

事業評価年次報告書

2004

より効果的な協力の実現に向けて



事業評価年次報告書

2004



独立行政法人国際協力機構

はじめに

2003年10月、JICAは独立行政法人国際協力機構として新たな一步を踏み出しました。新生JICAは、日本の政府開発援助（ODA）の中心的な実施機関として、国民の皆様の期待に応え、開発途上国の経済社会の発展と平和構築に真に寄与する協力を行うために、これまで以上に強い使命感を持って事業に取り組んでいく所存です。

そのために、現在、①現場主義、②人間の安全保障の視点、③効果・効率性と迅速性の3つを柱として、組織・事業の改革を進めています。

事業評価は、JICAが国民の皆様の理解と支持を得つつ、より効果的・効率的な事業を実施していくための重要な手段です。この認識のもと、JICAは上記改革の一環として、評価の拡充、事業の計画・実施における評価結果の活用（フィードバック）の強化、評価結果の公表体制の充実に取り組んでいます。

評価結果の公表については、2003年度からホームページを通じた個別評価結果のより迅速な公表体制を導入するとともに、「事業評価年次報告書」の編集方針を刷新しました。まとまった情報提供の媒体である「事業評価年次報告書」では、個別評価結果を総括して、「JICA事業は全体として効果的・効率的に行われているのか」を、よりわかりやすい形で報告することを目指しています。

本年度の『事業評価年次報告書2004』では、「より効果的な協力の実現に向けて」をテーマとして、評価結果にもとづき、JICA事業の全体傾向、協力効果発現の貢献・阻害要因、事業改善に向けて得られた教訓などを報告しています。また、評価結果のフィードバック状況の報告や、外部有識者事業評価委員会によるJICAの「評価の評価」（2次評価）結果を掲載しています。

JICAは、より効果的な協力の実現に向けて、評価結果を活用して過去の経験・教訓に学びつつ、そして幅広い関係者の皆様のご助言を得つつ、事業改善に引き続き努めてまいりたいと思います。本報告書が、JICA事業に対する皆様のご理解をさらに深める一助となり、皆様からのご助言やご支援につながるものとなりましたら、こんなに嬉しいことはありません。

最後になりましたが、本報告書の作成にあたりご協力を賜りました、外部有識者はじめ多くの関係者の方々に、改めて心より御礼申し上げます。

2005年3月

独立行政法人国際協力機構

理事 小島誠二

『事業評価年次報告書2004』掲載の評価調査対象国・地域





事業評価年次報告書 2004 目次

はじめに	3
「より効果的な協力の実現に向けて」 —JICAの事業評価と『事業評価年次報告書2004』の概要	9
特集 より効果的な協力の実現に向けて —グッド・プラクティスに学ぶ	12
第1部 JICAの事業評価	27
第1章 JICAの事業評価活動	28
第2章 評価の拡充・強化に向けて —ODA評価をめぐる動きとJICAの取り組み	32
第3章 評価結果を用いた事業の改善	49
第2部 個別案件評価	71
第1章 2003年度個別案件評価の概況	72
第2章 個別案件評価結果の総合分析（案件別事後評価）	90
第3部 テーマ別評価	107
第1章 「初中等教育／理数科分野」	110
第2章 「貧困削減／地域社会開発」	121
第3章 「情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用」	134
第4章 「アフリカの貧困と水」	139
第5章 「環境分野—環境センター・アプローチ： 途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力」	147
第6章 「NGO-JICA連携事業」	155
第4部 外部有識者事業評価委員会による2次評価	163
外部有識者事業評価委員会による2次評価について	164
第1章 2004年度2次評価結果 —評価の客観性と質の向上のために	165
第2章 JICAの評価と事業の改善に向けて（提言）	189
2004年度2次評価結果を受けて —2次評価結果の有用性とJICAにおける活用	191
資料	193

図・表・BOX 一覧

図

a	カスケード方式	14
b	クラスター方式	16
c	インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の アプローチ概念図	18
d	ルサカ市ジョージ地区における生活改善のためのプログラム概念図	20
1-1	ODAの体系図とJICAの評価	28
1-2	JICAの事業サイクルと評価の位置づけ	29
1-3	JICAにおける評価実施体制	31
1-4	評価実施体制の強化・拡充への取り組み	34
1-5	「プロジェクト評価の実践的手法」と内容	42
1-6	評価結果のフィードバック強化への課題(概念図)	50
1-7	回答者の所属部署区分の構成	51
1-8	評価結果の利用状況	51
1-9	利用した評価結果の種類	52
1-10	評価結果の入手先	53
1-11	評価結果の編集形態	53
1-12	評価結果を利用して取り組んだ業務の種類	54
1-13	利用した評価結果の活用状況	54
1-14	評価結果の活用回数	54
1-15	評価結果を利用しない理由	55
1-16	利用しない理由と所属部署での評価実施の有無	55
1-17	評価結果を利用したことがない人のアクセス先	55
1-18	利用したが活用できなかった理由	56
1-19	参考になった情報	56
1-20	評価結果の活用先	56
1-21	「案件の発掘・形成・採択」のどの作業で活用したか	57
1-22	「他の類似案件の計画立案・見直し」のどの作業で活用したか	57
1-23	「同一案件の実施・運営管理」のどの作業で活用したか	57
1-24	「他の類似案件の実施・運営管理」のどの作業で活用したか	57
1-25	「他案件」のどの段階の評価で活用したか	58
1-26	「国別事業実施計画」のどの段階の評価で活用したか	58
1-27	「課題別指針」のどの段階の評価で活用したか	58
1-28	評価結果を活用するに至ったきっかけ	59
1-29	「過去の類似案件からの教訓の活用」を記入する際に 評価結果で参照した事項	60
1-30	フィードバック先での改善効果	60
1-31	相手国政府へのフィードバック・共有	60
1-32	事業事前評価表の改定による評価結果参照の増減	61
1-33	評価結果の利用・活用への改善点	62
1-34	評価結果の入手への今後の改善点	62
1-35	評価の質に関する今後の改善点	63
1-36	評価結果を今後活用していきたい業務	63
2-1	対象プロジェクトの地域別内訳	92
2-2	対象プロジェクトの分野分類内訳	92
2-3	インパクトの評価結果	93
2-4	自立発展性の評価結果	95
2-5	プロジェクト終了後に発現した貢献要因	98
2-6	プロジェクト終了後に発現した阻害要因	98
2-7	プロジェクト終了後の主な貢献・阻害要因(概念図)	103
2-8	計画・実施段階の貢献要因とプロジェクト終了後の貢献要因の関係性	104
3-1	パッケージ協力におけるINSETシステム	113
3-2	SBTPの研修システム	114
3-3	SMASSEにおけるINSET(現職教員研修)システム	114
3-4	複層的アプローチによる地域社会開発システム	121
3-5	調査の評価手順	140
3-6	「ピングラ地区地方給水計画」の目標と主要活動の関係	141
3-7	ルサカ市ジョージ地区での安全な水利用のための 統合的アプローチの目標と活動の関係	143
3-8	社会的環境管理システム(SEMS)	148
3-9	社会的環境管理能力の形成過程(中国)	150
3-10	社会的環境管理能力の評価指標群	150
3-11	環境センター・プロジェクトの適切な開始時期(entry point)と 終了時期(exit point)	151
3-12	社会的環境管理システムの発展ステージと 環境センター・プロジェクトの実施	151
3-13	評価の手順	156
4-1	2004年度2次評価体制	164
4-2	評価項目別の平均点	173
4-3	評価項目別の得点分布	173
4-4	各評価項目における小項目の評価結果	174
4-5	経年的な評価の質の変化	178
4-6	外部評価・内部評価の得点の違い	179
4-7	小項目別の外部評価・内部評価の結果の違い	180
4-8	評価傾向による評価者のグループ分け	182
4-9	評価項目別平均点	183
4-10	対象プロジェクトの評価項目別得点分布	183
4-11	地域別・項目別評価結果	184
4-12	分野別・項目別評価結果	184
4-13	評価項目別平均点	186

表

1-1	評価5項目の視点	31
1-2	評価についての主な提言など	33
1-3	外部有識者事業評価委員	46
1-4	回答者部署区分別利用率	52
1-5	評価の実施と利用の関係	52
1-6	役割と評価結果の利用との関係	52
1-7	評価調査への参加と評価結果の利用との関係	52
1-8	回答者の利用/活用状況の内訳	55
2-1	事前評価	72
2-2	中間評価	74
2-3	終了時評価	74
2-4	案件別事後評価	76
2-5	評価対象案件	91
3-1	テーマ別評価(2002~2003年度)	108
3-2	評価対象案件	110
3-3	対象12プロジェクトの整理	111
3-4	教員研修アプローチによる類型化	111
3-5	初中等理科教育プロジェクトの成功を左右する重要な5要素	112
3-6	フィリピン「初中等理科教育向上パッケージ協力」	112
3-7	フィリピン「初中等理科教員研修強化計画」	113
3-8	ケニアSMASSE	114
3-9	そのほかの対象プロジェクト	115
3-10	カスケード方式やクラスター方式の教員研修の選定に関する配慮事項	117
3-11	評価対象案件	122
3-12	プロジェクト計画時における対象国の地域社会開発の状況	123
3-13	地方行政の組織強化・人材育成と成果	124
3-14	地域住民の人材開発とエンパワメントに対する取り組みと成果	125
3-15	地方行政と住民の連携構築(新しい仕組みや場の構築)のための 活動と成果	126
3-16	村落開発事業のインパクト	127
3-17	協働モデルの他地域への波及性	128
3-18	「IT人材育成」評価対象案件	134
3-19	「各分野におけるIT活用」評価対象案件	134
3-20	各案件から得られた教訓	137
3-21	評価対象案件(ジンバブエ)	139
3-22	評価対象案件(ザンビア)	140
3-23	水源別の水因性疾患の罹患状況	141
3-24	評価対象案件	148
3-25	NGO評価小委員会メンバーリスト	155
3-26	評価対象案件	156
3-27	対象案件の類型	157
4-1	2次評価対象案件一覧	167
4-2	2次評価チェックシート	168
4-3	年度別・項目別の得点の推移	178
4-4	経年的な質の変化の検証結果	178
4-5	外部評価・内部評価の得点の違い	179
4-6	外部評価・内部評価の得点の違いの検証結果	179
4-7	外部評価者・内部評価者の評価傾向	181
4-8	地域・課題への馴染み度と各設問への影響	182
4-9	評価傾向による評価者の分類	182
4-10	外部評価・内部評価の違いの検証結果	186
4-11	2次評価チェックシート改善案	188

Box

1	事業評価における「自立発展性」と「インパクト」	12
2	より効果的な協力を目指して-キャパシティ・ディベロップメント・アプローチ	26
3	独立行政法人国際協力機構中期目標(評価関連部分)	33
4	新規案件計画段階での過去の教訓の活用	34
5	セネガル稲作再編(開発調査):事前評価へのセネガル事務所の取り組み	36
6	「在外事務所による案件別事後評価」実施事務所への アンケート調査結果の概要	36
7	国際緊急援助隊事業の評価(国際緊急援助隊事務局)	38
8	ボランティア事業の評価(青年海外協力隊事務局)	39
9	JICA-WBI合同遠隔研修への参加者からのコメント	41
10	国別プログラム評価手法の検討	42
11	NGO-JICA評価小委員会:委員からのコメント	45
12	事後評価報告書に関する 外部有識者2次評価(「外部有識者レビュー」)骨子(訳)	46
13	2次評価の活用:在外事務所の視点から	47
14	アフリカ評価学会とJICAの協力活動	47
15	「優秀評価賞」受賞取り組み事例	70
16	インパクトと自立発展性の地域別傾向	106
17	評価調査の事例1 プロジェクトの実施による受益者の変化を把握する	158
18	評価調査の事例2 協力効果が波及する仕組み	159
19	評価調査の事例3 各階層別のインパクト(水供給改善の活動)	160

「より効果的な協力の実現に向けて」

—JICAの事業評価と『事業評価年次報告書2004』の概要

JICAの事業評価

JICAは2003年10月1日から独立行政法人国際協力機構に生まれ変わりました。独立行政法人制度のもと、JICAは、効果的・効率的で透明性の高い事業の実現を通じて国内外から広く信頼される組織となることを目指して、改革に取り組んでいます。

事業評価は、JICAが以上のような取り組みを行っていくために欠かせない手段です。JICAは「JICA事業評価ガイドライン」のなかで、評価の目的を「評価結果を事業の立案・改善や説明責任の確保などに活用することを通し、国民の支持・理解を得て、より効果的・効率的な協力を実現することを目指すものである」と定め、事業の一環として、評価に取り組んできています。

ODA改革やJICAの独立行政法人化とともに、評価の役割が以前にも増して重要視されています。こうしたなか、JICAでは以下の6つの事項に取り組むことで、「評価体制の拡充」「評価結果を活用した事業改善」「説明責任の遂行」に努めています。

- ① 事前から事後までの一貫した評価体制の確立
- ② 評価対象事業の拡大
- ③ 評価実施体制と評価能力の強化
- ④ 評価手法の開発と改善
- ⑤ 外部評価の拡充
- ⑥ 評価結果の公表体制の充実

『事業評価年次報告書2004』のテーマ

JICAでは2003年度から、すべての評価結果をホームページに掲載して、迅速に公開していく体制を導入しました。「事業評価年次報告書」の読者に対するアンケート調査結果や外部有識者事業評価委員会の議論のなかで、個別の評価結果はホームページで迅速に公開してほしいというご意見が多かったことをふまえたものです（それまでは、個別評価結果は「事業評価年次報告書」に掲載して、公表していました）。

また、このような体制を導入するとともに、2003年度から「事業評価年次報告書」の編集方針を刷新しました。その主眼は、個別の評価結果にもとづく総合的な分析結果を提示すること、および読者との対話に向けたメッセージを強化することにあります。これは、上記のアンケート

調査結果などで、まとまった情報の提供手段である「事業評価年次報告書」では、「JICAの事業は全体としてどうであったか」や「協力がうまくいった要因、うまくいかなかった要因は何か」を示すべきだというご意見が多かったこと、そして「メッセージが伝わってこない」というご指摘があったことを受けています。新しい編集方針のもと、『事業評価年次報告書2003』では、「学習する組織を目指して」をテーマに、個別プロジェクトの終了時評価を総合的に分析した結果や、外部有識者事業評価委員会によるJICAの事業評価への2次評価結果などを盛り込みました。

本年度の『事業評価年次報告書2004』では、「より効果的な事業の実現に向けて」をテーマにしました。このテーマには、「学習」を生かして、実際に効果的な事業を行っていくというJICAの決意を込めています。そして、そのために必要なJICAの取り組みを、さまざまな形で紹介しています。具体的には、質が高く役に立つ評価を実施する、評価によってより効果的な事業への貢献要因や阻害要因を分析する、評価結果をフィードバックして事業を改善する、などの取り組みが挙げられます。

『事業評価年次報告書2004』の概要

特集 「より効果的な協力の実現に向けて —グッド・プラクティスに学べ」

技術協力で重要なのは、開発の主役である途上国自身が課題に対処して、開発を進めていけるようになるための支援を行うことです。その意味で、協力終了後も途上国により協力の効果が維持・拡大されているか（「自立発展性」）、またそれにより、開発課題の解決に向けて、多くの人々や社会に効果が波及しているか（「インパクト」）は、「効果的な協力」を考えるうえでの最も重要な視点になります。

こうした認識のもと、この特集では、「自立発展性」や「インパクト」の面で優れた成果を上げているプロジェクトをいくつかの分野から選び、何がそのような成果につながったのかを分析しています。そして、効果の持続と発展につながるようなプロジェクトを計画し、実施していくために、グッド・プラクティスから得られた教訓を提示しています。

第1部 JICAの事業評価

第1章 ● JICAの事業評価活動

JICAの事業評価の目的、種類、実施時期、実施体制などについて紹介するとともに、プロジェクト評価手法について概説しています。プロジェクト評価手法には、評価の枠組み、DAC評価5項目の評価視点などがあります。

第2章 ● 評価の拡充・強化に向けて—ODA評価をめぐる動きとJICAの取り組み

ODA評価をめぐる国内外の動きを述べたうえで、評価を拡充して、強化するための、以下のようなJICAの取り組みを紹介しています。

- ① 事前から事後までの一貫した評価体制の確立（事前評価や事後評価の導入）
- ② 評価対象事業の拡充（ボランティア事業、国際緊急援助隊事業などへの体系的な評価の導入）
- ③ 評価実施体制と能力の強化（在外事務所の評価体制強化、評価研修の実施など）
- ④ 評価手法の開発と改善（ガイドラインの改訂、草の根型の評価手法の開発）
- ⑤ 外部評価の拡充（評価調査の外部委託、外部有識者による2次評価の実施）
- ⑥ 評価結果の公表体制の充実（ホームページでの評価結果の公開、評価セミナーの実施）

第3章 ● 評価結果を用いた事業の改善

JICAでの評価結果を事業にどのようにフィードバックしているかについて、現状と課題を報告しています。この報告は、本部の関係事業部、在外事務所、国内機関に対するアンケート結果にもとづいたものです。また、2003年度に行った同じアンケート結果と比較して、評価結果のフィードバックは改善されたのか、フィードバックを強化するための取り組みは成果を上げているのかについて検証しています。

さらにこの章では、JICAが2004年度から導入した「JICAグッド・プラクティス評価賞」の概要と第1回の結果を報告しています。「JICAグッド・プラクティス評価賞」は、フィードバックを強化し、評価結果の有用性を高めるうえで欠かせない評価の質を向上させるために、他の模範となるようなフィードバックの取り組みや質の良い評価を「グッド・プラクティス」として広く共有して、学習に役立てていくことを目的としています。

第2部 個別案件評価

第1章 ● 2003年度個別案件評価の概況

JICAが2003年度に実施した212件の個別案件評価を一覧にして紹介するとともに、事前、中間、終了時、事後のそれぞれの段階での評価結果を事例として掲載しています。なお、ここに掲載した評価については、JICAのホームページの「評価」サイトに評価結果（要約）を掲載しており、報告書も公開しています。

第2章 ● 個別案件評価結果の総合分析

第2章では、JICAの協力が効果的に行われているのかを全体として示すために行った、個別案件の評価結果の総合分析を掲載しています。『事業評価年次報告書2003』では、終了時評価結果を総合的に分析しました。これに続いて『事業評価年次報告書2004』では、案件別事後評価を取り上げています。案件別事後評価とは、協力終了後の効果の持続と発展状況を対象としたものです。具体的には、事後評価が導入された2002年度とそれに続く2003年度に行った案件別事後評価43件の評価結果をもとに、「自立発展性」と「インパクト」の全体的な傾向を検証しています。そして、効果の持続と発展に影響を与えた貢献要因と阻害要因を分析したうえで、協力終了後の「自立発展性」や「インパクト」を確保するために、協力の計画や実施段階で何に留意すべきかを教訓としてとりまとめています。

第3部 テーマ別評価

JICAが2003年度に報告書を発行したテーマ別評価のなから、以下の評価の要約を掲載しています。

第1章 ● 初中等教育/理数科分野

経済社会開発の基盤となる科学技術が発展するには、理数科教育の強化が必要です。しかし、途上国では教員の質が深刻な問題となっています。この評価では、JICAの初中等教育分野では代表的な協力である、教員研修による理数科教育の強化をテーマに取り上げています。そして、効果的なアプローチを実現するための体系的な教訓を導き出すことを目的に、これまでに行われた主なプロジェクトを横断的に評価しています。

第2章 ● 貧困削減/地域社会開発

貧困削減を目指した地域社会開発では、中央政府、地



方政府、住民、NGOなどのさまざまな関係者がそれぞれに重要な役割を果たします。こうした観点のもと、効果的な協力をするために、これら関係者に対して複層的にアプローチするプロジェクトが増えつつあります。この評価では、地域社会開発についての最近の主なプロジェクトを横断的に評価することで、複層的なアプローチの有効性を検証しています。

第3章 ● 情報通信技術：

IT人材育成と各分野におけるIT活用

情報通信技術（IT）が開発に果たす役割が重要視されています。JICAはITの発展に必要な人材育成への協力を数多く実施しているほか、幅広い分野の開発プロジェクトでITを活用しています。この評価では、先端技術分野に特有の課題にどう対応するかなど、IT分野で効果的な協力を実施するための教訓を得ることを目指しています。そして、IT人材育成についてのこれまでの主なプロジェクトや、開発協力へのIT活用事例を取り上げて、横断的に評価しています。

第4章 ● アフリカの貧困と水

安全な水を供給することは、アフリカに対する協力の重要分野の1つです。近年は、「持続可能な開発のための統合的水資源管理」の考え方のもと、水供給施設の整備に、維持管理技術の指導や住民の組織化を組み合わせた協力、さらに住民の啓発や保健衛生分野の活動を組み合わせた協力が増えています。この評価では、ジンバブエとザンビアの事例を取り上げて、貧困層を対象とする水供給分野の協力での、こうした統合的なアプローチの有効性を検証しています。

第5章 ● 環境分野—環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力

JICAでは、途上国の環境管理能力を強化するために、中国、タイ、インドネシアなどで「環境センター」プロジェクトを実施してきました。この評価は、これら「環境センター」に対する協力の有効性を、途上国の環境問題対処能力（「社会的環境管理能力」といいます）の発展段階と関連づけて、分析・評価しています。なお、評価は、国際開発学会に委託して、国内外の幅広い環境分野の専門家の協力を得て実施したものです。

第6章 ● NGO-JICA連携事業

JICAでは、NGO-JICA協議会のもとにNGO-JICA評価小委員会を設置して、NGOとJICAが共同で事業評価にあたることで、情報や知見を共有し、相互に学習することを目指しています。この評価は、草の根に直接利益をもたらす協力の評価手法を開発することを目的に、NGO-JICA評価小委員会が2003年度に行った提案を掲載しています。JICAとNGOの連携事業の横断的な分析とその結果にもとづく評価手法が書かれています。

第4部

外部有識者事業評価委員会による2次評価

第1章 ● 2004年度2次評価結果

—評価の客観性と質の向上のために

第2章 ● JICAの評価と事業の改善に向けて（提言）

2004年度2次評価結果を受けて

—2次評価結果の有用性とJICAにおける活用

JICAでは、評価の透明性と客観性を高めるとともに、評価の質を向上することを目的に、外部有識者事業評価委員会による、JICAの「評価の評価」（2次評価）を導入しています。ここでは、2002年度と2003年度のプロジェクト終了時評価48件を対象に、外部有識者事業評価委員会が行った、「評価の質」と「評価報告書から読み取れるプロジェクト」の2次評価結果とこの評価結果にもとづく提言を掲載しています。この2次評価では「JICAの評価の質が年々どのように変化しているか」「外部有識者とJICA職員による2次評価結果を比較して、外部評価と内部評価の傾向や視点がどのように違っているか」についても分析しています。また、これら2次評価結果と提言を受けて、JICAの今後の対応についても記しています。

グッド・プラクティスに学べ

「効果的な協力」の評価視点：
「自立発展性」と「インパクト」

JICAは技術協力の実施機関として、開発途上国の人材育成や制度づくりに対する協力を行っています。技術協力において重要なのは、途上国自身が課題に対処しつつ開発を進めていけるようになるのを支援することです。途上国開発の主役は途上国です。また、開発は長いプロセスであり、一つの課題の解決にもさまざまな取り組みが必要です。しかしながら外からの協力は、そうした取り組みの一部を支援するにすぎず、また、個々の協力には期限があります。途上国自身の課題対処・解決能力の改善が重要なのは、このためです。

その意味で、協力終了後も協力の効果が持続して、発展しているか、また、それにより、開発課題の解決に向けて、多くの人々や社会に効果が波及しているかは、協力の効果を評価するうえで大変に重要な視点です。事業評価では、前者を「自立発展性」、後者を「インパクト」として評価しています。

協力の「自立発展性」と
「インパクト」の現状

日本の援助では従来から、途上国の「自助努力」を支援するという考え方のもと、途上国自身の課題対処能力を改善することを重要視してきました。そしてJICAも同じ考え方にもとづいて、効果が持続し、発展するような協力を実施するよう努めてきています。しかしながら、これまでの協力には、協力終了後も十分な「自立発展性」が確保され、大きな「インパクト」を生んでいるものもあれば、効果が十分に持続しなかったり、限定的なレベ

ルにしか波及していなかったりするものもあります。これは個別プロジェクトの事後評価を横断的に分析した結果（第2部第2章「個別案件評価結果の総合分析（案件別事後評価）」）にも示されています。

「自立発展性」や「インパクト」の発現が十分でなかったケースには、経済危機や行政機構の大幅な改編などといった、外部条件の変化が大きく影響したものも多々見られます。また、途上国の多くは技術面や組織や財政面でさまざまな問題を抱えています。そのため、協力そのものは成果を上げて、協力終了後に途上国自身で協力の効果を維持し、発展させることがなかなかむずかしいケースがあるのも事実です。しかしながら、途上国側の問題を十分に把握したうえで、途上国側が自身で協力効果を維持し、発展していけるように、技術、組織や制度、財政面などの「自立発展性」を確保するために工夫し、計画や実施段階で「インパクト」につながるような仕組みづくりを目指したプロジェクトも少なくありません。こうしたプロジェクトは、「自立発展性」や「インパクト」の確保という面で高い成果を上げています。

グッド・プラクティスに学べ

JICAは協力終了後も協力の効果が維持され、多くの人々や社会に波及するような、効果的な協力を実現していかなければなりません。そのため、この特集では、「自立発展性」や「インパクト」の面で優れた成果が見られるプロジェクトを、評価結果をもとに選び、その要因は何であったのかを分析しています。うまくいった事例、すなわちグッド・プラクティスを取り上げて分析するのは、それらが効果的な協力を実現するための、具体的な

Box 1 事業評価における「自立発展性」と「インパクト」

「自立発展性」は、「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はあるか）を問う視点」です。評価では、技術面、組織や財政面、政策や制度面、社会や文化そして環境面などか

ら「自立発展性」を総合的に検証します。

「インパクト」は「プロジェクト実施によりもたらされる、長期的・間接的效果や波及効果を見る視点（予期していなかった正と負の効果や影響を含

む）」です。具体的には、上位目標の達成（課題解決）のための効果、上位目標以外の正と負の波及効果を見ます。

〔参考：「プロジェクト評価の実践的手法
—JICA事業評価ガイドライン改訂版〕



指針を示すからです。

JICAでは、プロジェクトを個々に評価するのみでなく、それらを横断的に分析することで、どのような要因によって協力効果の発現状況が左右されるのかを、掘り下げて引き出すよう取り組んできました。たとえば『事業評価年次報告書2003』では、63件のプロジェクトの終了時評価結果をもとに、協力効果の達成状況や、効果の発現に影響を与えた要因を総合的に分析して、その結果を教訓とともに掲載しました。また、この『事業評価年次報告書2004』（第2部第2章）では、43件のプロジェクトの事後評価結果をもとに、協力効果の「自立発展性」と「インパクト」の状況と、それらに影響を与えた要因とを総合的に分析して、得られた教訓を示しています。これらの総合的な分析結果からは、国や分野は異なっても、協力効果の発現に影響を与える要因には共通性があることが明らかになってきています。したがって、そうした要

因に気をつけてプロジェクトを計画し、実施していくことが必要になりますが、むずかしいのは、個々のプロジェクトにおいてどのようにそれを具体化するかです。

問題があった事例は、反面教師として多くの留意すべき課題を引き出すうえでは有益ですが、具体的な解決手段は必ずしも示しません。それを示すのは、同じような課題に対応できたグッド・プラクティスです。また、グッド・プラクティスは、「実際に行われたこと」であり、「行える可能性をもつ取り組み」です。多くの組織で事業改善のためにグッド・プラクティスに注目するのは、また、とりわけ組織内のグッド・プラクティスを組織の「資産」として重要視するのは、この理由からにほかなりません。そしてJICAも現在、こうした観点からグッド・プラクティスの発掘、共有、蓄積に努めているところです。

評価結果に見るグッド・プラクティスの分析

―「自立発展性」と「インパクト」の観点から―

1 分析の目的・対象・方法

この分析は、協力終了後も協力の効果が維持され、多くの人々や社会に波及するような、効果的な協力を実現するために、「自立発展性」や「インパクト」の面で優れた成果が見られるプロジェクトを選び、その要因を探るものである*。具体的には、2002年度から2003年度に実施したテーマ別評価結果をもとに、同じ分野の複数プロジェクトのなかから上記のような点で優れたプロジェクトを選び、協力効果の維持や発展につながった要因を事例研究の形で分析した。そして共通する要因を整理して、「自立発展性」と「インパクト」を確保するために参考と

すべき教訓を引き出した。活用したテーマ別評価と対象としたプロジェクトは次のとおりである。ここで取り上げたテーマ別評価については、第3部「テーマ別評価」に要約を掲載している。

①「初中等教育／理数科分野」

初中等教育では代表的な協力分野である理数科教育強化を取り上げ、アプローチの改善に役立つ教訓を引き出すことを目的に、これまでに実施された12件のプロジェクトを横断的に評価した。この分析では、それらのなかからケニア「中等理数科教育強化」とフィリピン「初中等理数科教員研修強化計画」を取り上げた。

*この分析は、以下のメンバーで行った。三輪徳子（JICA企画・調整部事業評価グループ長）、佐藤和明（JICA企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム長）、小早川徹（JICA企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム）、矢野奈保子（（株）日本総合研究所研究事業本部主任研究員）

② 「貧困削減／地域社会開発」

貧困削減のための地域社会開発を効果的に実施するため、中央政府、地方政府、住民、NGOなどのさまざまな関係者に複層的に働きかけた10件のプロジェクトを横断的に評価した。さらに、複層的なアプローチがどのように有効かを検証した。この分析では、対象プロジェクトのなかからインドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」を取り上げた。

③ 「アフリカの貧困と水」

貧困層を対象に安全な水を持続的に供給するために、給水施設の整備に、維持管理や住民組織の強化、衛生教育などを組み合わせて協力を行った事例（ジンバブエ、ザンビア）を対象に、統合的なアプローチの効果について評価した。この分析では、ザンビアの事例を取り上げた。「ルサカ市周辺地区給水計画」「ルサカ市プライマリーヘルスケア・プロジェクト」「ジョージ地区参加型給水事業」の3プロジェクトからなる協力である。

2 事例分析

(1) 初中等教育(理数科教育強化)

経済社会開発の基盤となる科学技術が発展するうえで、理数科教育は必須であり、保健分野や環境分野の課題に対応するためにも重要な役割を果たす。また学生にとっても、理数科は進学や就職のための大切な科目と認識されており、一般的に途上国での理数科教育への需要は高い。その一方で、多くの途上国では、施設、教材やカリキュラム、教員の質などが問題となっており、学生の学力が低迷している。そのなかでも深刻なのが十分な知識と教授法をもつ教員の不足であり、教員の質を向上させることは、理数科教育を強化するための重要な課題となっている。このため多くの途上国が現職教員の研修に取り組んでおり、JICAも教員研修システムを構築するための協力を数多く実施している。

現職教員研修システムの代表的なものに、「カスケード方式」と「クラスター方式」がある。「カスケード方式」は、各地方から指導的な教員を選び、彼らへの研修を中央の研修機関で行う。その後、それらの教員が地方に戻り、それぞれの地方の教員を対象とした研修を実施するという伝達講習方式である。「クラスター方式」はグループ研修方式で、まず、地域の学校で学校群（クラスター）を組織する。そして、学校群に属する学校の教員を会場校に集めて研修を行う。事例で取り上げたケニア「中等

理数科教育強化」とフィリピン「初中等理数科教員研修強化計画」については、ケニアでは「カスケード方式」、フィリピンでは「クラスター方式」と異なるシステムを採用しているが、それぞれ「自立発展性」と「インパクト」の面で高い成果を上げている。

ケニア 「中等理数科教育強化計画」 (SMASSEプロジェクト)

■ 概要

この協力は、1998年から5年間のプロジェクトとして開始された。学生の学力向上のために、現職教員を研修させることで理数科教育を強化することを目的としている。プロジェクトでは、全国70の地区のなかから9地区をパイロット地区として、「カスケード方式」(図a)による研修システムを構築した。そしてそのために、次のような一連の活動を行った。

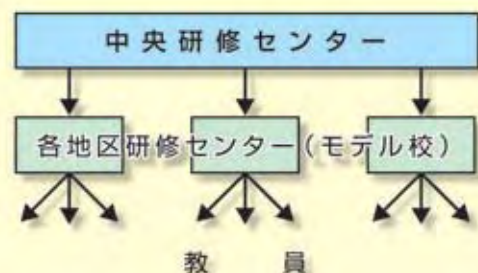
- ・対象地区の理数科教育について現状調査と分析
- ・中央研修センターの教官の能力強化
- ・研修プログラムや教材の開発
- ・各地区の指導的教員に対する研修の実施
- ・地区の研修センターとなるモデル校の選定と地区での研修に必要な教材やマニュアルの整備
- ・地区の教員を対象とするモデル校での研修実施
- ・研修効果に対するモニタリング・評価

■ 効果

協力の結果、中央研修センターでは指導的教員を対象とする研修システムが確立され、学期休暇期間中の8月に毎年、研修が開催されるようになった。また、中央センターでの研修を通じてパイロット地区では、140名を超える指導的教員が訓練者として育成され、これらの教員により地区ごとの研修が同じく学期休暇期間の4月に毎年、開催されている。この研修には、地区の理数科教員(合計約2000名)のほぼ全員が参加している。

中央センター教官や指導的教員の高い定着率のもと、

図a カスケード方式



これらの研修は中央レベルでも地区レベルでもケニア側が主体的に運営しており、技術面での「自立発展性」は高い。また、ケニア政府は、理数科教育の重視を政策的に打ち出して、プロジェクト予算を経常予算として確保するなど、高いコミットメントを示している。地区レベルでも、学校長などの理解を得て、教員の研修参加が奨励されており、研修費用も授業料の一部を積み立てた基金（「SMASSE基金」）で大半がまかなわれている。このことから、政策、財政などの面でも高い「自立発展性」が確保されている。

一方、この研修のモニタリング・評価結果から、研修参加前と後で教員は、教科内容についての知識に加え、教授方法や授業に臨む態度も大きく改善することが示されている。また、パイロット地区の学生は、他の地区の学生にくらべて授業への参加度やアチーブメントテストの結果が高いことも報告されており、プロジェクトは学生の学力向上という課題を解決するうえで、着実に効果を上げている。

パイロット地区での以上のような成果は、プロジェクト実施中から注目を集め、他の地区や近隣アフリカ諸国からの見学などが相次いだ。ケニア政府は、2001年から6地区をパイロット地区に加えたのをはじめ、ケニア中等学校校長会からの要望にもとづいて、研修システムの全国展開を決定し、2003年からはそのための第2フェーズの協力が開始されている。また、同様の教員研修システムが周辺18カ国に導入される計画があり、第2フェーズでは、その活動を支援するために、ケニアの中央研修センターでこれら諸国の指導的教員の研修を行う域内協力もプロジェクトの枠内で行われている。

このようにプロジェクトは、研修システムの普及、すなわち「インパクト」という意味でも高い成果を上げている。

■ 貢献要因

以上のような成果が上がった要因としては、プロジェクトが計画や実施段階で行ったさまざまな取り組みが挙げられる。

まずプロジェクトでは、事前の調査やケニア側との協議に十分な時間をかけ、ケニア側とともに入念にニーズ分析を行ったうえで、計画を策定している。これにより、ニーズを的確に反映した研修内容が策定され、現場の実情に即した研修システムが構築された。このことが、研修システムの定着を進めた。また、計画段階からの参画によって、ケニア側のオーナーシップ（主体性）を高めたこととなった。



中央研修では実際に授業を行うなど、実践的なカリキュラムになっている

次に実施段階でも、ケニア側が主体となって自立的に運営するシステムを構築するために、以下のような各種の取り組みが行われている。

- 各地区の指導教員を選定する際には、ケニア側で作成した明確な基準を用い、公募にもとづいて公平で実力本位の選考を行う。
- 教員の雇用と人事を所掌する機関（教員雇用委員会）と協力関係を築き、研修システムの運営にあたる専任スタッフをケニア側の給与負担で配置するとともに、研修を受けた指導的教員がなるべく異動しないように申し入れる。
- 継続的に研修を実施するための財源として、地区ごとに「SMASSE基金」を創設する。これに、生徒1人当たりの授業料の1%程度を積み立て、地区レベルで運営する制度を導入する。この導入には、中学校校長会の理解が必要であり、その支援を確保したことが、第2フェーズでの全国展開への鍵となった。

このうち「基金」は、ドナーの援助終了後、途上国側の財源不足から研修継続に支障が生じるケースもときどき見られるなかで、ケニア側に追加負担を課すことなく財源を確保する方法となっており、ケニア側のオーナーシップを確保する点でも効果を上げている。プロジェクトでは、これらの取り組みと教員の研修参加への理解と支援を得るために、学校長や地区の教育事務所関係者を対象とする啓発セミナーを開催したり、教員連絡会との連携強化をはかっている。

またプロジェクトでは、既述のような研修成果を達成するために、教員の授業の質や学生の理解度の変化を測る独自の指標を設けて、継続してモニタリングや評価を行っている。そして、当初は「中央—地区—学校群」の3段階であった研修システムを、「中央—地区」の2段階に再編するなどの対応をとっている。これは、階層が増すほど研修の効果が薄まるという中間評価結果をふまえて

てのものである。さらに研修概念が末端まで正確に伝達されるように、授業改善の視点を「Activity（活動）」「Student（生徒）」「Experiment（実験）」「Improvisation（工夫）」という簡潔なキーワードにまとめ、頭文字の「ASEI」をスローガンにするなどの工夫をしている。

このほかにプロジェクトでは、ニュースレターの発行、ホームページの運営、各種イベントの開催などから、活動成果について積極的に情報発信している。こうした情報発信は、研修システムの全国展開や周辺国への波及に貢献した要因の1つと考えられる。

フィリピン 「初中等理数科教員研修強化計画」 (SBTPプロジェクト)

■ 概要

JICAは1994年から5年間、理数科教育分野ではじめての本格的な協力として、「初中等理数科教育向上パッケージ協力」をフィリピンに対して行った。「パッケージ協力」では、「カスケード方式」にもとづいた教員研修システムを構築し、実験を取り入れた理数科教育の普及が行われた。これは、中央の訓練センターの強化、教材開発、中央と地方の研修運営管理組織の基盤づくり、理数科教育における実験重視の考え方の普及といった点で成果を上げた。しかしながら、中央で開発された研修内容と現場のニーズが合っていないことが、さらに地方研修を開催する費用の問題などがあり、地方レベルでの研修の定着には必ずしもいたらなかった。

「初中等理数科教員研修強化計画」は、理数科教育強化を引き続き重要視するフィリピン側の要請にもとづき、2002年に開始された。このプロジェクトでは「パッケージ協力」の教訓をふまえて、現場の実情に合った生徒中心型の授業を促進しようと、教員の能力向上に取り組んでいる。そのために、同じ地域に勤務して、同じ教科を担当する教員が定期的集まって、授業研究会を開いて教授方法を検討する「クラスター方式」(図b)を採用して、

その促進を支援している。この研修は、学校を会場として、実際の授業を模擬授業として行うことから、「SBTP」(スクール・ベースト・トレーニング・プログラム)と呼ばれている。

プロジェクトでは、SBTPの質の向上、継続実施、普及のために、実施マニュアルの整備、巡回指導を通じた実地指導、モニタリング・評価体制の整備などの活動を行っている。地域の教育事務所と協力して実施されているこれらの活動には、技術協力専門家と青年海外協力隊員が連携して携わっている。技術協力専門家は研修システム運営を支援して、青年海外協力隊員は学校現場での技術支援を受け持っている。

■ 効果

プロジェクトは2005年4月10日までを協力期間として実施されているが、協力効果の持続・発展という点で、すでに注目される成果が見られる。

まず、挙げられるのがシステムの普及で、当初3地域であったモデル地域が4地域に拡大され、SBTPを実施する地区も2002年の20地区から2004年には39地区に増加している。

また、これらの地区では教員が主体となって月1回の割合で継続して研修を開催しており、地区の全理数科教員が参加している。継続して行われているモニタリングと評価結果からは、教員の授業方法が改善したことが報告されている。学生の学力向上への効果はまだ十分には検証されていないが、授業の質の向上という面では着実な効果を上げている。

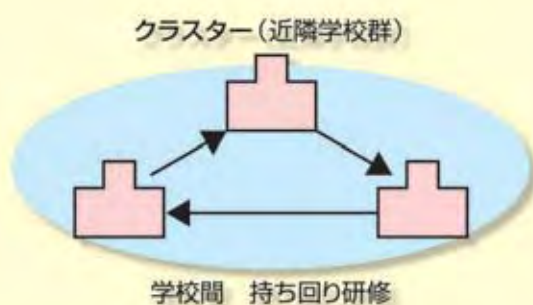
なお、地域の教員が集まって、学校の教室を利用して研修を行うため、これらの研修会は運営経費をほとんどかけずに実施されている。またフィリピン政府は、国家開発計画の中期計画のなかで基礎教育の重点項目に理数科教育の充実を掲げており、2002年から2004年にかけてプロジェクト予算を倍増するなど、高いコミットメントを示している。

■ 貢献要因

以上のように、プロジェクトは「自立発展性」と「インパクト」の面で良好な成果を上げつつある。その要因としては、現地に合った研修システムの導入と、システムの定着と発展のための計画・実施段階での各種の取り組みと工夫が挙げられる。

まず、SBTPは、「パッケージ協力」の教訓をふまえ、現場のニーズに合い、かつ経費がかからない研修システムを念頭に、もともとフィリピンの一部地域で行われていた校内研修方式を活用し、強化して形成されている。

図b クラスター方式





模擬授業後の討論会で改善点について話し合う教師

このためフィリピン側になじみやすく、受け入れやすいシステムだったことが、システムの浸透と定着、フィリピン側のオーナーシップの確保に効果をもたらすこととなった。

経費については、既述のとおり学校の教室を利用して、交通費や食費も一切支給しない。そのため、非常に少ない予算で開催することができ、これがシステムの普及にも貢献している。

また、通常は平日の研修が認められていないが、SBTPでは教育省によりこれが認められている。研修を平日で開催することで、教員の研修参加を促し、継続して研修を行うことができている。教育省の許可はプロジェクトの働きかけによるものであるが、こういった支援が得られた一因としては、プロジェクトの計画段階からフィリピン側を巻き込み、フィリピン側のオーナーシップを高めてきたことが挙げられる。

なお、研修を継続し、発展させるには、関係者の理解と支援が重要な役割を果たす。プロジェクトでは、行政官、学校長、PTA代表といった地域の関係者を対象に啓発セミナーや意見交換会を活発に行っており、これらが研修への理解を進めている。

このほかに、プロジェクトでは、大学とも積極的に連携しており、計画段階での社会調査や教育の質の変化に焦点をあてた第三者評価を地元の大学に委託している。また、プロジェクト終了後に研修の質を管理できるよう、各地域の教員養成大学との連携も進めている。これにより、大学側がSBTPに対して技術的支援を行うとともに、大学を卒業した教員のモニタリングやフォローアップを実施することになっている。この連携によって学校現場の課題を教育にフィードバックでき、大学側にとっても有益なものとなっている。

(2) 貧困削減(地域社会開発)

貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標となっており、JICAでもさまざまな取り組みを行っている。

その1つが、村落開発など地域社会開発への協力である。地域社会開発への協力でこれまでに主として行われてきたのは、途上国の行政機関や行政官を対象にその能力を強化させるアプローチ、あるいは地域住民を直接支援の対象とした草の根型のアプローチのいずれかであった。しかしながら、近年では、効果的な地域社会開発のためには、住民と行政の双方に複層的に働きかけることが重要という認識がなされつつある。さらに、複層的な働きかけによって住民と行政との連携関係を構築し、これによって状況を改善するような支援アプローチが見られるようになってきた。インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」は、そうしたアプローチにより住民参加型の村落開発モデルを構築して、大きな「インパクト」を達成しているプロジェクトである。

インドネシア 「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」

■ 概要

インドネシアでは、開発とともにジャワ島とジャワ島以外の地域（特に東部インドネシア）における地域間格差が拡大して、その是正が急務となった。インドネシア政府は1994年に発表した第6次国家開発5カ年計画において、「平等と貧困軽減」を国家開発の中心目標の1つに掲げて、重点的に取り組むこととした。そして、東部インドネシアのなかでもとりわけ貧しい南スラウェシ州で、貧困対策のための住民参加型村落開発事業を行うための協力を要請してきた。当時のインドネシアの行政システムは、強力な中央集権体制となっており、住民参加型の村落開発はほとんど行われていなかった。しかしながら、村落のニーズの反映、住民の意欲的な参加などの点で、これまでのトップダウン型の開発事業は壁に突き当たっていた。そのため、インドネシア政府では地方分権化の流れもふまえて、地域間格差を是正するためのボトムアップ型の開発を模索していた。

こうした背景のもと、このプロジェクトでは、住民参加型の村落開発の概念を導入して、既存の資源を生かした開発事業により村落経済を活性化するとともに、それを支援する地域行政の制度的枠組みを構築することを目的として実施された。南スラウェシ州のタカラール県において1997年から5年間にわたって行われたプロジェクトでは、タカラール県内の異なる状況の4村（人口計約1万2000名）をラボ村として、①住民のニーズに即した参加型村落開発支援のための行政システム（SISDUK）の開発、②SISDUKに携わる人材を育成するための地域社会開発

(PLSD) 研修の実施、③SISDUKのもとでの住民参加による村落開発事業の促進などの活動が行われた (図c)。

■ 効果

プロジェクトでは、住民と行政に加え、住民の能力強化や住民への普及活動に協力するNGOやPLSD研修を支援する地元の大学も巻き込んで上記のような活動を行った。そして住民の自発的な参加のもとでの、住民と行政が協働する地域社会開発モデル(「タカラール・モデル」)を開発した。「タカラール・モデル」は、プロジェクト実施期間中から実績を県政府に認められ、県知事令と県条例で法制化された。その結果、2002年からはSISDUKが県内全域に波及することになった。

法制化によってSISDUKが県内全域に波及することとなり、その結果、「タカラール・モデル」の適用地域は当初のラボ村4村から2003年には73村に拡大した。これにより、住民の開発への参加機会が拡大したのをはじめ、年間600件を超える村落開発事業が実施され、生活の改善や生計の向上に大きな「インパクト」をもたらしている。また、モデルを導入したことで開発事業の透明性が向上したり、行政との関係構築によって住民の行政サービスへのアクセスが改善したといった効果も報告されている。

「タカラール・モデル」は、プロジェクト終了後に設置された州フォローアップ・チームの活動によって南スラウェシ州内のほかの多くの県に紹介された。このため、

タカラール県へのほかの県からの視察などが多数行われている。

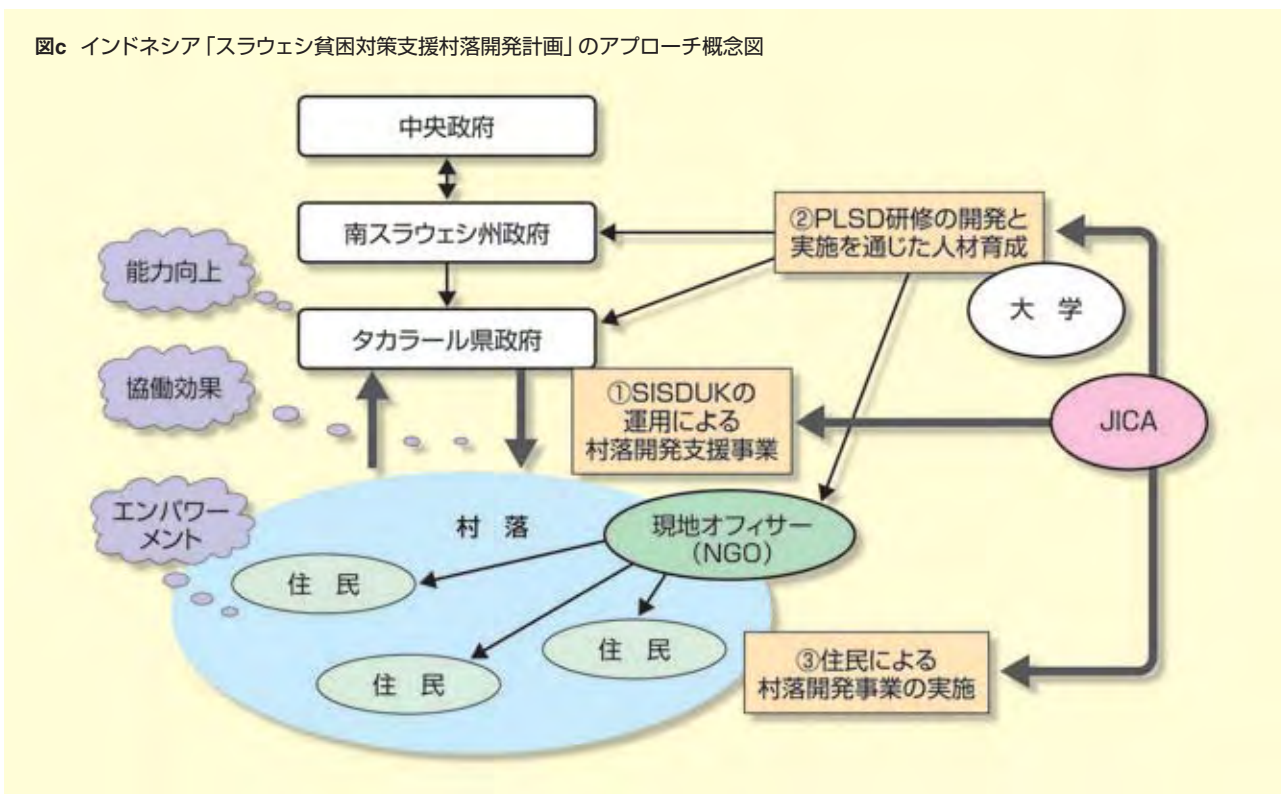
「自立発展性」については、条例で活動が本来業務として位置づけられたことで組織的な基盤が強化されたほか、地方分権化によって県レベルでの裁量権が大幅に強化され、県政府の強いコミットメントにより予算と人員面の増強が打ち出されている。技術面でも、プロジェクトで作成されたマニュアルやPLSD研修の実施により、新しく「モデル」を導入した地域でも自立的な活動が可能となっている。ただし、対象村が急速に拡大したことにより、実施体制が追いつかないケースも一部には見られる。

■ 貢献要因

以上のように、この協力では高い「自立発展性」と大きな「インパクト」が生じている。その要因としては、当初からモデルの定着と普及を念頭に置き、幅広い関係者に働きかけて、そうしたモデルの構築や、そのための仕組みづくりをしてきたことが挙げられる。

まず、プロジェクトでは、協力が開始した当初に、県政府と共同で各種の社会調査を重点的に行い、対象地域の現状を的確に把握した。この作業が地域に合った協働モデルの構築につながっている。こうした十分な調査が行えた背景には、プロジェクトが協力実施期間を「社会的準備期間」「共同モデルの確立期間」「モデル普及期間」に分けて計画し、あらかじめ準備期間を設けて現地での

図c インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」のアプローチ概念図





SISDUKのもとでの住民の取り組み例(中学校中退者に対する縫製の職業訓練)

活動に柔軟性をもたせていたことがある。

次に、プロジェクトではモデルの波及に向けて、仕組みづくりのために幅広い関係者に働きかけている。その1つがSISDUKを運営する州と県の職員に対するPLSD研修である。これによって、職員の能力を強化するとともに、住民参加に対する意識を変化させ、モデルに対する共通認識を生み出し、活動への高いモチベーションを維持することができた。また、住民に対しては、NGOと連携して、村落支援事業への参画を促すための啓発や組織化、事業計画策定と事業運営能力強化などのために支援を行っている。そして、これらにあたるNGOにもPLSD研修を実施している。

加えてこのプロジェクトでは、県知事や県議会関係者など政策決定者を日本に招き、地域おこしの事例などについて学ぶ機会も与えている。これは政策決定者の理解と支援を確保するうえで効果を上げ、モデルが制度化するのを促進した。このほかにも、PLSD研修を実施するうえで、地元の大学とも連携している。中央・州・県の各政府、住民、NGO、大学など、村落開発にかかわる多様な関係者の役割分担を明確にして、それら関係者の参加を得たことは、モデルの「自立発展性」を確保するための大きな要因になっている。

さらにプロジェクトでは、「自立発展性」を確保するために、村落開発事業支援への日本側経費負担額を段階的に減額するよう取り組んでいる。そしてモデルが制度化するとともに、インドネシア側が経費の全額を負担する体制につなげている。なお、経費面では、SISDUKでは住民が申請する事業の総費用の3分の1は住民側が負担することになっている。住民によるオーナーシップをもった事業参加を重視しているためである。

(3) 水と保健衛生

アフリカでは、安全な水を確保することがむずかしく、

水に派生する衛生問題がきわめて深刻な状況にある。このためJICAにおいても、アフリカの貧困層を対象に、給水事業などへの協力を数多く実施してきている。こうしたなか、「持続可能な開発のための統合的な水資源管理」という考えのもと、近年、次のような協力が増加している。まず、給水施設の整備と維持管理技術の指導や住民の組織化を組み合わせた協力、さらに住民の啓発や保健衛生分野の活動を組み合わせた協力である。ここで取り上げたザンビアの「ルサカ市ジョージ地区」の協力もそうした例の1つであり、統合的なアプローチによって、高い「自立発展性」と「インパクト」が確保できている。

ザンビア

「ルサカ市周辺地区給水計画」「参加型給水事業」「ルサカ市プライマリーヘルスケア(PhC)・プロジェクト」

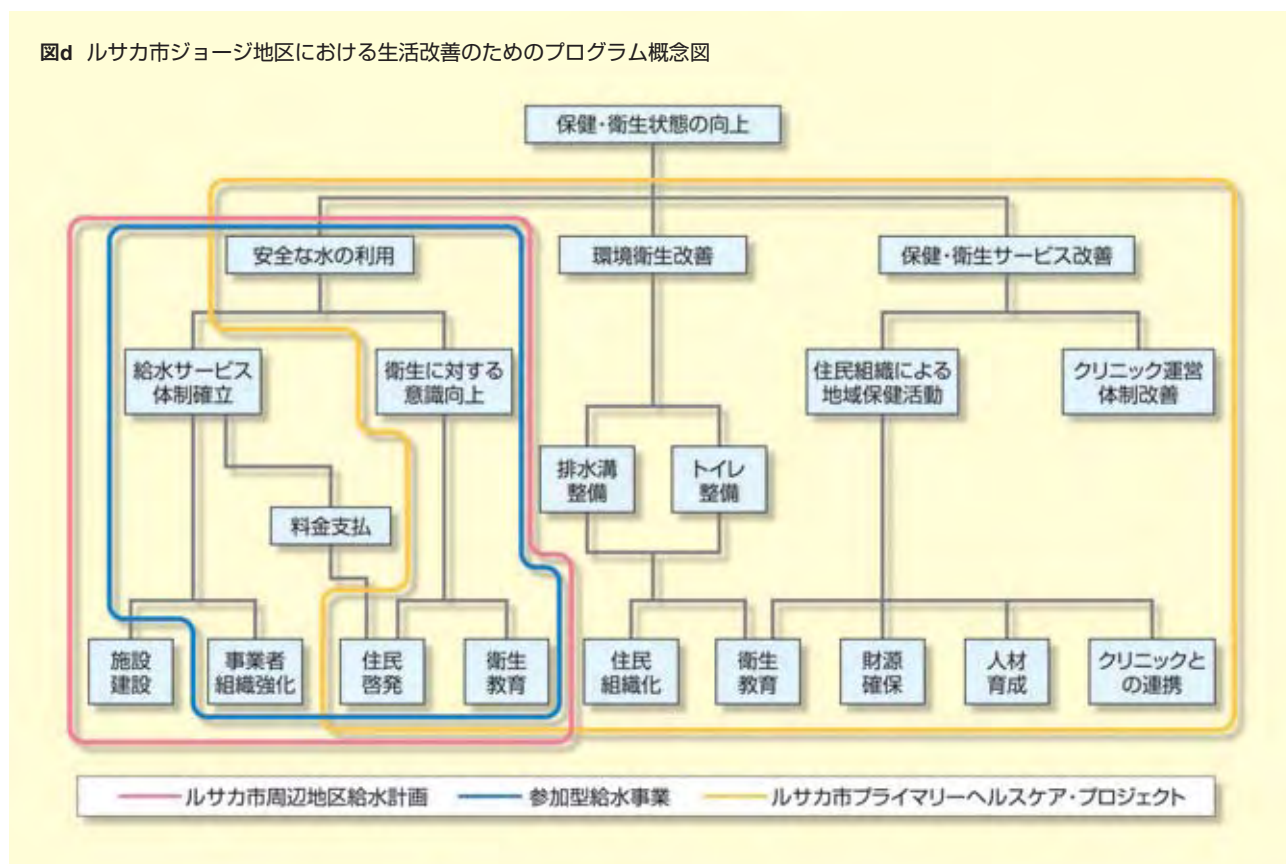
■ 概要

ザンビアは、都市化率が非常に高く、特に首都圏であるルサカ市では増加する人口と生活環境の悪化が深刻な問題となっている。そのなかでも、未計画居住区と呼ばれるインフォーマルな居住地域では人口急増が著しく、社会インフラ整備が追いつかないために公共サービスも受けられず、劣悪な衛生状況にある。こうしたなか、日本はルサカ市の低所得者居住区の衛生環境を改善するために、「ルサカ市周辺地区給水計画」「参加型給水事業」「ルサカ市プライマリーヘルスケア(PhC)・プロジェクト」を実施した。これらは、未計画居住区の1つであるジョージ地区(人口約10万人)を対象に、安全な水を供給し、衛生状況を改善するためのものである。

このうち「ルサカ市周辺地区給水計画」は、ジョージ地区に安全な水を供給することを目的に、運営と維持管理が容易な独立型の給水システムを1993年から1998年(4期)にかけて無償資金協力で建設した。これとともに、実施機関であるルサカ市上下水道公社やそのジョージ事業所に対して運営と維持管理を指導・支援して、給水サービス利用者についての調査と啓発活動を行った。また、英国の資金供与を受けて地域社会開発を支援していた現地NGO「ケア・ザンビア」と協調して、給水事業の運営と管理に住民を参加させるための活動も行った。

また、「参加型給水事業」は、上記活動を引き継ぐ形で、1999年から2003年にかけて実施された。具体的には、「給水計画」によって建設された給水施設を、ルサカ市、ルサカ市上下水道公社、住民組織のパートナーシップのもとで持続的に運営し、活用するために、ケア・ザンビアを実施機関として、水管理委員会などの住民組織を強化

図d ルサカ市ジョージ地区における生活改善のためのプログラム概念図



し、給水事業運営体制を改善するなどの活動が行われた。

「ルサカ市プライマリーヘルスケア (PHC)・プロジェクト」は、ルサカ市のPHC運営体制を改善するために1997年から5年間にわたって実施された。具体的には、日本のNGO (AMDA) との連携のもと、地域型PHCのパイロット事業を実施し、患者の病気の程度や内容に合わせて適切な医療機関を紹介する制度「レファレル・システム」を改善し、学校保健サービスを向上するための活動を行った。このうちパイロット事業は地域に根ざしたPHC活動を改善するためのものだが、対象地域を選定するに当たっては、安全な水の利用促進と衛生教育との相乗効果による健康と衛生改善を目指して、上記の「給水計画」によって給水施設が整備されているジョージ地区が選ばれた。

これらの協力は、ジョージ地区における「安全な水の利用」を目標に、「給水計画」「参加型給水事業」とPHCプロジェクトの一部を実施し、さらにPHCプロジェクトの残りの活動（環境衛生改善、保健・衛生サービス改善）と合わせて、上位の目標であるジョージ地区の「保健と衛生状態の向上」を目指すものと整理できる（図d）。

■ 効果

「給水計画」で給水施設が整備され、公共水栓の利用率

は大きく向上している。2003年に行った調査結果では、公共水栓を主な水源とする利用者は、1997年の65%から2002年には90%に急増している。こうした公共水栓の利用率の向上は、既存管への不法接続の減少にもつながっている。また、上記の調査結果では、多くの住民が水質は改善されたと感じており、「安全な水の利用」状況を改善するうえで、着実に効果が現れつつあると考えられる。

保健と衛生状態の向上についても、住民レベルで石けんを使った手洗いを励行するなど衛生意識の向上が見られ、多くの住民が「以前とくらべて下痢やコレラが減少した」と考えている。特にコレラについては、統計上の発生件数で1994年の1万人あたり70人から、2000年には1人と大幅に減少している。公共水栓の利用と適切な衛生習慣への理解が進んだことによって、水因性疾患が減少するという「インパクト」が生じている。

また、人件費や施設操業に必要な経費、配管補修などの維持管理費など、給水事業の運営・維持管理費は、利用者からの支払いによってまかなわれており、ジョージ事業所の独立採算制は維持されている。ちなみに利用者からの料金支払い率は、「参加型給水事業」開始以降、各給水区で上昇して、事業の開始当初は55%程度であった支払い率が2001年以降は全給水区域平均で70%程度にまで

改善した。こうした収入の増加が、財務面での持続的運営の実現に貢献している。

事業の運営体制についても、ジョージ事業所と住民側を代表する水管理委員会とのパートナーシップ合意書にもとづいて実施されており、事業者と住民組織との間での協調関係が構築されている。ジョージ事業所が、事業全体の財務、技術的な管理、利用登録や利用者からの苦情への対処などを担当する。一方で、水管理委員会は、区域ごとに住民から選ばれたタプリーダー（決められた時間に水栓を開閉する水栓管理者）の監督や住民啓発を担い、両者の間で必要に応じて水利用や運営・維持管理上の問題を協議している。ルサカ市のほかの未計画居住地区では、ジョージ地区のこのような給水事業実施形態を参考としながら、地域住民組織に対して運営にかかわる権限と責任をより委譲した方法で給水を行う地域が増えている。

■ 貢献要因

このように、ジョージ地区における給水/PHCプロジェクトでは、インパクトと自立発展性の両面でおおむね良好な状況がもたらされている。その要因の1つとして、計画・運営段階に住民が参画し、現地事情に合ったシステムが採用されたことが挙げられる。まず、給水事業では、住民組織の水管理委員会が大きな役割を果たした。水管理委員会は公共水栓の設置にあたり、地区ごとの配置数や設置位置への住民ニーズを把握した。たとえば、公共水栓は50～60世帯に1基設置されている。その設置にあたっては水資源マップを作成して、上記委員会が分担して実施した世帯調査の結果をもとに、ゾーンごとに人口に見合った配置箇所を水管理委員会やジョージ事業所が協議し、決定している。こうした技術面の計画段階に住民が参加することにより、住民が利用しやすく、水の無駄遣いや施設の盗難など、利用する際に想定される問題点にあらかじめ対処した施設計画が実現できている。

さらに、利用料金とサービス・レベルのバランスにも、住民の支払能力と対象地域の社会・経済的条件を十分に考慮している。また、事業運営にかかわる権限と責任の一部が住民組織である水管理委員会に移譲されていることから、社会経済的な環境の変化などの外部要因があった場合には、住民側と事業者が対話と協調を行うことで、運営方法を見直すことが可能な体制になっている。

そのような見直しの一例が、貧困層のニーズを反映した料金支払いシステムの導入である。月極めの水料金が支払えない世帯もサービス対象に取り込むために、水管理委員会が調査した結果、貧困層の多くは収入があつて



ジョージ地区の共同水栓

もすぐに支出に回してしまうために積み立てられないことが明らかになった。こうした貧困層のニーズを反映して、毎月の定額制の支払い方式に加えて、水栓を利用するたびに料金を支払う方式を採用し、バケツ売りでの水の販売を導入した。このように、プロジェクトを開始してから明らかとなった課題にも柔軟に対応して、サービス体系を見直したことで、協力による効果をさらに高いものにすると同時に、料金支払い率の向上に寄与することで、事業運営の持続性を高めることにも貢献している。

このほかに、PHCプロジェクトでも、保健・衛生分野における住民組織の機能が強化するよう支援するとともに、ほかの住民に対する啓発や住民間の紛争などを解決するコミュニティ・リーダーを育成してきている。こうした住民組織やコミュニティ・リーダーは、地域レベルでの助言や調停を通して、活動を継続的に拡大し、普及するうえで、大きな役割を果たすことが期待されている。

さらに、ジョージ地区での協力が高い「インパクト」をもたらした要因として、3つの事業を組み合わせることによって、水供給施設整備、住民組織強化、住民啓発などの包括的な協力アプローチを取ることができるようになり、水供給面のみならず衛生面や住環境面も含めた幅広い問題を解決できた点が挙げられる。たとえば、PHCプロジェクトのパイロット事業では、給水施設の整備をフォローアップする形で、ヘルスセンターと住民組織のチームによる安全な水についての個別訪問による教育活動、コレラ発生時の患者追跡と汚染源の消毒、浅井戸の定期的サンプリング調査なども行われた。すでに述べたコレラ発生件数の大幅な減少は、給水施設の整備とこうしたPHCプロジェクトの活動の相乗効果によってこそ可能であったと考えられる。

3 グッド・プラクティスからの教訓 —共通する貢献要因から

以上では、4件の事例それぞれについて、「自立発展性」や「インパクト」の確保につながった要因を見てきた。事例となったプロジェクトの分野などは異なるが、効果が現れる要因には本質において共通するものが少なくない。以下ではこれらの要素を、今後の効果的な協力実現のための教訓としてとりまとめる。

途上国側との共同作業による計画立案

プロジェクトの初期段階で、相手側関係者との共同作業による入念な調査を行い、先方関係者のニーズを把握するとともに、現地の事情を反映した計画を策定することによって、協力の実施段階と終了後における自立発展的な効果が現れてくる。

ケニア「中等理数科教育」（以下、SMASSEプロジェクト）では、計画段階で相手側実施機関との間で十分に協議し、先方のニーズを反映する形で意思決定をした。そのため、現地の事情に合った研修システムが構築されるとともに、プロジェクト開始後の先方の主体性を引き出すこととなった。フィリピン「初中等理数科教員研修強化計画」（以下、SBTPプロジェクト）でも、先行する「パッケージ協力」で得られた教訓を生かし、現場のニーズにより適した形でプロジェクトの計画策定を実施し、SMASSEプロジェクトと同様に対応しており、これが定着・発展しやすい研修システムを形成することにつながった。また、インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」（以下、スラウェシ村落開発計画）では、プロジェクト開始当初に準備期間を設け、先方の実施機関と共同で十分な現地調査を行うことにより、相手側の実施機関と地域住民に受け入れられやすい地域社会開発モデルを形成することができた。

さらにザンビア「ルサカ市周辺地区給水計画」「参加型給水事業」「PHCプロジェクト」（以下、3案件をあわせてジョージ地区プロジェクト）では、こうした組織レベルの相手側実施機関に対するアプローチに加えて、最終的にプロジェクトの利益を受ける住民レベルに対しても、共同作業を実施してそのニーズを把握、反映し、住民のオーナーシップを育てている。そして計画段階と運営段階の双方で住民が参画したことで、公共水栓の設置や運営管理方法にも現地の事情に合ったシステムが採用されている。

運用しやすい技術・方法（システム/モデル）の選択と定着へ向けた工夫

上述のように相手側を主体とする計画策定を心がけることに加え、ニーズ調査などの事前の準備段階に十分な時間を使うことで、現地の事情に合った技術と手法を確立でき、結果として、相手側が受け入れやすいモデルやシステムが構築される。さらには、高い「自立発展性」がもたらされ、制度化によって成果が面的に拡大していく場合が多い。

インドネシア「スラウェシ村落開発計画」では、地域社会開発のモデルを形成するに際して、現地の状況に即した形で相手側の実施機関と地域住民に受け入れられやすくなるよう、また、研修実施プロセスを簡略化することにより波及しやすくなるよう配慮がなされた。その結果、制度化による面的な普及が実現している。

また、初中等教育分野の2事例では、「クラスター方式」「カスケード方式」という異なる2つの研修方式がそれぞれの国で定着しており、政治的・社会的・文化的な背景によって、適した技術や手法が異なることが示唆されている。つまり、ケニアでは、中央集権型の教育行政体制に合った「カスケード方式」の研修がケニア側の意思で選択され、成果を上げた。しかし、フィリピンでは、先行プロジェクトの「パッケージ協力」で導入された「カスケード方式」は地方への普及においては十分に機能しなかった。そこで、従来から行われていた「クラスター方式」による校内研修方式を活用し、強化する形で形成されたSBTPに変更した。これにより、現在プロジェクトが進行中ではあるものの、システムが定着し、発展することが見込まれている。これはSBTPが既存の研修方式をベースとしたことでフィリピン側に受け入れやすかったことが大きい。分権的な「クラスター方式」のほうが、分権化された行政体制にあるフィリピンには合っていたということもできる。

なお、ケニアSMASSEプロジェクトでは、「カスケード方式」を採用したうえで、プロジェクト開始当初の3段階（中央—地区—学校群）の研修システムから2段階（中央—地区）の研修システムに修正したり、「AESI」という簡潔なキーワードとスローガンで研修の核となる概念をまとめたりなど、独自の工夫を加えている。これは、伝達ルートのなかで、研修の成果を減少させることなく普及していくための工夫である。

また、フィリピンSBTPプロジェクトでは、「パッケージ協力」における、「①供与機材を使った研修は、同様の機材を学校現場で入手することが困難な場合、研修成果を

学校現場で再現することがむずかしい」「②大学研究者を中心に中央で開発された教材は、地方の実情や現場教員のニーズを的確に反映しない場合もあり、結果として成果の普及や持続性を限定してしまう」という教訓をふまえ、学校現場にある教材を使い、同じ地域の教員が実際の授業を模擬授業として学びあうという方法を採用した。

このように、プロジェクト終了後に相手国のみでも運用できる技術や手法、モデルを導入することで、効果が現れやすくなる。その際に、もともと実施していた手法をベースにしたり、経費をかけずに運用できる仕組みをとったりして、相手国の事情や状況を考慮したモデルにすることが肝要である。

財務面での持続性確保に向けた工夫

財務面で持続しうかどうかは、プロジェクト終了後に効果が維持し、発展していくかどうかに大きな影響を与える。そこで、実施段階からできる限り運営経費を抑え、ドナー側に経費面で過度に依存しないようなプロジェクト運営をすることが肝要となる。

フィリピンSBTPプロジェクトでは、学校の教室を使用し、交通費や謝金は払わないなど、運営経費をできる限り少ない研修方式にしたことが、SBTPが定着・継続し、面的に拡大した大きな要因となっている。また、SMASSEプロジェクトでは、研修に参加する指導的教員や地区の教員の交通費や宿泊費などをまかなうため、授業料の一部を積み立てる「SMASSE基金」を設立した。これによって、負担の追加を生むことなく、広い範囲の受益者が少しずつ経費を分担する仕組みを導入している。

さらにインドネシア「スラウェシ村落開発計画」では、プロジェクト終了後の財務面での「自立発展性」を確保するため、日本側による投入金額を段階的に減らしていくフェーズ・アウト期間を設けている。これにより、ローカルコストの負担を含めた相手側の実施体制にスムーズに移行できたほか、相手側のオーナーシップも同時に醸成されることとなった。

また、ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」でも、利用者からの料金支払いにもとづいて、給水事業を財務面で持続させていく体制を整えた。そのために、月極め料金を支払えない貧困層の現状を把握したうえで、毎月定額制の料金方式に加え、水栓を利用するたびに料金を支払う方式を導入するといった工夫をしている。

協力効果の財務面での「自立発展性」を確保するためには、プロジェクトの計画・実施段階から協力終了後を見据えて、現地の事情に応じた形で運営経費面に配慮し



教授法改善のため先生たちとともに模擬授業の準備をする専門家（フィリピン「初中等理数科教員研修強化」）

ていくことが望まれる。

状況に対応した柔軟なプロジェクト運営

プロジェクト実施中であっても、相手国と合意を形成しながら、必要と判断された場合には計画を柔軟に変更することが、有益な結果をもたらすケースが多い。プロジェクト開始前にすべての状況を必ずしも把握できるわけではなく、また、突発的に外部状況が変化して、計画どおりに進行することがむずかしくなることも、途上国に対する協力では少なくない。プロジェクト実施段階で、さらに適切な方法やアプローチが発見されるかもしれない。こうした状況においては、柔軟に計画を変更することが、プロジェクトのインパクトと自立発展性を高める結果につながる。

ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」では、プロジェクト実施中に月極めの水料金を払えない貧困世帯の存在が明らかになったため、既述のとおりバケツ売りでの水販売を導入することで、貧困層のニーズに対応し、給水事業の財務面の「自立発展性」を確保している。

また、ケニアSMASSEプロジェクトでは、クラスターの階層が増すほど研修の効果が薄まるとの中間評価結果をふまえ、当初は3段階であった研修システムを、2段階に再編するとともに、研修概念が末端まで正確に伝達されるように工夫している。こうした柔軟な対応が、研修の質の確保につながり、高い効果を上げている。

このように、柔軟にプロジェクトを運営するうえで必要となる、判断材料の情報やデータを提供するのがモニタリング・評価である。ケニアSMASSEプロジェクトでは、教員の授業の質や学生の理解度の変化を測る独自の指標を設け、モニタリング・評価を継続して行っていた。これにより、目指す成果と実際の研修結果のギャップが実施段階で明らかになったことが、その原因としての研修システムの階層という問題を発見することにつながり、計画を柔軟に見直したことで、最終的に成果が達成され

ている。

なお、柔軟にプロジェクトを運営するうえでは、インドネシア「スラウェシ村落開発計画」のような例も1つの参考となる。この計画では、協力実施期間を、達成すべき事項に沿って準備期間、モデルの確立期間、普及期間などのフェーズに分け、現地での活動に柔軟性をもたせた。

受益者の主体的参加へ向けた働きかけ

プロジェクトの実施段階で、最終的に利益を受ける者（最終受益者）を含めた幅広い関係者に働きかけることが、関係者の理解促進と主体性の確保につながる。これは、プロジェクト終了後も効果が持続し、波及していくうえで有効である。

ケニアSMASSEプロジェクトやフィリピンSBTPプロジェクトでは、教員研修を開始する前に行政官、学校長、PTAの代表など地域の関係者を呼んで意見交換会を開催したり、啓発セミナーを開催したりすることで、学校関係者による理解を進めている。そしてこれが、研修システムの持続と面的な普及につながっている。

また、ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」では、さらに進んで計画・運営段階に受益者である住民の参加を得ているが、そうした参加を得るために、現地NGOと協力して住民を組織化し、コミュニティ・リーダーを育成してきている。地域住民が利益を受けるプロジェクトの場合には、地域住民を組織化したり、エンパワメントを行うことが、参加を促すうえで有効な手段となる。インドネシア「スラウェシ村落開発計画」でも、NGOを巻き込んで、地域住民を啓発・組織化し、村落開発事業の計画と実施を支援したことが、住民の参加意識と能力を高め、主体的な参加を促す要因となっている。

幅広い関係者との連携によるモデルの定着

プロジェクト実施中から幅広い関係者との協力関係を構築し、議会関係者や上位の政策官庁に働きかけてモデルを制度化（条例化など）させることで、プロジェクト終了後の自立発展性を高めているケースが多い。

たとえば、フィリピンSBTPプロジェクトでは、それぞれの地域の教員養成大学と現職教員研修制度との連携を進めることで、プロジェクト終了後においても研修の質を管理できる体制を構築している。また、計画段階での社会調査や教育の質の第三者評価を地元大学に委託する形で、大学がもつ専門性をプロジェクトに生かしている。

ケニアSMASSEプロジェクトでも、相手側の実施機関だけでなく、教員雇用委員会という教員の人事を担当し

ている部署と直接の提携関係を築いている。こうして、ケニア側の給与負担でプロジェクト専任の人材を多数確保して、プロジェクトの自立発展性を確保することに成功している。

さらにインドネシア「スラウェシ村落開発計画」では、協力終了後に実施機関側がモデル運営のためのコストを負担できるよう、プロジェクト実施中から関係機関に働きかけたほか、知事や議会関係者といった政策決定者を本邦研修に参加させることで、モデルの制度化につなげている。さらに、このプロジェクトでは、中央政府機関、各地域行政機関、地域大学、NGO、地域住民など、すべての村落開発関係者について役割分担を明確化したうえで関与させており、モデルの自立発展性を確保するうえでの大きな要因となっている。

モデルの面的拡大に向けた情報の発信・共有

特に協力事業が将来の面的な拡大を目標に、パイロット事業やモデル事業として行われる場合には、積極的に情報発信し、プロジェクトの成果を幅広い関係者と共有することが、導入されたシステムやモデルの面的な拡大を促す。ケニアSMASSEプロジェクトやフィリピンSBTPプロジェクトでは、この観点から、ニュースレターの発行、ホームページの運営、各種イベントの開催など、活動成果を積極的に情報発信している。

また、インドネシア「スラウェシ村落開発計画」の場合には、条例によって制度化したことが、モデルが普及した最も大きな要因ではある。だが、その一方で、幅広い関係者がプロジェクトの成果をほかの地域に紹介し、プロジェクト実施中から他地域からの視察などが相次いだことが、制度化後、急速にモデルが普及する結果につながったと考えられる。

研修システムの全国展開と周辺国への普及を目指してフェーズ2プロジェクトが開始されたケニアSMASSEプロジェクト、プロジェクト実施中からモデル地区が増加したりSBTPを自発的に導入する地区が拡大しているフィリピンSBTPプロジェクト、住民組織に多くの権限を委譲した給水事業実施形態がほかの地域でも採用されつつあるザンビア「ジョージ地区プロジェクト」。いずれも、プロジェクト実施中から成果がほかの地域に伝わり、視察などが多数行われている。

プログラム・アプローチによる外部要因の内部化

幅広い関係者に働きかけを可能にするための仕組みの

1つが、プログラム・アプローチである。このアプローチ*は、複数のプロジェクトを組み合わせることで、広範囲かつ計画的に外部要因を内部化させ、相乗効果とリスク低減によって、開発課題を効果的に解決する試みと捉えることができる。

ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」では、3つのプロジェクトを組み合わせることにより、水供給施設整備、住民組織強化、衛生教育を含む住民啓発などの包括的な協力アプローチを取ることができ、水供給面のみならず衛生面や住環境面も含めた幅広いインパクトが現れることとなった。こうした広範なインパクトが現れたのは、協力の対象となったジョージ地区において、JICAによる協力以外にも、NGOが各種の活動を行っていたこと、これら関連プロジェクト間で人材育成などの点で相乗効果があったことも大きく寄与していると考えられる。また、衛生面の改善は水供給事業だけでは十分に達成が見込まれないが、これについても、PHCプロジェクトを組み合わせることで、需要側である住民の行動様式にも影響を与えており、供給側の体制改善だけでは取り込めない外部要因を内部化したと見ることができる。

従来のように、施設や資機材を設置しただけでは、プロジェクト終了後、相手国が独自に運営していけないことが多い。設置した施設の維持管理について、技術を習得させ、住民の意識を改革し、管理体制や組織を整備するなどのソフト面の活動と組み合わせることにより、効果の範囲を広げ持続性を高めることができる。こうしたプログラム・アプローチの視点を取り入れることで、効果的な協力が可能となる。

これらに加えて、より横断的な視点として次のような教訓を引き出すことができる。

相手側オーナーシップの尊重

協力の効果が相手国に根付き、自立した発展を持続していくためには、自ら問題のありかを認識して、その解決のために、当事者意識をもって努力していくことが必要となる。

こうした主体性を組織レベルと個人レベルで引き出すためには、以上で明らかになったように、支援する側が「相手側との共同作業による計画立案」のプロセスをふむことや「受益者の主体的参加へ向けた働きかけ」を行っ



集会場の設置により農民、行政などの関係者の情報交換が活発化した（インドネシア「スラウェシ村落開発計画」）

ていくことが有効な手段となる。事業の計画段階から相手側の選択や判断を尊重するとともに、運営段階でも「受益者レベルのニーズに答えているか」「協力内容に対する理解は得られているか」といった点を確認しながら、相手側との十分な対話を通して、関係者の納得を得ながら協力を進めることが、先方のオーナーシップを醸成し、ひいては協力効果の自立発展性につながっていく。

現地の事情に合ったアプローチの採用

ケニアSMASSEプロジェクトの「カスケード方式」とフィリピンSBTPプロジェクトの「クラスター方式」の研究システム採用に明らかのように、途上国は、政治、経済、社会、技術などのそれぞれにおいて多種多様な状況にある。協力効果を持続し、発展させるためには、こうした相手国側の状況を十分に考えあわせたうえで、そのアプローチを検討しなければならない。特に、新しい技術や手法を導入しなければならない場合は、「これらの技術や手法が現地の状況に合っているか」「望ましい代替案はないか」といった観点から、協力の計画段階と運営段階で吟味することが重要になる。

このような配慮を行っていくうえで、「相手側との共同作業による計画立案」でのニーズの把握や「運用しやすい技術・方法（システム／モデル）の選択と定着に向けた工夫」「財務面での持続性確保に向けた工夫」などを心がけていく必要がある。また、急に状況が変化した場合や、より適切なアプローチが見つかった場合は、「状況に対応した柔軟なプロジェクト運営」のもとで、当初計画の変更も含めて検討することが、現地の事情を反映していくうえで有効なプロセスとなる。

事業の効果が定着・継続するメカニズムの重視

協力終了後を見据えて、プロジェクトの計画段階、実

*開発援助の分野では、プログラム・アプローチを「途上国が主体となって策定した政策・開発計画にもとづいて、ドナー間で調和が取れた協力を行うアプローチ」との意味合いで用いることが多いが、本分析では、より一般化された「関連する複数のプロジェクトを有機的に組み合わせて実施するアプローチ」との定義を用いた。

施設段階から、持続性と自立性を確保するための仕掛けづくりを組み込んでいくことが重要となる。そのためには「幅広い関係者との連携」や「受益者の主体的参加へ向けた働きかけ」「情報の発信・共有」を通して組織レベルと個人レベルで関係者を巻き込み、コミュニケーションや連携の仕組みを形成しておくことが有効なアプローチとなることが多い。議会、政策官庁など、政策や制度づくりを担う関係者にアプローチすることで、政策や制度に反映するよう直接働きかけることもできる。さらに、通常外部条件とされる要素を事業のなかに組み込み、事業の効果が定着し、継続するメカニズムを組織的に構築するには、持続性と自立性を確保するため、包括的な範囲を対象に支援する「プログラム・アプローチ」を採用することも有効となる。

また、協力終了後に財務的に自立しうよう、協力の計画・実施段階から「財務面での持続性確保に向けた工夫」を行っておくことが重要である。計画段階から運営費用を抑えるよう配慮しておくほか、実施段階でも相手

側に相応のローカルコスト負担を求める、プロジェクトの終了が近づくとしたがつて費用負担も含めて相手側の実施機関が主体となった運営に移行する(“exit strategy”)といった方策が有効となる。こうした費用面での工夫は、相手側のオーナーシップを醸成するうえでも効果的なことが多い。

現在、JICAでは、途上国自身の課題対処能力を強化し、持続的で波及効果の高い協力を実現するために、「キャパシティ・ディベロップメント」という視点からのアプローチを強化している。「キャパシティ・ディベロップメント」は、「人々を中心に据え、人々に確実に届く」協力を目指す「人間の安全保障」を具現化していくための重要なアプローチの1つでもある。以上の教訓は、こうした「キャパシティ・ディベロップメント」のアプローチでも重視されている視点である。BOX 2では、「キャパシティ・ディベロップメント・アプローチ」の概要を紹介する。

Box 2 より効果的な協力を目指して—キャパシティ・ディベロップメント・アプローチ

JICAでは、「自立発展性」が高く、大きな「インパクト」を生むような協力を行うためのアプローチとして、現在、「キャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development)」（以下、CD）という視点からのアプローチを強化しています。CDは、「途上国が個人、組織、社会システムとして問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していける能力（課題対処能力）の発展プロセス」*と定義されています。

CDアプローチは、従来の開発や協力の根底にあった「途上国に不足している、開発に必要なスキルや能力の不足（ギャップ）を外からの協力で埋め

る」という考え方では、必ずしも途上国の課題対処能力の改善につながっていないとの問題認識のもと、途上国がもっている能力を生かして、内発的なプロセスとして途上国の課題対処能力が改善されるのを支援しようとするものです。CDアプローチでは、外部者の役割は、途上国自身の取り組みを促す「触媒」と位置付けられます。さらに、途上国の課題対処能力を向上させるには、個人、組織、社会といったそれぞれの層での能力の開発が必要であるという認識のもと、これら各層を視野に入れた包括的な視点を重要視しています。それは、個人が能力を生かしてさまざまな課題に対処していくにあ

たっては、所属する組織や社会・制度とのかかわり合いが無視できず、また、社会や制度が適切に機能するためには、組織や個人側の能力が欠かせないからです**。

JICAは事業改革の一環として、「人間の安全保障」の概念のもと、「人々を中心に据え、人々に確実に届く」協力を拡充させていますが、CDアプローチは、「開発の担い手」である途上国の人々の能力を強化したり、政府レベルと地域社会・人々のレベル双方への働きかけを重視したり、といった「人間の安全保障」の視点を具現化するアプローチの1つでもあります。

* 「キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック—JICA事業の有効性と持続性を高めるために」（JICA、2004年3月）から。このハンドブックは、JICAのホームページの「調査研究」サイトでご覧になれます。

** CDアプローチは、他のドナーにおいても主流になりつつありますが、従来からよく用いられてきた「キャパシティ・ビルディング」に代わって「キャパシティ・ディベロップメント」の

用語が使われるようになってきた背景には、「外部者が途上国のキャパシティを新たにつくる」のではなく、「外部者は途上国の既存のキャパシティの内発的な発展プロセスを支援する」という考え方を明確に表現しようという趣旨があります。なお、「キャパシティ・ディベロップメント」は、直訳すれば「能力開発」ですが、「能力開発」は個人の知識や技能の改善を意味する形で使われることが多い一方、CDアプローチ

では個人、組織、社会の三層の包括的な能力の開発を重視していること、また、「キャパシティ・ビルディング」の訳語としても使われてきており、前述のような意味の区別がわかりにくいといったような問題があります。「キャパシティ・ディベロップメント」の定訳はまだなく、このためJICAでは、カタカナのまま「キャパシティ・ディベロップメント」と暫定的に使用しています。

第
1
部

JICAの事業評価



第1章 JICAの事業評価活動

1-1 評価の目的と種類

(1) 目的

援助を効果的に、そして効率的に実施するためには、過去に実施された事業の結果、援助の対象にどのような変化や効果をもたらされたのかを評価すること、そして、得られた教訓や提言を反映して、今後の事業を改善していくことが重要です。JICA事業の評価は、事業サイクルのそれぞれの段階で、プロジェクトなどの妥当性と協力効果をできるだけ客観的に判断するものです。

その目的は、評価結果を意思決定過程にフィードバックして、事業運営管理に役立てること、そして、効果的な事業を実現するために、評価結果から得られた教訓を援助関係者や組織の学習プロセスに活用することにあります。また、評価結果を活用してJICA事業の透明性の確

保や説明責任の遂行をはかり、国民や途上国の市民の理解と支持を得ながら、効果的で効率的な協力を実施することにあります。

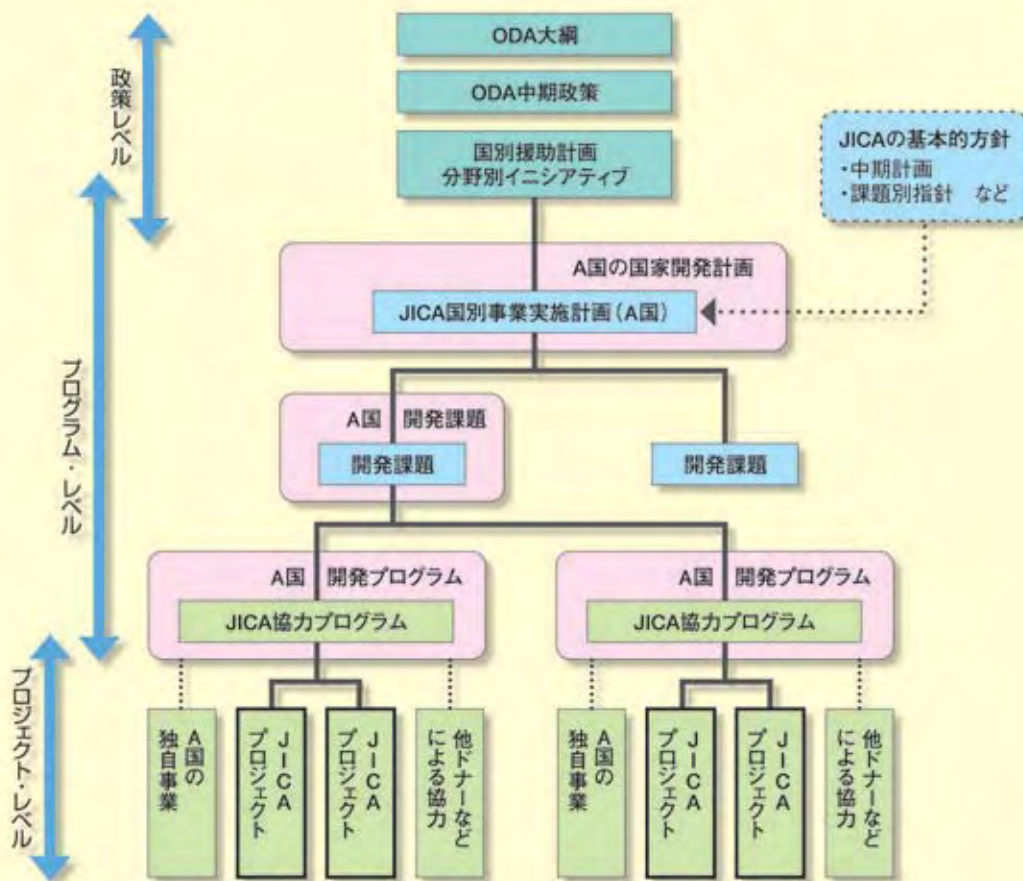
(2) 種類

事業評価は、主に「何を評価するか」「いつ評価するか」「だれが評価するか」といった視点の違いから区分されます。JICAの事業評価については、以下のような3つの視点から区分しています。

1) 評価対象による区分

「何を評価するか」という視点からは、ODAの評価は「政策レベル」「プログラム・レベル」「プロジェクト・レベル」の評価に分類できます(図1-1)。このうち、JICAではプロジェクト・レベルの評価とプログラム・レベルの

図1-1 ODAの体系図とJICAの評価



評価を実施しています。

プロジェクト・レベルの評価は、個別のプロジェクトを対象として、プロジェクトを担当する事業部や在外事務所が実施しています。プロジェクトの立案、見直し、協力の終了や継続の判断、将来に向けての教訓の抽出、透明性と説明責任の確保などがその目的です。

プログラム・レベルの評価は、複数のプロジェクトを取り上げて、総合的かつ横断的に評価するものです。特定国でのJICAの協力はどのような効果があったか、特定の開発分野や課題へのJICAの協力アプローチはどうだったかなどが、そのテーマになります。ボランティア事業や緊急援助隊事業など、特定の協力形態を取り上げて評価するものもあります。こうした評価は、JICA企画・調整部事業評価グループが主管して、「国別事業評価」や「特定テーマ評価」として行っています。評価結果は、JICA国別事業実施計画や課題別指針などを改善するほか、効果的な事業を実施するための協力アプローチを改善したり、新規プロジェクトを形成して、実施したりする際に活用しています。

2) 評価実施段階による区分

「いつ評価するか」によって、プロジェクト・レベルの評価は「事前評価」「中間評価」「終了時評価」「事後評価」

の4種類に分類されます。これは、プロジェクト・サイクルのなかでの評価を実施する段階によって分類しています(図1-2)。

①事前評価

プロジェクト実施前の準備段階で、対象プロジェクトについて、JICA国別事業実施計画や相手国ニーズとの整合性、実施の必要性などを検討したうえで、予想される協力効果を明らかにすること、そして、プロジェクトが適切かどうかを総合的に検討・評価することを目的としています。事前評価結果はプロジェクト計画を承認する際に活用されます。また、事前評価の段階で定めたプロジェクトの評価指標は、協力開始後のモニタリングや、中間から事後までそれぞれの段階を評価するうえで、協力の進み具合と効果を測定する基準として活用しています。

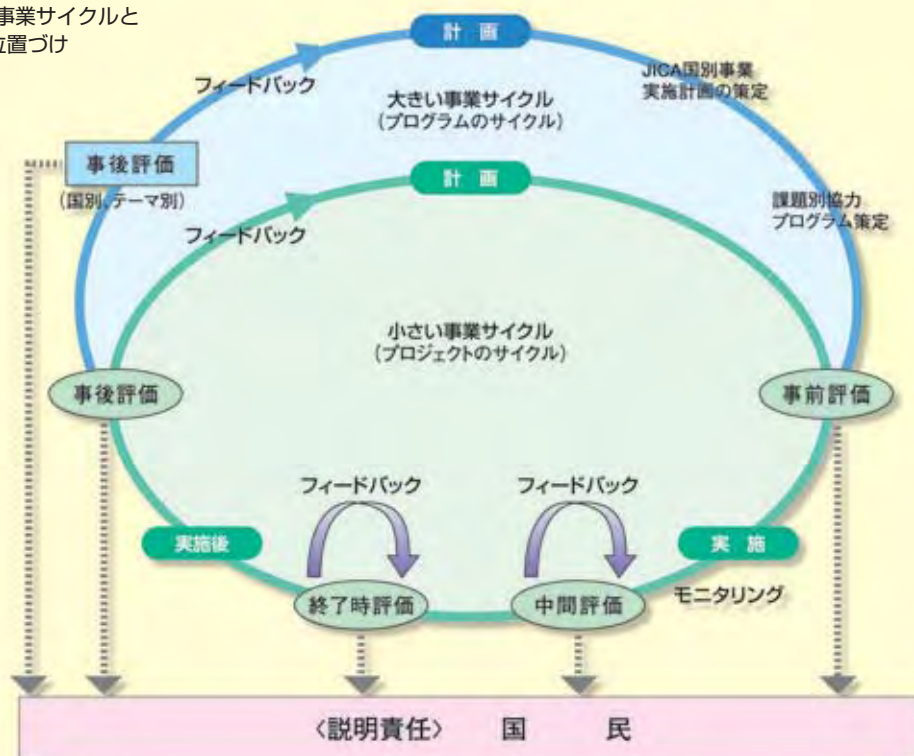
②中間評価

中間評価は、プロジェクトの協力期間の中間時点で、効果が現れるよう順調にプロジェクトが実施されているかを評価するものです。プロジェクトの実績、実施プロセス、計画が適切かを検証したうえで、妥当性・効率性などの観点から評価します。評価結果は当初の計画を見直したり、運営体制を改善したりするために活用しています。

③終了時評価

終了時評価は、プロジェクトの終了に先立ち、プロジ

図1-2 JICAの事業サイクルと評価の位置づけ



プロジェクトが計画どおり効果を達成できるかどうかを検証するものです。プロジェクトの目標の達成度、事業の効率性、今後の自立発展性の見通しなどの観点から総合的に評価します。評価結果は、協力終了の適否、協力延長の必要性を判断するために活用します。

④事後評価

事後評価は、プロジェクトが終了して数年が経過した時点で、プロジェクトを実施したことで相手側にどの程度のインパクトがあったか、協力効果の自立発展性はどうなっているかを検証するものです。評価結果は、今後、効果的で効率的なプロジェクトを実施するための教訓として、新しい事業の形成や実施に活用します。

「国別事業評価」や「特定テーマ評価」など、プログラム・レベルの評価は、「事後評価」として実施しています。国別事業実施計画や課題別指針の改善、新しいプロジェクトの形成・実施に活用しています。

3) 評価主体による区分

「だれが評価を行うのか」といった評価実施主体によって、以下のように分類されます。

①JICA主体による評価(内部評価)

事業を運営管理し、見直しを判断するために必要な情報を得ることが目的です。事業運営に携わるJICAが主体となって、コンサルタント、有識者など外部専門家の参加を得ながら行う評価です。

JICAでは、内部評価の透明性と客観性を確保するために、内部評価に対する第三者の視点からの評価(2次評価)を行っています。これは、学識経験者、ジャーナリスト、NGOなど、開発援助に詳しい外部有識者に依頼しています。

②外部第三者による評価(外部評価)

評価の質と透明性、客観性を確保することを目的に、大学・研究機関・学会関係者、コンサルタントなどといった外部の有識者や機関に委託して行う評価です。評価の対象であるプロジェクトの計画や実施にかかわっていない第三者で、評価対象分野に深い専門知識をもつ方々に依頼しています。外部評価は、国内の外部有識者や機関のほか、被援助国の外部有識者や機関が行う場合もあります。

また、JICAでは、外部第三者が評価の対象であるプロジェクトを直接評価する1次評価のほかに、①で述べたような2次評価による外部評価も行っています。

③合同評価

被援助国の関係機関やほかのドナーと合同で行う評価です。被援助国と合同で評価を行うことによって、協力の効果や問題点などについてJICAと被援助国側が認識を同じくすることができます。さらに、その過程において、被援助国側が評価手法を習得し、評価能力が向上する、といった効果も期待できます。JICAによる協力は、すべて被援助国側との共同事業であることから、プロジェクト・レベルの評価はすべて合同評価として行っています。また、プログラム・レベルの評価においても、被援助国関係者の参加を得て実施したうえ、評価結果を被援助国関係者にフィードバックしています。

他ドナーとの合同評価は、援助協調の観点から重視されているほか、お互いの事業や評価手法を学ぶうえでも有益です。

1-2 評価手法

評価は、その結果が活用されてこそ意味があります。信頼性が高く、役に立つ評価結果を得るためには、体系的で客観的な手法によって、現状を検証したうえ、根拠を示しながら納得できる価値判断を行わねばなりません。また、評価プロジェクトの成功や失敗に影響を与える要因を分析し、提言や教訓を導き出すことが重要です。

JICAのプロジェクト評価は、①プロジェクトの現状を把握・検証し、②それを評価5項目という5つの評価基準から価値判断し、③提言や教訓を引き出して次の段階にフィードバックする、という3つの枠組みから構成されています*。

1) プロジェクトの現状把握と検証

プロジェクトの評価調査では、まず、プロジェクトで何を達成したか、達成状況は良好かという「実績」を検証します。次に、それらを達成する過程で何が起きているのか、それは達成にどのような影響を与えているかという「実施プロセス」を把握し、分析します。さらに、達成された事柄がプロジェクトを実施した結果であるかどうか、プロジェクトと効果の「因果関係」を検証します。

2) 評価5項目ごとの価値判断

次に、プロジェクトの把握された現状と検証された結

* JICAのプロジェクト評価手法の詳細は、『プロジェクト評価の実践的手法—JICA事業評価ガイドライン改訂版』(国際協力出版会、2004年3月)で説明しています。このガイドラインは、JICAホームページ(<http://www.jica.go.jp/index-j.html>)の「評価」サイトでご覧になれます。

果をもとに価値判断を下します。JICAでは、プロジェクトを評価する基準として、1991年に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)で提唱された開発援助事業の評価基準である「評価5項目」を採用しています。「評価5項目」は「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」の5つからなっています(表1-1)。

3) 提言と教訓の策定とフィードバック

評価調査の結果をもとに、対象プロジェクトについて関係者がとるべき具体的な措置を提案して、将来のプロジェクトの参考になる教訓を策定します。また、評価結果をプロジェクト関係者に報告するとともに、対外的に公表します。評価結果を事業にフィードバックすることは、事業の改善をはかり、効果を高めていくうえで重要です。フィードバックしやすい教訓と提言を策定するには、プロジェクトの成功や失敗に影響を与えた貢献要因と阻害要因を分析して根拠を明らかにするとともに、フィードバック先をはっきりと示すなどの工夫が必要です。

1-3 評価実施体制

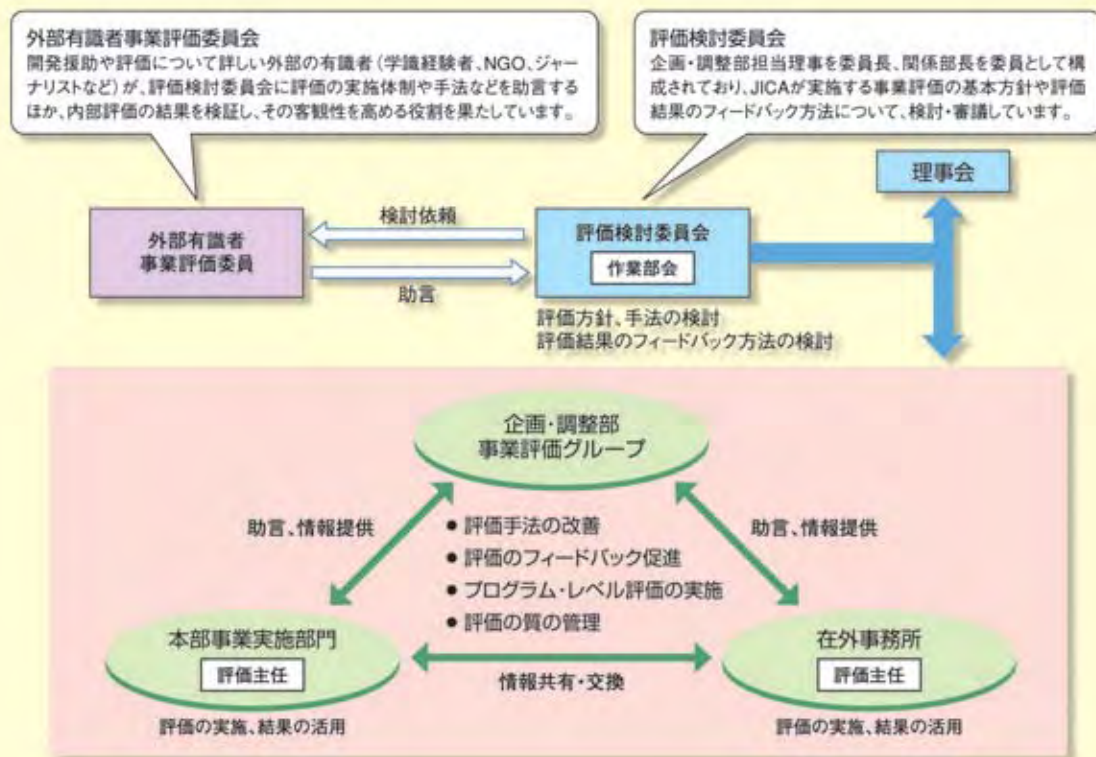
現在のJICAでの評価実施体制は、評価検討委員会、外

表1-1 評価5項目の視点

妥当性 (relevance)	プロジェクトの目標が受益者のニーズに合っているか、対象分野とセクターの問題や課題の解決策として適切か、援助国側の政策や日本の援助政策などと整合しているかなどといった「援助プロジェクトの正当性・必要性」を問う視点。
有効性 (effectiveness)	プロジェクトの実施によって、受益者や対象社会に変化や便益がもたらされ、プロジェクト目標が達成されているかといった角度からプロジェクトの効果を問う視点。
効率性 (efficiency)	主にプロジェクトのコストと成果の関係に着目し、アウトプットやプロジェクト目標の達成度はコストに見合っていたか、投入した資源は有効に活用されているかを問う視点。
インパクト (impact)	プロジェクトの実施によりもたらされる、長期的な波及効果を問う視点。予期していなかった正と負の効果や影響も含む。
自立発展性 (sustainability)	協力終了後においても、プロジェクトがもたらした効果が持続しているかを問う視点。

部有識者事業評価委員会、企画・調整部(事業評価グループ)、事業実施部門(本部と在外事務所)から構成されています。それぞれの位置づけと主な役割は図1-3に示すとおりです。

図1-3 JICAにおける評価実施体制



第2章 評価の拡充・強化に向けて

—ODA評価をめぐる動きとJICAの取り組み

2-1 ODA評価をめぐる最近の動き

(1) 国際社会の動き

主要欧米先進援助国においては、1990年代以降、財政状況の逼迫などを背景に、途上国支援に関する、国民などへの説明責任の遂行と効率的・効果的な実施という2つの側面から、モニタリング・評価が重要視されるようになってきました。それとともに、「小さな政府」の流れのもと、行政管理においても、企業経営的な手法を導入し、成果を重視しつつ、より効率的で質の高い行政サービスを提供するという「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)」の考え方が導入されました。このようにドナー諸国の行政運営の改革に合わせ、プロジェクト・レベルでの途上国支援に「結果重視マネジメント(RBM: Results Based Management)」が導入されるようになりました。「結果重視マネジメント」とは成果重視型で、効果的かつ効率的に公的部門を運営しようとする考え方です。

その後、援助の有効性(Aid Effectiveness)に対する議論がさらに活発化するなかで、援助の成果を上げるために援助対象や方法を戦略的に選び出すことが重視され、高いレベルの結果を達成することがいっそう強く求められるようになりました。

1996年のDAC上級会合で採択された「DAC新開発戦略(21世紀に向けて、開発協力を通じた貢献)」*は、こうしたより高いレベルの結果を達成するために、国際的な開発目標を設置して、その目標を達成するために共同で取り組むという新しいアプローチの出発点となりました。「新開発戦略」では、開発目標を具現化するための理念として、「オーナーシップ」「パートナーシップ」とともに「成果重視のアプローチ」が挙げられています。

1999年の世銀・IMF総会では、「新開発戦略」の理念を具体化するために、貧困削減に焦点を当てた、国別の社会経済開発計画として「PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略文書)**」を策定することが合意さ

れました。また、2000年9月の国連ミレニアム・サミットでは、8つの開発目標を掲げた「MDGs(Millennium Development Goals: ミレニアム開発目標)***」が採択されています。現在、ドナー諸国間では、国際的な開発目標であるMDGsを達成するための開発戦略として、PRSPを位置づけるようになってきました。

RBMは、こうした高次の開発目標を達成するための取り組みを運営管理するツールとして、幅広く活用されるようになってきました。また、プロジェクト・レベルのみならずプログラム・レベルの事業運営にも活用されています。RBMでは組織運営を改善し、説明責任を向上するうえで、運営管理手段としてモニタリング・評価を重視しています。

こうしたことから、PRSP策定国では、モニタリング・評価を担当する部署が設けられ、主要な援助国や援助機関も参加して、定期的の実績をモニタリングしています。これは、国レベルとセクターレベルでの協力の効果が対象となっています。また、援助受入国とドナーの合同評価も行われています。MDGsについても、国際的なレベルとそれぞれの開発途上国レベルでのモニタリングが行われており、特に、途上国レベルでのモニタリングでは開発途上国政府による報告書が作成されています。

現在では、DACをはじめとした国際的な場で、途上国の主体性を重視するという点からも、途上国の評価能力を向上させる重要性が指摘されています。そして、モニタリングや評価を途上国自身で行われるよう、さまざまな取り組みがなされています。

(2) 国内の動き

一方、国内では、国際的な開発援助をめぐる流れや国内の厳しい経済・財政状況を背景に、ODAも効率的・効果的に実施するよう、一層強く求められるようになってきました。1998年の第一次ODA改革懇談会(「21世紀に向けてのODA改革懇談会」)最終報告で、「ODAの一層の

* 1996年のDAC第34回ハイレベル会合で採択された開発戦略。国際会議での議論をふまえて、「絶対的貧困の2015年までの半減」などの7つの国際開発目標を定めるとともに、目標を達成するために、途上国のオーナーシップ、パートナーシップ、政策の一貫性を提唱している。

** 援助機関、民間セクター、NGOなどの参加のもと、途上国政府が作成する貧困削減のための3年間の包括的な経済・社会開発計画。重債務国とIDA(国際開発協会)適格国は債務削減とIDA融資供与にあたってPRSPを作成するよう求められる。

*** 貧困削減、初等教育、ジェンダー、保健医療、環境などについて、2015年までに達成すべき8つの目標と18のターゲットを掲げたもの。

効率的・効果的实施に全力をあげて取り組む」ことがODA改革の基本精神の1つとされ、評価を改善していく重要性が指摘されました。さらに、2002年3月の第2次ODA改革懇談会の最終報告、2002年7月の「ODA改革・15の具体策について」などで、ODAを改革するうえでの重要な取り組みの1つとして、評価を拡大し、充実させることへのさまざまな提言がなされました(表1-2)。

こうしたODA改革への議論をふまえて、2003年8月、「対外経済協力関係閣僚会議」で、ODA大綱の改定が閣議決定されました。新ODA大綱では、「援助政策の立案及び実施」について、「効果的实施のために必要な事項」として、「評価の充実」が挙げられました。そして、「事前から事後への一貫した評価」「プログラム・プロジェクト評価の実施」「第三者評価の実施」「評価結果のフィードバック」など、それまでのさまざまな議論をふまえた評価の重要なポイントが指摘されています。

このように、ODA改革をめぐる動きのなかで、評価はODAを改善させる重要な要素として位置づけられ、評価を拡充するためにさまざまな提言がなされています。

(3) JICAの評価拡充への取り組み

こうした国内外の動きのもと、ODAの意義や役割だけでなく、その成果についても、国民の支持と理解を得る必要性が高まっており、事業の効果と効率性を向上させることが求められています。また、JICAは2003年10月に「独立行政法人国際協力機構」となりましたが、独立行政法人として求められる「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上」という点からも、事業の効果と効率性を向上させる取り組みが必須となっています。JICAの中期目標にも、事業の質を向上するための評価の拡充や、評価結果のわかりやすい形での発信、などが掲げられています(BOX 3)。

表1-2 評価についての主な提言など

時 期	提 言	提言のポイント(評価関連部分のみ)
1998年1月	第一次ODA改革懇談会(「21世紀に向けてのODA改革懇談会」)「最終報告」	第三者による評価、評価手法の開発、評価視点の多様化・総合化、評価結果のフィードバック強化、評価についての広報の強化等
2000年3月	援助評価検討部会「ODA評価体制の改善に関する最終報告書」	ODA評価に関する、目的、対象、時期、体系、人材、体制、手法、フィードバック、広報などについての改革
2001年2月	援助評価検討部会「ODA評価研究会報告書」[我が国のODA評価体制の拡充に向けて]	政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、評価のフィードバック体制の強化、評価の人材育成と有効活用、評価の一貫性の確保(事前から中間・事後までの一貫した評価システムの確立)、ODA関係省庁間の連携の推進等
2002年3月	第二次ODA改革懇談会「最終報告」	ODA評価の一層の改善、援助手法の改善へのフィードバック機能の強化、第三者による評価体制強化等
7月	外務省「ODA改革・15の具体策」	事後評価への第三者の視点の導入、外部有識者評価委員会によるフィードバック状況の検証などの強化、被援助国との評価連携の強化、被援助国評価能力の強化、評価結果公表の一環としての評価セミナーの開催等
12月	自由民主党「ODA改革の具体的方策」	評価と評価結果のフィードバックの強化等
2003年8月	新ODA大綱	評価の充実、事前から事後への一貫した評価、プログラム・プロジェクト評価の実施、第三者評価の実施、評価結果のフィードバック等

BOX 3 独立行政法人国際協力機構中期目標(評価関連部分)

「機構は、客観的な事業評価の指標の設定を含む事前評価から事後評価にいたる体系的かつ効率的な評価を導入し、事業毎に適切な評価手法を確立し

た上で、評価を実施するとともに、機構による評価に対する2次評価を含めた外部評価を充実させる。また、これらの評価の内容について国民にわかり

やすい形で情報提供するとともに、評価内容を迅速かつ的確に新たな事業実施にフィードバックする」
(独立行政法人国際協力機構中期目標より)

図1-4 評価実施体制の強化・
拡充への取り組み



JICAでは、説明責任を遂行しながら、効果的で効率的な事業運営を行えるよう、評価実施体制をさらに強化するため、現在さまざまな取り組みを行っています(図1-4)。具体的には、①事前から事後までの一貫した評価体制の確立、②評価対象事業の拡大、③評価実施体制・能力の強化、④評価手法の開発と改善、⑤外部評価の拡充、⑥評価結果の公表体制の充実の6つの戦略分野を定めています。

2-2 事業評価の拡充・強化への 取り組み—6つの戦略分野

(1) 事前から事後まで一貫した評価体制の確立

結果を重視した事業運営を行い、説明責任を果たしていくためには、協力案件の開始前に目標やその達成度を

測るための指標を設定し、案件実施の各段階(開始前、実施中、終了時、終了後)を通じて、案件の実施による効果の発現状況をモニタリング・評価していくことが重要です。さらに、協力事業をより効果的なものにするためには、案件実施の各段階の継続的な評価において、効果の発現に対する貢献要因や阻害要因を分析し、その案件の計画や運営体制を見直し改善していくことが不可欠となります。また、将来的に類似の案件を実施する場合にも、これらの評価から得られた経験を計画策定や案件の運営に活用していかなければなりません(BOX 4)。

JICAでは、こうした理由から、案件実施のサイクルに沿って、事前から事後までの一貫した評価体制を確立するよう努めてきました。2001年度には、協力を開始する前に予想される効果などをふまえて、案件実施の必要性や計画の適切性を検討する「事前評価」を導入しました。

BOX 4 新規案件計画段階での過去の教訓の活用

2004年度に開始した「フィリピンIT人材育成プロジェクト」では、過去のIT関連プロジェクトの評価結果から得られた教訓を活用して、計画を策定する際に次のように対応しました。

①技術進歩とともに機材の陳腐化(旧式化)が早く進む分野であることを

考慮し、プロジェクトの進行に合わせて、段階において機材を導入する。

②変化する技術動向に柔軟に対応するため、短期専門家を活用して、プロジェクトの全体的な運営は長期専門家が、各種分野の技術移転は短期専門家が行う体制とする。

③実施機関の自立発展性を確保するために、研修機関の運営と、産業界の動向やニーズを把握するための技術移転も対象とし、担当する専門家を配置する。

さらに2002年度には、協力を終了してから一定の期間が経過した案件を対象に、協力効果の有無や持続性を中心に評価する「事後評価」を導入しました。従来から行っていた中間評価と終了時評価*にこれら2つの段階での評価を加えたことで、事前から事後まで一貫して技術協力案件を評価する体制が整いました**。

なお、JICAの事前評価では、案件実施の必要性・妥当性などを評価し、さらに「評価指標」と「今後の評価計画」を明らかにします。そして、その後も継続してモニタリング・評価を行うことで、実施がどの程度進んだか、目標達成度はどのくらいかを確認できるようにすることも目的としています。

1) 事前評価の改善

2001年度に導入した事前評価制度では、技術協力プロジェクトと開発調査について、案件を開始する前に、その実施の適切性を総合的に検討・評価しています。そのために、JICA国別事業実施計画と整合しているか、案件実施は必要かを検証し、案件の内容や予想される協力効果を明確にしています。また、この段階で案件がどのくらい目標を達成したかを測る評価指標を設定して、その後の中間から事後までの各段階で、協力効果を測定する基準として評価指標を活用しています。こうした事前評価の結果は、「事業事前評価表」として取りまとめ、説明責任の一環としてJICAのホームページでも公開しています。2003年度は、技術協力プロジェクト78件（うち開発調査35件）のすべてについて、事業事前評価表を作成し、随時ホームページ上で公開しました。

また、こうした従来からの事前評価の目的に加えて、より効果的な事業実施のため、過去に得られた知見を新規案件の計画に反映していくことの重要性を踏まえ、2003年度以降、事前評価の段階で過去の類似案件からの教訓を活用した計画策定を行うことを促進しています。具体的には、評価結果を活用するための仕組みとして、案件を開始する前に作成する事業事前評価表の様式を改定して、「過去の類似案件からの教訓の活用」を記載する項目を新しく設けました。現在、新規案件を開始する際は、類似の分野や対象地域で実施した過去の案件で得られた教訓を、案件を形成する段階から活用し、効果的な事業を計画・実施していくよう、組織全体で徹底しています。

なお、JICAでは、現在、より効果的な協力を実施する

ために、現場のニーズに的確に対応した支援を行えるよう現場主義を強化しており、案件の計画、実施、評価といった一連の過程を在外事務所が実施し、過去の経験を確実にフィードバックする体制を整えています。たとえば、案件の計画段階で、過去の案件を実施して得た教訓や提言を事前評価に活用し、在外事務所長がTV会議をとおして本部の理事会に直接説明するという組織的な取り組みも行われています（BOX 5）。

2) 事後評価の拡充

案件ごとに行う事後評価については、協力が終了して一定期間を経たプロジェクトを対象に、在外事務所が中心となって実施する体制を2002年度に導入しました（BOX 6）。主な評価項目は、評価5項目***のうち「インパクト」と「自立発展性」です。「上位の目標に対応する協力効果が現れているか」「こうした協力効果が持続して現れているか」という点への説明責任を果たす目的に加えて、新規案件を発掘し、形成するという「案件の実施サイクルの入り口」を担う在外事務所が評価を行うことで、次の協力事業に評価結果を積極的に生かしていくという目的があります。

案件別の事後評価は、在外事務所が主体となり、コンサルタントなども現地の人材を活用して実施しています。そのため、現地の評価実施能力を考えあわせながら、段階をおって導入対象国を拡大しています。初年度である2002年度には、計14カ国（インドネシア、フィリピン、ベトナム、中国、タイ、ケニア、タンザニア、バングラデシュ、ザンビア、ネパール、エジプト、ガーナ、パキスタン、モンゴル）を対象に導入し、2003年度には、新たに8カ国（スリランカ、メキシコ、アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、サウジアラビア、モロッコ、マラウイ）を導入対象国として追加しました。

こうした案件別の事後評価を導入する際は、在外事務所における評価実施体制・能力を強化していくことも中長期的な視野に入れ、日本語と英語による「案件別事後評価実施要領」の作成、在外事務所と途上国政府関係者の評価能力を向上させるための遠隔研修の実施など、さまざまな取り組み****を並行して進めています。

なお、これら案件別の事後評価の結果は、JICAホームページに要約を公開しています。2004年度には、過去2年度にわたって実施した事後評価の結果を横断的に分析しま

*各段階の評価の定義は、第1部第1章(p.28)を参照。

**図1-2「JICAの事業サイクルと評価の位置づけ」(p.29)参照。

評価5項目の定義については、第1部第1章(p.31)参照。*詳しくは本章「(3)評価実施体制・能力の強化」(p.38)参照。

した。この分析結果は、第2部第2章に掲載しています。

(2) 評価対象事業の拡大

JICAでは、開発途上国での技術協力プロジェクト事業のほかに、多様な事業を行っています。たとえば、海外で大規模な自然災害などが発生したときに人的援助を行

う「国際緊急援助隊事業」や、国民が国際協力に参加することで相互理解を促進させることも目的にした「ボランティア事業」などがあります。これらの事業は、性格が異なるために技術協力プロジェクトの評価手法をそのまま適用することはむずかしく、それぞれの事業の特性に合った評価手法を確立することが求められていました。

Box 5 セネガル稲作再編（開発調査）：事前評価へのセネガル事務所の取り組み

JICAセネガル事務所長
小西淳文



みなさんには意外に思われるかもしれませんが、アフリカの西端にあるセネガルでは米が主食になっており、その1人当たりの年間消費量は約80kgと、日本人と比べても20kgほど多くなっています。

セネガルの人口は約1000万人ですから、年間総消費量は約80万トンにもなります。そのため、セネガル政府は1970年代後半から1990年代前半にかけて、セネガル川デルタ地域やカザマンス地方の灌漑を促進し、米を増産させました。しかしながら、90年代半ばに実施された国産米の流通民営化や輸入米の自由化といった政策の結果、国産米は価格や品質で輸入米との競争に敗れてしまい、国内の稲作が停滞してしまいました。農民にとっては、農業金融庫から借金をし、種籾や肥料、農薬などを購入し、一生懸命耕作し、や

っと収穫できたのに、お米が売れない、借金が返せないといった苦しい状況に追い込まれることが多くなりました。最近では、国産米の生産量は生産可能量の半分以下の約15万トン程度にとどまることが多く、年間60万トン以上の米が輸入されるといった状況が恒常化しています。

このような状況を改善する方策を模索しているセネガル政府に対し、日本政府は貧困削減計画支援の一環として、米の生産から収穫後処理、流通までの一連の課題を分析し、マスタープランや行動計画を策定する協力を行うことを決定しました。これは、主に、営農や農民組織化の支援、収穫とポストハーベスト技術の支援、流通と販売促進の支援を目的としたものです。

この案件は2003年10月の独立行政法人化とともに打ち出された「現場強化」戦略にもとづき、在外事務所が主体となって進めています。また、農民自身の参加が重要となる案件なので、2002年度に行われたセネガル国別評価で提言された「住民の参加意識を高めるた

めの工夫」をこらしました。また、事前評価表についても、セネガル事務所員自らがセネガル政府関係者と何度も協議し、関連サイトの現状をつぶさに調査して、本部と有識者の助言を得ながら策定しました。

セネガルでの稲作の再編という課題はJICAとしてはこれまで経験が少なく、かつ難易度の高い案件になりますが、この案件に参加してくださる各方面の方々と一緒に、セネガル政府に有効で現実的な政策を提言していきたいと思っています。この成果は、当然、公表されている事業事前評価表にもとづいて評価されますので、みなさんにも関心をもって見守っていただければと思います。

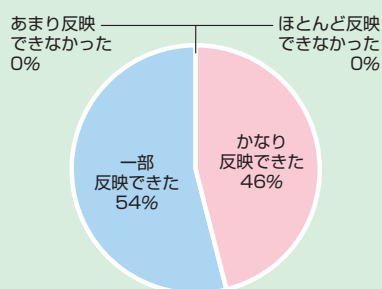


在外主管案件事前評価結果を審議する理事会

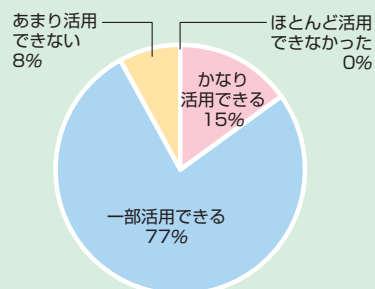
Box 6 「在外事務所による案件別事後評価」実施事務所へのアンケート調査結果の概要

回答事務所数：12カ国13事務所（回答率87%） 2003年度に案件別の在外事後評価を実施した在外事務所へ、アンケート調査を行いました。主な設問に対する回答結果は、以下のとおりです。

【設問1】
現場の視点を
評価に反映
できたか？



【設問2】
評価結果を
フィードバックし、
今後の事業実施に
活用できるか？



JICAでは、これらの事業の性格や実施する際の特徴に合った評価手法を開発するなど、体系的な評価を導入する取り組みを行ってきました。この結果、2003年度からは、国際緊急援助隊事業、草の根技術協力事業、集団研修事業に、評価手法を含む評価の基本的な枠組みを設定して、試行的に評価を導入しています。また、ボランティア事業にも、2004年度から評価を導入しています。

以下では、国際緊急援助隊事業とボランティア事業の評価の枠組み・手法の概要を紹介します。

1) 国際緊急援助隊事業

国際緊急援助隊事業は、海外で大規模な自然災害やガス爆発などの人為的な災害が発生したときに、被災国政府などから日本政府への援助要請にもとづいて、国際緊急援助隊を派遣するものです。JICAが実施する人的援助は、次の3種類のチームの派遣からなっており、災害の種類や被災国の要請に応じて、いずれかのチームを単独で、あるいは複数のチームを組み合わせる形で編成されます。

① 「救助チーム」

被災者の捜索、発見、救出、応急処置、安全な場所への移送などを実施する。

② 「医療チーム」

被災者への診療と診療補助活動、疫病の発生や蔓延を防ぐための防疫活動などを担当する。

③ 「専門家チーム」

災害が発生し、またはまさに発生しようとしている場合に、災害の拡大を防止し、または発生を防御するための技術的助言を実施する。

従来、災害に対する緊急援助の評価は、欧米諸国でもほとんど実施されておらず、確立した評価手法は存在していませんでした。このため、この事業に評価を導入するにあたっては、開発援助についてのDAC評価5項目のほかに、複合災害についてのDACの評価項目や、過去の災害救助活動で試行した事後評価の経験を参考に、評価項目をはじめとする評価手法を検討しました。その後、検討した手法を用いた試行的な評価を実施して、評価実施方針と手法を確立し、2002年度に救助チームと医療チームを対象にした「国際緊急援助隊評価ガイドライン“STOP the pain”（被災者の痛みを止める）」を取りまとめました。なお、「STOP」は、評価項目である「迅速性 (Speed)」「被災者ニーズとの合致 (Target)」「活動効率性 (Operation)」「プレゼンス／認知度 (Presence)」の頭文字をとっています。2003年5月に発生したアルジェリア地震に対する救助



国際緊急援助隊救助チームによる捜索・救助作業

チームと医療チームの派遣について、はじめてこのガイドラインを適用して評価しました。この結果、救助チーム、医療チームともに、STOP 4項目に照らしておおむね良好な評価が得られるとともに、現地での聞き取り調査などの結果をもとに外部有識者が行った評価でも、その救援活動に高い評価を得ています。

さらに2003年度には専門家チームについて、同様に検討したうえで評価ガイドラインを作成しました。具体的には、2002年8月のPNG火山噴火災害と2003年3月のベトナムSARS感染拡大に対する専門家チーム派遣について試行的な事後評価を実施し、そこで得られた結果をもとに「国際緊急援助隊専門家チーム評価ガイドライン“LOCK the pain”（被災者の痛みを封じ込める）」を策定しています。救助チームや医療チームとの相違点をふまえ、専門家チームの評価項目は「準備期間 (Lead)」「オペレーション (Operate)」「貢献度 (Contribute)」「認知度 (Known)」となっており、「LOCK」はこれら評価項目の頭文字をとったものになっています (BOX 7)。

2) ボランティア事業

ボランティア事業は、これまで青年海外協力隊のチーム派遣を対象に評価してきました。その際には、技術協力効果に加え、青年育成や相互理解の促進といったこの事業特有の観点からも評価を行ってきました。

ボランティア事業に体系的な評価を導入するにあたって、JICAでは、こうしたチーム派遣への評価の経験もふまえて、事業の性格に合った評価手法を検討してきました。2002年度に行われた調査研究「21世紀のJICAボランティア事業のあり方」の結果などをもとに、2003年度には、ボランティア事業を評価する際の3つの視点を明らかにして、これらの視点から評価する際の具体的な指標や、対応するデータ収集方法などを示しました。3つの視点とは、①途上国の社会的・経済的発展への寄与、②途上



ストリートチルドレンを収容するNGOで自動車整備を教える協力隊員

国との親善と相互理解の深化、③ボランティア経験の社会への還元、からなっています（BOX 8）。また、2003年度には、評価手法を検討する研究会を立ち上げて、具体的な評価方法などをとりまとめました。さらに、2004年度には、この評価手法にもとづいて実施要領を策定し、試行的に評価を導入しています。

(3) 評価実施体制・能力の強化

事前から事後までの一貫した評価体制を導入して、評

価の対象事業を拡大したことによって、ここ数年でJICAが実施する評価は数・種類ともに大幅に増加しました。また、JICAは途上国のニーズに合った事業を実施するために、在外事務所主導の体制を強化しています。こうしたなかで、事業評価も在外事務所が主体となって実施する事例が増加しています。

質と量の両面で評価が拡充し、在外主導が強化する動きをふまえて、JICAでは評価実施体制を強化し、事業関係者の評価能力が向上するよう、取り組んでいます。

1) 評価主任の配置と評価主任研修の実施

JICAの事業評価は、事業実施にかかわる本部の担当部署と在外事務所が主体となっており、これを企画・調整部の事業評価グループが支援し、監理する体制をとっています。こうした事業実施部門が主体となった評価実施体制を強化するため、2003年度に「評価主任制度」を導入しました。この制度は、事業実施を担当するそれぞれの

Box 7 国際緊急援助隊事業の評価（国際緊急援助隊事務局）

近年の行政改革の流れを受けて、国際緊急援助隊事業も、「特殊法人等整理合理化計画」で「客観的な事業評価の指標を設定したうえで、外部評価を実施するとともに、外部評価の内容を国民にわかりやすい形で情報提供する」よう求められています。

上記の提言を受けて、国際緊急援助隊事務局は、2003年3月に救助チームと医療チームの派遣を、2004年3月に専門家チームの派遣を、それぞれ対象とした評価ガイドラインを策定しました。

《救助チームと医療チームの評価ガイドライン：STOP the pain》

2001年度にモザンビークでの洪水災害医療チーム（2000年3月派遣）、2002年度にトルコの地震災害医療チーム（1999年8月派遣）と台湾の地震災害救助チーム（1999年9月派遣）について試行的に事後評価を行い、評価実施方針と手法を検討しました。ガイドラインでは、評価項目として以下の4つの視点（「STOP」）を定めて、それぞれの項目の達成状況を測る目安や指標、必要情報をあらかじめ設定しています。

(1) **Speed/迅速性**：派遣決定から出

国までの準備作業や、被災国の空港到着から活動拠点への到着までの移動などについて、迅速に遂行されたかを問う視点。

(2) **Target/被災者ニーズとの合致**：被災者のニーズをしっかりと捉えて、それに的確に対応した救助活動であったかを問う視点。

(3) **Operation/活動効率性**：投入資源をいかに無駄なく活用し、活動の成果に結びつけたかを問う視点。現地災害対策本部との調整活動や活動中の安全配慮なども含まれます。

(4) **Presence/認知度**：被災地国民、日本国民、そのほかの国際機関や援助機関に、チームの活動と成果がしっかりと認知されていたかを問う視点。

《専門家チームの評価ガイドライン：LOCK the pain》

2002年度から2003年度にかけて、PNGでの火山噴火災害専門家チーム（2002年8月派遣）とベトナムでのSARS感染拡大専門家チーム（2003年3月派遣）について試行的に事後評価を行い、救助チームや医療チームと同様に、評価実施方針と手法を検討しました。この結果、評価ガイドラインで

は以下の4つの評価項目（「LOCK」）を設定して、評価の手順や具体的な方法論を定めています。

(1) **Lead/準備期間**：要員の選定、携行機材の調達、輸送手段の確保、被災国での受け入れ体制の構築など、緊急援助隊事務局や在外事務所が事前準備を円滑に行い、派遣決定後すみやかに専門家チームを派遣できたかを問う視点。

(2) **Operate/オペレーション**：被災国のニーズとプロジェクト目標に照らして、専門家チームの活動についての情報、要員、技術、資機材、調整や協力、安全が適切であったかを問う視点。

(3) **Contribute/貢献度**：専門家チームが行った助言や指導が、被災国政府にとって有用であったかを問う視点。提言が相手国にその後どのように活用されたか、供与された機材は本来の目的に沿って利用されているかなども検証する。

(4) **Known/認知度**：被災国と日本の国民が、専門家チームの存在とその活動をしっかりと認識しているか、また、国際社会も日本が実施している事業を認識しているか、広報活動がきちんと行われたかなどを検証する視点。

部署と在外事務所に、評価の品質を管理し、評価結果の活用を推進する評価主任を任命・配置することで、評価の実施体制・能力を現場に即した形で拡充させていくことを目的としています。評価主任は、現在、計118名が本部と在外事務所に配置されています。

評価主任は、評価の品質を管理し、評価結果をまとめるといった中核的な役割を担っています。また、評価結果のフィードバック状況など、それぞれの部署や在外事務所で情報や事例を集めるうえで大きな役割を果たしているほか、評価についての知識を相互に共有（ナレッジ・シェアリング）するようにしています。

こうした評価主任に対して、JICAでは「評価主任研修」を行っています。2004年度には計3回の研修を実施しました。この研修では、評価の枠組みや手法のほか、具体的

なケースを用いて適切な評価を実施する方法や、評価結果を使った効果的な事業運営管理について、演習形式の研修を行っています。

2) 在外主導体制のための評価能力の強化

開発途上国のニーズに的確に応える効果的な協力を実施するうえで、在外事務所が事業に果たす役割が拡大しています。在外事務所が行う評価は、以前は在外で行う研修の終了時評価が中心でしたが、こうした役割が拡大するとともに、在外事務所が実施する評価も増えています。

JICAでは、質の高い評価を行い、評価結果を活用して効果的な事業を実施するために、評価体制の強化に取り組んできています。以上のように、在外事務所が行う評価が急速に増えるなかで、在外事務所の評価体制を拡充

Box 8 ボランティア事業の評価（青年海外協力隊事務局）

青年海外協力隊をはじめとするボランティア事業は、これまで事業全体を体系的に評価の対象としたことはなく、「特殊法人等整理合理化計画」でも客観的な評価指標を設定し、外部評価を実施するように求められてきました。これを受けて青年海外協力隊事務局では2003年から事業評価タスクフォースを設置して、ボランティア事業の特性を明らかにしたうえで、その評価手法を「JICAボランティア事業の評価手法に係る調査研究報告書」として取りまとめ、2005年から本格的に事業評価を導入していくこととしています。

《事業の特性》

ボランティア事業が、ほかの技術協力事業と大きく違うところは2つあります。まず、この事業が国民参加型事業であるがゆえに、事業の主人公である国民の自発的な活動のなかに途上国からのニーズへの対応を求めること、また、単に「途上国の経済と社会の発展や復興への寄与」のみならず、「途上国との友好親善と相互理解の深化」や「ボランティア経験の社会への還元」をも事業目標として掲げていることです。

《評価の視点》

このような事業の特性にもとづき、それぞれの目標ごとに以下のような評価項目と評価指標を設定しています。

(1) 途上国の経済と社会の発展や復興への寄与

ボランティアの派遣（1案件に継続的に派遣されたすべてのボランティアを1つの評価対象ととらえる）が途上国のニーズに合致したものであるか（妥当性）という視点と、ボランティアの派遣により受入機関や受益者に何らかの成果があったか（有効性。さらにインパクトと自立発展性も含める）という2つの視点から評価します。ニーズに合致したものであるかは、国別事業実施計画などの派遣戦略に対応しているかどうかなどを、また成果があったかは、先に述べたような事業の特性を考慮して、相手国から当初提出された要請内容を達成したかではなく、ボランティアが赴任後に受入機関と合意した目標を達成したか（1案件に継続的に派遣されたすべてのボランティアの達成度の積み上げ）を評価の指標としています。

(2) 途上国との友好親善・相互理解の深化

相手国側が日本についてどれだけ理解を深めたかという視点と、逆に日本側が相手国についてどれだけ理解を深めたかという表裏一体の2つの視点から評価します。相手側の理解については、受入機関や活動地域に焦点を当ててボランティアと日本のプレゼンスの認知度を、評価の指標としています。

また日本側の理解については、ボランティア自身に焦点を当てて相手国に対する理解向上度や日本に向けた情報発信度を、評価の指標としています。また定量的に評価することがむずかしいため、グッド・プラクティスなどのケーススタディからも評価します。

(3) ボランティア経験の社会への還元

帰国後、ボランティアがその経験を日本社会と国際社会にいかにも還元したかという視点から評価します。ボランティアによる直接還元度（講座や報告会の開催などの社会還元活動実績や参加者の満足度）と間接還元度（NGOなどの市民社会や国際機関への参加貢献度）の2つの指標から評価します。

《評価実施の方法》

具体的な調査方法としては、主に質問票を用います。在外では受入機関や援助窓口機関、受益者や派遣中のボランティアに対して、また国内では帰国したボランティアに対してそれぞれ毎年実施するほか、国内の一般市民を対象としたアンケート調査も3年に1回程度実施することとしています。質問票に加えて、ボランティア報告書や関係資料とデータの分析、さらにインタビューによる事例調査も組み合わせ、毎年度、評価調査結果をとりまとめ、さらに中期計画期間に合わせて3年に1回、総合的な事業評価報告書を作成する予定です。



評価主任を対象とした研修。事例を用いた演習で事業評価の品質管理のための実践的知識の習得を目指す

することが重要な課題となっており、その強化のために各種の取り組みを行っています。

まず体制面では、すでに述べたとおり、2003年度に、評価の質を管理し、評価結果のフィードバックを推進する「評価主任」を全在外事務所に配置して、2004年度からニーズの高い事務所を対象に評価主任研修を実施しています。特に、在外事務所が主体となって評価を実施する場合には、これら評価主任が中心となって、事業評価グループと連絡を取りながら、評価の質を向上させていく体制が構築されています。

また、JICA事務所のナショナル・スタッフの評価能力を向上させるために、2003年度からテレビ会議システムを活用した遠隔研修に取り組んでいます。この研修では、世界銀行研究所（World Bank Institute: WBI）と共同で、英語によるカリキュラムと教材を開発し、さらに研修プログラムについても、日本、米国、研修対象国を結んで共同で配信しています。初年度は、インドネシア、フィリピン、タイ、マレーシア、ベトナムの各事務所を対象に開催しました。この研修には、タイ外務省国際開発協力局（Thailand International Development Cooperation Agency, Ministry of Foreign Affairs）とベトナム計画投資省対外経済関係局（Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment）など、途上国側の関係者も多数参加しています（BOX 9）。

さらに、こうした研修を実施するほか、在外事務所が評価を行う際にツールとなるガイドラインやマニュアルを整備しており、2004年2月に改訂した事業評価ガイドラインと案件別事後評価の実施要領を、英語など他言語に翻訳しています。

3) 内外援助関係者の評価能力の強化

JICAでは、職員のみならず、専門家、コンサルタント、開発途上国側の関係者など、JICA事業の評価にかかわる幅広い関係者の評価能力を向上させるために、さまざま

な取り組みを行っています。

開発途上国に派遣される専門家には、派遣前の集合研修の一環として、2001年度から「モニタリング・評価研修」を実施しています。この研修は、JICAのモニタリング・評価の考え方と手法を理解してもらう約1週間の実践的な研修で、2003年度には約320名の専門家が受講しました。

また、評価の質を高めるには、評価に携わるコンサルタントの能力を向上させることが欠かせません。そこで、評価人材の育成に役立つよう、外部研修機関が実施するコンサルタント向けの評価研修に、カリキュラムへの助言や講師の派遣を通じて協力しています。

評価能力を向上させることは効果的で効率的な援助を実施するうえで欠かせないため、開発途上国の関係者には、評価能力を強化するための支援を進めています。2001年度から評価の担当部署の職員を対象に、「ODA評価セミナー」という集団研修コースを国際協力銀行（JBIC）の協力のもとで実施してきました。また、世界銀行研究所（WBI）と共同で2003年度に技術協力プロジェクト評価についての遠隔研修を実施しましたが、その対象を拡充するとともに、途上国が主体となって、政策体系の開発事業を評価する能力を強化するため、政策担当省庁の課長レベルを対象とした「評価制度フォーラム」という集団研修を2004年度から実施しています。

他方、こうした研修を実施しながら、援助関係者の評価能力を強化するための教材や資料を整備しています。途上国の幅広い関係者が活用できるように、英語版評価ガイドラインを、JICA英文ホームページに掲載するとともに、遠隔研修の教材もCD-ROM化したり、英文ホームページに掲載したりしています。

4) 「JICAグッド・プラクティス評価賞」の創設

効果的な事業を実施するためには、過去の教訓に学び、事業を改善していくことが大切です。2004年度からは、評



JICAホームページに掲載している遠隔研修用教材の画面

評価結果の活用を推進する取り組みの効果を上げるため、「良い評価」の模範となる評価結果と、評価結果のフィードバックの好事例を選んで、JICA内で知識を共有することとしました。具体的には、組織内の改善運動の一環として『JICAグッド・プラクティス評価賞』を創設して、

「質の高い優秀な評価」と「評価結果のフィードバック好事例」を選考し、表彰しています。こうして、将来の評価の質が向上し、フィードバックが促進するよう、組織内での知見の共有とインセンティブの発揚を目指しています（詳細は第1部第3章）。

Box 9 JICA-WBI合同遠隔研修への参加者からのコメント

研修に参加したベトナム計画投資省対外経済関係局 (Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment) のダウ・ホア・イエン (Ms. Dau Hoa Yen) さんからのコメントを紹介します。

ベトナム計画投資省
ダウ・ホア・イエン



2004年2月に開催された「JICA/WBI合同遠隔評価研修：Management-Focused Monitoring and Evaluation」にベトナムから参加した者として、JICAとWBIに有意義な研修をご提供いただいたことに感謝申し上げます。

この研修に参加したことで、JICAのモニタリングと評価の手法だけではなく、プロジェクトの運営管理にモニタリングと評価を適用する方法を、深く理解することができました。今回の研修で得た知識を活用して、仕事のパフ

オーマンスを高めるとともに、モニタリングと評価の学習を続けていきたいと考えています。

JICAとWBIの合同形式での講義と、異なる国々からの参加者の意見交換によって、お互いの経験や共通の問題点、教訓を、実にオープンに議論し、共有することができました。特に、研修のケーススタディでは具体的で実際の事例を扱ったため、講義内容を習得するうえで効果があり、興味深く有意義でした。次の機会があれば、今回時間の関係でカバーされなかったトピック、たとえば評価結果の報告などについて実習を行っていただければ、さらに有益だと思えます。

遠隔研修のため、ほかの国々からの参加者とディスカッションするうえで制約があったらと思うかもしれませんが、しかし、制約のある遠隔でのコミュニケーションだからこそ、参加者は活発かつ効率的にグループ・ワークに取り組んだという側面もあります。この点で、JICAベトナム事務所が、ベトナム側のほかの参加者との円滑な協力を可能にし、研修の成功に力を尽くしてくれたことに感謝申し上げます。今後、研修の効果を持続させるためにも、JICAとWBIがすべての研修参加者との連絡を絶やさず、モニタリング・評価について必要な最新情報を提供いただけると幸いです。

研修に参加したタイ外務省国際開発協力局 (Thailand International Development Cooperation Agency, Ministry of Foreign Affairs) のヴィティダ・シヴァクア (Ms. Vitida Sivakua) さんからのコメントを紹介します。

タイ外務省
ヴィティダ・シヴァクア



2004年の2月に、JICAとWBIが合同で開催した「Management-Focused Monitoring and Evaluation」に参加することができました。日本政府との開発協力を携わって5年以上になりますが、日本のモニタリング評価システムをプロジェクトに適用する業務を担当しています。これまで時折、日本政府が開催する各種の研修に参加してきましたが、今回の遠隔研修に参加したことで、これまで得た知識や技能を補強し、新しいケーススタディを通して、日本の開発協力プロジェクトにおけるモニタリング評価のプロセスを学

ぶことができました。私見ではありますが、日本のプロセスは明快かつ系統的で、日本政府のすべての開発プロジェクトを評価するうえできちんと適用されており、非常によくできていると思います。

事実、モニタリング評価は、プロジェクトの成果と持続性を測ることに役立つため、あらゆるプロジェクトに不可欠な作業です。開発協力の分野で働く人々にとっては、プロジェクトがどの程度目標を達成したのかを確認するツールとなります。このプロセスによって、プロジェクトの関係者は、何かなされて、何かなされていないのか、今後何をすべきかを知ることができず。さらに、モニタリング評価を行うことで、これから立ち上げるプロジェ

クトへの提言と教訓を得ることができず。

今回の研修では、評価の本質的な側面を学べたことに加えて、リアルタイムの双方向テレビ会議システムを活用した研修をはじめ受講し、その雰囲気は大変楽しむことができました。研修では、このシステムを使うことで移動することなく国境を越え、多くの国々からの参加者が意見を交換しました。個人的な意見ではありますが、日本政府は、常に技術面で先進的な取り組みをして、日々の業務に活用していると思います。日本側の貴重な知見を学び共有できるいい機会として、同僚や友人に研修を紹介できるよう、日本政府がまたバンコクで同様の研修を開催することを楽しみにしています。

(4) 評価手法の開発と改善

事業評価を質的にも量的にも拡充できるように、JICAでは評価実施体制と能力を強化させるとともに、評価のツールとなるガイドラインを整備したり、効果的かつ適切な評価を実施していくための評価手法を開発・改善したりしています（一例としてBOX 10参照）。特に、各種のガイドラインは、在外機能を強化することを念頭に、必要に応じて、英語をはじめとする多言語に翻訳しています。

1) 事業評価ガイドラインの改訂と発行

JICAは、2001年度に、評価の実施方針とプロジェクト評価手法の枠組みを体系的に整理した「実践的評価手法—JICA事業評価ガイドライン」を発行しました。その後、評価を拡充し、強化するための取り組みが加速するなかで、事前から事後までの一貫した評価体制が導入され、評価の方法論が整理されました。こうした状況の変化に対応し、質の高い評価を行っていくための手引きとして、2003年度にこのガイドラインを改訂して、『プロジェクト評価の実践的手法—JICA事業評価ガイドライン改訂版』として出版しました（図1-5）。

改訂にあたっては、2003年度の外部有識者による2次評価での提言を反映しました。それとともに「事前から事後までの一貫した視点」と「わかる、使える評価の手引き」をキーワードに、チェックリストや事例、質問集を盛り込み、それぞれの段階でのプロジェクト管理に活用できるよう工夫しました。また、事業評価の一連の流れを説明するなかで、「事実の検証」「価値判断」「報告」という評価の3つの枠組みや、「実績」「プロセス」「因果関係」という事実の検証の3つの視点を明らかにしました。

図1-5 「プロジェクト評価の実践的手法」と内容

【主な内容】

- 第1部 JICAの事業評価とは
 - 第1章 JICAの事業評価の概要
 - 第2章 事業評価の位置づけ・枠組みと基本的流れ
 - 第2部 プロジェクト評価の方法
 - 第1章 評価目的の確認と評価対象プロジェクトの情報整理
 - 第2章 評価のデザイン
 - 第3章 データの解釈と評価結果の報告
 - 第3部 プロジェクト評価のマネジメント
 - 第1章 評価の運営管理のポイント
 - 第2章 事前から事後までの評価のポイント
- JICAの事業評価に関し、よくある質問集 (FAQs)



さらに、「評価は問いに答えるために行うもの」という目的意識型の考えにもとづいて、「評価設問」の概念を導入しています。

2004年度には、この改訂版ガイドラインの英語版と西語版を作成・配布し、ホームページにも掲載しました。こうして、在外事務所の現地スタッフや途上国政府の評価担当者が、ガイドラインを参照しながら適切な事業評価を行えるよう、在外強化に対応しています。

2) 事後評価実施要領の作成

2002年度から、在外事務所が主体となって実施する案件別の事後評価を導入していますが、過去2年にわたって実施した経験をふまえて、2004年5月にその実施要領を改訂しました。なお、改訂にあたっては、英文版も作成し、すべての在外事務所に配布しました。

Box 10 国別プログラム評価手法の検討

1990年代後半以降、主要な援助機関では、「効果の高い援助を行っていくには、国レベルでの援助のマネジメントと評価が重要である」との認識から、国別プログラム評価を導入してきました。JICAでも国別アプローチを強化するとともに、1998年度から国別評価を導入し、2004年度までに7カ国を対象に実施しています。これらは「国別事業評価」といわれ、特定対象国におけるJICAの協力実績を総合的に評価して、国別事業実施計画（JICAにおける国別プログラム）や協力事業を改善す

るための提言や教訓を得ることを目的としています。

しかしながら、国別の援助評価については、対象国の開発が進展したなかで、どの程度が特定ドナーの援助結果として得られたものか（「帰属」といいます）を検証することが大変にむずかしく、評価の方法論がまだ十分には確立していない状況にあり、OECD/DACなどの場でも議論が続いています。

こうしたなか、最近では、「貢献」の概念にもとづいて評価する方法が主

流になりつつあります。「貢献」は、援助協調の流れとも呼ばれています。途上国の開発政策や戦略への一貫性のある援助を通じて、途上国とさまざまなドナーが協力して達成した開発効果に、どのくらい貢献したのかという概念です。

JICAでは、国別の援助評価をめぐるこうした新しい動きもふまえ、JICAにおける国別アプローチを強化し、国別の協力効果を検証するうえで役立つ、効果的な国別事業評価の方法論を検討しています。



「評価結果の総合分析」シリーズ

改訂は、在外事務所が途上国と協力して評価を行う際
にわかりやすいよう、評価の手順を整理したほか、調査
結果要約表の記入例を提示しました。また、外部評価を
拡充する一環として、2003年度から導入している途上国有
識者による評価（2次評価）の方法も説明しました。

3) 総合分析の導入

JICAでは、評価結果を活用し、フィードバックを強化
するため、2001年度にJICAでの評価結果のフィードバ
ック状況を調査し、報告書「評価結果のフィードバック
組織・事業の学習プロセスとしてのフィードバック」を
とりまとめました。その際、評価結果が事業に活用され
ない理由の1つとして挙げられたのが、個別プロジェク
トの評価から得られた教訓の概念化や一般化が必ずしも
されておらず、使いにくい面があり、制約になっている
ということでした。この結果をふまえて導入したのが、
メタ評価*を使った「評価結果の総合分析」です。

この評価は2001年度から新しく導入されたものです。特
定の課題やサブセクターの複数案件の評価結果を集めて、
こうした課題やサブセクターの事業に共通する傾向や問
題、複数の案件を比較して得られるグッド・プラクティ
スなどを再分析して、フィードバックしやすい一般化さ
れた教訓を引き出そうとするものです。

2002年度には今後、類似案件を形成する際にフィードバ
ックできるよう、目標達成に向けた協力アプローチの有
効性に焦点を当てて、総合分析を行っています。対象分
野は、課題別指針に反映することを念頭に、課題チーム
がすでに設置された重要課題分野を取り上げて実施して
います。2003年度は「初中等教育／理数科分野」「情報通
信技術」を総合分析のテーマとして取り上げました。こ

の総合分析の結果概要は、「第3部 テーマ別評価」に掲
載しています。

4) 2次評価手法の開発

事業評価には、事業を運営管理するツールという側面
と、国民への説明責任を果たすための手段という側面が
あります。JICAの事前から終了時までの評価は、事業を
運営管理するツールという側面に主眼を置いて、事業内
容に精通した内部評価者が行っています。一方で、こう
した内部評価は、一般に中立性や客観性を損ないやすい
と指摘されています。こうした指摘をふまえて、JICAで
は内部評価の透明性を確保して、質を検証するために、
外部有識者による評価の評価を実施しています。「評価に
対する評価」は、「2次評価」あるいは「メタ評価」と呼
ばれています。

JICAでは、2002～2003年度に、2001年度のプロジェク
ト終了時評価を対象として、外部有識者事業評価委員会
によるはじめての2次評価を行い、その結果を「事業評
価年次報告書2003」に掲載しました。また、評価の質を向
上するために2次評価結果を盛り込んで、ガイドライン
を改訂しました。2004年度の第2回目の2次評価では、改
訂ガイドラインにもとづいて、評価の質を確認するた
めのチェックシートを作成するなど、外部有識者と共同で
体系的な2次評価手法を開発しています。JICAでは、今
後、このチェックシートにもとづき、2次評価を継続し
て実施していくとともに、内部評価の実施にあたり、こ
のチェックシートを活用して評価の品質管理を行い、1
次評価の質の向上をはかっていくこととしています。

5) NGOとの連携—草の根型案件の評価手法の開発

JICAは、これまで、NGOとの連携に積極的に取り組ん
できました。それは、途上国の住民に直接届く協力を実
施するための方策の1つであり、ODAへの国民参加を推
進するという目的もありました。NGOとJICAのメンバ
ーから構成される「NGO-JICA評価小委員会」は、NGOと
JICAの連携を促進するために、1998年に設立された
「NGO-JICA協議会」の小委員会として2001年に発足しま
した。この委員会は、事業評価を通じて、NGOとJICAが情
報と知見を共有し、相互に学習するとともに、お互いの
事業や連携事業を効果的に計画、実施、評価するための、

*メタ評価とは、一連の評価結果を総合的に分析し、共通する傾向や特徴的な傾向を評価結果として引き出す評価のことをいう。また、評価の出来ばえにつ
いての評価（評価の評価）という意味でも使われる。メタ評価は、すでにある評価結果を使った再分析という点で、それ自体が評価結果の活用である。さらに、複
数の評価結果を使って分析することで、広い範囲から事業にかかわる課題や問題の認識を深めて、評価結果を概念化したり、一般化したりできる。そのため、
事業にフィードバックしやすい教訓が引き出せるというメリットがある。

教訓や提言を引き出すことを目的としています(BOX 11)。

2003年度、NGO-JICA評価小委員会は、従来、体系的に評価されてこなかった地域住民に直接届く草の根型の協力（以下、草の根型案件）の評価手法を検討しました。具体的には、NGO-JICA連携事業のうち、過去に実施された開発パートナー事業（NGOによる公募型案件）を対象に、横断的に分析・評価し、特に草の根型案件の評価手法を提案しました（特定テーマ評価「NGO連携事業」）。

この結果、JICAで一般に用いられている「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」という5項目を用いながら、それぞれの項目における価値判断の基準については、受益者重視の視点など、草の根型案件の特徴をふまえた留意点を明らかにしました。さらに、草の根型案件を評価する際に特に重要になる横断的視点として、5項目とは別に、「住民参加」「エンパワメント」「ジェンダー・社会配慮」「NGOとJICAの連携による効果」といった留意事項を示しました（詳細は第3部第6章）。

(5) 外部評価の拡充

評価の客観性と透明性を高めるとともに、有識者の専門知識を活用して評価の質を向上させるよう、JICAでは外部有識者が評価に参加するよう推進しています。外部有識者による評価の実施（1次評価）は、特に事後評価に積極的に導入しています。事後評価は学習と説明責任を主な目的とするため、専門的見地にもとづく教訓を引き出して、客観性を確保するうえで、外部評価が特に有効だからです。

また、事業評価の客観性を高めるために、JICA内部で実施した評価への外部有識者による2次評価を実施しています。JICAでは、事業評価全体の客観性を向上させて、評価体制を改善すべく、2002年度から外部有識者事業評価委員会を設置しています。そして、この外部有識者事業評価委員会による2次評価に加え、在外事務所が行う事後評価でも途上国の外部有識者による2次評価を行っています。

このほか、JICAでは、国別事業評価や特定テーマ評価を行う際に、評価対象分野に詳しい外部の有識者に評価アドバイザーとして参加してもらうことで、専門的な知見を得るとともに評価の透明性を高めています。2003年度以降、すべての国別事業評価と特定テーマ評価に、複数名の外部評価アドバイザーを設置しています。

こうした外部評価を拡充するための取り組みのなかで、

国内外の大学や研究機関、学会、民間、NGOなどとのパートナーシップも構築しています。

1) 外部有識者による評価の実施（1次評価）

JICAでは、従来、学識経験者などに評価調査に参加していただくことで、評価の客観性を高めるようにしてきました。1999年度からは、さらにふみ込んで、評価調査そのものを、評価対象分野についての専門知識をもっている外部機関に委託するという取り組みを進めています。2002年度には、「ホンジュラス・パナマ」「スリランカ」「セネガル」の国別事業評価と特定テーマ評価「アフリカの貧困と水」を民間コンサルタント会社に、特定テーマ評価「環境センター・アプローチ」を国際開発学会に委託しました。

また、プロジェクト・レベルの評価も、説明責任を果たすことを重視する事後評価を中心に、外部評価者に調査を委託して評価報告書を作成しているものがあります。具体的には、在外事務所が主管して行う案件別の事後評価のなかに、対象国のローカル・コンサルタントに評価調査を外部委託しているケースがあり、価値判断も含めて現地の人材が評価を実施しています。

2) 外部有識者による2次評価

① 外部有識者評価委員会の設置と2次評価の実施

JICAでは、2002年度に外部有識者評価委員会（2004年度から外部有識者事業評価委員会に改称）を設置し、学識経験者、NGO、国際機関など外部の有識者に、評価手法の改善や評価を通じた事業の改善について議論していただいています。また、評価体制の強化に向けての課題、新しい評価対象事業での評価のあり方、評価結果の公表方法の改善など、幅広い事項について助言をいただいています（表1-3。この委員会の全体会合の議事録は、JICAホームページで公開しています）。

特に、2003年度には、外部有識者評価委員会に、2001年度にJICAが実施した旧プロジェクト方式技術協力*40件の終了時評価結果を評価していただきました。これはJICAが行った内部評価を検証する作業です。この結果、プロジェクトの企画と運営、評価実施方法と報告書、評価実施体制などで、現状の問題点が指摘され、今後の取り組みが提案されました（詳細は「JICA事業評価年次報告書2003」第3部参照）。

こうした提言を取り入れて、JICAは事業評価の質を向

*現在の技術協力プロジェクトにあたる。

Box 11 NGO-JICA評価小委員会：委員からのコメント

いりあい・よりあい・
まなびあいネットワーク
(あいあいネット)
長畑 誠



2001年度から始まったNGO-JICA評価小委員会の活動は2003年度、現場経験のあるNGO中堅・幹部スタッフが新たに加わり、9件の開発パートナー事業を事例として資料・文献および実施調査を行って、社会開発系のプロジェクトの評価のあり方を検討する、という野心的な試みとなった。結果として完成した「特定テーマ評価NGO-JICA

連携事業」報告書には、通常のDAC 5項目評価をNGOによる草の根型案件に適用する際の留意点や、重要な項目(住民参加、エンパワメント等)の評価方法等が詳述されており、またプロジェクトが形成・実施されていく過程を重視するなど、NGOならではの経験や視点が活かされた内容になったと考えている。

JICAとNGOの連携事業に限らず、NGO単独の事業や、JICAの他の社会開発型案件にも適用できる部分が多いので、今後さまざまに活用してもらえればと思う。ただ、NGO-JICAの連携

事業そのものに関する評価の視点、たとえば、草の根のミクロな視点を、地域や国の開発政策などと結びつけるマクロの視点とどうつないでいるか、またNGOを通じて一般市民が事業にどのようにかかわっていったか、といった評価のあり方については、今回の検討ではあまり深められたとはいえない。今後、JICAとNGOが連携していくこと自体をどのような視点で評価すべきなのか、そもそも両者が連携するのは何のためなのか、JICA、NGO双方の共通認識が必要となってくるだろう。

シェア=
国際保健協力市民の会
青木美由紀



評価にはプロジェクトの問題点の明確化や活動計画の修正ができる、また新プロジェクトへの教訓の反映ができるなどの利点もありますが、一方で人材や時間、資金が慢性的に不足しているNGOにとっては評価作業そのものが負担になってしまうという現状もあります。また、草の根の活動を中心としているNGOが評価をする際にぶつかる課題としては、活動がプロセス重視ゆえ数値化して測ることがむずかしい、評価手法の蓄積がない、

などが挙げられます。

NGO-JICA評価小委員会では、そのような課題を抱えるNGOにとって、少しでも役に立つような、そしてODAを中心に活躍している人にとっても、草の根で事業を展開するときのような視点が大切なのかを少しでも理解していただけるような「草の根事業の評価視点」の抽出を試みました。実際の作業をするに当たっては、JICAの評価方法を基軸にしなが、現地調査も実施し、特に草の根の事業を展開しているNGOの独自性、優位性、特徴が表現されるような評価の視点を洗い出したつもりです。私自身、委員として参加させていただき、実際の事業の評価を

通して、さまざまな視点を学ばせてもらうことができました。

今回の報告書は、まだまだ改良の余地がありますし、深めていける分野でもあると思います。ですから、この報告書を「たたき台」として活用していただき、経験を共有していくなかで、さらに実用的な評価についての本ができあがっていけばいいと思います。「評価」という堅苦しいイメージのある作業を、「もっと楽しく、学びのプロセスになる、そしてかわる人々のモチベーションが向上するものにしていけないか？」という個人テーマを掲げながら、今後も評価小委員会の場で学びを深めていきたいと思っています。

ヒマラヤ保全協会
田中 博



NGO-JICA評価
小委員会は連携の
実行路線の場?

評価小委員会へのお誘いを受けたとき、国民の1人としてODAの使い道に関心もあったので、最初JICA事業の評価をする委員会だと思っていた。ご説明いただいて、すぐにNGO-JICAが連携する「開発パートナー事業」の評価を通じて「草の根」事業の評価方法を考える場とわかった。NGO活動を通じて自分たちの事業、いわゆる「プロセス型」プロジェクトの評価の難しさを

実感していたので、それはそれで喜んで引き受けた。

ずっと国際協力活動をNGO一筋で行ってきた私は、最初JICA内で一般的に通じるらしき感覚や、JICA用語もほとんど知らず、見当違いの発言などでもしてご迷惑をおかけしたと思う。しかしJICAやほかのNGO委員のみなさんの寛大な協力のおかげで、理解も少しずつ進み、同時にNGOのこともJICAのみなさんにもいままで以上に理解していただいたようなので、私の委員としての責任もなんとか果たしているようである。

開発パートナー事業の現地調査などを通じて、多くの方のお知恵をいただ

いた。いままで気づかなかったNGO的な事業の強みや弱みなど改めて多くの気づきがあり、また、JICAとNGOが上手に連携することで、その長所を生かしていける可能性も感じた。今後、日本のNGOはますます発展していくだろうし、JICAとの連携やJICAそのものの「草の根」事業も増えていくだろう。手前味噌ではあるが、「この経験を共有・発展させていくことが日本の開発協力をより良くしていく力になるのでは?」と予感している今日この頃である。

可能なら当初の希望であったJICA事業の評価にも、NGOの視点から挑戦してみたい。

表1-3 外部有識者事業評価委員

●委員長

牟田 博光 東京工業大学教育工学開発センター長

●委員 (五十音順)

青山 温子 名古屋大学大学院医学系研究科教授

池上 清子 国連人口基金東京事務所長

川口 晶 社団法人日本経済団体連合会国際経済本部アジア・太平洋グループ長

熊岡 路矢 日本国際ボランティアセンター(JVC)代表理事

杉下 恒夫 茨城大学人文学部教授、元読売新聞社

長尾 眞文 広島大学教育開発国際協力研究センター教授

古川 俊一 筑波大学社会工学系教授

三好 皓一 立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授

(2005年3月現在)

上して、評価結果を活用するためのさまざまな取り組みを進めてきました。2004年度にも引き続き外部有識者による2次評価を行い(※2次評価の手法開発については本項(4)4参照)、評価の客観性を確保して、質を向上するよう努めています。この2次評価の概要と結果は、本書の第4部第1章(p.165)に掲載しています。

②外部有識者レビューの実施

2003年度の外部有識者事業評価委員会による2次評価の結果、評価の客観性と透明性を高めるうえで2次評価が有効であると示されました。これをふまえて、国別事業評価や特定テーマ評価にも、外部有識者による2次評価の導入を進めています。こうした2次評価は、「外部有識者レビュー」として、1次評価の結果とともに報告書に掲載しています。これまでも「セネガル国別事業評価」や特定テーマ評価「総合分析・農業普及」「総合分析・初

中等教育／理数科分野」「総合分析・情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用」「貧困削減／地域社会開発」などで、このレビューを実施しています。

このほか、2003年度からは、在外事務所による案件別の事後評価でも、段階をおって外部有識者2次評価(「外部有識者レビュー」)を取り入れています。在外事務所が実施した評価には、対象国の大学教授や研究者をはじめとした有識者が、外部第三者としてコメントしています(BOX 12)。途上国外部有識者による2次評価は、途上国の主体性を向上して、国民への説明責任を遂行するうえでも有益です(BOX 13)。

このほか、2004年度から実施している特定テーマ評価「アフリカ感染症」では、外部第三者としてアフリカ評価学会や政府機関関係者が1次評価に参加している(BOX 14)ほか、評価結果への関連国際機関による第三者レビューを予定しています。



外部有識者事業評価委員会



Box 12 事後評価報告書に関する外部有識者2次評価(「外部有識者レビュー」) 骨子(訳)

パラグアイ上院議員
ロナルド・エノ・
ディエツェ
(Sen. Ronaldo
Eno Dietze)



パラグアイ「ピラール南部地域農村開発計画事後評価報告書」に対する、私の知識と経験をもとにしたコメントは以下のとおりです。

1. この評価作業では、現地のコンサルタントが、多数の対象者に対するアンケート、聞き取り調査、ワークショップ、グループ調査など

を実施しており、基本理念にしたがい、チェックポイントを押さえた適切なものであったと考える。

2. この事後評価チームによる評価結果は、プロジェクトのプラス面とマイナス面を明らかにしつつ、今後パラグアイ側が独自でプロジェクトの自立発展性を高めていくことを促している。特に、地域住民と関係機関が一体となって、機材の保守管理を含む活動を継続していくことが必要で、そのためには地方分権が重要だと述べている。

3. この事後評価報告書は、詳細な調査にもとづいて客観的な見地から評価結果を提示している。今回の提言にもとづいて、このプロジェクトの自立発展性を高めていくための努力を惜しまずに、今後新しい取り組みを行っていくうえでの教訓としていくことが重要である。

4. このような素晴らしい技術協力を実施してくれた日本政府に、パラグアイ側は深く感謝しなければならない。

Box 13 2次評価の活用 在外事務所の視点から

JICAパラグアイ事務所
評価主任 武田浩幸

近年、事業の実施において成果主義が叫ばれ、在外事務所においても評価事業の拡充が課題とされています。

こうしたなか、私たちの事務所では、昨年度、技術協力プロジェクト「ピラール南部地域農村開発計画」の事後評価に際して、外部有識者としてパラグアイの上院議員Ronaldo Eno Dietze氏に評価に参加していただきました。同議員は、現在、パラグアイ国会で環

境委員会の委員長を務めています。過去に農牧省企画総局長、農業次官を歴任しており、パラグアイの農業や地域開発に豊富な経験をもっています。本件は、事務所担当者のアイデアが実現の運びとなったものであり、はじめての試みでしたが、結果的に国会議員に依頼したことは、同人が有する政治力、発言力などに鑑み、パラグアイの幅広い関係者によるJICAおよびJICA事業に対する理解の促進や本件プロジェクトがパラグアイの国民に対する説明責任の遂行という意味で大きな成果が

あったと考えています。

現在、JICAは、本格的な在外事務所主導に向けて種々の改革に取り組んでいます。パラグアイには、これまで多くの協力が行われ、一定の成果を達成する一方で、協力終了後の持続性に課題があるとされてきたことから、案件終了後の事後評価は非常に重要であると考えています。私たちの事務所では、事後評価を活用して、これまでの協力成果を生かしつつ、より効果的な協力を展開していくための取り組みを進めようとしているところです。

Box 14 アフリカ評価学会とJICAの協力活動

アフリカ評価学会長
ゼンダ・オフィール
(Ms. Zenda Ofir)



アフリカ評価学会について

アフリカ評価学会<www.afrea.org>は、アフリカの評価を促進し強化するために、1999年にナイロビに設立されました。この学会は、アフリカ各国の評価学会や関係団体を包括するとともに、評価学会がない国にいる個人をサポートすることを目的としています。こうした各国の評価学会や関係団体からアドバイスを受けながら、理事会が学会を運営しています。

ここ数年のうちに、アフリカではそれぞれの国が主体的に開発に取り組む流れが生まれました。このため、各国の課題や事情への理解が不足しがちな海外の評価人材に頼るのではなく、モニタリング・評価に専門知識をもつ人材を自前で育成し、活用していくことが不可欠になりつつあります。アフリカ評価学会は、アフリカ大陸で確固たる評価能力を築いていくために、きわめて重要な役割を果たしています。

この学会は、アフリカの知識と経験に根ざしつつも、国際的な原則と基準に合ったモニタリング・評価を念頭に

置き、その理論と実践を実現するよう目指しています。モニタリング・評価がアフリカの発展のために有用な道具として活用されて、人々の生活の質を向上させるとともに、主な組織や制度の改善に役立つよう、さまざまな活動を行っています。特に、政府機能の透明性、説明責任、効率性を向上させるための、広域・国・自治体レベルの取り組みを支援しています。また、アフリカ各国の評価学会や関連団体の設立と発展に貢献し、知識を共有して評価能力が向上するように努めています。

JICAとの協力活動

アフリカ評価学会は、援助機関や海外政府、民間セクター、NGOなどと協力して、アフリカのモニタリング評価能力の発展に貢献し、望ましいモニタリング評価が行われるよう、話し合いながら模索しています。そういった活動の1つに、JICAとの協力があります。

JICAには、南アフリカで実施している教育分野の協力プロジェクトがあります。私とJICAとのご縁は、このプロジェクトの評価活動に私が参加したことから始まりました。以来、評価部署とは緊密な交流を続けています。最近では、この評価部署が2004年度に特定テーマ評価「アフリカ感染症」を実施

しました。この評価にアフリカ人外部有識者が参加する際には、アフリカ評価学会のネットワークを生かして協力しました。アフリカへのJICAの協力を評価するにあたり、協力対象国の第三者的な立場の有識者に評価者として参加してもらうため、適切な人材を紹介してほしいというJICAの協力要請があったのです。私たちはこれに答えて、対象国であるザンビアやガーナの評価学会に連絡し、それぞれの国の評価学会から対象分野に詳しく、国際協力を評価するにふさわしい有能な評価者を推薦してもらいました。アフリカへの協力を評価するのにアフリカ人の視点を入れたい、そして対象国の国民にも説明責任を果たせるような評価にしたいというJICAの考えは、私たちアフリカ人評価者にとって大変に歓迎すべきものです。これに協力できたことを、アフリカ評価学会として誇りに思います。

今後ともJICAと緊密な協力関係を保ち、JICAがアフリカで行う評価に、ネットワークを生かして協力できればと思います。また、JICAは現在、途上国の評価能力を強化することを重視していますが、アフリカ評価学会でもこれには力を入れていますので、協力を深めていきたいと考えています。

(6) 評価結果の公表体制の充実

評価結果を外部に迅速かつ確実に公表することは、説明責任を果たすうえで重要な要素です。JICAでは、ホームページに「評価」の項目を設ける（p.197）とともに、事業評価年次報告書などの刊行物を作成して、評価結果を迅速に公表しています。また、国別・テーマ別の評価を行う際に、主要な評価結果が得られた段階で一般公開セミナーを開催して、これら評価結果について広く情報発信を行うとともに、参加者から意見を聞く場を設けています。

1) ホームページでの迅速な公表体制

JICAでは、従来、各年度に実施されたすべての評価結果の要約を、事業評価年次報告書に掲載することで公表してきました。1999年からは、情報媒体としてインターネットが有効であることをふまえて、これら評価年次報告書をはじめ、国別・テーマ別の評価報告書などについても、JICAのホームページに掲載してきました。また、2001年度に事前評価を導入してからは、その結果を要約した事業事前評価表を、ホームページ上で随時公表しています。

従来、個別プロジェクトの評価結果の要約は、事業評価年次報告書に掲載してホームページで公表してきました。しかし、外部有識者事業評価委員会などから「公表のタイミングが遅い」との指摘を受けたため、2003年度からは、各評価調査終了後に随時ホームページに掲載することとしました。これにより、2001年度以降に実施した評価については、事前から事後までの評価結果の要約を、随時ホームページ上に掲載していく体制になっています。そのほか、改訂した事業評価ガイドラインや外部有識者事業評価委員会の活動概要などについても、ホームページを活用して公表するとともに、2003年度からは年度ごとの評価計画も公表を始めています。

また、日本語版ホームページが充実してくると、国外への情報発信手段として、英語版ホームページのコンテンツも拡充するよう求められるようになりました。このため、2004年度には、英語版ホームページも改訂し、掲載する評価情報を大幅に増加しました。特に、①JICAの評価枠組みや手法を掲載した事業評価ガイドライン英語版、②終了時評価や事後評価の評価結果要約表、③事業評価年次報告書やJICA/WBIの合同遠隔研修のテキストなどの評価関連資料、を新しく掲載しています。

他方、事業評価年次報告書の発行は、すでに述べたように迅速さに欠けるといった問題に加えて、「年次報告書からメッセージが伝わってこない」「国民との対話に役立つ報告書にするには、メリハリが必要」といった問題点



一般公開の評価セミナーを開催している

が指摘されてきました。

このため、個別評価結果をホームページへに随時掲載すると同時に、JICAでは外部有識者事業評価委員会からの助言を得て、2003年度から事業評価年次報告書の編集方針を刷新しています。具体的には、個々の評価結果を横断的かつ総合的に分析することを重視すること、メリハリの利いたメッセージ性の強い報告書にすること、一般の読者にも読みやすく、わかりやすい表現方法をとること、などを編集方針としています。

2) 評価セミナーの開催

国別事業評価や特定テーマ評価などの総合的・横断的な評価を行う場合に、その主要な評価結果を外部に広く報告するとともに、評価結果に対する意見を聞く場として、2001年度から一般公開の評価セミナーを開催しています。

2004年度には、特定テーマ評価「評価結果の総合分析（初中等教育／理数科分野）」「NGO連携事業」「貧困削減／地域社会開発」「評価結果の総合分析（情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用）」「評価結果の総合分析（農業・農村開発：普及）」「参加型地域社会開発のジェンダー評価」をそれぞれテーマとして、計6回にわたってセミナーを開催しました。これらのセミナーには、援助関係者、大学や研究機関の関係者、コンサルタント、NGOなど、のべ約580名の幅広い関係者が参加し、活発な議論が行われました。

また、途上国関係者にも、こうした総合的・横断的な評価の結果をフィードバックするためのセミナーを開催しています。2003年度には、特定テーマ評価「環境分野—環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力」のフィードバック・セミナーを、国際開発学会と共催でインドネシア（ジャカルタ）、タイ（バンコク）、中国（北京）で開催しました。