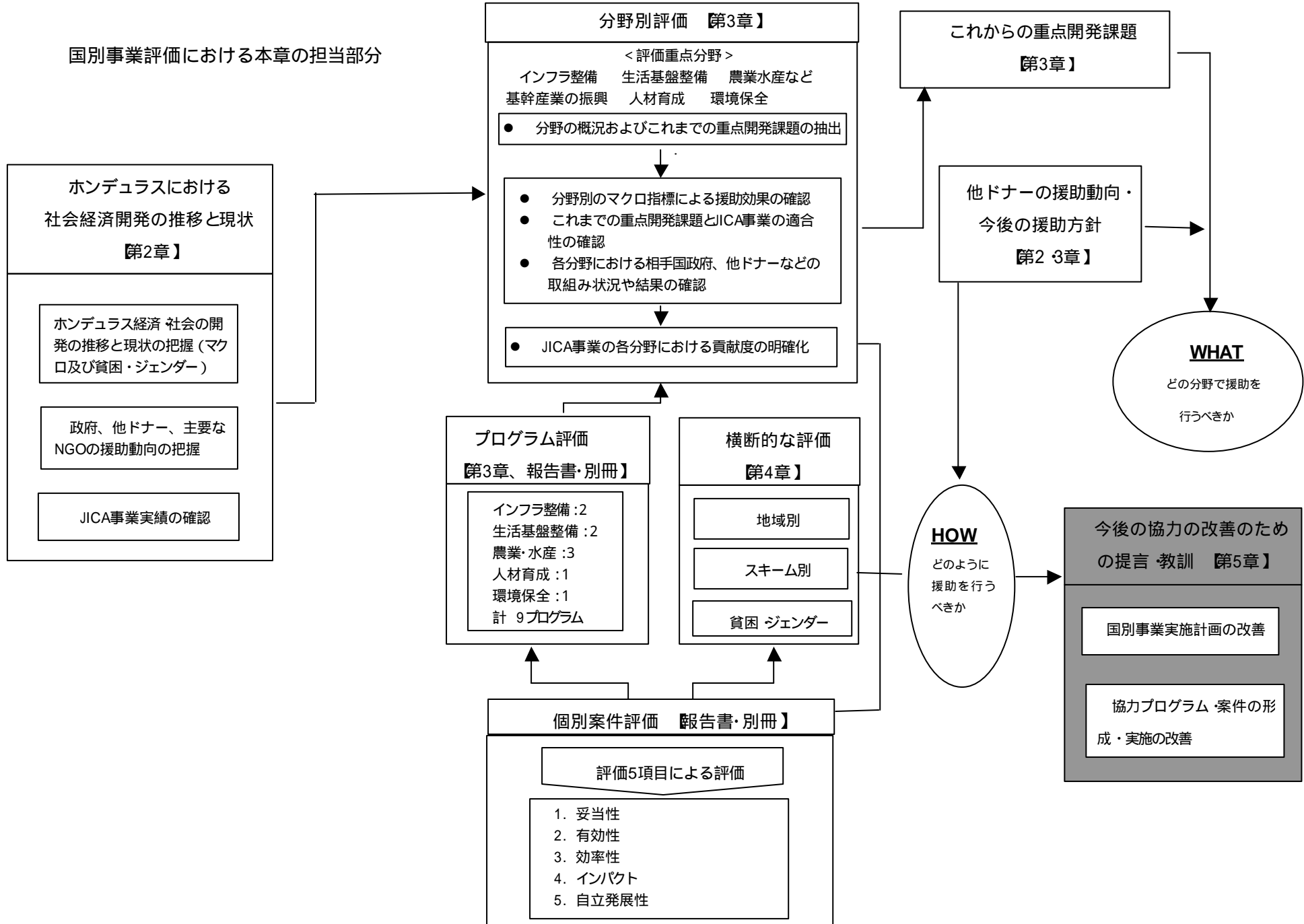


第 5 章

国別事業評価における本章の担当部分



第5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. JICA 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。

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、援助の実施面のみならず政策面に関わる要素が含まれる可能性がある。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のような提言もあえて記載したので、その旨ご了承いただきたい。本件の評価対象案件は 1990 年代に開始されたものであり、現在までに一定期間が経過しているため、以下の提案には既に実施済みのものが含まれている可能性がある。

1. JICA 国別事業実施計画のレビュー

本項では、はじめにホンデュラスの開発の基本的な方向性を確認し、次に JICA がホンデュラス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」の絞り込みを行った。この最終的な「日本が援助すべき優先課題」を既存の「JICA 国別事業実施計画」¹の内容と比較する形で同計画のレビューを行った。

具体的な作業の手順は、以下のとおりである²。

1. ホンデュラスの開発の基本的な方向性の確認

2. 分野別のこれからの重点開発課題の設定

3. 日本の技術的優位性のある課題の抽出

4. 「日本が援助すべき優先課題（第1案）」の設定

¹ 2001 年度版の同計画では 3 つの開発課題が設定されている (P5-14、表 5.1-3) が、過去 10 年間の重点事業分野から選んだ今回の評価の重点分野とは直接関連していない。

² 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。

5. 他のドナーの重点援助分野・課題の確認

6. 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定

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

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 5.1-2 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 1」参照）。

1.1 ホンデュラス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、既にホンデュラス国内で政府職員・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、同国にとっての大きな課題である貧困問題の軽減・解消に向けての課題の設定・体系化がなされ、PRSP という形でまとめられている。PRSP は、国家開発計画そのものではないが、同国にとっての重要課題が相当部分包含されていると考えられるため、我々はこの PRSP をもって「ホンデュラスの開発の基本的な方向性」とみなすことにする。ただし、PRSP には、国家の開発にとり重要であり、なおかつ、今回の評価調査の重点分野である「インフラ整備」と「防災」の 2 分野が十分には含まれていないため、本調査に基づき、調査団でこの 2 分野に関する課題体系を追加した。PRSP に 2 分野を統合した以下の体系を JICA が支援する課題を抽出する前提となる「ホンデュラスの重要課題体系」と呼ぶことにする。

表 5.1-1 ホンデュラスの課題体系

支援候補分野	大課題	小課題
1. 公正で持続可能な経済成長が加速化される。	1. 貧困削減と成長のためのマクロ経済の枠組みが策定される。	
	2. 投資が増加し、雇用が促進される。	1. 労働に関する法律、制度的な枠組みが近代化される。 2. 市場ルール整備が支援される。
	3. 国際市場への競争力をもった参加（アクセス）が高まる。	国際貿易政策運営が強化される。
	4. 潜在性のある生産性の高いセクターが開発され、雇用が促進される。	1. 非伝統的農業輸出セクター開発への技術協力が行われる。 2. 林業セクター開発への技術協力が行われる。 3. 観光分野の開発が行われる。

		4. 工業分野の認定・促進が行われる。
2. 地方における貧困が削減される。	1. 公平で安全な土地へのアクセスが確保される。	1. 土地登録プログラムが拡大される。
		2. 農地と森林土地台帳が完成される。
		3. 農村資産登録が近代化される。
		4. 土地プログラムへのアクセスが確保される。
	2. 最優先地域における持続可能な開発が行われる。	1. 国境周辺地帯の開発が行われる。
		2. 小規模林業企業が支援される。
		3. 漁業者の所得向上と活動の多様化のための包括的な零細漁業支援プログラムが実施される。
		4. モスキティアの農村開が行われる。
	3. 小規模農村経済の競争力が高まる。	1. 農民小規模ビジネスが促進される。
		2. 農村道と橋梁の建設・修理が行われる。
		3. 灌漑地域が拡大される。
		4. 農村電化プログラムが実施される。
5. 小規模生産者への資金供給が行われる。		
4. 農村の社会条件が向上する。	1. 農村住宅プログラムの強化される。	
	2. 農村地域の基礎衛生サービスおよびインフラストラクチャーが整備される。	
	3. 持続可能な食糧支援が行われる。	
3. 都市部における貧困が削減される。	1. 中小・零細企業発展が支援される。	1. 中小・零細企業組織強化が行われる。
		2. 社会セクター経済省 (the Office of the Social Sector of the Economy)が強化される。
		3. MIPYMEs 資本と金融が支援される。
		4. 若い企業家が支援される。
		5. 街頭行商ビジネスが強化・組織化される。
	2. 中規模都市の開発が行われる。	1. 展覧会などによる商業推進が行われる。
		2. 起業支援者のモデル作りが行われる。
		3. 第二都市への技術的、組織的支援（商工会議所と連携した各種研修、指導者育成、プロジェクト形成）が行われる。
	3. 社会公益住宅が支援される。	1. 都市住宅プログラムが強化される。

		2. 移住・居住地における土地に関する法制化の促進と規制作りが行われる(リスク削減のため)。
	4. 最優先地域での基本サービスへのアクセスが確保される。	1. 市開発基金による支援が行われる。 2. 辺境地域へ飲料水が供給される。
4. 人的資本への投資が促進される。	1. 基礎教育・職業教育の質が向上・普及される。	1. 教育の質が高まる(カリキュラム改善、教師教育、教材配布)。
		2. 就学前と7学年から9学年の教育が強化される。
		3. 代替モデルにより普及率が拡大する。
		4. 代替方式により成人教育が充実する。
		5. 教育、生産と開発(職業教育の改善)が行われる。
		6. 貧しい学生への奨学金が創設される。
		7. 地域社会の参加による教育インフラが整備される。
	2. 保健サービスへのよりよいアクセスが確保される。	1. 基礎保健サービスパッケージが供給される。
		2. 地域医療基金(FCM)による低コスト医療が実施される。
		3. 子どもへの健康促進サービス(栄養を含む)が実施される。
4. 女性への包括的な支援が行われる。		
5. 健康学校により児童の啓蒙が行われる。		
6. 伝染病と感染症が防止される。		
3. 自国文化の尊重と国家としてのアイデンティティーが確立される。	1. 文化センター建設、歴史的建造物の保存・整備が行われる。	
	2. ホンデュラスの先住民とアフリカ系住民の工芸品生産が促進される。	
	3. スポーツの促進と発展が行われる。	
5. 社会的弱者が支援される。	1. 社会的安全体制(Social Safety Net)が整備される。	1. 子どものためのIHNFA活動が強化される。
		2. 児童労働が段階的に削減される。
		3. 若年労働人口が保護される。
		4. 高齢者(貧困層)の生活が向上する。
		5. 障害者への支援と包括的なりハビリテーションが実施される。
	2. ジェンダーの公平・平等が実現される。	1. 就労への準備と勤労女性が支援される。
		2. 女性零細企業家が支援される。 3. 先住民とアフリカ系女性が支援される。

		4. 女性の権利の情報センターが設置される。	
		5. 女性に対する暴力が防止され、治療が提供される。	
	3. 民族の発展が支援される。	1. 民族街(Ethnic Towns)の社会経済開発が行われる。	
		2. 民族色を活かし、かつ環境保護にも配慮した観光(エコツーリズム)が振興される。	
6. 貧困削減戦略の持続性が保証される。	1. 透明性と参画型民主主義が強化される。	1. ホンデュラス国会が近代化される。	
		2. 国際援助や公共資源の運用に関する社会監査が導入される。	
	2. 正義と市民の安全保障が強化される。	1. 刑事手続・制度の強化が支援される。	
		2. 告訴手続・制度の近代化が支援される。	
	3. 行政の近代化と地方分権が促進される。	1. 市セクターの調整と規制強化が行われる。	
		2. 市職員の訓練(市庁の運営管理能力向上を図る)が行われる。	
	4. 環境保護と危機管理が改善される。	1. 環境保護と災害緩和のための情報システムが導入される。	
		2. (災害対応のための)共同実施機構が強化される。	
		3. 環境サービス振興が行われる。	
		4. 環境基金による小規模環境プロジェクトが支援される。	
		5. 地域による流域管理が改善される。	
		6. 伐採地域の回復が行われる。	
		7. 災害への緊急対応能力が強化される。	
	7. 質の良い経済インフラ・サービスが効率的に提供される。	1. 都市間幹線道路網が整備される。	1. 幹線道路整備のための適切な計画と投資プログラムが作成される。
			2. 防災や環境に配慮した計画・設計を行うためのガイドラインや基準が作成・普及される。
			3. 道路基金による適切な道路維持管理が行われる。
4. 公共事業・運輸・住宅省の能力強化が行われる。			
5. 交通量の多い幹線道路区間の有料道路化を促進する。			
2. 都市交通が改善する。		1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる都市道路・公共交通サービスの運営管理が改善される。	
		2. 都市道路への投資計画が作成され、財源が整備される。	
3. 都市給水サービスが改善する。		1. 組織改革、法制度整備、人材育成などにより、運営管理が改善される。	
		2. 水道料金が適正化される。	

		3. 民営化が促進される。
	4. 村落給水が普及する。	村落給水施設が建設され、維持管理が行われる。
	5. 都市下水道・衛生サービスが改善する。	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などにより、運営管理が改善される。 2. 投資計画が作成され、財源整備される。 3. 民営化が促進される。
	6. 港湾分野のサービスが改善する。	民営化による設備が近代化され、サービスの質が改善される。
	7. 電力の普及率が高まり、とサービスが改善する。	1. 民営化によりサービスの質が改善する。 2. 農村電化の促進
	8. 電気通信の普及率が高まり、サービスが改善する。	1. 民営化によるサービスの質が改善する。 2. 電話普及率が向上する。
8. 自然災害による被害が軽減される。	1. 洪水防御・砂防施設が整備される。	1. 治水・砂防に関する適正技術の開発と普及が行われる。
		2. 河川管理に関する法制度の整備される。
		3. 都市における施設整備の優先地域が選定される。
		4. 優先地域における適切な計画水準と適正技術を用いた治水・砂防施設の建設・維持管理が行われる。
	2. 防災体制が整備される。	1. 中央・地方の防災組織（COPECO、CODER、CODEMなど）の能力が強化される。
		2. 防災関連組織間（政府、地方自治体、NGO等）の連絡・調整体制が確立される。
		3. 緊急通信網が整備される。
		4. 予警報・避難体制が改善される。
		4-1. 降雨・河川流量観測網が強化される。
		4-2. 予警報・避難命令等の発令基準および法制度が整備される。
		4-3. 危険地域の確認と広報が行われる。
		4-4. 地域防災組織が育成される。
	3. 防災に関する教育・意識啓蒙が行われる。	1. 政策決定者や政府機関職員への防災教育・啓蒙が行われる。
		2. 学校教育を通じ、防災教育・啓蒙が行われる。
		3. 一般市民への防災教育・啓蒙が行われる。
	4. 災害危険地における開発が抑制される。	1. リスク・マップの作成と広報が行われる。
2. 開発をコントロールするための法制度・インセンティブが整備される。		

	5. 災害現象の発生を抑制する流域保全が行われる。	1. 流域の植生と土壌を劣化させない農業（アグロフォレストリーなど）が普及する。
		2. 保護区が設置され、運営管理が強化される。
		3. 森林管理のための法制度が整備され、その運用が強化される。
		4. 流域保全に関する NGO・人材が育成される。

出所：本課題体系のうち分野の 1. から 6. までは、2001 年 8 月版の PRSP（調査団訳）に基づいている。

1.2 分野別のこれからの重点開発課題の設定

既に、第3章分野別評価において評価重点5分野（「インフラ整備」・「生活基盤整備」・「農業・水産業等基幹産業の振興」・「人材育成」・「環境保全」）の「これからの重点開発課題」が確認されている。これにもとづき、上記の「ホンデュラスの重要課題体系」に示されている各課題に対する重要度評価を3段階（最重点課題・重点課題・その他）で行った。具体的な評価の基準は、以下のとおりである。

<p>最重点課題：現状として達成度が低い重要課題であり、同セクターのより上位の課題実現のために、是非とも達成されなくてはならない課題</p> <p>重点課題：現状としてある程度実現されている重要課題であるが、より上位の課題実現のために、より強化することが望ましい課題</p> <p>その他：課題として掲げられているが、その実現がより上位の課題に及ぼす影響が小さい、あるいはそもそも上位課題達成のためのアプローチとしてあまり効果的でないと思われる課題</p>

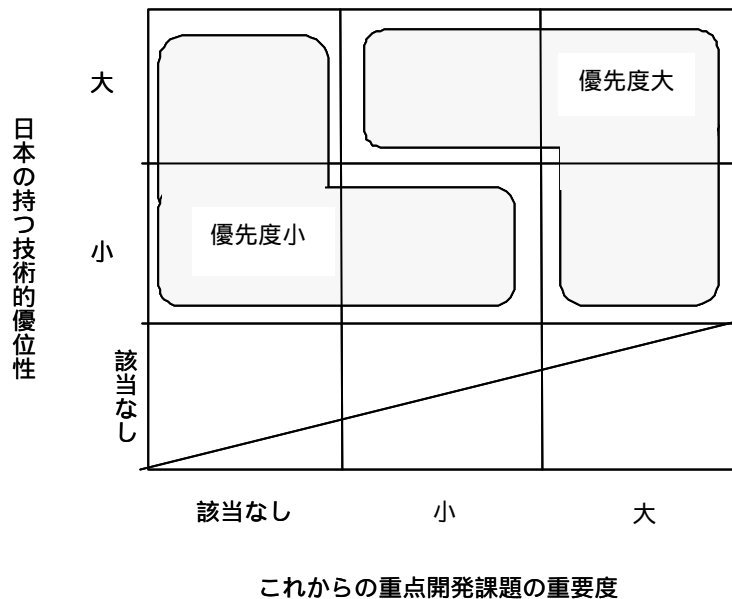
1.3 日本の技術的優位性のある課題の抽出

「ホンデュラスの重要課題体系」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ものを抽出し、3段階評価を行った。具体的な評価の基準は、以下のとおりである。

<p>最重点課題：同じ地域（例：中南米）で成功した日本のプロジェクト（JICAに限定されない、以下同じ）の類似例が複数ある、あるいは、国際的に日本の技術に定評があり当該国へも適用可能と思われる（専門家の認識で）もの</p> <p>重点課題：成功した日本のプロジェクトの類似例がある（地域は異なる）、同じ地域である程度成功した日本のプロジェクトの類似例がある、あるいは、国際的に日本の技術に定評がある（当該国への適用可能性については不明）もの</p> <p>その他：特に日本の技術が優れているという根拠・事例に乏しいもの</p>
--

1.4 「日本が援助すべき優先課題（第1案）」の設定

「重要課題体系」で取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合せである課題を「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」（優先度小）として取り上げることとした。



1.5 他のドナーの重点援助分野・課題の確認

「重要課題体系」で取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・文献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・課題に対して以下のような3段階評価を実施した。

他ドナー最重点課題：他ドナーのうちの4機関以上が重要視している（現在を含むこの2,3年の間にプロジェクトを実施している）場合
他ドナー重点課題：他ドナーのうち本課題を重要視している機関が3機関以下の場合
その他：他ドナーの支援が特にないと思われる課題、あるいは他ドナーの支援状況が不明な課題

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. の結果をまとめ、「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支援していないと思われる「その他」課題を「優先度：大」に格上げし、優先度が高くても「他ドナー最重点課題」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、ホンデュラスの地域特性を考慮し、各課題への取組みにおいてどの地域（都市部と農村部の別）が優先されるべきか示した。

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

基本的には各カテゴリーについて以下のように考える。

カテゴリーA：重要な課題であり、現状のまま開発課題とすべきである。

カテゴリーB：「開発課題・プログラム」として強く薦める根拠には乏しい。

カテゴリーC：開発課題としての取組み（追加）の検討を希望する。

JICA の 2001 年度版国別事業実施計画に属する 3 分野 7 開発課題 22 プログラムの検証結果は、項末の表 6.1-2 「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」にまとめられる。結果的には、22 プログラムのうち 13 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。

しかし、PRSP の推進過程において、今後ドナー間の調整や各ドナー担当分野の絞り込みの可能性もある。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、取組み課題をさらに絞りこんでいくことが望ましいと考えられる。

そこで、調査団では、カテゴリーA の課題の中から、日本の技術の優位性が高くその課題を推進する状況がより整っていると思われるものをより重要視すべき課題（A+）として抽出した。

表5.1-2 国別事業実施計画における課題の検証1 (1/3)

	ホンデュラスの課題体系			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) (、)	地域的優先度		6. 国別実 施計画・ 重点分野 /課題
	大課題	小課題	備考						都市部	農村部	
分野1 の能加 な正 速経 で化 済持 成続 長可	1. 貧困削減と成長のためのマクロ経済の枠組み策	1. 労働に関する法律、制度的な枠組みの近代化									
	2. 投資の増加と雇用の促進	2. 市場ルール整備の支援									
	3. 国際市場への競争力をもった参加(アクセス)向上	国際貿易政策運営の強化									
	4. 潜在性のある生産性の高いセクターの開発と雇用	1. 非伝統的農業輸出セクター開発への技術協力 2. 林業セクター開発への技術協力 3. 観光分野の開発 4. 工業分野の認定と促進									
分野2 地方における 貧困削減	1. 公平で安全な土地へのアクセスの実現	1. 土地登録プログラムの拡大 2. 農地と森林土地台帳の完成 3. 農村資産登録の近代化 4. 土地プログラムへのアクセス									
	2. 最優先地域における持続可能な開発	1. 国境周辺地帯の開発 2. 小規模林業企業の支援 3. 漁業者の所得向上と活動の多様化のための包括的な零細漁業支援プログラムの実施 4. モスキティアの農村開発									
	3. 小規模農村経済の競争力の向上	1. 農民小規模ビジネスの促進 2. 農村道と橋梁の建設と修理 3. 灌漑地域の拡大 4. 農村電化プログラムの実施 5. 小規模生産者への資金供給									
	4. 農村の社会条件向上	1. 農村住宅プログラムの強化 2. 農村地域の基礎衛生サービスおよびインフラストラクチャーの整備 3. 持続可能な食糧支援									
分野3 都市部における 貧困の削減	1. 中小・零細企業発展の支援	1. 中小・零細企業組織強化 2. 社会セクター経済省(the Office of the Social Sector of the Economy)の強化 3. MIPYMEs資本と金融への支援 4. 若い企業家の支援 5. 街頭行商ビジネスの強化と組織化									
	2. 中規模都市の開発	1. 展覧会などによる商業推進 2. 起業支援者のモデル作り 3. 第二都市への技術的、組織的支援(商工会議所と連携した各種研修、指導者育成、プロジェクト形成)									
	3. 社会公益住宅支援	1. 都市住宅プログラム強化 2. 移住/居住地における土地に関する法制化の促進と規制作り(リスク削減のため)									
	4. 最優先地域での基本サービスへのアクセスの確保	1. 市開発基金による支援 2. 辺境地域への飲料水の供給			○						

注1: 評価欄1~5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。

注2: 評価欄6は、国別実施計画・重点分野/課題に適合する場合、 としている。

表5.1-2 国別事業実施計画における課題の検証1 (2/3)

	ホンデュラスの課題体系			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) (、)	地域的優先度		6. 国別実 施計画・ 重点分野 /課題	
	大課題	小課題	備考						都市部	農村部		
分野4 人的資本への投資	1. 基礎教育・職業教育の質の向上と普及	1. 教育の質の向上(カリキュラム改善、教師教育、教材配布)										
		2. 就学前と7学年から9学年の教育の強化										
		3. 代替モデルによる普及率の拡大										
		4. 代替方式による成人教育の充実										
		5. 教育、生産と開発(職業教育の改善)										
		6. 貧しい学生への奨学金創設										
		7. 地域社会の参加による教育インフラの整備										
	2. 保健サービスへのよりよいアクセス	1. 基礎保健サービスパッケージの供給										
		2. 地域医療基金(FCM)による低コスト医療の実施										
3. 子どもへの健康促進サービス(栄養を含む)の実施												
4. 女性への包括的な支援												
5. 健康学校による児童の啓蒙												
6. 伝染病と感染症の防止												
3. 自国文化の尊重と国家としてのアイデンティティの確立	1. 文化センターの建設と歴史的建造物の保存・整備											
	2. ホンデュラスの先住民とアフリカ系人口の工芸品生産の促進											
	3. スポーツの促進と発展											
分野5 社会的弱者支援	1. 社会的安全体制(Social Safety Net)の整備	1. 子どものためのIHNFA活動の強化										
		2. 児童労働の段階的な削減										
		3. 若年労働人口の保護										
		4. 高齢者(貧困層)の生活向上										
		5. 障害者への支援と包括的なリハビリテーション										
	2. ジェンダーの公平・平等	1. 就労への準備の支援と勤労女性への支援										
		2. 女性零細企業化の支援										
		3. 先住民とアフリカ系女性の支援										
		4. 女性の権利の情報センター設置										
		5. 女性に対する暴力の防止と治療										
	3. 民族の発展	1. 民族街(Ethnic Towns)の社会経済開発										
		2. 民族色を活かしつつ環境保護にも配慮した観光(エコツーリズム)の振興										
分野6 持続可能性削減戦略	1. 透明性と参画型民主主義の強化	1. ホンデュラス国会の近代化										
		2. 国際援助や公共資源の運用に関する社会監査の導入										
	2. 正義と市民の安全保障の強化	1. 刑事手続・制度の強化の支援										
		2. 告訴手続・制度の近代化の支援										
	3. 行政の近代化と地方分権	1. 市セクターの調整と規制強化										
		2. 市職員訓練(市庁の運営管理能力向上を図る)										
	4. 環境保護と危機管理の改善	1. 環境保護と災害緩和のための情報システムの導入										
		2. (災害対応のための)共同実施機構の強化										
3. 環境サービスの振興												
4. 環境基金による小規模環境プロジェクトの支援												
5. 地域による流域管理の改善												
6. 伐採地域の回復												
7. 災害への緊急対応能力の強化												

註 1: 評価欄1~5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。

2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題(最終)が、国別実施計画・重点分野/課題に適合する場合、 としている。

表5.1-2 国別事業実施計画における課題の検証1 (3/3)

	ホンデュラスの課題体系			1. 分野別 これから の重点開 ()	2. 日本の 技術的優 位性のあ ()	3. 日本が 援助すべ き優先課 ()	4. 他ド ナーの援 助動向・ ()	5. 日本が 援助すべ き優先課 ()	地域的優先度		6. 国別実 施計画・ 重点分野 /課題
	大課題	小課題	備考						都市	農村	
分野7 質の良い 経済イン フラ・サ ービスの 効率的な 提供	1. 都市間幹線道路網の整備	1. 幹線道路整備のための適切な計画と投資プログラムの作成 2. 防災や環境に配慮した計画・設計を行うためのガイドラインや基準の作成と普及 3. 道路基金による適切な道路維持管理 4. SOPTRAVIの能力強化 5. 交通量の多い幹線道路区間の有料道路化促進									
	2. 都市交通の改善	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる都市道路・公共交通サービスの運営管理の改善 2. 都市道路への投資計画作成と財源整備									
	3. 都市給水サービスの改善	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる運営管理の改善 2. 水道料金の適正化 3. 民営化の促進									
	4. 村落給水の普及	村落給水施設の建設と維持管理									
	5. 都市下水道・衛生サービスの改善	1. 組織改革、法制度整備、人材育成などによる運営管理の改善 2. 投資計画作成と財源整備 3. 民営化の促進									
	6. 港湾分野のサービス改善	民営化による設備近代化とサービスの質改善									
	7. 電力の普及率向上とサービス改善	1. 民営化によるサービスの質改善 2. 農村電化の促進									
	8. 電気通信の普及率向上とサービス改善	1. 民営化によるサービスの質改善 2. 電話普及率の向上									
分野8 自然災害 による被 害の軽減	1. 洪水防御・砂防施設の整備	1. 治水・砂防に関する適正技術の開発と普及 2. 河川管理に関する法制度の整備 3. 都市における施設整備の優先地域の選定 4. 優先地域における適切な計画水準と適正技術を用いた治水・砂防施設の建設・維持管理									
	2. 防災体制の整備	1. 中央・地方の防災組織（COPECO、CODER、CODEMなど）の能力強化 2. 防災関連組織間（政府、地方自治体、NGO等）の連絡・調整体制の確立 3. 緊急通信網の整備 4. 予警報・避難体制の改善 4-1. 降雨・河川流量観測網の強化 4-2. 予警報・避難命令等の発令基準および法制度の整備 4-3. 危険地域の確認と広報 4-4. コミュニティ防災組織の育成									
	3. 防災に関する教育・意識啓蒙	1. 政策決定者や政府機関職員への防災教育・啓蒙 2. 学校教育を通じた防災教育・啓蒙 3. 一般市民への防災教育・啓蒙									
	4. 災害危険地における開発の抑制	1. リスク・マップの作成と広報 2. 開発をコントロールするための法制度やインセンティブの整備									
	5. 災害現象の発生を抑制する流域保全	1. 流域の植生と土壌を劣化させない農業（アグロフォレストリなど）の普及 2. 保護区の設置と運営管理の強化 3. 森林管理のための法制度整備とその運用強化 4. 流域保全に関するNGOや人材の育成									

注 1: 評価欄1～5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。
 2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題（最終）が、国別実施計画・重点分野/課題に適合する場合、 としている。

表 5.1-3 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

開発課題		JICA 事業プログラム名	表 5.1-2 項目 5: 日本が援助すべき優先課題 (最終) の結果	カテゴリ - (註)	提言
経済活動の活性化	経済インフラの整備	運輸・交通網整備プログラム		A	運輸・交通網では道路網の役割が非常に大きい。災害復旧の目処が付き、道路網整備への投資の必要性は減少した。道路基金の適切な運用、戦略的な全国道路整備計画作成、自然災害による被害や環境への影響を最小限に押さえるための計画・設計上の配慮などを定着させることが必要とされている。ただし、道路分野には他ドナーが継続的に協力しており、これらのテーマに関する技術協力も既に行われているので、日本からの新たな技術協力を検討する際には、その成果を見極める必要がある。
		公共事業計画、運営管理体制強化プログラム	-	B	以下の理由により、当面はこの分野で日本が新たに技術協力を行う必要性は少ないと考えられる。 1. 電力・通信分野では、他ドナーの支援を受けて民営化等による運営改善の努力が続けられている。 2. テグシガルバ市とサン・ペドロ・スーラ市では、他ドナーの支援により公共事業の計画・運営能力強化および一部の民営化促進が総合的に行われている。 数多くの中小地方都市の公共事業計画・運営能力強化は残されているが、二大都市に比べると優先度が低い上、人材不足や財源整備という難題を抱えており、地方分権に一定の進展がなければ技術協力の効果が期待できない。
	比較優位産業の育成	参加型地域開発プログラム	-	B	プログラムの内容が完全に把握できていないが、仮に、灌漑農業が実施できないような特殊環境 (乾燥地、傾斜地、低湿地) を想定しているのであれば、「生産物流通システム改善プログラム」と平行して、地域の特殊性に応じた農業開発だけではない地域振興のような幅広い対応が必要となるだろう。ただし、優先度は、圧倒的に受益者数が多いと考えられる「適正技術開発・作物多様化プログラム」の後に実施されるべきであろう。
		生産物流通システム改善プログラム	-	B	「適正技術開発・作物多様化プログラム」(以下、「適正技術プログラム」) のプログラムが終了した後に重要となるプログラム。灌漑農地が整備され、適正な農作物の選定、栽培技術の普及の後には、農民組織化が実施され (こころまでは「適正技術プログラム」)、その後は、販売先の市場調査、農産物流通システムの構築と改善が必要となる。適正な作物が安定供給され、主要作物がある程度選定されなければ、農産物流通システム自体の構築は難しくなる。よって、「適正技術プログラム」の進展に合わせて、当プログラムは「適正技術プログラム」の後半に重複して実施されるべきプログラムと考えられる。

		適正技術開発・作物多様化プログラム		A	このプログラムでは、その基本となる「灌漑農地の造成」を促進するべく具体的な指標を増やすべきである。適正技術を開発しても、その技術を生産性向上と結び付けるには優良な生産地が必要である。技術協力を、優良な生産地である灌漑農地にある程度限定するのであれば、「灌漑農地の造成」に地域的優先順位の決定、施設の設計・施工計画、灌漑技術の全般を助言できる協力（プロジェクト方式技術協力が適当、個別専門家には過大な業務である。）を実施すべきである。生産地の確保を外部条件に置く限り、いかに技術開発度の高いプロジェクトを実施しても効果は低いと思われる。
		畜産振興プログラム	-	B	畜産物、特に豚肉は加工用の需要は伸びているが、畜産物の全体に占める割合は約1割と小さく、生産者の組織化、市場動向調査の徹底、流通システム・加工業者のネットワークの構築と課題は、複数のセクターを横断する。現在のところ、全体に占める生産割合の低さと実施の難易度を勘案し重要性は低いと思われる。
		小規模漁業振興プログラム		A+	地域的な試行では、成功しているプログラムである。開発調査での1/3程度の事業化となっている。今後の事業化に向けては、消費地との関係（市場調査）や流通システムの構築が重要課題となる。漁民に移転する技術に関しては、経済的に段階的な導入が望ましく自立発展性を重視したい。資源保護的な活動を増やし、生産性の向上のみをプログラム目標としないことが重要である。
		鉱業振興プログラム	-	-	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。
		観光開発プログラム	-	-	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。
住民生活の向上	保健医療の向上	地域医療水準の向上プログラム		A	地域保健所の看護補助員や NGO による予防知識普及と予防活動および栄養改善奨励の強化に絞ったプログラムが提案される。地域保健ボランティア制度、情報が共有されるシステムや報酬制度などを含めて見直しが必要であり、看護補助員・正看護師のネットワークを用いて貢献することが考えられる。ただし多くのドナーが様々な地域で関与している分野であり、他ドナーとの情報共有や調整が必須と考えられる。
		保健医療サービス改善プログラム		A	1990年代に保健省職員への計画・管理・評価能力の強化を目的の一つとして開発調査が行われたが、実質的な共同作業や組織強化の活動がなく、効果が小さかった分野であり、保健省職員の計画・管理能力の強化が引き続き必要である。病院・保健所・救急クリニックの整備を行う場合には、サン・フェリペ病院の産科棟のように、明確な目標設定と人材リクルートや資機材買い替えなどへの市民支援委員会の関与などが提言される。
		看護人材強化プログラム		A+	看護の初期教育におけるこれまでの経験を活用し、保健サービスにすでに従事している看護補助員・正看護婦の継続教育強化に協力することは、地域保健の向上に大きな効果が期待される。保健サービスへの他ドナーの支援状況からと評価したが、看護人材に関して言えば、他ドナーでは、PAHO のみがこの分野への貢献をしており、実績面でははるかに日本に優位性が認められる。
		持続的な水供給体制の整備プログラム		A+	大都市の比較的裕福な地区は民営化が促進される可能性があり、慎重な検討が必要である。重点を置くべきは都市貧困地区や農村で給水アクセスの悪い地区であり SANAA の都市貧困地区への給水サービス体制強化、農村での飲料水確保と消毒普及への貢献が提案される。

	環境対策への取組み強化 (持続可能な開発のための環境対策)	生活環境整備プログラム		A	大都市の廃棄物管理行政能力の強化は、おもに日本だけがインパクトのある協力をしている。しかし、テグシガルバ市では IDB のプロジェクトと綿密な連携が必要である。テグシガルバ市に関しては、今後数年は IDB プロジェクトの動向に注意が必要であり、その後のさらなる課題に対して日本がこれまでの経験を活用して協力することが提言される。
		自然環境保全プログラム		A	近隣国(パナマなど)のアグロフォレストリーや自然林経営などの森林保全技術の導入により効率性が高く、効果の大きい協力が期待できる。NGO、住民組織、自治体などによるその普及も同様に強化される必要がある。ただし、ホンデュラス側の森林保全計画が国会で承認されているなどの制度面の整備が済んでいないと効率性が担保されない。
		防災力向上プログラム		A	優先順位が低くなりやすい防災分野の技術協力においては、より安価で費用対効果の高い課題への協力や適正技術の開発と移転を目指し、相手国政府の財務能力の範囲を大きく越えない解決策を探るべきである。様々な防災施策を効率的に整合させて実現することが求められる。以上の点や他ドナーの協力内容を考慮すると、日本の協力としては、治水・砂防に関する適正技術の開発とそれを用いた施設の建設、地方自治体あるいはコミュニティーの防災体制・予警報避難体制の整備、政策決定者および一般市民を対象とした防災教育・啓蒙、都市周辺のリスクマップの作成、アグロフォレストリーの普及による流域保全などが考えられる。
	初等教育の強化	地方教育体制強化プログラム	-	B	本プログラムの具体的内容は、地方における地区教育委員会の小学校に対する適正な指導・監督能力の養成、あるいは地方行政の効率化と行政官の実施能力の向上である。このような課題自体は重要と思われるものの、特に日本の技術的優位性があるとは思われず、カテゴリ-Bに属すると判断した。
		教育手法改善プログラム		A+	本プログラムの具体的内容は、現職職員のエデュケーションや手法の改善などであるが、調査団としては、別紙の上を示したような一連の課題選定プロセスを通じ、本課題はホンデュラスにとっての重要課題であり、日本の技術の優位性もある事柄であると確認した。特に、日本は算数プログラムの経験を生かした算数教育の面で貢献できる。ただし、本課題には複数の他ドナーの取組みも十分考えられるので、ドナー間の調整が重要と思われる。
		教育環境整備プログラム		A+	本プログラムの具体的内容は、学校の施設や教材の整備などであるが、調査団としてはホンデュラスにとっての重要課題であり、日本の技術の優位性もある課題と考える。特に、日本は算数教材の整備などで貢献できる。ただし、本課題には複数の他ドナーの取組みも十分考えられるので、ドナー間の調整が重要と思われる。
貧困層の能力開発	貧困層の経済自立支援	雇用機会拡充プログラム		A	職業訓練に関しては、日本は経験やノウハウを持っており、協力の有望課題と考えた。ただし、企業の雇用状況は、経済の動向や企業経営を取り巻く各種規制・法制度により大きく左右されるため、協力の実施に十分な基礎調査が必要であろう
	社会的弱者支援	女性のエンパワーメントプログラム	-	-	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。
		身障者支援プログラム	-	-	今回の評価対象分野に属していないこともあり、精査していない。

*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

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、我々は、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）で得られた教訓をもとに、今後各セクターでどのように協力が行われるべきかをまとめたものである。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もとに、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」・「研修員受入れ」・「青年海外協力隊」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。（註：通常ひとつのプロジェクトの評価結果からは、そのプロジェクト自体の今後に対する提言と将来のプロジェクトに対する教訓とが導出される。しかし、今回は、国全体の視点からの評価であるため、提言と教訓を峻別する必要がないと判断した。したがって、個々のプロジェクトから得られた教訓のなかで普遍性の高いものにつき、今後のホンデュラスで実施される JICA 事業全般に対する提言としてまとめた。）

2.1 プログラム単位の提言

(1) プログラム・アプローチの本格導入に向けてのフレームワーク、方法論の確立

JICA がこれまでの個々の要請案件ベース、あるいはスキーム単位の協力からプログラム・アプローチの導入に力点を移すにあたり、フレームワーク、方法論の確立が必要である。具体的には、プログラム策定から運用、モニタリング・評価にいたるまでの標準プロセスの設定と個々の局面での具体的な方法論の策定が必要である。その際、今回試験的に活用した PLM の運用も十分可能である。

担当*	実施者	具体的な取組み
日	JICA 本部（地域部）	プログラムの標準プロセスと PLM などの管理ツールを設定する。
日	JICA 本部（事業部）	標準プロセスと管理ツールを事業計画において徹底する。
日	JICA 在外事務所	相手国関係者に日本のプログラム一連の流れを理解してもらう。

* 註：担当の「日」は日本側、「ホ」はホンデュラス側を示す。

(2) プログラムを成功させるためのプロジェクト間の連携・調整の強化

今回、ホンデュラスで行ったプログラム評価の結果として明らかになったことは、**プログラムを構成するプロジェクトの「組合せの適切さ」がプログラム全体のインパクトの大小とある程度の相関がある**ということである。具体的には、「養豚開発プログラム」ではプロジェクトである程度達成できたことを補完するための補完事業が必要であったが、それは個別専門家が単独で対応するには無理があった。無償資金協力で施設・機材を整備しても、実際にはそれを使う組織の強化や制度開発が行われないと、想定されるインパクトは発現しない。「首都圏清掃サービス改善計画」で購入された資機材は、7年後に組織強化を成果の重要な柱とした開発調査が入り、インパクトと自立発展性が強化されたが、そのような補完的事业が当初からプログラムとして計画されている必要があった。すなわち真に効果あるプログラムを作成するには、柱となるプロジェクトのみならず、それを補佐する関連プロジェクトも個々の役割を明確にする必要がある。

プログラムが成功するためには、個々のプロジェクトが成功することは言うまでもなく、以下に示すような点で個々のプロジェクトの組合せを適切に行う必要がある。

(チェックポイント)

- 1) プロジェクト目標の選定と組合せ：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされたプロジェクト目標（協力課題、協力分野あるいは協力テーマ）が、各協力課題の必要性・重要性、補完関係・相乗効果やバランスなどの観点から適切である。
- 2) C/P 機関の選定と組合せ：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされた C/P 機関が、各 C/P 機関の組織的・技術的・財政的能力、C/P 機関相互の関係、関連機関全体のバランスの観点から適切である。
- 3) 協スキームの選定と組合せ：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされた協スキームが、必要に応じたスキームの選択、総合性あるいは多様性、スキームの組合せとバランスなどの観点から適切である。
- 4) プロジェクト相互の連携：プログラムに含まれるプロジェクトが、プログラム目標あるいはプロジェクト目標を効果的に達成するための実務上の連携（概念上の連携でなく、提案から実施への移行や、プロジェクト間の具体的な連動・協力・情報共有など）がある。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	相手側から提案されたり、日本側が形成支援したプログラムの内容を上記のチェック項目にもとづいて審査し、最も高い効果が期待できる組合せとして JICA 本部・外務省に提案する。
日	JICA 本部（地域部）	在外事務所より提案されたプログラム案の妥当性を検討し、事業課へのフィードバックを行う。
ホ	経済・技術協力担当者	高い相乗効果の期待できるプロジェクトの組合せを提案し、日本側と共にプログラム案を検討する。

(3) プロジェクト間の連携を行うプログラム・リーダーあるいは調整員の必要

各プログラムの評価結果を概観すると、**個々のプロジェクトの計画立案・実施をいかに効率よく調整できるかも、プログラムの成否に大きく影響する。**

「灌漑農業プログラム」では、常時プロジェクトの上位機関に調整役専門ではないにせよ個別専門家が配属され、特に個々のプロジェクトの狭間に、機材のフォローアップ、C/Pの本邦研修への協力と支援活動を実施している。

「漁業開発プログラム」では、上記と同様に個々のプロジェクトの狭間に個別専門家が派遣されている。この専門家は、同一人物でプログラムの計画、実施、フォローアップと一貫してプログラムの調整役をこなし、プログラムの有効性、効率性の高さ、インパクトの発現に向けて効果的に機能している。

「養豚プログラム」は、プロジェクト技術協力がほとんどプログラムの本体であり、個別専門家は本プロジェクトの未達成分野での補強であったが、自らをプログラムの調整役としたために、プログラムの調整業務に追われ本来の未達成分野の補強が十分実施できなかった。

ここでの問題は、実際のプログラム実施の場では、このような**個別専門家の役割は非常に重要であるにも関わらず、システムとして制度化しておらず、今後派遣される専門家にも調整役としての明確な TOR は無いようである。**今後のプログラム・アプローチの実現に向けては、今まで制度化されていない上記のプロジェクト間調整役の存在が重要となってくる。以下に具体的な取組みを提案する。

担当	実施者	具体的取組み
日	JICA 在外事務所	プログラムの管理・調整を目的として派遣される専門家の TOR を明確にする。
日	JICA 本部（事業部）	TOR の遂行に最適な専門家を選定する。 派遣予定専門家に TOR を明確に伝達する。 派遣予定専門家にプログラム管理手法など

		のトレーニングを行う。
日	プログラム・リーダー、または調整員	TOR に基づいた業務実施計画（PO）を作成する。 PDM・PO を適宜見直し、必要な訂正を加える。その際に適切な報告を在外事務所に行う。

(4) プログラムにおける「技術開発」と「技術普及」の組合せ

ホンデュラスの場合、1990年代における構造改革により、特に農業分野で政府の行政機能が研究開発に特化し「技術普及」が民間部門へ委託されたことから、農家に対する「技術普及」サービスが低下するという問題が生じた。

評価対象となった「灌漑農業」と「養豚」の事業はプログラム（注：ここでは、関連したプロジェクト群をプログラムと見立てている）の立案に際し「技術普及」を内部の活動として計画しておらず、構造改革以降「技術普及」活動の弱体化からプログラム活動全体の効率性が下がってしまったように思われる。反面、「漁業開発」事業は、プログラムの活動計画に「技術普及」を取込んでおり、プログラム独自で研修や受益者集会を通じた普及方法を計画し確立した。

今後の提言として、受益者に対する「技術普及」サービスの充実という観点から考えると、プログラム活動の中に「技術開発」と「技術普及」を連続したコンポーネントとして計画立案することが望まれる。具体的な取組みとして以下を提案する。

担当	実施者	具体的取組み
日・ホ	JICA 本部・在外事務所、 経済技術協力担当者（ホ）	プログラムの計画の際、「技術開発」と「技術普及」の組合せを重視して、実施機関の選定・全体計画の立案を行う。
日・ホ	JICA 本部（事業部）、 実施機関（ホ）	研究開発された技術を「研修」によって技術者や中核農漁民に伝達し、更に「受益者集会」などを利用し「研修の修了者」によって前述の技術を受益地に広範囲に普及する（自立発展性を考慮した上で重要なポイントとなる）。その際、「技術開発」がなされた場所での「研修」と「技術普及」が必要な場所での「集会」によって段階的に「技術普及」を実施する。 なお、「研修」と「集会」は、同一の実施機関が実施する。

2.2 プロジェクト単位の提言

(1) 開発調査

1) 提案された計画が活用されるための外部条件を確認してから協力する。

事業化のための財源、民営化の動向、上位計画・法制度、提案される計画の法的位置付けなどの調査を強化し、それらが確認されてから協力実施を決定することが必要である。

テグシガルパ市交通網の開発調査では、上位計画であるべき土地利用計画などが存在しないことにより、多くの仮定にもとづいて計画を作成せざるを得なかった。全国保健改善の開発調査でも、保健セクター改革や地方分権化の進捗を仮定の上で行わなければならなかった。これらが計画の精度に影響を与えている。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	開発調査が提案する計画が活用されるための、外部条件の確認調査を励行する。 民営化などの動向が不明確な時には、開発調査開始の準備を一時中断する。 相手国への外部条件の整備の要請、もしくはそのための技術支援を検討・実施する。
ホ	経済・技術協力担当者	上記の「外部条件の確認調査」に協力する。 外部条件が整備されるよう、例えば、法制度の整備や予算の確保などに努力する。

2) 無償資金協力を前提とした開発調査には投入量に関する十分な配慮が必要。

防災や小規模漁業振興の開発調査に見られるような、無償資金協力を前提とした開発調査の中には、無償資金協力でしか実現されないような高価な提案を行う事例がいくつか見られた。それらの事例では、仮に無償資金協力が実施されても、その維持管理費や買い替え資金の担保がなく、結果として自立発展性を低めている。無償資金協力を前提とした開発調査は、無償資金協力を予見しているため、計画の比較案や代替案には言及されていないことが多く、その計画に選択肢が少ない。しかし、現状では事業化の財源確保が困難な途上国における事業実施をその優先課題とするならば、計画に比較案や代替案は必要である。特に、ODA 削減傾向の現在では、経済的および計画の段階導入を視野に入れた比較案や代替案の提示は必要かつ重要となる。したがって、無償資金協力を前提とした開発調査においては、**後の自立発展性を考慮して過度な投入とならないよう計画に配慮すること、代替案を十分に検討する必要がある。**

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 本部（地域部）	無償資金協力を前提とした開発調査の陥りやすい問題点を事業部に周知させる。
日	JICA 在外事務所および本部（事業部）	プログラムの構成プロジェクトとして開発調査を入れる場合には、初めに開発調査をかける（その場合、上記のような問題が発生する恐れがある）のが良いのか、むしろ、中ほどで、既に既存のインフラや資材を活用するための、中短期の具体的な計画を立てた方が良いのかを十分に検討する。

3) 外部条件に左右され事業化されることの少ない中長期の計画よりも、短期・中期の具体的な提案を重視する。

政権交代とともに C/P が頻繁に交代し、資金の調達先もドナーなどの意向に左右されるホンデュラスでは、10年以上を対象とする計画を立てても、事業化される可能性は低い。全国保健改善の開発調査のように、重要人物一人が離職したことで、調査の内容を知っている者さえあまり残っていないこともありうる。短期・中期の具体的な計画に絞ることが、効率性を改善する。長期的な計画が必要な場合には、政権の交代に左右されないように正式な国家計画とするなどの制度化が必要であり、ホンデュラス国民による十分な協議が必要であろう。開発調査で短期的に行うのではなく、政策アドバイザー派遣などで随時助言していく方がふさわしいと考えられる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	目標年を10年以上先とするような M/P 作成支援の要請に対して、外務条件の確認、上位計画の整備、代替案（政策アドバイザー派遣など）の検討を強化する。

4) 計画の見直しができる能力の強化に重点を置いた開発調査を行う。

共同作業や実証作業による能力強化を伴わない M/P 策定はできるだけさけるべきであることが、教訓としてあげられる。全国保健医療総合改善では共同作業が弱く、ほとんど報告書が使われていない³。これに対し、廃棄物管理の開発調査で実証しているように、計画策定過程において時間がかかったとしても、C/P と一緒に議論をし報告書を仕上げ、これにより相手方の能力強化も図ることは可能であり、このようなアプローチにより重点が置かれてもよいと思われる。

³ 調査実施後に、ホンデュラス側の重要人物一人が離職した。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所および本部事業部	計画の見直し・訂正を独自に行えるような組織能力強化をコンサルタントの TOR に含める。 開発調査の中で実証部分を多くし、調査団と C/P 機関が共同で一連の事業を計画・実施とモニタリング・評価できるようにする。 実証調査のモニタリング・評価結果の報告を TOR に含める。
日	委託コンサルタント	計画の実施機関に対する組織能力強化を行うのにふさわしい、調査計画と要員配置を行う。 実証調査のモニタリングと評価を適切に行い、JICA の情報共有に役立てる。
日	JICA 本部（地域部および事業部）	コンサルタントから報告される実証調査のモニタリング・評価の経験を組織の共有情報として、事業部にフィードバックする。

(2) プロジェクト方式技術協力

（注：2002 年度から JICA 事業の基本単位として「技術協力プロジェクト」が導入され、従来の「プロジェクト方式技術協力」は技術協力プロジェクトに統合されるが、参考までに記述する）

1) 目標の明確化とモニタリングの充実を図る。

プロジェクトの目標が漠とし、プロジェクト目標と上位目標の区別がなされず、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。今回の評価対象のプロジェクトでは、目標設定の明確さについても 5 段階評価を行ったが、平均値は中程度以下である。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い、かつモニタリングを励行**すべきである。スキーム別評価の結果を見ると、プロジェクト目標が上位目標に結びつくための外部条件確認の度合いがやや弱く、これが最終的なインパクトの現れに悪影響を与えていると思われる。さらに、**プロジェクト計画時で目標達成のための外部条件をよりしっかりと確認することが必要である。**

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	プロジェクトの作成する PDM の内容を精査し、特にプロジェクト目標の指標について明確であるかどうかを確認し、そうでない場合は改善の指導を行う。 プロジェクトのモニタリングが適切に実施されているかを監視し、不十分と思われる場合はモニタリングの質の改善を求める。 外部条件確認のための調査を充実させる（案件採択時）。
日	JICA 本部・事業部	現在強化されている、プロジェクト目標・上位目標の設定方法に関する指導（例：専門家派遣前研修）を継続する。 プロジェクトの作成する PDM の内容を精査し、特にプロジェクト目標の指標について明確であるかどうかを確認し、そうでない場合は改善の指導を行う。 プロジェクトのモニタリングが適切に実施されているかを監視し、不十分と思われる場合はモニタリングの質の改善を求める。 外部条件確認のための調査を充実させる（事前評価時）。
ホ	プロジェクトの関係機関	上記の「外部条件確認のための調査」に協力する。
ホ	プロジェクトの実施機関（日本側 C/P）	モニタリング活動に積極的に関与し、特に指標実績の収集に協力する。

2) プロジェクト終了後の C/P の離職を前提とした対応策を実施する。

プロジェクトに参加した正規の C/P が、最終的に離職している場合が散見される。今後は実施機関と共同で、**技術移転を受ける C/P の一定規模の離退職が常にありうるもの** として対応策に取り組む必要がある。具体的には以下のような対応策が提言される。

	実施者	具体的な取組み
日	在外事務所および本部事業部	C/P による二次的な技術普及を PDM への目標設定などにより制度化する。（その前提として、当然 C/P 自身が技術力を高めていないとならないが、現在の PDM では、C/P の技術力の向上が目標として掲げられることが必ずしもルールにはなっていない。まずはじめに、これを目標設定のルールとしてもよいと思われる。） 看護プロジェクトで全国からの看護教師 70 名を C/P としていたように、比較的離退職の少ない技術スタッフを、数多く技術開発の対象とする。 交代する可能性が少ない人への技術移転を主要な活動とする。その場合、政府機関に限らず、NGO や住民組織を技術移転の対象とする。農業分野の「エスペランザ農業プロジェクト」が成功例としてあげられる。

		<p>看護プロジェクトのカリキュラム改訂への支援や、小規模漁業プロジェクトの漁民への漁船・船外機の貸出制度などに成功例が見られるように、人づくりというよりも適切な開発が継続されるような組織制度づくりをプロジェクト内の重要な柱とする。</p> <p>計画文書、技術指針、マニュアルなど、人が代わっても継承されて形が残るような成果を重視する。</p>
--	--	--

3) 財務的な自立発展性を高める経営管理の改善を含める。

研修センターなどは、財務的にやや厳しい状況に置かれている。プロジェクト終了後の財務的な自立発展性を高めるための経営管理改善を、プロジェクト内の重要な柱とすることが必要である。具体的には以下が提案される。

担当	実施者	具体的な取組み
日・ホ	実施機関および JICA 在外事務所	<p>コスト・リカバリーの必要性について、双方の関係者が明確な共通認識を持ってコスト・リカバリーを可能とするための現実的な手段をし、その実現に必要なコンポーネントをプロジェクトに含める。コスト・リカバリーの範囲には以下の3段階があり、自立発展性を高めるには、少なくとも、bまでは考えにいれてプロジェクトを計画すべきである。(c が可能ならそれが望ましいのは言うまでもない。)</p> <p>a. 運営・維持管理のコストを回収する。(運転経費、修理費用など)</p> <p>b. 上記に加え、耐用期間が過ぎた資機材更新の投資コストまで回収する。</p> <p>c. さらに、将来の活動の拡大に必要なコストまで回収する。</p>
日	JICA 地域部	<p>実際問題としては、ホンデュラスのような国の場合、国の財政基盤が脆弱で相手方にプロジェクト終了後の完全な自立発展性を期待するのは難しい場合も少なくない。これについては、今後、重要な課題・テーマによっては優先度を高め、長期的な支援を行うことも考えるべきであろう。</p>
ホ	プロジェクト上位機関	<p>公共性の高い機関であるとしても、研修生に一定の費用を求めることを検討する。</p>

(3) 無償資金協力

1) 無償機材の貸与による更新費用の積立を奨励する。

無償資金協力「北部沿岸小規模漁業近代化計画」では、無償資金協力により購入された機材（漁船や船外機等）を、受益者グループに貸与することで、漁船単位の組織化と漁法の近代化を目指し、かなりのインパクトを発現している。しかし、それも機材の耐用年数以内であることが予想されている。機材の更新のための資金運用が大きな課題

となっている。

機材の最小単位がこの案件のようにある程度小額の場合は、機材更新を念頭において、貸与料金の積み立てが当初から計画されていることが必要であった。今後はそのような制度面の準備を綿密に行うことが重要である。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	積立計画などの機材更新資金捻出方法の実現可能性を審査する。
日	JICA 無償資金協力部	各国が無償資金協力で購入した資機材更新のための費用捻出方法の経験を整理し、無償資金協力部、在外事務所に情報提供する。
ホ	先方上位機関	機材更新時に備えた積立計画などを要請時に提出する。実施機関の積立実施を監督する。

- 2) サービス提供機関の組織分析による組織能力の課題を整理し、ソフト・コンポーネントのフォローアップに繋げる。

清掃の案件で行われたように、無償資金協力で購入された資機材・施設を用いてサービス提供を行う機関の組織分析を強化し、組織強化の方向を明確にすることが重要である。実施後にソフト・コンポーネントのフォローアップが計画されることも、インパクトと自立発展性を高めるのに有効である。

実施機関が十分な財政面の担保を持たない場合は、まずその認識を共有し実施機関とともに財政強化の具体的な案を検討することも必要と思われる。そのような努力により、例えばサン・フェリペ病院産科病棟への無償資金協力案件では、機材の維持管理や更新を支援する市内有力者で構成される支援委員会が創設されており、産科病棟に特別な配慮を約束している。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 無償資金協力部	施設・機材が有効にかつ持続的に活用されるための事業実施機関の組織分析を、事前調査において実施する。 基本設計の委託コンサルタントの TOR に上記の組織分析を含める。 組織分析の結果に基づき、必要に応じ、専門家派遣、開発調査、青年海外協力隊、シニア海外ボランティアなどによるソフト・コンポーネント支援を計画する。
ホ	プロジェクト上位機関および実施機関	実施機関の管理・財務能力の審査

- 3) 住民委員会が維持管理費を負担する際に必要な準備を行う。

テグシガルパ市の給水無償資金協力案件では、給水サービスを受ける地域住民から水委員会が組織され、料金徴収による維持管理費の捻出が計画された。これ自体は優れたシステムであり、大きなインパクトが発現している。しかし、建設時に組織化が遅れた地域があり、結果として工期に完成させるのが困難となった。事業の実施に先駆けて組織化を進めるなどの対策が今後同様の無償資金協力では必要となろう。

	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	住民委員会の組織化などの準備が完了してから工事が始まるよう、実施機関および JICA 本部と調整する。
日	JICA 無償資金協力部	基本設計に住民組織化の工程を設ける。 住民委員会の組織化の完了を受けて、工事対象地域と工事日程を決定する。
日	基本設計請負コンサルタント	基本設計の中で住民組織化を支援する。 組織化が不十分な地域への対策を工事前に実施機関と検討する。
ホ	事業実施機関	住民委員会の組織化実施を行う。一定期限内に十分な組織化が困難な地域は、日本の無償資金協力による工事を断念し、その地域独自で支援できる他の方法を検討する。 十分な組織化が完了している地域だけを対象に、無償資金協力による工事を申請する。

(4) 研修員受入れ

中米地域特設研修「生活廃棄物処理」(ホンデュラスから 5 名が参加)と現地国内研修「看護教育訓練計画」(22 回の国内研修が実施されるべ 677 人が参加)の経験から、本邦研修の場合には派遣前のオリエンテーションの強化が重要であること、どの研修でも研修後のフォローアップの必要が示唆された。これらの経験から、今後の研修事業に向けての具体的な提言をまとめると以下の通りである。

1) 研修評価・モニタリングを徹底する。

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を行ったり、評価会を開きレビューを行ったりする他、その結果を次回の研修に反映することをシステム化する(書式の上での引継ぎ事項とする)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。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 国際センター(国内支部)	研修の評価・モニタリングを励行する。 研修評価結果を次回の研修に反映させる。

2) 研修員の来日前準備と研修後の他のスタッフへの技術伝達を強化する。

研修前にコースについて「関連情報を得ていたか」、「その情報が十分であったか」、「不足していた情報は何か」を必ず聞き、次回の各国への事前連絡に反映させる。在外事務所は研修前のオリエンテーションを徹底する。

また、研修後の他スタッフへの技術伝達を徹底するよう研修員の所属期間に要請し、フォローアップ調査を行う。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	研修前のオリエンテーションを徹底する。 研修員の所属機関に研修後の他のスタッフへの技術伝達の徹底を要請し、フォローアップ調査を行う。
ホ	研修員所属機関	研修に赴くスタッフの自らの研修課題を明確にさせる。 研修後、他のスタッフへの技術伝達と研修内容に関するプレゼンテーションを義務つける。 研修員と研修後一定期間は離職しない旨、約束を取り付ける。

3) 現地国内研修は有効だが、現地に調整人材が必要。

プロジェクト方式技術協力などで能力強化を行い、その技術の更新を行う場合、多くの研修員を対象とできる現地国内研修は、看護教育強化で行われたように有効と考えられる。しかし、現地から詳細な研修事項のニーズが JICA に伝えられなければならない、人材として日本人講師が最適である場合、講師の日本におけるリクルート先も提言しなければならないこともあることから、現地において調整を行う専門家が必要である。

将来的には、プログラムごとのタスクチームが日本に作られ、講師として派遣される短期の専門家の確保を支援することが提言される。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 事業部	現地国内研修を調整するための人材を確保する。

(5) 青年海外協力隊

1) 役割を明確にしたグループ派遣を行う。

隊員間の技術協力における効果的な連携は必ずしも自然発生的に行われるものではないことに注意し、グループ派遣⁴においても、チーム派遣⁵に準ずる計画文書（PDM や PO

⁴ グループ派遣：基本的にはチーム派遣と似ているが、チーム派遣として開始するには諸条件が整備されていないなどの理由により、チーム派遣としない場合のことを指す。

⁵ 複数の隊員を派遣し、有機的かつ総合的な協力を地域住民と共に展開し、通常の派遣よりも大きな協力効果を目指すもの。受入国側にもある程度の負担（人・物・予算）を求めることになるため、通常、事務局（または事務所）と受入国政府との間で合意文書を作成する。協力隊のチーム派遣ではチームのリーダー（シニア隊員）とプロジェクトとしての TOR が明確に定められているが、通常準備に多くの時間を要する。グループ派遣では、準備期間は一般の協力隊派遣と同じであるが、同じ国・分野に複数の協力隊が派遣されるだけで、明確なリーダーや TOR はない。

など) やモニタリング・評価の導入などにより、隊員、JICA(在外事務所・協力隊事務局) および配属機関が、隊員活動の目的や計画について十分な共通認識を持てるような仕組みを用意した方が良い。ただし、準備により多くの時間と人材を投入するのであれば、手続きや適時性に関する(チーム派遣との比較における)メリットが減少し、チーム派遣との差が小さくなる。従って、この点については、グループ派遣という仕組みの存続そのものも含めて検討する必要がある。

同様の理由により、個別派遣の協力隊員がまとまって派遣されるような場合においても、隊員間の引継ぎや目的の共有を促進するため、赴任する隊員へのオリエンテーションをより効果的に行う必要があると考えられる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	要請される協力隊に必要な資質を十分に検討する。それにもとづき、協力隊の TOR 案を要請機関と検討する。
日	JICA 協力隊事務局	在外事務所の検討結果をもとに、各要請に関して、より専門性を重視し TOR を持って活動するのがふさわしいのか、自主性に任せた方がよいのかを判断し、それにもとづく隊員候補生の選抜を行う。
日	JICA 地域部	地域部の進めるプログラムにおいて協力隊派遣が含まれているときには、役割を明確にしたグループ派遣を協力隊事務局に申請する。
ホ	協力隊受入機関	要請される協力隊に期待する具体的な活動を在外事務所と協議する。

(6) その他

1) JICA 内にて、最終的な実績データを一元的に管理する。

事後評価の準備作業として、日本語・スペイン語・英語でのプロジェクト正式名称が必要となる。しかし、JICA 内で案件終了後の最終的な実績データが一元的に文書化・保管されていないため、情報収集に多大な時間を要することがある。

従って、JICA 内で最終的な実績データを一元的に文書化・保管する必要があると考えられる。また、英語圏でない国でのプロジェクトにも英語名の正式名称を設定する必要がある。