

第3章 JICAプログラムの評価

3-1 プログラムの戦略性強化

近年JICAは、援助効果の向上のため、国別アプローチ・課題別アプローチに基づく事業実施を積極的に推進してきました。この一環として、国ごとの援助方針を取りまとめた国別事業実施計画を導入(1999年)する際に、共通の目的をもつ複数の「プロジェクト」を「プログラム*」の下にまとめました。プログラムは、同一分野で実施されている技術協力プロジェクトや開発調査、専門家派遣などといった個別事業の関係性の整理に役立ってきました(プロジェクトとプログラムの関係についてはP10、図1-1参照)。

しかしながら、これまでのプログラムの多くは中長期的な協力目標や目標達成に向けてのシナリオが明確であるとはいえず、必ずしも十分な戦略性をもって計画、実施されてはいませんでした。また、国際的な援助潮流において、セクタープログラムをはじめ、ドナー間の連携をはかりつつ、相手国の政策に基づいたより高い目標の達成に向けた協力を行っていくことが求められるなか、JICAとしても事業の戦略性の強化が必要となっていました。

このような状況をふまえ、JICAは2006年からJICAプログラムを「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み」とあらたに定義し、事業のより戦略的な実施に向けた取り組みを進めています。新しい定義のもとでのプログラムでは、(1)途上国の特定の開発戦略や日本の援助戦略にそった明確な協力目標の設定、(2)協力目標を達成するための適切な協力シナリオの作成、(3)複数の事業の有機的な組み合わせや他開発主体との連携、を枠組みとして含めるとしています。

3-2 プログラム・レベルの評価の改善

JICAはプログラム・レベルの評価として、協力対象国への援助効果の評価を目的とした「国別事業評価」を実施してきましたが、評価可能性の課題(開発効果発現に向けた明確な目標とシナリオが十分でなかった)などもあり、プログラ

ム・レベルの評価の方法論を改善することが求められていました。またプログラム・レベルの援助評価手法に関しては、主要援助国・機関でも効果の検証方法などを巡り、さまざまな議論が行われてきており、結果重視の援助手法・事業管理の広がりや援助協調の進展を背景に、プログラム・レベルの評価の方法論を見直す動きがありました。そこで、JICAでは2004年に総合分析「国別事業評価」において、それまでの国別事業評価における課題を分析・整理するとともに、こうした国際的な動向や、JICA内部における国別事業評価に対するニーズを改めて見直し、より有用性の高い評価に向けた方法論について検討を実施しました。これらの検討を通じて、過去の国別事業評価ではJICA実施事業と当該セクターとの整合性の確認はしてきたものの、取り組んでいる課題の優先度の検証までは十分に行われてこなかったことや、課題解決に向けての案件の組み合わせやその相乗効果についての検証が十分に行われてこなかったことなどが明らかになりました。またほかの援助機関では、「帰属」から「貢献」へ評価を巡る考え方が変化しつつあることがわかりました(詳細は3-4を参照)。これらの結果をふまえ、同総合分析では、あらたに以下の3点をふまえて評価を行うことが提案されました。

- ①JICAのプログラムの当該国の開発戦略への整合性のみならず、開発戦略における優先度、位置づけを検証する。
- ②個々の案件実施の積み上げだけでなく、その戦略性に着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事業だけでなく当該国や日本の他援助スキーム、他ドナーによる事業との協調・連携をふまえたうえで、「貢献」の概念を用いて評価する。

これらの視点に基づき、2005年度から2006年度にかけて、ホンジュラス(基礎教育強化プログラム)**、マラウイ(基礎教育拡充プログラム)、ベトナム(初等教育改善プログラム)にかかる評価を試行的に実施しました。

3-3 JICAプログラム評価の実施

JICAは、これまでのプログラム評価の試行により開発

* この時点ではプログラムは「共通の目的・対象の下にゆるやかに関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト(および個別案件)群」と定義された。

** ホンジュラス(基礎教育強化プログラム)の評価結果概要については『事業評価年次報告書2005』で、また報告書本体についてはJICAホームページで参照できます。

された、「貢献」の概念に基づく評価手法(詳細は3-4、3-5を参照)を用いて、JICAプログラムの評価を行うこととしています。2006年度は、各地域(アジア、アフリカ、中東、中南米)においてJICAプログラム評価を実施します。

なお、事業評価には、事業実施による成果の検証や今後の類似業務に対する教訓の抽出を主たる目的とするものと、実施中の事業の運営管理の改善に関する提言の抽出を主たる目的とするものがあります。JICAプログラム評価も、事後に開発成果への貢献度合いの検証を行うとともに、評価結果をほかのJICAプログラムへフィードバックしようとするものと、中間段階で評価を行い、今後の改善策を抽出するものとに分けられます。現在JICAが実施しているプログラムの多くは、より戦略性を強化するために、協力目標・成果指標や協力シナリオのさらなる明確化をはかっていく段階にあることから、2006年度においては、実施中のJICAプログラムの改善を目的とした評価を重点的に実施することとしています。

以下、3-4、3-5ではJICAプログラム評価の評価枠組み、評価手法について具体的に説明を行います。

3-4 評価の枠組み

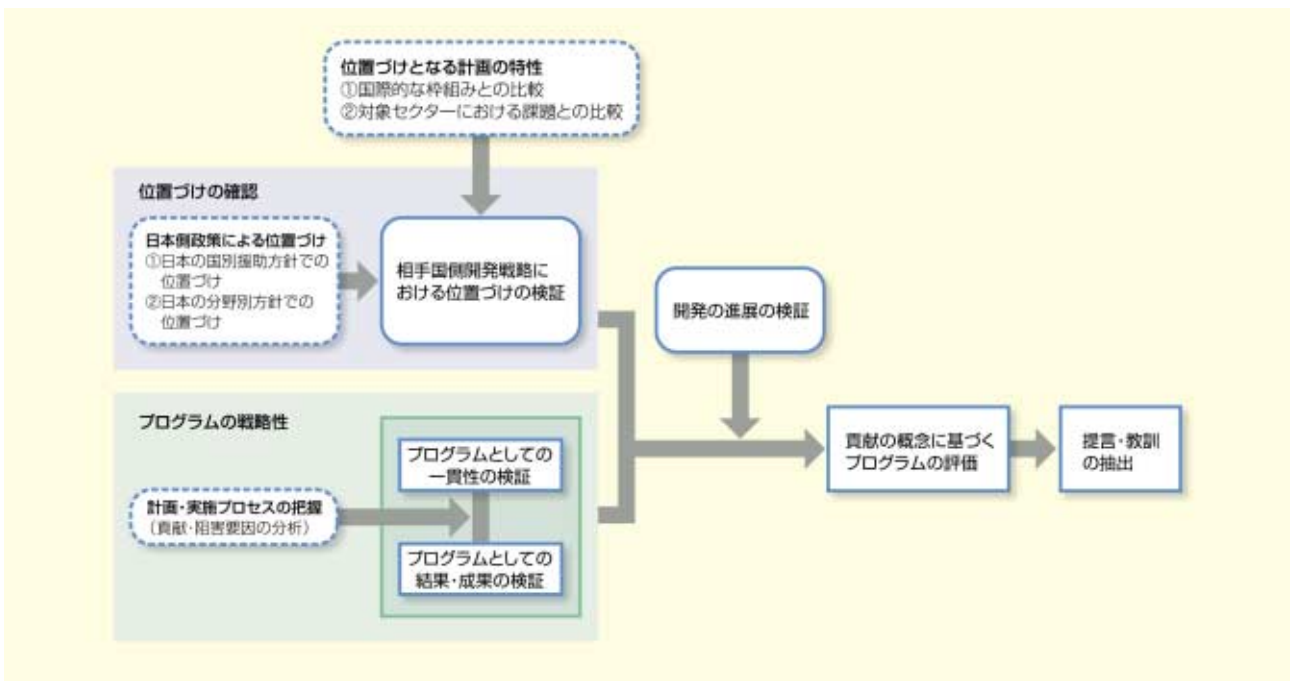
これまでJICAは、特定の援助機関の事業と対象国の開発状況の変化との厳密な因果関係を検証しようとする「帰属(Attribution)」の考え方に基づき、事業評価を行ってきました。たとえば、JICAのプロジェクト評価では、活

動→成果→プロジェクト目標といった活動からプロジェクト目標に至るまでの関係を、厳密な因果関係に基づき計画し、評価するという形をとっています。

一方、プログラムは対象国の開発戦略目標達成に資するべく、プロジェクトよりも比較的高次の目標設定を行っており、そうした目標の達成には、当該国政府や他援助機関の活動、その他外部要因など、一機関の活動以外にも関係する要素が多数に及ぶことから、「帰属」の検証には困難がともないます。そのため二国間援助機関・国際機関では、一機関の活動と上位の開発課題の関係を「帰属」の概念で(積み上げ的に)評価するのではなく、当該国や他援助機関の活動全体で達成された成果のなかで一機関がどのような役割を担ったかとの視点から、「貢献(Contribution)」の概念により評価を行う手法が主流になりつつあります。「貢献」の概念とは、開発課題に対する進展(対象国の開発戦略の進展状況)と一機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識したうえで、「開発課題の進展」と「一機関の成果」の「因果関係の可能性の高さ(plausibility)」を検証しようとする考え方です。

JICAプログラムにおいても、対象国の中長期的な開発目標を支援すべく比較的高次の目標設定も念頭に置いていることや、他援助機関の評価手法の動きなどもふまえ、本評価においては「貢献」の概念に基づき、「因果関係の可能性の高さ」を、「開発戦略での(JICAプログラムの)位置づけ」と「JICAプログラムの戦略性(計画・成果・プロセス)」をふまえて評価する枠組みを採用しています(図1-5)。

図1-5 評価の枠組み



3-5 評価手法(ステップごとの評価視点)

貢献の概念に基づき評価を行うにあたっては、

- ①相手国側の開発戦略における位置づけの確認
- ②JICAプログラムの戦略性(計画・成果・プロセス)の確認
- ③開発戦略への貢献

の3つのステップに分けて評価を行います(表1-4)。貢献の評価では、先に述べたとおり一機関(ここではJICA)の協力の成果と、当該国政府や他援助機関の実施する事業の総体としての成果を分けたいうえで、その「因果関係の可能性の高さ」を評価しようとしています。「因果関係の可能性の高さ」は、1つには当該国の開発戦略のなかでJICA事業がどのような位置づけを占めていたのか、重要で優先度の高い課題を選択し取り組んでいたのかという、「開発戦略における位置づけ」によって確認を行います。またもう1つの視点としては、目標達成に向けて有効な計画が策定されていたか(一貫した取り組みができていたか)、成果をきちんと上げていたか、状況に応じ適切に計画・実施の変更ができたか、

ていたか、といった「JICAプログラムの戦略性(計画・成果・プロセス)」によって確認を行います。本評価では、これら「位置づけ」と「戦略性(計画・成果・プロセス)」の検証を分析のステップとしつつ、当該国政府の開発戦略の進展(他援助機関や当該国政府の実施する事業の総体としての成果)をふまえたうえで、貢献の概念に基づき評価を行います。したがって、当該国の開発戦略のなかで優先的な課題に取り組み、そのなかで高い成果を上げており、なおかつ開発課題の改善も見られるのであれば、因果関係の可能性は高いとの結論を提示できる形になります。以下、ステップごとに、どのような視点で評価を行っていくのかについて説明します。

(1) 日本側政策および相手国側の開発戦略における位置づけの確認

1) 日本側政策における位置づけの確認

国別援助計画や国別事業実施計画の方針に合致しているか、また当該分野の援助方針(たとえば教育分野であればBEGIN**など)と合致しているかなどを確認します。また

表1-4 評価項目と評価設問例*

評価項目		評価設問
1 位置づけ	日本側政策での位置づけ	1-1-1 JICAプログラムは、日本の国別援助政策においてどのような位置づけにあるか 1-1-2 JICAプログラムは、日本の分野・課題別援助政策においてどのような位置づけにあるか
	相手国開発戦略での位置づけ	1-2-1 JICAプログラムは、当該国の開発戦略においてどのような位置づけにあるか
2 プログラムの戦略性	計画	2-1-1 JICAプログラム目標達成のためのシナリオ(案件群の構成も含む)は適切に設定されているか(プログラムの一貫性)
	成果	2-2-1 JICAプログラムを構成する個々の案件の目標はどの程度達成されたか。個々の案件の実施によってどのような成果がもたらされたか
		2-2-2 JICAプログラムの目標達成の観点から、プログラムを構成するJICA案件間の連携によって、どのような成果が達成されたか
		2-2-3 JICAプログラムの目標達成の観点から、個々の案件において、他援助機関との協力によってどのような成果が達成されたか
		2-2-4 JICAプログラムの目標はどの程度達成されたか
		2-2-5 JICAプログラムの目標達成に対し、構成案件の選択は適切であったか
	プロセス	(計画、結果の評価に際し、貢献・阻害要因の抽出のために適宜分析を行う) 2-3-1 JICAプログラムを構成する案件間では計画・実施の段階で適切に連携・調整がはかられたか 2-3-2 JICAプログラムを構成する個々の案件の計画・実施に際して、他援助機関との援助協力・協調に向けて適切な取り組みが行われたか
3 開発戦略への貢献		3-1-1 JICAプログラムが位置づけられている当該国の開発戦略の目標に対する指標はどのように進展したか 3-1-2 上記3-1-1においてもたらされた効果に対して、JICAプログラムはどのように寄与したか 3-1-3 開発戦略目標達成に対してJICAプログラムは他援助機関と協力しどのような成果を上げたか 3-1-4 当該国の開発戦略目標達成の観点からJICAプログラムは効率的、自立発展的であったか(目標達成に向けて今後どのような協力を行うべきか)

* すべての評価設問にそのまま対応したわけではなく、プログラムに応じて設問の適用と選択を行っている。
** 「成長のための基礎教育イニシアティブ」Basic Education for Growth Initiative(BEGIN):自助努力に基づく教育への投資こそ、途上国の貧困を削減し、経済成長を促進する有効な手段であるとの認識に基づき、日本政府が2002年のカナダ・サミット(カナダ)の機会に発表したイニシアティブで、日本の今後の基礎教育分野での支援のあり方を示した。自助努力支援、文化の多様性への認識、国際社会の連携・協調に基づく支援、などを基本理念とした方針が示された。

日本の比較優位(強み)や過去の事業経験が生かされた事業となっているかも事業を有効に実施するための重要な要素と考えられることから、この点からの確認も行います。

2) 相手国側の開発戦略における位置づけの確認

相手国開発戦略との整合性を検討したうえで、開発戦略の重要な課題に介入できているかについて確認を行います。その際には、当該分野の課題の状況を分析するとともに、当該国政府・省庁や他援助機関が開発戦略のなかでどこを重点分野(重点課題)としているか、予算配分がどのようになっているかなどの観点から分析を行い、これらを総合的に勘案してプログラムの位置づけの確認を行います。ホンジュラスのケースでは当該国政府や各ドナーの重点分野や事業実施状況を調査した結果、ホンジュラスの初等教育分野での開発戦略であるEFA-FTI計画*を中心として、各ドナーが協調して退学率の低下に向けて取り組みを進めており、JICAプログラムも重要な課題に対応しつつ、そのなかに位置づけられていることがわかりました。

また、開発戦略が対象とする課題のレベルとJICAプログラムの目標レベルの高さを勘案し、分析の対象となる課題の範囲を把握することで、JICAプログラムの目標に応じた効率的な分析や、よりの確かな評価が期待されます。現在実施中のプログラム評価では「複数セクター・レベルを包含する上位課題(国家開発戦略や特定地域における総合開発戦略の目標レベルの課題)」「セクター・レベルの課題」「サブセクター・レベルの課題」の3つに大まかに分類しています。マラウイでは教育セクター・レベルにプログラム目標が設定されていたため、セクター全体の広い範囲に分析対象がわたることから、最初にセクターのなかでJICAが重点的に取り組んでいるサブセクター(初等教育、中等教育など)の位置づけ、重要度を確認したあとに、必要なサブセクターごとの詳細な課題分析を行うという手順をとり、効率的な分析をはかっています。

(2) JICAプログラムの戦略性(計画・成果・プロセス)の確認

1) JICAプログラムの計画(一貫性)の確認

JICAプログラムの目標に対し、一貫した取り組みができてきているかを確認します。具体的には目標が明確になっているか、それに向けて適切なシナリオ(案件間の関係がどのように考慮されているか、目標達成に向け十分な取り組みがされているかなど)が計画(実施)されているかについて確認を行います。

また、シナリオの分析にあたっては、JICA事業に加えて、日本の他援助スキーム(円借款、無償資金協力)やほかのアクター(相手国政府、援助機関、NGOなど)による事業との連携も考慮する必要があります。ベトナムのケースでは、初等教育分野において、開発調査により開発戦略策定を支援しました。この開発戦略に基づき、他援助機関の事業と連携・調整しつつ、技術協力プロジェクトの実施を通じて全国的な初等教育の質向上に貢献することをめざした計画となっていることから、目標に至るまでの個々の案件の関係性から、一貫性のあるプログラム・デザインであるとの評価結果を得ています。

なお、プログラム目標とシナリオの関係は、一般的により高いレベルのプログラム目標にはより多くの援助投入・アクターの活動が関係することが想定されることから、シナリオの分析に際してはプログラム目標のレベルを意識することが重要となります。

2) 成果の確認

成果については、3つのレベルの成果を確認します。

まず1つ目のレベルとして、プログラムを構成しているプロジェクト・レベルの活動がどのような成果を上げているのか(上げたのか)、個々のプロジェクト評価の結果を活用しつつ確認を行います。次に2つ目のレベルとして、プロジェクト・レベルの成果がほかのJICA事業や日本・他援助機関の事業との連携により、より上位の目標に対してどのような効果を生じているかについて確認を行います。さらに、3つ目のレベルとして、JICAプログラムとしての成果の達成状況を確認します。このように成果は3つのレベルを意識しながら検証しJICAプログラムの成果(特定機関の成果)を確認します。

たとえば、ホンジュラスのケースでは、教員の指導能力が向上しているといったプロジェクト・レベルの成果とともに、プロジェクトで作成した教材・研修方法が他援助機関により全国展開されているといった連携による成果や、授業の質が向上したなどの、より上位の成果の発現状況を確認しました。またプログラム目標については、ホンジュラスの開発戦略の目標と一致していたこともあり、開発戦略で設定された各種指標や事業実施状況などを参考にしつつ進捗状況の確認を行いました。

3) プロセスの確認

JICAプログラムの計画策定や実施、成果の発現などに影響のあった貢献要因や阻害要因について、必要に応じて分析を行います。たとえば、「プログラムの一貫性にくみしない案件が形成された経緯を、援助方針変遷の視点をふ

* 「EFA-FTI」Education for All-Fast Track Initiative : 2015年までに初等教育の完全普及の達成が困難と見込まれる国に対して、一定の条件を満たしていれば優先的に支援を行うとしたイニシアティブ。

まえつつ分析する」といったことや、「他ドナーとの連携により、プログラム・レベルの成果の発現に至った際の援助協調のプロセスを分析する」といったことなどが考えられます。

(3) 開発戦略への貢献評価

1) 開発戦略の進展の確認

当該期間に開発戦略にどのような進展があったのか、すなわち当該国政府、JICAや日本政府を含んだ他援助機関などの事業成果をあわせ、総体としてどのような成果を達成したのかを確認します。一般的に開発戦略には成果指標が設定されているので、それら指標の進捗を確認することになります。また開発戦略の開始から時間が経っておらず、指標の変化にまで至っていないケースでは、開発戦略における取り組み状況の確認を行い、取り組みの進んでいる分野(進展が見られそうな分野)、取り組みの進んでいない分野(進展がむずかしそうな分野)を検証したうえで、総体としての成果の発現可能性を確認することも考えられます。

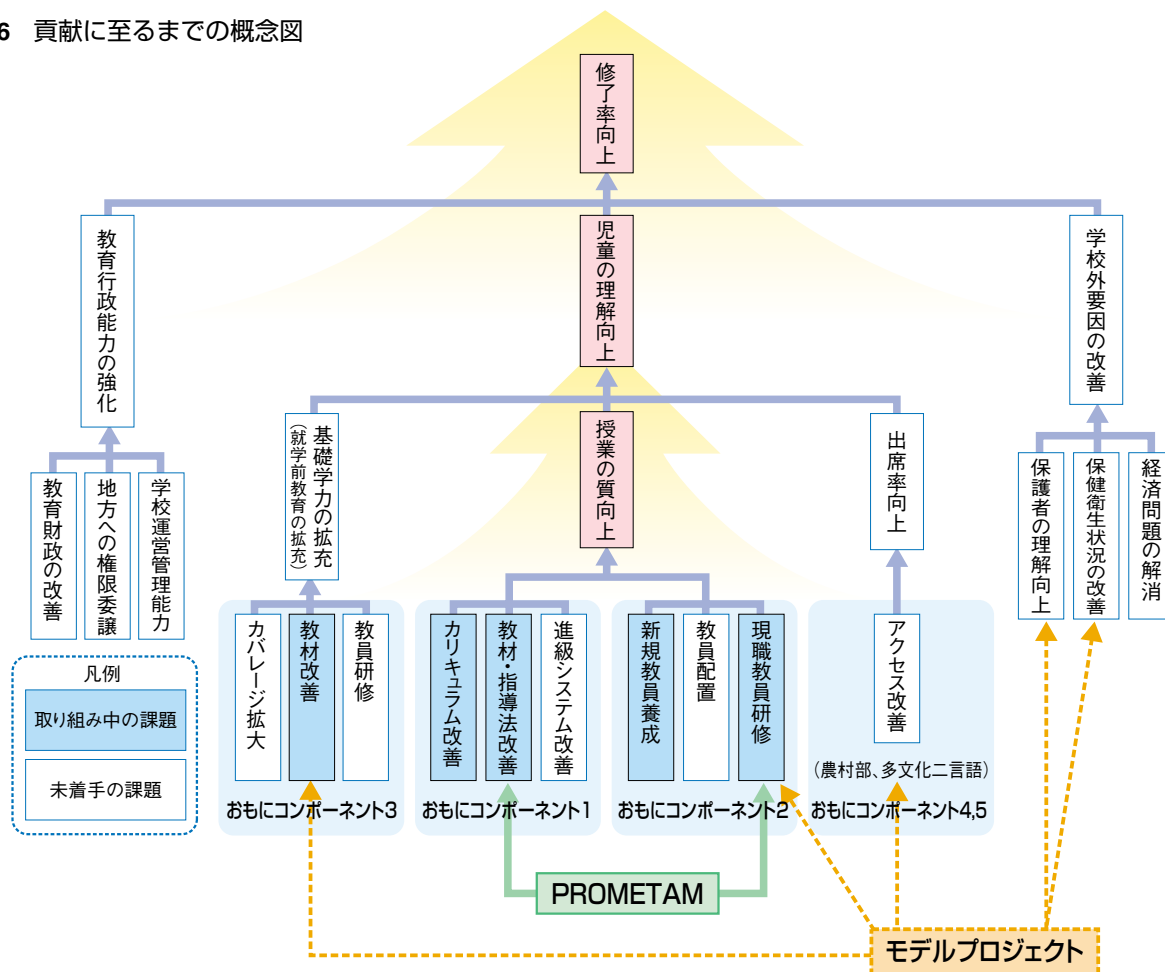
2) 貢献の評価

これまでの「位置づけ」「戦略性」の評価結果をふまえ、

「開発戦略の進展」に対するJICAプログラムの貢献の評価を行います。上記各ステップでの分析結果を用いて、JICA事業の成果と開発戦略の進展の関係、すなわちJICA事業の成果から目標達成までの「因果関係の可能性の高さ」について分析を行い、プロセスの分析結果もふまえつつ最終的な評価結果、および提言・教訓を抽出します。

ホンジュラスのケースでは、開発戦略(EFA-FTI計画)の開始から時間が経っておらず、指標から明確な進展を把握するのがむずかしい状況にあったことから、開発戦略の体系をもとに、それぞれの活動がどのような経緯を経て最終的な目標である修了率向上に結びつくかの検証を行うために、貢献に至るまでの概念図(図1-6)を取りまとめ、評価を行いました。この図をもとに、①重要な課題として取り組みの進んでいる「コンポーネント1, 2*」ではJICA事業が中心的な役割を果たしつつ成果を上げており貢献の可能性を高めていること、②取り組みの少ない「コンポーネント3, 5」や「学校外要因の改善」に関する活動を行っている「モデルプロジェクト」のさらなる強化を通じ、貢献可能性の向上が期待できること、③目標の達成にはEFA-FTI計画には盛り込まれて

図1-6 貢献に至るまでの概念図



* ホンジュラスの開発戦略であるEFA-FTI計画は5つのコンポーネントからなっており、図のコンポーネントはEFA-FTI計画での5つのコンポーネントを指す。

いない行政能力強化や学校外要因への対応に留意する必要があること、などの分析を行い、評価の実施、提言の抽出を行っています。

2006年度に実施している評価のうち、マラウイ・ベトナムの評価については、すでに報告書が完成しており(BOX 6)、JICAのホームページでも公開しています。またほかの評価案件についても、報告書の取りまとめを行っている段階にあります。JICAではこれら評価事例を活用し、JICAプログラ

ム評価手法の改善やJICAプログラムの戦略性の強化に引き続き取り組んでいく予定です。

BOX 6 マラウイ・ベトナムでの評価事例

ここでは本文にて説明した手法を用いて試行的に実施したマラウイ、ベトナムでのJICAプログラム評価の結果について概要を紹介します。なお両プログラムともプログラムの戦略性強化をはかっている段階であったことから、実施中のプログラムの改善を目的とした評価となっています。

<マラウイ基礎教育拡充プログラム>

マラウイの教育分野においては、初等教育では教室の不足や教員の能力・人数の不足などから修了率が依然低く、また中等教育では就学率が低いことが課題となっている。これに対しマラウイ政府や各援助機関は、マラウイの教育分野の開発戦略である政策投資フレームワークや教育セクタープランに基づき事業を行っており、JICAも「初・中等教育セクターにおけるアクセスの拡大と質の向上」を目標に掲げたプログラムを実施している。

位置づけ…開発戦略上課題として認識されているものの、取り組んでいるドナーの少ない、地方教育行政における「マネジメントの強化」を目的とした開発調査や、無資格教員が課題となっている中等教育分野において、「教員の質向上」を目的とした技術協力プロジェクトを実施するなど、マラウイのなかでも重要な課題に取り組んでいる。

戦略性(計画・成果・プロセス)…シナリオについては、当初、地方レベルにおける教育行政能力の強化を目的としたコンポーネント(開発調査など)と中等理科教育の強化を目的としたコンポーネント(技術協力プロジェクト)とを別プログラムとして実施していたが、プログラムの見直しに際して、目標のレベルを上げて、2つのコンポーネントをあわせたプログラムとし

ため、プログラム目標に対し双方のコンポーネント間の関係性が十分でなく、戦略性が弱くなった面も見受けられた。成果としては、プロジェクト・レベルでは開発調査における県教育計画の策定・更新、またそれを通じての県職員のキャパシティ・ディベロップメント、中等教育の技術協力プロジェクトにおけるコアトレーナーの養成などの成果が発現している。また中等理科教育の強化を目的としたコンポーネントについては、技術協力プロジェクトと他援助機関による事業が相互補完関係をとる形になっており、連携の成果も発現しつつあった。

結論…プログラム目標が初・中等を含めた広範な課題に及ぶ高いレベルに設定されており、マラウイ政府やJICAを含めた援助機関の事業量との関係において、目標の達成は短・中期的には困難なことが予想される。したがって貢献の可能性についても、短・中期的には高いことが考えられる。

提言…今後JICAや他ドナー・マラウイ政府の投入が見込め、これら投入により短・中期的に改善が期待できるサブセクター・レベルにプログラム目標を設定し、貢献の可能性を高めたシナリオを有するプログラムとすることが提言されている。

<ベトナム初等教育改善プログラム>

ベトナムでは、初等教育の純就学率は97.5%に達しており、初等教育の普遍化に向けての最終段階にあり、修了率の向上や貧困地域や山岳部でのアクセス改善に向けた取り組みを行っている。このような状況に対し、JICAは「初等教育の質の改善」を目標としたプログラムを実施している。

位置づけ…教育の質が課題となっている

初等教育分野において、初等教育開発計画(PEDP)策定支援やベトナム政府が取り組みを進めている新カリキュラムに即した授業実施のための研修を行い、これらを通じて教育の質の向上をめざした協力を実施しており、重要な課題に対応する形となっている。

戦略性(計画・成果・プロセス)…シナリオに関しては、初等教育分野の課題解決を目的としてPEDPの策定支援を行い、そのうえでPEDPをもとに優先的な分野を選択し技術協力プロジェクトを実施するなど、初等教育の質向上に向けて一貫性のとれた計画となっている。成果については、PEDPの完成や、新カリキュラムに基づいたモデル授業研修のキートレーナー養成など、プロジェクト・レベルの成果のほか、「青年海外協力隊と技術協力プロジェクトの連携によりモデル授業の実施が促進された」「PEDPの策定によりEFA計画策定のプロセスが進展した」など、プログラム目標の達成に向けた成果も発現しつつある。

結論…位置づけ、戦略性を確保しつつプログラムは実施され、またベトナム政府や他ドナーの事業もサブセクター・レベルの初等教育分野に焦点を当て活発に行われており、将来的なプログラム目標の達成の見込みも向上しつつあることを勘案すると、JICAプログラムの貢献の可能性は高まりつつあると考えられる。

提言…技術協力プロジェクトで策定中のモデル事業をどのように全国的に拡大していくのかといった課題もあり、今後貢献の可能性をより高めていくためには、プロジェクトでの有効なモデルの確立とあわせ、拡大・普及に向けた他機関との連携をより強化していくことも必要であると提言されている。

