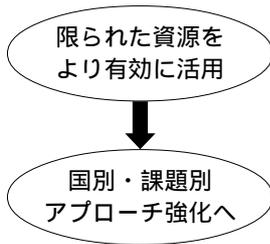


国別・課題別アプローチの強化に向けて(調査研究概要)

1. 調査の背景と目的

1 - 1 国内外の状況

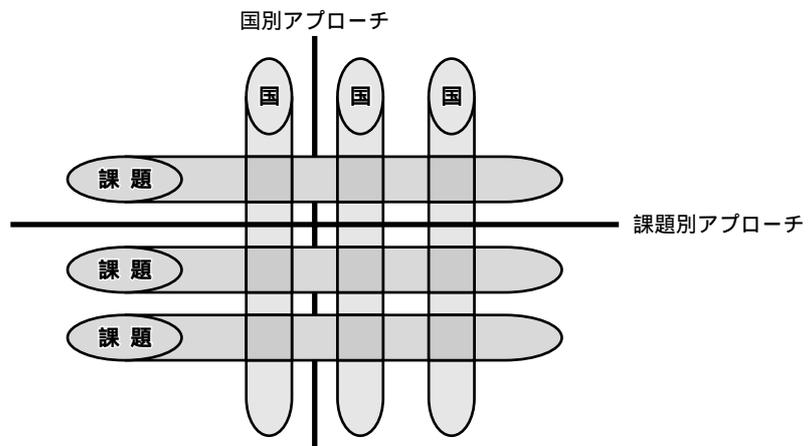
現在、開発援助の世界では、多様化、複雑化、グローバル化する途上国のニーズに対応するために限られた開発資源をより有効に活用しようという動きが活発になっている。貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)策定に向けた取り組みやセクター・プログラム (Sector Program : SP)などは、各ドナーが協調して開発課題に対処していることとする動きの一例である。JICAとしても限られたODA予算でよりよい協力を行うことが求められており、そのためには**国別、課題別の取り組みを充実させ、途上国の様々なニーズに的確に応えていかなければならない。**



国別アプローチと課題別アプローチは縦軸と横軸の関係で、双方の強化が必要。

国別アプローチと課題別アプローチは図1のとおり縦軸と横軸の関係であり、協力成果を上げるためには双方を共に強化していくことが大変重要である。国別、課題別アプローチの強化には他ドナーも取り組んでおり、例えば世界銀行やUNDR(United Nations Development Programme)、USAID (United States Agency for International Development)は国別の援助計画とともに課題別の援助戦略を作成している。

図1 国別アプローチと課題別アプローチ



出所：筆者作成

1 - 2 JICAの国別、課題別アプローチ強化の取り組み

JICAでは国別アプローチ強化の一環としては国別事業実施計画の策定や課題別要望調査の実施などを行っている。2000年1月には地域部を発足させ、組織面での国別・地域別の取り組みの充実を図っている。また、JICAでは現在、課題別アプローチを強化するために、分野課題ネットワークを構築し、分野・課題の知識、経験、教訓の蓄積や関係者のネットワーク化に着手したところである。分野課題ネットワークでは、今後主要な開発課題に対するJICAの協力量針をまとめた課題別指針を作成することになっている¹。課題別指針は国別事業実施計画の作成や要請案件の審査などに活用されるものである。(図2、3参照)

1 - 3 JICAの抱える課題

しかしながら、国別事業実施計画では、開発課題や協力プログラムのレベルが国ごとにかなり異なるばかりでなく、開発課題から協力プログラム、案件を導き出す論理性が国ごとに違っており、開発課題に対する効果的な協力計画になっているとは言い難いことも多い。これは現在の国別事業実施計画が「目的(成果)-手段(活動)」を論理的に検討して策定されたというよりは、既に実施中の案件や過去に実施していた事業をグルーピングして記述している傾向が強いためと思われる。しかし、それだけでなく、開発課題に対する体系的な理解が不足しているという事情もある。

特に在外事務所においては人数の制約のため、各担当者の専門外の分野にも少なからず対応しなくてはならず、専門でない分野を体系的に理解した上で協力プログラムを構築することは大変難しい。

今後、**国別事業実施計画を改善し、その国の重要開発課題に的確に対処していくためには、国ごとに状況・課題が異なることは前提としつつも、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチに対する基本的な理解に基づいて適正なプログラム/プロジェクトを策定していくことが必要**である。そのためには各開発課題に対するアプローチをJICAとして体系的に整理したものをベースに、その国の実情に基づいて、JICAとして協力すべき部分を明らかにしていくべきである。このような課題の体系化は課題別指針に盛り込むべき内容だが、課題別指針は現在作成中ないし今後作成予定であるため、重点分野からどのように開発課題を切り出し、協力プログラム/プロジェクトを形成するかを整理・体系化して逐次課題別指針にインプットしていくことが大切である。

また、効率的で効果的な協力を実施していくためには、よりよい評価を

課題の体系的理解に基づいた論理的な国別事業実施計画を策定することが効果的な事業実施やよりよい評価のためには必要。

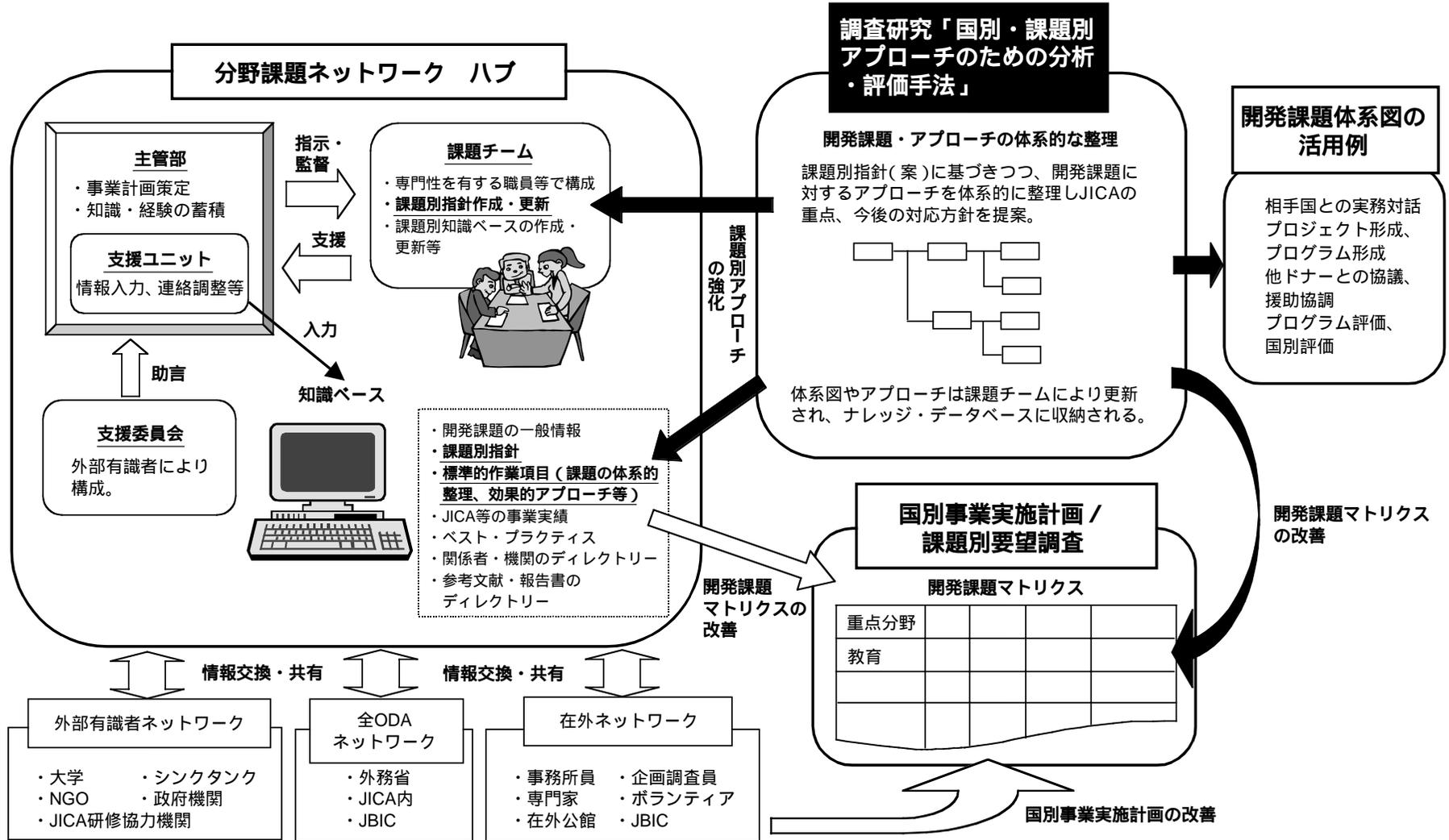
¹ 2001年7月の時点では、23の分野課題ネットワークで62の課題別指針を作成するとされている。

図2 JICAにおける国別・課題別アプローチ強化の動き

	国別アプローチ強化	分野・課題別アプローチ強化
1998年	<p>国別・地域別支援委員会設置</p> <p>援助重点国・地域についてのJICAへの助言を行うことを目的として外部有識者からなる支援委員会を設置。2000年度には6カ国10地域について支援委員会を設置した。</p>	
	<p>国別情報システムの構築</p> <p>JICAとして必要な国別の基本情報及び事業実績情報をイントラネット上に構築した。</p>	
1999年	<p>国別事業実施計画策定開始</p> <p>JICA事業の基本計画として、援助重点分野から開発課題を切り出し、それに対する協力プログラムをまとめた事業実施計画を作成することとした。</p>	<p>課題別指針導入決定</p> <p>主要な開発課題についてJICAの基本方針を示す指針を作成していくことを決定。(2001年12月時点では62課題について指針を作成することとなっている。)</p>
	<p>課題別要望調査開始</p> <p>従来スキーム別に要望調査を実施していたものを課題別に組み替え、国別の重点支援分野における協力のあり方を明らかにするようにした。</p>	<p>イシュー別支援委員会設置</p> <p>貧困削減、開発とジェンダー、障害者支援の3課題について外部有識者からなる支援委員会を設置。2001年度より「重点課題別支援委員会」と名称を変更。</p>
2000年	<p>地域部発足</p> <p>国別地域別協力体制を強化するため、地域を担当する部を4部設置した。</p>	
	<p>ナレッジ・マネジメント導入検討</p> <p>「事業における知識の運用促進に関する検討準備会」を設置し、事業に必要な知識を蓄積、集約・共有、活用する方法を検討し始める。</p>	
2001年		<p>分野課題ネットワーク導入決定</p> <p>開発課題に対する知識・経験の蓄積体制を整えるために23の分野課題ネットワークを設置することを決定。</p>

出所：著者作成

図3 JICAの国別・課題別アプローチ強化の取り組み 相関図



出所：著者作成

行い、その結果をフィードバックさせていくことが求められている²。JICAではプロジェクト評価の実績は多くあるものの国別評価やテーマ別評価などプログラム・レベルの評価については取り組み始めたところである。今後はさらに指標や手法の検討を行い、国別、テーマ別評価の質を高め、事業改善に活かしていくことが重要である。そのためには**開発課題を体系的に整理し、「目的(成果)-手段(活動)」を明確にした目的体系図を整備し、これをベースに協力の妥当性や成果を評価していかなければならない。**

独立行政法人になると今以上に成果に対する説明を求められる。

評価の改善が必要となっている背景には**独立行政法人化の動き**もある。2001年12月19日の特殊法人整理統合計画の閣議決定において、JICAは独立行政法人化することが決定されている。独立行政法人には中期計画、年度計画に関する業績報告/評価、すなわち、「**成果重視の事業管理**」が求められていることから、JICAとして**成果重視の事業管理**を行うためには**開発課題の体系的な理解に基づいた成果の上がる計画を策定し、それを基に事業を実施・モニタリング・評価していくことが重要となる。**

1 - 4 調査研究の目指すもの

この調査研究では、上記のような問題意識を踏まえ、課題別アプローチの強化を通じて国別アプローチ強化の取り組みを一層促進し、特に在外において重点開発課題に効果的に対応していけるようになることを目指した。具体的には、主要な4つの開発課題(基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発)について課題を体系的に整理し、効果的なアプローチ方法を明示した**開発課題体系図**を作成した。また、計画策定・モニタリング・評価を行う際に参照すべき指標例も検討し、体系図に掲載した。さらにJICAの取り組みの分析や主要な協力事例の紹介、基本チェック項目の調査も行った。なお、対象課題は、課題別指針のドラフトの作成が進み、ある程度課題の整理ができていて、かつ国別事業実施計画において重点課題とされることの多い教育、保健医療、農業・農村開発、中小企業振興の各分野の中から選定した⁴。

基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発について体系図作成、JICAの取り組みの分析、主な事例の紹介、基本指標の調査を行った。

この調査研究ではモデル的に4つの課題を取り上げたが、このような整理・体系化の有用性が確認されれば課題別指針を策定するすべての課題について、各課題の主管部が同様の体系化の作業を行っていくことが望まし

² 援助評価検討部会・評価研究作業委員会(2000)

³ 当初は対象開発課題に「生態系保全」も含まれていたが、生態系保全については調査研究と並行して分野課題ネットワークにてガイドラインを策定していたため、体系化の試みはまずガイドラインに反映させることとし、この報告書には掲載していない。

⁴ ただし、「農村開発」については課題別指針「農村開発」と「貧困削減」の関係が未調整の段階で作成したため、今後両者の関係整理を行った上で、内容を吟味することが必要となる。

い。ちなみに、この調査研究の中間ドラフトに対するコメントの多くは、このような課題の体系的整理が非常に有用であり、今後対象課題を拡大してほしいというものであった。このような要望に是非応えていきたいものである。

2. 開発課題体系図について

2 - 1 開発課題体系図の構成

この調査研究では、開発課題の構造とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理するために、4つの主要開発課題について、開発戦略目標から中間目標、中間目標のサブ目標、プロジェクト活動の例と「目的 - 手段」の関係を明確にしながらブレイクダウンしていく図4のような開発課題体系図を作成した。「プロジェクト活動の例」のマーク(、 、 、 ×)は、このような活動がJICAでどの程度実施されているかを示したものである。それぞれのマークの意味するところは以下のとおりである。

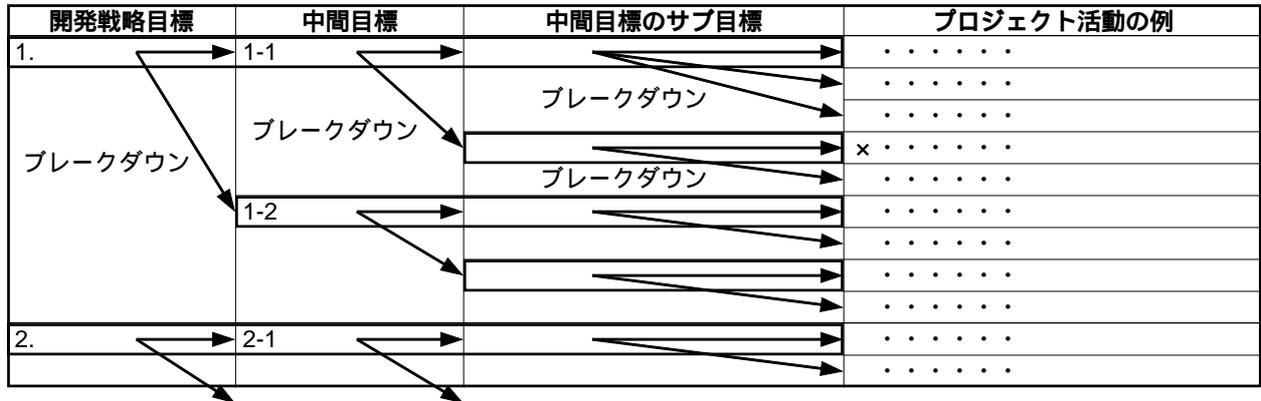
- | | |
|---|---|
| ○ | : JICA 事業において比較的実績の多い活動 |
| ● | : JICA 事業において実績のある活動 |
| □ | : JICA 事業においてプロジェクト活動の1つとして入っていることもある活動 |
| × | : JICA 事業において実績がほとんどない活動 |

次の図4の「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」は各開発課題をブレイクダウンしたものである。開発課題体系図は、課題の全体像を示すために開発戦略目標及び各開発戦略目標ごとにJICAの事業例まで盛り込んだ図(図5参照)を本文中の該当個所に入れ込んでいる。

また、開発戦略目標からプロジェクト活動の例までを網羅した全体図を各章の章末資料として添付している。

図4 開発課題体系図

(体系図の論理構成)



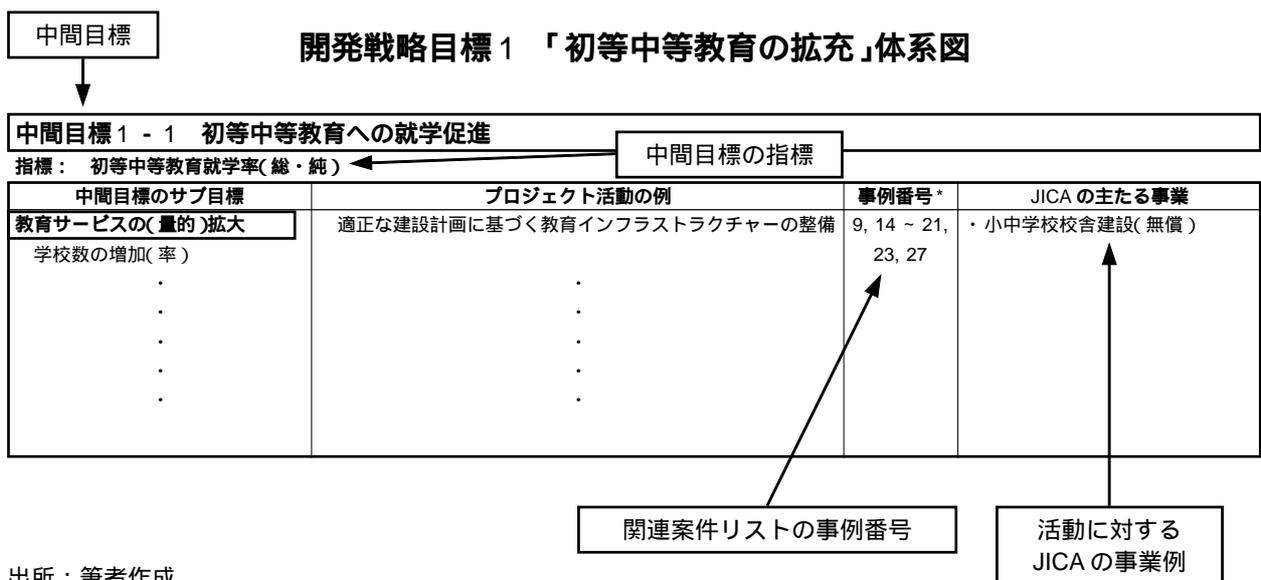
(開発課題体系図の例)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
1. 初等中等教育の拡充	1-1 初等中等教育への就学促進	教育サービスの(量的)拡大	適正な建設計画に基づく教育インフラストラクチャーの整備
主要な指標	初等中等教育就学率(総・純)	学校数の増加(率)	需要予測に基づいた教員の養成・確保
		教室数の増加(率)	適正かつ迅速な教員の配置
		教員数の増加(率)	x 児童やコミュニティの現状に即した教科書及び教材教具の配布整備
		教科書・教材教具の数の増加(率)	ITを活用した遠隔教育の実施

* ~は主要な指標

出所：筆者作成

図5 開発戦略目標ごとの体系図の例



出所：筆者作成

2 - 2 この報告書(調査研究の成果)の位置づけ

この調査研究では、課題の全体像を示すためにJICA では必ずしも重点目標とされないものも含めた網羅的な体系図をあえて作成した。その上で、JICAとしての重点的取り組みについて研究会としての提言を述べている。

この調査研究の成果は課題別指針に組み込み、分野課題ネットワークで発展させていく。

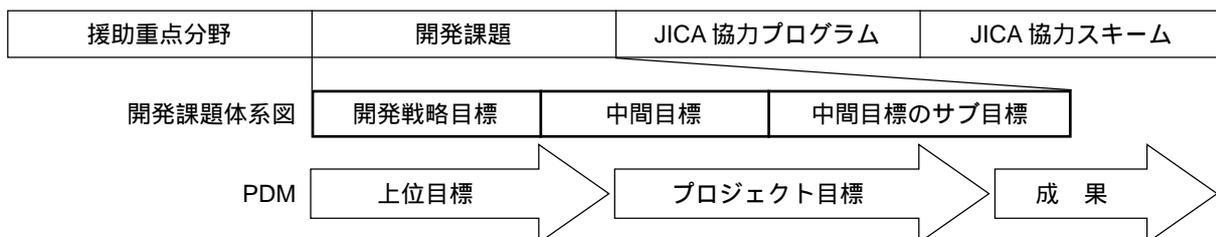
この調査研究の成果は、基本的には課題別指針の中に組み込み、知識ベースに収納し、今後の協力や調査から得られた教訓を基に分野課題ネットワークにて常時見直し、発展させていく予定である。ただし、現在課題チームや主管部によって課題別指針の作成や内容の検討が別途既に行われているものについては、この研究会で提言している協力方針案を参考として指針の策定(改訂)に当たることが期待される。

2 - 3 開発課題体系図と国別事業実施計画、PDM との関係

開発課題体系図と国別事業実施計画の関係は、国や分野によってケース・バイ・ケースで考えなければならないが、**国別事業実施計画の開発課題マトリクスの「問題解決のための方針・方向性(開発課題)」をブレークダウンしたものが体系図の「開発課題」「開発戦略目標」「中間目標」「中間目標のサブ目標」と思っていたらよい。**どのレベルの目標がマトリクスの「開発課題」に当たるかは国や分野により異なるので、それぞれのケースに応じて検討する。

また、**各プロジェクトのPDM(Project Design Matrix)の上位目標は開発課題体系図の開発戦略目標もしくは中間目標レベルに対応し、またプロジェクト目標は中間目標もしくは中間目標のサブ目標レベルに対応すると考えられる(図6参照)。**プロジェクトの規模や課題の構造により、上位目標やプロジェクト目標が該当するレベルは異なってくるが、**重要なことは開発課題体系図を基に、プログラム・セオリーを明確にして国別事業実施計画と各プロジェクトのPDM の整合を図ることである。**

図6 国別事業実施計画、開発課題体系図とPDM の関係



出所：長澤一秀作成

3. 開発課題体系図を使ってみよう

開発課題を体系的に理解することは効果ある協力を行うための基礎であり、この基礎が押えられていれば様々な場面で応用できる。例えば、国別事業実施計画の策定や相手国との実務対話、個別案件の検討・準備、援助協調、評価などで、開発課題の構造とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理した開発課題体系図を参考にすることができる。次に、いろいろな場面での体系図の活用例について見てみよう。

3 - 1 国別事業実施計画の策定、相手国との実務対話

国別事業実施計画策定における体系図の活用：

- ・ 現状把握には体系図の指標を参照
- ・ 適切なアプローチの選定のベースに
- ・ 評価と改善案検討のベースに

国別事業実施計画の開発課題マトリクスを作成する手順を考えてみると、おおよそ次のようなステップを踏むのではないだろうか。

その国の各開発課題の主要指標から当該国の現状・課題の概観を把握する。

その国の政策やわが国の援助重点、他ドナーの援助動向などを総合的に検討して援助重点分野を特定する。

その分野に対する効果的な協力メニューを考える。

の主要指標に基づいた**現状把握をする際には開発課題体系図に掲載されている基本指標が参考**になろう。

の協力メニューを検討するときには、開発課題の構造とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理した開発課題体系図が基礎資料として使える。効果的な協力メニューを形成するためには、単にJICAで実施できる案件を組み合わせるのではなく、その開発課題の構造を理解し、課題に対する様々なアプローチを検討した上で、その国に対して最も効果的で実行できそうなプログラムを組み立てることが必要である。このような**課題の理解とアプローチの検討のベースとして開発課題体系図を用いる**ことができる。

国別事業実施計画の改訂にも開発課題体系図は参考になる。協力成果に基づいて国別事業実施計画をよりよいものに改訂していくためには計画策定時に主要な指標を入れ、モニタリング・評価を行って、協力の成果を把握することが不可欠である。指標を選定するときには開発課題体系図に掲載している指標を参考とすることができる。また、モニタリング・評価を行った結果、成果が思わしくない場合は、体系図を基にしてアプローチの適切さを再検討したり改善案を検討したりすることができる。

Box 1 在外事務所員が使ってみたら！（基礎教育のケース）

イメージその1：国別事業実施計画の修正



事務所員A「開発課題マトリクスと事業ローリングプランを見ると、基礎教育の充実が援助重点分野になっているけど、これまで協力してきたのは無償の学校建設が多かったなあ。この報告書によれば、学校があっても学校に行けないという状況も多く見られると看破しているが、この国でも全くその通りだ。「子どもを取り巻く教育環境改善」のための実態調査を行う開発調査と地元の保護者の啓蒙を行う開発福祉支援などを組み合わせで新しいプログラムを今後考えていくこととしようか！」

相手国との実務対話では体系図をこちらの考え方を説明する際の資料として活用。

また、相手国との実務対話の際に我々の見解を説明するための資料としても開発課題体系図は使うことができる。当然のことながら、重点分野における協力プログラムを考える際にはわが国のみで検討を行うのではなく、相手国政府と協議を行って、相手国側の問題意識やニーズ、相手国側で実施できる対策などを十分に把握することが重要である。このような協議のときには、こちらの考え方を明確に説明し、課題に対する認識を相手と一致させ、今後とるべき方策について合意しておくことが必要である。相手側に対し、開発課題体系図を提示してそれに基づいて「我々はこの課題についてはこのように理解しており、のようなアプローチが有効だと思う」と明快に説明すれば、相手側もこちらの考えをよく理解してくれ、実施すべき協力について話し合いが進むであろう。

Box 2 在外事務所員が使ってみたら！（基礎教育のケース）

イメージその2：PRSP へのコメント

（先方政府から PRSP ドラフトへのコメントを求められて）



事務所員 B「この PRSP ドラフトの分野別戦略の教育の箇所では、男女の教育格差是正が重点開発課題の1つとされているけれど、今ひとつ具体的な今後の方策が示されていないなあ。基礎教育の「開発課題体系図」によれば（なるほど！）、まずジェンダーの視点からのカリキュラムやテキストの分析調査や保護者達の意識調査などが必要なのか。政府はこころ辺のレビューを既に行ったのか、その結果は？あるいは今後行う予定なのかをコメントとして記載することにしよう。実態に基づき、JICAとしては、今やっているプロ技の「理数科教育改善プロジェクト」の枠組みで、「ジェンダー・センシティブな学校教育創造のための指導」専門家の派遣によるフォローも検討することもできそうだ。」

3 - 2 個別案件の検討・準備

案件形成や事前評価でも体系図をベースに適切なプログラム/プロジェクトを検討。

プロジェクト形成調査で、ある開発課題に対する協力案件を検討する際や要望調査時に案件を検討する際、また事前評価でプログラムや個別案件の内容や協力の妥当性、期待される成果などを調査する際には、課題の全体像をよく理解した上で、その国における開発課題の解決のためにはどのような活動や投入が必要なのか、そのためにはどのような案件やプログラムが最も効果的なのかをよく吟味しなければならない。開発課題の「目的(成果)-手段(活動)」関係を体系的に整理し、開発目的に対する主なプロジェクト活動例を掲載している開発課題体系図はこのような案件形成や事前評価のベースとしても活用できる。

3 - 3 援助協調

ドナー会合等で見解を説明するための参考資料として体系図を活用。

開発課題体系図は援助協調の場でこちらの見解を説明したり、相手の意見にコメントをする際の基礎資料にもなる。近年ではPRSPやSPなど援助協調の動きが活発になってきており、他のドナーと協議しつつ全体として調和のとれた協力を実施していくことが益々求められている。国際会議や他ドナーとの協議の場では、開発課題の包括的な理解に基づいてこちらの協力方針を明快に提示し、他ドナーの理解を得ることが大切である。また、他ドナーの意見にコメントする場合にも開発課題に対する体系的な理解に基づいて論理的に意見を述べられると説得力も増すであろう。この報告書は英文版も作成するところ、援助協調の場などで活用することができる。

3 - 4 評価

評価のベースは「目的-手段」を体系的に整理した課題体系図。

開発課題について「目的(成果)-手段(活動)」を体系的に整理した目的体系図は協力の妥当性や成果を評価するためのベースになる。「ODA評価研究会⁵」が2001年2月に外務大臣に提出した研究会報告書では、プロジェクト評価の強化に加えて政策レベル及びプログラム・レベルの評価⁶の拡充の必要性が強調されており、そのためには「政策やプログラム策定の段階から目的体系図、評価指標、モニタリング手法等の設定をしておくことが不可欠⁷」と提言されている。プログラムは共通の目標を持つ複数のプロジェクト群であるが、現在は「共通の目標」が必ずしも明確になっておら

⁵ ODA評価研究会は2000年7月に外務省経済協力局長の私的諮問機関「援助評価検討部会」の下に設置された。委員長は牟田博光東京工業大学教授。

⁶ ここでいう「プログラム・レベルの評価」とは、共通の目標を持つ複数のプロジェクトを包括的に取り上げて評価するものであり、分野別、課題別の評価、JICA やJBIC(Japan Bank for International Cooperation)の国別事業評価などがこれに当たる。

⁷ ODA 評価研究会(2001)

ず、上位目標に対する個々の案件の役割が十分に検討されていない場合もあり、「目的(成果)-手段(活動)」の関係が明らかにされているものばかりではない。そのため、標準的な開発課題体系図をベースとして「目的-手段」の関係を明確に意識しながら協力計画を策定・実施し、その上で、計画の妥当性や協力の成果を適切な指標を使って評価していくように心がけていかなければならない。このようなプロセスを経て、その国に適した開発課題体系図を策定・改訂し、それを国別事業実施計画等に反映していくことがよりよい協力につながるのである。

また、個別案件の評価においても、案件の妥当性を検討する際には標準的な開発課題体系図を参照しつつ、その案件が上位目標を考えた場合に適切なものであったかどうかを評価することが必要となる。

4. 今後に向けて

この調査研究では基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発の4つの課題について体系的な整理を試み、JICAの今までの取り組みと今後の課題を検討したが、さらなる課題別アプローチの充実に向けた今後の方向性や課題を以下にまとめた。今後取り組んでいくべき事項としては、**課題別アプローチの拡充(対象課題の拡大、経験やノウハウの蓄積)**、**開発課題に対する考え方の援助関係者間での共有、適切な指標の整理**などがある。

4 - 1 課題別アプローチの拡充

課題別アプローチを拡充していくためには**開発課題体系図は課題別指針に組み込み、また対象課題を拡大していくことが重要**である。体系図に加えて実際の活動の参考となる事例集や国の概況を把握するための主要指標やチェックリストもさらに整備していく必要がある。体系図や事例集、指標などは、プロジェクト形成調査や各種評価の結果に基づいて随時改訂していくべきものであり、そのような仕組みを作ることも大切である。これらは今後、**分野課題ネットワーク**の主要業務となろう。JICAはこのような作業を分野課題ネットワークの役割として明示し、これらの情報を知識ベースに蓄積していくことを義務づけ、特定の部署が中心となってそれを定期的にモニタリングする体制を作ることが必要である。

また、**分野課題ネットワーク**では、**日本のもつ援助リソースや日本の経験から得意とする分野、また実績は少ないが支援を強化していくべき分野を見極めた上で、援助重点分野を精査していくことが必要**になる。そして、このような援助重点分野での知見・経験を整理・蓄積・共有し、重点

分野課題ネットワークを中心に対象課題を増やし、経験やノウハウを蓄積していくことが重要。

課題に対する協力効果を高めていくよう努めていくことが求められる。そのためには、日本の経験についての研究や協力経験の体系化やモデルづくりも分野課題ネットワークで継続的に行っていくとよい。

このような課題別アプローチは職員研修や専門家の研修などでも取り入れ、関係者に周知することも重要である。課題チームのメンバーを研修の講師とすると、メンバー自身の知見も深まり、課題チームが活性化されるという効果もある。このような資料と人材の活用を人事課や企画課などが中心となって検討していったほしい。

国内外の援助関係者間で開発課題に対する考え方を共有すべき。

4 - 2 開発課題に対する考え方の共有

開発課題体系図をはじめとする開発課題に対する考え方は、おのこの援助機関が独自に検討するのではなく、関係する援助機関で共有し、開発課題に対する共通の理解を持った上で、協調して協力を実施していくことが望ましい。特に日本国内では外務省やJBICとも協議を行い、開発課題に対する基本的な認識を一致させ、わが国のODA全体として整合性のある協力を行っていくことが必要である。関係者との情報共有を促進するためには開発課題に関する体系図などの資料をホームページ上で公開し、JICAの考え方を広く知ってもらうとともに、自由な意見交換を行っていくとよいだろう。

また、ある国に対して協力を実施する場合には、相手国や他の主要ドナーとも協議を行い、その国の状況を反映した開発課題体系図を作成し、それに基づいた協力を実施していくことが望ましい。現在、PRSPやセクター・プログラムなど、援助を受ける国と主要ドナーが協調して国家開発計画やセクターの開発計画を策定する動きが進んでいる。このような動きの中でその国の状況にあわせて開発課題を体系的に整理し、途上国自身を含めた開発関係者が共通の理解を持って開発に取り組んでいくことが望まれる。

適切な指標を選定できるよう、評価調査などを通じた組織的蓄積が必要。

4 - 3 指標の整理と目標値の設定

その国の現況を把握したり各種評価を実施するためには、適切な指標に基づいてモニタリングしていくことが必要である⁸。適切な指標を選定するためには評価調査などを通じて有用でデータ収集が可能なものを組織的に蓄積し、目的や現地の状況に応じて適切な指標を選定できるようにしていかなければならない。

⁸ 指標を用いることによって評価結果の客観性の確保が容易になり、また数値で表すことによって他との比較や時系列の推移をみることができるようになる。また評価結果が関係者・国民にとってわかりやすくなるというメリットもある。

開発課題体系図では考え得る主な指標を掲載しているが、これらすべてについてモニタリングが必要というのではなく、協力の目的に応じて適切な指標を選定するものである。国によっては入手できるデータが限られている場合があるので、指標を選定する場合はその国でデータが入手できるかどうかを確認しなければならない。指標には既存のデータを利用できるものと、調査によりデータを採取するものの2種類がある。前者は対象が全国あるいは県など広範囲にわたる場合が多く、プロジェクト成果を計測するには適切でない場合もあり得る。後者はコストがかかるため、費用対効果をよく考えなければならない。一般的に指標の満たすべき条件としては以下のものがあり、このような条件も勘案しつつ、課題別、国別に適切な指標を整理していくことが今後の課題である。

< 指標の満たすべき条件⁹ >

- ・ 目的(成果)を端的に表していること
- ・ アウトプット(結果)指標ではないこと
- ・ 実際に計測できること
- ・ 低コストで計測できること
- ・ 原則として経年変化が把握可能な指標であること
- ・ 容易に理解できるように表現されていること

指標の選定と並んで課題であるのが適切な目標値の設定である。目標値は高すぎると現実離れして成果を問われることになり、目標値が低すぎるとプロジェクトの実施意義が問われることになりかねない。目標値の設定には受益者のニーズによる設定、ベスト・プラクティス(ベンチマーキング)による設定、平均値による設定、追加的成果(増加分)による設定などがあり、現地の状況とプロジェクトの目的に応じて適切な方法を選定して目標値を設定する。目標値設定の主な方法を Box 3 に紹介する。

⁹ 小野達也、田淵雪子(2001)

Box 3 目標値設定の主な方法

1) 受益者のニーズによる設定

受益者が必要とする水準に基づいて目標指標値を設定する方法である。受益者が適切な目標値を設定するためにはプロジェクト・マネージャーが受益者に必要な情報を提供する等の配慮が必要である。

2) ベスト・プラクティス(ベンチマーキング)による設定

最も高い成果を上げている同種のプロジェクトの成果水準を目標値に設定する方法であり、ベンチマーキングとも呼ばれている。今後 JICA においては、同種のプロジェクトの成功例を集めて、このベンチマーキングの方法を進めていかなければならない。成功例の蓄積には現在導入を進めている Knowledge Management System が活用できる。また、過去の経験を最大限活用するためには、目標値だけでなくアプローチも過去の成功例から有効なものを参照することが重要である。

3) 平均値による設定

国の平均や県の平均など、対象地域が属する大集団の平均値を数値目標に設定する方法である。大集団の平均値は経済状況、気候変動などの外部要因により変動しているが、対象地域も同程度の外部要因の影響を受けているはずであり、大集団と対象地域の指標値を較べることにより外部要因の影響分を(完全でないにしても)取り除いて測定できる。従って、平均値を使うことにより、かなりの程度、純粹に成果を測定できることとなり、外部に対して説明がしやすくなる。

4) 追加的成果(増加分)による設定

現状の傾向をそのまま将来に伸ばした数値をプロジェクトを実施しない場合の数値と仮定し、この数値にプロジェクトが貢献すると予想され得る成果分を追加して目標値を設定する方法である。しかし、過去の同種のデータがなければ追加的成果がどれくらいになるのか信頼できないので、注意を要する。

出所：佐々木亮(2001)を基に長澤一秀作成

引用・参考文献・Web サイト

ODA 評価研究会(2001)『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」』

援助評価検討部会・評価研究作業委員会(2000)『「ODA 評価体制」の改善に関する報告書』

小野達也・田淵雪子(2001)『行政評価ハンドブック』

牧野耕司(1999)『USAID 国別戦略計画の概要と JICA 国別事業実施計画への Implication(提言) - USAID 出張報告』

龍慶昭・佐々木亮(2000)『「政策評価」の理論と技法』多賀出版