

第1章 総論

I JICA の事業評価活動

1. ODA 評価をめぐる最近の動き

援助を効果的かつ効率的に実施するためには、開発途上国のニーズに応じたプロジェクトを行うことに加え、協力の結果、そのプロジェクトがどのような効果をあげたのかを評価し、得られた教訓・提言を今後の事業の改善に反映させていくことが重要である。評価は、我が国の厳しい財政状況を背景に、国民の ODA の透明性確保と効率的な実施に対する要求から ODA 改善の手段として特に注目を集めている。また、海外援助における近年の成果主義の追求及び我が国国内における中央省庁の行政評価制度の導入、特殊法人改革の一環としての独立行政法人化の動きなど、評価制度の改善を求める様々な環境の変化も生じている。

本節では、ODA 評価をめぐる最近の動きを概説する。また、このような国内外の動きに対応して JICA も評価制度の改善を進めており、その詳細については次節「II. JICA の事業評価における課題と今後の取り組み」にて説明する。

(1) 援助国・機関の動き

まず、開発途上国援助をめぐる援助国・機関の動きについて概説する。1991年に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は「DAC評価方針」を発表し、援助事業の評価を行う視点として「評価5項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性)」を提唱した。それを受けて、DAC加盟国はこの評価5項目の視点をそれぞれの関係機関の評価制度に応用する形で評価を実施してきている。また、1996年にはDAC新開発戦略が採択され、成果重視の事業運営の方向性が示されている。

さらに、1999年には世界銀行により貧困削減戦略ペーパー(PRSP)¹⁾の作成と活用が提唱され、援助国・機関とNGO等の協力のもと、開発途上国政府

が作成したPRSPに基づいて各国の援助機関が協調して援助事業を実施しており、そのモニタリング・評価もPRSPの中に位置づけられている。

さらには、援助事業の成果を求める国際的な合意として、2000年9月の国連ミレニアムサミットにおいて、ミレニアム開発目標(MDGs)²⁾が提唱され、国際的な援助目標としてその達成に向けた様々な議論がなされている。特に援助国・機関の間でMDGs達成のための運営手段としてPRSPを位置づけ、成果を継続的にモニタリングすることが検討されている。

(2) 外務省を中心とした動き

日本国内では、外務省が設置した「21世紀に向けてのODA改革懇談会」(1998年1月)による一連の提言以降、ODA評価制度の改善が進められている。

主な取り組みについては以下のとおりである。

- | | |
|-----------|--|
| ・ 1998年1月 | 外務省「21世紀に向けてのODA改革懇談会」が最終報告を提出 |
| ・ 2000年3月 | 外務省「援助評価検討部会」が「『ODA評価体制』の改善に関する報告書」を発表 |
| ・ 2000年7月 | 外務省「援助評価検討部会」の下に「ODA評価研究会」が設置される |
| ・ 2001年2月 | 外務省「ODA評価研究会」がODA評価制度の改善に関し提言を行う |
| ・ 2002年3月 | 外務省「第2次ODA改革懇談会」が最終報告を提出 |

また、2002年3月に提出された第2次ODA懇談会最終報告においては、ODA評価に関し以下の提言を行っている。³⁾

1) ODAの全過程における透明性の確保

選定から実施、実施後の評価にいたる全過程での第三者による評価体制を強化し、事後評価につ

注1) PRSPとは、世界銀行とIMFの主要関係国で構成されている開発委員会において、重債務国・IDA対象国に対して、債務削減・IDA融資供与の条件として作成が要請された文書で、債務削減対象国の認定(IMF・世銀の理事会が行う)にあたり、政策改善などの必要条件を満たしているかどうかを判断するための文書。開発途上国政府自身がドナー、NGO、民間セクターなどの参加のもとに作成するもの。

注2) ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals:MDGs)は2015年までに次の8つの項目を達成することを目標としている。①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及、③男女平等女性のエンパワーメントの促進、④子どもの死亡率削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延防止、⑦持続可能な環境づくり、⑧グローバルな開発パートナーシップの構築。

注3) 第2次ODA懇談会関連報告書のホームページは以下のとおり。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html

いては、外部有識者の一層の活用を図る。

2) ODA 実施体制の不断の見直し

ODA 評価の一層の改善のために、特に、JICA の専門家等技術協力に関する評価の実施、各府省庁の評価手法の標準化、政策策定や援助手法の改善へのフィードバック機能の強化、援助関係者の意識改革を進める。さらに評価など高度な専門性が求められる業務については、援助要員を量的・質的に拡充する。

また、第2次 ODA 改革懇談会の提言のうち早速に取り組むべき事項を中心に検討するため、2002 年 5 月に ODA 改革タスクフォースが設置され、同年 7 月に ODA 改革に向けての 15 の提言がなされた。そのうち評価に関しては以下の 4 つの提言がなされている。

- ①第三者の視点を入れた事後評価の徹底
- ②外部有識者からなる評価委員会を設置し、フィードバック機能の評価
- ③評価の充実のための被援助国政府機関との連携の強化
- ④評価結果の公表・公開における外務省・実施機関・学会の連携強化

(3) 中央省庁の政策評価制度導入

外務省を中心としたこのような動きとともに、中央省庁における政策評価制度導入の動きも ODA 評価の見直しの契機となっている。

- ・ 2001 年 1 月 総務省が「政策評価に関する標準的ガイドライン」を公表
- ・ 2001 年 1 月 内閣官房に行政改革推進事務局が設置される
- ・ 2001 年 6 月 行政評価法案が国会にて可決される
- ・ 2001 年 7 月 ODA 関係省庁評価部門連絡会が発足
- ・ 2002 年 4 月 行政評価法が施行

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2002 年 4 月より施行)により、各省とも行政評価に取り組んでいるほか、同法により、ODA、公共事業、研究開発の 3 事業について事前評価が義務づけられた。

また、ODA 関係省庁においては、ODA 評価に関する諸課題についての意見交換及び評価体制の強化

のための連絡会議が設置され、2002 年 3 月に「ODA 関係省庁による技術支援評価のための参考手法」が取りまとめられた。

2. JICA の事業評価の目的

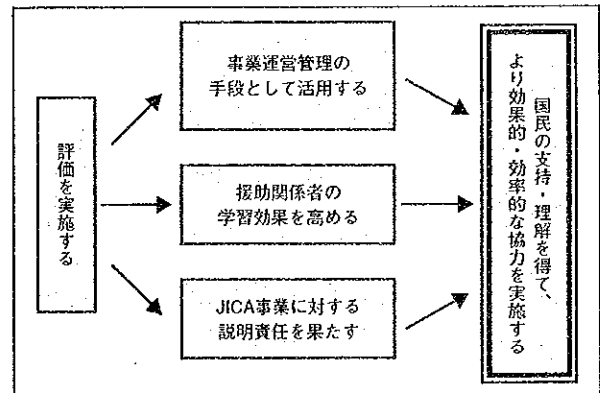
(1) 評価の目的

JICA 事業の評価は、プロジェクトなど協力事業の妥当性と協力効果をできるだけ客観的に、事前・中間・終了時・事後の各段階において判断することを目的とする。さらに、評価結果を評価対象プロジェクトについての事業運営上の判断材料とするほか、類似事業の立案・改善や説明責任の確保などに活用することを通じ、国民の支持・理解を得て、より効果的・効率的な協力を実施することにある。

評価の目的としては主に以下の 3 点がある。

- 事業運営管理の手段として活用する
 - ・援助戦略、国別事業実施計画⁴⁾の策定の際の検討材料
 - ・評価対象プロジェクトの実施決定、軌道修正、協力継続の判断を行ううえでの検討材料
- 援助関係者の学習効果を高める
 - ・類似プロジェクトの立案・実施の際の参考材料
 - ・評価対象プロジェクト及び関係者のキャパシティー・ビルディングの手段
- JICA における説明責任の確保のために広く情報を公開する
 - ・事業実施責任を果たしていることを説明する手段

図 1 JICA における評価結果の活用



注 4) 国別事業実施計画とは、JICA が策定する援助計画で、国別の援助政策の枠組みのなかで中・長期的な当該国に対する全 JICA 事業実施の基本的な考え方を取りまとめたものである。同計画には当該国における開発の方向性、開発課題と事業計画、JICA の協力上の留意点が盛り込まれており、協力量針を具現化するための開発課題ごとの具体的な投入計画を 3～5 年にわたって記載されている。

3. JICA 事業評価の種類

(1) 評価対象による評価の種類

『ODA 評価体制』の改善に関する報告書（外務省、2000年3月）においては、ODA の評価を以下のとおり「政策レベル評価」「プログラム・レベル評価」「プロジェクト・レベル評価」の3つに分類し、さらに政策、プログラム・レベルの評価を充実させることを提言している。このうち JICA では、プログラム・レベル評価とプロジェクト・レベル評価を実施している（図2参照）。なお、JICA においては、プロジェクトを「一定の成果を一定の期間までに達成することを目的とした事業単位」とし、また、プログラムを「共通の目的・対象のもとに計画・実施されたプロジェクト群」と定義している。

「ODA 評価体制の改善に関する報告書」における ODA 評価対象の区分

<p>1 政策レベル評価：日本の各種援助政策に対する評価 想定例：①「ODA 中期政策」の評価 ②「国別援助計画⁵⁾」の評価 ③特定の援助政策に対する評価（例：TICAD II⁶⁾ に沿った支援政策、地球規模問題に関する支援政策等を対象とするもの）</p> <p>2 プログラム・レベル評価：共通の目標をもつ複数のプロジェクトを包括的に取りあげて行う評価 例：①分野別評価（ある国の特定分野での複数プロジェクトや複数国での特定分野のプロジェクトを対象とするもの） ②課題別評価（貧困対策、ジェンダー、初等教育支援等、共通の開発課題に関して実施された分野横断的な複数のプロジェクトを対象とするもの） ③実施機関における国別事業評価</p> <p>3 プロジェクト・レベル評価：個別プロジェクト対象の評価</p>
--

1) プログラム・レベル評価

プログラム・レベル評価は、複数のプロジェクトを対象とした評価であり、共通の上位目標や開発課題をもつ複数のプロジェクトを総合的に評価するものや、特定の協力形態を評価対象とするものなどがある。現在では国別事業評価、特定テ-

マ評価などの事後評価の形で評価監理室を中心に実施されている。

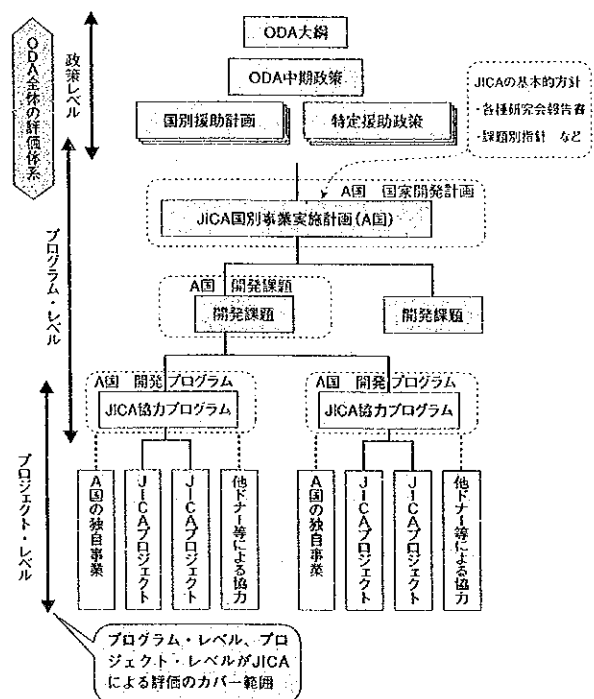
2) プロジェクト・レベル評価

プロジェクト・レベル評価は個別のプロジェクトを対象として評価するもので、主に個々のプロジェクトの立案・見直し、協力の継続や軌道修正の判断、類似プロジェクトへの教訓の反映、説明責任の確保などを目的に担当事業部・在外事務所で行われるものである。

(2) 調査実施時期による評価の種類

JICA の評価は、調査実施時期により「事前評価」「中間評価」「終了時評価」及び「事後評価」の4種類に分類される。JICA 事業のプロジェクト・サイクルにおける評価の位置づけは図3のとおりである。「事前評価」「中間評価」「終了時評価」は個々のプロジェクトを対象として行われており、「事後評価」では個々のプロジェクトとプログラム・レベルの評価の両方が行われている。

図2 ODA の体系図と JICA の評価



注5) 国別援助計画とは、外務省が策定する援助計画で、5年程度の期間を念頭に置き、相手国の経済社会状況に応じたニーズや優先順位を的確に反映したうえで、他の援助国・援助機関や民間セクターとの協調・連携も視野に入れながら、当該国の政治・経済・社会状況に関する認識、ODA大綱との関係、援助の重点課題・分野、援助実施上の留意点などを明確にしたもの。

注6) TICADIIとは、1998年10月に東京で開催された第2回アフリカ開発会議の略称であり、この会議の結果、今後のアフリカ開発の指針ともいえる「東京行動計画」が採択された。

1) 事前評価

事前評価は、要請されたプロジェクトについて国別事業実施計画との整合性や実施することの必要性を検討した後（案件審査）、現地調査を行ってプロジェクトの内容や予想される成果をより明確にし、プロジェクト実施の妥当性を総合的に検討・評価することを目的としている。

また、事前評価の段階で設定したプロジェクトの評価指標は中間から事後までの各段階の評価において、協力効果を測定する基準として活用する。

2) 中間評価

中間評価は協力期間の中間時点で行われる評価であり、プロジェクト方式技術協力事業⁷⁾を中心に実施している。評価にあたっては評価時点までの実績と実施過程を把握すること及び、評価5項目のうちの効率性、妥当性の観点の評価の中心となる。評価結果から必要に応じ当初計画の見直しや運営体制の強化を検討している。

3) 終了時評価

終了時評価は、協力の終了時にプロジェクト目標の達成度や効率性、妥当性、今後の自立発展の見通しなどの視点から評価するもので、その結果を踏まえて協力終了の適否やフォローアップの必要性を検討している。

なお、終了時評価は協力形態によって実施時期が異なっており、原則として表1の時期に行われている。

表1 協力形態別の終了時評価の実施時期

協力形態名	評価対象	終了時評価実施時期
プロジェクト方式技術協力	すべてのプロジェクトを対象	協力期間終了の約6か月前
無償資金協力 ⁸⁾ (一般プロジェクト無償)	供与金額が大きいプロジェクトを対象	完工後1年以内
在外研修 (第三国集団研修、現地国内研修)	すべてのプロジェクトを対象	協力期間終了の約1年前
技術協力専門家派遣	チーム派遣、研究協力、重要政策中枢支援のみを対象	協力期間終了の4～6か月前
青年海外協力隊	チーム派遣のみを対象	協力期間終了の4～6か月前

4) 事後評価

事後評価は、協力終了後、一定の年月（おおむね3年以上）を経過したプロジェクトを対象に、効果、妥当性、自立発展性を中心に評価するもので、国別事業実施計画の改善や効果的・効率的な事業の立案・計画と実施に向けての教訓・提言を得ることを目的に行っている。事後評価には個別のプロジェクトを対象とした評価とプログラムを対象とした評価とがある。

(3) 事後評価の種類

1) プロジェクト・レベルの事後評価（案件別事後評価）

個別プロジェクトを対象とした事後評価は、2002年度より在外事務所を実施主体として、協力終了後3年から6年を経たプロジェクト方式技術協力及び無償資金協力、年間70件程度を対象に新たに開始された。

2) プログラム・レベルの事後評価

プログラム・レベルの事後評価は評価監理室が主管となって実施している。評価の結果は主に国別事業実施計画の改善などに反映されるほか、新規プロジェクトの発掘・形成に活用される。プログラム・レベルの事後評価の種類を評価対象と評価者によって分類すると、それぞれ以下のようなものがある。

〈評価対象による区分〉

●国別事業評価

評価対象国の開発に対するJICAの協力の効果を重点セクター・開発課題ごとに複数プロジェクトを対象に横断的に評価するもの。その結果は対象国へのJICAの援助方針である国別事業実施計画や協力方法の改善などに反映される。

●特定テーマ評価

特定セクターや重要課題（環境・貧困・ジェンダーなど）または協力形態（青年海外協力隊など）をテーマとして、複数のプロジェクトを対象に協力効果を総合的に評価するもの。評価結果は、対象セクター・開発課題への取り組みや対象となった協力形態の事

注7) JICAは成果重視と効率性向上の観点から従来異なる協力形態として取り扱われてきたプロジェクト方式技術協力、アフターケア協力、個別専門家チーム派遣、研究協力、在外研修（集団）を、2002年度から「技術協力プロジェクト」に一本化した。

注8) 無償資金協力事業については、外務省が主導しており、JICAは事業実施前の事前の調査（予備調査、基本設計調査など）と実施促進のみを担っている。

業改善などに反映される。

〈評価者による区分〉

●外部機関による評価

評価の質及び客観性の向上を図ることを目的として、開発援助や評価手法に精通している外部の研究機関やコンサルタントなどに委託して評価を行うもの。

●有識者評価

評価の質及び客観性の向上を図ることを目的として、開発援助や評価方法について見識を有する外部の有識者（学識経験者、ジャーナリスト、NGO など）に依頼して評価を行うもの。

●合同評価

他国の援助機関や国際機関、あるいは被援助国の関係機関と合同で評価を行うもの。評価手法の相互学習や連携の強化、情報の共有を図るうえで有効な手段である。また被援助国の評価能力向上への貢献も期待できる。

●草の根モニタリング

協力対象地域で活動している NGO や現地在住の

有識者に依頼して、プロジェクトの受益者の視点からプロジェクトの効果などについてモニタリングを行うものであり、2000 年度から新たに開始された。モニタリングの結果は、プロジェクトの協力方法の再検討や、新規プロジェクトの発掘・形成過程の改善に役立てられる。

4. 評価の手法

JICA では、プロジェクトの内容をプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) として整理し (図 4)、PDM に基づき、次項で説明する評価基準に基づいて、評価・モニタリングを行っている。JICA の評価手法については 2001 年 10 月に改訂された「JICA 事業評価ガイドライン」において詳細に説明されている (2001 年 12 月より JICA ホームページに掲載)。

なお、本手法はプロジェクト・レベルの評価の際に用いられる手法であり、プログラム・レベルの評価についてはそれぞれのプログラムごとに適した手法を検討している。

図 3 JICA の事業サイクルと評価の位置づけ

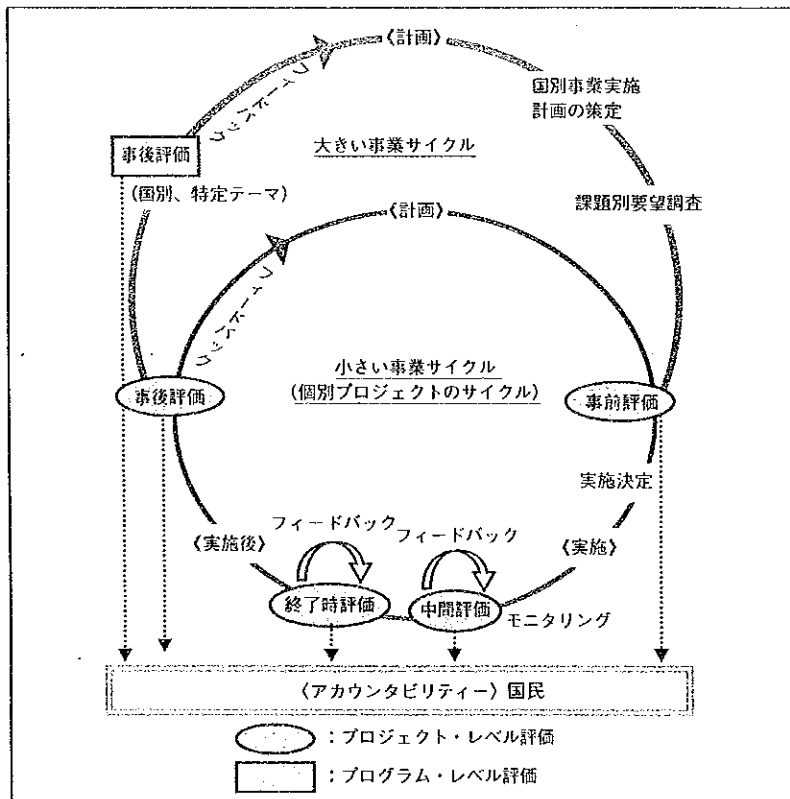


図4 プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)

プロジェクト要約 Narrative Summary	指標 Objectively Verifiable Indicators	指標入手手段 Means of Verification	外部条件 Important Assumptions
上位目標 Overall Goal 間接的・長期的な効果、インパクト。プロジェクト終了後3～5年後に達成することが期待される。	上位目標の達成度を測る指標目標値	指標として設定されたデータや情報の入手先	プロジェクトによる効果が持続していくための条件
プロジェクト目標 Project Purpose ターゲット・グループへの直接便益。協力終了時までに達成されることが期待される。	プロジェクト目標の達成度を測る指標目標値	指標として設定されたデータや情報の入手先	上位目標に貢献するために満たされていない外部要因であるが、満たされるかどうか不確かなもの。
成果 Outputs プロジェクト目標を達成するために必ず実現しなければならない複数の事項。活動の実施により達成される。	成果の達成度を測る指標目標値	指標として設定されたデータや情報の入手先	プロジェクト目標を達成するために満たされていない外部要因であるが、満たされるかどうか不確かなもの。
活動 Activities 成果を実現するために、投入を用いて行う行為	投入 Inputs (日本及び相手国双方) 活動に必要な資源(人材、資金、資機材等)		成果を出すために満たされていない外部要因であるが、満たされるかどうか不確かなもの。 前提条件 Preconditions プロジェクトを始める前に満たされるべき条件

5. 評価基準

JICAではプロジェクト評価の基準として、前述のDAC「評価5項目」に基づき、2001年度に「JICA事業評価ガイドライン」を改訂し以下(1)～(5)のように整理したうえ、評価を行っている。なお、本報告書第2章以降で要約を掲載している各評価は2000年度に実施されたものであり、当時は「有効性」ではなく、「目標達成度」を項目として評価を行ったことから、評価時点で用いられた表現を使用して報告書を取りまとめている。

(1) 妥当性 (relevance)

妥当性は、プロジェクトの目標が受益者のニーズと合致しているか、援助国側の政策や日本の援助政策との整合性はあるかといった援助プロジェクトの正当性を問う視点である。PDMでは主に「プロジェクト目標」や「上位目標」に着目しそれら目標が開発政策や受益者のニーズにあっているか、日本の援助事業としての妥当性があるかなどをみる。

(2) 有効性 (effectiveness)

プロジェクトの実施により、本当にターゲット・グループに便益がもたらされているか(または、もたらされるか)を検証し、当該プロジェクトが有効であるかどうか判断する視点である。PDMではプロジェクト目標がターゲット・グループへの直接効果(直接便益)であるので、プロジェクト目標が期

待どおりに達成されているかと、それが成果の結果もたらされたものであるかをみることになる。また、成果からプロジェクト目標への外部条件の影響もみる。

(3) 効率性 (efficiency)

資源の有効活用という観点から、プロジェクトが効率的であったか(または、効率性が見込めるか)どうかを検証する視点である。PDMでは投入と成果の関係性をみることになる。「投入」コストが「成果」や「プロジェクト目標」の達成度合いに見合っているか、他の手段によりもっと効率的に行うことができたのではないかを問う視点である。

(4) インパクト

プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的、間接的な効果をみる視点である。プロジェクト計画時に予想しなかった正負のインパクトも含む。PDMでは、上位目標が長期的・間接的効果を意味するため、一義的には、上位目標が達成されているか、それがプロジェクト目標が達成された成果として達成されたものであるかをみることになる。ただし、PDMはあくまで計画表であり、立案時に「意図したプラスのインパクト」をだけを記したものであるため、予期しない(意図していなかった)正負のインパクトは、PDMからは直接的に調査項目として拾えないことに留意し、広くインパクトを検証する必要がある。プロジェクト目標から上位目標へ

の外部条件の影響もインパクトをみる視点となる。

(5) 自立発展性 (sustainability)

協力が終了してもプロジェクトで発現した効果が持続しているか（または、持続する見込みがあるか）どうかを検証する視点である。PDM では、まずプロジェクト目標に上位目標と着目し、プロジェクトがもたらした直接、間接的効果が終了後一定期間へても持続して発現しつづけるかどうかをみる。自立発展の実現に影響を与える要因を特定するために、特にプロジェクトと同様の実施体制で事業が継続されていた場合には、成果、活動、投入の項目を参考にして組織能力や技術力をみたり、必要に応じて、政策支援、社会・文化的側面、環境要因など諸要因との関連性をみる。

また、PDM と評価 5 項目について図 5 のような関係がある。

6. JICA における評価実施体制

JICA は、1981 年 7 月に JICA 事業の評価のあり方などを検討するために「評価検討委員会」を設置し、評価手法の開発などに取り組んできた。1988 年 4 月には評価を専門的に行う部署として企画部内に評価室を設置した。（その後 1990 年 4 月に評価監理課、また、1996 年 10 月に評価監理室へ改組）

さらに、評価監理室は、2000 年 1 月に評価結果の事業へのフィードバック体制の強化を目的として「企画・評価部」に統合された。

現在の JICA の評価実施体制は、主に評価検討委員会、評価監理室、事業実施部門（関係事業部、在外事務所）により構成されている。（図 6 参照）ま

た、2002 年 6 月には評価検討委員会に対し助言する機関として外部有識者評価委員会を設置した。それぞれの主な役割については以下のとおりである。

(1) 評価検討委員会の役割

評価検討委員会は企画・評価担当理事を委員長、関係部長を委員として構成されており、JICA が実施する事業評価の基本方針や評価結果のフィードバック方法について検討・審議を行っている。また同委員会の下には、付託事項を調査・検討するための「評価検討作業部会」が設置されている。

(2) 評価監理室の役割

評価監理室は、評価手法の改善や評価結果のフィードバックの促進などを含む評価全般に係る企画・調整や、プログラム・レベルの事後評価の実施、また、事業実施部門の行う評価の支援・監理などの役割を担っている。

(3) 事業実施部門の役割

在外事務所を含む各事業実施部門は、事業の運営管理のため、また、実施の効果を明らかにするために、事前、中間、終了時、事後の各段階でのプロジェクト・レベルの評価を実施している。

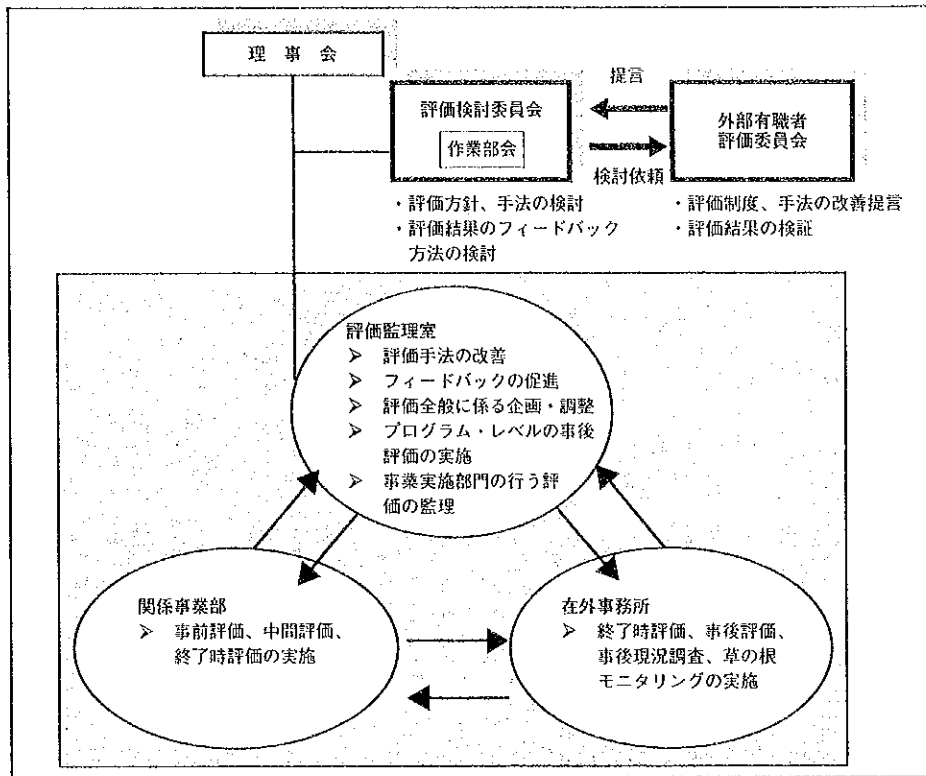
(4) 外部有識者評価委員会の役割

外部有識者評価委員会は、開発援助や評価に関し造詣の深い外部の有識者（学識経験者・NGO・ジャーナリスト等）が、評価の実施体制や手法等について評価検討委員会に対し助言するほか、内部評価の結果について検証し、その客観性を高める役割を果たす。

図 5 評価 5 項目と PDM の関連性

	妥当性	有効性	効率性	インパクト	自立発展性
上位目標	「成果」「プロジェクト目標」「上位目標」は、被援助国側のニーズに合致しているか			プロジェクトを実施した結果、どのような正負の影響が直接的・間接的に現われたか	
プロジェクト目標		「成果」の達成により、「プロジェクト目標」がどれだけ達成されたか			協力終了後もプロジェクト実施による便益が持続されるかどうか。プロジェクトはどの程度自立しているか。
成果			「投入」がどれだけ効果的に「成果」に転換されたか		
投入					

図6 JICAにおける評価の実施体制



7. 評価結果のフィードバックと説明責任

(1) フィードバック

評価結果のフィードバックとは、評価結果や教訓・提言を活用し、事業の改善に役立てていく過程である。

フィードバックには、大きく分けて、意思決定過程へのフィードバックと、関係者の学習過程へのフィードバックがある。

1) 意思決定過程へのフィードバック

意思決定過程へのフィードバックとは、評価結果を対象プロジェクトについての判断に直接生かすもので、主に担当部署がプロジェクトの運営管理の一環として行っている。例えば、事前評価の結果はプロジェクトの実施決定の判断に、中間評価の結果は当初の計画の見直しなどの判断にフィードバックされる。また、終了時評価の結果はプロジェクトを終了するのか、延長・フォローアップを行うかどうかの判断に、それぞれ活用されることになる。

2) 学習過程へのフィードバック

学習過程へのフィードバックとは、開発援助に

携わる関係者が評価情報や教訓を蓄積することにより、類似のプロジェクトを形成・採択する際や、より組織戦略の見直しなどに活用することを指す。

(2) 説明責任の遂行

説明責任（アカウンタビリティ）とは、単に評価結果を公表することを意味するのではなく、事業委託者（JICA 事業でいえば納税者）に対し受託者（JICA）が責任をもって事業を実施していることを説明し、それに対し委託者側がその良し悪しを判断する仕組みである。説明責任の要件には、事業目標が明確であること、組織の意思決定過程の透明性があること、資源の活用や業績が正確に把握されていることなどが含まれる。説明責任の確保のためには、これらの要件を満たした質の高い評価情報の公開が求められる。

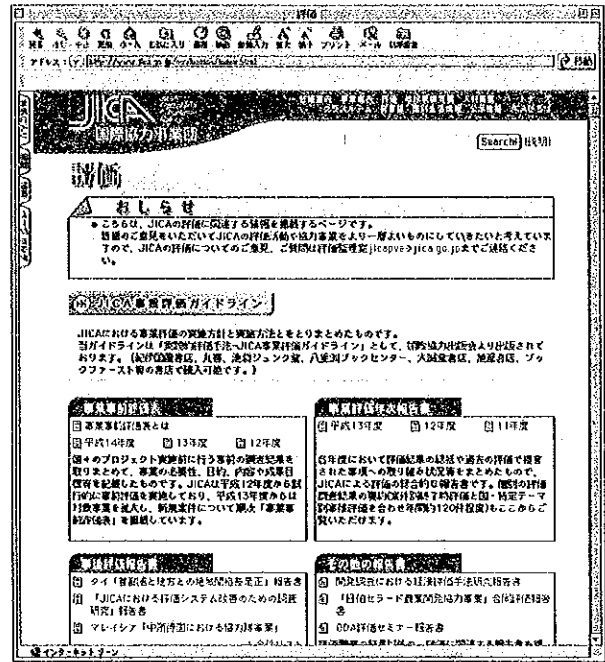
(3) JICAの取り組み

JICAではこのような評価結果のフィードバックの促進と説明責任の遂行を目的として、以下のような取り組みを行っている。

● 報告会等の実施：評価調査団が帰国した後、関係

者を対象に報告会を実施している。

- 報告書類の配布：評価報告書は一般公開用資料として広く配布されている。また JICA 図書館にも収められており自由に閲覧することが可能となっている。
- ホームページへの報告書の掲載：主要な事後評価報告書や、1999 年度版から 2001 年度版までの事業評価年次報告書などの評価報告書をホームページ上で広く公表している。なお、2000 年度からは事業評価年次報告書の英語版を作成し、JICA の英文ホームページに掲載している。
- ホームページへの事業事前評価表の掲載：平成 12 年度の試行的導入移行作成された事業事前評価表の全件をホームページで公表している。
- 評価セミナーの開催：国別事業評価や特定テーマ評価などの主要な事後評価の結果を広く外部に報告するために、評価セミナーを開催している。評価セミナーには日本国内で一般市民を対象に開催される場合と、評価調査の対象国で相手国側関係者を対象として開催される場合がある。



II JICA の事業評価における課題と今後の取り組み

近年、我が国の厳しい財政状況を背景に、援助事業の効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきており、ODA の意義や日本が目指すべき援助の将来像などについて活発に議論されるとともに、ODA の量から質への転換を図るための各種の提言がなされている。こうした動きのなかで、ODA の質の向上と透明性の確保を図るための有効な手段として評価の役割や重要性が再認識されており、評価システムの強化、評価活動の拡充が求められている。このような状況を踏まえ、今後一層効果的かつ効率的に事業を実施していくために、JICA は以下の課題に積極的に取り組んでいる。

1. 独立行政法人化にむけての取り組み

JICA は、平成 13 年 12 月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において独立行政法人に移行することが決定しており、現在、平成 15 年 10 月の独立行政法人化に向けた体制整備に取り組んでいる。独立行政法人制度は、主務大臣の定めた中期目標の達成に関し、原則として主務大臣の一般的監督権を排した上で、国と法人の責任と権限を明確に峻別し、法人の業務運営の自律性を確保することで、より一層の効果的・効率的な事業を行っていくことを目指したものである。法人が自律的に業務運営を行える一方で、主務省に設けられる評価委員会により定期的に組織・事業全般に渡って評価（以下、「業績評価」とする）がなされることになっている。

これを踏まえて JICA では 2002 年 6 月に外部有識者評価委員会（全体委員会並びに二次評価専門委員会にて構成）を設置し、JICA における業績評価のあり方、事業評価の一層の拡充及び透明性の向上に向けた評価体制・手法の改善につき意見を聴取しつつ、検討を行っている。また、一層の目標達成型の事業の実施に向けて、中期目標を達成するために法人が作成する中期計画、年度計画と既存の国別事業実施計画の体系整備に取り組んでいる他に、国別事業実施計画における開発課題へのアプローチの体系化に取り組んでいる。

2. 事前評価から事後評価までの一貫した評価制度の確立

協力開始前から終了後までの一貫した評価体制を確立するため、2001 年度から新たに事前評価制度をプロジェクト方式技術協力事業、無償資金協力事業及び開発調査事業において導入した。事前評価結果は「事業事前評価表」として取りまとめられ、プロジェクトの概要や成果目標、実施の妥当性などを記載し、ODA 実施機関としての説明責任を果たすことを目的として JICA のホームページ上で公表している。事前評価の導入により、JICA はプロジェクト開始前に設定した評価指標に基づき、モニタリング、中間評価、終了時評価、事後評価を一貫して行う制度を強化しつつある。今後はさらに内容や実施方法を改善し、事前評価の定着と精度の向上を図っていくことが重要な課題である。

また、事前評価に対応した形で事後評価を拡充していくことも重要であり、これに対し JICA は、2002 年度より案件別事後評価を導入し一層の強化を図っている。同評価においては、事業終了後数年を経たプロジェクト方式技術協力と無償資金協力を対象に、主としてインパクトと自立発展性を中心に評価を行う。同評価の導入にあたっては、評価結果をプロジェクトの発掘・形成段階に生かしていくため、在外事務所が主体となって実施することから、その評価体制づくりが重要な課題となっている。

3. 評価の対象事業の拡大

事前から事後までの一貫した評価制度の確立に加え、評価対象となる事業の範囲を拡大していくことも重要な課題である。

2001 年度においては、青年海外協力隊のチーム派遣 6 案件に関し評価 5 項目を用いた評価調査を実施し、技術協力効果に加え、青年育成や相互理解促進といったボランティア事業特有の観点からも評価を行った。今後は、チーム派遣以外についても評価の対象とすべく、評価手法についての調査研究を実施し、評価のためのガイドラインを作成する予定である。

さらに2002年度においては、国際緊急援助隊事業及び無償資金協力事業の評価手法についても検討しており、従来と比べて評価の対象事業は確実に広がりがつある。

4. 評価手法の研究・開発

(1) JICA 事業評価ガイドラインの改訂

JICAは2001年度に評価ガイドラインを大幅に改訂し、「実践的評価手法—JICA 事業評価ガイドライン」として出版した。同評価ガイドラインではJICAの評価の実施方針をはじめとして、評価調査計画の立て方、評価5項目の観点からの調査・分析手法や評価結果のまとめ方など、「上位目標—プロジェクト目標—成果」の「目的=手段」関係を整合性をもって評価するための実施方法を解説している。同ガイドラインはODA事業の評価を主眼としているが、行政における「政策—施策—事務事業」という一連の「目的=手段」関係を評価する手法としても活用することが可能であることから、同ガイドラインで紹介している評価手法は、中央省庁並びに、地方自治体における行政評価の実践においても役立てることができるものとなっている。

JICAは、2002年の4月から同ガイドラインを事業運営に本格的に導入したほか、事業団内外に広く配布した。

さらに、先に述べた案件別事後評価の導入にあわせて、「JICA 事業評価ガイドライン」の英語版を作成し、在外事務所の現地職員にもアクセスが可能な状態とした。また、案件別事後評価のためのマニュアルを作成するなど、評価の方法論の整理を図っている。

(2) 評価手法の開発

「評価結果の総合分析」は、既存の評価を複数集めて再分析し、共通する、あるいは特徴的な傾向を把握し、次の事業への教訓・提言を導き出すメタ評価¹⁾である。2001年度においては保健医療分野の終了時評価55件を総合的に分析し、教訓を取りまとめた。

また、プログラム・レベル評価においては以下の

観点から評価方法の開発に取り組んでいる。JICAがプログラム・アプローチの強化を推進するうえでは、「政策—施策—事業」の援助体系を適切に構築する必要があるが、JICAの事業はこれまで協力形態別に実施がなされており、十分な体系が構築されているとは言い難い。こうした体系の構築に並行してプログラム・レベルの評価を実施するためには、各々のプロジェクトを統合して一連の政策や施策のもとに位置づけ評価することが必要であり、このための手法として²⁾、プログラム・アプローチ・ロジック・モデルを用いた評価手法とその有用性の検証を特定テーマ評価「フィリピン人口・健康セクター」において行なった。

また、近年、援助を実施するうえでNGOとの連携は欠かせないものとなってきており、JICAにおいてもこうした連携のもと多くの協力事業を実施しているが、NGOとの連携事業についてはこれまで評価の対象としていなかった。2001年度においてはこうした連携事業をどのように評価していくべきかという考え方や手法の整理を試みるべく、NGOと合同で評価を行った。

このほか、2001年度からセクターごとに評価・モニタリング指標の選定のための調査研究を進めており、2001年度には自然環境分野と保健医療分野を対象に実施した。さらに、2002年度には鉱工業分野について実施する予定である。

他の援助機関との合同評価は評価に関する経験の蓄積を図るうえで重要であるが、JICAでは過去にUSAID・UNDPなどと合同評価を実施している。このほか、DAC評価作業部会加盟国8か国及び4



注1) メタ評価とはある一連の評価の結果を集め、全体の効果を考察するために実施される評価を指す。

注2) 「フィリピン人口・健康セクター」評価で作成した、プログラムの目標、アウトプット、投入やこれら要素の因果関係、指標及び外部条件等を取りまとめた表。

つの国際機関により2001年度に開始された基礎教育分野の合同評価にも積極的に参加し、同分野の今後の方向性について評価結果をもとに検討するとともに、経験の蓄積と本分野の評価手法の向上への貢献を図ることを目指している。

5. 評価人材の育成

評価の実施体制の確立や手法の開発に加え、実際に評価を行う人材を育成することも緊要な課題である。JICAでは、JICA職員、専門家、コンサルタント、相手国関係者など、プロジェクトの評価にかかわるあらゆる人材に対し、評価の知識と能力を向上させるための研修を新たに開始している。前述の「JICA事業評価ガイドライン」の改訂に伴い、2001年度第四半期からJICA職員を対象とし、同ガイドラインを主たるテキストとした評価研修のカリキュラムを開発し、ガイドラインの内容の実務での活用を促進している。2002年度においては約15回の研修を研修を予定している。くわえて、世界銀行と共同で在外事務所職員、現地職員及び派遣専門家向けの評価の遠隔研修の開発に取り組んでいる。

また、JICAから派遣される専門家が出発前に受講する派遣前集合研修においても「モニタリング・評価研修」を2001年度から導入し、2002年度においてはすべての派遣専門家の必須受講科目としている。

さらに、FASID（国際開発高等教育機構）が企画するコンサルタント向けの評価研修にも助言を行うなど、開発援助にかかわる人材の評価の知識と能力の向上への貢献を図っている。

同じく2001年度からJBICと合同で相手国の政府関係者を対象として集団研修コース「ODAプロジェクト評価セミナー」を実施し、途上国における評価人材の育成を図っている。

6. 外部有識者の評価への参加

外部有識者の評価への参加は評価における客観性を確保するため、また、評価手法の開発と改善を図るためにも近年その重要性を増している。

JICAでは、従来より終了時評価及び事後評価調査の調査団に大学・研究機関関係者やコンサルタントなどを加えることで外部有識者の参加を図ってき

たが、1999年度からは評価調査そのものの外部委託も開始している。2002年度には、ホンデュラス・パナマとスリ・ランカの国別事業評価をコンサルタント会社に、特定テーマ評価「環境」を国際開発学会に委託している。

これらにくわえ、JICAでは2002年度に外部有識者評価委員会を設置し、6月にその第1回会合を開いた。同委員会はJICA内部メンバーで構成される評価検討委員会に助言する機関として位置づけられ、JICAで実施中の評価の検証を行うことで評価の質と客観性の向上を図り、また、評価制度・手法の改善に向けての助言を得ることを目的としている。

7. 評価結果の事業へのフィードバック

評価はその結果が援助事業の改善に反映されて初めて意味をもつ。このため、評価結果のフィードバックは極めて重要な課題であり、JICAはフィードバック体制を確立するために様々な取り組みを行っている。

事業へのフィードバックにあたっては、提供する評価情報の質の改善、評価情報の活用を促すための制度化などが重要であるが、2001年度には先にも述べた「評価結果の総合分析」を保健医療分野において実施し、過去にJICAで行った評価結果を分析して教訓・提言を体系的に整理することを試みた。2002年度においては、さらに教育、農業、自然環境、鉱工業分野について同様の分析を実施する予定である。

8. 外部への迅速な情報発信

評価結果の外部への迅速かつ確実な情報発信は、説明責任を遂行するうえで欠かせない重要な要素である。

評価結果の情報提供の方法はインターネットの普及とともに整備されてきており、事業評価年次報告書や1999年度以降に実施した主要な事後評価の結果など各種の評価報告書がJICAのホームページ上に掲載されている。このほか、2001年度から年6回程度事後評価の結果を報告するための公開評価セミナーを行っている。

また、事前評価の結果作成された事業事前評価表もJICAのホームページ上で順次公表されている。

さらに、全世界に向けて広く情報を発信していくために、2000年度より事業評価年次報告書と主要な

事後評価報告書を英訳し、JICAの英語版ホームページに掲載している。

Box1 外部有識者委員会の意見



第1回委員会の様子

外部有識者評価委員

青山温子 名古屋大学大学院医学研究科教授
池上清子 国連人口開発基金東京事務所長
石原俊彦 関西学院大学産業研究所教授
熊岡路矢 日本国際ボランティアセンター（JVC）代表理事
杉下恒夫 茨城大学人文学部教授、元読売新聞社
長尾眞文 広島大学教育開発国際協力研究センター教授
古川俊一 筑波大学社会学系教授
牟田博光 東京工業大学教育工学開発センター長
山越厚志 社団法人日本経済団体連合会国際協力本部
国際協力グループ副長

JICAは、評価の実施体制や手法等について助言を得て評価の質を向上させ、評価結果について検証を受けることでその客観性を高めることを目的として、外部有識者からなる評価委員会を設置した。2002年6月の第1回委員会以降、委員の方々からはJICA評価の改善、評価を通して事業の改善について様々な意見を提示いただいた。2002年10月現在までの委員会で述べられた意見の概要は以下のとおりである。

1. 事前評価についての留意点

- 1) 計画に不備がある場合、協力開始後の改善は容易ではないことから、質の高い計画が策定されるよう、JICAの計画策定能力の更なる強化が必要である。
- 2) 事前評価の際には直接協力の対象となる分野のみならず、その分野の属するセクター全体や同セクターの世界的な潮流における位置づけも検討するべきである。また、国ごとの開発をめぐる事情に十分配慮し、協力の目的・内容を精査する必要がある。

2. 中間評価の強化

援助事業では、事業開始後に事前調査で把握した状況が変化し、異なる条件下におかれるというケースもあるので、状況にあわせて修正することが重要である。そのためにも、中間評価は重要であり、必要に応じ外部の参画も得てプロジェクトの軌道修正をする必要がある。

3. フィードバックの強化

評価結果を計画にいかんフィードバックするかは重要な課題である。そのためには、計画立案者（事業部）に分かりやすく、活用しやすい形で評価結果を提示する必要がある。ある程度事業経験の蓄積のある分野については、完了事業の終了時評価から出発して横断的な評価（メタ評価）を行うことにより、その分野での事業や援助の実施に関する一般的な知識を創出し、後発事業の計画や実施に役立てることができると期待される。

4. 効率性の解釈

効率性は原則的には得られた成果と費用を検証する視点であり、事業が当初計画どおりに実施されたことを確認するのみでは不十分である。JICAの評価においては、必ずしもこうした視点が十分取り込まれていないことから、費用を明確にし、更に費用に対して十分な結果が出ているかという検証を一層強化する必要がある。

5. 評価対象事業の拡大

JICAは評価対象事業を拡げていく必要がある。例えば、専門家派遣事業については、成果に対応しステップアップできる仕組みが必要である。概して日本の専門家は個別よりもチームで派遣したほうがその能力を十分発揮し、効果をもたらすことができるようであるが、評価の際にはこうした派遣された専門家のポストがどのような位置づけにあったのかも念頭におく必要がある。

6. 評価目的及び評価対象の明確化

評価の目的は、事業運営管理の手段、プロジェクト関係者へのフィードバック、説明責任の遂行と大きくわけて3つある。現状のJICAの評価では、ある1つの評価について、それらのどの目的に重点があるのか必ずしも明確でないため、評価結果も不明確になりがちである。このため、本来それぞれの目的に応じて必要とされる評価のアプローチが異なることもあり、評価にあたって何が主たる目的なのか整理し、それに適したアプローチを選択する必要がある。

7. 評価文化の育成/強化

- 1) 現在は、評価者と評価される者との立場の違いが強調されがちに見受けられるが、他人に評価してもらうことで、自らの活動が見えてくることではないか。組織の中で評価文化を定着させていくよう働きかけていく必要がある。
- 2) 第三者による評価結果は原文のまま掲載し、コメントがあれば併記するようにするなど評価についての倫理規定を定める必要がある。今後は評価体制全体の信頼性を高める仕組みを作る必要がある。
- 3) 差し障りのない報告書のみを公開するのでは、インパクトのある質の高い評価にはならない。評価結果はすべて公開とする方針を継続すべきである。

8. 業績評価の導入に関する意見

- 1) JICAでは組織全体を視野にいれた評価がまだ十分ではない。今後、独立行政法人化の中で、業績評価が導入されることで改善されていくことを期待したい。
- 2) 評価は組織全体の活性化の手段として位置づけなければならない。そのためにも、簡潔、効率的、コンパクトで全員が共有できる仕組みが必要である。

III 評価結果の総括

本節では本報告書に掲載した JICA が 2000 年度に実施した本邦事後評価（国別評価、テーマ別評価など）調査の特徴と評価結果を紹介する。また、個別プロジェクト評価調査 80 件について、5 項目評価（妥当性、目標達成度、効率性、インパクト、自立発展性）結果の傾向を紹介する。

1. 本邦事後評価¹⁾

2000 年度に実施された本邦事後評価は大きく分けて国別事業評価、特定テーマ評価、有識者評価、開発調査フォローアップの 4 つの区分となる。評価種類、対象国、案件名は以下のとおりである。

評価種類	対象国	案件名
国別事業評価	タンザニア	国別事業評価
	ボリヴィア	タ
特定テーマ評価	タイ	首都圏と地方との地域間格差是正
	フィリピン	「人口・健康セクター/USAID 連携」パート 1 (母子保健・家族計画分野)
	タイ	参加型手法導入の試み
	ポーランド、ハンガリー	「東欧市場経済化」
	タイ、シンガポール	南々協力支援
	マレーシア	中所得国における協力隊事業
有識者評価	タイ、シンガポール、マレーシア、フィリピン	東南アジア漁業開発センター (SEAFDEC) に対する JICA の協力
	ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	復興支援
開発調査 フォローアップ	ケニア、モリシャス、インドネシア、フィリピン、スリランカ	開発調査（港湾・上水道）のフォローアップ評価
	タイ、フィリピン	開発調査（農業灌漑）のフォローアップ評価

(1) 国別事業評価

JICA は、国別の開発課題にきめ細かく対応していくために 1998 年度から国別・課題別アプローチの方針を打ち出し、評価においても JICA の協力が国別の開発課題の解決にどの程度貢献したかを評価する国別事業評価を実施している。2000 年度においては、貧困削減に向けた国際的な取り組みが行われているタンザニアとボリヴィアを対象として「国別

事業評価」を行った。

以下では「ボリヴィア国別事業評価の枠組みと結論について簡潔に紹介する。

ボリヴィア国別事業評価においては、1985 年から 1999 年の間に実施した協力を対象とした案件評価、セクター評価及びスキーム別、貧困・ジェンダーのセクター横断的評価を行い、最後に総合評価という形で取りまとめた。さらに、今後日本がどの分野・課題で援助を行うべきか、どのように援助を行うべきかについて、協力案件形成と実施の改善を目的として提言を取りまとめた。

評価の結果、JICA 事業は全体的にボリヴィア政府や主要ドナーの重点セクターに対し実施されてきたものであり、妥当性は高いといえることがわかった。また、評価の対象とした 3 分野のなかでは、BHN 分野（保健衛生、水等）において評価 5 項目のいずれの視点に照らしても評価の高い案件が多く、インフラ整備、農林水産畜産分野が中程度であった。他方、貧困・ジェンダーの視点からの横断的評価では、ジェンダー及び貧困が地球規模の課題として国際的に注目されてきたのが各々 1990 年代初頭及び半ば以降からであり、今回の評価対象期間を含めそれ以前に実施された協力については、必ずしもこれらの視点が組み込まれていなかったことから、そうした視点に貢献した評価の対象となるプロジェクトはみられなかった²⁾。

今後の方向性に関しては、JICA の国別事業実施計画に属する 5 分野 18 課題をレビューし、水供給、地域保健衛生、インフラ整備支援、水質保全、環境政策の 5 分野 16 課題を JICA が援助を行うべき重要課題として提言した。このほかに新たに追加すべき課題としては、農村開発に向けた町村道、灌漑設備の建設・維持管理等である。

また、貧困削減に向けた国際的な取り組みが行われているボリヴィアにおいては PRSP に対応し、か

注 1) 本邦事後評価とは、複数のプロジェクトを対象として、本邦から調査団を派遣して行う事後評価の総称である。

注 2) JICA は、ジェンダー格差の解消については、1991 年の「開発と女性」援助研究会実施を端緒に事業実施において組み込むべき視点として位置づけている。また、貧困については 1993 年の「貧困問題ガイドブック」作成を機に同様の取り組みを始めている。

つ、日本の技術の優位性と他のドナーの役割を考慮しつつ、分野を絞り込むことが重要である。また、プログラムアプローチを強化するなかで、協力形態の効果的な組み合わせや他ドナーとの協調支援を行い、資源利用の効率化を進めることが必要である。

(2) 特定テーマ評価

2000年度の特定テーマ評価は、プログラムアプローチ強化への貢献と評価対象事業の拡大を目指して実施された。

近年、開発援助において成果重視の事業運営が求められており、成果達成のために投入できる資源をより効果的に組み合わせるためのプログラムアプローチの強化が求められている。こうしたプログラムアプローチの強化に対応し、今後のプログラム立案と運営に資する提言を得るという観点から評価のテーマを選定した。本節1)では、専門性をもった学会への外部評価委託という試みであり、また、プログラムアプローチの拡充に必要とされるセクター横断的な観点からの評価を行ったことが特徴的な「タイの首都圏と地方との地域間格差是正」を紹介する。

また、JICAのすべての事業に評価が求められていることを受けて、ケーススタディを通じ従来評価の対象ではなかった事業を評価する際の手法を検討するための評価を実施した。

以下2)、3)に、ボランティア事業の評価を試みた「中所得国における協力隊事業のあり方」、南南協力支援のあり方を評価した「南南協力支援」について、評価の枠組みと結論を簡潔に紹介する。

1) 特定テーマ評価 タイの首都圏と地方との地域間格差是正

本評価調査は、首都圏と地方の所得分配や経済構造の歪みが社会問題化しているタイ東北地域を対象とし、主としてJICAが実施してきた事業が地域格差是正に貢献したかを評価するものである。さらに、地域間格差の実態とその原因や問題の構造を把握し、今後の地域間格差是正のための取り組みや方向性について提言を行うことを目的とした。

評価の結果としては、個別プロジェクトの評価はおおむね高いものであった。しかし、案件の計画当初には明示的には意図されていなかった地域

間格差是正に対する寄与については必ずしも裏づけることができず、それぞれの分野においてその可能性を示すにとどまった。以下では、今後の地域間格差の是正への取り組みに際し各分野で協力を実施するうえでの改善策を紹介する。

a) マクロ経済的視点からの改善策

評価対象となった地域総合開発計画は、東北地方の所得を向上し同地方の所得水準を全国平均に近づけようとする計画であり、目的並びに方向性とも妥当であった。ただし、今回援用された開発モデルは「拠点開発方式」であり先進諸国の適用例も多く有力なモデルではあるが、同方式について拠点の生成過程や成長・成熟・衰退のメカニズムや開発推進要因などに関する分析は今後の課題となっている。このためさらなる実証分析の積み上げや新しい地域開発モデルの導入も検討されていく必要がある。地域内格差の発生を防ぎつつ、首都圏との地域間格差を軽減していくためには、住民の開発過程への参加や主体的な取り組みが重要になることから、今後は、こうした取り組みに向けた条件の整備とその支援策に一層配慮した計画づくりが求められる。

また、市場原理のみでは格差は縮小に向かうことはないという考え方にに基づき、国家予算による地方への財政支援と政府諸機能の地方への分散化が一義的に重要であることに加え、自立的な開発の取り組みに対する支援策を考察し協力していく必要がある。また、地域の活性化において、物品・資金・情報・サービスなどの流通については民間部門に期待できることを認識し、地域の民間企業の発展が可能となる環境の整備や人材の育成に配慮していく必要がある。

b) インフラ分野

インフラ建設から期待できる地域開発効果を最大化するためには、一定の予算の範囲内でそれらをどこに建設するのかというサイト選定が肝要である。こうしたサイト選定を行うためには地域開発によって何を目的にするのかということを確認にすることが必須である。対象地域の所得の向上を目的にするのか、あるいは対象地域内での相対的後進地域の底上げをねらうのかによって選ばれるべきサイト群は異なってくる。したがって、い

くつかの有望な目標の組み合わせ方に沿うサイト群を選定し、地域住民に提示し、彼等が望ましい目標の組み合わせとサイト群の組み合わせを選定できるよう民主的な意志決定プロセスを確保することが求められる。

c) 農林業分野

今回の評価対象のプロジェクトからは、地域開発においては地域住民の経済活動を助け、住民が経済活動の一部を集約していけるような組織をつくるのが有効であることが示されている。また、組織づくりに加え、農産物の流通・加工施設など農業インフラの効率的な利用に関する技術協力が検討されるべきである。また、特定資源の利用に過度に依存した地域経済から脱却するためにも、全国的な法体系の整備を視野に入れた地域資源利用の体系づくりが必要である。

d) 職業訓練分野

地域発展のためには、訓練を受けた修了生が、その地域で就業し、教育・訓練の成果を知識・技術の普及という形で地域に還元させることが必要である。しかし、当該地域の労働市場が小さく、かつ都市部との賃金格差が存在するという状況のもとではその地域からの都市部への修了生の流出を止める手だてではない。地域間格差の是正を教育・職業訓練のみで達成し得るかという点に関しては、修了生が就労できる労働市場がその地方に創出されるか否かに依存するといわざるを得ない。

e) 保健医療分野

今回の評価案件は、プライマリー・ヘルスケア分野の訓練・教育機関と県地域の保健サービスのモデルの形成にかかわるプログラムであり、関係地域の保健サービスへのアクセスと健康水準の向上に貢献している。したがって、タイ首都圏との格差軽減のための基礎づくりに貢献しているといえる。特に、協力に含まれる種々の訓練教育活動は公衆衛生分野の人材層の形成につながっている。

また、地域間格差の軽減の基礎となる保健セクターの支援にあたっては、必ずしも狭義のヘルスケア協力のみではないことを意識する必要があると思われる。コンケン県の「公衆衛生」プロジェクトの外傷サブプロジェクトのように、病院のサ

ービス強化のみならず、交通マネジメントの面でも技術協力を行うなど、広い視点から保健セクター支援をとらえていくことが効果的である。

2) 特定テーマ評価「中所得国における協力隊事業のあり方」

青年海外協力隊事業は青年の国際ボランティア活動を支援するものであり、技術移転のほか、国際相互理解促進や青年の能力開発などの協力効果が期待されている。しかし、技術レベルが一定の水準に達している中所得国では、隊員に求められる資格・条件は高くなる傾向にある。このため、隊員からの技術移転よりもむしろ役務提供という側面が期待される傾向があり、自主的な活動ができないといったことから、技術移転としての協力効果、隊員の満足度などにばらつきがあることが指摘されている。

本評価は、協力隊事業の展開が30年以上に及ぶ中所得国であるマレーシアをケーススタディとして、中所得国における協力隊事業の現状と問題点を把握し、成果の出ている分野・出していない分野と活動の促進・阻害要因を導き出すことに焦点をおいた。また、ボランティア事業である特性に配慮し、青年育成、国際交流・国際協力への国民理解促進を目的とする政府ベースの事業としての妥当性など技術協力以外の効果についても評価した。

評価の結果、技術協力の効果に関しては、日本語教師分野と社会福祉分野でマレーシア国内の受入機関側、隊員側ともに評価が高いことがわかっ



障害者の訪問看護・リハビリをする作業療法士隊員
(マレーシア・青年海外協力隊)

た。他方、職業訓練分野ではマレーシア側の技術レベルが高いこと、また、スポーツ分野では、競技の結果のみで評価される側面が強いことから、受入機関側、隊員側双方の評価は高いとはいえない状況である。

他方、技術協力以外の効果については、マレーシア側の回答の90%弱が隊員の活動を通じて、日本への理解を深め、日本人の勤勉さを学んだとしている。また、隊員の帰国後も6割強が何らかの形で交流を続けている。また、隊員側は、半数以上が自身の技術、国際協力のスキルの向上に非常に役立ったとしており、青年育成という事業の主旨はおおむね満たされている。また、隊員の半数以上が、帰国後機会があれば派遣国や国際協力についての紹介活動を実施していることから、国際交流・国際協力への国民の理解促進にも貢献していることがわかった。

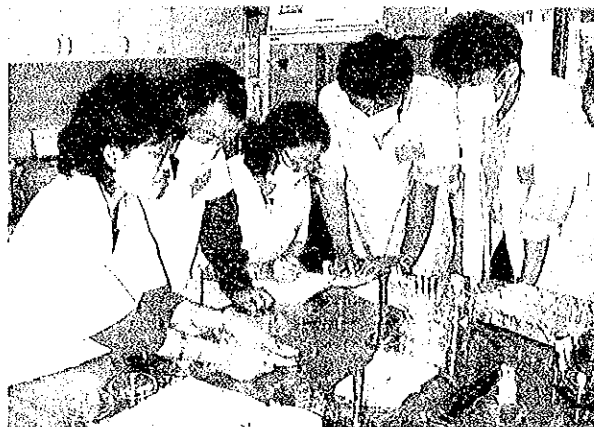
中所得国マレーシアの協力隊事業の特徴としては、カウンターパートの方が知識や学歴において優る場合もあるなど、受入機関によっては技術の高度化が進んでいることが隊員活動の制約となり技術協力としての効果をあげにくくなっている分野もあることがあげられる。

3) 特定テーマ評価「南南協力支援」

南南協力は発展段階や文化・環境が類似した地域間の適正技術の移転が可能であること、また、新興援助国のイニシアティブを支援することが重要であることなどから、日本の開発援助の特色の1つとして打ち出している。

JICAでは、設立以来一貫して南南協力を重要な取り組みの1つとして位置づけてきた。1974年開始の第三国研修や、1994年開始の第三国専門家派遣、新興援助国との二国間の枠組みであるパートナーシップ・プログラム、機関間のネットワーク構築、三角協力プロジェクトなどにより取り組んできている。

本評価調査は、南南協力支援の主旨と実態の比較を含め、JICAのパートナーシップ・プログラムの最初の締結国であるシンガポールとタイを対象としてこれまでの協力を評価し、今後の効果的な南南協力支援の考え方や第三国研修、第三国専門家派遣について提言を行うことを目的として実



第三国研修-実験室における実習の様子
(タイ「重要家畜伝染性疾患の診断技術と予防技術」)

施した。

本評価を通じ、南南協力実施国の援助窓口機関、実施機関、研修員所属先等多数の南南協力支援関係者の間で、南南協力支援についての考え方が必ずしも一致しているわけではないことが確認された。

JICAの南南協力支援は、政策的に重視されてきた経緯もあり我が国の開発援助の特色の1つである。実施の面では「過去の事業によって移転した技術を周辺諸国に移転する」という位置づけを色濃く反映している。一方、南南協力実施国の窓口機関は、地域支援、周辺国支援を行うにあたっては、先進国からの支援事業といえども独自の枠組みのなかで検討し、外交的な側面を優先して実施している。また、実施国において実際に協力を司る実施機関は、多くは国内での指導的機関であることから自らの技術力やノウハウを向上する機会として南南協力支援をとらえて受託している。

以上より、JICAが南南協力を一層効果あるものにするためには、南南協力支援についての考え方を再整理し、枠組みと方向性を提示していくことが必要である。

また、第三国研修の評価結果からは、研修自体について裨益国の開発課題に対してどのような位置づけであるのかは必ずしも明確でないが、研修参加者が習得すべき知識や技術の達成度はいずれの研修においても高く評価されていることが確認された。

第三国専門家派遣の評価結果からは、第三国専門家の技術は、社会や経済の発展段階とともに気

候などの諸条件が出身国のものと類似している場合に裨益国への適用可能性が高い傾向がある。裨益国が抱えている問題に合致した技術を移転できていることから各専門家の配属先の機関の満足度は高いといえる。

一方、実施国の援助窓口機関からは、第三国専門家の派遣がJICAのプロジェクトの一部となる傾向があり、これは必ずしも実施国の対裨益国への政策と合致しているとは限らないことから、日本と実施国両政府の双方に便益がもたらされるというパートナーシップの理念に必ずしもあっていないという指摘があった。さらに裨益国の第三国専門家の受入機関における位置づけについても必ずしもすべての場合においてその調整に必要十分な意見交換がなされていないことから、今後はこれらの点への一層の配慮が求められる。

2. 個別プロジェクト評価

本項では、評価5項目（妥当性、目標達成度、効率性、インパクト、自立発展性）ごとに本報告書に掲載された80件の個別評価結果を整理し、総括とする。なお、本報告書に掲載された個別プロジェクト評価の地域、分野の傾向は以下の表のようにまとめられる。

(1) 妥当性

1) 概説

「妥当性」とは、プロジェクトの目標が我が国の援助政策や被援助国の開発政策に整合しているか、被援助国政府のニーズやプロジェクト対象地域の受益者ニーズなどに適合しているか、などの視点からプロジェクト実施の正当性を検証するものである。

a) 当該国の開発ニーズとの整合性

評価結果では、実施したプロジェクトは総じて、相手国側の開発ニーズや受益者ニーズなどに合致していると評価されており、その妥当性が認められている。例えば、マリ「コロフィナ地区給水計画」は、「人口1万人以上の都市で安定的かつ清浄な水供給を実現する」とした同国の国家目標に合致し、また、水源の水質悪化による水因性疾患の増加という社会問題が顕在化していた地域をプロジェクト対象地に選定したことから、その妥当性は高いと評価されている。

b) 地域に共通する開発ニーズとの整合性

第三国集団研修の場合、複数の研修参加国のニーズに適合した研修テーマが的確に設定されているか否かが、妥当性を判断する際の1つの基準となる。例えば、フィリピン「HIV感染及び日和見感染症の実験室内診断技術」の背景としては、アジア・太平洋地域のHIV感染者数が21世紀までに世界最大規模になると予測されている一方で、域内各国の感染診断技術や調査手法が確立されていないという実情があった。HIV感染者が急増している域内各国のニーズにあわせて研修が実施された一例である。

c) 日本の援助政策との整合性・日本の技術の優位性

妥当性をとらえる際の重要な項目の1つに、協力分野・内容について日本に知識・経験の蓄積があるか（日本の技術の優位性が認められるか）との判断がある。例えば、「ポーランド・日本情報工科大学」プロジェクトでは、情報処理やロボット工学など、日本が得意とする分野において協力が実施されている。また、同プロジェクトには、

個別プロジェクトの分野別分類

	計画・行政	公共・公益事業	農林水産	鉱工業	エネルギー	商業・観光	人的資源	保健・医療	社会福祉	その他	合計
終了時評価	5	13	12	7	1	0	22	8	0	1	69
事後評価	0	6	2	0	0	0	2	1	0	0	11
合計	5	19	14	7	1	0	24	9	0	1	80

個別プロジェクトの地域別分類

	アジア	中近東	アフリカ	中南米	大洋州	欧州	合計
終了時評価	28	6	13	17	1	4	69
事後評価	3	0	3	4	0	1	11
合計	31	6	16	21	1	5	80

「市場経済化の支援」という日本政府の対ポーランド援助方針との整合性も認められるため、この点でも妥当性が高いと評価できる。

2) 妥当性に影響を与える要因

ITに代表される技術の進歩が急激な分野においては、協力期間中に協力の妥当性が損なわれつつあると報告された例もある。例えば、放送技術の分野においては、世界的にアナログ放送からデジタル放送への移行が開始されつつあるなかで、第三国研修メキシコ「教育テレビ番組総合制作」の実施機関（教育テレビ研修センター）が保有するアナログ・ベースの訓練用放送機材ではデジタル放送化の研修ニーズに対応できない事態が生じてきた。一部の研修参加者はデジタル技術に関する研修コースを要望しており、機材の更新がされない限りこのニーズとの乖離が進み、妥当性が低下する可能性がある。

(2) 目標達成度

1) 概説

「目標達成度」は、プロジェクトの目標は当初設定されたとおりに達成されているか、また、それはプロジェクトの「成果」によって引き起こされたものであるかといった視点からの評価である。

本報告書に掲載する個別案件評価のほとんどが、プロジェクト目標は達成されたか、協力期間内に達成される見込みである。

目標が達成されたとするプロジェクトの例としては、炭鉱での事故発生件数が半減したトルコ「鉱山保安技術向上」、パイロット地域での活動に基づき農村生活改善のための研修プログラム・マニュアルが完成され、住民のニーズを十分に反映した研修が実施されるようになったフィリピン「農村生活改善研修強化計画」などがあげられる。

一方、プロジェクト目標が協力期間内に一部達成されなかったとする評価結果は6件あった。このうち3件については目標を達成するようフォローアップ協力を実施済みであり、他3件についてはフォローアップ協力を調査中または検討中である。



村人によるトイレの建設作業
(スリ・ランカ「参加型農村開発手法の確立」)

2) 目標達成を促進した要因

a) 適切な当初計画の重要性

当初計画を策定する際に、プロジェクト目標、その達成に必要なとされる成果、活動と投入等の協力規模、期間が十分な検討を経て設定されることが重要である。目標達成のためには相手国内で最も確かな実施機関が選定されることも重要である。

ウルグアイの獣医研究所強化計画の例では、投入の内容がよく吟味されたうえ、効果的に協力が実施されたほか、実施機関の組織体制、技術レベルが一定の水準を満たしており、受容能力が高かったことがプロジェクト目標の達成要因としてあげられている。同研究所では家畜疾病診断が正確かつ迅速に行われるようになった。さらに、ウルグアイ畜産品の主要な輸出先であるアメリカとメキシコによる防疫体制調査においても同研究所の検査結果の信頼性が認定され、同国の家畜伝染物の防疫体制づくりに貢献している。

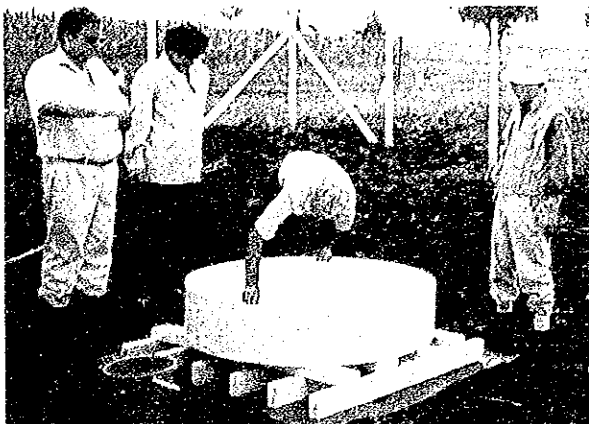
b) プロジェクト中間時点における柔軟な調整

中間評価などプロジェクトの途中時点で当初計画を補完・修正したり、状況の変化に応じて計画を目標達成が可能な形に修正することでプロジェクト目標を達成している例も多い。スリ・ランカ「参加型農村開発手法の確立」の例では、プロジェクトの初期段階では長期専門家に意思決定の主導権が与えられておらず、スリ・ランカ側との信頼関係構築に影響を及ぼした。しかし、プロジェクト協力期間のほぼ半ばに派遣された調査団を期に軌道修正されたことにより、プロジェクト目標達成に支障はなかった。

他方、パラグアイ「東部造林普及計画」では、政権交代や財政危機にともない、カウンターパートの交代や相手国側ローカルコストの支出の遅れにより、技術移転計画に支障が生じたが、柔軟に計画変更が行われたため目標達成が可能となった。

c) コミュニケーションを円滑にする仕組みづくり

プロジェクト関係者間のコミュニケーションを円滑にする仕組みは、プロジェクトに関する意思決定を双方参加のもとで行うことを可能とし、プロジェクトの推進力となったことが報告されている。タイ「生産性向上」の例では、プロジェクト運営の比重をタイ側に移し、運営委員会を定期的で開催し、そのなかで共同で活動計画を策定・モニタリングをする体制をとった。また、カウンターパートの本来業務とプロジェクト業務、それぞれの作業量についても、協力期間中に運営委員会で十分に協議し意志疎通を図ることで、円滑な運営が可能となったものである。ホンデュラス「サンペドロスーラ市浄水場整備計画」の例では、日本側施工者と水道局の間で毎週会合を開催し、それが意思決定の場として有効に機能し、工期どおりの工事が実現され、水道局の給水能力の向上につながった。また、ルーマニア「灌漑システム改善計画」の例では、実施機関が複数にまたがっていたが、定期的の実施機関間の合同調整委員会を開催したことが、円滑なプロジェクト運営に資したと報告されている。



圃場での試験方法を指導する専門家
(ルーマニア「灌漑システム改善計画」)

3) 目標達成を阻害した要因

a) プロジェクト目標とのバランスを欠いた協力規模

計画時に設定したプロジェクト目標を達成するためには協力期間が短すぎたり、あるいは協力規模に対し過大すぎる目標が設定されたりした場合は、協力期間内での目標達成が困難となっている。スリ・ランカ「看護教育プロジェクト」の例では、直接協力の対象であったモデル校においてはすべての成果が達成されたものの、その他10校の国立看護学校への教材の普及、教員の再教育、臨床実習指導の実施までにはいたらなかった。また、メキシコ「材料工学試験センターにおける鑄造技術向上」の例では、新設センターにおいて中小鑄造企業に対する指導者育成が可能になることを目標としていたが、新設のセンター運営を含めた体制づくりに時間を要し、現実的な企業のニーズに届くところまでにはいたっていない。

b) 投入の遅れ

カウンターパートの配置や施設整備・機材据付の遅延などのために本格的な技術移転活動の開始が遅れ、協力期間内での目標達成が困難となっている例がある。中国「鉍物資源探査研究センター」及びスリ・ランカ「鑄造技術向上計画」では、フォローアップ協力等を実施して対応することとなった。

他方、ドミニカ「サマナ湾零細漁業活性化支援計画」では、実施機関であるサマナ漁業開発訓練センターが財政難から当初計画の18%の予算配分しか受け取ることができなかった。このため、スタッフが予算不足を補填すべく実習によって得た漁獲物の販売活動に時間を割いた結果、漁民への漁業訓練・実習を十分に行うことができず、幅広い漁民層への技術の普及を実現するまでにはいたらなかった。

c) 外部条件の変化

外部条件の変化により目標の一部が達成できなかった例としては、ブルガリア「省エネルギーセンター」があげられる。同プロジェクトにおいては、省エネルギーの診断技術とコンサルテーション手法の技術移転に加え、省エネルギー分野における施策提言能力の確立が目標とされていた。し

かし、プロジェクト期間中に省エネルギー庁が設立され、施策策定は同庁が一元的に執り行うこととなったため、センターの責任範囲に施策提言が必ずしも含まれないことになり、プロジェクト目標自体が組織の使命・役割と齟齬がある形となった。

(3) 効率性

1) 概説

効率性とは投入（コスト）がいかに関係よく成果に結びついたかを検証する視点である。本報告書に掲載されている個別案件評価においては投入額が明示されておらず、本来の効率性の検証がなされていない。現状では、「当初の計画どおりに投入・活動が実施されたか」「投入された専門家、機材、施設の活用度はどうか」といった協力過程を検証し、効率性の評価としている。

今後は事前評価で提示されたコストとの比較や、類似案件とのコスト比較を行うことや、「最小のコストでなされたか」「代替手段の可能性はなかったのか」等の視点から効率性を評価することも重要となる。従来の協力過程の確認に加えて、コストを明確にした評価を実施することによって、効率性の評価をバランスのとれたものとするができるため、現在、JICA ではコストを明確にする努力を行っている。

2) 効率性に影響する要因

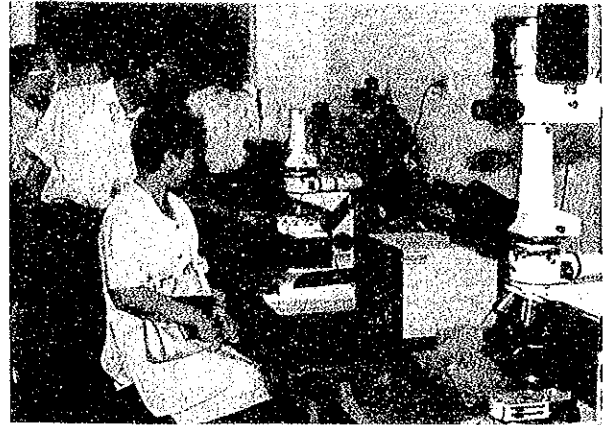
以下に 80 件の個別案件評価から、効率性に大きく関係する要因をいくつか抽出した。

a) 当初計画の明確さ

当初計画において活動範囲が明確ではない場合やモデルとする地域の選定がなされていない場合は、その絞り込みにプロジェクトの冒頭の時間の多くを費やし、本格的な始動に遅れが生じている。すでに一部の専門家派遣や機材設置などの投入が実施済みの場合は、それら投入が遊休することになり、効率性を低める要因となる。

b) カウンターパートの受容能力

プロジェクトの実施は、通常、実施機関に新たに加わる業務であることが多く、このためカウンターパートは本来業務をこなしながらプロジェクト業務に携わることになる。カウンターパートが実際どこまで時間を確保できるかが、専門家派遣



モンゴル JICA 代表団との学術交流における流体包有物顕微システムの見学
(中国「鉱物資源探査研究センタープロジェクト」)

や機材設置等の投入を効率的に活用するうえでの鍵となる。この点への配慮がなされた例として、タイ「生産性向上」では、タイ側主体で詳細な活動計画を立て、それを運営委員会で検討する方式をとった。プロジェクトに投入可能な資源に基づいた現実的な計画策定し、効率的に実施することができたと報告されている。

c) 外部要因

プロジェクトを効率的に実施するためには、日本側の投入のみならず、相手国側の投入についても当初予定どおりに実施されることが必要となる。1997年のアジア危機により政府の財政状況が悪化し、ローカルコストの支出が滞った事例がある。また、灌漑案件において異常降雨があり実際に灌水が必要なくなってしまったため、その年に予定していた灌漑施設の改善に関する活動を実施することができなかったことから、すでに実施された投入が遊休した例がある。

(4) インパクト

1) 概説

「インパクト」とは、プロジェクトの実施によってもたらされた上位目標に対する効果や、当初予期しなかった波及効果や間接的な効果を検証するための視点である。

評価結果 80 件のうち、69 件は終了時評価でありプロジェクトの終了の約 4～6 か月前に評価が実施されていることから、原則として上位目標の達成については見込みを評価している。各評価時点においては 12 件を除いて、相手国、または近隣諸国になんらかのプラスのインパクトが確認さ

れている。

一方、評価時点でインパクトの見込みが確認できなかったプロジェクトとしては、フィリピン「地方理数科教育プロジェクト」など、分野の特性上、効果の発現に時間を要するため確認ができなかったものがある。

2) その他の波及効果の例

その他の波及効果としては、以下のようなものがあげられる。

a) 実施機関の地位確立や役割の向上

プロジェクトの実施により実施機関の技術力が向上し、協力分野における実施機関の地位や役割が向上したという効果が生じる事例も多い。中国「鉱物資源探査研究センタープロジェクト」の例では、センターが作成した報告書や学会での発表などを通じて、他機関に業績を示した結果、国内の他機関がセンターのデータ測定装置に着目し、分析や共同研究を依頼してくるようになった。また、中国「日中友好環境保全センター」では、カウンターパート研修を通じて、日本の様々な機関とのネットワークが形成されたほか、日本との国際環境協力の窓口、あるいは海外との共同研究機関として大きな役割を果たすようになった。

インドネシア「森林火災予防計画」では、同国政府によってプロジェクトの有効性と実施機関の能力向上が認められたため、実施機関である自然保護総局森林火災対策課は、4つの課から編成される森林火災対策局に格上げされた。

b) プロジェクト対象地域外及び近隣国への技術の普及

ウルグァイ「獣医研究所強化計画」では、実施機関である家畜衛生研究部（DILAVE）の家畜疾病診断・検査能力が向上したことにより、食肉貿易相手国である米国やメキシコから、DILAVEの診断能力の信頼性が認定されたほか、食料品輸出のための検査機関を持たないチリから食肉検査が依頼されるようになった。

また、ブラジル「家族計画・母子保健プロジェクト」では、国際会議等における活発な広報活動によって、ブラジル全土及び周辺の南米諸国に「人間的な出産と出生」の概念を普及することに貢献した。



妊婦指導の様子
(ブラジル「家族計画・母子保健プロジェクト」)

第三国集団研修における典型的なインパクトは、研修参加者が帰国後に、研修で得た知識・技術を、周囲に波及させることで生じるといえる。マレーシア「都市衛生・環境管理」の例では、帰国後の研修参加者の72%が研修で得た知識・技術を同僚などと共有していると答え、83%が研修の成果に基づき、独自に研修やセミナーを開催したと回答している。

c) 政策レベルへの貢献

ブラジル「家族計画・母子保健プロジェクト」の例では、同プロジェクトが打ち出した、過度の医療介入を否定する「人間中心の保健サービス」という概念が、連邦政府によって母子保健のみならず保健医療の全分野の政策に反映されることにつながった。また、ジンバブエ「感染症対策」の例では、同国保健省が、当プロジェクトの成果品である教材やマラリア迅速診断キットなどを、プロジェクトのモデル県以外でも使用することを決定し、保健省関係機関によって全国的に普及されている。

d) 当初想定していなかったインパクト

ガーナ「セコンディ漁港建設計画」の例では、漁港建設以降、漁港とその周辺地域に、漁船への燃料供給施設やレストランの建設など、民間資本の投入が促進された。一方、同プロジェクトでは利便性の高い近代的設備を備えた漁港が建設されたために、砂浜から小船を漕ぎ出し、沖合に停泊中の漁船と漁獲物の売買をする伝統的な仲買人の仕事があられるというインパクトも生じ漁港管理事務所により調停されたことが報告されている。

プロジェクトによって、当初予期していなかった正の波及効果が生じた例として、中国「日中友好環境保全センターフェーズ2」では、実施機関によるインターネットを通じた啓蒙・広報活動により、地域住民の環境問題への関心が高まったことが報告されている。また、ブルガリア「省エネルギーセンター」では、同センターの診断に基づいて省エネルギー化を図る企業に外資系民間企業が投資するプログラムが開始された。これが定着すれば企業は自身で多額の設備投資をすることなく、省エネルギー化を推進できるようになることから、産業界に大きなインパクトを与える可能性が報告されている。

(5) 自立発展性

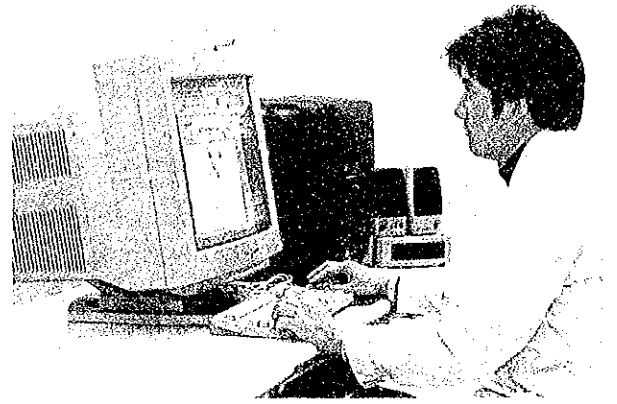
1) 概説

個別評価案件の自立発展性の検証にあたっては、組織・制度面、技術面、財務面の主に3つの側面から評価が行われている。80件のうち組織・制度面、技術面、財務面のすべてにおいて自立発展性が高いとされたものは15件あった。他方、すべての側面において不安要素があるとされた案件は4件であった。全体的には、技術面、組織・制度面の自立発展性は確保されているものの、財務面において問題が指摘されている傾向がみられる。

a) 組織・制度面

組織・制度面について自立発展性が高いと判断される案件は80件中37件である。パキスタン「母子保健プロジェクト」やフィリピン「農村生活改善研修計画」の例では、プロジェクト活動そのものに新設の組織の運営体制づくりや、事業の運営管理の強化が組み込まれ、研修の計画策定、実施、モニタリングと評価のシステムなど、自立した運営が可能な体制が形成された。

他方、組織・制度面の自立発展性が不透明な例として、インドネシア「大豆種子増産・研修計画」では、プロジェクトの効果である良質大豆種子の中核採種農家への普及には、大豆の市場価格の安定とともに、政府の大豆振興政策である種子・肥料の無償提供制度の継続が必要であるが、同政策の先行きが不透明となっている事例があげられる。



コンピューター室でのインターネットアクセスの様子
(中国「日中友好環境保全センターフェーズ2」)

b) 技術面

技術面の自立発展性が高いと判断する視点とは、プロジェクト活動の結果、カウンターパートに計画どおりに技術が移転され実施機関に定着し、技術を継続的に維持・発展させていく体制が確立されることである。

個別案件評価80件のうち、技術面の自立発展性が懸念されるプロジェクトは8件と少ない。技術面での自立発展性が低いとされる要因としては、パラグアイ「東部造林普及計画」の例のように、相手国の財政難や組織改編により技術移転を受けたカウンターパートなどの人材流出の可能性が高いことがあげられる。

c) 財務面

個別案件評価80件のうち31件は、財務面の自立発展性について懸念材料を抱えていると評価されている。これらプロジェクトに共通するのは、協力期間中から財政危機等によって国家予算全体が厳しい状況にあるなかで、相手国側から支出が予定されていたローカルコストが計画どおりに支出されていなかったり、実施機関が独立採算制に移行することが予定されていたりする点である。特に、プロジェクトが提供するサービスなどから収益をあげることが困難な分野にあり、かつ事業自体が相手国の政府の事業として予算化されていない場合はその継続が非常に難しくなる。

一方、研修や、検査・診断・コンサルテーションサービスなどを実施することが可能な事業を対象としたプロジェクトについても、自己収入が直接実施機関の独自財源となるのではなく、監督省

庁を経由するなどの措置が取られた場合には、自立発展性の懸案材料となっている。

2) 自立発展性を促進する要因

a) 自主財源の確保

財務面の自立発展性に関する不安要素を指摘する評価結果が多いなか、自主財源を確保できているプロジェクトについては、自立発展性の高さが報告されている。スリ・ランカ「繊維製品品質向上計画」では、技術サービスから得られる収入で支出の60%を賄うことが可能となっており、自己収入増加へのインセンティブも高い。

b) 事業の相手国内での制度化

フィリピン「農村生活改善研修強化計画」では、実施機関の上位組織である農業省から、プロジェクトで開発した参加型開発手法を用いた研修内容が、国内33か所の研修センターで実施される旨の通達が出された。また、プロジェクト活動の実施・モニタリングのために人員が確保されたほか、経費が通常予算のなかに計上されている。

3) 自立発展性を阻害する要因

a) 技術流出の懸念

パラグアイ「イバライカイ湖流域水質改善計画」では、同国の財政難と省庁再編の動きによりカウンターパートの人事異動、またはプロジェクト期間中雇用されていた契約社員の解雇などの可能性が高く、実施機関であった国立環境衛生局からの人材の流出や活動縮小の可能性がある。技術面からの自立発展性が危ぶまれている。また、パラグアイ「東部造林普及計画」においても、頻繁なカ

ウンターパート交代や技術を習得した契約社員の解雇などが、移転された技術の継承・発展に必要な人材確保上の懸案事項となっている。

b) 外部条件の変化

トルコ「鉱山保安技術向上」では、組織・制度面、財政面では実施機関であるトルコ石炭公社にさほど不安はない。しかし、同公社においては、1999年に385名の熟練鉱員が退職し、さらに2000年に発生した地震の被害を受けた地域の雇用対策と石炭増産対応のため、4,012名が新規に採用されたことから、未熟練炭鉱労働者の大幅な増加が炭鉱保安の技術的な自立発展性の不安要素として指摘されている。

c) 機材の維持・更新

プロジェクトで供与された機材の保守整備体制が確立されていない、あるいは更新の予算措置に不安があることも自立発展性を阻害する要因となり得る。トリニダード・トバゴ「漁業訓練計画」では、供与機材の維持管理に必要な資機材の調達ルートがなく、自立発展性の不安要素となっている。

3. プロジェクト終了後のフォローアップ状況

個別案件の評価を実施した結果、プロジェクト目標の達成や協力効果の自立発展性を図るために、追加的な協力（フォローアップ）を実施する必要性が提言されている。それらの提言を踏まえて、これまでにJICAが実施した各種のフォローアップは次のとおりである。

(1) 協力期間の延長

協力期間の延長は、主にプロジェクト方式技術協力及び第三国集団研修などで実施される。プロジェクト方式技術協力では、通常プロジェクト目標が当初の協力期間内に十分達成されない場合や、プロジェクトの自立発展性が十分でない場合に協力期間の1～2年程度の延長などを行っている。また、目標の一部が達成されていない場合に、その一部に限って協力を継続するフォローアップ協力がある。

本書に掲載したプロジェクト方式技術協力案件では、全36件のうち2件についてフォローアップ協力が行われている。

第三国集団研修においては、研修に対する研修参



専門家による講義
(スリ・ランカ「繊維製品品質向上計画」)

加国のニーズが高い場合にも協力期間を延長しており、今回対象とした第三国集団研修16件のうち、1件について協力期間の延長がなされている。

(2) 新たなプロジェクトの形成・実施

評価の結果、プロジェクトの効果を対象国内や周辺諸国に拡大・普及させるために、新たなプロジェクトを開始する場合もある。プロジェクト方式技術協力の第2フェーズや、関連する分野での別のプロジェクト方式技術協力を実施することもあれば、周辺諸国へのさらなる技術普及に向けての第三国研修など協力形態を変えて実施する場合もある。

個別案件評価の結果を受けて、6件のプロジェクト方式技術協力と4件の第三国集団研修、1件の現地国内研修、1件の専門家チーム派遣が実施されている。

(3) 専門家、青年海外協力隊員、シニア海外ボランティアの派遣

プロジェクト活動の強化により自立発展性を確実なものとするため、プロジェクトの運営や普及活動に対する指導助言や、移転された技術の補完などを行うことが必要な場合がある。

今回の評価結果を受けて、13件に対し個別専門家を、1件にシニア海外ボランティアを、1件に対し青年海外協力隊員を派遣している。

IV 評価結果から得られた教訓

本節では本報告書に掲載された評価結果のなかで、数多く指摘された教訓のうち、JICAの今後の協力の方向性を念頭に置いたうえで、他のプロジェクトにも適用可能なものを取りまとめた。また、過去の事業評価年次報告書で取りあげた教訓であっても、新たな視点が加わっていたり、継続的な取り組みが必要なものについては改めて掲載することとした。

掲載した9件のうち、1～2はJICAがプログラム協力を推進するにあたって留意すべき教訓であり、3～7は個別プロジェクトの形成段階において留意すべき教訓である。また、8は特定の事業（南南協力支援）に関する教訓である。

1. JICAプログラムの立案にあたっては、プログラムを構成する複数のプロジェクトに共通する目標を同プログラム目標として明確に設定し、全体計画の質を向上させることが必要である。

- (1) ボリビア国別事業評価からは、無償資金協力による施設建設とプロジェクト方式技術協力を連携させた協力において、効果の発現や自立発展性が確保されるという評価結果が得られた。同国別事業評価からはまた、連携協力を全体計画がないまま実施すると、結果的に資源の活用に無駄が生じたり、先に投入した協力によりその後の協力の選択肢が制約され、目標達成のために最適の計画を考察し実施する機会を失ってしまうことが判明した。このため投入からプロジェクト目標、プログラム目標までの因果関係を整理し、プログラム単位での全体計画を作成することが重要であるという教訓が出されている。
- (2) さらに、プログラム目標及び成果を達成するために必要な投入のスキームとタイミングを精査し、JICAプログラム内の多数の関係者の役割分担と責任範囲を明確にすることが必要である。

2. JICAプログラム協力を促進するためには円滑な実施を可能とする現地体制の推進・強化が必要である。

フィリピン人口・健康セクターの評価からは、プログラム協力を推進するためには、より総合的な現地情報の把握とカウンターパートとの密接な調整が必要であるため、その中核をなす人材を在外事務所あるいは相手国政府のなかに配置し、現地におけるプログラムの推進体制を積極的に強化する必要があるという教訓が得られた。このプログラムの中核をなす人材をJICAプログラムリーダーとし、日本側チームの代表としてJICAプログラムの計画立案、運営全般について責任を担うこととする。同リーダーが相手国の当該プログラムに関連した全体計画（国家開発計画、セクター計画、PRSPなど）との調整、さらには、プログラムの成果についてモニタリング・評価を着実に実施することが必要である。

3. プロジェクト目標を入念に検討し、必要な成果、活動、投入のバランスのとれた計画を立案すべきである。

- (1) スリ・ランカ「看護教育」やメキシコ「材料工学試験センターにおける鍛造技術向上」の評価からは、プロジェクト目標は協力期間や協力規模に照らし、プロジェクトとして取り組むことが適切なレベルに設定する必要があるとの教訓が得られた。例えば、上記メキシコの評価では、新設の実施機関に派遣された長期専門家1名が、プロジェクト運営・調整業務を行いながらカウンターパートに技術を移転し、プロジェクト終了時まで「実施機関が産業界に技術指導を行いうる人材を確保する」という目標を達成することは、目標と活動・投入のバランスを欠いていたのではないかと指摘されている。
- (2) 計画策定の順序としては、まずプロジェクト目標を適切に設定し、これに対し必要とされる成果、必要十分な投入と活動の組み合わせを検討すべきである。

4. プロジェクトの計画立案にあたっては、実施機関の所掌業務、組織体制、職員の技術レベル、カウンターパートの本来業務量などを十分に検討するとともに、専門家及びカウンターパートの業務の範囲について計画当初段階より明確にしておくことが必要である。

- (1) 計画された期間内にプロジェクト目標を達成するためには、実施機関の組織体制、職員の技術レベルを十分吟味する必要がある。フィリピンの農村生活改善研修強化計画においては、実施機関の所掌業務が研修であったにもかかわらず、プロジェクト前半の活動が普及活動的な農村生活改善活動に集中した。このため、目標は達成したがその軌道修正に時間を要したことが指摘されている。
- (2) 専門家の業務担当事項及びカウンターパートの本来業務とプロジェクト業務の配分について、プロジェクト立ち上げ時点から明確にしておくことが重要である。タイ「生産性向上」では、カウンターパートの本来業務とプロジェクト業務の配分を明確にしたことにより、より現実的な投入に基づいた効果的な事業計画が可能になったことが報告されている。

ジンバブエ「感染症対策」においては、プロジェクトの開始当初に派遣された専門家の業務担当事項が非常に幅広く、後半になって絞られた。業務担当事項を開始当初より明確にしておくことがより効果的なプロジェクト運営を可能にしたであろうことが指摘されている。

5. 拠点普及型の協力の計画においては、自立発展性を確保する観点からモデル機関やパイロット地域を対象とした事業の他の地域・機関への適用・普及可能性に対する配慮を強化することが必要である。

- (1) JICAの技術協力においては、パイロット地域やモデル機関を対象に技術や手法を確立し、それを他地域に展開させる形が比較的多い。こうした協力の効果の自立発展性を高めるためには、モデルセンターの活動を中心に作成した研修マニュアルを他の3つの研修センターで検証したフィリピン「農村生活改善研修強化計画」

のようにモデルの適用・普及可能性について実証し、協力期間終了後に相手国が実際にモデルを適用することが可能な形にすることが求められる。

- (2) また、拠点普及型のプロジェクトにおいてはパキスタン「母子保健」やフィリピン「農村生活改善研修強化計画」のように組織・制度面の自立発展性を高めるために、普及の計画・実施・モニタリングのシステムをつくりあげて視野に置いてプロジェクトを計画すべきである。また、普及システムの確立に際しては、普及対象となる受益者のイニシアティブが重要な役割を果たすため、受益者の意見を反映させるよう配慮すべきである。
- (3) さらに、モデル事業やパイロット地区での活動・投入の規模についても、協力終了後に再現可能な規模を念頭に置いて計画する必要がある。また、立案段階より受益者が負担すべき、または負担可能な範囲を明確にしたうえで、投入の量を決定すべきである。

6. 財務面での自立発展性の確保を見据えた計画づくりが必要である。

財務面での自立発展性の確保の重要性については、2001年度版の事業評価年次報告書においても教訓として指摘され、次節で述べるような取り組みも進められてきている。しかし、カウンターパートとなる実施機関があげた自己収入は一旦国庫に納入され、実施機関への再配賦は厳しく制限される場合が多いことから、今後とも継続的に取り組む必要がある。

- (1) プロジェクト協力期間中日本側からのローカルコストに加え、相手国においてカウンターパート予算が確保されている場合、協力終了後には実施機関の予算が激減し、プロジェクトで開始された事業の実施経費を捻出することが困難になるケースがある。こうした状況を踏まえ、財務面での自立発展性を確保するために、例えば、スリ・ランカ「繊維製品品質向上計画」のように実施機関が自己収入を得てコストを回収できる体制を整備し、さらには、自己収入獲得につながる活動をプロジェクトに組み入れるなどの

方策をとることが望ましい。

- (2) また、プロジェクトの内容から、技術サービス・研修などの対価・実費を徴収することが困難と判断される場合には、相手国政府への十分なはたらきかけを行うことや、協力期間終了後の財政面での能力を視野に入れて当初から計画の規模を決定することが重要である。

7. プロジェクトを計画する場合、実施機関はできるだけ一箇所に絞り込むことが望ましい。また、複数の実施機関を対象とせざるを得ない場合には、共通認識を醸成するための包括的な実施体制の構築が必要である。

- (1) ルーマニア「灌漑システム改善計画」にみられるように、実施機関が複数にまたがっている場合や、カウンターパートが複数機関の出向者から構成されているプロジェクトの評価結果からは、調整機能の強化に対する教訓が多く出されている。複数の関係機関を対象としたプロジェクトの実施には多大な調整に時間と労力を要しており、実施の効率性に影響している。したがって、効率的なプロジェクトの実施のためには、実施機関は可能な限り一箇所に絞り込むよう計画することが望ましい。
- (2) なお、複数機関を協力の対象に含まざるを得ない場合には、業務計画や進捗状況の管理についての相互認識を醸成する包括的な実施体制の構築が必要である。また、環境問題に対応するプロジェクトなど、関連するセクターが多く複数の機関の参加による総合的なアプローチが必要なプロジェクトにおいては、総合調整にあたる機関の特定がなされるべきである。

8. 南南協力支援については概念を再整理し、裨益国の開発政策の中で、当該協力の位置づけを明確にした上で実施する必要がある。

- (1) 南南協力支援の計画にあたっては、裨益国の開発課題を主体的に考える必要がある。現在の南南協力支援事業は、基本的に、南南協力実施国のリソースに焦点をおいた供給側の観点から議論されているが、このような投入指向の体制からの離脱を図ることが求められる。裨益国の開

発ニーズを分析し、その内容を実施国の援助リソースと摺り合わせる必要がある。このため、より広い視野に立ち、援助国、南南協力実施国のリソースを、裨益国のニーズに応じ広範囲に活用することが必要となる。

- (2) 今後の南南協力は、外部から事業を支援するという考え方ではなく、先進国と途上国が共同で事業を行っていくという概念でとらえ、援助国と南南協力実施国とがパートナーシップを基礎にした南南協力支援体制を構築していくことが必要である。つまり、日本、南南協力実施国、裨益国が互いの立場を尊重し、いわば「三角協力」のなかで裨益国の開発課題の解決に向けて包括的な支援を実施することが必要である。

V 前回の事業評価年次報告書において出された教訓の活用状況

JICA の事業評価の重要な目的の1つは、教訓を新たなプロジェクトの形成・実施に反映させ、事業の改善を図ることである。

本章では昨年度の事業評価年次報告書において出された教訓について、今年度 JICA が取り組んでいる事例を紹介する。

1. 技術移転の対象者から最終受益者への協力効果の波及経路を明確化する必要がある。

JICA 事業では、協力の対象が政府機関である場合が多く、技術移転を受けた政府機関職員から最終受益者へ技術が普及する波及効果が期待されているものが多い。このため、最終受益者を明確にしたいうえで、カウンターパートから最終受益者まで実際にどのような過程を経て効果が波及するか、またその波及経路についても協力開始前に明確しておく必要があることを指摘した。

プロジェクト方式技術協力においては、最終受益者への効果の波及を一層視野にいたれた計画づくりを推進している。例えば、農業普及員の訓練機関に対する協力においても、協力対象地域内にある先進農家の優良事例を発掘・分析して普及情報として取りまとめ、実際の普及活動に取り組むという新しい研修の手法を開発した。また、同手法の普及のためにモデル機関以外の訓練機関の調査などを計画に含めるなどして取り組んでいる。

また、林業分野では、ワークショップで最終受益者を明確にした。また、カウンターパートの能力の向上と最終受益者である住民の生活の向上を同時に図ることができるようなプロジェクトの計画を行い、最終受益者に成果が届く過程をカウンターパートとともに経験することができるように工夫している。

南アフリカ「ムブマランガ州中等理数科教員再訓練計画」の例では、カウンターパートである教務主事の能力向上を手始めに現場の教員研修までを段階的に行い、質の高い教育を生徒に提供することを意図した協力を計画・実施している。また、それら各

段階に対するモニタリングを導入している。

2. プロジェクトの自立発展を見据えた計画を立案すべきである。

プロジェクト方式技術協力においては、組織運営の能力向上を計画段階において盛り込み自立発展性を確保しているケースがある。トルコ「省エネルギーセンター」の例では、プロジェクト終了後の組織の活動をできるだけ具体的に計画するよう、プロジェクトの様々な段階で終了後の相手組織の活動ビジョンの策定を要望し、自立発展性を確保した。

また、財務面での自立発展性を確保する観点で、パラグアイ「質量分野検定・検査技術向上」の例では、自己収入を実施機関の銀行口座で管理しており、その支出には大蔵省の認可が必要なものの、ある程度の裁量権を確保している。

3. 相手国側の協力受入体制が整っていない場合には、協力をいくつかのフェーズに分けて段階的に実施することも効果的である。

実施機関が新設の機関である場合や実施機関の運営能力が脆弱である場合、例えば、当初の2年間は組織基盤を確立するための「準備フェーズ」と位置づけ、その後に本格的な活動を計画するなどのフェーズ分けを行っている。

タイ「工業用水技術研究所（フェーズ2）」の例では、講義及び工場実習による基礎的な技術移転を中心としたフェーズ1から、実際の工場への改善提案など、実務を通じた技術移転を内容とするフェーズ2に段階的に発展させている。

4. 先端分野への協力においては、急速な外的要因の変化に対応するために柔軟な対応を行うための配慮が必要である。

先端技術分野では、相手方のニーズや状況が急速に変化するため、柔軟な活動計画の調整や、短期専門家を多用してこうした変化に対応することが求められる。

タイの「教育用情報技術開発能力向上」などの、最近の IT 分野における協力では、技術革新のスピードに対応するため、協力期間を3年間としている。

また、先端技術分野は概して人材の流動性が高いが、万が一のカウンターパートの離職等に備え、影響を最小限に押さえるために情報の組織内での共有化や文書化にも取り組んでいる。

5. 研究協力型案件であっても、実社会での活用や普及を視野に入れて活動を行う必要がある。

研究協力型プロジェクトの多くは、上位目標に研究成果が実社会において活用されることが設定されている。これを満たすためには、協力期間中から行政への反映や、普及を念頭に置いて活動を行う必要がある。

インドネシアの「林木育種計画」フェーズ2の例では、次世代化育種技術の研究と育種種子生産のための情報の管理と提供のシステム開発を進めている。同プロジェクトでは、こうしたプロジェクトの活動内容に関する情報が他の研究機関、あるいは一般の農家、林業会社に共有されることを成果の1つとし、実社会での活用を視野に入れて取り組んでいる。

6. 障害者支援分野の協力では、障害者の積極的な参加とそれを可能にするための環境整備が必要である。

2001年度版事業評価年次報告書では、障害者支援分野においては、障害者のニーズにあった協力を効率的に実施するため、案件形成・実施・モニタリング・評価といったプロジェクトサイクルの各段階に障害者の参加を図る必要があると指摘している。

JICAは、2002年8月にタイで「アジア・太平洋障害者センター」プロジェクトを開始した。これはJICAのプロジェクトとしては初めて障害者が主体的に事業の企画・運営に参画するように計画されており、障害者の自立にかかわる人材育成、情報の集積と発信、アジア・太平洋地域内の関係機関のネットワークづくりに取り組んでいる。

7. NGO との連携については、在外事務所への権限委譲、能力強化、他の類似制度との整理・統合などが必要である。

JICAは2002年度から我が国のNGOが多数活動している国を10か国程度を選び、我が国及び現地NGOのネットワーキングの促進やNGO関連事業の実施を促進することを目的として、NGO・JICAジャパンデスクを設置した。

また、2002年には、これまでの開発パートナー事業、小規模開発パートナー事業などの複数の協力形態を用いて実施されていたNGO関連事業を「草の根協力事業」として整理し、わかりやすくした。