

第2章 評価の拡充・強化に向けて

—ODA評価をめぐる動きとJICAの取り組み

2-1 ODA評価をめぐる最近の動き

(1) 国際社会の動き

主要欧米先進援助国においては、1990年代以降、財政状況の逼迫などを背景に、途上国支援に関する、国民などへの説明責任の遂行と効率的・効果的な実施という2つの側面から、モニタリング・評価が重要視されるようになってきました。それとともに、「小さな政府」の流れのもと、行政管理においても、企業経営的な手法を導入し、成果を重視しつつ、より効率的で質の高い行政サービスを提供するという「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)」の考え方が導入されました。このようにドナー諸国の行政運営の改革に合わせ、プロジェクト・レベルでの途上国支援に「結果重視マネジメント(RBM: Results Based Management)」が導入されるようになりました。「結果重視マネジメント」とは成果重視型で、効果的かつ効率的に公的部門を運営しようとする考え方です。

その後、援助の有効性(Aid Effectiveness)に対する議論がさらに活発化するなかで、援助の成果を上げるために援助対象や方法を戦略的に選び出すことが重視され、高いレベルの結果を達成することがいっそう強く求められるようになりました。

1996年のDAC上級会合で採択された「DAC新開発戦略(21世紀に向けて、開発協力を通じた貢献)」*は、こうしたより高いレベルの結果を達成するために、国際的な開発目標を設置して、その目標を達成するために共同で取り組むという新しいアプローチの出発点となりました。「新開発戦略」では、開発目標を具現化するための理念として、「オーナーシップ」「パートナーシップ」とともに「成果重視のアプローチ」が挙げられています。

1999年の世銀・IMF総会では、「新開発戦略」の理念を具体化するために、貧困削減に焦点を当てた、国別の社会経済開発計画として「PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略文書)**」を策定することが合意さ

れました。また、2000年9月の国連ミレニアム・サミットでは、8つの開発目標を掲げた「MDGs(Millennium Development Goals: ミレニアム開発目標)***」が採択されています。現在、ドナー諸国間では、国際的な開発目標であるMDGsを達成するための開発戦略として、PRSPを位置づけるようになってきました。

RBMは、こうした高次の開発目標を達成するための取り組みを運営管理するツールとして、幅広く活用されるようになってきました。また、プロジェクト・レベルのみならずプログラム・レベルの事業運営にも活用されています。RBMでは組織運営を改善し、説明責任を向上するうえで、運営管理手段としてモニタリング・評価を重視しています。

こうしたことから、PRSP策定国では、モニタリング・評価を担当する部署が設けられ、主要な援助国や援助機関も参加して、定期的の実績をモニタリングしています。これは、国レベルとセクターレベルでの協力の効果が対象となっています。また、援助受入国とドナーの合同評価も行われています。MDGsについても、国際的なレベルとそれぞれの開発途上国レベルでのモニタリングが行われており、特に、途上国レベルでのモニタリングでは開発途上国政府による報告書が作成されています。

現在では、DACをはじめとした国際的な場で、途上国の主体性を重視するという点からも、途上国の評価能力を向上させる重要性が指摘されています。そして、モニタリングや評価を途上国自身で行われるよう、さまざまな取り組みがなされています。

(2) 国内の動き

一方、国内では、国際的な開発援助をめぐる流れや国内の厳しい経済・財政状況を背景に、ODAも効率的・効果的に実施するよう、一層強く求められるようになってきました。1998年の第一次ODA改革懇談会(「21世紀に向けてのODA改革懇談会」)最終報告で、「ODAの一層の

* 1996年のDAC第34回ハイレベル会合で採択された開発戦略。国際会議での議論をふまえて、「絶対的貧困の2015年までの半減」などの7つの国際開発目標を定めるとともに、目標を達成するために、途上国のオーナーシップ、パートナーシップ、政策の一貫性を提唱している。

** 援助機関、民間セクター、NGOなどの参加のもと、途上国政府が作成する貧困削減のための3年間の包括的な経済・社会開発計画。重債務国とIDA(国際開発協会)適格国は債務削減とIDA融資供与にあたってPRSPを作成するよう求められる。

*** 貧困削減、初等教育、ジェンダー、保健医療、環境などについて、2015年までに達成すべき8つの目標と18のターゲットを掲げたもの。

効率的・効果的实施に全力をあげて取り組む」ことがODA改革の基本精神の1つとされ、評価を改善していく重要性が指摘されました。さらに、2002年3月の第2次ODA改革懇談会の最終報告、2002年7月の「ODA改革・15の具体策について」などで、ODAを改革するうえでの重要な取り組みの1つとして、評価を拡大し、充実させることへのさまざまな提言がなされました(表1-2)。

こうしたODA改革への議論をふまえて、2003年8月、「対外経済協力関係閣僚会議」で、ODA大綱の改定が閣議決定されました。新ODA大綱では、「援助政策の立案及び実施」について、「効果的实施のために必要な事項」として、「評価の充実」が挙げられました。そして、「事前から事後への一貫した評価」「プログラム・プロジェクト評価の実施」「第三者評価の実施」「評価結果のフィードバック」など、それまでのさまざまな議論をふまえた評価の重要なポイントが指摘されています。

このように、ODA改革をめぐる動きのなかで、評価はODAを改善させる重要な要素として位置づけられ、評価を拡充するためにさまざまな提言がなされています。

(3) JICAの評価拡充への取り組み

こうした国内外の動きのもと、ODAの意義や役割だけでなく、その成果についても、国民の支持と理解を得る必要性が高まっており、事業の効果と効率性を向上させることが求められています。また、JICAは2003年10月に「独立行政法人国際協力機構」となりましたが、独立行政法人として求められる「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上」という点からも、事業の効果と効率性を向上させる取り組みが必須となっています。JICAの中期目標にも、事業の質を向上するための評価の拡充や、評価結果のわかりやすい形での発信、などが掲げられています(BOX 3)。

表1-2 評価についての主な提言など

時 期	提 言	提言のポイント(評価関連部分のみ)
1998年1月	第一次ODA改革懇談会(「21世紀に向けてのODA改革懇談会」)「最終報告」	第三者による評価、評価手法の開発、評価視点の多様化・総合化、評価結果のフィードバック強化、評価についての広報の強化等
2000年3月	援助評価検討部会「ODA評価体制の改善に関する最終報告書」	ODA評価に関する、目的、対象、時期、体系、人材、体制、手法、フィードバック、広報などについての改革
2001年2月	援助評価検討部会「ODA評価研究会報告書」[我が国のODA評価体制の拡充に向けて]	政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、評価のフィードバック体制の強化、評価の人材育成と有効活用、評価の一貫性の確保(事前から中間・事後までの一貫した評価システムの確立)、ODA関係省庁間の連携の推進等
2002年3月	第二次ODA改革懇談会「最終報告」	ODA評価の一層の改善、援助手法の改善へのフィードバック機能の強化、第三者による評価体制強化等
7月	外務省「ODA改革・15の具体策」	事後評価への第三者の視点の導入、外部有識者評価委員会によるフィードバック状況の検証などの強化、被援助国との評価連携の強化、被援助国評価能力の強化、評価結果公表の一環としての評価セミナーの開催等
12月	自由民主党「ODA改革の具体的方策」	評価と評価結果のフィードバックの強化等
2003年8月	新ODA大綱	評価の充実、事前から事後への一貫した評価、プログラム・プロジェクト評価の実施、第三者評価の実施、評価結果のフィードバック等

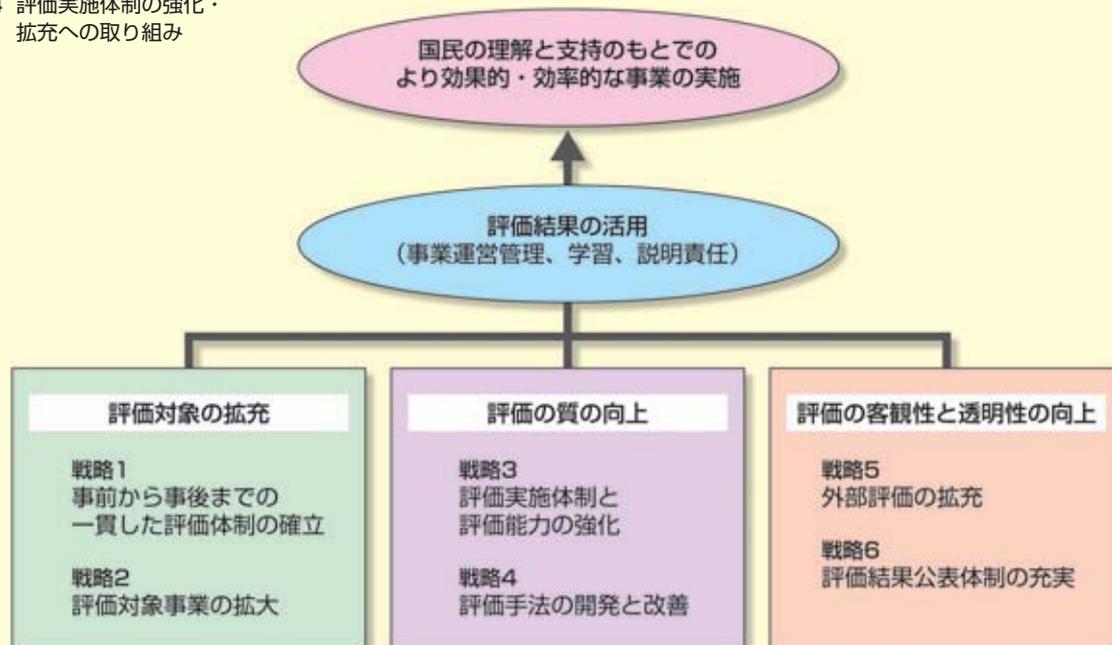
BOX 3 独立行政法人国際協力機構中期目標(評価関連部分)

「機構は、客観的な事業評価の指標の設定を含む事前評価から事後評価にいたる体系的かつ効率的な評価を導入し、事業毎に適切な評価手法を確立し

た上で、評価を実施するとともに、機構による評価に対する2次評価を含めた外部評価を充実させる。また、これらの評価の内容について国民にわかり

やすい形で情報提供するとともに、評価内容を迅速かつ的確に新たな事業実施にフィードバックする」
(独立行政法人国際協力機構中期目標より)

図1-4 評価実施体制の強化・
拡充への取り組み



JICAでは、説明責任を遂行しながら、効果的で効率的な事業運営を行えるよう、評価実施体制をさらに強化するため、現在さまざまな取り組みを行っています(図1-4)。具体的には、①事前から事後までの一貫した評価体制の確立、②評価対象事業の拡大、③評価実施体制・能力の強化、④評価手法の開発と改善、⑤外部評価の拡充、⑥評価結果の公表体制の充実の6つの戦略分野を定めています。

2-2 事業評価の拡充・強化への 取り組み—6つの戦略分野

(1) 事前から事後まで一貫した評価体制の確立

結果を重視した事業運営を行い、説明責任を果たしていくためには、協力案件の開始前に目標やその達成度を

測るための指標を設定し、案件実施の各段階(開始前、実施中、終了時、終了後)を通じて、案件の実施による効果の発現状況をモニタリング・評価していくことが重要です。さらに、協力事業をより効果的なものにするためには、案件実施の各段階の継続的な評価において、効果の発現に対する貢献要因や阻害要因を分析し、その案件の計画や運営体制を見直し改善していくことが不可欠となります。また、将来的に類似の案件を実施する場合にも、これらの評価から得られた経験を計画策定や案件の運営に活用していかなければなりません(BOX 4)。

JICAでは、こうした理由から、案件実施のサイクルに沿って、事前から事後までの一貫した評価体制を確立するよう努めてきました。2001年度には、協力を開始する前に予想される効果などをふまえて、案件実施の必要性や計画の適切性を検討する「事前評価」を導入しました。

BOX 4 新規案件計画段階での過去の教訓の活用

2004年度に開始した「フィリピンIT人材育成プロジェクト」では、過去のIT関連プロジェクトの評価結果から得られた教訓を活用して、計画を策定する際に次のように対応しました。

①技術進歩とともに機材の陳腐化(旧式化)が早く進む分野であることを

考慮し、プロジェクトの進行に合わせて、段階において機材を導入する。

②変化する技術動向に柔軟に対応するため、短期専門家を活用して、プロジェクトの全体的な運営は長期専門家が、各種分野の技術移転は短期専門家が行う体制とする。

③実施機関の自立発展性を確保するために、研修機関の運営と、産業界の動向やニーズを把握するための技術移転も対象とし、担当する専門家を配置する。

さらに2002年度には、協力を終了してから一定の期間が経過した案件を対象に、協力効果の有無や持続性を中心に評価する「事後評価」を導入しました。従来から行っていた中間評価と終了時評価*にこれら2つの段階での評価を加えたことで、事前から事後まで一貫して技術協力案件を評価する体制が整いました**。

なお、JICAの事前評価では、案件実施の必要性・妥当性などを評価し、さらに「評価指標」と「今後の評価計画」を明らかにします。そして、その後も継続してモニタリング・評価を行うことで、実施がどの程度進んだか、目標達成度はどのくらいかを確認できるようにすることも目的としています。

1) 事前評価の改善

2001年度に導入した事前評価制度では、技術協力プロジェクトと開発調査について、案件を開始する前に、その実施の適切性を総合的に検討・評価しています。そのために、JICA国別事業実施計画と整合しているか、案件実施は必要かを検証し、案件の内容や予想される協力効果を明確にしています。また、この段階で案件がどのくらい目標を達成したかを測る評価指標を設定して、その後の中間から事後までの各段階で、協力効果を測定する基準として評価指標を活用しています。こうした事前評価の結果は、「事業事前評価表」として取りまとめ、説明責任の一環としてJICAのホームページでも公開しています。2003年度は、技術協力プロジェクト78件（うち開発調査35件）のすべてについて、事業事前評価表を作成し、随時ホームページ上で公開しました。

また、こうした従来からの事前評価の目的に加えて、より効果的な事業実施のため、過去に得られた知見を新規案件の計画に反映していくことの重要性を踏まえ、2003年度以降、事前評価の段階で過去の類似案件からの教訓を活用した計画策定を行うことを促進しています。具体的には、評価結果を活用するための仕組みとして、案件を開始する前に作成する事業事前評価表の様式を改定して、「過去の類似案件からの教訓の活用」を記載する項目を新しく設けました。現在、新規案件を開始する際は、類似の分野や対象地域で実施した過去の案件で得られた教訓を、案件を形成する段階から活用し、効果的な事業を計画・実施していくよう、組織全体で徹底しています。

なお、JICAでは、現在、より効果的な協力を実施する

ために、現場のニーズに的確に対応した支援を行えるよう現場主義を強化しており、案件の計画、実施、評価といった一連の過程を在外事務所が実施し、過去の経験を確実にフィードバックする体制を整えています。たとえば、案件の計画段階で、過去の案件を実施して得た教訓や提言を事前評価に活用し、在外事務所長がTV会議をとおして本部の理事会に直接説明するという組織的な取り組みも行われています（BOX 5）。

2) 事後評価の拡充

案件ごとに行う事後評価については、協力が終了して一定期間を経たプロジェクトを対象に、在外事務所が中心となって実施する体制を2002年度に導入しました（BOX 6）。主な評価項目は、評価5項目***のうち「インパクト」と「自立発展性」です。「上位の目標に対応する協力効果が現れているか」「こうした協力効果が持続して現れているか」という点への説明責任を果たす目的に加えて、新規案件を発掘し、形成するという「案件の実施サイクルの入り口」を担う在外事務所が評価を行うことで、次の協力事業に評価結果を積極的に生かしていくという目的があります。

案件別の事後評価は、在外事務所が主体となり、コンサルタントなども現地の人材を活用して実施しています。そのため、現地の評価実施能力を考えあわせながら、段階をおって導入対象国を拡大しています。初年度である2002年度には、計14カ国（インドネシア、フィリピン、ベトナム、中国、タイ、ケニア、タンザニア、バングラデシュ、ザンビア、ネパール、エジプト、ガーナ、パキスタン、モンゴル）を対象に導入し、2003年度には、新たに8カ国（スリランカ、メキシコ、アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、サウジアラビア、モロッコ、マラウイ）を導入対象国として追加しました。

こうした案件別の事後評価を導入する際は、在外事務所における評価実施体制・能力を強化していくことも中長期的な視野に入れ、日本語と英語による「案件別事後評価実施要領」の作成、在外事務所と途上国政府関係者の評価能力を向上させるための遠隔研修の実施など、さまざまな取り組み****を並行して進めています。

なお、これら案件別の事後評価の結果は、JICAホームページに要約を公開しています。2004年度には、過去2年度にわたって実施した事後評価の結果を横断的に分析しま

*各段階の評価の定義は、第1部第1章（p.28）を参照。

**図1-2「JICAの事業サイクルと評価の位置づけ」（p.29）参照。

評価5項目の定義については、第1部第1章（p.31）参照。*詳しくは本章「(3) 評価実施体制・能力の強化」（p.38）参照。

した。この分析結果は、第2部第2章に掲載しています。

(2) 評価対象事業の拡大

JICAでは、開発途上国での技術協力プロジェクト事業のほかに、多様な事業を行っています。たとえば、海外で大規模な自然災害などが発生したときに人的援助を行

う「国際緊急援助隊事業」や、国民が国際協力に参加することで相互理解を促進させることも目的にした「ボランティア事業」などがあります。これらの事業は、性格が異なるために技術協力プロジェクトの評価手法をそのまま適用することはむずかしく、それぞれの事業の特性に合った評価手法を確立することが求められていました。

Box 5 セネガル稲作再編（開発調査）：事前評価へのセネガル事務所の取り組み

JICAセネガル事務所長
小西淳文



みなさんには意外に思われるかもしれませんが、アフリカの西端にあるセネガルでは米が主食になっており、その1人当たりの年間消費量は約80kgと、日本人と比べても20kgほど多くなっています。

セネガルの人口は約1000万人ですから、年間総消費量は約80万トンにもなります。そのため、セネガル政府は1970年代後半から1990年代前半にかけて、セネガル川デルタ地域やカザマンズ地方の灌漑を促進し、米を増産させました。しかしながら、90年代半ばに実施された国産米の流通民営化や輸入米の自由化といった政策の結果、国産米は価格や品質で輸入米との競争に敗れてしまい、国内の稲作が停滞してしまいました。農民にとっては、農業金融庫から借金をし、種籾や肥料、農薬などを購入し、一生懸命耕作し、や

っと収穫できたのに、お米が売れない、借金が返せないといった苦しい状況に追い込まれることが多くなりました。最近では、国産米の生産量は生産可能量の半分以下の約15万トン程度にとどまることが多く、年間60万トン以上の米が輸入されるといった状況が恒常化しています。

このような状況を改善する方策を模索しているセネガル政府に対し、日本政府は貧困削減計画支援の一環として、米の生産から収穫後処理、流通までの一連の課題を分析し、マスタープランや行動計画を策定する協力を行うことを決定しました。これは、主に、営農や農民組織化の支援、収穫とポストハーベスト技術の支援、流通と販売促進の支援を目的としたものです。

この案件は2003年10月の独立行政法人化とともに打ち出された「現場強化」戦略にもとづき、在外事務所が主体となって進めています。また、農民自身の参加が重要となる案件なので、2002年度に行われたセネガル国別評価で提言された「住民の参加意識を高めるた

めの工夫」をこらしました。また、事前評価表についても、セネガル事務所員自らがセネガル政府関係者と何度も協議し、関連サイトの現状をつぶさに調査して、本部と有識者の助言を得ながら策定しました。

セネガルでの稲作の再編という課題はJICAとしてはこれまで経験が少なく、かつ難易度の高い案件になりますが、この案件に参加してくださる各方面の方々と一緒に、セネガル政府に有効で現実的な政策を提言していきたいと思っています。この成果は、当然、公表されている事業事前評価表にもとづいて評価されますので、みなさんにも関心をもって見守っていただければと思います。

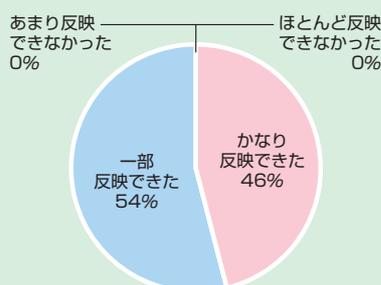


在外主管案件事前評価結果を審議する理事会

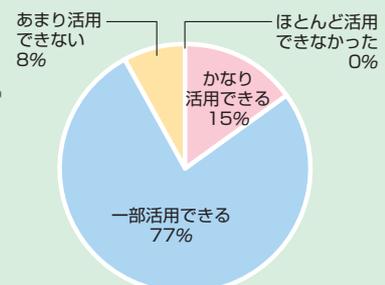
Box 6 「在外事務所による案件別事後評価」実施事務所へのアンケート調査結果の概要

回答事務所数：12カ国13事務所（回答率87%） 2003年度に案件別の在外事後評価を実施した在外事務所へ、アンケート調査を行いました。主な設問に対する回答結果は、以下のとおりです。

【設問1】
現場の視点を
評価に反映
できたか？



【設問2】
評価結果を
フィードバックし、
今後の事業実施に
活用できるか？



JICAでは、これらの事業の性格や実施する際の特徴に合った評価手法を開発するなど、体系的な評価を導入する取り組みを行ってきました。この結果、2003年度からは、国際緊急援助隊事業、草の根技術協力事業、集団研修事業に、評価手法を含む評価の基本的な枠組みを設定して、試行的に評価を導入しています。また、ボランティア事業にも、2004年度から評価を導入しています。

以下では、国際緊急援助隊事業とボランティア事業の評価の枠組み・手法の概要を紹介します。

1) 国際緊急援助隊事業

国際緊急援助隊事業は、海外で大規模な自然災害やガス爆発などの人為的な災害が発生したときに、被災国政府などから日本政府への援助要請にもとづいて、国際緊急援助隊を派遣するものです。JICAが実施する人的援助は、次の3種類のチームの派遣からなっており、災害の種類や被災国の要請に応じて、いずれかのチームを単独で、あるいは複数のチームを組み合わせる形で編成されます。

① 「救助チーム」

被災者の捜索、発見、救出、応急処置、安全な場所への移送などを実施する。

② 「医療チーム」

被災者への診療と診療補助活動、疫病の発生や蔓延を防ぐための防疫活動などを担当する。

③ 「専門家チーム」

災害が発生し、またはまさに発生しようとしている場合に、災害の拡大を防止し、または発生を防御するための技術的助言を実施する。

従来、災害に対する緊急援助の評価は、欧米諸国でもほとんど実施されておらず、確立した評価手法は存在していませんでした。このため、この事業に評価を導入するにあたっては、開発援助についてのDAC評価5項目のほかに、複合災害についてのDACの評価項目や、過去の災害救助活動で試行した事後評価の経験を参考に、評価項目をはじめとする評価手法を検討しました。その後、検討した手法を用いた試行的な評価を実施して、評価実施方針と手法を確立し、2002年度に救助チームと医療チームを対象にした「国際緊急援助隊評価ガイドライン“STOP the pain”（被災者の痛みを止める）」を取りまとめました。なお、「STOP」は、評価項目である「迅速性 (Speed)」「被災者ニーズとの合致 (Target)」「活動効率性 (Operation)」「プレゼンス／認知度 (Presence)」の頭文字をとっています。2003年5月に発生したアルジェリア地震に対する救助



国際緊急援助隊救助チームによる捜索・救助作業

チームと医療チームの派遣について、はじめてこのガイドラインを適用して評価しました。この結果、救助チーム、医療チームともに、STOP 4項目に照らしておおむね良好な評価が得られるとともに、現地での聞き取り調査などの結果をもとに外部有識者が行った評価でも、その救援活動に高い評価を得ています。

さらに2003年度には専門家チームについて、同様に検討したうえで評価ガイドラインを作成しました。具体的には、2002年8月のPNG火山噴火災害と2003年3月のベトナムSARS感染拡大に対する専門家チーム派遣について試行的な事後評価を実施し、そこで得られた結果をもとに「国際緊急援助隊専門家チーム評価ガイドライン“LOCK the pain”（被災者の痛みを封じ込める）」を策定しています。救助チームや医療チームとの相違点をふまえ、専門家チームの評価項目は「準備期間 (Lead)」「オペレーション (Operate)」「貢献度 (Contribute)」「認知度 (Known)」となっており、「LOCK」はこれら評価項目の頭文字をとったものになっています (BOX 7)。

2) ボランティア事業

ボランティア事業は、これまで青年海外協力隊のチーム派遣を対象に評価してきました。その際には、技術協力効果に加え、青年育成や相互理解の促進といったこの事業特有の観点からも評価を行ってきました。

ボランティア事業に体系的な評価を導入するにあたって、JICAでは、こうしたチーム派遣への評価の経験もふまえて、事業の性格に合った評価手法を検討してきました。2002年度に行われた調査研究「21世紀のJICAボランティア事業のあり方」の結果などをもとに、2003年度には、ボランティア事業を評価する際の3つの視点を明らかにして、これらの視点から評価する際の具体的な指標や、対応するデータ収集方法などを示しました。3つの視点とは、①途上国の社会的・経済的発展への寄与、②途上



ストリートチルドレンを收容するNGOで自動車整備を教える協力隊員

国との親善と相互理解の深化、③ボランティア経験の社会への還元、からなっています（BOX 8）。また、2003年度には、評価手法を検討する研究会を立ち上げて、具体的な評価方法などをとりまとめました。さらに、2004年度には、この評価手法にもとづいて実施要領を策定し、試行的に評価を導入しています。

(3) 評価実施体制・能力の強化

事前から事後までの一貫した評価体制を導入して、評

価の対象事業を拡大したことによって、ここ数年でJICAが実施する評価は数・種類ともに大幅に増加しました。また、JICAは途上国のニーズに合った事業を実施するために、在外事務所主導の体制を強化しています。こうしたなかで、事業評価も在外事務所が主体となって実施する事例が増加しています。

質と量の両面で評価が拡充し、在外主導が強化する動きをふまえて、JICAでは評価実施体制を強化し、事業関係者の評価能力が向上するよう、取り組んでいます。

1) 評価主任の配置と評価主任研修の実施

JICAの事業評価は、事業実施にかかわる本部の担当部署と在外事務所が主体となっており、これを企画・調整部の事業評価グループが支援し、監理する体制をとっています。こうした事業実施部門が主体となった評価実施体制を強化するため、2003年度に「評価主任制度」を導入しました。この制度は、事業実施を担当するそれぞれの

Box 7 国際緊急援助隊事業の評価（国際緊急援助隊事務局）

近年の行政改革の流れを受けて、国際緊急援助隊事業も、「特殊法人等整理合理化計画」で「客観的な事業評価の指標を設定したうえで、外部評価を実施するとともに、外部評価の内容を国民にわかりやすい形で情報提供する」よう求められています。

上記の提言を受けて、国際緊急援助隊事務局は、2003年3月に救助チームと医療チームの派遣を、2004年3月に専門家チームの派遣を、それぞれ対象とした評価ガイドラインを策定しました。

《救助チームと医療チームの評価ガイドライン：STOP the pain》

2001年度にモザンビークでの洪水災害医療チーム（2000年3月派遣）、2002年度にトルコの地震災害医療チーム（1999年8月派遣）と台湾の地震災害救助チーム（1999年9月派遣）について試行的に事後評価を行い、評価実施方針と手法を検討しました。ガイドラインでは、評価項目として以下の4つの視点（「STOP」）を定めて、それぞれの項目の達成状況を測る目安や指標、必要情報をあらかじめ設定しています。

(1) **Speed/迅速性**：派遣決定から出

国までの準備作業や、被災国の空港到着から活動拠点への到着までの移動などについて、迅速に遂行されたかを問う視点。

(2) **Target/被災者ニーズとの合致**：被災者のニーズをしっかりと捉えて、それに的確に対応した救助活動であったかを問う視点。

(3) **Operation/活動効率性**：投入資源をいかに無駄なく活用し、活動の成果に結びつけたかを問う視点。現地災害対策本部との調整活動や活動中の安全配慮なども含まれます。

(4) **Presence/認知度**：被災地国民、日本国民、そのほかの国際機関や援助機関に、チームの活動と成果がしっかりと認知されていたかを問う視点。

《専門家チームの評価ガイドライン：LOCK the pain》

2002年度から2003年度にかけて、PNGでの火山噴火災害専門家チーム（2002年8月派遣）とベトナムでのSARS感染拡大専門家チーム（2003年3月派遣）について試行的に事後評価を行い、救助チームや医療チームと同様に、評価実施方針と手法を検討しました。この結果、評価ガイドラインで

は以下の4つの評価項目（「LOCK」）を設定して、評価の手順や具体的な方法論を定めています。

(1) **Lead/準備期間**：要員の選定、携行機材の調達、輸送手段の確保、被災国での受け入れ体制の構築など、緊急援助隊事務局や在外事務所が事前準備を円滑に行い、派遣決定後すみやかに専門家チームを派遣できたかを問う視点。

(2) **Operate/オペレーション**：被災国のニーズとプロジェクト目標に照らして、専門家チームの活動についての情報、要員、技術、資機材、調整や協力、安全が適切であったかを問う視点。

(3) **Contribute/貢献度**：専門家チームが行った助言や指導が、被災国政府にとって有用であったかを問う視点。提言が相手国にその後どのように活用されたか、供与された機材は本来の目的に沿って利用されているかなども検証する。

(4) **Known/認知度**：被災国と日本の国民が、専門家チームの存在とその活動をしっかりと認識しているか、また、国際社会も日本が実施している事業を認識しているか、広報活動がきちんと行われたかなどを検証する視点。

部署と在外事務所に、評価の品質を管理し、評価結果の活用を推進する評価主任を任命・配置することで、評価の実施体制・能力を現場に即した形で拡充させていくことを目的としています。評価主任は、現在、計118名が本部と在外事務所に配置されています。

評価主任は、評価の品質を管理し、評価結果をまとめるといった中核的な役割を担っています。また、評価結果のフィードバック状況など、それぞれの部署や在外事務所で情報や事例を集めるうえで大きな役割を果たしているほか、評価についての知識を相互に共有（ナレッジ・シェアリング）するようにしています。

こうした評価主任に対して、JICAでは「評価主任研修」を行っています。2004年度には計3回の研修を実施しました。この研修では、評価の枠組みや手法のほか、具体的

なケースを用いて適切な評価を実施する方法や、評価結果を使った効果的な事業運営管理について、演習形式の研修を行っています。

2) 在外主導体制のための評価能力の強化

開発途上国のニーズに的確に応える効果的な協力を実施するうえで、在外事務所が事業に果たす役割が拡大しています。在外事務所が行う評価は、以前は在外で行う研修の終了時評価が中心でしたが、こうした役割が拡大するとともに、在外事務所が実施する評価も増えています。

JICAでは、質の高い評価を行い、評価結果を活用して効果的な事業を実施するために、評価体制の強化に取り組んできています。以上のように、在外事務所が行う評価が急速に増えるなかで、在外事務所の評価体制を拡充

Box 8 ボランティア事業の評価（青年海外協力隊事務局）

青年海外協力隊をはじめとするボランティア事業は、これまで事業全体を体系的に評価の対象としたことはなく、「特殊法人等整理合理化計画」でも客観的な評価指標を設定し、外部評価を実施するように求められてきました。これを受けて青年海外協力隊事務局では2003年から事業評価タスクフォースを設置して、ボランティア事業の特性を明らかにしたうえで、その評価手法を「JICAボランティア事業の評価手法に係る調査研究報告書」として取りまとめ、2005年から本格的に事業評価を導入していくこととしています。

《事業の特性》

ボランティア事業が、ほかの技術協力事業と大きく違うところは2つあります。まず、この事業が国民参加型事業であるがゆえに、事業の主人公である国民の自発的な活動のなかに途上国からのニーズへの対応を求めること、また、単に「途上国の経済と社会の発展や復興への寄与」のみならず、「途上国との友好親善と相互理解の深化」や「ボランティア経験の社会への還元」をも事業目標として掲げていることです。

《評価の視点》

このような事業の特性にもとづき、それぞれの目標ごとに以下のような評価項目と評価指標を設定しています。

(1) 途上国の経済と社会の発展や復興への寄与

ボランティアの派遣（1案件に継続的に派遣されたすべてのボランティアを1つの評価対象ととらえる）が途上国のニーズに合致したものであるか（妥当性）という視点と、ボランティアの派遣により受入機関や受益者に何らかの成果があったか（有効性。さらにインパクトと自立発展性も含める）という2つの視点から評価します。ニーズに合致したものであるかは、国別事業実施計画などの派遣戦略に対応しているかどうかなどを、また成果があったかは、先に述べたような事業の特性を考慮して、相手国から当初提出された要請内容を達成したかではなく、ボランティアが赴任後に受入機関と合意した目標を達成したか（1案件に継続的に派遣されたすべてのボランティアの達成度の積み上げ）を評価の指標としています。

(2) 途上国との友好親善・相互理解の深化

相手国側が日本についてどれだけ理解を深めたかという視点と、逆に日本側が相手国についてどれだけ理解を深めたかという表裏一体の2つの視点から評価します。相手側の理解については、受入機関や活動地域に焦点を当ててボランティアと日本のプレゼンスの認知度を、評価の指標としています。

また日本側の理解については、ボランティア自身に焦点を当てて相手国に対する理解向上度や日本に向けた情報発信度を、評価の指標としています。また定量的に評価することがむずかしいため、グッド・プラクティスなどのケーススタディからも評価します。

(3) ボランティア経験の社会への還元

帰国後、ボランティアがその経験を日本社会と国際社会にいかにも還元したかという視点から評価します。ボランティアによる直接還元度（講座や報告会の開催などの社会還元活動実績や参加者の満足度）と間接還元度（NGOなどの市民社会や国際機関への参加貢献度）の2つの指標から評価します。

《評価実施の方法》

具体的な調査方法としては、主に質問票を用います。在外では受入機関や援助窓口機関、受益者や派遣中のボランティアに対して、また国内では帰国したボランティアに対してそれぞれ毎年実施するほか、国内の一般市民を対象としたアンケート調査も3年に1回程度実施することとしています。質問票に加えて、ボランティア報告書や関係資料とデータの分析、さらにインタビューによる事例調査も組み合わせ、毎年度、評価調査結果をとりまとめ、さらに中期計画期間に合わせて3年に1回、総合的な事業評価報告書を作成する予定です。



評価主任を対象とした研修。事例を用いた演習で事業評価の品質管理のための実践的知識の習得を目指す

することが重要な課題となっており、その強化のために各種の取り組みを行っています。

まず体制面では、すでに述べたとおり、2003年度に、評価の質を管理し、評価結果のフィードバックを推進する「評価主任」を全在外事務所に配置して、2004年度からニーズの高い事務所を対象に評価主任研修を実施しています。特に、在外事務所が主体となって評価を実施する場合には、これら評価主任が中心となって、事業評価グループと連絡を取りながら、評価の質を向上させていく体制が構築されています。

また、JICA事務所のナショナル・スタッフの評価能力を向上させるために、2003年度からテレビ会議システムを活用した遠隔研修に取り組んでいます。この研修では、世界銀行研究所（World Bank Institute: WBI）と共同で、英語によるカリキュラムと教材を開発し、さらに研修プログラムについても、日本、米国、研修対象国を結んで共同で配信しています。初年度は、インドネシア、フィリピン、タイ、マレーシア、ベトナムの各事務所を対象に開催しました。この研修には、タイ外務省国際開発協力局（Thailand International Development Cooperation Agency, Ministry of Foreign Affairs）とベトナム計画投資省対外経済関係局（Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment）など、途上国側の関係者も多数参加しています（BOX 9）。

さらに、こうした研修を実施するほか、在外事務所が評価を行う際にツールとなるガイドラインやマニュアルを整備しており、2004年2月に改訂した事業評価ガイドラインと案件別事後評価の実施要領を、英語など他言語に翻訳しています。

3) 内外援助関係者の評価能力の強化

JICAでは、職員のみならず、専門家、コンサルタント、開発途上国側の関係者など、JICA事業の評価にかかわる幅広い関係者の評価能力を向上させるために、さまざま

な取り組みを行っています。

開発途上国に派遣される専門家には、派遣前の集合研修の一環として、2001年度から「モニタリング・評価研修」を実施しています。この研修は、JICAのモニタリング・評価の考え方と手法を理解してもらう約1週間の実践的な研修で、2003年度には約320名の専門家が受講しました。

また、評価の質を高めるには、評価に携わるコンサルタントの能力を向上させることが欠かせません。そこで、評価人材の育成に役立つよう、外部研修機関が実施するコンサルタント向けの評価研修に、カリキュラムへの助言や講師の派遣を通じて協力しています。

評価能力を向上させることは効果的で効率的な援助を実施するうえで欠かせないため、開発途上国の関係者には、評価能力を強化するための支援を進めています。2001年度から評価の担当部署の職員を対象に、「ODA評価セミナー」という集団研修コースを国際協力銀行（JBIC）の協力のもとで実施してきました。また、世界銀行研究所（WBI）と共同で2003年度に技術協力プロジェクト評価についての遠隔研修を実施しましたが、その対象を拡充するとともに、途上国が主体となって、政策体系の開発事業を評価する能力を強化するため、政策担当省庁の課長レベルを対象とした「評価制度フォーラム」という集団研修を2004年度から実施しています。

他方、こうした研修を実施しながら、援助関係者の評価能力を強化するための教材や資料を整備しています。途上国の幅広い関係者が活用できるように、英語版評価ガイドラインを、JICA英文ホームページに掲載するとともに、遠隔研修の教材もCD-ROM化したり、英文ホームページに掲載したりしています。

4) 「JICAグッド・プラクティス評価賞」の創設

効果的な事業を実施するためには、過去の教訓に学び、事業を改善していくことが大切です。2004年度からは、評



JICAホームページに掲載している遠隔研修用教材の画面

評価結果の活用を推進する取り組みの効果を上げるため、「良い評価」の模範となる評価結果と、評価結果のフィードバックの好事例を選んで、JICA内で知識を共有することとしました。具体的には、組織内の改善運動の一環として『JICAグッド・プラクティス評価賞』を創設して、

「質の高い優秀な評価」と「評価結果のフィードバック好事例」を選考し、表彰しています。こうして、将来の評価の質が向上し、フィードバックが促進するよう、組織内での知見の共有とインセンティブの発揚を目指しています（詳細は第1部第3章）。

Box 9 JICA-WBI合同遠隔研修への参加者からのコメント

研修に参加したベトナム計画投資省対外経済関係局 (Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment) のダウ・ホア・イエン (Ms. Dau Hoa Yen) さんからのコメントを紹介します。

ベトナム計画投資省
ダウ・ホア・イエン



2004年2月に開催された「JICA/WBI合同遠隔評価研修：Management-Focused Monitoring and Evaluation」にベトナムから参加した者として、JICAとWBIに有意義な研修をご提供いただいたことに感謝申し上げます。

この研修に参加したことで、JICAのモニタリングと評価の手法だけではなく、プロジェクトの運営管理にモニタリングと評価を適用する方法を、深く理解することができました。今回の研修で得た知識を活用して、仕事のパフ

フォーマンスを高めるとともに、モニタリングと評価の学習を続けていきたいと考えています。

JICAとWBIの合同形式での講義と、異なる国々からの参加者の意見交換によって、お互いの経験や共通の問題点、教訓を、実にオープンに議論し、共有することができました。特に、研修のケーススタディでは具体的で実際の事例を扱ったため、講義内容を習得するうえで効果があり、興味深く有意義でした。次の機会があれば、今回時間の関係でカバーされなかったトピック、たとえば評価結果の報告などについて実習を行っていただければ、さらに有益だと思えます。

遠隔研修のため、ほかの国々からの参加者とディスカッションするうえで制約があったらと思うかもしれませんが、しかし、制約のある遠隔でのコミュニケーションだからこそ、参加者は活発かつ効率的にグループ・ワークに取り組んだという側面もあります。この点で、JICAベトナム事務所が、ベトナム側のほかの参加者との円滑な協力を可能にし、研修の成功に力を尽くしてくれたことに感謝申し上げます。今後、研修の効果を持続させるためにも、JICAとWBIがすべての研修参加者との連絡を絶やさず、モニタリング・評価について必要な最新情報を提供いただけると幸いです。

研修に参加したタイ外務省国際開発協力局 (Thailand International Development Cooperation Agency, Ministry of Foreign Affairs) のヴィティダ・シヴァクア (Ms. Vitida Sivakua) さんからのコメントを紹介します。

タイ外務省
ヴィティダ・シヴァクア



2004年の2月に、JICAとWBIが合同で開催した「Management-Focused Monitoring and Evaluation」に参加することができました。日本政府との開発協力を携わって5年以上になりますが、日本のモニタリング評価システムをプロジェクトに適用する業務を担当しています。これまで時折、日本政府が開催する各種の研修に参加してきましたが、今回の遠隔研修に参加したことで、これまでに得た知識や技能を補強し、新しいケーススタディを通して、日本の開発協力プロジェクトにおけるモニタリング評価のプロセスを学

ぶことができました。私見ではありますが、日本のプロセスは明快かつ系統的で、日本政府のすべての開発プロジェクトを評価するうえできちんと適用されており、非常によくできていると思います。

事実、モニタリング評価は、プロジェクトの成果と持続性を測ることに役立つため、あらゆるプロジェクトに不可欠な作業です。開発協力の分野で働く人々にとっては、プロジェクトがどの程度目標を達成したのかを確認するツールとなります。このプロセスによって、プロジェクトの関係者は、何がなされて、何がなされていないのか、今後何をすべきかを知ることができず。さらに、モニタリング評価を行うことで、これから立ち上げるプロジェ

クトへの提言と教訓を得ることができず。

今回の研修では、評価の本質的な側面を学べたことに加えて、リアルタイムの双方向テレビ会議システムを活用した研修をはじめ受講し、その雰囲気は大変楽しむことができました。研修では、このシステムを使うことで移動することなく国境を越え、多くの国々からの参加者が意見を交換しました。個人的な意見ではありますが、日本政府は、常に技術面で先進的な取り組みをして、日々の業務に活用していると思います。日本側の貴重な知見を学び共有できるいい機会として、同僚や友人に研修を紹介できるよう、日本政府がまたバンコクで同様の研修を開催することを楽しみにしています。

(4) 評価手法の開発と改善

事業評価を質的にも量的にも拡充できるように、JICAでは評価実施体制と能力を強化させるとともに、評価のツールとなるガイドラインを整備したり、効果的かつ適切な評価を実施していくための評価手法を開発・改善したりしています（一例としてBOX 10参照）。特に、各種のガイドラインは、在外機能を強化することを念頭に、必要に応じて、英語をはじめとする多言語に翻訳しています。

1) 事業評価ガイドラインの改訂と発行

JICAは、2001年度に、評価の実施方針とプロジェクト評価手法の枠組みを体系的に整理した「実践的評価手法—JICA事業評価ガイドライン」を発行しました。その後、評価を拡充し、強化するための取り組みが加速するなかで、事前から事後までの一貫した評価体制が導入され、評価の方法論が整理されました。こうした状況の変化に対応し、質の高い評価を行っていくための手引きとして、2003年度にこのガイドラインを改訂して、『プロジェクト評価の実践的手法—JICA事業評価ガイドライン改訂版』として出版しました（図1-5）。

改訂にあたっては、2003年度の外部有識者による2次評価での提言を反映しました。それとともに「事前から事後までの一貫した視点」と「わかる、使える評価の手引き」をキーワードに、チェックリストや事例、質問集を盛り込み、それぞれの段階でのプロジェクト管理に活用できるよう工夫しました。また、事業評価の一連の流れを説明するなかで、「事実の検証」「価値判断」「報告」という評価の3つの枠組みや、「実績」「プロセス」「因果関係」という事実の検証の3つの視点を明らかにしました。

図1-5 「プロジェクト評価の実践的手法」と内容

【主な内容】

- 第1部 JICAの事業評価とは
 - 第1章 JICAの事業評価の概要
 - 第2章 事業評価の位置づけ・枠組みと基本的流れ
 - 第2部 プロジェクト評価の方法
 - 第1章 評価目的の確認と評価対象プロジェクトの情報整理
 - 第2章 評価のデザイン
 - 第3章 データの解釈と評価結果の報告
 - 第3部 プロジェクト評価のマネジメント
 - 第1章 評価の運営管理のポイント
 - 第2章 事前から事後までの評価のポイント
- JICAの事業評価に関し、よくある質問集 (FAQs)



さらに、「評価は問いに答えるために行うもの」という目的意識型の考えにもとづいて、「評価設問」の概念を導入しています。

2004年度には、この改訂版ガイドラインの英語版と西語版を作成・配布し、ホームページにも掲載しました。こうして、在外事務所の現地スタッフや途上国政府の評価担当者が、ガイドラインを参照しながら適切な事業評価を行えるよう、在外強化に対応しています。

2) 事後評価実施要領の作成

2002年度から、在外事務所が主体となって実施する案件別の事後評価を導入していますが、過去2年にわたって実施した経験をふまえて、2004年5月にその実施要領を改訂しました。なお、改訂にあたっては、英文版も作成し、すべての在外事務所に配布しました。

Box 10 国別プログラム評価手法の検討

1990年代後半以降、主要な援助機関では、「効果の高い援助を行っていくには、国レベルでの援助のマネジメントと評価が重要である」との認識から、国別プログラム評価を導入してきました。JICAでも国別アプローチを強化するとともに、1998年度から国別評価を導入し、2004年度までに7カ国を対象に実施しています。これらは「国別事業評価」といわれ、特定対象国におけるJICAの協力実績を総合的に評価して、国別事業実施計画（JICAにおける国別プログラム）や協力事業を改善す

るための提言や教訓を得ることを目的としています。

しかしながら、国別の援助評価については、対象国の開発が進展したなかで、どの程度が特定ドナーの援助結果として得られたものか（「帰属」といいます）を検証することが大変にむずかしく、評価の方法論がまだ十分には確立していない状況にあり、OECD/DACなどの場でも議論が続いています。

こうしたなか、最近では、「貢献」の概念にもとづいて評価する方法が主

流になりつつあります。「貢献」は、援助協調の流れとも呼応しています。途上国の開発政策や戦略への一貫性のある援助を通じて、途上国とさまざまなドナーが協力して達成した開発効果に、どのくらい貢献したのかという概念です。

JICAでは、国別の援助評価をめぐるこうした新しい動きもふまえ、JICAにおける国別アプローチを強化し、国別の協力効果を検証するうえで役立つ、効果的な国別事業評価の方法論を検討しています。



改訂は、在外事務所が途上国と協力して評価を行う際
にわかりやすいよう、評価の手順を整理したほか、調査
結果要約表の記入例を提示しました。また、外部評価を
拡充する一環として、2003年度から導入している途上国有
識者による評価（2次評価）の方法も説明しました。

3) 総合分析の導入

JICAでは、評価結果を活用し、フィードバックを強化
するため、2001年度にJICAでの評価結果のフィードバ
ック状況を調査し、報告書「評価結果のフィードバック
組織・事業の学習プロセスとしてのフィードバック」を
とりまとめました。その際、評価結果が事業に活用され
ない理由の1つとして挙げられたのが、個別プロジェク
トの評価から得られた教訓の概念化や一般化が必ずしも
されておらず、使いにくい面があり、制約になっている
ということでした。この結果をふまえて導入したのが、
メタ評価*を使った「評価結果の総合分析」です。

この評価は2001年度から新しく導入されたものです。特
定の課題やサブセクターの複数案件の評価結果を集めて、
こうした課題やサブセクターの事業に共通する傾向や問
題、複数の案件を比較して得られるグッド・プラクティ
スなどを再分析して、フィードバックしやすい一般化さ
れた教訓を引き出そうとするものです。

2002年度には今後、類似案件を形成する際にフィードバ
ックできるよう、目標達成に向けた協力アプローチの有
効性に焦点を当てて、総合分析を行っています。対象分
野は、課題別指針に反映することを念頭に、課題チーム
がすでに設置された重要課題分野を取り上げて実施して
います。2003年度は「初中等教育／理数科分野」「情報通
信技術」を総合分析のテーマとして取り上げました。こ

の総合分析の結果概要は、「第3部 テーマ別評価」に掲
載しています。

4) 2次評価手法の開発

事業評価には、事業を運営管理するツールという側面
と、国民への説明責任を果たすための手段という側面が
あります。JICAの事前から終了時までの評価は、事業を
運営管理するツールという側面に主眼を置いて、事業内
容に精通した内部評価者が行っています。一方で、こう
した内部評価は、一般に中立性や客観性を損ないやすい
と指摘されています。こうした指摘をふまえて、JICAで
は内部評価の透明性を確保して、質を検証するために、
外部有識者による評価の評価を実施しています。「評価に
対する評価」は、「2次評価」あるいは「メタ評価」と呼
ばれています。

JICAでは、2002～2003年度に、2001年度のプロジェク
ト終了時評価を対象として、外部有識者事業評価委員会
によるはじめての2次評価を行い、その結果を「事業評
価年次報告書2003」に掲載しました。また、評価の質を向
上するために2次評価結果を盛り込んで、ガイドライン
を改訂しました。2004年度の第2回目の2次評価では、改
訂ガイドラインにもとづいて、評価の質を確認するた
めのチェックシートを作成するなど、外部有識者と共同で
体系的な2次評価手法を開発しています。JICAでは、今
後、このチェックシートにもとづき、2次評価を継続し
て実施していくとともに、内部評価の実施にあたり、こ
のチェックシートを活用して評価の品質管理を行い、1
次評価の質の向上をはかっていくこととしています。

5) NGOとの連携—草の根型案件の評価手法の開発

JICAは、これまで、NGOとの連携に積極的に取り組ん
できました。それは、途上国の住民に直接届く協力を実
施するための方策の1つであり、ODAへの国民参加を推
進するという目的もありました。NGOとJICAのメンバ
ーから構成される「NGO-JICA評価小委員会」は、NGOと
JICAの連携を促進するために、1998年に設立された
「NGO-JICA協議会」の小委員会として2001年に発足しま
した。この委員会は、事業評価を通じて、NGOとJICAが情
報と知見を共有し、相互に学習するとともに、お互いの
事業や連携事業を効果的に計画、実施、評価するための、

*メタ評価とは、一連の評価結果を総合的に分析し、共通する傾向や特徴的な傾向を評価結果として引き出す評価のことをいう。また、評価の出来ばえにつ
いての評価（評価の評価）という意味でも使われる。メタ評価は、すでにある評価結果を使った再分析という点で、それ自体が評価結果の活用である。さらに、複
数の評価結果を使って分析することで、広い範囲から事業にかかわる課題や問題の認識を深めて、評価結果を概念化したり、一般化したりできる。そのため、
事業にフィードバックしやすい教訓が引き出せるというメリットがある。

教訓や提言を引き出すことを目的としています(BOX 11)。

2003年度、NGO-JICA評価小委員会は、従来、体系的に評価されてこなかった地域住民に直接届く草の根型の協力（以下、草の根型案件）の評価手法を検討しました。具体的には、NGO-JICA連携事業のうち、過去に実施された開発パートナー事業（NGOによる公募型案件）を対象に、横断的に分析・評価し、特に草の根型案件の評価手法を提案しました（特定テーマ評価「NGO連携事業」）。

この結果、JICAで一般に用いられている「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」という5項目を用いながら、それぞれの項目における価値判断の基準については、受益者重視の視点など、草の根型案件の特徴をふまえた留意点を明らかにしました。さらに、草の根型案件を評価する際に特に重要になる横断的視点として、5項目とは別に、「住民参加」「エンパワメント」「ジェンダー・社会配慮」「NGOとJICAの連携による効果」といった留意事項を示しました（詳細は第3部第6章）。

(5) 外部評価の拡充

評価の客観性と透明性を高めるとともに、有識者の専門知識を活用して評価の質を向上させるよう、JICAでは外部有識者が評価に参加するよう推進しています。外部有識者による評価の実施（1次評価）は、特に事後評価に積極的に導入しています。事後評価は学習と説明責任を主な目的とするため、専門的見地にもとづく教訓を引き出して、客観性を確保するうえで、外部評価が特に有効だからです。

また、事業評価の客観性を高めるために、JICA内部で実施した評価への外部有識者による2次評価を実施しています。JICAでは、事業評価全体の客観性を向上させて、評価体制を改善すべく、2002年度から外部有識者事業評価委員会を設置しています。そして、この外部有識者事業評価委員会による2次評価に加え、在外事務所が行う事後評価でも途上国の外部有識者による2次評価を行っています。

このほか、JICAでは、国別事業評価や特定テーマ評価を行う際に、評価対象分野に詳しい外部の有識者に評価アドバイザーとして参加してもらうことで、専門的な知見を得るとともに評価の透明性を高めています。2003年度以降、すべての国別事業評価と特定テーマ評価に、複数名の外部評価アドバイザーを設置しています。

こうした外部評価を拡充するための取り組みのなかで、

国内外の大学や研究機関、学会、民間、NGOなどとのパートナーシップも構築しています。

1) 外部有識者による評価の実施（1次評価）

JICAでは、従来、学識経験者などに評価調査に参加していただくことで、評価の客観性を高めるようにしてきました。1999年度からは、さらにふみ込んで、評価調査そのものを、評価対象分野についての専門知識をもっている外部機関に委託するという取り組みを進めています。2002年度には、「ホンジュラス・パナマ」「スリランカ」「セネガル」の国別事業評価と特定テーマ評価「アフリカの貧困と水」を民間コンサルタント会社に、特定テーマ評価「環境センター・アプローチ」を国際開発学会に委託しました。

また、プロジェクト・レベルの評価も、説明責任を果たすことを重視する事後評価を中心に、外部評価者に調査を委託して評価報告書を作成しているものがあります。具体的には、在外事務所が主管して行う案件別の事後評価のなかに、対象国のローカル・コンサルタントに評価調査を外部委託しているケースがあり、価値判断も含めて現地の人材が評価を実施しています。

2) 外部有識者による2次評価

① 外部有識者評価委員会の設置と2次評価の実施

JICAでは、2002年度に外部有識者評価委員会（2004年度から外部有識者事業評価委員会に改称）を設置し、学識経験者、NGO、国際機関など外部の有識者に、評価手法の改善や評価を通じた事業の改善について議論していただいています。また、評価体制の強化に向けての課題、新しい評価対象事業での評価のあり方、評価結果の公表方法の改善など、幅広い事項について助言をいただいています（表1-3。この委員会の全体会合の議事録は、JICAホームページで公開しています）。

特に、2003年度には、外部有識者評価委員会に、2001年度にJICAが実施した旧プロジェクト方式技術協力*40件の終了時評価結果を評価していただきました。これはJICAが行った内部評価を検証する作業です。この結果、プロジェクトの企画と運営、評価実施方法と報告書、評価実施体制などで、現状の問題点が指摘され、今後の取り組みが提案されました（詳細は「JICA事業評価年次報告書2003」第3部参照）。

こうした提言を取り入れて、JICAは事業評価の質を向

*現在の技術協力プロジェクトにあたる。

Box 11 NGO-JICA評価小委員会：委員からのコメント

いりあい・よりあい・
まなびあいネットワーク
(あいあいネット)
長畑 誠



2001年度から始まったNGO-JICA評価小委員会の活動は2003年度、現場経験のあるNGO中堅・幹部スタッフが新たに加わり、9件の開発パートナー事業を事例として資料・文献および実施調査を行って、社会開発系のプロジェクトの評価のあり方を検討する、という野心的な試みとなった。結果として完成した「特定テーマ評価NGO-JICA

連携事業」報告書には、通常のDAC 5項目評価をNGOによる草の根型案件に適用する際の留意点や、重要な項目(住民参加、エンパワメント等)の評価方法等が詳述されており、またプロジェクトが形成・実施されていく過程を重視するなど、NGOならではの経験や視点が活かされた内容になったと考えている。

JICAとNGOの連携事業に限らず、NGO単独の事業や、JICAの他の社会開発型案件にも適用できる部分が多いので、今後さまざまに活用してもらえればと思う。ただ、NGO-JICAの連携

事業そのものに関する評価の視点、たとえば、草の根のミクロな視点を、地域や国の開発政策などと結びつけるマクロの視点とどうつないでいるか、またNGOを通じて一般市民が事業にどのようにかかわっていったか、といった評価のあり方については、今回の検討ではあまり深められたとはいえない。今後、JICAとNGOが連携していくこと自体をどのような視点で評価すべきなのか、そもそも両者が連携するのは何のためなのか、JICA、NGO双方の共通認識が必要となってくるだろう。

シェア=
国際保健協力市民の会
青木美由紀



評価にはプロジェクトの問題点の明確化や活動計画の修正ができる、また新プロジェクトへの教訓の反映ができるなどの利点もありますが、一方で人材や時間、資金が慢性的に不足しているNGOにとっては評価作業そのものが負担になってしまうという現状もあります。また、草の根の活動を中心としているNGOが評価をする際にぶつかる課題としては、活動がプロセス重視ゆえ数値化して測ることがむずかしい、評価手法の蓄積がない、

などが挙げられます。

NGO-JICA評価小委員会では、そのような課題を抱えるNGOにとって、少しでも役に立つような、そしてODAを中心に活躍している人にとっても、草の根で事業を展開するときのような視点が大切なのかを少しでも理解していただけるような「草の根事業の評価視点」の抽出を試みました。実際の作業をするに当たっては、JICAの評価方法を基軸にしなが、現地調査も実施し、特に草の根の事業を展開しているNGOの独自性、優位性、特徴が表現されるような評価の視点を洗い出したつもりです。私自身、委員として参加させていただき、実際の事業の評価を

通して、さまざまな視点を学ばせてもらうことができました。

今回の報告書は、まだまだ改良の余地がありますし、深めていける分野でもあると思います。ですから、この報告書を「たたき台」として活用していただき、経験を共有していくなかで、さらに実用的な評価についての本ができあがっていけばいいと思います。「評価」という堅苦しいイメージのある作業を、「もっと楽しく、学びのプロセスになる、そしてかわる人々のモチベーションが向上するものにしていけないか?」という個人テーマを掲げながら、今後も評価小委員会の場で学びを深めていきたいと思っています。

ヒマラヤ保全協会
田中 博



NGO-JICA評価
小委員会は連携の
実行路線の場?

評価小委員会へのお誘いを受けたとき、国民の1人としてODAの使い道に関心もあったので、最初JICA事業の評価をする委員会だと思っていた。ご説明いただいて、すぐにNGO-JICAが連携する「開発パートナー事業」の評価を通じて「草の根」事業の評価方法を考える場とわかった。NGO活動を通じて自分たちの事業、いわゆる「プロセス型」プロジェクトの評価の難しさを

実感していたので、それはそれで喜んで引き受けた。

ずっと国際協力活動をNGO一筋で行ってきた私は、最初JICA内で一般的に通じるらしき感覚や、JICA用語もほとんど知らず、見当違いの発言などもしご迷惑をおかけしたと思う。しかしJICAやほかのNGO委員のみなさんの寛大な協力のおかげで、理解も少しずつ進み、同時にNGOのこともJICAのみなさんにもいままで以上に理解していただいたようなので、私の委員としての責任もなんとか果たしているようである。

開発パートナー事業の現地調査などを通じて、多くの方のお知恵をいただ

いた。いままで気づかなかったNGO的な事業の強みや弱みなど改めて多くの気づきがあり、また、JICAとNGOが上手に連携することで、その長所を生かしていける可能性も感じた。今後、日本のNGOはますます発展していくだろうし、JICAとの連携やJICAそのものの「草の根」事業も増えていくだろう。手前味噌ではあるが、「この経験を共有・発展させていくことが日本の開発協力をより良くしていく力になるのでは?」と予感している今日この頃である。

可能なら当初の希望であったJICA事業の評価にも、NGOの視点から挑戦してみたい。

表1-3 外部有識者事業評価委員

●委員長

牟田 博光 東京工業大学教育工学開発センター長

●委員 (五十音順)

青山 温子 名古屋大学大学院医学系研究科教授
 池上 清子 国連人口基金東京事務所長
 川口 晶 社団法人日本経済団体連合会国際経済本部アジア・太平洋グループ長
 熊岡 路矢 日本国際ボランティアセンター(JVC)代表理事
 杉下 恒夫 茨城大学人文学部教授、元読売新聞社
 長尾 眞文 広島大学教育開発国際協力研究センター教授
 古川 俊一 筑波大学社会工学系教授
 三好 皓一 立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授

(2005年3月現在)

上して、評価結果を活用するためのさまざまな取り組みを進めてきました。2004年度にも引き続き外部有識者による2次評価を行い(※2次評価の手法開発については本項(4)4参照)、評価の客観性を確保して、質を向上するよう努めています。この2次評価の概要と結果は、本書の第4部第1章(p.165)に掲載しています。

②外部有識者レビューの実施

2003年度の外部有識者事業評価委員会による2次評価の結果、評価の客観性と透明性を高めるうえで2次評価が有効であると示されました。これをふまえて、国別事業評価や特定テーマ評価にも、外部有識者による2次評価の導入を進めています。こうした2次評価は、「外部有識者レビュー」として、1次評価の結果とともに報告書に掲載しています。これまでも「セネガル国別事業評価」や特定テーマ評価「総合分析・農業普及」「総合分析・初

中等教育／理数科分野」「総合分析・情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用」「貧困削減／地域社会開発」などで、このレビューを実施しています。

このほか、2003年度からは、在外事務所による案件別の事後評価でも、段階をおって外部有識者2次評価(「外部有識者レビュー」)を取り入れています。在外事務所が実施した評価には、対象国の大学教授や研究者をはじめとした有識者が、外部第三者としてコメントしています(BOX 12)。途上国外部有識者による2次評価は、途上国の主体性を向上して、国民への説明責任を遂行するうえでも有益です(BOX 13)。

このほか、2004年度から実施している特定テーマ評価「アフリカ感染症」では、外部第三者としてアフリカ評価学会や政府機関関係者が1次評価に参加している(BOX 14)ほか、評価結果への関連国際機関による第三者レビューを予定しています。



外部有識者事業評価委員会



Box 12 事後評価報告書に関する外部有識者2次評価(「外部有識者レビュー」) 骨子(訳)

パラグアイ上院議員
 ロナルド・エノ・
 ディエツェ
 (Sen. Ronaldo
 Eno Dietze)



パラグアイ「ピラール南部地域農村開発計画事後評価報告書」に対する、私の知識と経験をもとにしたコメントは以下のとおりです。

1. この評価作業では、現地のコンサルタントが、多数の対象者に対するアンケート、聞き取り調査、ワークショップ、グループ調査など

を実施しており、基本理念にしたがい、チェックポイントを押さえた適切なものであったと考える。

2. この事後評価チームによる評価結果は、プロジェクトのプラス面とマイナス面を明らかにしつつ、今後パラグアイ側が独自でプロジェクトの自立発展性を高めていくことを促している。特に、地域住民と関係機関が一体となって、機材の保守管理を含む活動を継続していくことが必要で、そのためには地方分権が重要だとも述べている。

3. この事後評価報告書は、詳細な調査にもとづいて客観的な見地から評価結果を提示している。今回の提言にもとづいて、このプロジェクトの自立発展性を高めていくための努力を惜しまずに、今後新しい取り組みを行っていくうえでの教訓としていくことが重要である。

4. このような素晴らしい技術協力を実施してくれた日本政府に、パラグアイ側は深く感謝しなければならない。

Box 13 2次評価の活用 在外事務所の視点から

JICAパラグアイ事務所
評価主任 武田浩幸

近年、事業の実施において成果主義が叫ばれ、在外事務所においても評価事業の拡充が課題とされています。

こうしたなか、私たちの事務所では、昨年度、技術協力プロジェクト「ピラール南部地域農村開発計画」の事後評価に際して、外部有識者としてパラグアイの上院議員Ronaldo Eno Dietze氏に評価に参加していただきました。同議員は、現在、パラグアイ国会で環

境委員会の委員長を務めています。過去に農牧省企画総局長、農業次官を歴任しており、パラグアイの農業や地域開発に豊富な経験をもっています。本件は、事務所担当者のアイデアが実現の運びとなったものであり、はじめての試みでしたが、結果的に国会議員に依頼したことは、同人が有する政治力、発言力などに鑑み、パラグアイの幅広い関係者によるJICAおよびJICA事業に対する理解の促進や本件プロジェクトがパラグアイの国民に対する説明責任の遂行という意味で大きな成果が

あったと考えています。

現在、JICAは、本格的な在外事務所主導に向けて種々の改革に取り組んでいます。パラグアイには、これまで多くの協力が行われ、一定の成果を達成する一方で、協力終了後の持続性に課題があるとされてきたことから、案件終了後の事後評価は非常に重要であると考えています。私たちの事務所では、事後評価を活用して、これまでの協力成果を生かしつつ、より効果的な協力を展開していくための取り組みを進めようとしているところです。

Box 14 アフリカ評価学会とJICAの協力活動

アフリカ評価学会長
ゼンダ・オフィール
(Ms. Zenda Ofir)



アフリカ評価学会について

アフリカ評価学会<www.afrea.org>は、アフリカの評価を促進し強化するために、1999年にナイロビに設立されました。この学会は、アフリカ各国の評価学会や関係団体を包括するとともに、評価学会がない国にいる個人をサポートすることを目的としています。こうした各国の評価学会や関係団体からアドバイスを受けながら、理事会が学会を運営しています。

ここ数年のうちに、アフリカではそれぞれの国が主体的に開発に取り組む流れが生まれました。このため、各国の課題や事情への理解が不足しがちな海外の評価人材に頼るのではなく、モニタリング・評価に専門知識をもつ人材を自前で育成し、活用していくことが不可欠になりつつあります。アフリカ評価学会は、アフリカ大陸で確固たる評価能力を築いていくために、きわめて重要な役割を果たしています。

この学会は、アフリカの知識と経験に根ざしつつも、国際的な原則と基準に合ったモニタリング・評価を念頭に

置き、その理論と実践を実現するよう目指しています。モニタリング・評価がアフリカの発展のために有用な道具として活用されて、人々の生活の質を向上させるとともに、主な組織や制度の改善に役立つよう、さまざまな活動を行っています。特に、政府機能の透明性、説明責任、効率性を向上させるための、広域・国・自治体レベルの取り組みを支援しています。また、アフリカ各国の評価学会や関連団体の設立と発展に貢献し、知識を共有して評価能力が向上するように努めています。

JICAとの協力活動

アフリカ評価学会は、援助機関や海外政府、民間セクター、NGOなどと協力して、アフリカのモニタリング評価能力の発展に貢献し、望ましいモニタリング評価が行われるよう、話し合いながら模索しています。そういった活動の1つに、JICAとの協力があります。

JICAには、南アフリカで実施している教育分野の協力プロジェクトがあります。私とJICAとのご縁は、このプロジェクトの評価活動に私が参加したことから始まりました。以来、評価部署とは緊密な交流を続けています。最近では、この評価部署が2004年度に特定テーマ評価「アフリカ感染症」を実施

しました。この評価にアフリカ人外部有識者が参加する際には、アフリカ評価学会のネットワークを生かして協力しました。アフリカへのJICAの協力を評価するにあたり、協力対象国の第三者的な立場の有識者に評価者として参加してもらうため、適切な人材を紹介してほしいというJICAの協力要請があったのです。私たちはこれに答えて、対象国であるザンビアやガーナの評価学会に連絡し、それぞれの国の評価学会から対象分野に詳しく、国際協力を評価するにふさわしい有能な評価者を推薦してもらいました。アフリカへの協力を評価するのにアフリカ人の視点を入れたい、そして対象国の国民にも説明責任を果たせるような評価にしたいというJICAの考えは、私たちアフリカ人評価者にとって大変に歓迎すべきものです。これに協力できたことを、アフリカ評価学会として誇りに思います。

今後ともJICAと緊密な協力関係を保ち、JICAがアフリカで行う評価に、ネットワークを生かして協力ができればと思います。また、JICAは現在、途上国の評価能力を強化することを重視していますが、アフリカ評価学会でもこれには力を入れていますので、協力を深めていきたいと考えています。

(6) 評価結果の公表体制の充実

評価結果を外部に迅速かつ確実に公表することは、説明責任を果たすうえで重要な要素です。JICAでは、ホームページに「評価」の項目を設ける（p.197）とともに、事業評価年次報告書などの刊行物を作成して、評価結果を迅速に公表しています。また、国別・テーマ別の評価を行う際に、主要な評価結果が得られた段階で一般公開セミナーを開催して、これら評価結果について広く情報発信を行うとともに、参加者から意見を聞く場を設けています。

1) ホームページでの迅速な公表体制

JICAでは、従来、各年度に実施されたすべての評価結果の要約を、事業評価年次報告書に掲載することで公表してきました。1999年からは、情報媒体としてインターネットが有効であることをふまえて、これら評価年次報告書をはじめ、国別・テーマ別の評価報告書などについても、JICAのホームページに掲載してきました。また、2001年度に事前評価を導入してからは、その結果を要約した事業事前評価表を、ホームページ上で随時公表しています。

従来、個別プロジェクトの評価結果の要約は、事業評価年次報告書に掲載してホームページで公表してきました。しかし、外部有識者事業評価委員会などから「公表のタイミングが遅い」との指摘を受けたため、2003年度からは、各評価調査終了後に随時ホームページに掲載することとしました。これにより、2001年度以降に実施した評価については、事前から事後までの評価結果の要約を、随時ホームページ上に掲載していく体制になっています。そのほか、改訂した事業評価ガイドラインや外部有識者事業評価委員会の活動概要などについても、ホームページを活用して公表するとともに、2003年度からは年度ごとの評価計画も公表を始めています。

また、日本語版ホームページが充実してくると、国外への情報発信手段として、英語版ホームページのコンテンツも拡充するよう求められるようになりました。このため、2004年度には、英語版ホームページも改訂し、掲載する評価情報を大幅に増加しました。特に、①JICAの評価枠組みや手法を掲載した事業評価ガイドライン英語版、②終了時評価や事後評価の評価結果要約表、③事業評価年次報告書やJICA/WBIの合同遠隔研修のテキストなどの評価関連資料、を新しく掲載しています。

他方、事業評価年次報告書の発行は、すでに述べたように迅速さに欠けるといった問題に加えて、「年次報告書からメッセージが伝わってこない」「国民との対話に役立つ報告書にするには、メリハリが必要」といった問題点



一般公開の評価セミナーを開催している

が指摘されてきました。

このため、個別評価結果をホームページへに随時掲載すると同時に、JICAでは外部有識者事業評価委員会からの助言を得て、2003年度から事業評価年次報告書の編集方針を刷新しています。具体的には、個々の評価結果を横断的かつ総合的に分析することを重視すること、メリハリの利いたメッセージ性の強い報告書にすること、一般の読者にも読みやすく、わかりやすい表現方法をとること、などを編集方針としています。

2) 評価セミナーの開催

国別事業評価や特定テーマ評価などの総合的・横断的な評価を行う場合に、その主要な評価結果を外部に広く報告するとともに、評価結果に対する意見を聞く場として、2001年度から一般公開の評価セミナーを開催しています。

2004年度には、特定テーマ評価「評価結果の総合分析（初中等教育／理数科分野）」「NGO連携事業」「貧困削減／地域社会開発」「評価結果の総合分析（情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用）」「評価結果の総合分析（農業・農村開発：普及）」「参加型地域社会開発のジェンダー評価」をそれぞれテーマとして、計6回にわたってセミナーを開催しました。これらのセミナーには、援助関係者、大学や研究機関の関係者、コンサルタント、NGOなど、のべ約580名の幅広い関係者が参加し、活発な議論が行われました。

また、途上国関係者にも、こうした総合的・横断的な評価の結果をフィードバックするためのセミナーを開催しています。2003年度には、特定テーマ評価「環境分野—環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力」のフィードバック・セミナーを、国際開発学会と共催でインドネシア（ジャカルタ）、タイ（バンコク）、中国（北京）で開催しました。