

GFATM)」である。GFATM はエイズ・結核・マラリア対策の資金を迅速かつ効果的に調達し、運用・配分することを目的として設立された。そのため GFATM の具体的な活動は、①資金の確保、②資金の管理、③各被援助国のパフォーマンスのモニタリング、の3つであり、資金の適正な配分とその成果のモニタリング・評価(以下、M&E)が重要な活動となっている。M&E システムにすべてのプロジェクト/プログラム予算の5~7%を費やすことを強く奨励している。

各被援助国には国家調整機構(Country Coordinating Mechanism)が設置され、公的機関・NGOから挙げられたプロポーザルを、案件の妥当性、フィージビリティなどを点から精査するもので、質の管理役を果たしている。他方、各国にはGFATMから委託されたLocal Fund Agentが配置され(本研究班の現地調査による)¹⁾、各実施機関のプログラム進捗状況や財務状況に関する監督機能を担っている(GFATM 2002/2003)。GFATMは、Disbursement based on results(結果ベース支払い)を原則としており、そのために、定期的な支払い状況の報告と各年の進捗状況報告、目標値の達成状況を報告することが義務付けられており、その報告書の形式も詳細まで規定されており、適宜同基金の指導を直接仰ぐこともできる体制をとっている(本研究班の現地調査による)。これらは、端的に言えば被援助国における案件ごとの事業評価であり、予算の執行に関する監査と、プロセス指標による実績・成果の把握という2つの手法から構成されている。

GFATMは資金支払いが2002年12月からで、まだ本格的な活動開始から1年がたったばかりであり、M&Eの具体的な実施状況が掌握・レビューされるのはこれからという段階である。Dr. Yoshiko Saito(Fund Portfolio Director, GFATM)によれば、基金全体としての定式化した評価のあり方や手法については、現在、援助機関の専門家による評価方法の検討が始まったところである(2003年9月時点)。いずれにせよ、GFATMは基金自体のアカウンタビリティ、透明性の強化を重要と謳っていることから(GFATM, 2002/2003)、今後、その具体的な対応策について発表されるものと思われる。

(2) 国際機関の基金への供出金

他方、人間の安全保障基金をはじめとするわが国の国際機関の基金への供出金は多額であるにも関わらず、日本政府としてその使途・実施プロセスなどの詳細につ

いてほとんど把握していないというのが現状である。これまで、日本のODAでもっともアカウンタビリティの低いスキームではないだろうか。その中で、UNFPAを經由して拠出されているエイズ対策日本信託基金(以下JTF)に関しては、国際的基金のM&E制度の構築に関して参考となる点が多い(詳細は第IV章福岡の研究協力報告書を参照のこと)。

JTFの設置主体である国際家族計画連盟(IPPF)に対して日本政府はその予算の約2割を供出するメインドナーであることから、基金設置当初から日本人の担当官を送り込み、基金実施に関するガイドライン作成から各国における事業のM&E方法まで、日本政府との綿密な対話の下で日本政府の意向を反映した一貫した体制を構築した。JTFにおけるM&E体制は、基金自体の計画運営に関する部分と、各被援助国で実施されている個々の案件に対する部分の2本立てとなっている。前者に対しては、ドナー会議用に準備されるものと日本政府用の2本からなっている。後者の案件評価に関しては定型化されたフォーマットにのって実施機関によるM&Eがなされ報告書にまとめられ、基金自体のM&Eの材料となっている。

このような日本政府の意向が反映されたM&E制度をとることにより、日本政府にとって援助の実態や成果について十分な情報を得、日本の援助方針をフィードバックすることができているだけでなく、日本のプレゼンスを高めることにも貢献している。年間100万ドルという比較的小規模な信託基金であるが、その日本のプレゼンスは高く、M&E制度がODAにおけるプレゼンスの向上に有効であることを示す好事例であろう。

3-2 技術協力系

(1) マルチドナー (UNAIDS を事例として)

HIV/AIDSに関しては、国連総会でGlobal HIV/AIDS Initiativesとして、すべてのDPsが合意した明確なゴールを設定しており、このゴールに向けて、進捗をモニタリングすることが、UNAIDSにとって重要な任務となっている。しかも、HIV/AIDSに関する援助リソースが増えれば増えるほど「調和のとれたM&Eシステム」構築の重要性が増してきている。そのために、UNAIDSは、M&Eの世界レベル・国家レベルのキャパシティビルディングに力を注いでいる(UNAIDS Web サイト、2003年7月現在)。

UNAIDS は「Guidelines on Construction of Core Indicators」において、進捗管理のための詳細な指標を提示している。例えば、世界レベルで5つの指標、国家レベルでは3分野(国家の関与と行動、国家プログラムと態度、インパクト)に分けて計13の指標を設定している(UNAIDS2003)。

また、Global Aids M&E Support Team(GAMET)を各国に設け、被援助国におけるM&E調整と技術面での支援を、National AIDS Councilとコンサルタントを通じて行うと規定している²。さらに、M&Eのキャパシティを向上させるために、他のDPsとの協力のもと、「M&Eテクニカルリソースネットワーク」を設立した。2003年の国連総会において提出された「Progress Report on the Global Response to the HIV/AIDS Epidemic, 2003」は、100か国以上から提出された「国家進捗報告」によってまとめられたものである(UNAIDS Webサイト, 2003年7月現在)。

その他のマルチドナー協力では、一般に各案件実施機関による詳細のモニタリングと、ドナー機関本部の必要性の認識の下、単発的な合同評価を実施している。近年、合同評価については、DAC、EU、北欧の援助国らが、さまざまな研究を実施しており、その優位性と非優位性、留意点などの研究がなされている(DAC 2000)

(2) 日本政府と国際機関(マルチ・バイ協力を事例として)

マルチ・バイ協力は、日本政府が機材・資材を相手国政府に供与し、国際機関が配布や活用の技術的支援をするという日本独自のスキームである。2002年度に外務省が実施した評価調査によると³、国際機関(大きな実績があるのは、UNICEFとUNFPA)側にはスキームの概要は認識されているものの、被援助国側には明確な日本のスキームとしての認識がなかった。また、M&Eについては、日本側は国際機関側の責任において実施されるものと想定していたが、UNICEFとUNFPAのカントリープログラムに位置づけられていないため⁴、現場レベルの対応に委ねられており、多くの国では被援助国のEPIや家族計画事業の一環としてモニタリングが実施されているのとどまっていた(アースアンドヒューマンコーポレーション, 2003)。従って、M&Eの実施状況・有効性は、実施機関のキャパシティや、国際機関の関与の度合い等によって差がある。例えば、ラオスではJICAのプロ技、ベトナムではUNICEF/WHOなどの

支援がありモニタリングはほぼ適切に行われていた。評価に関しては、タンザニアのUNFPA連携においては、日本のNGOジョイセフと地元NGO(UMATI)との協調案件であることから、適宜任意の評価調査が実施されていた。

一般に、マルチ・バイ協力は主なステークホルダーとして被援助国、国際機関、日本政府と3者がかかわっており、M&E体制構築においてはまずその3者の役割の明確化が重要である。前出の外務省評価でもこの点を提言している。またUNFPAに関する評価から、ニーズアセスメントとM&E体制を連動させることによって、M&Eがより有効なものとなることが示唆された。

(3) 2国間連携(日本と米国を事例として)

本研究で2国間連携の実施国事例として取り上げたネパールの場合(詳細は第III章奥村の報告書を参照のこと)、日米連携といっても、プロジェクト形成調査を合同で実施したことと、日本が資機材供与し、米国が技術協力をするという棲み分けが明確に行われた程度で、特に実施段階では明確な連携は報告されていない。従って、合同評価体制についても報告されていない。しかし、ほとんどの米国の技術協力はUSAIDを通じて、経験豊富なNGOが委託を受け実施しており、現場での交流が深まれば日本側にとって学ぶことは多いという指摘がある(吉田, 2003)。

USAIDは、指標を設定して、その達成度を測ることによりプログラムの進捗を測定するというパフォーマンスメジャーメント手法を採用している。これは米国議会や世論の、成果重視とそのアカウンタビリティの要請に応える形で確立された手法である(詳細は第IV章吉田の研究協力報告書を参照のこと)。しかし、日本においてはODAに関する自体の本質的な議論や評価文化の醸成が十分ではないため、同様の方法で世論に応えられるかどうか疑問である。また数値指標の進捗を提示することは一見説得力があるように思えるが、実施プロセスの段階で生じた問題や、本質的な問題等の解明、その対処方法などへの意識が希薄になる可能性が否定できない(USAIDの仕組みの詳細は、第IV章吉田の研究協力報告書を参照のこと)。

3-3 SWAP

SWAPのM&Eの実態は、各国の財政支援の状況やSWAPの進展度合いによって異なる。例えば、ガーナに

においては、1997年に保健SWAPが始まり、5ヵ年間事業計画実施のための複数ドナーによるコモンバスケットへの資金投入が開始された。現在同セクターでは5ヵ年計画である中期保健事業計画に沿って事業を実施している。同SWAPにおける手続きの共通化の基本項目として、モニタリングと評価も実施されている(豊吉2002)。しかし、コモンバスケットを伴うSWAP導入国では、事業効果やその実施改善に資する評価よりも、監査を含む財務評価、その用途の優先準備の妥当性などに比重が偏る傾向がある。SWAPがもっとも進展しているタンザニアにおいては、監査的色彩がさらに強いのが特徴である(Ministry of Health, 2003)(詳細は、第IV章杉下の研究協力報告書を参照のこと)。

4 今後のM&Eのあり方

以上の現状と問題認識を踏まえ、多国間協力におけるM&Eのあり方の可能性とその課題を、「基金系」、「技術協力系」、「SWAP」という3つの属性ごとに考察する。

4-1 基金系

(1) 情報の公開

前節で、基金系の多くのタイプにおいて、日本政府は拠出はするもののその後の活動に関する関与が希薄で、M&Eについてもほとんど関与していない実態を述べた。基金の用途およびその内容を把握しこれを公表することは、これによって評価に関する議論が可能となることを考えるならばまさに評価の第一歩と言えるものである。

(2) 基金レベル

JTFの事例が示すように、基金系においては、基金レベルにおける基金自体の計画運営に関するものと、各被援助国で実施されている個々の案件レベルに対するM&E体制の、2本立ての体制を考える必要である。個々の案件のM&Eの積み上げが、基金レベルの評価の基礎材料となり、他方基金レベルの評価によって個々の案件のアプローチ等の改善が図られることから、双方は相互補完関係にある。

基金レベルの評価の最も大きな目標は、グローバルな観点からの開発課題、援助潮流、公平性などの横断的視点における基金の妥当性を高めることと、基金の運営管理におけるプロセスの改善である。基金の対象とする分野や国の妥当性、基金の運営管理方法(案件の

審査基準・審査方法、拠出金額の規模、M&E方法、など)の妥当性の観点から評価を行うこととなる。それらに共通する傾向と基金の特徴との因果関係を分析することにより、基金の妥当性を評価することが主な作業となる。

また、このレベルの評価においては多国間協力におけるいくつかの類型間の比較、あるいは多国間協力と2国間協力など他のモダリティとの比較による評価手法の導入も重要である。他のモダリティと比較することによって、その妥当性の検証や運営管理におけるプロセスの検証がはじめて可能となるためである。

(3) 案件レベル

案件レベルにおいても、精緻なM&Eの実施が必要である。現在、案件レベルのモニタリング制度については、ほとんどの基金で定式化され、事業計画の中にビルトインされているといえる。評価については、多くのドナーがそうであるように、全ての案件に対して、基金本部から専門家や担当官が派遣されて詳細な調査などを伴う評価を実施する必要はなく、基本的なモニタリング情報をもとに特に改善が必要な案件や、特に成功しておりよい教訓が得られるような案件などを本部で抽出し、費用対効果を勘案して、選択的に実施するのが妥当であろう。ローンドナーである世界銀行は全案件の4分の1に対して評価を実施している。この方法をとる場合は、何と云っても質の高いモニタリング体制が確立していることが前提である。日本のODAのM&Eの現状をみると、JICAの場合でもモニタリング体制が弱く、評価の基礎材料となるモニタリング情報が十分に得られていないのが実態であり、この面に関しては他ドナーに学ぶことは多い。

4-2 技術協力系

(1) マルチドナー

前節でみたとおり、UNAIDSに関しては、Global HIV/AIDS Initiativeにおいてゴールを設定しその進捗をモニタリングしており、またM&Eの世界レベル・国家レベルのキャパシティビルディングにも力を入れているなど妥当な体制をとっているといえる。UNAIDSにおいて定量的なM&Eが可能になっている一つの要因として、HIV陽性率などの明確な指標が存在し、かつその推計方法がある程度確立されていることが挙げられよう。ただし、定量的な指標を追いかけるだけでは事業の改善

に資する有益な情報は得られない。あくまでその背景・促進／阻害要因を丹念なプロセス評価で拾うことが重要である。この点に関して、多くのマルチドナーが具体的にどのような方法論をとっているのかの検証は今後の研究課題である。また、M&Eの結果を、DPs側がより有効に活用するために何らかの方策があるのかどうかも本研究の積み残した課題である。

他方、その他のマルチドナースキームにおいては、援助協調の加速に伴い、合同評価のあり方に関する研究が積極的に行われている。日本においてもこのような援助コミュニティにおけるM&Eの研究に、人・資金を積極的に投入する必要がある。M&E体制の構築プロセスに参加することによって、新しい援助モダリティ構築にも影響力を与えることができる。

(2) 日本政府と国際機関／2国間連携

(2)－1 実施国レベル

これら2つのタイプにあつては、事業実施国において日本側とカウンターパート機関の双方が、それぞれが定式化したモニタリングを実施し、その上で、双方の視点を取り入れた幅広い観点からの合同評価が必要である。外務省のマルチ・バイ協力評価は、スキームができて13年目にして初めての包括的な評価であったが、カウンターパート機関のUNICEFやUNFPAから歓迎され、さらに合同評価で実施されたならばなおよかったという指摘があった⁵。これらカウンターパート機関では、合同評価というカルチャーが育っており、その有効性が実感されているためと考えられる。一般に評価の目標の1つに、実施機関の学習効果という点が挙げられるが、この1つの側面として合同評価を通じて双方の実施機関の理解と共感が醸成される点も見逃せない。

加えて、今日援助コミュニティにおける合い言葉となった「被援助国のオーナーシップの向上やキャパシティビルディング」の観点から、評価における被援助国の参加も、重要な検討項目である。

(2)－2 スキーム評価

これら2つのタイプにあつては、実施国レベルのM&Eに加えて、スキーム自身の評価が必要である。スキーム評価の目的は、スキームの妥当性の検証と、援助協調におけるプロセスの改善、およびお互いの援助機関が相互に学習する機会を得ることである。外務省

が実施したマルチ・バイ協力評価はこのスキーム評価にあたる。

スキーム評価に関しては、国別のM&Eの分析に加えていくつかのプロジェクトサイトをケーススタディとして実態を調査すると共に、さまざまな関係者からのインタビュー等をもとに横断的に評価する方法がもっとも一般的である。また、国別M&E報告書がある程度の質を確保しているのであれば、報告書をもとにメタ評価を実施するのも、コストがかからない割に有効な教訓を得られる手法である。

二国間連携におけるスキーム評価では、前節でみたように2つの国におけるODAカルチャーの差異を乗り越えるために、合同評価において、お互いの差異を知りお互いの利点を学び合うことが大きな目的となろう。一般的には吉田(詳細は第IV章吉田の研究協力報告書を参照のこと)が指摘するように、ODA研究の進んだ米国に日本が学ぶことのほうが多いであろうが、日本にも比較優位性がないわけではない。例えば、ミレニアム開発ゴールという地球規模の開発ゴールが提示され、定量的な数値目標を把握することがM&Eで重視されるようになった。しかし、M&Eの目標は結果を把握するためだけではなく、そのプロセスの段階で生じた問題や無駄を発見・改善することも大きな目標である。日本の製造業において確立されたQCという方法論はまさに作業プロセスの段階で生じた問題や無駄を発見・改善することであり、こういった「日本の手法」はプロセスを重視した評価をする際のヒントとなろう。

4-3 SWAP

(1) 地球規模的社会保障としてのODA

世界銀行、DFIED、北欧諸国が推進するSWAPは、今もっとも革新的な援助モダリティであるが、それゆえに実験段階にあるともいえる。

SWAPはバイ協力の限界から生まれたアプローチであることを考えると、評価においてバイの成果を特定することだけに腐心することは本末転倒ともいえる。もちろん国民へのアカウンタビリティを果たし、コンセンサスを得る必要はある。しかし、保健分野の援助コミュニティの方向性は、地球規模的社会保障体制の構築へと向かっているようにみえる。英国や北欧ドナーが一般財政支援やコモンファンドの導入に熱心なもの、国民一人一人における社会保障の理念が定着しているためではないか

と思われる。この点、つまり ODA に対する国民気質とその歴史・文化的背景をより深く研究することによって、日本のとるべき道が見えてくるかもしれない。いずれにせよ、SWAP や一般財政支援の流れが無視できない状況の中で、日本としてまず ODA の目的・あり方を根本的に問い直し、国民的議論を深め、コンセンサスを得、その上で M&E のあり方を検討する手順が求められている。

(2) 被援助国主体の合同評価

近年のミレニアム開発ゴールに示される成果主義の定着と被援助国のオーナーシップとパートナーシップを重視する援助理念は援助協調を強く推進し、これに伴ってモニタリングや評価の焦点は各援助機関の「援助の有効性」(aid effectiveness)ではなく、被援助国の「開発の有効性」(development effectiveness)を強調する考え方に移ってきているとされている(井本, 2003)。多国間協力なのであるから、評価も多国間の合同評価によって実施し、被援助国の開発がどの程度進んだかという視点で実施すべきであるということは当然であり、またその評価の焦点が「開発の有効性」であるのならば被援助国が主体となって実施されるべきであろう。こうした評価において、そのプロセスは関係者に対話の場を提供すると同時に共通認識の形成を促進し、評価のプロセスと結果が国際間のコンセンサスづくりに影響力を持つことが期待されており、さらに被援助国のキャパシティビルディングの有効な手段ともなり得る(井本, 2003)。

5 さいごに

現在、援助モダリティは急速な勢いで変貌している。時代の要請に応じてつくった既存の多国間協力スキームが、時代的役割を終えることも充分あり得る。適時にさまざまな多国間協力スキームを横断的に比較し、メリットやデメリットを整理し、日本としての取捨選択を行うためにも、包括的で横断的な評価が必要であろう。現在までに、このような評価は実施されていない。これは、外務省による高次の政策評価となるであろう。

注記

- 1 本研究班のラオス現地調査によると、ラオスの場合、この Agent は外資系の公認会計機関である。
- 2 その実態は今回の調査では把握することができなかった。今後の課題である。

- 3 ラオス、ヴィエトナム、カンボジア、タンザニア、ザンビアの 5 カ国で現地調査を実施した。(アースアンドヒューマンコーポレーション, 2003)
- 4 日本は単年度予算のため、複数年度のコミットが必要なカントリープログラムに組み込みにくいという事情がある(同評価報告書)。
- 5 外務省はこの提言を受け、2003 年度にモロッコにおいて UNICEF との合同評価を実施している。

参考文献

- Development Assistance Committee (DAC)(2000), *Effective Practices in Conducting a Joint Multi-Donor Evaluation, Evaluation and aid effectiveness 4*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- GFATM(2003), *Draft Summary Report of UNAIDS Seventh meeting of The UNAIDS Monitoring and Evaluation Reference Group:MERG*, July 2003.
- GFATM (2003), *The Global Fund Annual Report 2002/2003*.
- Ministry of Health, The United Republic of Tanzania (2003), *Tanzania Joint Health Review*.
- Patric G. Grasso (2003), *What Makes an Evaluation Useful? Reflections from Experience in Large Organizations*, *The American Journal of Evaluation*, 24, 507-514.
- UNAIDS(2003), *Guidelines on Construction of Core Indicators*.
- UNAIDS Web サイト(2003 年 7 月現在), <http://www.unaids.org/en/in+focus/monitoringevaluation.asp>.
- アースアンドヒューマンコーポレーション(2003)『外務省委託 技術協力事業におけるマルチ・バイ協力評価報告書』外務省。
- 井本佐智子(2003)「援助機関による合同評価の役割と可能性—基礎教育分野の合同評価を事例として—」、日本評価学会『日本評価研究』第 3 巻第 1 号 pp.3-16.
- 国際協力事業団(2002)『ガーナ国別援助検討会報告書』国際協力事業団・国際協力総合研修所。
- 崎坂香屋子(2001)『保健医療分野におけるセクター・プログラム・アプローチの動向』国際協力事業団・国

際協力総合研修所.

豊吉直美(2002)「保健 SWAP を支援するに当たったの
条件及びリスク:ザンビアとガーナの SWAps を事例と
して」国際協力事業団・国際協力総合研修所.

長尾真文(2001)「援助における評価の目的と活用方
法:南アフリカ理数科教育支援事業による例示」広
島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育

協力論集』第4巻第1号 pp.89-100.

三好皓一、阪本公美子、阿部亮子(2002)「プログラム
援助とプロジェクト援助の二元論を越えてータンザニ
アの事例から」『アフリカ研究』(60-123-137 2002)

吉田友哉(2003)「USAID の成果主義から学ぶべきもの
ー保健分野における日米パートナーシップ」の現場
から」『国際開発ジャーナル』2003年8月号.

III 章

III 章 分担研究報告書
モニタリング・評価の事例研究
(国際家族計画連盟とネパールおよびラオスにおける事例から)

分担研究者: 奥村順子 東京大学大学院医学系研究科 国際保健計画学教室

研究要旨:

HIV/AIDS 対策については、この問題をグローバルな視点でとらえ、各国間の状況を比較検討するうえで、モニタリング・評価の標準化の必要性が強く認識され、UNAIDS が中心となりそのためのマニュアルやガイドラインが作成された^{1), 2)}。しかしこのガイドラインでは、多国間協力事業によるプロジェクトにおいてドナーによる拠出金の使途やドナーの意向などについては言及されていない。多額の資金を種々の基金やマルチバイなどの形態で拠出している日本の貢献度の提示などドナーとしての日本のプレゼンスは十分に示されていないのが現状である。

本研究では、国際家族計画連盟 (IPPF: International Planned Parenthood Federation) に委託されたエイズ対策日本信託基金とネパールおよびラオスにおいて実施されてきた多国間協力事業のモニタリング・評価の事例をもとに、日本の関わる多国間援助協力事業が顔の見えない資金提供者に終わらずわが国の蓄積してきた保健推進事業のノウハウを如何に反映できるかを目的とした日本モニタリング・評価のあり方について検討した。

1 エイズ対策日本信託基金

エイズ対策日本信託基金 (JTF: The Japan Trust Fund for HIV/AIDS) は日本政府が国際 NGO である国際家族計画連盟 (IPPF: International Planned Parenthood Federation) に対しエイズ対策の実施を委託したものでその額は単年 100 万ドルである (詳細は第 IV 章福岡の研究協力報告書を参照のこと)。これまでわが国による国際機関への拠出金はその使途が本来の目的に沿うものであるかいなかなどの説明責任を強気に迫及したり、日本をその出所とすることを強くアピールするものでもなかったりしたことから多額の資金を提供しているにもかかわらず、日本のプレゼンスをうまく強調できないで来た。

JTF では基金実施に関するガイドラインの作成、事業内容、基金の拠出内容、対象国、事業のモニタリング・評価方法などに関する検討など、ほとんどのプロセスに日本の外務省本省、在イギリス日本大使館の担当官などが参加することで日本政府の意向を反映することができたと言われている。さらには、案件実施国の選定以降もモニタリングや評価の過程で同国駐在の日本大使館の参加を得ることで、プロジェクトの実施者や対象者が日本の資金援助であることを認識することができ、日本のプレゼンスが示されたと考えられている。

JTF のように事業実施計画策定段階から日本政府が援助実施主体である IPPF とともに評価にいたるまでの

プロセスに関わってきた例は他にはなく、この成功の秘訣のひとつが日本人担当官の IPPF 本部への派遣にあると推測される。本事例に基づき、ネパールおよびラオスにおける事例分析および提言を行うこととする。

2 ネパール保健分野における日米パートナーシップ

日米両政府はこれまで日米コモンアジェンダや GII (Global Issue Initiative) に基づき、保健分野の合同プロジェクト形成調査をザンビア、バングラディッシュ、カンボジア、タンザニア、ナイジェリアで実施してきた。2002 年 6 月には、保健分野における連携強化を目的とした覚書である「保健分野における日米パートナーシップ」が日米間で結ばれた。ネパールにおいても国際機関・二国間ドナーとの協調の重要性が認識され、2002 年 7 月、母子保健・HIV/AIDS 分野における日米合同プロジェクト形成調査が実施されたが、具体的合意には至らず、合同プロジェクトの可能性がその後も引き続き模索された³⁾。その結果、合同プロジェクトという方式ではないが、上記二分野においてすでに米国により実施されていたプロジェクトを補完する形で協力が図られ、いくつかの支援が実施されるにいたった。日米協調の枠組みにおけるわが国による支援は感染症対策無償、草の根無償、エイズ対策・血液検査特別機材などの種々の形態によるものである。

表 1 に記したようにネパールにおける日米パートナー

シップによる支援では、わが国によるものは概して、物つまりハードの提供であり、米国の支援が人と技術を中心とするソフトであるといえよう。このように日米の提供する支援の内容をまず比較することで全体像を把握し、次に何故このような内容とならざるを得ないのかを検討することが必要ではなからうか？日米パートナーシップが、両国間の開発支援スキームの限界を補完し、ネパール国民の健康推進に資することを目的とするものであれば、特に問題なしといわざるを得ないが、本来、ネパール保健分野において長年多額の資金援助を実施している米国とこのような援助形態を組むことで日本のプレゼンスを示す機会をますます逸しているように思われる。さらに、ネパール政府が2000年に策定した Foreign Aid Policy に基づく SWAps (Sector Wide Approach) 推進の流れの中で、日米パートナーシップという援助形態が果たして必要であるかという疑問が生じる。米国によるプロジェクト実施を舞台裏で支援するのが日米パートナーシップであるという考えではなく、プロジェクトの目標達成の過程でともにそれぞれの意向をしめし、さらには貢献度をアピールできるシステムを構築する必要があると思われる。

ネパールにおける日米パートナーシップから学んだ教訓は、すでに先行している米国によるプロジェクトの問題部分を補完するような方法ではなく、先に述べた IPPF との JTF のように、プロジェクト形成の段階から日本政府が関わり、パートナーである米国と被援助国となるネパール政府との三つ巴で問題解決にあたる姿勢が必要であるという点ではなからうか。また、初期の段階から日本の得意分野を明らかにし、米国との役割分担を明確にする必要もあろう。

3 ラオス保健分野における多国間援助(GFATM および GAVI)

3-1 GFATM (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)

ラオスにおいて GFATM が支援を決定したものには、第1回目の支援事業として採択された HIV/AIDS 対策プロジェクトとマラリア対策プロジェクト、また第2回目の支援事業による結核対策プロジェクトがある。支援額は、2年間でそれぞれ 1,307,664 米ドル、1,524,338 米ドル、3,155,152 米ドルであり、いずれもすでに拠出されている⁴⁾。ラオス側からのプロポーザルは5年間であるが、2年

間の実績次第で継続するか否かが決定される。巻末7に初回(第一、第二四半期)の進捗状況を添付する。

GFATM におけるモニタリングと評価は次の3点を含むものでその手法はほぼ定型化されているといえよう⁵⁾：

- a) UNAIDS Monitoring and Evaluation Reference Group (MERG)
- b) Roll-Back Malaria Monitoring and Evaluation Reference Group (RBM MERG), World Bank Global Monitoring and Evaluation Support Team (GAMET)
- c) WHO/Gates Foundation's Health Metrics Network

巻末5, 6, に示すように GFATM 本部からラオス側にモニタリング・評価の雛型の書式が送られ、現地に適した形で書式が作成される。この作成には随時本部からのアドバイスがあり、ラオス側担当者には好評であった。

また、財務管理面では資金活用状況を適宜モニターするために、被援助者 (PR: Principal Recipient) であるラオス保健省自身によるモニタリング・評価に加えて、ビエンチャンに事務所を置く KPMG という監査法人がその任にあっている。この監査法人はラオスのほかにインドシナ二ヶ国における GFATM の会計監査も実施しており、PR は3ヶ月毎にこの監査法人をとおしてレポートを GFATM 本部へ提出している。GFATM は、監査法人をとおすことで、PR による自己評価の正確さと妥当性を検証することができるとしている。

わが国は1990年初頭以来ラオスにおける最大の二国間ドナーであり、GFATM の支援国として多額の資金を拠出していることを考えると GFATM プロジェクト評価に日本が参加し、ドナーとしての存在とドナーであるが故の責任を果たすべく、目標達成を阻む問題改善に挑むべきではないかと考える。しかしながら、GFATM プロジェクト実施・推進のための組織として構築された Country Coordination Mechanism (CCM) には参加しておらず、またその存在すら在ラオス日本大使館は知られていなかったことが本研究班メンバーの現地訪問で明らかとなった。CCM の主なメンバーはラオス政府関係機関、宗教・若者・女性団体、国連機関などで、二国間援助国として参加しているのはスウェーデン大使館のみであり、わが国の援助関係組織が参加していないのは

残念であるといわざるを得ない⁶⁾(表2参照)。

あえてわが国に CCM への参加を呼びかけなかった理由として、エイズ対策事業を例に考えると、GFATM による事業予算がラオス全体のエイズ対策事業費の 10% 程度であり⁷⁾、日本政府に更なる支援を求めたいとしているラオス政府にとっては、新たな案件を形成しその支援を受けることが得策と考えられたからという説もある。しかしながら、CCM のメンバーとなり、GFATM のドナー国とひとつとしてまたラオスにおける最大ドナーとしてエイズ、結核、マラリアといった問題解決を目標とする事業に何らコメントをすることもなく、また情報提供を受けることもないという現状は改善せねばならないのではなかろうか？ IPPF による JTF のように GFATM には日本人スタッフが本部に派遣されているのであるから、RP の選定以降はその旨現地の大統領に連絡し、モニタリング・評価のプロセスに積極的に参加を促す動きがあってもいいのではないかと考える。

GFATM のモニタリング・評価では、プロジェクトにかかわる人々あるいは組織の機能・能力向上の視点にたった自立発展性に主眼がおかれ、エイズ対策の一環として実施される性感染症治療薬の提供、マラリアや結核などの検査試薬および治療薬などの消耗品供給という観点でのプロジェクト終了後の自立発展性をどのように考えているかが目下のところ不透明であり、そのような評価も実施されていない。この点でも、日本政府とラオスとの二国間援助による案件形成の際に現状を把握する意味で CCM に担当官を送ることは重要であると考えられる。

3-2 GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization)

ラオスにおける GAVI による資金援助は 2002 年より実施されている。モニタリング報告の内容は資金投入を活動別に上げ、プロポーザルに記された成果目標との関連で今後の見通しも記述するなど徹底したものである。予防接種の普及率に関するデータの信頼度の検証のための保健所、郡、県など各レベルの報告書との比較、会計監査、コールドチェーン、ワクチン接種カード、注射器の廃棄状況などから 2 ヶ月かけてスコアを算定し 80 点以上であれば支援は継続される。同スコアの算定は 2 年に 1 回実施されるが、万が一スコアが 80 点に達しない場合には、1 年の猶予期間が与えられ、翌年

に再度スコア算定が実施され 80 点以下であれば支援は打ち切られる。前回は 2003 年 3 月から 4 月にかけて実施されており、そのスコアは 60 点であった。

GAVI への活動報告は、3 ヶ月に 1 回開催される Interagency Coordinating Committee (ICC) でのチェックの後提出される。目下のメンバーはラオス保健省事務次官、WHO、UNICEF、JICA、Aus-AID、NGO などである。JICA のスタッフがメンバーとなっている背景にはこれまで麻疹、ポリオ、BCG、破傷風などの大量のワクチンが日本政府からマルチバイで供与されたという経緯を反映しているものであり、これまで JICA は ICC の中でも主体的であり、その発言力は大きいようである。GFATM との違いは、モニタリング・評価のプロセスに積極的に日本人担当官が加わり、その意見が取り入れられている点である。この事例から推測できることは、日本政府による現在あるいは過去の資金の拠出を被援助国が理解している場合には、プロジェクトのモニタリング・評価の過程に積極的に呼び入れられ、プレゼンスを示すことができるということである。

GAVI では、かなり厳格なモニタリング・評価が実施されているが、その一方で成果主義に重きをおくあまり、うまくいかなければ援助を打ち切るというやり方でどのように将来的自立発展性を考えているか疑問である。GAVI における ICC に日本人担当官が招かれた背景には GAVI による支援が打ち切られた場合には、再度日本に支援を求めようとするラオス側の思惑があるようにも思われる。

4 評価のあり方に関する提言

支援事業の経済的自立発展性は、貧困からの脱却を図ろうと努力しているネパールやラオスなどの国々において重要な視点であるとともに困難な部分でもある。GFATM や GAVI などのように最終的にはこの地球上から対象とする感染症をなくすあるいはその負担を軽減しようという上位目標に向けた支援を行う場合、いつまで、どのように現在の支援を継続するのかという長期的展望が必要であると思われる。ただ単に一部の地域で当初の目標を達したから、次は別の地域というやり方ではたして感染症をコントロールできるのか疑問が残る。Global な視点に立った包括的なモニタリングと評価が必要であると思われる。また、そのような人材確保と育成が早急に望まれる。

GFATMやGAVIなどのような多国間援助協調において、わが国は主たるドナー国のひとつとして、積極的にその実態を把握し二国間技術援助などにより目標達成に向け側面から支援しながらリーダーシップをとることで多額の拠出をしたことに対する日本国民への説明責任を果たすことができるのではないかと考える。このような二国間援助との連携による技術的補完は、これまで多国間援助とは切り離して実施されてきたが、連携をはかることこそが援助効率を高める上でも、人材育成という点での将来的な自立発展性においても意義のあるものであると考える。

参考文献:

- 1) UNAIDS (2002), National AIDS Councils: Monitoring and evaluation operations manual, Geneva: UNAIDS.
- 2) UNAIDS (2000), National AIDS Programmes: A guide to monitoring and evaluation, Geneva: UNAIDS.
- 3) 国際協力事業団 (2002), ネパール王国 母子保健・HIV/AIDS 分野 日米合同プロジェクト形成調査報告書、国際協力事業団
- 4) GFATM (2003), The Global Fund – Programs database (<http://www.theglobalfund.org/search/default.aspx?round=3>).
- 5) GFATM (2003), Monitoring and evaluation strategy (<http://www.theglobalfund.org/en/files/boardmeeting5/gfb56.pdf>)
- 6) Ministry of Health (MOH), Lao PDR (2002), Coordinated Country Proposal, Prevention and control of HIV/AIDS/STI, TB and Malaria in the Lao PDR, Vientiane: MOH, Lao PDR.
- 7) MOH, Lao PDR (2002), National action plan on HIV/AIDS/STD 2002-2005, Vientiane: MOH, Lao PDR.

表 1. ネパールにおける日米連携の例*

分野・プロジェクト	日 本	米 国
母子保健分野		
ポリオ根絶計画	OPV 供与	ポリオサーベイランス支援
予防接種拡大計画	コールドチェーン資機材供与	コールドチェーンメンテナンス
母子栄養改善	妊婦の貧血に関するメディアキャンペーンへの資金提供	小児 Vit. A 欠乏症に関するメディアキャンペーン
安全な母性推進	Female Community Health Volunteer トレーニングマニュアル印刷・製本のための資金協力	左記トレーニングマニュアル内容改訂作業
HIV/AIDS 分野		
VCT/DOTS 連携	VCT 実施 NGO に対する TB 対策トレーニング	VCT 実施のためのトレーニング企画・実施
HIV/STIs 予防 (1)	車輻供与	STIs Outreach Service プロジェクトの実施
HIV/STIs 予防 (2)	STIs 治療薬、HIV および STIs 検査キットの供与	国際 NGO を活用した活動の実施
HIV 検査ラボ強化	VCT 検査機材供与	VCT 推進実施

*わが国による支援の中には治安悪化などを理由に目下のところ計画のみで実施されていないものもある。

表 2. ラオス GFATM における CCM 参加組織

機関・組織	役割
Ministry of Health	保健分野代表
National Assembly – Ethnic minorities	政治分野および少数派民族代表
Lao Buddhist Association	宗教分野代表
Ministry of Culture	文化・芸能関連分野代表
Ministry of Education	学校における介入協力
Committee for Planning and Cooperation	外部資金援助調整
Lao Youth Union	若者へのアクセス協力
Lao Front for National Construction	少数派民族に対する介入協力
Lao Women’s Union	女性とジェンダーに関する協力
Ministry of Transport	交通分野代表
Lao Red Cross	輸血、HIV 予防などに関する協力
Lao Chamber of Commerce	工場における介入協力
WHO	技術支援
UNICEF	関連国連機関としての参加
UNFPA	関連国連機関としての参加
UNAIDS	関連国連機関としての参加
Intl. Federation of Red Cross & Crescent	関連民間機関としての参加
Population Services International	関連民間機関としての参加
CARE International	関連民間機関としての参加
Institute de la Francophonie pour la Medecine Tropicale	訓練および調査・研究機関として参加
HIV Association of Savannakhet	PLWHA 代表
Swedish Embassy	二国間援助実施機関としての参加

出典: Ministry of Health (MOH), Lao PDR (2002), Coordinated Country Proposal, Prevention and control of HIV/AIDS/STI, TB and Malaria in the Lao PDR, Vientiane: MOH, Lao PDR.

IV 章

IV 章 研究協力者報告書

進捗管理及び評価手法のあり方に関する研究：IPPF のエイズ対策日本信託基金の事例から

稲岡恵美 東京大学大学院 医学系研究科 国際地域保健学教室
(エイズ対策日本信託基金元オフィサー)

本稿では、日本政府が、国際援助機関(NGO)である International Planned Parenthood Federation (IPPF: 国際家族計画連盟) に拠出したエイズ対策日本信託基金(The Japan Trust Fund for HIV/AIDS: JTF)の事例を紹介する。本事業は、国際機関への拠出という形態の多国間協力事業が、拠出先機関(IPPF)に日本人職員の基金担当者を設けることにより、資金拠出源が日本政府であることを周知させ、日本政府の援助方針を反映させることが可能となった成功例である。さらに、基金による案件の実施においても、「日本の顔」を明示・案件の説明責任を徹底させた。本事業のモニタリング評価については、IPPF が従来から用いているモニタリング評価体制に沿って実施するものの、日本政府の要請をモニタリング事項に組み込み、日本政府との合同モニタリング評価体制により実施した。

1 事業の概要

1-1 エイズ対策日本信託基金とは

エイズ対策日本信託基金(以下信託基金と略す)は、日本政府が、IPPF に対しエイズ対策の実施を委託した単年 100 万ドルの信託基金である。2000 年の沖縄 G8 サミットにおいて、日本政府が表明した感染症対策イニシアチブ(Infectious Disease Initiative: IDI)によるもので、その中でも最も早く開始された事業の一つである。本事業設置の背景には、IPPF が、エイズ対策を含むプロダクティブヘルス分野において世界的に評価の高い機関であること、さらに、感染症対策イニシアチブの理念であるグローバルパートナーシップおよび地域レベルでのプライマリヘルスケアの実現において、IPPF が世界 154 カ国の現地 NGO を加盟団体とする機構を持つことが妥当との認識があった。これらに加え、外務省担当課では、IPPF をはじめとする国際機関への拠出金の、説明責任の強化、日本のプレゼンス提示を求める意向があった。その為、用途を定めた基金(restrict fund)を日本政府が管理することによる IPPF への更なる関与及び能力強化

を期待していた。

1-2 基金活動内容および対象

信託基金は次の 3 つの活動分野を設け拠出した。

(1) IPPF 地域事務所または各国事務所の提案によるエイズ対策案件

エイズ予防対策活動のプロポーザルを募り、短機関で効果が期待されるもの、他の NGO との連携・ネットワーク、現行活動と統合的に実施される案件を目指した。

(2) 人材育成

エイズ対策案件を実施する人材を養成するために、アジア・アフリカ地域のエイズ対策担当者を集め、特にアドボカシーおよび連携にもとづくエイズ対策実施の能力強化および案件計画を目的として、南南協力による人材育成を行う。

(3) アドボカシー(政策提言活動)

政策担当者のエイズ政策への積極的な姿勢、一般の人々のエイズへの理解を促進するためのアドボカシーおよび広報活動。日本人ジャーナリストによる現場訪問および報道、エイズ対策案件事例集の出版などを行った。

基金の拠出対象国は、日本政府との共同作業により選出した。対象は IPPF 加盟団体 6 地域 154 カ国のうち、日本政府のエイズ対策実施重点地域としてアジア・アフリカ地域にとし、IPPF の支援対象国分類(ニーズカテゴリー)と UNAIDS の支援対象国文類(エイズ対策の重要性カテゴリー)をもとに、58 対象国、そのうち 21 を重点対象国と決定した。

1-3 基金実施に関する日本政府姿勢の表明

基金実施に関するガイドラインは、2000 年夏、外務省担当課の意向をもとに、共同作業により作成した。その年秋には、IPPF 本部にて、本省および大使館の担当官の参加を得て事業内容の検討を行い、基金の拠出内

容、対象国、モニタリング評価方法を決定した。

本基金の実施は、IPPF 内グローバルアドボカシー部 STI/HIV/AIDS 課が担当し、IPPF 日本人職員がここに日本政府信託基オフィサーとして実施した。基金による活動および予算計画に関しては、IPPF の所在する現地日本大使館(英国)を通じて、外務省本省の承認にもとづいて基金を運営する手順を構築した。これは、例えば、拠出プロジェクトの選定においては、現地大使館担当者を交えて選定委員会を行い、案件の内容および予算内訳などについては、日本政府の監視・提案を取入る仕組みを設けることである。これにより、日本側の承認を得て実施する過程が確立され、IPPF における日本のプレゼンスが高まった。

1-4 案件実施における日本のプレゼンス

国際機関への拠出金は、使途される段階において、日本が資金を拠出していることを示すことができない弱点がある。しかし、本基金が使途を定めた基金である性格を活かして、「日本の顔」が見えるようにすることに工夫した。例えば、日本の ODA のロゴの利用、案件実施の際に案件実施地日本大使館の参加を得る、現地および日本のジャーナリストへのアプローチにより、日本のプレゼンスを示した。これらの工夫により、通常なら IPPF の拠出金としか理解されない案件実施地において、プロジェクト実施者・対象者が、日本の資金援助によるものであることを認識することに寄与した。

1-5 日本の援助と連携

(1) 現地大使館への報告

日本信託基金の案件実施国において、大使館への報告を呼びかけた。これにより、案件実施における、現地大使館による日本政府の参加を促した。現地大使館では、草の根無償資金協力案件実施のためにも現地 NGO やエイズ対策に関する情報を必要としており、この機会が重要視された。本信託基金、草の根無償は双方共単年度支援であり、成果が現れにくい弱点があるが、これらの基金が連携することにより、継続支援が可能になることでプロジェクト成果が高まることが強調された。

(2) JICA 技術協力プロジェクトとの連携

信託基金のプロジェクト実施国のひとつザンビアでは、国際協力機構(JICA)がエイズ対策技術協力プロジェクトを実施していた。信託基金のプロジェクト現場に日本

の顔を示し、また JICA プロジェクトが現地 NGO と連携することでエイズ対策活動の効果を高めるために、JICA と IPPF ザンビアとの連携を工夫した。IPPF が JICA の若者へのエイズ対策活動を支援、JICA が IPPF へエイズ検査の移送先とする案が計画された。

(3) 青年海外協力隊事業との連携

当時日本はエイズ対策援助人材が極めて乏しく、外務省は、日本国内のエイズ対策専門家養成を希望し、またどのような分野に日本側が貢献できるか模索していた。そこで、IPPF 現地団体の現場に、青年海外協力隊員をエイズ隊員として派遣することで、現地への支援及び日本の人材育成の双方を狙う案が提案された。日本信託基金拠出団体は、その足がかりになるとして計画された。

2 モニタリング・評価方法

本事業のモニタリング評価は、基金の計画運営に関するモニタリング、基金により実施された案件のモニタリング、の2つの側面に分けて考えることが必要となる。本信託基金では、IPPF が従来から用いているモニタリング評価の体制および手法にもとづき実施した。IPPF 本部の所在する英国日本大使館を通じて、外務省国際機構課に対して、連絡および報告が定期的に行われた。また、評価には日本政府の参加を得て実施した。

2-1 基金の運営に関するモニタリング

従来、IPPF では、ドナーに対し、年に一度、英国本部でのドナー会議および、IPPF 年間報告書の提出により、組織の方向性や個々事業に関する報告を行っており、これが、ドナーによる評価の機会となっていた。日本政府に対しては、これらとは別に、日本の拠出分に対する報告を日本の会計年度終了に併せて、インパクトレポートとして提出していた。

信託基金の報告は、上記の一般拠出金とは別に実施した。報告書では、基金の運営体制および実施状況を中心に、計画どおりに進捗したか、基金が IPPF の能力強化に成果を与えたかなど、実施内容が設立の目的から妥当かどうか、日本政府方針と合致するかどうかの点について、基金を事業として評価した。報告書には、個々の案件から集められた、モニタリング・評価報告書の要旨を添付した。また、案件数拠出額の地域配分、案件の内容類型、拠出額と裨益人口のなどを分析し

た。

ただ、この報告書だけでなく、日本政府のモニタリング評価は、基金運営のプロセスを通じて行われたといえる。案件が個別の承認を必要とすること、年二度の案件毎報告書提出(評価項目は事項に記載)が、定期的な報告・フィードバック体制の構築となった。

2-2 基金により実施されたプロジェクトのモニタリング評価

(1) 案件の報告体制

案件は全て単年度で、中間報告および最終報告を、それぞれ開始から7ヶ月、14ヶ月を提出期限として求めた。報告の書式は、IPPF が他の事業で用いていたものを信託基金事業が求める内容に関する項目を加えるなど加筆修正し、応募書類に別添した。信託基金担当は、この情報を主な情報源として案件のモニタリング評価を行った。

IPPF では案件のモニタリング評価は、案件対象地担当者、各国事務所、地域事務所、本部事務所レベルで、報告文書をもとに行った。また、年に2度、各国事務所は案件実施地に、地域事務所は各国事務所に、経常的活動の評価を実施する仕組みを設けているため、その訪問評価ミッションの機会に併せて本信託基金の事業評価を、各管轄担当者が実施した。また、本部は、日本政府の参加を得て、年に2度、必要と考えられる案件拠出先に対し、関係者を召集したり、各レベル合同で直接訪問を行ったりして評価を実施した。

通常、活動は、地域事務所において、地域内の加盟国(地域により10-44カ国)を担当する、カントリーデスクオフィサーにより行われるが、日本信託基金では、エイズ対策という比較的新しい分野で、技術的支援が必要であるとの判断から、地域事務所のエイズ担当者を信託基金の地域事務所担当者として、モニタリング評価担当を求めた。

(2) 案件のモニタリング評価の内容

信託基金のモニタリング・評価の重要性は、基金申請説明書(ユーザーズガイド)に明確に記載し、モニタリング評価の適切な計画があることが、案件採択の大きな基準となっていた。案件のモニタリング評価を容易にするために、企画書作成、審査過程において、活動の評価指標を明確にすること、評価プロセスを含むモニタリ

ング評価計画を記載することを徹底させた。プロジェクトの期待する成果、どのような指標で測定するか、情報源、測定頻度などを明確にし、この指標に基づいて評価・モニタリングを行った。

案件の妥当性等の評価には、IPPF の HIV/AIDS 活動指針、および信託基金ガイドラインを用いた。また、財政面の監査については、IPPF の規定に基づき、各国事務所・地域事務所により実施させ、本部により任意に監査を行うことを周知した。

i) 案件のモニタリング報告書の主な記載内容

- 計画された活動、実施された活動、その差の説明
- 主な活動とその成果
- 案件実施に寄与した要因
- 案件実施を阻害した要因
- 得られた教訓
- 計画変更が必要な場合にはその内容と理由
- 継続性への計画

ii) 最終評価報告書に固有の上記以外の質問項目

- プロジェクト対象の参加状況とその理由
- 内部評価結果の説明
- 信託基金が組織目標に果たした役割
- 案件が組織能力強化に果たした役割
- 他の NGO との連携、得られた成果
- メディアとの連携

(3) 本部によるプロジェクトモニタリングの事例

本部は、日本政府の参加を得て、年に数度、必要と考えられる案件拠出先に直接評価を実施した。2002年4-5月、中国およびカンボジアで実施中の案件に対し、本部・地域事務所担当者が案件対象地区に赴き、評価及びモニタリングを、現地実施者と共に実施し、対象住民へのインタビューを含む、参加型評価を行った。評価の項目は以下のとおりであった。評価の機会に、現地の状況に即した案件の継続性確保の支援として、現地他ドナーを訪問するなど行った。本評価報告は、本部信託基金担当者が地域事務所担当者と共にまとめ、その後、本部での、関係者間の評価会議において、地域事務所のモニタリング能力評価を含め、本基金事業としての妥当性や成果の検討を行った。

評価項目

- 斬新性
- 対象者のニーズへと活動の妥当性
- 既存の活動との統合
- サービス入手が難しい者への配慮
- アドボカシー
- 連携・ネットワーク
- ジェンダー・権利への配慮
- モニタリング評価の状況
- 資機材の供給状況
- 予算入金、執行体制と現状
- 活動および資金の継続性
- 案件実施能力
- 活動内容が実施団体の活動戦略と合致していること
- プロジェクト実施体制に関する関係者へのインタビュー
- 実施と運営状況の把握
- 活動の成果・問題点の把握
- 各国事務所・地域事務所・本部の連絡体制
- 他国プロジェクトに活用できる内容の検討

(4) 日本政府との合同評価

本部信託基金担当者の実施する評価に、日本政府からの参画を強く求めたが、2000-2002年中には実現で

きなかった。ただ、その間、アドボカシーの目的もから、ジャーナリストによる現地プロジェクト視察を企画したが、これが結果的には、外部者評価として意義のあるものと評価された。

今後、各国事務所や地域事務所が行う案件の評価ミッションに、現地日本大使館の参加を促すことが計画された。

3 考察

昨今の援助に関する世界的潮流から、今後も、多国間協力事業の新設が想定される。拋出先機関や、事業実施者の定める評価体制のなかでも、本稿に示したように、日本政府の援助戦略の反映、および、日本政府の評価への関与が可能である。またこれが、日本の顔や意思の表明に大きく貢献するものである。そのために、本省担当者・案件実施地日本大使館との円滑な連絡体制や参加が強く期待される。

(本稿は、筆者が、2000年10月から2002年8月までエイズ対策日本信託基金オフィサーとして勤務した経験に基づいて記載しており、IPPFの見解を示すものではない。また、本基金はその後、継続供与され、IPPF内での実施体制が改革されており、現時点での実施状況を反映していない。)

援助協調が進む中での日本の援助のあり方：USAID の仕組みから取り入れるべき課題

吉田友哉 米国国際開発庁(USAID) 世界保健局 日米連携アドバイザー

MDG、PRSP といった新しい援助の潮流は、バイおよびマルチのドナーが個別の目標をそれぞれの方法で達成しようとしていた時代から、国レベル、世界レベルでの共通の目標を目指して、各ドナーが協調、連携を行いつつ援助を進めていく時代への移行の象徴である。米国は MDG や PRSP に全面的な関与を行っている訳ではないが、マクロレベルでの成果重視という点では共通しており、一足早く採用した戦略目標を中心とした成果重視の仕組みは他ドナーと比較しても完成度が高い。他方、日本の援助は未だスキーム志向、プロジェクト志向であり、より高次の目標への貢献を明確にしなければ、新しい潮流に乗り遅れるばかりである。本稿では、米国の事例を参考に日本の今後の援助メカニズムの改善の方向性について検討を試みたい。

1 USAID の成果主義と戦略目標

USAID は PRSP や MDG が設定される以前の1995年に、行政改革の一環として、国レベルでの指標の変化を目的とした戦略目標を立て、これを達成するために投入を行う成果重視の仕組みへと移行した。成果重視の特徴は、目標(通常は国レベルでの指標の変化)の達成度が重視されることにあり、必然的に限られた予算を効率的に使うこととともに、他ドナーのリソースも積極的に活用していくことが求められる仕組みとなっている。

成果重視の仕組みは徹底されており、USAID 内での予算配分はもとより、議会への予算要求の際にも戦略目標の達成度が基本とされている。年次報告や予算要求書においても、予算をどのように使ったかということよりも、いかにマクロレベルでの指標変化を起こすことができたかが重視されており、これを支えるの国別の戦略目標達成を記した国別セクター別戦略及びモニタリング計画が整備されている。また、達成した成果を測定するためのデータの収集も重視されており、例えば保健分野では Demographic and Health Survey (DHS) を5年に一度程度、自ら実施し、より正確な指標が集められている。

USAID の投入だけで、国レベルの数値の変化をもたらすことができるかについては、しばしば *Attributability*

の問題として議論されている。USAID の保健分野への投入は、ドナーの中でもトップクラス(2003 年度は日本の5倍、2004 年度は8倍の規模)であり、国によっては USAID の投入が成果達成の主要な要因とはなりうるのは確かである。一方、USAID の投入が十分でない国では、成果達成のための USAID の投入に加え、ドナー協調において USAID が重要な役割を果たし他リソースを導入し目標を達成するという戦略がとられ、実際、USAID のモデルを世銀や DFID の資金で国レベルに拡大した事例も多く見られる。

ある特定の方法に基づいた *Attributability* の測定については USAID にとっても課題といえるが、いずれにせよ、自らの投入および他のリソースによって国レベルでのインパクトを目指すという点は注目に値する。

(議会も、高い目標を与えることで予算の効率的な運用および他リソースの活用への努力を促すという意もあるようである。)

2 日本の援助における目標設定

日本でも近年、国別計画の整備、プログラム化といった方向性が議論されてはいるものの、成果管理は案件単位で行われているのが現状であり、目標も社会的な指標の変化に置かれず、行政の能力向上などにおかれるケースが多い。自助努力を重視する援助哲学、投入と成果の直接的な因果関係に関する説明責任という要素が反映されているともいえるが、一方で、アウトプットの目標設定に加え、同一セクターであってもスキーム毎に成果管理が行われていることから、国全体、セクター全体に当該案件がいかなる貢献を行っているかが不明確になる場合が多い。モニタリング・評価についても、プロジェクト目標に基づいた評価となっているため、当該国、セクター全体への貢献(しばしば上位目標あるいはさらに高次の目標として設定されている)についてはさほど重点が置かれていない。

3 両国のシステムの背景

こうした日米の違いを生んだ要素としては、国民・議会と援助実施機関との関係および国内における開発業

界の発展度が主な要因として考えられる。米国においては、1960年代から行政の経営について問題提起、検討が行われており、開発に関しても同様の潮流から効率性が求められてきているのに対し、日本では公共部門の経営という概念は歴史が浅いのに加え、開発については予算の増加に実施体制が追いつかない状況が続いてきたため、援助の効率性、成果の追求よりは、予算の執行に重点が置かれていた。また、米国では行政に対する立法府の権限が強いため、援助機関についても、つねに効率性、成果達成が課され、報告を行わなければならない。

また、開発、援助に対する見方にも両国で違いが見られる。米国では、国民の目はあまり意識されておらず、議会との関係が基本となっているのに対して、日本では、「顔の見える援助」という概念や、機材・施設の適正使用といったことが重視されている。日本では、USAID が議会から要求される成果と比べ、開発効果やインパクトといった視点からの要求・批判は少なく、メディア等で取り上げられる ODA の話題も、NGO や協力隊といった草の根レベルの活動の様子や、供与されたものの使用されていない機材、施設への批判といったものが多いのもこの一つの現れである。また、JICA では、技術協力プロジェクトの導入により、これまでのプロジェクト方式技術協力に比較して、投入をある程度自由に組み合わせることができるようになったが、説明責任への意識からか、成果重視への意識からか、成果の設定が比較的小規模な案件が増加する傾向にあり、ますますマクロな成果達成から遠ざかっているようにも見受けられる

4 今後の課題

日本が行っているように自らの投入に対応した目標設定を行い、これに基づきモニタリング・評価を行うことは、投入と成果の相関関係だけを重視する観点及び予算の適正な執行という観点からは有効ともいえる。しかし、MDG への貢献、マクロレベルでの成果への貢献を行うという方向性においては、国レベル、セクターレベルでの成果への貢献度を測定するという、投入・成果の関係性を超えた観点からの自らの投入を評価する視点が不可欠である。そのためには、評価・モニタリングを行う場面だけではなく、案件の計画段階、さらに国別・セクター別の援助計画を作成する段階から、より広い観点からの問題分析を基に、他ドナーの投入、日本の比較優位を総合的に検討した上で計画、実施、モニタリングのサイクルを組み立てる必要がある。国レベル・セクターレベルからの問題分析なしに、個々の案件を実施し評価することからは、その案件が問題に対してもっとも最適な投入であったかどうかは測定することができない。日本一国の投入でマクロな課題を解決することは多くの場面で難しいことは自明であるが、少なくともある国のあるセクターというレベルでの問題分析、目標設定を行い、日本の投入を決定するというプロセスが必要である。モニタリング・評価についても、個々の投入に対する成果の測定に加え、その成果の国レベルの課題への貢献についての測定もさらに充実させることが必要である。