

第
1
部

JICAの事業評価



第1章 JICAの事業評価活動と 評価の拡充・強化への取り組み

1-1 JICAの事業評価活動

(1) 評価の目的

援助を効果的かつ効率的に実施するためには、事業を適切に評価し、その結果得られた教訓や提言を反映して、今後の事業を改善していくことが重要です。JICA事業の評価は、事業サイクルのそれぞれの段階で、プロジェクトなどの効率性や協力効果をできるだけ客観的に判断します。

その目的は、効果的な事業を実現するために、評価結果を意思決定過程にフィードバックして事業運営管理に役立てること、そして、評価結果から得られた教訓を援助関係者や組織の学習プロセスに活用することにあります。また、評価結果を活用してJICA事業の透明性の確保や説明責任の遂行をはかり、国民や途上国の市民の理解と支持を得な

がら、効果的で効率的な協力を実施することにあります。

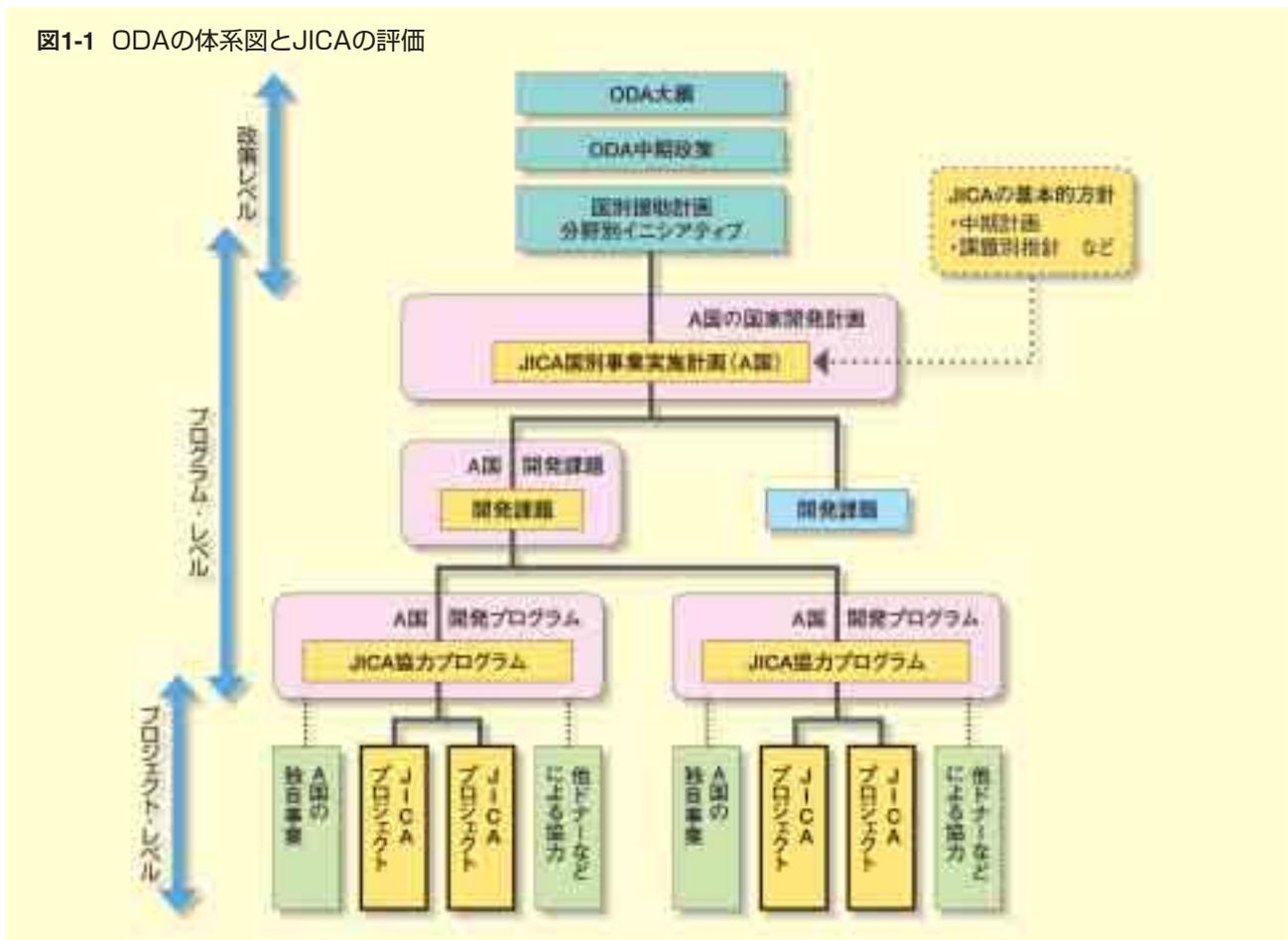
(2) 評価の種類

事業評価は、「何を評価するか」「いつ評価するか」「だれが評価するか」といった視点から、それぞれ分類することができます。JICAの事業評価についても、この3つの視点からの分類を行っています。

1) 評価対象による分類

「何を評価するか」という視点からは、ODAの評価は「政策レベル」「プログラム・レベル」「プロジェクト・レベル」の評価に分類できます。このうち、JICAではプロジェクト・レベルの評価とプログラム・レベルの評価を実施しています（図1-1）。

図1-1 ODAの体系図とJICAの評価



プロジェクト・レベルの評価は、個別のプロジェクトを対象として、プロジェクトを担当する事業部や在外事務所が実施しています。こうした評価を通して、プロジェクトの立案や見直し、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、透明性と説明責任の確保などを行っています。

プログラム・レベルの評価は、複数のプロジェクトを取り上げて、総合的かつ横断的に評価するものです。特定国でのJICAの協力にはどのような効果があったか、特定の開発分野や課題へのJICAの協力アプローチはどうだったかなどが、そのテーマになります。ボランティア事業や緊急援助隊事業など、特定の協力形態を取り上げて評価するものもあります。こうした評価は、JICA企画・調整部事業評価グループが主管して、「テーマ別評価」として行っています。評価結果は、JICA国別事業実施計画や課題別指針の改善や、効果的な事業を実施するための協力アプローチの改善、新規プロジェクトの形成・運営などに活用しています。

2) 評価実施段階による分類

「いつ評価するか」によって、プロジェクト・レベルの評価は「事前評価」「中間評価」「終了時評価」「事後評価」の4種類に分類されます。これは、プロジェクト・サイク

ルのなかの、どの段階で評価をするかによって分類しています(図1-2)。

①事前評価

プロジェクト実施前に、対象プロジェクトについて、日本の援助政策やJICAの国別事業実施計画、相手国ニーズとの整合性を確認し、プロジェクトの内容や予想される協力効果を明らかにしたうえで、プロジェクト実施の適切性を総合的に評価することを目的として実施します。事前評価の段階で策定したプロジェクトの評価指標は、協力開始後のモニタリングや、中間から事後までの各段階の評価において、協力の進捗状況と効果を測定する基準として活用されます。

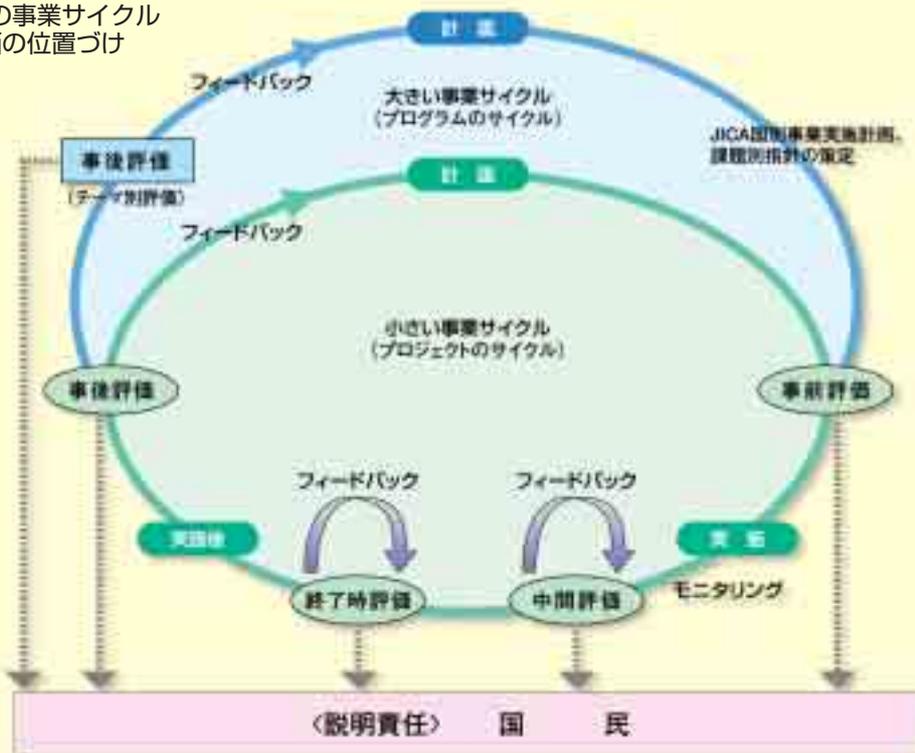
②中間評価

中間評価は、プロジェクトの協力期間の中間時点で、効果の発現に向けて順調にプロジェクトが実施されているかを評価するものです。プロジェクトの実績と実施プロセスを把握し、計画が適切かを検証したうえで、プロジェクトが妥当か、効率はよいかなどの点から評価します。評価結果は当初の計画を見直したり、運営体制を改善したりするために活用しています。

③終了時評価

終了時評価は、プロジェクトの終了に先立ち、プロジェク

図1-2 JICAの事業サイクルと評価の位置づけ



トが計画どおり効果を達成できるかどうかを検証するものです。プロジェクトの目標の達成度、事業の効率性、今後の自立発展性の見通しなどの観点から総合的に評価します。その結果をふまえて、協力終了の適否や協力延長などフォローアップの必要性を判断することを目的としています。

④事後評価

事後評価は、プロジェクトの協力が終了して数年が経過した時点で、プロジェクトを実施したことで相手側にどの程度のインパクトがあったか、協力効果の自立発展性はどうなっているかを検証するものです。評価結果は、今後、効果的で効率的なプロジェクトを実施するための教訓として、新しい事業の形成や実施に活用します。

「テーマ別評価」などのプログラム・レベルの評価は、「事後評価」として実施しています。国別事業実施計画や課題別指針の改善、新しいプロジェクトの形成・実施に活用しています。

3) 評価主体による分類

「だれが評価を行うのか」といった評価実施主体によって、以下のように分類されます。

①JICA主体による評価(内部評価)

事業の運営管理や見直しに必要な情報を得ることを目的に、実際に事業運営に携わるJICAが主体となって、コンサルタントや有識者など外部専門家の参加を得ながら行う評価です。

JICAでは、内部評価の透明性と客観性を確保するために、内部評価に対する第三者の視点からの評価(2次評価)を行っています。これは、学識経験者、ジャーナリスト、NGOなど、開発援助に詳しい外部有識者に依頼しています。(2005年度の外部有識者事業評価委員会による2次評価の結果を、本報告書第3部に掲載しています)

②外部第三者による評価(外部評価)

評価の質と透明性、客観性を確保することを目的に、大学・研究機関・学会関係者、コンサルタントなどといった外部の有識者や機関に委託して行う評価です。評価の対象であるプロジェクトの計画や実施にかかわっていない第三者で、評価対象分野に深い専門知識をもつ方々に依頼しています。外部評価は、国内の外部有識者や機関のほか、被援助国の外部有識者や機関が行う場合もあります。

また、JICAでは、外部第三者が評価の対象であるプロジェクトを直接評価する1次評価のほかに、①で述べたよ

うな2次評価による外部評価も行っています。

③合同評価

被援助国の関係機関やほかのドナーと合同で行う評価です。被援助国と合同で評価を行うことによって、協力の効果や問題点などについてJICAと被援助国側が認識を同じくすることができます。さらに、その過程において、被援助国側が評価手法を習得することで、評価能力の向上に役立つ、といった効果も期待できます。JICAによる協力は、すべて被援助国側との共同事業なので、プロジェクト・レベルの評価については、計画段階から終了まで一貫して合同評価を行っています。また、プログラム・レベルの評価においても、被援助国関係者の参加を得て実施したうえ、評価結果を被援助国関係者にフィードバックしています。

他ドナーとの合同評価は、援助協調という点で重視されているほか、お互いの事業や評価手法を学ぶうえでも有益です。

(3) 評価の手法

評価は、その結果が活用されてこそ意味があります。信頼性が高く、役に立つ評価結果を得るためには、体系的で客観的な手法によって、現状を検証したうえ、根拠を示しながら納得できる価値判断を行わねばなりません。また、評価プロジェクトの成功や失敗に影響を与える要因を分析し、提言や教訓を導き出すことが重要です。

JICAのプロジェクト評価は、①プロジェクトの現状を把握・検証し、②それを評価5項目という5つの評価基準から価値判断し、③提言や教訓を引き出して次の段階にフィードバックする、という3つの枠組みから構成されています*。

1) プロジェクトの現状把握と検証

まず、プロジェクトで何を達成したか、達成状況は良好かという「実績」を検証します。次に、それらを達成する過程で何が起きているのか、それは達成にどのような影響を与えているかという「実施プロセス」を把握し、分析します。さらに、達成された事柄がプロジェクトを実施した結果であるかどうか、プロジェクトと効果の「因果関係」を検証します。

2) 評価5項目ごとの価値判断

次に、プロジェクトの現状把握と検証の結果をもとに価値判断を下します。JICAでは、プロジェクトを評価する基準として、「評価5項目」を採用しています。「評価5項

* JICAのプロジェクト評価手法の詳細は、『プロジェクト評価の実践的手法—JICA事業評価ガイドライン改訂版』(国際協力出版会、2004年3月)で説明しています。このガイドラインは、JICAホームページ(<http://www.jica.go.jp/index-j.html>)の「評価」サイトでご覧になれます。

1-2 事業評価の拡充と強化への取り組み

(1) JICAの評価拡充・強化への取り組み

近年、ODA改革や独立行政法人化などJICA事業を取り巻く環境が大きく変化しています。こうした状況のなか、JICAは、説明責任を果たしつつ、効果的で効率的な事業運営を行うために、評価の拡充・強化に向けて以下のような取り組みを行ってきました。

◆事前から事後までの一貫した評価

JICAでは、効果的・効率的に事業を実施するため、協力の開始前、実施中、終了時、終了後の各段階での継続的な評価を通して、事業計画の見直しや運営面の改善を行っています。さらに、将来的に類似のプロジェクトを行う際には、その計画・運営をよりよいものとするため、評価の結果得られた教訓をフィードバックしています。こうしたプロジェクトのサイクルにそった評価体制を適切に運用していくにあたり、JICAは、各種のガイドラインを整備するとともに、プロジェクトに携わる関係者に対して、評価能力の向上をめざした研修を実施しています。また、教訓のフィードバックを促進するため、評価結果を活用して事業改善に成功した好事例(グッド・プラクティス)を共有するなど、各種の取り組みを行っています。

◆多様な事業に対応した評価

JICAは、技術協力プロジェクト以外にも、災害援助等協力事業やボランティア事業など、多様な事業を実施しています。これらの事業は、性格が異なるために技術協力プロジェクトの評価手法をそのまま適用することはむしろ難しく、それぞれの事業の特性にあった評価手法が求められます。JICAでは、これらの事業の性格や実施する際の特徴にあった評価手法を開発するなど、体系的な評価を導入するための取り組みを行ってきました。また、近年JICAで進められているプログラム・アプローチの強化に対応してプログラム評価の方法を開発したり、人々に直接届く援助が重視されるなかで参加型評価の手法を検討したりするなど、評価をさらに有用なものとするための評価手法の開発・改善に努めています。

◆評価における透明性・客観性の確保

JICAでは評価の客観性を確保するため、外部有識者の評価調査への参加など、外部評価の拡充に取り組んでいます。一方、事業の運営管理を主たる目的とするプロジェクト評価については、基本的にJICAが主体となって内部評価として実施しています。内部評価は、実態に即した評価

を行える、評価結果をその後の運営管理にフィードバックすることが容易である、などの利点がある一方で、外部評価と比較して評価の透明性・客観性は必ずしも十分とはいえない面があります。このため、内部評価の結果に対しては、外部有識者事業評価委員会による2次評価を実施するなど、透明性・客観性の確保に配慮しています。また、得られた評価結果については、ホームページや事業評価年次報告書などの刊行物に掲載するとともに、公開セミナーを開催するなどして、外部への迅速な公表を進めています。

(2) 事前から事後までの一貫した評価

1) 評価体制の整備

結果を重視しながら事業を運営していくためには、協力を開始する前にプロジェクトの目標やその達成度を測るための指標を設定し、事前、実施中、終了時、事後といった、プロジェクトを実施するそれぞれの段階で、プロジェクトを実施したことでどのような効果が現れたかをモニタリングし、評価していくことが重要です。さらに、協力事業を効果的なものにするには、プロジェクトのそれぞれの段階で継続して評価を行い、効果が現れるのに貢献する要因とそれを妨げる要因とを分析し、計画や運営体制を見直して、改善していくことが不可欠となります。また、将来、類似のプロジェクトを実施する場合にも、これらの評価から得られた経験を活用して、計画を策定し、運営していかねばなりません。

JICAでは、こうした理由から、プロジェクト実施のサイクルにそって、事前から事後までの一貫した評価体制を確立するよう努めてきました。2001年度には、協力を開始する前に、予想される効果などをふまえて、そのプロジェクトの必要性や優先度は高いか、計画は適切かを検討する「事前評価」を導入しました。さらに2002年度には、協力を終了してから一定の期間が経過したプロジェクトを対象に、協力効果があったかどうか、持続しているかどうかを中心に評価する「事後評価」を導入しました。従来から行っていた中間評価と終了時評価*にこれら2つの段階での評価を加えたことで、事前から事後まで一貫して技術協力プロジェクトを評価する体制が整いました**。

こうした事前から事後までの評価を適切に行っていくため、JICAは2003年度に事業評価ガイドラインを改訂しました。また、目標達成度を測定するためのアウトカム指標の適切な設定に向けて、その考え方を整理し、指針を取りまとめました(BOX 1)。

* 各段階の評価の定義は、本章P.11を参照。

** 図1-2「JICAの事業サイクルと評価の位置づけ」参照。

2) 評価能力の向上

事前から事後までの一貫した評価体制を導入して、評価の対象事業を拡大したことによって、ここ数年でJICAが実施する評価は数・種類ともに大幅に増加しました。こうした状況に対応し、かつ質の高い評価を実施していくために、JICAは評価能力の向上に取り組んできました。また、近年、途上国のニーズにより適切かつ迅速に応えられる事業を実施するために、現場主義のもと在外事務所の機能拡大を進めており、そうしたなかで在外事務所の評価能力強化が重要になっています。

JICAの事業評価は、事業実施にかかわる本部の担当部署と在外事務所(以下、事業実施部門)が主体となって行い、これを企画・調整部の事業評価グループが支援・監理する体制をとっています。こうした体制を強化するため、2003年度に「評価主任制度」を導入しました。この制度では、各事業実施部門において、評価の品質を管理し、評価結果の活用を推進する「評価主任」を任命しています。JICAでは、これら評価主任に対して「評価主任研修」を行い、現場レベルでの適切な評価の推進をはかっています。

また、JICA事業は専門家をはじめとする多くの関係者によって実施されていることから、これら関係者の評価能力の向上にも取り組んでいます。特に専門家に対しては、派遣前の集合研修の一環として、「モニタリング・評価研修」を実施しています。

JICAの事業は途上国との共同事業であり、プロジェクトの評価は途上国との合同評価として行っています。効果的・効率的な事業の実施のためには、パートナーである開発途上国側の評価能力を向上させることが重要です。このためJICAでは、途上国関係者を対象とした評価研修も実施しています。2004年度からは、JICAにおける研修事業の一環として、「技術協力プロジェクトの評価」「有償資金協力(円借款)プロジェクトの評価」「評価制度の構築」のそれぞれに焦点をあてた3つの研修コースを開設しています(BOX 2)。

こうした評価研修の実施とあわせて、援助関係者の評価能力を強化するための教材や資料を整備しています。上記1)で紹介した各種のガイドラインを多言語に翻訳しているほか、遠隔研修教材を作成しています。これらの教材や資料については、内外の関係者が幅広く活用できるようJICAのホームページに掲載しています。

3) 評価結果のフィードバックの強化

評価結果を活用して事業を改善していくためには、事前から事後までの各段階の評価で得られた提言を、そのつどプロジェクトの計画・運営に反映すると同時に、すでに実施したプロジェクトから得られた教訓を、新規プロジェクトの計画・運営に生かしていくことが重要になります。こうした「評価結果の事業へのフィードバック」を強化するべく、JICAではさまざまな取り組みを行ってきました。

Box 1 各種ガイドラインの作成 – 「アウトカム指標の考え方」

JICAの技術協力プロジェクトでは、プロジェクトがめざす効果(アウトカム)を目標(上位目標およびプロジェクト目標)として設定し、その達成度を測る指標を定め、定期的な測定を行い、協力効果の検証と事業実施改善を行うこととしています。しかし、プロジェクトのなかには、目標や指標の設定が適切でなく、結果として効果の検証に問題が生じるようなものも見られました。

このため、JICAでは、過去に実施されたプロジェクト評価について、目標と指標に関する横断的な事例研究を行い、改善に向けた方策を検討してきま

した。その結果、プロジェクトのアウトカムを個人・組織・社会といったターゲットの変化として位置づけ、こうしたターゲットの変化に注目してアウトカム指標の考え方を整理することが、適切なアウトカム指標を設定するうえで役に立つことが明らかになりました。これは、現在JICAが進めているキャパシティ・ディベロップメント(CD)*の考え方にも合致するものです。

このようなアウトカム(目標)や指標を設定する際に役立つ分野横断的な視点や考え方を整理し、2005年度に評価実務ハンドブック「アウトカム指標の考え方」を作成しました。本ハンドブッ

クは、JICAの事業関係者がプロジェクトの立案・計画時に参考資料として使用できるよう、研修などを活用して関係者間での共有を進めるとともに、今後の継続的な改善をはかっていく予定です。



* CDは、「途上国が個人、組織、社会システムとして問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していける能力(課題対処能力)の発展プロセス」と定義されます(「キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック-JICA事業の有効性と持続性を高めるために」(JICA, 2004年3月)から)。

Box 2 開発途上国の評価能力の向上に向けて

より効果的な事業の実施にあたっては、開発途上国のオーナーシップの尊重が重要です。そのためには、途上国自身が開発をマネジメントしていける能力の向上が必要であり、途上国のモニタリング・評価能力の強化が国際的にも重視されています。このため、JICAは、途上国の関係者に対して評価能力を向上させるため、国内外の様々な機関と協力しつつ研修を行い、評価能力、さらには評価制度の強化を支援しています。

(1) 技術協力プロジェクトの評価に関する研修(「評価実務遠隔研修」)

2003年度以降、主に技術協力プロジェクトを念頭に置いたプロジェクト評価についての遠隔研修を、テレビ会議システムを活用して実施しています。世界銀行開発研究所(World Bank Institute: WBI)と共同でカリキュラムや教材を開発し、さらに研修プログラムについても、日本、アメリカ合衆国、研修対象国を結んで共同で配信しています。2005年度からは研修プログラム

をあらたに拡充し、途上国政府の評価担当者をおもな対象として実施しています。これまで、アジア9カ国、アフリカ2カ国、中東1カ国を対象に配信しました。2005年度配信時には、のべ277名の参加を得ました。

(2) 円借款プロジェクトの評価に関する研修(「円借款プロジェクト評価セミナー」)

途上国の円借款事業担当者を対象に、ODAプロジェクトの評価能力の向上を目的として、2001年度から開催し

ている集団研修コースです。国際協力銀行(JBIC)の協力のもとで、特に円借款プロジェクトの評価方法に焦点をあてて実施してきました。2005年度には、世界各国から合計18名の参加がありました。

(3) 評価制度の構築に関する研修(「評価制度フォーラム」)

途上国の開発政策に関する評価能力を高め、途上国自身の評価制度構築に資する能力の開発を目的とした集団研修です。2004年度に、途上国の政策評価を総括する省庁を対象として、日本評価学会の協力を得て開設しました。初年度は、世界各国から政府管理職を中心に合計14名が参加しました。



↑ 評価実務遠隔研修の様子
→ 円借款プロジェクト評価セミナーの様子



まず、JICAの事業実施部門に対してアンケート調査を行い、評価結果の活用についての現状を調査するとともに、フィードバックを促進していくための課題を確認しました。この結果、フィードバックを進めるにあたっての次のような課題が明らかになりました*。

- ①：フィードバックの仕組み(制度)の構築
- ②：アクセスの改善
- ③：評価結果の質の向上と活用しやすい情報の提供
- ④：評価への認識・意識の改善

以上の調査結果に基づいて、2003年度以降、JICAは評価結果の活用を促進するため、主として次のような取り組みを行ってきました。まず、課題①(フィードバックの仕組みの構築)への対応として、事業事前評価表に「過去の類似プロジェクトからの教訓の活用」の欄を追加し、業務プロセスのなかで評価結果を参照する仕組みを導入しました。次に、課題②(アクセスの改善)への対応として、ホームページに掲載している評価結果を充実させるとともに、研修などの機会を通じて、「評価」サイトの存在やア

クセス方法について組織内に周知しました。さらに、課題③(評価の質の向上と活用しやすい情報の提供)への対応として、ガイドラインの改訂や評価研修によって質の向上に取り組むとともに、過去の教訓のデータベース化や、活用しやすい体系的な教訓を引き出すために課題別の「総合分析」を実施しています(BOX3)。このほか、2004年度に、終了時評価結果への2次評価を通して、質を改善するための課題を引き出すとともに、ほかの参考となるような「よい評価」の事例を組織内で広く共有しています。最後に、課題④(評価への認識・意識の改善)への対応として、各種の評価研修を実施し、評価への認識と意識の改善をはかるとともに、評価結果を事業改善に活用したグッド・プラクティスの共有を進めています**。

以上のような取り組みの結果、JICA内における評価結果の利用率は、2003年度の46%から2004年度には62%に向上しました。JICAでは引き続き事業改善に向けた評価結果のフィードバックを推進し、事業の成果の向上をはかっていく予定です。

* 詳しい調査結果は、『事業評価年次報告書2003』(第2部第2章)および『事業評価年次報告書2004』(第1部第3章)に掲載しています。事業評価年次報告書は、JICAホームページの「評価」のサイト(www.jica.go.jp/evaluation)からご覧になれます。

** 本報告書第1部第2章に事例を掲載しています。

(3) 多様な事業に対応した評価

1) 多様な事業への評価の導入

JICAでは、開発途上国での技術協力プロジェクトや開発調査のほかに、海外で大規模な自然災害などが発生したときに人的援助や緊急物資の供与などを行う「災害援助等協力事業」や、国民が国際協力に参加することで相互理解を促進させることも目的にした「ボランティア事業」など、多様な事業を行っています。これらの事業は、事業の性格から技術協力プロジェクトの評価手法をそのまま適用することはむずかしく、それぞれの事業の特性にあった評価手法を確立することが求められていました。JICAでは、これらの事業の性格や実施する際の特徴にあった評価手法を開発するなど、体系的な評価を導入するための取り組みを行ってきました。

たとえば、災害援助等協力事業では事業の特徴に合わせて、「迅速性」や「被災者ニーズとの合致」「活動効率性」「認知度」などを評価視点に盛り込んでおり、こうした視点のもとで「救助チーム」「医療チーム」「専門家チーム」などの活動を評価しています。

また、ボランティア事業についても、「途上国の経済と社会の発展や復興への寄与」のみならず、「途上国との友好親善と相互理解の深化」や「ボランティア経験の社会への還元」が事業目標として掲げられているため、以下のような3つの視点から複合的に事業を評価しています。

① 途上国の経済と社会の発展や復興への寄与

(ボランティアの派遣が途上国のニーズに合致したものであったか。また、派遣により受入機関や受益者に何らかの成果があったか)

② 途上国との友好親善・相互理解の深化

(相手国側が日本についてどれだけ理解を深めたか。また、逆に日本側が相手国についてどれだけ理解を深めたか)

③ ボランティア経験の社会への還元

(帰国後、ボランティアがその経験を日本社会と国際社会にいかにも還元したか)

上記の枠組みに基づき、2004年度からボランティア事業に評価を導入しています。また、同じ枠組みを用いて、テーマ別評価として、マラウイ、バヌアツ、ホンジュラスにおける協力効果について評価を行いました*。

2) 参加型評価の方法論の検討

近年、JICAでは、「人間の安全保障」の視点のもと、人々に届く援助や人々のエンパワメント**をはかる援助の実現に向けた取り組みを強化しています。このため、住民主体による参加型事業の評価手法やエンパワメント評価の手法などをいかにJICA事業に取り入れ、効果的な事業の実施に役立てていくかを検討しています。その1つとして行っているのが、NGOとの協力による評価手法の開発や合同評価です。

JICAは、評価分野におけるNGOとの協力・相互学習を推進するため、2001年度にNGOとJICAのメンバーから構成される「NGO-JICA評価小委員会」を設置しており(表1-2)、これまで、地域住民に直接届く草の根型の協力に適した評価手法を合同で検討してきました。2005年度には、さらに「住民参加アプローチ」に焦点をあてて、住民参加アプローチを取り入れているプロジェクトを評価する際の適切な視点を提示し、評価を通して効果的な住民参加アプローチの実施方法を明らかにすることを目的として、テーマ別評価「住民参加」を行っています(BOX4)。

Box 3 評価結果の総合分析 — 過去の教訓の体系化

「評価結果の総合分析」は、評価結果のフィードバックを促進する方策の1つとして、2001年度に導入されました。これは、特定の分野・課題の複数案件の評価結果を集めて、こうした分野・課題の事業に共通する傾向や問題を再分析し、フィードバックしやすい体系化された教訓を引き出すというものです。これまで、「初中等教育／理数科分野」や「情報通信技術」などの分野で5件の総合分析を実施しています。

こうした総合分析の結果はまとまった使いやすい情報として評価結果のフィードバックの推進に役立っており、新規プロジェクトの計画や運営に多く活用されています。たとえば、評価結果の総合分析(初中等教育／理数科分野)では、教訓の1つとして「学校管理職や行政官を巻き込んだ理解促進と制度構築が重要である」ことが明らかになっており、これを受けて、ベトナム「現職教員研修改善計画」とミャンマー「児童中心型教育強

化プロジェクト」では、学校管理職に対する研修を教員研修と同時並行して実施することを活動に盛り込んでいます。



「評価結果の総合分析」シリーズ

* 本評価の要約版を、本報告書の第3部に掲載しています。

** エンパワメントとは、個人や組織が自覚して自己決定能力、経済的・社会的・法的・政治的の力をつけて、能力を発揮していくことを意味します。

表1-2 NGO-JICA評価小委員会メンバー

NGO	
青木 美由紀	(特活)シェア＝国際保健協力市民の会
荒川 共生	(特活)アジアボランティアセンター
磯田 厚子	(特活)日本国際ボランティアセンター／女子栄養大学
小西 司	(特活)アムダ
田中 博	(特活)ヒマラヤ保全協会
長畑 誠	いりあい・よりあい・まなびあいネットワーク
野崎 泰志	(特活)名古屋NGOセンター／日本福祉大学
JICA	
三輪 徳子	企画・調整部 事業評価グループ
佐藤 和明	企画・調整部 事業評価グループ
田中 章久	企画・調整部 事業評価グループ
横田 千映子	企画・調整部 事業評価グループ
平野 里由子	企画・調整部 事業評価グループ
玉林 洋介	アジア第一部 管理チーム
小林 雪治	国内事業部 市民参加協力室
勝野 優子	国内事業部 市民参加協力室

3) プログラム評価の方法論の検討

JICAでは、事業の効果をいっそう高め開発途上国の課題解決をはかるため、事業形態や分野を越えて協力事業を戦略的に組み合わせたプログラム・アプローチの強化に取り組んでいます。具体的には、プログラム単位での計画策定や予算管理を試行するなど、プログラムを念頭に置いた

事業管理体制の整備に努めているところです。

こうした取り組みの一環として、JICAは、プログラムを評価する際の手法の開発に向けて、これまでの国別事業評価の経験をふまえ、また、ほかの主要な援助機関における手法についても調査を行ったうえで、検討を加えてきました。その結果、あらたに以下の3点をふまえて評価を行う、プログラム評価手法を検討してきています。

- ①課題解決に向けての効果を上げる手段として協力の適切性を評価するために、JICAのプログラムの当該国の戦略への整合性のみならず、当該国の戦略における優先度、位置づけを検証する。
- ②プログラムの評価を行う際に、個々の案件実施の積み上げだけでなく、その戦略性に注目しプログラムの構成要素間の一貫性、関係性を検証する。
- ③JICAだけでなく当該国や日本、他ドナー事業との協調・連携をふまえた「貢献」の概念を用いて評価する。

2005年度には、上記の試案をもとに、中米ホンジュラスの基礎教育プログラムを対象としたプログラム評価を試行的に行い、手法の一層の改善に取り組んでいるところです。この結果については、テーマ別評価「プログラム評価（ホンジュラス教育分野）」として、取りまとめています*。

Box 4 NGOとの協力 — 住民主体による開発の効果的な実施に向けて

テーマ別評価「住民参加」は、住民参加アプローチを取り入れているJICAのプロジェクトを事例とし、各案件で具体的にどのような取り組みがなされているか、またこれらの案件を評価する際にどのような視点が必要かについて明らかにすることにより、より効果的な事業のための教訓を抽出し、今後の住民参加を取り入れた事業の改善にフィードバックしていくことを目的としています。

JICAでは住民の参加を促すアプローチを多様な分野で取り入れており、住民参加アプローチが取り入れられた背景、目的、またその位置づけも案件毎に異なっています。本調査では、JICAが取り組んでいる住民参加アプローチを幅広く検証するため、プロジェクトにおける住民参加の位置づけや分野が異なる以下の3案件を評価対象として選定しました。

- ・インドネシア「グヌン・ハリムラン・サラク国立公園管理計画」(環境保全)

- ・ニジェール「住民参加型学校運営改善計画」(教育)
- ・ザンビア「孤立地域参加型村落開発」(農村開発)

インドネシア案件では、国立公園における生物多様性保全のための公園管理計画策定を目的として、国立公園内のパイロットサイト村において住民が自然と共存できるような村落モデルの実証を試みています。また、ニジェール案件では、地域住民の参加による学校運営により学校環境を改善することを目標とし、地域住民、教員、生徒などの関係者のオーナーシップを高めることで、彼らを中心とした教育開発が進むように支援を行っています。ザンビア案件では、開発から取り残され経済自由化に対応できない孤立地域において自立的な村落を創出することを目的とし、住民自らが持続的に村落開発を行うことができるようなモデル作りを目指しています。

本評価では、NGOとJICAが合同で、評価の視点の検討、国内での文献調査や関係者へのインタビュー、現地の幅広い住民へのヒアリング調査などを行っています。特に評価のプロセスでは、「住民主体の開発」に対する考え方や住民ひとりひとりのエンパワーメントの視点、住民へのアプローチの方法などに関し、草の根型事業に経験の深いNGOメンバーの知見を得ることで、より人々に近い視点から住民参加アプローチを評価することが可能となっています。

今後、こうした分析・評価を更に進め、報告書を取りまとめる予定です。



住民へのヒアリング調査の様子

* 本評価の要約版を、本報告書の第3部に掲載しています。

4) 他の援助国・機関との合同評価への参加

JICAが行う評価には、他の二国間協力機関や国際機関といった援助機関（ドナー）と合同で評価を行うものもあります。ミレニアム開発目標（MDGs）や貧困削減戦略（PRSP）をめぐる動きに示されるように、近年、国際社会では開発目標の達成に向けて、開発途上国のオーナーシップを尊重しつつ、援助国・機関が協調して取り組んでいくことが重視されています。そうしたなか、評価に関しても合同での実施が活発化しており、JICAも、OECD-DAC（経済協力開発機構開発援助委員会）の評価ネットワーク・メンバーによる合同評価「開発途上国の基礎教育に対する支援についての合同評価調査」などに参加してきました。合同評価への参画を通して、国際的な枠組みにおける日本の協力の位置づけや効果など、より大きな視点からの評価を行うことが可能になると同時に、評価を通して得られた教訓をお互いに共有し活用していくことができます。また、合同評価は、重複を避けて効率的に評価を行う観点からも重視されています。

JICAでは、よりインパクトの大きな援助の実施に向けて、他の援助国・機関との連携・協調に積極的に取り組むとともに、合同評価にも参加しています（BOX5）。

（4）評価における透明性・客観性の確保

1) 外部有識者事業評価委員会の設置

JICAは、2002年度に、学識経験者、NGO、国際機関など外部の有識者で構成される外部有識者評価委員会



外部有識者事業評価委員会

表1-3 外部有識者事業評価委員

● 委員長	
牟田 博光	東京工業大学大学院社会理工学研究科長
● 委員（五十音順）	
青山 温子	名古屋大学大学院医学系研究科教授
池上 清子	国連人口基金東京事務所長
川口 晶	社団法人日本経済団体連合会国際経済本部アジア・太平洋グループ長（2005年6月まで）
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
中山 洋	社団法人日本経済団体連合会国際協力本部アジアグループ長兼国際協力グループ長（2005年6月から）
古川 俊一	筑波大学大学院システム情報工学研究科教授
三好 皓一	立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授（2004年6月から）

（2004年度から外部有識者事業評価委員会に改称）を設置しました（表1-3）。委員会では、評価体制の強化に向けての課題や、新しい評価対象事業での評価のあり方、評価結果のフィードバックや公表方法の改善など、幅広い事項についてJICAに対する提言をいただいています。

また、2003年度からは毎年度、外部有識者事業評価委員会において、JICAが実施した終了時評価の結果を検証

BOX 5 5 他国の援助国・機関との合同評価 - スマトラ沖地震・インド洋津波災害支援（緊急支援）

2004年12月26日に発生したスマトラ沖地震・インド洋津波は、インドネシア、スリランカ、インド、タイ、モルディブなどのインド洋沿岸諸国に甚大な被害をもたらし、死者及び行方不明者は21万人以上、直接・間接の被害者は120万人にのぼると推定されています。広域にわたり甚大な被害をもたらした未曾有の災害に対し、世界各国の政府と民間から多額の資金が集まり、ドナー国政府、国際機関、NGOなど多くの援助機関が被災国における支援を展開しました。日本もODAにより、国際緊急援助隊の派遣をはじめとする二国間協力や国際機関を通じて、535億円にのぼる緊急支援を実施しました。また、多くのNGO等による幅広い支援活動も行われました。

津波発生から1年を経過するにあたり、緊急支援について各援助機関の取り組みを取りまとめ、共通する教訓を得るために、国連人道問題調整部（UNOCHA）と世界保健機関（WHO）が中心となり津波評価連合（Tsunami Evaluation Coalition：TEC）が設立され、日本を含む30を超えるドナー国政府、被災国関連機関、国際機関、NGOなどの参加を得て、合同評価を実施することとなりました。合同評価は、国際社会が緊急支援にどのような対応をしたかを、1) 援助コミュニティによる支援実績、2) 援助調整、3) ニーズ把握、4) 被災国のキャパシティへのインパクト、5) 緊急支援と復旧・復興支援のリンケージの5つをテーマに、2005年9月から2006年5月までの

予定で実施されています。日本からは、外務省、国際協力銀行（JBIC）、JICAの3者が共同で参画し、各ドナーの事例研究のうち日本部分の評価に協力しています。JICAは日本側の事務局として、関係者間の調整やTECとの連絡にあっています。



被災者の医療活動に従事する日本の国際緊急援助隊（インドネシア）



途上国の有識者が現地調査に参加

する作業を行っています。これは、JICAが実施した内部評価の客観性を確保するため、外部有識者が検証を加える作業であり、「2次評価」と呼んでいます。2次評価の結果、プロジェクトの企画・運営、評価実施方法や報告書、評価実施体制などについての現状の問題点が指摘され、今後の改善に向けた取り組みが提言されています。

上記のような外部有識者からの提言を取り入れて、事業評価ガイドラインの改善、評価結果のフィードバックの強化、評価結果のホームページを通じた迅速な公表体制の導入と年報の編集方針の見直しなど、JICAは事業評価の改善・拡充に向けたさまざまな取り組みを行ってきました。

2) 外部評価の拡充

評価の客観性と透明性を高めるとともに、有識者の専門知識を活用して評価の質を向上させるため、JICAでは外部有識者が評価に参加するよう推進しています。外部有識者による評価の実施(1次評価)は、専門の見地に基づく教訓を引き出して、客観性を確保するうえで有効です。このため、テーマ別評価などのプログラム・レベルの事後評価を、大学や民間コンサルタント会社といった外部機関に委託しています。また、開発途上国の有識者の、第三者的な立場からの1次評価への参加をはかっています。

こうした外部第三者による1次評価の実施に加えて、JICAが実施した内部評価に対する2次評価も積極的に行っています。JICAでは、上記1)のとおり外部有識者事業評価委員会による2次評価を毎年度実施しているほか、プロジェクト・レベルの事後評価にも、外部の視点に基づく客観性を確保するため2次評価を導入しています。プロジェクト・レベルの事後評価については、現地コン

サルタントが作成した事後評価報告書に対して、開発途上国の外部有識者が2次評価を行っています(BOX6)。また、テーマ別評価などのプログラム・レベルの事後評価についても、外部有識者による第三者の立場からの2次評価を取り入れています。

このほか、JICAでは、テーマ別評価を行う際に、評価対象分野に詳しい外部の有識者に評価アドバイザーとして参加してもらうことで、専門的な知見を得るとともに評価の透明性を高めています。2003年度以降、ほぼすべてのテーマ別評価に、複数名の外部評価アドバイザーを設置しています。

JICAは、こうした外部評価を拡充するための取り組みのなかで、国内外の大学や研究機関、学会、民間、NGOなどとのパートナーシップの強化に取り組んでいます。その1つとして、テーマ別評価「アフリカ感染症対策研究」*では、アフリカ評価学会の協力を得て、当該分野に知見を有するアフリカ人外部有識者に評価に参画してもらいました(第3部p.85 BOX9)。また、2004年度に開始したテーマ別評価「経済連携」**は、広島大学と三菱総合研究所からなる合同チームに外部委託しました。

3) 評価結果の公表体制の拡充

評価結果を外部に迅速かつ確実に公表することは、説明責任を果たすうえで欠かせません。JICAでは、すべての評価報告書を公表するとともに、ホームページに「評価」のサイトを設け、評価結果を迅速に公表しています。

特に、ホームページについては、ここ数年で大きく掲載内容を拡充しています。個別プロジェクトの評価結果の要約や、テーマ別評価などのプログラム・レベルの評価報告書、事業評価年次報告書などのほか、事業評価ガイドラインを掲載しています。同時に、英語版のホームページも拡充し、上記の掲載内容に加えて評価研修のテキストなども掲載しています。ホームページの評価サイトへのアクセス件数は、毎月平均で4,000件を超えています。

ホームページの拡充に加えて、JICAでは評価結果を幅広く公表するための方法の1つとして、一般公開の評価セミナーを開催しています。評価セミナーでは、国別・テーマ別の評価を行う際に、主要な評価結果が得られた段階で、広く情報発信を行うとともに参加者から意見を聞いています。

* 本評価の要約版を、本報告書の第3部に掲載しています。

** 本評価の概要を、本報告書の第3部掲載のBOXにて紹介しています。

2004年度には、テーマ別評価「評価結果の総合分析(初中等教育／理数科分野)」「NGO連携事業」「貧困削減／地域社会開発」「総合分析(情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用)」「評価結果の総合分析(農業・農村開発：普及)」「参加型地域社会開発のジェンダー評価」をそれぞれテーマとして、計6回にわたってセミナーを開催しました。これらのセミナーには、援助関係者、大学や研究機関の関係者、コンサルタント、NGOなど、のべ約580名の幅広い関係者が参加し、活発な議論が行われました。2005年度以降は、「ボランティア事業」「経済連携」「高等教育」などをテーマとした評価セミナーの開催を予定しています。



一般公開の評価セミナー

Box 6 外部有識者による2次評価 — 案件別事後評価

JICAでは評価の客観性を高めるために、2003年度から外部有識者による2次評価を導入しており、2004年度にも実施しています。タイ「未利用農林植物研究計画」の事後評価では、タイの現地コンサルタントに委託して1次評価を行うと同時に、評価報告書に対する2次評価を現地の学識経験者に依頼しました。この結果、以下のようなコメントが得られています。

【外部有識者】

Suchint Simaraks 助教授 コンケン 大学農学部

【2次評価結果の要点】

本評価は、ガイドラインにそって行われ、おおむね有用な結果が得られたといえる。そのうえで、以下の点に配慮すれば、さらに評価の質を高めることができたと考える。

◆報告書に記載されている教訓に加えて、関係機関間の連携協力や実地調査、農民への技術移転の成果などの側面において、さらなる教訓を引き出すことができたと思われる。プロジェクトでは、持続可能なアグロフォレストリーシステムのモデル開発と農村部への普及を目的としたが、普及活動の一環として実施した研修について、受講生に対するインタビ

ューの実施が望ましかった。これによって、今後の普及活動における有用な教訓が得られたと考える。

◆プロジェクトの全体的な効果や持続状況を評価するにあたって、受益者である農民のレベルで、よりきめ細かい情報収集を行うことができたのではないかと。研究などのプロジェクトの活動から農民に至るまでの知識や情報の流れをたどるとともに、協力終了後において、こういった知識・情報が取捨選択されて実践されているのかを明らかにすることが望ましかったと考える。