

## 第 3 部

# プログラム・レベルの評価



# 第3部 プログラム・レベルの評価

プログラム・レベルの評価は、特定のテーマや開発目標に関連した複数の案件を横断的、総合的に評価・分析することによって、これら案件に共通の提言・教訓を抽出し、今後のより効果的な事業の計画・実施にフィードバックしていくことを目的としています。JICAにおけるプログラム・レベルの評価は、主として「テーマ別評価」と「JICAプログラムの評価」に分類されます。

「テーマ別評価」は、テーマとして選定した開発課題や援助手法に関連した複数の案件を対象にして、テーマの特性に合わせた評価軸を設定のうえ評価する「特定テーマ評価」と、特定の開発課題や援助手法に関連した複数のプロジェクトの評価結果を総合的・横断的に分析し、案件共通の提言・教訓を抽出する「総合分析」があります。個々のプロジェクトの評価では、そこから得られる提言・教訓が、評価対象となったプロジェクトに特化したものとなりがちであるのに対して、テーマ別評価では、複数のプロジェクトに適用できる、より一般化された提言・教訓の抽出が可能となります。評価結果は、個別プロジェクトの計画・実施の改善だけではなく、JICAの国別事業実施計画や課題別指針など、プログラム・レベルの援助方針の策定・改訂にも生かされます。

「JICAプログラムの評価」は、JICAが途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組みとして取り組んでいる、「JICAプログラム」を評価する

ものです。JICAプログラムは、明確なプログラム目標と、その達成のための協力シナリオを有し、投入にあたっては複数の事業の有機的な組み合わせや、他の開発主体との連携を行います。

このようなJICAプログラムの特性に即して、事業評価では、通常プロジェクトが「帰属」の概念を用いて評価を実施するのに対して、あらたに「貢献」の概念を用いて評価を行っています<sup>1</sup>。

テーマ別評価で対象とするテーマについては、JICAの協力重点課題や国際的に重視されてきている課題をふまえ、中長期的な観点から選定しています。2006年度は、地域のガバナンスの強化、地域住民が主体となった開発の実現、中央から地域までの保健医療サービスの向上、災害への緊急支援などへのJICAの取り組みをテーマとして選定し、評価を実施しました。表3-1は、2006年度に実施した、テーマ別評価とJICAプログラムの評価を示しています。

以下では、JICAが2006年度に実施したプログラム・レベルの評価のなかから、インドネシア、ボリビア、ガーナ、アフガニスタンにおけるJICAプログラムの評価結果の概要をこれら4件の総括とともに、またテーマ別評価として実施した、特定テーマ評価「地方行政能力向上」の概要を紹介します。

表3-1 プログラム・レベルの評価(2006年度実施案件)

	評価名	対象国
テーマ別評価	「地方行政能力向上」(第2年次)	インドネシア
	「プログラム評価(マラウイ・ベトナム教育分野)」(第2年次)	ベトナム、マラウイ
	NGO-JICA合同評価「住民参加フェーズ2」(第1年次)	パナマ、ホンジュラス、ガーナ
	「保健リファラルシステム」(第1年次)	バングラデシュ、ベトナム、ボリビア
	総合分析「国際緊急援助事業」(第1年次)	イラン、インドネシア、スリランカ、タイ、パキスタン、フィリピン、モルディブ、モロッコ
JICA プログラム評価	「南スラウェシ州地域開発プログラム」	インドネシア
	「貧困地域飲料水供給プログラム」	ボリビア
	「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」	ガーナ
	「保健医療セクタープログラム」	アフガニスタン

1. 「帰属」「貢献」の概念については、巻末資料の「開発援助・評価用語」で参照できます。また、JICAプログラムの評価手法については、第3部第1章で参照できます。

# 第1章 JICAプログラムの評価

## 2006年度

# JICAプログラム評価について(総括)<sup>2</sup>

### 1. プログラム評価調査の背景と目的

JICAでは、援助効果の向上に向け、プログラムアプローチを1999年度に導入し、国別アプローチ、課題別アプローチに基づく協力を強化するとともに、従来から実施している個々のプロジェクトを、共通した協力目標のもとに整理してきた。国際的な援助潮流として、被援助国の開発課題に対し、他援助機関との援助協調を考慮に入れつつ包括的アプローチによる協力が求められるなか、2006年にはプログラムの定義を以下のように改めた。すなわち、これまでの「共通の目的・対象のもとに緩やかに関連づけられて、計画・実施される案件群」(以下、「従来型プログラム」と呼ぶ)に代えて、「途上国の特定の中長期的な開発戦略目標の達成を支援するための戦略的枠組み」とし、中長期の目標設定と協力シナリオの明確化、より有機的な投入の組み合わせや他援助機関との連携などを重視した戦略的な「JICAプログラム」として、その形成に向けた取り組みを開始したのである。

またJICAは、2004年度に総合分析「国別事業評価」で提案したあらたなプログラム評価手法をもとに、2005年度以降、JICAプログラムの評価を試行的に実施し、対象プログラムへの提言を行うとともに、プログラム評価手法の改善に努めてきた。

2006年度は、2005年度の「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」の評価に引き続き、「マラウイ基礎教育拡充プログラム」および「ベトナム初等教育改善プログラム」に対し評価を実施するとともに、その他4カ国のJICAプログラムを対象とした評価を実施した。プログラム評価には主に、実施による効果の検証や教訓の抽出を主たる目的とするもの(事後評価)と、実施中のプログラムの運営管理の改善に関する提言の抽出を主たる目的とするもの(中間評価)がある。今回対象の4カ国のプログラムは、関連する案件群を共通の開発戦略目標の下で事後的に整理し

た、「従来型プログラム」<sup>3</sup>であり、プログラム目標や目標達成に向けた協力シナリオ、評価指標が明確ではなかった。このため、中間評価的な位置づけで、今後「JICAプログラム」としての戦略性を強化していくための提言を抽出することを目的として、評価を行った。

### 2. プログラム評価の対象

本評価は以下のプログラムを対象とした。

- (1) インドネシア国「南スラウェシ州地域開発プログラム」
- (2) ボリビア国「貧困地域飲料水供給プログラム」
- (3) ガーナ国「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」
- (4) アフガニスタン国「保健医療セクタープログラム」

### 3. 評価の枠組み

本評価は以下のステップ(図3-1)と項目(表3-2)に基づき実施した。

#### (1) 位置づけの確認

相手国政府の開発戦略および日本の援助政策(国別、分野別)において、JICAプログラムがどのような位置づけにあるかを確認する。相手国政府の開発戦略は、通常、レベル(政策、戦略、事業)、セクター、地域等によって複数存在するが、本評価では関連するすべての開発戦略の特性を確認し、評価の基礎とする開発戦略を特定したうえで、それを中心としてプログラムの位置づけや優先度を検証した。

#### (2) 戦略性(一貫性・成果)の確認

戦略性は、①開発戦略にそった明確なプログラム目標が設定されているか、②目標達成のための適切な協力シナ

2. 本稿は、JICA企画・調整部事業評価グループと岸野優子氏(アイ・シー・ネット株式会社)が執筆・取りまとめを行った。

3. インドネシア国のプログラム評価では、これまでの協力をプログラムとして整理した「旧プログラム」と現在実施中の「現行プログラム」を評価対象としたが、現行プログラムは、「従来型プログラム」ではなく、より戦略的な「JICAプログラム」を意識して形成されている。

リオ（案件の構成）が策定されているか、③複数の案件の有機的な組み合わせや、他援助機関との連携があるか、といった観点から判断される。戦略性の確認においては、プログラムが一貫性を持って計画・実施されてきたかだけでなく、どのような成果を上げているかも検証するが、今回対象としたプログラムの多くは、プログラムとしての成果の発現に至っていない段階であり、また本評価の目的も現行プログラムの戦略性強化であったことから、計画と実施における戦略性の確認に重点を置いた。

### (3) 貢献（可能性）の確認

位置づけの基となった開発戦略における開発課題の改善状況を把握するとともに、JICAプログラムの開発戦略

に対する貢献もしくはその可能性を確認する。

### (4) 提言・教訓の抽出

(1) から (3) までの分析に基づき、当該プログラムに対する提言、JICA プログラムをより効果的・効率的に計画・実施していくための教訓、およびJICA プログラム評価手法改善に向けた教訓を抽出する。

## 4. 対象4プログラムの横断的分析結果とそこから得られた教訓

プログラムの成果、相手国政府の開発戦略への貢献を高めるためには、計画・実施段階におけるプログラムの

図3-1 評価の枠組み

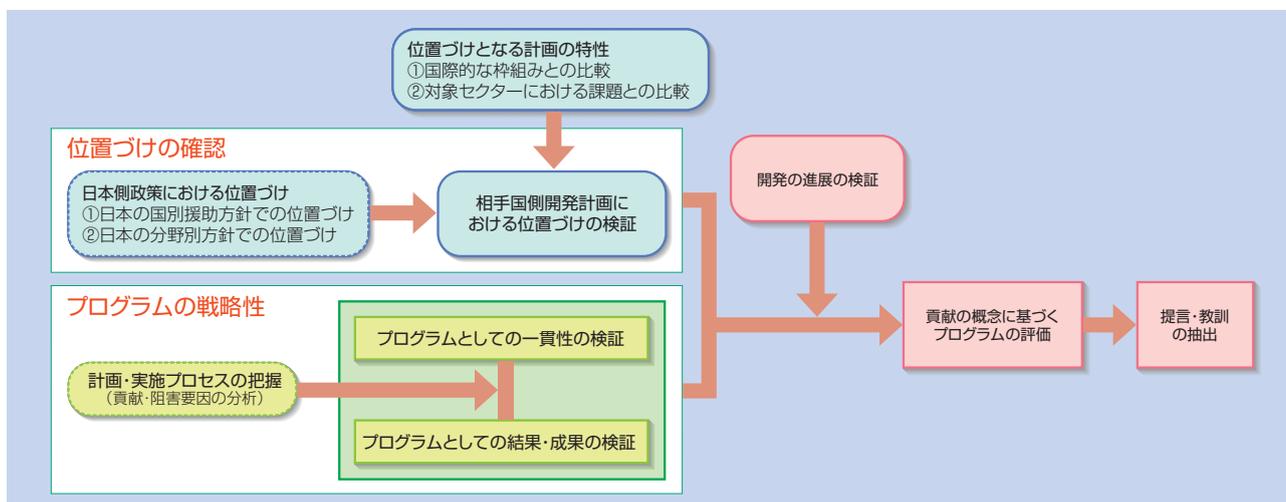


表3-2 評価項目と評価設問例\*

評価項目		評価設問
1 位置づけ	日本側政策での位置づけ	1-1-1 JICAプログラムは、日本の国別援助政策においてどのような位置づけにあるか
		1-1-2 JICAプログラムは、日本の分野・課題別援助政策においてどのような位置づけにあるか
	相手国開発戦略での位置づけ	1-2-1 JICAプログラムは、当該国の開発戦略においてどのような位置づけにあるか
2 プログラムの戦略性	計画	2-1-1 JICAプログラム目標達成のためのシナリオ（案件群の構成も含む）は適切に設定されているか（プログラムの一貫性）
		2-2-1 JICAプログラムを構成する個々の案件の目標はどの程度達成されたか。個々の案件の実施によってどのような成果がもたらされたか
	結果	2-2-2 JICAプログラムの目標達成の観点からプログラムを構成するJICA案件間の連携によって、どのような成果が達成されたか
		2-2-3 JICAプログラムの目標達成の観点から、個々の案件において、他援助機関との協力によってどのような成果が達成されたか
		2-2-4 JICAプログラムの目標はどの程度達成されたか
		2-2-5 JICAプログラムの目標達成に対し、構成案件の選択は適切であったか
プロセス	（計画、結果の評価に際し、貢献・阻害要因の抽出のために適宜分析を行う）	
	2-3-1 JICAプログラムを構成する案件間では計画・実施の段階で適切に連携・調整がはかられたか 2-3-2 JICAプログラムを構成する個々の案件の計画・実施に際して、他援助機関との援助協力・協調に向けて適切な取り組みが行われたか	
3 開発戦略への貢献	3-1-1 JICAプログラムが位置づけられている当該国の開発戦略の目標に対する指標はどのように進展したか	
	3-1-2 上記3-1-1においてもたらされた効果に対して、JICAプログラムはどのように寄与したか	
	3-1-3 開発戦略目標達成に対してJICAプログラムは他援助機関と協力しどのような成果を挙げたか	
	3-1-4 当該国の開発戦略目標達成の観点からJICAプログラムは効率的、自立発展的であったか（目標達成に向けて今後どのような協力を行うべきか）	

\* すべての評価設問にそのまま対応したわけではなく、プログラムに応じて設問の適用と選択を行っている。

「戦略性」をいかに強化するかが重要である。本項では、評価調査の対象となった4事例をもとに、「位置づけ」、「目標」、および「シナリオ」の視点から評価結果を比較し、また補足的に対象プログラム評価関係者にインタビューを行い、JICA プログラムの戦略性強化のためのおもな教訓を取りまとめた。なお、比較分析の対象とした個々のJICA プログラムの評価結果の要約は、P47 以降に掲載している。

## (1) プログラム目標

### 1) 目標設定レベル

今次調査対象のプログラムは、インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」(現行プログラム)を除いて、いずれもいわゆる「従来型プログラム」として、共通の目的・対象のもとに緩やかに関連づけられている案件群で、JICA プログラムの要件である戦略的枠組みのなかで策定されたものではない。評価調査の時点では、プログラムのシナリオ作りにも最も重要な「明確な目標」がないケースが多く、相手国政府の上位の開発課題の体系的な分析も実施されていなかった。このため評価調査では、相手国の開発戦略目標にそって開発課題体系図を作成し、プログラム目標レベルを確認するとともに、目標達成に向け解決すべき課題を整理した。各プログラムの比較分析の結果、目標設定レベルは、それぞれ以下のように分類された。

- ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」  
基礎衛生セクターの下位に位置づけられる水サブ・セクターを対象とした「サブ・セクターレベル」
- ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」  
特定地域の保健セクターを対象とした「セクターレベル」
- アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」  
全国レベルの保健セクターを対象とした「セクターレベル」
- インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」  
特定地域の複数セクターを対象とした「クロスセクターレベル」

通常、目標設定レベルが高次になるほど、解決すべき課題の範囲も広がる。評価対象の4プログラムの目標は、ボリビアを除いて当該国政府の開発戦略目標と同等レベルに設定されており、その達成に向けて取り組むべき課題が広範に亘ることが明確になった。しかしその一方で、プログラムが実際に取り組んでいる課題が限られており、また構成する案件の投入量や案件間の連携が不十分であることも明らかとなった。そのため目標に至るシナリオが明確ではなく、ボリビアを除き現行の計画ではプログラム目標の達成が困難であると判断された。ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」評価では、プログラムを構成する各プロジェクト目標とプログラム目標の間に、構成上の論理的な飛躍があることが指摘され、シナリオの見

直しに加えてプログラム目標レベルを現行の地域のセクターレベルからサブ・セクターレベルに下げることが提案された。インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」では、開発を通じた州レベルの貧困削減の促進を目指したプログラム目標と、都市圏開発、地域経済振興、社会開発の3つのサブ・プログラム目標の因果関係がはっきりしていないこと、またサブ・プログラムの目標が明確でないため実施すべき事業が明らかにできないといった問題が指摘された。

JICA プログラムは、相手国政府の開発戦略や特定プログラムに貢献する形で策定されるものであり、その際は、まずプログラム目標を明確にすることが必須であろう。これによって初めて目標達成のために解決すべき課題の範囲(援助の枠組み)が明らかになり、次段階の適切なシナリオ作成に繋げることができる。プログラム目標設定には、相手国政府の開発課題との因果関係を体系的に分析し、共通の援助枠組みのなかで開発戦略に対する他援助機関の支援状況、日本の援助実績を明らかにし、位置づけを確認することが前提である。開発戦略への貢献度を高め、妥当性を確保するためにも、上位課題との相関性、援助の必要性、実現可能性、相手国政府の優先度や日本の優位性、また他の援助機関の取り組み状況等を勘案しながらプログラム目標を絞り、目標期間も念頭に置きつつ達成可能な目標レベルや範囲を決めることが重要と考えられる。

### 2) 指標の設定

今次評価の対象となったプログラムのうち、指標が設定されていたのはボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」とガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」であった。数値目標が設定されていたプログラムはなく、評価調査を通じてボリビアでは給水率目標値が設定されたほか、インドネシアではサブ・プログラムレベルの一部で指標とともに数値目標の提言が行われた。

このように、現状のプログラムの多くは、指標と数値目標の設定が十分に行われていない。今後、目標をより具体的にし、プログラムを適切に管理していくために、指標と数値目標を早急に決定する必要がある。指標はプログラムの意図を適切に表現し、かつ信頼性があり、定期的に入手できることが条件で、プログラムに関与する相手国政府や他援助機関と協議の上、決定するのが望ましい。また、相手国政府の開発戦略文書で掲げられている指標や他援助機関で使われている指標等、共通の指標を選定することによって、相手国の開発戦略におけるJICA プログラムの位置づけがさらに明確になるだけでなく、プログラム開始後のモニタリング・評価の効率性を高めることもできる。数値目標は、相手国政府の開発戦略数値目標がある場合には

それを基準にしてシナリオを作成するか、ベースライン値、投入の規模、シナリオを基準として設定する。いずれにしても信頼できるベースライン値と十分な算出根拠が必要である。

## (2) プログラムのシナリオ

### 1) 目標達成に向けたシナリオの妥当性

すでに述べたように、今回対象となった4プログラムは、計画段階で十分な調査と分析に基づいた目標設定や、目標達成に向けたシナリオが策定されていなかったため、評価の過程でさまざまな戦略性上の問題が明らかになった。たとえば、アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」では、元来シナリオを持っていない案件の集合体からどのようにプログラム目標を達成するのかの道筋を明らかにするのが困難となった。またインドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」では、プログラム目標が地域開発全体を目指す高いレベルであったのに対し、協力範囲、事業規模、協力対象地域が限定的で、他援助機関との連携も十分に想定していないシナリオであったため、現行のプログラムの計画では限定的な効果しか見込めないことが明らかとなった。ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」では、プログラムの対象地域がアッパーウエスト全州8郡であるのに対し、中核となる技術協力プロジェクトの対象地域は2郡で、残り6郡に対するシナリオが十分に描けていないことや、通常プロジェクト目標が達成されてからプログラム目標が達成されるという流れが想定されるのに対して、本プログラムではプロジェクト期間とプログラム期間が同じ5年間に設定されているなど、シナリオに困難な面が見られた。他方、ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」は、開発調査に始まり、時系列的な流れのなかで発現した課題に対応していくうちに、無償資金協力との連携や他援助機関との協調といったつながりによって相乗効果をはかる効率的・効果的なシナリオができていた事例であった。

通常、プログラムレベルになるとJICA事業だけで目標を達成するのは困難であるため、他との補完や相乗効果によって目標を達成するシナリオを作ることになる。その際には、他援助機関の支援状況や相手国自身が実施する事業を分析したうえでJICAが直接取り組む範囲を決め、案件間の連携の検討と並行して、直接の協力対象以外の課題への対処方法、つまり、日本の他のスキームによる協力や他援助機関等との連携も含め、多面的に検討しなければならない。

具体的には、まず相手国政府および他援助機関の事業実施状況と事業計画の分析結果と、他援助機関が有するプログラムのシナリオ分析結果をふまえて、連携・協力の可能

性を協議・検討する。次にJICAが直接取り組む課題について、妥当性（援助方針、経験、実績、優位性等）、投入規模、期間、案件構成、対象地域等を総合的に分析し、協力範囲を決める。そのうえでJICA協力範囲外になった課題について、連携による介入をシナリオに組み込むというプロセスである。

### 2) JICA事業の投入の組み合わせと他の援助スキーム・他の援助機関との連携

上記1)に述べたとおり、プログラム目標達成に向けたシナリオには、JICAが実施する案件間の連携に加えて、JICA以外の日本の他の援助スキームや国際機関、他国の援助機関との連携・協力が不可欠であり、これによって高い援助効果が期待できる。

JICAの協力形態においては、プログラムのコンポーネントとして想定されるものは主として開発調査、技術協力プロジェクト、個別専門家、研修、シニアボランティア、青年海外協力隊である。このうち長期的に見て比較的高い協力効果が期待できるのは、一定の目標を達成するために専門家派遣、本邦研修、機材供与などの協力ツールを有機的に組み合わせる技術協力プロジェクトによる人材育成である。ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」では、技術協力プロジェクトを中心に個別専門家や青年海外協力隊を組み合わせることによって、政策レベルへの働きかけやコミュニティベースの活動等を行い、これらを通じて自立発展性を補完するとともに、中央政府から地方政府、さらには住民までのすべての関連アクターに対する支援を実施することにより、高い援助効果を生んでいることが確認された。

また、無償資金協力や有償資金協力等、日本の他の援助スキームとの連携については、今次評価対象となったプログラムではアフガニスタン「保健医療セクタープログラム」を除く3プログラムにおいて行われていたが、いずれも事業実施段階では連携があったものの、必ずしもあらかじめ特定の目標達成に向けて戦略的に連携してきたとはいえない。ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」は、実施過程で柔軟に対応していくうちに無償資金協力と他援助機関の双方の連携が強化され、プログラムレベルの効果が発現していることが確認された。これはプログラムの目標レベルが適切だったことに加え、実施過程においても適切に連携していくことにより、高い効果を上げられることを示している事例と考えられる。また、インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」(旧案件群)では、開発調査と有償資金協力、技術協力プロジェクトと無償資金協力等の組み合わせがあり、特に開発調査と有償資金協力の組み合わせで高い効果が確認された。

さらに国際機関や他援助機関との関係においても、同様に戦略的な連携を検討することが有効である。対象4プログラムでは、当初から他援助機関との連携計画を有していたプログラムはないものの、アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」では、援助協調を進めるうちに他援助機関との連携が強化され、評価ではプロジェクトレベルでの連携効果が確認された。プログラムの戦略性強化の観点からは、援助の重複を避けるためだけでなく、各機関の強みや特性を活かした補完関係のある連携をすることによって大きな相乗効果を生み、個々のプロジェクトでは達成しえない、より高いプログラム目標の達成をはかるためにも、他援助機関との連携が求められる。

### (3) プログラム形成・実施のためのマネジメント

#### 1) 相手国・関係機関との調整

今次評価で対象となったプログラムでは、インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」のように、州内に地域事務所を事業拠点として設け、形成の初期から州政府と協議を重ね、時間をかけてプログラム基本構想を作成し合意に至った事例がある。このプロセスを経たことで、州政府のプログラムに対するオーナーシップが高まっただけでなく、JICAとの信頼関係も高まり、今後の円滑なプログラム実施が期待されている。

一方、ガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」のように、評価の時点では、ガーナ政府や他援助機関にプログラムとして十分に認識されていなかったケースもある。プログラムを構成する技術協力プロジェクトの形成過程に中央政府を巻き込んでいなかったため、アッパーウエスト州への日本の協力に対する理解や支援が十分には得られていなかった。他援助機関との連携についても、JICAが他援助機関の支援計画を把握していなかったために、連携の調整がされないまま個々に計画が進められていた。このような状況のもと、今回の評価調査を実施することによって、本プログラムに対し、ガーナ政府が十分に認識するに至った。

開発戦略目標達成に向けた貢献は、長期的視野に立って相手国政府および他援助機関との共同の取り組みのなかで考え実現していくものと考えられる。そのためにも、JICAの協力が、相手国政府のプログラムの一環として関係機関の間で認識されているのが望ましいが、情報共有が不足していたり、実施者の認識が不足していたり等、さまざまな理由で共同の取り組みがむずかしくなる場合がある。プログラムの計画、実施、評価に至るすべての段階で、相手国政府や他援助機関と相互にモニタリング、情報共有、協議を行っていくことを基本として、開発戦略目標達成に向け適宜軌道修正していくことが望ましいと考えられる。



保健所の活動（インドネシア国南スラウェシ州地域開発プログラム-南スラウェシ州地域保健プロジェクト）

#### 2) JICAのプログラム実施体制

プログラムの計画が戦略的であることに加え、プログラムの実施体制が確立していることが、プログラムの効果の発現、開発戦略目標への貢献につながると期待される。ボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」では、JICAボリビア事務所が全体を調整する役割を持ちながら、現地スタッフをプログラム・マネージャー的に配置していることで円滑な運営を行っており効果を挙げている。インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」ではサブ・プログラム内の各事業間の連携のあり方や事業の変更等、州政府が中心となって協議、対処する場を実施管理システムのなかで設けることが提案された。またガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」では、プログラム全体を総括する機能として、既存のプログラム調整委員会を活用することや、JICAガーナ事務所によるモニタリングを強化することが提案され、アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」では、プログラムの進捗管理と援助調整を担当するスタッフをJICAアフガニスタン事務所に配置することや、JICA本部とJICAアフガニスタン事務所の連絡をより密にすることが提案された。

JICAプログラムは複数の案件の組み合わせと、他の援助スキームや他援助機関との連携・協調がともなうため、調整すべき関係機関や情報量が多く、とりまく環境も複雑である。それらを適切に管理し、開発戦略目標達成に向けた貢献をしていくためには、強いリーダーシップ、専門知識、および援助協調の経験を持つプログラム・マネージャーの配置をはじめとしたプログラム実施体制の整備が必要であると考えられる。

### 5. 今後のプログラム評価手法の検討課題

今回のプログラム評価を通じて、評価手法改善に向けて明らかとなった課題は以下のとおり。

## (1) 「位置づけ」、「戦略性」、「貢献」の判断基準

プログラム評価は基本的に「位置づけ」、「戦略性」をふまえて「貢献」の概念に基づき総合的に評価するが、現状では評価する際の判断基準や根拠が明確に定まっているとはいえない。

「位置づけ」は、プログラムの目的が政策の基本方針や戦略に合致しているかという観点から判断しているのが現状である。4プログラムの評価結果を分析すると、基礎となる開発戦略の選択基準、開発課題の優先度の判断基準や根拠等が必ずしも明確ではなく、対象セクターにおいて他の開発課題と比較した上での重要性の検証等、JICA 支援の妥当性を説明する根拠が十分ではないことが明らかとなった。JICA プログラムが長期的に相手国政府の開発戦略目標への貢献を目指している以上、政府や援助機関の意見もふまえてこれらを検証し、開発戦略との「整合性」のみならず、開発戦略における「重要性」について十分な根拠に基づいて判断することが必要である。

「戦略性」は、目標が明確になっているかという点に加え、有機的な案件の組み合わせや連携による適切な協力シナリオがあるかという観点からの評価である。具体的には、目標に関しては、目標および指標が明確になっているか、シナリオに関してはプログラム構成、連携による相乗効果等の、プロジェクト目標達成からプログラム目標達成に至るまでの道筋を検証の上、判断する。しかし、「有機的で適切なシナリオ」と判断されるためには、シナリオ論理を説明できるだけでは不十分であり、すでに他の事例により有効性が実証されていることや、専門の見地からの裏づけが必要であろう。今後、たとえば、1) サブ・セクター毎に他援助機関のシナリオを分析する、2) シナリオと貢献に関する評価事例を蓄積する、3) 当該開発課題の有識者の参画を促進し専門の見地からの課題分析を強化する、4) JICA 内の課題部の知見を活用する、などシナリオの戦略性を判断するベースを整備する必要がある。

また、「貢献」については、位置づけと戦略性から開発戦略目標に対する貢献を総合的に判断するとされており、現状では明確に定まった判断基準がない。位置づけでは相手国政府の開発戦略全体を分析するのに対し、戦略性はプログラムの範囲内を分析するため、JICA プログラム目標が開発戦略目標よりも下位に位置づけられている場合には、位置づけと戦略性の分析範囲が異なってくる可能性がある。そのうえで「何に対する貢献か」を考えた場合、開発戦略目標に対する JICA プログラムの貢献と、JICA プログラム目標に対する JICA の協力コンポーネントの貢献

があることがわかる。その点をふまえ、4プログラムの評価を確認すると、「何に対する貢献か」という点が必ずしも明確にされていなかった。インドネシア「南スラウェシ州地域開発プログラム」は、プログラム目標と開発戦略目標が同一レベルであるため、指標が設定されていないという問題はあるものの、貢献そのものの考え方はむずかしくない。またボリビア「貧困地域飲料水供給プログラム」も、プログラム目標が開発戦略目標よりもやや下位にあったが、政府が掲げている開発戦略目標「農村部における水と衛生サービスの質と普及率の向上」に対する JICA プログラムの貢献を評価している。他方、アフガニスタン「保健医療セクタープログラム」は、プログラム目標と開発戦略目標が同一レベルであるが、他方で開発戦略目標が広範にわたるだけでなく、評価の時点ではプログラム目標もあいまいであったため、具体的に何に対しての貢献を評価しているのかが明確に示されていない。またガーナ「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」は、プログラム目標と開発戦略目標が同一レベルであったが、評価の結果、プログラム期間や投入量に比してプログラム目標が高すぎるため、現行のままではプログラム目標を達成することが困難との判断から、プログラム目標のレベルを下げるのが提案された。この場合は、プログラム目標に対する JICA コンポーネントの貢献は高まるが、同時に「位置づけ」で開発戦略全体からみたプログラムの重要性を評価したように、長期的な視野に立って上位の開発戦略目標に対する貢献も見えていく必要がある。

## (2) プログラム評価調査の実施体制

現行の体制では、JICA 地域部を主管とし、在外事務所、企画・調整部等国内関係部署、評価アドバイザー、コンサルタントからなる評価検討委員会によって調査・評価が実施されている。特にプログラムの初期や中間の段階において評価を実施する場合、戦略的なシナリオ策定や現地の実施基盤整備が重要となるため、相手国の事情や対象とするセクターの専門知識に精通した人材や、援助協調の経験を持つ人材の実施体制への参画を促進することが望まれる。同時に、特定の開発課題にかかわる専門的な判断は、JICA 課題部がナレッジ・マネジメントの一環で蓄積してきた知見を活用する等、JICA 内のプログラムに対する組織体制も整備することが必要である。さらに現地調査では目的と業務内容に合った現地の優秀な人材を登用することにより、調査の効率化をはかることが期待できよう。