

4ドナー合同評価(運輸セクター)

調査期間:2008年9月~2009年5月

評価の概要

本評価は、世界銀行(WB)、アジア開発銀行(ADB)、英国国際開発省(DfID)および日本が実施する合同評価の一環として、バングラデシュにおける4ドナーによる運輸セクターへの支援を分析し、援助効果改善に向けた教訓・提言の導出をは

かった。同セクターでは、これまでさまざまな援助協調が取り組まれていることから、本評価では技術支援やインフラ整備だけでなく、ドナー間の援助協調も評価対象としている。

評価の背景・目的

現在、OECD-DACの下部機構である開発評価ネットワークにおいて、国レベルでの援助効果を検証するドナー横断的な評価が提唱されている。この潮流をふまえ、WB、ADB、DfIDおよび日本が援助方針で協調をはかっているバングラデシュにおいて、上記4ドナーが合同評価を実施した。

評価実施に際しては、WBの国別援助評価を評価プロセスの軸に置き、各ドナーがセクター別評価を担当し、合同評価ミッションなどを通じて評価情報の共有をはかった。本評価は

この合同評価の一環として実施したものであり、日本は同国運輸セクターを対象とした4ドナーの支援を評価し、効率的な援助協調など援助効果向上を念頭に置いた教訓・提言を導出することを目的としている。

なお合同評価の軸となるWBの国別援助評価における成果・結果は、日本の対バングラデシュ国別援助計画の改訂に必要な国別評価に活用される予定である。

評価の枠組み・方針

本評価はバングラデシュにおける4ドナーの運輸セクターへの支援を評価対象としており、特に4ドナーの支援が集中している陸運分野(回廊開発、農村道路)に重点を置いた。WBの国別援助評価へのインプットを考慮し、評価対象期間を2001-2007年度に設定している。

評価基準としてはOECD-DAC評価5項目を援用し、右表の評価アプローチで各項目の評価を行った。

DAC5項目	評価アプローチ
妥当性	評価対象期間の国家開発計画の共通点・変更点の導出 ドナー支援内容と国家開発計画の共通点との比較 ドナー支援内容と国家開発計画の変更点との比較
効率性	過去の支援内容をふまえた援助協調モダリティの類型化 援助協調モダリティの例示、援助の効率改善に与えた影響の分析 協調モダリティごとの特性の明確化
有効性／インパクト	回廊開発、農村道路に関する既存評価の統合 運輸統計、経済統計に基づく定量的な効果の把握
持続性	道路維持管理における体制、計画策定、予算等の分析 維持管理能力強化における4ドナー支援の効果

評価結果

▶ 評価結果

妥当性

バングラデシュの国家開発計画は、回廊開発と農村道路の開発を主要課題と位置づけており、貧困削減戦略文書(PRSP)でも、貧困削減に向けた成長のための回廊開発を進める一方、農村道路の質の改善に向けた投資が提言されている。4ドナーの支援はこの2つの主要課題に関するものが過半を占めており、妥当性を有している。

評価対象期間中の国家開発計画の変化として、道路維持管

理、都市交通の重視が挙げられるとともに、PRSPのアウトカム(事業の効果としてのサービス提供の改善)志向が指摘できる。道路維持管理に関してはDfID、日本の支援が行われたが、都市交通への新規投資は限定的であった。一方、PRSPが事業スコープ等の投入ではなくアウトカムを志向していることから、国家開発戦略と事業/プログラム間を結びつける施策(サブセクターごとのマスタープラン等)の重要性が増しているものの、近年バングラデシュ政府が承認したマスタープランは都市交通分野のみに限定されている。

効率性

評価対象期間中の4ドナー間の援助協調は、それ以前に比べ活発になったと判断できる。鉄道セクター改革ではADB、WB、日本が覚書(MOU)に合意し、援助協調のゴールをインプット(支援スコープの調整)からアウトカム(サービス提供の改善)に広げている。MOUを通じてドナー間で改革アジェンダが共有され、各ドナーが合意内容と鉄道分野への支援を結びつけた結果、鉄道セクター改革には一定の進展がみられた。また、MOUではADBがリーダーシップを取ってドナー・バングラデシュ政府間の調整を進め、バングラデシュ政府側の取引費用の増加を防いでいる。

ジョイント型協調融資も引き続き実施されている。多額の投資を必要とし、事業スコープの分割が難しい場合には有効な援助協調手法であるが、取引費用が高い点に留意すべきである。また、農村道路分野の協調融資では、ディスパース手法の相違が案件スコープの縮小の一要因となった例がみられた。

有効性/インパクト

回廊開発、農村道路開発の双方で効果が発現している。回廊開発への支援は、主要幹線での交通量増加に寄与し、地域の発展に伴い社会経済的指標も改善している。ダッカー北西部回廊では走行時間の大幅な短縮がみられ、北西部地域で農産物の出荷が容易となった結果、同地域の住民の農業収入改善につながっている。ダッカーチッタゴン回廊でも交通量は高い伸びをみせ、貿易量の増加を支える交通インフラとなっている。ADBと日本が支援した農村道路開発プログラムでは、交通量の増加、走行費の削減が確認され、地域住民は社会的サービスへのアクセスが改善し、生計活動・雇用に好ましい影響を与えていると考えられる。

道路分野での支援の負のインパクトとしては、交通事故が挙げられる。バングラデシュの交通事故は就労世代の男性の死亡事故が多いことが特徴であり、貧困世帯にとって経済的な影響が大きい。

持続性

運輸省道路局(RHD)の管掌にある国道の路面状態は適切な水準にあり、4ドナーの道路資産への投資はその価値を維持している。一方、RHDが管轄する他のクラスの道路(州道、県道)は、路面状態が悪化傾向にあり、国道と農村道路の連携を弱めるリスク要因になっている。Dfidの支援により、RHDでは道路維持管理システム(Road Asset Management System, RAMS)が導入され、維持管理計画策定に利用されているが、データベース更新が滞り気味であり、RHD内でRAMSの活用を阻む要因となっている。また、RHDは契約管理能力に課題を抱えており、予算どおりの支出ができていない、工事品質が技術仕様と合致していない等の問題が生じている。

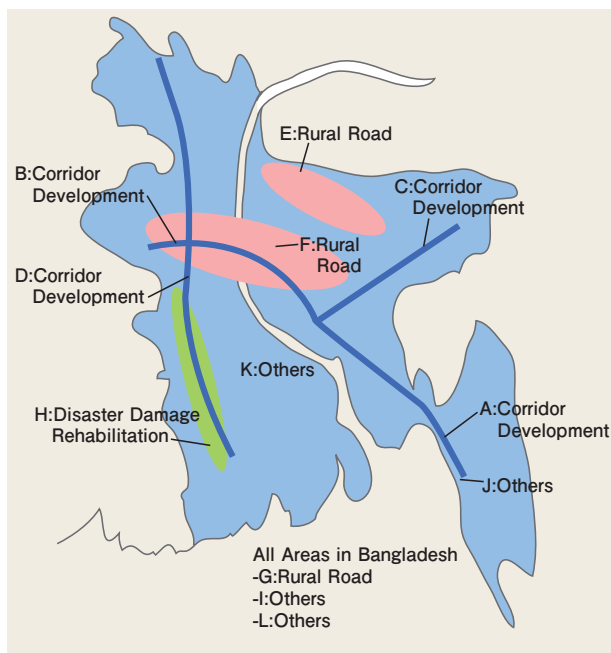
地方行政技術局(LGED)は、JICAの支援によりデータ収集体制を整備しており、データベースは定期的にアップデートされているが、RAMSを使い、年度末までに翌年度の維持管

理計画を策定している。また、データベースは道路関連のデータばかりでなく、さまざまな社会データも含んでいるため、教育やガバナンスなど他分野でも利用されている。道路の未舗装部分は住民組織に維持管理が委託されており、実施機関は住民組織に維持管理費用を支払っている。この費用は生計改善活動にも使われており、貧困緩和にも寄与している。

▶ 教訓・提言

援助効果改善に向けて、以下が提言された。

- PRSPが開発計画へのインプット(投資内容)への言及を減らし、アウトカム志向となったことで、国家開発計画と事業/プログラム間の整合性確保が新たな課題となっている。政策/施策/事業/プログラム間の整合性を高めるべく、4ドナーはサブセクターごとのマスタープランの早期策定に向けて、取り組みを継続すべきである。
- 急速なモータリゼーションの進展により、都市交通、交通安全の分野に支援ギャップが生じている。支援ギャップへの対応を進めるべく、両分野についてはドナー間で支援の方向性を共有し、ドナー間の役割分担を進めることが望ましい。
- 援助協調モダリティの選択にあたっては、協調の目的や支援対象の性格をふまえて行われるべきである。ジョイント型協調融資ではディスパース手法の差により、案件実施が滞るリスクもある。運輸セクターにおいてはそれ以外の選択肢がない場合、具体的には契約パッケージの分轄が難しい大規模インフラ案件にジョイント型協調融資を検討すべきである。
- 運輸インフラの持続性を確保する上で、維持管理工事後に外部者が契約内容を精査することが望ましい。Dfidの支援によりRHDが外部監査を実施したことは有意義である。受益者が工事内容とその実施をモニタリングできるよう、維持管理工事の公開に向けて4ドナーがRHDを支援することが望ましい。



運輸セクターにおける4ドナーの支援マップ