

ザンビア

プログラム評価手法検討のための M/Pの試行的評価

調査期間：2009年7月～11月



評価の概要

JICAは、国別・地域別アプローチを強化するとともに、開発途上地域の開発政策に即した方法で技術協力、有償資金協力、無償資金協力という3つの援助手法を一体的に実施する協力プログラムの形成を進めている。

本評価はこうした協力プログラム強化に向けた取り組みのひとつであり、今後の協力プログラムの形成およびプログラム評価の手法についての提言と教訓を導き出している。

評価の背景

評価部において過去に実施してきたJICAプログラム評価は、実施中の案件に関する「中間レビュー」の役割を果たしてきたものが大半であり、実施後にプログラムが、その目標達成において果たした成果について評価した事例はきわめて少ない。

このため、本評価では「解決すべき開発課題が明確かつ共有されている」終了済みの案件群を擬似プログラムとして扱い、評価を試みた。具体的には、協力シナリオ作成の過程が協力プログラムに近いことが確認されている、マスタープラン(以下「M/P」)により提案された優先案件群を評価対象とする

ことに決定した。さらにM/Pのなかでも、地域の特性を生かした開発の基本戦略を提示する地域総合開発計画がJICA協力プログラムのめざす「戦略的枠組み」に近いものと考え、地域性を配慮し中国、フィリピン、ザンビアから計3件のM/Pを評価対象として選定した。

ザンビア「ルサカ市未計画居住区住環境改善計画調査」(2001年)はその1つであるが、M/P報告書が提出されてから本評価実施までの期間が最も短い案件である(M/Pの構成は図1を参照)。

評価の枠組み・方針

本評価では、M/Pに掲げられた開発目標をプログラム目標とみなし、当該国の開発戦略における位置づけを確認・検証した。また、M/Pにより提案され実際に実施された案件群の戦略性を検証するとともに、どのように開発目標達成の進展に

寄与したかを「貢献」の概念^{*}を用いて評価を実施した。

得られた評価結果をもとに、今後のJICA協力プログラムの作成およびプログラム評価の手法に関する提言と教訓を導き出した。

評価結果

▶ 評価結果

1. M/Pの位置づけと戦略性

本M/Pは給水施設と衛生環境の整備、初等教育の拡充を重視しており、「費用対効果の高い保健サービスの充実」と「自立発展に向けた人材育成・制度構築」を重点分野に掲げるのが国の「ザンビア国別援助計画(2002年)」と合致している。また、ザンビアの貧困削減戦略文書(2002年)や第5次国家開発計画(2006年)との整合性も高い。

本M/Pが対象8未計画居住区に提案した計画のうち、水供給施設とゴミ処理関連に関しては、すべての地区で事業が実施された。また、衛生教育および道路整備分野、トイレ整備が約6割、コミュニティ(CM)センター整備は5割程度の事業が実施されている。実施率が3割以下となったのはコミュニ

ティスクール整備と所得向上関連事業であった。援助協力が今日ほど活発ではなかったため、他ドナー・NGO間で本M/Pは共有されたとはいえないにもかかわらず、対象8未計画居住区のうち、6地域で計画の5割以上の案件が実施された。

図1に示す案件群が総合的に実施されたことで、対象地域の居住区ではコミュニティ(CM)センターの水道料金徴収施設としての機能発現や疾病率の改善などの相乗効果が生まれている。また、道路および排水が整備されたことで、幹線道路へのアクセス改善のみならず、排水による衛生面での改善、さらには道路の改善によるゴミの収集事業の効率化にも効果が出ているとの報告がされている。

^{*} 当該国や援助機関の活動全体で達成された成果のなかで一機関がどのような役割をになったかとの視点から行う評価。「貢献(contribution)」の概念とは、開発課題に対する進展(対象国の開発戦略の進展状況)と一機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識した上で、「開発課題の進展」と「一機関の成果」の「因果関係の可能性の高さ(plausibility)」を検証しようとする考え方。

2. 「貢献」の概念による評価

評価調査により、本M/P策定以降、水と衛生、保健、教育に関する指標について一定の改善が確認され、またこれらの開発課題の進展にドナーが大きな役割を果たしていることを各分野への予算配分の状況から推測することができた。さらに本M/P対象地域、対象外地域を比較した結果、本M/P対象地域の指標の改善幅のほうがより大きいことが明らかとなり、JICAの支援と本M/P対象地域で見られる効果に相関性があるとの結論が導き出された。

また本M/Pの計画どおりに成果が発現しなかった要因を本M/Pがめざした目標と結果を比較しつつ分析した結果、当初の予想を上回る人口の増加(都市化)等の外部条件に加え、案件群の実施機関や監督機関における人材、事業実施・財務管理能力の不足が阻害要因として確認された。

▶ 提言・分析

1. 同様の協力および協力プログラム形成への教訓

本M/Pと同様の開発計画調査型技術協力を実施する場合には、事前・実施中のベースラインデータの収集が重要となり、キャパシティ・ディベロップメントの一貫として基礎データ整備への支援を組み込む必要がある。

プログラム形成時に定期的モニタリングをあらかじめプロ

グラム中に組み入れることで、外部要因の変化に対応し計画を修正することが可能となる。また、目に見える即効性のある支援(サービス・デリバリー)と、それに続く長期的な技術移転(キャパシティ・ディベロップメント)を組み合わせることは、協力効果をより高めることにつながると考えられる。

また、地域総合開発の場合、人口の動態予測が戦略実現上重要な位置づけを持つ。

2. プログラム評価手法に関する教訓

M/Pやプログラムにおいては、協力期間が長く、対象範囲が広がるほど、外部要因の変化や戦略の有効性漸減、戦略実現に対する実施機関のモチベーション低下等、当初の予測から乖離する可能性が高まる。協力プログラムの策定時には、このような変化が発生しうる点をあらかじめ念頭に入れた上で戦略シナリオを検討すべきである。しかし、計画時にこのような点をすべて想定することは困難であり、そのため、定期的なモニタリングを組み入れることで、外部要因の変化に対応した戦略の修正が行えるしくみを構築することが考えられる。なお、モニタリングを実施する際には、実施機関の負担も考慮に入れ、援助協調の枠組みを活用し、合同で調査や評価を実施することを検討することが望ましい。

図1 ルサカ市未計画居住区環境改善計画調査M/Pの構成

