

第6章

提言の実現に影響を与える要因の分析

6-1 調査方法

提言の実現度合に影響する要因を分析するため、以下のアンケート及びインタビューにおいて独立した質問項目を設けて情報を入手して分析した。

- 対象年度の経済協力評価報告書及び省内対応方針の分析
- 国内インタビュー調査(外務本省関係各課)
- 現地調査インタビュー(タンザニア、ベトナム)
- 在外公館アンケート調査
- 外務本省各課アンケート調査
- 集団討議

6-2 提言の実現に影響を与える要因の大まかな分類

提言の実現にはいろいろな要因が影響を与える。今回のレビュー調査においても、同じ提言であっても実現したりしなかったりすることが観察された。提言の実現に影響を与える要因としては、提言を受け取って実施することが期待される組織内部(本レビュー調査の場合は外務省)の体制や資源利用可能性などが含まれる「内部要因」がまず挙げられる。さらに、ODAの実施はそもそも被援助国政府という相手のある話であり、被援助国政府の動向や政情変化、そして国際環境の動向などが含まれる「外部要因」が次に挙げられる。

さらに、提言の実現度合には提言自体の質が影響するが、提言の質自体については既に第3章で詳細に吟味している。ここでは、同章で明らかになった提言の質と実現度合の関係について検討し、実現度合を高める提言の定義を明らかにする。

6-3 提言の実現に影響を与える「内部要因」

実施者である外務省の組織内部に関係する要因としては以下の項目が挙げられる。

- **政策策定とのリンク(評価実施のタイミング)**: 国別援助計画や課題別政策策定の直前のタイミングで行われた評価の提言はよく反映される。一方、評価の後に政策策定の機会がないと多くの提言が生かされないままとなる。

第5章では、評価実施の時期と政策策定の時期の関係を検討した。分かったことは、政策策定の意思決定が最初にあり、それに生かすことを目的として策定の直前に実施された評価の提言はよく反映されているということである。

例えば、ウズベキスタン・カザフスタン国別評価(2004年度)は、最初に2006年度

に国別援助計画を策定するという意思決定があつて実施されたため、同評価の提言は国別援助計画によく反映されている。パキスタン国別評価(2003 年度)も、2 年後に国別援助計画を策定するという意思決定が当時既になされていたことが促進要因であると指摘できる。同様に、タンザニア国別評価(2005 年度)も、本件国別評価の直後に国別援助計画を改定するという意思決定が事前にあつたためによく反映された(現地調査インタビュー)。また、スリランカ国別評価報告書(2002 年度)では、国別援助計画における目標の明確化・体系化が提言されて実現しているが、その実現を促進した要因として、「従来の国別援助方針に代えて国別援助計画を策定するという意思決定が当時既になされていた」ことが指摘されている(関係各課インタビュー)。国別評価と国別援助計画のリンクがきれいにはまった例は既に解説されているように多数存在する。

また、「農業農村開発に関する我が国 ODA の評価報告」(2006 年度)は、「2008 年の第 4 回東京アフリカ開発会議(TICAD IV)及び同年の主要国首脳会議(G8 サミット)(洞爺湖サミット)の成果文書への反映という点で、提言のタイミングが適切であつた」と指摘されている(関係各課アンケート)。同様に、「TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援の取組み」の評価(2007 年度)は、2008 年の TICAD IV に向けて前年度に実施されており、評価報告書の利用目的が明確だつたと指摘されている(関係各課インタビュー)。

外務省内部の組織的な対応としては、今後 3 年間の国別援助計画策定予定が評価・広報室に通知されるようになっており、政策策定前の評価実施の調整が行われるようになってきている。何らかの理由で急遽計画を改訂せざる得ない場合を除き、計画策定までに少なくとも 1 年間あれば評価実施に向けた調整ができる体制を整えている(関係各課インタビュー)。

一方で、「貧困削減に関する我が国 ODA の評価」(2005 年度)においては、次期の ODA 大綱や中期政策で共通目標とすべき項目が提言されたが、その提言は実現していない。これは、ODA 大綱や中期政策の改定が行われていないためである(関係各課アンケートの回答)。ODA 大綱や中期政策への反映を目指すことを主目的とする場合には、実施時期をよく検討する必要がある。

- **提言を実現するための資源の利用可能性:** 提言が、利用可能な援助スキームや人的・資金的資源を十分に考慮して策定される場合にはよく実現する。一方、スキームや資源の利用可能性を考慮しなかった場合は、提言は絵に描いた餅となる。

提言実現の促進要因として、「利用可能な援助資金・人材を十分踏まえていること。

利用可能な経協スキームを十分踏まえていること。それらを踏まえて、大使館と JICA 事務所の協議により実現可能な内容であること」が挙げられている(現地調査インタビュー結果)。

例えば、カザフスタン・ウズベキスタン援助実施体制評価(2000年度)においては、「市場経済化を促進するための人材育成を支援する」という提言がなされたが、「一般プロジェクト無償資金協力の卒業国であるカザフスタン国に対し、技術協力のスキームで引き続き無償資金協力を実施する重要性を裏付け、案件形成を促進するものとして有益であった」という回答があった(関係各課アンケート)。その4年後に行われたウズベキスタン・カザフスタン国別評価では、「従来の施設・機材供与型の有償資金協力から技術移転を念頭においた有償資金協力へと移行すべきとの提言は、今後の案件形成において大いに参考となった」と回答されている(関係各課アンケート)。また、モロッコ国別評価報告書(2006年度)では、スキーム連携を単に提案するだけではなく、具体的な組み合わせを提案し、さらに具体的な今後の案件を提案していた。多くが実現に結びついており、グッドプラクティスと言える(BOX 参照)。

■ BOX モロッコ国別評価(2006)におけるスキーム連携の提言 ■

これまでスキームの連携は、①無償資金協力+技術協力(+三角協力)にほぼ限られていた。今後は、②同じ地域において現地 ODA タスクフォースがスキームの連携をはかり地方総合開発を行う、③既存案件との連携も考慮して青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの配置及び草の根・人間の安全保障無償案件の採択を行う、④開発調査と円借款を連携して計画・実施する、⑤円借款で施工中または事業後の案件について技術協力でソフト面の追加的支援を行う、⑥日本の比較優位及び実績のあるセクターにてセクター改革支援を検討する、等様々な連携パターンを洗い出してみることが有効である。

具体的には、②や③の例として、円借款の「地方電化計画」と技術協力の「地方飲料水供給計画」を実施した地域に、女性技能訓練センターの設置を草の根・人間の安全保障無償協力で行う、④の例として、開発調査の「東部アトラス地域伝統式灌漑施設改修・農村開発計画調査」(2005年終了)と円借款の「ハッターラ灌漑整備計画」(候補案件)のような連携を計画的に行う、⑤の例として「都市環境改善計画」(候補案件)が採択されればその段階から上記案件に続く無償資金協力・技術協力案件を検討する、⑥の例として比較優位及び実績のある水資源分野でセクター改革支援(円借款の候補案件)に参画することも有効である。

(出所)モロッコ国別評価報告書(2006年度)

ただし、利用可能なスキームを踏まえた提言の例として、既に行われている活動の継続を提言しているものがある。今回のレビュー調査では、その多くは実現していると判断された。しかし、継続したことをもって実現度合が高まると言えるかどうかは別である。

さらに一方で次のような指摘もある。「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」に関する評価(2007年度)では、提言のいくつかの実現に関して、その妥当性や効果を更に調査・分析することが必要であるとの指摘があった。例えば、「財政支援可能なプログラムへの支援表明」、「有償資金による基礎教育の効果的な拡充」、「FTI への早期コミットメント表明」などの提言は、現場からの意見も聴取し、事前に妥当性、効果、手法(利用可能なスキーム)が十分に検討されるべきであるとの意見があった(関係各課アンケートの回答)。もちろんこれらの提言の実現状況は現段階では限定的と判断せざるを得ない。実現度合を高めるという観点からは、利用可能なスキームや資源を事前に検討する必要があるだろう。

- **外務省の組織的な対応姿勢:現場の個別ニーズに対して例外的な対応を認める柔軟な姿勢は促進要因となる(「タンザニア・モデル」など)。一方で、全省としての統一方針の決定・実施がなされずに制約要因となっている場合もある。**

提言実現に影響を与える要因として、外務省の組織的な対応姿勢が指摘できる。それは促進要因となる場合だけではなく、制約要因となっている場合も観察された。

まず促進要因となっている場合であるが、「現場主義に基づく外務省の組織的な柔軟性」が指摘できる。援助協調の進むタンザニアでは、従来の援助スキームや対応方針では対応できない場面に直面することが非常に多くなっている。例えば、セクターバスケットファンド(共通基金)や一般財政支援などの新しい援助スキームである。こうした状況の中で、評価報告書(2001、2005)においては新しい課題に対応するための新しいスキームや既存スキームの柔軟対応が提言された。それらの提言もあり、現場では、必要な対応を在タンザニア日本大使館が本省へ意見具申し、それを踏まえた柔軟な対応が本省でなされた。具体的には一般財政支援に資金投入するための「貧困削減戦略支援無償」という新しいスキームの創設などである。また、タンザニアでは、政府が自身の国家開発計画を十分な予測性をもって策定できるようにするために、今後5年間の援助額を通知するように各援助国は求められている。予算の単年度主義を採る日本では対応が難しいが、在タンザニア大使館だけは例外的に、5年間の援助額を「約束(プレッジ)ではない」と注記して、実際に表明して他の援助国と歩調を合わせた。これらの例に見られるように、タンザニアでの対応を「タンザニア・モデル」と呼称して、外務本省は現地での積極的対応を支援していることが、提言実現の促進要因になっている(現地調査インタビュー結果)。

一方で次のような指摘もある。「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」に関する評価(2007年度)では、多くの提言は必ずしも教育分野に限った事項ではないため、外務本省による統一的な分野横断的・組織的な対応が必要であるとの指摘である(関係各課アンケートの回答)。具体的には、モニタリング・メカニズムの構

築、広報活動、ジェンダー配慮、一般財政支援の活用、技術協力プロジェクトの一国を超えた面的広がりを持った対応などである(関係各課アンケートの回答)。とくに課題別評価における提言は、提言を受けた外務本省で、全省的な対応方針を決定することが必要だという指摘である。それがなされなければ、もちろん課題別の多くの提言は実現しない。

また、国別評価においても幾度となくなされている提言がある。例えば、国別評価における目標体系図、成果指標、数値目標の設定である。タイ国別評価(2002年度)では「我が国の援助が貢献した度合の客観的な推察が可能となる指標を国別援助計画の策定時に取り入れるべきである。国別援助計画に対応する指標を計画策定当初から設定することによって、援助国の現場より送られてくる情報をより客観的に分析するモニタリング体制を確立すべきである。」と提言されたが実現していない。また、インドネシア国別評価(2003年度)では、「効果的・効率的な援助実施のために、重点分野ごとに開発課題を明確にし、達成目標を設定」することが提言されたが、達成目標を数値目標として設定することは実現していない。国別援助計画において、目標体系図、成果指標や目標値を設定することは繰り返し提案されているが多くの場合実現していない(注目すべき例外はタンザニア国別援助計画(2008)及びバングラデシュ国別援助計画(2006))。

さらに、エチオピア国別評価(2004年度)では、日本の援助関係者がドナー会合でリーダーシップがとれないとして、対応できる人材育成を提言している。これはエチオピアだけの課題ではなく、援助協調の進む国の評価では常に指摘され改善提言がなされている課題である。このような他の国でも共通の課題については、外務本省として対応方針を検討すべきである。具体的には、国際機関で働く日本人職員の引き抜き(あるいは退職者の採用)や日本での集中的訓練プログラムの実施などが考えられるが、個別の大使館では対応不可能な話であり、外務本省で対応が決定される必要がある。

これら過去の個別の評価で繰り返しなされている提言は、外務本省での対応が決定されて初めて実現するものである。

- 属人的要因(リーダーシップ):組織トップ(経済協力局長、大使、大使館経済協力班班長など)がリーダーシップを発揮することが高い実現度合につながる。

同じカテゴリーにおける同一の提言でも実現度合が高い場合とそうでない場合が観察されることがある。実施時期や本省の対応などの内部要因や、置かれた環境(外部要因)には、特段の違いが見つけられない場合、属人的な要因を促進要因として指摘できることがある。

例えばバングラデシュ国別評価(2001年度)では、「(援助国の共通の援助戦略である)貧困削減戦略文書(PRSP)の策定過程に我が国も一層関与することが望まれる。我が国として、貧困削減に対する個別援助の貢献がより定量的に示され、それが最も効率的な介入策であることを他ドナーに対して事前に説明して理解を求める必要がある」と提言されている。その後、同戦略書に日本の主張が盛り込まれたことを受けて、提言は実現したと判断されるが、これは当時の大使館職員のリーダーシップによるものと推察されている。なお、多くの国の貧困削減戦略文書に関しては同様の提言が実現していない。

また、タンザニア国別評価(2005年度)が実現した要因として、経済協力局長の訪問(2005年6月)が実現し、その際に日英援助協調協議などが行われて援助協調に積極対応することが指示されたことが提言実現に寄与したと指摘されている(現地調査インタビュー)。また、同国別評価において、次期の国別援助計画で、援助分野の選択と集中を行うことが提言され、実際にそれが実現したと判断されているが、これは、援助協調という環境に積極的に対応しようとした当時の大使館経済協力班班長のリーダーシップが促進要因となったと指摘されている(現地調査インタビュー)。本省トップのイニシアティブ、現場トップのイニシアティブが提言実現に影響した好例である。

属人的要因(リーダーシップ)という要因は、正式なアンケートなどでは言及されにくい要因であるが、外部環境に差がない時、同じような提言が実現する/しないことを説明するためには無視できない要因であると言える。

■BOX:グッドプラクティスの紹介■

提言の実現状況に関するグッドプラクティス タンザニア国別評価(2001年度、2005年度)

今回の現地調査によって 2001 年度及び 2005 年度の国別評価報告書の提言の大半が実現していたことが確認された。

とくに 2005 年度の国別評価報告書は、2006 年 3 月に評価報告書が大使館に接到後、経済協力班長が直ちに経済協力班全員に配布するとともに、「提言のポイント」を作成した。同年 4 月ごろに開催された ODA タスクフォースのリトリート会議(大使館、JICA 事務所関係者による会合)において、経協班長が同評価報告書を紹介して解説した。

その後、現地大使館が主導する ODA タスクフォース及び外務本省の双方において同報告書を基礎資料として活用することが確認され、最終的に 2008 年に国別援助計画が完成した。なお、経済協力班担当者の引継ぎファイルには“バイブル”として評価報告書が保存されている。

報告書名:タンザニア国別評価(2005年)
タンザニア援助実施体制評価(2001年)

6-4 提言の実現に影響を与える「外部要因」

提言の実現度合に影響を与える外部要因として、以下の要因が挙げられる。

- 援助協調への対応要請:ドナー間の協調行動を迫られることが促進要因にも制約要因にもなる。

提言実現に影響を与える外部要因として、新しい援助潮流として注目されている援助協調がある。援助協調の流れは、提言実現の促進要因にも制約要因にもなり得ることが確認された。

既に述べたようにタンザニアで援助協調が推進されており、援助国・機関の間で「援助の役割分担」(Division of Labor)の強い動きが存在する。その中で、日本は支援すべきセクターを絞ることを迫られ、農業、インフラ、行財政管理能力強化の 3 分野を重点分野として選択し、従来の重点分野であった保健や教育は「グッドプラクティス」を継続するにとどめる「その他の支援分野」に分類した。現地で共有されているドナー間の役割分担を示す一覧表でも日本の重点分野としては当該 3 分野を通報している。「国別援助計画を選択と集中を図った内容とすべき」という提言に関して、援助協調という「果敢に取り組みざるを得ない外的要因(外圧)が存在していた」こと

が実現を促進したと言える(現地調査インタビュー)。また既に述べたように「貧困削減戦略支援無償」として一般財政支援への投入も実現しているが、これも表記の外圧に対して、外務本省が柔軟に対応した結果である。

一方で、援助協調という外的要因は、提言実現の制約要因となることもある。タンザニア援助実施体制評価(2001 年度)では、日本による知的貢献をするために「政策レベルのアドバイザーの投入」が提言されていたが、実現しなかった。これは、援助国・機関全体として、政策部門への専門家派遣は(作業肩代わりなどになり政府の能力向上に貢献しないので)実施しないという合意があり、日本もそれに従わざるを得なかったと推察される。

なお、援助協調が提言実現を促進したかどうか判断が難しい事例もある。ザンビア国別評価(2006 年度)では、「日本の援助の伝統的な強みを生かすべき」と提言されている。ザンビア政府とドナー間で協議されている覚書(MOU)の中では財政支援が援助協調を実現する上での重要な手段として記載されているが、国別評価の提言では、「ザンビア政府の能力、オーナーシップなどを総合的に調査した上で、一般財政支援を実施しないと判断することは可能」と提言しており、実際に財政支援は行われていない。一般財政支援をしないという積極的な意思決定が行われたという情報はないが、同じ外圧に対して大使館の間で対応が分かれている。

- **被援助国の政策立案の動向等：国家開発計画の出来や政情変化が提言実現の度合に影響する。**

開発援助は途上国の開発を支援するものであるから、もし被援助国の開発計画が納得のいくものである場合には、それを踏まえて日本の援助方針や援助計画を策定すべきという考え方には異論がないであろう。ただし、開発計画の有無やその質が、提言の実現度合に影響を与えうる。

例えば、バングラデシュ国別評価(2004 年度)では、「貧困削減戦略文書(「PRSP」)の目標(貧困削減)の達成への貢献」を上位援助目標とする目標体系の作成を検討すべきである。日本の援助計画と PRSP との整合性をバングラデシュ政府と国際社会に示すとともに、対バングラデシュ援助の目標や方向性を明らかにする」べきと提言されている。その後、バングラデシュ政府側の PRSP 作成時期とリンクさせて国別援助計画を策定し、国別援助計画(2006)の最上位目標を「貧困削減(バングラデシュの貧困削減戦略文書(PRSP)の実施を支援)」とした。被援助国政府の開発計画の策定の動きが、提言実現にダイレクトに影響した好例である(BOX 参照)。

また、タンザニア国別評価(2005 年度)では、「援助計画へ指標の導入」として、「先方政府が設定する戦略目標を十分に考慮した上で、定量的もしくは定性的に測定可能な戦略目標を設定」すべきという提言がなされた。タンザニアでは、援助国・政府間の調整を十分に踏まえた国家開発政策である「成長・貧困削減計画(2005-2010)」「ムククタ(MKUKUTA)」が策定され、そのまま日本の国別援助計画(2008)や成果指標の選定に援用可能だった(現地調査インタビュー)(BOX 参照)。

一方で、被援助国政府の国家開発計画の策定に合わせようとした結果、外務省による国別援助計画の策定が遅延している例もある。ザンビア国別評価(2006 年度)で述べられた国別援助計画に関する提言に関しては、現行の第5次国家開発計画(2006-2010 年)に次ぐ第6次国家開発計画(2011-2015 年)が近々に策定予定とみられており、これに合わせて、2011 年以降に外務省の国別援助計画を改訂する方針であるとされる(関係各課アンケートの回答)。被援助国の開発計画に時期を一致させようとする場合、国別援助計画に反映されることを想定してなされた提言の実現の制約要因になる可能性もある。

最後に、被援助国の政情変化によって、提言の実現度合が影響を受けることもある。例えば、「ヨルダン国別評価」(2003 年度)では、早期の国別援助計画の策定が提言されているが、2004 年以降の対イラク復興支援事業の実施のために、大使館の同じ作業班の中から大量の人的リソースが同事業実施のために割かれて滞った経緯があり(関係各課アンケートの回答)、結果として国別援助計画の策定はその当時は実現しなかった¹。

また、マダガスカルでは、2009 年 3 月に反政府勢力が憲法に則らない形で「暫定政府」を発足させ、これに伴い、日本は新規の二国間援助を基本的に見合わせる措置をとっている。このため、マダガスカル国別評価(2006 年度)では国別援助計画の策定及び策定される際に選定すべき重点分野や項目が提言されたが、国別援助計画の策定作業を中断している(関係各課アンケートの回答)。

以上のように、被援助国の国家開発計画の存在やその質、及び政情変化が提言実現の度合に影響を与える外的要因となっていると言える。

¹ 2009 年現在、国別援助計画を策定中である。

- 国際的な合意への対応要請: 援助に関する国際的な合意が提言実現の度合に影響を与える。ただし限定的である。

開発に関する国際的な合意としては、「ミレニアム開発目標」(MDG: Millennium Development Goal)²、「万人のための教育」(EFA: Education for All)³などがあり、日本の代表者も参加して合意している。また、EFA に基づいて日本としての取組を具体化した「成長のための基礎教育イニシアティブ」(BEGIN: Basic Education for Growth Initiative)は日本政府がなした国際的な公約にあたる。

課題別評価報告書などにおいて、これらの国際的な合意に関する取組について提言がなされることがある。提言が国際的な合意に基づいていることにより、提言の実現度合が向上することが予想されたが、今回のレビュー調査によると、実際にはその影響は限定的であった。理由は、国際的な合意に基づいて外務省が作成する分野別イニシアティブの位置付けが外務省内でやや不明瞭であることである⁴。

提言の主な反映先が国別援助計画の場合には、その後、その国別援助計画に基づいて具体的な事業や対応行動がなされて提言が実現するという経路をたどることが多い。一方で、提言の主な反映先がイニシアティブの場合には、具体的に実現したかどうかを判断する情報がない場合が多かった。特段の行動がとられたという情報はないので、「現時点では実現していない」あるいは「実現しなかった」と判断せざるを得ない場合も少なからずあった。分野別イニシアティブが政策なのかどうかを外務省内で議論して決定する必要がある。政策と位置付けられれば、それに基づいて具体的な施策や事業が計画・実施されねばならず、その実現のために、全大使館への訓示も含めた全省的な行動がとられる必要があると思われる。なお、分野別イニシアティブの位置付けに関して、今回レビューした報告書において既に多数の提言がなされており、外務省内での議論の際に改めて参照されるべきと言える(後掲の「BOX 分野別イニシアティブの位置付けに関してなされた改善提言群」を参照)。

こうした状況の中で、国際的な合意が、提言実現に影響を与えた好例がある。

²ミレニアム開発目標(MDGs)は、2000年9月に採択された「国連ミレニアム宣言」と、1990年代に開催された主要な国際会議などで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みとして2001年にまとめたもので、2015年までに達成すべき8つの目標を掲げている。それらは、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及と達成、③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、④乳児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦環境の持続性の確保、⑧開発のためのグローバルパートナーシップ推進であり、それぞれに指標と数値目標を掲げている。

³2000年に設定された「EFAダカール行動の枠組み」に基づき、2015年までに世界中の全ての人が初等教育を受けられる、字が読めるようになる(識字)環境を整備しようとする取組。

⁴ただし、そもそも分野別イニシアティブは、対象となる分野における開発援助の基本的な考え方を整理した文書であって、国際的なアピールのために出しているものであり、達成しなければならないという具体的コミットメントは必ずしもしていないという意見もあった。

ODA 中期政策評価(2003 年度)では、「MDGs は国際社会の中心的な考えとなり(中略)、MDGs を次期中期政策の基本的な考え方及び重点課題に対応させることが必要である」と提言された。これを受けて、新中期政策(2005 年 2 月)では、「ミレニアム開発目標(MDGs)はより良い世界を築くために国際社会が一体となって取り組むべき目標であり、我が国としては、その達成に向けて、効果的な ODA の活用等を通じて積極的に貢献する」と記載された。

また、2007 年度(評価年度)に多国間協力課(当時)から、国別援助計画や教育援助方針を作成する際に、「万人のための教育」(EFA)や「成長のための基礎教育イニシアティブ」(BEGIN)への対応の位置付けを明確にすることを徹底するよう関係機関に文書をもって発信したとの回答があった(関係各課アンケート)。これは、分野別イニシアティブを全省的な政策たらしめんとする試みと言える。今後、分野別イニシアティブが全省的な政策としての色彩を強めると、国際的な合意によって、提言の実現度合が向上することが期待される。

- **日本における環境変化：日本国内の行政改革の動きが提言実現の促進要因となることもある。**

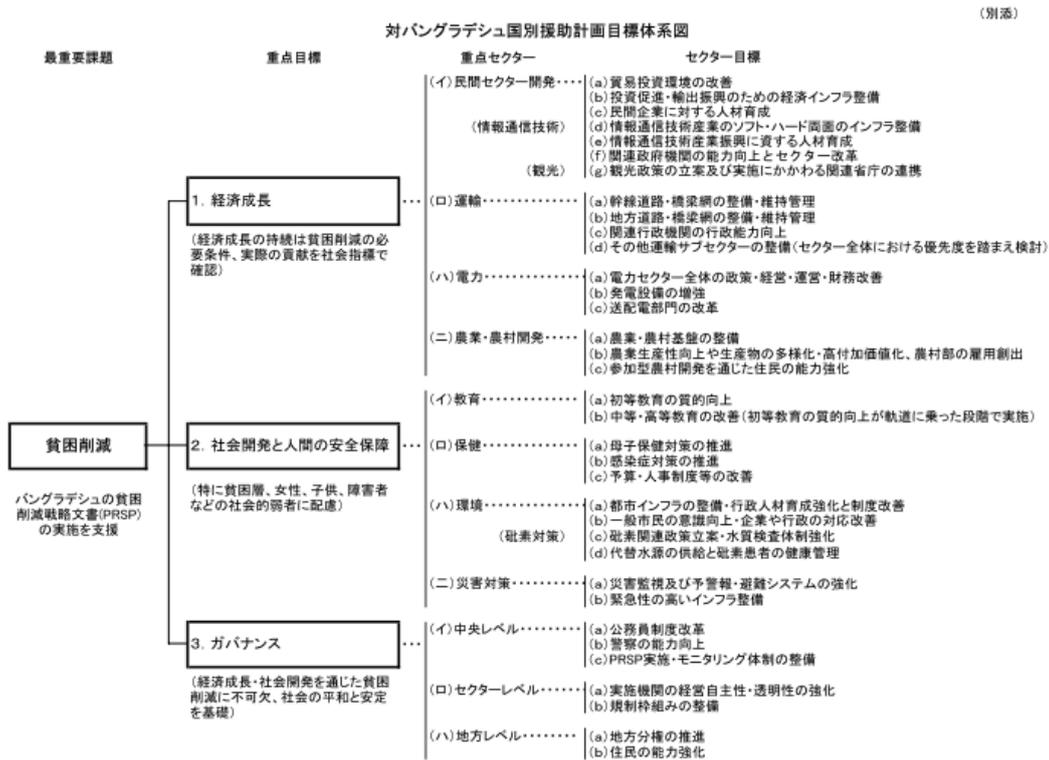
日本の行政改革という外的要因が、提言実現に影響を与えることがある。例えば、国際協力機構(JICA)と国際協力銀行(JBIC)の統合(いわゆる JJ 統合)である。それまで別の機関で実施されていた技術協力(JICA)、有償資金協力(JBIC)、無償資金協力(外務省)が、JJ 統合を機に、新 JICA に集約された(2008 年)。

過去の評価報告書では、幾度となくスキーム間の連携強化が提言されてきた。例えば、モロッコ国別評価(2006 年度)では、「スキームの連携強化・連携パターンの多様化」として①～⑥までのパターンを挙げて、それぞれについて今後の具体的案件の提案を行っている。

今回のレビュー調査では具体的に影響が確認されたものはまだなかったが、「事業・スキーム・セクター間連携を推進し、より一層の援助効果の発現に努める」(外務省フォローアップ結果 2009) という回答が複数見られることから、JJ 統合により今後、スキーム間連携が強化されると期待できる。

■ BOX バングラデシュ国別援助計画(2006)における目標体系図 ■

バングラデシュでは国別評価(2004 年度)の提言を踏まえて、以下のような目標体系図を作成して国別援助計画に添付している。非常にわかりやすく、援助戦略の全体像が鳥瞰できるため、グッドプラクティスと言える。



■BOX 分野別イニシアティブの位置付けに関してなされた改善提言群■

分野別イニシアティブの実効性を担保するために、以下のような提言がなされていたことが今回のレビュー調査を通じて確認された。

提言項目	具体的提言の文言	報告書
<u>イニシアティブの政策としての位置付け</u>	「イニシアティブは成果目標と優先分野を伴った明確かつ具体的なものであるべき。作成時からイニシアティブによってどのようなプログラムがどの分野でどれだけの予算で実施され、進捗はどのようにモニタリングされ、イニシアティブの成果目標は何かを明確に計画する必要がある。」	「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」に関する評価(2007))
<u>イニシアティブ実施のための指針・体制整備</u>	「現状ではイニシアティブの策定・実施プロセス・モニタリング評価は各担当部署の取組に任せられているため、今後は策定から評価にいたる指針を作成すべき。また、イニシアティブを横断的にモニタリング・評価する部署を設置することが望ましい。」	「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」に関する評価(2007)
<u>イニシアティブ実施のための予算確保</u>	「教育関連 MDGs 或いは EFA 達成への貢献に特に焦点を当てた無償資金協力枠」の導入を提言する。 「「地域協力支援」の実施に向けた予算の優先的な配分を検討すべきである。」	「教育関連 MDGs への取り組み評価」(2004) 「地域協力への支援に関する我が国の取り組みの評価(2006)
<u>イニシアティブの実現度合のモニタリング・評価の実施</u>	「イニシアティブに具体的な目標とモニタリングの方法を明記する。例えば、感染症対策支援には、疫学的な根拠に基づいた具体的かつ適切な目標、ないし期待される成果、及び適切な指標を通じたモニタリングと評価の方法を明らかにすることが要求される。」 「各イニシアティブ及びイニシアティブ全体の動向に対する定期的な評価システムも導入すべき。」 「(教育 MDGs への間接的貢献が期待される案件の)事業計画策定時に、教育開発へのインパ	「沖縄感染症対策イニシアティブ(IDI)中間評価」(2001) 「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」に関する評価(2007)) (「教育関連 MDGs への取り

	クトを見る定量的・定性的指標を設定して、ベ スライン調査を行い、モニタリング、評価に当た っても、教育開発へのインパクト評価を含める。 また、事業計画、モニタリング、評価の結果を集 約し、BEGINのモニタリング・評価結果と合わせ て分析に役立てる。」	組み評価」 (2001))
--	---	------------------

6-5 望ましい提言に関する考察

前章までで分析したとおり、提言の質は実現度合に影響を与える。一方、質の高い提言の実現度合が高いとは必ずしも言えない。また、逆に提言が曖昧に書いてあれば何かしらの対応行動を報告でき、実現度合の分析では、「ある程度実現した」と判定した場合もある。今回の分析でも、提言の質が高ければ高いほど実現度合も高くなるという相関関係は積極的には認められなかった⁵。

今回のレビュー調査を通じて「具体的で実現可能性が高い提言」が望ましいことが把握された。

まず「具体的な提言」とは、何をすべきか明確に書かれている提言ということである。ただし、政策や戦略の方向性に関して「具体的である」ことと、個別の援助手法や援助手続きに関して「具体的である」こととはレベルが違うことにも留意する必要がある。今回のレビュー調査で明らかになったことは、前者に関して具体的に提言することは難しく、後者に関して具体的な提言をすることは比較的容易だということである。また期日や対象者(宛先)が明確に書かれていることも提言の具体性を高めることに貢献する。

一方、「実現可能性が高い」という要素は、三つの側面がある。まず現地の援助ニーズに基づいているということである。的確に把握された援助ニーズに基づいた提言は実現可能性が高くなる。別の言い方をすれば、援助ニーズをあらかじめ検討したことにより実現性を高めた提言ということである。

第二の側面は、援助ニーズを充足するための手立てを提案できるような専門知識に基づいているということである。飲料水が不足しているという援助ニーズが把握されたとしよう。その援助ニーズに基づく提言は説得力はあるが、ニーズを効果的に満たす方策を提案できて初めて実現可能性が高いと言える。そのためには、分野の専門性が必要とされる。なお、評価の専門性と分野の専門性は別であるとされ⁶、両

⁵ ただし、宛先明確性と提言実現状況の相関係数.117 ($p=.017$)、比較優位性と提言実現状況の相関係数.114 ($p=.021$)は、5%水準で統計学的に有意だった。その他は統計学的に有意とは言えなかった。

⁶ Scriven, 1991.

者を身につけている人材は稀であるため、評価をチームで行うなどの工夫が必要となる(「BOX 提言に関する学術的研究」を参照)。

第三の側面は、利用可能な「資源」(援助資金、援助人材、援助スキーム・体制)を十分に踏まえているということである。評価者は、事前に利用できる「資源」(援助資金、援助人材、援助スキーム・体制)に関する知識を有していることが求められる。これらは援助組織(あるいは相手国カウンターパート組織も含む)に関する詳細な知識を要求する。これはかなり困難な要求であるため、提言策定は、「満足／不満足」「十分／不十分」などの判断を下す本来の評価の役割を超えた作業であるという主張もある。困難な要求ではあるが、援助組織が有する「資源」(援助資金、援助人材、援助スキーム・体制)を的確に踏まえた提言は、明らかに実現可能性が高いはずである。

ただし、すぐに実現可能な提言だけでなく、現場の援助ニーズや専門知識に基づいてはいるがすぐには実現できない提言(言わば「数歩先に行く提言」)も、あるべき援助を長期的に導くという意味で意義が大きい。「資源」の確保のための交渉材料ともなるため、臆せず提言すべきという意見もあった。

また、事前に策定された政策が実現したかどうかを評価するわけではないが、専門知識を有する専門家としての観点を含め、知見を別途まとめて記載することも考えられる(「団長所感」などの名称で挿入する)。

以上の議論を整理すると、提言の実現に影響を及ぼす第一の要素である「提言そのものの質」は以下のように整理される。なお、関係各課アンケート、関係各課インタビュー、そして現地調査インタビューにおいても「具体的かつ実行可能性の高い提言は、早期に取組が可能である」といった回答が多数あったことも付記しておきたい。

望ましい提言：具体的で実現可能性が高い提言

具体的

- 何をすべきか明確である(ただし①政策・戦略の方向性に関して明確であることと、②援助手法や手続きに関して明確であることのレベルはおのずと違うことに留意。)
- 誰がすべきか明確である(宛先)
- いつまでにすべきか明確である(期限あるいは優先順位)

実現可能性が高い

- 現地の援助ニーズに基づいている
- 専門知識に基づいている
- 利用可能な「資源」(援助資金、援助人材、援助スキーム・体制)を十分に踏まえている

■ BOX 提言に関する学術的研究 ■

パットン(Patton, M.Q.)は「**実用重視の評価手法**」(Utilization-focused evaluation)の中で、評価は利用されてこそ意味があり、そのためには委託者が明らかにして欲しいと望んでいる項目を事前に十分に明らかにすべきだと述べている。つまり、実現に結びつく提言を提供することが評価活動に求められていることだと指摘しているわけである。

一方、スクリヴェン(Scriven, M)は、評価の本来の目的は物事の価値を明らかにすること(Determination of merit of things)だと述べている。そして、評価結果から自動的に提言が出てくるのではないと指摘し、提言策定は、厳密な意味では評価活動の範囲外だと指摘している。また、それでも提言を策定せねばならない場合には、①確かな評価結果のほかに、②対象分野の専門性、そして、③対象組織に関する知識が必要だと述べている。

この3つを一人の評価者が身につけていることは通常はありえない話である。したがって、スクリヴェンの指摘を踏まえれば、評価の専門家と対象分野の専門家がチームを組んで評価を行い、さらに評価結果が出た段階で、対象組織に関する知識を提供できる担当者が参加して、共同で提言を策定することが勧められるであろう。

(出所)

Patton, M.Q. (1997). *Utilization-focused evaluation*. Sage publications.

Scriven, M. (2006). *Key Evaluation Checklist*. The Evaluation Center, Western Michigan University.