

第一章

第1章 評価の概略

1. 評価調査の背景と目的

1.1 調査の背景

JICA は、従来から国別評価（2000 年度から国別事業評価と名称を変更）を行っているが、1998 年度からは個別案件評価に加え、よりマクロ的な観点からのアプローチ強化を目的として実施してきた。これまで南西アジアの最貧国であるバングラデシュ（1998 年度）と中米の中進国であるメキシコ（1999 年度）の2つで実施された。その調査経験を踏まえ、2000 年度はアフリカの最貧国としてタンザニア、南米の最貧国としてボリヴィアが対象国として選ばれた。ボリヴィアは、重債務貧困国（HIPC）債務救済イニシアティブの適用国でもあり、貧困削減戦略文書（PRSP）が策定され、貧困削減のための新たな国際的な枠組みの対象国となっている。

JICA は、これまでにボリヴィアに対して基礎生活分野（保健医療・基礎衛生など）、農業開発、インフラ整備、環境保全、資源開発の各分野を重要視して、研修員受入・専門家派遣・プロジェクト方式技術協力・開発調査・無償資金協力など幅広い協力形態による支援を行ってきた。

本件調査については2000年7月に第1次調査が実施され、その大枠についてボリヴィア政府と合意が形成され、さらに2001年2月～4月に第2次調査として詳細な評価分析を実施した。

1.2 調査の目的

ボリヴィアに対する JICA の協力について、重点的に支援するセクターや課題の選定の妥当性も含めて総合的に評価するとともに、その教訓・提言を国別・課題別アプローチの強化を含む今後の JICA の事業実施にフィードバックすることを目的とする。

2. 調査の対象

2.1 対象地域

対象地域はボリビア全域とする。

2.2 対象セクター

基礎生活分野、農業水産畜産、インフラ整備(主に、交通・運輸)の各セクターを評価調査の主要な対象セクター（以下、「重点セクター」）とする。

2.3 対象案件

評価対象期間（1985－1999）に実施された分野別の事業数は、以下のとおりであり、これらの総事業額は約 817 億円¹に達している。

表 1.2-1 対象セクター・協力スキーム別案件数一覧表

出所：JICA

事業スキーム* 分野	無償資金 協力	研究協力	プロ技/チー ム派遣	開発調査	研修員受入	機材供与	合計
基礎生活分野(保健 医療・基礎衛生など)	26	0	5	2	1	6	40
農林水産畜産	7	2	7	7	1	13	37
インフラ整備	8	10	0	0	0	0	18
環境保全/鉱業	3	0	0	2**	0	4	9
総計	44	12	12	11	2	23	104

*注 但し、以下を除く：

- 海外青年協力隊
- 国連ボランティア
- 日系社会海外ボランティア
- 企画調整員
- 在外専門調整員
- プロジェクト形成調査
- プロジェクト確認調査
- 通産委託費(ボトシ県鉱山セクター環境汚染
評価調査を除く)による案件
- 食料増産援助
- ノンプロ

**通産委託費による1件を含む。

セクター分析・評価では、評価対象期間に行われた全案件が対象となるが、個別に精査する案件は次の27件である。*は相互に関連の強い連携案件とし、同じ番号が付いた案件をまとめてプログラムの評価も実施している。また、◎が付いた案件については、地域住民を対象とした効果調査を行ない、貧困・ジェンダーの視点を加味した評価も行

¹ ODA 白書による

った。

表 1.2-2 評価対象個別案件リスト

基礎生活分野（保健医療・基礎衛生など）
<ul style="list-style-type: none">■ 国立公衆衛生専門学校建設計画（無償 1980年）■ トリニダッド母子保健病院建設計画（無償 1981-82年）■ ◎^{*1} サンタクルス総合病院建設計画（無償 1983-85年）■ ◎^{*1} サンタクルス総合病院（プロ技 1987-92年）■ ◎^{*1} サンタクルス医療供給システム（プロ技 1994-99年）■ ◎消化器疾患対策（プロ技 1992-95年）■ ^{*2} ラパス市清掃機材整備計画（無償 1985年）■ ^{*2} 都市清掃機材整備計画（無償 1992-93年）■ ^{*3} 地方地下水開発計画調査（開発調査 1993-96年）■ ^{*3} 地方地下水開発計画（無償 1996-97年）■ 環境・保健衛生技術者（地域特設研修 1995年）、地域保健指導者（地域特設研修 1996-99年） 注：研修の名称のみ96年に変更された。
農林水産畜産
<ul style="list-style-type: none">■ ◎^{*4} 家畜繁殖改善計画（プロ技 1987-94年）■ ◎^{*4} 家畜繁殖改善計画（無償 1990年）■ ◎^{*5} 養殖開発センター開発計画（無償 1986年）■ ◎^{*5} 水産開発研究センター（プロ技 1991-98年）■ ◎^{*6} コチャバンバ県野菜種子増産計画（無償 1987年）■ ◎^{*6} 野菜種子生産（チーム派遣 1990-93年）■ ◎^{*6} 野菜優良種子増産および普及（チーム派遣 1994-97年）■ ^{*7} サンタクルス県農産物流通システム改善計画調査（開発調査 1993-94年）■ ^{*7} サンタクルス県農産物流通改善計画調査（開発調査 1997-99年）
インフラ整備
<ul style="list-style-type: none">■ ^{*8} サンボルハ～トリニダ道路改良調査（開発調査 1984-86年）■ ^{*8} サンボルハ～トリニダ道路改良調査Ⅱ（開発調査 1987-88年）■ ^{*8} サンボルハ～トリニダ環境影響調査（開発調査 1993-94年）■ 道路公団修理工場整備計画（無償 1989年）■ サンタクルス県北部橋梁建設計画（無償 1994-95年）
環境保全/鉱業
<ul style="list-style-type: none">■ ラパス市水質汚濁対策計画（開発調査 1990-93年）■ ポトシ県鉱山セクター環境汚染評価調査（開発調査 1996-99年）

2.4 対象期間

対象期間は、1985年から1999年までの期間とする。なお、基礎生活分野では、無償資金協力をプロジェクト方式技術協力を組み合わせた協力の形態が多いが、これらの無償資金協力が80年代の前半に実施されているため、同分野のみ1980年以降を評価対象とした。

3. 調査団員名簿および調査日程

3.1 調査団員名簿

<官団員>

担 当	団員名	所属	期間
総括	宿野部雅美	JICA 中南米部計画課長代理	2000/7/1～7/15
開発計画分析	Robin RUGGLES	CIDA/JICA 交換職員	2000/7/1～7/15
評価企画	中澤 哉	JICA 企画部評価監理室	2000/7/1～7/15 2001/3/10～3/20
国別事業計画	山口 尚孝	JICA 中南米部南米課	2000/7/1～7/15
通訳者	吉田 充夫	日本国際協力センター	2000/7/1～7/15

<コンサルタント団員>

担 当	団員名	所属	期間
総括/開発計画・評価手法	笹尾隆二郎	IC Net	2001/3/3～4/1
副総括/保健医療・基礎衛生、 貧困・ジェンダー	薄田榮光	IC Net	2001/3/3～4/1
農業・水産・畜産	富岡 丈朗	IC Net	2001/3/3～4/1
インフラ整備	長田 博見	IC Net	2001/3/3～4/1
通訳者	菅野 喜巳	個人	2001/3/3～4/1

3.2 調査日程

調査の種類・日程		2000年		2001年		
		7月	—	2月	3月	4月
第一次調査（官団員）		■ 7/01-	07/15			
第二次調査	本邦コンサルタント（全員）			.. 03/03	■	04/01 ..
	官団員（JICA 中澤職員）				03/10 ■	3/20
	通訳者			03/03	■	04/01

■ : 現地調査期間 ... : 国内作業期間

4. 主要面会者

(1) 調査団全体

番号	所属	職位	氏名
2001年3月5日 (ラパス、団員：笹尾、薄田、長田、富岡、菅野)			
1	国際協力事業団 ボリヴィア事務所	所長	永井 和夫
2		職員	小原 学
3		職員 (農業分野担当)	伊藤 圭介
		職員 (インフラ分野担当)	井上達昭
4		PRSP 企画調査員	吉田 充夫
5	在ボリヴィア日本大使館	参事官	山本 哲史
6		一等書記官	下川 富夫
7		2等書記官	水口 尚恵
8	大蔵省公共投資・国際金融次官室	課長	Victor Hugo Bacarreza
2001年3月6日 (ラパス、団員：笹尾、薄田、菅野)			
9	国家統一基金 (DUF)	DUF ローカルコンサルタント	Marco Zapata
10	国家地方開発基金 (FNDR)	FNDR 理事	Carlos Bertsch
11		FNDR 運用課長	Alvaro Alarcon
12		FNDR 開発総務課長	Juan Carlos Rossetti
13	住居・生活基盤整備省	次官	Waldo Rene Valle
14		JICA プロジェクト担当	Jorge Calderon Monterde
15		JICA 専門家(アドバイザー)	下平 謙二
2001年3月6日 (ラパス、団員：長田、富岡)			
16	農牧業農村開発省	JICA 専門家(アドバイザー)	西野 重雄
17		農業・森林生産開発局長	Javier G. Lopez S.
18		畜産局長	Orlando Aquirre Banzer
19		生産促進局長	Edgardo Sanjines Guillen
20		水産局長	Freddy Arleaga Hayashida
21	ラパス市役所	市長	Juan Del Granado
22		助役(市長秘書筆頭)	Oscar Navarro MPA

23		環境課長	Waldo Vargas Ballester
24		人間開発課長	Mauricio Lea Plaxa Pelaex
25		技術課長	Gonzalo Vargas Fernandez
26	道路公団 (SNC)	局次長	Juan Carlos Gotrett
27		局次長	Luis Tapia M.
28		計画課長	Guillermo Davila
29	道路公団 (SNC)	計画課 経済分析担当	Sonia Duarte
30		橋梁課 課長補佐	Efrain Espada
31		橋梁課 課長補佐	Mario Ruiz
32	サンアンドレス大学衛生工 学研究所	副所長	José Diaz B.
2001年3月7日 (ラパス、団員：笹尾、薄田、菅野)			
33	保健年金省	次官	Rene Bilbao
34		国際関係局長	Fernando Cisneros
35	USAID	職員	Carl B. Derrick 以下2 名
2001年3月7日 (ラパス、団員：長田、富岡)			
36	経済開発省 公共運輸・通 信・航空次官室	次官	Mauricio Navarro
37	経済開発省 運輸局	運輸局長	Arturo Zurita Castellon
38		アドバザー (建築士)	Andrez Bello Mendoza
39		プロジェクト課 係長	Guillermo Robin de Calis
40		計画課 係長	Oscar Chavarria
41	経済開発省 鉱山・金属庁	鉱山局長	Carlos Garron Ugarte
42		鉱山政策分析 課長	Eliodora Tandi Bernal
2001年3月8日 (ラパス、団員：笹尾、薄田、長田、富岡、菅野)			
43	COSUDE(スイス開発協力公社)	所長	Verena C. Munzenmeier
44	GTZ(ドイツ技術協力公社)	次長	Ma del Carmen Rocabado
45	農牧業農村開発省	JICA 専門家(水産)	浜満 靖

46	世界銀行	所長	Jhon Newman
47	米州開発銀行	副所長	Cesaro O. Williams F.
2001年3月8日 (ラパス、団員：長田、菅野)			
48	持続開発企画省 環境、天然資源、林業開発庁	技術関連コンサルタント	Antonio Trevino
49		環境関連コンサルタント	Hernan Fernandez
50		土木インフラ担当 長	Mirso Alcala R.
51		技術員	Tito Rendon Castro
52		アドバイザー	Sergio Caso U.
2001年3月9日 (ラパス、団員：笹尾、薄田、菅野)			
53	PROCOSI (NGO)	代表	Esteban Ugrinovic
54	オランダ大使館	国際協力担当官	Han-Maurits Schaapveld
2001年3月19日 (スクレ、団員：笹尾、菅野)			
55	チュキサカ県	調整局長	Juan Carlos Salinas
56		コミュニティー強化部長	Maximo Quiroga Benavides
2001年3月22日 (トリニダ、団員：笹尾、菅野)			
57	ベニ県	調整局長	Victor Hugo Rivera 他数名
2001年3月29日 (ラパス、団員：笹尾、菅野)			
58	外務省 ヨーロッパ、アジア、アフリカ、太平洋局	局長	Estela Mendosa
59	UDAPE 社会局	職員	Roly Narvaes 他2名
60	大蔵省公共投資・国際金融次官室	課長	Victor Hugo Bacarreza
61		職員	Maria Eugenia Jurado

(2) 基礎生活分野

番号	面会日	所属/案件名	職位	氏名
	3/6	国家地方開発基金 (FNDR)	理事 他2名	調査団共通面会者リスト 10~12を参照
	3/6	住居・生活基盤整備省	次官 他2名	調査団共通面会者リスト 13~15を参照
1	3/12	トリニダッド母子病院建設計画	トリニダッド母子保健病院病院長	Jorge Pinto Parada
2	3/14	サンタクルス総合病院建設計画/サンタクルス総合病院プロジェクト/医療供給システム	サンタクルス総合病院日本病院副病院長	Freddey Romero
3	3/14		サンタクルス総合病院日本病院看護婦長	Maria Morales
4	3/14		サンタクルス総合病院 日本病院事務長	Hugo Ribera
5	3/16	サンタクルス医療供給システム	サンタクルス県庁企画部	Erik Martinez
6	3/19	地方地下水開発調査 (無償)	チュキサカ県基礎衛生部水資源ユニットチーフ	Libio Cuella
7	3/19		チュキサカ県基礎衛生部水資源ユニットプロジェクト担当	Jose Rios
8	3/19		チュキサカ県基礎衛生部水資源ユニット総務	Henry Trigo
9	3/22	消化器疾患対策	コチャバンバ消化器疾患センターセンター長	Oswaldo Carvallo
10	3/26	国立公衆衛生専門学校建設計画	国立公衆衛生専門学校 教務主任	Adriana Teran
11	3/28	ラパス市清掃機材整備計画	ラパス市清掃公社管理監査役	Juan Carlos
12	3/28		技術コーディネーター	Jose Velarde Flores
13	3/28		保守管理監督	Marco Burgoa

(3) 農林水産畜産分野

番号	面会日	所属	職位	氏名
1	3/12	国際協力事業団	専門家(家畜飼養管理)	富永 秀雄
2	3/12	国際協力事業団	専門家(地域経済開発)	本家 正彦
3	3/12	国際協力事業団	専門家(食品流通)	田中 好雄
4	3/12	サンタクルス県	プロジェクト・コーディネータ	Jose Luis Carreno R.
5	3/12	サンタクルス県 企画部	戦略策定課長	Tito Guido Rojas Mendoza
6	3/12	サンタクルス県	農業サービス局 局長	Hugo Serrate Rez
7	3/12	国際協力事業団 CETABOL	場長	小堀 泰之
8	3/12	国際協力事業団 CETABOL	専門家(栽培)	持田 作
9	3/12	国際協力事業団 CETABOL	専門家(畜産)	田口 本光
10	3/12	家畜改善センター	所長	Moises Salinas O.
11	3/12		技術課長	Jose Nazario Videz
12	3/13	北部乳牛協会	人工受精師	Julio Cesar Mediana G.
13	3/19	野菜種子改善センター	所長	Victor Quiroga Rojas
14	3/19		生産担当	Jimmy Claros C.
15	3/19		普及担当	Tito Rojas M.
16	3/20	コチャバンバ県	調整局長	Javier Gutierrez Ostria
17	3/20		都市開発コンサルタント	Marcelo Cosio Hurtado
18	3/20		職員	Freddy Covarrubias R.
19	3/22	水産開発研究センター	専門家(水産)	浜満 靖
20	3/22		生産部長	Ronald Vegas
21	3/22		調査部長	Santiago Morales
22	3/25	CAICO (ホカリ農牧総合協同組合)	獣医師	大田 清隆
23	3/26	サンタクルス県 ホカリ移住地	住民(ホカリII地区)	山城 洋子
24	3/26		住民(ホカリII地区)	玉城 輝俊

(4) インフラ/環境/鉱業分野

番号	面会日	所属	職位	氏名
1	3/11	サンタクルス県 オキワ移住地	農協職員	平良 ノリコ
2	3/11		診療所医師	知花 賢二
3	3/11		住民(オキワ I 地区)	具志堅 俊
4	3/11		住民(オキワ I 地区)	具志堅 アケミ
5	3/11		住民(オキワ I 地区)	具志堅 ルリコ
6	3/11		住民(オキワ I 地区)	具志堅 エリック
7	3/11		住民(オキワ I 地区)	Wilson Luis Perez
8	3/11		住民(El Tajibo 地区)	Angel Ribera
9	3/11		住民(El Tajibo 地区)	Tatiana Ribera
10	3/11		住民 (Pairon 地区)	Miguel Angel Rocha
11	3/11		タクシー会社職員 (オキワ I 地区)	Wilson Villaroel
12	3/11		タクシー会社職員 (オキワ I 地区)	Luis Pérez
13	3/13	サンタクルス県 道路局	局長	Antonio Estremadoiro Pedriel
14	3/13		局次長	Jose Antonio Flores Montero
15	3/13		保守整備長	Juan Pacheco V.
16	3/13		測量担当	Oscar Rodriguez Torez
17	3/13		車両・機材長	Jorge Autelo V.
18	3/13		道路改善計画担当	Alfredo Senseve Mendez
19	3/13		Cono Sur 社長 (料金徴収会社)	Jorge Lopez Sanabria
20	3/14	サンタクルス県庁	JICA 専門家 (地域経済開発計画)	本家 正彦
21	3/15	ポトシ県 道路局	局長	Victor Nardin V.
22	3/15		総工場長	Marco Vacaflores Sernich
23	3/15		工場長	Mario Caotro
24	3/15		整備工	Jorge Gamboa C.W.
25	3/15	ポトシ県天然資源 環境局	局長	Noel Mercado R.
26	3/15		技師	Omar Villo F.

5. 評価のフレームワーク

1.2 調査の目的でみたように、本調査の主な目的は、以下の2点である。

- ① ボリヴィアに対する JICA の協力を重点的に支援するセクターや課題の選定の妥当性も含めて総合的に評価する
- ② 評価結果から教訓・提言を導き出し、国別・課題別アプローチの強化を含む今後の JICA の事業実施にフィードバックする

①の評価は、以下のような手順で実施した。

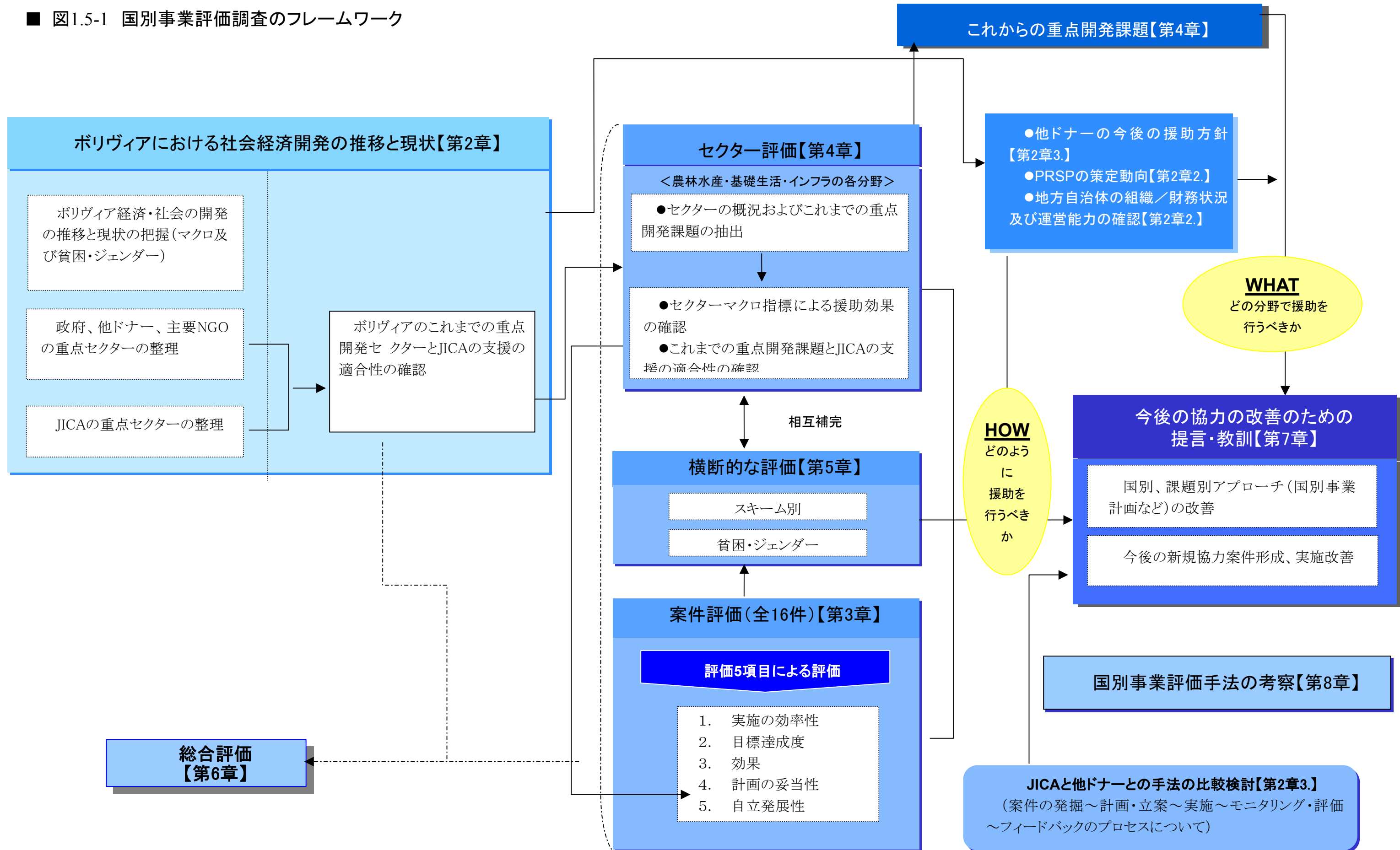
1. ボリヴィアの重点開発セクターと JICA の支援の適合性（JICA は、ボリヴィアにとって重要なセクターに対して援助を行なったかどうか）の確認
2. 案件評価（各重点開発セクターにおいて、個々の JICA 事業は効果があったかどうかの確認）
3. セクター評価（各重点開発セクターにおいて、JICA の援助は効果があったかどうかの確認）

さらに、評価結果を JICA のスキーム別の援助方法に役立てるためのスキーム別の評価や現在世界的に重要視されている開発課題である貧困・ジェンダー問題の視点からも JICA の援助の在り方を検討した。

これらの評価作業のために基礎的な調査として、はじめに「ボリヴィアにおける社会経済開発の推移と現状の把握」とセクター分析を行なった。

次に、②に対しては、個々の評価結果から得られた教訓・提言を今後 JICA はどの分野で援助をおこなうべきか（WHAT）、またどのように援助を行なうべきか（HOW）の観点から整理した。国別事業評価のフレームワークは次ページの図にまとめられる。

■ 図1.5-1 国別事業評価調査のフレームワーク



6. 調査・評価の手法

上記 5. で説明した調査・評価の各段階の詳細は以下に示す通りである。

6.1 ボリヴィアにおける社会経済開発の推移と現状の把握（第 2 章で取り扱う）

ボリヴィアの社会・経済の動向や政府の開発政策、ドナー・NGO の動向、JICA の活動について調査し、以下の事柄を明らかにした。

- ① ボリヴィア経済・社会の開発の推移と現状の把握（世銀・国連機関・JICA の調査報告書などにより、マクロな経済社会分析を行なう）
- ② 政府、他ドナー、主要な NGO の重点的な援助セクターの整理（政府、ドナー、主要 NGO への聞き取りや彼らの保有する既存の統計により、政府、ドナー、主要 NGO がどのようなセクターに援助し、結果的にどのセクターを重視したかを予算の投入ベースで確認する）
- ③ JICA が重点的に援助したセクターの整理（JICA の内部資料により、JICA がどのようなセクターに援助し、結果的にどのセクターを重視したかを予算の投入ベースで確認する）

次に、②と③の比較対照により、「基礎生活分野」「農林水産畜産」「インフラ」（主に交通・運輸）の各重点セクターが JICA の支援すべきセクターとして妥当であるかどうかを検証した。

6.2 案件評価（第 3 章）

27 の案件のそれぞれについて評価分析シートを作成し、5 項目評価を行なった。また、各案件について「案件評価結果要約表」（案件概要・評価用 PDM・評価結果要約表・運営管理に関する評価・評価から得られた教訓の各項目から構成される）を作成した。このうちの評価用 PDM は、当初想定された期待効果発現の論理が妥当であったか、あるいは実際に機能したかどうかを事後的に確認するためのものである。

なお、これら 27 案件のうちいくつかは、同じような最終目標を掲げており関連性が強いので、「連携案件」と名付け、まとめてプログラムの評価を行なった。連携案件の単位でも、評価分析シートを作成し、5 項目評価を行なった。

以下の報告書本文の案件評価では、主に連携案件ベースでの評価結果を記載しており、個別のスキーム・事業単位の評価は、別冊資料の 27 案件別の評価分析シートと案件評価結果要約表を参照されたい。なお、評価の 5 項目は、以下の DAC 評価 5 項目（以下、「評価 5 項目」）であり、総合評価としては、特に効果と自立発展性を重視している。

評価5項目の定義

1. 実施の効率性：	費用対目標達成度の割合
2. 目標達成度：	当初目標の達成度（外部環境の動向を視野に入れ、成果や活動との関係から分析されたプロジェクト目標の達成/未達成の原因分析も加える）
3. 効果：	プロジェクト終了後の中長期的なプロジェクトの実社会への影響（当初予定されていない事柄も含む）
4. 計画の妥当性：	プロジェクトの重要性/必要性及び計画の論理性
5. 自立発展性：	制度/組織・財務・技術の各観点からみた、プロジェクト期間終了後のプロジェクト活動の維持発展の度合

各案件の効果の調査はその特性に合わせて行ない、重要な案件に対しては地域住民に対する聞き取り調査も実施した。さらに、案件の発掘、計画立案、モニタリング・評価などプロジェクトサイクルのマネジメント手法についても、JICA と他ドナーとの比較検討を行なった。

なお、各案件および案件を構成するスキームや事業の評価は、定量的評価手法により行なった（以下は、プロジェクト方式技術協力の例）。まず①最も下のレベルである評価の小項目ごとにあらかじめ設定しておいた5段階の評価基準に基づいて行ない、②それを総合して評価中項目における5段階の評価を算出し、③さらに評価中項目の結果を総合して評価の大項目毎の5段階評価を導き出した。

表 1.6-1 評価大項目と中項目の関係（プロジェクト方式技術協力の例）

評価の大項目	評価中項目 (各中項目に対し、さらに複数の評価の小項目が設定される)
1. 実施の効率性	投入対プロジェクト目標の割合（連携案件の評価においては、案件を構成する各スキーム間の連携について、組み合わせの良否・順序・タイミングに関する考察を入れる）
2. 目標達成度	1. PDM などに明確に示された目標指標の達成度（または） 2. 関係者の認識による目標の達成度
3. 効果	1. 上位目標の発現度 2. マイナス効果の発現度
4. 計画の妥当性	1. ボリヴィアのニーズとの合致（既存の開発計画との合致をみるだけでなく、セクター評価結果を反映させる） 2. 計画作成の適切さ（活動から上位目標までが論理的につながっているか） 3. 主要な関係者により参加型で計画が策定されているか(PCM ワークショップに基づく PDM の活用) 4. プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件の確認
5. 自立発展性	1. 組織的な自立発展性 2. 財務的な自立発展性 3. 技術的な自立発展性

5段階評価とは、基本的に「5－非常によい、4－よい、3－概ね妥当である、2－悪い、1－非常に悪い」の基準である。各評価項目における具体的な5段階評価の基準は、以下のとおりである。

表 1.6-2 評価項目別評価基準表

評価の大項目	評価基準				
	5	4	3	2	1
1. 実施の効率性	投入対効果（プロジェクト目標）の観点から、投入が、				
	全体的に非常に有効に活用されている。	全体的に有効に活用されている。	全体的に概ね無駄なく活用されている。	全体的に少し無駄に活用されている。	全体的にかなり無駄に活用されている。
2. 目標達成度	当初予定した目標の達成度が、				
	10割以上である。	9割以上である。	8割以上である。	6割以上である。	6割未満である。
3. 効果	PDMの上位目標またはそれに関連した				
	非常に大きな効果が発現している。	大きな効果が発現している。	効果がある程度発現している。	効果はあまり出ていない。	効果は全く発現していない。
4. 計画の妥当性	①ボリヴィアのニーズへの適合、②計画の適切さ、③計画作成段階における参加型の程度、④目標が上位目標に結びつくための外部条件の確認、の4点を総合的に判断して				
	非常に高い。	高い。	概ね妥当である。	弱い。	非常に弱い。
5. 自立発展性	プロジェクトの実施機関が組織・財務・技術の面で、				
	自立し、発展している。	自立している。	概ね自立している。	あまり自立していない。	全く自立していない。

なお、援助のスキーム別の評価基準の詳細（評価中項目・小項目の評価基準）については、添付資料「1.評価基準に関する補足資料」の中のスキーム別評価のフレームワークを参照されたい。

5段階評価のための主な情報源は、以下の2種類である。

- ① 終了時 PDM や各種報告書に基づく文献類からの情報
- ② プロジェクト参加者（当時の C/P）や受益者など、関係者に対する聞き取りや質問票回答に基づく情報

②の場合には、質問票回答者や情報提供者がプロジェクトの当事者であるためバイア

スがかかることが想定されるため、複数の回答者から裏付けを取り、可能な限り事例や統計などの根拠を確認するなどのクロスチェックを行なった上で最終的な評価は、担当分野別に各団員が行なった。また、同じ評価基準であっても評価者により差が生じることを避けるために、総括団員が各分野の調査に必ず参加し、各団員間の評価基準の適用度を調整した。

重要と思われる連携案件については、一定数の地域住民からの情報収集を実施し、貧困・ジェンダーの視点からもプロジェクトの案件の形成から実施に至るまでのプロセスを見直し、5項目評価を補完した。(第5章参照)

6.3 セクター評価（第4章）

ここでは、はじめに、「農林水産畜産」「基礎生活分野」「インフラ」（主に交通・運輸）の重点セクターに関して、政府機関への聞き取りや世銀・国連機関の調査報告書などをレビューすることにより、過去15年間のセクターの概況を明らかにするとともに、調査対象期間における重要な開発課題（「これまでの重点開発課題」）が何であったかを遡及的に確認した。

次に、以下の2つの観点からセクター評価を実施した。

- ① セクター指標・サブセクター（地域）指標による援助効果の確認
- ② 各セクターにおける重点開発課題と JICA の支援の適合性の確認

①では、既存の文献・資料・統計などからセクター指標・サブセクター（地域）指標に該当する情報を収集し、JICA 事業を展開している主要なセクターにおいて、JICA の事業実施がボリヴィア政府の事業や他ドナーの協力と相俟って何らかの開発効果に結びついているかどうかを確認した。②では、上で明らかにされた各重点セクターの「これまでの重点開発課題」に個々の JICA 事業がどう対応したかを確認した。その際、1) これまでの重点開発課題との整合性、2) ボリヴィア政府や他ドナーとの連携の有無、3) 各事業の融資案件ではなく技術協力も含む無償の協力としての妥当性を考慮した。

なお、3) の観点については、以下の理由によりほぼ妥当とみなし、詳細な分析は割愛した。すなわち、対ボリヴィアの日本の協力では借款案件が少なく（債務繰り延べを除く）JICA 事業が主体であるが、ほとんどの JICA 事業の規模が通常の日借款案件の規模（15億円～20億円以上）よりも小さく、かつボリヴィアの経済レベルを考慮した場合はこうした無償主体の協力を特に問題はないと考えられる。また、JICA が実施した事業に類似したもので他ドナー（金融機関を除く）が借款を行なっているケースもほとんど見られなかった。

6.4 横断的な評価（スキーム別評価、貧困・ジェンダー評価）（第5章）

ここでは、スキーム別の観点および貧困・ジェンダーの観点からも各実施案件の評価分析を行なうことにより、横断的な視点でセクター評価を補完し、評価全体がより包括的なものとなることを目指した。

スキームは、今回の主要な評価対象事業の属するプロジェクト方式技術協力・無償資金協力・開発調査の3スキームを取り上げた。また、貧困・ジェンダーの面からの評価にあたっては、プロジェクト実施地における地域住民に対する質問票調査・聞き取り調査を実施した。

6.5 総合評価（第6章）

以上の各段階別の評価結果に基づき、JICAの技術協力を総合的に評価した。具体的には、検証すべき望ましい援助のあり方は、「JICAがボリヴィアにとって重要なセクターに援助し、各重要セクターの中でも重要と思われる開発課題に対してJICAが協力を行ない、それがボリヴィア政府や国民の取り組み、他ドナーの援助と相俟って効果を上げ、さらに個々の案件ベースでも効果を上げていること」である。

6.6 今後の協力の改善のための提言・教訓（第7章）

上記の評価結果とこれからの重点開発課題、PRSP策定やドナー動向さらには「地域間格差の是正」の観点を踏まえ、本調査の最終的な成果品として、以下のような教訓、提言を導いた。

- ① 国別事業実施計画のレビュー（援助すべき分野に関する提言）
- ② 今後の新規協力案件の形成・実施の改善（プログラムのアプローチの導入の提言、既存のスキーム単位での改善提言）

6.7 本評価調査の問題点

今回の評価調査においては、時間や人員・予算の制約もあり、必ずしも万全な評価が実施できたとは言えない。予め今回の調査の問題点を確認しておくこと以下の通りである（注：いくつかのポイントは、第8章の「国別事業評価手法の考察」で提起した問題点・弱みと重複する）。

- ・ 元々のプロジェクト目標（指標）がやや不明確であったり終了時における目標達成度の測定が不十分であったために目標達成度の正確な把握が困難なケースが相当数あった。

- ・ 同じく多くの事例で元々の上位目標（指標）がやや不明確であり、また事前にベースラインサーベイも実施されていなかった。本調査で地域住民に対する質問票調査を用いて事後的な効果測定を試みた案件数（連携ベース）も5件にとどまっており、全体的に効果の測定は不十分である。
- ・ プロジェクトの実施機関や上位機関、地域住民はインタビュー・質問票調査などを通じて調査に参加したが、ボリヴィア側の政府職員や専門家・学識経験者はあまり調査に参加しておらず、調査結果の分析などにおいて日本人の見方に影響されすぎたおそれがある。
- ・ 既存のJICAのデータベースでは個々の事業の総コストの算出が完全にできなかったため、スキーム・分野毎の評価点を算出する際に、重み付けなどにより各事業のコストの違いを反映することができなかった。（今回、スキームや分野の比較を行なう際、5段階評価点の平均値を用いた。評価点の平均値を用いるにあたっては必ずしも問題がないわけではないが、スキーム間・分野間で評価点の分布状態に著しい差はなく比較的正規分布に近いと判断されたため、これを用いた。）

6.8 国別事業評価手法の考察（第8章）

本章は、今後の国別事業評価への参考とするためのものであり、はじめに本調査とこれまでに実施された国別事業評価調査との比較を行ない、他国の国別事業評価調査との比較も行なった。さらに、本評価調査自体のレビューを行ない問題点や弱みを明らかにした上で、今後の国別事業評価のあり方を論じた。

7. 評価にあたっての留意事項

評価作業を行なうにあたって、以下のような留意すべき事項があった。これらの点に関しては本報告書を読まれる方々にも是非ご注意いただきたい。

7.1 評価の視点

調査団は、あるべき評価とは「十分にその時代特有の状況をふまえ、また時代の変遷に左右されない普遍的な視点でなされるべきである」との視点に立脚して今回の評価作業を実施している。視点の後半部分は、いわゆる評価5項目の中に思想として溶け込んでいる。

前半部分に関しては、本評価調査は基本的に1985年～1999年まで（基礎生活分野のみ1980年以降）に実施された事業を対象としており、その間に被援助国であるボリヴィア政府の開発政策には変化が見られ、また国際社会・ドナー社会においても援助における重要な開発課題の変遷があった。このような歴史的な背景を無視し安易に現在の尺

度・視点で以って過去のプロジェクトを評価することは、基本的に避けている。この文脈において以下に2点ほど調査団の取り組み姿勢を例示する。

・ **プロジェクトの運営管理における PCM 手法の活用**: PCM 手法は、1990 年代に JICA に導入されたプロジェクトの運営管理手法である。92 年に試行的な導入が開始され、94 年に本格的な導入が始まった。同手法によるプロジェクト管理のツールとして PDM という書式がある。PCM 手法が本格的に導入されるようになってから、JICA は PDM の作成を個々の案件（プロジェクト方式技術協力）に徹底するようになった。今回、案件評価において、PDM の記載内容をいわゆる「計画の妥当性」の評価の判断材料に用いている。ただ、当該案件がまだ PCM 手法が本格的に導入される以前に開始された場合は PDM 自体が作成されていないことが少なくないので、評価対象案件の PDM そのものが存在しない場合は、こうした視点からの評価は回避している。同様に PDM の未作成について報告書に記載した箇所があったとしても当該案件においては未作成であること自体を評価の判断材料とはしていない²。

・ **貧困・ジェンダー問題の観点からの評価**: 今回の国別事業評価調査には、調査の委託者である JICA（評価監理室）の意向により、「貧困・ジェンダー問題」を評価の視点として導入した。しかしながら、その位置づけは、あくまでセクター横断的な評価のひとつであり、既に「第1章6. 調査および評価の手法」などでも説明したように「貧困・ジェンダー問題」は、個別の案件評価・セクター評価では評価の視点としては用いていない。そもそも開発援助における貧困・ジェンダーに関する情報の整理や対応についての検討が JICA の内部で開始されたのは 1990 年代に入ってからである。ジェンダーに関しては 1994 年に開発と女性（WID）専門家の経費が予算化され、制度的にも強化されつつある。貧困に関しては 1997 年に地域住民に直接裨益する貧困削減協力の枠組みとして「開発福祉支援事業」が設けられ、1998 年には「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査」が実施された。すなわち、相当数の評価対象プロジェクトが、JICA を含むドナー社会が必ずしも開発課題として貧困やジェンダーの問題を最重要視しておらずまた JICA としても具体的な政策・指針を確立する前の時期に計画立案されたものである。

7.2 プロジェクト目標・上位目標の達成責任

技術協力事業には先方政府、日本国政府および JICA の3者が関わっており、それぞれが独自の役割と責任をもちながら共同で事業を行っている。基本的に JICA は、プロジェクトの実施者である先方政府を支援する立場にあり、ボリヴィアの開発について事業の全てを JICA が担っているわけではない。また、実際のプロジェクト実施過程では、

² 報告書別冊資料の3. 個別案件・連携案件評価結果要約表には、全案件の PDM が記載されている。この中には、プロジェクトの枠組みや構造を整理するために、事後的に調査団で作成したものも含まれている。

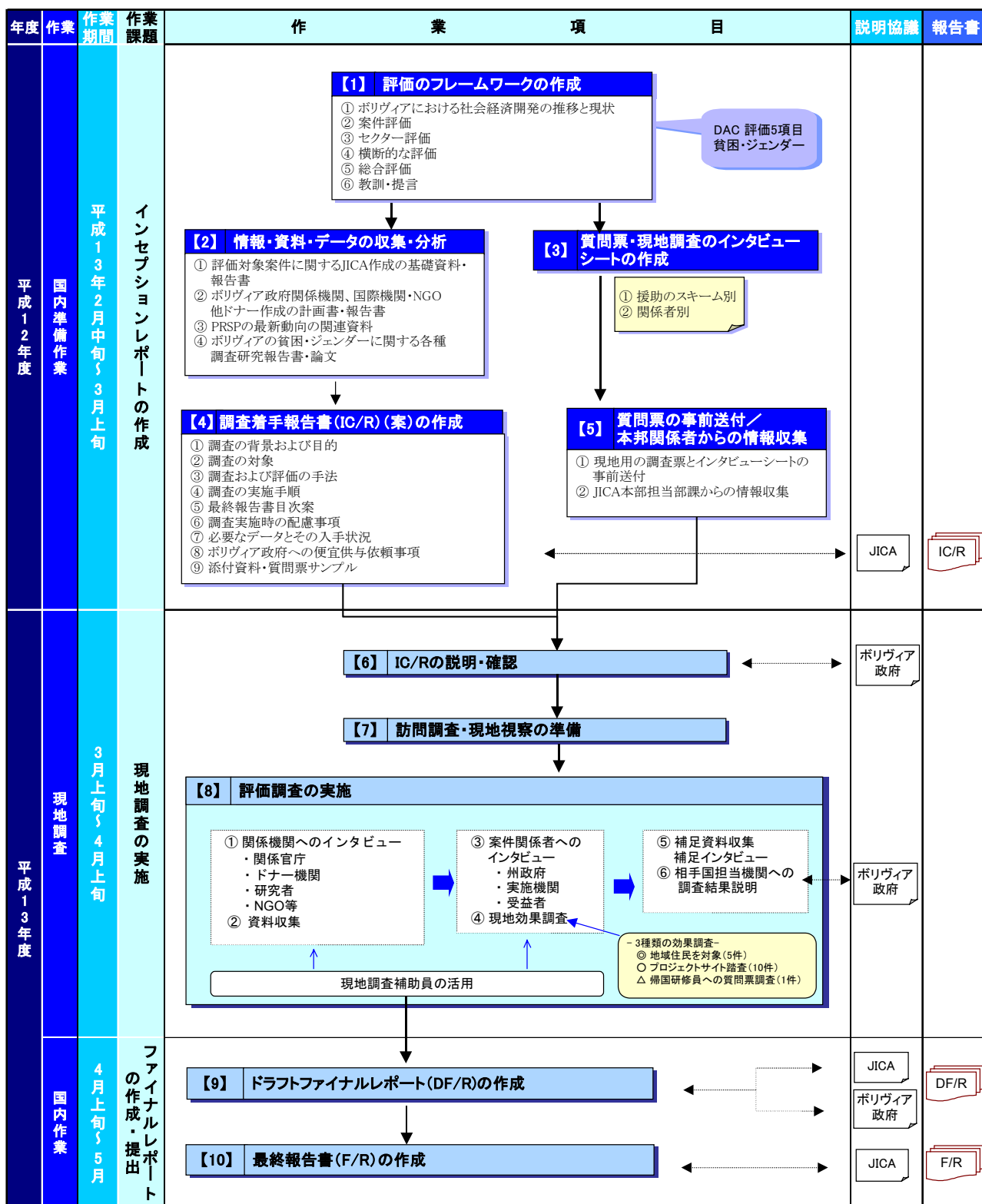
上記の3者以外にも他のプロジェクト参加者・支援者がおり、多様な関係者がプロジェクト目標の成否に影響を与えている。さらに、プロジェクト目標・上位目標の発現に関してはこうした人的な要素以外に外部環境・外部条件の影響も少なくない。³

8 調査の実施手順

調査の実施手順については、次ページに「調査フローチャート」を示す。

³全体の傾向としては、外部の阻害要因がプロジェクトにマイナスに作用したと判断される（第5章 1. スキーム別評価における「外部環境の影響評価」参照）。

図 1.8-1 調査フローチャート



第二章

■ 国別事業評価調査における本章の担当部分

