

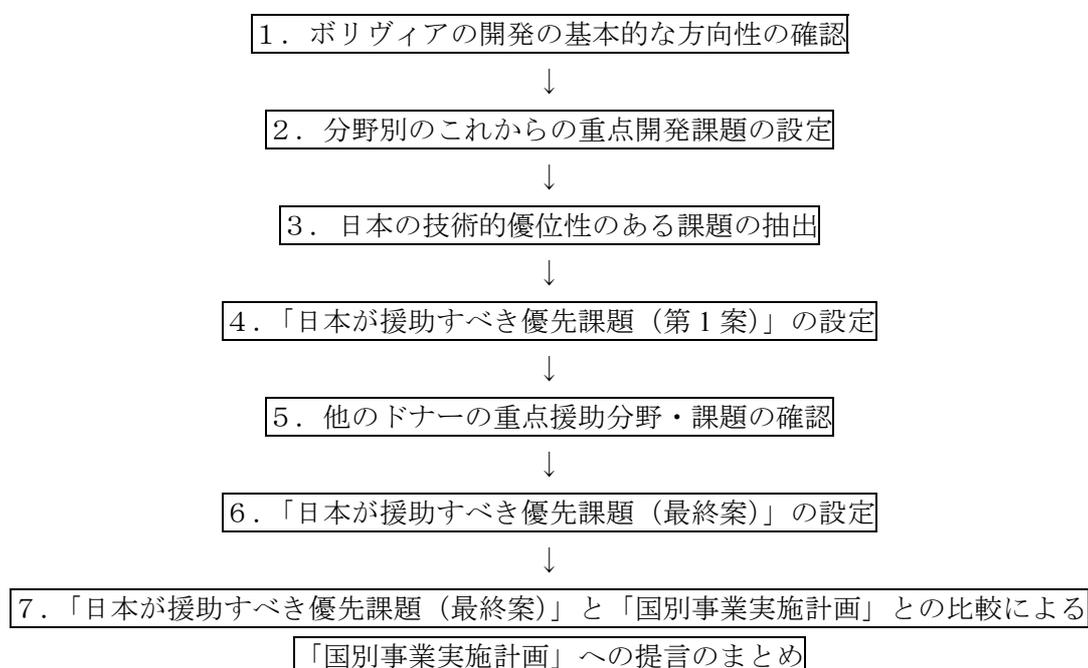
第7章 今後の協力の改善のための提言・教訓

本章では、評価調査結果を活かした今後の JICA 事業の実施に向けての提言・教訓を主に 1. どのような分野・課題において事業を実施すべきか (WHAT)、2. どのような方法で事業を実施すべきか (HOW) の 2 側面からまとめる。以下では、「1. 国別事業実施計画のレビュー」が WHAT に相当し、「2. 協力案件の形成・実施の改善」が HOW に相当する。

1. 国別事業実施計画のレビュー

本項では、はじめにボリヴィアの開発の基本的な方向性を確認し、次に JICA がボリヴィアを支援する場合の重要な課題（日本が援助すべき優先課題）を明らかにし、さらに他のドナーの動向などを勘案して「日本が援助すべき優先課題」の絞り込みを行なった。この最終的な「日本が援助すべき優先課題」を「国別事業実施計画」の内容と比較する形で同計画のレビューを行なった。

なお、ここでは、PRSP の本格的な始動によっても、日本が特定の分野・課題への技術援助を実施できることを前提としている。具体的な作業の手順は、以下のとおりである¹。



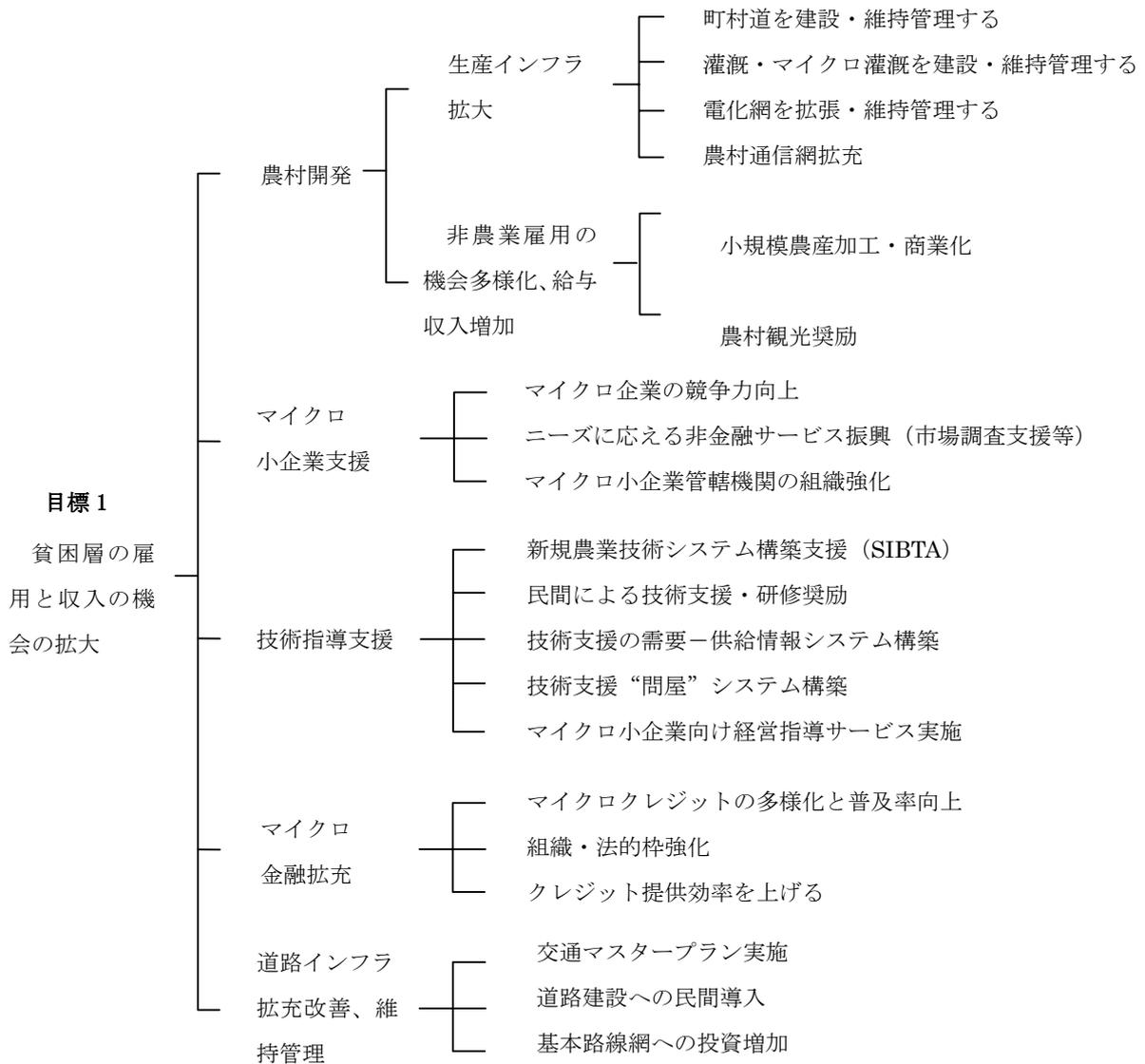
¹ 手順として示されたこれらの課題の選定基準は一般的なものであり、実際の課題選定や案件の採択においてはさらに、日本と当該被援助国との経済・政治・文化などの面における関係や我が国の国益も考慮される必要がある。

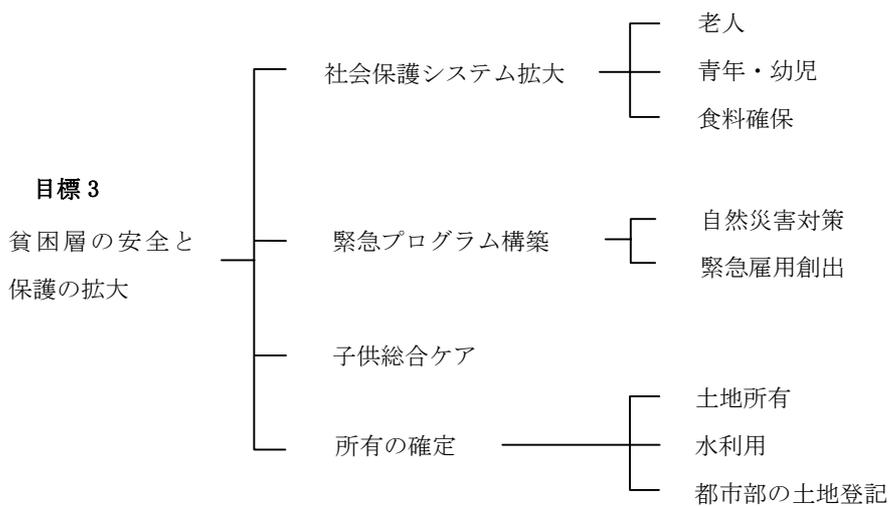
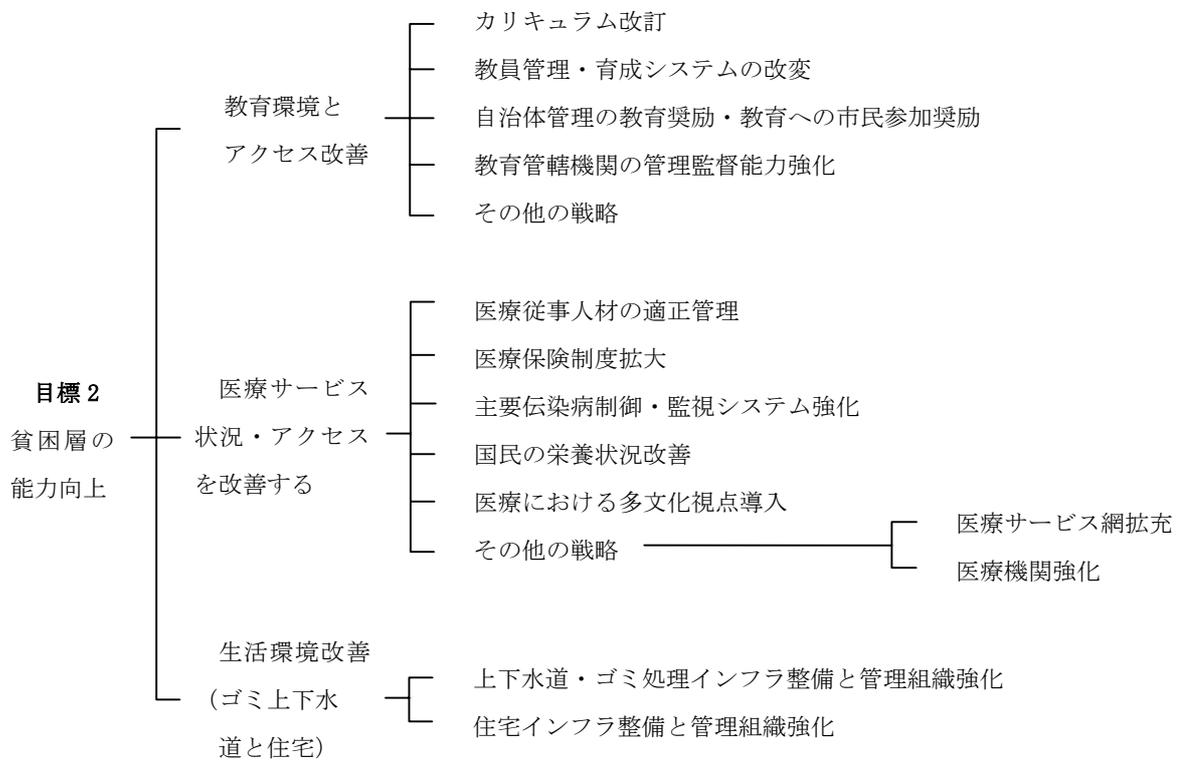
各手順での分析方法は、以下のとおりである（分析結果のまとめとしては、項末の表「国別事業実施計画における重点分野および課題の検証1」参照）。

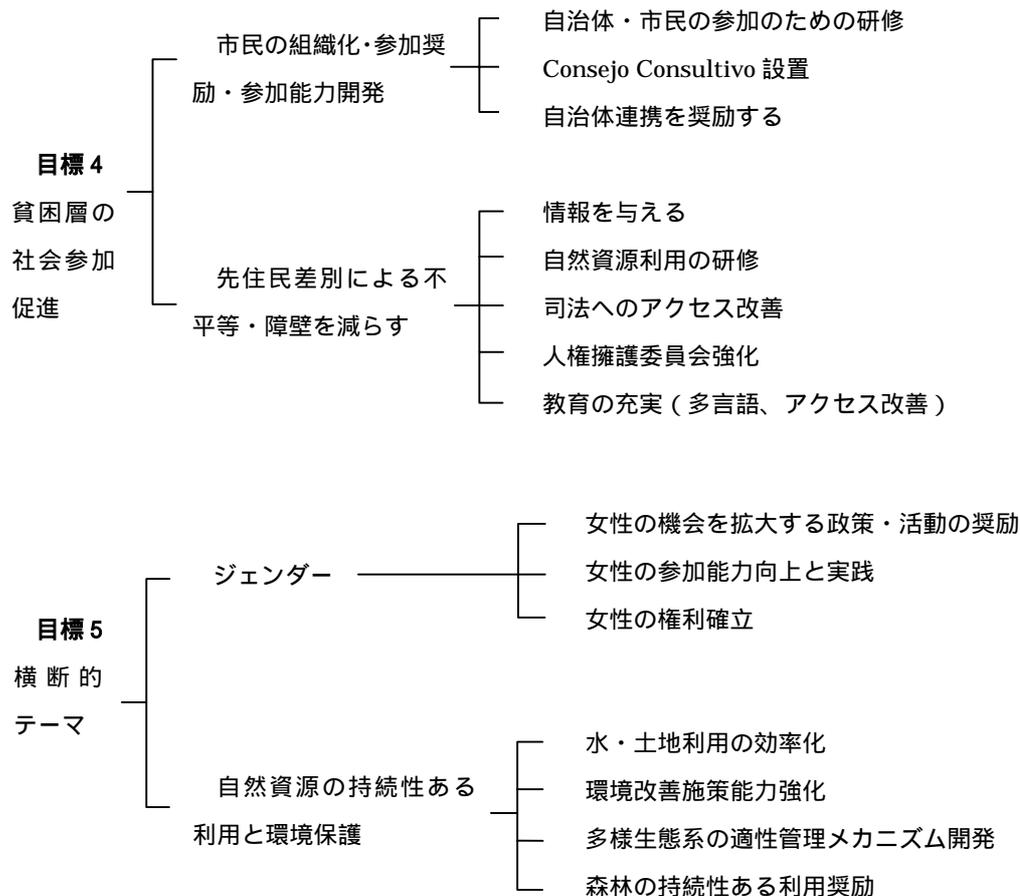
1.1 ボリヴィアの開発の基本的な方向性の確認

ここでは、本来、特定の分野に限られない総合的な観点から相手国の開発の方向性を確認すべきである。今回は、既にボリヴィア国内で政府職員・主要ドナーさらには一般国民まで含めた形での徹底的な議論により、問題点の抽出と課題の設定・体系化がなされ、既存の国家開発計画とは別に今後の開発の青写真が PRSP という形でまとめられている。PRSP は、近い将来には既存の国家開発計画にとってかわるとの見通しもある。そこで、我々はこの PRSP をもって「ボリヴィアの開発の基本的な方向性」とみなすことにする。PRSP の概要は既に第2章の2.2-1で紹介したとおりであるが、以下のような5つの目標を中心とした課題体系が設定されている。

図 7.1-1 PRSP (2001年3月版) における課題体系







出所：本課題体系は、2001年3月版のPRSPが基になっており、JICA ボリビア事務所企画調査員吉田氏の作成した「事例研究「ボリビア」」の「別添3課題樹」に修正を加えたものである。

1.2 分野別のこれからの重点開発課題の設定

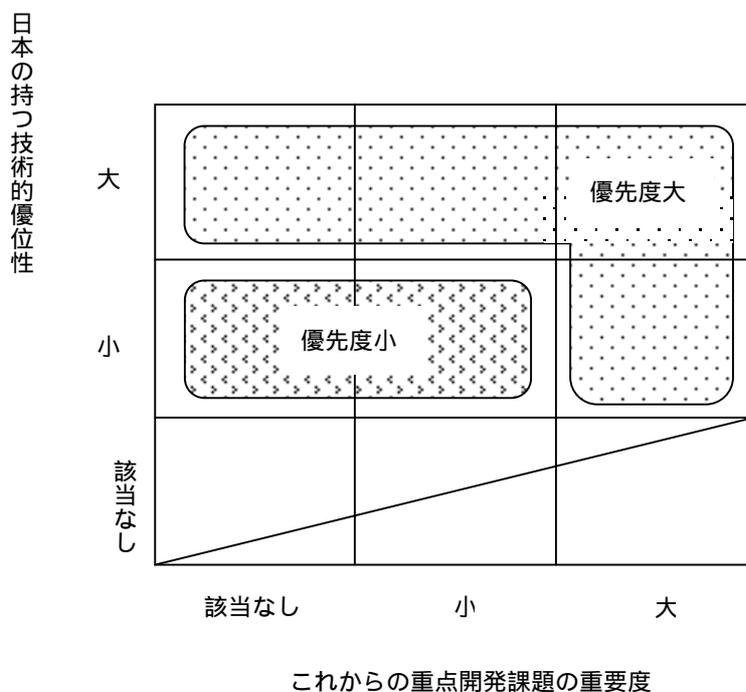
既に第2章4.のセクター分析において主要分野（「基礎生活分野」「農林畜産水産」「インフラ整備」「環境保全/鉱業」）の「これからの重点開発課題」が確認されている。これに基づいてPRSP（2001年3月版）に示されている各課題に対する重要度評価を2段階（大・小）で行なった。

1.3 日本の技術的優位性のある課題の抽出

PRSP（2001年3月版）に示されている課題の中から日本が技術的優位性を持っていると思われる分野を団員全体の合議により抽出し、2段階評価を行なった。日本のこれまでの援助実績や国際競争力を考慮して技術的優位性が非常に高いものを「技術的優位性：大」、比較的高いものを「技術的優位性：小」とする。

1.4 「日本が援助すべき優先課題（第1案）」の設定

PRSP(2001年3月版)で取り組むべき課題として設定されているもののうち、上記1-2.と1-3.の評価結果が以下のような組み合わせである課題を「日本が援助すべき優先課題(第1案)」として抽出した(優先度の大・小2種類の課題あり)。ここでは、「日本の技術的優位性」を重視し、仮に「日本の技術的優位性」がなければ、これからの重点開発課題としての重要度がいかにも高くとも「日本が援助すべき優先課題」からは外した。逆に「日本の技術的優位性」が認められれば、これまでに「これからの重点開発課題」として認識されていない課題でも「日本が援助すべき優先課題」として取り上げた。今回の主要な調査の分野が「農業」「基礎生活分野」「インフラ」でありそれ以外の分野からの重点開発課題を抽出しにくい構造になっていることが「日本の技術的優位性」を重視している大きな理由のひとつである。



1.5 他のドナーの重点援助分野・課題の確認

PRSP(2001年3月版)で取り組むべき課題として設定されているもののうち、本調査での主要ドナーへの聞き取り調査を通じて判明した他ドナーの重点援助分野・課題に該当するものを抽出した。さらに、これらの重点援助分野・課題に対して2段階評価を実施した。主要6ドナーのうち4機関以上が重要視しているものを「他ドナーによるカバー率:大」、重要視している機関が3機関以下の場合を「他ドナーによるカバー率:小」とした。

1.6 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定

ここでは、ドナー間の効率的な役割分担を考慮した。上記分析 1-4. と 1-5. の結果を総合し、「日本が援助すべき優先課題（第 1 案）」のうち、優先度が低くても他ドナーが全くカバーしていない課題を「優先度：大」に格上げし、また、優先度が高くても「他ドナーによるカバー率：大」である課題は、「優先度：小」に格下げするという調整を試みた。なお、ボリヴィアの地域特性を考慮し、各課題への取り組みにおいてどの地域（中部高原・中間溪谷・低地平原の別、都市部と農村部の別）が優先されるべきかも示した。

1.7 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「国別事業実施計画」との比較による「国別事業実施計画」への提言のまとめ

ここでは、1.6「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「国別事業実施計画」とを照合し、以下のような課題の分類を試みた。

カテゴリー	定義
カテゴリーA	「国別事業実施計画」に示された開発課題であり、かつ「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属する課題
カテゴリーB	「国別事業実施計画」に示された開発課題であるが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属さない課題
カテゴリーC	「国別事業実施計画」に示された開発課題ではないが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」・優先度大に属する課題

そして、原則的には各カテゴリーに以下の対応が必要と考える。

カテゴリーA：現状のまま開発課題とする。

カテゴリーB：引き続き開発課題として取り組むべきかどうか再検討する。

カテゴリーC：開発課題としての取り組み（追加）を検討する。

JICA の国別事業実施計画に属する 5 分野 18 開発課題の検証結果は、次々ページの表「国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 2」のようにまとめられる。結果的には、18 課題のうち 16 課題に関しては重要性が認められ、引き続き支援をするのが妥当と考えられる。また、本章における分析の結果、新たに 3 つの課題が JICA の支援すべき課題として奨められる。

しかしながら、現在 PRSP の推進過程において、ドナー間の調整や各ドナーの担当分野の絞り込みが検討されている。その意味では、上記の全課題数は、全体の費用対効果を考慮してもやや過大な感があり、今後のドナー間の調整や日本の得意分野に関するより徹底した検討により、取り組み課題をさらに絞りこんでいくことがより望ましいと考えられる。

表7.1-1 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 1 (1/2)

	PRSP (2001年3月版) の課題体系			1. 分野別 これからの 重点開 発課題 (、)	2. 日本の 技術的優 位性のある 課題 (、)	3. 日本が 援助すべ き優先課 題(1) (、)	4. 他ド ナーの援 助動向・ 優先課題 (、)	5. 日本が 援助すべ き優先課 題(最終) (、)	地理的優先度 ¹⁾						6. 国別実 施計画・ 重点分野 /課題	7. 国別事業 実施計画への提 言 (、 、)			
	大課題	中課題	小課題						1. 中部高原		2. 中間渓谷		3. 低地平原						
									都市 部	農 村 部	都市 部	農 村 部	都市 部	農 村 部					
目標1 雇用と収入の 機会拡大	1. 農村開発	生産的インフラ拡大	町村道を建設・維持・管理する																
			灌漑・マイクロ灌漑を建設・維持・管理する																
	電化網を拡張・維持・管理する																		
	農村通信網拡充																		
	非農業雇用の機会多様化、給与収入増加	小規模農産品加工・商業化																	
			農村観光奨励																
	雇用のための能力研修																		
	2. マイクロ小企業支援	マイクロ企業の競争力向上 ニーズに応える非金融サービス振興(市場調査支援等) マイクロ小企業管轄機関の組織強化																	
	3. 技術指導支援	新規農業技術システム構築支援(SIBTA) 民間による技術支援・研修奨励 技術支援の需要・供給情報システム構築 技術支援"問屋"システム構築 マイクロ小企業向け経営指導サービス実施																	
4. マイクロ金融拡充	マイクロクレジットの多様化と普及率向上 組織・法的枠強化 クレジット提供効率を上げる																		
5. 道路インフラ拡充改善、維持管理	交通マスタープラン実施 道路建設への民間導入 基本路線網への投資増加																		
目標2 能力開発	1. 教育環境とアクセス改善	カリキュラム改訂 教員管理・育成システムの改編 自治体管理の教育奨励・教育への市民参加奨励 教育管轄機関の管理監督能力強化 その他の戦略																	
	2. 医療サービス状況・アクセスを改善する	医療従事人材の適正管理 医療保険制度拡大 主要伝染病制御・監視システム強化 国民の栄養状況改善 医療における多文化視点導入 その他の戦略	医療サービス網拡充																
			医療機関強化																
3. 生活環境改善(ゴミ上下水道と住宅)	上下水道・ゴミ処理インフラ整備と管理組織強化 住宅インフラ整備と管理組織強化																		

注記 1: 評価欄1~5、及び地理的優先度の評価は、 が最重点課題、 が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。
尚、地理的優先度は、項目によっては2段階でなく、3段階での評価を実施している。従って、 の課題は、全課題体系の中での優先項目というわけではない。

2: 評価欄6は、国別実施計画・重点分野/課題の場合、 としている。

3: 評価欄7の評価基準は下記の通りである。
: 現状のまま開発課題とする。
: 引き続き開発課題として取り組むべきかどうか再検討する。
: 開発課題としての取り組み(追加)を検討する。

表7.1-1 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 1 (2/2)

	PRSP (2001年3月版) の課題体系			1. 分野別 これからの 重点開 発課題 (、)	2. 日本の 技術的優 位性のある 課題 (、)	3. 日本が 援助すべ き優先課 題(1) (、)	4. 他ド ナーの援 助動向・ 優先課題 (、)	5. 日本が 援助すべ き優先課 題(最終) (、)	地理的優先度 ¹⁾						6. 国別実 施計画・ 重点分野 /課題	7. 国別事業実 施計画への提 言 (、)
	大課題	中課題	小課題						1. 中部高原		2. 中間渓谷		3. 低地平原			
									都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部		
目標3 貧困層の安全と保護拡大	1. 社会保護システム拡大	老人 青年・幼児 食料確保														
	2. 緊急プログラム構築	自然災害対策 緊急雇用創出														
	3. 子供総合ケア															
	4. 所有の確定	土地所有 水利用 都市部の土地登記														
目標4 参加	1. 市民の組織化・参加奨励・参加能力開発	自治体・市民の参加のための研修 Consejo Consultivo設置 自治体連携を奨励する														
	2. 先住民差別による不平等・障壁を減らす	情報を与える 自然資源利用の研修 司法へのアクセス改善 人権擁護委員会強化 教育の充実(多言語、サクセス改善)														
横断的テーマ	1. ジェンダー	女性の機会を拡大する政策・活動の奨励 女性の参加能力向上と実践 女性の権利確立														
	2. 自然資源の持続性ある利用と環境保護	水・土地利用の効率化 環境改善施策能力強化 多様生態系の適性管理保護メカニズム開発 森林の持続性ある利用奨励														

注記 1: 評価欄1～5、及び地理的優先度の評価は、が最重点課題、が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。
尚、地理的優先度は、項目によっては2段階でなく、3段階での評価を実施している。従って、の課題は、全課題体系の中での優先項目というわけではない。

2: 評価欄6は、国別実施計画・重点分野/課題の場合、としている。

3: 評価欄7の評価基準は下記の通りである。
 : 現状のまま開発課題とする。
 : 引き続き開発課題として取り組むべきかどうか再検討する。
 : 開発課題としての取り組み(追加)を検討する。

表 7.1-2 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 2

*註

A: 「国別事業実施計画」に示された開発課題であり、かつ「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属する課題
 B: 「国別事業実施計画」に示された開発課題であるが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属さない課題
 C: 「国別事業実施計画」に示された開発課題ではないが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」・優先度大に属する課題

分野名	開発課題	JICA の協力プログラム名	カテゴリー (註)	提言
① 基礎生活の充実	1. 水供給及び衛生、水資源政策及び行政管理	飲料水供給プログラム	A	現状のまま開発課題とする。都市外縁部・農村部に重点を置く。
	2. 市レベルの地域保健衛生改善・母子保健の充実	母子保健改善プログラム	A	〃
	3. 感染症対策における臨床検査の充実	感染症対策プログラム	A	〃
	4. 保健人材開発の充実	地域保健強化プログラム	A	〃
	5. 初等教育、中等教育の普及、質的向上	教育改革推進支援プログラム	B	PRSP 課題体系には明示されていないが、PRSP 本文では取り上げられており重要課題と思われ、現状のまま開発課題でよいと思われる。
	6. 職業訓練の活性化及び中小企業支援	職業能力開発プログラム	A	現状のまま開発課題とする
	7. 地方村落部における電化率向上による生活水準の向上	地方電化計画プログラム	A	〃
② 農業開発	1. 動植物検疫体制の整備・強化	動植物検疫体制強化プログラム	B	PRSP 課題体系には明示されていないが、今後の農産物輸出に必要と思われ、現状のまま開発課題でよいと思われる。
	2. 小農向け優良作物の生産性向上及び小農民組織強化	小農所得向上プログラム	B	農家の所得増大には重要なテーマであるが、実績としては技術普及の面は必ずしも日本の得意分野であるとは言えず、優れた普及の専門家の投入など十分なアプローチの工夫が必要であろう。他ドナーの類似プロジェクトが多数錯綜して実施されているので、ドナー間の横断的連携も必要である。
	3. 農牧水産業技術開発とその普及システムの確立	農産物競争力強化プログラム	B	
③ 道路・橋梁などのインフラ分野	1. 道路整備計画策定と計画的な実施	運輸官庁・行政支援プログラム	A	現状のまま開発課題とする
	2. インフラ整備支援	国内幹線道路整備計画策定支援プログラム	A	道路部門の主要ドナーである、世銀、IDB などとの調整が重要。
④ 環境保全	1. 鉱山公害の防止	環境配慮型資源開発支援プログラム	B	引き続き開発課題としての取り組むべきかどうか再検討を要する。
	2. 水質保全	水質汚濁対策プログラム	A	現状のまま開発課題とする
	3. 森林荒廃等の環境対策	住民参加型森林保全・回復プログラム	A	他ドナーの実施・実績が多いので横断的連携による効率的実施が必要。
	4. 環境政策及び行政管理の向上	環境行政強化プログラム	A	現状のまま開発課題とする
	5. 観光資源の開発、産業育成による遺産の保護及び雇用の創出	観光開発計画プログラム	A	〃
⑤ 資源開発	1. 鉱山開発・鉱種多様化による経済の安定化及び雇用の創出	資源開発計画プログラム	B	引き続き開発課題としての取り組むべきかどうか再検討を要する。
⑥ 追加すべき課題	1. 自然資源利用の研修		C	重要性が高く、追加を検討すべきである。
	2. 町村道を建設・維持管理する		C	〃
	3. 灌漑・マイクロ灌漑を建設・維持管理する		C	〃

出所：JICA の平成 12 年度国別事業実施計画と表「国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 1」に基づき作成

2. 協力案件の形成・実施の改善

本項では、上述のように、「今後 JICA がどのような方法で事業を実施すべきか(HOW)」について検討する。この作業については、我々は、まず、援助形態を大きく左右する PRSP に関する考察をまとめた上で、プログラム単位とプロジェクト単位の 2 段階の視点を設定した。

プログラム単位の視点とは、今回実施したプログラムの評価（関連する複数のプロジェクトをひとつのプログラムに擬してまとめて評価したもの）で得られた教訓を基に今後各セクターでどのように協力が行なわれるべきかをまとめたものである。次に、プロジェクト単位の視点とは、個々の案件評価結果から得られた教訓を基に既存の「開発調査」「プロジェクト方式技術協力」「無償資金協力」「研修事業」の各スキームの枠組みの中で、援助効率を改善するための提言をまとめたものである。

なお、大所高所からの評価分析の結果として、提言の内容には、援助の政策面と実施面の 2 つの要素が含まれている。JICA は、援助の実施機関であるから、政策に関わる提言は厳密には JICA の責任・権限の範囲を越えるものであるが、今後の JICA による協力の改善に極めて有益と判断した場合はこうした提言（例：PRSP に関する日本の取り組み）もあえて記載したので、その旨ご了承いただきたい。また、無償資金協力においては、JICA の役割は業務の実施促進にとどまるが、その部分に限定して提言を行なうことは必ずしも容易ではなくかつ有用とも思われなかったため、JICA の責任・権限を越える提言も行なっている場合がある。

2.1 PRSP に関する考察と JICA の取り組みに関する提言

既に第 2 章 2. で述べたように、PRSP は以下のような優れた特徴を持っている。

- (1) 策定プロセスに国民対話など参加型の要素が加えられている。
- (2) 貧困対策を実施する上で、市町村レベルでのプロジェクトが重視されており、今までより重点的に資金配分も行われている。
- (3) 市町村への資金配分においては従来の人口比率ではなく貧困指数が基準とされており、貧困の度合いが考慮されている。
- (4) 長期的かつ具体的な視点からの目標指標が掲げられている。
- (5) ドナーの協力が一本化され、全体として資源配分は無駄のない協力が目指されている。（註：本評価における各所の分析にも見られるようにこれまでのドナー連携は極めて不十分であった。）

こうした反面、PRSP は以下のような問題点・課題も抱えている。

- (1) 各市町村のプロジェクトの運営能力が未だ弱い。
- (2) プログラム全体の指標体系が地域レベル・市町村レベルにまで下りておらず、目標指標が形骸化するおそれがある。
- (3) 市町村レベルでなく地域単位、国レベルで取り組むべき横断的課題にどう対処するかが明確ではない。また、ボリヴィア国内では、少なくとも現時点では、県と市町村との間で開発計画の連関がとれていない。

これらに加え、特に日本にとっては、コモンバスケット方式では、仮に分野・地域にイヤーマークする形をとるにしても、従来型の援助に比較し「顔の見える援助」になりにくいという問題もある。

こうした状況下で、ボリヴィア政府は、日本に対し、諸外国の援助システムと我が国のそれとの違いも考慮しながら、これまでのようなプロジェクト単位の援助や国・県を直接対象としたプロジェクトも受け入れる旨述べている。すなわち、全ての援助をいわゆるコモンバスケット方式で受け入れるのではなく、それ以外の援助方法も受け入れる姿勢を示している。

我々は、このようなボリヴィア政府の姿勢や PRSP の特徴、さらにこれまでに行なった分析結果も考慮し、ひとつの試案として以下のような取り組み方法を提案する。

まず、協力の課題について、A:「特定の技術開発・普及のための支援や政策面での指導」、B:「広範囲の受益者を対象とする比較的大型のインフラの整備」の2つのカテゴリーを設定する。このうち、Aには従来の技術協力全般が該当し、Bは従来の無償資金協力に含まれる。

Aに関しては、取り組み課題について日本の技術の優位性や他ドナーとの役割分担も考慮し分野の絞り込みを行なった上で、**これまでのプロ技、専門家派遣のような技術協力の形態を維持する**。ただし、今後はプログラムの取り組みが必要であるため、必要に応じては、このカテゴリーでも無償資金協力との組み合わせを行なうべきであろう。また、技術の普及に関しては、他ドナー・NGOとも連携することがより効果的と思われる。このカテゴリーにおいては、実施機関は国レベルの機関かつC/Pの定着度の高い組織が望ましい²。

Bに関しては、より面的に取り組む必要があり、必要な投下資本も大きいので、他ドナーと徹底した調整をしながら、無償資金協力を**コモンバスケット方式**（地域や用途を限定する形）により行なう形で対処する。なお、県道や国道の整備のような課題の場合、個々の

² 本評価調査中に実施した県や市町村に関する調査の結果として、一般的には、県や市町村の組織としての行政能力や財務面等から見た自立性が必ずしも十分でないことが確認されたことによる。

市町村毎の対応は現実的ではないので、調整機関として DUF だけではなく、県も積極的に関与させるべきであろう。

なお、「明らかに個々の市町村が主体となって実施されるであろう地域格差の解消や基本的な社会サービスの提供、小規模インフラ整備等の課題」についても、コモンバスケット方式によりなじむと思われるが、テーマや地域の選択についてはやはり JICA が特定できるものとし、プロジェクトの形成・発掘、実施の管理、評価・モニタリングにおいて、予算管理を含めた JICA 現地事務所への権限委譲も検討すべきであろう。理由としては、以下の項目が考えられる。

1. PRSP の動向やドナーの動きは活発であり、機敏な対応とイニシアティブが求められている。支援が後手になると日本の技術の優位性や援助効果が高い案件を選択しにくくなる。
2. 各セクターの分析や動向が常に更新され、かつ課題にあった支援方法や適正な規模の介入が選択されやすくなる。
3. モニタリング・評価の教訓が事後評価を待たずにフィードバックされ、蓄積されるという利点がある。
4. インターネットを含め、日本国内との通信環境の改善が今後も進むと考えられ、案件の形成、選択、審査に係るプロセスの質を保ったまま、日本からの効率的な関与が可能である。
5. 小規模の案件の発掘・形成、実施には住民参加を含め、当事者の関与と決定の重要性が高まっている。

2.2 プログラム単位の提言

(1) 各種事業のプログラム化

無償資金協力とプロ技

今回の調査を通じて、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は、効果の発現や自立発展性を高めるのに効果的な組み合わせであることが確認できた。その反面、確固とした全体計画がないまま、異なるスキームの連携を実施すると結果的に資源の活用に無駄が生じたり、より持続的かつ広がりのある効果を発現するための代替案やその考察の機会を失ってしまうというリスクがあった。したがって、**無償からプロ技への展開**を初めから見越した「プログラム PDM/ログフレーム」を作り、その中の構成要素として**無償・プロ技**を明確に位置付け、さらに各スキームの PDM を順次作成して行くことを検討すべきであろう。

無償資金協力とその他スキーム

ある機材供与案件においては、供与後暫くの間使用されなかった機材があった。一義的にはこれらは C/P 側の予算措置や技術レベル、保守管理体制に大きな原因があるものの、

JICA 側も事前に状況を確認し必要な対応策を講じるべきと思われる。無償資金協力の中で、機械の操作や当面の維持管理などについては、ある程度の技術的な対応が可能である。しかし、予算措置や保守管理体制（必ずしも単独施設で保守管理体制が構築されるとは限らない。医療のように、地域ネットワークとして構築する場合もある）の構築までを、無償資金協力を期待することはできない。したがって、**専門家や協力隊等他スキームによるフォローを予め組み合わせることで、プロジェクトの効果や自立発展性を高めることが効果的である**と思われる。

開発調査と無償資金協力

今回の調査対象のあるプロジェクトでは、最初から開発調査後に無償資金協力が想定されており、優先課題の絞り込みや事業化という面で効果的であった。すなわち、地方地下水開発案件では、それまで深井戸による地方水資源開発がオプションとしてなかった国に対して、開発調査がその課題の抽出や受益者の特定、技術的な検証の枠組みを設定し、無償資金協力によって必要かつ優先的な地域に対して資機材とモデル事業を提供するという2つのスキームの組み合わせが効果的であったと言える。実際ボリヴィアでは、資金調達の優先順位が非常に流動的であることを鑑みると、計画から資金調達までを一貫して行なう無償資金協力の開発調査への取り込みがスキームとしては望ましい。

やはり、開発調査から無償資金協力への展開を初めから見越した「プログラムPDM/ログフレーム」を作り、その中の構成要素として開発調査・無償資金協力を明確に位置付け、さらに各スキームのPDMを順次作成して行くことを検討すべきであろう。

他ドナーとの協力

ドナー同士が開発プログラムを共有し、互いの利点を生かした援助は有効である。ラパス市都市清掃機材整備計画の場合、世銀の「ラパス市行政機能強化（La Paz Municipal Development Project）」のコンポーネントとして必要機材がリストアップされ、JICAの無償資金協力により機材等が供与された。地方地下水開発計画では、JICAの供与機材で建設された井戸に付随する地下水の給水施設や導水管の設置のために、世銀の農村基礎衛生プログラム(PROBAR)が補完的に適用された。世銀の融資プログラムは地域に対して地下水源以外の給水プログラムも支援している。一方、中部高原・中間溪谷地帯の農業農村開発や土壌浸食防止分野では複数ドナーが類似のパッケージプロジェクトを並行して実施している。

このように、他ドナーとの関係で、**ただ単に対象とする地域や受益者を分割したり棲み分けたりするのではなく、互いの利点を生かし一歩踏み込んだ「協調」による支援を行なうことはこれからも重要な支援方法**であろう。また、公共性の高い分野でしかもゴミ処理のような比較的新しい課題に対しては、ドナーによって異なるシステムを導入するよりも、一つの目的を共有しながら、互いに得意な分野で最初からコミットすることが有効である。こうしたドナー協調においては、実施のみではなく、**計画や評価・モニタリングをも共有**することが望ましい。

2.3 プロジェクト単位の提言

(1) 開発調査

外部条件の明確化による事業化促進

開発調査で提案された事業が、ボリヴィア政府内部の予算によって実施されることは少なく、その実現は外部の資金調達に大きく支配されることが多い。無駄な投資を回避し事業化を促進するためには、開発調査の中でそのような外部条件の内容を成果品に盛り込み、それが資金調達プロセスに活用されることが必要である。具体的には、事業計画において組織の資金調達能力を含めた実施能力の分析を行った上で、より具体的な資金調達手段の検討と提言が調査内容に盛り込まれるべきであり、更にそれらの資金調達を行なうための手順を詳細かつ平易に示すことが望ましい。今回の評価結果を見ると、開発調査の事業化の程度は低く、今後特定の施設建設などを想定した開発調査を行なう場合には、例えば日本政府による無償資金協力のような開発調査結果の実現手段が想定されていない、事業化に向けての資金的な目処の立たない調査の実施には十分注意するべきであろう。

こうした**外部条件の明確化・事前整備は、プロジェクト方式技術協力においても重要**である。

(2) プロジェクト方式技術協力

目標の明確化とモニタリングの充実

これは、プロ技に限られない問題であるが、プロジェクトの目標が漠としていたり、プロジェクト目標と上位目標の区別もされず、目標全体が単なる願望や理想像となっていたプロジェクトが少なくない。このようなあいまいな目標の設定は、不十分なモニタリングと相俟ってその場限りの活動や専門家間の活動の方向性のずれを誘発し、結局十分な開発効果の発現につながらない。できるだけ具体的な目標およびその指標設定を行ないかつモニタリングを励行すべきである。

技術移転から実践の強化へ

特に農業プロジェクトに多く見られたが、研究開発に重点が置かれ、普及と流通の2面が弱く、技術移転を産業の育成・発展にまで結びつけられるケースが少ない。したがって、技術移転を最終的に農家の生産増大や所得の増加といった具体的な開発効果に結びつけるために、**研究開発や技術移転だけではなく、普及や流通の充実など産業育成の観点に立ったプロジェクトの企画を行なうべき**である。例えば、極めて必要性が高くかつ受益者の分析や実施機関の組織分析により実現可能性をしっかりと確認できたプロジェクトについては、当初から技術移転と本格的な技術普及をパッケージにしたより長期のプロジェクト設計を行なうことも一案と思われる。

貧困層向け技術への関与

ボリヴィア農民の貧困層比率を考えた場合、彼等の農家経済の改善策は国家的貧困対策にも直結する。しかし、これまで JICA が行ってきた農業技術協力では、高収量品種の開発や生簀養殖漁業などでは一定の技術的成果は上がってはいるが、経営基盤が極めて弱い貧困層を直接対象にした技術には余り関わって来なかったのが実情である。したがって、貧困層農民を直接対象とし、**彼等の実情と実施能力でも導入しうる技術の開発、あるいは既存技術の応用や組み合わせなどによる生産性向上**に関わって行くことが、今後特に農林水産畜産分野で取り組むべき課題である。

適切な実施機関の選択と運営体制の構築

ボリヴィアでは必ずしも C/P（政府職員）の定着率が高くないが、「家畜繁殖改善計画(プロ技)」では、C/P の定着率が非常に高く、これがプロジェクトの自立発展性の高さにつながっていた。人員の定着率が高いことの原因には、当該案件の実施機関が政治の動きの影響を受けにくい大学であったことが挙げられる。また実施体制においても、複数の機関が関与し実施委員会を設立し、多数の関係者による監督機能が働いたため、プロジェクトの運営管理が着実に行なわれた。こうした体制は、今後のボリヴィア援助におけるプロジェクトの実施体制モデルのひとつとなるであろう。

投入の有効活用による効率性の向上

今回精査の対象となった 3 スキームを比較すると、特にプロ技で効率性がやや低くなっている（5 段階評価平均値：2.6）。この主な原因は、全体的にプロジェクト目標の達成度が中程度にとどまっていることに加え、遊休施設があったり C/P の配置の面で不足や遅れが生じるなど、投入の有効活用度が不十分であるプロジェクトが複数あったことによる。効率性を上げるためには、適切なプロジェクトの実施機関を選び、立ち上げ時点からしっかりとプロジェクト組織を作り上げることにより C/P の配置を安定させることや活動の規模に合った施設の設計を行なうことが重要である。

基本保健医療サービスの強化

今回の評価対象案件では、基礎健康保険の導入により基本的な権利としての基本保健医療サービスが財源の確保とともに制度化されているということが確認された。基本保健医療サービスには、保険対象となる子どもの ARI や急性下痢症、母親の出産前後のケアや帝王切開、出産の合併症などに関する技術能力の向上、医療サービス・検査の品質管理、トレーニングプログラムの開発等が含まれるが、地域間格差の是正の意味でその重要性が高まってきたと言える。

市町村を単位としたこれら技術強化と品質管理、人材再教育のモデル、市町村の基礎保健医療サービスモニタリング・評価システムの構築と普及は、近隣の国々でも母子保健強化として JICA が経験を積んで来ており、今後もボリヴィアにおいて重要な開発課題に対応したアプローチとなり得る。

(3) 無償資金協力

モニタリング体制の強化

機材の整備案件において、機材通関時の遅延、盗難、破損などのトラブルがプロジェクトの実施に大きく影響した。これは慢性的に発生しているもので、これらの影響を十分に改めて認識するよう、ボリヴィア政府に働きかけるべきである。都市清掃機材整備計画の事後評価報告書では、ローカルコンサルタントは、機材供与後も JICA がモニタリングに関与することを強く奨めている。これは、実際にあった機材管理の不備のような問題の防止につながる妥当な提案と考える。

スキームの実施可能性の吟味

都市清掃機材整備計画においては、日本から供与された機材は一旦 FNDR が供与を受け、その後各都市へ有償で貸与し、機材費の半額近くを 10 年間で償却する方式が当初想定されていた。市から返済された元金と利子を積み立て新しい「特別基金」を作り、この資金を単位に全国 46 都市を対象に必要な機材を購入して、新たに貸与を行なう計画である。実際には、FNDR から各都市への機材供与は全額有償ではなく一部有償に変更された。しかしながらこうした条件下でも、全ての都市でゴミ収集代金では機材の減価償却分までまかなうことはできず、事業は、初期の構想どおりには運ばなかった。受益者側の自立発展性を高めようとするこうした姿勢・構想は望ましいが、その実現可能性を考慮した上で、より現実的な方式を検討すべきである。

インフラ等の建設工事における品質管理技術の強化

ボリヴィアの建設工事における品質管理は必ずしも十分とは言えず、それは特に土工事、コンクリート工事において顕著である。その影響は構造物の耐久性や機能に直接現れ、資金の無駄になるだけでなく、時には事故や災害の原因になる。日本の無償資金協力工事は、品質管理の面からも極めて高いレベルであるが、今後は地方分権化にともない、インフラ整備案件が小規模化し、ひいては現地の業者による直接請負施工などの実施形態へと向かうと思われる。その場合には工事の品質管理が大きな技術課題となり、JICA としては、今後プロジェクト方式技術協力のようなスキームの中で、この分野における技術移転を行なうことも検討してはいかがかと思われる。

(4) 研修事業

今回の調査対象となった研修事業は 1 件のみであるが、今後の研修事業に向けての提言をまとめると以下の通りである。

研修評価・モニタリングの励行

既に多くの研修事業でも実施されているが、毎回研修終了後に研修員に対するアンケート

トを行ったり、評価会を開きレビューを行なう他、その結果を次回の研修に反映することをシステム化(書式の上での引継ぎ事項とする)するなど適切な評価・モニタリングを実施することにより継続的に研修の質を高めることができる。

研修生のニーズの把握

今回の対象案件では、研修開始時にコースリーダーが研修員に対して個別面接を実施して研修に対するニーズ把握を行っていた(これは、単にニーズ把握の適切さだけでなく、コースリーダーのリーダーシップの強さをも示している)が、研修員の細かなニーズをくみ上げ、また研修員の意欲を高めるのにこうした方法は、効果的である。

研修事業のプログラムへの取り込み

従来、研修事業は独立して行われるケースが多い³ので、継続的に行なう研修事業の場合には、個々の研修員のニーズだけでなく相手側のニーズの全体像(国あるいは地域全体でどのような人材育成のニーズがあるか)を把握し、他の事業と一体化させることにより、プログラムとしての効果を高めることも検討してよいと思われる。

(5) その他：特定のスキームに関わらない全般的提言

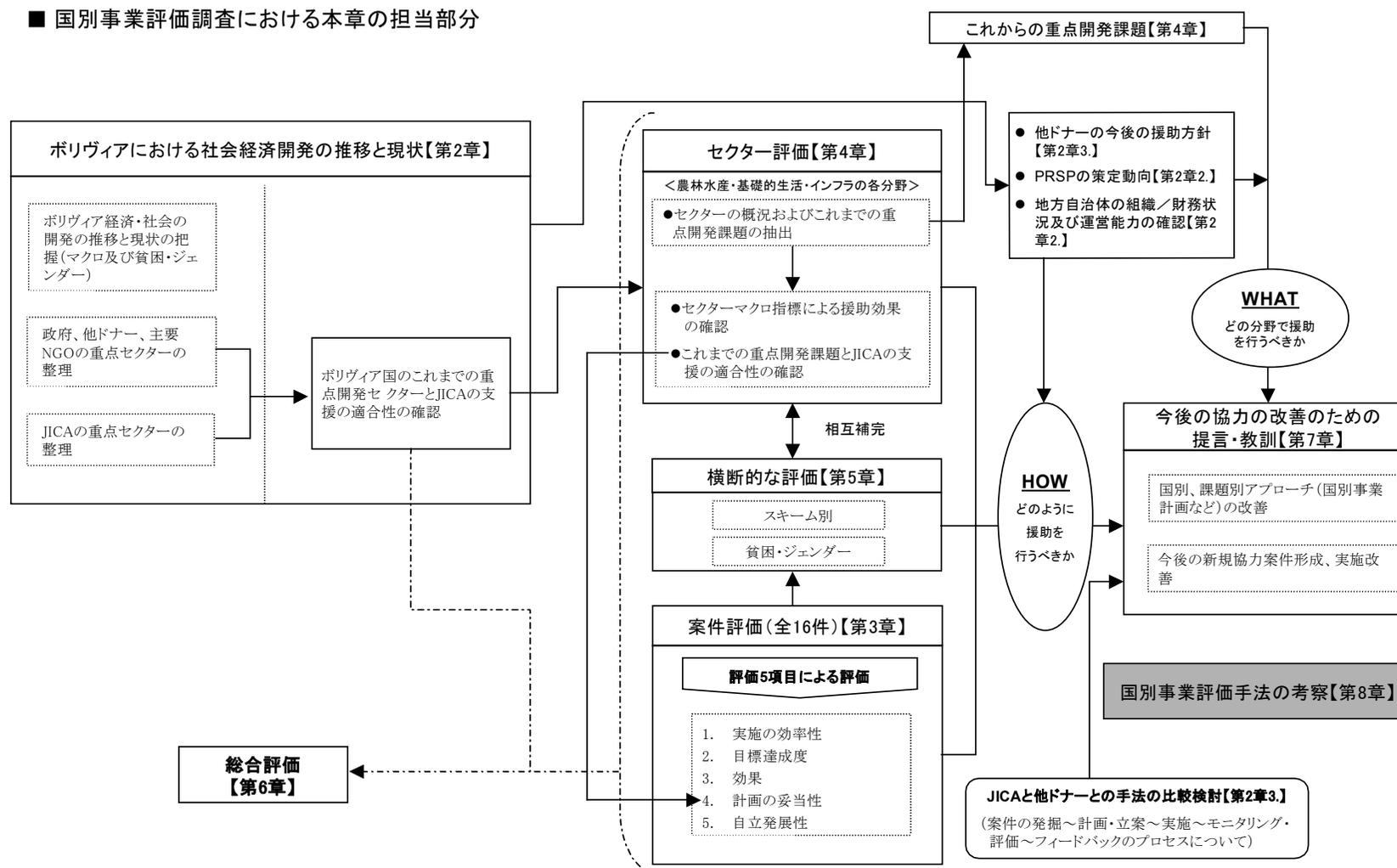
貧困とジェンダーへの配慮

今回調査した範囲では、マクロ的には貧困やジェンダー関連の事業と位置付けされても、具体的な事業内容でみると貧困やジェンダーへ関連性が乏しい、あるいは関連性は認められたがその効果が適切に表現されていない事業がほとんどであった。重要であるのは貧困や社会的性差から見た社会集団を特定し(ターゲッティング)、プロジェクトの中に取り込むことができるかどうか検討することである。これには国レベルの貧困ファイルやジェンダー指標を集めることが必ずしも必要ではなく、プロジェクトの影響範囲にある社会集団を簡易調査やPCMの参加者分析を通じて特定することでも対応可能と思われる。貧困・ジェンダーを中心にしたプログラム援助を形成する場合にはもちろんのこと、また、一見関連のなさそうなプロジェクトであっても貧困・ジェンダーの項目を報告書に義務づけることによって、状況は改善されると思われる。

³ プロジェクト方式技術協力に組み込まれたC/Pの研修は除く。

第八章

■ 国別事業評価調査における本章の担当部分



第8章 国別事業評価手法の考察

1. 本評価の特徴

1.1 これまでの国別事業評価調査との比較

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評価を実施してきた。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つを対象国として実施されているが、その特徴は、以下のとおりである。

表 8.1-1 国別事業評価比較表

比較の視点	バングラデシュ国別事業評価	メキシコ国別事業評価
1. 定性・定量的評価	セクター分析における過去の傾向把握やプロジェクト評価における目標達成度の把握はある程度統計や数値で確認されているものの、基本的に評価方法は定性的である。	左記のような数字の把握に加え、個別案件の評価にレーティングを導入し、 同じセクターに属するプロジェクトの良否の比較やセクター間の比較、さらにはスキーム間の比較ができるようになっている。
2. セクター分析・マクロ評価と個別案件調査のバランス	精度の高いセクター分析（報告書本文のうち約5割を占める）、マクロ評価とほぼセクター分析に匹敵する量の個別案件評価が行なわれており、 全体としてよいバランスである。	2次調査団員の数が少なく（3名）かつセクター毎の配置になっていなかったため、セクター分析が質的量的に弱い。その結果として、マクロ評価が個別案件評価結果の数字の積み上げにとどまっている。
3. 参加型評価の度合	調査および評価の主体は、日本側調査団であり、相手国の関係者（援助の窓口機関・プロジェクト実施機関・各省庁）の役割は限定されたものになっている。	調査および評価の主体は、日本側調査団であるものの、首都圏における調査（省庁への聞き取り調査）では、援助の窓口機関の職員も同行し、また報告書の作成にあたっては、複数回に渡る意見交換を行なった。 さらに、個別案件調査においては、実施機関や日本側関係者の自己評価も参考にし、 全体的により参加型の色合いの濃い調査となった。
4. インパクト評価	本格的なインパクト調査は実施されておらず、主に実施機関に対する聞き取りや資料収集により、効果の測定を行なっている。ただ、 部分的ではあるが、受益者に対する聞き取り調査も実施している。	バングラデシュ調査と同様、本格的なインパクト調査は実施されておらず、主に実施機関に対する聞き取りや資料収集により、効果の測定を行なっている。やはり、 部分的ではあるが、受益者に対する聞き取り調査も実施している。

今回の調査においては、基本方針として、バングラデシュ・メキシコ両評価調査の強みを生かした調査を心掛けた。上で説明した各視点における調査方法は、以下の通りである。

- 1) 定性・定量的評価：メキシコ国別事業評価の強みを踏襲し、体系的な評価基準を用いて、客観性の高い5段階評価を試みた。
- 2) セクター分析・マクロ評価と個別案件調査のバランス：バングラデシュ国別事業評価に倣い、主要な調査分野にそった団員配置によりセクター分析を充実させることにより、マクロ評価と個別案件評価の適度なバランスを保った。
- 3) 参加型評価の度合：メキシコ国別事業評価の強みを踏襲し、実施機関や日本側関係者の自己評価を採り入れ、評価の参考とした。
- 4) インパクト評価：評価対象案件のうち重要案件6件に関しては、地域住民に対する質問票調査の実施により、インパクト評価が強化された。

なお、今回の調査のもうひとつの特徴として、**プログラム型の評価を実施した**ことが挙げられる。従来は、セクター別・スキーム別という観点が評価の中心でありまた教訓・提言の抽出・作成においてもそうであった。こうした評価方法は、JICAがこれまでの援助形態にとらわれないプログラム・アプローチを進めていることと必ずしも合っていなかった。今回は、評価の基本的な視点を既存のスキームに限定せず、プログラムとしての評価に広げたため、より効果的な援助の実現に向けての従来なかったスキームの創出や既存のスキームの新たな組み合わせを検討することができた。

1.2 他国の国別事業評価調査との比較

今回訪問したドナーのうち比較的最近国別評価調査を実施したオランダ外務省の例を取り上げてこれまでのJICAの国別事業評価と比較する。オランダ外務省の担当官によれば、JICAの国別事業評価調査（本件）と先方の評価との違いは、以下の通りである。

1. 他のドナーとの援助方法の比較は行っていない。したがって、今回のJICAのような形式のマクロ評価も行っていない。
2. 評価は、各案件のレビューを中心とし、成果品の中に将来への提言や将来の援助の方向性は、特に打ち出していない。
3. 評価調査を行なう上で、ボリヴィア側に **reference group** を作ってもらい、ペーパーをまとめる過程で十分な意見交換を行なった。結果的にオランダ側とボリヴィア側との間に大きな見解の差はなかった。また、最後に報告書をまとめる段階でもボリヴィア側にコメントを求めている。
4. 外務省の中で幅広い人材に評価に参加させ、多角度からの評価調査を実施した（延べ20名以上が参加）。
5. 5年度（1994年～1998年）にわたって評価調査を行なった（現地調査は、1995年～96年に実施）。

各項目について考察すると、まず、JICA のように他ドナーとの比較を行なうことは、援助の全体像をつかむ上で有益であると思われる。また、評価調査の結果として、将来への提言を行なうことは論理的な流れであり、世銀の **Country Assistance Review** においても同様である。これは、調査自体の費用対効果から言っても合理的と思われる。評価調査を行なう上で、相手国側にも調査チームを結成させて共同で評価調査を行なうことには、評価の結論である提言の実施に向け相手国側にも強い動機を与えられるという点で大きな意味があり、JICA も採り入れるべきアプローチであろう。より多くの人材（専門家）の参加は基本的に評価の質を高めるのに効果がある。ただ、調査の量、調査全体の範囲にもよるが、調査期間が5年間に及ぶというのは時間をかけ過ぎのように思われる。

2. 本評価の問題点・弱み

1. でみたような特徴を持つ今回の調査であるが、以下のような改善すべき点がある。

1) インパクト調査の弱さ

今回は、6 案件に関して地域住民調査を実施したが、時間・予算の関係でサンプル数はそれぞれ 100 件程度に留まっており、統計的な信頼性という意味ではやや不十分である。正確なプロジェクトの効果の把握は、正しい評価や今後の提言作成に不可欠であり、今後のインパクト調査の充実が望まれる。ただ、対象案件数の多さを考えた場合調査コストにも注意を払う必要があり、単にサンプル数の増加によって解決のできる問題ではないと思われる。また、本件におけるインパクト（効果）の評価は他の4項目と同様、5段階評価を適用したが、精度についての弱さは否めない。これは、主に対象セクターの性格の違いにより、一律に適用できるような定量的な尺度を受益効果（受益人口、1人当たり便益等）に対して設定できなかったことと入手した情報やデータの不足による。

2) 調査員の数・専門性の不足

本調査では、通訳団員を除き調査員は4名（総括を含む）であった。援助の重点となっている分野はカバーできたが、例えば貧困・ジェンダーや環境といった重要な開発課題に関しては分析が不十分であった感は否めない。また、各団員が担当した分野内の調査においても精査の対象となる案件数が1人当たり9件あった。国別事業評価の重要性を考えた場合、1件1件の精度をなおざりにできずまたインパクト調査の充実を考えると、1件につき通常の個別案件の終了時評価調査に充てられる調査時間の40%程度は確保したいところであり、その意味では、より多くの調査時間を確保する必要があると思われる。さらに、「これまでの重点的な援助分野」に限定せずこれからの開発課題を広く検討するためには、より多くの異なる専門家のインプットが望ましく、調査団そのものの規模と調査の形式について検討を要する。

3) 相手国による参加の弱さ

例示したオランダ外務省による評価調査に比べ、相手国政府の関与が非常に弱く、単なる聞き取りの対象者かあるいは報告を受け取る立場に限定されていた。また、相手国の専門家・学識経験者もほとんど評価のプロセスに加わっておらず、分析の視点が日本人の見方に影響されすぎたおそれもある。

4) 評価における案件間の重み付けの未実施

これは極めて技術的な問題であるが、既存の JICA のデータベースでは、評価対象案件のうち主にプロジェクト方式技術協力の 1 件当たりの総投入額が抽出できず、スキーム別・セクター別の評価結果のとりまとめに際して、案件規模の違いを正確に反映することができなかった。

3. 今後の国別事業評価のあり方

基本的には、上記 1. で紹介した本調査の特長を保ちながら上記 2. で提起した問題点を改善していくことが今後の国別評価調査のあるべき姿であろう。問題点の改善策としては、以下を提案する。

1) インパクト調査の充実

インパクト調査を適切に行なうためには、ベースラインサーベイを充実させることと相手側の実施機関による効果測定が効果的である。ベースラインの充実のためには、個々のプロジェクトがその準備段階で調査を行なうことが有用であり、また一定の広さを持ったセクター全体・地域全体の調査の場合は複数のドナー間で協力して調査を行なうのもよいと思われる。これは、特に PRSP の推進過程で具体的な課題として検討していただきたい。同時に相手側のプロジェクト実施機関による事後的な効果測定は、一つの調査団が実施するインパクト調査の負担を時間的にも経費的にも軽減するので、極めて有効である。これもプロジェクトの実施中に相手側に評価やモニタリングの一環として義務付けてはどうか。さらに、従来行われているような本格的なインパクト調査・評価には相当な費用と時間がかかるため、簡便で効果的な方法を開発する必要もあろう。

2) 調査員の数・専門性の充実

上述のように調査の質を高め、かつ必要な分野をひととおりカバーするために、今回程度の調査範囲・業務内容であれば、調査全体で 12 ヶ月程度の人月（予備調査を除く）を投入すべきと思われる。また、調査の形式としては、定期的に幅広く専門家（ボリヴィアもしくは中南米を専門とする国総研の専門員など）・JICA 職員を交えた検討会を複数回催すのもよいと思われる。

3) 相手国による参加の充実

オランダのケースのように相手国にも政府職員や専門家を含む調査チームを結成させ、数次にわたり意見交換の機会を持つことが極めて有効である。世銀は、Country Assistance Review を USAID やスイス政府と共同で行なっており、テーマによっては、他のドナーとの共同調査を実施することも効果的と思われる。

4) プロジェクト・コストの正確な把握

より正確なコスト効率性の分析やスキーム別・セクター別の評価結果とりまとめのために、ひとつのプロジェクトに関連した経費はまとめて把握できるようなデータベースを構築すべきである。