3-2-5 USAID

(1) 国別プログラムの位置付けと関連動向

ポイント
USAID は結果重視マネジメントおよびそのツールとしての業績測定システムを最も早く導入し、国別戦略計画（国別プログラム）を組織戦略と沿った形で立案実施する体制の整備を漸進的な改善を通じ実施してきた。

USAID は、ドナーの中でもかなり早い段階から事業に結果重視マネジメントの考え方を導入し、業績測定の仕組みを構築してきた。これは 1993 年の政策評価法（GPRA: Government Performance and Results Act）の施行により、アメリカのすべての連邦レベルの省庁について、毎年目標とその達成状況について国民に説明し、結果についての責任を明らかにするとことが義務付けられたことによる。これに対応し、USAID も 1994 年から内部のマネジメントシステムを変更し、以下の段階を経ながら現在にいたっている。

- 1995 年に USAID の事業実施マニュアル（USAID Policies and Procedures）の 201.「計画」、202.「実施」、203.「アセスメントと学習」が策定され、結果達成に重点をおいたマネジメント方式への転換がはかられた。
- 1999 年～2000 年に、上記で導入したマネジメント方式のレビューを行い、USAID 内のベストプラクティスを生かし、現実のマネジメントとの齟齬を埋める形で実施のあり方を見直した。
- さらに、2002 年に事業実施マニュアルのうち 1995 年に策定された 3 章分について改訂がなされた。

USAID は、組織レベルの戦略として USAID-State Strategic Plan（国務省と合同で戦略計画を策定したのは 2004 年からの試み）を持ち、その中で戦略目標（SO：Strategic Objectives）を設定している。

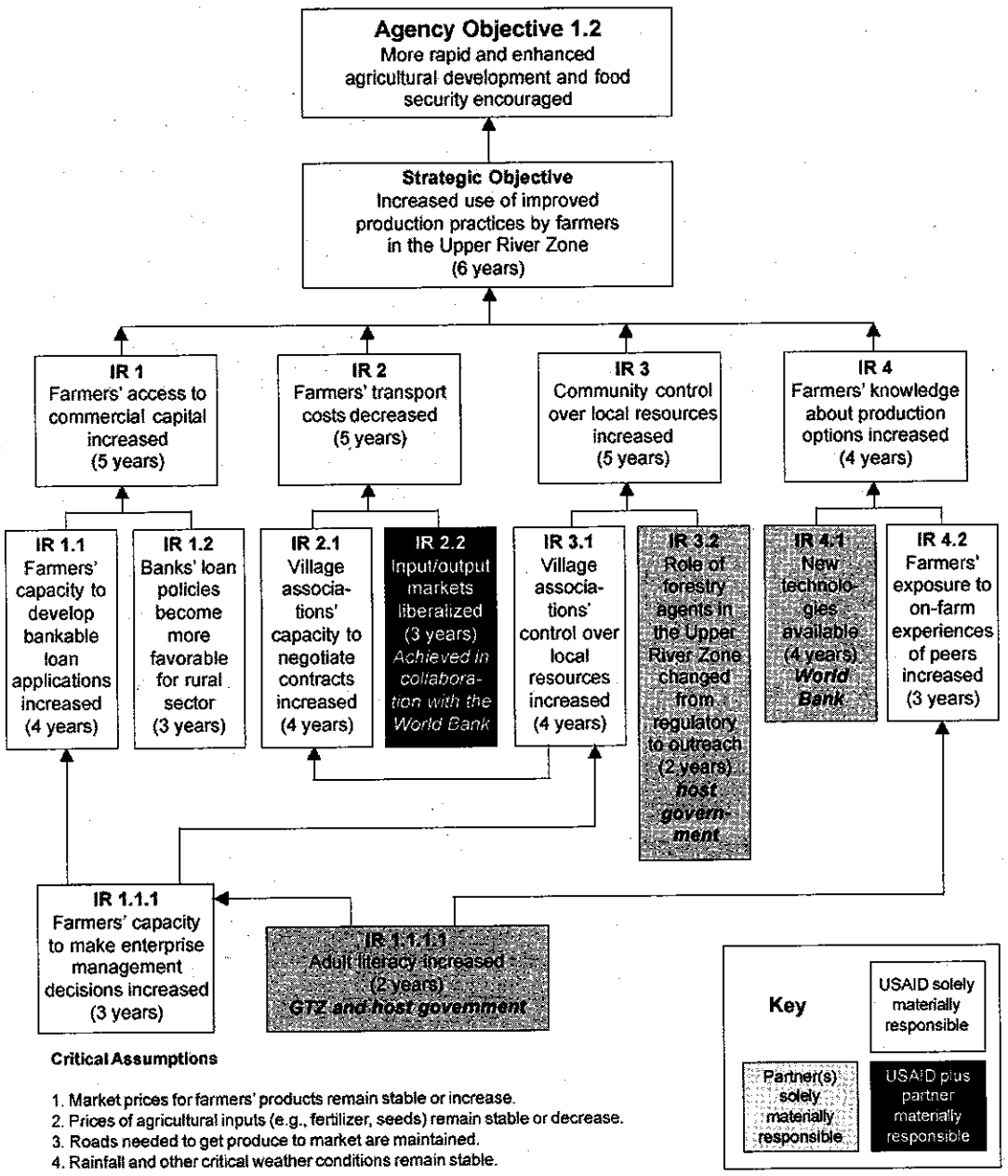
国レベルでは、リザルツ・フレームワーク（図 3-7 参照）を活用し、国別プログラムの中で組織レベルの戦略とその国の担当する事業の関係を整理して体系的に位置づけ、国というユニットを重視した形で事業を実施している。

(2) 国別プログラムの内容・ツール・手順

ポイント
USAID の国別プログラム（国別戦略計画）は、組織戦略で設定された戦略目標（Strategic Objectives）から本部所掌地域局の優先目標及び国の事情に合わせていくつかを選定し、それを具体化したものである。

USAID の行なう様々な活動は、全てが戦略計画（USAID-State Department Strategic Plan）に定められた戦略目標（SO）の達成に繋がるように整理されている。戦略計画（2004 年から 2009 年）の 4 つの戦略目標（SO）が最上位の目標として設定され、またその下に 12 の戦略ゴールが整理されている（BOX3-9 参照）。また、毎年戦略計画を年次ベースに落とし込んだ Annual Performance Plan を作成して予算要求の根拠としている。

図 3-7　結果フレームワーク（RF）の事例



Source: USAID/Jordan SO2 – Water Resources Objective Activities Description

BOX3-9. 国務省・USAID 戦略計画（2004-2008）の戦略ゴール

SO1:平和と治安の維持関連ゴール

域内の安定、テロリズム対処、国内の治安、大量破壊兵器、国際犯罪と薬物、海外のアメリカ国民の経済活動などの平安

SO2:持続的な開発と国際的な関心の増強

民主主義と人権、経済繁栄と治安、社会・環境問題、人道支援、国際理解のプロモーション

SO3:国際理解の促進

外交・広報

SO4:外交・プログラム能力の強化

マネジメント及び組織能力の向上

USAID では組織戦略をオペレーショナライズするため、地域本部地域局（Regional Bureau）及び分野局[63]（Pillar Bureau）は、組織戦略の枠組みのなかでも各所掌の局あるいはセクターの優先事項を決定し、各々のプログラム及び予算のための枠組みとしている。また、各国の在外事務所は地域局の設定した枠組みに従い、SO を達成するための活動を行うが、マネジメント上の重要度により、4 つの国別マネジメント方式のうちどれを採用するかを担当地域局が決定することになっている。これら方式それぞれの差異は国別レベルで戦略計画あるいは戦略目標を持つかどうか、また、実施体制として USAID 職員が現地に配置されるかどうかということである。

在外事務所では、当該国の事情等を勘案し、組織レベルの SO から適切なものを選定し国別の SO を設定する。国別戦略計画は国ごとに SO チーム[64]が中心となって作成し、最終的には地域局長（Assistant Administrator of Regional Bureau）が承認する。国別 SO は上位計画である USAID 戦略計画および目標と密接にリンクしており、国別 SO の下位には、中間目標（Intermediate Results : IR）が位置づけられる。国別 SO および IR はリザルツ・フレームワークに整理され（事例は図 3-7)、対象国において、USAID および他のドナーが戦略目標に向かってどのような IR を達成していくべきかまとめられている。SO 設定から一年以内に、業績管理計画（Performance Management Plan）を策定し、本部の承認を得ることが義務付けられている。また、同計画のもと業績管理に必要な予算についてもあらかじめ配分される。

63 USAID にはサブサハラアフリカ局、アジア中近東局、ラテンアメリカ・カリブ局、ヨーロッパ、ユーラシア局の 4 つの地域局とグローバル保健局、経済・農業・貿易局、民主化・紛争・人道支援局の 3 つの分野局がある。

64 各国事務所内に SO チームが編成されるが、本部地域部局や課題部局のスタッフや、国務省など他の機関からの人材もチームに参加して SO を作り上げる。

(3) 国別プログラムのモニタリングと業績報告

ポイント
USAIDの国別戦略計画（国別プログラム）のアセスメントにおいては、業績測定システムの一環である年次報告（Annual Reporting）が中心的な役割を果たす。年次報告のシステムは、情報収集及び報告負担の効率化・軽減化と報告の質の確保の観点から2001年に導入された。

1) 年次報告（Annual Reporting）

USAIDはPerformance Accountability Reportで組織レベルの毎年の進捗・業績を報告している。(BOX3-10参照)

在外事務所は各SOチームからの報告をとりまとめ、当該国に対するUSAIDの活動を年次報告としてとりまとめ、本部地域局に提出する。年次報告は、本部政策局（Bureau of Policy and Program Coordination)がフォーマットとインストラクションマニュアルを作成し、各国在外事務所に作成を指示している。在外事務所ではプログラム担当官が年次報告作成を担当するが、必要に応じてコンサルタントを活用する。年次報告は電子データとしてシステムに入力する形で提出され、USAID本部地域局、さらに政策局が必要に応じてデータをとりまとめ、予算申請や議会報告など様々な機会に作成する報告書の基礎データとして用いる。また、同年次報告には、国別のSOの測定のための指標のほか、USAIDが組織的レベルで共通させている指標があり(Agency-level Common Indicators あるいはSelected Performance Measures)、これについても報告がなされる。

SOの進捗状況は指標および簡潔な概要説明を付して報告され、一般に公開されている。

年次報告は各在外事務所から毎年12月に提出され、地域局は各国の業績を、さらに政策局がUSAID組織全体の当該年度の業績をとりまとめ、年度当初に定めたAnnual Performance Planに対応するPerformance and Accountability Reportとして議会への報告に用いるほか、USAID内における予算の取得と各国への配分を調整に利用される。

また、在外事務所では、ポートフォリオレビューを年1件実施することになっている。これは、在外事務所その他の実施部門やSOチームのプログラムがSOの達成に向かって正しく進捗しているかどうか、戦略あるいは実施上の課題があるかどうかをチェックする機能を果たすものであり、しばしば年次報告とりまとめのプロセスと同時並行的に実施される。

また、地域局は3年に1回在外事務所あるいは実施部門のプログラムレビュー(Intensive Program Review）を行うことが義務付けられている。同レビューにおいては、リザルツ・フレームワークや業績管理計画に示された各国の活動内容や進捗の妥当性や今後の必要リソースについてSOごとに検証する。

2) モニタリング・業績報告の質確保の取り組み～Annual Reporting Systemの変遷

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、従来戦略目標（Strategic Objectives）に対し、15～20の指標を各本部部局および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本部に提出していたが、毎年6000～8000の指標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総括することが非常に困難となった。

BOX3-10 年次報告 Annual Report の 6 つの要素

年次報告システムは 2001 年から導入されたが、2004 年度版の作成（内容としては 2003 年度の結果を報告）に際し、前述のとおり、レーティングを廃止するなど比較的大きな変更を加えた。

2004 年度版の年次報告は以下の 6 つの要素から成るが、ホームページ上に公開される部分は非常に限られており、④業績報告の概要説明が中心である。在外事務所が当該説明の根拠として提示した進捗を示す指標の目標値と実績値についても概要説明の中で引用されているもののみに限られている。

2004 年の各国年次報告の公開版：http://www.dec.org/partners/ar04public/

①カバーメモ（非公開）

在外事務所長から直属の Bureau の長宛に、当該国の状況の変化に伴い、事前に本部と在外事務所の間で合意したマネジメント内容を変化させることにかかわる事項や、本部の注意を喚起しなんらかのフォローが必要な事項（例：戦略計画の変更が必要な状況について）についての連絡手段としている。「戦略計画の変更案」、「戦略計画に関する小規模な変更の報告」、「予算・人材配置関連事項」などを含む。

②国別概要（Country Overview）（非公開）

簡潔に、当該国の開発の課題・現況、USAID プログラムの目標および前述の課題の解決手法としての位置付け、本部あるいは地域事務所によって実施されている事業の紹介（該当あれば）、および他ドナーの重点分野および USAID との連携・調整状況について説明する。

③CBJ(Congressional Budget Justification)のための SO ごとのデータシート（非公開）

予算要求資料として使うための SO に対する活動計画および期待されるアウトプット、妥当性の説明、必要金額等々をとりまとめる。

④業績報告

プログラムレベル報告（公開）および国別 SO レベルの報告（非公開）は、本部部局レベルあるいは USAID 組織全体レベルでの業績報告の材料として活用される。SO レベルの報告は 1 つの SO につき 2～3 ページに進捗状況（昨年度との比較）とそれがあまり芳しくない場合は、マネジメント上あるいは予算上の対応策が記載されることになっている。また、終了する SO がある場合には、当該 SO の期間を通じて何が達成されたのかを記述する（終了時報告書は別途作成）。また、SO の指標については、2003 年まで実施していた 3 段階のレーティング（達成せず、達成、目標以上の達成）ではなく、2004 年からはそのレーティングの根拠となる指標の方を表の形式で提出することとした。これら指標は、各 SO についての Performance Management Plan から選択して使用する。指標については、過去 3 年の間にデータの質についてのレビューを実施。

⑤業績情報表（Performance Data Table）とリザルツ・フレームワーク

⑥次年度予算要求説明表（非公開）

Performance Data Table の例：

611-002: Improved quality of basic education for more school-aged children
Status: Continuing

Indicator	Weight	Baseline Year	Baseline Year Data	FY 2001 Target	FY 2001 Actual	FY 2002 Target	FY 2002 Actual	FY 2003 Target	FY 2003 Actual	FY 2004 Target	Date Last Quality Assess
Net Admission Rate to Grade 1 in Targeted Areas (%)	4	1999	35	35.4	34	35.6	33	35.8	31	36	August 2002
Number of Children Enrolled in Primary Schools on USAID Programs (Total), No.	5	2001	37140	37140	0	48631	55994	165156	212624	244700	August 2002
Number of Children Enrolled in Primary Schools with USAID Programs (Female), No.	5	2001	17830	17830	0	23999	27378	80713	104532	119000	August 2002
Number of Children in Primary Schools with USAID Programs (Male), No.	5	2001	0	19310	0	24832	28616	84443	108092	125700	August 2002
Number of EMIS Units Producing Periodical Reports, District, No.	4	2000	0	0	0	4	0	19	19	47	August 2002
Number of EMIS Units Producing Periodical Reports, National, No.	4	2000	0	1	0	1	1	1	1	1	August 2002
Number of EMIS Units Producing Periodical Reports, Provincial, No.	4	2000	0	0	0	2	0	4	4	6	August 2002
Number of Interactive Radio Learning Centers, No.	4	1999	0	171	169	371	369	500	513	625	August 2002
Number of Schools Delivering Micronutrients, No.	5	2000	0	20	20	40	50	60	110	140	August/ Sept. 2002
Production of Annual School Census Statistical Report, on time, Months Delay	5	2000	12	6	6	3	0	0	0	0	August 2002
Pupils Receiving Micronutrients and Nutrition Interventions	4	2000	0	7000	16969	14000	20596	21000	44267	56000	April 2002

最終版では削除されているのでザンビア 2004 年次報告暫定版より抜粋

また、従来のシステムから得られる情報を総括し、USAID のインパクトとして提示してきた内容について、本当に USAID の事業と因果関係があるのか（帰属）についての批判を受けるようにもなった[65]。

こうしたことから、2001 年から業績報告のシステムを改編し、業績情報を組織の全てのレベルから報告し、用途に応じ必要な形態で参照できるシステムに切り替えた[66]。このシステムの導入にあたっては、従来の業績報告の負担と無駄を見直し、情報量を必要最低限に絞っているほか、結果についても 3 段階の簡素なレーティングを行うこととした。さらに、USAID 本部職員が外部報告に必要な程度よりさらに深い業績情報のレビューを行うため、3 年に一回の内部レビューを導入した。また、「帰属」の問題に対しては、当該国の周辺情報を把握すべく、context indicator をあわせて報告することとし、すべてが必ずしも USAID ののみの功績ではないとして開発全体の概況についてもあわせて報告することにした。

さらに、2004 年の時点では、レーティングについては、客観性の確保をはじめ、基準を各国間で一定にすることなどが非常に難しいこと等から、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測定して提出することとした。また、

65 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 headquaters.

66 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。

定性的な概要説明を追加しており、こちらを重視している。(プログラムでは成果を出しているが、指標にそれが必ずしも反省されていないようなケースもあるため)

3) 業績報告と資源配分とのリンク

SO の評価結果は、パフォーマンスの一要素として本部の各部局の予算では考慮に入れられる(在外事務所による予算および人員整理を含むリソースの要求理由にも活用される)が、個々の SO のパフォーマンスの予算と直接のリンクはない。(パフォーマンスは在外事務所長の能力等に左右されることや、パフォーマンスが悪いのは予算が不足しているからといった状況もありうる) 予算はより多面的な要素を含め、調整を図る。具体的には Strategic Budgeting Model という aid effectiveness theory にのっとったシステムがあり、プログラムのパフォーマンス、当該国のニーズ・その開発へのコミットメント (当該国の政策、ガバナンス、社会的投資などから判断)、外交政策、当該国の人口、など複数の要素を総合的に勘案する。本モデルには、議会のイヤーマークや実施中の案件 (パイプライン) については含まれておらず、システムから算出される結果と、これらの追加要素を突き合わせて、予算の適正化をはかっている。

業績報告は、在外事務所のパフォーマンス向上に対するインセンティブとしての側面は重要であるが、たまたまその在外事務所の成績が悪かったとしても多様な状況に左右される内容でもあることから特に懲罰に値するようなことではなく、逆に褒章としてもカントリーディレクターの昇進の一要素程度である。

(3) 国別プログラムの評価

ポイント
原則として国別プログラム評価にあたるものは実施されていない。

1) 事業実施部署による評価

USAID では、評価はマネジメント上の疑問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理解されている。明確な指標の設定と、そのモニタリングの実施によってプロジェクトやプログラムの進捗を確認しており、国別プログラムについては前述のとおり年次報告 (Annual Reporting) でカバーしているため、評価については在外事務所長が必要に応じて実施する程度である。このような実施体制の中で、国別プログラム評価と呼ばれるものは行なわれていない。

USAID は、以下の場合など評価が必要と考えられる場合において、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。

2) 評価専門部署による国別評価

評価専門部署は技術支援機能が中心であり、原則として在外で評価の実施が困難な場合に直営で評価を実施するほか、USAID の戦略上重要なテーマに沿った評価を行っており、国別評価は実施していない。

3-2-6 Sida、オランダ、ドイツ、CIDA、UNICEF の国別プログラム評価の特徴

(1) Sida

ポイント
Sida に結果重視マネジメントの本格導入はまだなされておらず、他機関に比し国別プログラム（Country Strategy :CS と呼称）は明確に組織マネジメントに組み込まれてはいない。また、国別プログラムの評価可能性にも改善の余地があることから、これまで 4 件試行されている国別プログラム評価は、国別戦略をオペレーション化していくプロセスに焦点をあてたものとなっている。

最近の Sida の方針としては、外交政策と援助政策の一貫性をより高めようという方向であるが、結果重視マネジメントはまだ事業に本格的に組み込まれていない。

国別プログラム評価は、これまで評価専門部署による 4 件実施されている。CS の評価対象としては、デザイン･計画、実施、アウトカムと評価の対象がある中で、上記 4 件の事前検討の結果、アウトカムを評価するのは困難との結果が出た。これは、Sida の CS は相手国によって内容が一律ではなく、同一の切り口・手法で評価することが適切でもないうえ、CS のインパクトを問うためには、プロジェクト、プログラム評価自体が素地としてきちんとできている必要があるがこれも十分ではなかったと判断されたためである。このため Sida では国別戦略が年次の国別計画におとしこまれる過程での一貫性確保の困難など、プロセスに焦点をおいた形で評価を行っている。

(2) オランダ外務省

ポイント
オランダ外務省は分権化体制のもと 2002 年から結果重視マネジメントを本格的に導入すべく、「複数年度にまたがる国別計画をどのように立て実施しさらに評価すべきか」という一連の工程と品質の維持が可能な組織マネジメントの手法・体制を開発するため、特別プロジェクト（PME : Project Monitoring and Evaluation)を組んで方向性の整理にあたってきた。
国別プログラム評価に関しては、援助の有効性という点についての政策上の関心も既に満たされ、かつあまりに負荷の大きい評価作業に比し、次期戦略への貢献という観点については限定的であったことから、現時点では実施しない方針である。

1) 結果重視マネジメントと国別プログラム

オランダ外務省では結果重視マネジメントの本格導入にともない、2002 年から PME がたちあげられた。PME では「オランダ外交・援助政策をどのように解釈し、国別の計画を立案し、さらにモニタリング･評価するか」に関するマニュアルの策定をおこなった。これは、従来は政策を計画に落とし込み実行可能な形にするためのステップが明確ではなく、計画の立て方も国際協力とその他の事業では全く異なったが、分権化に伴い、こうした機能の多くが大使館レベルで実施されることになったため、まず、事業計画の立て方（政策の解釈の一貫性や戦略的に取り組む分野の選択を助けるための判断基準など）について 8 カ国の大使館をパイロットとしてマニュアル化をはかったものである。

業績測定に関しては、2004 年 1 月からは、オランダの 5 つの優先分野について年次報

告を行う方式となっている（投入目標と実績、アウトプット（オランダの活動のもたらした付加価値）、アウトカム（PRSP レベル）を報告）また、オランダの政策上の転換を反映し、セクター財政支援や一般財政支援などへのモダリティへの転換のプロセスも対象とされている。

2) 国別プログラム評価の位置付け・重要性の変化

過去の国別プログラム評価のうち最初の 3 件は、時代背景としても援助の有効性の議論が出ていた時期でもあり、その意味で妥当性が高く、実際報告された結果は議会での関心も高く、その後の政策にも影響があった。しかし、次の 3 件の国別プログラム評価は完成までに最長 3 年を要し、タイミング的にも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い、活用に結びつかなかった。今後 PME の取り組みの成果によって計画、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評価ができるようになる可能性はあるが、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。

(3) ドイツ　BMZ /GTZ

ポイント

ドイツでは 2002 年に結果重視マネジメントが導入され、ドイツの協力優先分野についての方針が打ち出されたほか、協力重点国の数や一国での重点分野の数もしぼりこまれた。国別プログラムである Country Strategy Paper は BMZ 本部地域局で、GTZ、KfW、大使館等の参画を得ながら策定され、品質管理部門のチェックを経ている。国別プログラム評価については過去の実績も少なく、国別プログラムを対象というよりはプロセスに焦点をあてる方向性である。

1) Country Strategy Papers（対重点協力国に対する主たる計画ツール）

ドイツは結果重視マネジメントを 2002 年から本格的に導入し、業績測定システムを導入しつつあるほか、協力優先分野を決定し、協力重点国をしぼるなどの改革の途上にある[67]。こうしたなか国別戦略（Country Strategy Papers : CSP）は定期的なモニタリングのほか、相手国との交渉、プレッジに活用されている。策定・年次モニタリングに際しては、GTZ、KfW などの実施機関や大使館、相手国の参画を得るが、主管は BMZ の地域局である。

国別戦略は導入後間もないため、CSP は Quality Control Division で、ガイドラインに沿って必要事項を満たしているか、Priority Strategy Paper（協力における重点分野・課題に対応する内容。1999／2000 年策定）との齟齬はないか、などをチェックしているほか、策定プロセスを見直すなど計画ツールとしての質を高める努力をしている。

CSP の年次モニタリングのユニットとしては現在のところプロジェクトが中心である[68]（GTZ など実施機関がモニタリング情報を提出）。このため、どうこれらのモニタリング結果を総括するかが問題となるが、BMZ では重点分野・課題の中でも比重の大きいプロジェクトの結果を中心に議論することでこれを解決している。

---

67 従来は 146 カ国が対象であったが、現在 partner countries は 70 であり、なかでも大きな協力を実施しているのは 10－15 カ国程度にしぼった。また、priority partner countries の重点分野・課題は 3 つ、partner countries においては 1 つに絞る方向である。

68 従来はモニタリングも財務もプロジェクト単位であったが、来年からは重点分野・課題ごとの予算、モニタリング体制になる予定。また、分野・課題ごとの指標システムも作成した。内容の質的向上が必要と認識。

2) 国別プログラム評価

これまでに実施は3件のみであり、最近は国別プログラム評価というよりは、過去3～4年を対象にむしろパートナー国に対するドイツの協力ポートフォリオについての評価を選択的に実施してきている。今後はcountry priority processに焦点をおいた評価を考えている（政策が具体化されていく過程をある分野を取り上げ評価する、など）。

GTZの実施するプロジェクト評価では、従来かなり高いレベルまで視野にいれたインパクト評価を実施していたが、帰属の検証にやはり非常に無理があることから、開発アウトカムレベルまでを視野にいれたインパクトモデルを作成し、そのうちGTZではdirect outcomeまではかろうじて帰属の概念で評価することが可能と考えている。（input→activities→project/program output→use of output by others→direct outcome(result of use)→Impact。下線の間にattribution gapがあると想定。）

(4) CIDA

ポイント
結果重視マネジメントは形式上導入されているが、実質的な組織マネジメントのツールとしては定着しておらず、議会対応の意味合いが強い。また、事業は実態上プロジェクト単位で運営されており国別プログラムが本格的に機能するにはいたっていない。

1) 結果重視マネジメント

CIDAの結果重視マネジメントの枠組みであるAccountability Frameworkは、development resultとmanagement result、enabling resultの3種について説明責任を果たす観点からとりまとめられたものであり、基本的にはトップダウンで策定されている。他方、国別の枠組みにあたるCDPF（Country Development Policy Framework･期間5年）はボトムアップで作成されており、長期目標、中期目標の扱い等については、不整合がある場合がある[69]。また、その業績報告の仕組みとしてはPerformance Measurement Frameworkが設けられている。

CDPFはPRSPや国家開発計画を基本に、カナダが何ができるのかの観点から検討して策定している。政策局（Policy Branch）が枠組みを設定はするが、カントリーチームと相手国で実行する。現在までに20カ国に対しCDPFが完成したが、事業の承認はプロジェク単位で行っており、特に小国に対しては個別案件ごとの支出という形態に変化はない。なお、大きい動きとして、2003年12月にinternational policyのreviewが行われ、援助についてはaid effectiveness(maximum impact)の観点から、対象地域・セクターを集中させる方針が打ち出された（現在カナダではバイでは65、マルチも入れると100ヶ国強に協力）。

2) 国別プログラム評価

評価専門部署による実施だが、これまでは上記のとおり国別プログラムが体系化されておらず、評価可能性の問題があった。CIDA事業の開発アウトカムへの帰属の問題に関しては、3年前にAuditor General（カナダの会計検査院）との間で、CIDAの開発効果に対する「帰属」については厳密な意味では追求せず、アウトカムに対し適切な方法論の選択・使用とCIDAが実施することについての妥当性についての合理的な説明がなされれば十分であるということで決着している。

---

69 5年のサイクルで短期目標はともかく、8、10年単位の長期目標や4～7年の中期目標のプログレスに誰が責任を持ちどのように報告しているのかといった点についてはCDPFで実体的なフォーカスは3～4年。

(5) UNICEF

ポイント
UNICEF の事業は他の UNDAF の枠組みの中で位置付けられるが、国別プログラムを組織マネジメントの単位として重視し、在外事務所中心の事業運営のツールとして 2002 年から国別評価の手法開発に取り組んでいる。

UNICEF は他の国連機関と同様、UNDAF の枠組みのなかで事業を実施しており、一部を UNICEF の国別プログラムとして取り上げている。UNICEF のビジネスプラン（Mid-term Strategic Plan : MTSP）における、活動の単位も国であり、このため UNICEF は国別プログラム評価および国単位のモニタリング・評価を重視している。MTSP は 2002 年に、国別プログラムをレビューし、国レベルの複数の目標に向けて（単独ではできないことからも）幅広いステークホルダーとの関係を視野に入れるとともに、目標の随時の見直しも視野にいれるなどより柔軟性を持たせる形に変更した。

国別プログラムのモニタリング及び評価は在外事務所が主体となって実施しており、本部評価専門部署のみならず、地域事務所の支援機能を強化している。また、モニタリング・評価の経験が少なくとも作業にあたることが可能となるツールの整備を行っており、その 1 つが IMEP（Integrated Monitoring and Evaluation Plan）である。これはモニタリング・評価に関する詳細の 5 ヵ年計画で国別プログラム作成時にあわせて単独あるいは地域局の支援を受けて在外事務所が作成する。これを作成・見直していく過程自体がスタッフの評価企画能力を育成する訓練となっており、かつインセンティブづけにもなっている。また、計画策定により当初から評価のための予算を見込んでおくことやマネジメントが明示的に評価の必要性を認識することも可能となると考えられている。

国別プログラム評価については、DFID の支援を得て、2002 年から他ドナーの国別プログラム及び国別プログラム評価の調査を行い、2003 年にパイロット評価を実施し、手法開発の途上にある。

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

第２章で見たように、JICAの国別事業評価は、特定国の開発課題に対するJICAの協力の総合的な貢献度を検証するとともに、国別・課題別アプローチの強化に向けて国別事業実施計画及びそのもとでの協力プログラム・案件の改善を図ることを目的として導入された。そのために、課題解決に向けてのセクター・課題の選択や、協力案件の組み合わせの適切性を課題体系図への位置付けやプログラムとしての関連案件群の評価等を通じて検証し、改善に向けた教訓・提言を導きだそうとする試みが様々な手法の試行を含めて行われてきたが、形態別・個別案件別で行われてきた案件と課題解決に向けた協力のあり方の整理に多くの困難を抱え、必ずしも十分には対応ができてきていない。国別・課題別アプローチの強化の重要性、また、そのもとで進められてきたプログラム化の動き等をふまえれば、国別・課題別の協力の進展・効果を、個別案件レベルのみでなくプログラム、セクター、国レベルで検証し、同結果を事業の改善につなげていくことの重要性は疑う余地がないが、それをどのような形で行っていくかは、上記のような国別事業評価の現状及び今後の在り方を考えるうえでの大きな課題である。

この関連で、他の主要援助国・機関においては、第３章で報告のとおり、結果重視マネジメントの進展により、国別プログラムは結果重視マネジメントの主要な単位、すなわち組織レベルの結果重視マネジメントのもとで組織目標の具現化に向けて構築された目標・計画体系の構成要素と位置付けられるようになってきている。そして、戦略計画策定と業績測定を通じたマネジメントのもと、業績報告の一環として定期的な業績測定・報告を行うシステムが適用されてきている。その結果、国別の援助の進捗・効果に関する説明責任は上記業績報告が主たるツールとなりつつあり、評価の方は結果に対する深い分析と事業の改善に向けた教訓・提言の抽出を主とする形で機能分担が図られてきている。しかしながら、JICAにおいては、そのような業績測定・報告の一環として国別の援助の進捗・効果を測定・報告し、成果管理につなげていくようなシステムは現段階では導入されていない。また、そうしたシステムを直ちに適用することも、可否は別として、国別事業実施計画の現状からはなかなか困難な状況にある[70]。

国別事業評価は、そうした状況の中で、国別・課題別による事業の効果的な実施に必要な進捗・効果を検証するとともに、評価の特徴である深い分析を活かし[71]、国別事業実施計画をより戦略計画型の計画に改善していくための提言・教訓を得るうえで有用なツールとなり得る[72]。

70現行の国別プログラムに相当する国別事業実施計画は形としては「協力実施方針―課題別協力プログラム－個別案件」の戦略計画の形にはなっており、また、「課題の分析―協力プログラムの抽出―構成要素となる個別案件の計画」のステップを通じた戦略的なプログラミングが企図されている。しかしながらこれまでは、実際の事業の計画、予算、管理、報告の単位が個別案件であったことから、実態上個別案件をベースに同じような課題に関する案件群をまとめて課題別プログラムとして整理するに留まっており、プログラムの目標は設定されてはいない。業績測定は目標及び同達成を測定するための指標の設定が前提となる。

71業績測定（performance measurement）が測定可能なパフォーマンス基準に示された目標達成にフォーカスを置くのに対し、評価（programme evaluation）は、プロセス、因果関係、予期せぬ波及効果なども含め、プログラムのより多様な側面を対象に、体系的な分析を行うところに特徴がある。(Unites States General Accounting Office ,1998, *Performance Measurement and Evaluation: Definition and Relationships*)

72目標の明確性や構成要素の首尾一貫性が十分でない場合に、事業の進捗・効果の検証が難しいのは業績測定も評価も同様であり、また、「課題―プログラム―個別案件」のロジックがつながらなければ、課題解決に対する個別案件（構成要素）の貢献は十分には検証できない。したがって、対象国の課題に対するJICA事業の効果を適切に検証するために、さらにいえば、検証可能な効果を達成できるような効果的な事業を行っていくうえで、国別事業実施計画自体の改善が必要なのはいうまでもない。

JICAでは、2004年度から課題別協力プログラムを計画、予算、管理の単位とする体制を導入し、プログラムをベースとする戦略的アプローチの強化に着手している。構成要素の首尾一貫性等にはまだ課題の部分も少なくないため、効果の検証はすぐには難しい面もあるが、評価結果を活用してプログラムを改善していくことは、上記アプローチの強化に有益であり、より効果の高い、そして効果の検証できる協力の実施に資するところ大であろう。

4-2 基本的な方向性

(1) 評価の目的

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、前述のとおり対象となる国別事業実施計画やプログラムが熟度の点で発達途上にあり、評価可能性が低い段階では、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）の側面により多くの比重を置くこととする。国別事業実施計画やプログラムが評価を通じて改善されるにあわせ、前者を中心としていくといったアプローチ[73]の方が、評価可能性の低い中で困難、または信頼性の低い評価を行うよりも実際的かつ有用性が高いと考えられる。

当然ながら、評価を行っても結果が活用され、事業が改善されなければ評価の意味はない。この関連では、第2章で報告した58在外事務所・地域部に対するアンケート調査においては、国別事業評価に対するニーズとして、「国別事業実施計画の策定・改定時」（計116件中54件。複数回答。）や「要望調査・案件選定時」（同27件）に、「国別事業実施計画策定に役立つ情報」（同56件）、「特定分野協力プログラムの立案・改定に役立つ情報」（同30件）、「要望調査・案件選定に役立つ情報」（同29件）を期待するとの回答が示されている。したがって、こうしたニーズに応えるような評価が行われれば、評価結果活用の可能性は高いと考えられる。

以上より、当面の国別事業評価は対象国における事業の総合的な効果の検証を念頭におきつつも、国別事業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) 評価のアプローチ

過去の国別事業評価では、対象国の主要援助セクター・分野を包括的に取り上げ、長期間にわたる協力を対象に評価を実施してきている。しかしながら、第2章で見たとおり、国別事業実施計画における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、対象国の開発課題に関するある程度掘り下げた調査が重要であり、そのためには、対象を絞ることが必要となる。また、上記のようなアプローチでは、国別事業実施計画の策定・改定時等にあわせ、評価結果を迅速に事業に反映することができるような形で評価を行うことは難しい。目的で述べたとおり当面の国別事業実施計画やプログラムの改善という評価の目的に照らせば、これまでのように長期間を対象に10年に1度のような頻度で行うよりも、国別事業実施計画の策定・見

---

[73] なお、こうした評価では説明責任遂行に十分ではないとの考えもあり得るが、例えばスウェーデンでは、評価可能性に問題がある国別プログラムの結果の評価よりも、問題を惹起している国別プログラムの形成・実施過程を掘り下げて形成評価を行う選択をしており、結果の説明責任(performance accountability)のほかに、事業の改善に必要なプロセスをとることによる説明責任(process accountability)も評価の説明責任のあり方の一つとしている（SIDA、2004）。

直し等のタイミングにあわせ、より直近の期間を対象に評価を行う方が有用性が高いと思われる。

ちなみに在外事務所・地域部に行ったアンケート調査でも、「従来型」（毎年 1～2 カ国を選び、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定に合わせて、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。また、「簡易型」については、「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」（予定のある国を含む）を対象に、「3～5 年程度」を対象に評価を行うことを望む回答が多い。さらに、「簡易型」の評価の対象レベルとしては、「開発課題レベル」（104 件中 37 件。複数回答）、「協力プログラムレベル」（同 24 件）、「セクターレベル」（同 19 件）となっており、「国レベル」や「個別案件レベル」は全体の合計で 2 割と比較的少ない。

以上からは、上記(1)のような目的で実施する評価においては、国別事業実施計画等の策定・見直し等のタイミングにあわせ、特定課題･セクターをいくつか選定して、国別事業実施計画のサイクルに合わせ、過去 3～5 年間程度を対象に、評価を行うアプローチが有効ではないかと考えられる。

(3) 評価手法

課題解決に対するより効果的な協力に向けて、国別事業実施計画や協力プログラムの策定・見直しに資する具体的な提言・教訓を抽出するためには、①当該開発課題の現状、②その中での JICA 事業の位置付け、③同事業の構成要素の戦略性、④課題に対する JICA 事業の効果に関する情報が必要となる。これらについては、過去の国別事業評価においても様々な形で試行が行われている。第 2 章で分析した過去の経験をふまえ、また、第 3 章で報告した主要援助機関の最近の取り組みを総合的に勘案のうえ、上記のような目的、アプローチに合った手法を考えた場合、手法改善のポイントとして考えられるのが、「貢献」の概念の活用である。

第 3 章で報告のとおり、結果重視マネジメントやより高次の開発目標達成に向けた援助協調等の動きを背景に、主要援助国・国際機関では、援助効果を当該機関が直接に達成し得るもの（組織のアウトカム）と、対象国や他の援助機関との協力を通じて達成されるより高次の結果（開発アウトカム）に区分し、後者については、それまでの「帰属」の視点ではなく「貢献」の視点から評価を行いつつある[74]。「貢献」の視点は、開発課題の解決に向けた援助の位置付け、戦略性、効果により重点をおくものであり、開発課題の解決は、対象国自身の取り組みや他の援助国・国際機関の援助を含む取り組みの総体の結果として達成されるものであるとの認識を明確化することからも有用性が高い。

単独機関の援助以外の要因が大きく影響する開発課題のレベルにおいて、当該ドナーの援助のみをみて課題解決に向けた「目的―手段」の因果関係を整理するのは困難であり、かつ因果関係の把握として十分ではない。また、ウイーン・ワークショップでの議論に見られたように、効果の検証も、当該機関が課題に対する援助に支配的な位置を占め、かつ援助が課題解決に向けた取り組みに中心的な役割を果たしているような場合を除き、単独

74 「帰属」がアウトカムの変化と特定の介入の因果関係を立証可能な形で捉えるのに対し、「貢献」は変化と介入の因果関係の高さ(plausibility)から捉える視点である。したがって「貢献」では、「対象国や他の援助国・国際機関との効果的な共同取り組み→開発アウトカムの達成可能性の高さ」のロジックのもと、対象国の開発戦略との一貫性や他機関との協調に注目している。

機関の援助との因果関係に注目して検証するのは難しい。過去の試みにおいて、課題に対するJICA事業の優先度、戦略性、構成の適切性の検証が十分にできなかったのは、①対象国における重点課題との整合性は確認しても、重点課題に関する対象国の実際の取り組み（政策、施策、事業）との関係におけるJICA事業の位置付けの検証が不十分であったこと、②他の援助国・機関に関しても、援助動向との整合性や同一課題における他の機関の事業の有無は確認しても、それらとJICA事業の補完性等の関係を検証してこなかったこと、③そうした中で、もともと個別に計画・実施されてきた案件群のみを対象に、課題解決に向けたプログラムを整理しようとしたため課題解決に向けた「目的―手段」のロジックを把握することができなかったことが要因であった。

今後の国別事業評価では、対象国の政策、施策、事業や他の援助国・機関の援助も含め、課題解決に向けた取り組みの中でJICA事業がどのような位置付け（優先度）にあるか、また、それらの取り組みとの関係（一貫性・補完性等）も含めて、事業の構成の戦略性はどうかを検証する必要がある[75]。

以上のような点を検証するためには、実際に対象国の政府や他の援助国・機関が行っている包括的な取り組みの中にJICA事業を位置付け、その優先度や戦略性を吟味することが必要となる。そのベースとしては、当該課題に対する対象国自身の開発戦略が適切である。それは、同開発戦略が当事者である対象国の優先度を明示するほか、日本も他の援助国・機関も基本的に同戦略に基づき援助を行っているため、他の援助国・機関の事業との関係等を捉えるうえでも有益だからである[76]。また、対象国自身により、あるいは援助協調のもと援助国・機関が協調してセクター分析等を行い、策定された開発戦略をベースとすることで、評価の段階において改めてゼロから時間・コストをかけてセクター分析等を行うことなく、既述のアプローチに見合った合理的な方法で評価を実施することができると思われるからである。

4-3 評価方法（試案）

上記の基本的方向性に基づき、以下では対象国の開発の進展に対するJICA事業の総合的な効果の検証及び国別事業実施計画と事業の改善に向けた評価を行うための具体的な方法（試案）を示す。同方法は、(1)途上国開発戦略におけるJICA事業の位置付け及びプログラム構成要素の戦略性の検証、(2)JICA事業の実績の検証、及び(3)課題解決に向けた進展（開発アウトカム）の検証及び(4)JICA事業の貢献の検証のステップにて構成される。

(1) 対象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

事業の位置付けの検証のためには、①重点セクター・分野との合致、及び②その中での介入分野の優先度の検証が必要となる。このうち①は、開発計画等との整合性をみる形で

---

75 これは投入規模のみからいえば比較的限られる技術協力の効果を検証するうえでも重要である。技術協力は、程度の差はあれ、投入規模からのみいえば対象国の援助に占める割合は限られている。しかしながら援助が与える効果は、援助量のみで決まるわけではない。特定課題の開発戦略策定や、取り組みの中心となる制度作りに対する技術協力のようなケースでは、投入自体は少なくても、当該課題分野の開発の進展に与える影響は大きい。その意味でも、課題解決に向けた取り組みのどこに位置し、進展にどのような影響を与える協力かを明らかにすることが、効果の検証には重要である。

76当然ながらJICAの事業は、途上国の開発戦略の中で日本の援助政策や、日本の経験・技術面の比較優位等に合致するものを選択して行われている。従って、優先度が高い分野であっても、事業が行われていないことはあり得る。それは他の援助国・機関においても同じであり、援助協調の意義には比較優位を活かした補完もある。途上国の開発戦略における位置付けや途上国や他機関の事業との関係性では、そうした角度も含めて見る必要がある。

これまでも検証できている。問題があったのは②の方であり、これをみるためには、特定課題における対象国の開発戦略の中での JICA 事業の位置付けや、対象国及び他の事業との関係性をより詳細に見ることが必要になる。そのためのツールとして提案するのが、表 4-1 の「プログラム評価マトリックス」(以下、マトリックス) である。同マトリックスの特徴は、特定課題に対する途上国の「政策—施策—事業」体系を課題達成のための目的体系、すなわちリザルツ・フレームワークとして整理のうえ、JICA の事業ほか対象国や他の援助国・機関の事業をマッピングしていること、さらに、施策や事業に対する対象国の予算配分の概算を掲載していることである。対象国側の予算を盛り込むのは、当該事業が対象国側にとって本当に優先度の高いものかの判断基準の一つになり得るからである[77]。またマトリックスには、後のステップで JICA 事業の実績、開発の進展及び貢献を検証する際に活用する、個別案件の実績 (レーティング)、政策、施策レベルの開発目標とそのアウトカム指標、及び貢献の判断結果 (レーティング) も盛り込んでいる。

表 4-1 は保健セクターを例としたものであるが、同表に明らかなように、上記整理及びマッピングにより、相手国のセクター政策・施策・事業との関係や、当該セクター・課題に関連する事業の配分状況が一目瞭然であること、他の援助国・機関の事業との関連性も分かることから、JICA が相手国にとって優先度の高い分野に援助を行っているか、また、他ドナーとの連携や補完、あるいは JICA 事業の配分ぶりから見て、案件群の組み合わせは戦略的と言えるかが明快に検証できる。ちなみに表 4-1 のプログラム・プロジェクト Y は HIV/AIDS のサーベイランス強化に関するものではあるが、相手国側の政策体系のもとでは関連事業がなく、予算も配分されていないことを示しており、優先度が高いとはいえない例である。

また、相手国側の政策体系をベースとするのは、既述のとおり、途上国側の優先度を明示するほか、途上国や他ドナーの事業との関係性を見る上で適当と考えられるためである。あわせて、国別事業実施計画においてリザルツ・フレームワークが構築されていないなかで新たに体系を構築するより、簡単かつ首尾一貫性の点で適切であり、PRSP、セクター開発戦略等をベースに効率的にマトリックスが作成できることがある。さらに、こうした計画を結果重視のものとする一環として開発指標の設定やモニタリングの取り組みが行われてきており、開発の進展を検証するためのデータの入手が容易なこともある。これらの指標は、今後、JICA がプログラムレベルで目標・指標を設定していく際にも活用し得る。

なお、途上国の政策体系の活用に関しては、かつては体系が構築されていない国も少なくなかったが、PRSP やセクター・ワイド・アプローチ (SWAPs) の進展により多くの国でベースとなるような体系づくりが進んできており、活用し易い状況になってきている。また、既に体系がマトリックス等に整理され、それに基づき援助協調が実施されている途上国も少なくない。既にそうしたツールがある場合には、新たにマトリックスに整理する必要はなく、使われているツールを活用して位置付けや戦略性を検証することが合理的であろう[78]。

---

[77] ただし、援助が入っているために、対象国自身の予算配分がされていないことも場合によってはあり得る。そうした場合は、オーナーシップと優先度の捉え方も含め、総合的な価値判断が必要になる。同様に、途上国側の優先度が低い分野に援助実施国側の関心で入っているような場合をどう捉えるか、といった判断もまた必要になる。

[78] 相手国側政策体系の活用に関しては、相手国側の開発戦略が取り組むべきと思われる課題を必ずしも含んでいないといった問題指摘があり得る。しかしながら、政策は最終的には選択であり、価値判断の結果である。仮にそうした課題があれば相手国側の政策に働きかけ、盛り込まれるようにするのが援助効果議論の中での流れであり、評価において「あるべき姿」に基づき、実際の事業と乖離した架空の価値体系を作り上げ、それをもとに妥当性や効果を議論しても意味があまりないように思われる。

こうした検証により、まずJICA事業の介入するポイントが果たして適切であったか、また、効果をあげうる形で案件群が構成されていたが明確となる。

本試案において、JICA事業の位置付け検証のツールとしてツリーでなくマトリックスを適用したのは、ツリーの場合、①記された課題が政策体系の階層（政策、施策、事業）のどこに位置するかが分かりにくいこと、②マトリックスの方が各事業の予算や合算を明快に示せること、③同じく実績等をわかりやすい形で比べ、その見直しに活用できること等がある。ちなみに表4-1は単純化しているため、政策や施策を各々一階層のみで表しているが、施策の中にも階層があるところ、実態に合わせ階層を設定することが事業の位置づけを明らかにするうえでは必要である。ただし、論理性にこだわり複雑化しすぎると評価手法としての実用性は低くなる[79]。

また、本マトリックスでは、単純にプロジェクトを単位としてマッピングのうえ、同一施策のプロジェクト群をJICAの協力プログラムとして捉える方法を提案した。なお、JICA事業の中には、1つのプロジェクトで相手国側の複数事業や施策に関係するものもあり、相手国側政策体系の1事業の横に位置付けることが難しいものもある。そうした場合には、何らかの形での分離及びJICA事業のマッピングの組み換えが必要となるが、その場合にも、活動・成果がもたらす変化や、変化をもたらす対象（ターゲット・グループ）から見て、相手国側のどの施策・事業に関係するかの観点から案件の構成要素を大ぐくりに分け、位置付けることがより合理的と考えられる[80]。

(2) JICA事業の実績の検証

以上によりJICA事業の位置付け及び戦略性を検証したうえで、施策毎の事業の実績を検証する。同検証の目的は、プログラム内の見直し（予算配分見直し、構成プロジェクトのスクラップ・アンド・ビルド等）への活用及び(3)で後述する開発アウトカムへの貢献度の把握を行う材料とすることの2点である。

本方法では、前述(1)で行った作業をもとに、まず対象国の施策に関連付けられた個別案件群（JICAの協力プログラム）が、施策目標（プログラムの目標にあたる）の達成に貢献し得る状況にあるのかどうか、構成要素の一貫性を検証することを提案している。次に、それら案件群の実績を総括することで協力プログラムの実績とし、同プログラムの実績に基づき、JICA事業が相手国側の施策の目標達成に貢献し得る効果を上げているかどうかを検証する。

ただし、将来的にJICAの協力プログラムにおいて目標・指標が設定され、目標達成に向けた戦略的アプローチによる個別案件の選択のもと、構成要素に一貫性のあるプログラムが形成されるようになれば、同目標・指標にもとづきJICAの協力プログラムの実績を検証していくことも考え得る。

なお、個別案件の評価は基本的に、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

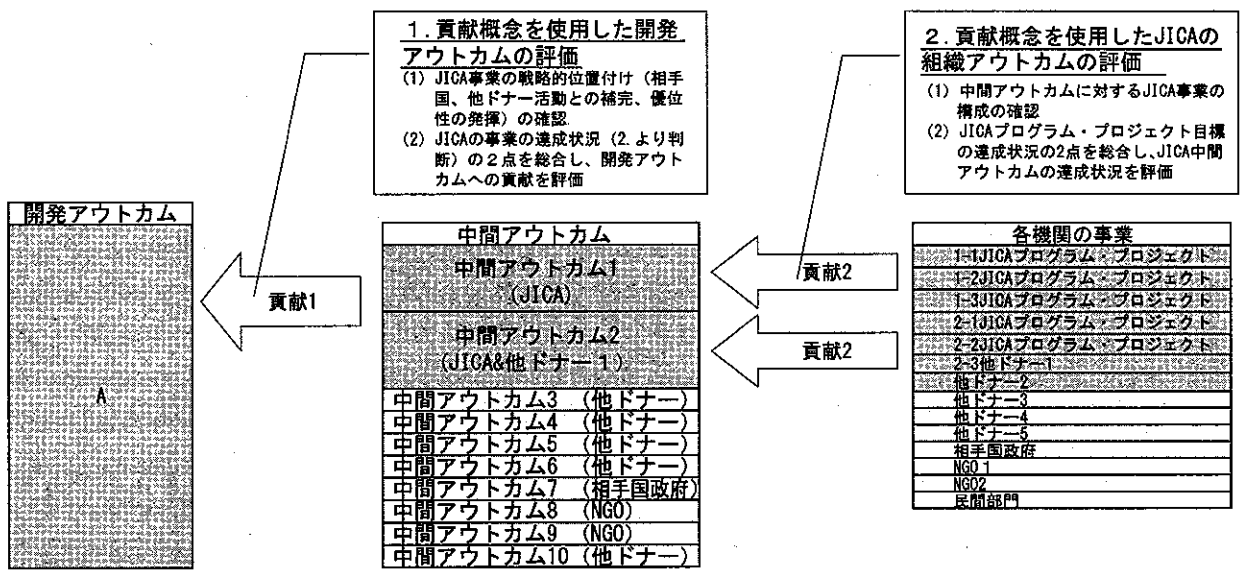
---

79 提案のマトリックスにおいて、実際の政策、施策、事業を軸に置いたのも、課題分析から作成される体系にすると論理的な因果関係に囚われ、複雑化しすぎる可能性があることが一因である。

80 第2章に記載のとおり、過去のいくつかの国別事業評価では、PLMを使い、同一の課題に対する複数のプロジェクトをアウトプットごとに区分・整理のうえ、プログラムとして捉えた場合の姿を明らかにしてきている。同手法は単発で実施されてきた案件群をプログラムの視点で再検証し、プログラム・デザインの改善を検討するうえで有益ではあるが、過度に緻密な作業となりがちであり、実践的でないとの問題も見られた。

的でないからである。二次評価では、妥当性は既に(1)で位置付け・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考え得る。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。

図 4-1 貢献の概念



(3) 課題解決に向けた進展（開発アウトカム）の検証及び JICA の貢献の検証

開発課題解決に向けた進展（開発アウトカム）への「貢献」は、上記(1)の事業の位置付け及び構成要素の戦略性並びに(2)の事業の実績を組み合わせ、「貢献」の概念を使うことで、厳密ではないまでも検証することができる。すなわち、「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介入＋個々の介入における良好なパフォーマンス＝開発の進展への貢献」（図 4-1 の貢献 1 参照）のロジックが成り立ち、開発アウトカムの発現は相手国側、ドナー等が共同で達成したものといえるからである。

例えば、表 4-1 で言えば、A 国の感染症に対する JICA の貢献は、①JICA 事業が A 国において優先度の高い施策と合致しているか（位置付け）、②JICA の協力プログラムとしての組み合わせ、あるいは A 国自身や他ドナーの事業との組み合わせの観点から戦略的か（構成）、そして③位置付け・構成において A 国の施策目標に貢献できると見なし得る協力プログラム（案件群）は、貢献し得るような実績をあげているか、を判断することになる。相手国側政策体系への位置付けは、評価において「貢献」の概念を用いるうえで非常に重要である。

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、説明責任の観点から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る。ここでは、その一つとしてレーティングを提案している。項目は、

貢献の判断に必要な「位置付け」(優先度)、「戦略性」(一貫性、パートナーシップ)、「実績」などを各々レーティングして合算することが考えられる。また、開発課題に関係する相手国側事業、他ドナーの事業、JICA の事業の予算が算出できるような場合には、予算割合を貢献の度合いの判断要素の一つに盛り込み、レーティングすることも考えられる。ただし、その場合は、「量」に加えて、他のアクターとの関係性から影響力が大きい介入かどうかといった「質」の面も勘案する必要はあろう。

(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。

第一に介入分野の選択であり、マトリックスによる整理を通じて相手国側の政策・施策・事業の全容・優先分野を、体系の構成、予算配分、他ドナー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に反映させていく。

第二がプログラムを構成する案件群の戦略性の向上であり、JICA 事業間、他の我が国ODA スキーム、他ドナーとの連携の有無をはじめ、課題別・階層(政策・施策・事業)別の配分状況、各施策に関連する個別案件のパフォーマンス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要素を変えていく。その際に、パフォーマンスが低く、優先度も低いような案件あるいは課題分野においては、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。

最後に、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。当然ながら、評価可能性の改善は、評価のみが目的ではない。評価可能性を高めるには、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が、これらは効果の達成可能性の高さにつながる重要な要素であり、また、効果の実現に向けて成果管理を行っていくうえでも欠かせない。言い換えれば、評価可能性の改善は、効果的、かつ効果を検証できる事業を実施するうえで必須といえよう。

こうした評価可能性の改善に必要な取り組み事項(目標、指標、因果関係)のうち、「貢献」に基づく因果関係のロジックは、以上に述べた第一及び第二の視点での改善により改善される。また、JICA のプログラムでは既述のとおり、目標及び指標の問題があるが、評価を通じて相手国側の政策体系のどこに案件が属するかが明らかになるため、同体系の同一施策に属する案件群をまとめてプログラムと捉え、相手国の施策目標をプログラムの目標に設定、あるいは書き換えていけば、明確かつ相手国側の政策体系と合致した目標設定が可能となってくる。同様に、相手国の政策体系のなかにプログラムを位置づけた場合には、相手国側の施策の目標達成度を測る指標を JICA のプログラムの達成度を測る近似指標(proxy indicator)とすることが可能となる。相手国側の指標との統合は、近年の援助協調の流れの中で既に取り組みが進められているケースもあるが、指標が設定されればモニタリングが可能となることから、プログラム実施段階における成果管理が可能になる。また、相手国側指標との統合は、合同でデータ収集ができるため、入手可能性・実用性が高い。このように評価を通じて不足を埋めていくことで、評価可能性を含めて漸進的にプログラムを改善していくことが、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。

以上では、事業の位置付け、構成要素の戦略性、実績、及び貢献の検証、並びに評価結

果を用いた事業の改善の順で、JICA 事業の開発課題への貢献の検証と事業の改善に向けた評価を行うための実践的な方法を提案してきた。当然ながら、同方法で評価に求められるニーズに全て対応できるわけではなく、本試案は、既述の目的を達成するための基本パッケージにあたるものである[81]。したがって、実績を検証した結果、課題により、あるいは同一課題の中の案件により大きな違いが見られ、その要因をより深く分析することが今後の事業実施にとって適当な場合には、同コンポーネントを含む評価を行えば良く、また、マッピングによりプログラムの構成要素に大きな問題があることが判明し、そうした状態にいたったプロセスの分析が必要な場合も同様である。また、国や課題によっては、課題解決に向けて効果的な事業を計画・実施していくうえでの固有の問題、すなわち評価ニーズがある場合もある。その場合には、それらを評価項目に盛り込んで行うことが事業改善に向けて有用な評価を行ううえで欠かせない。評価はツールであり、ニーズをふまえて最も合った方法を選択して実施することが必要である。

次節では本評価手法に基づく評価を実施する場合の TOR 案を提示する。

[81] 本提案はこれまでの主要な問題への対応に焦点を絞っている。従って、日本の援助政策との整合性の検証等、当然ながら検証すべき事項ではあっても言及していないものがある。なお、今後の課題に関し、日本の援助政策との整合性はこれまでも国別事業評価では検証してきているが、実証では、これらも含めて実施のうえ、方法論を試す必要がある。また、位置付け、戦略性、実績については事実の検証を中心としており、要因分析や反事実的状況（例えば JICA 事業がなかった場合はどうであったか等）は、今回の提案では掘り下げていない。これらに関しては今後の検討課題である。特に JICA 事業がなかったらどうであったか、あるいはそれだけの援助量が必要であったかのか等の点は、説明責任の観点を含めて重要であり、検討していく必要がある。その際には、対象となる国別事業実施計画の評価可能性をはじめ、評価のコスト（費用、人員、期間）、得られた評価結果の活用に照らした費用対効果、評価能力等から見た評価のフィージビリティも見極めつつ、実践的な方法論を考えていくことが必須と考えられる。

表 4-1　プログラム評価マトリックス：A 国保健セクター例

予算(A 国予算：百万ドル)

政策	施策				事業		ＪＩＣＡ	貢献
保健セクター開発目標	課題別目標		施策（予算）	関係ドナー	事業	関係ドナー	実績評点（予算）	評点
１．感染症疾病・死亡率の低下 指標： マラリア死亡率 B%→C% HIV/AIDS 罹患率 D%→E% （以下、保健セクター各目標）	１－１．北部辺境・重点対策対象地域におけるマラリア死亡率の低下	指標 対象7州のマラリア死亡率 F%→G%	北部地域マラリア対策プログラム (15)	WHO （政策支援）	新薬導入・実証 (9)	WHO	—	—
					母親と子供向け蚊帳配布 (6)	UNＩＣＥＦ日本（無草の根無償）	—	—
	１－２．HIV/AIDS サーベイランスの強化	指標 対象人口 H 万人→I 万人 HIV/AIDS 感染者発見率 J%→K%	国家エイズ対策プログラム (150) 内 サーベイランス強化 (50) 感染率低下 (100)	UNAIDS （政策支援） 世銀、UNAIDS DfID, ＥＵ （財政支援	テスト・キット配布 (35)	USAID ビルゲイツ財団	—	—
					定点観測実施 (15)	WHO JICA（プロジェクトX）	5 (5)	4
					該当事業なし (0)	JICA（プロジェクトY）	2 (3)	1
	１－３．母親から幼児への HIV/AIDS 感染率の低下	指標 母親から幼児への感染率 L%→M%			コニュティ啓蒙活動 (10)	UNICEFUSAID、DANIDA	—	—
					地域保健医療人材育成 (20)	JICA（プロジェクトZ）	4 (6)	3
					地域保健医療機関整備 (70)	JBIC	—	—
			計				計	

評点付け：終了時評価の 5 項目評価結果（妥当性、有効性、インパクト）に照らし、課題別目標に対する効果が「非常に高い(6)」、「高い(5)」，「満足できる(4)」，「やや不十分(3)」、「 不十分(2)」，「非常に不十分(1)」

（出所）筆者作成（ガーナ保健セクター5 ヵ年計画を参考に、概念整理用に筆者が作成した架空の事例）

4-4 JICA 国別事業評価　TOR 骨子（案）

本 TOR は国別事業評価の実施にあたり、担当する JICA 職員（及び一部をコンサルタント等に委託することも可）の把握すべき背景、目的、概念、業務内容及び手順を示すものとする。

(1) 調査の背景

1) JICA 国別事業実施評価実施の背景

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、ODA 改革に関する各種提言や ODA 中期政策（旧中期政策）に国別アプローチの強化が盛り込まれた。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。このような国別・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、これら評価で用いてきた手法は新たな国別・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、必ずしも十分とはいえないことから、JICA は 2004 年度にこれまでの国別事業評価のレビューおよび主要な援助機関の国別プログラム評価の取り組みの調査を実施し、評価の目的および手法の整理を行った。

2) JICA における国別事業評価の位置づけと目的

上記に基づき、事業の各レベル（プロジェクト、プログラム単位から国別事業実施計画）において、適切な事業実績の把握の仕組みと改善のツールを持つことが重要との認識のもと、JICA においては、国別事業評価を国別プログラムレベルの事業の実績を把握し、改善のための情報を得る事業改善の重要なツールのひとつと位置付ける。

また、国別事業評価の目的を、JICA 事業（国別事業実施計画及び同計画に含まれるセクターレベルのプログラム）の実績および当該国開発上における位置付けと取り組みの戦略性を評価し、JICA 事業の継続・淘汰の判断および実施手法の改善に資することと定める。また、評価結果を公開し、事業改善のための取り組みをしめすことを通じ、国民への説明責任を果たすこととする。

3) 主たるユーザー

評価結果は、JICA の組織としての経営判断に有用な情報を提供するとともに、実務レベルにおいては地域部・在外事務所の国別事業実施計画の改定やセクターレベルのプログラムの改善に資する。

(2) 本国別事業評価実施の目的

1) 目的

担当する国別事業評価の実施およびその対象セクター・テーマなどを決定した事情および当該セクターにかかる問題意識の所在等から評価の目的を設定する。

2) 評価設問

国別事業評価の評価設問は以下の3つに集約される。

- JICA事業が相手国の開発政策上どのような戦略的な位置づけにあったか
- 対象期間におけるJICAの事業の実績はどのようなものであったか。
- JICA の事業は当該国の開発状況の変化（開発アウトカム）にどのように貢献しえたか。

ただし、実際の評価の実施にあたっては、対象となるセクター、プログラムに対するJICAとしての問題意識の所在、背景事情等に応じ、適宜、評価設問を具体化することが妥当である。

3) 評価対象

本評価における分析範囲としては、対象期間は国別事業評価1サイクル程度を想定する。また、評価対象は、現在実施中かつ改訂予定の国別事業実施計画に含まれる事業のうち、対当該国協力において主要な位置づけにあるセクター・サブセクターレベルのプログラム、あるいは今後本格的にプログラム化して取り組んでいくべき重要な課題／テーマを選択する。

JICA事業の組織のアウトカムはJICAの行うすべての活動の結果と考えられる。このため、プロジェクト、プログラム以外の活動（政策提言・対話、アドボカシー、調整）についても対象とすべきものがあれば含めることとする。

(3) 国別事業評価の手法と手順

1) 評価にあたり理解すべき概念

ア) 開発アウトカムと組織のアウトカムの明確な区別

国別プログラムレベルの評価においては、ひとつのセクターをとっても多用なアクターが開発に取り組んでいることもあり、一機関の事業のみで当該国の開発状況に変化をもたらすことは難しく、また、それを厳密に検証（帰属の検証）することも多大な困難を伴う。このため、まず、特定機関が自らの国別プログラムを評価する際には、「①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「②特定機関が直接に達成しうるアウトカム」を明確に区別したうえで、必ずしも厳密な検証を伴わない形で評価を行うことが主要援助機関のコンセンサスとなってきている。本評価では、①を「開発アウトカム（development outcome）」とし、特定機関の事業が最終的に目指し「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・コントロールの範疇を超えたものとしている。また、②については「組織のアウトカム」とし、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アウトプットや中間アウトカムレベルを指し、当該機関が一定の説明責任を有するものと定義する。

したがって、国別プログラム評価におけるアセスメントの対象は下表のように理解され

る。すなわち、開発アウトカムレベルの有効性とは、「組織として最終的に目的とするが、特定機関のみでは管理・コントロール困難かつ帰属の検証が困難な長期的なアウトカムの達成にかかる有効性」であり、組織レベルの有効性とは、「組織が一定の管理・コントロール能力を持つことが可能で、比較的直接的かつ帰属の可能なレベルの実績についての有効性」を対象とする。これらは方針（政策）、プロセスとリソース（組織の質）および実施の結果について問うものであり、それぞれ説明責任の所在も異なるものと理解される。

	アセスメントの対象	説明責任の所在	目標など
開発アウトカムレベルの有効性 (development effectiveness)	開発アウトカム	政府、国際機関、ドナー機関、市民組織、民間部門など	MDGs、相手国開発指標
組織レベルの有効性 (organizational or agency effectiveness)	中間アウトカム	JICA および他ドナー、相手国など	
	アウトプット／成果品	JICA	
	投入		

DFID(2002), How Effective was DFID より筆者作成

イ)「貢献」の発想

上述のとおり、国別プログラム評価においては、特定機関の事業のマクロレベルの変化に対する帰属の検証が技術的に困難であることなどから、貢献の発想を用いることが主要援助国・機関のコンセンサスを得ている。「貢献」の発想に基づく評価では、特定機関がもたらしうる「組織アウトカム」と「開発アウトカム」との帰属の検証については必要以上に厳密には行わず、特定機関の援助が「開発アウトカム」レベルの変化に「貢献」した「可能性の高さ（plausibility)」を、事実関係を積み上げて検証する。つまり、まず、「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、次に「当該国の開発アウトカムの発現状況」を把握し、さらに「各アクターの取り組み状況と特定機関の実績」を確認し、それら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ことで特定機関の貢献がどのようなものであったか分析する。

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「戦略の一貫性」についても評価の視点として組み込まれる。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特定機関が貢献したのかをも視野にいれる。

ウ) DAC 評価 5 項目のプログラムレベルにおける適用

DAC 評価 5 項目は汎用性のある評価基準であるが、国別事業評価においては、アウトカムについて上述の考え方を適用することから、プロジェクト評価と同等の視点で評価を行うことは必ずしも適切とはならない。このため、各基準およびそれを適用する対象が「開発アウトカム」（相手国開発政策・計画の目標）なのか、「組織のアウトカム」（JICA のプロ

グラムの目標）なのかを明確にしつつ、以下のように適用して考えていくことが必要となる。ただし、本 TOR では、プロジェクト評価に用いられる従来の内容との誤解を避けるため、評価 5 項目の用語を用いず、できるだけ平易な表現での説明を用いることとする。また、個々の評価の目的に応じ必ずしも 5 項目すべてを網羅する必要はないものとする。

項　目	プロジェクト評価	プログラム評価	
		視　点	プログラム評価の対象
妥当性	プロジェクトが目指している効果（プロジェクト目標や上位目標）が受益者のニーズに合致しているか、対象分野・セクターの問題や課題の解決策として適切か、援助国側の政策との整合性はあるか、プロジェクトの戦略・アプローチは妥当か、公的資金である ODA で実施する必要があるか、といった「援助プロジェクトの正当性・必要性」を問う視点	当該国で展開する JICA 事業の目標とする主要な開発目標（開発アウトカム）に対する戦略的位置付けを問う視点。 また、事業の対象とする開発アウトカムの選択は、当該国の開発の優先度に照らし、戦略的に選択することとなる。	組織のアウトカム（JICA のプログラム）
有効性	プロジェクトの実施により本当に受益者もしくは社会への便益がもたらされているか（あるいは、もたらされるのか）を問う視点	開発アウトカムの発現状況（目標へ向けての進捗状況、達成度）および JICA が当該開発アウトカムの発現に向けて戦略的に事業のアウトプットを生み出し、貢献しているかを問う視点	組織のアウトカム（JICA のプログラム）
効率性	主にプロジェクトのコストとアウトプットの関係に着目し、アウトプットの達成度合いはコスト（投入）に見合っていたか（見合うか）、すなわち、より低いコストで達成する代替手段はなかったか、同じコストでより高い効果を達成することはできなかったかなどを主として問う視点	JICA が当該アウトカムに向けて投じたリソースを推定する、いかに相乗効果を狙いうる形で戦略的に位置づけ、また、必要なコンポーネントを選択したかなどを問う視点。別の手段としては JICA の貢献度を他のアクターの貢献と比較することがありうる。	組織のアウトカム（JICA のプログラム）
インパクト	プロジェクトの実施によりもたらされる、より長期的、間接的効果や波及効果（予期しなかったインパクトも含む）	開発アウトカムの発現、すなわちインパクト発現に向けての貢献を評価する形に評価の発想を変えている、と表現	開発アウトカムについては発想を転換
自立発展性	援助が終了してもプロジェクトで発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みがあるか）を問う視点	開発状況におけるポジティブな変化が継続しうるか。協力の全体を捉えた自立発展性と、開発の維持、運営、確保に関するキャパシティの双方を視野にいれる。	開発アウトカム（相手国開発政策・計画）

UNDP　Guidelines for Outcome Evaluators の概念整理を活用し、筆者作成

2) 評価手法

本評価では、2-2 であげられた評価設問に対し、「当該国の開発状況の変化に対する JICA 事業の貢献」を厳密な因果関係の検証を通じて評価するのでなく、当該国の開発政策・施策及び事業における JICA 事業の位置付け(他ドナー援助との関係を含む) と、JICA 事業の組み合わせ方および実績・結果を併せ、以下のステップに則り総合的に判断する手法を用いて評価する。

ステップ１：当該国評価対象セクター・課題の開発政策－施策－事業上（他ドナー事業含む）の JICA プログラムの戦略的位置付けの確認
ステップ２：評価対象期間における当該国評価対象セクター・課題の開発実績（目標に対応する指標値の変化）および影響要因把握
ステップ３：JICA プログラムの実績の確認
ステップ４：当該国評価対象セクター・課題の開発政策－施策－事業の計画・実施プロセスおよび JICA プログラムの計画・実施プロセスの確認
ステップ５：JICA プログラムの位置付け・戦略性・実績を踏まえた当該国評価対象セクター・課題の開発状況への JICA 事業の貢献の評価

3) 評価手順

また、具体的な評価の手順は以下のとおりである。

4) 国内準備期間

ア　当該国評価対象セクター･課題開発計画の概要および各ドナー支援をめぐる状況の把握

当該国 PRSP、セクター開発計画、他ドナー協力概要資料等を参照し、当該国評価対象セクター･課題の開発戦略の構造・目標の体系をマッピングした、プログラム評価マトリックス（案）を作成する。

イ　評価枠組みの構築

(ｱ) JICA プログラムの戦略的位置付けおよびこれらをめぐるプロセスを把握･検証するための調査項目と手段を整理し、評価枠組み案を作成する。

(ｲ) JICA プログラムの当該国評価対象セクター課題教育分野に対する貢献の評価視点･項目（案）を作成する。

ウ　当該国評価対象セクター･課題開発政策―施策―事業上(他ドナー事業含む)の JICA プログラムの戦略的位置付けの確認(ステップ 1)

(ｱ) 上記(1)アの資料および評価対象セクター･課題セクタードナー会合、投入実績資料等に基づき、また、必要に応じ国内関係事業部や帰国専門家にインタビューを行い、当該国評価対象セクター･課題の政策・施策体系の重点を把握する。

(ｲ) 政策･施策体系上の当該国政府、他ドナーの事業、および JICA プログラムの構造分析をもとに JICA の事業の位置付けを整理し、プログラム評価マトリックス案に反映させる。

エ　評価対象期間における当該国評価対象セクター･課題の開発実績および影響要因把握(ステップ 2)

(ｱ) 評価対象期間に生じた当該国評価対象セクター･課題開発実績（開発目標指標値の変化、あるいは同目標達成にむけての進捗状況）を把握する。

(イ) 同変化に影響すると想定される当該国政府および他ドナーの活動とその実績を抽出・整理する。

エ JICAプログラムの実績把握（ステップ3）

JICA プログラム内の個々のプロジェクトおよび活動の目標設定・取り組みの構造をもとに、以下の既存資料等を分析し、当該国評価対象セクター・課題の課題解決に向けた実績の達成状況の観点からプログラムの進捗状況・結果を整理する。

・プロジェクト報告書文書

・専門家報告書

オ 当該国評価対象セクター・課題の開発政策－施策－事業の計画・実施プロセス

JICAプログラムの計画・実施プロセスの把握（ステップ4）

専門家報告書、ドナー会議資料等、また、必要に応じ関係事業部や帰国専門家にインタビューを行い、当該国評価対象セクター・課題開発計画策定、ドナー協調の現状、その中でのJICAの役割およびドナーによる当該国側オーナーシップ支援など)。また、JICA 基礎教育プログラムの計画および実施プロセスを分析し、課題解決に向けた阻害・貢献要因を抽出する。

カ 国内調査結果取りまとめおよび現地調査計画案の作成

(ア) 上記ア～オの作業結果をとりまとめ、JICA 事業の貢献の度合、内容についての仮説をとりまとめる。

(イ) 上記ア～オの調査内容に関する不足情報収集および上記検証のための現地調査計画を取りまとめる。

5) 現地派遣期間

ア 現地調査計画に沿って、文献・資料収集および当該国政府関係者、他ドナー、JICA事務所はじめJICAプログラム関係者等へのインタビュー調査を実施する。

イ 現地調査結果案をとりまとめ、必要に応じ現地関係者に報告する。

6) 帰国後整理期間

ア 現地調査結果をプログラム評価マトリックスに反映し、完成させる。

イ JICAプログラムの位置付け、戦略性、実績を踏まえた当該国評価対象セクター・課題の開発状況の変化に対するJICAの貢献評価（ステップ5）

JICAプログラムの位置付け、戦略性、実績に鑑み、JICAプログラムの当該国評価対象セクター・課題開発目標の変化への貢献を評価する。

ウ 当該国評価対象セクター・課題におけるJICAプログラムの位置付け・戦略の修正の要否に関する提言のとりまとめ

エ JICAプログラムへの提言抽出

JICA プログラムの構成、各コンポーネント等に関する改善について具体的な提案を行う。

オ 報告書とりまとめ

上記調査結果を取りまとめ、最終報告書及び報告書要約を作成する。

(4). 成果品の内容～新規手法による国別事業評価　目次案

序文

1. 要約（主要な評価結果と提言のポイント）

2. 評価の背景・目的・枠組み・手法および制約要因

3. 当該国政府の開発政策の方向性と対象期間における開発効果（開発アウトカム）
- 対象としたセクター・テーマの開発上の課題・トレンド
- 対象としたセクター・テーマに関する当該国の開発政策、計画の概要と方向性

4. JICA 事業（プログラムおよび投入とアウトプット）の概要および当該国の開発における位置付け
- 前期あるいは当期の国別事業実施計画・プログラム・おもなプロジェクト・投入（対象としたセクター・テーマの該当部分）
- その他援助調整や資金動員、評価などで果たした役割があればそれも説明
- 前期計画時に使用された教訓・提言が次期計画期にも活用可能かどうかのレビュー
- それら提言が実際どの程度活用されたか

5. JICA 事業の結果（アウトプット、アウトカム）
- 対象セクター・テーマに該当するプログラムの構成・戦略性のレビュー
- 対象セクター・テーマに該当するプログラムのアウトプット（個別案件の結果の総括）
- 対象セクター・テーマに該当するプログラムのより直接的なアウトカム

6. 開発効果（開発アウトカム）への JICA 事業の貢献
- 当該国の対象セクター・テーマの開発アウトカムの発現状況
- 対象セクター・テーマにおける当該国政府および他ドナーなど他のアクターの活動
- その他外部要因
- 上記および 3.4.を踏まえた JICA 事業の貢献についての結論

7. 提言

補論

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

本節では、第３章 3-2 で紹介した各機関において過去に実施された国別プログラム評価のうち、最近の事例１件を取り上げ、その構成や視点を紹介する。

1. 世界銀行

(1) 国別プログラム評価の名称・対象国・報告書の発行年

Brazil Country Assistance Evaluation, 2004
Dominican Republic Country Assistance Evaluation, 2003

(2) 国別プログラム評価の TOR と具体的な評価事例

世界銀行の CAE には、TOR が添付されていないため、正確な OED からコンサルタントへの依頼事項は不明である。ただし、最近発行された CAE 報告書数件を比較したところ、対象国により多少構成視点の違いがみられるものの、CAE : A Primer に記載された内容（以下参照）にほぼ沿っている。このため以下では、ブラジル CAE のケースをとりあげ、特に、「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」、「5. 開発効果の評価」で具体的にどのように分析評価されているか紹介する。さらに、ブラジルのケースではあまり記述がなかった「世界銀行の支援の結果への貢献」に関しては、他ドナーおよび相手国のパフォーマンスについて比較的多くの記述を割いているドミニカ共和国の例をあげる。

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
   - 世界銀行の貢献
     - 他ドナーとのパートナーシップ
     - enabling environment
     - 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

1) 「3.世界銀行の協力・サービス」

ブラジルの事例では、いわゆる AAA（分析・アドバイザリーサービス）、融資サービス、援助調整における世界銀行の役割についてそれぞれ分析している。

AAA については、1990 年代を通じて非融資サービスは世界銀行の協力全体において、資金源としての役割の相対的な低下の中で重要な位置を占めるようになってきた。特に ESW の質については、世界銀行内部の独立部門（Quality Assurance Group）のレビュー結果も良好であり、パートナー国の評価も高いが、十分に配布・普及されていないためポテンシャルが必ずしも十分に発揮されていない。

また、融資サービスについては、対象期間に終了した 94 プロジェクトのうち 73%が「満足できる」アウトカムを生み出していると評定された（評定は OED のプロジェクトレビューの結果を活用していると思われる）。プロジェクトのパフォーマンスは 1994 年以降好転している、また、プロジェクトレベルの自立発展性や institutional development へのインパクトも良くなっているとされている。その根拠については、ブラジルにおけるマクロ安定化が達成され、政策担当者が公共支出に関し、より計画的に取り組むことができるようになったこと、1995 年の新政権が明確な開発アジェンダを持っていたこと、世界銀行の側でもパフォーマンスの低いプロジェクトについては、プロジェクトデザインの変更や融資打ち切りなどの措置をとり、また、ブラジル事務所の人員配置を増やしたことでプロジェクトマネジメントが向上したことなどがあげられている。また、こうした措置にもかかわらず 1 プロジェクトあたりのコストはラテンアメリカの平均値より大幅に高くはないことが指摘されている。

他方、援助調整については、最大のドナーである IADB と世界銀行の連携・分担が政府自身の調整により比較的うまくなされたことがあげられている。

2) 「4.世界銀行の支援の結果への貢献」

ア）戦略の妥当性と一貫性

ブラジル CAE の対象である 1990－2002 年の世界銀行の事業では、「貧困緩和」が事業の中心的な目標であり、「成長促進」が貧困緩和を促進するための中間的な目標とされた。重点は同国北東部の教育・保健・基礎的サービスの分野に置かれた。この他には、インフラの民営化に対する技術支援や環境分野での支援、さらには 1990 年代の末期に政府の構造改革の支援を目的とした構造調整融資が行われている。

ブラジルの事例は、以下のような形で世界銀行の戦略の重点である貧困削減と成長促進の妥当性を評価している。

1990 年代におけるブラジルの貧困指標は悪化している状況にあり、銀行の貧困分野を重視し、分権した形で支援を行ったことは妥当かつ効率的であった。さらに戦略上貧困の根源となる要因に働きかける支援に重点をおいており、なかでも人的資源開発に重点的に配分したことは、貧困と不平等が学歴と関連しているという研究結果からも支持されるとしている。ただし、サブスタンスの面では問題ないものの CAS 自体の表現・説明の仕方には、重点を明確に説明しきれていなかったなど改善の余地があったと指摘している。

また、政府の開発アジェンダとの整合性も 1990 年代を通じて改善されてきたほか、世界銀行の業務を州レベルとの直接の調整などを取り入れることで分権的にしてきたことが評価されている。

また、1990年代末期の調整融資も財政・社会保障と金融改革を通じ、貧困緩和につながる経済成長を実現するためのものである。貧困アセスメントにより経済の安定が重要との指摘があることからも、社会セクター支援をする一方で調整融資を行ったことの妥当性は高いとしている。

イ）貢献のアセスメント

開発アウトカムへの貢献

次に、ブラジルの開発アウトカムの発現状況と世界銀行のプログラムの「貢献」に関する分析がなされている。対象期間に策定された一連の CAS を貫いている「貧困削減」と「持続可能な経済成長」にセクションを分けて分析している。

「貧困削減」を事例にとると、貧困率の減少、教育・保健に関するアウトカムおよび基礎的サービスへの貧困層のアクセス改善などのトピックに従い個別に世界銀行の貢献が分析されている。例えば、「貧困緩和」や「教育」の分野では、以下のような形で分析されている。

（ブラジル全体の貧困率の改善への貢献）

まず、同国全体の開発実績としては、1990年からの10年間で貧困ライン以下の人口が7.5%減少している。これにもっとも貢献したと思われるのは、1994年に出された安定化政策とこれにともなう主要ドナーの緊急融資などの支援措置である。すなわち、安定化政策により実質所得を低める作用を持ったインフレーションが収束し、貧困層が悪影響を被るのを免れたわけである。1994年の安定化政策自体には目立った世界銀行の貢献はなかった（当然ながら IMF 中心の業務であるため）が、1990年代後半に、達成された安定的状況を維持するための支援を行い、「貢献」している。具体的には、財政改革支援のためのローンは、財政赤字から均衡の達成に貢献し、あわせて供与された社会的保護向け融資で、財政緊縮の貧困層への影響を軽減した。

ただし、IMF や IADB など他ドナーも同分野で積極的な貢献をしており、世界銀行の貢献もそうした貢献の一部として理解する必要がある。

（教育面での貢献）

ブラジル全体の開発実績としては、1990－2000 年にかけて非識字率が減少し初等教育への入学率が向上している[1]。さらに、同国の北東部に関しても同じ指標は顕著に改善している[2]。CAE は、世界銀行はこうした状況の改善（特に北東部）に重要な貢献をしていると以下の事実から判断している。

- 1990－2002年にかけて世界銀行は、初等教育の分野で10件のプロジェクトを実施し、そのうち7件が北東部を対象としている。
- これらのプロジェクトは、教育施設および教材の提供、州の教育局の実務能力の強化、国および州政府に対する初等教育の情報・評価システムの構築等であり、全体として上位目標を達成するのに必要な包括的なプログラムを構成している。

1 国全体の非識字率（成人）は、1990年の18.7%から2000年の12.4%に減少し、初等教育の入学率は、同じ期間で83.8%から95.4%に伸長している。

2 非識字率（成人）は、1990年の36.4%から2000年の24.3%に減少し、初等教育の入学率は、同じ期間で72.0%から92.8%に伸長している。

ただし、初等教育にたずさわる教員の質は十分ではなく、この問題にも 1990 年代初頭から別個のプロジェクトで取り組んでいるものの、いまだ課題であるとされている。

こうした評価を受け、結論部分の提言には、マクロ的な提言と分野別の提言の 2 種類が記載されている。これらの項目は、いずれもアウトカムに関する評価結果を直接反映したものである。マクロ的な提言は、本評価対象時期のアウトカムの発現への最大の貢献要因である経済の安定に着目し、世界銀行は引き続きプログラム融資なので構造改革を支援すべきと述べている。また、分野別の提言では、上でも取り上げた「教育」を例にとると、今後は同じ北東部の教育分野でも特に教員の能力向上を支援すべきとし、同分野を構成する融資（プロジェクト）の組み換えを示唆している。

他ドナーおよび相手国のパフォーマンスについて

ブラジルの事例では特段の言及がなかった、世界銀行、パートナー国政府、他ドナーのパフォーマンスおよび外部要因について、ドミニカ共和国の事例では以下のように取りまとめている。

世界銀行は対象期間におけるドミニカ共和国の開発アウトカムに対し、一定の貢献をしたといえる。この理由としては、まず世界銀行の支援は一人当たり 5 ドル程度と他の中米諸国に比し限定的であり、返済額が貸付額を上回っていたことがあげられる。次に、世界銀行の政策対話や分析業務の有効性には時期によりばらつきがあること、さらに融資の運営についても 1990 年代に入って経済状況が著しく好転したにもかかわらず、調整融資を行わなかったなど、成否混交の様相を呈していたことなどによる。さらに、これらのドミニカ共和国への比較的非積極的な関与の背景として、世界銀行とドミニカ共和国政府がコミットメントおよび政策実施能力の面で信頼関係を築いてこられてはいなかったこと、また世界銀行の組織改編により担当部課が頻繁に変わり、一貫した関係の構築を阻害したことなどが述べられている。

次に、政府の経済政策運営は 1990 年の危機以降著しく改善し、成長と貧困削減に大きく貢献した。ただし、1990 年以降の改革については、まだ手付かずの部分も多く、貧困削減の勢いを保持するためには継続的な努力が必要としている。また、プロジェクトレベルについては、実施に関し、構造的な問題があり、全案件の議会承認、監査の質、ローカルコストのタイムリーな支出などに問題を抱えることが指摘されている。

また、援助調整については、世界銀行の援助調整努力は十分なされてきていないことが指摘されている。IMF については、経済の安定性確保のための資金と財政、金融、為替に関する技術協力の担い手として、IADB は最も安定的に資金を供給した貸し手であり、どういった分野にどれだけの協力をしたかということを金額ベースで説明している。さらに、協力の戦略自体は最も重要な開発のボトルネックの解決には働きかけていないという 1997 年の IADB の評価結果を引用している。

外部要因については、エネルギー依存度が高いなど経済的な外的ショックと天候の変化に弱い特性などが述べられている。

3)「5.開発効果の評価（アウトカムと結果）」

ブラジルの事例では、前述のとおり、世界銀行の支援対象であったプログラムのアウト

カムとその支援にあたっての世界銀行のパフォーマンスを分けた[3]上で以下のような視点で評価を行っている。

ア）世界銀行のパフォーマンスのアセスメント

ここでは世界銀行の支援したプログラムのパフォーマンスとその支援にあたっての世界銀行自体のパフォーマンスが区別して述べられている。

具体的には、質の高い ESW に支えられた戦略が政府のアジェンダ、国の開発ニーズ、世界銀行自身の優位性に合致していたこと、1990 年代前半の教訓が後半に生かされ事業実施形態が進化したこと、現地での運営自体を分権化したことなどが「おおむね良い」という評価の根拠になっている。

イ）世界銀行の支援プログラム全体のアセスメント

世界銀行の支援事業のアウトカムに関しては、ガイドラインの 6 段階評価基準に基づいて“satisfactory”（上位から 2 番目）とされている。

その根拠としては支援プログラムの主要な要素である、人的資源開発や基礎的サービスへのアクセス、民間投資促進、環境のほか、融資パッケージなどがそれぞれ一定の成果をあげたものが多かったことを挙げている。また、達成された貧困率の低下は主に経済が 1994 年以降安定したことによるところが多く、世界銀行の貢献は一定レベルにとどまるものと考えられるとしている。

ウ）良好なアウトカムの自立発展性

自立発展性は、発現したアウトカムがどうすれば維持されるかという視点で分析されており、以下のような理由により、「今現在の安定したマクロ経済状況が続くならば」という条件付で「総合的な自立発展性はある」（4 段階評価で上から 2 番目の“Likely”）と記述されているが、最終的にはブラジル経済の脆弱性を勘案すると「自立発展性は評価不能である」と締めくくられている。

- アウトカムが保たれるには、マクロ経済の安定が絶対条件である。
- 銀行が実施した個々のプログラムのうち、重点分野は今後政府からの支援が期待できるがそれが不確かな分野もある。
- ブラジルに限られた話ではないが、たとえ政府が引き続き支援をしても人材の流出により行政の組織能力が低下するおそれはある。

エ）カウンターファクチュアル（反事実的状況）と世界銀行の妥当性

ブラジルのような中所得国に融資を行うことの妥当性については、民間資金へのアクセスや地域開発金融機関との業務の重複、ファンジビリティの観点から批判されてきたが、これらに対し、根拠を示しつつ反論している。確かに世界銀行の融資元としての重要性は以前より低まっているが、知識や技術協力の源としての重要性は依然として高い。また、世界銀行からの支援がなかった場合のブラジルのパフォーマンス（これをカウンターファクチュアルとしている）は、支援なしでも同じ状況にたどり着くことはできたであろうが、そのプロセスはより長いものになったであろうと結論づけている。

---

[3] 世界銀行は融資機関であることから、必ずしも直接的にプログラムを実施する主体の一部とはなりえないことから、融資機関としてのパフォーマンスと融資対象のプログラムのパフォーマンスを分けて理解する必要がある。

2. UNDP

(1) 国別プログラム評価の名称・対象国・報告書の発行年

Country Evaluation: Assessment of Development Results（ADR），ブルガリア, 2003年

(2) 国別プログラム評価の TOR

報告書巻末に掲載されている TOR の概略は以下のとおりである。

なお、ADR の TOR に関しては、ブルガリアのものとその他の最近実施されたベトナム(2003 年)、ナイジェリア、エジプト（各 2004 年）の各評価を比較したが、基本的構成には違いはほとんど見られず、背景、目的、範囲(戦略的な位置づけ、開発成果、教訓とグッド・プラクティス)という共通のアプローチを採用している。ただし国によって重点支援分野が異なるため、それに対応する形で TOR 中の重点も変わる。(例えばエジプトでは特にジェンダーと ICT に重点を置いている)。ベトナムの場合、詳細な手法についての記述は省略されている。

1) 評価の目的

ADR の一般的な目的は、以下の 3 つである。

- 国レベルあるいは組織（UNDP）レベルでの事業計画に反映するための教訓の導出
- UNDP の支援および他の機関との連携により達成された成果（特にアウトカム）の客観的な評価結果の関係者への提供
- 理事会に対する説明責任を果たすことと UNDP の支援の質の管理

さらに上記をブルガリア事情にカスタマイズする形で、以下の 3 つの目的を設定している。また、本事例の対象期間は、1997 年－2005 年であり、対象期間には CCF1（Country Cooperation Framework 1, 1997－2001）と現在の CCF2（2002－2005）が含まれる。UNDP のブルガリアにおける重点支援分野は、ガバナンス・貧困・環境・ジェンダー・UN 支援の 5 分野である。

- UNDP の支援および他の主要な援助関係者[4]との連携により 1997 年－2005 年に達成された成果の包括的な評価結果の提供（特に貧困とガバナンスに重点をおいて）：分析においては、なぜ・どのように成果が達成されたかを見る。
- UNDP が相手国のニーズや開発環境の変化に対応し、どのような戦略的な位置づけにあったかの分析：特に UNDP の貧困問題への対策・戦略、CCF2 の中心的な戦略、開発パートナーのいろいろな組織との協力に配慮する。
- 上記の分析に基づき、UNDP とそのパートナーに対する効果的で現実的な戦略を示唆するために、主要な分析結果、教訓、今後の UNDP の具体的かつ戦略を提言を導く。

2) 評価分析の範囲（Scope of the assessment）

上記目的に対し、以下のような範囲を評価する。

---

[4] 原語は、key development actors

ア）UNDPの戦略的な位置づけ

戦略的な位置付けは以下の諸観点から検証される。

- UNDP の支援が相手国のニーズ・開発目標・優先事項に基づき、貧困削減や他の Millennium Development Goals（MDGs）との整合・関連性の高低を解明すること（国別プログラムの比較優位の分析も含む）
- UNDPが、貧困削減や持続的な開発のためのガバナンス改革に影響するような相手国の開発環境の変化をどのように想定しかつ対応したかを確認すること（開発環境に影響を与えるような国家的･政治的事件の考察やUNDP自体のリスクマネジメント等）
- UNDAF、GCF：Global Cooperation Framework、RCF: Regional Cooperation Framework などとの連携や他のパートナーとの連携・相乗効果をレビューすること
- 全体的な体制上の課題を考察すること、例えば、ドナー、パートナー国双方のプログラム実施における政策・行政上の制約

イ）Development Results:開発アウトカム

開発アウトカムは以下の諸観点から検証される。

- 過去5年間の国家レベルの主要なアウトカムとそれに対する**UNDP**の貢献、成果の達成過程の進捗度に焦点をあてた、**UNDP**のプログラムの有効性と持続性の検証：UNDPのアウトカムへの貢献を信憑性の高い形で検証し、また予期された効果と予期されなかった効果、プラスの効果とマイナスの効果を抽出する。また、UNDPの貢献度については、国家レベルのキャパシティデベロップメントへの観点や促進要因としてのオーナーシップも含めて評価すべきである[5]。
- 成果の発現に影響した主要な要因の特定と分析：例えば、開発パートナーシップの範囲と質、それらの成果への貢献、UNDPのスタンス（positioning）の成果やパートナーシップ戦略への影響など。ブルガリアのケースにおいては開発成果の分析に関し、さらに以下のような要素も検討すべきであるとされている。政府機関が意思決定プロセスに効果的な市民参加を促す能力、政府の市場原理に基づいた経済システムの醸成、政府の財務管理能力、実施機関のマネジメント能力など。
- **SRF**の成果、**CCF**の目標・将来の計画、**MDG**との関連からみた当初予定した成果の発現の進捗度の分析
- 貧困とガバナンス分野における介入についての詳細分析と両分野における将来の課題と戦略の策定：ブルガリアのケースにおいては、貧困削減に向けたUNDPの努力や戦略などの実績を分析し、地方のよい統治（good governance）や持続的な発展に向けての天然資源管理の分野におけるUNDPの努力や戦略などの実績を分析する。

ウ）教訓とグッド・プラクティス

重点支援分野およびUNDPの戦略的位置づけに関する主要な教訓を確認する。同時に詳

---

[5] UNDPは、ADRにおいて実施事業と国家レベルの開発実績・指標との直接的な連関は求めていない。すなわち、評価の対象はそのようなインパクトではなく、成果（アウトカム）である。成果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を確認した上で、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成果に結び付けられるかどうかを検討する。本評価調査でのアウトカムの評価は、統計指標などを駆使したトップダウンの評価ではなく、関係者への聞き取りなどに基づくボトムアップ型の因果関係の類推である。

細な分野別分析を通じ今後に活かすべきグッドプラクティスも抽出する。

3) 調査方法

資料のレビュー、関係者による協議、受益者に対する質問票調査、フォーカス・グループインタビュー、現地踏査などの多様な調査方法を駆使する。ブルガリア ADR 報告書の添付資料（ANNEX3.）によれば、レビューされた資料は、ブルガリアの社会・政治・経済に関する一般的な文献・政策に関する文書・UNDP の過去の評価報告書[6]・UNDP のプロジェクトドキュメント等である。

4) 評価調査団

評価（ADR）チームの組成は、独立性と当該調査の主な狙いを考慮し、UNDP 評価局が地域部・在外事務所と協議して決定する。

(3) 評価の実例・要約

ブルガリア ADR 報告書では、UNDP のこれまでの取組みが簡潔に説明されたのち、ブルガリアの国の現況が各分野ごとに取りまとめられた後、上記(2) TOR の「評価分析の範囲」の中で示された「戦略的な位置づけ」「開発成果」「教訓とグッド・プラクティス」について議論が展開されている。

1) UNDP の戦略的な位置づけ

本項目は、報告書では 3 章全体がこれに該当する[7]。TOR に示された個々の項目の概況は以下のとおりである。

①UNDP の支援が相手国のニーズ・開発目標・優先事項に基づき、貧困削減や他の Millennium Development Goals（MDGs）との連関があることを確認すること：報告書では、ブルガリア国の開発計画（the National Plan for Economic Development 2000-2006, NPED）のうち UNDP に関連が深いものは 3 つの中期目標のうちの 1 つ「地域・階層間格差の是正、雇用の改善と生活水準の向上」であり、また、MDG に関してはブルガリアの政策との関連が述べられている。

②UNDP が、貧困削減や持続的な開発のためのガバナンス改革に影響するような相手国の開発環境の変化をどのように想定しかつ対応したかを確認すること： UNDP の 2 期にわたる国別プログラム（CCF：対象期間が 1990 年代のため CPD ではなく CCF）の内容の展開が説明され、プログラムについては部分的にブルガリアの政策との関連が説明されるものの単純に政策に照らし妥当であったという明示的な議論はないが、市場経済への移行の進展に伴い、必要に応じ CCF の内容について状況分析にもとづいて UNDP の国別プログラムの重点・目標が検討されてきたことが説明されている。また、政策対話等を通じて市場経済移行期の社会的・人間開発的側面を政策上見落とさないよう働きかけを行ったことや、雇用創出、自治体運営などの分野において新しい手法を全国展開に向けてパイロット的に試行したことなどが指摘されている。

---

6 具体的には、"Bulgaria Country Report for ADR""Results-Oriented Annual Report "など。個別案件の報告書に関しては不明である。

7 3 章の表題は、"UNDP's strategic positioning: Addressing vulnerability through national priorities"であり、同章は、UNDP の支援の政策的な重要性を冒頭で検証した後、UNDP の主要なスキームごとの活動実績をまとめている。

③**UNDAF、GCF、RCF** などとの連携や他のパートナーとの連携・相乗効果：UNDP ブルガリアの取り組みとして 2002－2006 年の CCF の期間においては、"never alone policy" がとられ、協力イニシアティブの初期の段階からパートナーを巻き込むことにより、数多くのパートナーと連携がなされたことが述べられている。また、パートナーシップのひとつの側面であるリソース動員については、他ドナーの拠出額（合計額、UNDP の拠出額に対する割合）がパートナーシップの効果を計る代替指標として用いられている。具体的には、UNDP が実施した 1997－2002 年度の事業の予算のうち 90%は外部のパートナーから資金提供され、1997－2005 年度では 93 百万米ドルが外部から提供されている。また、協力関係自体の構築については、縦割り傾向の強いブルガリア省庁間の中での UNDP の役割を評価している。

④全体的な体制上の課題の考察（ドナー、パートナー双方の政策・行政上の制約）：この項目に関しては目立った記述はないが、組織能力に関しては課題というよりはむしろ望ましい事柄として、ブルガリア政府主導でドナー協調を進める方向で調整メカニズムことが紹介されている。

2) Development Results:開発アウトカム

ブルガリア ADR 報告書では 1 章を開発効果の評価結果の説明にあて[8]、テーマごとに最終的には MDGs および人間開発目標に向かう変化・進捗が現れているかというレベルのアウトカム（つまり、国家政策や法制度面での変化、制度的な業績が大きく分けて「結果」になる）について評価している。総論としては、「UNDP の事業はブルガリアの政策・法・制度に影響を与えており、特に労働市場・雇用や地方分権化においては直接的な影響が見られる。さらに、UNDP は所期の目標を達成し、その結果として、ブルガリア国が能力を高め MDG の目標達成に近づく見込みがある」とされている。以下に「社会保障」というテーマを事例として取り上げ、TOR に示された個々の評価項目についての具体的な結果の事例を示す[9]。

<u>テーマ 1：国家政策における社会保障の役割</u>

①過去 5 年間の国家レベルの主要な成果（アウトカム）と UNDP のこうした成果への貢献、成果の達成過程の進捗度に焦点をあてた、UNDP のプログラムの有効性と持続性の検証[10]：UNDP の本テーマにおける具体的な取組みは、労働社会省における貧困削減戦略の支援、国家社会保障協会の年金管理機能強化、社会保障基金 SIF のパイロットプロジェクト実施により、社会経済インフラの改善、民間企業の育成や 5356 件の臨時雇用の創出などがあげられる。 これらの取り組みの結果としての対象期間における UNDP の最も高いレベルにおいての達成事項としては、ブルガリアの政策において社会セクターの相対的な優先度が上がったことであり[11]、これは社会分野の政府支出の明らかな伸

---

8 4 章の表題は、"UNDP's Contribution to National Development"である。

9 以下は、筆者が TOR の項目にそって整理したもので報告書自体がこのような項目構成になっているわけではない。

10 UNDP はガイドライン（Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, Country Evaluation: Assessment of Development Results）で評価におけるレーティングを奨励しているが、本事例では非常に定性的な評価分析がなされており、レーティングは一切使用されておらず、指標にも明確には言及されていない。

11 報告書は、「ADR 調査団は、ブルガリアの政策における社会セクター重視の傾向は、ブルガリアにおける UNDP の貢献による成果のうち最上位に位置する事柄であると考える」と記述している（p.40）。

びに裏付けられるとしている。また、全ての社会保障プログラムの恩恵を被る貧困家庭の割合は 1995 年の 26%から 2001 年の 49%にまで達しており、プログラムの対象範囲が貧困層をターゲットとする形により改善されたと考えられる。ただし、UNDP がこれを達成するに際しての唯一かつ最も有力なドナーであったとはいえないとし UNDP のパイロット事業とアドボカシーについては一定の貢献を認めるにとどめている。なお、持続性の観点から、失業問題を改善するための政策、制度、環境作りへの取り組みが進まない限り、(事業が短期的に雇用を創出したとしても)恒久的な解決にはつながらないとの問題指摘がなされている。

②成果の発現に影響した主要な要素の確認と分析：上記のアウトカムに対し UNDP の一定の貢献は認められるとしており、UNDP による事業や各種のアドボカシー・政策対話が功を奏したとしている。例えば、当初社会保障基金のパイロットプロジェクトは世界銀行と共同で実施されたが、途中から USAID、ブルガリア政府による資金提供が実施されたことで、よりプロジェクトの対象地域、件数が拡大した(137 地域において 257 件のプロジェクトが実施された)ことが地域のニーズへのレスポンスのよさにつながった。なお、他の外部要因の評価については、国家社会保障協会の職員研修を通じた組織運営キャパシティの向上により、協会自体が独立し透明性を確保できる機関としての位置付けを確保するという前提条件がクリアされたことも大きいと評価している。

③SRF の成果、CCF の目標・将来の計画、MDG との関連からみた当初予定した成果の発現の進捗度の分析：調査団は、「UNDP にとって SRF の目標が実現する見通しは高く、MDG の実現にも近づいている」と総括しているものの、個別の SRF のアウトカム実現の進捗度合に関して現時点で定量的な予測をするのは時期尚早としている。

④貧困とガバナンスに関する深い分析と両方のサブジェクトにおける将来の課題と戦略の策定：上記のとおり、本テーマの評価においては、貧困とガバナンスの側面についても分析している。課題については、以下のとおり結論と教訓の章で整理されている。

3) 教訓とグッド･プラクティス

結論、教訓、課題については、1 章を割いて結論的な分析と教訓、今後の課題の観点から調査団の見解が述べられている。

- 成果を出すための一貫した戦略の下でのテーマの集中
  「ブルガリアにおいては、UNDP の貢献した政策レベルあるいは制度的な成果は、ほとんどの場合､単独のプロジェクトよりも広範にわたる活動により発現している。例えば、雇用創出分野の場合、UNDP は展示用あるいはパイロット事業としてのプロジェクトを持続的な広報・啓発的な活動と結び付けている。したがって、今必要とされているのは、一貫した戦略の下での支援すべきテーマの集中であり、そうした戦略においては、国家的な開発の成果と日々の活動との間に明確な連関が設定されていなければならない。」
- 資源調達、プログラムの焦点と自立発展性
- 地方への権限委譲の重要性
- 少数民族への配慮に基づく貧困層へのターゲティングの改善
- ブルガリアの EU 加盟と UNDP の役割

3. DANIDA

(1) 国別プログラム評価の名称・対象国・報告書の発行年

Danish Development Assistance to Nicaragua, ニカラグア, 2002 年

(2) 国別プログラム評価の TOR

報告書巻末に掲載されている TOR の概略は以下のとおり、対象国の事情の分析に基づいた詳細なものとなっている。

1) 背景

ニカラグアが評価の対象として選択された背景が、同国が DANIDA の重点 20 カ国のひとつであり、かつ 2001 年の時点で国民ひとりあたり援助額が最大であること、直近のガバナンス状況の改善がはかばかしくないこと、2002 年中に HIPC の完了ポイントに到達するであろうことなど、二国間協力について見直す時期にきているということなどをあげて説明されている。

2) 目的

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評価の一般的な目的としている。
これに基づき、本ニカラグア国別評価の主要な目的は以下のとおりとされている。

- 対ニカラグア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ニカラグア政府に対して、デンマークの協力戦略、そして PRSP に関連する国別プログラムを変更・改良するための基礎（資料）を提供すること
- デンマークのニカラグア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、具体的あるいは一般的な経験を抽出すること。特に、民主的体制の脆弱さを有し、政治的に二極化した、制度基盤の弱い社会への援助支援の実施に伴う課題に焦点をあてる。

3) 業務の範囲

評価にあたっては、現在の対ニカラグア開発協力の概観と、SPS（セクタープログラム支援）の策定・計画・実施にあたっての可能性と阻害要因を提示しなければならない。ニカラグアの状況のもとでは、SPS の代替手段（アンタイドの財政支援から、ドナーがコントロールするプロジェクト支援まで全ての範囲）に関する分析も行う必要がある。（これには、セクター向けアプローチと地域開発アプローチとの関係についての評価も含まれる）。その上で、次の 5 つの評価基準による国別プログラムに対する総合評価を実施する。

- 援助戦略と対ニカラグア協力の"妥当性"（ニカラグアが直面している主要な開発課題に対して、デンマークのプログラムがどのように関与しているか。活動はニーズと優先順位に合致したものか。焦点は変更されるべきか。活動は継続もしくは見直されるべきか。）
- 対ニカラグア協力と SPS アプローチの第一フェーズの進展に関する“有効性”（ど

の程度、期待された成果が達成されたか。)

- 対ニカラグア協力の“効率性”(活動は合意した目的の達成に充分なものだったか。同様の成果をより安価で早く達成することができたか。組織体制・実施方法はどの程度効率的か。)
- 対ニカラグア協力として実施された活動の成果とインパクトの発現見込み(どのような正負の効果が発言したか。)
- 対ニカラグア協力の自立発展性(ニカラグア側の関係者は、施設運営を進んで行い、自分たちで活動を継続することができるか。)

ア) 課題

上述の一般的な評価の補足として、本評価では次の課題について、必ずしも本 TOR に言及されたものに留まらず評価する。以下の課題は、2001 年 10 月にニカラグアで開催されるステークホルダー向けのワークショップにおいてさらに精査・優先順位付けがなされる予定となっている。

<u>政策課題</u>

1. ニカラグアの開発ニーズ、政策、戦略および他ドナーの支援との関連から見た対ニカラグア協力の妥当性
2. 現在の DANIDA の政策・戦略から見た対ニカラグア協力の妥当性。将来のプログラム・戦略策定を支援するため、活動は改訂されたデンマークの開発戦略“Partnership 2000”における優先テーマ、例えば HIV/エイズ、青少年、雇用と民間セクター開発、地方—都市の連携等を考慮して評価されなければならない。地方への集中というテーマも、ニカラグアが急速に都市化した社会へと変容しつつあるという背景を考慮して分析しなければならない
3. 対ニカラグア協力が、どの程度貧困削減に向けて取り組んでいたか(全てのプロジェクトとプログラムを戦略目標の達成可能性の観点から評価)
4. 対ニカラグア協力が、男女平等や環境、人権と民主主義といった分野横断的問題をどの程度考慮していたか

<u>戦略課題</u>

5. オーナーシップ、パートナーシップ、調整と対話、すなわち DANIDA(本部、大使館と短期ミッション)とニカラグア政府、他ドナー、NGO、地方自治体、国家機関や民間セクターとの間の、プログラムの計画・実施期間中の、総合的な開発協力と政策・運営レベルでの優先セクターの課題に関する交流と対話
6. セクターの内外における、国家組織、デンマークによる他の支援活動やその他ドナーの支援活動による政策、戦略と活動の間の連携、相互補完、相乗効果(特に優先セクターにおいて)
7. 政府と市民社会に対する DANIDA の支援のバランス
8. 経済改革プログラムや PRSP、公共セクター改革や行政・政治変革のような状況変化、将来的な変化の可能性に対する柔軟性と適応力
9. ニカラグアの公的機関の組織能力、一般的な政治環境、最近の地方分権への取り組みと PRSP の見地から見たセクタープログラム支援
10. デンマークが財政支援するセクタープログラムの実施機関の組織体制および組織能

力、特にプログラムを国家のセクター戦略あるいはニカラグアの中央もしくは地方機関の優先課題に反映する上での制約要因

運営上の課題

11. DANIDA の協力手法の適切さ（ニカラグアの手続き、援助吸収力と人的・技術的・財政的リソースの水準の観点から）
12. 汚職と透明性の欠如がデンマークの開発援助の実施に対してどの程度影響を及ぼしたか
13. 国際コンサルタントとコントラクターを活用することの適切さ、品質、有用性と効果に関する、① ニーズ ② 業務指示の複雑さ、そして③ 既存の現地・地方の能力という観点からの評価
14. モニタリング制度の適切さ、すなわち手法、成果と効果への焦点のあて方についての評価
15. その他国別プログラムの効果を限定的なものにしている障害・ボトルネックの明確化

セクター課題

課題の最後には、セクター別の課題がかなり詳細に述べられている。ニカラグアの事例では、運輸、農業、環境、地方分権化がとりあげられている。ここでは運輸セクターの例をあげる。

- 現在の運輸政策、戦略が運輸部門の SPS の枠組みとして十分であるかどうか
  SPS はこのような政策、戦略の進展にどの程度貢献したか
- 運輸セクターへの支援のうち、どの程度が SPS としてみなされるか
- “Atlantic Coast programme” と “Pacific programme” との連携の可能性
- 高速道路建設と小規模道路・支線道路とプログラムの維持管理との間の総合的なバランス
- SPS の各コンポーネントの目的達成の可能性、すなわち HIV/エイズ問題のような優先セクターのみならず、経済成長、貧困削減、環境の自立発展性への貢献
- 担当省庁/組織の現在の組織構造と制度面の能力
- プログラムの制度、財政上の自立発展性
- DANIDA 支援プログラムとデンマークの NGO 活動、他ドナー支援プログラムとの相互補完性と相乗効果の可能性
- 応用研究、または実用研究の可能性との強固な連携は、どの程度（支援）活動に対して便益をもたらし得たか

4) 評価手法

評価では文献調査、ニカラグア及びデンマークの関係者へのインタビュー、ニカラグア現地調査等を実施する。

国別プログラムに関係するニカラグア関係当局や市民社会の代表によって構成されるレファレンス・グループ（Reference Group）を設置し、さらに現地ワークショップで、重要課題やセクター別課題について更に優先順位付けを行うことで、評価の方法論の大枠を決定する。さらにインテリムレポートについて議論し、判明した事項に基づくドラフトレポートの作成にインプットを加えるため、現地調査の終了時にワークショップを再度開催する。

5) 評価チームの構成

評価チームは次に述べる分野のうち、1つまたは複数（が望ましい）の分野において熟練したメンバーで構成されることになる。チームは、一般的な戦略・組織上の問題について集中して評価できる少数の者に限定される。

- 公共セクター管理、制度改革・組織強化
- 経済学（市場経済、マクロ経済）
- 農業
- 環境、天然資源
- 運輸
- ジェンダー
- 人権、民主化

メンバーは全員英語とスペイン語が堪能である必要があり、またデンマーク語で書かれた書類が一部あるため、少なくとも一人の専門家はデンマーク語で会話、読み書きができなければならない。チームは可能な限り最大限ニカラグア人の専門家を加えるべきである。

(3) 評価の実例・要約

本評価においては、報告書の4章から7章までが（2）の3）でセクター課題としてとりあげたセクタープログラム支援ごとの評価結果を扱っており、8章では、これらセクター評価を総合した評価結果と全体的な教訓・提言が述べられている。

ここでは、報告書の8章（結論 - 教訓と提言）を取り上げ、上記TORで設定された評価の視点・項目についてどのように報告書が対応しているか紹介する。内容は定性的な評価分析である。「教訓」は、対ニカラグア支援全体に関する極めて概括的な所感やSPS（プログラム・アプローチ）の今後のあり方が示されている。「提言」は、今後のDANIDAの事業実施の方法（HOW）に焦点を当て、受益者による参加型評価や他ドナーとの協調などを全体的な「教訓」として提示し、各セクター別の「提言」も簡潔に提示されている。以下に8章の要約を示す。

1) 援助戦略と対ニカラグア協力の「妥当性」

ニカラグアには、1990年代を通じて、包括的かつ補完的な施策を含む国家開発およびセクター開発の政策が存在せず、2001年に策定された貧困削減戦略（The Poverty Reduction Strategy, PRS, 2001年）が初めての包括的な国家戦略となる。このため本評価対象期間当初から存在したものではないが、PRSを「ニカラグアの国家政策」の観点からの妥当性の基準とすれば、対ニカラグア協力プログラムの優先セクターはPRSに整合しているとしている。さらに、デンマークの援助の40%が自治地域に配分されているなどニカラグア政府の地域的優先度から妥当であるという形で評価している。

他方、デンマークの政策から見た妥当性も認められ、国別プログラムの全ての政策は貧困削減、持続可能な発展、参加と民主化といったDANIDAの基本原則に沿ったものとなっているが、ジェンダー問題の優先度は低くなっていると指摘している。

各セクタープログラム支援に関しては、環境、農業、分権化・自治体開発セクターはPRSの中での位置づけ（優先度の高さ）、貧困問題との関連、ニカラグア政府戦略との関連性、デンマーク側から見た優先テーマとの関連性等を基準として妥当であると評価されている。

2) 対ニカラグア協力とSPSアプローチの第一フェーズの進展に関する“有効性”

全体的にはSPSの有効性は充分に認められている。各セクタープログラムにおいて重要な成果が得られたが、一部コンポーネントにおいて予想よりも効果が低いものが少数発生している。セクター間に共通している有効性の阻害要因として、カウンターパート機関の脆弱さ、中央政府からの支援（財政、法制度面等）の欠如等などをあげたのち、各セクターの分析結果を要約している。ただし、同結果は各セクタープログラムの要素として含まれるコンポーネントの結果の羅列になっており、結果としてセクター全体で何が達成されたのかという分析結果は十分示されているとはいえない。

3) 対ニカラグア協力の“効率性”

評価結果としては、セクタープログラムの各コンポーネント間で差が生じており、運輸セクターの効率性が最も高かったと指摘している。ただし、各セクターの評価については、例えば、計画どおりの進捗であったか、技術協力のうち内容に直接関するものではなくロジ作業に配分された時間、案件の対象とした地理的範囲の広さ、相手国からの資金拠出のタイミング、オーバーヘッドコストの占める割合など多様な基準を活用して評価しているが、これもコンポーネント単位の結果の積み重ねで評価している。

4) 対ニカラグア協力として実施された活動の成果と“インパクト”の発現見込み

全体的にインパクトを判断するに信頼できる情報が不足しているため、本評価においては体系的なインパクト評価は実施されていない。セクタープログラムによっては、指標が適切に定められておらず評価できない、あるいは、実施から比較的間もないプログラムであるためインパクトの評価が時期尚早と判断している。

個別事業のインパクト評価の例としては、地方道路整備プログラムによって生産・商業活動への正のインパクトの発現の兆しがみられている一方、埠頭のリハビリ事業による効果はごくわずかなものとなるなど、インパクトの発現にはばらつきが生じていることなどいくつかのポイントが説明されている。

5) 対ニカラグア協力の“自立発展性”

本評価における5項目評価の観点のうち評価結果から最も懸念が大きいと判断されている。評価の焦点は、パートナー国側の計画能力、資金調達可能性、制度改革の進捗状況、国家レベルで活動を推進する権限が協力対象機関にあるかどうか等にある。さらに、環境、技術面からの自立発展性も必要に応じ評価されている。各セクタープログラムのコンポーネントの自立発展性はあまり見通しがない、もしくはないと判断されている。

6) 横断的開発課題

<u>ジェンダー</u>

政府の政策的優先度とDANIDAの国別プログラムあるいはセクタープログラムで特段の定義・位置付けをしめしているか、また事業実施にあたっての配慮の有無について検証している。

ニカラグア政府でのジェンダー問題に対する政策的優先度は低いものとなっており、特別の政策的配慮も存在しておらず、この分野ではドナー等の要請で初めて課題として出てきているのが実情である。DANIDAも評価時点ではニカラグアに関する国家戦略等でこの問題を取り上げていないとし、事業の過程においてもシステマティックに取り組まれてき

たとはいえないとしている。

環境

原則としては事業実施にあたっての配慮事項としての措置がとられているかどうかが検証されている。

環境に対する配慮はすべてのSPSにおいて採用されており、また環境改善のための活動についても含まれている。環境への否定的なインパクトは確認されていない。

民主化

セクタープログラムとしてとりあげられてはいないが、個別のSPSのコンポーネントとして実施された地方の関係者の能力開発や参加型アプローチの採用によって民主化に向けた肯定的なインパクトが発生している。

7) 計画 / 組織 / 実施

まず、計画内容の適切さに関し、SPSの計画は、プログラムの目標と予測、リスクについて充分に精査されていたと判断している。ニカラグア政府の計画能力や財政・制度改革に関する前提条件は楽観的であったが、作成時点は必ずしも非現実的な見通しではなかったとしている。

また、予算執行に関しては、全てのプログラムはデンマークのニカラグア向けの支援凍結を受けて2001年には予算が削減され、運営規模の縮小、活動の延期を迫られたとしている

また、計画・実施（財務管理、意思決定など）については、相手国のオーナーシップおよびパートナーシップを尊重する観点から分析されている。

8) オーナーシップ、援助協調

パートナー国のオーナーシップを高める仕組み、機能、援助が通常予算の中に組み込まれている度合いなどについて検証している。

援助協調のメカニズム自体がほとんど確立されておらず、仮にあったとしても機能していない。また政府の歳出システムの透明性の欠如がドナー間協調への阻害要因になっていること、援助資金が予算登録されていないなどの問題から、ドナー間の協調やセクター横断型のアプローチの実現には未だ遠い状態にある。

9) 教訓

教訓については、ガバナンス状況を改善する政治的機運があるかどうか、また、財政支援やセクタープログラムの機能などモダリティを機能させるための環境・改善事項についての議論がなされている。

- 公共支出制度の欠陥
  既存の公共支出システムは、援助の活用に充分な条件を満たしていないため、効率的な活用が出来ていない。具体的には、中期的な歳出に関する枠組みの欠如や、行政上・財政上の制度が統一されず、前近代的な制度のままであることなどが問題として指摘される。

・ SPSにおける調整の欠如
SPSにおいてオーナーシップを高めるためには、調整に関する適切なメカニズムが必要である。また、地方コミュニティ・自治体を巻き込んだ、参加型アプローチの採用による有効性・自立発展性の向上が必要である。

10) 提言

提言は協力一般に関し、モダリティ、実施上オーナーシップを高める支援の仕方、今後のDANIDA支援のポートフォリオの調整の必要性などについてとりまとめられている。

ニカラグアの脆弱な公共支出システムやガバナンスの状況を認識しつつもDANIDAの協力自体は資金提供とモニタリングに徹するべきと提言など根拠がわかりにくいものも含まれている。ポートフォリオの配分については、運輸セクターからの撤退が既に傾向として見られるのを追認しつつ、これまでのポートフォリオに大きな調整は必要ないと判断している。その他主な提言は以下のとおり。

・ ガバナンスの改善とドナー間連携の促進を通じた構造改革
他ドナー・プログラムとの連携をセクター内外で促進し、相乗効果を発揮させるべきである。コスト構造・オーナーシップや自立発展性の改善を図るため、SPSの組織構造を一本化すること、評価・モニタリングミッションを削減し、ニカラグア側のオーナーシップを引き出す等の取り組みを進めるべきである。
また公共支出制度の改善・組織構造改革の促進によって、ドナー主導の支援からニカラグア自身による取り組みを進めるべきである。このために、DANIDAとしても他ドナーと連携してバスケットファンドの枠組み創設等を進めるべきである。

・ ジェンダー問題の重視
ニカラグア側のカウンターパートとDANIDAのアドバイザーのジェンダーへの取り組みを強化し、プロジェクト実施における最重要要素と位置づけるべきである。

・ デンマークの支援の方向性の転換
ニカラグアのオーナーシップを高めること等を目的として、プロジェクトの実行から財政支援とモニタリングへの支援による持続的な支援へと、重点を移行させるべきである。

セクタープログラム支援評価の事例

ニカラグア国別評価の第4章の「運輸セクター支援プログラム（Transport Sector Programme Support – TSPS)」では、評価のTORの中で指示された「政策課題」「戦略課題」「運営上の課題」の各視点と運輸セクター固有の評価設問を反映し[12]、評価5項目の視点からの評価が実施されている。また、5項目に加えて「横断的テーマ」「援助協調」「パートナーシップとオーナーシップ」の3つの評価の視点が加えられている。記述の

[12] 前述のTORであげた「政治課題」「戦略課題」「運営上の課題」の各視点と運輸セクター固有の評価視点に対する回答は、必ずしも全て評価結果として明確に記述されてはいない。

中に定量データがわずかに見られるが全般的には定性的な評価分析となっており、インパクト評価は本格的には実施されていない[13]。以下に評価結果の要約を示す。

・ 妥当性

プログラムを構成する各コンポーネントについて、政府の開発戦略（Medium Term development strategy）との合致や地域（RAAN,RAAS）[14] の開発ニーズへの対応などが記述され、妥当性が評価されている。また、総論として、道路へのアクセス度合と貧困度に強い関連があることから、当セクターの重要性を示唆している。

このほか担当省庁・組織の能力に関して、実施機関（MTI）の組織能力向上の必要性が強調されている。

・ 有効性

有効性については、全体としては良好と評価されており、各コンポーネントがアクセスの向上、物流コストの削減といった成果をもたらしているとの記述がある。ただし評価の大部分は実施機関の問題について述べており、組織・制度改革に関しては予想を下回る成果となったとしている。これは主にニカラグア政府の担当省庁である MTI（Ministry of Transport and Infrastructure）が全体的に改革に消極的であり、また、規制緩和による民間セクターの参加という点での MTI に対する制度的支援も効果的なものではなかったことが指摘されている。

・ 効率性

プログラム実施の効率性は良好である。特に幹線道路や橋梁の質は高く、維持管理コストの削減が可能となり、道路の寿命も延長された。地域 1（Region1）や大西洋岸におけるコミュニティ道路網の構築も、一部に若干の遅延が生じたものの、全体としては計画通り、効率的に実施された。

ただし、小規模プロジェクトの全体的なコスト効率はやや低い。埠頭建設は大きな便益をもたらさないため、その対費用効果は低く、浚渫工事は極めて非効率的な方法で進められた。この原因としては、National Port Enterprise からの協力が不足していたことが指摘されている。

・ インパクト

直接的なインパクトは明確に文書では示されておらず、検証可能な指標も組織的には測定がなされていない。広範なインパクト評価が大西洋側で実施され、肯定的な評価を得ているものの、根拠に乏しく、その他の社会経済インパクト調査は未だ実施されていない。

地方道路プログラムからは多大なインパクトが期待されており、対象地域での生産・商業活動への効果をもたらしているとされている。既に交通量の増加等、目に見える波及効果が生じている。一方で改修された埠頭等による交通時間の短縮や物流の増加等の効果はほとんど見られていない。

---

13 P.33（運輸セクター評価）には、"Direct impact has not been sufficiently documented and verifiable indicators have not systematically been measured."とある。

14 Northern Atlantic Autonomous Region, Southern Atlantic Autonomous Region

・ 自立発展性

自立発展に必要な計画・財務・制度改革や地方分権に関する主な前提条件が満たされておらず、自立発展性に関する評価は高くない。具体的には、実施機関の施設の維持管理能力の欠如や財政難といった問題があり、主要な幹線道路や主要地方都市間を結ぶ第二道路、地方道路の品質が危機にさらされている。

・ 横断的開発課題

セクター全般では、ジェンダーに関する配慮はあまり見られなかった。MTI もジェンダーに特化した政策を有していなかったが、個別のプログラム・コンポーネントでは、ジェンダー配慮は十分であったようである。例えば、RAAS におけるプログラムでは、参加型ワークショップ等を通じてジェンダー問題への配慮はなされており、結果的に交通安全への配慮に基づく施策（歩道橋の建設等）が事業に盛り込まれている。

・ 援助協調

運輸部門への支援は IADB、世界銀行、日本等が実施しているが、DANIDA の原則であるドナー間連携は機能しておらず、ドナー間連携会合も最近 2 年は開催されていないなどの問題が存在する。

・ パートナーシップ、オーナーシップ

毎年実施される評価会合（Annual review meeting）が個別プロジェクト、プログラムの進捗・モニタリングの役割を果たしている。なお、地方自治体・コミュニティーレベルでは小規模の地方道路等の維持管理を受益者自身で担当しているなど、オーナーシップに関する一定の進展を見せている。

・ 教訓

1. 自立発展性の確保には、維持管理に関する全国的な計画・財政制度の確立が必要である。
2. 地方のプロジェクトでは、早期に社会経済の専門家を配置したことが、事業の計画から維持管理にいたるまで地方の利害関係者を関与させるのに非常に重要であった。
3. 幹線道路への投資に対して外部支援を活用したことで、公的セクターからの予算が付かなくなった。このことによって、ドナーの支援が逆に国家予算システムの弱点を維持させることになった。

・ 提言

以下のような提言がなされた。

1. 現在採用されているマクロ、メソ（中間）、ミクロ各段階での支援を網羅した統合的なアプローチの継続。伝統的な大規模支援から地方レベルでの小規模支援への転換の継続
2. 維持管理体制の強化の優先
3. 国家運輸計画の早急な改訂
4. 浚渫工事事業の継続についての再考

5. 幹線道路への条件付き支援（全国の道路システムとの重要な関連性が認められ、持続的な維持管理システムが整う場合にのみ正当化される）
6. 運輸プロジェクトにおけるジェンダー問題についての体系的な評価の検討
7. プロジェクトサイクルにおける環境分析とモニタリングの継続
8. 交通安全への適切な配慮の継続
9. 地方分権プログラムとの協力の強化