

**2001－2002年度
外部機関による評価
ホンデュラス国別事業評価**

**報告書
(要約版)**

2002年11月

アイ・シー・ネット株式会社

企 評
J R
02-14

ホンデュラスで用いられている通貨は、「レンピーラ (Lempira)」である。ちなみに、2002年1月1日時点での対円レートは、1レンピーラ=7.93円である。(大手外国為替取引会社オランダ社 (Oanda) による <http://www.oanda.com/converter/classic> に示された両通貨の対米ドル為替レートに基づく)。また、ホンデュラスの会計年度は暦年と同じである。

本報告書は現地調査を実施した2002年5月時点の情報を基に作成したものである。

本報告書に記載されている意見は、評価調査団によるものであり、JICA を代表するものではない。

**2001－2002年度
外部機関による評価
ホンデュラス国別事業評価**

**報告書
(要約版)**

2002年11月

アイ・シー・ネット株式会社

1. 評価調査の背景と目的

1.1 調査の背景

JICA は、従来の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を強化するために、1998 年度から国別事業評価に着手し、南西アジアの最貧国であるバングラデシュを対象として同評価を行った。その翌年度、評価手法の開発を通じて評価の質の向上を図り、透明性・客観性を確保することを視野に入れ、1999 年度から「外部機関による評価」の制度を新設、開発援助に専門的知見を持つ大学・研究機関やコンサルタントへの評価調査の委託を始めた。これまでに中米の中所得国であるメキシコ（1999 年度）をはじめ、アフリカ地域のタンザニアと南米地域のボリヴィア（2000 年度）が対象国となった。

2001 年度は地域部・在外事務所からの要望、国別事業実施計画改訂の必要性、過去の国別事業評価の実績（地域・発展段階）を総合的に検討した結果、中米のホンデュラス・パナマ 2 カ国を対象とした国別事業評価を「外部機関による評価」により実施することとなった。

ホンデュラスは、1 人当たりの GDP が 899 米ドル（2000 年推定、中央銀行）で、中南米の中でも経済的には最も貧しい国のひとつである。同国は、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、貧困削減のための国際的な取り組みの対象国となっている。1998 年に同国を襲ったハリケーン・ミッチにより多大の人命と生活基盤を失い、被災からの復興が開発の優先課題となっている。日本政府はホンデュラスに対し農業、保健・医療の分野を中心に無償資金協力や技術協力などを行ってきた実績があり、ハリケーン被災の際の緊急援助やその後の復興支援も担っている。

本件調査については、2001 年 11 月の第 1 次現地調査において、評価の大枠についてホンデュラス政府と合意を行い(資料編 1. ミニッツ参照)、さらに 2002 年 3 月～5 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

ホンデュラスの開発に対する JICA 事業の貢献度を総合的に評価し、評価結果から、JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善のための提言・教訓と、協力プログラム・プロジェクトの形成・実施のための提言・教訓とを導き出すことを目的とする。

2. 調査の対象

2.1 対象地域

対象地域はホンデュラス全域とする。

2.2 評価重点分野

インフラ（道路・橋梁等）整備（防災を含む）、生活基盤（保健衛生）整備、農業・水産等基幹産業の振興、人材育成（教育・職業訓練）、環境保全を評価調査の重点分野とする。

2.3 対象案件

評価対象期間（1991・2000）に実施された分野別の事業の総額は約 402 億円¹（2000 年度の数字が未発表のため 1999 年度分まで）、米ドル換算では約 3 億ドル²、レンピーラ換算で約 50 億レンピーラ³に達している。

分野別評価では、評価対象期間に行われた全案件が対象となるが、個別に評価する案件は次の「評価対象個別案件リスト」に示された 33 件である。なお、無償資金協力の案件採択と実施は外務省が所管しており、JICA は事業の基本設計調査と案件実施の促進業務を担当している。JICA は、外務省の了解を得たうえで、JICA の技術協力事業との関連が深い無償資金協力案件について評価を実施している。

評価対象個別案件リスト

註 1. 「プログラム」の欄で P1、P2 と番号の付いた案件は、相互に関連の強い案件であり、同じ番号が付いた案件をまとめてプログラムとしての評価も実施している。

註 2. 網掛けのプログラム（P4、P5、P7）は、地域住民調査を実施したプログラムを意味し、*印はローカルコンサルタントを活用して質問票調査を行った案件を示す。

セクター	サブ・セクター	プログラム	スキーム	プロジェクト名
インフラ整備	交通	P1	開発調査	テグシガル市都市交通網整備計画
			無償資金協力	新チョルテカ橋建設計画
	砂防	P2	* 個別専門家	砂防・洪水防止 3 名
			開発調査	チャルコン川支流流域治水・砂防計画
			無償資金協力	チョロマ川洪水対策・砂防計画
			無償資金協力	チョロマ川洪水対策強化計画
生活基盤整備	保健衛生	P3	開発調査	全国保健医療総合改善計画
			無償資金協力	首都圏病院網整備計画
			* 単発専門家（長期）	医療保健サービス開発計画 2 名

¹ ODA 白書による。

² 為替レートは 2002 年 1 月 1 日において 1US\$=131.63 円

³ 為替レートは 2002 年 1 月 1 日において 1 Honduran Lempira=7.93 円

		P4	プロジェクト方式技術協力	看護教育強化
			* 研修員受入れ(現地国内研修)	看護教育訓練計画
	上水道・水資源開発		無償資金協力	テグシガルバ市周辺地域給水計画
農業・水産	農業	P5	無償資金協力	農業開発研修センター建設計画
			プロジェクト方式技術協力	農業開発研修センター計画
			* 個別専門家(長期)	灌漑技術 / 灌漑排水計画 / 灌漑技術各1名
			プロジェクト方式技術協力	灌漑排水技術開発計画
			開発調査	コヨラルダム灌漑復旧計画
			開発調査	インティプカ県ハス・テ・オロ盆地灌漑農業開発計画
	畜産	P6	プロジェクト方式技術協力	養豚開発計画
			* 個別専門家(長期)	養豚普及
	水産 ⁴	P7	* 個別専門家チーム派遣	トルヒーヨ湾岸地区漁村近代化計画
			* 個別専門家(長期)	漁業開発アドバイザー
開発調査(M/P)			北部沿岸小規模漁業振興計画	
無償資金協力			北部沿岸小規模漁業近代化計画	
* 個別専門家(長期)			北部漁民の組織運営化	
人材育成	初等教育	P8	プロジェクト形成調査	初等教育強化
			無償資金協力	国立教育実践研究所建設計画
			研究協力	初等中等教師教育研究開発
			* 個別派遣専門家	長期2名： 1. 教育研究計画 2. 教育工学(コンピュータ教育) 短期6名： 1. 教育研究(2名) 2. 教師教育(2名) 3. 理数科教育(2名)
			* 青年海外協力隊(グループ派遣)	(算数プロジェクト)30名
環境保全	廃棄物	P9	無償資金協力	首都圏清掃サービス改善計画
			開発調査	テグシガルバ首都圏固形廃棄物管理計画
			* 研修員受入れ	中米地域特設(生活廃棄物処理)5名 ⁵

2.4 対象期間

評価の対象期間は、1991年から2000年までの10年間とする。

⁴ 水産分野で当初個別評価の対象となっていた青年海外協力隊(グループ派遣)は、JICA ホンデュラス事務所と協議した結果、他案件と同じプログラム(P7)を構成すべきものには該当しないと判断されたため評価対象から外した。

⁵ 5年計画(1997-2001年度)研修コースの2000年までの総受入れ人数。

3. 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) ホンデュラスの開発に対する JICA 事業の貢献度を総合的に評価する。
- (2) 評価結果から、JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善のための提言・教訓と協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓とを導き出す。

(1)の評価は、以下のような手順で実施した。

ホンデュラスの社会経済開発の推移と現状の把握

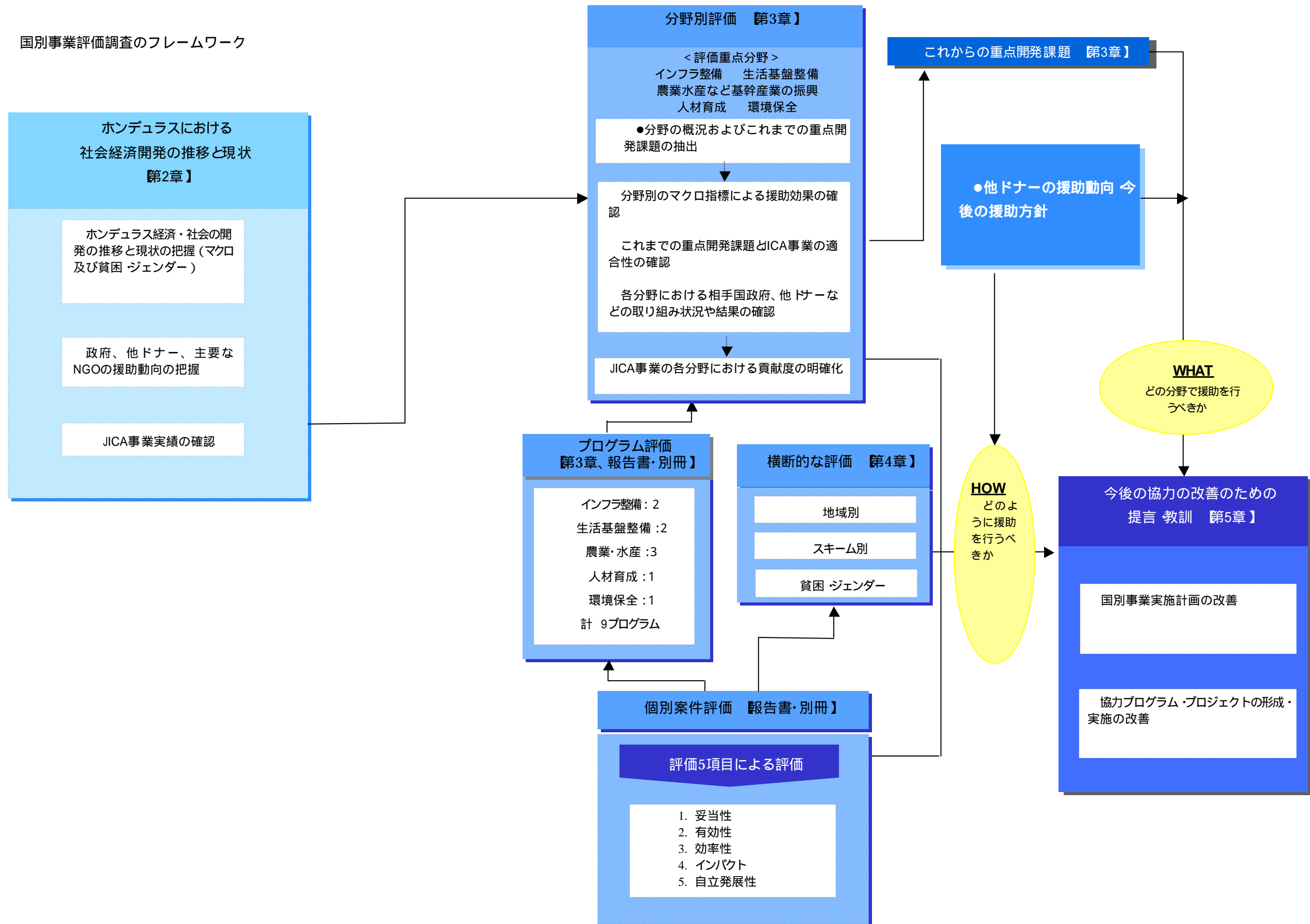
案件評価（評価の各重点分野で個々の JICA 事業は効果があったかどうかの確認）

分野別評価（評価の各重点分野で JICA 事業は効果があったかどうかの確認）

さらに、評価結果を地域別のプログラム・プロジェクト形成に役立てるための地域別評価や 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あるいは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 事業のあり方を検討した。

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）、どのように援助を行うべきか（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。

国別事業評価調査のフレームワーク



4. 調査・評価の手法

調査・評価手法の内容は、以下に示す通りである。

4.1 ホンデュラスの社会経済開発の推移と現状の把握（本編第 2 章で取り扱う）

ホンデュラスの社会・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、評価の前提となる以下の事項を明らかにした。

- (1) 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った。）
- (2) 政府・他ドナー・主要な NGO の援助動向の把握（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資料・統計により、政府・ドナー・主要 NGO がどのようなセクター・開発課題に援助したかを予算の投入量や案件数で確認した。）
- (3) JICA 事業実績の確認（JICA の資料により、JICA がどのようなセクター・開発課題に援助したかを、予算の投入量や案件数で確認した。）

4.2 分野別評価（本編第 3 章で取り扱う）

ここでは、はじめに、評価調査の 4 重点分野に関して、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 10 年間の分野の概況を明らかにするとともに、同期間（1990 年代）の重要な開発課題（「**これまでの重点開発課題**」）が何であったかをさかのぼって確認した。

次に、以下の 2 つの観点から分野別評価を実施した。

セクター指標・サブセクター（地域）指標による開発効果の確認
JICA 事業の妥当性の評価

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 の事業実施がホンデュラス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**これまでの重点開発課題**を体系化した「1990 年代の開発課題体系図」を使って確認した。では、で明らかにされた各重点分野の「**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) 他ドナーとの協調・調整の有無、3) JICA 事業の有効性を考慮した。

上記の「JICA 事業の妥当性の評価」は、本調査で実施したプログラム評価や個別案件評価を基にしている。

個別評価の対象となっている 33 の案件については、以下の DAC⁶ 項目による評価を行った。具体的な調査方法は、終了時 PDM や各種報告書の分析、プロジェクトの参加者（日本側専門家、相手側 C/P）や受益者、その他関係者への質問票・聞き取り調査、現場視察などである。（個別案件評価結果については、別冊資料 3 .個別案件評価結果を参照されたい）。

評価 5 項目の視点

- | | |
|----------|---|
| 1. 妥当性 | : プロジェクト目標が受益者のニーズと合致しているか、被援助国側の政策との整合性はあるか等、援助プロジェクトの正当性を問う。 |
| 2. 有効性 | : プロジェクトの実施により真にターゲット・グループへの便益がもたらされているかを検証し、当該プロジェクトが有効であるかどうかを検証する。 |
| 3. 効率性 | : プロジェクトの資源の有効活用という観点から効率的であったかどうかを検証する。 |
| 4. インパクト | : プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的、間接的効果や波及効果を見る。 |
| 5. 自立発展性 | : 援助が終了してもプロジェクトで発現した効果が持続しているかどうかを検証する。 |

個別評価対象の 33 案件のうちいくつかの案件群は、同じような上位目標を掲げており、関連性が強いので、まとめてプログラムとしての評価も DAC5 項目に基いて行った（プログラム評価結果の詳細については、別冊資料 4.プログラム評価結果を参照されたい）。

4.3 横断的な評価（地域別評価、スキーム別評価、貧困・ジェンダー評価）（本編第 4 章で取り扱う）

個別案件評価とプログラム評価の結果を以下の 3 つの観点から再整理し、分野横断的な評価を実施することにより、評価調査の充実を図った。

地域別評価

貧困・ジェンダーの視点からの評価

スキーム別評価

⁶ Development Assistance Committee（開発援助委員会）の略で、OECD（経済協力開発機構）の 3 大委員会のひとつである。近年、プロジェクト評価手順・手法・体制の改善などの開発協力に関する様々なガイドラインを設定している。

5. 評価結果

5.1 分野別評価と案件評価

JICA 事業は、全体的に、ホンデュラス政府や主要ドナーが政策的に重要視してきた分野に協力して来たものと考えられ、大局的な意味合いでの JICA のホンデュラス事業の方向性に特に問題はないと言えよう。主要な支援分野でありかつ今回の評価の重点である 5 分野のそれぞれについて、分野別の評価結果と案件評価の概要を以下に示す。

(1) インフラ（道路・橋梁等）整備（防災を含む）

1) セクター指標・サブセクター指標でみた開発状況（本編 3 章）

本分野では、「質の良い経済インフラ・サービスが効率的に提供される」「洪水・土砂災害による人的・経済的被害が軽減される」ことを主要課題としている。前者では、達成状況は分野により異なる。道路・橋梁はハリケーン・ミッチの被害からほぼ復旧し、かなり満足できる水準まで整備された。テグシガルパ首都圏の都市交通には大きな改善が見られない。鉄道の役割は少ない。港湾はサービスの質に問題を残している。空港は民営化に成功した。電力では民営化がある程度進んだものの、農村の普及率が低い。電話の普及率は伸びたが、民営化は実現しておらず、サービスの質に大きな問題がある。上下水道の普及率は増加したが、都市上水道のサービスは質が低い。

後者の「洪水・土砂災害による人的・経済的被害が軽減される」については、ハリケーン・ミッチ以降、災害現象に対する社会経済の脆弱性を少なくする様々な努力が払われており一定の成果があったと考えられる。

2) JICA 事業の妥当性（本編 3 章）

各セクターの重点開発課題と JICA 事業の適合性

本分野の JICA 事業は、道路交通分野と防災分野に力が注がれてきた。これらはいずれもホンデュラス経済の持続的成長にとって重要な課題である。従って、大局的に見れば、JICA 事業は本分野の重要課題に適合していると言える。ただし、防災分野への政府の予算配分が非常に少なかったことから分かるように、1990 年代の経済開発政策において、洪水防御・砂防は道路等他の経済インフラ分野に比べ必ずしも優先課題ではなかったと考えられる。

他ドナーとの調整・協調

道路交通分野では、新チョルテカ橋の例のように、ホンデュラス政府の調整により、道路部分は他ドナーが支援し、橋梁部分を日本が支援するといった連携が行われている。治水・砂防分野では、他ドナーの支援は全てスーラ・バレー委員会を実施機関としているが、JICA 事業の実施機関である公共事業・運輸・住宅省水工部とは、あまり密接な交流がない。JICA 事業の対象地とスーラ・バ

レー委員会の事業対象地は隣接しているが、計画レベル・事業レベルで積極的な連携は特に行われていない。

JICA 事業の有効性

道路交通分野では、「テグシガルバ首都圏交通網整備計画調査」が作成したマスタープランの質はあまり高くない。そこで提案された事業は一部実施されているが、必ずしも計画されたとおりには実現していない。「新 Cholteca 橋建設計画」は計画どおり完成し、ハリケーン・ミッチにより取付道路が破壊されるまでの半年間は、パン・アメリカン・ハイウェイの Cholteca 市バイパスの一部として機能した。なお、実施された 2 プロジェクトの合計投資額は 1990 年代の総投資額の約 1% 程度にとどまる。

治水・砂防分野では、チャメレコン川支流の治水・砂防マスタープランが提案した解決策はコストが高く、無償資金協力事業（ Cholteca 川洪水・砂防計画、 Cholteca 川洪水対策強化計画）が緊急事業の一部を実現した他は、実現の見通しがない。ホンデュラスの社会・経済の洪水・土砂災害に対する脆弱性の減少に直接結びついたのは、「 Cholteca 川洪水・砂防計画、 Cholteca 川洪水対策強化計画」（無償資金協力事業）のみである。

3) プログラム・個別案件評価（本編 3 章）

本分野への協力は、大局的に見れば妥当であるが、防災関連プロジェクトは高価な対策を採用したことが妥当性を低めた。2 つの無償資金協力プロジェクトは、有効性（プロジェクト目標の達成度）とインパクトが比較的高く評価された。ただし、設計変更や追加工事のあった治水・砂防プロジェクトは実施の効率性がやや低かった。2 つの開発調査の実施の効率性はいずれも高かった。ただ、首都圏交通の開発調査は有効性がやや低く、提案の一部は実現しているものの、インパクトは小さく評価が難しい。治水・砂防の開発調査は技術的に良い提案が行われたが、高価な解決策であり実現性が低いために有効性は高くなかった。維持管理が比較的容易な橋梁事業以外は、技術面・財務面の要因により、自立発展性がやや低く評価された。

(2) 生活基盤（保健衛生）整備

1) セクター指標・サブセクター指標でみた開発状況（本編 3 章）

本分野では、「保健水準の改善」「安全な水にアクセスできる人口の拡大」「貧困住民・社会的な弱者の保護の強化」の 3 つの主要課題がある。「保健水準の改善」では、いくつかの保健指標はその取り組みがある程度成功していることを示している。「安全な水にアクセスできる人口の拡大」については、安全な水へのアクセス率が、都市部では 1992 年の 90% から 1998 年に 94% へと拡大し、農村部では 1992 年の 53% が 1998 年に 70% と、それぞれ改善している。ただ、いまだに乾季の給水は質が悪く量も不足している。「貧困住民・社会的な弱者への保護の強化」に関

しては、1990年代の大きな成果として、FHISとPRAFの定着と普及がある。

2) JICA事業の妥当性（本編3章）

各セクターの重点開発課題とJICA事業の適合性

JICA事業は保健衛生分野では、おもに病院網施設・機材整備、看護教育強化、保健医療開発調査のほか医療機材や地方保健行政強化まで幅広く行っている。上水道・水資源開発分野では深井戸と給水システムの整備を無償資金協力で行っている。保健衛生分野では、「首都圏病院網拡充計画」をはじめとする事業はみな同分野における重要開発課題の解決を目指しており妥当であると言える。

上水道・水資源開発では、安全な水にアクセスできる人口を増やすことを目的に、1990年代は特にコマヤグアなどの地方における水源の開発や、首都圏の貧困地区での給水システム整備に取り組んでおり、日本がこの分野に支援したのは妥当であると言える。

他ドナーとの調整・協調

日本の協力は看護教育や病院網拡充や給水では、少なくとも項目としての他ドナーとの重複は少なくなるよう配慮が行われている。しかし、全国保健医療総合改善計画は、既に世銀・IDBなどによる保健セクター改革とパイロットプロジェクトがある中で実施が決められており、事前に十分な役割分担の協議が行われていたのか不明である。他のドナーとの積極的な協調や調整も最近まではあまり行われなかったと思われる。

JICA事業の有効性

本分野における3プログラムのJICA事業は、それぞれ次のような効果をもたらしている。「看護教育強化」は、個々の保健医療サービス施設ではわずかなインパクトであるが、全国の看護教育の水準を向上させることにより、国全体にプラスの影響を発現させており、全体として大きなインパクトがあったと言える。一方、「保健医療強化」は、無償資金協力と開発調査の相乗効果はほとんどなかったが、首都圏に限定してある程度のインパクトが現われている。「給水」は首都圏以外に情報が無いが、首都圏ではそれまで乾季に安全な水へのアクセスが非常に悪かった地区を対象として、アクセスが改善したというインパクトが発現している。

3) プログラム・個別案件評価（本編3章）

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性は比較的高い。ただ、具体的なアプローチの巧拙により有効性や効率性やインパクトについては事業間で差が生じている。それゆえ費用対効果で見た効率性に関しても同様に事業間で差が見られる。プロジェクト方式技術協力にしても無償資金協力にしても有効性やインパクトの比較的良好なプログラム・プロジェクトであっても、機材の更新の予算めどがない場合が多く、自立発展性は中程度と思われる。

(3) 農業・水産等基幹産業の振興

1) セクター指標・サブセクター指標でみた開発状況（本編 3 章）

本分野は、「農業」「畜産」「水産」「森林資源管理」の 4 つのサブセクターからなっている。農業の GDP は、ハリケーン・ミッチにより 1999 年、2000 年と下がっているが、10 年単位で見ると、確実に増えている。伝統的輸出産物であるコーヒーとバナナは依然として GDP の大きな部分を占めているが、メロン・パイナップル・アブラヤシといった新たな輸出農産物の生産が増え、輸出農産物の多様化が成果を上げている。野菜類の生産量の増加も開発成果と言える。しかし、主要穀物の生産量は漸減傾向にあり、輸入の増加が目立っている。

牛肉の輸出が減り、セクター内 GDP 比も低下していることから、この 10 年間の畜産の GDP は停滞あるいは低下していると言える。鶏肉、鶏卵、牛乳の生産量は増えているが、国内需要を満たしていない。

輸出用のエビ養殖が増えたことにより、水産の GDP は向上した。しかし、養殖は企業によって行われているものであり、零細漁民の生活向上には結びついていない。

森林には水資源保全や種の多様性保存、最近では地球温暖化防止といった機能がある。林業は、こうした機能を保ちつつ生産性を上げてゆく必要があり、このための持続可能な森林資源管理が重要である。林業のセクター内 GDP 比は低下しており、用材目的の伐採量は減っているが、この 10 年間で薪炭の生産が急激に伸びている。都市周辺の森林の減少は、適切な森林資源管理がなされていないことを物語っている。

2) JICA 事業の妥当性（本編 3 章）

各セクターの重点開発課題と JICA 事業の適合性

JICA 事業は、灌漑農業と北部沿岸小規模漁業に重点をおいて行われてきた。他に、養豚と野菜栽培へもまとまった支援が行われた。林業は環境保全の観点から重要な分野であるが、JICA 事業としては、開発調査一件と個別専門家派遣が行われた程度であるが、林業分野へは GTZ を始め多くの他ドナーが支援しており、それが JICA 事業の規模を小さくとどめた結果と思われる。JICA 事業は、開発課題体系図にも示されているように重要な開発課題の実現を目指すものであり、多くの開発課題の中から JICA として支援可能な課題を絞り込んだ形で行われてきたものと言える。

他ドナーとの調整・協調

本分野では、主要ドナーの協力は、開発課題に対応する形で様々な取り組みが行われている。ドナー間の協調としては、持続的地域開発基金へ複数のドナーが融資している。JICA は、他ドナーと重複しない部分で絞り込んだ支援を行

っている。

JICA 事業の有効性

ここでは、プログラム別に有効性を見るのが妥当と思われる。「灌漑排水技術プログラム」では、協力終了後の現在も灌漑技術者と農民への研修が問題なく継続され、施設・機材が保守状態も良く研修に活用されていることは評価できるものの、農業生産や灌漑施設施工現場への波及効果は限られたものとなっている。「養豚開発プログラム」では、プログラムのターゲットであった零細農家への改良種の普及は実現しておらず、現在のところ受益農家数も 400 程度に留まっている。「北部沿岸零細漁業開発プログラム」では、受益者数（零細漁民数）は北部沿岸全体でも数百戸なので、水産業あるいは貧困層全体から考えるとその効果は限られたものであるが、個々の受益者へ高い便益をもたらしたことは本プログラムの有効性を示すものであり、貧困削減のモデル事業としての意義は大きい。

3) プログラム・個別案件評価（本編 3 章）

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性は比較的高い。ただし、有効性やインパクトについてはプログラム間で差が生じている。それゆえ費用対効果で見た効率性に関しても同様にプログラム間で差が見られる。プロジェクト目標（実施機関）レベル・プログラム目標（上位目標）レベルでみた自立発展性は、おおむね中程度と思われる。

(4) 人材育成（教育・職業訓練）

1) セクター指標・サブセクター指標でみた開発状況（本編 3 章）

本分野では、最上位の課題である「社会を担う人材が十分に育成される」の実現に向けて「地域格差の是正」、「初等教育の充実」、「その他のレベルの教育の充実」、「教育行政の効率性の向上」の 4 つの主要課題がある。「地域格差の是正」については、識字率などで見ると厳然とした地域格差が存在するものの、10 年間で都市部の識字率はそれほど伸びていないのに対し農村部の識字率の伸びは約 10% となっており、都市農村間の格差は確実に狭まっている。「初等教育の充実」については、就学率に関しては 1990 年代の初頭から既に高い水準にあり、さらに 1990 年代を通じ一定の改善を見せている。内部効率に関しては、未だに 1000 人の入学者のうち 509 名しか卒業していない⁷（1999 年）という状況であり、十分といえる状態ではない。「その他のレベルの教育の充実」については、ホンデュラスでは初等教育により力を入れて来ており優先度の低い課題であったと思われるが、中等教

⁷ Secretaría de Educación, "Educación en Cifras Década de 1990 al 1999", 2000

育・職業教育についても課題があると言われている。「教育行政の効率性の向上」の課題の背景は、教育施設や教育活動以外に多くの教育予算が使われてしまい、教育の質の向上に必要な学校建設やカリキュラムや教材の改善、開発、教育法改善などに十分資金が使われていないことであるが、90年代の改善度合については必ずしも十分な情報が入手できなかった。

2) JICA 事業の妥当性（本編 3 章）

各セクターの重点開発課題と JICA 事業の適合性

JICA 事業は教師教育を中心に 2 つの案件群で行われてきた。ひとつ目の案件群は、「無償資金協力」で建設された施設（国立教育実践研究所、略称「INICE」）を使って行われた教員の再教育であり、もうひとつも小学校の教員の再教育（算数）のために実施されている青年海外協力隊のグループ派遣（算数プロジェクト）である。こうした教員の教育（教材の開発を含む）は、開発課題体系図にも示されている重要な開発課題の実現を目指すものであり、適合性は高い。

他ドナーとの調整・協調

日本の援助では特に他ドナーとの連携はなかったようであるが、例えば、算数科目の教材作成については、もっと連携があってもよかったと思われる。他ドナー間についても協調の機運はあったものの具体的なドナー同士の棲み分けや提携・補完などはあまりみられなかったようである。

JICA 事業の有効性

上記の 2 案件群のうち、INICE（国立教育実践研究所）による教員研修に関しては、研修を受けた教員への研修効果に対する追跡調査や研修を受けた教員の指導を受けた児童の学力測定などが行われていないために正確な効果の把握が難しい。だが、当初重視されていた算数・数学が最近では余り教えられていないことや関係者への評価の聞き取り結果では、大きな効果は発現していないのではないと思われる。算数プロジェクトについては、プロジェクト自身の評価ではあるけれども協力隊員およびその指導を受けたホンデュラス人教員（指導員）の指導を受けたホンデュラス人教員のクラスに属する児童 3 万人程度の学力試験の結果がそうでないケースに比して明らかに高いこと、同プロジェクトが推進していた教授法が教育省から全国の児童に配布された練習問題帳に取り入れられたこと、教育省関係者から本プロジェクトに対する好意的なコメントが聞かれたこと等からして比較的高い効果をもたらしたと思われる。

3) プログラム・個別案件評価（本編 3 章）

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性は比較的高い。ただ、具体的なアプローチの巧拙により有効性やインパクトについては事業間で差が生じているが、算数に関してはある程度の規模で教員の指導技術の改善や小学生の学力向上が実現された。それゆえ費用対効果で見た効率性に関して

も同様に事業間で差が見られる。プロジェクト目標（実施機関）レベル・プログラム目標（上位目標）レベルでみた自立発展性は、中程度と思われる。

(5) 環境保全

1) セクター指標・サブセクター指標でみた開発状況（本編 3 章）

本分野には「森林資源の保全」、「居住地域の環境の改善」という 2 つの大きな課題がある。「森林資源の保全」については、1990 年代に森林保全の重要性が広く認識され、法制度・管理・組織体制が進んだことは大きな成果と言えるが、依然として 1 年に約 550km² もの面積の森林が焼畑で失われており、植林も顕著には増加していない。ただし国立公園・森林保護区が明確化され、拡大された。2000 年時点で全国で約 2 万 6000 km² に上っている。「居住地域の環境の改善」の達成状況は、大気・水・土壌の汚染状況指標と固形廃棄物の指標から複合的に見て判断される。1990 年代は無鉛ガソリンの導入の試みなどが承認され大気汚染は改善の傾向にあるものの、水資源の汚染が進み全国的に見た廃棄物の処理も進んでおらず、環境衛生は悪化の傾向にあった。

2) JICA 事業の妥当性（本編 3 章）

各セクターの重点開発課題と JICA 事業の適合性

環境保全分野では 1990 年代の JICA 事業は、おもに固形廃棄物管理と森林管理、鉱害防止が実施された。ホンデュラスの環境保全の課題では、森林保全が最重要であることは明白だが、それに次ぐ問題は水質汚染であろう。廃棄物管理は水質汚染の原因でもあり、環境汚染の中では近年重要性の増している課題である。従って、JICA がこれらの課題への取り組みに支援したことは妥当であったと考えられる。

他ドナーとの調整・協調

本分野では、世銀・IDB はどちらも有償・無償による環境プロジェクトを持ち、拠出額も大きい。また、USAID や GTZ は NGO や住民組織を通じた森林保全コミュニティプロジェクトや、環境教育を行っている。森林保全に関して、日本がどの程度他ドナーと協調・調整を行ったかは不明である。固形廃棄物管理に関しては他ドナーで大きく関与した機関は 90 年代にはなかった。

JICA 事業の有効性

本分野における JICA 事業のうち、個別案件評価を行ったのは廃棄物管理の 3 件だけであり、これらを中心に有効性を検討した。結果的には、完全にではないが不法居住区約 10 万人を対象に定期的なごみの回収が行われている。これは無償資金協力による資機材購入と開発調査による事業見直し・組織強化が無ければ行われていないと考えられ、その効果は小さくない。ただし開発調査により既存のサービスの改善は実施されたが、料金徴収システムその他の新たな事

業は実施されていない。

3) プログラム・個別案件評価（本編 3 章）

本分野での協力は、重要度の高い課題に合致しており、妥当性はかなり高い。有効性や効率性やインパクトについてもかなり高い結果となっている。すべて実施機関が同じため自立発展性は同じ結果となっているが、財務的な不安が若干あることを除き、プログラムの効果の自立発展性はある程度確保されていると考えられる。

5.2 横断的評価

(1) 地域別評価

1) 地域選択の妥当性（マクロ評価）

評価の対象となった4地域とその重点分野は、以下のとおりである。

地域	重点分野
オランチョ地域（オランチョ県）	保健、畜産
北部沿岸地域（アトランティダ県、コロン県）	漁業
エスペランサ地域（インティブカ県エスペランサ市）	農業
首都圏（フランシスコ・モラサン県テグシガルパ市周辺）	教育、環境衛生、保健

はじめに上記の4地域を含む全県に対する JICA の状況を見ると、全般的に開発必要度・貧困度と JICA の投入規模との間には緩やかな相関があり、必要な地域に支援が向けられていると言える。

ただ、重点地域（県）に関しては、首都圏・オランチョでは相対的な開発の必要度と貧困度に見合った投入が行われているものの、北部沿岸地域（特にコロン県）とインティブカ県では、開発の必要度、貧困度に比して多くの投入が行われている。

2) 地域別の JICA 事業の全体評価

重点地域（4地域）全体を総括すると、事業の妥当性はオランチョ県を除いて高く、各地域の重要課題にあった事業が展開されているケースが多かった。有効性（目標の達成度）は、情報が十分でないが、やや高いレベルと思われる。効率性も同様に情報が十分に入手できていないが、おそらく中程度と思われる。インパクトは、地域間以上に事業間のばらつきが大きいようである。自立発展性も総じて中程度と思われる。

(2) スキーム別評価

1) プロジェクト方式技術協力

本スキームでは、計画は概ね妥当であり、投入の妥当性や運営管理の適切さも比較的高かったが、目標達成度は5段階評価の平均で3.2に留まった。ただ、プロジェクト目標の実現に対する外部環境の悪影響は小さいので、原因はプロジェクト内部の問題と思われる。相手側実施機関の自立発展性は中程度だった。上位目標の実現に対する外部環境の影響は小さかったことにより、プロジェクト目標の達成度がそのまま上位目標その他のインパクト(5段階評価の平均2.8)に反映されている。マ

マイナスの効果はほとんど出ていない。今後の課題としては、**計画の妥当性における目標の不明確さを是正すべきであり、プロジェクト計画時に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。**投入に無駄をなくすことによる**効率性の改善も重要である。**

2) 無償資金協力

本スキームでは、計画は概ね妥当であり、投入の妥当性や運営管理の適切さも比較的高く、目標達成度は5段階評価の平均で4.1とほぼ順調だった。プロジェクト目標の実現に対する外部環境の悪影響も小さかった。

なお、相手側実施機関の自立発展性は中程度だったが、上位目標の実現に対する外部の阻害要因の影響があり、上位目標その他のインパクトの発現度は伸びなかった(5段階評価の平均、3.9)。マイナスの効果はほとんど出ていない。全般的には概ね良好である。

3) 開発調査

案件の妥当性については、ホンデュラスのニーズへの合致度や計画作成の適切さ等は高い。投入の妥当性・運営管理の適切さも高いが、目標の達成度は5段階評価の平均で3.3とほぼ中程度である。実施機関のプロジェクト終了時の組織力に関しては厳しい評価がプロジェクト関係者によってなされており、本調査での自立発展性の評価もやや低い。

上述のとおり、目標の達成度がほぼ中程度にとどまり、これが「プロジェクト目標が上位目標に結びつくのに必要な外部状況の確認」がやや弱いことと相俟って、計画の事業化の程度は概して低い。上位目標の実現に向けての外部の阻害要因もいくらかあったが、当初予想された効果はある程度は現われている(5段階評価の平均3.3)。本スキームでは、やはり「**プロジェクト目標が上位目標に結びつくのに必要な外部状況の確認**」をしっかりと行うことと**プロジェクト目標に相当する開発調査の報告書自体の質を高めることが必要である。**

(3) 貧困・ジェンダー評価

1) 貧困

ホンデュラスでは、1990年代の総事業数あるいは総事業額の相当部分は、貧困削減に向けられていたと言える。貧困配慮・削減事業となっていない残りのプログラムについても、案件の妥当性・必要性は高いと判断されているものが多く、かつ貧困層が受益対象から除かれているわけでは決していないため、**JICAの関与した事業全体としては、貧困問題への取り組み度合は強い**と判断される。なお、個々のプログラムのインパクト評価によれば、上記の貧困削減事業と判断された4案件のうち3案件で「大きな効果が発現している」(インパクト5段階評価:4.0)、1案件で「効果がある程度発現している」(インパクト5段階評価:3.0)。したがって、取

り組み姿勢のみならず実態面でもJICA事業により貧困削減がある程度推進されたと思われる。

2) ジェンダー

ホンデュラスにおける JICA 事業では、明確に男女間の格差の解消を目指すような事業は多くはないものの、ジェンダー問題への一定の配慮はなされていると言えよう。なお、個々のプログラムのインパクト評価によれば、ジェンダーの格差是正事業と判断された 3 案件の全部で「大きな効果が発現している」(インパクト 5 段階評価：いずれも 4.0)。

6. 今後の協力の改善のための提言・教訓

6.1 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」⁸の内容と比較する形で同計画のレビューを行った。

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⁹。

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

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

最終的には、「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。

⁸ 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（P.21 の表参照）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。

⁹ 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。

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：調査団としては「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り組み（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としては、22 プログラムのうち 13 プログラムに関してはカテゴリーA として重要性が認められ、引き続き支援をするのが妥当と考えられる。(次頁以降参照)

しかしながら、現在 PRSP の推進過程において、今後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る可能性もある。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多すぎる感があり、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。

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 10 デュラス国別事業実施計画における課題の検証

開発課題		JICA 事業プログラム名	日本が援助すべき優先課題（最終） ^{*1}	カテゴリー ^{*2}	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	<p>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。</p>
		公共事業計画、運営管理体制強化プログラム	-	B	<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・テグシガルパ市とサン・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。 <p>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。</p>
	比較優位産業の育成	参加型地域開発プログラム	-	B	<p>プログラムの内容が完全に把握できていないが、仮に、特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大きいと考えられる「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。</p>
		生産物流通システム改善プログラム	-	B	<p>「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。</p>

		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となってくる。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なら、「灌漑農地の造成」に地域的優先順位の決定、施設的设计・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。）を実施するべきである。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。また、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。また、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	
保健医療サービス改善プログラム				A	90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・管理能力は、引き続き強化が必要である。病院や保健所や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。
	環境対策への取り組み 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。また、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な内容は、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。こうした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な内容は、現職職員の教育技術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また日本の技術の優位性もある事柄であることを確認した。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り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な内容は学校の施設や教材の整備などであるが、やはり調査団としては、ホンデュラスにとっての重要課題でありまた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り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。

*1: 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 - としている。

*2:

<p>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</p>

出所: 調査団作成

6.2 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、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。

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关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、政策に关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もあえて記載した。また、本件の評価対象案件は 90 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) 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、しっかりとしたフレームワーク・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プログラム単位のログフレームである PLM¹⁰の運用も十分可能である。

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。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示唆されている。

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いが、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)

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、

¹⁰ 詳細については、本編 1-16 参照。

組み合わせら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

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、組み合わせられた 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

協カ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、組み合わせられた協カスキームが、ニーズ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

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

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またプログラムの成否に大きく影響する**。複数のプログラムでは、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。こうした専門家は、プログラムの計画・実施・フォローアップの各局面におい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・インパクトの発現に向けて効果的に機能している。

ここでの問題は、実際のプログラム実施の場では、こうした**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、今後は派遣される専門家にも調整役としての明確な TOR を設定すべきである**。

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、90 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（註：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」を取り込んでおり、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**。

(2) プロジェクト単位の提言

1) 開発調査

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。

テグシガルバ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等が存在しなかったために、多くの仮定に基づいて計画を作成せざるを得なかった。ま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。

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可能性があり、その場合、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。また、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。しかしながら、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性と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になる。したがって、無償資金協力を前提とした開発調査では、**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、また代替案を十分に検討する必要がある。**

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当該国では、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。全国保健医療改善総合計画の開発調査のように、キーパーソン

1 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らないというようなこともありうる。**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。

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、教訓として挙げられる。全国保健医療の開発調査では共同作業が弱く、ほとんど報告書が使われていない¹¹。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、そうしたアプローチにより重点が置かれてもよいと思われる。

- 2) プロジェクト方式技術協力（註：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。）

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。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**具体的な目標と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の確認の度合いがやや弱く、これが最終的なインパクトの発現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。**

¹¹ 調査実施後に、ホンデュラス側の重要人物 1 人が離職した。

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**技術移転を受ける C/P の一定規模の離退職を常にありうるものとした対応策**に実施機関と共同で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。

担当	実施者	具体的な取組み
日本側	在外事務所および本部事業部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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、もちろん 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」が成功例として挙げられる。 ・ 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。 ・ 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。

財務的な自立発展性を高めるための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
日本・ホンデ ユラス双方	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段階があるが、自立発展性を高めるには、少なくとも、b までは考えに入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、耐用期間が過ぎた施機材の更新のため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>
日本側	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>
ホンデュラス側	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、研修員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

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少額の場合は、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。

今後はそうした制度面の準備を綿密に行うことが重要である。

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。そうした努力により、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サポートする市内有力者により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。

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。

テグシガルパの給水無償資金協力案件では、給水サービスを受けるコミュニティ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現われている。しかし、建設時に組織化が遅れたコミュニティがあり、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。

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、また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。

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。

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。また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。

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、看護教育強化の案件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ため、現地で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リクルートを支援することが提言される。

5) 青年海外協力隊

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¹²の場合でも、チーム派遣¹³に準ずる計画文書(PDM や PO 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)、配属機関が、隊員活動の目的や計画について十

¹² 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はしない場合のことを指す。

¹³ 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(ミニッツ)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。

分な共通認識を持てるような仕組みを用意した方がよい。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、手続きやタイミングに関する（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だろう。

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でも、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。

6) その他

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だろう。