

## IV 評価結果から得られた教訓

本節では本報告書に掲載された評価結果のなかで、数多く指摘された教訓のうち、JICAの今後の協力の方向性を念頭に置いたうえで、他のプロジェクトにも適用可能なものを取りまとめた。また、過去の事業評価年次報告書で取りあげた教訓であっても、新たな視点が加わっていたり、継続的な取り組みが必要なものについては改めて掲載することとした。

掲載した9件のうち、1～2はJICAがプログラム協力を推進するにあたって留意すべき教訓であり、3～7は個別プロジェクトの形成段階において留意すべき教訓である。また、8は特定の事業（南南協力支援）に関する教訓である。

### 1. JICAプログラムの立案にあたっては、プログラムを構成する複数のプロジェクトに共通する目標を同プログラム目標として明確に設定し、全体計画の質を向上させることが必要である。

- (1) ボリヴィア国別事業評価からは、無償資金協力による施設建設とプロジェクト方式技術協力を連携させた協力において、効果の発現や自立発展性が確保されるという評価結果が得られた。同国別事業評価からはまた、連携協力を全体計画がないまま実施すると、結果的に資源の活用に無駄が生じたり、先に投入した協力によりその後の協力の選択肢が制約され、目標達成のために最適の計画を考察し実施する機会を失ってしまうことが判明した。このため投入からプロジェクト目標、プログラム目標までの因果関係を整理し、プログラム単位での全体計画を作成することが重要であるという教訓が出されている。
- (2) さらに、プログラム目標及び成果を達成するために必要な投入のスキームとタイミングを精査し、JICAプログラム内の多数の関係者の役割分担と責任範囲を明確にすることが必要である。

### 2. JICAプログラム協力を促進するためには円滑な実施を可能とする現地体制の推進・強化が必要である。

フィリピン人口・健康セクターの評価からは、プログラム協力を推進するためには、より総合的な現地情報の把握とカウンターパートとの密接な調整が必要であるため、その中核をなす人材を在外事務所あるいは相手国政府のなかに配置し、現地におけるプログラムの推進体制を積極的に強化する必要があるという教訓が得られた。このプログラムの中核をなす人材をJICAプログラムリーダーとし、日本側チームの代表としてJICAプログラムの計画立案、運営全般について責任を担うこととする。同リーダーが相手国の当該プログラムに関連した全体計画（国家開発計画、セクター計画、PRSPなど）との調整、さらには、プログラムの成果についてモニタリング・評価を着実に実施することが必要である。

### 3. プロジェクト目標を入念に検討し、必要な成果、活動、投入のバランスのとれた計画を立案すべきである。

- (1) スリ・ランカ「看護教育」やメキシコ「材料工学試験センターにおける鑄造技術向上」の評価からは、プロジェクト目標は協力期間や協力規模に照らし、プロジェクトとして取り組むことが適切なレベルに設定する必要があるとの教訓が得られた。例えば、上記メキシコの評価では、新設の実施機関に派遣された長期専門家1名が、プロジェクト運営・調整業務を行いながらカウンターパートに技術を移転し、プロジェクト終了時まで「実施機関が産業界に技術指導を行いうる人材を確保する」という目標を達成することは、目標と活動・投入のバランスを欠いていたのではないかと指摘されている。
- (2) 計画策定の順序としては、まずプロジェクト目標を適切に設定し、これに対し必要とされる成果、必要十分な投入と活動の組み合わせを検討すべきである。

#### 4. プロジェクトの計画立案にあたっては、実施機関の所掌業務、組織体制、職員の技術レベル、カウンターパートの本来業務量などを十分に検討するとともに、専門家及びカウンターパートの業務の範囲について計画当初段階より明確にしておくことが必要である。

- (1) 計画された期間内にプロジェクト目標を達成するためには、実施機関の組織体制、職員の技術レベルを十分に吟味する必要がある。フィリピンの農村生活改善研修強化計画においては、実施機関の所掌業務が研修であったにもかかわらず、プロジェクト前半の活動が普及活動的な農村生活改善活動に集中した。このため、目標は達成したがその軌道修正に時間を要したことが指摘されている。
- (2) 専門家の業務担当事項及びカウンターパートの本来業務とプロジェクト業務の配分について、プロジェクト立ち上げ時点から明確にしておくことが重要である。タイ「生産性向上」では、カウンターパートの本来業務とプロジェクト業務の配分を明確にしたことにより、より現実的な投入に基づいた効果的な事業計画が可能になったことが報告されている。

ジンバブエ「感染症対策」においては、プロジェクトの開始当初に派遣された専門家の業務担当事項が非常に幅広く、後半になって絞られた。業務担当事項を開始当初より明確にしておくことがより効果的なプロジェクト運営を可能にしたであろうことが指摘されている。

#### 5. 拠点普及型の協力の計画においては、自立発展性を確保する観点からモデル機関やパイロット地域を対象とした事業の他の地域・機関への適用・普及可能性に対する配慮を強化することが必要である。

- (1) JICAの技術協力においては、パイロット地域やモデル機関を対象に技術や手法を確立し、それを他地域に展開させる形が比較的多い。こうした協力の効果の自立発展性を高めるためには、モデルセンターの活動を中心に作成した研修マニュアルを他の3つの研修センターで検証したフィリピン「農村生活改善研修強化計画」

のようにモデルの適用・普及可能性について実証し、協力期間終了後に相手国が実際にモデルを適用することが可能な形にすることが求められる。

- (2) また、拠点普及型のプロジェクトにおいてはパキスタン「母子保健」やフィリピン「農村生活改善研修強化計画」のように組織・制度面の自立発展性を高めるために、普及の計画・実施・モニタリングのシステムをつくりあげて視野に置いてプロジェクトを計画すべきである。また、普及システムの確立に際しては、普及対象となる受益者のイニシアティブが重要な役割を果たすため、受益者の意見を反映させるよう配慮すべきである。
- (3) さらに、モデル事業やパイロット地区での活動・投入の規模についても、協力終了後に再現可能な規模を念頭に置いて計画する必要がある。また、立案段階より受益者が負担すべき、または負担可能な範囲を明確にしたうえで、投入の量を決定すべきである。

#### 6. 財務面での自立発展性の確保を見据えた計画づくりが必要である。

財務面での自立発展性の確保の重要性については、2001年度版の事業評価年次報告書においても教訓として指摘され、次節で述べるような取り組みも進められてきている。しかし、カウンターパートとなる実施機関があげた自己収入は一旦国庫に納入され、実施機関への再配賦は厳しく制限される場合が多いことから、今後とも継続的に取り組む必要がある。

- (1) プロジェクト協力期間中日本側からのローカルコストに加え、相手国においてカウンターパート予算が確保されている場合、協力終了後には実施機関の予算が激減し、プロジェクトで開始された事業の実施経費を捻出することが困難になるケースがある。こうした状況を踏まえ、財務面での自立発展性を確保するために、例えば、スリ・ランカ「繊維製品品質向上計画」のように実施機関が自己収入を得てコストを回収できる体制を整備し、さらには、自己収入獲得につながる活動をプロジェクトに組み入れるなどの

方策をとることが望ましい。

- (2) また、プロジェクトの内容から、技術サービス・研修などの対価・実費を徴収することが困難と判断される場合には、相手国政府への十分なはたらきかけを行うことや、協力期間終了後の財政面での能力を視野に入れて当初から計画の規模を決定することが重要である。

**7. プロジェクトを計画する場合、実施機関はできるだけ一箇所に絞り込むことが望ましい。また、複数の実施機関を対象とせざるを得ない場合には、共通認識を醸成するための包括的な実施体制の構築が必要である。**

- (1) ルーマニア「灌漑システム改善計画」にみられるように、実施機関が複数にまたがっている場合や、カウンターパートが複数機関の出向者から構成されているプロジェクトの評価結果からは、調整機能の強化に対する教訓が多く出されている。複数の関係機関を対象としたプロジェクトの実施には多大な調整に時間と労力を要しており、実施の効率性に影響している。したがって、効率的なプロジェクトの実施のためには、実施機関は可能な限り一箇所に絞り込むよう計画することが望ましい。
- (2) なお、複数機関を協力の対象に含まざるを得ない場合には、業務計画や進捗状況の管理についての相互認識を醸成する包括的な実施体制の構築が必要である。また、環境問題に対応するプロジェクトなど、関連するセクターが多く複数の機関の参加による総合的なアプローチが必要なプロジェクトにおいては、総合調整にあたる機関の特定がなされるべきである。

**8. 南南協力支援については概念を再整理し、裨益国の開発政策の中で、当該協力の位置づけを明確にした上で実施する必要がある。**

- (1) 南南協力支援の計画にあたっては、裨益国の開発課題を主体的に考える必要がある。現在の南南協力支援事業は、基本的に、南南協力実施国のリソースに焦点をおいた供給側の観点から議論されているが、このような投入指向の体制からの離脱を図ることが求められる。裨益国の開

発ニーズを分析し、その内容を実施国の援助リソースと摺り合わせる必要がある。このため、より広い視野に立ち、援助国、南南協力実施国のリソースを、裨益国のニーズに応じ広範囲に活用することが必要となる。

- (2) 今後の南南協力は、外部から事業を支援するという考え方ではなく、先進国と途上国が共同で事業を行っていくという概念でとらえ、援助国と南南協力実施国とがパートナーシップを基礎にした南南協力支援体制を構築していくことが必要である。つまり、日本、南南協力実施国、裨益国が互いの立場を尊重し、いわば「三角協力」のなかで裨益国の開発課題の解決に向けて包括的な支援を実施することが必要である。



# V 前回の事業評価年次報告書において出された教訓の活用状況

JICA の事業評価の重要な目的の1つは、教訓を新たなプロジェクトの形成・実施に反映させ、事業の改善を図ることである。

本章では昨年度の実業評価年次報告書において出された教訓について、今年度 JICA が取り組んでいる事例を紹介する。

## 1. 技術移転の対象者から最終受益者への協力効果の波及経路を明確化する必要がある。

JICA 事業では、協力の対象が政府機関である場合が多く、技術移転を受けた政府機関職員から最終受益者へ技術が普及する波及効果が期待されているものが多い。このため、最終受益者を明確にしたうえで、カウンターパートから最終受益者まで実際どのような過程を経て効果が波及するか、またその波及経路についても協力開始前に明確にしておく必要があることを指摘した。

プロジェクト方式技術協力においては、最終受益者への効果の波及を一層視野にいられた計画づくりを推進している。例えば、農業普及員の訓練機関に対する協力においても、協力対象地域内にある先進農家の優良事例を発掘・分析して普及情報として取りまとめ、実際の普及活動に取り組むという新しい研修の手法を開発した。また、同手法の普及のためにモデル機関以外の訓練機関の調査などを計画に含めるなどして取り組んでいる。

また、林業分野では、ワークショップで最終受益者を明確にした。また、カウンターパートの能力の向上と最終受益者である住民の生活の向上を同時に図ることができるようなプロジェクトの計画を行い、最終受益者に成果が届く過程をカウンターパートとともに経験することができるように工夫している。

南アフリカ「ムプマランガ州中等理科教員再訓練計画」の例では、カウンターパートである教務主事の能力向上を手始めに現場の教員研修までを段階的に行い、質の高い教育を生徒に提供することを意図した協力を計画・実施している。また、それら各

段階に対するモニタリングを導入している。

## 2. プロジェクトの自立発展を見据えた計画を立案すべきである。

プロジェクト方式技術協力においては、組織運営の能力向上を計画段階において盛り込み自立発展性を確保しているケースがある。トルコ「省エネルギーセンター」の例では、プロジェクト終了後の組織の活動をできるだけ具体的に計画するよう、プロジェクトの様々な段階で終了後の相手組織の活動ビジョンの策定を要望し、自立発展性を確保した。

また、財務面での自立発展性を確保する観点で、パラグアイ「質量分野検定・検査技術向上」の例では、自己収入を実施機関の銀行口座で管理しており、その支出には大蔵省の認可が必要なものの、ある程度の裁量権を確保している。

## 3. 相手国側の協力受入体制が整っていない場合には、協力をいくつかのフェーズに分けて段階的に実施することも効果的である。

実施機関が新設の機関である場合や実施機関の運営能力が脆弱である場合、例えば、当初の2年間は組織基盤を確立するための「準備フェーズ」と位置づけ、その後本格的な活動を計画するなどのフェーズ分けを行っている。

タイ「工業用水技術研究所（フェーズ2）」の例では、講義及び工場実習による基礎的な技術移転を中心としたフェーズ1から、実際の工場への改善提案など、実務を通じた技術移転を内容とするフェーズ2に段階的に発展させている。

## 4. 先端分野への協力においては、急速な外的要因の変化に対応するために柔軟な対応を行うための配慮が必要である。

先端技術分野では、相手方のニーズや状況が急速に変化するため、柔軟な活動計画の調整や、短期専門家を多用してこうした変化に対応することが求められる。

タイの「教育用情報技術開発能力向上」などの、最近のIT分野における協力では、技術革新のスピードに対応するため、協力期間を3年間としている。

また、先端技術分野は概して人材の流動性が高いが、万が一のカウンターパートの離職等に備え、影響を最小限に押さえるために情報の組織内での共有化や文書化にも取り組んでいる。

## 5. 研究協力型案件であっても、実社会での活用や普及を視野に入れて活動を行う必要がある。

研究協力型プロジェクトの多くは、上位目標に研究成果が実社会において活用されることが設定されている。これを満たすためには、協力期間中から行政への反映や、普及を念頭に置いて活動を行う必要がある。

インドネシアの「林木育種計画」フェーズ2の例では、次世代化育種技術の研究と育種種子生産のための情報の管理と提供のシステム開発を進めている。同プロジェクトでは、こうしたプロジェクトの活動内容に関する情報が他の研究機関、あるいは一般の農家、林業会社に共有されることを成果の1つとし、実社会での活用を視野に入れて取り組んでいる。

## 6. 障害者支援分野の協力では、障害者の積極的な参加とそれを可能にするための環境整備が必要である。

2001年度版事業評価年次報告書では、障害者支援分野においては、障害者のニーズにあった協力を効果的に実施するため、案件形成・実施・モニタリング・評価といったプロジェクトサイクルの各段階に障害者の参加を図る必要があると指摘している。

JICAは、2002年8月にタイで「アジア・太平洋障害者センター」プロジェクトを開始した。これはJICAのプロジェクトとしては初めて障害者が主体的に事業の企画・運営に参画するように計画されており、障害者の自立にかかわる人材育成、情報の集積と発信、アジア・太平洋地域内の関係機関のネットワークづくりに取り組んでいる。

## 7. NGOとの連携については、在外事務所への権限委譲、能力強化、他の類似制度との整理・統合などが必要である。

JICAは2002年度から我が国のNGOが多数活動している国を10か国程度を選び、我が国及び現地NGOのネットワーキングの促進やNGO関連事業の実施を促進することを目的として、NGO・JICAジャパンデスクを設置した。

また、2002年には、これまでの開発パートナー事業、小規模開発パートナー事業などの複数の協力形態を用いて実施されていたNGO関連事業を「草の根協力事業」として整理し、わかりやすくした。