

平成12年度
「JICAにおける評価システム改善のため
の調査研究」報告書

平成13年3月

国際協力事業団
企画・評価部

序 文

近年、厳しい財政状況などを背景として、効果的・効率的なODA（政府開発援助）の実施がますます求められており、そのための手段として、評価の役割や重要性が再認識されています。

事業実施の適正度や事業効果を適切に測定・分析・判断し、その結果を事業改善に適切に反映させていくためには、客観性のある指標に基づいて、事前の計画段階から終了後までの一貫した評価体系を確立することが重要です。そのためには、事前の計画段階において、その後のモニタリングや評価も視野に入れ、基礎データの収集、被援助国の受益者ニーズの把握、評価指標の設定などを行う必要があります。

JICAでは平成11年12月、「事前の調査における事業成果の指標設定に関する検討会」を設置し、JICA事業における事前評価のあり方、評価指標の設定方法及び事前評価の結果の公表のあり方に関する議論を開始しました。その結果、事前評価において、定量的な成果指標を設定するとともに、そのためのベースライン調査を拡充することが決定されました。また、平成12年度より、プロジェクト方式技術協力及び無償資金協力において事前評価を試行的に実施することとし、平成13年度からは、開発調査を加え、事前評価を本格導入することとしました。

このような状況の下、事前評価から事後評価までの一貫した評価体制の確立を実現していくための基礎として他の主要ドナー国、国際機関における評価システムを調査し、JICAにおける評価システムの改善に資することを目的として、本調査研究を実施することとしました。

今後、本調査研究の結果を活用してJICAにおける評価システムの改善を図り、一層効果的・効率的な事業を実施していきたいと考えています。

最後に、本調査研究にご協力頂きました各位に対しまして、心から感謝申し上げます。

平成13年3月

国際協力事業団
理事 高島有終

目 次

序 文

第1章 調査の目的と概要	1
1 - 1 調査の目的	1
1 - 1 - 1 調査の背景	1
1 - 1 - 2 目的	1
1 - 2 調査団員及び調査日程	1
1 - 2 - 1 調査団員構成	1
1 - 2 - 2 調査日程	2
1 - 3 調査における面会者リスト	3
第2章 調査対象機関における評価業務の概要	4
2 - 1 評価・モニタリングの実施体制	4
2 - 2 評価における「成果主義」の導入	4
2 - 3 プロジェクト・サイクル	6
2 - 4 事前から事後までの評価サイクル	6
2 - 5 評価方法	9
2 - 6 評価指標	10
2 - 7 評価調査	11
2 - 8 「参加型評価」の動向	16
2 - 9 評価調査のコスト	16
2 - 10 プロジェクト管理におけるその他の視点	17
2 - 11 モニタリング・評価結果のフィードバック	17
第3章 JICAにおける評価業務の課題と改善案	19
3 - 1 評価・モニタリングの実施体制	19
3 - 2 評価における「成果主義」の導入	20
3 - 3 事前から事後までの評価サイクル	21
3 - 4 事前評価	22
3 - 5 評価方法（評価基準・評価類型）.....	24
3 - 6 評価指標	24

3 - 7	調査手法	24
3 - 8	「参加型評価」の強化	25
3 - 9	プロジェクト管理におけるその他の視点	25

付属資料

1 .	各調査対象機関の評価業務の詳細（評価関連項目別）.....	35
2 .	プロジェクトサイクルとモニタリング及び評価の関係（機関別）.....	57
3 .	GTZによるモニタリングの事例	64
4 .	収集資料リスト	70

第1章 調査の目的と概要

1 - 1 調査の目的

1 - 1 - 1 調査の背景

近年、我が国の厳しい財政状況などを背景として、効果的・効率的なODA（政府開発援助）の実施がますます重要になってきており、外務大臣の私的懇談会である「21世紀に向けてのODA改革懇談会」をはじめ様々な方面から、ODAの量から質への転換を図るための提言がなされている。

このような状況のなか、平成12年3月、外務省の援助評価検討部会（部会長は河合三良（財）国際開発センター会長）が、現行のODA評価の問題点及び課題に対する具体的な改善策を「ODA評価体制」の改善に関する報告書」としてまとめ、提言した。ここで提言された内容には、事前・中間・事後の一貫した評価プロセスの確立、評価指標の設定が含まれている。

JICAは平成11年12月、「事前の調査における事業成果の指標設定に関する検討会」を設置し、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力及び開発調査の事前評価のあり方、指標の設定方法及びこれらに関連した課題について検討した。その結果、定量的成果指標の充実、ベースライン調査の拡充・強化、事前評価ガイドラインの整備の必要性等を確認するとともに、平成12年度よりプロジェクト方式技術協力及び無償資金協力について事前評価を試行的に導入すること、そして平成13年度からは開発調査についても事前評価を導入することを決定した。

このような状況において、適切な指標の設定を含む、効果的な事前評価手法の検討・開発が緊急の課題となった。

1 - 1 - 2 目的

「事前の調査における事業成果の指標設定に関する検討会」の結果を踏まえ、事前評価から事後評価までの一貫した評価体制の確立を念頭に置きつつ、JICAにおける効果的な事前評価手法の検討・開発に資するために、他のドナー国際機関の評価手法、定量的指標の設定方法等を調査する。また、その調査結果に基づき、プロジェクト方式技術協力及び無償資金協力の事前評価のあり方についても検討する。

1 - 2 調査団員及び調査日程

1 - 2 - 1 調査団員構成

（1）北米地域（米国、カナダ）

団長・総括	： 狩野良昭	国際協力事業団 森林・自然環境協力部長
調査計画	： 南部良一	国際協力事業団 社会開発協力部計画課

評価手法調査：笹尾隆一郎 アイ・シー・ネット株式会社

(2) 欧州地域 (オランダ、英国、ドイツ (笹尾団員のみ))

団長・総括：高橋利弘 国際協力事業団 企画・評価部長

調査計画：杉本充邦 国際協力事業団 企画・評価部調査役

評価手法調査：笹尾隆一郎 アイ・シー・ネット株式会社

1 - 2 - 2 調査日程

日順	月日(曜)	狩野	南部	笹尾	杉本	高橋	
1	6/18(日)	東京 ワシントン					
2	6/19(月)	JICA 事務所打合せ、USAID 訪問					
3	6/20(火)	Price Water House Coopers、世界銀行訪問					
4	6/21(水)	ワシントン ニューヨーク、UNDP 訪問					
5	6/22(木)	ニューヨーク オタワ、CIDA 訪問					
6	6/23(金)	CIDA 訪問					
7	6/24(土)	オタワ バンクーバー		オタワ トロント			
8	6/25(日)	東京		アムステルダム ハーグ	東京 アムステルダム ハーグ		
9	6/26(月)			オランダ外務省訪問			
10	6/27(火)			ハーグ アムステルダム ロンドン、 JICA 事務所打合せ			
11	6/28(水)			DfID 訪問			
12	6/29(木)			Evaluation Consultant、Overseas Development Institute 訪問			
13	6/30(金)			ロンドン フランクフルト		ロンドン	
14	7/1(土)			資料整理			東京
15	7/2(日)			資料整理			
16	7/3(月)			GTZ 訪問			
17	7/4(火)			KfW 訪問			
18	7/5(水)			資料整理			
19	7/6(木)	フランクフルト					
20	7/7(金)	東京					

1-3 調査における面会者リスト

機 関	主要面談者
USAID Price Water House Coopers	(1) Dr. Jean Du Rette, Chief, Program & Operations Assessment, Division, Center for Development Information & Evaluation (2) Dr. Krista J. Stewart, Evaluation Advisor, Health and Child Survival Fellows Program Mr. Matthew T.A. Nash, Managing Consulting (RBM 構築に関係しているコンサルタント。USAID 職員より紹介を受けた)
World Bank	(1) Mr. Gregory Ingram, Manager, Sector and Thematic Evaluations Group, Operations Evaluation Department (2) Mr. Nils Fostvedt Corporate Evaluations & Methods, Operations Evaluation Department (3) Ms. Rema N. Balasundaram, Evaluation Officer (Partnership), Partnership & Knowledge Programs Operations Evaluation Department (4) Dr. Sukai Prom Jackson, Sr. Training Officer, WBI (5) Mr. Tsutomu SHIBATA, Advisor, WBI
UNDP	(1) Ms. Christine Roth, Evaluation Advisor, Evaluation Office (2) Ms. Teresa Conte, Program Associate, Evaluation Office (3) Ms. Elena Marcelino, Consultant, Evaluation Office (4) Ms. Joana Merlin Scholtes, Chief of Regional Programme & Policy Division (5) Mr. Antonius (Ton) Broek Programme Manager, Country Operations Division (6) Ms. Sergelen Dambadarjaa Programme Officer, Regional Programme & Policy (7) Mr. Tatsuo Fujimura, Snr. Advisor on South-South Cooperation, Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries
CIDA	(1) Ms. Mary Kurus Result Based Management, Performance Review (2) Ms. Nipa Banarjee, Performance Review Officer, Planning and Policy, Division, Asia Branch (3) Mr. Robert Jones, Evaluation Manager, Performance Review Office.
オランダ外務省	(1) Mr. Rob van den Berg, Director the Policy and Operations Evaluation Department (IOB) (2) Mr. Ted J. Kliet, Evaluator (3) Ms. Aagje Papineau Salm, Social policy Division, social and Institutional Development Department (4) Dr. Alex Bartelink, staff of IOB (5) Mr. Frans Makken, Inspector, IOB (6) Ms. Anneke Slob, staff, IOB (7) Ms. Fred Roos, Director Rural and Urban Development Department & Chairman of the Taskforce on Monitoring and Evaluation (8) Mr. Rob van den Berg, Director the Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Mr. Ted J. Kliet, Evaluator
DfID	(1) Mr. Arthur Fagan, Deputy Head, Evaluation Department
GTZ	(1) Mr. Erich Klinger, Quality Assurance in Project Management, Asia Department (2) Ms. Stefanie Schaefer, Consultant, Organizational Development (3) Mr. Sigfrid Schroder-Breitschuh, Internal Evaluation Office
KfW	(1) Mr. Ulrich Jahn, Sector Economist (2) Mr. Neithard Petry, Senior Institutional Development Specialist, Sector Policy Department (3) Mr. Rudolf Freisens, Senior Project Manager, Regional Department Bangladesh, Nepal and Sri Lanka (4) Mr. Ulrich Jahn, Sector Economist
ODI (Overseas Development Institute)	(1) Mr. David Booth, Coordinator, Poverty and Public Policy Group
The British Evaluation Society (英国評価学会)	(1) Mr. John Morris, Evaluation Consultant (評価学会評議員)

第2章 調査対象機関における評価業務の概要

2 - 1 評価・モニタリングの実施体制

今回調査を実施した8機関の評価システムは、大きく2つに分けられる。1つは、GTZ(ドイツ技術協力公社)とKfW(復興金融公庫)において採用されている内部評価¹と外部評価²の併用システムであり、もう1つは、残りの機関で採用している内部評価のみのシステムである。

GTZとKfWでは、両機関共通の主要顧客であるBMZ(経済協力省)の援助業務の質の向上に対する強い関心を背景として、従来行っていた内部評価に加えて外部評価を導入している。例えば、GTZの場合、まず内部評価が事業部と内部評価室によって行われる。事業部は、個々のプロジェクトのモニタリングや自己評価を行うとともに国別評価やセクター別評価を行う。内部評価室は、特定の評価というよりもGTZ全体の事業構成や事業戦略の分析を行い、事業部門の評価を支援し外部評価とも連携する。外部評価は、BMZ・会計検査院・監査法人の3者が別々に行うが、個々のプロジェクトというよりもGTZ全体としての実績評価を行い、また、GTZの内部評価結果の妥当性も評価することになっている。

他の国々あるいは国際援助機関では内部評価を行っている。全体的な傾向として、事業部(あるいは在外事務所・大使館)が個別プロジェクトの評価を実施し、評価の専門部署がテーマ別・セクター別評価(事後評価)を実施するという役割分担がある。ただし、事業部による評価は、実際には外部のコンサルタントによって行われるケースが多く、内部評価ではあっても客観的な視点は確保されている。さらに評価以外にも、これらの各援助機関に対する監査や活動の議会に対する報告も実施されている。

2 - 2 評価における「成果主義」の導入

現在OECD(経済協力開発機構)加盟諸国の援助機関は一様に、マネージメント・システムをより効果的で結果指向的なものとするよう外部からの圧力にさらされている。こうした動きの背景には、援助プログラムが必ずしも十分な成果をあげていないのではないかと国民の問題意識やODA(政府開発援助)予算の削減、更には各国政府における行政改革の推進という事情がある。こうした流れのなかで、各国の援助機関では、いわゆる「成果に基づく管理(RBM: Results-Based Management)」を競うように導入している。一般的に、RBMとは以下のように定義されている。

「RBMは、権限委譲のなされた環境下で、評価からの学習とアカウンタビリティに基づいた

¹ 援助実施機関内部の人間による評価

² 外部の機関による評価

戦略的な計画立案とマネージメントのためのフレームワークを提供する。それは、第1にマネージメント・システムであり、第2に実績報告のシステムである。」(世界銀行、1997年)

「成果指向のアプローチは、(中略)、現実的な目標を設定し、その目標の実現に向けてプロジェクトの進捗管理を行い、そして得られた教訓をマネージメント上の判断に反映しそれらの実績を報告することにより、マネージメントの効率性とアカウンタビリティを向上することをめざしたものである。」(CIDA(カナダ国際開発庁)、1999年)

今回訪問した8機関の状況をみると、ほとんどの機関がRBMの導入を推進している³。実際に行われていることは、プロジェクト管理のための新たな書式の導入やプロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)の改良、従来使用されていたアウトプット指標でなくアウトカム指標の使用の奨励等である。これにより、「よりインパクトに関心が払われるようになった」(USAID(米国際開発庁))、「プロジェクトが成功かそうでないかが(明確に)分かるようになった」(CIDA)といった効果が現われている。

ただ、こうした事柄はJICAがこれまで採用してきたJPCM(JICAプロジェクト・サイクル・マネージメント)でも重視されている事柄であり、特に目新しい考え方や革新的と思われるプロジェクトの運営管理方法というわけではない。また、各機関の職員の反応を聞いたところ、こうした動きを歓迎する向きがある半面、年配の世代には新たなシステムに対する抵抗感があるようであるとの回答もあった。さらに、RBMの具体的な効果に関する質問に対しては、各機関から明確な回答が得られず、「RBMが効果をあげている」と断じるのは時機尚早のようである。また、こうした目標管理を職員個人の人事考課や処遇に反映させるような人事制度までは、いまだ確立していない模様である。

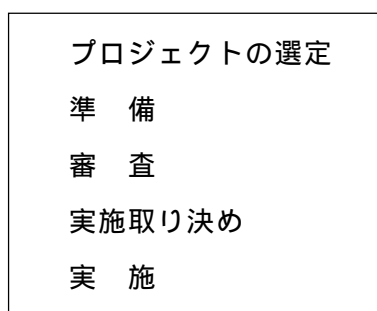
今回の調査では、「プロジェクトの上位目標(効果)に与える個々のプロジェクトの影響は確認するのが非常に難しい、あるいは限られている」という、いわゆるattribution(プロジェクトの上位目標への「貢献度」)の問題が、各訪問先でよく話題に上った。この問題への対処のしかたとしては、2つのアプローチが確認できた。1つは、個々のプロジェクトを包含する大きな戦略体系を構築し、複数のプロジェクト(他ドナーや相手国政府担当分を含む)を吸収することによって大きな開発課題への影響を高めようとするもので、USAIDに代表されるアプローチである。もう1つは、そもそもログフレームに記載されている活動の実践による上位目標の達成というのは1つの仮説に過ぎないと考え、上位目標に相当する実際の効果と個々のプロジェクトの活動や成果・プロジェクト目標をそれぞれモニターしながらデータベースを構築し、プロジェクト目標と上位目標とのギャップを埋めようとするものである。これはGTZが提唱している。

³ 世界銀行では現在導入が議論されていると回答するにとどまっており、KfWも特にRBMは推進していないと回答している。

この2つのアプローチを比較した場合、前者はこれまでの援助の成果を丹念にレビューした現実的なアプローチであると思われる半面、後者は、データベースの蓄積に時間がかかるうえ、テーマや状況の全く異なる多種多様なプロジェクトのデータを最終的に有効な仮説に収斂できるかどうか、やや疑問が残るところである。またこの2つ以外に、そもそも上位目標自体をあまり高いものに設定せず、セクターや地理的な範囲を絞り込むことでプロジェクトの上位目標への貢献度を高めるという方法もあると思われる。

2 - 3 プロジェクト・サイクル

調査した8機関のうち、USAIDと世界銀行を除く6機関がほぼ以下のようなプロジェクト・サイクルを採用している（各機関の状況については、付属資料2.を参照）。



のプロジェクトの選定は、援助対象国の開発計画や援助機関の国別援助戦略に沿う形で現地（事務所・大使館）主導で行われる。の準備は、プロジェクト案の内容を改善・改良する段階であり、の審査の前段階として独立して行われるというよりも、とが重複する形に近い。そして、の政府間の実施取り決めのあと、の実施に入る。実施の段階では、すべての機関が、実施するプロジェクトのかなりの部分を公開入札による外注方式で行っている。なお、プロジェクトの運営管理には、USAIDとUNDP（国連開発計画）を除く6機関がログフレームを使用している。また、プロジェクトの運営管理・評価に関する権限を現地（事務所・大使館）に委譲している機関も複数あり、これによって、迅速で柔軟なプロジェクトの運営管理が可能になっている。

2 - 4 事前から事後までの評価サイクル

今回調査した8機関では、いずれも「事前評価」(Ex-ante evaluation⁴)という用語は用いられず、それに近い概念としてあるのは「審査」(appraisal⁵)である。したがって、審査 - 中

⁴ OECDの評価作業部会が作成したGlossary of Terms in Evaluation and Results-Based Management ANNEXES (1999年2月)によれば、“Evaluation which is performed before implementation. It provides the relevant authorities with a prior assessment whether development issues have been diagnosed correctly, whether the strategy and objectives proposed are relevant, whether there is incoherence between them or in relation to community policy guidelines, whether the expected impacts are realistic. (EU)”などとされている。

間評価 - 終了時評価 - 事後評価という評価の流れがあることになる。ただし、すべての評価がすべてのプロジェクトに義務づけられているわけではない。当然のことながら、「審査」はすべてのプロジェクトにおいて行われるが、「中間評価」は、一定の規模以上のプロジェクト、又は何か問題のあるプロジェクトに対してのみ行われている。「終了時評価」も、調査団を現地に派遣するような形では、一部のプロジェクトに対してしか行われていない。「事後評価」はあまり実施されておらず、実施される場合でも、個別のプロジェクトに対してではなくテーマ別や国別の評価といった形で実施されている。

各援助機関の「審査」の状況の詳細は、以下のとおりである。

「審査」とひと口で言っても、正式な審査の会議に至るまでに段階的にプロジェクトの選考 (pre screening) やプロジェクト案の修正が行われており、これら援助機関の言う「審査」は、実態としては「プロジェクトの形成」に近い。審査のための調査団 (Appraisal Mission、以下「審査調査団」) は、事実上プロジェクト準備のための調査団であり、また Project Appraisal Committee (審査委員会) のような機関も、プロジェクトの内容を初めて検討する場ではなく、むしろプロジェクト採択の最終確認の場であると言った方がより正確である。実際、審査委員会の場でプロジェクト案が不採択となることはまれにしかないようである。そうした審査の場にかかる書類は Project Appraisal Document、Appraisal Report、Project Document 等と呼ばれ、審査調査団が作成したプロジェクトの計画書である (次ページの GTZ の例を参照)。審査全体にかかる期間は、審査調査団の現地調査期間も含め最低数か月である。なお、審査に関するガイドラインを有している機関が複数あるが (世界銀行、GTZ、KfW)、これらのガイドラインは上記の書類作成のための指針であり、プロジェクトの審査を行うためのガイドラインではない。また、オランダ外務省が活用している審査チェックリストは、唯一「プロジェクトの採択の是非を判断するため」のチェックリストの体裁をとっているが、これも実際には、作成途上にあるプロジェクト・ドキュメント (あるいは検討途中にあるプロジェクト計画) の質の向上のために用いられている。

次に、プロジェクトの計画検討の初期に行われる選考は、多くの機関ではそのプロセスが厳密には設定されていない。通常 Concept paper と呼ばれる簡略なプロジェクト案が各機関の在外事務所や大使館によって作成され、この内容がある程度の水準に達している場合、より精緻なプロジェクト案作成のための詳細調査 (審査調査) が行われることになる。また、この詳細調査を実施するかどうかの選考の基準は各機関内で必ずしも標準化されていないようであり、本調査では、文書として明確にされたものは入手できなかった。ただ、複数の機関が、「プロジェクトは援助機関の国別援助方針 (戦略、フレームワーク) に沿うものでなければならず、ODA あるいは公共

⁵ 同じく DAC 評価作業部会の Glossary of Terms in Evaluation and Results-Based Management ANNEXES (1999年2月)によれば、
“Overall assessment of the relevance, feasibility and sustainability of a project prior to making a decision on whether to undertake it. (ノールウェー政府) などとされている。

セクターが扱うプロジェクトとして妥当であるかどうかは、プロジェクト検討の初期の段階で確認される」としている。またGTZからは、以下の3つの要件が、本格的な検討を行う前の段階で満たされているべきであるという発言があった。

- 1．プロジェクトの骨格は何か？(現状をどう変えようとしているのか？その目的や目標は何か？それらは、国別計画に沿っているか？)
- 2．だれがプロジェクトの実施主体か？(正当性、能力、経験は備わっているか？)
- 3．プロジェクトを実施するのに十分な資源はあるか？

次に、各機関でいわゆる評価サイクルが確立しているかどうかをみるために、JICAと同じ技術協力の実施機関であり、また評価に関連した資料もそろっているGTZの例を取り上げる。GTZでは、既に述べたように、「プロジェクトの準備に携わる審査者のためのガイドライン」と呼ばれる審査のガイドラインが存在する。このガイドラインが示す審査報告書の目次構成は、以下のとおりである。

- 1．要 約
- 2．プロジェクト提案書・プロジェクトの概要
- 3．現状分析(参加者分析、問題分析等)
- 4．目的分析
- 5．相手方実施機関の分析
- 6．プロジェクト概念の明確化(代替案の分析)
- 7．活動計画
- 8．実施体制の明確化

目次構成を見て分かるように、プロジェクト自体の妥当性を確認するような項目・視点は随所に挿入されているものの、プロジェクトの良否を吟味するような文書ではなく、むしろプロジェクトの精緻な計画書に近い。また、質問票への回答によれば、GTZでは評価にあたり「目標達成度、効率性、自立発展性、妥当性、効果」の5つの評価基準を用いているとのことであったが、審査の段階ではこれらの視点は明示的には活用されていない⁶。

GTZで行われる中間評価や終了時評価の報告書の書式は以下のとおりである。

⁶ GTZには、「プロジェクト・ドキュメント要約検討チェックリスト」という文書もあるが、こちらはプロジェクトの計画の充実度合いをみるものである。ただし、これも項目立ては、評価5項目とは関連していない。

(中間評価 : Project Progress Reviews)

- 1 . プロジェクトの経緯
- 2 . 計 画
- 3 . プロジェクトの実績・現状
- 4 . プロジェクトの成果・インパクト
- 5 . 提 言
- 6 . 教 訓

(終了時評価 : Progress Report for the BMZ)

- 1 . プロジェクト目標・上位目標・プロジェクトの概要
- 2 . 成果・指標・外部条件
- 3 . 成果の達成度評価 (4 段階評価)
- 4 . プロジェクト目標の達成度評価 (4 段階評価)
- 5 . 関係者 (実施機関・第三者・GTZ) の貢献度評価 (4 段階評価)
- 6 . 提 言

このように、5つの評価基準に関する記述は、書式上は必ずしも義務づけられていない。また、今回の調査で実際に入手した終了時評価報告書を見ても、5つの評価基準に関する体系的な記述は特になかった。したがって、GTZの場合には一貫した視点・基準をもった評価の体系が確立しているとはいえない。また、他の機関の場合でも、質問票への回答や収集した資料の範囲では、評価サイクルにおける基準の一貫性は確認できなかった。昨今のRBMの導入あるいは評価システムの改革の流れのなかで、標準化された書式を用いた包括的できめの細かいプロジェクト評価から、より成果指向・インパクト指向の強い柔軟な評価へと力点が移っていることが、この背景にあると思われる。

2 - 5 評価方法

DAC (開発援助委員会) で評価 5 項目 (効率性、目標達成度、効果、妥当性、自立発展性) が採択されているためか、各機関の評価基準には類似性がある。DACの評価 5 項目をそのまま評価基準としている機関も 3 機関 (オランダ外務省、GTZ、KfW) ある。「目標達成度」はすべての機関が評価基準として使用しており、「効率性」「自立発展性」も多くの機関が採用している。また、「ODAあるいは公共セクターが扱うプロジェクトとして妥当であるか」という基準は、評価の基準というよりも、プロジェクト・サイクルのより初期の段階であるプロジェクト発掘段階での選考基準となっているようである。

評価の手法については、すべての機関が定性評価・定量評価の両方を採用している。傾向としては、プロジェクトの実績が定量化しやすいもの（例：農業開発プロジェクト）は、費用便益分析や費用効果分析等の定量評価を実施し、そうでないもの（例：組織開発プロジェクト）は定性評価を行っているようである。また、5段階や6段階の段階評価（レーティング）を行っている機関も多い。この方法は、「目標達成度」や「インパクト」の発現度の評価において主に使用されているようである。

2 - 6 評価指標

評価指標は、評価のみならずプロジェクトの運営管理においても重要な役割をもつが、各機関に対するインタビューでは、その質についてはこれまで必ずしも十分でなかったことが明らかとなった。例えば、GTZが発行した“Impact Monitoring - Approaches and Indicators”（1998年発行、付属資料3．抜粋部分の翻訳を参照）によれば、これまでの指標をレビューした結果として以下のような問題点が指摘されている。

- ・ PPM（Project Planning Matrix、PDMと同種のもの）が不完全であることが多い
- ・ 指標が適当なレベルで設定されていない
- ・ 指標があらゆる角度から検討されていない（例えば：量、質、時間、ターゲットグループ及び地域）
- ・ 異なるレベル間のつながりが必ずしも論理的ではない
- ・ 総合的なプロセス指標が欠如している

そして、同書ではこうした問題の主な背景を、「これは、プロジェクトの計画立案における他の側面と比べ、指標の明確化にそれほど高い優先度が与えられていないからである。多くの場合、指標は計画立案過程の最後に、関係者の参加もほとんどなしに少人数の専門家によって設定されているのが実状である」と述べている。さらに同書では、こうした指標のモニタリングもまた不十分であると報告している。同書は1998年に発行されたものであるが、今回インタビューした限りでは、その後現在までに、事態が明確に改善されたという回答は得られなかった。ただ、こうした問題はGTZだけでなく、多くの援助機関にも当てはまるものと思われる。指標が重要視されてこなかった原因としては、明確な指標を設定することの技術的な難しさ（例：能力開発・組織開発などの分野）、明確な指標の設定による責任の明確化の回避、指標設定に関する専門家の指導の不十分さ等があるものと推測される。

こうした状況の下、1998年から1999年にかけて複数の機関が種々のマニュアルやガイドラインを作成し、それぞれの職員に配布している。いずれのマニュアル、ガイドラインも、指標の設

定に有用なものである。特に、USAIDが発行した“Selecting Key Results Indicators - in the Context of the UNDP Strategic Results Framework -”(1999年3月)は、現場の状況をよく踏まえて作成されており、助言が非常に具体的である。また、上記の“Impact Monitoring - Approaches and Indicators”(GTZ)には、実際の指標設定の際に参考となる視点や角度、あるいは事例が多く収集されており、特に指標設定の難しい「組織開発」の分野に関する情報が充実しているという点で参考になろう(付属資料3.の部分翻訳参照)。またGTZでは、指標の質の改善のために、GTZからBMZに提出される審査に関する申請書を準備する段階でQuality Assurance Groupと呼ばれる部署が指標を吟味する制度や、プロジェクトを開始してから6か月後にモデレーターが指標を見直すという制度を導入している。

「JICAの人材開発・養成型プロジェクトでは、プロジェクト目標のなかで最終受益者が明記されていないことが多く、これは他の援助機関には見られない慣行であるとの国際機関などからの指摘がある」という点について各機関に尋ねたところ、比較的短期間(5年以内)のプロジェクトの場合、最終的な受益者(例:農民)の状態の改善をプロジェクト目標に含めず、より直接的な受益者(例:農業技術の普及員や普及員のトレーナー)の状態の改善に焦点を当てることは、別に不適切とはいえないという意見が大勢であった。

2 - 7 評価調査

付属資料1. では、調査した8機関のそれぞれについて、インタビューや質問票への回答結果に基づき、審査・中間評価・終了時評価・事後評価の実施方法(担当者・場所・期間・調査分析方法・最終成果品・社会経済インパクト分析)を整理した(空白は無回答を示す)。この内容を要約すると、以下のとおりである(既に詳述した「審査」を除く)。

(1) 中間評価

- ・実施者：機関の本部職員・外部(政府)機関の職員・コンサルタントや専門家の3通りあるが、コンサルタントや専門家が行うケースが多い。
- ・場所：すべて現地(プロジェクトサイト)で行われている。
- ・期間：調査全体で2週間～6週間、現地調査で10日間～3週間である(プロジェクトの規模にもより、同じ機関でもばらつきがある)。
- ・調査方法：インタビュー、質問票調査、現地視察、既存の資料・統計の収集・分析が多いが、一部ではRRA*(下記用語解説参照)も活用されている。
- ・最終成果品：進捗度確認・評価結果・提言・教訓等
- ・社会経済インパクト分析：ほとんど回答なし

* RRA (Rapid Rural Appraisal、簡易社会調査):

農村住民との直接対話を通して村の暮らしに関する情報を収集する手法。1970年代、ロバート・チェンバースらにより提唱され、しだいに農村調査の有力な手法として注目されるようになり、1990年代には国際機関、援助機関、NGOで広く活用されるようになった。日本の援助機関でも、農林業関係の調査で活用されるようになってきている。

RRA 調査には以下の特徴がある。

- ・農学、土木工学、人類学、経済学など専門性の異なる団員がチームを組んで村落調査を行い、チーム内議論とそれぞれの専門的知見に基づき多角的に調査結果を分析する。
- ・村内・外の異なる社会グループ・社会経済階層から広く情報を収集する。
- ・インタビューでは様々な視覚的技法を使い、オープンエンドな質問形式(選択肢を提示せず質問を行う形式)で、村人の言葉で村の問題・状況を語ってもらう。

村内の様々な社会グループの声をワークショップに反映したい場合や、ワークショップに先立ちプロジェクトの実施者が対象地域の問題状況を把握したい場合に補完的に活用すると、非常に有効である。

(2) 終了時評価

- ・実施者：機関の本部職員・外部(政府)機関の職員・コンサルタントや専門家の3とおりがあるが、コンサルタントや専門家が行うケースが多い(中間評価と同じ)。
- ・場所：CIDAを除き、現地(プロジェクトサイト)で行われている。
- ・期間：調査全体で5日間～6週間、現地調査で5日間～3週間である(中間評価と同様か多少短い)。
- ・調査方法：インタビュー、質問票調査、現地視察、既存の資料・統計の収集・分析が多いが、一部ではRRAも活用されている(中間評価と同じ)。
- ・最終成果品：進捗度確認・評価結果・提言・教訓等
- ・社会経済インパクト分析：GTZでは、貧困とジェンダーの視点を重視している。

(3) 事後評価

- ・実施者：機関の本部職員とコンサルタントや専門家が行うケースがある。
- ・場所：すべて現地（プロジェクトサイト）で行われている。
- ・期間：対象案件自体が単独の場合と複数の場合で大きく異なる。単独の場合は、計5週間・現地2週間である（世界銀行）が、複数のプロジェクトをまとめて評価するテーマ別評価の場合は、12か月～14か月にわたる場合もある（CIDA）。
- ・調査方法：インタビュー、質問票調査、現地視察、既存の資料・統計の収集・分析が多いが、一部ではRRAも活用されている（中間評価・終了時評価と同じ）。
- ・最終成果品：教訓や段階評価（レーティング）が中心である。
- ・社会経済インパクト分析：KfWでは、プロジェクトのアウトプットの受入（活用）状況、ターゲットグループの組織・能力・収入状況等を調査している。

全体の傾向をJICAの場合と比較すると、他の機関では、評価実施者はコンサルタントを中心とする、より少人数の調査団であるといえる。場所・期間・調査方法には大きな差はないが、調査方法については、RRAがかなり普及している（5機関で活用）。

なお、「社会経済インパクト分析」に関してはあまり情報（回答）が得られなかったが、その1つの理由として、こうした分析が中間評価以前の審査や計画立案の段階で行われることもあげられる（USAID・CIDA）。例えば、CIDAでは、審査段階で行うべき分析として、社会・経済・政治分析、ジェンダー分析、能力分析、環境分析の4種類をあげている。このうち「社会・経済・政治分析」については、以下のように説明している（CIDAのマニュアルRoadmap v.5.0、p.70より抜粋）。

「社会・経済・政治分析：この分析は、社会・経済・政治の状況がなぜ現在のようになっているのかを考察し、予定されているプロジェクトが受益者、地域、組織等の開発や既存問題の解決にどのように貢献するのかを確認する。また、他の分析と同様に、この分析でも、期待される開発の効果や便益はどのようなものであるか、どのような制約やリスクがあるのかを明らかにする。

この分析は、異なる3分野（社会、経済、政治）ごとに行われる場合とプロジェクトに関するひとつの学際的な調査としてまとめて行われる場合とがある。（中略）これら3分野の分析は、質問票調査・関係者分析・社会分析手法・ジェンダー分析等の手法を用いて行われる」

世界銀行では、社会セクターを含む全セクターの経済分析について、以下のような標準的な分

析の枠組みを用意している。

世界銀行の国別・セクター別戦略及び政策フレームワークとの合致
民間資金や公的資金による支援を正当化するためのプロジェクト設計段階における定量的分析
費用回収など財政面でのインパクト分析
費用対効果、費用便益分析
主要リスク要因に関連する数的感応度分析
組織・制度・能力分析
貧困分析
環境へのインパクト分析
費用回収と持続性
プロジェクト監理と評価のためのパフォーマンス基準の包括性・明確性(財務及び経済指標、投入指標、中間プロセス指標、アウトプット・アウトカム指標等を含む)
上記の評価に基づいたプロジェクトの妥当性に関する全体評価

個々のプロジェクトの評価には上記の視点全部が使われるのではなく、プロジェクトの性格に合わせて最も適切な視点が選ばれる。一例として、教育セクターにおいては、適用される評価の視点は類型化されたプロジェクト別に特定されており、例えば、「プロジェクト目標が受益者の労働市場参加能力を向上させる場合のみ費用便益分析を行う」ことになっている。

本調査では、訪問先機関に対し、当方より「援助受入国のプロジェクト実施機関の能力がプロジェクトの成功、又はプロジェクトの持続的発展を左右するだろう」との見解を表明したところ、多くの機関から賛同を得た。しかし、こうした相手方実施機関の組織に関する調査への各機関の取り組み状況を聞いたところ、特筆すべき方法を実践しているところはあまりなかった(ただしCIDAでは、Institutional Assessment という手法を導入している)。同じく当方が質問票で示したID/OS* (下記用語解説参照) やBSC* 等の組織分析手法についてもあまり知られていなかった。ただ、「短期間の事前調査での組織分析には限界がある。むしろ、出先機関(事務所)を活用した日ごろの周到的な情報収集や分析が重要であり、またプロジェクト開始後に必要に応じて当初計画に含まれていない組織強化活動を実施することが重要である」との複数の機関のコメントは傾聴に値する。

*ID/OS (Institutional Development Organizational Strengthening):

ID/OSは、SWOT分析(組織の内部的なプラス要因(強さ = S)・マイナス要因(弱さ = W)、外部のプラス要因 (機会 = O)・マイナス要因 (脅威 = T) について分析するもの) を中心的な手法として組織分析から組織強化計画の策定まで網羅した組織開発手法で、現在ヨーロッパの援助機関と NGO を中心に活用されている。同手法の特徴は以下のとおり。

- ・組織の代表者から末端までの構成員全員を対象にしたワークショップを開催し、参加型ですすめる。
- ・ファシリテーター (JPCM におけるモデレーターと役割は同じ) を用いる。様々な組織分析ツールがあり、ファシリテーターが柔軟にそれらのツールを提案し、組織の現状分析を全体ですすめる。
- ・参加者が自分たちの組織を様々な角度から自己評価し、そのなかから活動プランをつくり出していく。
- ・分析の結果を PDM に引き継ぐことができる。
- ・極めて短期間で精度の高い組織状況の把握ができる。
- ・組織分析ツールとしても有効であるが、組織強化 (組織文化の変革、組織戦略の見直しなどのアクションプランづくり) により強みを発揮する。

*BSC (Balanced Scorecard、バランス・スコアカード手法):

1990 年代に考案された企業業績の評価手法である。企業は、無形資産 (従業員の知識等) やミッションによって業績が左右され、従業員のモチベーションが業績向上の鍵となる。そこで、従来から実施されてきた財務指標などの評価に加え、こういった無形資産などの要素の分析が重要視されるようになった。このように財務分析に受益者分析・業務分析・組織と人材の分析の 3 つの分析を加えた計 4 つの視点で組織分析や経営改善を行おうとするのが同手法の特徴である。最近は、ODA においても組織分析などに活用され始めている。

外部要因の分析、特にプロジェクト目標が上位目標に結びつくための外部条件を十分に検討することの重要性についても、多くの機関から賛同を得た。その具体的な方法としては、プロジェクトの開始後満たされていないことが判明した外部条件を強化する活動をプロジェクトに取り込む、ログフレームそのものを改良してリスク分析をより徹底したものにする (KfW) などの代替案が示された。

2 - 8 「参加型評価」の動向

参加型評価については、UNDPが以下のように説明している（TIPS、1996年11月号より抜粋）。

参加型評価を導入することにより援助機関、相手方実施機関、受益者等のプロジェクトの利害関係者を積極的に評価過程に関与させることができる。参加型評価は従来の評価と比べ、以下のような特色がある。

- ・プロジェクト参加者の重視及び評価の当事者意識の向上
- ・多様な利害関係者の参加
- ・評価から学ぶことの重視
- ・柔軟な評価設計
- ・簡易調査手法の活用
- ・外部者の促進者（主体ではない）としての活用

質問票にもこのような参加型評価の説明を示したうえで、8機関に以下の3段階基準に基づく自己評価を求めた。

- 1 - とても積極的に導入している
- 2 - 積極的に導入している
- 3 - 積極的に導入しているとはいえない

その結果を見ると、回答のなかったCIDA・DfIDを除く6機関のうち3機関が「1」または「2」を選択している。ただし、インタビューの内容を見ると、「1」を選択した機関でも受益者や関係者が評価の設計段階にまで参加するような評価を実施していることは確認できず、理念どおりの「参加型評価」を実施している機関はほとんどないように思われた。このように多くの機関が参加型評価の趣旨に賛成しながらも実態面ではそれほど徹底していないことの原因は、こうした参加型評価の理念どおりに評価を実施すると非常にコスト（時間）がかかり、マネジメントも複雑化するためではないかと推測される。加えて評価の客観性が脅かされることも警戒されているのではないかとと思われる。

調査団から現実的な参加型評価の一類型としてJICAのプロジェクト方式技術協力の「合同評価」を紹介したところ、複数の機関で高く評価された。

2 - 9 評価調査のコスト

評価調査のコストについては、8機関から付属資料1. のような様々な情報が寄せられた。

機関の全予算に占める評価関連予算の割合を見ると、比率が高いのはUSAIDの3～10%であり、低いのはオランダ外務省の1%以下(ただしモニタリングを除く)である。また、個別プロジェクトの中間評価や終了時評価は総コストが3万米ドル前後である。

JICAの評価業務のコストを比較してみると、総事業予算に対する評価関連予算の割合は約1%にとどまっている。また、1件当たりの評価調査の総コストをプロジェクトの全体経費と対比した割合は2%以下であり相対的にあまり高くないと思われる。ただ、金額では他機関の水準を上回っており、調査団のスリム化や現地コンサルタントの活用などの工夫も必要と思われる。

2 - 10 プロジェクト管理におけるその他の視点

(計画立案・ベースラインサーベイ・モニタリング・外部条件の変化に伴う協力計画の調整等)

計画立案についてみると、詳細な計画の立案作業は、質問票調査によれば各機関により行われる時期が異なり、審査に先立って行われる機関(UNDP・KfW - F/Sの場合 -)、審査に含まれる機関(DfID・GTZ)、審査後に実施される機関(CIDA・オランダ外務省)とまちまちである(KfWの場合は、詳細な計画の立案とはF/Sを意味し、オランダ外務省の場合は、簡易な計画の立案が審査前に行われている)。また、調査期間に関しては、必ずしも十分に情報がそろっていないが、短い場合でも2～3か月(GTZ)、長い場合は3～5か月と時間をかけて行われており、従来のJICAにおける短期調査の期間よりも長い。成果品としては、プロジェクト・ドキュメントが一般的であるが、GTZのようにそれにPPM(ログフレーム)が添付される場合もある。なお、ベースラインサーベイについては、得られた情報が十分ではなかったが、インタビューの結果も合わせて考えると、その必要性は認識されながらも必ずしも十分に行われていないようである。

モニタリングは、すべての機関で実施されているが、実施主体は、プロジェクトチーム以外に現地の大使館やコンサルタントが行う場合もある。実施の頻度は、年1回～2回である。KfWでは、モニタリングによるプロジェクトの軌道修正が以下のような形で行われている(本部のプロジェクト・オフィサーへのインタビューによる)。

「外部条件の変化の度合いにより、活動の大きな変更が必要であるケースと活動の微調整で済むケースがある。前者の場合は、他部署も入る横断的な組織(いわゆるワーキンググループ)とも意見交換しながら本部の担当者が上司(部長)の了承を得て活動を変更する。後者の場合は、部内の検討のみで上司(部長)の了承を得て活動を変更する。そして、BMZには事後的に報告する。このような計画の変更はときどき生ずるものであるが、その際には、コンサルタントから必ず情報を入手しておくことが必要である。」

2 - 11 モニタリング・評価結果のフィードバック

モニタリングの結果は、本部の担当部署(権限委譲されている場合は、大使館・国別事務所等)

に送付され、プロジェクトの軌道修正のために使われている。直接プロジェクトの計画が変更される場合もあれば、モニタリングがきっかけとなり中間評価が実施される場合もある（KfW）。

評価結果には、3通りの活用方法がある。まず、プロジェクトの担当部署（本部又は大使館・国別事務所）に報告され、プロジェクトの軌道修正に活用される（中間評価）。次に、本部の図書館やデータベースに保管され、教訓として今後の類似のプロジェクトの計画立案の参考とされる。さらに、最近では評価結果を年次報告書のみならずホームページで公開する機関が増えている。これは援助のアカウントビリティを増すことにつながるとともにプロジェクト参加者に対するモチベーションを強化することにも役立つと思われる。

第3章 JICAにおける評価業務の課題と改善案

ここでは、「第2章 調査対象機関における評価業務の概要」において整理した調査結果を踏まえ、事前評価を含むJICAの評価業務における課題の提起及び業務改善に向けての提案を行う。

3 - 1 評価・モニタリングの実施体制

(1) 評価の実施主体

今回調査した援助機関では、内部評価（援助実施機関内部の人間による評価）のみの機関と、内部評価と外部評価（会計検査院、監査法人等の外部の機関による評価）を併用している機関があった。内部評価における全体的な傾向として、事業部（あるいは在外事務所、大使館）が個別プロジェクトの評価を実施し、評価の専門部署がテーマ別・セクター別（事後評価）を実施するという役割分担があった。内部評価ではあっても実際には外部のコンサルタントによって行われるケースが多く、客観的な視点は確保されている。JICAでも基本的に内部評価が実施されており、評価実施におけるJICA内の所管部署は、従来と同様に、個別案件単位で行われるモニタリング・評価は各事業部、複数案件横断的な事後評価（国別事業評価、特定テーマ評価等）は企画・評価部評価監理室という役割分担が、各評価の目的・趣旨等の観点から妥当であろう。

評価の実施主体にかかわらず、評価の客観性を確保するため、外部有識者の活用のほか、客観的な評価指標の設定についても取り組む必要がある。定期的に「メタ評価（評価の評価）」を実施し、各評価において中立性、客観性が十分確保されているかを検証するシステムを構築することも有効である。

(2) 評価調査団の構成

今回調査したほとんどの援助機関では、それほど複雑でない案件の中間・終了時評価の場合、2～3名程度の調査団で評価を実施している。これに対して現在JICAのプロジェクト方式技術協力の終了時評価調査団の場合、5名程度と調査団の規模がやや大きい。調査団の規模が大きくなりすぎると、コストの上昇を招くとともに、会議が形式的なものとなったり小回りの利く調査が行われにくくなる。また、この5名の団員のうち4名は、プロジェクトを担当する事業部の職員又は国内支援委員会の委員であるケースが多い（残りの1名はコンサルタント）。国内支援委員会の委員はJICA職員ではないものの、日ごろから評価対象プロジェクトの運営に密接にかかわっていることから、このような調査団構成であると、調査の性格としてプロジェクトの運営管理という面が増し、評価に求められる中立的な視点が確保されにくくなる。評価調査団内の外部の有識者・専門家の割合を相対的に高めることも検討

すべきである。以上から、特にプロジェクト方式技術協力の終了時評価調査団においては、協力期間中に適切なモニタリングが実施されていて、かつ実施期間中に特に大きな問題が発生しなかったり、協力内容があまり複雑でなかった案件については、団員構成のスリム化に取り組む必要がある。例えば、JICA 本部の担当職員 1 名、セクター専門家(国内支援委員会の委員を含む) 1 名、外部コンサルタント(セクターあるいは評価の専門家) 1 ~ 2 名の計 3 ~ 4 名(団長は、JICA 職員もしくはセクター専門家)という構成が望ましい。必要に応じてローカルコンサルタントを活用することも検討すべきであろう。

3 - 2 評価における「成果主義」の導入

今回調査したほとんどの機関で RBM(Results-Based Management)が推進されている。ただしその内実は、JICA が導入している JPCM(JICA プロジェクト・サイクル・マネジメント)の理念と特に変わるところはない。JICA においてより効果的な技術協力を進めるために、新たに RBM を導入するというよりは、JPCM を充実・強化・徹底することで、十分対応できると思われる。ただし、その際、以下の事柄に注意する必要がある。

(1) 上位目標を適切なレベルに設定すること

今回の調査の結果、各援助機関でプログラム・アプローチが採用されており、個々のプロジェクトとプログラムとの連関が強調されていることが確認された。JICA においても、プログラム・アプローチを強化し、現在整備されつつある国別事業実施計画と個々のプロジェクト・PDM(プロジェクト・デザイン・マトリックス)の連関を図ることが重要である。

JICA の PDM においてこれまでに作成された例をみると、上位目標にあまりに迂遠な目標を掲げるケースが多い。プロジェクトの内容を踏まえ、プロジェクトが終了して 3 ~ 5 年後に実現可能性の高い目標を上位目標として掲げることが重要である。その際、現在整備されつつある国別事業実施計画と個々のプロジェクト・PDM の連関を図ることが重要である。具体的には、上位目標の内容を当該国の国別事業実施計画における開発課題あるいは協力プログラムの内容と合わせ、PDM 中の上位目標の指標に国別事業実施計画に示された指標を活用することが重要である。

上位目標の指標を明確化することによってその内容が限定的なものになり、結果的に国別事業実施計画と PDM の関連が弱まった場合には、プロジェクトの上位目標の上に更にスーパーゴールを設定し、関連を明確にすることも一案である。

(2) 指標設定や PDM の作成にあたり、各事業部が十分な支援を得られること

現在、各事業部においては、事前評価のあり方及び指標の設定方法に関する検討が行われ

ている。事前評価及び指標の設定を適切に行うことは、協力の効果を適切に測定・分析するうえでも重要である。今回収集した相当量のマニュアル・事例集は、これらの検討において極めて有益なものであり、適宜加工して配布することが望ましい。また、指標の明確化・質の改善の徹底を図るためには、GTZ（ドイツ技術協力公社）のようにPDMの内容をチェックする部署を新たに設けたり、あるいは既存の部署にPDM作成に関する助言を行う機能をもたせることも検討する必要がある。

（3）評価のガイドライン・マニュアルを整備すること

現在JICAには、平成2年12月に作成された「評価ガイドライン（総論及び事業形態別）」があるが、その後改訂されていないため、平成6年以降に導入されたJPCM手法との整合性がとれていない。さらに、平成12年度からの事前評価の導入、総務省による政策評価の導入等、評価を巡る環境も急激に変化しており、これらに対応した評価ガイドラインを一刻も早く策定する必要がある。

3 - 3 事前から事後までの評価サイクル

今回調査した各援助機関においては、一貫した基準に基づく評価サイクルは確立されていない。昨今のRBMの影響からか、やや最終成果やインパクト評価の側面が強調されすぎている感がある。この点に関しては、JICAの方が、例えば「JPCMモニタリング・評価業務の手引書」に基づいてより多面的かつ一貫性のある評価を実施している。したがって、こうした強みを基礎として、事前評価を強化することによって、評価サイクルを確立していけばよいと思われる。

（1）JICAでも既に取り組んでいるが、プロジェクトの形成や審査のプロセスを強化して、質の高いプロジェクトを計画立案していくことが必要である。具体的には、オランダ外務省が使用しているチェックリストやドイツのGTZ・KfW（復興金融公庫）が使っているガイドラインを参考に、可能な限り中間評価・終了時評価とも一貫性を保つ形で、事前評価が導入されるべきである。

（2）上位目標の実現性を高めるためには、外部条件の明確化が必須である。その際、外部条件に係るリスク分析を併せて行うことが効果的である。

（3）組織分析の必要性に関して、今回調査した主要ドナー間に共通認識のあることが確認できた。組織分析については、ID/OSやBSCなどの手法があるが、時間の限られた短期調査において実施できる組織分析には限界もある。したがって、一部の機関が行っているよう

に、まず、プロジェクトを本格的に審査する前の段階で、在外事務所がローカルコンサルタントなどを活用して将来実施機関となる可能性のある機関の簡易な組織分析をBSCなどを用いて行う。さらに短期調査の段階で、本格的な組織分析をID/OSなどを用いて行うのが実践的であると思われる（第2章 2 - 7を参照）。

(4) 現在、JICAで事後モニタリングの一環として実施している事後現況調査を、評価5項目のうち「効果」と「自立発展性」に力点を置いた簡易的な事後評価として改良する。これにより、事前評価等において設定された指標の達成状況等を、協力終了後一定期間に達したすべてのプロジェクト方式技術協力、無償資金協力において把握・確認することができるようになる。

3 - 4 事前評価

(1) 「事前評価」という概念

「事前評価：Ex-ante Evaluation」という用語は、今回調査した援助機関ではほとんど使用されておらず、「審査：Appraisal」がそれに近い概念である。各機関の状況をJICAの現状と比較した場合、各機関のプロジェクトサイクルにおける「選考」がJICAにおける「採択」のプロセス⁷に比較的近い。「審査」は、現在JICAがプロジェクト方式技術協力において導入しようとしているプロジェクト・ドキュメントの作成による「事前評価」に近いと思われる。

(2) 従来事前評価における問題点

JICAのプロジェクト方式技術協力における「事前評価」(計画立案)には、これまで以下のような問題点があった。

- ・ 審査やプロジェクト計画作成の過程に評価の視点が反映されていなかった
- ・ プロジェクトの目標を表す指標が弱かった
- ・ プロジェクト計画作成過程が標準化されておらず、明確なプロジェクト計画書がなかった

これらの問題点は、プロジェクト開始後の予期せぬ問題の発生につながったり、また時としてプロジェクトの成果を限定的なものにしたといえる。こうした問題点を改善するために、現在、プロジェクトの計画・立案を強化する短期調査(他の援助機関における「appraisal mission」に相当するもの)の導入や「プロジェクト方式技術協力事業プロジェクト・ドキュ

⁷ JICAにおける案件採択のプロセスは、JICA・外務省・その他の関係省庁等、関与する機関が多いため、諸外国・他ドナーの「選考」に比べ、調整により長期間を要する。また、関係者の多さは、採択の結果の変更が容易でなくなることにつながるため、事前評価における評価の視点を採択過程にも反映させることが必要である。

メント作成マニュアル」の整備が進められている。各援助機関が発行している審査に関する様々なガイドラインやチェックリストは、「プロジェクト方式技術協力事業プロジェクト・ドキュメント作成マニュアル」の作成に大いに参考となる。

無償資金協力においても、状況はほぼプロジェクト方式技術協力と同様であり、上記のプロジェクト方式技術協力における問題点のうち「プロジェクト計画作成過程が標準化されておらず、明確なプロジェクト計画書がなかった」以外の項目は、無償資金協力にも当てはまる（注：無償資金協力ではほとんどの案件において「基本設計調査報告書」が作成されており、プロジェクトの計画書は存在する）。

（3）事前評価の改善策

今回調査した各援助機関においては、一貫した基準に基づく評価サイクルは確立されていない。昨今のRBMの影響からか、やや最終成果やインパクト評価の側面が強調されすぎている感がある。この点に関しては、JICAの方が「JPCM モニタリング・評価業務の手引書」に基づいてより多面的かつ一貫性のある評価を実施しており、日本の強みであるといえる。したがって、こうした強みの上で更に事前評価を強化し、評価サイクルを確立していけばよいと思われる。

「プロジェクト方式技術協力・評価項目の相互関連図」は、評価5項目とプロジェクト・サイクルとの関係を示している。この図のなかで、各評価項目への影響要因を原因 - 結果の論理で溯っていくと、あるプロジェクトがそのプロジェクト全体としてよい効果を発現するために特に大切な要素は、初期の計画立案の質が高いことと、開始後のプロジェクトの運営管理（オペレーション）の質が高いことであることが分かる。このうち後者の「プロジェクトの運営管理の質」は、日本側の派遣専門家、カウンターパートの姿勢・仕事ぶりや全体のチームワーク、更にはJICA本部や国内支援委員会の支援体制などに左右される。これらは主にプロジェクト開始後に留意される事柄であるため、事前評価の段階では「計画立案の質を高めること」がより重要となる。そのために重要なことは、協力開始後、評価5項目の視点からプロジェクトが評価されるときに、いずれの項目からみても高い評価を受けられるような下地作りを、事前評価の段階で行っておくことである。評価5項目（正確には「計画の妥当性」を除く4項目）の視点から、当該プロジェクトが後々高い評価を得られるよう、将来の評価の視点を組み入れたものが、「評価5項目と各段階の評価との関係」の表である。

この表の具体的評価項目の考え方に基づいて作成した事前評価表作成要領（案）（プロジェクト方式技術協力）を示す。評価の質の向上及び均質化のためには、この事前評価表作成要領（案）に示されているような評価視点の標準化が必要であり、そのためには、この文書を更に補足する客観的な評価方法の開発（例えば、具体的に効率性をどう計測するか）それらをまとめた評価マニュアルの作成が必要である。

3 - 5 評価方法（評価基準・評価類型）

評価の基準については、主要ドナーも JICA 同様、DAC（開発援助委員会）の評価 5 項目を活用しているところが多い。ただし、個別案件評価における目標の達成度の評価などでは、5～6 段階の評価（レーティング）を行っている援助機関も多い。テーマ別・国別に複数の案件をまとめて全体を鳥瞰したい場合や、案件間の比較を行いたい場合に、この方法は有効である。JICA においても一部の評価でこうした段階評価が試みられており、今後、その結果の検証を通じ、導入について検討していく必要がある。

3 - 6 評価指標

JICA において、評価指標の設定は必ずしも十分明確でない。例えばプロジェクト方式技術協力の PDM においても、指標の欄に単に「×××の人数」「×××の量」と記載されただけで具体的な数値目標がないまま中間評価や終了時評価を迎えるケースが少なくない。こうした漠とした指標の設定はプロジェクトの成果に影響し、事後の評価活動も困難にしている。

現在、関係事業部において、評価指標の設定に関する調査研究が行われているところであり、今回の調査で収集した指標の設定方法に関する主要ドナーのマニュアル・事例集は、JICA における適切な評価指標を設定するうえで極めて有益であり、これらのマニュアル・事例集は有効に活用すべきものである。

また、既存又は新設の部署において、指標が適切であるかの吟味を含め PDM の内容をチェックする体制を構築することが望ましい。

3 - 7 調査手法

より多くの受益者の声をくみとるための手法として、RRA（第 2 章 2 - 7 参照）を導入している援助機関は多い。これらの援助機関では、RRA による社会・経済的な調査・分析は、事後的なインパクトの分析としてよりもむしろ事前の審査の段階で行われているようであり、組織分析と合わせ、JICA でも RRA による調査の充実に努める必要がある。

なお、類似の手法として、PRA* や PLA*（下記参照）があり、必要に応じて採用することが望ましい。

* PRA（Participatory Rural Appraisal、参加型社会調査）：

基本的な考えは RRA と同様であるが、RRA では、外部者が参加型のツールを使い、情報源として地域住民を利用するだけに終わるといっておそれもあることから、RRA よりも更に地域住民中心の考え方を強め、地域住民と外部者が「共に学ぶ」という視点が強化されている。

* PLA (Participatory Learning and Action、住民主体の学習と行動による開発):

PRA とほぼ同様であるが、住民が試行錯誤しながらも自身を深め、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ーメントのプロセスが強調される。

3 - 8 「参加型評価」の強化

今回調査した機関においては、参加型評価が重要視されながらも、評価の設計段階から広く関係者を参加させるような徹底した形の参加型評価を実施している機関は少なかった。これは、コストがかさむことや評価の客観性が脅かされる可能性があるためと思われる。一方、JICA のプロジェクト方式技術協力 の中間評価や終了時評価において実施されている、「評価する (日本側評価調査団・相手国側評価チーム) 側と評価される (プロジェクト) 側とが同席し、日本側評価調査団が作成した評価報告書 (案) の内容について、全員で確認・議論する」という評価方式を紹介したところ、複数の機関から高く評価された。今後、こうした評価の一層の徹底が望ましく、具体的には、実質的な協議の時間を必ず 1 ~ 2 日程度確保することが必要である。また、JICA の評価においては最終受益者の視点が必ずしも十分にくみとられておらず、この点も今後強化されるべき課題である。

3 - 9 プロジェクト管理におけるその他の視点

(計画立案、ベースライン調査、モニタリング、外部条件の変化に伴う協力計画の調整等)

計画立案に関しては、各援助機関とも十分な時間をとっており、JICA でも既に、プロジェクト・ドキュメントの導入により短期調査を充実しつつある。特に技術協力において、プロジェクトが高い成果をあげるには、日ごろから目標を意識したモニタリングが行われることと、外部条件の変化などに迅速に対応できることが重要であるが、このような観点からのモニタリングは、これまで JICA では必ずしも十分に行われていない。一案として、プロジェクト方式技術協力において、PDM と連携していない現行の四半期報告のあり方を改善し、PDM に関連づけされているモニタリングの書式を導入すること (四半期報告の書式改訂を含む) が必要であろう。また、外部条件の変化に対応して PDM を迅速かつ適切に変更できるよう、PDM を変更する手続きを明確化・簡素化することも検討すべきである。

ベースライン調査に関しては、今回調査した各援助機関では、その必要性は認識しながらも実際に実施している様子はあまり見られなかった。この理由の 1 つは、本格的なベースライン調査を行うとすると、大きな費用がかかることである。JICA においても、これまでベースライン調査はあまり行われてこなかったが、事前評価の実施とも関連して、現在、事前の調査段階 (短期調査、事前調査、基本設計調査等) における調査員・団員の拡充、現地委託調査の実施等を通

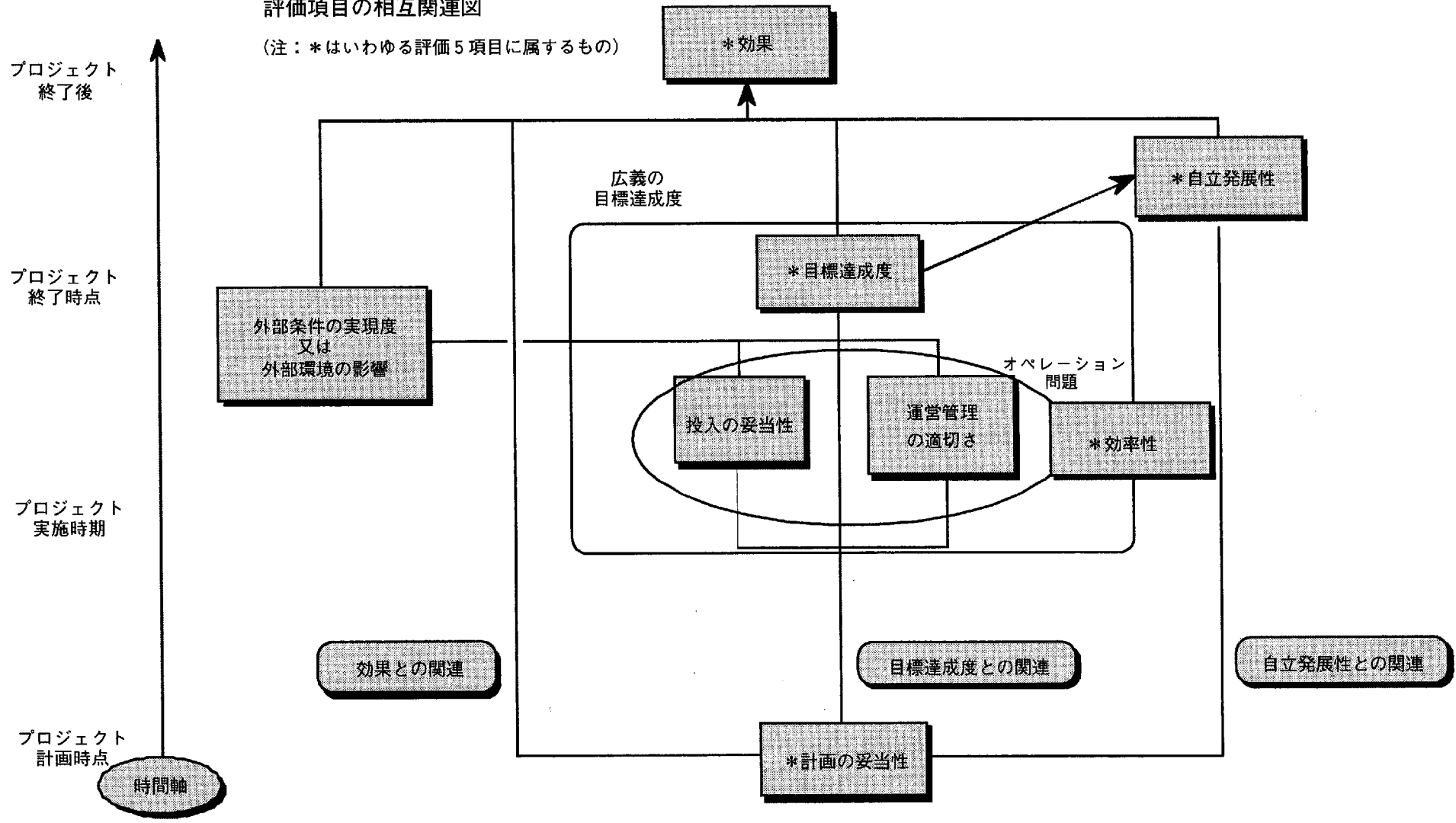
じ、ベースライン調査の充実に努めているところである。今後は更に、従来は援助スキームごとに実施することが多かったベースライン調査を、プログラム・アプローチを強化していくなかで統合・合理化し、より効率的に実施していくことも必要である。

なお、USAID(米国国際開発庁)などは他のドナーとのセクター調査(サーベイ)の共同実施を志向しており、今後、JICAとの協調の可能性もあろう。

プロジェクト方式技術協力

評価項目の相互関連図

(注：*はいわゆる評価 5 項目に属するもの)



評価5項目と各段階の評価との関係

各評価項目に対する評価作業の内容を、評価の実施時期別に以下の4つに区分した。

- ：実績・結果に対する本格的な評価を実施する。
 △：実績・結果に対する本格的な評価を行うには時機尚早であるため、「見通し」に関する評価にとどめる。
 ▲：実績・結果に対する評価ではなく、各評価項目に関連した計画性を評価する。
 -：既に評価は終了しており、過去の評価結果を活用できれば、新たに評価を行う必要はない。

評価5項目	事前評価	具体的評価項目（注：事前評価では、広義には、以下の項目はすべて「計画の妥当性」に含まれる。ただし、事前評価とその後の評価の一貫性を担保するために、将来的に他の4項目との関連性が強いと思われる項目に関して、あえて当該項目に分類した。）	中間評価	終了時評価	事後評価	評価項目 (本格的な評価における)
目標達成度	▲	1. 成果→プロジェクト目標の間に、目的-手段の論理関係がある 2. 目標が明確であり、またその水準が妥当である 3. 成果→プロジェクト目標への外部条件が確認されている	△	○	-	成果の達成によるプロジェクト目標の達成度
効果	▲	1. 受益者への大きな社会・経済的インパクトが予想される 2. 環境面その他への負の影響がないと予想される 3. プロジェクト目標→上位目標の間に、目的-手段の論理関係がある 4. 上位目標は、国別事業実施計画と整合している 5. プロジェクト目標→上位目標への外部条件が確認されている	△	△	○	1. プロジェクト目標の達成による上位目標の達成度 2. 当初予定されなかった正・負両面の効果(制度・技術・経済・社会・文化・環境等)
実施の効率性	▲	1. 成果を達成するために必要最低限な質・量の投入が計画されている(費用対成果・結果) 2. 活動→成果への外部条件が確認されている 3. EIRRやFIRR(*2)が一定の水準に達することが予想される(費用対効果)	○	○	-(*1)	1. 費用対成果・結果 ・投入による成果の達成度 ・投入のタイミングの適正度 ・投入の質・量の適正度 ・他の協力形態あるいは他のドナーとの連携 2. 費用対効果 ・EIRRやFIRRの高さ
計画の妥当性	○	1. 案件の内容が、公共の事業・ODAとしてふさわしい 2. 日本の技術に優位性がある 3. 国別事業実施計画との整合性がある 4. プロジェクトの内容が、相手国のニーズ(国家開発計画、実施機関、受益者等)に合致している 5. 計画が、相手国側関係者(実施機関、受益者等)の考えを十分にくんだ形で作成されている 6. プロジェクトの適切な運営組織体制が構築されている 7. 評価・モニタリング体制が確立し、その活動計画が作成されている	○(*3)	○(*3)	-	1. 上位目標・プロジェクト目標・成果・活動の妥当性(相手国のニーズ及び日本側援助方針との整合性、社会・経済状況との関係等)
自立発展性	▲	1. プロジェクト開始時点で、実施機関が基礎的な組織・財務能力を有している 2. プロジェクトへの参加者(受益者・住民を含む)にプロジェクトで用いられるアプローチを社会的・技術的に受け入れる素地がある	△	○	○	1. 組織・制度的側面 2. 財政的側面 3. 技術的側面

注*1:「実施の効率性」の定義に費用対効果が含まれる場合には、事後評価においても本格的な評価が行われる。

注*2: Economic Internal Rate of Return (EIRR): 経済的內部収益率、Financial Internal Rate of Return (FIRR): 財務的內部収益率

注*3: 外部環境の変化等によっては計画の見直しが必要となるため、活動開始後も「計画の妥当性」の再評価が必要となる。

事前評価表作成要領（案）（プロジェクト方式技術協力）

作成日：〇〇年〇〇月（事前評価表の作成日を記載する）

担当部課名：〇〇部〇〇課（当該事業の実施部課名を記載する）

1. 対象事業名
プロジェクトの実施対象国名とプロジェクトの名称を記載する。
2. 我が国が援助することの必要性・妥当性
<p>本事業の必要性・妥当性が高いことを、計画の妥当性・目標の達成度・効果・実施の効率性・自立発展性の5つの観点から検証する。なお、「計画の妥当性」以外の観点は、事前の時点では確認できないため、厳密には、その見通しを予備診断するという形になる。各観点の意味と具体的な記載方法は、以下のとおりである。</p> <p>(1) 計画の妥当性（プロジェクトが相手国側に必要性・重要性の高いものであり、かつ計画の内容も適切なものであるか）：計画の妥当性は、以下の7つの視点から検証される。なお、各視点の最後の【括弧書き】の部分は、プロジェクトドキュメント（PD）の対応箇所を示す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの公共事業・ODAとしての適格性：当該プロジェクトの内容の公共性が高く民間セクターにはなじまない。また、ODA事業の趣旨にも沿うものである【6. 6-4-1 案件内容の公共事業・ODAとしての適格性】 ・日本の技術の優位性：我が国の技術水準は、相手国を指導するうえで十分高いレベルにある【6. 6-2-3 日本の技術の優位性】 ・国別事業実施計画との整合性：プロジェクトの内容が JICA の国別事業実施計画に沿うものである【6. 6-4-2 国別事業実施計画との整合性】 ・相手国のニーズとの一致：プロジェクト目標及び上位目標が、相手国のニーズ（国家開発計画、実施機関・受益者のニーズ）に合致している【6. 6-4-3 相手国のニーズへの一致】 ・参加型の計画作成：プロジェクトの計画が相手国側関係者（受益者・実施機関等）の考えを十分に汲んだ形で作成されている【6. 6-4-4 参加型の計画作成】 ・適切な運営組織体制の構築：プロジェクトの運営組織体制が整備されており、プロジェクトの合同運営委員会（Joint Steering Committee）の定期的な開催が予定されている【4. 4-2 プロジェクトの運営・実施体制、6. 6-4-5 適切な運営組織体制の構築】 ・評価・モニタリング体制の確立：評価・モニタリングの責任者が明確化され、その具体的な活動スケジュールがある【6. 6-4-6 評価・モニタリング体制の確立】 <p>事前評価表における実際の記述は、個々の視点について叙述した上で全体を要約する（以下同じ）。</p> <p>(2) 目標の達成度（当初予定されたプロジェクトの目標は達成されるか）：目標の達成度は、以下の3つの視点から検証される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・成果・プロジェクト目標間の論理性：活動からプロジェクト目標までの間に目的-手段の論理関係がある。すなわち、外部条件が整っていれば、活動の実施が成果の達成に、成果の達成がプロジェクト目標に効果的に結びつくことが想定できる【5. 5-2 プロジェクト目標、5-3 成果と活動、6. 6-2-1 計画の論理性】 ・プロジェクト目標の妥当性：プロジェクト目標が指標により明確になっている。また、その水準が、過去の類似プロジェクトの経験などに照らして、意欲的かつ実現可能である【5. 5-2 プロジェクト目標、6. 6-2-2 目標の妥当性】 ・成果をプロジェクト目標に結び付ける外部条件の確認：成果がプロジェクト目標に結びつくのに必要な外部条件が整っている【5. 5-7-1 外部条件の分析、5-7-2 外部要因リスク】 <p>(3) 効果（プロジェクト目標の達成により、プロジェクトの最終的な狙いは実現するか）：効果は、以下の5つの視点から検証される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受益者へのインパクト：受益者に対する社会・経済的な一定のインパクトが予想される【5. 5-1 上位目標、6. 6-1-1 プロジェクト実施によるインパクト】 ・環境その他の面で負の影響がないこと：環境その他の面で、プロジェクトは負の影響を及ぼさない

と予想される【6. 6-1-2 環境面その他での悪影響のないこと】

- ・プロジェクト目標・上位目標間の論理性：プロジェクト目標と上位目標との間に目的 - 手段の論理関係がある。すなわち、外部条件が整っていれば、上位目標の達成にプロジェクト目標の達成が効果的に結びつくことが想定できる【5. 5-1 上位目標、5-2 プロジェクト目標、6. 6-2-1 計画の論理性】
- ・上位目標の妥当性：上位目標は、当該国の国別事業実施計画における開発課題或いは協力プログラムに沿うものであり、協力終了後数年で達成可能なものである【6. 6-4-2 国別事業実施計画との整合性、5. 5-1-1 上位目標】
- ・プロジェクト目標を上位目標に結び付ける外部条件の確認：プロジェクト目標が上位目標に結びつくのに必要な外部条件が整っている【5. 5-7-1 外部条件の分析、5-7-2 外部要因リスク】

(4) 実施の効率性（プロジェクトの達成目標から見て、投入の規模は妥当であるか）：実施の効率性は、以下の3つの視点から検証される。

- ・費用対成果：成果を達成するために必要最低限な質・量の専門家、研修員受入、機材、現地業務費等の投入が計画されている。投入のタイミングも適切である。機材については、相手国側が独自に、プロジェクト終了後も現地でスペアパーツの購入・手配など最低限必要な維持管理ができると予想される【5. 5-4 活動の実施戦略、6. 6-3-1 費用対成果／結果】
- ・活動を成果に結び付ける外部条件の確認：活動が成果に結びつくのに必要な外部条件が整っている【5. 5-7-1 外部条件の分析、5-7-2 外部要因リスク】
- ・費用対効果：(1. インパクトの貨幣価値での算出が可能な場合) EIRR や FIRR が一定の水準に達することが期待される。(2. そうでない場合) 過去の類似プロジェクトなどと比較して、費用対効果が低くないことが推測される【6. 6-3-2 費用対効果】

(5) 自立発展性（プロジェクトの活動は、我が国の協力終了後も相手国側の自助努力により維持・発展するか）：自立発展性は、以下の3つの視点から検証される。

- ・組織能力：プロジェクト開始時点で、相手国側実施機関にプロジェクトを円滑に実施するに足る基礎的な組織能力がある【4. 4-3 カウンターパート組織先方政府からのコミットメント、6. 6-5-1 組織能力】
- ・財務状態：プロジェクト開始時点で、相手国側実施機関が、我が国の協力終了後もプロジェクトの活動を円滑に実施するに足る財政基盤を持っている、あるいは国の政策・方針によってそのような予算措置が期待できる【6. 6-5-2 財務状態】
- ・社会的・技術的普及可能性：プロジェクトへの参加者（実施機関・受益者・住民等）に、プロジェクトで用いられるアプローチが社会的に受け入れる素地がある。或いは、技術的に受け入れる能力・体制がある【6. 6-5-3 社会的・環境的・技術的受容性】

3. 事業の目的等

- (1) プロジェクト目標：プロジェクトの終了時に実現すべき状態について、いつ・どこで・誰が（受益者）・どうなるという形で、できるだけ具体的な数値を用いて表現する【5. 5-2 プロジェクト目標】
- (2) 上位目標：実現されたプロジェクト目標の直接的な貢献によってプロジェクトが終了してから3～5年後に実現されるべき状態について、いつ・どこで・誰が（受益者）・どうなるという形で、できるだけ具体的な数値を用いて表現する【5. 5-1 上位目標】

4. 事業の内容等

- (1) 対象（受益者）：プロジェクトによる受益者を記載する【6. 6-1-1 プロジェクトの実施によるインパクトの③社会・文化的インパクト】
- (2) 実施期間：○○年□□月△△日～●●年■月▲▲日という形で記載する
- (3) 活動：プロジェクト活動の骨子を記載する【5. 2) プロジェクト目標・成果・活動より引用する】
- (4) 投入：プロジェクトの遂行に必要な資源（主要項目）を記載する【5. 4) 投入より引用する】
- (5) 実施体制：相手国側実施機関名、プロジェクトの運営体制及び各関係機関の役割を記載する【4. 4-2 プロジェクトの運営・実施体制】

5. 成果の目標

プロジェクト目標の実現に貢献する、プロジェクト期間中に発現する個別具体的な成果を記載する。所謂アウトカム指標（受益者の状態）が望ましいが、アウトプット指標（財の提供）でもよい。【5. 5-2

プロジェクト目標 5-3 成果と活動】
6. 外部要因リスク
プロジェクトを実施するにあたっての外部条件（活動のレベルから上位目標のレベルまで4段階にわたって設定される）を明確に記載し、かつそれらが発生する可能性の高低についても確認する。それらの可能性は、当然高くなければならない。【5. 5-7-1 外部条件の分析、5-7-2 外部要因リスク】
7. 今後の評価計画
評価・モニタリングの実施スケジュールを記載する【6. 6-4-6 評価・モニタリング体制の確立】

平成 年 月 日

国際協力事業団
派遣支援部長 殿

所属先 :
専門家氏名: 印

短期専門家派遣に係る経費の振込口座について

小職の短期専門家派遣に係る経費の振込につきましては、下記口座にお振込みくださいますようお願い申し上げます。

記

1. 派遣国、派遣期間

派遣国 :

派遣期間:平成 年 月 日~平成 年 月 日

2. 振込先

銀行名: _____

支店名: _____ (カナ _____)

(普通・当座) 番号 _____

口座名義人 (カナ) _____

3. 理由

以上