

国名	モニタリング評価システム強化計画プロジェクト（フェーズ1事業）
ネパール	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（フェーズ2事業）

I 案件概要

事業の背景	<p>ネパール政府は、「貧困削減戦略(PRSP)」(2002/3年～2006/7年)において、効果的な開発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、意思決定及び公共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(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>		
事業の目的	<p>本事業は、M&E研修の実施、M&Eガイドラインの開発及びモニタリング・フォーマットの改訂、国家計画委員会事務局(NPCS)、パートナー省庁*、パイロット郡のM&E能力及びメカニズムの強化、協働メカニズムの強化をとおして、M&Eの結果が計画策定プロセスに反映されるM&Eメカニズムの改善を図り、もってM&Eの結果に基づいた計画が策定されることに寄与することを目指した。 *パートナー省庁：連邦・総務省(MoFAGA)、農業・畜産開発省(MoALD)、教育・科学技術省(MoEST)、森林・環境省(MoFE)、インフラ交通省(MoPIT)</p>		
	<p>[フェーズ1] 1. 上位目標：M&Eの結果が、政策策定、事業計画及び実施に効果的に反映される。 2. プロジェクト目標：国家計画委員会事務局(NPCS)、関係省庁及び主要なプロジェクト・プログラムにおけるモニタリング評価能力が強化される。</p> <p>[フェーズ2] 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のメカニズムが改善される。</p>		
実施内容	<p>1. 事業サイト： [フェーズ1] (1)カトマンズ、(2)パルパット、ジウムラ、モラン(パイロット郡) [フェーズ2] (1)カトマンズ、(2)ドラカ、カブレパランチョーク、ラメチャップ、シンドパルチョーク、シンズリ各郡(パイロット郡)</p> <p>2. 主な活動： [フェーズ1] (1)研修モジュールの開発及び研修実施、(2)M&Eガイドラインの開発及びモニタリング・フォーマット、プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)マニュアルの改訂、他 [フェーズ2] (1)NPCSのM&E報告書策定能力の強化、(2)パートナー省庁のM&Eメカニズムの改善、(3)パイロット郡からパートナー省庁、NPCSへのM&E報告メカニズムの改善、(4)NPCS内各局及びNPCSとパートナー省庁の連携メカニズムの強化</p> <p>3. 投入実績</p>		
	<p>[フェーズ1] 日本側 (1) 専門家派遣 7人 (2) 研修員受入 21人 (3) 機材供与 コンピューター、コピー機、発電機、他。 (4) 業務費 一般業務費</p> <p>相手国側 (1) カウンターパート配置 33人 (2) 土地・施設 プロジェクト事務所、公共料金</p>		
	<p>[フェーズ2] 日本側 (1) 専門家派遣 6人 (2) 研修員受入(日本及び第三国) 45人 (3) 機材供与 プリンター、コピー機、コンピューター、他。 (4) 業務費 一般業務費、ローカルコンサルタント備上費、他</p> <p>相手国側 (1) カウンターパート配置 22人 (2) 土地・施設 プロジェクト事務所、公共料金 (3) 業務費 一部研修費用、モニタリング費用</p>		
	<p>[フェーズ1] 2006年10月～2009年12月 [フェーズ2] 2011年12月～2015年5月</p> <p>協力金額</p> <p>[フェーズ1] (事前評価時)197百万円、(実績)213百万円 [フェーズ2] (事前評価時)230百万円、(実績)359百万円</p>		
相手国実施機関	[フェーズ1・2]国家計画委員会事務局(NPCS)		
日本側協力機関	[フェーズ1・2]株式会社国際開発センター		

II 評価結果

<留意点>

1. 有効性・インパクトの評価判断：フェーズ2事業の上位目標・プロジェクト目標を両フェーズ共通の目標として評価を行った。ただし、事業完了時のプロジェクト目標の達成度はフェーズ1・2各々を評価した。
2. 効率性の評価判断：効率性は、フェーズ1・2事業合計の協力期間・協力金額の計画値と実績値の比較により評価した。

1 妥当性
<p>【事前評価時・事業完了時のネパール政府の開発政策との整合性】 本事業は、ネパール政府の開発政策と合致していた。M&Eは、PRSP（2002/3年～2006/7年）、「国家暫定3カ年計画」（2010/11年～2012/13年）、「第13次計画（2013-2016）」で重視されていた。</p> <p>【事前評価時・事業完了時のネパールにおける開発ニーズとの整合性】 本事業は、ネパールのM&E強化にかかる開発ニーズと合致している。事前評価時点で、PRSPはM&Eシステムを強化し、信頼性・透明性が高い意思決定を目指していたが、M&Eは効果的に実施されていなかった。事業完了時、本事業のターゲットグループであるNPCS、パートナー省庁、パイロット郡はM&E結果に基づいて計画を策定する主要な機関であり、ニーズは高かった。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 本事業は、ネパールに対する日本の援助方針と合致している。フェーズ1及びフェーズ2事業の事前評価時、「民主化と平和構築」はネパールへのODAの重点分野のひとつであった¹。</p> <p>【評価判断】 以上より、本事業の妥当性は高い。</p>
2 有効性・インパクト
<p>【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】 [フェーズ1] プロジェクト目標は事業完了時までに一部達成された。「SMES指導員が講師を務めたプロジェクト外のM&Eセッションの数及び技術レベル」（指標4）、「プロジェクト内外でM&E研修で2セッション以上の指導を行った指導員数」（指標5）が達成された。「P-1（Priority-1）プロジェクト（優先プロジェクト）のモニタリング報告書の提出率は25%増加」（指標1）、「各三半期/年度終了後5週間以内に作成されるNPCによるモニタリング報告書」（指標2）、「NPCS、セクター省庁によるウェブ・サイトでのM&E報告書の公表数」（指標3）は一部達成された。</p> <p>[フェーズ2] プロジェクト目標は事業完了時までに達成された。「M&E結果に基づくプログラム/プロジェクト、実施状況に係る分析報告書が国家開発行動委員会（National Development Action Committee：NDAC）に対し、定期的にNPCSから提出される。」（指標1）、「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2）が達成され、「三カ年計画（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。」（指標3）は一部達成されたことによる。</p> <p>【事業効果の事後評価時における継続状況】 本事業の効果は、事業完了後も一部継続している。 パートナー省庁については、改善されたM&Eメカニズムが、本事業で支援し、NPCが作成した結果ベースの国家M&Eガイドラインに従ってパートナー省庁において事業完了後も継続している。パートナー省庁は、NPCが発行する国家M&Eガイドラインに従って、毎年M&E計画を継続的に策定している。彼らは、毎月、三半期及び毎年の進捗レビューM&E会議を予定どおり実施している。進捗状況は、毎月首相府及び関係組織、省レベル開発行動委員会（MDAC）およびNDACに報告されている。また、M&E計画に基づいて、現地視察も実施している。パートナー省庁以外の省庁については、NPCが発行したM&Eガイドラインに基づいて年間計画を作成している。 パイロット郡に関しては、本事業の実施中、本事業は、パイロット郡からパートナー省庁及びNPCSへのM&E結果の報告の強化を支援した。新しい憲法の導入により、ネパールの行政構造は3つの層（連邦、州、および地方）に変更された。事後評価の時点では、郡システムは存在しているが、本事業が能力強化を支援した郡開発委員会（DDC）は存在していない。本事業の計画で目指されていたDDCから各省庁に報告するシステムは、現在の省庁には存在しない。これは、政府の3層が階層関係になく、計画が独立しているためである。 本事業で支援したM&E研修システムは、ある程度制度化されている。NPCには、内部モニタリングや第三者のモニタリング報告書など、M&Eに関して定期的な独自のアクションプランがある。NPCには内部の専門家があり、他の機関の専門家と協力しており、他のすべての省庁の該当する個人に研修を提供している。研修の主な目的は、M&E活動を強化することにより、開発プロジェクトおよびプログラムの今後の問題を解決することである。また、各省庁でのMDACの強化にも役立っている。本事業で訓練された人員は指導員として活用されている。ただし、ひとつの組織から別の組織への職員の定期的な異動により、特定の職員を同じ組織内にとどめることは困難である。そのため、M&E分野での特定の職務の遂行における課題が生じている。</p> <p>【上位目標の事後評価時における達成状況】 上位目標は事後評価時点で達成された。 国家開発計画（長期・中期）がM&E結果を踏まえて策定された（指標1）。例えば、NPCは現在、「第15次計画（アプローチペーパー）」を策定したが、同計画は「計画の策定、実施、モニタリング及び評価」の章において、モニタリング評価のセッションを含んでいる。同計画は、過去の計画の結果からのフィードバックと、多様な学者・各課題の専門家、および開発プロジェクト/プログラムのさまざまな種類のモニタリング評価活動に関与する公務員からの報告に基づくフィードバックに基づいて、主要戦略と作業方針に焦点を当てて策定された。 セクター計画（年間、期間計画）は、M&E結果を踏まえて策定されている（指標2）。MDAC会合は定期的に開催され、M&E結果が議論されている。NPCは、計画どおりにMDACを実施するよう省庁に督促状を送付している。 プロジェクト/プログラムは、M&E報告書に基づいて承認されている（指標3）。NPCは、NDAC会合に向けM&E報告書を継続的に作成している。NDAC会議は年3回開催され、すべてのP1プロジェクトのモニタリング報告書が提出されてきた。モニタリング報告書の質が改善されたことが確認された。NPCは、NDAC会合のスケジュールを編成する前に、関係するすべての省庁に進捗報告を送付するよう依頼し、情報をとりまとめている。また、必要であると思われる場合や、省庁からの特定の情報が必要である場合、情報の更新を求めている。NPCは、NDACの決定、以前のNDAC会合の決定及びその進捗を含む報告書を作成する</p>

¹ ODA 国別データブック 2006 及び 2011 による。

が、それらは開発プログラムの現在の進捗状況、ナショナル・プライド・プロジェクトの現在の進捗状況、NDAC会合で提案された問題の検討、ナショナル・プライド・プロジェクトのフィールド・モニタリングからの提言事項とすべての省のMDAC文書を含んでいる。M&E結果からの提言事項は、年間予算、年間計画・プログラム及び政策など、関連組織においてさまざまな方法で対応されている。

これらの報告書は、首相府、財務省及び計画の責任を負うパートナー省庁が、業務実績、方針、ハイレベル会合及び進捗提出期間に反映することにより活用されている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

本事業による自然環境への負の影響は発生しておらず、用地取得・住民移転は生じていない。

【評価判断】

以上より本事業の有効性・インパクトは高い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
[フェーズ 1] プロジェクト目標： 国家計画委員会事務局、関係省庁及び主要なプロジェクト・プログラムにおけるモニタリング評価能力が強化される。	指標 1: P-1 (Priority-1) プロジェクト(優先プロジェクト)のモニタリング報告書の提出が 25%増加する。	達成状況：一部達成 (事業完了時) 高い提出率が維持されていた (2007/2008 年の第 1 三半期の提出率は 86%、2005/2006 年は 76%、2006/2007 年は 92%)。
	指標 2: 各三半期/年度終了後 5 週間以内に作成される NPC によるモニタリング報告書	達成状況：一部達成 (事業完了時) NPC は毎年 7 月 15 日までに、中央・郡レベルのプロジェクトの進捗及び次年度の計画を含む「年間プログラム」を策定している。国家開発行動委員会 (NDAC) が 2004 年以降開催されていないため、NPCS は定期的なモニタリング報告を作成していない。
	指標 3: NPCS、セクター省庁によるウェブ・サイトでの M&E 報告書の公表数	達成状況：一部達成 (事業完了時) 2009 年 5 月時点で、NPCS のウェブ・サイトでは、2004 年以前に実施された評価調査 22 件のうち、8 件が公表された。NPCS による新しい評価調査は実施されていなかった。
	指標 4: SMES 指導員が講師を務めたプロジェクト外の M&E セッションの数及び技術レベル	達成状況：達成 (事業完了時) 本事業の外部 142 セッションで SMES 指導員が講師を務めた。
	指標 5: プロジェクト内外で M&E 研修の 2 セッション以上の指導を行った指導員数	達成状況：達成 (事業完了時) ナショナルトレーナー 15 人及びコアトレーナー 7 人が M&E 研修で 2 セッション以上を担当した。
[フェーズ 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 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係る分析報告書が国家開発行動委員会 (National Development Action Committee: NDAC) に対し、定期的に NPCS から提出される。	達成状況：達成 (事業完了時) P-1 プロジェクトのモニタリング結果を含む分析報告書が NDAC に定期的に提出された。
	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。	達成状況：達成 「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ているか」という問いへの首相府、財務省の回答の平均値は 2.5 (「非常に活用されている」以上)、パートナー省の回答の平均値は 1.8 (「非常に活用されている」以上)。
	指標 3: 三カ年計画 (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。	達成状況：一部達成 三カ年計画のレビュー報告書はないが、第 13 次計画では、レビューに関する章で各セクターの M&E 結果に関する記述がある。
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。	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。	達成状況：達成 (事後評価時) 国家開発計画は M&E 結果を踏まえて策定されている。例えば、NPC は現在第 15 次計画 (アプローチペーパー) を策定中であり、M&E に関するセクションが含まれている。
	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。	達成状況：達成 (事後評価時) セクター計画 (年間計画、期間計画) は、M&E 結果を踏まえて策定されている。MDAC 会合は定期的に開催され、M&E 結果が議論されている。
	3. (パートナー省庁を含む) 複数省庁において、M&E 結果に基づいてプロジェクト/プログラムが承認される。	達成状況：達成 (事後評価時) a) プロジェクト/プログラムは M&E 報告書に基づいて承認されている。NPC (調査・モニタリング局) は NDAC 会合に向けて引き続き M&E 報告書を作成している。NDAC 会合は年に 3 回開催されており、全ての P-1 プロジェクトのモニタリング報告書が提出されている。M&E 結果の提言は関連機関の予算、計画、プログラム、政策等様々な方法で反映されている。

b) 報告書は首相府、財務省、パートナー省庁で計画に活用されており、業務実績や方針、ハイレベル会合や進捗報告期間などに反映されている。

出所：JICA 資料、NPCS、パートナー省庁への質問票・インタビュー

3 効率性

本事業の事業費・事業期間はともに計画を上回った（計画比：134%、104%）。アウトプットは計画どおり産出された。従って効率性は中程度である。

4 持続性

【政策制度面】

政府の政策はM&Eを重視している。「第15次計画（アプローチペーパー）」が策定されたが、同計画はM&Eのより広範なコンセプトを含む。さらに、M&E法が承認プロセスに進んでいる。「国家計画委員会の編成および運用規則の執行命令2018」により、NPCには、特にM&Eの結果をセクター計画に反映する点を含め、M&Eに関し主な責任を有している。

【体制面】

NPCの調査・評価局は、M&E実施の推進、NDAC・MDACと省庁及びフィールド・モニタリングをリンクさせたM&Eシステムの強化、評価報告書の蓄積、局内またはNPC以外の共同モニタリング、および首相府への定期的なオンライン進捗提出等に責任を持つ。配置された12人の職員数は基本的に十分であるが、作業量に依るため、活動に十分な人数を割けないこともある。NDAC会合とMDAC会合が定期的開催されているため、NPCはNPC内、省庁、首相府との調整を行う。

ほとんどのパートナー省庁は、M&Eと計画策定の連携を強化するための制度を有している。MoALDは連携を適切に実践しているが、制度面では不十分である。職員数不足（MoPIT3人、MoFAGA7人、MoALD4人、MoEST4人、MoFE4人）は、共通の課題である。

【技術面】

NPCは、特に効果的で有用なM&E報告書の作成及び省庁のM&E活動の調整と強化という点で、M&E活動を行うのに十分な技術を有している。

パートナー省庁については、行政構造の変化とガバナンスシステムの再構築後、州・地方政府レベルにおいて定期的な計画・M&E計画・実施が行われていないことが課題となっている。定期的な計画、M&E計画及びその実施を行うために、地方政府レベルまでさらに研修と能力開発プログラムを必要としている。M&Eの実施は、定期的な報告とモニタリングに限定されている。

NPCには、NPC内の職員及び各省庁の計画及びモニタリング局の職員向けに研修プログラムがある。

【財務面】

NPCにおいてはM&E活動の維持・推進のための資金が確保されている。

NPC の M&E 予算

(単位: ネパールルピー)

	2016	2017	2018	2019
配賦予算	11,885,000	930,700	7,048,209	10,700,000

省庁はM&Eに特化した予算を確保することは難しいが、M&E活動のための一定の予算はある。

【評価判断】

以上より、体制面、技術面に問題がみられ、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、フェーズ1事業は事業完了時にプロジェクト目標を一部達成し、フェーズ2事業はプロジェクト目標を達成した。パートナー省庁での改善されたM&Eメカニズムが事業完了後も継続しており、本事業による効果は一部継続している。ただし、パイロット郡からパートナー省庁への報告システムは、ネパールの行政構造の変化により継続していない。上位目標は、国家開発計画及びセクター計画がM&E結果を踏まえて策定され、プログラム・プロジェクトもM&E結果に基づき承認されており、達成された。持続性に関しては、体制面、技術面に課題があるが、政策制度面、財務面に問題はない。効率性に関しては、事業費・事業期間ともに計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・ NPC は、国家 M&E ガイドラインの活用を強化し、連邦、州、および地方政府によるガイドラインの遵守を監督することが推奨される。最終的には、M&E 法の制定に取り組むことが求められる。そのためには、「政策フォーラム」を開催することにより、M&E ガイドラインの活用を推進し、政府の各層で全国 M&E ガイドラインの改訂/学びについて議論し、M&E のコンポーネントを持つ「州・地方ガバナンス支援プログラム」(PLGSP) について州及び地方自治体と調整することが求められる。
- ・ 省庁、郡調整委員会、及び地方政府の M&E 局/セクションは、M&E 活動に特化した適切な予算を割り当て、M&E 活動を確実に実行し、プログラム/プロジェクトの結果を一般に公開し、計画プロセスを強化/レビューすることが推奨される。
- ・ NPC は、よりプログラム/プロジェクトの M&E を実施するために、選出された議員と政府職員の能力を強化するメカニズムを策定し M&E の研修を実施すること、さらなる研修実施のためにリソースパーソンになることができる「コアトレーナー」を養成することが求められる。

JICA への教訓：

- ・ 本事業の成果は、事業完了後も、事業の目的を達成するために、強力なカウンターパート機関とパートナー省によって継続された。活動を実施し、他の利害関係者に影響を与えるのに十分な権限を持つ、効果的で強力なカウンターパート機関の選択が重要である。
- ・ 本事業で開始された第三者 M&E 報告書は、高レベルの政策立案者が主要な決定を下すためにプログラム/プロジェクトを評価するのに非常に有用である。これにより、M&E 活動を継続するための予算の割り当ても確保可能である。事業の活動は、事業が完了した後も活動を継続できるように、政策やカウンターパート機関の活動に合わせて慎重に選択する

必要がある（例：この場合の第三者評価）。

- ・ 本事業で養成されたコアトレーナー/ナショナルトレーナーの中には退職や異動した者もいる。省庁および組織には、組織内に M&E 局/セクションがあるが、M&E 局・セクションには、M&E に関する研修を行うためのコアトレーナーとしての仕事を提供できる十分な人材が不足している。事業の活動を設計する際に、事業完了後に新しいコア/ナショナルトレーナーを研修するメカニズムを確認する必要がある。



カマラマイ市上級社会開発官の Sagar Dhakal 氏



郡調整委員会の地方調整官 Dik Bahadur Karki 氏