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

本章では、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を紹介する。 まず 3·1 では主要な援助機関の国別プログラムのモニタリング・評価の取り組みの全体 像を紹介し、3·2 では各機関別の取り組みを紹介する。

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 取組み

3-1-1 国別プログラムのモニタリング・評価への取組み~Introduction

ポイント

- ・ 国別プログラムは結果重視マネジメントの体制の中に位置づけられ、近年大きな変化を遂げた。
- ・ 国別プログラムの位置付けの変化に伴い、モニタリング評価の役割も変化している。
- ・ 国別プログラムの評価の技術的課題は帰属の検証と評価可能性

モニタリング・評価をどのように実施するかという体制及び手法は、当然ながら対象物である国別プログラムがどのように計画され、位置づけられているかに大きな影響を受ける。

国別プログラムは、1990年代以降の結果重視志向の高まり、さらには本格的な結果重視マネジメントのツールの導入にともなう組織マネジメント自体の転換により、その内容および組織マネジメント上の位置付けを以前とは異にしてきている。結果重視マネジメントツールの本格導入の結果、国別プログラムは、組織マネジメント全体の枠組みと不可分のものとなってきており、これに伴い国別プログラムのモニタリング・評価の意義も変化してきている。

また、国別プログラムのモニタリング・評価の手法については、1999年のウィーンワークショップにおいても「当該国で生じた開発上の変化 (開発アウトカム)」と「自機関の国別プログラムの結果」との帰属26の検証が非常に難しいことおよび評価可能性の問題が指摘されており、この問題に対しどのように取り組んでいくかは各機関共通の課題となっている。

本節では、まず「3·1·2 主要援助国機関・国際機関の全体傾向」で、上記 2 つの観点から本調査対象機関の全体的な傾向をとりまとめる。つぎに、「3·1·3 組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け」で、結果重視マネジメントが各機関においてどのような形で導入され、国別プログラムの計画・モニタリング・評価の体制・内容の変容につながっているかを中心に各機関の取り組みのうち特徴的なものを紹介する。

また、国別プログラムの技術的な課題に対しては、「3·1·4 国別プログラム評価の技術的な課題」で問題の所在およびそれに対処するための各機関の最近の考え方・取り組みを紹介する。

²⁶ 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。

3-1-2 主要援助国機関・国際機関の全体傾向

ここでは、3-1-1 で述べた国別プログラムの組織マネジメント上の位置付けと国別プログラムのモニタリング・評価をめぐる技術的な課題の2点について、本調査対象の援助機関・国際機関の全体傾向をとりまとめる。(表 3-1 参照)

(1) 国別プログラムの組織マネジメント上の位置付け

国別プログラムの位置付けは、1990年代後半から 2003年の間に主要援助国機関・国際機関の運営に結果重視マネジメントのツールが次々に導入された結果、大きく変わりつつある。調査対象機関のほとんどが結果重視マネジメントの導入直後の改革期にあるか、導入から数年を経てマネジメント手法・体制を微修正するといった状況にある。結果重視マネジメントにおいては、目標設定一計画一実施一業績報告といった事業サイクル及び組織全体で一貫性のある計画体系の作成、同計画に基づく実施の結果を組織レベルで総括し公表することが要請されている。これに対し、各機関では計画の体系を、組織全体一本部各部局一在外事務所という組織体制上のヒエラルキーと整合する形で整理している。国別プログラムはこうした計画体系のなかで在外事務所レベルでの目標・計画をとりまとめたものに相当し、組織レベルの計画・報告の一連の流れの中に組み込まれた形となっている。

また、組織レベルでの結果を総括し、業績報告を行うためには、これら各国別プログラムの結果が測定可能、かつ総括しうる条件を揃えていることが求められる。このことから国別プログラムは近年、内容的にも目標および指標の明確化が図られ、より結果志向とならざるを得なくなってきている。各機関ではこうした要請に応えるため、組織全体の戦略・方向性を明確化し、さらに国別プログラムが組織戦略と一貫性を持った形で計画・運営されるような体制・マニュアルづくり、経営資源配分の調整を行ってきている。

加えて、結果重視マネジメントの本格導入に伴う業績報告システムの導入は各機関のモ ニタリング・評価体制に大きな変化をもたらしている。業績報告は各組織レベルからの総 括可能な形態での結果の報告を要請するものであり、各組織レベルにおいては①報告業務 に関する業務量の増加と、②「進捗状況の的確な把握」、「説明責任の確保」、「組織として の学習効果」の3者のバランスをどうとるか、が課題となった。各機関においては、従来 よりプロジェクトレベルのモニタリング・評価に関する各種のツールや評価実施について の基準があり、さらには国別のレビュー・年次報告に加え、国別プログラム評価が実施さ れていた。これら既存の枠組み・ツールと新規に導入された業績報告の内容には、目的が 異なるものもあれば、重複しているもの、また組織のマネジメントの発想が結果重視に変 更されることによって新たに必要となる情報とそうでない情報が混在し、在外事務所や事 業実施部署の作業の重複・無駄につながる状況がもたらされ得る状況であった。また、結 果重視マネジメントの導入と前後して援助機関自体の分権化が進展し、事業に関する意思 決定が原則として在外事務所や大使館においてなされるようになり、その結果としてモニ タリングや評価の実施主体も在外事務所・大使館の業務と位置づけられるようになった。 これは、在外事務所・大使館というリソースが制約された環境において、モニタリング・ 評価、また業績報告の要請にどう応えるかという課題をもたらし、これらの状況は、業績 測定の導入時、あるいは導入直後に、全組織的な「結果に対する何らかのアセスメント」 の見直しを促進した。その結果、各機関においては業績測定の要請から来る「国別プログ ラムの年次報告」と「事業実施部署が行う国別プログラム評価」および「評価専門部署の 行う国別プログラム評価」との機能分担が行われる方向で整理されつつある。表 3-1 の右 から2番目の欄に示されるとおり、機能分担のパターンとしては、事業実施部署で悉皆的

に実施する簡易型と評価専門部署によるより詳細なものと国別プログラム評価を 2 種類設けるケースと、基本的には業績報告の要請に応える年次報告を悉皆的に行い、国別プログラム評価は必要に応じ評価専門部署が実施するというより簡易な体制をとっているケースに分けられる。

また、国別プログラム評価の位置付けの整理にともない、国別プログラム評価のパイロット試行、手法開発やガイドラインのとりまとめを行っている機関がある一方、USAID、オランダ外務省のように国別プログラム評価の実施は基本的に行わないとしている機関もある。

(2) 国別プログラム評価の技術的課題~「帰属」の問題

国別プログラムの技術的な課題として、特定機関の活動の結果と開発アウトカムの帰属の検証の困難さについては今回の調査対象機関のすべてにおいて共有されている。厳密に「帰属」の発想で評価を実施しようとしても困難なばかりか、かける時間と労力に見合った結果が得られないという認識を背景に、国別プログラムのモニタリング・評価における発想を「貢献」に切り替える方向性で共通認識ができつつある。

「貢献」の概念においては、特定機関の事業がある程度コントロールできるレベルのアウトカム (組織レベルのアウトカム) の検証に加え、国レベルの開発アウトカムに向かう当該国政府、各援助機関、NGO ほかの各種の取り組みの中で、特定機関の方向性・事業の位置付けは適切であるか、また、目標を共有しつつ、前述の各アクターが相乗効果を高める形で (パートナーシップの促進) 事業を行うことをどのように促進しているかを評価することになる。

次節 3-1-3「組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け」、3-1-4「国別プログラム評価の技術的課題」では、上記全体傾向について、特徴的な機関の事例を中心に詳細に解説する。

表 3-1 主要援助国・国際機関の国別プログラム評価をめぐる動向

プログラム評価の技術的困難性への対応	・評価専門部署の実施する国別プログラム評価手順書では、「相手国の全体的な開発の進展ではなく、世界銀行の支援プログラムのアウトカムを評価」し、また、「支援プログラムのアウトカムを世た、「支援プログラムのアウトカムと世界銀行のパフォーマンスを区別して評価する必要がある」と強調されており、「貢献」の発想が採用されている。	・帰属関係の検証については手法改善の 余地があると理解している。貢献の発想 もかでは必ずしも十分でない。 のみでは必ずしも十分でない。 ・3の評価可能性が評価実施上の課題と 認識されている。プロジェクトレベルに おいては、評価可能性チェックや中間レ たいては、評価可能性チェックや中間レ すシステムなど多くのエ夫があり、SSレ ベルへの適用も検討されている。	・OEの評価視点としては、アウトカムの 発現状況の確認とそれに対し、UNDPの事業が設得在をもった形で結び付けられる かどうかを検証することが中心。開発アウトカムに対し、UNDPの場合は通常の家 年実施の信がに援助調整や政策アドバイスも行っているためそれらも含めてUNDP の組織レベルのアウトカムとして、「ビ う貢献したか」について説明がなされ も。。 ・ADRの評価視点は「UNDP事業の戦略的位 置付けのアセスメント」と「UNDPが貢献 した開発アウトカム」である。	
国別プ	 本 本 の 後	完献にわいの可関全の切っなの記しと発りてなの組 に発りてい評性 真想替は・価に	 	
CPのM&Eをめぐる新しい動き	・毒業実施部署による自己評価 (CASCR) と評価専門部署による CAEの役割の明確化(マネジメント に資する自己評価とそれを補完す る独立評価) ・CASCRの悉告的導入と評価専門部署(DED)のレビューの実施に向け7 力国でパイロット実施	・最近GSE Protocol (Guidelines) を改定し、同プロトコールをパイ ロット的に活用。6月までにプロト コールの修正を行う。 ・2004年にCSの評価可能性調査を 実施予定。	・事業実施部門の国別プログラム 評価 (0E) の実施により、説明責 任の確保と学習の双方を追及する とともに、業績報告の過剰負担を 軽減すべく、プロジェクトレベル 評価の一部を任意化・簡素化。	
CPØ	結果志向 CASの試行	国友ななない。 別うななない。 別とは、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は、 は	分たお明学ラ及権組付責習ン化機る任のスト記とが追	
事業実施体制・N&E実施体制	AS (GP) のモラリ (R) は事業実施 (B) が実施 ま (GED) は事業 経価結果のレ なの立場から ム評価を実施 ム評価を実施	(CSE)はプロ ッフと高い事 約スタッフ5-6 酷。 リングは在外 なり実施。部 方法は多様。	・評価専門部署 (EO) は国別 プログラム評価 (Assessment of Development Results:ADR) を実施。また、 法論の整理のほか、他部 局・在外事務所の評価支援に あたる。 事業実施部署 (在外事務 所) においては、国別プログ ラムのうち重要なアウトカム について、Outcome Evaluation(0E) を実施する。	
糠	中権業部よ価価部よ価央・実門ると専署る集事施に評評門に評	中権価部よ価失・専署を集評門に評	分事施に評評門に評権業部よ価価部よ価・実門ると専署る	
結果重視マネジメント	・既存のマネジメントツール であるGASを結果志向に転換 中。 (リザルツ・フレーム ワークの活用等により開発アウトカム達成への道筋と世界 銀行の事業の位置付けを明確 化)	 ・理事会の"development effect ivenes" 重視の姿勢が強まり、トップダウンで導入・国別戦略 (CS) ガイドラインを2003年に導入し、2005年にレニュー予定。 ・結果重視マネジメントに対する職員の合意形成とパートナー国の理解が今後の課題 	・1999年および第1次 MYFF (00-03)から結果重視マネ ジメントを本格的に導入し、 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
464	Result -based CASへ被 行中	RBMは準 入期	RR 着けりなとの Mににた適義労配定 むよりがある。 定むよ切派力分	
	世界銀介	I ADB	UNDP	

国習プログラム評価の技術的困難な人の対応	 ・国別プログラム評価強化のための調査 およびパイロット試行の中で、UNDAFおよ び他のアクターの活動の中に自らの事業 を位置づける形で計画・評価する方向性を 打ち出している。 (数の発表) 	 ・在外事務所が各SOにつきperformance measurement plan (PMP)を策定し、それにそって毎年報告している。指標設定やの策定に際しては、必要に応し本部が支援しているが、USAIDが一定期間内に達成すべき中間アウトカム (Intermediate outcome) およびその指標の設定は非常に中心だが 困難であるため、より上位のアウトカム「貢献」についての説明で必要十分の発想、としている。また、このため単に結果を上している。また、このため単に結果を下すデータのみならず、定性的な説明情報(stories)の重要性を認識している。 	・帰属については厳密に検証できないた め、ロジックの適切性と進捗していると いう状況記拠を固めていくしかない。 ・会計検査院当局がCIDAの国別レベルで ・会計検査院当局がCIDAの国別レベルで のアウトカムについて、厳密な帰属関係 の特定を必ずしも求めるのではなく、原 則としては貢献の説明で可とすることで 合意した。	・左記パイロットスタディの評価視点としては、DFID国別プログラムにおいて英国の政策はどう解釈され具体化されたのプロセス かという政策の一貫性や、戦略目標に対意視(どする協力デザインの適切性およびその有ちかと、効性などが含まれる。 歌作などが含まれる。 数性などが含まれる。 数様ない () () () () () () () () () (
CPのM&Eをめぐる新しい動き	ログラム自体の運営をプトレベルから脱却させる 引プログラム評価強化の 香、パイロット試行を今 香計 (7 ロット試行を今 本計算 (02 ー05年)で実施 までも国別プログラム部 ラインを作成して実施し フィンを作成して実施し では、Review) など には、「(07 Review) など には、「(07 Review) など には、「でない」を がいがあった。 い状況があった。 いくればがあった。 いくればかの結果を受けて グラム評価手法・ガイダ	・Annual Reportingが国別プログラムのモニタリング・業績報告に 相当。本報告は現地から入力できるデータベースになっており、議会や大統領所、ストなっており、議会や大統領所、予算当局への説明に必要とされる内容(結果、正性的説明、予算データ等)が網羅され、適宜加工される。	神! (なし) () () () () () () () () ()	 ・国別プログラム評価の手法開発のため、パイロット評価を実施し、結果を取りまとめ中である。プゴロ 本語 を取りまとめ中である。プロ 本語 本語 本語 本法 本法 は
事業・M&E実施体制	・基本的にすべてのモニタリング・評価は在外轉務所で験 施する。国別プログコムの独 院と同時にモニタリング・評 自計画(IMED)を銀行する。 コタリング・評価の速施に際 しては、地域等務所が在外等 がのを攻抜する体型が確立は れついある。(中間レビュー および評価しポートのレ にュー、出当地域のM&Eの監 理、教訓のとりまため、情報 共有に関し)	・ ・ ・ は は が に を を を を を を を を を を を を を		・これまでJF1Dでは国別プロ グラム評価の実績はなく、国 別レビューが事業実施部署に より8件実施されたのみであ る。今後は事業実施部署が業 積報告システム上に位置がイ られるモニタリング(年次報 価の 合きむ)を悉皆的に行い、評 価専門部署が国別プログラム 評価を実施する休制を整備す あ方向である。
RBM		,	************************************	
	NNICEF 超超入	RBM導入 Pund 104 Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma Ma	トップ ダウン バート RBM等 入・	PSA A DF1D かいっそ かい・メジメ M M

国別プログラム評価の技術的困難性への対応	・帰属については検証困難であり、最近 の国別プログラム評価においては、相手 国の開発と国際協力の現状を分析し、 DANIDAの当該国に対する姿勢と位置付け を明確化するほか、DANIDAの重点課題、 セクター横断敵テーマ、援助調整、パー トナーシップ、オーナーシップ等も観点 を含めて評価している。	・評価専門部署の実施する国別ブログラム評価(過去4件実施)では、国別ブログラムのインパクト評価に困難として、国別戦略が国別計画にオペレーション化する過程に一貫性の確保を困難とする要因があるなど、プロセスに焦点をあてた評価を実施している。	・先の国別プログラム評価の経験からどれたけばりをかけても「帰属」の検討は おだけ労力をかけても「帰属」の検討は 困難。貢献の発徳に基づく試みとして は、国レベルの変化を把握し、その要因 を分析して自国の役割を評価する方向性 と、自国の取り組みの結果を積み上げる 評価のやり方があるが、前者の国レベル の視点と後者の各事業のターゲットグ ループの視点が異なるため「妥当性」ひ とつとっても検託が難しい点あり。	
国別プログラム評価	・ の を を の の の の の の の の の の の の の	プ重わい様思口視らい様のいかがあり、かけのの	資 類 の 8	さと おい ら れ ば め 発 発
CPのM&Eをめぐる新しい動き	・国別プログラムのevaluablity についても問題があるため、当面 は国別プログラムの中の重要なセ クター・テーマ・地域にしぼった 評価を実施する方向である。	特に新しい動きはない。	・オランダは過去において非常に 包括的な国別プログラム評価を実 施した経験があるが、当時の国別 プログラムの評価可能性や評価に かかる時間・労力に鑑み、当面は 国別プログラム評価を実施しない 方また、モザンビークで同国政府 主体の合同評価(Country-led Evaluation)を試行したがうまくい かなかった経験あり。	・過去の国別プログラム評価実施 はBMZにおける3件のみ。近年は国 別プログラム評価というより過去3 - 4年の協力ポートフォリオの評価 を実施。
CPC	カタトサイク ター ター 子子 アライ かん アー 一 ダー アック かっかい かい かい カー カロ 日 女 神 学 単 年 本 学 手 手 手 手 手 手 手 手 手 手 手 手 手 かいいい ちょうしょう		国グ価おパナよ実行別うのよーーる施プム廃びト国評の に幅試	の・女国 mm
專業実施体制・M&E実施体制	・国別プログラムの悉皆的な 進捗アセスメントについて は、業績マネジメント枠組み に位置づけられる年次報告が 対応。国別プログラム評価は 評価専門部署が実施。		・国別プログラムの悉皆的な 維捗アセスメントについて は、業績測定システムに位置 づけられる年次報告が対応。 ・国別プログラム評価につい ては実施セず、セクター・ テーマ別評価を実施。	・国別プログラムはBMZ本部の 地域局が主管し、実施機関・ 大使館の参画を得る。モニタ リングと業績報告も同様。国 別プログラム評価は評価専門 部署の実施。
毒	存用的より 権価部よ別グ群・専署るプラ値	不評門に国ロム明徳記が経り。 単電のプラ祖	分国ロム は廃権別グ評当土・プラ価面	中権価部よ別グ評失・専署るプラ価集評門に国口ム
鉄里電視マネジメント	・政権交代にともない、000分 算の削減方針が打ち出され、 DANIDA事業においても大使館 への完全権限委譲と業績マネ ジメント枠組み (Performance Management Framework)が導入 された。	・結果重視マネジメントは発 想としては導入されているも のの、業績測定システムや計 画など組織マネジメントの改 革をともなう形では導入され ていない。	・2002年から省内プロジェクトを立ち上げ、計画・モニタリング・評価という一選のマネジメントを結果重視にするための検討を行い、結果をマニュアル化した。今後、同方式が格的に導入されるほが、協力相手国も20カ国にしぼりこまれた。	・BMZでは2002年から結果重視 マネジメントが導入され、協 力優先分野が決定されたほ か、重点国および一国におけ る重点分野の数についても絞 込みがなされた。さらに、国 別プログラム(国別戦略)が 計画ツールとして導入され
***	RBM等 とった の を を を の の で の の で の の が の の の の の の の の の の の	本格的 CLCRBM 未罐入	RBM導入期	RBM 類 類
	DANIDA	Sida	木 の 形 が を	BMZ/GTZ

3-1·3 組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け 〜結果重視マネジメントに組み込まれた国別プログラムはどう計画、モニタリング、 評価されているのか

ポイント

- 各国の結果重視マネジメントツールの導入は比較的最近
- 結果重視マネジメントは組織マネジメントの変革をもたらし、戦略計画としての国別プログラムの役割・内容が変化
- その結果国別プログラムの結果の各種アセスメント手段も再編

結果重視マネジメント (結果重視マネジメント) の「概念」は、1993年のアメリカ政策評価法の成立にともなう USAID への導入に始まり、1997年の DAC 新開発戦略以降、援助をめぐる国際社会に深く浸透した。

ただし、結果重視マネジメントにより各機関の計画から結果報告までの組織マネジメントの手法や体制が本格的な変化を遂げたのは、それから数年後のことである。結果重視マネジメントはBOX3-1にしめすとおり7つの要素から構成されるが、①から⑤が業績測定(Performance Measurement)を構成する要素となっており、結果重視マネジメントの中心的なツールという位置付けにある²⁷。前述の組織マネジメントの変化は業績測定システムの導入が契機となっている。

BOX3-1 結果重視マネジメントの7つの要素

- ① 明確かつ測定可能な目標設定(リザルツ・フレームワークを活用)
- ② 各目標の測定にあたっては指標を設定
- ③ 実績についての判断を下すために指標の目標値を設定
- ④ 結果にかかる情報収集のために業績をモニタリングするシステムを構築
- ⑤ 目標値に対して、実績をレビュー・分析・報告
- ⑤ 業績モニタリングのみでは得られない業績情報を得るために評価を統合
- ① 組織内部においてはマネジメントについての説明責任、学習、意思決定プロセスに、外部に対しては関係者やパートナーに業績を報告するために業績情報を活用

①から③が結果志向の計画策定(Strategic Planning)を、また、①から⑤が業績測定(Performance Measurement)を構成する要素となっている。

USAID は 1995 年にマネジメントマニュアルを改編し、他の援助機関に先駆けて業績測定を導入した。次いで 2000 年に英国 Public Service Agreement²⁸の締結による DFID および第一次 Multi-Year Funding Framework の発表による UNDP への導入があり、さらに、2002 年から 2003 年になってデンマーク、オランダ、ドイツ、日本等の二国間援助機関が続いたことにみられるように、全体としてはごく最近になってから導入した機関が多

²⁷ Binnendijk.A, Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience, a background report presented at the DAC Working Party on Aid Evaluation, February 2000,P10.
28 Aim(当該機関の設置目的)、3年間の Objective (目標) および Performance Target (業績達成目標) を含む「契約」を事務局財務省および首相官邸と締結。公共部門の成果を上げるツールとして導入された。

い。二国間援助機関における業績測定の導入は、デンマークのように政権交代により ODA 削減方針が打ち出されたことや、政府・公的部門の効率化・改革自体が政策アジェンダとなったことなど、基本的にはドナー側の国内事情が反映されている²⁹。さらに結果重視マネジメントの導入過程においては、業績測定の導入と同時あるいは前後して、組織内部で各組織ユニット単位の説明責任・権限の範囲の明確化と権限の委譲(分権化)とそれにともなうマネジメント手法の改革³⁰や援助重点国や重点分野・セクターの絞込み³¹などが起こっている。また、国際機関においても、結果重視の発想が 1990 年代後半の援助の中で主流となってきたこと、併せて UNDP にみられるように自機関の事業の結果を説明する必要性が拠出金の減少傾向のもとで高まってきたこと、また、IADB のように経営トップに民間出身の人材が増加したことなどが、結果重視マネジメントとそのツールを導入することにつながっている。

他方、業績の報告、あるいは評価は、対象の結果が測定・評価可能であってはじめて成立する。また、組織の各レベルにおいて、そのレベル・ユニットの所掌する計画とその戦略的位置付けの明確化がなければ、当然ながら結果をとりまとめて組織としての業績の報告を行うことも困難である。このため、結果重視マネジメントの導入はいずれの機関においても組織全体の戦略の整理をもたらし、組織全体の戦略計画の一部として国別プログラムが位置づけられ、その実績を測定する体制が構築される結果となっている。加えて、各種マネジメントツールが一新され、組織の目標・戦略をいかに組織のヒエラルキーに対応する形で階層化し、さらに組織の各単位でのオペレーション環境に即した計画に落としこむかという計画手法の工夫とその徹底の努力がなされている。

また、業績測定・報告の体制が構築される中で、モニタリング・評価と業績測定をどう整理し(BOX3-2 参照)、どう補完的に活用していくかがもうひとつの鍵となっており、これらのツールを用いて、「説明責任の遂行」と「組織としての知識の蓄積を通じた学習機能の確保」の必要性をバランスよく満たすための各組織のニーズ・事情に即した工夫が見られる。

以下で計画、モニタリング・評価の各段階において、国別プログラムがどう位置づけられているかを中心に各機関の共通事項と特徴を説明する。

²⁹ OECD 諸国の 1990 年代の公的部門改革の背景には、経済的要因(財政赤字、構造的問題の表面化、競争の激化等)、また政治・社会的要因(政府に対する国民の信頼の低下、公的サービスの向上および結果に対する説明責任の向上への要請)が共通の圧力となったことが指摘されている。(Binnendijk.A, 2000,P5)

⁸⁰ その他結果重視マネジメントに伴った変化としては、受益者に焦点 (client focus)、参加とパートナーシップ、分権化された意思決定システムを支援するためのメカニズム、組織文化の変化などが指摘される。

³¹ 例えば、デンマーク DANIDA では、本部の事業実施部門を廃し、大使館に権限委譲したほか、プログラム国(重点国)も 15 に絞られた。また、ドイツ BMZ においても 146 カ国の協力国のうち 70 カ国をパートナー国とし、そのうち協力規模の大きな国については $10\cdot15$ カ国としている。

BOX3-2 「業績測定」と「モニタリング・評価」の変容

~結果重視マネジメントの導入によりモニタリングが業績測定の枠組みの一環として組み込まれ、 内容的にも結果志向に変化

業績測定と評価をどう位置付けるかについては各機関独自に整理しており、特に定まった定義はないのが現状であるが、業績測定は、「事業実施部門によるプロジェクト・プログラムの業績の対する定期的なモニタリング・レビューと報告であり、事前に設定された目標の達成についての有効性に焦点を置く」ことが共通項と理解される。

近年の結果重視マネジメントに基づく業績測定の導入によって従来明確であったモニタリングと 評価の垣根がそれほど明確ではなくなってきつつある。従来、モニタリングは計画に沿った進捗・予 算支出等の実施状況の把握に、評価は「結果」に焦点をおくという線引きであったが、結果重視マネ ジメントのもとで業績測定の一環として行われる業績モニタリングは「結果」の測定を強調するよう になってきている。

また、モニタリングは内部マネジメントの一部として、評価は専門家による独立の立場で実施されるという仕切りも、評価が意思決定に資する情報入手・分析手段としてマネジメントの一環に位置付けられるようになってきており、境界があいまいになってきている。このため、各機関においては、業績測定であるか評価であるかにかかわらず説明責任と学習効果のトレードオフ32のバランスをどうとるかという議論の中でこれらツールの位置付けに再整理が必要となっている。

出典: Binnendijk.A, Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience, a background report presented at the DAC Working Party on Aid Evaluation, February 2000、P104-107より作成

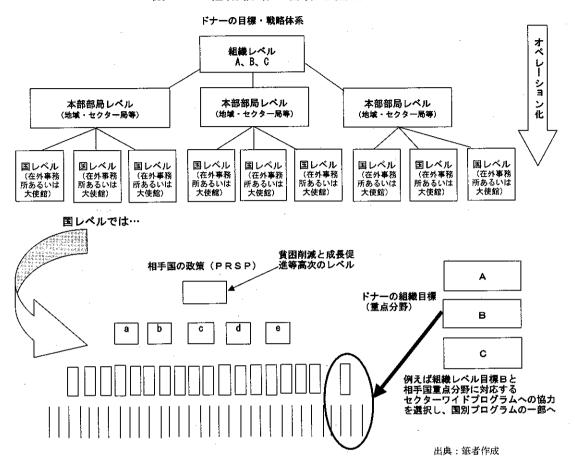
(1) 組織目標・戦略と国別プログラム

結果重視志向の導入により、まず、組織レベルの目標に対し実績を報告するという点が大きなマネジメント上の課題となった。このため、ほとんどの機関で政策文書あるいは戦略計画が策定・見直され、「組織の設置目的、目標あるいは優先分野(組織レベルの目標・戦略)」が明確化された。組織レベルの目標・戦略は外部に対しては組織としての業績測定の枠組みを明示するほか、内部に対しては戦略的計画策定(Strategic Planning)ー組織のリソースを優先分野に重点配分する一の基準となっている。

「組織レベルの目標・戦略」は、「部署別目標・戦略」、さらには、「国別プログラム」という形でオペレーション可能な形に具体化されている。(図 3-1 参照) 国別プログラムレベルの計画策定と業績報告に活用されている概念整理のツールとしては、リザルツ・フレームワークが多用されている。(図 3-2 参照)

³² 組織マネジメントの観点からは結果重視マネジメントにより事業が投入・アウトプット志向ではなく、アウトプットもしくはアウトカム志向となることが意図されている。しかし、業績測定の導入により結果に対する「説明責任」が厳しく問われるものとして理解される場合、より達成が確実かつ指標データの入手が可能なアウトプットの設定や達成のための活動に事業の焦点が引き戻される傾向があり、「結果重視」を通じた「事業の改善」という本質的な主旨に逆行する結果となり得る。また、「マネジメントの改善と学習」という観点は、一定のリスクをとった上での「失敗」も次の改善につなげるステップとして位置付けていくというマネジメントの姿勢を引き出すが、「説明責任」に重点をおく場合なるべくリスクを回避した経営姿勢をとるのが自然であり、二つの目的は相反する。

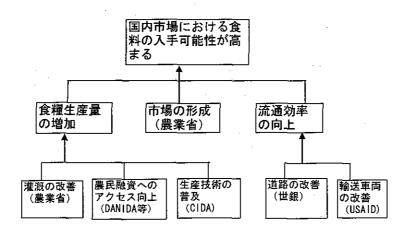
図 3-1 組織戦略・目標と国別プログラム



特定の国別プログラムの立案にあたっては、「当該国の開発政策」あるいは「PRSP」などが基本となり、その中でどのような目標に対し協力するか(国別プログラムでの協力重点分野・セクター)という点については、前述の「組織レベルの目標・戦略」が選択基準とされ、「政策一貫性」の確保が念頭におかれている³³。各機関の組織レベルの目標としては、「貧困削減」や「MDGs の達成」等の非常に高次の目標や、組織として取り組む重点分野・イッシュー(表 3-2 参照)、さらにそれらを追求するモダリティ・手段の面での政策として「一般財政支援」、「パートナーシップ」「協調」などを掲げている。

³³ ちなみに、結果重視マネジメントの徹底にいたるまでの大きな障害のひとつは現在実施中の事業やプログラムが結果志向の考え方のもとに計画されたものではないことである。このため、既存の案件については、過渡期の間は後付けで整理するなど段階的な移行に取り組んでいる。また、事業の業績測定の枠組みと組織マネジメントの枠組みは、当初別のものとして並立して存在していた UNDPでは、第二次 MYFF(2003-2007)の導入に際しては組織マネジメントも業績報告の仕組みに統合するなど経営戦略の整理統合も起こっている。

図 3-2 リザルツ・フレームワークのイメージ図



出典: Binnendijk.A, Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience, a background report presented at the DAC Working Party on Aid Evaluation, February 2000、P64より和訳

また、国別プログラムは、組織のヒエラルキーの末端に位置する在外事務所・大使館レベルの戦略・計画として、組織マネジメント上の重要性を高めている。組織レベルおよび国別レベルの計画は、約3年から5年間を対象としており、さらに年度計画にそれぞれ落とし込まれるという点も各機関で共通している。国別の年度計画は業績測定システムに位置づけられる年次報告に対応する位置づけにある。

表 3-2 組織レベルの目標の例:DFID の Public Service Agreement(2003-2006)

(一部抜粋して和訳)

目標 1	MDGs の達成
	1. アフリカ 16 重点国における MDGs 達成に向けての進展
	2. アジア 4 重点国 MDGs 達成に向けての進展
	3. 国際システムの有効性の向上
En 18)	4. 2005 年までに貿易障壁を減少させることによる途上国の貿易機
ターゲット	会の増大
	5. DFID の二国間プログラムの低所得国への配分を 78%から 90%
	に増加させるとともに、「成功」と評価される二国間プロジェク
	トの数を増やす。

(2) 計画策定の主体と支援・品質管理機能

では、組織マネジメント上の重要性を増した国別プログラムは各機関においてどのように計画されているのであろうか。国別プログラムの計画策定の主体は、分権組織体制をとる機関(DFID、DANIDA、UNDP、USAID等。オランダ、ドイツもその方向)では在外事務所であるのに対し、世界銀行や米州開発銀行(IADB)など本部中心の機関では本部の各地域局である。いずれの機関も結果重視マネジメント導入を期に、計画を含む事業マネジメントのガイドライン・マニュアルの類を策定、あるいは大幅に見直している。

特に、分権体制を採用している組織では、同体制の下でもプログラムの質を確保するために、結果重視マネジメントの全体を統括する部署(UNDPの Operation Support Group、DFID の Corporate Strategy Group など)による結果重視型計画策定の考え方・手法の周知徹底と研修やアドバイザリーなどのサポート体制を組んでいる。統括部署設置の例としては、DANIDA、BMZ では本部に設けられた計画・品質管理部門が、国別プログラム策定時に組織戦略との整合性に加え、結果が測定可能な形で計画が組まれているかをチェックし、コメントする機能を組織内に設けている。

DANIDAでは分権化により本部の事業部が完全撤廃され、事業実施の権限がすべて大使館に移譲された。このため、国別プログラムの中に位置づけられる個別プログラム(一定金額以上あるいはセクタープログラム)についても大使館レベルの事前調査によって策定されるようになった。組織としての質の担保については、大使館で作成されたプログラムデザイン案を本部のプログラムコミティーで DANIDA の政策上の優先事項との整合性を検証し、本部に設置されている技術審査部門(技術系職員 50 名程度)の審査を受ける体制としている34。

また、米州開発銀行(IADB)では、国別プログラム(国別援助戦略)に評価可能性があるかを、7つの項目(戦略のゴールと実施目標、戦略のフォーカス、対象国の課題、協議プロセス、リスク、他の事業や援助機関との連携、教訓)からなる「評価可能性プロファイル」で判定している。

他方、在外サポート体制の例として、UNDP、UNICEFでは本部の支援機能のみならず、 地域支援事務所(Regional Support Facility あるいは Regional Office)に専門性のある スタッフを配置し、在外事務所の支援を行っている

上記により各機関では国別プログラムの計画としての質の確保・向上に、なんらかの組織内部での品質管理・支援機能を設け取り組んでいることがわかる。

(3) 国別プログラムの結果アセスメント~業績測定の導入によるモニタリング・評価体制の再編

業績測定システムの導入により、国別プログラムの結果をアセスメントする手段は、従来実施していたモニタリング・評価を含めて見直され、機能分担が図られる方向に動いている。

まず、国別プログラムに対するモニタリングは、新規に導入された業績測定・報告のための活動の一環として組み込まれる方向で整理され、どちらかといえば組織としての「結果に対する説明責任」を果たす業務として位置づけられつつある。

他方、国別プログラムの評価については、機関の制度選択に2種類の方向性が見られる。 まず、在外事務所や事業実施部署で悉皆的に実施される比較的簡便な国別プログラム評価 を設け、別途、本部の評価専門部署が組織内の独立の立場で自機関の事業についてレビュ ーし改善すべき点があれば経営上層部に報告するための評価を設けるという①国別評価 を二段構えで設ける制度設計である。後者の評価専門部署による評価は、「結果に対する 説明責任」に対し、組織としての質的管理・向上のシステムがあるかという意味において 「組織としての改善プロセスに対する説明責任」を確保する手段として理解されている。

もうひとつの方向性としては、事業実施部署による悉皆的な国別プログラム評価は設け

³⁴ 本体制は 2003 年から導入されたため今後の変更も考えられる。

ず、業績報告の内容でそれをカバーしているとしながら、評価専門部署において上記と同様の観点から国別評価に実施する、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計である。

以下で、①,②のそれぞれの制度設計を採用する各機関の体制および背景事情をレビューする。

①国別プログラム評価を二段構えで設ける制度設計の典型は UNDP である。UNDP では、国別の業績報告 35 とは別に当該国の国別プログラム 1 サイクル中に、同プログラムのうち 2 つから 4 つの重点アウトカムをとりあげ、アウトカム評価(Outcome Evaluation:OE)と称する評価を在外事務所が悉皆的に実施することになっている。これに加え、評価専門部署である本部の Evaluation Office が選択的に実施する国別プログラム評価である Assessment of Development Results (ADR) が設けられている。

同様に世界銀行でも、近年全在外事務所において Country Assistance Strategy (以下 CAS) の対象期間終了時に実施する CAS 完了レポート (CAS Country Report) を事業実施部署による「自己評価」と位置付け、評価専門部署である OED (Operations and Evaluation Department)がその内容の妥当性 (validity) をチェックし、コメントする体制をとりはじめている。さらに、OED が CAS の次のサイクルへのフィードバックを目的として、独立の立場からの「国別援助評価 (CAE)」を選択的に実施している。

他方、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計を採用する機関は二国間援助機関に比較的多く、事業実施部署のモニタリングおよび業績報告で「結果に対する説明責任」に関する組織としての義務は果たすことができると位置づけ、国別プログラムに対する評価を別途悉皆的に実施することは必須としていない。むしろ、国別プログラムに対する評価は、当該事業実施部署あるいは組織戦略上の必要に応じ、適宜評価専門部署が直接行うか、あるいは事業実施部署が実施し評価専門部署がこれに対する支援を行うものという位置付けとなっている。

これは二国間援助機関における業績測定システムの導入による報告業務負担増に加えて、さらに事業実施部門の「自己評価」を実施することになれば、時間・労力を要するのみならず、評価あるいは対象分野の専門的知見が必要となるが、これを多くの二国間援助機関の分権化の進んだ体制のもとで確保することは困難であるという事情を反映しているとも考えられる。前述の二段階での国別プログラム評価を設けている UNDP、UNICEF などにおいては、本部評価部門の支援のみならず、各在外事務所の機能を支援する地域支援体制(Regional Facility や Regional Office など)を整備し、さらに国際コンサルタントを雇用するなどして、質の確保への支援を行うなど比較的リソース面での制約が緩和されている側面は否めない。

また、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計の中で、国別プログラム評価の位置付けが最も小さいケースとしては、USAID とオランダ外務省があげられる。USAID の国別プログラムは、組織レベルの戦略目標(SO: Strategic Objectives)のなかから在外事務所が当該国の状況に即していくつかを選択し、当該目標についてそれぞれ計画をたてる形で策定される。毎年の状況は業績測定システムであるAnnual Reporting System を通じて報告され総括される。他方、評価は、あるマネジメン

³⁵ UNDP 全体の業績の報告は毎年 Result-oriented Annual Report (ROAR) でなされている。ROAR の材料となる国別のモニタリング結果については、Regional Bureau ROAR および Country Office ROAR という形でとりとめられて本部に提出される。

ト上の問題意識に対する回答を導くためのシステマティックな分析であるとし、業績報告 とは一線を画すものとして位置づけられており、以下の場合など評価が必要と考えられる 場合において、在外事務所に設置された SO チームが評価を実施することを推奨している。

- 重要なマネジメント上の意思決定が必要とされる場面
- 活動に対し十分な成果が得られていない時
- 重要な成果が達成されている場合
- リザルツ・フレームワークのよって立つ仮説や前提に有効性に疑念が生じた時

SOの達成度に関する評価は、SOに対する活動の実施期間内に少なくとも1回は実施するように推奨されている。

これに対し、オランダ外務省は現在のところ国別プログラム評価を実施しないという方針を打ち出している。これは過去の国別プログラム評価は報告書完成までに時間がかかりすぎ、政策サイクルに匹敵する長さを評価に費やしてしまったことから、内容としての妥当性を失ってしまったなどの反省に基づいている。オランダ外務省では、前述の改革の結果、計画、モニタリングの質が向上するにつれて意味のある国別プログラムの評価ができるようになるとは考えているが、当面は国の中でのテーマや分野ごとの評価に力をいれていく方向である。

逆に、②業績測定と国別プログラム評価の相互補完性を念頭においた制度設計をとる機関のなかで、国別プログラム評価の位置付けを高めようとしているのは DFID である。 DFID ではこれまで国別プログラム評価の実績はなく、2001 年から事業実施部門による Country and Regional Strategy Review をこれまで 8 カ国・地域に実施した実績があるのみである。しかし、事業マネジメント自体が「国」という単位でなされる傾向が強まり、さらに英国監査局により、上記 Review を DFID 内の評価専門部署である評価局による国別プログラム評価の実施手法について、ブラジル、ルーマニア、カンボジアの 3 カ国をパイロットに試行・研究を行い、実施の手法案についてとりまとめている。今後、パイロットスタディの結果を受けて総括報告書を作成するとともに、国別プログラム評価の手法を開発し、ローリングプランにもとづいて実施する予定である。ただし、分権化により各国の国別プログラム自体のサイクルを本部では把握することが困難になっており、適時の実施を確保することが今後の課題となっている。

また、これら2つの制度設計の類型にあてはまらないケースとして、UNICEFでは極めて分権的なマネジメント体制のもと、「国別プログラム評価」自体を在外事務所で実施する方向で、他ドナー動向の分析、パイロット評価の実施と手法開発を進め、また地域事務所での支援体制を強化する方向で動いている。

(4) 業績測定の体制・ツール・動向

1) 年次業績報告(Annual Performance Report)

前述のとおり業績測定システムの導入にともない、各機関とも 3~5 年の組織レベルの 戦略目標・計画から落とし込んだ年次計画に対し、各事業実施部署の年次業績報告をとり まとめて組織レベルの年次業績報告書として提出・公開している。

例えば、DFID では、財務省を事務局とする政府との間で当該 3 年間に達成すべき目標を含む Public Service Agreement (PSA) を結んでおり、現在実施中の第 2 次 PSA (2003~2006) では、途上国における貧困削減を最終目標とし、その下に 4 つのサブ目標と 6 つ

のターゲットを位置づけている。DFID はプロジェクトレベルから目標に対する指標を測定して積み上げ、その結果を国(在外事務所)、地域(地域局)、組織全体という形で最終的にとりまとめて政府に報告している。

2) モニタリング・評価計画の早期策定

在外事務所レベルでは、国別プログラムのコンポーネントである個々のプログラム・プロジェクトレベルのモニタリング結果などを集約し当該事務所の年次業績報告とするが、モニタリング・評価のための費用計上や、評価可能性の確保のため、国別プログラムあるいは個別プログラムの計画段階、あるいは年次計画の策定段階において、モニタリングおよび評価計画を立て、本部の承認を求めるような仕組みをとっている機関がある。

USAID では国別プログラムの承認 1年以内に業績管理計画(Performance Management Plan)の本部承認が必要な体制になっており、また、UNICEFでは、国別プログラムと併せて作成される国別プログラムマネジメント計画の一部として統合モニタリング・評価計画 (IMEP: Integrated Monitoring and Evaluation Plan)を策定している。世界銀行もResult-based CAS にはモニタリングテンプレートを含めている。

また、各事業実施部署のモニタリングの具体的な手順・手法については、マニュアルや 各種ツールの提示、研修などの形態で必要な知識が組織にいきわたるようにしている。

3) データベースおよびレーティングの活用

組織全体の業績を報告するためには、在外事務所や本部各部門からそれぞれの結果を組織レベルでとりまとめ可能な形態で報告してもらう必要がある。総括する結果については、プロジェクトのアウトプットをとりまとめるか、国のセクターレベルの指標をとりまとめるかという両極があるが、前者の場合はとりまとめたところでそれが組織目標レベルに対し、何をなしたかという十分な説明にはならない上、後者については指標の変化が緩慢かつ特定機関のパフォーマンスのみで変化を説明することはできないという問題が生じる。また、プロジェクト・プログラムの直近の目標とするレベルのアウトカムは内容・レベルとも多様であり、事情のちがう各国のプロジェクト・プログラムを一律の指標を持って総括するということは適切ではない。

他方、業績測定システムの導入の結果、組織全体として実施しなければならないモニタリング・評価・報告、さらにそれらのとりまとめ業務は各機関で確実に増加した。これら2点の問題を克服し、効率的に必要な情報を収集して総括するための各機関の工夫としては、レーティングとデータベースの構築があげられる。

レーティングはプロジェクト・プログラムが意図していた目標に対する達成度を評点付けしてとりまとめ、国別プログラムや組織全体のポートフォリオにおいてどれだけのプロジェクト・プログラムが良好な業績をあげているかということを示すツールとして用いられている。

また、業績測定の基幹ツールとしてデータベースを構築し、活用している組織としては、DFIDと USAID がある。また、レーティングを使用している例としては DFID、DANIDA、かつて使用していたがとりやめた例としては USAID が挙げられる。以下、具体例を機関ごとに紹介する。

ア) DFID

DFID の PRISM (Performance Information System for Management) というデータ

ベースは、プロジェクト情報と予算・経理情報の双方がひとつのデータベースで管理され ている上、実績情報についてもモニタリング結果が定期的に更新されるシステムである。 実績情報については、末端のプロジェクトレベルの結果から最終的に組織戦略レベルのと りまとめをおこなうために、プロジェクトごとに目標達成可能性について4段階、目標達 成のリスク度について3段階でレーティングし、これらの結果を入力することになってい る。PRISM の情報は、事務所別、セクター別、リスク度別、国別ポートフォリオの目標 達成に向けての進捗状況などさまざまなカテゴリー分類で検索し、随時内部の人間であれ ば誰もが情報にアクセスすることができるようになっている。PRISM への情報の入力は 各在外事務所を中心に実施されるが、定期的な入力を徹底するために本部では入力状況を モニタリングし、提出期限後 48 時間たっても入力がない場合は本部からの警告後送金が 止まる仕組みとなっている。

さらに、年次報告については、個々の国別の結果に関する情報が公開されるのではなく、 各国の結果を地域別等に総括したものが DFID Departmental Report および Annual Autumn Performance Report (PSA 進捗状況報告) として公開されている。DFID の組織 レベルの戦略目標(target: 2003-06 においては 5 つ)に対し設定された指標について信 号方式をとりいれるなど非常に単純化したプレゼンテーションの形式をとっている。 (BOX3-3 参照)

BOX 3-3 DFID Annual Autumn Performance Report の信号方式

青:目標(指標値)を順調に達成できる軌道上にある。

黄:現時点で達成状況について判断できない。

赤:目標達成の経路から逸脱している。

グレー:データが入手できないため判断できない。

O : 今後の見込みについての判断

例: Target1=アフリカ 16 重点国における MDGs 達成に向けての進捗

指標	進捗			
指標1:現在対象地域	判断は時期尚早。サブサハラアフリカの最新の貧困ライ	251515725		
で 48%である貧困率	ン以下の人口比率は 49%。今期 PSA 開始から半年の時点			
の持続的な低下	であるため貧困人口が低下にむかっているのかも判断で			
	きない。貧困率の微増も観察されるが統計的には有為で	1		
	ない。			
出典: DFID, 2003 Annual Autumn Performance Repo				

イ) DANIDA

また、DANIDA も国別プログラムおよびセクタープログラムについて、国別戦略の目標 達成度のほか、横断的イシューやドナー調整などを含む項目について4段階のレーティン グを行い、地域、DANIDA の協力重点国全体等でとりまとめ、年次報告(Annual Performance Report) としている。とりまとめとしては以下の BOX3-4 に見られるように きわめて簡易なものである。

BOX 3-4 DANIDA 国別プログラムのレーティング項目

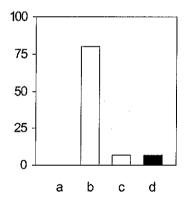
- ・国別戦略の目標達成度
- ・横断的イシュー(DANIDA の政策重点であるジェンダー、環境、人権・民主化)についての目標達成度
- ・DANIDA が支援しているセクターの目標達成度
- · PRSP の進捗状況
- ・ドナー調整の進展
- ・パートナー国のガバナンス改善状況

表:レーディング基準

スコア		定義
a 非常に順調。戦略あるいは計画の変更は必要ない。		非常に順調。戦略あるいは計画の変更は必要ない。
1722211	b	順調。規模の小さい問題が発生するかもしれないため微調整が必要となる可能
		性あり。
	c	やや順調とはいえない。 <i>戦略あるいは計画の変更が必要。</i>
	d	順調でない。活動の妥当性と自立発展性を阻害する状況が発生しつつある。大
		規模な軌道修正や整理が必要である。

Annual Performance Report2003では、国別戦略の目標達成度は以下のような図およびコメントを用いて説明されている。

図:国別戦略の目標達成度



国別プログラムのアセスメントにおいては2件が例外的な存在となっているが、まずエジプトでは、同国の改革へのコミットの遅れから進捗状況が D と評点づけられ、同国に対する国別プログラムは 2003~2008 年の間に段階的に終了に向かう予定である。Cの評点を得たネパールは、制度面の脆弱さや目標達成度の低さが指摘されている。

ウ) USAID

一方、USAID は業績測定システムの導入(1995年)以降数回システム改善を行ってお り、第2次改善の一環として 2001 年に Annual Reporting System という業績情報のデー タベースを導入した。USAID は、在外事務所(Field Mission)への権限委譲が進んでお り、計画の策定、実施からモニタリング評価まで、原則として在外事務所の裁量に任せて いる。こうした体制のもと USAID は、従来、組織レベルの戦略目標 (Strategic Objectives) のうち、当該国の現状に適切なもの数点を選択して国別プログラムレベルの戦略目標とし て位置付け、それぞれ 15~20 の指標を各国事務所レベルで測定し、Results Review and Resource Request (通称 R4) レポートという形式で毎年本部に提出していた。しかし、 こうして提出された指標データ数は毎年 6000~8000 にのぼり、これらをとりまとめ、組 織として USAID が何を当該年度に達成したのかを提示することが非常に困難であった36。 このため、2001年に従来の業績報告の負担と無駄を見直し、情報量を必要最小限に絞った ほか、結果についても3段階の簡素なレーティングを行う形で Annual Reporting System を設計し、導入した37。しかし、2004年には、客観性の確保や基準を各国間で均質にする ことなどが非常に難しいため、レーティングをとりやめている。そのかわりに、もともと レーティングの判断材料となっていた指標を必要最小限に限定し、これら指標及び指標の 解釈に必要な背景となる説明をコンピュータ入力するようにしており、背景情報も重視す るように構築しなおされた。これは、プログラムでは一定の成果を出しているが、タイム ラグ等により指標にそれが必ずしも反映されていないようなケースもあるほか、過去にお いてそれら指標値が必ずしも USAID 単独の努力の結果として達成されたものではないこ とを明記しないのはおかしいなどという批判をうけたことにもよる。

4) プロジェクトレベル報告義務のリストラクチャリング

業績測定の導入による業務負担増に伴い、既存の報告義務を整理した機関もある。

UNDP は、結果重視マネジメントを導入した第 1 次 MYFF の期間中から継続的に事業実施の手法や組織マネジメント自体の変更を重ねてきている。特に、MYFF 導入の 2 年目には、特にプロジェクトレベルのモニタリング業務を中心にモニタリング・報告業務を合理化、簡素化し(必須のものを任意化、コンピュータ活用、様式変更など)、内容的にはアウトプット重視、かつ組織としての必要性に応じメリハリをつけられるように制度変更した。(表 3·3 参照)

さらに、第 2 次 MYFF の開始冒頭に、UNDP の Operation Support Group は、モニタリングと報告に関し報告義務の一層の整理が必要という認識のもと、表 3-4 のとおり、指標の改善や説明責任と学習など多様な目的に応える報告を策定するなどの方向性を打ち出している。

³⁶ Leon S. Waskin, Talking Points of Technical Workshop on Results Based Management, Paper presented at the International Round Table on Better Measuring, Monitoring for Development Results, June 5 and 6, 2002 at the World Bank headquarters.

³⁷ 報告先 (議会、Office of Management and Budget, President Office など) に合わせて報告内容を整理できるように電子情報で報告すべき内容をすべてカバーし、必要な形態に整理することができるようなシステムを作り活用。情報の種類としては、本部かが必要とする、パフォーマンス結果、定性的説明や、予算書及び予算説明に必要な説明事項、組織全体のパフォーマンスを把握する際に使用する指標など。

表 3-3 UNDP 第 1 次 MYFF の導入 2 年目に行われたモニタリング・評価の簡素化

ツール	簡素化前	簡素化後
評価	100万ドルあるいは協力機関10年	必須事項ではなく任意実施とし
(プロジェクト)	以上のプロジェクトについては必	た。国別プログラムサイクル中に
	須。	一定数のアウトカム評価(OE)を
·	·	実施。
評価計画	3 年間のローリングプランである	国別評価計画をコンピュータ化
	国別評価計画を国別プログラムの	し、提言の実行追跡システムを組
	承認後策定。	み込んだ。評価部門からフィード
		バックあり。
プロジェクト評価	評価チーム総括によるプロジェク	廃止。レーティングはコンピュー
情報票 (PEIS)	トのレーティング。	タ化された評価報告書の一部にな
-1		り評価部門の DB へ。
3者レビュー	在外事務所 (CO) が年 1 回政府お	必須ではなく任意へ。意思決定は
	よび実施機関と協議。	プロジェクト運営委員会等で行
		<u>う。</u>
年次プロジェクト	当該年度における受益者、プロジ	│様式を変更し、より短く、アウト │
報告(APR)	ェクト運営者、政府、UNDP それ	プットおよびそのアウトカムへの
	ぞれの立場からのプロジェクトの	貢献に焦点をしぼった内容とし
<u> </u>	アセスメント	た。
終了時報告	実施機関による終了時報告。	廃止。とりまとめられていた今後
		への教訓は APR で対処。
現地視察	在外事務所スタッフによるプロジ	定期的な訪問は推奨。結果重視志
	ェクト訪問(年1回)	向の強化。
年次レビュー	進捗をとりまとめ事務所年次報告	国レベルでの進捗状況を確認する
	を作成するための会議	ためのマネジメントおよび関係者
		対話。年次報告の基礎。
国別レビュー	悉皆的に国別プログラムの 1 サイ	必須から任意へ。
	クルにつき 1 回。	

出典: UNDP, Operation Support Group のプレゼンテーション資料

表 3-4 UNDPの報告業務の改善の方向性

	結果重視マネ ジメント導入 前の状況	第1次 MYFF 期の状況	第2次 MYFF 期の改善の方向性
モニタ	投入志向。プロ	アウトプット中心。レーティング	指標の改善。レーティングは自己
リング	セスベース	は本部でなされ在外事務所への	評価的に行い、監査でその妥当性
		フィードバックが不足。学習効果	確認。
		は限定的。	
報告	多数の報告チ	ROAR を通じた結果志向の報告	多様なニーズに応える利用価値
	ャンネルがあ	導入。外部への説明責任のための	の高い組織レベルの報告。
	ったが一貫性	非常に煩雑なプロセス。マネジメ	
	がなかった。	ントや学習的価値は限定的。	

出典: UNDP, Operation Support Group のプレゼンテーション資料

3-1-4 国別プログラム評価の技術的課題

~プログラムを評価する上での計画、手法上の課題に各機関はどう取り組んでいるのか

ポイント

- ・帰属の検証、国別プログラムの評価可能性およびこれらから派生する評価労力高
- ・帰属から貢献への評価の発想の転換
- ・計画の適正化と、評価作業の簡素化の模索

国別プログラムの技術的課題としては、特定機関の事業の結果と開発アウトカムレベルの変化の因果関係の立証が困難であること、また、国別プログラムが必ずしも評価可能な計画となっていないこと、さらにはこうした評価上の技術的な難しさもあり評価にかけるワークロードが膨大となる傾向があることがあげられる。本節では、こうした課題に対する主要援助機関の共通認識、主な対処の方向性について概説する。

(1) 帰属 (Attribution) の問題と対処の方向性

国別プログラムの計画・モニタリング・評価において、各機関が共有している技術的かつ根本的な問題は、ある期間にある国に起こった現象と自機関の当該機関における活動との因果関係 (帰属) をどのように立証するかという点である。

MDGsやPRSPで設定されている目標レベルの変化や長期的な開発アウトカムの発現は、他ドナー及びパートナー国に対する官民双方を含む多くのアクターの活動の結果のほか、民間部門の活動や場合によっては国際的な情勢など複数の要因に影響を受ける。こうした状況の中、国レベルの変化について特定機関の援助と他の機関の援助、あるいは援助と援助以外の要因をよりわけて厳密に「帰属」を明らかにすることにこれまでの国別プログラム評価は努力を傾注してきたといえるが、特定のプロジェクトやセクターに比べて厳密な意味においてこれを明らかすることははるかに困難である38。

こうした技術的な難易度の高さは「帰属」の厳密な立証を含むインパクト評価には多大な時間と労力を要する傾向をもたらしている。こうした評価コストに比し、その厳密性のもたらす付加価値という観点から、コストと情報の質のバランスを確保し、入手可能な範囲の情報から常識的に判断できる「可能性の高さ(plausibility)」を確認することでも十分ではないかという認識にいたっているのが現状である。

対処①「貢献」概念の使用及び「開発アウトカムと組織のアウトカムの区別」〜他のアクターとの関係の中でどれだけ自機関が目標に貢献しえたかを評価

前述のとおり、特定機関の援助のインパクトの検証の難しさおよび厳密性のもたらしうる実務上の付加価値についてはそれほどの期待ができないという考え方に基づき、まず、各ドナーでは「帰属」を厳密に追及するということよりはむしろ、特定機関が開発アウトカムに対し、どのように適切な形で「貢献」したかという観点に国別プログラム評価の発想を転換しつつある。また、国レベルの開発アウトカムに対し、「対象国政府や他の援助機関との協力を通じて達成されるべきアウトカム」と「特定機関が直接に達成しうるアウ

³⁸ 検証の手段のひとつであるカウンターファクチュアル(反事実的状況)の設定は国レベルでは極めて難しく、他方、プログラムセオリーを活用する場合においても開発アウトカムまでの経路が複雑である上、その中での援助位置付けが中心的であるとは限らないなど困難を伴う。

トカム」を明確に区別するようになってきている。たとえば、世界銀行では、前者を「開発アウトカム(development outcome)」、後者を「組織のアウトカム(agency outcome)」とし、前者を、最終的に目指し「貢献」するが「帰属」の検証は難しい、より長期のアウトカムであり、特定の機関の管理・コントロールを超えたものとしている。他方、「組織のアウトカム」については特定の機関で一定の管理・コントロールが可能な直接的かつ「帰属」の検証もなし得る中間アウトカムレベルを指し、当該機関が説明責任を有するとしている。また、開発アウトカムは複数のアクターが共同で達成するものという認識のもと、自機関以外のアクターの貢献を促進するような活動をいったかという観点も国別プログラム評価の対象となるという考え方に立つ。

「帰属」と「貢献」の発想の違いが国別プログラムの評価の視点・構成にどのような違いをもたらすかをもう少し詳しく説明しよう。

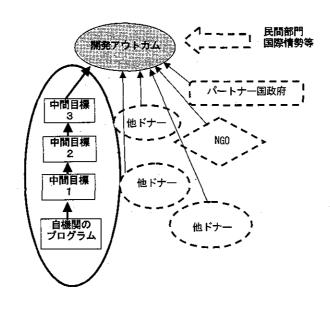
図 3・3 の①で示されるとおり、従来の「帰属」の発想によれば、国別プログラムの評価 (インパクト評価)は、「開発アウトカム」の変化と特定機関のとの帰属を立証する必要が あり、このため評価においては影響を与えた多様な要因をひとつひとつ取り除き、自機関 の事業効果の発現・波及経路を検証するという作業が必要となる。

一方、「貢献」の発想では(図 3-3 の②)、特定機関の援助と「開発アウトカム」レベルの変化の因果関係の「可能性の高さ(plausibility)」を、事実関係を積み上げて検証することになる。つまり、特定機関がもたらしうる「組織のアウトカム」と開発アウトカムとの帰属の検証を必ずしも厳密には行わず、開発アウトカムの達成に向けた当該国の戦略や政府機関及び他ドナーを含む全体の取り組みにおける特定機関の位置付けを検証し、さらに各アクターの取り組み状況と当該機関の業績、さらには開発アウトカムの発現状況を確認し、数量的な解析の結果ではなく、事実を論理的に積み重ねる形で説得力のある分析を行うのである。さらには、開発アウトカムに向けての全体的な取り組みとの整合性の観点から、特定機関の戦略から事業レベルまでの「政策の一貫性」についても評価の視点として組み込まれるようになっている。加えて、多くのアクターが整合性のある取り組みを行うことが一層効果的であるという考え方に基づき、アクター間のパートナーシップの状況、また、その促進にどれだけ貢献したのかをも視野にいれる。

図 3-3 国別プログラム評価における発想の転換

①これまでの国別プログラム評価の発想

「帰属」=自機関の協力と開発アウトカムの因果関係(太線枠内)を抽出し、他のアクターの影響(点線)をより分けるかがポイント



②転換後の国別プログラム評価の発想

「貢献」=パートナー国の開発戦略の中に位置づけられる開発アウトカムに対し、

- ①必要な取り組みのうちどこに自機関のプログラムを整合性ある形で位置付けているか、
- ②自機関のプログラムで所定の期間内に達成すべきアウトカム(中間アウトカム)の達成度、及び
- ③他のアクターの活動および協調状況を持って開発アウトカムに対し、アクター全体および自機関の貢献があるか検証

開発アウトカム	D E F ···	
中間アウトカム	アウ	トプット
		自機関
2	相	手国政府
3	他	ドナー1
<u>4</u>		ドナー2
5		ドナー3
6		ドナー4
7	他	ドナー5
8		NGO 1
9		NGO 2
10		間部門
	開発アウトカム 中間アウトカム 2 3 4 5 6 7 8 9	開発アウトカム F … 中間アウトカム アウ 2 相 3 他 4 他 5 他 6 他 7 他 8

こうした貢献の発想に基づく国別プログラム評価が浸透しつつある状況は、各機関の報告書の構成および内容の変化や国別プログラム評価のマニュアルに記載された目的などからも読み取ることができる。(表 3-5 参照)

表 3-5 主要援助国・国際機関の国別プログラム評価のマニュアルに見る国別プログラム評価の目的

	国別プログラム評価の目的	出典
	CAE は、相手国の全体的な開発の進展ではなく、世界	-
	銀行の支援プログラム(assistance program)のアウトカ	CAE 手引書(Country
世界銀行 CAE	ムを評価する。	Assistance valuation:
	支援プログラムのアウトカムの評価と世界銀行のパフ	A Primer)
	ォーマンス評価を区別する必要がある。	
TIMED ADD	・UNDP 事業の戦略的位置付けのアセスメント	タギ ADD の MOD
UNDP ADR	・UNDP が貢献した開発アウトカム	各種 ADR の TOR
	DANIDA およびパートナー国に対し、既存の協力戦略	
	の改訂に資する過去の事業の実績を提示し、かつ国別プロ	
	グラムの改善に資すること。	•
	対パートナー国への開発協力の実績・成果を評価し、	
	デンマーク政府並びにパートナー政府に対して、デン	DANIDA 評価ガイドラ
DANIDA	マークの協力戦略、そして PRSP に関連する国別プロ	インおよび各種国別評価
	グラムを変更・改良するための基礎(資料)を提供する	報告書 TOR
	こと	
	デンマークのパートナー国やその他の地域に対する開	
	発支援の準備と実施にとって役に立つ、個別具体的あ	
	るいは一般的な経験を抽出すること。	
	TOR1:国別プログラムの目標およびパートナー国の政策	
	プライオリティおよび DFID の組織目標との関係	
	におけるロジックの適切性	
	TOR2:最終目標に対するプログラム(介入)、DFID 側の	
	制度・体制、比較優位、人材確保についての妥当性	
	TOR3:プログラム計画が活動に転化されるまでの効率性	
	(人的・物的リソース、関係者との協力・調和、政	国別プログラム評価パイ
DFID	策対話・影響力確保、財務的手段、および DFID の	ロットのTOR
	開発パートナーとしての質	= / 1 0 1 OIL
	TOR4:プログラムの貧困削減に向けての中間目標達成に	
	向けての有効性、および達成を測定・モニターする	
	体制の是非	
	TOR5:インパクト・自立発展性について何かいえるか	
	TOR6:プログラムが貧困・ジェンダー、環境についての主	
	流化をどのように行っているか	

例えば、世界銀行の評価専門部署である Operation and Evaluation Department (OED) の国別援助評価 (Country Assistance Evaluation) 報告書及び手順書 (Primer) では、「パートナー国の一定期間における開発アウトカムの達成状況」と「世界銀行の事業のパフォーマンス」を明確に区別し、相手国およびパートナー国との調和のとれた事業実施、援助調整やパートナーシップの喚起、などについても事実関係を整理し、世界銀行の「貢献」を「数量的に厳密な形」ではなく、「事実関係に基づいた論理的な説明」をもって評価するとしている 39 。また、アウトカムの達成度は「パートナー政府のパフォーマンス」についての判定とも同義ではないことに留意することが必要であるとしている。

また、UNDPの評価専門部署の実施する国別評価である ADR の主眼は、「UNDP 事業の戦略的位置付けのアセスメント」と「UNDPが貢献した開発アウトカム」におかれている。まず、「戦略的位置付けのアセスメント」においては、開発課題の解決に向けて、パートナー(当該国政府、他ドナー、他の国連機関、民間部門など)との関係(協調、パートナーシップ構築など)において UNDPがもたらすことのできた付加価値について重点がおかれている。また、「開発アウトカム」の評価に際しては、当該国の開発状況および政策の主要な達成事項を把握し、次に、同結果に影響したと考えられるその他の要因を把握した上で、国家レベルの開発アウトカムに UNDPの事業が貢献したということが納得性をもっていえるかについて考察している。ADR は、開発アウトカムの現状については触れるものの、インパクト(長期的な開発アウトカムの発現)を評価するものでもなく、さらに開発アウトカムに対する直接的な「帰属」を評価するものではないとしている。

さらに、DFID が 2003 年に実施した国別プログラム評価(3 カ国をパイロットとして実施)においても、DFID の援助のインパクトを評価するのではなく開発プロセスにどのような付加価値をもたらすことができたかについて、対象国における DFID の活動の適切性および妥当性、対象国政府の政策との一貫性、国際的な開発目標とのリンクを評価することが TOR に盛り込まれている40。

上記より、各機関とも厳密な「帰属」の概念の適用については一定の範囲にとどめ、「貢献」の発想に基づく国別プログラム評価を行いつつあることがわかる。

対処②合同評価

また、「帰属」の問題の解決方法としては、開発アウトカムの実現に貢献する多様なくアクターを取り込んでしまう方法、つまり合同評価が有効であろうと考えられている。ただし、これまで国別プログラム評価において合同評価が実施された実績はない。これは、有用性について異論を唱えるドナーは少ないものの、評価の枠組みや成果品のイメージの共有について各国それぞれの関心があることや、国別プログラムのサイクルも異なるなどの

³⁹ 他方、こうした評価を可能とする目標と事業の適切な関係性の確保のためには、世界銀行においては学術的に明らかになっていることのほか、組織内の既存の調査結果や知識の蓄積を使っている。OED によれば、世界銀行においては CAS 作成のためマクロおよびセクターの分析にあたっては、過去の分野および当該国についての蓄積があるのでそれほど追加リソースを必要とはしないほか、オペレーションに関する知識、相手国との対話などを生かすとともに、過去の CAS の経験をフィードインして作成しているとしている。

⁴⁰ ただし、DFID では、国別プログラムの「貢献」の概念に基づく評価についても、「開発アウトカム」レベルの指標の変化をまず確認し、その変化に対する特定機関の貢献を検証していくトップダウン・アプローチと、特定機関の活動結果をプロジェクトレベルから国レベルまで積み上げていくボトムアップ・アプローチの 2 つがあるが、前者の場合は特定機関の援助が実際に開発アウトカムにどの程度貢献したのかが不明確との問題、後者の場合は活動レベルから積み上げていった結果と開発アウトカムの間に大きなギャップが存在するため、技術的に難しい点は残ると指摘している。(DFID (2001), How Effective was DFID? Development Effectiveness Report)

オペレーション上の困難さや調整役の負担を誰が負うかなどの問題を軽減するような実施の手法が解決されていないことが一因である。また、計画自体が合同で立てられていない場合には、評価のみを合同で実施することに困難が伴うことも事実である。

(2) 国別プログラムの評価可能性の問題と対処の方向性

もう一点各機関共通の問題として挙げられているのは、国別プログラムが必ずしも評価可能 (evaluable) な形で計画されていない、つまり、国別プログラムの目標が明確でない、構成要素にも戦略的一貫性がない、あるいは指標が適切に設定されていないため評価が難しいという点である。これについては国別プログラム計画のデザイン上の難しさと時期的な問題の 2 点が背景にある。

まず、国別プログラムの計画の問題に関しては、前節で述べた「貢献」の概念を国別プログラム評価に取り入れたとしても、特定機関の実際の援助と「組織のアウトカム(中間アウトカム)」の関係の検証は求められるため、プログラム自体が適切に計画されていることは欠かせないことを理解する必要がある。また、前述のとおり、業績測定のシステムの導入は、組織の末端からの業績情報を積み上げて組織としての全体を総括報告することを要請するものであり、そのためには国別プログラムを含む戦略・計画自体が総括可能な形(一貫した政策体系)で立案されることが求められる。

こうした要請に対応するためには、プログラムのデザインの段階から、開発アウトカムレベルの目標及び指標と、当該機関の活動及びアウトプットとの間をつなぐ適切な中間レベルの目標及び指標の設定が必要である。このため多くの機関が国別プログラムにおいてマトリックス型のリザルツ・フレームワークを活用して因果関係の「仮説」を立てているが、中間アウトカムの設定およびその「仮説」の質の確保41については各機関とも最も困難と認識しており、"missing middle"と称される共通の課題となっている。

一方の時期的な問題については、前節 3-1-2 で述べているとおり、各機関とも結果重視 志向のマネジメントを本格的に導入したのがごく近年のことであり、国別プログラム評価 の対象となるプログラム・プロジェクトが、必ずしも現在の計画・評価の考え方に基づいて策定されたものではないことが一因である。さらに、複数の機関から指摘されているように (DANIDA、オランダ外務省など)、プログラム化の思考は 1990 年代前半から国際社会において共有されるようになってきたものの、実際の事業のリストラクチャリングは非常にゆっくりとしたペースで進んできた。このため、現段階で実施する国別プログラム評価については、基本的に事後的にプログラムとみなして評価しているため、当然ながら評価に技術的な難しさをともなうものとなっている。

対処③国別プログラムの質的改善~リザルツ・フレームワークの活用

国別プログラムの評価可能性改善の取り組みに際し、国別プログラムの目標・指標体系の整理にリザルツ・フレームワーク(Results Framework)と称される枠組みを用いている機関も多い。ただし、リザルツ・フレームワークは、作成に一定の専門知識と労力を要するため、その精度や全ての国別プログラムについて悉皆的に作成するかについてはばら

⁴¹ アウトプットとアウトカムの因果関係が学術的に検証されているものもあるが、全ての関係についてそうした検証結果が確保されているわけではないため、経験則や常識に基づき因果関係の仮説が組まれているケースもある。また、こうした既存情報の入手にかけるリソース制約もある。

つきが見られる。前述のとおり、技術的な困難がともなうのは、国レベルの「開発アウトカム」(相手国を含むパートナー全員の努力で実現)と自機関の「組織アウトカム」の関係を整理し、適切に「組織アウトカム」(中間アウトカム)およびその指標を設定する点に集約される。

比較的厳密かつ詳細な形でリザルツ・フレームワークを導入しているのは UNDP である。 UNDP の国別のプログラムは、在当該国の国連機関合同で実施される現状分析に基づいて策定された国連機関全体の United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) の中に位置づけられる。こうした国連全体の枠組みのもと、UNDP 単独の国別プログラムは、Country Programme Document (CPD) としてとりまとめられ、さらにUNDP 独自のリザルツ・フレームワークを作成している。(3-2-2「UNDP 国別プログラム評価とモニタリング」の表 3-9 参照)

また、世界銀行は従来の国別戦略(Country Assistance Strategy:以後 CAS)についての 2003 年に実施された第 3 次 CAS レビューの結果、「結果」 重視の観点が最も弱い 42 として、7 カ国について Result-based CAS の策定試行を行っている。各パイロット CAS のリザルツ・フレームワークの構造は若干の違いはあるもののほとんど共通であり、例えばカメルーンの CAS では、「カメルーンの長期的な課題」に対し、「CAS のカバーする 3 年間に世界銀行が影響を及ぼしうる CAS アウトカム」、さらに下位に「CAS アウトカムへの進捗を測定するためのアウトカム」を設定し、その下に個々の活動を位置付けている。

これに対し、二国間機関では国別プログラムの論理構成を明確化するという点についての考え方は変わらないが(政策体系の構築)、自機関の組織目標をリザルツ・フレームワークの最上位目標におき国別プログラムの取り組みを位置付けるケース(USAID)、自機関の国別プログラムをリザルツ・フレームワークで整理し、別途 PRSP や MDGs との対応を整理するケース(DFID・作成は悉皆ではない)ものがある。さらに、DANIDA、オランダ外務省などについては現時点ではそこまで厳密なリザルツ・フレームワークは作成していない。

対処④評価対象を変える〜国別プログラムのアウトカムではなくプロセスを評価 国別プログラムの評価可能性の問題から、当面自機関のプログラムのアウトカムについても評価しないという選択をしている機関もある。

Sida においては、国別プログラム評価を行う前の事前検討で国別プログラムのアウトカムについての評価可能性が低いと判断されたことから、過去数年、国別プログラムの実施プロセスに焦点をおいた評価を実施してきている。Sida の評価部門は、2002 年に"Mind the Middle Country Plans: The Missing Middle of Sida's Country Strategy Process"という評価報告書を公開し、Sida の国別プログラムに関するビジネスモデルの問題点を指摘した。同報告書によれば、5 年を対象期間としたリソース配分の包括的な指針としての国別戦略文書(Country Strategy Paper: CSP)により、重点セクター、サブセクター、主たる協力形態については明確になっているが、それを補完する位置付けの年次国別計画(Country Plan: CP)においては、戦略的選択の詳細や運営上の選択についての記述に十分注意が払われてこなかった。CP は予算の計画値と実績値についてとりまとめた文書にとどまっており、国別戦略を実行するための戦略の詳細や、方向性を決める枠組みについての情報がほとんどなかったため、大使館の体制や戦略プロセスの違いにより程度の差

⁴² CAS ビジネスモデルの他の要素としては、「ビジョン」、「分析」、「プログラミング」。

はあるが、「戦略上の空白」が生じ、戦略と実際のオペレーションの一貫性を阻害しているとしている。こうした認識のもと、ラオス、ベトナム、モザンビークの国別プログラム評価⁴³では、「戦略上の空白」が生じているかどうかを検証し、さらにそれが生じた要因を分析し、Sidaのビジネスモデルにおける国別プログラムという事業ツールの改善に対し、提言をとりまとめている。

(3) 評価にかかる膨大なワークロードと対処の方向性

従来の国別プログラム評価は、上記でとりあげた「帰属」の立証に比較的正面から取り組んできたこと、さらに比較的長い期間を対象にしていたこと、また当然ながら過去のプロジェクトをプログラムとみなして評価したためにプログラムの評価可能性にも問題を伴うものであった。このため、帰属関係の検証にかかる労力に加え、長期間にわたる過去の案件をプログラムに整理することやプログラムの目標について関係者の合意を得ることなどを含め、一件の評価にかける時間・コスト・労力が膨大となる傾向があった。(表 3-6 参照)

オランダ	パートナー国に対する協力開始から現在に至るまでを評価。最長で報告書が
	まとまるまで3年を要した。
DANIDA	平均して国際コンサルタント 3000 人週、現地コンサルタント 1000 人週、
-	約 500 千米ドル。文献調査 1 ヶ月、3~4 週間現地調査を行っているが全体
	を網羅的に評価することはできていない。
UNDP	対象は国別プログラム 2~4 サイクル分

表 3-6 従来型国別評価の時間・労力・コストの例

現地調査インタビュー結果より作成

これに対しては、近年、評価の費用対効果の問題や、評価に時間がかかり適時に評価結果が得られない場合はフィードバックもできないという反省があり、より効率的に事業にかかる意思決定や改善に資する評価結果を取りまとめる工夫が図られている。

対処⑤国別プログラム評価の簡素化~重要セクターあるいは重要アウトカムにしぼった評価

従来型の国別プログラム評価のワークロードの問題に関し、多数の援助機関においてその簡素化についても取り組みが行われてきている。例えば、「3-1-3 組織マネジメント上の国別プログラムの位置付け」でも述べたとおり、各機関においては業績測定と評価の機能分担を図ってきている。こうした機能分担は、簡素化の観点からは、悉皆性の高いもの(モニタリング及び事業実施部署による「自己評価」)については、組織として必要最小限の情報を得る手段として整理し、国別プログラム評価については「必要性の高いところのみに選択的にリソースを投入する」という体制面での整理という方向性を打ち出していると

⁴³ B.Baulch, M.Moore, A.Joshi and J. Rudengren, 2002, Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Vietnam, Sida EVALUATION 02/35. D.Vadnjal, T. Conway, J. Rudengren and M. Juville, 2002, Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Laos, Sida EVALUATION 02/36. Institute of Social Studies, 2001, Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy-An Evaluation of the Swedish-Mozambican Experience, Sida EVALUATION REPORT 01/07.

いえる。

体制面での簡素化に加え、手法の面では比較的多くの機関で、自機関の国別プログラムの全体ではなく、重点をおいているセクターやアウトカムに評価対象をしぼって実施する 方向性もみられる。

たとえば、DANIDAでは当面の国別プログラム評価は特定のセクターや DANIDAの活動が重点をおいた地域にしぼって評価を行うという方向で考えられている。また、UNDPの事業実施部署の実施する国別プログラム評価にあたるアウトカム評価(OE)では、評価の視点としては評価専門部署の実施する ADR とそれほどの違いはないものの(BOX3-5参照)、評価対象を国別プログラムのうちの重点アウトカムに絞り、より簡易な形での評価を行っている。

BOX 3-5 UNDP の Outcome Evaluation の評価の視点

- ①アウトカムの発現状況(Outcome status): アウトカムが発現したかいなか、また発現していなくても成果の実現にむけての進歩があったかどうか
- ②外部要因(Underlying factors):アウトカムに影響を与えるような外部要因の分析
- ③UNDP の貢献(UNDP contribution): UNDP のアウトプットやその他の介入が説得性を持って発現したアウトカムに結び付けられるかどうか
- ④パートナーシップ戦略(Partnership strategy): UNDP のパートナーシップ戦略が妥当で効果的 だったかどうか

3-2 主要援助国・国際機関における国別プログラム評価の機関別詳細

3-2-1 世界銀行

(1) 国別プログラムの位置付けと関連動向

ポイント

世界銀行は、国別プログラム(Country Assistance Strategy: CAS)をより「結果」 志向とするため、パイロット国において Results-based CAS を策定し、強化を図ってい る。

世界銀行においては、80 年代までの計画・評価は個別プロジェクトに焦点を当てていたが、Country Assistance Strategy (CAS) の導入にともない、評価の焦点も国レベルに変化させてきたという経緯がある。国レベルを対象とした戦略文書である CAS は、世界銀行の国別のビジネスモデルの 4 つの柱、「ビジョン」、「分析」、「プログラミング」、「結果 (Results)」が取りまとめられたものとなっており、同行は、1998 年、2000 年、2003 年に CAS のレビューを行い、CAS を用いたビジネスモデルの現状を分析し、改善すべき点を抽出してきた。

最新の第三次 CAS レビュー(Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions, March 2003)においては、前述の4つの柱のうち以前として「結果」に関する取り組みが最も弱いとして、強化が図られる方針が打ち出されている。最も大きな問題は CAS 自体が貢献しようとしている目標(非常に高位のもの)とそのために活用するモダリティの説明はあるが、これらの間をつなぐロジック、中間アウトカムやモニタリングのための指標が未整理であったことである。また、こうした強化にあたっては、パートナー国とモニタリング・評価の枠組みについても合意する必要があるが、従来 CASについてはプロジェクトと異なり、合意のための明確な枠組みが用意されていなかったことなどが指摘されている。

こうした認識のもと CAS の強化にあたっては、結果志向の発想が踏まえられ、CAS 自体の作成段階から結果を意識した、また結果をもたらすための手段・ステップの説明を拡充することや、モニタリング・評価ができるような計画づくりが進められており、正式に7 カ国をパイロットとしてリザルツ・フレームワークを導入した CAS (Results-based CAS) を策定している。

パイロット国 (括弧内は理事会での承認日)

Sri Lanka (4/1/03) Cameroon (9/11/03) Ukraine (10/23/03) Mozambique (11/20/03) Brazil (12/9/03) Zambia (3/9/04) Armenia (6/10/04)

(2) 国別プログラムの内容・ツール・手順

ポイント

CAS は本部地域局により、相手国の開発政策や PRSP を基本として策定される。第三次 CAS レビューの結果を反映し、今後の CAS はリザルツ・フレームワークの活用等により開発アウトカムレベルの目標への道筋と世界銀行の支援する事業の位置付けを明らかにし、かつ結果の測定が可能な形に改善されつつある。

CAS は本部地域局によりとりまとめられ、理事会で承認される。CAS と相手国の目標 (指標) との整合性の確保に関し、PRSP がある国については、それを元に CAS を作成している。中所得国や PRSP 作成途中の国については、既存の当該国の開発計画が出発点となり、世界銀行の優位性や協力の要請に応じ、重点分野が決定される。

また、新しい Results-based CAS では、世界銀行の戦略が表 3-7 にしめされるような項目から成る CAS Results Framework を用いて整理される方向で考えられている。これまでも CAS Matrix が使われてきていたが、構成や内容にばらつきがあったほか、中間アウトカムレベルの目標設定がなされていないなどの問題があった。新しい枠組みでは、開発アウトカムレベルの目標と世界銀行の事業がどのような関係・位置付けにあるのかの整理が、他ドナー等との関係性も含めて強化される見込みである。

長期戦略目標		より短期的な CAS のアウトカム				先事項と実績
MDG/MDG plus	セクターに関連した課題	世男を製ませる ののっれさ ののっれさ ののっれさ ののっれる ののっれる ののっれる ののっれる ののっれる ののっれる ののっれる ののっれる ののっれる ののったカム	期待 cas na cas	期中カカの さアと成成略・ あの 動	当該セクター と 対銀行 の介入	世界銀行の実績にロまるおよるお法

表 3-7 CAS の Results Framework の構成

出所:世界銀行, "Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions", p.68

上記リザルツ・フレームワークにもとりまとめられる country—intermediate outcome — program—project-level goals というリンク(results chains)については、世界銀行の長年の経験とセクターの知識の蓄積を活かし設定している。ただし、CAS 1サイクルの対象期間内($3\sim4$ 年)に世銀がどのような貢献をしたのかという、すなわち intermediate outcome およびその指標の適切な設定には依然として困難があること、また、プロジェクトの結果を積み上げただけでは国レベルのアウトカムにどう貢献したかという説明には必ずしもつながらないという問題は残っている。

CAS 作成のために必要なマクロおよびセクターの分析にあたっては、過去の分野および当該国についての蓄積があるためそれほどセクター調査などの追加リソースを必要とはしないとのことであるが、その他、オペレーションに関する知識、相手国との対話などを生かすとともに、過去の CAS の経験をフィードインして作成している。また、パートナー国に対するアドバイザリーなどの AAA activities (ESW) や client survey (パートナー国政府、NGO、市民社会団体などを対象とする)などを実施し、CAS に反映している。また、必要があれば適宜調整も行う。

(3) 国別プログラムのモニタリング・業績報告

ポイント

世界銀行における結果重視志向はいわゆる業績測定のシステムという形をとってはいない。一方、開発金融機関であるため、定期的にポートフォリオ管理のためのレビューが行われている(Country Portfolio Performance Review)。このため CAS レベルでは定期的な報告よりは必要に応じた修正のための報告がなされている。

1) 年次報告

世界銀行においてはいわゆる業績測定のシステムは導入されていないため、それに対応した年次報告は存在しない。ただし、必要に応じという報告頻度であるが CAS 策定時点からの進捗状況・変化を経営上層部に報告するものとしては、CAS Progress Report (CASPR) が用いられている⁴⁴。

なお、20 プロジェクトあるいは 10 億ドル以上の貸付残高のある国に対しては、地域局担当部課により $12\sim18$ ヶ月に一回、Country Portfolio Performance Review を行う。同レビューは、明示的に CAS のサイクルに位置づけられてはいないが、世界銀行のポートフォリオ管理や CAS のデザイン改善、プロジェクトの妥当性の確保などに資する情報が取りまとめられる。

2) モニタリング・業績報告の質確保の取り組み

世界銀行の基本的なモダリティが融資であることから、末端レベルのモニタリングに関しては、原則として相手国側で実施され、相手国の既存のモニタリング・評価や統計システムの有無によってモニタリング体制の組み方に違いがでる。また、国レベル、セクターレベル、プロジェクトレベルでモニタリング・評価の体制をビルトインするとともに、相手国のモニタリング・評価能力についての向上を図ることが重要と認識されており、CASでは、相手国のモニタリング・評価能力が不十分な場合には、それをどう強化し、世銀自身がどういうアクションをとるのかも記述する必要がある。

3) 業績報告と資源配分のリンク

CASの評価結果と予算に直接のリンクはない。

IDA 対象国については、performance based allocation system (portfolio performance, governance, per capita income などから 3 年分の貸付上限を設定) があり、国別プログラム評価の結果は間接的にはこの判断に反映される。

IBRD 対象国については、クレジットリスクグループが貸付上限を決定するが、最終的には地域部が決定する。

⁴⁴ ただし、第3次 CAS レビューによれば、CASPR のうち、「CAS の目標の妥当性の議論」、「CAS のシナリオにおける融資プログラムの位置付けの議論」、「進捗状況がはかばかしくない理由」に関する記述の部分についてはおおむね問題ないが、指標については改善を要するという判断がくだされている

(4) 国別プログラムの評価

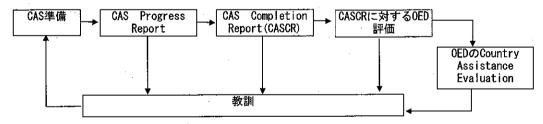
世界銀行ではCASの終了時に必ず実施される事業実施部署による国別プログラムの評価(CASCR)と評価専門部署により選択的に実施される国別援助評価(Country Assistance Evaluation: CAE)を設けている。CASCRの内容は評価専門部署によりレビューされ、妥当性および質の確保が図られている。また、国別援助評価は「帰属」ではなく「貢献」の考え方に基づき実施されている。

1) 事業実施部署による国別プログラム評価~CAS Completion Report(CASCR)

2003年の第 3 次 CAS レビューの結果、CAS の評価については、事業実施部署による自己評価(self-evaluation)と評価専門部署である OED による独立評価を明確に区分し、CAS 完了報告書(Country Assistance Strategy Completion Report: CASCR)を事業実施部署による自己評価とし、Country Assistance Evaluation を評価専門部署である OED が実施する独立評価という位置付けに整理した。CASCR の実施にあたっては、事業実施部署は OPCS と OED が作成したガイドラインを活用し、質の確保を図っている。また、CASCR を実施する過程自体、OED からの調整やコメントがあるため評価能力強化のプロセスの一環と位置づけている。また、地域局には、評価の調整ユニットが設けられ、組織としての知識蓄積の確保が図られているが、原則として各事業実施部署の評価能力育成については当該部門の自主性・責任のもと実施する体制となっている。

また、CASCR の内容の妥当性を組織内部で検証する仕組みとして、OED が CASCR Review を悉皆的に実施する45。同レビューの一環として CASCR に対しては、レーティングを実施しており、CASCR ガイドラインに合致しているか等が基準となる。レーティングの基準・客観性の管理については、複数の OED 職員による peer review を実施したうえ、レーティングについての説明を必ず設けるようにし、レーティングの結果の透明性を確保している。レビューの結果については、OED の局長が署名し、理事会に報告される。さらに、対象国へのコメント依頼のプロセスもある。対象国へのコメント依頼は時間がかかるが参加の機会を確保する意味でも実施されている。

図 3-4 Country Assistance Strategy の計画・モニタリング・評価サイクル



出所: "Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions", 2003, p.67

⁴⁵ 原則的として 3staff/week 程度のロードを想定。OEDCR のスタッフ中 5 人の専属スタッフがフルタイムで年間 ひとりあたり 5 件ぐらいの CR Review を実施することになると考えられる。内容の出来いかんによって、レビューにかける時間が異なることが想定されるが、OED にはこれまでの CAE の実績(70 件)から各国の知識が相当量蓄積されていることから、基本的にはその後の進展を追う形で対応可能と考えられている。

2) 評価専門部署による国別プログラム評価~Country Assistance Evaluation(CAE)

上記の自己評価に加えて、評価局 (Operations Evaluation Department, OED) が世銀内の評価専門部署として、国別援助評価 (Country Assistance Evaluation, CAE) を実施する。OED は、2003 年末の時点で 58 カ国の CAE を実施している46。これらの評価は、過去 20 年間の借入国の 4 割をカバーし、世銀の融資・非融資業務の 6 割半をカバーしている。CAE の対象国選定の明確な基準はないが、大規模なプログラムを持つ国と比較的小規模の国とのバランス・ミックス、新しい CAS の作成のタイミング、事業部からの要請など、複数のクライテリアに基づき CAE を実施している。これまでの実績は 70 カ国であり、CAE は客観性の確保の観点からすべて OED で実施し、在外事務所で現地コンサルタントを雇用して実施することはない。

今後は CAS が年に 30 カ国分のペースで策定・更新される予定であり、CASCR の作成とレビューは悉皆的に行われるが、CAE 自体は従来の年 8~9 カ国より若干評価件数を減らし、CAS の 25%をカバーする程度を予定している。つまり、OED にとって、CASCR のレビュー業務が増えるため、CAE にかけるリソースが減るが、レビューのみでカバーできないような大きなプログラムがあるような場合や、レビューの結果により、より深い分析を要する場合にも CAE を実施するという制度設計となる。

3) 国別プログラム評価の視点

2002 年~2003 年にかけて整備された世銀の CAE 手引書(Country Assistance Evaluation: A Primer)および OED's Country Assistance Methodology⁴⁷によれば、以下 が CAE の重要な視点となる。

ア) CAE は、相手国の全体的な開発の進展ではなく、世界銀行の支援プログラム (assistance program) のアウトカムを評価する。

世界銀行の支援プログラムの評価では、プログラムが特定の目標(一般的には被援助国の開発目標の一部になる)をどの程度達成したかを評価することが必要となる。もし支援プログラムが被援助国の総合的な開発への取り組みにおいて大きな位置を占めるものであれば、プログラムのアウトカムは被援助国の総合的な開発の進展と同等となる。しかしほとんどの場合、世界銀行の支援プログラムは他のドナー、利害関係者、政府自身によって投入された開発資源全体の一部を占めるに過ぎない。かつ、評価においてパートナー国に対する官民双方を含む多くのアクターの活動による効果およびその他の要因による変化から一機関の活動による効果をよりわけて厳密に「帰属」を明らかにすることは技術的に困難である。CAEでは世界銀行の支援するプログラムのアウトカムを評価の重点としており、被援助国の総合的な開発アウトカムに関しては直接的には評価の対象としていない。

イ)支援プログラムのアウトカムの評価と世界銀行のパフォーマンス評価を区別する必要 がある。

支援プログラムの貢献しようとするアウトカムの発現が十分でないからといって、世界 銀行のパフォーマンスが十分でないとはいえない場合もある。このことは、世界銀行の支

⁴⁶ 世銀はかつて Country Assistance Reviews, Country Assistance Notes という名称の 2 種類の国別プログラム評価を使い分けていたが、近年は Country Assistance Evaluation に統一されている。

⁴⁷ http://www.worldbank.org/oed/eta-cae_method.html。各種 CAE の添付資料としても活用されている。

援プログラムのアウトカムに対する貢献が全体の一部でしかないことを考えると明確になる。つまり、支援プログラムのアウトカムは4つの要因、すなわち①政策面などの相手国のパフォーマンス、②世界銀行自体のパフォーマンス、③他のドナーや関係者、④自然現象や国際経済などの外部要因の総合的な影響によって決定づけられる。ある状況では、1つの要因による負の貢献がその他3つの要因の正の貢献を抑えてしまい、十分なアウトカムを達成できないこともある。

OEDは、世界銀行自身のパフォーマンスについては、同行自身がコントロール可能な活動の「貢献」を基本においている。パフォーマンスは、戦略および実施の妥当性、融資のデザインと監理のあり方、調査・分析作業の範囲と質、融資と非融資事業の一貫性、パートナーシップなどの観点から捉えられる。

4) CAE の基本構成

最近の CAE は、まず、パートナー国側の開発政策と方向性及び過去 10 年程度の主な開発アウトカムの発現状況という全体概況の説明から入り、次に世界銀行自身の事業およびその他協力概要、そして世界銀行の貢献について、世銀のパートナーシップ、援助調整の観点からの貢献、パートナー国および他ドナーの貢献部分およびその他外部要因の分析とあわせて評価している。さらに、貧困削減など CDF に記載されるレベルの目標、国別プログラムの結果、世界銀行の協力の institutional development へのインパクト、世界銀行のもたらした便益の自立発展性について分析し、提言をまとめるという構造となっている。また、可能であれば、次期 CAS へのコメント事項やパートナー国政府のコメント等も添付することになっている。

表 3-8 CAE の構成・内容 (CAE: Primer で推奨)

- 1. 要約
- 2. パートナー国側の開発政策と方向性及び過去 10 年程度の主な開発アウトカム
- 3. 世界銀行の協力・サービス
- 4. 世界銀行の支援の結果への貢献
 - ・世銀の貢献
 - -他ドナーとのパートナーシップ
 - -enabling environment
 - 一対話の確保
 - -援助調整・動員
 - selectivity
 - ・ パートナー国の貢献
 - 他ドナーの貢献
 - 外部要因
- 5. 開発効果の評価 (アウトカムと結果)
 - CDF/組織レベルの目標達成
 - ・ アウトカム=国別プログラムの目標達成
 - ・ インパクト=パートナー国自身の結果志向の強化
 - ・ institutional development へのインパクト
 - 自立発展性
- 6. 提言
- 7. 次期 CAS へのコメント

5) 世銀の支援プログラムのアウトカムのレーティング

CAEでは、当該国における世界銀行のパフォーマンスについて世界銀行自身がコントロールしうる範囲の内容(前述のとおり、戦略および実施の妥当性、融資のデザインと監理のあり方、調査・分析作業の範囲と質、融資と非融資事業の一貫性、パートナーシップ)についてレーティングしている。(アウトカムについては 6 段階、institutional developmentへのインパクトおよび自立発展性については 4 段階)

この際、レーティング自体の客観性・一貫性の確保のため、以下の三つの視点から検証することにしている。

- A-a Products and Services Dimension (商品・サービスの視点): 主要なプログラムのインプットである融資・AAA48・援助調整などのボトムアップ型の分析
- B-a Development Impact Dimension (開発インパクトの視点): プログラムの目標のトップダウン型の分析
- C-an Attribution Dimension (帰属): インパクト発現のための4つの要素(①政策面などの相手国のパフォーマンス、②銀行自体のパフォーマンス、③他のドナーや関係者、④自然現象や国際経済などの外部要因)の分析

3-2-2 UNDP の国別プログラム評価・モニタリング

(1) 国別プログラムの位置づけと関連動向

ポイント

UNDP は拠出金の減少などを背景に結果重視のマネジメントを本格的に導入した。これにともなう組織マネジメントの変革の結果、国別プログラムの計画・モニタリング・評価は組織戦略に整合した計画策定の一部と定期的な業績報告という形で位置付けられてきている。

拠出金の減少と UNDP の事業の結果についての外部への説明の必要性を背景に、1999年に UNDP 理事会は Multi-Year Funding Framework の導入(MYFF: 第 1 次 2000-2003)を承認し、これをもって UNDP に結果重視マネジメントの考え方に則り整合性のある戦略的な事業を展開し、定期的に業績報告を行う仕組みが導入された。

また、業績測定の導入に伴い、UNDP は従来の組織・事業マネジメントを大きく変更しており、まず、事業レベルのマネジメントに関しては、2001年に国、プログラム、プロジェクトレベルのオペレーション、特にレポーティング等を合理化、簡素化するとともに、計画とモニタリング・評価の整合性や分野ごとの整合性を強化した。

さらに、組織レベルでも、UNDPが組織として取り組む戦略重点分野・課題の絞込みをおこなっており、第二次 MYFF の策定にあたっても第 1 次の際の 6 分野 45 課題から 5 分野 30 課題に絞り込むなどの整理を行ってきている。第 2 次 MYFF の分野・課題の決定にあたっては CO から各国の開発課題を踏まえ、今後重要となる課題は何であるか意見を聴取したほか、UNDP の優位性についても選択の材料とした。これを踏まえて実際のオペレーションの現場である国レベルでも各国の状況にあわせて協力の重点の絞込みを行った。

⁴⁸ AAA (Analytical and Advisory Services)

次に、組織マネジメントについては、マネジメント上の優先事項の経過を確認するためのバランスドスコアカード型の制度が導入された。また、事業の業績測定の枠組みと組織マネジメントの枠組みは、当初別のものとして並立して(組織マネジメントについてはbusiness plan という形でとりまとめられていた)存在し、整合し難い点が発生していた部分もあったが、第二次 MYFF(2003-2007)の導入に際し、business plan を廃止し、組織マネジメントも業績測定の枠組みに統合した。具体的には①「個人の目標-所属ユニットの目標-組織の目標」の体系化により個人と組織レベルのマネジメントの整合性を図るようにしたこと、②戦略重点分野と人材配置のマッチング(Institutional Alignment)を進めたことなどがあげられる。

(2) 国別プログラム策定の内容・ツール・手順

ポイント

UNDP の国別プログラム(CPD:旧 CCF)は、当該国で活動する UN 機関全体の取り組みをまとめた計画枠組みである UNDAF の中に位置づけられる。プログラム策定と同時にモニタリング・評価の計画も立てられるほか、CPD の下位計画として国別プログラムアクションプラン (CPAP) が策定される。

1) 国別プログラムの上位計画~UNDAF および UNDP の組織戦略

UNDP の国別プログラムは策定のプロセスから国連機関の活動全体の中に位置づけられる点が特徴である。国連機関では、現地事務所レベルで各機関共通の現状分析(Common Country Assessment: CCA)を行い、その結果をもとに、原則として当該国の開発計画の期間と足並みをそろえた国連機関全体の計画文書(リザルツ・フレームワーク含む)であるUnited Nations Development Assistance Framework(UNDAF)を策定し、モニタリング・評価も共同で行うことで国連機関の協力の効果の最大化を狙っている。UNDAFの策定には、各機関の現地事務所が参画する。UNDPの国別プログラムおよびそのリザルツ・フレームワークも UNDAFの枠組みの中に位置づけられる。モニタリング・評価については、国連システム全体と個別国連機関の 2 段階でリザルツ・フレームワークがあり、おのおの評価することになっている。各機関がそれぞれ目標を達成しないと他の機関の効果も損わねかねないという仕組みになっている。

UNDAF の枠組みは、Programme Framework、Programme Resource Framework 及び Monitoring and Evaluation Framework から成る。(表 3-9、3-10 参照)

他方、UNDP の組織戦略に関しては、優先ゴールおよび優先課題という形で MYFF の中で整理されている。第1次 MYFF の導入は比較的トップダウンで実施されたこともあり、在外事務所レベルでは過渡期ならではのポートフォリオの後付での整理や、指標が事前に設定されていなかったため業績測定が困難などの事象が多く見られた。また、第2次 MYFFで決定された新しい戦略分野に関しても、国レベルにおいては当該国で展開するプログラムをそれら分野課題にそって、当該国のプライオリティの変化も視野に入れつつ、今後数年をかけて段階的に整合をとっていくことが必要と認識されており、今後2年間で資源を組織として重視する課題へ配分していく方向でもある(30課題(30 service lines))。

2) 国別プログラムのツール

国連全体の枠組みおよび UNDP 組織戦略に基づき作成される UNDP の国別プログラム

は、Country Programme Document (CPD: 旧 CCF) としてとりまとめられ、UNDP 自身の計画およびモニタリング・評価には表 3·12 のようなリザルツ・フレームワークがツールとして活用されている。CPD の下には、CPAP (Country Programme Action Plan) が作成される。

表 3-9 Programme Framework の事例 (A 国貧困削減に対するもの、協力分野及びアウトカム毎に作成)

Expected	Area of Cooperat	Engendering growth through stability investment environment and strengt (iPRSP) Low productivity of agriculture, live (10YPDP) Increased economic opportunities for Improvements in water resources de Poor marketing infrastructure (10YI Governance reforms (iPRSP) Promotion of ICT (10YPDP) Major Lines of Action	zation, an enablehened infrastru stock and fisher the poor (3YPF velopment (10Y	ing cture ies sector RP)
Outcomes	Description of Cooperation Strategies	Major Lines of Movion	Agencies	Modality
Outcome 1: Improved capacity to formulate and implement pro-poor policies	• Support Government in developing and implementing Poverty Reduction Strategy, Ten-Year Perspective Development Plan and Three-Year Poverty Reduction Programme • Enhanced joint policy advice	 Capacity building for policy makers, including support to governance reforms, education and health sector for extending services to the poor Support Government in mobilising and maintaining IPRSP spending priority for health, education, population, drinking water and basic sanitation Knowledge management and sharing of best practices with national institutions, local Government, NGOs and civil society to facilitate public private partnerships Promote female education, gender budgeting and better access to health care services e.g., the lady health worker programme Capacity building of institutions engaged in poverty monitoring, to strengthen availability of updated data 	UNDP, UNFPA, UNESCO, FAO, UNIDO, ILO	Joint Individual

表 3-10 Monitoring & Evaluation Framework の事例(A 国貧困削減)

Area of Cooperation 1: Strengthening growth and productivity to benefit the poor

Expected outcomes of the UNDAF	Indicators for expected outcomes (with baseline)	Sources of verification
Outcome 1:	Indicator 01:	Source 01: Economic Survey
	Increased availability of reliable	Source 02 Pakistan
Improved capacity to	data, disaggregated by gender, rural/	Integrated Household
formulate and implement	urban and by province	Survey (PIHS)
pro-poor policies	Indicator 02	Source 03: Agricultural
·	Approval of NGO legislation bill to	Census
	facilitate GoP, NGO, civil society	Source 04: NGO
	partnerships in policy dialogue	Documentation
Outcome 2:	Indicator 01	Source 01: Ministry of
	Number of community organizations	Agriculture progress
Increased and broadened	established, number of trainings	monitoring reports
agricultural, livestock	imparted in community mobilization	Source 02: Reports of the
and fisheries production	Indicator 02	concerned provincial
	Enhanced agriculture productivity	departments
-	against an established bench mark	•
,	Indicator 03	
	Introduction/ adoption of new/	
	improved technologies in agricultural	
	inputs	

(3) 国別プログラムのモニタリングと業績報告

ポイント

年次報告(Result-Oriented Annual Report (ROAR)) は在外事務所および本部部局 ごとにとりまとめられ、さらに組織レベルの報告として公表される。また、分権体制のもと、モニタリング・業績報告の質確保の取り組みがなされている。

1) 年次報告

UNDP 全体の業績の報告は毎年 Result-Oriented Annual Report (ROAR) でなされている。ROAR の材料となる国別のモニタリング結果については、Regional Bureau ROAR (地域局 ROAR) および Country Office ROAR (在外事務所 ROAR) という形でとりまとめられて本部に提出される。

2001年(ウェブサイトで入手できる最新)の UNDP 全体の ROAR では、UNDP の 6 つのゴールごとに進捗が報告され、さらに理事会で選択された三つのサブゴール(ゴールの下位レベルの目標)について詳細分析を実施し、リソース配分の実績とともにて公表している。さらに、国レベル・局レベルのモニタリング結果を総括する手法と技術的な課題について補論で説明しているほか、Country Office ROAR の質の確保の観点からはCountry Office ROAR の 10%を分析対象として取り上げ、報告の内容の妥当性について検証を行い、結果を同じく補論に含めている。

2) モニタリング・業績報告の質確保の取り組み

UNDP は非常に分権化した組織であり、事業実施の意思決定の多くは在外事務所レベルでなされている。モニタリングについては、在外事務所では主にプログラムオフィサーや

外部コンサルタントが実施しているが、本部の評価専門部署が各種マニュアルを整備する など技術的支援を行っている。

また、本部オペレーション支援グループ(Operation Support Group: OSG)は、結果重視マネジメントの枠組みをスタッフに伝達すること(特に在外事務所のマネジメントレベルの研修)を重視している。また、こうした支援は長期にわたり継続的に実施することが必要であると認識しており、OSGでは、結果重視マネジメントのチュートリアルサービスやコード作成、在外事務所長対象の結果重視マネジメント研修なども実施している。

3) 業績報告と資源配分とのリンク

業績報告の結果の組織内での活用に関し、UNDPでは結果重視予算編成 (RB Budgeting: Results based budgeting) を導入している。在外事務所のパフォーマンスは、課、部、組織全体の資源配分につながっていくが、RB budgeting の実施にあたっても、なるべくひとつのパフォーマンスのみに偏った判断ではなく執行率やプレゼンス、フィードバック、補完性などさまざまな要素を勘案することが必要と考えられている。他方で、在外事務所のインセンティブを高める仕組みも必要であることから、在外事務所の予算はトラック 1 とトラック 2 という形に分けられ、トラック 1 の方は全ての在外事務所に配分されるが、トラック 2 (トラック 1 の 3 分の 2 が上限額) のほうは、業績に応じて配分されるということになっている。本部地域局が配分の権限を与えられているが、これまでの実態としては、地域局自体の監督が十分機能していないため均等配分が行われており、従来型の固定的な配分となっている。

(4) 国別プログラムの評価

ポイント

UNDP の国別プログラムについては、事業実施部署が実施する評価(Outcome Evaluation: OE)と本部の評価専門部署が実施する評価(Assessment of Development Results: ADR)を設けている。前者は国別プログラムに位置づけられる主要なアウトカムについて在外事務所により悉皆的に行われるのに対し、後者は選択的により深くかつ事業実施とは独立(外部コンサルタントの活用)の立場から検証するものである。

UNDP の国別レベルの評価は、在外事務所が実施する自己評価であるアウトカム評価 (Outcome Evaluation: OE) と評価専門部署である本部の Evaluation Office が実施する (Assessment of Development Results: ADR) に分かれる。

1) 事業実施部署が行う国別プログラム評価~Outcome Evaluation: OE

OE は在外事務所が主体となって国別プログラムを構成するアウトカムの重要なものいくつかを選んで評価を行うものである。これはすべてのアウトカムを評価するのではなく、主要なものについて選択的に実施する形になっており、通常は 1 サイクル 2~4 テーマである。7 百万ドル以上の規模の国別プログラムでは最大 6 といった指針がある。OE 導入に伴い、これまでの 100 万ドル以上のプロジェクトでの評価(中間・終了時評価)については「必須」ではなくしている。但し、プロジェクト評価を廃止したわけでなく合理化し、任意にしたということであり、必要に応じて行っている。なお、全てのアウトカムの OE を行わないことと説明責任との関係については、テーマ別評価を評価専門部署が実施する

ことによって補完している。

在外事務所での実施にあたっては、現地コンサルタントのみではなく、国際コンサルタントの活用や各国評価学会とのパートナーシップの構築、本部評価部門における手法開発およびデータベース構築、地域ワークショップ型の研修の実施による地域ネットワークづくりなどを実施し、評価の品質管理を行っている。

OEの基本的な構成要素は以下のとおりである。

- ①アウトカムの発現状況 (Outcome status): アウトカムが発現したか否か、また発現していなくても成果の実現にむけての進歩があったかどうか
- ②外部要因(Underlying factors):アウトカムに影響を与えるような外部要因の分析
- ③UNDPの貢献(UNDP contribution): UNDPのアウトプットやその他の介入が説得性を持って発現したアウトカムに結び付けられるかどうか
- ④パートナーシップ戦略 (Partnership strategy): UNDP のパートナーシップ戦略が 妥当で効果的だったかどうか

なお、OE を実施するにあたっては、在外事務所は当該アウトカムに向けて生み出されたどのアウトプットを評価するかを決める必要があり、その際、SRF (Strategic Results Framework)に基づき、分野の重要性や生じている問題の重要性などを勘案する。すなわち、全てのアウトプットを評価する必要はないが、評価を行うにあたり事務所の予算規模に応じて評価すべきアウトプット数の最低限が設定されている。

また、表 3-11 のとおり、在外事務所の選択により以下のような範囲・目的等のバリエーションがある。また、国別プログラムレベルについては結果について 3 段階のレーティングを行っていたものの、現在ではレーティングのみが一人歩きすることもあるため廃止している。

表 3-11 OE実施のタイミング、範囲・目的、実施期間のバリエーション

実施のタイミング	範囲・目的	実施期間
国別プログラムの初期	特に野心的なアウトカムに対する初期の戦略の妥当性の	短期
(1、2年目)	確認	
	・アウトカム/アウトプットの妥当性	
	・UNDPの戦略的位置付け	
	・パートナーシップ戦略及び形成度合	
国別プログラムの中間	中間時点での軌道修正	中期
(2、3年目)	・アウトカム/アウトプットの妥当性	
	・UNDPの戦略的位置付け	
	・パートナーシップ戦略及び形成度合	
	・アウトプットの産出(他のパートナーとの協同もあり)	
	・アウトカム達成の見込みとそれに影響を与える要因	
国別プログラムの終了時	次期国別プログラムの策定に向けての教訓の抽出	長期
(4、5年目)	・アウトカムの達成状況および影響を与えた要因	
	・アウトカム/アウトプットの妥当性	
	・UNDPの戦略的位置付け	
	・アウトプットの産出	
	・パートナーシップ戦略及び形成とパフォーマンス	

2) 評価専門部署が行う国別プログラム評価~Assessment of Development Results: ADR 結果重視マネジメントの導入に伴い、UNDPのモニタリング・評価体制は大きく変化した。定期的な業績報告の導入(ROAR)やプロジェクトレベルでのモニタリング・評価の簡素化への努力など、開発アウトカムを達成するための計画と報告体制の改革により、事業実施部署において結果・業績を把握・報告する仕組みは整ったが、その一方で、事業実施部署の実施する一連の報告内容について、独立した検証の必要性が高まった。ADR は、事業実施部署から独立の立場からのアセスメントにより、UNDPの事業の有効性の測定および経験からの学習のための方策を提供するニーズに対応したものといえる。

評価部門は過去5年を対象に、年間 $5\sim10$ カ国のADRを実施することとしているが、以下を全体目標としている。

- ・ トップマネジメントの理事会に対する説明責任および UNDP 事業の国レベルでの品質 保証機能を支援する。
- 国および組織レベルでの今後の計画への教訓を導き出す。
- ・ 対象国関係者に、複数年度にわたる UNDP の事業およびその他のアクターとのパート ナーシップのもと達成された結果について客観的に報告する。

評価の実施は評価専門部署が在外事務所と地域局の協力の下実施する。特に地域局は ADR 対象国について戦略的な選択を行う。

ADR の主眼は、UNDP 事業の戦略的位置付けのアセスメントと UNDP が貢献した開発アウトカムにおかれる。

戦略的位置付けのアセスメントにおいては、開発課題の解決に向けて UNDP が生み出した、パートナー(他の援助国・国際機関、他の国連機関、民間部門など)との関係における付加価値について重点をおく。このため、同アセスメントは以下の内容を含む。

- ① UNDP 事業の妥当性と貢献
 - ・ パートナー国のニーズと優先事項
 - · MDGs
 - · UNDAF
 - · Global/Regional Cooperation Framework
 - ・ 開発パートナーシップの構築とそれらの貢献
- ② 開発の文脈における重要な変化について在外事務所の見通しと対応ぶり

また、ADRでは開発アウトカムの評価に際し、以下をカバーする。

- ① 国の開発状況および政策の主要な達成事項の把握 (特に、過去 5 年における UNDP が活動した分野の開発成果)
- ② 果に影響したと考えられる要因の把握(例えば、国家的・政治イベント、組織的制約)
- ③ 政府の計画や国家の優先課題についての分析および意図されたアウトカム、位置付け、妥当性の根拠となる資料の分析
- ④ 特定セクターでの UNDP の開発アウトカムへの貢献のアセスメント (国家レベルのアウトカムに UNDP の事業が納得性の高い形で貢献したということができるか)
- ⑤ 特定のテーマ・分野のリザルツ・フレームワークに整理されたアウトカムの達成度 分析と主要なアウトプットの貢献度

⑥ アウトカムの自立発展性

ADR は、アウトカムには焦点をあてるものの、インパクト(長期的な開発アウトカムの発現)を評価するものでもなく、さらに開発アウトカムに対する直接的な「帰属」を評価するものではないとしている。

ADR は、原則として既存の UNDP あるいは他の援助国・国際機関の評価報告書を活用し、在外事務所、地域局、相手国政府、NGO、受益者など多様な関係者の視点を反映させる形で調査を行うほか、実証データを多角的な観点から収集し、以下の 3 つの原則にのっとり分析し結論にいたるとしている。

原則1:準備段階の重視および評価手法の検討

現地調査の前に説明ミッション、デスクレビュー、ローカルコンサルタントによる準備調査などを実施し、入念に事前準備する必要あり。また、質問表・インタビューその他の評価手法を適宜組み合わせて使用することが肝要。

原則2:開発アウトカムのアセスメントはトップから行う。

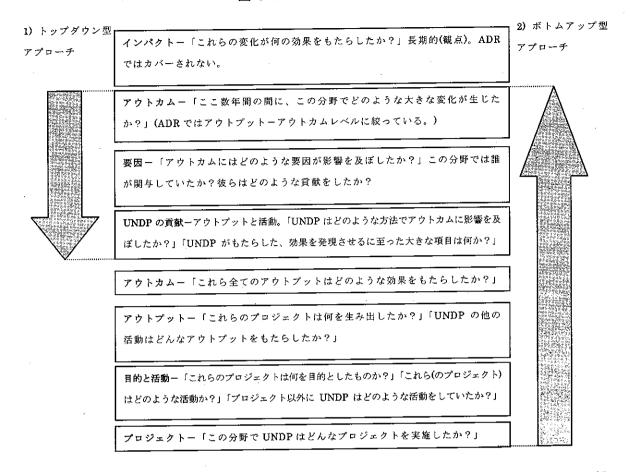
また、UNDPでは、国別プログラムレベルの評価については、以下の二つのアプローチがあるとしている。ADRでは、主としてトップダウン型アプローチを使用するとしている。しかしながら評価調査団は、ボトムアップアプローチの要素を有意抽出(purposive sampling)などの形で部分的に活用することもある。

- ① トップダウン型アプローチ:国レベルの全体的な成果について、セクターまたはテーマの範囲内で概観し、それから国レベルでの成功または失敗のどの部分が特定のドナーの活動によるものかを説明する試み。本アプローチにおいては、相手国における開発アウトカムの状況 から始めて、それから各援助国・国際機関レベルでの成果を"掘り下げていく"が、詳細なプロジェクトレベル の分析には至らない。
- ② ボトムアップ型アプローチ:個別プロジェクトを取り上げ、そこから見出される成果 を積み上げていく手法。このアプローチは多大な時間を要するものであるため、国別 プログラムが極めて小規模な場合に適している。

原則3:ゴールフリーな評価を特定の目標に対する評価と組み合わせる。

「過去5年間において達成すべきと計画された内容ができたか。」ではなく、「UNDP事業のある分野の中で何が主要な達成内容であったか。」を評価する。その後の実態ベースでのUNDPの過去の業績からUNDPの目標達成の見込みを評価する。

図 3-5 ADR のアプローチ



出所: "Country Evaluation: Assessment of Development Results (First draft, July 2002)", p.11

3) 国別プログラム評価の課題

結果重視マネジメントに関する今後の課題としては UNDP の貢献についてどれだけ適切に説明できるかという点である。これに関し、開発アウトカムと組織のアウトカムを明確に区別することが重要である(前者のためには UNDP の後者に加え、国連機関全体、パートナー国、その他機関などの調整だった活動が必要)ということへの理解が得られてきたが、まだ十分組織全体にいきわたってはいない。また、この関連で UNDP は直接自らが実施する事業に加え、国連諸機関のコーディネーターというマンデートがあるが、こうした調整機能やアドバイザリーサービスをアウトカムとしてどう評価していくかという点がある。

4) 評価の質確保の取り組み

前述のとおり、国別プログラムに対する評価として、UNDPでは在外事務所など事業実施部署において自己評価に相当する OE を実施している。こうした分権体制のもとで評価の品質管理については、評価専門部署は事業実施部署の実施する評価への技術的支援を行うべく以下に取り組んでいる。

① 手法の開発

② ナレッジのマネジメントと共有 (UNDP の場合は、10 年分の評価についてデータベ

- ースを構築済み。このほか国連機関全体のモニタリング・評価のディスカッションウェブ)を構築
- ③ 人々のネットワークや評価のフォーカルポイントの設置(地域ワークショップ型研修の実施)
- ④ 評価能力の強化のために、国・地域レベルの評価におけるパートナーシップを重視。

表 3-12 UNDP の国別プログラムドキュメント(CPD)のリザルツ・フレームワークの事例

Indicative resources by goal (in United States dollars)	reatment of the poor credit, and expand	amunity enterprises,	resources: \$2,100	resources:	cies.	cies	cies			
Role of partners	se with preferential t. cess to agricultural	livelihoods and com	governments – executing or implementing	NGOs and civil society:	implementing or collaborating agencies.	Private sector: collaborating agencies Donors and United Nations organizations:	funding and collaborating agencies		,	
Output indicators, baselines and targets	National priority or goals: (a) Reduce poverty through stable and equitable growth across sectors, socio-economic groupings, and regions based on free enterprise with preferential treatment of the poor and the vulnerable; (b) Raise agricultural productivity and rural household income by modernizing the agriculture and fisheries sector, increase access to agricultural credit, and expand skill-acquisition programmes to help agricultural workers to secure jobs in other sectors; (c) Promote social equity in agriculture through asset distribution.	Intended UNDAF outcome: By 2009, incomes of both women and men among poverty groups in priority areas will be increased by expanding sustainable livelihoods and community enterprises, decent work and increased productivity, managed population growth through public-private partnerships, and enabling policies and assets reform measures.	staff on poverty reduction Percentage of local poverty reduction actions plan developed and operationalized Decontence of inchicationalized	recentage of puone private partificially formed for poverty reduction Extent of social protection coverage.	Updated national poverty map and functioning monitoring system	Operational data base system at national and local levels Survey and map of informal sector workers	Percentage increase in borrowers in target under serviced areas Percentage increase of clients from lower income groups	Number of micro-entrepreneurs trained by service providers Number of Certificate of Ancestral Domain Title	awarded Number of Ancestral Domain Sustainable Development Protection Plan implemented	Percentage increase of viable enterprises for agrarian reform beneficiaries and other identified
Country programme outputs	ole growth across sectors, sociorensebold income by modernizing other sectors; (c) Promote soc	a among poverty groups in pric ough public-private partnership	nor governmental institutions are able to formulate, implement and	monton targeted pro poor programmes.	An integrated, localized, MDG, human rights-based	poverty monitoring and mapping system is developed and institutionalized.	Poor and vulnerable groups possess appropriate skills and access to market and finance to develop	agricultural/non-agricultural medium-size enterprises. Poor and vulnerable groups	are better able to sustainably develop /manage resources.	
Country programme outcomes, including outcome indicators, baselines and targets	National priority or goals: (a) Reduce poverty through stable and equitable grow and the vulnerable; (b) Raise agricultural productivity and rural household skill-acquisition programmes to help agricultural workers to secure jobs in other	ome: By 2009, incomes of both women and me sed productivity, managed population growth thr	chearst paractipation by currents, paractically the poor and vulnerable in development planning, budgeting and monitoring, with a special focus on vulnerable groups.	Indicators: Percentage increase in access to basic social	services by the poor and vulnerable groups. Percentage decrease of families below the	national poverty threshold. Extent of representation of the 14 basic sectors in key governance institutions. Percentage of policy and planning	frameworks developed with focus on the vulnerable.			
Programme component	National priority or goa and the vulnerable: (t skill-acquisition progran	Intended UNDAF outco	AChieving the MDGs and reducing human poverty							

3-2-3 DFID の国別プログラム評価・モニタリング

(1) 国別プログラムの位置付けと関連動向

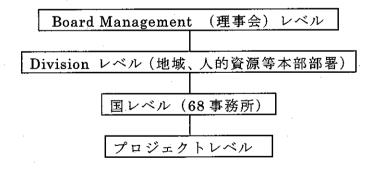
ポイント

DFID は英国政府機関全体に導入された Public Service Agreement (PSA) というシステムのもと、国別プログラムを組織マネジメント上の重要なユニットとして位置づけている。

英国各省庁は、1998年の Spending Review 以降財務省を事務局として政府との間で当該3年間に達成すべき目標を含む Public Service Agreement (PSA) を結んでいる 49 。DFID もこうしたシステムに則り事業を実施しており、DFID の PSA の達成度が次期の予算に反映される仕組みとなっている。現在は第2次 PSA(2003~2006)の対象期間であり、DFID の PSA は途上国における貧困削減を最終目標とし、その下に4つのサブ目標と6つのターゲットを位置づけている。これらの多くは第1次 PSA(2000~2002)の内容を継続したものとなっており、MDGs など国際的な目標と整合する内容である。各期 PSA では対象期間内にこれら目標に向かって実施される取り組みおよび投入が取りまとめられる。

DFID内では下図のとおり 4つのマネジメントレベルでそれぞれ PSA の達成に向かっての活動が計画、実施され報告される体制が構築されている。理事会レベルの計画は、3 年ごとに政府と交わす Public Sector Agreement (PSA) そのものである50。その下位に位置づけられる本部の Division レベルにおいては、Division Plan および年次アクションプランを策定し、それに基づいて実施した結果を理事会に報告している。結果はパフォーマンスボーナスと連動している仕組みになってきており、かつ、リスクマネジメントが最大の関心事となってきていることから、また、各 Division における政策ユニットの重要性が高まっている。

DFID のマネジメントレベル



⁴⁹ PSA の制度については、平成 15 年度外務省委託調査「主要他ドナーの評価体制調査報告書」P23 以降を参照 50 PSA は Aim (当該機関の設置目的)、Objective (目標)、Performance Target (業績達成目標)を定める。

(2) 国別プログラムの内容・ツール・手順

ポイント

DFID の国別プログラム (Country Assistance Plan) は在外事務所で作成され、同計画にはモニタリング・評価計画も含まれる。

DFID 各在外事務所では Country Assistance Plan($3\sim5$ 年を対象期間)を策定し、当該国で達成すべき MDGs 達成にむけて DFID が実施する各種活動の位置付けと内容を説明している。また、同計画に基づき年次事業計画 (Annual Business Plan)を作成している。 DFID の国別プログラムは、まず「1. 当該国の現況」で貧困の現況および周辺状況、PRSP および PRSP にかかげられた目標に対するリスクと課題、前期の国別プログラムの実施から得た教訓などがとりまとめられている。次に、「2. 現況への対応」として、今後の DFID の取組みが、パートナーシップ、国別プログラムのカバーする範囲、投入資源、優先度などを中心に議論され、さらに目標、主要なアウトカムと戦略がとりまとめられている。(リザルツ・フレームワークを使ったとりまとめについては必須ではないが、事例については図 3-6 参照。)また、「3.モニタリングテーブル」で目標およびそれに対応する戦略ごとにアウトカムと指標が設定されている。(表 3-12 参照)

(3) 国別プログラムのモニタリングと業績報告

ポイント

DFID では定期的に組織の全レベルにおいて業績報告を行って事業の進捗を管理し、 年次報告にとりまとめて公表している。また、同報告の実施にあたっては DFID 内から アクセスできるデータベースに入力する方式をとり、目標の達成見込みとリスクについ てレーティングしている。また、業績は業績ボーナスとリンクしていることが特徴的で ある。

1) 年次報告

前述のとおり DFID では理事会からプロジェクトにいたるマネジメントの各段階で、PSA に対応した計画の目標に対する指標を測定し、その結果を国(各国在外事務所)、地域 (Regional Division)、組織全体という形で最終的にとりまとめて政府に報告している。

国別レベルについては、在外事務所が $3\sim5$ 年を対象期間として国別援助計画(Country Assistance Plan)を策定し、これに対応する年次計画を策定する。プログラム・プロジェクトレベルの進捗に関する情報は定期的に更新され、これを年次計画に対しとりまとめる形で国別の報告がなされる。これが本部では地域局ごとにとりまとめられ、最終的には組織レベルの報告書(DFID Departmental Report および PSA 進捗状況報告 = Autumn Performance Report)となる仕組みとなっている。

また、こうした組織レベルにいたるまでの取りまとめに際し、結果を総括するために、プロジェクトごとに目的達成可能性について4段階、目的達成のリスク度について3段階でレーティングが行われている51。これらのモニタリング情報についてはDFIDが最近導入したPRISMというデータベースを各事務所レベルで定期的に更新することになっている。

⁵¹ 現時点ではレーティングの手法、基準について部署ごとにばらつきがある(インタビュー結果より)。

2) モニタリング・業績報告の質確保の取組み

DFID では、本部の Corporate Performance and Knowledge Sharing 局 Finance and Corporate Performance Division (FCPD)の中にある Corporate Strategy Group (CSG) が組織全体としての業績マネジメント、測定および報告に主たる責任を負っている。 CSG は、PSA の策定、実施およびモニタリングを含む効果的な組織マネジメントシステムの開発を担当しており、質の確保にむけてモニタリング情報・結果をレビューするなども行っている。また、開発政策の全体調整を行う本部 Policy Division においては、各在外事務所の実施する国別プログラムレビューに際し、DFID の政策および英国外交政上の位置づけの妥当性に関し、要請ベースではあるもののコメントしている。

3) 業績測定と資源配分とのリンク

業績測定の結果は説明責任を果たす目的で活用されるほか、業績ボーナスの配分に活用される。給付の決定にあたっては透明性の確保に最大限の注意が払われ、理事会での議論は 68 在外事務所など DFID 全体にテレビ会議で中継される。

他方、事業予算との関連は算定のための数式の一部にパフォーマンスについての評点が あるのみであり、関連の度合いとしては低い。

(2) 国別プログラムの評価

ポイント

過去に国別プログラム評価の実績はない。事業実施部署により実施されていた Country and Regional Strategy Review(実績 8 件)は、英国監査局の提言もあり評価 専門部署による国別プログラム評価で代替する、あるいは相互に補完する機能を高める 方向である。このため現在、評価専門部署による国別プログラム評価の手法開発に向け てパイロット評価が行われている。

1) 事業実施部署によるレビュー~Country and Regional Strategy Review⁵²

DFID は 2001 年から Country and Regional Strategy Review を導入し、これまで 8 カ国・地域に実施している。これらは事業実施部門により実施されたものであり、DFID 自身は国別プログラム評価としては位置付けていない。

目的としては、国別プログラム対象期間終了にあたり、戦略のアウトカム、インパクトを評価し、直近の経験から次期への教訓を導きだすことであるが、採用されている手法・TOR は8件それぞれであり、均質ではない。例えば、プログラムの中の主要なプロジェクトのケーススタディを含むものがある一方、次期の戦略策定に生かすためプログラムの戦略自体に焦点をしぼったものもある。最も内容的に深いレビューは、プロジェクト、セクター、プログラムレベルなど多様な段階の評価を含むが、簡易なものはプログラムレベルのみで実施しているなど、内容的にかなりの幅がある。レビューにかけた時間も2週間から9ヶ月と様々である。

8件のレビューでは、自立発展性についてはあまり明示的に取り上げられていないのに対し、妥当性および有効性/インパクトに重点をおいているケースが多い。ただし、インパクトの検証にあたっては、MDGs レベルの開発アウトカムではなく、DFID のみのパフォーマンスに対応した中間的なアウトカムに焦点をしぼっているケースが多いが、指標の

⁵² 以下の記述は DFID Draft Synthesis Report on CPE, Annex 4 の記述からの抜粋である。

設定が十分でないために評価できないなどの問題を抱えている。

レビューの結果については、これまで実施した8件に関しては、重要な提言のほとんど が何らかの形で次期国別プログラムに生かされており、次期プログラム策定の有力な材料 となっている。

2) 評価専門部署による国別プログラム評価

DFID ではこれまで評価専門部署による国別プログラム評価を実施した実績はなかった。しかし、事業マネジメント自体が「国」という単位でなされる傾向が強まり、さらに英国監査局により、前節で説明した実施部門により実施されていた Strategic Performance Review を DFID 内の独立評価部署である評価局による国別プログラム評価に代替させるべきであるという提言がなされたことから、2002年より国別プログラム評価の実施手法について、ブラジル、ルーマニア、カンボジアの 3 カ国をパイロットに試行・研究を行い、今後の実施の手法についてとりまとめている。

今後、パイロットスタディの結果を受けて総括報告書を作成し、上記の評価項目をより 簡易にして評価するための手法を開発し、ローリングプランにもとづいて実施する予定で ある。ただし、分権化により各国の国別プログラム自体のサイクルを本部では把握するこ とが困難になっており、適時に実施することを確保することが今後の課題となっている。

ア) 国別プログラム評価の視点53

パイロットスタディは、今後の国別プログラム評価の位置付け、体制、手法について考察する材料とすることも目的として実施されたため調査の深度としては深いものを盛りこんでいる。しかし、対象となった 3 カ国とも今後の DFID の協力重点国とはいいがたく、さらにパイロットスタディの途中でこれらの国への協力規模の削減方針が打ち出されたため、当初企画したとおりの深さでの調査の実施は困難となったが、2004 年 6 月現在、各国レポートおよび総括レポートのドラフトが完成している。今後の国別プログラム評価の手法はより簡易なものとされる予定であるが、目的および評価の視点などについては共通であると考えられるところ、以下のとおり TOR に示された評価のポイントとそれにどのように各国レポートで対応しているか紹介する。

国別プログラム評価パイロットスタディの視点 (TOR より抜粋)

TOR1:国別プログラムの目標およびパートナー国の政策プライオリティおよび DFID の 組織目標との関係におけるロジックの適切性

報告書では、「DFID の国別戦略はどのように展開したか。それらは妥当かつ適切であったか。」という設問におとしこまれ、戦略および重点の変遷と相手国の政策の整合性や組織レベルの政策との合致について議論されている。

TOR2:最終目標に対するプログラム (介入)、DFID 側の制度・体制、比較優位、人材確保についての妥当性

報告書では、「DFID は、各国の文脈および戦略に対し適切かつ正しいことをしているか。」という設問が設定され、国別プログラム内容の展開、セクターごとのプログラム内容の分析によるリソース配分の実績確認、プロジェクト発掘・採択に影響した要因の分

⁵³ 以下はパイロットスタディ報告書より抜粋しているため、今後実施されるため国別プログラム評価の実際のもととは異なる可能性がある。

析、国際機関との協調などについて分析している。

TOR3:プログラム計画が活動に転化されるまでの効率性(人的・物的リソース、関係者との協力・調和、政策対話・影響力確保、財務的手段、および DFID の開発パートナーとしての質)

報告書では「DFID は適切にオペレーションを行ったか。また、適切に体制が整理されていたか。」という設問に対し、DFID の展開したパートナーシップの形態と効果、評価・モニタリング、財務管理およびプログラムマネジメント上の困難をもたらした事象などについて検証している。

TOR4:プログラムの貧困削減に向けての中間目標達成に向けての有効性、および達成を測定・モニターする体制の是非及び TOR5:インパクト・自立発展性について何かいえるか報告書では、「目標達成に対し、プログラムはどれほど有効であったか。」という設問に TOR が読み替えられ、実施時期や分野ごとにプロジェクトの実績がとりまとめられている。ただし、プログラムレベルでは評価に耐える枠組みが十分つくられていなかったこともあり、最終的な判断については現時点では「困難である」としている。

TOR6:プログラムが貧困・ジェンダー、環境についての主流化をどのように行っているか報告書では、「DFID の国別戦略はどのように展開したか。それらは妥当かつ適切であったか。」という設問におとしこまれ、各期国別プログラムのなかでの分析の程度や重点化の度合いが分析されている。

イ) 国別プログラム評価の方向性

上記パイロットスタディの総括レポートに示される、今後の国別プログラム評価の実施 手法開発への方向性は以下のとおりである。

◆位置付け

- ・ 国別プログラム評価を事業実施部署との密接な連携のもと、独立評価として評価専門部署が実施し、既存の Country and Regional Strategy Review の一部を代替することとする。国別プログラム評価の対象とならない国別プログラムのレビューについては従来どおり、事業実施部署が実施する。
- 国別プログラム評価はアカウンタビリティならびに学習・改善双方の目的を達成する 必要がある。
 - 英国ならびにパートナー国のステークホルダーに対するアカウンタビリティ
 - 次期国別プログラムの結果およびパフォーマンスの改善に資する情報の抽出
 - DFID の政策、戦略および実施プロセスの改善に資する教訓の抽出
- 地域局により国別プログラム評価の3年間のローリングプランを策定し、理事会の承認を得た上で評価実施部門が適切なタイミングでの実施を確保するために、各国プログラムの進捗をモニターする必要がある。
- 国別プログラム評価は次期計画に反映されるべく適時に実施される必要がある。
- ・ 国別プログラム評価の対象期間としては、直近のプログラム期間とすべきである(4 ~6年サイクル)。すなわち 3~4年のサイクルで実施される、Country and Regional Strategy Review を代替する、あるいはレビュー結果を活用することが可能なタイミ ングで実施すべきである。

◆手法

- ・ 国別プログラム評価の手法については、地域や国の事情に合わせ柔軟に選択されるべきである。国別プログラム評価の3つの目的はすべてカバーされるべきであるが、評価にかけるコストはプログラムの規模と複雑さに比例させるべきである。
- ・ 国別プログラム評価は包括的・網羅的である必要があるが、内容的に深い評価を行う にあたっては、課題・セクターについて選択的に実施する必要がある。こうした深い 評価については、相手国政府や他ドナーに委託することを検討すべきである。
- ・ 国別プログラム評価は基本的には既存のレビューやインパクト評価を材料として活用 すべきであるが、外部のステークホルダーに中立的な意見をもとめることも重要であ る。
- ・ 評価部門は主要な Country and Regional Strategy Review の総括分析を実施し、レポートとして公表すべきである。

図3-6 DFIF国別プログラムのリザルツ・フレームワークの例

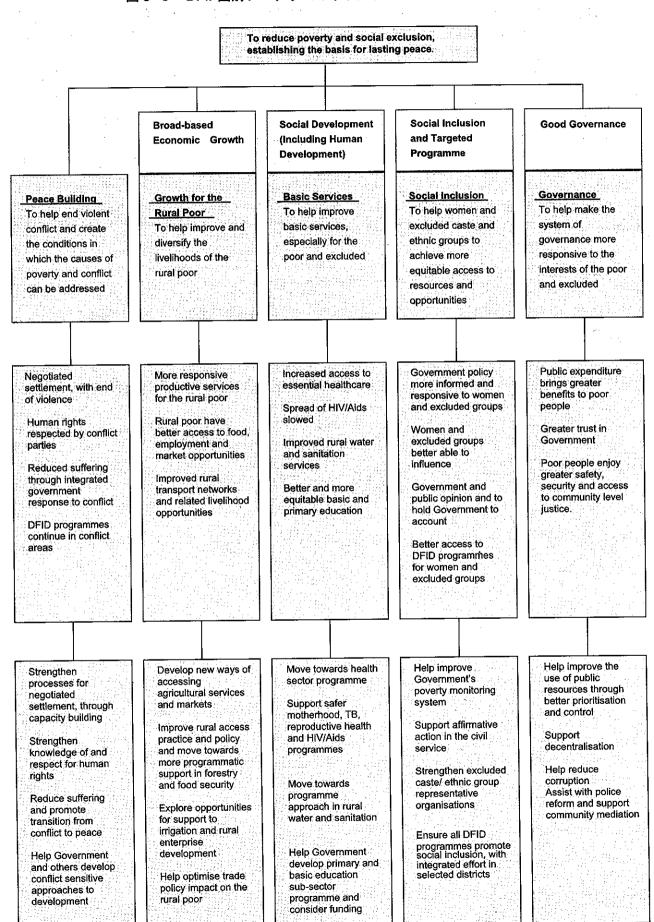


表 3-13 DFID 国別プログラムのモニタリングテーブル事例

CAP (nd diversify the livelihoods of the	ural poor	
		Ind	icators	Baseline (where appropriate)	Progress
Outcome 2A: More responsive productive services for the rural poor			More farmers in severely food deficit areas receive needs-based agricultural, livestock, forest, irrigation, financial & market services	PMU/MOAC/A PP/monitoring data	Over period of the CAP:
Main Activi ty:	Support demand-led agricultural and forest services in 30 conflict-affected and deprived districts Develop sustainable market	3. 4. 5.	District extension and farmer initiative fund mechanisms established in at least 6 new districts Numbers of poor and excluded producers accessing these funds LFP extended to mid west region Seed sector support extended to Mid	5.No district extension and farmer initiative mechanisms yet established	Annual:
;	mechanisms for high value agricultural seed	6.	Western Region Seed sector services company (SSSC) at least breaking even		
Outcom	e 2B: Rural poor have better access to food, employment and market opportunities	7. 8. 9.	Increased household food security Increased rural employment Access to main market outlets	WFP/PMU/MO AC monitoring data; MoPE data MOAC data	Over period of the CAP:
Main Activi ty:	Develop and implement a district level support strategy for rural enterprise development	10.	DFID strategy and funding mechanism developed and agreed		Annual:
	Support improved sector policy and programming in forestry, agriculture, rural infrastructure and food security taking account of long-term environmental trends		MTEF allocations and expenditure reflects rural poverty priorities Poverty environment linkages reflected in: a. National strategy for rural infrastructure development b. MTEF prioritisation criteria c. APP Impact Monitoring d. National Forest Master Plan		
	Ensure better coordination of DFID's projects and programmes consistent with decentralisation	13.	Better co-ordinated district based programmes		
	Help Government assess the impact of WTO membership on the poor & develop appropriate policies	14.	Impact assessed and appropriate policy responses agreed		
Outcome 2C: Improved rural transport networks and related livelihood opportunities			Numbers of districts connected to Strategic Road Network increased (at least 4 connected by RAP) Percentage of road building groups (RBGs) engaged in enterprise activities post-construction	58 out of 75 district headquarters connected	Over period of the CAP:
Main Activi ty:	Support Government to build feeder and district roads with labour based and environmentally sound methods		Lengths of roads constructed (km) Percentage of RBGs managing funds to improve livelihoods.		Annual:

3-2-4 DANIDA の国別プログラム評価・モニタリング

(1) 国別プログラムの位置付けと関連動向

ポイント

DANIDA は業績報告(Performance Measurement Framework: PMF)の導入とドラスティックな分権化を主とするマネジメント上の大きな変革期にあり、その過程で「国別プログラム」の重要性が高まっている。

デンマーク外務省の南総局の開発援助 DANIDA にも左派政権から自由主義政権への政権交代にともない、予算および重点対象国や職員の削減54、分権化など一連の改革に加え、Performance Measurement Framework (PMF) が導入55された。

DANIDA の分権化は非常にドラスティックな形で行われ、DANIDA 本部自体にはいわゆる事業部がなくなったほか、15 のプログラム国(重点国)の大使館が多くの決定に責任を負うことになり、国というユニットが DANIDA の事業実施における重要性を一層高めつつある56。これに対し、政策の一貫性の確保や規定遵守が徹底されなかったなどのミスマネジメントの発生を予防するため Quality Assurance Unit(QAU)の設置がなされた(その後 Department of Quality Assurance に改称)。また、Aid Management Guidelines の整備など組織マネジメント上の一連の変化がもたらされた。さらに、大使館の事業およびPMF 実施を支援するため、本省のテクニカルアドバイザリーサービス部門の専門スタッフ(technical specialists)50人ほどがアドバイスを行う体制となっている。

(2) 国別プログラムの内容・ツール・手順

ポイント

DANIDA の国別プログラムは Country Strategy としてとりまとめられ、さらに Annual Business Plan (年間業務計画) に落とし込まれる。同計画に基づく個別プログラムに関する意思決定については本部の支援・スクリーニング機能を確保する形で制度 設計されている。

DANIDAでは15の重点国(プログラム・カントリー)については必ず国別戦略(Country Strategy) 文書を作成し、公開している。また、南部アフリカに対しては地域戦略文書も設けている。

Annual Business Plan (VPA:年間業務計画)は、標記国別戦略を年次計画に落とし込んだ本省と大使館との間での年間業務についての合意文書であり、当該年度のプログラム進捗目標についての指標や、拠出額・内訳などについて記載している。2005年度のAnnual Business Plan からはこれが本省と大使館との間で結ばれる契約の一部となることが想定されている。

⁵⁴ 職員 2 割減、ODA は GNP の 1%から 0.7%へ削減された。

^{55 2003}年に導入。

⁵⁶ 大使はキャリア外交官ではなく、開発に従事していた職員となる予定。

BOX3-6. 個別プログラムの意思決定プロセス

- ① マネジメントレベル、政策レベルで相手国においてどのような活動を行うか決定。 $(コンサルタントを傭上して identification study を行い、大使館が <math>6\sim8$ ページのコンセプトペーパーをまとめる。)
- ② 次に DANIDA の政策上の優先事項、戦略に対する一貫性 (coherence) を確保するため、事前調査をさらに進める前に、本部のプログラムコミティー(2001年に設置。2 国間関係部署の長、QAU、政策担当、技術担当出席、大使館は TV 会議で参加)で同コンセプトペーパーをレビューする。実施することが適切と判断された場合は 5 ページほどの MoU が作成され、この時点での相手国および他ドナーとの共通理解事項となる。
- ③ 大使館によるフィージビリティスタディを実施し、さらに詳細にプログラムの背景情報を分析するほか、プログラムの意思決定機関として Steering Committee を設置し、プログラム形成段階から活動させる。
- ④ これら事前準備の結果を元に大使館はセクタープログラム支援についてはプログラムドキュメントをとりまとめ、本部のテクニカルアドバイザリーサービスによる審査を受ける(アプレイザル)。大使館の作成するアプレイザル TOR を元に、アプレイザルミッションが本部から派遣され、プログラムコミティーの提言に沿っているか、aid management guidelines をフォローしているかなどを評価して、プログラムドキュメントの修正案などを含むアプレイザルレポートをとりまとめる。アプレイザルの観点としては、準備プロセスの適切性、プログラムの国・セクター内での位置付け、プログラムの内容である。これらの結果、プログラムドキュメントが最終化される。なお、セクタープログラム支援以外のプログラムについては、大使館が近隣大使館の知見を必要に応じ活用しつつ、アプレイザルを行うことになっている。
- ⑤ プログラムドキュメントの完成後、大使館は理事会用の 8 ページ程度の資料を作成し、大臣の諮問機関である理事会に提出。大使館のビデオプレゼンテーションを行ない、承認。

また、PMF 導入および分権化にともない、事業サイクルも整理され、個別プログラム⁵⁷ の計画に関する意思決定は大使館を中心に、かつ本部の組織戦略担当部署やテクニカルアドバイザリーサービス(技術担当部署)が適切性・妥当性の確認を行うプロセスがとられるようになった(詳細は BOX3-6 のとおり)。

⁵⁷ 重点分野および 30 百万 DKK 以上のプログラム、セクタープログラム支援が該当。ドナー間の協調が非常に進展している場合は特段この手順をフォローする必要なし。

(3) 国別プログラムのモニタリング・業績報告

ポイント

DANIDAの国別プログラムのモニタリングは事業実施部門による2種類のアセスメントからなっている。そのひとつであるセクタープログラムのアセスメントにおいては、本部のテクニカル部門が大きな役割を果たす。

1) 年次報告

DANIDA の業績報告システムは組織レベル、国レベル及びプログラム・プロジェクトレベルでの業績情報をとりまとめ、上記年間業務計画に対する結果の報告として、通常年 1 回実施される 2 種の自己アセスメントからなる (Country and Sector Programme Assessment)。

- ① 大使館により作成される国別プログラムの進捗アセスメント(次期 Annual Business Plan の前に作成)
- ② セクタープログラムの進捗アセスメント

BOX3-7. 国別プログラムのモニタリング・業績報告 (Country and Sector Programme Assessment) の手順

セクタープログラム支援については、本部のテクニカルアドバイザリーサービスが年 1 回現地を訪問しレビューすることになっている(チームリーダーはテクニカルアドバイザリーサービスのスタッフ)。また、それ以外のプログラムについては、大使館がコンサルタントに委託して実施する。

結果は報告様式(Review Aide Memoire)に整理され、Steering committee など相手国関係者により署名される。また、提言についてはアクションプランも含まれる。本レビューにおいては、プログラム目標の変更といった高次のレベルの軌道修正はできないが、各コンポーネント間の予算配分など目標達成に向けての活動について提言できる。

上記 Sector and Programme Review と同時に、DANIDA 内部の業績情報を本省南総局のトップマネジメントに提示する目的で、Format for Assessing the Progress of a Sector Programme (BOX3-6参照) および Format for Representation's Assessment of Country Programme が作成される。

前者は、セクタープログラムの目標、セクター政策、年次進捗目標の達成度等に対し4段階でレーティングがなされ、テクニカルアドバイザリーサービスおよび大使館双方で署名する。後者については、大使館がドラフトを作成し、テクニカルアドバイザリーサービススタッフがコメントし、QAUに報告され、Annual Performance Report に取りまとめられる。

また、大使館からの報告である Country and Sector Programme Assessment があり、同レポートは次期 Annual Business Plan 検討時の材料のひとつとなるほか、その結果をとりまとめた組織レベルの年次報告書である Annual Performance Report が作成されている。

PMF 導入初年度の Annual Performance Report 2003では、まず、5 カ国に対して実施した Performance Review(次節「2)モニタリング・業績報告の質確保の取り組み」参照)の結果が整理されている。さらに、Annual Business Plan に対応する各国の実績(拠出額・ペース、20 百万クローネ以上のプログラム・プロジェクトのアウトプットについての指標の達成度等)、国別・セクター別プログラムアセスメントの結果(目標達成等に関する 4段階のレーティング結果のとりまとめ。ジェンダー・環境・人権・ガバナンス・民主化等の観点も含む)を提示している。ついで、PRSP プロセスの進捗や財政支援、ドナー協調についての進捗や他ドナーのアプローチについてもレーティングし、結果をとりまとめている。また、最後に DANIDA におけるマネジメントの改善及び能力開発に関し、援助マネジメントガイドラインが作成・改訂され、各種ポリシーペーパーとともにホームページに掲載したことや、同ガイドラインについて職員育成のためのワークショップを開催したことなどがとりまとめられている。

2) モニタリング・業績報告の質確保の取り組み

一連の報告体制の整備に加え、DANIDA においては、分権化及び PMF 導入が同時進行でなされたことに対する事業の品質管理の一環として、Performance Review の導入が特筆される。本レビューは、本部 QAU の職員により実施され、国別プログラムとそのマネジメントが当初目標・計画・手続きに照らし順調か、また、PMF の各種ツールが継続的に活用されているかを検証するための品質管理ツールとして、DANIDA の 15 重点国 (programme countries) に対し、2 年に一度実施される。全体パフォーマンスのレーティングもあり、毎年の Country and Sector Programme Assessment 結果が思わしくない大使館について実施することも想定されている。

3) 業績測定と資源配分のリンク

年次レビューは改善が目的であり、リソース配分の急変や懲罰人事はない。

(4) 国別プログラムの評価

ポイント

DANIDAでは事業実施部署による国別プログラム評価は行われていない。評価専門部署の行う国別プログラム評価においては、現在のところ特定のセクターや地域にしぼった国別プログラムの評価を志向している。

1) 事業実施部署による国別プログラム評価

DANIDA においては、今のところ事業実施部署が実施する国別プログラムの評価はない。

2) 評価実施部署による国別プログラム評価

DANIDA の評価ガイドラインでは、DANIDA およびパートナー国に対し、既存の協力 戦略の改訂に資する過去の事業の実績を提示し、かつ国別プログラムの改善に資すること を国別プログラム評価の目的としている。DANIDA の評価部門はこれまでに国別プログラ ム評価を 9 件実施しており、すべて外部コンサルタントに委託している。現在は 15 のプログラム国に 5 年サイクルの国別プログラムを策定している。計画としては毎年 3 件の評価を実施することにしており、開始から 5 年たったがそのペースは維持できていない。 国別プログラム自体の評価にあたっては、評価可能性の問題、説明責任を果たす観点でのアウトカムへの関与についての帰属証明の困難さ、分析の質などの問題がある。こうした認識のもと現時点で DANIDA 評価部門は、他ドナーとの合同評価を推進するという方向性、特定のセクターを取り上げる、あるいは DANIDA の協力が集中している特定地域に評価の対象をしぼるなどして従来の国別プログラム評価に比べ、評価の範囲を限定する方向を考えている。

最近の国別プログラム評価(ベトナム(1993~2000 年)、ボリビア(1997~2000 年)、 ニカラグア(2002 年)では、評価の基本的な構成はほぼ同様のものを採用している。

まず、パートナー国の開発の現状および国際協力の現状を分析し、DANIDAの当該国に対する姿勢と位置付けを明確にしている。さらに、DANIDAが重点をおいてきたセクタープログラム支援(SPS)について、DACの5項目および横断的テーマ(ジェンダー、環境、人権と民主主義等)、援助調整、パートナーシップ・オーナーシップ(ドナー間、政府・セクター間)を観点として評価した上でセクターごとの教訓・提言をとりまとめている。また、最後に各セクター別の結果を総合して結論(5項目、横断的テーマ、セクタープログラム支援のデザイン、実施体制、オペレーションについてとりまとめ)づけ、提言・教訓を導き出している。

BOX3-8. Format for assessing the progress of the sector programmes⁵⁸

This form is to be completed in connection with the Sector Review (SR) and to be signed by the TAS team leader and the Embassy.

1. Name of programme:	<u> </u>	
2. File number.:		
3. Time frame for programme:	·	
4. Amount:	<u> </u>	
5. Period covered by report:		<u>.</u>
6. Team leader	·	

a () b () c () d ()

Describe the extent to which progress has been achieved in fulfilling the general objectives of the sector programme⁵⁹

2. Sector policy
a () b () c () d ()

Assess the national strategy for the sector with respect to a) relevance b) consistency c) the existence of well-defined targets and indicators

3. The willingness of the Government to pursue and implement the strategy within national sector programmes
a () b () c() d ()
Assess the Government's efforts to coordinate development assistance within the sector and ensure that it is both institutionally and financially integrated in the national systems
4. Fulfilment of the indicators set up for the development of the programme ⁶⁰
a () b () c() d ()
Describe the extent to which the annual target figures for the programme have shown positive development. Make proposals for decisions with a view to ensuring the necessary correction of problems that have arisen.
If there is any need to identify indicators and annual targets (figures) for the programme or individual components before the next SR, this should be specified.
5. Evaluation of the approach of other donors to supporting sector programming
a() b() c() d()
Explain choice on the basis of an assessment of the approach of the 3-4 most important bilateral donors.
6. Progress in relation to receiving budget support
a () b () c() d ()
Describe the preliminary conditions that exist for granting budget support within the sector, or the measures necessary for ensuring these conditions ⁶¹ .
7. Fulfilment of the objectives for the cross-cutting issues ⁶²
Gender equality a () b () c () d () Environment a () b () c () d () Human rights and Democracya () b () c () d ()
Environment a () b () c() d ()
Human rights and Democracya () b () c () d ()
Grounds (in brief) for choice of rating and indication of any plans for solving identified

8. Risk assessment		
Describe the way in which have developed during the	the risk elements indicated in period in question.	the programme document
•	e follow-up/decisions are necess r the follow-up lies (programm	
There should be clear prop	osals for action where c and d	are crossed off.
	ms are made visible and tha	eement (SRA) with a view to t decisions are made to solve
Signed in	(date)	2002
Team leader	Embassy	

⁵⁸ The starting point of the assessment is the following categories:

A. Very satisfactory. No need to adjust plans and strategy

B. Satisfactory. Minor problems may arise and small adjustments may be necessary.

C. Less satisfactory. Adjustments to plans and strategy are necessary

D Quite unsatisfactory. The sustainability of the activities is endangered. Considerable adjustments/re-organisation necessary

⁵⁹ CF. Sector programme document (SPSD).

⁶⁰ Cf. format for "Outcome measurement on the basis of national poverty strategies"

^{61 &}quot;Guidelines for granting budget support in Danish development assistance" January 1999, should be used as a basis for the evaluation

 $^{^{62}}$ The analysis takes its point of departure in the objectives of the country strategy and the SRA for the individual sector programmes.