

第1章

総論

I JICA の事業評価活動

1. ODA 評価をめぐる最近の動き

援助を効果的かつ効率的に実施するためには、開発途上国のニーズに応じたプロジェクトを行うことに加え、協力の結果、そのプロジェクトがどのような効果をあげたのかを評価し、得られた教訓・提言を今後の事業の改善に反映させていくことが重要である。評価は、我が国の厳しい財政状況を背景に、国民の ODA の透明性確保と効率的な実施に対する要求から ODA 改善の手段として特に注目を集めている。また、海外援助における近年の成果主義の追求及び我が国国内における中央省庁の行政評価制度の導入、特殊法人改革の一環としての独立行政法人化の動きなど、評価制度の改善を求める様々な環境の変化も生じている。

本節では、ODA 評価をめぐる最近の動きを概説する。また、このような国内外の動きに対応して JICA も評価制度の改善を進めており、その詳細については次節「II. JICA の事業評価における課題と今後の取り組み」にて説明する。

(1) 援助国・機関の動き

まず、開発途上国援助をめぐる援助国・機関の動きについて概説する。1991年に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は「DAC評価方針」を発表し、援助事業の評価を行う視点として「評価5項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性)」を提唱した。それを受けて、DAC加盟国はこの評価5項目の視点をそれぞれの関係機関の評価制度に応用する形で評価を実施してきている。また、1996年にはDAC新開発戦略が採択され、成果重視の事業運営の方向性が示されている。

さらに、1999年には世界銀行により貧困削減戦略ペーパー(PRSP)¹⁾の作成と活用が提唱され、援助国・機関とNGO等の協力のもと、開発途上国政府

が作成したPRSPに基づいて各国の援助機関が協調して援助事業を実施しており、そのモニタリング・評価もPRSPの中に位置づけられている。

さらには、援助事業の成果を求める国際的な合意として、2000年9月の国連ミレニアムサミットにおいて、ミレニアム開発目標(MDGs)²⁾が提唱され、国際的な援助目標としてその達成に向けた様々な議論がなされている。特に援助国・機関の間でMDGs達成のための運営手段としてPRSPを位置づけ、成果を継続的にモニタリングすることが検討されている。

(2) 外務省を中心とした動き

日本国内では、外務省が設置した「21世紀に向けてのODA改革懇談会」(1998年1月)による一連の提言以降、ODA評価制度の改善が進められている。

主な取り組みについては以下のとおりである。

- | | |
|-----------|--|
| ・ 1998年1月 | 外務省「21世紀に向けてのODA改革懇談会」が最終報告を提出 |
| ・ 2000年3月 | 外務省「援助評価検討部会」が「『ODA評価体制』の改善に関する報告書」を発表 |
| ・ 2000年7月 | 外務省「援助評価検討部会」の下に「ODA評価研究会」が設置される |
| ・ 2001年2月 | 外務省「ODA評価研究会」がODA評価制度の改善に関し提言を行う |
| ・ 2002年3月 | 外務省「第2次ODA改革懇談会」が最終報告を提出 |

また、2002年3月に提出された第2次ODA懇談会最終報告においては、ODA評価に関し以下の提言を行っている。³⁾

1) ODAの全過程における透明性の確保

選定から実施、実施後の評価にいたる全過程での第三者による評価体制を強化し、事後評価につ

注1) PRSPとは、世界銀行とIMFの主要関係国で構成されている開発委員会において、重債務国・IDA対象国に対して、債務削減・IDA融資供与の条件として作成が要請された文書で、債務削減対象国の認定(IMF・世銀の理事会が行う)にあたり、政策改善などの必要条件を満たしているかどうかを判断するための文書。開発途上国政府自身がドナー、NGO、民間セクターなどの参加のもとに作成するもの。

注2) ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals:MDGs)は2015年までに次の8つの項目を達成することを目標としている。①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及、③男女平等女性のエンパワメントの促進、④子どもの死亡率削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延防止、⑦持続可能な環境づくり、⑧グローバルな開発パートナーシップの構築。

注3) 第2次ODA懇談会関連報告書のホームページは以下のとおり。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html

いては、外部有識者の一層の活用を図る。

2) ODA 実施体制の不断の見直し

ODA 評価の一層の改善のために、特に、JICA の専門家等技術協力に関する評価の実施、各府省庁の評価手法の標準化、政策策定や援手法の改善へのフィードバック機能の強化、援助関係者の意識改革を進める。さらに評価など高度な専門性が求められる業務については、援助要員を量的・質的に拡充する。

また、第2次 ODA 改革懇談会の提言のうち早速に取り組むべき事項を中心に検討するため、2002 年 5 月に ODA 改革タスクフォースが設置され、同年 7 月に ODA 改革に向けての 15 の提言がなされた。そのうち評価に関しては以下の 4 つの提言がなされている。

- ①第三者の視点を入れた事後評価の徹底
- ②外部有識者からなる評価委員会を設置し、フィードバック機能の評価
- ③評価の充実のための被援助国政府機関との連携の強化
- ④評価結果の公表・公開における外務省・実施機関・学会の連携強化

(3) 中央省庁の政策評価制度導入

外務省を中心としたこのような動きとともに、中央省庁における政策評価制度導入の動きも ODA 評価の見直しの契機となっている。

・ 2001 年 1 月	総務省が「政策評価に関する標準的ガイドライン」を公表
・ 2001 年 1 月	内閣官房に行政改革推進事務局が設置される
・ 2001 年 6 月	行政評価法案が国会にて可決される
・ 2001 年 7 月	ODA 関係省庁評価部門連絡会が発足
・ 2002 年 4 月	行政評価法が施行

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2002 年 4 月より施行)により、各省とも行政評価に取り組んでいるほか、同法により、ODA、公共事業、研究開発の 3 事業について事前評価が義務づけられた。

また、ODA 関係省庁においては、ODA 評価に関する諸課題についての意見交換及び評価体制の強化

のための連絡会議が設置され、2002 年 3 月に「ODA 関係省庁による技術支援評価のための参考手法」が取りまとめられた。

2. JICA の事業評価の目的

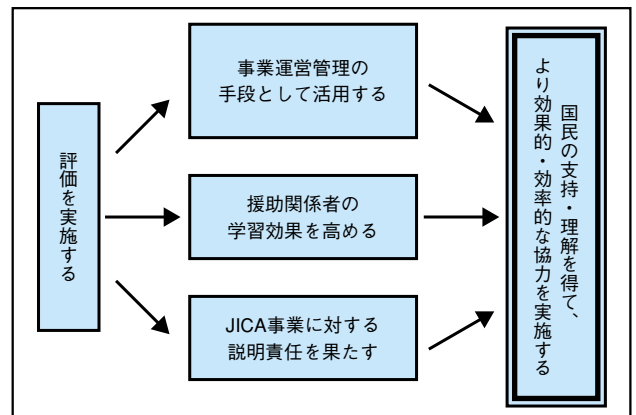
(1) 評価の目的

JICA 事業の評価は、プロジェクトなど協力事業の妥当性と協力効果をできるだけ客観的に、事前・中間・終了時・事後の各段階において判断することを目的とする。さらに、評価結果を評価対象プロジェクトについての事業運営上の判断材料とするほか、類似事業の立案・改善や説明責任の確保などに活用することを通じ、国民の支持・理解を得て、より効果的・効率的な協力を実施することにある。

評価の目的としては主に以下の 3 点がある。

- 事業運営管理の手段として活用する
 - ・援助戦略、国別事業実施計画⁴⁾の策定の際の検討材料
 - ・評価対象プロジェクトの実施決定、軌道修正、協力継続の判断を行ううえでの検討材料
- 援助関係者の学習効果を高める
 - ・類似プロジェクトの立案・実施の際の参考材料
 - ・評価対象プロジェクト及び関係者のキャパシティー・ビルディングの手段
- JICA における説明責任の確保のために広く情報を公開する
 - ・事業実施責任を果たしていることを説明する手段

図 1 JICA における評価結果の活用



注 4) 国別事業実施計画とは、JICA が策定する援助計画で、国別の援助政策の枠組みのなかで中・長期的な当該国に対する全 JICA 事業実施の基本的な考え方を取りまとめたものである。同計画には当該国における開発の方向性、開発課題と事業計画、JICA の協力上の留意点が盛り込まれており、協力方針を具現化するための開発課題ごとの具体的な投入計画を 3～5 年にわたって記載されている。

3. JICA 事業評価の種類

(1) 評価対象による評価の種類

『ODA 評価体制』の改善に関する報告書（外務省、2000年3月）においては、ODA の評価を以下のとおり「政策レベル評価」「プログラム・レベル評価」「プロジェクト・レベル評価」の3つに分類し、さらに政策、プログラム・レベルの評価を充実させることを提言している。このうち JICA では、プログラム・レベル評価とプロジェクト・レベル評価を実施している（図2参照）。なお、JICA においては、プロジェクトを「一定の成果を一定の期間までに達成することを目的とした事業単位」とし、また、プログラムを「共通の目的・対象のもとに計画・実施されたプロジェクト群」と定義している。

「ODA 評価体制の改善に関する報告書」における ODA 評価対象の区分

- 1 政策レベル評価：日本の各種援助政策に対する評価
 想定例：①「ODA 中期政策」の評価
 ②「国別援助計画⁵⁾」の評価
 ③特定の援助政策に対する評価（例：TICAD II⁶⁾ に沿った支援政策、地球規模問題に関する支援政策等を対象とするもの）
- 2 プログラム・レベル評価：共通の目標をもつ複数のプロジェクトを包括的に取りあげて行う評価
 例：①分野別評価（ある国の特定分野での複数プロジェクトや複数国での特定分野のプロジェクトを対象とするもの）
 ②課題別評価（貧困対策、ジェンダー、初等教育支援等、共通の開発課題に関して実施された分野横断的な複数のプロジェクトを対象とするもの）
 ③実施機関における国別事業評価
- 3 プロジェクト・レベル評価：個別プロジェクト対象の評価

1) プログラム・レベル評価

プログラム・レベル評価は、複数のプロジェクトを対象とした評価であり、共通の上位目標や開発課題をもつ複数のプロジェクトを総合的に評価するものや、特定の協力形態を評価対象とするものなどがある。現在では国別事業評価、特定テ-

マ評価などの事後評価の形で評価監理室を中心に実施されている。

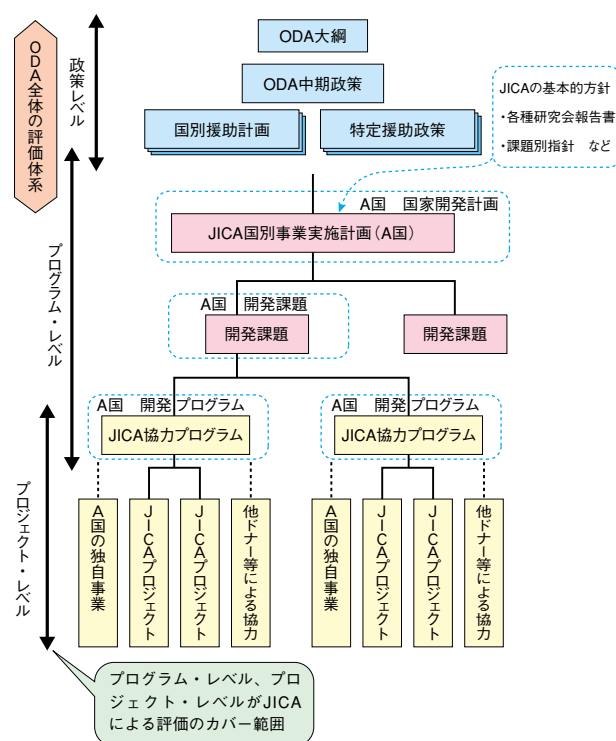
2) プロジェクト・レベル評価

プロジェクト・レベル評価は個別のプロジェクトを対象として評価するもので、主に個々のプロジェクトの立案・見直し、協力の継続や軌道修正の判断、類似プロジェクトへの教訓の反映、説明責任の確保などを目的に担当事業部・在外事務所 で実施されるものである。

(2) 調査実施時期による評価の種類

JICA の評価は、調査実施時期により「事前評価」「中間評価」「終了時評価」及び「事後評価」の4種類に分類される。JICA 事業のプロジェクト・サイクルにおける評価の位置づけは図3のとおりである。「事前評価」「中間評価」「終了時評価」は個々のプロジェクトを対象として行われており、「事後評価」では個々のプロジェクトとプログラム・レベルの評価の両方が行われている。

図2 ODA の体系図と JICA の評価



注5) 国別援助計画とは、外務省が策定する援助計画で、5年程度の期間を念頭に置き、相手国の経済社会状況に応じたニーズや優先順位を的確に反映したうえで、他の援助国・援助機関や民間セクターとの協調・連携も視野に入れながら、当該国の政治・経済・社会状況に関する認識、ODA大綱との関係、援助の重点課題・分野、援助実施上の留意点などを明確にしたもの。

注6) TICADIIとは、1998年10月に東京で開催された第2回アフリカ開発会議の略称であり、この会議の結果、今後のアフリカ開発の指針ともいえる「東京行動計画」が採択された。

1) 事前評価

事前評価は、要請されたプロジェクトについて国別事業実施計画との整合性や実施することの必要性を検討した後（案件審査）、現地調査を行ってプロジェクトの内容や予想される成果をより明確にし、プロジェクト実施の妥当性を総合的に検討・評価することを目的としている。

また、事前評価の段階で設定したプロジェクトの評価指標は中間から事後までの各段階の評価において、協力効果を測定する基準として活用する。

2) 中間評価

中間評価は協力期間の中間時点で行われる評価であり、プロジェクト方式技術協力事業⁷⁾を中心に実施している。評価にあたっては評価時点までの実績と実施過程を把握すること及び、評価5項目のうちの効率性、妥当性の観点の評価の中心となる。評価結果から必要に応じ当初計画の見直しや運営体制の強化を検討している。

3) 終了時評価

終了時評価は、協力の終了時にプロジェクト目標の達成度や効率性、妥当性、今後の自立発展の見通しなどの視点から評価するもので、その結果を踏まえて協力終了の適否やフォローアップの必要性を検討している。

なお、終了時評価は協力形態によって実施時期が異なっており、原則として表1の時期に行われている。

4) 事後評価

事後評価は、協力終了後、一定の年月（おおむね3年以上）を経過したプロジェクトを対象に、効果、妥当性、自立発展性を中心に評価するもので、国別事業実施計画の改善や効果的・効率的な事業の立案・計画と実施に向けての教訓・提言を得ることを目的に行っている。事後評価には個別のプロジェクトを対象とした評価とプログラムを対象とした評価とがある。

(3) 事後評価の種類

1) プロジェクト・レベルの事後評価（案件別事後評価）

個別プロジェクトを対象とした事後評価は、2002年度より在外事務所を実施主体として、協力終了後3年から6年を経たプロジェクト方式技術協力及び無償資金協力、年間70件程度を対象に新たに開始された。

2) プログラム・レベルの事後評価

プログラム・レベルの事後評価は評価監理室が主管となって実施している。評価の結果は主に国別事業実施計画の改善などに反映されるほか、新規プロジェクトの発掘・形成に活用される。プログラム・レベルの事後評価の種類を評価対象と評価者によって分類すると、それぞれ以下のようなものがある。

〈評価対象による区分〉

●国別事業評価

評価対象国の開発に対するJICAの協力の効果を重点セクター・開発課題ごとに複数プロジェクトを対象に横断的に評価するもの。その結果は対象国へのJICAの援助方針である国別事業実施計画や協力方法の改善などに反映される。

●特定テーマ評価

特定セクターや重要課題（環境・貧困・ジェンダーなど）または協力形態（青年海外協力隊など）をテーマとして、複数のプロジェクトを対象に協力効果を総合的に評価するもの。評価結果は、対象セクター・開発課題への取り組みや対象となった協力形態の事

表1 協力形態別の終了時評価の実施時期

協力形態名	評価対象	終了時評価実施時期
プロジェクト方式技術協力	すべてのプロジェクトを対象	協力期間終了の約6か月前
無償資金協力 ⁸⁾ (一般プロジェクト無償)	供与金額が大きいプロジェクトを対象	完工後1年以内
在外研修 (第三国集団研修、現地国内研修)	すべてのプロジェクトを対象	協力期間終了の約1年前
技術協力専門家派遣	チーム派遣、研究協力、重要政策中枢支援のみを対象	協力期間終了の4～6か月前
青年海外協力隊	チーム派遣のみを対象	協力期間終了の4～6か月前

注7) JICAは成果重視と効率性向上の観点から従来異なる協力形態として取り扱われてきたプロジェクト方式技術協力、アフターケア協力、個別専門家チーム派遣、研究協力、在外研修（集団）を、2002年度から「技術協力プロジェクト」に一本化した。

注8) 無償資金協力事業については、外務省が主管しており、JICAは事業実施前の事前の調査（予備調査、基本設計調査など）と実施促進のみを担っている。

業改善などに反映される。

〈評価者による区分〉

●外部機関による評価

評価の質及び客観性の向上を図ることを目的として、開発援助や評価手法に精通している外部の研究機関やコンサルタントなどに委託して評価を行うもの。

●有識者評価

評価の質及び客観性の向上を図ることを目的として、開発援助や評価方法について見識を有する外部の有識者（学識経験者、ジャーナリスト、NGO など）に依頼して評価を行うもの。

●合同評価

他国の援助機関や国際機関、あるいは被援助国の関係機関と合同で評価を行うもの。評価手法の相互学習や連携の強化、情報の共有を図るうえで有効な手段である。また被援助国の評価能力向上への貢献も期待できる。

●草の根モニタリング

協力対象地域で活動している NGO や現地在住の

有識者に依頼して、プロジェクトの受益者の視点からプロジェクトの効果などについてモニタリングを行うものであり、2000 年度から新たに開始された。モニタリングの結果は、プロジェクトの協力方法の再検討や、新規プロジェクトの発掘・形成過程の改善に役立てられる。

4. 評価の手法

JICA では、プロジェクトの内容をプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）として整理し（図 4）、PDM に基づき、次項で説明する評価基準に基づいて、評価・モニタリングを行っている。JICA の評価手法については 2001 年 10 月に改訂された「JICA 事業評価ガイドライン」において詳細に説明されている（2001 年 12 月より JICA ホームページに掲載）。

なお、本手法はプロジェクト・レベルの評価の際に用いられる手法であり、プログラム・レベルの評価についてはそれぞれのプログラムごとに適した手法を検討している。

図 3 JICA の事業サイクルと評価の位置づけ

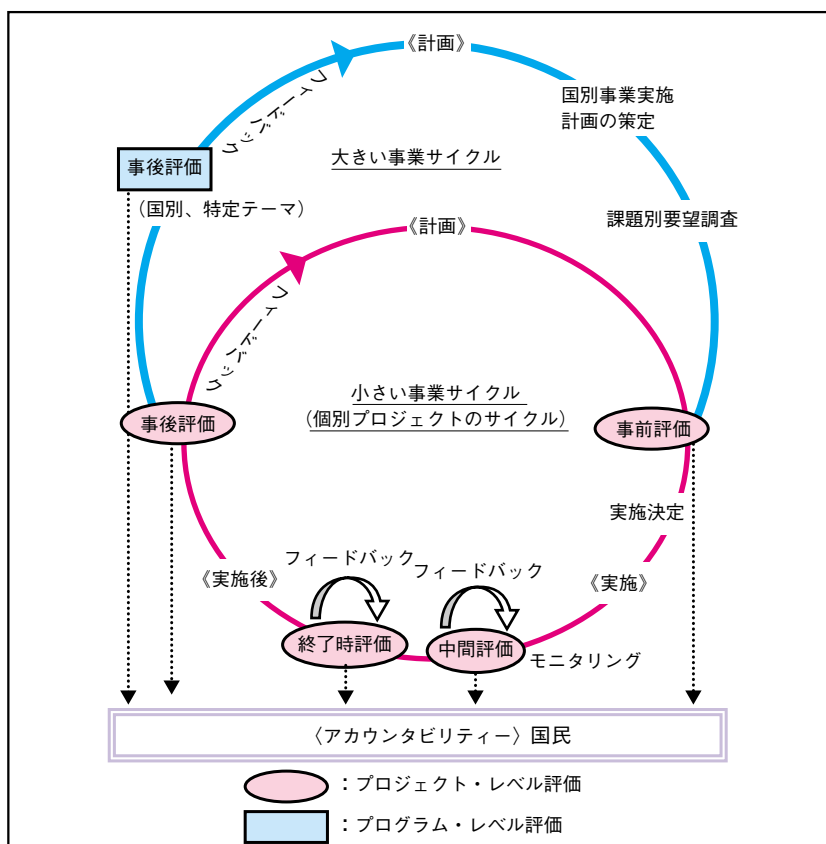


図4 プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)

プロジェクト要約 Narrative Summary	指標 Objectively Verifiable Indicators	指標入手手段 Means of Verification	外部条件 Important Assumptions
上位目標 Overall Goal 間接的・長期的な効果、インパクト。プロジェクト終了後3～5年後に達成することが期待される。	上位目標の達成度を測る指標目標値	指標として設定されたデータや情報の入手先	プロジェクトによる効果が持続していくための条件
プロジェクト目標 Project Purpose ターゲット・グループへの直接便益。協力終了時まで達成されることが期待される。	プロジェクト目標の達成度を測る指標目標値	指標として設定されたデータや情報の入手先	上位目標に貢献するために満たされていない外部要因であるが、満たされるかどうか不確かなもの。
成果 Outputs プロジェクト目標を達成するために必ず実現しなければならない複数の事項。活動の実施により達成される。	成果の達成度を測る指標目標値	指標として設定されたデータや情報の入手先	プロジェクト目標を達成するために満たされていない外部要因であるが、満たされるかどうか不確かなもの。
活動 Activities 成果を実現するために、投入を用いて行う行為	投入 Inputs (日本及び相手国双方) 活動に必要な資源(人材、資金、資機材等)		成果を出すために満たされていない外部要因であるが、満たされるかどうか不確かなもの。 前提条件 Preconditions プロジェクトを始める前に満たされるべき条件

5. 評価基準

JICAではプロジェクト評価の基準として、前述のDAC「評価5項目」に基づき、2001年度に「JICA事業評価ガイドライン」を改訂し以下(1)～(5)のように整理したうえ、評価を行っている。なお、本報告書第2章以降で要約を掲載している各評価は2000年度に実施されたものであり、当時は「有効性」ではなく、「目標達成度」を項目として評価を行ったことから、評価時点で用いられた表現を使用して報告書を取りまとめている。

(1) 妥当性 (relevance)

妥当性は、プロジェクトの目標が受益者のニーズと合致しているか、援助国側の政策や日本の援助政策との整合性はあるかといった援助プロジェクトの正当性を問う視点である。PDMでは主に「プロジェクト目標」や「上位目標」に着目しそれら目標が開発政策や受益者のニーズにあっているか、日本の援助事業としての妥当性があるかなどをみる。

(2) 有効性 (effectiveness)

プロジェクトの実施により、本当にターゲット・グループに便益がもたらされているか(または、もたらされるか)を検証し、当該プロジェクトが有効であるかどうか判断する視点である。PDMではプロジェクト目標がターゲット・グループへの直接効果(直接便益)であるので、プロジェクト目標が期

待どおりに達成されているかと、それが成果の結果もたらされたものであるかをみることになる。また、成果からプロジェクト目標への外部条件の影響もみる。

(3) 効率性 (efficiency)

資源の有効活用という観点から、プロジェクトが効率的であったか(または、効率性が見込めるか)どうかを検証する視点である。PDMでは投入と成果の関係をみることになる。「投入」コストが「成果」や「プロジェクト目標」の達成度合いに見合っているか、他の手段によりもっと効率的に行うことができたのではないかを問う視点である。

(4) インパクト

プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的、間接的な効果をみる視点である。プロジェクト計画時に予想しなかった正負のインパクトも含む。PDMでは、上位目標が長期的・間接的な効果を意味するため、一義的には、上位目標が達成されているか、それがプロジェクト目標が達成された成果として達成されたものであるかをみることになる。ただし、PDMはあくまで計画表であり、立案時に「意図したプラスのインパクト」をだけを記したものであるため、予期しない(意図していなかった)正負のインパクトは、PDMからは直接的に調査項目として拾えないことに留意し、広くインパクトを検証する必要がある。プロジェクト目標から上位目標へ

の外部条件の影響もインパクトをみる視点となる。

(5) 自立発展性 (sustainability)

協力が終了してもプロジェクトで発現した効果が持続しているか（または、持続する見込みがあるか）どうかを検証する視点である。PDM では、まずプロジェクト目標に上位目標と着目し、プロジェクトがもたらした直接、間接的効果が終了後一定期間へても持続して発現しつづけるかどうかをみる。自立発展の実現に影響を与える要因を特定するために、特にプロジェクトと同様の実施体制で事業が継続されていた場合には、成果、活動、投入の項目を参考にして組織能力や技術力をみたり、必要に応じて、政策支援、社会・文化的側面、環境要因など諸要因との関連性をみる。

また、PDM と評価 5 項目について図 5 のような関係がある。

6. JICA における評価実施体制

JICA は、1981 年 7 月に JICA 事業の評価のあり方などを検討するために「評価検討委員会」を設置し、評価手法の開発などに取り組んできた。1988 年 4 月には評価を専門的に行う部署として企画部内に評価室を設置した。（その後 1990 年 4 月に評価監理課、また、1996 年 10 月に評価監理室へ改組。）

さらに、評価監理室は、2000 年 1 月に評価結果の事業へのフィードバック体制の強化を目的として「企画・評価部」に統合された。

現在の JICA の評価実施体制は、主に評価検討委員会、評価監理室、事業実施部門（関係事業部、在外事務所）により構成されている。（図 6 参照）ま

た、2002 年 6 月には評価検討委員会に対し助言する機関として外部有識者評価委員会を設置した。それぞれの主な役割については以下のとおりである。

(1) 評価検討委員会の役割

評価検討委員会は企画・評価担当理事を委員長、関係部長を委員として構成されており、JICA が実施する事業評価の基本方針や評価結果のフィードバック方法について検討・審議を行っている。また同委員会の下には、付託事項を調査・検討するための「評価検討作業部会」が設置されている。

(2) 評価監理室の役割

評価監理室は、評価手法の改善や評価結果のフィードバックの促進などを含む評価全般に係る企画・調整や、プログラム・レベルの事後評価の実施、また、事業実施部門の行う評価の支援・監理などの役割を担っている。

(3) 事業実施部門の役割

在外事務所を含む各事業実施部門は、事業の運営管理のため、また、実施の効果を明らかにするために、事前、中間、終了時、事後の各段階でのプロジェクト・レベルの評価を実施している。

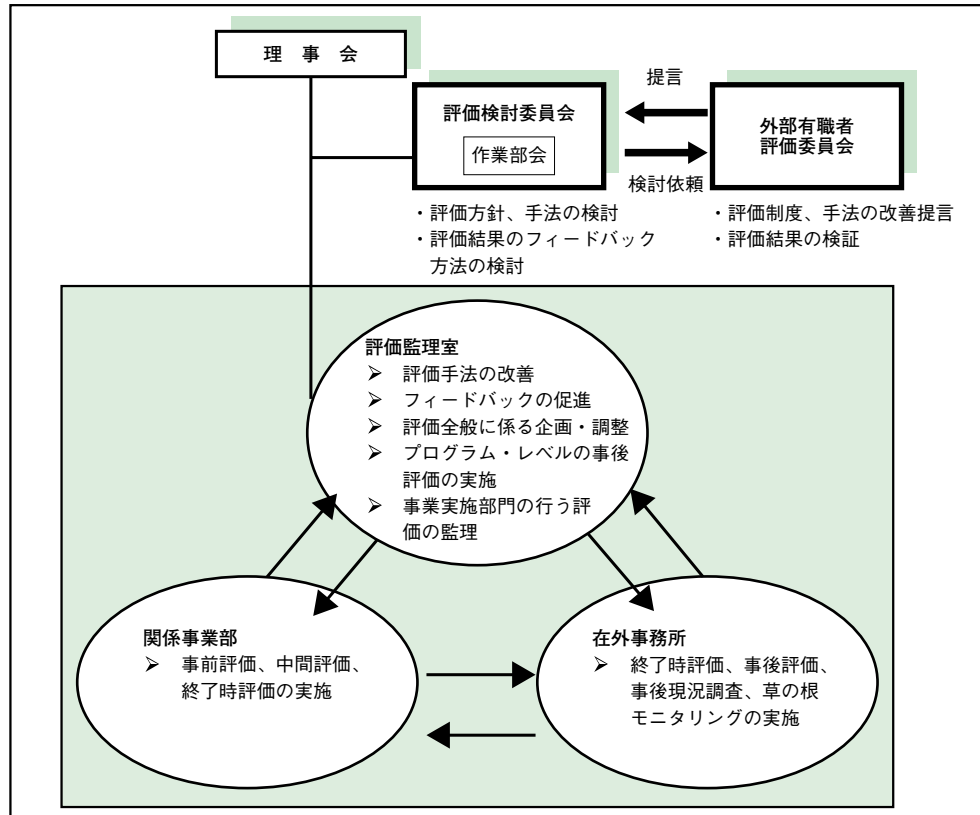
(4) 外部有識者評価委員会の役割

外部有識者評価委員会は、開発援助や評価に関し造詣の深い外部の有識者（学識経験者・NGO・ジャーナリスト等）が、評価の実施体制や手法等について評価検討委員会に対し助言するほか、内部評価の結果について検証し、その客観性を高める役割を果たす。

図 5 評価 5 項目と PDM の関連性

	妥当性	有効性	効率性	インパクト	自立発展性
上位目標	「成果」「プロジェクト目標」「上位目標」は、被援助国側のニーズに合致しているか	「成果」の達成により、「プロジェクト目標」がどれだけ達成されたか	「投入」がどれだけ効果的に「成果」に転換されたか	プロジェクトを実施した結果、どのような正負の影響が直接的・間接的に現われたか	協力終了後もプロジェクト実施による便益が持続されるかどうか。プロジェクトはどの程度自立しているか。
プロジェクト目標					
成果					
投入					

図6 JICAにおける評価の実施体制



7. 評価結果のフィードバックと説明責任

(1) フィードバック

評価結果のフィードバックとは、評価結果や教訓・提言を活用し、事業の改善に役立てていく過程である。

フィードバックには、大きく分けて、意思決定過程へのフィードバックと、関係者の学習過程へのフィードバックがある。

1) 意思決定過程へのフィードバック

意思決定過程へのフィードバックとは、評価結果を対象プロジェクトについての判断に直接生かすもので、主に担当部署がプロジェクトの運営管理の一環として行っている。例えば、事前評価の結果はプロジェクトの実施決定の判断に、中間評価の結果は当初の計画の見直しなどの判断にフィードバックされる。また、終了時評価の結果はプロジェクトを終了するのか、延長・フォローアップを行うかどうかの判断に、それぞれ活用されることになる。

2) 学習過程へのフィードバック

学習過程へのフィードバックとは、開発援助に

携わる関係者が評価情報や教訓を蓄積することにより、類似のプロジェクトを形成・採択する際や、より組織戦略の見直しなどに活用することを指す。

(2) 説明責任の遂行

説明責任（アカウンタビリティ）とは、単に評価結果を公表することを意味するのではなく、事業委託者（JICA 事業でいえば納税者）に対し受託者（JICA）が責任をもって事業を実施していることを説明し、それに対し委託者側がその良し悪しを判断する仕組みである。説明責任の要件には、事業目標が明確であること、組織の意思決定過程の透明性があること、資源の活用や業績が正確に把握されていることなどが含まれる。説明責任の確保のためには、これらの要件を満たした質の高い評価情報の公開が求められる。

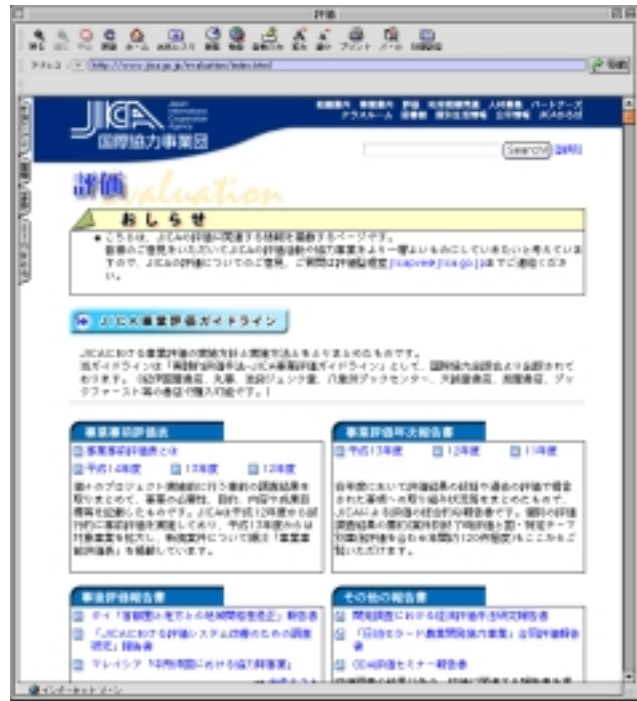
(3) JICAの取り組み

JICAではこのような評価結果のフィードバックの促進と説明責任の遂行を目的として、以下のような取り組みを行っている。

● 報告会等の実施：評価調査団が帰国した後、関係

者を対象に報告会を実施している。

- 報告書類の配布：評価報告書は一般公開用資料として広く配布されている。また JICA 図書館にも収められており自由に閲覧することが可能となっている。
- ホームページへの報告書の掲載：主要な事後評価報告書や、1999 年度版から 2001 年度版までの事業評価年次報告書などの評価報告書をホームページ上で広く公表している。なお、2000 年度からは事業評価年次報告書の英語版を作成し、JICA の英文ホームページに掲載している。
- ホームページへの事業事前評価表の掲載：平成 12 年度の試行的導入移行作成された事業事前評価表の全件をホームページで公表している。
- 評価セミナーの開催：国別事業評価や特定テーマ評価などの主要な事後評価の結果を広く外部に報告するために、評価セミナーを開催している。評価セミナーには日本国内で一般市民を対象に開催される場合と、評価調査の対象国で相手国側関係者を対象として開催される場合がある。



II JICA の事業評価における課題と今後の取り組み

近年、我が国の厳しい財政状況を背景に、援助事業の効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきており、ODA の意義や日本が目指すべき援助の将来像などについて活発に議論されるとともに、ODA の量から質への転換を図るための各種の提言がなされている。こうした動きのなかで、ODA の質の向上と透明性の確保を図るための有効な手段として評価の役割や重要性が再認識されており、評価システムの強化、評価活動の拡充が求められている。

このような状況を踏まえ、今後一層効果的かつ効率的に事業を実施していくために、JICA は以下の課題に積極的に取り組んでいる。

1. 独立行政法人化にむけての取り組み

JICA は、平成 13 年 12 月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において独立行政法人に移行することが決定しており、現在、平成 15 年 10 月の独立行政法人化に向けた体制整備に取り組んでいる。独立行政法人制度は、主務大臣の定めた中期目標の達成に関し、原則として主務大臣の一般的監督権を排した上で、国と法人の責任と権限を明確に峻別し、法人の業務運営の自律性を確保することで、より一層の効果的・効率的な事業を行っていくことを目指したものである。法人が自律的に業務運営を行える一方で、主務省に設けられる評価委員会により定期的に組織・事業全般に渡って評価（以下、「業績評価」とする）がなされることになっている。

これを踏まえて JICA では 2002 年 6 月に外部有識者評価委員会（全体委員会並びに二次評価専門委員会にて構成）を設置し、JICA における業績評価のあり方、事業評価の一層の拡充及び透明性の向上に向けた評価体制・手法の改善につき意見を聴取しつつ、検討を行っている。また、一層の目標達成型の事業の実施に向けて、中期目標を達成するために法人が作成する中期計画、年度計画と既存の国別事業実施計画の体系整備に取り組んでいる他に、国別事業実施計画における開発課題へのアプローチの体系化に取り組んでいる。

2. 事前評価から事後評価までの一貫した評価制度の確立

協力開始前から終了後までの一貫した評価体制を確立するため、2001 年度から新たに事前評価制度をプロジェクト方式技術協力事業、無償資金協力事業及び開発調査事業において導入した。事前評価結果は「事業事前評価表」として取りまとめられ、プロジェクトの概要や成果目標、実施の妥当性などを記載し、ODA 実施機関としての説明責任を果たすことを目的として JICA のホームページ上で公表している。事前評価の導入により、JICA はプロジェクト開始前に設定した評価指標に基づき、モニタリング、中間評価、終了時評価、事後評価を一貫して行う制度を強化しつつある。今後はさらに内容や実施方法を改善し、事前評価の定着と精度の向上を図っていくことが重要な課題である。

また、事前評価に対応した形で事後評価を拡充していくことも重要であり、これに対し JICA は、2002 年度より案件別事後評価を導入し一層の強化を図っている。同評価においては、事業終了後数年を経たプロジェクト方式技術協力と無償資金協力を対象に、主としてインパクトと自立発展性を中心に評価を行う。同評価の導入にあたっては、評価結果をプロジェクトの発掘・形成段階に生かしていくため、在外事務所が主体となって実施することから、その評価体制づくりが重要な課題となっている。

3. 評価の対象事業の拡大

事前から事後までの一貫した評価制度の確立に加え、評価対象となる事業の範囲を拡大していくことも重要な課題である。

2001 年度においては、青年海外協力隊のチーム派遣 6 案件に関し評価 5 項目を用いた評価調査を実施し、技術協力効果に加え、青年育成や相互理解促進といったボランティア事業特有の観点からも評価を行った。今後は、チーム派遣以外についても評価の対象とすべく、評価手法についての調査研究を実施し、評価のためのガイドラインを作成する予定である。

さらに2002年度においては、国際緊急援助隊事業及び無償資金協力事業の評価手法についても検討しており、従来と比べて評価の対象事業は確実に広がりがつある。

4. 評価手法の研究・開発

(1) JICA 事業評価ガイドラインの改訂

JICAは2001年度に評価ガイドラインを大幅に改訂し、「実践的评价手法—JICA 事業評価ガイドライン」として出版した。同評価ガイドラインではJICAの評価の実施方針をはじめとして、評価調査計画の立て方、評価5項目の観点からの調査・分析手法や評価結果のまとめ方など、「上位目標—プロジェクト目標—成果」の「目的=手段」関係を整合性をもって評価するための実施方法を解説している。同ガイドラインはODA事業の評価を主眼としているが、行政における「政策—施策—事務事業」という一連の「目的=手段」関係を評価する手法としても活用することが可能であることから、同ガイドラインで紹介している評価手法は、中央省庁並びに、地方自治体における行政評価の実践においても役立てることができるものとなっている。

JICAは、2002年の4月から同ガイドラインを事業運営に本格的に導入したほか、事業団内外に広く配布した。

さらに、先に述べた案件別事後評価の導入にあわせて、「JICA 事業評価ガイドライン」の英語版を作成し、在外事務所の現地職員にもアクセスが可能な状態とした。また、案件別事後評価のためのマニュアルを作成するなど、評価の方法論の整理を図っている。

(2) 評価手法の開発

「評価結果の総合分析」は、既存の評価を複数集めて再分析し、共通する、あるいは特徴的な傾向を把握し、次の事業への教訓・提言を導き出すメタ評価¹⁾である。2001年度においては保健医療分野の終了時評価55件を総合的に分析し、教訓を取りまとめた。

また、プログラム・レベル評価においては以下の

観点から評価方法の開発に取り組んでいる。JICAがプログラム・アプローチの強化を推進するうえでは、「政策—施策—事業」の援助体系を適切に構築する必要があるが、JICAの事業はこれまで協力形態別に実施がなされており、十分な体系が構築されているとは言い難い。こうした体系の構築に並行してプログラム・レベルの評価を実施するためには、各々のプロジェクトを統合して一連の政策や施策のもとに位置づけ評価することが必要であり、このための手法として²⁾、プログラム・アプローチ・ロジック・モデルを用いた評価手法とその有用性の検証を特定テーマ評価「フィリピン人口・健康セクター」において行なった。

また、近年、援助を実施するうえでNGOとの連携は欠かせないものとなってきており、JICAにおいてもこうした連携のもと多くの協力事業を実施しているが、NGOとの連携事業についてはこれまで評価の対象としていなかった。2001年度においてはこうした連携事業をどのように評価していくべきかという考え方や手法の整理を試みるべく、NGOと合同で評価を行った。

このほか、2001年度からセクターごとに評価・モニタリング指標の選定のための調査研究を進めており、2001年度には自然環境分野と保健医療分野を対象に実施した。さらに、2002年度には鉱工業分野について実施する予定である。

他の援助機関との合同評価は評価に関する経験の蓄積を図るうえで重要であるが、JICAでは過去にUSAID・UNDPなどと合同評価を実施している。このほか、DAC評価作業部会加盟国8か国及び4



注1) メタ評価とはある一連の評価の結果を集め、全体の効果を考察するために実施される評価を指す。

注2) 「フィリピン人口・健康セクター」評価で作成した、プログラムの目標、アウトプット、投入やこれら要素の因果関係、指標及び外部条件等を取りまとめた表。

つの国際機関により2001年度に開始された基礎教育分野の合同評価にも積極的に参加し、同分野の今後の方向性について評価結果をもとに検討するとともに、経験の蓄積と本分野の評価手法の向上への貢献を図ることを目指している。

5. 評価人材の育成

評価の実施体制の確立や手法の開発に加え、実際に評価を行う人材を育成することも緊要な課題である。JICAでは、JICA職員、専門家、コンサルタント、相手国関係者など、プロジェクトの評価にかかわるあらゆる人材に対し、評価の知識と能力を向上させるための研修を新たに開始している。前述の「JICA事業評価ガイドライン」の改訂に伴い、2001年度第四半期からJICA職員を対象とし、同ガイドラインを主たるテキストとした評価研修のカリキュラムを開発し、ガイドラインの内容の実務での活用を促進している。2002年度においては約15回の研修を研修を予定している。くわえて、世界銀行と共同で在外事務所職員、現地職員及び派遣専門家向けの評価の遠隔研修の開発に取り組んでいる。

また、JICAから派遣される専門家が出発前に受講する派遣前集合研修においても「モニタリング・評価研修」を2001年度から導入し、2002年度においてはすべての派遣専門家の必須受講科目としている。

さらに、FASID（国際開発高等教育機構）が企画するコンサルタント向けの評価研修にも助言を行うなど、開発援助にかかわる人材の評価の知識と能力の向上への貢献を図っている。

同じく2001年度からJBICと合同で相手国の政府関係者を対象として集団研修コース「ODAプロジェクト評価セミナー」を実施し、途上国における評価人材の育成を図っている。

6. 外部有識者の評価への参加

外部有識者の評価への参加は評価における客観性を確保するため、また、評価手法の開発と改善を図るためにも近年その重要性を増している。

JICAでは、従来より終了時評価及び事後評価調査の調査団に大学・研究機関関係者やコンサルタントなどを加えることで外部有識者の参加を図ってき

たが、1999年度からは評価調査そのものの外部委託も開始している。2002年度には、ホンデュラス・パナマとスリ・ランカの国別事業評価をコンサルタント会社に、特定テーマ評価「環境」を国際開発学会に委託している。

これらにくわえ、JICAでは2002年度に外部有識者評価委員会を設置し、6月にその第1回会合を開いた。同委員会はJICA内部メンバーで構成される評価検討委員会に助言する機関として位置づけられ、JICAで実施中の評価の検証を行うことで評価の質と客観性の向上を図り、また、評価制度・手法の改善に向けての助言を得ることを目的としている。

7. 評価結果の事業へのフィードバック

評価はその結果が援助事業の改善に反映されて初めて意味をもつ。このため、評価結果のフィードバックは極めて重要な課題であり、JICAはフィードバック体制を確立するために様々な取り組みを行っている。

事業へのフィードバックにあたっては、提供する評価情報の質の改善、評価情報の活用を促すための制度化などが重要であるが、2001年度には先にも述べた「評価結果の総合分析」を保健医療分野において実施し、過去にJICAで行った評価結果を分析して教訓・提言を体系的に整理することを試みた。2002年度においては、さらに教育、農業、自然環境、鉱工業分野について同様の分析を実施する予定である。

8. 外部への迅速な情報発信

評価結果の外部への迅速かつ確実な情報発信は、説明責任を遂行するうえで欠かせない重要な要素である。

評価結果の情報提供の方法はインターネットの普及とともに整備されてきており、事業評価年次報告書や1999年度以降に実施した主要な事後評価の結果など各種の評価報告書がJICAのホームページ上に掲載されている。このほか、2001年度から年6回程度事後評価の結果を報告するための公開評価セミナーを行っている。

また、事前評価の結果作成された事業事前評価表もJICAのホームページ上で順次公表されている。

さらに、全世界に向けて広く情報を発信していくために、2000年度より事業評価年次報告書と主要な

事後評価報告書を英訳し、JICAの英語版ホームページに掲載している。

Box 1 外部有識者委員会の意見



第1回委員会の様子

外部有識者評価委員

青山温子 名古屋大学大学院医学研究科教授
池上清子 国連人口開発基金東京事務所長
石原俊彦 関西学院大学産業研究所教授
熊岡路矢 日本国際ボランティアセンター（JVC）代表理事
杉下恒夫 茨城大学人文学部教授、元読売新聞社
長尾眞文 広島大学教育開発国際協力研究センター教授
古川俊一 筑波大学社会工学系教授
牟田博光 東京工業大学教育工学開発センター長
山越厚志 社団法人日本経済団体連合会国際協力本部
国際協力グループ副長

JICAは、評価の実施体制や手法等について助言を得て評価の質を向上させ、評価結果について検証を受けることでその客観性を高めることを目的として、外部有識者からなる評価委員会を設置した。2002年6月の第1回委員会以降、委員の方々からはJICA評価の改善、評価を通して事業の改善について様々な意見を提示いただいた。2002年10月現在までの委員会ですべられた意見の概要は以下のとおりである。

1. 事前評価についての留意点

- 1) 計画に不備がある場合、協力開始後の改善は容易ではないことから、質の高い計画が策定されるよう、JICAの計画策定能力の更なる強化が必要である。
- 2) 事前評価の際には直接協力の対象となる分野のみならず、その分野の属するセクター全体や同セクターの世界的な潮流における位置づけも検討するべきである。また、国ごとの開発をめぐる事情に十分配慮し、協力の目的・内容を精査する必要がある。

2. 中間評価の強化

援助事業では、事業開始後に事前調査で把握した状況が変化し、異なる条件下におかれるというケースもあるので、状況にあわせて修正することが重要である。そのためにも、中間評価は重要であり、必要に応じ外部の参画も得てプロジェクトの軌道修正をする必要がある。

3. フィードバックの強化

評価結果を計画にいかに関与させるかは重要な課題である。そのためには、計画立案者（事業部）に分かりやすく、活用しやすい形で評価結果を提示する必要がある。ある程度事業経験の蓄積のある分野については、完了事業の終了時評価から出発して横断的な評価（メタ評価）を行うことにより、その分野での事業や援助の実施に関する一般的な知識を創出し、後発事業の計画や実施に役立てることができる。

4. 効率性の解釈

効率性は原則的には得られた成果と費用を検証する視点であり、事業が当初計画どおりに実施されたことを確認するのみでは不十分である。JICAの評価においては、必ずしもこうした視点が十分取り込まれていないことから、費用を明確にし、更に費用に対して十分な結果が出ているかという検証を一層強化する必要がある。

5. 評価対象事業の拡大

JICAは評価対象事業を拡げていく必要がある。例えば、専門家派遣事業については、成果に対応しステップアップできる仕組みが必要である。概して日本の専門家は個別よりもチームで派遣したほうがその能力を十分発揮し、効果をもたらすことができるようであるが、評価の際にはこうした派遣された専門家のポストがどのような位置づけにあったのかも念頭におく必要がある。

6. 評価目的及び評価対象の明確化

評価の目的は、事業運営管理の手段、プロジェクト関係者へのフィードバック、説明責任の遂行と大きくわけて3つある。現状のJICAの評価では、ある1つの評価について、それらのどの目的に重点があるのか必ずしも明確でないため、評価結果も不明確になりがちである。このため、本来それぞれの目的に応じて必要とされる評価のアプローチが異なることもあり、評価にあたって何が主たる目的なのか整理し、それに応じたアプローチを選択する必要がある。

7. 評価文化の育成／強化

- 1) 現在は、評価者と評価される者との立場の違いが強調されがちに見受けられるが、他人に評価してもらうことで、自らの活動が見えてくることにあるのではないかと。組織の中で評価文化を定着させていくよう働きかけていく必要がある。
- 2) 第三者による評価結果は原文のまま掲載し、コメントがあれば併記するようにするなど評価についての倫理規定を定める必要がある。今後は評価体制全体の信頼性を高める仕組みを作る必要がある。
- 3) 差し障りのない報告書のみを公開するのでは、インパクトのある質の高い評価にはならない。評価結果はすべて公開とする方針を継続すべきである。

8. 業績評価の導入に関する意見

- 1) JICAでは組織全体を視野にいれた評価がまだ十分ではない。今後、独立行政法人化の中で、業績評価が導入されることで改善されていくことを期待したい。
- 2) 評価は組織全体の活性化の手段として位置づけなければならない。そのためには、簡素、効率的、コンパクトで全員が共有できる仕組みが必要である。