

第 4 章

国別事業評価における本章の担当部分

パナマにおける社会経済開発の推移と現状 第2章】

パナマ経済・社会の開発の推移と現状の把握（マクロおよび貧困・ジェンダー）

政府、他ドナー、主要なNGOの援助動向の把握

JICA事業実績の確認

分野別評価 【第3章】

<評価重点分野>
 貧富と地域格差の是正 人材育成
 環境保全 パナマ運河関連

●分野の概況およびこれまでの重点開発課題の抽出

●分野別のマクロ指標による援助効果の確認
 ●これまでの重点開発課題とJICA事業の適合性の確認
 ●各分野における相手国政府、他ドナーなどの取組み状況や結果の確認

●JICA事業の各分野における貢献度の明確化

プログラム評価 第3章、報告書・別冊】

貧富及び地域格差の是正 :1
 人材育成 :2
 環境保全 :0
 パナマ運河関連 :1
 計 4プログラム

横断的な評価 第4章】

スキーム別

貧困・ジェンダー

個別案件評価 報告書・別冊】

評価5項目による評価

1. 妥当性
2. 有効性
3. 効率性
4. インパクト
5. 自立発展性

これからの重点開発課題 第3章】

他ドナーの援助動向・今後の援助方針 第2・3章】

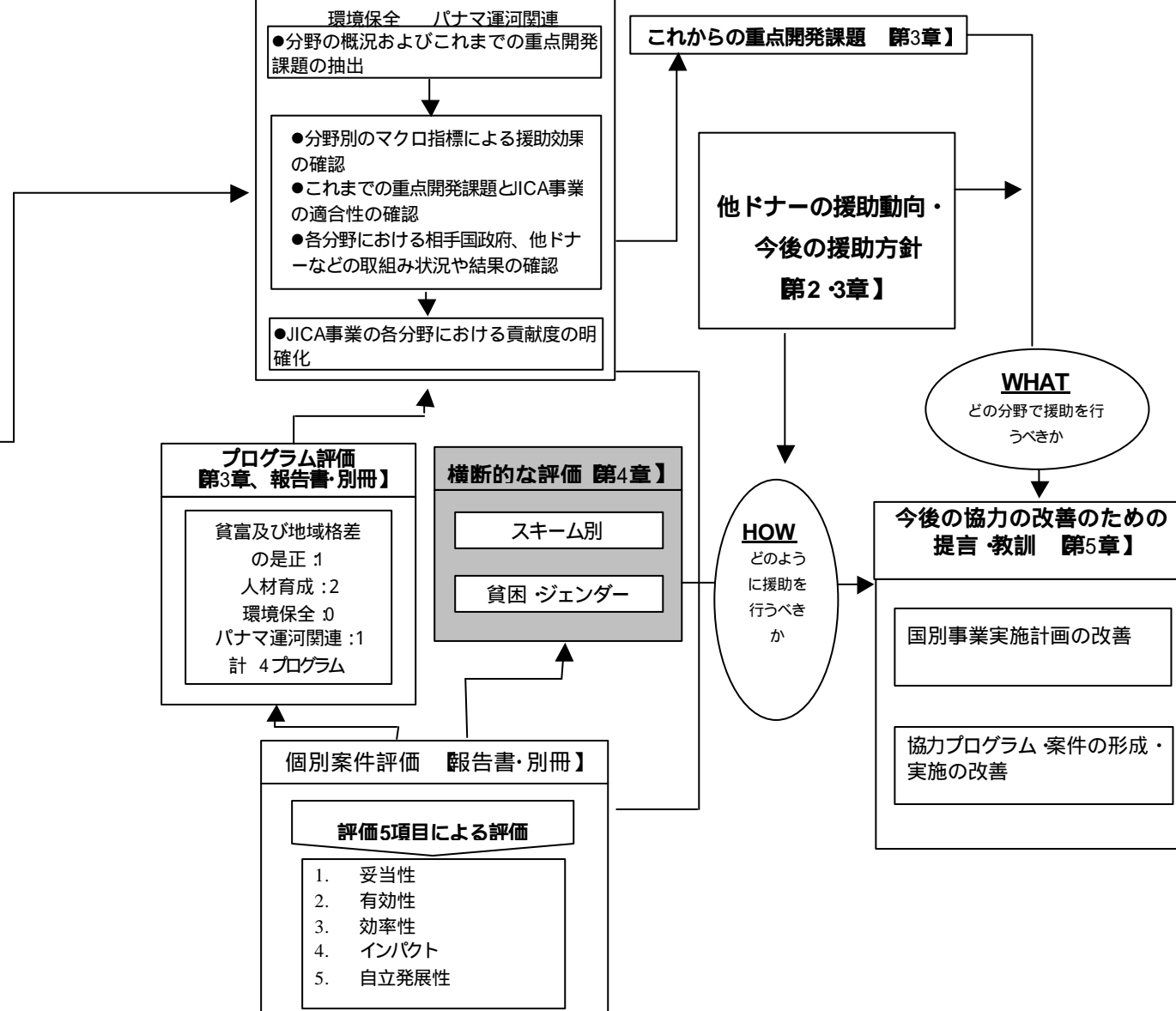
WHAT
 どの分野で援助を行うべきか

HOW
 どのように援助を行うべきか

今後の協力の改善のための提言・教訓 第5章】

国別事業実施計画の改善

協力プログラム・案件の形成・実施の改善



第4章 横断的な評価

1. スキーム別評価

1.1 プロジェクト方式技術協力

本スキームに属する案件は4案件で、それぞれの概要と調査方法は以下の通りである。

案件名	実施時期 (年)	分野*	分類	調査方法(実施済みは、未実施・ 未回収はX)		
				聞き取り	質問票	
				C/P	C/P	日本人 専門家
1. 職業訓練センター	1982/8 - 1989/8	人材育成	プロジェクト 方式技術協力			
2. 航海学校強化	1993/10 - 1998/9	人材育成	プロジェクト 方式技術協力			
3. 電気通信訓練センター	1990 - 1996	人材育成	プロジェクト 方式技術協力			
4. 森林保全技術開発計画	1994/4 - 2000/9	環境保全	プロジェクト 方式技術協力			

*略称を用いた。

下表は4案件の評価結果(5段階評価点)をまとめたものである。

1. 妥当性	2.有効性		3.効率性		4.インパクト			5.自立 発展性
	プロジェクト 目標 達成度	成果の目 標達成へ の貢献度	投入対 プロジェクト 目標	投入対 成果	上位目標 その他の 効果の発 現度	マイナス 効果	プロジェクトの インパクト発現 への貢献度	
3.8	3.9	4.3	3.3	3.3	3.8	5.0	3.0	3.3

(1) 妥当性

4案件の平均値は3.8であり、中程度以上の評価結果となった。本評価は、下記の5項目(中項目)から構成されている。中項目を個別にみると、

パナマのニーズへの合致
計画の適切さ
計画への相手側の参加度(例：PCMワークショップ⁶がどの程度利用されているか)
プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件が確認されているか
プロジェクトの計画立案に対して、時間・人は十分にかけていたか

パナマのニーズへの合致の度合は高いものの、外部条件が十分に確認されていない案件が複数あるため、妥当性の平均値が下がる形になっている。計画の適切さについては、これを構成する小項目の中で特に「目標の明確さ」「計画の精度」「評価モニタリング計画(の精度)」の評点が低い。

(2) 有効性

4 案件の平均値では、プロジェクト目標の達成度は、3.9 と中程度以上の評価結果となった。C/P の評価は概して高い(平均：4.6)が、日本人専門家の見方はより厳しい(平均：3.5)。成果のプロジェクト目標の達成への貢献は高い(平均：4.3)。

(3) 効率性

効率性は、投入対プロジェクト目標の達成度、投入対成果の達成度という2つの視点からみているが、いずれも中程度の評点となった(3.3, 3.3)。

(4) インパクト

上位目標その他の効果の発現度

全案件の平均値で 3.8 と中程度より高い評価となっている。評価点について、C/P 側と調査団の認識の差はほとんどない。セクター別にみると、「貧富及び地域間格差の是正」分野がやや低い。

マイナスの効果

全案件平均で 5.0 と高く、マイナスの効果はなかった。

インパクト発現へのプロジェクトの貢献度

3.0 と中程度であり、インパクトが現れるためにはプロジェクトの存在がかなり重要だった。

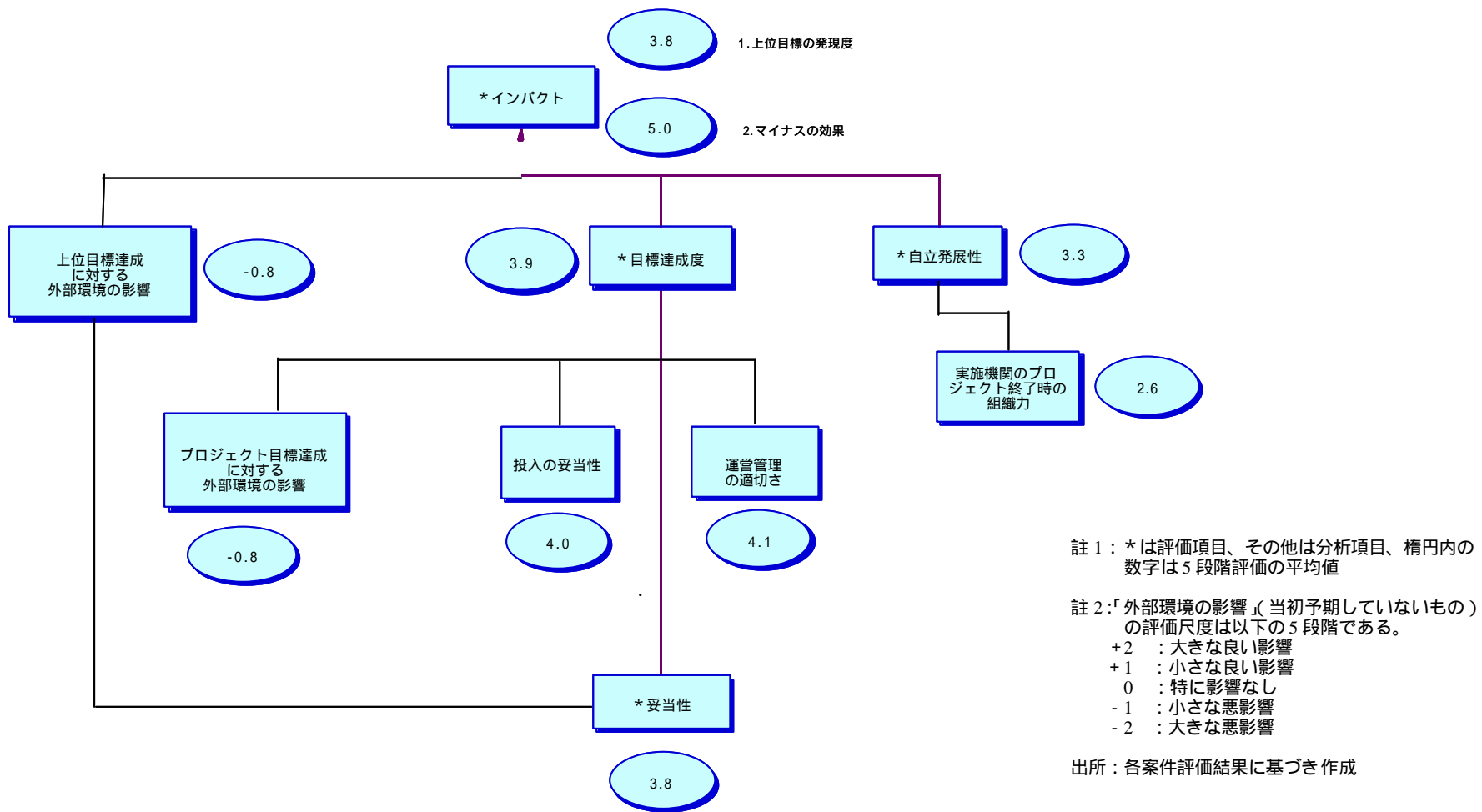
(5) 自立発展性

全体平均は 3.3 であり、自立発展性は中程度よりやや高い。この項目は、1)組織、2)財務、3)技術の 3 項目からなっている。比較すると財務の評点がやや低くなっているが、項目間の差はあまりみられない。セクター別に見ると、人材育成分野の一部と貧富及び地域間格差の是正分野が低くなっている。

【全体評価】

本スキームにおける効果の発現までのプロセスは、「図 4.1-1 パナマ・プロジェクト方式技術協力 評価項目の相互関連図」のように表すことができる。計画の妥当性はやや弱く、投入の妥当性(4.0)や運営管理の適切さ(4.1)も中程度より高いレベルであり、目標達成度は 3.7 だった。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もある程度影響しており(-0.8)、目標達成度が低い原因はプロジェクト内部だけの問題ではないと思われる。相手側実施機関の自立発展性も中程度よりやや高いものの(3.3) 上位目標の実現に対する外部環境の悪影響が小さかった(-0.8)ことと上に述べた技術的な理由にもより、プロジェクト目標の達成度を上回るインパクトの発現度(3.5)が出た。マイナスの効果は発現していない(5.0)。今後の課題としては、**計画立案時における目標の不明確さ・計画の精度の低さを是正すべきであり、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。**これによりプロジェクト目標の達成度も改善し、結果的に効率性も改善されるだろう。

図 4.1-1 パナマ プロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研究協力 評価方式の相互関連図



1.2 開発調査

本事業形態の調査対象案件は2案件で、それぞれの概要と調査方法は以下の通りである。

案件名	調査時期(年)	分野*	調査方法(実施済みは、未実施・未回収はX)		
			聞き取り	質問票	
			C/P	C/P	日本人 専門家
1. パナマ港開発計画	1996/3 - 1997/6	運河			
2. クリストバル港管理運営システム計画	1992/10 - 1993/11	運河			

*略称を用いた。

下表は2案件の評価結果(5段階評価点)をまとめたものである。

1. 妥当性	2. 有効性		3. 効率性		4. インパクト				5. 自立 発展性
	プロジェクト 目標 達成度	成果の目 標達成へ の貢献度	投入対 プロジェクト 外目標	投入対 成果	事業化の 状況	上位目標 その他の 効果の発 現度	マイナ ス効果	プロジェクト 外のイパ ク外 発現への 貢献度	
2.3	2.3	3.0	2.0	3.0	2.0	1.0	5.0	1.0	2.3

(1) 妥当性

2案件の平均値は2.3であり、やや低い評価結果となった。本評価は、下記の3項目(中項目)から構成されている。中項目を個別にみると、

<p>パナマのニーズへの合致 調査計画の適切さ プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件が確認されているか</p>

パナマのニーズへの合致の度合は高く、調査計画の適切さも高いが、外部条件がほとんど確認されていないため、妥当性の平均値が下がる形になっている。

(2) 有効性

2案件の平均値では、プロジェクト目標の達成度は、2.3と低い評価結果となった。本評価は、下記の6項目(中項目)から構成されている。

報告書の質の高さ
分析手法の精度
計画（提言）内容の質
報告書の活用度
技術移転の度合
参加型の作成度

個々の項目の傾向を見ると、報告書のわかりやすさなど報告書の質は高いが、分析手法の精度や計画（提言）内容の質、技術移転の度合、参加型の作成度が低い。成果のプロジェクト目標の達成への貢献は 3.0 と中程度である。

(3) 効率性

効率性は、投入対プロジェクト目標の達成度、投入対成果の達成度という 2 つの視点からみているが、投入対プロジェクト目標の達成度は 2.0 と低く、投入対成果の達成度は 3.0 と中程度である。

(4) インパクト

事業化の程度

2 案件の平均値で 2.0 と低い評価となっている。

上位目標その他の効果の発現度

プロジェクトによる効果は全く現れていないため、評価は 1.0 となっている。

マイナスの効果

平均で 5.0 と高く、マイナスの効果はなかった。

インパクト発現へのプロジェクトの貢献度

インパクトが全く現れていないために貢献度もないとみなしている（評価：1.0）。

(5) 自立発展性

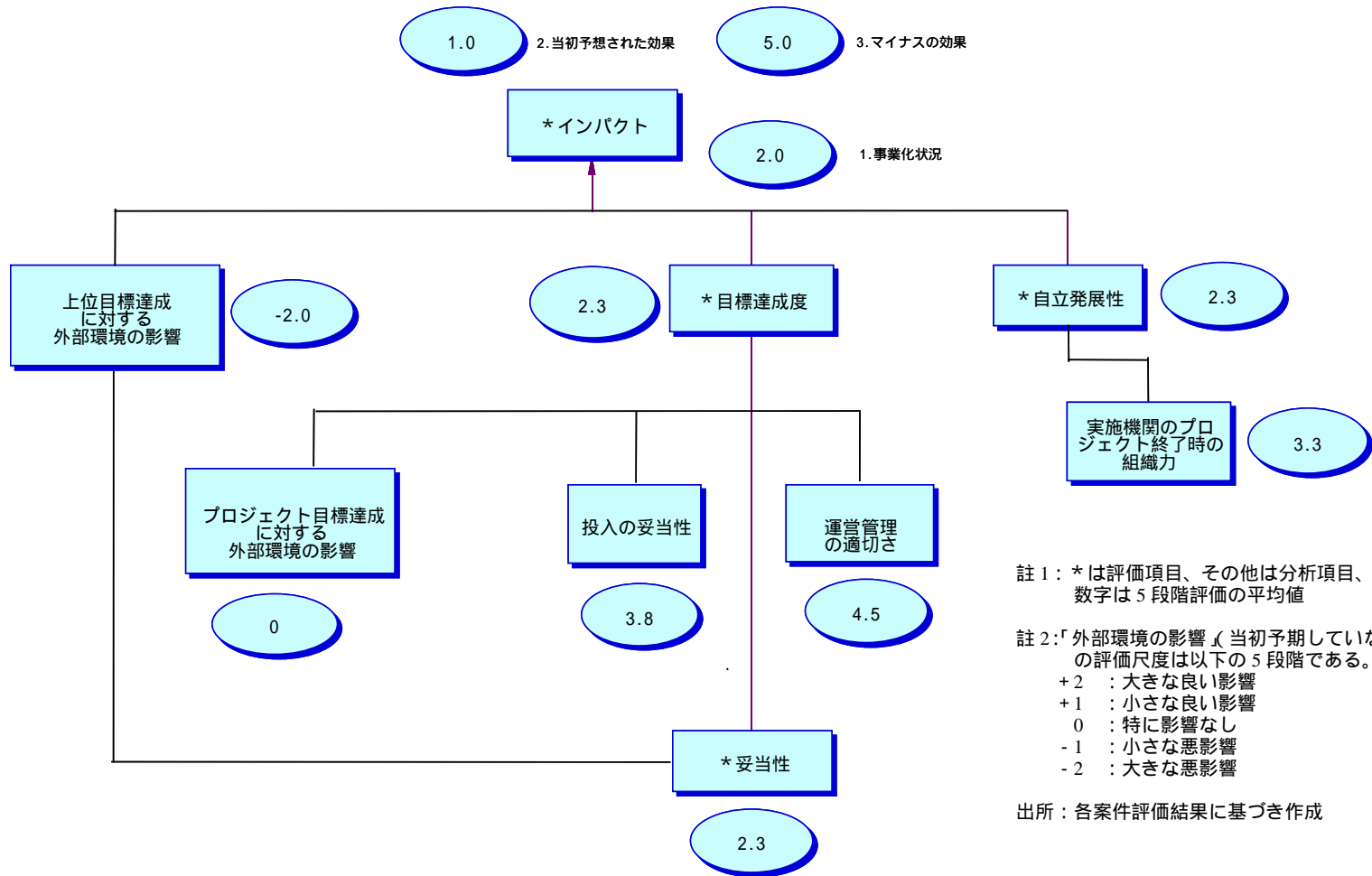
平均は 2.3 であり、実施機関の自立発展性は中程度より低い。この項目は、1)組織・2)財務・3)技術の 3 項目からなっている。比較すると技術（人的技術）の評点が低いが、他の項目は中程度より高い。

【全体評価】

他スキームと同様、効果の発現までのプロセスを視覚化したものを、頁 4-8 に示す。案件の妥当性については、パナマのニーズへの合致度や調査計画作成の適切さ等は高い。投入の妥当性(3.8)・運営管理の適切さ(4.5)も高いが、目標の達成度は 2.3 とやや低い。実施機関のプロジェクト終了時の組織力は 3.3 とプロジェクト関係者によって評価されているが、本調査での自立発展性の評価は 2.3 と中程度を下回っている。

上述のとおり目標の達成度が低く、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(1.0)、外部の阻害要因(2.0)と相俟って、事業化状況は低く(2.0)、プロジェクトによる当初予想された効果は全く現れていない(1.0)。本スキームにおいては、「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。

図 4.1-2 パナマ プロジェクト方式技術協力・個別専門家チーム派遣・研究協力 評価方式の相互関連図



2. 貧困・ジェンダー評価

ここでは、貧困とジェンダーの視点から、全プログラムを対象としたマクロ的な評価を試みる。

2.1 貧困

本項では、JICAの貧困削減に関する考え方¹を参考に事業を以下のように定義した。この定義に基づき今回の評価対象の個々のプログラムがどのカテゴリーに属するかを判断し、全体の傾向を把握することにした。

<p>「削減事業」：貧困の原因を一部にせよ取り除く努力や、貧困の結果として生じる様々な現象を軽減する直接的な介入（プログラム目標、プロジェクト目標レベル）</p> <p>「配慮事業」：ある事業が実施される対象地域内で、貧困層が事業実施によって不利益を被るおそれがある場合、その不利益を軽減するため、あるいは、事業本来の目的の実現を高めるために、貧困層に取られる支援的な措置、または介入（成果レベル）</p>

結果をまとめたのが、以下の「表 4.2-1 評価対象プログラムと貧困問題への対応度」である。

表 4.2-1 評価対象プログラムと貧困問題への対応度

評価対象分野	対象プログラム	実施地	実施年	貧困問題 対応度	
				配慮 事業	削減 事業
1. 貧富及び地域格差の是正	ノベ・ブクレ族生活向上	チリキ県	1998～現在	-	
2. 経済の持続的成長のための人材育成	職業訓練	パナマ市	1982～1998	×	×
	船員教育	パナマ市	1993～2000	×	×
3. 環境保全*	森林保全技術開発計画	リオアト町	1994～2000	-	
4. 運河および周辺への支援	パナマ運河・港湾支援	パナマ市	1991～2001	×	×

*注：本分野ではプログラムがないので、代表的なプロジェクト（プロジェクト方式技術協力）のケースで評価することとした。

¹ 国際協力事業団企画部 「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書」 1999年9月 2-2-7 貧困配慮

貧困問題への対応では、実施案件の態様は明確に分かれている。パナマで実施された 4 つのプログラムのうち、「職業訓練」、「船員教育」、「パナマ運河・港湾支援」の 3 件では、C/P も貧困問題への取り組みや関わりはなかったとしており、内容的には、貧困削減事業にも貧困配慮事業にも該当しない。

その他の「ノベ・ブクレ族生活向上」プログラムとプログラムのない環境保全分野の「森林保全技術開発計画」プロジェクトの 2 つの協力案件は、目標そのものに貧困層の生活改善などを掲げており、貧困削減事業に相当すると考えられる。下表には示されていないが、「貧富及び地域間格差の是正」分野では、「ノベ・ブクレ族生活向上」プログラムに属さないが評価対象である 144 名の青年海外協力隊員（農林水産・保健衛生・教育文化）のうち約 7 割の活動の目標が、文字通り貧富と地域格差の是正に関わっていた²。（註：貧困の観点からの評価の詳細に関しては、報告書・別冊資料 4. プログラム評価結果のプログラム別評価分析シートの 6) 貧困・ジェンダーを参照。）

したがって 1990 年代の総事業数あるいは総事業額の一定部分は、貧困削減に向けられていたと思われる。上記の貧困削減に関連した 2 案件はいずれも 1990 年代の半ば以降に開始されたものであり、JICA は貧困問題をより重視し始めたといえよう。ただし、「ノベ・ブクレ族生活向上」プログラム、「森林保全技術開発計画」プロジェクトおよび農林水産・保健衛生・教育文化担当協力隊員それぞれのインパクト評価によれば、それほど大きな効果は未だ現れておらず、**実態面で JICA 事業により貧困削減が推進されたとはいえない**状況である。

2.2 ジェンダー

本項では、ジェンダー問題についても JICA の貧困ガイドラインを参考に事業を以下のように定義した。この定義に基づき今回の評価対象の個々のプログラムがどのカテゴリーに属するかを判断し、全体の傾向を把握することにした。

「**格差是正事業**」：ジェンダーによる社会・経済的な格差や資源のコントロールなど社会的な性差の原因を一部にせよ取り除く努力や、それらの結果として生じる様々な現象を軽減する直接的な介入（プログラム目標、プロジェクト目標レベル）

「**配慮事業**」：ある事業が実施される対象地域内で、主として女性が事業実施によって不利益を被るおそれがある場合にその不利益を軽減するため、あるいは、事業本来の目的の実現を高めるために、女性に取られる支援的な措置、または介入（成果レベル）

結果をまとめたのが、以下の「表 4.2-2 評価対象プログラムとジェンダー問題への対応

² 資料編 3-1 頁、個別案件スキーム別評価分析シート（農林水産・保健衛生・教育文化、協力隊）より。

度」である。

表 4.2-2 評価対象プログラムとジェンダー問題への対応度

評価対象分野	対象プログラム	実施地	実施年度	ジェンダー問題 対応度	
				配慮 事業	格差是正 事業
1. 貧富と地域格差の 是正	ノベ・ブクレ族生活向上	チリキ県	1998～現在		×
2. 経済の持続的成長 のための人材育成	職業訓練	パナマ市	1982～1998		×
	船員教育	パナマ市	1993～2000	×	×
3. 環境保全*1	森林保全技術開発計画	リオアト町	1994～2000		×
4. 運河および周辺への 支援	パナマ運河・港湾支援	パナマ市	1991～2001	×	×

註*1：本分野ではプログラムがないので、代表的なプロジェクト（プロジェクト方式技術協力）で評価することとした。

ジェンダー問題への対応では、実施案件の態様はそれほど明確に分かれていない。まず、パナマで実施された4つのプログラムのうち、「船員教育」「パナマ運河・港湾支援」の2件では、C/Pもジェンダー問題への取組みや関わりはなかったとしており、内容的には、格差是正事業にも配慮事業にも該当しない。

その他の「ノベ・ブクレ族生活向上」プログラムとプログラムのない環境保全分野の「森林保全技術開発計画」プロジェクトの2つの協力案件は、目標そのものに男女間の格差の減少などは掲げておらず、格差是正事業には該当しない。しかし、2案件は、いずれもプロジェクトの受益者に女性を含んでおり、女性の生活向上や収入向上も期待された成果であったと考えられ、**配慮事業**には該当すると思われる。「ノベ・ブクレ族生活向上」プログラムに属さないが「貧富及び地域間格差の是正」分野に属し、評価対象である144名の青年海外協力隊員（農林水産・保健衛生・教育文化）のうち幼児のための栄養指導全国協会（Nutre Hogar）に派遣された隊員10名は、地域の母子を対象とした栄養・食事指導と母子保健活動の改善を目的に活動している³。なお、パナマ市で実施された「職業訓練」プロジェクトでは、C/Pは女性がプロジェクトの受益者としてプロジェクトの目標や成果の対象となっていたと答えているが、これは職業訓練センターの受講生の中に女性も含まれていたということだろう。本件の主要な目標が男女の社会あるいは経済格差の減少であったということではなく、通常の意味合いでの格差是正事業には該当せず、配慮事業に相当すると見るの

³ 資料編 3-1 頁、個別案件スキーム別評価分析シート（農林水産・保健衛生・教育文化、協力隊）より。

が妥当である（註：ジェンダーの観点からの評価の詳細に関しては、報告書・別冊資料 4 . プログラム評価結果のプログラム別評価分析シートの 6) 貧困・ジェンダーを参照）。

このようにパナマにおける 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ほとんど実施されておらず、むしろ受益者の中に女性も積極的に取り組む形でのジェンダー問題への対応が特徴的である。

2.3 まとめ

貧困・ジェンダーの観点から全体を概観すると、貧困格差の解消や男女格差の解消を意図的に目指し、効果を上げた事業は多くはみられなかった。ジェンダーについては、同国は、例えば教育面や収入面などで中南米では比較的男女格差が小さい国であり、そうした状況認識も背景としてあったと思われる。反面、所得分布の不平等性は高く、総人口の 4 割程度が貧困ライン以下で生活しているといわれる状況下では、プロジェクト形成・計画立案において、貧困層をより配慮した技術協力が実施されることがより望ましかったと思われる。

ただし、評価対象案件のうち相当数は、JICA を含むドナー社会が開発課題として貧困・ジェンダー問題を必ずしも最重要視していなかった時代に計画立案されたものであり、上述のとおり、**近年、貧困問題を取り上げたプロジェクトの形成・実施が増えている**。今後はそのような格差解消事業を増やすことに加え、実効を上げていくことが大きな課題である。