

No.

政策支援型協力 運営・監理ハンドブック

平成16年2月
(2004年)

独立行政法人 国際協力機構
社会開発調査部

社 調 一
JR
04-13

はしがき

これまでの開発途上国に対する技術協力では、技術水準の向上によって経済・社会の発展を図るというアプローチが基本になってきました。開発調査では、調査・分析手法の相手国関係者への移転を図りながら、長期計画の策定やフィージビリティ・スタディを実施し、技術協力プロジェクトでは、技術移転により人づくりや組織・制度づくりの協力を展開してきました。しかしながら、昨今、調査の結果やプロジェクトの成果を開発途上国の発展に自立的に活用していくためには、これらのアプローチだけでは必ずしも十分ではないとの認識が高まりつつあります。

このような問題認識から、昨今の JICA が実施する協力においては、相手国の組織や制度・社会システムのキャパシティー・ディベロップメントや政策提言・作成の支援を視野に入れた政策支援型協力が重視されつつあります。

ところが、このような政策支援型協力は、インフラ整備や機材供与のように目に見える結果が得られにくいことや、相手国の政治的意思決定に支配される部分が多いことから、協力の成果が十分に活用されない、あるいは協力の効果が長期的に持続しないといったリスクもはらんでいます。加えて、政策支援型協力の実施・評価手法が確立されていないため、協力におけるマネジメントや成果は、それを実施している部署あるいは担当者がもつ知識・経験・ネットワークに大きく依存している状況にあります。

以上のような背景から、より効果的かつ効率的に政策支援型協力を実施していくため、開発調査や技術協力プロジェクト等の担当者として、案件の運営・監理に際して、認識し、留意すべき事項を整理するべく、本プロジェクト研究を実施することになりました。当機構の地域部、技術協力プロジェクト部及び開発調査部の各部で実際に案件を担当している職員を中心に聞き取り調査を行い、政策支援型協力の運営・監理上の好事例や改善すべき点を抽出しながら、このハンドブックを充実させていきました。

本ハンドブックが、今後、政策支援型協力を実施する職員に活用され、その結果政策支援型協力が効果的に実施され、更には開発途上国における組織、制度・社会システムの改善や、キャパシティー・ディベロップメントにつながっていくことを祈念してやみません。また、本ハンドブックは、だれでも理解できるような記述を心がけており、現在政策支援型協力を担当していない職員にも役立つものに仕上がったと信じています。

最後になりましたが、本プロジェクト研究を進めるにあたって、当機構の外部の方々も含め、大変多くの皆様に、資料提供及び聞き取り調査等の作業へのご協力や有意義なご助言を頂きましたことに、厚くお礼申し上げます。

2004年2月

独立行政法人 国際協力機構
社会開発調査部長 岡崎 有二

序 章

1. 本ハンドブックの目的

より効果的かつ効率的に政策支援型協力を行っていくためには、協力実施の各局面でどのようなプロセスが必要なのか、そのために各担当者はタスク・マネージャーとしてどのような運営・監理をしたらよいのか、という基本的な知識と過去の教訓に基づく対処方法を、JICA関係者間で広く共有できるようにすることを目的としています。したがって、政策支援型協力のアプローチやモダリティ論など、協力そのもののあり方の本質論を研究するものではありません。

2. 本ハンドブックの背景となる問題意識

本ハンドブックは、開発調査を担当している一般職員が日頃感じている、以下のような問題意識が背景になっています。

- (1) 近年の援助潮流に沿った JICA のミッションを再認識し、技術移転というアプローチにとどまらず、より包括的なキャパシティー・ディベロップメントの視点で協力をとらえ、相手国のオーナーシップの下での問題解決能力向上を促進することを、協力のマネジメント理念として再認識する。
- (2) 相手国において、移転した技術や提言した政策案などの協力の成果が活用され、更には相手国の社会・経済の具体的な改善に結びつくような「支援の完結」をめざすうえでの留意点を、JICA 内部の暗黙知のなかから形式知としてまとめ、共有したい。

3. 本ハンドブックの構成

本ハンドブックの構成は、以下のとおりです。

第1章 政策支援に関連する基本事項

政策支援に関する基本的な用語と概念を整理し、本ハンドブックにおける「政策支援型協力」の定義づけを行います。

第2章 政策支援型協力の特徴

政策支援型協力の対象を明らかにしながら、運営・監理上の固有の特徴を探ります。また、過去の主な関連プロジェクトをリストアップ、類型化し、今後担当者が類似プロジェクトで関係図書や実施プロセスをレビューする手がかりになるように整理します。

第3章 運営・監理の基本事項

協力の運営・監理上の基本的な概念を整理し、実際に行われた開発調査の案件を事例にケーススタディを行い、前記概念を検証します。さらに、開発調査、技術協力プロジェクト及び技術協力個別案件の運営・監理システム並びに実施体制の全体像等を整理し、現状で活用可能なリソースと利用上の留意点を明確にします。

第4章 協力における運営・監理上の留意点

本ハンドブックのコアともいえるべき章です。JICAの事業サイクルに沿って、政策支援型協力の運営・監理上の留意点を過去事例の教訓を交えながら整理します。

付属資料

協力の運営・監理に参考となる資料を添付しました。

なお、本ハンドブックで使用している用語・文言等については、2004年2月現在で使用しているもの、あるいは2004年2月現在で同年4月の当機構の組織改編後に使用する予定となっているものを用いており、今後の組織改編や改革等の過程でそれらが更に変更される可能性があることをあらかじめご了解願います。

用語の定義

用 語	定 義
開発インターベンション ¹	開発を促進するためにパートナー（ドナー及び非ドナー）が支援を行うための手段。（例）政策提言、プロジェクト、プログラムなど。
アウトプット（産出物） ²	開発インターベンションの結果として生み出される産出物、資本財及びサービス。インターベンションから生じた変化であって、アウトカム（成果）達成に関連する変化を含むこともある。
インパクト ³	開発インターベンションによって直接又は間接に、意図的に又は意図せずに引き起こされる、肯定的、否定的及び一次的、二次的な長期的効果。なお、組織によってはアウトカムのあとに発現する長期的な効果を「インパクト」と呼んでいるところもある。
キャパシティー・ディベロップメント	「個人、組織、制度や社会が個別にあるいは集合的にその役割を果たすことを通じて問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していく“能力”（問題対処能力）」を途上国自身が高めていこうとする持続的プロセス ⁴ 。
セオリー ⁵	「政策」「行政活動（施策や事業）」が有する原因と結果の連鎖関係の仮説
外部条件	ここでは JICA プロジェクトの外部条件 ⁶ を指す。
スキーム	本ハンドブックを作成した 2004 年 2 月時点での JICA の実施モダリティ。2004 年 4 月以降、漸次現行スキーム枠による「プロジェクト」は、プログラムの構成要素の一部として位置づけられていく見込み。
政 策 ⁷	特定の社会状況改善を目標（政策目標）とした実現手段のシステム。政策＞施策＞事業の階層構造によって構成される。
施 策	政策目標達成のための具体的代替案の体系。その体系下に事業を含む。
事 業	一定の時間、投入財の制約の下に行われる社会的問題解決の手段。
政策プロセス	政策目標達成のために行われる意思決定とその実施にかかわる一連の行為の過程 ⁸ 。政策形成、政策実施、及び政策評価の 3 段階から構成され、さらに政策形成のプロセスには、政策問題の確認→政策課題の設定→政策案の生成→政策案の採択、の 4 段階を含む。

¹ DAC-OECD 2002 『評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集（日本語版）』

² 同 上

³ 同 上

⁴ JICA2004 『キャパシティー・ディベロップメントハンドブック』より作成

⁵ JICA 2004 『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』第 2 部第 1 章－3（2） p.50

⁶ JICA 2004 『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』添付資料。p.212

⁷ 龍・佐々木 2000 『政策評価の理論と技法』多賀出版、p.26 を基に作成。

⁸ 宮川公男 1995 『政策科学入門』東洋経済新報社、p.169

用語	定義
政策サイクル	政策形成→政策実施→政策評価→政策形成へのフィードバックという、一連の政策プロセスの連鎖過程。
政策支援型協力	協力対象国の政策サイクルのうち、政策形成段階（政策問題の確認、政策課題の設定、政策案の生成、政策案の採択の4段階を含む）への支援と、政策の受け皿となる組織、制度・社会システムの能力開発を支援する JICA のプロジェクト又はプログラム。
プログラム	分野、課題、及び（又は）地域を越えて実施されることのある、複数の活動を含む限定された期間内のインターベンションのこと ⁹ 。JICA のプログラムとは、共通の目的・対象の下に緩やかに結びついたプロジェクト・個別案件群を指す ¹⁰ 。
プロジェクト	特定の資源と実施期間内で、また、往々にして、より広範に及ぶプログラムの枠組み内において、特定の目標を達成するために計画された個々の開発インターベンション ¹¹ 。JICA のプロジェクト（個別案件）とは、一定期間内に一定の成果をあげることを目標として、成果は定量的に表現可能で、投入と成果の因果関係が直接的に予測し得るもの、とされる ¹² 。
プロジェクト・サイクル ¹³	プロジェクトの発掘形成から、計画立案、審査、実施、モニタリング、評価と、そのフィードバックまでの一連の事業の過程。各段階に計画→実施→チェック→計画修正という小さなサイクルが連続している。
セクタープログラム ¹⁴	開発途上国政府のオーナーシップの下に、ドナーを含む関係者が参加・調整して策定した、セクター又はサブセクター規模のプログラム。
PRSP (貧困削減戦略ペーパー) ¹⁵	開発途上国政府のオーナーシップの下、当該国の関係者が幅広く参画して作成する、貧困削減に焦点を合わせた、包括的な3年間の経済社会開発戦略・政策文書。

⁹ DAC-OECD 2002 『評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集（日本語版）』

¹⁰ JICA 2004 『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』第2部第1章-3（5）p.59

¹¹ DAC-OECD 2002 『評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集（日本語版）』

¹² JICA 2004 『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』第2部第1章-3（5）p.59

¹³ FASID 1999 『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント参加型計画編』 p.60 より作成。

¹⁴ JICA 2001 『貧困削減に関する基礎研究』 p.26 において Harrold らの前記研究に基づき示された表現。

¹⁵ JICA 2001 『貧困削減に関する基礎研究』 p.16

略 語 表

略 語	正式名称	対 訳
C / P	Counterpart	カウンターパート
DAC	Development Assistance Committee	〔OECD（経済協力開発機構）の〕開発援助委員会
DF / R	Draft Final Report	最終報告書案
E / N	Exchange of Notes	交換公文
FASID	Foundation for Advanced Studies on International Development	（財）国際開発高等教育機構
F / S	Feasibility Study	フイージビリティ・スタディ
IC / R	Inception Report	着手報告書
IDB	Inter - American Development Bank	米州開発銀行
ID / OS	Institutional Development and Organizational Strengthening	組織強化手法
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IT / R	Interim Report	中間報告書
JBIC	Japan Bank of International Cooperation	国際協力銀行
M / P	Master Plan	マスタープラン
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NPO	Non Profit Organization	非営利組織
OJT	On the Job Training	オンザジョブ・トレーニング
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PFI	Private Finance Initiative	プライベート・ファイナンス・イニシアティブ
PG / R	Progress Report	進捗報告書
PO	Plan of Operation	活動計画表
P / P	Pilot Project	パイロットプロジェクト
R / D	Record of Discussions	討議議事録
S / C	Steering Committee	ステアリング・コミッティ
S / W	Scope of Works	実施細則
TOR	Terms of Reference	業務指示書
USAID	US Agency for International Development	米国国際開発庁

目 次

はしがき	i
序 章	iii
1. 本ハンドブックの目的	iii
2. 本ハンドブックの背景となる問題意識	iii
3. 本ハンドブックの構成	iii
用語の定義	v
略語表	vii
第1章 政策支援に関連する基本事項	1
1-1 背景となる用語、思想	1
1-1-1 政策の定義	1
1-1-2 政策型思考	1
1-1-3 政策セオリー	2
1-1-4 政策サイクル	3
1-2 本ハンドブックにおける政策支援型協力の定義	4
第2章 政策支援型協力の特徴	6
2-1 政策支援型協力の類型	6
2-2 政策支援型協力の特徴	7
第3章 運営・監理の基本事項	10
3-1 現行の運営・監理の考え方	10
3-1-1 最終的な成果指向の運営・監理	10
3-1-2 キャパシティー・ディベロップメントを踏まえた運営・監理の考え方	13
3-1-3 ケーススタディ	16
〈ケーススタディ1〉カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊 開発計画調査	16
〈ケーススタディ2〉ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査	20
3-2 現行の運営・監理システム	24

第4章 協力における運営・監理上の留意点	29
4-1 協力計画段階	31
4-1-1 要請受理段階	31
4-1-2 事前評価調査（事前調査）団派遣前	37
4-1-3 事前段階の調査	40
4-1-4 協力の枠組みづくり	44
4-2 協力実施段階	64
4-2-1 協力初期	64
4-2-2 協力中間時点	67
4-2-3 協力終了時	73
4-3 協力実施後	74

付属資料

1. 開発調査、技術協力プロジェクトにおける主な運営・監理活動の概要	81
2. JICA 政策支援型協力プロジェクトリスト	83
3. 本ハンドブック参考資料・文献リスト	86
4. 今後の課題	97
4-1 プロジェクト運営・監理システム上の課題	97
4-2 本ハンドブックの課題	101

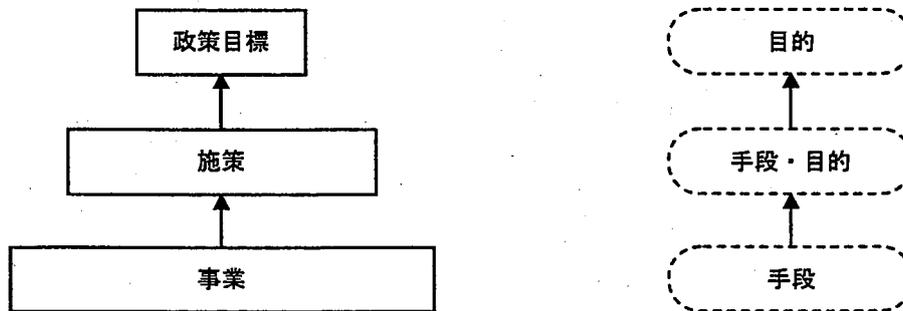
第1章 政策支援に関連する基本事項

本章では、政策支援にかかわる基本的な用語と概念を整理し、本ハンドブックにおける「政策支援型協力」の定義づけを行います。

1-1 背景となる用語、思想

1-1-1 政策の定義

政策は政府の活動方針ともいうべきものであって、下位概念である施策及び事業の達成すべき目標を示し、方向づけを行う指針としての役割を担います。図表1-1で示すように、政策とは単独ではなく、施策及び事業が組み込まれた大きな目的指向型のシステムです。

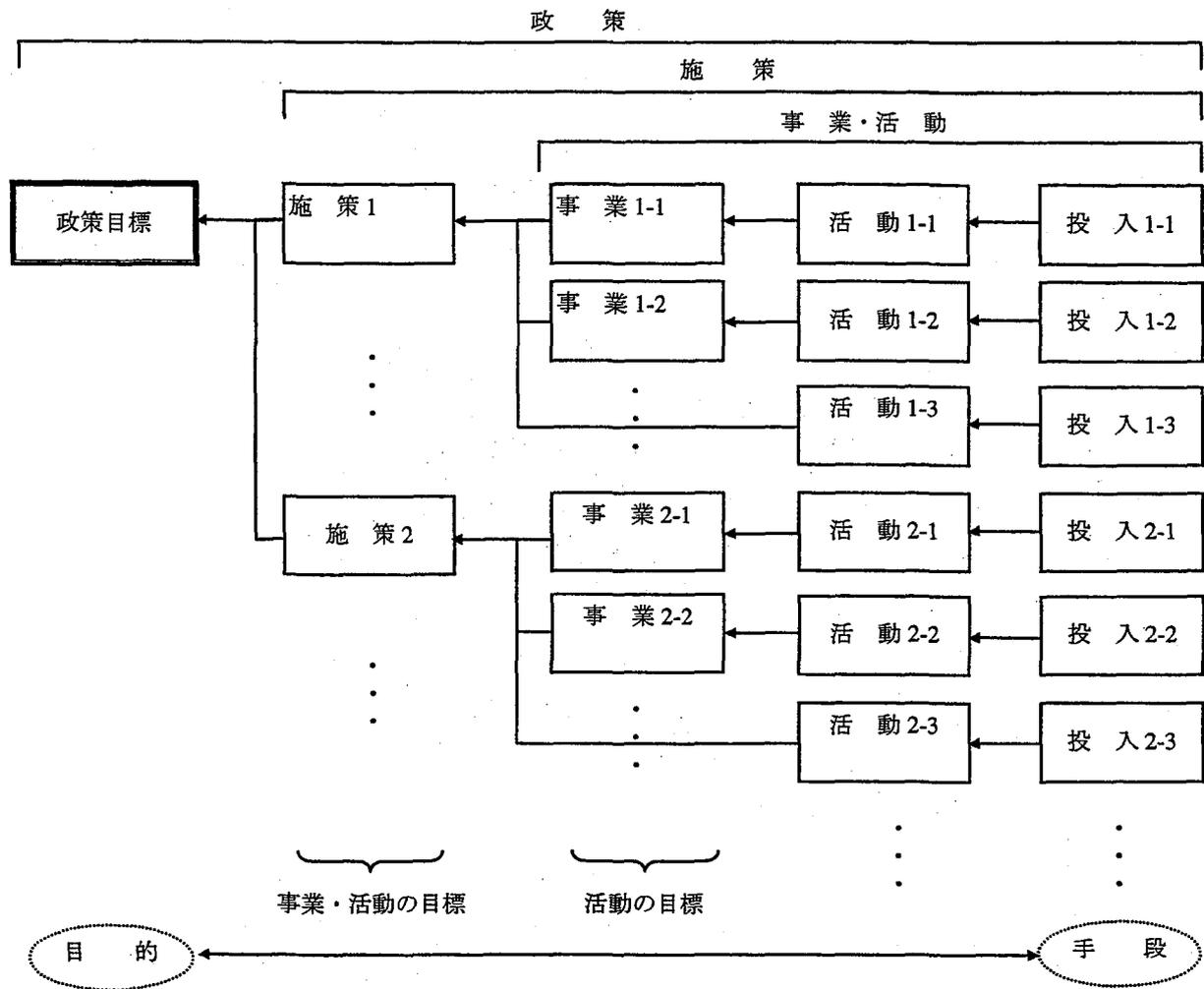


図表1-1 政策体系の基本概念

1-1-2 政策型思考¹⁶

政策目標を達成するための手段として施策があり、さらに施策の目標を達成する手段として事業や活動があります。また、その達成手段を順次掘り下げていくと、最終的にはヒト・カネ・モノ・時間などの投入にたどり着きます。このように、目的と手段の連鎖が、政策のなかに構造化されて組み込まれています。目的の達成のためには手段の組み合わせが適切でなければならず、選択される手段は目的達成の可能性が高いものであると同時に効率的なものでなければなりません。このような目的と手段を正しくデザインする発想を政策型思考といいます。

¹⁶ 山谷清志著 1997『政策評価の理論とその展開』晃洋書房、p.85～86



図表 1-2 政策型思考による政策構造

1-1-3 政策セオリー

政策型思考では、理想的なあるべき姿 (=政策目標) を描いてそれを達成するための政策の枠組みを作成します。そして、関係者で合意・調整したうえで、施策・事業・活動を実施するという発想です。政策を構成するすべての施策・事業・活動は、何らかの道筋を通して政策目標の達成に貢献していなければなりません。その貢献の度合いは成果により評価され、貢献が認められないものは修正あるいは廃止され、資源の再配分が行われます。このように、政策の枠組みという目的指向の論理仮説の下に、政策形成、実施、評価、フィードバックという政策サイクルが実行されます。この論理仮説を政策セオリーと呼びます¹⁷。

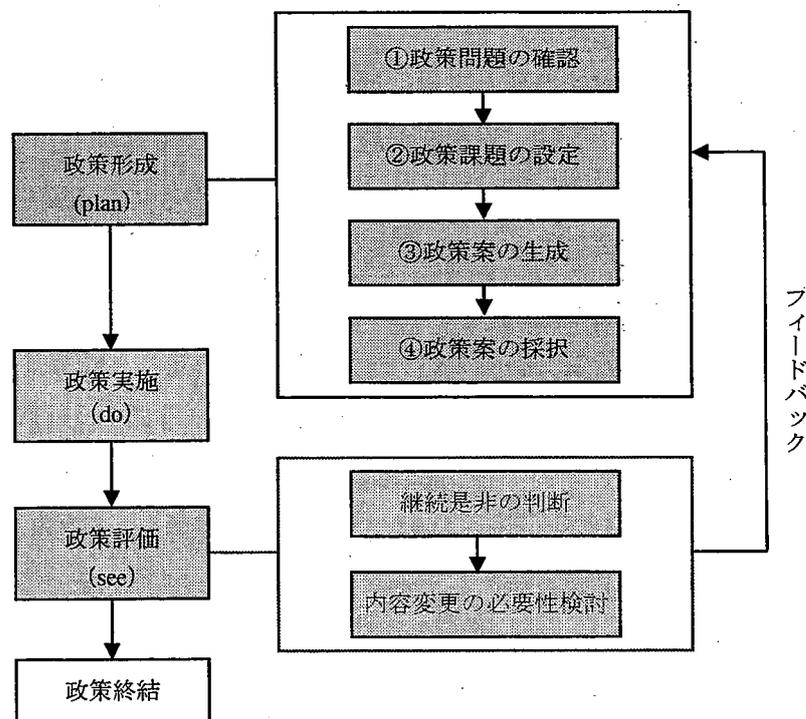
¹⁷ JICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法 (JICA 事業評価ガイドライン改訂版)』第2部第1章-3 (2) p.50「★ロジック・モデルとは★」をに基づき作成。

1-1-4 政策サイクル

政策サイクルとは、政策セオリー（論理仮説）を政策へと精緻化するプロセスであり、「政策形成（plan）」、「政策実施（do）」及び「政策評価（see）」の各プロセスを回すサイクルのことで

「政策形成（plan）」は、政策案を形成するプロセスですが、後述する「政策問題の確認」、「政策課題の設定」、「政策案の生成」及び「政策案の採択」といった、更に4つの詳細プロセスで構成されています。「政策実施（do）」は、採択された政策案を事業・活動・投入によって実施するプロセスです。「政策評価（see）」は、政策内容を評価し、継続の是非の判断や内容変更の必要性の検討を実施するプロセスで、その評価結果は再び「政策形成（plan）」へとフィードバックされます。

政策課題が解決されたあとは「政策終結」を迎えます。その全体像を示したのが図表1-3です¹⁸。



図表1-3 政策サイクル

- ①「政策問題の確認」 : 政治主体に対する要求が関係者内で表明され、政策問題として認識されます。認識された政策問題は、解決されるべき問題のなかに加えられます。
- ②「政策課題の設定」 : 認識された政策問題が、優先度・資源（ヒト、モノ、カネ及び時間など）及び技術などの制約条件の下に選択され、正式な検討課題と

¹⁸ 宮川公男著 1995『政策科学入門』東洋経済新報社、p.173を参考に一部補正。

して設定されます。この段階では、政策立案機関、行政機関、利益集団及び政治家などの利害関係者がそれぞれ望みの政策問題を政策課題として設定すべく競合し、その利害関係の調整が行われます。

③「政策案の生成」：設定された政策課題に取り組むための政策案が作成され、比較検討されます。ここでも政策課題の設定の段階と同様、利害関係者がそれぞれの立場から立案に影響力を行使しようとしています。

④「政策案の採択」：生成された政策案に対する政治的支持と意思決定が取りつけられ、立法化されます。政策提案の技術的な評価には学者など専門家の意見が参考にされることが多いですが、支持の取りつけには、利害関係者による政治的活動が大きな力として働きます。

1-2 本ハンドブックにおける政策支援型協力の定義

本ハンドブックを活用した運営・監理を実施するにあたって、対象となる政策支援型協力は、①技術の移転のみでなく、キャパシティー・ディベロップメントにも留意すること、及び②政策形成のプロセスに対する協力を重点を置くことの2点を要件とし、「開発途上国における経済・社会の発展に係る政策形成及び政策形成能力の開発に対する協力」¹⁹と定義することとします。

すなわち、これまで、開発途上国への協力では、「個人や組織（の一部）を対象とした技術水準の向上を足がかりに、当該国の経済・社会の発展へつなげる」というアプローチが重視されてきました。しかしながら、近年では、そのようなアプローチに基づく協力が十分な成果をあげるまでに至らなかったケースが少なくないという現実を踏まえ、「個人や組織にとどまらず、制度・社会システムを含む開発途上国全体の能力の主体的な向上をもって、当該国の経済・社会の発展へつなげる」というアプローチに基づいたキャパシティー・ディベロップメントの重要性が、国際機関を中心に認識されつつあります。

また、政策形成プロセスへの支援については、例えば開発調査では、インフラ整備案件のフィージビリティ・スタディ（F/S）などではインセンティブが自動的に付与されるため資金協力の誘導プロセスとして活用されやすい一方、政策提言を指向したマスタープラン（M/P）などでは政策支援文書として活用されないケースがあったり、技術協力プロジェクトでも同様に、向上された個人・組織（の一部）の政策形成能力が十分活用されないまま残置されるというケースがあるなど、その支援のあり方を見直す必要性に迫られています。

上記の問題の原因としては、係る協力が“Donor driven”の要素が強いこと（相手国のオーナー

¹⁹ 社団法人日本外交協会 2000『政策支援分野における開発調査のあり方に関する研究報告書』では、「政策支援援助」を、「開発途上国が経済と社会の発展をめざすうえでその国、地域、分野の発展に必要な政策の策定や制度の改善を目的とした援助」としている。

シップの下での意思が十分に反映された政策案でないこと)、また相手国の「政策形成プロセス」とそのなかの「意思決定メカニズム」を十分に踏まえた協力内容になっていないこと、などが考えられます。したがって、これらを解決するような協力の運営・監理のあり方としては、相手国のオーナーシップを最大限尊重しながら、問題解決能力向上を促進していくという姿勢が求められます。これについては、キャパシティー・ディベロップメントの理念とも大いに符合しています。

第2章 政策支援型協力の特徴

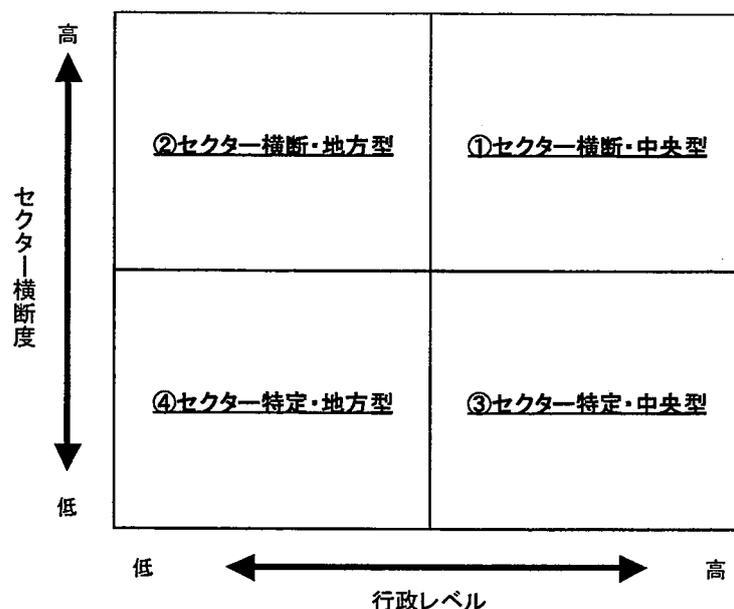
本章では、第1章1-2において行った政策支援型協力の定義に基づいて、JICAがこれまで行ってきた政策支援型協力を類型化します。また、政策支援型協力の特徴を探り、実施にあたって留意すべき点を確認します。

2-1 政策支援型協力の類型

本ハンドブックでは、政策支援型協力を、その協力が与えるセクターの広がり（セクターの横断度）と、カウンターパート（C/P）機関の行政レベルという2つの視点から類型化しています。

セクターの横断度とは、個別の案件を実施する際に、特定のセクターのみ考慮すれば、運営・監理上事足りるか、あるいは複数のセクターを横断的に見ていく必要があるか、という観点から分類されるものです。一般的に、セクターが多く関係する案件であればあるほど、利害関係者が相乗的に増えるため、その運営・監理上きめ細やかな対応が求められます。

C/P機関の行政レベルとは、当該機関が中央官庁の所属であるか、あるいは地方政府・自治体に含まれるものであるか、という観点から分類されるものです。もちろん、個別に案件を実施する場合、C/P機関が中央官庁であっても、社会のキャパシティー・ディベロップメントという観点から、地方への配慮は必要不可欠ですが、地方政府・自治体との調整が絶対に必要かといわれれば、必ずしもそうではありません。一方、C/P機関が地方政府・自治体である場合には、中央官庁との調整は必要となってきます。したがって、以上から、概して、C/P機関が中央官庁に属しているのか、あるいは地方自治体の一組織なのか、という点から、その運営・監理のあり方は異なってくるといえます。



図表2-1 協力の類型

個別の案件をみた場合、単純に上記の仕分けによって分類することができないものもあるかもしれませんが、おおよその目処をつけたうえで、付属資料3.に掲載されている過去の案件を参照し、その運営・監理に役立ててください。

また、第4章では、多くの案件を事例として紹介していますが、それらの事例がどの類型に属するか、ということも分かるようになっていきますので、これについても適宜ご参照ください。

2-2 政策支援型協力の特徴

上記の類型化を踏まえつつ、特に政策支援型協力であるからこそ有すると考えられる特徴について、以下のとおりまとめました。

- ・政治の動きが案件の進捗に大きく影響する

政策支援型協力は、政策形成過程への直接的な支援であるため、例えばC/P機関の高官の交代などにより関連する政策の方針が転換されると、進めてきたプロジェクトの進捗にマイナスの影響が出たり、当初計画の変更を余儀なくされることがあります。

- ・利害関係の調整に十分な手間と時間が必要である

ある政策課題が政策案として採択されるか否かによって、その下位に包含される施策・事業すべてが影響を受けるため、利害関係者が多岐にわたって存在することになります。したがって、利害関係の調整には相当な手間と時間がかかります。

- ・明確な目標・業務指示書（TOR）の設定に向けた十分な検討が必要である

政策支援型協力の場合、要請書において、その内容や目的が網羅的に記載されている場合が多く、その協力によってめざすべきところが、例えば、政策の提言のみなのか、その提言が採択されることなのか、さらに提言が採択されてその具体的な効果が社会に見られることなのか等につき必ずしも明確でないことがあります。それに伴い、TORも漠然としたものになっている傾向があります。したがって、プロジェクトの準備段階において、要請の内容を十分に吟味し、プロジェクトの目標を明確化させ、それに基づきTORを具体的に細分化させていく必要があります。

- ・国際機関や二国間援助機関との援助協調・調整が重要である

政策はひとつのシステムを形成しており、政策内容の変更は関連する施策・事業等のすべてに影響を及ぼします。したがって、政策支援型協力では、他ドナーが実施あるいは計画している援助プログラムやプロジェクトに大きな影響を与えるため、開発途上国とドナー間、あるいはドナー同士の積極的な援助協調・調整が必要になります。

- ・C/Pや関連する政策の担当者との間の信頼関係の樹立が必要である

政策支援型協力を進めるためには、政策形成にかかわる情報や資料を手に入れる必要がありますが、それらは概して相手国内部においても取り扱いに注意を要する内容であるため、それ

らの情報や資料を必要十分に活用できるようになるため、彼らとの間に強い信頼関係を樹立しておく必要があります。

- ・ OJT を通じたキャパシティー・ディベロップメントが効果的である

政策形成に必要な能力、すなわち、問題解決能力、問題分析能力、問題評価能力、企画・立案能力、交渉力・説得力・調整力などの能力²⁰に関して、その開発に向けては、現場を離れた研修では効果が薄く、オンザジョブ・トレーニング（OJT）や共同研究等が効果的です²¹。

- ・ 協力の最終的な成果を評価しにくい

協力の最終的な成果は、協力の結果が相手国の政策サイクルのなかに組み込まれて政策、施策、事業、活動の成果として長いプロセスのあとに発現します。このようなことからくる、評価作業の難しさとして、以下のような点があげられます。

- ① 協力の最終的な成果が社会経済指標や行動変容に表出するまでに時間がかかるため、以下のような難しさが発生することがある。

- ・ 外部条件による影響が大きい。
- ・ 時間の経過とともに、評価対象（政策・施策・事業）が当初めざしていた目標や枠組みが変更、風化・陳腐化し、評価の基準が定めにくくなることがある。
- ・ 情報の逸失により、また複雑な外部条件の影響を除外するために評価調査活動（特に指標の入手）にコストがかかることが多い。

- ② ある政策・施策が、求める最終的な成果に対する本当に有効な手段であるか、その妥当性の検証作業には、各種の理論、実証研究を活用した論理的な因果関係の検証や、counterfactual（反事実的条件例）を扱うなどの工夫が必要になる。

ただし、評価の全体的な視点としては、最終的な成果のみを捕捉して短絡的、単眼的に評価するわけではなく、実績、実施プロセスの確認、評価5項目などの視点を組み合わせて総合的に行われます。

- ・ 案件の進捗において、職員が直接関与しなくてはならない状況が発生する可能性が高い

政策支援型協力が取り扱うテーマ、また国際機関や二国間援助機関との援助協調・調整において議論を要するテーマは高度に政治的なものが多いため、現場で活動する専門家やコンサルタントでは、その権限上対応できない状況が発生することが多く、このような場面では職員自ら関与し、JICA としての考え方を明確に提示しなくてはなりません。

- ・ 政策支援型協力を携わる人材には極めて高い能力が求められる

政策支援型協力を実施する専門家あるいはコンサルタントは、担当する分野における高度の

²⁰ 本文第4章4-1-4 図表4-2参照。

²¹ 森啓著 2003『自治体の政策形成能力』時事通信社

専門性（豊富な知識及び経験等）に加えて、C／P機関以外との相手国関係機関や他ドナー等との調整を適切に進める交渉力が求められます。これらの能力に加えて、日頃C／P等との密なコミュニケーションを可能とし、政策アドバイスや提言を受け入れせしめるような、人間性、信頼性を持ち合わせた人材が求められます。

第3章 運営・監理の基本事項

本章では、運営・監理上の基本的な概念を整理し、実際の開発調査を事例にケーススタディを行い、前記概念を検証します。さらに、開発調査、技術協力プロジェクト及び技術協力個別案件それぞれの運営・監理プロセス、実施体制の全体像を整理し、現状で活用可能なリソースと利用上の留意点を明確にします。

3-1 現行の運営・監理の考え方

移転した技術や提言した政策案などの、協力のアウトプットが放置されることなく活用され、相手国の社会・経済の具体的な改善といった成果に結びつく、そしてそのプロセスを経て相手国の問題解決能力を向上させていくことが政策支援型協力の本来めざすところです。ここでは、そこに至るまでの道筋とその要件を整理します。

3-1-1 最終的な成果指向の運営・監理

(1) 「最終的な成果」という概念

受益者グループに起こる改善効果のことで、行動変容や社会経済指標の変化としてとらえられます。アウトプット（産出物）²²は政策、施策、事業が投入と活動によって生み出すモノやサービスを指す一方、最終的な成果とはプロジェクトやプログラムの実施を通じて実現しようとする社会的変化を指し、それらが本来めざしている最終到達点といえます。

【例1】

アウトプット：向上した某行政機関職員の特設施策立案能力

直接／中間成果：（その能力を使って）有効な施策が立案、実施されるようになる

最終的な成果：（そのおかげで）対象セクターの経済状況が改善される

【例2】

アウトプット：作成された某セクター総合開発計画案

直接／中間成果：（その計画案のなかの）有効な事業が立案、実施されるようになる

最終的な成果：（そのおかげで）事業対象地域の社会状況が改善される

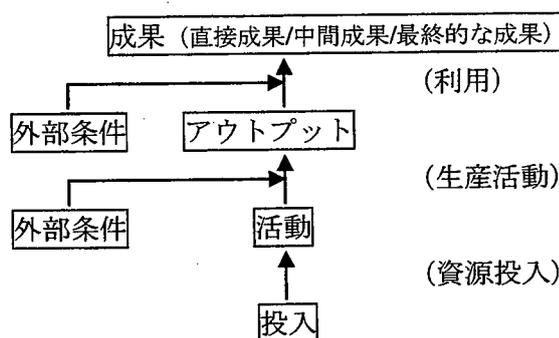
成果には（直接・中間・最終的など）様々な段階があり、投入の質・規模、外部条件の状況などによりプロジェクト、プログラムでめざす成果の段階は異なりますが、プロジェクト目標を通して達成すべき最終的な成果が何であるかを具体的に見据え、その道筋に沿った協

²² アウトプットの定義はJICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法（JICA事業評価ガイドライン改訂版）』第2部第1章-3（2）p.51を参照。

力の運営・監理をすべきということを強く認識する必要があります²³。

(2) 成果発現の基本ロジック

プロジェクトやプログラムのなかで、投入→活動→アウトプット→成果のプロセスを経て成果は達成されます。ヒト・モノ・カネなどの投入を使って活動を行うことでアウトプットが生産され、さらにそのアウトプットが利用されることによって成果が発現するというロジックです。このロジック・モデルの上位の階層が順次達成されるための要件として外部条件²⁴が存在する場合は、その充足が必要になります。



図表 3-1 成果発現の基本ロジック²⁵

(3) 成果発現のための要素

① 協力²⁶ 本体の投入・活動

成果発現要件のうち、ログ・フレームに示される投入・活動を指します。開発調査の場合は、本格調査団の投入・活動に相当します。

② 協力の支援要素

本ハンドブックでは成果発現要件のうち、ログ・フレームには示されないが、協力（プロジェクトやプログラム）の目標達成のために関係機関（日本側、相手国側又は第三者）が行う活動・投入を「支援要素」と呼ぶことにします。協力の目標は、本格調査団や技術協力プロジェクト本体の活動や投入（協力本体）だけではなく、政策対話、事前評価

²³ 例えば、プロジェクトで能力向上を行ってもその活用の方策をあらかじめ視野に入れておかなければ最終的な成果には蓋然的に結びつかない。

²⁴ プロジェクトではコントロールできないが、プロジェクトの成否に影響を与える外部要因を指す。（JICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法（JICA事業評価ガイドライン改訂版）』添付資料Ⅰ） p.212

²⁵ JICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法（JICA事業評価ガイドライン改訂版）』第2部第1章-3（2） p.50～54及び、龍、佐々木 2002『政策評価の理論と技法』 p.26～29より作成。

²⁶ ここでは、①開発調査、②技術協力プロジェクト、③技術協力個別案件、④無償資金協力関連事業、⑤協力隊・JICAのすべての事業を一般的に指す呼び方として、「協力」と呼ぶ。

調査(事前調査)、関連セクターの個別専門家の活動、相手国側負担事項など多くの投入要素で支援されて達成されます。これらは、協力本体の活動や投入の一部を側面支援するほか、外部条件の充足を担保するなどの役割を担っています。協力のアウトプットが最終的な成果に結びつくためには、これらの支援要素が個々の使命を果たすことが必要です。

【主に日本側の支援要素】

- ・政策対話ミッション、基礎調査、プロジェクト形成調査、事前評価調査(事前調査)などの関連調査団
- ・関連セクターの個別専門家などの支援活動²⁷
- ・日本側支援組織(支援委員会、作業監理委員会など)
- ・その他

【相手国側の支援要素】

- ・便宜供与
- ・プロジェクトチーム以外の関連組織の人員・費用・活動
- ・その他

【両国共有の支援要素】

- ・ステアリング・コミッティー(S/C)
- ・その他

③ その他の活動・投入

成果の発現要件を充足する活動のうち、協力本体と支援要素以外の活動・投入。政策支援型協力では、協力のアウトプットが最終的な成果に結びつくまでに政治・行政的意思決定や利害調整といった政治的な外部条件の影響を受けるため、それらの処理が重要な要素になります。

【日本側】

- ・相手国に対する援助や協力に関する政策的な判断
- ・JICA以外の機関の判断や活動、投入
- ・その他

【相手国側】

- ・政治的・行政的意思決定
- ・法制度の整備
- ・人員、制度などの実施体制

²⁷ 専門家本来のTORとは別の活動を指す。

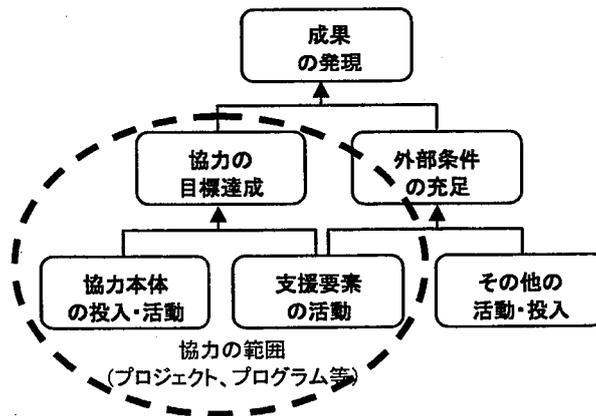
- ・ 関連組織、制度・社会の能力
- ・ その他

【第三者】

- ・ 他ドナーの活動・投入
- ・ 協力の間接的ステークホルダーの活動
- ・ その他

(4) 成果発現のためのプロセス全体像

成果発現の確実性、蓋然性を高めるため、関係者との対話や合意形成、参加型プロセスなどを通じて多くの調整コスト（ヒト・モノ・カネ・時間の投入）が必要です。参加型開発手法などでは、受益者レベルのニーズ反映と合意形成にこのような調整コストが必要なことは広く知られるところですが、政策支援型協力においても、本来非常に多くの調整コストを必要とすることを認識する必要があります。これらのコストは、協力本体に投入されるものだけでなく、協力の外部条件充足のためにだれかが何らかの形で負担しなければなりません。



図表 3-2 プロジェクトと成果の達成要素

3-1-2 キャパシティー・ディベロップメントを踏まえた運営・監理の考え方

協力本体や事後の効果促進支援を行ううえで、日本側が一方的に主導する“Donor driven”のアプローチの方が短期的な見地からは効率的といえるかもしれませんが。しかしここで JICA の協力がめざす最終的なアウトカムの質は、相手国の組織レベルの問題解決能力向上や制度・社会システムのキャパシティー・ディベロップメントであることを忘れてはなりません。したがって、相手国のオーナーシップを前提とし“Recipient driven”の、中長期的な能力向上の道筋に沿った問題解決手段を選択すべきで、理念を失った短絡的な成果至上主義のアプローチは慎まねばなり

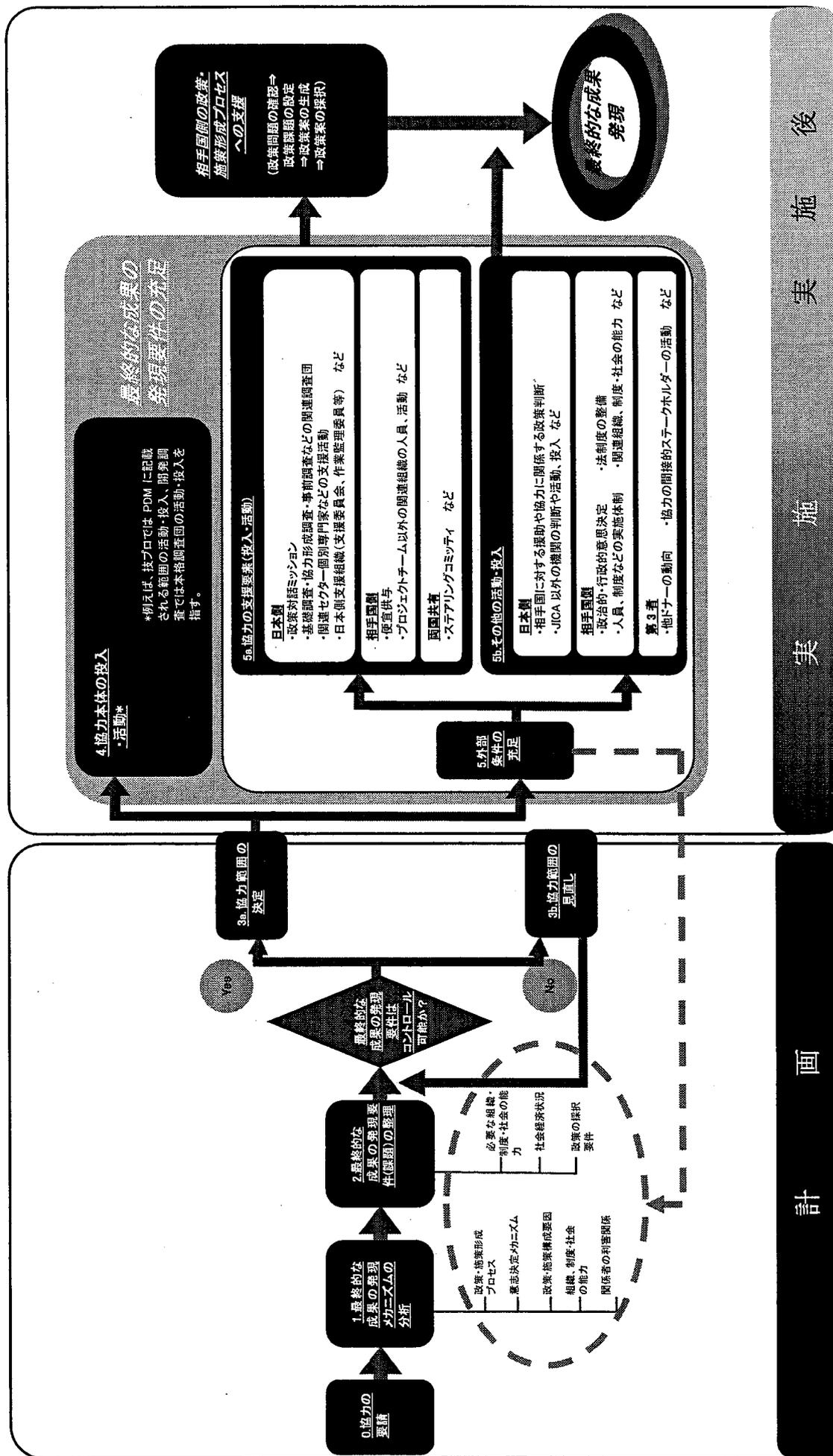
ません²⁸。

例えば、開発調査では作成された政策・施策案（マスタープランなど）は能力主体への知的資産の提供にはなりますが、上記の見地からはさらに、作成能力・マネジメント能力形成のプロセスを含むこと、そのための活動と投入が合理的に組み合わせられていること、協力終了後中長期的には相手国が独自に政策形成・実施していく能力をつける²⁹ことなどをめざした協力内容になっていることが必要です。案件の効果促進のためのフォローアップも、相手国のオーナーシップを前提としたアプローチで実施することが原則です。

以上のような視点から、政策支援型協力における成果発現と協力の関係は図表3-3のようになります。

²⁸ この視点は成果指向の案件運営・管理を否定するものではなく、最終的な成果の発現の道筋に沿った段階的な成果の設定と、それに基づく成果指向の運営・監理が必要であると考えられる。

²⁹ 協力終了後は自国のリソースですべて行うという意味ではなく、最終的には財務的自立への道筋に沿って資金調達や監理などのマネジメントを自国で行うという意味。



後

施

実

施

画

計

図表 3—3 政策支援型協力における最終的な成果の達成と協力の関係

3-1-3 ケーススタディ

最終的な成果を指向した運営・監理を行うためには、協力の達成すべき最終的な成果を見据え、その発現メカニズムと要件を整理・分析することが必要なのは前項で述べたとおりです。それでは現状はどうなっているのでしょうか。過去に実施された JICA の開発調査 2 件を事例として、担当者が要請段階からフォローアップ段階まで最終的な成果を見据えて、どのように運営・監理について留意したかをみていくことにします。

〈ケーススタディ 1〉カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊開発計画調査

1. 達成のための最終アウトカムの確認

最終アウトカムは要請段階より明確であった。カンボジアでは 2001 年に第 2 次国家開発計画が承認されたが、これには経済成長率 6～7% という楽観的なマクロ目標が設定されている。この目標を具体的にどのように実現するか具体的な施策についてカンボジアは当調査に期待していた。

事前評価表を見てみると、提案計画の活用目標と活用による達成目標は以下のとおりであった。

(1) 提案計画の活用目標

- 1) 策定された地域開発計画が相手国政府の計画の一部に取り入れられる。
- 2) 策定されたシアヌークビル輸出加工区 (EPZ) の事業計画が実施される。

(2) 活用による達成目標

- 1) プノンペンーシアヌークビルで産業回廊が形成され、対象地域の産業振興が促進される。
- 2) シアヌークビルに EPZ が設置され、外国直接投資が促進される。
- 3) 増加する若年労働力が吸収される。

2. 要請内容の詳細な確認 (具体的に何を要請されているのか?)

以上のアウトカムを得るために、カンボジアが日本に対して支援を求めている内容も明確であった。すなわち①産業開発を重視した地域開発計画の提案、②EPZのフィージビリティ・スタディ (F/S) 実施、③産業振興のためのマスタープラン (M/P) の提案であった。

また、調査対象地域 (プノンペン首都圏とシアヌークビル、国道 3 号線、国道 4 号線に囲まれた回廊に関連する 5 州と 2 市、とりわけシアヌークビル市と国道 3 号線、国道 4 号

線の沿線を重視)やM/Pの目標年次(2015年)についても明確であった。

さらに最終的な成果を得るためのC/Pの選定も適切であった。本調査のC/Pは商業省であるが、商業大臣はCDC(Council for the Development of Cambodia)のバイス・チェアマンにも任命され、首相を補佐して産業開発をリードする立場にいた。本調査はこのような時期に商業省をC/Pとして実施されるものであった。商業省は、中央省庁及び地方政府の代表者により構成されるS/C及びワーキング・グループの設置などを事前調査の時点から開始していた。

3. 最終的な成果の発現メカニズムの分析

最終的な成果の発現のための外部条件の分析について、事前調査の段階で、投資法のドラフトが国際通貨基金(IMF)や世界銀行などの計画で作成されていることは分かっていたが、詳細は把握していなかった。

さらにC/Pである商業省のコミットメントの強さは確認されていたが、M/Pの実施にかかわる関係機関のコミットメントや対象政策関連の予算、他省庁との関係などについての調査・分析は十分ではなかった。

4. 最終的な成果の発現要件の整理

本調査の実施に踏み切ったのち投資法が採択され、世界銀行やIMFなどから、経済特区は投資法とバッティングするため設けるべきではないとの意見が出され、経済特区開発の実現という本調査の目標そのものの妥当性が危ぶまれた。しかし、政策協議等を通じたJICA調査団の粘り強い説明やカンボジア側のコミットメントの高さが功を奏し、「経済特区をつくるべきか」から「経済特区を成功させるにはどうすべきか」に議論の焦点が移り、調査は続行された。ここでの教訓は、外部条件について事前調査の段階でより詳細に把握すべきであったこと、重要な政策に関する内容については、早い段階で関係者と十分な議論の場を設けることである。

5. 上記を踏まえた(コントロールラブルな)プロジェクト範囲の決定(政策プロセスのどの部分にどのような最終的な成果を出そうという枠組みを意図していたか?)

カンボジア側の要請内容や最終的な成果についてのイメージははっきりしており、案件の目的、さらにそれを達成するためのスコープについてもある程度ははっきりと定められていた。しかしながら、地域開発計画の総合的な課題のなかで「産業開発」に重点を置く度合いや、対象地域の中でプノンペン市とシアヌークビル市周辺を重視する度合いについては、調査の過程で調査団と議論を繰り返しながら決定していった。他方、外部条件につい

では、コミットメントの強さに影響され、十分な分析なしに開始してしまったため、のちに外部条件の変更への対応を迫られることとなった。

6. 要請に対する日本側のプロジェクト目標の設定

カンボジア側の要請として、プロジェクト目標は、①地域開発 M/P の策定、②産業振興 M/P の策定、及び③ EPZ の F/S であった。

カンボジア側において最終的な成果についてのイメージがはっきりした内容であったため、日本側のプロジェクト目標の設定についてもほぼ要請どおりとなった。

ただし、M/P を実行に移すためには実施能力とオーナーシップを備えた人材を育成することが重要との認識から、日本側のプロジェクト目標については「C/P への技術移転及び関係者のオーナーシップの醸成」が加えられた。

7. 案件本体と支援要素の役割分担の明確化（案件の外部条件のどの部分に対応しているか）

同案件においては、調査開始前の段階や実施の段階における長期専門家や JICA 在外事務所等の支援要素の役割が、他の案件に比べて特別に大きかったとはいえない。そのかわり、本格調査の業務指示書（TOR）として調査団メンバーにできるだけ現地に滞在して調査を進めることとし、多様な関係者を巻き込んで多面的に情報を入手させ、これらの情報の相互関係を十分に理解させるような配慮がなされていた。

8. 外部条件の充足方法の認識

リスク発現のための代替案の準備とそのコスト分担の分析は（JICA の他のすべての案件にいえることであるが）、本調査についてもなされなかった。ただし、以下の作業を TOR に盛り込むことにより、リスク発現に柔軟に対処するよう配慮がなされていた。

- ・カンボジアの安定は達成されて間もないため、時系列的にも地域的にも利用可能な統計類が少ない。将来フレームワークを設定すべきか否か、するとしたらどのような手法で設定するかなど、適切に検討する。
- ・カンボジアでは開発の初期条件が整備されておらず、これらの整備も重要な開発課題となっている。提案の前提とされる通常の初期条件についても適切にレビューし、必要に応じ、初期条件の整備についても提案の対象と考える。

また、C/P は商業省であったが、工業省や港湾局なども調査成果の実施に携わるべき組織であった。本調査では工業省や港湾局からも C/P を出してもらい、必要に応じて関係者の前で調査内容等について自らの言葉で発表をしてもらうことで、自分たちが今後行うべきことを認識してもらった。ただし、一部を除いて政策実行権限のある大臣レベルでは

なかったため、その効果は個人的なレベルにとどまった感があった。

一方で、商業大臣等の高いレベルのC/Pを巻き込むために、特に調査の後半において、JICA事務所長を通じた働きかけを数多く実施した。経済特区開発については世界銀行と共催で円卓会議を開催し、そのあり方を議論したが、その場においてもJICA事務所長がチェアマンを務め会議をリードしたことが、会議やその後の議論の円滑化に大いに寄与した。

9. 最終的な成果の発現までのモニタリングとフォローアップ方法の認識

本調査では最終的な成果の発現のために、以下が行われた。

(1) モニタリング

- ・C/Pへの技術移転が重要視されていたことから、能力強化の目標とそれに達するための計画を策定し、通常の成果品としての報告書とは別に、その成果を技術移転報告書に取りまとめた。
- ・国全体のリフォームを同時に行う戦略を推進するIMF及び世界銀行と、地域を限定した特区を設けて短期的な改革をまず先行させ、それを「改革のショーケース」として全国波及を図ることを構想するJICAのアプローチは一見異なるように見えることから、意見調整を行うためにドナーとカンボジア政府機関の参加者から成る円卓会議（JICAと世界銀行が共催、その後商業省に権限を委譲）が設けられた。

(2) フォローアップ

- ・本調査では、M/Pで提案された基幹プロジェクトである経済特区開発の実現を促進するため、調査の途中からカンボジア政府の政策的意思決定に必要な法・制度の設計に重点を置き、契約を追加して経済特区法のサンプルを作成した。また、本調査終了後も、同法の採用や経済特区運営機関の設置等に関する議論を進めるため、ドナー間協議（円卓会議）の場に本格調査団のメンバー（コンサルタント）を継続的に派遣し、持続的なフォローアップ支援を行った。ただし法案の採用などについては相手国次第であるため、フォローアップの調査時期や投入などを相手国政府の政治の動向に依存しなければならない状態であった。フォローアップ支援のTORが明確につくれないなか、フォローアップの派遣を3回に分け、あとは柔軟に対応することにした。また、意思決定を伴う円卓会議への出席をコンサルタントに任せるには限界があり、JICAのコミットメントに関する事柄についてはJICA事務所長が対応した。

10. プロジェクトの達成した内容（提言やプロジェクト目標、成果）と当初の要請内容との整合（求められていたアウトプット、最終的な成果を満足しているか）

調査の目的はおおむね要請内容どおりに達成され、提言実現のためのフォローアップについてもなされている。投資法が採択され、経済特区開発の実現という本調査の目標そのものの継続が危ぶまれたこともあったが、その後ドナーの経済特区に対する見解が変わったこともあり調査は継続された。調査の過程において、担当者は調査団と相談のうえで、有用な成果を残せる部分は経済特区提案の部分であると判断した。また、途中から経済特区提案を実現に結びつけるには、そのコンセプトを規定する法・制度をしっかりとさせなければならないことを理解した。幸いにして法・制度担当の調査団員が経験豊かで優秀であったことも手伝い、同調査団員の人月を増やして法・制度提案を強化するという意思決定を行った。そのなかで経済特区法のサンプルも作成した。

11. 上記についての評価

事前段階においてはリスク分析が十分ではなかったため、調査の目標そのものが否定される可能性も生じ得た。

最終的な成果については要請段階よりはっきり明示されていたため、調査の目的とスコープについても事前段階である程度明確に定められていた。結果的には、要請に合った最終的な成果3つをすべて満たしたわけではなかったが、提案を有用な内容とし、実のある成果を残すべく、担当者は調査団と相談のうえで、調査のスコープを経済特区計画に注力する形に変更する等、柔軟に対処した。さらに、コンサルタント調査団員をドナー協議の場に継続的に派遣し、持続的なフォローアップ支援を行うなど、提言の実現に向けた努力を続けた。

〈ケーススタディ2〉ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査

1. 要請内容の詳細な確認（具体的に何を要請されているのか？）

日本は、ケニアの道路分野において、開発調査として「道路網整備マスタープラン調査（～1995）」及び「西部地区地方道路整備計画調査（～2000）」、無償資金協力として「農業道路補修（1984、1988年）」及び「道路・架橋機材整備（1995）」を実施したほか、個別専門家の派遣等でも豊富な実績を有す。このような実績に基づき、ケニア政府は2000年2月、日本政府に対し、道路公共事業省道路局がこれまで直営で実施してきた道路維持管理業務を民間へ発注する際の発注システムのあり方についての調査の実施を要請した。

2. 達成のための最終的な成果の確認

調査の実施によりめざした最終アウトプットは、ケニアが「独自で適切な道路維持管理を実施できるようになる」ということで明確であった。

要請書受理後、JICA 事務所はローカルコンサルタントを雇用し、道路維持管理における民間業者の活用についての調査を実施した。その結果、最終的な成果を達成するための調査項目が事前調査の段階で明らかになっていた。

3. 最終的な成果の発現メカニズムの分析

事前段階における最終的な成果の発現の分析については、JICA の他の案件と比べても比較的深く行われたといえる。

要請受理後に行われたローカルコンサルタントによる調査では、主に次の項目について調査・提案していた。調査期間は1か月、報告書は資料編も含めて200ページにわたり、かなり詳細な内容を含んでいた。

- ・道路概況：整備状況、道路整備計画、道路公共事業省の組織図と責任体制、中央・地方政府の役割
- ・Kenya Roads Board (KRB)：設立の背景と目的、計画、課題
- ・道路セクターに対するドナー支援：世界銀行、ヨーロッパ共同体 (EC)、米国国際開発庁 (USAID)、復興金融公庫 (KfW)、スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA)、デンマーク国際開発庁 (DANIDA)、スイス開発協力庁 (SDC)、アフリカ開発銀行 (AfDB)、他
- ・民間業者についての情報
- ・ローカルコンサルタントについての情報
- ・JICA による道路分野への支援についての提案：スコープ、妥当性、ボトルネック
- ・結論と本格調査についての提言

4. 最終的な成果の発現要件の整理

ローカルコンサルタントによる報告書は、道路の一般概況から組織図、道路セクター関係者の意思決定システム、民間業者の現状等について、詳細に調査・分析している。加えて、JICA は、ケニアの道路セクターに対する支援について、開発調査、無償資金協力、個別専門家派遣等様々なスキームで長年にわたる実績をもっている。事前調査段階では、それら情報に基づき最終的な成果の発現要件の整理をし、本格調査の枠組みづくりの際の留意点を導き出したといえる。

5. 上記を踏まえた（コントロールナブルな）協力範囲の決定（政策プロセスのどの部分にどのような最終的な成果を出そうという枠組みを意図していたか？）

長年にわたり蓄積された道路分野における協力経験、及びローカルコンサルタントの報告書から、JICAは最終的な成果の発生に必要な背景情報を入手した。この結果、ケニア側が要請した民間業者への維持管理発注システムの確立のための調査のみでは、最終アウトプットである、ケニアが独自で適切な道路維持管理を実施できるようになることは不可能であると判断し、調査の範囲を拡大し、維持管理に係るシステム及びマニュアルの整備を範囲に加えるに至った。

6. 要請に対する日本側のプロジェクト目標の設定

ケニア側が求める最終的な成果ははっきりしており、ケニア側が要請段階で提示したプロジェクト目標は、道路の維持管理事業を民間委託した際のシステムのあり方について調査することであった。

日本側はケニア側の財源不足や維持管理の経験不足から、ケニア側の要望に加え、政府部門の育成・能力向上のためのプログラムを提案することについてもプロジェクト目標として設定した。

7. 協力本体と支援要素の役割分担の明確化(協力の外部条件のどの部分に対応しているか)

調査実施前の段階や実施の段階における長期専門家やJICA事務所等の支援要素の役割が他の案件に比べて特に大きかったとはいえない。そのかわり、本調査について特筆すべきは、要請受理後にローカルコンサルタントを雇用し、道路セクターにおける民間セクターの活用方法についてJICA事務所が詳細に調査を実施したことである。また、ケニアの道路分野は、日本が長年にわたり豊富な経験を有している分野であり、本格調査が始まるまでに周辺情報をかなり有していたといえる。

本格調査が始まってからは、道路公共事業省に所属している道路維持管理の長期専門家がかなり協力的であり、専門家のTORにはなかったものであるが、必要情報を提供したり、マニュアルの普及活動、更にセミナーでの発表を共同で行ったりした。

さらに、作業監理委員会のメンバーに国際機関勤務経験者がおり、調査を成功させるうえで、だれとコンタクトすべきか、国際機関に対してどのような根回しが必要であるかなど、非常に示唆に富んだアドバイスを求めることができた。例えば、世界銀行はケニアに対する道路建設には反対の姿勢をとったが、作業監理委員会の意見によりコンサルタントはワシントンを経由し、世界銀行本部の道路担当官にJICAの道路セクターに対する考えを詳しく伝え理解してもらった。

8. 外部条件の充足方法の認識

外部条件については認識されていたものの、リスクが発生した際の代替案の準備とそのコスト分担の分析は十分ではなかった。

9. 最終的な成果の発現までのモニタリングとフォローアップ方法の認識

最終的な成果の発現のために実施したこととして、セミナー、ワークショップ及びミーティングを通じて現地関係者との頻繁な対話を行い、道路維持システムを提案する際の情報の共有化と意識の統一を徹底的に実施したことである。関係者とはC/Pばかりでなく、C/P機関の大臣、関連省庁の大臣・次官・実務担当者、地方自治体、現場の技術者等様々であり、コンサルタントはほぼ毎日のように対話に時間を割いた。

調査ではKRBについて組織改革の必要性を説いており、当初利害が対立していたKRBの上層部は調査の実施に対し猛反対していた。ところが、調査団が連日のようにKRBの上層部を訪問し、なぜ改革が必要か、改革によりどんなメリットが生まれるかなどを説き、必要な情報提供をしたところ、調査の後半では調査内容に納得し、調査の実施に協力的となった。

すべての作業においてC/Pに参加してもらった。マニュアルづくりも調査団とC/Pで分担し、ワークショップではマニュアルの説明をしてもらい、そのときの資料もパワーポイントで作成してもらおう等、オーナーシップの醸成を欠かさなかった。

当初、調査は約1年（2000年12月～2002年1月）にわたって行い、現状分析と道路維持管理システムの提案で終了する予定であった。しかし、実際にKRBをシステムとして有効に機能させるには、施工レベルで適切なメンテナンスが実行される必要があり、そのためのトレーニングが必要であることが調査の途中で判明し、契約変更をしてトレーニングマニュアルを作成することとなった。また、調査終了間際で再度契約変更を行い、第2フェーズとして1年間フォローアップを実施することになった。ここでは、提案したシステムやマニュアルについての助言・指導や普及活動の実施を行った。調査団が引き上げたあとのフォローアップは具体的なベンチマークを設けて、道路維持担当の長期専門家が引き続き実施している。

10. 案件の達成した内容（提言やプロジェクト目標、成果）と当初の要請内容との整合（求められていたアウトプット、最終的な成果を満足しているか）

調査終了時で評価すれば、ほぼ要請内容どおりに調査の目的は達成されている。

11. 上記についての評価

本調査実施前の段階から最終的な成果は明確化されており、調査のスコープやTORについても明らかであった。加えて調査実施中に①あらゆるレベルの現地関係者との対話を重視した、②C/Pの意識を変えるためにC/Pとの共同作業や意思の疎通を重視した、③ドナー・コーディネーションを行った、④現地の専門家との連携をとり、地方への対応やマニュアル普及面で協力を得た、⑤契約変更を行って柔軟にTORを変更した、等様々な努力を行った。その結果として、調査目的はほぼ達成された。また、フォローアップ調査を1年間実施したことや、ベンチマークを作成して長期専門家に普及活動やフォローをしてもらっているなど、最終的な成果を出すための努力を続けた。

3-2 現行の運営・監理システム

担当者としては、現行の運営・監理システムの以下の特徴を理解しておく必要があります。

- ・開発調査、技術協力プロジェクト及び技術協力個別案件間においてモニタリング・評価のしかたが多少異なる

JICA 事業におけるモニタリング・評価の手引き書として『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』（2004年2月）が作成されていますが、基本的な適用対象はJICAの技術協力プロジェクトであり、調査事業（開発調査及び無償資金協力事業基本設計調査）については同書の考え方をベースに調査事業の特性に応じた方法で適宜修正しながら評価を行う必要があります³⁰。

- ・プロジェクト本体の運営・監理が主であり、関連外部アクターのモニタリングは別途考える必要がある

支援要素³¹などのプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）に示されない、プロジェクトの外部条件解決を図るための活動と投入、その達成状況は別途把握しておく必要があります。また、政策・施策アジェンダ、組織のミッションなど、プロジェクト目標の妥当性を担保する前提条件の変化は常にモニタリングし、プロジェクト枠組みや方向性を柔軟に見直していく必要があります。

³⁰ 『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』巻頭（p.12）「3. 本書の構成・適用範囲」。ボランティア事業、緊急援助隊事業、本邦研修及び草の根技術協力事業については、それぞれの事業の特性を踏まえた評価方法を開発、導入中である（同）。技術協力個別協力案件は評価は基本的に行わないこととしている（企画・評価部・地域四部・技術協力プロジェクト五部 2003 『技術協力プロジェクト、技術協力個別協力案件実務マニュアル（職員用）』 p. 6）。

³¹ 本文第3章3-1-1（3）「成果発現のための要素」参照。

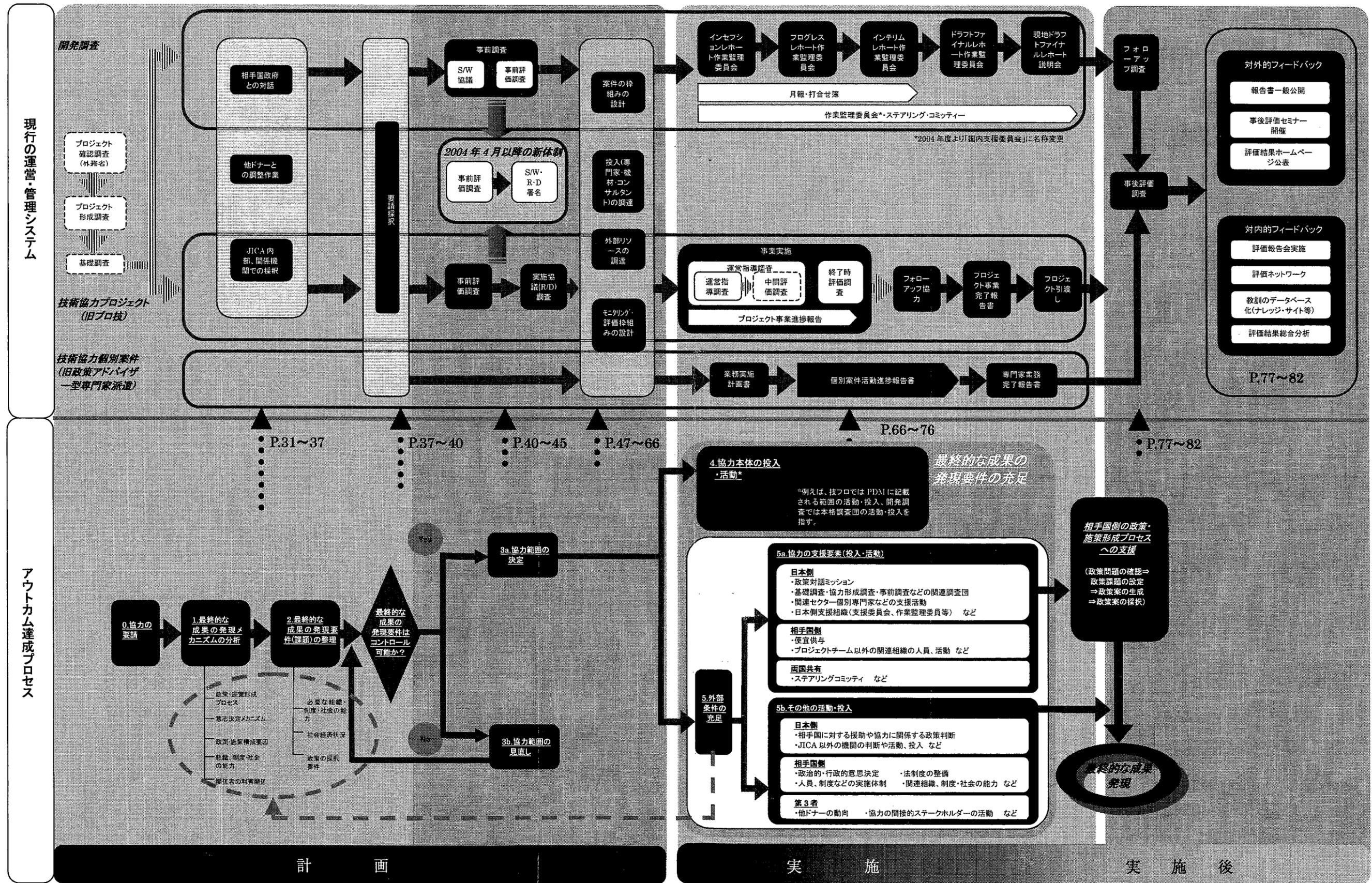
図表 3-4 JICA 事業におけるモニタリング・評価調査の種類とその目的³²

評価の種類	主な目的
事前評価 (技術協力プロジェクト)	プロジェクト開始前に計画内容を評価し、その結果を以下に活用する。 ・計画内容の改善 ・実施の妥当性の判断
運営指導(計画打合せ又は巡回指導)調査	・プロジェクト詳細計画〔PDM、活動計画表(PO)〕の作成/加筆・修正を支援する。 ・上記 PDM、PO に基づいた運営監理方法を指導する。 ・プロジェクト立ち上げ直後の問題点について助言・指導を行う。
中間評価	・プロジェクトが順調に効果発現に向けて実施されているかどうかを、効率性・妥当性、阻害・貢献要因の視点を基本に検証する。 ・プロジェクト内容改善のための材料を提供する。 ・類似プロジェクトへの教訓を提供する。
終了時評価	・めざしていたプロジェクト目標が達成されたかを総合的に(評価5項目などの観点から)検証する。 ・プロジェクトが終了可能か、あるいはフォローアップを行う必要があるか等の判断材料を提供する。 ・類似プロジェクトへの教訓を提供する。
事後評価 (プログラム・レベル)	・協力の終了後、一定期間を経てから協力でめざしていた効果、インパクトが発現し続けているかを検証する。 ・相手国実施機関への提言、JICA のマクロレベルでの事業策定の材料を提供する。
国別事業評価	JICA 事業の協力効果をプロジェクト横断的に評価したうえで、その国における JICA の協力全般の効果や問題点を整理・分析し、今後の協力量針、協力方法に関する教訓や提言を抽出する。
特定テーマ評価	特定テーマ、重要課題、事業形態をテーマにし、JICA 事業の協力効果や問題点を横断的に整理・分析し、これらをテーマとして協力を実施するうえでの教訓・提言を抽出する。
モニタリング	プロジェクト開始後、計画どおりに活動が行われているか、アウトプットが生み出されているかをチェックし、必要に応じ軌道修正を行う。

以上を踏まえ、JICA の主要 3 スキームの運営・監理システムフローと前述の最終的な成果の発現プロセスを対応させて整理した図を図表 3-5 に示します。上段フローに各スキームの運営・監理プロセスを、下段フローに時系列的に対応させた最終的な成果の達成プロセスを示していま

³² JICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法 (JICA 事業評価ガイドライン改訂版)』p.23 (国別、特定テーマ評価)、p.130 (事前評価)、p.147 (中間評価)、p.158 (終了時評価)、企画・評価部・地域四部・技術協力プロジェクト五部 2003『技術協力プロジェクト、技術協力個別協力案件実務マニュアル (職員用)』、p.106 などより作成。

す。フロー中に書かれているページ番号は第4章の運営・監理上の留意点と対応していますので、この図を参照しながら読者自身が現在置かれている状況に合わせて第4章を読み進めることができるようになっていきます。



図表 3-5 最終的な成果の発現プロセスに沿ったJICAの主要3スキームの運営・監視システムフロー

第4章 協力における運営・監理上の留意点（概観）

活動段階	JICAの協力		担当者としての留意点	ページ No.
	開発調査	技術協力プロジェクト 技術協力個別案件（旧政策 アドバイザー型専門家派 遣）		
4-1 協力計画段階	(1) 相手国政府との対話			
4-1-1 要請受理段階			1. 要請内容の十分な確認と求めるべき最終的な成果の明確化 2. 最終的な成果の発現のメカニズムの解明と発現要件の整理 3. 最終的な成果の発現要件と要請内容の整合性確認 4. 相手国のコミットメントレベルの確認 5. 最終的な成果の発現のための役割分担の明確化 6. 発現要件がコントロール可能な範囲かどうかの見極め	32 33 33 34 34 35
4-1-2 事前評価調査（事前調査）団派遣前			1. 援助協調や援助調整への対応 1. 背景情報収集には「オールJICA」のリソースを活用	35 37
4-1-3 事前段階の調査	事前評価調査	事前評価調査 実施協議（R/D）調査	1. 案件の形成とキャパシティー・ディベロップメントへの配慮 2. リスクについての十分な分析 3. 開発調査における技術協力プロジェクト事前評価調査の視点の活用	40 42 44
4-1-4 協力の枠組み作り		(1) 協力本体の枠組み設計	1. プログラム的視点をもった協力の枠組みづくり 2. 相手国の政策形成能力に合わせた協力の枠組みづくり 3. C/Pのキャパシティー・ディベロップメントと共同作業	45 47 48
		(2) 投入（専門家・機材・コンサルタント）の調達	4. 作業工程や実施体制についての柔軟性の確保 5. JICAが実施している関連事業との連携 6. 多様なアクター参加への配慮 7. 提言のフォローアップの検討	49 50 51 51
		(3) 外部リソースの調達	1. 案件本体の役割の明確化 2. 専門家やコンサルタントに求められる能力 3. コンサルタントの要員計画（開発調査）	52 52 53
		(4) モニタリング・評価枠組みの設計	1. 外部リソースの調達方法 2. 国内支援委員会における外部リソースの位置づけ 3. 協力内容と外部リソースのマッチング	55 56 56
4-2 協力実施段階			1. モニタリングの基本的視点 2. モニタリングのベースとなる明確なTOR 3. 外部条件への積極的な対処 4. 研修のモニタリング・評価 5. 適切な指標の設定(1) 6. 適切な指標の設定(2)	58 58 59 60 61 62
4-2-1 協力初期	IC/R 国内支援委員会	計画打合せ調査 運営指導調査	1. 相手国の受入機関の実施体制の再確認 2. C/Pとの徹底的な対話の重視 3. 政権交代やトップの人事異動に関する情報の早期入手 4. コンサルタントと専門家の連携・調整 5. 開発調査におけるモニタリングツール 6. 内部リスクの観察	64 64 65 65 66 67
4-2-2 協力中間時点	IT/R 国内支援委員会	中間評価調査 終了時評価調査 フォローアップ協力	1. 援助動向の把握と調整・協調のための働きかけ 2. 当初計画と調査結果のギャップへの対処 3. 調整機関だけでなく、実施機関の参加の重要性 4. 広報活動を通じた関係者の参加意識の向上 5. 協力終了後の提言実現に向けた枠組みづくり	67 69 71 72 72
4-2-3 協力終了時	DF/R 国内支援委員会 現地DF/R説明	プロジェクト事業完了報告書 プロジェクト引渡し	1. 最終的な成果を見据えた終了時評価の着目点 2. 終了時評価と事後評価のあるべき関係 3. 提言実施に向けた必要事項の整理（フォローアップ協力時）	73 74 74
4-3 協力実施後	(1) フォローアップ調査 (2) 事後評価調査 (3) 情報管理		1. フォローアップ調査の方法 1. 事後評価における着目点 1. 経緯の情報化	74 75 76

第4章 協力における運営・監理上の留意点

ここまで、第1章では政策支援型協力に関する基本的な概念と定義を、第2章ではその特徴を示したうえで、続く第3章では協力の運営・監理上の概念とJICAの現行の運営・監理システムを整理してきました。本章では現在のシステムを踏まえ、プロジェクト運営・監理上の留意点を過去事例の教訓を交えながら協力の実施サイクルに沿って示していきます。

なお、これらの留意点は政策支援型協力のみならず、JICAの協力全般の運営・監理に活用できるものを多数含んでいます。

4-1 協力計画段階

この段階は、協力が最終的な成果に結びつくために、めざすべき最終的な成果の発現の仕組みの全体像をとらえ、そのための資源の全体配分を計画していくプロセスです。具体的には以下の流れに沿った作業を相手国側と対話を重ねながら進めます。

- ① 相手国側が日本側の協力に期待している成果は何か、つまりどのような最終的な成果をめざしているのかを把握する。
- ② 最終的な成果の発現のメカニズムと発現要件、キラーアサンプションを把握、整理し、発現のロジック・モデルを構築する。
- ③ ロジック・モデルのなかでどの部分をプロジェクト（又はプログラム）として要請されているのかを明確にし、日本側の支援戦略、投入可能量、費用対効果などを勘案しながら、協力の範囲を絞り込む。
- ④ 最終的な成果にたどり着くまでに必要な、協力の外部条件への対処方法と分担（日本側、相手国側、その他のステークホルダーのだれが行うか）の大枠を決める。
- ⑤ 案件内部のロジック・モデル³³を構築し、案件内の投入計画を立てる。

プロジェクトはアウトプットを出して終わるためのものでなく、最終的な成果を得るためのプロセスの一部を分担するものであり、その外部条件の把握と対処の目処がなければ最終的な成果は発現しません。

4-1-1 要請受理段階

ここでは、要請書の抽象的な文言、包括的な表現のなかから、相手国が求める成果とその達成ロジックを仮構築し、JICAが実施すべき協力の内容を明確に掘り出していく作業を、相手国との

³³ このロジック・モデルがプロジェクト・サイクル・マネージメント（PCM）目的系図であり、マトリックス化したものがログ・フレーム（プロジェクト・デザイン・マトリックス：PDM）である。

対話を重ねながら進めます。

(1) 相手国政府との対話

1. 要請書内容の十分な確認と求めるべき最終的な成果の明確化

要請書を受け取った段階から直接相手国のキーパーソンにコンタクトをとり、要請書の内容を正確にかつ具体的に確認していく作業が必要です。場合によっては、追加的な資料の提出を求めることも考えなくてはなりません。このプロセスは相手国政府と JICA 本部とのやり取りではなく、直接の面談が望ましく、在外事務所（在外事務所のないところは当該国管轄の在外事務所）や（もし派遣されていれば）政策アドバイザー専門家などが重要な役割を果たします。

また、要請内容から、プロジェクトがその実現に貢献する、想定される最終的な成果を見だし、それを特定する作業が必要となります。例えば、政策案作成支援を目標とする協力の場合、単に政策案や法案ができあがるだけでなく、最終的にはそれらが①採択され、②実施され効果を生むことが最終的な成果になります。特にキャパシティー・ディベロップメントを重視した協力の場合には、ターゲットグループの能力が開発されたり、組織、制度・社会システムの機能が改善されたりするだけでなく、①開発された能力、強化された機能が活用され、②何らかの効果が発現する、ところが最終的な成果に相当します。

事例 4 - 1 - 1 中国西部地域中等都市発展戦略策定調査……………【類型②】³⁴

本調査では、西部地域にある特徴的な 5 地方都市をモデルとして調査し、そこから西部開発における中等都市（地方都市）の都市化戦略（あるべき姿）を提示して、西部大開発に資するための政策提言を行うことが目的となっている。実施細則（S/W）交換当時から、日本側は開発ポテンシャルのある 5 都市を「モデル都市」として認識していたが、中国側が当初から日本側の調査に期待していたのは、開発途上にありながらまとまった計画が策定されていない西部地方都市の政策にのっとった開発戦略を描くために、調査対象を 5 都市とし、その「ケーススタディ」を行い、共通する問題を昇華させ、かつそれぞれの属性（大都市衛星型都市、観光都市など）に関して必要となる施策を探ることであった。これに対し、日本側は着手報告書（IC/R）の内容（調査に対する取り

³⁴ 本ハンドブックで紹介されている事例には、それらが 4 つのタイプのどれに属するかが以下のとおり示されています。①「セクター横断・中央型」→【類型①】、②「セクター横断・地方型」→【類型②】、③「セクター特定・中央型」→【類型③】、④「セクター特定・地方型」→【類型④】

組み内容等)を変更して対応した。要請書の段階で、相手国が調査に期待しているものは何か、あるいはキーワードの定義(本調査に限定していえば、日中双方ともに漢字を使用する言語でありながら、用語の定義がそれぞれで異なることにより発生した特異なケースといえる)を、JICA 中国事務所を通じて詳細に確認するべきだった。

2. 最終的な成果の発現のメカニズムの解明と発現要件の整理

政治の不安定な多くの途上国にあっては、特に、ときの政策アジェンダに支配されやすいことが、政策支援型協力の最終的な成果の発現を困難にしていますが、協力全体でコントロールできる範囲を見極めるために、最終的な成果の発現メカニズムにかかわる各要素を十分に調査分析しておくことが必要です。

- ・政策アジェンダ
- ・政策・施策形成のプロセス
- ・政策・施策形成局面における意思決定メカニズム(国内利害関係者間の調整、ドナー間調整など)
- ・関係者の利害関係、パワーバランス
- ・個人、組織、制度・社会システムの能力

なお、上記メカニズムのなかで最終的な成果の発現のための要件には、次のようなものがあります。

- ・めざす政策・施策の採択条件
- ・社会経済状況
- ・必要な個人、組織、制度・社会の能力

これらは、事前評価調査などで、PCM ワークショップの関係者分析や組織強化手法(ID/OS)などの組織制度分析手法などのツールを活用して調査されていますが、大切なのは、事前評価調査団派遣前にこれらの発現要件を早期に絞り込んでおくことです。場合によっては、事前評価調査団はその絞り込んだ事項の細部を確認するものと考えべきでしょう。

3. 最終的な成果の発現要件と要請内容の整合性の確認

1.において明確化した、要請で求められている最終的な成果が、2.において確認した成果の発現メカニズム・要件という条件において、要請されたプロジェクトの実施により達成し得るかどうかを確認します。

4. 相手国のコミットメントレベルの確認

政策支援型協力では、相手国側のコミットメントの高さは協力の成否を握る最も重要な要素の1つです。政策的意思決定に影響される外部条件の要素が大きいほど、相手国側のコミットメントは重要です。それは外部要因の実現促進、協力の効果発現プロセスの一部を担う要素にほかなりません。特に、「セクター横断・地方型」や「セクター特定・地方型」においては、実施主体が地方であっても、国（中央）のコミットメントも確認することが重要です。

- ・要請内容の実現のために、相手国のどの機関が、具体的にどのような事項にどこまでコミットしているのか、コミットメントの限界と境界をつかみましょう。
- ・それはどのような質、量の投入又は成果として、いつまでに担保されるのかを把握しましょう。
- ・コミットメントは成果発現のなかで、どの部分を担保するのかを明確にしましょう。
- ・相手国側にどの程度、人的・資金的・組織的に受入れ用意があるか否かチェックしましょう。

5. 最終的な成果の発現のための役割分担の明確化

最終的な成果の発現要件は、協力の範囲内とその外部の要因に分けられます。さらに、協力の範囲内は協力本体で行うべきものと、協力の「外部条件³⁵」として協力外で整備しておくべきものに分けられます。後者は例えば、相手国との政策対話などによる事前合意形成や取極め、協力実施条件の付与、政策実施の前提となる法制度の整備³⁶などです。これまで、これらの外部条件は、認識されるだけのことが多かったのですが、政策案実現や組織の改善機能発揮など、最終的な成果の発現のためには、協力全体で積極的な解決を図ることが必要です。これらは、協力内部のアクターの権限が及ばないものは、政策対話や事前協議などを手段として解決を図る必要があり、最終的な成果の発現プロセス全体をとおした、プロジェクト内部と外部のアクターの役割分担（業務指示書：TOR）の明確化が必要になります。

- ・最終的な成果の発現のために、どのような支援要素が必要か、各アクターはどのような役割を担っているか、その道筋を体系図などに整理し、その調整コストの全体像を把握しましょう。

³⁵ ここでは、プロジェクトの投入・活動・成果・プロジェクト目標の達成以外の要素をプロジェクトの内部からみた「外部条件」としていることに注意。

³⁶ 例えば、行政機関の活動は行政法で規制されており、これを超える活動が必要な場合は法改正が必要になる。

・各アクターの役割（目標）達成のための成果と活動をより具体的に整理してみましょ
う。これが各アクターの TOR です。

それらは、①どのアクターが、②いつまでに、③どのような活動、投入を使って達成する
のかを、可能な限り具体的に認識しましょう。

事例 4 - 1 - 2 セネガル国漁業資源評価・管理計画調査……………【類型③】

本調査は同国における漁業に関する資源評価の精度を高めるための技術を向上させ、あわせて政府と漁民による共同管理の導入を基本として資源管理計画を取りまとめることを目的としている。

事前調査及び本格調査において、JICA水産行政アドバイザー専門家が、セクター及びサブセクターの背景情報、社会調査の視点及びローカルコンサルタントの状況などの情報についての情報整理・提供を行い、調査の効率化に貢献している。これらの活動は現時点では同アドバイザー専門家のTORを超えているものであるが、在外事務所及びアドバイザー専門家の、調査に対する TOR の明確化は今後の課題である。

6. 発現要件がコントロール可能な範囲かどうかの見極め

最終的な成果を得るためには、プロジェクトとその外部要因でその発現要件を解決するわけですから、最終的な成果の発現要件はコントロール可能なもの、つまりプロジェクト目標だけでなくその外部要因の処理も含めて実現可能なものであることが必要です。発現要件にキラアサンクションが内在していると成果は発現し得ず、その案件には協力実施の妥当性はなくなりますから、プロジェクトの範囲を見直すことが必要です。

(2) ドナーとの調整作業

1. 援助協調や援助調整への対応

近年援助協調や援助調整は、従来のプロジェクト・レベルからプログラム・レベル、セクターレベル、更に国家開発戦略レベルでも行われるようになってきました。援助協調や援助調整にあたるのは、本来的には在外事務所や JICA 本部の職員であるという意識をもっておくことが必要です。というのは、派遣される専門家やコンサルタントの権限内では援助協調や援助調整は難しいことも多いからで、要請受理の段階でそれらを見定めることが必要となってきます。内容によっては、外務省の扱いになるものもありますが、現地 ODA タスク

フォース等を活用し、デマケーションを明確にし、できる限り対応策を検討しておくことが求められます。

そのうえで、専門家やコンサルタントでも対応可能なことは何かということを前広に確認し、あらかじめ専門家やコンサルタントと十分な調整をしておく必要があります。

事例 4 - 1 - 3 タンザニア農業セクタープログラム開発調査支援……………【類型③】

タンザニアにおける貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の作成・実施プロセスは、援助協調をベースとして進行しているひとつの例である。同国の農業部門で、日本がこれまでも重点支援分野として取り組んできた経験に基づきセクタープログラム策定支援を担当、具体的には農業開発戦略（Agricultural Sector Development Strategy：ASDS）、農業開発計画（Agricultural Sector Development Plan：ASDP）、地方開発戦略（Rural Development Strategy：RDS）策定を目的としてタンザニア政府とドナー間で設置されたワーキング・グループの事務局を務めることになっている。JICA事務所に農業担当の企画調査員とナショナル・スタッフを配置して事務局業務（ドナー・コーディネーションを含む）を行うとともに、開発調査「タンザニア地方開発セクタープログラム支援調査」を実施した。その目的は以下のとおりであった。

- ・タンザニア政府・ドナー間協調を推進しつつ、RDS 及び ASDS の策定プロセスを支援する。
- ・RDS 及び ASDS 策定支援を踏まえ、ASDP の策定及びその進捗監理を支援する。
- ・ASDP 策定段階において、ASDP に沿った今後の日本の協力のあり方を検討する。

特に ASDP に関しては、事務局の下に設置された策定チームの一員として、戦略の中身について知的支援も実施した。一例として、タンザニアにおいて発言力のあるヨーロッパの諸ドナーが、厳格な政策の設定を要求し、実施手法についてもバスケット・ファンドの厳格な適用といった画一的・硬直的な内容を主張したのに対し、日本側は、実施しながら、現実に応じて多様な政策や援助デリバリー方法（モダリティ）をとれる余地を認めるよう議論を形成した。関係者の活動や考え方についてより深い情報を得る一方、日本の援助の仕組みや考え方を先方に伝える機会にもなり、相互の信頼関係の強化や同国支援における日本の基盤固めにも貢献した³⁷。

³⁷ 参考：政策研究大学院大学「PRSP 研究：実施枠組み&援助協調」http://www.grips.ac.jp/forum/tz/g_strategy.htm より

事例 4 - 1 - 4 モンゴル国市場経済化支援調査……………【類型①】

モンゴルは1990年初頭から、社会主義体制から市場経済体制への移行を急ピッチで進め始めた。1996年には、民主連合政権すなわち革命党（旧共産党）を含まない政権がモンゴル史上初めて成立し、民主主義、自由経済政策及び民営化を完成することを意図した。しかし、民主・市場主義下での政治・経済の経験のない国民と経済運営の経験のない政権の下で、意図したとおりには実現されなかった。一方、ソビエト連邦の崩壊を契機として、日本がモンゴル支援のイニシアティブをとりつつ、米国と協調してサポートすることを政府レベルで決定した。

1996年6月、JICAがモンゴル国別援助研究会を設置し、モンゴルへの援助方針の検討を行った。1997年3月には同研究会の報告書が取りまとめられ、同報告書における分析・提言を基本的なベースとして、モンゴルにおけるプロジェクトがスタートした。

本調査を進めるにあたっては、各ドナーと定期的な情報・意見交換を行い、他のプロジェクトと重複がなく、かつ相互補完的な協力になるよう協調・調整を行う方針をとった。具体的には、安定化政策・マクロ政策・自由化政策は基本的には国際通貨基金(IMF)及び世界銀行に委ね、日本はサポートが手薄な実体経済、すなわち生産セクターの開発戦略を主に担当した。さらに、それに加えて、同様に手薄であったPIP、徴税強化及び農村金融を担当し、国際機関へもこれらに係る情報を提供した³⁸。

4 - 1 - 2 事前評価調査（事前調査）団派遣前

ここでは、既存のJICAのリソースを活用して協力の枠組みづくりのための役割分担を工夫していきます。日本からの調査団派遣は非常にコストの高い投入ですから、この段階では調査団の派遣期間を最小限に抑えるよう、在外事務所のスキームや既存の調査成果などを組み合わせるなど、効率的なリソース配分に留意します。

1. 背景情報収集には「オールJICA」のリソースを活用

要請受理後、事前評価調査の初期段階では、支援対象セクター及びサブセクターなどの動向並びに各ドナーの動向調査などの背景調査が行われますが、これら情報のすべてについて事前評価調査団が行うことは、時間的制約や内容的理解などの面から必ずしも適切とはいえない場

³⁸ (財)日本総合研究所 2001『(内閣府委託調査)我が国経済協力における知的体系を踏まえた政策支援のあり方に関する調査報告書(2001年3月)』

合もあります。また、政策的意思決定メカニズム等の把握は、事前評価調査団には困難でしょう。これらは、長期にわたり現地に滞在し、その国の文化・歴史・社会的背景、相手国の立法・行政基盤のスタビリティについての理解が必要です。派遣される先に提言を受け入れる素地があるか否か、また政策形成・政策決定プロセスがどうなっているかなどの情報とその分析が求められます。

そのため、背景情報収集は現地に長期に滞在しているセクター担当の在外事務所員、政策アドバイザー長期専門家、援助調整専門家、場合によっては短期専門家やコンサルタント、あるいは在外基礎調査・プロジェクト形成調査など、事前評価調査団派遣前の段階で使える JICA のリソースをフルに活用すべきでしょう。

事例 4 - 1 - 5 ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査……………【類型③】

本調査は、2000年7月1日にケニア国で新たに設立された道路管理機関（Kenya Roads Board：KRB）を中心とする道路維持管理事業推進のための、政府・民間の道路部門の育成・能力向上を支援することを目的としている。

要請受理後、在外事務所がローカルコンサルタントを雇上し、「道路維持管理における民間業者の活用状況調査」を実施し、事前調査前に必要な基礎的情報の収集・分析を行った。なお、この事例は運営・監理に関する他の教訓もいくつか含んでいるため、第3章3-1-3 ケーススタディ〈ケーススタディ2〉で改めて紹介することとし、案件の詳細はこちらを参照されたい。

2. 政策ニーズの確認と最適なスキームの組み合わせの検討

相手国から要請を受け、事前評価調査団派遣前に、確認すべきことは、相手国が何を期待しているかという点です。そして、それに対応できる最も適切な協力スキームは何か、複数の組み合わせをするとすればいかなる組み合わせが適切か、等を見極めることが重要です。

このため、JICA が実施している「開発調査」、「技術協力プロジェクト」、「無償資金協力」及び「青年海外協力隊」等、いわゆるスキームのもつ特徴を十分知っておくことが不可欠です。

複数のスキームが同時進行する場合は、全スキームの効果的・有機的な運営・監理のための総括的役割を担う存在が必要となります。

事例 4 - 1 - 6 インドネシア国家警察改革支援プログラム……………【類型②】

本プログラムは、国軍から分離して市民警察となったインドネシア警察の、組織能力向上と警察官訓練コースのコンテンツ改善を目的とする。ここでは個別案件専門家として派遣されている警察長官アドバイザーは、外部条件の調整方針をC/P機関のトップレベルと協議しアドバイスをを行うなど、プログラム内の各プロジェクトを有機的に連携づける「司令塔」の役割を果たし、警察という組織の特徴（トップダウン型の意思決定メカニズムなど）に対応した柔軟なプログラムの支援を行っている。プログラムのなかで警察改革の重要支援課題のひとつである薬物対策に関しては、長期個別専門家が派遣されている。また、日本の「交番」システム導入支援には、日本で実際に経験してもらうための本邦研修（国別特設）などが同時に組み合わせられている。これら複数スキームをプログラムとして連携させ、前記アドバイザー専門家が調整役を担うことにより、上位目標達成に向けた効率的・効果的なアプローチが可能となっている。

事例 4 - 1 - 7 パナマ国血液供給システム改善……………【類型③】

本件は、技術協力プロジェクトとして形成される前の段階にある案件である（2004年2月現在）。現在、同国は案件にかかわる関連法案を草稿した。法案の国会承認を待って、JICAは本案件を技術協力プロジェクトとして開始する予定である。換言すれば、法案の国会承認が、プロジェクト化の前提になっている。

予定されるプロジェクトの目標は「パナマ共和国の必要性に応じた安全かつ適切な量の血液を供給するための国家レベルの独立した全国血液供給システムを構築し、運営体制を確立する」、上位目標は「完全な自発的献血によって、パナマ国土の全居住者に安全かつ時宜を得た血液を供給する」ことである。

本案件は、パナマからの研修生受入れ（2名）があり、シニア海外ボランティア（個別専門家の実質的な前任）及び個別の短期派遣専門家（2003年4～11月）が派遣されたり、携行機材が供与されるなど、複数スキームを組み合わせる形で進められており、今後技術協力プロジェクトに発展する可能性をもっているケースである。

事例 4 - 1 - 8 ブラジル国サンパウロ市民警察プロジェクト……………【類型②】

3,800万人の人口を擁するサンパウロ州の市民に溶け込んだ警察の新しいあり方をねらいとした案件である。日本の交番制度・地域警察活動の同州への紹介・普及を目的としてお

り、日本式の交番の設置と警察の訓練により、短期間（1999年～）ではあるが、犯罪予防だけでなくコミュニティーとの協働に実績をあげつつある案件である。この案件では、長期専門家（2名ずつ2回）派遣と研修生受入れという2つのスキームを投入して進めてきた。本案件は、今後プロジェクト化する動きがあり、2004年4月、新たに研修生を受け入れ、警察庁も参加のうえ、PDMを作成する予定である。

当初、案件をパイロットプロジェクト（P/P）のような形で、小規模でスタートさせ、実施の過程で、相手の反応、受入れ能力、効果及びインパクトの見通しを確認し、将来のプロジェクトの発展性を見極めるといったアプローチをとった事例でもある。

4-1-3 事前段階の調査

JICAの事前評価調査（事前調査）は、(1) プロジェクトの計画立案と、(2) 計画内容の評価、の2つの目的をもっています。具体的には、

- ① 協力の妥当性、必要性の検証を行い実施是非の決定を行う（技術協力プロジェクト）。
- ② 協力の枠組みを決定し、相手国側と公式に合意する（技術協力プロジェクト、開発調査とも）。
- ③ モニタリングに必要な指標や測定手段などの情報を収集する（技術協力プロジェクト）。
- ④ 本格調査のTOR作成の情報を収集する（開発調査）。

などです。ここでは、事前評価調査（事前調査）における留意点を示します。

1. 案件の形成とキャパシティ・ディベロップメントへの配慮

いうまでもなく、その国の政策は、その国自らが立案し策定することが本来の姿ですから、政策支援型協力を実施するにあたっては、協力期間中に可能な限り相手国のC/Pの政策形成能力を開発できるよう、キャパシティー・ディベロップメントの概念を協力案件そのものに重要なコンポーネントとして含むべきでしょう。

政策形成能力の開発にはオンザジョブ・トレーニング（OJT）あるいは共同作業・共同研究が効果的であり、提言は、専門家やコンサルタントがC/Pと協働で作成するとともに、案件の実施を通じてC/Pの所属する組織の政策形成能力の開発につながるような仕組みを、C/Pと共に工夫し、提案すべきです。

このため、C/Pとなる相手が政策形成に関してどの程度の能力があるか、共同作業・共同研究がどの程度可能か、見極めることが重要です。C/Pとして共に仕事をする前に相手の能力を把握することは容易ではありませんが、可能な範囲で学歴、類似業務の経験の有無及びその経験の内容等の情報を提供してもらう等により、早い段階での能力レベルの把握に努めるべ

きでしょう。

事例 4 - 1 - 9 ベトナム国市場経済化支援開発政策調査……………【類型①】

本調査は、同国の市場経済化に向けた開発計画の策定及び経済全般にわたって適切な助言を提供することを目的としている。

本調査は、日本側のリーダーである有識者の提案もあり、共同研究という形で進められた。この過程で、同国の政策立案者や研究者の能力を高めるとというのがそのねらいであった。なお、同リーダーのコメントでは、「日本側の研究能力水準が高いということは、世界銀行及びIMFでのテクニカル・タームや手法に通じているという意味において、一日の長があるということに過ぎず、逆に我々（日本側）は、ベトナムの市場経済や生産・流通についてたくさん分からない問題を抱えていて、その指導を得なければならない。こういう点で助け合うのは比較優位を生かし合うことであり、それは合理的な行動以上の何ものでもない」³⁹とあり、調査実施の過程で相手国の政策立案者や研究者の能力を高める効果があったと評している。

事例 4 - 1 - 10 インドネシア共和国経済政策支援……………【類型①】

本案件は、日本・インドネシア両国間の政策対話及び密接なコミュニケーションを図ることによって、インドネシアの経済改革を支援することを目的としている。

本案件は、2001年9月、両国の首脳会談において、インドネシアの経済復興、民主化努力の継続、法制度の確立及び汚職撲滅などの諸改革の推進に関連して、同国大統領が、ハイレベルでの経済政策支援を要請した。これを受けて、日本政府は、「インドネシア国の現状を踏まえて、政治・経済面での安定を損なわないように配慮しつつ、マクロ経済運営、銀行セクター改革、中小企業振興、民間投資拡大、地方分権及び民営化の6分野について、中・長期的に追求すべき方向性及び漸新的手法を明確にする」ことを目的としている⁴⁰。日本側は、大学教授をメンバーとした日本人有識者6名から成る政策支援チームを編成し、インドネシア側も、大統領令（2002年3月13日付）により、国营企業大臣を議長とするワーキングチームを編成した。本案件は、両チームによる共同研究・共同作業の形をとっており、その過程で相手国のキャパシティー・ディベロップメントもねらったものである。

³⁹ 日越共同研究日本側アカデミック・グループ/JICA 2002『日越共同研究の自己評価 中間報告・本編（2002年8月）』

⁴⁰ JICA 2002『インドネシア共和国経済政策支援（第1回全体会合）プロジェクト形成調査報告書（2002年5月）』

2. リスクについての十分な分析

リスクとはプロジェクトなど開発インターベンションの目標の達成に影響する、若しくは影響することが見込まれる要素のことです⁴¹。民間事業やプライベート・ファイナンス・イニシアティブ (PFI) 事業などでは、事前に予想し得るすべてのリスクを洗い出し、その発現確度と影響によって損失コストに換算する手法が用いられ、その分析に多大なコストを掛けています。JICAの協力では、このような手法の適用は馴染まない部分がありますが、プロジェクトがめざすべき最終的な成果への効果を生まないという「失敗」を避けるためには、限られたコストの範囲で最大限のリスク分析が必要なことには違いはありません。現状では、リスク発現の代替案の準備とそのコスト分担の分析が非常に弱いといえます。基本的なリスク分析の要素は、リスクのコスト、代替案、リスク分担の3点で、その分析手順の概略と、これらを視野に入れたリスク整理のフォーマット例を示します。

- ① 最終的な成果の発現プロセスのなかで、予想し得るすべてのリスクを洗い出す。
- ② リスクの発現要因となるステークホルダーを把握する。
- ③ リスク発現を最小限に抑える方策を検索し、だれが解決するのか役割を確認する。
- ④ 上記の作業を行ったうえで、発現確度とコストを予測する⁴²。
- ⑤ リスク発現時の対処方針、コスト分担方法、代替案を決めておく。

数年次にわたる協力の場合、予想できなかった政策の変更などでプロジェクト目標が妥当性を失ってしまった場合は協力の打ち切りも考えられます。この場合は協力の対象分野を普遍性、即効性の高いものに絞り込んでおくのも、事前評価における有効な対策になり得るでしょう。

図表 4-1 リスク整理フォーマットの例

プロジェクト・サイクル	リスクの種類	具体的内容	原因者	発現確度	発現による影響又はコスト	発現時の対応方針	左記への具体的代替案	対応コスト負担者
計画段階								
実施段階								
実施後								

⁴¹ DAC-OECD 2002 『評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集 (日本語版)』

⁴² この分析作業を詳細に行うには本来非常に多くのコストが必要になるが、発現確度と発現時のコストの両者を勘案したリスクの重要度評価をするなど、投入の範囲内で分析は工夫できるであろう。

事例 4 - 1 - 11 チリ国鉱害防止指導体制強化プロジェクト……………【類型②】

本プロジェクトでは、休止鉱山の鉱害防止監督機関の行政能力強化が目的であった。同国で閉山法が制定され、同機関の権限や予算が確保されることを見越して案件を開始したが、法制定が凍結してしまい、本プロジェクトの前提条件及び全体計画を大幅に見直す必要性が生じた。2004年2月現在、法的な対応策をチリ側で検討中である。政策支援型協力の場合、このようなリスクが付き物であり、予想されるリスクを分析し、そのための対応策をあらかじめ検討しておくことが必要であった。

コラム 4 - 1 - 1 【AusAID のリスク・アセスメント】

オーストラリア国際開発援助庁（AusAID）では、協力の準備段階で以下の3つのステップによるリスク・アセスメントを行っている。（参照：<http://www.aid.gov.au/ausguide/ausguidelines/5.cfm>）これらは協力の査定段階で検証されたのち、実施段階でリスク・マトリックスやプロジェクト・リスク・マネジメントプランに組み込まれ、協力を通じて定期的に更新されている。

① リスクの発見・確認

協力の重要要素に影響を与えるおそれのあるリスクを洗い出し、包括的なリスク・リストと関連書類を作成する。リスクは、ロジカル・フレームワークの前提、類似案件からの経験や案件データベース、特定業界の調査結果、また似た状況にある案件やそれらのプロジェクト評価の教訓から洗い出しを行う。また、ステークホルダーとの協議もリスクの発見に非常に重要であると認識されている。これらは案件設計チームが初期に行うもので、マネジメント・チームにより設計段階終了後に別途リスク・マネジメント・ワークショップが実施されることもある。

② リスクの発現可能性／発現結果の分析

ここでは、リスク発現の可能性と実際にリスクが発現した際に起こり得る結果について分析・予測を行う。これらは、歴史的文献や該当業界の慣行、関連出版物、市場調査、専門家による判断などあらゆるデータを使って行われる。また、発現可能性は「あまりない」から「ほぼ確実」などの簡単な尺度や数値で、発現結果については「無視できる」から「深刻」あるいは量的数値でその程度を表している。

③ リスクの順位づけ

最後に、重大なリスクとマイナーリスクの区別を行うために順位づけを行う。リスクの発現可能性が高い、あるいは発現の際のインパクトが大きい場合はリスクが高いと判断され、両方が当てはまる場合に最高とされる。このランクづけには発現可能性と発現結果を軸にした簡単なマトリックスを使い、二次元で低リスクから最高リスクまでのランクづけを行っていく。これを基に、監理の必要性が高く案件のアクションプランに組み入れるリスクと、記載のみでそれ以上の考慮を行わないリスクの区別を行う。

なお、リスクマネジメントでは、案件の実施やプロジェクト目標の達成に対するリスクのみならず、プロジェクト成果の持続可能性を脅かすリスクについても組み込んで考える必要があり、それらは案件設計書類や年次計画書の中にあわせて提示することになっている。

3. 開発調査における技術協力プロジェクト事前評価調査の視点の活用

開発調査は、技術移転よりも現状調査・分析の要素が大きく、案件の主なアウトプットが政策案やマスタープラン文書⁴³などであるという点が、技術協力プロジェクトと大きく異なります。一方、技術協力プロジェクトの事前評価調査の目的は、①プロジェクトの計画策定、②計画内容の評価であり、さらにこのうち②の目的は、i) 計画内容の改善と ii) 実施妥当性の判断を行うものですが、このプロセスはそのまま開発調査の事前評価調査に適用可能でしょう。また、調査計画策定の成果は、本格調査の業務指示書（TOR）に反映されますから、TORの作成を念頭に置いて事前評価表を出発前に作成し、これに基づいて事前調査の計画を組み立てることができるといえるでしょう。帰国後は、「成果の目標」を明確に示したうえで、その達成のための調査の方法論とリスク回避方法を本格調査のコンサルタントに提案させるための条件をTORとして詰めていくことが考えられます。

4-1-4 協力の枠組みづくり

ここでは事前評価調査（事前調査）中と、調査終了後から本格調査・プロジェクト本体開始までの段階での留意事項の双方を含みます。開発調査では、本格調査コンサルタントのTOR作成

⁴³ 開発調査に含まれるパイロット・プロジェクトの位置づけは議論のあるところだが、ここでは事業の本格実施を含まないという意味。

上の留意点として活用が可能です。

(1) 協力本体の枠組み設計

1. プログラム的視点をもった協力の枠組みづくり

最終的な成果の発現はプロジェクト目標レベルで設定することが難しい一方、政策的な最終的な成果はその発現要件を幅広い裾野にもつ場合がほとんどです。したがって、最終的な成果発現までのプロセスにより深くかかわって発現の蓋然性を高めるためには、単発的なプロジェクトではなく、複数のプロジェクトを組み合わせたプログラム的なアプローチがどうしても必要になります。

JICAの協力プログラムでは、実施局面におけるプログラム・レベルの協力枠組みの構築は組織として現在取り組み中の課題ですが、プロジェクト相互の連関を強化し、また上位目標へのインパクトを強化するために、担当者レベルでできるコーディネーションを工夫してみましょう。

事例 4 - 1 - 12 モンゴル国税務教育システム構築調査……………【類型③】

JICAでは1990年以来、経済分野の個別・グループ専門家の派遣などによる市場経済化支援を実施してきた。この流れから、1998年度に実施した①「市場経済化支援調査フェーズⅠ」では、具体的な経済改革プログラムの策定支援を行うなかで、徴税システムの不全による税収不足が財政赤字の主因であることが判明し、徴税機能強化の協力ニーズが具体的に見えてきた。

これを受け、2000年度には②「市場経済化支援調査（徴税機能強化支援フェーズⅡ）」によって、徴税システムと納税教育の政策提言が行われ、C/Pの行政官が実際に徴税法案を作成した。さらに、2003年度には③「税務教育システム構築調査」が開始された。ここでは、徴税機能強化のために、a) 国税庁の税務職員教育システムの基盤構築、b) これまでにJICAが提案・構築した納税・徴税制度・組織の実施・運用支援を行い、a) には国別特設研修を組み合わせ、税務教育教員と国税庁中堅幹部候補者を育成した。

この一連の協力では、①徴税機能強化のプログラムを構築し、②③で実施支援までを行うといった、1つの協力プログラムの完結をめざしている。複数のJICAプロジェクトを並列的に組み合わせたプログラムではないが、①～③の各プロジェクトの成果を評価しながら次期プロジェクトの達成目標を設定している。

コラム 4-1-2 【タンザニア PRSP の「貧困モニタリング」⁴⁴】

タンザニアでは、同国政府と複数のドナーが協力して、PRSP（貧困削減戦略ペーパー）の貧困指標の推移と、貧困削減目標に向かって取り組まれている様々な投入・活動の執行状況のモニタリングを行っている。日本にとっては、日本のプロジェクト型援助とタンザニアの国レベルの政策・戦略との整合性を意識させるうえで重要な役割を果たしている。

(1) 貧困モニタリングの目的

- ① タンザニア政府による自国の貧困状況の把握
- ② 貧困解決への最適な方法の探り出し
- ③ ②の実施と、その施策実施状況の確認

具体的には、貧困指標の達成状況の悪い関連重点課題の投入・取り組みを分析し、その改善のための政策提言を策定したり、成果のあがった投入・取り組みについては他の分野へ応用するため、要因を分析している。また、モニタリング結果を国民に周知し、国民自身が担う義務・責任の理解を促し、自発性などを高めている。

(2) 貧困モニタリングとセクターモニタリング

貧困モニタリングは、PRSPで指定されている各重点セクター・課題の中長期的な推移と、貧困の視点からみた重点セクター・課題間の目標達成の比較から、セクターごとのモニタリングでは失いがちなバランスのとれた予算配分のための情報と指針をタンザニア政府に提供している。また、「投入・活動」の結果起きた「成果」とその変化についてモニタリングするセクターモニタリングとは異なり、貧困削減に重要なインパクト発生には何が必要な成果であったのかを検証し、優先予算配分を促す役割を担っている。

(3) 貧困モニタリングの指標

PRSP以前の保健・教育セクタープログラムや開発戦略書等の指標を基に、貧困削減に重要なセクター・課題やPRSPで緊急に対策が求められている社会的脆弱性

⁴⁴ 榎木とも子 2003 「PRSP・貧困モニタリング・援助協調ータンザニアの事例」政策研究大学院大学 GRIPS Development Forum Discussion Paper

の分野から抽出して設定している。タンザニア政府の統計局の能力が不十分なため、調査データと行政データの2種類を使って指標をクロスチェックすることで精度を高める努力が行われている。また、貧困モニタリングがカバーしている指標について、セクターモニタリングと併せて分析することで、2つの異なるモニタリングをリンクさせている。しかしながら、特定の重点セクター・課題の個別指標の推移分析については、セクターモニタリングなどと協調して互いの整合性を分析ができる枠組みはまだできておらず、その作成（上位指標と下位指標群の因果関係の構築）が今後の課題になっている。

コラム 4-1-3 【プログラムの概念】

これまでは、協力の上位目標となる政策課題は包括的にとらえられ、プロジェクト目標がそのなかに包含されていれば妥当であるとされてきました。野球に例えると「ストライクゾーン（上位の政策目標）に入っているこの1球（協力）は妥当である」といったロジックです。しかし、実際にバッターを打ち取る（上位目標＝プログラム目標達成）ためには、あと2つのストライクや釣り球など他の投球（外部条件）が必要で、これらの配球を総合的に考える必要があります。このバッターを打ち取る「配球」の因果論に基づいた仮説がプログラム・セオリーであり、それをフローチャートなどに模式図化したものがプログラム・レベルのロジック・モデルに相当します。

まず当該国の開発課題達成のための大枠として政策があり、その構成要素として当該国の施策・事業があり、その一部を受け持つ形で各ドナーやオールジャパン> JICAの協力プログラム>個別のプロジェクトが配置されることとなります。これらの政策－施策（プログラムを含む）－事業（プロジェクトを含む）の各階層を結び付けているのが、原因と結果の因果論によるプログラム・セオリーです。

2. 相手国の政策形成能力に合わせた協力の枠組みづくり

図表 4-2 で示すように、政策形成能力は様々な能力に細分化されており、それぞれの能力について現実に相手国（C/P）がどの程度のレベルなのかについて判断することは非常に難しい作業です。しかしながら、協力の枠組みをつくる際には、可能な限り相手国の政策形成能力を把握しておくことが求められます。その能力水準を踏まえないと、その枠組みに

よってアウトプットを出し得るのか、さらには最終的な成果に到達し得るのか、という観点から、適切な投入の形態・量とも把握することができないからです。

図表 4-2 政策形成の各段階と求められる能力⁴⁵

政策形成段階	政策問題の確認	政策課題の設定	政策案の生成	政策案の採択
求められる能力	<ul style="list-style-type: none"> ・問題発見能力・問題評価能力 ・政策ニーズ把握能力 ・情報収集・分析能力 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共課題の発見能力 ・解決方法の開発能力 ・調査分析能力 	<ul style="list-style-type: none"> ・企画・立案能力 ・政策案評価能力 ・交渉力・説得力・調整力（根回し） ・文書作成能力 	<ul style="list-style-type: none"> ・政策案評価能力
各段階に共通して求められる能力	<ul style="list-style-type: none"> ・問題分析能力 ・行政内部手続き能力 ・情報収集・分析能力（決定プロセス情報、利害関係者情報など） ・問題解決能力 ・政策に関する基礎理論 			

3. C/Pのキャパシティー・ディベロップメントと共同作業

政策支援型協力において、C/Pのキャパシティー・ディベロップメントを達成するためには、政策形成のあらゆる段階で積極的にC/Pを交えて作業することが最も効果的です。C/Pの能力レベルによって、具体的な作業の進め方や分担方法は異なってきますが、どのような場合であっても、共同の作業はキャパシティー・ディベロップメントに有意義であると考えられます。このような共同作業は、C/Pにオーナーシップをもたせることにも貢献し、このオーナーシップにより更にキャパシティー・ディベロップメントが促進されるという好循環も生み出します。

事例 4-1-13 モンゴル国市場経済化支援調査……………【類型①】

モンゴルは、1990年に革命・民主連合政府が成立し、共産主義の放棄と市場経済化を決定した。

1996年には民主連合政権、すなわち革命党（旧共産党）を含まない政権がモンゴル史上初めて成立し、民主主義、自由経済政策及び民営化を完成することを国家方針とした。しかし、民主・市場主義下での政治・経済の経験のない国民と経済運営の経験のない政

⁴⁵ 森啓 2003『自治体の政策形成力』時事通信社を参考に作成。

権の下で、意図したとおりには実現されなかった。一方、ソビエト連邦の崩壊を契機として、日本がモンゴル支援のイニシアティブをとりつつ、米国と協調してサポートすることを政府レベルで決定した。

1996年6月、JICAがモンゴル国別援助研究会を設置し、モンゴルへの援助方針の検討を行った。1997年3月には同研究会の報告書が取りまとめられ、同報告書における分析・提言を基本的なベースとして、本案件がスタートした。

協力は2つのフェーズに分けて実施された。

フェーズⅠ開始前には、事前調査〔実施細則（S/W）協議と一体で実施された。1998年3～5月〕が実施され、本格調査（フェーズⅠ～Ⅱ）の目的・作業内容は次の3点に設定された。

- ① 市場経済へのスムーズな移行と長期的な経済発展を支援するため、長期開発展望、中期開発戦略及び公共投資プログラムをモンゴル大蔵省と共同で作成する。
- ② 開発戦略、公共投資プログラム及び徴税システムをモンゴル政府と共同で検討・作成する。
- ③ 農村金融政策等を含んだ8つの特定テーマのうち、1つをフェーズⅡのテーマとして取り上げる。

モンゴル側の政策形成能力向上をねらって、双方にワーキング・グループが結成され、共同で作業が進められた。とはいえ、モンゴル側の能力・資源等の問題もあり、実態は必ずしもすべて共同作業とはならなかったが、先方にオーナーシップをもってもらいように配慮し、共同研究の姿勢を貫いた。この結果、本調査に対してモンゴル政府から高い評価が得られた⁴⁶。

4. 作業工程や実施体制についての柔軟性の確保

政策支援型協力では、案件実施の過程で新たに明らかになったテーマについて別途掘り下げた分析が必要となることや、対象地域の問題構造や当初予期しなかった事柄が案件の実施中に明らかになるなど、協力内容を案件の進捗とともに変化させていかななくてはならなくなるのが想定されます。このため相手国が協力に期待する成果がより発現できるのであれば、動員できるリソースの範囲で、案件の実施体制、内容、作業工程等を柔軟に変更できるようにしておくべきでしょう。

⁴⁶ (財)日本総合研究所 2001『(内閣府委託調査)我が国経済協力における知的体系を踏まえた政策支援のあり方に関する調査報告書(2001年3月)』

政策支援型協力では、C/Pをはじめとする政策立案・政策実施の関係者との情報の共有や利害調整が重要なプロセスとなってきます。それを可能とする工夫が、案件の枠組みづくりにおいて求められます。例えば、開発調査において、総括クラスのコンサルタントの現地滞在期間を十分にとり、C/Pと綿密なコミュニケーションをもてるよう配慮する等の対応があげられます。

事例 4-1-14 ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査……【類型③】

本調査は、同国の道路事業実施機関である Kenya Roads Board (KRB) を中心とする合理的・効率的な管理システムを提案し、あわせて道路維持管理システムの民間の道路部門の育成及び能力向上に貢献することを目的としている⁴⁷。

本案件の事前調査段階では、道路メンテナンスにかかわるトレーニングの必要性は生じなかったが、マスタープラン (M/P) ではトレーニングが必要になる可能性を予想していたため、業務指示書には作業工程や実施体制は柔軟に変更・対応する旨を記載した。その後、実施段階に入ってから、やはりトレーニングの必要性が生じたため、契約変更を行って作業内容や工程を修正した。

5. JICA が実施している関連事業との連携

プログラムの目標への到達を効果的・効率的に進めるうえでも、可能な限り、案件の枠組み形成の段階で、計画中、実施中あるいは実施済みの他の関連する JICA 事業・プロジェクトとの連携を検討しましょう。

また、国際協力銀行 (JBIC) 等、JICA 以外の機関との連携も検討しなくてはなりません。例えば、JBIC の協力が開発調査終了後に期待できる場合は、あらかじめ国内支援委員会に JBIC から参加してもらう等、案件形成段階や実施段階で、関係機関を交えて協議するようなプロセスをつくり出す工夫が求められます。

事例 4-1-15 トルコ国チョルフ川参加型流域開発 (2002.9～2003.12) …【類型③】

本調査は、環境円借款案件につなげることを想定して案件形成・調査を実施した、植林をしながら住民の生計向上をめざす調査である。プロジェクト目標は流域の管理計画

⁴⁷ JICA 2003 『ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査 ファイナルレポート要約編 (平成 15 年 2 月)』

を策定すること、上位目標はトルコ側が管理計画を実施することにより貧困が改善されることであった。

JBICは当初、本案件に興味をもっており、作業監理委員会のメンバーとなった。しかしながら、トルコにおいて経済危機が発生したため、トルコへの円借款はインフラが優先されることとなり、本調査の結果が環境分野の円借款につながる可能性はなくなった。最終的に実現はしなかったが、JICAの開発調査とJBICの円借款の連携をめざして積極的に取り組まれた例である。

6. 多様なアクター参加への配慮

政策支援型協力の提言は、公的機関、民間セクター、市民社会等へと様々なアクターに影響を及ぼすことから、ワークショップやセミナーによって、各関係者との協議を重ねたうえで連携や合意形成を図りながら、実現可能性の高い提言とする必要があります。また、セミナーをはじめとする広報活動を重視することによって、様々なアクターの案件への関心を喚起し、結果的に利害調整を行うことが可能となります。このため案件形成の段階で、ワークショップやセミナーを開催する機会に恵まれた場合には、様々なアクターの参加を促すことを検討すべきでしょう。

事例 4 - 1 - 16 エルサルバドル国経済開発調査……………【類型①】

エルサルバドル及び同国東部地域の状況を最もよく理解しているのは、当然のことながら現場で生活している人々である。特に東部地域の住民はよく組織化されており、開発への意欲も高いことから、調査の分析・提案内容を住民に提示し、フィードバックを受ける意義は大きかった。本調査では、その提案内容をエルサルバドル国家政策に組み込み実施することを前提としているため、地域住民の声を十分に取り込む必要があるとの認識から、中央政府関係者を対象としたセミナーに加え、特にフィードバック及び広報を目的とした地域セミナーを、数次にわたり開催した。

7. 提言のフォローアップの検討

提言を具体化していくためには、日本側が案件終了後も何らかの協力を行う必要があります。案件の枠組みづくりの段階から、フォローアップの可能性も見据え、どのリソースが投入可能か、期間とタイミングはどれくらいが適当か等を検討しておく必要があるでしょう。

例えば、以下のリソースの活用が考えられます。

- ・企画調査員や短期専門家の派遣
- ・シニア海外ボランティアや青年海外協力隊の派遣
- ・本格調査に参加したコンサルタントの活用（当初の計画に含むか、別途契約するか）
- ・関連分野で派遣されている長期専門家の活用（あらかじめTORに含めることが望ましい）
- ・在外事務所による継続的なフォローアップ

例えば、コンサルタントが本格調査終了後、別途契約でフォローアップを実施したケースとしては、「カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊地域開発計画調査」があり（提言の具体化が左右される関係ドナーも出席する円卓会議への参加を通じたフォローアップ）、また専門家が本格調査が終わったのち、調査チームが提案した維持管理システムの普及に努めているケースとして、〈ケーススタディ2〉で紹介している「ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査」があります。

(2) 投入（専門家・機材・コンサルタント）の調達

1. 案件本体の役割の明確化

案件の権限と投入の範囲内で、実現可能な手段（政策案や改善アプローチ）を実施することは、案件本体の役割です。例えば、採択されるべき妥当性と説得力をもった政策案の作成、妥当性を付与するための手段としての実証プロジェクトの実施などですが、ここにも相手国側の関係者、受益者との対話や調整に多くの投入が必要です。プロジェクトチーム本体がすべてこの調整を行うことは不可能ですから、これらの調整作業は協力の内部の投入、活動で行うのか、周辺のアクターが行うのか、各支援リソースについても TOR の明確化が必要です。この作業は協力全体の調整コストの配分計画といえます。

また、案件自体が終了する時点において、在外事務所（在外事務所がないところは当該国担当の事務所）によって提言の具体化に向けてのフォローアップやモニタリングが進められるよう、十分な理解を得られるよう努めることも怠ってはなりません。今後、在外事務所の業務範囲の拡大により、フォローアップやモニタリング活動も含まれるかもしれませんが、案件本体においては以上のような努力が求められます。

2. 専門家やコンサルタントに求められる能力

協力の枠組みがいかによくデザインされていても、不適格な専門家あるいはコンサルタントが選定されれば、その協力を成功に導くことが困難となります。政策支援型協力に携わる

専門家やコンサルタントに求められる能力は、類型や案件の内容によって異なることが考えられますが、一般的には高い専門性と政策立案能力（問題発見能力、問題分析能力、問題解決能力、政策・施策立案能力など）、そして交渉力、指導力、説得力、調整力、協調性及び人間性等において優れていることが求められます。

専門家やコンサルタントの選定にあたっては、コラムに掲げた「国際的に通用する援助人材に求められる能力や資質」は選定の考慮事項として参考になると考えられます。

コラム 4-1-4 【国際的に通用する援助人材に求められる能力・資質】

JICA 派遣支援部『国際的に通用する援助人材育成に係る計画策定（調査研究）』（平成 14 年 1 月）によれば、“国際的に通用する援助人材”に必要な能力として次の 6 つの能力をあげています。

- (1) 分野専門能力：専門分野に関する知識・技術力
- (2) 適正技術・知識選択（開発）能力：相手国に合った適正な技術を選択あるいは開発する能力、適切な知識を選択する能力、政策を立案できる能力
- (3) コミュニケーション能力：学力、プレゼンテーション能力やドキュメンテーション能力、交渉力
- (4) マネージメント能力：計画策定、プロジェクトやプログラムの実施や管理等を担い得るマネージメント能力、プロセス・マネージメント能力
- (5) 地域関連知識：特定国・特定地域の政治、経済、社会、文化、歴史、自然に関する知識
- (6) 援助関連知識：内外の主要な援助機関と援助システム、援助手法、評価手法、世界の援助の潮流などに関する知識

政策支援型協力を携わる人材は、以上の能力に加えて、相手に信頼を得られるような資質、人間性を持ち合わせていることが重要です。

3. コンサルタントの要員計画（開発調査）

政策支援型協力におけるチーム編成にあたって考慮すべき点は以下のとおりです。

- (1) 政策支援型協力ではドナー・コーディネーションが重要となります。調査団も援助調整のためのドナー会議への参加の可能性があり、主要団員についてはコミュニケー

ションや専門的な内容を理論的にまとめられるドキュメンテーション能力やプレゼンテーション能力も求められます。

- (2) 相手国が受け入れられるような提言を作成するためには、日常相手国の政策決定に影響のある人とのコミュニケーションが需要であり、そのためによい人間関係・信頼関係をつくるのが重要です。その意味で調査チームの団長やキーパーソンには相手から信頼を得られる人物を配置すべきです。
- (3) 提言を相手国が採択するためには、それが現地の政治・経済・文化に適合していることが不可欠です。このため、現地事情に精通しているローカルコンサルタント等を調査団のメンバーに入れることも検討すべきです。また、「地方型」の案件については、特に現地の地方大学等を巻き込むことも一案です。
- (4) 特に、セクター横断型の開発調査では、ガバナンスの確立、インフラ整備、人的資源、法令、開発のための財源確保など、円滑な実施に係る様々な環境整備が必要です。これらの環境整備について、業務指示書にて言及することが不可欠となります。
- (5) とりわけキャパシティー・ディベロップメントを重視する場合、調査団や専門家の現地滞在期間を長くとり、あらゆる機会をとらえてC/Pと共同作業やOJTを行い、提言の実現を前提とした講習会・勉強会等を行うことが考えられます。また、本格調査終了後にも、相手が主体性をもってワークショップやセミナーを実施していくような工夫が求められます。

事例 4-1-17 エルサルバドル国経済開発調査……………【類型①】

本調査は、調査範囲、投入量共にエルサルバドルでは過去最大規模であり、①他ドナーの注目度も高い。また、②提言を実施する際の資金源のひとつとして、米州開発銀行(IDB)、米国国際開発庁(USAID)等のドナーを想定している。さらに③エルサルバドル政府の意思決定層には米国留学生が多いことから政策提言として求められるレベルは高い。以上の認識から、本調査の業務指示書では、調査団員として「国際機関等でポリシーペーパーを書いたことのある人物や留学経験を有する人物を歓迎する」とした。

また、事前調査において、調査の関連分野で必要な能力をもつ現地の人材がエルサルバドルには豊富に存在することが確認されており、本格調査では、現状分析、マスター

プラン策定、アクションプラン策定の各フェーズにおいて、現地傭人あるいは現地再委託の形でローカル人材を積極的に活用することを業務指示書に記載した。

事例 4-1-18 カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊地域開発調査…【類型①】

本調査は、産業開発を重視した地域開発調査である。提言が実施されるためにはM/Pの円滑な実施に係る環境整備が重要との認識の下、法・制度や人的資源分野の団員を配置、団員を4グループに分け、例えばその1グループを「環境社会配慮グループ」とし、地域住民や地域環境に配慮する形とした。具体的には団員構成は以下のとおりであった。

- ・「総括グループ」 : ①総括／地域開発、②副総括／経済開発、③法・制度
- ・「地域開発グループ」 : ①第一次産業、②第二次産業、③第三次産業・観光、
④人的資源
- ・「EPZグループ」 : ①投資・貿易／シアヌークビル輸出加工区 (EPZ)、②運輸、③水資源、④電力、⑤通信
- ・「環境社会配慮グループ」 : ①農村開発・社会配慮、②自然条件／環境、③排水・廃棄物

なお、本調査の実施に際しては、日常的・継続的な技術移転と多様な関係者間との緊密なコンタクトの必要性から、特に現地密着型の作業工程を要求していた。このため、調査団の総括及び副総括は現地長期滞在をベースとしたアサインとし、また、他の中心となるメンバーも可能な限り滞在させるようにし、長期期間を通じて作業グループごとに少なくとも1人の調査団員が滞在可能となるような要員計画とした。

(3) 外部リソースの調達

1. 外部リソースの調達方法

政策支援型協力において求められる人材は、高度な専門性とマネジメント能力の双方を兼ね備えている必要がありますが、そのような人材は極めて限られていることから、そのような人材の確保については多様な方法を考える必要があります。

まず、人材確保の方策としては、JICAには専門家登録制度がありますし、一方(財)国際開発高等教育機構(FASID)では学者、研究者及びコンサルタント等の人材データベースを構築しています(<http://db.fasid.or.jp/net.html>)ので、これらの活用などが考えられます。

2. 国内支援委員会における外部リソースの位置づけ

国内支援委員会の基本的な位置づけは、「協力の運営・監理のために専門的視点からのアドバイスをを行う JICA の技術上の諮問機関」で、協力の運営・監理は本来 JICA（担当者）が行うものですから、誤解や混乱のないよう、開始段階からこれら委員会の位置づけを関係者内で明確に示しておくことは非常に重要です。

したがって、委員会（会合）開催時にはあくまで JICA 担当者が議論を主導し、意思決定の主導権を明示する必要があります。上記を超える権限を委員会に付与する場合には、委員会に対しても達成すべき目標と責任を明確に示した TOR が必要になることはいうまでもありません⁴⁸。

諮問機関としては中立性のほか、現場の実施担当者（開発調査のコンサルタントチーム、技術協力プロジェクトの専門家）との間の信頼関係も非常に重要です。その対応策として、委員メンバーの構成を、① JICA（発注者側）による推薦者、②現場の実施担当者（受注コンサルタント側）の推薦者の両者を並立させるという方策も一案です。

3. 協力内容と外部リソースの能力のマッチング

前項の位置づけについての留意事項を踏まえたうえで、求められる TOR と人材リソースのマッチングが適切に行われれば、国内支援委員会は優れた機能を発揮します。一般に、法制度などシステムの枠組み設計、地域に特化した経済発展過程の見識などには学識者が、施策内容や行政執行システムについてのノウハウは行政経験者（中央、地方の双方）が、成果指向のプロジェクト（又は調査）としてのマネージメントにはコンサルタントに比較優位があると考えられていますが、いずれも求められている TOR とリソースの経験・能力とのマッチングにより異なります。

事例 4 - 1 - 19 ベトナム国市場経済化支援開発政策調査……………【類型①】

本調査は、1995年4月の日越首脳会談での合意を受けて、JICAの開発調査事業として始まった。ベトナム政府計画投資省（MPI）をC/Pとし、1995年8月から2001年3月まで、大学名誉教授を総括主査とした約20名の学識者によるグループが、3つの

⁴⁸ 例えば、開発調査のコンサルタントと国内支援委員との関係は、建設工事におけるコントラクターと施工監理コンサルタントのような関係になり、TORで双方の責任範囲を明確にする必要がある。監理責任を問う以上は契約関係が必要である。

フェーズに分けてベトナム側と共同調査・研究にあたった。フェーズⅠ及びⅡでは、学識経験者を中心とするアドバイザー・グループ（予算：プロジェクト研究費）とコンサルタント・グループ（予算：調査業務実施費）の2つのグループが並立され、フェーズⅢのときは、（業務実施契約ではなく）役務提供契約のコンサルタントが直接アドバイザー・グループを支援する体制をとった。アドバイザー・グループの主なTORは「政策提言の策定」である一方、コンサルタント・グループの主なTORは「政策提言策定に必要な市場経済化の実態把握やその他調査分析」とされ、アドバイザー・グループを補佐する役割であった。

事例4-1-20 エルサルバドル国経済開発調査（事前調査）……………【類型①】

ラ・ウニオン港の有効活用による同国東部地域の活性化と経済開発M/P策定を通じた競争力強化の道筋づけが目的であった。事前調査団長は、エルサルバドルの現地事情やその他の中南米諸国事情についても精通しており、開発調査の作業監理経験も豊富で優れたリサーチャーでもあった。事前調査期間は2週間であったが、本格調査での焦点を明確化し、国際機関との議論も含め数多くの会議や調査を効率的かつ精力的に行い、十分に的確な内容の情報収集を行った。

事例4-1-21 ポーランド国国鉄民営化計画調査……………【類型③】

ポーランド政府が国営企業の民営化政策の一環として進めている国内最大の国有企業、ポーランド国鉄の民営化とその体質改善の促進を目的とした開発調査である。本調査では、事業民営化の一般的技術・知識や、日本の国鉄民営化の経験から得られたノウハウなどが非常に重要であった。そのため、作業監理委員会に代わる外部リソースとして、日本の国鉄改革を担当した国土交通省職員や国鉄民営化の仕組みづくりに携わった元国鉄職員、交通経済が専門の大学教授らを構成員とする支援委員会を設立した。支援委員会は調査団へのアドバイザーという立場から、相手国政府の要望の分析・把握や日本側のアプローチ方法の適切性のチェック、調査の方針・業務計画の試案作成など、当案件実施の方向性を決めるうえで非常に重要な役割を果たしている。支援委員会の知見を有効に活用することにより、本調査における現実的かつ具体的な民営化策策定が可能になっている。

(4) モニタリング・評価枠組みの設計

1. モニタリングの基本的視点

モニタリングでは最終的な成果の発現プロセスの途上で、(1) 協力がめざすアウトプットや成果の達成度合いを観察し、(2) その裏づけとなるプロセスを把握し、修正のための対策を講じます。その具体的な項目は、

- ① 実績の状況（投入実績、アウトプットの達成状況など）
- ② アウトプットの産出状況（計画どおりアウトプットは生み出されているか、アウトプット産出の阻害要因は何か、など）
- ③ 活動及び実施プロセスの現状（活動は計画どおりに実施されているか、など）
- ④ 投入の現状（投入は計画どおりに行われているか、阻害要因は何か、など）
- ⑤ 軌道修正の必要性（このままでプロジェクト目標の達成は望めるか、投入、活動、アウトプットの内容を軌道修正する必要があるか、など）

であり⁴⁹、これはプロジェクト計画時に立てた投入→活動→アウトプット→成果の達成セオリーの検証作業にほかなりません。

したがって、①②⑤が当初計画どおりであったにもかかわらず、③④の達成度が異なる場合にはセオリーの見直しが必要です。この作業は技術協力プロジェクトではプロジェクト・デザインの（微調整を含む）見直し、開発調査では調査アプローチの見直しに相当します。例えば、P/Pの実施目的が、提案するアプローチの妥当性を実証することならば、成果の成否の実証にとどまらず、事業あるいは施策としてのセオリーの妥当性を証明するという観点からのモニタリングを行うことが必要です。

2. モニタリングのベースとなる明確な TOR

これまで述べてきたように、めざすべき最終的な成果の発現のための一手段がプロジェクトであり、プロジェクト目標を達成するために、それぞれの投入に求める成果の必要条件を示したものが TOR です⁵⁰。

モニタリングとは各アクターの現状と投入、活動、成果の達成状況を観察し、当初描いていた計画に向けて軌道修正を行うものですから、明確で具体的な TOR がなければモニタリングの方向性は定まりません。求める成果と責任範囲を TOR に明確に示し、それに向かっ

⁴⁹ JICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』第3部第2章－(1) p.146

⁵⁰ このような目的指向型アプローチによれば、TOR のない専門家派遣などあり得ない。

て自己チェックし、自動的に軌道修正していけるようなメカニズムを付与しなければ、それぞれの支援要素は非常に多くの運営・監理コストを必要とするでしょう。

目的指向の具体的な TOR の作成には多くのコストを要し、時には TOR 作成のための投入も必要と考えるべきで、プロジェクトの監理コストの圧縮と費用対効果の増大による最終的な効率化につながるような資源配分を選択すべきです。

3. 外部条件への積極的な対処

政策支援のモニタリングの活動の対象を政策、施策、プログラム、プロジェクトの各レベルで大まかにとらえると図表 4-3 のようになります。

各レベルの外部条件は外部のプログラムやプロジェクトを含み、そのアウトプットの監視と対応⁵¹が上位の目標達成には不可欠です。したがって、「外部条件はプロジェクトの責任範囲外」という認識にとらわれて放置するのではなく、状況に応じてプロジェクトに内部化するか、プロジェクト外部のアクターによる解決を促進するなど、積極的に対応策を考えて最終的な成果発現の蓋然性を高めなければなりません。プロジェクトの投入・活動を担保する支えていた状況が開始当初とは変わったり、プロジェクトに負の影響を与えるリスクが発生したりした場合は、柔軟にプロジェクトの枠組みを変更すべきです。

図表 4-3 各レベル別のモニタリング活動の対象

モニタリングの対象となる政策体系中のレベル	モニタリング活動の対象				
	投入・活動・実施プロセスの現状	アウトプットの産出状況	成果の達成状況	最終的な成果の達成状況	外部条件の状況
相手国の政策レベル	政策体系のなかの施策群	政策目標 下位の施策目標		政策実施による最終的な成果	<ul style="list-style-type: none"> ・政策アジェンダ ・利害関係者の力関係 ・政策的意思決定 ・その他政策体系全体でコントロールできない要素
相手国の施策レベル	施策に含まれる相手国のサブ・プログラム群、JICA や他ドナーの協力プログラム群など	施策目標 下位のサブ・プログラム目標、他ドナーの協力プログラム目標など			
JICA の協力プログラム・レベル	プログラムに含まれる JICA プロジェクト群、各プロジェクト支援要素	協力プログラム目標 下位のプロジェクト目標			
当該 JICA プロジェクト・レベル	プロジェクトの予算、資機材、人材など ⁵²	プロジェクト目標 プロジェクトの成果			

⁵¹ 説得、交渉、協調、支援など。

⁵² プロジェクトのなかで P/P もひとつの大きな投入と考えることができる。

事例4-1-22 カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊開発計画調査…【類型①】

プノンペン市とシアヌークビル市間を結ぶ成長回廊地域の産業開発M/Pを作成し、その具体化に向けた施策と行動計画を提案することが主な目的である。本調査のM/Pでは基幹プロジェクトとして経済特区開発を提案したが、それを実現するためには経済特区法などの法・制度の整備が不可欠であった。そこで、その実現に向けてカンボジア政府の政策的意思決定を促すため、開発調査実施中からドナーを交えた政策協議（円卓会議）を開催して協議を重ね、さらに調査終了後もコンサルタント調査団員を断続的に派遣し、経済特区のグランドデザイン案を提供するなどのフォローアップを継続的に行った。その結果、政策的意思決定を含んだ経済特区実現へ大きな影響を及ぼす外部条件を克服することに成功し、現在はその具体的な実現方法についての議論が進んでいる。

4. 研修のモニタリング・評価

キャパシティー・ディベロップメントの観点からすると、研修は有効な手段のひとつであることは疑いありませんが、これまで開発調査や技術協力プロジェクトのC/P研修や個別案件の本邦研修では、投入、活動、結果の算出量（何人受講した、何回開催したなど）の把握にとどまる、インプット・アウトプット指向のモニタリング・評価枠組みが比較的多かったといえます。これは受講者の内部に起こる変化を捕捉して研修の効果として評価するのが難しいことなども理由のひとつですが、プロジェクト目標やプログラム目標の達成を支える成果としての有効性（Effectiveness）を求められていない、モニタリング・評価が形骸的・儀式的な存在となっていたケースも一部ありました。

しかしキャパシティー・ディベロップメントの観点から、研修は有効な手段であることは疑いありませんから、以下のような点をプロジェクトの枠組み時に明確にし、モニタリング・評価枠組みに組み込む必要があります。

- ・プログラム目標、プロジェクト目標達成セオリーのなかで、研修の成果はどの部分を支えるのか（期待する有効性は何か）。
- ・そのために研修で到達すべきアウトプットとその活用の結果発現する成果（受講者の意識、潜在能力の向上や行動変容）の目標値・期待値。
- ・個人や組織の能力向上など、活用されないと表出しない成果の指標の捕捉方法。

事例4-1-23 カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊開発計画調査…【類型①】

プノンペン市とシアヌークビル市間を結ぶ成長回廊地域の産業開発M/Pを作成し、その具体化に向けた施策と行動計画を提案することが主な目的であった。本調査では、案件で作成したM/Pを実現するため、相手国政府のリーダーや将来的に実施担当となる職員が報告書内容を十分理解し、それを効率的に活用できるよう計画的な技術移転を行った。まず、調査開始当初に、技術移転の到達目標・対象・方法・評価方法を設定し技術移転計画を作成、その計画に基づいて以下のような研修を実施した。到達目標としてオーナーシップ・リーダーシップ・理解力の3つを設定し、対象にはリーダーシップ育成の対象としてコンサルタントが中堅職員6人を指名した。研修内容には、案件中に行われたセミナーやワークショップの準備・発表、できる限り多くのOJT（調査団員の調査補佐、再委託調査の一部管理、隣国の活動視察など）、本邦研修を実施し、それらすべての活動記録の作成を義務づけた。これらの評価は上記3つの目標の達成度の観点から活動ごとに行ったが、定量化が難しい目標の達成度評価では、行動評価（とった行動の分析）と実績評価（C/Pによる研修成果の発表内容と彼らの作成書類の質の評価）を重視して行った。これらの結果、研修生6人はめざましい成長を遂げた。

しかしながら、政治的な決定や財政問題のために研修成果が容易にM/P実現に効果を及ぼすものとはならず、政策案の採択プロセスへの働きかけを併せたアプローチが必要だったことが教訓としてあげられた。また、本調査では関係者へのフィードバックのため、これら技術移転活動の過程と評価結果をまとめた技術移転報告書を作成した。

5. 適切な指標の設定（1）

最終的な成果の発現には段階があり、そのプロセス検証のためには、投入→活動→アウトプット→成果の各段階に沿った指標の設定が必要になりますが、当然、ログ・フレームの構成も最終的な成果の発現プロセスに沿ったロジカルなものになっていなければ指標が設定できません。

最終的な成果への道筋を適切にモニタリング・評価することも重要で、そのプロセスに沿った指標を設定し、進捗状況の把握に努めることが重要です。例えば、行政官のキャパシティー・ディベロップメントをめざすプロジェクトなどの場合、ロジックと指標の対応は、

- ① 研修に必要な機材、専門家が投入される（投入の質・量で計測）
- ② 能力向上のための研修活動が行われる〔活動（研修）の質・実施量を計測〕
- ③-1 受講者が研修を完了する〔アウトプット（受講完了者数）の達成数で計測〕

- ③-2 受講者が専門知識を習得する〔アウトプットの質（知識量）向上をテストなどで計測〕
- ④ 習得した知識を使った活動が行われる（アウトプットの運用状況を質・量で計測）
- ⑤ 活動により期待した社会・経済的効果が発現する（ターゲットグループの指標の増減で計測）

のようになります。このケースでは③～⑤については外部条件を除去する指標も必要です。

6. 適切な指標の設定（2）

政策支援が最終的にめざす成果は社会の質的向上であり、その途上でも成果発現を支える組織、制度・社会の内在的な能力向上や意識の形成など、ターゲットグループの多面的、立体的な「質の向上」をめざしています。一方、指標の表現し得る内容と範囲はその計測方法と入手手段に大きく支配され、「質の向上」を定性・定量的な方法で限定的に捕捉する手段にすぎません。

通常こうした変化を1つの指標だけで必要十分に表現することは困難であることが多いため、成果、アウトプットの一面を切り取るだけの指標設定は、その指標で捕捉できる一面的な改善効果をねらうことになるだけでなく、本来プロジェクトがめざしている達成ロジックを歪める危険さえ含んでいるといえます。

このように、指標の設定には最終的な成果の発現までのプロセスについての専門性に基づく深い理解と、計測方法と入手手段についての知識が重要ですから、評価調査ではこれらに相互補完的に対応できる専門知識をもったメンバー構成や、関係者の知識を活用できるようなコーディネーションに留意する必要があります。

〈指標設定の手順⁵³〉

- ① めざすべき最終的な成果、結果は、質的にどのようなものかということについて、多面的、具体的に列記する。
- ② これらの側面を定性的・定量的かつ多面的に捕捉する指標と入手手段を考える。
- ③ 各指標の死角とそれを補完する指標の関係を整理する。指標のもつ盲点を体系的に補完するような指標の組み合わせに留意する。
- ④ 投入→活動→結果→成果のセオリーに沿って並べ替え、補足し、セオリーが検証できるような指標の流れを構成する。

⁵³ ログ・フレームの指標、入手手段の確認は、JICA 2004『プロジェクト評価の実践的手法（JICA 事業評価ガイドライン改訂版）』第2部第1章-3（4）p.57～59、データ収集方法の種類については同第2章-4（1）参照。

図表 4-4 多面的な指標設定のためのチェックリストの例

ログ・フレーム上の項目	セオリー上のレベル	左記項目の質	具体的な指標		入手手段	指標のリスク(死角)	リスクを補完する指標番号
			番号	内容			
上位目標 (内容を示す)	成果	求める成果の側面を列記する			1つの指標につき複数ある	1つの手段につき複数ある	他指標による死角の補完関係をチェックする
プロジェクト目標	アウトプット	上記と同様に作成					
成果以下上記と同様に作成							

コラム 4-1-5 【成果指標改善までのプロセス（警察の民主化協力の例）】

コミュニティポリシングや法治主義に沿った警察官の意識改革を通して犯罪発生率の低下をめざす協力プロジェクトでは、単に犯罪届出件数の低下という一面的な指標だけで実際の犯罪発生率の低下を測ることは難しい。警察の信頼度が向上すれば、届出件数（通報数）は増加するからである。ここでは、市民と警察官の意識・行動変容や市民の警察に対する信頼感の醸成といった、犯罪発生数の低下を支える治安の基盤の改善プロセスを把握する指標の設定が必要になってくる。例えば、「警察官と地域の子どもたちがお互いの名前をどれだけ知り合っているか（相互の信頼関係とコミュニケーションが良好に保たれている）」、「住民が交番を訪問する機会が増加する（市民の警察官に対する信頼度が改善してくる）」、「犯罪の通報件数が増加する（同）」というような、「地域と警察の信頼感醸成」のプロセスを把握できるような指標を組み合わせる必要がある。また、上記「犯罪の通報件数」のように、プロジェクト効果が発現し始める（警察の信頼度が向上する）と逆に数字が上がってしまう傾向をもつ指標もあるため、これを犯罪発生率の増加に短絡的に直接結び付けたくないよう、「発生率の低下」を計測するための多面的な指標とその計測方法の工夫が必要である⁵⁴。

⁵⁴ このような例は統計精度が向上すると感染率が向上するような、保健医療分野などでも多く見られる。

4-2 協力実施段階

協力初期段階・中間時点・終了時の3段階に分けて留意点を示します。いずれの段階でも次の段階に向けて先手を打つように心掛けます。

4-2-1 協力初期

開発調査ではIC/R前後、技術協力プロジェクトでは開始から運営指導調査くらいの時期が該当します。この段階では投入・活動を通してアウトプット産出を開始し、実施してみて初めて直面する課題をモニタリングしつつ、案件の枠組みを現状に合わせて調整します。

1. 相手国の受入機関の実施体制の再確認

S/WやR/Dの署名の段階で、協力を受ける相手国の実施機関の体制が確約されますが、協力実施の段階で、相手国が体制(C/Pの配置、予算措置、専門家のオフィスなど)を整えていない場合が少なくありません。したがって、本格調査団や専門家(個人又はチーム)が現地到着する前に、在外事務所(在外事務所がない国については当該国を管轄する事務所)を通じて相手国側の受入体制・実施体制が約束どおりか否か確認することが重要です。専門家やコンサルタントが現地到着した時点で、受入体制が不備のため速やかに本格的な活動に入れなくなるような事態は避けなければなりません。

2. C/Pとの徹底的な対話の重視

政策支援型協力では、C/Pと専門家あるいはコンサルタントが日常的に緊密なコミュニケーションを図り、共通の理解・共通の認識の下に、ときには利害対立者の意識変容を図り、相互が納得する提言を出すことが非常に重要なプロセスとなっていきます。とりわけ「セクター横断・地方型」及び「セクター特定・地方型」の案件のように、相手の行政能力が高くないことが予想される場合や、相手国にそれまで存在しなかった新しい概念を導入しようとする場合は、提言の作成過程で相手の理解度を随時確認しながら作業をするプロセスが極めて重要となります。また、その際、政策を立案し実施する担当者のみならず、実際に政策を策定あるいは実施を担当する大臣、次官、局長レベルとの話し合いは不可欠です。このプロセスを経なければ、相手が求めている内容と乖離した提言や、相手が理解不可能な提言となり、結果として案件が実施に至らないケースを招くことになりかねません。

事例 4 - 2 - 1 ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査……………【類型③】

本調査は、同国の道路事業実施機関である Kenya Roads Board (KRB) を中心とする合理的・効率的な管理システムを提案し、併せて道路維持管理システムの民間の道路部門の育成及び能力向上に貢献することを目的としている。

本調査を進めるにあたって、調査団は C/P 機関内の上層部、C/P 機関以外の関連機関、中央のみならず地方の行政幹部等との間で全国的な対話やコミュニケーションを図り、文字どおり C/P 機関を中心として全国的な意識改革気運を醸成した。本件はほかにもいくつかの教訓を含んでおり、第 3 章において〈ケーススタディ 2〉として詳しく紹介している。

3. 政権交代やトップの人事異動に関する情報の早期入手

政策支援型協力については、案件内でコントロールできない外部条件の発現の可能性と隣り合わせにあるという認識をもっておくべきでしょう。

特に、政権交代やトップの人事異動により国や省庁の方針の変更が、実施中の案件にマイナスの影響を与えたり、案件の目標を修正せざるを得ない事態が生じたり、場合によっては中止に追い込まれることがあります。

政治の不安定な途上国では、特に在外事務所（在外事務所がない国については当該国を管轄する事務所）が中心となり、長期専門家や企画調査員もそのような動きを早めにキャッチすることが必要です。このため、普段からの政治及び行政関連の基礎的な情報（政治的力学関係、意思決定プロセス・トップクラスの人事異動など）の早期入手に工夫が必要です。

4. コンサルタントと専門家の連携・調整

途上国に政策アドバイザーとして派遣されている長期専門家が、政策支援型開発調査にかかわるコンサルタントと連携できれば、調査の効率を高められるだけでなく、政策提言を具体化（提言の採択と実施）へ導き、最終的な成果の発現の可能性を高めることができます。特に、長期専門家が開発調査の相手国機関に所属している場合は、同機関のトップ・レベルの意思決定プロセスや力学関係などの情報を比較的入手しやすい立場にあると考えられますので、コンサルタントが策定する提言の具体化のために働きかけることができると考えられます。なお、長期専門家の TOR に他のスキームとの連携・協力を明記していない場合は、在外事務所あるいは本部の担当者がその調整にあたるべきでしょう。

事例 4 - 2 - 2 ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査……………【類型③】

本調査は、同国の道路事業実施機関である Kenya Roads Board (KRB) を中心とする合理的・効率的な管理システムを提案し、併せて道路維持管理システムの民間の道路部門の育成及び能力向上に貢献することを目的としている。

調査団が開発調査の成果として残したマニュアル類を、公共事業省所属の道路維持管理専門家が、それを必要とする関係機関（地方も含む）に配布し、また解説などを通して、事実上、連携プレーを行っている。

本件は、政策支援型協力の運営・監理の〈ケーススタディ 2〉として第 3 章において紹介している。

5. 開発調査におけるモニタリングツール

開発調査では各団員が分散して行っていた活動が、最終報告書案 (DF / R) で最終成果品として収束するため、進捗報告書 (PG / R)、中間報告書 (IT / R) などのレポートは当然、調査途中の内容になっています。これらのレポートの内容だけでは記載内容と調査終了までに残っている作業との関係が見えにくいために、その内容の完成度と事実の認識度合いについて相手国関係者との間で誤解を生みやすく、レポート説明時などに誤解から紛糾することさえあります。また、残りの作業と対処方針について、認識を共有し合意形成を図ることは、各段階で本来非常に重要な作業です。

これには、各段階で求める TOR に対して現状はどのような進捗状況にあるのか、残務と今後の対処方針などをまとめたチェックリストをモニタリングツールとして作成し、関係者間で情報共有することが有効です。

事例 4 - 2 - 3 エルサルバドル国経済開発調査……………【類型①】

ラ・ウニオン港の有効活用による同国東部地域の活性化と経済開発 M / P 策定を通じた競争力強化の道筋をつけるのが目的である。この開発調査では、PG / R 作成段階で関係者間にプロジェクト進捗度合いの認識にズレが生じた。そこで、それ以降、各段階のレポート提出時には進捗対処表（プロジェクト TOR と各段階での作業進捗状況、JICA のコメントを対応させた表）を作成し、その時々での TOR に対する作業の進捗と今後の対応方針を具体的に整理した。そして、その進捗対処表を基に作業監理委員会を開いて議論を行い、そこでのコメントをレポートに追加、最後に JICA 現地事務所や大使館などを含めた全関係者に説明

するという一連の作業を行った。このプロセスにより、この調査における作業の現状把握と今後の軌道修正というモニタリング作業を適切に行うことができ、プロジェクトの全関係者が共通の認識を維持することに成功した。

6. 内部リスクの観察

プロジェクト内部の大きなリスクのひとつに、「投入の質」、特に人材の問題があり、これを開始早期に把握し、対処することが重要です。

当然のことながら、プロジェクトの成否は枠組みや運営・監理だけで決まるものではなく、開発調査では調査団員の能力、技術協力プロジェクトでは専門家の能力と資質が大きな支配要因です（団員に求められる資質は「4-1-4 協力の枠組みづくり (2) 2. 専門家やコンサルタントに求められる能力」参照）。特に、開発調査ではPG/RやIT/Rの段階でこれらの要因が生み出す問題が発覚しても回復は難しいといえます⁵⁵。

したがって、案件担当者としては、プロジェクト初期の段階では各担当団員別に定期報告を求める機会を多く設定するなど、TORの達成状況の監視を通して各担当メンバーの実力（TOR達成能力）を見極め、先手先手で対処していくことが重要です。

人材の能力は短期的な改善は難しく、場合によっては「交代」か「補強」も検討する必要があります。

4-2-2 協力中間時点

この局面は、協力のアウトプットが最終的な成果へ結びつくように、提言や政策・施策案が策定された際に速やかに具体化されるよう、開発調査の実施中あるいは専門家の任期中に、具体化のための条件や環境をつくるよう努めるべきです。特にC/Pを中心としたあらゆる関係者と意思疎通を図り、利害調整をしていくことが極めて重要となります。また、協力の終了後、いかに実施に結び付けるかという働きかけをこの段階から始める必要があるでしょう。

1. 援助動向の把握と調整・協調のための働きかけ

計画段階においても援助調整や援助協調が求められる場合もありますが、実施段階に入っても、それらが必要となるケースが生じます。

実施段階で提言やアクションプランを策定する際、現在他のドナーが行っている案件の動向

⁵⁵ 特に、調査の鍵となるセクター団員に問題があると調査全体に致命的な影響を及ぼす。

やこれまでに終了した協力の経験・成果に関する情報の収集に努め、重複を避ける必要があります。また、とりわけアフリカでは、PRSPをはじめとする様々なアプローチや仕組みづくりが実際にはドナー機関のイニシアティブにより行われていることが多く、せっかく提言が策定されても、その実施にあたり他ドナーの反発が予想されるケースもあります。担当者は案件実施中においても専門家・コンサルタントに以下の点を留意させるよう促すことが重要です。

- ・ 情報交換に努め各ドナーの動向を把握する
- ・ 機会あるたびに他ドナーとのコンタクトを怠らず、一方案件の各フェーズで実施するワークショップやセミナーへの他ドナー参加の呼びかけを心掛ける
- ・ 調査で形成した案件のプロモーションを行う 等

事例 4-2-4 カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊地域開発調査…【類型①】

本調査では、調査実施中から関連のドナーや政府機関代表が出席する円卓会議に調査団として出席し、他ドナーの考えや動きを探るとともに、JICAからはプレゼンテーションの機会を得、また討議に参加した。

円卓会議は国全体のリフォームを行う戦略をとるIMFや世界銀行と、地域を限定した特区を設けて短期的な改革を先行させ、それを全国に波及させることを目的とするJICAのアプローチは一見異なるように見えることから、意見調整を行うために設けられた場所である。会議の結果、まだ調整が必要な点も残るものの両者の目標像が決して相反するものではないことが理解され、協力しながら改革を進めていくことで合意がなされた。

事例 4-2-5 ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査……………【類型③】

本調査は、同国の道路事業実施機関である Kenya Roads Board (KRB) を中心とする合理的・効率的な管理システムを提案し、併せて道路管理維持事業の民間の道路部門の育成及び能力向上に貢献することを目的としている⁵⁶。

本調査の実施中に、コンサルタントはワシントンにある世界銀行の本部を訪問し、日本側の考えを伝え、世界銀行の考え方との調整と相互理解に努めた。本調査は、運営・監理上ほかにも教訓を含んでおり、ケーススタディとして取り上げている。全体についての詳細は〈ケーススタディ 2〉を参照。

⁵⁶ JICA 2003 『ケニア共和国道路維持管理システム整備計画調査 ファイナル・レポート要約編（平成 15 年 2 月）』

事例 4 - 2 - 6 ベトナム国市場経済化支援開発政策調査……………【類型①】

1995年より6年間にわたって実施された、日本としては大規模な知的支援協力のひとつであり、その主たる目的は、同国の市場経済化に向けた開発計画策定及び経済全般にわたっての適切な助言を行うものであった。

本調査の推進にあたって、世界銀行との市場経済化支援アプローチの違いがあった。世界銀行のアプローチは、発達した市場経済のメカニズムの分析から導かれた既成の経済理論の諸命題を、途上国経済に直接適用することを主とする理論的アプローチであった。それに対して、日本側は、現実の途上国経済には、既存の経済理論の命題が直接的に適用し得ないと考え、まず途上国経済の実際を調査・研究し、経済的な観察を得ようとする実証的アプローチをとった⁵⁷。もっとも、同国の市場経済化をめざすというゴールについては一致しており、ワークショップ等には世界銀行やIMFを招待するなどして対話を重ね、相互理解の促進に努めた。

2. 当初計画と調査結果のギャップへの対処

開発調査では、調査の進捗と対処だけでなく、当初予想と新たに見えてきた事実や認識によるズレに対する計画の修正が非常に重要です。その理由としては、例えば、めざしていた調査結果（政策案など）の妥当性が政治的状況によって大きく変化したり、調査結果の質⁵⁸にかかわる関係者間の哲学の違いなどが発覚したりする⁵⁹などの、重要な外部条件、前提条件に当初の予測と大きなギャップが生じた場合は、調査結果が成果（政策案として使われるなど）に結びつく蓋然性を脅かすことになるからです。したがって、相手国と対話を繰り返しながら、①当初の予測と現状のギャップの認識、②達成のためのロジックの修正、③調査の方向性の修正（場合によっては「成果の目標」の変更）、④外部条件への対処（調査活動への内部化又は外部者による対処）などが重要となります。

技術協力プロジェクトの場合は、このプロセスが中間評価として組み込まれていると考えられますが、開発調査の場合は調査目標達成までの仮説ロジックを調査によって収集した事実によって解明していくプロセスなので、仮説ロジックにない事実が判明すると、調査目標への仮説ロジックを修正する可能性もあるなど、当初から仮説ロジックは不安定なことを前提と考え

⁵⁷ 日越共同研究日本側アカデミック・グループ/JICA 2002『日越共同研究の自己評価 中間報告・本編（2002年8月）』

⁵⁸ 単なる精粗や正誤でなく、アウトカムに向かう方向性を意味する。

⁵⁹ 例えば、移行経済下の公社民営化マスタープラン作成などの場合、「何のための民営化か」という背景となる哲学が日本側と相手国側で異なると、提言された政策内容の方向性が両者で大きく食い違い、受け入れられない。

て、外部条件と前提条件のモニタリングとその柔軟な対処が非常に重要です。このときの視点として「4-1-4 (4) 1. モニタリングの基本的視点 (特に⑤を重視)」が、ツールとして、「4-2-1 5. 開発調査におけるモニタリングツール」が活用可能です。

事例4-2-7 ミャンマー国基礎教育改善計画調査……………【類型①】

同国の基礎教育分野で、ソフト（カリキュラム運用・教員養成）とハード（小学校整備）の両面から「問題解決型学習」導入のための施策作成が目標であった。当初は、調査のアウトプットとして問題解決型教材のモデル案作成までをめざしていたが、調査が進捗するにつれ、①当初予想していたC/Pの教材作成能力が実際には低く、教材モデル案を使って独力で教材を完成させるのが困難と判明した、②本調査の実施が、児童中心学習による教育改革推進気運の盛り上がりを生み、調査拡大による乗数効果的インパクトが期待できると判断できた、などの理由から、完成版教材の作成支援までをめざすことに目標を引き上げ、調査期間も当初計画から約1年間延長した。上記①、②のような外部条件のモニタリングには、調査団からJICA 担当部・在外事務所への密接な連絡⁶⁰のほか、対応判断のための客観的な情報収集には教育セクターの企画調査員が有効に機能した。

事例4-2-8 バングラデシュ国リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト…【類型③】

同国の妊婦死亡率と乳幼児死亡率の改善のため、母子保健研修所（MCHTI）の機能強化など、リプロダクティブヘルス分野の人材開発を目的とする。このプロジェクトでは、保健局から研修実施を請け負ったMCHTIが地方からの助産師を受け入れ、研修実施ができるようになることを成果の1つとしていた。しかし、短期専門家のモニタリングによって、MCHTIの研修で助産師が習得した能力が現場でうまく生かされていないという事実が判明した。その原因は、保健局が現場の状況を把握しておらず、また研修内容を修正・変更する組織体制にないこと、そしてMCHTIは研修請負先であり、その内容を主体的に修正・変更する立場にないことから、助産師のニーズに合った研修がなされていなかったためである。そこで、単に研修供給側の人材育成にとどまらず、研修内容のニーズを調査し、ニーズに合った研修計画が組めるようなシステムを構築し、MCHTIでの研修が、地方の現場で生かされるようになることをPDMの「成果」欄に追加した。また、その「活動」には、モデル地域での研修受講者のその後の活動のモニタリングや、必要に応じた技術的なフォローアップを追加す

⁶⁰ ここで月例程度のサイクルでTORに対応した前述「モニタリングツール」を交換するのも有効。

るなど、現状外部条件に柔軟に対処するような PDM の改変を積極的に行っている。

3. 調整機関だけではなく、実施機関の参加の重要性

実施機関が協力の実施に参加することが重要なのは、特に「セクター横断型案件」の場合、様々な分野の提言が作成されるため、C/P は調整機関であり、別の組織が実施機関ということがよくあるからです。具体的には、以下のような留意点があげられるでしょう。

- ・ 専門家やコンサルタントには、案件実施中から調整機関のみならず将来の実施機関を巻き込むための努力が求められます。なお、提言が実施に結びつくためには外部条件（政策、制度、組織など）の変化も視野に入れて相手国側関係者などとの調整を行うことにも留意する必要があります。
- ・ S/C や現地におけるプロジェクト運営委員会に、実施機関の参加を促すことが望まれます。進捗状況を報告し、共通の情報・共通の認識をもてるようにするばかりでなく、オーナーシップを強く意識させ、提言の具体化のための条件や環境づくりの場として生かすべきです。案件実施の過程での実施機関との密接なコミュニケーションの下に問題意識と必要な政策に関する認識を実施機関と共有し、案件終了時には提案事項を実施機関の政策担当者が十分理解している状況にしておく必要があります。そのためには大臣、次官、局長クラスなど政策案の採択・実施に影響力ある幹部を、S/C等のメンバーに据えるべきです。

事例 4-2-9 インドネシア国地方行政人材育成プロジェクト……………【類型②】

本プロジェクトは、主に行政管理と地域開発の分野において、地方行政にかかわる人材に対してニーズに合った研修コースを実施することを目的とした技術協力プロジェクトである。本プロジェクトは、地方議会なども含めて広く地方政府部門を対象にすることから、内務省官房計画局を調整機関とし、複数の実施機関の調整をすることとなった。調整機関は内務省官房計画局、そして実施機関は内務省地方自治総局、内務省地域開発総局、内務省教育訓練庁、内務省村落開発総局、国家行政院（LAN）、国家開発企画庁（BAPPENAS）、南スラウェシ州政府及び北スマトラ州政府等であった。

実施体制についても案件の円滑な運営のため、内務省次官を案件の総括責任者（プロジェクトダイレクター）とした。また、関係各機関との調整を行うために、プロジェクトマネージャーを議長としたプロジェクト運営委員会を設置したが、この委員会は内務省の関係者、モデル地域の研修実施機関の責任者及び日本人専門家によって構成された。

4. 広報活動を通じた関係者の参加意識の向上

成果として提言が実施されることになれば、様々な関係者（ステークホルダー）の利害が絡んでいきます。広報活動は、協力のアウトプットを成果の発現に導くうえでも重要な役割を担っています。

- ・ 広報活動は情報発信を通して、関係者の関心や参加意識を喚起し、共通の問題意識をもたせる効果がある一方で、住民や一般国民、あるいは関係の団体や機関が、JICAの協力による提言やM/Pを知ることになれば、それが協力の相手機関のトップや幹部に対して具体化や活用への圧力となることが期待できます。
- ・ 広報手段としては、セミナー・ワークショップの開催、ホームページの開設、プロモーションビデオの作成、ニュースレターの発行、プレス・リリース及びプロモーション材料（ポスター、葉書、Tシャツ、帽子、マグカップ、ステッカー、バッジ等）の作成などがあげられます。
- ・ ビデオを作成する際には、関係機関とJICAのナレッジ・マネジメントの手段として活用することを視野に入れ、以下の点を盛り込むことが大切です。
 - － プロジェクトの紹介として断片的な情報の網羅やポジティブな面の紹介ではなく、プロジェクトの枠組みやアプローチの紹介、その検証と教訓に重点を置く。
 - － DVDとして、現地語のほか、英語版も作成し、同じディスクに収録する。

事例4-2-10 カンボジア国首都圏・シアヌークビル成長回廊地域開発調査…【類型①】

本調査の広報活動は、ホームページとビデオ・プログラムの作成を通じて行われた。

ホームページは、調査の背景、目的、調査対象地域の図面、S/Cのミーティングの写真のほか、動画も加えた。ビデオ・プログラムの構成は調査対象地域内の画像やセミナーなどの様子を撮影したもの等から成り、ナレーションは英語・クメール語で2種類作成した。

5. 協力終了後の提言実現にむけた枠組みづくり

案件終了後、その成果を次のステップ（政策・施策の実施や資金調達など）につなげる局面は、事業サイクルのなかでも①各アクターの役割分担が不明確なことや、②次の具体的なアクションが見えにくいなどの理由から、非常に不安定な局面です。したがって、提言が実施されるためには、案件実施中の極力早い段階から、具体化に向けた枠組みづくりが非常に重要です。

- ・開発調査では、この時点で案件の成果の実現を促進するための新たな支援が判明することが少なくありません。それらの支援が外部条件であるならば、内部化の可能性を探り、内部化に向けて積極的に取り組むべきです。また、技術協力プロジェクトでは対象組織や案件成果の自立発展性に係る変化への対処などが想定されます。
- ・日本の協力スキームによる事後フォローが想定できる場合は、案件実施中から関係機関・関係部署を巻き込むことが大切です。また、他のドナーとの連携にも積極的に取り組むべきでしょう。

4-2-3 協力終了時

開発調査ではIT／RからDF／Rまで、技術協力プロジェクトでは終了時評価前後の時期に相当します。この段階では、協力終了後のいわゆる“Exit Strategy”を立て、協力のアウトプットを相手国がめざす最終的な成果に結びつける道筋をつけることが大きなテーマです。

1. 最終的な成果を見据えた終了時評価の着目点

終了時評価は、プロジェクト運営監理の大きな節目ではありますが、多くの政策支援型協力の場合、プロジェクトがめざす最終的な成果は上位目標や更に上のスーパーゴールに位置し、プロジェクトの終了で協力全体が完結するわけではありません。したがって、政策支援の終了時評価では、Plan - Do - Check - Act のプロジェクト・サイクルのうち、ActにつなげるためのCheckの観点から、プロジェクト目標の達成度の確認と、それが相手国がめざす最終的な成果につながるためにはどのようなアクションが必要なのかという提言と、そのための分析も重視すべきです。

具体的な着目点としては

- ① プロジェクト目標が最終的な成果に至るセオリーの（評価時点での）再確認。
- ② プロジェクト目標達成度が十分でなかった場合、最終的な成果の発現に及ぼす影響の分析。
- ③ 最終的な成果の発現要件の確認。
- ④ 具体的な充足方法（フォローアップ）の検討と分担の明確化。
- ⑤ 具体的なアクションプランの作成支援。

などであり、終了時評価の時点で、これらについて相手国側と共通認識を形成し、具体的な対処を共に考えていくことが非常に重要です。そのためには、今後のアクションプランづくりをプロジェクトの残りの期間での活動要件とすることも有効です。

2. 終了時評価と事後評価のあるべき関係

終了時評価で、最終的な成果（上位目標やスーパーゴールレベル）へ向けたアクションが明確にされ、それに基づいてフォローアップが何らかの形⁶¹で行われれば、プロジェクト事前段階から作成し修正を加えながら実施してきた、最終的な成果へのセオリー実施が一連のものとして完結に向かいます。事後評価ではそれらへの対処プロセスをレビューしたうえで、「インパクト」と「自立発展性」の2点から、プロジェクト本体からフォローアップ（協力が行われた場合）までを一連の協力として評価することになります。

したがって、終了時評価以降のプロジェクト実施期間では、事後評価を見据え、上位目標やスーパーゴール達成までのセオリーの精緻な見直しと指標の再検討を行います。特に、指標は事後評価におけるインパクト計測のベースラインになるように揃えておく必要があります。

3. 提言実施に向けた必要事項の整理（フォローアップ協力時）

提言を実施に移すためには、相手国政府に提言を採用するよう働きかけを行うことが必要なのはいうまでもありませんが、提言のなかでも、日本が支援できることとできないことを整理し、より効果的にフォローすることが重要です。

具体的には、①コンサルタント、長期専門家、JICA 職員が他ドナーとの調整の場に参加し、提言実現のために合意形成を図ること、②実施機関において政策実施に権限をもつ大臣、次官、局長レベルに対する提言実現のための働きかけ、などが考えられます。

フォローアップ協力の事例としては第3章3-1の〈ケーススタディ1〉及び〈ケーススタディ2〉を参照してください。

4-3 協力実施後

協力終了後のフォローアップ、事後評価、実施後の情報共有などにおける留意点を示します。

(1) フォローアップ調査

1. フォローアップ調査の方法

開発調査に関しては、実施案件についてフォローアップ調査が実施されています。その目的は、①案件の現況、活用状況、具体化の進捗状況、②これを体系的に整理・分析することによ

⁶¹ JICA や他ドナーの協力だけでなく、相手国政府による施策、事業の実施なども含む。

り、今後の開発調査を実施するうえでの問題点及び改善点を取りまとめることにあります。

政策支援型協力案件の場合、そこから出された提言が採択され、具体化するまでに相当の時間がかかる例が多いこと、活用のされ方も多様であること、また相手国からの情報入手に限界があることなどにより、上記目的の達成を確認することは容易ではありません。したがって、調査方法や情報入手方法の多様化を図る必要があります。

アンケート方式によりある期間内に終了した案件全般について調査することができますが、特定の案件について詳しくフォローする場合はその目的と内容により、適切な方法を選ぶべきでしょう。

現在考えられる調査方法には以下のようなものがあります⁶²。

- ・「現地フォローアップ調査」（現地にて案件の状況把握を行う）
- ・「国内調査」（案件を担当したコンサルタントから情報を入手し現状把握を行う）
- ・「在外事務所調査」（在外事務所を通して、相手国 C / P 機関に現状確認を行う）
- ・「在外フォローアップ調査」（以下2種類の方法により、案件の状況把握を行う）
 - －先進国コンサルタントを活用
 - －現地ローカルコンサルタントを活用
- ・ C / P 機関に対しては、アンケート調査の形で行われることが多いが、回答回収が困難な場合やアンケート結果が不十分である場合もあることから、調査のフォローアップや提言の具体化状況の評価を開発調査の一部として組み込むなどの方策も検討されるべきでしょう。

(2) 事後評価調査

1. 事後評価における着目点

「・・・国市場経済化支援」「・・・経済地域開発調査」などのマクロ的開発計画策定を支援する開発調査などでは、その開発理論の妥当性ばかりが注目されがちですが、1つのプロジェクトとしてみた場合、それは評価の一側面にすぎません。この調査は当初何をめざしていたのか、どのような成果を最終的に見据え、そのなかでどの部分を担ったのか、当初の目標（事前評価表中の「成果の目標」）に対して評価の観点（例えば DAC5 項目など）からどうであったかという評価を行わなければなりません。そのなかでも、プロジェクトが政策形成プロセスへどのようなインパクトを与えたか、さらにその結果として政策サイクルの下流でどのような成果をもたらしたかが大きな評価設問となり、協力全体を通じてとったアプローチ（介入の方法論）がどのような点で有効だったのかが教訓の焦点になり得ます。

⁶² JICA 2003 『フォローアップ調査現状把握調査報告書（2003年3月）』

コラム 4-3-1 【評価は何のためのものか？】

欧米などでは評価は本来、有効でないアプローチは廃止し、有効なアプローチへ資源の再配分を行うためのものであるという考えが基本にあります。日本では、とったアプローチの妥当性の検討よりむしろ目標の達成度合いに目を向けがちですが、効果とアプローチの関連を分析し、無数に潜在するアプローチのなかで、失敗の教訓を「二度と踏んではいけない轍」として認識しておくことも重要です。これらの分析を蓄積し共有するメディアとして、部署内での文書による蓄積のほか、構内LANベースのナレッジ・サイトへの蓄積なども実用的な手段で、既に着手が始まっています。

(3) 情報管理

1. 経験の情報化

これまで JICA が実施した案件に関する報告書類（評価レポートも含む）は国際協力総合研修所の資料室に保管されていますが、案件をどのように運営・監理したかについての記録は参考にできる状態で整理されておられません。

案件の計画段階から、実施・実施後の段階に至る間の過程において、案件内でコントロール可能な問題からコントロール困難あるいは不可能なものまで様々な問題が発生します。それらにいかに対処したか、今後の類似案件担当者の参考に資する意味でも情報化し、蓄積し、担当者が共有し、活用を図ることが望まれます。案件終了を待つまでもなく、日頃から案件の運営・監理から得られた教訓や反省点を記録しておくことが担当者の責任といえます。

担当者は各案件について、少なくとも以下に関連する事項は記録に残しておき、JICA 内でノウハウを共有すべきです。サンプルシートを図表 4-5 に示します。

図表 4 - 5 政策支援型案件運営・監理概要シート（例示）

案件名：	協力形態：
国名：	その他関係機関名：
相手国実施機関名	JICA 内担当者名：
JICA 内担当者名：	
専門家名／コンサルタント名：	
プロジェクトの上位目標：	
プロジェクトの目標：	
<p>計画段階（要請受理以降）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相手国からの要請は明確であったか。不明確であった場合、要請受理後、要請内容を明確化するためにどのような手段又はアクションがとられたか ・要請受理後、当該案件の背景情報や基礎的情報の収集あるいは調査をどのようにだれが行ったか <p>実施段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実施段階で予期しない問題・障害が発生した場合その背景は何であったか、計画段階で予期・予防できなかったか、現実にはいかに対処したか ・C / P や関係省庁との人間関係・信頼関係はどうであったか、良好な関係づくりのためにどのような方法がとられたか ・C / P 機関内の上層部から下のレベル、また外部機関や関係者との利害調整は十分であったか ・キャパシティー・ディベロップメントはいかになされたか、個人、組織、制度・社会への配慮はどうであったか ・他ドナーとの考え方やアプローチの違いがあったか。（あった場合）援助協調・援助調整はいかになされたか ・案件にかかわったアクター役割分担、責任分担はどうであったか、特に在外事務所、JICA 担当者、専門家、コンサルタント、作業監理委員会や支援委員会はどのようにかかわったか ・コンサルタント・専門家（学識経験者も含む）の選定は適切であったか、（いずれの場合でも）それはなぜか <p>終了時段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトの目標は達成されたか、達成されなかったとすれば、プロジェクト目標の設定は妥当であったか、達成されなかった理由／原因は何か <p>実施後の段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・提言の具体化（相手国政府における立法化、提言の採択あるいは実施など）の見通しはどうか、具体化のためにどのような方法やアクションが求められるか。また JICA として今後いかなる協力が考えられるか ・提言を実施するためのフォローアップはどのようになされたか、（なされなかった場合）なぜか <p>その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・どのような報告書や資料が残されているか ・関係機関・組織、主なステークホルダー 	