

評価調査結果要約表

JICA - USAID 援助協調評価

目次

1 . 評価調査の概要.....	2
1 - 1 評価調査の経緯と目的.....	2
1 - 2 評価調査団の概要.....	2
1 - 3 調査期間.....	2
2 . 評価方法.....	3
2 - 1 評価対象案件.....	3
(1) 評価対象案件.....	3
(2) 対象案件選定の経緯.....	3
2 - 2 評価方法.....	3
(1) 評価の視点.....	3
(2) 評価方法.....	4
(3) データ入手方法.....	5
3 . 評価結果.....	6
3 - 1 プロセス分析.....	6
(1) 対象国選定時の実施機関の協調体制（現場）.....	6
(2) 日米政策レベル体制.....	6
(3) 協調案件形成時の実施機関の協調体制.....	7
(4) 実施機関の協調継続体制.....	7
(5) USAID 側の見解.....	7
(6) 総評.....	8
3 - 2 成果分析.....	8
(1) 予め想定されていたプラスの成果.....	8
(2) 予め想定されていなかったプラスの効果.....	9
(3) 想定されなかったマイナスの効果.....	10
3 - 3 促進要因と阻害要因.....	10
(1) 促進要因.....	10
(2) 阻害要因.....	10
4 . 結論.....	12
5 . 教訓.....	13
5 - 1 短期的に実施可能な活動に関する教訓.....	13
5 - 2 長期的な政策議論が必要な活動に関する提言.....	13

1. 評価調査の概要

1-1 評価調査の経緯と目的

1993年7月、当時の宮沢総理大臣とクリントン米大統領は、「地球的展望に立った協力のための共通課題（日米コモン・アジェンダ）」構想を打ち出し、以降日米による国際協力課題と人口・環境などの地球規模の問題について、日米両国間の高級事務レベルで統一的な協議を行い、新たなパートナーシップの下での取り組みが開始された。

これを受けて、JICAは我が国のODA実施機関として、「人口・健康」、「途上国の女性支援(WID)」、「地球環境保全」、「市民社会と民主化」などの分野において、米国の援助実施機関である米国国際開発庁(U.S. Agency for International Development: 以下「USAID」)との協調を図ってきた。特に、94年に開始された日本政府の「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」(Global Issues Initiative on Population and AIDS: 以下「GII」)の下、JICAは人口・健康分野において積極的にUSAIDとの協調に取り組んだ。米国側の政権交代(2001年)により日米コモン・アジェンダの枠組みが終了し、GIIも00年度末に期間が終了したことにより、国際協力分野における日米協調は転換期を迎えている。

このような背景の下、日米コモン・アジェンダに基づいて実施されたJICAとUSAIDの協調案件について、その協調の手法と進捗を整理し、今後のUSAIDとの協調をいかに実施していくかについて提言するために、本評価調査を実施した

1-2 評価調査団の概要

団長/総括	渡邊 学	JICA 企画・評価部援助協調室(ケニア・ザンビア)
評価計画	鈴木 あゆ美	JICA 企画・評価部援助協調室(バングラデシュ・ザンビア)

1-3 調査期間

2001年11月中旬～02年3月中旬

現地調査(バングラデシュ)	01年10月下旬
文献、聞き取り調査に基づくアンケート質問票作成	01年11月中旬～12月中旬
現地調査(ザンビア)	02年1月中旬
聞き取り調査(補足)とアンケートの取りまとめ	02年1月中旬～2月中旬
現地調査(ケニア)	02年2月上旬
調査結果の分析、まとめ	02年2月中旬～3月中旬

2. 評価方法

2-1 評価対象案件

(1) 評価対象案件

- 1) 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価以前に実施された日米協調案件群
 - ・ 生物多様性保全プログラム案件群 (インドネシア / 環境)
 - ・ 保健医療分野案件群 (ケニア / 保健医療)
 - ・ 女子教育分野案件群 (グアテマラ / 教育)

- 2) 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価以後に実施された日米協調案件群
 - ・ 日米合同プロジェクト形成調査 (人口保健分野):
 - ザンビア (97年12月)
 - バングラディシュ (99年12月・2000年2月)
 - カンボジア (00年6月)
 - タンザニア (01年1月 2月)
 - ・ 日米合同プロジェクト形成調査 (環境分野):
 - メキシコ (01年3月 4月)

(2) 対象案件選定の経緯

これまで実施された JICA-USAID 協調案件を広く拾い出し、国とセクターでグルーピングして協調案件群としてまとめた上で、援助協調の手法・対象分野・地域バランスを勘案して、今次評価調査対象を選定した。本評価調査の目的が案件の計画と実施に際して用いられた協調手法のレビューにあること、また継続中の案件も含まれることから、個々の案件に対する評価ではなく、案件群としての評価を行っている。

2-2 評価方法

(1) 評価の視点

本調査は以下の基本方針に基づいている。

1) 実施機関レベルの援助協調と日米政策レベルの援助協調の区別

日米コモン・アジェンダ傘下の日米協調は、政策レベル (日本外務省と米国国務省及び USAID 間で、政策として決定する協調) と、実施機関レベル (JICA と USAID の間で決定する、実際の活動についての協調) に分かれる。本調査では、これを明確に区分すると共に、特に後者に焦点を当てた。

2) プロセスと成果の区別

本調査では、援助協調を(1)協調実現までのプロセスと(2)協調によって得られた成果に分け、それぞれについて評価した。

3) 日米両サイドからの評価

本調査では、USAID 側関係者にも日本側関係者と同内容のアンケート調査・聞き取り調査を行い、米国側の評価も取り入れた。

(2) 評価方法

本調査では、JICA-USAID 援助協調のプロセスと成果を、以下の観点から分析した。

1) プロセス分析

対象国選定時に、実施機関レベル（JICA、USAID）で協調の実績があったのか
政策レベル（外務省、国務省 / USAID）の援助協調が、実施機関レベルの協調を効果的に導き出したか

案件形成時に JICA（本部・現地事務所）、日本大使館、USAID 事務所等関係機関の連携はどのように行われたか

JICA（本部・現地事務所）と関係機関の間で互いのフォローアップ体制が構築されたか

2) 成果分析

調査時点では評価対象の案件のほとんどが実施中であったため、協調案件自体の評価に関しては、効率性・妥当性・協調による効果に絞って行った。

効率性：援助協調に携わった関係者の援助協調関連業務、活動への投入に見合う成果があったかを分析した。ここでの効率性はあくまで援助協調の視点からであり、案件自体の効率性とは区別した。

妥当性：日・米・被援助国それぞれの政策との整合性はあったか、被援助国の主体性は確保されたか、日米双方の援助協調の体制は整っていたか、等の観点から分析した。

援助協調によって、案件形成・実施にどのような影響がもたらされたか、具体的には以下の視点で分析した。

- ・互いの不足している部分を補う比較優位をいかした援助形態であったか。
- ・一方の持つ知識、専門的技術が共有化されたか。知識の向上があったか。
- ・ターゲットグループの規模が拡大したか。
- ・支援のタイミングにずれはなかったか。

3) 促進要因・阻害要因の抽出

以上の分析を踏まえ、援助協調が案件の形成・実施に効果的に作用するための促進要因・阻害要因を抽出した。

4) 教訓と提言の抽出

促進要因 / 阻害要因を基に教訓を引き出し、今後の JICA-USAID 援助協調を促進する

ための提言を行った。

(3) データ入手方法

本調査では、以下の工程によってデータを収集した。

- 1) JICA - USAID 援助協調対象案件群の文献調査による現状把握
- 2) 対象案件群の関係者に対する聞き取り調査及び参加者分析
- 3) 工程 1)、2)から得た基礎情報に基づく、評価フレームの確立
- 4) 評価フレームを元にした質問票の作成
- 5) 対象案件群の関係者に対するアンケート調査の実施
- 6) アンケート調査では得られなかった情報についての補完的な聞き取り調査の実施

3. 評価結果

3-1 プロセス分析

本評価においては、各個別案件群別に援助協調のプロセスと成果を分析したが、その結果をまとめると以下の表の通りである。

	ザンビア	タンザニア	バングラデシュ	メキシコ	ケニア	カンボジア	グアテマラ	インドネシア	
対象国選定時の日米実施機関レベルの協調体制	既に協調の実績があった					協調の実績はなかった			
日米政策レベルの援助協調実施体制	効果的であった				NA	効果的であった		効果的でなかった	
案件形成時の日米実施機関レベルの協調体制	援助協調案件形成のための調査、情報交換が精力的に行われた。								
日米実施機関レベルの援助協調継続体制	整っている		整いつつある。			協調終了		協調終了	

(1) 対象国選定時の実施機関の協調体制（現場）

対象国選定時においては、上記表に示される5カ国については、現地 JICA 事務所、USAID 事務所、日本大使館の間で既に協調関係があったため、対象国に選定された経緯があることから実施体制が整っていたといえる。一方、カンボジア、グアテマラ、インドネシアについては現場レベルの協力実績がなく、体制は整っていなかった。

(2) 日米政策レベル体制

ザンビア、タンザニア、バングラデシュ、メキシコにおいては、現場レベルでの協調関係が存在した上に、合同のプロジェクト形成調査という日米政策レベルでの援助協調があったことで、援助協調案件形成・実施が効果的に行われた。カンボジア、グアテマラの案件群の場合は、援助協調が導入されるまで現場レベルでの協調実績はなかったが、合同プロジェクト形成調査で形成された案件が具体的であり、かつ同調査の実施自体によって現場レベルでの協調体制が構築されることになり、効果的であった。インドネシアの場合は現場レベルにおいても素地がなく、また、政策レベルでは、具体的な協調の枠組みを設定できない状況で援助協調案件の形成を実施機関に委ねた結果となっており、その意味で政策レベルによる援助協調の導入は効果的ではなかったといえる。ケニアの場合は、日米政府レベルの合意による協調開始、日米合同プロジェクト形成調査派遣などの政策レベルの援助協調導入がなく、すべて現地の日米両大使館、JICA と USAID 事務所間で協調関係が構築され案件形成がなされた。このため、政策レベルの援助協調実施体制に

については、ここでは判定不可能である。

(3) 協調案件形成時の実施機関の協調体制

対象国選定時の協調体制にかかわらず、いずれの国においても、援助協調対象国に選定されてからは、現場では JICA 事務所、USAID 事務所、日本大使館等の関係機関による情報交換が行われ、合同プロジェクト形成調査派遣のための本部への情報提供など協調案件構築のための努力が積極的になされた。ケニアの場合は、本部からの調査団派遣はなかったものの、在外プロジェクト形成調査を実施し、協調案件形成のための戦略づくりがなされるなど、現地事務所間で協調体制の強化がはかられた。

(4) 実施機関の協調継続体制

ザンビアとタンザニアでは援助協調を担当する専門家によって案件のフォローアップがなされ、USAID 事務所との情報交換を行っているため、継続していくための体制は整っていると言える。ケニアにおいては、援助協調担当の専門家は派遣されなかったものの、援助協調担当の事務所員と、同国における日米援助協調に長年携わり経緯等をよく把握している現地スタッフによって協調継続体制が整いつつある。また、カンボジアとメキシコの場合は、それぞれ企画調査員、事務所員によって協調案件のフォローアップと USAID 事務所との情報交換が行われており、ここでも協調継続体制が整いつつあると言える。一方、バングラデシュでは JICA と USAID 双方の援助協調担当者の異動後は現地事務所間の意見交換等は継続されていないが、JICA 事務所では政策アドバイザー専門家によってドナー協調をフォローしていくことが検討されており、USAID 事務所においても後任の担当者が派遣される予定であり、今後両事務所間で協調関係の立てなおしが図られる見通しである。グアテマラでは協調案件として形成された案件が終了した現在では、協調は継続されておらず、協調関係は終了した状態にある。インドネシアでは、具体的な日米協調の接点がない状態で協調プログラムは終了しているため、協調関係は終了していると言える。

1

(5) USAID 側の見解

日米コモン・アジェンダ / GII 中間評価以前の 3 案件は、前例のない状況下で試行錯誤を重ねて協調案件が形成された。これに対して、JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の良好な連携関係には長い歴史があったため、合同プロジェクト形成調査はこれまでの良好な連携関係が促進され協調を後押しする結果となった。

例えば、タンザニアでは、これまで他国で行われた日米合同プロジェクト形成調査の教訓を取り入れて事前準備を整えたため、日本側の決裁は迅速に行われ、合同プロジェクト形成調査が現地での案件形成・実施を促進した。

¹ 最新の情報として、インドネシアにおいては、新しい案件での USAID との協調が検討され始めているが、現段階では、協調が再開される状態には至っていない。

(6) 総評

ザンビアとタンザニアについては JICA、USAID 双方が援助協調の成功例として認識している。しかし、ケニアについては、JICA 側は米側が JICA プロジェクトに対して現地スタッフの技術支援をしたから協調の成果が得られたと見ているが、USAID 側は支援スキームの異なる二つの組織がそれぞれの案件を実施したのであり、これらを協調の成果と見なすのは困難であるとしている。また、グアテマラについては、USAID 側は成功例として見ているが、JICA 側では協調案件の実施のみに留まっており、現時点で協調が継続していないことから成果はあまりなかったと認識している。インドネシアについては JICA と USAID では見解が一致しており、具体的な協調関係が必ずしも十分構築されずに協調プログラムが終了したことから、当該案件では成果がなかったと認識されている²。カンボジアについては現時点での協調関係を図ることが困難であるという点で JICA と USAID の見解がほぼ一致しているが、メキシコについては、JICA と USAID の見解に相違がある。

3 - 2 成果分析

本調査により、援助協調を通して JICA と USAID 双方の比較優位を活かした補完的支援が可能になり、それぞれ単独ではなしえない規模と内容の支援が可能になったということが明らかになった

(1) 予め想定されていたプラスの成果

1) 比較優位を活用した支援形態

スキームの制約の補完：機材供与（JICA）とローカル NGO の技術の活用（USAID）

USAID の支援形態では、供与機材に米国製でなければならないという制約がある。一方、JICA には、消耗品、給与等の運営費を支援することはできないという制約があるのに対し、USAID ではこれが可能である。このように USAID 側に制約のある機材供与を JICA が補完し、USAID が得意とするローカル NGO を活用した技術支援を組み合わせることによって、双方のインプットが効果的に活用される支援形態が生み出された。

また、JICA の開発支援の歴史が浅く開発援助が欧米主導で実施されているザンビア・タンザニア等アフリカ諸国においては、JICA 単独で機材供与・地方への配布を行うよりも、地方への機材配備の体制ができている USAID 傘下の NGO と連携し、また機材の維持管理は、米系 NGO / コンサルタント会社の専門家（ロジスティックマネジメント）が行うという支援形態が有効である。

² 前述した通り、本評価対象案件群での成果は確認できなかったが、別案件で“マナドサンゴ礁管理”において USAID 傘下の NGO を通した援助協調の可能性がでており、本評価対象案件群の副次的効果といえる。

支援対象の得意分野の補完：対政府支援（JICA）と対NGO支援（USAID）

USAIDは、NGOを通しての草の根レベルでの活動においては優位に立つが、相手国政府関係者との人間関係構築については、常に対政府で活動を進めているJICAが優位に立ち、これに対政府との交渉の場面でも優位に作用する。両組織のこのような比較優位の組み合わせは、特にバングラデシュ、タンザニア、カンボジア、メキシコにおいて有効に活用された。

専門技術の得意分野：結核（JICA）とエイズ（USAID）

カンボジアにおける日米合同プロジェクト形成では、日本が得意とする結核対策とUSAIDが得意とするエイズ対策の知識と技術が効果的に活用される協力形態を組むことができた。感染症対策でのこの比較優位は互いの知識の向上に貢献し、援助の相乗効果を高めている。

2) 知識の共有/向上

JICA USAID 援助協調の成果として想定されたプラスの効果には、両組織による知識の共有/向上も挙げられる。本調査の対象案件群関係者全体の80%以上が「援助協調に関与して何らかの知識の向上があった。」と答えている。また、ケニアでは日米コモン・アジェンダ調整委員会においてJICA専門家とUSAIDが支援するNGOの研究者が互いの活動を紹介しあうことによって新しい知識を得、またエイズの検査に関する研究成果へのフィードバックを受けるなどの効果があった。

3) ターゲットグループの規模の拡大

JICA-USAID 援助協調によるターゲットグループの規模の拡大は前述の比較優位を活用した支援形態」と密接に関係している。特にUSAID傘下のNGOと連携することによって、JICA単独ではカバーできない裨益対象へのアプローチが可能となった。いずれの対象案件群からも、ターゲットグループの拡大が効果的に図られた成功例が明らかにされている。

(2) 予め想定されていなかったプラスの効果

想定されなかったプラスの効果として以下の効果が得られたケースが観察された。

- ・ JICA/USAID 援助協調という「看板」がJICA活動の広報・宣伝に貢献し、ドナー関係者間でのJICAのプレゼンス向上や、協力形態の理解が向上した。
- ・ JICA/USAID 援助協調が、関係者の情報交換の場を提供し、JICAプロジェクト質の向上に貢献した。
- ・ 日米の協調は、現地政府のコミットメントを取りつけることに効果的であったと同時に、他の外国ドナーからも前向きな承認をとりつけることができた。また、日米

の協調はセミナー開催などでの現地政府関係者の自主的な活動を促した。

(3) 想定されなかったマイナスの効果

JICA-USAID 援助協調の実施において、想定されなかったマイナスの効果としては、USAID 側から次の点が指摘された。JICA と USAID では開発援助スキーム、予算サイクル、意思決定に関して異なる点が多く、援助協調には多大な労力と時間が費やされる結果になった。そのため、USAID 側関係者の協調への意欲が低減した。また、日米合同プロジェクト形成調査で調査中の協議、視察を進めていくうえで、日米双方のコミュニケーションが円滑に行われなかったことから、USAID 側関係者の協調への意欲が低減した。

3 - 3 促進要因と阻害要因

前述のプロセス / 成果の分析結果より、援助協調を促進した要因と阻害した要因が次のとおり抽出された。

(1) 促進要因

- ・ 日本側の専門家が、豊富な経験を有し、日本の援助スキームを深く理解していたため、USAID の担当者が JICA の開発援助を理解することができた。
- ・ JICA-USAID による、援助協調の戦略の共有（援助対象国において、どのような手法で援助協調を実施するかというプランの共同立案）が行われた。
- ・ 現地の企画調整員・政策アドバイザー等援助協調を促進する立場の人材が存在していたことにより、効果的に協調が進められた。
- ・ ケニア・バングラデシュ・タンザニアは GII の重点対象国であるため、GII と援助協調の相乗効果が得られた。

(2) 阻害要因

- ・ 日米政策レベルと実施機関レベルで援助協調の具体的な枠組みに対する認識が異なっていたため、効果的な枠組みを構築することができなかった。
- ・ 援助協調の意義や、業務に及ぼす影響について、JICA 内部でも十分に理解されていない。
- ・ 在外事務所が権限を有し、短時間で意思決定ができる USAID に対して、JICA では権限が本部に集中しており、意思決定に時間がかかる。この結果、両国の支援のタイミングにずれが生じた。
- ・ 援助協調のフォローアップに関して、JICA 本部には(1)責任部署が不明確、(2) 決済に時間がかかる、(3)関係部所管の連携が悪い、等の問題がある。
- ・ 日本大使館、JICA 事務所、USAID 事務所等の担当者の異動により、定期会合・情報交換等の取り組みが行われなくなるという事態が発生した。

- ・ USAID 側から見ると、JICA 事務所と日本大使館の間の役割・責任分担が分かりにくく、現地での協議の際に混乱を招いている。
- ・ USAID 側の指摘によれば、日本側は対象国、対象分野の現状やニーズについての分析を適宜行っておらず、日本のスキームを効果的に活用した支援を企画することができていない。

4 . 結論

援助協調の効果やメリットとして以下の点が確認された。

- ・ 日米双方の支援の比較優位を有効活用することによって、一方の機関だけでは成しえない規模及び内容の支援が可能になり、より効率的な ODA の実施に結びついた。
- ・ USAID の援助実施手法を学んだ結果、日本の援助の利点や問題点が明らかになり、これからの援助の質を高めるために有効であった。
- ・ JICA/USAID の現地事務所は、現地のニーズを的確に把握していることから、現地事務所主導により協調を実施すれば、より適切な協調戦略を立てることが、効果的である。
- ・ USAID との援助協調の際には NGO との連携を強化していくことが効果的である。

一方、問題点として、以下の点が指摘された。

- ・ JICA と USAID の援助協調の実施について、双方共通の認識の下での、効果的な実施システムが確立されていない。
- ・ 合同プロジェクト形成調査による援助協調過程を一貫してフォローアップする体制が確立されていないため、合同プロジェクト形成調査の手法が有効活用されていない。
- ・ 援助協調のこれまでの経験、知見を共有するシステムがないため、それらの情報が有効活用されていない。

5 . 教訓

援助協調に関する教訓を(1)短期的に実施可能なものと、(2)長期的な議論と政策的な決定が必要なものに分けて整理する。

5 - 1 短期的に実施可能な活動に関する教訓

- ・ 援助協調に対する方針を組織として再定義し、関係者の認識を統一する必要がある
- ・ 在外事務所における援助協調の実施体制を強化する必要がある
- ・ 援助協調の手法、成功例をとりまとめ、JICA 関係者に広く周知する必要がある

5 - 2 長期的な政策議論が必要な活動に関する提言

- ・ JICA の組織体制改革を検討する必要がある
 - 役割分担の明確化
(JICA 外務省、本部 在外事務所、在外事務所 大使館)
 - 在外事務所の強化
(権限の委譲、予算・人員の拡大、専門性を活かした人員配置)
 - 案件実施に至る手続きの簡略化・スピードアップ
- ・ 日本の援助の仕組み、援助協調可能なスキームの情報を他ドナーに周知する必要がある
- ・ 国別・セクター別アプローチに関する作業部会で援助協調について検討する必要がある