

第4部／国別事業評価・ 特定テーマ評価



第4部 国別事業評価・特定テーマ評価

第1章●2001年度に実施したプログラム評価の概要

第4部第1章では、2001年度に行ったプログラム評価の特徴を紹介しします。プログラム評価は、主にJICA企画・評価部評価監理室が主管しています。これら評価の実施にあたっては、JICA事業の重点課題が「国別・課題別アプローチ強化」であること、質の高い評価の実施に向けて「評価手法の開発」が不可欠であることから、これらの2点へのフィードバックに重点を置いて行っています。

2001年度にJICAが実施したプログラム評価11件の評価の種類、対象国、評価名、評価の主体は表4-1のとおりです。

また、第2章からは国別事業評価及び特定テーマ評価の例として、新しい手法（プログラム・アプローチ・ロジック・モデルやメタ評価）を適用して行った国別事業評価「ホンジュラス」、特定テーマ評価「人口・健康セクター／USAID連携パート2（感染症分野）」及び「評価結果の総合分析－人口・保健分野－」の3つの評価結果を紹介しします。

1-1 2001年度に実施したプログラム評価の特徴

2001年度実施したプログラム評価の重点としては、国別・課題別アプローチの強化とプログラム評価手法の開発が挙げられます。

(1) 国別アプローチの強化

2001年度実施の評価における国別アプローチの強化に向けた取り組みとしては、まず、国別事業評価を3件実施しました。対象国は重点協力分野を決定

してから10年を経過し、各分野の実績についてのとりまとめの時期に達していたスリランカと、これまで国別事業評価を実施していなかった中米の最貧国であるホンジュラス及びパナマとしました。さらに、ホンジュラスとパナマについては既に実施したプロジェクト方式技術協力、個別専門家派遣、開発調査、無償資金協力、現地国内研修などのさまざまな形態の個別事業を事後的にプログラムとして、プログラム・ロジック・モデルを活用してまとめ、特定の援助対象国全体の協力効果についての分析の精度の向上を狙いました。

他方、国別アプローチ強化に向けてより効果的な

表4-1 2001年度実施プログラム評価の種類

評価種類	対象国	評価名	評価主体
国別事業評価	ホンジュラス	国別事業評価	外部機関
	パナマ	国別事業評価	外部機関
	スリランカ	国別事業評価	外部機関
特定テーマ評価	フィリピン	「人口・健康セクター／USAID連携」パート2（感染症分野）	JICA
	インドネシア	NGO連携事業評価	JICA
	ベトナム	NGO連携事業評価	JICA
	—	国別特設研修	JICA
	フィリピン、タイ、セネガル、マラウイ	青年海外協力隊チーム派遣に関する評価分析調査	JICA
	インドネシア、カンボジア、バングラディシュ、ケニア、ザンビア、タンザニア、グアテマラ、メキシコ	JICA－USAID援助協調評価	合同評価
	カンボジア	日加合同平和構築評価	合同評価
評価結果の総合分析	—	評価結果の総合分析－人口・保健医療分野－	JICA

協力を実施するためには、多様な協力形態の特徴についても把握したうえで戦略的に取り組んでいく必要があります。これに対し、評価の役割としては各協力形態の特徴を過去の実績の検証を通じて提示することが求められています。このような観点から2001年度においては、一国から複数名以上の研修員を日本に招聘する「国別特設研修」の評価を行いました。これは、JICAは国別アプローチの強化に向けて、「国別特設研修」を毎年増加させ、開発途上国が抱える国別の開発課題にきめ細かく対応していくこととしていますが、その実績と現状について把握し、効果的な活用への提言・教訓を導き出すための評価は行われていなかったことに対応したものです。

(2) 課題別アプローチの強化

近年、JICAにおいて特定の分野や開発課題の下に共通の目標を持つ複数の事業（プロジェクト）を計画・実施する「プログラム・アプローチ」が推進されており、評価においても、プログラム・レベルの評価の実施が重視されています。

前述のとおり、JICAはプログラム評価の手法については、特定の援助対象国全体の協力効果や特定分野でのプログラム単位の協力効果を計るために、プログラム・アプローチ・ロジック・モデルを活用した評価を試みています。2001年度には、2000年度に実施されたフィリピンの家族計画・母子保健分野に関する評価での同モデルの活用経験を感染症分野でさらに発展させた形で評価を行い、プログラム評価の手法の改善を目指しました（特定テーマ評価「人口・健康セクター／USAID連携パート2〈感染症分野〉」）。

このほか課題別アプローチの一環としては、特定の分野の事業のモニタリングや評価の結果から得られる教訓・提言を類似の事業にいかにも具体的に活用し、先行案件から得られた知見を反映させていくかも大きな課題となってきています。第2部第2章の「2-4 フィードバックアンケート結果」にも指摘されているとおり、評価結果を組織として

の学習につなげ、事業の改善を図るためには、個別評価の結果のみならず、分野などの切り口で結果を加工した活用しやすい形態での情報提供が求められます。そこで2001年度には、JICAの協力案件の中でも重要なセクターのひとつである保健医療分野において、類似分野の過去の評価を複数集めて再分析し、共通あるいは特徴的な傾向を把握し、今後の事業への具体的な改善策を導き出す「評価結果の総合分析」を試みています。JICAでは重要課題ごとに評価結果の総合分析を実施しており、これまでに農業、教育、IT分野などに着手しています。

(3) 国民参加型事業の手法の開発

また、2001年度においては、国民参加型事業の一つであるNGO連携事業及び青年海外協力隊の評価を行いました。

NGO連携事業など国民参加型の協力は、地域住民に直接裨益する草の根型の協力が中心となります。したがって、国民参加型の協力の推進にあたってはそうした特質を反映した評価手法のあり方の検討が必要であることから、現地NGOと連携して協力を行ったインドネシア、ベトナムの案件を対象に日本のNGOと共同で試行的に実施し、「評価対象事業の拡大」に取り組みました（詳細は第1部第2章2-2参照）。

また、青年海外協力隊事業においては共通の活動目標のもとに複数の隊員を派遣し総合的に地域開発や生活向上をめざす「チーム派遣事業」など、特定の協力形態の効果を検証するための評価を実施しました。

(4) 地球規模課題についての評価

このほか、2001年度には他国援助機関との合同評価にも取り組んでいます。感染症、平和構築など地球的な規模の課題に対して、日本単独ではなく日米や日加などパートナーがお互いに補完的に協力し、効果的な援助を実施することが必要であるとの認識のもと、これまでのUSAIDやCIDAと

JICAとの援助協調の取り組みについて評価を実施しました。

これらのプログラム評価の概要と評価結果を第4部第2章以降において簡潔に紹介します。2001年度実施した評価の代表事例として国別事業評価「ホンジュラス」、特定テーマ評価「人口・健康セクター／USAID連携パート2（感染症分野）」「評価結果の総合分析—人口・保健医療分野—」の要約を、また、その他の事例については概要を掲載しています。

1-2 プログラム評価結果のフィードバック状況

(1) 評価結果のフィードバック

プログラム評価では、JICA内の関係する部署を対象に評価結果の報告を行い、作成した評価報告書は一般公開用資料として配布され、JICA図書館にも収められ自由に閲覧することが可能となっています。また、評価報告書は、随時、JICAのホームページ上で公開しています。

さらに、主要な事後評価の結果を広く外部に報告するために、日本国内で一般に公開した評価セミナーを開催し、有識者を交えて幅広い意見交換の場を設けています。また、「国別・課題別アプローチ強化」に向けて、評価結果のフィードバックを促進するために、評価対象となった国や活用が想定される部署に対してセミナー、ワークショップを開催するなどの工夫もしています（BOX13）。

具体的には、国別事業評価では、ホンジュラス及びパナマで現地セミナーを開催し現地関係者との意見交換や評価情報の共有を行いました。また、日本国内ではホンジュラス・パナマ及びスリランカの国別事業評価にもとづき、「国別事業評価の評価手法と今後の課題」と題したセミナーを開催するなど、JICAの国別事業実施計画の改訂に向けた評価情報の提供を行っています。

また、特定テーマ評価についても、セミナーなどを通じたフィードバックを行いました。例えば、日加合同平和構築評価をもとに新たな協力課題に

ついて、2002年3月に「JICAの協力と平和構築」セミナーを開催し有識者を交え意見交換を実施しました（BOX14）。このほか、2002年1月に「NGO連携事業の評価のあり方」を開き、NGOの事業の評価の手法などについて一般の方々との意見交換を行い、フィードバックを実施しました。

なお、JICA内部に対しては、プログラム・アプローチ強化に向けてJICA内部におけるワークショップやセミナーを開催し、知識の共有や事業へのフィードバックのあり方について関係事業部と検討を行いました。

(2) 評価手法の課題・改善点のフィードバック

JICAは国別事業評価や特定テーマ評価の実施を通じ、開発援助や評価手法に精通している外部の有識者・機関の参画を得て、評価手法についてそれぞれ検討を重ねながら、「評価手法の開発」に取り組んでいます。また、課題が残されています。

国別事業評価については、これまで外部機関による評価を実施してきましたが、いくつかの課題が指摘されてきています。そのため、評価手法の改善に向けて、これまで行ってきた国別事業評価について総合分析を行う予定です。

プログラム評価手法に関連しては、「人口・健康セクター／USAID連携パート2（感染症分野）」を事例として「プログラム・アプローチの強化に向けて」と銘うった公開セミナーを開き、有識者を交えプログラム・アプローチの強化に向けた議論を行っています。

また、既存の評価を複数集めて再分析し教訓を導き出す「評価結果の総合分析」は、最初の試みとして人口・保健医療分野の終了時評価55件を対象に行いましたが、終了時評価報告書の情報のばらつきが大きいなどの分析上の制約も見出されたほか、対象案件の選定、各種分析手法の併用など分析手法面でも、いくつかの課題が指摘されています。その後、実施されている評価結果の総合分析では、これらを踏まえて評価手法に改善を図りつつ分析を実施しています。

BOX13：国別事業評価「ホンジュラス」の活用状況

ホンジュラスでは2001年度から2002年度にかけて国別事業評価が実施され、1991年から2000年までの10年間に実施された33案件について分野別・案件別評価及び横断的評価（地域別、協力形態別、及び貧困・ジェンダーの視点による評価）が行われました。

今回の評価では、約2日間の公開セミナー形式により最終評価結果を先方政府関係者に加えて広く他の援助機関・組織、報道関係者も招き公表しました。1998年のハリケーン・ミッチによる大災害以降援助機関間の協調が非常に活発に行われているホンジュラスにおいては、米国、スウェーデン、スペイン、カナダといった主要な支援国がそれぞれの援助戦略を次々と公表しており、今回の評価セミナーは、我が国のこれまでの協力の成果と反省点を先方政府および他の援助機関に公開する絶好の機会となり、透明性が高い援助機関として、非常に高い評価を得ました。

この評価調査によって抽出された教訓・提言については、国別事業実施計画へ積極的に反映させるべく、在ホンジュラス日本大使館とJICAホンジュラス事務所関係者で構成される現地ODAタスクフォースの中で議論を重ね、すでにいくつかの点については方向性を定めています。

まず、「取り組み課題をさらに絞り込んでいくことが望ましい」との提言に関しては、「選択と集中」をスローガンに、ホンジュラスにおける重点開発課題のなかで我が国の技術的優位性及び他の援助機関の協力状況を考慮して、これまでの重点分野をさらに絞るだけでなく、各分野のなかでも我が国が援助すべきサブ・セクターを明確にすることとしました。また、これまでホンジュラス全域で行ってきた協力についても、より高い効果及び効率性をめざすために、重点地域を定めてできる限り投入を集中することとしました。

さらに、ホンジュラスでは4年毎の政権交代時に中堅技術者を含む政府関係者の人事刷新が実施されることから、技術を移転しても持続性が保持されなかったとの教訓に関し、JICAとUNDPで共催した「ミレニアム開発目標（MDG）地方セミナー」をきっかけにその成果を活かしながら、政府組織の中堅技術者を主に技術移転の対象としてきたこれまでの方向性を転換し、できるところから住民組織や政権交代に影響されない市町村共同体（共通の利害に基づき複数の市町村が連合した組織）への直接支援を積極的に行っていくこととしました。現在JICAホンジュラス事務所では、当国の「貧困削減戦略文書（PRSP）」への支援を主眼とした地域開発事業を形成中であり、この事業では、貧困村落の開発に関わる主要なアクターに対し、直接組織強化や人材育成などを行っていく予定です。

（JICAホンジュラス事務所）



ホンジュラスで開催された公開セミナーの様子

BOX14：「日加合同平和構築支援評価調査」の活用状況

〈評価結果〉

「日加合同平和構築評価調査」の主な目的は、日加双方の平和構築支援における経験を学習するとともに、平和構築ニーズ分析手法を試験的に活用して実用可能性を検討した上で、実用化に向けた提言を行うことでした。平和構築支援ニーズ分析手法とは、紛争の助長を回避し、紛争の勃発及び再発を予防するよう、事業の計画、実施・モニタリング、評価の各段階で「紛争予防の視点」を盛り込むための手法です（JICAでは現在この手法を“PNA:Peace building, Needs and Impact Assessment”と呼んでいます）。

グアテマラ現地調査では、カナダ側が開発中の手法を試験的に活用し、平和構築案件の評価を行いました。その後のカンボジア現地調査では、JICAとNGOが合同で開発した日本版の平和構築支援ニーズ分析のための手法を試験的に活用し、各種案件の視察と評価を行いました。現地調査では手法の活用に関するノウハウを修得できたほか、日本版の手法の改善に向けて以下のような提言が出されました。

- (ア) 紛争経験国に共通に見られる時系列的な復興支援ニーズの変遷を手法に組み込む。
- (イ) 紛争終結国だけでなく、紛争勃発前の国において活用できるよう手法を改訂する。
- (ウ) 経験を積み重ね、紛争経験国で事業を実施する際に共通して配慮すべき事項を集積する。
- (エ) 分析のプロセスに最終裨益者や現地住民の視点を組み込む。
- (オ) マニュアルを作成する。

〈評価結果の活用状況〉

これらの提言を受けてJICAでは、現地調査以降、手法の改善に向けて複数の検討会を開き、平和構築支援ニーズ分析の手法の改訂に取り組んできました。前述の（ア）から（エ）であげた点のほか、通常の事業形成や実施プロセスの流れのなかに組み込むよう、かつプロセスの簡素化を図るよう、手法の改訂を進めてきました。また、手法を幅広く実用化できるよう、マニュアルも作成しています。

こういった本部レベルでの改訂作業を行うと同時に、平和構築支援対象国では事業の計画時にPNAを適用し、これまでには必ずしも制度的に導入されていなかった「紛争予防の視点」を事業に盛り込んでいこうとしています。2002年末のスリランカにおけるプロジェクト形成調査では、計画時としては初めてPNAを活用しました。この手法を活用し、スリランカの紛争の構造的要因、紛争を長期化させた要因を分析し、まだ解決されていない要因や、新たに起こっている問題を分析することで、社会の不安定化や紛争を再発するための課題を整理しました。これによって、今後「紛争予防」の視点を事業に横断的に導入する方向で各種事業の内容及び協力アプローチなどを検討中です。このほか、東ティモール、ネパール、インドネシア・アチェなどにおいてもこの手法を用いて紛争の分析を行い、今後の事業のあり方について検討しています。

〈今後の導入の動き〉

今後、より紛争の再発予防及び紛争予防に資する事業を行っていくために、平和構築支援を実施する際は必ずPNAを活用して、事業の計画、実施・モニタリング、評価を行っていく方針です。このようなPNAの活用を通じて、手法をより一層改善していきます。また、手法の幅広い実用化のために、JICA内外でこの手法を活用できる人材を育成していく予定です。