッド案（Ver. 1）を作成した。この後、協力プログラム計画書や構成案件の関連資料等の既存情報のレビューにより情報を収集し、調査結果をまとめた。この作業結果は別添 5 のとおりである。

1) 既存データ・情報の活用可能性

評価項目/設問例の案（Ver. 1）（表 2-30）について、データ収集上は以下のとおり特段の問題はなかった。

まず、相手国の開発戦略や日本の援助方針に関する情報は、協力プログラム計画書で記載されている他、構成案件の評価報告書でも同様の情報が得られる。但し評価時点での情報については既存の開発計画や援助戦略の最新版を参照する必要がある。

次に協力プログラムのシナリオの適切性については、協力プログラムと主要構成案件の関係者へのインタビューが主な情報収集方法となる。プログラム目標達成に至る案件構成のロジックや相乗効果を生むためのロジックは、目標達成に向けた戦略の重要な要素とな

と思われる。

また、協力プログラムの目標に関する情報は、カンボジア「産業人材プログラム」のように、協力プログラムの指標の一部が構成案件の上位目標と共通しているものがある。この場合、構成案件の既存評価報告書の情報も活用できるが、目標達成の進捗を確認するタイミングによって情報収集上の制約があること、上位目標については、構成案件実施中はほとんどモニタリングされていないことに注意が必要なことがわかった。

2) 評価項目/設問案 (Ver. 1) の適切性

評価項目/設問案 (Ver. 1) の適切性については、協力プログラムの戦略性を高める提言が抽出されるか、項目/設問に不明瞭さや重複がないかという点から検証した。

第一点目の協力プログラムの改善に向けた提言が得られる項目/設問となっているかという点については、対象協力プログラムの5件とも、構成案件間のロジックに関する提言が得られた。他方、対象の協力プログラムはいずれも開始3年目程度であり、指標データがまだ多く蓄積されていなかった。また、プログラム目標や成果の指標の数値ターゲットが設定されていない協力プログラムもあり、計画との比較に基づく検証も難しかった。

なお、本トライアルでは限られた情報に基づく分析であったため、提言は限定的なものであり、根拠も具体性にやや欠けるものがあるが、評価項目/設問案 (Ver. 1) を用いて JICA の協力プログラムの定義にある「戦略性」(＝協力目標とそれを達成するための枠組み) に関する検証自体は可能であったと考える。

第二点目の項目/設問の不明瞭さについては、プログラム評価グリッド案 (Ver. 1) を作成する過程で、複数の作業者が同一の項目/設問例を参照した結果、以下の点で異なる解釈や不具合が指摘された。

- 大項目①の小項目設問例「協力プログラムは相手国の開発政策・戦略においてどのような位置づけか」と「協力プログラムは相手国の開発目標の中で優先的な課題に取り組んでいるか」の違いが明確でない。
- 大項目①の小項目設問例「協力プログラムは日本の援助政策においてどのような位置づけか」と「協力プログラムは日本の国別援助政策においてどのような位置づけか」の違いが明確でない。位置づけではなく整合性を確認する必要がある。
- 大項目②「プログラム目標達成までのシナリオは適切だったか」と大項目③「プログラム目標達成に向けた案件構成は適切であったか」の違いが明確でない。
- 大項目②の小項目設問例「プログラム目標は明確か(データに基づき検証可能か)」の中の明確さと検証可能性は同じものではない。
- 大項目②の小項目設問例「プログラム目標は期間内に達成されるように設定されたものか」の意味がわかりづらい。
- 大項目②の小項目設問例「プログラム目標達成に至るまでの案件構成のロジックは適切か」と「相手国開発目標の達成に至るまでのロジックは適切か」の違いが明確でない。
- 大項目②の小項目設問例「プログラム目標達成に必要なマネジメント(モニタリングに基づくプログラム改訂)が行われてきたか」は例示が不十分である。

3) 評価実施のタイミングによる評価項目の重み付け

机上トライアルの対象となった協力プログラムはいずれも開始3年目のものであり、プログラム目標や成果の指標の数値ターゲットが設定されていない協力プログラムもあり、計画との比較に基づく検証も難しかった。さらには、案件実施中のデータ・情報が取りまとめられているのは技術協力プロジェクトが大半であり、評価実施のタイミングで同スキームがどの程度実施されているかが入手可能な情報量を大きく左右することが改めてわかった。

よって、構成案件（主に技術協力プロジェクト）が多くないタイミングにおいては、協力プログラムの計画の適切性を確認する評価となり、構成案件からのデータ・情報がある程度集まったタイミングではプログラム目標の達成度（見込み）を検証する評価が可能となる。相手国の開発計画の支援をインパクトとして確認するのは完了後（全構成案件が完了した時点）の評価となる。なお、このインパクトについては、構成案件完了のタイミングだけでなく、協力プログラムから至るロジックが明瞭であることも大きく影響することが容易に想定される。

(2) プログラム形成・評価段階で必要となるツール/様式案（Ver. 2）への示唆

2.3.3 で検討したツール/様式の案（Ver. 1）に基づき、プログラム評価グリッド及び構成案件二次評価グリッドを試行的に作成した。さらに、このための作業過程において、既存のツール/様式の一部（協力プログラム計画書、概念図等）の要改善点の洗い出しを行い、ツール/様式案（Ver. 1）の改善に向けたトライアル結果を取りまとめた。

1) 「プログラム評価グリッド」の様式としての検証（見出し項目等の適否と改善点）

項目の設定等について、特に問題はなかった。案（Ver. 1）のままで良いと考えられる。なお、評価設問については3.2.2のとおりである。

2) 「構成案件二次評価グリッド」の様式としての検証（見出し項目方等の適否と改善点）

以下のとおり気づきの点が得られた。

a) 項目の追加

- 無償資金協力、有償資金協力については供与額等の欄を、技プロについては成果の達成度を問う設問を追加する必要がある。
- 有償資金協力に関しては、運用効果指標の記載欄を追加すべきである。

b) 項目の削除

- 「プロジェクト目標は期間内に達成されるよう設定されたものか」（連番の6）は、「プロジェクト目標または事業の目標を達成するための成果のロジックは適切か」（連番の7）と同義と考えられるため、削除すべきである。
- 大項目①「相手国の開発戦略・プログラムや日本の援助戦略に沿って事業の目的が明確に策定されていたか」は、プログラム評価マトリックスで検証できるため不要である。

c) 項目の修正

- 「最終受益者」と「ターゲットグループ」はどちらか一つとし、「実施組織」は「実施機関」に訂正する。

d) その他

- 無償資金協力の場合、プログラム期間中の文献レビューでは個票の半分程度しか埋めることができない。
- プログラム評価グリッド作成のために構成案件二次評価フォームを個票で作成する必要性は低い。他方、全体の状況を把握するために構成案件の種別、目的、概要、進捗等の概要を一覧表にまとめたものは作業上必要である。むしろこの一覧表を共通フォーム化した方が良い。
- 個々のプロジェクトの評価が適切に行われなければ、精度の高い、効率的な協力プログラムの評価の実施は難しい。

3) その他各種様式の使い勝手等に関する課題・要改善点

a) 協力プログラム計画書

作業開始前の予想に反し、多くの示唆を得た。具体的な分析結果は以下のとおりである。なお、評価設問の設定等の作業にあたり、協力プログラム計画書の役割は大きいことが再認識された。特に、協力プログラムの内容（目標、指標）、プログラム設計上の意図・シナリオ、リスク等の記載等に関する追加・修正の提案が多い。

ア. 項目の追加（削除はなし）

- 外部条件/リスク要因に関する項目を追加する。但し、相手国政府・他ドナーの支援状況と同じ項目内の記載にすると目立たず、忘れられやすい。このため、別項目として追加するか、セットにする場合は雛型にサブ項目として見出しを分けることが望ましい。
- 基本的に、評価設問に対応する項目が計画書にあるべきである。具体的には、相手国の開発戦略・プログラムや日本の援助戦略における協力プログラムの位置づけ、シナリオの適切性（プログラム目標と成果の因果関係、外部条件や相手国政府、他ドナーの支援状況に照らしたプログラム目標の適切さ）、プログラム目標の達成見込、具体的なモニタリング計画等である。
- リザルツ・フレームワーク/プログラム PDM を追加すべきである。
- 相手国政府や他ドナー・国際機関の取り組みとの関係、構成案件の実施予定期間、プログラム目標達成への外部条件、支援対象とする相手国開発計画の目標・指標等を追加すべきである。

イ. 項目の修正

- 協力プログラム計画書の記載要領に、以下を明示する――①プログラム目標、プログ

ラム成果の定義、②指標の位置づけと設定方法に関する最低限の留意点（但し、全体の分量が増えないよう留意する）

- プログラム目標、プログラム成果の欄を表形式等、指標の記載漏れを防ぎやすい形式に変更する。
- 協力プログラムにより記載ぶりが異なるため、「モニタリング・評価計画」欄に何を記載すべきかを記載要領に明示する。その際モニタリング実施体制（分担）、モニタリング計画の見直し、評価のタイミング等、具体的な小項目（見出し）を入れ必要がある。
- 「4. 目標達成のためのシナリオ」の「(3) シナリオの実現にあたり重要な位置づけを有する被援助国政府自身や他の援助機関の取り組み等」は、必須の記入欄に変更する（現行の協力プログラム計画書記載要領では、「必要に応じて」の記載となっている）。
- 目標達成のシナリオは、構成案件だけでなく外部条件も含めてどのようにプログラム目標に到達するのかを記載すべきである。

ウ. その他

- 協力プログラムの計画が変更されたら協力プログラム計画書も更新するようルール化が必要である。

b) 概念図

概念図については、長所と課題の再確認を行った。その結果、ほぼ共通する点として、長所は協力プログラムの全体像を一目で理解できること、課題としては、構成案件からプログラム目標に至るロジックのチェックには有効でないことが挙げられた。なお、相手国政府や他ドナーによる取り組みと JICA 協力プログラムの関係や、構成案件の期間・時期がわかり易く記載されているものが望ましい概念図といえる。

c) プログラム系図

現行の協力プログラムではプログラム系図が作成されていないものが多いが、系図はシナリオのチェック、見直し、評価の要因分析に役立つと指摘されている。

ア. 長所

- （実際には添付されていなかったが）プログラム計画の全体像を論理的に整理した系図があれば役立ったと思われる。
- シナリオを含む戦略の見直し、評価の要因分析に役に立つ。

イ. 課題

- 作成には時間がかかる。また作成にはすべての案件の内容を（文言上のみでなく、実体や実現可能性を含め案件形成の背景まで）理解したうえで作成することが必要である。

d) プログラム・モニタリング・シート

前述のとおり、第 2 章の文献レビューで分析対象とした 26 件の協力プログラム計画書

には、プログラム・モニタリング・シートが別添された例はないものの、『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』に記載されている様式についての分析を以下のとおり行った。

ア. 項目の追加（削除、修正はなし）

- 指標入手手段の横に、情報収集を担当する組織・部署、モニタリング会議の開催計画と実績を記入する欄を設けると良い。
- 指標の補足説明記載欄や、プロジェクト計画の変更履歴が記載されていると評価に有用である。

e) 工程表/ローリングプラン/年表

- 構成案件の種別と実施時期を確認する際、文章のみの記載に比べ便利である。
- 協力プログラム計画書の工程表がアップデートされていないため、事業展開計画も参照する必要があるが、後者は協力プログラムの期間と必ずしも一致しない（古いものは順次展開計画から削除されていく）ため、最新の協力プログラムの計画がわかりにくい。

f) その他

- USAID の「パフォーマンス指標参照シート」のように指標の変更履歴が残るツールがあると、協力プログラムの運営管理のみならず、評価の際に活用できる。
- モニタリング・シートが活用されるためには、義務化する必要があると思われる。
- 無償資金協力の場合、ターゲットグループを記入するのが難しい。

(3) 評価可能性向上のための要件案（Ver. 2）への示唆

上記のような評価項目/設問案、ツール/様式案のトライアルを行ったのち、評価可能性向上のための要件リストのトライアルを行った。

設定としては協力プログラム実施中の中間的なレビューであり、このリストを活用する主体はプログラム担当者を想定した。実際の評価の場では、既に実施プロセス上の課題や成果の発現状況などが明らかになっており、このようなリストを活用せずとも協力プログラム計画の見直しをすることは可能であるが、そのような場合においても、見直しの参考として利用されることを想定した。理想的には、協力プログラムの形成時にプログラム担当者がリストを活用することで、プログラム・デザイン（当初計画）のブラッシュアップが期待される。

方法としては、対象5案件を、それぞれの協力プログラム計画書等に基づき、要件、「確認を要する点」を一つ一つ確認し、それらの適切性を検証し、過不足、重複、項目分けの適切性、項目の具体性、わかりやすさ等を確認したうえで、より具体的、実践的なチェックポイントの抽出を試みた。その結果と、案（Ver. 2）の作成方針は次のとおりである。

1) リストの全体的な構成の変更

5 案件トライアルの結果、まず全体的な構成として、項目が多過ぎ、活用を敬遠される

懸念が指摘された。そこで、案 Ver. 2 では項目（特に「確認を要する点」）数をできるだけ絞るようにしたが、いずれも重要な項目であり、新たに加わった項目もあって、全体としてはあまり減らすことができなかった。そこで、項目は削除せずに短くして残し、より詳しい解説を、特に「II. プログラム・デザインに関する要件」のいくつかの項目については事例を含めつけ加えることにした。

また、「III. 協力プログラム実施時の要件」及び「IV. 完了後評価時の要件」は、実際の評価実施直前にプログラム担当者（あるいは評価者）が、評価が可能かどうか、評価に投資する意義があるかどうかをチェックするための要件である。チェックの目的が「I.JICA 協力プログラムとしての要件」、「II. 協力プログラムのデザインに関する要件」とは異なり、かつどちらも評価直前に活用することから、「III&IV. 評価実施時の要件」として合体することとした。

なお、「I.JICA 協力プログラムとしての要件」の項目は、これらが満たされなければ JICA 協力プログラムとしての意義が明確にならないことから極めて重要な評価可能性向上のための要件であり、その多くは、協力プログラム計画書の中で確認済みであるべき要件である。そのため、協力プログラム計画書でこれらの項目が網羅されるように協力プログラム計画書の項目の一部修正を提案することとした。それらは例えば、「協力プログラムの実施が相手側に周知されている」「現実的な出口戦略が明らかにされている」などである。評価可能性向上のための要件に関する机上トライアル結果は別添 6 のとおりである。

2) 協力プログラムの範囲に関する整理

協力プログラムのデザインを考える際に、まず、どこまでをプログラムとしてマネジメントするかという境界（バウンダリー）の設定が必要である。これはすなわち評価の際に、どこまでを評価対象とするかというプログラム評価の対象範囲と通常同義となる。この対象がはっきりしないと、評価計画の立案に支障を来たしてくる。

協力プログラムを、ある特定の戦略のマネジメント手法ととらえると、その戦略に含まれるコンポーネントを、プログラム担当者（あるいは責任者）は、少なくとも一定の裁量を持って動かすことができなければマネジメントにならない。例えば、ボランティア事業が協力プログラム計画書に記載されている場合、協力隊員も協力プログラムの実施者の一人として、少なくともある程度は協力プログラムの指揮系統下にあることが必要である。新たなボランティアの配置についても、協力プログラムの進捗に応じたプログラム責任者の采配が可能であることが必要になってくる。この点は、ボランティア事業を JICA 協力プログラムにどう位置づけるかという JICA の方針に拠るものであり、本調査の検討範囲を超える。草の根人間の安全保障無償資金協力や国際機関等の事業についても同様の検討が必要に思われる。

ただいづれにしても、中核となる案件（コントロール可能な案件）と協力プログラム支援案件という整理をすることは可能であると思われる。そこで案（Ver. 2）はそのような考え方にに基づき、中核となる案件の構成につき考察することとした。

3) 『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』に関して

「I. JICA 協力プログラムとしての要件」の要件、「確認を要する点」の多くは、標記ガ

イドラインから抽出したが、実際にこれらをチェックポイントとして使ってみると、下記のように案件によっては適用しにくいものや、判断に迷うものもいくつかあった（但し、内部用のガイドラインであるため、JICA 職員であればわかる表現なのであれば修正の必要はない）。これらの点は今後さらに検討の上、必要に応じて最終報告書の提言に含める。

- 「相手国政府の政策や制度の改善に資するアプローチとなっている」(p.11)：協力プログラムによっては、政策・制度の改善に直接働きかけることを目的とせず、むしろ政策の実施が中心のものもあるのではないかと。また「資する」であれば、JICA のプロジェクトや協力プログラムの多くが政策や制度の改善に資するものとなっているのではないかと。
- 「協調する枠組みや、協力プログラムとして相手国政府の政策・制度そのものに打ち込みができる体制にある」(p.6)：「打ち込み」とは具体的に何を指しているかをいま少し明確にするとよいのではないかと。

4) 各項目に関する修正

各要件、確認を要する点に関する修正については、トライアル結果（別添 6）を参考に、下記 3.3.1 のとおり、評価可能性向上のための要件案（Ver. 2）を取りまとめた。案（Ver. 1）からの主な変更点は以下のとおりである。

「JICA 協力プログラムとしての要件案」については、案（Ver. 1）では『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第 2 版）』より要件と確認する点を抽出していたが、JICA 評価部との議論に基づき、案（Ver. 2）では抽象的と取れる確認点を削除した。さらに要件をチェックする際に根拠となる文書や確認すべき文書を明確にするようにしたうえで、重複を整理して 13 項目にまとめた（表 3-10）。

「協力プログラムのデザインに関する要件案」については、案（Ver. 2）では、協力プログラムによっては該当しないような項目を削除し、さらにいくつかの要件についてはより具体的な解説を加えた。また要件を、目標、ロジック、指標の三項目でリシャッフルし、重複のないように整理した。

「評価実施時の要件案」については、案（Ver. 1）の「プログラム実施時の要件」と「評価時の要件」をまとめることで、案（Ver. 2）では要件数を減らすことが可能となった。

3.3 協力プログラムの評価可能性向上のための要件、評価項目/設問、ツール/様式案（Ver. 2）

3.3.1 評価可能性向上のための要件案（Ver. 2）

3.2.2 (3) で述べたとおり、協力プログラムの評価可能性向上のための要件案（Ver. 2）は、JICA 協力プログラムとしての要件（表 3-10）、プログラム・デザインに関する要件（表 3-11）、評価実施時の要件（表 3-12）の 3 つで構成される。

表 3-10 [カテゴリー I] JICA 協力プログラムとしての要件案 (Ver. 2)

項目	要件	チェック欄	確認を要する点
位置づけ (政策の整合性)	選ばれた開発課題は、相手国の開発計画上、重要である		1. 当該協力プログラムの、相手国のセクター開発計画などの開発政策における位置づけが明確か、以下の視点から確認する。 ①開発政策/計画との整合性 ②開発政策/計画の立案時期とその有効期間 ③ターゲット地域・グループの整合性 ④相手国の開発政策/計画における JICA 当該協力プログラムの位置づけと役割が明確に説明可能であり、また何らかの文書等で明示されている。 【位置づけ】
	選ばれた開発課題は、日本政府の政策上重要な課題と位置づけられている		2. 当該協力プログラムは ①外務省の国別援助方針の重点分野に合致した内容となっている。 ②JICA 国別分析ペーパー (JCAP)の第 6 章「協力シナリオ」に合致した内容となっている。 【日本の協力方向性との合致】
	相手国政府の強いコミットメントが確認できている		3. 当該協力プログラムは、相手国関係者との対話を通じて協力シナリオが策定されており、文書等で、そのシナリオや計画内容、実施主体及び実施時期などが相手国側に周知され、理解されている (ドナー主導のシナリオ策定となっていない)。 【明確なシナリオの相手国との共有】
	協調する枠組みや、相手国政府の政策・制度そのものに働きかけができる体制にある		4. セクター・ワイド・アプローチ (SWAp) や PRSP 等の相手国政府主導の援助協調枠組みにおける、当該協力プログラムの役割と位置づけが、協力プログラム計画書等で明確に説明されている。 【援助協調】
			5. 他ドナーや民間セクター等との役割分担や相乗効果が、明確に文書等で整理されている (『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン (第 2 版)』3.3 (1) 2)。 【援助協調/明文化】
戦略性	協力プログラムとして一体的に実施することで個々の構成案件を実施するよりも高い効果が期待できる		6. 当該協力プログラムの達成目標は、個別プロジェクト・レベルでも十分達成できるような目標設定にはなっていない (複数の案件で一体的に実施しなければ達成できないような高い目標 (アウトカム～インパクトレベル) となっている)。 【目標レベル】
	将来あるべき姿が明示されている (目標設定)		7. 当該協力プログラムのシナリオが、「プログラム系図」の作成により可視化されている。 【プログラム系図＝シナリオ】
			8. プログラム系図において構成する個々のプロジェクトの位置づけや役割が明確に説明できるよう、整理されている。 【構成案件の位置づけ、役割】
	協力プログラムの期間が適切であり、出口戦略が明確である		9. 「6. 」で設定した協力プログラムの目標の達成に必要な、十分な期間が設定されている (設定期間が短く目標達成が困難な状況は想定されない)。 【協力プログラムの期間】
さまざまなリスクの検討が行なわれている		10. プログラム系図で示された協力シナリオにおいて、想定されるリスクの特定がなされ、そのリ	

			スクがどの段階で発生するかが協力プログラム計画書等で明確に整理されている。 【リスク（外部条件、内部要因）】
協力プログラムとしての実施マネジメント計画	協力プログラムとしてどのように実施するか、協力プログラム計画書に具体的に記載されている		11. 当該協力プログラムの「成果と目標の達成状況」を一元的にモニタリングし、共有可能なモニタリング実施体制が、JICA 案件関係者間（本部、在外事務所、コンサルタント、コントラクター、専門家等）で構築されている。またその実施主体やモニタリングの方法・時期・頻度につき明文化され、共有されている。 【JICA 内の実施体制】
			12. 当該協力プログラムの「成果と目標の達成状況」を一元的にモニタリングし、関係者間で共有可能なモニタリング実施体制が相手国政府や案件関係者間で構築されている。またその実施主体やモニタリングの方法・時期・頻度につき明文化され、共有されている。 【相手国政府・関係ドナーの実施体制】
			13. 当該協力プログラムの構成案件の複数の C/P 機関において、案件の進捗を一元的に管理することが可能な、相手国政府側のフォーカルポイント（調整機関）及び人員体制が整備されている。 ※上記 12. と一部重複。 【相手国政府の実施体制/調整機関】

（出所）調査チーム作成。

表 3-11 「カテゴリーⅡ」協力プログラムのデザインに関する要件案（Ver. 2）

項目	要件	チェック欄	確認を要する点
協力プログラムの目標	目標のレベルが適正である		1. 期間内、対象地域内で達成可能な目標となっている。 2. プログラム系図において、構成案件とプログラム目標間の因果関係が明確になっている。【解説 2-1】 3. 協力プログラムがセクターの一部のみを対象としている場合、目標がセクター・レベルの目標ではなく、その下のレベルの（課題に対するあるいは戦略に関する）目標に設定されている。 4. プログラム目標とプログラム成果が手段-目的の関係になっている（目標が成果の言い換えになっていない）。【解説 2-2】
協力プログラム目標に至るロジック	目標達成に至るシナリオが適切である		5. 各構成案件が目標に至るシナリオは合理的かつ具体的である。構成案件を実施すればプログラム目標が達成できる関係となっている。 6. サブ・プログラムで構成されている場合、サブ・プログラム目標とプログラム目標は直接的な手段-目的関係になっている。 7. 各構成案件が相乗効果を発揮するような計画である場合、効果的に目標を達成するための戦略が具体的に示されている。 8. 相手国のセクタープログラムにおいて、特定の課題に対処する戦略となっている。【解説 2-3】 9. 協力上の制約や目標の達成を妨げるようなリスクのモニタリングが計画に織り込まれ、モニタリング・シートにも記入されている。

		10.現実的な出口戦略が構想され、協力プログラム計画書に明記されている(達成されたプログラム目標の持続性の確保に配慮している)。
		11.他ドナーとの役割分担や連携の効果が明確に協力プログラム計画書に記載され、この点につき相手側組織も理解している。
	相手国開発目標達成への道筋が明らかである	12.相手国開発目標の達成への道筋が具体的になっている。【解説 2-4】
協力プログラム目標の達成を表す指標	プログラム目標に照らして適正な指標が設定されている	13.指標は、プログラム目標を具体的に示すことができる有効なものとなっている。
		14.同様に、成果指標も、協力プログラムの成果を測定できるものとなっている。【解説 2-5】
		15.それらの指標は入手/計測できる見込みがある。プログラム期間内に達成できる現実的な目標値が設定されている。
	プログラム目標で支援する相手国の開発目標（あるいはその下のレベルの戦略目標）の達成度も把握可能である	16.協力プログラムが貢献する先の開発状況の進展を何で測るかが具体的に協力プログラム計画書に示されている。

(出所) 調査チーム作成。

【解説 2-1】

プログラム系図が未作成の場合、早い段階（できれば協力プログラム計画書作成前）に作成することが推奨される。系図作成の作業は一人ではなく、当該国の対象分野に詳しい複数名で行うことが望ましい。この作業に現地関係者が加われば、さらに現状に合った系図が作成できると考えられる。

【解説 2-2】

目標が成果の言い換えになっている協力プログラムの例には次のようなものがある。

N国「運輸交通インフラ整備プログラム」のプログラム目標と成果は、以下のようになっている。

- ・プログラム目標：持続的で安全な道路・航空輸送網の整備
- ・成果1：A盆地への道路アクセス改善
- ・成果2：A盆地内の交通改善
- ・成果3：空港整備

上記のプログラム目標は、成果をまとめて言い換えたものとなっている。成果とプログラム目標が、手段－目的の関係になるよう留意する。

【解説 2-3】

協力プログラムの構成案件がいくつもの課題に対応している場合、各案件としては非常に優れた案件であったとしても、協力プログラムとして見た時に散漫な案件構成となっている可能性がある。そのような場合、無理に協力プログラムにまとめず、個々のプロジェクトとして実施した方が良い場合もある。

【解説 2-4】

プログラム目標を、「相手国開発目標に資する」とすると、どのように資するのか、どれくらい資するかの度合いがわからないため、目標の達成度が測定不能で、協力プログラムの結果が出たかどうか分からない。また、外部条件が大きすぎると、相手国開発目標達成に支障を来たす。そのため、JICA 協力プログラムの目標達成以外に、どのようなことが満たされれば、相手国開発目標が達成されるのかに関しては、特にプログラム期間内に、誰がどのように進めることになっているのかを確認しておく必要がある。

【解説 2-5】

例えば成果目標が灌漑稲作の普及・面的拡大で、プログラム目標がコメ増産の場合、成果目標の指標として、「新規開発された灌漑面積」や、「灌漑施設を利用する農家数」が使える。他方、「研修を受けた灌漑技術者数」は、成果目標の「灌漑稲作の普及・面的拡大」した状態を直接表していない可能性はないだろうか。直接表す指標がどうしても見つからない場合、代替指標をとることもあるが、可能であれば直接的な指標を選ぶことが望ましい。

また、プログラム目標指標と成果指標のレベルが同一になっていないか確認する必要がある。

表 3-12 「カテゴリーⅢとⅣ」評価実施時の要件案 (Ver. 2)

ステージ	要件	チェック欄	確認を要する点
協力プログラム実施中	協力プログラムとして管理されている		1.定期的なモニタリングが行なわれ、モニタリング結果がプログラム管理者のもとにある。 2.プログラム形成時からの関連データが適切に保管されている（計画策定時のロジックの整理や、協力プログラムの背景情報など、計画書の前段階や策定プロセスの情報が残されている）。【解説 3-1】 3.大きな変更や中核となる案件の追加があり、協力プログラムの方向性が変わった場合には、プログラム目標、シナリオ、指標を含め計画書の該当箇所が改訂されている。
	プログラム情報が共有されている		4.協力プログラム開始後、協力プログラムの情報が相手国側と共有されている。
評価時	評価結果活用の素地がある		5.評価の結果を具体的に活用する先がある（プログラム計画の改善、次期協力プログラムへのフィードバック等）。 6.評価発注者は、ネガティブな結果でも受け入れる用意がある。
	データの収集が可能である		7.評価に必要なデータが評価の際に、実際に収集可能である。

(出所) 調査チーム作成。

カテゴリーⅢとⅣ 評価実施時の要件 解説

【解説 3-1】

プログラム準備調査報告書は、評価時に協力プログラムの背景を知るうえで、極めて有用なりソースとなる。報告書の提案から、実際のプログラム計画策定までの議論は、非公開の文書となるが、これらについても、プログラム管理者は経緯を整理・保管し、協力プログラム見直しの際に参照できるようにしておくことが望ましい。

3.3.2 評価項目/設問案 (Ver. 2)

3.2.2 (1) で述べたとおり、評価項目/設問をより明確にし、下表のとおり協力プログラムの評価項目/設問案 (Ver. 2) を作成する。案 (Ver. 1) からの修正はそれぞれ下表で述べるとおりである。

案 (Ver. 1) では評価設問のみ掲載していたが、その修正を受けて評価項目を検討し、追加した。また評価設問の掲載順として、「協力プログラムは適切に計画され、成果を生んだか。そのプロセスはどのようなものであったか」という流れに合うように、評価設問 (大項目) の順番を一部入れ替えた。

表 3-13 協力プログラムの評価項目/設問例の案 (Ver. 2)

評価項目	評価設問 (大項目)	評価設問 (中項目)	Ver. 1 からの修正
プログラムの戦略性	①相手国の開発戦略・プログラムや	● 協力プログラムは相手国の開発政策・戦略と整合しているか	

(意義)	日本の援助戦略に沿って明確なプログラム目標が策定されていたか	● 協力プログラムは相手国において優先度の高い開発ニーズと整合しているか	「開発目標の中で優先的な課題」の語句を修正する。
		● 協力プログラムは日本の国別援助政策や課題別援助政策と整合しているか	位置づけではなく整合性を確認する。日本の課題別援助政策との整合性も含める
プログラムの戦略性(計画)	②プログラム目標達成までのシナリオは適切であったか	● プログラム目標は明確か ● プログラム目標はデータに基づき検証可能か	明確さと検証可能性を区別してそれぞれ確認する。
		● プログラム目標が期間内に目標が達成されるように案件が構成されていたか —プログラム目標と構成案件の目標間のロジックは明快か —案件構成間のロジックは明快か —対象セクターの課題系図に照らし合わせて協力プログラム内のロジック(上記ロジック)は明快か 等	目標の達成可能性の観点を含める。
プログラムの成果	③協力プログラム目標は達成したか	● プログラム目標が達成されるために相手国や他ドナーの取り組みも含めて案件が構成されていたか —構成案件の目標と相手国政府や他ドナー・国際機関の取り組みの目標間のロジックは明快か —相手国・他ドナーとの連携手段は双方にとって明確か 等	相手国・他ドナーの取り組みの観点を含める。
		● 協力プログラム目標はどの程度達成したか —個々の構成案件の目標はどの程度達成したか —プログラム目標達成に影響する外部要因にはどのようなものがあったか	プログラム目標の成果を確認してからそのプロセスを見る順番とする。要因分析にあたる質問は設問(中項目)からレベルを下げる。
		● 相手国の開発目標達成において協力プログラムはどのようなインパクトを与えたか —相手国の開発目標はどの程度達成したか ● 協力プログラム実施により、その他どのようなインパクトがあったか	
プログラムの戦略性(プロセス)	④プログラム目標達成に向けてプログラムの実施プロセスは適切であったか	● プログラム目標達成に向けて、構成案件の連携により相乗効果やスケールアップはあったか(案件個別では生じえなかった効果・スケールアップはあったか)	
		● プログラム目標達成に向けて、相手国政府や他ドナー・国際機関の取り組みと連携・協調が行われたか(連携・協調により、案件個別では生じえなかった効果はあったか)	目標達成のプロセスを確認する設問に修正する。
		● プログラム目標達成に必要なマネジメント(モニタリング、関係者間コミュニケーション、リスク管理、プログラム改訂等)が行われてきたか	プログラムのマネジメントの例示を増やす。

(出所) 調査チーム作成。

ボックス 3-1 協力プログラムの評価とプロジェクト評価

現在、プロジェクト・レベルの評価として技術協力プロジェクト、無償資金協力事業、有償資金協力事業の評価が実施されている。これらのプロジェクト評価手法と本調査で提案する協力プ

プログラムの評価手法の相違点を含め、両者の関係は以下のように整理される。

相違点の一つめは、プロジェクト・レベルの評価では、計画と実績の比較・検証に基づいて DAC 評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）による評価基準から評価が行われる。本調査で提案するプログラム評価手法では、目標設定を行ったうえで実績をこれと比較する点は共通しているが、DAC 評価 5 項目を直接的な評価基準としない。協力プログラムの意義、計画（デザイン）、実施プロセスといった戦略性とその結果を 4 つの評価項目としている。評価 5 項目の視点はこれら 4 項目の設問の中に含まれるものである（表 2-30）。つまり、協力プログラムの完了後に評価を実施する際は、評価項目が異なっても同じ視点で情報収集が行われていた可能性もある。これらの情報を有効に利用すると協力プログラムの評価を効率的に実施することができる。

二つめは、協力プログラムで設定されるプログラム目標やプログラム成果の指標は構成案件の上位目標やプロジェクト目標/事業目的と共通する場合がある。プログラム目標や成果の指標は年次モニタリングで進捗確認を行っていくものであり、プロジェクト・レベルで収集されたデータを協力プログラムのマネジメントでも効率的に活用されるべきである。また、協力プログラムが開始されてから構成案件が計画される場合は、協力プログラムの目標や成果に合わせて当該案件の目標や指標を設定することも同様に有効である。

（出所）評価チーム作成。

3.3.3 ツール/様式案（Ver. 2）

3.2.2（2）で述べたとおり、協力プログラムのツール/様式案について机上トライアルにより分析を行った。この結果を踏まえ、以下のとおりツール/様式案（Ver.2）を作成した。Ver.1 からの主な変更点は、個票として評価時に作成を想定していた構成案件二次評価グリッドに代えて、構成案件概要表を計画時に作成し、実施中にモニタリング結果を記入し、評価にも活用するとしたことである。その他、各ツール/様式ごとの主な変更点は以下のとおりである。

（1）協力プログラム計画書

基本的に現行様式を使用するが、以下の点を修正する。

- プログラム目標、成果の欄に指標の記載が漏れないよう、表示形式を工夫する。
- リスク要因の記載欄を追加する。また、相手国政府・他ドナーの支援状況と協力プログラムの関係につき記載欄を分ける。
- 項目 6 の「モニタリング計画・評価計画」を二つに分ける。モニタリング計画は「モニタリング実施体制」とし、モニタリング項目等は別添の「協力プログラム・モニタリング・シート」に記載する。
- 計画時の「協力プログラム・モニタリング・シート」の別添、及び実施時のプログラム計画修正時の協力プログラム計画書更新を必須とする。

（2）概念図

従来どおり、協力プログラムの概要につき関係者との共有を図るため作成する。形式については特に指定しないが、以下の要素を含めた概念図とする。

- プログラム目標と各構成案件の関係が明確にわかる。
- 相手国政府の政策と他ドナー支援状況を含める。

- 構成案件と期間・タイミングを視覚化されている。

(3) プログラム系図

以下の要素を満たすプログラム系図を必須とし、協力プログラム計画書の別文書とする。

- プログラム目標、プログラム成果、各構成案件間の因果関係、補完関係を系図で示す。
- 相手国政府の政策・プログラム、他ドナーの支援、他の JICA 協力プログラムを含み、その位置づけをわかりやすく示す。

(4) プログラム・モニタリング・シート

現行の様式を基本にベースライン・データ欄を追加した案（Ver.1）に対し、以下を修正する。

- 指標入手手段の横に、情報収集を担当する部署名等の欄を追加する。
- 相手国を含む関係機関とのモニタリング会議の欄を追加する。
- 指標の補足情報や変更履歴を記載する欄を追加する。

(5) 構成案件概要表

プログラム評価グリッド作成の準備段階として、協力プログラムの構成案件ごとに計画時の関連文書、プロジェクト・モニタリング・シート、完了時の評価報告書または事後評価報告書等、既存の文献から情報を抽出して評価グリッドとして取りまとめることを想定してトライアルを実施した。

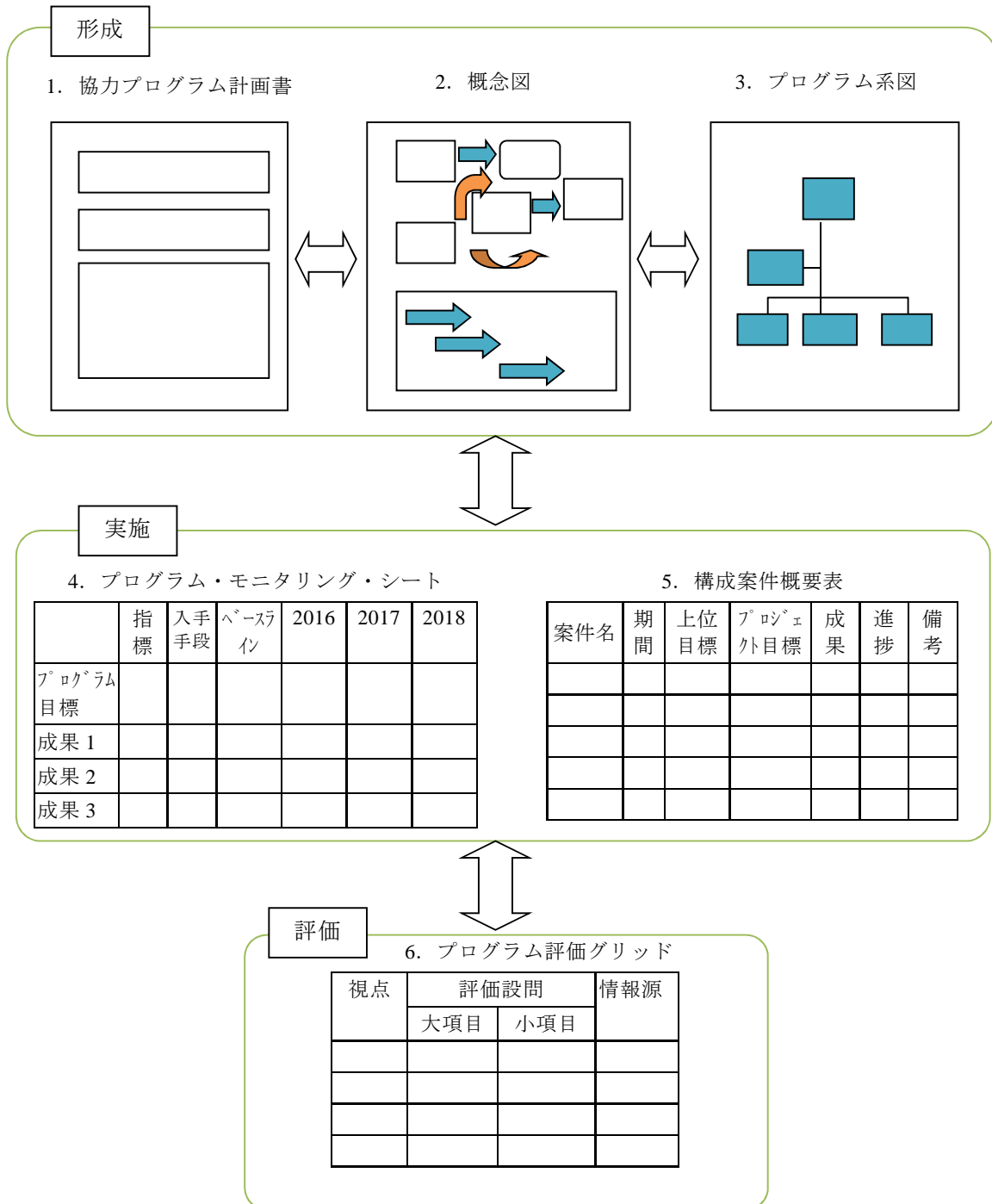
結果、共通様式として個票を構成案件ごとに取りまとめるよりも、構成案件の概要一覧表を共通の様式とする方が、プログラム評価グリッド作成の準備作業として有効かつ効率的であるとの考えに至った。これは、①構成案件の目標の妥当性は協力プログラムとしての位置づけを見る際に判断できること、②目標の達成状況に関する情報は必要だが、各案件の詳細な情報は必ずしも必要ないこと、③個票を作成しても、プログラム評価グリッド作成の前には一覧表を作成する必要があること、④大量の個票より一覧表の方が、関係者と共有しやすいこと、等による。なお、構成案件概要表には、各案件の名称、種別、期間、プロジェクト目標、成果または上位目標とその達成状況、外部条件とその現況等を記載できる様式とする（様式の具体例については、別添7のとおり）。また、この内容は評価時に初めて整理されるのではなく、協力プログラムの的確な運営管理のために実施中に定期的に関係者が把握しておくべき情報であることから、作成のタイミングをプログラム計画時とし、プログラム管理者が実施中に定期的に記入して運営管理に利用するとともに、評価時にも活用するものとする。

(6) プログラム評価グリッド

ツール/様式上は支障ないことから、評価項目/設問の修正以外は案（Ver. 1）と同様とする。

以上の様式を協力プログラムの流れの中で示す（図 3-1）。

図 3-1 プログラム形成・実施・評価に使用するツール/様式案 (Ver. 2) のイメージ



また、様式ごとの作成のタイミングと活用目的は表 3-14 のとおりとする。

表 3-14 協カプログラムの形成・評価に用いるツール/様式案 (Ver. 2)

	ツール/様式案	概要	作成時期		活用目的		
			形成	評価	形成	実施	評価
1.	協カプログラム計画書	既存様式。項目を一部修正。	○		○	○	○
2.	概念図	プログラム内各構成案件の目的・相互関係・時系列関係を明確に示す図。	○		○	○	○
3.	プログラム系図	プログラム目標、成果、各構成案件の因果関係を示した系図。	○		○	○	○
4.	プログラム・モニタリング・シート	プログラム目標、プログラム成果、指標、ベースラインと目標値、入手手段、モニタリング結果記入欄を設けたもの。	○			○	○
5.	構成案件概要表	構成案件の概要を取りまとめた一覧表。プロジェクト目標、上位目標または成果、期間、進捗等を簡潔に取りまとめる。モニタリングに活用するとともに、結果を評価でも活用する。	○			○	○
6.	プログラム評価グリッド	評価項目、評価設問等を記載。フォーマットはプロジェクト評価用評価グリッドに準じる。		○			○

(出所) 各協カプログラム計画書、協カプログラムの評価調査報告書を基に調査チーム作成。

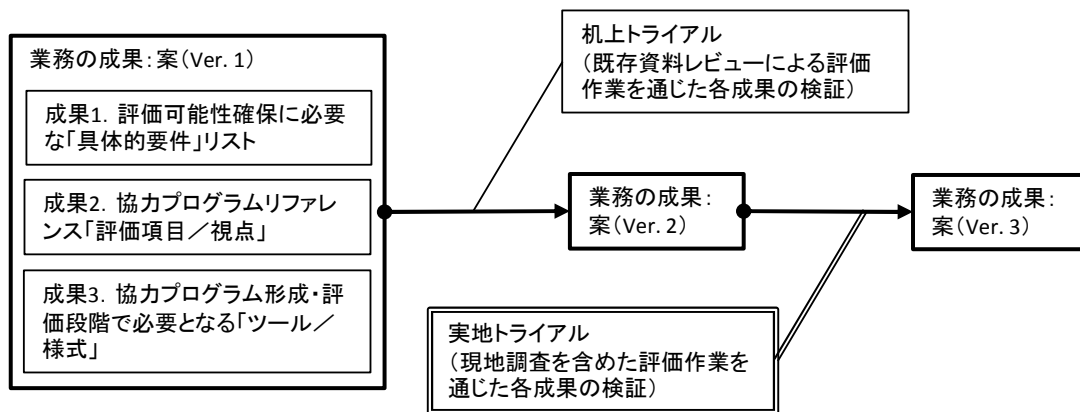
第4章 成果案（Ver. 2）の実地トライアル

4.1 実地トライアルの目的と対象

4.1.1 実地トライアルの目的

実地トライアルとは、本業務の成果となる、①評価可能性向上のための要件、②評価項目/設問、③協力プログラム形成・評価段階で必要となるツール/様式のそれぞれの案（Ver. 2）を、実際の JICA 協力プログラムに適用してこれらの有用性を確認する作業である。この作業結果を通じて、各成果の有効性や修正が必要な点を明らかにすることを目的とした。この試行は現地調査を伴うことから実地トライアルと称した。

図 4-1 実地トライアルの位置づけ



（出所）調査チーム作成。

4.1.2 実地トライアルの対象

実地トライアルの対象協力プログラムは、机上トライアル対象 5 件の中から、以下の基準を満たすものを選定した。その後、いくつかの JICA 在外事務所に受入れを打診した結果、タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」（2011 年度～2018 年度）を対象として実施することになった。

<p>実地トライアル対象協力プログラムの選定基準</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● プログラム目標と成果の指標が設定されている。 ● 既存の指標データが比較的容易に入手できる。 ● これまで協力プログラムとして、レビューまたは評価が実施されていない。 ● シナリオの中心となる構成案件が、現地調査の時点で実施中である。 ● ドナー協調が活発である。 ● 治安の面で調査に支障がない。 ● 中進国や紛争国ではない（結果の汎用性を確保するため）。
------------------------------	---

対象とするタンザニア「コメ生産能力強化プログラム」の概要は 3.2.1 (5) のとおりである。

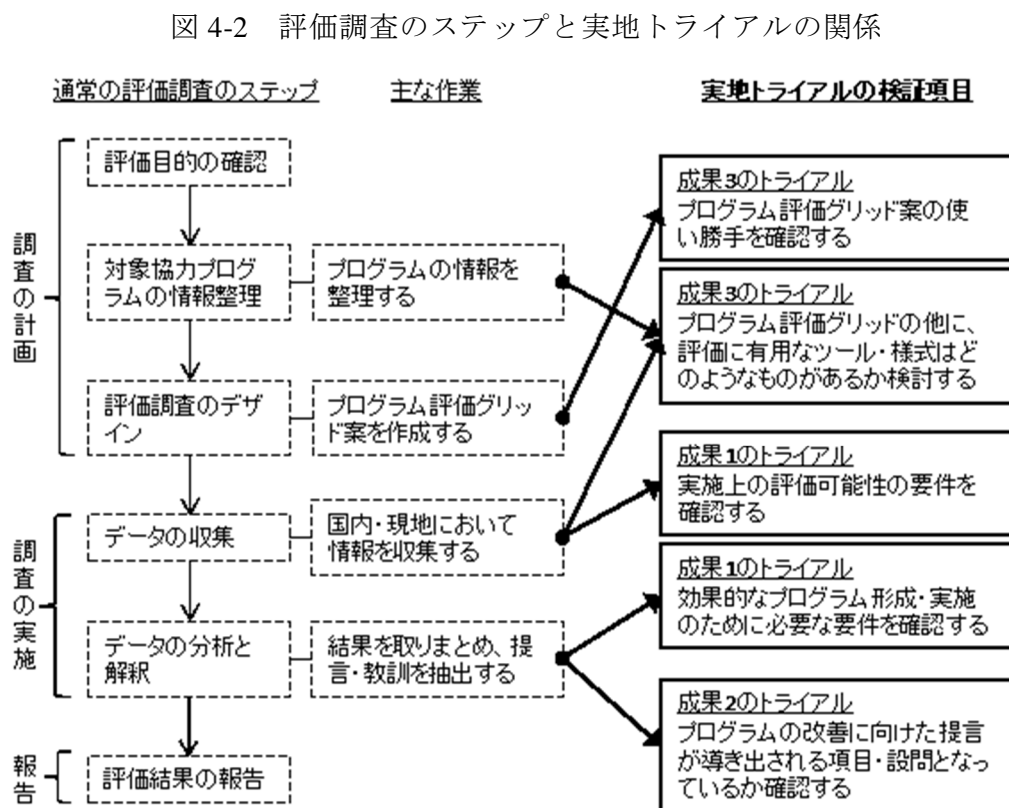
4.2 実地トライアルの実施方法

4.2.1 実地トライアルの手順

4.1 で述べたとおり、実地トライアルの目的は、本業務の成果となる 3 つの成果案 (Ver. 2) を実際の協力プログラムに適用し、これらの有効性や要修正点を明らかにすることである。実際の協力プログラムに適用する作業はすなわち協力プログラムを評価する作業であり、本トライアルにおいても通常の評価調査のステップに従い作業を進めるが、その過程で実地トライアルの目的である 3 つの成果案のトライアルを行った。

従って対象協力プログラムの目標達成度や開発効果を厳密に検証することは実地トライアルの一義的な目標ではないが、一連の作業から得られた情報を基に、対象協力プログラムについて、評価可能性を高めるうえで改善・留意すべき点があれば、具体的な事例をもって提示することとした。

下図は通常の評価調査のステップと実地トライアルの関係を示したものである。



(出所) 調査チーム作成。

現地調査では、3.3.2 で示した評価項目/設問案 (Ver. 2) を使って、上記に関して必要な情報を収集・分析した。調査項目を含むプログラム評価グリッドは別添 11 のとおりである。また、他ドナー・国際機関については、プログラム・レベルのモニタリング・評価方法に関する聞き取りを行い、文献調査で収集した情報を補足した (2 章 2-1)。

4.2.2 現地調査の日程と実施メンバー

実地トライアルのための現地調査（2014年9月21日～10月11日）は、別添8のとおり
の日程で実施した。実施メンバーは下記のとおりである。

表 4-1 現地調査メンバー

氏名	担当分野
藤田伸子	総括／政策分析及びプログラム・レベル評価 1
濱田真由美	プログラム・プロジェクトマネジメント 2/評価分析 2
杉原まゆみ	プログラム・プロジェクトマネジメント 3

4.3 実地トライアルの結果

4.3.1 対象協力プログラムの概要

(1) 協力プログラム「コメ生産能力強化プログラム」の形成に至る経緯¹¹⁴

1995～1996年に、JICAで事業展開計画（ローリングプラン）が作成された頃から、「プログラム」の考え方が議論され始めた。その後、2006～2007年頃に、本協力プログラムは外務省の「重点プログラム」となったが、このときは雛形フォームを作成しただけであった。2010年後半になって、本協力プログラムを含む5件が「パイロット・プログラム」に選ばれたため、改めて協力プログラム計画書が作成された。この協力プログラムに含まれる協力内容はそれ以前から継続的に実施してきたものであり、計画書において協力期間を2011～2018年度としているものの、計画書作成後も、作成前と同様に協力が続けられた。

計画書検討の当初は、現在の「ASDP 推進支援プログラム」を含めて「農業セクター開発プログラム」（Agricultural Sector Development Programme: ASDP）支援全体を協力プログラムとすることも考えられていたが、「コメの増産に絞った方が達成目標（数値目標を含む）がわかりやすいのではないか」との意見があり、コメ生産に特化した協力プログラムとなった。

(2) 協力プログラムの構成内容とトライアル対象範囲

本協力プログラムの構成内容は、下表のとおりである。今回のトライアルでは、2011年から現地調査時の2014年9月までの間に実施されている案件を対象とした。

表 4-2 タンザニア国「コメ生産能力強化プログラム」構成案件（実地トライアル対象）

スキーム	構成案件	実施期間
技プロ	県農業開発計画（DADP）灌漑事業推進のための能力強化計画プロジェクト（灌漑技プロ）	2010年12月～2014年6月
技プロ	灌漑農業技術普及支援体制強化計画プロジェクト（タンライス1）	2007年6月～2012年6月
技プロ	コメ振興支援計画プロジェクト（タンライス2）	2012年10月～2018年12月

¹¹⁴ JICA タンザニア事務所ヒアリング（2014年9月24日）。

技プロ	アルーシャ工科大学灌漑人材育成能力強化プロジェクト	2014年6月～2017年5月
専門家	灌漑施設の設計	2011年4月～2014年5月
専門家	灌漑圃場・施設の施工管理	2011年4月～2014年6月
国別研修	灌漑開発行政	2014年5月～2018年5月
国別研修	稲研究人材育成・長期研修	～2013年度
有償	小規模灌漑開発事業	2013年5月～
無償	貧困農民支援無償（2KR）	2011年～2013年
マルチ （世界銀行）	アフリカコメ開発プログラム	2011年～2014年12月
JOCV	稲作栽培	2014年6月～2016年6月

*なお協力プログラム形成にあたり、2009年12月～2010年3月にコメ生産能力強化プログラム準備調査（第一次）、2010年6月～10月に同調査（第二次）が実施された。

4.3.2 対象協力プログラムの評価

以下に対象協力プログラムの評価の概要を示す。詳細は別添13のとおりである。

(1) プログラムの戦略性（意義）

本協力プログラムは貧困削減のため農業成長率引き上げをめざすタンザニアの国家開発計画「成長と貧困削減のための国家戦略II」（2011～2015年）に合致するとともに、2013年から始まった農業を含む6分野を対象とする"Big Results Now"（BRN）イニシアティブでもコメは重点作物に指定されている点で、同イニシアティブとも整合性が高い。さらに、本協力プログラムはタンザニア政府の農業セクター開発戦略を支援する援助枠組みであるASDP（2006～2013年）の一部として位置づけられるが、ASDPは農業生産性・収益性と農家所得向上のための知識・技術等へのアクセス改善をめざしており、ASDPの方向性とも合致している。

一方で、ASDPが終了し、次のフェーズの策定作業に時間を要していることから、具体的にどのような形で実施されるかについては不確定要素がある。また、生産後のバリューチェーンの弱さ、道路インフラの未整備等の問題により、農家にとってコメ増産のインセンティブが弱いとの指摘も一部にある。これらの課題については、SAGCOTやUSAIDのNAFAKAプロジェクト¹¹⁵等による支援が行われており、これらの支援は、本協力プログラムによるコメの生産増が農民の所得向上、ひいては貧困削減につながるための補完関係にある。また、日本の援助方針についても、「対タンザニア国別援助計画」（2008年）、「対タンザニア国別援助方針」（2012年）及び第5回アフリカ開発会議TICAD V（2013年）での日本のコメ増産支援表明等から、一貫した農業分野重視、コメ重視の点で整合性が高い。

従って、相手国の開発戦略・プログラムや開発ニーズ、及び日本の援助戦略とプログラム目標の整合性は高い。

(2) プログラムの戦略性（計画）

「タンザニアにおけるコメ生産量倍増の達成への貢献」というプログラム目標は、他ド

¹¹⁵ Nafaka はスワヒリ語で穀物の意味。

ナーとの協働を前提とした目標として設定されている¹¹⁶。このため協力プログラムを今後単独で評価することを想定した場合には十分明確に設定されていたとはいえず、目標に対する協力プログラムの達成度合いが検証困難となる可能性が高い。すなわち、「全国のコメの生産量倍増」という数値目標自体は明確であるが、これはタンザニアの政策目標と同一であり、他ドナーによる支援と相まって達成される目標と位置づけられている。一方、JICAが本協力プログラムによりコメ生産量のうちどれだけの増加を担う狙いであったかについては、想定される灌漑面積の増加量については内部資料として算定されていたものの、計画当初から現在に至るまで具体的に特定されるには至っていない。このため、本協力プログラムのみによる達成度の検証は困難である。

また、本協力プログラムでは天水稲作も含まれているが、成果2は「灌漑稲作の生産性向上」となっており、実際の計画内容と若干の齟齬がある。さらに、成果1の指標3及び成果2の指標2の目標値は現時点でも設定されていない。成果の指標の中には、本協力プログラム独自に達成が期待される指標と、他ドナー支援と相まって達成される指標が混在しており、評価時には留意を要する。これらが現在まで修正されていない主な理由は、実際の運営管理がプロジェクト・レベルに加えセクター・レベルでも行われており、協力プログラム・レベルでは行われていないため、本協力プログラム・レベルで運営管理を行う意義が薄まり、協力プログラム計画書の修正に至らなかったとも解釈できる。

案件間の構成としては、全構成案件は成果1「灌漑稲作の普及・面的拡大」及び成果2「灌漑稲作の生産性向上」に寄与する関係となっている。ただし天水稲作に関する技術開発については、前述のとおり成果の表記上の齟齬がある。一方、前述のとおり「全国のコメ生産量倍増」という目標に対する本協力プログラムの貢献度合いが設定されていないことから、協力プログラム期間内に同目標が達成されるよう案件が構成されていたかは判断できない。

協力プログラム外との連携のロジックについては、本協力プログラムが灌漑面積の拡大と稲作技術の向上によりコメ生産量の増大をめざすのに対し、SAGCOTやUSAIDによるFeed the Future (FtF) プログラムではコメを含む農作物に関するバリューチェーンの改善強化、インフラ整備、投資促進につき協力が行われており、本協力プログラムのさらに上位に位置づけられる「農民の所得向上」という目標に対し補完関係にある。

以上より、協力プログラムを今後単独で評価することを想定した場合にはプログラム目標は十分明確とはいえず、目標に対する協力プログラムの達成度合いは検証困難である。また、プログラム期間内に目標が達成されるよう案件が構成されていたかは判断できない。他方、SAGCOTやFtFプログラム等を通じた他ドナーによる支援は、本協力プログラムのさらに上位に位置づけられる「農民の所得向上」という目標に向かって補完関係にあるといえる。

¹¹⁶ 通常、JICA協力プログラムはセクター・レベルより下に位置づけられる。従って、協力プログラムが期間内にめざす目標である「プログラム目標」はセクター・レベルの目標（開発目標）より下のレベルにあるのが一般的である。

(3) プログラムの結果

協力プログラムは、農家や普及員向けの研修や、灌漑ガイドラインの作成・普及、灌漑技術者の養成、研究等を通じ、他ドナー・国際機関・NGO等によるさまざまな取り組みとともに、全国のコメ生産量の増加（目標値は2018年に196.3万t）という開発目標の達成に向けて協力を続けている。ただし、協力プログラム目標の達成度については、上述のとおり、開発目標への「貢献の度合い」が設定されていないことから判断できなかった。

なお、開発目標については、コメの生産は順調に伸びており、直近の2012/13年では130.7万tであったが、2010/11年には170万tを生産している。雨量等によっても変動があるが、コメの増産を支援している協力はJICA以外にも多く、生産能力的には、目標値の達成は可能であるとみられている。他方、コメの生産農家数及び生産量が伸びていることを踏まえ、増産したコメをいかに販売・流通して農家の収入向上につなげるかが課題となっている。またコメ農家の増加、灌漑の普及や気候変動の影響によって、持続的な水の確保も引き続き重要な課題である。

協力プログラムの成果についてみると、協力プログラム計画書にある成果指標には、灌漑面積など、全国レベルで他ドナーとともに達成されるべき指標と、研修を受けた灌漑技術者数のように、JICAの協力プログラムで達成される指標が並存している。まず前者については、新規に開発された灌漑面積(ha/年。灌漑施設の建設及び既存施設のリハビリによるもの)に関し、年によって増減はあるものの、目標達成に向かっている。参考までに、灌漑総面積について見てみると、ASDPの目標値は380,000ha（2012/13年）であったが、2012/2013年の総面積450,392haはこれを大きく上回っている¹¹⁷。コメの単収の増加(t/ha)についても、増加の傾向にある。後者については、目標値が設定されていなかったが、「灌漑農業技術普及支援体制強化計画プロジェクト」の農家研修の成果や、「灌漑技プロ」による灌漑ガイドラインの作成と普及などの成果が上がっている。

以上より、コメの生産量、単収など、入手できた指標から見る限り、開発目標は達成への軌道に乗っており、協力プログラムはこれに一定の寄与をしていると推定される。

(4) 協力プログラムの戦略性（プロセス）

本協力プログラムは、JICA協力プログラムとしてよりも、ASDPを構成するものとして案件ごとに運営管理されている。しかしながら、構成案件間では情報交換の他、それぞれの成果が他の案件の実施に活かされている。例えば「灌漑技プロ」では先行案件で策定したガイドラインを使用して研修を行い、同プロジェクトで育成された人材の多くが「小規模灌漑開発事業」を担っている。

他ドナー・国際機関とは、ASDPの枠組みを通して援助調整を行ってきている。案件レベルではUSAIDのFtFプログラムや世界銀行PHRDと稲作研修実施等を通じて連携した例も報告されている。

一方、プログラム・レベルでのモニタリングや、これに基づく協力プログラムの改訂は行われていない。すなわち、実質的にJICA協力プログラムとして運営管理されておらず、

¹¹⁷ United Republic of Tanzania (2014).

協力プログラム単位での運営管理の必要性も認識されていない。これは、前述のとおり、本協力プログラムだけでなく、ASDP 下に位置づけられる JICA の全農業案件が、援助協調の枠組みの下で実施されているという側面が強く、そのような意味で、通常のプロジェクト・レベルに加えてセクター・レベルでの運営管理が行われてきたことによる。

以上から、構成案件間の相乗効果が観察され、他ドナーとの連携も見られるものの、協力プログラムとしては運営管理されていない。

なお、対象協力プログラムの評価結果の詳細は別添 12 のとおりである。

(5) 協力プログラムに対する提言

以上をうけて、コメ生産能力強化プログラムには次の点を提案する。

- 全国のコメ生産量の推移を見ると、コメの生産は順調に伸びており、生産能力的には上位目標の達成が見込まれる。一方で、市場へのコメの供給が増えていることから、農家がいかに販売できるかが課題となっている。また持続的な水の確保も引き続き重要な課題である。コメ増産から「貧困削減に向けた経済成長」への道筋をどう描いていくのか、農業政策面やバリューチェーン全体と JICA 協力プログラムとの関連を整理することも一案である。また当初よりタンザニアの農業セクターの協力は、ASDP に基づきさまざまな案件が相まって効果を上げるよう進められていて「コメ生産能力強化プログラム」単体での実施管理は行われていないこともあり、本協力プログラムの評価は、「協力プログラムの評価」としてではなく、農業セクター全体の「セクターレビュー」とすることが適当と考える。
- その時期については、ASDP の後継の計画が明確になってからが望ましいこと、また 2015 年に大統領選挙があり農業政策の変更の可能性があることなどから、中間レビューに代えて、2015 年の後半または 2016 年を待って実施することが適当と考えられる。
- 現時点での、評価可能性を高めるためのプログラム・デザインの改善点としては、以下を提案する。
 - ①成果 2 を「灌漑稲作の生産性向上」から「稲作の生産性向上」に変更する（実際は天水による稲作への支援も含まれているため）。
 - ②コメ生産能力強化プログラムの成果指標には、全国レベルで他ドナーとともに達成されるべき指標と、JICA の協力プログラムで達成される指標が並存している。このこと自体は、現行協力プログラムの実施状況からみて問題ないと考えるが、評価の際の混乱を避けるために、その旨を明記する。
 - ③これらの点は、（協力プログラム計画書を改訂する場合には）計画書上に、あるいは計画書の別添等として記載しておき、評価時に参照できるようにする。

4.3.3 実地トライアル結果から最終版（Ver. 3）への示唆

(1) 評価可能性向上のための要件案（Ver. 2）の検証結果と示唆

評価可能性向上のための要件案のトライアルの結果は次のとおりである。

1) Ver. 2 から Ver. 3 への改善点

評価可能性向上のための要件案の Ver. 2 を試用した結果、「確認を要する点」につき、一部重複やわかりにくい言い回しがあった。それらの点と案 (Ver. 3) での対応は以下のとおりである。

表 4-3 実地トライアル結果による案 (Ver. 2) から案 (Ver. 3) への改善点

	Ver. 2 「確認を要する点」	問題	Ver. 3 での対応
I-5	他ドナーや民間セクター等との役割分担や相乗効果が、明確に文書等で整理されている 『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン (第2版)』3.3 (1) 2)。 【援助協調/明文化】	「要件」と「確認を要する点」が整合しておらず、内容も II-11 と重複している。	I-5 と II-11.を II-11 に合体させる。
I-6.	当該協力プログラムの達成目標は、個別プロジェクト・レベルでも十分達成できるような目標設定にはなっていない (複数の案件で一体的に実施しなければ達成できないような高い目標 (アウトカム～インパクトレベル) となっている)。 【目標レベル】	肯定と否定が混じっており、回答しにくい。	肯定の回答にチェックができるよう、他の項目と質問形式をそろえるよう修文する。
II-7	各構成案件が相乗効果を発揮するような計画である場合、効果的に目標を達成するための戦略が具体的に示されている。	「戦略を示す」場所を明示する必要がある。	協力プログラム計画書、事業計画作業用ペーパー (WP) 等と明記する。
II-10	現実的な出口戦略が構想され、協力プログラム計画書に明記されている (達成されたプログラム目標の持続性の確保に配慮している)。	出口戦略を立てにくい協力プログラムもある。	出口戦略・次の段階への展開戦略とする。
III-2	協力プログラム形成時からの関連データが適切に保管されている (計画策定時のロジックの整理や、協力プログラムの背景情報など、計画書の前段階や策定プロセスの情報が残されている)。	文書で残しにくい情報もある。	どのような文書を残すのか、具体的な明記が必要。

(出所) 調査チーム作成。

2) 判断保留とした項目

別添 10 に示すように、今回のトライアルでは判断保留とした項目も多数あった。これらは、要件リストが、本調査で提言している、独立して運営管理されている協力プログラムとその評価の枠組みを前提としており、より広く、セクターの枠組みの中にありプロジェクト単位で管理されているケースに適用することは適切でないと考えた項目である。このような状況にある協力プログラムは他にも多いとも考えられ、成果 1～3 の案 (Ver. 2) とは別の枠組みが必要であると考えられた。他方でこれらの項目自体は、今後策定される強化プログラム等に関しては適切であると判断された。

(2) 評価項目/設問案 (Ver. 2) の検証結果と示唆

評価項目/設問案 (Ver. 2) を試用したところ、対象協力プログラムの計画・成果・実施プロセスに関する情報を集め、課題を整理し、提言を引き出すうえで有効であった。ただ

し、評価設問（大項目）に答えるための設問（中項目）が適切ではない箇所や、分かりにくい言い回しがあったことから、次のように案（Ver. 3）にて対応する必要がある。

表 4-4 評価項目/設問（Ver. 2）の問題点と対応方法

該当箇所	Ver. 2 で修正を要する箇所	問題	案（Ver. 3）での対応
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> プログラムの戦略性（意義） プログラムの戦略性（計画） プログラムの成果 プログラムの戦略性（プロセス） 	<ul style="list-style-type: none"> 戦略性に関する評価項目が離れている。 項目のうち「成果」が、協力プログラムのプログラム目標を達成するための「成果」と紛らわしい。 	<ul style="list-style-type: none"> III と IV の順番を入れ替える。 項目のうち「成果」は「結果」に書き換える。
大項目①	<ul style="list-style-type: none"> 相手国の開発戦略・プログラムや日本の援助戦略に沿って明確なプログラム目標が策定されていたか 	<ul style="list-style-type: none"> ガイドライン¹¹⁸で使用されている用語と統一がとれていない。 策定ではなく、設定。 	<ul style="list-style-type: none"> 「相手国の開発政策・計画」「日本の援助方針」に書き換える。 「設定されて」に書き換える。
大項目①の中項目	<ul style="list-style-type: none"> 協力プログラムは相手国の開発政策・戦略と整合しているか 	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインで使用されている用語と統一がとれていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 「相手国の開発政策・計画」に書き換える。
	<ul style="list-style-type: none"> 協力プログラムは日本の国別援助政策や課題別援助政策と整合しているか 	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインで使用されている用語と統一がとれていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 「日本の国別及び課題別援助方針」に書き換える。
大項目②の中項目	<ul style="list-style-type: none"> プログラム目標が期間内に目標が達成されるように案件が構成されていたか 	<ul style="list-style-type: none"> 表現があいまいである。 	<ul style="list-style-type: none"> 設問を次の2つに分けて表現する。「プログラム目標は期間内に達成可能か」「各構成案件から協力プログラムに至る論理構成は適切か」
	<ul style="list-style-type: none"> プログラム目標が達成されるために相手国や他ドナーの取り組みも含めて案件が構成されていたか 	<ul style="list-style-type: none"> 相乗効果の視点から、相手国と他ドナー・国際機関の取り組みをとらえるべき。 「～の取り組みも含めて」の意味が分かりにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> 「プログラム目標がより効果的に達成されるために」に書き換える。 「～の取り組みも踏まえて」に書き換える。
大項目③の中項目	<ul style="list-style-type: none"> 相手国の開発目標達成において協力プログラムはどのようなインパクトを与えたか 	<ul style="list-style-type: none"> 相手国の開発目標の達成見込みを確認するべき。 	<ul style="list-style-type: none"> 「相手国の開発目標はどの程度達成したか」に書き換える。
	<ul style="list-style-type: none"> 協力プログラム実施により、その他どのようなインパクトがあったか 	<ul style="list-style-type: none"> 相手国の開発目標の達成に対するインパクトを確認するべき。 	<ul style="list-style-type: none"> 「相手国の開発目標達成において、協力プログラムはどのようなインパクトを与えたか」に書き換える。

（出所）調査チーム作成。

¹¹⁸ JICA（2013d）。

(3) ツール/様式案 (Ver. 2) の検証結果と示唆

案 (Ver. 2) は、以下に述べる 2) 及び 3) を除き、基本的に大きな問題はないことが確認された。ただし若干の項目の修正が必要である。具体的な修正点は次のとおりである。

表 4-5 ツール/様式案 (Ver. 2) の問題点と対応

No.	ツール/様式	Ver. 2 で修正を要する箇所	問題点	Ver. 3 での対応
1-1	協力プログラム計画書	プログラム目標と成果の記載方法	指標の数が多いとプログラム目標と成果の記載箇所が離れるため、両者の関係性が見づらくなる。	プログラム目標と成果の記載箇所を近くする。必要に応じ見出しの文言も修正する。
2-1	概念図	構成案件と期間・タイミングが視覚化されている。	構成案件数や他ドナー支援の件数・種類が多い場合、「期間・タイミング」まで入れ込むと図が煩雑になり、見づらくなる。	「可能であれば構成案件の期間・タイミングも示す」に変更する。
2-2	概念図	相手国関係機関との共有と概念図の言語	概念図の目的は協力プログラムの概要の共有であり、日本語だけでは不足である。	英語版を必須とするか、どのような共有方法が簡易かつ効果的かを検討する。
3-1	プログラム系図	概念図との明確な差別化	成果と構成案件の目標の道筋がより明確に示されないと、概念図との差がなくなる。	構成案件名より上に構成案件の目標を示し、成果との間の道筋を示す。
4-1	モニタリング・シート	モニタリング会議開催回数欄	会議の内容が重要であり、回数はあまり意味がない。	欄を削除する。

(出所) 調査チーム作成。

構成案件概要表の進捗管理機能は現行の WP と一部共通するため、実施中の作業として重複感がある。このため、この重複感を最小化しつつ目的に沿った情報の整理・共有が可能なツール/様式を検討する必要がある。従って、協力プログラム計画書 (タイプ別に検討) 及びモニタリング・シートにつき WP 等の既存様式との統合も含め、簡素化が可能であるかを検討する。

協力プログラムとしてではなくセクター・レベルとして運営管理が行われている場合、案 (Ver. 2) のフルセット活用は必ずしも適切でない。このため、別枠でより簡便なパターンを適用する必要がある。他方、最低限必要な様式は残す必要がある。従って、プログラム系図、モニタリング・シート、及び構成案件概要表についてより簡便な様式または省略を検討する。

(4) 実地トライアルを通じた示唆

以上のとおり、評価可能性向上のための要件案、評価項目/設問案、及びツール/様式案 (Ver. 2) の実地トライアルによりこれらの完成に向けた示唆を得るという現地調査の目的は達成された。一方、現地調査の過程で新たに次の課題が明確化された。

プログラムとして一連の文書が作成され、所定の内部手続を経ているにも関わらず、実際には協力プログラム・レベルで事業が運営されていない場合がある。前述のとおり、本実地トライアルの対象となった「コメ生産能力強化プログラム」は従来からの協力を改めて協力プログラムとして整理したもので、当初はコメを含む農業セクター全体を協力プログラムの対象としていた。このため本協力プログラムでは、協力プログラムより上のセクター・レベル、及びプロジェクト・レベルでの事業運営管理は行われているものの、協力プログラム・レベルは運営管理の対象とされておらず、協力プログラムによる運営管理自体が必要と認識されていない。従って、協力プログラム計画に沿ったモニタリングは行われておらず、協力プログラムとしての計画内容や指標の見直しも行われていなかった。このような場合でも、評価可能性向上のための要件案、評価項目/設問案及びツール/様式案について、文書上は一定程度適用可能である。しかしながら、協力プログラム単位で実質的に運用されていない場合は当初の想定どおりに評価可能性向上のための要件案、評価項目/設問案、及びツール/様式案をルール化しても活用されず、事業効果の向上にはつながらないと考えられる。

ただし実質的に協力プログラムとして運営管理が行われていない場合でも、援助協調のような、協力プログラムを超えるより大きな枠組みの中に協力プログラムが位置づけられ、その枠組みのなかで適切に事業効果を最大化できるように計画・モニタリング・評価という運営管理が行える場合には、あえて協力プログラム・レベルでの運営管理を実施する必要性はないものと考えられる。

以上の課題を踏まえ、案（Ver. 3）では評価可能性を高めるため協力プログラムを複数のタイプに分けたうえで成果1から成果3のあり方につき検討を行う。

第5章 まとめと提言

5.1 JICA 協カプログラムの「評価可能性の高さ」に基づくタイプ分類に応じたモニタリング・評価の実施

4.3.3 で述べたとおり、実地トライアルを行った結果、評価可能性向上のための要件リスト、評価項目/設問、ツール/様式の各案（Ver. 2）そのものの有用性が確認された。特に、本調査の結果として特定された「協カプログラムの評価可能性向上のための要件（協カプログラムとしての要件、協カプログラムのデザインに関する要件及び協カプログラム実施時の要件）」は、協カプログラムの評価可能性を向上させるための重要な要件であり、本要件に基づく今後の新規協カプログラムの形成や、既存協カプログラムの改善への活用が期待される。

また、これらの要件を基準に個々の協カプログラムの「評価可能性の高さ」を見定めたいうえで、評価可能性の高さに応じたモニタリング・評価方法を選択すべきである。現行のすべての協カプログラムに対し、画一的な評価手法や設問項目、ツール/様式などを要求しない配慮も必要である。

JICA 協カプログラムの現状を横断的にレビューした結果、その形態は様々であり、評価可能性の程度も異なる。それぞれの協カプログラムの特性や置かれた状況に応じてモニタリング・評価を実施することにより、戦略性をさらに高めていくことが望まれる。

5.1.1 JICA 協カプログラムの分類

以下のとおり、JICA 協カプログラムを「評価可能性の高さ」によりタイプ別に分類し、それぞれのタイプに応じたモニタリングや評価を実施することを提案する。

(1) タイプ 1：評価可能性が高い、すなわち協カプログラムの目標達成を総括する「総括評価」が可能な協カプログラム

タイプ 1 に分類されるのは、JICA 協カプログラムとしての評価可能性が高く、戦略性を十分に備えている協カプログラムであり、協カプログラムとして目標管理されることが想定されているものである。5.2.1 で説明する評価可能性向上のための要件リストのうち、カテゴリⅠ、Ⅱ、Ⅲ の要件を十分に備え、JICA 協カプログラムのめざすべき姿のひとつといえるものであり、プログラム目標の達成を総括する「総括評価」が可能である。ここで言う「総括評価」とは、協カプログラムで意図したように開発課題が進展したのかどうかを、定量的及び定性的な指標及び目標値を通じて評価する「結果を総括する評価」を指す。これに対し、「形成評価」は「事業改善に向けた評価」であり、事業の完了を待たず外部要因の変化を敏感にモニターしながら経営判断に反映するマネジメント・プロセスと定義される¹¹⁹。

¹¹⁹ JICA (2010b)。

現時点ではタイプ1に分類されるプログラムはないが、今後事業規模の適正化の一環として、構成案件の統合により大型化が進んだプロジェクトなどを含む協力プログラムや、中期的、地域別予算管理に基づき、予見性をもって優先的に各種投入を行う協力プログラムの一部、また協力プログラム単体での目標達成が客観的に検証可能なデザインとなっている協力プログラムについては、このタイプとなりうる。

タイプ1の協力プログラムについては、協力プログラム計画書、概念図、目標系図の作成作業を通じて事前評価を行い、実施期間中は年次モニタリングを、構成案件が終了した時点で協力プログラム完了後の評価を実施することを提案する。なお、協力プログラムの完了後評価の実施をもって、アウトカムやインパクトレベルの中高次の目標達成を検証することにより、同協力プログラムの構成案件の案件別事後評価を一部兼ねることも可能であると考えられる。この点については、5.3で提案する。

(2) タイプ2：JICAによる支援のみに留まらない枠組みの中で展開される協力プログラム（JICA協力プログラム単体としての評価可能性は低い協力プログラム）

タイプ2は、JICAの協力プログラム単体として完結するものではなく、相手国政府のセクター開発プログラムや特定の課題別戦略、SWAp等の中でJICAの協力プログラム（または構成案件）の役割が位置づけられ、より大きな枠組みの中で上位の開発課題の解決をめざす一方、協力プログラムを構成するプロジェクト間の直接的な因果関係は必ずしも高くはないケースが多い協力プログラムである。タイプ2に位置づけられる協力プログラムについては、協力プログラム単体としての評価可能性はタイプ1に比べ必ずしも高くはないものの、中期的地域別予算管理に基づき、予見性をもって優先的に各種投入を行うなど、より大きな枠組みの中で事業展開の方向性等についての戦略性を十分に備えているものであり、JICA協力プログラムのめざすべき姿のもうひとつの形態といえるものである。したがって、プログラム目標は、相手国政府や他ドナー・国際機関の取り組みとの関連が高くなり、協力プログラムが位置づけられるより大きなプログラムや戦略の目標として（またはそれらとリンクして）設定されるため、セクター全体での合同評価が適切である。

なお、大きな枠組みの中に位置づけられていても、JICAの協力プログラムとしての目標を明確に持ち、その達成に向けたシナリオを持つものもあると思われる。このうち、協力プログラムの評価を含めて協力プログラム単位で目標管理を行うことが望ましいと関係部に判断されるものは、タイプ1となる。この判断にあたっては、5-2-1で述べる評価可能性向上のための要件リスト（カテゴリーI、II、III）を用いて、協力プログラム単位での管理が可能であるかを確認することとなる。

タイプ2の協力プログラムについては、協力プログラム計画書等の作成作業を通じて事前評価を行い、実施期間中は簡易な年次モニタリングを行う。評価については、JICAの介入の支援対象の枠組みが、援助協調枠組みを通じ複数ドナー等の協力によるSWAp等によるセクター開発計画などの場合は、JICA協力プログラム単体をもたらした開発効果のみを評価することは難しい。については、援助協調の枠組みの中で、先方政府及び参加ドナー間の合同評価にJICAが参加し、実施することをもって、JICA協力プログラムの評価とすることが適切と考える。なお、その際には支援対象のセクター開発計画等において設定されている評価指標のうち、特にJICA協力プログラムとの関係等から重視すべき指標の

達成状況により着目することが重要と考えられる。また、共同レビュー/合同評価への参画に当たっては、現地における日本側の実施体制（現地ODAタスクフォース、在外公館、JICA事務所におけるプログラム・マネジャー等、対象セクター企画調査員等の配置、本邦からの支援体制（調査団等派遣）など）が必要不可欠と思われる。

(3) タイプ3：協力プログラムとしての戦略性の向上をめざす協力プログラム（または個別プロジェクト群）（評価可能性は低いが、評価可能性の要件につき向上の余地がある協力プログラム）

タイプ3は、現時点では「評価可能性向上のための要件リスト」の項目で定義される戦略性の要件を必ずしも十分に備えてはいないものの、今後、戦略性を高め、各種投入を優先的に行い、予見性をもった事業展開を展開していこうとする協力プログラムや、協力プログラム単位での協力をさらに強化したいと JICA 関係部により判断される協力プログラムが該当する。

このタイプの場合は、簡易なモニタリングのみを行い、評価可能性向上の要件項目を活用して計画の見直しや戦略性を図りながら、協力プログラムの熟度を高めるための改善に向けた評価（形成評価）の側面により多くの比重を置くことが重要となる。なお、協力プログラム計画書の作成（事前評価）は基本的には行わず、また完了後評価も特に JICA 関係部が必要と認めた場合以外は原則実施しない。しかしながら、WP において、協力プログラムの概要を中心に、開発課題に関する現状と課題や開発課題への対応方針にかかる記述の更なる充実を図ることが重要となる。

(4) タイプ4：構成案件間に直接的な関連性はないが、個別プロジェクト群として集合管理を行うことにより全体効率を上げるために整理された協力プログラム（評価可能性が低く、評価可能性向上のための要件の改善に制約がある協力プログラム）

タイプ4は、タイプ1、2、3のいずれにも該当しないものである。予算規模、期間設定、治安等実施上の課題等があるために戦略性の強化が難しい、または、同一セクターにおいて、個別プロジェクト群として（便宜的に）集合管理を行うことにより全体効率を上げるために整理された協力プログラムが該当する。現在、国別援助方針の別添として外務省が策定する事業展開計画では、多くの案件がいずれかの開発課題下の「協力プログラム」内に位置づけられているが、タイプ4は協力プログラムとしては「初期的段階」にあるものとして位置づけ、それ自体のモニタリングや評価は行わず、構成プロジェクト単位でのモニタリング・評価管理を基本とする。

(5) タイプ類型の整理

上記のタイプ別の特徴やこれに応じた評価またはモニタリングの適用は、表5-1のとおりである。特にタイプ1とタイプ2については相互の特徴を併せ持つ協力プログラムもあり、厳密に区分することが難しいことが予想される。例えば、JICA 協力プログラムとしての要件をある程度備えつつ、相手国セクター開発プログラム等の枠組みの中で展開される協力プログラムもあると思われる。その場合、どのタイプと分類し、モニタリングや評価を適用するかについては、関係部が有する協力プログラムとしての実施や戦略性の強化に

関する共通認識により判断することが適当と考える。

また、協力プログラムの実施期間中に様々な状況の変化により、協力プログラムの位置づけや規模、実施体制等が変化することもあるため、それに応じて計画時に分類されていたタイプも変化する。その場合は、モニタリングや評価も変更後のタイプに応じて実施していく必要がある。

表 5-1 協力プログラムの分類とこれに応じたモニタリング・評価の実施案

	タイプ1： 協力プログラムの目標達成を明確に測ることができる評価可能性の高い協力プログラム	タイプ2： JICA による支援のみに留まらない枠組みの中で展開される協力プログラム	タイプ3： 協力プログラムとしての戦略性の向上をめざす協力プログラム	タイプ4： 構成案件間に直接的な関連性の薄い個別案件群
協力プログラムとしての評価可能性	<ul style="list-style-type: none"> 評価可能性が高く、協力プログラムの結果であるプログラム目標の達成を総括する「総括評価」が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> JICA 協力プログラム単体としての評価可能性は低い。 しかしながら、相手国政府・他ドナーによる介入効果も含めたセクター全体での合同評価やセクターレビューを行う必要性は高い。 	<ul style="list-style-type: none"> 評価可能性は低いが、満たされない一部の評価可能性向上のための要件につき、今後改善の余地がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 評価可能性が低い。
協力プログラムの特徴（例）	<ul style="list-style-type: none"> 協力プログラムよりも大きな枠組みの中に明確に位置づけられているものもあるが、プログラム単位での管理が有効と関係部が判断するものも含む。 今後事業規模の適正化の一環として、構成案件の統合により大型化が進んだプロジェクトなどを含む協力プログラム。 中期的地域別予算管理に基づき、予見性をもって優先的に各種投入を行うもの。 独立したプログラム単位で管理される。 	<ul style="list-style-type: none"> JICA 単体としてのプログラムよりも相手国のセクター開発計画や PRSP 等の大きな枠組みの中に明確に位置づけられている。 中期的地域別予算管理に基づき、予見性をもって優先的に各種投入を行うもの。 JICA 単体としてではなく、より大きな枠組みの中で、高次の開発課題の解決をめざす。 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト群。 協力プログラムとしての評価可能性改善の可能性がある。 今後中期的地域別予算管理に基づき、予見性をもって優先的に各種投入を行っていくとするもの。 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト群。 プロジェクト協力プログラムとして初期的段階にあるもの。
協力プログラムの評価の実施	<ul style="list-style-type: none"> 事前評価（協力プログラム計画書の作成）を実施する。 協力プログラム完了時に評価（総括評価）を実施する。 	<ul style="list-style-type: none"> 事前評価（協力プログラム計画書の作成）を実施する。 原則として、単体の協力プログラムとしての完了後の評価は実施せず、相手国、他ドナーとの合同評価やセクターレビュー 	<ul style="list-style-type: none"> 評価可能性向上のための要件リストを活用した年次モニタリング等を通じ、計画デザイン向上を図るため事前評価（協力プログラム計画書の作成）は行わないが、WP の記載内容を改 	<ul style="list-style-type: none"> 協力プログラム計画書（事前評価）は作成しない。 原則として完了後の評価は実施しない。

		をもって評価に代える。	<p>善する。</p> <ul style="list-style-type: none"> • ある程度評価可能性向上のための要件を満たした時点で、協力プログラム計画書を試行的に作成の上、評価設問項目を活用し事前評価を行う（十分要件を満たす場合は、タイプ1またはタイプ2と位置づけ、評価を行う）。 • 原則として完了後の評価は実施しない。 	
協力プログラムのモニタリングの実施	<ul style="list-style-type: none"> • 年次モニタリングを実施する。 	<ul style="list-style-type: none"> • 年次モニタリングを実施する。 • 相手国・他ドナーと合同モニタリングを実施。 	<ul style="list-style-type: none"> • WPの改訂時等に年次モニタリングでの項目を参考として簡易にモニタリングを実施しつつ、評価可能性向上のための要件リストを活用した評価可能性の改善（形成評価に相当）を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> • モニタリングは実施しない。
その他	<ul style="list-style-type: none"> • 協力プログラムとしての中高次のアウトカム・レベルの目標達成を評価することから、全構成案件の案件別事後評価を必須としない。 			

（出所）調査チーム作成。

なお、『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』に記載されている目標系図のシナリオパターン5種についてパターンはあくまでも5種の「事例」として位置づけ、これらにあてはまることを協力プログラムの要件とはしないことを提言する。また、同ガイドラインの記載を満たすものであれば、5パターンに当てはまらない協力プログラムもありうる点に留意する必要がある。

5.1.2 JICA 協力プログラムのタイプ分類に応じたモニタリング・評価案

上記のタイプ別分類に応じて協力プログラムの評価（事前評価、完了後の評価）及びモニタリングを実施することを提案する。

事前評価は、タイプ1、2に分類される協力プログラムを対象として行う。事前評価表のような様式は別途用いず、協力プログラム計画書等を作成する作業を通じて行い、計画書の決裁をもって事前評価とする。具体的には、後述する5.2.2(1)の項目のうち、協力プログラムの戦略性としての「意義」と「計画（デザイン）」を用いて、協力プログラムの実施

意義や計画の妥当性を確認する。なお、協力プログラム計画書を始めとして、協力プログラムの策定・モニタリング・評価で使用する様式6種の概要は5.2.3で説明する。

モニタリングは、タイプ1、2、3に分類される協力プログラムを対象として実施する。その目的は協力プログラムの進捗状況・外部環境の変化を定期的に把握し、改善することである。

なお、各モニタリング・評価の実施主体については、JICAが整備する協力プログラムの実施体制に応じた、より効率的かつ適切な設定が望まれる。

表 5-2 タイプ別分類に応じた協力プログラムのモニタリング・評価案

	事前評価（協力プログラム計画書の作成）	モニタリング	完了後の評価
対象協力プログラム	• タイプ1、2	• タイプ1、2、3	• タイプ1、(2)*
目的	• 協力プログラム実施意義や計画の妥当性を確認する。	• 進捗状況を把握し、協力プログラムを改善する。	• 協力プログラムの結果を総括し、提言・教訓を得る。 • 協力プログラムの成果につき国内外に情報発信する。
実施方法	• 協力プログラム計画書の作成作業を通じて行う。記載項目は評価項目の一部を含んでいる。	• モニタリング・シートで情報収集・分析を行う。 • タイプ3はモニタリング・シートを参考に簡易に実施する。	• 評価項目に沿って情報収集・分析を行う。
実施時期	• 協力プログラム計画書の作成時。	• 次年度要望調査の実施時やWPの更新時に実施。	• 全構成案件の完了時。
項目	• プログラムの戦略性（意義） • プログラムの戦略性（計画）	• プログラム目標達成に向けた進捗状況 • 相手国政府当該セクターの政策の変化 • 外部要因・リスクの変化	• プログラムの戦略性（意義） • プログラムの戦略性（計画） • プログラムの戦略性（プロセス） • プログラムの結果（目標）

* タイプ2については、原則として、単体の協力プログラムとしての完了後評価は実施せず、相手国、他ドナーとの合同評価やセクターレビューをもって協力プログラムの評価に代える。

（出所）調査チーム作成。

5.2 評価可能性向上のための要件、評価項目/設問、ツール/様式の提案

5.2.1 評価可能性向上のための要件案（Ver.3）

（1）評価可能性向上のための要件案活用の考え方

5.1で述べたように、以下に提案する評価可能性向上のための要件リスト案（Ver.3）は、これら要件を満たすレベルが高いほど、協力プログラムの完了後の評価において、JICA協力プログラムの介入がもたらした結果としての開発効果を客観的かつより定量に評価することが可能となる。したがって、本要件リストの活用目的は以下の4つに整理される。

①新規の協力プログラム計画の策定

今後、新規に評価可能性の高い協力プログラムを策定する際。

②実施中の協力プログラムの評価可能性の検証（タイプの分類）

実施中の協力プログラムの評価可能性を検証し、前述のタイプの分類を行う際。

③実施中の協力プログラムの評価可能性の向上による改善/戦略性の向上

タイプ分類の結果、タイプ2及びタイプ3に整理された協力プログラムの評価可能性を向上させる（満たしていない要件につき改善をめざす）場合に併せて、戦略性の強化を図る際。

④協力プログラムの評価に先立つ評価可能性の検証

協力プログラムの完了時点での評価に先立ち、評価の実施可能性を検証する際。

なお、現行の『協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン（第2版）』における「協力プログラム化の視点」や、「協力シナリオの策定」などで記載されている事項についても、本要件リストを活用し、一部見直しを行うことも提案したい。

(2) 評価可能性向上のための要件案（Ver.3）

評価可能性向上のための要件案を、以下のとおり提案する。

チェック欄の凡例は、レ：要件を満たしている、－：判断を保留する、△：評価可能性向上の余地がある、N/A：該当せず、とする。

表 5-3 [カテゴリー I] JICA 協力プログラムとしての要件案（Ver.3）

項目	要件	確認を要する点	チェック欄
政策の整合性	選ばれた開発課題は、相手国の開発計画上、重要である 【位置づけ】	I-1. 協力プログラムの、相手国のセクター開発計画などの開発政策における位置づけが明確か、以下の視点から確認する。 ①開発政策/計画との整合性 ②開発政策/計画の立案時期とその有効期間 ③ターゲット地域・グループの整合性 ④相手国の開発政策/計画における JICA 当該協力プログラムの位置づけと役割が明確に説明可能であり、また何らかの文書等で明示されている。	
	選ばれた開発課題は、日本政府の政策上重要な課題と位置づけられている 【日本の協力の方向性との合致】	I-2. 協力プログラムは ①外務省の国別援助方針の重点分野に合致した内容となっている。 ②JCAP の第 6 章「協力シナリオ」に合致した内容となっている。	
	相手国政府の強いコミットメントが確認できている 【明確なシナリオの相手国との共有】	I-3. 協力プログラムは、相手国関係者との対話を通じて協力シナリオが策定されており、文書等で、そのシナリオや計画内容、実施主体及び実施時期などが相手国側に周知され、理解されている（ドナー主導のシナリオ策定となっていない）。	
	協調する枠組みや、相手国政府の政策・制度そのものに働きかけができる体制にある 【援助協調】	I-4. SWAp や PRSP 等の相手国政府主導の援助協調枠組みにおける、協力プログラムの役割と位置づけが、協力プログラム計画書/WP 等で明確に説明されている。	
戦略	協力プログラムとして一体的に実施することで個々の構成案件を	I-5. 協力プログラムの達成目標は、複数の案件で一体的に実施することで達成できる高い目標（アウトカム～インパクトレベル）となっている。	

	<p>施するよりも高い効果が期待できる</p> <p>【目標レベル】</p>		
	<p>将来あるべき姿が明示されている（目標設定）</p> <p>【プログラム系図等＝明示されたシナリオ】</p>	<p>I-6. 協力プログラムのシナリオが、JCAP/協力プログラム計画書/WP等で明示されており、「プログラム系図」等により可視化もされている。</p>	
	<p>【構成案件の位置づけ、役割】</p>	<p>I-7. JCAP/協力プログラム計画書/WP/プログラム系図等において構成する個々のプロジェクトの位置づけや役割が明確に説明できるよう整理されている。</p>	
	<p>協力プログラムの期間が適切であり、出口戦略・次の段階への展開戦略が明確である</p> <p>【協力プログラムの期間】</p>	<p>I-8. 協力プログラムの目標の達成に必要な、十分な期間が設定されている（設定期間が短く目標達成が困難な状況は想定されない）。または次の段階への展開戦略が明確である。</p>	
	<p>様々なリスクの検討が行なわれている</p> <p>【リスク（外部条件、内部要因）】</p>	<p>I-9. JCAP/協力プログラム計画書/WP/プログラム系図等で示された協力シナリオにおいて、想定されるリスクの特定がなされ、そのリスクがどの段階で発生するかが明確に整理されている。</p>	
協力プログラムとしての実施マネジメント計画	<p>協力プログラムとしてどのように実施するか、協力プログラム計画書に具体的に記載されている</p> <p>【JICA 内の実施体制】</p>	<p>I-10. 協力プログラムの成果と目標の達成状況を一元的にモニタリングし、共有可能なモニタリング実施体制が、JICA 案件関係者間（本部、在外事務所、コンサルタント、コントラクター、専門家等）で構築されている。またその実施主体やモニタリングの方法・時期・頻度につき明文化され、共有されている。</p>	
		<p>I-11. 協力プログラムの成果と目標の達成状況を一元的にモニタリングし、関係者間で共有可能なモニタリング実施体制が相手国政府や案件関係者間で構築されている。またその実施主体やモニタリングの方法・時期・頻度につき明文化され、共有されている。</p>	
		<p>I-12. 協力プログラムの構成案件の複数の C/P 機関において、案件の進捗を一元的に管理することが可能な、相手国政府側のフォーカルポイント（調整機関）及び人員体制が整備されている。</p>	
	<p>【相手国政府・関係ドナーの実施体制】</p>		
	<p>【相手国政府の実施体制/調整機関】</p>		

表 5-4 [カテゴリー II] 協力プログラムのデザインに関する要件案 (Ver.3)

項目	要件	確認を要する点	チェック欄
協力プログラムの目標	目標のレベルが適正である	II-1. 期間内、対象地域内で達成可能な目標となっている。	
		II-2. JCAP/協力プログラム計画書/WP/プログラム系図等において、構成案件とプログラム目標間の因果関係が明確になっている。	
		II-3. 協力プログラムが相手国のセクター開発計画などの大きな枠組みの中に位置づけられる場合、プログラム目標が、セクター開発計画がめざす最終的な目標と同一ではなく、その目標の達成に必要となる下位レベルの（課題に対するあるいは戦略に関する）目標に設定されている。	
		II-4. 協力プログラムの目標と協力プログラムの成果が手段-目的の関係になっている（目標が成果の言い換えになっていない）。	
プログラム目標に至るロジック	目標達成に至るシナリオが適切である	II-5. 各構成案件が目標に至るシナリオは合理的かつ具体的である。構成案件を実施すればプログラム目標が達成できる関係となっている。	

		II-6. 協力プログラムが、いくつかのサブ・セクターまたは課題別の小プログラム（サブ・プログラム）で構成されている場合に、サブ・プログラム目標とプログラム目標は直接的な「手段－目的」関係になっている。	
		II-7. 各構成案件が相乗効果を発揮するような計画である場合、効果的に目標を達成するための戦略が協力プログラム計画書、WP等に具体的に示されている。	
		II-8. 相手国のセクタープログラムにおいて、特定の課題に対処する戦略となっている。	
		II-9. 協力上の制約や目標の達成を妨げるようなリスクのモニタリングが計画に織り込まれ、モニタリング・シートにも記入されている。	
		II-10. 現実的な出口戦略・次の段階への展開戦略が構想され、JCAP/協力プログラム計画書/WP等に明記されている（達成されたプログラム目標の持続性の確保に配慮している）。	
		II-11. 他ドナーとの役割分担や連携の効果が明らかに想定される場合、この点につき明確にJCAP/協力プログラム計画書/WP等に記載され、相手側組織も理解している。	
	相手国の開発目標達成への協力プログラムの貢献の道筋が明らかである	II-12. 相手国開発目標の達成への協力プログラムの貢献の道筋がJCAP/協力プログラム計画書/WP/プログラム系図等において具体的に明記されている。	
協力プログラムの目標の達成を表す指標	協力プログラムの目標に照らして適正な指標が設定されている	II-13. 協力プログラムの目標の指標は、目標の達成度を具体的に示すことができる有効なものとなっている。	
		II-14. 成果の指標が、協力プログラムの成果を測定できるものとなっている。	
		II-15. それらの指標は入手／計測できる見込みがある。	
		II-16. 協力プログラム期間内に達成できる現実的な目標値が設定されている。	
	協力プログラムで支援する相手国の開発目標（あるいはその下のレベルの戦略目標）の達成度も把握可能である	II-17. 協力プログラムが貢献する、相手国の開発目標の達成状況の進展を何で測るか、具体的にJCAP/協力プログラム計画書/WP等に示されている。	

表 5-5 [カテゴリーⅢ] 協力プログラム実施時の要件案 (Ver. 3)

項目	要件	確認を要する点	チェック欄
協力プログラムの実施管理	協力プログラムとして管理されている	III-1. 定期的なモニタリングが行なわれ、モニタリング結果がプログラム・マネジャー ¹²⁰ のもとにある。	
		III-2. プログラム形成時からの関連資料（JCAP/協力プログラム計画書/WP等の決裁とそのすべての添付文書等）が適切に保管されている。計画策定時のロジックの整理や、協力プログラムの背景情報など、計画書の前段階や策定プロセスの情報が文書で残されていなければなお可。	
		III-3. 大きな変更や中核となる案件の追加があり、協力プログラムの方向性が変わった場合には、プログラム目標、シナリ	

¹²⁰ プログラム・マネジャーの主たる任務は、①プログラム目標達成に向けた全体状況のモニタリング、②協力プログラムに関連する対外業務、③相手国政府との協議・調整、④新規協力プログラムのニーズ把握、情報収集、形成。JICA (2013d)。

		オ、指標を含め、JCAP/協力プログラム計画書/WP等の該当箇所が改訂されている。	
	協力プログラム情報が共有されている	III-4. 協力プログラムの開始後、協力プログラムの情報が、相手国側の関係機関や関与する他ドナー等のアクターと文書等で共有されている。	

表 5-6 [カテゴリーⅣ] 評価実施時の要件案 (Ver. 3)

項目	要件	確認を要する点	チェック欄
評価の活用	協力プログラムの評価の目的が明確であり、評価結果の活用先も明確である。	IV-1. 何のために協力プログラムの評価を行うのかという評価の目的（成果の対外発信、開発効果の検証、説明責任、協力プログラムの改善のための提言、教訓抽出、戦略性の強化など）や、評価結果の具体的な活用先（JCAP/協力プログラム計画書/WP等の変更、JICA年次評価報告書への掲載、国際会議における成果の発信等）が明確である。	
		IV-2. 協力プログラムの関係者は、ネガティブな結果でも受け入れる用意がある。	
データの収集	データの収集が可能である	IV-3. 評価に必要なデータが評価の際に、実際に収集可能である。	

5.2.2 モニタリング・評価項目案 (Ver.3)

5.1.1 で述べたとおり、タイプの分類に応じてモニタリングと評価を実施することを提案する。

(1) 評価項目/設問案

評価可能性の低いタイプ 3、4 を除き、事前評価（協力プログラム計画書等の作成と承認）を行うこととし、特に評価可能性が高く、協力プログラムの結果を総括評価することが可能なタイプ 1 の協力プログラムの場合のみ、プログラム完了後に評価を実施することを提案する。ただしタイプ 2 については、単体の協力プログラムとしての評価可能性は高くないものの、相手国、他ドナーとの合同評価やセクターレビューをもって評価に代えることを提案する。下表は協力プログラム完了後の評価を想定した評価設問案であるが、事前評価は協力プログラム協力計画書の作成作業において、事実に基づいて確認できる範囲で、該当項目を確認することで代用する。事前評価では評価項目のうち協力プログラムの評価を実施する意義とその計画を含めて確認し、完了後評価ではそれらに加えてプロセスと結果を確認する¹²¹。なお、評価項目/設問案を含む「協力プログラムのモニタリング・評価リファレンス（案）」は別添 15 のとおりである。

¹²¹ 評価判断の基準については、別途検討が必要。

表 5-7 評価項目/設問案 (Ver. 3)

評価項目	評価設問 (大項目)	評価設問 (中項目)	事前評価	完了後評価
I. プログラムの戦略性 (意義)	1. 相手国の開発政策・計画や日本の援助方針に沿ってプログラム目標が設定されているか	1-1. 協力プログラムは相手国の開発政策・計画と整合しているか	○	○
		1-2. 協力プログラムは相手国において優先度の高い開発ニーズと整合しているか	○	○
		1-3. 協力プログラムは日本の国別及び課題別の援助方針と整合しているか	○	○
II. プログラムの戦略性 (計画)	2. プログラム目標達成までのシナリオは適切であったか	2-1. プログラム目標は明確か	○	○
		2-2. プログラム目標はデータまたは事実に基づき検証可能か	○	○
		2-3. プログラム目標 (目標値) は期間内に達成可能か	○	○
		2-4. 各構成案件からプログラム目標に至る論理構成は適切か	○	○
		2-5. プログラム目標がより効果的に達成されるために相手国や他ドナー・国際機関の取り組みも踏まえて協力プログラムが構成されたか	○	○
III. プログラムの戦略性 (プロセス)	3. プログラム目標達成に向けて構成案件は適切に実施されたか	3-1. 計画 (構成案件の採択・実施、予算確保等) は予定どおり実施されたか	/	○
		3-2. 協力プログラムの構成案件を一元的に管理する体制にあったか (プログラム・マネジャーの配置等)	/	○
		3-3. 協力プログラムに対する関係者間の理解は十分であったか	/	○
		3-4. モニタリングの仕組みが関係者間で共有され、必要なデータ・情報が収集・蓄積されたか	/	○
		3-5. その他プログラム・マネジメント (相手国政府・他ドナー等との連携・協調、リスク管理、プログラム改訂等) は適切に行われたか	/	○
IV. プログラムの結果	4. プログラム目標は達成したか	4-1. プログラム目標はどの程度達成されたか	/	○
		4-2. 相手国の開発目標の達成に、協力プログラムの実施はどのようなインパクトを与えたか	/	○
		4-3. 協力プログラムの実施により、その他どのようなインパクトがあったか	/	○

(出所) 調査チーム作成。

(2) モニタリング項目案

タイプ 1、2、3 のいずれかに分類される協力プログラムについては、以下の項目を用いて毎年度モニタリングを実施する。モニタリング・シートには、各年用と全期間用の 2 種類があるが、タイプ 2 ついては、各年用のモニタリング・シートのみを使用し、またタイプ 3 については各年用のモニタリング・シートを参考に、より簡易なモニタリングとする。

表 5-8 モニタリング項目案

モニタリング項目	概要	適用する協力プログラム
プログラム目標の達成状況	<ul style="list-style-type: none"> ● 数値データまたは客観的事実に基づき達成状況を確認する。 ● 計画策定時に指標が設定されていない場合、早期に設定する。 	1
プログラム成果の達成状況	<ul style="list-style-type: none"> ● 数値データまたは客観的事実に基づき達成状況を確認する。 ● 計画策定時に目標値が設定されていない場合、早期に設定する。 	1
プログラム目標達成に向けた進捗状況	<ul style="list-style-type: none"> ● 進捗状況につき、段階評価を行う。指標データがない場合は、関連情報を用いて定性的に判断する。 ● 「課題がある」と判断した場合は、その内容と原因を記載する。 	1、2、3*
相手国政府当該セクター政策の変化	<ul style="list-style-type: none"> ● 変化の状況を確認し、「変化がある」と判断した場合は、その内容と原因を記載する。 	1、2、3*
外部要因・リスクの変化	<ul style="list-style-type: none"> ● 変化の状況を確認し、「大きな変化がある」と判断した場合は、その内容と原因を記載する。 	1、2、3*

* タイプ3については、各年用のモニタリング・シートを参考に、WPの改訂時等により簡易なモニタリングを行うこととする。なお、これらモニタリング項目に加え前述の協力プログラムの評価可能性向上のための要件リストを活用し、モニタリング時に合わせてレビューを行うことにより評価可能性を高めることが望ましい。

(出所) 調査チーム作成。

5.2.3 協力プログラムの策定・評価に使用するツール/様式案 (Ver.3)

(1) ツール/様式と基本的な考え方

様式・ツールの基本的な考え方は以下のとおりである。

1) 共通ツール/様式数の絞り込み

共通するツール/様式が着実に作成されるよう、ツール/様式の数可能な限り絞る。

2) プログラム・マネジメント・サイクルを通じた一貫したツールの活用

評価可能性と協力プログラムの効果・効率を高めるため、協力プログラムの形成・モニタリング・評価を通じ一貫して活用できるツール/様式を使用する。

3) シンプルで、容易に活用可能なツール

実際に関係者に活用されるツール/様式とするために、特段の研修等がなくても容易に活用可能なシンプルなツールとする。

4) マトリックスや系図に対する心理的抵抗感への配慮

マトリックスや系図に対し心理的抵抗感を有する関係者に配慮する。

5) ポンチ絵の限界への留意

ポンチ絵にはわかりやすく概要を共有できる利点がある一方、シナリオが適切でない場合にもこれに気づきにくいことがある点に留意して対応を検討する。

以上の基本的考え方を踏まえ、文献調査、机上トライアル及び実地トライアルを実施した結果、5.1 に述べた協力プログラムのタイプ別に以下の6つのツール/様式を設定することとした。ただし、すべてのツール/様式を用いるのはタイプ1のみである。

- ①協力プログラム計画書
- ②概念図
- ③プログラム系図

- ④モニタリング・シート（全期間用及び各年用）
- ⑤構成案件概要表
- ⑥プログラム評価グリッド

(2) 協力プログラムのタイプ別のツール/様式とその作成時期・活用目的
各ツール/様式の作成時期及び活用目的を表 5-9 に示す。

表 5-9 各ツール/様式の作成時期及び活用目的案（Ver.3）

	ツール/ 様式案	概要	協力プログラムの タイプ				作成時期			活用目的		
			1	2	3	4	形成	実施	評価	形成	実施	評価
1.	協力プログラム計画書	既存様式の項目を一部修正したものの。実施中に大幅な変更があった場合は改訂する。	○	○	*1		○			○	○	○
2.	概念図 (※)	プログラム目標、成果、構成案件の関係と、相手国の政策、他ドナー支援の関連等、プログラムの骨子を簡潔に示す図。	○	○	*1		○			○	○	○
3.	プログラム系図 (※)	プログラム目標、成果、各構成案件等の因果関係を示した系図。	○		*1		○			○	○	○
4.	モニタリング・シート (※)	4-1 全期間用シート： プログラム目標、成果、指標、指標の基準値と目標値、入手手段、担当部署名を示すもの。年1回指標の最新データ等を追記する。	○				○	○			○	○
		4-2 各年用シート： 項目別モニタリング結果を年1回記載する。	○	○	*2			○			○	○
5.	構成案件概要表	構成案件の概要を取りまとめた一覧表。プロジェクト目標、上位目標または成果、期間、進捗等を簡潔に取りまとめる。	○							○		○
6.	プログラム評価グリッド (※)	評価項目、評価設問等を記載。フォーマットはプロジェクト評価用評価グリッドに準じる。	○	*3						○		○

(注) (※) は外国語版（相手国の状況により英語に加えスペイン語、フランス語も含む）も作成。和文は不要なら省略可。

*1 タイプ3においては、協力プログラム計画書、概念図、プログラム系図を作成する必要はないものの、WPでの記載を充実させる必要がある。

*2 タイプ3においては、各年フォームを参考にしつつ、WPの改訂時等に簡易に実施する。

*3 タイプ2においては、協力プログラム単体としての完了後の評価は実施しないものの、相手国、他ドナーとの合同評価が行われない場合、JICA独自によるセクターレビューを実施するケースを想定。

(出所) 調査チーム作成。

タイプ別の使用ツール/様式は次のとおりである。

タイプ 1 :

協力プログラム形成時に①協力プログラム計画書、②概念図、③プログラム系図、及び④モニタリング・シートの全期間用を作成する。①～③は協力プログラム実施中及び評価時にも随時活用される。また、協力プログラム実施期間中は、形成時に作成された全期間用モニタリング・シートに毎年プログラム・マネジャーまたは協力プログラム主管部が各指標の最新データを取りまとめて記載のうえ、協力プログラム計画の軌道修正の必要性につき検討する。この結果、協力プログラム計画書に大きな変更（例えばプログラム目標と成果及びその指標の変更等）が生じた場合は同計画書を改訂する。評価時には構成案件概要表及びプログラム評価グリッドを作成し、協力プログラム計画書をはじめとする他のツール/様式も活用しつつ評価を行う。なお、概念図、プログラム系図、モニタリング・シート、プログラム評価グリッドは日本側関係者のみならず相手国政府や関連する他ドナーとも協力プログラムの骨子、進捗状況及び評価計画と調査結果概要を共有するためのツールとして位置づけられることから、外国語版（現地で使用されている言語に応じ、英語の他にスペイン語、フランス語を含む）（または相手国の文化により概念図に代わる簡潔な英文説明）を作成する。

タイプ 2 :

援助協調等の進む国でセクター・レベル等のより大きな枠組みの中で協力プログラムが位置づけられているため、基本的には協力プログラム単体での評価を想定しない。また、モニタリングもセクター・レベルとプロジェクト・レベルで行われていると考えられる。よって、タイプ 2 ではより簡易なパターンとして、①協力プログラム計画書、②概念図、及び④モニタリング・シートのうち、各年用シートのみを作成する。タイプ 2 では JICA 協力プログラム単体としての評価は基本的に想定しないため、構成案件概要表及びプログラム評価グリッドは作成しない。また、プログラム系図は協力プログラム単体では作成しないが、相手国政府及び関連する他ドナー・国際機関と合同で、セクタープログラム等、JICA 協力プログラムを超えた枠組みを示す目標系図を作成し、セクタープログラム等における JICA 協力プログラムの位置づけと他ドナー支援等の連関を明確化しておくことが重要である。

なお、各年用シートを新規に作成するのではなく、業務の効率化の観点から JICA で現在作成されている WP を一部改良のうえ上で代用することも考えられる。ただし、WP は本来目標管理ツールでないことから、以下の点に留意する必要がある。

- WP のカバーする範囲は、協力プログラムの範囲と異なるため、WP では協力プログラム・スコープのすべてを見渡すことはできない（完了済みの案件等は WP ペーパーに含まれないものが出てくる）。
- WP は事業名、スキーム、実施時期、概算予算に関する一覧性に優れている一方、事業の目標と進捗状況を把握するためには、別途関連文書を参照する必要があり、目標管理の共有ツールとしては必ずしも優れていない。

タイプ 3 :

3 については、協力プログラム形成時に①協力プログラム計画書、②概念図、③プログ

ラム系図の作成を必須としないものの、WP における協力プログラムの概要を中心に、開発課題に関する現状と課題や、開発課題への対応方針にかかる記述の更なる充実を図ることが重要となる。また、協力プログラム実施期間中は、各年用モニタリング・シートを参考に、協力プログラムの主管部が WP の更新時等に簡易なモニタリングを実施する。

タイプ 4 :

協力プログラムとしてのモニタリング・評価は行わないことから、上記ツール/様式は作成せず、個別プロジェクト・レベルでのモニタリング・評価を行うのみとする。

(3) 各ツール/様式について

各ツール/様式・ツールは次のとおりである。詳細は別添 15 のとおり。

1) 協力プログラム計画書

プログラム計画の基本を示す文書。協力プログラムの名称、期間、目的（プログラム目標、成果）とシナリオ、各構成案件、相手国政府の政策、他ドナー支援と協力プログラムの連関、リスク、モニタリング実施体制等を含む。特に大きな変更（プログラム目標、成果等）があった場合は、実施中に改訂を行う。

2) 概念図

協力プログラムの計画の骨子が一目でわかるよう示された図。協力プログラムの名称、目的（プログラム目標、成果）と各構成案件とのつながり、相手国政府の政策、他ドナー支援と協力プログラムの連関等を簡潔に示したものの。

3) プログラム系図

プログラム目標、成果、構成案件の関係を「手段－目的関係」（「A が達成されれば（手段）B が達成される（目的）」で示した樹形図。成果やプログラム目標、さらに上位に位置する開発目標達成に必要なが協力プログラムでコントロールできない要因、及び協力プログラムの対象としない要因も、外部条件（コントロールできない重要なリスク要因）として系図内にわかる形で記載する。さらに、関連する他ドナー支援や他の JICA 協力プログラムが系図上どこに位置づけられるかも示す。

4) モニタリング・シート

協力プログラムの目標（プログラム目標と成果）達成状況（全期間用）及び相手国当該セクターの変化、外部要因・リスクの変化等の分析に基づき、対応と計画変更内容（各年用）を定期的に記録・蓄積する様式。

5) 構成案件概要表

協力プログラムの完了後の評価において、構成案件の概要を整理するための一覧表。

6) プログラム評価グリッド

協力プログラムの完了後の評価において、評価の視点とこれを分析するための評価設問、調査項目の関係、情報源と調査結果を示す調査計画表兼これらの調査結果一覧表。

5.3 本調査結果活用のための提言

本調査の結果の活用をはかるため、以下を提言する。

提言1 JICA 協力プログラムにおける評価可能性向上のための要件リストの活用

本調査では、JICA 及び他ドナー・国際機関のプログラムにおける評価可能性やその活用の取り組みについてレビューを行った。評価可能性は、評価実施の成否にかかわる要件 (evaluability in practice) というだけではなく、評価実施に限らず「価値あるプログラム」としての要件 (evaluability in principle) であり、JICA 協力プログラムそのものに求められる要件、計画や実施にかかわる要件である。こうした観点から、評価可能性を高めることは、協力プログラムの計画・実施における戦略性を強化することにつながる場合もありうる。従って「評価可能性の向上」は協力プログラムの計画・実施・評価において方針の根幹をなすものであることを意識することが肝要であり、しかるべき要件を満たした計画デザインの向上を図って行くことが重要である。

従って、戦略性強化の観点からも、5.2.1 で示した評価可能性向上のための要件リストの活用を提案する。具体的には、新規協力プログラムの形成時及び実施中のモニタリング・評価時に同リストを参照し、改善事項を抽出し、これらを改善することにより評価可能性に併せて協力プログラムの戦略性も強化していくことが望まれる。

提言2 評価可能性に応じた協力プログラムの評価手法の選択

従来協力プログラムの評価手法として画一的に使用されてきた「貢献の概念」の限界を乗り越えるべく、本調査では、協力プログラムの評価可能性の高さに応じた4つのレベルにタイプ分類の上、タイプごとに適切な評価方法を選択することを提言する。

評価可能性の高い協力プログラム (タイプ1) は、協力プログラムとしての目標を明確に持ち、その達成のためのシナリオを有する。よって、完了後評価を用い、協力プログラムとしての結果を総括する (総括評価を実施する) ことが十分可能である。また、目標管理を意識した年次モニタリングを行う。他方、評価可能性の低い協力プログラム (タイプ3、4) については、一律に協力プログラムの評価として完了後評価を実施することは、評価結果活用の点から意義があるとは思われないため、簡易な年次モニタリングを行うことに留める。モニタリングとして協力プログラムの進捗状況・外部環境の変化を定期的に把握し、協力プログラムの組立てや実施体制を改善することで、戦略性も徐々に高めていくことが期待される。なお、タイプ2の協力プログラムについては、単体の協力プログラムとしての完了後の評価は実施できないものの、相手国、他ドナーとの合同評価やセクターレビューをもって評価を行うことが重要である。

事前評価については、協力プログラムのタイプ1、2はその評価可能性の程度に限らず、実施することを提案する。その方法としては、協力プログラム計画書等を作成する作業を

通じて、協力プログラムの実施意義や計画内容の妥当性を計画時点において可能な範囲で明らかにしておくことである。

提言3 協力プログラムの評価の目的の明確化

2.2.3 (3) で述べたとおり、過去に実施された協力プログラム評価では、対象プログラムの改善や次期協力プログラムへの教訓の抽出が評価の目的とされており、説明責任を目的に掲げた評価はなかった。しかしながら、説明責任を果たすことは事業改善と同様に、評価の重要な目的である。また、協力プログラムは相手国の開発課題解決の支援をめざすものであること、相手国政府や他ドナーと協調した取り組みが求められることを考慮すると、事業改善や説明責任に加え、取り組みの実施状況や結果の情報発信も重要になってくると考えられる。

評価の目的を明確にすることは評価結果の活用を促進することにもつながる。したがって、これら3つの点を踏まえ、協力プログラムの評価（完了後の評価）及びモニタリングの目的を明確にするとともに評価結果の活用先を明確化することが重要である。特に説明責任に関しては、JICA 協力プログラムがどの程度相手国の開発に貢献したのかを、より客観的かつ定量的に示す必要があり、従来の貢献の概念による「因果関係の可能性の高さ」の検証だけでは十分でない。

提言4 協力プログラムの評価における「貢献」の概念の見直しと形成評価・総括評価の整理

現行ガイドラインでは、協力プログラムは「貢献」の概念に基づいて、相手国の開発課題の進展と協力プログラムの成果の「因果関係の可能性の高さ」を評価することになっている。2.2.3 (2) と 2.3.2 (1) で述べたとおり、この「因果関係の可能性の高さ」は曖昧になりがちであり、厳密に検証することが難しい。また、評価可能性の高い協力プログラムについては、マネジメントされた「結果」の総括評価が可能になる。したがって、このような協力プログラムについては、協力プログラムの計画と実施の適切性を検証しつつ、プログラムの結果を問うことに主眼を置いた評価手法を提案する。

この評価手法の利点は 2.3.2 (1) で述べたとおり、第一に、協力プログラムの評価の結果を曖昧なものではなく、指標を用いて目標の達成度を具体的に示せることである。第二に、協力プログラムの戦略性要件も評価項目となっていることで、「戦略」の評価を行えることである。今後、プログラム・アプローチによって戦略性の高い協力を展開していくにあたり、その強化のための提言・教訓が直接的に抽出できる。

また、協力プログラムの熟度や評価可能性の高さにより、形成評価と総括評価を使い分ける必要がある。評価可能性の高い協力プログラムについては総括評価を行うが、評価可能性が必ずしも高くない協力プログラムについては、無理に総括評価を実施するのではなく、評価項目の一部を用いた事前評価と年次モニタリングを形成評価として行うことが重要であり、特にタイプ3の協力プログラムについては、併せて、戦略性を一層高めていくことが期待される。

提言5 協力プログラムの評価と案件別評価実施の連動

5.1.1 でタイプ1と分類した協力プログラムについては、制度上可能な範囲において完了後の完了後評価の実施をもって構成案件の事後評価を一部兼ねることを提案する。ただし、案件別事後評価の目的は国民への説明責任と当該事業・将来事業の改善とされており、協力プログラムの評価を通じてこれらに必要な情報が得られることが前提となる。よって、以下を提言する。

現在、案件別事後評価の対象となっている技術協力プロジェクト、無償資金協力事業、有償資金協力事業はプロジェクト目標または事業目的及び上位目標の達成状況をそれぞれの事業完了時に把握し、協力プログラムの評価の実施に参照できる形式で事業完了報告書等に記録を保存する。

協力プログラム構成案件のうち、技術協力プロジェクト、無償資金協力事業、有償資金協力事業については、その実施中に大きな課題が生じていたり、完了時にプログラム目標または事業目的や上位目標の達成状況、または見込みが著しく芳しくない場合は、プログラム完了後の評価とは別に当該案件のみ事後評価を実施する。

提言6 協力プログラムのアプローチに関する共通認識と協力プログラムの実施体制の構築

机上トライアルで行った協力プログラムの関連資料のレビューや、実地トライアルでの関係者ヒアリングでは、各協力プログラムの特性や置かれている環境と同様に、関係者による協力プログラムの理解も多様であることが改めて明らかになった。協力プログラムの効果向上をはかるためには、協力プログラムのアプローチの導入・推進の目的や、必要性や効用、効果的な協力プログラムの管理の仕方に関し、組織内での理解を深めることが必要である。

また、プログラム化の推進のためには、協力プログラムを推進するための部署横断的な体制の構築が必要不可欠であるとともに、場合によってはそれ相応の投資（例えばプログラム・マネジャーの配置や、任命されたマネジャーに対する現地赴任前の特別な研修など）も必要となってくる。それがなければ、協力プログラムの効果の向上に繋がりにくい。共通認識の醸成のためには、協力プログラムのアプローチを活用して成果を挙げた成功例をJICA内部において広く共有することなども効果的と考えられる。

提言7 プログラム化しない選択肢の受容

実際問題として何らかの戦略を持って一つの目的をめざす状況にない案件群については、無理に協力プログラム化しない選択肢も残すことを提案したい。

5.1.1 (4) で述べたように、予算規模、期間設定、治安等実施上の様々な課題がある中で、案件単位の管理にならざるを得ない場合もあると考えられる。案件単位の管理でも、同一セクター内で目標の近い複数の案件が計画・実施されていれば、計画時・実施時に連携は考慮されるはずである。プログラム化することで、協力プログラムとしての管理の負担を増やすよりは、案件としての管理にとどめて、間接的かつ緩やかな連携効果をめざしても特段の不都合はないと考える。

協力プログラムとして明確な戦略性を持って複数の案件・スキームを一体的に運営・管

理していくことで達成されることが何であるかを協力プログラムごとに検討し、そうあるべきプログラムのみ協力プログラムとして残し、タイプ4の分類にあるとおり、これらの要件に該当しない場合（案件群としての集合的な管理がほぼ必要ない場合）は協力プログラムとしては整理しないことを選択するのも一つの方法である。

以上