

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ネパール連邦民主共和国	案件名：モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2
分野：ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ネパール事務所	協力金額（評価時点）：3億2,000万円
協力期間：2011年12月～2015年5月 (3.5年間)	先方関係機関：国家計画委員会事務局（NPCS）
	日本側協力機関：なし
1-1 協力の背景と概要	
<p>ネパール連邦民主共和国政府（以下、「ネパール」と記す）は、「貧困削減」を課題とする第10次国家開発5カ年計画（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）（2002/3年度～2006/7年度）において、効果的な開発事業の実施や行政サービスの提供をめざし、グッド・ガバナンスを主要な戦略の1つと位置づけた。PRSPにおいては、グッド・ガバナンスの実現に向けて、意思決定及び公費支出の信頼性や透明性を確保するために行政機能におけるモニタリング評価（Monitoring and Evaluation：M&E）システムを強化する政策が打ち出された。しかしながら、ネパール政府の制度・組織整備が不十分であること、政府幹部の理解不足、M&Eの訓練を受けた職員の不足及び開発事業に関する情報の集積・分析や主要省庁間の情報伝達の不備等により、M&Eが効果的に運用されるまでには至らない状況が続いていた。</p> <p>国家計画委員会事務局（National Planning Commission Secretariat：NPCS）は、ネパール政府の国家開発計画を策定し、その進捗のモニタリング・評価に責任をもつ。NPCSは国家計画委員会が定めた制度の下で各種開発政策/事業のモニタリングを行い、国家開発計画の進捗度合いを管理（またはチェック）している。さらに、国家開発計画の下で各省が事業を実施するとともに、実施した事業を各省が省の郡事務所を活用しつつM&Eを行い、その結果が各省を通じてNPCSに報告される体制となっている。</p> <p>このような状況の下、NPCSをはじめとする主要官庁のM&E機能の強化を図るため、技術協力プロジェクト「モニタリング評価システム強化計画」（2006年10月～2009年12月）（以下、「SMESプロジェクト」と記す）が実施された。これにより、①M&E人材の育成、②M&Eツールの作成、③政策レベルの認識強化の面で成果が確認されたが、2009年7月に実施された終了時評価では、NPCSと実施省庁の間での情報共有・関係強化が更なる課題として残ったことが確認された。</p> <p>これを受け2011年から2015年5月までの予定で、JICAはNPCSをカウンターパート（Counterpart Personnel：C/P）として、NPCS及びパートナー省庁（5省）、そしてパイロット郡（5郡）との連携体制を構築し、そのなかで、M&Eの結果を計画策定へフィードバックするためのメカニズム改善を促進する協力を行っている〔「モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2」（以下、「本プロジェクト」：Project for Strengthening the Monitoring and Evaluation System in Nepal Phase II：SMES2）〕。現在、6名の長期専門家（総括/評価システム、副総括/政策プログラム、地方行政1、地方行政2、業務調整/研修計画・管理1、研修計画・管理2）が同業務に従事している。</p> <p>本終了時評価調査は、プロジェクト終了を控え、プロジェクト活動の実績、成果を評価、確</p>	

認するとともに、終了までのプロジェクト活動に対する提言及び今後の類似事業の実施にあたっての教訓を導くことを目的とする。

1-2 協力内容

本プロジェクトは、ネパール政府の国家開発計画の策定と進捗の M&E を担う NPCS を C/P として、M&E の推進と同結果を計画策定へフィードバックするためのメカニズム改善の促進に取り組んだ。メカニズムの改善にあたり、NPCS 及び 5 つのパートナー省庁と 5 つのパイロット郡が選定された。なお、ネパール政府は国の政策として “Result Based Monitoring and Evaluation : RBME” (成果重視型の M&E) の導入をめざしており、本プロジェクトにおいても、指標に基づく成果の客観的な計測手法の導入に取り組んだ。

(1) 上位目標 : M&E の結果を踏まえた計画が NPCS と (パートナー省庁を含む) 複数省庁によって策定される。

(2) プロジェクト目標 : NPCS、パートナー省庁及び郡の連携のなかで、M&E の結果が計画策定へフィードバックされるように M&E メカニズムが改善される。

(3) 成果

1. 成果重視型 M&E ガイドラインの普及に基づき、NPCS の成果重視型 M&E 報告書の作成能力が強化される。
2. NPCS が策定した成果重視型 M&E ガイドラインに従って、パートナー省の M&E メカニズムが改善される。
3. パイロット郡からパートナー省、そして NPCS への M&E 結果の報告体制が強化される。
4. M&E 結果を計画策定プロセスに反映するための NPCS 内関係部局間及び NPCS-関係省間の調整メカニズムが強化される。

(4) 投入

- 1) 日本国側 (総投入額 : 3 億 2,000 万円)

専門家派遣 : シェトル型専門家派遣 : 5 分野のシェトル型専門家累計 6 名派遣。

機材供与 : 総額は約 393 万円 (3,638 千ネパール・ルピー)

ローカルコンサルタント契約 : 合計で約 1,265 万円 (12,288 千ネパール・ルピー) を支出。

ローカルコスト負担 : 合計で約 4,184 万円 (39,467 千ネパール・ルピー) を支出

研修員派遣 (第三国研修及び本邦研修) : 計 45 名参加

- 2) ネパール側

主な C/P 人材の配置 : C/P 機関である NPCS をはじめ、5 つのパートナー省庁並びにパイロット 5 郡を任命

(NPCS1 名並びに、NPCS 調整タスクフォースメンバー : 11 名、セクター調整タスクフォースメンバー : 10 名)

専門家執務、会議等のため NCPS 内にプロジェクト・オフィス、さらに電気、水道、電話等の設置を提供。

ローカルコスト負担：15,190 千ネパール・ルピーを配賦。さらに、プロジェクトで実施開催した研修やモニタリング活動に関しても費用の一部を負担しており、合計で約 11,258.6 千ネパール・ルピーを予算化。

2. 評価調査団の概要

調査者	担当分野	氏名	所属
調査者 (日本側)	団長/総括	藤井 智	JICA ネパール事務所次長
	評価企画	北松 祐香	JICA ネパール事務所所員
	評価・コーディネート	Mr. Gopal Gurung	JICA ネパール事務所ナショナルスタッフ
	評価分析	松本 彰	A&M コンサルタント有限公司 代表取締役
調査者 (ネパール側)	Evaluation Analysis	Mr. Gokul Khadka	Program Director, M&E Division, NPCS
	Evaluation Analysis	Ms. Jamuna Mishra	Planning Officer, M&E Division, NPCS
調査期間	2014 年 11 月 30 日～2014 年 12 月 15 日		調査種類：終了時評価

本終了時評価調査では、ネパール側と合同で協力開始から現在までの実績、プロジェクト目標と成果の達成度を PDM に基づき確認した。具体的には、以下の点を目的として実施。

- ①技術協力の開始から終了（調査時点）までの実績確認（活動、投入）、実施プロセスの検証
- ②プロジェクト目標と成果の達成状況、貢献要因・阻害要因の分析
- ③上記を踏まえて、評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト及び持続性）の観点から総合的に評価
- ④プロジェクト終了時までに行うべきこと、並びにプロジェクト終了後に上位目標達成に向け先方政府が行うべきことについて提言、並びに類似プロジェクトのための教訓抽出

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果の達成状況

成果 1 成果重視型 M&E ガイドラインの普及に基づき、NPCS の成果重視型 M&E 報告書の作成能力が強化される。

指標 1-1：すべての P1 (Priority 1：国家第一優先プロジェクト) プロジェクト/プログラムの成果重視型 M&E 報告書が作成される。

指標 1-2：政策・プログラム評価が毎年実施されるようになる。

指標 1-3：改定された成果重視型 M&E ガイドライン案がパートナー省に公表される。

成果 1 達成レベル&状況：「達成された」

・成果 1 の指標では、各省（パートナー省庁を含む全省庁）から NPCS に提出される P1 プロジェクトのモニタリング（M&E）報告書提出率は 2014 年 9 月時点で 95.4% であり、本技術協力プロジェクトのベースライン調査時（2012 年 6 月）の 83.6% より改善した。

<ul style="list-style-type: none"> ・第1年次2件、第2年次3件、第3年次2件と、計7件の政策・プログラム評価が第三者評価により実施され、過去の政策・プログラム評価、国家開発行動委員会(National Development Action Committee : NDAC) 報告書と併せ、同報告書はNPCのウェブサイトで公開されている。 ・“National M&E Guidelines”(2013)が公表され、NPCSから関係省庁・郡に配付された。技術協力プロジェクトチームは、骨子案の提示、作成過程での技術面での助言をしたほか、印刷及び配付に際して資金面で支援。またNPCSは各省のM&E担当者を招集して同ガイドラインに関するオリエンテーションを実施。
<p>成果2 NPCSが策定した成果重視型M&Eガイドラインに従って、パートナー省のM&Eメカニズムが改善される。</p>
<p>指標2-1: パートナー省のM&E計画が作成され毎年修正が行われる。 指標2-2: すべてのパートナー省で、郡事務所から提出されたM&E結果を踏まえた計画レビュー会合及びMDAC会合が定期的に行われる。</p>
<p>成果2 達成レベル&状況: 「達成された」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・M&E計画はプロジェクト第1年次から作成を開始し、第2年次に各パートナー省は策定及び省内での承認を済ませ、正式書類とした。その後、2014/15年度の年次計画・予算計画が確定後、2014年10月から11月にかけてM&E計画の改訂が行われた。よって、2年次の計画承認以降は、年1回の修正が行われている。 ・指標2-2に関し、すべてのパートナー省で、計画レビュー会合(Plan Review Meeting)を年1回、省レベル開発行動委員会(Ministerial Development Action Committee: MDAC)会合を四半期(三半期)ごとに開催している。これらの会合では、各プロジェクト/郡事務所から寄せられたモニタリング報告書等の結果に基づいて進捗状況が確認されている。
<p>成果3 パイロット郡からパートナー省、そしてNPCSへのM&E結果の報告体制が強化される。</p>
<p>指標3-1: パイロット郡において少なくとも3分の1のM&E関連行政官が研修を受ける。 指標3-2: パイロット郡においてM&E研修を受けたM&E関連行政官のM&E実施の技術レベルが向上する。 指標3-3: パイロット郡のM&E計画が作成され毎年修正が行われる。</p>
<p>成果3 達成レベル&状況: 「達成された」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ベースライン時(2012年6月)に5つのパイロット郡には191名の行政官がおり、M&E研修を受けた行政官の割合は7.3%であった。2014年11月末で延べ537名の行政官に対して研修を行った。カブレパランチョーク郡ではベースライン調査時の行政官数に対して105%、シンドゥパルチョーク郡は同121%、ドラカ郡は同91%、ラメチャップ郡は同118%、シンズリ郡は同65%が研修を受けた。シンズリ郡はM&Eに関連する行政官のみを研修対象としたため、他郡に比較して割合が低めであるが、全体としては目標の3分の1を超える行政官が研修を受けた。 ・ベースライン調査時とプロジェクト及びC/Pによる内部終了時レビュー時に、M&Eの技術レベルに関して「リッカート尺度による5段階自己評価アンケート」をC/P18

名に対し行った結果、成果重視型 M&E に対する理解度への自己評価はベースライン時にポイント 2.59 であったものが、内部終了時レビュー時には 4.00 に、モニタリング視察実施能力は 2.69 から 4.09 に、モニタリング報告書作成は 2.69 から 3.84 に増加しており、行政官の理解度・自信が向上したことが理解される。また、行政官が技術協力プロジェクトの支援を受けて行うフィールド・モニタリング視察の実施計画の企画内容や実施後の報告書の着眼点の適切性、具体性等からも、行政官の技術レベルが向上していることがうかがえる。

- ・ M&E 計画は、プロジェクト第 1 年次から作成を開始し、第 2 年次に各郡の郡開発委員会での承認を済ませ、正式書類とした。その後、2014/15 年度の年次計画・予算計画が確定後、2014 年 10 月から 11 月にかけて M&E 計画の改訂が行われた。よって、2 年次の計画承認以降は、年 1 回の修正が行われている。

成果 4 M&E 結果を計画策定プロセスに反映するための NPCS 内関係部局間及び NPCS ー関係省間の調整メカニズムが強化される。

指標 4-1 : M&E ガイドラインの改定が完了する。

指標 4-2 : NPCS 内で M&E 結果を反映させるための NDAC 会合が年 3 回開催される。

指標 4-3 : M&E 結果の情報共有のための成果・経験共有セミナーが少なくとも年 1 回開催される。

指標 4-4 : M&E 実践からの経験・教訓に基づき政策決定者への認識・理解を強化するための政策フォーラムが少なくとも年 1 回開催される。

成果 4 達成レベル&状況 : 「ほぼ達成された」

- ・ 上述のとおり、従来の成果重視型 M&E ガイドライン(2010)を大幅改定して“National M&E Guidelines”(2013)を策定。また、そのガイドラインが公務員の昇進試験の教材として採用されている。
- ・ NDAC 会合は年 3 回定期的に開催され、その結果は NPC ウェブサイトを通して公開されている。
- ・ 第 1 年次及び第 2 年次第三者評価の結果を共有するハイレベル会合が NPC 及び主管官庁主催で開催された。第 3 年次第三者評価の結果についても、結果共有のための会合が 2015 年 1 月以降に開催される予定である。
- ・ 第 2 年次には、政策フォーラムを“Quality M&E for Evidence-Based Policy Making”というテーマで実施し、マレーシア、スリランカ、日本の評価学会の代表者が参加して講演を行った。
- ・ 第 3 年次には、政策フォーラムを“Toward Further Institutionalization of Evaluation Practices in Nepal”というテーマで実施した。両政策フォーラムとも国連機関が実施する M&E 人材ネットワーク強化ワークショップ(Networking Meeting)と合同開催の形式をとって実施され、その成果を報告書“Enhancing Evaluation Capacity in Nepal”として公開した。
- ・ 一方、いずれのセミナー・会合・フォーラムも、参加者の M&E に対する一定程度の理解は促進したものの、成果 4 で標ぼうされるような調整メカニズムの強化に資する効果はやや限定的であった。

(2) プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト目標：NPCS、パートナー省庁及び郡の連携のなかで、M&Eの結果が計画策定へフィードバックされるようにM&Eのメカニズムが改善される。

指標1：M&E結果に基づくプログラム/プロジェクト実施状況にかかる分析報告書がNDACに対し、定期的にNPCSから提出される。

指標2：NPCSによるM&E報告書が、首相府、財務省、パートナー省の計画策定に活用される。

指標3：3カ年計画（2010/11年～2012/13年）に関しネパール政府が作成するレビュー報告書にM&E結果の記述が記載される。

達成レベル&状況：「達成」

- ・NDACは2004年10月の会合を最後に2009年10月の第22回会合まで政府都合により開催されなかったが、その後は四半期ごとに定期的に行われるようになった。同会議では、各省から提出されたモニタリング報告に基づいてNPCSが取りまとめた分析報告書に沿って進捗確認を行い、各省のプロジェクトに関する問題点が報告され、それに対する対応方針が合意されている。よって、指標1は達成されている。
- ・内部終了時レビュー時のパートナー省庁及び財務省、首相府（Office of Prime Minister and Council of Ministers：OPMCM）からの回答によると、NPCSが作成してNDACで報告した分析報告書は、各省に配付されており、各省では四半期（三半期）計画及び年間計画策定時に参照しているとのことである。
- ・第12次3カ年計画（Three Year Plan：TYP）に関するレビュー報告書は作成されなかったが、第13次TYPのなかに、これまでの経緯、現時点までの達成度、今後の課題が、それぞれ“1.Background”、“2.Current Status”“3.Problems and Challenges”としてセクターごとに記載されている。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は「高い」と判断される。本プロジェクトは、ネパール側の政策及び本プロジェクトのフェーズ1に続くネパールのM&Eメカニズム構築にかかるニーズに合致している。また、わが国の援助方針にも合致しプロジェクトのデザイン・アプローチも適切である。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は「高い」と判断される。

- ・プロジェクト目標達成の見込み

①延べ総数1,961名の政府職員がM&E研修参加、②NPCS、省、郡の3レベルで総数72回のタスクフォース会合、③3レベルで総数11のM&E計画完成、④延べ総数383名の政府職員がフィールド・モニタリングに参加している。プロジェクトでの多数の活動によって関係者の関与・認知度が高まり、結果的にステークホルダー間の連携体制の強化、M&Eメカニズムの改善及びプロジェクト目標の達成につながっている。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は「高い」と判断される。

本プロジェクトに対する日本・ネパール国側双方の投入は、ネパール側の頻繁な人事異動・交代の点を除けば、活動のための予算含め、計画どおりに執行され、PDM 及びワークプランに沿っていた。プロジェクトによる投入は、その量、質、タイミング的にもおおむね適正で、C/P の人事異動にも適切なフォローが行われた。すべての投入は実施にかかり十分に活用され、また、これまでに投入された資源は、投入量に見合う成果を有する。

(4) インパクト

本プロジェクトの場合、M&E を取り扱うという事業の性格からくる複合的な諸活動のため、量的及びさらに質的インパクトを測定するのは、かなり困難であること、また目に見えるインパクトを生み出すには時間がかかることも念頭に置く必要がある。

1) 上位目標への貢献

M&E の結果を踏まえた計画の策定をプロジェクトが支援してきており、NPC によって承認済みの「改訂 M&E ガイドライン」にあるとおり、その活用が開始されていることで、プロジェクトの上位目標が達成されることが期待できる。

2) 波及効果

プロジェクトによってもたらされた「グッド・プラクティス」は以下のとおり。なお、これ以外の負のインパクトは特段見当たらない。

- ① 組織開発（キャパシテ・ビルディング）にかかる相乗効果（例えば、他ドナー支援の研修やワークショップとの協調、調和化：内部研修の実施展開や、さまざまなステークホルダーに対する M&E 啓発、理解促進）
- ② ネパールにおける「オーナーシップ」「透明性」「説明責任」「信頼性」といったコンセプトやカルチャーにかかる視点・観点への対処ないし深化への貢献（グッド・ガバナンスの視点）
- ③ M&E が事業実施のサイクルにおける学習の場であり、かつ説明責任、透明性のツールでもあることへの理解や意識向上（一例として、「第三者評価」の実施とそのフィードバック）
- ④ NPCCS やパートナー省庁の M&E 関連部署のプレゼンスの向上
- ⑤ ネットワーク化並びに官民双方の M&E 関連の人的開発への貢献

3) 上位目標の達成状況

上位目標：M&E の結果を踏まえた計画が NPCCS と（パートナー省庁を含む）複数省庁によって策定される。

指標 1：国家開発計画（長期・中期）が M&E 結果を踏まえて策定される。

指標 2：（パートナー省庁を含む）複数省庁において、セクター計画（年間計画、期間計画）が M&E 結果を踏まえて策定される。

指標 3：（パートナー省庁を含む）複数省庁において、M&E 結果に基づいてネパール政府・省庁に承認されるプロジェクト/プログラムが増加する。

達成レベル&状況：今後の複数省庁の巻き込みにより、達成見込み。ただし、一部指標に曖昧性がある点は今後プロジェクト終了までに具体化する

ことが望ましい。

- ・〈指標 1〉ネパール政府は、1956/57 年以来、国家開発 5 年計画〔ネパールでは同中期計画を Periodic Plan と呼び、この下に年次計画 (Annual Development Program) が策定される (NPCS ウェブサイト)] を策定してきた。2006 年にネパール政府とマオイストの間で和平協定が結ばれ、2007/08 年以降、憲法が改訂されるまでの間は、暫定政府による Three Year Plan : TYP が策定されてきた。憲法が現行、改訂されておらず、Vision 2030 のような長期計画の必要性は指摘されているが、いまだ策定されていない。
- ・〈指標 1〉最新の Periodic Plan として、第 13 次 3 年計画 (2013/14 年～2015/16 年) が 2013 年に策定された。同 TYP のパートナー省庁の記載部分のなかでも、“2.Current Status” 及び “3.Problems and Challenges” のセクションでは前 TYP のレビューが記載されており、NPCS の National M&E Guidelines 及び各省が技術協力プロジェクトの支援の下に作成した年間セクター M&E 計画に掲載された項目や指標が活用されている。各省とも M&E 結果を踏まえて TYP 中のセクター計画を作成しているといえる。
- ・〈指標 2〉パートナー 5 省庁の年間計画文書には、MDAC の報告内容も含め、前年度までのセクター計画及び主要プログラムの進捗に関するレビュー結果が指標を用いて示され、それを踏まえた形で計画が示されている。
- ・〈指標 2〉一方、パートナー省庁以外の複数省庁については、いくつかの省では、配付済みの国家 M&E ガイドラインに基づき M&E 計画の改定を行っているものの、全省庁までの状況については、プロジェクトのなかで、そこまでの考察がまだできておらず、未知数である。今後、NPCS を中心とし、次回の最終 JCC の場で、他省庁の進捗についても確認を行う予定。
- ・〈指標 2〉現時点での状況をみると、パートナー 5 省庁においては、MDAC 会議が四半期または三半期ごとに開催されている。同会議では各省の M&E 局長からプロジェクトの進捗状況及び分析結果の報告がなされており、その結果は次の期間のアクション・プラン及び予算計画に反映される。
- ・〈指標 3〉内部終了時レビュー時のパートナー省庁 M&E 担当者へのインタビューによると、各省とも M&E の結果も参考としながら、開発ニーズに基づいて案件形成・計画策定を行い、NPCS 及び財務省に提出し、NPCS 及び財務省では前年度までの実績データ (セクターごとの案件進捗及び予算消化率等) に沿って各省と折衝を行い、案件 (プロジェクト) 承認を行っている。一方、この取り組みが今後複数省庁におけるプロジェクト/プログラムの増加につながるかは、プロジェクト終了後の省庁の巻き込みによる。

(5) 持続性

本プロジェクトの持続性は以下の理由により、「高い」と判断される。

1) 政策・政策面

M&E にかかる環境整備についての調整、更には M&E の能力向上をこれまで政府主導で図ってきており、今後も優先度を保つと思われることから、政策面での持続性は「高

い」と判断される。

2) 技術・人的資源面

人材面でいうと、これまで多数の政府職員が M&E 研修を受講し、個々の M&E に関する認識や M&E の技術レベルやノウハウは十分に向上しており、研修受講職員は、貴重な「M&E リソースパーソン」として、機会があれば M&E を実践し続け、かつ周囲に広めていく可能性が高い。

3) 組織・財政面

ネパール政府が M&E の推進と内部化に関し、明確な政策並びに戦略を既に採用していることから、プロジェクト対象とした省庁・郡だけでなく、徐々に M&E が文化として根づきつつあり、NPCS の主導的役割、責務で引き続き推進されていくことが期待される。しかしながら、個人レベルから組織的レベルに到達するためには、多くの課題や制約要因が横たわっており、特にネパールのように M&E の対象としての事業実施やデータ管理に課題がある国においては、M&E カルチャーにかかる好ましい環境としての政策をはじめ、法制化、組織の委任や機能等の整備が求められる。

一方、財務面については、NPCS と関係省庁は、M&E のため、ある程度の予算確保が見込まれるものの、課題はまだ残されており、M&E 理解を深め、M&E 活動の支援及び予算を確保できるよう、引き続き関係各省の努力が必要である。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

本プロジェクトの計画内容に関する効果発現に貢献した要因として、以下の 2 点が挙げられる。

① NPCS の強いリーダーシップ

プロジェクト・ディレクターをはじめ、NPCS のリーダーシップにより部署間のプロジェクト運営管理、他開発パートナーとの連携等が実現し、プロジェクトの計画・実施の推進力となった。

② マッチング・ファンドの提供

プロジェクトを通じて策定された M&E 計画に沿って、プロジェクト予算に加えて、ネパール政府からも“Matching Fund”を支出した。これによりネパール側のオーナーシップを高め、事業の効率性や持続性を高めた。

(2) 実施プロセスに関すること

本プロジェクトの実施プロセスに関する効果発現に貢献した要因として、以下の 2 点が挙げられる。

① M&E ガイドラインの作成

ガイドラインの作成によって、M&E 強化の機運が高まり、プロジェクト活動が推進された。

② 人的ネットワーク形成

フェーズ 1 において育成された人材や、SMES 関係者を中心に形成された M&E 学会の存在は本プロジェクトの M&E の実践や、各種セミナー等においても効果的にネット

<p>ワークとして活用された。</p>
<p>3-4 問題点及び問題を惹起した要因</p> <p>(1) 計画及び実施プロセスに関すること</p> <p>① 頻繁な人事異動による影響があった。</p> <p>プロジェクト期間中に制憲議会選挙があり政権交代となったため、C/P の要職でも異動が生じ、プロジェクト内容の説明や、策定済みの M&E 計画の見直し等が生じたが、都度専門家が適切に対応しプロジェクト運営に対する大きな影響は回避した。</p>
<p>3-5 結論</p> <p>本終了時評価では、現地調査並びに関係者との協議及び5項目基準による調査を実施した。本プロジェクトは高い妥当性、有効性、効率性を得られていると判断される。一方、事業の性格からくる複合的な諸活動のため、量・質的インパクトを測定するのは、かなり困難であること、また目に見えるインパクトを生み出すには時間がかかると判断される。とはいえ、さまざまな正のインパクトが生じていることが調査団によって確認された。その結果、プロジェクト活動が遅延なく実施され、PDM で期待された成果がおおむね得られたことを踏まえ、プロジェクト目標は協力期間内に成功裏に達成されるものと結論づけた。よって本プロジェクトは R/D 記載の期間をもって、当初の予定どおり終了するものとする。</p>
<p>3-6 提言及び教訓</p> <p>3-6-1 提言</p> <p>本プロジェクトは、ネパールの M&E 能力強化に取り組むものであるが、決して斬新な制度を導入したり、新しい枠組みを作り上げたわけではない。本プロジェクトの特徴は、ネパール政府が策定した最新の M&E ガイドラインに沿った活動を推進することを通じて¹、ネパールに M&E を根づかせるための「M&E 文化」の醸成に取り組んでいることである。</p> <p>一般的に、技術協力プロジェクトの終了時評価で導き出される「提言」は、持続性を担保するためのものが多い。一方、本プロジェクトの場合、上記のとおり、政府の M&E ガイドラインが保持されれば、C/P のオーナーシップも高いため、ある程度活動の持続性は担保される見込みである。一方、提言内容としてより重きが置かれるのは、本プロジェクトで培われた経験を生かしながら、どのように「M&E 文化」の更なる醸成を後押しするかである。</p> <p>(1) ネパール政府による M&E 研修の充実</p> <p>本プロジェクトでは、中央・地方の M&E 関係者に対し幅広く研修を実施し、それがプロジェクト成果の発現に大きく寄与してきた。一方、ネパール政府の通常業務においては、M&E 研修はほとんど実施されておらず、行政官として入省した際の導入研修以外には、M&E にふれる機会のない行政官も多い。ネパールにおいて M&E を主流化するには、まず</p>

¹ 一口にガイドラインに沿った活動の推進というと容易なものに聞こえるが、M&E という、ネパール政府のなかでも決して花形ではない分野において自立発展的にこれが改善していくことは期待しがたい。そのようななか、本プロジェクトは M&E の意義、価値、重要性、面白さを関係者に気づかせる契機を、研修やセミナー、OJT 等の形でふんだんに活動に盛り込んだ。また、M&E ガイドラインが述べていることを現実に実施するのがどのようなことなのか、learning by doing を通じて関係者が経験・実感し、今後の確実な遂行につなげるための支援を行った。

は M&E の認識向上が重要であり、本調査中も、そのためにプロジェクトで実施したような研修の充実が必要であるとの声が多く聞かれた。よって、今後は NPCS が中心となって M&E を推進するだけでなく、政府内の M&E 研修強化にも積極的に取り組むことが望ましい。M&E 研修を通常メニューに含める候補先としては、中央の行政官学校 (Staff College)、省別の研修センターや、地方行政研修学校 (Local Development Training Academy) 等が想定される。

(2) フィードバックのあり方の検討

M&E の質の向上並びに、より機能的な運用のためには、モニタリング、報告、フィードバック、評価の各工程が実現されることが望ましいが、本プロジェクトではモニタリングと報告の改善に主眼を置いており、フィードバックにはあまり着手できていない。一方、プロジェクトを通じてモニタリングや報告が改善するにつれ、フィードバックがないことが課題であるとの認識が関係者に徐々に広がってきていることが判明した。このような機運を生かし、今後 NPCS を中心としてフィードバックのあり方の検討、セミナー等を通じた政府内議論の活性化、そして実施に向けた制度や環境整備が進められることが望ましい。

(3) 評価の実施、評価結果の活用と各種制度化の促進

M&E における評価の取り組みとして、本プロジェクトでは各省の希望する事業に関し第三者評価が行われた。一般的に、事業評価の手法は第三者評価に限られるものではなく、ネパールにおける望ましい事業評価のあり方については、今後ネパール政府内で検討される必要がある。また、事業評価の結果の活用・事業への反映に関しても、制度化に向けて検討される必要がある。

(4) プロジェクトの上位目標達成に向けた道筋の検討

一般的に、技術協力プロジェクトの上位目標は案件終了後、3 年をめどに達成されることが見込まれている。英文 PDM における本プロジェクトの上位目標では、パートナー5 省以外も含めた複数省庁において、M&E の結果を踏まえた計画策定が実現することをめざしているが、そのためには NPCS の積極的な取り組みが必要であり、具体的ロードマップの検討が必要である。また、その達成を見極めるために現状設定されている指標はやや曖昧性があり、何をもって M&E の結果を踏まえた計画策定と呼べるのか、3 年の期間で現実的かつ明瞭なものが再検討されることが望ましい。これらの事項については、今後プロジェクト期間中に関係者の検討を進め、必要に応じ修正された PDM をプロジェクト終了前の JCC にて合意することとする (なお、和文 PDM については誤訳により上位目標の対象もパートナー5 省に限られていたため、これを「3-6-2 PDM の改訂」のとおり、訂正することとする)。

(5) M&E 文化促進のための M&E の関連法令整備

ネパール政府のなかで M&E が脆弱な背景の 1 つに、M&E の関連法令 (M&E Act) が未整備であることが挙げられる。将来的な M&E 文化の更なる促進のためには、M&E の関連法令整備に向けた準備が進められることが望ましい。

3-6-2 教訓

(1) PDMに関する徹底した内容検討の重要性

本終了時評価調査では、本プロジェクトの PDM に関して、和文・英文間の上位目標の表記の違いや、やや実態の把握しにくい指標設定等が調査上の課題となった。結果的に、上位目標については内容的な整合性がより高い英文を正とし、また曖昧な指標については今後プロジェクト内で精査し、プロジェクト終了前の JCC で合意することとした。過去をたどれば、これらの点は PDM 作成当初は先送り事項として検討余地が残されていたのかと推測されるが、その後検討がなされず、最終的には今回の終了時評価調査の際に至急整理が必要となった。PDM はプロジェクトの命運を握る重要資料であるため、その意味合いについては言わずもがな策定時点で二重、三重の確認が必要であることに加え、仮に先送りをする事項があった場合にも、しっかりとそれが関係者間で引き継がれるよう、PDM 上に記載するなどの工夫が行われることが重要である。

(2) 「モニタリング評価」をテーマとするプロジェクトの特殊性への工夫

一般的に、多くの技術協力プロジェクトは成果の確認がしやすいものが多い。すなわち、プロジェクトで実現した諸活動の量と質の状況を踏まえ、それを成果として提示することが可能である。一方、モニタリング評価というテーマにおいては、成果の確認が容易ではなく、研修人数や視察件数等を並べても、「実際のところ、どうなのか」という情報がプロジェクト外には示しにくい。しかし、プロジェクトの円滑な実施には、プロジェクト内外の関係者の理解が非常に重要である。では、伝わりにくいプロジェクトの魅力を、どうすればより周囲に響かせられるのか。1 つめはつかみにくいテーマであるからこそ、意識的にナラティブな情報を増やし、関係者が活動内容を咀嚼したり、イメージしやすい工夫を行うことである。2 つめは、プロジェクトでうまくいっている点と、より取り組みが必要な点を率直に打ち出すことによって、壮大な M&E というテーマに対し、現在当該国がどの位置づけにあるのか、そしてプロジェクトがどこまで進捗しているのかを関係者に広く理解する契機をしっかりと設けることである。他にも取り組み方はあるが、中身が見えにくいプロジェクトであるからこそその工夫が求められる。

また、M&E 案件のデザイン面における工夫として、例えば各省の技術的知見をもった専門家の配置を行うことや、ローカルコンサルタントをより活用することによって、対象地を広くとり、全国的な M&E 制度の導入に注力することも一案である。

(3) 開発パートナーとの対話・協調の促進

ネパールのガバナンス分野では、大型の政府プログラムとして「地方行政・コミュニティ開発プログラム 2 (LGCDP-II)」が実施中である。同プログラムを担うのは、本プロジェクトのパートナー省庁の 1 つである連邦・地方開発省 (Ministry of Federal Affairs and Local Development : MoFALD) であり、同プログラムのなかには M&E 改善も成果の 1 つとして含まれている。よって、本来であれば、本プロジェクトを通じて、上記プログラムにおいても JICA のプレゼンスが確保されることが期待された。しかし、実際には、活動の現場レベルでは一部協調は実現したものの、より発展的な連携の模索はなされないままとなった。地方行政・コミュニティ開発プログラム (Local Governance and Community Development

Programme : LGCDP-II) に代表されるような大きな動きとの連携・協調が、JICA の技術協力の波及効果等にもつながると期待されるので、JICA 事務所とプロジェクトは協力してこれらのテーマに意識的に取り組むことが求められる。

(4) プロジェクト構造にかかる考察

プロジェクトの構成が検討された初期の段階においては、ネパール政府は全郡・全省を活動の対象とすることを期待していた。しかし、日本の技術協力の強みを生かす観点から、本プロジェクトでは、中心となる NPCS に加え、パートナーとなる 5 省・5 郡を対象とした。この構造のメリットは、絞られた対象であったからこそ、(途中の C/P の異動は頻発したものの) 3.5 年の歳月をかけて、じっくりと関係者に M&E の意義や面白さを伝え、また能力強化に取り組むことができた点である。ネパール政府のなかでもあまり好まれない M&E のポスト・業務内容に光を当て、「これまで M&E は意義が見出せなかったが、今は非常に重要であると感じるし、誇りを感じる」という言葉が関係者から聞かれるようになった背景には、プロジェクトのメッセージがしっかりと関係者に伝わった実績が現われたことが感じられた。

一方、この NPCS、5 省、5 郡の 3 層設定には、各層の間の連携の面で、ややデメリットもみられた。当然ながら、NPCS が本来管轄するのは全省の M&E であり、また各省が管轄するのは全郡の M&E である。また、実際には省と郡の間に局レベルや地域レベルの行政機関が存在する省庁もあった。これらの点から、プロジェクトが省と郡をパートナーとして固定したために、若干の動きづらさや局所的な連携のしにくさが 3 層間にあったことは否めない。

しかし、全体を俯瞰すれば、日本の技術協力の強みを生かすという観点、そして M&E というやや学術的、あるいは高度なテーマを踏まえ、対象省が絞られたことは現時点でも有効な手法であったと思われる。