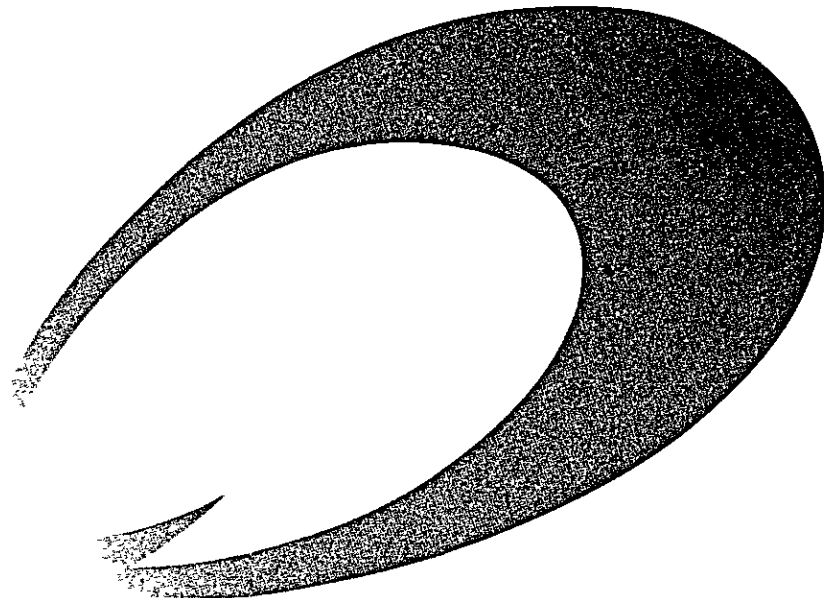




事業評価結果の効果的なフィードバックに 関する基礎研究報告書



FEEDBACK

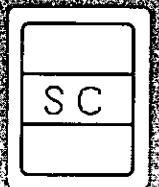
平成8年9月
(1996年9月)

国際協力事業団
企画部

JICA LIBRARY



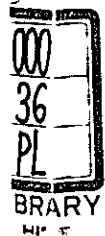
J 1129731 {4}



事業評価結果の効果的なフィードバックに関する基礎研究報告書

平成8年9月

国際協力事業団



まえがき

技術協力の実施機関であるJICAにとって、援助プロジェクトの運営管理機能を強化することは最重要課題の一つとなっています。JICAは現在、既に1994年から導入しているプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法の改善、普及、定着に努めているところですが、プロジェクト・マネジメントの機能の中でも、評価機能はとりわけ重要な事項となっています。

JICAでは、プロジェクトの計画・立案から協力の終了に至る一連のプロジェクト・サイクルの中に評価業務を明確に位置付け、協力終了時及び終了後のプロジェクトを対象に、体系的に一貫した評価の実施に着手しています。事業評価の目的は、事業計画、実施の改善に資する教訓・提言を導き出すことにありますが、PCM手法が依って立つプロジェクト・サイクルの概念は、評価情報が適切に関係者にフィードバックされてはじめて一つのサイクルを描くことになり、フィードバックの効果的な実施、そのためのシステム構築の重要性が改めて認識されています。

本基礎研究は、事業評価結果が事業計画、実施過程に必ずしも有効にフィードバックされていないのではないかとの問題意識のもとに行われ、評価結果の分析から得られた教訓・提言を効果的にプロジェクト・サイクルの中に提供し、事業改善に資するためのフィードバック・システムを構築すると共に実施方法を含む改善策を策定することを目的として実施されました。報告書の内容の大半はJICA関係各部職員へのインタビュー調査結果に基づいて作成されており、いわば demand-oriented な報告書です。

本報告書に提言されていることは、JICAにおける事業評価機能の強化・拡充のための手がかかりと位置付け、一つの道しるべとしての役割を果たすものと期待していますが、令後は有効なフィードバック・システムの確立に向け、関係各部の協力のもと、如何に実施していくかが大きな課題となってきます。その過程においては、提言の内容そのもの見直しや、現行評価実施体制の見直し、業務のスクラップ・アンド・ビルト等が必要となる可能性もありますが、評価事業の目的を達成するためには、JICA全職員が問題意識を持って取り組んで行くことが肝要かと思えます。

最後に、本基礎研究実施にあたり、積極的にインタビュー調査に応じ、貴重なご意見を寄せてくださった関係機関及びJICA関係各部職員にお礼を申し上げますとともに、引き続きご意見、ご協力をお願いいたします。

平成8年9月

企画部長
小田野 展丈



1129731 [4]

目次

序章	1
基礎研究の背景と目的	1
基礎研究の方法	2
要約	5
第1章 JICA組織内のフィードバック・システムの現状と問題点	15
1-1 JICAの評価業務の概要	15
1-2 各事業形態における評価結果の活用状況と問題点	19
第2章 国内外他援助実施機関のフィードバック・システムの現状	28
2-1 米国国際開発庁 (USAID)	28
2-2 カナダ国際開発庁 (CIDA)	33
2-3 海外開発庁 (ODA)	39
2-4 ノルウェー対外援助庁 (NORAD)	43
2-5 海外経済協力基金 (OECF)	46
2-6 アジア開発銀行 (ADB)	49
2-7 JICAのフィードバック・システム構築への適用性	54
第3章 評価結果の効果的活用のための改善策	57
3-1 各部のニーズに合った評価情報の整備	59
3-2 情報提供の形態と様式の整備	68
3-3 評価情報を有効に活用するための体制整備	77
第4章 フィードバック・システム・モデル	80
4-1 フィードバック・システム概念図	80
4-2 評価情報の内容、活用目的および提供先	82
4-3 時系列分類によるフィードバック・システム導入のための措置	87
参考文献	92
資料1 インタビュー調査日程ならびに主な調査項目	
資料2 報告書フォーマット類の解説	

図表目次

序章

図 1	調査研究のフレームワーク	2
-----	--------------	---

要約

図 1	インタビュー結果から得たJICA組織内の フィードバック・システムの問題系図	6
図 2	評価報告書と二次加工情報	10
図 3	JICA業務におけるふたつのサイクル	11
図 4	フィードバック・システム概念図	12
表 1	時系列分類による改善策（要約）	13

第1章

表 1	JICAの評価事業の分類	15
表 2	事後評価調査（複数案件対象）の概要	16
表 3	評価情報の提供様式・形態	18
表 4	インタビュー結果：評価結果の活用状況および必要な情報の内容	26

第2章

図 1	P R I S Mの流れ(USAID)	30
図 2	目的系図(USAID)	31
図 3	業績評価システム実施体制(CIDA)	34
図 4	Corporate Memory 概要(CIDA)	38
図 5	評価課と周辺組織との関係(ODA)	41
図 6	事後評価・事後監理フォロー(OECF)	46
図 7	評価のフィードバック・システム(OECF)	48
図 8	A D Bのモニタリングと評価の流れ	51
図 9	A D Bのフィードバック・システム	52
表 1	P R I S Mの特徴と従来の事業方法の比較(USAID)	29
表 2	Performance Measurement と Evaluation の関係(USAID)	31
表 3	業績評価の枠組み(CIDA)	34
表 4	E V S U Mの実例(ODA)	42
表 5	評価とプロジェクト・レビューの違い(NORAD)	44
表 6	実際の評価形態(NORAD)	44

第3章

図1	フィードバック・システム確立のための目的系図	58
図2	JICA業務におけるふたつのサイクル	79
表1	新たに整備が必要な評価情報の種類と活用目的	60
表2	事後評価（国別評価）報告書項目例	69
表3	在外事務所事後評価（個別案件評価）報告書項目例	70
表4	終了時評価報告書項目例	71
表5	セクター／イシュー別・協力形態別教訓・提言集フォーマット項目	73
表6	終了時評価要約集フォーマット項目	74
表7	データベース フォーマット項目	75

第4章

図1	フィードバック・システム概念図	81
図2	評価報告書と二次加工情報	85
表1	評価情報の内容、活用目的および提供先	86
表2	時系列（短、中、長期）分類による改善策	88

序 章

基礎研究の背景と目的

フィードバックの定義

「フィードバック」とは、モニタリングや評価調査を通して得られた情報（＝評価情報）を関係先へ提供するとともに、情報を提供された側がそれらの情報を既存の案件の実施や新規案件の計画・実施過程において活用することを意味する。

フィードバック＝評価情報の整備＋提供＋活用

なお、フィードバックを行うための組織体制および制度を「フィードバック・システム」という。

国際協力事業団（以下JICA）では事業評価業務として評価監理課および各案件担当事業部による各種の評価調査が実施されてきた。それら評価情報は報告書の配布や報告会の開催を通して、関係各部へ提供されている。しかしながら、それら評価情報がそれぞれの事業実施過程で活用されているかといえば、必ずしも十分ではないのが現状である。

その原因として考えられるのは、使う側の能力およびニーズに合った評価情報が適切な形態・様式で提供されていないのではないか、という点である。JICAの事業形態はその種類が多岐にわたっていると同時に、異なった段階における運営管理業務が要求されている。従ってそれぞれの事業の段階に合わせた情報が提供されない限り効果的な活用はむずかしくなる。他方、近年JICAではより効率的・効果的な事業の実施をめざしてPCM手法などの新たなシステムの導入を行っている。PCM手法が依って立つプロジェクト・サイクルの概念は評価情報が適切にフィードバックされてはじめてひとつのサイクルを描くことになり、フィードバック・システムの充実が期待されている。

このような背景のもと、本基礎研究は、事業評価結果の分析から得られた教訓・提言を効果的に事業計画・実施過程に提供し、JICAの改善に資するためのフィードバック・システムの構築を目的として実施されたものである。調査研究対象としては、JICA内における現状の問題分析、他の援助機関のフィードバック・システムについての調査等を行い、将来の有効なフィードバック・システム・モデル及びその実施方法を含めた改善策を策定するものである。

基礎研究の方法

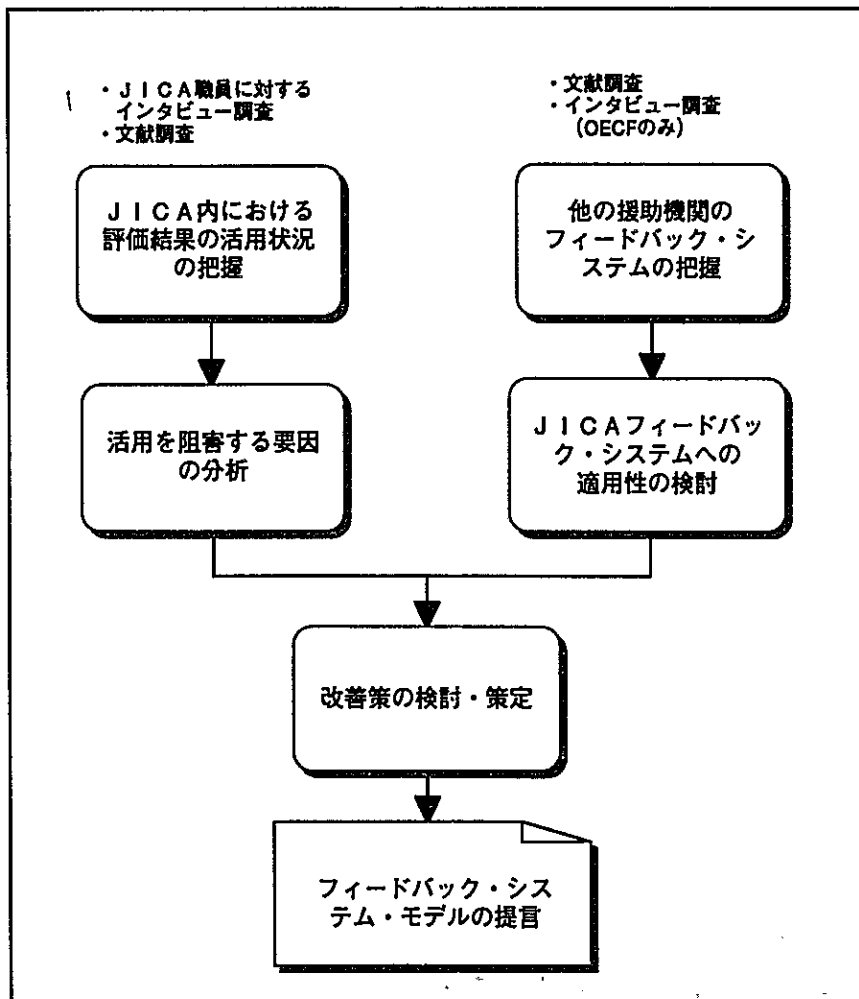
(1) 基礎研究の範囲

今回の基礎研究ではフィードバック・システムの範囲をJICA組織内に限定し（ただし在外事務所をのぞく）、事業改善のためのフィードバックを中心に検討する。ODA援助案件の評価情報は、①相手国政府に対する当該案件の効果的運営に関する教訓・提言、②日本国民および関係機関に対するアカウントビリティ（責任）確保のための報告、③JICAに対する事業改善に関する教訓・提言、の三つに分類することができる。今回の研究対象とするのは③の一部であるが、在外事務所⁴⁾との連携、相手国政府や日本国民に対するフィードバック・システムの構築も極めて重要であり、今回は研究範囲に入らないものの将来的な取り組みが必要であろう。

(2) 調査研究のフレームワーク

調査研究のフレームワークは図1に示す通りである。

図1 調査研究のフレームワーク



⁴⁾在外事務所に関する詳細調査は時間的制約により今回の調査範囲には含まれていないが、フィードバックの全体的概念図における在外事務所の位置づけについては明記してある（後述）。

①評価結果の活用状況とニーズの把握および活用を阻害する要因の分析

評価結果のユーザーである各事業部に対し、事後評価調査、事後現況調査ならびに終了時評価調査のそれぞれに関し、a. 情報提供の様式・形態、b. 必要な情報の種類、c. 評価調査の切り口について現在の活用状況および望ましい将来像についてインタビュー調査を実施した。対象事業部の各課課長代理、担当を中心に約60名の職員の協力を得られた。インタビューを行った部署は以下のとおりである。(インタビュー調査日程および調査項目については資料1参照)

総務部総務課、業務監査室
企画部企画、地域一、二、三課、環境女性課
基礎調査部基礎調査一、二、三課
研修事業部管理、一課
派遣事業部計画、一、二、三課
社会開発協力部計画、一、二課
医療協力部計画、二課
農業開発協力部計画、農業技術協力、畜産技術協力課
林業水産開発協力部計画、林業技術協力投融資、水産技術協力課
鉱工業開発協力部計画、鉱工業開発協力課
無償資金協力業務部計画、業務一、二、フォローアップ業務課
無償資金協力部調査審査課
社会開発調査部計画、一、二課
農林水産開発調査部計画、農業開発調査、林業水産開発調査課
鉱工業開発調査部計画、工業開発調査課

インタビュー調査およびJICA内部資料を中心とした文献調査の結果をもとに、評価情報の効果的活用を阻害している要因について分析した。

②他の援助機関のフィードバック・システムの現状把握およびJICAフィードバック・システムへの適用性の検討・分析

文献調査を中心に他の援助機関のフィードバック・システムの現状を把握した後、それらシステムのJICAへの適用性について検討した。今回対象とした援助機関は以下の通りである。

米国国際開発庁 (USAID)
カナダ国際開発庁 (CIDA)
海外開発庁 (英国ODA)
ノルウェー対外援助庁 (NORAD)
アジア開発銀行 (ADB)
海外経済協力基金 (OECD)¹²⁾

これら援助機関を選定した基準は、フィードバック・システムの情報がある程度まとまった情報として公表されており、かつ日本国内での資料収集が可能な機関である。

¹²⁾OECDについては、開発援助研究所評価グループに対しインタビュー調査も行っている。

③改善策の検討・策定

JICAの現状把握および他の援助機関の調査結果に基づき、効果的なフィードバック・システムを構築するために必要な改善策について検討・策定した。改善策を考えるにあたり、情報の種類と内容、評価実施体制、情報提供の形態・様式、情報を活用できる体制などの観点から分析を行っている。

④フィードバック・システム・モデルの提言

以上の検討・分析を受け将来構築すべきフィードバック・システム・モデルを策定した。まず全体システムの概念図を作成し、評価情報提供の目的、内容および形態を明らかにするとともに、改善策を実施にうつすための措置について時系列による分類を行っている。

要 約

JICAは過去において各種の評価調査を実施してきたが、それら評価情報が必ずしも十分に活用されているとは言いがたい。本基礎研究は、事業評価から得られた教訓・提言を効果的にJICAの事業計画・実施過程に提供し、事業の改善に資するためのフィードバック・システムの構築を目的として実施されたものである。調査研究の範囲は、(1) JICA組織内のフィードバック・システムの現状と問題点の把握、(2) 他の援助機関のフィードバック・システムの現状の把握とJICAへの適用性の検討、(3) より有効なフィードバックのための改善策の検討、ならびに(4) 将来のフィードバック・システム・モデルの策定である。主に、JICA関係各部(15の部)へのインタビュー調査と文献調査を中心に検討・分析を行ったが、インタビュー調査では約60名にのぼる職員から積極的な、かつ忌憚のない意見が提示され、フィードバック・システムに対する関心の高さがうかがわれた。

JICA組織内のフィードバック・システムの現状と問題点

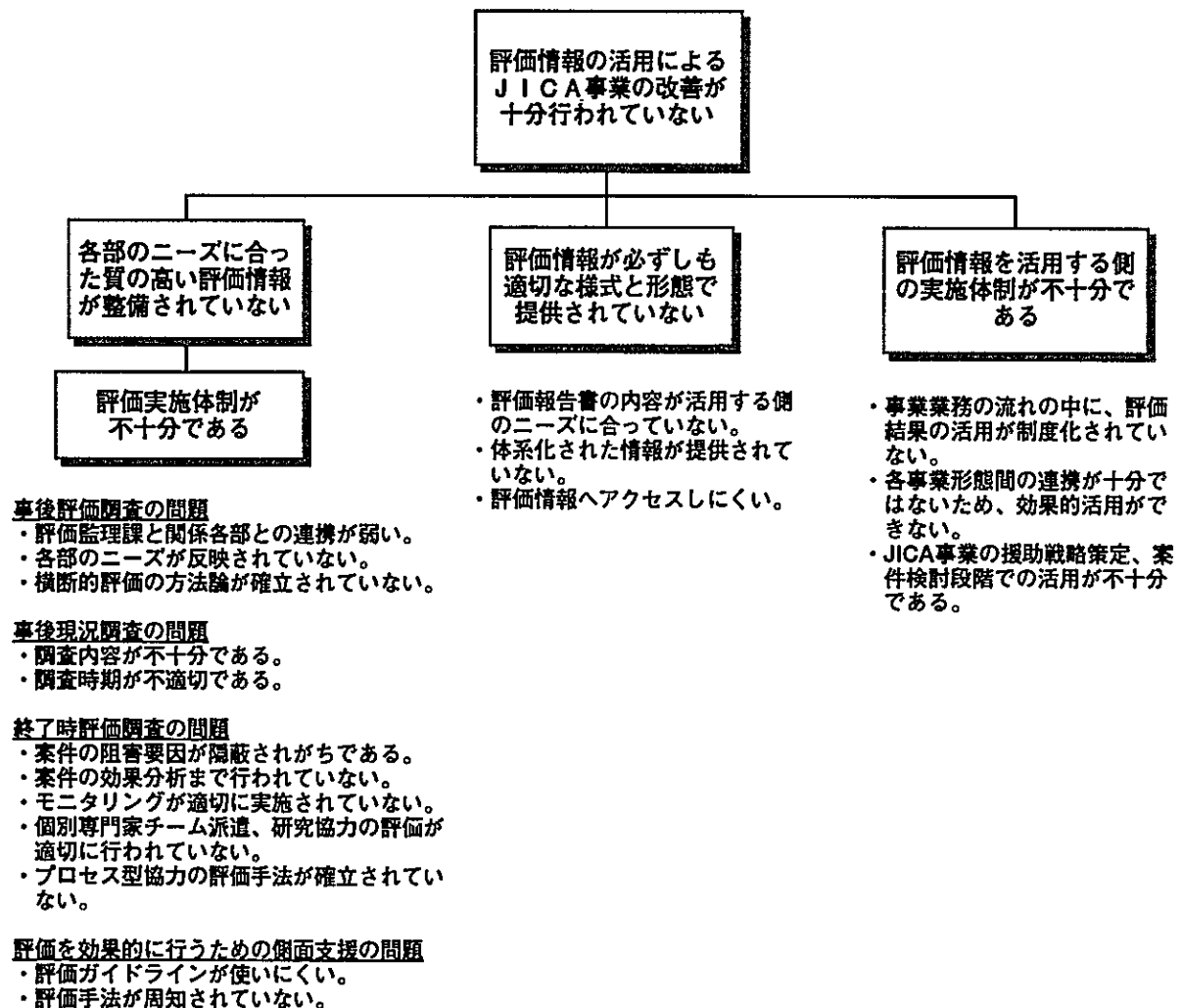
JICAの事業評価は大きくわけて中間評価、終了時評価(以上各案件担当事業部にて実施)事後現況調査¹⁾(評価監理および開発調査各事業部にて実施²⁾)、事後評価(評価監理課にて実施)の4種類がある。これまでそれぞれの目的にそって評価調査が行われ、報告書の配布、報告会の開催などの形で関係先への情報の提供が行われてきた。これらの評価情報は事業実施過程でどのように活用されているのであろうか。

インタビュー調査でわかったことは、事後評価に関しては一部をのぞきほとんど活用されていないということである。事後現況調査は無償資金協力事業や単独機材供与事業にはそれなりに活用されているし、各案件担当事業部による中間評価や終了時評価もその目的とするところが特定の個別案件であるので、評価結果の質の問題は別として、事業実施過程で使われている。事後評価結果や一部他の評価結果が使われていない原因としては、何が評価調査されているのか知らない、情報へのアクセスがわからないといった評価情報提供の様式・形態の問題、あるいは表面的な評価が多い、評価結果が現在必要としているテーマ・セクターではない、類似案件に活用できるような体系化した情報がないといった評価情報の質・ニーズの適合性の問題やJICA事業サイクルにおける個別案件の位置づけが不明確なため評価情報が提供されても活用できないといった活用する側の実施体制の問題などをあげることができる(図1問題系図参照)。

¹⁾事後現況調査は事後モニタリングの位置づけであり、必ずしも評価の視点に立った分析結果を含むものではないが、モニタリングが行われてこそ適切な評価が可能である、という考えから広い意味での事業評価に含める。

²⁾開発調査事業案件は「フォローアップ調査」として実施されている。

図1 インタビュー結果から得たJICA組織内のフィードバック・システムの問題系図



また、各案件担当事業部で実施している中間評価や終了時評価にしても、その内容にはいくつかの問題があり活用しようとしても役に立たないものがあるという点も指摘された。最も大きな問題は、特にプロジェクト方式技術協力事業において、評価内容が技術移転の実績把握が中心で案件の効果分析が十分に行われていないためその後の案件の効果的実施への提言や他の類似案件への提言が適切に提示できない、という点であろう。阻害要因がわかったとしても様々な配慮から報告書への記述が隠蔽されがちなため、JICA組織の経験として蓄積されないことも問題である。今回のインタビュー調査では多くの案件担当者が阻害要因を含めた過去の経験の体系化を望んでおり、終了時評価の見直しと同時に体系化情報を提供する役割を担う事後評価の見直しや二次加工情報の整備が望まれている。

その他特記すべき事項として、開発調査事業と無償資金協力事業の評価のあり方についての議論がある。開発調査事業では案件がJICA事業サイクルの中で明確に位置づけられ適切な連携が図られない限り評価情報の活用はできないのでは、との指摘があった。また、無償資金協力事業

でもF/Sとの関連や調達業務、相手側の運営管理状況の一連のプロセスの評価なしでは本来の事後評価とは言えないとの意見が強い。開発調査事業や無償資金協力事業は、プロジェクト方式技術協力、研修員受け入れ、専門家派遣の各事業のように計画から評価までのプロジェクト・サイクルの一連のプロセスを事業部が担当するわけではない。両者の事業が効果的に活用されているかを評価するためには、それら個別案件との連携や相手国政府の実施状況などを含めたJICA事業サイクルの中での位置づけを明確にする必要があるのではないだろうか。

他の援助機関のフィードバック・システムの現状とJICAへの適用性

今回の調査対象となった援助機関は以下のとおりである。それら援助機関の選定基準は、フィードバック・システムの情報がある程度まとまった情報として公表されており、かつ日本国内での資料収集が可能な機関とした。

- ・米国国際開発庁 (USAID)
- ・カナダ国際開発庁 (CIDA)
- ・海外開発庁 (英国ODA)
- ・ノルウェー対外援助庁 (NORAD)
- ・アジア開発銀行 (ADB)
- ・海外経済協力基金 (OECF)

それぞれの機関の実施体制の特徴によってシステムの違いは当然あるものの、JICAのフィードバックをより効果的にするためのいくつかの教訓を導き出すことができる。まず認識しておかなければならないことは、援助事業評価には政策決定レベルへフィードバックされるインパクト評価とプログラム／プロジェクトの運營業務へフィードバックされる業績評価のふたつの種類があるということである。USAIDではこれまで後者の業績評価（進捗状況の把握）を「評価」とする傾向が強かったが、近年では援助戦略見直しの必要性⁴からインパクト評価への重要性を認識し、評価システムの再構築が行われつつある。しかし、これは業績評価が重要ではないということの意味するのではなく、適切なインパクト評価のためには業績評価の充実も不可欠とし、CIDAのようにインパクト評価による援助戦略へのフィードバックも行いつつモニタリング重視の姿勢を打ち出しているところもある。

次に、評価情報提供の様式・形態に関しては、誰のためのどんな情報が必要とされているかによってニーズに合わせた提供方法が考えられている。他の援助機関では通常の報告書のほかに、組織の上層部に対する報告会の開催や特定のフィードバック・シートの作成、要約集、データベースなどが取り入れられている。またそれら情報の提供を受ける側も、プロジェクトの計画書の中で必ず評価項目を引用するなどの工夫が行われている。

さらに、それら情報を生み出す評価実施体制を整備することの重要性も指摘されており、NORADの「開発訓練大学」の設置にも見られるような職員への研修機会の提供やマニュアル整備などが行われている。

⁴背景には開発援助予算の大幅削減という事態がある。

将来の有効なフィードバック・システムの構築のための改善策の策定

有効なフィードバック・システムを構築するためには現在抱える問題点をどのように解決していくべきであろうか。

まず第一に各部のニーズに合った評価情報の整備が必要である。そのためには評価実施体制そのものも改善していく必要がある。ニーズに合った情報の種類には、①主に国別援助実施指針策定や案件検討、マスタープランづくりといった案件発掘・選定過程に活用される国別・セクター別の重点協力分野・形態に関する情報、②個別案件の形成、立案過程に活用される類型化された情報および特定テーマの評価による情報、③実施中の案件や延長／フォローアップ実施過程に活用される中間・終了時評価および事後現況調査の情報、④事業実施体制の見直しに活用される制度的改革に関する情報の4種類がある。もちろん、これらの情報は目的とされている事業実施過程への活用のほかに相互に参考情報として使えるものであるが、本来の評価業務の目的を明確にすることにより効果的なフィードバックが可能になると考えられる。そしてこれら情報を生み出すための評価実施体制の改善策として以下のアプローチが考えられる。

事後評価： 評価実施前に評価情報の提供先との連携を強化すること（TORの明確化）、横断的評価²⁴の方法論を確立すること

事後現況調査： 調査内容を充実すること（案件の効果や自立発展性の分析を含める）、アフターケア協力に合わせて調査時期を変更すること

終了時評価調査： 終了時評価調査団員の充実を図ること、定期的モニタリング体制を確立すること、案件の阻害要因を評価監理課へ提供すること、個別専門家チーム派遣・研究協力の計画段階の充実を図ること

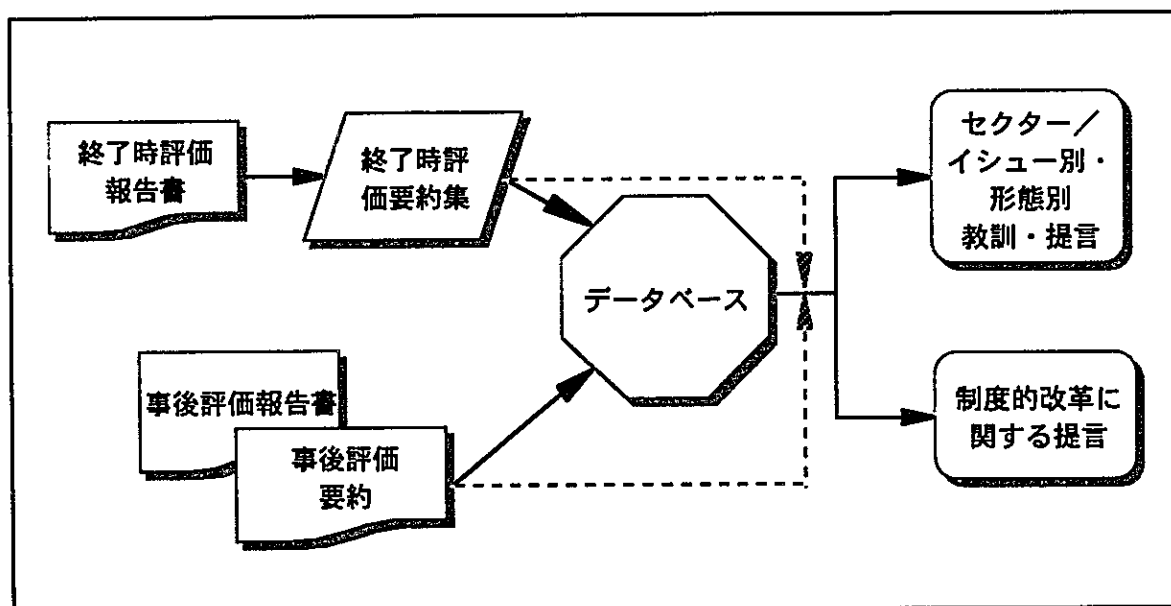
評価を効果的に行うための側面支援： 評価ガイドラインの改善を図ること、評価手法研修や事例紹介セミナーを実施すること

第二に、評価情報提供の形態と様式の整備も必要である。提供する形態としては評価報告書、二次加工印刷物（要約集等）、報告会・セミナーの実施、ならびに二次加工電子情報（データベース）の4種類がある。各評価調査ごとに作成される評価報告書は評価の背景、調査方法、分析過程および結論がすべて収められており、評価情報のみならず当該調査の妥当性も把握することができる。評価報告書は評価監理課で作成される二次加工印刷物やデータベースの重要な情報源ともなるため、含まれるべき内容はそれらとの関連性も考慮して策定する必要がある（次頁図2参照）。評価監理課が作成する二次加工資料としてはセクター／イシュー別・形態別教訓・提言集、終了時評価要約集、制度的改革に対する提言集、ならびにデータベースの4種類が考えられ

る。それぞれ関係各部のニーズがあり、かつ活用する側が本当に必要な情報を適宜取捨選択できる範囲の整備が必要である。報告書および二次加工資料の詳細なフォーマットの項目（案）については資料2を参照ありたい。印刷物とデータベースによる情報提供の他に、評価監理課職員と案件担当職員との連携強化も重要である。例えば、案件検討会に対する評価情報の提供や対処方針会議への出席、事前調査前の評価情報提供システムの確立などがあげられる。

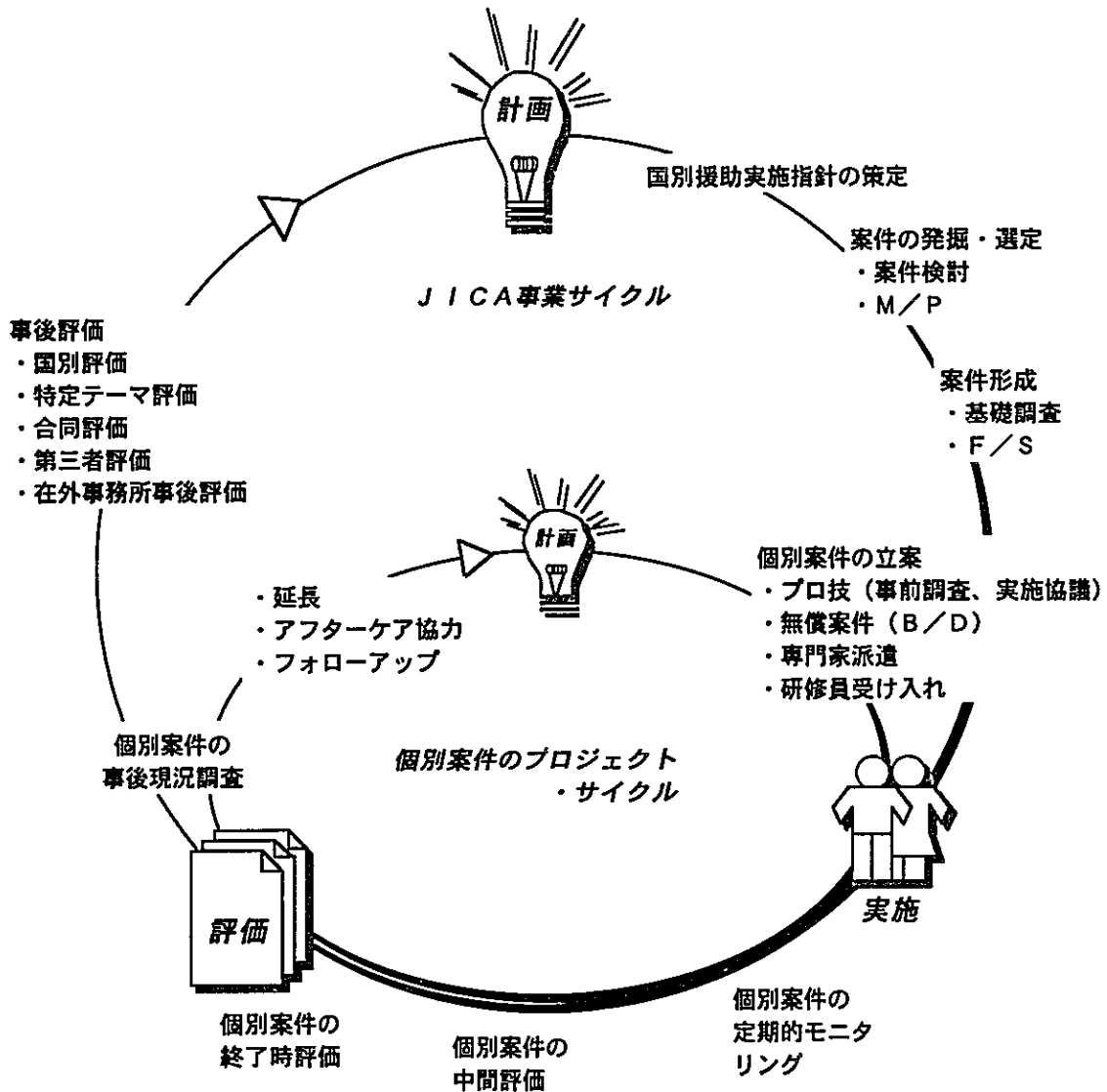
⁴⁴異なった事業形態を横断的にとらえた評価で主に国別・セクター別評価の切り口となる。

図2 評価報告書と二次加工情報



第三に、評価情報を有効に活用するための体制整備が必要である。各部のニーズにあった情報が適切な形態・様式で提供される体制が整ったとしても、受ける側が情報を活用する体制になればフィードバックの効果も半減してしまうことは容易に予想できる。活用体制を整備する方策として、まず評価結果を引用するプロセスの制度化をあげることができる。例えば、各事業の実施計画書などの書類の中に評価情報の活用に関する項目を設けることが考えられる。しかもそれは項目として記述するのみならず、どのように当該案件の立案に反映されたかを明記することが重要である。次に、各事業形態間の連携強化の必要性があげられる。例えば、開発調査事業をJICA事業サイクルの計画段階に明確に位置づけ、連携して実施された個別案件の評価を通して計画段階の妥当性を評価・フィードバックしていくことが重要である。無償資金協力も相手国の運営管理状況の評価を含め、将来的には同様のアプローチによる評価・フィードバックが必要になってくると思われる。また情報活用体制を見直すためにはJICA事業サイクルの明確化も重要である。これまで見てきたように評価結果の主な提供先は援助戦略策定、案件検討、案件形成段階と個別案件の計画・実施段階とのふたつに大別できる。JICAの援助戦略のもと国別援助実施指針の策定から事後評価にいたるためのサイクルはJICA事業サイクルであり、これまでその大きなサイクルへの配慮が個別案件のプロジェクト・サイクルに比べて欠けていたように思われる(図3参照)。JICA事業サイクルの計画段階では、事業形態が先にあるのではなく、ある課題を解決するためにはどのような協力形態が必要であるかというアプローチが重要であろう。将来的にJICAの援助戦略検討過程に適切な評価情報を提供できるような事後評価調査等の充実が望まれると同時に、JICAの援助戦略に基づいた個別案件の立案に向けて企画部をはじめとする管理部門および在外事務所機能のより一層の強化が期待される。

図3 JICA業務におけるふたつのサイクル



フィードバック・システム・モデルの策定

これまでの分析をもとにJICA事業におけるフィードバック・システム概念図を作成したのが図4である。計画、実施、評価のJICA事業サイクルを柱にそれぞれの評価業務による情報が直接的にどの部署の運営管理業務に提供され、活用されるのかを矢印によって示した。また、このフィードバック・システムを整備するために必要な改善策（前述）を、その緊急性および実施可能性の観点から短期（1年以内）、中期（3年以内）、長期（5年以内）の時系列にまとめたものが表1である。これら改善策が速やかにかつ適切に実行に移されることによって、JICA内におけるより効果的な「フィードバック（評価情報の整備⇔適切な形態・様式による提供⇔評価情報の活用）」の実現が期待される。

図4 フィードバック・システム概念図

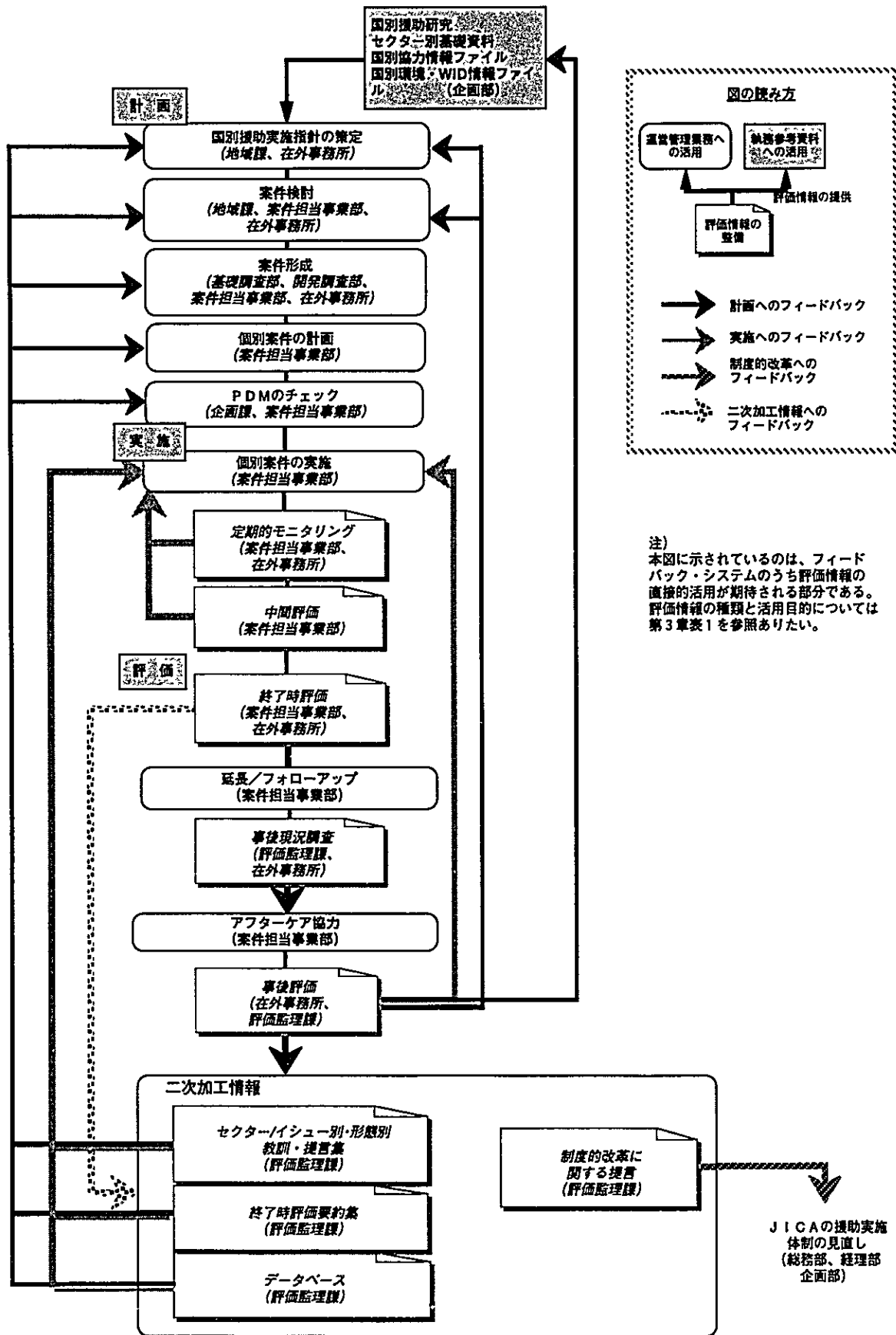


表1 時系列分類による改善策（要約）

時系列	改善策	実施部署
<p>短期(1年以内)</p>	<p>評価情報の整備（評価実施体制等を含む）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 国別評価調査内容の改善 2. 国別評価調査と特定テーマ評価の目的の明確化 3. 終了時評価実施体制の見直し着手 <ul style="list-style-type: none"> ・調査内容の見直し ・モニタリングの見直し ・調査団構成の見直し ・協力期間終了時の成果概要表の作成 4. 評価ガイドラインの位置づけの明確化 <p>評価情報提供の形態・様式の整備（二次加工等を含む）</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. 終了時評価要約集の改訂 <ul style="list-style-type: none"> ・終了時評価要約表への記入 ・要約集の改訂版作成 6. 事後現況調査実施時期の変更 7. 合同評価結果の情報提供形態の改善 8. 評価監理課と各部の連携強化（評価報告書の図書館収蔵） 9. データベースの構築 <p>活用実施体制の整備</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. 各事業形態ごとのフォーマット類の改善 	<p>評価監理課</p> <p>評価監理課</p> <p>企画部 プロ技各事業部</p> <p>評価監理課</p> <p>各事業部 評価監理課</p> <p>評価監理課</p> <p>評価監理課</p> <p>評価監理課</p> <p>各事業部</p>
<p>中期(3年以内)</p>	<p>評価情報の整備</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 終了時評価実施体制の改善 <ul style="list-style-type: none"> ・専門家に対するモニタリング・評価体制の研修 ・専門員ならびに職員に対する評価手法研修 2. 個別専門家チーム派遣・研究協力の計画段階の強化 3. プロセス型協力の評価手法の確立 4. モニタリング・評価手引書の改訂 <p>評価情報提供の形態・様式の整備</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. 評価監理課と各部の連携強化 <ul style="list-style-type: none"> ・各部への情報提供およびセミナー開催 6. セクター／イシュー別・形態別教訓・提言集の作成 7. 国別情報ファイルへの評価情報の提供 	<p>評価監理課 派遣事業部 国総研、人事部</p> <p>派遣事業部、 在外事務所 評価監理課、各事業部</p> <p>評価監理課</p> <p>評価監理課</p> <p>評価監理課、無償フォローアップ業務課 評価監理課 企画部地域課</p>

(表1 続き)

時系列	改善策	実施部署
中期(3年以内)	8. 国別環境・WID情報ファイルへの評価情報の提供 9. PDMチェック・マニュアルへの情報提供 <u>活用実施体制の整備</u> 10. 開発調査からつながった個別案件の総合的評価の実施	評価監理課 環境女性課 評価監理課 企画課 評価監理課 開発調査各事業部
長期(5年以内)	<u>評価情報の整備</u> 1. 事後現況調査の充実 2. 制度的改革に対する提言集	評価監理課 評価監理課

第1章 JICA組織内のフィードバック・システムの現状と問題点

1-1 JICAの評価業務の概要

JICAの運営管理業務のうち事業評価業務として行われているものをいつ、誰が、何を評価するのか、の3つの観点から分類すると表1に示すとおりである。

表1 JICAの評価事業の分類

評価の時期	評価実施担当部署	評価の対象	実績（7年度）
中間評価	案件担当事業部／在外事務所	個別案件	
終了時評価	案件担当事業部／在外事務所	個別案件	65件
事後現況調査	評価監理課（在外事務所）	個別案件	292件
事後評価 1	評価監理課（在外事務所）	個別案件	26件
事後評価 2	国別評価	評価監理課	複数案件評価 1件
	特定テーマ評価	評価監理課	複数案件評価 4件
	合同評価	評価監理課および被援助国側関係機関もしくは他の援助機関	複数案件評価 2件
	第三者評価	第三者（外部有識者評価）	複数案件評価 2件

(1) 各評価調査の目的と特徴

①中間評価

中間評価は案件実施の中間段階において案件が計画通りに行われているか、あるいは外的条件の変化にどのように対応しているかなどを評価し、それら評価結果をもとに実施中の案件の計画内容や実施状況を見直すためのものである。現在プロジェクト方式技術協力事業のすべての案件を対象にモニタリングとして実施されている。¹¹⁾

②終了時評価

終了時評価は案件の終了時に計画通りにプロジェクトが実施されたかを把握し、その効果や自立発

¹¹⁾ 「中間評価」という言葉は必ずしも使われていないが、「巡回指導」調査として実施されている。

¹²⁾ 「終了時評価」が行われている事業形態としてはプロジェクト方式技術協力（終了約6カ月前）、第三国研修（終了1年前の年度内）、集団研修（終了1年前）、個別専門家チーム派遣・研究協力（終了4～6カ月前／終了後でも可）、無償資金協力実施促進事業（実施完工後半年から2年の間）がある。

展性の見通しを確認し、案件を終了するかあるいは修了後の延長／フォローアップが必要であるかを見極めるためのものである。終了時評価の実施時期は各事業形態によって異なるが、通常それぞれの案件協力期間が終了する1年前から半年前に行われている。また、プロジェクト方式技術協力事業案件を除く一部の終了時評価案件については在外事務所が終了時評価を行っている。

③事後評価

事後評価は協力終了後一定期間を経てから案件実施による効果とその後の当該国実施機関の自立発展性を中心に評価を行うもので、評価結果を受けて将来に向けての当該案件に対する提言のほか、援助形態の運営管理のあり方や今後の開発戦略のあり方への提言などを行うためのものである。終了時評価が案件実施中の効率性や直接的効果としてのプロジェクト目標達成度の分析に主眼をおいているのに対し、事後評価はプロジェクト目標が達成されたあとの効果の広がり（プロジェクトがどのような開発目標の達成に貢献したかの観点）や実施機関の自立発展性の分析が中心となる。

事後評価は評価監理課によって監理実施されているが、一部在外事務所が行っているものもある。協力案件すべての事後評価を行うことは望ましいが、年間300件を超える案件を評価することは予算上また実施体制上困難であるので、事後評価は選択的に実施される。また、その多くは複数案件を対象としたもので、「国別評価」、「特定テーマ評価」、「第三者評価」ならびに「合同評価」の4つの種類の事後評価が行われている。これら複数案件を対象とした事後評価の概要は表2に示すとおりである。

表2 事後評価調査（複数案件対象）の概要

事後評価調査 (複数案件対象)の形態	概要
1. 国別評価	国別に複数案件を横断的に評価するもの。当該国における過去の援助効果や実務上の問題点等を整理し、その結果を事業実施指針、案件形成、立案、実施の参考とする。
2. 特定テーマ評価	特定セクター、形態、グローバル・イシュー別のテーマを設定し、国或いは地域を越えて複数案件を評価するもの。特定テーマの協力案件を実施していく上での問題点を整理して今後の案件形成、立案、実施の参考とする。
3. 第三者評価	評価の客観性を確保し幅広い視点からの評価を行うために、外部の第三者（学識経験者、民間有識者）が調査を行うもの。
4. 合同評価	相手国実施機関と合同で評価調査を行い、双方で共通の認識を得るとともに、相手国による案件の選定、実施の改善に反映させるもの。また近年では、他の援助機関との合同評価も実施しており、双方の援助形態の比較、評価手法の比較をとおして、今後の案件の運営管理改善へ反映させるもの。

④事後現況調査

事後現況調査は事後モニタリングの一環として協力終了後の効果が継続的に発現しているかを確認するもので、主に組織の現状や施設・資機材の活用状況を中心に調査が行われている。対象は終了後3年および8年経ったプロジェクト方式技術協力、供与後4年および8年を経た単独機材供与事業の全案件と、終了後2年および4年経った無償資金協力事業の全案件である。調査結果は主にアフターケア協力やフォローアップ実施の際に活用されることを目的としている。また、開発調査事業案件の事後モニタリングに関しては「フォローアップ調査」として開発調査担当事業部により実施されているほか、研修員受け入れ事業についても事後モニタリングが実施されている。

(2) 評価調査の方法論

平成3年1月に作成された「評価ガイドライン」は研修員受け入れ、専門家派遣、機材供与、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力の5事業を対象としている。同ガイドラインではJICAとしてはじめてロジカル・フレームワークの活用による案件の計画、実施、評価を提案しており、その後導入が決定されたプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法による評価の方法に引き継がれている。PCM手法ではプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）をベースにOECD開発援助委員会（DAC）が提唱する評価5項目（効率性、プロジェクト目標達成度、効果、自立発展性、計画の妥当性）⁴の観点から案件を評価するもので、現時点では特にプロジェクト方式技術協力事業案件において活用されている。

評価ガイドラインはプロジェクト方式技術協力を除き必ずしも十分に活用されていない。その主な理由としては事業形態によってはロジカル・フレームワークで整理される「プロジェクト」の概念が必ずしも符号しないことや、計画段階において評価を念頭においた立案がなされていないことなどをあげることができる。

評価監理課が実施する事後評価のなかには複数案件を対象とした「横断的評価」と呼ばれるものがある。「横断的評価」とは、JICAによる協力が研修員受け入れ、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力、開発調査、無償資金協力等、個々の事業形態ごとに独立して縦断的に案件が形成・実施されることに対し、一定の基準に基づきこれら事業形態を網羅する形で複数案件を選定し、評価することから派生した呼称である。近年JICAは援助をより効果的・効率的に実施するため、従来の個別案件による協力に加え、各事業形態間で調整・連携して協力を実施するプログラム・アプローチを推進してきており、そのためにより一層充実した案件形成が求められている。また、まず事業形態ありきではなく、課題に対して最も適した形態の協力を提供できるような体制づくりの重要性も認識されている。特に「国別評価」ではPCM手法による個別案件の評価と並行してこのような「横断的評価」の観点からの分析が取り入れられつつある。

⁴この5項目は英語でそれぞれ、efficiency, effectiveness, impact, sustainability, relevanceとなっており、effectivenessをJICAでは案件の直接的効果としての「プロジェクト目標達成度」と訳している。したがってimpactを意味する「効果」は、間接的効果や波及効果のことを指す。

(3) 評価結果の種類と評価情報の提供形態

評価結果は基本的には報告書としてとりまとめられ、関係部署へ配布されている。中間評価と終了時評価はそれぞれ案件の見直しと延長／フォローアップの必要性を見極めることを目的としており、評価結果は各案件担当事業部内で活用されている。事後評価は横断的評価に代表されるように対象がいくつかの事業形態にまたがっているものもあり、また、情報の活用先も複数が想定されるため、報告会を開催して広く関係者に知らせている。評価監理課ではその他に評価結果の二次加工をしており、新たな試みとして「終了時評価要約集」や「教訓・提言集」の作成に取り組んでいる。現時点の評価結果の種類とその情報の提供様式・形態をまとめると表3のとおりである。

表3 評価情報の提供様式・形態

評価結果の種類		情報の提供様式・形態
1. 中間評価結果		<ul style="list-style-type: none"> 各事業部内において報告書として保管 調査団報告会を開催
2. 終了時評価結果		<ul style="list-style-type: none"> 各事業部内において報告書として保管 調査団報告会を開催
3. 事後評価結果	評価監理課	<ul style="list-style-type: none"> 報告書を関係各部へ配布 報告会や現地セミナーを実施
	在外事務所	<ul style="list-style-type: none"> 要約表を関係各部へ配布 平成5年度より一部案件について1枚紙に要約したものを関係各部へ配布 必要に応じてオリジナル報告書を関係各部へ配布
4. 終了時評価要約集		<ul style="list-style-type: none"> 終了時評価結果を要約し、各事業部、企画部、開発調査3部、基礎調査部へ配布（平成7年度より）
5. 教訓・提言集		(未定稿)
6. 事後現況調査結果		<ul style="list-style-type: none"> 事後現況調査概況表を研修事業部を除く各事業部、企画部、開発調査3部、基礎調査部へ配布

1-2 各事業形態における評価結果の活用状況と問題点

前述した評価調査による評価結果を各部では現在どのように活用しているのでしょうか。もし活用されていないとしたらその原因は何か、また、将来的にはどのような情報がどのような形態でフィードバックされることが望まれているのかをインタビュー調査結果から分析した。対象とした主な評価業務は事後評価、事後現況調査ならびに終了時評価である。

(1) 企画部の案件発掘・検討に係る事業

企画部が担当する案件の発掘・検討段階における主な業務としては国別援助実施指針の策定、案件検討、案件確認（以上地域課）、案件立案における環境・WID／社会配慮（環境・女性課）ならびにPDMチェック・マニュアルの作成（企画課）がある。ただし、環境・女性配慮およびPDMチェック・マニュアル作成業務は新たな業務であるので、これまでの評価結果の活用ではなく必要な情報の観点からインタビューを行っている。

① 評価結果の活用状況

案件発掘・検討段階では事後評価および終了時評価ともにあまり活用されていない。そもそも事後評価として何が評価されているのか、あるいは報告書の存在すら職員にはあまり知られていない。たとえ報告書があったとしても、分厚い量を読みこなす時間がないため活用されていない。また、在外事務所評価などは表面的で情報の質的な問題もある。

国別援助実施指針には「評価のポイント」という項目があるが、その項目自体が独立しており指針策定の過程に評価結果が影響を与えるものではないのが現状である。

事後現況調査結果は無償資金協力事業の案件検討にはおおむね活用されている。

② 必要な情報の種類と提供の形態

国別援助実施指針策定から始まる一連の案件発掘・検討・形成過程において、以下の情報の入手が望まれている。

- ・ 国別セクター別協力重点形態の情報
- ・ 重点サブ・セクターに関わる情報
- ・ 評価報告書からは隠蔽されがちな案件実施上の阻害要因についての情報とそれらに対する具体的処方箋に関する情報
- ・ 案件の運営管理に関わる先方の維持管理体制についての情報
- ・ 担当地域の全体像をとらえるための参考として、国別のPDM事例集や外部条件を整理・体系化したもの。

また、現地の問題点、現状が専門家の経験から伝わることによって生の情報に触れることができるという意味で現在最も役に立っている情報のひとつに専門家の報告書をあげることができる。

情報の提供形態としては、時間的制約から報告書に目を通すことができないため、評価結果のポイントのみを5行程度にまとめたものが求められている。そのほかには評価監理課の課員による新規案

件検討会への出席を通じて過去の類似案件の問題点の提示が期待されている。無償資金協力の新規案件検討会に対しては無償資金協力業務部フォローアップ課を通し、過去の類似案件の問題点等を提供している。

企画課が現在作成中のPDMチェック・マニュアルと評価結果との連携は将来的に同マニュアルを見直す際に、評価結果を反映することが考えられる。その観点から企画課が今後必要とする情報の種類としては過去において問題があった事例の整理（特にプロジェクトの運営管理面の情報）やPCM手法などの手法適応性の評価結果をあげることができる。また、他の援助機関のプロジェクト運営方法の比較を通してJICAのプロジェクト運営管理上の問題点の洗い出しも必要である。

環境・女性課では主にWID/社会配慮の観点からプロジェクト運営を効果的に行うためにWID/社会配慮関連の事例集や、他の援助機関のWID/社会配慮プロジェクトのインパクト評価結果などが求められている。しかし、JICAではWID/社会配慮のプロジェクト方式技術協力はまだその数が限られており、案件の効果とWID/社会配慮の関連を捉えられるだけの数の事例がないのが現状である。したがって、当面他の援助機関の経験から学ぶことが中心となる。

環境配慮については、主な対象が開発調査事業であり、実際にある計画が実施に移された後に、環境配慮が適切に行われたか、あるいは環境配慮の内容が適切であったかを評価し、他の類似案件のより適切な環境配慮にいかしていくような流れを作ることが将来の課題である。当面は、他の援助機関等が実施したプロジェクトの環境配慮の評価を合同で行い、その経験を学ぶことなども有効であろう。

(2) 開発調査（開発調査3事業部）

①評価結果の活用状況

開発調査事業では評価結果を活用する段階は主に新規案件の検討段階と事前調査段階であるが、事後評価結果は現在のところほとんど活用されていない。個別案件の終了時評価は、もし先行して何らかの案件が実施されていた場合は終了時評価結果のうちの相手国実施体制の情報が役に立つこともある。

活用されていない原因のひとつとして、どの分野のどのような内容で評価が行われているのか知らされていないことをあげることができる。通常、関連文献データを図書館のデータ・ベース上で検索するが、それらからは評価結果情報へのアクセスはできない。評価監理課と各事業部との連携が弱いことが問題である。

また、事業実施形態の問題として開発調査事業と他のJICAの事業形態との連携が必ずしも明確に位置づけられていないことが指摘された。個別の案件がバラバラに立案されている状況の中では他の個別案件の評価結果を開発調査で活用することは無理がある。つまり開発調査へのフィードバックはJICAの事業サイクルの中で開発調査が個別案件の計画段階における案件形成、立案のための調査として明確に位置づけられてこそ可能になる。開発調査の結果がどれだけ実施に結びついたか（フォローアップ調査の観点）という調査のほかに開発調査の事後評価として個別案件（無償資金協力、プロジェクト方式技術協力、その他の形態）の効果的な実施という観点から計画段階における開発調査の妥当性を評価し、類似案件の開発調査に対するフィードバックを行ってほしいという要望が複数出されている。

②必要な情報の種類と情報提供の形態

開発調査を実施していく上ではよりマクロな情報が求められている。例えば、国別・セクター別における資金協力の位置づけや他の援助形態との関連性、援助形態別の評価ではなくある課題を解決するための協力重点形態への提言などである。また、最近では住民参加やWIDといった観点が調査の柱のひとつとなっているため、それらに関する情報の提供も必要である。JICAの制度そのものを見直すために、バラバラに実施されているJICAの各援助形態の現状把握と効果的事業実施のための各援助形態の連携強化に結びつくような提言の必要性も指摘された。

データベースの導入は情報の提供形態として望ましい。開発調査を実施する上で必要な能力のひとつに情報収集能力があるが、その道具としてデータベース上では特に情報の出典や保管場所などのアクセスの仕方の提示があると活用できる。また、情報を受ける事業部も個人レベルで活用を促すのではなく、案件検討書の中に評価結果との対応の項目を入れるなどの制度化を考える必要がある。

(3) プロジェクト形成調査（基礎調査部）

①評価結果の活用状況

評価結果はどれも活用されていない。事後評価として何が調査されているのかがわからないし、評価監理課との業務上の接点あまり感じられない。ただし、最近開催されたホンジュラスの特定テーマ調査（教育分野）の事前勉強会への出席は役に立っている。プロジェクト形成調査ではセクター情報等の最新情報が必要となるが、評価調査結果は時間がたつと状況の変化とともに使えなくなる場合がある。したがって、国別評価においてセクター分析を行う場合はその結果をプロジェクト形成につなげていけるという前提のもとで実施されることが望まれる。

②必要な情報の種類と情報提供の形態

プロジェクト形成調査に活用できる情報として、セクター全般の基礎情報や特定テーマにおける体系化された情報が必要である。また、情報提供の形態として基礎調査の対処方針会議において評価監理課からの最新のセクター情報やテーマ別の情報の提供が期待されている。

(4) プロジェクト方式技術協力（プロジェクト方式技術協力4事業部）

①評価結果の活用状況

まず事後評価調査結果はアフターケア調査対象の案件がたまたま事後評価の対象になっていた場合は最新情報として活用できる場合もあるが、それ以外はほとんど活用されていない。事後現況調査結果は課長代理クラスでアフターケア協力の参考として活用している事業部と、全くしていない事業部がある。担当職員は事後現況調査の存在は知らないと思われる。

終了時評価は各事業部で実施されているが、いくつかの問題点が指摘された。まず、終了時評価調査は内容が保守的で必ずしも阻害要因が明確になっておらず、フィードバック情報としてはあまり役に立たないことがあげられた。これは多くの終了時評価がプロジェクト関係者のみの評価でしかもプロジェクトの技術移転の達成度が中心となり、プロジェクトによる効果分析を行っていないことに起因するものと思われる。農業開発協力部で指摘されたように「PDMの上位目標にあたる部分まで評

価し、阻害要因まで分析しなければ、真の意味での新しいプロジェクトへのフィードバック情報にはならない」。プロジェクト関係者による内部評価の利点を踏まえつつより効果的な終了時評価を実施するためには評価調査の実施体制（人員構成、評価手法等）の見直しが必要であろう。その一方で、評価実施体制のみを見直しても、評価の前提となるデータが揃っていなければ適切な評価はできないという意味でモニタリング体制強化の必要性も指摘された。通常、評価業務は「モニタリング・評価」という言葉でくくられるように実施中のモニタリングが行われていないと適切な評価を実施することはむずかしい。

②必要な情報の種類と情報の提供形態

プロジェクト方式技術協力事業では主に案件検討や事前調査時において評価結果を活用することができる。そのために必要な情報として以下のものが提示された。

- ・相手国の実施体制、組織の現状
- ・類似案件ごとの教訓・提言集
- ・プロジェクト立案上の留意点
- ・国別分野別のJICA事業全体像
- ・プロジェクト実施上の阻害要因の分析
- ・評価事例集
- ・事後現況調査の中に目標達成度や効果分析を含んだもの
- ・個別専門家チーム派遣の終了時評価結果

個別案件の実施が日常の業務であるだけに個々のプロジェクトの実施上の問題点は担当者が経験として最も知り得ているものである。しかし、問題はそれら経験が記録として残されていないために人事異動などによって消えてしまうことである。過去の教訓・提言やプロジェクト立案上の留意点、阻害要因の分析などは何らかの形で体系化され組織の記録として残され活用されていくことが期待されている。

情報の提供形態に関しては職員セミナーによる事例紹介や各事業部と評価監理課のコミュニケーションの強化などがあげられたが、具体的でかつ短期的に実現可能な方法として以下のふたつの方法が提示された。

- ・新規案件検討資料（地域課から配布）に関連評価情報を添付する。
- ・事前調査等実施前に評価監理課から関連評価情報を担当者に流す。（現在図書館からの文献リクエストが同様の方式で行われている）

③評価ガイドラインの活用状況

現在、プロジェクト方式技術協力事業の評価方法論を示すものとして「評価ガイドライン（平成3年1月作成）」と「モニタリング・評価業務の手引書（案）（平成5年9月）」がある。後者はPCM手法の導入後作成されたもので、基本的にはPCM手法の流れの中にモニタリングと評価を位置づけているものである。ほとんどの事業部では一応活用しているようであるが、問題点として前述した2冊の位置づけが曖昧なこと、またガイドラインや手引書だけ見ても評価の手法は理解できないこと、手

引書の使い勝手が悪いことなどがある。特に手引書については「モニタリング・評価」そのものの体制が整っていない中で評価の部分のみ使うことに無理があり、また、評価結果を「調査表」として標準化しようとしているために、かえってプロジェクトの全体像がつかみにくくなっているように見受けられる。

評価手法に対する職員の関心は高く、研修の導入や評価監理課職員による終了時評価への参加への要望は強い。

(5) 無償資金協力（無償資金協力事業2部）

①評価結果の活用状況

無償資金協力事業では、大きく分けて案件検討とフォローアップ事業のふたつの段階に評価結果を活用している。まず業務部では関連事後評価、事後現況調査、終了時評価の有無をデータベース化し、2週間に1度行われる新規案件の検討会の際に役立てている。フォローアップ業務課では事後現況調査結果のうちC、D案件をフォローアップ対象案件として取り上げており、どこに問題があるのかを体系的に整理しつつある（農業分野から始めている）。

②必要な情報の種類と情報の提供形態

フォローアップの観点からは現在の情報でほぼ十分であるが、他の事業と連携を図るために無償案件の他の協力形態による活用状況という観点を評価に取り入れてほしいという指摘があった。また、問題がある案件の事例集も役に立つ。

③無償資金協力の評価のあり方について

無償資金協力事業で行われている終了時評価は基本的には供与された資機材・施設の活用状況の評価であり、評価監理課で実施する事後評価とは一線を画するべきものであるとの指摘があった。無償資金協力事業案件の事後評価のあり方について、いくつかの意見が提示されたので以下に記す。

・資金協力の評価が一般的にそうであるように事業実施は相手国が行うことから援助側の評価は審査に対しての評価になる。その場合、無償案件はF/S、もしくはF/Sが行われていない場合は事前調査や基本設計調査が評価の対象となりうる。

・一方で基本設計調査は既に基本設計の段階であり、設計・積算が本来の目的であることを考えると、評価の対象とはならない。

・F/Sが行われている案件についてはF/S調査の妥当性を見ることは重要な評価の観点であろう。また、実施段階に至るまでの機材調達や入札の評価も必要となる。

いずれにしても無償資金協力事業案件の事後評価は資機材・施設の活用状況だけでは不十分で、F/Sや基本設計調査に対する評価の可能性も含めて評価のあり方について今後の検討が必要である。

(6) 研修員受け入れ事業

①評価結果の活用状況

事後評価や事後現況調査は直接活用していないが、研修事業部では対処方針の検討にあたり以下の情報を作成、活用している。

- ・年次評価：研修コースの終了時評価。各センターが作成
- ・分野別検討会提言：同検討会は、研修コースの見直しのために各分野ごとの既存研修カリキュラムの妥当性の検討や新規コースのガイドラインの作成を目的としている。
- ・要望率および要請率：定員増・減、コース打ち切りなどの根拠を示すデータ
- ・専門員による検討
- ・各省庁との協議結果

また、年次評価のほかにコース設定期間の終了前年度にコース全体の妥当性（効果）や実施体制、ニーズの確認などの観点から終了時評価が実施され、新たなコースの開発や既存コースの見直しなどに反映されている。研修事業部内の評価フィードバック体制は独自の評価フォーマットを作成するなど整備されつつある。

第三国研修の評価調査は在外事務所が終了時に実施しているが、それに先立ち研修実施機関からは毎年実施状況の報告書が提出されているので（モニタリング）、評価は実施しやすい。

②必要な情報の種類と情報の提供形態

事後評価調査との関連でいえば、国別特設コースの内容を検討する上で国別評価結果は利用できる。国別特設では国別人材養成計画との関連も含め国のニーズに合ったコースの立案が望まれている。また、各センターで実施される研修業務は分野別に特化されつつあり、分野別検討会などでの利用を含め、特定テーマの評価結果は各センターにおいて有効に活用されると思われる。

(7) 専門家派遣事業（派遣事業部）

①評価結果の活用状況

事後現況調査結果は単独機材供与案件の選定に活用されている。派遣事業部では個別専門家チーム派遣および研究協力に対して終了時評価を実施しているが、同評価結果を受けて個別派遣へとつないだ例はいくつかある。その他の評価結果については情報が古くなることもあり、あまり活用されていない。

派遣事業部では個別専門家に関するモニタリング・評価制度を平成6年から本格導入しており、在外事務所との連携、各種フォーマットの整備、フィードバック・シートの作成などが行われつつある。問題点として個別専門家チーム派遣・研究協力も含めて計画時の目標が必ずしも明確に設定されていないため、評価を困難にしている点があげられる。ただし、近年ではPDMに基づいた評価を一部で導入し始めている。

②必要な情報の種類と情報の提供形態

派遣事業部は地域別・国別体制をとっており、地域別・国別の現場情報は比較的蓄積されている。最近では、長期専門家の総合報告書の要約を地域横断的なセクター情報として集約しており、それら

を整備する上で評価結果のうちセクター情報の体系化されたものは利用価値がある。また、国別・セクター別の評価情報や特定セクターにおける日本人専門家の位置づけと他の援助機関による協力状況の全体像が求められている。

派遣事業独自のテーマとして技術移転手法の観点の評価を取り入れ、その結果を派遣前研修などで役立てることも考えられる。その背景として日本人専門家は特定技術の専門家ではあるがそれは必ずしも技術移転の専門家を意味しないので、より効果的な技術移転の実施のための留意点をJICAが専門家に対し紹介する義務があるのではないか、という点が指摘された。

また専門家自身の評価については、個人評価はできないが例えば当該国の開発計画における派遣の意義等の観点から包括的に評価することは可能であろう、との意見が出された。それらの評価結果やJICAとしての業務実施方針（例えば下水道普及率が一定の基準に達した場合は技術協力は終了するなど）があれば、専門家派遣の必要性を検討する上で役に立つ。

事後現況調査については、単独機材供与のフォローアップを検討するためには効果分析や自立発展性の観点をもっと盛り込む必要があることが指摘された。

評価情報の提供形態としては終了時評価要約集のようなA4一枚枚程度の情報が役に立つし、データベースもあれば活用できる。

以上述べたインタビュー結果の全体像を要約したものは次頁表4のとおりである。

表4 インタビュー結果：評価結果の活用状況および必要な情報の内容

インタビュー先	活用状況	指摘された理由	必要とする情報の内容
企画部地域課	事後現況調査を除きあまり活用されていない。	<ul style="list-style-type: none"> ・事後評価等で何が調査されているか知らない。 ・報告書は分厚すぎて読む時間はない。 ・表面的な評価が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国別セクター別協力重点形態の情報 ・重点サブ・セクターに関する情報 ・案件実施上の阻害要因と処方箋 ・案件の運営管理に係る相手国の維持管理体制 ・国別PDM事例集や外部条件の体系化
開発調査事業3部	関連個別案件の終了時評価以外ほとんど活用されていない。	<ul style="list-style-type: none"> ・事後評価等で何が調査されているか知らない。 ・情報へのアクセスの仕方がわからない。 ・JICA事業サイクルの中の開発調査の位置づけが不明確なため、他の協力形態の評価結果は使えない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国別・セクター別の資金協力の位置づけや他の援助形態との関連性 ・協力重点形態への提言 ・WID、住民参加などの横断的観点に関連した情報 ・開発調査を計画段階に位置づけた個別案件の評価結果 ・JICAの各援助形態の連携強化の必要性を打ち出せるような評価・提言 ・どこにアクセスすれば評価結果が得られるかという情報
基礎調査部	ほとんど活用されていない。	<ul style="list-style-type: none"> ・評価監理課との接点がない。 ・事後評価等で何が調査されているか知らない。 ・評価結果が必ずしも現在必要とされているテーマ、セクターではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・セクター全般の基礎情報 ・特定テーマごとの体系化された情報
プロジェクト方式技術協力4部	<ul style="list-style-type: none"> ・事後評価は対象個別案件がアフターケア協力などの対象になった場合は活用しているところもある。 ・事後現況調査はアフターケア協力の参考としている部と全く活用していない部がある。 ・終了時評価は当然活用するが、内容に不満がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事後現況調査は資機材等の活用状況のみなので、アフターケア協力の判断材料にはならない。 ・終了時評価は内容が保守的で、阻害要因が明確になっていないので、フィードバックの情報としては不十分。また関係者のみによる評価なので効果まで分析できない。 ・モニタリングがきちんと行われていない状況で適切な評価調査はできない。 ・評価ガイドラインは使いにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・相手国の実施体制、組織の現状 ・類似案件ごとの教訓・提言集 ・プロジェクト立案上の留意点 ・国別分野別に実施されているJICA事業の全体像 ・プロジェクト実施上の阻害要因の分析結果 ・評価事例集 ・事後現況調査の中に目標達成度や効果分析を含んだもの

インタビュー先	活用状況	指摘された理由	必要とされている情報の内容
無償資金協力2部	<ul style="list-style-type: none"> ・かなり活用している。 	<ul style="list-style-type: none"> （無償資金協力については、事後評価のあり方についての議論が中心となった。前掲参照） 	<ul style="list-style-type: none"> ・無償案件の他の協力形態による活用状況 ・問題があった案件の事例集
研修事業部	<ul style="list-style-type: none"> ・評価監理課の評価結果は活用されていない。 ・研修事業部内の評価とそのフィードバック体制はかなり整備されており、その結果を受けて新規計画を策定している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・評価監理課の実施した評価に直接研修事業に関するものはなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国別特設コース内容を検討する上で役に立つ国別情報 ・各センターの分野別検討会に役に立つ特定テーマ評価の情報
派遣事業部	<ul style="list-style-type: none"> ・事後現況調査は単独機材供与事業で活用されているが、内容は不満。 ・個別専門家チーム派遣・研究協力の終了時評価結果を受けた派遣実施の実績はある。 ・その他の評価結果はほとんど活用されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事後現況調査はソフトな情報（相手国実施機関のスタッフの状況、自立発展性など）がないため、表面的なことしかわからない。 ・個別専門家チーム派遣・研究協力の評価は、計画時に明確な目標設定がされていないので何を評価するべきかが不明確。 ・単年度で派遣を実施しなければならぬので、評価結果の活用がタイミング的に困難な場合が多い。現実には要望調査および専門家報告書を活用している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・セクターに関する基礎情報 ・特定セクターにおける日本人専門家の位置づけと他の援助機関による協力状況の全体像 ・JICAとしてのより詳細な業務実施方針
企画部企画課 (PDMチェック・マニュアルとの関連)			<ul style="list-style-type: none"> ・過去において問題のあった事例集と阻害要因の整理 ・PCM手法などの手法の適応性の評価情報（他の援助機関との比較を含む）
企画部環境女性課 (環境・WID/社会配慮との関連)			<ul style="list-style-type: none"> ・WID/社会配慮関連の事例集 ・他の援助機関のWID/社会配慮案件のインパクト評価情報 ・環境配慮案件（主に開調）の評価

第2章 国内外の援助実施機関における フィードバック・システムの現状

2-1 米国国際開発庁 (USAID)

援助実施体制

米国の二国間援助は資金協力、技術協力ともにUSAIDが実施している。USAIDは法的には大統領直属の国際開発協力庁 (IDCA) に属するが、IDCAは実体のある組織ではなく、USAIDが實際上、国務省と密接に協議の上、援助を実施している。USAIDの特徴は海外現地事務所にも多くのスタッフを置き、具体的な援助実施の権限が現地事務所に委ねられている点にある。ただ、近年においては資金および人材を優先順位の高い地域に集中して投入する傾向にある。また、USAIDの機構改革の一環として1997年度までに海外事務所の25%にあたる27の事務所が閉鎖されることになった。

援助予算と形態

米国のODA実績 (94年暫定値) は約9,851億ドル (前年比約2.9%減) となっており、ここ数年横這いないし減少傾向で推移した。米国の二国間援助は経済支援援助 (Economic Support Fund:ESF)、経済開発援助 (Development Assistance:DA) および食料援助の3つのプログラムに大別される。ESFは二国間援助の内の30~40%を占め、米国の政治および安全保障上の観点から特に関心を有する国々 (イスラエル、エジプト、中南米諸国等) に対して供与されるものである。ESFは同時に構造調整支援型援助の財源でもある。DAは開発途上国の長期的な経済開発を目的として特に低所得者層の生活環境改善 (BHN関連) のための案件について主として技術協力を中心に実施するものであり、二国間援助の約30%を占める。環境保全、人口問題、WIDの推進、災害援助、中小企業の振興、エネルギー部門等もDAにより実施されている。食料援助は二国間援助の15%を占め、米國小麦等の低利・延べ払い輸出、無償による緊急の食料援助および被援助国の経済開発を目的とした対政府無償援助に分かれている。

援助の重点分野・地域

援助重点分野は環境問題への対応、民主主義の育成、人口の安定化と基礎医療の確保、経済成長、人道援助の5つである。二国間援助の対象地域を見ると、イスラエル、エジプト、フィリピンといった国へ多くの援助が向けられている。

(1) USAIDの戦略的事業運営のための業績情報システム [PRISM]

USAIDは、評価を「既存の活動または将来のプログラム開発に際して重大な意志決定がなされる前に、担当官に対して主要課題、すなわち、妥当性、効率性、効果、インパクト及び持続性、について情報を与えるためのマネージメント活動」と定義¹⁾している。また、評価を実施すること自体が情報の収集・加工能力の養成であるとして、合同評価によって非援助国政府・機関の行政能力を育成することを推奨している。さらに、その結果がプロジェクトや政策に反映されなければ意味がないとして、従来よりフィードバックの重要性を認識し政策プログラム局 (Bureau for Policy and

¹⁾AID Evaluation Handbook; AID Program Design and Evaluation Methodology Report No.7, USAID, 1987

Program Coordination : BPC) の下に開発情報・評価センター (Center for Development Information and Evaluation : CDIE、以下CDIE) を設置して評価システムの開発に努めてきた。

一方、米国連邦政府財政の大幅赤字を背景とした予算効率の改善の必要性の高まりを受けて93年に Government Performance and Results Actが制定され、全ての政府機関で事業評価が義務づけられることとなった。USAIDは他の政府機関のモデルケースとして従来の投入重視の事業戦略から結果重視の事業戦略へと方針転換を行った。すなわち、セクター戦略、予算配分などすべての意志決定に開発事業の成果を反映させることが必要となり、その手段として94年に創設されたのが戦略的事业運営のための業績情報システム (Program Performance Information System for Strategic Management : PRISM、以下PRISM) である。これにより、従来の評価システムは全廃され、AIDのすべての意志決定、活動などはPRISMを通じて報告・利用されることになるとともに、CDIEの機構も改革され開発経験情報室 (Development Experience Information Office)、業績評価部 (Performance Measurement and Evaluation Division) およびプログラム及び運営評価部 (Program and Operations Assessment Division) が設けられた。その後、PRISMはさらに拡大・再編され、より総合的な事業戦略システムとして機能することが期待されている。なお、以下に述べるシステムは94年現在の状況に基づいている。

(2) PRISMの特徴と手順

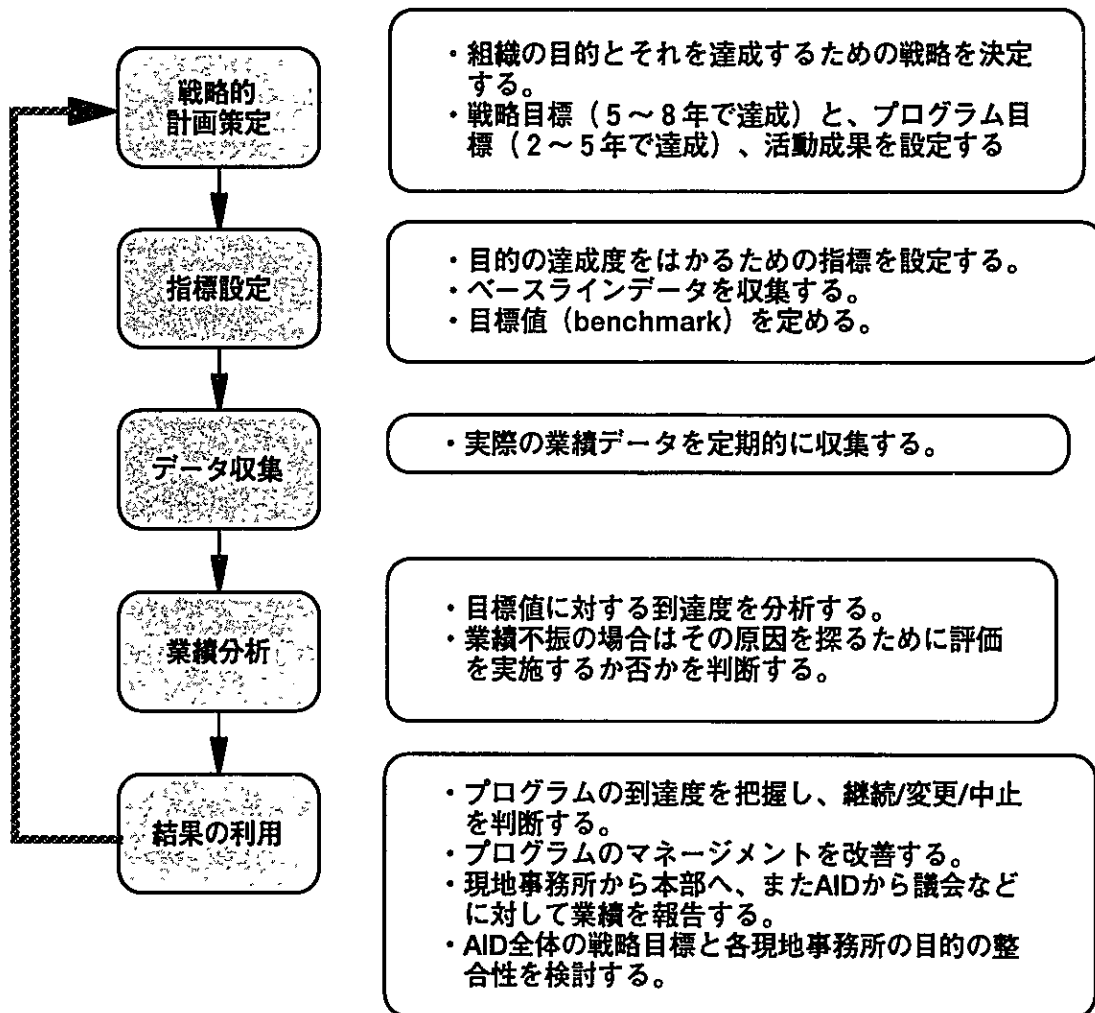
PRISMは、AIDの資金、人材などのresourceのマネージメントを事業成果と連携させるプログラムで、最終的な目的は” Managing for Results”、すなわち、成果の上がるようなプロジェクトに資金や人員を集中させることにある。民間企業の事業戦略と同様、AID本部、地域事務所、現地事務所などそれぞれの組織において事業戦略を策定し、それを達成するための目標を定め、プログラムやその構成要素である各プロジェクトはその文脈においてモニタリング・評価される。PRISMの特徴を従来のモニタリング・評価と比較したのが、表1である。

表1 PRISMの特徴と従来の事業方法の比較

	従来の事業方法	PRISMシステム下での事業方法
事業実施の焦点	投入、過程、活動	成果、結果、戦略的目的
事業評価のデータ収集方法	過去を振り返りデータ収集	実施中のモニタリングからデータ収集。データ収集活動はプロジェクトの活動として組み込まれている。
マネージメントの役割	命令と管理	向上とエンパワーメント
データの利用先	業務進捗状況の報告	意志決定

また、PRISMの流れは図1に示す通りである。

図1 PRISMの流れ

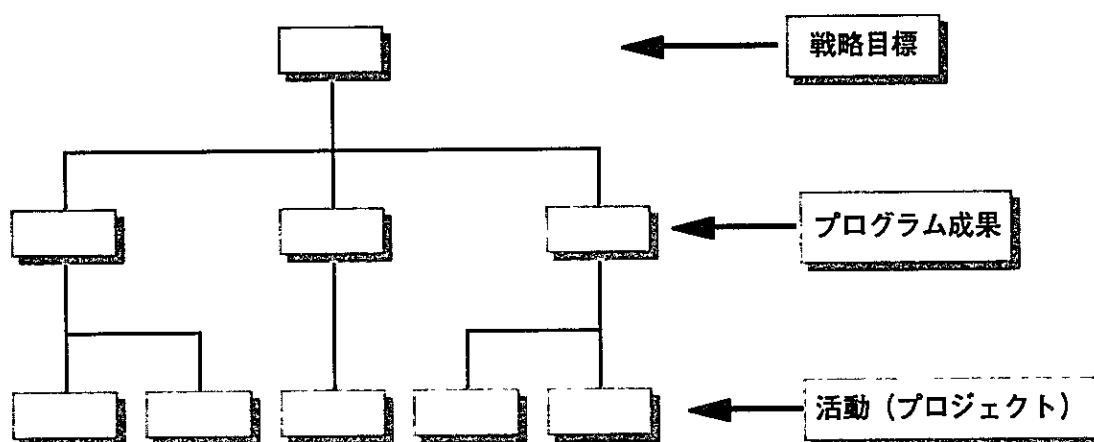


(USAID Evaluation News, 1994 Vol6 - No. 1より作成)

ここで、目標達成度を測るための指標は通常、定量的な目標値の設定が可能なものを選択する。

なお、戦略的目標、プログラム目標、活動成果はPCM手法で用いられる目的系図のような関係(図2)にある。

図2 目的系図



(出所：USAID Evaluation News, 1994 Vol6 - No. 1)

(3) PRISMにおける評価

PRISMにおいては、日常業務の中でのPerformance Measurement (モニタリング) のほかに、これを補完する形で、Program Evaluation (評価) を行う。両者は表2のような関係にある。

表2 Performance MeasurementとEvaluationの関係

	Program Performance Measurement	Program Evaluation
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラムの目的を明確にする。 ・プロジェクト活動と資金/人員をプロジェクトの目的とリンクさせる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・目標がなぜ達成されなかったかその原因を分析する。
方法	<ul style="list-style-type: none"> ・目的に対する指標を設定し、目標値を定める。 ・日常的にデータを収集し、目標値と実測値を比較する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ある活動が結果にどのような影響を及ぼしたか評価する。 ・ほかに望ましい結果が得られていないか調査する。 ・予期しなかった結果が生じていないか調査する。
情報提供先と活用状況	<ul style="list-style-type: none"> ・担当官が、プロジェクトの進捗状況を把握し、行動をとる必要のある問題点を知る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・マネージメント・サイドが、プログラムのデザインに対する提言や教訓を得る。

(出所：USAID Evaluation News, 1994 Vol6 - No. 1)

このほかに、単独のプロジェクトやプログラムではなく国やセクターという枠組みで評価する横断的評価、および有益な教訓の得られそうなプログラムについてはインパクト評価を行う。評価活動は基本的にプロジェクト担当官あるいは現地事務所が実施するが、地域やセクターを横断するような広範な評価はCDIEが担当する。

これらの評価結果はPRISMを通じてフィードバックされるが、その具体的手順については、今回の調査では資料を収集できなかった。

(4) 事業評価にPRISMシステムが有効に活用されるための留意点

USAIDでは、PRISMの導入に先立って他の援助機関の現状を調査し、事業評価においてシステムが組織全体で使われるものになるようにするための留意点をまとめている。これらのポイントは評価のフィードバックを考える上で役立つと思われるので、以下に紹介する。

- ①組織の上層部の支持が実施の必須条件。
- ②全てのレベルのスタッフがプログラムに対しオーナーシップをもてるよう、目標設定やデータ収集には全員が参加する。
- ③PRISMのように新しいシステムが利用できるようになるには最低3～5年かかる。スタッフに対するトレーニングの予算や時間を確保すべき。
- ④モニタリングや評価結果が意志決定に反映されるようにすべき。
- ⑤評価項目は戦略目標に関連性の高い項目に絞りこむ。
- ⑥データベースの構築に際しては、それぞれの担当業務に直接関係のある情報が得られるよう、レベルに応じた索引を付ける。
- ⑦評価結果の利用の目的は失敗や問題点を指摘することではなく、原因を分析することによって問題解決の手がかりを得ることにあるということを、情報の利用者が理解することが大切。プロジェクトやプログラムがうまくいっていない場合には、得られたデータを基にいかにしてプログラムをうまく運営・管理していくか、具体的な方策に活用することが目的である。

2-2 カナダ国際開発庁 (CIDA)

援助実施体制

CIDA (国際開発庁) は1968年に設立された外務省対外関係大臣 (閣内相) の管轄下にある国際援助機関である。CIDAはODA予算全体について議会に対する責任を負い、同予算の75~80%がCIDAに計上される (96-96年のCIDAの予算は約17億ドル)。残りは外務省、大蔵省、国際開発研究センター (IDRC: 途上国も含めた内外の調査活動を支援) 等に計上される。二国間援助 (技術協力を含む)、多国間援助ともCIDAが中心となり外務省、大蔵省等と協議しつつ、政策の立案および援助の実施に当たっている。

援助予算と形態

1994年のODA実績 (暫定値) は前年比6%減の22億3,000万ドルとなり、対GNP比率も0.45%から0.42%に低下するなど93年以降ODA量の減少傾向が顕著となっている。カナダの援助は所得階層にかかわらず原則として無償であるが、その反面タイド率が高い。しかし、87年以降、カナダも援助のアンタイド化を進めており、サハラ以南アフリカおよびLLDC諸国に対する二国間援助については50%、それ以外の国は3分の1を上限として援助調達のアンタイド化を推進している。

援助の重点分野・地域

カナダのODAの目的は貧困を解消し、より安全、公正かつ反映する世界に貢献するために途上国の安定的成長を支援することであるとされている。また、優先項目として①人間としての基本ニーズ (BHN)、②開発援助における女性の参加拡大、③インフラストラクチャー、④人権、民主主義、グッド・ガバナンス、⑤民間セクター、⑥環境の6項目があげられている。なお、厳しい財政事情にも鑑み、援助の効率性の向上、NGO等との連携の強化にも重点が置かれている (95/96年において2億900万ドルがCIDAからNGOに割り当てられた)。二国間援助の地域的配分を見るとサハラ以南アフリカへの割合が最大で、近年では全体の約4割を占めている。

(1) CIDAの業績評価システム (Performance Review)

CIDAにおいては、評価は「当該プロジェクトに対する意志決定を容易にするためか、もしくは他の類似プロジェクトの設計調査にとり有益な教訓を引き出すために、CIDAの着手する国際協力プロジェクトの有益性とそのコストを査定する行為」であると定義されている。しかし、従来はこの定義でいう「プロジェクトの有益性を査定する」ための道具としてのみ利用され、コスト面からの分析が欠けていた。近年DAC諸国において評価とその利用に関心が高まり、CIDAにおいても、Corporate Memoryを設置して、プロジェクト関連報告書をデータベース化するなど、その活用を図っている。

他方、カナダ政府の援助予算の大幅削減に伴い、93年の会計検査院報告で援助効率の向上が緊急課題として指摘された。この会計検査院報告に応える形で、CIDAでは事業目的の整理と業務の効率化を試みているところであり、その中心となっているのが、業績評価 (Performance Review) システムの導入である。業績評価システムの目的は、CIDAの全幹部・スタッフが、開発 (事業) の結果を含めた政策、プログラム、プロジェクト、運営及びその他の活動の業績について、タイムリーで信頼できる有用な情報を得られるようにすることにあり、その枠組みは表3に、組織体制は図3に示すとおりである。

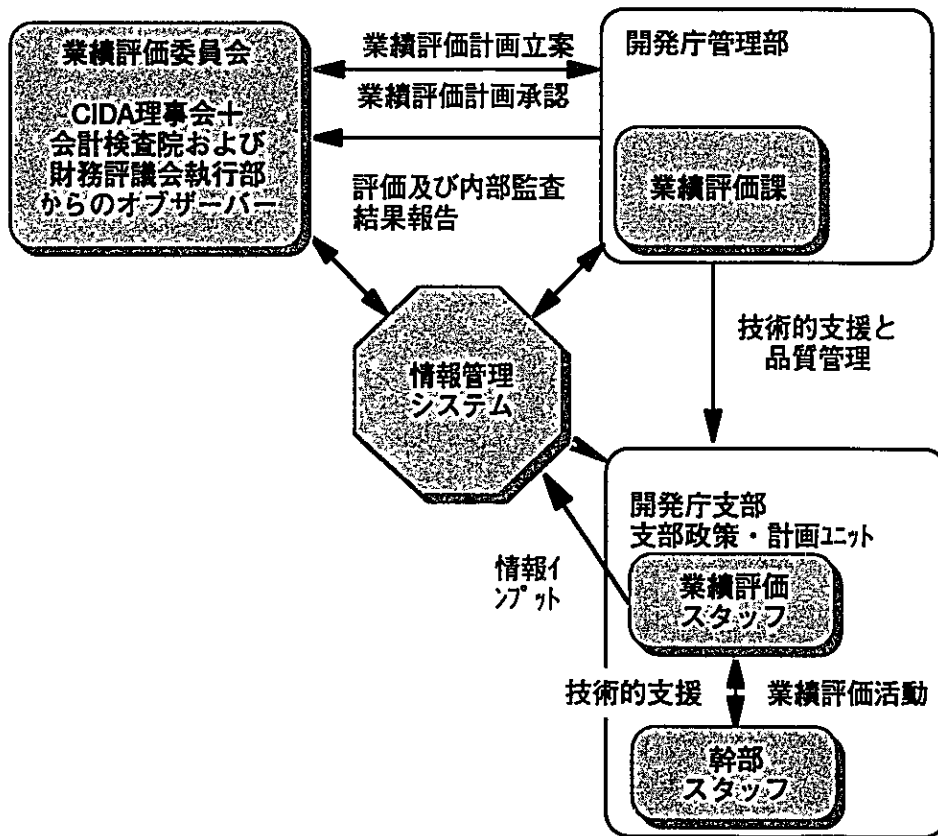
☞「評価を担当するプロジェクト・チームのための指針」1980年、カナダ国際開発庁評価部

表3 業績評価の枠組み

レベル	評価結果の利用者	主目的	評価手段	得られる情報
外部	・国会 ・国民 ・途上国	・国民への報告	・援助効果報告	・政策の適正さ ・援助効果 ・費用効果
政策決定	・大臣 ・総裁 ・副総裁	・意志決定とアカウントビリティの向上	・評価	・開発知識 ・効果的な実施方法 ・優れた技術的実践
		・アカウントビリティの向上 ・法令との整合 ・意志決定の改善	・内部監査	・優れたマネージメント実践
部局/支部	・副総裁 ・プログラム担当官 ・プロジェクト担当官	・プログラム及びプロジェクト/組織の運営	・業績評定 (Performance Assessment)	・開発結果 ・運営業績

(出所：CIDA's Policy for Performance Review, 1995)

図3 業績評価システム実施体制



(CIDA's Policy for Performance Reviewの記述に基づいて作成)

USAIDのPRISMが、評価とモニタリングを補完的にとらえているのに対し、このシステムでは評価よりもモニタリングに重点をおいている。95年に出された業績評価システムに関する政策では、これまでのプロジェクト評価からは援助効果や政策レベルの情報はほとんど得られなかったとして、マネージメント・サイドがここ3年のうちに評価への依存度を減らしモニタリングを活用することを期待している。また、内部監査を業績評価の重要なツールとして位置づけている点も特徴的である。

(2) 評価の種類

提案されている業績評価システムでは、JICAの事後評価に相当する部分は業績評価の3手段のうち「評価」とされており、中間評価や終了時評価に相当するものは「業績評定」や「内部監査」の一部に位置づけられている。これらの具体的手法については現在改革・開発中である。

①評価 (Evaluation)

開発のインパクトを評価するために行うもので、対象となるプロジェクトはCIDAのプライオリティにしたがって選定される。また、政策研究 (Policy Research) や多国間援助評価なども行う。

②業績評定 (Performance Assessment)

運営及び開発の業績についてマネージメント・サイドやスタッフが必要とする情報を提供するもの。以下のような種類がある。

- ・モニタリング：プロジェクトやプログラムの成果達成度や運営状況を分析し、継続の必要性を検討するもの
- ・運営レビュー：運営上の重大な問題を分析し、援助実施メカニズムの効率性を評価するもの
- ・プロジェクト終了報告：プロジェクトが達成した成果及び教訓を記述するもの
- ・組織評価 (Institutional Assessments)：第三者または実施機関自身による評価
- ・特定研究：終了報告に基づいた特定テーマやプログラムについての開発の成果や教訓の分析

そのほか、CIDAの政策、管理及びサービス機能についてのモニタリングも含まれる。これらの情報を評価及び内部監査に活用することで、政策レベルの評価や内部監査に要する時間とコストが軽減できると期待されている。

③内部監査 (Internal Audit)

CIDAのシステム、機能、プログラム、プロジェクトなどを対象に、目標達成のために用いられたシステム、過程、管理方法などに焦点を当て、その効率性、経済性、効果を評価するもの。内部監査によって優れた管理運営の実践例を見出し、CIDA全体に伝えることで組織的な学習能力を高めることが期待されている。

(3) 評価結果のフィードバック・システムとしてのデータバンク “Corporate Memory”

Corporate MemoryはCIDAのプログラム/プロジェクトの情報およびOECDの評価データベースの情報を含むコンピュータ化されたシステムである。その全体像を後掲の図4に示す。ただし、前掲図3に示される情報管理システムとの関係は本調査で得られた資料からは判断ができなかった。

1996年現在、10のデータベースからなり、そのうちの一つがプロジェクトやプログラムの教訓を取めたEVALデータベースである。EVALデータベースの概要は以下の通りである。

①目的

EVALデータベースの運営目的は、CIDAのプロジェクトやプログラムに関連のある評価結果のフィードバックを提供すること、および情報源になっている評価の内容と有効性を短時間に検討する手段を提供すること、の2点である。

②情報源

全ての情報はまずDOCUMENTデータベースに登録される。対象となるのは、二国間援助のプロジェクト審査書（Project Approval Document：PAD）／プロジェクト概要書／プロジェクト終了報告書（End of Project Reports：EOPR）／評価報告書ならびに、パートナーシッププログラムおよび多国間援助プロジェクトの評価報告書である。

EVALデータとして入力されるのはこのうちの評価の要約であるが、評価報告書に要約が付記されていない場合は、Corporate Memoryの分析担当者が要約作成ガイドライン等に基づいて要約を作成する。

③評価要約

評価の要約は、次の3ブロックからなる。

- a. 基礎情報；評価タイトル、日付、プロジェクト番号、プロジェクトタイトル、位置、所轄、評価の種類
- b. プロジェクト目標及び目的
- c. 主な所見、主な提言、開発及び運営に関する教訓

このうちc. の情報がフィードバックされるものであり、その内容は次のように定義されている。

- ・所見：プロジェクトやプログラムの実施に関する障害、成功の要因や運営の留意点など
- ・提言：所見から直接的に導き出されるもので、そのプロジェクトや政策に特有のものである場合がある
- ・教訓：CIDAの他のプロジェクトやプログラムに適用可能なもので、所見および提言に含まれる開発上・運営上配慮すべき点から論理的に導き出されるもの

④コード化

評価の要約はテーマに従ってコードが付される。これにより、評価情報から必要なものだけを取り出すことができる。現在のところ196のコードがあり、一つのテキストに対して一つまたは複数のコードを付すことができる。コードの分類体系は以下の通り。

- a. 運営上の教訓
プロジェクト定義／プロジェクトデザイン／プロジェクト実施／プロジェクト評価
- b. 開発上の教訓
基本的ニーズの充足／社会的影響／組織制度への影響／開発における女性の役割／経済成長／カナダに対する影響

⑤評価結果の活用と品質管理

評価からの教訓の抽出、コード化などはCorporate Memory分析ユニットの役割であるが、その教訓や提言のうち、どれを運営や政策に採り入れるべきかの判断は評価課が行う。

評価の要約は二国間援助担当官またはその他の局の担当官が内容の正確さを検討し、最終的な品質

管理を行う。

(4) 評価普及戦略報告書

CIDAのシステムは現在改革が進められているところであるが、その基礎となった90年の評価フィードバックに関する調査では世銀とUSAIDの評価とフィードバックの体制を分析し、どのようなシステムを構築すべきであるかをまとめた。その報告書の中に評価結果が利用されるようにするために留意すべき点が列挙されており、本調査の参考になると思われるので以下に紹介する。

① 情報には3種類ある。

- a. 全員に利用価値のある情報
- b. 特定の関係者のみ利用価値のある情報
- c. リクエストに応じて提供する情報

これらのニーズに合わせた情報の提供方法を考える。

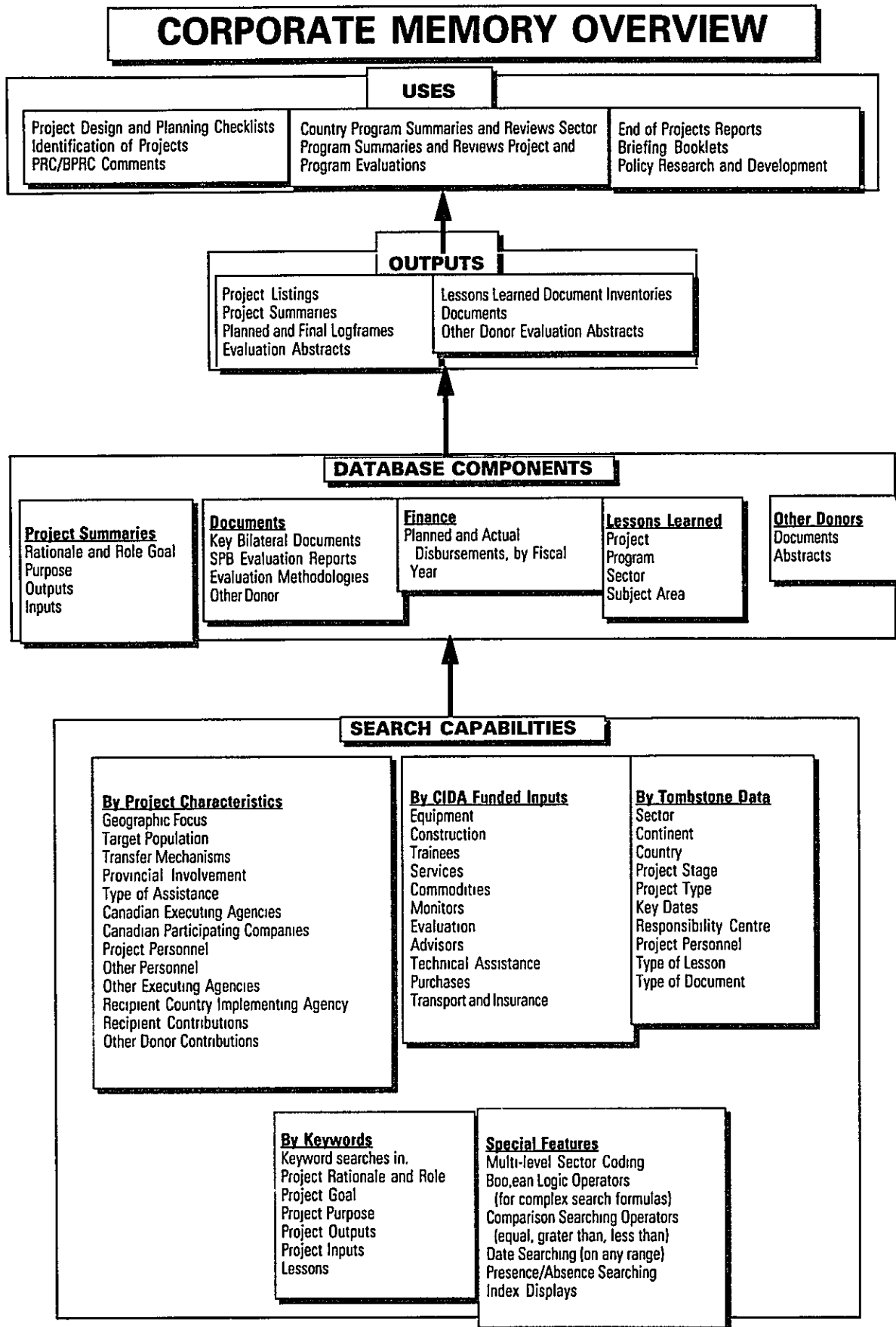
② c. の利用者は、活用の目的やタイミングが明確になっているため、情報は利用しやすい形・内容に加工して提供することが必要。

③ オンライン化する場合は、ユーザーフレンドリーなソフト、ハードを整備する。

④ CIDAのみならず、他の援助機関の評価結果についてもアクセスできるようにする。

⑤ ニュースレターや評価ハイライトなどの印刷物は、内容が一般的になりすぎて利用されないことが多い。プロジェクトの担当官向け、政策担当レベル向けなど読者を絞り込み別個に情報をまとめるのが賢明。

図4 Corporate Memory 概要 (Corporate Memoryより入手)



2-3 海外開発庁 (ODA)

援助実施体制

英国の政府開発援助は援助政策の立案から実施まで海外開発庁 (Overseas Development Administration: ODA) の責任のもとに一元的に行われている。また、ODAは外務・英連邦省の外局として位置付けられており、外務大臣のもとに閣外相として海外開発庁長官が置かれている。ODAの職員は約1,700名、海外事務所は6カ所 (ケニア、ジンバブエ、タイ、バルバドス、フィジーおよび南ア) である。また、ODAの組織の中には開発途上国の民間部門に対するローン、株式投資の形態による支援を担当する英連邦開発公社 (Commonwealth Development Corporation)、援助の資材・サービスの調達等を実施するクラウン・エージェンツ、人材育成分野での援助を実施するブリティッシュ・カウンシル等がある。

援助予算と形態

1994年の実績 (暫定値) は3,085百万ドルであり、対前年比5.7%増となっている。英国の援助は原則として無償であり、92-93年平均で贈与比率は92.2%、グラント・エレメントは96.5%となっており、援助の質は国際的に高いものとなっている。93/94年におけるODAによる援助の内55%が二国間援助で、残る45%が多国間援助であった。調達には英国企業・製品に限られる場合が多く、二国間援助における完全アンタイド率は17.7%とDAC諸国の中でも低い国の1つである。英国には古い歴史と確固とした組織基盤を持ったNGOが多数存在し、ODAはこのようなNGO120団体以上を災害援助、ボランティア派遣等の面で積極的に支援しており、93-94年度では158百万ポンド (二国間援助の12.7%) の援助をNGO経由で行っている。

援助の重点分野・地域

開発途上国の「持続的経済・社会的発展」を達成するため、開発重点分野として経済改革支援、生産性向上、グッド・ガバナンス支援、貧困層支援、人口問題、教育を含む人的資源開発、女性の地位向上、環境問題の7つがあげられている。援助対象国としては1993-94年度では二国間援助の67.7%が低所得国に集中しており、特にサハラ以南アフリカ等の低所得国、LLDCを重視している。また、かつて広汎な地域に植民地、自治領を有していたことから、その歴史的関係をふまえ、英連邦諸国に対する援助が65.6%と大きな比重を占めていることも特徴にあげられる。

(1) ODAの評価システム

① 評価の目的と実施機関

イギリスにおける評価は1960年代に始まり、70年代になってより注目されるようになった。ODAでは、プロジェクト評価の主たる目的はプロジェクトの結果とインパクトを明らかにすること、当該プロジェクトにおいて当初設定されていた目標と結果、インパクトをいかに比較するかを考慮することであるとされている。また、事後評価に関しては特に以下の指針が設けられている。

- a. 教訓は成功例とともに失敗例からも引き出しうる。
- b. 可能な限り受益者を特定しなければならない。
- c. 評価においては過去の時代遅れの手順に拘泥されてはならない。
- d. 主観的なデータは客観的なデータと同様に有意義であり得る。
- e. プロジェクトがどれほど効率的に計画され実施されたかということに関する意見とそのプロジェクトのインパクトに関する議論とは混同してはならない。
- f. 主要な論点において意見が分かれる場合はそれぞれの観点を報告書に記述しなくてはなら

ず、妥協的意見によって論点を不明瞭にしてはならない。
などである。

ODAが実施するプロジェクトやプログラムの評価に関してもっとも中心的な役割を果たすのが財務部に属する評価課（Evaluation Department）である。評価課の長は上級経済顧問（Senior Economic Adviser）であり、そのもとに8人の職員がいる。ただ、これらの職員だけで評価を行うわけではなく、コンサルタントやすでに退職した職員など外部の者に委託する場合が多い。調査団の数は年に10から15チーム程度であり、評価課の予算は年間約50万ポンドである。

②評価課と評価

評価とモニタリングが同時に進行すると両者の間に混乱を来すという理由から、技術協力など一部を除き、評価課は中間評価を実施すべきではないとされてきた。この姿勢に対し、評価はプロジェクトの社会・経済的側面に注目すべきものであり、単にプロジェクトの進行状況を把握するために行われるモニタリングとは明らかに区別できるという批判がODAの外部からでていた。ODAはこの批判に対し一応の理解を示したものの、未だなお、実施中のプロジェクトから有効な教訓を引き出せることが明らかなき以外は評価課による中間評価は行われていない。

評価課は事後評価をもっとも重視し、評価報告書の作成を通じてフィードバックにも深く関係している。すべてのプロジェクト、プログラムについて事後評価を行うわけではなく、どの案件について評価を行うかは評価課が評価計画を立案する。評価計画立案の際にはODAの地域担当部局、事業担当部局との間で情報の収集や意見の交換がなされ、協議が行われる。

（2）現在の評価フィードバック・システム

①プロジェクト及び評価委員会

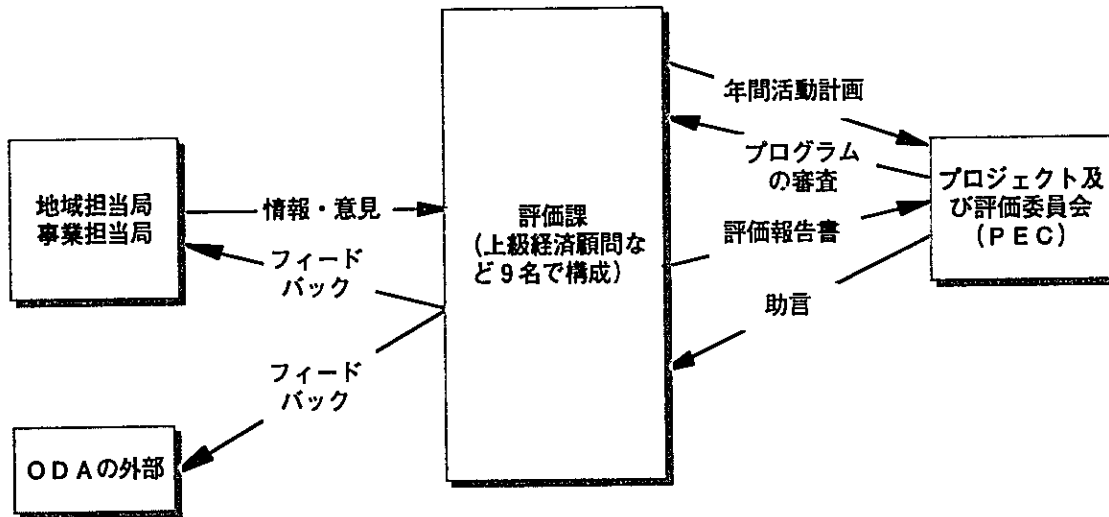
評価課はプロジェクト終了報告書（Project Completion Report）¹³³や事後評価をもとにして評価報告書を作成し、そのすべてをプロジェクト及び評価委員会（Projects and Evaluation Committee:PEC）¹³⁴へ提出することになっている（図5参照）。最高レベルの委員会であるPECは数週間おきに開催され、局長、部長、そして委員会に提出される案件を事前に審査する主任技術顧問（Chief Technical Adviser）が出席する。PECは評価課から提出された評価報告書に関して検討したのち、評価課に対して簡単な助言を行う。ただ、数週間おきにしか開かれず、1回の開催時間も2、3時間と短いPECでは評価報告書のすべてに目を通せないことが多い。このためカバー・ノートと呼ばれる評価報告書の要約が使われることがある。

プロジェクト立案時においては過去の類似のプロジェクトの評価で取り上げられた教訓がどの程度生かされているかプロジェクト案に明示することになっている。このため評価課は評価報告書やその要約をプロジェクト立案担当者に配布することがある。

¹³³プロジェクト終了報告書とはモニタリングで得た情報をもとにプロジェクトの主な成果や問題点、教訓などをまとめたもので、普通プロジェクトが終了して2年から3年後に完成する。

¹³⁴PECは評価報告書の提出を受けそれに関する助言をするだけでなく、すべてのプロジェクトと5百万ポンド以上のプログラムの審査も行う。

図5 評価課と周辺組織との関係



(Evaluating Development Assistance: Policies and Performance, 1991より作成)

このほかにもODAには以下のようなフィードバック・システムが整備されている。

②EVSUMs (Evaluation Summary)

評価報告書の要点を1ページにまとめたもので、主にODAの中級及び上級職員に配布される(表4参照)。EVSUMsを受け取った職員はセクターごとに分けてファイルすることになっており、類似プロジェクトの参考にするようにしている。ODAはEVSUMs自体の評価を行い、関係部署に対して調査も行っている。これによると多くの職員がEVSUMsに目を通しており、プロジェクト立案に携わる地域担当部署職員全体の4分の3が立案時にEVSUMsを利用したと答えている。また、EVSUMsに関する要望として、ODAが実施しているプロジェクトのできるだけ多くについてEVSUMsを作成して欲しいこと、新プロジェクトの立ち上げと同時にEVSUMsを利用できるようにして欲しいこと、新入職員のすべてが新入研修の段階でEVSUMsについて研修を受けることができるようにして欲しいこと、があげられた。

③Sector Manuals

主に専門アドバイザーに配布される技術マニュアルで、セクターごとの技術、経済、社会的側面について書かれている。具体的には電力、鉄道、水道、電信、道路などのマニュアルが作られており、評価報告書からの情報も盛り込まれている。

④Policy Guidance Notes (PGNs)

必要に応じてODA内で回覧される政策方針ノートで、その内容は評価報告書が情報源になっていることが多い。1年に1回か2回回覧される。

⑤Data-banks

運営・管理情報システムと呼ばれるデータバンクで、プロジェクトとプログラムごとの主要統計が検索できる。

⑥Use in training

評価報告書はODAの職員研修にも使われる他、ODAの内外において同報告書を教材としてセミナーが開かれることもある。

(3) 情報の一般公開

ODAは今後すべての評価報告書を一般に公開したいとの意向である。一方では公開した評価報告書をもとに外部から援助計画に対する批判がでるのではとの懸念もある。だが、ODAはここ15年から20年の間に作成された評価報告書の内3分の2を一般に公開したが、同報告書をもとにした批判はほとんどでていない。

表4 EVSUMの実例

EVSUM	エネルギー評価326
評価重点項目の要点 ネパールにおけるディーゼルエンジンの評価：1984	
プロジェクト 2.5メガワットの発電機4機からなる10メガワットのディーゼル発電所がネパールのヘタウダに2.54百万ポンドの価格で設置された。このプロジェクトには水力発電能力が充実するまで安価なコストで電力を供給することが期待された。もともとこのプロジェクトは1981年以後別の場所にディーゼル発電所を移すためのものであった。	
評価 ODAの経済顧問であるJ.N.StevensとコンサルティングエンジニアであるP.W.Beardが本評価を担当し、ネパールにおいて関係書類を閲覧した。	
主な結論 a. プロジェクトの計画と被援助国の協力が不十分で、プロジェクトの実施はスケジュール通りに進まず、1年以上も遅れた。 b. ネパールにおいては重機材の運搬は困難であることが十分に理解されていなかった。 c. プロジェクトの計画が不十分であることが露呈した。これに関して最も重要な点は発電機が容易に運搬できなかったことである。 d. 燃料の購入資金の不足から、発電機は十分に稼働していない。 e. 電気料金による収入では発電機を動かす燃料費さえも賄えない。 f. メンテナンス能力もスタッフも不足している。 g. 本発電所が廃止されることはないと思われるが、有効に利用されるには十分なメンテナンスと燃料供給用の予算の確保が必要である。	
教訓 この評価を通じて明らかとなった教訓は一括評価で扱った他のプロジェクトの教訓といっしょに示されている (EV374別のEVSUMを見よ)。	

(Evaluating Development Assistance: Policies and Performance, 1991より作成)

2-4 ノルウェー対外援助庁 (NORAD)

援助実施体制

ノルウェー対外援助庁 (Norwegian Agency for Development Cooperation: NORAD) は二国間援助に関する計画策定から実施までを行う国際援助機関である。1993年には組織改革が行われ、統廃合の対象となった海外事務所もある。同年の職員数はオスロにある本部で202名、海外事務所では78名である。組織の長である事務局長 (Director General) のもとにはアフリカ、アジア・ラテンアメリカの各地域を担当する部および産業開発部などが置かれている他、NGO・ボランティア・文化協力部も存在する。

援助予算と形態

ノルウェーの二国間援助予算は近年微増傾向にあったが、1993年は7,203.3百万クローネ (1ドル=約6.8クローネ) で、92年の7,921.0百万クローネからやや減少した。NORADは国内外のNGOに対して援助を行っているが、1993年においてはNGOに対する資金援助総額の3分の2はノルウェーの開発援助重点地域内のNGOに割り当てられた。また、同年、431.0百万クローネがノルウェーのNGO69団体が行う開発プロジェクトに割り当てられた。

援助の重点分野・地域

NORADの活動重点分野は人権、民主化問題、環境から社会・文化、ジェンダー (特に女性の置かれている状況) にわたっている。援助重点地域はアフリカで、タンザニアやモザンビークに多くの援助がなされている。その他の地域ではバングラデシュやニカラグアへの援助が多い。技術協力に関しては農林水産、村落開発、エネルギー、交通、運輸、通信、保健・医療、教育といった分野で活動している。

(1) NORADの評価システム

①評価の目的と実施機関

ノルウェーにおける評価システムは援助の効果 (Effectiveness) と効率 (Efficiency) の向上をめざし1980年代から整備され始めた。NORADは評価の目的をいかに援助が行われたかを把握し、将来の援助に役立つような教訓を得ることによって、援助の効率と効果を高めていくことにあるとしている。現在の評価システムにおいて中心的な役割を果たすのが外務省の計画部 (Programme Department) 内の一部署で、3人の専門職員からなる評価ユニット (Evaluation Unit) である。評価ユニットの役割は援助プロジェクトなどの評価を行い、明らかとなった教訓をNORADやノルウェー政府、一般または被援助国へフィードバックすることにある。また、評価マニュアルの作成や他の援助機関との情報交換、手法の開発を通じて評価の質の向上に努めている。

②評価の種類

NORADの評価システムは評価とプロジェクト・レビューで成り立っており、理論上両者の間には明確な区分が見られる。評価とは個々の援助の活動内容がノルウェーの援助戦略に沿ったものであるか、援助の効果やインパクトを包括的に評価することである。プロジェクト・レビューとは、援助のインパクトを検証すると言うよりは、プロジェクトが当初計画したように進捗しているかどうか把握するものでNORAD単独、あるいは被援助国と共に進められる (表5参照)。

表5 評価とプロジェクト・レビューの違い

	評価	プロジェクト・レビュー
実施者	評価ユニット	地域事務所・被援助国など
評価項目	効果・インパクト	進捗状況

ただ、実際には両者の間の区分は曖昧なことが多く、評価と同じくらい包括的にまとめられたプロジェクト・レビューも存在する。このためNORADでは便宜上、評価を政策レベル評価、インパクト評価、援助実施評価の3種類に分けている（表6参照）。政策レベル評価はNORADにおけるマネジメント・レベルでの政策決定に際しその情報を提供するために行われる。インパクト評価は援助の効果、インパクト、持続性などを検証するため、プロジェクト、プログラム、セクター援助の評価に焦点を当てる。援助実施評価では援助が当初計画したように進捗しているかどうかに限って検証し、普通、援助実施機関からの情報のみを考慮する。

表6 実際の評価形態

	政策レベル評価	インパクト評価	援助実施評価
実施者	評価ユニット	評価ユニット	地域事務所・被援助国
目的	NORADにおけるマネジメント・レベルでの政策決定に際しその情報を提供	効果、インパクト、持続性などを検証	進捗状況の把握
例	特定テーマによる複数案件評価	・水供給プロジェクトにおける衛生へのインパクト評価 ・民間セクター投資における雇用に関する研究	

政策レベル評価とインパクト評価の結果は評価報告書にまとめられる。報告書の作成は評価ユニットが担当するが、その際関係部署に対し助言を求め、その助言も参考にして同報告書を完成する。年間10件程度の報告書が作成される。評価報告書の要約の項には評価対象から得た教訓が盛り込まれており、評価で明らかになった重要事項は報道機関に公表されている。

援助実施評価の結果はプロジェクト・レビューにまとめられる。NORADの地域事務所などが作成を担当し、毎年40から50種類完成する。本来は援助の進捗状況をまとめるものであるが、実際はその質は様々であり、単なる出張報告書から外部に委託してインパクトや政策問題にまで焦点を当てたものもある。

(2) 現在のフィードバック・システム

① 評価報告書を利用したフィードバック・システム

a. 評価報告書はある程度まとまりを持った草稿ができた時点で1度関係部署に回覧される。回覧されてきた評価報告書を読むことによって職員は今後参考となる情報を入手すること がで

きる。また、評価ユニットは評価報告書が回覧された部署に対して聞き取り調査を行い、同報告書を完成させるにあたって助言を受ける。

b. 評価報告書の完成時には評価ユニットがその報告書の内容について検討するセミナーを開く。セミナーに出席する職員は多く、お互い自由に意見を述べあうことによってこのセミナーから学ぶものは大きいとしている。

c. 評価報告書は1件につき300から3,500部印刷され、定期的に関連研究機関や大学にも配布されており、政府関係者だけでなく一般の人々が手にする機会も多い。また、評価報告書は被援助国の関係機関にも配布される。だが、被援助国においては一般に公開されていない。

d. 評価報告書は幹部セミナーにおいて利用されたり、援助の計画段階でも使われる他、国別研究の基本資料ともなる。

e. 評価報告書を利用し、評価に関するトレーニングを行う場が開発協力学校（the School of Development Cooperation）がある。ここでは評価結果の紹介と普及が行われているほか、実際の評価チームが参加し、評価に関する問題を解決したり、評価から学ぶ場になっている。

②評価報告書とプロジェクト・レビューの利用状況

NORADではどれだけの評価報告書やプロジェクト・レビューが実際に読まれているかということに関する調査を行った。これによると専門職員のうち60%がプロジェクト・レビューを、90%が評価報告書に目を通している。ただ、手にしたすべての評価報告書とプロジェクト・レビューの全項目に目を通すわけではなく、毎年10件ほど作成される評価報告書に関して言えば、全項目に目を通すのが1、2冊、残りは部分的、あるいは要約だけを読むのが平均的である。プロジェクト・レビューは一冊あたり30から150ページ、評価報告書は150ページ程度であるので、平均して職員は年間300ページ程度のプロジェクト・レビューと450ページ程度の評価報告書を読んでいることになる。また、職員の多くが評価報告書、プロジェクト・レビュー共に今後の職務の参考になると答えている。ただ、日常の業務に追われていることから、多くの職員は評価報告書やプロジェクト・レビューから十分に学ぶ時間がないと考えている。実際、職員の多くは休日や就業時間が終わってからあるいは出張の移動中に評価報告書やプロジェクト・レビューに目を通さなければならないのが実状である。

（3）フィードバックの留意事項

ノルウェー外務省が作成した評価に関するハンドブックにはフィードバックについて以下のような意見が述べられている。

a. 評価結果はプロジェクトの現場サイドばかりでなくマネージメントサイドにも普及させるべきである。特に上級マネージメントサイドに対しては政策決定の参考となる総合的な問題点を盛り込んだ評価の要約を配布するなどして評価結果の反映に努めるべきである。

b. 被援助国側も評価結果の提供先になり、また被援助国が行う評価にもNORADは積極的に関与すべきである。

2-5 海外経済協力基金（OECF）

(1) OECFの評価への取り組み

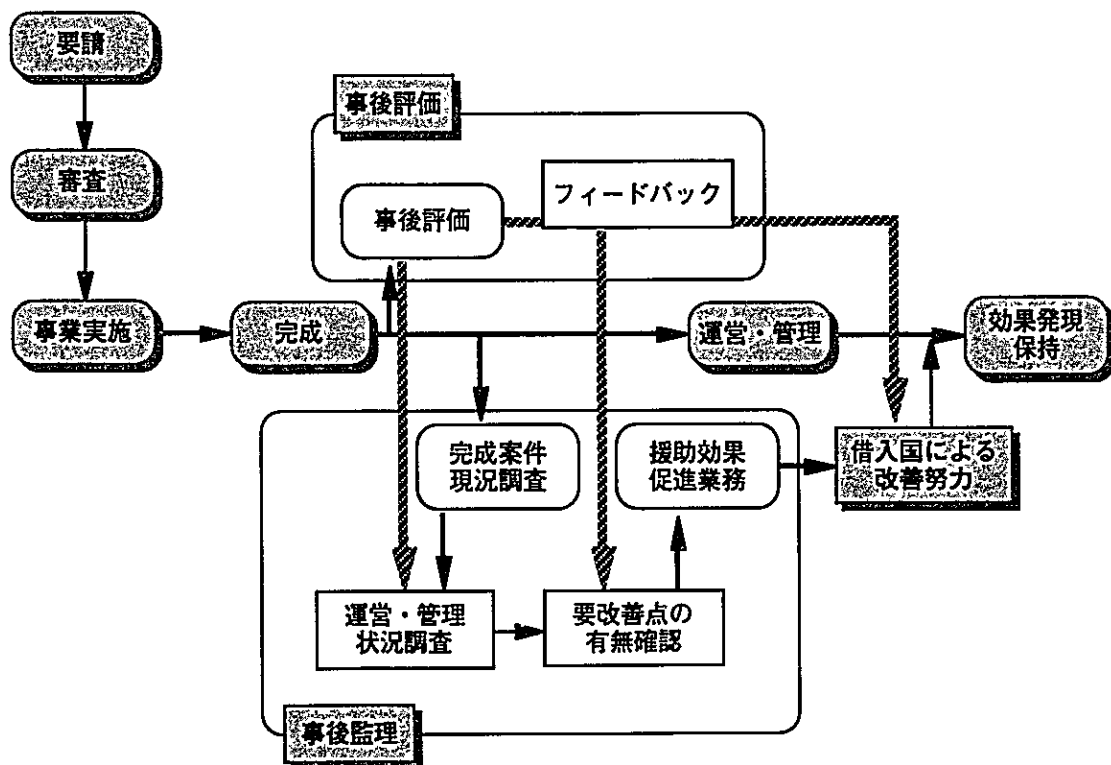
OECFでは、より質の高い途上国援助を実現するために、円借款供与により完成した事業に対して「事後評価」を行っている。事後評価は、「対象事業の実施・運営維持管理が当初計画に比べどのように行われているか、また期待通りの効果が発現されているか等を事業完成後に事後的に検証する活動」であるとされている。その目的は「各事業の実施・運営維持管理・効果等に係わる成功要因や問題点を把握し、教訓を導き出すことによって、新規事業の発掘・審査・実施・事後監理等にフィードバックを行い、今後のOECFの活動にこれらの教訓を生かしつつ、途上国援助の効果をより高めていく」ことにある。

評価活動が開始されたのは1975年度であるが、その後、事後評価担当部署や事後監理担当部署の設置を経て1993年からはあらたに「開発援助研究所」内に「評価グループ」が設けられ、同グループが事後評価を実施すると共に、評価の質の向上や評価事例の分析による国別・セクター別の課題研究にも取り組んでいる。

(2) 事業手順と評価の種類

OECFの事業の流れと、評価活動の位置づけは図6に示すとおりである。

図6 事後評価・事後監理フォロー



(出所：海外経済協力基金 年次報告書1995)

図中の「事後監理」は事業完成後の効果の持続性保持・向上を目的としたモニタリングとフォローアップ活動であり、開発企画部監理課が行っている。なお、その実施に際して事後評価の結果がフィードバックされたり、事後監理で得られた情報が評価に活用されることもある。

① 評価の種類

OECFの事業活動の中で「評価」と呼ばれるのは、事後評価のみであるが、事後評価には次のような3つの形態がある。

- a. 詳細調査：評価グループスタッフの他に外部専門家が参加して実施する評価。現地調査も実施し、調査期間が長い。詳細評価はさらに3種類に分けられる。
 - i) インパクト調査：複数の事業を対象に、セクターや地域など特定テーマの横断的評価を行うもの。
 - ii) 共同評価：他の援助機関との合同で行う評価。これまでに中国開発銀行との共同評価の例がある。
 - iii) 第三者評価：独立の調査研究機関に委託して行う評価。広報手段としての性格もある。
- b. 机上評価：東京本部で入手可能な情報を用いて行う評価。業務部の若手職員が一ヶ月間評価グループに派遣され、指導を受けながら評価の経験を積むもので、現在のところ職員研修の一環としての性格もある。
- c. 事務所評価：現地駐在員事務所が行う評価。実質的には机上評価と同じ。

② 評価対象事業の選定基準

OECFが資金を供与するのは事業の一部に対してであるが、評価は事業全体を対象とする。また、評価対象事業はセクターや地域のバランスを勘案し、有益な教訓が得られそうなものを選定するが、その際に類似案件を予定している各事業部からの評価リクエストも考慮される。

平成6年度の実績は、詳細評価6件、机上評価10件、事務所評価2件であった。

③ 評価の内容

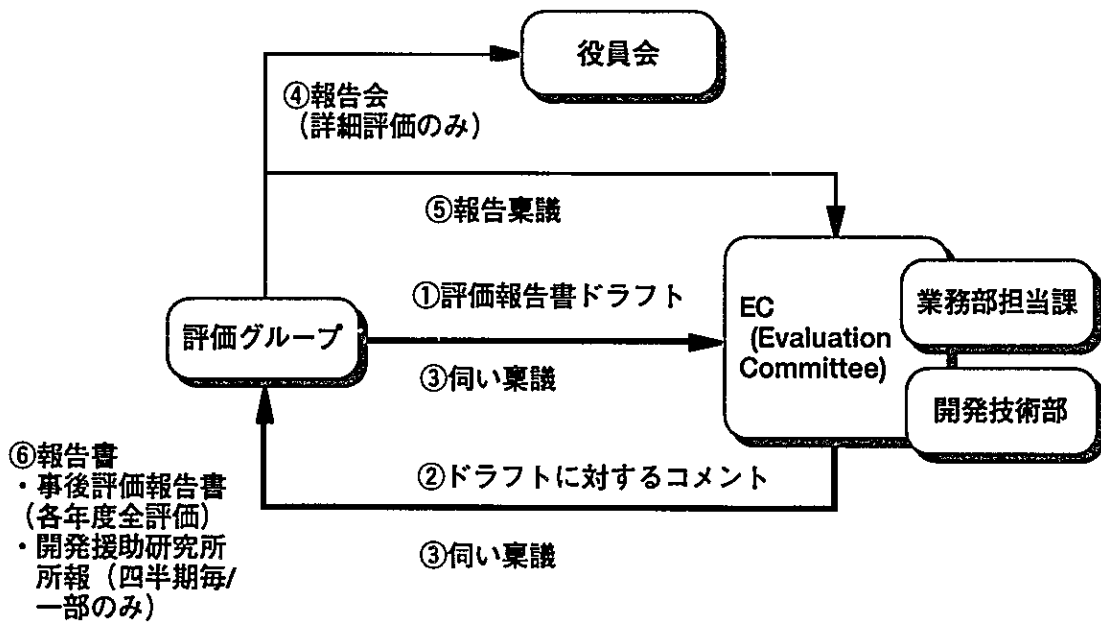
当初の計画と比較してどうであったかを次の項目について検討する。

- ・事業範囲、工期、事業費、事業実施体制、運用維持管理体制、運用維持管理状況、事業効果
- なお、事業効果は計画された効果の達成（発現）率、および内部収益率を基準に評価する。

(3) 評価のフィードバック

OECF内における現行のフィードバック・システムは、図7に示すとおりである。ただし、これは評価情報の提供の部分に限られており、その活用については事後監理の実施に反映させることをのぞいては、現在のところシステム化されていない。

図7 評価のフィードバック・システム



(OECF評価グループからの聞き取りに基づき作成)

インフォーマルな形の評価結果の活用としては、新規案件の審査資料作成段階で次のようなことが行われている。

- ① 業務部担当課から評価グループに関連案件の評価結果について照会をもとめる。
 - ② 評価グループが審査資料に対して、過去の類似事業の評価結果をもとにコメントを加える。
- また、OECFの援助体制・制度へのフィードバックはこれまでのところ実現したことはない。

(4) 今後の課題

① 情報システムの設立

現在基金内にLANを設置中であり、これを利用した評価結果のデータベースを構築中である。データは案件名、金額、事業範囲、評価のポイント等を掲載し、それぞれコード化することによって情報へのアクセスが容易になると期待されている。

② 評価結果の活用

現行のシステムでは、審査に際して評価結果をフィードバックするようになっていない。審査手続きの中に評価結果の活用を組み込むことが理想であるが、それにより業務部担当課の仕事量が増えすぎるなどの問題があり、困難が予測される。

2-6 アジア開発銀行 (ADB)

援助実施体制

ADBは1966年に設立された加盟55カ国からなる多国間資金援助機関であり、アジアおよび太平洋州における加盟発展途上国の経済・社会開発を促進している。本部はフィリピンのマニラに置かれている。ADBの主な機能は①加盟発展途上国の経済・社会開発を図るため、ローンの供与や資本の投入を行う、②開発プロジェクトやプログラムを計画し実行するために技術協力を行う、③開発に寄与する民間・公的資本の導入を促進する、④加盟発展途上国の開発政策及び計画に対して助言を行う、である。

援助予算と形態

1994年にADBが承認した新規ローンと投資の額の合計は3,737百万ドルであった。このうち3,679百万ドルが政府及び政府保証ローン、7.5百万ドルが民間セクターローン、50.9百万ドルが民間セクター投資にあてられた。

援助の重点分野・地域

ADBの活動は多岐にわたっているが、特に農業、エネルギー、資本市場開発、交通及び通信、社会インフラに重点が置かれている。また、中国、インドネシア、パキスタンといった国に多くの援助がなされている。

(1) ADBの事後評価とそのフィードバック・システム

ADBでは、プロジェクト/プログラムのモニタリングと評価は、1980年に策定されたガイドラインに従って担当部局が実施している。これと並行して、より広い意味でのモニタリング・評価活動である業績評価 (Performance Evaluation) については総裁直属の事後評価室 (Post Evaluation Office : PEO、以下PEO) がその任に当たっている。ADBでは、評価活動はマネージメントと計画のための手段 (Tool) として重要であり、プロジェクト実施国 (途上国) の評価実施能力を高めることがプロジェクトの持続性につながるという考え方にたち、加盟途上国の能力の強化のために1992年に Performance Evaluationに関する地域セミナーを開催し、各国の評価担当官に対するトレーニングや技術協力を行った。これに続いて1995年には、事後評価とフィードバックに関するワークショップを開いて実施国内及び実施国とADBおよび加盟国間で評価で得られた教訓をフィードバックするメカニズムを検討中である。

1995年のワークショップ議事報告書によれば、フィードバックとは「モニタリングや評価活動を通じて得られた情報を伝達するとともに、それらの情報を既存のもしくは新規の開発プロジェクトや開発活動に適用することを確実にするダイナミックなプロセスである。」と定義されており、その目的として次のような項目が挙げられている。

- ・プロジェクトの仮説を検証する
- ・新規プロジェクトのデザインを改善する
- ・プロジェクトの実施を促進する
- ・プロジェクトの運営を改善する
- ・適切な政策を醸成する
- ・開発プロジェクトの長期的目標を達成するために実施機関の能力を強化する

・資金利用に対するアカウンタビリティを確保する

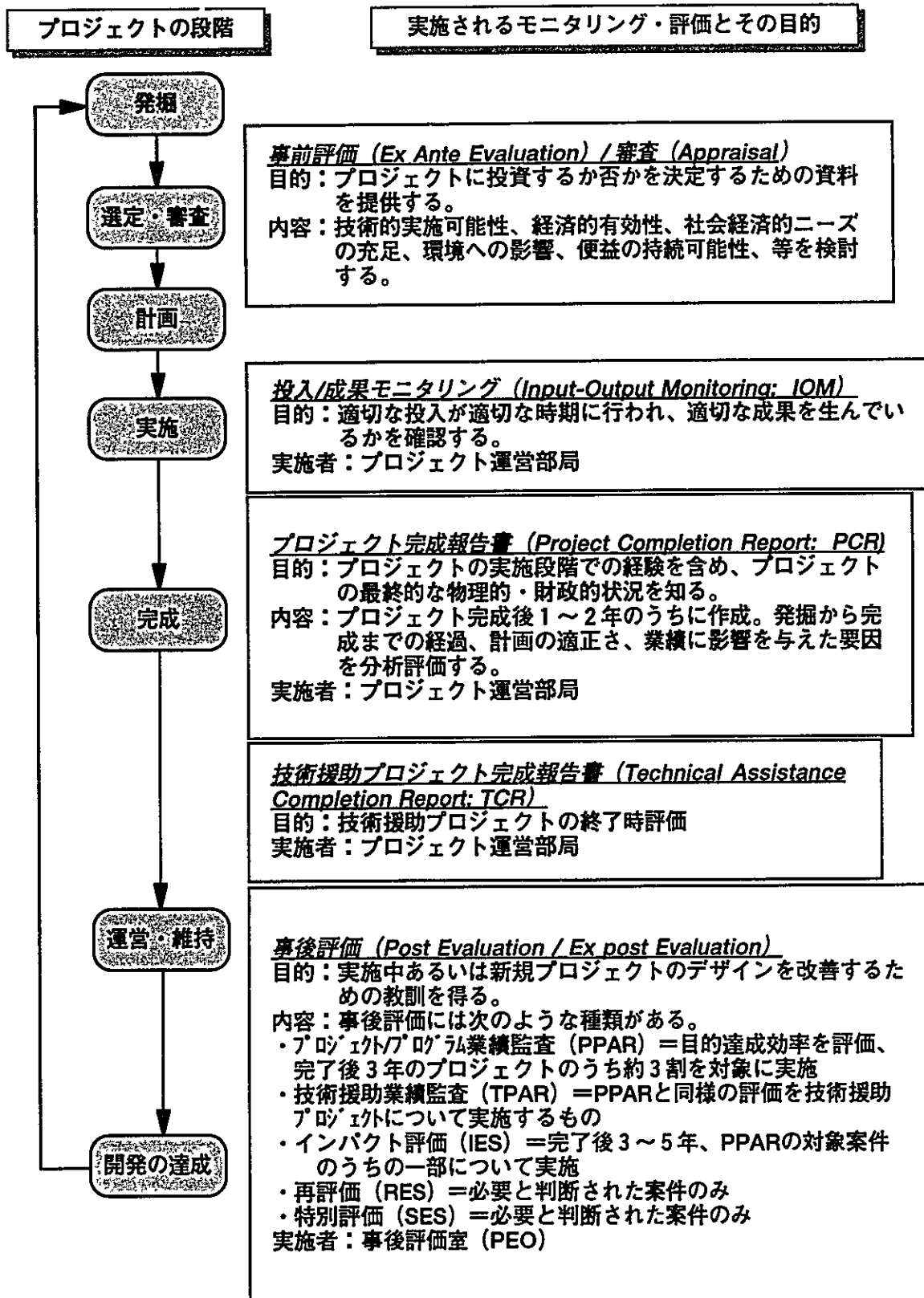
(2) プロジェクト・サイクルと評価

1995年の評価とフィードバックに関するワークショップ議事報告書では、ADBの現行のプロジェクト・サイクルではなく、理想とするプロジェクト・サイクルが呈示されており、これに従って現行のモニタリングと評価のシステムを説明している。次頁図8にその流れを示す。

これらの評価およびモニタリングの実施にはコンサルタントが活用されているが、借入国のプロジェクト実施主体と共同で行うことで、評価の実施能力向上のための技術援助（On the Job Trainingとして）の性格も持たせている。

なお、1994年の実績では、プロジェクト／プログラム業績監査（PPAR）24件、技術援助業績監査（TPAR）3件、インパクト評価（IES）2件、再評価（RES）2件が実施された。

図8 ADBのモニタリングと評価の流れ

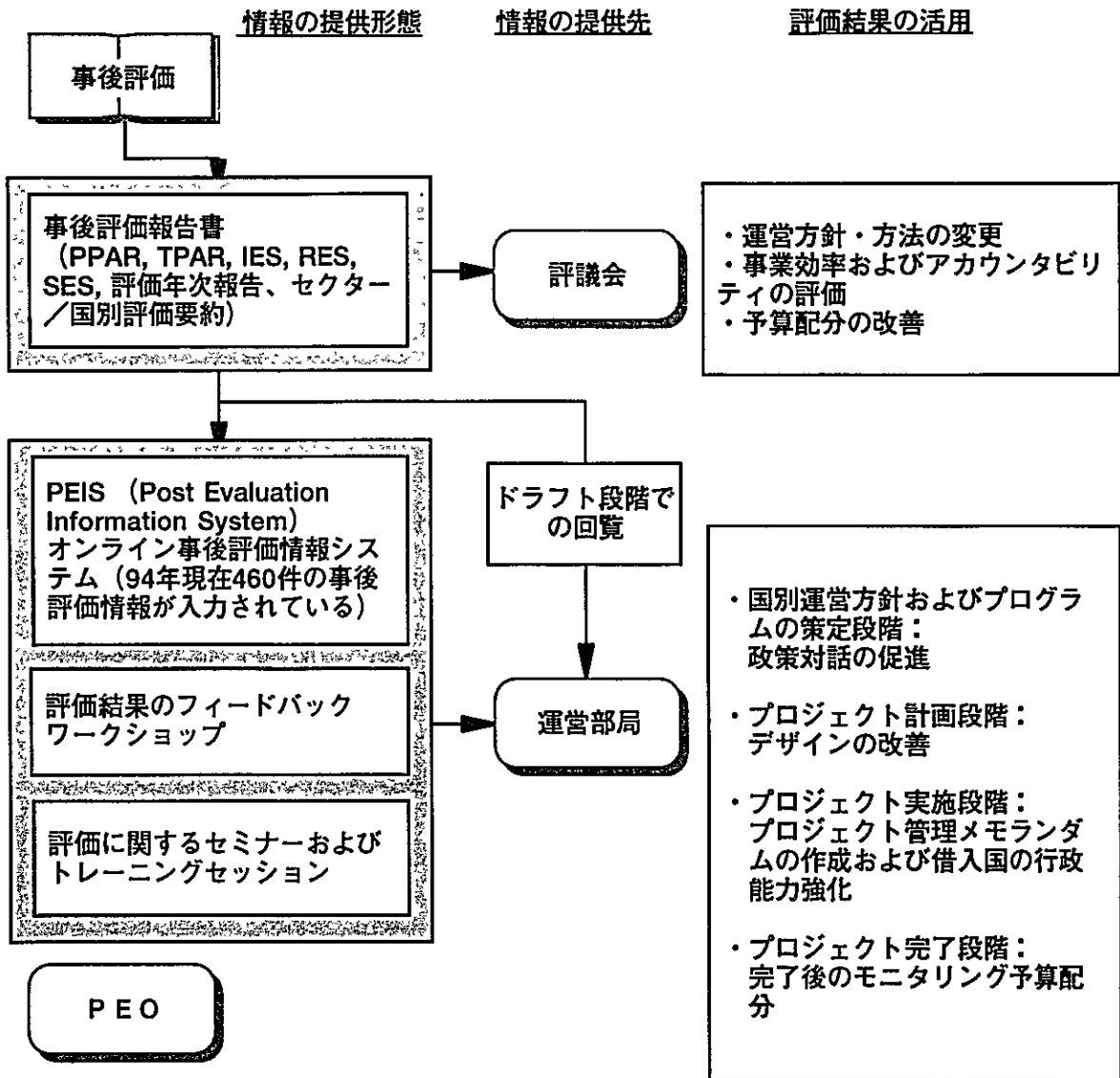


(出所：ADB Regional Seminar on Performance Evaluation in Asia and the Pacific, 1992および Postevaluation and Feedback, 1995より作成)

(3) フィードバック・システム

評価結果のフィードバックに重要な役割を担っているのは、PEOである。ADB内のフィードバック・システムと評価結果の活用状況は図9に示すとおりである。

図9 ADBのフィードバック・システム



(ADB, Postevaluation and Feedback, 1995より作成)

なお、評価結果の活用については評議会より以下のようなマネジメント指針が出されている。

- ① プログラム部の作成する国別援助プログラムには、事後評価の結果が引用され、反映されていなければならない。
- ② プロジェクト部の作成する総裁報告には、新規融資候補案件の計画に過去の教訓がどのように考慮されているか明確に示されなければならない。

また、評価のフィードバック強化のためのハイレベル機関として、事後評価結果管理委員会が設立された。委員会は総裁、副総裁、各部局長およびPEO主任の出席により年二回開かれる。第一回の委員会では、客年の年次報告に基づいて主要課題や提言について議論し、特別な措置やガイダンスの計画を策定する。二回目の委員会は、これら決定事項のフォローアップを行う。

(4) 問題点と今後の課題

- ① 評価結果を審査に反映させるかどうかは現在の段階では担当官の個人的なコミットメントに依っている。ADBには最近まで審査に時間をかけることをよしとしない風潮があったため、これを変革するにはより効果的なインセンティブが必要である。
- ② 評価フィードバックの目的として、新規プロジェクトの計画の改善に焦点が当てられる傾向にあるが、事後評価では評価対象プロジェクトの業績向上に対する提言が盛り込まれており、完了したプロジェクトの持続的運営にも評価結果を活用すべきである。そのために適切なフォローアップを実施することも必要である。
- ③ 現在のフィードバックは事後評価結果のみについて行われており、事後評価の対象とならない数多くのプロジェクトから得られる情報を取りこぼしている。これを解決するために、プロジェクト完了報告書（PCR）および技術支援完了報告（TCR）を活用し、ADBの運営全体の効率向上のためのプログラムを実施する。
- ④ 事後評価の対象案件の選定と評価の実施をADBと加盟途上国が協調して行うことで、評価結果の利用者のニーズにあった評価を促進することが望まれる。

2-7 JICAのフィードバック・システム構築への適用性

以上のように、他の援助機関においても評価結果のフィードバックについては、その重要性は認識しているものの、実際のシステムや手法は現在のところ試行錯誤を繰り返している状況である。しかしながら、評価結果が有効に活用されるために各機関が取り組んでいる点、あるいは留意点として指摘している点には、ある程度共通性が見られる。以下に、そのなかからJICAのフィードバック・システムを構築する上で活用できると思われる点を列記する。

(1) より効果的なフィードバック

① 国／地域別、セクター別の援助戦略

各援助機関の様々な取り組みの中で、USAIDやCIDAのように、政府の開発援助予算大幅削減という緊急事態に直面して、事業効率の向上をはかるために業績評価システムの導入を試みている機関が目立った。このシステムはADBや他の援助機関でも採り入れられつつあり、世界的な傾向と見てよいだろう。業績評価システムの目的は「戦略的運営 (Strategic Management)」にあり、まず必要なのは組織の戦略目標を明らかにすることである。その戦略目標を達成するためのアウトプットとしてプログラムが策定され、具体的活動にブレークダウンされたのが個々のプロジェクトである。したがって、個々の活動のモニタリングや評価結果は戦略目標の達成度の把握に直結しており、評価結果が機能的に政策レベルにまでフィードバックされる。

これをJICAの現在の事業実施状況に照らし合わせてみると、プロジェクト立案の方向性を定める国レベルの「援助戦略」としての国別援助実施指針は存在するものの、個々のプロジェクトの効果分析から得られる評価情報が、同指針にまで十分に反映されるようなシステムが十分に機能していない。さらに、計画の妥当性を評価するに当たり、基準となるのは主に被援助国側の開発目標のみで、JICAの援助戦略＝国別援助実施指針との整合性を評価するまでにはいまだ至っていない。

このように、評価結果を効果的にフィードバックするには、フィードバックの部分だけをとりあげてシステム化するだけでは限界があり、JICA事業全体の運営システムを含めた検討が必要である。そのために例えば、事業評価システムが実際に利用段階にあるUSAIDのPRISMについて、さらに研究調査を行うことも一考の余地があろう。

② 相手国政府実施機関へのフィードバック

ADBが指摘しているように、フィードバックの目的として新規プロジェクトのデザイン改善に焦点が当てられる傾向があるが、(JICAの事業サイクルではなく) 開発プロジェクトのサイクルから見れば評価実施後、いかにいえば協力終了後のプロジェクト運営を改善することが評価の第一義的目的である。今回の研究では相手国政府実施機関へのフィードバックは調査の対象となっていなかったが、将来的にはこの点を念頭に援助事業全体に係るフィードバック・システムを構築するべきであろう。

(2) モニタリングの強化

各機関とも評価とモニタリングあるいはレビューの実質的な内容はオーバーラップしている場合が多かったが、用語の定義としては、モニタリングやレビューは進捗状況や目標の達成度を把握するもの、評価は問題点の発生原因や成功の要因を分析し、事業改善のための教訓を抽出することであるとまとめられる。また、モニタリングで得られる情報が評価の基礎情報となっており、評価の質を向上するにはモニタリングの質の向上が欠かせない、あるいはCIDAのように、援助効率の向上のためにはモニタリングを強化すべきであるとの意見もある。JICAの事業システムにもモニタリング活動を組み入れることで援助効果・効率の向上を図ることが必要である。

(3) 情報の提供様式と形態

① プロジェクト計画段階へのフィードバック

ODAでは、プロジェクト案に過去の類似プロジェクトで得られた教訓を明示するようになっているほか、ADBでも国別援助プログラムへの事後評価結果の引用が指針として出されている。このように、プロジェクトやプログラムの立案フォーマットの中に評価結果の引用部分を設定することは検討に値すると思われるが、その際、OECDが指摘しているように、業務実施担当部側の負担が大きくなるような工夫が求められる。

② 役員・部長レベルへのフィードバック

どの機関でも、評価結果を組織の上層部にフィードバックすることが掲げられている。ODAでは、その方法としてPolicy Guidance Notesの作成・回覧を行い、NORADでは、幹部レベルのセミナーにおいて評価報告書を利用することにより、政策レベルへの評価結果の反映を図っている。また、OECD、ADBやCIDAなど理事会レベルで評価の年間計画を審査し、重要な評価について結果を報告するシステムをとっている。このような役員や部長レベルへの評価結果の伝達方法は参考になると思われる。

③ データベースの活用

今回調査したほとんどの機関で評価結果を含めたプロジェクト情報のデータベース化が進められている。このデータベースをOECD、CIDA、USAID、ODAのように組織全体のコンピューターネットワークに載せることによりあらゆるレベルのスタッフがプロジェクト情報に簡単にアクセスすることができるようになっている。評価のフィードバックにおいても有効なツールとなることが期待される。

なお、英語でデータベースを作成すれば他のドナーとの情報交換が可能になり、利用可能な情報量が格段に増えることも考慮すべきであろう。

④ 情報の提供方法

CIDAの行った評価結果の活用に関する調査報告において、情報にはa. 全員に利用価値のある情報、b. 特定の関係者に利用価値のある情報、c. 要請に応じて提供する情報、の3種類がありそれぞれのニーズに合わせた情報の提供方法を考えることが提案されている。したがって、評価結果を含

めた情報管理システムを構築するのであれば、JICAのどの部署が情報の振り分けを行い、必要に応じて加工するのが設定しておくべきであろう。また、ニュースレターなどは全員に配布することを念頭に置くと内容が一般的になりすぎて逆に利用されないことも指摘されており、この点は注意すべきであろう。

(4) フィードバック・システムの定着

① 組織の上層部の支持が必須

あらたなシステムの導入には、とりわけ組織の上層部の支持が欠かせないことがUSAIDによって指摘されている。まず、役員レベルがフィードバックの重要性を理解し、事業全体の中での位置づけを認識することが欠かせない。

② 職員のトレーニングに対する時間と予算の確保

職員は慣れ親しんだ方法に頼りがちである（CIDA）。新しいシステムを定着させるにはUSAIDのように数週間にわたるトレーニングコースを実施するなど、十分な時間と予算をかけることが必要である。また、そのことを、全職員が認識して取り組まなければならない。

③ 簡潔なマニュアル・ハンドブックの作成

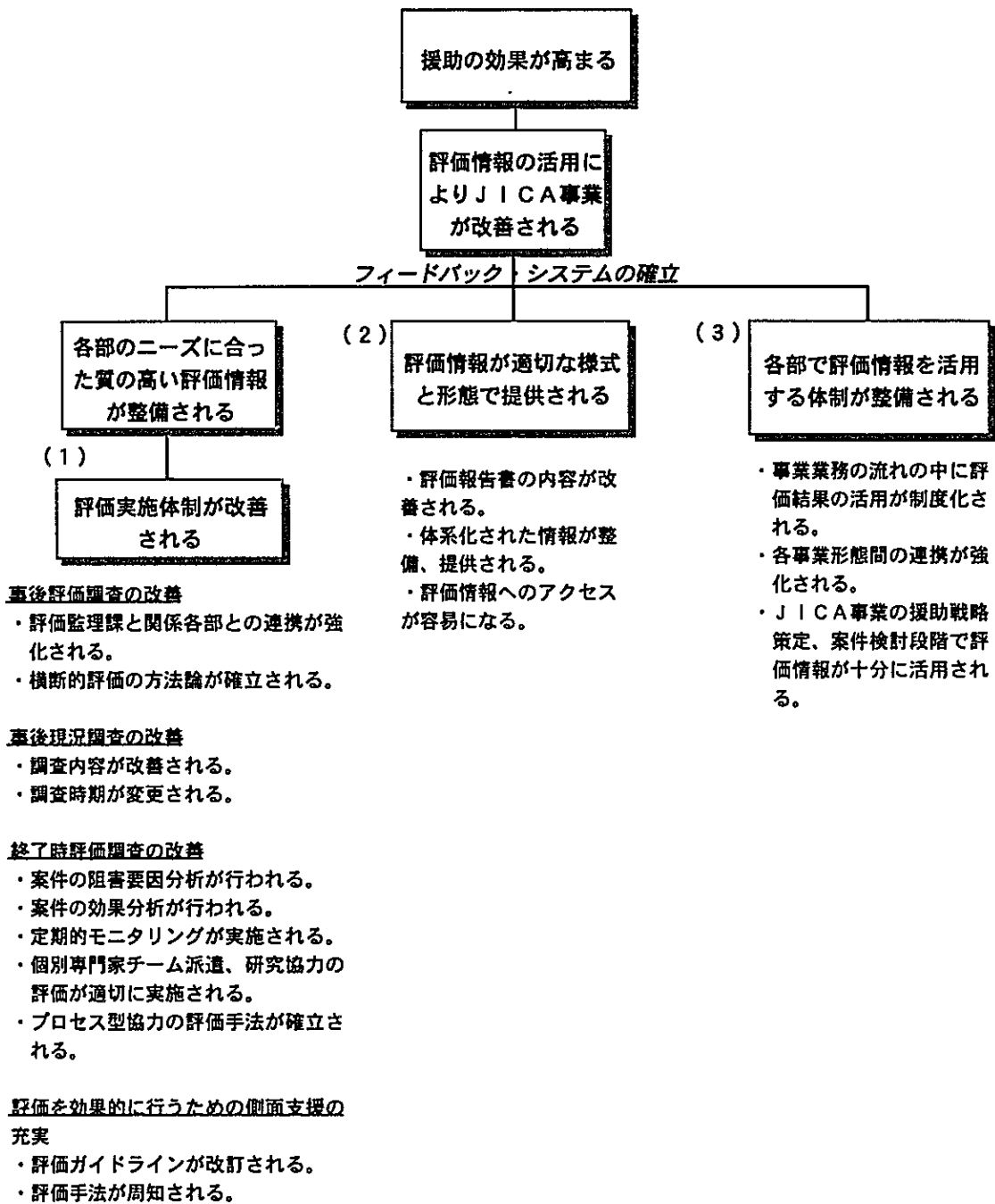
今回の調査で収集した資料のなかで、NORADの評価マニュアルや、報告書では取り上げなかったがオランダのハンドブックは簡潔に書かれておりデザインも見やすかった。フィードバックに関するマニュアルやハンドブックを作成するのであれば、利用しやすい簡潔なものにし、必要ならば事例集などは別冊として構成してもよいだろう。

第3章 評価結果の効果的活用のための改善策

インタビュー結果をとおして評価結果の活用状況、情報のニーズならびに現在JICAが抱える諸問題を確認することができた。それでは、それらの問題を解決し、ニーズに合った評価結果を提供し、かつ効果的な活用を促進するためには、どのような手段を取るべきなのであろうか。ここで組織内における「フィードバック」の定義を再確認しておく。「フィードバック」とは、評価情報の整備、提供ならびにそれら情報の活用といった一連の流れをさす。評価情報は提供される側のニーズに合ったものであるべきことはいうまでもない。また、提供側がニーズに合った情報を生み出せる実施体制にあることも重要である。同時に提供される側がそれら評価情報を活用できる体制にあることも必要だ。つまり情報の提供内容、形態の改善のほか提供する側、受ける側の実施体制の整備もフィードバック・システムの確立のためには不可欠になる。そして、インタビュー結果はまさにそれらすべての側面に関する問題点を指摘している。

本章において問題の解決策を考えるにあたり図1に示す目的系図を作成した。JICA組織内におけるフィードバック・システムを確立し、効果的事業の改善に貢献するためには、大きく分けて(1)各部のニーズにあった質の高い評価情報の整備、(2)適切な様式と形態による評価情報提供体制の整備、(3)評価情報が活用されるための体制の整備、の三つの手段に取り組むことが必要になる。

図1 フィードバック・システム確立のための目的系図



3-1 各部のニーズに合った評価情報の整備

各部のニーズに合った評価情報の整備のためには、現在各部より期待されている情報の種類を確認すると同時に、質の高い情報を生み出すために必要な評価業務体制そのものの改善が不可欠である。

(1) 新たに整備が必要な評価情報

各部が評価結果から期待する情報の種類には評価調査から直接導きだせるものと、ある切り口から二次加工してまとめるものの2種類がある。また、それぞれの活用目的に照らし合わせるとJICA事業の戦略を検討するためにより高いレベルで必要とされるものと、個別案件の立案・実施段階で活用されるもののふたつに分類できる。現在既に提供され案件計画・実施に活用されている情報の他に¹⁴⁾、将来にわたり必要な情報、もしくはその内容の充実が期待されている情報とそれぞれの活用目的は表1のとおりである。

¹⁴⁾例えば、研修事業部のように既に事業部内で対象方針検討用の評価結果情報の体制の整備が行われているところもある。研修事業部ではその体制を更に効果的なものにするために、国別評価や特定テーマ結果を活用したいとしている。(詳細については第1章 1-2 (6) 参照)

表1 新たに整備が必要な評価情報の種類と活用目的

◎直接的活用が期待されるもの

○参考情報

情報の種類と内容	活用目的	国別援助実施指針の策定	案件検討	案件形成	フォローアップ	実施体制の見直し
		M/P	F/S	案件立案	プログラムの立案	
事後評価調査 (国別、特定テーマ)	1. 国別・セクター別/援助重点分野別基礎情報(今後取り組むべき課題を含む)	◎	◎	○		
	2. 国別・セクター別/援助重点分野別援助協力の全体像(他の援助機関の実施状況、JICAの全事業形態の実施状況と当該セクターにおける位置づけ)	◎	◎	○		
	3. 国別・セクター別/援助重点分野別課題にとりくむための協力重点形態に関する情報	◎	◎	○		
評価結果の二次加工情報	4. 類似案件の横断的評価による体系化(阻害要因、効果発現要因)	○	◎	◎	○	○
	5. 問題のあった案件の事例集、評価結果要約集	○	◎	◎	○	○
終了時評価	6. 個別案件ごとの阻害要因の分析情報	○	○	◎	◎	○
特定テーマ評価、合同評価	7. グローバル・イシュー関連案件の評価情報(他の援助機関の事例を含む)	○	○	◎	○	○
	8. 個別専門家の特定セクターに対する効果分析情報(個人評価ではなくまとまった派遣実績に対して)		○	◎		
	9. 個別専門家の技術移転手法の評価情報(技術移転の方法論として留意すべき点の分析)			◎		○
	10. PCM手法などの手法適応性の評価情報			◎	○	○
事後現況調査	11. 事後現況調査におけるよりソフトな情報(目標達成度、自立発展性、効果等)				◎	
評価結果の二次加工情報、特定テーマ評価	12. 援助実施体制の制度的改革に対する提言					◎

国別・セクター別/援助重点分野別の基礎情報や援助協力の全体像ならびに協力重点形態に関する評価情報は、特にJICA全体の事業サイクルの最上流の業務でのニーズが高い。JICAの事業戦略を決定していく上で、一般的なセクター分析ではなく、過去の個別案件の評価結果に基づいた援助戦略としての提言が求められる。

個別案件の立案に入る直前の案件検討過程では、マクロな視点の情報とともに、個別案件の効果発現・阻害要因を体系化したものや事例集としてまとめたものの活用も期待される。要請内容の妥当性を相手国ニーズとの整合性、案件の効果、相手国の実施体制など様々な観点から検討していく上で役に立つ簡潔な情報が必要である。

個別案件の立案の際には、案件の成熟度によって担当者が欲する情報に違いはあるものの、インタビュー結果ではこれまでの成功・失敗の経験の体系化や事例集に対する要望が強かった。また、終了

時評価の問題点でも述べたように個別案件ごとの効果発現・阻害要因の分析を求める声も多い。担当者は要請書、関連資料、事前調査等とおして立案作業に関わるわけであるが、JICAの経験を通して蓄積されたノウハウを援助行政官として援助案件にフィードバックする必要性を強く感じているようにうかがわれる。一方、特定テーマ評価の切り口としてグローバル・イシュー事例の評価やPCM手法などの手法適応性評価、技術移転手法などのいくつかの提案が出された。これらの特定テーマに関する評価は現時点ではまだ事例数が限られているものもあるので複数対象にして評価することは困難であるが、他の援助機関との合同評価（それぞれの案件を相互に評価する等）による実施の可能性はある。

アフターケア協力／フォローアップ事業の立案に際しては終了時評価の充実の他に、事後現況調査の内容の見直しが求められている。すなわち、資機材や施設の活用状況の記述だけでは不十分で、よりソフトな部分の情報（目標達成度、自立発展性、効果等）への要望が強い。

個別案件の運営管理に関する情報のほかに、援助実施体制の見直しに貢献するような提言も求められている。制度改革への提言は横断的評価や体系化情報、個別案件の阻害要因などをベースに二次加工する方法や、特定テーマとして制度評価・研究を案件の効果分析の観点から実施することが考えられる。評価監理課はJICAの各事業形態を横断的に見ることができ、全体の実施体制に関わる提言を評価結果から導き出す役割を担っており、インタビュー調査でもそれに期待する声も多く聞かれた。

（２）評価実施体制の改善

前述した情報を評価結果から導き出すためには、評価の実施体制そのものの改善が必要である。以下にその改善策を提示する。

①事後評価調査の改善

- a. 評価実施前に、評価情報の提供先となる関係各部とのパイプを太くしておくこと。
- b. 「横断的評価」の方法論を確立すること。

評価実施前に、評価情報の提供先となる関係各部とのパイプを太くしておくこと。

JICAの職員の多くが、事後評価がどのような目的で実施されているのかほとんど知らないのが現状である。実施監理している評価監理課の役割が周知されていないわけで、そのような状態では評価結果の活用は望めない。評価監理課の実施する事後評価は個別案件を対象とする各事業部ごとの終了時案件と異なり特定の切り口から複数案件を対象にするため、ともすると評価の目的や評価情報提供先のニーズの焦点が絞られないまま、評価が終わってしまう。最後に報告会に出席してもらうだけでは「もっと別のことを期待していたのに」ということにも成りかねない。したがって、評価監理課と評価情報を直接的に活用してくれることが期待される部署とのコミュニケーションを評価調査の計画段階から密にしておくことが不可欠である。例えば、評価監理課の事前打ち合わせ会議へ関係各部から出席してもらうことが考えられる。関係各部との連携を密にすることは、評価情報の提供先である部署がいつ、どのタイミングで情報を必要としているかを明確にし、それに向けて日程を組んでいくためにも重要である。特に特定テーマの場合は、評価の観点がテーマによって異なってくるため、例

えば関係各部からの要望を評価調査の枠の中でできるだけ調査項目に反映させていくことなどの調整が不可欠である。評価結果を活用しうる事業範囲を事前に確定することは、評価のTORの明確化につながるると同時に、提供先が評価調査に対する期待を持つことによってその後の評価情報の活用をより容易にかつ効果的に行うことができる。

「横断的評価」の方法論を確立すること。

複数案件対象で行われる国別評価は異なった事業形態の個別案件評価をベースに「横断的評価」を行うものである。個別案件の評価はプロジェクト方式技術協力案件についていえば、PCM手法を使った評価5項目からの分析がひとつの手法として定着しつつある。また無償資金協力事業、研修事業ならびに専門家派遣事業の各案件もそれぞれの観点から終了時評価が行われている。しかし、それら個別評価を「横断的」に評価する調査は経験も浅く、その方法論はまだ確立されていない。

国別評価の目的は、ひとつには異なった事業形態による協力が相手国の社会・経済にどのような効果をもたらしたかを評価するなかで当該国に特有の阻害要因の分析やより重要な協力対象分野や協力形態の提言を行っていくものである。その意味からいえば、横断的評価の切り口として以下の観点が考えられる。

i. 事業形態ごとの個別案件の比較をとおして当該セクター／援助重点分野に与えた影響と共通な事業実施上の留意点を洗い出す。(例えば、プロジェクト方式技術協力事業案件を、評価5項目の観点から比較し、相手国実施機関の問題やプロジェクト運営管理上の問題、外部条件の変化などを体系化する。)

ii. 次に、それぞれの事業形態ごとの連携による相乗の効果を分析する。(例えば無償資金協力によって供与された施設における専門家や協力隊員の活動状況、あるいは逆に連携がないために効率的協力にならなかった事例などを指摘する。)

iii. さらに、現存する当該セクター／援助重点分野の課題を解決するために、過去の経験を踏まえJICAの事業形態の実施優先度や有機的連携のあり方を提言する。

事業形態がまず先にありきではなく、課題を解決するためにどのようなアプローチが望ましいかを検討することは、今後JICAの協力をより効果的に展開していく上でますます必要となってくると考えられ、横断的評価調査方法論の充実が望まれる。

②事後現況調査の改善

- a. 調査内容を充実すること。
- b. プロジェクト方式技術協力事業案件の調査時期を変更すること。

調査内容を充実すること。

現在の事後現況調査の内容は、主に案件で供与された資機材や施設の使用状況が中心で、案件の効

果やその自立発展性、阻害要因の分析などは行われていないため、アフターケア協力の情報としては不十分であるという指摘がある。調査項目には一応プロジェクトの効果を把握する項目があるが、表面的な事実確認でとどまっているのが現状である。ただし、もともと事後現況調査は事後評価とは区別され、事後評価が効果分析を行うのに対し事後現況はあくまでも事後モニタリングとして相手国が運営している状況を調査し、アフターケア協力やフォローアップの参考資料となることを目的としていたことを勘案すると、必ずしも現状すべてを否定できない。無償資金協力事業では現状の内容で十分に活用できるとしている。

むしろ問題はプロジェクト方式技術協力事業案件のアフターケア協力策定までの流れにある。現状では終了時評価において十分な効果分析が行われていないことに加えて、個別案件の事後評価がおこなわれないまま（評価監理課の行う複数評価対象案件にたまたま入っていれば別であるが）、アフターケア協力調査団が協力内容まで策定している。つまり、アフターケア協力の必要性や計画策定のために必要なプロジェクト終了後の効果分析や自立発展性に関する調査・検討が十分行われていないことになる。事業部では主に帰国専門家からの情報をたよりにアフターケア協力を策定しているところが多い。そうかといってアフターケア協力／フォローアップ実施の前に実施のための事前調査もしくは事後評価をすべての案件に対し行うことは、現在の実施体制からは不可能であるし、案件の運営管理における評価の比重が大きくなりすぎるのも問題である。従って、現在すべての案件に実施されている事後現況調査の内容の拡充を図っていくことがひとつの方策であろう。

事後現況調査はすべての終了案件を対象に在外事務所で行っているため、一度に効果分析までを調査対象とするのには無理がある。特に現時点で事後現況調査の対象となっている案件は、PDMのような目標設定がされていないため、評価を一定の基準で行うことが極めて困難である。将来的にPDMを使った案件が対象となる時期に、事後現況調査を在外事務所による個別案件の「事後評価」として位置づけ、内容の充実を図っていくことが現実的であると考えられる。

また、フィードバックの観点からいえば、調査内容の充実に加えて、案件担当事業部内におけるアフターケア、終了案件スペアパーツ供与費などのフォローアップの枠組みを十分に活用するような実施体制の整備も望まれる。（例えば、無償資金協力業務部におけるフォローアップ業務課のような位置づけ）

プロジェクト方式技術協力事業案件に対する調査時期を変更すること。

アフターケア協力は通常案件終了後3年目が対象となるので、事後現況調査の第1回目の時期が終了後3年目では遅すぎる。2年目の実施が望ましい。

③終了時評価の改善

- a. (特にプロジェクト方式技術協力事業に関し) 終了時評価調査内容の充実を図ること。
 - i 阻害要因の分析
 - ii 援助形態の妥当性の評価
- b. 定期的モニタリング体制を確立し、適正な評価が行える体制を整備すること。
- c. 案件の阻害要因を各事業部で記録し、評価監理課へ提供すること。

- d. (特に個別専門家チーム派遣・研究協力に関し) 計画段階の充実を図ること。
- e. 専門家派遣事業等プロセス型事業の評価手法を確立すること。

終了時評価調査内容の充実を図ること。

終了時評価結果を適切に活用するためには調査内容の質が問われるが、ふたつの改善点を提案したい。まず、案件の効果評価に基づく阻害要因の分析が必要である。そのためには評価調査実施体制も充実されなければならない。終了時評価団は通常、案件の関係者で構成されており、主に技術移転内容の評価が中心となる(評価5項目の観点からいえば効率性の分析)。関係者による評価の場合、感情的に阻害要因が隠蔽されがちであることは各事業部で指摘されているとおりである。ただし、関係者による内部評価そのものを否定するものではない。むしろ案件の中身に精通している調査団員がいることは、質的情報の収集のためには重要な要素である。従って理想的には、案件関係者と外部専門家/コンサルタント/評価監理課職員との組み合わせで効果分析を含めた評価を行うことが望ましい。

ふたつめの改善点としては、援助形態の妥当性に対する評価の必要性があげられる。案件検討時に個々の援助ニーズに対し援助形態を選択しているが、形態選択の基準は必ずしも明確ではない。終了時評価の際に、援助形態の適性度(個々の援助ニーズに対し実施した形態による協力は妥当であったか)を検討することを通し、案件検討、計画をより効果的に行うための情報を提供することができる。

また、プロ技案件の終了時評価調査に関連し、協力期間終了時のプロジェクトの成果をまとめたものがないという指摘があった。終了時評価は協力期間終了の約半年前に実施されるため、効果や成果の見込みはある程度把握できても終了時の成果が必ずしも明確に記録されていないのが現状である。今後は、実績表とは別に、案件終了時の成果や効果を簡潔にまとめた概要表を事業部主導のもとでまとめていくことも検討する必要がある。

定期的モニタリング体制を確立し、適正な評価が行える体制を整備すること。

案件の効果発現・阻害要因が明確にできないもうひとつの原因は、案件実施中のモニタリング体制が確立されていないことにある。評価を適切に行うためには実施中のモニタリングが不可欠で、現在のようにモニタリングが十分行われていない状態で、限られた期間内で評価調査を行うこと自体無理がある。適正なモニタリングを実施するためには、案件担当事業部が案件計画時にモニタリング実施スケジュールや実施体制を計画し、案件の実施中にはモニタリング実施状況を確認し、適宜指導していくことが重要である。また、モニタリング情報のひとつとして位置付けることができるプロジェクト方式技術協力事業の四半期業務報告書は、必ずしも案件の全体計画の進捗状況の把握にはなっていないため、担当者レベルでとどまってしまい評価のデータとして活用されないことがある。評価に必要なデータを適切に抽出するためには、企画部の主導により、PCM手法との連携を前提とした四半期業務報告書の内容の見直しも必要である。

案件の阻害要因を各事業部で記録し、評価監理課へ提供すること。

終了時評価調査の充実に伴い、案件の阻害要因が分析されることになる。それらの結果は、組織の

経験として何らかの体系化が必要である。評価監理課では各種評価結果の体系化を計画しており、それら阻害要因は終了時評価要約集や教訓・提言集の重要な構成要素として取り扱うことになる。評価監理課との調整のもとそれら阻害要因を記録に残していくシステムが導入されることが望ましい。具体的には以下の方策が考えられる。

- i. 評価監理課が終了時評価調査実施計画書の調査項目を徹底させるために各事業部と連携する。(要因分析が行われるような調査項目の徹底)
- ii. 各案件担当者は終了時評価結果を終了時評価要約表に記録し評価監理課へ提出するとともに、評価監理課ではそれをもとに終了時評価要約集やデータベースを作成する。

個別専門家チーム派遣・研究協力の計画段階の充実を図ること。

派遣事業部の実施する個別専門家チーム派遣・研究協力は協力形態としてはプロジェクト方式技術協力と類似しており、評価の観点も同様の視点が可能である。そのためには、計画段階でPCM手法などを積極的に導入し、できるだけPDMによって協力概要を立案する必要がある。

専門家派遣事業等プロセス型事業の評価手法を確立すること。

現在JICAではPCM導入基本計画に沿ってプロジェクト方式技術協力からPCM手法を導入しているが、個別専門家派遣事業の場合はアドバイザー型専門家に代表されるように計画時に達成目標が明確に設定できない案件も多く、PCM手法による評価が実施しにくいのが現状である。今後、それらプロセス型事業のより効果的な実施に資するために、新たな評価手法の開発が必要である。

④評価を効果的に行うための側面支援

- a. 評価ガイドラインの改善を図ること。
- b. 評価手法研修や事例紹介セミナーを実施すること。

評価ガイドラインの改善を図ること。

評価ガイドラインはプロジェクト方式技術協力事業、研修事業、専門家派遣事業、無償資金協力事業、開発調査事業、単独機材供与事業、ならびに開発投融資事業の7事業に関し作成されているが、比較的活用されているのはプロジェクト方式技術協力事業である。また、研修事業および専門家派遣事業では、同ガイドラインをベースに独自の評価フォーマットと評価業務説明資料を作成しており、フィードバック体制が整備されつつある。無償資金協力および開発調査事業に関しては評価のあり方についての議論が高まっている時期であり、本基礎研究における具体的な提言は避ける。

プロジェクト方式技術協力の場合は、PCM手法の計画段階への試験的導入に伴い平成5年に「モニタリング・評価業務の手引書(案)」が作成された。インタビューではガイドラインと手引書のどちらを参考にしてよいのか迷う、という苦言が呈された。基本的にはPCM手法に沿った「手引書」の利用を評価監理課として推進する必要がある。

一方で同手引書は使い勝手が良くないという意見もある。「モニタリング・評価業務の手引書」は、評価がモニタリングとは切り放せないとの前提に立ち、モニタリング・評価計画書、定期的モニタリ

ング、中間評価、終了時評価、事後評価、フィードバック調書といった一連の流れがすべて説明されている。しかし、現在の制度では中間評価以前の業務が整備されないまま終了時評価調査が行われているため、「手引書」が実際の業務とかけ離れたものになってしまう可能性は否めない。また評価結果の標準化に重点を置くあまり、「評価調査表」の形で報告書をまとめることが提言されているため、案件の全体像がつかみにくくなっていることも問題として指摘できる。表への記述は評価結果や阻害要因などの分析結果を限られたスペースにのせるため、要因分析の過程や収集データなどを記述しにくくなる可能性があり、評価報告書としては不十分である。

職員の評価手法への関心は高く、「手引書」の改訂や使いやすいマニュアル類が不可欠であると思われることから、以下の具体案を提言する。

i. 現行の「モニタリング・評価手引書（案）」を前述した観点から部分的に改訂し、（案）としてではなく正式に導入すること。（その場合、モニタリング・評価体制は現時点で整備されていなくても将来めざすべき理想型として紹介する。）

ii. 「手引書」の具体的な改訂箇所としては、「評価調査表」の形式を別添資料とし報告書の本文は記述形式を中心に構成すること、評価結果を評価時の案件実績、評価5項目、横断的開発要因¹²²の観点からまとめること、教訓を案件の計画・実施・終了後の段階ごとにまとめること、ならびに提供先を念頭においた提言を行うこと、などが考えられる。

iii. 現行の手引書は事例や記入例が含まれておりボリュームがかなりある。これとは別に評価の概念や基本的考え方、評価手法のエッセンスなどを簡潔に記述したマニュアル類を整備すること。NORADの例で言えば、比較的ボリュームのある手引書（ハンドブック）の他に薄いマニュアルが整備されており、用途に合わせて選択でき使いやすい。

iv. 薄いマニュアルを作る際に留意すべき点としては、プロジェクト実績と評価の違いを明確にするとともに、両者がお互いに切り放せない関係であることも強調すること。つまり、プロジェクト実績の把握はプロジェクトの進捗状況の把握に過ぎず、評価ではない。評価とは、目標がなぜ達成されなかったのか、また、どのような効果をもたらしたその発現要因や阻害要因は何かを分析することである。一方で、実績の把握（モニタリング）なしには評価は成り立たないことも事実である。

評価手法研修や事例紹介セミナーを実施すること。

評価結果情報の質の向上のためには、評価調査そのものの質が向上しなければならない。案件担当職員は評価の考え方や実際の調査の方法について基礎的知識を持つ必要がある。インタビューの中でも職員の評価手法に対する関心は高かった。また、評価事例集をセミナーのような形で広く知らせることも評価手法への理解を深めるひとつの方策である。

評価手法の研修は、実際の事例を使いながらシミュレーション的に実施することが望ましい。研修

カリキュラムとしては、以下の事項を含む必要がある。

- i. JPCMにおける各種評価業務の目的とプロジェクト・サイクルにおける位置づけ
- ii. フィードバック・システム
- iii. 評価のデザイン（必要な情報の確定、調査方法の決定、GRIDの作成¹³⁾）
- iv. 評価5項目ごとの分析方法
- v. 評価報告書に含まれるべき内容
- vi. JICAの現制度下における制約

新しいシステムを導入する上で職員に対する研修は不可欠であるが、それら研修に先駆けてUSAIDでも指摘されているように上層部（役員、部長クラス）への説明を適切に行い合意を得ることが重要である。

¹³⁾政策支援、財政・経済的要因、組織の運営能力、技術の適性度、社会・文化配慮（W I D配慮含む）、環境配慮などがある。
¹⁴⁾評価監理課で導入している、評価調査のための質問項目、情報入手先を特定した評価調査報告表のこと。