

平成 11 年度
メキシコ国別評価調査報告書
(要約)

平成 12 年 10 月

国際協力事業団
企画・評価部

本要約は、平成 11 年度メキシコ国別評価調査報告書の要約です。本要約の意見は評価調査団の意見であり、J I C A の意見を代表するものではありません。

序 文

我が国は厳しい財政の下においてODAの効率的実施が求められており、ODAの評価の重要性が認識されております。本国別評価では、日本からの援助受け取り額が世界8位であるメキシコ合衆国を取り上げ、JICA事業の評価を総合的に実施いたしました。

本評価調査報告書においては、小山伸広国際協力専門員を団長とする、1999年9月から1年間の調査と本年9月のメキシコでの評価セミナーを経てここに完成の運びとなりました。

今回の国別評価調査では援助形態評価とセクター別事業評価を行い、初の試みとして5段階の数値評価を適用し、過去10年間のJICA事業の総合的評価結果は、5段階評価の「4」に近い「3」という結果になっています(5が最高値)。評価は測る角度により異なるものであり、絶対というものは存在しませんが、国別評価の目的であるJICA事業の全体的な貢献度としては、この値はメキシコによるJICA事業の成果が総合的にはメキシコにとって全体的に満足のいく結果であるといえると思います。

本評価調査では、メキシコの開発課題の分析もを行い、地域間格差の是正、貧困対策、南南協力の推進というキーワードを導き出し、日本の効率的かつ効果的なODAの投入を強調し、将来のJICA事業の展開に向けた国別事業実施計画策定への提言を試みています。メキシコは中高所得国であり、開発レベルが高く、民間セクターの経済規模が大きいことから、的を絞った戦略的援助アプローチが必要とされており、時宜を得た提言であると思います。

JICAの援助アプローチはプロジェクト中心・セクター重視から、開発課題ごとの総合的な取り組みという新しいアプローチへのパラダイム・シフトの移行期にあります。本報告書の結論は開発課題に対する取り組みをめざした提言をめざしたのですが、評価結果と提言のギャップをどのようにつなげるかにおいて、調査団の苦勞がうかがえます。

終わりに、本調査から導き出された教訓・提言については、JICA事業に適切にフィードバックするとともに、今後の日墨間の政策対話のなかで最大限に活用されることを願うものであります。本評価調査にご協力、ご支援を頂いたメキシコ国際協力庁(IMEXCI)をはじめとする日墨間の関係各位に対し、心から感謝申し上げます。

国際協力事業団

理事 高島 有終

はじめに

本評価調査の実施においては、本調査結果が今後より具体的に活用可能なものとなるよう意識し、JICA事業の評価と同時に、同程度の比重として昨年度からJICAが導入した国別事業実施計画の質的向上に資する具体的な提案を行うことを意識しています。このことから本調査の特徴として以下の3点を強調したいと思います。

1点目はこの評価調査が参加型により実施されたことです。調査団はメキシコ国際協力庁（IMEXCI）と合同で現地調査を実施しており、JICA事業の直接的な関係者に加え、地方州政府、大学関係者、市民団体など300名以上の方にアンケート及び意見交換を実施しました。また、2000年9月には、評価セミナーをメキシコにて開催し、200名以上の参加者を得ました。日本国内においても、評価結果についてJICA内のすべての評価対象案件の関係部署と意見交換を実施してきました。これらのプロセスにおいて、日墨双方の多くの関係者に参画してもらい評価結果を共有し、意見交換を行ったことは、本評価調査のねらいとしたところであり、評価結果の透明性及び今後の評価結果の活用の観点において非常に意義深いことであると考えております。

2点目は、本調査では、JICAの初めての試みとして、評価結果に数値による評点を適用しました。この手法では、案件ごとの評価の積み上げから形態・セクターごとの評価を導き出したものであり、このことは、メキシコが中高所得国であるという特殊性、すなわちメキシコに占める日本のODAの割合が非常に限定的であり、JICA事業のインパクトがセクターごとに現れにくいことを考慮した点において有効な手段と考えられます。

この試みは今後の効率的な事業実施への提案を行うための一つのツールとして有意義な方法の一つと考えており、評価方法については可能な限り客観的な視点に立ち、定性的評価を定量的な数値で表現することを心掛けました。一方で、本評価調査の時間的・予算的・人的な資源の制約のなかでは対応しきれなかった課題もあります。これらの課題についても「改善の方向」として本報告書で取り上げており、今後の検討事項として頂ければ幸いです。

3点目は、JICAの援助アプローチがプロジェクト中心・セクター重視から、開発課題ごとの総合的な取り組みという新しいアプローチへのパラダイム・シフトに対応すべく、本報告書の結論は開発課題に対する総合的な取り組みに活用できる提言となっています。

また、以上の3点に加え、本評価調査では、評価結果が具体的に活用されることを意識し、付属資料として「案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)」及び「事業の運営管理への提言」を作成しました。これらはメキシコの事例から得られたものに限定されていますが、より現場に近い関係者の実務に直接役立てられることを期待します。

最後に、現地調査期間中IMEXCI内に執務スペース及び事務機器等を提供していただき、円滑な調査が実施できましたことをIMEXCIに感謝申し上げます。また、本調査にご協力頂きました日墨すべての関係者の方々にお礼申し上げます。

メキシコ国別評価調査団

団長 小山 伸広

メキシコ国別評価報告書(要約)

序 文

はじめに

1 . 国別評価の背景・目的等	1
2 . 国別評価調査の枠組み	4
3 . ニーズ確認サブフレーム	6
(1) 農業	6
(2) 鉱工業	6
(3) 教育	6
(4) 保健	7
(5) 極貧対策(PROGRESA ないしは新政権による新たな極貧対策プログラム)	7
(6) 貧困対策(SEDESOL)	8
(7) 環境	8
(8) 地方分権	8
(9) 対外援助	9
4 . 事業評価サブフレーム	11
(1) 援助形態評価	13
(2) セクター評価	14
(3) 総合評価(国別評価)	15
(4) 総合評価(国別評価)の改善の方向	17
5 . 援助政策サブフレーム	20
(1) 対メキシコ援助の基本的考え方	20
(2) 対メキシコ援助計画	23
(3) 開発課題・プログラムと援助資源配分	25
(4) 「開発課題に対する取り組み」実施上の留意事項	27
(5) メキシコ政府に対する要望事項	28

1 . 国別評価の背景・目的等

1990年代に入り、先進各国は政治的・経済的・社会的理由などから公共部門の制度改革を推進している。各国の改革はそれぞれ異なる面があるものの、かなりの部分で共通しており、公共部門が、(1)成果をあげること、(2)分権化を推進すること、(3)国民のニーズを満たすこと、(4)多くの関係者の参画を図ること、(5)予算編成と財務管理を改善すること、(6)市場原理を活用することなど、社会的要請に応えるべく改革が推進されている。改革の核心は「公共部門が成果をあげる」ことにある(注：D C D / D A C / E V (2000)3による)。

このような公共部門の改革は援助機関にも及び、各国の援助機関は途上国への援助において「成果をあげる」ことが強く求められている。援助機関では、援助事業の成果をあげるため、従来からログ・フレームが使用されてきたが、これは主として個々の援助事業の成果向上に活用されてきた。しかし、途上国の「開発課題の解決」に向けられる様々な援助事業が全体として成果をあげることが求められる今日では、個別事業の成果向上以上に、援助事業全体としての成果を向上させる枠組みづくりが求められている。このような背景のもとに、O E C Dのイニシアティブにより、援助事業を全体として評価する国別評価(Country Program Evaluation : C P E)の枠組みづくりがドナー諸国・国際機関の協力のもとに進められている。そのような評価の枠組みづくりの一環として、当評価調査は計画され、実施された。

援助機関によって実施される援助事業が全体として成果をあげるためには、このような国別評価だけでは十分とはいえない。J I C Aなど援助機関は、すべての途上国への援助事業全体に対して、一単位の援助資源でより高い援助成果(民間部門の経営指標で表現すれば、単位資本当たりの収益率)をあげる、換言すれば、一定の成果をより少ない援助資源によって達成することが求められている。国別評価によって個々の援助対象国が抱える開発課題の解決に高い成果をもたらす努力をする一方で、非効率を生み出す既存の制度を改廃する、I T技術を最大限に活用するなどにより、援助機関自体の経営効率を全体として改善する努力が求められている。新しい評価の枠組みは、個別案件評価というミクロの評価手法を超えて、援助対象国に対する国別援助評価というメソ・レベルの評価手法、更には、すべての援助対象国をまとめてみる援助機関評価というマクロ・レベルの評価手法を視野に入れて改善されようとしている。

当評価調査の目的：

- (1) 過去10年間(1988年から1998年、前政権及び現セディーゴ政権)に実施されたJ I C Aの対メキシコ援助がメキシコの開発課題の改善にどのように貢献しているかについて評価することにより、問題点や課題を明確にし、今後のJ I C Aの対メキシコ援助に資する提言を導き出す。

(2) 評価結果からほかの技術協力実施国にも参考となる J I C A 事業の教訓を導き出す。

評価調査の対象案件：

当評価調査は J I C A が実施してきた技術協力事業及び無償資金協力事業を評価対象とし、評価対象期間(1988 ~ 1998 年)に実施し終了した 24 案件、並びに、「研修員受入事業」、「専門家派遣事業」、「青年海外協力隊派遣事業」の 3 つの事業形態を加えた合計 27 件(24 案件と 3 事業)を対象とした。

評価調査の実施プロセス：

(1) 評価調査団の派遣

評価調査団は第一次と第二次の 2 回に分けて派遣された。第一次調査ではメキシコ国際協力庁(I M E X C I)と調査のフレームワークについて協議し、これに関するミニッツを締結した。また、第二次調査の準備に向けて関係省庁と意見交換を行った。第二次調査では、官ベース団員が調査の実施促進を行い、3 名の評価者から成る評価調査団が評価調査を実施した。評価調査団は後述の「ニーズ確認サブフレーム・援助政策サブフレーム」並びに「事業評価サブフレーム」を担当する 2 つのチームに分かれ現地調査並びに各種関係者へのヒアリング調査を行った。

第一次調査(現地調査期間 1999. 9. 18 ~ 1999. 10. 1)

総括	小山 伸広	国際協力専門員	1999. 9. 18 ~ 1999. 10. 1
開発計画分析	小山 良夫	国際協力専門員	1999. 9. 18 ~ 1999. 9. 28
援助政策評価	木村 祥子	外務省評価室	1999. 9. 18 ~ 1999. 9. 26
評価企画	阿部 亮子	評価監理室	1999. 9. 18 ~ 1999. 10. 1
通訳	吉田 充夫	(財)日本国際協力センター(J I C E)	1999. 9. 18 ~ 1999. 10. 1

第二次調査団(現地調査期間 2000. 2. 3 ~ 2000. 3. 1)

(評価調査団)

総括	小山 伸広	国際協力専門員	2000. 2. 3 ~ 2000. 3. 1
事業評価 1	笹尾 隆二郎	アイシーネット(株)	2000. 2. 3 ~ 2000. 3. 1
事業評価 2	高橋 悟	アイシーネット(株)	2000. 2. 3 ~ 2000. 3. 1

(官ベース)

評価企画	山本愛一郎	評価監理室調査役	2000. 2. 3 ~ 2000. 2. 6
評価企画	阿部 亮子	評価監理室	2000. 2. 24 ~ 2000. 2. 29

(2) I M E X C I との合同評価

本評価調査の実施にあたり、I M E X C I から評価調査を担当するカウンターパート並びに調査団用の執務スペース及び事務機器が提供された。また、現地調査期間中、調査団はI M E X C I と合同で現地調査を実施し、調査の過程では度重なる意見交換・協議を実施した。

< I M E X C I 関係者 >

Mr. Abel Abarca Ayala	科学技術協力局長
Ms. Cristina Ruiz Ruiz	同局協力プログラム国内実施部長
Mr. Efrain del Angel Ramirez	同局協定プログラム課長
Ms. Judith Garcia Hernandez	同局対日技術協力プログラム調整官
Ms. Nora Elia Cabrera de la Cruz	同局協力プログラム調整官

評価調査工程：

1999年9～10月	事前調査の実施 I M E X C I との合同評価実施に関するミニッツ締結
1999年10月～2000年1月	インセプションペーパー作成、国内作業
2000年2～3月	本格調査の実施
2000年7月末	メキシコ側からのコメントを反映し最終報告書作成
2000年9月18日	I M E X C I / J I C A 合同評価セミナー実施(メキシコ市)
2000年9月20日	同上(ベラクスル市)

2 . 国別評価調査の枠組み

当評価調査は、図2 - 1に示されるように、(1)ニーズ確認サブフレーム、(2)事業評価サブフレーム、及び(3)援助政策サブフレームの3つのサブフレームにより構成される。

ニーズ確認サブフレーム

当サブフレームは、サリーナス政権からセディージョ政権に至る期間の政策の変遷を分析し、また、両政権における国家開発計画をレビューすることによって、国内外の課題解決に向けて、メキシコの開発ニーズがどのように変遷してきたかを明らかにしようとするものである。

事業評価サブフレーム

事業評価サブフレームは、大きく分けて、(a)個別案件の評価；(b)複数の個別案件を束ねて評価するセクター評価と援助形態評価；さらに(c)すべての案件を総合化して評価する国別評価により構成される。

7セクター：鉱工業、運輸、環境、教育、防災、保健、農業

7援助形態：プロジェクト方式技術協力(チーム派遣・研究協力を含む)・第三国研修・無償資金協力・開発調査・研修員受入事業・専門家派遣事業・青年海外協力隊派遣事業

援助政策サブフレーム

援助政策サブフレームでは、ニーズ確認サブフレームと事業評価サブフレームの成果を踏まえながら、メキシコにおけるODAの位置づけ、我が国援助の基本方針、在メキシコ日本大使館の考え方、JICAの対メキシコ援助の考え方、メキシコ援助庁(IMEXCI)の我が国援助に対する期待、主要ドナーの対メキシコ援助方針などを考慮して「対応すべき開発課題」を選定する。選定された各開発課題に対し、「成果重視のアプローチ」を念頭に、メキシコの政府関係者、学術関係者、ビジネス関係者、NGO関係者などとの合同会議における発言及び現地コンサルタントによる「地域格差調査」の成果を考慮して、「目標」「目標達成のためのプログラム」「成果の評価指標」を検討する。

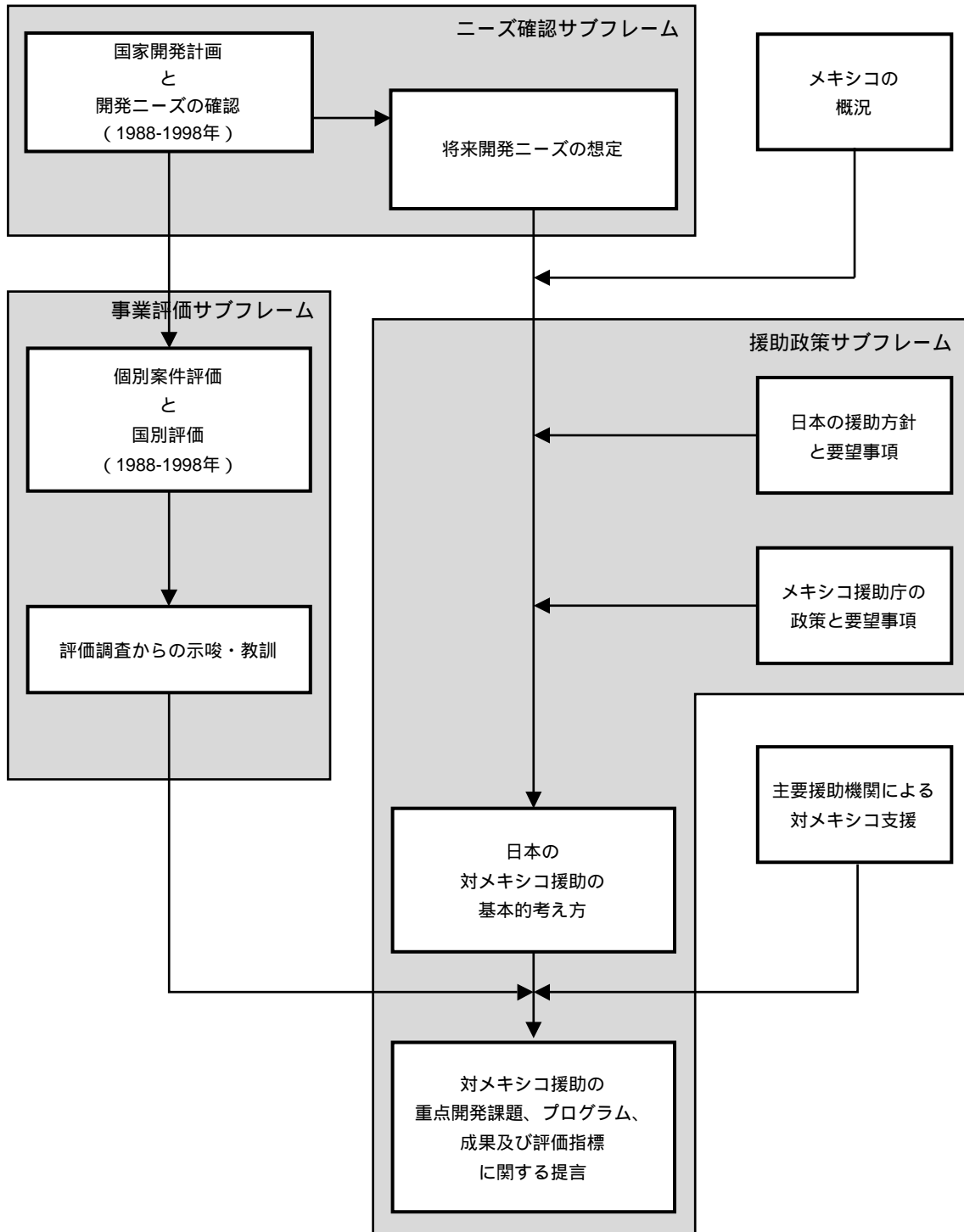


図 2 - 1 国別評価調査のフレームワーク

3 . ニーズ確認サブフレーム

当評価調査では、メキシコの開発ニーズを把握するため、(1)サリーナス政権(1989～1994年)及びセディージョ政権(1995～2000年)の国家開発計画をレビューし、また、(2)政府関係機関へのヒアリング調査、(3)地方自治体・大学関係者・経済界・NGOとの合同ミーティング、(4)過去に実施した協力案件の現場視察などを行った。両政権の国家開発計画における主要な政策は表3-1に示されるとおりであり、この10年間における主要セクター別の開発ニーズの動向は以下のとおりである。

(1) 農業

セディージョ政権により開始された「農村との同盟」プログラムは次期フォックス政権でも継続されるという見方が強いが、同プログラムは必ずしもすべての農民にメリットが行きわたっていないという問題点も指摘されており、今後は、農産加工、農業マキラドーラなど農業関連産業を積極的に開拓するというマクロ施策とともに、作物の多様化を中心に小農民への助成・農村小企業の育成など、貧困な農村地域に対する支援が重視されている。

(2) 鉱工業

国家開発計画1995～2000年は経済成長を通じて100万人の雇用を創出することをめざしている。この目標達成のためには、外国直接投資の誘致、企業の拡大、資金と技術の導入が必要であるとともに、若年労働力の育成・強化も重要な課題であり、このための教育・研修に対するニーズが高い。また、産業構造の高度化に向けた「産業クラスター振興」が計画されており、産業クラスターの頂点に輸出大企業を位置づけ、この下請企業群としてサポートイング・インダストリーを編成し、人材育成、経営指導、金融サービスなどを提供して支援しようとしている。このため、1997年以降、各州に“Regional Center for Improving Competitiveness”を設立し、当センターの強化を中心に産業開発が遅れている地方の産業育成が重視されている。この分野への支援も重要と考えられるが、鉱工業においては民間部門が主導的な役割を演じていることを考慮すると、公共部門としての効果的な関与のあり方を慎重に検討することが必要となろう。

(3) 教育

2000年に入り文部大臣は「2000年教育政策」をセディージョ大統領に提出した。その重点は、(a)教育全般の質的改善を図る、(b)学士レベルの質的向上と大学院の教育内容を社会のニーズに合致させるなど高等教育の拡充をめざす、(c)技術教育の質的向上をめざし「資格制

度」を導入する、という3点である。技術教育に関する今後の政策は、(a)技術教育の質的向上を図る、(b)企業ニーズに応え企業との連携を強化する、こととされる。教育の地方分権化の進展にともない、これら技術教育に関する地方政府の重要性は一段と高まることが予想され、その点に対する地方政府の能力強化が重要な課題であり、ニーズも高い。

(4) 保健

セディージョ政権の保健政策の柱は以下のとおりである：

- 1) 保健セクターの近代化： 保健サービスの質的改善と効率性の向上をめざし、経済的インセンティブを付与して保健行政の効率化を推進し、また、保健サービスの需要と供給のバランスを図る
- 2) 費用対効果の重視： インディヘナ(先住民)の居住する貧困地域を重点的に支援し、教育と栄養の改善を図る
- 3) 保健サービスの地方分権化： 2000年までに国家予算の60%を社会セクターに配分し、地方への配分比率を80%に引き上げる
- 4) 保健機構の改革： 保健省とIMSS / ISSSTEとの調整・統合を図り、社会保険システムの確立をめざす(セディージョ政権下ではあまり進捗せず、次期フォックス政権に引き継がれる可能性が高いとされる)。

保健セクターでは、インディヘナ(先住民)が多い貧困地方における保健サービスの拡充が目標とされ、この優先対象州として、チアパス州、オアハカ州、イダルゴ州、ゲレロ州、メキシコ州、ベラクルス州、ナヤリ州、チワワ州などがあげられている。ODAに関しては、今後、中央政府はODAの窓口にとどまり、州政府にODAプロジェクトの実施と管理を任せるとされており、保健セクターにおいても地方政府の能力強化は重要な課題となる。

(5) 極貧対策(PROGRESA ないしは新政権による新たな極貧対策プログラム)

「貧困の悪循環」を断ち切ることをめざす“ PROGRESA ”は地方の極貧層を対象に適用地域を拡大してきており、今後は、都市の貧困層をターゲットにする方向とされる(PROGRESA ナショナル・コーディネーターによる)。しかし、都市貧困問題は種々の要因がからみ合って複雑であり、小規模なパイロット・スタディにより可能な貧困対策を検討していきたいということである。極貧対策については、政治家、地方政府、NGO、民間セクターなど多くの関係者の賛同が得られ、予算も拡大を続けていることから、次政権においても継続されるものと予想される。当プログラムによってベーシック・ヒューマン・ニーズが確保された極貧層が各種活動を通じて自立につながる具体的な活動を見いだしていくことが重要な課題として残されている。貧困軽減への支援では政府の極貧対策プログラムとの関連を重視することが必要で

ある。

(6) 貧困対策(SEDESOL)

SEDESOL プログラムは地方の貧困コミュニティが市場経済のなかで自立できる仕組みを確立できるようにすることを目標としている。しかし、14のSEDESOLプログラムはプログラム別に実施され、コミュニティの自立を効果的に支援できるよう統合化されているとは言えない状況にあり、効果的な組み合わせを可能にすることが課題とされる。また、SEDESOLによる支援プログラムはコミュニティの能力を超えた大型プロジェクトが多いため、必ずしもコミュニティのニーズに合致せず、完成後の自立発展性に問題があるとされる。当プログラムによる支援の終了後は、コミュニティは自助努力による自立が求められるが、この自助努力がいかに現実化されるかがもう一つの大きな課題とされている。“PROGRESA”と同様に、貧困軽減への支援では政府の貧困対策プログラムとの関連を重視することが必要である。

(7) 環境

セディージョ政権になって環境保護の気運が急速に高まり、グローバルな視点から環境保全に取り組む制度が確立され、プロデプラン、プロデフォール、プロナーレなど森林プログラムが実施されている。また、1996年に「環境均衡一般法」が成立、1997年に森林法と関連規定が制定されるとともに、同年環境法の改定が行われている。ここ2～3年、南部地域では森林の畑地転換が多く、土地利用法と環境法の関係が問題化している。森林保全の重要性については国際的にも国内的にも幅広いコンセンサスが形成されており、森林保全は今後さらに継続・強化される方向にある。また、人口増加が続く大都市の環境は悪化傾向が続いており、特にゴミ問題を中心に改善が急がれている。環境分野ではこれらの課題を重視することが必要であろう。

(8) 地方分権

中央政府から地方政府への予算配分比率は2000年には60%まで引き上げられる計画であり、教育セクターでは70%、保健セクターでは54%、貧困対策では36%に引き上げられる予定である。1990年代には、地方分権化が画期的に推進されてきたが、地方政府の行政能力には大きな格差が認められ、経済開発が停滞している南部貧困州の行政能力は非常に低いレベルにとどまっており、この改善が大きな課題とされる。さらに、地方分権化が州政府からムニシパリティ政府に及ぶ動きも進んでおり、ムニシパリティ政府の行政能力の強化も重要な課題となっている。

(9) 対外援助

セディージョ政権では、グアテマラとベリーズを中心に中米・カリブ諸国を重視した援助活動が展開されており、1998年にメキシコ援助庁 I M E X C I が設立された。メキシコの対外援助資金は1億5,000万～1億6,000万円であり、800万ペソは地域案件を中心に、60万ドルは二国間案件を中心に使用されている。メキシコの対外援助では次の点の改善が必要とされている：(1)要請案件の審査システムを整備する；(2)援助効果の視点から援助案件の規模を再検討する；(3)中長期の援助要請に応えられるよう援助体制を整備する(現在は3か月まで)；(4)年間援助資金を効果的・計画的にディスバースする；(5)対外援助に対する世論の支持を高める。I M E X C I の援助能力の強化はこのような諸問題を改善するために必要であるとともに、我が国のメキシコを通じた南南協力の波及効果を高めるうえでも極めて重要と考えられる。

表3-1 メキシコ国家開発計画(サリーナス及びセディージョ政権)

分野	サリーナス政権(1989-1994年)	セディージョ政権(1995-2000年)
0. 国家計画	0.1 国家主権と安全保障 0.2 民主化の推進 0.3 経済回復と価格の安定 0.4 生活水準の改善と向上	0.1 国家主権の強化 0.2 法制度の整備 0.3 民主化の推進 0.4 社会開発の重視 0.5 経済成長の推進
1. 経済全般	1.1 経済安定化の継続強化 2.2 生産投資の財源拡充 2.3 経済近代化の推進	1.1* 国内貯蓄の増大 1.2* 経済安定と確実性の基盤強化 1.3 経済成長をめざした資源の有効活用 1.4* 持続可能性を高める環境政策 1.5 全般政策を支援するセクター政策の実施
2. 農業	2.1 農場規模の拡大 2.2 農業行政の地方分権化 2.3* 土地所有権の明確化 2.4 農業生産性の向上 2.5 農業生産用地の拡大 2.6 農業金融と保険政策の改定 2.7 農業投資の振興 2.8* 農産物価格政策の見直し	農業生産者の所得向上 2.1 農地拡大と技術革新に対する支援 2.2* 地方道路・貯蔵施設の整備 2.3* 効果的な土地改革の推進 2.4 研究開発・民間投資への新技術の導入 2.5* 地方のニーズに合致する研修の実施 2.6 農業金融の改革 2.7 農業市場情報システムの整備 2.8 農業開放を実現する検疫システムの整備
3. 社会開発	National Solidarity Program * コミュニティを対象 3.1 対象：先住民地区、地方農村 3.2 分野：栄養、教育、保健、土地と家屋など 3.3 方法：インフラ整備	Education, Health and Nutrition Program (PROGRESA) 貧困の悪循環を断つ * 貧困家族を対象 3.1 栄養コンポーネント 3.2 保健コンポーネント 3.3 教育コンポーネント
4. 保健	4.1 保健サービスの質的改善 4.2 貧困の地方・都市住民を重視 4.3 保健システムの近代化 4.4 保健行政の地方分権化 4.4* “Health Municipality Program”の整備	保健サービスの質的改善とサービス・エリアの拡大 4.1 保健制度の見直し 4.2 基本パッケージ(ワクチン、栄養、リプロ)の普及 4.3* 州・ムニシパリティ政府への分権化 4.5 社会保障システムの整備 4.6 人材育成の重視
5. 教育	教育の近代化 5.1 教育年限の延長 5.2 教育システムの質的改善 5.3 教育行政の地方分権化 5.4 地域社会の教育への参加 5.5 教育行政の改革と地方分権化	すべての子供と若者に教育を 5.1 教育後進地域の一扫 5.2 先住民文化の尊重と先住民への教育の普及 5.3* 学校施設の改善と情報技術の活用 5.4* 教師の再訓練と質的向上 5.6* 戦略性の高い中等・高等教育の重視
6. 職業訓練	技術の後進性を打破して先進国に仲間入り 6.1 産業界のニーズと連携した技術教育の重視 6.2 学校と企業の技術的インテグレーション	6.1 職場のニーズを満たす教育 6.2 “Work Skill Certification(WSC)”の導入 6.3 技術教育と地域産業の連携 6.3 情報技術の重視
7. 制度能力強化	(特になし)	7.1 科学技術活動の地方分権化 7.2 地域研究・教育システムの統合化 7.3 WSCによる労働力の地域間移動の活性化
8. 自然環境	8.1 エコシステムの合理的な管理と活用 8.2 自然保護エリアの国家システムの確立 8.3 生物多様性に向けた各種の施策 8.4 自然環境の保護に向けた各行政レベルの協調 8.5 絶滅種の保護と再生に向けた研究	8.1 自然保護エリアにおけるエコツーリズム 8.2 汚染された水系の浄化 8.3* 森林保護と両立する林業開発 8.4 所得・生産増と両立する土壌保全と規制強化 8.5 水産資源の保護と両立する水産業の振興 8.6* 環境・天然資源保全行政の地方分権化
9. 都市環境	9.1* 都市環境を評価・予測する手法の導入 9.2 都市環境評価の制度・セクター間協調 9.3 極度に危険と考えられる活動のリスト 9.4 中央・地方政府共同の危険地帯の認定 9.5 環境リスク要素の評価に対する支援 9.6* インセンティブを伴う環境規制の強化	9.1 環境汚染の激しい都市の環境改善プログラムの作成 9.2 危険廃棄物による影響の大きいサイトの修復 9.3 環境悪化の激しい水系の浄化 9.4 水資源供給インフラの整備と改善 9.5 上水と下水施設の整備と改善 9.7 環境に関する研修と資金援助の活用 9.8 環境行政の地方分権化
10. 中米・カリブ	10.1 グアテマラとベリーズを重視 10.2 中米諸国の要請があれば支援を継続 10.3 コロンビアとヴェネズエラとの連携重視 10.4 歴史的・文化的に密接なキューバを重視	10.1 中米・カリブ諸国との友好・協調を重視 10.2 グアテマラを重視 10.3 ベリーズとカリブ諸国との連携強化 10.4 キューバの国際社会復帰を支援

出典：サリーナス及びセディージョ政権の「国家開発計画」

注：“*”は他方の政権と比較して特に特徴的な点を示す。

4 . 事業評価サブフレーム

当評価調査では、始めに表4 - 1に示される27事業それぞれについて個別に評価を行う。この「個別評価」の結果をベースにして、開発調査、プロ技など同一の援助形態に属する複数の案件を束ねて「援助形態評価」を行い、また同様に、鉱工業、農業など同一のセクターに属する複数の案件を束ねて「セクター評価」を実施する。そして、最終的に援助形態評価及びセクター評価の結果を踏まえ、これらを総合評価して「国別評価」としている。

評価には、“DAC Criteria for Evaluating Development Assistance”に従い、次の5項目を使用し、当5項目の各々を中項目・小項目に細分化したうえで、できるだけ評点の客観性を高められるよう、小項目の各々に評点を与え、これらを積み上げて、中項目・大項目の平均点を算出している：

- (1) 計画の妥当性(Relevance)： 事業が対象グループ・対象国の優先課題・政策に適合している度合い
- (2) 目標達成度(Effectiveness)： 事業が目的を達成したか、あるいは、達成の期待が高いかを測定する指標
- (3) 効率性(Efficiency)： 事業は最も少ない資源の投入で期待される成果を達成したか、換言すれば、経済的投入に対して最大限の成果をあげることができたかを示す経済指標
- (4) インパクト(Impact)： 技術・経済・社会文化・制度・環境などの面で、事業がその外部環境にもたらした影響度を示す指標であり、考慮するインパクトには、直接効果、間接効果及び相乗効果がある
- (5) 自立発展性(Sustainability)： 援助事業の終了後も事業活動の目的が継続される度合い、あるいは、事業による影響を受けたグループがその成果を持続させようとする度合い

評価5項目についての援助形態別の評点基準は本文と「付属資料」に示されるとおりであり、また、個別案件の評価結果は「別冊」に示されるとおりである。

表 4 - 1 対象案件のグループ化(インタビュー及びアンケート調査による)

分野	形態	案件名	インタビュー調査	アンケート調査		グループ区分(注1)
				日本側	墨側	
農業	プロ技	沙漠地域農業開発				A
	チーム派遣	養蚕技術	×			B
	研究協力	農業用水資源有効活用	×		×	B
	開発調査	ハリスコ州海岸地域農牧業農村総合開発	×		×	B
	無償	漁業調査研究センター	×		×	B
鉱工業	プロ技	選鉱場操業管理技術				A
	開発調査	C F M選鉱場近代化計画	×	×	×	C
	開発調査	マサテバック水力発電リハビリ計画				A
	開発調査	サポートインダストリー振興計画				A
	開発調査	メキシコカンボセコ地域資源開発調査	×			B
	第三国研修	デジタル伝送工学	×	×		B
	第三国研修	選鉱分析	×		×	B
教育	プロ技	教育テレビ研修センター				A
保健	プロ技	家族計画・母子保健				A
運輸	開発調査	太平洋港湾整備計画	×		×	B
	開発調査	観光促進投資戦略策定				A
	第三国研修	港湾水理	×	×		B
環境	開発調査	メキシコ市大気汚染対策	×		×	B
	開発調査	大気汚染固定発生源対策計画	×		×	B
	開発調査	鉱山公害対策計画	×		×	B
	開発調査	大気汚染対策燃焼技術導入計画				A
	開発調査	メキシコ連邦区下水処理計画				A
防災	プロ技	地震防災				A
	無償	地震防災センター				A
	個別派遣専門家	1988年度派遣以降1997年度帰国分長期54名	×	20(注2)	7	-
	青年海外協力隊	1994年1次隊から1996年3次隊まで23名	×	6	20	-
	研修員受入事業		×	-	31	-

注1：グループ区分：A：インタビュー実施及びアンケート回収済み、B：インタビューなし、日墨側いずれかのアンケート回収済み、C：インタビュー・アンケート両方なし

注2：個別派遣専門家・青年海外協力隊・研修員受入事業の3スキームについては、回収したアンケート数を記入した。

(1) 援助形態評価

援助形態別の事業評価を行うにあたっては、個別案件評価の結果を利用した。すなわち、援助形態によって個別案件を7形態に分類し、各援助形態に分類された個別案件の評価5項目の評価点を平均して援助形態別の評価点とした。この結果は表4-2のとおりである。なお、プロ技、無償資金協力、開発調査については、実際にインタビューを行った案件(区分A)のみ評価結果に反映させ、区分BやCのように情報が不十分な案件は評価の対象外とした。

表4-2 援助形態評価の結果

形態	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	平均	調査方法区分
プロ技(注1)	3.9	2.8	2.8	3.1	3.8	3.3	A
第三国研修	3.7	4.2	3.5	4.7	4.4	4.1	B
無償資金協力(注2)	4.5	4.0	4.0	4.0	4.3	4.2	A
開発調査	3.9	3.7	3.7	2.1	3.2(注3)	3.3	A
研修員受入れ	3.8	4.0	4.2	3.9		4.0	B
専門家派遣	3.4	4.0	3.4	4.2	3.5(注3)	3.7	B
青年海外協力隊	3.5	3.5	3.3	3.2		3.4	B
総合	3.8	3.7	3.6	3.6	4.2	3.8	

注1:「プロ技」はプロ技、チーム派遣、研究協力を含む

注2:無償資金協力は、対象案件2件のうち、1件のみを反映

注3:開発調査と専門家派遣は実施機関の自立発展性にほとんど影響しないため、自立発展性は「平均」の計算に入れていない。

すべての援助形態を含む評価5項目の評価平均点は「3.8」と比較的高く、援助の最終成果であるインパクトも「3.6」となっている。しかし、援助形態を個別に見ると、形態間に顕著な差が認められる。第三国研修・無償資金協力・研修員受入れ・専門家派遣の評価5項目の平均点は「3.7」以上であり、また、インパクトの平均点も「3.9」以上であり、良好である。しかし、プロ技と開発調査という1件当たりの投入額が比較的大きい形態形態のインパクトがそれぞれ「3.1」、「2.1」とやや低く、これが全体の評価点を引き下げることに繋がっている。青年海外協力隊事業(JOCV)では、5項目の平均評価点が「3.4」、インパクトが「3.2」とほかの援助形態に比較してやや低い結果になっている。これは、隊員の専門分野と配属部署のミスマッチや配属先の協力隊活動に対する認識不足が主な原因である。

プロ技のインパクトが比較的低かった原因は「計画の妥当性」が低かったことが要因となり、計画の妥当性が低かった原因としてはプロ技の形成についての検討が限られた範囲で行われたことがあげられよう。開発調査のインパクトが低かったということは調査終了後に提案されたプロジェクトが実施されなかったことを示すものであり、政権交代・構造改革・経

済危機などメキシコ政府の政策・財政などが影響していると考えられよう。

援助形態評価の結果から推論できることは、インパクトについて高い評価結果を得られた援助形態と、低い評価結果にとどまった援助形態を組み合わせることによって、全体としてのインパクトを高める工夫をしてはどうかということである。例えば、メキシコ以外の国々への裨益効果をめざす第三国研修を除いて考えると、低いインパクトにとどまったプロ技・開発調査をフォローアップする形で高いインパクトが得られた無償資金協力・研修員受入れ・専門家派遣につなげることである。プロ技・開発調査の終了後も、必要に応じて、研修員受入れ・専門家派遣でフォローアップするなどがあげられよう。また、JOCVの成果を高める方法として、JOCVと専門家派遣との連携も一法と考えられるであろう。

(2) セクター評価

セクター別の事業評価では、援助形態評価と同様に、個別案件評価の結果を活用した。全27件(個別案件24と研修員受入事業、専門家派遣事業、青年海外協力隊派遣事業)を「農業、鉱工業、教育、保健、運輸、環境、防災」の7セクターに分類して評価した。評価情報としては、インタビュー及びアンケート調査の結果を使用しているが、当評価調査ではインタビューは11案件に限られ、また、アンケート回収数もあまり多くないため、セクターによっては評価情報が非常に限られ、セクター評価として十分とはいえないものもある。

表4-3はセクター評価の結果をまとめたものである。セクター別の評価5項目をすべてまとめた平均評価点は「3.6」であり、比較的良好な結果である。セクター別にみると、運輸、防災、教育などのセクターが比較的高く、農業、環境、鉱工業はやや低い。このうち評価点が最も高い運輸セクターをみると、すべての評価項目が良好であるが、特に自立発展性とインパクトが高い。評価点が最も低い農業セクターは、計画妥当性の評価点が低く、これが低いインパクトにつながっている。

セクター横断的にみると、評価5項目ではインパクトが低い評価点であることが分かる。この低いインパクトを高めるためには、セクター別にインパクトの向上をめざすより、セクター横断的な「開発課題に対する取り組み」を強化することが重要と考えられる。これは、JICAの今後の方向性と合致するものであり、地方における貧困軽減への取り組みなど、これからの課題であるといえよう。

表 4 - 3 セクター評価の結果

分野	評価 5 項目					平均(括弧内は、セクター間順位)
	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	
1. 農業	3.3	2.8	3.2	2.5	3.3	3.0(9)
2. 鉱工業	3.5	3.7	3.4	2.4	3.5	3.3(6)
3. 教育	4.1	3.5	3.7	4.0	4.2	3.9(3)
4. 保健	3.3	3.6	3.4	3.7	3.8	3.6(4)
5. 運輸	4.1	4.2	3.9	4.4	4.8	4.3(1)
6. 環境	3.5	4.0	3.6	1.9	Na	3.2(7)
7. 防災	3.8	4.0	3.7	4.0	4.3	4.0(2)
平均	3.7	3.7	3.5	3.3	4.0	3.6

(3) 総合評価(国別評価)

前 2 節で、援助形態評価とセクター評価の結果を概観した。ここでは、これらの結果を踏まえ、対メキシコ援助が全体としてどのように評価されるかを検討する。表 4 - 4 は援助形態評価とセクター評価の結果及び両者の平均を示している。

表 4 - 4 総合評価(国別評価)

評価角度	評価 5 項目					
	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	平均
形態別評価	3.8	3.7	3.6	3.6	4.2	3.8
セクター別評価	3.7	3.7	3.5	3.3	4.0	3.6
総合評価	3.75	3.70	3.55	3.45	4.10	3.70

援助形態評価による総合評価点は「3.8」、セクター評価による総合評価点は「3.6」であり、両者の平均評価点は「3.7」となる。この値は、例えば、目標達成度で見れば「90%以上目標が達成されている：4」と「80%以上目標が達成されている：3」の間で少し「4」寄りであり、また、インパクトで見れば「大きな効果が発現している：4」と「ある程度の効果が発現している：3」の間で少し「3」寄りであり、「全体的に満足できる状態」を示していると判断できるであろう。評価 5 項目の各々を見ると、最も低いインパクトの「3.45」から最も高い自立発展性の「4.10」の範囲に分布しており、特に悪い評価点になった評価項目はない。

既述のように、当評価調査の評価情報は主にインタビュー調査結果、アンケート調査結果及び既存報告書類の 3 点であるが、必ずしも情報量が十分ではなかった。評価対象である 24 案件と 3 事業に対し、インタビュー調査は 11 案件に対し実施され、13 案件と 3 事業については実施されなかった。また、アンケート調査は 23 案件と 3 事業について実施され、大部分の

案件と事業をカバーしているものの、回答数がかなり少ないものもあるなど、評価情報の量と質は必ずしも十分ではなかった。援助形態評価ではインタビュー調査結果、アンケート調査結果及び既存資料類が活用できる比較的情報精度の高い案件をベースに評価を行っており、他方、セクター評価ではアンケート調査結果と既存資料類だけしか情報がない案件も含めて評価を行っている。両者は評価情報のベースに差異があるものの、両者の結果を比較してみると、表4 - 4 に示されたように、特に大きな差異は生じていない。両評価の平均をもって総合評価(国別評価)とすることに大きな問題はないと考えてよいであろう。

以上、7つの援助形態と7つのセクターについて、援助形態評価及びセクター評価を実施し、それらの平均点を求める形で総合評価(国別評価)を試みたが、援助形態とセクターに関する案件・事業の分布マトリックスを示すと表4 - 5 のようになる。ここでは、研修員受入れ・専門家派遣・JOCVの3事業はセクターにとらわれないため「灰色」で示した。メキシコ以外の国々への裨益効果をめざす第三国研修を除くと、農業(プロ技が高い比重)と鉱工業(開発調査が高い比重)以外のセクターでは、1988年から1998年までの10年間に於いて援助形態の選択が極めて限定的で、教育と保健セクターはプロ技だけ、運輸と環境セクターは開発調査だけとなっている。

メキシコが高中所得国であることから、案件数が少なく、したがって、セクター別にみた場合の援助形態が限定的であることは致し方ないところであろうが、表4 - 5 から14の案件を相互に連携づけることは極めて難しい。このことは、限られた対メキシコ援助枠のなかで、メキシコ政府のセクター別実施機関が重要と考える案件に対して、援助が個別に実施されてきた結果を示唆しているといえることができるであろう。我が国の限られた対メキシコ援助枠をメキシコの開発に向けて効果的に活用し最終的に高い総合評価点を得るためには、「開発課題に対する取り組み」を強化し、開発課題に対して適切なセクターミックス・援助形態ミックスを検討し、援助資源を集中していくことが望ましいといえるであろう。

表 4 - 5 援助形態・セクター・マトリックス

	A . プロ技	B . 第三国研	C . 無償	D . 開発調査	E . 研修員	F . 専門家	G . JOCV
1. 農業	砂漠地農業 養蚕技術 農業用水		漁業センター	農村総合			
2. 鉱工業	選鉱場管理	デジタル伝送 選鉱分析		C F M選鉱場 水力発電 裾野産業 地域資源調査			
3. 教育	テレビ研修						
4. 保健	家族計画						
5. 運輸		港湾水理		太平洋港湾 観光促進戦略			
6. 環境				メキシコ大気 固定発生源 鉱山公害対策 燃焼技術 連邦下水処理			
7. 防災	地震防災		防災センター				

(4) 総合評価(国別評価)の改善の方向

当評価調査は、国別評価の一つの試みとして、評価5項目による個別案件評価をベースとして事業形態評価とセクター評価を実施し、その結果を積み上げて総合評価としたものである。これも一つの評価方法と考えられるが、評価情報の充実という点に加え、以下に示されるようないくつかの改善点があると考えられ、次年度以降の国別評価調査での改善が期待される：

1) 評価項目の細分項目の設定と重みづけ

ここで検討を要するのは、(1)大項目 - 中項目 - 小項目の構成が適切であったか、(2) “ 1 ”から“ 5 ”の評点基準が適切であったか、(3)大・中・小の各レベルのすべての項目が同等の重要性をもつという想定は適切であったか、という点があげられよう。当評価調査では、(1)と(2)については適切であるよう最大限に努力を試みたが、(3)については合理的な「重みづけ基準」は設定できず、各項目は同等の重みをもつとして評価点を算出した。例えば、「政策目標との関連性が強い」という項目と「カウンターパート1人当たりの専門家数は適切であるか」という項目ではおのずと軽重があり、異なる重みづけが必要と考え

られる。しかしながら、その定量化は難しいところである。

2) 援助資源の投入量による重みづけ

当評価調査では、対象の24案件と3事業についても案件・事業間の重みづけを行わず、同等の重みで評価を行った。しかし、我が国の対メキシコ援助を効果的に実施するためには、援助資源をニーズに対してどう配分するかが重要であり、より多くの援助資源が配分された重点案件・事業がより高い成果をあげ、少ない配分の案件・事業はそれなりの成果を発生させることが期待される。このような観点からすると、援助資源の投入の大きさによる重みづけがなされて総合評価が重要な情報となるものと考えられ、成果についての定量指標の設定とともに改善が必要な点であるといえよう。

3) 援助事業をとりまく外部環境の反映

今回の評価調査では、過去10年間における外部環境(経済危機、それに伴う財政難、各種構造改革など、援助案件の関係者がコントロールできない要因)の変化が我が国の援助事業に及ぼしたであろう影響を明示的に分析する立場はとらず、むしろ、これらの外部環境の変化は個別案件・事業の評価5項目に反映されているという立場から評価を試みた。しかし、外部環境が変化した場合に、適切な対策を講じることによって援助事業が当初の目標を達成できるようにしたいという観点からみれば、外部環境の変化が援助事業に及ぼす影響を明示的に表現できることが望ましい。この点は今後の国別評価に残された課題である。メキシコで特に重視すべきは、外部環境の変化によって開発調査で提案された事業の実施がどう影響されたかという点であろう。

4) 政策協議による援助事業の明確化

この問題はこれまで論じてきた問題と若干性格が異なるが、国別評価を実施するうえで一つの重要なファクターであるので、簡単に触れておきたい。1990年に実施された年次協議では、6つの重点分野(水問題、環境、バイオテクノロジー、電気通信・情報、新素材、貧困問題)が確認されたが、「重点分野別に何を重視するか」という協議は行われず、プロ技、開発調査、専門家派遣、研修員受入れなど援助形態別に分けて、個別案件の協議が行われた。同様に、1996年に実施された政策協議では、我が国から対メキシコ経済協力の基本方針と2つの重点分野(環境分野、産業開発・地域振興に資する人づくり)が示されたのち、重点分野についての具体的協議は行われず、先回と同様に、援助形態別に個別案件についての協議が行われた。両協議ともに、重点分野と援助形態別の案件が直接的に関連づけられていないが、この点は改善が必要であり、援助方針・重点テーマ・戦略・成果目標

- 援助事業という流れに沿った協議の展開が望まれる。

政策協議に参加するメキシコ側機関もセクター別の省庁であるため、このような協議には難しさが予想される。しかし、メキシコ政府は、政府各機関・民間・市民団体など国際協力の関係者を包含する「メキシコ国際協力システム」の構築をめざしており、今後、この面での改善が期待される。双方の努力によって政策協議が一層改善されることが望まれる。

5 . 援助政策サブフレーム

以上において、当評価調査のフレームワークを構成するニーズ確認サブフレーム(3 . 節)と事業評価サブフレーム(4 . 節)を検討した。当節では、前 2 節の検討結果を踏まえ、対メキシコ援助の基本方針を検討する。図 5 - 1 は基本方針を検討するうえでの考慮事項を示している。これには、(1)メキシコにおける O D A の役割、(2)メキシコの開発ニーズ、(3)我が国援助の基本方針、(4)在メキシコ日本大使館の考え方、(5)J I C A の対メキシコ援助の考え方、(6)メキシコ援助庁(I M E X C I)の日本の援助に対する期待、(7)主要ドナーの対メキシコ援助方針、などが含まれる。

(1) 対メキシコ援助の基本的考え方

メキシコは 1 人当たり G N P が US\$4,000 に達する高中所得国であり、O D A 受領額は G N P の 0.03% を占めるに過ぎないなど、経済規模が大きく O D A の果たし得る役割は非常に限られている。しかし、他方で 1 人当たり G D P で見ると、オアハカ州はメキシコ連邦区の 17% 弱であるなど地域格差は大きく、南部を中心に極貧・貧困地区が存在する。我が国の対メキシコ援助では、民間による経済活動の恩恵を受け難く、また、政府による施策が十分に成果を発揮するにいたっていない部分 - 特に地方における貧困軽減 - を重視することが必要で、これはメキシコのニーズと期待に合致するものであり、我が国外務省をはじめとする関係各機関の考え方並びに主要ドナーの援助方針とも符合するものである。

新政権によっても極貧・貧困対策は重点政策として何らかの形で継続されることが予想されるが、支援を受けた貧困層が支援の終了後に自立できるようになることが特に重要であり、教育・保健という基礎的ニーズの充足に加え、農業の振興、地方における中小企業の振興など、地方における自立の基盤を強化することが重要と考えられる。農業の振興にあたっては、長期的に持続的な農業を可能にするよう自然資源の回復と保全が必要であり、そのような観点から環境の改善を重視することが必要であろう。

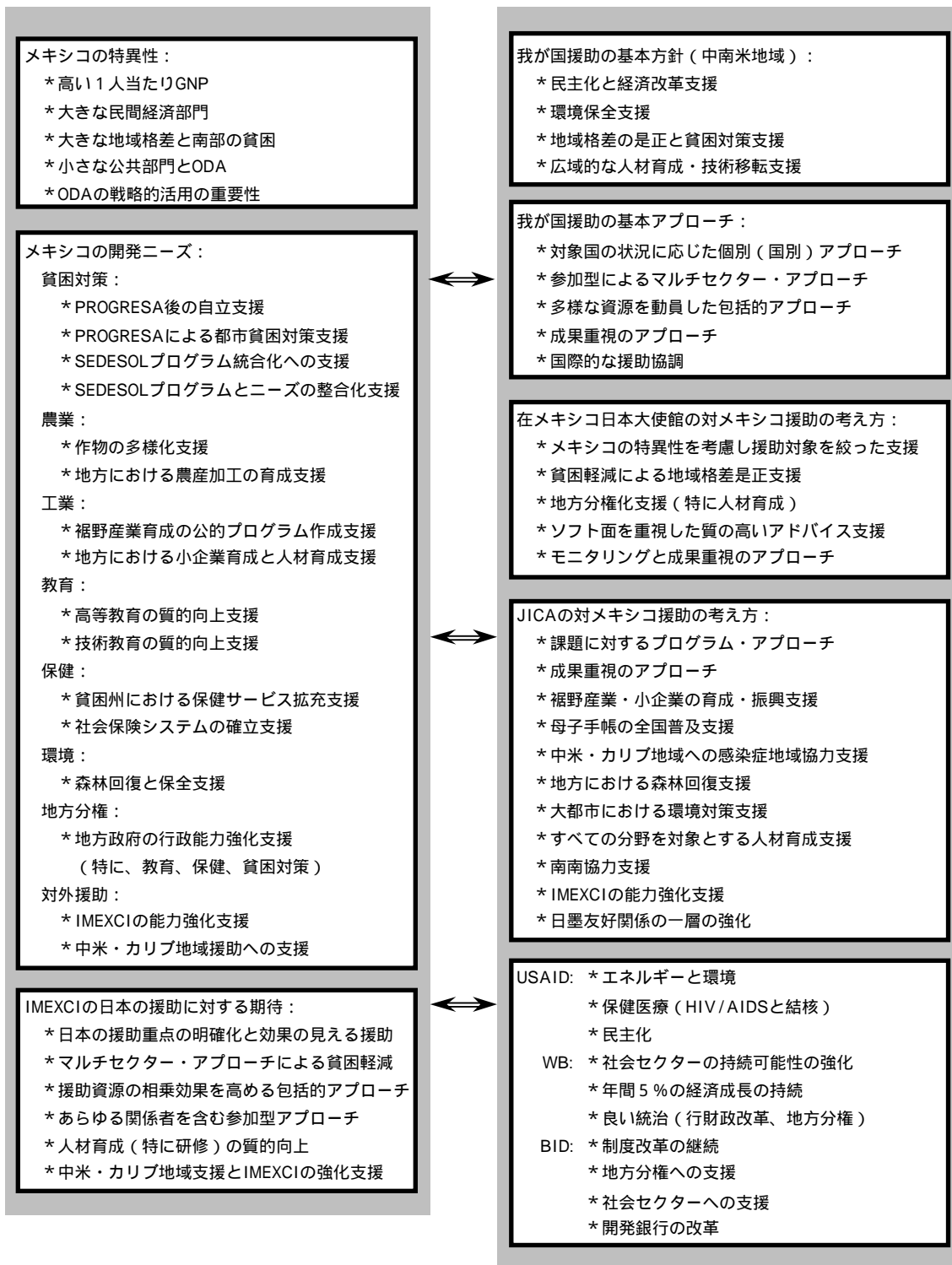


図5 - 1 対メキシコ援助政策検討上の考慮事項

また、メキシコでは、近年、急速な勢いで「地方分権化」が推進されている。貧困問題は地方において特に顕著であり、地方政府は貧困問題の改善に適切に対処することが求められており、そのためには、地方行政の制度能力の強化、人材の育成が重要な課題と考えられる。経済開発が進展している地方の行政能力は非常に高いが、経済開発が遅れ貧困が大きな問題となっている地方では、行政能力が低い状態にとどまっている。このような地方の行政能力を向上させ、貧困問題に適切に取り組めるようにすることが課題と考えられる。

他方、メキシコは、途上国としてODAの受け手である一方で、中米・カリブ諸国を中心にODAを提供しており、部分的にドナー国としての活動を開始している。メキシコがドナー国として当地域の発展と安定に貢献することは国際的にも強く望まれているところであり、メキシコのドナー国化を支援することは非常に意義のあることと考えられる。また、メキシコのドナー国化支援はメキシコを核とした南南協力との連携によって、当地域に対する我が国の援助を一層効果的・効率的にすることにも貢献するものと考えられる。

対メキシコ援助を考えるにあたっては、上記に加え、我が国の対メキシコ移民を通じて長期にわたる友好関係が継続していることにも十分配慮することが必要であろう。後世代になればなるほど日系社会との関係が希薄になりがちであることを考慮すれば、日墨友好関係を継続し、さらに強化する視点からの協力は極めて重要と考えられる。

以上の検討結果をもとに、次に示す重視すべき6つの開発課題を設定した。(1)から(4)までは、開発の遅れた地域への支援を重視する開発課題であり、(5)及び(6)は異なる視点からの開発課題である：

- 1) 貧困軽減を通じた地域格差の是正
- 2) 地方における農産加工業及び小企業の育成・振興
- 3) 地方における自然資源の回復・保全と都市における生活環境改善
- 4) 地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化
- 5) 中米・カリブ諸国を主な対象とするメキシコのドナー国化の促進
- 6) 日墨友好関係の強化

図5-1は何を援助すべきか(What)と同時に、どのように援助を実施すべきか(How)についても示している。現在、我が国の援助では「開発課題の解決に向けたアプローチ」が重視されており、「成果重視のアプローチ」はその中核となるものであり、在メキシコ日本大使館、JICA及びIMEXCIのいずれもが非常に重視しているところである。開発課題の改善を効果的・効率的に実現するためには、セクター横断的にすべての関係者・すべての援助資源を効果的に動員することが不可欠であり、「マルチセクター・アプローチ」と「包括的アプローチ」は成果重視のアプローチを実践面で補佐する重要な一翼と考えることができよう。「成果重視のアプローチ」は「対応すべき開発課題」の改善への貢献度を測定できるよう「達成

すべき目標指標」の設定とその経年的な「モニタリング」を可能にすることが不可欠となる。

「対応すべき開発課題」に対し「成果重視のアプローチ」で取り組むということは、これまでに経験のない新たな試みであり、この試みが成果を生み出すには、試行錯誤を混えた段階的な取り組みが不可欠となろう。このような取り組みを低所得国で実践する場合には、あまりにも多様な要素の組み合わせが生じ、試行錯誤は混沌としたものになりかねない。この点で、援助の卒業段階に近づいているメキシコの場合には、特定の「対応すべき開発課題」を絞り込むことができるという利点があり、「成果重視のアプローチ」を試行する最適国といえよう。メキシコをモデル国としてプロトタイプを確立し、これをほかの途上国に適用できるよう拡充していくことが望まれる。

(2) 対メキシコ援助計画

表5 - 1は「6つの対応すべき開発課題」から成る対メキシコ援助計画案である。当表には、各々の開発課題について、目標、プログラム、プログラムのめざす達成成果及び成果の達成度合をモニタリングする評価指標が示されている。

戦略のなかで「網掛け」されたプログラムは貧困軽減のために選定された特定地区に適用されるべきプログラムであり、4つの開発課題と6つのプログラムから構成される：

開発課題1： 貧困軽減を通じた地域格差の是正

プログラム(1)： PROGRESA(ないしは新政権による新たな貧困対策プログラム)による
貧困対策を支援する

プログラム(2)： SEDESOL による貧困対策を支援する

開発課題2： 地方における農産加工業及び小企業の育成・振興

プログラム(1)： 開発課題1との関連で、農村産業振興を支援する

開発課題3： 地方における自然資源の回復・保全と都市における生活環境改善

プログラム(1)： 開発課題1との関連で、自然資源回復を支援する

プログラム(2)： 環境行政の能力向上を支援する

開発課題4： 地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化

プログラム(1)： 地方行政にかかわる人材育成を支援する

特定地区に対してはこれらプログラムが連携して適用され、特定地区の経済・社会・環境・行政を総合的に底上げしていくことが重要である。そのためには、特定地区にかかわる住民・行政・民間部門・NGOなど様々な関係者の主体的な参加を得ながらプログラムを推進することが必要であり、ミニ開調・開発福祉事業・開発パートナー事業・草の根無償・研修など新旧の援助形態を適切に組み合わせる実施することが必要であろう。メキシコは高い開発レベルに到達している国であり、ほかの途上国に比べて人的資源も豊富であることから、参加

型アプローチを特に重視することが望ましい。現に、I M E X C I は国内外の N G O、民間団体、地方自治体などの参加による国際協力の強化をめざしている。

これら 4 つの開発課題については、貧困軽減が重要な課題となっている特定の候補対象地域を選定し、関連するプログラムを集中して支援することが望ましい。初期的な分析の結果、次の 6 地域を検討対象とする：

ベラクルス、イダルゴ、サン・ルイスポトシの州境部

ベラクルス、プエブラ、オアハカの州境部

オアハカ東北部

オアハカ南西部

ゲレロ南東部

ミチュアカン、メキシコ、ゲレロの州境部

「網掛け以外の部分」はプログラムは選定された特定地区にとらわれずに実施される戦略である。

開発課題 5 は「中米・カリブ諸国を主な援助対象とするメキシコのドナー国化の促進」で、その目標は「メキシコの中米・カリブ諸国への援助能力の強化と南南協力を通じた援助技術の移転によって、メキシコの早期ドナー国化をめざす」ということである。開発課題 6 は、メキシコの開発課題というわけではなく、どちらかという日本側の期待ともいえるが、「日墨友好関係の強化」で、その目標は「開発課題 1 から 5 までを通じて、また、独自のプログラムを通じて、日墨友好関係の一層の強化をめざす」ということである。

表5 - 1 「6つの対応すべき開発課題」の目標・戦略・目標成果・評価指標

開発課題1：貧困軽減を通じた地域格差の是正 目標：マージナリティ指標の高い貧困州・ムニシパリティにおける貧困住民の持続可能な生活水準の向上をめざす					
プログラム：	(1)極貧対策を支援する	(2)SEDESOLによる貧困対策を支援する	(3)母子手帳の普及により母子保健を改善する		
達成成果：	* サービス受給者・受給終了者の経済的自立	* SEDESOLで実施された事業の持続可能な運営	* 妊産婦と乳幼児の死亡率の改善		
評価指標：	摂取カロリー 就学率 稼得収入額	受講者数 事業参加住民数 経営指標	来診者数 伝統的出産比率		
開発課題2：地方における農産加工業及び小企業の育成・振興 目標：マージナリティ指標の高い貧困州・ムニシパリティにおける産業の育成と振興を図り、就業機会の増加をめざす					
プログラム：	(1)開発課題1の関連で農村産業振興を支援する	(2)裾野産業の振興を支援する	(3)若年労働者の職業訓練を支援する		
達成成果：	* 地方自治体の産業振興計画能力の向上	* 技術支援地域センターの能力強化	* 都市若年労働者の失業率の改善		
評価指標：	コース設定数 受講者数 到達レベル	コース設定数 コンサルテーション実施数	コース設定数 受講者数 就職率		
開発課題3：地方における自然資源の回復・保全と都市における生活環境改善 目標：森林・水資源を中心に自然資源の回復と保全をめざし、また、上下水道・廃棄物処理を中心に大都市における生活環境の改善をめざす					
プログラム：	(1)開発課題1の関連で自然資源回復を支援する	(2)環境行政の能力向上を支援する	(3)都市における生活環境改善を支援する		
達成成果：	* 持続可能な森林の減少防止と回復	* 地方自治体の環境計画・管理能力の強化	* 都市貧困層に大きく影響する環境の改善		
評価指標：	森林面積 農地の生産性 啓蒙者数	啓蒙活動数 システム整備 受講者数	環境改善の実施策数 罹患率と死亡率		
開発課題4：地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化 目標：地方分権と地方振興を支える人材を幅広く育成し、制度能力を強化することによって、地方における自主的な多様な活動の展開をめざす					
プログラム：	(1)地方行政にかかわる人材育成を支援する	(2)地方の高等教育機関の質的向上を支援する			
達成成果：	* 地方自治体の計画作成・実施推進能力の向上	* 開発ニーズを満たす研究・普及能力の向上			
評価指標：	コース設定数 受講者数 到達レベル	普及活動数 裨益住民数 裨益効果			
開発課題5：中米・カリブ諸国を主な援助対象とするメキシコのドナー国化の促進 目標：メキシコの中米・カリブ諸国への援助能力の強化と南南協力を通じた援助技術の移転によって、メキシコの早期ドナー国化をめざす					
プログラム：	(1)メキシコの援助能力の強化を支援する	(2)南南支援の拡充と自立発展性を支援する			
達成成果：	* 計画・実施・評価能力の向上	* 第三国研修の持続可能性の向上			
評価指標：	ニーズ情報 案件選定体制 モニタリング	基本方針 南南協力協議 モニタリング			
開発課題6：日墨友好関係の強化 目標：開発課題1から5までを通じて、また、独自のプログラムを通じて、日墨友好関係の一層の強化をめざす					
プログラム：	(1)我が国援助の広報活動を強化する	(2)日墨交流人員を拡充する			
達成成果：	* 我が国援助へのメキシコ国民の理解の向上	* 後世代日系人の日本理解の促進			
評価指標：	ホームページ キャンペーン 広報紙				

(注)「網掛け部分」は、戦略のうち、選定された同一地区に適用される戦略を示す。

(3) 開発課題・プログラムと援助資源配分

1994～1998年の5か年間における我が国の対メキシコ援助の実績(技術協力と無償資金協力)は総額160億1,000万円、年間平均額32億円であった。1994年以降多少の増加傾向を示しており、1998年には36億4,000万円に達した。メキシコの高い1人当たりG N Pを考慮すると、今後さらに援助額が増加するとは考え難く、今後5年間程は36億円レベルで推移すると想定してみる。表5-1に示される6つの開発課題と15のプログラムは、このような援助資源の枠内で成果をあげるという観点から、「どこまで採用すべきか、どの程度の範囲と深さで実施すべきか」という検討が必要になり、我が国の援助資源とメキシコ側のコミットメントを考慮しながら、開発課題・プログラムに優先順位をつけることが必要になる。

表5-2は、援助資源配分について「ベースケース」と「政策ケース」という2つのケースを想定したものである。36億円の総枠をこのような比率で各開発課題に配分した場合に、開発課題を構成する複数のプログラムにどれだけの援助資源を配分することができるか、その配

分額はプログラムの目標達成に十分であるか等を検討することが必要になる。このような検討結果をベースに、(1)開発課題のうち取り上げないものを何にするか、(2)すべての開発課題を生かすとしたら、プログラムで取り上げないものを何にするか、(3)特定地区を対象とするプログラムをすべて生かすとしたら、候補対象地区のなかで小地区をどう選定するかなど、内容の検討と優先順位づけが必要になる。

このような内容検討と優先順位づけには、メキシコ側の考え方と我が国の現場情報の収集・判断が不可欠であり、両者の継続的な協議が重要になる。このような活動においては、在メキシコ日本大使館とJICAメキシコ事務所の果たす役割は極めて大きく、両者がこの役割を十分に果たし得る環境づくり・能力強化が必要となる。

表5 - 2 開発課題への援助資源配分検討

開発課題とプログラム		ベースケース		政策ケース	
		%	百万円	%	百万円
援助資源総額		100	3,600	100	3,600
開発課題1：	貧困軽減を通じた地域格差の是正	20	720	30	1,080
	プログラム1：PROGRESAの支援				
	プログラム2：SEDESOLの支援				
	プログラム3：母子保健の向上支援				
開発課題2：	地方における農産加工業及び小企業の育成・振興	20	720	10	360
	プログラム1：農村産業振興の支援				
	プログラム2：裾野産業の振興支援				
	プログラム3：若年労働者の職業訓練支援				
開発課題3：	地方の自然資源保全と都市の生活環境改善	20	720	30	1080
	プログラム1：自然資源の回復・保全支援				
	プログラム2：地方の環境行政の能力向上支援				
	プログラム3：大都市における生活環境改善支援				
開発課題4：	地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化	20	720	10	360
	プログラム1：地方行政の人材育成支援				
	プログラム2：地方の高等教育機関の能力強化支援				
開発課題5：	メキシコのドナー国化の促進	15	540	15	540
	プログラム1：IMECCIの援助能力強化支援				
	プログラム2：南南協力の拡充と自立発展性の支援				
開発課題6：	日墨友好関係の強化	5	180	5	180
	プログラム1：我が国援助の広報活動の強化				
	プログラム2：日墨交流人員の拡充				

(4) 「開発課題に対する取り組み」実施上の留意事項

1) 技術協力に対する考え方の調整

従来からの技術協力は「我が国の技術を移転する」という考え方が主流であったが、「開発課題に対する取り組み」では、開発課題に最も適すると考えられる技術・システムを広く世界に求めることが必要になる。「援助形態」をベースにした従来の技術協力から「開発課題に対する取り組み」という新しい技術協力へのパラダイム・シフトは供給サイドの論理から需要サイドの論理への転換という基本的な考え方の変化を伴うことになる。JICAの国別・地域別体制への移行はこのような流れに沿うものであるが、これをベースとして今後さらに「開発課題に対する取り組み」体制を強化することが必要であろう。

メキシコは高中所得国であり援助からの卒業に近づく段階にいたっており、また、メキシコは自ら開発課題を解決する計画力・実施力を有していることから、我が国の援助はメキシコ側の特定の不足部分を補う立場で支援を行うことができる。このような意味で、メキシコは我が国が「開発課題に対する取り組み」を開始するモデルケースとして最適な国といえよう。

2) 従来型援助から「開発課題に対する取り組み」への段階的移行

現在進行中の事業のインパクトの向上を図る： 開発課題に対する取り組みに着手する前に、まず、現在進行中の事業の改善を図る。その場合、「計画の妥当性」そのものは高いが「インパクト」が低いと考えられる事業のインパクトを高めることを重視すべきであろう。

開発課題・プログラムに優先順位をつける： 終了する進行中の事業については、同種事業に引き継ぐのではなく、開発課題に対する取り組みに移行する。そのためには、6つの開発課題についてメキシコ援助庁との協議を早期に開始し、優先順位を設定するとともに、新しいアプローチへの切り替え計画を作成することが必要である。優先順位の高い開発課題・プログラムのなかでも、着手しやすいものから順次着手すべきであろう。

メキシコで現在進行中の事業は2003年度末までにはすべてが終了する予定であり、この時までに移行準備を進め、2004年度から開発課題に対する取り組みを全面的に展開することが望まれる。

3) プロジェクト・サイクルにおける活動内容の調整

従来からのプロジェクト・サイクルでは、二国間の政策協議からプロジェクト形成調査に引き継がれ、「事前調査 - 実施 - 運用 - 評価」というサイクルをたどってきた。この場合、各事業は開始時点から「セクターと援助形態」に分割され実施されてきた。しかし、「開発課題に対する取り組み」では、セクター・援助形態・ステークホルダーにとらわれず、政策協議の段階からメキシコで重視される開発課題を中心に協議することが必要となり、開発課題を確定し、プログラムを設定することが必要になる。外務省・JICA本部が主導するという従来型のアプローチでは対応しきれない部分が多くなり、在メキシコ日本大使館及びJICAメキシコ事務所の主導的な役割が期待される。

現地大使館・事務所に求められる重要な役割は、開発課題とプログラムを選定するにとどまらず、メキシコに配分される我が国ODAを成果の達成に向けて最も効果的・効率的に活用する計画をつくり、これを実施することであり、更には、実施の成果をモニタリングし、次年度のより良い実施計画にフィードバックしていくことである。このように、「開発課題に対する取り組み」を実施するためには、現地大使館・事務所の能力強化が必須であり、特に、分権化・予算運用の柔軟性・ナショナルスタッフを中心とする人材の拡充・育成、が重要と考えられる。対応すべき開発課題、それらを構成するプログラム並びに目標成果など「政策マター」については外務省・JICA本部による決定が前提となるが、対象とする特定地域の貧困軽減にとって「最も望ましいセクター・ミックス、援助形態ミックスは何か」、「どのように成果をモニタリングし次年度の計画にフィードバックしていったら良いか」、「これらをどのようなシーケンスで実施したら良いか」など「運用マター」については現地大使館・事務所への権限委譲が望まれる。

(5) メキシコ政府に対する要望事項

最後に、日墨技術協力の成果とインパクトを一層向上させるという観点から、当評価調査の過程で浮かび上がってきたメキシコ政府への要望事項を以下に示したい：

- 1) プロジェクトのインパクトを高めるフォローアップ活動の重視： 援助形態評価及びセクター評価によれば、過去に実施された技術協力事業は全般的に好ましい評価結果になっているが、評価5項目のなかでは「インパクト」の評価点が相対的に低い結果になっている。特に、開発調査のインパクトに関する評価は低く、この改善努力をメキシコ側に要望したい。改善にあたっては、開発調査を要請する段階で、当該案件が開発調査の終了後、実施に向かう条件が整っているかどうかを事前に検討すること、並びに、開発調査の終了後、カウンターパート機関だけではなく総合窓口機関であるIMEXCIも含めて、実施に向けた対応策を継続協議することを要望したい。

- 2) 研修成果を高める研修員の選定： JICAが実施する研修事業には、メキシコの特定の開発課題を取り上げる「メキシコ特設研修コース」と、多くの国々を対象として一般的な開発課題を取り上げる「集合・一般研修コース」があるが、メキシコ側にはそれぞれに適した研修員の選定を要望したい。特設コースについては、メキシコ側との協議を通じてニーズに応えるコース内容を設定することができるので研修員の選定問題はあまりないといえようが、集合・一般コースはコース内容があらかじめ設定されているため、コースに合った研修員を選定することが研修成果を高めるうえで極めて重要となる。年間の研修プログラムに関する両者協議を含め、研修成果を高めるよう調整を要望したい。
- 3) 効果的な第三国研修をめざすニーズの確認とモニタリングの実施： メキシコをベースとする第三国研修は日墨両国にとって極めて重要であり、中米・カリブ及び南米諸国のニーズをより良く満たす研修コースにすべく、メキシコ側に一段の努力を要望したい。第三国研修をより良いものにする第一歩はニーズの確認であり、次いで、受講修了者のモニタリングであると考え。メキシコ外務省・IMEXCIの中米・カリブ及び南米諸国におけるネットワークを活用してニーズの確認とモニタリング体制を強化し、第三国研修をより良いものにしていくよう一層の協力を期待したい。
- 4) 青年海外協力隊事業の効果を高める施策： メキシコ側が青年海外協力隊事業(JOCV)を高く評価していることは誠によろこばしいことであり、今後も高い評価が継続することを期待したい。しかし、現場で活動しているJOCVからのアンケートによれば、公共サービスを住民に直接提供しているカウンターパートの低い意欲と能力、高い転職率などによって、住民とカウンターパートの間に良好な関係が築き難い、成果がなかなか現れないなど、住民とカウンターパートの間に立つJOCVの苦勞が多く示されている。IMEXCIはJOCVのグループ化、ほかの援助スキームとの連携などによりJOCVの活動成果を高めたいとしているが、JICA事務所と調整しながら、できるだけ早い時期にそのような方向に進むことを要望したい。
- 5) 日墨技術協力協定に沿う協力の推進： 日本の対墨技術協力の窓口機関であるIMEXCI及びカウンターパートである各実施機関は非常に友好的であり、適切な人材を配して協力事業を効率的に推進しており、高く評価される。現在、残されている課題は日墨技術協力協定に定められている「関税、租税のほか類似の課徴金を免除する」という条項の遵守である。当件については、日本側から繰り返し協定の順守を要請してきているが、まだ解決されていない部分もあり、メキシコ側の早期解決を要望したい。

これに加えて、将来の方向として、「開発課題への取り組み」に対するメキシコ側の体制も順次整備されることが期待される。一般に、中央省庁によるセクター別制度は地方自治体に引き継がれ、地域の課題に取り組むべきところが、地方においてもセクターによって分断されるという傾向が見受けられる。地方における貧困問題に取り組むためには、地方においてマルチセクター・アプローチ及び包括的アプローチを可能にすることが極めて重要であり、そのような方向での制度改革が望まれる。