

【実践・調査報告】

国別プログラム評価の困難性を超えて 実践的方法論に関する考察と試案

三輪 徳子

国際協力機構

miwa.satoko@jica.go.jp

要 約

近年、主要援助機関では多くの国別プログラム評価が行われてきた。しかしながら、インパクトや帰属 (attribution) の検証、さらに国別プログラムの評価可能性の問題もあり、方法論は確立されていない。JICAも過去に8件の評価を実施する中で、同様の問題に直面してきた。一方、結果重視や援助協調の進展は、援助効果やその評価の概念に変化をもたらしており、効果の検証においても貢献 (contribution) の視点が新たに重視されつつある。本稿は、以上のような問題及び新たな議論をふまえ、国別プログラム評価の改善に向けた実践的な評価方法を考察するものである。具体的には、効果の検証と評価可能性の2つの主要課題への対応に向けて、対象途上国の開発戦略における協力の位置付けを整理したマトリックスを用い、プログラムの妥当性や戦略の適切性を検証するとともに、プログラムの実績を合算し、貢献の概念に基づいて協力効果を評価する方法を提示している。そして評価を活用して国別プログラムを改善し、評価可能性を高めていく漸進的アプローチを提案している。

キーワード

プログラム評価、アウトカム、貢献、評価可能性、結果重視マネジメント

1. はじめに

国別プログラム評価 (Country Programme Evaluation 以下、CPE)¹は、国別プログラミン
グの導入に伴い1980年代末に開始され、1990年代
後半から多くの評価が行われてきている。その背
景には、国別プログラミングのもと、主要援助機
関で「国」が援助の計画、予算、管理、報告の重
要な単位となったこと、特に1990年代後半からの
援助効果とセレクトィビティの議論の中で、より
選択的に効果の高い援助を行っていくためには国

レベルでの援助のマネジメントと評価が重要との
認識 (World Bank 1998) が強まったことが挙げ
られる。

こうした動きを受けて経済協力開発機構/開発
援助委員会 (OECD/DAC) 評価作業部会 (現・
評価ネットワーク) では、1994年及び1999年に
CPEに関するワークショップ (ウイーン・ワーク
ショップ) を開催している。特に1999年のワーク
ショップでは、多数の援助機関が参加して、方法
論について広範な意見交換が行われた。そこで明
らかになったのは、CPEの方法は機関によって
様々であるが、多くの機関がインパクトや帰属の

日本評価学会『日本評価研究』第5巻第1号、2005年、pp.27-44

検証、さらに国別プログラム（CP）の評価可能性の問題を抱えていることであった（DAC 1999）。

これらの問題は、日本のODAの政策機関（外務省）及び事業実施機関（国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC））で実施されているCPE²にも共通する問題となっている。例えばJICAでは、国別事業実施計画に基づく国別プログラミングの強化にあわせ、1998年から本格的な国別の事業評価を導入し、2004年度までに8件を実施している。その目的は、特定対象国におけるJICAの協力実績を総合的に評価し、国別事業実施計画や協力事業の改善に向けた提言・教訓を得ることであった。しかしながら上記のような問題から、目的を十分に満たす評価を行い得ておらず、CPEの有効性を高めるための方法論の改善が重要な課題となっている。

一方、1990年代後半以降、援助の世界では、国際開発目標の設定や結果重視マネジメント（RBM）の拡充など、結果志向のアプローチがさらに強まった。また、効果達成に向けたアプローチとして、途上国のオーナーシップとパートナーシップが重要視されるようになり、ドナーによる援助協調や調和化の推進、財政支援の導入等の一連の取り組みが急速に進展した。

こうした動きは、国レベルでの援助の効果の捉え方にも変化をもたらしており、これまでの特定ドナーによる援助の効果の視点に加え、開発目標達成に向けた途上国や他のドナーとの共同取り組みの効果の視点が重視されるようになってきた。後者のような効果をどのように評価するかは、CPEの新たな課題となっており、貢献の観点から方法論を見直す動きも見られつつある。

本報告は、CPEをめぐる以上のような問題や動きをふまえ、CPEの有効性を高めるための方法論を、日本のODAの主要実施機関であるJICAを事例に取り上げて考察するものである。当然ながら方法論には様々な選択があるが、本稿では、これまでの主要な課題への対応を主眼に置き、現実的な制約の中でより有用性の高いCPEを実施していくための方法論の提案を行う。ただし提案は、課題対応策として概念を整理した段階のものであり、実証及び改善は今後の課題である。

以下、第2節では、ウイーン・ワークショップ

の議論のレビュー及びJICAがこれまでにに行った国別事業評価の報告書の分析を通じ、CPEに関するこれまでの問題を整理する。次に第3節では、2004年に行った主要援助機関の調査に基づき、ウイーン・ワークショップ以降の主要援助機関におけるCPEをめぐる動向についてとりまとめる。そして以上をふまえて第4節でJICAを事例にCPEの改善に向けた試案を提示し、考察する。

2. 国別プログラム評価（CPE）の方法論に関するこれまでの問題

（1）ウイーン・ワークショップでの議論

CPEに関して最も包括的な議論が国際的になされたのは、1999年のウイーン・ワークショップである³。そこでは、CPEは用途、アプローチ、手法ともに多様であるが、インパクトと帰属の検証、そしてCPの評価可能性が主要な課題ということが示された（DAC 1999）。

1) CPEの多様性

まず、用途については、CPの妥当性や効果の検証、組織目標の達成度の検証、援助配分の見直し、支持の確保等が主なものとなるが、CPが未確立の機関ではCP導入に向けてCPEを活用する場合もあることが指摘されている。

次にアプローチに関しては、分析深度・対象ともに多様であるとして、インパクトまでを盛り込み、長期間を対象に主な協力を網羅した「ヘビー型」と、妥当性・効率性等のより直接的な基準を用い、直近数年間の活動に焦点を当てた「ライト型」のタイプ分けが行われている。そして「ヘビー型」は、CPに統一性があり、適当な開発指標も入手できる場合、当該機関が対象国の主要ドナーかつ援助が対象国の開発に中心的な役割を占める場合、対象CPが当該機関の事業に大きな比重や重要な意味を有する場合等には適しているが、それ以外は「ライト型」の方が合っているとの議論がされている。

また、手法に関しては、マクロ・レベルでの変化発現から要因をたどる形で当該機関の援助への

帰属を検証しようとする「トップダウン型」、CPを構成する個々のプロジェクトを積み上げてインパクトを検証しようとする「ボトムアップ型」の2種類があり、分析も叙述、計量経済、スコアリングなど様々な技法が用いられていることが示されている。

2) インパクトと帰属の検証、評価可能性

しかしながら、これら手法の違いにかかわらず、インパクトと帰属の検証及び評価可能性は、共通の問題となっている。

このうちインパクトと帰属に関しては、検証の困難性の理由として、当該機関の援助と他の機関の援助、あるいは援助と援助以外の要因を切り分けて変化（インパクト）を特定するのがプロジェクトやセクター評価に比べてはるかに難しいこと、特定の変化は援助以外を含む様々な要因から生じている他、援助も複数の複雑な変化を生むことから、帰属の論理的検証に困難性が伴うこと、反事実的状况（counterfactual）の構築も、長期成長モデル、計量モデル、類似国との比較等の手法は考えられるが、技術面でも運用面でも多くの難しさがあることが挙げられている。

また、評価可能性については、CPがゴール・戦略の明確性や、構成要素の首尾一貫性（coherence）を欠く場合には、評価が非常に難しいとの点が指摘されている。同問題は、国別プログラミングが確立しておらず、CPがばらばらなプロジェクトの集まりに過ぎないような場合は特に顕著となっている。しかしながら、CPEの最多実績を有する世銀でも、CPEの質の向上には国別援助戦略（CAS）のデザインの改善が必要との指摘をしており、米州開発銀行（IDB）では同問題に対応するために、CPEに際してCASの評価可能性をチェックしていることが報告されている⁴。

(2) JICAにおける国別事業評価の経験

JICAでは、対象国の開発に対するJICAの貢献度を総合的に評価のうえ、国別事業実施計画の改善及び事業（協力プログラム・案件）の形成・実施に資する教訓・提言を抽出することを目的に、国別事業評価を実施してきた。しかしなが

ら、過去8件の評価では、貢献度の総合的な評価は十分に達成できていない。その理由は、個々の案件の重点分野との合致及び成否は検証できても、課題体系におけるそれらの位置付けやプログラムとしての構成の適切性が検証できなかったことにある。そしてこれはCPの評価可能性の問題に起因するところが大きい。以下では、これまでの国別事業実施計画の手法に焦点を当てて、問題を分析する。

1) 国別事業評価の概況

JICAでは1989年から国別評価の名称で、主要セクターの代表的な案件を選び、積み上げる形で国別の援助評価を行ってきた。しかしながら同方法ではJICAの援助の重点セクターや課題の選定の妥当性を検証できないとの問題認識のもと、1998年度のバングラデシュ国別評価より、上記妥当性の検証と援助戦略へのフィードバックを目的とする評価が開始された（国際協力事業団、2000a）。その後、1999年度に国別アプローチの強化に向けて国別事業実施計画が導入されたのを受け、国別評価も国別事業評価と名称を代え、メキシコ（1999年度）、タンザニア（2000年度）、ポリビア（2000/2001年度）、ホンデュラス・パナマ（2001/2002年度）、スリランカ（同左）、セネガル（2002/2003年度）の評価（2000年度から名称を国別事業評価に変更）が行われている⁵。8件の評価対象範囲（期間・調査項目）、評価手法の概要は表1のとおりである。

過去の評価のアプローチをウィーン・ワークショップでの議論に照らして見ると、対象期間はバングラデシュの25年を最長に、概ね10年程度にわたり、対象分野もセネガル以外は主要援助分野を網羅するなど、対象範囲では「ヘビー型」に入る。ただし分析深度の方は、援助セクター・課題の選択の妥当性及び個別案件の積み上げに基づく実績の検証が中心であり、インパクトの評価はほとんど行われていない。

2) 評価手法とその問題

表1に示すとおり手法に関しては、援助セクター・課題の選択の妥当性を検証し、当該分野の個別案件の実績を検証することで、開発への貢献を

表1 これまで国別事業評価の対象（期間、項目）と評価手法の概要

国	期間	項目(報告書構成)	手法
バングラ デシュ	1971 - 1996	開発の推移・現状、マクロ評価 (重点セクター・課題)、プロジェ クト評価、教訓	マクロ評価：開発の推移・現状分析に基づき、重点セクター及び主要4セ クターにおける課題選定の妥当性を検証。 プロジェクト評価：既存の現況 調査結果レビュー及び主要8案件の評価(評価5項目及び貧困・ジェンダー視 点)により援助効果を検証
メキシコ	1988 - 1998	開発ニーズ、形態別評価、セク ター別評価、総合評価、提言	形態別評価・セクター別評価：個別案件を評価5項目で5段階でレーテ ィングのうえ、形態別・セクター別(7セクター)に平均点を算出、 総合評 価：DAC5項目別に形態別・セクター別評価を平均
タンザ ニア	1991 - 2000	経済社会及び援助動向、事業 評価(国レベル、プログラム)、 教訓・提言	国レベル評価：経済社会及び援助動向に基づき妥当性、効率性の視点で評 価、 プログラム：主要4セクターの個別案件を国別事業実施計画の課題別 に12プログラムとして分類し、個別案件評価結果を積み上げる形でプログラ ムの妥当性、効率性、自立発展性を検証。
ボリビア	1985 - 1999	経済社会開発の推移と現状、 案件評価、セクター評価、横断 的評価(スキーム別、貧困・ジェ ンダー)、総合評価、提言・教訓	案件別評価：主要4セクターの個別案件を評価5項目で評価、5段階でレー ティング、 セクター評価：上記4セクターの推移と現状に基づき開発重点 課題を体系図に整理、同図上にJICAの協力を位置付けて妥当性を検証、 スキーム別評価：案件別評価結果を3スキーム別に分類、平均点を算出、 貧困・ジェンダー：主要案件についてジェンダー・貧困配慮や効果を確認、 総合評価：以上の結果を総括
ホンデュ ラス ・ パナマ	1991 - 2000	経済社会開発の推移と現状、 分野別評価、横断的評価(地 域別評価、スキーム別評価、貧 困・ジェンダー評価)、提言・教 訓 注：地域別評価はホンデュラス のみ	分野別評価：主要5分野の協力の妥当性をボリビア・セクター評価と同じ 手法で検証。 あわせ各分野の個別案件をボリビアの案件別評価と同様の手法 でレーティングするとともに、同じ上位目標の案件群を事後的にプログラム として整理し、個別案件の平均点でプログラムの有効性を評価。 地域別評 価：地域別の開発度と協力実施状況から地域選択の妥当性を検証するととも に、個別案件評価結果を地域別に分類して平均点を算出。 スキーム別評価 及び貧困・ジェンダー評価：ボリビアと同じ手法を適用。
スリラ ンカ	1990 - 2000	社会経済開発の現状及び援 助動向、個別案件評価、分野 別評価、教訓・提言	個別案件評価：主要5分野の案件のうち、技術移転プロセス及び効果の観 点から総合的に評価可能な案件群をプログラムとし、投入、活動、成果、目 標を整理のうえ、評価5項目でプログラムを評価。 分野別評価：対象国の 開発状況をレビューし政策目標・体系を整理のうえ、同体系にJICAの協力を 位置付けて妥当性を検証するとともに、政策目標ごとの協力内容からパー フォーマンスを評価。
セネガル	1992 - 2001	援助重点分野の包括的評価、 水産分野評価、相乗効果評価、 提言	包括的評価：対象国経済社会状況、援助動向に基づきJICAの協力の妥当 性を包括的に評価、 水産分野評価：プログラム・アプローチ・ロジック・ モデル(PLM)を用い、目標を共有するプロジェクトを束ね、成果ごとに 組み替えてプログラムを構築のうえ、各プログラムの実績、プロセス、イン パクトを評価。また、住民への裨益の視点で評価。 相乗効果評価：統合的 アプローチの効果を、水を中心に保健や教育を組み合わせた支援を実施の村 落とそうでない村落との比較を通じて検証。

(出所) 各報告書をもとに筆者作成

総合的に評価する方法が基本となっている。前者については開発の推移、セクター・課題分析、他ドナーの援助動向等から重点セクター・分野を明らかにし、右との整合性を検証する方法がとられており、主として叙述手法が用いられている。後者については個別案件評価結果の積み上げにより、当該セクター・課題分野の総合的な実績を検証する方法に拠っており、定性的な手法とレーティングを用いた手法の2種類がある。

ただし、重要セクター・課題への介入及び個別案件の実績を検証しても、選択したセクター・課題分野の中で課題解決にとって優先度の高い介入が戦略的に行われているかが示されなければ、開発への貢献度の総合的な評価は十分にはできない。バングラデシュはセクター・課題選択の妥当性、メキシコは個別案件実績の積み上げに主眼を置いた評価が試行されているが、セクター・課題における個別案件の位置付け（優先度、プログラムの構成の戦略性）の分析はなされておらず、セクター・課題レベルの評価と個別案件レベルの評価が繋がっていない。

タンザニア以降の評価では、開発課題体系へのJICA事業の位置付け及びプログラムの視点の導入を通じ、同問題への対応が試みられている。しかしながら必ずしも試みは成功していない。

3) 開発課題体系への位置付け

まず開発課題体系への位置付けに関しては、ポリピア、ホンデュラス・パナマでは課題ツリーによる体系図を作成し、同図上にJICA事業を位置付けて選択の妥当性を検証している。同図には他ドナーの事業も記されており、課題のどこにJICAや他ドナーが介入しているかが一目で分かる利点がある。しかしながら、体系図は評価者が課題分析により「あるべき姿」として作成したものであり、対象国の実際の政策・施策・事業体系との関係が明らかでない。このためJICAも他ドナーも介入していない課題が体系図の大半を占める中、介入の優先度の判断が難しい。

一方、スリランカでは、対象国の開発計画等をベースに政策・施策目標を整理した体系図を用い、JICAや他ドナーの事業がどの施策目標に関連するものかを示している。従って相手国の現実

の政策・施策体系における位置付けを確認できる。しかしながら、整理が「新たな道路網の開発」といった大まかな目標レベルまでであるため、施策と事業との整合性を示すに過ぎない。また、JICA事業と他ドナーの事業も同じ施策目標分野であることが分かるのみとなっている。

4) プログラムの評価

次にプログラムの評価も、関連する個別案件群を束ねてプログラムとし、個別案件評価結果を積み上げて実績を示すに留まっており、プログラム・レベルの目標に対する効果やプログラムの構成等、プログラム・デザインの戦略性はほとんど分析されていない。その背景には、これまでの国別事業実施計画は、特定課題に関する案件を積み上げてグルーピングしたのみで、明確な目標の共有や構成要素間の一貫性が確保されている訳ではなく、プログラムとして評価が難しいことがある。

そうした評価可能性の問題があるにもかかわらずJICAがあえてプログラムの評価を実施したのは、評価を通じてプログラムの改善を図る意図があったからと推察される。しかしながら、結果としては、プログラム・デザインの戦略性の分析が不十分なために、プログラム改善のための適切な評価足りえていない。

プログラムの評価におけるもう一つの問題は、対象国や他ドナーの事業との関係が視野に入られていないことである。プログラム目標レベルの課題に関しては、通常、JICAのみならず、途上国自身や他ドナーによる取り組みも行われている。そうした課題に対する介入の戦略性や貢献度の検証では、既存のJICA事業のみを対象としたのでは不十分であり、途上国や他ドナーの介入との補完性の視点が欠かせない。開発課題体系へのJICA事業の位置付けは、そのためのものでもあったはずであるが、プログラムの評価ではそれが活かされていない。

課題体系への位置付け及びプログラムの評価の2つの試みは、援助協調先行国のタンザニア及びポリヴィアを評価対象に選択して導入されている。同選択からは、援助協調枠組みでもある途上国開発戦略を課題体系として念頭に置き、JICAが同体系に他ドナーとの協調も含めて戦略的に介

入してきたかを検証する意図があったと考えられる。そして重点セクターにおける優先課題の選択、その中で、途上国や他ドナーの事業とも一貫性のある、戦略的な案件群の選択、個々の案件の実績、の各段階の検証を通し、対象セクター・課題の開発の進展に対するJICAの貢献度の評価を行うことを狙ったのではないかと考えられる。しかしながら試みは十分には成功していない⁶。

以上のように、これまでの国別事業評価では、援助分野と開発計画等の重点セクター・課題との整合性及び個別案件の実績は検証できている。しかしながら、課題解決手段としての介入分野の優先度、案件群の組み合わせの戦略性、途上国や他ドナーの事業との補完性の検証が不十分なために、JICA事業と開発の進展を結ぶロジックや貢献の度合いの評価が困難となっている。こうした問題への対応と、国別事業評価の評価可能性の改善は、今後の国別事業評価の主要な課題と言えよう。

3. CPEをめぐる新たな動き

「1. はじめに」に言及のとおり、援助をめぐる最近の動きは、CPやCPEをめぐる議論にも変化をもたらしつつある。JICAが2004年に行った主要援助機関の国別プログラミングとCPEの現状に関する調査結果⁷(概要、表2のとおり)からは、ウーン・ワークショップ以降の主要な動きとして、CPへのRBM適用、開発アウトカムと特定機関の援助のアウトカムの区分、「貢献」を用いた援助の評価、の3つが挙げられる。

(1) CPへのRBM適用

RBMの進展に伴い、主要援助機関では、RBMの単位はプロジェクトからCPレベル、組織運営レベルに発展し、戦略計画策定と業績測定を通じてこれらをマネジメントしていくシステムが導入されつつある。その先駆は米国国際開発庁(USAID)であるが、国連開発計画(UNDP)、世界銀行、英国国際開発省(DfID)において導入済みのほか、デンマーク国際開発庁(DANIDA)

やオランダ外務省でも導入中の状況にある。

このうち、世銀はCPレベルであるが、USAID、DfID、DANIDA、UNDPは組織レベルのRBMである。後者においてCPは、「組織全体 各局 在外事務所」の組織体制の階層と整合する形で整理された目標及び計画体系の一部となっている。すなわち組織目標の具現化に向けて、特定国において目指す目標と同目標達成のための事業をまとめた計画と位置付けられている。

RBMの適用により、CPやCPEの有様にはいくつかの変化が生じている。その一つは、CPの評価可能性の改善である。これはCPが明確な目標に基づき、戦略計画策定手法を用いて結果と手段のロジックや指標を整理のうえ、策定されるようになったこと、また、業績報告のために実績が定期的にモニタリングされるようになったことに起因する。その一方、RBMによるアウトカム・レベルの実績のモニタリング導入により、従来、CPEで行われてきた実績の検証はモニタリングがむしる担い、説明責任を果たす形になってきている。こうした中、モニタリングと評価の違い⁸をふまえ、CPEの役割を改めて見直すケースも見られる。その一例がDfIDであり、CPEでは国別援助計画(CAP)のデザインの適切性、プログラムの妥当性及び効率性(プロセスの効率性や援助協調を含む)等に焦点をあて、学習目的をより重視している。

(2) 開発アウトカムと特定機関のアウトカムの区分

第二の動きは、国レベルでの開発効果に関し、他の援助機関や対象国との協力を通じて達成されるべきものと、当該機関が直接に達成し得るものとを区別する動きである。例えばDfIDでは、前者は「開発効果」(development effectiveness)、後者は「組織の効果」(organizational effectiveness)として区分している。そして、「開発効果」はDfIDが最終的に目指し寄与するものであるが、帰属の検証が難しい、より長期のアウトカム及びインパクトであり、DfIDのみでは管理やコントロールが困難としている。また、「組織の効果」は、DfIDがある程度は管理・コントロールし得、

表2 主要援助機関における国別プログラミング及びCPEをめぐる動き

機関	国別プログラミング	国別プログラムのモニタリング・評価
世銀	2003年からリザルト・フレームワーク(RF)を用いた結果重視CASを導入中。RFは対象国の開発目標、CASのアウトカム・指標、世銀の介入事業・実績をマトリックスに整理。	進捗・完了報告は実施部門がCAS Progress Report 及びCAS Completion Reportで実施。CASCRは悉皆的に実施。結果重視CAS導入にあわせCASCRを評価部門がレビューする体制を導入。Country Assistance Evaluationは評価部門が独立評価として実施。CAEは開発アウトカム、世銀の協力内容、開発への貢献をカバー。開発アウトカムと世銀によるアウトカムを区別のうえ、「貢献」で評価。世銀アウトカムについては計画・実施の適切さ等コントロール可能な事項につきレーティングを適用。
UNDP	1999年に組織レベルのRBMを導入、組織重点分野を設定。CPIはUNシステムの国別援助枠組み(UNDAF)の下に位置付けられ、対象国の開発目標、UNDAFのアウトカム、UNDPのアウトカム・指標、同アウトプット・指標、パートナーとの関係等をマトリックスに整理。	RBMのもと部署ごとに年次業績報告を作成。同一環としてCPのアウトカム・モニタリングを実施。CPの主要アウトカムを選んで実施部門が評価するアウトカム評価(OE)も導入(時期は目的に応じ任意。1サイクル2-4件)。OEは、アウトカムの発現状況、発現要因、UNDPの貢献をカバー。評価専門部署は独立評価として国別評価(Assessment of Development Results)を実施(対象期間:5-7年程度)。ADRはUNDP事業の戦略的位置づけ、開発アウトカムと、UNDPの貢献をカバー。「貢献」ではパートナーシップ、援助調整、政策助言も評価。
USAID	1997年に組織レベルのRBMを導入。組織目標、戦略目標(SO)、中間目標(IR)の体系をRF(ツリー)で整理。国別戦略計画は地域・国の事情に基づきSOを選定のうえ策定、SO指標を設定。	組織レベルでの年次業績報告の一環としてSOのモニタリングを実施。SO終了時に評価を実施。国別戦略計画は年次業績報告をもってアセスメントを行っており、評価は行っていない。SO達成度は2004年からレーティングを廃止、指標自体を提示。USAIDの事業とSOの達成度の説明については「帰属」から「貢献」にシフト。
DfID	1998年にPublic Service Agreement導入。国別援助計画(CAP)はPSA目標達成に向けた組織レベルのRBM体系(組織全体 各局 国 プロジェクト)の中に位置。CAPではPSA目標に向けて期待される変化、毎年の変化(指標)、DfIDの介入をマトリクスで整理	年次業績報告の一環として組織、局、国、プロジェクトの各レベルでモニタリングを実施。報告書では上記結果をとりまとめ、PSA目標毎の指標達成度を記号及び進捗に関する叙述により提示。2001年からCAP終了時には実施部門によるレビューを実施。CPEは2002年から手法開発を含めて3カ国で試行(対象期間:5年間)。視点はCAPのデザインの適切性、プログラムの妥当性・効率性・有効性、貧困・ジェンダー等の配慮。評価に際しては開発アウトカムと組織アウトカムを区別、前者には「貢献」の概念を適用。また、業績モニタリングと評価の差異として後者では学習目的を重視。
DANIDA	2003年に組織レベルの業績測定枠組み(PMF)を導入。分権化のもと大使館がPMFの一環として年間業務計画に基づき国別戦略(CS)及びプログラムを管理。RFは特定化されていない。	年間業務計画に対する結果として大使館からAssessment of Country ProgrammeとAssessment of Sector Programmeを本省に毎年報告。前者はCSの目標、横断的イシュー、DANIDA援助セクター、貧困削減、援助協調、等の進捗状況を、後者はプログラムの目標・指標、セクター政策、対象国努力、他ドナーの支援等の状況を4段階でレーティング。CPEは評価専門部署が独立評価としてこれまでヘビー型CPEを実施。今後はCPEは対象セクター・地域を絞る方向。評価では合同評価をより重視。
オランダ外務省	2002年からRBM導入に向けて分権化のもとでの国別の計画、モニタリング、評価体制を構築中。	RBMのもと優先5分野の年次業績報告を2004年から導入。CPEは過去に対象20年間、二国間協力関係までカバーしたヘビー型を長期間かけて実施。CPEのコスト・タイミングに対する反省、CPEの技術的な問題、政策変更によるプログラム援助へのシフトから、当面はCPE実施は見合わせ、テーマ評価等を重視。

(出所) 各報告書をもとに筆者作成

帰属の検証が可能、かつDfIDが説明責任を有するアウトカムあるいは中間アウトカム・レベルの実績としている。そして後者には、政策の質、プロセス及びリソースなど、オペレーション・レベルの方策が含まれるとしている（DfID 2001）。

同様にUNDPでもアウトカムを、対象国の開発計画目標等にあたる「国家開発アウトカム」（national development outcome）、国連（UN）システムの国別プログラムにあたる国連開発援助フレームワーク（UNDAF）のもとでUNシステムが合同で実現を目指す「UNDAFアウトカム」、UNDPがその国別プログラムサイクル（5年間）で実現しようとする「国別プログラム・アウトカム」に区分している。そして「UNDAFアウトカム」はUNシステムが集団で説明責任を有するとし、UNDPが説明責任を有する「国別プログラム・アウトカム」は、UNDPの結果に対する影響が明確に特定化できるレベルを設定のクライテリアにしている。

また、同様の概念のもと世銀では、CASのリザルツ・フレームワークにおいて 長期戦略ゴール（対象国の戦略開発目標）、CASアウトカム（対象国のアクションや他ドナーの支援は必要であるが、世銀の介入が直接に影響を及ぼすことが期待されるアウトカム）、世銀の優先分野と実績の3段階に区分している。そして評価の対象とするのはCASアウトカムまでであり、対象国の開発アウトカムは直接的には対象にしないとしている（World Bank, 2003a）。

アウトカムの階層区分は、より高次の結果達成が求められる中で、パートナーシップを前提として事業を計画・実施することが必要になってきたこと、また、あわせ組織としての説明責任範囲を明確にすることが必要になってきたことに基づいて出てきた概念整理と考えられる。

（3）貢献に基づく評価

第三が、援助効果と当該機関の国別援助の因果関係を捉える視点の変化であり、調査対象機関の大半では、これまでの帰属（attribution）から貢献（contribution）に視点を移しつつある。

帰属がアウトカムの変化と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を可能性の高さ（plausibility）の観点から捉える視点である。アウトカムの変化と特定の介入の因果関係を厳密に検証するのは大変に難しいとの問題を背景に、帰属に代わる視点として出てきており、様々な角度からの分析を通じて、因果関係の可能性を判断するものである（Mayne 1996）⁹。

国レベルの援助効果等に対する貢献の視点の適用は、従来の帰属の問題に加え、より高次のアウトカムの重視、そのためのRBMや援助協調の進展等と不可分と考えられる。ちなみにUNDP（2003）は、貢献に関しては「特定機関が何を貢献したか」に加えて「他のパートナーとどのように協力したか」が重要である旨、結果がより明確に定義され、開発の進展のモニタリングや協力のデザインが適切であるほど、因果関係は明確になる旨、述べている。

貢献の視点は、主要援助機関における最近のCPEの評価基準等にも反映されている。例えばIDBでは、2003年に改定したCPEの実施指針において、CPEの評価基準として妥当性、効率性、有効性に加え、一貫性（coherence）を盛り込んでいる。そして一貫性の視点としてプログラムのフォーカスとともに他の開発アクターとの連携を挙げている（IDB, 2003b）。また、DfIDでもCPEのTORの中で、DfIDの援助のインパクトを評価するのではなく、DfIDが開発プロセスにどのような付加価値を与えたかを評価すべきこととし、対象国におけるDfIDの行動及び活動の適切さ及び妥当性、対象国政府の国内政策との一貫性、並びに国際的な開発目標とのリンクを評価する概念的枠組みを作るように記している（DfID, 2004b）。

開発アウトカムと特定機関のアウトカムの区分及び貢献の視点に基づき、主要援助機関では、「当該機関のアウトカムの達成 + 他のアクターとの協力 開発アウトカムへの貢献」のロジックで開発アウトカムに対する当該機関の援助効果を評価している。例えば、世銀の国別援助評価の指針では、報告書の項目として「対象国の開発政策の変遷」に続き、「世銀の援助」（インプット及びアウトプット）、「世銀の国別援助の貢献」（世銀による他のドナーとのパートナーシップ、対象国と

の政策対話、援助調整等)「開発効果の評価(アウトカム及び結果)」「(各分野)を記すことになっている。これは上記ロジックを報告書の構成に反映したものと言える。

しかしながら、ロジックは整理されても、当該機関の実際の援助と開発効果との関係を検証する作業には様々な難しさがある。例えば「開発アウトカム」及び「組織のアウトカム」の測定方法には、「開発アウトカム」レベルの指標の変化をまず確認し、そのうえで当該機関の変化への寄与を検証していくトップダウン・アプローチと、当該機関の活動、次いで国レベルへと結果を積み上げていくボトムアップ・アプローチの2つがある。このうち前者の場合は当該機関の援助が実際に開発アウトカムにどの程度貢献したのかがわかりにくいとの問題、また、後者の場合は活動レベルから積み上げていった結果が開発アウトカムまでなかなかつながらないという問題が指摘されている(DfID, 2001)。

こうした問題に対応するためには、開発アウトカム・レベルの目標及び指標と、当該機関の活動及びその成果指標の間をつなぐ、適切な中間レベルの目標及び指標の設定が必要である。このため多くの機関がCPでリザルツ・フレームワークを活用して概念整理を図っているが、国別プログラミングに際しての最も難しいところとなっており、“missing middle”が共通の問題となっている。ちなみに世銀でも、国別援助戦略の総合的なレビュー結果として、最終的な目標とそのため的手段は詳細に記述されているが、両者の間のリンク、すなわち国別援助戦略の中間アウトカムとその指標が欠けた“missing middle”の問題がしばしば見られることを、指摘している(World Bank, 2003)。

4. 評価の困難性を超えて —実践的方法論の考察

JICAのこれまでの国別事業評価では、重点セクターの優先課題に対し、途上国や他ドナーの事業とも一貫性のある戦略的なプログラムであったかどうかを検証できず、その結果、JICAの協力が全体として対象国の開発にどのように寄与した

のかが十分に評価できていなかった。また、評価の困難さの背景として国別事業実施計画の評価可能性の問題があった。

CPEをめぐる新たな動きは、こうした問題への対応に一つの解決策を示す。同観点から、国別事業評価の改善に向けた方法として考えられるのが、途上国の開発戦略をベースに、途上国や他ドナーの事業を最初から念頭に置いて、JICA事業の位置付けや案件群の組み合わせの戦略性を検証し、同検証結果を個別案件の実績を組み合わせることで、開発の進展に対するJICAの寄与を貢献の視点から評価することである。また、の結果を活用して国別事業実施計画を改善していけば、評価可能性も高めることができる。

以下では、これまでの国別事業評価の問題に基づき、第3節に記した新たな動きをふまえ、国別事業評価の改善に向けた方法論を考察し、試案を提示する。なお、国別事業評価の方法論として検討すべき点は様々あり得るが、ここでは第2節で明らかになった主たる問題への対応に焦点を当てて考察する。

(1) 問題に対する対応の方向性

CPEに関しては、これまでインパクト及び帰属の検証並びにCPの評価可能性が主要な問題とされていた。このうちインパクト及び帰属の検証は、援助効果の捉え方自体が変わる中、開発アウトカムと特定機関のアウトカムの区別及び貢献に基づく評価によって、一つの解決策が示されつつある。また、評価可能性に関しても、CPへのRBM適用により、目標、指標、及び結果に至るロジックがより明確化されたことが改善につながっている。これらは国別事業評価に関し、これまでの問題への対応と評価の有効性を高めるための方法を考えるうえでも参考となる。

国別事業評価の改善に向けては、いくつかの検討を要する点が考えられる。

1) 評価可能性の問題

第一は、そもそもの国別事業実施計画の評価可能性である。ウーン・ワークショップでも指摘

されたように、CPが目標の明確性や構成要素の首尾一貫性を欠く場合には、評価は非常に難しい。過去の国別事業評価における問題も、国別事業実施計画の評価可能性の問題が大きかったことが根本的な要因となっている。

国別事業実施計画については、形としては「協力実施方針 課題別プログラム—個別案件」の戦略計画となっており、また、「開発課題の分析 協力プログラムの抽出 構成要素となる個別案件の計画」のステップで策定し、戦略的アプローチのツールとして活用することが企図されていた。しかしながら、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、上記アプローチは十分には進まず、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きた。このため課題別プログラムはプログラムとしての明確な目標や構成要素の首尾一貫性が十分ではなく、また、「個別案件 プログラム 課題」の間のロジックがつながらず、結果として課題に関する開発の進展にJICAがどのように寄与したかが容易には検証できない状況にあった。対象国の開発の進展に対するJICAの寄与を検証するには、さらに言えば、JICA事業が対象国の開発の進展に全体としてより大きな効果をあげるようにするには、RBMのリザルツ・フレームワークのような枠組みの構築が必要である。

なお、この点に関してJICAでは、2004年度から個別案件ではなく、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。プログラムの構成要素の首尾一貫性及び戦略性等にはまだ課題の部分も少なくないため、プログラムの効果の検証はすぐには難しい面もある。しかしながら、評価結果を活用してプログラムを改善していくことは、戦略的アプローチを強化するうえで有益である。

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、以上のように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る場合には、それらの今後の改善に向けた形成評価の側面も重要である。さらに言えば、そうした評価可能性の低い段階では

形成的な側面により多くの比重を置き、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、効果の検証を中心とするといったアプローチの方が、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。

2) 事業の位置付けの検証

第二点が、途上国や他のドナーの事業との関係の視点である。当然ながらこの中には、日本のODAにおけるJICA事業以外の事業、とりわけ外務省による無償資金協力やJBICによる有償資金協力が含まれる。

過去の国別事業評価では、途上国の重点分野や他ドナーの動向、あるいは同じ課題分野における他ドナーの事業の有無は見ているが、途上国や他ドナーの事業がJICAの事業とどのように課題解決に向けて関係しているかは十分には検証されてこなかった。そしてそれが、課題体系におけるJICA事業の位置付けの優先度、戦略性、構成の適切性の検証が十分にできなかった要因の一つになっている。

ウーン・ワークショップの議論に見られるように、当該援助機関が対象国の主要ドナーかつ援助が対象国の開発に中心的な役割を占めるような場合を除き、単独ドナーの援助のみを見て開発の進展に対する開発アウトカム・レベルの効果を検証するのは難しい。そしてJICAの技術協力は規模の点では、程度の差はあれ、対象国の援助に占める割合は限られている。援助量から効果を見るのであれば、少なくとも日本のODA全体を視野に入れて、その中に位置付けて評価を行う必要がある。

言うまでもなく、援助が与える影響は、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、開発取り組みの中心となる仕組みづくりに対する技術協力のようなケースでは、投入自体は少なくとも、当該課題分野の開発の進展に与える影響は非常に大きい。その意味でも、課題体系のどこに位置し、開発の進展にどのような影響を与える協力が、を明らかにすることが効果の検証には重要である。そして影響を見るためには、途上国や他のドナー等、他の開発アクターとの関係

を捉えることが必須である。

以上のような点を検証するためには、独自に作り上げた課題体系ではなく、実際に途上国や他のドナー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、援助協調の枠組みかつ、日本の国別援助政策及びJICAの国別事業実施計画の根拠でもある、途上国自身の開発戦略が最も適切である。

当然ながらJICAの介入は、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、介入が行われていないことはあり得る。それは他のドナー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ドナー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。

(2) 実践的国別事業評価方法（試案）

上記方向性に基づき、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）を以下に示す。

1) 途上国開発戦略における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

事業の位置付けの検証のためには、重点セクター・分野との合致、及び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、開発計画等との整合性を見る形で、これまで検証されてきている。問題があったのは、これを見るためには、特定課題における途上国の開発戦略の中でのJICA事業の位置付けや、途上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3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事業ほか、途上国や他ドナー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途上国の予算配分の概算を掲載していることである。また、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。

相手国側の予算を盛り込むのは、公的財政レビュー（public expenditure review）の考え方に基づくものである。これは予算配分は、当該事業が相手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となるからである。

表3は保健セクターを例としたものであるが、上記のような整理及びマッピングにより、相手国の政策、施策、事業との関係や、当該課題に関連する事業の分散が一目瞭然であり、他ドナーの事業との関連性も分かる。このため、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、他ドナーとの協調、あるいはJICA事業の分散ぶりから見て、プログラムの組み方は戦略的と言えるかが、明快に検証できる。ちなみに表3のJICA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、一般的には優先度が高いとは言えない例である¹⁰。

相手国側の政策体系をベースとするのは、「対応の方向性」に既述のとおり、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だからである。あわせ、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中、新たに体系を構築するよりも、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、RBMが進む中、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。

表3 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	指標 (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. 北部国境・ 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 サーバイラ 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 (15) 内 サーバイラ 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 ビルゲイン財団	-	-
					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)	WHO JICA(プロジ ェクトX)	2 (3)	1
					コミュニティ啓 蒙活動 (10)	UNICEF USAID、 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

JICA実績：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)」

貢献：途上国開発戦略におけるJICA事業位置付け、構成要素の戦略性(一貫性、パートナーシップ)、事業実績等に照らし、対象国の課題別目標レベルにおける開発の進展に対する貢献が「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)

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¹¹。

なお、体系図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、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、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、

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3は単純化しているため、政策や施策を各々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必要である。ただし論理性にこだわり複雑化しすぎると実践性は低くなる。提案のマトリックスにおいて課題を軸とせず、因果関係を十分に満たせなくても、実際の政策、施策、事業を軸に置いたのは、課題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に因る。

この関連で、これまでのいくつかの国別事業評価では、プログラム・アプローチ・ロジック・モデル（PLM）を使い、同一の課題に関する複数のプロジェクトを成果ごとに区分・再整理し、プログラムとして捉えた場合の対象プロジェクト群の姿を明らかにしたうえで、妥当性や効果を検証する試みが行われてきている。また、JICA事業のみでなく他ドナーの事業も含めてPLMを使い、プログラムを構築のうえ評価した試みもある（三好ほか、2003）。PLMは、単発で実施されてきたプロジェクトをプログラムの視点で再検証し、プログラム・アプローチに基づくより戦略的な援助の検討に資する評価を行うためのツールとして有益である。しかしながら、成果レベルでの組み替

えは過度に緻密な作業となりがちであり、実践的でない面も見られた。このため本マトリックスでは単純にプロジェクトをユニットとしてマッピングのうえ、同一施策のプロジェクト群を協力プログラムとして捉え、構成要素の戦略性を見る方法を提案した。ただしJICA事業の中には、一つのプロジェクトで複数の相手国側事業や施策に関係するものもあり、相手国側政策体系の一事業の横に位置付けることが難しいものもある。そのような場合には、何らかの形で要素の分離及び組み換えが必要となる。ただし、その場合にも、組み換えは成果レベルではなく、変化の対象であるターゲット・グループ、あるいは中間アウトカムのレベルで行うことが、より合理的と考えられる。

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、プログラムの見直し（予算配分見直し、構成要素のスクラップ・アンド・ビルド等）及び開発への貢献度の検証の2つである。

まず、実績に関しては、JICA事業のみによるアウトカム実績の検証は、既述の評価可能性や、指標の設定・収集等の問題から難しさがある。そこで本方法では、アウトカムの実績は貢献により検証し、JICA事業の方は構成要素の案件が貢献し得る状況にあるのかの可否を検証することを提案する。具体的には、介入の優先度や戦略性が高いと判断できる場合に、案件が支援する相手国側施策または事業に貢献する効果を上げているかどうかを、個別案件評価結果から検証する。ただし将来的にプログラムの評価可能性が高まり、達成目標やその指標に基づき容易に評価ができるようになれば、特定の協力プログラムの実績を特定機関のアウトカムのレベルで検証していくことは考え得るであろう。

個別案件の評価は基本的に、既存の評価結果を活用した2次評価手法にて行うことが適当と考えられる。その理由は、既に個別案件ごとにDAC評価5項目に基づき評価を実施している中で、これまでのように国別事業評価において、再度、調査を行うのは効率的でないからである。2次評価では、妥当性は既に位置付け・戦略性で検証して

いることから、結果に関わる評価項目（有効性、インパクト）を中心に評価を行う。その際には、案件間の比較や相手国側施策・事業レベルでの合算・比較ができるように、そしてプログラム見直しに活用できるように、レーティングを用いる。ただし、レーティングはそれのみでは誤解を招きやすく、事業の改善に必要な情報も必ずしも十分には得られないため、判定理由となる効果の現状等について定性的な説明を付記することが望ましい。

3) 開発の進展と貢献の評価

開発の進展への貢献は、位置付け・戦略性の検証及び実績の検証を組み合わせ、貢献の視点をを用いることで、厳密ではないまでも検証することができる。すなわち、貢献の視点では、「相手国側政策体系の優先部分への、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実績＝開発の進展への貢献」のロジックが成り立ち、開発の進展は途上国及びドナーが共同で達成したものとと言えるからである。言い換えれば、事業が開発の進展に効果があったことを検証するためには、貢献の視点をを用いる場合にも、介入が相手国側政策体系において優先度が高く、JICAの他の事業、途上国の事業、他のドナーの事業との関係において戦略的であり、そのうえで個別のプロジェクト目標が達成され、上位目標が達成あるいは達成に向かって効果をあげていること、の検証がなされることが必要となる。

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、予算割合をもって貢献の度合いを視点の一つに盛り込み、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) プログラムの改善

以上の評価結果を活用し、プログラムを改善していく際には、いくつかの視点が考えられる。一つは介入分野の選択である。具体的には、マトリックスによる整理を通じて、相手国側の政策体系の全容及び優先分野を、体系の構成、予算配分、他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。

第二がプログラムの戦略性の向上である。これについては、JICA事業間、日本の他のODAスキーム、他ドナーとの協調の有無をはじめ、課題別・階層（政策・施策・事業）別の分散状況、各施策に関連する個別案件の実績や予算配分状況から、より効果を上げ得る構成にプログラムの構成を変えていく。その際には、実績が低く、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、あるいは予算配分をあらかじめ決め、それに従って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。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、主たる取り組み事項となる。以上に述べた第一及び第二の視点での改善により、貢献に基づく因果関係のロジックは改善される。

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対象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、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、相手国側の政策体系と合致した明確な目標設定が可能となってくる。同様に、そのようなプログラムの場合には、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）とすればよいことになる。

相手国側の指標との統合は、三好ほか（2004）も近年の援助潮流に基づき提唱しているが、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、評価の際の効果の検証は容易になる。また、相手国側指標の統合は、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のは、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。

なお、評価結果を以上のようなプログラムの改善に活用していくためには、プログラムの見直しのタイミングと合う形で評価を行うことが望ましい¹²。日本ODAに関しては、国別アプローチの強化に向けて2003年からODA現地タスクフォースが設置され、現地の大使館、JICA事務所、JBIC事務所がメンバーとなって、途上国と政策対話を行いつつ、援助計画案を作る体制が進みつつある。JICAの国別事業実施計画も同援助計画に基づき策定されるが、そうした現地タスクフォースによる援助計画案策定のタイミングにあわせ、国別事業評価を行うのは一つの有益な方途と言える。また、計画の一部を見直すような場合には、見直すセクターや課題のみを対象として、同じ方法を用いて評価を行うことも考えられる。

5. おわりに

以上、本稿では、これまでの問題や新たな動きを整理し、問題への対応の観点から、JICAの国別事業評価の改善方法を考察してきた。これにより、主たる問題の解決に向けて、ある程度の概念整理はできた。今後の大きな課題は、試案の実証と改善である。

なお、今後の課題に関し、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。ちなみに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たい

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点等は、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も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。評価はツールであり、ツールとして適当か有用かが方法論を議論する際にも最も重要な点ではないだろうか。

謝辞

本稿は現在、JICAで実施中の国別事業評価の見直しに関する評価研究会（アドバイザー：上野宏神戸大学教授、三好皓一立命館アジア太平洋大学教授、神田道男JICA上級審議役）での議論及び主要援助機関に対する訪問聞き取り調査（筆者及び岩間望JICA企画調整部事業評価グループ職員）の結果に負うところが大きい。この場を借りて関係者に感謝申し上げる。ただし、本稿の内容は筆者個人の見解を示すものであり、JICAの正式見解を示すものではない。また、貴重な指摘をいただいた匿名の査読者に感謝申し上げます。

注記

- 1 国別プログラムは、援助機関によって国別援助戦略、国別援助計画等、様々な名称が使われおり、評価もこれに応じて国別戦略評価、国別援助評価等の名称がある。本稿では、総称としてはDACでも使われている国別プログラム及び国別プログラム評価の表現を使い、特定機関に関する場合のみ、当該機関で使われている名称を使用する。
- 2 日本では、外務省の国別援助政策・計画に基づき、

- JICAは国別事業実施計画、JBICは国別業務実施方針を策定して、国別アプローチによる事業を実施している。また、外務省が援助政策を対象に、JICA及びJBICが各々の事業を対象に、国別の評価を行っている。同評価は、外務省では国別評価、JICAでは国別事業評価、JBICでは国別レビューの名称が用いられている。
- 3 ウィーン・ワークショップ以降、DACではCPEに関する包括的な議論は行われておらず、IDBによる中南米4カ国でのCPEの経験に基づく非公式ワークショップ（2003年）などが単発的に開催されているに留まる。
- 4 この他、ウィーン・ワークショップでは、対象国とのパートナーシップの重要性、重複による無駄や対象国の加重負担を防ぐための援助機関間の協調の推進等も議論された。そしてCPEの目的や評価基準の明確化、適切な方法論の選択、合同評価や情報共有の推進、フォローアップ手続きの明確化等が、CPEのグッド・プラクティスに関する提言に盛り込まれた。
- 5 タンザニア、ボリビア、ホンデュラス・パナマ、スリランカ、セネガルはコンサルタントに委託して「外部機関による評価」として行われている。
- 6 これは評価の意図や開発課題体系、プログラム等の鍵となる概念の共通理解に齟齬があったからと思われるが、その一因として、JICA側でも概念や方法論がまだ整理・確立されていなかったために、業務指示書の調査項目の記載が曖昧で意図が伝わりにくかったことも考えられる。
- 7 文献レビュー及び訪問調査（2004年4月11日～17日：世銀、IDB、UNDP、UNICEF、USAID、CIDA。同5月25日～6月3日DfID、IOB、DANIDA、SIDA、BMZ、GTZ。いずれも団長・筆者、団員・岩間望 JICA企画調整部事業評価グループ職員。）本調査結果詳細は、「総合分析・国別事業評価」報告書（2005年3月発行予定）に掲載。
- 8 実績モニタリングでは定量的な指標に基づいた結果達成の有無が検証の焦点となるが、評価は定性的な方法も含む、より掘り下げた分析を通じて要因やプロセスも検証するところに特徴があるとされている。（DAC、2000 . pp. 104 - 118）
- 9 貢献については、定義はまだ必ずしも確立されておらず、DACの「評価及びRBMに関する用語集」ほか、評価関連の専門用語辞典にもまだ載っていない。
- UNDP等では帰属と貢献の説明においてMayneの Addressing Attribution through Contribution Analysis（Mayne 1999）を引用しているが、帰属と貢献に関して言及した文献には、カナダの会計検査院や国際開発研究センター（IDRC）のものが多い。ただしMayneや会計検査院の議論の対象は政策・施策一般であり、政策・施策の業績測定のコテキストでの議論となっている。このことから、政策・施策に関する議論が、援助におけるRBMの進展も背景に、従来から帰属が難しいとの議論のあった援助評価に導入されたと考えられる。
- 10 ただし、援助が入っているために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ドナー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。
- 11 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。
- 12 他のドナーの場合、CPには5年あるいは3年といったサイクルがある。国別事業実施計画はローリング・プランをベースとしており定まった期間は無い。目標達成度を検証する観点からは期間を設定することが望ましいが、相手国側の開発戦略のサイクルと様々なドナーのCPのサイクルが異なることによる問題も調和化の観点から指摘されている。右を考慮すれば、評価さらに国別事業実施計画のサイクルは、相手国側の開発戦略のサイクルと合致させることも一つの方法である。これは相手国側の開発戦略が、サイクルが変われば変わることも適当と考えられ、サイクル終了前年に次のサイクルの優先施策などもふまえて評価を行えば、プログラムの改善には有益であろう。

参考文献

- アイシーネット (2001) 「外部機関による評価 ポリ
ヴィア国別評価報告書」、国際協力事業団
- アイシーネット (2002a) 「外部機関による評価 ホン
デュラス国別評価報告書」、国際協力事業団
- アイシーネット (2002b) 「外部機関による評価 パナ
マ国別評価報告書」、国際協力事業団
- 上野宏 (2004) 「政策工学試論2:政策プロセス、政策評
価、及び予算策定」、『日本評価研究』第4巻第1号：
pp. 66-86
- コーエイ (2001) 「外部機関による評価 スリランカ
国別評価報告書」、国際協力事業団
- 国際開発センター (2001) 「タンザニア国別事業評価
報告書 (第2次調査)」、国際協力事業団
- 国際協力事業団 (2000a) 「バングラデシュ国別評価報
告書」
- 国際協力事業団 (2000b) 「メキシコ国別事業評価報告書」
- 国際協力事業団 (2000c) 「タンザニア国別事業評価事
前調査団報告書」
- システム科学 (2003) 「外部機関による評価 セネガ
ル国別評価報告書」、国際協力事業団
- 三好皓一 (2002) 「プログラム・セオリー・マトリッ
クスの活用について」、『日本評価研究』第2巻第1
号：pp. 11-27
- 三好皓一・平田慈花・和田智代・中澤哉・喜多悦子
(2003) 「プログラム評価の試み フィリピン感染症
対策分野の評価を事例として」、『日本評価研究』第
3巻第1号：pp. 43-56
- 三好皓一・アレハンドロ クルース (2004) 「援助プロ
グラム・プロジェクトの評価手法の構築：援助国の
評価システムとの統合を目指して」、『日本評価学会
春季第1回全国大会発表要旨集録』pp. 79-86
- 三輪徳子 (2004) 「国別プログラム評価の現状と課題
に対する考察 国別プログラム評価をめぐるドナー
の動きとJICAの経験から」、『国際開発学会第5回春季
大会報告論文集』pp. 187-192
- Binnendijk, Annette (2000). *Results Based Management in
the Development Cooperation Agencies: A Review of
Experience*, a background report presented to the
February 2000 meeting of the DAC Working Party on
Aid Evaluation.
- Cossee, Olivier (2001). *A Review of Country Programme
Evaluations in Selected UN Organizations and
International Banks*, commissioned by UNICEF.
- DAC (1999). *Evaluating Country Programme*, Vienna
Workshop 1999. Paris: OECD.
- DAC (2003). Report on the DAC Partnership Forum
*Managing for Developments Results and Aid
Effectiveness*. (Paris, 11-12 December 2002)
- DfID (2001). *How effective is DfID ? Development
Effectiveness Report*.
- DfID (2004a). Departmental Report 2004.
- DfID (2004b). *DfID Country Programme Evaluation*, Draft
Synthesis Report.
- IDB (2003a). *Summary Report on the Informal Workshops
on Country Program Evaluation: Lessons Learned from
the Recent Evaluations of Bolivia, Haiti, Honduras and
Nicaragua*. a report presented at the DAC Working Party
on Aid Evaluation on 27-28 March 2003.
- IDB (2003b). Protocol for the Conduct of Country Program
Evaluations.
- Iverson, Alex (2003). *Attribution and Aid- Evaluation in
International Development: A Literature Review*.
International Development Research Centre, Toronto,
Canada
- Mayne, John (1999). *Addressing Attribution Through
Contribution Analysis: Using Performance Measures
Sensibly*, Discussion Paper, Office of Auditor General of
Canada.
- SIDA (2004). *Looking Back, Moving Forward*. SIDA
- Smutylo, Terry (2001). *Crouching Impact, Hidden
Attribution: Overcoming Threats to Learning in
Development Programs*. a paper presented at Block Island
Workshop on 22-24 May 2001.
- UNDP (2002a). *Handbook on Monitoring and Evaluating
for Results*.
- UNDP (2002b). *Guidelines for Outcome Evaluators*.
- UNDP (2003). *Development Effectiveness Report 2003
Partnership for Results*.
- World Bank (1998). *Assessing Aid*. Washington D.C.:
Oxford Press
- World Bank (2003a). *Country Assistance Strategy:
Retrospective and Future Directions*.
- World Bank (2003b). *Country Assistance Evaluation: A
Primer*.

(2005.1.26受理)

Beyond Difficulties of Country Programme Evaluations A Proposal of Practical Methodology

Satoko Miwa

Japan International Cooperation Agency (JICA)
Miwa.satoko@jica.go.jp

Abstract

Country Programme Evaluations (CPEs) have been conducted by many donors over a decade. However, the methodology is not well established due to problems related to attribution of impact and evaluability of Country Programmes. While undertaking eight (8) CPEs, JICA has been facing similar problems and is now reviewing its methodology. Meanwhile, ODA's shift towards results-based management and improved aid coordination led to review and stronger focus on aid effectiveness including its assessment. This paper is based on the review of discussions on CPEs and on JICA's experiences. It proposes a new practical methodology for CPEs. Major features of this methodology are use of programme evaluation matrix to verify the relevance of interventions, aggregation of programme performance, and assessment of programme effectiveness in applying the concept of "contribution". This paper also proposes gradual improvement of Country Programme's evaluability.

Keywords

programme evaluation, outcome, contribution,
evaluability, results-based management