

# 事業評価の改善に向けて

事業評価では事業の効果を適切に把握し、今後の事業をより良いものへと改善していくという開発効果向上に貢献する視点が求められます。本章では、こうした観点から行ってきた事業評価の改善の取り組みを紹介します。

## ● はじめに

JICA では、評価の質の向上や事業へのフィードバック機能の強化、国民へのアカウンタビリティの向上など、事業評価の改善に取り組んできました。

本章では、効果的な事業の実施に向け、新 JICA 発足以

降に実施してきた事業評価改善への取り組みを紹介するとともに、解決すべき開発課題の把握や適切な指標の設定を通じた事業計画段階の改善への取り組みについても併せて紹介します。

# 事業評価の改善に向けたこれまでの取り組み

## 取り組み 1：評価の質の向上

### ○ 事業評価の改善

より効果的な事業を実施するための国際的な潮流として、ドナーと相手国の双方が成果重視マネジメント<sup>\*1</sup>の強化に向けて取り組んでいます。JICA においても、成果重視マネジメントの推進に当たり事業評価の質の向上が不可欠との認識の下、これまで多様な取り組みを進めてきました。

事業計画段階においては、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の設定を検討してきました。

特に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ことから、JICA ではベースライン調査の実施を促進してきました。2012 年度はベースライン調査の効果的な実施のため、技術協力プロジェクトを対象にベースライン調査の現状分析を行いました（P.44～45 を参照）。

また、評価の実施に当たっては、技術協力、円借款、無償資金協力の 3 つの援助スキームにおいて整合性のある事前から事後まで一貫した評価体系を確立するとともに、「新 JICA 事業評価ガイドライン」（以下「ガイドライン」）を策定し、事業評価の制度と手法、成果重視の考え方等を整理することで、事業評価の質の向上ならびに評価結果の活用促進を図ってきました。

事後評価の実施に当たっても 3 つの援助スキームにおいて、統一の事後評価制度を導入し、評価の質の向上と客観

性の確保を目指し、協力金額が 10 億円以上の事業については、外部評価者による詳細型評価を実施してきました。

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、フィードバックセミナーを行い、評価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活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案件については特定の評価テーマを設定し、より詳細な調査を行い、そこから得られた教訓を他の事業にフィードバックする取り組みを開始しました。

協力金額 2 億円以上 10 億円未満の事業については、評価部による支援の下、在外事務所等を活用した内部評価を実施しています（P.22 を参照）。初年度であった 2010 年度は、制度の構築を図るとともに、実施体制や評価方法・手順等を確立することを目的として試行的に実施しましたが、2011 年度以降、対象案件数を増やし本格的に内部評価による事後評価を実施しています。内部評価の実施を通じ、事後評価の質の向上、在外事務所等による案件の事後監理業務の取り組み強化にも繋がるのが期待されます。

### ○ 新たな評価手法の推進

開発途上国のニーズの多様化や、国際機関や二国間援助機関における開発成果重視の潮流を受けて、新たな評価手法へ向けた取り組みを進めてきました。

JICA では、事業によってもたらされた変化を正確に把握

<sup>\*</sup>1 成果重視マネジメントとは、「実績（パフォーマンス）及びアウトプット（産出物）、アウトカム、インパクトの達成に焦点を置いたマネジメント戦略」と定義され、「計画策定戦略」、「実績測定」、「評価」を行い、その結果をマネジメントに活用する一連のプロセスを意味します。

するためにインパクト評価を実施してきました。インパクト評価では、統計学的手法を用いてデータ収集・分析を行う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。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。

また、地域、課題、援助手法等、ある一定のテーマを設定し、そのテーマに関連したプロジェクトについて、テーマごとに設定された評価基準を用いて行う評価「テーマ別評価」を行ってきました。テーマ別評価の結果は、将来の関連開発課題の策定、そのテーマのプロジェクト発掘・形成等に反映されることが期待されます。2012年度に実施したテーマ別評価の概要は、P.44～49を参照下さい。

## ○評価能力向上支援

先述したとおり、JICAはPDCAサイクルの各段階における事業評価の視点を統一するために「ガイドライン」を作成し、事業評価に関する制度と手法を整理しました。さらにその活用を図るため、2010年度には同ガイドラインの解説用マルチメディア教材（日・英・西・仏）を作成するとともに、事業評価の遠隔セミナー（日・英・西・仏）を在外事務所の職員やナショナルスタッフに向けて開催しました。ガイドラインや教材等へはJICAウェブサイト上からアクセスでき、これらを参照することで一貫性のある事業評価をより円滑に行いやすくなります。

JICA内部の評価能力向上支援に加え、研修、定期協議を通じ途上国や新興ドナーの評価能力の向上支援も実施しています。途上国、新興ドナーの評価能力の向上支援については、コラム1を参照下さい。

## コラム1 開発途上国、新興ドナーの評価能力の向上支援

### ● ODA プロジェクト評価セミナー

JICAでは、開発途上国の援助窓口機関や実施機関で開発事業を担当する職員を対象とした「ODAプロジェクト評価セミナー」を開催しています。このセミナーは、講義やワークショップ、日本国内のインフラ事業等の視察などを通じて、参加者がJICAの事業評価の手法や制度を理解することを目的としています。

これまで過去10年間にわたって円借款の事業評価をテーマに開催してきましたが、今年度は技術協力プロジェクトの事業評価を中心にセミナーを実施しました。2012年度は12月3日～12月14日の12日間、17カ国から18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。

### ● 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高まり、それによりJICAが支援する事業がより効率的・効果的に実施されることが期待されます。JICAではこうした

目的の下、これまでにベトナム、フィリピンにおいて合同で事後評価を実施しています。

### ● 新興ドナーとの連携

開発途上国の経済成長が進む中、被援助国を卒業した韓国に加え、タイや中国等、新たに他国に開発援助を実施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事業評価に関する経験を共有し、互いにより効果的な援助を実施できるよう連携や支援に取り組んでいます。

2012年12月には、韓国国際協力団(KOICA)とJICAの間で第3回定期協議が行われ、評価分野についても相互の事業評価制度に関する情報共有や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、上述した「ODAプロジェクト評価セミナー」にKOICAより派遣された職員がオブザーバーとして参加し、JICAの事業評価制度を学ぶとともに、KOICAの評価制度についての講義も行いました。またKOICAのみならず、韓国輸出入銀行・対外経済協力基金(EDCF)や中国商務部などとも定期的な情報交換を行っています。

## 取り組み2：フィードバック機能の強化

### ○フィードバックの仕組みの改善：教訓・提言の活用

評価結果の活用を通じ事業の改善を図るため、事業評価により得られる教訓・提言を適切に事業へ反映するように取り組んできました。

新規事業の計画策定段階において、事前評価の結果に基づき作成する「事業事前評価表」に「過去の類似案件からの教訓の活用」を記載する欄を設け、類似案件を実施する

に当たって活用可能な教訓を抽出して記載しています。

また、事後評価では、類似案件を実施する担当者が参照しやすい教訓・提言が記載されるよう取り組むとともに、実施機関に対して評価結果のフィードバックを実施しています。コラム2「計画段階における評価結果の活用事例」では、事業評価を通じて得られた教訓を別の案件形成に活用した事例を紹介しています。

## コラム 2 計画段階における評価結果の活用事例

### ● インドネシア「3R 及び適正廃棄物管理のためのキャパシティ開発プロジェクト」(技術協力)

ベトナム「循環型社会の形成に向けてのハノイ市 3R<sup>※2</sup>イニシアチブ活性化支援プロジェクト」(技術協力)では、モデル事業を定着させ、プロジェクト終了後も継続的に実施していくため、同市の廃棄物条例の策定を支援し、その結果として、廃棄物の分別処理導入にかかる関係者の責任や必要な財政措置等を含めた条例が制定された。また、条例案策定に当たっては、ベトナム中央政府、ハノイ市政府、公社、市民団体等関係者間会合を複数回開催し、参加者の意見を条例案に反映させ、関係者が主体的に取り組むための体制を整備した。

本事業では、これらの教訓を生かし、3R 活動と廃棄物管理活動の継続的な実施に必要な中央政府レベルの省令や、対象都市レベルでの市条例の整備に関する支援をより重視した計画とした。また、本プロジェクトにおいてもより実行性のある制度・組織体制構築が求められることから、関係者間の定期的な会合や、住民参加型のワークショップ、中央政府と地方レベルの対象都市の共同によるモニタリングの実施などを活動計画に取り込んでいる。

### ● フィリピン「ミンダナオ持続的農地改革・農業開発事業」(円借款)

これまでの農業開発分野における類似案件の事後評価の結果によれば、小規模農家の農地経営の観点からは、自給作物に加えて商品作物の導入や、流通面での改善(物理的な流通手段の改善に加え農産物のマーケティング等)が必要であり、そのための包括的な計画づくりが必要との提言がなされている。また、農業インフラの適切な運営維持管理の観点からは、対象住民組織の強化や計画段階

からの受益者である住民の参加が重要である、との教訓が得られている。

本事業では、これら教訓を踏まえ、米、トウモロコシ等の自給作物に加え、果樹、パーム油等の商品作物の栽培も対象としている。また、対象地域の基幹作物の種類や栽培地域を考慮して必要な農業インフラと営農支援を組み合わせる包括的な支援計画としたほか、農民や地域住民の参加を得ながら事業計画を策定し、営農・組織強化にかかる支援を計画に含めることにより、適切な農業インフラの運営維持管理体制づくりに配慮している。

### ● パレスチナ自治政府「西岸地域廃棄物管理改善計画」(無償資金協力)

パレスチナ「ごみ処理機材整備計画」(無償資金協力)の評価等では、スペアパーツの入手可能性に配慮して調達を行ったことが、継続的な機材の活用の際に効果的であった。また過去の当該セクターにおける事後評価結果(ベトナム「ハノイ市廃棄物管理機材整備計画」(無償資金協力)等)によると、各地域の廃棄物行政の成熟度や状況に応じた支援が必要で、収集・運搬サービスの達成された自治体に対しては、廃棄物運搬の中継施設を設置し、最終処分場までの運搬効率を高めることが効果的である。

上記を踏まえ本案件においても、スペアパーツの入手可能性等に配慮し、現地に本邦企業の代理店がなく維持管理・部品交換が困難な一部の機材は、第三国調達を行う。また、収集・運搬サービスにある程度の能力が認められるジェリコ広域行政カウンスルには、中継施設を建設するが、将来的にドイツ復興金融公庫(KfW)支援のラマツラの最終処分場へ運搬が一本化される状況も鑑みて、資源化施設に拡張可能な設計としている。

## ○ フィードバックのための情報提供

上述したとおり、事業の現場における評価情報やその分析結果の活用をより着実なものとするには、個別事業の評価結果をプロジェクトが実施されている現場や JICA 内の事業実施部門へフィードバックする体制や仕組みが重要になります。

そのため JICA では、評価部門と事業実施部門との情報共

有の強化を図るため、2010 年度に新たに事業評価連絡会を立ち上げました。事業評価連絡会は、原則として年に 2 回開催され、評価部門と事業実施部門間での事業評価に関する連絡や情報共有、設定した課題に基づき意見交換を行っています。

また、テーマ別評価の報告会や教訓を含む評価情報へのアクセス改善を通じ、評価情報の活用促進を図っています。

## 取り組み 3 : アカウンタビリティの向上

### ○ 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の向上のため、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が評価情報へ容易にアクセスできるよう

になりました。また、事業の形成・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 年度には、英文版事後評価報告書の検索

※ 2 Reduce : 廃棄物の発生抑制、Reuse : 再使用、Recycle : 再生利用。

機能も構築しました。この機能により、事業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も評価情報を容易に参照できるよう利便性が高まりました。

また、JICAでは、2010年7月、「ODAのあり方に関する検討」を踏まえ、外部の第三者により構成される「事業

評価外部有識者委員会」を設置しました。これまで同委員会を6回開催し、委員より事業評価と評価体制の改善について提言して頂くとともに、国民へのアカウントビリティ強化の観点からも有用な助言を得ています。事業評価外部有識者委員会については、P.12を参照ください。

## 計画段階の改善に向けた取り組み

これまで取り組んできた事業評価の改善を踏まえ、今後は、評価結果の活用を通じた事業そのものの改善、開発効果の向上を目指します。なかでも、解決すべき開発課題の把握と適切な指標の設定を通じて、事業計画段階の改善を促し、事業が改善されるよう取り組んでいきます。

第5回事業評価外部有識者委員会において、「これまでアカウンタビリティ確保の観点から評価をいかに実施していくのが議論の中心にあったが、今後は、評価結果を活用し事業そのものの改善を図ることが重要である」との助言を頂きました。

開発効果の向上に資する評価を実施するためには、開発課題に対して目指す結果に至るロジックモデル（因果関係）が整備されていることを前提に、適切な指標と信頼できるデータにより客観的に効果を示すことが重要です。特に計画時において適切な指標の設定を通じた目標の定量化・数値化を進めることが、後の効果的な実施モニタリングや事後評価において必要になります。

また、2011年度に実施した事後評価結果の中から、様々なレベルにおいて効果に影響を与えた要素を抽出し、それを横断的に分析した結果、効果向上に向けた取り組みについては「計画時」の対応が特に重要であることが示唆されました（P.14～15を参照）。

### ○開発課題に応じた「標準的指標例」の整備

JICAが開発途上国で実施する無償資金協力に関し、協力の効果を客観的かつ定量的に分かりやすく示すために、解決すべき開発課題や問題タイプに応じた標準的な指標例を代表的な開発課題6分野<sup>\*3</sup>で整理しました。

本標準的指標例は、案件形成、事前評価段階において定量的効果に関する指標を設定する際に、参照資料として活用されることが期待されます。また、本標準的指標例は、開発課題体系図<sup>\*4</sup>に基づいて分類・整理されており、それぞれの指標が開発課題に関連づける形で整理されています。今後は、対象を拡大するなど整備を進める予定です。

なお、指標の設定に当たっては、対象国の現状や開発課題に関する分析を踏まえた事業目標の設定が前提であり、その上で、目標に合致した適切な指標を個別具体的な状況に応じた的確に設定することが必要になります。

評価結果の活用に関しては、JICAの事業実施部門の一

つである人間開発部が、基礎教育分野の協力における案件の形成、計画策定、評価の各段階における課題の改善策を示し、事業の全般的な質的向上を図ることを目的とした「基礎教育協力の評価ハンドブック」を作成しました。

本ハンドブックでは、プログラム形成に関する基本的な考え方に加えて、基礎教育プログラムの主要な要素となる「学校建設」「教員研修」「学校運営改善」の3重点分野に焦点をあて、支援の実施から成果の実現までのロジックモデル（因果関係）、標準的に設定すべき指標、評価手法、分析結果の提示方法について具体的な改善策を提示しています。

本ハンドブックは、案件の担当者や専門家が、案件形成や指標設定、評価に携わる際に参照できる実務的な内容となっています。

### ○客観的かつ定量的な指標の整備

開発途上国の課題解決能力と主体性（オーナーシップ）の向上を図ることを目的とする技術協力プロジェクトでは、プロジェクトの計画段階もしくは開始後初期の段階で客観的かつ定量的な指標を設定するためにベースライン調査を実施しています。

近年、ベースライン調査を実施するプロジェクトの件数は増加しましたが、ベースライン調査の結果がどのように指標の改善に結びついているかは必ずしも明らかになっていませんでした。

そこで、ベースライン調査の効果的な実施を促進するため、2012年度にテーマ別評価技術協力プロジェクトにおけるベースライン調査の現状分析を行いました。（P.44～45を参照）。

本調査の結果、対象とした90件の技術協力プロジェクトの約9割においてベースライン調査が実施されており、ベースライン調査の実施が指標の改訂に貢献していることがわかりました。

一方で、指標の改訂に当たっては、計画段階においてプロジェクトの実施によって「誰（何）がどのように変わる」のかを明確にすること、成果重視マネジメントの基礎となる「検証可能な指標をプロジェクト初期に設定し、指標に沿ってモニタリングする」ことが重要であるといった点が調査結果から示唆されました。今後は計画段階の改善に向けた取り組みの一つとして、これらの視点に留意した形でベースライン調査及び指標の改訂が実施されることが期待されます。

\*3 基礎教育、保健、上水道、村落給水/地下水、運輸交通（道路、橋梁、陸運、航空、港湾）、農業灌漑/土木。

\*4 途上国における開発課題の構成を横断的に俯瞰して全体像を把握するために、各開発課題を「開発戦略目標」>「中間目標」>「中間サブ目標」にブレイクダウンし「目的-手段」の関係をツリー形式で整理したものを。

# 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。

2011年度に引き続き開催された2012年度第5回、第6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<sup>\*1</sup>。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

(2013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	社団法人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	一般社団法人日本経済団体連合会国際協力本部長

## ● 第5回会合から

### (1) JICAの事業評価に関するこれまでの取組状況について

- 『新 JICA 事業評価ガイドライン』が策定されたほか、方法論的な確立やマニュアル作成は達成したので、今後はそれを実施し、実際の評価の質を向上していく必要がある。
- 在外事務所が内部評価に積極的に関わることは非常に重要。実際に事業を実施し、様々な情報を有しているとともに、カウンターパートと密接な関係にあることから効果的な事業評価の実施が可能となると考える。
- 事業部との連携を更に強化し、プロジェクトの良い点、悪い点、検討すべき点をフィードバックするという好循環に結び付けていくべき。

### (2) 事業部門による評価結果の活用について

- 「基礎教育協力の評価ハンドブック<sup>\*2</sup>」は学術的にも完成度が高い内容であることを評価する。今後は、教育以外の分野における汎用性を高めるべく、共通項を見出して欲しい。
- 本ハンドブックを活用することにより、新しくプロジェクトを立ち上げる際にもフィードバックの視点を意識することが可能となる。
- 技術協力プロジェクトと成果重視の考え方を結びつける方策として、プロジェクト関係者全員でそのプロジェクトの結果がどういふものかを共有し、その共通の目標に向かって取り組んでいくという「成果重視マネジメント」が有効と考えられる。

## ● 第6回会合から

### (1) 計画段階の改善に向けた取り組み<sup>\*3</sup>

- 本取り組みで整備された無償資金協力における標準的指標例では、開発課題の中から目的を設定し、目的達成のための最適な手段を選び、その中からプログラムを策定しプロジェクトを形成、実施するという流れを示している。目的、手段という政策の基本的な枠組みの中で、論理的に問題への対応方法を再考することは非常に有益である。
- 指標の設定やデータの入手方法についてのガイディングの充実が必要。ボトルネック・アナリシスを検討する場合は、相手側組織の能力強化を図るべく、必ず協力相手側と一緒にを行い、事業の持続性を確保すべき。

### (2) テーマ別評価、事後評価の結果概要

- 相手国政府によっては、計画段階でプロジェクト完了後に留意した方策の整備は難しい課題であるが、相手国政府に事業を自分達の政策として継続実施させることが重要。戦略的に対象国を選定し、政策分析や研究を行うと良い。
- 妥当性についてはより詳細な分析が必要。また、効率性については経済性も含めて考えると良い。事後評価で用いている DAC の評価 5 項目は、一つ一つ独立したものではなく構造的にリンクしていることを理解すべき。
- プロジェクト形成に当たっては、ベースライン調査は重要。プロジェクト開始後 1 か月以内に現地カウンターパートとプロジェクト計画をレビューし、必要があれば計画変更を行うなど、柔軟に対応すべきである。

<sup>\*1</sup> 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>)

<sup>\*2</sup> 「基礎教育協力の評価ハンドブック」については P.11 で紹介しています。

<sup>\*3</sup> 本取り組みについては P.11 で紹介しています。