

国際協力事業団の評価と課題

国際協力事業団 企画・評価部

三好 皓一

1、はじめに

今ご紹介いただきました国際協力事業団企画評価部の三好です。今日は、「国際協力事業団の評価の現状と課題」という題で、援助機関等でかなり話題になっております参加型評価の導入についてお話ししたいと思います。

私自身は実務者（practitioner）ということで、お話しさせていただくことはかなり荒っぽいところがあるかもしれませんが、その点をご容赦いただければと思います。それから私の前に、ドクター・カネマスとドクター・カンピランが参加型評価についてお話しになり、非常に興味深いポイントを指摘されております。私の話も、それと非常に関係するようなかたちになると思います。

2、参加型評価の現状

参加型評価は、基本的には受益者である市民が取り組み、評価を行うことで、将来にわたってより有効なプログラムやプロジェクトについて、教訓や知識が得られるという考え方に基づいております。こういう考え方に基づいて、どちらかという援助機関主導、専門家主導の評価を代替する評価概念として提示されました。この点については、先程ドクター・カンピランが非常にクリアにお話しになっております。この参加型評価は近年、援助機関において導入が議論されるようになっており、いくつかの機関では、参加型の評価を試みております。

しかし、実際の現状を見てみると、本格的な実施例は非常に少ない状況です。私どもは今、参加型評価についての研究会を立ち上げて、研究しています。そこで各ドナーの状況を調べましたが、実施例が非常に少ない、というのが調査結果になっております。我が国の例えば私どもJICAにおいても、JICAの職員、それから評価調査の担い手であるコンサルタントの多くの方が、参加型評価を望ましいとしております。しかし、実際には参加型で評価が行われたものは、ほとんどないに等しいというのが現状です。これはアンケートを私どもの職員、それから私どもの評価関係に登録しているコンサルタントの方に配りまして、出た結果です。

それでは、いったい参加型評価を導入するにはどのような難しさがあるのだろうか。それからこのような状況の中で、そもそも参加型評価の援助機関への導入は可能なのか。いかにしたら援助機関への参加型評価の導入は可能なのか。このような観点から、私どもの研究会においては、この問題を捉えております。ここでは、このような設問に対して、援助機関にとっての参加型評価の概念を、まず整理したいと考えております。

3、通常の評価と参加型評価における目的の差異

タイ北部のセラミック開発センターの事後評価を、参加型評価の事例として行いました。それを検証して、援助機関、なかんずく技術協力機関であるJICAの参加型評価の導入を考察してみたいと思います。

コンベンショナルな評価、また援助機関において行われている一般的評価として理解していただくとよいと思いますが、これらの評価ではまず評価資金の提供者、これはプロジェクトの資金提供者である実施機関が実施することが大きな特徴です。評価目的は、先程、東工大の牟田さんが話されたように、アカウントビリティとフィードバックが大きな目的になります。評価者の位置づけは、援助機関から送られた評価対象

分野の専門家、評価専門家からなる評価チームが評価を行います。中立性・独立性が求められます。評価の範囲は、狭い範囲の利害関係者です。評価基準は、プロジェクト計画者によって予め定められた目標や指標、限られた数の変数の評価を用います。評価手法としては、援助機関がTORを定め、外部評価者が手法を決定致しますが、定量的な指標が非常に多く使われています。それから現地調査後、時間をかけて分析し結果を出すということになります。

一方、参加型評価の場合はどうかというと、評価の資金提供者というのは自己資金のときもありますし、NGO、それから援助機関など、多数の資金を求めることになります。評価目的としては、プロジェクトスタッフ、受益者のプロジェクト改善を目的とした評価能力の向上、それからプロジェクトにおけるオーナーシップの強化、また組織強化が目的になります。評価者の位置づけとしては受益者、プロジェクトスタッフが評価者で、プロジェクト内部の自己評価であります。評価参加者の範囲は、広範な利害関係者の参加を促進致します。評価基準は、評価参加者が共同で設定し、評価の過程で新たな疑問が生まれた場合には、評価の範囲が追加されることもあります。評価手法は、プロジェクトや参加者の状況に応じ、参加者が決定し、定性的な手法が主体です。これは、定量的な手法と組み合わせるということになりますが、分析に時間のかからない手法の採用と結果の提出ということに重きをおいています。

このように、目的のところを見ていただくと、非常に目的が違うことがわかります。ここの違いをどうするか、ということになります。参加型評価では今お話ししましたように、そもそも受益者とプロジェクトスタッフを評価者として、彼らの経験と知識、彼らのパースペクティブから評価を実施することになります。他方、従来、援助機関が行ってきた評価では、援助機関が援助プロジェクトとしてプロジェクトを評価しております。自ずとそこに見方の違いが生ずることになります。

私は、参加型評価の実施が援助機関において推奨されているにもかかわらず、実態として行われていないのは、基本的に目的の違いに要因があるのではないかと考えております。では、このような概念の違いをどう解決していくのか。いくつかの文献によれば、援助機関が参加型手法を評価技術として採用し、評価を行っておりますが、参加型評価の根本的問題には応えていない、という研究結果も出ております。ここでの基本的な問題は従来の目的のまま、評価を実施したことにあるわけです。そういう面で、評価の目的をそのままにしたままでは、たとえ参加型評価手法を採用したとしても、その効果は皮相的にならざるをえない、また組織的に根づかないと考えています。

では、どのようにすればよいか。このような基本的な状況を踏まえれば、援助機関に参加型評価を導入するには、参加型評価の目的を従来の目的に加えて評価を行うことが必要になると考えております。基本的には目的が4つ、従来の評価の目的、アカウントビリティと事業へのフィードバックの確保と、それから参加型評価の目的であるプロジェクト関係者、特にプロジェクトスタッフ、それから受益者の評価能力の向上と、オーナーシップの強化を図るという目的、この4つを目的とすることになると思います。

言い換えれば、独立性・信頼性を保ちつつ、参加型評価の基本的な要素である自己評価機能を取り入れて評価を行い、その結果を報告書として取りまとめることが必要になるということになります。

4、参加型評価の実例—タイ北部セラミック開発センタープロジェクト評価

ここで、私どもが参加型評価を行いましたタイの北部セラミック開発センターの事後評価についてお話をしたいと思います。タイの北部セラミック開発センターの評価は、私どもの今年度の事後評価として実施しました。現地調査は平成12年10月30日から11月11日まで行っております。この評価自体は先程お話ししましたように、研究会をやっておりますので、事後評価であるとともに参加型評価のケーススタディとして計画し、その評価の研究会の方に結果をフィードバックしようと考えております。

一般的には私どもの行う事後評価は、国別評価、thematic evaluation（特定テーマ評価）、sector evaluation

(セクター評価)、それからほかのドナーと実施するjoint evaluation (合同評価) が主であり、主にプログラムというかたちでの評価が基本的には多いのです。しかし、今回はプロジェクトを事後評価で実施しました。それは、参加型評価を事後評価で使ってみて、ほかのところにどのように応用できるかを考えるためです。

タイの北部セラミック開発センターを評価対象としたことについては、2つの理由があります。技術移転のためのコアとなるセンターを設立して行う私どものプロジェクト方式技術協力であり、JICAの典型的な協力であることがまず1点です。2番目は、プロジェクトサイトであるランパンは、タイ国内第一の陶磁器産地であり、地場産業である陶磁器産業の事業者がたくさん存在しています。そういう意味で、広く地域の受益者など、広範囲な利害関係者を評価に取りこむことができるということで、これを選んでおります。陶磁器製造業者はランパンには225社、雇用者は大体1万人ぐらいという状況になっております。

タイの北部セラミック開発センターのプロジェクトは、1992年10月から1997年10月まで5年間続き、現在、終了しております。プロジェクトとしては、タイ北部産陶磁器の質の向上を上位目標として計画されております。技術協力の対象機関であるCDC (セラミック開発センター) が、タイの北部陶磁器企業に対し、原料利用、製造技術などに関する情報と技術指導を提供することを、プロジェクト目標として協力活動を行いました。

評価調査は、プロジェクトの自立発展性とインパクトに焦点を当てました。自立発展性では、対外技術サービス活動、人材・組織・制度、財務、技術という点を見ようと考えました。インパクトとしては、上位目標 (質の向上)、知名度、制度整備、産業振興等へのインパクトを考え、これを踏まえて総論的な評価を考えております。

評価の基本的な枠組みについてですが、今回は事後評価ということで4つを基本的に考えました。このあとの適用性などを考え、4つのポイントを考えております。まず1つは、現地調査期間は、通常の終了時評価と同程度の期間である2週間弱としております。次に、広範な利害関係者からの情報収集を考えました。第3にタイ側利害関係者の評価への参加を促進致します。第4に評価チームへのタイ側の参加ですが、技術協力の窓口のDepartment of Technical and Economic Corporation (DTEC) から2名出してもらって、現地調査への同行、団内打ち合わせへの参加、ワークショップのファシリテーターや評価レポートの作成を頼んでいます。これが基本的な枠組みになっています。

現地調査自体はこの枠組みに基づき、既存報告書、既存統計資料等の入手及び分析、それから質問表調査、インタビュー調査、評価ワークショップを実施しました。

質問表調査では、陶磁器関係者 (陶磁器製造会社、原料採掘供給会社、仲買人を含む小売業者)、顧客と一般市民等の地域住民を対象としています。回収したサンプル数としては、3か所合計で223を回収しております。なお、プロジェクトサイトのあるランパン以外に、比較対象のためチェンマイとラチャブリで同様の調査を行っております。それから調査はローカルコンサルタントが大学生の調査員を統括し、タイ語で作成した質問表で行っております。質問事項は選択式と、自由に答えられるオープンエンドな質問から構成しました。

インタビュー調査ですが、これは関係するところをずっと回ってインタビューをしております。工業省工業振興局、北部工業振興センターなど政府関係者、プロジェクト相手であるセラミック開発センター、県庁などの地方行政機関、大学などの有識者、NGO、陶磁器関係者、ここでは陶磁器製造会社と原料採掘供給業者等にインタビューしております。インタビューは、質問表調査の質問表を基本に質問して、インタビュー対象者の対応をもとに、さらに詳細な問いかけを行い、自由に答えてもらっております。また、セラミック開発センターでのインタビューは、マネジメントレベルと一般職員の双方に対して実施しております。これはセンター用に設問を前もって設定し、そのあとオープンエンドな方式で実施しております。インタビュー時間は、おおよそ1～2時間程度をかけて行っております。

評価ワークショップですが、質問表調査とインタビュー調査の結果を、非常に暫定的に取りまとめて、ランパンにおいて評価ワークショップを開催しました。ワークショップは2回に分けて行い、一つはセラミック開発センターのスタッフ、もう一つが陶磁器製造業者を対象に致しました。分けた理由は、タイの中ではやはり官と民という区別がかなり強く出ており、一緒にした場合は、陶磁器製造業者が自由な発言ができないのではないかとかがえたからです。ワークショップのファシリテーターは、DTECから来た2人をお願いしました。使用言語は、タイ語でやりました。

現地調査はこのように実施したのですが、評価の結果は3段階で取りまとめることにしております。まず第1段階は、DTECからの参団者がワークショップ結果に基づいて評価をまとめました。第2段階は、日本側チームによる評価として、自立発展性とインパクトについて調査結果、ワークショップの結果、タイ側評価をもとに、調査団の見解を取り入れ、まとめております。第3段階は自立発展性、インパクトについて、タイ側評価、日本側評価を総合的に考察し、教訓・提言等を総合評価として取りまとめます。このように、ステップを踏んだかたちで評価を取りまとめる方法を取ることにしております。また、評価報告書に対するコメントについてですが、評価報告書案を広く利害関係者に配付し、コメントを求めるという考え方に立っております。特にCDCからは、十分なコメントを取っていきたくて考えておりますし、製造業者、ステークホルダーに広く配って、コメントを取ることを考えています。

調査自体は今、現実はまだ分析し、それからレポートを作っているところですので、今までの話と同時に、これからかなりいろいろなかたちで、やりとりがあるのかなと思っております。その中で評価報告書本文において対応しえないコメントは、本文とは別に併記するようなかたちの報告書を出したいと考えております。

5、タイの参加型評価例の位置付けと分析

以上がタイの今行っております事後評価の状況です。これを参加型評価の視点から見ると、どういうふう位置づけられるのかを考えてみたいと思います。

まず評価目的ですが、これは目的を拡大して、私どもの意識の中で拡大してやっております。基本的には、この評価の最初の計画段階では、参加型手法の導入を主に検討するというところで、明示的にはアカウンタビリティとフィードバックを目的としておりました。しかし、私どもの考え方としては、JICAの援助プロジェクトは終わっていますが、タイの立場で見れば、陶磁器の質の向上を目指したプロジェクトはずっと続いているというふうに考えました。CDCのプロジェクトスタッフ、それから受益者である陶磁器製造業者とうまく取り組めれば、評価を通して、プロジェクト関係者の評価能力の向上とか、主体性などの強化が可能であると考えました。その意味では、調査目的はプロジェクトスタッフ、受益者などタイ側プロジェクト関係者の評価能力の向上と、オーナーシップの構築を含んでいたと思います。今、4つの目的を同時に達成できないだろうか、と考えながらやってみました。

タイの事例では、まずアカウンタビリティについていえば、主要な要素である独立性は保たれていると思います。日本側チームとして、評価室の評価であり、担当部署でないところの評価という意味で、インディペンデント評価といえると思います。それから外部の評価者に参加してもらっています。この評価は、私と、JICAからは全部で3名、それから大学関係者、研究機関から2名、コンサルタント1名の構成で日本からは行っております。そういう面では、人員構成上の独立性は保てたと考えています。また、客観性については、情報収集対象のサンプル数がかなり大きいので、かなり客観性が確保されたと思っています。透明性については、英文レポートを作ってコメントを依頼するというかたちで、広くオープンに議論をしたいと考えています。このようにして、透明性を確保したいと思っています。

フィードバックの面では、かなりおもしろい結果が出ております。実際に、プロジェクト技術協力方式等については、教訓等、フィードバックする部分がかかなりあると考えています。

次に、評価能力の向上ですが、DTECからの参加者については、現地調査の共同実施、独自評価レポートの作成などに参加してもらっておりますので、彼らの評価能力は一つの経験に基づいて、少し向上を期待し得ると考えています。CDCスタッフ、それから受益者については、ワークショップで自己評価を通じて評価能力の向上を図ろうと試みたわけですが、評価結果を引き出し、まとめ上げるまでには至っておりません。しかし、インタビューを受けるという活動も、最初の段階の自己評価を行っているものと考えられるととらえています。

オーナーシップについては、ワークショップでの議論を通じて何らかの効果を上げたいと思いましたが、時間等の制約等で、そこまでに至るような状況にはなっておりません。以上が、評価の目的に関する現状分析です。

その次に評価者の位置づけです。評価主体は、基本的にはJICAが派遣した評価チームであり、従来の評価とは基本的には変わっておりません。ただし、評価者の中にDTECの人間が入ったということで、従来とは若干違ったかたちを取っております。また、質問表、インタビュー調査では、広範な利害関係者に対して、詳しくCDC開発センターについて問いかけております。このようなやり方は、実態的には受益者、プロジェクトスタッフがCDCの評価を行うことを求めたものであり、プロジェクトの内部評価として評価を実施する、参加型評価の要素を持つといえると思っております。援助機関などが参加型評価を考えるときに、ダイアログ・メソッドとか、いろいろなかたちのインタビューの議論をやっておりますが、そういう面ではこれらの質問対象者を第一次評価者として考えることができると思っております。更に、ワークショップでの暫定的な評価結果の提示は、CDCの経営陣にはかなり不満なものを受け取られております。しかし、CDCがその役割を再考する機会を提供したことは確かです。また受益者である陶磁器製造業者にとっては、CDCを産地の問題として問い直す機会を与えたことになるといえます。そういう面では、ワークショップについても、彼らは一次評価者というかたちになり、CDCと政府機関は第二次評価者という考え方が取れると思っております。

先程お話ししましたように、評価報告書の取りまとめは、段階的な方法を採用するというので、総合評価は援助機関としての評価と、受益者、プロジェクト関係者としての評価を、ともに反映したものになると考えております。そういう面で、この構造の中で重視することは、まず第一次評価者の評価結果については、これをきちんと整理するということにより、受益者の評価結果が具体的に出てくると思っております。

評価者の範囲ですが、かなり広範な利害関係者の参加をもって、従来のものとはかなり違ったものになっております。評価基準については、この評価では評価基準は調査団が決定しています。ただし、インタビュー結果などを参照して、評価範囲を今拡大しております。評価手法としては、定量的なところをかなり重視しており、定性的なところも考えております。このような点では、かなり参加型評価というかたちの要素が取れたと考えております。

このような評価をした結果、何が違ったかということですが、やはり産地のCDCを取り巻く環境が、非常に具体的にわかったということです。このプロジェクトの終了時評価を別にやっておりますが、そのときとはだいぶ違った結論を得ております。そういう点では今回のタイの事例というのは、参加型評価から見れば参加度は非常に低いものですが、そのような手法を取ることが、非常に役立つことが証明できたのかなと思っております。

反省点としては、準備を含めて、かなり駆け足でやりました。というのは、一つは評価研究会の中で参加型評価を議論していったわけですが、なかなか実際には援助機関がやっている具体例が見つからないのです。基本的には、やり方を採用したような話がほとんどで、非常に重点を置いている世銀などについても、やはり具体的な事例を確保できるまでの教訓に至らなかったということでした。そこで、実際の評価をやってみて、対応を考えてみることにしました。そういう点で、事前準備の不足が非常に大きかったと思います。また、利害関係者の状況把握の不備も若干ありました。それから質問表の検討の不足もありましたし、評価

チームの位置づけなどの議論が実際不足しております。ワークショップのやり方もやってみて、評価結果の提示方法や会場の場所の設定など、かなり考えさせるところがありました。それからもう1つは、今回は実験的な試みでしたので、評価チームの中で評価概念のコンセンサスを取っていくのがかなり難しかったと思っています。

更に、私がこの評価を通じて非常に感じたことは、問題の根底にあるのは、従来型の評価の思考から脱却することが非常に難しいということです。この原因として考えられることは、援助機関が、被援助国、被援助機関、プロジェクト実施機関、住民や中小企業など受益者に対する評価者の立場を常にとるわけです。そういう評価姿勢に、大きく影響されているのではないかと考えております。従来型の評価に参加型評価の要素を取り入れるには、このような姿勢を変えていかなければいけないと考えております。参加型評価の実施は、力の上で基本的には優位に立つ援助機関がその行動様式を変えることができ、初めて可能になると考えています。特に、ほとんどの援助、国際協力は、公共事業的な要素を含んでいますから、力の弱い受益者が確実に参加型評価へ取り組むためには、まず評価工程の管理をできるだけ他者に委ねるような方法が必要だと考えています。援助機関の立場としては、会議などの招集者、それから評価機会の提供者、それからファシリテーターや触媒としての役割を努めることが重要だと考えております。

またもう一つの考え方として、この評価自体はまだ最終ドラフトが出ておりません。これからコメントを求めたりしていくと、種々の反応が返ってきて、また考えさせられるものがたくさん出てきます。今までのところでは、エバリユエーターとファシリテーターの役割を、チーム内で分けたらもう少しおもしろくなるのか、もう少し効果的になるのかと考えております。以上が反省点です。

6、これからの参加型評価の導入に向けて

今回、事後評価というかたちで参加型評価を考えてみました。その中で、従来の評価とは異なった目的をどのように解決するかが非常に大きな課題であったと考えております。

かなり限られた事例ですが、タイの事例からいえることは、援助機関が、評価者の位置づけ、評価参加者の範囲、評価基準の設定、評価手法などを、そこで拡大された4つの目的を踏まえて注意深く計画すれば、参加型評価を実施することは可能であると結論づけられると考えております。特に、受益者と利害関係者へのインタビューの実施、評価者の段階的な位置づけと評価結果の取りまとめ、ワークショップの実施、ファシリテーターの確保、報告書をもとにした意見交換、これらのことを行うことが有用だと思っています。これらによって、従来の評価にない結果が得られるのではないかと考えております。

他方、参加型評価の導入は結構難しいと考えておりますが、先程カネマスさんとカンピランさんが話されたように、参加型評価は一つの流れと理解しております。それは価値の多様化の中で、社会の経済システムの変化などを反映したものであり、その中で評価概念というものは変わってきていると思いますので、こうした流れにはきちっと対応していく必要があります。そういう面では今後、事例を積み重ねて、援助機関にとって実践的な参加型評価概念を明確化していくことが不可欠だと考えております。最後になりますが、これについて、4点ばかりお話しさせていただきたいと思います。タイの事例は、終了時評価への適用可能性を第一に考えておりましたので、終了時評価で参加型の適用をまず検討してみたいと考えております。事例の反省点を考えますと、評価するプロジェクトが実施中のプロジェクトですので、事前の準備はかなりでき、比較的、対応可能であると考えています。また終了時評価は、実施者による自己評価的側面をかなり持っておりますので、参加型評価になじみやすいと思っています。この点は、来年度は私どもの中でモダリティについて、メタアナリシスをしてみたいと思っていますので、そこでガイドラインを作ることを考えてみたいと思っています。

また、タイの事例では、もともと参加型プロジェクトではなかったわけですが、そうしたのもでも一応、

参加型的な要素を取り入れられたといえます。そういう面で今後、事後評価を、テーマ別、国別でも使っていくための研究をやってみたいと思っております。参加型を入れることによって、これらの評価の質が高められると思っています。今度、タンザニアの国別評価のときには、少しステークホルダーを広くとって、インタビュー等をやってみたいと考えています。

それから先程、牟田先生の方からも話がありました、事前評価から事後評価までの一貫した評価体制の確立が議論されていますが、その中にどう組み込むかは大きい課題だと考えています。指標を作るという意味で、ベースライン・スタディなどをやりますが、当然、指標を作るにあたって、参加型的要素を入れ込まなければいけないと思っています。また今、現実に事前評価表を作っていますので、これは緊急の課題だと考えています。

それから最後になりますが、やはりステークホルダーを広げる、利害関係者を評価の中に広げるとなりますと、当然のこととして、*conflict of interest*（利益の相反）があり、利害関係者の合意を構築していくのが、非常に難しくなってきます。参加型評価の実施には、評価手法のみならず、このような評価をどうマネージするかという基本的な問いに答えていかなければならないと考えております。

以上、私ども今一つの流れとして参加型評価をとらえ、実務の中にどう入れていくかという一例として、議論の材料になればということでお話しさせていただきました。どうもありがとうございました。