No.

総合分析「国別事業評価」報告書

平成17年3月
(2005年)

JICA LIBRARY
1178878[3]

独立行政法人国際協力機構
企画・調整部

企
JR
05-05

総合分析「国別事業評価」報告書

平成17年3月
（2005年）

独立行政法人国際協力機構
企画・調整部

1178878[3]

序　文

近年、効果的・効率的な援助の実施に向けて国別・課題別アプローチの強化が求められています。こうした動きに対し、JICA は ODA 改革に関する各種提言等を踏まえ、1999 年度以来、地域部創設を含む組織改編や国別事業実施計画の導入等を通じ、国別・課題別アプローチへの強化に取り組んできております。また、これに併せ、開発課題に対する JICA の協力の貢献を総合的に検証し、JICA 事業の改善に役立てるために国別事業評価を実施してきております。

JICA では、独立行政法人化を期に、より効果的・効率的な事業の実施に向けて、国別・課題別アプローチのさらなる強化にむけて、事業のプログラム化を図っていくことが求められており、こうした取り組みに資する JICA における国別事業評価の改善が重要な課題となっています。

このため、JICAは2004年1月から総合分析「国別事業評価」を実施し、過去に実施した8件の国別事業評価をレビューするとともに、国別の援助評価をめぐる新たな動き等も踏まえ、今後のJICAの国別事業評価の方法論に関する提言をとりまとめました。国別・課題別アプローチに基づくより効率的な事業の実施に資する有用性の高い国別事業評価の実施に寄与することを期待しています。

なお、本総合分析では、外部有識者に評価アドバイザーとして参加いただくとともに、提言に対するレビューをお願いいたしました。同レビューは本報告書巻末に掲載されております。今回アドバイザーをお引き受けいただいた神戸大学大学院国際協力研究科の上野宏教授、立命館アジア太平洋大学の三好皓一教授をはじめ、本分析にご協力・ご支援をいただいた関係者の皆様に対し、心より御礼申し上げます。

2005 年 3 月

独立行政法人国際協力機構

理事　小島　誠二

総合分析「国別事業評価」
目次

序文 i
目次 ii
略語表 iv
用語解説 vi
要約 viii

第１章　評価調査の概要
1-1　調査の背景・目的 1
1-2　調査の枠組み 3
1-3　調査実施体制 6

第２章　JICA 国別事業評価の現状と課題
2-1　国別の援助評価の方法論に関するこれまでの DAC での議論 8
2-2　JICA 国別事業評価における方法論の現状と課題 14
2-3　JICA 関係者に対する国別事業評価に関するアンケート調査 33

第３章 主要援助国・国際機関における国別プログラム評価の動向
3-1　主要援助国・国際機関における最近の国別プログラムのモニタリング・評価への取り組み 45
3-2　主要援助国・国際機関の国別プログラム評価の機関別詳細
世界銀行、UNDP、DFID、DANIDA、USAID、Sida, オランダ、ドイツ、CIDA ほか 73

第４章　今後に向けて～実践的方法論の考察
4-1　国別事業評価の必要性、事業における位置付け―方法論の検討の前に 116
4-2　基本的な方向性 117
4-3　評価方法（試案） 119
4-4　JICA 国別事業評価　TOR 骨子（案） 126

補論
主要援助国・国際機関の国別プログラム評価の具体例（世界銀行、UNDP、DANIDA、USAID） 133

有識者レビュー
神戸大学大学院国際協力研究科　上野　宏　教授 156
立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科　三好　皓一　教授.....158

添付資料 160
1．JICA 職員向けアンケート票
① 過去の国別事業評価対象国関係地域部・在外事務所用
② 過去の国別事業評価の対象となっていない国に係る地域部・在外事務所用
2．二国間援助国・国際機関向けアンケート票
3．二国間援助国・国際機関向けインタビュー調査日程・面談者リスト
4．参照文献リスト

略　語　表

ADR	Assessment of Development Results	国別評価（UNDP）
BMZ	Bundesministerium fur wurtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ドイツ経済協力開発省
CAE	Country Assistance Evaluation	国別援助評価（世界銀行）
CAP	Country Assistance Plan	国別プログラム（英国）
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略（世界銀行）
CASCR	Country Assistance Strategy Completion Report	国別援助戦略完了報告書（世界銀行）
CCF	Country Cooperation Framework	国別協力枠組み（UNDP）
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発枠組み（世界銀行）
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
DANIDA	Danish International Development Assistance	デンマークが行う開発援助の総称（実施は外務省南総局）
DFID	Department for International Development	（英国）国際開発省
ESW	Economic and Sector Work	経済・セクター分析（世界銀行）
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IADB	Inter-american Development Bank	米州開発銀行
ICT	Information and Communication Technology	
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IR	Intermediate Results	中間目標（USAID）
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団（2003.10 まで）/国際協力機構
M&E	monitoring and evaluation	モニタリング・評価
MDGs	Milleniam Development Goals	ミレニアム開発目標
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OE	Outcome Evaluation	アウトカム評価（UNDP）

PMF	Performance Monitoring Framework	業績測定枠組み（DANIDA）
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
PSA	Public Service Agreement	公的サービス契約（英国）
ROAR	Results-oriented Annual Report	年次業績報告（UNDP）
Sida	Swedish Intenational Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SP	Sector-wide Program	セクターワイドプログラム
SPS	Sector Programme Support	セクタープログラム支援（DANIDA）
TOR	Terms of Reference	業務指示書
UN	United Nations	国際連合
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNICEF	United Nations Children Education Fund	国際連合児童基金
USAID	US Agency for International Development	米国国際開発庁

＊（　　）内に機関名があるのは特定機関の用語

用 語 解 説

ウィーン・ワークショップ	OECD 開発援助委員会の援助評価作業部会（現：評価ネットワーク）が開催した、1994 年および 1999 年にウィーンで国別プログラム評価のワークショップ
開発アウトカム	development outcome。対象国政府や他の援助機関との協力を通じて達成されうる比較的長期かつ対象国(対象分野・セクター)のマクロレベルのアウトカム
カウンターファクチュアル (反事実的状況)	当該事業が行われなかったとしたら、個人、組織、グループが置かれたであろうと想定される状況あるいは状態。
帰属	attribution。認識された変化と特定の支援とをある因果関係に帰すること。(帰属とは、以下の点が信用できるものかどうかにも関係する。すなわち、認められた開発効果は、他のインターベンション、区別困難な要因、あるいは外的影響を考慮に入れた上で、ある特定のパートナーまたは複数のパートナーによる特定のインターベンションや実績(パフォーマンス)に帰することができるのかという点である。)
業績測定	performance measurement。設定された目標に対する事業の実績(パフォーマンス)を査定するためのシステム。なお、2003年10月の JICA の独立行政法人化に伴い、導入されたシステムについては「業績評価」の表現が用いられており、本報告書においても、これを使用する。
国別プログラム	country programme。国別プログラムは、援助機関によって国別援助戦略、国別援助計画等、様々な名称が使われおり、これらについての評価もこれに応じて国別戦略評価、国別援助評価等の名称がある。本稿では、総称としては DAC でも使われている国別プログラム及び国別プログラム評価の表現を使い、特定機関に関する場合のみ、当該機関で使われている名称を使用する。
結果重視マネジメント	Results-based Management(RBM)。実績およびアウトプット、アウトカム、インパクトの達成に焦点をおいたマネジメント手法
貢献	contribution。貢献については、定義はまだ必ずしも確立されておらず、DAC の「評価及び RBM に関する用語集」ほか、評価関連の専門用語辞典にもまだ載っていない。UNDP 等では帰属と貢献の説明において Mayne の Addressing Attribution through Contribution Analysis (Mayne 1999) を引用しているが、帰属と貢献に関して言及した文献には、カナダの会計検査院や国際開発研究センター(IDRC)のものが多い。ただし Mayne や会計検査院の議論の対象は政策・施策一般であり、政策・施策の業績測定のコンテクストでの議論となっている。このことからは、政策・施策に関する議論が、援助における RBM の進展も背景に、従来から帰属が難しいとの議論のあった援助評価に導入されたと考えられる。

説明責任	accountability。事業の実施状況や目標達成度を明らかにして、決められた任務を果たしていることを納税者などに証明、説明する責任。
組織のアウトカム	agency(organizational) outcome。特定機関が一定期間に直接に達成しうるアウトカム。
中間アウトカム	intermediate outcome。上記開発アウトカムにいたるまでに段階的に達成されると想定されるアウトカム。組織レベルのアウトカムは、中間アウトカムの一種。
評価可能性	evaluability。活動やプログラムがどれほど信用、信頼に値する形で評価されうるかという度合い。 (評価可能性の査定には、活動の目標が適切に限定されているか、その結果が実証可能かどうかを確認するために、評価対象の活動を早期に見直すことが必要である。)
プログラム・アプローチ・ロジック・モデル	Program Approach Logic Model(PLM)。プロジェクトレベルのロジックモデルを統合・整理・分類することにより事後的なプログラム・レベルのロジックを構築するモデル。プログラム全体としての目標、アウトプット、投入やこれら要素の因果関係、指標および外部条件等をとりまとめている。
リザルツ・フレームワーク	開発目標がどのように達成されるべきかを説明するプログラムの論理であり、因果関係やその背景にある仮定も含むものである。
ロジカルフレームワーク	logical framework。プロジェクトの主な要素(インプット、アウトプット、目標など)とそれらの因果関係、外部要因、リスクなどをあらわしたもので計画、実施、評価の各段階で効果的マネジメントを行うために活用される。

要　　約

1. 評価調査の概要

(1) 背景・目的

JICA は国別・課題別アプローチの導入にあわせ、特定国の開発課題に対する JICA 事業の貢献を総合的に評価し、事業改善に向けた提言・教訓を得ることを目的に国別の事業評価を導入し、これまでに 8 件を実施している。しかしながら、対象の評価可能性や手法面の問題もあり、方法論は確立していない。独立行政法人化のもと、JICA では、より効果的・効率的な事業の実施に向けて、国別・課題別アプローチのさらなる強化及びその一環としてのプログラム化に取り組んでいるが、国別・課題別の協力結果の適切な評価はこれらを進めるうえでも重要であり、方法論の確立が求められている。

国別の援助評価（以下、国別プログラム評価）に関しては、主要援助国・機関でも効果の検証方法等をめぐり、様々な議論が行われてきている。そして近年の結果重視や援助協調の進展を背景に、方法論を見直す動きが見られる。本総合分析は、こうした国際的な議論・動きも参考にしつつ、国別事業評価におけるこれまでの課題を分析・整理するとともに、国別事業評価に対するニーズをふまえ、国別・課題別アプローチに資する、より有用性の高い評価に向けた方法論を検討、提案することを目的とする。

(2) 枠組み

以下の手順にて調査を実施した。調査期間は 2004 年 1 月から 12 月（うち海外調査は 2004 年 4 月及び 5 月）である。

1) JICA 国別事業評価の現状、課題、ニーズの分析

国別の援助評価をめぐる議論をふまえ、JICA が過去に実施した以下の 8 件の国別事業評価を対象に、報告書のレビューを通じて現状と課題を分析・整理した。また、JICA 内における評価結果のフィードバック先（地域部・在外事務所計 58 部署）に対するアンケート調査を通じ、国別事業評価の活用状況、今後のニーズ等を分析した。

国名（実施年度）

バングラデシュ(1998)、メキシコ(1999)、タンザニア(2000)、ボリヴィア(2000-2001)、ホンデュラス（2001-2002)、パナマ（2001-2002)、スリランカ（2001-2002)、セネガル（2002-03)

2) 国別プログラム評価に関する主要援助国機関の動向調査、分析

以下の機関を対象に、文献レビュー、アンケート調査及び聞き取り調査を通じ、国別プログラミング及び国別プログラム評価をめぐる最近の動向を調査、分析した。

二国間援助機関：　米国国際開発庁（USAID)、英国国際開発省（DFID)、ドイツ外務省及びドイツ技術協力公社（GTZ)、スウェーデン国際開発協力庁（Sida)、オランダ外務省、デンマーク国際開発庁（DANIDA)

国際機関　　：　国連開発計画（UNDP)、世界銀行、国連児童基金（UNICEF)、米州開発銀行（IADB)

3) 国別事業評価の改善に向けた試案作成

上記１）及び２）を踏まえ、今後の国別事業評価のあり方について検討のうえ、改善に向けた方法論（試案）を取りまとめた*。

(3) 評価実施体制

本調査は、企画・調整部事業評価グループを主管とし、企画調整部、地域部、課題部など内部関係者、評価アドバイザー2 名（神戸大学大学院国際協力研究科教授　上野宏氏、立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授　三好皓一氏）から成る検討会を設けて実施した。同検討会での議論に基づき、事業評価グループが海外調査の実施および報告書のとりまとめを行った。

2. JICA 国別事業評価の現状と課題

(1) これまでの評価の現状及び方法論の課題

主要援助国・機関では、国別プログラミングの導入に伴い、国別の援助戦略や援助効果を評価する国別プログラム評価を実施してきている。その目的、アプローチ、手法は国・機関によって異なり、長期間の協力を包括的に対象としてインパクトを含めた評価を行うものから、直近数年間の活動に焦点を当てて、妥当性等を中心に評価を行うものまで幅がある。その一方、特定機関の援助のインパクトの検証、あるいは国別プログラムが目標の明確性や構成要素の一貫性を欠く場合の評価の難しさ（評価可能性）は、多くの評価に共通する問題となっている。

JICA では、国別事業実施計画の導入にあわせ、国別事業評価を導入・実施してきている。同評価は、概ね 10 年間程度の長期間を対象に、主要援助セクターを包括する形で実施されてきている。ただし、インパクトの評価はほとんど行われておらず、援助セクター等の妥当性と協力案件の実績の検証が中心となっている。

過去の国別事業評価では、開発課題に対する JICA 事業の総合的な評価に向けて、様々な手法が試行されてきている。このうち初期の評価では、開発重点セクター・課題と JICA の援助セクター・課題の整合性を検証するとともに、関連案件の個別評価結果を積み上げて実績を総括する方法が試みられている。しかしながら、セクター・課題の整合性と個別案件の実績が検証されても、選択したセクター・課題の中での課題解決に向けて優先度の高い介入が行われていたか、また、事業全体として戦略的な介入が行われていたかが示されなければ、課題に対する貢献の総合的な評価は十分には行えない。初期の評価ではこの点が検証されておらず、セクター・レベルの評価と案件レベルの評価が結び付いていない。

同問題認識のもと、その後の評価では、①対象セクターの課題体系図を作成し、JICA 事業の位置付けを確認するとともに、②特定課題に関連する案件群を一体として捉え、課題解決に向けたプログラムの観点から分析・評価を行うという 2 つの取り組みが導入されている。しかしながら、前者については、課題分析に基づき作成された課題体系図と対象国の実際の政策・施策・事業との関連が明らかでないといった問題等も見られ、優先度の検討材料を提供するには至っていない。また、後者についても、もともと個別に実施されてきた案件群をプログラムの観点から再整理のうえ分析するという作業の難しさ、すなわち評価可能性の問題もあり、個別案件を束ねて実績を積み上げるに留まり、案件群の組み合わせ（プログラム・デザイン）や全体としての課題への貢献はほとんど分析できていな

---

* 同試案は、今後、実証を行ったうえで、方法論の改善・確立を予定している。

い。さらに優先度や戦略性の分析に必要な他のアクターとの関係については、同一分野における他機関の事業の有無を見るに留まり、対象国自身や他ドナーの事業と JICA 事業の関係まではカバーされていない。

以上のような問題は、主要事業を網羅するアプローチをとったために、掘り下げた調査・分析が難しかったこととも無関係ではない。同問題、さらに国別事業実施計画の内容を網羅的に評価するために要する予算・期間の問題から、セネガルでは対象セクターを絞った評価が実施されている。

(2) 国別事業評価に関するニーズ

JICA 内関係部署（地域部、在外事務所）を対象に、国別事業評価の認知・活用度及び今後のニーズ（活用時期、内容、実施方法）について行ったアンケート調査結果からは、国別事業評価の認知度はこれまでの評価対象国所掌部署以外においても高く（所掌部署 93%、非所掌部署 82%）、評価対象国所掌部署ではすべからく国別事業評価の活用経験があると回答している。また、今後の国別事業評価に対するニーズとしては、「国別事業実施計画の策定・改定時」（計 116 件中 54 件。複数回答。）に、「国別事業実施計画策定に役立つ情報」、「特定分野協力プログラムの立案・改定に役立つ情報」を期待する声が多い。さらに実施方法については、「従来型」（年 1～2 ヵ国を選定し、対象期間 10～15 年の事業を総合的に評価）と「簡易型」（国別事業実施計画の改訂に合わせ、フィードバックを目的に実施）では、「簡易型」を希望する回答が約半数を占め（68 件中 33 件）、高いニーズが示された。ただし、「従来型」も併用し、対象によって使い分ける必要性があるとの認識も少なくなかった（68 件中 19 件）。「簡易型」については、「3～5 年程度」を対象に、「国レベル」や「個別案件レベル」よりも「開発課題レベル」及び「協力プログラムレベル」の評価情報の提供を求める回答が多い。

3. 主要援助国･機関の国別プログラム評価をめぐる動向

(1) 業績測定導入に伴う変化

近年、主要援助機関の多くでは、組織レベルの結果重視マネジメント（RBM）の導入を進めてきており、これは国別プログラムやその評価のあり方にも影響を与えている。

結果重視マネジメントでは、組織目標のもと、組織全体として一貫性のある計画体系をつくり、業績測定を通じて成果管理を行うとともに、業績を組織レベルで総括し公表することが求められる。このため各機関では、「組織―地域―国―プロジェクト」の目標・計画体系を、組織体制のヒエラルキー（理事会―本部各部局―在外事務所）と整合する形で整理のうえ、責任部署を明らかにして、業績測定・報告を行うシステムを構築している。同システムのもと国別プログラムは、①組織目標の達成に向けて特定国における国別の目標・計画をまとめたものとして、組織全体の計画体系の一部に位置付けられるとともに、②在外事務所における業務目標・計画として、業績測定・報告システムに組み込まれるようになっている。また、こうした国別プログラムの位置付けの変化は、その質にも変化をもたらしており、戦略計画型の計画策定及び業績測定のための指標設定を通じ、目標・指標の明確性及び構成要素の首尾一貫性の点で、計画の質が改善されてきている。そしてこれは、結果として国別プログラムの効果を評価する際の評価可能性を高めている。

なお、業績測定・報告の一環として国別プログラムの業績を毎年とりまとめて報告するようになったことは、業績測定と評価の重複部分の発生といった課題ももたらした。この

ため、各機関では業績測定と評価の機能分担が進められている。具体的には、業績報告がプログラムを総括する形で結果を示していることから、説明責任には同報告が一定の役割を果たすとの認識のもと、国別プログラム評価の方は、結果につながる要因やプロセスを含む掘り下げた分析を重視し、事業改善に主眼を置いて行われるようになってきている。国別プログラム評価については、事業実施部署が国別プログラムのサイクル終了毎に実施する評価と、評価専門部署が選択的・戦略的に行うより詳細の国別プログラム評価の二種類を併用しているケースと、専門部署による評価のみを行っているケースがある。

(2) 国別プログラム評価における「帰属」から「貢献」への視点の変化

国別プログラム評価では長年にわたり、特定機関の援助のインパクトの検証が、多くの援助国・機関に共通する課題の一つとされてきた。それは、国レベルでの開発状況の変化には様々な要因が複雑に関与するため、同変化と特定ドナーの援助の厳密な因果関係（帰属）の検証は技術的になかなか難しいことによる。

一方、MDGsの設定など、結果重視の動きがさらに強まる中、援助国・機関ではより高次の結果の達成に向けて、途上国のオーナーシップを尊重のうえドナーが協調して取り組むアプローチが近年、急速に進展してきている。これは国レベルでの援助効果の捉え方や援助効果の評価にも変化をもたらしており、多くの援助国・機関が①途上国自身や他機関との共同の取り組みを通じて達成される、インパクト・レベルの開発状況の変化（開発アウトカム）と、②特定機関の援助によって直接にもたらされる、中間アウトカム・レベルの変化（組織のアウトカム）を区別のうえ、国別プログラムでも開発アウトカム・レベルの目標と組織のアウトカム・レベルの目標をリザルツ・フレームワーク等を用いて階層化のうえ、整理している。そして国別プログラム評価では、前者については帰属ではなく、当該機関の援助が開発の進展にどの程度寄与し得たかという因果関係の可能性の高さ（貢献）の観点から、評価を行うようになってきている。同貢献の評価では、開発アウトカムの達成に向けて当該ドナーが実施した援助のパフォーマンスとともに、途上国の開発戦略・計画と国別プログラムの一貫性、途上国や他機関とのパートナーシップ等が、重要な評価視点となっている。

4. 今後に向けて～実践的方法論の考察

(1) 基本的方向性および目的

国別事業評価の重要な目的は対象国における事業の総合的な効果の検証であるが、対象となる国別事業実施計画や協力プログラムが目標の明確性や構成要素の首尾一貫性等の面で評価可能性の問題を有する段階では、結果を総括する評価（総括評価）よりも事業改善に向けた評価（形成評価）により多くの比重を置き、国別事業実施計画や協力プログラムが改善されるにあわせ効果の検証に比重を移すアプローチの方が、実際的かつ有用性が高いと思料される。関係部署に対するアンケート調査結果でも、国別事業実施計画を策定・改定し時期に合った形で同計画や協力プログラムの立案・見直しに資する評価を望む声は多く、そうした評価が行われれば、評価結果活用の可能性は高いと考えられる。

なお、国別事業実施計画の策定・改定にあわせ、評価結果を迅速に事業に反映させることができるような形で評価を行うためには、また、具体的な提言・教訓の抽出に向けて掘り下げた調査を行うためには、長期間を対象とした包括的な評価よりも、より直近の期間を対象として、特定課題を選定して評価を行うアプローチの方が実効性が高いと考えられ

る。関係部署のアンケート結果でも、同アプローチによる評価に対するニーズは高い。
以上により当面の国別事業評価は、対象国における事業総合的な効果の検証を念頭におきつつも、国別事業評価実施計画やプログラムの改善を目的に実施することとする。

(2) 評価方法（試案）

国別事業実施計画や協力プログラムの立案・見直しに資する評価を行うためには、対象課題の現状をふまえたうえで、JICA 事業における課題設定、協力プログラムのデザイン、課題に対する事業の効果等を評価し、課題設定やプログラムの構成の改善に向けた提言を抽出する必要がある。本試案では、これまでの国別事業評価の課題や他の援助国・機関の国別プログラム評価をめぐる動向をふまえ、対象途上国の開発戦略をベースに、途上国自身や他機関の事業を含む包括的な取り組みの中に JICA 事業を位置付けて貢献の観点から評価のうえ、事業を改善する方法を提案するものである。具体的なステップ及び同ポイントは以下 1）～4）のとおりである。

1) 途上国開発戦略における事業の位置付けおよびプログラム構成要素の戦略性の検証

事業の位置付けの評価には、途上国の重点課題との合致のみでなく、その中での協力分野の優先度の検証が必要となる。また、プログラムの評価では、個々の構成案件がどうかのみでなく、それらを一体としてみた場合にどうかとの視点、すなわち案件群の組み合わせ（プログラム・デザイン）の適切性の検証が欠かせない。そのための情報集約･分析のツールとして本試案では、「プログラム評価マトリックス」（以下、マトリックス）を用いる。同マトリックスは、特定課題に対する途上国の「政策―施策―事業」（以下、政策体系）を課題達成のための目標・計画体系としてマトリックスに整理し、途上国が掲げる政策・施策レベルのアウトカム指標や当該政策を構成する施策・事業に対する途上国の予算配分の概算等の情報を盛り込んだものであり、どの施策・事業に関係する協力かによって JICA や他機関の援助をマトリックス上にマッピングしたものである（表 4－1、は本文 p125 参照）。途上国の体系をベースにするのは、これにより途上国の実際の取り組みの中での JICA 事業の位置付けが明らかになり、途上国の取り組みをベースに行われている他ドナーの援助との関係を整理するうえでも有益なことによる。

同マトリックスを用いて、JICA 援助分野が途上国政策体系の中でどのような位置付けにあるか、他ドナーは政策体系のどこに援助を行っているか、途上国はどの施策・事業に予算を多く配分しているか等を分析することで、JICA の協力分野の優先度を検証することができる。また、同マトリックス上で JICA 事業の分散状況、途上国自身の事業や他ドナーの援助との補完関係などを分析することにより、課題解決に向けて JICA 事業全体として首尾一貫性した協力が行われているか、JICA 以外のアクターとの補完性の面なども含めて戦略的な案件の選択・組み合わせが行われているかが検証できる。

2) JICA 事業の実績の検証

次に JICA 事業の実績を検証する。その目的は、プログラムの見直し及び開発課題に対する JICA 事業の貢献の評価の 2 点である。JICA 事業のみによる開発課題の進展に対する効果は、既述のとおり帰属や JICA プログラムの評価可能性の点で難しい面があるため、本方法では、上記 1)の作業をもとに、途上国の政策体系に関連付けられた JICA 案件群が、途上国の掲げる開発アウトカム目標の達成に貢献し得る状況にあるのかないのかを、①同一目標に関する個別案件の実績の確認及び②それら案件群の実績の総括を通じて検証する。

すなわち、同一目標に関する個別案件群をプログラムの構成要素と捉え、案件群の実績をプログラムの実績として評価するわけである。

個別案件の実績確認は基本的に、既存の評価結果を活用した二次評価手法にて行うことが適当と考えられる。その理由は、既に個別案件ごとに DAC 評価 5 項目に基づき評価を実施している中で、これまでのように国別事業評価において、再度、調査を行うのは効率的でないからである。二次評価では、妥当性は既に位置付け・戦略性で検証していることから、結果に関わる評価項目（有効性、インパクト）を中心に評価を行う。その際には、案件間の比較や相手国側施策・事業レベルでの合算・比較ができるように、そしてプログラム見直しに活用できるように、レーティングを用いることも一案である。ただし、レーティングはそれのみでは誤解を招きやすく、事業の改善に必要な情報も必ずしも十分には得られないため、判定理由となる効果の現状等について定性的な説明を付記することが望ましい。

3) 開発課題に対する JICA の貢献の検証

開発課題の進展に対する JICA 事業の貢献は、途上国が掲げるアウトカム指標の変化から開発課題の進展を確認したうえで、①途上国の取り組みと一貫性を有し、優先度の高い協力を実施しているか、②JICA の協力全体として、また、途上国自身や他ドナーとの関係性において、戦略的な案件の選択・組み合わせを行っているか、③協力は課題の進展に貢献し得るような実績をあげているか、を総合的に判断することで検証することができる。貢献の概念のもとでは、「相手国側政策体系への他ドナーと協調しての戦略的な協力＋協力における良好な実績＝開発の進展への貢献」のロジックが成り立ち、開発課題の進展は途上国やドナーと共同で達成したものとして評価することができるからである。

なお、「貢献」の概念による開発の進展への貢献度の評価では、他のドナーも主として叙述手法を用いている。ただし、プログラムの見直しに向けて、プログラム間の比較を行ったり、よりわかりやすく結果を提示するためには、何らかの形での定量的な手法も有益であり、上記①～③などを各々レーティングして合算することも考えられる。

4) 評価結果の活用～プログラムの改善

以上の手法を通じて得られた評価結果を活用し、プログラムを改善していく際には、いくつかの視点が考えられる。一つは協力分野の選択であり、マトリックスによる整理を通じて相手国側の政策体系の全容及び優先分野を、体系の構成、予算配分、他機関の介入の現状等から検証し、JICA の得意分野も勘案のうえ、どの施策・事業を支援するかを吟味してプログラムの設定に反映させていく。第二がプログラムの戦略性の向上であり、プログラムを構成する案件群の首尾一貫性や他ドナーとの連携の有無をはじめ、協力分野別の事業の分散状況、各施策に関連する個別案件の実績や予算配分状況から、より効果をあげ得る構成にプログラムの構成を変えていく。その際に、実績が不十分で、優先度も低いような案件あるいは協力分野については、サンセット方式を含めてスクラップし、より効果が見込まれる分野において案件形成・発掘を図っていく方法や、予算配分をあらかじめ決め、それに従い案件を形成していく方法等が考えられる。

なお、評価を通じた改善には、プログラムの評価可能性の改善もある。評価可能性を高めるためには、目標の明確化、目標達成度を検証できる指標の設定・データの収集、適切な因果関係のロジックの構築が必要となる。これらは結果重視によるプログラムの計画・管理にも欠かせないものであるが、このうち上記 2 つの視点からの改善を通じ、因果関係

の可能性の高さ、すなわち「貢献」に基づくロジックは改善される。また、JICA のプログラムではこれまで目標・指標は必ずしも設定されていないが、例えば途上国側の同一施策に関連する案件群をプログラムを構成する案件群と捉え、施策目標をプログラムの目標に設定していけば、明確かつ途上国側の目標と合致した目標設定が可能となる。また、指標を JICA プログラムの達成度を測る近似指標として活用することもでき、プログラムの成果管理ほか、データの入手可能性の点でも有益である。

上述のとおり、評価を通じて斬新的にプログラムを改善していく事が、国別・課題別のプログラム・アプローチを着実に強化していく実践的な方途と考えられる。

第１章　評価調査の概要

1-1 調査の背景・目的

(1) 背景

1980 年代半ば以降の主要援助国・機関における国別プログラミングの動きを背景に、JICA では、1989 年から国別援助実施指針及び国別事業実施基本計画を導入し、国別アプローチに向けた１歩を踏み出した。しかしながら、当時は組織体制・事業ともに形態別で運営されていたため、プログラミングも必然的に形態別となり、国別の事業計画は個々の形態別の計画をとりまとめたものとなっていた。その後 1990 年代後半に入り ODA 改革に向けた動きが進む中、より効果的・効率的な援助のためには、開発途上国毎のニーズを十分に把握のうえ、課題解決に向けて各種形態の援助を一体に捉えて事業を計画・実施していくことが重要との議論が活発化した。そして国別アプローチの強化が、ODA 改革に関する各種提言や ODA 中期政策（旧中期政策）に盛り込まれた。こうした中、JICA では 1999 年度に地域部創設を含む組織改編が行われ、国別事業実施計画が導入された。国別事業実施計画のもと、それまで形態別・個別案件ベースで行われていた JICA 事業のプログラミングは、対象国のセクター・課題分析を通じて特定課題に対する JICA の協力プログラムを抽出し、同プログラムの構成要素となる個別案件を時系列のローリング・プランにまとめるというステップを通じて行われるようになった。また、それまで形態別に実施されていた途上国に対する要望調査も、課題別要望調査として一元化されることになった。

以上のような、国別・課題別アプローチへの転換並びにプログラムの概念の導入・適用に呼応して、評価においても 2000 年度から新たに国別事業評価が導入された。ちなみに JICA では、1989 年から国別評価の名称で特定対象国の主要セクターの代表的な案件を選び、その結果を例示する形で国別の援助評価を行ってきた。しかしながら、新たな国別・課題別アプローチのもとで求められる評価情報の提供の観点からは、上記のような評価方法は必ずしも十分とはいえない。このため国別事業評価では、対象国の主要援助セクター・課題に対する一定期間（10 年程度）の JICA 事業を包括的な対象とし、対象国の開発課題に照らした協力分野選定の妥当性や、当該セクター・課題に対する事業の総合的な効果の検証に主眼を置き、国別事業実施計画の見直しや案件の形成・実施に資する提言・教訓を抽出するアプローチがとられた。

JICA では、2004 年度までにアジア、アフリカ、中南米地域計 8 カ国の国別事業評価が実施されている[1]。妥当性やプログラムとしての効果の検証に用いられた手法は、試行錯誤もあり同一ではない。しかしながら、いずれも対象国における開発重点課題と JICA の協力の整合性の有無や個々の協力案件の実績は検証できても、対象セクター・課題に JICA 事業が全体としてどのように貢献したかについての十分な検証には至っていない。セクター・課題レベルの開発の進展と特定機関の援助の間の因果関係（帰属）の検証はそもそも評価技術として難易度が高いことに加え、もともと明確な関連性をもって共通の目標のもとに計画・実施されてきたわけではない個別案件群を課題への対応の観点から整理しなお

---

[1] 実施順にバングラデシュ、メキシコ、タンザニア、ボリビア、ホンデュラス・パナマ、スリランカ、セネガル。なお、バングラデシュの評価は 1998 年度に、メキシコは 1999 年度に国別評価として実施されたものであるが、国別・課題別アプローチに向けた動きを背景に、セクター・課題レベルの事業戦略に主眼を置いて評価が行われており、評価の方法論の観点から国別事業評価の先駆例と位置付けられるため、本調査ではバングラデシュ以降を分析の対象とする。

し、効果を検証するという作業の難しさに十分に対応しきれなかったことが理由として挙げられる。

このような問題は、国別プログラミングのもと、国別の援助評価—国別プログラム評価（Country Programme Evaluation）[2]—を実施してきた他のドナーにおいても見られ、主要援助国・機関の評価に関する議論と情報共有の場である DAC 評価ネットワークでも、特定ドナーの協力がもたらした国レベルでのインパクトの特定化や対象国の開発の進展と特定ドナーの援助の因果関係（帰属）の検証、さらに国別プログラムが明確な目標や構成要素の一貫性を欠く場合の評価の難しさ（評価可能性）が、国別プログラム評価に関する手法面での共通の課題として議論されてきている。

以上のような問題を克服し、評価の有効性・有用性を高めるために方法論をいかに改善していくかは、国別事業評価における大きな課題となっている。なお JICA では、援助の効果・効率の一層の向上に向けて国別・課題別アプローチをさらに強化するために、2004 年度以降、課題部の創設、現場主義の強化、プログラム化の推進等を進めてきている。そしてプログラム化に関しては、これまでは個別案件単位で行われてきた予算の計画・管理をプログラム単位で行う体制も新たに導入された。国別事業評価の方法論の改善は、このような動きに対応し、国別・課題別のプログラム評価のための方法論を確立する意味でも、重要かつ喫緊の課題といえる。

この関連で注目されるのが、他の援助国・機関においても、最近、国別プログラム評価の方法論を見直す動きがあることである。具体的には、対象国に対する援助効果を評価するにあたり、当該ドナーの援助が直接もたらした効果に加え、開発目標達成に向けて途上国や他のドナーと協力して達成した効果を重視のうえ、従来の「帰属」に代えて「貢献」という概念を用い、後者を評価する国・機関が増えつつある。これは近年の援助をめぐる国際的な動き—国際的な開発目標の設定、主要援助国・機関における結果重視マネジメント（RBM）の拡充など成果志向のアプローチの進展、及び開発目標達成に向けた援助協調の進展や途上国のオーナーシップの重視等—を背景に、国別プログラムのあり方やその効果の捉え方に変化が生じていることが要因と考えられるが、あわせ、評価の方法論としても、対象国の開発の進展に特定ドナーの援助がどの程度寄与したかということを厳密な形で検証するのは技術的になかなか難しく、特に開発目標レベルの高次のアウトカムに関しては非常に難しいということにも関係するものと思われる。主要援助国・機関におけるこうした動きは、国別事業評価の方法論の改善にあたり参考となる点も少なくないと考えられる。

(2) 目的

本調査は、国別事業評価に関する以上のような問題をふまえ、国別・課題別アプローチに資する有用性の高い国別事業評価の実施に向けた方法論を考察することを目的とする。そのために、国別プログラム評価の方法論をめぐる主要支援国・機関の動向や国際的な議論もふまえつつ、過去の国別事業評価の方法論を整理したうえで、国別事業評価に対する

---

[2] 国別の援助評価は、援助国・機関の国別の援助計画の名称に呼応する形で、国別プログラム評価、国別戦略評価、国別援助評価等、様々な名称が機関によって使われている。本報告書では、他の援助国・機関の国別の援助評価の総称としては DAC で用いられている国別プログラム評価の名称を使い、特定機関に関する場合のみ、当該機関で使われている名称を使用する。なお、日本では、外務省の国別援助計画に基づき、JICA は国別事業実施計画、JBIC は国別業務実施方針を策定して事業を行っており、外務省では援助政策を対象に国別評価の名称で、JICA 及び JBIC は各々の国別の事業を対象に国別事業評価及び国別レビューの名称で国別の評価を実施している。

今後のニーズや主要援助国・機関の国別プログラム評価をめぐる新たな動きをふまえ、国別事業評価の改善に向けた試案を検討・提案する。

本評価調査における評価設問は次のとおりである。

① 国別事業評価の方法論の課題

過去に実施された国別事業評価における評価方法の問題は何か

② 国別事業評価の改善に向けた方向性

・ 国別事業評価に対する現場のニーズは何か

・ 主要援助国・機関では、現在、国別プログラム評価をどのように実施しているか

③ 国別事業評価の方法論の改善

・国別事業評価の有用性の向上に向けて、考えられる新たな方法論は何か

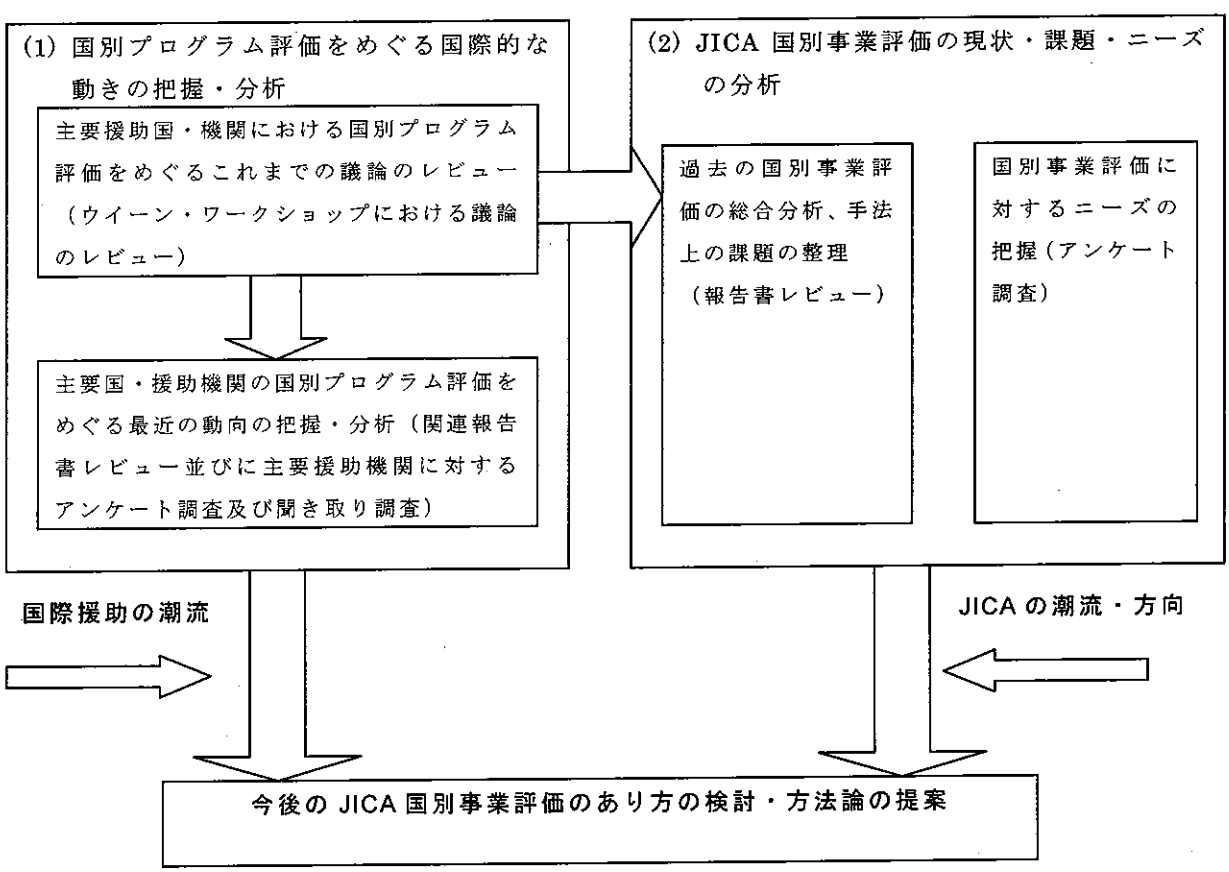
なお、上記③の設問に対する回答として本調査で提示する方法論の試案は、課題解決に向けて概念を整理した段階までのものであるが、本調査に続く段階として、同試案を実際に用いて評価を行い、方法論の実証と改善を図ることを予定している。

1-2 調査の枠組み

(1) 調査の枠組み

本調査の枠組みは図 1-1 のとおりである。

図 1-1　評価調査の枠組み



1) 主要援助国・機関における国別プログラム評価をめぐるこれまでの議論のレビュー

① 国別プログラム評価に関するこれまでで最も包括的な国際会議である、「DAC 国別プログラム評価ワークショップ（ウイーン・ワークショップ）」（1999 年）での議論に基づき、国別プログラム評価をめぐる議論のポイントを整理する。（第 2 章 2-1）

2) JICA 国別事業評価の方法論の現状、課題、ニーズの分析

② ウイーン・ワークショップでの議論をふまえつつ、1998 年度以降に行った以下の「国別事業評価」（8 件）の報告書を分析し、国別事業評価の手法上の課題を整理する。（第 2 章 2-2）

表 1-1　1998 年度以降の JICA の国別事業評価対象国

No.	年度	対象国
1	1998	バングラデシュ
2	1999	メキシコ
3	2000 – 01	ボリビア
4	2000	タンザニア
5	2001 – 02	ホンジュラス
6	2001 – 02	パナマ
7	2001 – 02	スリランカ
8	2002 – 03	セネガル

③ 国別事業評価に対する JICA 関係部署のニーズを把握するためにアンケート調査を行う。また、同時に過去の国別事業評価の対象国に関係した業務を担当する部署に対しては、過去の国別事業評価の有用性、活用度合いなどについても併せて調査する。アンケート対象者：JICA 本部地域部・在外事務所の計 58 部署（第 2 章 2-3）

3) 主要援助国・機関の国別プログラム評価をめぐる最近の動向の把握・分析

①文献等のレビュー

主要援助国・機関の国別プログラム評価の取り組みについて文献資料、ホームページ情報等により概要を整理する。

②主要援助国・機関に対するアンケート調査及び現地調査の実施

ウィーン・ワークショップ以降の主要援助国・機関における国別プログラム評価への取り組み及び今後の方向性を把握するために、主要援助国・機関に対するアンケート調査を実施する。さらに、上記文献調査およびアンケート調査結果から取り組みが参考になると考えられる機関に対し、より詳細な情報を入手するため現地調査を実施する。

④ 主要援助国・機関による国別プログラム評価の現状と方向性に関する分析

上記調査結果をふまえ、主要援助機関の国別プログラム評価への取り組みの現状をとりまとめ、方向性について分析する。（第 3 章 3-1、3-2、補論）

◆対象援助機関

アンケート：DACメンバー国援助機関及び主要国際機関

現地調査　：

二国間援助機関－USAID（米国国際開発庁）、DFID（英国国際開発省）、BMZ（ドイツ経済協力開発省）GTZ（ドイツ技術協力公社、ドイツ）、Sida（スウェーデン国際開発協力庁、スウェーデン）、オランダ外務省、DANIDA（デンマーク）

国際機関　　－UNDP（国連開発計画）、World Bank（世界銀行）、UNICEF（国連児童基金）、IADB(米州開発銀行)

◆調査項目

- 評価実施機関における国別プログラムおよび評価の位置づけ
- 国別プログラム評価の目的
- 評価対象国の選定基準
- 評価のアプローチ、手法・効果の検証方法、指標
- 評価対象範囲・分野・実施のタイミング
- 評価実施体制
- 評価のためのリソース（コスト及び評価にかかった期間）
- 合同評価（被援助国、他ドナー）に対する考え方　　など

4) 今後のJICA国別事業評価のあり方の検討、方法論の提案

上記2)及び3)を踏まえ、今後のJICAの国別事業評価のあり方について方向性をまとめるとともに、具体的な評価実施方法及び手法について試案をとりまとめる。(第4章4-1、4-2、4-3)

(2) 調査に関する留意事項―分析の対象及び限界

1) 上記1-2 2) ①のとおり、JICA国別事業評価の方法論の分析では、ウィーン・ワークショップでなされた議論を参考にしつつ、国別プログラムの評価の観点から分析を行った。一方、過去の国別事業評価（特に国別事業実施計画策定以前の評価）は必ずしもウイーン・ワークショップでなされたような議論を十分にふまえて実施されたものではない。また、国別事業実施計画導入以前には、JICA の中でプログラムの概念が確立していなかったこともあり、国別事業実施計画導入以前の評価には、プログラムの評価といった観点での評価を必ずしも意図していなかったと考えられるものもある。このため対象によっては、当時としては想定外の観点も含めて分析を行った面があるが、これは評価手法を後付けで批判することを意図するものではなく、国際的な議論や現時点での知見に基づき、方法論の改善に向けて現状の課題を分析することがあくまで目的である。

2) 国別事業評価の方法論の分析は報告書をベースとして行っているが、評価のそもそもの目的、調査項目、企図された手法の意図等を確認するために評価調査の実施計画書や業務指示書を適宜参考としている。当然ながら、評価調査の過程では、状況に応じて当初の目的、調査項目、手法等を調整することもあり得るが、本分析では、そうした経緯に関し、当時の関係者（JICA 職員やコンサルタント）に対する調査は特に行っていない。その意味では、調査開始後に調整のあった部分が分析に反映されていない可能性がある。ただし、

本分析の目的は、報告書というアウトプットに基づき、最近の議論に照らして見た場合のこれまでの方法論の課題と改善の方向性を探ろうとするものであり、調査の意図と結果に関して発注者側・受注者側のどちらに問題の所在があるのかといったことを追求しようとするものではない。したがって、経緯に関する情報の有無は本分析の結論に大きな影響を及ぼすものではない。

1-3 調査実施体制

本調査は、企画調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者及び関係事業部から成る検討委員会を設置して実施した。報告書は、同検討委員会での議論及び海外調査結果に基づき、事業評価グループ及びコンサルタントが執筆・とりまとめにあたった。

(1) 検討会メンバー

上野宏　（神戸大学大学院国際協力研究科教授）評価アドバイザー
三好皓一　（立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授）
　評価アドバイザー
神田道男　（上級審議役）
熊代輝義　（企画・調整部事業調整グループ長）
丹羽憲明　（アジア第一部調査役）
安達一　（地球環境部第３グループ長（水資源・防災）
牧野耕司　（企画・調整部事業企画チーム長）
三輪徳子　（企画・調整部事業評価グループ長）
佐藤和明　（企画・調整部評価企画チーム長）
後藤哲司　（企画・調整部評価企画チーム Jr.専門員／平成 16 年 4 月まで）
岩間望　（企画･調整部事業評価グループ職員／平成 16 年 4 月より）
笹尾隆二郎（アイ・シー・ネット株式会社）
冨岡丈朗　（アイ・シー・ネット株式会社）

(2) 海外調査団メンバー・調査期間

①調査団メンバー：三輪徳子、岩間望
②調査期間：平成 16 年 4 月 11 日～4 月 17 日（アメリカ、カナダ）
　平成 16 年 5 月 24 日～6 月 4 日
　（スウェーデン、デンマーク、オランダ、ドイツ、イギリス）
　詳細日程、訪問先、面談者については巻末添付資料参照

(3) 執筆分担（*印:主筆）

第１章		三輪徳子*、岩間望
第２章	2-1	三輪徳子*、岩間望
	2-2	三輪徳子*、岩間望
	2-3	岩間望*、富岡丈朗
第３章	3-1	岩間望*、三輪徳子
	3-2	岩間望*、三輪徳子、笹尾隆二郎

第 4 章	4-1	三輪徳子*、岩間望
	4-2	三輪徳子*、岩間望
	4-3	三輪徳子*、岩間望
	4-4	岩間望*、三輪徳子
補論		岩間望*、笹尾隆二郎

第 2 章　JICA 国別事業評価の現状と課題

本章では、まず国別の援助評価の方法論に関するこれまでの国際的な議論を紹介し、同議論をふまえつつ JICA の過去の国別事業評価 8 件について、方法論に焦点をあてて、現状と課題を分析する。また、国別事業評価の活用状況及びニーズについて、JICA 関係部署に対するアンケート調査の結果に基づき報告する。

2-1 国別の援助評価の方法論に関するこれまでの DAC での議論

特定国に対する援助を総合的に評価する国別プログラム評価（Country Programme Evaluation）[3]—は、主要援助国･機関における国別プログラムの導入に伴い 1980 年代末に開始され、特に 1990 年代後半から多くの評価が行われてきている。その背景には、国別プログラムのもと、主要援助国・機関で「国」が援助の計画、予算、管理、報告の重要な単位となったこと、とりわけ 1990 年代後半からの援助効果（Aid Effectiveness）[4]とセレクティビティ（援助の選択的実施）の議論[5]の中で、より選択的に効果の高い援助を行っていくためには国レベルでの援助のマネジメントと評価が重要との認識が強まったことが挙げられる。

こうした動きを受けて主要援助国・機関の評価に関する議論および情報共有の場である DAC 評価作業部会（現・評価ネットワーク）では、1994 年及び 1999 年に国別プログラム評価に関するワークショップ（ウィーン・ワークショップ）を開催している。特に 1999 年のワークショップでは、29 カ国・機関の参加のもと、プログラム評価の目的、アプローチ、手法等についての広範な議論が行われた。同ワークショップは、国別プログラム評価に関する国際的会議としては現在に至るまで最大規模のものとなっている[6]。そこで明らかになったのは、国別プログラム評価の目的、アプローチ、手法等は国・機関によって多様であること、また、当該国・機関の援助のインパクトの検証や評価対象である国別プログラムの評価可能性が、多くの国・機関において評価実施にあたっての主要課題となっていることであった。同ワークショップでの議論の概要は以下のとおりである[7]。

---

[3] 国別プログラム評価は、DAC の「評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集」では「あるパートナー国における、単独あるいは複数のドナーの開発インターベンションのポートフォリオ及びその開発支援の背景にある開発戦略の評価」と定義されている。国別プログラム評価は、援助国・機関の国別の援助計画の名称に呼応する形で、国別プログラム評価、国別戦略評価、国別援助評価等、様々な名称が機関によって使われている。本報告書では、他の援助国・機関の国別の援助評価の総称としては DAC で用いられている国別プログラム評価の名称を使い、特定機関に関する場合のみ、当該機関で使われている名称を使用する。

[4] 1990 年代以降、Aid　Effectiveness の議論のなかで、国別評価は、「援助の有効性を高めるためには途上国の状態をさまざまな基準に基づいて検討し、援助対象をしぼりこむ必要がある」という議論が出始めたことに対応して実施され、政策の転換に一定の影響を与えた。

[5] 世界銀行が 1998 年に発表した Assessing Aid では、資金援助は良好な経済政策を運営する低所得国により効果的に振り向けられるべきであり，また、政策ベースの援助は国民の信任の厚い政府の行おうとする改革に拠出されるべきであると結論づけられた。同報告をもとに、援助国が援助成果を高めるためにある選択基準によって援助対象を選択し、それに基づいて援助を行い、選択されなかった国（改革姿勢が弱く、開発パフォーマンスにも問題を抱えるなど）については援助の実施手法を変えるという「援助の選択的実施（セレクティビティ）」については国際的に一定の合意が見られる。

[6] ウイーン・ワークショップ以降、DAC では、評価ネットワークの定期会合やメンバー機関が主催する非公式ワークショップ(例えば IDB が 2003 年に開催した中南米 4 カ国における国別プログラム評価の経験に基づくワークショップ等)で国別プログラム評価に関する意見交換・情報共有等は続けられているものの、ウイーン・ワークショップのような包括的な議論は行われていない。

[7] 以下は、同ワークショップの報告書である Evaluating Country Programme, Vienna Workshop 1999 Paris (DAC 1999)に基づいている。

(1) 国別プログラム評価の目的

国別プログラム評価の目的は、援助国・機関により異なるが、主なものとしては①国別プログラムに対する実績の検証、②国別プログラムのデザインや活動の妥当性の検証、③特定機関の組織レベルの援助目標の遂行状況及び同結果の検証、④国別・セクター別の援助効果の検証及び援助配分見直しへの活用、⑤援助に対する支持の確保が挙げられている。また、国・機関によっては、国別プログラミングを開始するために、対象国の現状分析に比重を置いた国別プログラム評価を行っているケースもある。ウイーン・ワークショップでは、そのような場合においても、国別プログラム評価は対象国のニーズを明らかにし、同国に対する当該国・機関の援助の継続性、一貫性及び予測可能性を強化するうえで有益であるとしている。

(2) 国別プログラム評価のアプローチ

ウィーン・ワークショップでは、主要援助国・機関の国別プログラム評価に関する調査結果に基づき、分析の「範囲」（対象とする期間や分野・イシューの幅）及び「深度」（協力の成否の判断に用いる評価基準）の2つの観点からアプローチの類型化が行われている[8]。そしてアプローチは国・機関あるいは評価によって多様であるとしたうえで、バリエーションの両極に位置するタイプとして「ヘビー型国別プログラム評価」（国別プログラムの構成要素の大半を網羅して長期間の協力を対象に、インパクトの評価を盛り込んで実施するもの）及び「ライト型国別プログラム評価」（直近数年間の活動に焦点を当て、妥当性・効率性等のより直接的な評価基準を用い、結論というよりも示唆を得ることを主眼に行うもの）を挙げている。

また、アプローチの選択について、「ヘビー型」は①国別プログラムに統一性があり、適切な開発指標も入手できる場合、②当該機関が対象国の主要ドナーかつ援助が対象国の開発に中心的な役割を占める場合、③対象プログラムが当該機関の事業全体に大きな比重や重要な意味を有する場合、④評価に要する資金・スキルがあり、評価結果に幅広い関係者が高い関心を有する場合には適しているが、それ以外あるいは評価結果が直ちに求められている場合には、「ライト型」の方が合っているとしている（BOX 2-1）。

---

[8] 分析の深度と評価基準は必ずしも一致しないが、ここではあくまでウイーン・ワークショップでの議論の紹介として記載する。なお、ウイーン・ワークショップで、インパクトの評価を盛り込んだものを分析が深い評価としているのは、伝統的な「インパクト評価」を想定しての議論と思われるが、インパクトの評価の方法は多様であり、用いる分析手法によって分析の深度はむしろ変わってくる。また、妥当性や効率性にフォーカスした評価であっても、方法によっては分析の深い評価となる。その意味で、分析の深さについては評価基準よりも用いられる分析手法による区分の方が適切と考えられる。また、近年の結果重視マネジメント（RBM）の拡充に伴い、主要援助国・機関では、時間・コストのかかる「インパクト評価」よりも、RBMのもとでの業績測定を通じてインパクト・レベルの効果を検証する方法を用いるケースがむしろ多くなっている。その意味では、業績評価か、伝統的な評価（「プログラム評価」）かも、分析深度の主要区分となってきている。

BOX2-1　国別プログラム評価のアプローチ

以下は、国別プログラム評価に対する二つの代表的なアプローチである。両アプローチはいわゆる「理想型」であり、実際の国別プログラム評価はこれらを両極とした領域の間のどこかに位置づけられる。

「ヘビー型国別プログラム評価」は、インパクトの評価を主眼に、国別プログラムの主要な構成要素及びプログラムの全体的なパフォーマンスを検証し、長期間にわたる対象途上国との関係を評価するものである。本アプローチは、以下のようなケースに最も適し、かつ実り多いものとなる。

－国別プログラムが単なるプロジェクトの集合体ではなく一貫性のあるプログラムとして形成されている場合
－開発実績に関する適切なデータ（ベースライン、現状）が入手可能性な場合
－当該ドナーの援助対象国数が比較的少ない場合
－対象国における援助に当該ドナーが占めるシェアが支配的な場合、援助が同国開発において大きな位置付けを占めている場合、及び/またはドナー国にとって当該対象国が主要援助受け取り国である場合
－対象となる国別プログラムが当該ドナーにおける代表的な国別プログラムである場合、または、新しいアプローチをとったパイロット的な位置付けにあるプログラムの場合
－国別プログラムに関する情報（モニタリング・評価データベース、報告書等）が整備されており、活動の比較や評点付けが可能な場合
－評価に使える時間、資金、能力が十分にある場合
－対象途上国あるいは関係機関から評価に協力が得られ、評価結果や提言に対する関心も高い場合

本タイプの国別プログラム評価は、国別プログラムの改定に資するように、ある組織レベルのアプローチに影響を与えるようにスケジュールを調整のうえ実施する方法もある。

「ライト型国別プログラム評価」は、妥当性や効率性など比較的直接的なパフォーマンス基準を用い、比較的直近あるいは進行中の活動に焦点をおき、評価結果についても、結論というよりも示唆を得ることを主眼としたものである。

以下のような場合には、このような評価が最も適している。
－当該対象国への協力が評価実施済みの個別プロジェクトにより多くを占められている場合（国別プログラム評価は、これらの結果をレビューし、妥当性およびこれらのプロジェクトの統合可能性について検証することにとどめることができる。）
－当該ドナーが多くの途上国を対象に援助を行っており、重点国も特に明確でない場合
－当該ドナーの援助が対象途上国の経済規模や他ドナーの援助に比して規模が小さく、あるいは対象途上国への援助が当該ドナーの事業に占める比重が小さく、インパクトの評価が困難かつ意義も小さい場合
－国別プログラムが典型的でも実験的なものでもなく、得られる教訓の汎用性が限られている場合
－評価に困難性をもたらす外部制約（情報基盤の不足、対象途上国の関心の低さ、治安上の問など）がある場合
－結果や提言がすぐに必要とされている場合

出典：OECD･DAC（1999, Evaluating Country Programmes - Vienna Workshop, 1999, P19-20, BOX1.2 より筆者和訳

(3) 国別プログラム評価の手法

国別プログラム評価では、目的・アプローチに応じて様々な手法が用いられており、分析技法も叙述、計量経済、レーティングなど多岐にわたる[9]。しかしながら、こうした手法の違いにかかわらず、多く援助国・機関に共通する問題として挙げられたのがインパクトの評価と評価可能性である。

インパクトの評価には、マクロ・レベルでの変化発現から要因をたどる形で、変化に対する当該ドナーの援助の寄与を検証しようとする「トップダウン型」及び、国別プログラムを構成する個々のプロジェクトを積み上げて、当該ドナーの援助の効果を検証しようとする「ボトムアップ型」の2つがある。しかしながら、対象途上国の開発には、当該ドナーの援助のほかに、他ドナーの援助や援助以外の要因が影響を与えており、対象がマクロになるほど他の影響要素も増える。また、援助は様々な変化を生むが、これもプロジェクト、セクター、国と対象が拡大するほど、生じる変化が複数化・複雑化していく。このため、当該ドナーの援助と他の要因を切り分けて前者と変化の因果関係（帰属）を検証したり、当該ドナーの援助がもたらしたインパクトを特定化して測定するのは、国別プログラム評価の場合にはプロジェクト評価に比べてはるかに難しい。さらに、援助と変化の因果関係については、援助があった場合となかった場合という反事実的状況（counterfactual）を構築して検証を行う方法（長期成長モデル等の定量分析手法、類似国との比較、事前・事後比較等）もあるが、技術面でも実用面（時間、コスト等）でもなかなか容易ではない。ウィーン・ワークショップでは、インパクトの評価に関する以上のような議論に基づき、インパクトの評価の実効性は、①対象国の開発おける援助の位置付け、②対象国の援助における当該援助国・機関の位置付け、③国別プログラムによる援助分野やプログラムのあり方、④情報の入手可能性や評価に必要なリソース等によって異なってくると結論付けている（BOX2-2）。

また、評価可能性については、国別プログラムがゴールや戦略の明確性、また、構成要素の首尾一貫性（coherence）を欠く場合には、評価に困難を伴うことが多くの参加国・機関から指摘されている。評価可能性の問題は、国別プログラミングを開始したばかりで一貫したプログラムがまだ確立されていない国・機関の場合に特に顕著であるが、国別アプローチの経験が長く、国別の援助評価に最多実績を有する世界銀行においても、国別援助戦略（CAS）のデザインの改善が必要として問題に挙げている。また、米州開発銀行（IADB）では、同問題に対応するために、7つの項目（ゴール・目標、戦略のフォーカス、開発課題、相手国との協議プロセス、リスク、他の事業やドナーとの連携、過去の教訓）に基づき国別援助戦略の評価可能性を評価実施前にチェックしていることが報告されている。

---

[9] このうちレーティングに関しては、参加者によって是非に関する意見が分かれており、透明性の観点から必要とする意見がある一方で、評価者によって結果が異なることから一貫性や比較に問題があるとする意見もあり、援助の実績に関するより詳細な説明・分析と組み合わせて補完的に用いるべきであるとの指摘がなされている。

BOX2-2　国別プログラムのインパクトの特定化及び検証に影響を与える要因

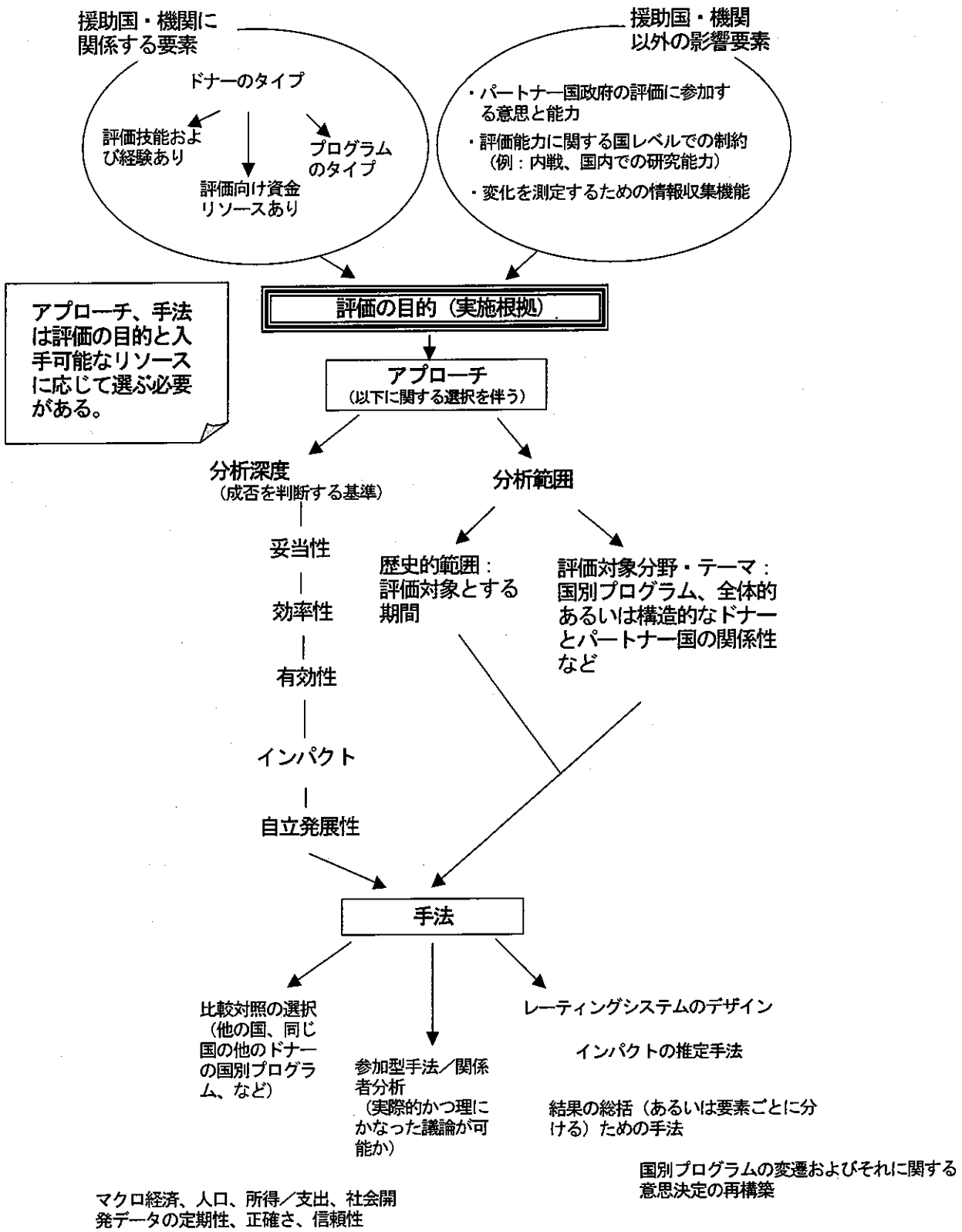
—援助が対象途上国の経済（国家、セクター、地域）に占める度合い、あるいは国内投資や民間国際投資に与える影響の度合い
—当該援助国・機関が対象途上国の援助（国レベル、対象セクター、対象地域）に占める割合（すなわち、当該国・機関の援助がどの程度、他国・機関の援助から単独分離できるかの度合い）
—当該援助国・機関の国別プログラムにおける援助手段の性格（プロジェクト、プログラム、技術支援等）、
—同国別プログラムにおけるセクター・フォーカス（インパクトが短期間で発現しやすいセクターかどうか）
—国別プログラムのフォーカス（セクター、地域、課題）やアプローチの経年的な一貫性
—変化の検証に必要な、開発実績（マクロ経済指標、人間開発指標等）に関するベースライン及び現状データの量・質
—国別プログラム評価のための情報収集や分析に使用可能なリソース（時間、分析スキル、資金）及び国別プログラムに関する情報システムの質（政策決定等に関する記録、モニタリング・評価データベース等）
—国別プログラムの要素に関する、適切な比較対象の存在（対象国政府や他の援助国・機関によって実施されている同種のプロジェクトが対象国にあるか、あるいは当該援助国・機関により他の途上国で実施されている同種のプロジェクトがあるか）
—国レベルの効果に関する、適切な比較対象の存在（自然資源賦存状況、及び社会文化、経済、政治システムが対象途上国と類似しており、ベースラインや現状データの入手も可能な国で、援助を受けていない国があるか）

出典：OECD･DAC（1999）, Evaluating Country Programmes・Vienna Workshop, 1999, P19-20, BOX1.2 より筆者和訳

(4) 国別プログラム評価の方法論の選択

ウィーン・ワークショップでは、以上のような議論に基づき、国別プログラム評価のアプローチや手法の選択に関する概念を図 2-1 のように整理している。そして国別プログラム評価の方法論は、評価の目的、評価にあたり入手可能なリソース（資金、人材）、評価対象となる国別プログラムのあり方に応じて選択すべきであると提言している。

図 2-1　国別プログラム評価のアプローチ、手法の選択



出典：OECD·DAC（1999），Evaluating Country Programmes - Vienna Workshop, 1999, P21, Figure 1.1 より筆者和訳

2-2 JICA 国別事業評価における方法論の現状と課題

(1) 国別事業評価の目的

JICA では、国別事業評価の導入に先立つ 1989 年から、国別評価の名称で国別の援助評価を実施してきている。国別評価は、国別援助実施指針及び国別事業実施基本計画の導入による国別プログラミングの開始にあわせて導入されたものであり、主要セクターの代表的な案件を選び、これらの評価結果を例示・総括する形で対象国に対する JICA 事業の効果を評価する手法が用いられていた。

しかしながら、援助の効果・効率の向上に向けて国別・課題別アプローチの強化が求められるようになる中、上記のような手法では JICA の援助の重点セクター及び援助課題の選定の妥当性を検証できず、評価結果が木を見て森を見ずの状況になりがちであり、貧困・ジェンダー等のセクター横断的な視点からの分析も十分ではないとの問題認識のもと、1998 年度に行われたバングラデシュ国別評価以降、重点援助セクター・課題の選定の妥当性の検証を含めて評価を行い、評価から得られた教訓を国別・課題別アプローチにフィードバックすることを目的とする評価が開始された[10]。

その後、1999 年度に JICA では国別事業実施計画が導入され、それまでの形態別・個別案件ベースのアプローチから、課題解決に向けて各種形態の援助を一体に捉えてプログラミングを行う体制への転換が図られた。これを受けて、国別の援助評価もそれまでの個別案件を主として対象とした評価から、「対象国の開発課題に対する JICA の協力貢献度を国レベルで総合的に評価し、評価結果から、JICA の国別事業実施計画（重点課題・プログラムの設定）の改善に資する提言・教訓と、協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓を導き出すことを目的」[11]とした評価となった。同目的のもと、JICA では、これまでメキシコ（1999 年度）、タンザニア（2000 年度）、ボリビア（2000/2001 年度）、ホンジュラス・パナマ（2001/2002 年度）、スリランカ（同左）、セネガル（2002/3 年度）の各国を対象とする評価を実施してきている[12]。

一方、JICA が上記のような目的で本格的な国別の援助評価を開始した当時は、前節のウイーン・ワークショップでの議論に示されるように、主要援助国・機関においても国別プログラム評価のより良い方法を模索している段階にあった。このため以上の評価は、国別の援助評価手法の確立に向けた方法論の検討・試行も含めて実施される形となっており、例えばメキシコの評価では、ウイーン・ワークショップでの議論もふまえ、「国別評価手法を開発する一つの試み」[13]との位置付けを加味して行われている。また、2000 年度から国別評価に代えて国別事業評価が導入されたことを受けて、タンザニアの評価では、国別事業評価の方法論の検討のためにタンザニアにおける他ドナーの評価方法の調査も行ったうえで[14]、実際の評価を行っている。

---

10 「バングラデシュ国別評価報告書」の序文及び「第 1 章 1-1 評価の目的」より

11 ボリビア、ホンジュラス、パナマ、スリランカの各国別事業評価報告書序文より

12 タンザニア、ボリビア、ホンデュラス、パナマ、スリランカ、及びセネガルの評価は、コンサルタント会社に委託して「外部機関による評価」として行われている。

13 「メキシコ国別評価報告書」の「第 4 章 4-1 事業評価のフローと評価手法」より。

14 2001 年 1 月からの評価調査に先立ち、2000 年 8-9 月に事前調査が実施され、経済社会開発動向・援助動向に関する情報収集とともに、国別事業評価実施に関するタンザニア政府との合意形成、他のドナーの国別プログラム評価の方法・実績の調査等が行われた。

(2) これまでの国別事業評価の概要

バングラデシュの国別評価以降の、8 件の評価の対象及び評価手法の概要は以下及び表 2-1 のとおりである。なお、既述のとおり、バングラデシュ及びメキシコの評価は国別評価として実施されたものであるが、評価目的、アプローチ、手法の面で国別事業評価の先駆例と位置付けられることから、以降ではこれらの評価も対象に含めて分析を行うこととする。

1) バングラデシュ国別評価

1971 年から 1996 年（一部 1998 年）までを対象に、開発の推移・現状をマクロ経済社会及び主要セクター・テーマレベルで概観のうえ、重点セクター・課題の選択の妥当性及び個別案件の援助効果をそれぞれ「マクロ評価」、「プロジェクト評価」として検証し、援助方針及び援助案件の形成・実施に向けた教訓を抽出している。このうち「マクロ評価」では、政府開発予算およびドナーの援助配分に基づいて重点セクターを特定するとともに、同重点セクターにおける政府・ドナーの開発事業動向をもとに当該セクターの重点課題を抽出し、これらとの日本・JICA の援助配分及び援助課題との合致という観点から、重点セクター及び重点課題の妥当性を評価している。また、「プロジェクト評価」では、既存の事後現況調査結果のレビュー及び主要 8 案件に対する評価 5 項目および貧困・ジェンダーの観点からの評価を通じ、援助効果の確認と効果促進の阻害要因を分析している。

2) メキシコ国別評価

1988 年から 1998 年の期間を対象に、メキシコの開発課題の変遷と開発計画の分析を通じて開発ニーズを確認するとともに、当該期間における JICA 事業を評価のうえ、開発ニーズ、日本・JICA の援助方針、及び他ドナーの協力動向をふまえ、今後 JICA が取り組むべき開発課題とアプローチの案を提示している。事業評価は、「形態別評価」、「セクター別評価」（7 セクター）及び「総合評価（国別評価）」に区分され、「形態別評価」及び「セクター別評価」は、評価 5 項目に基づき個別案件を 5 段階でレーティングして得た結果を、形態別及びセクター別に束ねて平均点を算出する方法を用いて実施されている。また、形態別・セクター別の評価結果の平均点を求めることで、「総合評価」を行っている。

3) タンザニア国別事業評価

1991 年から 2000 年までの期間を対象に、タンザニアの経済社会動向（マクロ経済及び主要セクター）並びに援助動向を分析のうえ、当該期間の JICA 事業の評価を「国レベル」及び「プログラム・レベル」で行い、各々のレベルにおける教訓と今後の協力への提言を抽出している。このうち「国レベル」の援助の評価では、日本政府の援助方針、タンザニアの開発計画、タンザニアに対する国際援助動向から国別事業実施計画（1999 年策定）や協力プログラムの妥当性を評価するとともに、援助動向へのフレキシブルな対応や他ドナーとの協調の観点から効率性の評価が行われている。また、「プログラム・レベル」の評価では、主要 4 セクターに関する 129 の個別案件を国別事業実施計画に掲げられた 12 の課題別協力プログラムに沿って分類のうえ、プログラムに属する個別案件の評価結果を積み上げる形でプログラムとしての妥当性、効率性、自立発展性を叙述手法で検証している。

表 2-1　これまで国別事業評価の評価対象範囲（期間、調査項目）と評価手法の概要

国	評価対象期間	項目（報告書構成）	手法
バングラデシュ	1971～1996	1 章：国別評価の概要 2 章：開発の推移と現状（マクロ経済社会分析） 3 章：開発の推移と現状（主要セクター分析） 4 章：開発の推移と現状（貧困・ジェンダー問題分析） 5 章：政府予算・ドナー援助の総体動向 6 章：マクロ評価 7 章：プロジェクト評価 8 章：国別評価結果及び今後の援助の改善への教訓	①マクロ評価：開発の推移・現状分析に基づき、重点セクター及び主要 4 セクターにおける課題選定の妥当性を検証。②プロジェクト評価：既存の現況調査結果レビュー及び主要 8 案件の評価（評価 5 項目及び貧困・ジェンダー視点）により援助効果を検証
メキシコ	1988～1998	1 章：イントロダクション（国別事業評価の概要） 2 章：国別評価調査のフレームワーク（評価の枠組み） 3 章：ニーズ確認サブフレーム（メキシコ国の概況、開発計画、セクター別の概況、他ドナーの援助動向等） 4 章：事業評価サブフレーム（事業評価の方法とその結果の援助形態・セクター・国全体としてのまとめ）＊個々の事業の評価結果は、別冊にまとめられている。 5 章：援助政策サブフレーム（メキシコ政府の援助ニーズや日本側関係者の対メキシコ支援の方針をふまえた上での今後の具体的な支援のあり方の提言）	①形態別評価・セクター別評価：個別案件を評価 5 項目で 5 段階でレーティングのうえ、形態別・セクター別（7 セクター）に平均点を算出、②総合評価：DAC 5 項目別に形態別・セクター別評価を平均
タンザニア	1991～2000	1 章：国別事業評価の概要 2 章：タンザニアの経済社会の動向 3 章：対タンザニア援助 4 章：JICA 事業評価 5 章：国別評価調査の結果と教訓及び今後の JICA 協力改善への提言	①国レベル評価：経済社会及び援助動向に基づき妥当性、効率性の視点で評価、②プログラム：主要 4 セクターの個別案件を国別事業実施計画の課題別に 12 プログラムとして分類し、個別案件評価結果を積み上げる形でプログラムの妥当性、効率性、自立発展性を検証。
ボリビア	1985～1999	1 章：評価の概略 2 章：ボリビアにおける社会経済開発の推移と現状 3 章：案件評価 4 章：セクター評価 5 章：横断的な評価 6 章：総合評価 7 章：今後の協力の改善のための提言・教訓 8 章：国別事業評価手法の考察	①　案件別評価：主要 4 セクターの個別案件を評価 5 項目で評価、5 段階でレーティング、②セクター評価：上記 4 セクターの推移と現状に基づき開発重点課題を体系図に整理、同図上に JICA の協力を位置付けて妥当性を検証、③スキーム別評価：案件別評価結果を 3 スキーム別に分類、平均点を算出、④貧困・ジェンダー：主要案件についてジェンダー・貧困配慮や効果を確認、⑤総合評価：以上の結果を総括。

ホンジュラス	1991～ 2000	第１章　評価の概略 第２章　社会経済開発の推移と現状 第３章　分野別評価 第４章　横断的な評価（地域別評価、スキーム別評価、貧困・ジェンダー評価） 第５章　今後の協力改善のための提言・教訓	①分野（ボリビアにおけるセクターとほぼ同義で使用）別評価：主要５分野の協力の妥当性をボリビア・セクター評価と同じ手法で検証。あわせ各分野の個別案件をボリビアの案件別評価と同様の手法でレーディングするとともに、同じ上位目標の案件群を事後的にプログラムとして整理し、個別案件の平均点でプログラムの有効性を評価。②地域別評価：地域別の開発度と協力実施状況から地域選択の妥当性を検証するとともに、個別案件評価結果を地域別に分類して平均点を算出。③スキーム別評価及び貧困・ジェンダー評価：ボリビアと同じ手法を適用。
スリランカ	1990～ 2000	１章：スリランカ国　国別事業評価の概要 ２章：スリランカ国における社会経済開発の現状 ３章：国際機関･ドナー国による国際協力 ４章：個別案件評価 ５章：分野別評価 ６章：総括と教訓･提言	①個別案件評価：主要５分野の案件のうち、技術移転プロセス及び効果の観点から総合的に評価可能な案件群をプログラムとし、投入、活動、成果、目標を整理のうえ、評価５項目でプログラムを評価。②分野別評価：対象国の開発状況をレビューし政策目標・体系を整理のうえ、同体系に JICA の協力を位置付けて妥当性を検証するとともに、政策目標ごとの協力内容からパフォーマンスを評価。
セネガル	1992～ 2001	Ⅰ評価の概略 Ⅱ援助重点分野の包括的な評価 Ⅲ水産業分野におけるプログラム・レベルの評価 Ⅳ相乗効果の評価 Ⅴ今後の協力改善のための提言	①包括的評価：対象国経済社会状況、援助動向に基づき JICA の協力の妥当性を包括的に評価、②水産分野評価：プログラム・アプローチ・ロジック・モデル（PLM）を用い、目標を共有するプロジェクトを束ね、成果ごとに組み替えてプログラムを構築のうえ、各プログラムの実績、プロセス、インパクトを評価。また、住民への裨益の視点で評価。③相乗効果評価：統合的アプローチの効果を、水を中心に保健や教育を組み合わせた支援を実施の村落とそうでない村落との比較を通じて検証。

（出所）各報告書をもとに筆者作成

4) ボリビア、ホンジュラス、パナマ国別事業評価

これら３件の国別事業評価については、ほぼ同様の構成および手法がとられている。対象期間はボリビアが 1985 年から 1999 年、ホンジュラス及びパナマが 1991 年から 2000 年である。

まず、構成としては、「経済社会開発の推移と現状」において、マクロ経済社会分析、対象国政府の開発事業、主要ドナーの援助動向を概観し、ついで当該期間の JICA 事業を対象に、「分野別評価」及び「横断的評価」（スキーム別、貧困・ジェンダー等）を行い、国別事業実施計画のレビュー及び協力案件の形成・実施の改善に向けた提言を抽出する形と

なっている。このうち「分野別評価」では、主要分野（4～5分野）の概況に基づいて主要課題とその達成状況を分析のうえ、課題ツリーを用いて課題体系図を作成し、同図上に当該分野のJICA事業を位置付けるとともに、当該分野の他ドナーの事業との協調・調整を分析することで、妥当性を検証している。ちなみに課題体系図には、他ドナーの介入も大まかに示されている。また、同じような上位目標を有する個別案件を束ねてプログラムとして整理し、個別案件を積み上げる形でプログラムの評価を評価5項目に沿って実施している。同積み上げにあたっては、叙述とともにプログラムのレーティングが行われており、個別案件を評価5項目毎にレーティングのうえ平均点を算出する形をとっている。

次に「横断的評価」については、スキーム別評価では、当該スキームに属する個別案件のレーティング結果の平均点を求める形で評価5項目の評価を実施している。また、貧困・ジェンダーに関しては、上記プログラムを対象に、これらに対する対応度や対応内容を分析している[15]。そして最後の提言では、JICAが援助すべき優先課題を、調査団独自の基準（課題の重要性・達成度、日本の技術的優位性、他ドナーの重点分野・課題等）に基づき抽出するとともに、協力形態ごとの提言をとりまとめている。

5) スリランカ国別事業評価

1990年から2000年までの期間を対象に、社会経済開発の現状及び国際機関・ドナーの援助動向を分析のうえ、当該期間の協力を対象に「個別案件評価」及び「分野別評価」を行い、協力プログラム・案件の形成・実施に関する教訓・提言及び今後の支援の方向性に関する提言を抽出している。

「個別案件評価」については、主要5分野の個別案件のうち、段階的に実施された複数の技術協力、あるいは連携する形で行われた技術協力と資金協力（無償・有償）等をプログラムとして、評価5項目及び技術移転効果の観点から分析している。また、「分野別評価」では、主要5分野の開発概況のレビューに基づきスリランカの開発政策及び開発プログラム・レベルの目標体系を整理のうえ、同体系にJICAの協力を他ドナーの協力とともに位置付けて整合性を検証することで、妥当性の評価を行っている。また、政策目標毎のパフォーマンスについてJICAや他ドナーの協力実績に触れつつ概観のうえ、今後の支援の方向性に関する提言をまとめている。

6) セネガル国別事業評価

1992年から2001年までの期間を対象に、「援助重点分野の包括的評価」、「水産分野のプログラム評価」、「村落開発分野の相乗効果評価」、提言にて構成されている。同評価では、2001年度までに実施された国別事業評価が「JICAの援助重点分野全体を対象として包括的な評価がなされてきたが、評価対象範囲が広いために全分野に対して詳細な調査を行うのが困難であること、このため実務に反映できる具体的な教訓・提言が出にくいという問題点も確認されたこと」をふまえ、「実務にすぐ反映できる具体的な教訓を引き出すため、国別事業評価の評価対象分野のうち、特定分野で従来より絞り込んだ調査を実施する」[16]との方針のもと、対象を最重点分野である水産分野と村落開発分野に絞って評価が行われている。

具体的には、「包括的評価」では、セネガルの経済社会概況並びに同国政府の開発事業及

---

15 ホンデュラスの評価では、重点支援地域が設定されていたことから、地域別評価も実施されている。同評価では、地域別の開発度と協力実施状況から地域選択の妥当性を検証するとともに、プログラムの評価と同様の方法で、個別案件評価結果を地域別に分類して積み上げる形で評価が行われている。

16 「セネガル国別事業評価」の「第1章 1-1 調査の背景」より

び他ドナーの援助動向に基づき、JICA の援助重点分野の妥当性と効果を評価している。また、「水産分野の評価」では、目標を共有する個別案件を束ね、成果毎に区分・再度整理し、プログラムとして捉えた場合の対象案件群の姿を明らかにしたうえで、実績、プロセス、インパクトを評価している。また、「相乗効果の評価」については、村落レベルに対する水を中心に保健・教育を組み合わせた統合的アプローチの支援の効果を、支援対象の村落に対し比較対照の村落を設定して評価を実施している。

(3) 国別事業評価のアプローチ

以上 8 件の評価のアプローチを前節で紹介したウィーン・ワークショップでの議論に照らしてみると、まず、対象期間はバングラデシュの 25 年、ボリヴィアの 14 年をはじめいずれの評価も概ね 10 年間以上をカバーしている。また、対象分野もセネガル以外は主要援助分野の全てを網羅しており、分析範囲の観点からは「ヘビー型」のアプローチをとった評価に入る。ただし、分析深度の方については、国、セクター、プログラム・レベルでは援助セクター・課題の選択の妥当性及びこれらを構成する個別案件の積み上げに基づく実績の検証が中心となっており、インパクトの評価はほとんど行われていない[17]。したがって「ライト型」のアプローチにより近い。

(4) 国別事業評価の手法

既述のとおり国別事業評価の目的は、JICA の協力の貢献度を国レベルで総合的に評価し、国別事業実施計画や協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓を導き出すことにあった。同目的のもと、過去の国別事業評価では、援助セクター・課題の選択の妥当性（適切性）を検証するとともに、関連個別案件の実績をセクター・課題単位でとりまとめ、総合的な実績を検証する方法を用いている。そして同結果に基づき国別事業実施計画における重点分野・課題の選択や案件形成・実施の改善に向けた提言・教訓を抽出している。そのための手法として、まず、援助セクター・課題の選択の妥当性（適切性）については叙述手法が、ついで個別案件の実績検証・結果総括では①叙述手法、または②レーティング及びレーティング結果を活用した平均点の算出のいずれかが用いられている。

援助セクター・課題の選択の妥当性（適切性）を叙述手法で検証した先駆例は、バングラデシュ国別評価の「マクロ評価」であり、図 2-2 に示されるとおり、経済・社会の開発の推移、セクター・課題分析、他ドナーの援助動向等から重点セクター・分野を明らかにし、右との整合性を検証している。もう一方の個別案件の実績検証・結果総括については、①の叙述手法を用いた例としては、タンザニア、スリランカ、及びセネガルの国別事業評価が挙げられる。例えばタンザニアでは、主要セクターに関する個別案件を課題別にプログラムとして分類のうえ、プログラムに属する個別案件の評価結果を叙述的に総括する形でプログラムの妥当性、効率性、自立発展性を検証している。また、②のレーティングの活

---

17 評価 5 項目による「インパクト」の評価の記述はあるが、本格的なインパクト調査等に基づき評価を行っているものはほとんどなく、叙述的な評価が中心となっている。「ボリビア国別事業評価報告書」は「第 8 章　国別事業評価手法の考察」の中で、インパクトの評価については受益者に対する部分的な聞き取りは行っているが本格的な調査はリソース（人、時間、予算）の制約から行い得ておらず、情報・データ不足からインパクトの評価の精度が弱いことが同調査の弱みであると分析している。そして「インパクト調査を適切に行うためには、ベースラインサーベイを充実させることと相手側の実施機関による効果測定が効果的である。ベースラインサーベイの充実のためには個々のプロジェクトがその準備段階で行うことが有用であり、また一定の広さを持ったセクター全体・地域全体の調査の場合は複数のドナー間で協力して調査を行うのもよいと思われる」旨、また、「相手側のプロジェクト実施機関による事後的な効果測定は、一つの調査団が実施するインパクト調査の負担を時間的にも経費的にも軽減するので極めて有効である」と指摘している。

用例としては、ついては、メキシコ、ボリビア、ホンジュラス、パナマがあげられ、個別案件評価結果をレーティングのうえ数値化し、同結果をセクター別・形態別等で合算し、平均点を算出することで、当該セクター・形態の総合的な実績を検証する方法に拠っている（図 2-3 及び BOX 2-3）。

BOX 2-3 パナマ国別事業評価で使用された個別案件のレーティング手法

パナマ国別事業評価では、個別案件評価結果を総括しプログラムの評価および援助形態別評価を行った。この際、DAC 評価 5 項目を使用し、これら 5 項目の各々を中項目・小項目に細分化したうえで、小項目の各々に評点を与え、これらを積み上げて、中項目・大項目の平均点を算出した。例えば、評価の大項目を構成する中項目については、以下が挙げられている。

これら中項目を総括した評価 5 項目についての評点づけは、「5 —非常によい、4 —良い、3 —おおむね妥当である、2 —悪い、1 —非常に悪い」の 5 段階評点法を採用した。プロジェクト方式技術協力（現：技術協力プロジェクト）の評価大項目に関する 5 段階評価基準は下表 のとおりである。

	評価基準				
評価の大項目	5	4	3	2	1
1．妥当性	①相手国ニーズへの適合、②計画の適切さ、③計画策定段階における参加型の程度、④目標が上位目標に結びつくための外部条件の確認、の４点を総合的に判断して、				
2．有効性	非常に高い	高い	概ね妥当である	弱い	非常に弱い
	当初予定した目標の達成度が				
	１０割以上	９割以上	８割以上	６割以上	６割未満
	プロジェクト目標の達成は、成果の実現によるところが、				
	非常に高い	高い	概ね妥当である	弱い	非常に弱い
3．効率性	投入対成果（プロジェクト目標）の観点から、投入が				
	全体的に非常に有効に活用されている	全体的に有効に活用されている	全体的に概ね無駄なく活用されている	全体的に少し無駄に活用されている	全体的にかなり無駄に活用されている
	PDMの上位目標、またはそれに関連した				
4．インパクト	非常に大きな効果が現れている	大きな効果が現れている	効果がある程度現れている	効果はあまり出ていない	効果は全く現れていない
	インパクトの発現はプロジェクトの実施によるところが、				
	非常に大きい	大きい	少なくない	少ない	全くない
5．自立発展性	プロジェクトの実施機関が組織、財務、技術の面で、				
	自立し、発展している	自立している	概ね自立している	あまり自立していない	全く自立していない

図 2-2　バングラデシュ国別事業評価調査フロー

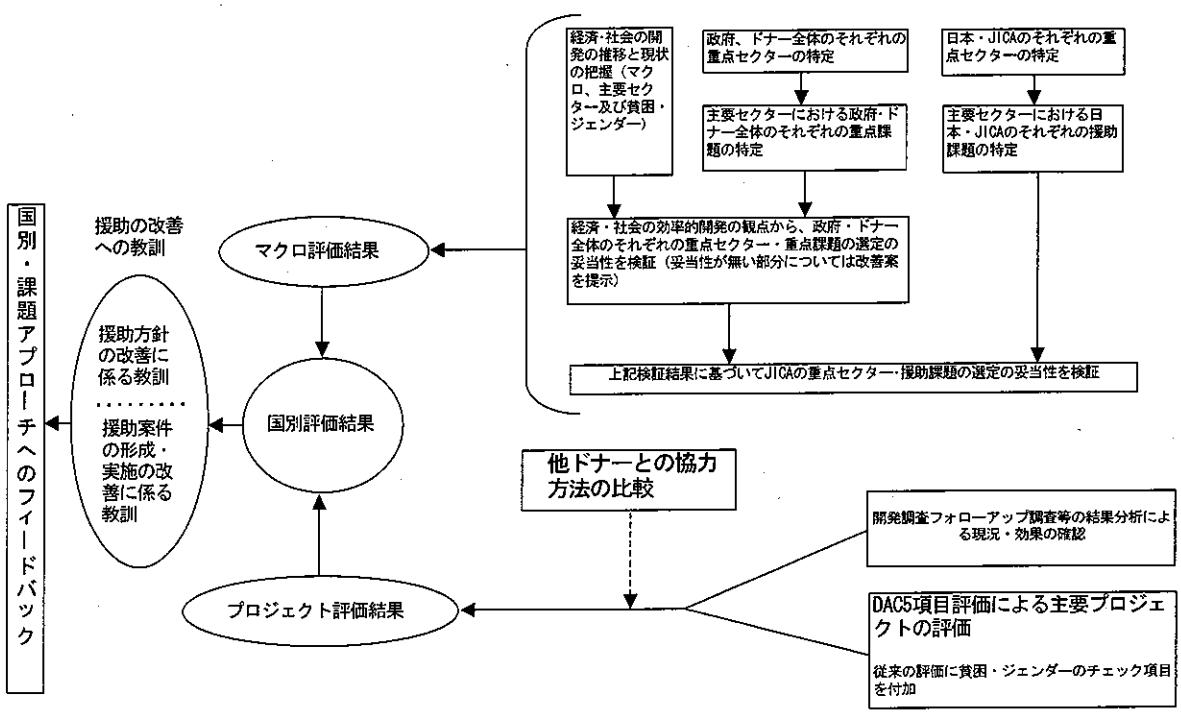
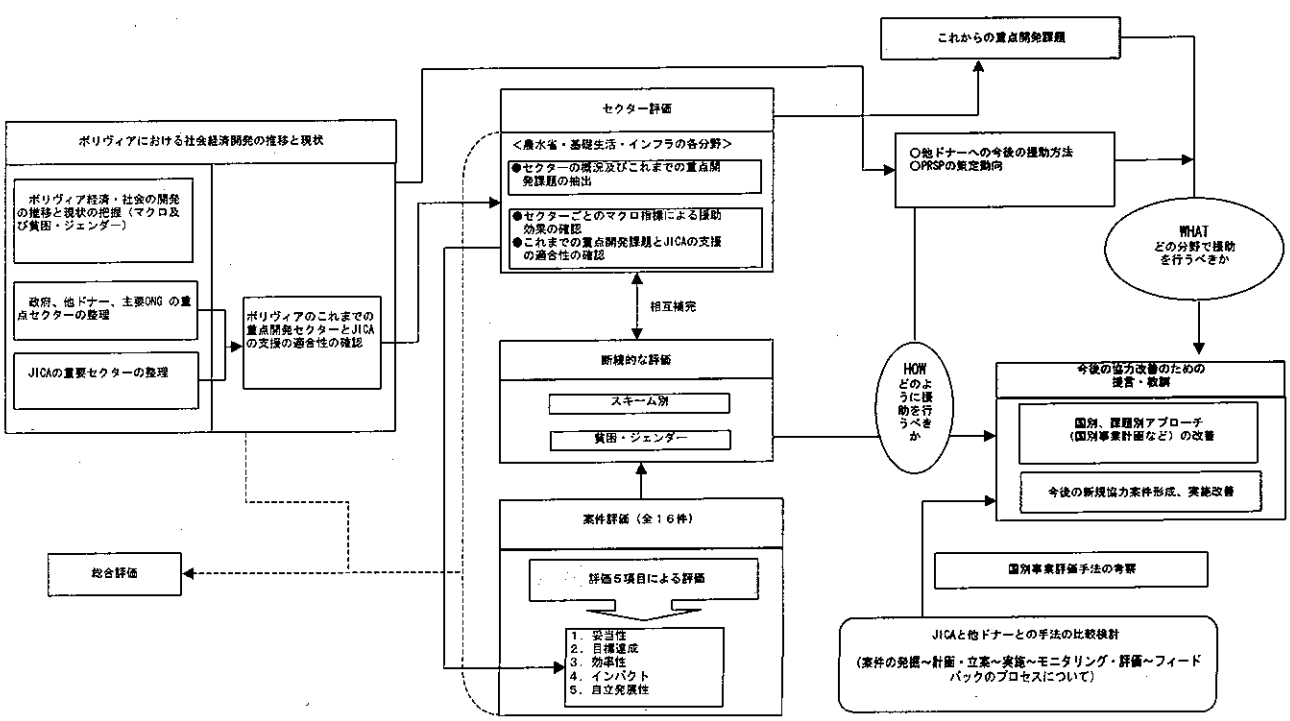


図 2-3　ボリビア国別事業評価調査フロー



(5) JICA 国別事業評価の方法論の課題

以上のように過去の国別事業評価は、対象国の重点セクター・課題に対する長期間の協力を包括的に取り上げ、セクター・課題選択の妥当性（適切性）を検証するとともに、援助セクター・課題に関連する個別案件の積み上げを通じて総合的な実績を検証することで JICA の協力の貢献度を評価し、国別事業実施計画や案件形成・実施に関する提言・教訓を抽出しようとしてきている。しかしながら、対象国の開発課題解決に向けた JICA の協力の総合的な貢献度の検証及び国別事業実施計画等の改善に向けた提言・教訓の抽出という国別事業評価の目的に照らしてこれまでの手法を再吟味した場合、共通するいくつかの課題が見られる。このように過去の国別事業評価の多くは、分析範囲は「ハード型」であるが分析深度は「ライト型」という不整合なアプローチになっており、アプローチの選択の面でも検討すべき点が見られる。なお、セネガル国別事業評価ではそれまでの包括的な評価対象範囲の設定に対する反省から対象分野を絞った評価が行われており、それまでの評価とは異なるアプローチを取ろうとした意図は観察される。

国別事業評価の方法論の改善の観点から、これらの課題を以下にまとめる。

1) 手法に関する課題

(ア) 協力の課題解決に対する総合的な貢献の検証

過去の JICA 国別事業評価では、JICA の協力の総合的な貢献度の検証のために、①途上国の社会経済分析、開発計画、他ドナーの国別援助政策等と、JICA が選択した援助セクター・課題の整合性を検証することにより、セクター・課題の選択の妥当性（適切性）を検証するとともに、②当該セクター・課題に関する個別案件の実績を各々検証・積み上げることで JICA の協力の総合的な成果とし、対象セクター・課題に対する貢献を評価してきている。しかしながら、開発重点セクター・課題と整合性を有していても、当該セクター・課題に関する開発により重要な優先度の高い分野を選択していなければ、貢献度の観点からは選択の妥当性（適切性）を検証するうえでは十分ではない。また、関連する個別案件の評価結果を「足し算」で積み上げでも、それのみでは個別案件のパフォーマンスが全体としてどうであったかを示すにすぎない。JICA の協力が全体として課題にどのように貢献したかを検証するためには、課題解決の観点から見て個々の案件の組み合わせはどうであったか、協力に一貫性があったかなどの検証が必要である。

こうした角度から、過去の国別事業評価の手法を再検証すると、まず、最初のバングラデシュの国別評価では、「JICA の援助に関し、重点援助セクター・課題の選定の妥当性を含めて評価を実施するとともに、同評価を通じて得られた援助の改善への教訓を国別・課題別アプローチにフィードバックする」[18]との目的のもと、セクター・課題選定の妥当性に主眼を置いて評価が実施されている。そして「マクロ評価」での「重点セクターと援助セクターの整合性の検証」、及び「当該セクターにおける重点課題と当該セクターで実施された案件との整合性の有無の検証」の、2 段階を通じて援助セクター・課題選択の妥当性を検証している。しかしながら、「個別案件評価」が主要案件の例示というそれまでと同じ

18 「バングラデシュ国別評価報告書」の「第 1 章 1-1 評価の目的」

手法によっていることもあり、実際の協力がどのような効果を重点セクター・課題にもたらしたかは明らかになっていない。

次に行われたメキシコの国別事業評価では、「JICAの対メキシコ協力を総合的に評価し、今後のJICA国別事業実施計画に資する提言を導き出す」との目的のもと、個別案件に主眼を置いたアプローチで評価が試行されている。具体的には、対象国の開発状況のマクロ及びセクター・レベルでの概観に続き、主要セクター別に個別案件のレーティング結果を合算・平均して当該セクターの総合的な実績を検証する方法が用いられている。しかしながら、開発状況の概観では開発課題の抽出が行われていないため、援助セクター・課題が対象国の開発に占める位置付けは十分に検証されていない。また、セクター毎の総合的な実績も、個別案件のパフォーマンスが全体としてどうであったかは示すが、課題解決に向けた協力の優先度や協力の一貫性等が分析されていないため、当該セクターにJICAの協力がどのように貢献したかは明らかでない。

対象国の特定セクター・課題に対するJICAの協力の総合的な貢献を検証するためには[19]、「ⓐ重点セクター・課題との整合性－ⓑ課題解決に向けて優先度の高い協力分野の選択（優先度－ⓒ課題解決に向けて一貫性のある協力、適切な案件の組み合わせ（戦略性）－ⓓ個々の案件における成果達成）を、トップダウン（ⓐ→ⓓ）あるいはボトムアップ（ⓓ→ⓐ）で示す必要がある。バングラデシュはトップダウン型、メキシコはボトムアップ型のアプローチと言えるが、いずれもこれらを十分には示し得ていない。その一因は、例えばバングラデシュの評価の時点では、ⓒにあたる「プログラム」の概念がJICAにまだ導入されていなかったことがある。また、メキシコにおいては、国別事業実施計画の導入により「プログラム」の概念が導入され、評価においても意識はされているが[20]、「過去において実施されてきた我が国の対メキシコ援助は、援助形態別あるいはセクター別の視点から個々に独立して実施されてきており、国別評価にはなじみ難い面がある」といった状況のもと、個別案件の評価結果を形態別・セクター別に積み上げる形の評価を「過渡期における暫定的な手法」として用いらざるを得なかったことがある[21]。評価対象となる協力がプログラムの概念導入以前に実施されたものであり、課題解決の観点からの協力の一貫性等が必ずしも確保されていないために、これらの協力の総合的な効果を検証することが難しいとの問題は、ウィーン・ワークショップで議論された評価可能性の問題にまさに該当するが、同問題は、メキシコ以降に実施された全ての国別事業評価でも最も大きな問題となっている。

(イ) 開発課題体系への位置付け及びプログラムの評価

タンザニア以降の評価では、①特定課題の解決に向けた取り組みの全体像を示す体系図を作成し、同図上にJICA事業を位置付けることで協力の優先度を検証する試み、及び②特定課題に関する協力をプログラムとして概念整理・把握のうえ、課題解決に向けた協力の一貫性や戦略性を検証する試みの、2つの導入を通じて上記のような問題への対応が試

---

19 計量モデルなどを用いた手法も考えられようが、ここではリソース（時間、コスト、人員）の面からも、より一般的に行われているロジックを用いた評価手法（プログラム・セオリー評価）を念頭に置いている。

20 「メキシコ国別評価報告書」では「第1章　1-4　国別評価調査の今後に残された課題」において、「従来は、セクター別及び援助形態別に援助が実施されてきたが、今後は、セクター及び援助形態を超えて途上国の開発課題の改善プログラムに取り組むことが求められる」としたうえで、「開発課題の改善プログラムに最適と考えられるセクター・ミックス、援助形態ミックス・・などに関する評価が必要」になるとの認識を示している。

21 「メキシコ国別事業評価報告書」では「第4章　4-1　事業評価の作業フローと評価手法」より。

みられている。

しかしながら、評価対象はもともとプログラムとして一貫性をもって形成・実施されてきてはいないため、プログラムとしての評価可能性は低く、評価には難しさが伴う。すなわち、もともと独立して実施されてきた案件をプログラムとして整理しても整合性のとれたプログラムにはならず、総合的な効果の検証には困難性が伴うことは容易に想像される。にもかかわらず、そうした試みがあえて導入されたのは、評価を通じて、国別・課題別アプローチの核となる、課題別協力プログラムの改善（構成等）に向けたより具体的な提言を抽出する意図があったと推察される[22]。同様に、課題体系における優先度の検証も、国別事業実施計画における課題選択への具体的なフィードバックを想定していたと考えられる。しかしながら、①については技法上の問題、②についてはプログラムに関する概念の混乱及び既述の評価可能性のハードルの高さから、必ずしも十分には成功しておらず、手法面での課題を残している。

（ウ）開発課題体系への位置付け

まず、上記①の開発課題体系における優先度の検証に関しては、ボリビア、ホンデュラス・パナマではツリー図を活用した課題体系図（図 2-4 参照）を作成し、同図上に JICA 事業を位置付けて選択の妥当性を検証している。同図には他ドナーの事業も記されており、課題のどこに JICA や他ドナーが介入しているかが一目で分かる利点がある。しかしながら、これら体系図は評価者が課題分析により「あるべき姿」として作成したものであり、対象国の実際の政策・施策・事業との関係が必ずしも明らかでない。このため JICA も他ドナーも介入していない課題が体系図の大半を占める中、課題解決に向けた JICA 協力の優先度の判断が難しい状況となっている。

上記問題をふまえ、次年度に行われたスリランカでは、特定の開発課題に向けた対象国の政策・施策・事業の体系（以下、政策体系）を課題解決に向けた体系のベースとして、協力の位置付けを検証する方法が試みられている。具体的には、開発計画等をベースに政策・施策目標を整理のうえ政策体系図（図 2-5）を作成し、JICA や他ドナーの事業がどの施策目標に関連するものかを示している。従って相手国の現実の政策・施策体系に対応しているかどうかを確認できる。しかしながら同体系図には、「新たな道路網の開発」といった大まかレベルの施策目標までしか記されていないために、JICA 事業と施策目標との整合性を示すに過ぎず、支援対象の政策・施策の優先度、あるいは施策目標に向けた具体的な取り組みの中での協力分野の優先度は必ずしも明らかではない。

---

22 例えば「セネガル国別事業評価」では、水産分野のプログラム評価にあたり、同趣旨を次のとおり記している。「本評価は、もともとプログラムとしては実施されていない評価対象案件を再編し、事後的にプログラム体系として捉え、評価を行ったものである。このため、評価結果には、個々の案件の計画立案時には対象外であった事項にまで言及している部分も含まれている。これは、プロジェクト中心の視点から実施されてきた過去の援助をプログラムの視点から見直すことにより、より良いアプローチの方法を検討することを目的としたものである。これは、プロジェクトごとに実施されてきた過去の援助を事後的にプログラムの視点から見直すことにより、今後のプログラム・レベルでの協力のためのより良いアプローチの方法を検討することを目的としたためであり、ここで見られた問題の責任を個々のプロジェクトに求めるものではない。」（「第3章1-1 評価の目的」）

図 2-4• ホンジュラス：人材育成分野における 1990 年代の開発課題体系図

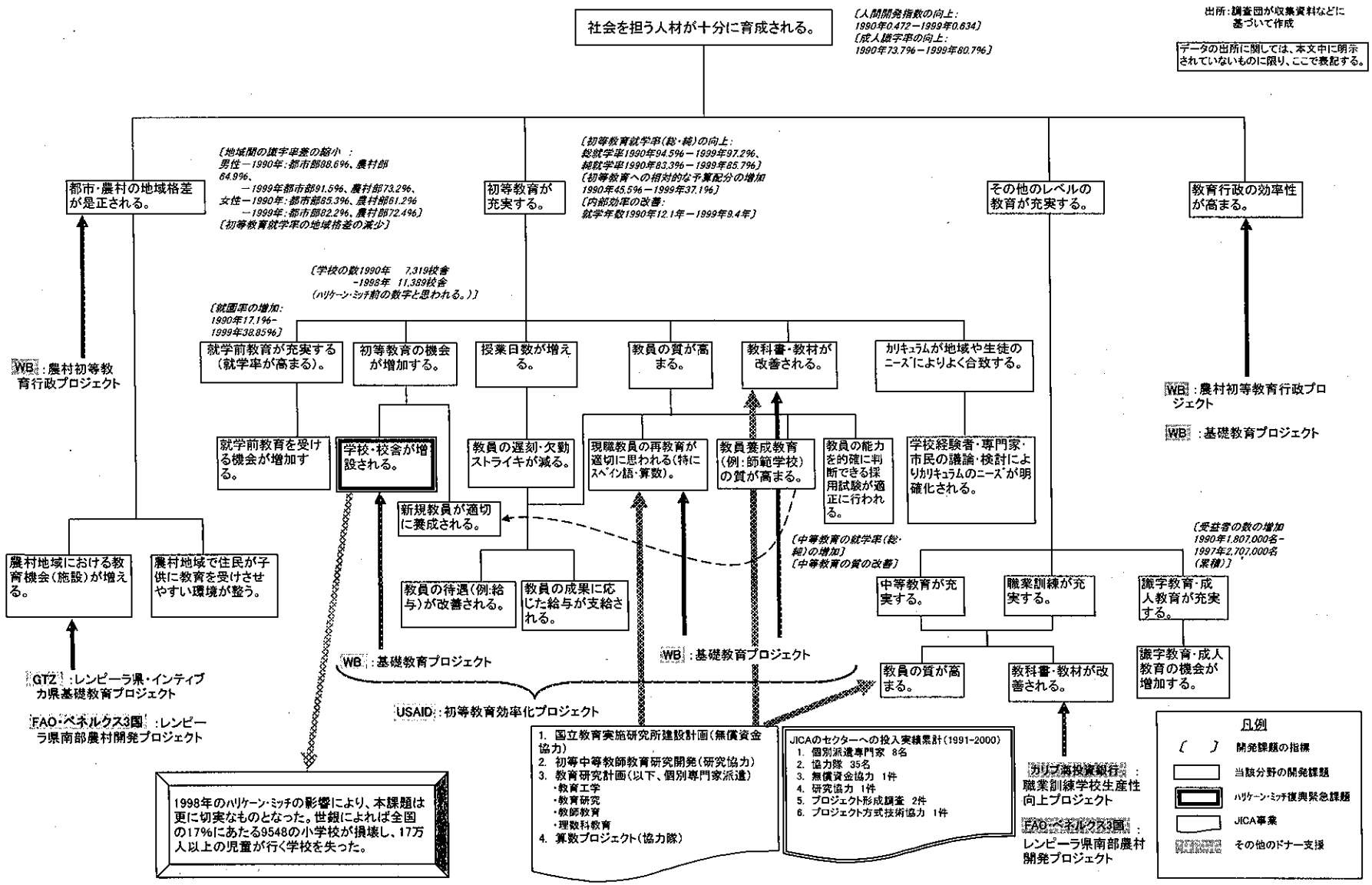


図 2-5　スリランカ国別事業評価：道路サブセクターの制作体系

最終目標	政策目標	プログラム目標	JICA プロジェクト	他のドナー
道路交通ｲﾝﾌﾗの拡充	道路交通施設の質的・量的改善	新たな道路網の開発	大ｺﾛﾝﾎﾞ圏外郭環状道路整備計画調査（F/S）	ADB
		既存道路の整備		ADB、WB
		橋梁整備（新規・架替）	ﾋﾞｸﾄﾘｱ橋架替計画 全国橋梁改修計画調査 五橋梁架け替え計画 ﾏﾊｳﾞｪﾘ道路橋梁建設計画	ADB
	道路交通ｻｰﾋﾞｽに係る効率性・信頼性の向上	計画・実施能力の強化	陸運計画（専門家） 道路開発計画（専門家）	ADB、WB
		効率的・効果的な施設管理体制の整備	地方振興計画（道路建設機械等）	ADB、WB
	公共輸送手段の充実（鉄道を除く）	組織・体制強化		WB、DFID
		車両等資機材の拡充		

(エ) プログラムの評価

プログラムの評価も、これまでのところ、関連する個別案件を束ねてプログラムと称し、これら個別案件の評価結果を積み上げてプログラムの実績を示すに留まっており、課題解決に向けての総合的な効果や課題解決プログラムとして見た場合の構成等、プログラム・デザインの戦略性はほとんど分析されていない。もともと独立して計画・実施されてきた案件群をプログラムとして束ねても、明確な目標の共有や構成要素間の一貫性が確保されている訳ではないためそもそも評価が難しいのは事実であるが、そうした評価を JICA があえて実施したのは、既述のとおり評価を通じてプログラムの改善を図る意図があったからと推察される。しかしながら、結果としては、プログラムのデザインの分析が不十分なために、プログラムを改善し、結果達成が可能な取り組みとしていくための提言には必ずしもつながっていない。

プログラムの評価におけるもう一つの問題は、対象国や他ドナーの事業との関係が視野に入れられていないことである。プログラム目標レベルの開発課題に関しては、通常、JICA のみならず、途上国自身や他ドナーによる取り組みも行われている。したがって、そうした課題に対する協力の戦略性や貢献を検証する場合には、途上国や他ドナーの協力との補完性の視点が欠かせない。課題体系への JICA 事業の位置付けにあたり、他ドナーの事業も盛り込んで課題体系図が作成されているのは、同視点からのものであったはずであるが、

実際のプログラムの評価では、専ら JICA の事業のみを対象にプログラムを整理し、評価が行われている。

課題体系への位置付け及びプログラムの評価という 2 つの試みは、PRSP による援助協調先行国のタンザニア及びボリヴィアを評価対象に選択して導入されている。同選択からは、援助協調枠組みでもある相手国開発戦略を課題体系として念頭に置き、JICA が同体系に他ドナーとの連携も含めて戦略的に介入してきたかを検証する意図があったと考えられる。そして①重点セクターにおける優先課題の選択、②その中での途上国や他ドナーの事業とも一貫性のある、戦略的な案件群の選択、③個々の案件の実績、の各段階の検証を通じて、開発指標等が示す当該セクター・課題のアウトカム・レベルの開発の進捗に対する JICA の貢献度の評価を行おうとしたのではないかと考えられる。しかしながら、結果はそのようにはなっていない。

(オ) プログラムの概念

この関連で指摘しうる問題に、開発課題体系、プログラム、妥当性等、鍵となる概念の共通理解の齟齬がある。特にプログラムに関しては、JICA における定義（共通の目的・対象の下に緩やかに関連付けられて、計画・実施されるプロジェクト群）[23]は存在するが、実際にプログラムとして計画・実施されてきていない個別案件をプログラムの視点からどのように整理・把握するかというところで、解釈・対応にかなりのばらつきがあったことが、過去の国別事業評価のプログラムの説明・定義に示されている（表 2-2)。

その結果、プログラムの中には関連のある個別案件群にすぎないもの、目標の共有の必要性は指摘されているが目標の達成に向けてどのような仮説・ロジックに基づいているのかについては十分な関心が払われていないもの、また、プログラムの根幹を成す考え方というよりは、技術協力と資機材の投入の有無などむしろ投入の種類にポイントが置かれてしまったケースなどもある。これは事後的に既存の個別案件をプログラムとして整理して評価した経緯から、それらの案件群を貫く戦略性の把握が難しかったことが要因にある。

(カ) プログラムの評価のツール

個別案件群を課題別のプログラムとして再整理するにたり、ホンヂュラス、パナマ、セネガルの評価では、JICA によって考案されたプログラム・アプローチ・ロジック・モデル（以下、PLM）というツールを用いている。PLM は、関連案件のプロジェクト要素（上位目標、プロジェクト目標、成果、活動）を一つの表にまとめたうえで、同じ上位目標を有する案件を同一プログラムのもとで実施された案件群として位置付け、同案件群のプロジェクト要素を成果単位で組み替えて、プログラムとして目標、成果、活動を整理する手法である。セネガルでは、PLM を用いて水産分野のこれまでの協力案件を 3 つの課題に対応するための 6 つのプログラムに整理のうえ、プログラムの実績及び目標達成に向けた貢献・阻害要因を分析している（表 2-3)。

---

23 ちなみに DAC では、「評価及び結果重視マネジメントにおける用語集」の中でプログラム評価とプログラムに関し、次のように定義している。「プログラム評価：地球規模、地域別、国別、分野別等の開発目標を達成するために整理された一連のインターベンションの評価。注：開発プログラムとは、分野、課題、及び（または）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である」

表 2-2　プログラム概念の比較

	スリランカ	ホンジュラス	セネガル
プログラムの説明あるいは定義	カテゴリーA：技術移転プロセスおよび効果を総合的に評価可能なプログラム＝技術協力と施設・資機材の両方を併せ持つ案件群からなるプログラム カテゴリーB:技術移転プロセスおよび効果を総合的に評価困難なプログラム＝技術協力のみからなるプログラム カテゴリーC:プログラムとして評価することが困難な案件	いくつかの案件群は同じような上位目標を挙げた関連性が強いため、まとめてプログラムとしての評価を行った。上位目標を同じくする各事業（関連案件群）を事後的に分類したものである。	共通の目的・対象のもとに穏やかに関連づけられて、計画実施されるプロジェクト群（JICAの事業の一単位をしめす定義として使用）
個別プログラムの例	カテゴリーAプログラムの例 全国電気通信網整備プログラム： －全国電気通信網整備計画調査（開発調査） －国内電話交換システム維持管理（専門家派遣） －国際電話交換技術（専門家派遣）	プログラム４： －看護教育強化（プロジェクト方式技術協力） －看護教育訓練強化（現地国内研修）	ミシラ零細漁業振興プログラム： －零細漁業振興計画（無償資金協力　1987年） －零細漁業振興計画（無償資金協力　1993年） －JICA専門家（3名　123人/月） －青年海外協力隊（5名　145人/月）
プログラム評価として実施している内容	①個別案件評価の一環として、カテゴリーAに該当するものについてはプログラムとして評価 ②セクターレベルについては、相手国の開発計画などを参照して整理した政策目標・体系に上記定義にもとづくプログラムの目標が整合しているかを確認	①上記例にあげたような個別プログラムの評価（DAC五項目活用） ②個別プログラムを束ねたセクターレベルのプログラムの評価（PLM活用*）	①上記例にあげたような個別プログラムの評価（DAC五項目活用） ②個別プログラムを束ねたセクターおよびサブセクタープログラムの評価（PLM活用*）

*PLM：Program Logic Model詳細は本文参照

PLM を用いたプログラム評価は、それまで明示的には同一の開発課題のもとで実施されてきていない同一分野の案件群を課題別アプローチのもとで捉えなおし、プログラム化を図っていくうえで有用なツールとなる[24]。なお、セネガルでは、プログラムの目標、成果、活動のロジックの検証にもとづき、プログラム・デザインの改善に向けた具体的な提言を行っている。PLM を活用したプログラム評価は、フィリピンの感染症対策分野に対し実施した特定テーマ評価（BOX2-3 参照）でも試みられており、インパクトの検証やプログラムとしての投入体系の他ドナーとの比較も行われている。

このように、PLM は個別案件群を課題別プログラムとして整理し、プログラム・レベルの総合的な評価を行ううえで有益ではあるが、成果を単位に事後的に案件群の概念整理を行うのは膨大な作業と時間を要する。したがって、必ずしも実践的はなかった面も見受けられる。

24 「セネガル国別事業評価報告書」では、水産分野の協力のプログラムの評価（「第３章　4．セクター評価」）において、プログラム化の結果として「評価対象案件は個別に実施されたものではあるが、「国別事業実施計画」等の方針に基づいて実施されているため、それぞれの分野で戦略性が見られる。」と述べている。

BOX2-3　PLM を使った評価～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）

同評価調査では、過去 10 年ほどの間に実施された（または実施中の）JICA のフィリピン感染症案件群（結核・エイズ・マラリア）を感染症ごとにひとつのプログラムと見なし、投入の適切性とフィリピン感染症分野に対するインパクトの評価を行った。これに際し、過去の案件をアウトプットの内容をもとにロジックを整理し、感染症（エイズ、結核、マラリア）ごとにプログラム・アプローチ・ロジック・モデル25にとりまとめ、同 PLM を基に評価を実施した。評価のポイントとその結果は以下の 2 点に要約される。

(1) プログラムとしてみた感染症対策分野の投入体系評価

日本による感染症プログラムの投入体系の分析と、USAID 及びフィリピン国による感染症プログラムの投入体系を比較・分析した。

エイズ分野を例にとって、分析結果を紹介すると、まず、我が国のエイズ対策分野協力は、その金銭的投入のほとんど（77.8%）が、HIV/STIs プログラムの管理のための基盤整備（ラボラトリー、クリニック、及び IEX 機材・教材）に充てられているなど投入の側面から見た協力の重点がわかった。

また、1992 年頃から 2001 年頃までの、フィリピンにおける日本と USAID による感染症対策への投入の状況を比較した結果、エイズ分野への協力は、日本が組織の機能強化のために HIV 検査用機材・設備を公共センターに供与し（組織機能の整備）、それを使う人材を訓練する（人材の能力向上）のに対し、USAID はそれらを活用して大々的に HIV サーベランスを実施しているという補完関係が確認された。

(2) プログラムとしてみた感染症対策分野のインパクト評価

また、JICA の協力案件検討群と、協力を受けていない比較群（コントロール群）を設定し、両群の結果を比較することで、JICA の協力・介入のインパクトの測定を試みた。

例えば、結核対策分野では、プロジェクト方式技術協力 2 件（「公衆衛生」・「結核対策」）の対象機関が集中しているセブ市と、比較群としては、セブ市に類似した社会経済的状況にある都市で、かつ、JICA による同分野の支援を受けていないマニラ市が選ばれた。日本による結核対策支援により、セブ市の公共セクター・民間セクターの保健医療組織における結核対策のための基盤が整備され、保健医療サービス提供者の能力も向上されたが、対象地域における結核治療率は比較群より高いことが確認され、改善効果を生み出している。ただし、日本の結核対策は、フィリピンの一部をカバーしているに過ぎないため、国レベルの結核指標の改善への影響は判断できなかった。

2) 評価の目的、アプローチに関する課題

JICA では評価結果の活用を事業運営管理、学習、及び説明責任の 3 つに分けており、本節の冒頭に挙げたとおり、国別事業評価の目的は①対象国の開発課題に対する JICA の貢献度の国レベルでの総合的な評価、並びに②国別事業実施計画の改善及び協力プログラム・案件の形成・実施に資する提言・教訓の抽出、の２つとなっており、説明責任及び学習を包括している。これまでの国別事業評価からは国別アプローチの強化にむけた学習により主眼がおかれてきていることが伺えるが、過去の事業が必ずしも課題別の包括的なアプローチでは行われてきておらず、開発課題に対する総合的な貢献度の検証といった総括的な評価に難しい面がある現状に鑑みれば、まずは事業の改善に比重を置いた評価を行うのは、実際的な選択といえる。

一方、学習を主眼に国別事業実施計画における開発課題やプログラムの設定、さらに協力プログラム・案件の形成・実施に資する具体的な提言・教訓を導くためには、対象国における開発課題及び関連 JICA 事業の現況に対するある程度掘り下げた分析が必要となる。セネガルにおいて対象分野を絞り込んだ調査が試行されたのは、それまでのように援助重点分野全体を対象とした包括的な評価では対象範囲が広いために全分野に対して詳細な調査を行うのが難しく、具体的な教訓・提言が出にくいとの問題意識による。

ちなみにコストに関しては、国別プログラム評価のコストは 3～4 人月 10 万米ドルから 15 人月 50 万米ドル程度までの幅があるとされるが（UNICEF、2001）、外部委託による評価の導入以降の JICA 国別事業評価の評価調査実施コストは、評価対象範囲が広いこともあり、1 カ国当たり 10 人月 4000 万円台となっている。このため毎年、実施できる件数も限られ、主要国を選んだとしても国別事業実施計画（2003 年時点で 60 カ国以上策定済み）へのフィードバックには追いついていかないとの問題もある。

対象国の重点分野を包括的に取り上げるアプローチは、既述のとおりウイーン・ワークショップでは「ヘビー型」として分類されている。そして①国別プログラムが一貫性のあるプログラムとして形成され、開発指標の入手も可能な場合、②ドナーが対象国の主要ドナーかつ援助が対象国の開発に中心的な役割を占める場合、③対象プログラムがドナーの事業全体に大きな比重や重要な意味を占める場合、④リソース・スキルがある場合等は「ヘビー型」のアプローチが合っているとされるが、それ以外あるいは評価結果が直ちに求められるような場合は「ライト型」のアプローチが適しているとの議論が行われている。同議論に照らしても、プログラム化が十分に進んでいるとは言えず、評価の方法論もまだ確立されていない JICA において、プログラムの改善を主たる目的とする場合に、「ヘビー型」の対象範囲の選択が適切かは、再検討を要する課題と考えられる。

上記のような JICA の国別事業の現状や評価に入手可能なリソースを考えれば、特定セクター・分野に焦点をしぼったうえで、課題解決に向けた協力事業の改善により迅速に評価結果をフィードバックしていくようなアプローチの方が適しているケースは少なくないと考えられる。次節では、同観点も含めて国別事業評価の方法論を見直すにあたり、国別事業評価結果の直接のユーザーである事業実施部門を対象に行った調査の結果をとりまとめて報告する。

表 2-3　セネガル国別事業評価　プログラム・アプローチ・ロジック・モデル（1/2）

プログラム目標(PLM2)	サブプログラム目標	中間的成果	短期的成果		プロジェクト略称	投入項目
水産資源が持続的に開発される。	漁民の生活水準が改善される。	零細漁業が近代化する。	漁業生産性の向上	ジョアールの漁民が新しい漁業技術を習得する。	協力隊	協力隊(漁具漁法)3名　90M/M
				ミシラに新しい漁具・漁法が導入される。	零細漁業87	網修理棟、漁民用漁具倉庫、漁具、網地、ロープ、補修糸、浮子、防水着、魚群探知機、コンパス、漁具資材
				ミシラの漁民が新しい漁業技術を習得する。	協力隊	協力隊(漁具漁法)3名　84M/M
				航海機器が導入される。	沿岸漁業振興	魚群探知機60台、魚群探知機用バッテリーセット120個
				ミシラに航海機器が導入される。	零細漁業93	航海・漁労計器、安全具等
			操業経費の削減	ディーゼル船外機が導入される。	沿岸漁業振興	ディーゼル船外機100台、FRP修理機材・材料1式、エンジン交換部品100式、エンジン特殊工具4式、四輪駆動車2台
					専門家	個別専門家(長期)2名　96M/M、(短期)2名　15M/M
				ミシラにディーゼル船外機が導入される。	零細漁業93	ディーゼル船外機17台、船外機用工具1式
					零細漁業87	ワークショップ棟、ワークショップ機材
			操業時の安全性の向上	FRP漁船が導入される。	沿岸漁業振興	FRPピローグ50フィート1隻、60フィート1隻、FRP製和船　1隻
				ミシラにFRP漁船が導入される。	零細漁業87	FRPピローグ船内機船2隻、船外機船2隻、FRP製和船2隻
					零細漁業93	ピローグ(ディーゼル船内機)18m　2隻、12m　6隻
				航海機器が導入される。	沿岸漁業振興	G.P.S11台、ライトブイ600個、磁気コンパス500個、ライフジャケット1,500個
				ミシラに航海機器が導入される。	零細漁業87	小型浮灯標300個
			全般		専門家	個別専門家(長期)2名　63M/M
		漁業以外の代替収入源が出来る。	加工業の振興	ミシラで加工業が振興する。	零細漁業87	燻製棟及屋根付乾燥場、加工機材
					零細漁業93	加工用機材
					協力隊	協力隊(水産物加工)　24M/M
					専門家	個別専門家(長期)48M/M
				カヤール水産センターの既存加工品の品質が改善される。	カヤール	水産加工場(改造)、作業待機所、加工用カマド、加工品倉庫棟、加工女性集会所
			カキ共同出荷	ソコンの漁民がカキ養殖技術を習得する。	協力隊	協力隊(養殖)6名　161.5M/M(継続派遣中)
		ミシラの村人の保険衛生状態が改善される。			協力隊	協力隊(保健師)2名　60M/M

注:プロジェクト略称

プロジェクト名	プロジェクト略称	プロジェクト名	プロジェクト略称
零細漁業振興計画1987年	零細漁業87	ダカール中央卸売市場拡充計画	ダカール魚市場拡充
零細漁業振興計画1993年	零細漁業93	漁業調査船建造計画	調査船建造
沿岸漁業振興計画	沿岸漁業振興	カヤール水産センター建設計画	カヤール
ダカール中央卸売魚市場建設計画	ダカール魚市場		

表 2-3　セネガル国別事業評価　プログラム・アプローチ・ロジック・モデル（2/2）

プログラム目標(PLM2)	サブプログラム目標	中間的成果	短期的成果		プロジェクト略称	投入項目
水産資源が持続的に開発される。	消費者に新鮮かつ衛生的な魚が供給される。	生産地の流通基盤が整備される。	ミシラの漁獲物が消費地へ安定的に供給される。	ミシラの漁獲物の鮮度が保たれる。	零細漁業87	製氷施設棟、発電機棟、水揚げ桟橋、道路・橋梁施設、製氷機、冷蔵庫、発電機、貯氷コンテナ
					零細漁業93	発電機用予備品、給水車、給水タンク、コンテナ(500L, 1, 000L)12個
				ミシラの漁獲物が消費地へ安定的に出荷される。	零細漁業87	ピックアップ、保冷車
					零細漁業93	3トン保冷車
			カヤールの漁獲物が消費地へ安定的に供給される。	カヤール水産センターの水産物が屋内で取引される。	カヤール	漁獲水揚げ場
				カヤール水産センターの水産物の保蔵状況が改善される。	カヤール	ポンプ室、高架水槽
			全体		カヤール	公衆便所、電気室、一般運搬車両通路、軽車両通路、駐車場、公衆便所、漁民倉庫、管理事務所棟、SSB無線機1台、VHF無線機1台、携帯型VHF無線機2台、レーダ1台、アネロイド気圧計1台、風向風速計1台、分銅式はかり2台
		消費地市場の仲買・小売機能が改善される。	市場で取り扱う水産物の鮮度が向上する。	ダカール魚市場で水産物の品質検査が行われる。	ダカール魚市場	携帯温度計、pHメータ、冷凍冷蔵庫
					ダカール魚市場拡充	衛生検査室の改修(40㎡)、衛生検査機器
				ダカール魚市場の水産物が屋内で取引される	ダカール魚市場	卸売市場
					ダカール魚市場拡充	既存市場の改修3,700㎡、仲卸店舗の増設2,450㎡
				ダカール魚市場の水産物の保蔵状況が改善される。	ダカール魚市場	製氷施設、市場機材(魚箱、荷車、台秤)、氷運搬箱、ベルトコンベア、砕氷機
					ダカール魚市場拡充	貯水槽(180トン)、高架水槽(20トン)、製氷機(20トン/日)、貯氷庫(20トン)、冷蔵庫(12トン)、機械室、既存製氷工場補修部品、軟水機、運搬台車、ローラコンベア、販売用パレット、高圧洗浄機
			消費地市場の運営体制が改善される。	市場の運営規則が策定される。	ダカール魚市場拡充	コンサルタント1名(S/Vソフトコンポーネントとして)
			全体		ダカール魚市場	管理棟、公衆便所、守衛所、駐車場、ワークショップ用機材
					ダカール魚市場拡充	駐車場、構内道路、パソコン
	水産資源が管理される。	水産資源管理計画が策定される。	水産資源基礎データの収集	調査船が建造される。	調査船建造	漁業調査船、調査機器
				資源調査が行われる。	専門家	個別専門家(短期:海洋漁業船操舵)1名　6M/M
				カヤール水産センターの水揚げ量が記録される。	カヤール	コンピュータ、プリンタ、USP　1式
	全体			ミシラの零細漁業が近代化する(漁業・加工・流通を含む)。	零細漁業87	管理棟
					専門家	個別専門家(長期)1名　48M/M
				水産局の行政能力が向上する。	専門家	個別専門家(長期)1名　11M/M+1名派遣中6M/M

注:プロジェクト略称

プロジェクト名	プロジェクト略称	プロジェクト名	プロジェクト略称
零細漁業振興計画1987年	零細漁業87	ダカール中央卸売市場拡充計画	ダカール魚市場拡充
零細漁業振興計画1993年	零細漁業93	漁業調査船建造計画	調査船建造
沿岸漁業振興計画	沿岸漁業振興	カヤール水産センター建設計画	カヤール
ダカール中央卸売魚市場建設計画	ダカール魚市場		

2-3 JICA 関係者に対する国別事業評価調査に関するアンケート調査

本調査では、過去の国別事業評価の活用状況・有効性や今後に向けての改善要望についての意識を調査するために JICA の関係部署（本部・在外事務所）を対象としてアンケート調査を実施した。

本アンケート調査では質問票を地域部・在外事務所の計 58 部署に配布し、また、これらの部署を、「A.過去の国別事業評価の対象国（バングラデシュ、メキシコ、ボリビア、タンザニア、ホンジュラス、パナマ、スリランカ、セネガル）を所掌する地域部と在外事務所」、「B.その他の地域部と在外事務所」の 2 種類に分けた。A に該当する部署に対しては、共通設問に加え、既に実施された国別事業評価に対するフィードバックや活用状況、改善点に関する設問も設けた。回収した質問票数は 68 票（部署単位では 58 件）[25]で、うち過去の国別事業評価対象国所掌部署からの回答は 12 票である（表 2-4）。

表 2-4　アンケート調査回答者内訳

アンケート調査の種別	A.過去の国別事業評価の対象国に関係する地域部と在外事務所	関係地域部	4 件（6 票）
		在外事務所	8 件（8 票）
	B.過去の国別事業評価の対象となっていない国に関係する地域部と在外事務所	関係地域部	4 件（4 票）
		在外事務所	42 件（50 票）

配布された質問票の構成は以下の通りである。

問 1. 国別事業評価の認知度
- (1) 国別事業評価の認知度
- (2) 国別事業評価の活用
- (3) 国別事業評価が参考にならなかった理由
- (4) 過去の国別事業評価の実施における改善点や気付いた点

※太字部分は過去の国別評価実施国の所掌部署のみ回答した設問である。

問 2. 今後の国別事業評価に望むこと
- (1) 国別事業評価の活用時期
- (2) 国別事業評価の内容

問 3. 今後の国別事業評価の実施方法
- (1) 国別事業評価の実施方法
- (2) 具体的な手段
- (3) 簡易型の国別評価実施時の適正な評価方法
- (4) 特定課題の効果を定性的に評価するときの評価レベル
- (5) 国別事業評価での合同評価

⋮

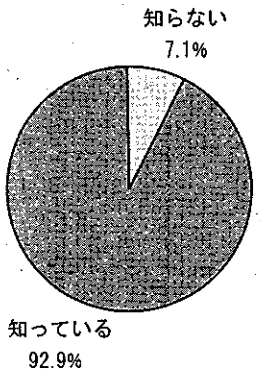
[25] 地域部・在外事務所によっては複数の回答票の提出があったため。

2-3-1 アンケート結果の要約

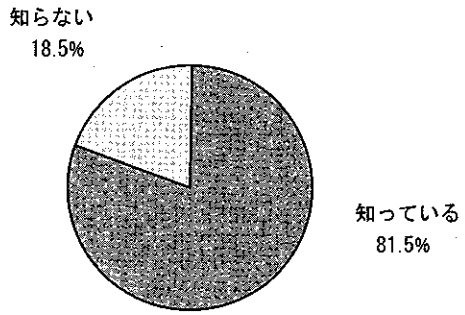
(1) 過去の国別事業評価の認知度

国別事業評価については、回答のあったほとんどの部署が存在について「知っている」と回答しており、過去に国別事業評価を実施した国を所掌する部署とその他の部署で大きな差はない。(この差の統計的優位性については、回答数が少ないこともあり未検証)

図 2-6　国別事業評価の認知度



国別事業評価対象部署の認知度（回答数 14）



その他の国の対象部署の認知度（回答数 54）

(2) 国別事業評価の活用状況（過去の国別事業評価の対象国所掌部署のみ回答）

1) 国別事業評価の活用度

過去の国別事業評価の対象国を所掌する部署はすべからく国別事業評価の活用の経験があったと回答している。

また、特に報告書のどの部分の活用度が目立って高いということはなく、まんべんなく活用されていると考えられる。

表 2-5　国別事業評価の活用度

活用の参考になった報告書の内容 （14 回答者が複数回答）	具体的に活用した業務の内容 （14 回答者が複数回答）
a. 社会開発の推移と現状： 4	a. 国別事業実施計画の策定・改訂： 5
b. 個別案件評価：5	b. 特定分野の協力プログラムの立案・改訂：3
c. 分野別評価：6	c. プロジェクト形成調査：2
d. セクター・課題別評価：4	d. 要望調査：4
e. 総合評価（全体に関する評価）：3	e. その他：9
f. 今後の協力の改善のための提言・教訓：4	
g. その他：0	

報告書を活用した業務内容についても回答ぶりは分かれた。最も回答が多かった「その他」では、過去の協力実績の傾向分析や ODA タスクフォース資料の作成などでも業務に活用しているという回答があげられた。

また、具体的に活用した業務の内容として「a. 国別事業実施計画の策定・改訂」を選択

した回答者5名に、さらに同計画のどのような項目に活用したかを聞いた結果は以下のとおり。(複数回答可、4部署のみ回答)

a.	JICAの協力の基本的な考え方	: 2
b.	開発課題	: 3
c.	JICAの協力プログラム	: 2
d.	JICAの協力個別案件	: 0
e.	JICA協力上の留意点	: 3
f.	その他	: 0

2) 国別事業評価が参考にならなかった理由 (過去の国別事業評価の対象国所掌部署のみ回答)

国別事業評価報告書が「参考にならなかった」と回答したのは14回答中2回答のみであった。質問票が用意した「報告書発行のタイミングが悪い」、「評価の対象範囲が業務と不整合」や「情報のまとめ方が不適切」などは理由として選択されず、「その他」が選択されている。具体的には、「各国での協力は、プログラムとして形成されておらず、JICAの事業である技術協力は、(評価結果に結びつくような)面的な成果を図るには手法的にも非常に困難である」(ボリビア事務所)、「(当該国に関する国別事業評価報告書には、)実際に活用できる提言が少なかった」(スリランカ事務所)があげられ、後付けでプログラム化し評価した結果の有効性の問題や提言の抽象度を再考すべきとも受け止められるような指摘がなされている。

(3) 今後の国別事業評価に望むこと

1) 国別事業評価のタイミングと内容

国別事業評価の結果を活用したいタイミングに関する各部署の希望は、以下のように「国別事業実施計画の策定・改訂時」が最も高く(表2-6)、次に「要望調査・案件選定時」に集中している。これは、国別事業評価の内容として、主に「国別事業実施計画への策定に役立つ情報」、「要望調査・案件選定に役立つ情報」、「特定分野への協力プログラム立案・改訂に役立つ情報」が期待されていることと整合している。(表2-7)

なお、実施のタイミングに関しては、「政策協議の実施時」、「援助研究・国別援助計画策定の参考資料とすべく(外務省との)連携が必須」との見解がある一方、「当国にはODAタスクフォースチームがあるので、国別事業実施計画の策定にはその調査結果を使うことが出来る。特に、国別事業評価結果の活用は必要がない」といった意見もあった。

表 2-6　国別事業評価の活用時期

a. 国別事業実施計画の策定・改訂時	: 54
b. 要望調査・案件選定時	: 27
c. プロジェクト形成調査時	: 17
d. その他	: 11

（複数回答可／数字は回答件数）

表 2-7　国別事業評価の内容

a. 国別事業実施計画への策定に役立つ情報	: 56
b. 要望調査・案件選定に役立つ情報	: 29
c. 特定分野への協力プログラム立案・改訂に役立つ情報	: 30
d. プロジェクト形成調査に役立つ情報	: 13
e. その他	: 3

（複数回答可／数字は回答件数）

また、国別事業評価の内容として「国別事業実施計画への策定に役立つ情報」、「要望調査・案件選定に役立つ情報」、「特定分野への協力プログラム立案・改訂に役立つ情報」のいずれかの選択を行った回答者に対し、より具体的な情報のニーズを質問した結果、「国別事業実施計画」の策定に関しては、「JICA 協力の基本的な考え方」「開発課題」「JICA の協力実施上の留意点」を中心に、「JICA の協力個別案件」を除くそれぞれの項目にかなりのニーズがあった。また、要望調査および協力プログラムの立案・改訂などより具体化した段階においては、プログラム・プロジェクトのデザインの適切性・整合性の確保に関する情報ニーズが高かった。

表 2-8　国別事業評価に関する情報ニーズ

a.「国別事業実施計画への策定に役立つ情報」に関する詳細ニーズ	
1)　JICA の協力の基本的な考え方	: 30
2)　開発課題	: 41
3)　JICA の協力プログラム	: 30
4)　JICA の協力個別案件	: 9
5)　JICA の協力上の留意点	: 34
6)　その他	: 3
（a.を選択した 44 回答者がさらに複数回答で選択／数字は件数）	
b.「要望調査・案件選定に役立つ情報」に関する詳細ニーズ	
1)　過去の経験に基づくプログラムの適正さ	: 21
2)　過去の経験に基づくプロジェクトの適正さ	: 23
3)　その他	: 1
（b.を選択した 29 回答者がさらに複数回答で選択／数字は件数）	

c.「特定分野の協力プログラムの立案･改訂に役立つ情報」に関する詳細ニーズ	
1) プログラム､開発課題との整合性	：16
2) プログラムの組み立て・内容の適切さ	：25
3) その他	：2
(c.を選択した 30 回答者がさらに複数回答で選択／数字は件数)	

(4) 今後の国別事業評価の実施方法

1) 国別事業評価の実施方法

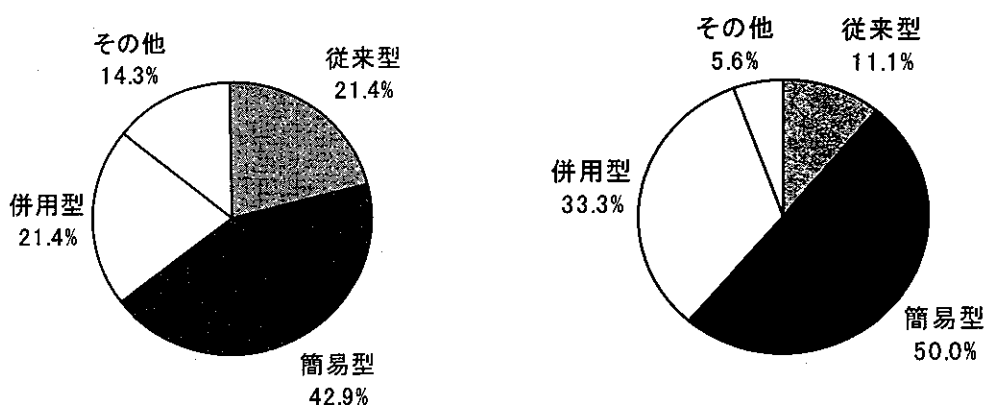
今後の国別事業評価調査の実施方法については、従来型の「従来型：毎年 1～2 ヵ国を選定し、対象期間 10～15 年の個別案件を総合的に評価する」方式と「簡易型：国別事業実施計画の改定に合わせて、そのフィードバックを目的とする」方式を提示し、どちらが適当か意見を聴取した。

「従来型」(毎年 1～2 ヵ国を選び、10～15 年を対象に行う評価) と、「簡易型」(国別事業実施計画の改訂に合わせて、そのフィードバックを目的とする評価) に対する意見では、「簡易型」を支持する回答が約半数 (68 件中 33 件。複数回答)、ついで「従来型」と「簡易型」の併用が約 3 割 (同 19 件) となっている。

このうち､「過去に国別事業評価を実施した国の所掌部署」からの全回答 14 件中 6 件は、「簡易型」を要望し、「従来型」と従来型と簡易型を併用する「併用型」を要望しているのがそれぞれ 3 件ずつだった。他方、「その他の部署」の回答者 54 人中の半数は「簡易型」を要望し、18 人 (33.3%) の回答者は、「従来型」と「簡易型」の併用を要望しており、やや「従来型」へのニーズが小さい。

全体傾向としては国別事業評価の実施経験にかかわらず「簡易型」のニーズが高まっているが、事情によっては従来型の評価も使い分ける必要性があると認識されている。

図 2-7　国別事業評価の実施方法



「国別事業評価を実施した国の所掌部署」　　「その他の部署」

2) 国別事業評価の実施手法

上記の選択肢に応じ、「従来型」を選択した回答者には「従来型」、「簡易型」を選択した回答者には「簡易型」、さらに「併用型」を選択した回答者には「従来型」と「簡易型」の両方について、より具体的な手法についてのニーズ・認識を 6 項目に関して調査した。

ア）実施主体の選択

表 2-9　国別事業評価の実施主体

(ア)実施主体	従来型	簡易型	併用型		その他	合計
			従来	簡易		
a.評価監理室	6	5	10	1		22
b.地域部		12	7	5		24
c.在外事務所		15	1	10	1	26
重点推進事務所（30ヵ国）＊		(4)		(2)		(6)
要望があった事務所＊		(4)		(7)	(1)	(12)
その他（全在外事務所）＊	(1)		(1)	(2)		(4)
d.評価監理室、地域部、在外事務所が各々内容に応じて分担	1	14	9	7	2	33
e.その他	2		1	1	1	5
合計	9	46	28	25	4	112

＊注：「重点推進事務所」以下の 3 項目は、任意回答でかつ複数回答可であるので、合計値は「c.在外事務所」の数字に必ずしも合致しない。

前述のとおり国別評価の実施方法としてニーズの高さが確認された「簡易型」に着目すると、「在外事務所」、「地域部」、「評価監理室、地域部、在外事務所が各々内容に応じて分担」という 3 つに意見が分散している。他方、「従来型」については圧倒的に評価監理室（現事業評価グループ）の実施を求める声が大きい。

これに対し、「併用型」を選択した回答は、併用するうちの「従来型」については「評価監理室」、「簡易型」に関しては「在外事務所」を実施主体とする棲み分けを想定している。

ただし、「併用型」についても「評価監理室、地域部、在外事務所が各々内容に応じて分担」を選択している回答も相当数あることから、評価の内容や体制に応じ適切な実施主体で実施できることが望ましいという認識を持っている、あるいは、回答の大多数が国別事業評価の対象となっていない国の所掌部署からのものであることから、具体的にどこが実施すべきか明確なイメージを持つことが難しかったという二つの可能性が考えられる。

イ）国別事業評価の対象国の選択

国別事業評価の「型」の選択のいかんにかかわらず、「a.国別事業実施計画・協力プログラムの策定あるいは見直しを行う国」、「b.国別援助計画等協力方針の見直し、改定の予定のある国（政策協議、援助国・機関会合実施国等）」に対し、評価を行う必要性が高いと考えられている。また、「併用型」を選択した回答者は「従来型」の評価を国別援助計画など上位の計画の見直しに、「簡易型」の評価を国別事業実施計画あるいは協力プログラムの見直しの対象国に対し実施するといった、「従来型」と「簡易型」の「機能分担」を想定していることが伺える。

表 2-10　国別事業評価の対象国

(イ) 対象国	従来型	簡易型	併用型		その他	合計
			従来	簡易		
a.国別事業実施計画・協力プログラムの策定あるいは見直しを行う国	5	28	7	16		58
b.国別援助計画等協力方針の見直し、改定の予定のある国(政策協議、CG 実施国等)	5	14	13	9	2	43
c.援助量の大きな国	3	3	7	1	1	15
d.特定課題への協力（移行経済、平和構築等）あるいは、協力方法（援助協調、財政支援等）に関して先行事例となるような国	2	7	3	3	2	17
e.その他	1		1			

ウ）評価の対象期間

表 2-11　国別事業評価の対象期間

(ウ)評価の対象期間	従来型	簡易型	その他
a.10 年程度	19	4	
b.国別事業実施計画のサイクルにあわせ 3～5 年程度	10	44	1
c.なんらかの形で毎年		5	
d.その他	1	3	4
合計	30	56	5

注：本表においては、回答者の実施手法（従来型、簡易型、併用型）の選択にかかわらず、従来型、簡易型の評価対象という観点のみからとりまとめた。したがって、併用型を選択した回答についても、従来型、簡易型にわけて集計している。

評価の対象期間については、「簡易型」については、「国別事業実施計画のサイクルにあわせ 3～5 年程度」を望む意見が多い。「従来型」部分では「10 年程度」が支持を集めている。

エ）国別事業評価で評価すべき効果のレベル

表 2-12　国別事業評価で評価すべき効果のレベル

	従来型	簡易型	その他	合計
a.国レベル（当該国に対するJICAの協力のすべて）	20	14	4	38
b.分野レベル	15	19	4	38
c.開発課題レベル	15	37	4	56
d.プログラムレベル	10	24	3	37
e.個別案件レベル		9	1	11
f.その他	1	1	1	3

（複数回答可）

注：本表においては、回答者の実施手法（従来型、簡易型、併用型）の選択にかかわらず、従来型、簡易型の評価対象という観点のみからとりまとめた。したがって、併用型を選択した回答についても、従来型、簡易型にわけて集計している。

評価で重きをおくべき効果のレベルに関しては、「簡易型」「従来型」の選択にかかわらず、「開発課題」レベルの効果把握について評価ニーズが高いという傾向が認められる。「従来型」については「国」に対する協力の全体像をとらえるべきという認識も強いが、「国」「分野」「プログラム」については全体傾向としてはまんべんなく支持が集まっている。

また、上記で選択した効果をみるべき各レベルにおいて、例えば、JICA の国別プログラムに含まれる開発課題のすべての効果を評価すべきか、あるいは一定の基準・考え方のもとにいくつかの開発課題にしぼって評価すべきかを調査した。しかし、表 2-13 にみられるとおり、分野、開発課題、プログラムについては、JICA の国別プログラムの中からいくつか選んで選択的に実施すべきとする意見と網羅的に実施すべきという意見にそれほど大きな差はなく、意見が分かれている。

表 2-13　選択したレベルにおける対象範囲

		従来型	簡易型	その他	合計
→ 分野レベル	すべて	8	6	4	21
	選択	8	9		22
→ 開発課題レベル	すべて	8	17	1	26
	選択	11	19	3	33
→ プログラムレベル	すべて	6	14	1	21
	選択	6	15	3	24
→ 個別案件レベル	すべて	1	1		2
	選択	3	9	2	14
	不要	3	4		7
→ その他	すべて				
	選択		1		1
合計		10	46	10	134

（複数回答可）

オ）国別事業評価で評価すべき項目

国別事業評価の評価項目として、評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）、貢献・阻害要因および提言・教訓の 7 項目をあげ、対象とすべき項目を評価すべき効果のレベルごとに調査した。評価すべき効果のレベルについては複数回答であったことから回答件数を単純比較することは適当でないため、図 2-8 のレーダーチャートは、「チャートの示す範囲が正 7 角形に近いほど、回答者が各項目まんべんなく評価すべきと判断している」といった基準で理解する必要がある。

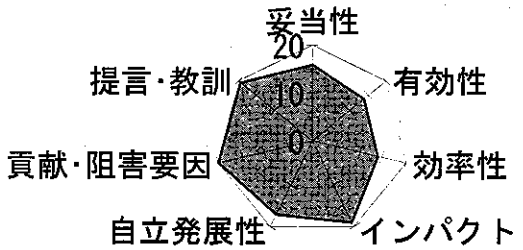
「国」、「分野」、「開発課題」レベルを通じた傾向としては、「従来型」のチャートのほうが、「簡易型」のチャートより正 7 角形に近い、つまりより多くの評価項目をカバーすべきと考えられていることがわかる。一方、「簡易型」においては、「プログラム」レベルの評価について、「従来型」が比較的評価 5 項目については重きを置かないのに対して、全項目網羅的に見るべきであると考えられている。

また、「簡易型」に比し、開発課題レベル以上の「従来型」では「インパクト」、「貢献・阻害要因」、「提言・教訓」が重視される傾向がある。

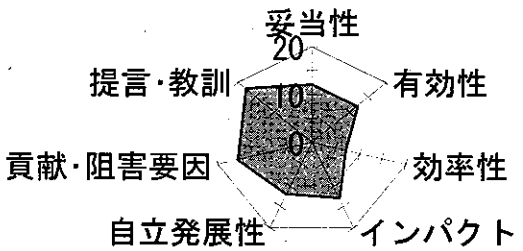
「簡易型」では、7 項目のうち「妥当性」、「有効性」、「効率性」については簡略化の対象とすべきという認識が伺える。

図 2-8　国別事業評価の評価項目（1/2）

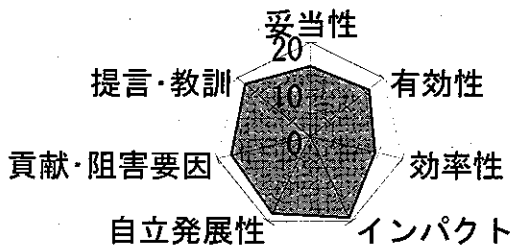
国レベルの評価項目（従来型）



国レベルの評価項目（簡易型）



分野レベルの評価項目（従来型）



分野レベルの評価項目（簡易型）

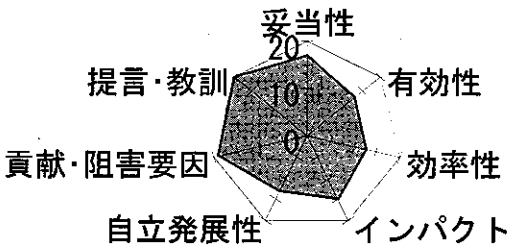
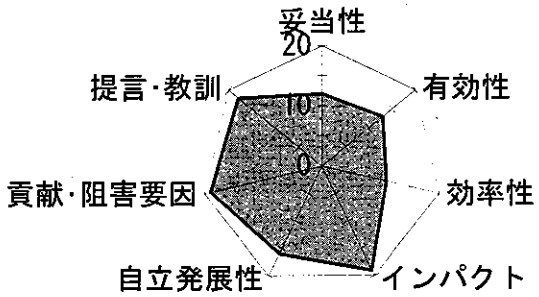
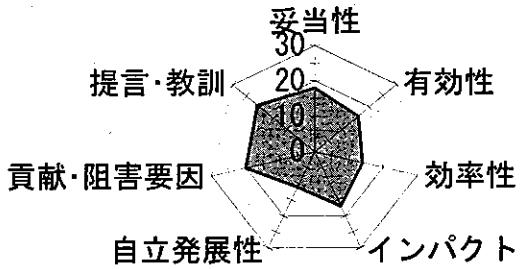


図 2-8　国別事業評価の評価項目（2/2）

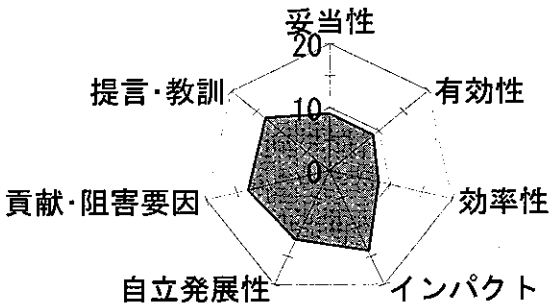
開発課題レベルの評価項目（従来型）



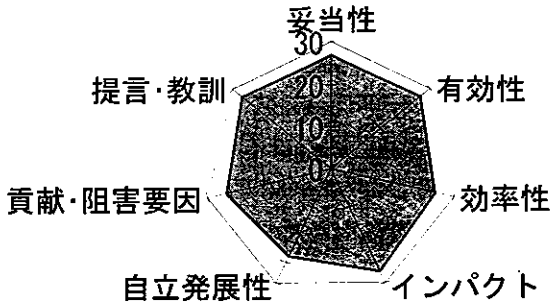
開発課題レベルの評価項目（簡易型）



プログラムレベルの評価項目（従来型）



プログラムレベルの評価項目（簡易型）



カ）簡易型国別事業評価の効果測定方法

効果の測定方法に関しては、以下のとおり「開発課題に対する貢献を定性的に測定する評価」の選択が最も多く、次いで「目標の定期的なレビュー（パフォーマンス・モニタリング型）」と「インパクトを定量的に測定する評価」が選択されている。

効果の測定に関しては、開発課題に対する貢献を定性的に評価することが必要とされる一方、定性的に評価するためには、JICA としての協力の効果のみならず、日本全体としての協力の効果や、他ドナーの協力も含めた全体像を把握する必要性が認識されていることがわかる。

表 2-14　国別事業評価の効果測定方法

a. インパクトを定量的に測定する評価	: 14
b. 開発課題に対する貢献を定性的に測定する評価	: 30
c. 目標の定期的なレビュー（パフォーマンス・モニタリング型）	: 16
d. その他	: 3

（簡易型を選択した 55 回答者が複数回答）

表 2-15　特定課題に対する協力の効果を定性的に評価するために適切なレベル

a. JICA の協力の効果	: 25
b. 日本全体としての効果	: 26
c. 他ドナーとの援助協調の結果としての効果	: 10
d. その他	: 3

（簡易型を選択した 55 回答者が複数回答）

キ）国別事業評価における合同評価

上記のとおり開発課題に対する協力効果を評価するためには JICA のみの協力をみていたのでは十分とはいえないという認識は高く、回答者全員の 8 割前後が合同評価の実施に肯定的な回答を寄せている。また、「合同」の相手先としては、複数回答の選択肢のなかで、肯定的な回答を寄せた回答者のほとんどが「相手国」を自らの回答の中に含めている。また、オール・ジャパンとしての協力を評価すべきという観点から外務省および JBIC の組み合わせを含んだ回答も 3 割程度あった。他ドナーとの合同評価についても 3 割程度が言及していた。