

## 2-3 JICA 関係者に対する国別事業評価調査に関するアンケート調査

本調査では、過去の国別事業評価の活用状況・有効性や今後に向けての改善要望についての意識を調査するために JICA の関係部署（本部・在外事務所）を対象としてアンケート調査を実施した。

本アンケート調査では質問票を地域部・在外事務所の計 58 部署に配布し、また、これらの部署を、「A.過去の国別事業評価の対象国（バングラデシュ、メキシコ、ボリビア、タンザニア、ホンジュラス、パナマ、スリランカ、セネガル）を所掌する地域部と在外事務所」、「B.その他の地域部と在外事務所」の 2 種類に分けた。A に該当する部署に対しては、共通設問に加え、既に行われた国別事業評価に対するフィードバックや活用状況、改善点に関する設問も設けた。回収した質問票数は 68 票（部署単位では 58 件）<sup>25</sup>で、うち過去の国別事業評価対象国所掌部署からの回答は 12 票である（表 2-4）。

表 2-4 アンケート調査回答者内訳

アンケート調査の種別	A.過去の国別事業評価の対象国に関する地域部と在外事務所	関係地域部	4 件（6 票）
		在外事務所	8 件（8 票）
	B.過去の国別事業評価の対象となっていない国に関する地域部と在外事務所	関係地域部	4 件（4 票）
		在外事務所	42 件（50 票）

配布された質問票の構成は以下の通りである。

### 問 1. 国別事業評価の認知度

- (1) 国別事業評価の認知度
- (2) 国別事業評価の活用
- (3) 国別事業評価が参考にならなかった理由
- (4) 過去の国別事業評価の実施における改善点や気付いた点

※太字部分は過去の国別評価実施国の所掌部署のみ回答した設問である。

### 問 2. 今後の国別事業評価に望むこと

- (1) 国別事業評価の活用時期
- (2) 国別事業評価の内容

### 問 3. 今後の国別事業評価の実施方法

- (1) 国別事業評価の実施方法
- (2) 具体的な手段
- (3) 簡易型の国別評価実施時の適正な評価方法
- (4) 特定課題の効果を定性的に評価するときの評価レベル
- (5) 国別事業評価での合同評価
- ⋮

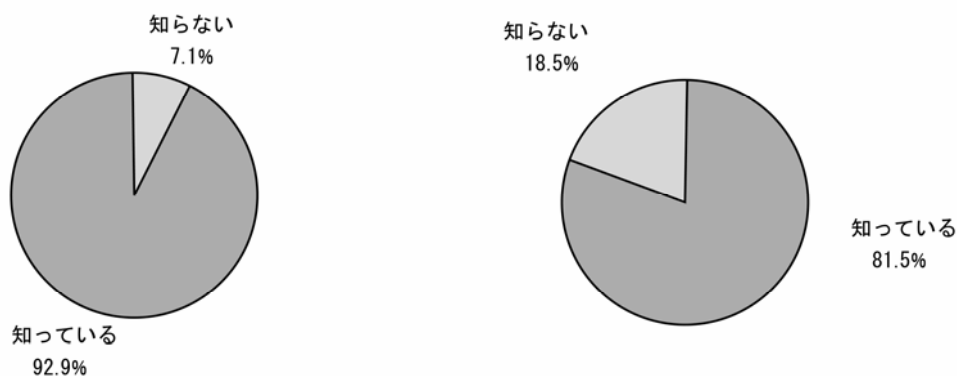
<sup>25</sup> 地域部・在外事務所によっては複数の回答票の提出があったため。

## 2-3-1 アンケート結果の要約

### (1) 過去の国別事業評価の認知度

国別事業評価については、回答のあったほとんどの部署が存在について「知っている」と回答しており、過去に国別事業評価を実施した国を所掌する部署とその他の部署で大きな差はない。（この差の統計的優位性については、回答数が少ないこともあり未検証）

図 2-6 国別事業評価の認知度



国別事業評価対象部署の認知度（回答数 14）

その他の国の対象部署の認知度（回答数 54）

### (2) 国別事業評価の活用状況（過去の国別事業評価の対象国所掌部署のみ回答）

#### 1) 国別事業評価の活用度

過去の国別事業評価の対象国を所掌する部署はすべからく国別事業評価の活用の経験があったと回答している。

また、特に報告書のどの部分の活用度が目立って高いということはなく、まんべんなく活用されていると考えられる。

表 2-5 国別事業評価の活用度

活用の参考になった報告書の内容 (14 回答者が複数回答)	具体的に活用した業務の内容 (14 回答者が複数回答)
a. 社会開発の推移と現状：4	a. 国別事業実施計画の策定・改訂：5
b. 個別案件評価：5	b. 特定分野の協力プログラムの立案・改訂：3
c. 分野別評価：6	c. プロジェクト形成調査：2
d. セクター・課題別評価：4	d. 要望調査：4
e. 総合評価（全体に関する評価）：3	e. その他：9
f. 今後の協力の改善のための提言・教訓：4	
g. その他：0	

報告書を活用した業務内容についても回答ぶりは分かれた。最も回答が多かった「その他」では、過去の協力実績の傾向分析や ODA タスクフォース資料の作成などでも業務に活用しているという回答があげられた。

また、具体的に活用した業務の内容として「a. 国別事業実施計画の策定・改訂」を選択

した回答者 5 名に、さらに同計画のどのような項目に活用したかを聞いた結果は以下のとおり。(複数回答可、4 部署のみ回答)

a. JICA の協力の基本的な考え方	: 2
b. 開発課題	: 3
c. JICA の協力プログラム	: 2
d. JICA の協力個別案件	: 0
e. JICA 協力上の留意点	: 3
f. その他	: 0

## 2) 国別事業評価が参考にならなかった理由 (過去の国別事業評価の対象国所掌部署のみ回答)

国別事業評価報告書が「参考にならなかった」と回答したのは 14 回答中 2 回答のみであった。質問票が用意した「報告書発行のタイミングが悪い」、「評価の対象範囲が業務と不整合」や「情報のまとめ方が不適切」などは理由として選択されず、「その他」が選択されている。具体的には、「各国での協力は、プログラムとして形成されておらず、JICA の事業である技術協力は、(評価結果に結びつくような) 面的な成果を図るには手法的にも非常に困難である」(ボリビア事務所)、「(当該国に関する国別事業評価報告書には、) 実際に活用できる提言が少なかった」(スリランカ事務所) があげられ、後付けでプログラム化し評価した結果の有効性の問題や提言の抽象度を再考すべきとも受け止められるような指摘がなされている。

## (3) 今後の国別事業評価に望むこと

### 1) 国別事業評価のタイミングと内容

国別事業評価の結果を活用したいタイミングに関する各部署の希望は、以下のように「国別事業実施計画の策定・改訂時」が最も高く (表 2-6)、次に「要望調査・案件選定时」に集中している。これは、国別事業評価の内容として、主に「国別事業実施計画への策定に役立つ情報」、「要望調査・案件選定に役立つ情報」、「特定分野への協力プログラム立案・改訂に役立つ情報」が期待されていることと整合している。(表 2-7)

なお、実施のタイミングに関しては、「政策協議の実施時」、「援助研究・国別援助計画策定の参考資料とすべく (外務省との) 連携が必須」との見解がある一方、「当国には ODA タスクフォースチームがあるので、国別事業実施計画の策定にはその調査結果を使うことが出来る。特に、国別事業評価結果の活用は必要がない」といった意見もあった。

表 2-6 国別事業評価の活用時期

a. 国別事業実施計画の策定・改訂時	: 54
b. 要望調査・案件選定時	: 27
c. プロジェクト形成調査時	: 17
d. その他	: 11
(複数回答可／数字は回答件数)	

表 2-7 国別事業評価の内容

a. 国別事業実施計画への策定に役立つ情報	: 56
b. 要望調査・案件選定に役立つ情報	: 29
c. 特定分野への協力プログラム立案・改訂に役立つ情報	: 30
d. プロジェクト形成調査に役立つ情報	: 13
e. その他	: 3
(複数回答可／数字は回答件数)	

また、国別事業評価の内容として「国別事業実施計画への策定に役立つ情報」、「要望調査・案件選定に役立つ情報」、「特定分野への協力プログラム立案・改訂に役立つ情報」のいずれかの選択を行った回答者に対し、より具体的な情報のニーズを質問した結果、「国別事業実施計画」の策定に関しては、「JICA 協力の基本的な考え方」「開発課題」「JICA の協力実施上の留意点」を中心に、「JICA の協力個別案件」を除くそれぞれの項目にかなりのニーズがあった。また、要望調査および協力プログラムの立案・改訂などより具体化した段階においては、プログラム・プロジェクトのデザインの適切性・整合性の確保に関する情報ニーズが高かった。

表 2-8 国別事業評価に関する情報ニーズ

<b>a. 「国別事業実施計画への策定に役立つ情報」に関する詳細ニーズ</b>	
1) JICA の協力の基本的な考え方	: 30
2) 開発課題	: 41
3) JICA の協力プログラム	: 30
4) JICA の協力個別案件	: 9
5) JICA の協力上の留意点	: 34
6) その他	: 3
(a.を選択した 44 回答者がさらに複数回答で選択／数字は件数)	
<b>b. 「要望調査・案件選定に役立つ情報」に関する詳細ニーズ</b>	
1) 過去の経験に基づくプログラムの適正さ	: 21
2) 過去の経験に基づくプロジェクトの適正さ	: 23
3) その他	: 1
(b.を選択した 29 回答者がさらに複数回答で選択／数字は件数)	

c. 「特定分野の協力プログラムの立案・改訂に役立つ情報」に関する詳細ニーズ

- 1) プログラム、開発課題との整合性 : 16
- 2) プログラムの組み立て・内容の適切さ : 25
- 3) その他 : 2

(c.を選択した 30 回答者がさらに複数回答で選択 / 数字は件数)

#### (4) 今後の国別事業評価の実施方法

##### 1) 国別事業評価の実施方法

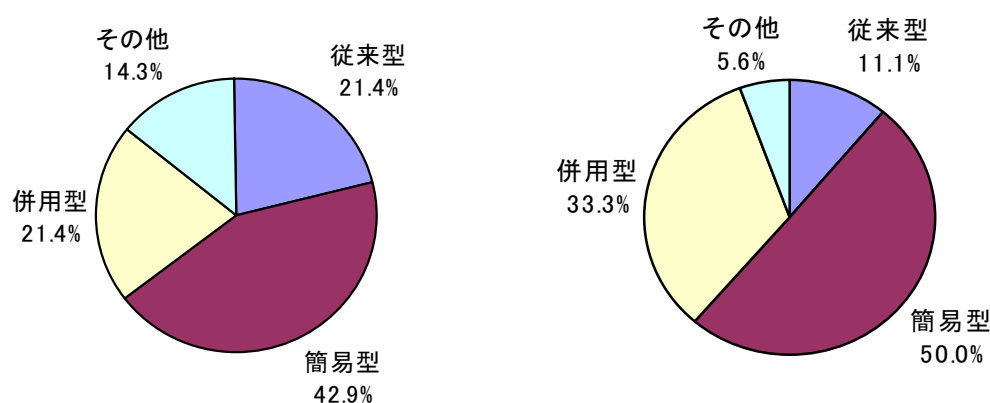
今後の国別事業評価調査の実施方法については、従来型の「従来型：毎年 1～2 カ国を選定し、対象期間 10～15 年の個別案件を総合的に評価する」方式と「簡易型：国別事業実施計画の改訂に合わせて、そのフィードバックを目的とする」方式を提示し、どちらが適当か意見を聴取した。

「従来型」（毎年 1～2 カ国を選び、10～15 年を対象に行う評価）と、「簡易型」（国別事業実施計画の改訂に合わせて、そのフィードバックを目的とする評価）に対する意見では、「簡易型」を支持する回答が約半数（68 件中 33 件。複数回答）、ついで「従来型」と「簡易型」の併用が約 3 割（同 19 件）となっている。

このうち、「過去に国別事業評価を実施した国の所掌部署」からの全回答 14 件中 6 件は、「簡易型」を要望し、「従来型」と従来型と簡易型を併用する「併用型」を要望しているのがそれぞれ 3 件ずつだった。他方、「その他の部署」の回答者 54 人中の半数は「簡易型」を要望し、18 人（33.3%）の回答者は、「従来型」と「簡易型」の併用を要望しており、やや「従来型」へのニーズが小さい。

全体傾向としては国別事業評価の実施経験にかかわらず「簡易型」のニーズが高まっているが、事情によっては従来型の評価も使い分ける必要があると認識されている。

図 2-7 国別事業評価の実施方法



「国別事業評価を実施した国の所掌部署」

「その他の部署」

##### 2) 国別事業評価の実施手法

上記の選択肢に応じ、「従来型」を選択した回答者には「従来型」、「簡易型」を選択した回答者には「簡易型」、さらに「併用型」を選択した回答者には「従来型」と「簡易型」の両方について、より具体的な手法についてのニーズ・認識を 6 項目に関して調査した。

ア) 実施主体の選択

表 2-9 国別事業評価の実施主体

(7)実施主体	従来型	簡易型	併用型		その他	合計
			従来	簡易		
a.評価監理室	6	5	10	1		22
b.地域部		12	7	5		24
c.在外事務所		15	1	10	1	26
重点推進事務所（30カ国）*		(4)		(2)		(6)
要望があった事務所*		(4)		(7)	(1)	(12)
その他（全在外事務所）*	(1)		(1)	(2)		(4)
d.評価監理室、地域部、在外事務所 が各々内容に応じて分担	1	14	9	7	2	33
e.その他	2		1	1	1	5
<b>合計</b>	<b>9</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>112</b>

\*注：「重点推進事務所」以下の3項目は、任意回答でかつ複数回答可であるので、合計値は「c.在外事務所」の数字に必ずしも合致しない。

前述のとおり国別評価の実施方法としてニーズの高さが確認された「簡易型」に着目すると、「在外事務所」、「地域部」、「評価監理室、地域部、在外事務所が各々内容に応じて分担」という3つに意見が分散している。他方、「従来型」については圧倒的に評価監理室（現事業評価グループ）の実施を求める声大きい。

これに対し、「併用型」を選択した回答は、併用するうちの「従来型」については「評価監理室」、「簡易型」に関しては「在外事務所」を実施主体とする棲み分けを想定している。

ただし、「併用型」についても「評価監理室、地域部、在外事務所が各々内容に応じて分担」を選択している回答も相当数あることから、評価の内容や体制に応じ適切な実施主体で実施できることが望ましいという認識を持っている、あるいは、回答の大多数が国別事業評価の対象となっていない国の所掌部署からのものであることから、具体的にどこが実施すべきか明確なイメージを持つことが難しかったという二つの可能性が考えられる。

イ) 国別事業評価の対象国の選択

国別事業評価の「型」の選択のいかんにかかわらず、「a.国別事業実施計画・協力プログラムの策定あるいは見直しを行う国」、「b.国別援助計画等協力方針の見直し、改定の予定のある国（政策協議、援助国・機関会合実施国等）」に対し、評価を行う必要性が高いと考えられている。また、「併用型」を選択した回答者は「従来型」の評価を国別援助計画など上位の計画の見直しに、「簡易型」の評価を国別事業実施計画あるいは協力プログラムの見直しの対象国に対し実施するといった、「従来型」と「簡易型」の「機能分担」を想定していることが伺える。

表 2-10 国別事業評価の対象国

(イ) 対象国	従来型	簡易型	併用型		その他	合計
			従来	簡易		
a.国別事業実施計画・協力プログラムの策定あるいは見直しを行う国	5	28	7	16		58
b.国別援助計画等協力方針の見直し、改定の予定のある国(政策協議、CG 実施国等)	5	14	13	9	2	43
c.援助量の大きな国	3	3	7	1	1	15
d.特定課題への協力(移行経済、平和構築等)あるいは、協力方法(援助協調、財政支援等)に関して先行事例となるような国	2	7	3	3	2	17
e.その他	1		1			

## ウ) 評価の対象期間

表 2-11 国別事業評価の対象期間

(ウ)評価の対象期間	従来型	簡易型	その他
a.10年程度	19	4	
b.国別事業実施計画のサイクルにあわせ3~5年程度	10	44	1
c.なんらかの形で毎年		5	
d.その他	1	3	4
<b>合計</b>	<b>30</b>	<b>56</b>	<b>5</b>

注：本表においては、回答者の実施手法（従来型、簡易型、併用型）の選択にかかわらず、従来型、簡易型の評価対象という観点のみからとりまとめた。したがって、併用型を選択した回答についても、従来型、簡易型にわけて集計している。

評価の対象期間については、「簡易型」については、「国別事業実施計画のサイクルにあわせ3~5年程度」を望む意見が多い。「従来型」部分では「10年程度」が支持を集めている。

エ) 国別事業評価で評価すべき効果のレベル

表 2-12 国別事業評価で評価すべき効果のレベル

	従来型	簡易型	その他	合計
a.国レベル（当該国に対するJICAの協力のすべて）	20	14	4	38
b.分野レベル	15	19	4	38
c.開発課題レベル	15	37	4	56
d.プログラムレベル	10	24	3	37
e.個別案件レベル		9	1	11
f.その他	1	1	1	3

（複数回答可）

注：本表においては、回答者の実施手法（従来型、簡易型、併用型）の選択にかかわらず、従来型、簡易型の評価対象という観点のみからとりまとめた。したがって、併用型を選択した回答についても、従来型、簡易型にわけて集計している。

評価で重きをおくべき効果のレベルに関しては、「簡易型」「従来型」の選択にかかわらず、「開発課題」レベルの効果把握について評価ニーズが高いという傾向が認められる。「従来型」については「国」に対する協力の全体像をとらえるべきという認識も強いが、「国」「分野」「プログラム」については全体傾向としてはまんべんなく支持が集まっている。

また、上記で選択した効果を見るべき各レベルにおいて、例えば、JICAの国別プログラムに含まれる開発課題のすべての効果を評価すべきか、あるいは一定の基準・考え方のもとにいくつかの開発課題にしばって評価すべきかを調査した。しかし、表 2-13 にみられるとおり、分野、開発課題、プログラムについては、JICAの国別プログラムの中からいくつか選んで選択的に実施すべきとする意見と網羅的に実施すべきという意見にそれほど大きな差はなく、意見が分かれている。



表 2-13 選択したレベルにおける対象範囲

		従来型	簡易型	その他	合計
→ 分野レベル	すべて	8	6	4	21
	選択	8	9		22
→ 開発課題レベル	すべて	8	17	1	26
	選択	11	19	3	33
→ プログラムレベル	すべて	6	14	1	21
	選択	6	15	3	24
→ 個別案件レベル	すべて	1	1		2
	選択	3	9	2	14
	不要	3	4		7
→ その他	すべて				
	選択		1		1
<b>合計</b>		<b>10</b>	<b>46</b>	<b>10</b>	<b>134</b>

(複数回答可)

#### オ) 国別事業評価で評価すべき項目

国別事業評価の評価項目として、評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）、貢献・阻害要因および提言・教訓の 7 項目をあげ、対象とすべき項目を評価すべき効果のレベルごとに調査した。評価すべき効果のレベルについては複数回答であったことから回答件数を単純比較することは適当でないため、図 2-8 のレーダーチャートは、「チャートの示す範囲が正 7 角形に近いほど、回答者が各項目まんべんなく評価すべきと判断している」といった基準で理解する必要がある。

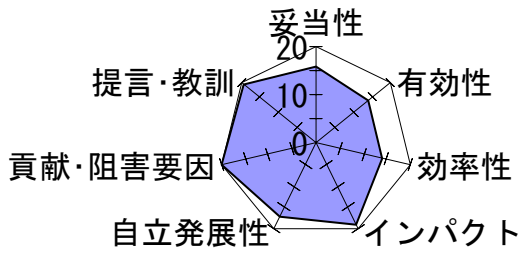
「国」、「分野」、「開発課題」レベルを通じた傾向としては、「従来型」のチャートのほうが、「簡易型」のチャートより正 7 角形に近い、つまりより多くの評価項目をカバーすべきと考えられていることがわかる。一方、「簡易型」においては、「プログラム」レベルの評価について、「従来型」が比較的评价 5 項目については重きを置かないのに対して、全項目網羅的に見るべきであると考えられている。

また、「簡易型」に比し、開発課題レベル以上の「従来型」では「インパクト」、「貢献・阻害要因」、「提言・教訓」が重視される傾向がある。

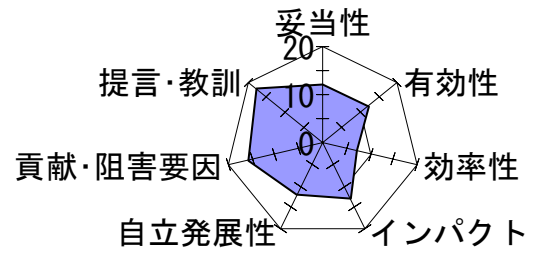
「簡易型」では、7 項目のうち「妥当性」、「有効性」、「効率性」については簡略化の対象とすべきという認識が伺える。

図 2-8 国別事業評価の評価項目 (1/2)

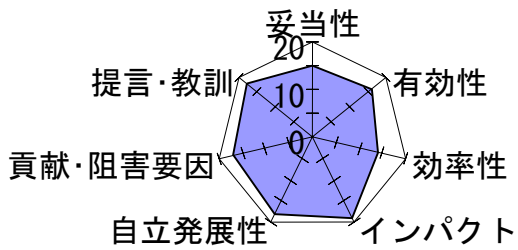
国レベルの評価項目 (従来型)



国レベルの評価項目 (簡易型)



分野レベルの評価項目 (従来型)



分野レベルの評価項目 (簡易型)

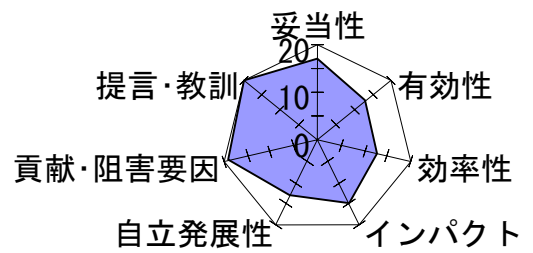
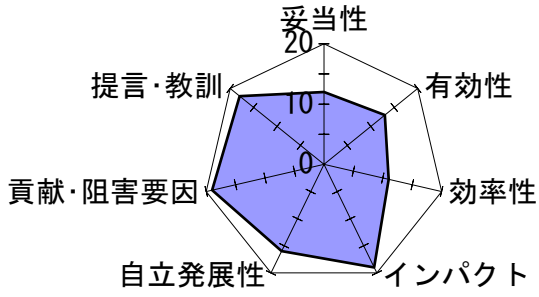
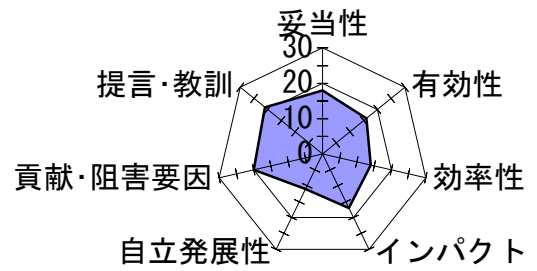


図 2-8 国別事業評価の評価項目 (2/2)

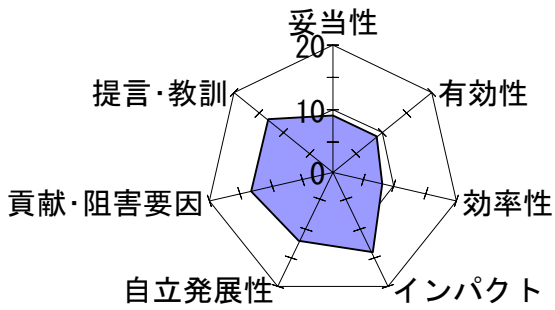
開発課題レベルの評価項目 (従来型)



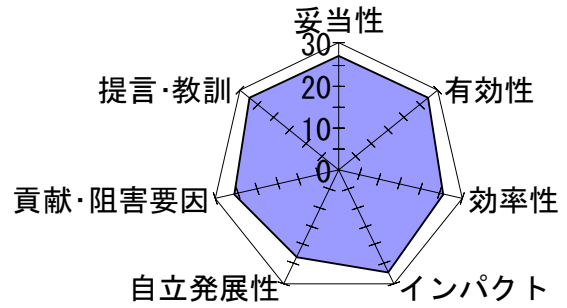
開発課題レベルの評価項目 (簡易型)



プログラムレベルの評価項目 (従来型)



プログラムレベルの評価項目 (簡易型)



## カ) 簡易型国別事業評価の効果測定方法

効果の測定方法に関しては、以下のとおり「開発課題に対する貢献を定性的に測定する評価」の選択が最も多く、次いで「目標の定期的なレビュー（パフォーマンス・モニタリング型）」と「インパクトを定量的に測定する評価」が選択されている。

効果の測定に関しては、開発課題に対する貢献を定性的に評価することが必要とされる一方、定性的に評価するためには、JICA としての協力の効果のみならず、日本全体としての協力の効果や、他ドナーの協力も含めた全体像を把握する必要性が認識されていることがわかる。

表 2-14 国別事業評価の効果測定方法

a. インパクトを定量的に測定する評価	: 14
b. 開発課題に対する貢献を定性的に測定する評価	: 30
c. 目標の定期的なレビュー（パフォーマンス・モニタリング型）	: 16
d. その他	: 3
（簡易型を選択した 55 回答者が複数回答）	

表 2-15 特定課題に対する協力の効果を定性的に評価するために適切なレベル

a. JICA の協力の効果	: 25
b. 日本全体としての効果	: 26
c. 他ドナーとの援助協調の結果としての効果	: 10
d. その他	: 3
（簡易型を選択した 55 回答者が複数回答）	

## キ) 国別事業評価における合同評価

上記のとおり開発課題に対する協力効果を評価するためには JICA のみの協力をみていたのでは十分とはいえないという認識は高く、回答者全員の 8 割前後が合同評価の実施に肯定的な回答を寄せている。また、「合同」の相手先としては、複数回答の選択肢のなかで、肯定的な回答を寄せた回答者のほとんどが「相手国」を自らの回答の中に含めている。また、オール・ジャパンとしての協力を評価すべきという観点から外務省および JBIC の組み合わせを含んだ回答も 3 割程度あった。他ドナーとの合同評価についても 3 割程度が言及していた。

## 第3章 主要援助国・国際機関における国別プログラム評価の動向

本章では、主要援助国・国際機関における国別プログラム評価の動向を紹介する。

まず3-1では主要な援助機関の国別プログラムのモニタリング・評価の取り組みの全体像を紹介し、3-2では各機関別の取り組みを紹介する。

### 3-1 主要援助国・国際機関における最近の国別プログラムのモニタリング・評価への取り組み

#### 3-1-1 国別プログラムのモニタリング・評価への取り組み～Introduction

##### ポイント

- ・ 国別プログラムは結果重視マネジメントの体制の中に位置づけられ、近年大きな変化を遂げた。
- ・ 国別プログラムの位置付けの変化に伴い、モニタリング評価の役割も変化している。
- ・ 国別プログラムの評価の技術的課題は帰属の検証と評価可能性

モニタリング・評価をどのように実施するかという体制及び手法は、当然ながら対象物である国別プログラムがどのように計画され、位置づけられているかに大きな影響を受ける。

国別プログラムは、1990年代以降の結果重視志向の高まり、さらには本格的な結果重視マネジメントのツールの導入にともなう組織マネジメント自体の転換により、その内容および組織マネジメント上の位置付けを以前とは異にしている。結果重視マネジメントツールの本格導入の結果、国別プログラムは、組織マネジメント全体の枠組みと不可分のものとなってきており、これに伴い国別プログラムのモニタリング・評価の意義も変化してきている。

また、国別プログラムのモニタリング・評価の手法については、1999年のウィーンワークショップにおいても「当該国で生じた開発上の変化（開発アウトカム）」と「自機関の国別プログラムの結果」との帰属<sup>26</sup>の検証が非常に難しいことおよび評価可能性の問題が指摘されており、この問題に対しどのように取り組んでいくかは各機関共通の課題となっている。

本節では、まず「3-1-2 主要援助国機関・国際機関の全体傾向」で、上記2つの観点から本調査対象機関の全体的な傾向をとりまとめる。つぎに、「3-1-3 組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け」で、結果重視マネジメントが各機関においてどのような形で導入され、国別プログラムの計画・モニタリング・評価の体制・内容の変容につながっているかを中心に各機関の取り組みのうち特徴的なものを紹介する。

また、国別プログラムの技術的な課題に対しては、「3-1-4 国別プログラム評価の技術的な課題」で問題の所在およびそれに対処するための各機関の最近の考え方・取り組みを紹介する。

<sup>26</sup> 認識された変化と特定の支援とをある因果関係に帰すること。

### 3-1-2 主要援助国機関・国際機関の全体傾向

ここでは、3-1-1 で述べた国別プログラムの組織マネジメント上の位置付けと国別プログラムのモニタリング・評価をめぐる技術的な課題の2点について、本調査対象の援助機関・国際機関の全体傾向をとりまとめる。(表3-1参照)

#### (1) 国別プログラムの組織マネジメント上の位置付け

国別プログラムの位置付けは、1990年代後半から2003年の間に主要援助国機関・国際機関の運営に結果重視マネジメントのツールが次々に導入された結果、大きく変わりつつある。調査対象機関のほとんどが結果重視マネジメントの導入直後の改革期にあるか、導入から数年を経てマネジメント手法・体制を微修正するといった状況にある。結果重視マネジメントにおいては、目標設定－計画－実施－業績報告といった事業サイクル及び組織全体で一貫性のある計画体系の作成、同計画に基づく実施の結果を組織レベルで総括し公表することが要請されている。これに対し、各機関では計画の体系を、組織全体－本部各部署－在外事務所という組織体制上のヒエラルキーと整合する形で整理している。国別プログラムはこうした計画体系のなかで在外事務所レベルでの目標・計画をとりまとめたものに相当し、組織レベルの計画・報告の一連の流れの中に組み込まれた形となっている。

また、組織レベルでの結果を総括し、業績報告を行うためには、これら各国別プログラムの結果が測定可能、かつ総括しうる条件を揃えていることが求められる。このことから国別プログラムは近年、内容的にも目標および指標の明確化が図られ、より結果志向とならざるを得なくなってきた。各機関ではこうした要請に応えるため、組織全体の戦略・方向性を明確化し、さらに国別プログラムが組織戦略と一貫性を持った形で計画・運営されるような体制・マニュアルづくり、経営資源配分の調整を行ってきた。

加えて、結果重視マネジメントの本格導入に伴う業績報告システムの導入は各機関のモニタリング・評価体制に大きな変化をもたらしている。業績報告は各組織レベルからの総括可能な形態での結果の報告を要請するものであり、各組織レベルにおいては①報告業務に関する業務量の増加と、②「進捗状況の的確な把握」、「説明責任の確保」、「組織としての学習効果」の3者のバランスをどうとるか、が課題となった。各機関においては、従来よりプロジェクトレベルのモニタリング・評価に関する各種のツールや評価実施についての基準があり、さらには国別のレビュー・年次報告に加え、国別プログラム評価が実施されていた。これら既存の枠組み・ツールと新規に導入された業績報告の内容には、目的が異なるものもあれば、重複しているもの、また組織のマネジメントの発想が結果重視に変更されることによって新たに必要となる情報とそうでない情報が混在し、在外事務所や事業実施部署の作業の重複・無駄につながる状況がもたらされ得る状況であった。また、結果重視マネジメントの導入と前後して援助機関自体の分権化が進展し、事業に関する意思決定が原則として在外事務所や大使館においてなされるようになり、その結果としてモニタリングや評価の実施主体も在外事務所・大使館の業務と位置づけられるようになった。これは、在外事務所・大使館というリソースが制約された環境において、モニタリング・評価、また業績報告の要請にどう応えるかという課題をもたらし、これらの状況は、業績測定の導入時、あるいは導入直後に、全組織的な「結果に対する何らかのアセスメント」の見直しを促進した。その結果、各機関においては業績測定の要請から来る「国別プログラムの年次報告」と「事業実施部署が行う国別プログラム評価」および「評価専門部署が行う国別プログラム評価」との機能分担が行われる方向で整理されつつある。表3-1の右から2番目の欄に示されるとおり、機能分担のパターンとしては、事業実施部署で悉皆的

に実施する簡易型と評価専門部署によるより詳細なものと国別プログラム評価を2種類設けるケースと、基本的には業績報告の要請に応える年次報告を悉皆的に行い、国別プログラム評価は必要に応じ評価専門部署が実施するというより簡易な体制をとっているケースに分けられる。

また、国別プログラム評価の位置付けの整理にともない、国別プログラム評価のパイロット試行、手法開発やガイドラインのとりまとめを行っている機関がある一方、USAID、オランダ外務省のように国別プログラム評価の実施は基本的に行わないとしている機関もある。

## (2) 国別プログラム評価の技術的課題～「帰属」の問題

国別プログラムの技術的な課題として、特定機関の活動の結果と開発アウトカムの帰属の検証の困難さについては今回の調査対象機関のすべてにおいて共有されている。厳密に「帰属」の発想で評価を実施しようとしても困難なばかりか、かける時間と労力に見合った結果が得られないという認識を背景に、国別プログラムのモニタリング・評価における発想を「貢献」に切り替える方向性で共通認識ができつつある。

「貢献」の概念においては、特定機関の事業がある程度コントロールできるレベルのアウトカム（組織レベルのアウトカム）の検証に加え、国レベルの開発アウトカムに向かう当該国政府、各援助機関、NGOほかの各種の取り組みの中で、特定機関の方向性・事業の位置付けは適切であるか、また、目標を共有しつつ、前述の各アクターが相乗効果を高める形で（パートナーシップの促進）事業を行うことをどのように促進しているかを評価することになる。

次節 3-1-3「組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け」、3-1-4「国別プログラム評価の技術的課題」では、上記全体傾向について、特徴的な機関の事例を中心に詳細に解説する。

表 3-3-1 主要援助国・国際機関の国別プログラム評価をめぐる動向

	結果重視マネジメント	事業実施体制・M&E実施体制	GPのM&Eをめぐる新しい動き	国別プログラム評価の技術的困難性への対応
世界銀行	<p>Result-based CASへ移行中</p> <p>・既存のマネジメントツールであるCASを結果志向に転換中。(リザルツ・フレームワークの活用等)により開発アウトカム達成への道筋と世界銀行の事業の位置付けを明確化)</p>	<p><b>中央・事業実施部門による評価</b></p> <p>・事業の実施・CAS (GP) のモニタリング・評価 (CASCR) は事業実施部署 (本部地域部) が実施</p> <p>・評価専門部署は (OED) は事業実施部署による評価結果のレビューおよび独立の立場からの国別プログラム評価を実施</p>	<p><b>結果志向CASの試行</b></p> <p>・事業実施部署による自己評価 (CASCR) と評価専門部署によるCAEの役割の明確化 (マネジメントに資する自己評価とそれを補完する独立評価)</p> <p>・CASCRの悉皆的導入と評価専門部署 (OED) のレビューの実施に向けて7カ国でパイロット実施</p>	<p><b>貢献の発想</b></p> <p>・評価専門部署の実施する国別プログラム評価手帳書では、「相手国の全体的な開発の進展ではなく、世界銀行の支援プログラムのアウトカムを評価」し、また、「支援プログラムのアウトカムと世界銀行のパフォーマンスを区別して評価する必要がある」と強調されており、「貢献」の発想が採用されている。</p>
IADB	<p>RBMは導入期</p> <p>・理事会の“development effectiveness”重視の姿勢が強まり、トップダウンで導入</p> <p>・国別戦略 (OS) ガイドラインを2003年に導入し、2005年にレビュー予定</p> <p>・結果重視マネジメントに対する職員の高意形成とパートナー国の理解が今後の課題</p>	<p><b>中央・事業実施部門による評価</b></p> <p>・国別戦略評価 (GSE) はプログラムの評価スタッフと高い専門性を有する契約スタッフ5-6人のチームで実施</p> <p>・事業のモニタリングは在外事務所が中心となり実施。一部局により実施の方法は多様</p>	<p><b>完全な貢献に切り替わっていない</b></p> <p>・最近GSE Protocol (Guidelines) を改定し、同プロトコールをパイロット的に活用。6月までにプロトコールの修正を行う</p> <p>・2004年にCSの評価可能性調査を実施予定</p>	<p><b>CSの評価可能性に関心</b></p> <p>・帰属関係の検証については手法改善の余地があると理解している。貢献の発想のみでは必ずしも十分でない</p> <p>・CSの評価可能性が評価実施上の課題と認識されている。プロジェクトレベルにおいては、評価可能性チェックや中間レビュー、拠出のペーパーなどから警告を出すシステムなど多くの工夫があり、CSレベルへの適用も検討されている</p>
UNDP	<p>RBMの定着にむけたり適切な資源と労力の配分の</p> <p>・1999年および第1次MYFF (00-03) から結果重視マネジメントを本格的に導入し、事業運営手法を改革・整理し、国別プログラムの重要なユニットとして位置付けられた</p> <p>・第2次MYFF (04-07) の策定にあわせ、UNDPの組織目標・重点分野・課題および報告方法を再整理したほか、従来マネジメントの枠組みと結果重視マネジメントの枠組みが整理され、第二次MYFFのサイクルにわたってはこれを整理 (Business Plan) の策定を廃止)</p>	<p><b>分権実施部門と評価専門部署による評価</b></p> <p>・評価専門部署 (EO) は国別プログラム評価 (Assessment of Development Results: ADR) を実施。また、方法論の整理のほか、他部署・在外事務所の評価支援にあたる</p> <p>・事業実施部署 (在外事務所) においては、国別プログラムのうち重要なアウトカムについて、Outcome Evaluation (OE) を実施する</p>	<p><b>分権化した組織における説明責任の追及</b></p> <p>・事業実施部門の国別プログラム評価 (OE) の実施により、説明責任の確保と学習の双方を追及するとともに、業績報告の過剰負担を軽減すべく、プロジェクトレベル評価の一部を任意化・簡素化</p>	<p><b>貢献の発想</b></p> <p>・OEの評価視点としては、アウトカムの発現状況の確認とそれに対し、UNDPの事業が説得力をもった形で結び付けられるかどうかを検証することが中心。開発アウトカムに対し、UNDPの場合は通常の案件実施のほかに援助調整や政策アドバイスもを行っているためそれらも含めてUNDPの組織レベルのアウトカムとして、「どう貢献したか」について説明がなされる</p> <p>・ADRの評価視点は「UNDP事業の戦略的位置付けのアセスメント」と「UNDPが貢献した開発アウトカム」である</p>



UNICEF	RBM導入期	<p>・ 2002年からUNICEF中期戦略計画 (Mid-term Strategic Plan) 策定にあたり、国別プログラムをレビューし、マネジメント上の重要なユニニットとして「国」を位置づけている。</p>	<p>分権・業務部門による評価</p>	<p>・ 基本的にすべてのモニタリング・評価は在外事務所で行われる。国別プログラムの策定と同時にモニタリング・評価計画 (IMEP) を策定する。モニタリング・評価の実施に際しては、地域事務所が在外事務所を支援する体制が確立されており、(中間レビュー) および評価レポートのレビュー、担当地域のM&amp;Eの監理、教訓のとりまとめ、情報共有に関する)</p>	<p>国別プログラム評価の機能強化</p>	<p>CPのM&amp;Eをめぐる新しい動き</p>	<p>貢献の発想</p>	<p>国別プログラム評価の技術的困難性への対応</p>
USAID	RBM導入より約10年／業績モニタリング中心	<p>・ 1995年以降業績評価を導入し、段階的にマネジメント手法を修正し、組織戦略と末端活動の一貫性および説明責任の確保が可能な体制を構築してきた。国別プログラムは組織戦略目標のうちいくつかをウツカム、中間アウトカムを整理する形で作成されている。</p>	<p>分権・業務報告に対するモニタリング中心</p>	<p>annual reporting systemの改善</p>	<p>・ Annual Reportingが国別プログラムのモニタリング・業績報告に相当。本報告は現地から入力できるデータベースになっており、議会や大統領府、予算当局への説明に必要とされる内容 (結果、定性的説明、予算データ等) が網羅され、適宜加工される。 ・ 結果の根拠となる指標と状況説明が入力される。</p>	<p>業績報告中心だが「貢献」の発想</p>	<p>・ 在外事務所が各SOにつきperformance measurement plan (PMP) を策定し、それに準って毎年報告している。指標設定やその策定に際しては、必要に応じて本部が支援しているが、USAIDが一定期間内に達成すべし中間アウトカム (intermediate outcome) およびその指標の設定は非常に困難であるため、より上位のアウトカムへの「貢献」についての説明が必要十分としている。また、このため単に結果を示すデータのみならず、定性的な説明情報 (stories) の重要性を認識している。</p>	
CIDA	トップダウンによるRBM導入	<p>結果重視マネジメントの導入は議会対応中心で、事業実施のツールとしては未だプロジェクト中心である。</p>	<p>専門部署による国別プログラム評価</p>		<p>特になし</p>	<p>貢献の発想</p>	<p>・ 帰属については厳密に検証できないため、ロジックの適切性と進捗しているという状況証拠を固めていくしかない。 ・ 会計検査院当局がCIDAの国別レベルでのアウトカムについて、厳密な帰属関係の特定を必ずしも求めるのではなく、原則としては貢献の説明で可とすることで合意した。</p>	
DFID	PSA導入によるマネジメント改革	<p>DFIDは英国政府機関全体に導入されたPublic Service Agreement (PSA) のもとで、国別プログラムを組織戦略目標として位置づけられたほか、重点国・分野もそれにとりまなない整理された。</p>	<p>専門部署による国別プログラム評価を志向</p>	<p>国別プログラム評価の手法開発</p>	<p>・ 国別プログラム評価の手法開発のため、パイロット評価を実施し、結果を取りまとめ中である。</p>	<p>プロセスマネジメント重視 (どこから買えば貢献の発想)</p>	<p>・ 左記パイロットスタディの評価視点としては、DFID国別プログラムにおいて英国の政策はどのような解釈され、戦略目標にどのような政策の一貫性や、戦略目標に対する協力デザインの適切性およびその有効性などが含まれる。</p>	

	結果重視マネジメント	事業実施体制・M&E実施体制	CPのM&Eをめぐる新しい動き	国別プログラム評価の技術的困難性への対応
DANIDA	<p>RBM導入と分権化の並行</p> <p>・政権交代にともない、ODA予算の削減方針が打ち出され、DANIDA事業においても大使館への完全権限委譲と業績マネジメント枠組み（Performance Management Framework）が導入された。</p>	<p>分権・専門部による国別プログラム評価</p> <p>・国別プログラムの悉皆的な進捗アセスメントについては、業績マネジメント枠組みに位置づけられる年次報告が対応。国別プログラム評価は評価専門部署が実施。</p>	<p>セクター・テーマ・地域に国別プログラム評価の構築</p> <p>・国別プログラムのevaliabilityについても問題があるため、当面は国別プログラムの重要なセクター・テーマ・地域にシフトした評価を実施する方向である。</p>	<p>貢献の発想</p> <p>・帰属については検証困難であり、最近の国別プログラム評価においては、相手の開発と国際協力の現状を分析し、DANIDAの当該国に対する姿勢と位置付けを明確化するほか、DANIDAの重点課題、セクター横断的テーマ、援助調整、パートナーシップ、オーナーシップ等も観点を含めて評価している。</p>
Sida	<p>本格的にはRBM未導入</p> <p>・結果重視マネジメントは発想としては導入されているものの、業績測定システムや計画など組織マネジメントの改革などもう形では導入されていない。</p>	<p>不明・専門部による国別プログラム評価</p> <p>・国別プログラムの悉皆的な進捗アセスメントについては、業績測定システムに位置づけられる年次報告が対応。国別プログラム評価については実施せず、セクター・テーマ別評価を実施。</p>	<p>特に新しい動きはない。</p>	<p>プロセス重視（どちからか買えば貢献の発想）</p> <p>・評価専門部署の実施する国別プログラム評価（過去4件実施）では、国別プログラムのインパクト評価は困難として、国別戦略が国別計画にオペレーション化する過程に一貫性の確保を困難とする要因があるなど、プロセスに焦点をあてた評価を実施している。</p>
オランダ外務省	<p>RBM導入期</p> <p>・2002年から省内プロジェクトを立ち上げ、計画・モニタリング・評価という一連のマネジメントを結果重視にするための検討を行い、結果をマニユアル化した。今後、同形式が本格的に導入されるほか、協力相手国も20カ国にほりこまれた。</p>	<p>分権・専門部による国別プログラム評価は当分は中止</p> <p>・国別プログラムの悉皆的な進捗アセスメントについては、業績測定システムに位置づけられる年次報告が対応。国別プログラム評価については実施せず、セクター・テーマ別評価を実施。</p>	<p>国別プログラム評価の停止およびパートナーによる評価の実行</p> <p>・オランダは過去において非常に包括的な国別プログラム評価を実施した経験があるが、当時の国別プログラムの評価可能性や評価にかかる時間・労力に鑑み、当面は国別プログラム評価を実施しない方針としている。          ・また、モザンビークで同国政府主体の合同評価（Country-led Evaluation）を試行したがうまくいかなかった経験あり。</p>	<p>貢献の発想</p> <p>・先の国別プログラム評価の経験からだけでなく労力をかけても「帰属」の検証は困難。貢献の発想に基づく試みとしては、国レベルの変化を把握し、その要因を分析して自国の役割を評価する方向性と、自国の取り組みの結果を積み上げる評価のやり方があるが、前者の国レベルの視点と後者の各事業のターゲット（ルーブ）の視点が異なるため「妥当性」ひとつとついても検証が難しい点あり。</p>
BMZ/GTZ	<p>RBM導入期</p> <p>・BMZでは2002年から結果重視マネジメントが導入され、協力優先分野が決定されたほか、重点国および一国内における重点分野の数についても絞込みがなされた。さらに、国別プログラムの（国別戦略）が計画ツールとして導入された。</p>	<p>業・専門部による国別プログラム評価</p> <p>・国別プログラムはBMZ本部の地域局が主管し、実施機関・大使館の参画を得る。モニタリングと業績報告も同様。国別プログラム評価は評価専門部署の実施。</p>	<p>過去の国別プログラム評価はBMZにおける3件のみ。近年は国別プログラム評価というより過去3-4年の協力レポートフォリオの評価を実施。</p>	<p>どちらからか買えば貢献の発想</p>

### 3-1-3 組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け

～結果重視マネジメントに組み込まれた国別プログラムはどう計画、モニタリング、評価されているのか

#### ポイント

- ・ 各国の結果重視マネジメントツールの導入は比較的最近
- ・ 結果重視マネジメントは組織マネジメントの変革をもたらし、戦略計画としての国別プログラムの役割・内容が変化
- ・ その結果国別プログラムの結果の各種アセスメント手段も再編

結果重視マネジメント（結果重視マネジメント）の「概念」は、1993年のアメリカ政策評価法の成立にともなう USAID への導入に始まり、1997年の DAC 新開発戦略以降、援助をめぐる国際社会に深く浸透した。

ただし、結果重視マネジメントにより各機関の計画から結果報告までの組織マネジメントの手法や体制が本格的な変化を遂げたのは、それから数年後のことである。結果重視マネジメントは BOX3-1 にしめすとおり 7つの要素から構成されるが、①から⑤が業績測定（Performance Measurement）を構成する要素となっており、結果重視マネジメントの中心的なツールという位置付けにある<sup>27</sup>。前述の組織マネジメントの変化は業績測定システムの導入が契機となっている。

#### BOX3-1 結果重視マネジメントの 7つの要素

- ① 明確かつ測定可能な目標設定（リザルツ・フレームワークを活用）
- ② 各目標の測定にあたっては指標を設定
- ③ 実績についての判断を下すために指標の目標値を設定
- ④ 結果にかかる情報収集のために業績をモニタリングするシステムを構築
- ⑤ 目標値に対して、実績をレビュー・分析・報告
- ⑥ 業績モニタリングのみでは得られない業績情報を得るために評価を統合
- ⑦ 組織内部においてはマネジメントについての説明責任、学習、意思決定プロセスに、外部に対しては関係者やパートナーに業績を報告するために業績情報を活用

①から③が結果志向の計画策定（Strategic Planning）を、また、①から⑤が業績測定（Performance Measurement）を構成する要素となっている。

USAID は 1995 年にマネジメントマニュアルを改編し、他の援助機関に先駆けて業績測定を導入した。次いで 2000 年に英国 Public Service Agreement<sup>28</sup>の締結による DFID および第一次 Multi-Year Funding Framework の発表による UNDP への導入があり、さらに、2002 年から 2003 年になってデンマーク、オランダ、ドイツ、日本等の二国間援助機関が続いたことにみられるように、全体としてはごく最近になってから導入した機関が多

<sup>27</sup> Binnendijk, A., *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies : A Review of Experience*, a background report presented at the DAC Working Party on Aid Evaluation, February 2000, P10.

<sup>28</sup> Aim(当該機関の設置目的)、3年間の Objective (目標) および Performance Target (業績達成目標) を含む「契約」を事務局財務省および首相官邸と締結。公共部門の成果を上げるツールとして導入された。

い。二国間援助機関における業績測定の導入は、デンマークのように政権交代により ODA 削減方針が打ち出されたことや、政府・公的部門の効率化・改革自体が政策アジェンダとなったことなど、基本的にはドナー側の国内事情が反映されている<sup>29</sup>。さらに結果重視マネジメントの導入過程においては、業績測定の導入と同時あるいは前後して、組織内部で各組織ユニット単位の説明責任・権限の範囲の明確化と権限の委譲（分権化）とそれにともなうマネジメント手法の改革<sup>30</sup>や援助重点国や重点分野・セクターの絞込み<sup>31</sup>などが起きている。また、国際機関においても、結果重視の発想が 1990 年代後半の援助の中で主流となってきたこと、併せて UNDP にみられるように自機関の事業の結果を説明する必要性が拠出金の減少傾向のもとで高まってきたこと、また、IADB のように経営トップに民間出身の人材が増加したことなどが、結果重視マネジメントとそのツールを導入することにつながっている。

他方、業績の報告、あるいは評価は、対象の結果が測定・評価可能であってはじめて成立する。また、組織の各レベルにおいて、そのレベル・ユニットの所掌する計画とその戦略的位置付けの明確化がなければ、当然ながら結果をとりまとめて組織としての業績の報告を行うことも困難である。このため、結果重視マネジメントの導入はいずれの機関においても組織全体の戦略の整理をもたらし、組織全体の戦略計画の一部として国別プログラムが位置づけられ、その実績を測定する体制が構築される結果となっている。加えて、各種マネジメントツールが一新され、組織の目標・戦略をいかに組織のヒエラルキーに対応する形で階層化し、さらに組織の各単位でのオペレーション環境に即した計画に落としこむかという計画手法の工夫とその徹底の努力がなされている。

また、業績測定・報告の体制が構築される中で、モニタリング・評価と業績測定をどう整理し（BOX3-2 参照）、どう補完的に活用していくかがもうひとつの鍵となっており、これらのツールを用いて、「説明責任の遂行」と「組織としての知識の蓄積を通じた学習機能の確保」の必要性をバランスよく満たすための各組織のニーズ・事情に即した工夫が見られる。

以下で計画、モニタリング・評価の各段階において、国別プログラムがどう位置づけられているかを中心に各機関の共通事項と特徴を説明する。

---

<sup>29</sup> OECD 諸国の 1990 年代の公的部門改革の背景には、経済的要因（財政赤字、構造的問題の表面化、競争の激化等）、また政治・社会的要因（政府に対する国民の信頼の低下、公的サービスの向上および結果に対する説明責任の向上への要請）が共通の圧力となったことが指摘されている。（Binnendijk,A, 2000,P5）

<sup>30</sup> その他結果重視マネジメントに伴った変化としては、受益者に焦点（client focus）、参加とパートナーシップ、分権化された意思決定システムを支援するためのメカニズム、組織文化の変化などが指摘される。

<sup>31</sup> 例えば、デンマーク DANIDA では、本部の事業実施部門を廃し、大使館に権限委譲したほか、プログラム国（重点国）も 15 に絞られた。また、ドイツ BMZ においても 146 カ国の協力国のうち 70 カ国をパートナー国とし、そのうち協力規模の大きな国については 10-15 カ国としている。

## BOX3-2 「業績測定」と「モニタリング・評価」の変容

～結果重視マネジメントの導入によりモニタリングが業績測定の枠組みの一環として組み込まれ、内容的にも結果志向に変化

業績測定と評価をどう位置付けるかについては各機関独自に整理しており、特に定まった定義はないのが現状であるが、業績測定は、「事業実施部門によるプロジェクト・プログラムの業績の対する定期的なモニタリング・レビューと報告であり、事前に設定された目標の達成についての有効性に焦点を置く」ことが共通項と理解される。

近年の結果重視マネジメントに基づく業績測定の導入によって従来明確であったモニタリングと評価の垣根がそれほど明確ではなくなってきた。従来、モニタリングは計画に沿った進捗・予算支出等の実施状況の把握に、評価は「結果」に焦点をおくという線引きであったが、結果重視マネジメントのもとで業績測定の一環として行われる業績モニタリングは「結果」の測定を強調するようになってきている。

また、モニタリングは内部マネジメントの一部として、評価は専門家による独立の立場で実施されるという仕切りも、評価が意思決定に資する情報入手・分析手段としてマネジメントの一環に位置付けられるようになってきており、境界があいまいになってきている。このため、各機関においては、業績測定であるか評価であるかにかかわらず説明責任と学習効果のトレードオフ<sup>32</sup>のバランスをどうとるかという議論の中でこれらツールの位置付けに再整理が必要となっている。

出典：Binnendijk,A, *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies : A Review of Experience*, a background report presented at the DAC Working Party on Aid Evaluation, February 2000、P104-107 より作成

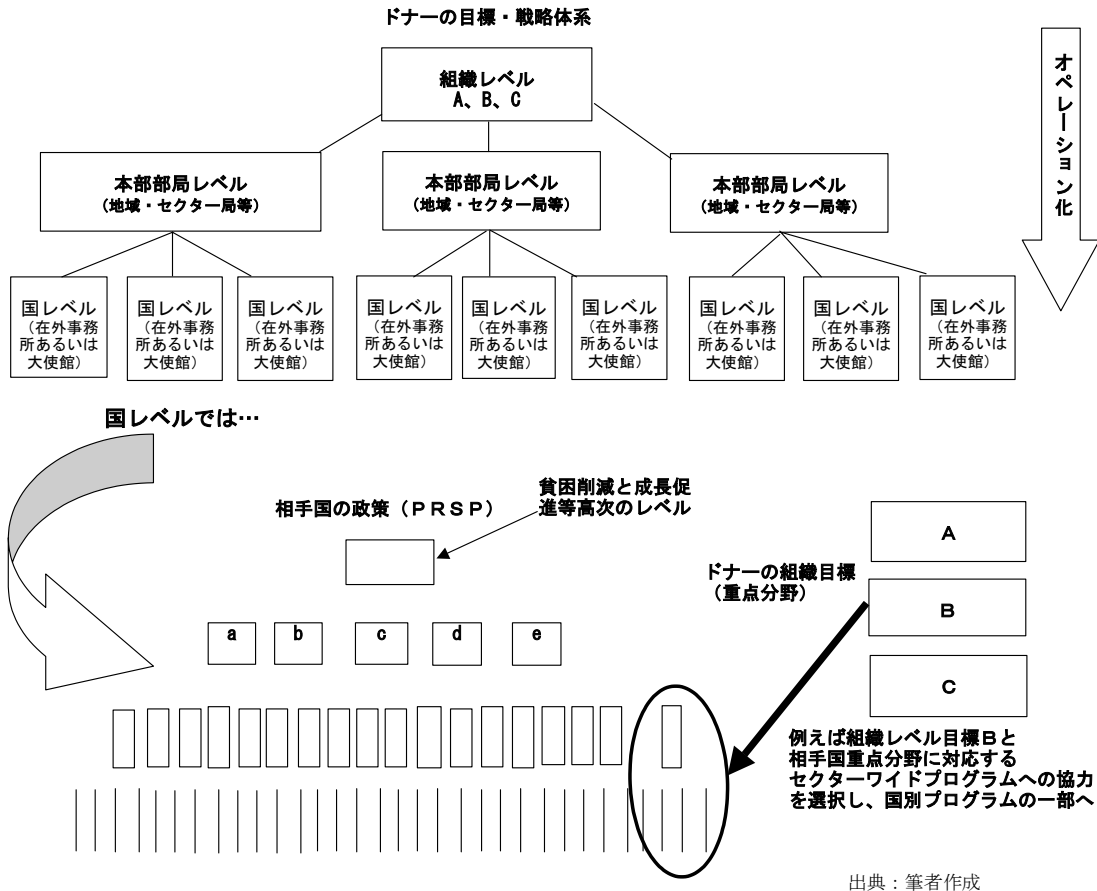
### (1) 組織目標・戦略と国別プログラム

結果重視志向の導入により、まず、組織レベルの目標に対し実績を報告するという点が大きなマネジメント上の課題となった。このため、ほとんどの機関で政策文書あるいは戦略計画が策定・見直され、「組織の設置目的、目標あるいは優先分野（組織レベルの目標・戦略）」が明確化された。組織レベルの目標・戦略は外部に対しては組織としての業績測定の枠組みを明示するほか、内部に対しては戦略的計画策定（Strategic Planning）－組織のリソースを優先分野に重点配分する－の基準となっている。

「組織レベルの目標・戦略」は、「部署別目標・戦略」、さらには、「国別プログラム」という形でオペレーション可能な形に具体化されている。（図 3-1 参照）国別プログラムレベルの計画策定と業績報告に活用されている概念整理のツールとしては、リザルツ・フレームワークが多用されている。（図 3-2 参照）

<sup>32</sup> 組織マネジメントの観点からは結果重視マネジメントにより事業が投入・アウトプット志向ではなく、アウトプットもしくはアウトカム志向となることが意図されている。しかし、業績測定の導入により結果に対する「説明責任」が厳しく問われるものとして理解される場合、より達成が確実かつ指標データの入手が可能なアウトプットの設定や達成のための活動に事業の焦点が引き戻される傾向があり、「結果重視」を通じた「事業の改善」という本質的な主旨に逆行する結果となり得る。また、「マネジメントの改善と学習」という観点は、一定のリスクをとった上での「失敗」も次の改善につなげるステップとして位置付けていくというマネジメントの姿勢を引き出すのが、「説明責任」に重点をおく場合なるべくリスクを回避した経営姿勢をとるのが自然であり、二つの目的は相反する。

図 3-1 組織戦略・目標と国別プログラム

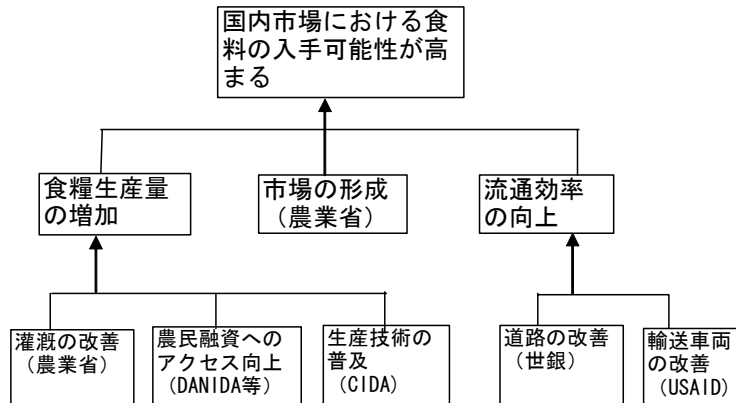


出典：筆者作成

特定の国別プログラムの立案にあたっては、「当該国の開発政策」あるいは「PRSP」などが基本となり、その中でどのような目標に対し協力するか（国別プログラムでの協力重点分野・セクター）という点については、前述の「組織レベルの目標・戦略」が選択基準とされ、「政策一貫性」の確保が念頭におかれている<sup>33</sup>。各機関の組織レベルの目標としては、「貧困削減」や「MDGs の達成」等の非常に高次の目標や、組織として取り組む重点分野・イシュー（表 3-2 参照）、さらにそれらを追求するモダリティ・手段の面での政策として「一般財政支援」、「パートナーシップ」「協調」などを掲げている。

<sup>33</sup> ちなみに、結果重視マネジメントの徹底にいたるまでの大きな障害のひとつは現在実施中の事業やプログラムが結果志向の考え方のもとに計画されたものではないことである。このため、既存の案件については、過渡期の間は後付けで整理するなど段階的な移行に取り組んでいる。また、事業の業績測定の枠組みと組織マネジメントの枠組みは、当初別のものとして並立して存在していた UNDP では、第二次 MYFF(2003-2007)の導入に際しては組織マネジメントも業績報告の仕組みに統合するなど経営戦略の整理統合も起こっている。

図 3-2 リザルツ・フレームワークのイメージ図



出典：Binnendijk, A, *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies : A Review of Experience*, a background report presented at the DAC Working Party on Aid Evaluation, February 2000、P64より和訳

また、国別プログラムは、組織のヒエラルキーの末端に位置する在外事務所・大使館レベルの戦略・計画として、組織マネジメント上の重要性を高めている。組織レベルおよび国別レベルの計画は、約3年から5年を対象としており、さらに年度計画にそれぞれ落とし込まれるという点も各機関で共通している。国別の年度計画は業績測定システムに位置づけられる年次報告に対応する位置づけにある。

表 3-2 組織レベルの目標の例：DFID の Public Service Agreement (2003-2006)  
(一部抜粋して和訳)

目標 1	MDGs の達成
ターゲット	1. アフリカ 16 重点国における MDGs 達成に向けての進展 2. アジア 4 重点国 MDGs 達成に向けての進展 3. 国際システムの有効性の向上 4. 2005 年までに貿易障壁を減少させることによる途上国の貿易機会の増大 5. DFID の二国間プログラムの低所得国への配分を 78% から 90% に増加させるとともに、「成功」と評価される二国間プロジェクトの数を増やす。

## (2) 計画策定の主体と支援・品質管理機能

では、組織マネジメント上の重要性を増した国別プログラムは各機関においてどのように計画されているのだろうか。国別プログラムの計画策定の主体は、分権組織体制をとる機関（DFID、DANIDA、UNDP、USAID 等。オランダ、ドイツもその方向）では在外事務所であるのに対し、世界銀行や米州開発銀行（IADB）など本部中心の機関では本部の各地域局である。いずれの機関も結果重視マネジメント導入を期に、計画を含む事業マネジメントのガイドライン・マニュアルの類を策定、あるいは大幅に見直している。

特に、分権体制を採用している組織では、同体制の下でもプログラムの質を確保するために、結果重視マネジメントの全体を統括する部署(UNDPの Operation Support Group、DFIDの Corporate Strategy Group など)による結果重視型計画策定の考え方・手法の周知徹底と研修やアドバイザーなどのサポート体制を組んでいる。統括部署設置の例としては、DANIDA、BMZ では本部に設けられた計画・品質管理部門が、国別プログラム策定時に組織戦略との整合性に加え、結果が測定可能な形で計画が組み立てられているかをチェックし、コメントする機能を組織内に設けている。

DANIDA では分権化により本部の事業部が完全撤廃され、事業実施の権限がすべて大使館に移譲された。このため、国別プログラムの中に位置づけられる個別プログラム(一定金額以上あるいはセクタープログラム)についても大使館レベルの事前調査によって策定されるようになった。組織としての質の担保については、大使館で作成されたプログラムデザイン案を本部のプログラムコミティーで DANIDA の政策上の優先事項との整合性を検証し、本部に設置されている技術審査部門(技術系職員 50 名程度)の審査を受ける体制としている<sup>34</sup>。

また、米州開発銀行(IADB)では、国別プログラム(国別援助戦略)に評価可能性があるかを、7つの項目(戦略のゴールと実施目標、戦略のフォーカス、対象国の課題、協議プロセス、リスク、他の事業や援助機関との連携、教訓)からなる「評価可能性プロフィール」で判定している。

他方、在外サポート体制の例として、UNDP、UNICEF では本部の支援機能のみならず、地域支援事務所(Regional Support Facilityあるいは Regional Office)に専門性のあるスタッフを配置し、在外事務所の支援を行っている

上記により各機関では国別プログラムの計画としての質の確保・向上に、なんらかの組織内部での品質管理・支援機能を設け取り組んでいることがわかる。

### (3) 国別プログラムの結果アセスメント～業績測定を導入によるモニタリング・評価体制の再編

業績測定システムの導入により、国別プログラムの結果をアセスメントする手段は、従来実施していたモニタリング・評価を含めて見直され、機能分担が図られる方向に動いている。

まず、国別プログラムに対するモニタリングは、新規に導入された業績測定・報告のための活動の一環として組み込まれる方向で整理され、どちらかといえば組織としての「結果に対する説明責任」を果たす業務として位置づけられつつある。

他方、国別プログラムの評価については、機関の制度選択に2種類の方向性が見られる。まず、在外事務所や事業実施部署で悉皆的に実施される比較的簡便な国別プログラム評価を設け、別途、本部の評価専門部署が組織内の独立の立場で自機関の事業についてレビューし改善すべき点があれば経営上層部に報告するための評価を設けるという①国別評価を二段構えで設ける制度設計である。後者の評価専門部署による評価は、「結果に対する説明責任」に対し、組織としての質的管理・向上のシステムがあるかという意味において「組織としての改善プロセスに対する説明責任」を確保する手段として理解されている。

もうひとつの方向性としては、事業実施部署による悉皆的な国別プログラム評価は設け

<sup>34</sup> 本体制は 2003 年から導入されたため今後の変更も考えられる。



ず、業績報告の内容でそれをカバーしているとしながら、評価専門部署において上記と同様の観点から国別評価に実施する、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計である。

以下で、①、②のそれぞれの制度設計を採用する各機関の体制および背景事情をレビューする。

①国別プログラム評価を二段構えで設ける制度設計の典型は UNDP である。UNDP では、国別の業績報告<sup>35</sup>とは別に当該国の国別プログラム 1 サイクル中に、同プログラムのうち 2 つから 4 つの重点アウトカムをとりあげ、アウトカム評価 (Outcome Evaluation : OE) と称する評価を在外事務所が悉皆的に実施することになっている。これに加え、評価専門部署である本部の Evaluation Office が選択的に実施する国別プログラム評価である Assessment of Development Results (ADR) が設けられている。

同様に世界銀行でも、近年全在外事務所において Country Assistance Strategy (以下 CAS) の対象期間終了時に実施する CAS 完了レポート (CAS Country Report) を事業実施部署による「自己評価」と位置付け、評価専門部署である OED (Operations and Evaluation Department) がその内容の妥当性 (validity) をチェックし、コメントする体制をとりはじめている。さらに、OED が CAS の次のサイクルへのフィードバックを目的として、独立の立場からの「国別援助評価 (CAE)」を選択的に実施している。

他方、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計を採用する機関は二国間援助機関に比較的多く、事業実施部署のモニタリングおよび業績報告で「結果に対する説明責任」に関する組織としての義務は果たすことができると位置づけ、国別プログラムに対する評価を別途悉皆的に実施することは必須としていない。むしろ、国別プログラムに対する評価は、当該事業実施部署あるいは組織戦略上の必要に応じ、適宜評価専門部署が直接行うか、あるいは事業実施部署が実施し評価専門部署がこれに対する支援を行うものという位置付けとなっている。

これは二国間援助機関における業績測定システムの導入による報告業務負担増に加えて、さらに事業実施部門の「自己評価」を実施することになれば、時間・労力を要するのみならず、評価あるいは対象分野の専門的知見が必要となるが、これを多くの二国間援助機関の分権化の進んだ体制のもとで確保することは困難であるという事情を反映しているとも考えられる。前述の二段階での国別プログラム評価を設けている UNDP、UNICEF などにおいては、本部評価部門の支援のみならず、各在外事務所の機能を支援する地域支援体制 (Regional Facility や Regional Office など) を整備し、さらに国際コンサルタントを雇用するなどして、質の確保への支援を行うなど比較的リソース面での制約が緩和されている側面は否めない。

また、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計の中で、国別プログラム評価の位置付けが最も小さいケースとしては、USAID とオランダ外務省があげられる。USAID の国別プログラムは、組織レベルの戦略目標 (SO : Strategic Objectives) のなかから在外事務所が当該国の状況に即していくつかを選択し、当該目標についてそれぞれ計画をたてる形で策定される。毎年の状況は業績測定システムである Annual Reporting System を通じて報告され総括される。他方、評価は、あるマネジメン

---

<sup>35</sup> UNDP 全体の業績の報告は毎年 Result-oriented Annual Report (ROAR) でなされている。ROAR の材料となる国別のモニタリング結果については、Regional Bureau ROAR および Country Office ROAR という形でとりとめられて本部に提出される。

ト上の問題意識に対する回答を導くためのシステマティックな分析であるとし、業績報告とは一線を画すものとして位置づけられており、以下の場合など評価が必要と考えられる場合において、在外事務所に設置された SO チームが評価を実施することを推奨している。

- ・ 重要なマネジメント上の意思決定が必要とされる場面
- ・ 活動に対し十分な成果が得られていない時
- ・ 重要な成果が達成されている場合
- ・ リザルト・フレームワークのよって立つ仮説や前提に有効性に疑念が生じた時

SO の達成度に関する評価は、SO に対する活動の実施期間内に少なくとも 1 回は実施するように推奨されている。

これに対し、オランダ外務省は現在のところ国別プログラム評価を実施しないという方針を打ち出している。これは過去の国別プログラム評価は報告書完成までに時間がかかりすぎ、政策サイクルに匹敵する長さを評価に費やしてしまったことから、内容としての妥当性を失ってしまったなどの反省に基づいている。オランダ外務省では、前述の改革の結果、計画、モニタリングの質が向上するにつれて意味のある国別プログラムの評価ができるようになるとは考えているが、当面は国の中でのテーマや分野ごとの評価に力をいれていく方向である。

逆に、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計をとる機関のなかで、国別プログラム評価の位置付けを高めようとしているのは DFID である。DFID ではこれまで国別プログラム評価の実績はなく、2001 年から事業実施部門による Country and Regional Strategy Review をこれまで 8 カ国・地域に実施した実績があるのみである。しかし、事業マネジメント自体が「国」という単位でなされる傾向が強まり、さらに英国監査局により、上記 Review を DFID 内の評価専門部署である評価局による国別プログラム評価に代替させるべきであるという提言がなされたことを受けて、2002 年より国別プログラム評価の実施手法について、ブラジル、ルーマニア、カンボジアの 3 カ国をパイロットに試行・研究を行い、実施の手法案についてとりまとめている。今後、パイロットスタディの結果を受けて総括報告書を作成するとともに、国別プログラム評価の手法を開発し、ローリングプランにもとづいて実施する予定である。ただし、分権化により各国の国別プログラム自体のサイクルを本部では把握することが困難になっており、適時の実施を確保することが今後の課題となっている。

また、これら 2 つの制度設計の類型にあてはまらないケースとして、UNICEF では極めて分権的なマネジメント体制のもと、「国別プログラム評価」自体を在外事務所で実施する方向で、他ドナー動向の分析、パイロット評価の実施と手法開発を進め、また地域事務所での支援体制を強化する方向で動いている。

#### (4) 業績測定の体制・ツール・動向

##### 1) 年次業績報告 (Annual Performance Report)

前述のとおり業績測定システムの導入にともない、各機関とも 3~5 年の組織レベルの戦略目標・計画から落とし込んだ年次計画に対し、各事業実施部署の年次業績報告をとりまとめて組織レベルの年次業績報告書として提出・公開している。

例えば、DFID では、財務省を事務局とする政府との間で当該 3 年間に達成すべき目標を含む Public Service Agreement (PSA) を結んでおり、現在実施中の第 2 次 PSA (2003~2006) では、途上国における貧困削減を最終目標とし、その下に 4 つのサブ目標と 6 つ

のターゲットを位置づけている。DFID はプロジェクトレベルから目標に対する指標を測定して積み上げ、その結果を国（在外事務所）、地域（地域局）、組織全体という形で最終的にとりまとめて政府に報告している。

## 2) モニタリング・評価計画の早期策定

在外事務所レベルでは、国別プログラムのコンポーネントである個々のプログラム・プロジェクトレベルのモニタリング結果などを集約し当該事務所の年次業績報告とするが、モニタリング・評価のための費用計上や、評価可能性の確保のため、国別プログラムあるいは個別プログラムの計画段階、あるいは年次計画の策定段階において、モニタリングおよび評価計画を立て、本部の承認を求めるような仕組みをとっている機関がある。

USAID では国別プログラムの承認 1 年以内に業績管理計画(Performance Management Plan) の本部承認が必要な体制になっており、また、UNICEF では、国別プログラムと併せて作成される国別プログラムマネジメント計画の一部として統合モニタリング・評価計画(IMEP: Integrated Monitoring and Evaluation Plan) を策定している。世界銀行も Result-based CAS にはモニタリングテンプレートを含めている。

また、各事業実施部署のモニタリングの具体的な手順・手法については、マニュアルや各種ツールの提示、研修などの形態で必要な知識が組織にいきわたるようにしている。

## 3) データベースおよびレーティングの活用

組織全体の業績を報告するためには、在外事務所や本部各部門からそれぞれの結果を組織レベルでとりまとめ可能な形態で報告してもらう必要がある。総括する結果については、プロジェクトのアウトプットをとりまとめるか、国のセクターレベルの指標をとりまとめるかという両極があるが、前者の場合はとりまとめたところでそれが組織目標レベルに対し、何をなしたかという十分な説明にはならない上、後者については指標の変化が緩慢かつ特定機関のパフォーマンスのみで変化を説明することはできないという問題が生じる。また、プロジェクト・プログラムの直近の目標とするレベルのアウトカムは内容・レベルとも多様であり、事情のちがう各国のプロジェクト・プログラムを一律の指標を持って総括するということは適切ではない。

他方、業績測定システムの導入の結果、組織全体として実施しなければならないモニタリング・評価・報告、さらにそれらのとりまとめ業務は各機関で確実に増加した。これら 2 点の問題を克服し、効率的に必要な情報を収集して総括するための各機関の工夫としては、レーティングとデータベースの構築があげられる。

レーティングはプロジェクト・プログラムが意図していた目標に対する達成度を評点付けしてとりまとめ、国別プログラムや組織全体のポートフォリオにおいてどれだけのプロジェクト・プログラムが良好な業績をあげているかということを示すツールとして用いられている。

また、業績測定の基幹ツールとしてデータベースを構築し、活用している組織としては、DFID と USAID がある。また、レーティングを使用している例としては DFID、DANIDA、かつて使用していたがとりやめた例としては USAID が挙げられる。以下、具体例を機関ごとに紹介する。

### ア) DFID

DFID の PRISM (Performance Information System for Management) というデータ

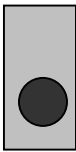
ベースは、プロジェクト情報と予算・経理情報の双方がひとつのデータベースで管理されている上、実績情報についてもモニタリング結果が定期的に更新されるシステムである。実績情報については、末端のプロジェクトレベルの結果から最終的に組織戦略レベルのとりまとめをおこなうために、プロジェクトごとに目標達成可能性について4段階、目標達成のリスク度について3段階でレーティングし、これらの結果を入力することになっている。PRISMの情報は、事務所別、セクター別、リスク度別、国別ポートフォリオの目標達成に向けての進捗状況などさまざまなカテゴリー分類で検索し、随時内部の人間であれば誰もが情報にアクセスすることができるようになっている。PRISMへの情報の入力はいずれも在外事務所を中心に実施されるが、定期的な入力を徹底するために本部では入力状況をモニタリングし、提出期限後48時間たっても入力がない場合は本部からの警告後送金が止まる仕組みとなっている。

さらに、年次報告については、個々の国別の結果に関する情報が公開されるのではなく、各国の結果を地域別等に総括したものがDFID Departmental ReportおよびAnnual Autumn Performance Report (PSA進捗状況報告)として公開されている。DFIDの組織レベルの戦略目標(target: 2003-06においては5つ)に対し設定された指標について信号方式をとり入れるなど非常に単純化したプレゼンテーションの形式をとっている。(BOX3-3参照)

### BOX 3-3 DFID Annual Autumn Performance Report の信号方式

- 青：目標（指標値）を順調に達成できる軌道上にある。
- 黄：現時点で達成状況について判断できない。
- 赤：目標達成の経路から逸脱している。
- グレー：データが入手できないため判断できない。
- ：今後の見込みについての判断

#### 例：Target1=アフリカ 16 重点国における MDGs 達成に向けての進捗

指標	進捗	
指標1：現在対象地域で48%である貧困率の持続的な低下	判断は時期尚早。サブサハラアフリカの最新の貧困ライン以下の人口比率は49%。今期PSA開始から半年の時点であるため貧困人口が低下にむかっているのかも判断できない。貧困率の微増も観察されるが統計的には有為でない。	

出典：DFID, 2003 Annual Autumn Performance Report

## イ) DANIDA

また、DANIDAも国別プログラムおよびセクタープログラムについて、国別戦略の目標達成度のほか、横断的イシューやドナー調整などを含む項目について4段階のレーティングを行い、地域、DANIDAの協力重点国全体等でとりまとめ、年次報告(Annual Performance Report)としている。とりまとめとしては以下のBOX3-4に見られるようにきわめて簡易なものである。

### BOX 3-4 DANIDA 国別プログラムのレーティング項目

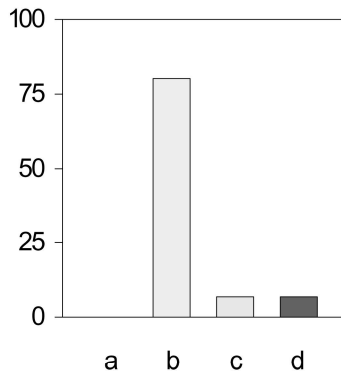
- ・ 国別戦略の目標達成度
- ・ 横断的イシュー（DANIDA の政策重点であるジェンダー、環境、人権・民主化）についての目標達成度
- ・ DANIDA が支援しているセクターの目標達成度
- ・ PRSP の進捗状況
- ・ ドナー調整の進展
- ・ パートナー国のガバナンス改善状況

表：レーディング基準

スコア	定義
a	非常に順調。戦略あるいは計画の変更は必要ない。
b	順調。規模の小さい問題が発生するかもしれないため微調整が必要となる可能性あり。
c	やや順調とはいえない。戦略あるいは計画の変更が必要。
d	順調でない。活動の妥当性と自立発展性を阻害する状況が発生しつつある。大規模な軌道修正や整理が必要である。

Annual Performance Report2003 では、国別戦略の目標達成度は以下のような図およびコメントを用いて説明されている。

図：国別戦略の目標達成度



国別プログラムのアセスメントにおいては2件が例外的な存在となっているが、まずエジプトでは、同国の改革へのコミットの遅れから進捗状況がDと評点づけられ、同国に対する国別プログラムは2003～2008年の間に段階的に終了に向かう予定である。Cの評点を得たネパールは、制度面の脆弱さや目標達成度の低さが指摘されている。

## ウ) USAID

一方、USAID は業績測定システムの導入（1995 年）以降数回システム改善を行っており、第 2 次改善の一環として 2001 年に Annual Reporting System という業績情報のデータベースを導入した。USAID は、在外事務所（Field Mission）への権限委譲が進んでおり、計画の策定、実施からモニタリング評価まで、原則として在外事務所の裁量に任せている。こうした体制のもと USAID は、従来、組織レベルの戦略目標（Strategic Objectives）のうち、当該国の現状に適切なもの数点を選択して国別プログラムレベルの戦略目標として位置付け、それぞれ 15～20 の指標を各国事務所レベルで測定し、Results Review and Resource Request（通称 R4）レポートという形式で毎年本部に提出していた。しかし、こうして提出された指標データ数は毎年 6000～8000 にのぼり、これらを取りまとめ、組織として USAID が何を当該年度に達成したのかを提示することが非常に困難であった<sup>36</sup>。このため、2001 年に従来の業績報告の負担と無駄を見直し、情報量を必要最小限に絞ったほか、結果についても 3 段階の簡素なレーティングを行う形で Annual Reporting System を設計し、導入した<sup>37</sup>。しかし、2004 年には、客観性の確保や基準を各国間で均質にすることなどが非常に難しかったため、レーティングをとりやめている。そのかわりに、もともとレーティングの判断材料となっていた指標を必要最小限に限定し、これら指標及び指標の解釈に必要な背景となる説明をコンピュータ入力するようにしており、背景情報も重視するように構築しなおされた。これは、プログラムでは一定の成果を出しているが、タイムラグ等により指標にそれが必ずしも反映されていないようなケースもあるほか、過去においてそれら指標値が必ずしも USAID 単独の努力の結果として達成されたものではないことを明記しないのはおかしいなどという批判をうけたことにもよる。

## 4) プロジェクトレベル報告義務のリストラクチャリング

業績測定の実施による業務負担増に伴い、既存の報告義務を整理した機関もある。

UNDP は、結果重視マネジメントを導入した第 1 次 MYFF の期間中から継続的に事業実施の手法や組織マネジメント自体の変更を重ねてきている。特に、MYFF 導入の 2 年目には、特にプロジェクトレベルのモニタリング業務を中心にモニタリング・報告業務を合理化、簡素化し（必須のものを任意化、コンピュータ活用、様式変更など）、内容的にはアウトプット重視、かつ組織としての必要性に応じメリハリをつけられるように制度変更した。（表 3-3 参照）

さらに、第 2 次 MYFF の開始冒頭に、UNDP の Operation Support Group は、モニタリングと報告に関し報告義務の一層の整理が必要という認識のもと、表 3-4 のとおり、指標の改善や説明責任と学習など多様な目的に応える報告を策定するなどの方向性を打ち出している。

---

<sup>36</sup> Leon S. Waskin, *Talking Points of Technical Workshop on Results-Based Management*, Paper presented at the International Round Table on Better Measuring, Monitoring for Development Results, June 5 and 6, 2002 at the World Bank headquarters.

<sup>37</sup> 報告先（議会、Office of Management and Budget, President Office など）に合わせて報告内容を整理できるように電子情報で報告すべき内容をすべてカバーし、必要な形態に整理することができるようなシステムを作り活用。情報の種類としては、本部が必要とする、パフォーマンス結果、定性的説明や、予算書及び予算説明に必要な説明事項、組織全体のパフォーマンスを把握する際に使用する指標など。

表 3-3 UNDP 第 1 次 MYFF の導入 2 年目に行われたモニタリング・評価の簡素化

ツール	簡素化前	簡素化後
評価 (プロジェクト)	100 万ドルあるいは協力機関 10 年以上のプロジェクトについては必須。	必須事項ではなく任意実施とした。国別プログラムサイクル中に一定数のアウトカム評価 (OE) を実施。
評価計画	3 年間のローリングプランである国別評価計画を国別プログラムの承認後策定。	国別評価計画をコンピュータ化し、提言の実行追跡システムを組み込んだ。評価部門からフィードバックあり。
プロジェクト評価情報票 (PEIS)	評価チーム総括によるプロジェクトのレーティング。	廃止。レーティングはコンピュータ化された評価報告書の一部になり評価部門の DB へ。
3 者レビュー	在外事務所 (CO) が年 1 回政府および実施機関と協議。	必須ではなく任意へ。意思決定はプロジェクト運営委員会等で行う。
年次プロジェクト報告 (APR)	当該年度における受益者、プロジェクト運営者、政府、UNDP それぞれの立場からのプロジェクトのアセスメント	様式を変更し、より短く、アウトプットおよびそのアウトカムへの貢献に焦点を絞った内容とした。
終了時報告	実施機関による終了時報告。	廃止。とりまとめられていた今後への教訓は APR で対処。
現地視察	在外事務所スタッフによるプロジェクト訪問 (年 1 回)	定期的な訪問は推奨。結果重視志向の強化。
年次レビュー	進捗をとりまとめ事務所年次報告を作成するための会議	国レベルでの進捗状況を確認するためのマネジメントおよび関係者対話。年次報告の基礎。
国別レビュー	悉皆的に国別プログラムの 1 サイクルにつき 1 回。	必須から任意へ。

出典：UNDP, Operation Support Group のプレゼンテーション資料

表 3-4 UNDP の報告業務の改善の方向性

	結果重視マネジメント導入前の状況	第 1 次 MYFF 期の状況	第 2 次 MYFF 期の改善の方向性
モニタリング	投入志向。プロセススペース	アウトプット中心。レーティングは本部でなされ在外事務所へのフィードバックが不足。学習効果は限定的。	指標の改善。レーティングは自己評価的に行い、監査でその妥当性確認。
報告	多数の報告チャンネルがあったが一貫性がなかった。	ROAR を通じた結果志向の報告導入。外部への説明責任のための非常に煩雑なプロセス。マネジメントや学習的価値は限定的。	多様なニーズに応える利用価値の高い組織レベルの報告。

出典：UNDP, Operation Support Group のプレゼンテーション資料

### 3-1-4. 国別プログラム評価の技術的課題

～プログラムを評価する上での計画、手法上の課題に各機関はどう取り組んでいるのか

#### ポイント

- ・ 帰属の検証、国別プログラムの評価可能性およびこれらから派生する評価労力高
- ・ 帰属から貢献への評価の発想の転換
- ・ 計画の適正化と、評価作業の簡素化の模索

国別プログラムの技術的課題としては、特定機関の事業の結果と開発アウトカムレベルの変化の因果関係の立証が困難であること、また、国別プログラムが必ずしも評価可能な計画となっていないこと、さらにはこうした評価上の技術的な難しさもあり評価にかかるワークロードが膨大となる傾向があることがあげられる。本節では、こうした課題に対する主要援助機関の共通認識、主な対処の方向性について概説する。

#### (1) 帰属 (Attribution) の問題と対処の方向性

国別プログラムの計画・モニタリング・評価において、各機関が共有している技術的かつ根本的な問題は、ある期間にある国に起こった現象と自機関の当該機関における活動との因果関係（帰属）をどのように立証するかという点である。

MDGsやPRSPで設定されている目標レベルの変化や長期的な開発アウトカムの発現は、他ドナー及びパートナー国に対する官民双方を含む多くのアクターの活動の結果のほか、民間部門の活動や場合によっては国際的な情勢など複数の要因に影響を受ける。こうした状況の中、国レベルの変化について特定機関の援助と他の機関の援助、あるいは援助と援助以外の要因をよりわけて厳密に「帰属」を明らかにすることにこれまでの国別プログラム評価は努力を傾注してきたといえるが、特定のプロジェクトやセクターに比べて厳密な意味においてこれを明らかにすることははるかに困難である<sup>38</sup>。

こうした技術的な難易度の高さは「帰属」の厳密な立証を含むインパクト評価には多大な時間と労力を要する傾向をもたらしている。こうした評価コストに比し、その厳密性のもたらす付加価値という観点から、コストと情報の質のバランスを確保し、入手可能な範囲の情報から常識的に判断できる「可能性の高さ (plausibility)」を確認することでも十分ではないかという認識にいたっているのが現状である。

#### 対処①「貢献」概念の使用及び「開発アウトカムと組織のアウトカムの区別」～他のアクターとの関係の中でどれだけ自機関が目標に貢献しえたかを評価

前述のとおり、特定機関の援助のインパクトの検証の難しさおよび厳密性のもたらしうる実務上の付加価値についてはそれほどの期待ができないという考え方にに基づき、まず、各ドナーでは「帰属」を厳密に追及するというよりむしろ、特定機関が開発アウトカムに対し、どのように適切な形で「貢献」したかという観点に国別プログラム評価の発想を転換しつつある。また、国レベルの開発アウトカムに対し、「対象国政府や他の援助機関との協力を通じて達成されるべきアウトカム」と「特定機関が直接に達成しうるアウ

<sup>38</sup> 検証の手段のひとつであるカウンターファクチュアル(反事実的状況)の設定は国レベルでは極めて難しく、他方、プログラムセオリーを活用する場合においても開発アウトカムまでの経路が複雑である上、その中で援助位置付けが中心的であるとは限らないなど困難を伴う。



トカム」を明確に区別するようになってきている。たとえば、世界銀行では、前者を「開発アウトカム (development outcome)」、後者を「組織のアウトカム (agency outcome)」とし、前者を、最終的に目指し「貢献」するが「帰属」の検証は難しい、より長期のアウトカムであり、特定の機関の管理・コントロールを超えたものとしている。他方、「組織のアウトカム」については特定の機関で一定の管理・コントロールが可能な直接的かつ「帰属」の検証もなし得る中間アウトカムレベルを指し、当該機関が説明責任を有するとしている。また、開発アウトカムは複数のアクターが共同で達成するものという認識のもと、自機関以外のアクターの貢献を促進するような活動をいったかという観点も国別プログラム評価の対象となるという考え方に立つ。

「帰属」と「貢献」の発想の違いが国別プログラムの評価の視点・構成にどのような違いをもたらすかをもう少し詳しく説明しよう。

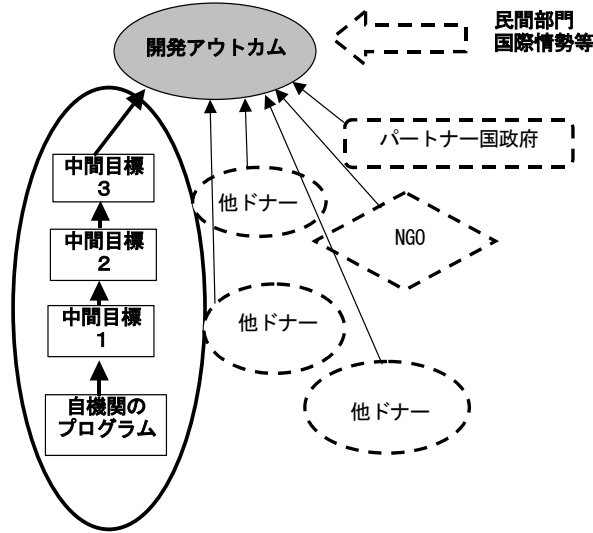
図 3-3 の①で示されるとおり、従来の「帰属」の発想によれば、国別プログラムの評価（インパクト評価）は、「開発アウトカム」の変化と特定機関のとの帰属を立証する必要があり、このため評価においては影響を与えた多様な要因をひとつひとつ取り除き、自機関の事業効果の発現・波及経路を検証するという作業が必要となる。

一方、「貢献」の発想では（図 3-3 の②）、特定機関の援助と「開発アウトカム」レベルの変化の因果関係の「可能性の高さ (plausibility)」を、事実関係を積み上げて検証することになる。つまり、特定機関がもたらしうる「組織のアウトカム」と開発アウトカムとの帰属の検証を必ずしも厳密には行わず、開発アウトカムの達成に向けた当該国の戦略や政府機関及び他ドナーを含む全体の取り組みにおける特定機関の位置付けを検証し、さらに各アクターの取り組み状況と当該機関の業績、さらには開発アウトカムの発現状況を確認し、数量的な解析の結果ではなく、事実を論理的に積み重ねる形で説得力のある分析を行うのである。さらには、開発アウトカムに向けての全体的な取り組みとの整合性の観点から、特定機関の戦略から事業レベルまでの「政策の一貫性」についても評価の視点として組み込まれるようになってきている。加えて、多くのアクターが整合性のある取り組みを行うことが一層効果的であるという考え方に基づき、アクター間のパートナーシップの状況、また、その促進にどれだけ貢献したのかをも視野に入れる。

図 3-3 国別プログラム評価における発想の転換

①これまでの国別プログラム評価の発想

「帰属」=自機関の協力と開発アウトカムの因果関係（太線枠内）を抽出し、他のアクターの影響（点線）をより分けるかがポイント



②転換後の国別プログラム評価の発想

「貢献」=パートナー国の開発戦略の中に位置づけられる開発アウトカムに対し、

- ①必要な取り組みのうちどこに自機関のプログラムを整合性ある形で位置付けているか、
- ②自機関のプログラムで所定の期間内に達成すべきアウトカム（中間アウトカム）の達成度、及び
- ③他のアクターの活動および協調状況を持って開発アウトカムに対し、アクター全体および自機関の貢献があるか検証

相手国の開発戦略	
開発アウトカム	A
開発アウトカム	B
開発アウトカム	C
開発アウトカム	D
開発アウトカム	E
開発アウトカム	F ...

開発アウトカム	中間アウトカム	アウトプット
A	1	自機関
	2	相手国政府
	3	他ドナー1
	4	他ドナー2
	5	他ドナー3
	6	他ドナー4
	7	他ドナー5
	8	NGO 1
	9	NGO 2
	10	民間部門

↑ その他国際情勢など

こうした貢献の発想に基づく国別プログラム評価が浸透しつつある状況は、各機関の報告書の構成および内容の変化や国別プログラム評価のマニュアルに記載された目的などからも読み取ることができる。(表 3-5 参照)

表 3-5 主要援助国・国際機関の国別プログラム評価のマニュアルに見る国別プログラム評価の目的

	国別プログラム評価の目的	出典
世界銀行 CAE	CAE は、相手国の全体的な開発の進展ではなく、世界銀行の支援プログラム (assistance program) のアウトカムを評価する。 支援プログラムのアウトカムの評価と世界銀行のパフォーマンス評価を区別する必要がある。	CAE 手引書 (Country Assistance valuation: A Primer)
UNDP ADR	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNDP 事業の戦略的位置付けのアセスメント</li> <li>UNDP が貢献した開発アウトカム</li> </ul>	各種 ADR の TOR
DANIDA	<p>DANIDA およびパートナー国に対し、既存の協力戦略の改訂に資する過去の事業の実績を提示し、かつ国別プログラムの改善に資すること。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>対パートナー国への開発協力の実績・成果を評価し、デンマーク政府並びにパートナー政府に対して、デンマークの協力戦略、そして PRSP に関連する国別プログラムを変更・改良するための基礎(資料)を提供すること</li> <li>デンマークのパートナー国やその他の地域に対する開発支援の準備と実施にとって役に立つ、個別具体的なあるいは一般的な経験を抽出すること。</li> </ul>	DANIDA 評価ガイドラインおよび各種国別評価報告書 TOR
DFID	<p>TOR1:国別プログラムの目標およびパートナー国の政策プライオリティおよび DFID の組織目標との関係におけるロジックの適切性</p> <p>TOR2:最終目標に対するプログラム (介入)、DFID 側の制度・体制、比較優位、人材確保についての妥当性</p> <p>TOR3:プログラム計画が活動に転化されるまでの効率性 (人的・物的リソース、関係者との協力・調和、政策対話・影響力確保、財務的手段、および DFID の開発パートナーとしての質)</p> <p>TOR4:プログラムの貧困削減に向けての中間目標達成に向けての有効性、および達成を測定・モニターする体制の是非</p> <p>TOR5:インパクト・自立発展性について何かいえるか</p> <p>TOR6:プログラムが貧困・ジェンダー、環境についての主流化をどのように行っているか</p>	国別プログラム評価パイロットの TOR

例えば、世界銀行の評価専門部署である Operation and Evaluation Department (OED) の国別援助評価 (Country Assistance Evaluation) 報告書及び手順書 (Primer) では、「パートナー国の一定期間における開発アウトカムの達成状況」と「世界銀行の事業のパフォーマンス」を明確に区別し、相手国およびパートナー国との調和のとれた事業実施、援助調整やパートナーシップの喚起、などについても事実関係を整理し、世界銀行の「貢献」を「数量的に厳密な形」ではなく、「事実関係に基づいた論理的な説明」をもって評価している<sup>39</sup>。また、アウトカムの達成度は「パートナー政府のパフォーマンス」についての判定とも同義ではないことに留意することが必要であるとしている。

また、UNDP の評価専門部署の実施する国別評価である ADR の主眼は、「UNDP 事業の戦略的位置付けのアセスメント」と「UNDP が貢献した開発アウトカム」におかれている。まず、「戦略的位置付けのアセスメント」においては、開発課題の解決に向けて、パートナー（当該国政府、他ドナー、他の国連機関、民間部門など）との関係（協調、パートナーシップ構築など）において UNDP がもたらすことのできた付加価値について重点がおかれている。また、「開発アウトカム」の評価に際しては、当該国の開発状況および政策の主要な達成事項を把握し、次に、同結果に影響したと考えられるその他の要因を把握した上で、国家レベルの開発アウトカムに UNDP の事業が貢献したということが納得性をもっていえるかについて考察している。ADR は、開発アウトカムの現状については触れるものの、インパクト（長期的な開発アウトカムの発現）を評価するものでもなく、さらに開発アウトカムに対する直接的な「帰属」を評価するものではないとしている。

さらに、DFID が 2003 年に実施した国別プログラム評価（3 カ国をパイロットとして実施）においても、DFID の援助のインパクトを評価するのではなく開発プロセスにどのような付加価値をもたらすことができたかについて、対象国における DFID の活動の適切性および妥当性、対象国政府の政策との一貫性、国際的な開発目標とのリンクを評価することが TOR に盛り込まれている<sup>40</sup>。

上記より、各機関とも厳密な「帰属」の概念の適用については一定の範囲にとどめ、「貢献」の発想に基づく国別プログラム評価を行いつつあることがわかる。

## 対処②合同評価

また、「帰属」の問題の解決方法としては、開発アウトカムの実現に貢献する多様なくアクターを取り込んでしまう方法、つまり合同評価が有効であろうと考えられている。ただし、これまで国別プログラム評価において合同評価が実施された実績はない。これは、有用性について異論を唱えるドナーは少ないものの、評価の枠組みや成果品のイメージの共有について各国それぞれの関心があることや、国別プログラムのサイクルも異なるなどの

---

<sup>39</sup> 他方、こうした評価を可能とする目標と事業の適切な関係性の確保のためには、世界銀行においては学術的に明らかになっていることのほか、組織内の既存の調査結果や知識の蓄積を使っている。OED によれば、世界銀行においては CAS 作成のためマクロおよびセクターの分析にあたっては、過去の分野および当該国についての蓄積があるのでそれほど追加リソースを必要とはしないほか、オペレーションに関する知識、相手国との対話などを生かすとともに、過去の CAS の経験をフィードインして作成しているとしている。

<sup>40</sup> ただし、DFID では、国別プログラムの「貢献」の概念に基づく評価についても、「開発アウトカム」レベルの指標の変化をまず確認し、その変化に対する特定機関の貢献を検証していくトップダウン・アプローチと、特定機関の活動結果をプロジェクトレベルから国レベルまで積み上げていくボトムアップ・アプローチの2つがあるが、前者の場合は特定機関の援助が実際に開発アウトカムにどの程度貢献したのかが不明確との問題、後者の場合は活動レベルから積み上げていった結果と開発アウトカムの間に大きなギャップが存在するため、技術的に難しい点が残ると指摘している。(DFID (2001), How Effective was DFID?-Development Effectiveness Report)

オペレーション上の困難さや調整役の負担を誰が負うかなどの問題を軽減するような実施の手法が解決されていないことが一因である。また、計画自体が合同で立てられていない場合には、評価のみを合同で実施することに困難が伴うことも事実である。

## (2) 国別プログラムの評価可能性の問題と対処の方向性

もう一点各機関共通の問題として挙げられているのは、国別プログラムが必ずしも評価可能 (evaluable) な形で計画されていない、つまり、国別プログラムの目標が明確でない、構成要素にも戦略的一貫性がない、あるいは指標が適切に設定されていないため評価が難しいという点である。これについては国別プログラム計画のデザイン上の難しさと時期的な問題の2点が背景にある。

まず、国別プログラムの計画の問題に関しては、前節で述べた「貢献」の概念を国別プログラム評価に取り入れたとしても、特定機関の実際の援助と「組織のアウトカム（中間アウトカム）」の関係の検証は求められるため、プログラム自体が適切に計画されていることは欠かせないことを理解する必要がある。また、前述のとおり、業績測定システムの導入は、組織の末端からの業績情報を積み上げて組織としての全体を総括報告することを要請するものであり、そのためには国別プログラムを含む戦略・計画自体が総括可能な形（一貫した政策体系）で立案されることが求められる。

こうした要請に対応するためには、プログラムのデザインの段階から、開発アウトカムレベルの目標及び指標と、当該機関の活動及びアウトプットとの間をつなぐ適切な中間レベルの目標及び指標の設定が必要である。このため多くの機関が国別プログラムにおいてマトリックス型のリザルツ・フレームワークを活用して因果関係の「仮説」を立てているが、中間アウトカムの設定およびその「仮説」の質の確保<sup>41</sup>については各機関とも最も困難と認識しており、“missing middle”と称される共通の課題となっている。

一方の時期的な問題については、前節 3-1-2 で述べているとおり、各機関とも結果重視志向のマネジメントを本格的に導入したのがごく近年のことであり、国別プログラム評価の対象となるプログラム・プロジェクトが、必ずしも現在の計画・評価の考え方に基いて策定されたものではないことが一因である。さらに、複数の機関から指摘されているように（DANIDA、オランダ外務省など）、プログラム化の思考は1990年代前半から国際社会において共有されるようになってきたものの、実際の事業のリストラクチャリングは非常にゆっくりとしたペースで進んできた。このため、現段階で実施する国別プログラム評価については、基本的に事後的にプログラムとみなして評価しているため、当然ながら評価に技術的な難しさをともなうものとなっている。

### 対処③国別プログラムの質的改善～リザルツ・フレームワークの活用

国別プログラムの評価可能性改善の取り組みに際し、国別プログラムの目標・指標体系の整理にリザルツ・フレームワーク (Results Framework) と称される枠組みを用いている機関も多い。ただし、リザルツ・フレームワークは、作成に一定の専門知識と労力を要するため、その精度や全ての国別プログラムについて悉皆的に作成するかについてはばら

<sup>41</sup> アウトプットとアウトカムの因果関係が学術的に検証されているものもあるが、全ての関係についてそうした検証結果が確保されているわけではないため、経験則や常識に基づき因果関係の仮説が組まれているケースもある。また、こうした既存情報の入手にかかるリソース制約もある。

つきが見られる。前述のとおり、技術的な困難がともなうのは、国レベルの「開発アウトカム」（相手国を含むパートナー全員の努力で実現）と自機関の「組織アウトカム」の関係を整理し、適切に「組織アウトカム」（中間アウトカム）およびその指標を設定する点に集約される。

比較的厳密かつ詳細な形でリザルト・フレームワークを導入しているのは UNDP である。UNDP の国別のプログラムは、在当該国の国連機関合同で実施される現状分析に基づいて策定された国連機関全体の United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) の中に位置づけられる。こうした国連全体の枠組みのもと、UNDP 単独の国別プログラムは、Country Programme Document (CPD) としてとりまとめられ、さらに UNDP 独自のリザルト・フレームワークを作成している。(3-2-2「UNDP 国別プログラム評価とモニタリング」の表 3-9 参照)

また、世界銀行は従来の国別戦略 (Country Assistance Strategy:以後 CAS) についての 2003 年に実施された第 3 次 CAS レビューの結果、「結果」重視の観点が最も弱い<sup>42</sup>として、7 カ国について Result-based CAS の策定試行を行っている。各パイロット CAS のリザルト・フレームワークの構造は若干の違いはあるもののほとんど共通であり、例えばカメルーンの CAS では、「カメルーンの長期的な課題」に対し、「CAS のカバーする 3 年間に世界銀行が影響を及ぼしうる CAS アウトカム」、さらに下位に「CAS アウトカムへの進捗を測定するためのアウトカム」を設定し、その下に個々の活動を位置付けている。

これに対し、二国間機関では国別プログラムの論理構成を明確化するという点についての考え方は変わらないが (政策体系の構築)、自機関の組織目標をリザルト・フレームワークの最上位目標におき国別プログラムの取り組みを位置付けるケース (USAID)、自機関の国別プログラムをリザルト・フレームワークで整理し、別途 PRSP や MDGs との対応を整理するケース (DFID・作成は悉皆ではない) もがある。さらに、DANIDA、オランダ外務省などについては現時点ではそこまで厳密なリザルト・フレームワークは作成していない。

#### 対処④評価対象を変える～国別プログラムのアウトカムではなくプロセスを評価

国別プログラムの評価可能性の問題から、当面自機関のプログラムのアウトカムについても評価しないという選択をしている機関もある。

Sida においては、国別プログラム評価を行う前の事前検討で国別プログラムのアウトカムについての評価可能性が低いと判断されたことから、過去数年、国別プログラムの実施プロセスに焦点をおいた評価を実施してきている。Sida の評価部門は、2002 年に “Mind the Middle-Country Plans: The Missing Middle of Sida’s Country Strategy Process” という評価報告書を公開し、Sida の国別プログラムに関するビジネスモデルの問題点を指摘した。同報告書によれば、5 年を対象期間としたリソース配分の包括的な指針としての国別戦略文書 (Country Strategy Paper : CSP) により、重点セクター、サブセクター、主たる協力形態については明確になっているが、それを補完する位置付けの年次国別計画 (Country Plan : CP) においては、戦略的選択の詳細や運営上の選択についての記述に十分注意が払われてこなかった。CP は予算の計画値と実績値についてとりまとめた文書にとどまっており、国別戦略を実行するための戦略の詳細や、方向性を決める枠組みについての情報がほとんどなかったため、大使館の体制や戦略プロセスの違いにより程度の差

<sup>42</sup> CAS ビジネスモデルの他の要素としては、「ビジョン」、「分析」、「プログラミング」。

はあるが、「戦略上の空白」が生じ、戦略と実際のオペレーションの一貫性を阻害しているとしている。こうした認識のもと、ラオス、ベトナム、モザンビークの国別プログラム評価<sup>43</sup>では、「戦略上の空白」が生じているかどうかを検証し、さらにそれが生じた要因を分析し、Sida のビジネスモデルにおける国別プログラムという事業ツールの改善に対し、提言をとりまとめている。

### (3) 評価にかかる膨大なワークロードと対処の方向性

従来の国別プログラム評価は、上記でとりあげた「帰属」の立証に比較的正面から取り組んできたこと、さらに比較的長い期間を対象にしていたこと、また当然ながら過去のプロジェクトをプログラムとみなして評価したためにプログラムの評価可能性にも問題を伴うものであった。このため、帰属関係の検証にかかる労力に加え、長期間にわたる過去の案件をプログラムに整理することやプログラムの目標について関係者の合意を得ることなどを含め、一件の評価にかかる時間・コスト・労力が膨大となる傾向があった。(表 3-6 参照)

表 3-6 従来型国別評価の時間・労力・コストの例

オランダ	パートナー国に対する協力開始から現在に至るまでを評価。最長で報告書がまとまるまで3年を要した。
DANIDA	平均して国際コンサルタント 3000 人週、現地コンサルタント 1000 人週、約 500 千米ドル。文献調査 1 ヶ月、3~4 週間現地調査を行っているが全体を網羅的に評価することはできていない。
UNDP	対象は国別プログラム 2~4 サイクル分

現地調査インタビュー結果より作成

これに対しては、近年、評価の費用対効果の問題や、評価に時間がかかり適時に評価結果が得られない場合はフィードバックもできないという反省があり、より効率的に事業にかかる意思決定や改善に資する評価結果を取りまとめる工夫が図られている。

### 対処⑤国別プログラム評価の簡素化～重要セクターあるいは重要アウトカムにしばった評価

従来型の国別プログラム評価のワークロードの問題に関し、多数の援助機関においてその簡素化についても取り組みが行われてきている。例えば、「3-1-3 組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け」でも述べたとおり、各機関においては業績測定と評価の機能分担を図ってきている。こうした機能分担は、簡素化の観点からは、悉皆性の高いもの（モニタリング及び事業実施部署による「自己評価」）については、組織として必要最小限の情報を得る手段として整理し、国別プログラム評価については「必要性の高いところのみを選択的にリソースを投入する」という体制面での整理という方向性を打ち出している

<sup>43</sup> B.Baulch, M.Moore, A.Joshi and J. Rudengren, 2002, *Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Vietnam*, Sida EVALUATION 02/35. D.Vadnjial, T. Conway, J. Rudengren and M. Juville, 2002, *Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Laos*, Sida EVALUATION 02/36. Institute of Social Studies, 2001, *Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy-An Evaluation of the Swedish-Mozambican Experience*, Sida EVALUATION REPORT 01/07.

いえる。

体制面での簡素化に加え、手法の面では比較的多くの機関で、自機関の国別プログラムの全体ではなく、重点をおいているセクターやアウトカムに評価対象をしばって実施する方向性もみられる。

たとえば、DANIDA では当面の国別プログラム評価は特定のセクターや DANIDA の活動が重点をおいた地域にしばって評価を行うという方向で考えられている。また、UNDP の事業実施部署の実施する国別プログラム評価にあたるアウトカム評価 (OE) では、評価の視点としては評価専門部署の実施する ADR とそれほどの違いはないものの (BOX3-5 参照)、評価対象を国別プログラムのうちの重点アウトカムに絞り、より簡易な形での評価を行っている。

#### BOX 3-5 UNDP の Outcome Evaluation の評価の視点

- ①アウトカムの発現状況(Outcome status): アウトカムが発現したかいないか、また発現していても成果の実現にむけての進歩があったかどうか
- ②外部要因(Underlying factors): アウトカムに影響を与えるような外部要因の分析
- ③UNDP の貢献(UNDP contribution): UNDP のアウトプットやその他の介入が説得性を持って発現したアウトカムに結び付けられるかどうか
- ④パートナーシップ戦略(Partnership strategy): UNDP のパートナーシップ戦略が妥当で効果的だったかどうか