

開発 NGOs の組織評価試論

--- ODA と NGOs の連携強化へ向けて ---

A New Method for Organizational Evaluation of NGOs

--- Toward the New Stage of Partnership between ODA and NGOs ---

野 崎 泰 志

Yasushi NOZAKI*

Abstract

There are still many difficulties in implementation in the fields of evaluation methodology of social developmental activities done by ODA and NGOs, due to the lack of common concepts and tools to measure 'organizational sustainability' or 'people's participation' as such.

This paper reviews the past discussions of 'logical framework' and participatory approach in monitoring and evaluation. Then it examines the possibility of the method of distinguishing the evaluation of performance from that of organization itself.

Based upon the 'Performance-Institution Balance Management Strategy', a new concept of 'Comparative Analysis of Institutional Sustainability' is discussed. Finally, two case studies of thirty-five Japanese NGOs working in Nepal and ten Eye Hospitals functioning in Nepal are presented to show the flexible effectiveness of the analysis.

Through exchanging experiences of monitoring and evaluation methodology, the author expects that the partnership of ODA and NGOs to be enriched either in the policy-making stage or in field implementations.

目 次

- 序 章 社会開発における評価問題
- 第一部 評価論から見た社会開発
 - 第一章 評価パラダイムと人間開発
 - 第二章 社会開発評価論の現状と問題点
 - 第一節 定性的評価・組織評価と比較分析

* Associate Professor, Faculty of Economics, Nihon Fukushi University

- 第二節 Logical Framework と参加型アプローチ
- 第三節 参加型評価と参加の評価
- 第二部 社会開発と評価手法
- 第三章 統合プログラム評価
 - 第一節 Oxfam の社会開発評価指標
 - (1) 社会開発プロセス前後のグループの質的变化
 - (2) オークレーによる指標の構造化
 - (3) オークレーによる指標の構造化の意義
 - 第二節 評価指標の事例
 - (1) 指標のスコアリングとレーダー・チャートの事例
 - (2) 組織評価の事例
 - 第三節 統合プログラム評価の概念
 - (1) 組織評価とパフォーマンス評価
 - (2) Performance Oriented Activity と Institution Oriented Activity
 - (3) Progress Management と Performance-Institution Balance Management
 - (4) 統合プログラム評価の定義
- 第四章 開発 NGO の組織評価と標準成長曲線
 - 第一節 カテゴリーと指標
 - 第二節 Institutional Sustainability 比較分析法
 - 第三節 日本の開発 NGO の組織評価
 - 第四節 開発 NGO の標準成長曲線
- 第五章 統合プログラム評価の事例
 - 第一節 ネパールにおける眼科プロジェクトのパフォーマンス評価
 - 第二節 ネパールにおける眼科プロジェクトの統合プログラム評価
 - 第三節 解析から参加型組織形成へ
- 終章 組織・制度づくりを通じた ODA/NGO 連携

注

参考文献

開発 NGO 組織評価の為に指標判定基準

計算式一覧

図表

キーワード：社会開発，NGO 評価，組織評価，事業評価，参加型評価，政策評価，ODA/NGO 連携，組織・制度作り，Institutional Sustainability，Performance-Institution Balance Management，

序章 社会開発における評価問題

1995年にコペンハーゲンで開催された世界社会開発サミットは、失われた10年と云われる1980年代を経て、東西冷戦終結後の世界における新しい国際協力の方向性を指し示す大きな国

際会議であった。1960年代の最初の「開発の十年」から三十年を経ても、その間の様々な開発活動による試行錯誤によっては世界の貧困は解消されなかったし、人口エイズ問題のような国別対処を越えた課題の重みは増し、地球環境問題は貧困と繁栄の双方にリンクされながら更に深刻度を深めている。これらを背景にして、世界社会開発サミットは国連の主催で開かれ、並行して「NGO 並行フォーラム」も開催されている。コペンハーゲン会議の最大の貢献は、この両者が社会開発の意義を巡って理念的・実践的な対立と協調を繰り広げたことにあるとも言われている(西川, 1997)。

社会開発を巡るこの両者の論議は、経済成長を一元的価値とする開発のパラダイムから、Human Development を中心とするビジョンへの転換では一致している。環境保全とその持続可能な利用、基本的人権と自由、民主主義等の理念のもとに、貧困の解消や社会的統合、雇用の拡大などが共通して謳われ、政府間サミットでは可能な当事国でのみという譲歩付きではあるが、「20 - 20 条項」も可決されている。取り分け、NGO の役割の評価や女性のエンパワーメントを不可欠とすることでは両者に違いはない。社会開発が両者の共通テーマとして共有されるのは、こうした側面においてである。しかし、一方において、必要な範囲での政府の役割や貧困・雇用対策を折り込んだ構造調整を肯定的にとらえ、世界経済の自由市場化を推進する政府間サミットと、経済成長優先の新自由主義経済モデルは「失敗であった」と「もう一つのコペンハーゲン宣言」において述べる NGO フォーラムとの間の溝は深い。社会開発は、こうした開発の理念と方法論を巡る、政府 - NGO 間の対立と協調をとともに抱えながら進捗しつつある新しいパラダイムであり、必然的に様々な矛盾と困難を伴っている (ECFA 開発研究所, 1994)。

開発 NGO が開発過程における有効なアクターとして注目を浴びるようになったのは最近のことである (吉田, 1997)。しかし、開発 NGO 自体の歴史は長く、また独自の価値観に裏打ちされた多様な形態と実績を積んでいる (NGO 活動推進センター, 1996)。ODA と NGO の連携の時代を迎えて、様々な期待が寄せられているが、(五月女, 1997) そのこと自体が一つの問題と言えなくもない。北の NGO と南の NGO それぞれの歴史は異なり目的も多様である上に、草の根レベルから国際レベルまで、在り方は複雑だからである。それらとどのような提携が可能なのか、近年様々に研究されて来た (JICA, 1995b, 菊池 1994)。日本外務省と日本の NGO との定例協議会も 1996 年から始まり、双方のプロジェクトに対する合同評価のミッションも派遣されるようになってきている。

ODA と NGO の提携を射程にいれて考えるとすれば、南北 NGO の状況の流れから見ておかなくてはならない (国際協力推進協会, 1997)。南の NGO は自身のイニシアティブを更に発揮する時代に入って、北の NGO との関係を見直し始めており、パートナーシップを組める成熟した北の NGO を求めている (NGO 活動推進センター, 1995)。そして、北の NGO は直接の開発協力と並んで、自国内や国連を舞台とした政策提言や国際理解教育に重点を置き始めている (全国 NGO 連絡会, 1996)。また、一方において、草の根で活躍するとされる Grass Root Organization は、多くが小規模でインパクトも小さく、良くも悪しくもローカルな政治的傾向

を帯びている。これらは、開発 NGO のスケールアップの問題であると同時に、その社会的責任に関するアカウントビリティの問題とも言える。これは、南北 NGO、草の根 NGO 総体としての課題であると同時に、それらとの提携に向かう ODA 側にとっても重要な政策課題となって来た (真崎, 1996)。

開発協力活動を中心とする NGO は、その活動を公正に評価されることによってその社会的存在意義を示すことができる。しかし、動機主義に基づく活動を続けて来た NGO の中には、活動評価を権威主義的な価値尺度の当てはめとみなし、その動機そのものへの評価、あるいは動機の否定と見て反発することがある (Edwards & Hulme, 1996)。これは即ち、活動評価と動機評価の混同である。また、活動の目的が精神的なものや社会的態度変容である場合にはその成果が測定できないとして、自己評価に固執することもある。これは社会開発活動評価の中心的ジレンマでもある (Marsden & Oakley, 1990)。こうした、評価文化の未成熟な状態の中で、仮に ODA が提携しようとしても、NGO 固有の存在理由の否定と認識され易く、結果として、双方にとって利用主義的な連携のみが残る可能性も否定できない。

人間集団の社会的活動を評価することの困難さは、その対象との距離が近いほど主観化し、方法論においてトータルであろうとするほどその基準が漠たるものになる所にある。評価という行為が、あらかじめ設定された明示的な価値や無意識の判断を含み、しかもその表現方法が言語を中心にしてなされる限り、このジレンマは避けがたい。国際協力のアプローチの中で社会開発に重点が置かれるようになって、このジレンマは更に深まったといえよう (国際開発センター, 1992, 佐藤, 1994)。しかも、パートナーシップというテーマの下に住民参加に価値が置かれるようになって、より複雑さを増している (外務省・FASID, 1995)。

本稿において、社会開発における評価問題を論じるのは、Cost-Benefit Analysis の限定され有効性に改めて言及するためではなく、また、NGO の持つ社会的アプローチの柔軟性を追認するためでもない。開発協力をめぐるパラダイムが様々に変転して来た中で、ODA と NGO の協調関係が今日ようやく日程に登って来た。しかし、その協調の接点に評価問題が難題として存在している。本稿は、異なる価値観・アプローチ・資源を持つ両者が、双方の持ち味を生かしながらどのようにして実際に協調することができるのか、評価のフィードバックはどのようにして可能なのかについて、組織評価に焦点を合わせ、独自の方法論の提案を含めて考察するものである。

第一部 評価論から見た社会開発

第一章 評価パラダイムと人間開発

歴史的に見て、開発戦略はそれぞれどのような評価パラダイムを伴っていたのであろうか。Howes は評価法のパラダイムを、近代主義的アプローチ、限定的な参加型アプローチ、拡大された参加型アプローチに分け、次のように整理している。(Howes, 1992,p378)

1960年代、主流を占めていた近代化論においては、審査/立案は、Social cost-benefit analysis (SCBA) で、評価の機軸はインパクト分析であった。それが、1970年代に入って、Logical Framework (LOG. FRAME) が審査に導入され、1980年代にはそれが、Social Appraisal として社会分析を含むものとなった。一方、参加の概念を軸とする方法論としては、1980年代に、Rapid Rural Appraisal (速成農村調査法) が登場し、それは1990年代には、Participatory Rural Appraisal (参加型農村調査法) として、より住民に近い審査/立案方法論にまとめられている。また、LOG. FRAME はその後、GTZ (ドイツ技術協力公社) によって ZOPP (目的指向型プロジェクト計画立案法) として参加型により近づいた。また、1970年代より一貫して、住民自身を含んだプロジェクト参加者による Self-Evaluation の方法論も NGO では使われてきた。こうして、開発パラダイムが社会開発に移る流れと共に、社会開発評価の課題が1980年代から登場し始めている。

これらの流れは、社会開発の中心として人間開発という概念が1980年代後半から UNDP 等によって提起されて来たことが背景となっている。

1990年から UNDP は『人間開発報告書』を毎年発刊するようになった。その中で、「人間開発とは、人々の選択肢の拡張を推進するものである。」(国連開発計画, 1995, p15) として、以下のように定義している。

「人間開発には二つの側面があるのである。一つは人間の能力を開発すること、たとえば健康、知識、才能をより高めること、そしてもう一つは生産活動であれ、余暇であれ、文化、社会、政治活動に参加するのである、すでに身についた能力をどのように生かすかということである。」(同上, p15)

この人間開発の定義の基礎には、人間の能力開発の可能性とそれへの信頼がある。またそれ故に、開発の権利は基本的人権の一部として個人に属するという理念に立っていると思われる。そのことは例えば次の二つの言説にも現れている。

「貧困とは個々人の基礎的なケイパビリティが欠如している状態のことであり、開発とは個々人のケイパビリティの拡大を意味する。」(A.セン, 1988)

「社会開発には、次の二つの解釈があるが、相反しているものでもないし、厳密に追求しなければいけないというものでもない。(1) 発展を疎外する物質的な障害 (不衛生、教育の欠如など) を取り除く。つまり、社会サービスの提供。(2) 自発的な決定能力を高める教育課程。」(NGO アクション '90, 1991)

個々人のケイパビリティを拡大すること、そしてそれを疎外している社会的な要因を除去していくこと、これが人間開発であるというのが、上記の言説の一致するところであろう。こうした言説は、障害者と開発というコンテキストにおいて1982年に第37回国連総会において採択された「障害者に関する世界行動計画」でも述べられている。それは、1980年のWHO国際障害分類に従った三つの障害の定義に依拠していた。¹⁾

この障害者と開発における理念と人間開発における理念に共通しているのは、人間を社会の単

なる資源としてではなく、社会の主体として位置づけていることであると思われる。そこに、経済開発における人間が、人的資源開発として客体的にとらえられていることと、人間開発における人間が、開発の主体としてとらえられていることとの、大きな違いがある。障害者運動の世界では、長く「for から of へ」という合言葉のもとに、「for the disabled」の運動や団体から「of the disabled」の運動と団体への質的転換が計られてきた。その意味で、参加型社会開発は、「of the people」の組織形成が中心となる過程であるとも言えよう。2001年にWHO国際障害分類が、上記の三分類から、「(1)心身機能・障害 (2)活動 (3)参加」に改められたのも、こうした人間開発の理念との共通性を示している。

人間開発を軸とする参加型社会開発では、能力開発 (Capacity Building) に基づく人々の参加、地域住民の組織化からシステム化 (Institutional Building) に基づく持続性の達成が、それ自体が目標として立てられている。これに対して、経済開発パラダイムにおける組織・制度づくりは、プロジェクトのパフォーマンス向上の為の一つの要素または手段として、付随的問題となって扱われる。この意味では、参加型社会開発は住民の組織化戦略によって、住民の社会統合を自立的に促進していく、プロセス重視のプログラムであると言えよう。従って、ボランティア・グループ、住民組織、地域NGO、プロフェッショナル開発NGO、地方政府、中央政府等、どの段階のアクターもそれぞれの開発過程の中においては重要な役割を果たし、その協調と育成、政策評価、事業評価は人間開発戦略にとって不可欠の手法であるが、その余りに多様な経験の共有と蓄積は困難を極め、その研究は緒についたばかりである。

第二章 社会開発評価論の現状と問題点

第一節 定性的評価・組織評価と比較分析

開発をめぐる「審査/立案～評価」の理念と手法は、それぞれの時代背景の下に様々に試みられて来た。しかし、人間開発という理念が社会開発の中心に据えられるようになって、従来と大きく異なってきたのは、個々人の能力開発と人々の組織化が直接の目的となって、その個人や集団の示すパフォーマンスやプロセスが開発の成果と捉えられるようになったことであろう。社会開発が広い意味での教育プログラムであるとするれば、その成果を見ようとする時に、人間やその集団そのものを測定するという困難な領域に踏み込むことになる。ここに、成果の定性的評価と集団活動の組織評価という課題が従来にも増して発生してくる要因がある。

社会開発の結果を評価することの難しさには、定量的な評価手法ではカバーし切れないこと、開発過程に何らかのレベルの組織が参加することの二つの側面があると思われる。財務・経済分析や技術分析によってデータが得られない場合、開発投入による変化を捉えるために、別の何らかの指標を新たにカテゴリーとして採用する必要に迫られるが、その指標は多くの場合、他の事例に適用できるような普遍的なものとはならない。例えば、経済状態を計るためであっても、或る地域では何割の家族がサンダルを履いているかを指標として用い、別の地域では一世帯に何枚のゴザが使われているかを指標とする、といったようなことが行われている。指標の設定自体

が多くのプログラムではまず大問題となる。従って、まずその新たなカテゴリーを妥当と見るかどうか、そしてそのカテゴリーによる評価が妥当であったかどうか、という社会調査で行われる検討が必要となる。(Marsden & Oakley 1990)。

また、社会開発の過程には、Grass Root Organization や Community Based Organization から、現地の開発 NGO、現地行政機構までの、多様な組織が何らかの形で参与し、それらの組織の能力によって成果が大きく左右される。従って、開発事業の成果は、インプット - アウトプットという線形モデル的なロジックだけでは評価できず、成果に内在されたそれらの組織評価が必要になる。こうしたコンテキストは開発 NGO においては通例のことであるが (アユス 1995)、ODA も小規模な社会開発に着手するようになり、課題として認識されるようになった。

その典型的な例として、海外経済協力基金がインドネシアで 1988 年から 1996 年まで続けてきたセクター・プログラム・ローンが挙げられる。もともと国際収支援助を目的とした円借款で、見返り資金を地方開発・農村開発を含む社会セクターに振り向けるためのセクター・ローンである。これは近年、プロジェクト・タイプ・セクター・ローンに切り替えられつつある。居住環境・保健・農業・水資源・運輸・農村電化・社会福祉・教育・社会林業などのセクターにまたがって、27 のプログラムのもとに全部で 633 の個別プロジェクトが展開された (世界経営協議会 1997)。

1992 年に中間評価が行われ、現地政府及びコンサルタントと協議の末、(1) 開発支援 (2) 貧困救済 (3) 農村開発 (4) 移住者支援 (5) 既設設備修復 (6) 雇用創出 (7) 受益者の明確性 (8) 人材育成 (9) 環境保全の九項目がプロジェクト効果の評価項目とされた。その上で、実施機関の実施管理能力を、(1) 計画能力 (2) 実施能力 (3) 実施保守能力 (4) 報告能力 (5) プロジェクトのパフォーマンスの五項目で評価した。

この事例で興味深いのは、効果と実施管理能力に点数を付け、最終的に ABC にランキングをし、その上で、各々の三段階評価を組み合わせた 3×3 のマトリックスを作成して、五段階総合評価を行っていることである。例えば、プログラムの適確性が A でも、実施能力が C であれば、AC 即ち五段階評価で [3] とされると云う、簡便な方法である。小規模事業を対象とする場合は、「実施機関の熱意と能力によって効果が大きく左右される」こと、そしてこうした簡易な定性的評価でも、「多面的な評価によって点数をかせぐことにより定量的な比較評価へ展開し、総合評価への集約」が得られた、としている (海外コンサルティング企業協会 1995, p68)。また、このプロジェクトを評価して、絵所は、「社会セクターの開発のために、どうしたら組織の効率を高めることができるのかといった問題に知恵をしばり援助を供与するほうが、より大きな開発効果を得ることができよう。」と述べている (絵所 1996, p10)。

この例に見られるように、社会開発の定性的評価において重要なことは、受益者層の参加を含めて、指標のカテゴリーに関する関係者のコンセンサス、参与した組織をも評価対象にすること、成果と組織の比較分析、そしてそれらのフィードバックである。1990 年代に入って大きく様変わりしている開発パラダイムの中で、Good Governance, Local Ownership, Capacity Building の重要性が再認識され、開発マネージメントが着目されるようになったのは、社会開発の促進

とその評価の問題と本質的につながっていると見えよう (JICA 1995b)。

第二節 Logical Framework と参加型アプローチ

様々な評価パラダイムが展開されて来たが、それらは本質的に手法として相いれないものであるのかどうか、特に主として ODA で採用されて来たものと、NGO で活用されてきたものとの、理念的相違はあるとしても手法としてどれだけの違いがあるものなのかを見ておきたい。

1992年に OECD 開発援助委員会において提唱された評価五項目は、開発目標の包括的な基準として受け入れられている (外務省 1997)。その、効率性 - 効果 - インパクト - 計画の妥当性 - 持続・自立発展性の五要素は、それらが十分に活用されているとは言えないにしても、現在までの国際機関・政府機関の開発パラダイムの集約とも言える。NGO による開発戦略がこれらをそのまま受け入れるのかどうかという問題は、単に開発手法の問題としてではなく、開発を巡る価値観の問題としても議論されている (Edwards & Hulme 1996)。評価が目標として掲げる価値の反映である限り、ODA と NGO の連携を目指す時、このことは本質論として避けて通ることはできない。

評価論から見て、開発パラダイムには幾つかのエポックがある。1960年代 USAID によって使用され始め、1970年代に普及した Logical Framework は、経済インフラ中心の開発援助の時代背景から生まれ、基本的な構成として、線形モデルの論理に貫かれた Blueprint Approach である。Appraisal-Monitoring-Evaluation のプロセスは、予定された計画の進行を予定されたコントロール方法で運ぶことであった。そして、Social Cost-Benefit Analysis と言われたものは、社会総体を現し、個別のグループや個人間の関係を加味する社会分析を含んでいなかったため、投入と結果に論理的な理解をつなげる貢献は残したが、このフレームワーク自体は住民をターゲットにする論理を持っていないとの非難を受けた (Howes 1992)。また、途上国側の意見・要望を組み込む余地は当初持っていなくて、1980年代になって GTZ が参加型アプローチを取り入れ、今日の PCM へと発展してきている。これは、1970年代に Basic Human Needs アプローチが導入され、世界銀行等で貧困重視政策がとられるようになったことと軌を一にしている。

PCM の例にあるように、これは運用が硬直化すれば新たな Blueprint Approach になるという批判もあるが (Howes 1992)、一方においてプロジェクト形成から評価までのプロセスに住民参加は容易に組み込むことはできる。こうした手法はそれが持っている設計上の限界を、現実の応用面で改良していくことは十分可能である。その意味で、評価法に関する批判的言説のほとんどは、それを活用する立場への政治的非難であることが多く、実践的な議論でないことが多い。

一方、同じ 1980年代に NGO は住民による参加型アプローチを組織的に展開し始め、社会開発に関する様々な指標が開発された。Oxfam 社会開発指標が代表的なもので (NGO アクション '90 1991)、Finsterbusch と Van Wicklin は同様の指標にベンチ・マークによるスコアを与えることで、相対的な定量評価の道を開いた (オークレー 1993)。

このように見れば、Logical Framework と住民参加型アプローチは手法として本質的に対立

するものではないと考えられる。その違いは、評価指標を固定的なゴールに照らして設定するか、よりオープンにして組織形成・能力形成までを含むかの違いであり、従って必然的に、それらのプロセスへの住民参加度の違いの問題として議論がなされているのである。ODA 側が、上からの動員ではない住民参加に配慮して、開発組織形成・能力形成へさらに柔軟に対応し（JICA 1996b）、NGO 側が評価文化を自ら形成して指標の効果的運用を図れば（伊勢崎 1997）、相互の理解と協力は更に深まる余地は大きい。

第三節 参加型評価と参加の評価

しかしながら、参加型アプローチとされている中でよく混同されることに、参加型評価と参加の評価がある。これは上からの開発戦略の場合、住民を開発の資源と考えその参加を動員とみなすからであり、この違いははっきり指摘しておかなくてはならない。

Appraisal-Monitoring-Evaluation の過程に住民が参加し、最終的にプロジェクト評価まで住民のイニシアティブで実施していくことと、そうした参加の度合いを評価することは次元が異なる（オークレー 1993）。途上国の開発 NGO や開発行政は、住民が集会や共同労働に参加している姿を示して、参加型プロジェクトだと言う場合が多いが、住民が単に動員されて参加しているのか、それとも主体的に参加しているのかを見極めるのが、参加プロセスの評価である。住民の主体的参加と言っても、何らかのインセンティブにのみ動機があるのか、社会資源の持続性はどうか、自立的組織になっているのか、開発に関する社会的規範を伴っているのか等によって、その実態は大きく異なる。

住民の参加の評価はすなわち、住民の組織化の度合いを測ることであり、開発組織形成のプロセス分析になる。それをどういうフレームでどのように見るかということが、第三章で検討するように、社会開発における定性的評価の大きな対象でもある。また、組織形成も、働きかける側の開発介入の質も同時に問われなければ、組織・運動形成の評価にはならない。南北の開発 NGO が ODA にたいして比較優位を持つとすれば、この回路を比較的オープンにすることができる所にある。開発 NGO の柔軟な対応は、単に組織規模が小さくて軌道修正に時間を要しないということではなく、働きかける側の組織がこうした学習プロセスに当初から組み込まれているから可能になっている。それに対して、Logical Framework に記載されていない最大のブラック・ボックスは、開発介入する ODA 組織が、縦割り行政の弊害を内包してそうした責任関係の位置を取りにくい所にあると思われる。ODA 側の参加の評価が適正に行われるには、そうした学習プロセスにどのように対応出来たかなど、相応の情報公開が前提とならう。開発に適した「組織・制度づくり」は、ODA 自身の組織的情報開示の課題でもあることを、社会開発評価論は一つの論点として提示しているのである。

草の根レベルから NGO、そして現地開発行政に至るまでの、適切な組織作りにおいて、住民参加をどれだけ得られるのかが、持続的開発の中心的要因であることは、社会開発が重視されるようになっておおかたのコンセンサスになっている（JICA 1994）。しかし、その具体的な方法論については模索が始まったばかりである。

「政府組織については、JICAは多少の経験を有するものの、対象地域の住民組織、NGO、民間団体、宗教団体等についてはほとんど経験はなく、組織の把握・評価にかかる方法論も確立されていないのが現状である。(中略)これら組織の把握・評価方法を開発することが必要である。」(JICA 1994, p90)

近年、NGO研究と共に、こうしたODAとNGOの連携へ向けて様々な研究が行われつつある。我が国の現状分析から提言を行うものや、途上国におけるNGOの受け入れ状況まで様々であるが(国際協力推進協会 1997)、社会開発の成果をどう評価するか、更には南北のNGOをどう評価するかについて取り組んだものはほとんどない。「ソフトの援助のみに見えにくい成果を、定量的な数字にのみとらわれず、適切に評価する手法を開発する」(ECFA 開発研究所 1994, p19) ことが必要であると指摘されている所以である。ここで言われる、ソフトの援助の見えにくい部分とは、多くが住民参加の質や開発グループや住民組織、行政組織の活動プロセスを指している。社会開発評価と言う視点から見れば、ODAとNGOの区別なく、両者とも同様な困難に直面しているのである。

第二部 社会開発と評価手法

第三章 統合プログラム評価

第一節 Oxfam の社会開発評価指標

(1) 社会開発プロセス前後のグループの質的变化

Oxfamは、その長い経験から、開発による住民の質的变化を以下のように捉え、それを変化の基準とした(NGOアクション'90, p35)。

<社会開発プロセス前の特徴>

- ・個人主義・状況への批判的分析の欠如・中間業者や大地主などへの経済的・社会的・政治的な依存、及び彼らからの搾取・状況を変化させる能力への自信欠如
- ・グループの利益を効果的に代表する組織の不在、及び仲間同士の協力の欠如・無知や不信感・話し合いや関わりあうことを恐れるための孤立。

<社会開発プロセス後の特徴>

- ・内部のまとまり・連帯感・批判的意識、批判的能力・積極的に批判的な参加・依存性の減少と自信の増進・自己管理能力・権限の民主化、集団責任・同種の他のグループや公共機関との定期的協議への参加・政府役人への対応能力

そして、これらの質的变化をとらえる指標として、一般的な例として以下のものを上げている。これらは普遍的モデルではなく、ランダムに利用できそうなものの例である。

- ・活動/イベント・アクション・グループの態度の変化・介入の性格(ワーカーと住民の関係:信頼・相互理解か威嚇・疑惑か)・他のグループとの関係

(2) オークレーによる指標の構造化

これらの基準と指標は、1980年代の初めに P.オークレーと D.ワインダーによって抽出され、Oxfam の方法論となったものであり、後にオークレーはこれを三つの領域に分類している (オークレー 1993、p248)。

< 組織的な成長 >

- ・プロジェクト集団の内部的な構造化・集団構成員への特定の役割の配分・指導力の構造の出現・集団構造の公式化

< 集団の行動 >

- ・プロジェクト集団構成員の関与の性質の変化・集合的な意志と連帯の感覚の出現・集団の議論や決定への関与・課題や問題を分析・説明する能力

< 集団の自立 >

- ・行動方針を提案・検討するというプロジェクト集団の能力の向上・政府の政策とプログラムについての集団構成員の知識と理解・プロジェクト職員や集団促進者に対する集団の関係の変化・集団の独自のアイデンティティの公式化・集団によって実行される独自の行動

さらにその後、オークレーはこれらの観察と記録を構造化するために定量的な指標とも組み合わせ、以下のような四つの側面にまとめた (オークレー 1993、p250)。

< プロジェクトまたは集団の活動 >

- ・経済的またはその他の生産的な活動 (P) ・物理的あるいは建設の活動 (P)
- ・集合的なプロジェクト集団の活動 (P) ・プロジェクト集団の内部的な構造化 (S)

< プロジェクト集団の行動の変化 >

- ・プロジェクト集団の会合の性質 (S) ・説明や議論のレベル (S)
- ・プロジェクト集団の議論への住民の関与 (S) ・合意と不和の発生率 (S)
- ・表面化する指導力の様式 (S&P)

< 集団の行動と結合 >

- ・プロジェクト集団の独自の活動 (P) ・外部の官僚との接触のレベルと性質 (P)
- ・ほかのプロジェクト集団 / 組織との接触のレベルと性質 (P)

< プロジェクト集団の関係 >

- ・当初の関係の性質 (S) ・プロジェクト集団の設立 (S)
- ・プロジェクトと集団の関係における変化の性質 (S) ・プロジェクトの撤退 (S)

(3) オークレーによる指標の構造化の意義

社会開発とは、社会の発展を疎外する要因を取り除き社会サービスを提供することであり、同時に当該社会の自発的な決定能力を高める教育プロセスであるとする Oxfam の基本的立場から、オークレーは後者における集団の成長と自立を系統的に観察する為の分析枠組みを、およそ十年以上に渡って展開して来た。

上記の基準や指標がオークレーによって構造化されていく過程には、実践の中から現象をトータルにとらえ、現象に実体的構造を見だし、それを本質的理解にまで高めていくという、データ対話型理論構築作業が読み取れる。それはまず、開発介入の前後の、人々の内面的変化をとらえ、次に開発過程の実体的変化として集団の組織的な成長と自立を指標化し、最後にそれらとプロジェクトのパフォーマンスとの関係を見ようとしていると言えよう。ここに、プロジェクトのパフォーマンス評価 (Performance Monitoring と Operations Analysis) とそれを担った組織評価 (System Analysis) を分けて考えようとする萌芽が見られる。上記の指標の末尾の (P : パフォーマンス) または (S : システム) は、筆者によるおおよその区分である。

第二節 評価指標の事例

(1) 指標のスコアリングとレーダー・チャートの事例

参加を定性的に評価する試みは、オークレーらの提案を受けて、様々な形で行われている。第一章の海外経済協力基金プログラム・セクター・ローンの例にもあったように、まず抽出した指標をできるかぎりベンチマークで数値化して定量的比較分析ができるように考えられた。

[表 - 1] は、参加のプロセス評価の指標であり、それに1から7までの評価点を付け、更にその評価をした評価者の信頼度を五段階評価するという、二重評価である。最初に評価するフィールドスタッフの日頃の能力・信頼性・政治的バイアスなどを加味する方法で、同種のプロジェクトを広い地域で複数展開する場合など、それぞれの責任センターを評価するのに用いられる。

同様に、参加型開発プロジェクトの目的達成度を測る基準指標が様々に試みられており、四種類の指標を四段階評価し、レーダー・チャートで現そうとしたものもある。ⁱⁱ⁾

こうした指標のスコアリングは、評価する側とされる側との間に相互学習的に働けば、バン格拉デッシュにおけるシャプラニールのショミティ評価の例 (四指標、四段階評価) に見るように、プロジェクトの全体像をつかめ、スタッフ及び住民の目的意識が大きく向上する (中田 1994)。スコアリングは評価者の主観に依存する面もあると思われがちであるが、スコアリング作業自体が指標とスコアの検証となるので、当初ばらつきがあってもやがて判断基準は実際に固定し社会的規範として定着する。適切な指標が得られて、住民参加が得られプロジェクトの中でのその組織化の度合いが高く、共同作業としてのスコアリングがうまく機能すれば、それ自体がプロジェクト組織の成長を促すことになるのである。

(2) 組織評価の事例

[図 - 1] は、タイの農村溜池養殖事業における各村の漁業委員会を評価するために、五つの指標に点数を割り振り、地区別の度数分布表にしたものである。上北部がおおむね良好な成績で、下北部は良いグループとそうでないグループに別れ、東部ではばらつきが目立つ。村の組織の成熟度が高いほど成績が良いという結果が出ており、指標の選択とスコアリングによる比較分析が功を奏した分析例である。

[表 - 2] は、ネパールの社会林業プロジェクトにおいて、現地 NGO と提携すると云う新しい試みの際に定められた、公募に際しての組織評価ポイントである。応募 21 団体を書類選考で五

団体にしぼった後、日本・ネパール双方六名による選定委員会が使用した最終チェックポイントで、各項目で五段階評価が行われ、二団体が選考された。これは事後評価で組織を評価するのではなく、提携団体を選考するという組織の将来性評価であり、選考に当たっての洞察力が問われる。JICA においてもこうした事例が現実には始まっている好例である（田中 1996）。

第三節 統合プログラム評価の概念

(1) 組織評価とパフォーマンス評価

ネパールの社会林業プロジェクトにおいて、現地 NGO を事前に選別する必要に迫られた場合のように、組織評価とその組織が担ったプロジェクトのパフォーマンスを見るパフォーマンス評価とは、本来別の事柄である。これは、その組織の開発介入以外の要因によってプロジェクトのパフォーマンスに影響が出る場合（市場価格の急変など）にはっきりする。しかし、上記の多くの指標においても見られるように、従来この二つは混同されて使用されている。おそらく、住民組織や開発 NGO・開発行政が示す能力とプロジェクトのパフォーマンスが或る程度相関するという経験的事実が、この混同を生んでいると思われる。能力を持つ組織がさしたる成果を上げないという事例や、その逆の事例は実際には多数存在する。前者は問題としてあまり表面化しないことが多く、後者は持続性に欠けるのでやはり注目されない。

上述のように、オーケレーによって構造化された指標では、組織評価とプロジェクトのパフォーマンス評価の区別がやや盛り込まれている。この両者を適切に区別するのは困難であるが、まず概念としてはっきり区別し、可能な限り実際面でも区別して用いたい。

(2) Performance Oriented Activity と Institution Oriented Activity

組織の活動に組織自体の育成と成果の産出とがあると考え、前者を Institution Oriented の組織行動、後者を Performance Oriented の組織行動と理解することにする。一般に、組織の立ち上げ時は前者に重点が置かれ、軌道に乗るにつれて後者に資源が配分されると考えられる。組織育成が為されても成果を見せない組織は鈍重であり、逆に組織未成熟のまま成果を上げる活動に力を入れれば、短期的には成果が上がるが、長期的な持続性はない。

前者の事例としては、ネパールにおける Revolving Drug Fund プログラムがあり、ヘルス・ポストにおいて必須医薬品を住民に有料支給するスキームはほぼ設立され、回転資金も蓄積されているが、プロジェクトの責任ではない医薬品供給体制が機能せず、住民による実際の利用は伸び悩んでいる。プロジェクトとしてはヘルス・ポスト組織体制が出来ても、「国レベルの医薬品供給システムの不備が原因」で、成果は上がっていない（武藤 1994）。

後者の事例としては、ネパールにおいて全国的に展開されたビタミン A 配布プログラムがある。多くの保健・医療プロジェクトを動員してビタミン A 錠剤が配布されたが、各組織間の調整も不十分なまま、短期間に無差別に大量配布されただけで終わり、地域によってはビタミン A 過剰症すら予測された。しかし、これでも配布の成果として大きな数字が国連に報告されている（Nutrition Section 1992）。

(3) Progress Management と Performance-Institution Balance Management

一つの組織または複数の複合組織が、目的を持って組織行動を起こし活動を続けていくプロセスを、時間軸にそって進行する Progress Management と Performance-Institution Balance Management とに分けて考えることにする。Logical Framework や PCM は一要素として組織分析を行うものの、主として前者の管理手法である。後者は、当該組織の組織行動が、Performance Oriented に傾いているか Institution Oriented に傾いているかのバランスを管理する手法であり、これらは同時に配慮される必要がある。限られた資源を、どちらかに偏ったまま投入し続けることは、最終的には開発効果を期待出来ない。

この観点からすると、オークレーの指標の場合も、開発を時系列上の線形モデルだけでとらえており、Performance Oriented か Institution Oriented か、に振幅する集団 / 組織の内部運動の分析には至っていないと思われる。

(4) 統合プログラム評価の定義ⁱⁱⁱ⁾

「プログラム評価」は普通、複数のプロジェクト運営や政策支援に関わる評価の意味で使われるが、本稿においては、統合プログラム評価を以下のように定義しておきたい。

- 1 開発プロジェクトに関わる地域組織・NGO・開発行政等の組織育成過程や組織能力を評価する組織評価と、当該プロジェクトの成果を評価するパフォーマンス評価を区別する。
- 2 組織評価は Performance-Institution Balance Management によるバランス評価によって行う。参加の評価は組織評価の一部であり、支援側の組織の参加状況、学習状況も評価される。

主要指標：人的資源 / 組織構造 / 管理システム / 組織行動 / 戦略 / 組織学習

- 3 パフォーマンス評価は時間軸にそって進行する Progress Management によって行い、目標に対するアウトプットのレベルを定量的・定性的に評価する。行程において随時行う Performance Monitoring と終了時の Operations Analysis で行う。^{iv)}

主要指標：効率性 / 目標達成度 / インパクト

- 4 統合プログラム評価は、組織評価とパフォーマンス評価を総合し、プロジェクトの置かれた政策環境・外部条件を加味してその妥当性を見る。

主要指標：妥当性 / 持続・自立発展性 / 政策環境

この枠組みで、パフォーマンス評価 - 組織評価 - 統合プログラム評価と段階を追って総合的に評価する意義は、プロジェクトに関わる多様な社会的要因を可能な限り論理的に説明し、評価の公正さとその公開性を示し、それを当該組織・地域社会・参加住民・関係機関に還元するためである。こうした総合的配慮は、組織評価を除いて特に新しいことではない。しかし、地域組織や開発 NGO は、組織自体に問題をはらむ場合が多く、また多様な社会的不確定要因に囲まれており、それらを抜きにパフォーマンスだけで評価を下すことは、柔軟な学習機能を萎縮させ、人材育成の活力をそぐことにつながる。即ち、統合プログラム評価は、与えられた目標に対する単線的な組織学習 (Single Loop Learning) ではなく、自発的な複線的組織学習 (Double Loop

Learning) を開発プロセスに生かすことを目的としている。従って、支援側の ODA や NGO もそのプロセスに参加する一つの要素であり、開発介入の質も問われなければならない。

第四章 開発 NGO の組織評価と標準成長曲線

第一節 カテゴリーと指標

上述のように、参加を含む組織行動を分析する指標は 様々に提案され、それぞれの目的に応じて使用されている。しかし、いずれも組織評価とパフォーマンス評価の概念が混同されたままで、レーダー・チャートに視覚化されても漠然とした指標同士の比較しかできていない。本稿では、組織評価を Performance-Institution Balance Management で行うために、新たに指標の上位カテゴリーを設け、そのそれぞれに分析対象に応じた指標を設定する方法を採ることにする。

まず、上位カテゴリーを以下の六種類とする。^{v)}

- ・組織規模
- ・機構・制度
- ・活動形態・練度
- ・技術・専門性
- ・動機・戦略
- ・財政規模

これらの上位カテゴリーの下に、地域組織、現地 NGO、日本の NGO 等の対象に応じた指標を設けて分析する。この下位指標は個別の分析対象に応じてそのつど選定されるが、上位カテゴリーは方法論の基幹部分として固定しておく。財政規模以外の五種類のカテゴリーは、組織の基礎体力から行動力を現す順に配列されており、Institution Oriented から Performance Oriented への傾向を示す。その下の各指標による分析結果が、このどちらかに偏る場合はバランスが悪いと見て、バランスが良い場合より組織的持続性に問題ありとみなす。

第二節 Institutional Sustainability 比較分析法

上記の組織カテゴリーと設定される下位指標による Performance-Institution Balance Management によって行う組織分析法を Institutional Sustainability 比較分析法と呼ぶことにする。

この比較分析法は、地域組織・開発 NGO・開発行政などの社会開発を担う一群の組織を比較し、その社会的能力を検証するための仮説的分析方法である。開発過程を総合的に評価する統合プログラム評価は、それを担う組織・団体などの組織評価と、個別のパフォーマンス評価によって成り立つとの立場から、混同されがちであったプロジェクト評価から区別して用いる。また、この組織評価は統合プログラム評価の一部を構成するものであり、これで全てを断ずるものではない。比較分析である限り、或る程度の普遍性を備えた相対比較に適するものの、プログラムに関する個別の状況に応じた記述的評価と相まって意義を持つ。この方法論は、以下の五つのプロセスによって構成される。(計算式一覧参照)

(1) 第一次分析 六要素別五段階評価

まず、組織の要素を六種類に分類し、それぞれに5から1の五段階評価によってスコアを与える。

[六要素]: 組織規模, 機構・制度, 活動形態・練度, 技術・専門性, 動機・戦略, 財政規模
この六種類の要素は、対象の組織や状況に応じてそれぞれ個別の指標を決め、「非常に良い、良い、普通、悪い、非常に悪い。」の五段階評価をする。複数の評価者による協議が望ましい。

(2) 第二次分析 機能別分析

次に、第一次分析で得たスコアをもとにして、五種類の機能分析を行う。

2-1 成長指数

これは、六要素を加算したものである。スコアが高いほど、経験を積んでいるという前提に立っていて、組織の成長度を現すと考える。

2-2 基礎体力指数

六要素のうち財政規模を除けば、左側の方が組織の基礎体力を担うもの、右側の方が組織の行動力を担うものとして配置されている。従って、左側の方に傾斜をかけたものを基礎体力指数とする。

2-3 行動力指数

上記の逆である。比重の傾斜は上記と同じにする。

2-4 組織健全度指数

これは、基礎体力指数を行動力指数で割ったものである。体力が大きければ大きくなり、行動力が体力に勝れば小さくなる。ここに、Institution Oriented と Performance Oriented のモーメントのバランスが現れる。組織・制度づくりを軽視したプロジェクト志向の場合は、この指数は低くなる。ここに、この比較分析法におけるバランス評価の中心的コンセプトがある。

2-5 財政負担度指数

第一次分析の財政規模を上記の組織健全度で割ったものである。財政規模が小さくても、組織健全度が低ければ、財政負担度は相対的に大きくなる。財政規模が大きくても、組織健全度が高ければ、財政負担度は大きくなる。

(3) 第三次分析 三機能による標準化総合分析

上記の、成長指数・組織健全度指数・財政負担度指数を複合して総合分析する。まず、この三要素それぞれを、[0~1] の範囲に標準化する。次に、それぞれに [0.3, 0.5, 0.2] の比重を掛けた上で、[成長指数 + 組織健全度指数 - 財政負担度指数] を計算し、それを最後に [0~1] の範囲に標準化する。前二者はプラスの要因であるので加算し、財政負担度はマイナスの要因であるので減算する。

(4) ランキング

上記の標準化した総合指数を昇順に並べ換え、上位から20%刻みで [A~E] のランキングを行う。^{vi)}

(5) 総合活力分析

組織健全度指数と財政負担度指数をそれぞれ [0~1] に標準化したあと、前者から後者を引き、それを中央値で標準化する。プラスに高いほど活力が大きく、マイナスになるほど活力が低いとみなせる。また、中央値に近いほど、標準的な組織である。

この比較方法論は、特定の地域で活動している場合、似たような目的を持っている場合など、一群のまとまりのある組織を対象とする場合に効果をより発揮する。例えば、実際の応用としては、日本の NGO への助成配分、共同事業団体の選択、小規模無償資金に応募してきた現地 NGO の選考などの場合がそれに当たる。また分析結果は、組織・制度づくりの長期的戦略を策定するためのバランスのある情報を提供することができる。

第三節 日本の開発 NGO の組織評価

上記の Institutional Sustainability 比較分析法で、ネパールで活動する日本の開発 NGO の 35 団体を評価した結果が、[表 - 3] である。^{vii)} この場合は、別表の「開発 NGO 組織評価の為の指標判定基準」を用いた。これは、『NGO ダイレクトリー』（JANIC）に掲載されている組織情報を活用するもので、公開されている情報だけでも、構造的な分析を行えばこうした相対評価は可能である。

対象団体は、ネパール NGO 連絡会（ネパール NGO 連絡会 1997）所属の 61 団体の内、現地でカウンターパートナーを持ってプロジェクト展開を行っているものである（1995 年時点）。[表 - 3] のランキングは、上位七団体が法人格を持つことに現れているように、実際上の組織の実力を極めて正確に反映している。^{viii)} このランキングは、或るプロジェクトを評価する際に、相手側 NGO だけではなく支援した日本側の NGO の状態を加味するのに有意義である。同様に、ネパール側の NGO を比較分析すれば、双方向の統合プログラム評価に資することができる。^{ix)}

第四節 開発 NGO の標準成長曲線

上記の分析対象の NGO は、年間予算規模で億単位のものから百万円以下のものまでを含み、小さなボランティア・グループや Non-Governmental Institution を除いて、ネパールで長期的に活動している開発協力団体のほぼ全数であり、ネパールは日本の NGO が多く集まっている代表的な途上国である。^{x)}

従って、この 35 団体を日本の開発 NGO の傾向を良く現すサンプル集団とみなし、予算規模と組織健全度指数を用いて解析すると、まず [図 - 2] の二次の多項式回帰モデルを得る。

次に、[表 - 3] の標準化総合活力指数を用いて、絶対値 1.00 以上のものを排除すると 23 団体が残る。即ち、余りに大きくて安定している団体と余りに不安定な団体を、一定の基準で排除し、標準的な開発 NGO とみなせるものを残して、同様の解析を行うと [図 - 3] の回帰モデルを得る。この後者を、仮に「開発 NGO の標準成長曲線」と呼ぶことにする。

この成長曲線も様々に活用できる。例えば、上記の基準で排除された不安定な団体の組織健全度指数に対応する成長曲線上の予算規模は、その団体の適正予算規模とみなすことができる。また、この成長曲線を利用して組織の将来予測を立て、その為に必要な対処を各指標から導き出す

という、戦略的組織形成に資することも可能であろう。^{xi)}

第五章 統合プログラム評価の事例

ここでは同じ方法によって、ネパールで展開されている十か所の眼科プロジェクトを比較する。これを取り上げる理由は、十か所の眼科プロジェクトが地域展開として全国に広がっており、それぞれの地域において責任センターとしての役割を果たしているからである。そして、それらを統括する中央組織も機能しており、比較分析に必要なデータが存在し、こうした比較分析による結果を、各責任センターの今後の戦略展望に役立てることが可能だからである。ここでの目的は、各個別プロジェクトの詳細な医学的・疫学的評価や病院管理分析ではなく、統合プログラム評価法によってネパール眼科医療へのバランスある資源配分計画を展望することである。その為に、日本による眼科プロジェクトにおいてどのような問題点が見られたかを事例として分析する。

第一節 ネパールにおける眼科プロジェクトのパフォーマンス評価

ネパールでは、ネパール・ネトラ・ジョッティ・サンガ（以下、ネトラ）と云う全国をカバーする眼科専門NGOが、全国10か所（1992年。現在はボカラを含めて11か所）眼科専門病院を展開しており、そのほとんどに外国の眼科専門NGOが援助をしてきた（Nepal Netra Jhоти Sangh 1997）。ネトラは全国的なアドミニストレーションの組織と賃金規定を含む規約を持つネパール第一級のプロフェッショナルNGOである（Pant 1993）。全国各地域に支部組織とそれが責任を持つ眼科病院が配置され、中央事務所をカトマンズに持っている。従って、ネパールの医療の中では眼科は際立って充実している。日本のアジア眼科医療協力会（以下、AOCA）は、その一つであるケディア眼科病院（ナラヤニ県）を1988年以来支援して来た。

簡略化のために、治療活動の内、外来患者診察数（以下、OPD）と手術数（以下、OP）のみに着目すると、このプロジェクトでは、1988年から1992年にかけてOPは病院で約4.1倍、アイ・キャンプで約4.2倍に増え、他のプロジェクトとの比較でも悪くはなく、取り分け県別比較によれば、ナラヤニ県の実績はOPDとOPのいずれも第二位あたりに位置している。特に、野外活動のアイ・キャンプでのOPは群を抜いてトップである。（野崎、1992年）

データからはおおよそこのようなことが見いだされ、病院中心の活動よりも無料の野外手術活動に力点を置くという、このプロジェクトの基本政策が明らかになる。これは、サガルマータ県で活動しているドイツのプロジェクトが、アイ・キャンプをほとんど行わず病院活動に専念しているのと対照的である。こうしたデータを基にして、その要因分析・財務分析などが為される。実際、1991年末に新しい病棟が完成したことを除けば、この期間に現地運営予算は病院予算と、主としてアウトリーチ活動に振り向けられる日本からの支援予算とも、ほとんど横ばいで、医療スタッフの数も変わっていない。

こうしたことから、パフォーマンスからすれば活動の成果は著しく上昇したと、まず評価されると思われる。目標達成度においては、当初掲げた数字的目標をはるかに越え、効率も著しく良くなった。また、インパクトの一つとして、他の眼科プロジェクトからスタッフの研修を委託さ

れるなど、全国の眼科プロジェクトに良い意味での影響を与えてもいる。

第二節 ネパールにおける眼科プロジェクトの統合プログラム評価

10 か所の眼科プロジェクトの、支援を含む予算・設備・人員・支援組織・技術レベル・基本政策等を指標として、Institutional Sustainability 比較分析を行った結果は、[表 - 4] のようになる。このランキングは、各プロジェクトの実際の規模と実力をほぼ正確に表現していて、ここから様々なことが判明する。

カトマンズにあるネパール眼科病院は、人員も設備も整っており財政的にも豊かで、ナショナル・レベルのセンター機能を持っている。そこよりも、チョードリー眼科病院とゴルチャ眼科病院が同じ A クラスでも上位に来るのは、それらの病院がスリムな経営方針をとっているからである。例えば、ドイツが支援しているサガルマータ県のチョードリー眼科病院では、一件あたりの手術費用を極端に抑え、可能な限り多くの手術を短時間で行うために、半世紀以上も前の手術方法で簡便に済ませている。従って、持続性ということではカトマンズの病院よりも上に来るのは頷ける。また、一番下にきた病院は、支援のパキスタンが撤退しつつあって、自立運営が続けられるかどうかという時期であった。このように、このランキングは、関係者以外には知られていないそうしたプロジェクトの見えない質までも反映していると思われる。

そして、日本が支援しているケディア眼科病院は D クラスとあり、持続性に関しては非常に低い。このことと、さきほどの好調なパフォーマンス評価とはどのように理解できるのだろうか。政策環境・自立発展性・妥当性について見てみる。

まず、日本の眼科プロジェクトは過剰に Performance Oriented の展開に傾いていた、と評価されよう。実際、他の眼科プロジェクトに比べて最も遅く恒常的な現地活動を始めたので、手術数の実績作りに全勢力を注いでいた。一方、ネパール全体では二十年以上に渡るアイ・キャンプ活動の成果で徐々に手術適応患者が減りつつあり、同時にヤグ・レーザーによる網膜剥離手術や眼内レンズの需要が高まるなど、治療の質の向上が新しい目標となって、徐々にアイ・キャンプを減らし病院での手術に重点を置くという政策転換が始まっていた。これは、各国の支援 NGO も含めてネトラが基本方針として出したものであった。そうした政策背景の中で、日本のプロジェクトは手術数を多くこなせるアイ・キャンプへの重点的な資源配分を続けていた。これは、眼科プログラム全体の政策環境の内、治療の質向上政策に添っていなかった。その後、これは病院収入向上の意味も合わせて方向転換されて徐々にアイ・キャンプ事業は縮小された。しかしこれは同時に、無料で受けられる治療の機会を減らすことになり、一人でも多くの貧しい患者を救いたいという日本側の基本政策の根幹にも影響を及ぼした。そこから、100 床の無料ベッドを病院に増築するという方針が新たに生まれることになり、実行される。

持続・自立発展性については、手術数を上げることが最大の目標と考えられていて、当初考慮されていなかったが、その後、医師及び眼科助手の研修・育成に着手、賃金体系の改善や就業規則の制定等と共に、病院の経営自立展望が立てられる。医療スタッフの賃金を日本側が負担する率を徐々に下げる病院自立計画は、その後数年間で達成されるが、それはしかし、100 床の無料

ベッドの有料化という政策変更の上に成り立った。またも、貧しい患者に光をという日本側のヒューマニスティックな援助理念が現実に押しきられる形になる。

統合プログラム評価としては、以下のようにまとめられよう。

- 1 現地活動を始めるに当たっての政策環境把握がなく、単に手術数を上げると云う一方的な業績主義でプロジェクトを開始した。実績の大きさは比類がないものの、個人的力量で維持された実績で、マネージメントは弱体である。
- 2 一人でも多くの貧しい患者を救いたいという理想化された動機は、持続性・自立発展性と基本的に対立する形となり、無料ベッド廃止と云う事実上の政策変更となった。経営上当然であるが、標榜していたノン・プロフィットで最大のサービスを目指していた理念の変更は、ネパールにおいても日本の支援者の間においても、表面化はしないもののイメージダウンは免れなかった。
- 3 その結果 100 床の無料病棟というプロジェクトの大きな施設への資源配分（公費助成金）の妥当性に疑問が残った。
- 4 病院自立運営ということでは、そうした結果、現実的に進んでいる。

結局、持続性の低さに着目して当初よりそこに重点を置いて基本政策を立てるべきであったと言えよう。その他に、失明予防活動や医療技術上の向上、地域住民の積極的な参加など大きな成果も上がっている。しかし、一言で言えば、これは比較的大規模な医療プロジェクトでネパール側とも正式の契約を結んで実施されており、多くの関係者の努力によって結果的に成果も立派に上がっているが、その展開内容は典型的なボランティア型の無政策介入に近い。

こうした比較分析を各責任センターの関係者が共同で行えば、全体のバランスを考慮した資源配分が適切に行えるであろうし、二国間・多国間援助による支援も、適切な投入を行えるようになると思われる。実際、JICA から AOCA のリクエストによって高額機材が幾つか導入されているが、こうした政策も今少し適切に行えるようになるう。

第三節 解析から参加型組織形成へ

プロジェクトで掲げた理念や価値観は、それが現実にそぐわなくなった後でも、一定の定量的成果が示されれば、「そんなものか」と達成されたように錯覚できる。当初の理念や価値観を適切な運営上の指標で客観化することができない場合、アウトプット情報がどんなに数字的に示されても、本当の評価には向かない。支援者・納税者に届けられる情報の多くは、実体的なコンテキストからかけ離れたものになる。プロジェクト途中での理念や価値観の事実上の変更や妥協こそ、定量的には最もとらえにくい評価対象なのである。また、量にも様々な価値観と錯覚が内包されている。半世紀前の手術法で大量の手術をというドイツ・プロジェクトの例はその典型であろう。平明な良識的判断による定性的表現の方が、より実際に近い場合もあると思われる。³⁴⁾

この事例のように、あまりに Performance Oriented に傾いた場合、熱意や努力にも関わらず構造的な障害に遭遇することが多い。そしてそれは、持続性とのギャップとなって現れ、資源の再配分を迫られることになり、結局更なる投入が必要になる。良いマネージメントこそ最大のコ

スト削減策なのである。

限定されたデータと簡略化した事例で、統合プログラム評価のごく一部分を例示したが、導かれる結論は、Performance Oriented に傾いたプロジェクト構成は、真の持続性につながらない、という平凡な事実である。この結論が平凡であるほど、Performance-Institution Balance Management による仮説的分析方法である Institutional Sustainability 比較分析法は、論理構成として妥当性を示すと言えよう。実際、筆者があつかった多数の NGO の事例では、この方法論を使って「問診」をまずすることによって、持ち込まれた問題の概略をつかむことができたし、ある程度の予測もついた。住民等の当事者との信頼関係と密接なコンタクトは前提であるが、評価作業も経験とある種の専門性を持たなければ洞察力を発揮できない。千差万別の個別のプロジェクト状況に対応しながら、こうした定性的分析も活用する余地はあろう。

課題は、評価すべきプロジェクトを前にして、こうした組織のランキングによる手法も活用しながら、プロジェクト内部の見えざるメカニズムを解析し、定性的にそれを表現していくことである。その解析と表現に、或る論理的方向性を持たせて、公正さと公開性をできるだけ広げて誰にでも分かりやすくし、定量的評価と組み合わせしていくこと、それが社会開発プログラムにおいて、相互学習的に参加型組織形成を促していくであろうと思われる。

終章 組織・制度づくりを通じた ODA/NGO 連携

社会開発評価において定量的データが可能な限り集約でき、そのみでそのプログラムを過不足なく評価できると云うことは、ほとんどないと思われる。もちろん、その為の指標化の作業は、経済的要因・社会的要因にわたって最大限追求されなければならない。また、早期新生児死亡などの届け出は、途上国ではあまりなされない上に、仮にそうしたデータを政府が用意していても、何らかの加工が当局によって行われることも多い。更に、識字率等はその判定の基準がまちまちであったり、調査方法や時期による誤差も含まれ、実際のところ 10% 刻み程度の意味合いしかないと見た方が現実的でもある。筆者の経験でも、同レベルに訓練された調査者による疫学的調査で、調査者が対象の地域社会出身である場合と、そうでない場合で極端なデータのばらつきが出て、その原因が調査者の地域社会とのそうした緊密さの違いであることが判明するまで大いに悩まされたことがある。これらの例は、定量的データが必ずしもそのまま信頼に足りるとは限らないということを教えている。一方、住民の社会行動や態度変化、グループ活動の度合いなどを客観的な指標を用いて観察することは、大変困難である。その上、地域社会は常に動的であり何が要因で人々の社会行動を促しているかを推測するのも難しい。欧米の保健ワーカーが二十年入って普及に努めたがなかなか普及しなかったトイレが、その街道沿いの観光開発が進んでトレッカー向けにトイレが必需設備となることによって、住民の間にもわずか半年で完全普及した、という例もネパールにある。

社会開発に取り組んで得られる情報の多くは、そうしたあいまいさを残したものであるとまず

見ておかななくてはならない。こうしたあいまいさを許容しながら、しかも一定の社会的意味のあるデータと解析結果が得られる方法は、参加型評価による複数の当事者によるデータ収集とその比較分析にあると思われる。そこに集まった人々と集まった情報が、ある開発活動をめぐるその段階でのひとつの現実を十分に現している場合、情報は生きたものになる。本稿では、その為の一つの方法として共同作業としての統合プログラム評価法を提案し、比較的輪郭のはっきりしているプロフェッショナル開発 NGO を素材にしてその方法論の妥当性を検討した。活動のアウトプットとしてのパフォーマンス評価と、それを担った組織自身を診断する組織評価との厳密な区別の上に、それらを総合して最終評価するというこの方法論は、一定の組織グループの中での組織的力量的相対評価が可能な場合に制約されている。しかし、組織のランキングという、ボランティア活動の世界ではタブーに近い方法論は、共通の評価文化が形成された状態においては説得力を関係者にもたらすと思われる。組織形成とその将来展望に、このツールを活用する道はまだ広がるであろうし、バランス・マネジメントの方法論は、ジェンダー等の様々な要素を対比させて社会変動をとらえることを可能にしている。フィリピンで1999年に発足した 'Philippine Council for NGO Certification (PCNC) は、NGOの連合体がNGOの免税資格審査を行う世界で初の試みであるが、この評価表も詳細な組織評価であり、バランス評価は含まれていないものの、本稿で提案された方法論の基礎部分は共通している。(田中弥生, 2001) 本稿で提案している上位カテゴリーに振り分けて、それらのスコアを更にバランス分析に付すことは容易である。¹⁰⁾

社会的展開の面で言えば、保健・医療プログラムに特徴的なことは、Technology Orientedに傾きがちなことであろう。予防よりは治療に資源が配分されがちなのは、治療へのニーズが高いと云うこともあるが、即時的効果の現れるプログラムが援助側に歓迎されるからでもある。保健・医療の従事者も、努力が報われるプロジェクトに価値を見いだす。ニーズが強く、技術が存在し、効果も早くでる、というこの連鎖に導かれ、多くの Primary Health Care は、掲げた理念はそのまま、サービスとしての治療的要素に傾きがちである。しかし、地域住民自らの参加と組織化が進まず、プロジェクトは専門家の仕事場となってしまふ。一方、住民参加を折り込んだ様々なプログラムは、その参加が個別住民にとっては機械コストのかかるものであることを余り考慮しない。新たな社会変動によるコンフリクトは社会的・政治的コストの最たるもので、低階層の人々はその費用と受け取れるであろう便益をどこかで天秤に掛けている。そうしたコストを分散させるために、組織化が進められるはずであるのに、「上から言われた参加=動員」に参加する安全策を選択する住民も多い。

この二つの要因が重なって、Performance Oriented の、一見活発なプログラムがしばしば展開されている。プロジェクト期間が終われば、何事もなかったかのようになる。こうした場所で真摯な仕事をするのできる開発 NGO をいかに育成できるのか、いかに提携できるのか。この問いには最適解はないとしても、参加型組織形成の戦略はいくばくか蓄積されて来た。単線的な目標管理ではなく、バランス・マネジメントと複線的な組織学習、比較分析による水平的アカウンタビリティ、どんなに小さな組織でも社会規範を目標に折り込むこと、援助する側からさ

れる側へのアカウンタビリティなど、こうしたことに ODA 側が更にフレキシブルになれるなら、南北のプロフェッショナル NGO は ODA の支援を得て、そのスケールアップを進め得るであろう。その意味で、組織・制度作りは ODA と NGO 双方の課題である。両者の連携はこれからますます必要になるだろうが、こうした方法論を用いて共同で NGO を相対的に分析してゆくことは、そのアカウンタビリティを更に開かれたものにしていくと思われる。社会開発評価という困難な共通の課題を、両者で共に取り組んでいくことが期待される。

注

- i) (1) 損傷 (Impairment) : 心理的, 生理学的, もしくは解剖学的構造ないしは機能の喪失または異常。(2) 能力不全 (Disability) : 人間として普通とみなされている方法ないし範囲内で活動を遂行する能力が (損傷の結果として) 制約され, または欠けること。(3) 社会的不利 (Handicap) : 損傷または能力不全によってもたらされる特定の個人にとっての不利益で, その個人の年齢, 性別, 社会的ならびに文化的要素に従って普通とされる役割の充足を限定または妨げられること。(国際障害者年日本推進協議会 1985, p10)
- ii) 大濱裕は, 参加型開発の進展に必要な要素を, 資源・組織・規範とし, これを基本に NGO の経験的能力を分析する枠組みを検討している (JICA 1995a,p12)。その「蜘蛛の巣モデル」は比較分析の視点が入っていないものの, 事例分析も行っており, NGO 分析のコンセプトとしては包括的且つ意欲的と思われる。
- iii) ドラッカーの自己評価手法は, 開発過程における Community Organization にもそのまま当てはまるが (ドラッカー 1995), People's Organization は開発による社会的な自己利益を計るので, 行動はより政治的である。また, 高橋は, 組織評価とプロジェクト評価を区別して NGO 評価を論じているものの, 包括的な分析に入っていない (高橋 1997)。
- iv) 評価という概念が多義的に使われていると思われる。事前・中間・終了後・事後評価, という場合は単に時系列上の使い分けである。中間評価をモニタリング, 事後評価をエヴァルーションとするのは, モニタリングの学習機能を強調する場合のようである。本稿では, モニタリングに相当するものとして, Performance Monitoring を, 終了時評価に相当するものとして, Operations Analysis を, 事後評価に相当するものとして Programme Evaluation を用いる (Anthony & Young, 1994, pp757-779)。
- v) この手法は野崎によって 1994 年に初歩的な形で提案され (野崎 1994), 比較分析の概念は翌年試みられた (野崎 1995)。その講演記録は数度増刷され, 日本ネパール協会ホームページにも全文掲載される (<http://www.big.or.jp/~jns/>) など, 関係者の間に普及されつつある。本稿においてこの理論的枠組みはおおむね完成できたと思われる。
- vi) この一連のデータ分析方法は, UNDP の人間開発指数で, 平均余命・成人識字率・就学率・GDP/C の四つの指標を組み合わせる方法とほぼ同様である。ここでのスコア - は, ベンチマークによる五段階評価の数字に依拠し, それらを更に高度に加工したもので, 統計的処理による数字は相対評価にのみ意味を持ち, 絶対評価のスコア - ではない。これは当初よりランキングを目的とした方法論で, 人間開発指数と同じ趣旨のものである。
- vii) この場合の下位指標は, 会員数・法人格の有無・組織分化状況・活動形態・専門家の種類・世界戦略の有無などとして分析した。詳細は, 別表「開発 NGO 組織評価の為の指標判定基準」(「NGO ダイレクトリー」用バージョン) 参照。
- viii) ネパール NGO 連絡会現地駐在連絡調整員を務めた筆者の経験では, A ランク・B ランクの団体では,

現地サイドに責任のある場合以外はほとんど問題発生がない。Cランク以下では、しばしば運営上の問題が発生し、DランクとEランクでは既に消滅した団体もある。また、[表-3]で標準化総合活力指数がマイナス1を超えて、この時点で評価の低かった団体でも、その後事務局の充実等の体質改善を行い、組織的に大きく成長した団体もある。

- ix) UNDPはネパールのNGOを調査して結果を公表している(UNDP/SSNCC/NE88/047PROJECT, 1991, 1992)。これらを分析すれば同様の比較分析が可能である。
- x) NGO活動推進センターの『NGOダイレクトリー』にも掲載されてない団体も含まれており、包括的である。
- xi) 例えば或る団体は、約1580万円が適正予算と算出されるが、この団体の実際の予算はその3倍を超えていた。この団体はその後数年間、更に助成金獲得に努め年間約8000万円の規模にまで達して、過剰予算に対して実施と報告の運営能力が追いついていない。
- xii) 目的の事実上の変更はしばしば起きるが、公式にはアナウンスされないことが多い。そのずれを見極めるのが評価にとって重要である。
- xiii) JICA「参加型地域社会開発の理論と実践」集団研修(2001年)において、PCNCの組織評価表とInstitutional Sustainability比較分析法を組み合わせ、参加者による公開評価によって途上国の二つのNGOの比較分析を行ったが、組織分析に基づく相対評価は大変効果的であった。

参考文献

- ・ Anthony, R. & Young, D. (1994), *Management Control in Nonprofit Organization*, IRWIN.
- ・ Edwards, M. & Hulme, D. (1996), "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations." *World Development*, Vol.24, No.6.
- ・ Edwards, M. & Hulme, D. (1995), "NGO Performance and Accountability in the Post-Cold World.", *Journal of International Development*, Vol.7, No.6.
- ・ Howes, Mick. (1992). "Linking Paradigms and Practice: Key Issues in the Appraisal, Monitoring and Evaluation of British NGO Projects," *Journal of International Development*, Vol.4, No.4.
- ・ Marsden, D. & Oakley, P. (eds) (1990), *Evaluating Social Development Projects*, Oxfam.
- ・ National Research Associates Nepal (1995), *INGOs in Nepal*.
- ・ Nepal Netra Jhoti Sangh (1997), "A Profile of Nepal Netra Jhoti Sangh."
- ・ Nutrition Section, Public Health Division, MOH/NEPAL (1992), *Guidelines for Implementation of National Vitamin A Deficiency Control Programme in Nepal*.
- ・ Pant, S.D. (1993), *A Study of Eye Care Services in Nepal*.
- ・ Sen, A. (1988), *The Concept of Development*, in Hollis Chenery & T.N. Srinivasan eds, "Handbook of Development Economics."
- ・ UNDP/SSNCC/NE/88/047PROJECT (1991), *International Non-Governmental Organizations in Nepal*.
- ・ UNDP/SSNCC/NE/88/047PROJECT (1991), *Directory of NGOs in Nepal*.
- ・ UNDP/SSNCC/NE/88/047PROJECT (1992), *NGOs in Nepal*.
- ・ 国際障害者年日本推進協議会 (1985), 『障害者に関する世界行動計画』
- ・ (財)国際開発センター (1992), 『開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究(プロジェクト研究) インタリム・レポート』
- ・ 佐藤寛編 (1994), 『援助の社会的影響』, アジア経済研究所。

- ・ ECFA 開発研究所編 (1994), 『発展途上国の社会開発ハンドブック』, (社) 海外コンサルティング企業協会.
- ・ 野崎泰志 (1992), 「ナラヤニ・アイ・ケアー・プロジェクト 四年間の総括及び長期事業計画案」
- ・ 野崎泰志 (1994), 『失敗から成熟へ --- ネパールでの NGO 活動 9 年を振り返って』 ヒマラヤ保全協会・ネバス.
- ・ 野崎泰志 (1995), 「NGO 安定度分析指標による相対比較の試み」, ネパール NGO 連絡会.
- ・ 中田豊一 (1994), 『援助原論』, 学陽書房.
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1994), 『プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮調査研究報告書』
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1995a), 『国際協力における JICA と NGO の連携に関する基礎研究報告書』
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1995b), 『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1996), 『開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究』
- ・ 外務省・(財) 国際開発高等教育機構 (1995), 『「参加型開発」アプローチの課題と展望』
- ・ (社) 海外コンサルティング企業協会 (1995), 『開発フロンティアへの挑戦』
- ・ アーユス「NGO プロジェクト評価法研究会」編 (1995), 『小規模社会開発プロジェクト評価』, 国際開発ジャーナル社.
- ・ デビッド・コーテン (1995), 『NGO とボランティアの 21 世紀』, 学陽書房・ピーター・F・ドラッカー (1995), 『非営利組織の「自己評価手法」』, ダイヤモンド社.
- ・ NGO 活動推進センター (1995), 『「南」の人々の自立に寄与する政府の NGO 支援策 --- 7 か国共同研究』
- ・ 国連開発計画 (1995), 『人間開発報告書「ジェンダーと人間開発」』
- ・ NGO 活動推進センター (1996), 『NGO データブック '96 数字で見る日本の NGO』
- ・ 社会開発研究会 (1995), 『入門社会開発』, 国際開発ジャーナル社.
- ・ 真崎克彦 (1996), 「地方分権化推進のための開発協力 --- ネパールを事例として」『国際開発研究』第五巻, 国際開発学会.
- ・ 全国 NGO 連絡会 (1996), 『第三回全国 NGO の集い報告書』
- ・ NGO 活動推進センター (1996), 『国際シンポジウム「新たなパートナーシップの創造」~「南」の人々の自立に寄与する政府の NGO 支援とは~』
- ・ 西川潤編 (1997), 『社会開発』, 有斐閣.
- ・ 外務省経済協力局 (1997), 『経済協力評価報告書』
- ・ 吉田幹正編 (1997), 『NGO の現在 国際協力活動の現状と課題』, アジア経済研究所.
- ・ (財) 国際協力推進協会 (1997), 『途上国における NGO の開発協力受け入れの状況 ネパール・ブータン・バングラデシュ』
- ・ 伊勢崎賢治 (1997), 『NGO とは何か --- 現場からの声』, 藤原書店.
- ・ ネパール NGO 連絡会 (1997), 『NGO, ネパールのニーズを探る --- 経験の共有から』 (1995 年 1 月第四回総会開催一般フォーラム)
- ・ 田中由美子 (1996), 「ネパール村落振興・森林保全計画総合報告書」, 国際協力事業団国際協力総合研修所.
- ・ 武藤正樹 (1994), 「途上国における地域保健財源確保の方策に関する事例研究」『開発援助研究セミナー報告書別冊 2』, FASID.
- ・ 高橋健 (1997), 「NGO 活動の評価とアカウンタビリティ --- 中部地域の NGO の分析をもとに ---」, 『国際開発研究フォーラム』 No.7.

- ・ 1997年度第二回「NGO外務省定期協議会」議事録, 1997年6月.
- ・ 五月女光弘 (1997), 「国民参加型の開発協力 --- NGOと地方自治体の役割を中心に」, 『国際問題』 No.451, 1997年10月, (財)日本国際問題研究所.
- ・ 菊池剛 (1994), 「政府開発援助におけるNGO連携手法の国際比較研究」, 『開発援助研究セミナー報告書別冊1』, FASID.
- ・ (社)世界経営協議会 (1997), 『経済協力評価調査報告書 平成8年度』
- ・ 絵所秀紀 (1996), 「インドネシア『セクター・プログラム・ローン』」, 第59回ODA評価研究会レジュメ.
- ・ ピーター・オークレー (1993), 『国際開発論入門』, 築地書館.
- ・ NGOアクション'90 (1991), 『NGO開発協力ハンドブック』, 日本国際ボランティアセンター.
- ・ 重田和彦・薄井彰 (1989), 「多変量解析法による世界企業評価モデル」, 『企業会計』'89, Vol.41, No.9.
- ・ 田中弥生 (2001), 「市民社会組織自身による免税認証の挑戦 --- フィリピンNGO資格審査協議会の事例 ---」, 日本評価学会第一回全国大会発表要旨集録.

開発NGO組織評価の為の指標判定基準 (『NGOダイレクトリー』用バージョン)

1 組織規模

A 会員数：個人・団体も含む	3001以上：5
	301～3000：4
	51～300：3
	21～50：2
	1～20：1
B 収入源の数：四種類以下は - 0.5	
C 助成金の割合：	0～10%未満：+1.0
	10～25%未満：+0.5
	25～50%未満：-0.5
	50%以上：-1.0

2 機構・制度

A 事務管理費の割合：	10%未満：5
	10～20%未満：4
	20～40%未満：3
	40～50%未満：2
	50%以上：1
B 意志決定機構：総会 a (会員数と総会出席数が近い)	：+1.0
総会 b (総会出席数が少ない)	：+0.5
理事会	：3
事務局ほか	：-1.0
C スタッフ：国内・国外を問わず有給スタッフがいれば：	3
	50人以上：+1.0
	10～50人未満：+0.5
	10人未満：3

3 活動形態・練度

- A 設立後の年数 :
- 20 年以上 : 5
 - 10 ~ 20 年未満 : 4
 - 5 ~ 10 年未満 : 3
 - 3 ~ 5 年未満 : 2
 - 3 年未満 : 1
- B 事業形態の種類 :
- 10 種類以上 : + 1.0
 - 4 ~ 10 種類未満 : + 0.5
- C 海外事務所 :
- 二か所以上あれば : + 1.0

4 技術・専門性

- A 事業対象分野の数 :
- 11 種類以上 : 5
 - 7 ~ 10 種類 : 4
 - 4 ~ 6 種類 : 3
 - 2 ~ 3 種類 : 2
 - 1 ~ 2 種類 : 1
- B 技術専門家の有無 : 組織内に技術協力専門家がいれば : 4 以上

5 戦略性

- A 対象国の数 :
- 6 以上 : 5
 - 3 ~ 5 : 4
 - 2 : 3
 - 1 : 2
- B 海外協力団体の数 :
- 6 以上 : + 1.0
 - 3 ~ 5 : + 0.5
- C 定期刊行物の数 :
- 二種類以上 : + 0.5

6 財政規模

- 3 億円以上 : 5
- 2 ~ 3 億円未満 : 4.5
- 1 ~ 2 億円未満 : 4
- 6001 万 ~ 1 億円未満 : 3.5
- 4001 ~ 6000 万円未満 : 3
- 1501 ~ 4000 万円未満 : 2.5
- 1001 ~ 1500 万円未満 : 2
- 501 ~ 1000 万円未満 : 1.5
- 300 ~ 500 万円未満 : 1
- 300 万円未満 : 0.5

[計 算 式 一 覧]

(1) 第一次分析

組織規模:	O
機構・制度:	I
活動形態・練度:	E
技術・専門性:	P
動機・戦略:	S
財政規模:	B

(2) 第二次分析

成長指数:	$D_i = O + I + E + P + S$
基礎体力指数:	$F_i = O * 16 + I * 9 + E * 4 + P + S$
行動力指数:	$A_i = O + I + E * 4 + P * 9 + S * 16$
組織健全度指数:	$H_i = F_i / A_i$
財政負担度指数:	$W_i = B / H_i$

(3) 第三次分析

標準化成長指数:	$D_s = (D_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} + \text{最小値})$
標準化組織健全度指数:	$H_s = (H_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} + \text{最小値})$
標準化財政負担度指数:	$W_s = (W_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} + \text{最小値})$
総合指数:	$U_i = (D_s * 0.3 + H_s * 0.5 - W_s * 0.2)$
標準化総合指数:	$U_s = (U_i - \text{最小値}) / (\text{最大値} + \text{最小値})$

(4) 総合活力分析

総合活力指数:	$V_i = (H_s - W_s) * 100$
標準化総合活力指数:	$V_s = V_i$ を中央値で標準化

表 - 1

参加のプロセスの評価のための企画と指標の例

A. 参加の評価のための質問コード

評価点(1-7) 信頼性(1-5)

- (1) 計画フェイズにおける受益者の役割
 - (a) 原案への参加の度合い
 - (b) プロジェクト計画への参加の度合い
 - (c) プロジェクトに対する受益者の役割
- (2) 実施フェイズにおける受益者の役割
 - (a) 財政的な貢献の度合い
 - (b) 実施における参加の度合い
 - (c) 外部専門家への依存でなく、土着の知識の度合い
 - (d) 受益者の組織の度合い
 - (e) 他者の操作でなく、組織が受益者のものとなる程度
 - (f) 組織のなかの民主主義と平等
 - (g) 受益者がプロジェクトを再企画する程度
- (3) 維持フェイズにおける受益者の役割
 - (a) 維持への参加の度合い
 - (b) 外部専門家への依存でなく、土着の知識の度合い
(プロジェクト終了後)
 - (c) 施設・組織の所有・管理の外部に対する地元の度合い
- (4) プロジェクトの受益者への連関
 - (a) プロジェクト・チームからの連絡の適切さ
 - (b) プロジェクトが受益者の能力を向上させた度合い

注：それぞれのプロジェクトは、1=最低から7=最高までの7点法で点数がつけられる。記録者の、この判断についての信頼性は、1=最低から5=最高までの5点法で登録される (Finsterbusch and Van Wicklin, 1987, P.10)。

(出所) ピーター・オークレー 1993

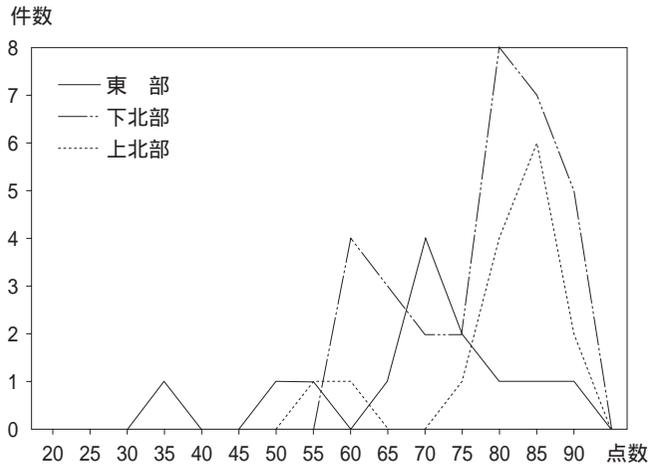
表 - 2

カウンターパート NGO 選定の最終チェックポイント

- 1) 基本的な概念とアプローチ
 - プロジェクトの目的をよく理解し、協力できるか。
 - 丘陵地域のフィールドに根ざした方針やアプローチを有しているか。
 - 社会経済的視点を持ち、女性や貧困層などの社会的弱者に十分配慮しているか。
- 2) プロジェクトの運営
 - 村落の住民に根ざした開発計画の実施が遂行できるか。
 - 開発事業のモニタリング能力があるか。
 - 開発事業の評価および定期的報告ができるか。
 - 必要に応じて調査及び訓練ができるか。
 - 地方の政府、関連機関や NGO と協力できるか。
- 3) 行政能力
 - 人材の採用ができるか (フィールド・マネージャー 2 名、ローカル・ボランティア: 女性 6 名、男性 4 名)
 - 財務・会計管理能力及び透明性があるか。
 - 保険や福利厚生を含めた雇用体制を持っているか。
 - NGO の本部とフィールド・オフィスの間で意思疎通がよくできているか。
- 4) 将来性
 - 他の丘陵地域において将来同様のプロジェクトのファシリテーター、媒介役、執行者として活動できる可能性があるか。
 - 丘陵地域において村落住民に受け入れられて事業を進められるか。
 - プロジェクト終了後も組織的に持続性をもって活動できるか。

(出所) 田中由美子 1996

図 - 1

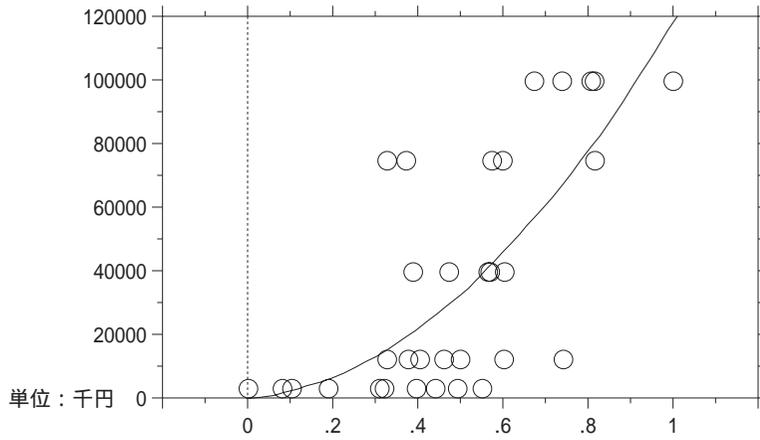


5つの基本項目

スワンプの工事が完了し、稚魚が放流され、村民に対する訓練が行われたこと。
 工事事完了後、DOF が定期的に稚魚を供給し、漁獲が行われていること。
 村の漁業委員会が運用維持管理を行っていること。
 村が漁業により何らかの形の現金収入を得てそれを活用していること。
 スワンプ周辺での灌漑や家畜用水に役立っていること。

(出所) アーユス「NGOプロジェクト評価法研究会」1995

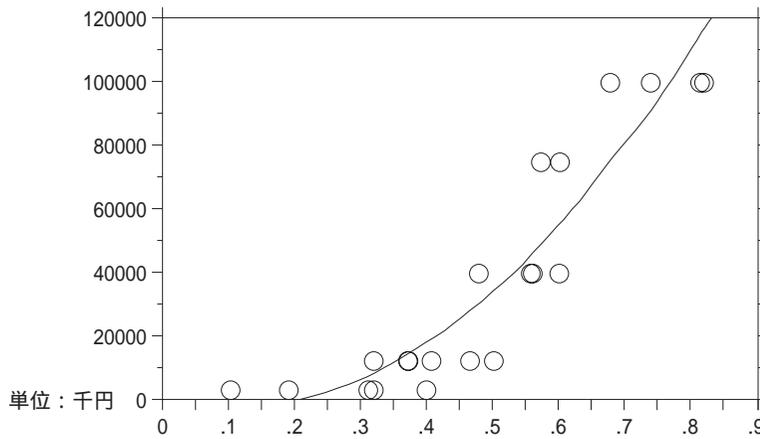
図 - 2 開発 NGO35 団体の分布



組織健全度指数

$$Y = 0 + 15395.907 * X + 101670.551 * X^2; R^2 = .755$$

図 - 3 開発 NGO の標準成長曲線



組織健全度指数

$$Y = 0 - 49871.177 * X + 232888.501 * X^2; R^2 = .933$$

表 - 3 Institutional Sustainability 比較分析による開発 NGO のランキング

順位	団体名	第一次分析							第三次分析			総合活力指数	
		ランク	組織規模	機構制度	活動形態 練度	技術 専門性	動機 戦略	財政 規模	成長度	組織 健全度	財政 負担度	総合 指数	総合 活力 指数
1	(社)日本ユネスコ協会連盟	Aaa	5	5	4	2	5	5	0.789	0.999	0.439	1.000	1.64
2	(財)DHD協会	Aa	5	5	4	4	5	4	0.859	0.815	0.381	0.919	1.06
3	(財)オイスカ産業開発協力団	A	5	5	5	4	4	5	0.947	0.813	0.519	0.898	0.42
4	(社)日本キリスト教海外医療協会	A	5	5	4	4	5	5	0.895	0.815	0.518	0.873	0.44
5	(財)アジア保健研修財団	A	5	5	5	5	5	5	1.000	0.739	0.556	0.850	-0.09
6	(財)日本農業研修場協力団	Baa	4	5	4	5	5	3	0.895	0.605	0.316	0.767	0.40
7	(社)アジア協力アジア友の会	Ba	4	5	4	4	5	5	0.842	0.673	0.594	0.705	-0.57
8	シャブラニール=市民による 海外協力の会	B	4	4	5	4	5	4	0.842	0.599	0.479	0.682	-0.37
9	日本ヒマラヤ・アドベンチャー・トラスト	B	3	2	2	2	3	2	0.316	0.739	0.123	0.665	1.90
10	ネパール・ムスタン地域開発協力会	Caa	4	2	4	4	4	3	0.632	0.563	0.333	0.596	0.13
11	アドラ国際援助機構・国際協 力センター	Ca	4	2	4	2	5	4	0.579	0.571	0.494	0.524	-0.57
12	アジア教育里親の会	Ca	4	2	2	2	5	3	0.474	0.559	0.334	0.515	0.10
13	日本ネパール教育協力会	Ca	4	1	3	4	4	2	0.526	0.464	0.197	0.507	0.29
14	ネパール盲人援護協会(虹の会)	C	3	1	2	3	3	1	0.316	0.492	0.011	0.488	1.28
15	アジア眼科医療協力会	C	3	3	3	4	4	3	0.579	0.477	0.372	0.487	-0.44
16	(社福)東京ヘレンケラー協会	C	3	3	3	4	4	3	0.579	0.477	0.372	0.487	-0.44
17	日本ネパール友好協会	C	3	1	1	2	3	2	0.211	0.594	0.158	0.472	1.07
18	ネパール教育開発機構	C	2	1	1	2	2	1	0.105	0.551	0.002	0.434	1.59
19	ラリグラス・ジャパン	C	3	1	2	1	4	2	0.263	0.502	0.185	0.413	0.53
20	ネパール歯科医療協力会	Daa	3	2	2	4	4	2	0.474	0.371	0.232	0.393	-0.29
21	ティティバティよもぎの会	Daa	3	2	2	4	4	2	0.474	0.371	0.232	0.393	-0.29
22	ランタン基金の会	Daa	3	1	1	2	4	1	0.263	0.396	0.028	0.376	0.76
23	日本ネパール・人づくり協力会	Daa	3	1	2	4	3	2	0.368	0.403	0.219	0.371	-0.08
24	ネパールやぎの会	Daa	2	1	2	1	3	1	0.158	0.443	0.019	0.366	1.01
25	アジア医師連絡協議会	Daa	3	3	4	4	5	4	0.684	0.369	0.632	0.365	-2.13
26	ヒマラヤ保全協会	Da	3	2	3	2	5	3	0.474	0.389	0.420	0.345	-1.07
27	ランタン・プラン	D	2	1	1	2	3	1	0.158	0.316	0.045	0.252	0.32
28	幼少児国際教育交流協会	D	3	2	3	3	5	4	0.526	0.327	0.667	0.239	-2.48
29	カトマンドゥ	Eaa	2	1	1	2	3	2	0.158	0.316	0.256	0.183	-0.65
30	ネバス	Eaa	1	1	1	1	2	1	0	0.310	0.046	0.170	0.28
31	にわたりの会	Eaa	1	1	1	1	2	1	0	0.310	0.046	0.170	0.28
32	アクア・エイド・チャリティー委員会	Ea	2	1	2	4	4	1	0.368	0.085	0.115	0.144	-1.06
33	ぐの会	E	1	1	1	2	2	1	0.053	0.187	0.079	0.084	-0.43
34	プロジェクト評価と適正技術を 考える会	E	1	2	2	4	4	1	0.368	0.001	0.155	0.061	-1.63
35	ディベンドラ会	E	1	1	1	1	3	1	0.053	0.099	0.110	0	-0.97

表 - 4 Institutional Sustainability 比較分析によるネパールの眼科病院のランキング

順位	団体名	第一次分析						第三次分析				
		ランク	組織規模	機構制度	活動形態 練度	技術 専門性	動機 戦略	財政 規模	成長度	組織 健全度	財政 負担度	総合 指数
1	チョードリー眼科病院 (ドイツ)	Aaa	5	5	5	4	5	4	0.95	0.81	0.38	1.00
2	ゴルチャ眼科病院 (ネパール)	Aaa	4	5	4	4	4	3	0.79	0.83	0.24	0.97
3	ネパール眼科病院 (カナダ)	A	5	5	5	5	5	5	1.00	0.74	0.56	0.85
4	ルンビニ眼科病院 (アメリカ)	A	5	5	5	5	5	5	1.00	0.74	0.56	0.85
5	ジャナキ眼科病院 (スイス)	C	3	4	5	4	5	2	0.79	0.46	0.20	0.49
6	ラブティ眼科病院 (ノルウェー)	C	3	4	5	4	5	2	0.79	0.46	0.20	0.49
7	ファタバル眼科病院 (スイス)	C	3	4	5	4	5	3	0.79	0.46	0.38	0.40
8	ゲタ眼科病院 (ノルウェー)	C	3	4	5	4	5	3	0.79	0.46	0.38	0.40
9	ケディア眼科病院 (日本)	Daa	3	4	3	5	4	3	0.68	0.50	0.36	0.38
10	キング・マヘンドラ記念眼科病院 (パキスタン)	E	2	2	2	3	3	2	0.32	0.38	0.23	0