

	Service delivery area	Output	Outcome
Care and Support	• Support for orphans	<ul style="list-style-type: none"> • Families exposed to succession planning programmes (number and percentage*) • Number of HIV+ parents counseled* • Number of meals provided at schools* • Number of community organizations that received support to assist OVC* 	<ul style="list-style-type: none"> • Orphans and other children made vulnerable by HIV/AIDS whose households received free basic external support (number* and percentage) (HIV-CS1) • OVC receiving meals (number and percentage**) • Orphans' school attendance (HIV-CS2)
	• Support for the chronically ill	<ul style="list-style-type: none"> • Number of community organizations that received support to assist PLWHA* 	<ul style="list-style-type: none"> • Chronically ill adults whose households received free basic external support (number* and percentage)
Supportive Environment	• Workplace	<ul style="list-style-type: none"> • Large enterprises/companies that have HIV/AIDS workplace policies and programmes (number* and percentage) (HIV-SE1) 	
	• Strengthening of civil society	<ul style="list-style-type: none"> • Number of NGOs dealing with HIV/AIDS services* 	
	• Adult support of youth education on condom use	<ul style="list-style-type: none"> • Adult support of education about condom use to prevent HIV/AIDS among young people (HIV-SE2) 	
	• Stigma	<ul style="list-style-type: none"> • Number of PLWHA support groups fighting against discrimination* 	
<p>* Outputs and outcomes here can also be measured as "counts" and they can be quantified through direct observation or an annotated inventory. For these "counts", the toolkit does not provide a detailed description in the annexes.</p> <p>** Both percentages and numbers ("counts") are required. However, if a denominator cannot be obtained, focus should be on the "count".</p> <p>*** Detailed description of this indicator is not provided in the annexes.</p>			

図3 (続き)

Input – process – output – outcome – impact という進捗管理・評価フレームワークは WHO の他の疾病分野でも利用されているようである。Department of communicable disease において今年の 7 月に行なわれた会議 : Technical review on monitoring and evaluation protocol for communicable disease surveillance and response systems では、地域、州単位、または国家レベルでのサーベイランスシステムにこの 5 大指標をより活用すべきだとの報告がだされている⁶。特に、outcome と impact では独自の評価フレームワークを設けている。下にその概念を図表化したものを抜粋する (図 4)。

Annex 4: Conceptual framework for evaluation themes on outcome and impact of surveillance and response systems

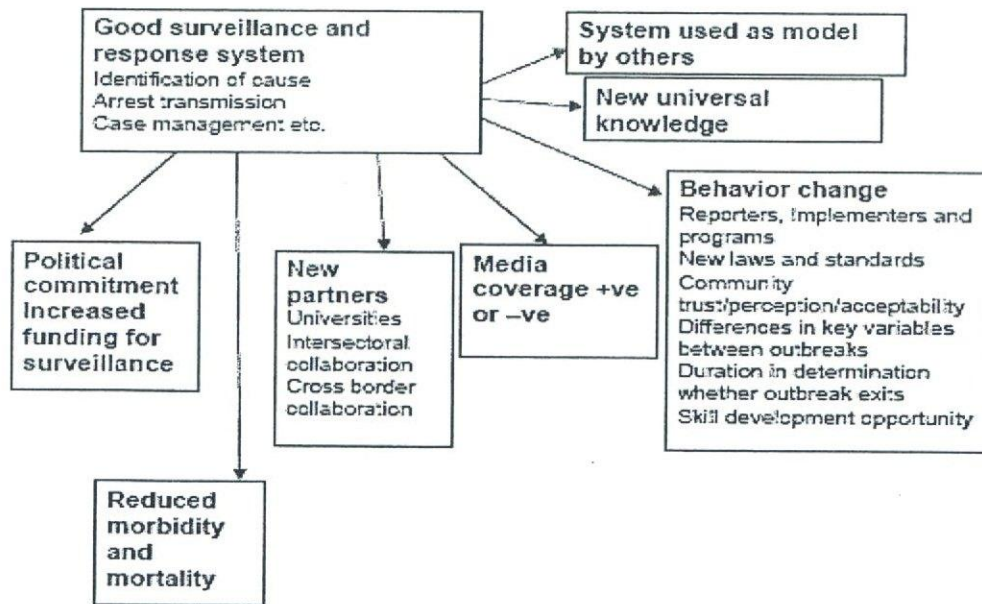


図4 感染症監視・応答システムの成果とインパクトの評価題目に関する概念的なフレームワーク

(出典: WHO. Technical Review on M&E Protocol for Communicable Disease Surveillance and Response – Report of a WHO Meeting. Available at: <http://www.who.int/csr/resources/publications/surveillance/en/Report%20on%20ME%20tech%20review2.pdf>)

しかしながら、WHO が中心となって開発した評価手法も共同開発した他の国際機関のニーズによって異なる。例えば、エイズの国際専門機関である UNAIDS が中心となって作成された National AIDS Programmes: A Guide to monitoring and evaluation では先のマニュアルと同様の進捗管理・評価モデルが採用されているが process の指標は議論されていない⁷。Monitoring and evaluation toolkit – HIV/AIDS, tuberculosis and malaria では主要事項としてではないが process についても述べられていたが、WHO でなく UNAIDS が先導して作成されたモデルでは無視されている。さらに、同じ UNAIDS 主導で作られた Guide to Monitoring and Evaluating National HIV/AIDS Prevention Programmes for Young People では青少年の成長

過程と行動変化が様々な要因に影響を受けることから outcome を risk and protective factors と behavioral outcome の2つに分けている⁸。基本的には性的行動の違いによって青年 (young people、対象は 10～24 歳) を 5 歳ごとの 3 グループに分け、それぞれ主要グループ (programmatic [input, process, output], determinants (risk and protective factors) [outcome], behavioral [outcome], impact [impact]) 内の各指標をエイズ蔓延レベルにより core か additional かに分けて進捗管理・評価をモデル化している。どちらも WHO のホームページで閲覧可能であるが、エイズという疾病の特質上 USAIDS の意向が評価手法の作成により深く反映されている。これらのモデルの違いを比較すると以下ようになる (図 5)。

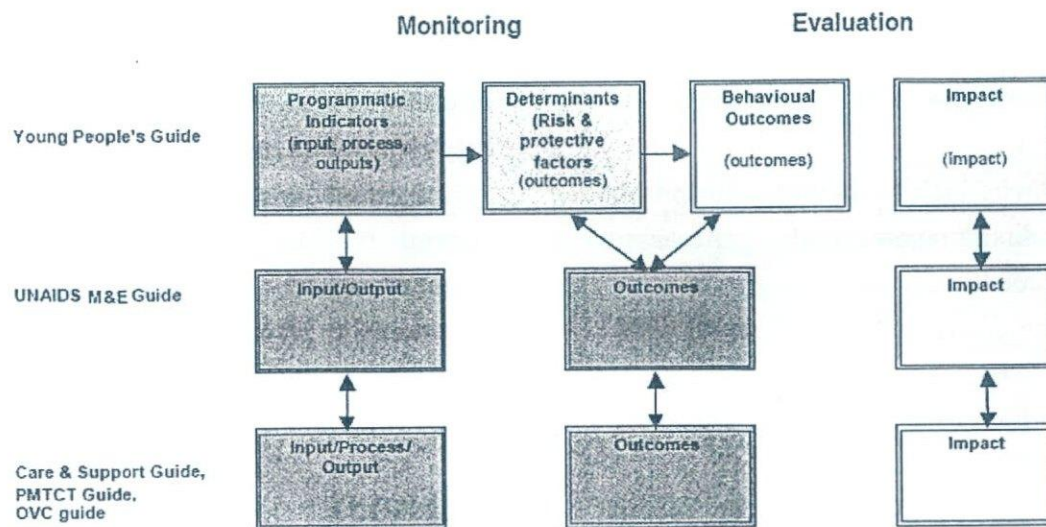


図5 進捗管理・評価モデルの比較

(出典 : WHO, UNAIDS, UNAID et al. Guide to Monitoring and Evaluating National HIV/AIDS Prevention Programmes for Young People (10 to 24 years old). Available at: http://www.who.int/hiv/pub/epidemiology/me_prev_yp/en/)

また、各地域事務所においても現地のニーズに合わせた進捗管理および評価手法を開発している。現地で開発されたツールは、上記のマニュアル Monitoring and Evaluation Toolkit – HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria などを作成する際の重要な資料として扱われている。

3. フィードバックのメカニズムがあるかどうか

評価手法同様、WHO 組織としてのフィードバックメカニズムは存在しないように思える。ただし、M&E モデルの最後であるインパクトの領域でフィードバックに代わる事業の評価手段が含まれているように思える。

また、各地域毎、または各プロジェクト毎に評価レポートを随時報告している。さらに、WHO は多くの部署で世界中の研究者に研究助成金を交付しており、パイロットプロジェクトや新しい保健政策の導入などの成果は研究報告として WHO の公式出版物に報告されている。例えば、ハイチにおけるフィラリア症によるリンパ腺腫患者に対する疾病コントロールプログラムは Department

of Communicable Diseases 内にある Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases (TDR) から資金提供され、米国とハイチの研究者によって導入および評価されている⁹。しかし、この種類の研究は国際機関から途上国に対する援助ではなく、TDR が主として発展途上国で蔓延している特定の病気に対する研究助成金に研究者が応募する形で遂行することのできたプロジェクトであるため、国際機関主導の事業管理および評価方法とはやや趣が異なる。特にこれらの資金管理はすべて交付を受ける研究者に委ねられており、あくまで求められる結果は疾病の改善であるがため研究の1つとして処理されていると思われる。しかしながら、研究者がフィードバックに関心を示す限り、これらの方法も進捗管理・評価のひとつとして考えることができるであろう。

参考文献

1. WHO. WHO Structure at Headquarter. Available at:

- <http://www.who.int/dg/lee/en/hqstructureenglish.pdf>. Accessed October 19, 2004.
2. WHO. WHO-CHOICE, CHOosing Interventions that are Cost Effective. Available at:
<http://www3.who.int/whosis/menu.cfm?path=evidence,cea&language=english>. Accessed October 19, 2004.
 3. WHO. The World Health Report 2002. Available at:
<http://www.who.int/whr/2002/en/>. Accessed October 19, 2004.
 4. WHO. Monitoring and Evaluation Toolkit – HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria. 2004. Available at:
http://www.who.int/hiv/pub/epidemiology/me_toolkit2004/en/. Accessed October 22, 2004.
 5. WHO. Malaria and HIV/AIDS Interactions and Implications. Conclusion of a technical consultation Convened by WHO, June 23 – 25, 2004. Available at:
http://mosquito.who.int/malaria-HIV/malaria_hiv_flyer.pdf. Accessed October 26, 2004.
 6. WHO. Technical review on monitoring and evaluation protocol for communicable disease surveillance and response systems, report of a WHO meeting. WHO department of Communicable Disease Surveillance and Response. 2004. Available at:
<http://www.who.int/csr/resources/publications/surveillance/en/Report%20on%20ME%20tech%20review2.pdf>. Accessed October 25, 2004.
 7. WHO/UNAIDS/USAID et al. National AIDS Programmes: A Guide to Monitoring and Evaluation. 2002. Available at:
<http://www.who.int/hiv/pub/epidemiology/pubnap/en/>. Accessed October 26, 2004.
 8. WHO, UNAIDS, UNICEF et al. Guide to Monitoring and Evaluating National HIV/AIDS Prevention Programmes for Young People (10 to 24 years old) Draft, Addendum to the UNAIDS “National AIDS Programmes: A Guide to Monitoring and Evaluation”. 2004. Available at:
http://www.who.int/hiv/pub/epidemiology/me_prev_yp/en/ Accessed on October 26, 2004.
 9. Coreil, J., Mayard, G. & Addiss, D. (2003). Support groups for women with lymphatic filariasis in Haiti. TDR Social, Economic, and Behavioral Research Report Series No.2. Geneva: World Health Organization.
- その他参考文献
- UNAIDS/WHO. National guide to monitoring and evaluating programmes for the prevention of HIV in infant and young children. 2004. Available at:
http://www.who.int/hiv/pub/prev_care/youngchildren/en/. Accessed October 26, 2004.
- UNAIDS/World Bank. National AIDS Councils (NACs) Monitoring and Evaluation (M&E) Operations Manual. 2002. Available at:
<http://wmc.who.int/images/uploaded/OPERATIONAL%20MANUAL%20MAP%20English%206.02.03.pdf>. Accessed October 25, 2004.
- WHO. Roll Back Malaria – Framework for Monitoring Progress and Evaluating Outcomes and Impact. 2000. Available at:
http://rbm.who.int/cmc_upload/0/000/012/168/m_e_en.pdf. Accessed October 26, 2004.
- WHO. The Monitoring and Evaluation (M&E) of the 3by5 Initiative. 2003. Available at:
<http://www.who.int/3by5/publications/briefs/en/m&e.pdf>. Accessed October 22, 2004.

DFID における評価手法について

1. はじめに

英国国際開発省（Department for International Development、以下 DFID）はそれまで減少傾向にあった ODA を増額し、今後 ODA を対 GNI の 0.7% にする国連目標を達成していく旨を宣言している。¹⁾ また、援助の効率化をはかるべく、組織内における結果重視主義の導入、援助協調や財政支援などの新たな援助手法の開拓、そして、充実した調査・研究に基づいた政策・戦略を策定している。本稿では、まず、DFID における評価の位置づけを概観し、次に DFID の徹底した結果重視の戦略について述べ、最後に評価フレームワークについて述べる。

- 1) DFID. (2004). 2004 Departmental Report, <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance.asp#2004%20Departmental%20Report>

2. DFID における評価の位置づけ

DFID の組織構成の概要は、図 1 に示されるように、国務大臣を頂点に、政務次官（Parliamentary under Secretary of State）及び政務官（Permanent Secretary）が位置づけられる。政務官の下には各地域プログラム担当長官、政策・国際担当長官、そしてコーポレート・パフォーマンス・ノリッジシエアリング担当官がいる。地域プログラム担当長官の下には、アフリカ部局、アジア・太平洋部局、そしてヨーロッパ・中東・アメリカ部局と各地域が置かれている。政策・国際担当長官は、援助の効率化、移民や都市や農村の変化といった将来的課題、そして教育や医薬品などのサービスの提供に携わるグループから構成される政策局・中央調査チーム、そして紛争・人道的事項部、国際貿易部の 6 部署から構成される国際局を統括している。コーポレート・パフォーマンス・ノリッジシエアリング担当官は 2001 年に組織構造が変更された際に新設されたもので、

評価局（Evaluation Department、以下 EvD と略す）はここに置かれる。コーポレート・パフォーマンス・ノリッジシエアリング担当官の下には、EvD のほか、情報、人的資源が置かれており、DFID 内の情報共有化が図られている。²⁾

- 2) 同上。

DFID の EvD は独立した部署で、オペレーション部局とともに実施事業の評価を行う。EvD はオペレーション事務局と相互補完的に評価業務を行い、世界銀行のように、2 次的に評価がされるというように重層的かつ系統的に組み立てられているわけではない。DFID においては、オペレーション部局は、実績管理目的のために実施事業に関する評価を自らあるいは外部のコンサルタントなどの評価者に委託して実施している。これらの評価報告書は DFID のホームページから閲覧可能になっている。³⁾

- 3) 英国国際開発省（DFID）の“ABOUT DFID: Performance & Expenditure”から報告書のデータベースが検索可能。
<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/>

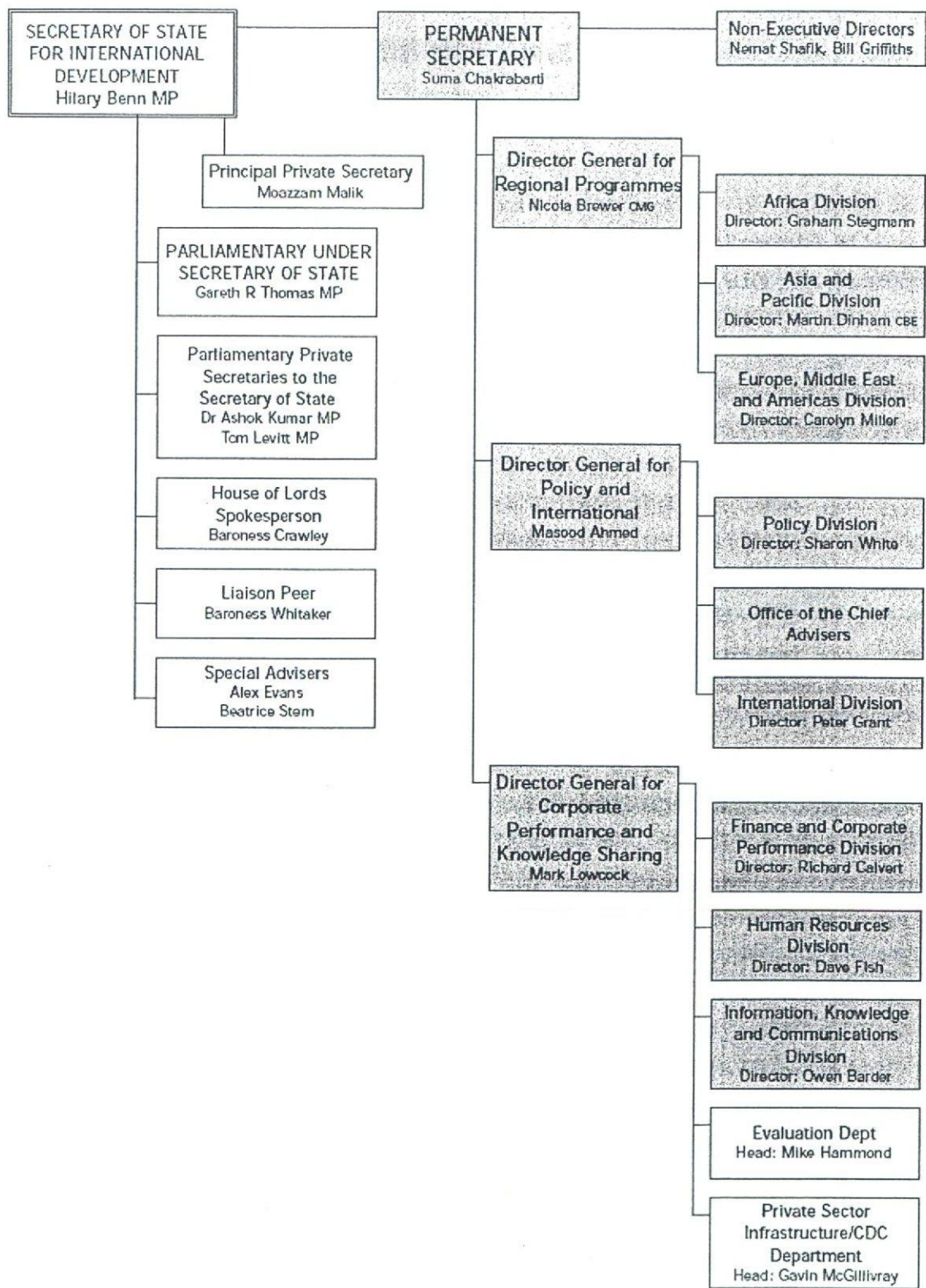


図 1 DFID の組織図

(出典 : DFID. (2004). 2004 Departmental Report)

EvD は議会に対するアカウンタビリティと援助の有効性・効率性の改善を目的として事業案件を選んで独自の評価調査を行う。援助評価の実施方法については、EvD が評価ガイドラインを提示しているが、評価技法等については、評価を担当する専門家の責任範囲としているが、ロジカル・フレームワークの活用と、5段階の総合的評価 — 「かなり成功 (Highly successful)」、「成功 (successful)」、「部分的に成功 (Partially successful)」、「ほとんど不成功 (Largely unsuccessful)」、「不成功 (Unsuccessful)」 — を行っている。総合判定の方法としては、評価者が与えられたプロジェクト・パフォーマンス基準のリストの中から、評価対象事業に関連する基準を選び、その相対的重要性と成功度を評価する。成功度の評価を費用に対する目標達成の度合い、つまり費用対効果で考えているのが、英国政府の評価の大きな特徴といえよう。

2004 年度の DFID 年次報告書 (2004 Department Report) においても、「財政とコーポレート・パフォーマンス」の章で「DFID は英国国民の税金の 1%以下で運営し、事務運営にかかる費用は 6%以下とする」など国民へのアカウンタビリティを明確に示している。⁴⁾

4) DIFD. 2004 Department Report.

3. DFID の援助戦略

2002 年に英国政府は、MDGs の 2015 年までの達成を目指し、具体的な進行状況が測定可能な目標とターゲットを定義した公的サービス協定 (Public Service Agreement、以下 PSA) 2003 - 06 に合意した。開発援助の明確な目標、それらを図る量的指標、評価方法が載っており、行政の透明性や説明責任そして効果的・効率的援助の実施といった理由から、記載された目標の達成が重視される。2003 - 2006 年の PSA には、サハラ以南アフリカと南アジアに焦点を置いた各地域の貧困を削減する事や、国際機関に貧困削減を目指すよう働きかけること、そして、実証に基づき、しかも革新的な国際開発アプローチを開発すること、といった 5 つの目的が掲げられており、各目的に

は数値化された目標が掲げられている。2004 年度の DFID の年次報告書では、この PSA の 5 つの目標に対する遂行状況が述べられるが、PSA の目標へのどれだけ近づいたかの評価方法として、進行状況を「交通信号」アセスメントと名づけた赤・黄・緑・グレーで評価し、緑なら順調、赤なら予定が遅れているというようにランク付けしている。

MDGs 達成に向けた取組みは、DFID の組織全体から更に個人レベルにまで細分化され、徹底されている。PSA の目標は各局の役割と対応しており、PSA の目的達成のために各局のディレクターの計画書がある。そして、この局レベルの計画書に沿った国別援助計画 (Country Assistance Plan、CAPs) と機関戦略計画 (Institutional Strategy Paper、ISP) があり、世界銀行、国連開発計画 (UNDP)、アジア開発銀行 (ADB)、世界保健機構 (WHO) などの国際機関の動向を分析し、これらの機関をいかに効果的・効率的に貧困削減に貢献させるかを記している。さらに、CAP や ISP を基に部署、チーム、各職員の目標・計画がある。

DFID は、援助の効率化や効果の向上を図るため、援助協調や財政支援といった新しい援助手法を積極的に開拓・推進している。2001/02-2003/04 年版の PSA では、協調の手段として、PRSP の重要性が指摘されており、途上国における PRSP 作成支援、セクターワイド・アプローチ (Sector Wide Approach、SWAp) の促進などが挙げられている。また、DFID は援助をプロジェクト・ベースから財政支援へ移行することにも積極的に取り組んでいる。財政支援を通じて被援助国が貧困削減政策を遂行でき、より効率的に財政管理ができるよう支援する方針を打ち出している。

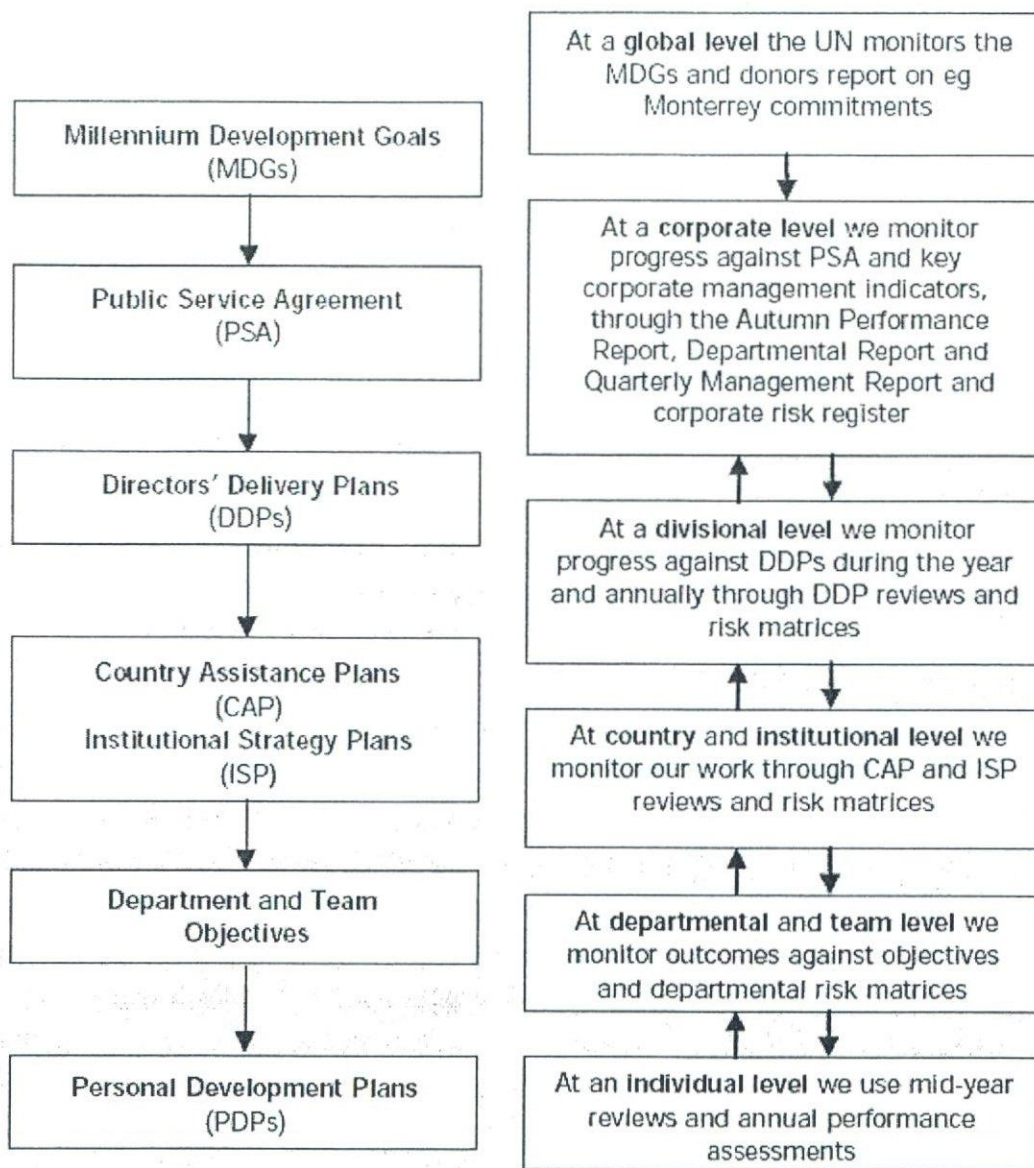


図2 DFID 戦略フレームワーク

(出典：DFID.(2004). 2004 Departmental Report)

4. EvD の評価フレームワーク

EvD の部署全体の遂行目的は、目標 (Goal) として「DFID とそのパートナーの開発の効率性」を掲げていて、その下部目的 (Purpose) として「建設的かつ一貫した評価の証拠の利用」を上げ、それを達成するためにアウトプットとしてシステムティックに管理された評価、証拠、政策、援助協調、評価のキャパシティビルディング、資源の効率的な利用などの6点を列挙している。⁵⁾

5) DFID.(2004). Programme of Evaluation Studies:2003/04-2005/06

主な評価ツールとしては、DFID のプログラムとして、指標などの一般的な研究、パートナーシップやキャパシティビルディング、さらに HIV/AIDS やプライベートセクター研究などトピック毎の評価がなされる。また、DFID のプロジェクトの評価、他の機関との合同評価などもされる。ここでは、特徴的と思われるものを2つ例と

してあげておく。

(1) 一般的財政支援 (General Budget Support, GBS) フレームワーク

このフレームワークの目的および性質は、国レベルの合同評価のための実際的なツールとされる。GBS が貧困削減のために適切で、効率的で、有効で、持続可能なメカニズムかどうか評価することである。GBS は一般財政の優先事項に関わる政策に注目している条件付きの、被援助国自身の資源割当および会計制度を使用して、ソナーからの資金をまとめて、財政に直接視線するものである。この援助フレームワークにおいても、一般的なロジカル・フレームワーク型のフローチャートに基づく。図3で示されるように、GBS プログラムの元になるロジックに基づく原因の連鎖 (Linkage) を考慮に入れているものである。⁶⁾

6) Andrew Lawson and David Booth.(2004). Evaluation Framework for General Budget Support, <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/genbudgetsup.pdf>

(2) DFID と WHO のパートナーシップに関する評価

前述のとおり、DFID はその援助戦略において様々な計画を策定している。その中でも DFID 固有の計画とも言えるのが、各国際機関の動向を分析し、その上で自らの目的を遂行するかを定めた ISP であろう。WHO に対しても DFID は ISP にも基づいて、パートナーシップの成果を評価している。⁷⁾この評価においては、DFID は自国のポジションを明確にして評価を下している。例えば、パートナーシップを行うことでの妥当性については、WHO の「国や開発パートナーへテクニカルおよび規範的な支援を行い、進捗状況を把握する」との MDGs の保健分野への取組を理解しつつも、DFID 自身が最大の目標と掲げる貧困削減も保健分野には欠かせないと指摘している。また、多国籍機関への拠出国が一国に限らないことからステークホルダーの関係は複雑としながらも、ステークホルダーアナリシスにおいて、支援の量と

WHO における影響力は相関関係にはあるが、決定的なものになりえず、他のステークホルダーを DFID の目的へ向かうことを支援させ、多大な影響力を WHO において示すための戦略が重要であると述べており (図 4 参照)、自らがリーダーシップを取ることを示唆している。また、モニタリング・評価においては、拠出国としてモニタリング・評価に関わるというよりも、むしろ、WHO 中でのモニタリング・評価におけるキャパシティビルディングを促すことの重要性を述べている。DFID の様に非常に明確な指針を打ち出すことは容易ではないだろうが、わが国の WHO への拠出金の評価のあり方において参考になる点も多いと思われる。

7) Jurrien Toonen et al. (2004). Evaluation of the DFID/WHO Partnership: Synthesis Report. <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev651.pdf>

Figure 1: Simplified logical framework analysis of General Budget Support

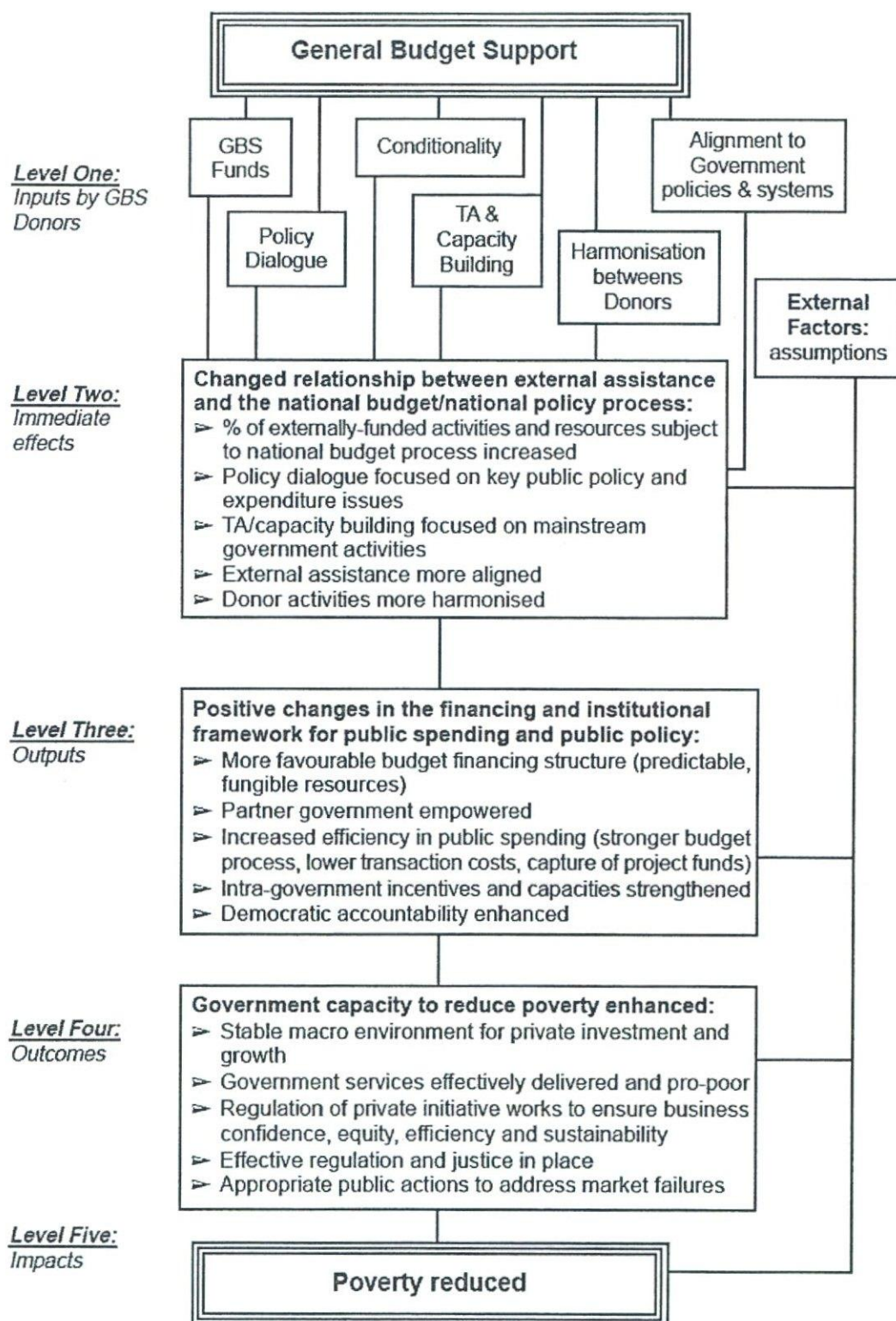


図3 GBS のロジカル・ロジカルフレームワーク・アナリシス

(出典 : Andrew Lawson and David Booth.(2004). Evaluation Framework for General Budget Support)

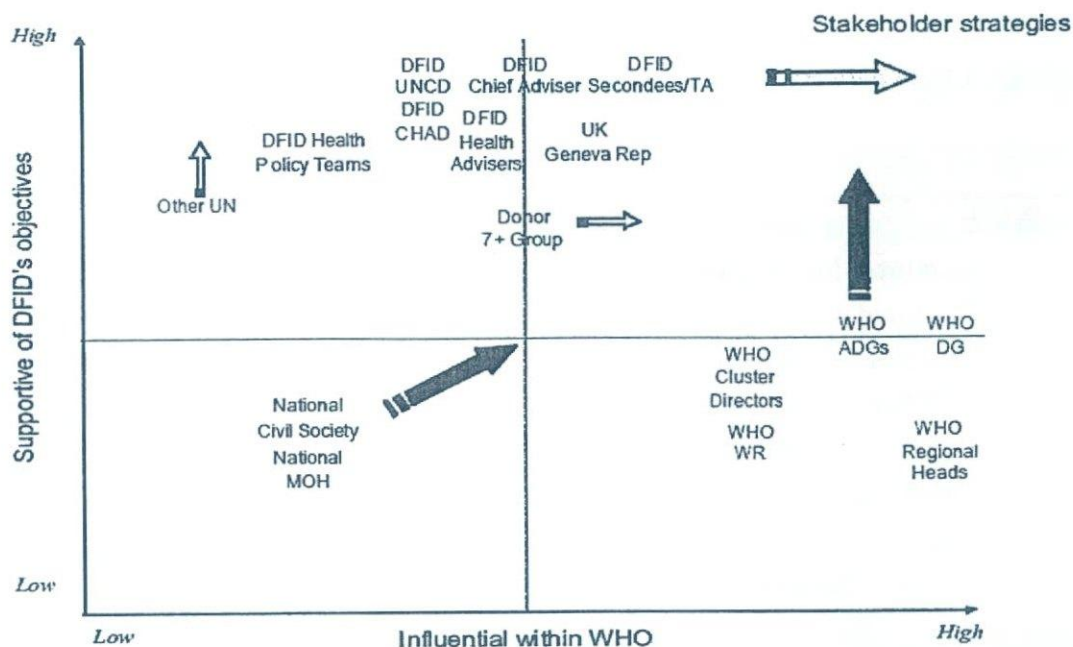


図4 ステークホルダーの支援と影響

(出典 : Jurrien Toonen et al. (2004). Evaluation of the DFID/WHO Partnership: Synthesis Report.)

5. 終わりに

以上のように、DFID の評価について概観したが、英国は評価を結果重視、援助の効率化から合同評価などの新しい戦略を推進してきたことが分かった。特にパートナーシップ関係にある国際機関ごとにISPなる戦略計画を策定しているのは注目される。昨今の国際開発の評価の分野において、より包括的な評価手法が模索される中、この分野をリードしていこうという同省の意気込みが感じられる。しかし、その一方でプロジェクトやプログラムレベルの評価についての情報公開は希薄に思われる。EvD は事業事務局と評価において補完的な役割だとしながらも、同省のホームページから入手可能な最近の出版物から伺い知る範囲では、事業局における保健のモニタリング及び評価は特に存在せず、他機関との連携によって、ロジカル・フレームワークなどを用いて事業の管理、進捗状況把握を行っているようである。

UNICEF における事業の進捗管理・評価方法について

本文中の略語など

CMT	Country Management Team	国別マネジメントチーム
EPP	Evaluation, Policy and Planning Division	評価・政策・計画課
IMEP	Integrated Monitoring and Evaluation Plan	総合進捗管理・評価計画
MDG	Millennium Development Goal	ミレニアム開発目標
MTP	Medium-Term Plan	中期計画
MTSP	Medium-Term Strategic Plan	中期戦略計画
MTR	UNICEF Mid-Term Review	中間レビュー
UNICEF	United Nations Children's Fund	ユニセフ

1. UNICEF 組織内の評価部門の位置付け

UNICEF (United Nations Children's Fund) はアメリカ・ニューヨークに本部を置く国連機関であり、世界 158 の国および地域で 7000 人以上が子供および乳幼児を抱える母親を中心に、医療、教育、衛生、および緊急災害援助などの分野に従事している¹。本部内には 37 の国からなる National Committees および 36 カ国からなる執行委員会 (Executive Board) があり、特に事業の管理および評価手法の確立には後者の組織が 1990 年代から深くかかわってきた。日本はその執行委員会の一員である。

2002 年に発行された Report on the evaluation function in the context of the medium-term strategic plan によると、執行委員会は 1992 年に評価計画および評価構造の要約を含めた評価手段を（再）検討し利用する手段をすべての国のプログラムに含めるべきだという 1990 年の決定を再確認することから始まり、事業の評価に関して次の取り決めを下した²：

- ・各々の評価計画は援助するすべてのプログラムの領域に評価という項目を含むこと
- ・プロジェクト中心の効果があることに加えて、国別プログラムレベルの評価はプログラムレベルの活動を増やすように導くべきであるこ

と

- ・ UNICEF は評価の実行を監視し、学習過程 (learning process) を促進する強力な評価データベースを利用可能にすべきであること
- ・ 必要な財政および人的資源は評価計画の実行を可能にし、結果の利用を監視可能にすること
- ・ 3~4 年サイクルの評価計画を作成すること
- ・ ドナーとの合同評価 (joint evaluation) を強化すること
- ・ 国別プログラムを通してキャパシティビルディング (capacity building) と制度上の強化すべき要件を導くために政府機関を伴った評価の共同作業を強化し、その優先順位はサハラ以南のアフリカに与えられること

その後 1993 年に評価・研究室 (Evaluation and Research Office) の設立を確認し、子供と女性を対象にした国家レベルの研究に対する国家能力の強化という UNICEF の任務 (commitment) をより反映させるものとなった。同時に、UNICEF の全体的な評価能力を強化するための基準とプログラムの計画をサポートする機能の改良を促した。

1998 年には、UNICEF 本部が戦略、政策、アドボカシー、および監視機能により焦点を置くために再編成され、その 1 つとして評価・政策・計

画課 (Evaluation, Policy and Planning Division, EPP) が設立された。EPP は前述の評価・研究室の再編成という形を取っており、主に次の目的を持って設立された：

- ・ 子供の状況を地球規模でのモニタリングにおける組織パフォーマンスの有効性と効率性をモニタリングおよび評価することにおける技術的なリーダーシップを与えること
- ・ 評価の結果が組織の政策および戦略の開発に寄与していることを確実に保証すること
- ・ 子供に関する社会経済の傾向・政策のインパクトを分析すること
- ・ 戦略的計画および組織のための中期計画 (Medium-Term Plan, MTP) の開発を調和させること

2001年冬に Executive Board は、達成された結果と過去の組織から得られた経験を有効利用するために再び組織の再編成に着手した。評価機能をより戦略的に利用する必要性と実績評価 (performance assessment) を強化するための技術サポートの要求に応じて、新たな評価室 (Evaluation Office) が独立した組織として設立され現在に至っている。

2. 評価手法

UNICEF のホームページによれば、評価 (evaluation) を「プログラミングに対する結果重視マネジメントと人権重視アプローチを強化するツール」と定義している。また、評価 (evaluation) は UNICEF が行なうプロジェクトの価値を系統的小および客観的に査定する過程であると述べている。とりわけ、評価はプロジェクトの妥当性・効率性・有効性・インパクト・自立発展性の5分野を精査し、結果や提言および教訓 (lessons learned) の正確度や完成度だけでなく、過程 (プロセス) の独立性を保証するために様々な範囲・分野の利害関係者を含むことが良い評価につながると述べている。最終的には、評価は政策や戦略、プログラムの改善や再構築を目的とし、そして個々のケースを超えて学ぶことに貢

献し、アカウンタビリティ (説明責任、accountability) のための報告を強化することに意義を置いている。評価をすることによって UNICEF や他のパートナーは子供と女性のための結果に焦点を置き、人権の基準に基づいて結果を査定することを容易にする。

評価政策として、UNICEF は2つの主要レポートをウェブ上で公開している。1つは前述の Report on the evaluation function in the context of the medium-term strategic plan であり、これは2002年6月に Executive Board に報告された政策白書である²。内容は UNICEF の評価政策の変遷から始まり、非中央集権化された組織の説明責任を含めた現在の評価システム、評価機能を強化するために取られた現在の基準の評価、そして中期戦略計画 (Medium-Term Strategic Plan, MTSP) をサポートする複数年次にわたる評価計画を述べている。もう1つは UNICEF Programme Policy and Procedure Manual: Programme Operations という毎年改定される評価マニュアルで、ウェブ上では UNICEF の事業の進捗管理・評価システム (Monitoring & Evaluation System, M&E System) について、複数の章と段落を抜粋して公開している³。特に、評価における UNICEF の主要概念、UNICEF の事業進捗管理・評価システムを構成するモニタリング・評価計画 (M&E Planning) と評価活動 (evaluation activities) の違い、UNICEF の各国本部の説明責任などを述べている。さらに、ホームページ上では UNICEF のポリシーを反映する内容を、評価基準 (Evaluation Criteria)、評価規範 (Evaluation Standards)、評価の資源分配 (Resources allocation for evaluation) の3分野について補足している⁴⁶。

2-1. UNICEF の事業進捗管理および評価基準

2003年に発行された UNICEF Programme Policy and Procedure Manual: Programme Operations の第5章 (pp. 109 - 120) によれば、進捗管理・評価 (Monitoring and Evaluation, M&E) は意思決定に影響を与える手段であり、次

のような（意思）決定事項が含まれる³。

- ・評価された介入や政策を改善、再構築、または継続作業の打ち切りの決定
- ・より広い組織的な戦略またはマネジメント組織についての決定
- ・国内または国際政策作成者および資金提供機関による決定

特に、UNICEF では監察（inspection）、監査（audit）、モニタリング（monitoring）、評価（evaluation）、研究（research）に明確な基準を設けており、図 1 にその違いを確認することができる。ここではモニタリングおよび評価のみに焦点を置く。

監 察	監 査	モニタ リング	評 価	研 究
国連外部監査委員会、合同視察ユニット、内部監視サービス部	外部監査	実績説明責任報告	外部評価	外部研究
汚職・詐欺行為監察	遵守監査	自己評価	実 績 レビュー	知識創出
監察パネル	内部監査	マネジメント コントロール	評価機能	研究機能

図 1 UNICEF の事業進捗管理・評価システム

<モニタリング：Monitoring>

UNICEF のモニタリングには主に 2 つの方法がとられている。1 つは状況分析（situation analysis）で、これは（一連の）状況の変化や変化の不足を測定する。特に子供や女性の状況変化のモニタリングはプログラムや政策のインパクトについて結論を導く時に重要になる。また、早期警告モニタリング（early warning monitoring）や社会経済傾向のモニタリング、各国の政策および経済状況などを広く分析するのにも用いられる。もう 1 つの方法は実績モニタリング（performance monitoring）であり、これは各々の目標の達成度合いやプログラム、プロジェクト、戦略、活動などの実行計画に関連した結果に基づいてその進展度を評価する。

<評価：Evaluation>

UNICEF における評価は、介入プロジェクトおよび戦略、政策の価値および重要性をできるだけ体系的および客観的に決定することであり、この価値および重要性は上記で述べた妥当性・効率性・有効性・インパクト・自立発展性の主要 5 項目で精査される。評価によって明らかになった内容は信頼できるものであり、教訓をもとにプログ

ラムパートナーによる意思決定に影響を与えることができるものでなければいけない。とりわけ、評価過程が客観的であるためには、公正な分析が行なわれ、バイアスを認識し、いろいろな情報源と方法を利用することにより様々な目的を持った利害関係者の視点を調和させることが大事である。評価報告には調査結果と証拠、結論、提言、（結論を一般化した）教訓などが含まれるべきである。UNICEF での多くのレビューは実質的な評価報告であり、その内容には事業結果の価値および重要性、評価基準を用いての提言および教訓が含まれており、主なものにユニセフ中間レビュー（UNICEF Mid-Term Review, MTR）がある。評価基準と事業遂行過程の関係を UNICEF Programme Policy and Procedure Manual: Programme Operations からの翻訳抜粋として図 2 に示す⁴。

上位目標・予想されるインパクト (Goal/Intended Impact) 例) 健康状態の改善		インパクト (Impact) 例) (予想されたこと):水が関連する疾病の減少、労働能力の向上 (予想外のこと):水源、緯度の所有権に関する衝突	妥当性 (relevance) 例) 人々が食物生産のための灌漑などと比較して水および衛生分野を未だに主要改善事項と捕らえているかどうか	自立発展性 (sustainability) 例) 人々が将来、施設の維持および衛生状況改善するための資源、動機、能力
目標・予想される結果 (Objective/Intended Outcome) 例) 衛生状態の改善		有効性 (effectiveness) 例) 水の消費、トイレの利用、衛生に対する理解		
産出物 (Outputs) 例) (飲料)水供給、トイレの展示、健康キャンペーン	効率性 (Efficiency) 例) トイレの数、産出物の質、コスト			
投入 (Inputs) 例) 用具、人材、資金				

図2 評価基準と事業遂行過程の関係

(出典: UNICEF. (2003). UNICEF Programme Policy and Procedure Manual: Programme Operations)

2-2. UNICEF のマネジメント別評価システム

Report on the evaluation function in the context of the medium-term strategic plan によると、UNICEF の実績モニタリングおよび監視フレームワーク内における評価は 1997 年に Executive Board によってその重要性を確認され、子供と女性に対して最大限の利益を与えるため、資源の責任ある利用を通して高い質の事業と彼らに対応しやすいプログラム保証することが実績モニタリングと監視の目的となる。とりわけ、監視システムは計画過程において作成された組織上の優先順位と目標に対するプログラムと実績評価を含めた循環プロセスであるため、このフレームワークは UNICEF のあらゆる業務の特徴を示し

ている。また、モニタリング・監視システムは UNICEF 内の説明責任を満たしているかどうかの評価手段にもなっており、特に実績モニタリングには監視が必要なすべての業務に関連しており、また組織内のすべてのレベルにおける事業マネジメント機能であるので、その監視システムは UNICEF 内または他の国連機関による独立した内部監査と調査部門によって維持されており、透明性が保たれている。さらに、UNICEF の評価機能は国、地域、本部における監視システムを与えるメカニズムと、教訓と実践を通して組織的な学習を促す手段の両方を有する。したがって、評価機能は実績モニタリング・監視システム内の様々な機能の 1 つをしてその役割を果たしている。

評価機能の目標は多岐にわたる。In the Secretary-General's bulletin on the regulations governing the methods of evaluationによると、評価の目標は次の2つに要約される：

- ・目標に応じて組織の活動の妥当性・効率性・有効性・インパクトをできるだけ系統のおよび客観的に決定すること
- ・事務局および加盟国が、プログラムの中身を変えることまたは必要に応じて目標を再検討することによって組織内のメインプログラムの有効性を改善することに主眼を置いた、計画的・組織的な反復・反映(systematic reflection)に従事することを可能にすること

さらに前述の UNICEF の評価機能に対する定義から、UNICEF の評価の目的は意思決定(decision-making)・再設計(re-engineering)・エンパワーメント(empowerment)・説明責任(accountability)の4つに大別される。基本的に、評価は結果とインパクトを特定し理解することであり、意思決定を知らせる有用な情報と最善の選択肢を用意することに目的を持つ。その意図は learning-by-doing、即ち、現在進行形の活動を新しいデザインに再構築することによる、改善された結果に基づく活動を可能にすることである。参加型の形成評価過程(formative evaluation process)は、公正性(fairness)と公平性(impartiality)を促進し、同意形成(consensus-building)の可能性を拡大するエンパワーメントツールである。そして、結果として、評価には説明責任が生ずる。Report on the evaluation function in the context of the medium-term strategic planには、よい評価として次の6つを挙げている：公平性(impartiality)、信頼性(credibility)、有用性(usefulness)、参加(participation)、フィードバック(feedback)、金銭価値(value-for-money)。

UNICEF の評価システムは、事業規模の大きさと結果の達成度に応じて主に3つのマネジメントレベルに分けられており、それぞれのレベルは計画(planning)、プログラミング(programming)、

実行(implementation)、モニタリング(monitoring)、そして評価(evaluation)の5段階がサイクルとして構成されている。

最小単位である地方活動・プロジェクトレベル(local activity/project level)では、まず計画およびプログラミングフェーズとして、現地のニーズの診断がなされ、特定のニーズに対応することによる予想される結果は実績指標(performance indicators)とリスク仮定(risk assumptions)とともにプロジェクトの目標として表現される。とりわけ後者の段階では、プロジェクトの全体的なマネジメントの準備に加え、組織ごとの系統だった業務、イベントのスケジュール、各々の業務を遂行するにあたっての予算編成および説明責任の基盤形成が実施前の準備として行なわれる。実行段階では、プログラムパートナー、契約者、および UNICEF の職員によって業務が遂行され、モニタリングによって業務の進捗段階やギャップが測定され、インパクトを最大限にし、かつ資源の利用を最適化するために、計画に基づいたプロジェクトを実行する上での方向付けや活動の再連携を可能にする。この段階になって、参加型の評価が行なわれ、結果やプロジェクトの妥当性、効果の大きさに持続可能性、マネジメントの効率性、そして意思決定および知識を広めるための資源利用の経済性について評価される。このレベルは主に利害関係者およびプロジェクトチーム、国別マネジメントチーム(country management team, CMT)が関与する。

2番目の評価マネジメントレベルである国家プログラム協力レベル(country programme of cooperation level)では、前述の地方活動・プロジェクトレベルと同様の5段階で事業の進捗管理・評価が行なわれるが、その対象は政府機関の関係者や CMT、地域オフィスであり、UNICEF 本部も含まれることがある。計画段階では状況分析(situation analysis)が行なわれ、権利重視アプローチ(rights-based approach)でギャップと優先順位分野が明らかになり、同時に代替介入手段が考慮され、事業計画(programme proposal)が Executive Board に提出され承認を求めること

になる。プログラミング段階になると、総合モニタリング・評価計画 (integrated monitoring and evaluation plan, IMEP) が準備され、IMEP で国別プログラムの主要実績指標とリスクを同定し、プログラムマネジメントのサポートに関するモニタリングおよび評価、研究への系統的アプローチ手段を設定する。実行段階になると、年次国別プログラム報告と周期的な監査によって進捗管理がなされる。最終的な評価は、地域責任者 (regional directors) が Executive Board に年次報告を行なうことによって終了するが、より包括的で系統的な国別プログラムの評価方法については今後の課題にもなっている。

最終レベルとして UNICEF の組織的なマネジメントレベル (organization management level) での評価システムがあり、同様に5段階に分けて評価されるが、より各段階の役割は大きくなる。組織レベルでは中期戦略計画 (MTSP) が主体と

なり、これはミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDG) のような世界規模の目標の設定を導くような国際会議で、加盟国によって取り行なわれた10年レビュー (end-decade review) や地球規模のニーズ (global needs) から発する原因分析がベースとなっている。複数年次にわたる資金提供フレームワークは主要分野の行動および資源、資金、結果を統合したものであり、Executive Board の執行責任者 (Executive director) に提出される年次報告が業務遂行の進捗状況を把握するものになる。また、UNICEF の組織パフォーマンスは MTSP の中間報告や複数年次評価計画の実行によって評価される。このレベルの評価対象は基本的に Executive Board のメンバーや UNICEF 本部および地域オフィスのシニアマネジメントが含まれる。

これらのマネジメント別モニタリングおよび評価活動の概観を次頁の図3に示す。

	地域活動・プロジェクトレベル	国家プログラムレベル	組織マネジメントレベル
対象者	利害関係者、プロジェクトチーム、国別マネジメントチーム	政府機関の関係者、CMT、地域オフィス、UNICEF 本部	Executive Board のメンバー、UNICEF 本部、地域オフィスのシニアマネジメント
モニタリング	中間進捗レビュー、現地視察、年次マネジメントレビュー	状況評価および分析、共通国別評価、早期警告モニタリング、年次報告、年次マネジメントレビュー、中期マネジメントレビュー、質の保証指標	MTSP モニタリング、子供の上位目標モニタリング、子供の情報、地域の質保証システム
評価	事業・プロジェクトの評価 (効率性、妥当性、持続可能性、有効性など)	国別プログラムの評価、中期レビュー、自己評価	世界、地域別のテーマ別評価および評価の統合、メタ評価、地域分析報告、多国間評価

図3 マネジメントレベル別業務管理・評価

(出典：UNICEF. (2003). UNICEF Programme Policy and Procedure Manual: Programme Operations)

2-3. 各オフィスの役割

また、UNICEF の評価システムは評価機能の非中央集権化が1つの特徴であり、他の国連機関のそれとは異なる。基本的に各国単位でほとんどの評価業務が行なわれ、地域レベルになると各国単位で行なわれる業務の監視およびサポートを行な

い、それと同時に地域戦略のためのテーマ別評価 (thematic evaluation) を行なう。そして、UNICEF 本部がその取りまとめを行ない、評価室 (Evaluation Office) が最終的な評価システムのリーダーシップを発揮することになる。とりわけ、事業の説明責任 (accountability) が評価におい

て重要な役割を果たすため、国、地域、そして本部レベルのつながりに重きを置かれ、同時に評価業務の分担が明確にマニュアル化されている。その概要を図4に示す。

各国単位では、各国オフィスの代表者（country representative）が評価活動の中心を担い、地域オフィスの責任者にモニタリングおよび評価活動結果を年次報告する。各国オフィスの代表者は、十分な数の UNICEF スタッフが評価活動に従事し、政府関係者や他のパートナーとのコミュニケーションによって評価プロセスが促進され、意思決定プロセスが評価結果によってなされ、年次報告では主要評価結果が強調され、評価報告が UNICEF の評価データベースに登録されるのを監視保証するのが主な任務である。各国単位で行なわれる主な評価活動は、総合モニタリング・評価計画（IMEP）を開発・アップデートし、プロジェクトの計画、デザイン、調整、実行を含めた評価・研究の実行、中間レビュー（MTR）を含めた評価活動の質の維持と適切な利用の保証、プログラムの有効性と妥当性の管理、評価による提言のフォローアップの保証、評価結果がプログラム戦略および政策の開発に寄与することである。

地域オフィスの評価部門では、UNICEF オフィスおよび政府機関のモニタリング・評価能力の強化に焦点を置いている。とりわけ、UNICEF 本部の評価室との協調、地域評価計画の準備、国別プロジェクトおよびプログラムの効果的なモニタリング・評価のサポートおよび監視、訓練計画の準備および検討が主題となっており、マネジメント別評価システムで述べたように、地域レベルではテーマ別評価（thematic evaluation）も重要な業務であり、各国オフィスと UNICEF 本部とのつなぎ役にもなる。地域単位での主な評価活動には、MTR および地域内主要評価報告を検討するにあたっての調整および Executive Board への最終報告の提出、プロジェクトの質と妥当性を保証するための地域内評価活動および評価報告書作成の進捗管理、地域内での評価結果および教訓の総合、地域内プログラム強化のための評価結果の利用および質管理、地域内での関連情報や実践経験の相

互補完の促進、などがある。

本部での評価活動は、評価室での総合的な評価実行計画の実行管理および開発が中心であり、評価室では全体的な評価の実施や評価の必要性を訴えるべく組織能力の強化に従事している。特に、関連アプローチや方法、政策のための訓練、戦略、プログラム、プロジェクト評価に関連するパフォーマンスマネジメントとリーダーシップに対する包括的なシステムのための技術的ガイダンスを与え、UNICEF がスポンサーとなっている評価の質の管理および検討も含まれる。さらに、UNICEF シニアマネジメントに適時助言を与え、評価・研究に関連するデータベースの管理も評価室の仕事である。評価活動に関する他の国連機関や、世界規模での資金提供者、主要非政府組織との連携は言うまでもなく本部の業務である。

	国レベル	地域レベル	本部レベル
評価業務内容	地域オフィスの責任者に評価活動結果を年次報告、IMEP の開発およびアップデート、プロジェクトの計画、デザイン、調整、実行を含めた評価・研究の実行、MTR を含めた評価活動の質の維持と適切な利用の保証、プログラムの有効性と妥当性の管理、評価による提言のフォローアップの保証、評価結果がプログラム戦略および政策の開発に寄与	主題評価、MTR および地域内主要評価報告を検討するにあたっての調整および Executive Board への最終報告の提出、プロジェクトの質と妥当性を保証するための地域内評価活動および評価報告書作成の進捗管理、地域内での評価結果および教訓の総合、地域内プログラム強化のための評価結果の利用および質管理、地域内での関連情報や実践経験の相互補完の促進	総合的な評価実行計画の実行管理および開発、UNICEF シニアマネジメントに適時助言、評価・研究に関連するデータベースの管理、評価活動に関する他の国連機関や、世界規模での資金提供者、主要非政府組織との連携

図4 オフィス別業務評価内容

3. 問題点および評価機能を強化するために取られる基準

Report on the evaluation function in the context of the medium-term strategic plan では、現在の評価活動の問題点も述べられている。1990年代から様々な評価分野における評価手法の検討ならびにフィードバックが行なわれているが、UNICEF の事業評価はほとんどのケースで最小単位である地方活動・プロジェクトレベルで行なわれており、その理由の1つとして各々のマネジメントレベルにおいて評価機能の利用が体系的に行なわれていないことがあげられる。そのため、世界規模での業務評価広告が極めて少ない。さらに、国別プログラム評価 (country programme evaluations) の組織的な有効利用ができていないため、マネジメントレベル間で年次 MTR と主要評価の内容の深度と焦点に食い違いが生じている。しかしながら、MTSP 関連の複数年次評価計画の導入および地域オフィスによる国別プログラム評価の最終実施 (eventual conduct)、各国オフィスによるプロジェクト・活動評価の質の向上により、すべてのマネジメントレベルでの全体的な結果報告の数が相対的に増えることが期待されている。特に、国レベルでは国内の評価のキャパシティビルディングに焦点を置き、各国オフィスでのプログラムマネジメントサイクル (programme

management cycle) 内における IMEP の組織的な有効利用を促進することを目標とし、地域レベルではマネジメントレベル間および各国間のギャップを解消するべく、各国または UNICEF 本部のリエゾンに積極的な役割を担うことが要求される。

参考文献

1. UNICEF. (2004). UNICEF at a Glance. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from http://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Glance_ENG.pdf
2. UNICEF. (2002). Report on the evaluation function in the context of the medium-term strategic plan. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from http://www.unicef.org/evaluation/files/Report_on_the_evaluation_function.pdf
3. UNICEF. (2003). Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations. pp. 109 – 120. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from http://www.unicef.org/evaluation/files/PPP_excerpt_Ch5.pdf
4. UNICEF. (2003). Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations.

pp. 101 – 103. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from

http://www.unicef.org/evaluation/files/Evaluation_Criteria_PPP_manual.pdf

5. UNICEF. (unknown). Evaluation Standards. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from

http://www.unicef.org/evaluation/foles/Evaluation_standards.pdf

6. UNICEF. (2003). Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations. pp. 107 – 108. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from

http://www.unicef.org/evaluation/files/Mgmt_of_M_and_E_PPP_Manual.pdf

その他参照文献

UNICEF. (2003). Understanding Results Based Programme Planning and Management: Tools to Reinforce Good Programming Practice. Evaluation Office and Division of Policy and Planning. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from

http://www.unicef.org/evaluation/files/RBM_Guide_20September2003.pdf

UNICEF. (2004). Country Programme Evaluation Methodology and Guidance Development, updated briefing paper 15 January 2004. UNICEF: New York. Retrieved on December 3, 2004, from

http://www.unicef.org/evaluation/files/CPE_Briefing_Paper_15_Jan_2004.pdf