

事業評価外部有識者委員会

JICAは、協力案件等の評価に関する助言を受け、評価の質の向上、フィードバックの強化、評価のアカウンタビリティの確保等を図ることを目的として、事業評価外部有識者委員会を2010年7月に設置しました。

本委員会は、浅沼信爾一橋大学国際・公共政策大学院客員教授を委員長として、国際機関、学識経験者、NGO、マスコミ、民間団体等、各界から国際協力に知見のある方々や評価についての専門性を有する方々にご就任いただいています。

2010年度に引き続き開催された2011年度第3回、第4回会合において、委員の方々よりいただいた助言・提言の概略を以下に紹介します*。幅広くいただいた助言等をもとに、今後はさらに議論を深め、事業評価の改善に生かしていきます。

委員一覧 (2012年1月現在)

●委員長	
浅沼 信爾	一橋大学国際・公共政策大学院客員教授
●委員長代理	
朽木 昭文	日本大学生物資源科学部教授
●委員(五十音順)	
澤田 康幸	東京大学大学院経済学研究科教授
高梨 寿	(社)海外コンサルティング企業協会専務理事
中田 豊一	NPO法人シャプラニール＝市民による海外協力の会代表理事／参加型開発研究所主宰
野坂 雅一	読売新聞東京本社論説副委員長
平林 国彦	国連児童基金(UNICEF)東京事務所代表
本間 佳子	弁護士(本間佳子法律事務所)／創価大学法科大学院教授
山谷 清志	同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授
横尾 賢一郎	(社)日本経済団体連合会国際協力本部長

第3回会合から

(1) 事後評価(内部評価)・事後監理制度の整理について

- 事後評価の一部を在外事務所が中心となって行う場合、事務所の負担に配慮した制度設計とすることが重要。
- 専門的な見地をカバーする意味で、現地のコンサルタントにも依頼できるような予算措置があるとよい。
- 事後評価を2億円以上の全案件について実施することはコストの問題もあり、メリハリをつけることも必要。
- 評価結果の検索システムについては、より使い勝手のよいものにしてほしい。
- プロジェクト規模(金額)で評価対象を分ける場合、細く

長く続くような技術協力案件等を適切にカバーできるのか検討が必要。

(2) 評価結果等の提示について

- 国別・セクター別に教訓の傾向があるので、データベースでアクセスしやすく改善してもらえればプロジェクトに活用することが格段に容易となる。
- 時間とともに評価基準自体が変化することがあるので、過去の案件を評価する場合には当時の事情や状況を考慮して教訓を作成したほうがよい。

第4回会合から

(1) 2010年度事後評価の概要について

- 詳細型事後評価は、さらなる質の向上が必要。特に妥当性や効率性について形式的な確認や表面的な分析にとどまってしまっているとの印象。
- 効率性に関する評価は、アウトカムを含めて比較分析することが必要。また、技術協力案件の効率性の評価は、技術移転の波及効果も含め、改善すべき余地がある。
- 内部評価について、今後はより確固とした制度にするとともに、対象案件の拡大やさらなる質の改善に期待する。
- 事後評価で得られた教訓やグッド・プラクティスを案件形成に活用していくためにも、内部でのワークショップ開催等を検討してはどうか。
- 導き出される教訓についても活用度を高めるべく、さらに具体的な分析を行うべき。

(2) テーマ別評価の概要について

- 「DAC評価5項目の評価視点および判断基準の標準化」は、本委員会の議論に直接関係するテーマとして興味深い。評価5項目の解釈についてのガイドラインとなりうる。
- 「アウトプット」、「アウトカム」、「インパクト」の違いを明確にするために、評価ごとにそれぞれ具体例を示し、わかりやすくすることが今後の課題。
- 「有償資金協力・無償資金協力の経済的インパクト評価」は、マクロ経済的なインパクトを示すことを試みた実践的な取り組みとして評価できる。GTAPモデル適用のために整備されたデータも貴重である(GTAPモデルについてはP.43～45で紹介します)。
- インパクト評価(2件)について、どのように結果を解釈し、今後の案件形成につなげていくのかがわかるように分析を深めた方がよい。

* 議事録等の詳細については、JICAウェブサイトの「事業評価→事業評価外部有識者委員会」に掲載しています。
(URL: <http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/iinkai/index.html>)

事業評価の改善に向けて

JICAは事業マネジメントや開発効果の向上を目指して、評価制度や手法の改善を進めています。また、評価を通じた説明責任(アカウンタビリティ)向上のための取り組みや、開発途上国の評価能力向上を目指した支援なども展開しています。

取り組み① 評価の質の向上、フィードバックの強化

成果重視マネジメントの促進

経済協力開発機構／開発援助委員会(OECD-DAC)は、より効果的な事業を実施するためには①事前に当該事業によって達成を目指す目標を明確にし、目標の達成度を測る具体的な指標を設定すること(戦略計画)、②事業によってもたらされた効果を指標に沿って適切にモニタリングすること(業績測定)、③モニタリングと評価を通して得られた教訓を事業に活用すること(成果重視マネジメント)、などの取り組みが必要であると指摘しています。

1. 戦略的な計画策定

①に示される戦略的な計画を策定するためには、当該事業によって目指すアウトプット(当該事業の活動により投入がどのように変化するか)だけではなく、当該事業によりどのようなアウトカム(開発課題の改善に向けた変化)を目指すかを明確にし、それぞれの達成度が確認できるような指標を設定することが重要です。

JICAでは事業実施部門と評価部門が事業の計画段階から議論を行い、例えば、当該事業により実施する研修や建設する施設の数などの「アウトプット指標」だけではなく、研修受講者が提供するサービスの改善やサービスを受けた最終的な受益者の状況改善などの「アウトカム指標」(例えば、プロジェクト対象地域の結核患者発見率の向上や結核患者死亡率の減少など)の設定に取り組んでいます。また、当該事業がもたらした変化を正確に把握するためには、事業の開始前の状況を把握することが必要であるため、必要に応じてベースライン調査の実施を促進しています。

2. 業績測定

②の業績測定については、事業実施中、実施後を通じて、事業実施部門と評価部門が連携し、計画時に設定した指標の達成度をモニタリングし、必要に応じて実施中事業の運営に反映しています。また、モニタリングの結果だけでは、なぜ当該事業がそのような業績を達成したのかに関して説明できないことがあるため、終了時評価や事後評価においてその原因が分析されます。

3. 分析と教訓の活用

③については、JICAでは終了時評価と事後評価において、アウトプットの産出とアウトカムの達成を促す貢献・阻害要因を分析し、類似案件を実施するにあたって活用可能な教訓を抽出して評価表に記載しています。ウェブサイ

トで公開されているこれらの評価表は、分野や地域ごとに検索が可能であり、事業計画段階における類似案件の教訓を参照する際に活用されています。また、事業の計画時には評価部を含む関係部署間で事業に関する情報を共有し、それぞれの部署において蓄積された教訓を事業計画に反映するよう注力しています。

JICAはこのような取り組みにより、成果重視の事業マネジメントを推進しています。

事後評価における質の向上への取り組み

成果重視マネジメント推進の一環として、事後評価の結果からより適切な提言や教訓を得て、その活用をいっそう促進するよう取り組んでいます。例えば、詳細型評価では、開発途上国の実施機関に対して、原則全件についてフィードバックセミナーを行い、結果を共有することで、開発途上国の将来の事業改善にも生かすことができるよう努めています。

また、2010年度からは、特に有益な教訓が引き出せそうなプロジェクトについては特定の評価テーマを設定し、より詳細な調査から得られた教訓を、さらに効果的にフィードバックし活用する取り組みを開始しました。具体的なテーマとしては、「ベトナム北部における道路や港湾等の整備事業が地域の産業発展にもたらした影響とその要因」「スリランカの給水事業における円借款事業と青年海外協力隊との連携の相乗効果」(→P.17を参照)、また、「マリの給水事業における支援対象地域と対象外地域の比較による事業効果の把握」(→P.36～37を参照)などを調査し、各テーマにおいて、今後の活用が可能となる評価結果が得られました。



ベトナムにおける評価結果のフィードバックセミナー

事前評価表における評価結果の活用事例

1 タンザニア「保健人材開発強化プロジェクト」(技術協力)

タンザニア「HIV感染予防のための組織強化プロジェクト」の終了時評価にて、「保健情報管理システムやモニタリング評価といった分野横断的なコンポーネントが活動に含まれる場合は、活動の重複や不必要なシステムの乱立を避けるため、計画立案段階において保健システム全体に視座を置いた調査が必要」との教訓を得た。これを踏まえ、本プロジェクトでは事前調査の段階から、保健福祉省モニタリング評価ユニットや関連する開発パートナーと協議を行い、活動の重複がないよう調整した。

また、パキスタン「保健管理情報システム整備計画調査」(開発計画調査型技術協力)では、「保健情報システムの強化においては、システムの普及のみならず、システムの維持管理が課題である」との教訓を得ている。本プロジェクトでは、システムの継続的な維持管理については、世界エイズ・結核・マラリア対策基金(世界基金)*の資金を活用してタンザニア政府が責任をもつことを事前調査で合意している。

2 タイ「バンコク大量輸送網整備事業(パープルライン)(Ⅱ)」(円借款)

これまでの運輸交通分野における類似事業の事後評価から、路面交通が非常に渋滞しており、移動時間短縮と時間の正確性に優れる高架鉄道に対する潜在的ニーズが高いと考えられる都市においては、潜在的ニーズを喚起し事業効果を高める

ための検討をすべきとの提言がある。本事業では、①新設駅周辺開発、②沿線地域開発、③競合先となるバス運行との調整(運行ルートや料金の見直しを含む)、④新設駅発着の新規バス運行、⑤地下鉄・高架鉄道・バス等の異なるモード間での共通チケット導入等について、タイ高速交通公社との協議を踏まえ、必要に応じて円借款附帯事業、技術協力プロジェクト等の実施も含め、タイ政府への働きかけを検討していく。

3 セネガル「ダカール州及びティエス州小中学校建設計画」(無償資金協力)

同国で2006年度に実施した類似事業(小中学校教室建設計画)では5州60サイトで286教室を建設したが、サイトが広範囲であり施工監理がきわめて困難だった。また、現地施工業者の技術的、財務的な能力により工事の進捗が大きく左右された。教訓として、①対象サイトの絞り込み、②現地施工業者の選定基準のあり方等に配慮した案件形成の必要性が挙げられた。

本事業では、この教訓を踏まえ、対象サイトを地域的にまとめた。また、2カ月先行して工事を開始するモデルサイトを設置し、各施工業者を集めて技術指導を行い、要求品質の認識統一に取り組むなど、施工監理に十分配慮した事業計画を策定した。

※ 開発途上国の3大感染症対策を支援するため、国際社会から資金を調達するために設立された財団。開発途上国が自ら行う予防・治療・ケア事業の費用を提供する。G8九州沖縄サミット(2000年)で日本が提唱し、2002年にスイスに設立された。

取り組み2 アカウンタビリティの確保

事後評価におけるアカウンタビリティ確保への取り組み

評価のアカウンタビリティを保つため、JICAは一定規模以上のプロジェクトについて、外部評価者による事後評価の導入を進めてきました。一方、多数のプロジェクトについて外部評価者による評価を実施することは、効率の面および評価の質の確保の観点から困難な面があります。

このような問題意識を踏まえ、2010年度から、10億円以上のプロジェクトに対する外部評価の実施に加え、それ以外の2億円以上のプロジェクトについてはJICAの在外事務所等が事後評価を実施し、評価部がその質の管理を行う形に制度を改めました(→内部評価の概要についてはP.21を参照)。このような内部評価制度によって、評価の質および適切なアカウンタビリティが確保できるよう、外部有識者の助言も得つつ、制度の検証・改善に努めています。

評価情報の公開

情報公開と国民へのアカウンタビリティ向上のため、JICAは2010年度、ウェブサイト上に評価報告書の検索

機能を構築しました。この機能により、JICAの事業や評価情報に関心のある人々の評価情報へのアクセスが容易になるとともに、プロジェクトの形成・立案に携わる関係者や、事業の実施管理、評価・モニタリングに従事する関係者への評価情報のフィードバックも円滑に進めることが可能になりました。

さらに2011年度は、英文版事後評価報告書の検索機能も構築し、プロジェクトを実施した国のみならず他国の実施機関関係者や他ドナーなどが評価情報を容易に参照できるよう利便性を高めています。



URL <http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/index.php>

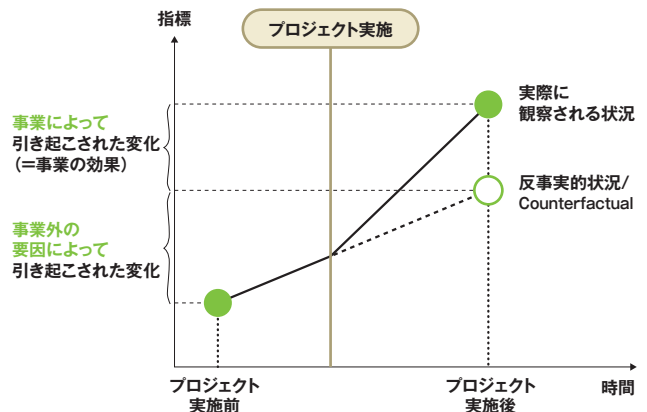
取り組み3 インパクト評価に関する取り組み

インパクト評価とは、施策や事業が対象社会に引き起こした変化を精緻に測定する評価手法です。そのためには事業が実施された状況と、仮に事業が実施されていなかった場合の状況(反事実的状况/Counterfactual)とを比較することが理想です。しかしながら、実験室とは異なり、人々の生活が営まれている実社会を対象とする開発事業では、この比較を行うことは容易ではありません。代わりに、簡便な手法として事業実施前後の比較や事業の対象となっていない地域との比較が広く用いられていますが、多くの場合、こうした方法は正確な比較とはなりません。

インパクト評価では、事業対象の決定方法やデータ収集・分析の方法などを工夫することでより精緻な比較を行い、事業によってもたらされた変化をより正確に把握することが可能となります。開発成果重視の潮流を背景に、世界銀行をはじめとする国際機関や二国間援助機関でもインパクト評価の実施が進められています。JICAにおいても評価部や研究所を中心に、これまで灌漑施設建設、初等教育支援、

自立的学校運営改善、地域保健改善等に関するインパクト評価を実施するとともに、この手法を事業運営に効果的に活用するための検討を進めています(→P.46～47を参照)。

インパクト評価概念図： 反事実的状况(Counterfactual)との比較



取り組み4 評価能力の向上支援

開発途上国との合同評価

開発途上国の事業実施機関や監督機関の評価能力が向上することにより、開発途上国側のオーナーシップがますます高まり、それによりJICAが支援する事業のより効率的・効果的な実施が期待できます。JICAではこうした目的の下、開発途上国との合同事後評価に取り組んでいます。

ベトナムでは2007年にベトナム投資計画省(MPI)との間で締結した評価能力向上のための業務協力協定に基づいて、①合同事後評価、②評価制度・能力強化に関する支援を実施してきました。これまでの取り組みによりベトナムでの評価制度構築が進み、関係者の能力向上が認められたことから、事後評価を通じた支援からは卒業することとなりました。今後は、ベトナム側がより主体的に評価を実践することが期待され、JICAは必要に応じた支援を検討します。

フィリピンにおいても、2006年に国家経済開発庁(NEDA)と評価に関する業務協力協定を締結して以降、評価能力向上に向けた包括的な協力を実施しています。NEDAが今後、自立的に事後評価を行うことを目指して支援を進めており、2011年度は事後評価の一連の作業のなかで、NEDA側はより大きな役割を果たしました。

ODAプロジェクト評価セミナー

JICAは、2001年度から旧JBICと旧JICAが協力して開催してきた「円借款プロジェクト評価セミナー」を、2011年度からは新たに「ODAプロジェクト評価セミナー」として開催しました。このセミナーは、開発途上国

の実施機関で開発事業を担当する職員を対象とし、講義やワークショップ、事業の視察などを通じて、評価の手法や制度を理解するとともに、日本のインフラ建設事業の経験なども学ぶことを目的としています。

2011年度は11月28日～12月9日の12日間、13カ国から16名が参加しました。参加者は帰国後、セミナーで得た知識を自国で実際に活用するとともに、所属する組織内にも広めていくことが期待されています。今後は円借款だけでなく、技術協力などの評価を中心としたセミナーも実施していく予定です。

新興ドナーとの協調

開発途上国の経済成長が進むなか、被援助国を卒業した韓国に加え、タイや中国等、被援助国から脱却を図りつつ、新たに他国に開発援助を提供する国が出てきています。JICAはこれらの新興ドナーと呼ばれる国々と経験を共有し、互いにより効果的な援助を実施できるようさまざまな連携や支援に取り組んでいます。

2010年12月には、韓国国際協力団(KOICA)とJICAの間で初の定期協議が行われ、評価分野についても将来的な連携方法について協議を実施しました。その結果を踏まえ、2011年3月には、JICAが実施するモロッコの保健分野プロジェクトの事後評価の現地調査にKOICAより派遣された職員がオブザーバーとして参加したほか、6月にはJICA職員が韓国に赴き、KOICAが主催するセミナーでJICAの評価制度についての講義を実施しました。2011年11月に開催された第2回定期協議でもさらなる連携の可能性を議論し、検討を進めています。