

第3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

1 総評

外部有識者事業評価委員会では、2005年度と同様に、終了時評価の2次評価を行ったが、あわせて、終了時評価を行ったプロジェクトの現地調査も行った。それらの分析結果に基づいて、以下の結論を得た。

■ 評価の質と評価結果の向上

2006年度の2次評価によって、2003年度から2004年度にかけて、終了時評価報告書の質も、評価報告書を通して見たプロジェクトの評価も、全般的に上昇したことが確認された。さらに、2004年度から2005年度にかけては、改善の傾向が見られることが明らかになった。2005年度も指摘したように、このような改善の直接のきっかけは評価ガイドラインの改訂であったと思われるが、その基礎要因となった評価改善への大きな流れがこれら改善を支えたものと思われる。

■ 現地調査による2次評価の有効性の確認

2次評価は、1次評価である終了時評価報告書を読ん

で行うものであるが、実際の現場も見ずに適切な2次評価をすることがはたして可能だろうか、という疑問は、2次評価を始めた3年前から委員会で常にいわれてきた。そこで今回この疑問に答えるために、外部有識者事業評価委員会の委員4名が、フィリピン、ラオス、ケニアへ現地調査に赴き、終了時評価された案件を直接調査する機会を得た。終了時評価の結果、それを2次評価した結果、そして自らの調査結果を突きあわせて、どこに齟齬があるかを調べようというものである。その結果、全般的には大きな齟齬はなく、現在行っている終了時評価および2次評価の手法が適切であることが基本的に確認された。ただ、案件によっては、終了時評価の記述の仕方が不十分ではないかと考えられるものがあつた。具体的には、必要な事実の記述が不足している、あるいは偏っているというものである。これらの問題については後述するように、終了時評価の改善によって対処できると考えられる。

2 おもな評価結果について

■ 終了時評価報告書の記載事項

2次評価は、あくまでも終了時評価報告書に記載されている事項に基づいて評価するものであるため、報告書に記載されていないことについては2次評価できない。2次評価者独自の立場から、さまざまな資料を集め、その情報も含めて2次的に評価することは理論的には可能であるが、実際的ではない。2次評価だけではなく、評価報告書がプロジェクトに直接関係ない多くの読者に読まれることを考えれば、評価報告書には「事実の確認」および「それに対す

る判断」が記載されるべきである。

事実がきちんと記載されていれば、2次評価者は自らの基準でその事実を判断し、終了時評価者の判断と比較することができる。評価報告書の実事の記載が不十分で、判断だけが記載されていれば、2次評価者は確たる根拠なしにそれを信じるか信じないか、あるいは割り引いて信じるしか方法はない。したがって、十分な事実の記載があることがまず重要であり、それに漏れや偏りがあれば適切な2次評価はできない。逆に、事実が適切に記載されてさえいれ

ば、判断は2次的に是正できる。

事実の確認は特定の情報源に依存せずに、可能な限り数値データや多くの人数からの質的情報の収集を行うなど、情報のクロスチェックをし、成功事例だけではなく、そうでない事例からの情報も取得するといった工夫が必要である。

現地調査でのインタビューによれば、終了時評価報告書に重要な記載事項がなかった理由として、事前評価、中間評価報告書など、すでに公表されている報告書に既述されていることを挙げる場合があった。現在のように、終了時評価報告書だけを丹念に読んで、第三者が2次評価するようなくみは以前には想定されていなかったため、終了時評価報告書として必要な事項が含まれていないものがある。しかし、書き手にすればすでにどこかに書いた事項であっても、読み手にすれば書かれたかもしれない報告書をすべて探し出して目を通すことは現実問題として困難である。これは報告書の書き方の問題である。すなわち、終了時評価報告書には、それ以前に書かれた事業事前評価表、中間評価報告書の要約表、重要事項などを重複してでも記載すべきである。終了時評価報告書は、何よりもプロジェクトの締めくくりの報告書であり、終了時評価報告書を第三者が読んで2次評価するという体制を維持するためには必須である。

■ 終了時評価のタイミングと提言のフォローアップ

終了時評価の時期については、できるだけ成果の発現が確認できる時期にすることは重要であるが、一方で、プロジェクト残存期間に当初計画を終了できるよう努力する余地を残すため、おおむねプロジェクト終了6カ月前に実施することになるのはやむを得ない。しかし、そうであっても、終了時までには実施すべしというプロジェクト側や相手国政府に対する提言については、終了時点でどうなったかの報告があり、それが終了時評価報告書に添付されていれば、第三者が報告書を読んだときに、提言が終了時までどのように実行されたかが把握できる。もちろん、2次評価を行ううえにおいても、非常に参考になる。

このように、終了時評価報告書に、他の目的でつくった文章であっても引用したり、要約したりして所収し、この1冊を読めば、案件形成から成果の発現状況まで、すべてひと通りの理解が得られるようにしておくことが、2次評価をさらに有効なものにするために必要である。

■ 在外主管案件評価

2006年度の分析に特徴的なこととして、在外主管案件の評価結果が従来型の案件の評価と比較して2次評価結果が悪いことが挙げられる。プロジェクトの評価結果には差がなく、評価の質に差があるところから、評価の仕方や評価報告書の書き方に問題があると思われる。基本的には評価ガイドラインにそって評価することで、2次評価の「評価の質」についての結果が高くなることから、在外主管案件の評価については評価ガイドラインが徹底されていなかったと考えられる。

今後ますます在外主管案件が増加することが予想されることから、在外事務所に対して評価の研修機会を増やすなど、評価の質の維持・向上のための活動が望まれる。

■ 事前評価の役割

事前・中間・終了時・事後と一貫した評価を行うことは、質の高い評価を行うための基本である。事前評価において具体的な目標と指標を定め、目標達成に向けたモニタリングを継続することは、質の高い評価報告書を書くうえでも有益であると同時に、プロジェクトそのものを成功に導く確実な方法と考えられる。まだ十分なサンプル数がないためか、今回の分析結果からは、事前評価を行ったプロジェクトが、そうでないものと比較して評価結果が高いということはいえなかった。しかし、評価結果のばらつき(標準偏差)は小さくなっていった。2006年度の分析対象となった案件で、事前評価が実施されたものは数件あるが、導入初期のものであり、その後、事前評価の方法も変化していることから、2007年度以降に詳細な分析を行う必要があるだろう。

3 さらなる改善に向けて

今回の分析で、今後の改善について具体的な示唆のあった事項について、以下に意見を述べる。

(1) 終了時評価の改善について

■ 妥当性について

従来、妥当性は「日本の援助方針」にそっているか、相手国の「開発計画」にそっているかどうかだけで見られがち

であったが、そのプロジェクトを実施することが目標達成にとって妥当かどうかという「手段としての妥当性」の判断を2次評価したところ、他の評価項目と最も高い相関関係を示すことが明らかになった。計画がしっかりして現実的なプロジェクトは成果が上がるだろうという常識を裏づける結果となっている。

開発途上国のさまざまな側面で不安定な条件を考えれば、どのように立派な計画であれ、偶発的な原因からプロジェクトの成果が思ったように上がらない場合があるであろうことは予想できる。しかし、まずは、現実的で成果が出そうなプロジェクトを計画することが肝要である。また、妥当性の項目の吟味を引き続き行う必要がある。

■ 効率性について

効率性については、他の評価項目と比較して毎回評価が低い。効率性を評価するには費用を明らかにする必要があるが、プロジェクトに必要な費用を明記すること自体が必ずしも容易ではない。機材を供与する場合や工事を行う場合には、同様の品物やサービスを市場で調達することから、それらを市場価格で表現したり、現実に必要なとされた費用を市場価格と比較したりすることによって、効率性の議論を行うことができる。しかし、技術協力の場合には、移転された技術を費用で換算することが困難で、成果を金額で表示するのは容易ではない。

そうはいつても、少なくともそのプロジェクトにどのくらいの資源の投入があったかもわからないままでは、他の類似プロジェクトとの比較もできない。そこで、品物やサービスの購入分については金額で、専門家の手当などにかかわる経費については人月で表すなど、基本的な表記の仕方を定め、すべてのプロジェクトについて、費用を記載していくことからまず徹底させる必要がある。

■ 外部条件と自立発展性について

プロジェクトの自立発展性の評価結果は、いくつかのマクロ変数と関係が深いことが明らかとなった。自立発展性はプロジェクトという人為的な介入の成果が維持されることであるが、そのためにはいろいろな意味で社会的なキャパシティがなければいけない。一定の豊かさやガバナンスなど社会的なキャパシティが不足していれば、自立発展は困難であるということである。もちろん、プロジェクトの種類にもよるであろうが、一般的にいて、自立発展が困難な状況では、プロジェクトの取り組みのなかで将来の自立発展に向けた取り組みを強めていくことがますます重要となっていく。

自立発展性については、分野別では農業開発、森林自然は、他分野と比較して評価が低い。十分な成果が表れるのに時間がかかるという分野の特徴なのか、プロジェクトが実施される地域や国の影響によるものかなどの吟味が必要である。2次評価の累積によって、プロジェクトのさまざまな側面のデータが蓄積されていくが、プロジェクトの成果を確実にするには何が重要かについて、継続的な要因分析が必要である。

■ 記述内容のチェックリスト

基本的には、評価ガイドラインにそった評価報告書がよい報告書である。まず、終了時評価の時点で必要な情報がきちんと収集されるように、終了時評価報告書で記載すべき情報についてチェックリストを作成し、これにそって評価報告書をチェックすることが必要である。必要な情報が記載されているか、記載されていない事項について未記載の理由(不必要、情報がないなど)が明記されているかを、まず担当者がチェックシートで確認し、JICA本部に提出された評価報告書を再度その視点でチェックすれば、少なくとも必要事項が正当な理由もなく記載されないということはなくなる。

■ わかりやすい記述

図表などを活用したわかりやすい記述がまだ不十分である。終了時評価報告書の読者はJICAの内部関係者だけではない。2次評価者はもちろんのこと、一般国民が読むことを意識して書けば、もう少しわかりやすい報告書になるのではないと思われる。

■ 一体的な評価

同一の実施機関に対して、いくつかのフェーズにわたって継続して協力を続けている場合、個々のフェーズによる協力の独自の効果を判定するのは困難である。ある案件で発現している効果は、案件の自立発展によるものなのか、継続案件の実施によるものなのか、わからない場合もある。また、無償資金協力や円借款などと連携して技術協力が実施された場合、技術協力だけの効果を評価するのは困難である。さらに、報告書によっては、これら関連プロジェクトについて十分ふれていないものも見受けられる。これらをどのように評価するか、方法論の検討が必要である。ケースバイケースではあるが、一連の関連するプロジェクトを一体的に評価することについても考慮すべきである。

(2) 2次評価の改善について

■ 評価基準例の提示

2次評価は視点・評点別に5段階の尺度に基づいて、複数の有識者が評価を行うものである。数多くの2次評価者を集めれば、評価者個人の評価傾向はキャンセルされて真の評価結果が得られるはずであるが、現実には評価者の集合によってはある程度のバイアスがあるのは避けられない。

そこで、2次評価者間で評価の差が小さくなるような工夫もあわせて行うことが必要である。報告書を読んで2次評価しようと思っても、なかなか判断がつかないというのは、情報不足で点をつけるのがむずかしいということでもある。基準に基づいて評点作業ができれば、結果もまとめやすい。参照点を明確に示せば判断が行いやすくなることから、各評価の5段階評価について、どのような場合に5、どのような場合に4といった、評価判断の事例を工夫することも考える必要があるだろう。特に、2次評価結果が低かった「評価フレームワーク」に関して、評価団構成、被援助国の参画度などに明確な基準があれば評価しやすくなるだろう。

■ 現地再調査の活用

今回の現地調査の結果、終了時評価と現地調査を重複して行う必要性はないという結論に達したが、現地調査は役に立たないということではない。違った視点で評価すれば必ず新しい発見がある。問題はその発見が二度手間をかけるに値するかどうかである。たしかに、評価結果の確認だけであれば意味は少ないであろう。しかし、ベストプラクティスやワーストプラクティスの要因を深く掘り下げるといった目的であれば、現地再調査も意味がある。プロジェクトがうまくいっているかどうかを一般論として語るだけでなく、あるプロジェクトが具体的にどのような点で優れ、なぜそれが可能になったかという背景を、終了時評価報告書からだけ読み取ることは場合によってはむずかしいと思われる。そのような場合、終了時評価者との対話を考えるとか、あるいは、再評価すべき観点を焦点をあわせ、短期間でも現地再調査を行うことは、十分意味があることと思われる。さらに、政治体制が変更した場合など、外部条件が大きく変化したケースについては、現状をふまえた対応策を考えるうえでも現地再調査の意義は大きかろう。