

2.3 独立行政法人国際協力機構（JICA）の評価結果

2.3.1 概要

JICAでは、事前・中間・終了時・事後に至る各段階で、事業の妥当性と協力効果をできるだけ客観的に判断するとともに、評価結果を事業の改善や説明責任の確保などに活用することを通じ、国民の理解と支持を得ながら、より効果的・効率的な事業を実施することを目的に事業評価を行っています。

また、2003年の独立行政法人化に伴い、結果重視の事業運営と説明責任の確保がより強く求められていることから、評価体制の拡充・強化と評価の質の向上、そして評価結果の客観性と透明性の向上に向けて、取り組みを一層強化しています。その一環として、評価の透明性と質の向上に向けて、評価における外部有識者等の活用を促進するとともに、外部有識者事業評価委員会による二次評価の実施などに積極的に取り組んでいます。

JICAの事業評価は、個別のプロジェクトを対象としたものと、複数のプロジェクトから構成されるプログラムを対象とした評価に分かれます（評価の例については、以下2.3.2参照）。

プロジェクト・レベルの評価は、プロジェクトのサイクルに沿って、協力開始前から協力終了までの各段階において評価を行っています。評価の結果は、個々のプロジェクトの計画・運営、計画の見直しや協力終了可否の判断のほか、類似プロジェクトの形成や実施に活用されています。

プログラム・レベルの評価は、特定の援助対象国や分野・開発課題、特定の協力形態におけるJICAの協力の効果や協力実施上の問題点を総合的・横断的に整理・分析し、今後の協力のあり方についての教訓や提言を提示することを主な目的として評価を行っています。その一環として、JICAでは特定課題・分野の類似プロジェクトを取り上げ、共通する傾向や問題、グッドプラクティスなどを分析し、より活用しやすい教訓・提言を抽出することを目的に「総合分析」を実施しています。この「総合分析」では、過去に多くの実績を有する分野や、国際的な援助の潮流の中で注目されている課題やイシューを取り上げています。その一つとして、初中等教育分野を対象に2003年度に行った総合分析では、教員研修の普及を効果的に行う類型の整理、研修定着のための行政機関や地域との連携、教育分野の評価手法など、初中等教育のみならず他の教育・研修に広く応用できる教訓が抽出されています。

JICAでは、評価の質の向上と評価結果の事業へのフィードバックを強化するため、2003年度には、評価主任制度及び評価ネットワークを導入するとともに、事前評価段階において過去の評価結果の活用を促進する制度を整えました。また、評価結果の活用促進と説明責任の遂行の観点から、報告書の一般公開や評価結果要約のホームページへの迅速な掲載（URL:<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>）に努めるとともに、プログラム評価を中心とする主要な評価の結果を日本国内や被援助国の関係者にフィードバックするために評価セミナーを開催しています。

第2章 評価結果の概要

2.3.2 プログラム・レベル評価

(1) 特定テーマ評価「貧困削減／地域社会開発」

評価アドバイザー：

佐藤 寛 アジア経済研究所経済協力研究部主任研究員

西尾 隆 国際基督教大学教養学部社会科学科教授

事務局：

JICA企画・調整部事業評価グループ

三輪徳子（グループ長）

佐藤和明

大島 歩

コンサルタント：

（株）グローバルリンクマネジメント

評価目的

貧困削減は、その定義やアプローチの変遷はあるものの、これまでの開発援助政策において重要課題として捉えられており、国際的にも共通の目標として様々な取り組みが進められている。その中で、従来の政府機関に対する協力だけでは、貧困層に協力の効果が十分に届かないため、より貧困層や地域住民を取り込んだ協力が必要であるという認識が高まりつつある。また一方で、貧困層や地域住民に直接働きかける「直接問題解決型」や相手国の政府関係機関に対する「技術移転型」のアプローチは、直接的な効果が出やすい反面、効果が対象地域に限定され、他地域に広がりにくいという課題が指摘されている。

これらのアプローチの短所を補うため、JICAでは1990年代前半から、地域社会開発に携わる様々な関係者（中央政府、地方政府、住民、大学、NGO等）に「複層的」に働きかけ、連携関係を構築することで状況の改善を図るような支援形態がみられるようになってきた。

本評価では、このようなアプローチを「複層的アプローチ」と呼び、地域社会開発という視点からその有効性を総合的に検証し、今後の類似案件の計画・実施の際に有効な教訓を抽出することを目的として実施した。

評価の枠組み

(イ) 評価設問

〔設問1〕複層的アプローチにおいて、住民に近い政府機関（地方行政）と地域住民を連携させることによって、地域開発における協働効果を高める事が出来るのではないかと。

〔設問2〕複層的アプローチにおける地域開発の協働モデルが相手国側の政策・制度に組み込まれることにより、モデルの自立発展性及び開発効果の面的な拡大につながるのではないかと。

(ロ) 評価手法

本評価では、文献レビュー及び関係者への聞き取り調査を実施し、対象案件の計画のロジック、実施段階における取り組みと成果、複層的アプローチの結果としての地域社会開発の枠組みの確立と自立発展及び波及、教訓の抽出という観点から個別案件分析を行うとともに、ケース・スタディとして「スラウェシ村落開発」について、関係者への聞き取り調査やフォーカスグループディスカッションを中心とした現地調査を実施した。

評価結果

対象案件の横断的な分析の結果、上記の評価設問に関し、以下の2つの検証結果を導出した。

〔設問1に対する検証結果〕

地方行政機関に対する参加型開発を実施するための技術支援の結果、地方行政は、社会経済状況に関する調査（把握）能力を向上させ、住民の意見を尊重するようになった。そして、地方行政によって、住民のニーズに沿った多くの村落開発事業が以前よりも迅速に実施されるようになった。一方、住民に対しては、村落開発事業への住民の参画を促すための意識化作業や住民組織化、事業計画策定、事業運営等の技術支援が実施された。この結果、住民が開発事業に積極的に参加するようになり、住民のニーズを反映した事業の形成と実施に結びついた。

このような地方行政と住民への介入に加え、地方行政と住民が実際に接する「場」の設置や機会の提供が行われた。また、ファシリテーターが地方行政と住民間の橋渡しを行い、双方の連携が構築された例も見られた。この結果、地方行政の透明性の向上、地域住民の行政に対する期待感の向上、住民の地域開発に対する志気と義務感の向上、住民のニーズに沿った生計向上・生活改善事業の実施による地域社会開発事業の活性化等のインパクトが確認された。

以上のことから、地方行政と地域住民の能力向上がなされ、連携するメカニズムが機能した場合には、双方の自立性や自助努力の高揚を生み、地域開発に対する協働効果が発現することが確認された。

〔設問2に対する検証結果〕

協働モデルの波及による実際の開発効果の面的拡大に関して、「スラウェシ村落開発」の現地調査では、同モデルの適用地域の拡大による、地域住民の開発への参加機会の拡大、行政サービスの普及活動の増加、村落開発事業の大幅な増加や、これらによる協働効果の発現というインパクトが認められた。

協働モデルが相手側の政策に組み込まれることで他地域にも適用された場合には開発効果は面的に拡大する可能性は高いといえる。ただし、そのような波及は複層的アプローチを取ったことや同モデルが協働効果を生み出したことで自動的に確保されるものではなく、制度化のための明確な戦略がプロジェクトに必要と思われる。さらに、波及先での効果を確実なものとするためには形成された協働モデルに一定の精度が保たれねばならず、そのためには波及先地域での実施体制や同モデルの適正運営等、モデルの制度化を図る以外に検討すべき点がある。

第2章 評価結果の概要

主な教訓

上記の検証結果等に基づき、複層的アプローチを他国において適用する場合、計画・実施の際にどのような点について留意すべきかについて、以下の教訓を抽出した。

(イ) 計画・立案に関する教訓

- (a) 計画段階から複層的アプローチの目的や協働モデルのコンセプトを明確にし、日本及び対象国の関係者の間で共通認識を図ることが重要である。
- (b) 実施機関選定の際には、組織分析を行い、導入する地域社会開発モデル実践の組織的・財政的能力が見込まれる機関を選定することが重要である。また、実施機関の組織的使命にない役割・業務をモデルに付与する場合、プロジェクト実施中は効果がみられても、協力終了後の継続可能性は自動的に確保されるものではないことを念頭に置き、状況に応じた対応策を検討する必要がある。
- (c) 対象住民の選定に関しては、自立発展性の観点からは既存の住民組織を対象とするか、或いはプロジェクトからの働きかけにより住民自身が形成した組織を対象とすることが重要である。また、社会的脆弱層のエンパワメントには、自主的な開発事業への参画が困難な層に対するターゲット・アプローチの併用を考慮することも有効である。
- (d) 形成された協働モデルが他地域に波及されることを期待するプロジェクトでは、当初から波及を戦略的に計画すべきであり、モデルの制度化を視野に入れた計画を策定すべきである。

(ロ) 実施に関する教訓

- (a) 地方行政と住民の協働効果の発現を期待するには、行政に対する働きかけ（OJTを通じた技術移転）と住民に対する働きかけ（社会的準備のための活動と研修）に加え、両者の直接的な対話の「場」を設置することが重要である。
- (b) 行政への介入だけでは協働モデルの波及性確保が不十分である場合には、知事や議会への働きかけを検討することも重要である。また、相手国の中央省庁に派遣されているプログラム調整の専門家や個別派遣専門家と連携することも重要である。
- (c) 村落開発事業の実施には、まず社会的準備作業及び住民参加型事業計画プロセスを通じて、住民の問題解決能力向上を図り、その後、地域資源や在来の技術を活用した事業が展開されるよう働きかけることが重要である。
- (d) プロジェクト終了後における協働モデルの精度を維持するため、モデル運用の規約やルールの制定等を行う取り組みも重要である。また、同モデルの実施・波及段階で関わる地方行政、地域社会開発関係者、住民に対する協働モデルの広報・普及活動も重要である。
- (e) 複層的アプローチの実施においては、地域社会開発に係わる複数の関係者が関与し、事前の調査では十分な情報を把握出来ない場合や、プロジェクトの開始後に状況が変化し、新たな活動が必要になる場合があるため、活動計画の柔軟性を十分に確保しておくことが必要である。

(2) 評価結果の総合分析「初中等教育 / 理数科分野」

評価アドバイザー：

黒田一雄 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科助教授

浜野 隆 広島大学教育開発国際協力センター助教授

事務局：

JICA企画・調整部事業評価グループ

三輪徳子（グループ長）

佐藤和明

中島基恵

コンサルタント：

(株) グローバルリンクマネジメント

評価目的

JICAでは、基礎教育の質の向上に向けた取り組みとして、2003年7月までに、全世界で12の初中等理数科技術協力プロジェクトを展開している。一方で、我が国における初中等教育分野協力の体系的評価の実績は少なく、現在までの試行錯誤の経験を整理し類型化することが求められている。以上の背景を踏まえて、以下の2点を目的に評価が行われた。

- (イ) 過去および現在実施中の初中等理数科技術協力プロジェクト12件の経験を整理し、類型化する。
- (ロ) 初中等理数科技術協力プロジェクト案件の案件形成・見直しプロセスと協力内容の分析を通じて、貢献要因・阻害要因を抽出して、今後の案件形成・実施に係る教訓を抽出する。

評価の枠組み

(イ) 評価設問

- (a) 案件の整理と類型化 初中等理数科技術協力プロジェクト案件は、どのような社会・教育事情の下、実施されたのか。また、どのような特徴によって整理され、類型化できるのか。
- (b) 案件共通の貢献要因・阻害要因 現在までの初中等理数科技術協力プロジェクト案件において、効果の発現を左右する要因は何か。
- (c) 案件の教訓 初中等理数科技術協力プロジェクト案件の教訓は何か。

(ロ) 評価手法

3つの評価設問を踏まえ、本評価では、アプローチによる案件の整理と、ロジックによる分析を実施した。主な調査手法は、国内調査における文献資料調査、国内関係者へのアンケート・インタビュー調査、現地調査における文献収集、現地関係者へのインタビュー・アンケート調査、サイト視察である。

第2章 評価結果の概要

評価結果

JICAの初中等理数科分野の教員研修プロジェクトは、1994年に始まったフィリピンの理数科分野の教員研修を目的とした技術協力を先駆けとして、多くの協力が行われており、1990年代後半から2000年代にかけて拡がりを見せている。

本評価では、これらの教員研修プロジェクトに関し、「研修の受益者」と「研修の方式」に着目し案件の類型化を行った後、各案件において効果の発現を左右する貢献・阻害要因について検証を行い、重要な要素として以下の5つを導出した。

企画・立案	初中等理数科分野にかかわらず、案件の重要な成功要因の1つはプロジェクトの企画段階に起因している。企画立案段階における入念なニーズ分析や因果関係を十分に踏まえたロジック構築と投入内容の選定は、特に案件の効率性に影響を及ぼす要因となっていた。
成果の普及手段	初中等理数科技術協力プロジェクト案件で実施されている教員研修の多くは、「カスケード方式（伝達講習方式）を採用する案件と、「クラスター方式（学区内研修方式）を採用する案件に分類できる。これらの方式はそれぞれ異なる特徴を持っており、こうした特長を踏まえた上で研修を実施しているか否かは、インパクトの発現に大きな影響を及ぼしていた。
連携	近年の案件では、協力隊派遣などその他のODAスキームのみならず、現地大学や他ドナーとの連携が行われている。プロジェクト内外の関係機関との連携のあり方は、特に効率性に影響を及ぼす要因となっていた。
制度化	プロジェクトに対する政策的支援の獲得は、中央及び地方レベルでの財源の確保に繋がっている。基金の設立や研修の平日開催などに対する政策的支援は、特に自立発展性に大きく関係していた。
モニタリング・評価	初中等理数科技術協力プロジェクト案件においては、プロジェクトによる教員研修の実態と、教員・生徒の能力の度合いをどのようにモニタリング・評価するかは普遍的課題ともいえる。モニタリングや評価を通じてプロジェクトの計画をいかに適切かつタイミング良く修正するかが、プロジェクト目標達成に大きく貢献していた。

主な教訓

上記の5つの要素に基づき総合的考察を行い、案件に共通する教訓を抽出した。

(イ) 企画・立案に関する教訓

初中等理数科プロジェクト案件の重要な成功要因の一つは、プロジェクトの企画段階に起因している。また、計画策定段階から相手側を巻き込むことによって、オーナーシップの醸成にも繋がる。案件形成に当たっては、十分な期間をかけてニーズを調査し、ニーズを反映したプロジェクト計画を立案すること、さらに、ロジックモデルを作成し、因果関係の十分な検証を踏まえたログフレーム（PDM）を策定することが重要である。投入計画策定に関しては、第一に、投入の種類や規模が後の自立発展性やインパクトに影響を与える可能性もあるため、他の類似案件と比較した上で、過不足の無い適切な投入計画の策定が必要である。第二に、既存のリソース活用を図った案件の立案は、効率性、自立発展性の視点からは有効であるが、案件の目的に合致するかどうか十分に注意を払う必要がある。

(ロ) 成果の普及手段に関する教訓

初中等理数科技術協力プロジェクト案件で実施されている教員研修の多くは、「カスケード方式」によるものと「クラスター方式」(または校内研修方式)によるものに分類できる。これらの研修システムの確立は、インパクト発現に大きな影響を及ぼしている。カスケード方式による教員研修では、カスケードの層を少なく抑え、伝えるべき研修内容をキーワードなどで概念化し、研修受講生に対して定期的・継続的なモニタリング・フォローアップを実施することが必要である。一方、クラスター方式や校内研修を中心とした普及手段は、学校内や学区など、比較的限定された地域に成果を定着させるのに適している。こうした研修の導入には、現地関係者の理解と支持を得ることが必要である。なお、教員研修形態は、教育行政、教育段階(初等・中等)、地理的条件に大きく影響されるため、これらの条件を十分考慮した上で決定されることが必要である。

(ハ) 連携に関する教訓

近年の案件では、協力隊派遣などその他のODAスキームのみならず、現地大学や他ドナーとの連携が行われている。現地大学(学術機関)との連携は、研修の質の管理、現地での自立発展性や教員へのインセンティブ向上に有効であるが、関係機関の組織的位置づけを十分明確にする必要がある。協力隊との連携は、案件の大きな貢献要因となりうる。その際、連携の前提条件として、案件の方向性や活動内容などに関し、専門家と隊員の間で十分に合意形成を行なう事が求められる。他ドナーとの連携では、連携によって取り組むべき課題が明示されている場合に効果が期待できる。このほか情報交換のレベルでは、先行ドナーは重要な情報源となる。

(ニ) 制度化に関する教訓

プロジェクトに対する政策的支援や制度化は、財源の確保や研修の平日開催などを通じて大きなインパクトを与えている。教員研修の制度化のためには、相手国側で運営しやすい研修システムの構築を図ること、相手国の行政システムに合わせた制度化を進めることが大切である。また、新規に立ち上げた教員研修制度への行政支援を求めるよりも、既存の教員研修に必要な改善を加えるほうが、結果的に自立発展性につながる場合があることに留意が必要である。さらに、他ドナーとの援助協調が効率的に進んでいる国においては、ドナー間の調整を図り、案件の制度化を促進することが有効である。

(ホ) モニタリング・評価に関する教訓

モニタリングや評価を通じてプロジェクトの計画を適宜修正することが、プロジェクトの目標達成に大きく貢献している。特に、中間評価の適切な実施によって、当初計画の改善に繋がっている。なお、モニタリング・評価の実施に当たっては、運営体制の中に、モニタリング評価専属のグループ設置や、日常の活動の中にモニタリング評価を取り込むことで、より案件のニーズを取り込んだ評価が可能になる。さらに近年、初中等理数科教育案件では、教員の指導力や授業の向上を、より客観的に評価する取り組みが始まっている。今後は、生徒の能力向上等に関する評価結果の蓄積を図り、将来

第2章 評価結果の概要

の評価手法の確立を目指すことが望まれる。

(3) 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」

評価アドバイザー：

佐賀健二 独立行政法人通信総合研究所 招聘研究員

武藤佳恭 慶應義塾大学環境情報学部 教授

事務局：

JICA企画・調整部事業評価グループ

三輪徳子（グループ長）

佐藤和明

竹中宏美

コンサルタント：

（株）UFJ総合研究所

評価目的

2000年7月の九州沖縄サミットで「グローバルな情報社会に関する沖縄憲章」が採択されたのに先駆け、我が国政府は、1) 政策・制度作りへの知的貢献、2) 人造り、3) 情報通信基盤の整備・ネットワーク化支援、4) 援助実施に際するIT利用の促進を柱とする「国際的な情報格差問題に対する包括的協力策」を表明した。

JICAではこれまでに約23カ国において60件以上のITに関する協力を実施してきた。なかでも人造りに関しては、政府機関の研究所や高等教育機関での研修を通じた「IT人材育成」を含め、積極的に展開してきた。また、近年では「教育・保健医療・行政・貧困削減・環境など各分野へのIT活用によるプロジェクトの効率・効果の向上（IT活用）」に分類される協力も増えてきている。

こうした背景を踏まえ、本評価調査は今後のIT分野における新規案件の計画立案に際して留意すべき教訓や対策を導きだすことを目的とする。

評価の枠組み

(イ) 評価設問

- (a) IT人材育成 JICAの今までのIT人材育成協力は、どのようなアプローチのもとに、どのような貢献を行ったのか。また今後、IT人材育成を発展させるためにどのような点に留意すべきか。
- (b) 各分野におけるIT活用 各分野へのIT活用による効率・効果の向上の案件で、ITの具体的な活用可能性を示す案件において、IT活用の可能性、およびどのような点に留意すべきか。

(ロ) 評価手法

案件に関する各種文献および関係者インタビュー / アンケート調査を主たる調査手法とした。「IT人材育成」案件については、相手国実施機関に対するアンケート調査も実施した（海外現地調査については実施していない）。

評価結果

(イ) JICAの「IT人材育成」協力は、情報通信分野の学部・大学院等の研究レベルの向上を目的とした「学術能力開発分野」への協力であり、もう一つは産業界でより実践的に生かせるIT技術者を育成することを目的とした「IT技術者育成分野」への協力である。IT技術者育成分野への協力は、研修機関を実施機関として、研修運営能力に関する技術移転を行うと共に、その成果を同国内への波及を目的に外部へのIT技術者研修活動を行っている場合が多い。どちらの協力についても一定の成果を収めたとされているが、研修運営能力強化の案件については、研修機関の知名度の確立を目指す運動や、他機関との連携、研修後の受講者アンケート等によるコースの見直し、研修インストラクター育成に重点をおいた活動などを通じ、より協力効果が得られていることが明らかとなった。

(ロ) 一方、各分野におけるIT活用については、利用者ニーズを満たすためのサポート体制の構築、情報伝達の仕組みの構築、収集した情報から目的に資する意思決定が可能となる判断能力を獲得することがIT活用を有効に進めるための条件であることが確認された。また、IT活用の位置付けを明確にし、導入後の運用体制も含めたシステム設計が重要であることが確認された。

主な教訓

(イ) 案形形成

IT分野は取り巻く環境が急速に変化しているため、現地ニーズを把握した人材の確保・育成が必要である一方、事前調査と案件開始段階での時間差による技術の進歩や、実施機関の需要能力を超える最新技術の要請などもあることから、相手国の事業を見極めた上で、実践可能かつ数年間は有用と思われる技術・テーマを選択する必要がある。

他方、変化の早いIT関連案件であることを念頭に、柔軟な計画の構築、機材の陳腐化への対応、協力終了後に独自で研究・研修等が行えるような能力開発など、広い見地からの案件形成と実施を考える必要がある。

(ロ) 機材と予算

IT分野は、特に技術革新が早いことを考慮し、機材の段階的な導入を行うなど、一定のモデル的な基準を設けるとともに、ソフトの更新やハードのメンテナンスを視野にいれて、運営体制の構築を考える必要がある。また、自立発展性を確保するためにも、協力終了後も機材の更新に対応できるよう

第2章 評価結果の概要

な仕組みを組み入れる必要がある。

(八) 人材

IT専門家の需要と供給のアンバランスにより、先進的な技術を有する専門家を長期に派遣することは困難であるとともに、IT技術は変化が激しく分化が進んでいることから、全ての分野を一人の専門家が対応することは困難である。最近では、長期専門家の数を抑えて、新技術に知見を有する短期の専門家を多用するIT案件が増えているが、その効果的な投入のバランスについては十分検討する必要がある。

(二) 知識の共有と創造

IT人材育成案件では、カウンターパートの離職に伴う知識・ノウハウの喪失がよく見られることから、教育内容のデジタル化等を通じ、技術が確実に受け継がれるように配慮する必要がある。しかしながら、知識・ノウハウがデジタル化されることにより外部に流出しやすくなることから、著作権の観点から成果物のデジタル化には慎重な機関もある。このため、案件形成段階で教材など成果物のデジタル化の問題について明確にする必要がある。