

第2章 外部有識者事業評価委員による現地調査結果

2-1 調査概要

(1) 背景・目的

外部有識者事業評価委員会では、活動の一環として、2003年度より評価結果の透明性と客観性を高めるために、JICAが実施した終了時評価の評価（2次評価）を行い、評価の質や改善点について検証を行っている。

2次評価は、外部公開されている終了時評価報告書（JICA自身による評価；内部評価）について、外部有識者が国民と同一の視点・情報から、JICAの事業評価の適切性を検証する取り組みである。委員会では、2003年度の2次評価手法の導入以降、評価票の見直しや、評価者（内部・外部）による評価傾向の違いの検証など、種々の取り組みを通じ、2次評価手法の改善をはかってきている。しかしながら、2次評価から得られたさまざまな分析結果が、実態を十分に反映した内容となっているのかという検証については、これまで実施されてこなかった。

これらの問題意識に対し、2次評価をふまえた委員会における議論に基づき、2次評価手法の有効性を確認するとともに、より実態に即した適切な提言を行うため、外部有識者事業評価委員会の委員が実際に案件を視察し、終了時評価の記載内容、評価結果のフィードバック状況、評価以降の成果の発現状況などを確認したうえで、2次評価結果との比較検証を行い、2次評価の適切性・有効性や、評価結果の活用状況などを確認する必要があるとの結論に至った。

(2) 実施体制

本調査では、外部有識者事業評価委員会のもと、委員長および3名の委員、日本評価学会事務局、およびJICA企画・調整部事業評価グループからなる検討会を設置した。検討会では、現地調査にあたっての調査方法（枠組み・視点・項目）について議論を行うとともに、現地調査結果についての分析・検証を行った。

〔ケニア〕（2006年10月29日～11月4日）

牟田博光：外部有識者事業評価委員会委員長（東京工業大学大学院社会理工学研究科長）

中村秀規：特定非営利活動法人日本評価学会事務局



外部有識者事業評価委員による現地調査

植木雅浩：JICA企画・調整部事業評価グループ
〔フィリピン〕（2006年10月22日～10月25日）

青山温子：外部有識者事業評価委員会委員（名古屋大学大学院医学系研究科教授）

林 薫：外部有識者事業評価委員会委員（文教大学国際学部教授）

中村秀規：特定非営利活動法人日本評価学会事務局

山本将史：JICA企画・調整部事業評価グループ
〔ラオス〕（2006年10月22日～10月27日）

磯田厚子：外部有識者事業評価委員会委員（女子栄養大学教授／特定非営利活動法人日本国際ボランティアセンター副代表）

山下道子：特定非営利活動法人日本評価学会事務局

市川裕一：JICA企画・調整部事業評価グループ

※なお、ラオスにおける現地調査において、別件にて同国訪問中の杉下恒夫委員（外部有識者事業評価委員会委員／茨城大学人文学部教授）も一部調査に参画した。

(3) 調査項目

上記(1)の背景・目的のもと、以下の調査項目を設定し、現地調査を実施した。なお、現地調査に先立ち、調査団内で2006年度版の2次評価票に基づき、対象案件の評価報告書について2次評価を実施し、それら結果と過去の2次評価結果を参考にしつつ、現地調査において、2次

評価結果との比較検証を行った。

(2次評価結果との比較検証)

－当該案件に関する2次評価結果と、プロジェクト視察を通じた現状との比較を行い、評価結果に違いが生じる項目については、その価値判断に至った理由を検証する。

(当該案件の状況の確認)

－終了時評価における評価結果および提言・教訓への対応状況につき確認する。

－終了時評価の段階において想定されているインパクトの発現状況、自立発展性の確保の状況について確認する。

(JICAの事業評価の改善点の検証)

－現地視察案件の状況確認を通じ、JICAの事業評価および案件の管理のあり方について確認する。

(4) 対象案件

現地調査の対象案件については、2004年度、2005年度に2次評価の対象となった案件のなかから、評価の重複を避けるため、2006年度中に案件別事後評価調査などとの重複がないこと、および後続案件や類似案件を有し、当時およびその後の状況について関係者からの意見聴取が可能な案件を中心に、以下の7案件が選定された。なお対象案件の選定にあたっては、過去の2次評価における評点も参考に、評点が全体的に分散するように留意している。

(ケニア・2案件) 中等理科教育強化計画／農村社会における小規模灌漑振興

(フィリピン・2案件) 高生産性稲作技術研究計画／マニラ航空保安大学航空管制技術官育成計画

(ラオス・3案件) 養殖改善・普及計画／電力・技術基準整備／森林保全・復旧計画フェーズ2

2-2 調査結果

(1) 2次評価結果との比較検証

2次評価では、2004年度より、「1次評価の質（評価のできばえ）」にあわせ、「報告書に基づいたプロジェクトの質」についても評価を実施している。したがって、今回の現地調査においては、双方の観点で2次評価結果と実態との差異の有無、違いがある場合にはその理由について検証を行った。

現地調査の結果の概要は以下のとおりである。

【調査結果】

「1次評価の質（評価のできばえ）の評価」については、

現地調査前に実施した2次評価結果との比較を行ったが、現地調査における調査結果をふまえても、事前の2次評価に関する価値判断について、大きな変更をもたらすような要素はなかったことから、評価報告書の内容を二次的に確認することでJICAの事業評価の質の全体的な傾向を把握できるものと判断される。ただし、通常の終了時評価において1～2週間の現地調査を実施するのに対し、今回はそれぞれの案件で1日程度の情報収集であることから、もともとなる終了時評価報告書に対して情報量の制約があることは否めない。

また、「報告書から見たプロジェクトの質の評価」では、終了時評価報告書に基づき、妥当性・有効性・効率性・インパクト・自立発展性のDAC評価5項目の観点で2次的に評点づけを行っており、その評価が実態に対して適切であったかどうかを比較検証した。その結果、適切であったものが7案件中5件（他の2件は評価報告書の記載に対してやや高い質を有していると判断される案件が1件、低い案件が1件）であり、評価報告書に基づく事業の質に関する2次評価についても、おおむね適切であったことが確認され、2次評価を通じた案件の評価も有効であると判断される。

上記のとおり、全般的には2次評価の有効性は確認されたものの、個別の案件については改善すべき事項も見受けられた。たとえば、事前評価や中間評価などの過去の評価において検証された部分についての言及がないもの、評価調査にあたっての情報源が明らかでないもの、情報収集がプロジェクト関係者に限定され関係機関や受益者に対するヒアリングが行われていないもの、入手した各種情報のデータ処理が適切ではないもの、評価報告書に記載されているPDMの日本語と英語の標記が一致していないものが見受けられた。また、終了時評価をはじめとするJICAの事業評価は、相手国側との合同評価を原則としているが、現地調査の結果、評価結果について相手国側の見解が十分に反映されていない案件なども見受けられた。これらの事由により、「報告書に基づいたプロジェクトの質の評価」が、実態に比べて低く評価される、あるいは逆に高い印象を与えた案件がある。

また、2次評価結果と現地調査後の見解の相違が生じる理由として、2次評価の対象となる終了時評価報告書が、プロジェクト終了数カ月前の時点の情報を中心に作成されていることが考えられる。JICAの終了時評価では、評価結果をふまえて事業改善に向けた提言を行っており、それらの指摘事項に対応する時間を残すため、プロジェ

クト終了数カ月前をめどに実施されている。したがって、プロジェクト目標の達成を見る視点である「有効性」や、プロジェクト目標と上位目標の関係を見る「インパクト」、そして終了後を見据えた「自立発展性」などについては、見込みとして判断される。本調査の結果、終了時評価段階では有効性はある、あるいは効果が発現する見込みと判断されたものの、プロジェクト終了時点では、判断基準を満たす程度には至っていなかったと思われる案件が1件見受けられた。

(2) 当該案件の状況の確認

本調査のおもな目的は、2次評価の有効性の確認であるが、外部有識者事業評価委員会の業務の一環として、JICAの事業評価の状況を確認することを目的に、評価結果の活用状況、おもに終了時評価での提言(教訓)に適切に対応しているか、および終了時評価の段階で見込みとして評価した項目のその後の状況について確認した。また、協力終了後数年に達成すべき事項を記載したインパクトの分析や、自立発展性のその後の状況についても確認した。

【調査結果】

現地調査の結果、終了時評価における提言などに対して、おおむね対応していると判断される案件が6件、対応されていない事項が多いと判断される案件が1件あった。また、終了時評価で見込まれたインパクト・自立発展性については、対象案件7件中の2案件ではおおむね実現しており、終了時評価段階での見込みは適切であったと判断されたが、2案件については必ずしも十分ではないと判断された。残りの3案件については継続案件を有するため、インパクトの発現や自立発展性の確保が当該案件の直接の寄与によるものか、あるいは継続案件の存在によるものかの検証が困難であった。

終了時評価の段階で分析された貢献・阻害要因や自立発展性の状況について確認したところ、3案件で終了時評価報告書に記載されていた貢献要因(または阻害要因)が引き続き確認された。また終了時評価の段階において自立発展性の確保が懸念事項として想定されていた案件において、プロジェクト終了後に当該案件の成果に対する社会的需要が高まるなど、社会環境が大きくプラスに変化し、担当部局の格づけが局から省に変化し予算も増加されるといった案件も確認された。一方で、終了時評価時点で分析されなかった阻害要因が、今回の現地調査の結果、指摘された案件が3案件あった。

(3) 提言

1) 2次評価の改善

2次評価に関しては、「1次評価の質(できばえ)の評価」および「報告書(1次評価)に基づく2次評価者によるプロジェクトの評価」の双方において、評価手法の有効性が確認されている。したがって、今後の大幅な改善は必要ないと思われるが、より精度の高い評価結果の抽出に向けて、引き続き改善に努めていくことが望ましい。

① 2次評価票の改善

—2次評価の精度の向上に関しては、規準となる2次評価票に基づいた評価において、評価者ごとによる視点のばらつきができる限り抑えられるようにすることが望ましい。たとえば、評価フレームワークに関する評価項目である「調査団構成の中立性・公平性」については、事業評価のあるべき位置づけ(内部・外部、中立性・公平性)について、評価者の考え方により評価が変わってくる。したがって、JICAにおける終了時評価の位置づけを明らかにしたうえで、2次評価においても評価者による価値判断のばらつきがないように評価票における視点についてより明確にすることが必要と思われる。

—またJICAの事業評価をとりまく環境は、事前評価の導入や評価用に作成したPDM(PDMe)に対する考え方、在外主管案件導入など変化しており、それぞれの転換期前後の混じった形で2次評価の対象となることが増えつつあることから、2次評価の評価票についても、それらの状況に対応した形で適切に見直していく必要がある。

② グッド(バッド)・プラクティスの抽出に向けた事例の追加分析

—現地調査の実施を通じ、2次評価の有効性は確認されており、2006年度と同様の形での現地調査の実施は必要ないと判断される。しかしながら、2次評価の結果、よい事例・悪い事例などの案件のなかには、「評価報告書の書き方」「案件管理の方法」など、今後の事業評価や事業の運営管理の改善に活用できると思われる要素が含まれていると思われる。したがって、必要に応じて、2次評価の結果から複数の案件を抽出したうえで、それぞれの案件の追加情報(実施協議報告書、中間評価報告書、案件終了時点でプロジェクトにより作成される事業完了報告書など)を参考に、違いが生じている事由について追加的に分析することにより、他の案件に応用可能な教訓が抽出されることが想定される。また、当該案件

だけでなく、類似分野の他の案件の評価報告書の比較や、継続案件がある場合には、その案件の事業事前評価表などを参照するといった工夫により、2次評価の質を向上させることができると思われる。

2) 終了時評価（1次評価）の改善

① 終了時評価報告書の記載事項の標準化

一現地調査の対象となった終了時評価報告書に記載されている項目、および記載されている内容の情報量、分析の深さは、報告書により差異がある。終了時評価報告書の記載項目については、JICA事業評価ガイドライン改訂版(2004年3月)において目次案が記載されているが、実際の報告書を見る限りは、PDMの改訂の経緯やモニタリング状況などについて記載の方法が報告書によって異なるなど、十分な統一がはかられていない感がある。したがって、標準的に記載すべき事項および具体的な内容・分量について事業実施部署への周知をはかるとともに、事業評価全体の質の均一化に向けて評価監理部署における取り組みを強化するなど、評価体制のさらなる改善が必要と思われる。また、委員会における2次評価の取り組みを参考に、評価報告書に記載すべき事項をチェックリスト化し、報告書を印刷する前に必要な情報が記載されているか、記載されていない事項の未記載理由が明記されているかを確認するなど、事業実施部門自身による評価の質の管理を促進するといった試みも考えられる。

一JICAの事業評価は、案件ごとに事前・中間・終了時・事後といった評価報告書が独立して作成され、それぞれの評価において重点的に記載する項目が異なっている。JICA内部においては、それら報告書を次の評価に際しての基礎情報として利用しているものの、一般の国民の視点に立った場合、事前から事後までの評価を並べて見ることは少ないと思われる。したがって、それぞれの評価報告書において、過去の評価結果がどのようなものであったかにつき記載することが望ましい。

② フォローアップ状況の記載

一終了時評価は、評価結果をふまえた事業改善の観点から、終了の数カ月前に実施されることから、プロジェクト目標の達成度合いを評価する有効性や、プロジェクト終了後のインパクト・自立発展性などについては見込みとして評価されるため、プロジェクト終了時点での最終的な達成度合いが明らかでないものが多い。したがって、終了時評価報告書の取りまとめ段階における状況をふまえ、各項目の達成度合いや、未達成の部

分や懸念される事項、および問題点に対してどのような対応策を講じているか（あるいは今後の予定）といったフォローアップ状況についても追加的に記載することが望ましい。

一また、貢献要因・阻害要因などについては、相手国側の置かれた状況の変化により、終了時評価段階に対して変化する可能性があることから、事後の評価などにおいて検証する必要がある。

3) 案件管理の改善

① プログラム的な視点の導入

一同一の実施機関に対して、複数のフェーズにわたって継続して支援を続けている場合、個々のフェーズとしての効果を事後に判定するのは困難である。また、JICA単独の事業ではなく、無償資金協力や円借款事業などと連携して実施されている案件も多数存在し、その場合には技術協力だけの効果を評価することは困難である。したがって、事業計画の策定に際して、対象国のセクター全体へのインパクトを想定した上位目標を設定したうえで、先行案件・継続案件などの効果のほかに、同セクター、関連セクターにおける他事業(円借款等も含む)もあわせたプログラムとしてのインパクトを考えるべきである。