

参加型評価基礎研究
国際協力と参加型評価

2001年6月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
01-06

序 文

開発援助の世界では、近年、参加型アプローチへの注目が高まっています。例えば、1989年12月に経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development : OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee : DAC)は「1990年代の開発協力に関する政策声明」を発表し、参加型開発を1990年代の最重要課題として挙げました。また、DACは1996年5月に採択した「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」においても途上国の主体性(オーナーシップ)や参加型の持続可能な開発プロセスの重視をうたっています。

このような流れの中で、プロジェクトの実施のみならず計画、モニタリング・評価といった一連のサイクル全てに途上国が主体的に関わるべきであるという考え方が出てきました。活動を計画、実施し、それを自らが振り返り、改善策を検討し、実行していく一連のサイクルを通じて途上国側のプロジェクト関係者(stakeholders)はオーナーシップの意識を高め、実施管理能力を向上させていくと期待されているのです。

また評価の理論においても、関係者が評価に参加することを通じて自らの評価能力を向上させ、オーナーシップを高めるということが1980年代から提唱されてきており、国連開発計画(United Nations Development Programme : UNDP)など、援助機関の中にも参加型評価を取り入れようとするところが増えてきています。

このような状況を踏まえ、本調査研究では国際協力事業団において参加型評価をどうとらえ、どのように実施していくべきかについて検討しました。本調査研究では、参加型評価を「最終受益者を含めた幅広い関係者が、評価計画の作成、情報の提供・収集・分析、プロジェクトの当初計画の修正などに可能な限り参加して行う評価」と位置づけ、参加型評価の目的として、マネジメント能力の強化、オーナーシップの強化、効果的なフィードバックの促進、アカウンタビリティ(説明責任)の向上、の4点を挙げました。マネジメント能力の向上とオーナーシップの強化については、従来行われていた評価にはない、参加型評価独自の目的です。また援助実施側だけで

はなく受益者を始めとする途上国側に対するフィードバックやアカウンタビリティも重視するところにも参加型評価の特徴があります。

参加型評価を実施していく上での課題・留意点としては、参加型開発と参加型評価の関係の明確化、事前から事後までの一貫した参加、評価対象の拡大・明確化、ファシリテーターの育成、参加型アプローチに対する理解の促進、フィードバック方法の確立、評価体制/システムの改善、外部者による評価とのバランス、予算、などがあります。特に、マネジメント能力の向上やオーナーシップ強化を図るには、評価時に参加型手法を用いるだけでは十分でなく、事前調査の段階から協力終了後の事後段階まで一貫した参加が望ましく、プロジェクト活動の中に参加型評価を組み込んでいくことが重要です。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、大学及び研究機関の研究者、国際協力事業団関係各部の職員・ジュニア専門員及びコンサルタントからなる研究会を設置し、検討を重ねました。本調査研究にご尽力いただいた関係者のご協力に心より感謝申し上げます。

本報告書が、国際協力における参加型評価活用の一助となり、国際協力の質の向上に資するようになれば幸いです。

平成 13 年 6 月
国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

目 次

調査の概要	i
第1章 参加型評価とは何か?	1
1 - 1 よりよい評価のために	1
1 - 2 参加型評価とは何か	2
1 - 2 - 1 参加型評価の概念と目的	2
1 - 2 - 2 参加型評価と従来の評価の違い	6
1 - 3 参加型評価の背景	6
1 - 3 - 1 参加型開発の発展	6
1 - 3 - 2 わが国の参加型開発への取り組み	9
1 - 3 - 3 開発援助における評価の流れ	10
1 - 3 - 4 わが国におけるODA 評価改善の動き	11
1 - 3 - 5 開発援助における参加型評価の必要性	12
1 - 4 マネジメント能力の育成の必要性	14
1 - 5 参加者と参加の範囲	16
1 - 5 - 1 プロジェクトの関係者(Stakeholders)	16
1 - 5 - 2 参加の範囲	18
1 - 5 - 3 何に、どのように参加するか	19
第2章 JICA における参加型評価の現状と課題	22
2 - 1 JICA における評価の現状と「参加型」	22
2 - 1 - 1 JICA における評価の概要	22
2 - 1 - 2 JICA の評価における参加型アプローチ活用の現状	23
2 - 1 - 3 JICA における評価の課題と参加型評価	27
2 - 2 アンケート調査からの考察	32
2 - 2 - 1 目的	32
2 - 2 - 2 アンケート調査実施方法	32
2 - 2 - 3 アンケート調査結果	33

第3章 参加型評価の JICA への導入について	43
3 - 1 参加型評価と外部者による評価の関係整理	44
3 - 2 JICA における参加型評価の考え方	45
3 - 3 プロジェクトの各段階における参加型評価	48
3 - 3 - 1 評価時期ごとの参加型評価の重点	48
3 - 3 - 2 事前調査段階	51
3 - 3 - 3 実施段階	54
3 - 3 - 4 終了時評価及び事後評価への視点	59
3 - 3 - 5 実施中の案件への参加型評価の導入	60
3 - 4 今後の課題と留意点	61
3 - 4 - 1 参加型開発と参加型評価の関係の明確化	61
3 - 4 - 2 事前から事後まで一貫した参加	63
3 - 4 - 3 評価対象の拡大・明確化	64
3 - 4 - 4 ファシリテーターの育成	64
3 - 4 - 5 参加型アプローチに対する理解の促進	65
3 - 4 - 6 フィードバックの方法の確立	66
3 - 4 - 7 評価体制 / システムの改善	66
3 - 4 - 8 外部者による評価とのバランス (アカウンタビリティの確保)	67
3 - 4 - 9 予算に関する課題	68
資料 1. 参加型アプローチを用いた JICA の評価事例	71
A1 - 1 「タイ北部セラミック開発センター計画」特定テーマ評価 ...	73
A1 - 1 - 1 「タイ北部セラミック開発センター計画」の目的と概要 ..	73
A1 - 1 - 2 評価の概要	75
A1 - 1 - 3 参加型の側面から見た評価の分析	86
A1 - 1 - 4 参加型アプローチを用いた評価の結果	90
A1 - 2 タンザニア 貧困 JICA / UNDP 合同評価	93
A1 - 2 - 1 「キリマンジャロ村落林業プロジェクト」の目的と概要 ..	93
A1 - 2 - 2 評価の概要	95

A1 - 2 - 3	参加型の側面から見た評価の分析	107
A1 - 2 - 4	参加型アプローチを用いた評価の結果	110
A1 - 3	パラグアイ 農林業協力における貧困・ジェンダー評価調査 ..	112
A1 - 3 - 1	「ピラール南部地域農村開発計画」の概要	112
A1 - 3 - 2	評価の概要	114
A1 - 3 - 3	参加型の側面から見た評価の分析	124
A1 - 3 - 4	参加型アプローチを用いた評価の結果	127
A1 - 4	ネパール「村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力」 サブ・プロジェクトインパクト調査	128
A1 - 4 - 1	ネパール「村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力」 の目的と概要	128
A1 - 4 - 2	評価の概要	131
A1 - 4 - 3	参加型の側面から見た評価の分析	136
A1 - 4 - 4	参加型アプローチを用いた評価の結果	141
A1 - 5	ウルグアイ第三国集団研修「紙パルプ」終了時評価	146
A1 - 5 - 1	ウルグアイ第三国集団研修「紙パルプ」の目的と概要 ..	146
A1 - 5 - 2	評価の概要	148
A1 - 5 - 3	参加型の側面から見た評価の分析	155
A1 - 5 - 4	参加型アプローチを用いた評価の結果	159
資料 2.	国際機関・二国間援助機関・NGO における参加型評価の事例 ...	163
A2 - 1	UNDP スワジランド農村給水・環境衛生プロジェクト	165
A2 - 1 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	165
A2 - 1 - 2	評価の概要	165
A2 - 1 - 3	評価結果・教訓	169
A2 - 2	ガンビア 栄養教育パイロット・キャンペーン (Nutrition Education Pilot Campaign : NEPC)の参加評価	171
A2 - 2 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	171
A2 - 2 - 2	評価の概要	171
A2 - 2 - 3	評価結果・教訓	178

A2 - 3	USAID 民主化促進ネットワークの「相互評価」 ¹⁰	179
A2 - 3 - 1	プロジェクトの目的と概要	179
A2 - 3 - 2	評価の概要	179
A2 - 3 - 3	評価結果・教訓	181
A2 - 4	USAID ウクライナにおける参加型評価：「都市交通改善」 「地方自治強化」.....	184
A2 - 4 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	184
A2 - 4 - 2	評価の概要	184
A2 - 4 - 3	評価結果・教訓	188
A2 - 5	CIDA が支援するハイチ NGO プログラムの参加型評価	190
A2 - 5 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	190
A2 - 5 - 2	評価の概要	190
A2 - 5 - 3	評価結果・教訓	195
A2 - 6	CIDA 支援による東南アジア人的資源開発センターの 参加型評価	196
A2 - 6 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	196
A2 - 6 - 2	評価の概要	196
A2 - 6 - 3	評価結果・教訓	201
A2 - 7	コミュニティ開発事業に対する参加型モニタリング・評価 ...	203
A2 - 7 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	203
A2 - 7 - 2	評価の概要	203
A2 - 7 - 3	評価結果・教訓	208
A2 - 8	訓練プログラムに対する参加型インパクト評価	209
A2 - 8 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	209
A2 - 8 - 2	評価の概要	209
A2 - 8 - 3	評価結果・教訓	212
A2 - 9	JVC ワークショップによる参加型評価	214
A2 - 9 - 1	評価対象プロジェクトの目的と概要	214
A2 - 9 - 2	評価の概要	214
A2 - 9 - 3	評価結果・教訓	217

資料 3. 国際機関、二国間援助機関における参加型評価の位置づけ	220
A3 - 1 評価ガイドライン、マニュアルにおける参加の考え方	220
A3 - 2 評価における参加の現状	221
A3 - 3 各援助機関の参加型評価への取り組み状況	222
A3 - 3 - 1 国連開発計画(UNDP)	222
A3 - 3 - 2 米国国際開発庁(USAID)	227
A3 - 3 - 3 国連食糧農業機関(FAO)	232
A3 - 3 - 4 世界銀行(IBRD)	235
A3 - 3 - 5 スウェーデン国際開発協力庁(Sida)	236
A3 - 3 - 6 デンマーク国際開発庁(DANIDA)	238
A3 - 3 - 7 フィンランド国際開発庁(FINNIDA)	239
A3 - 3 - 8 カナダ国際開発庁(CIDA)	240
資料 4. 参加型評価で用いられる主な調査手法	243
参考文献	263

調査の概要

1. 調査研究の背景

1989年12月に経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee : DAC)は「1990年代の開発協力にかかる政策声明」を発表し、参加型開発を1990年代の最重要課題として挙げた。また、1996年5月に採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献(通称、DAC新開発戦略)」においても途上国の主体性(オーナーシップ)や参加型の持続可能な開発プロセスの重視がうたわれた。一方、プロジェクト管理における効率性及び実効性の向上の観点からも地域住民による資源の運営・管理がより効率的で持続可能な運営方法であるとして、参加型アプローチが重視されるようになってきている。

このような流れの中で、プロジェクトの実施のみならず計画、モニタリング・評価といった一連のサイクル全てに途上国が主体的に関わるべきであるという考え方が出てきた。参加型開発と参加型モニタリング・評価は別のものではなく、参加型の計画策定、実施、モニタリング・評価は自分達の活動を計画、実施し、それを自らが振り返り、改善策を検討し、実行していく一連の活動ととらえることができる。この一連の活動を通じて途上国側の実施機関関係者はプロジェクトのオーナーシップの意識を高め、実施管理能力を向上させていくのである。評価の理論においても関係者が評価に参加することを通じて自らの評価能力を向上させ、オーナーシップを高めるということが1980年代から唱えられてきており、国連開発計画(United Nations Development Programme : UNDP)など援助機関の中にも参加型モニタリング・評価を取り入れようとするところが増えてきている。

しかしながら、国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency : JICA)を含め、多くの援助機関においては、参加型モニタリング・評価の必要性は認識されているものの、その実践ははるかに遅れており、参加型評価の事例は少ない。

このような状況を踏まえ、本調査研究ではJICAにおいてどのように参加

型モニタリング・評価を実施していくべきかについて検討することとした。なお、本報告書においては、事前から事後までの一貫性を重視し、参加型の事前評価、モニタリング、終了時評価、事後評価をまとめて「参加型評価」と総称することとする。

2. 調査の目的と設問

本書では援助機関における参加型評価のあり方に焦点を当ててその実施方法について実践的な示唆を提供することを目的とする。そのために、本調査研究では以下の設問に答えることに努めることとする。

- 1) 参加型評価とは何か。評価理論や他の援助機関ではどのように考えられ、定義されているか。これらを踏まえ、JICAとしては参加型評価をどう考えるべきか。
- 2) 参加型評価と従来行っていた評価の違いは何か。今後評価を実施していくにあたり、従来行っていた評価と参加型評価をどのように組み合わせ、実施していくべきか。
- 3) 実際に参加型評価を実施する場合のポイント、留意点は何か。

3. 調査方法

本調査は、基本文献及びウェブサイトのレビューの他、タイへの現地調査も行った。JICAにおける参加型評価の事例分析を行う際には、実際にその評価に携わったJICA職員、コンサルタント等へのインタビューも実施した。

調査にあたっては研究会を設置し、担当グループを定め、グループごとに検討を進めるとともに、数次にわたる研究会で担当グループからの発表を基に議論を行った。報告書は担当グループの執筆を基に取りまとめた。

4. 報告書の構成

第1章「参加型評価とは何か？」では、なぜ参加型評価が必要かを考えると

ともに、評価理論や他機関における参加型評価の考え方を整理し、参加型評価とは何か、参加型評価では何が重要なポイントか、を検討した。

第2章「JICAにおける参加型評価の現状と課題」では、JICAにおける評価の現状を「参加型」の観点からレビューし、課題を考察した。また、JICA職員及びコンサルタントを対象に実施した参加型評価についてのアンケートの結果からもJICAにおける参加型開発や参加型評価の現状や課題を分析した。

第3章「参加型評価のJICAへの導入について」では、どのように参加型評価をJICAに導入すべきか、その方向性と課題を検討した。

資料1. 「参加型アプローチを用いた評価事例」では、JICAで参加型アプローチを用いて評価を行った5つの事例について、誰がどのように参加し、どのような教訓が得られたかを分析した。

資料2. 「国際機関、二国間援助機関、NGOにおける参加型評価の事例」では、国際機関、二国間援助機関、NGOが実施した主な参加型評価の事例の概要を整理した。

資料3. 「国際機関、二国間援助機関における参加型評価の位置づけ」では、主要な援助機関において参加型評価がどのように捉えられているかをまとめた。

資料4. 「参加型評価で用いられる主な調査手法」では、参加型評価や参加型開発で用いられる主な手法の概要、メリット、留意点を整理した。

別冊資料は**第2章「JICAにおける参加型評価の現状と課題」**で紹介したJICA職員及びコンサルタント対象の参加型に関するアンケート及びその全集計結果である。

5. 調査研究実施体制と執筆者

本調査研究の実施にあたっては、以下のアドバイザー、タスクフォースからなる研究会を設置し、調査、検討、原稿執筆を行った。

< 研究会構成 >

主査	三好 皓一	JICA 企画・評価部次長
アドバイザー	大濱 裕	日本福祉大学助教授
	佐藤 寛	日本貿易振興会アジア経済研究所経済協力研究部主任研究員
タスクフォース	角田 宇子	亜細亜大学国際関係学部助教授
	杉本 充邦	JICA 企画・評価部評価監理室調査役
	辻岡 政男	JICA 青年海外協力隊事務局調査役
	大川 直人	JICA 企画・評価部評価監理室室長代理
	花谷 厚	JICA アフリカ・中近東・欧州部計画課課長代理
	三次 啓都	JICA 農林水産開発調査部農林水産開発調査課課長代理
	山崎 三佳代	JICA 農業開発協力部農業技術協力課ジュニア専門員
	白川 浩	JICA 鉱工業開発協力部鉱工業開発協力第一課職員
	睦好 絵美子	JICA 無償資金協力部業務第一課職員
	足立 佳菜子	国際協力総合研修所調査研究二課職員
オブザーバー	岡部 寛	アイ・シー・ネット株式会社
	加瀬 晴子	JICA 企画・評価部評価監理室職員
	唐澤 拓夫	JICA 企画・評価部評価監理室職員
	山田 恭稔	社会開発国際調査研究センター副主任研究員
事務局	宮本 秀夫	国際協力総合研修所調査研究二課課長
	佐藤 和明	国際協力総合研修所調査研究二課課長代理
	小西 洋子	国際協力総合研修所調査研究一課国際協力センター研究員(平成12年12月まで)
	宇高 香絵	国際協力総合研修所調査研究一課国際協力センター研究員(平成13年1月から)

なお、平成11年度に本調査研究の基礎調査としてアイ・シー・ネット株式会社の園田元氏、岡部寛氏により国際機関の動向調査、参加型評価の概念整理を行った。

< 執筆担当者 >

第1章 参加型評価とは何か？

足立佳菜子(1 - 1 ~ 2、1 - 5)

小西洋子(1 - 3 - 1 ~ 4)

花谷厚(1 - 4)

睦好絵美子(1 - 3 - 5)

第2章 JICAにおける参加型評価の現状と課題

岡部寛・白川浩(2 - 2)

足立佳菜子(2 - 1 - 1 ~ 2)

睦好絵美子(2 - 1 - 3)

第3章 参加型評価のJICAへの導入について

三次啓都(3 - 3)

足立佳菜子(3 - 1 ~ 2、3 - 4)

資料1. 参加型アプローチを用いた評価事例

1 - 1 「タイ北部セラミック開発センター計画」特定テーマ評価

山田恭稔

1 - 2 タンザニア貧困 JICA/UNDP 合同評価

佐藤寛

1 - 3 パラグアイ 農林業協力における貧困・ジェンダー評価調査

足立佳菜子

- 1 - 4 ネパール「村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力」サブ・プロジェクトインパクト調査
山崎三佳代
- 1 - 5 ウルグアイ第三国研修「紙パルプ」終了時評価
小西洋子
- 資料2. 国際機関、二国間援助機関・NGOにおける参加型評価の事例
藺田元、岡部寛
- 資料3. 国際機関、二国間援助機関における参加型評価の位置づけ
藺田元、岡部寛
- 資料4. 参加型評価で用いられる主な調査手法
宇高香絵

第1章 参加型評価とは何か？

1 - 1 よりよい評価のために

わが国のODAにおいては、従来より評価活動が実施され、評価体制についても整備が図られてきている。昨今は厳しい財政状況もあって、ODAの量的拡大から質的向上への転換が強く求められており、より一層効果的な援助の実現のために評価の重要性が高まっている。特に、プロジェクトの改善やアカウンタビリティ(説明責任)の点から援助の実効性を高める手段として評価が重要視されてきている。

国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency : JICA)が従来行ってきた評価は、実施者であるJICAが評価者となっていたケースが多く、プロジェクトの改善という点からもアカウンタビリティ(説明責任)の観点からも決して十分なものではなかった。そのため、現在評価の改善に向けた種々の取り組みが実施されている。評価改善の大きな動きの1つとして外部有識者による評価を強化してアカウンタビリティを向上させようという動きがある。しかし、外部者による評価だけでは十分ではない。例えば、プロジェクトの改善のためには評価結果が確実にプロジェクトにフィードバックされなくてはならないが、外部者による評価結果は、特にそれが否定的なものの場合は、プロジェクト関係者に受け入れられないことも少なくない。プロジェクトの改善や持続的発展のためには関係者自らが評価に参加し、問題を分析し、対応策を考えることが有効である。このような評価の過程を通じてプロジェクト関係者は評価能力や問題に対処する能力を向上させ、また評価に参加することを通じて当事者意識を一層高める。このように事業の改善に資する評価を実施していくためには外部有識者による評価を強化しアカウンタビリティを高める一方、プロジェクト関係者が自らの活動を評価する「参加型評価」が有効である。

2000年8月にJICA職員、コンサルタントを対象として実施したアンケート調査でも、回答者の大半が参加型評価を実施すべきと考えている(アンケート結果については第2章で考察を行う)。その理由としては、事業の社会

の効果は明確になる、受益者のオーナーシップ意識の確保につながる、受益者が事業を理解し、事業を受け入れやすくなる、持続性が向上する、などが挙げられている。しかしながら、参加型評価の実績は少なく、また参加型評価を行うことは容易ではないという回答が多い。その理由としては、調査にかかる時間/予算が不十分、手法が確立していない、評価項目の設定が難しい、現行スキームは柔軟性に欠ける、などが挙げられている。

このような状況を踏まえ、本報告書では「参加型評価」とは何かを検討し、JICAで参加型評価を実施するための方策を提言することとする。

表 1 - 1 評価の比較

評価の効果	外部有識者評価 ←	従来の評価	→ 参加型評価
マネジメント能力向上	x		
オーナーシップ向上	x		
効果的フィードバック			
アカウンタビリティの確保			

出所：研究会での議論を基に作成

1 - 2 参加型評価とは何か

1 - 2 - 1 参加型評価の概念と目的

「参加型評価」と言っても未だ定まった定義はなく、他ドナー等の考え方を参考にしつつも、わが国ODA及び評価の現状やJICAの事業実施体制を勘案し、JICAとして必要な、かつ実施可能な「参加型評価」を検討する必要がある。

主なドナー等に共通して見られる考え方は、参加型評価とは、1) 受益住民を含めた様々なプロジェクト関係者が共同で行う評価であり、2) 評価計画から情報収集・分析、改善のための行動計画、実行まで全てのプロセスに幅広い関係者が積極的に参加する評価であるといえる¹⁾。ただし、援助機関や案件によってプロジェクト関係者の範囲や参加の程度は異なっている(資料3. 「国際機関・二国間援助機関における参加型評価」参照)。

一方、わが国では「1-3-4 わが国におけるODA評価改善の動き」で後述するが、ODA評価の改善が検討されているところであり、その中では裨益住民に対する効果の明確化を含む評価項目・視点の拡充、事前から事後までの一貫した評価の重要性やプロジェクトを超えたプログラム・レベルの評価の必要性、またフィードバック体制の強化などが指摘されている。また、特に住民参加型プロジェクトの評価にあたり、プロジェクトそのものの成果のみならず、そのプロセスやプロジェクトを媒介とした社会関係の変化を評価する必要性が認識されてきている。また評価に参加することにより、参加者の評価能力の向上、ひいてはマネジメント能力の向上が期待できるという面も重視する必要がある。

これらを踏まえ JICA での参加型評価を考えると以下の通りとなる。

参加型評価とは、最終受益者を含めた幅広い関係者(stakeholders)が、評価計画の作成、情報の提供・収集・分析、プロジェクトの当初計画の修正な

¹ 主な参加型評価の考え方は以下の通り。

UNDP	参加型評価は住民を中心とする評価である。プロジェクト関係者と受益者は単に評価の対象となるだけでなく、評価を行うプロセスの中で中心的な役割を担う。
USAID	参加型評価は、開発プログラムの関係者、即ちプログラム提供者、パートナー、受益者その他の関係者が、評価の計画とデザイン、情報の収集・分析、評価分析、結論と提言の作成、プログラム改善のための行動政策作成などの全ての段階に積極的に参加して行われる。
世界銀行	参加型モニタリング・評価は、様々なレベルのプロジェクト関係者が共同でプロジェクトを評価し、必要な修正策を実施する共同作業プロセスである。この共同的問題解決には、コミュニティの男性と女性、NGOsなどの仲介組織、プロジェクトに関与する民間企業、全てのレベルの政府職員が参加する。受益者調査やコミュニティへの質問票調査だけではなく、現地の関係者が自ら問題点を見だし、情報を収集・分析し、提言を行って修正を実施する。
Jackson	参加型評価は開発援助において関係者が評価課題の選定、評価のデザイン、データの収集と分析、評価結果として取られる活動の実質的に参加する自己査定、集約的な知識の創造、共同活動のプロセスである。このプロセスに参加することによって、開発関係者は他の分野においても調査、評価する能力と技術を習得するとともに、他の形態の参加型開発を実施する能力と技術も形成する。参加型評価では、弱い立場にあり援助による影響をもっとも受ける関係者、即ち地域の受益者の声や決定を特に重視する。この評価アプローチは幅広いデータの収集と分析技術を用いるが、この技術は定性的なものと定量的なもの双方を含み、またフィールドワーク、ワークショップ、活動の実施を含む。

出所：UNDR(1997a)、USAID(1996)、World Bank(Website of the Office of Evaluation Department)、Jackson(1998)

どに可能な限り参加して行う評価である。ここでいう「評価」とは、プロジェクト終了時における評価のみを指すものではなく、事前評価、実施中のモニタリング、終了時評価、事後評価を含めたものを指す。

参加型評価の目的(即ち参加型評価を実施することによって期待される効果は、

- 1) マネジメント能力の強化
- 2) オーナーシップ(主体性)の強化
- 3) 効果的なフィードバックの促進
- 4) アカウンタビリティ(説明責任)の向上

である(マネジメント能力については1 - 4で詳述する)。それぞれがどのようなことを指すのかを表1 - 2にまとめた。これらの目的のうち、1) 2)は評価に関係者が参加するプロセスによって参加者が受ける影響であり、3) 4)は参加型評価を行うことによって得られる成果である。

従来の評価と参加型評価が最も異なる点は、従来の評価では評価結果を受けて次の協力を検討したりするなど、評価結果が重視されていたのに対し、参加型評価では評価に参加するプロセスにより参加者のオーナーシップ強化やマネジメント能力向上を図るなど、結果だけではなくプロセスによる影響も重要視している点である。

また、フィードバックやアカウンタビリティは従来行われていた評価でも目的となっているが、参加型評価が従来の評価と大きく異なる点としては、フィードバック、アカウンタビリティの対象として援助実施機関や援助国国民のみならず、受益者を含む相手国側を重視している点である。従来の評価では評価結果のフィードバックは援助を実施する側の事業改善を目的としている場合が多く、また納税者である援助国国民に対するアカウンタビリティが重視されていた。しかし、参加型評価では評価結果は評価に参加した関係者と共有し、次の行動につなげていくことが目指され、受益者を含む被援助国側に対するアカウンタビリティも重視される。

表1 - 2 参加型評価の目的

目的	概要
マネジメント能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 評価に参加することによる評価能力(問題把握能力、問題解決能力)の向上 ・ プロジェクト改善のための知識と情報を得ることによる組織の運営・管理能力の向上 ・ 共に評価に参加することによる関連機関との関係強化
オーナーシップ(主体性)の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 評価に参加することによるプロジェクト関係者のオーナーシップの向上 ・ オーナーシップの強化による持続性の向上
効果的なフィードバックの促進	(援助実施側に対し) <ul style="list-style-type: none"> ・ 幅広い関係者の意見を反映させた適切な計画の策定・修正 ・ 他のプロジェクトへの教訓 (援助受入側に対し) <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価に参加することによる迅速な評価結果のフィードバックの促進 ・ プロジェクトに関する情報へのアクセスの確保 ・ 関係者による評価結果の活用
アカウンタビリティ(説明責任)の向上 ²	(援助実施側、援助受入側双方に対し) <ul style="list-style-type: none"> ・ 幅広い関係者のニーズ・意向の把握 ・ ニーズを生み出す背景の理解 ・ インパクトの多面的な把握 ・ 評価結果の信頼性の向上

出所：筆者作成

ただし、参加型評価を行えば、上記に挙げたような参加型評価の成果が自動的に得られるわけではなく、参加型評価による効果が発現するためにはそれなりの前提条件や入念な準備が必要である。

参加型評価を実施する場合の留意事項としては、参加する関係者の選び方や参加者の影響力により結論が歪められることがある、高度に専門的な観点が必要な場合は専門家による評価が適切、準備と実施に時間がかかる

² 第三者による評価が客観的な評価との考え方があるが、必ずしもそうはいえない。幅広い関係者の意見を反映させることにより客観性は高まる。「第三者が論理的・科学的分析をすれば『客観的』とは必ずしも限らない。第三者が外部の価値観を持ち込んで分析をすれば、第三者による『主観的』分析に過ぎないからである。一方、例えば自己評価(self-rating)であったとしても、自己を相対化することができれば、主体的『客観的』分析となるはずである。「主体」と「第三者」、「主観」と「客観」は別の次元の話と考えるべきであろう。(島津(2000))という意見もある。

ことなどが挙げられ、このような点を踏まえた評価を実施することが肝要である。また、幅広い関係者の声を反映させるといっても、参加者の要望を聞くというよりも参加者が自分達のニーズや問題を把握し、それらに対しいかに対応していくかを考え、実行していくことが重要であることに留意すべきである。

1 - 2 - 2 参加型評価と従来の評価の違い

参加型評価と従来援助機関が行っていた評価の違いは、その目的のみならず評価者、評価参加者の範囲、評価基準、評価手法など多岐にわたる。表1 - 3は参加型評価と援助機関が従来行っていた一般的な評価を対比したものである。

1 - 3 参加型評価の背景

参加型評価が開発援助において普及するようになったのは近年であるが、その背景には「参加型開発」と「評価」の理論の発展と実践の広がりがあり、この二つの流れの接点として「参加型評価」が登場してきたといえる。本節では、参加型評価のコンセプトをより理解するために、その背景である「参加型開発」と「開発援助における評価」の発展をレビューする。

1 - 3 - 1 参加型開発の発展

参加型開発の理論と実践は、開発アプローチの変遷、民主化や市場経済化への移行という世界的な潮流において「参加」が中心的な課題として注目を集めるようになったこと、プロジェクト管理における効率性及び実効性の向上に参加型アプローチが有効であるとの経験などを背景として発展してきた。これらの延長線上にプロジェクトの実施だけでなくモニタリングや評価も参加型で行われるべきであるという考え方が必然的に生まれてきた。

1950年代から1960年代における開発理論の主流は、経済成長の達成が国

表1 - 3 援助機関の一般的評価と参加型評価の概念比較

	援助機関の一般的評価	参加型評価
評価目的	<ul style="list-style-type: none"> ・ 資金提供者へのアカウンタビリティの確保 ・ プロジェクト改善のための有用な教訓・知識の確保 ・ 援助機関がプロジェクトの継続可否の判断に必要な知識と情報の確保 ・ 各分野の知識貢献 	<ul style="list-style-type: none"> ・ マネジメント能力の強化 ・ オーナーシップ(主体性)の強化 ・ 援助実施側、受入側双方に対する効果的なフィードバックの促進 ・ 援助実施側、受入側双方に対するアカウンタビリティ(説明責任)の向上
評価の影響	評価結果を重視	評価結果のみならず評価に参加するプロセスで関係者に影響を与える
影響を与える手段	<ul style="list-style-type: none"> ・ 評価報告書 ・ 評価報告会 ・ ホームページへの掲載 ・ 評価結果のデータベース 	左記のものに加え、 <ul style="list-style-type: none"> ・ ワークショップ ・ 対話 ・ インタビュー
主な対象者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国民(納税者) ・ 援助機関 ・ プロジェクト実施機関 	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクト・スタッフ ・ プロジェクト参加者(受益者)
評価の実施時期	主にプロジェクトの終了時または事後。事前、中間の評価もある。	事前から終了時までプロジェクトを実施している期間。協力後もプロジェクトを継続する場合は事後評価もあり得る。
評価期間	評価期間を設定して評価を行う	活動の一環として継続的に評価を行う
評価者	評価対象分野の専門家や評価専門家で評価チームを構成。援助機関から送られた評価チームが評価を実施。中立性、独立性を求めめる。	プロジェクト・スタッフ、受益者が評価者。外部者はファシリテーター。プロジェクトの内部・自己評価を重視。
評価結果	評価者の判断による	関係者間のコンセンサスを重視
評価参加者の範囲	評価チーム、援助機関、被援助国監督官庁等狭い範囲に限る。	評価の目的によって参加者の範囲は異なるが、受益者を含む広範な関係者の参加を促進。
評価基準	援助機関、評価者によってあらかじめ定められた目標や指標。限られた基準での評価	評価基準は、評価参加者が共同で設定。評価の過程で新たな評価基準が追加されることもある。
評価手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 援助機関が定めた評価内容に沿って外部評価者が手法を決定 ・ 定量的な手法を多用 ・ 現地調査後時間をかけて分析し結果を提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 状況に応じ参加者が決定 ・ 主に定性的な手法を用い(定量的な手法と併用)全体像の把握に努める。 ・ 分析に時間をかけない手法の採用と結果の提出
評価の留意事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトがもたらした「結果」の評価に重点を置く。 ・ 評価の公平性、科学的客観性を重視 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「結果」をもたらした「プロセス」の分析に重点を置く。 ・ 参加と合意形成のプロセスを重視 ・ 評価参加者への評価結果のフィードバックを重視
評価資金提供者	プロジェクトの資金提供者である援助機関が評価資金の提供者。	自己資金、NGO、援助機関などに資金源を求めめる等多様性がある。

出所：三好(2001)、Jackson(1998)、Kerhart(2000)等を参照し作成

全体の発展につながるという近代化アプローチであった。近代化アプローチでは、伝統文化などの住民の価値観はむしろ開発を遅らせている原因ととらえられ、貧困層は外部から、上からの働きかけにより「近代化」へと導かれるべき存在と考えられていた。

しかし、1970年代になると分配や社会的側面への配慮の必要性が認識され、人的資源開発に基づいた農村総合開発やベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチが導入されるようになる。また、その過程でプロジェクトの持続的な運営や管理のために想定される受益者が開発プロジェクトの計画や実施に参加する必要があるという「住民参加」の概念が生まれてきた。しかし、当初の「住民参加」は、個別プロジェクトの実施に住民を動員するという側面が強かった。いい換えれば、住民は投入要素の1つと考えられていたと言える。

1980年代には、世界の絶対的貧困者数の増加、地球規模の環境悪化への関心が高まり、「持続可能な開発」の考え方に基づく基本的な人間の欲求の充足、社会的公平性の追求及び政治的な意志決定としての市民参加の確保が唱われるようになった。それに伴い、持続可能な開発のためには、開発途上国政府及び受益者自身が開発に主体的に参加することが重要であるとの認識が高まり、「参加型開発」が必要であるという考えが広まってきた。こうした中、「参加」は、個別プロジェクトにおける住民参加から、当該国の開発・経済・社会・政治活動における、貧困の軽減、民間セクターや市民社会の発展という、より大きな文脈でとらえられるようになっていった。また、住民の視点の導入や行動への発展を意図したRRA(Rapid Rural Appraisal：簡易社会調査)やPRA(Participatory Rural Appraisal：参加型社会調査)などの参加型調査・研究手法が広く採用されるようになった。更には、RRAやPRAでは外部者が参加型のツールを使い、情報源として住民を利用するだけに終わるといった危険性もあることから、1980年代後半から1990年代にかけて「住民とともに学ぶ」、いい換えれば「住民が試行錯誤しながらも自信を深め、自分たちの問題を解決していける状況を作り出すというエンパワメントのプロセスを支援する³⁾PLA(Participatory Learning and Action：住民主体の学習と行動による開発)が注目されるようになった⁴⁾。

DACは1989年12月に「1990年代の開発協力にかかる政策声明」を発表し、「人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき（下線は筆者）として、参加型開発を1990年代の最重要課題として挙げた。また、1996年5月に採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（通称、DAC新開発戦略）」においても途上国の主体性（オーナーシップ）や参加型の持続可能な開発プロセスの重視がうたわれた。参加型開発のコンセプトや定義については未だ援助機関の間で明確な合意がされていないものの、意志決定とマネジメントに影響力を行使できるような形で参加するようであれば本当の参加型と呼ぶべきではない、という考えが主流になりつつある。

また、プロジェクト管理における効率性及び実効性の向上の観点からも参加型アプローチが注目されてきている。欧米を中心として援助への資金拠出に消極的となる「援助疲れ」が見られ、各ドナーは開発援助のより効果的、効率的実施を重視するようになった。さらに、途上国自身においても行政能力の低さが露わになってきて、地域住民による資源の運営・管理がより効率的で持続可能な運営方法であるとして注目を集め、参加型アプローチの効果的な「手段」としての側面も重視されるようになった。

しかしながら、多くの援助機関においては、参加型開発の概念への理解は1990年頃には広まったものの、その実践ははるかに遅れており徐々に導入されている状況である。

1 - 3 - 2 わが国の参加型開発への取り組み

わが国は援助の基本的理念として、途上国自身の主体的な取り組み、即ち「自助努力」が重要であることを従来より主張してきており、わが国の政府開発援助（ODA）次綱においても「開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援

³ 勝間靖(2000)

⁴ PLA等については、概念として広く知られるようになったのは1980年代後半であるが、その実施は1980年代初めからなされていた。

することを基本」とすることが明記されている。日本のこのような主張は上述のDAC新開発戦略にも反映された。また、1999年8月に発表された「政府開発援助に関する中期政策」でも、この方針は貫かれており、自助努力や途上国自身の主体的な取り組み、住民参加などが随所でうたわれている。

JICAにおいても「参加型開発」に関する認識が深まりつつあり、案件の事前調査の段階での環境配慮、WID配慮の実施や、社会林業等の協力における住民調査の試み、農村灌漑施設整備等の協力の実施段階での住民の組織化など様々な努力が行われている。また、1995年には「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書がまとめられ、「参加型開発」の概念整理とわが国援助への概念の解釈及び具体的適用について検討・提言がなされた。実施面では、1992年からプロジェクト・サイクル・マネジメント(Project Cycle Management:PCM)手法が組織的に導入され、主に計画段階での参加を進めている(PCM手法活用の現状と課題、その限界については第2章で後述する)。近年では、参加型の貧困対策プロジェクトの実施やNGOとの協力による開発福祉支援事業、開発パートナー事業も行われている。

1 - 3 - 3 開発援助における評価の流れ

開発援助においては、1950年代から米国やその影響力の強い国際金融機関において評価活動が行われており、1970年代後半になると他の援助機関においても評価が導入されるようになった。

1991年にはDACの評価作業グループが「開発援助評価の原則」(いわゆる「DAC評価原則」)を発表した。これは、国際的に合意された開発援助評価である。その定義は、「評価とは進行中または終了したプロジェクト、プログラム、政策について、その形成、実施、結果を可能な限り体系的かつ客観的に行う審査のことである。それは、諸目標の妥当性及び達成度、開発の効果・効率性・インパクト・持続可能性を確認するためになされる。評価は、信頼に足りかつ有用な情報を提供し、得られた教訓を援助国、被援助国双方の政策決定過程に反映させるべきものである。」というもので、評価のアカウンタビリティと評価結果のフィードバックを重視したものと見える。そのため各

援助機関の評価はアカウンタビリティとフィードバックを特に重視するものとなった。

一方、参加型評価は、開発援助に限らず一般社会においても1980年代から議論されてきている。最近の評価の議論では、参加型評価は、評価結果によって関係者に影響を与えることを重視した従来の評価と対比され、評価結果のみならず評価過程によりプロジェクトの関係者に影響を与える評価概念として発展してきている⁵。評価理論では、参加型評価を、これまでの評価の目的であるアカウンタビリティの確保、マネジメント支援、各専門分野における知識貢献⁶とは違った、市民の自立を目指す新しいタイプの評価としてとらえられている⁷。

このような参加型評価の考え方は開発援助の評価にも影響を与え、アカウンタビリティとフィードバックを目標とした評価だけでなく、評価に参加するというプロセスによる参加者のエンパワメントやプロジェクト・スタッフや受益者のオーナーシップ強化などを目的とした参加型評価の重要性を認識する機関も出てきた。しかしながら、援助機関が参加型評価を実施した例は少なく、アカウンタビリティとフィードバック重視の従来型評価が多いのが現状である。

1 - 3 - 4 わが国における ODA 評価改善の動き

ODAの改善に向けて設置された学界、経済界、マスコミ、NGO関係者等をメンバーとする外務大臣の懇談会である「21世紀における ODA 改革懇談会」は1998年1月に最終報告を発表し、より質の高いODAを実施していくために評価視点の多様化・総合化や評価結果のフィードバック強化などを含む評価システムの改善が必要であることを指摘した。

このODA改革懇談会の報告を受け、外務省経済協力局長の諮問機関として設立された援助評価検討部会ではODA評価について包括的に議論し、

⁵ Kerkhart(2000)

⁶ DACを始め各援助機関の評価ガイドラインにおいては評価目的としてアカウンタビリティの確保と事業改善のための学習が挙げられている。外務省の「ODA評価体制」の改善に関する報告書(2000)においても4つの目的を挙げているが基本的にはこの2つに収斂される。

⁷ 山谷(2000)

ODA評価の課題について改善の具体的提言を策定するため、検討部会の下に評価研究作業委員会を設置し、その検討結果を2000年3月に『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』として取りまとめた。その中では、評価手法の改善・強化と評価項目・視点の拡充(特に裨益住民へのインパクトの明確化)、評価結果のフィードバック体制の強化、事前から事後までの一貫した評価、プロジェクト・レベルのみならずプログラム・レベル、政策レベルの評価実施などが提言されている。これを受けて現在、JICAにおいても本調査研究の他に評価結果のフィードバックや事前評価についての検討が進められている。

しかしながら、『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』では評価項目・視点の拡充の一環として裨益住民へのインパクトを明確化することの必要性を述べているものの、評価参加者の能力向上やプロジェクト・スタッフや受益者のオーナーシップ強化などを目的とした参加型評価の必要性についてはあまり認識されていない。

1 - 3 - 5 開発援助における参加型評価の必要性

上述のように参加型開発の実践が進むにつれて途上国側のオーナーシップや住民のエンパワメントといった視点が重視されてきているが、途上国側のオーナーシップの向上や住民のエンパワメントを図る上では、プロジェクトの実施においてだけでなく、そのモニタリング・評価にも途上国側が主体的に参加することが望まれる。なぜならば、参加型開発と参加型モニタリング・評価は別々のものではなく、参加型の計画策定、実施、モニタリング・評価は自分達の活動を計画、実施し、それを自らが振り返り、改善策を検討し、実行していく一連の活動ととらえることができるからである。この一連の活動を通じて途上国側の実施機関関係者はプロジェクトのオーナーシップの意識を高め、実施管理能力を向上させていくのである。評価の理論においても関係者が評価に参加することを通じて自らの評価能力を向上させ、オーナーシップを高めるということが1980年代から唱えられてきている。

行政能力向上や住民組織の能力向上などの自立支援を目的とするプロジェクトでは、何が達成されたかという「結果」とともに、活動の失敗や成功を通

してどのようなことを学んだかという「経験、プロセス」が重要であり、これらを記録し評価することが必要になってくる。プロセスの評価は従来型の外部者評価調査においても記録やインタビューを通じて収集できる情報であるが、途上国の実施機関や関係者自身が失敗や成功の試行錯誤の過程を振り返り、学ぶことを重視することが大切であり、評価活動の主導権を相手に渡すことで、その学びを高める参加型評価が重要となる。

また、参加型評価におけるもう一つの重要な視点として、活動のプロセスを通じた「気づき」、個人の能力向上、及び社会関係の変化等についての自己評価がある。この自己評価は、人々の能力向上といった「定量的に計れない」ものを評価する有効な方法である⁸。自己評価もプロセスの評価と同様に従来型の外部者評価調査でもインタビューを通じて収集できる情報であるが、途上国の実施機関や関係者自身が、目に見える結果だけでなく参加者や組織の目に見えにくい成果を自己評価する意義を重視し、自分たちの活動を評価する参加型評価が必要となる。特に住民参加型といわれるプロジェクトでは、住民/住民組織が主体となって活動していくこと、さらに活動を通して生活を向上する能力を得ることが重視されるので、参加型評価の考え方に立って評価を自ら行うことが重要である。

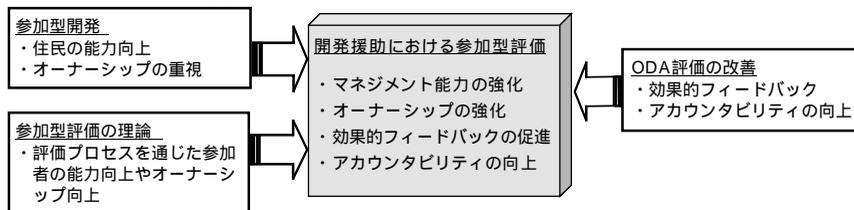
一方、従来から評価の大きな目的とされているフィードバックとアカウンタビリティの確保についても参加型評価は役立つ。ODAの評価改善においてアカウンタビリティの向上の一環として評価項目・視点の拡充、特に受益者である住民に対するインパクトの明確化が求められている。参加型評価は幅広い関係者の参加を得て多面的な評価を行うことから、この点においても有効であるとともに、受益者である途上国の関係者に対するアカウンタビリティを高めることができる。また、途上国の関係者が評価に参加することによって評価結果が関係者にフィードバックされやすくなり、評価結果のフィードバックという意味でも役立つ。

このように、開発援助における参加型評価は参加型開発が目指す住民の能力向上やオーナーシップの強化という目的のために欠かせないものであると

⁸ 自己評価は主観的になるが、多くの参加者や関係者によって評価を行うことによりクロスチェックができる。

同時に、従来型の外部者による評価でも求められるフィードバックやアカウンタビリティの面でも貢献するものと考えられる。

図 1 - 1 開発援助における参加型評価



出所：筆者作成

1 - 4 マネジメント能力の育成の必要性

ここにおいて、参加型評価とはあくまでも参加型開発の実践における一プロセスであると認識されることが重要となる。即ち参加型評価は、評価という行為自体の改善だけを目指すために実施されるのではなく、参加型開発を実践する上で、計画や実施に引き続く(またはそれに先立つ)プロジェクト・サイクルの一部として位置づけられ、開発行為・実践の改善に資するものとしても理解されるべきとの認識である。

では、参加型開発とは何であり、何を指すものであるのか？

開発の諸プロセスに最終受益者を含めた利害関係者の参加を広く得ていくことは、

対象社会や組織内において様々な集団が有する(異なる)ニーズを同定するとともに、諸集団間の利害関係を把握することを通じて事業計画の適正化を図るとい側面、

プロジェクト・サイクルの特に初期段階から最終受益者の参加を得ることによって、最終受益者側における事業に対する意識化、社会的準備を促進させ、もって事業への主体性を確保するという側面、において有効かつ必要であるとともに、

受益者が開発プロセスへ参加することを通じて、所属する地域や組織

の開発や改善に必要な能力(開発に関連する他者(=行政、市場、地域内諸集団等)との社会関係を変化させ、もって自らの開発に必要な諸資源、情報の入手・管理・処分についてのアクセスを得るとともに、対他者関係、資源利用に関する運用経験を積むこと)を育成することにおいても有効な機会を提供すると理解される。

換言すれば、これらは、

適切なニーズ把握、便益の(公平な)配分推進の側面

主体性の確保、社会的準備促進の側面

開発に必要なマネジメント能力育成の側面

であるということができ、(参加型開発手法により達成することが期待される)これら側面の強化を通じて、開発行為がより持続性を持ち、さらには受益者による自立発展性をも期待できるということが出来る。ここでいう「マネジメント能力」とは、開発の主体者たることを期待される受益者が、開発に必要な資源や情報を獲得するために、自らと社会内に存在する他者(特に行政、市場、地域内諸集団等)との間に取り結ぶ関係を(現状より自分たちにとって有利に)運用する能力のことである。

これらの参加型開発の意図するところを実現させるためには、プロジェクト・サイクル上の各段階において、単に受益者やその他利害関係者を招聘し声を聞くといった「参加」をさせることだけでは十分ではない。特にマネジメント能力育成の側面は、場合によってはその地域における様々な社会集団(社会的性差から経済階層に至るまで)間の政治・経済的な権力関係に変更を要請する場合がある(またそのことによって初めて資源配分構造に変更を期すことが可能になるのであるが)ため、対象となる社会における社会関係の分析に基づく注意深い参加の「操作」が必要になる。

現在 JICA の行う事業において、このマネジメント能力育成の側面までを事業の目的に含めて計画されているものはそれほど多くはないであろうが、今後地域住民を直接対象ないしは最終受益者として設定する協力がより多く求められ、JICA としてもそれに対応していく必要性が高まるであろうことを視野に入れると、(JICA 内における)参加型開発概念の再整理が必要になるとともに、計画や評価の局面においてもこれまで十分に認識されてこなかった

参加型開発の意義をあらためてとらえ直し、取り込んでいく必要があるであろう。

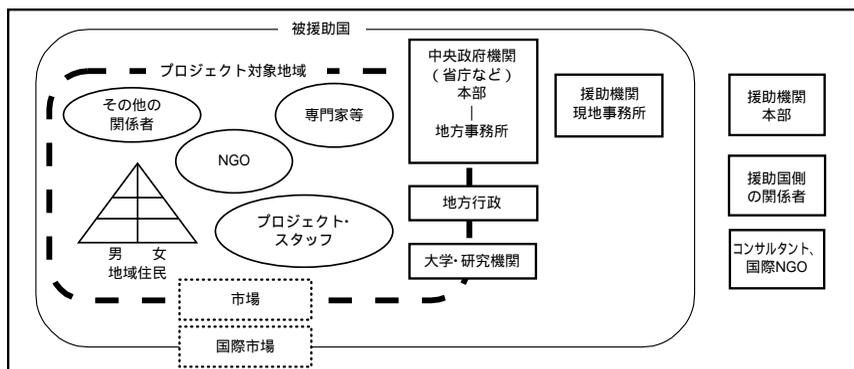
1 - 5 参加者と参加の範囲

「参加型評価」といっても評価の目的や制約条件に応じて様々な形態があり得る。本節では評価の目的や制約条件を踏まえた上で、どのような参加のあり方が考えられるか検討する。

1 - 5 - 1 プロジェクトの関係者(Stakeholders)⁹

プロジェクト関係者(stakeholders)とは、「プロジェクトに関心を有する組織・個人」と定義づけられる。この関心には、正と負の両者が存在する。プロジェクトの性格やプロジェクトが置かれた社会・経済・政治的状况により、様々な個人と組織がプロジェクトの関係者となる。プロジェクトごとにその関係者は異なってくるが、プロジェクト関係者の例を、図1 - 2、表1 - 4に示す。

図1 - 2 プロジェクトの関係者(コミュニティ開発プロジェクトを想定)



出所：国際協力総合研修所(2000)を参考にしつつ作成。

⁹ ここではプロジェクトを想定した例を提示しているが、プロジェクトの前段としてプログラムも考える必要がある。

表1-4 プロジェクト関係者

地域住民	プロジェクト対象地域の住民。住民といっても一様ではなく、性別や社会階層、プロジェクトとの関係などによる多様性があることを認識する必要がある。
プロジェクト・スタッフ	プロジェクトの実施と日常のマネジメントに中心的な責任を持つ実施機関の関係者。実施機関の責任者やカウンターパートなど。
地方行政	地方行政府とその各部門、ソーシャル・ワーカーなど。実施機関になる場合もある。
中央政府	援助受入窓口機関及びプロジェクトに関係する省庁の本部及び地方事務所。実施機関になる場合もある。
大学・研究機関	開発に関する専門知識とサービスを提供する組織。実施機関になる場合もある。
NGO	対象地域において、開発に関する専門知識やサービスを提供する。実施機関になる場合もある。
その他の関係者	対象地域において、プロジェクトの運営に責任を持たないが、プロジェクトに影響を及ぼす、あるいはプロジェクトがら影響を受ける人々・グループ。住民組織、有力者、民間企業など。
専門家等	援助機関から派遣された専門家、協力隊員、コンサルタント等。
援助機関	援助機関の本部、現地事務所
援助国側関係者	援助国の関係省庁やプロジェクトを支援する組織、人(国内支援委員会、専門家等の派遣元機関など)。
コンサルタント、国際 NGO	援助機関本部に雇用され、コンサルタントとしてサービスを提供する組織、人。

* 受益者(直接受益者、間接受益者)はプロジェクトによって異なる。直接受益者は例えばプロジェクト方式技術協力のカウンターパート。最終受益者はターゲット・グループ、エンド・ユーザーなど。

出所：国際協力総合研修所(2000)を参考にしつつ作成。

コミュニティ開発の場合、特に重要な関係者として、行政(中央、地方)、地域住民、市場(国際、中央、地方)、中間組織・制度(NGO、共同組合、制度金融など)が挙げられる。プロジェクト関係者を考える際には、地域住民が必要な資源(森林、土地、水、道路、保健・医療)を獲得、運用していくためにこれらの関係者がどのような役割を果たしているか、またこれらの関係者間の関係はどうなっているかを考慮することが必要である。

1 - 5 - 2 参加の範囲

幅広い関係者の参加を促進するといっても全ての関係者が一律に評価プロセスに参加するものではなく、目的に応じて、参加者の範囲と、それぞれが何に参加するのかを検討する必要がある。参加の度合いが高いほど時間、手間がかかり、参加者の負担になることもある。そのため、むやみに「参加」を強制するのではなく、評価の目的に応じて参加者の範囲とそれぞれの参加の度合いを考えることが必要である。

参加型評価は、その目的と参加者の範囲によって、以下の3つに分類することができる¹⁰。

1) 全ての関係者の参加を強調するアプローチ

プロジェクトの内部者と外部者を含む全ての関係者、即ち直接・間接にプロジェクトの関与するグループ、及び直接・間接にプロジェクトの影響を受けるグループが参加する。全ての関係者の合意形成や協力関係の強化を目的とする場合に実施する。

2) プロジェクト内部者だけが参加するアプローチ

プロジェクトの直接の影響を受ける受益者及びプロジェクトの計画と実施に直接携わる者が参加する。評価の結果は主にプロジェクト内部で活用される。受益住民を中心としたボトムアップによる開発のための能力強化、組織強化を強調したい場合などに実施する。

3) 脆弱な住民グループの参加を強調するアプローチ

これは上記2)に関連したアプローチであるが、組織強化の観点よりも住民の中でも極貧層、女性、子供、障害者など、特に脆弱な(最も力が弱く、目に付かず、声の小さい)住民の声を反映させることを目的としている点が特徴である。ジェンダーによる観点的の違いを反映させたり、通常のアプローチではニーズが拾い上げられにくいグループのニーズへの配慮が特に重要な場

¹⁰ Estrella, M., and Gaventa, J.(1998)p.20

合、あるいはこのようなグループをプロジェクトのターゲットとする場合に重視する。

1 - 5 - 3 何に、どのように参加するか

参加の度合いと参加の方法について具体的にまとめたものが表1 - 5であり、受益者の評価への参加の度合いによる評価の違いをまとめたものが表1 - 6である。参加型評価への参加の度合いは大きく分けて、求めに応じて情報を提供する、情報収集などの作業に労働力を提供する、評価調査項目(evaluation questions)を決め、結果を分析し、解決策を検討・実施する、の3段階に分けられる。ただし、全ての関係者が同じように評価に参加するのではなく、評価の目的によってどの関係者の参加の度合いを強めるかは変わってくる。プロジェクト活動の実施主体(住民参加型の場合は住民)となっている組織・人は参加の度合いが最も高い「評価調査項目(evaluation questions)を決め、結果を分析し、解決策を検討・実施する」を担うことが望ましい。

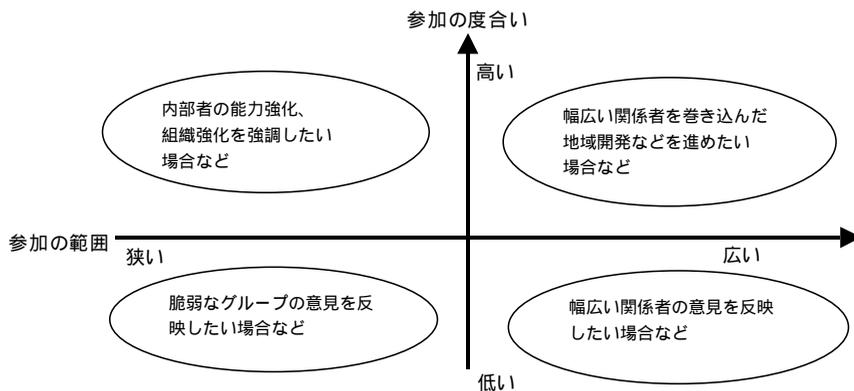
ここで注意すべきなのは参加の度合いが少ないから意義が低いということではないということである。例えば情報提供のみの参加でも、幅広い関係者の意見を評価結果やそれを踏まえた計画作成・修正に反映させることができれば、その意義は大きい。特にプロジェクト地域における社会的弱者(極貧層、女性、子供、障害者など)の意見を反映させようとする場合は有効である。参加の範囲と度合いは評価の目的によって決定すべきものであり、図1 - 3にその例を示す。

表 1 - 5 参加型評価における参加の度合いと方法

参加の度合い	参加の方法
低い ↓ 高い	アンケートやインタビューなどに答えて情報を提供する。
	モニタリング・評価に必要な情報収集作業に参加する。
	収集された情報を分析・検討する。
	評価計画や評価調査項目(evaluation questions)を策定する。
	評価結果を踏まえたプロジェクト計画の策定や修正計画の策定を行う。
	評価から得られた知識・経験を活かして自立的なプロジェクト運営を行う。

出所：筆者作成

図 1 - 3 参加の範囲と度合い



出所：筆者作成

表1 - 6 受益者の評価への参加の度合いによる評価の違い

	受益者の参加の度合い		
	低い(従来型評価)	中程度	高い
評価の主導者	援助機関、外部評価者が主にプログラム策定のために行う義務的評価。組織のニーズに応える。受益者は評価の対象の1つであり、評価の主体者ではない。	外部評価者が、受益者の参加によるいくつかの評価作業を支援する。	受益者が外部ファシリテーターと共にいるいは独自に、プロジェクトのアプローチを共同で評価し、見直し、反省する。
目的	プロジェクトへの資金拠出を正当化、または継続する。アカウンタビリティを確保する。	受益者の観点からプロジェクトを洞察する。受益者のニーズと関心を明らかにする。	評価の計画段階に受益者の参加を得て自立発展を促進する。受益者の展望、意見、提言に基づき適切で効果的な意思決定を行う。開発の成功と失敗に対する受益者のオーナーシップと責任感を高める。
評価の枠組み 評価項目	援助機関の担当者、外部者が現場から離れたところで決める。	受益者と外部評価者が評価の様々な局面で議論するが、一般には外部評価者が決める。	受益者、外部ファシリテーター、プロジェクトにより最も影響を受けるグループが決める。
調査手法	決められた調査のデザインにより、統計的な分析、各種の定量的手法を用いる。	定性的な手法が好まれるが定量的な手法も用いられる。プロセスに焦点を当てた自由回答のインタビュー。声無き者に声を与える手法。	高度に相互作用的で定性的な手法を用いるが、定量的な手法を無視するわけではない。調査のプロセスが成果である。評価のコンテキストに合わせた革新性と創造性を奨励する。
外部者の役割	外部評価者は評価デザインの主導権を握り、評価される側からのインプットなしに質問票や調査票を作成する。中立的で距離を置いたスタンス。	外部評価者は様々な局面で受益者と共同作業を行う。受益者のパートナーとなり評価手法を伝授する。共同で評価のリーダーシップを取る。	外部者はファシリテーターとなり、受益者を刺激し、自信を与え、共同作業者となる。受益者にリーダーシップを取らせる。
評価の結果とインパクト	報告書や出版物が組織内で回覧される。結論が受益者に伝えられることはほとんどない。受益者からのインプットがほとんどないまま、結論は計画に反映される。	情報収集は共同で行うが、分析への参加は限定的。受益者の観点が次の計画に反映される。受益者の経験がより深く理解される。相互理解が進む。	情報分析に受益者が必ず参加する。受益者は評価に参加することにより、より適切な意思決定ができるようになる。結論は受益者コミュニティ自身の結論である。

出所：UNDP(1997a)を参考に作成

第2章 JICAにおける参加型評価の現状と課題

2 - 1 JICAにおける評価の現状と「参加型」

2 - 1 - 1 JICAにおける評価の概要

本節ではJICAにおける評価の現状を把握するため、まず現在のJICAにおける評価の種類、実施体制、実施状況を簡単にレビューする。

現在 JICA における主な評価としては以下のものがある。

事前評価

計画立案段階において、プロジェクトの内容や協力の妥当性、予想される効果などを審査・検討することを目的として、プロジェクト実施担当部が実施¹¹。

中間評価

協力期間の中間時点で、プロジェクトの進捗状況や相手国側のニーズなどの確認を行い、当初計画を変更する必要があるか否かを判断することを目的として、プロジェクト実施担当部が実施。

終了時評価

協力の終了時に、相手国側の実施機関と合同で、当初目標の達成度や実施の効率性、そのプロジェクトの今後の自立発展性の見通しなどを中心に調査・分析し、プロジェクトに対する協力が終了可能か否か、協力延長などのフォローアップを行う必要があるか否か判断することを目的として、プロジェクト実施担当部が実施。一部では、在外事務所が現地のコンサルタントなどを活用して実施。

事後評価

協力終了後、一定の年月を経過したプロジェクトを対象に、プロジェク

¹¹ 最近まで事前評価は事前調査の一部として実施されていたが、終了時の評価との関連性の認識は薄かったが、各段階を通じた一貫した評価システムの必要性が認識された結果、終了時・事後評価でのプロジェクトのインパクト把握に使う指標作りなどを事前評価で行うなどの改善が試みられている。

トの計画策定から協力終了後の相手側による運営管理までの全ての段階を通し、プロジェクトの効果や妥当性、自立発展性などを中心に検証し、将来の効果的・効率的な事業の実施に資する教訓・提言を得ることを目的として、企画・評価部評価監理室が計画・実施。一部では、在外事務所が現地のコンサルタントなどを活用して実施。

この他、その地域で活動している NGO や現地在住の有識者が地域住民の視点からプロジェクトの効果や貢献度についてモニタリングを行う「草の根モニタリング」がある。

プロジェクト方式技術協力事業では全てのプロジェクトに対して終了時評価が実施されるほか、必要に応じて中間評価が行われる。無償資金協力、研修事業、開発調査などでは、現在、評価システムの整備が進められているところである。また、近年開始された新たな援助スキームである開発福祉支援事業及び開発パートナーシップ事業については、まだ終了時評価の事例はない。

2 - 1 - 2 JICA の評価における参加型アプローチ活用の現状

JICA では1994年度からプロジェクト方式技術協力を中心として組織的にプロジェクト・サイクル・マネジメント(Project Cycle Management : PCM)手法の導入を進めている。PCM 手法はプロジェクト・デザイン・マトリクス(Project Design Matrix : PDM)を中心とした参加型計画手法(Participatory Planning : PP)とモニタリング・評価手法であり、JICA において最も普及している参加型手法といえる。2000年8月に実施した職員対象のアンケート結果でも参加型手法の研修経験の大半はPCM 研修への参加であった。そのため、JICA の評価における参加型アプローチ活用の現状を考えるにあたってはまずPCM 手法の概念とそのJICA における活用の現状を見ることにする。

(1) PCM手法の概要

PCM手法はプロジェクトの計画・実施・評価という一連のサイクルをPDMを用いて運営管理する手法である。PDMにはプロジェクトの構成要素である「目標」、「活動」、「投入」、「外部条件」が一連の連鎖関係を示すように配置されている(図2-1)。この論理性がPCMの大きな特徴である。

図2-1 PDMとその論理の流れ

プロジェクト名(国名含む): _____ 期間: _____
 対象地域: _____ ターゲット・グループ: _____ 作成日: _____

プロジェクトの要約	指標	指標データ入手手段	外部条件
上位目標	←	←	←
プロジェクト目標	←	←	←
成果	←	←	←
活動	←	←	←
	←	投入	←
			前提条件

出所：国際開発高等教育機構(1999)p.42より作成。

PCM手法はプロジェクト・サイクルの各段階におけるPDMを中心とした参加型計画手法とモニタリング・評価手法からなる。

1) 参加型計画手法

PCM手法では関係者(現地の担当省庁、受益者、実施機関、調査団員等)でワークショップを行い、計画立案する。このためPCM手法による計画策定手法は参加型計画手法と言われる。参加型計画手法は、参加者分析、問題分析、目的分析、プロジェクトの選択の4つの分析段階とPDM及び活動計画表の立案段階から構成される。通常、関係者を集めてワークショップを実施してPDMを作成し、詳細な活動計画表はプロジェクトチームで作成する。

2) PCM手法によるモニタリング・評価

PCM手法で言う「モニタリング」とは「プロジェクトが計画通り実施されているか、その進捗状況をチェックし必要に応じて計画内容を修正すること」と定義され、また「評価」は「既に終了した、あるいは実施中のプロジェクト

に関して、評価5項目¹²の観点から調査し、プロジェクトの今後の展開に関する提言と、他の案件への教訓を引き出すこと」と定義される¹³。

原則としてモニタリングは計画の進捗状況を把握する目的であるためプロジェクトに詳しいプロジェクトの内部者が実施し、評価はプロジェクトの効果を客観的に把握する必要があるため外部者が行う。

モニタリング・評価はPDMを基に、効率性、目標達成度、インパクト、妥当性、自立発展性の5つの観点から行う。特にインパクトや自立発展性を評価する際には横断的視点も必要となる。これを図で表したのが図2 - 2である。

図2 - 2 PCM手法による評価モデル

横断的視点	政策				
	技術				
	環境				
	社会・文化				
	組織制度・運営管理				
	経済・財政				
	効率性	目標達成度	インパクト	妥当性	自立発展性
上位目標					
プロジェクト目標					
成果					
投入					

出所：国際開発高等教育機構(2000)p.20より作成。

(2) JICAにおけるPCM手法の活用と参加型評価

ここではJICAの中でPCMの活用が最も進んでいるプロジェクト方式技術協力におけるPCM手法の活用の現状と、その中でどの程度「参加」が図られているのかを見てみる。

上述の通りPCM手法では関係者によるワークショップで参加者分析、問

¹² 評価5項目とは、DACで1991年に採択された「開発援助における評価原則」(Principles for Evaluation of Development Assistance)で評価すべき項目として掲げられた「効率性(Efficiency)、目標達成度(Effectiveness)、インパクト(Impact)、妥当性(Relevance)、自立発展性(Sustainability)」を指す。

¹³ 国際開発高等教育機構(2000)

題分析、目的分析、プロジェクトの選択とPDM作成を行うことになっており、JICAにおいては「関係者」を現地の担当省庁、受益者、実施機関、事前調査団員と想定している。ただし、現地でのワークショップを実施する前に、日本側関係者（JICA担当部署、国際協力専門員、関係省庁担当官及び現地経験のある専門家等）でミニ・ワークショップを実施し、PCMの分析作業を行っている。実際には現地におけるワークショップで参加者分析、問題分析、目的分析、プロジェクトの選択やPDM作成が行われるというよりは、日本側の関係者によりあらかじめ青写真が描かれており、それを基に実施機関を中心とした現地の関係者と協議し、合意を取り付けていることが多い。

モニタリングでは、日本から派遣される調査団、相手側実施機関、プロジェクト・チーム（日本人専門家及びカウンターパート）が共同でワークショップを開催し、PDMをレビューし、活動計画書と年度計画書を作成／修正する。ここでは受益者の参加は特に想定されておらず、受益者がモニタリングに主体的に参加しているケースはあまりなく、受益者が参加している場合もその参加は情報提供に限定されていることが多い。

プロジェクトに対する協力終了時の評価段階においても受益者の参加はあまり重視されていない。PCM手法では、客観的な視点を重視して評価は基本的には外部者が行うこととしており、評価デザインや調査、分析などは外部者が行い、受益者を始めとするプロジェクト関係者は情報提供者と位置づけられている。終了時評価は協力終了の6カ月前に実施される評価で、日本側評価チーム（JICA職員、関係省庁職員、国内支援委員会の委員、コンサルタントなど）及び相手側評価チーム（実施機関の責任者や専門スタッフ、援助窓口機関の代表者など）が合同で評価を行う。評価チームに最終受益者の代表が含まれることはない。日本側評価チームはあらかじめ予備的検討を行い、調査事項や提言内容について関係者で合意を得ておく。現地での情報収集・分析は原則として双方の評価チームが合同で行うが、相手側の参加の程度は様々である。主要な調査手法は専門家やカウンターパートを対象としたアンケート調査及び個別／グループ・インタビュー、既存資料や文献の収集・分析、施設や活動の視察、専門家及びカウンターパートによるプレゼンテーションなどである。最終受益者の意見が重要と判断され、かつ調査日程に余

裕がある場合は、アンケート調査や個別/グループインタビューなどにより最終受益者からの情報収集が行われることもある。評価報告書は、日本側評価チームがドラフトを作成し、相手側チームに提示して、協議を行う。評価に関する協議は双方の評価チームで行われ、専門家やカウンターパートはオブザーバー参加して意見を述べることはあっても評価の決定権はない。評価報告書は英文または現地語で作成され、両国間で合意の上、署名される。

このように現在のプロジェクト方式技術協力の終了時評価は日本側主導の、限定された「参加型」評価であるといえる。

2 - 1 - 3 JICAにおける評価の課題と参加型評価

(1) PCMの課題と参加型評価

前項で述べたようにJICAのプロジェクト方式技術協力のモニタリング・評価の事例に見られるようにPCM手法による評価については、手法自体のデザインの問題に加え、各事業部また各プロジェクトで個々に行われる実施方法の問題もあり、参加型の評価手法というよりは従来型の外部者評価によってPDMに定められたプロジェクトの活動や成果を評価するという形をとっている。

そのため、モニタリングについては基本的にはプロジェクト実施機関の内部者が行うこととされており、「内部者」に受益者は想定されていない。また終了時や事後の評価は、客観的視点が必要との理由から、基本的には外部者が実施するものとされている。このようにPCM手法による評価においては、評価の項目について必要があれば受益者から意見を聞くというように受益者は情報提供者と位置づけられており、実施機関や受益者が評価のデザインから評価結果の取りまとめまでに関わるといった発想はなかった。

しかし、PCM手法だけで計画、モニタリング・評価を実施しなければならないというのではなく、必要に応じて他の手法と適宜組み合わせていくべきであり、実際、そのように使われている。計画の基本となっているPDMを評価の基準とするなどPCMの考え方を活かしながら、参加型評価を行うために、計画、モニタリング・評価の各段階に受益者を始めとするプロジェ

クト関係者の広範な参加を促進するとともに、評価活動自体を途上国側の実施機関や受益者を巻き込み、更には彼らが自ら評価活動ができるようになることが望ましい。

また、計画段階においてPCM手法を的確に使いこなせる人材が少ないことにも問題がある。一例を挙げれば、PCMの問題分析では原因と結果の因果関係で問題を分析する方法がとられているが、現実には様々な要因が絡み合っており、Aという要因がBという結果を引き起こし、Bが更にAを悪化させるというような悪循環が起こっている場合も多い。適切な判断ができるモデレーターがいないと、このような現実に起こっている複雑な問題を分析して問題系図に整理する際に混乱が起きる。

PCM手法は基本的には「プロジェクト（限られた期間や人員・予算のもとで定められた目標を達成するために行う活動）を対象としてデザインされている¹⁴。PDMにおける縦の論理に基づき、活動が成果を、成果がプロジェクト目標を達成するための条件は「重要な外部条件」としてデザインに含めておくことになっている。この外部条件はプロジェクトがコントロールできないものとされているが、「キラー・アサンプション」と呼ばれるプロジェクトの成否に関わるような条件が外部条件として設定されている場合がある。キラー・アサンプションに対しては、プロジェクトの中に活動として取り込んだり、プロジェクトが悪影響を受けないようにプロジェクト・デザインを変更したりすることになっているが、適切に扱われていないことが多い。適切に扱われていない原因は、現実には何が起こるかかわからないこともあり、このような条件設定自体が無理であるというPCMの理論的な限界もある。しかし、解決できるものについても適切に扱われていないことも多く、やはり十分な経験知識があるモデレーターや担当者がチェックできていないからでもある。

以上のようにPDMによる計画自体に問題があることから、適切に評価を行う基礎として使えない状況が起こっている。計画の質を向上させることも、評価にとって重要であり、特に参加型評価を行うためには、どのように参加

¹⁴ 最近PCMをプロジェクト運営管理のみならず、プログラムや国別事業実施計画などにも活用しようという試みがなされている。

型のモニタリングや評価を行っていくかを計画しておく必要がある。

オーナーシップの向上や持続性の観点から、プロジェクトの計画段階から実施、評価段階まで一貫したプロジェクト・サイクルの中で受益者を含む関係者の参加が一層重視されてきており、JICAとしてもあらゆる段階において参加型アプローチをより活用し、関係者の主体的参加を促していくことが求められている。

(2) 定性的評価の拡充

JICAでは、PCMのモニタリング・評価手法でも採用されている「DAC評価5項目」に基づく評価が行われており、その中で特に専門家ら関係者に意識されているのはPDMに示されている目標・成果の指標をどれだけ達成したかを見る「目標達成度」であろう。日本国内に向けてのアカウンタビリティを向上させるためにも、協力の成果を明確に示す必要性が高まり、この指標の設定は「計ることができる」定量的な指標であることが求められている。そのため指標としては、数字で表しやすい訓練コースや訓練人数の数、目に見えるものとしてのマニュアルやテキストの種類、配布部数などが採用されやすい。この成果重視の方針のため、結果が出やすい活動を中心としてプロジェクトが計画される傾向にあることは否めない。一方で、前項で示したような行政や住民組織の問題解決能力、マネジメント能力の向上は、結果を測りにくく、短期間に結果が出にくいために、計画段階で対象外とされることがある。

より効果のある協力のために、今後は「組織や個人の問題解決能力向上」までを協力の対象とすることが一層求められている。そのため評価指標には計画段階において結果を対象とする定量的評価指標(例、収穫量の増加)とともに、能力・経験といった定性的な評価指標(例、農業経営能力の向上、農家の知識・技術力・態度の向上)の両方を検討することが重要になってくる。現在JICA内では、事前から事後まで一貫した事業評価指標の検討が進んでおり、できる限り定量的に効果を計る指標や指標入手方法について議論されているところであるが、これら定量的な評価指標や評価方法の検討と並行して、定性的評価指標や評価手法についても具体的に検討を進めていく必要がある。

参加型評価を実施しようとしても、相手国実施機関の職員が「成果重視」の考え方に偏っている場合は、上述のような定量的評価のみが重視されてしまうので、バランスのとれた評価指標について、JICA側と途上国側が学び検討しながら指標設定していく必要がある。

(3) マネジメント能力向上の必要性

技術協力事業は、もともと「不足している機材/施設を供与」したり、「不足している技術者を教育」することにより、「問題が解決」されるという思想に立って行われてきた。技術協力では相手国の実施機関は技術や施設はないが、ある程度の組織運営能力、人材、予算があることが前提であった。現在でも、このようなアプローチによって問題が解決される場合もあるだろうが、これだけでは十分な解決にならない場合が多い。そのため「施設や技術的な問題だけでなく、組織運営・事業継続上の問題解決能力を育成」することが重要であるという認識が一般的になっている。行政、民間、農村の住民組織にいたるまで、この問題解決能力(マネジメント能力)の育成が重要であり、協力活動を通じて得た経験、能力やそのプロセス自体について、具体的な成果と同様に評価対象として重視しなければならないことはこれまで繰り返してきた通りである。このようなマネジメント能力については評価対象とするだけでなく、関係者が評価活動に主体的に参加するプロセスを通じて能力向上を図ることが有用である。

(4) プログラム評価に向けて

従来の協カスキーム(プロジェクト方式技術協力、開発調査、無償資金協力、研修、専門家派遣)は、それぞれ目標をもった一つの事業(プロジェクト)ととらえられてきたが、近年国別アプローチ、プログラム・アプローチの重要性が目立ってきたことにより、これらの協力が有機的に効果を発揮する必要性が高まっている。プログラムとしての効果をスキーム横断的に評価するためには、多くの担当部署が関わる日本側の視点に加えて、スキームの考え方にとらわれずに「何が行われたか、何を得たか」を見る相手国の実施機関や受益者の視点がより重要になってくる。

外部者による評価でもインタビュー等により関係者の意見聴取は行うことができるが、インタビュー結果を取りまとめ、集約して評価結果を出す過程に実施機関や受益者が参加する、ひいては評価活動を主体的に実施することによりマネジメント能力やフィードバックを得ることができる参加型評価を取り入れていくことが望ましい。

(5) 活動の一環としての参加型評価

現在、事業の計画段階において参加型アプローチを採用するケースは確実に増加しており、計画にかかる時間も増加傾向にある。それでも、参加者分析を行い、プロジェクト関係者や受益者の現状やニーズを把握するといった時間のかかる活動やワークショップは一部に限られているようである。ワークショップを行っても参加者は専門家と直接のカウンターパートだけに限られている例も見受けられ、計画段階での広範なプロジェクト関係者の参加がますます推進されなければならない。一方、参加型のみならずモニタリングや評価自体については、計画に比べると手法や内容についての議論はまだ途についたばかりである。PCMが導入されて数年が経過しているが、プロジェクト・サイクル・マネジメントといってもモニタリング・評価には計画ほど時間を割いてこなかった。また一般に、評価を「失敗から学ぶ学習活動」というよりは、活動結果が査定され「失敗を指摘されるもの」として、評価を恐れる傾向にあるため、無難な評価に甘んじてきたことも考えられる。

計画と評価はコインの裏表の関係にあり、適切なモニタリング・評価メカニズムを計画段階から計画に含めること、モニタリング・評価の結果を次の計画・活動に活かすこと、の両方が行われる体制が必要である。参加型評価では、関係者を巻き込んだ評価計画の策定から多くの関係者へのインタビュー、ワークショップの準備、実施などに時間も手間もかかるが、JICA側と途上国の実施機関側が共に事業のあり方について最も考えることのできる機会であり、今後は評価活動を技術協力の一環としてプロジェクトの中の必須の活動として位置づけていくことが重要である。

2 - 2 アンケート調査からの考察

2 - 2 - 1 目的

JICAにおける参加型開発や参加型評価の現状と課題及びJICAとして実施できる参加型評価の形と課題に関する対処方法を検討するための基礎情報を収集することを目的に、JICA職員とコンサルタントを対象にアンケート調査を行った。

2 - 2 - 2 アンケート調査実施方法

本アンケートは統計的有意性を追求するというよりも、実際に参加型評価がどのように行われ、その課題は何かを知る手がかりとして実施されたものである。具体的には、JICA職員に対するアンケートは地域4部、プロジェクト方式技術協力担当の5部、開発調査担当の3部及び無償資金協力部、青年海外協力隊事務局の計14部署に対し、各部署5セットずつ計70セット配布し、48セット回収された(回収率69%)。アンケートは4部構成となっており、Part I[『]参加型開発[』]、参加型評価[』]に関する意識調査[』]及びPart II[『]JICAにおける評価の課題[』]はアンケート対象全部署を対象とし、Part III[『]JICAにおける「参加型プロジェクト」実施の現状と課題[』]及びPart IV[『]JICAにおける参加型評価[』]の現状と課題[』]は、JICAの中では参加型プロジェクトや参加型評価を実施したことが多いと思われるプロジェクト方式技術協力担当の5部、開発調査担当の3部及び無償資金協力部を対象とし、参加型プロジェクトや参加型評価を実施したことのある人に可能な限り回答していただくよう依頼した。

コンサルタントに対するアンケートはJICAのコンサルタント登録で「プロジェクト管理」に登録しているコンサルタント162社及び個人コンサルタント12人に配布し、83セット回収された(回収率48%)。アンケートは4部構成となっており、パート1[『]コンサルタント会社の評価業務・参加型評価業務の実績[』]、パート2[『]JICA事業における評価の課題[』]、パート3[『]参加型評価に

対する意識とJICA事業への適用可能性』は全コンサルタントを対象とし、パート4¹⁵『参加型評価業務の実例』は参加型評価の経験のあるコンサルタントのみを対象とした。

2 - 2 - 3 アンケート調査結果¹⁵

(1)「参加型開発」、「参加型評価」に関するJICA職員及びコンサルタントの意識

案件の実施に関し、アンケートに回答したJICA職員のほとんど(94%)は、JICA事業において参加型案件をもっと増やすべきと考えている。参加型案件により最終的にはJICAが実施する案件の質を向上させたり、受益者にとっても当事者意識や維持管理能力を高めることに役立つ、という期待がある(図2-3)。また、JICAで参加型プロジェクトを実施しやすい事業は、「開発福祉支援」、「開発パートナー(ともに67%)」、「プロ技(63%)」、「協力隊(52%)」などであり、その逆は、「無償資金協力(10%)」、「個別専門家派遣(15%)」などと考えられている。参加型評価を実施した方がよい案件のタイプとしては、「住民参加型の案件(54%)」、「普及型の案件(35%)」、「どの案件でも必要(35%)」と考えられている。

一方で、多くのJICA職員(73%)が参加型案件を増やすことは難しいと考えている。主な理由は、事前調査の時間・予算が不十分、人材の不足、

JICA事業に柔軟性が欠けていることである(図2-4)。JICAが参加型案件を促進しようとするのであれば、JICA事業のあり方を見直すべきというJICA職員の懸念が示されている。

評価に関しては、「参加型評価を増やすべき」と考えているJICA職員も多い(83%)。その主な理由としては(図2-5)、「社会的効果が明確になる(52%)」、「受益者のオーナーシップ意識の確保につながる(52%)」、「持続性が向上する(45%)」、「プロジェクトのマイナスの影響も把握できる(43%)」、「受

¹⁵ 本アンケートの回答者は参加型評価の必要性を認識している者に偏っている可能性が大きい。そのため、回答結果は純粋にJICA全体の傾向やコンサルタント全体の傾向を表しているものではない。

益者の詳しい状況を反映できる（43%）などが挙げられている。コンサルタントを対象としたアンケートでは、「JICA事業の中で参加型評価が必要」との回答が99%に達している。その理由は、「受益者の詳しい状況を把握できる」（66%）、「受益者が事業を理解し、事業を受け入れやすくなる（62%）」、「事業の社会的効果が明確になる（56%）」などが多い（図2-6）。しかし、「JICAで参加型評価を実施することが難しい」という回答も65%に達している。その主な理由は、「調査にかかる時間が不十分」、「同、予算が不十分」、「手法が確立していない」、「評価項目の設定が非常に難しい」、「現在のスキームはフレキシビリティが十分ではない」などである（図2-7）。JICA職員と同様、JICA事業に柔軟性を求める意見が多いといえる。

一方、関連の研修に関し、「参加型開発」や「参加型評価」に関連する研修を受けたことのあるJICA職員は半数以下（46%）であり、そのほとんどがPCM研修やセミナーなど単発で実施されるものである。参加型アプローチを促進するのであれば、関連した理論と実践をJICA職員が学べる機会を増やしていくべきであると考えられる。

また、コンサルタント側は、JICAで参加型評価業務が増えれば会社として「取り組む（45%）」、「条件が合えば取り組む（45%）」考えである。ここでいう「条件」とは、「調査期間や内容にかなり柔軟性がある（35%）」、「人材が確保できること（24%）」、「十分な期間（21%）」などとなっている。

以上のように、JICA職員もコンサルタントも参加型評価が必要という意識を持つ割合が高いといえるが、同時に、実施上の障害があるとの認識をもっている割合が高い。

（2）JICAにおける評価の課題

現在のJICAの行う評価全般の課題について、アンケートに回答したJICA職員の意見としては、「客観性を欠いている（58%）」、「事前から事後までの一貫した評価ではない（46%）」、「JICA職員の知識・経験が不足（40%）」、「時間的・予算的な制約があり十分な評価が行えない（33%）」などが挙げられた（図2-8）。コンサルタントの意見は、「評価手法が確立していない（46%）」、「時間・予算的制約（37%）」、「問題点や失敗点について書くことが難しい」

図2-3 参加型案件を増やすべき理由(JICA職員)

複数回答による・数字は有効回答数に対する割合

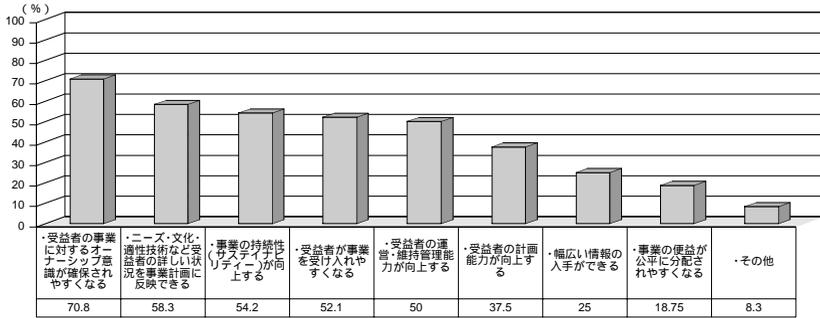


図2-4 参加型プロジェクトの実施が困難な理由(JICA職員)

複数回答による・数字は有効回答数に対する割合

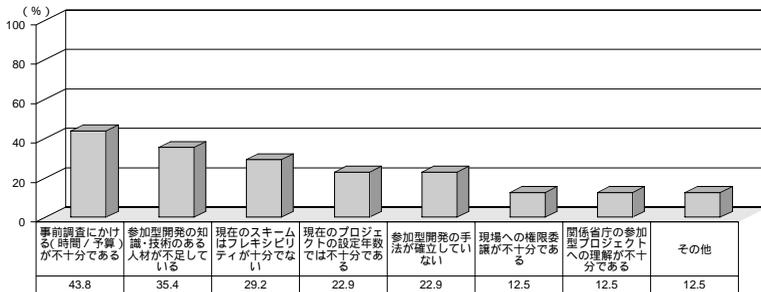


図2-5 JICA事業の中で参加型評価が必要な理由(JICA職員)

複数回答による・数字は有効回答数に対する割合

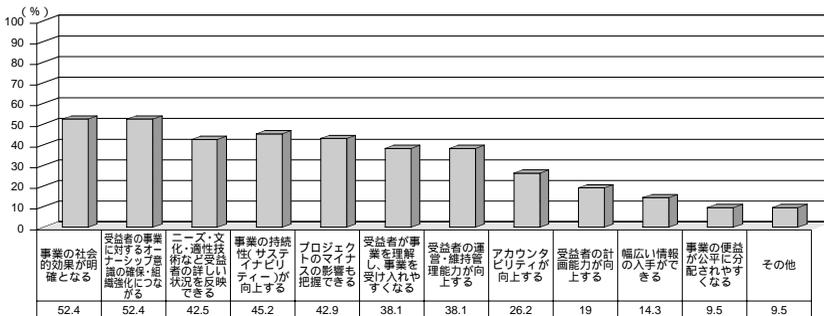


図2 - 6 JICA 事業の中で参加型評価が必要な理由(コンサルタント)
複数回答による・数字は有効回答数に対する割合

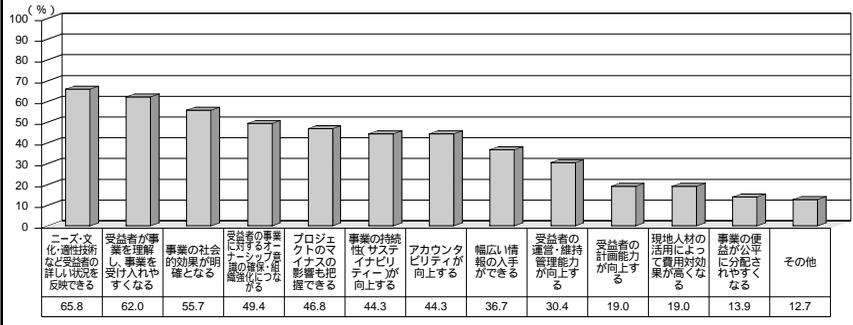


図2 - 7 JICA で参加型評価の実施が難しい理由(コンサルタント)
複数回答による・数字は有効回答数に対する割合

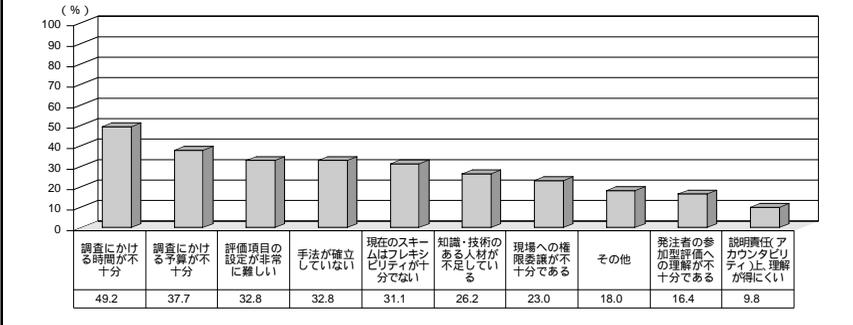
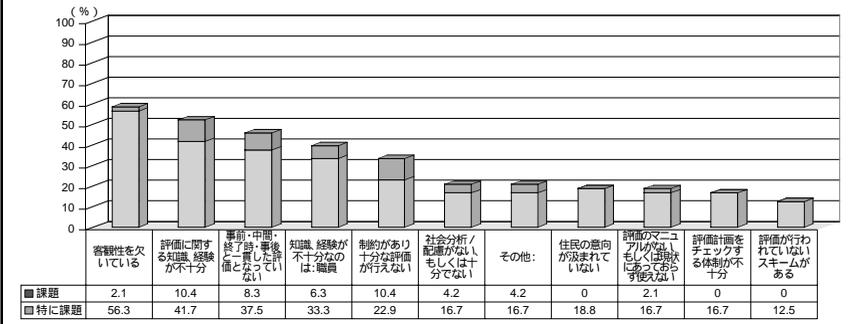
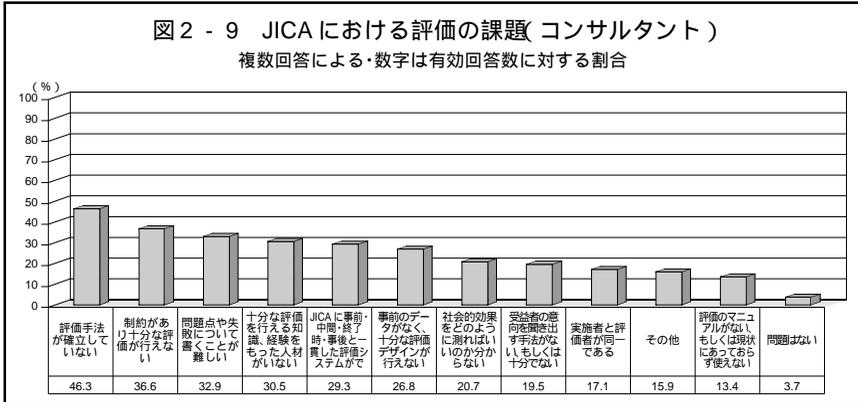


図2 - 8 JICA における評価の課題(JICA 職員)
複数回答による・数字は有効回答数に対する割合





(33%)などが主である(図2 - 9)。

評価結果をJICA内部でどうフィードバックさせていくべきかについては、「情報(評価結果)の整理・データベース化(29%)」「他の部署との連携(17%)」などの意見が挙げられた。

また、フィードバックについてコンサルタントからは、「評価結果の公開(評価の透明性:評価方法、チェックリスト、評価点の公開など)」、「フィードバックするシステムの構築」など多くの意見が挙げられた。

(3) JICAにおける参加型開発の現状と課題

JICA職員からアンケートで「参加型プロジェクト」として回答のあった案件はプロジェクト方式技術協力10件、開発調査5件、無償資金協力1件の計16件であった。これらの案件について、プロジェクトの案件形成段階で「誰が何に参加したのか」を見ると(有効回答者数12件) 受益住民は「案件について知らされる(8件)」と「情報の提供(10件)」に多く、次いで「労働力の提供(6件)」となっている(表2 - 1)。また、「計画の作成(5件)」や「意思決定(5件)」に受益住民が参加しているケースも見られる。受益住民以外の住民が参加しているケースはほとんどない。カウンターパートは「案件について知らされる」から「意思決定」までほとんどのプロセス(「資金・資材の提供」を除く)に参加しているケースが多い。日本人専門家・コンサルタントは、「情

報の分析(12件)や「計画作成(12件)」に参加している場合が多い。JICA職員は、全てのプロセス(「労働力の提供(3件)以外」)に参加しているケースが多い。国内支援委員会などの関係者も、日本人専門家やコンサルタントと同様、「情報の分析(7件)や「計画の策定(8件)」に参加することが多い。日本の関係省庁を見ると、「案件について知らされる(6件)と「計画の策定(6件)」に多く参加している。

「意思決定」への参加を見ると、最も多いのはカウンターパート(12件)、次いでJICA職員(10件)、日本人専門家・コンサルタント(7件)の順である。

表2-1 参加の度合い【案件形成段階】

回答数 = 12-10、 = 9-7、 = 6-4、 = 3-1、 x = 0

	裨益住民	受益者以外の住民	カウンターパート	実施機関の責任者	相手国政府	日本人専門家・コンサルタント	JICA	国内支援委員会等の関係者	日本の関係省庁	その他
案件について知る										
労働力の提供		x								
資金・資材の提供		x				x		x	x	x
情報の提供・収集										x
情報の分析・検討		x								
計画作成		x								
意志決定		x								
その他	x	x	x	x	x	x	x		x	x

回答者数

12

案件形成段階では、カウンターパートとJICA職員が多くのケースで意思決定に参加しており、両者の影響力が強い。一方、受益住民も5件のケースで意思決定に参加しており、ボトムアップ形のプロジェクトがある程度実施されていることが分かる。また、日本の関係省庁は計画の策定には参加(6件)することがあるものの、意思決定への参加(2件)は少ない。

これから参加型アプローチをさらに普及していこうと考えるならば、受益者が案件形成の段階から積極的に参加できるよう、プロジェクトとして配慮する必要がある。

プロジェクトの実施段階で「誰が何に参加したのか」を見ると、受益住民は

「労働力の提供」(10件)、「資金・資材の提供」(8件)、「情報の提供・収集」(11件)に参加しているケースが多い。「情報の分析」には6件、「計画の修正」には5件のケースで参加が見られる(表2-2)。受益住民以外の住民が参加しているケースはほとんどない。カウンターパートはすべてのプロセス(「資金・資材の提供」(2件)以外)に参加していることが多い。日本人専門家・コンサルタントは、「情報の提供」(9件)、「情報の分析」(10件)、「計画の修正」(8件)、「事業運営」(8件)に多い。JICA職員は、全てのプロセス(「労働力の提供」(4件)以外)に参加しているケースが多い。「事業運営」への参加を見ると、最も多いのはカウンターパート(9件)、次いでJICA職員(8件)、日本人専門家・コンサルタント(8件)の順である。

表2-2 参加の度合い【実施段階】

回答数 = 12-10、 = 9-7、 = 6-4、 = 3-1、 x = 0

	裨益住民	受益者以外の住民	カウンターパート	実施機関の責任者	相手国政府	日本人専門家・コンサルタント	JICA	国内支援委員会等の関係者	日本の関係省庁	その他
労働力の提供		x								
資金・資材の提供		x						x	x	x
情報の提供・収集										
情報の分析・検討		x								
計画修正		x								
事業運営		x								
その他	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

回答者数

16

実施段階では、案件形成段階に比べて参加する関係者の種類が多くなる傾向にある。しかし、「資金・資材の提供」はJICA(11件)と受益住民(8件)に限られている。また、案件形成段階に比べ実施段階では、全般的に国内支援委員会などの関係者の参加度合いは若干減少、日本の関係省庁についてはかなり減少する。その分、カウンターパートなど現地側へ役割の移行がなされているということであろう。

参加型プロジェクトの中で「受益者の参加程度は適切だった」と考える職員は、総回答数16件のうち7件、「適切ではない」と考える職員は5件(不明は

4件)である。適切ではないと考える主な理由には、「参加に対するカウンターパートや専門家の知識不足(3件)」「住民の期待を過度に高めた(1件)」などである。

また職員に「参加型プロジェクト」の成功のポイントを自由に指摘してもらった結果、「裨益住民へどれだけ適切な情報を提供できるか(3件)」「住民主体の参加を徹底させる(3件)」「柔軟な計画(2件、ただしこれ以外に類似回答も多い)などを含め多くの意見が出された。

(4) JICAにおける参加型評価の現状と課題

JICA職員から「参加型アプローチを用いて評価を行ったことのある」と回答のあった案件は5件で、全てプロジェクト方式技術協力である。そのうち中間2件、終了時3件となっている。しかし、「受益者がどのように評価に参加したのか」については、「アンケートあるいはインタビューに答えた」、「グループ討議への参加」、「希望するものに投票」した程度にとどまっている。

参加型で評価した目的は、「案件のインパクトを把握するため」が4件で最も多い。評価基準は「DAC評価5項目」が4件と多い。

「評価に参加した人」は、受益住民(3件)、カウンターパート(4件)、JICA専門家(3件)、JICA担当者(2件)、国内支援委員会などの関係者(3件)、本邦コンサルタント(2件)である。評価の枠組み・項目を設定したのは、JICA職員(2件)、コンサルタント(3件)である。

情報収集の方法(複数回答)は、「文献調査(5件)」「面接調査(4件)」「小人数での討論(3件)」「質問票(2件)」「観察・訪問(3件)」「PCMなどのワークショップ(2件)」「RRAまたはPRA調査(1件)」などである。

参加型評価が評価の目的を達成するために役立ったのは2件、役立ったが問題があったのは3件であった。問題としては、「事前のデータがなく評価デザインが制限された(評価計画がうまく立てられなかった)(1件)」「人手不足により、現地の参加が不十分(現地参加者の数が予定より少なかった)(2件)」「本音を聞き出せなかった(2件)」「『質の向上』効果を実証するには役立たなかった(1件)」「一応参加型としたが、実際には日本側が主導権を握っていた(1件)」「評価結果が相手側へ十分フィードバックされなかった」

(1件)などが挙げられている。

コンサルタントを対象としたアンケートでは、参加型評価業務の実例として回答があったのは27件であり、そのうち、JICA案件は21件(終了時評価11件、中間評価6件、事後評価4件)であった。

参加型評価の目的は、「インパクトの把握(19件)」「案件進捗やパフォーマンス確認(19件)」が最も多い。

評価の視点は、「評価5項目(22件)の他」「受益者の意見(16件)」「カウンターパート・関係者の意見(14件)」などである。

「評価に参加した」のは、「実施機関の責任者(20件)」「カウンターパート(19件)」「コンサルタント(19件)」「発注元の担当者(15件)」「受益住民(13件)」「JICA専門家(12件)」などとなっている。受益者が「情報の分析」まで参加しているのは6件、「評価結果に基づく計画づくり」への参加は5件あった。

情報収集の方法はJICA職員の回答と類似しており、「文献調査(資料の種類によって様々)」「面接調査(27件)」「質問票(19件)」「小人数討論(14件)」「一般的観察(16件)」「参与観察(11件)」「PCMワークショップ(12件)」「RRAかPRA(2件)」であった。

「評価の目的から考えて受益者のこれらへの参加は満足いくレベルや内容だった」と考えるのは10件、「満足できない」のは5件である。満足できない主な理由は、「参加に関する知識・技術不足」、「予想以上に時間や予算がかかった」などである。「参加型評価実施のための時間」は「十分であった(7件)」「十分ではなかった(16件)」であった。

「参加型評価の課題」としてJICA職員から挙げられた主な意見は、「ベースライン調査の徹底」、「評価目的の明確化」、「評価指標の設定を慎重に」、「インタビュー技術の向上」、「日常的モニタリングを実施」などである。

コンサルタントからは、「事業関係者間の合意形成が困難」、「事前のデータがなく評価デザインが制限された」、「インパクトの把握までには至らなかった」など、実施上の難しさが指摘されている。

以上、参加型による案件を増やすべきであるという意識をもっているが、

時間や予算を始めとするリソースの制限から実際に参加型が適用されている案件の実施例は少ないのが現状である。

第1章でも述べたように参加型評価によって全ての評価の課題が解決するわけではない。参加型評価が有効に機能する領域や条件を明確にし、有効性が高い領域で参加型評価が効率的に実施できるよう、今後、参加型評価の普及に向けて検討を進めていく必要がある。

第3章 参加型評価の JICA への導入について

基本的には全ての評価は関係者の参加を得て実施することが望ましいが、その参加の範囲や度合いは案件の目的やタイプによって異なる。例えば、住民参加型の案件と技術移転を主としたセンター型の案件では当然参加者の範囲は異なり、参加の方法も異なる。住民参加型の案件の場合は受益者である住民を始めとする幅広い関係者が計画、モニタリング、評価の全ての段階に主体的に参加することが望ましく、参加型評価はこれらの活動に組み込まれ、その一環として位置づけられる。一方、技術移転を主としたセンター型の案件の場合は主たる参加者は相手国の実施機関の者となり、最終受益者は主体的な参加者というよりは活動のインパクトを確かめる上での情報提供者となる。このように、案件の目的やタイプによって参加者の範囲やそれぞれの参加者の参加方法は異なり、案件に応じた対応が必要である。

また、参加型で評価すべき項目については、PDMでは「外部条件」と考えられていたものも考慮に入れる必要がある。1 - 4でも述べたとおり、受益者が開発に必要な資源や情報を獲得することができるようになるためには、自らと行政や市場、地域内の関連諸機関等との関係を築き、その関係を自分達の目的に即して活用できるマネジメント能力が必要である。しかし、このマネジメント能力は今まであまり明確な評価対象とされてこなかった。また、行政の機能(例: XX州が政策を変更しない)、市場の機能(例: XX製品が市場で売れる)、組織の構造・機能(例: XX組合が活動を継続する)、組織の人員や住民の定着(例: 技術移転した技術者が働き続ける)などもPDMで外部条件にしてしまいがちな(本来は内部条件とすべき)ものであったが、これらが案件の有効性を大きく左右している場合がある。これまでのプロジェクトでは技術移転に特化していることが多く、普及や組織強化が必ずしも十分に図られてこなかった。参加型評価では、上記のような外部条件と見られていた項目について幅広い関係者の視点によって総合的に評価することにより、プロジェクト活動として取り込むべき部分はどこまでだったのか、どのような戦略をとるべきだったのか、を再考する契機とすべきであり、次の計画にフィードバックする必要がある。

更に、従来の評価では成果の評価に重点が置かれているが、参加型評価の場合はその成果に至ったプロセスを振り返ることに力点を置いており、評価項目についてもプロセスに関する評価項目も重視することが必要である。また、評価の時期(事前、実施中、終了時、事後)によっても当然評価すべき項目や評価の重点は変わってくる。

これらの点を踏まえ、本章では参加型評価をどのようにJICAに導入していくか、また留意点や今後の課題は何かを検討する。

3 - 1 参加型評価と外部者による評価の関係整理

参加型評価をJICAに導入していくにあたり最初に確認しておきたいのは、評価を全て参加型評価のみで行うというのではなく、必要に応じて参加型評価と外部者による評価を使い分け、実施していくことが必要であるという点である。

今まで述べたように、参加型評価は幅広い関係者の声を反映させ、状況を多面的に把握できるというメリットがあり、また関係者が評価プロセスに参加することを通じて参加者のマネジメント能力が向上し、またオーナーシップ強化にもつながる。関係者が自分達で出した評価結果は次の行動に活かされやすく、評価結果のフィードバックの面でも効果が高い。

しかしながら、外部者による評価が適切な部分も当然ある。内部者のみで評価できないこともあり(例:高度な専門的知識が必要な場合) また、評価の目的も参加型評価とは別に援助機関として必要な評価はある。特にアカウンタビリティの面からは参加型評価だけでは十分でない場合がある。

参加型評価と外部者による評価の併用については表3 - 1のようなタイプが考えられるが、評価の目的に応じて、評価者の位置づけ、評価参加者の範囲、評価基準の設定、評価手法の選定などを注意深く計画し評価を実施することが肝要である。

表3 - 1 参加型評価と外部者による評価の組み合わせ

	概要	メリット	留意点
外部者による評価が主体	援助実施機関の本部が主導で一部参加型アプローチを取り入れた評価を行う。	外部者による評価は客観性があり評価結果に偏りが出にくいと言われているが、これに参加型手法を取り入れることにより受益者を始めとする関係者の声を評価結果に反映させることができ、外部者のみの評価に比べてアカウンタビリティが高まる。 もともと参加型評価の実施を想定していなかったプロジェクトでも実施が可能。	受益者を始めとする相手国側の関係者は主体的な評価者ではなく主に情報提供者となり、評価を通じた能力向上やオーナーシップの向上にはあまりつながらない。
参加型評価が主体	プロジェクトの活動に参加型評価を組み込む。プロジェクト・サイトが評価を主導し、本部に評価結果を報告する。	評価を通じた能力向上、オーナーシップ向上が期待でき、また評価結果が次の活動に活かされる。	評価結果に偏りが出やすく、アカウンタビリティの面では注意が必要。 プロジェクトの計画当初から参加型評価を組み込む必要がある。
二段階の評価	プロジェクト・サイト主導で参加型評価を実施する一方、本部から派遣された評価チームが評価を行う。	評価を通じた能力向上、オーナーシップ向上が期待でき、また評価結果が次の活動に活かされるとともに、参加型評価のみの場合と比べアカウンタビリティが高まる。	プロジェクトの計画当初から参加型評価を組み込む必要がある。

出所：筆者作成

3 - 2 JICA における参加型評価の考え方

参加型評価の導入については一律のガイドラインをそのまま適用すればよいというものでは決してなく、案件ごとに誰がどのように参加し、何を評価するのかを検討すべきであるが、基本的な考え方の整理のために JICA における参加型評価導入の案を表3 - 2に示す。具体的評価項目についてはプロジェクトに応じて設定すべきであるが、評価項目を設定する場合には対象は誰か(例:受益者か、実施機関か、関連機関か) どのような側面に対しての評価か(例:アクセスできる資源についてか、マネジメント能力についてか、モラルについてか)という視点を持ちつつ具体的に項目を設定することが肝要である。

表3 - 2 JICAにおける参加型評価の導入案

参加型評価の目的	<ul style="list-style-type: none"> ・マネジメント能力の強化 ・オーナーシップ(主体性)の強化 ・効果的なフィードバックの促進 ・アカウンタビリティ(説明責任)の向上
実施時期	事前評価、実施中のモニタリング、終了時評価、事後評価などのすべての段階に一貫して参加型評価を実施することが望ましい。また、終了時や事後における評価の場合は次のステップにつなげることを意識した評価を行う。
参加者例(これら全ての参加が必要というのではなく、目的に応じ参加者を選定する)	<p>プロジェクトの受益者(ターゲットグループ)、最終受益者を含めた幅広い関係者(stakeholders)が可能な限り参加。関係者としては下記のものと考えられる。受益者はケースによって異なるので、案件ごとに検討する。</p> <p><u><相手国側></u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民 ・プロジェクト・スタッフ(カウンターパートや実施機関の責任者等) ・プロジェクトに関係する地方行政、中央省庁 ・プロジェクトから何らかの影響を受ける、もしくは影響を与えるもの ・知識やサービスを提供できるもの(有識者、コンサルタント) <p><u><日本側></u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・当該プロジェクトの専門家等 ・援助実施機関(JICA) ・プロジェクトの関係省庁、専門家派遣元機関、国内支援委員会等 ・知識やサービスを提供できる者(有識者、コンサルタント)
何に参加するか	可能な限り全ての評価作業への参加(評価計画の作成、情報の提供・収集・分析、プロジェクトの当初計画の修正など)
評価項目*	参加型評価では、プロジェクト関係者が自らの活動を振り返り、成果や問題点を把握し、コンセンサスを得つつ次の行動計画を立てて実施していくことが重要であり、評価項目もこのような観点から評価参加者が自ら選択することが望まれる。
調査手法例	アンケート、インタビュー、ワークショップ、PRAなどの参加型手法、文献調査

出所：筆者作成

*** 評価項目例**

<効率性>

- ・管理運営は適切に行われているか、行われていない場合、その原因は何で、どのような解決策が実行可能か
- ・より安く、より早い他の手段はないか

<目標達成度>

- ・プロジェクト目標はどの程度達成できているか(特に能力向上が目標としてある場合には価値観の変化、組織の構造・機能の変化等も評価する)
- ・プロジェクト目標が達成されていない場合、その原因は何で、どのような解決策が実行可能か

<インパクト>

- ・プロジェクトにより予想された、あるいは予想されなかった組織の構造・機能の変化は何か
- ・関係組織とのネットワークが形成・強化されているか、十分ネットワークが形成されていない場合、その原因は何で、どのような解決策が実行可能か
- ・必要な資源を獲得するための交渉能力(ターゲット・グループ、実施機関)は向上したか
- ・人々のどのような能力がどのように形成されたか
- ・プロジェクトにより予想された、あるいは予想されなかった価値観や行動の変化は何か
- ・プロジェクト活動に参加することによるメリット/デメリットは何か
- ・マイナスのインパクトがある場合、その原因は何で、どのような解決策が考えられるか
- ・便益の分配は公平になされているか
- ・プロジェクトの対象者と非対象者の間でどのような違いがあるか

<妥当性>

- ・協力対象の組織(政府、営利、非営利、住民組織)の特徴(構造と機能)と能力(資源や人員、施設の運用管理の仕組み)を把握しているか、またこれらの組織の能力に応じた適切な協力計画を立て、活動が行われているか
- ・個人(利用者、住民、世帯)、プロジェクト実施機関、社会(市場、行政)間の相互関係への効果が計画されているか
- ・案件形成時にニーズ把握や社会分析、地域の特性への配慮が十分に行われているか
- ・プロジェクト目標や上位目標は受益者のニーズに合致したものであるか
- ・活動目標や外部条件の整理は妥当であるか

<自立発展性>

- ・組織内の意思疎通は十分なされているか
- ・組織のリーダーに対するメンバーの信頼度は十分か
- ・事業を継続するのに必要な人材、組織、経費は確保されているか、不足しているものがある場合、その原因は何で、どのような解決策が考えられるか
- ・資源やサービスを確保するために必要な外部組織との関係が構築されているか
- ・プロジェクトを通じて育成された人々の能力は組織/コミュニティに活かされ、定着しているか
- ・意思決定は民主的に行われるようシステム化されているか
- ・受益者を含む関係者の意思決定プロセスへの参加程度はどうか
- ・どのようにモニタリングを行っているか、
- ・モニタリング結果は計画修正に活かされているか
- ・情報の伝達や共有、フィードバックのための方策は十分であるか
- ・意思決定されたことはきちんと実行されているか
- ・問題があった場合の解決能力は十分であるか、問題解決の経験は蓄積されているか(Conflict Management)
- ・プロジェクトの目的を関係者が十分理解しているか
- ・カウンターパートや受益者などの関係者のモチベーションやモラルは十分であるか
- ・役割や機能に関する知識、意識は高いか
- ・受益者を含む関係者のプロジェクト活動や維持管理活動への参加程度はどうか
- ・政府の関連政策はどのようにプロジェクトに影響を与えているか

<その他>

- ・活動が適切なタイミングでバランスよくなされているか
- ・より効率的な調査方法はないか(現地コンサルタントや学生の活用など)
- ・可能な限りすべての評価作業への参加(評価計画の作成、情報の提供・収集・分析、プロジェクトの当初計画の修正など)

3 - 3 プロジェクトの各段階における参加型評価

第1章において、参加型評価の目的として、「マネジメント能力の強化」、「オーナーシップの強化」、「効果的フィードバック」、「アカウントビリティの向上」の4点を挙げた。この4つは、全ての評価において含まれる要素であるが、このうち前者の2つは参加型評価においてより重要視されるものである。既に述べたように、参加型評価においては、評価を参加型手法で行うというだけではなく、評価プロセスを通じてマネジメント能力の向上を図り、オーナーシップを醸成することが重要である。

マネジメント能力の向上やオーナーシップの醸成のためには、参加型評価はプロジェクトの実施段階からではなく、計画段階から考慮していくことが望ましく、更にはより広い参加型開発の中で位置づけられていることが望ましい。しかしながら、参加型評価をプロジェクトの中間評価、あるいは終了時評価などから取り入れることも不可能ではない。例えばフルスケールではなくとも、途中段階から参加型の要素を取り入れることは、参加型評価のメインストリーミング化につながり、プロジェクトの持続性を高めることにつながる。

このような観点を念頭に置きつつ、以下ではまずプロジェクトの各段階における参加型評価の重点を考察し、次にプロジェクトの各段階においてどのように参加型評価を実施していくべきか検討する。

3 - 3 - 1 評価時期ごとの参加型評価の重点

最初に評価時期による参加型評価の重点を検討する。評価の時期によって参加型評価で見べきことは当然異なってくる。事前段階ではstakeholders(関係者)分析やニーズとニーズを生み出す背景の把握が必要であり、これを踏まえた計画策定が求められる。

プロジェクト実施中ではプロジェクトがどのように実施され、どのような影響が生じているか、問題がある場合はその原因は何でどのように対処すればよいかなどを検討し、計画の修正につなげていくことが重要となる。この

場合、単に結果を評価するのではなく、その過程(プロセス)の評価に重点を置く。

終了時評価は案件の終了・継続の意志決定を伴うものであり、このためには成果がどの程度達成されたのかが大きな因子となる。そのため、終了時にはプロジェクトがどのように実施され、どのような成果(アウトプット)があったか、問題がある場合はその原因は何でどのように対処すればよいかなどを検討し、次の計画やプロジェクト終了後の活動について考えることが必要となる。

事後評価においては、案件終了後、活動の持続性が図られたのか、移転された技術がどのように波及したのか、それらの結果から案件自身の妥当性がどの程度であったのかなどが判定の材料となる。そのため、事後段階では成果の影響(インパクト)や自立発展性を検証し、将来の活動につなげていくことが必要であろう。また、マネジメント能力の強化やオーナーシップの強化については、プロジェクトのどの段階においても評価活動及びプロジェクト活動を通じて達成すべきものと考えられる。

評価の時期と評価の重点をまとめたものが表3-3及び表3-4である。表3-3は参加型評価の目的と評価時期を対照させたものであり、表3-4は各段階における参加型評価を DAC 評価項目と対比させたものである。

本項ではプロジェクト・サイクル全体を通じてどのように参加型評価が実施されるべきかを評価時期による評価対象の変化を中心に見てきたが、以下では事前調査段階、実施段階、終了時及び事後評価段階といったプロジェクトの各段階ではどのように参加型評価を実施すべきか、また参加型評価の実施を想定していなかった実施中の案件に対しどのように参加型評価を導入していくべきかを検討する。

表 3 - 3 各段階における参加型評価の意義

評価を行う目的	評価時期			
	事前	実施期間中	終了時	事後
マネジメント能力の強化	評価に参加することによる問題把握能力や問題解決能力の向上 →			
オーナーシップ(主体性)の強化	評価に参加することによるオーナーシップ強化 →			
効果的なフィードバックの促進	<ul style="list-style-type: none"> 関係者によるニーズ、優先順位とその背景を踏まえたプロジェクトの可能性・方向性の検討 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクト活動改善とマネジメントに関する提言・教訓 上記を踏まえた関係者による対応方針の検討、プロジェクトの計画修正 	<ul style="list-style-type: none"> 関係者による将来の行動計画の策定 他の類似プロジェクトへの教訓 プログラムや戦略の妥当性を判断するための情報の入手 プロジェクトのフォローアップあるいは継続の際に有用な提言と教訓 	<ul style="list-style-type: none"> 関係者による将来の行動計画の策定 他の類似プロジェクトへの教訓 プログラムや戦略の妥当性を判断するための情報の入手
アカウンタピリティ(説明責任)の向上	<ul style="list-style-type: none"> stakeholders(関係者)分析 ニーズ、優先順位とその背景の把握 プロジェクト実施で想定される影響の把握 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトの実施状況とその影響や要因の多面的な把握 プロジェクト活動のプロセスの検証 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトの成果と目標達成の状況とその影響や要因の多面的な把握 プロジェクト活動のプロセスの検証 	<ul style="list-style-type: none"> 成果の内容と程度、自立発展性の程度とその影響や要因の把握

出所：筆者作成

表 3 - 4 参加型評価と DAC 評価項目

段階	重点評価対象	DAC 評価項目との関連					重点評価対象と DAC5 項目の関係
		効率性	目標達成度	インパクト	妥当性	自立発展性	
事前	現状	()	()	()	()	()	現状を把握し、評価5項目(特に妥当性)について予測する。
実施中	過程					()	評価5項目全てを広く対象とする。
終了時	成果						評価5項目を対象とするが、特に目標達成度、妥当性を重視する。
事後	影響						評価5項目を対象とするが、特にインパクト、自立発展性を重視する。

：最重視、：重視、：評価対象、()は予測。

出所：筆者作成

3 - 3 - 2 事前調査段階

(1) 基本的認識

事前調査段階では、プロジェクト関係者(stakeholders)と利害関係の把握が重要である。プロジェクト関係者(stakeholders)とは、1 - 5 - 1でも述べたように「プロジェクトに関心を有する組織・個人」と定義づけられる。この関心には、正と負の両者が存在する。プロジェクトの実施により便益を得る組織・個人もいれば、便益を受けない、あるいは負の便益を受ける者も存在するであろう。例えば、上流で水力発電ダムを建設すれば、電気にアクセスできる層が増える一方、下流域の水量は減少し水利を失う農民が発生するであろう。また、ある村落の貧困対策として所得向上や貧困層のエンパワメントを図った結果、その村落のエリート層(富裕層)は、権威あるいは既得権益を失うことが予想される。

プロジェクトが開発行為である限り、既存の社会システムに必ずインパクトが発生し、そのインパクトが発生する限りプロジェクト関係者は存在する。その利害関係を調整する、いい換えれば合意形成を図るプロセスが、参加型評価の主要な要素といえる。

(2) 具体的なステップ

1) 国内での分析

プロジェクトの形成あるいは事前調査に際して、プロジェクト関係者の把握と利害関係分析(Stakeholder and Trade-Off Analysis : 以下、STOA とする)を実施する。

STOAは、調査団員やプロジェクト担当者によるワークショップ形式で行うことが効率的である。参加者が、既存の情報を元にプロジェクト関係者と利害関係について意見を出し合い、その結果を取りまとめ、現地調査に赴くと良い。

STOAの取りまとめには表3 - 5のようなSTOAマトリックスが参考となる。これは、モザンビーク除隊兵士村落開発計画を事例に作成したマトリックスである。調査の対象地域はマニサ郡に所在するムングイネ村であり、

要請機関は労働省であった。要請内容には灌漑開発の要望とWFPのFood for Workの記載がなされていた。この段階において、関係機関として農業省を始めとするいくつかの組織をピックアップし、各組織間の利害関係の大きさを円の大きさを概念的に示してみた。

表3 - 5 STOAマトリックス(例：事前分析)

	ムングイネ村	マニサ行政区	労働省	農業省	水資源省	WFP
ムングイネ村		○	○	○	○	○
マニサ行政区			○	○	○	○
労働省				○	○	○
農業省					○	○
水資源省						○
WFP						

出所：筆者作成

ワークショップでプロジェクト関係者を洗い出し、個々のプロジェクト関係者間における利害関係の大小(重み付け)を、マトリックスに当てはめる。この段階では、利害関係の把握は概念的なもので差し支えない。マトリックスは、1枚の表でまとめることも可能であるが、各レベル(例えば行政、住民といったレベル)に合わせて複数作ることが望ましい。いずれの場合にも、プロジェクトが対象とする組織あるいは地域を左上に記載し、それらと行政のマトリックス、民間のマトリックス、近隣コミュニティのマトリックスなどを作成し、それらの中から主要なプロジェクト関係者を抽出して1枚のマトリックスに仕上げれば良い。

なお、STOAによるプロジェクト関係者分析は、PCMの参加者分析を行う際にも有効である。

2) 現地での分析

第1ステップで示したプロジェクト関係者とそれぞれの利害関係について、現地調査で具体的に検証を行う。

まず、プロジェクト関係者と利害関係の現状を、現地調査に先立って作成したマトリックスを元に確認し、現状のマトリックスを作成する。次にプロジェクト内容に基づいて、想定されるプロジェクト関係者と利害関係を具体化する。当然、新たなプロジェクト関係者の存在や、削除が生じていくであろう。これらの結果を、具体的に記述しマトリックスの枠目に埋めていくことにより、プロジェクト内容に基づくマトリックスができあがる。この作業も想定されるプロジェクト関係者の参加によるワークショップ形式で行うことが望ましいが、時間的制約により調査結果をカウンターパートとの確認作業で終えることもやむを得ない。表3 - 6は現地調査による現状分析を示したものである。事前の想定とは異なり、行政区の村への関与はほとんど見られず、また、灌漑要請があるにも関わらず、労働省と農業省の間には何ら相互関係が見られなかった。他方、新たに NGO がムングイネ村を支援していることが判明した。

表3 - 6 STOA マトリックス(例：現状分析)

	ムングイネ村	マニサ行政区	労働省	農業省	水資源省	WFP
ムングイネ村		○	○	○	○	○
マニサ行政区			○	○	○	○
労働省				○	○	○
農業省					○	○
水資源省						○
WFP						

出所：筆者作成

3) プロジェクト関係者の概定

現地で検証したプロジェクト関係者とそれらの利害関係を報告書に取りまとめる。モニタリング・評価に参加すべきプロジェクト関係者は、利害関係の度合いによって決定される。その度合いとは、現状の利害関係及びプロジェクト開始によって生じるであろう利害関係の2者の結果をもって決められる。この結果を基に、次の実施協議、あるいは開発調査のインセプション・

レポート協議の調査において、これらプロジェクト関係者を参加者とするモニタリング・評価のフレームワークを討議する。モザンビークの例では現地調査中に取りまとめたプロジェクトの内容に基づき、事前調査の結論として、行政を中心とした運営委員会と現場レベルの作業部会を設置することとした。

4) プロジェクト関係者とサブ・プロジェクト

プロジェクトとは、ある目的を達成するために、一定の時間内に投資を行う活動、と定義される。例えば、「A国のB郡C村に、一つの小学校を2年間で200万円かけて造ること」がプロジェクトである。この場合、プロジェクト関係者の範囲はある程度限定される。しかし、我々が扱っている多くのプロジェクトでは一般的に目的の範囲が広く、また一つのプロジェクトとはいっても複数のサブ・プロジェクトから構成されていることが多い。特に、貧困対策や農村開発に関するプロジェクトの場合、複数のセクター、行政から地域住民までの各層における活動、複数の村落・地域といったように、多様な活動が必要になる。これらの個々の活動が一つのプロジェクトとなり得ることから、プロジェクト関係者の分析も個々のサブ・プロジェクトのレベルで導入し、的確なプロジェクト関係者を把握した上で彼らによるモニタリング・評価機能を設定することが望ましい。その際、プロジェクトのPDMもサブ・プロジェクトに応じ複数作成することが必要である。

3 - 3 - 3 実施段階

ここでいう実施段階とは事前調査を終えた後のプロジェクトの計画段階からプロジェクトの実施・モニタリングまでを指す。実施段階における参加型評価の要素は、大きく次の4つの項目が挙げられる。

- (1) 計画立案プロセスへのプロジェクト関係者の関与
- (2) モニタリング・評価指標の設定
- (3) プロセスに基づいたモニタリング
- (4) モニタリング・評価結果の公表とフィードバック

(1) 計画立案プロセスへのプロジェクト関係者の関与

「3-3-2 事前調査段階」で選定されたプロジェクト関係者(stakeholders)を、Primary Stakeholders(PST)及びSecondary Stakeholders(SST)の二つに分類し、PSTについては計画立案プロセスへの直接的な関与を促し、SSTには計画立案プロセスの情報を提供する。

PSTは、プロジェクト活動に直接関わるプロジェクト関係者、いい換えれば直接の受益者を指す。農村開発であれば、対象地域の住民や担当行政組織(郡、市町村レベル)等が該当する。訓練プロジェクトであれば、訓練を運営する機関や受講生が該当する。一方、SSTは間接的な関与であり直接の受益者ではない。先の例であれば、近隣の農村コミュニティ、農村開発を所管する県庁あるいは中央省庁(セクターを所管する省庁を含む)、類似の案件を実施しているドナーが該当する。訓練プロジェクトであれば、人材供給先である労働市場、所管の行政組織、関連ドナー等が相当するであろう。

PST、SSTの分類は、案件の目的により前述の例が当てはまらないケースも多く、案件ごとに見極めていくことが必要である。また、PST、SSTの分類は決して計画段階で固定されるものではない。プロジェクトの進捗に応じてPSTからSSTに移行したり(あるいは、その逆)、新たにPSTやSSTに加わるものも生じる可能性がある。PSTやSSTを的確に把握するためには、STOAマトリックスで表示した各プロジェクト関係者の重み付けを実施段階で適宜行うなど、案件の進捗に応じて対処していかなければならない。

(2) モニタリング・評価指標の設定

1) 指標と評価主体の合意形成

モニタリング・評価指標の原案作成を、プロジェクト関係者を交えて行うことが理想型であろう。しかし、JICAが実施するプロジェクトの規模・複雑性及びスキームの特性などを考慮すると、JICA側主導で評価指標案を作成することが現実的である。この場合、JICAが提示する評価指標案をPST内で協議し合意形成を図るといったプロセスを通じることにより、モニタリング・評価の透明性、責任性及びPSTへの意識化を図ることとする。一方、前述した理想型の実施は、これに携わるプロジェクト関係者の能力形成にも資する

ことから、比較的簡易なサブ・プロジェクトにおいて実施することを検討すればよい。

次に、モニタリング・評価を誰が行うのか、JICA及びカウンターパートを含めたPST内での役割分担・機能を定め、合意形成を行わなければならない。これらについても、JICA側で原案を作成することが現実的であるが、大切なポイントとしては、

モニタリング・評価の責任体制(評価実施者、評価結果の使い方、意志決定プロセス)

透明性(PST、SST への情報提供)

を確保することである。また、参加型開発を主目的とするプロジェクトにおいては、これらに加えモニタリング・評価能力の向上の観点から、プロジェクトの受益者自らがモニタリング・評価活動の主体になることを考慮しなければならない。

2) 定量的指標

定量的指標は数値で示されることから、プロジェクトの達成度あるいは成果を測定するためによく用いられる。これらの数値は、生産量、交通量、受講者数、森林面積など活動結果を示すことが多く、マネジメント能力などを測定することは難しいとされている。しかしながら参加型開発を主目的とするプロジェクトにおいては、マネジメント能力を間接的に測定する指標としてこれらの定量的指標を活用することも可能である。例えば、農民が参加すること(水利組合や農業協同組合)によって農作物生産量を上げるようなプロジェクトの場合、生産量指標の向上は農民参加が促された十分条件となろう。

3) 定性的指標

プロジェクト活動の全てを定量的指標で標記することは容易ではない。道路が建設されることで、「交通量が 台/日になる」という予測をすることは可能であるが、「住民の利便性が増す」ということを数値化することは難しい。この場合、道路建設前と建設後、あるいは建設されたらという予測の下にアンケート調査を行い、定量的指標に示すことは可能である。しかし、「意

識化」、「サービス向上」といったような指標を設定することが困難な目標の場合、モニタリング・評価に参加するプロジェクト関係者が、住民との定期的な対話や行政サービスの利用を行うことによって、「住民の意識化」、「行政のサービス向上」の判定を行うことが可能である。

(3) プロセスに基づいたモニタリング

定期的なモニタリングは、プロジェクトの進捗を測るだけではなく、プロジェクト関係者のオーナーシップの意識化や能力向上を図る上で有効である。従って、どの程度の頻度でモニタリングを行うかを計画段階でプロジェクト関係者と合意しておくことが必要であり、PDMの活動、成果、プロジェクト目標にも参加型評価に関する事項を記載する必要がある。参加型評価は通常の本部主導によるモニタリング・評価ではなく、プロジェクト活動の一つとしてとらえることが重要である。

プロジェクト関係者が参加して行うモニタリングは、活動プロセスを定期的に観測する色彩が強い。いい換えれば活動プロセスにモニタリングの要素が含まれていない限り、効果的な定点観測は困難である。このように活動プロセスの一環として組み込まれたモニタリングを「プロセスに基づくモニタリング」と呼ぶ。このモニタリングの要素としては、次の3つが挙げられる。

- 1) 文書化(Documentation)
- 2) 情報化(Information)
- 3) 意思伝達及び相互行為(Communication & Interaction)

1) 文書化

文書化とは、日々のプロジェクト活動を記録することを指す。単位(日、週、月)は問わないが、モニタリング・評価指標や具体的な活動に関する記録を残すことにより、後のフィードバックが可能となる。例えば会計簿などの出納記録、業務日誌などの活動記録、住民アンケートの分析記録などが該当するが、これらを日常的に行うことはカウンターパートの能力向上にも資するものである。

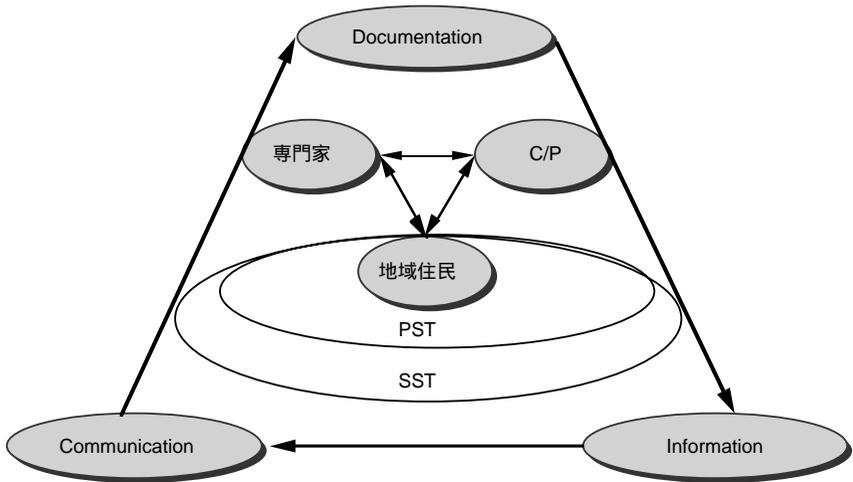
2) 情報化

情報化とは、文書化された記録を情報という形に加工することである。専門家やカウンターパートといった当事者のみの文書から、第三者(プロジェクト関係者)に発信するための情報に編纂することが求められる。情報の媒体は報告書からニュースレターまで様々であるが、最近ではインターネットで情報を発信している例もある。目的はあくまでもプロジェクト活動に関する情報公開であることから、内容は会計の収支報告など事実に基づく記録をまとめることが必要である。なお、オリジナルの文書は後の評価のために保存することはいうまでもない。

3) 意思伝達及び相互行為

意思伝達とは情報化された内容をプロジェクト関係者間で伝えていくことであり、相互行為とはこのような意思伝達を通じてお互いが変革していくプロセスである。「情報の提供」は「発信者」の一方的な関係であるが、「意思伝達」では、情報の「受信者」から出された意見・批判をどのように「発信者」が受け止め、返答するののかといった双方向のシステムを作り上げることが重要となる。このような意思伝達を通じた「発信者」と「受信者」の相互行為が日常のプロセスに基づくモニタリングであり、プロジェクト活動に変革を起こす可能性を秘めているのである。なお、図3-1は、「文書化」「情報化」「意思伝達及び相互行為」の3つの要素とプロジェクト関係者の関係を概念化したものである。

図3-1 プロセスに基づくモニタリング



出所：筆者作成

(4) モニタリング結果のフィードバック

モニタリング結果のフィードバックは、上記(3)で述べたプロセスに基づいたモニタリングのシステムに大きく影響される。モニタリング結果がフィードバックされるためには、「文書化」、「情報化」され、それが関係者間で「意思伝達」され、「相互行為」に結びつくことが重要である。フィードバックは決して自動的に行われるものではない。プロジェクト活動のプロセスの中にモニタリングのシステムを組み込むことによって効果的フィードバックが可能になるのであり、そのシステム構築自体がプロジェクト関係者の能力向上につながると考えられる。

3-3-4 終了時評価及び事後評価への視点

終了時評価及び事後評価とも、「3-3-3 実施段階」で述べた4点(「プロジェクト関係者の関与」、「指標の設定」、「プロセスに基づいたモニタリング・評価」、「結果の公表とフィードバック」)を基礎として行う。その上で、

終了時評価では案件の終了あるいは継続についての意志決定が、事後評価では案件がどのような影響を与えたのかという判定が付加される。この意志決定及び判定を行う主体を誰(組織含む)にするのか、意志決定及び判定を行うプロセスに誰を参加させるのかが、終了時及び事後における参加型評価の要因となろう。これは、今まで述べたプロジェクト関係者の関与のあり方において決定されるものであり、その意味においても実施段階の4点(計画立案プロセスへのプロジェクト関係者の関与、モニタリング・評価指標の設定、プロセスに基づいたモニタリング、モニタリング・評価結果の公表とフィードバック)に留意しなければならない。

3 - 3 - 5 実施中の案件への参加型評価の導入

(1) 実施中案件での着手

参加型評価は計画段階から取り込むべきであるが、既に実施中のプロジェクトにおいても参加型評価の要素を組み込むことは可能である(ただしプロジェクトの早い段階ほど効果が高いことはいうまでもない)。途中段階で具体的に考慮すべき事項は、「3 - 3 - 2 事前調査段階」及び「3 - 3 - 3 実施段階」で述べたものと同一である。取り組みの優先順位をつけるとすれば、次のとおりとなろう。

プロジェクト関係者の概定

計画立案プロセスへのプロジェクト関係者の関与(PST/SSTの分類)

プロセスに基づいたモニタリング(既に動いている日常活動に、文書化、情報化、意思伝達及び相互行為の仕組みを取り込む)

モニタリング・評価指標の設定

(2) 導入に際しての課題

実施中や終了時などの段階で参加型評価を実施する場合は、本格的な参加型評価を実施する前に、モニタリングや現地視察などの機会を利用して、幅広い関係者がプロジェクトをどの程度認知しているか、どのような見方を持っているかを確認し、彼らが参加する用意があるかどうかを調べておくな

ど、準備に十分な時間を割く必要がある。途中段階からの導入は、評価活動をプロジェクトに内在化することに対する専門家、カウンターパートからの抵抗や、それに伴う新たな負担感が発生する可能性があることに留意が必要である(プロジェクト立案当初から導入されていれば負担感は発生しない)。加えて、参加型評価自体は決してマニュアル化されるような性格のものではなく、また、プロジェクト関係者が介在するために計画どおりに物事が進むものでもないことから、従来より手間が掛かることは否めない。

これらの課題を乗り越えていくためには、参加型評価の意義、内容の習得といった研修の充実もさることながら、まず、実行可能なところから参加型評価の要素を導入することである。例えば、誰に、どのような情報を、いつ提供すればよいのか、このような問いかけは既存の活動の中でも活かされるはずである。

3 - 4 今後の課題と留意点

3 - 4 - 1 参加型開発と参加型評価の関係の明確化

本調査研究ではプロジェクトにおける参加型評価の導入を検討してきたが、参加型評価が目的とする「マネジメント能力の強化」や「オーナーシップの強化」のためには、評価段階だけでなく、プロジェクト活動に参加の要素が組み込まれていることが望ましく、更にいえば、参加型評価はプロジェクト・レベルにとどまるものではなく当該国・地域の参加型開発を行っていく上での必要条件と認識するべきである。つまり、参加型評価はプロジェクトを評価する手段としてプロジェクトごとに実施するのではなく、参加型開発というプログラム(あるいは上位の計画)の下に、戦略的に評価を導入していくことが理想である。例えば、従来、行政が主導していた開発行為に住民が関与(参加)する制度を構築する国・地域レベルのプログラムがあり、その中で参加型評価(開発行為への地域住民のモニタリング・評価能力の向上)を導入することが望ましい。

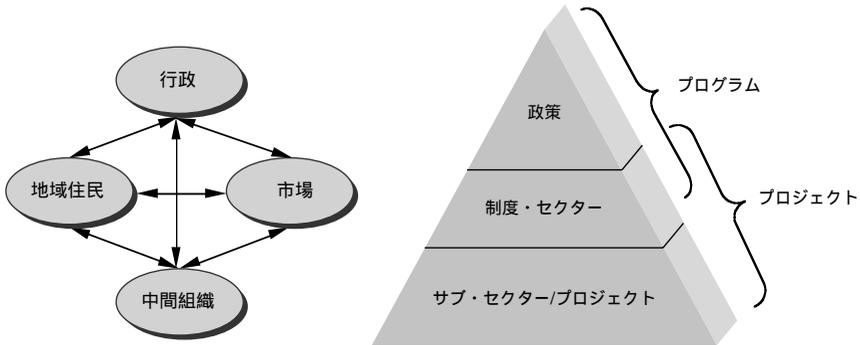
参加型開発には様々な要因が複合的に関わっており、プロジェクトで設定

した2～3の目標だけでは、仮にそれが達成されたとしても参加型開発を実現することは困難である。従って、参加型開発を行うのであれば、少なくとも短・中期的な計画を立案し、その計画を構成する要素をプロジェクトとして実施することが求められる。すなわち、国家レベルの計画を上位計画として据え、このプログラム(ここではプロジェクトと対比して上位計画をプログラムと表現する)において地域的な区分や参加主体(行政、住民など)など一定の課題を設定し、この課題の下に個別プロジェクトを形成することが必要である。

図3-2は、プログラムとプロジェクトの関係を例示したものである。プログラムの立案にあたっては、参加型開発を取り巻く条件の把握が極めて重要となる。この際参加の主体をどこに設定するのかを、その機能、役割の観点から把握すればよい。その主体とは、通常、大きく行政(中央・地方)、地域住民(ローカルNGOを含む場合あり)、市場(国際・中央・地方)、中間組織・制度(NGO、共同組合、制度金融など)があげられる。その上で、一義的には地域住民が依存あるいはアクセスが困難な資源分類(森林、土地、水、道路、保健・医療)からサブ・セクターやプロジェクトをとらえるとよい。例えば、社会インフラの整備などは、本来は行政の役割といってもよい。しかし、政府が財政的に本来の役割を果たせないような国・地域では、このプロジェクトの主体を行政に置くことは持続性の観点から疑問である。むしろ、地域住民自身が社会インフラの整備に関与、あるいは主体となって実施する、いい換えれば社会インフラ整備を通じて地域住民のエンパワメントを図ることを考慮しなければならない。他方で、行政の能力を強化するためのプロジェクトも求められる。

現在、多くの開発途上国では地方分権化や住民参加の政策が採用されつつあるが、これらの国々では、これらの政策をどのように制度化し、いかに行政・地域住民の能力向上を図るかが課題となっている。国別事業実施計画、あるいは開発調査、プロジェクト形成調査などの計画立案等で、当該国における参加型開発を明確に位置づけることにより、個別プロジェクトの参加型評価を単にプロジェクト限りで終わらせることなく、課題解決のためのインプットとして活用することを今後考慮しなければならない。

図3 - 2 参加型開発とプログラム/プロジェクトの関係



出所：筆者作成

3 - 4 - 2 事前から事後まで一貫した参加

JICAにおいては、近年までプロジェクトの事前調査、中間評価、終了時評価、事後評価が一連の流れとして十分にとらえられてこなかった。しかし、終了時においてのみ参加型評価を行うとしても、プロジェクト実施以前の比較データがなければインパクトを測ることは難しい。事前評価の段階で事後評価も視野に入れて評価項目をデザインし、情報収集することが必要である。更に参加はプロジェクトの事前調査段階から開始し、プロジェクトの全段階を通じて関係者間の共同作業と相互作用の精神を培うことが望ましい。一般に、プロジェクトの事前調査段階などの早い時期から参加するほど、参加の度合いが高まるため、プロジェクトの開始前の参加のあり方が住民の関与のレベルに大きく影響する¹⁶。

受益者の視点に立って初めて見える側面があるという点から、参加は、いつ開始しても決して遅すぎるということはない。しかし、プロジェクトの途

¹⁶ 島津(2000)によると、情報が公開され、プロジェクトの中身について住民が知った上で住民が関与する(「通知」)のであれば、関与のレベルは少し上がる。更に、プログラムの選定に当たって、住民の意見が一応は反映される余地「相談」のレベルがあるのであれば、情報の流れは双方向になる。そして、その上には、住民と計画・実施主体が一緒となって政策・戦略段階の意思決定をするというレベル(「パートナーシップ/主体的参加」)がある。

中から参加型アプローチを取り入れるのは容易でない¹⁷。終了時の評価に際して受益者との関係を初めて築くような場合は、参加を得るために相当の努力が必要となる。そのため、事前段階から一貫して関係者の参加を得るように計画することが望ましい。

3 - 4 - 3 評価対象の拡大・明確化

従来型の評価では、プロジェクトの成果の評価に主眼が置かれていた。しかし、開発の成果を維持管理し、自立的に活用していけるように人々のマネジメント能力向上を図るといった、援助の二次的、三次的波及効果を促進し、かつ確実なものとするためには、相手国政府や地域社会の能力向上まで見る必要がある。したがって、参加型評価においては、プロジェクトそのものの成果のみならず、プロジェクトを媒介とした外部組織(対象コミュニティ、非対象コミュニティ、実施支援組織)の能力向上や制度改善及びこれらとプロジェクトとの関係の変化も評価の対象となる。こうした評価対象の重層性に留意する必要がある。

また、プロジェクトのみならずプログラムの評価についてもどのように参加型評価が適用できるかを検討していく必要がある。

3 - 4 - 4 ファシリテーターの育成

関係者の参加を促進するためにはファシリテーターの役割が重要となる。参加型評価においては評価の専門性よりは参加者が参加しやすいような環境を作り、参加者の意見を引き出すファシリテーターとしての能力が必要であ

¹⁷ FINNIDAは、DAC調査の質問票に対し次のように回答している。「参加型評価は、プロジェクトの最後になって付け加える、というわけにはいかない。プロジェクトの計画段階から想定されていなければならない。参加型評価を後で付け加えようとしても、参加型評価の原則を実行できないケースをFINNIDAは数多く経験してきた。評価におけるコミュニティの参加は、参加者に彼ら自身の活動の進捗を知らせて彼ら自身がその実施アプローチを改善するのを支援するような評価に最適である。参加型評価は、理想的には、コミュニティがプロジェクトを計画、実施、評価する能力を強化することを目的の一つとするようなプロジェクトに対して実施するべきである。Iarrera, M.(2000)p.25.

る。ワークショップのような場で異なる意見を調整し、解決への話し合いに持っていったり、議論の本題へ話を転換していく技量もファシリテーターには必要となる。参加型評価を導入していく上ではこのような人材の育成が欠かせない。可能であれば、評価能力の育成の一環として、このようなファシリテーション技術を相手側評価チームが習得できるよう工夫することが望ましい。

3 - 4 - 5 参加型アプローチに対する理解の促進

参加型評価を実施し、幅広い関係者の声を反映させるためには、各参加者が参加型評価の意義をよく理解していることが重要である。そのためには各参加者に対して参加型評価を実施する目的を十分説明する必要がある。また、参加型アプローチに対する理解を促進するには、上記3 - 4 - 2で述べたとおり、評価時のみならず、プロジェクトの全段階にわたって関係者の参加を進めることが望ましい。

その際には特に相手側の期待を過度に高めないような配慮が必要となる。参加型アプローチの留意点として職員対象のアンケートで多く挙げられていたのが「参加者の期待を過度に高めない」ということである。JICAのような援助機関の人間が現地の関係者から意見を聞くとなると、いくら留意しても、何か援助を受けられるものとの期待を相手に抱かせてしまうことが多い。そのため「参加型アプローチを用いると、あれが欲しい、これが欲しい、という要求が出るだけだ」というような否定的な考えが出てくる。参加型評価の意義の一つとしては「オーナーシップの強化」があり、これはドナーに対して欲しいものを要求するものではなく、自分達で解決策を模索することを促進するものである、ということを経地の関係者が十分理解するよう、繰り返し説明する必要がある。

また、参加型評価はまだ JICA ではなじみの薄いものであり、また参加型評価を実施した経験のあるコンサルタントもそれほど多くはない。そのため、参加型評価を実施していくにあたっては研修などを通じて職員やコンサルタントを始めとする日本側の援助関係者の参加型評価への理解を高めることも

不可欠である。特に参加型評価は単に参加型の要素を含む手法を用いて評価を行うことではなく、評価の目的そのものが従来型評価とは異なるものであることを十分理解する必要がある。

3 - 4 - 6 フィードバックの方法の確立

効果的フィードバックのためには参加型評価の実施前に日本側、対象国側双方へのフィードバックの方法を十分に想定しておくことが望まれる。参加者に対するフィードバックとしては、上記で述べたようなワークショップの開催や報告書の配布、評価結果を受けた行動計画の策定などがある。その際には、援助機関が最初に認定したプロジェクトの目標、指標やターゲットと、評価にあたって関係者が合意するものとの間にギャップが生じる可能性を想定しておく必要がある。参加型評価の成果が活用されるためには評価結果に基づき当初計画を柔軟に変更することが必要になる。フィードバックの結果が参加者に明確に示せないと参加する意欲が減退したり、援助機関に対する不信が募ったりする恐れがあるのでフィードバックには十分留意が必要である。

また、日本側へのフィードバックとしては、報告書の配布や報告会の開催の他に、評価結果をインターネットなどで公開したり具体的な成功例、失敗例とその原因分析をデータベース化して今後の類似プロジェクトへの教訓として活用することなどが考えられる。

3 - 4 - 7 評価体制/システムの改善

参加型評価をJICAに定着させるためには、まず評価体制の改善が必要である。参加型評価を組み込んだ事前から事後まで一貫した評価システムの確立が求められる。また、参加型評価が適切に実施され、形骸化しないためには、評価のチェック体制の強化も不可欠である。そのため、評価計画をきちんとチェックできる人材を育成するとともに評価計画や評価結果を確認するシステムを確立したり、担当者に適切な助言を与えたりする支援体制が必要

となる。評価計画のチェックや助言をするためにインハウス・コンサルタントを活用することなども考えられる。また評価専門の国際協力専門員をおくことも検討すべきである。

また、評価体制の強化とともに参加型評価の実施も想定した評価マニュアルの整備が喫緊の課題である。評価マニュアルではどのような場合にどのように参加型評価を組み込むのか、評価全体における参加型評価の位置づけを明確化し、具体的な導入指針を示す必要がある。参加型評価はスキームや案件の目的などによって有効性や適用方法について様々な違いがある。したがって、参加型評価の実施事例を蓄積して活用事例集を作成したり、それに基づいてより実施に即したガイドラインが作成できるとよい。評価マニュアルは、現在 JICA 企画・評価部評価監理室において整備が計画されている。また、上述の 3 - 4 - 6 でも述べたが、事例はデータベース化し、必要に応じて簡単に検索できるようにしておく活用もされ易くなるだろう。JICA 企画・評価部評価監理室において評価データベースを作成しているが、全ての評価が網羅されているわけではなく、その更なる充実が望まれる。現在、評価情報を含めた JICA 全体の知識ベースの構築が検討されているところ、それらの早急な整備が待たれる。

3 - 4 - 8 外部者による評価とのバランス(アカウントビリティの確保)

参加型評価のみで援助機関として必要な評価結果が全て得られるわけではなく、特にアカウントビリティの観点からは参加型評価は評価結果に偏りが出やすいことが言われている。援助機関としてアカウントビリティは不可欠なものであるので、アカウントビリティの確保の観点から外部者による評価と併用する必要がある。その際には目的に応じてどのように参加型評価を取り入れ、外部者による評価ではどこをカバーするのか入念に評価計画を検討する必要がある。

3 - 4 - 9 予算に関する課題

現在 JICA において参加型評価の実施が容易ではない原因の一つに予算の問題がある。参加型評価を効果的に実施するためには入念な準備や広範な関係者からの意見聴取が必要となるが、それにはそれなりの時間や経費がかかる。現在の予算で標準的に認められている調査日数や経費では十分でない場合も多い。その対策としてプロジェクトの活動の中に参加型モニタリング・評価を組み込んでいくことが考えられるが、プロジェクトの実施中に参加型アプローチが取られていなかったり、事後評価などで現地であらかじめ準備しておくことが難しい場合などはある程度準備に期間をかけるなどの柔軟な対応が求められる。

また、参加型評価では関係者が自らの活動を振り返り、次の活動を計画・実施することが重要であるが、日本の予算は単年度主義であるため、年度をまたいだ柔軟な経費の運用が必ずしも容易ではないことがあるので、それが参加型評価で計画された次の行動計画の円滑な実施の妨げとならないよう留意する必要がある。