

第2章 JICAの評価と事業の改善に向けて(提言)

外部有識者事業評価委員会委員長 同2次評価作業部会部会長 牟田博光

■2次評価の有効性

【今年度の2次評価結果】

2003年度と2004年度の終了時評価45案件を対象とした「終了時評価の質」の評価結果は、すべての評価項目について、「普通」の3.0以上のレベルにある。なかでも評価にあたっての「情報収集」や分析における「現状把握」「分析の仕方」「5項目評価」については評点の平均点が高い。

また、時系列分析の結果によれば、終了時評価の質は時系列的に上昇してきていることが示されている。特に2003年度と2004年度の評価案件間で差が大きい。その理由として、2003年度の2次評価結果をもとに、2004年2月に「事業評価ガイドライン」の大幅な改訂があり、そのガイドラインにそって実施されたことで、1次評価の質の改善が図られたことが大きいと考えられる。援助の「現場主義」の推進により、評価も在外事務所で実施する体制に移行するが、新しい評価ガイドラインの導入が1次評価の質を向上させたと考えられることは心強い。

また、評価報告書に基づく2次評価者の「プロジェクトの評価」についても全体としておおむね良いという結果が示された。報告書から読み取るという制約はあるが、一般国民がプロジェクトの良否を判断するのは報告書を通してであることから、外部の視点から2次的にプロジェクトの評価を試みたものであり、その意義は高い。時系列的な変化をみると、評価の質と同様、2003年度と2004年度の評価案件間でプロジェクトも改善していることが示されている。評価報告書に基づく2次評価者によるプロジェクト評価結果と1次評価の質との間には一定の相関関係がみられるが、その因果関係などについては今後十分な分析が必要であろう。

【内部評価と外部評価の組み合わせ】

JICAでは個別案件の評価は事業管理の一環として行われており、評価結果にJICAが責任をもつ内部評価という位置づけをしている。実際には評価・技術の専門性確保の観点から当該分野のコンサルタント、少数の国内委員などの有識者が評価に参加する場合も多い。しかし、重要なのは、内部と外部とということではなく、信頼性と説得性が高く有用な評価を行うことであり、評価結果を次の意思決定に結びつけることである。

内部評価者は一般にプロジェクトに関してその内容や地域に専門的知識があり、プロジェクトの諸活動についても理解が深い。彼らが明確に書かれたガイドラインに従って、評価5項目などについて定性的、定量的な分析を適切に行い、その結果を読者にわかりやすく明確に記述すると同時に、評価の透明性・中立性を高めるために、プロジェクトと利害関係のない第三者の目で2次評価（評価の評価）を行うという現行の仕組みは、事業内容に理解が深い内部評価と客観性・透明性に優れた外部評価の利点をあわせもっている。

【2次評価のフィードバック】

すでに述べたように、新しい評価ガイドラインの導入が1次評価の質を向上させたと考えられることは、2次評価結果のフィードバックが1次評価の質の向上に効果があったことを示している。今後も、評価マネジメントの強化や、インパクト・効率性などの評価手法の開発・改善に向けた取り組みのなかで2次評価結果を活用していくことが重要である。

副次的効果として、2次評価の実施がより質の高い評価を実施する上で、いい意味で「プレッシャー」となっているとの意見もJICA内にはあり、自ら問題を提起・分析して、改善点にも踏み込んだ終了時評価が増えてきている。2次評価者によるプロジェクト評価の結果として、プロジェク

トの成果が不十分と判断される案件であっても、1次評価は適切に行えているものが多い。よい案件でも悪い案件でも、しっかり評価を行って国民への説明責任を果たすと同時に、教訓を学んでいこうとする姿勢がみられることはいい傾向である。

■さらなる改善に向けて

評価をよりよいものとして定着させていくには、評価手法の改善やガイドラインなどの制度面のいっそうの整備、および、育ちつつあるJICA職員の評価に対する意識のさらなる向上を図ることが大切である。以下、今回の分析で今後の改善の余地が大きいとされた点について意見を述べる。

【評価フレームワーク】

技術協力プロジェクトの評価については、JICAの現場強化の流れにともない、現在は在外事務所が主管し評価を行うプロジェクトが増えつつあるが、これまでは基本的には本邦から調査団を派遣し実施していた。このため、コスト面の制約もあり派遣期間はどのプロジェクトでもほとんど同じであり、報告書だけを見るとややもすれば短いようにも見える。しかし、調査の前段階としてプロジェクトによるモニタリングを通じたデータ収集が行われていることから、事前のデータ収集にも着目して2次評価をする必要がある。そのためには1次評価報告書に関連事項の十分な記述が必要である。この場合、事前にどのようなデータをとったかというよりは、プロジェクトによるモニタリングを通じてどのようにデータ収集が行われていたかを記載することが重要である。日頃のモニタリングによるデータの収集は質の高い1次評価につながると、2次評価でも高い評価を受けている。さらに、事前にデータがあれば、当然、より省力化した評価ができることから、「効率的な評価」に資すると考えられる。

また、調査団の構成については、情報源として団員個々のなんらかのプロファイルをつけるか、またはプロジェクトとの関係を記入させるという方法で、客観性や専門性が判断できるようにする必要がある。調査団構成の内訳の記載のみでは、結局、関係者がそうでないかの議論にとどまると思われる。関係者であっても、要は質の高い評価を行う上で適切な人が参加しているかが問題である。内部評価

だから信頼できる、信頼できない、ということではなく、適切な評価をしているかという国民の関心に対する説明責任を果たす意味でも、どういった専門分野の評価者がどういった立場で評価しているのかといった点についての説明が、報告書に盛り込まれることが必要である。

「評価フレームワーク」の評点を下げる主因である途上国の参画についても留意が必要である。JICAプロジェクトの評価は合同評価が基本であり、評価結果については途上国側との間で合意議事録が締結されている。しかしながら、途上国の評価への参加という場合、評価結果の取りまとめの段階にとどまらず、評価のデザインの段階から評価プロセスへの途上国側の参画が重要である。近年は在外事務所が主管するプロジェクトが増えるなど、途上国側の評価プロセスへの参画もより進みつつある。一方、これらの途上国側の参画の度合いが、報告書において必ずしも明らかでない場合があることから、途上国側の評価プロセスへの参画の具体的な内容について明確に記載すべきである。また、受益者の声を十分聞いている評価も増えてきてはいるが、こうした評価をいっそう進めていくべきである。

【効率性】

効率性には、コスト節約の視点、および効果とコストが見合ったものか(費用対効果)の2つの視点が必要である。経済性(節約)の観点を盛り込んだ単独プロジェクトの評価が行われている例はあるが、費用対効果、さらには類似の効果をもたらす他のプロジェクトなどとの費用の比較、といった視点は、まだ必ずしも十分に評価に反映されていない。そもそもJICAの技術協力プロジェクトでは、一概に効果を金銭価値に換算するのはむずかしい面もある。たとえば、品物を相手に渡せばそれがいくらの価値があるかは計算できるが、移転された技術、意欲、社会的仕組みなどの効果が、いくらの価値があり、かけた費用に見合うかどうかを評価するのは困難である。そうはいつても、技術

協力であればいくらかお金がかかっても構わないということはない。効率性を評価するためのさまざまな方法の適用を試みて、分野・課題ごとに関連する情報の蓄積を行い、比較の視点も取り入れていくべきだろう。分野によってはJICAとして一定の協力経験の蓄積のある分野もあり、そうした分野では同じような案件の類似の活動を比較することができるはずである。そのための一歩として、まず投入にかかる単位コストの把握が必要であり、費用面に関して報告書に明記するように評価ガイドラインで示すことが必要である。

【自立発展性】

今回、プロジェクトの持続性、自立発展性については、組織、技術、財政の側面からみた。財政面での自立発展性が総じて低く、またプロジェクトの設計段階における持続性確保のための仕組みの組み込みも弱い。また自立発展性の評価は、終了時評価の時点では見込みに基づく評価とはなるものの、楽観的な観測によるものが多く、十分な評価が行われていないケースが多い。

持続性・自立発展性は、プロジェクト終了後に自ずと生じるものではなく、プロジェクト目標に組み込んで意識的に構築していくべきものであり、プロジェクト終了段階の評価のみではなく、計画・実施の段階から意識していくべきである。その上で、プロジェクトが終了するまでに効果が持続するようななんらかの仕組みをつくり、持続性を確保しようとしたか、というような視点も含めて評価を行う必要がある。

【インパクトの評価と外部条件】

プロジェクトにはそれぞれ目標があるが、プロジェクト目標が最終的な目標ではなく、プロジェクト目標の達成を通じて上位目標の達成をめざす、というのが通常である。成果重視の立場からは、プロジェクト目標はもちろんのこと、上位目標の達成もなされなければならない。また、これらの目標達成のための外部条件の整備も重要である。

アウトプット→アウトカム(プロジェクト目標)→インパクト(上位目標)という一連の筋の通った因果連鎖が仮定でき、目標が明確で実施体制も整備された上でプロジェクトが実施されれば成果も出て評価も行いやすい。上位目標の設定が妥当か、プロジェクト目標の選択が適切であるか、外部条件がきちんと整理、説明されているかという点に注意が必要である。

具体的には、プロジェクト目標に上位目標をつけ足すというのではなく、上位目標を達成するためのアプローチとしてプロジェクト目標を設定すべきである。また、プロジェクト目標の達成は上位目標の達成に不可欠であるが、同じ上位目標を達成するためのアプローチは複数あるのが通常であることから、適切なプロジェクト目標を選択しなければ、上位目標の達成がそもそも困難となる。

なお、上位目標は、単一の事業のみではなく、ほかの多くの事業の組み合わせによって可能になる場合が多い。そこで、事前評価の時点から、目標体系図によって当該プロジェクトと他事業の関係、位置づけを示し、期待される成果やプロジェクト目標が適切に示されているかを確認する必要がある。終了時評価においても、当該プロジェクトに関する情報収集に加えて、関連する支援の進捗も確認しながら、プログラム評価的な視点から、多方面に目配せのきいた評価を行うことが重要となる。

さらに、外部条件に記載された事項に関する現状把握を充実させる必要がある。プロジェクトの有効性を分析する上では、単に目標達成度のみを確認しても不十分である。プロジェクト自体がどれだけ目標達成に貢献したかを確認するためには、プロジェクトのアウトカムに大きな影響を与えると考えられる内外の諸要因に関しても、しっかりと把握することが不可欠である。

インパクトの評価については、終了時評価の実施時期の関係で、大方の場合は今後どの程度のインパクトが出る可能性があるかの予想にとどまると考えられるが、その場合であっても、インパクトの芽を極力探し出し、インパクトが出るであろうという予想の根拠を示し、論の説得性を高めることが必要である。

【教訓】

終了時評価は相手側と合意・署名する関係上、教訓や提言が現地側に配慮して書かれ、思ったことが書き難いという指摘がある。報告書によっては教訓以外に団長所感に重要な指摘が含まれている場合も多い。現在は団長所感については、あくまで副次的な扱いでしかないが、重要な示唆が含まれていたりする。しかし、協力終了後にプロジェクトが途上国側に移管されることをふまえて、終了時評価では教訓や提言を先方と共有することが重要であることから、評価結果について先方と合意にいたらない場合は両論併記とし、団長による所感などで論点を別途記載することで、何が問題であったかを将来に向けて明らかにすることが望ましい。

教訓に関しては、一般化が基本であるが、教訓を取りまとめる視点がはっきりしていないという問題があり、何をベースに引き出すのか、教訓を一般化するためのガイドラインを作成するのも一案である。しかし結局は、プロジェクト・マネジメントと対象協力分野のことがよくわかっていないと、個々の案件の状況に対する分析からは、今後の類似案件に何が重要かの判断に基づく有用性の高い十分な教訓は抽出できない。いわば、評価者の能力が最も問われる項目であり、だからこそなかなか改善がむずかしいのではないかと思われる。したがって、適切な教訓の抽出にあたっては、何よりも評価者が案件と分野に詳しいことが重要であり、評価者の質が問われる。このため、適切な評価

者を選定することが重要である。

いずれにせよ教訓の改善が求められる状況にあり、毎年出てくる教訓をデータベース化して、評価結果の活用を図りつつ、そのなかで真に使われる有用性の高い教訓を選択して残していく作業が有効だろう。すでにJICAではナレッジ・マネジメントに関する取り組みのなかで教訓のデータベース化が進められているが、さらなる体系化と組織内での共有が行われれば、今後の計画の策定、実施における点検・評価などに活用されるなど、政策作成、案件形成、実施計画策定段階においても裨益するところが大きいと思われる。

■最後に

評価は事業の質の保証のための仕組みであるが、評価の評価（2次評価）は評価の質の改善のための仕組みであるといえる。評価の質が改善されてきていることは今年度の報告書で実証されているが、注目したいのはその評価活動に多くのJICA職員が携わったという事実である。評価活動はある意味で研修の役割ももつ。評価活動を通じて意識の

変容とともに的確な評価の視点・技術が定着する。的確な評価の視点は案件形成、案件監理の上からも重要である。個人の評価経験が組織のなかに蓄積され、JICA職員の間で「評価文化」が次第に醸成されることによって、さらなる業務改善が図られる兆しがみえていと、喜ばしく思うものである。