

平成 11 年度 メキシコ国別評価調査報告書

平成 12 年 10 月

国際協力事業団
企画・評価部

本調査結果は、評価調査団の意見であり、JICA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

要 約

1 評価調査概要

(1) 目的

過去 10 年間の J I C A の対メキシコ協力を総合的に評価し、今後の J I C A 国別事業実施計画に資する提言を導き出す。

評価結果から他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。

(2) 評価調査団

団長 / 総括	小山 伸弘	J I C A 国際協力専門員
プロジェクト評価 1	笹尾 隆二郎	アイシ - ネット(株)
プロジェクト評価 2	高橋 悟	アイシ - ネット(株)

(評価企画：企画評価部評価監理室 阿部 亮子)

(3) 調査期間

平成 11 年 9 月から約 1 年間(他業務との並行作業)。期間中に 2 回(現地調査(6 M / M))を実施。

(4) 評価調査のプロセス

評価調査団を第一次と第二次の 2 回に分けて派遣した。

第一次調査(2000 年 9 月): 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(2000 年 2 月): 評価調査団が評価調査を実施した。担当分野は、団長 / 総括団員が「ニーズ確認サブフレーム・援助政策サブフレーム」、プロジェクト評価 1、2 団員が「事業評価サブフレーム」を担当した。

現地セミナー(2000 年 9 月): 報告書案を作成し、I M E X C I からコメントを得ると同時に、メキシコシティ及びベラクルスにおいて現地セミナーを開催し、J I C A 事業に関するメキシコ政府関係者、実施機関関係者と意見交換を実施した。

(5) 評価フレーム

「開発ニーズ確認」「事業評価」「援助戦略」の 3 つの視点(サブフレーム)にたち評価調査を実施した。

2 評価結果

- (1) 事業評価サブフレーム：対象案件(24案件プラス研修員、専門家、協力隊の3形態)をD A C 評価5原則に沿い援助形態別及びセクター別に評価を実施し、評価結果は5段階の数値評価を行った(「5」が最高点)。
- (2) 本評価の定量的な評価手法は時間的予算的制約のなかで情報を十分入手できていないものもある。調査方法により対象案件をA B Cの3区分に分類し、援助形態別評価では情報不十分な案件は評価対象外とした。本評価手法の改善の余地については今後の課題として第4章の最後に記した。
- (3) 援助形態別評価の結果平均点は「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。形態別では第三国研修・無償資金協力・研修員受入・専門家派遣の平均点は「3.7」以上であり、インパクトも「3.9」と良好。プロ技と開発調査のインパクトは「3.1」「2.1」とやや低い。
- (4) 対象案件を「農業、鉱工業、教育、保健、運輸、環境、防災」の7セクターに分類したセクター別評価の平均評価点は「3.6」であり、比較的良好。セクター別でみると、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、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。
- (5) 以上の結果から総合評価の平均点は「3.7」。5項目の分布はインパクトの「3.45」が最低値、自立発展性が「4.1」最高値であり、5項目の結果に著しい高低はない。
- (6) 「開発ニーズ確認」及び「援助戦略」サブフレーム：メキシコのODA受領額はGNPの0.3%を占めるに過ぎず、ODAの果たす役割は非常に限られている。他方で1人当たりGDPでは南部を中心に極貧・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地方における貧困軽減を重視することが必要であり、これはメキシコのニーズと期待に合致し、我が国中期政策の対中南米地域の基本方針とも符合するものである。
- (7) 結論：評価結果及び開発課題の分析から今後5年間の対応すべき開発課題を6点に絞った：

貧困軽減を通じた地域格差の是正

地方における農産物加工業及び小企業の育成・新興

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

地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化

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

日墨友好関係の強化

今後は段階的に国別事業実施計画の重点をこれらに移行する必要がある。報告書では6つの課題に対する対処すべき15のプログラム及びモニタリング指標を提示した。

また、上位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地域を検討の対象することが提案される。

- ・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
- ・ゲレロ南東部
- ・ミチュアカン、メキシコ、ゲレロの州境部

(8) メキシコにおいてこれらの開発課題に対する取り組みを実施する際の留意事項としては、従来の援助形態をベースとした援助から、開発課題への取り組みへ段階的に移行する必要がある。まず、現在進行中の事業のインパクトの向上を図るとともに、開発課題・プログラムに優先順位をつけ、優先順位の高いものの中から、着手しやすいものから順次着手すべきである。また、現在進行中の事業は2003年末までにはすべてが終了する予定であることから、この時までに移行準備を進め、2004年度から開発課題への取り組みを全面的に展開することが望まれる。

(9) メキシコ政府への要望事項については、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、研修成果を高める研修員の選定、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などがあげられる。

(10) 本報告書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「事業管理への提言」を作成した。

目 次

序 文

はじめに

要 約

第1章	イントロダクション	1
1-1	国別評価調査の目的	1
1-2	国別評価の背景	1
1-3	当評価調査の実施概要	2
1-4	国別評価調査の今後に残された課題	5
第2章	国別評価調査のフレームワーク	7
2-1	国別評価調査の全体フレームワーク	7
2-2	ニーズ確認サブフレーム	7
2-3	事業評価サブフレーム	7
2-4	援助政策サブフレーム	9
第3章	ニーズ確認サブフレーム	10
3-1	メキシコの概況	10
3-1-1	政治	10
3-1-2	経済	11
3-1-3	社会	12
3-1-4	対外関係	13
3-2	セクター別開発ニーズと国家開発計画	13
3-2-1	農業	15
3-2-2	鉱工業	16
3-2-3	観光	16
3-2-4	教育	17
3-2-5	保健	18
3-2-6	貧困対策	18
3-2-7	環境	20
3-2-8	地方分権	21
3-2-9	中米・カリブ諸国への支援	22
3-3	メキシコの国家予算	23
3-4	メキシコに対する援助動向	23
3-4-1	メキシコへの資金流入とODA	23
3-4-2	主要ドナー国・国際機関の対メキシコ協力	26
3-5	ニーズ確認サブフレームのまとめ	30

第4章 事業評価サブフレーム	33
4 - 1 事業評価の作業フローと評価手法	33
4 - 1 - 1 評価対象事業	33
4 - 1 - 2 評価項目	34
4 - 1 - 3 評価作業フロー	35
4 - 1 - 4 評価方法	37
4 - 1 - 5 評価調査の実施方法	39
4 - 1 - 6 インパクト評価についての追加説明	41
4 - 2 援助形態評価	44
4 - 2 - 1 プロジェクト方式技術協力(チーム派遣と研究協力を含む)	46
4 - 2 - 2 第三国研修	48
4 - 2 - 3 無償資金協力	51
4 - 2 - 4 開発調査	52
4 - 2 - 5 研修員受入事業	55
4 - 2 - 6 専門家派遣事業	58
4 - 2 - 7 青年海外協力隊派遣事業	60
4 - 3 セクター別事業評価	63
4 - 3 - 1 農業	64
4 - 3 - 2 鉱工業	64
4 - 3 - 3 教育	65
4 - 3 - 4 保健	65
4 - 3 - 5 運輸	66
4 - 3 - 6 環境	67
4 - 3 - 7 防災	67
4 - 4 総合評価(国別評価)	68
4 - 4 - 1 援助形態評価・セクター別事業評価のまとめ	68
4 - 4 - 2 総合評価(国別評価)の改善の方向	70
第5章 援助政策サブフレーム	74
5 - 1 対メキシコ援助政策に関する考慮事項	74
5 - 1 - 1 メキシコにおけるODAの果たす役割	74
5 - 1 - 2 メキシコの開発ニーズ	74
5 - 1 - 3 我が国援助の基本方針	77
5 - 1 - 4 在メキシコ日本大使館の考え方	78
5 - 1 - 5 JICAの対メキシコ協力の考え方	79
5 - 1 - 6 IMEXCIの日本の協力に対する期待	80
5 - 1 - 7 主要ドナーの対メキシコ協力方針	81
5 - 2 対メキシコ援助の基本的考え方	83
5 - 2 - 1 対応すべき開発課題	83

5 - 2 - 2 重視すべきアプローチ	84
5 - 3 対メキシコ援助計画の提案	85
5 - 4 開発課題・プログラムと援助資源配分	101
5 - 5 「開発課題に対する取り組み」実施上の留意事項	103
5 - 6 メキシコ政府に対する要望事項	107

付属資料

1 . 本評価調査におけるプロ技以外の援助形態の「評価大項目に関する5段階評点基準」.	113
2 . 案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)	116
(1) プロジェクト方式技術協力	116
(2) 開発調査	119
3 . 事業の運営管理への提言	122
(1) プロジェクト方式技術協力、チーム派遣、研究協力	122
(2) 開発調査	125
(3) 専門家派遣	128
(4) 青年海外協力隊	131
4 . ミニッツ	134
5 . 面談者リスト	140
6 . 参考文献	147

別冊資料目次

1 . スキーム別評価のフレームワーク	1
2 . 評価対象事業関係者へのアンケート	29
3 . 案件概要・要約表、個別案件評価分析シート	55
4 . 個別案件インパクト評価の補正リスト	117

図表リスト

表 1 - 2 - 1	対象案件リスト	4
表 3 - 1 - 1	メキシコの主要経済指標	12
表 3 - 2 - 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)	14
表 3 - 4 - 1	メキシコへの資金流入ネット額	24
表 3 - 4 - 2	開発途上国の政府開発援助の受入状況	25
表 3 - 4 - 3	JICA の対メキシコ援助：形態別案件数	26
表 3 - 4 - 4	国際協力銀行による対メキシコ融資実績	27
表 4 - 1 - 1	プロ技の評価大項目を構成する評価中項目	37
表 4 - 1 - 2	目標達成度とインパクトについての補足評価項目(運営管理)	38
表 4 - 1 - 3	プロ技の評価大項目に関する 5 段階評点基準	38
表 4 - 1 - 4	インタビュー及びアンケート調査の実施状況と案件のグループ化	40
表 4 - 2 - 1	援助形態評価表	45
表 4 - 2 - 2	プロ技案件(チーム派遣、研究協力を含む)	46
表 4 - 2 - 3	援助形態評価	46
表 4 - 2 - 4	第三国研修案件	48
表 4 - 2 - 5	援助形態評価(第三国研修)	49
表 4 - 2 - 6	無償資金協力案件	51
表 4 - 2 - 7	援助形態評価(無償資金協力)	51
表 4 - 2 - 8	開発調査案件	53
表 4 - 2 - 9	援助形態評価(開発調査)	53
表 4 - 2 - 10	研修員受入事業のセクター別評価結果	57
表 4 - 2 - 11	専門家派遣事業の評価情報	58
表 4 - 2 - 12	専門家派遣事業の評価結果	59
表 4 - 2 - 13	青年海外協力隊派遣事業の評価情報	61
表 4 - 2 - 14	青年海外協力隊派遣事業の評価結果	61
表 4 - 3 - 1	セクター別事業評価の結果	63
表 4 - 3 - 2	農業セクターの評価結果	64
表 4 - 3 - 3	鉱工業セクターの評価結果	65
表 4 - 3 - 4	教育セクターの評価結果	65
表 4 - 3 - 5	保健セクターの評価結果	66
表 4 - 3 - 6	運輸セクターの評価結果	66
表 4 - 3 - 7	環境セクターの評価結果	67
表 4 - 3 - 8	防災セクターの評価結果	68
表 4 - 4 - 1	総合評価(国別評価)	68
表 4 - 5 - 1	援助形態・セクター・マトリックス	70
表 5 - 3 - 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	86
表 5 - 4 - 1	対メキシコ事業実績表	102
表 5 - 4 - 2	開発課題への援助資源配分検討	104
図 2 - 2 - 1	国別評価調査のフレームワーク	8
図 3 - 4 - 4	主要ドナー・国際機関の課題別・セクター別支出実績の比較(1991～1998)	32
図 4 - 1 - 1	評価作業フロー	36

第1章 イントロダクション

1 - 1 国別評価調査の目的

本評価調査の目的は、以下の2点である。

- (1) 過去10年間(1988年から1998年、サリーナス政権及びセディージョ政権)に実施されたJICAの対メキシコ協力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JICAの対メキシコ協力を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JICA事業の教訓を導き出す。

1 - 2 国別評価の背景

(1) 国別評価の意義：

従来、援助の事後評価は個別案件評価が中心であった。事後評価は、案件の終了時点や終了後一定期間が経過したあとに評価調査団を派遣、若しくは、在外事務所が現地コンサルタントを活用し、所謂PCM手法などを用いて、プロジェクト目標の達成度、効率性、自立発展性などを評価してきた。こうした個別案件の評価は評価の基本であり、インフラストラクチャーの強化又は整備など、投入規模の大きな案件においては特に重要である。しかし、一国への援助案件数・援助額が多い場合、個々の案件だけを評価しては“木を見て森を見ない”状況に陥ってしまうおそれもある。したがって、援助が効果的・効率的に行われたかを全体として確認し、援助の質を高めていく必要がある。こうした観点から、近年、国際機関・ドナー国の援助機関では、複数の案件をまとめて評価する「セクター別事業評価」「国別評価」などに対する様々な取り組みが開始されている。JICAもそのような流れに沿い、セクター別評価・国別評価を実施している。

(2) 最近のODAの評価の動き：

我が国においても、ODAの評価をめくり年々議論が高まっている。昨今の厳しい財政事情から援助の効率的実施が求められており、量的拡大から質的向上に向けた転換が強く求められている。また、援助事業の評価結果についての情報を公開することにより、「透明性」の確保を図るとともに納税者に対する「アカウンタビリティ(説明責任)」を高めることが求められている。このような動きのなかで、援助事業に関する評価の重要性が認識されつつあり、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」では「評価システムの確立」の重要性が指摘されている。以上のような背景により、JICAにおいても国別アプローチに対応する評価システムを確立することが緊急に求められている。

(3) メキシコの特徴：

一般に、開発途上国はL L D C、低所得国、低中所得国、高中所得国などに分類されるが、メキシコは1人当たりG N Pが約US\$ 4,000に達し高中所得国に分類されるとともに、O E C D加盟を果たしたことから先進国の一部ともみなされている。こうしたメキシコの特徴に配慮し、技術協力の評価を実施するには以下の視点を重視することが必要である：

低所得国向けの支援とは異なり、メキシコの経済的・社会的発展レベルを考慮し、技術協力に的を絞った効果的な支援であったか、

協力は、メキシコが直面している重点開発課題の解決を支援したか、

協力は、メキシコの対外的開発援助政策の支援に資するものであったか、等。

また、日本の技術協力を評価するにあたっては、メキシコの1人当たり所得という平均的所得レベルだけではなく、所得配分についても十分に考慮することが重要である。さらに、メキシコとの関係で特記すべき事項として、100年以上の歴史を刻む日墨友好の継続とその強化も重要な視点として考慮することが必要であろう。

1 - 3 当評価調査の実施概要

(1) 評価調査の対象期間

J I C Aの対メキシコ援助は、過去30年あまりにわたる実績を有するが、この間、メキシコをとりまく環境は大きく変化し、また、メキシコの経済社会の開発も著しく進展した。当評価調査から今後の示唆を得るためには、過去30年間をとり上げるよりも、直近10年間程度を取り上げる方が現実的であり、有用であると考えられる。したがって、当評価調査では、サリーナス政権及びセディージョ政権を含む1988年から1998年の期間に実施された案件を評価の対象とする。

(2) 評価調査の対象案件

当評価調査は、J I C Aが実施していった技術協力事業及び無償資金協力事業を評価対象とすることから、評価対象期間に実施し終了した24の案件、並びに、「研修員受入事業」、「個別専門家派遣事業」、「青年海外協力隊派遣事業」の3つの事業形態を加えた27件(24案件と3事業)を当評価調査の対象とした(表1 - 2 - 1参照)。なお、各案件の分野の特定にあたっては、J I C Aの定める「分野分類表」を参考に、7分野(鉱工業、農業、環境、運輸、防災、教育、保健医療)に分類した。

(3) 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(IMEXCI)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(JICE)	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
通訳	吉田 充夫	(財)日本国際協力センター(JICE)	2000.2.3～2000.3.1

2) IMEXCIとの合同評価

本評価調査の実施にあたり、IMEXCI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IMEXCI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。

表 1 - 2 - 1 対象案件リスト

No.	分野	形態	案件名	終了時期
1	鉱工業	プロ技	選鉱場操業管理技術	1996.8
2	鉱工業	開発調査	C F M選鉱場近代化計画 F S	1990.3
3	鉱工業	開発調査	マサテペック水力発電リハビリ計画 F S	1993.5
4	鉱工業	開発調査	サポートインダストリー振興計画 M P	1997.2
5	鉱工業	開発調査	メキシコカンポセコ地域資源開発調査(基礎)	1997.3
6	鉱工業	第三国研修	デジタル伝送工学	1993
7	鉱工業	第三国研修	選鉱分析	1991
8	農業	チーム派遣	養蚕技術	1994.7
9	農業	研究協力	農業用水資源有効活用	1998.11
10	農業	プロ技	砂漠地域農業開発	1997.2
11	農業	開発調査	ハリスコ州海岸地域農牧業農村総合開発 M P	1996.11
12	農業	無償	漁業調査研究センター	1993.1
13	環境	開発調査	メキシコ市大気汚染対策	1988.12
14	環境	開発調査	鉱山公害対策計画 M P	1992.3
15	環境	開発調査	大気汚固定発生源対策計画 M P	1993.9
16	環境	開発調査	メキシコ連邦区下水処理計画 F S	1995.2
17	環境	開発調査	大気汚染対策燃焼技術導入計画 M P	1995.9
18	運輸	開発調査	太平洋港湾整備計画 F S	1990.7
19	運輸	開発調査	観光促進投資戦略策定 M P	1996.12
20	運輸	第三国研修	港湾水理	1997
21	防災	プロ技	地震防災	1997.3
22	防災	無償	地震防災センター	1988.8
23	教育	プロ技	教育テレビ研修センター	1996.3
24	保健医療	プロ技	家族計画・母子保健	1997.3
25	-	個別派遣専門家	1988年度派遣以降1998年度帰国分長期63名	
26	-	研修員受入事業	1988年度から1998年度まで受入人数1,539名	
27	-	協力隊	1994年1次隊から1997年3次隊まで(長期)20名	

< 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

3) 評価調査工程

1999.9.18 ~ 1999.10.1	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
10月 ~ 1月	インセプションペーパー作成、国内作業
2000.2.3 ~ 2000.3.1	本格調査の実施
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
2000.9.18	メキシコ市における合同評価セミナー
2000.9.20	ベラクルス市における合同評価セミナー

1 - 4 国別評価調査の今後に残された課題

ODAの事後評価には次の4種類があげられる：

- (1) 個別案件評価：案件の終了数年後に、個々の案件について評価5要素(目標達成度、計画の妥当性、インパクト、効率性、自立発展性)を中心に評価し、類似案件の今後の援助に役立つ示唆を得る
- (2) セクター別事業評価・援助形態評価：個々の案件をセクターないしは援助形態別に分類し、それぞれのセクターないしは援助形態に属する複数の案件を束ねて(評価5要素をベースに)評価し、同一セクターないしは援助形態に対する今後の援助に役立つ示唆を得る
- (3) 国別評価：セクターないしは援助形態別の評価を取りまとめ、国全体としての援助効果を(評価5要素をベースに)評価し、評価対象国に対する今後の援助に役立つ示唆を得る
- (4) 事業実施機関評価：JICAなど援助実施機関が途上国を対象に実施している援助事業の全体を(国別評価の結果などをベースに)評価し、今後の援助実施機関の事業実施の改善に役立つ示唆を得る

個別案件評価については、国際機関及びドナー国ともに長い経験を有しており、JICAにおいても多くの評価実績がある。評価手法についてもOECD/DACにより“Principles for Evaluation of Development Assistance 1991”が発表されており、評価5要素をベースにする

評価が定着している。しかしながら、複数の個別案件を束ねた評価が不可欠である国別評価 (Country Program Evaluation : C P E)については、国際機関及びドナー国とともに試行錯誤を繰り返しながらより良い手法を模索している段階である。このような状況を打開すべく、OECD / DACは1994年5月に第1回国別評価ワークショップをウィーンで開催し、さらに、1999年3月に第1回ワークショップのフォローアップをウィーンで開催した。

JICAはこのような国際的な国別評価に対する取り組みに呼応して、過去、インドネシア、マレーシア、バングラデシュなどの国別評価を試行的に実施してきており、当評価調査はその流れの一環に位置づけられる。第2章以下に続く各章から理解されるように、現段階の国別評価には今後更なる努力を必要とするいくつかの改善点があり、その例として以下の点があげられよう：

- (1) 国別評価が対象とする案件数は極めて多く、評価に必要な情報をすべての案件について均等に入手するためには、人員・期間・資金など多くの資源を投入することが必要になる。メキシコを対象とする当評価調査では、投入資源の制約により、すべての案件に対して均等な情報を入手できるまでにはいたっておらず、今後の改善が望まれる。
- (2) 評価5項目によって評価される個別案件評価においても項目間の評価の重みづけをどうするかという問題に直面するが、複数の案件を束ねて評価する国別評価では、このような問題に加えて、例えば援助資金額が5億円の案件と3千万円の案件間の重みづけをどうするかという新たな問題に直面することになり、これを解決しなければならない。当評価調査では、このような案件間の重みづけは行っていない。
- (3) 従来は、セクター別及び援助形態別に援助が実施されてきたが、今後は、セクター及び援助形態を超えて途上国の「開発課題の改善プログラム」に取り組むことが求められ、この場合には、「成果重視のアプローチ、マルチセクター・アプローチ、包括的アプローチ」が重視されることになる。ここでは、開発課題の改善プログラムに最適と考えられるセクター・ミックス、援助形態ミックス、参加の範囲と程度などに関する評価が必要となり、個別案件をたし合わせる評価とは異なる評価手法が求められることになり、この確立が必要となる。
- (4) 「国別アプローチ」と「国別評価」は限られた援助資源を途上国の開発に有効に活用することをめざすものであり、究極的には援助実施機関のトータルとしての援助効率を改善し、アカウントビリティの向上を図る重要な手段であると理解される。したがって、国別評価は、上記(a)から(c)までに示されたような視点から国別評価そのものを精緻化すると同時に、複数国の国別評価を束ねた時に援助実施機関の経営改善につながる情報を提供できるよう組み立てられなければならないと考えられる。

第2章 国別評価調査のフレームワーク

2 - 1 国別評価調査の全体フレームワーク

当評価調査が実施する主要な作業項目として次の4点があげられる：

- (1) ニーズの確認：1988年から1998年までの期間におけるメキシコの開発課題の変遷とこの間の国家開発計画を分析し、開発ニーズを確認する。
- (2) 事業評価(個別案件評価)：1988年以降に開始され1998年までに終了した24案件及び3事業、計27件についての個別案件評価を行う。
- (3) 事業評価(国別評価)：上記個別案件評価をベースに、セクター別事業評価、援助形態評価を行い、さらにこれらを総合化して国別評価を試みる。
- (4) 援助政策の提案：メキシコの現況、日本の援助政策、I M E X C Iの政策、日墨関係者の意向及び国際援助の動向などを勘案し、また、評価調査の成果を踏まえ、今後5年間をめどとする対メキシコ援助政策を提案する。

図2 - 1 - 1は上記4点を踏まえて作成した当評価調査の全体フレームワーク図であり、大きく「ニーズ確認サブフレーム」「事業評価サブフレーム」「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。

2 - 2 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いた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。当開発ニーズは個別案件をとりまく外部環境を示すものであり、評価5要素のうち「目標達成度」「計画の妥当性」「自立発展性」などに大きく影響するものであり、評価にとって一つの重要な要因となる。

過去10年間に確認された開発ニーズは、両政権による優先度と実施状況などに応じて、次政権に引き継がれる可能性が高い開発ニーズをも含んでおり、これらは今後5年間程を視野に入れた我が国の対メキシコ援助政策の立案に反映されることが必要となる。

2 - 3 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、(1)個別案件の評価；(2)複数の個別案件を束ねて評価するセクター別事業評価と援助形態評価；さらに(3)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。

個別案件評価では、各案件を評価5項目(目標達成度、計画の妥当性、インパクト、効率性、自

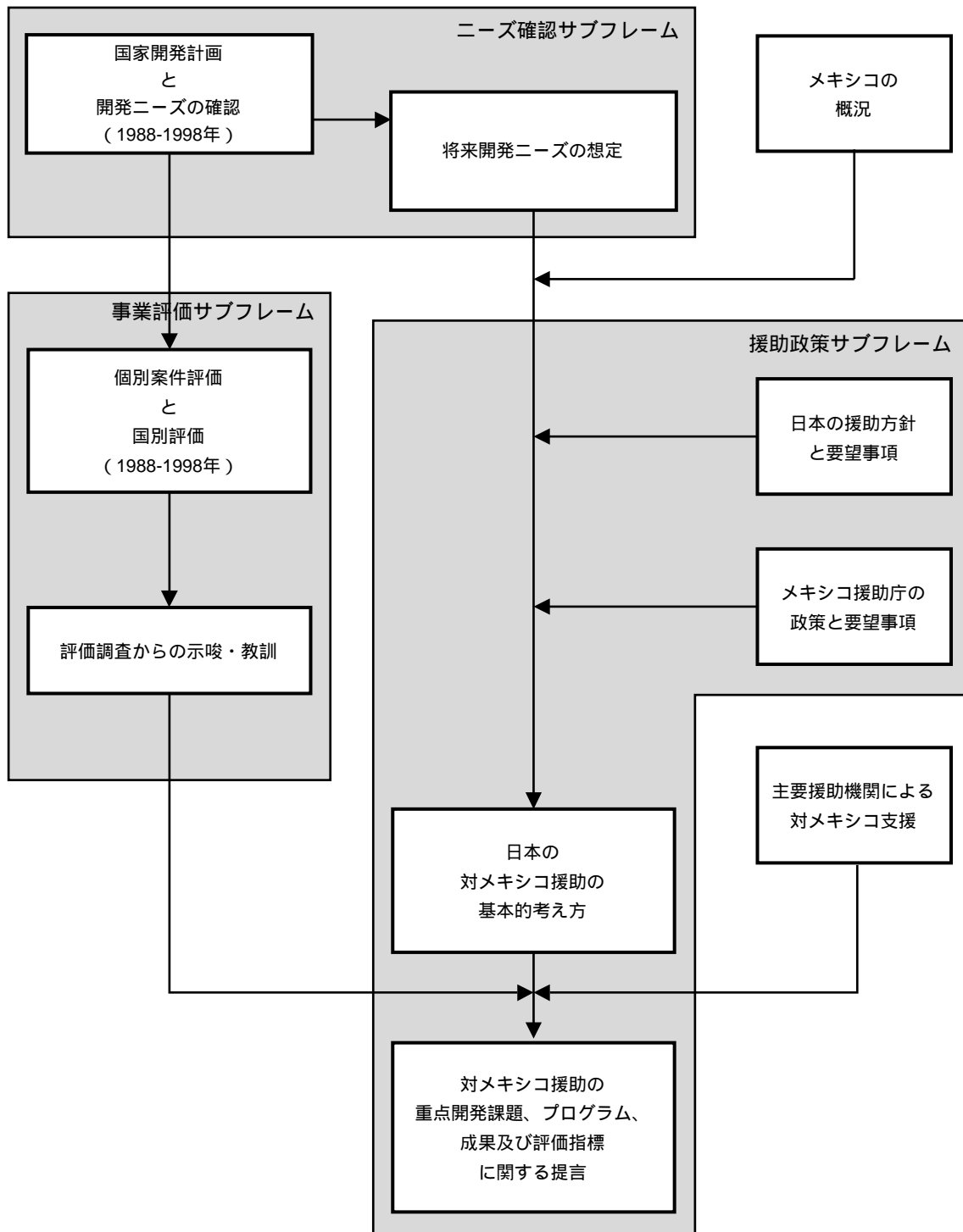


図 2 - 2 - 1 国別評価調査のフレームワーク

立発展性)について分析・評価し、5段階による評点づけを行う。評価の恣意性を避け、かつ、具体的評価内容を明確にするため、プロ技、開発調査、無償資金協力など援助形態別に評価5項目(大項目)をあらかじめ中項目、小項目にブレイクダウンしておき、初めに小項目の評点づけを行って、これを中項目、大項目へと順次積み上げることによって評価5項目の評点づけを行っている。評点づけに必要とされる評価情報をすべて収集するのは予想を上回って困難であり、既存資料類の精査、インタビュー調査及びアンケート調査により情報入手に努めたが、対象24案件のうち、これら3種類の情報が収集できた案件は11案件であり、残りの13案件についてはいずれかの情報が欠落することとなった。

個別案件評価のための情報収集では、援助形態別に事前に評価フレームワークを作成し、それに沿って対象案件実施機関の元カウンターパートやプロジェクトの受益者を対象に可能な限りインタビュー・アンケート調査を実施した。なお、研修員受入事業・個別専門家・青年海外協力隊の3スキームについては、個別案件評価ではなく、援助形態評価として扱っている。

セクター別に、また、援助形態別に個別案件をグループ化し、評価5項目別に個別案件の評価値を平均することによって、セクター別事業評価(7セクターについての評価5項目値の算出)と援助形態評価(7スキームについての評価5項目値の算出)を行っている。さらに、評価5項目について7セクターの平均をとり、また、同様に評価5項目について7スキームの平均をとることにより「総合評価(国別評価)」としている。

(注)7セクター：農業、鉱工業、運輸、環境、教育、防災、保健

(注)7スキーム：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

2 - 4 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、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、「6つの対応すべき開発課題」を選定している。

さらに、「6つの対応すべき開発課題」について「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」の成果を考慮しつつ、テーマの目標、目標達成のためのプログラム、プログラム別の成果、成果の評価指標を検討している。

当報告書では、第3章において「ニーズ確認サブフレーム」、第4章において「事業評価サブフレーム」、第5章において「援助政策サブフレーム」について詳述している。なお、個別案件評価の結果は別冊にまとめている。

第3章 ニーズ確認サブフレーム

3 - 1 メキシコの概況

3 - 1 - 1 政治

メキシコは立憲民主制による連邦共和国であり、議会は二院制(上院 128 議席、下院 500 議席)である。国家元首は大統領であり、任期は 6 年(再選不可)である。メキシコ政治の特徴は制度的革命党(PRI)による事実上の一党支配にある。同党の前身は、1929 年に結成された国民革命党(PNR)にまでさかのぼる。その後、PNR は 1939 年にメキシコ革命党(PRM)へと再編され、さらに 1945 年に現在の PRI へと改組された。このように 70 年以上にわたり安定政権が継続し、メキシコは中南米で政治的に最も安定した国とされてきた。しかし、1970 年代末の石油危機を契機に債務が拡大し、その後の金利上昇、石油価格の下落による影響を大きく受け、1982 年には債務支払不能に陥った。以後、メキシコはマイナス成長と高インフレに見舞われることになる。こうした PRI の政策運営の失敗に対し国民の非難が集中、1980 年代から野党勢力が徐々に台頭し始め、1988 年の大統領選挙では、PRI の獲得票は全投票数の約 50% と、史上最低の水準にまで落ち込んだ。

1988 年に発足した PRI のサリーナス政権は債務削減、民営化、外資の緩和などによる経済の自由化を推進した。その結果、経済は安定を回復、1992 年の北米自由貿易協定(NAFTA)締結、1994 年の経済協力開発機構(OECD)加盟へと結実し、同政権に対する国内外の評価は高まった。しかし、同政権末期にいたり、大統領候補者の暗殺事件、これにかかわる大統領実兄の逮捕、サパティスタ国民解放軍(EZLN)のチアパスでの武装蜂起などを契機に政情が不安定となり、巨額の貿易赤字が発生するなど、メキシコに対する懸念が表面化した。

1994 年 12 月、セディージョ政権が誕生したが、新政権の誕生直後に通貨危機が発生した。その後、セディージョ大統領は、法治国家の確立、民主主義の促進、社会開発の推進(貧困軽減、地方開発の促進、保健医療・教育サービスの拡充を含む)、経済成長などを柱とする国家開発計画(1995 ~ 2000)を策定し、改革を着実に推進した。これにより、メキシコ経済は 1996 年から回復基調に転じ、順調な経済成長を遂げることになるが、現政権は、政治改革、チアパス問題、先の暗殺事件の真相究明など多くの課題を残しながら、解散することになった。

野党についてみると、国民行動党(PAN)が 1980 年代後半から躍進し始め、2000 年初頭において 6 州の州知事ポストを獲得している。また 1989 年にはアウテモック・カルデナス(1930 年代の革命的指導者・大統領の息子)を中心に左派勢力が結集して民主革命党(PRD)が誕生し、カルデナスは 1997 年の中間選挙で圧倒的支持を得てメキシコ市長に選出された。これを契機に野党が躍進、ついに PRI は下院で過半数を失い、68 年間続いた単独政権は終了した。これに

よってメキシコは実質的な複数政党制に移行したといわれる。当面の最大の政治的関心は2000年7月に予定される大統領選挙及び上下両院選挙であり、PRIの優勢が伝えられている。しかし、2000年7月の総選挙では国民行動党(PAN)がPRIを破り第1党となるにいった。

3 - 1 - 2 経 済

1980年代のメキシコ経済は、1982年の累積債務危機、1985年のメキシコ大地震、1986年の原油価格の下落等により、貿易黒字の縮小、財政赤字の拡大、高インフレなど混乱を極めた。

しかし、1988年に発足したサリーナス政権は新自由主義路線を掲げ、インフレを抑制して経済再建を図るほか、石油などを除き主要産業の民営化を積極的に推進した。さらに同政権は、1992年の北米自由貿易協定(NAFTA)締結(1994年発効)、1993年のアジア太平洋経済協力会議(APEC)加盟、さらに94年の経済協力開発機構(OECD)加盟を実現し、先進国の仲間入りを果たした。その一方で、新自由主義政策は輸入増による貿易収支の悪化を招き、資本逃避を加速させることとなった。

サリーナス政権を引き継ぎ1994年末に誕生したセディーージョ政権は、政権樹立直後に通貨危機に直面することとなった。これは、政情不安を懸念する海外投資家が資金を逃避させたことよって株価が暴落し、為替レートの切り下げにもかかわらずペソ売りが収束せず、変動相場制に移行したものの、ペソの更なる大幅下落と外貨準備高の減少を招いたものである。1995年に入り、米国のイニシアティブによる国際協調金融支援(500億ドル強)を受け、同危機は一応収束、国際金融市場への復帰を果たし安定を取り戻すこととなった。

通過危機に直面したセディーージョ政権は、1995年3月「新経済計画」を発表した。同計画は、大幅な歳出削減、ガソリン・公共料金・I V A(付加価値税)の引き上げ、通貨供給量の抑制、中小企業の支援、最低賃金の引き上げなどを含む厳しい緊縮政策であった。さらに同年5月に国家開発計画(1995～2000年)を発表し、貯蓄増による国内資本の充実、設備投資の促進、労働力の質的向上などをめざした。このような政策が奏功し、経済は1995年第4四半期から回復をはじめ、1996～1997年と5%超の経済成長を記録し、1998年の成長率は8.2%にも達した。98年の1人当たりGDPは4,372ドルに達し、失業率も改善している。一方、経済回復に伴い貿易収支が悪化し、1998年は3年ぶりに貿易赤字を記録した。

表 3 - 1 - 1 メキシコの主要経済指標

	1989	1991	1993	1995	1997	1998
GDP(億ドル)	2,089	2,872	4,032	2,863	4,024	4,600
1人当たりGDP(ドル)	na	na	4,185	3,592	4,247	4,372
実質経済成長(%)	3.3	3.6	0.6	6.9	7.0	8.2
消費者物価上昇率(%)	19.7	18.8	8.0	52.0	15.7	15.9
失業率(都市部、%)	2.5	2.6	3.4	6.2	3.7	3.6
対外債務残高(億ドル)	na	na	1,317	1,699	1,497	2,100
輸出(億ドル)	352	427	519	795	1,104	1,175
輸入(億ドル)	348	500	654	725	1,098	1,252
貿易収支	+ 4	- 73	- 135	+ 70	+ 6	- 77
外貨準備高(億ドル)	69	176	245	158	280	301

出典：メキシコ中央銀行

3 - 1 - 3 社会

メキシコの国土面積は197万km²(日本の5倍強)であり、人口は9,112万人(1995年人口調査)である。人種構成は白人15%、インディオ25%、白人とインディオの混血60%となっている。

1988年に発足したサリーナス政権は、経済の近代化とグローバル化を積極的に推進したが、貧困や先住民問題は特に重視されることなく、このため、貧富の差が拡大することとなった。同政権中にメキシコの1人当たりGDPは4,000ドルを超えたが、全人口に占める1日1米ドル以下で暮らす貧困人口の比率は15%まで上昇した(1990～1996年)。

こうしたなか、1994年1月のNAFTA発効と同時に、チアパス州でサパティスタ民族解放軍(EZLN)による武装蜂起が発生した。EZLNは貧困の原因は自由と民主主義の欠如にあり、「先住民の権利と文化の擁護」と「民主主義と正義」を訴えた。1996年2月に締結された「サンアンドレス協定」は先住民の権利を擁護するよう憲法の改正を求めたものであるが、EZLNは政府がこれを履行していないことに反発しており、交渉の見通しは立っていない。EZLN蜂起がマージナリティ指標(CONAPOにより作成される疎外指標)の最も高いチアパス州で起こったことには留意が必要であろう。1993年におけるメキシコの先住民人口は約870万人(全人口の9%)と推定され、中南米最大の先住民居住国である。先住民が全人口の20%以上を占める州はオアハカ、チアパス、ユカタン、キンタナ・ローの4州であり、これらは貧困問題が深刻な南部に集中している。

3 - 1 - 4 対外関係

1988年以前のデラマドリ政権までは第三世界を重視する政策がとられ、メキシコは自由世界の一員としての立場を堅持してきた。サリーナス政権は新しい国際環境のなかで外交の多角化と国際法の尊重を二大方針とする立場を表明したが、米国との関係強化、NAFTAの締結、OECDへの加盟など経済重視の外交路線を展開することとなった。一方、米国の立場からすると、メキシコは不法移民、麻薬、エイズ、環境など様々な面で極めて影響の大きい隣国であり、メキシコの経済的発展と安定は米国にとり極めて重要である。1994年末に発生したメキシコ通貨危機に対してはいちはやく金融支援を表明し、その後もメキシコとの良好な関係の維持・改善を図っている。

セディージョ大統領はサリーナス政権の外交路線を踏襲した。同大統領は就任直前にすべての中米諸国を訪問し、就任後も直ちにグアテマラを訪問し、また、ペリーズ首相との会見も行った。カリブ諸国首脳会議においては「メキシコは歴史的なつながりの深いカリブ諸国との緊密な絆を必要としており、西半球の統合や対外関係の多角化の面からもカリブ諸国は重要である」と発言している。中米・カリブ諸国を重視する背景には、NAFTA以降急速に進展している経済・貿易面での対米依存を緩和したいという意図があるとされる。メキシコは1995年にEUとの自由貿易協定に署名し、外交・経済の多角化を推進しつつある。

メキシコは移民の受け入れを通じて我が国と長い歴史的関係を有しており、1997年には日本人メキシコ移住100周年を迎えた。メキシコの在住日系人は約1万2,000名に達している。また、メキシコと日本は、文化協定(1954年)、通商協定(1969年)、航空協定(1972年)、観光協定(1978年)、技術協力協定(1986年)、青年海外協力隊派遣取極(1993年)などの多くの協定を締結しており、交流強化を図っている。1971年に発足した日墨交流計画は2001年には30年の節目を迎えることになり、本年度から交流枠を30名から50名に拡大した。

3 - 2 セクター別開発ニーズと国家開発計画

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)の国家開発計画のレビュー、(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3-2-1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に示されるとおりである。

表3 - 2 - 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。

3 - 2 - 1 農 業

農業セクターでは1986年における開発及び貿易に関する一般協定(G A T T)加盟がメキシコ農業の大きなエポックとなった。従来の閉鎖経済から開放経済に移行するため、投資、生産、輸出入関連などで開放経済に向けて種々の施策が導入されることとなった。閉鎖経済時代には、(1)農業生産の増加率は人口増加率よりも低く、(2)各種の農業支援サービスは非効率な国営企業によって提供され、(3)農業関係のインフラも整備されていなかったなど、経済の開放化に耐え得る状態ではなかったとされる。G A T T加盟後、1986年から1990年にかけて農産物価格は公定価格から市場価格へと大きく変化することとなった。

1992年に土地所有制度が国有制から個人所有制に転換されたことも農業セクターの重要なエポックとなった。これによって外国企業がメキシコ国内に土地を所有し農業生産を行うことが可能になった。1994年にはN A F T A加盟によりアメリカ、カナダに門戸開放、1995年には中米への門戸開放など、農業のグローバル化が急速に進展した。サリーナス政権では経済の全般的な国際化に向けて次の点が重視された：

- (1) 正当な国際取引を可能にする諸制度の確立
- (2) 他国と同等の条件での交渉
- (3) 段階的な市場開放の推進(~ 2000年)

農業セクターの国際化では特に次の施策が重視された：

- (1) 国内生産者の縦の連携を強化して開放経済に対処する
- (2) 農業の近代化とこれに取り組む農民を支援する
- (3) 穀類中心の生産(農業生産の70%)から園芸、花、牧畜など作物の多様化を推進する
- (4) 市場の多様化、国内市場と輸出市場の拡大を図る
- (5) 農業部門に外国投資を積極的に誘致する。

農業の国際化を大きな潮流として受け止めたうえで、セディージョ政権は国際化のなかで農民が自立できるようにすることをめざし1995年に「農村との同盟」プログラムを開始したが、これは次の4つの目標をもつ：

- (1) 農牧生産の増加率を人口増加率以上に引き上げる
- (2) 農民の所得向上を達成する
- (3) 国内食料生産で国内消費をまかなう
- (4) さらに余剰生産を生み出し輸出を可能にする。

「農村との同盟」プログラムは農業の生産性向上に向けて水供給、土地改良、機械化などを推進し、野菜、果物、牧畜、肉類など8つの農業サブセクターで良好な成果をあげたとされる。しかし、(1)農民所得の向上が十分でない、(2)穀類生産が全生産の70 ~ 75%を占め作物の多様化が進展していない、(3)輸出も満足できるレベルには到達していないなどの課題を抱えていると

される。

「農村との同盟」プログラムは今後も継続されるという見方が強いが、同プログラムは裕福な農民にメリットが偏り、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、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に対する支援の強化が必要とされている。農産加工、農業マキラドーラ(輸出保税加工地区)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、コミュニティの生産性向上をめざした小規模家内農産加工の振興も極めて重要とされる。

3 - 2 - 2 鉱工業

国営企業の民営化は1984年ごろから着手され、サリーナス政権になって積極的に推進され、メキシコ電々の売却をはじめ169の国営企業が民営化された。その後も民営化は推進され、発電事業・鉱物資源開発などを含め国営企業総数2,217企業のうち1999年8月までに1,970の国営企業(89%)が民営化された。民営化されていない247の国営企業は労働、教育、保健、研究など主に社会サービス及び高度技術開発にかかわるものであり、これらの国営企業の民営化については「民営化のための各省委員会」により検討が進められている。

サリーナス政権とセディージョ政権とともに経済成長を重視し、前者は年間6%成長を、後者は5%成長を掲げているが、前者が経済の近代化・生産性向上を重視したのに対し、後者はマキラドーラ関連産業の地方展開・工業化の遅れた地方の産業振興を重視しているなどの点で相違が見られる。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・研修が重視されている。

産業構造の高度化に向けては「産業クラスターの振興」が計画されており、各州の強みを強化し、インフラを整備し、人材を育成することが必要であり、州政府と企業の協調が重要とされている。産業クラスター振興のため、裾野産業の育成・振興を支援し、このネットワーク化が重視されている。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裾野産業を編成し、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(技術支援地域センター)(各州1センターで合計32センター)を設立した。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。

3 - 2 - 3 観光

サリーナス、セディージョ両政権ともに観光開発による外貨獲得を重視しており、国際観光

客は年間2,000万人、80%が北米、10%がヨーロッパに達している(日本人観光客は約4万人に過ぎない)。今後は、国際競争力を強化し質の高い観光客の誘致を図るという観点から、観光拠点別振興計画の作成、地方観光プログラムの強化、教育啓蒙活動などを実施するとともに、新観光市場への参入をめざし競争力強化にも力を入れようとしている。地方の観光コーディネーターを対象とする「中小観光産業振興」テキストを作成し、観光資源の分析・特定、周遊コースの設計・開発、インフラ・施設の整備を進めている。

2000年7月の総選挙をもってセディージョ政権は終了する予定だが、観光省は政権後に向けて「サステナビリティ観光政策(案)」を作成中で、ここでは、(1)環境保全、(2)地元文化の維持と融合、(3)経済的自立発展性を柱としている。当観光政策の作成に向け、これまでに130拠点での実態調査を終え、現在、政策を立案中であり、次のステップでは、ホテル・サティフィケートの発行、環境管理システムの確立、教育プログラムの整備など具体的な観光開発プログラムを作成しようとしている。政権交替による観光政策の中断を避けるため、大学・研究機関と協力して「観光センター」の設立を検討中である。

3 - 2 - 4 教育

サリーナス政権では、基礎教育の普及を中心に教育の量的拡大が重視されてきたが、高等教育及び技術教育には特別な考慮は払われなかった。セディージョ政権になってからは、教育の量的拡大以上に基礎教育並びに高等教育の質的向上が重視されるようになり、技術教育においても質的向上を図るべく資格制度の導入が重点施策とされている。セディージョ政権のもとで教育の地方分権が積極的に推進され、教育予算は中央政府から地方政府に移管され、現在では、義務教育については州政府の責任となっている。

2000年に入り文部大臣は「2000年教育政策」を大統領に提出した。その重点は、(1)教育全般の質的改善を図ること、(2)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こと、(3)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、(1)技術教育の質的向上を図る、(2)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。技術教育には州政府が主導するセシーテス・モデル(技術教育・職業訓練を州政府と中央政府が費用の50%づつを負担)、イカテス・システム(人材育成センター)、高等教育システムと中央政府が主導するセイト・モデル(教育省が主管し州の技術教育を支援)があるが、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が一段と高まっている。

3 - 2 - 5 保 健

1974年以來、政府は一貫して人口政策と家族計画を重視しており、この政策は中央政府から州政府に次第に引き継がれている。サリーナス政権ではワクチン接種及びORS(経口補水塩)を全国に普及させ5歳未満児死亡率を著しく改善したが、保健セクターの地方分権はあまり進展がなかった。セディージョ政権では保健セクターの地方分権化が積極的に推進され、プライマリー・ヘルスケアの全国展開が重視されている。

セディージョ政権になり、保健政策は大きく変革された：

- (1) 保健セクターの近代化：貧困層1,000万人に保健サービスを効率的に提供し質的改善を図るべく、サービス提供側に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考慮する
- (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、教育と栄養を重視する
- (3) 保健サービスの地方分権化：1994～2000年の期間に国家予算の60%を社会セクターに支出し、このうち地方への予算配分比率を従来の20%から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に着手する(これは次期政権に引き継がれて具体化さ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、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、チワワ州などが優先対象州とされる。先住民が多い地区では、先住民の文化的伝統、価値観、言語などが保健サービス普及の障害となっているが、短期的には保健ワークショップなどにより先住民の啓もうを図り、また、家族計画を推進する永続的ユニットを設置して保健サービスの拡充を図りたいとしている。今後は、中央政府はODAの窓口にとどめ、州政府にODAプロジェクトの実施と管理を任せたいということである。

3 - 2 - 6 貧困対策

(1) 極貧対策

サリーナス政権は“Solidarity”プログラムによって貧困軽減をめざしたが、当プログラムは主として道路、下水、電気などコミュニティにおけるフィジカル・インフラの整備を対象とした。当プログラムでは、政府が資金と資機材・材料を提供し、住民が労働力を提供することによってインフラを整備するが、当プログラムの提供を受けるためには受益者側が計画書を作成・提出しなければならず、その能力がない極貧コミュニティは結果的にサービスを受けられないことになった。また、このプログラムの提供を受けることに貢献

した人はコミュニティのリーダー的存在となり、政治力をもつようになって中央政治の末端に位置づけられるなど政治との関係が強化されることになった。

セディージョ政権で開始された極貧対策プログラム“PROGRESA”では、Solidarity プログラムの反省に基づき、最も必要とする人々にサービスを直接提供すること、貧困対策と政治的な関係を絶つこと、最終的にデモクラシーの強化につながることを志向されている。当プログラムの特色は、(1)貧困軽減という目的に沿った公平な決定を下すこと、(2)必要とする家族にサービスを提供すること、(3)女性に資金を直接手渡すこと、にあるとされる。PROGRESA は、地方の極貧家族に直接届くサービスを提供することにより、貧困による栄養不良 - 不健康と病気 - その結果としての不登校と低い能力 - そのための低い生産性と低い生活水準という「貧困の悪循環」を断ち切り、適切な栄養、良い健康、教育による生活水準の向上という望ましい循環の形成をめざしている。

当サービスの提供にあたっては、コミュニティの貧困指標である“Marginality Index” (学校・クリニックの分布マップなど)を基準に対象州を選定し、州政府と協議したうえで州政府が必要な学校・クリニックの整備を行うことを確認する。そして、州内の対象コミュニティを選定し家族レベルでのインタビュー調査を行って対象家族を選定する、そのうえで、コミュニティでの協議を経てサービス対象家族を最終的に確定する。このような手順によってサービスを必要とする家族をできる限り公平に選定するよう努めているとされる。

PROGRESA は地方の極貧層を対象として適用地域を拡大してきており、今後の方向としては、遠隔地の小集落にサービスを提供する方向と都市の貧困層をターゲットにする方向があるとされる(PROGRESA ナショナル・コーディネーターによる)。前者は、当プログラムの効率性を著しく低下させることになるため実施の可能性は低いとされる。後者の都市貧困問題は種々の要因が複雑にからみ合った結果であり、どのような貧困対策が可能か着手前に慎重に検討することが必要ということであり、パイロット・スタディなどにより小規模に開始したいということである。

PROGRESA 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ており、また、毎年議会報告によって予算も拡大を続けている(1999年予算はUS\$ 1.0 billion)ことから、次政権においても継続されるだろうといわれている。当プログラムによって極貧層のベーシック・ヒューマン・ニーズが確保されたあと、これらの人々が具体的にどのような経済活動を展開できるかが重要であり、それぞれのコミュニティで各家族が経済活動を見いだすことが当プログラムの今後の大きな課題とされる。貧困軽減への支援では、当プログラムとの関連を重視することが必要である。

(2) SEDESOL(社会開発庁)による貧困対策

現在、国家予算の60%が社会セクターに配分されているが、これは二つに分類され、一つは広義の社会開発で教育・保健・住宅などが含まれ、もう一つは、直接的な貧困対策で収入源の創出・インフラ整備・人材育成などが含まれる。後者に対する予算額は社会セクター支出の12%(国家予算の7.2% : 440億ペソ)に相当し、SEDESOLが実施している。SEDESOLは関係省庁と連携しながら、クレジットプログラム、女性の生産性プログラム、臨時雇用プログラムなど14の「貧困対策プログラム」と“PROGRESA”を含む他の3つのプログラムによって「貧困軽減」に取り組んでいる。

SEDESOLの14の貧困対策プログラムは、関係省庁のプロジェクトとともに、極貧地域に指定された94のプライオリティー地域(1998年に設定、それ以前は全国均等配分)に集中的に投下されるが、4種類のファンドが設けられている :

- 1) 生産単位の開発ファンド
- 2) 持続可能な地方開発ファンド
- 3) 社会共同投資ファンド
- 4) プライオリティーの高い貧困層ファンド

SEDESOLプロジェクトは市場経済のなかで地方の貧困コミュニティが自立する仕組みを確立することをめざしている。しかし、SEDESOLによる14のプログラムは別個に実施されコミュニティの自立を効果的に支援しているとはいえない状況にあり、コミュニティの自立をめざした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比較的大型であるため、コミュニティのニーズに必ずしも合致せず、支援プログラムの自立発展性に問題があるとされる。さらに、SEDESOLによる支援は一定期間に限定されており、期間後はコミュニティが自助努力によって運営管理することが求められているが、この自助努力がいかにかに現実化できるかがもう一つの大きな課題とされる。PROGRESAと同様に、貧困軽減への支援では、当プログラムとの関連を重視することが必要である。

3 - 2 - 7 環 境

環境セクターは1988年ごろから国際的に注目されるようになり、1992年のリオ会議から各国が環境行動計画を策定するようになった。メキシコは1988年に環境計画を策定したが、この計画は資源の有効利用に主眼が置かれていたとされる。リオ会議以降、メキシコでは環境計画と環境対策の総合化が重視されるようになり、その結果1995年に環境天然資源漁業省(SEMARNAP)が設立された。サリーナス政権では、社会開発分野の一施策として都市における生活環境の改善が重視されたが、セディ - ジョ政権では、環境は経済セクターの問題としてとらえられ、地

方における自然環境の回復・保全が重視されるようになった。環境問題は現政権の重要な政策であり、また、長期的な取り組みが不可欠であることから、次期政権においても継続して重視されるであろうといわれている。

森林環境については土地所有制度との関係が重要である。従来、土地は国有で共同体が利用できる土地が80%程度に達し、ここにはインディオが主に居住していたことから、自然環境対策はインディオに対する環境教育が中心であったとされる。1988年以降、個人による土地所有制度に移行し、土地の有効利用をめざし、森林利用に関する様々な制度改革(主に規制緩和)が実施されることとなり、さらに1994年のNAFTA加盟以降、森林利用の規制緩和が一段と推進され、森林環境が著しく悪化したとされる。

セディーゴ政権になり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制度が確立されることとなった。1995年に林業は環境天然資源漁業省に移管され、環境管理センター、環境保全監察局、生物多様性生態研究所などが相次いで設立された。セディーゴ政権下では次のような森林プログラムが実施されている：

- (1) プロデプラン：商業森林(製紙用パルプ、建設用木材生産など)という考え方を導入し、植林コストの65%を政府が補填する
- (2) プロデフォル：森林開発プログラムと呼ばれるもので、インディオなど森林所有者の森林活用に助成金を提供する。
- (3) プロナーレ：国家森林プログラムと呼ばれるもので、首都圏から農村地域まで植林の範囲を拡大する。

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た。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・強化されるであろう。植林は直ちには商業的価値を持たないが、長期的な環境上のメリットを重視することが重要である。

3 - 2 - 8 地方分権

メキシコの「集権的連邦制」は100年程前に確立された。現在は、集権的連邦制から「分権的連邦制」に移行しつつあるといえよう。1990年に中央政府・州政府・学術関係者などにより地方分権化を推進するコンセンサスが得られ、地方政府のなかにも民主化傾向が強まったこともあって、地方分権化の動きが活発化した。

地方分権化の第1ステップは、1992年の教育セクターにおける地方分権化の実施(100万人の教員が中央政府から地方自治体に移管された)であり、これを契機に行政の地方分権化は幅広く実施されることとなった。セディーゴ政権では、保健、貧困対策、農業、道路、環境など多

くのセクターで地方分権化が推進され、保健セクターでは12万7,000人の医師と看護婦、7,800の病院が中央政府から地方政府に移管された。

地方分権化の第2ステップは、人権・平等・分配など社会正義に関する施策の分権化であり、義務教育、識字教育、農業普及などの分権化が推進された。メキシコの徴税制度は国家税制調整システムにより国庫に納入されることになっている(現在は約96%)。中央政府から地方政府への予算配分比率は1995年に42.5%であったが、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%(220億ドル)、保健セクターでは54%(400億ドル)、貧困対策では36%に引き上げられる予定である。

このように、1990年代は地方分権化が画期的に推進された10年であった。しかし、地方分権化が急速に進展したものの、地方政府の行政能力には大きな差異が認められ、経済開発が進展している州の行政能力は高いが、南部の貧困州などの行政能力は非常に低いレベルにとどまっております。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ミュニシパリティ政府に及ぶ動きもあり、ミュニシパリティ政府の行政能力の強化が重要な課題となる。

3 - 2 - 9 中米・カリブ諸国への支援

メキシコ外務省は25年前に国際協力セクションを設置し、その後、次第に国際協力体制を強化してきた。1990年代初頭には国際協力部門は次官級レベルに格上げされたが、先進国からの援助受け取りと途上国への援助提供は同一部門で実施されていた。その後、1995年に国際協力は次官省に格上げされ、先進国グループ(ODAの受取)、途上国グループ(ODAの提供)、同レベルグループ(水平協力)の3部門が設置されることとなった。これにより業務分担が明確になり職員の専門性を培う基盤ができたとされる。1998年にIMEXCIが設立された。

メキシコの対途上国援助では中米・カリブ諸国が主な対象である。1990年11月にサリーナス大統領令で「メキシコ対中米協力委員会(CMCC)」が設立され、設立当初の予算規模は500万ペソであった。その後予算規模は少しずつ増額されたが、1995年600万ペソ、2000年800万ペソ(約9,000万円)という規模で推移している。セディーゴ政権は中米・カリブ諸国を重視し、グアテマラとベリーズを中心に援助活動を展開している。セディーゴ政権では国際協力について次の点が重視されている：

- (1) 参加型協力・共同出資型協力：ODAの受け手が中央政府から地方自治体に拡大され、保健・農業分野などにNGOも参加可能になった
- (2) 国際協力への民活：案件の形成、関係者の合意形成などに民間コンサルタントが参加し、実施に向けた取り組みが幅広く行われるようになった。IMEXCIはこのような動向に対応できるよう法制度の整備、財源確保、企画・評価システムの強化に取り組んでいる。

上記に加え、メキシコの対外援助には米州機構(OAS)への年間約60万ドルの拠出がある。OAS基金に関する第22条は、メキシコの拠出金はメキシコの対外援助に限定して使用されるよう規定しており(メキシコ国内では対外援助予算の増額には根強い反対があり、予算増額の別形態として米州機構への拠出という形をとっている)先の800万ペソと当60万ドル、合計約1万5,000～1万6,000万円がメキシコの年間対外援助資金である。IMEXCIの対中米・カリブ協力局が当資金を管理し、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の問題点として次の点があげられている：

- (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か月を超えて継続できる援助体制がない - 援助人材を提供する省庁側の現行制度による)
- (4) 年間援助資金を効果的・効率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。

IMEXCI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。

3 - 3 メキシコの家計予算

メキシコ政府の家計規模は、サリーナス政権当初から一貫して増加し1994年にはUS\$ 73.6 billionに達した。しかし、セディージョ政権初期に発生した経済危機により財政は緊縮され、1995年の家計はUS\$ 44.7 billion(前年比39%減)にまで減少した。その後、順調な経済成長を反映して家計規模は年々拡大し、1998年度にはUS\$ 97.3 billion(家計削減が数次にわたり行われたため最終家計か否か不明)にまで回復・増加している。

サリーナス及びセディージョ政権のセクター別家計配分を見ると、両政権ともに鉱工業(サリーナス政権27%、セディージョ政権21%)、保健(サ政権21%、セ政権22%)及び教育(サ政権20%、セ政権21%)の3分野への家計配分が大きい。次いで、運輸(サ政権6%、セ政権6%)、農業(サ政権6%、セ政権6%)及び行政(サ政権3%、セ政権4%)が続いている。両政権の家計配分には特に大きな差異は認められない。

3 - 4 メキシコに対する援助動向

3 - 4 - 1 メキシコへの資金流入とODA

表3 - 4 - 1は1994～1998年におけるメキシコへの資金流入量、ODA受領額並びにグラント

援助の受領額をネットで示したものである。ODA、そのほかの公的資金フロー及び民間資金フローを合計した“Total Receipt Net”は、1995年におけるメキシコの経済危機のため一時的に大きく減少したものの、1998年時点では約80億ドルに達しており1994年の流入額よりも大きい。

表3 - 4 - 1 メキシコへの資金流入ネット額

unit : US\$ million

	1994	1995	1996	1997	1998
1. Total Receipt Net	6,810.9	3,530.9	8,172.3	8,092.4	7,848.8
(1994 = 100)	(100)	(52)	(120)	(119)	(115)
DAC Conitries	6,603.3	2,496.3	7,746.8	8,201.0	7,507.6
Japan	-643.9	-876.3	1,599.4	953.1	-500.8
Multi & Others	207.6	1,034.6	425.5	-108.6	341.2
2. Total ODA Net	424.9	385.1	286.7	99.1	14.8
(1994 = 100)	(100)	(91)	(67)	(23)	(3)
(ODA / Receipt in %)	6.2	10.9	3.5	1.2	0.2
DAC Conitries	396.8	365.1	274.3	88.7	3.8
Japan	183.1	288.3	212.8	41.4	-56.3
Multi & Others	28.1	20.0	12.4	10.4	11.0
3. Grant	150.5	153.3	162.2	133.0	142.5
(1994 = 100)	(100)	(102)	(108)	(88)	(95)
(Grant / Receipt in %)	2.2	4.3	2.0	1.6	1.8
DAC Conitries	105.0	120.4	132.6	107.8	119.6
Japan	35.1	42.0	38.6	37.2	29.5
Multi & Others	45.5	32.9	29.6	25.2	22.9

Source : “Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994-1998” by OECD

Note : “Total Receipt Net” includes ODA, OOF and Private

このように民間資金フローを含む資金流入ネット額は増加しているが、“Total ODA Net”は1994年以降一貫して減少しており、1998年のODA流入ネット額は約1,500万ドルにまで減少し、これは1994年の流入ネット額4億2,000万ドルに比べ3%に過ぎない。この大幅な減少は主としてDAC加盟国への融資返済が融資受入れを上回り、流入ネット額が大幅に減少したことによる。しかしODA流入額のうち、メキシコへのgrant援助額は経年的に見て大きな変化はなく、1億4,000万～1億5,000万ドルの流入が継続しており、我が国のgrant援助も3,500万ドル程で推移している。この表からいえることは、メキシコへの資金流入は民間資金フローが大きなシェアを占めており、ODAによる流入ネット額は非常に限られているということである。1億4,000万～1億5,000万ドル・レベルでコンスタントに流入するgrant援助は、民間経済活動の恩恵を受け難い分野で効果的に活用されることが望まれるといえよう。1998年における主要なgrant援助国は、大きい順から日本(US\$ 29.5 mil.)、フランス(US\$ 28.9

mil.) スペイン(US\$ 19.2 mil.) 米国(US\$ 10.0 mil.) 英国(US\$ 6.9 mil.)である。

メキシコの1人当たりGNPは約4,000ドルに達し、高中所得国に位置づけられるとともに、OECD及びNAFTAへの加盟を果たし、また、中米・カリブ諸国への支援を実施していることからもうかがえるように、メキシコは「途上国からの卒業」段階に近づいているといえるであろう。表3-4-2は、開発途上国によるODAの受入状況を示したもので、そのなかでのメキシコの位置を示している。途上国におけるODAの重要度を判定する指標としてGNPに対するODAの比率(ODA/GNP)を取り上げてみると、LLDC諸国では9%という高い比率を示しているが、1人当たりGNPの増加とともに当該比率は低下し、メキシコが属する高中所得国の平均比率は0.07%にまで低下している。メキシコの比率は0.03%という平均をさらに下回る低い値であり、ブラジル、アルゼンティンと同値になっており、途上国全体で見ると第7位にランクされる。この比率の意味するところは、メキシコ経済の規模は非常に大きく、ODAが経済全体に果たす役割は極めて限定されるということである。

表3-4-2 開発途上国の政府開発援助の受入状況

	Net ODA Receipt(US\$ million)					ODA / GNP	GNP / Cap
	1994	1995	1996	1997	1998	1997 per cent	1997 US\$
LLDCs	16,153	16,532	13,476	12,572	12,066	8.99	
Other LDCs	16,399	15,324	14,695	11,792	13,109	0.78	
LMICs	14,098	12,946	12,735	10,927	11,439	0.78	
UMICs	2,187	2,180	1,725	1,510	1,828	0.07	
HICs	732	1,080	792	684	801	0.16	
Unallocated	9,756	11,138	10,687	10,661	10,827	-	
MADCTs	1,320	410	2,264	0	0	-	
Total	60,645	59,610	56,374	48,146	50,070	-	
Mexico	425	385	287	99	15	0.03	3,700
Argentina	147	143	134	957	7	0.03	8,950
Brazil	253	273	288	273	329	0.03	4,790
South America	2,155	2,605	2,738	2,486	2,333	0.16	
Far East Asia	8,321	8,906	6,802	5,812	7,225	0.24	
N. & C. America Total	3,115	3,478	3,107	2,377	2,529	0.50	
South & Central Asia	8,161	6,420	6,489	5,533	6,184	0.91	
South of Sahara1	8,822	18,387	16,077	14,214	13,559	4.61	

Source: "Development Cooperation Report 1999" by DAC, OECD

Note: LLDC: Least Developed Countries

Other LDCs: per capita GNP < \$765 in 1995

LMICs: Lower Middle Income Countries, per capita GNP \$766-\$3,035 in 1995

UMICs: Upper Middle Income Countries, per capita GNP \$3,036-\$9,385

HICs: High Income Countries, per capita GNP > \$9,385

MADCTs: More Advanced Developing Countries and Territories

3 - 4 - 2 主要ドナー国・国際機関の対メキシコ協力

(1) 日本：

我が国は、メキシコがブラジルと並び中南米地域において政治・経済上重要な役割を果たしていること、我が国と伝統的に友好的な関係にあり、約1万2,000人あまりの在留邦人、日系人が在住していること、我が国の対メキシコ投資が多いなど経済的に密接な関係にあることなどを考慮して、所得水準が比較的高いため技術協力を中心とした援助を実施している。セディージョ政権の方針を踏まえた協力の重点分野、実施上の問題点などについての政策対話を行い、環境分野、産業開発・地域振興に資する人づくりを中心に協力を行っていくことを確認した。

メキシコは1996年の我が国援助実績で第7位の供与先国となっている。技術協力では、行政、工業、運輸・交通、人的資源などの分野を中心に、各種形態により幅広く協力を行っている。特に研修員受入れについては、日墨交流計画に基づき計画的受入れを進めてきている。また、中米・カリブ海諸国を主な対象国とした第三国研修を実施するなど南南協力への支援を行っている。

メキシコに対する日本の援助は、主に国際協力事業団による無償・技術協力と国際協力銀行による円借款により実施されてきた。国際協力事業団(JICA)はメキシコに対し様々な形態で援助を実施しており、評価対象期間における援助形態別案件数は表3-4-3のとおりである。

表3-4-3 JICAの対メキシコ援助：形態別案件数

援助形態	案件数
1. プロジェクト方式技術協力、チーム派遣、研究協力	7
2. 第三国研修	3
3. 無償資金協力	2
4. 開発調査	12
5. 研修員受入事業	1,539(人)
6. 個別派遣専門家	63(人)
7. 青年海外協力隊	28(人)
8. 第三国専門家*1	1(人)

*1：調査対象期間である1997年度末までの派遣実績数(派遣国：ドミニカ共和国)。1998年度以降は計13人が派遣されている。

出典：JICA

国際協力銀行は(J B I C) 海外経済協力基金時代を含め、1982年以來1997年度末までに計8件合計1,832億1,000万円の借款を供与しており、内訳は表3 - 4 - 4に示されておりである。

表3 - 4 - 4 国際協力銀行による対メキシコ融資実績

案件名	調印日	部門名	業種	借款額(百万円)
1. シカルツア第2次拡張事業	1982.7	鉱工業	工業	17,806
2. 商品借款	1985.12	商品借款等	左記と同	11,938
3. メキシコ市大気汚染対策関連事業	1990.11	鉱工業	工業	69,338
4. 機関車修復事業	1990.11	運輸	鉄道	6,186
5. モンテレイ上下水道整備事業	1992.10	農林・水産業	林業	13,482
6. メキシコ首都圏植林事業	1992.10	社会的サービス	上下水道・衛生	10,403
7. 機関車修復事業()	1993.2	運輸	鉄道	9,028
8. メキシコ首都圏下水道整備事業	1997.3	社会的サービス	上下水道・衛生	45,112
合計				183,293

出典：「我が国の政府開発援助(ODA)白書」外務省、1998年

(2) 米国(USAID):

USAIDは「経済成長、農業、エネルギーと環境、保健医療、人道援助、民主化」の6分野を重視して途上国への支援を行っている。このうち、対メキシコ援助では次の3分野に集中的に支援しているが、このほかにも、IMEXCIを通じた南南協力支援、零細企業の振興・強化への支援などを行っている：

- 1) エネルギーと環境(援助総額の50%)：エネルギーでは南部地域を中心に太陽エネルギーと風力エネルギーなどクリーン・エネルギー分野で協力しており、新たに“Global Climate Change”に関する援助を開始しようとしている。環境では、森林火災からの森林回復を支援している。JICAがオアハカ州で実施している社会林業はUSAIDの方針とも合致するものであり、今後の協力が期待される。
- 2) 保健医療(同25%)：以前はMEXFARMと協力して家族計画を支援していたが、家族計画についてはメキシコが自国予算で実施できると判断し、現在はHIV/AIDS及び結核に対する援助を行っている。JICAが実施している家族計画は貧困地域で特に重要なものであり、クリニックの改良などこの分野の援助を継続することを期待している。
- 3) 民主化(同25%)：非常にセンシティブな課題であるため、現在は、議会に対するリ

サーチ・サービス及びライブラリー整備への支援、司法における米墨協議(移民、麻薬など)の実施、市民社会・地方自治体の能力強化(透明性と説明責任)などを支援している。

USAIDはメキシコ政府の開発政策と米国の対メキシコ政策を勘案しながらメキシコへの援助戦略を決定している。USAIDが重要と考えるメキシコへの援助戦略がメキシコ政府の開発政策と一致しない場合が往々にして生じるが、そのような場合には、NGOを通じてパイロット事業を実施し、その成果をメキシコ政府にアピールして開発政策に採用するよう働きかけている。このような例には、環境、人権、政府の透明性などがある。

USAIDは援助評価について長い経験を有している。過去には、個別プロジェクトを対象にインプット、アウトプット、リザルツ、ゴールの関係を評価するログ・フレームを使用していたが、現在は使用していない。現在は、“Result Oriented Approach”を採用し、援助によって何を実現すべきかという目標追求型の“Result Package”を作成している。当パッケージを実施するため、5か年を対象期間とする“Country Strategy Paper”を作成し、戦略別に“Strategic Goals / Intermediate Results / Indicators for Success”を設定している。

(3) 世界銀行：

メキシコが現在重視すべきことは、健全なマクロ経済フレームの確立と社会改革の2点であり、次の施策を実施すべきと考えている：

- 1) 社会セクターの持続可能性の強化であり、教育・保健・貧困に焦点を当てたBHNの充足
- 2) 年間5%の経済成長を維持することであり、公共セクター・金融・民間部門・インフラ・環境の重視
- 3) 良い統治の実現をめざす行政改革・税制改革・地方分権の推進。

世界銀行の対メキシコ援助では次のセクターが重視されている：

- 1) 農業セクター：貧困層の農業を効果的・効率的に支援する
- 2) 金融セクター：破産法の整備などを含む法制度を改革する
- 3) 民間セクター：中小及びマイクロ企業の競争力の強化
- 4) インフラ：民間セクターの競争力強化に役立つインフラ整備
 - * エネルギー：再生可能なエネルギーのモデル事業の展開
 - * 都市：貧困層の居住環境改善をめざした地方行政の強化
- 5) 住宅：スラムのアップグレード
 - * 交通：道路財源の確立と強化

* 水と衛生：下水の整備

6) 教育セクター：基礎教育、遠隔地教育、奨学金制度の強化

7) 保健セクター：僻地保健の拡充

世界銀行の対メキシコ支援3か年計画は、直接的な貧困軽減を重視しながら、雇用の拡大を図る経済成長も重視している(広義の貧困軽減)。地方における1,000万人の極貧層への支援と都市を中心とする2,000万人の貧困層に対する社会政策を推進し、地方分権が進展している教育サービスの量的拡大と質的改善、並びに保健サービスの拡充が重要と考えている。世界銀行は州政府との連携強化を考えており、生物多様性、大気質など環境を重視し、また、地方の産業振興を支えるため地方都市のインフラ整備を重視する意向である。

(4) 米州開発銀行(BID):

BIDは、過去40年間にわたり、メキシコとBIDの重点政策を勘案しながらメキシコへの支援を行ってきた。当初30年ほどは道路、交通、下水道、電力などインフラを中心に、また、社会セクターでは義務教育から高等教育までの教育全般、生産セクターに対しては開発金融を通じて支援してきた。1980年代後半から1990年ごろまでは累積債務問題への支援として、マクロ経済の調整、セクター・プログラムへの支援を強化し、行政制度、社会保険システム、財政・労働市場など改革を支援してきた。セディージョ政権下では、制度改革支援とともに、民間支援を重視しており、主なものとして、財政システムの改革支援、イパーブ銀行保護システムの確立、ナフィン銀行への支援、銀行システムの近代化とツーステップ・ローンによる民間支援などを行っている。

今後は、新政権と協議しながら大統領の任期に対応する援助戦略を策定していく考えで、次の分野への支援を重視する意向である：

- 1) 制度改革の継続：中央政府と地方政府の財政改革と税制改革
- 2) 地方分権への支援：地方政府の行政能力強化と融資
- 3) 社会セクターへの支援：特に、教育、職業訓練、人材育成
- 4) 財政支援：本来の役割を果たしていない開発銀行の改革

以上、主要ドナー国・国際機関の対メキシコ協力について概観した。図3-4-4はそれらの機関の実績をメキシコの開発戦略計画及びセクター別に比較したものである。この図によると、1989年から1994年までのJICAを除くドナーの支援は重点が比較的明確である(網かけ部分)。1995年から1998年まででは世銀とIDBは保健に重点を移行し、JBICとUSAIDは引き続き環境を重視している。JICAは1989年から1998年まで鉱工業に重きを置きつつも他分野に分散した協力を実施してきたことが特徴といえよう。

民間資本及び融資による経済開発が先行しているメキシコでは、JICAは融資額が多いセクターや、民間資本により経済規模が大きいセクターに対し規模の拡大をめざした支援を行うよりも、重点を絞り込み、民間資本や融資の届かないセクターや地域への効率的な投入が望まれる。

3 - 5 ニーズ確認サブフレームのまとめ

以上、ニーズ確認サブフレームでは、1988年から1998年の期間を中心に、メキシコの政治、経済、社会、対外関係、セクター別開発ニーズと国家開発計画、国家予算、国際援助動向を概観してきた。これらは、過去10年間に実施された対メキシコ協力案件の外部環境を成すものであり、個別案件を評価する「評価5項目(計画の妥当性、目標達成度、効率性、インパクト、自立発展性)」に影響を及ぼす。また、これらのうち、経済のグローバル化と市場経済化、政治と行政の地方分権化、先住民を中心とする貧困問題への対応、森林の回復と自然保護の体制強化、メキシコの中米・カリブ諸国支援の能力強化などは、今後ともメキシコ政府の優先政策として継続される可能性が高いものであり、今後5年間の対メキシコ支援を考えるにあたって考慮されるべき優先開発ニーズを示すといえよう。

個別案件を評価する際の外部環境として以下の点を留意すべきであろう：

- (1) 1986年のGATT加盟を契機とする開放経済化の推進、サリーナス政権における市場経済化・民営化を推進する経済政策と1992年のNAFTA締結(1994年発効)、1993年のアジア太平洋経済協力会議(APEC)加盟、1994年のOECD加盟などグローバル化への対応 <構造改革、規制緩和、民営化などを通じた国家補助の削減>
- (2) 発電事業・鉱物資源開発などを含む国営企業の民営化(2,217国営企業の89%民営化) <国営企業の自立と国家補助の停止>
- (3) セディーゴ政権成立直後の1994年末に発生した経済危機、これに伴う緊縮財政の強化と構造改革の一層の推進 <緊縮財政による開発予算・経常予算の削減、公務員の削減>
- (4) セディーゴ政権における経済政策の転換、特に、開発から取り残された地方の振興、PROGRESS / SEDESOLを中心とした貧困軽減施策の強化、各セクターにおける量的拡大から質的向上への取り組み <マクロ政策重視からメソ・ミクロ政策重視へ>
- (5) 環境天然資源漁業省の設立(1995年)、環境均衡一般法の制定(1996年)、同法の改訂と森林法の制定(1997年)など、環境行政の確立と強化 <セディーゴ政権期間における環境行政の確立>
- (6) 単独政権から複数政権へのシフト、集権的連邦制から地方分権による分権的連邦制へのシフトなどを通じた政策決定の分散化 <プロジェクト・プログラムの実施についてのコンセンサス形成の困難さ>

(7) メキシコ経済の規模は非常に大きく、ODAが経済全体に果たす役割は極めて限定される <限られたODAを有効に活用するための案件選定の重要性>

今後5年間の対メキシコ支援を考える際に重視すべき点としては、当章で示された諸点に加え、我が国の援助政策及び対メキシコ援助方針、JICA本部及びメキシコ事務所の考え方、IMEXCIの我が国援助に対する期待などがあり、これについては第5章で詳しく検討することとする。

会計年度

88 89 90 91 92 93 94

95 96 97 98 99 00

国際情勢・メキシコの対外関係
メキシコの政治経済・社会状況

NAFTA 締結 (92)
APEC 加盟 (93)
OECD 加盟 (94)
通貨危機の発生 (94年末)

5%超の経済成長 (96、97)
1人当たり GDP4千ドル回復 (97)

- サリーナス政権の開発計画 (1989-1994)
1. 国家主権、国家安全政策の推進及び国際化への対応
 - 1) 国防の強化
 - 2) 国際レベルから始める国家開発への支援
 - 3) メキシコ企業の権利及び利益の保護
 - 4) 国際社会の理解と開発を促進するための国際協力の推進
 - 5) 国家の独自性を保持し、国際社会におけるプレゼンスを増やすためのメキシコ文化に対する支援
 2. 民主的生活の推進
 - 1) 法制度の保持
 - 2) 政治制度の改革
 - 3) 行政制度の近代化
 - 4) 社会参加及び協調の促進
 3. 経済復興及び物価安定
 - 1) 経済安定の持続
 - 2) 投資の促進
 - 3) 経済制度の近代化
 4. 生活水準の建設的改善
 - 1) 生産的で高賃金の雇用の創出
 - 2) 重要な社会需要への配慮
 - 3) 環境保護
 - 4) 極貧の根絶

政策課題と特に関連するセクターを示す。

7年間の各ドナーの援助額合計 (単位: 百万米ドル)

各ドナーの援助額 (単位: 百万米ドル)	融資			無償・技協	
	世銀	IDB	JBIC	USAID (*)	JICA
農業	1,595.5	740.0	0.0	0.0	28.7
鉱工業	2,605.0	780.0	0.0	0.0	40.0
教育	1,257.0	571.5	0.0	0.0	9.2
保健	830.0	694.0	0.0	63.2	9.2
運輸	1,487.0	680.0	124.3	0.0	20.0
環境	618.0	100.0	636.5	126.3	12.6
防災	0	0	0	0	10.8
行政	850.0	0.0	0.0	63.2	3.3
その他	3,680.0	500.0	0.0	0.0	24.7
合計	12,922.5	4,065.5	760.8	252.7	159.4

<特徴>
JICA 以外のドナーは重点が比較的明確であるのに対し、JICA は鉱工業に重きを置いて多分野に分散した援助を行っている。

セアージェョ政権の開発計画 (1995-2000)

1. 国家主権の強化
 - 1) 国家安全保障の拡充
 - 2) 国内政策により関連した対外政策の推進
2. 法制度の強化
 - 1) 公共安全保障の改善
 - 2) 組織犯罪への対応強化
 - 3) 司法制度の改善
 - 4) 基本的人権の保障
 - 5) 汚職への対応強化
3. 民主的開発の促進
 - 1) 選挙制度改革
 - 2) 公平な地域開発に資する連邦政府による補助機能の強化
 - 3) 行政、立法、司法への人材・資源の均衡配分
 - 4) 連邦政府権限の州政府への移譲 (地方分権化)
4. 社会開発の促進
 - 1) 保健及び教育サービスの強化拡充
 - 2) 住宅需要の充足
 - 3) 高度な人口政策の推進
 - 4) 地域開発の促進
 - 5) 最貧層の民衆への特段の配慮
 - 6) 貧困の構造的原因と戦う"社会政策"の推進 (特に雇用拡大及び所得増大政策の推進)
5. 経済成長の促進
 - 1) 国内貯蓄の促進
 - 2) 経済の安定化に資する諸条件の整備
 - 3) 経済成長のための効率的な資源利用の促進
 - 4) 環境政策の導入

* 註: USAID は、各年度のセクター別支出が不明のため、10年間の合計額のセクター配分率を便宜的に使用した。

95-98年の各ドナーの援助額合計 (単位: 百万米ドル)

各ドナーの援助額 (単位: 百万米ドル)	融資			無償・技協	
	世銀	IDB	JBIC	USAID (*)	JICA
農業	403.5	400.0	0.0	0.0	25.3
鉱工業	0.0	308.4	0.0	0.0	32.9
教育	265.0	171.0	0.0	0	20.0
保健	1,035.0	675.0	0.0	17.5	11.1
運輸	475.0	0.0	0.0	0.0	11.1
環境	0.0	0.0	307.5	34.9	13.3
防災	0	0	0	0	4.3
行政	530.0	1,058.0	0.0	17.5	4.1
その他	3,087.4	0.0	0.0	0.0	6.7
合計	5,795.9	2,612.4	307.5	69.9	128.8

<特徴>
世銀と IDB は、保健に重点をシフトし、JBIC・USAID は引き続き環境を重視している。JICA も引き続き幅広く援助しながら、鉱工業のシェアが高い。

出所: 我が国の政府開発援助 (ODA 白書)、外務省 1998 及び現地調査による聞き取りから調査団が作成。

図 3-4-4 主要ドナー・国際機関の課題別・セクター別支出実績の比較 (1991~1998)

第4章 事業評価サブフレーム

4 - 1 事業評価の作業フローと評価手法

4 - 1 - 1 評価対象事業

評価対象事業は、1988年以降に開始され1998年までに終了した24案件と、この間に実施された研修員受入事業、個別派専門家派遣事業、青年海外協力隊派遣事業の3事業の合計27件であり、表1 - 2 - 1に示されたとおりである。個別案件を援助形態で見ると、開発調査12件、プロ技5件、第三国研修3件、無償資金協力2件、チーム派遣と研究協力が各1件である。同様に、セクター別で見ると、鉱工業7件、農業5件、環境5件、運輸3件、防災2件、教育と保健医療が各1件である。

当評価調査では、はじめに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「セクター別事業評価」を実施する。そして、最終的に援助形態評価及びセクター別事業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。

国別評価の手法については、現在、各ドナー国・国際機関などが模索しながら手法の確立を試みている段階であり、OECD開発援助委員会(DAC)のもとに評価作業部会(Working Party on Aid Evaluation)を組織し、検討を重ねている。第1回国別評価ワークショップが1994年5月にウィーンで開催され、続く第2回ワークショップが1999年3月に同じくウィーンで開催された。第2回ワークショップでは国別評価(Country Program Evaluation: CPE)に関する次の4つの主題について参加国・機関の意見交換が行われた：

- (1) 国別評価の意義、目的とその活用
- (2) 国別評価で使用される方法、アプローチ及び基準
- (3) 効果の確認、原因及び測定
- (4) 国別評価のプロセスにおけるドナーと途上国及びドナー間の協力の果たす現実的かつ潜在的な役割

国別評価は、元来、「解決すべきセクター横断的な開発課題」をベースとする国別援助政策あるいは計画が定められているうえで、開発課題の解決に援助が果たした成果及び遭遇した障害などを評価することによって、セクター横断的な開発課題の解決に対するアプローチをより効果的なものに改善しようとするものと理解される。このような観点からすると、過去において実施されてきた我が国の対メキシコ援助は、援助形態別あるいはセクター別の視点から個々に独立して実施されてきており、国別評価にはなじみ難い面があるように思われる。

このような意味からすると、当評価調査は国別評価手法を開発する一つの試みであり、JICA地域部を核に、国別アプローチが全面的に実施される段階で使用できる評価手法の確立をめざすものと考えてよいであろう。上述のように、個別評価をベースに援助形態評価・セクター別事業評価を実施し、それらを総合して国別評価にするという手法は、過渡期における暫定的な手法ということになる可能性も否定できないであろう。

4 - 1 - 2 評価項目

当評価調査では、DAC開発援助評価基準(Criteria for Evaluating Development Assistance)に従い、通常のログフレームで使用される次の評価5項目を使用している：

- (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
 - 1) 事業の目的は優先課題・政策に適合しているか
 - 2) 事業の活動とアウトプットは目標の達成に向かっているか
 - 3) 事業の活動とアウトプットは目標とするインパクトと成果を生みだしているか

- (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
 - 1) 目的はどの程度達成されたか、あるいは達成が期待されるか
 - 2) 目的の達成、あるいは未達成をもたらした主な要因は何か

- (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
 - 1) 事業は費用効果の高いものであるか
 - 2) 目的は最小の資源投入でタイムリーに達成されたか
 - 3) ほかの代替的な方法に比べて事業は最も効率的に実施されたか

- (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
 - 1) 事業の結果、何が生じたか
 - 2) 事業は受益者に対してどのような変化をもたらしたか
 - 3) 何人の人々が影響を受けたか

(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、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

- 1) 援助の終了後、事業はどの程度継続されているか
- 2) 事業の持続可能性を高めたり低めたりする主要な要素は何か

前述のOECDワークショップによれば、国別評価においては、上記の評価5項目に加え、開発課題の解決に向けて投入される構成要素間の相互補完性の程度を示す“Consistency”、並びに、開発課題の解決に向けた事業と外交・通商関係を含むドナー・パートナー関係のように、援助を超えた側面との間の相互補完性の程度を示す“Coherence”を重視することが望ましいという意見が表明されている。当評価調査では、その重要性は認識するものの、両者についての評価は現段階では極めて難しいと考え、将来の課題として残すこととした。

4 - 1 - 3 評価作業フロー

前述のように、当評価調査では、初めに評価対象案件を個別に評価し、この個別評価の結果を援助形態別並びにセクター別に束ねて「援助形態評価」と「セクター別事業評価」を実施した。そして、この両者の結果を踏まえた総合的な評価として「国別評価」を行った。このような評価作業のフローは図4 - 1 - 1に示されるとおりである。第1回国内作業において、評点の客観性をできるだけ高めるべく、評価5(大)項目をブレイクダウンして評価中項目と小項目を設定し、それぞれの評点ルールを決定した。第2回国内作業においては、現地調査で収集した様々な情報をベースとして、予め設定されたルールに基づき、案件ごとに小項目、中項目及び大項目の評点づけを行った。個別案件の評点を加算し平均点を算出することによって援助形態別・セクター別の評点づけを行い、最終的に国別評価点を算出している。

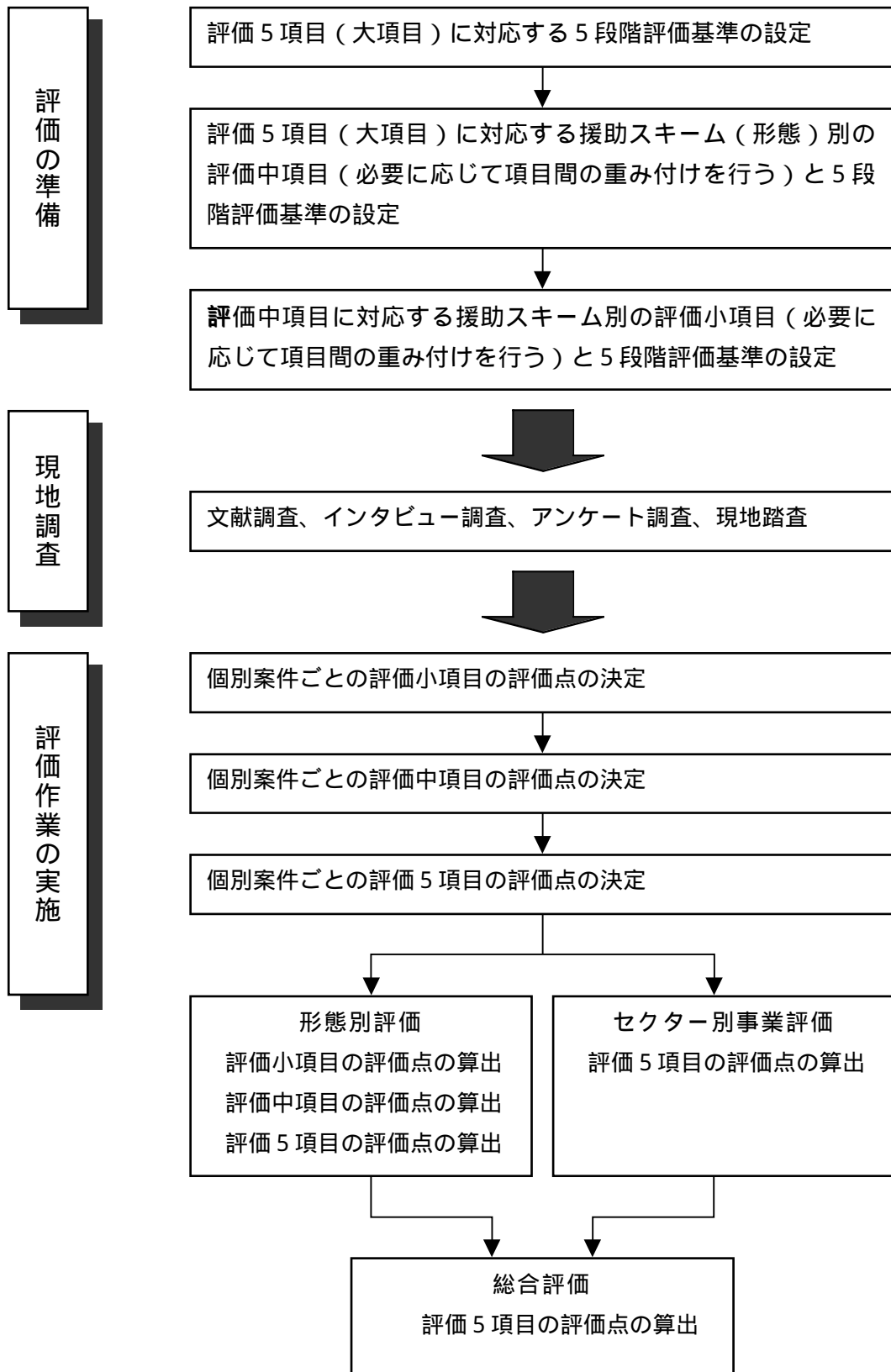


図4 - 1 - 1 評価作業フロー

4 - 1 - 4 評価方法

評価対象案件には、開発調査、プロ技、第三国研修、無償資金協力、チーム派遣、研究協力の6種類があり、これに、研修員受入れ、個別派専門家派遣、青年海外協力隊派遣の3事業が加わる。このような多岐にわたる援助形態を同一の評価項目で評価するには無理があると考えられるため、大項目については同一の評価項目を適用するものの、大項目を構成する中項目、並びに中項目を構成する小項目については援助形態別に項目を設定した。ただし、プロ技、チーム派遣及び研究協力については事業内容に類似点が多いので、中項目・小項目ともに同一の評価項目を使用することとした(詳細については別冊参照)。

ここでは、プロ技(チーム派遣と研究協力を含む)を例にとって評価方法を解説する。表4-1-1はプロ技の評価大項目を構成する評価中項目の内容を示している。このうち、「目標達成度」と「インパクト」については評価があいまいになりがちなため、これを補足する意味で、表4-1-2に示されるような案件の運営管理に関する評価を追加している。

表4-1-1 プロ技の評価大項目を構成する評価中項目

評価大項目	評価中項目(小項目に関しては別冊参照)
1. 目標達成度	1. P D Mなどに明示された目標指標の達成度(又は) 2. 関係者の認識による目標の達成度
2. 計画の妥当性	1. メキシコのニーズへの合致 2. 計画作成の適切さ 3. P C Mワークショップに基づくP D Mの活用 4. プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件の確認
3. 効率性	投入対成果の比率
4. インパクト	1. 上位目標の発現度 2. マイナス効果の発現度
5. 自立発展性	1. 組織的な自立発展性 2. 財務的な自立発展性 3. 技術的な自立発展性

表 4 - 1 - 2 目標達成度とインパクトについての補足評価項目(運営管理)

評価の大項目	評価中項目(小項目に関しては別冊参照)
1. 運営管理	1. 日本側とメキシコ側とのコミュニケーション 2. 日本側とメキシコ側との機材打合せ 3. 日常活動の計画性 4. モニタリング
2. 投入の妥当性	1. 投入の時期 2. 投入の質 3. 投入の量 4. C / P 1人当たりの専門家数
3. プロジェクト実施時の組織評価	1. 組織能力 2. 財務状況 3. 機材の保守管理・稼動状況
4. 外部環境要因	外部の促進要因・阻害要因の有無

表 4 - 1 - 3 プロ技の評価大項目に関する 5 段階評点基準

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	当初予定した目標の達成度が、				
	10割以上	9割以上	8割以上	6割以上	6割未満
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合、計画の適切さ、計画作成の参加型の程度、目標が上位目標に結びつくための外部条件の確認の程度の4点を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	投入対成果でみて、投入が、				
	全体的に非常に有効に活用されている	全体的に有効に活用されている	全体的におおむね無駄なく活用されている	全体的に少し無駄がある	全体的にかなり無駄がある
4. インパクト	PDMの上位目標又はそれに関連した				
	非常に大きな効果が発現している	大きな効果が発現している	効果がある程度発現している	効果はあまり発現していない	効果は全く発現していない
5. 自立発展性	プロジェクトの実施機関が組織・財務・技術面で				
	自立・発展している	自立している	おおむね自立している	あまり自立していない	全く自立していない

評点づけでは、「5 - 非常に良い、4 - 良い、3 - おおむね妥当である、2 - 悪い、1 - 非常に悪い」の5段階評点法を採用した。評点の順序としては、初めに評価小項目についてあらかじめ設定されている5段階評点基準に基づいて評点づけを行い、次に、それを総合して評価中項目の5段階評点を行い、最終的に、評価中項目の評点を総合して評価大項目の5段階評点を

行った。プロ技の評価大項目に関する5段階評点基準は表4-1-3に示されるとおりである。

個別案件評価の信頼性は評価小項目の評点づけに大きく依存することになる。評価小項目には、(1)終了時PDMや各種報告書に基づく項目と、(2)プロジェクト参加者(元のC/P)や受益者に対するインタビューやアンケートに基づく項目がある。プロジェクト参加者が評価する場合には高い評価になりがちであるが、当評価調査団側の一方的な判断を避けるためプロジェクト参加者の評価を部分的にとり入れた。ただし、プロジェクト参加者の回答に対しては可能な限り根拠を確認し、根拠が明確でない場合には回答者に再評価を依頼するなど信頼性の向上に努めた。また、当評価調査団のなかで複数の団員が評価する場合には、同一の評価基準を採用していても、「甘・辛」の個人差が出るのが避け難いため、次善の策として援助形態別に評価担当者を定め、一つの援助形態については少なくとも同一基準で評価できるよう配慮した。

プロ技以外の援助形態の「評価大項目に関する5段階評点基準」は付属資料に示されるとおりである。

4-1-5 評価調査の実施方法

当評価調査では、個別案件24件と研修員受入事業、専門家派遣事業、青年海外協力隊派遣事業の3事業、合計27件についてインタビューやアンケート調査(別冊参照)を実施した。インタビューはプロ技案件のすべて、開発調査と無償資金協力案件の約半数の11件に対して実施され、アンケート調査はすべての案件に対して実施された。インタビューとアンケート調査の実施状況は表4-1-4のとおりであり、これら調査の実施状況に対応して27件を次の3つのグループに分類した：

Aグループ：資料調査、インタビュー及びアンケート調査をすべて実施した

Bグループ：インタビューは実施せず、資料調査と日墨いずれかに対するアンケート調査を実施した

Cグループ：資料調査は実施したが、インタビュー及びアンケート調査は実施していない

当評価調査では、現地調査期間が4週間程であり、各案件についての評価情報は案件により精粗が生じることとなった：

(1) 実施機関に対するインタビュー調査の実施：24案件中11案件

(2) 受益者に対するインタビュー調査の実施：一部案件のみ

(3) 研修員に対するアンケート調査の実施：研修員総数1,539名中52名

個別案件24件の(1)概要、(2)評価結果要約表、及び(3)個別案件評価分析シートについては別冊を参照して頂きたい。また、研修員受入事業、専門家派遣事業及び青年海外協力隊派遣事業の3事業については、各事業のなかで実施された個別の研修と派遣活動の評価は行わず、事業全体として援助形態評価を実施した(4-2節参照)。

表 4 - 1 - 4 インタビュー及びアンケート調査の実施状況と案件のグループ化

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。

なお、本報告書は個別案件の評価を最終目的としておらず、形態別・セクター別評価を行うための1プロセスとして位置づけていることから、本報告書では個別案件名は掲載せず、サンプル1、サンプル2という記述にしている。

4 - 1 - 6 インパクト評価についての追加説明

インパクトは外部環境への影響度を評価するものであり、外部環境の範囲をどこまでとるか、それぞれの範囲での影響度をどう計測するか、そのなかで当該案件による貢献度をどう判定するかなど、評価5項目のなかでも客観的評価が最も難しい項目である。前述したOECDによるCPEワークショップにおいても「インパクトのとらえ方、貢献度の計測、大きさの定量的把握」は議論が集中したところの一つであり、CPEの進め方において2つの方法が提起されている：(1)「Ligher CPE」- 評価5項目のうちインパクトを評価対象から外す簡易的な評価方法と(2)「Heavier CPE」- インパクトを含め評価5項目を評価する方法である。

我が国で過去に実施された事後評価では、評点づけや定量化を避け、定性的評価を試みているケースが多い。しかし、定性的評価は、第三者がみて、プロジェクトの良し悪しが分かり難いという難点がある。当評価調査では、体系的な評価フレームワークを用意したうえで、資料調査やインタビュー・アンケート調査の結果など様々な要素を考慮し、また、各案件の評価結果を横並びで相対的に比較するなどして、できる限りインパクトを定量的に表現できるよう5段階評価を試みた。しかし、客観的な評価が難しい場合には「評価不可」という選択肢を残して、強引に定量的評価を行わないよう留意した。以下に、当評価調査で採用したインパクトの評価方法を解説する。

インパクトの評価にあたっては、まず、以下の5段階評価基準を設定した：

(PDMの上位目標又はそれに関連して)

- “ 5 ”非常に大きな効果が発現している
- “ 4 ”大きな効果が発現している
- “ 3 ”効果がある程度発現している(平均値)
- “ 2 ”効果はあまり発現していない
- “ 1 ”効果は全く発現していない

しかしながら、インパクトに関しては、ほかの項目と異なり、評価の中項目・小項目は設定せず大項目だけによる評価を行ったため、評価結果は評価者の主観に大きく左右されやすい、また、複数の案件のインパクトを相互に比較する相対的評価を行うにしても、どのような状況をもって5段階評価の「平均値」とするか判然としない、という問題が生じる。このような問題を軽減するため、暫定的な試みではあるが、プロ技・開発調査・無償資金協力という投入規模の大きい3つの援助形態については、以下の手順によってインパクトを評価した。

インパクトは「現在から将来にわたる裨益人口(最終的な受益者数)」と「受益者1人当たりの便益」の乗と想定する。また、インパクトの大きさは投入規模との関係を考慮することが必要であるので、これら3つの援助形態に属する案件の平均的投入額を過去の実績を参考にして3億円(下記注を参照)と仮定した。この金額と上記により計算されたインパクト金額と比較して、同等となる場合を5段階評価の「3」と想定した。具体的な目安としては、受益者数が1万人(10年間で延べ10万人)で1人当たりの便益額が3,000円(約US30\$)というケースである。

(注) JICA資料に基づき試算すると、評価対象案件の平均投入額は、開発調査は3億円、無償資金協力は9億円、プロ技は10～11億円である。

インパクト評価の手順：

手順1 プロジェクトの受益者数は次の基準で3段階評価を行う。

- 3：大きい(今後10年間の延べ受益者数は明らかに10万人より多い)
- 2：比較的大きい(今後10年間の延べ受益者数で10万人程度である)
- 1：小さい(今後10年間の延べ受益者数は明らかに10万人より少ない)

*注1：プロジェクトの効果が現れる期間を10年程度と想定した。今後10年間で延べ受益者数が10万人ということは毎年の受益者数が1万人程度ということである。

*注2：将来の便益額は現在価値でみる必要があるが、これは受益者数の着実な増加で相殺されるものと仮定する。

手順2 上記受益者1人当たりの年間の便益額は以下の基準により3段階評価を行う。

- 3：大きい(1人当たりの便益額がUS30\$より明らかに大きい)
- 2：比較的大きい(1人当たりの便益額がUS30\$程度である)
- 1：小さい(1人当たりの便益額がUS30\$より明らかに小さい)

*注：US30\$は、マージナリティ指数の高い中・南部の州の平均年間所得約US\$2,000の約1.5%(月収の約18%)に相当する。

手順3 上記手順1と2の評価点をベースに、下記マトリックスを使って5段階評価(冒頭の5段階評価基準に相当)による評点づけを行う(縦軸の数字と横軸の数字の交差点の示す数字)。

受益者数	3	3	4	5
	2	2	3	4
	1	1	2	3
		1	2	3

受益者 1 人当たりの便益額

手順 4 手順 3 で導かれた 5 段階評価点をプロジェクト間で相互比較し、補足情報も加味して微調整を行う。

手順 5 手順 4 で確認されたインパクトに対する当該プロジェクトの貢献度を 3 段階で評価する。

3 : 大きい(当該プロジェクトがインパクトの実現に非常に大きな役割を果たした)

2 : 比較的大きい(当該プロジェクトがインパクトの実現に一定の無視できない役割を果たした)

1 : 小さい(当該プロジェクトがインパクトの実現に小さな役割しか果たさなかった)

手順 6 以下の要領により手順 4 の評価点を手順 5 の評価点で補正し、インパクトの最終的な 5 段階評価点を算出する。

手順 5 の評価が 3 の場合 : 手順 4 で導いた評価点は修正しない。

手順 5 の評価が 2 の場合 : 手順 4 で導いた評価点から 1 点を引く。

手順 5 の評価が 1 の場合 : 手順 4 で導いた評価点から 2 点を引く。

別冊資料 4「メキシコ国別評価・インパクト評価の補正リスト」は以上の手順に従ったインパクトの評点づけを示している。いくつかの例をみると、受益者数が多い事例としては、保健分野の「家族計画・母子保健」(プロ技)があげられる。このケースでは、受益者数は 1 万人を超えるレベルで 3 段階評価で「2」のレベルであり、1 人当たりの受益額は 3 段階評価で「3」のレベルである。その結果、総合評価は 5 段階評価で「4」となり、この場合は補正要素がないため、この評価点を当プロジェクトのインパクト評価点とした。逆に受益者数が少ない事例としては、農業分野の「沙漠地域農業開発」(プロ技)がある。このケースでは、一定の農業技術の開発はなされたものの、新技術の普及体制が未整備で農民側に財務的な導入能力がなかったため技術が

普及されなかった。結果的に、受益者数が少なく1人当たりの受益額も限られ、インパクト評価は「1.5」という低い評価点となった。

インパクトには、直接効果、間接効果、相乗効果など様々な効果と程度があり、その各々を定量的に把握するのは非常に困難である。したがって、上で得られたインパクトの評価点については次の点に留意が必要である：

- (1) 今回の評価調査では、インパクト調査が十分に行われておらず、また関連する事後調査や受益者調査も極めて少ないため、評価の判断材料となる情報量と精度が十分とはいえない。
- (2) 上記の評価手順には、特に手順1と2の評価基準に恣意性があり、また手順5と6で行った評価点の補正は、本来、プロジェクトのインパクトを査定すべき手順1と2の段階で行われるべきであるなど、方法論的に改善の余地がある。
- (3) 開発調査は、事業の性格上、事業が実施されない限り社会への影響がほとんどなく、インパクトの評価点は高くなり得ない。したがって、開発調査のインパクトの3点とプロ技のインパクトの3点を同等に評価することはできない。開発調査が実施に移されインパクトをもたらすか否かはプロジェクトの外部環境に大きく左右される傾向があり、開発調査のインパクト評価では、外部環境・計画の妥当性などを考慮しながらインパクトを見ていくことが必要であろう。
- (4) プロジェクトがもたらすインパクトには、定量的なインパクトに加えて、インパクトを数量として把握できないもろもろの定性的なインパクトがあり、これをどのように測定するかも課題として残されている。

4 - 2 援助形態評価

援助形態別の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表4 - 2 - 1に示される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(大項目、大項目を構成する中項目、中項目を構成する小項目からなる)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 - 1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 - 1 援助形態評価表

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	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以上となっており、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。

以下に、7つの援助形態についての評価結果を示す。

4 - 2 - 1 プロジェクト方式技術協力(チーム派遣と研究協力を含む)

本事業形態では、調査対象期間に7案件が開始又は終了しており、実施状況は以下のとおりである。7案件の概要と調査方法は表4 - 2 - 2のとおりである。

表4 - 2 - 2 プロ技案件(チーム派遣、研究協力を含む)

案件名	分野	形態	類型	調査方法	調査方法区分
1. 沙漠地農業開発	農 業	プロ技	技術開発・普及	インタビュー・アンケート	A
2. 選鉱場操業管理技術	鉱工業	プロ技	技術移転・普及	インタビュー・アンケート	A
3. 教育テレビ研修センター	教 育	プロ技	技術移転・普及	インタビュー・アンケート	A
4. 家族計画・母子保健	保 健	プロ技	技術移転・実践	インタビュー・アンケート	A
5. 地震防災	防 災	プロ技	技術開発・普及	インタビュー・アンケート	A
6. 養蚕技術	農 業	チーム派遣	技術開発	アンケートのみ	B
7. 農業用水資源有効活用	農 業	研究協力	技術開発	アンケートのみ	B

区分Aはインタビューとアンケート調査を行った案件(5件)であり、Bはアンケートのみ実施した案件(2件)である。AとBの間に際立った評価点の差はないが、Aの方が評価精度が高いため、以下ではAに属する案件によりプロ技の評価を行った。プロ技の総合評価結果は表4 - 2 - 3に示されるとおりである。

表4 - 2 - 3 援助形態評価

	形態	区分	平均	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性
総合評価			3.3	3.9	2.8	2.8	3.1	3.8
サンプル1	プロ技	A	2.4	3.0	1.8	2.0	1.5	3.6
2	プロ技	A	3.1	4.5	3.1	2.5	2.0	3.2
3	プロ技	A	4.0	5.0	3.0	4.0	4.0	4.2
4	プロ技	A	3.3	3.0	3.0	3.0	4.0	3.7
5	プロ技	A	3.6	4.0	3.3	2.5	4.0	4.3
6	チーム	B	3.1	3.5	2.3	4.0	2.0	3.6
7	研究	B	2.7	4.0	1.9	3.0	2.0	2.4

(1) 目標達成度：5件の5段階評価の平均値は「3.9」と高い。これはプロジェクト目標の達成度が「9割以上」という高いレベルを意味する。ただ、実際には、プロ技で明確な目標指標を掲げている案件が少ないため、この評価は、PDMやマスタープランに示された定性的な目標とプロジェクト関係者(専門家やC/P)の自己評価を加味して算出したものであり、多少高めに評価されている可能性もある。目標の達成状況はおおむね良好といえるが、目標設定に改善の余地があるといえよう。案件別に見ると3.0～5.0の範囲に分布しており、案件による差異が大きい。なお、日本側専門家によるC/Pの質(技術・能力等)の向上度に関する5段階評価は「4.3」と良好であり、技術移転が成功裏に行われたことを示している。

(2) 計画の妥当性：計画の妥当性の平均値は「2.8」と中程度であるが、目標達成度に比較するとかなり低い。本項目は、1)メキシコにとってのプロジェクトの重要性と、そのニーズをどの程度満たしているか、2)計画は適切に形成されているか、3)PCMがどの程度活用されているか、さらに4)プロジェクト目標の実現が上位目標の実現に結びつく外部条件がどの程度事前に確認されているか、の4つの中項目から構成されている。これら4項目の評価はそれぞれ、3.9(ニーズを満たしている)、2.9(計画はおおむね適切である)、1.8(PCMはあまり使われていない)、2.7(外部条件はあまり確認されていない)となっている。PCMの活用度が低いのは、JICAにおけるPCMの導入決定時期以前に開始されたプロジェクトが多いため、やむを得ない面もある。しかし、外部条件の確認が2.7であるのはプロジェクト目標達成後の自立発展性があまり考慮されていなかったことを示唆しており、この点の改善が必要であろう。これは、プロジェクト目標の達成度が高いにもかかわらずインパクトの発現が十分でなかった原因の一つと考えられる。案件別に見ると、1.8～3.3の範囲に分布しており、1.8の評価点をつけた案件が全体の平均点を低めることになった。

(3) 効率性：効率性はインプット・アウトプット比率でみるが、この正確な比率を得ることは容易ではないので、実際には、アウトプットを与件とし、インプットの時期・質・量などの適切さで判断している。この点についてはC/Pに対するアンケートとインタビュー調査を行ったが、彼らは不足には敏感であっても過剰な投入や期間にはそうでないため、効率性が浮きぼりになったとはいえない。このため、当評価調査では、「5年の協力期間は必要であったか」という大局的見地からの評価も試みた。この観点からの効率性では、平均で2.8となり、かろうじて合格点に達した。案件別に見ると、評価点は2.0～4.0の範囲に分布しており、一部のプロジェクトで無駄になった協力期間があった、延長の必然性が明確でなかった、などが評価点を低める原因となっている。協力期間をフルに活用し、計画期

間内に終了することが効率性を高める一つの方法であろう。

(4) インパクト：インパクトの平均評価点は「3.1」と中程度であり、当初期待した効果が十分に発現したとはいえないレベルに止まった。案件別に見ると、評価点は1.5～4.0という幅の広い範囲に分布しており、2つのプロジェクトが低い評価になったことによる。これは好ましくない外部環境によってインパクトの発現が阻害された結果であるが、外部条件が十分に確認されなかったために生じたケースといえよう。

(5) 自立発展性：自立発展性の平均評価点は「3.8」と比較的高い。これは、組織・財務・技術等から総合的に見て、プロジェクトの実施機関が自立できていることを示している。また、財務については「独自の財源を持っていること」が5あるいは4の基準であるため、公的機関にはおのずと厳しい基準となっている。その点も合わせて考慮すると、当評価点はかなり高い評価といえよう。案件別に見ても、評価点は3.2～4.3という比較的高い範囲に分布している。

【プロジェクト方式技術協力についての総合評価】

総合評価点は「3.3」である。ただし、上述のように項目間に多少のバラツキがあり、目標達成度と自立発展性はよいが、計画の妥当性・効率性・インパクトには改善の余地が大きい。インパクトを最終的な目標とし、その発現過程を評価項目を使って説明すると、次ページのチャートで表わすことができる。妥当な投入(4.0)とほぼ適切な運営管理(4.0)が高い目標達成度(3.9)につながったが、その反面、外部条件の未確認(2.7)と外部の阻害要因(-0.4)がインパクトの発現に悪影響を及ぼしたということになる。

4 - 2 - 2 第三国研修

本事業は、調査対象期間において3件が実施され、それぞれの概要と調査方法は表4 - 2 - 4に示されるとおりである。

表4 - 2 - 4 第三国研修案件

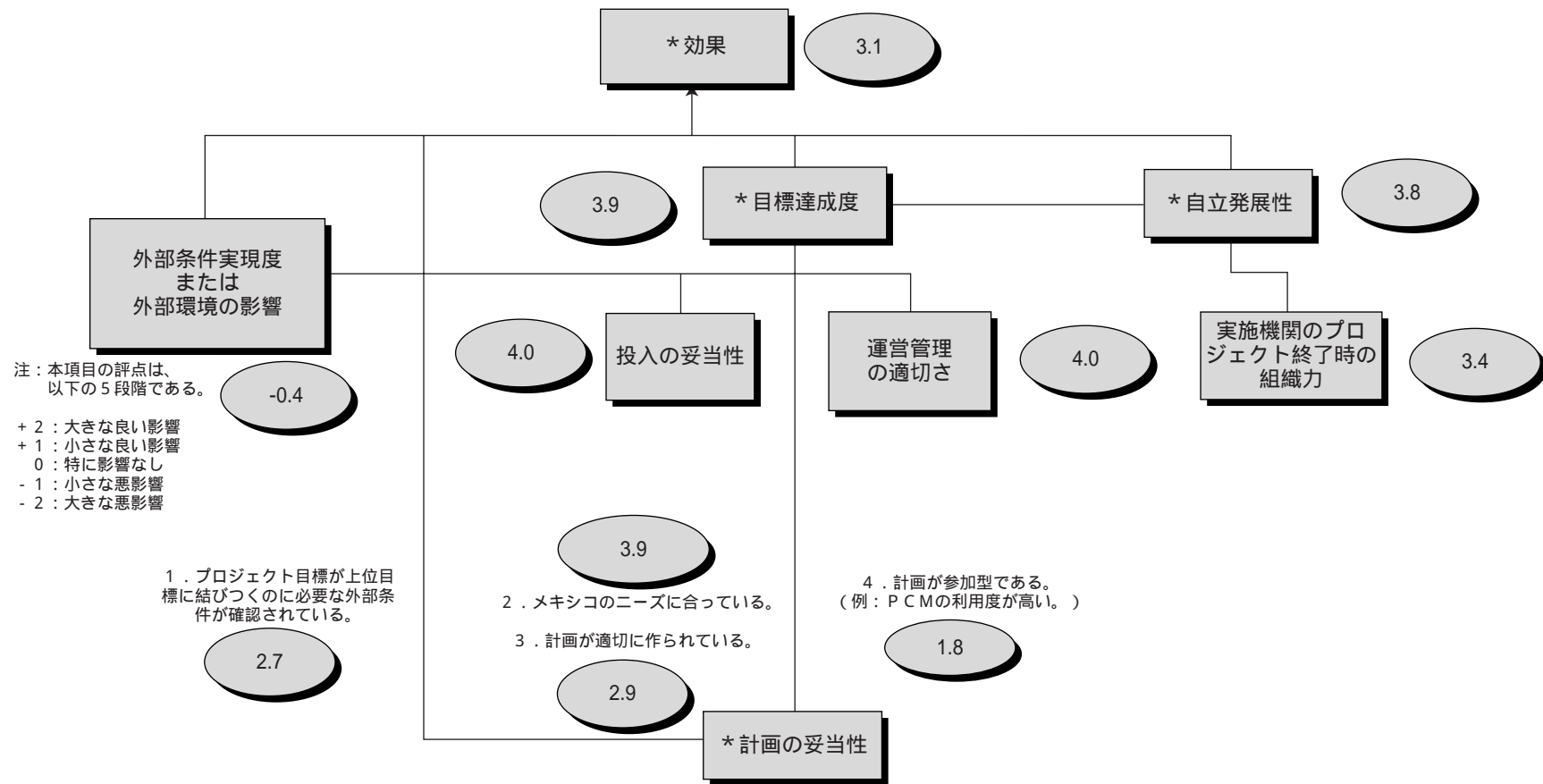
案件名	分野	研修期間・参加国数	調査方法	調査方法区分
デジタル伝送工学	鉱工業	約50日・16	終了時評価調査報告書とアンケートの分析	B
選鉱分析	鉱工業	9週間・14	同上	
港湾水理	運輸	約5週間・延べ13	同上	

これら3案件では、終了時評価報告書とアンケート調査(日本側専門家とメキシコ側実施機関の双方に発送)により分析評価を行った。アンケートで日墨双方から回答があったのは「港湾水理」コースだけであり、また研修員に対するアンケート調査は行っていない。当事業の評価調査は限られた情報をベースにしており、評価5項目のなかでは特にインパクトの評価に弱い面がある。

表4-2-5 援助形態評価(第三国研修)

	形態	区分	平均	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性
総合評価			4.1	3.7	4.2	3.5	4.7	4.4
サンプル1	第三国	B	-	4.0	4.0	4.0	-	3.9
2	第三国	B	-	3.0	3.8	2.5	-	-
3	第三国	B	4.5	4.0	4.8	4.0	4.7	4.8

- (1) 目標達成度：当初目標の達成度・C/P自身の自己評価・研修員の満足度を総合的に判断した5段階評価の平均値は、「3.7」でありやや高い。案件別に見ても、2案件が4.0の評価点となっている。
- (2) 計画の妥当性：1)メキシコのニーズとの適合、2)研修計画の適切さの2点からみた計画の妥当性は、5段階評価の平均値で「4.2」と良好であり、案件別にみても、最も低い評価点で3.8と非常に高い。
- (3) 効率性：インプット・アウトプット比率は「3.5」と比較的高い。案件別にみると、2案件が4.0であったが、1案件が2.5という平均以下の評価点であり、これが全体の平均点を低めている。
- (4) インパクト：有効なアンケート回収ができたのは1案件のみであり、これは「4.7」という高い評価点であった。第三国研修のインパクトは、研修員が母国に戻ったあと、当該国の該当セクターでどれだけのインパクトの発生につながったかということであり、今後第三国研修をさらに拡充するにあたっては、参加国におけるインパクト調査を充実させることが必要である。
- (5) 自立発展性：同じくアンケートを回収できた2案件についてみると「4.4」という高い評価点になった。第三国研修の場合には、プロ技の場合と異なり、複数の研修プログラムを実施している機関が活動の一部として実施するケースが多く、必ずしも第三国研修単独での自立発展性を示していない点に留意が必要であろう。



注：*は評価項目、その他は分析項目、楕円内の数字は5段階評価の平均値

評価項目の相互関連図(プロジェクト方式技術協力)

【第三国研修についての総合評価】

第三国研修は評価5項目のすべての項目で高い評価を得ている。ただし、当評価調査では限られた数のアンケート結果をベースにしており、実施機関の自己評価という色彩が濃厚であるため、高い評価につながったといえる面もある。厳密な評価を行うためには、実施機関のみならず、研修修了者に対する追跡調査が不可欠となる。

4 - 2 - 3 無償資金協力

無償資金協力の案件概要と調査方法は表4 - 2 - 6のとおりである。調査対象期間内には2件が実施されただけであり、情報が十分に収集できたのは1案件のみである。案件の評価5項目の評価点は表4 - 2 - 7のとおりである。

表4 - 2 - 6 無償資金協力案件

案件名	分野	調査・建設期間	調査方法	調査方法区分
漁業調査研究センター	農 業	基本設計調査：1992/9～1992/10 建設期間：(確認中) 実施促進調査：1993/10～1993/11	アンケートのみ	B
地震防災センター	防 災	基本設計：1988/3 建設期間：1989/2～1990/3	インタビュー・アンケート	A

表4 - 2 - 7 援助形態評価(無償資金協力)

	形態	区分	平均	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性
総合評価								
サンプル1	無償	B	-	3.0	-	-	-	-
2	無償	B	4.2	4.5	4.0	4.0	4.0	4.3

(1) 目標達成度：終了時評価報告書及びアンケート調査の結果ともに高い評価であり「4.5」という評価点になっている。当無償資金協力はその後プロ技に引き継がれ、施設・機材など有効に活用されている。

(2) 計画の妥当性：メキシコでは地震がかなりの頻度で発生し、1985年にメキシコ市で大地震が発生した。当案件はメキシコ市地震の3年後1988年に実施されたものであり、メキシコのニーズに合致している。しかし、当協力が地震防災に具体的に貢献するには、基準作成 - 施行 - 実施などのプロセスを経て防災技術の普及を待つことが必要であり、そのための外部条件の確認が十分に行われたとはいえない面もある。これらを総合して評価点は

「4.0」となった。

- (3) 効率性：アウトプットとしては引き続きプロ技につながり施設等が活用されていること、インプットとしては投入の時期・量・質ともに妥当であったことから、評価点は「4.0」となった。
- (4) インパクト：マイナスのインパクトは発生しておらず、プラスのインパクトとしてはプロ技につながり将来的には上位目標の達成に貢献すると考えられることから、評価点は「4.0」となった。
- (5) 自立発展性：組織面では、職員 112 人、年間予算 200 万ドルであり、組織の自立発展性は高いと考えられる。財務面では、財務的に独立してはいないが、政府から安定した予算配分を受けており、自立は可能である。技術面では、優秀な C / P が配属され施設等の運営・維持管理も適切に実施されており、技術の自立発展性は高いと考えられる。以上を総合して評価点は「4.3」となった。

【無償資金協力についての総合評価】

無償資金協力が単独で実施された場合には、施設等の活用はメキシコ側のイニシアティブに完全に依存することになるが、プロ技に引き継がれたことによってメキシコ側の不足する部分を日本側が支援するという良い協力体制が確立され、全体的に高い評価につながったと言えよう。

4 - 2 - 4 開発調査

開発調査では、調査対象期間に 12 の調査が開始又は終了しており、実施状況及び当評価調査による調査状況は表 4 - 2 - 8 のとおりである。案件は 3 つの調査方法に区分している。区分 A は調査方法が「インタビューとアンケートの両方」(5 件該当)、区分 B は「アンケートのみ」(6 件該当)、区分 C は「アンケートの回答なし」(1 件該当) である。開発調査事業の評価では、全案件の平均値ではなく、区分 A に属する 5 案件をベースに評価を行った。

表 4 - 2 - 8 開発調査案件

分野	案件名	調査方法	アンケート回収分		調査方法 区分
			日	墨	
農業	ハリスコ州海岸地域農牧業農村総合開発	アンケートのみ		×	B
鉱工業	C F M選鉱場近代化計画	アンケートのみ	×	×	C
	マサテバック水力発電リハビリ計画	インタビュー・アンケート両方			A
	サポートインダストリー振興計画	インタビュー・アンケート両方			A
	カンボセコ地域資源開発調査	アンケートのみ			B
運輸	太平洋港湾整備計画	アンケートのみ		×	B
	観光促進投資戦略策定	インタビュー・アンケート両方			A
環境	メキシコ市大気汚染対策	アンケートのみ		×	B
	大気汚染固定発生源	インタビュー・アンケート両方			B
	鉱山公害対策計画	アンケートのみ		×	B
	大気汚染対策燃焼技術導入計画	インタビュー・アンケート両方			A
	メキシコ連邦区下水処理計画	インタビュー・アンケート両方			A

表 4 - 2 - 9 援助形態評価(開発調査)

	形態	区分	平均	目標達成度	計画妥当性	効率性	インパクト	自立発展性
総合評価			3.3	3.9	3.7	3.7	2.1	3.2
サンプル 1	開調	B	-	2.9	-	-	-	-
2	開調	C	-	3.0	-	-	2.0	-
3	開調	A	3	3.5	3.4	4.0	1.0	3.7
4	開調	A	3.5	3.5	3.9	4.0	2.5	2.7
5	開調	B	2.1	2.6	2.8	2.0	1.0	3.4
6	開調	B	-	4.4	-	-	-	-
7	開調	A	3.9	4.3	3.8	3.5	4.0	3.0
8	開調	B	-	3.2	-	-	-	-
9	開調	B	-	3.9	-	-	-	-
10	開調	B	-	3.4	-	-	1	-
11	開調	A	-	4.3	3.7	4.0	-	4.7
12	開調	A	2.9	4.0	3.6	3.0	1.0	2.0

(1) 目標達成度：開発調査 5 件の平均評価点は「3.9」と高い。当目標達成度に関する中項目は以下の 6 項目より構成されており、それぞれの評価点は以下のとおりである：(1)報告書の質の高さ - 4.2；(2)分析手法の精度 - 4.4；(3)計画(提言)内容の質 - 4.0；(4)報告書の活用度 - 3.4；(5)技術移転の度合 - 3.7；(6)計画作成の参加度 - 3.2。報告書の質・手法・計画についての評価は高く、他方、報告書の活用度・技術移転・参加度については評価が

やや低くなっている。これは、開発調査の作成過程が問われるようになったのは比較的最近であり、以前は、作成過程における参加型の度合・技術移転などについてはあまり問題にされることがなかったためと言えよう。案件別にみると、評価点は3.5-4.3という比較的高い値になっており、目標達成度についての案件ごとのばらつきは少ない。

(2) 案件の妥当性：他の援助形態では「計画の妥当性」と呼んでいる項目である。当項目は平均評価点は「3.7」で比較的高い。プロ技などの計画の妥当性と比較するとかなり高く、これにはいくつかの理由が考えられる。当案件(計画)の妥当性を構成する中項目には、(1)メキシコのニーズへの合致、(2)調査計画の適切さ、(3)インパクトが発現するための外部条件の確認の3つがあるが、これはプロ技とも共通している。このうち最後の(3)については両者とも低く、むしろ、プロ技の方が高い。しかし、項目(1)と(2)については、開発調査の方が高く、特に(2)調査計画の適切さが非常に高くなっている。この原因は、プロ技では「調査計画の適切さ」には調査団が直接判断する項目が多いが、開発調査では調査団が直接判断する項目は少なく、その結果、開発調査の評価はプロ技より緩くなる傾向にある。案件別に見ると、評価点は3.4-3.9という狭い範囲に集中しており、この点でも案件間のばらつきは少ない。

(3) 効率性：本項目に関しても、平均評価点は「3.7」と高く、無償資金協力に次いで2番目に高い値である。開発調査はコンサルタント企業に発注しコンサルタントによって実施されるため、その効率性の評価についてはC/P側の判断に委ねられることになる。この場合、提出された報告書の提案内容に対比して調査期間・コンサルタントの投入量と質が評価されることになるが、目標達成度と案件の妥当性が高く評価されていれば、当項目についても高く評価される傾向があるといえよう。通常、C/P側は開発調査費用の大きさについての情報はないが、この情報が与えられた場合には、他のドナー、国際機関等との比較が可能になり、異なる評価になることも考えられる。

(4) インパクト：本項目に関する平均評価点は「2.1」と低く、プロ技の平均点3.1を下回っている。これについては、2つの理由が考えられる。1つは、プロ技にもいえるが、開発調査が事業化されるための外部条件が事前に十分に確認されていないことであり、2つは、プロ技では具体的に事業が実施されるのに対し、開発調査自体は計画作成活動であり、開発調査の終了後にプロジェクトが実施されて初めてインパクトが発現することになるためである。開発調査単体によるインパクトとしては自立発展性の一要素である「技術面での自立発展性」であり、これは次の評価項目で扱われる。

(5) 自立発展性：開発調査はC / Pへの技術移転を通じて技術面での自立発展性に影響を与えるが、組織面や財政面での自立発展性に対してはほとんど影響を与えない。したがって、当項目はあくまでも参考項目である。開発調査における自立発展性の平均評価点を計算すると「3.2」である。開発調査は既存のカウンターパート機関とともに一定期間にわたって計画作成活動を実施するものであり、開発調査がカウンターパート機関に影響を与える以上に、既存カウンターパート機関の組織的・財政的・技術的発展性によって開発調査の成果の活用度合が大きく影響される。開発調査の打率をあげるという観点からは自立発展性の高いカウンターパート機関であることが望ましく、国営企業など民営化によって自立発展性が不透明になる機関については慎重な検討が必要であろう。

【開発調査についての総合評価】

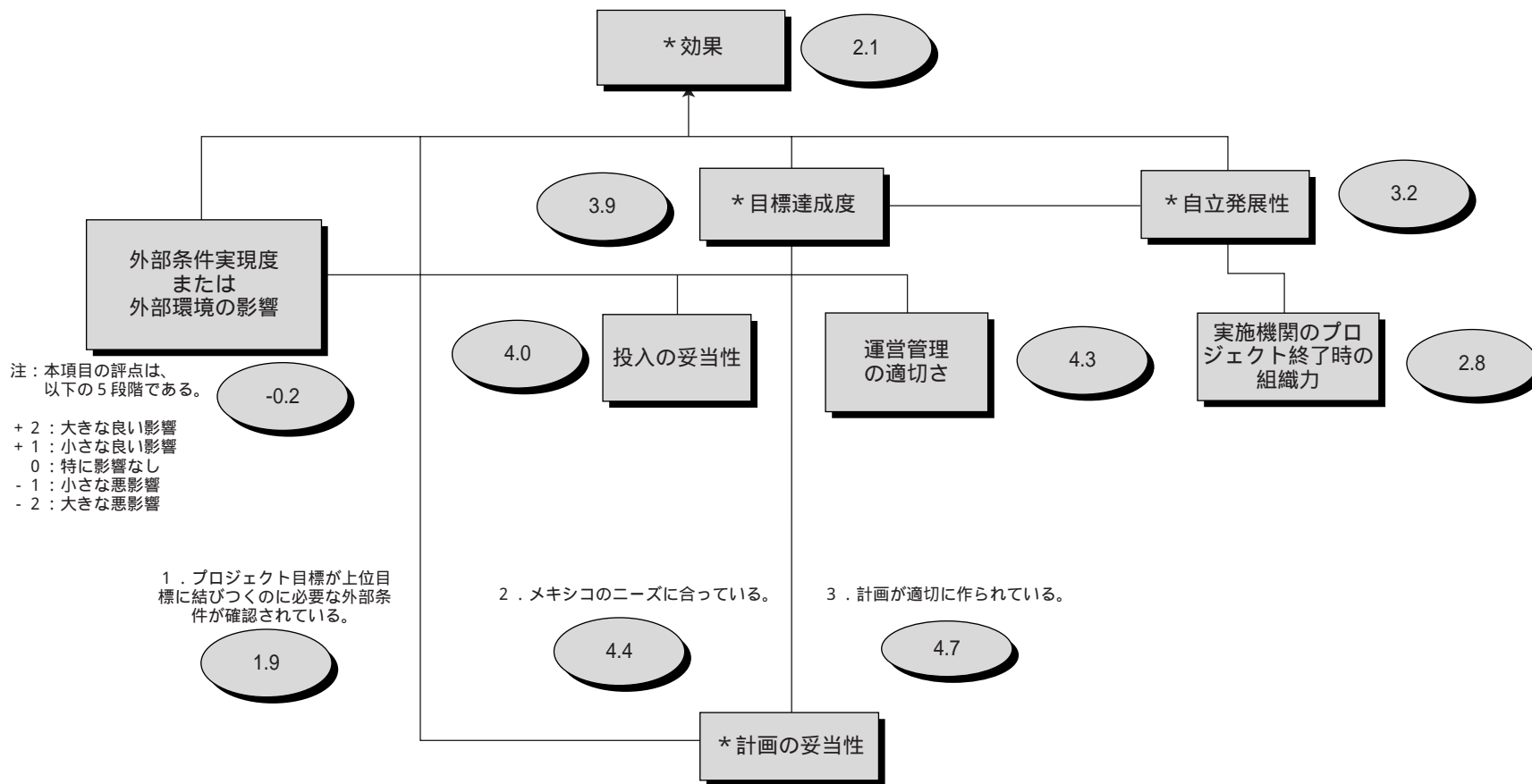
評価4項目の平均値は「3.3」と低くはないが、インパクトが2.1と低くなっている。インパクトを最終的な目標とし、その発現過程を評価項目を使って説明すると、やはり次ページのようなチャートで表わすことができる。妥当な投入(4.0)と適切な運営管理(4.3)が高い目標達成度(3.9)につながったが、その反面、外部条件の未確認(1.9)と外部の阻害要因(-0.2)がインパクトの発現に悪影響を及ぼしたという流れになっている。結論としては、開発調査においても、「開発計画の立案がインパクトに結びつく外部条件の確認」がインパクトの発現に最も有効であることがわかる。

4 - 2 - 5 研修員受入事業

本事業には、集団コース、C / P研修、個別一般研修、国別特設研修の4種類があり、調査対象期間中に合計で1,539人の研修員が受け入れられた。本事業に関する調査は、当評価調査の時間とマンパワーの制約を考慮して、集団研修、C / P研修などに参加した52の研修員及び研修員派遣元機関にアンケート票を送付し、以下のとおり31票のアンケートを回収した。

	鉱工業	運輸	環境	教育	行政	防災	保健	農業	計	調査方法区分
アンケート回収数	9	2	11	0	2	4	3	0	31	B

表4 - 2 - 10はアンケート回答をセクター別に4つの評価項目(自立発展性を除く)で整理したものである。全セクター平均の総合評価結果は「4.0」であり、無償資金協力、第三国研修について第3位である。セクター別の総合評価結果では、鉱工業と運輸が「4.3」と最も高く、行政が「3.4」で最も低い。しかし、最も低い評価点でも3.4で、研修員の期待は達成され、研修成果が日常業務に活用されていることを示しており、良い成果をあげているといえよう。



注：*は評価項目、その他は分析項目、楕円内の数字は5段階評価の平均値

評価項目の相互関連図(開発調査)

表4 - 2 - 10 研修員受入事業のセクター別評価結果

	鉱工業	環境	行政	運輸	保健	防災	総合評価
1. 目標達成度	4.2	3.8	3.5	4.0	3.3	3.8	3.8
2. 計画の妥当性	4.5	4.2	3.3	4.2	3.9	4.2	4.0
3. 効率性	4.2	4.0	3.5	5.0	3.8	4.5	4.2
4. インパクト	4.4	3.8	3.5	4.0	3.5	4.1	3.9
総合	4.3	4.0	3.4	4.3	3.6	4.2	4.0

- (1) 目標達成度：平均値は「3.8」であり、研修員の自己評価は「かなり修得できた」ということである。セクター別にみると、鉱工業が「4.2」で最も高く、保健が「3.3」で最も低い。ちなみに保健の回答者は3名であるが、2名は「自分の研修目的はリプロダクティブ・ヘルスの「制度」について学ぶことであったが、実際の研修内容はリプロダクティブ・ヘルスの「技術」であり、期待と実際がずれていた」と述べている。研修に関する情報提供・事前協議を充実させることによって、研修員のニーズと研修内容を合致させる努力が望まれる。
- (2) 計画の妥当性：平均評価点が「4.0」と高い。本項目は、メキシコへのニーズに合っているか、計画は適切に作成されているかという2つの項目に細分されるが、それぞれの評価点は「4.4」と「3.7」である。後者はさらに「所属先の研修計画と日本での研修には整合性があるか」「研修員の選定基準は明確であるか」に細分されるが、この点での改善が今後の成果向上に役立つであろう。セクター別にみると、鉱工業が「4.5」で最も高く、行政が「3.3」で最も低い。行政の研修コースは幅広い内容設定が可能であり、鉱工業に比べてコース設定が絞り難い点がこのような結果につながっていると考えられる。
- (3) 効率性：平均評価点は「4.2」と高い。効率性は、研修の運営・内容・レベル・期間の4項目から構成されており、研修についての満足度を示すものである。したがって、「4.2」は非常に良い結果を示している。セクター別では、運輸が5で最も高く、行政が「3.5」で最も低い。行政で評価点が低いのは、1名の回答者が「研修プログラムに本題(PCM)と関係のないことが多く含まれていた」点を指摘していたことが原因であるが、PCMは本来幅広いものであり、認識に食い違いがあったとも考えられる。この点でも、研修コースに関する情報提供は重要と考えられる。
- (4) インパクト：平均評価点は「3.9」で、ほかの項目とほぼ同程度であり、研修成果が「かなり活用されている」ことを示している。セクター別にみると、鉱工業・防災で高く、行政・保健で低い評価点となっている。セクターごとのコース設定の内容次第で活用の程度に差

異が現れていると考えられる。

【研修員受入事業についての総合評価】

4項目の平均評価点は「4.0」と良好であり、「妥当な研修計画が作成され、また、研修が効率的に実施されたことによって、研修の目標が十分に達成され、その結果、研修員は職場で研修の成果を活用できた」という望ましいサイクルが実現されたといえるであろう。合計31の回答のなかから評価点が1と2のものだけを抜き出してみると、評価点1が4、評価点2が8となる。しかし、これらの評価点1と2は特定の評価項目に集中しておらず極めて分散している。時間が不足した、研修内容が多すぎた、人事異動のために研修が役に立たなくなったなど、が事例としてあげられる。最後の例はいかんともし難いものであるが、前2者については、コースの設定目的と研修員の資格条件を明確にすることによって改善することが可能であろう。

4 - 2 - 6 専門家派遣事業

当評価調査では、1988年度から派遣され1997年度までに活動を終了した長期専門家延べ63名のなかから、なるべく多彩な分野・メキシコ配属先・本邦所属先・派遣時期にわたる専門家41名を抽出し、アンケート調査を実施した。表4 - 2 - 11に示されるように、回答数は25(日墨双方から回答のあった専門家が2名)で、これを評価に使用した。

評価4項目(自立発展性を除く)についての評価結果は表4 - 2 - 12に示されるとおりであり、ここでは、専門家が作成した報告書類のアクセシビリティによってアンケート結果を分類した。「A」は業務実施計画書と最終報告書の両方がある専門家の回答(15)、「B」は最終報告書だけがある専門家の回答(4)、「C」は業務実施計画書だけがある専門家の回答(2)、「D」は両方ともない専門家の回答(4)である。

表4 - 2 - 11 専門家派遣事業の評価情報

分野	回収専門家数 ()内は配布数	アンケート回収状況		報告書の有無		調査方法区分
		日本側	メキシコ側	業務実施計画書	最終報告書	
鉱工業	10(17)	7	3	8	7	B
農業	7(12)	5	3	3	4	
教育	3(3)	3	0	3	3	
運輸	3(6)	3	1	3	3	
環境	1(2)	1	0	0	1	
防災	1(1)	1	0	0	1	
合計	25(41)	20	7	17	19	

表 4 - 2 - 12 専門家派遣事業の評価結果

	A(15)	B(4)	C(2)	D(4)	総合(25)
1. 目標達成度	3.6	2.8	3.5	3.2	3.4
2. 計画妥当性	4.0	4.4	3.9	3.9	4.0
3. 効率性	3.5	3.4	3.4	3.1	3.4
4. インパクト	4.5	na	na	3.3	4.2
(5. 自立発展性)	(3.5)	na	na	(3.3)	(3.5)
平均(*注)	3.9	3.5	3.6	3.4	3.8

*注：平均には、参考情報である5. 自立発展性は含まれていない。

(1) 目標達成度：専門家25名の平均評価点は「3.4」(日側3.0、墨側3.7)で、専門家派遣の目標はおおむね(8割以上)達成されていると判断される。目標達成度の評価は主にアンケート回答によったが、上記A、Bに該当する専門家については最終報告書の「計画の達成度」に記載されている内容も加味している。専門家の業務実施計画書における達成度は定性的記述であるが、専門家が目標を明確に意識する、また、事後評価の精度を高めるという観点から、定量的表現があることが望ましく、このような方向で実施計画書を見直すことが望まれる。

(2) 計画の妥当性：計画の妥当性の評価点は「4.0」(日側3.6、墨側4.1)とかなり高く、目標達成度よりも高い。本項目は、(1)ニーズをどの程度満たしているか、(2)ニーズ等からみて配属先は適当か、(3)活動計画は適切に作成されているか、の3点で構成されている。これら3項目の評価は、それぞれ(1)は「4.1」、(2)は「4.3」、(3)は「3.7」であり、ニーズの充足度と配属先の適切さが高い。さらに(3)の小項目を見てみると、目標の明確さ(3.2)、派遣時期(3.5)、派遣期間(4.7)、具体的な活動計画(3.2)となっており、専門家の派遣期間は非常に良いが、活動の目標と活動計画の具体性が相対的に低いことが分かる。専門家の目標を明確にし、活動計画を具体化することが今後の改善課題といえよう。

(3) 効率性：効率性の平均評価点は「3.4」(日側「3.0」、墨側「3.8」)とおおむね良好であるが、計画の妥当性に比べると低い。当項目を構成する中項目は、(1)投入の時期(3.1)、(2)投入の質(3.8)、(3)投入の量(3.2)となっており、大きな問題はない。しかし、(1)の小項目である「機材供与の時期」に対する評価が2.6(遅延した)、(2)の小項目である「機材供与の量」に対する評価が2.7(不足している)、「現地業務費」に対する評価が2.4(不足している)となっており、これらが結果的に効率性を3.4に引き下げていると推測される。

(4) インパクト：インパクトの平均評価点は「4.2」(墨側のみ)とかなり高い。しかし、専門家が配属先機関にどのようなインパクトをもたらすことができるかは評価者の見方によりかなり異なるものであり、専門家が配属された課か、部か、局か、機関全体かなどの確認が必要であろう。また、当アンケートは墨側だけの評価であり、比較的好意的に評価してくれた可能性もある点留意が必要であろう。

(5) 自立発展性：自立発展性の平均評価点は「3.5」(墨側のみ)とおおむね良好である。しかし、従来型の専門家が配属先機関の技術や組織の自立発展性に影響できたとしても、それはかなり部分的であり、全体的な自立発展性に影響を与えるとは考え難い。今後は、「制度能力の強化」が重視され、それを目的とした専門家派遣(特に、地方自治体の制度能力強化)も考えられることから、配属先機関の自立発展性を計測する指標を作成していくことが必要となろう。現時点では、当項目は参考指標にとどめることとした。

【専門家派遣事業についての総合評価】

総合評価点は「3.8」である。項目毎に示されるように、計画の妥当性は高い評価点を得ているが、効率性がやや低いため、専門家の技術協力活動に多少マイナスとして作用し、目標達成度が相対的に低い評価にとどまったと言えよう。中項目・小項目から原因をとっていくと、計画の妥当性では、専門家派遣の目標に明確さが欠け、活動計画が必ずしも具体的になっていないことが確認された。これらについては、業務実施計画を作成する際に目標達成指標を盛り込むなど定量化を図っていくことが望まれる。また効率性では、機材の供与時期の遅れ並びに機材と現地業務費の不足が指摘されている。これらについては、実状を調査したうえで適切な対策をとることが必要であろう。

4 - 2 - 7 青年海外協力隊派遣事業

当事業ではアンケートのみを実施したが、その回収状況と評価の基礎情報として使用した報告書類の状況は表4 - 2 - 13のとおりである。

表 4 - 2 - 13 青年海外協力隊派遣事業の評価情報

分野	回収隊員数 ()内は総数	アンケート回収状況		隊員報告書のある隊員数	調査方法区分
		日本側	メキシコ側		
農業	5(9)	2	4	3	B
保健	3(6)	2	3	3	
その他	13(13)	2	13	11	
(1)家政、手工芸等	6(6)	2	6	6	
(2)経済(会計)	3(3)	0	3	3	
(3)市場調査	3(3)	0	3	1	
(4)木工	1(1)	0	1	1	
合計	21(28)	6	20	17	

本調査では、1999年度までに任務を終えて帰国した全隊員(28名)にアンケートを配布し、そのうち、日墨いずれかから回答があった隊員21名を対象に評価を行った。表4-2-14はアンケートの回収状況を示しており、(1)は日墨双方から回答があった隊員(5名)、(2)はメキシコからのみ回答があった隊員(15名)、(3)は日本からのみ回答があった隊員(1名)である。目標達成度の評価は、主にアンケート回答に基づいているが、報告書類の有る隊員については、隊員報告書の「実施計画からみた達成度等実践活動のまとめ」の記載内容も加味して評価した。

表 4 - 2 - 14 青年海外協力隊派遣事業の評価結果

	(a)5名	(b)11名	(b)*4名	(c)1名	平均(21名)
1. 目標達成度	3.9	3.4	2.8	3.3	3.5
2. 計画の妥当性	3.7	3.8	4.1	3.4	3.5
3. 効率性	4.0	3.6	3.0	3.0	3.3
4. インパクト	3.5	3.2	2.6	3.5	3.2
総合	3.8	3.5	3.1	3.3	3.4

注：*印は報告書のない隊員

(1) 目標達成度：隊員21名の平均評価点は「3.5」と比較的良い結果である。本項目は、(1)技術的な目標達成度、(2)隊員の人間形成・成長、(3)配属先の満足度から成るが、それぞれの評価は、(1)2.6、(2)3.9、(3)4.0であり、配属先の満足度はかなり高く、隊員自身の人間形成にも大いにプラスになったことがうかがえる。しかし、技術的な目標達成度の評価は低い。この理由としては、隊員自身の厳しい自己評価と後述の効率性や配属先の問題があげられよう。

- (2) 計画の妥当性：計画の妥当性の平均評価点は「3.5」であり、目標達成度と同様に良い結果である。本項目は、(1)メキシコのニーズ、(2)配属先の適切性、(3)活動計画の具体性、(4)派遣時期の適切性、(5)派遣期間の適切性から構成されている。これらの評価は、それぞれ、(1)3.6、(2)3.3、(3)2.5、(4)3.8、(5)4.3であり、(3)の活動計画の具体性が低い。また、(2)の配属先の適切性を構成する小項目を見ると、配属先の隊員に対するニーズが2.8とやや低く、必ずしもニーズの高くない組織に隊員が配属されたことを示唆している。
- (3) 効率性：効率性の平均評価点は「3.3」で、おおむね良好である。当項目を構成する中項目の評価点は、(1)隊員の語学力「3.6」、(2)隊員の知識・経験・能力「4.1」、(3)C / P数の適当さ3.4、(4)C / Pの能力「2.0」となっており、地方の末端で住民と直接に接触しているC / Pの能力が特に低い。アンケートの回答には「現地の人々の知識レベルが低い」(保健分野)、「C / Pが活動内容を理解していない」(家政分野)などのコメントがあるが、このようなC / Pの能力の低さは隊員の協力活動の進捗や目標達成度にマイナスの影響を与えていると考えられる。
- (4) インパクト：ここでのインパクトは任務を終えた隊員自身へのインパクトであるが、平均評価点は「3.2」で、おおむね良好ないしは特別なインパクトを受けていないと判断される。「隊員経験が現在の職業にどの程度活用されているか」を問う質問では、評価点は「2.5」と低い。隊員が帰国後に経験を生かせる職場を見だし難い状況は従来からある問題であるが、インパクトを高めるためにはこの問題の改善に取り組むことが必要であろう。

【青年海外協力隊派遣事業についての総合評価】

以上の評価4項目を総合した平均評価点は「3.4」である。メキシコ側の平均評価点は「3.8」、日本側(隊員)の評価点は「3.0」と乖離しているが、この乖離は隊員の自己評価に比べてメキシコ側の評価は非常に高いことを示している。ミチュウアカン州の事例調査でもこの現象は確認されており、隊員は日常活動で様々な課題を抱え成果に対しても満足しているとはいえないにもかかわらず、メキシコ側は若い日本人が単独で地方のコミュニティに入り、村人の生活改善に取り組む姿勢を非常に高く評価している。

留意すべきは、アンケート回答と報告書類からは、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あげられている点である。これは配属先の隊員に対するニーズがあまり高くない場合に現れる傾向があり、配属先が隊員の赴任を知らなかったケース、着任後に隊員が赴任目的を説明せざるを得なかったケースなど、活動開始前に障害に直面したケースもある。JICAと受入機関並びに受入機関における本部と末端

組織とのコミュニケーションが十分でなかったなどの理由が考えられるが、この点での改善が求められる。この点の改善によって、活動の効率性と目標達成度は大きく改善されると考えられる。

4 - 3 セクター別事業評価

セクター別事業評価では、前節と同様に、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。しかし、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ており、セクター別事業評価として十分とはいえないものもある。以下に記述するセクター別事業評価にはそのような制約があることに留意して頂きたい。

表4 - 3 - 1はセクター別事業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。セクター別でみると、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見ると、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 - 1 セクター別事業評価の結果

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

4 - 3 - 1 農業

農業セクターでは、7つの援助形態(注：プロ技・研究協力・チーム派遣はひとつのスキームとする)のうち5つの援助形態が実施されており、ほかのセクターに比べて多様である。また、案件数では(注：研修員受入事業・個別専門家・青年海外協力隊は、それぞれひとつの案件と数える)7件あり、累積事業費で見ても2番目で、重点的に取り組まれてきたセクターといえる。農業セクターの評価結果は表4 - 3 - 2に示されるとおりである。

表4 - 3 - 2 農業セクターの評価結果

評価5項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
プロ技	サンプル1	3.0	1.8	2.0	1.5	3.6	2.4
チーム派遣	サンプル2	3.5	2.3	4.0	2.0	3.6	3.1
研究協力	サンプル3	4.0	1.9	3.0	2.0	2.4	2.7
開発調査	サンプル4	2.9	na	na	na	na	Na
無償	サンプル5	3.0	na	na	na	na	Na
個別派遣専門家		3.4	3.9	3.5	3.7	3.1	3.5
青年海外協力隊		3.4	3.9	3.6	3.3	4.0	3.6
セクター平均		3.3	2.8	3.2	2.5	3.3	3.0

農業セクターの総合評価点は「3.0」であり、全セクターの総合評価点である「3.6」を0.6ポイント下回っており、最も評価点の低いセクターである。この主な理由としては、7件中3件において、計画の妥当性が低く、その結果、低いインパクトの発現にとどまったことがあげられよう。これらはプロ技の技術開発・研究協力型(注)の案件であったことに特徴がある。研究開発型案件では、研究開発の成果をあげるとともに、その成果を受益者に普及することが重要であるが、当案件では受益者の分析や普及体制の整備などはC / P側の責任範囲とされ、積極的な取り組みがなかったために低いインパクトにつながったと考えられる。このような責任分担は農業セクター固有のものではないが、今後は、このような技術開発・研究協力型のプロジェクトにおいても、開発技術の普及まで視野に入れて案件を形成していくことが重要であろう。(注：現地の気象条件や社会条件等に適応する適正技術の研究・開発を目的とする案件)

4 - 3 - 2 鉱工業

鉱工業セクターの事業は表4 - 3 - 3に示されるとおりである。鉱工業セクターにおける事業では、5つの援助形態が実施されている。案件数は9件で、他のセクターと比べて開発調査が4件と多い点が特徴であり、累積事業費で見ても最も重点的に取り組まれているセクターである。

表 4 - 3 - 3 鉱工業セクターの評価結果

評価 5 項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
プロ技	サンプル 1	4.5	3.1	2.5	2.0	3.2	3.1
開発調査	サンプル 2	3.0	na	na	2.0		Na
	サンプル 3	3.5	3.4	4.0	1.0		3.0
	サンプル 4	3.5	3.9	4.0	2.5		3.5
	サンプル 5	2.6	2.8	2.0	1.0		2.1
第三国研修	サンプル 6	4.0	4.0	4.0	na	3.9	Na
	サンプル 7	3.0	3.8	2.5	na	na	Na
個別派遣専門家		3.6	3.9	3.7	4.0	3.4	3.7
研修員受入事業		4.2	4.5	4.2	4.4		4.3
セクター平均		3.5	3.7	3.4	2.4	3.5	3.3

鉱工業セクターの総合評価点は「3.3」であり、全セクターの評価点「3.6」より若干下回るが、ほとんどの評価項目が全セクターの評価点に近い。しかし、インパクトだけは、全セクター平均の「3.3」に対し「2.4」と2番目に低い。これは主として、4件の開発調査において国営事業の民営化など外部環境の事前確認が十分でなかったためにインパクトがあまり発現しなかったことによる。事前評価の強化を検討すべきであろう。

4 - 3 - 3 教育

教育セクターの事業はプロ技が1件と専門家派遣事業だけであり、累積事業費でみて9セクターのなかの4番目に相当する。教育セクターの事業は表4 - 3 - 4のとおりである。

表 4 - 3 - 4 教育セクターの評価結果

評価 5 項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
プロ技	サンプル 1	5.0	3.0	4.0	4.0	4.2	4.0
個別派遣専門家		3.2	3.9	3.3	na	na	na
セクター平均		4.1	3.5	3.7	4.0	4.2	3.9

教育セクターの総合評価点は「3.9」であり、全セクターの平均評価点よりも0.3ポイント高く、3番目に高い評価点である。これは当セクターの唯一の案件であるテレビを介した遠隔地教育のプロ技が高い評価であったことが主な理由である。

4 - 3 - 4 保健

保健セクターの評価対象案件はプロ技が1件と研修員受入事業及び青年海外協力隊派遣事業

であり、累積事業費から見て7番目である。これまでのところ対メキシコ協力ではあまり重点が置かれてこなかったセクターといえるであろう。保健セクターの評価結果は表4-3-5に示されるとおりである。

表4-3-5 保健セクターの評価結果

評価5項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
プロ技	サンプル1	3.0	3.0	3.0	4.0	3.7	3.3
青年海外協力隊		3.7	3.8	3.5	3.6	3.8	3.7
研修員受入事業		3.3	3.9	3.8	3.5		3.6
セクター平均		3.3	3.6	3.4	3.7	3.8	3.6

保健セクターの総合評価点は「3.6」であり、全セクターの総合評価点と同一であり、すべての評価項目の評価点も全セクター平均と同程度である。3つの事業のうち、プロ技事業(家族計画・母子保健)は総合評価点ではそれほど高くはないが、インパクトが極めて高いという点で注目に値する。当事業は貧困州であるゲレロ・ベラクルス両州の保健サービスの低い地区で開始され、当初の成果は点的なインパクトにとどまっていたが、インパクトは次第に面的な広がりを見せ始めている。ここでの成果を踏まえ、メキシコ政府は母子手帳の全国普及をめざす活動を開始しているなどインパクトはさらに拡大しようとしている。当事業は既存の保健組織を活用して活動しているため、資金・人材など投入面でも効率的であるという利点を有している。

4-3-5 運輸

運輸セクターの事業は7つの援助形態うち4つが使用されている。案件数は5、累積事業費は3番目であり、対メキシコ協力で重視されてきたセクターである。運輸セクターの評価結果は表4-3-6に示されるとおりである。

表4-3-6 運輸セクターの評価結果

評価5項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
開発調査	サンプル1	4.4	na	na	na		na
開発調査	サンプル2	4.3	3.8	3.5	4.0		3.9
第三国研修	サンプル3	4.0	4.8	4.0	4.7	4.8	4.5
個別派遣専門家		3.6	3.9	3.1	5.0	4.8	4.1
研修員受入事業		4.0	4.2	5.0	4.0		4.3
セクター平均		4.1	4.2	3.9	4.4	4.8	4.3

運輸セクターの総合評価点は「4.3」であり全セクターの総合評価点を0.7ポイント上回り、最も評価点の高いセクターである。評価項目別にみても、評価情報が不足している自立発展性を除く4項目で全体平均をかなりの程度上回っている。

4 - 3 - 6 環境

環境セクターで実施された事業は開発調査が5件と研修員受入事業並びに専門家派遣事業であり、累積事業費でみると5番目である。環境セクターの評価結果は表4 - 3 - 7に示されるとおりである。

表4 - 3 - 7 環境セクターの評価結果

評価5項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
開発調査	サンプル1	3.2	na	na	na		na
	サンプル2	3.9	na	na	na		na
	サンプル3	3.4	na	na	1.0		na
	サンプル4	4.3	3.7	4.0	na		na
	サンプル5	4.0	3.6	3.0	1.0		2.9
個別派遣専門家		1.6	4.3	3.2	na	na	na
研修員受入事業		3.8	4.2	4.0	3.8		4.0
セクター平均		3.5	4.0	3.6	1.9	na	3.2

環境セクターの総合評価点は「3.2」であり、全セクターの総合評価点より0.4ポイント低い。項目別の評価結果は、鉱工業セクターと類似しており、計画の妥当性が「4.0」とかなり高いのに対し、インパクトが「1.9」と低い。これは、計画自体はメキシコのニーズに合った適切なものであるが、開発調査の実施に大きな影響を及ぼす外部環境についての事前確認が十分になされなかったために事業化に結びつかなかったことを示している。「既に関連する政策・施策が存在するため、開発調査によるインパクトが判然としない」あるいは「提言が事業化されていないためインパクトが発現しない」という評価コメントがその状況を説明している。

4 - 3 - 7 防災

防災セクターの事業はプロ技1件、無償資金協力1件と研修員受入事業及び専門家派遣事業であり、累積事業費合計額はそ6番目となっている。防災セクターの評価結果は表4 - 3 - 8に示されるとおりである。

表 4 - 3 - 8 防災セクターの評価結果

評価 5 項目		目標達成度	計画の妥当性	効率性	インパクト	自立発展性	総合
プロ技	サンプル 1	4.0	3.3	2.5	4.0	4.3	3.6
無償	サンプル 2	4.5	4.0	4.0	4.0	4.3	4.2
個別派遣専門家		3.0	4.5	3.8	na	na	na
研修員受入事業		3.8	4.2	4.5	4.1		4.2
セクター平均		3.8	4.0	3.7	4.0	4.3	4.0

防災セクターの総合評価点は4.0であり、全セクターの総合評価点を0.4ポイント上回っている。ほとんどすべての評価項目について高い評価点を得ているが、プロ技「地震防災」の効率性だけが2.5という低い評価になっている。この主な理由は、5年計画で実施された当事業が2年間の延長を余儀なくされたことであり、この延長には妥当な理由が確認されないためである。

4 - 4 総合評価(国別評価)

4 - 4 - 1 援助形態評価・セクター別事業評価のまとめ

前2節で、援助形態評価とセクター別事業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別事業評価の結果及び両者の平均を示している。

表 4 - 4 - 1 総合評価(国別評価)

評価 5 項目 評価角度	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」、セクター別事業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項目の各々をみると、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等、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、セクター別事業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別事業評価を実施し、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・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、セクター別に見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中で、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 - 1 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 - 4 - 2 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、メキシコに対して実施された 1988 年から 1998 年の 10 年間に於ける 24 案件と 3 事業を対象とし、評価 5 項目をベースとした個別案件・事業評価の結果を積み上げて総合評価とした。このような評価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

当評価調査では、目標達成度、計画の妥当性、効率性、インパクト、自立発展性の評価 5 項目を大項目として、各大項目を中項目、中項目を小項目にブレイクダウンした。まず、小項目ごとに“ 1 ”から“ 5 ”の評点づけを行い、複数の小項目の平均をもって中項目の評価点とし、さらに、複数の中項目の平均をもって大項目の評価点とすることによって評価の客観性を高めるよう試みた。

ここで検討を要する課題としては、(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・小の各レベルではすべて

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、という点が挙げられよう。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」を設定することができず、各レベルでの項目は同等の重みをもつと想定して評価点を算出している。例えば、「政策目標との関連性が強いか」という項目と「C/P 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協力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。

援助資源の投入量の差を評価に反映させるためには、成果についても定量的な指標(できれば金額表示)が必要となる。JICAは、このような評価を可能とするよう、PDMの普及を図っているが、当評価調査で対象とした1988～1998年の対メキシコ案件・事業では数値目標を含めた適切なPDMが作成されていないものが多い。個別案件・事業の積み上げによって国別評価を実施しようとするれば、数値目標を含むPDMの整備は極めて重要となる。今後の援助が「課題の解決に向けた援助」をより強く志向するようになれば、個別案件・事業の積み上げに頼らない評価手法の開発も必要となろうが、開発課題の解決に向けた「成果重視のアプローチ」の重要性はますます高まることが予想され、定量的な成果指標設定は一層重要になると考えられる。

(3) 援助事業をとりまく外部環境の反映

援助事業をとりまく外部環境(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)は援助事業の成果達成に大きな影響を及ぼす。サリーナス政権で推進された市場経済化とグローバリゼーションへの対応、国营企業の民営化、セディーゴ政権の樹立直後に発生したメキシコの金融危機、セディーゴ政権で推進された緊縮財政と構造改革、地方分権化と開発から取り残された地方の開発促進、中米・カリブ諸国を中心とする対外援助の重視など、メキシコの課題・重点政策は時間の経過とともに変化し、これらの変化は援助事業に大きな影響を及ぼす。また、メキシコ経済の発

展にともなう公的部門の経済的影響力の相対的な低下並びにODAの果たし得る役割の低下なども、我が国の援助事業の成果を考えるうえで重要なファクターとなる。

今回の評価調査では、過去10年間における外部環境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、変化が生じても援助事業が目標成果を達成できるよう微調整を可能にするという観点から見れば、外部環境と援助事業の相互関係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といえよう。重視すべき事例としては、「開発調査」と「事業の具体化」の問題があげられよう。メキシコの場合には、従来から開発調査が事業の具体化に結びつかない点が問題にされているが、1994年末に発生した金融危機がその前後に終了した開発調査の事業実施にどのような影響を与えたか、それに対してはどのような対応が考え得るか、などである。

(4) 政策協議による援助事業の明確化

この問題は当評価調査でこれまで扱ってきた問題と若干性格が異なるが、国別評価を実施する上での一つの重要なファクターであると考えられるので、簡単に触れておきたい。当評価調査の対象期間中に実施された2回の政策協議をレビューすると、政策協議は援助事業の方向性を明確にするよう改善の余地があるという印象を受けた。

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)を確認しているが、その後は「重点分野別に何を重視するか」という協議ではなく、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進行中の案件と新たな要請案件に関する協議が行われた。また、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)が示された後、重点分野の具体的内容についての協議ではなく、先回と同様に、援助形態別の案件協議が行われた。両協議において、いずれも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。

過去、援助事業は形態別の実施されており、その限りではこのような政策協議にはそれなりの意義があったと考えられる。しかし、複数の援助案件を束ねて全体としての国別評価が求められる場合には、政策協議の内容は一つの重要な評価基準となり、選定された重点分野の内容が掘り下げられ、そこに含まれ得る候補案件を「どのような援助形態で実施したら良いか」という協議内容が重要となる。

政策協議に参加するメキシコ側機関は主としてセクター別の省庁であり、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。

第5章 援助政策サブフレーム

前章までに、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(第3章)と事業評価サブフレーム(第4章)を検討してきた。本章では、前2章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こととする。

5 - 1 対メキシコ援助政策に関する考慮事項

5 - 1 - 1 メキシコにおけるODAの果たす役割

メキシコの1人当たりGNPは約4,000ドルに達し高中所得国に位置づけられるとともに、OECD及びNAFTAへの加盟を果たし、また、中米・カリブ諸国への支援を実施していることから伺えるように、メキシコは途上国からの卒業に近づいている国と考えられる。メキシコのGNPに対するODA比率(ODA / GNP)は0.03%という非常に低い値であり、これはメキシコ経済の規模が非常に大きく、ODAが経済全体に果たす役割は極めて限られていることを示唆している。また、メキシコへの資金流入では民間資金フローが大きなシェアを占めており、毎年1億4,000万～1億5,000万ドル・レベルでコンスタントに流入するグラント援助(流入資金量の約2%)は民間経済活動の恩恵を受け難い分野で効果的に活用されることが望ましいことを示唆しているといえるであろう。

5 - 1 - 2 メキシコの開発ニーズ

メキシコの開発ニーズについては第3章で既に紹介したが、ここでは、対メキシコ援助政策を検討するうえで重要と考えられる点をまとめた：

(1) 農業

セディージャ政権により開始された「農村との同盟」プログラムは次期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必要とされている。

(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“技術支援地域センター”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を支援しようとしている。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、公共部門としてどのように効果的に関与できるか、限られたODAを振り向けるに適切な分野かなど、慎重な検討が必要となる。

(3) 教育

2000年に入り文部大臣は「2000年教育政策」を大統領に提出した。その重点は、(1)教育全般の質的改善を図る、(2)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、(3)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、(1)技術教育の質的向上を図る、(2)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：インディオ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、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、チアパス州、オアハカ州、イダルゴ州、メキシコ州が優先対象州とされている。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方向とされており、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

「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たが、当面の対象は一応カバーされ、今後は、都市の貧困層をターゲットにする方向とされる。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。PROGRESA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、予算も拡大してきたことから、次期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自立のための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PROGRESA(ないしは新政権による新しい極貧対策プログラム)との関連で考えることが必要であろう。

(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いえない状況にあり、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、この自助努力をいかに現実化していくかがもう一つの大きな課題とされる。極貧対策と同様に、貧困軽減への支援では当プログラムとの関連で考えることが必要であろう。

(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ミュニシパリティ政府に及ぶ動きも進んでおり、ミュ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・計画的にディスパースする；(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。

5 - 1 - 3 我が国援助の基本方針

「政府開発援助に関する中期政策(平成11年8月)」によれば、援助の重点は、経済・社会インフラ整備への協力とのバランスに配慮しつつ、従来以上に貧困対策や社会開発の側面及び人材育成や制度・政策などのソフト面での協力を重視し、また、地球規模問題にも引き続き積極的に取り組むということであり、中南米地域への援助では次の点が重視されている：

- (1) 民主化及び経済改革努力に対する積極的な支援
- (2) 豊かな自然環境の保全や経済成長に伴う環境負荷の増大に対応した環境保全のための

支援

- (3) 基礎教育、保健医療、農業・農村開発、地域間格差の是正のための基礎インフラ整備など、貧困問題の緩和のための支援
- (4) 比較的低所得の国において民間活動の活発化及び海外からの投資促進に資する環境整備のための経済・社会インフラ整備などへの支援(メキシコは高中所得国であり、この範疇には入らない)
- (5) 複数国を対象とした人材育成・技術移転などの広域的な協力の推進

これらの援助を効果的・効率的に実施するため、D A C 新開発戦略の考え方に沿い、途上国のオーナーシップと外部パートナーの連携強化を前提として、次のアプローチを重視する：

- (1) 国際的な援助協調：貧困軽減をめざす外部パートナーの努力の結集
- (2) 個別(国別)アプローチ：途上国それぞれのニーズを満たす援助
- (3) マルチセクター・アプローチ：分野間にバランスのとれた開発と援助
- (4) 包括的アプローチ：多様な援助資源の動員による開発と援助
- (5) 成果重視のアプローチ：進歩の継続的な確認による目標への接近

5 - 1 - 4 在メキシコ日本大使館の考え方

メキシコは1人当たりG N PがUS\$ 4,000に近く、また、O E C D加盟を果たしたことから、援助の「卒業」に近づいていると考えられ、ほかの途上国とは異なる援助を考えるべきだろう。所得レベルが比較的高い高中所得国では、緊急に解決を要する開発課題は減少し財政制約も緩和される傾向があり、プライオリティーの高い分野については自力対応が可能となり、援助側が援助分野を選定できる選択肢は拡大する。他方で、メキシコの経済規模は大きく、公的部門に比べて民間部門が非常に大きいため、他の途上国に比べてO D Aが果たせる役割は非常に限られたものとなることから、援助効果を発揮できる分野を厳選することが必要である。対メキシコ援助では日墨友好関係の強化並びに文化無償、草の根支援などを重視することが望ましい。

メキシコでは、地域格差が極めて大きいため、地域格差の改善に向けた支援を重視すべきであろう。地域格差の改善には所得水準の低い南部を重視すべきだが、南部には治安問題があるため、州単位ではなく、州内の特定地区の治安状況にも注意しながら対象地域を選定することが必要となろう。貧困人口が3,000万人規模と推定されるメキシコでは、貧困軽減は国家の安定という意味から極めて重要であり、重視すべきであろう。高中所得国に位置づけられるメキシコは無償資金協力の対象国ではないが、貧困地域に対しては無償資金協力を可能にするよう検討も必要となろう。地方の貧困軽減には分権化が進められている地方政府の行政能力の強化が重要であるため、地方からの研修員の受入れ枠を増加したいと考えており、現行のGI条件の見直しなどが必要になろう。

現在、メキシコが最も必要としているのは、インフラなどのハード面ではなく、制度づくり・マネージメントなどソフト面であると考えられる。従来、我が国の援助はハード面が中心であったが、対メキシコ援助ではソフト面を重視することが必要で、ソフト面での「質の高い」アドバイスを提供することが望まれる。メキシコでは治安及び麻薬も重要な開発課題である。近年、治安は著しく悪化し、大都市・観光地等における旅行者などの被害にとどまらずメキシコに進出した日本企業にも被害が発生しており、治安対策への支援が望まれる。また、麻薬については、前橋本総理が麻薬取り締まりに関する日米墨の合同協議を提案していることから、麻薬対策への支援も必要であろう。

対メキシコ援助計画では「モニタリングと成果重視のアプローチ」を特に重視すべきで、目標に対する達成度のモニタリングを可能にする指標の設定が望まれる。当評価調査で提案しようとしている今後5年間の対メキシコ援助計画では、5年間に何をするかではなく、5年間の協力によってどのような成果を達成するかに重点を置き、最終的及び中間的なアウトプットをモニタリングする一連の指標を提示していくことが必要であろう。

5 - 1 - 5 JICAの対メキシコ協力の考え方

今後は、個別(国別)アプローチすなわち「課題に対するプログラム・アプローチ」が主流になると考えられ、このアプローチをいかに実行するかが地域部の大きな課題である。しかし、援助の卒業が近づいているメキシコに対しては、開発課題に対するプログラム・アプローチが望ましいか、メキシコ政府の開発計画のなかの特定課題に対し範囲を限定したプログラム・アプローチを採用するか、検討が必要であろう。民間部門の役割がますます大きくなる一方で、政府の役割が次第に小さくなっているメキシコに対しては、半公共部門の改善に対しODAの効果を高めるにはどうしたらよいかを検討することが重要となる。当評価調査は過去の案件を評価対象としているが、過去の結果の静態的評価ではなく、現在から将来に至る動態的な視点から検討することが必要であり、また、DAC新開発戦略に示されるように「成果重視のアプローチ」を重視することが必要である。

JICAメキシコ事務所は、当評価調査の目的は現地事務所の考え方をとり入れて対メキシコ援助のローリング・プランの原型を作成すること、と理解しているが、事務所では次の分野を対メキシコ援助の重点分野と考えている：

- (1) 裾野産業・小企業の育成と振興：メキシコの産業振興には、輸出大企業を頂点とする企業ピラミッドを形成する裾野産業を振興すること、並びに、地方における小企業の育成と振興が重要である。
- (2) 保健医療：ベラクルス及びゲレロ両州における母子手帳を全国に普及させたいと考えており、保健省も同じ考えである。また、感染症(中南米に多いシャーガス病)対策も

重要であり、1998年3月にメキシコにて開催されたセミナーが契機となって、中米・カリブ諸国に対する地域協力の可能性が広がっており、これを重視したい。

(3) 環境問題(地方環境と都市環境): 地方における森林回復とメキシコ市における大気・ゴミ・産業廃棄物処理が重要な課題である。地方における森林回復は地方の貧困軽減と密接に関連し、広い観点からの検討が必要である。メキシコ市のゴミ問題は緊急な課題であり、制度的な問題を解決する法制度の整備、譲許性融資と連動させた実施の仕組みづくりが重要である。

(4) すべての分野のベースとなる人材育成: 地方分権化にともない地方自治体の人材育成が重要な課題であるが、必要性についてはさらに確認していきたい。JICAの研修プログラムは様々な研修ニーズに対応できるようにすることが必要で、長期研修はこの点で良いプログラムであり活用したい。

南南協力: ラテンアメリカ諸国は言語も文化も同一で南南協力の最も適した地域であろう。南南協力では、ハリケーン防災、IMEXCIに対するPCM手法の導入、JICA/IMEXCIの共同によるグアテマラ支援など種々の展開が考えられるが、そのためにはIMEXCIの機能強化が不可欠となる。

日墨友好: 日系移住者支援では、日系一世が多い国には支援枠が大きく、メキシコ、ペルーなど日系一世が少なく二世以上が多くなった国には支援枠が小さい。世代が新しくなればなるほど友好活動の必要性が高まるものであり、メキシコ、ペルーに対する支援枠の拡大が必要である。

メキシコの1人当たりGNPはUS\$ 4,000に達するが、地域格差は大きく、今後は、経済成長の恩恵にあずかれない地域・人々への援助を重視すべきだろう。貧困問題への取り組みでは地方の人々に直接働きかけ自立を支援することが重要で、このためにはJOCVのチーム派遣、シニア・ボランティアとJOCVとの連携など、援助スキームを組み合わせることで援助効果を高める必要がある。また、貧困問題では、各種の事業を一つの課題のもとに展開するとともに、ローカルに根ざした知識・経験をできる限り活用すべくNGOとの積極的な連携が必要と考える。

5-1-6 IMEXCIの日本の協力に対する期待

OECD加盟以来、メキシコへの政府開発援助はドラスティックに減少している。この減少しつつある援助を効果的に活用することがメキシコにとって重要で、IMEXCIとして援助の効果的な活用方法を検討し、活用のプライオリティーを設定していきたい。メキシコは1人当たりGNPがUS\$ 4,000程度の高所得国とされるが、US\$ 4,000以上の州に対してはプライオリティーを置かず、貧困な州・地区に焦点を絞ってODAを活用する国際協力政策を作成

していきたい。

今後の技術協力では次の点を重視して頂きたい：(1)協力対象別に資金シェア示すことにより日本の援助の重点を明確にする；(2)プライオリティーの高い貧困軽減に対してはマルチセクター・参加型アプローチを採用する；(3)各種スキームの相乗効果を高められるようスキームの複合的な投入を実現する。貧困軽減では「マルチセクター・アプローチ」及びあらゆる関係者を含む「参加型アプローチ」を特に重視して頂きたい。また、「コミュニティの貧困軽減」に援助資源を集中的に投入することによって「目に見える効果」が得られるよう協力を計画して頂きたい。貧困軽減は政権を超えて継続される重要政策であり、日本の対メキシコ援助が長期にわたり効果をあげるうえで重要なテーマと考えている。

人材育成に対する技術協力は極めて重要で、その重要な一環である研修を重視していきたい。今後は、まず日墨協議を通じて全体としての研修計画を作成し、研修機関に関する情報を収集・分析したうえで研修員のバックグラウンドとニーズに合致する研修コースを選定できるようにしていきたい。国別特設研修はメキシコの弱点を補強できるよう特別に企画された研修コースになるよう期待したい。

中米・カリブ地域に対する日本の援助も極めて重要である。中米・カリブ諸国に対しては、保健・教育・中小企業振興などを含むセクター横断的な協力が高い効果を生み出すものと考えられ、地域の援助ニーズを把握したうえで、より良いマルチセクター・アプローチ、連携方法、国際的な援助協調を検討することが必要である。また、日墨両国のメリットになるよう第三国専門家の活用を積極的に推進していきたい。

当評価調査を通じてIMEXC Iの制度能力の強化を図りたい。当評価の共同作業の結果、IMEXC I強化の必要性が浮きぼりになり、援助エキスパートの育成が重要課題として認識されることを期待している。これまでの協力をベースに信頼関係をさらに強化し、より良いパートナーとしてともに前進したい。将来的には、州政府がODAの実施主体として機能できるようにしていきたい。

5 - 1 - 7 主要ドナーの対メキシコ協力方針

(1) USAID

USAIDは「経済成長、農業、エネルギーと環境、保健医療、人道援助、民主化」の6分野を重視して援助を行っているが、対メキシコ援助については、エネルギーと環境(援助総額の50%を配分)、保健医療(同25%)及び民主化(同25%)を中核にしている。エネルギーでは、南部地域を中心に太陽エネルギーと風力エネルギーなどクリーン・エネルギー分野で協力しており、新たに“Global Climate Change”に関する援助を予定している。環境では、森林火災からの森林回復を支援している。保健医療では、以前は家族計画を重視して

いたが、現在はH I V / A I D S及び結核に対する協力を行っている。民主化はセンシティブな課題であるため、現在のところ、議会におけるリサーチ及びライブラリー・サービス、司法分野での米墨協議、市民社会・地方自治体の能力強化などの協力にとどまっている。

U S A I Dは援助評価について長い経験を有している。過去には、個別プロジェクトを対象にインプット、アウトプット、成果及び目標を評価する「ログ・フレーム」を使用していたが、現在は使用していない。現在は、“Result Oriented Approach”を採用し、援助によって何を実現すべきかという目標追及型の“Result Package”を重視している。これを具体化するため、5か年を対象期間とする“Country Strategy Paper”を作成し、戦略別に“Strategic Goals / Intermediate Results / Indicators for Success”を設定している。

(2) 世界銀行

メキシコが現在重視すべきことは、健全なマクロ経済フレームの確立と社会改革であり、次の施策を重視すべきと考える：(1)社会セクターの持続可能性の強化であり、教育・保健・貧困に焦点を当てたB H Nの充足；(2)年間5%の経済成長を維持することであり、公共セクター・金融・民間部門・インフラ・環境の重視；(3)良い統治の実現をめざす行政改革・税制改革・地方分権の推進である。

世界銀行の対メキシコ支援計画(期間は3年間)は、直接的な貧困軽減を中心に置くとともに、雇用の拡大を可能にする経済成長を重視している(広義の貧困軽減)。地方における1,000万人の極貧層への支援と都市を中心とする2,000万人の貧困層に対する社会政策を推進し、地方分権が進展している教育サービスの量的拡大と質的改善並びに保健サービスの拡充が重要と考えている。州政府との連携強化が必要と考えており、生物多様性、大気質など環境面を重視した連携を推進したい。また、地方産業の振興も重要な課題で、そのため地方都市のインフラ整備を重視したい。

(3) 米州開発銀行(B I D)

B I Dは、過去40年間にわたり、メキシコとB I D両者の優先政策を勘案しながらメキシコへの支援を行ってきた。セディージョ政権下では、制度改革支援とともに民間支援を重視しており、主なものとして、財政システムの改革支援、イパーブ銀行保護システムの確立、ナフィン銀行への支援、銀行システムの近代化とツーステップ・ローンによる民間支援などを行っている。

今後は、新政権と協議しながら大統領の任期である6年間に対応する援助戦略を策定する考えであり、次の点への支援を重視したいと考えている：(1)制度改革の継続 - 中央政府

と地方政府の財政改革と税制改革；(2)地方分権への支援 - 地方政府の行政能力強化と融資；(3)社会セクターへの支援 - 特に、教育、職業訓練、人材育成；(4)財政支援 - 本来の役割を果たしていない開発銀行の改革、である。

5 - 2 対メキシコ援助の基本的考え方

5 - 2 - 1 対応すべき開発課題

表5 - 2 - 1は前節の記述を要約したものである。この表から読み取れることは、我が国の対メキシコ援助の対象テーマを何にすべきか(What)ということと、どのように援助を実施すべきか(How)ということである。当節では、はじめに同表から“ What ”を中心に対応すべき開発課題を洗い出し、次に、当該課題について“ How ”を中心として援助をいかに実施することが望ましいかを検討する。

「政府開発援助に関する中期政策(平成11年8月)」に示される対中南米地域の援助の基本方針のうち、「地域格差の是正と貧困軽減」「環境保全」「(一国を超えた)広域的な人材育成・技術移転」はメキシコの開発ニーズ並びにI M E X C Iの我が国援助に対する期待に一致するものであり、また、在メキシコ日本大使館及びJ I C Aの考え方とも一致しており、この3テーマは対応すべき開発課題と考えて良いであろう。ここで「広域的な人材育成・技術移転」では南南協力及びそのためのI M E X C Iの能力強化を含めて考えることが重要であろう。

中期政策に示される「経済改革」については、メキシコの場合、O E C D加盟及びN A F T A加盟との関連でかなりの程度進展しており、世界銀行及び米州開発銀行による支援が継続されていることを考慮すると、我が国として重視すべき援助テーマにとり上げる必要はないと考えられる。同じく「民主化」については、メキシコ自身が積極的に推進する意向を有しているとともに、センシティブな問題であることもあってU S A I Dの民主化支援も範囲を限って実施されていることなどを考慮すると、重視すべき援助テーマとして取り上げることは難しい面があると考えられる。

中期政策では取り上げられていないが、在メキシコ日本大使館あるいはJ I C Aの対メキシコ援助の考え方に示されるテーマのうち、地方分権化に伴う人材育成を含むメキシコ国内の「人材育成」は、高等教育・技術教育の質的向上に対するメキシコの開発ニーズとも一致するものであり、対応すべき開発課題と考えることができよう。また、「地方における農産加工業及び小企業の育成・振興」は地方の貧困軽減に資するとともに、J I C Aの考え方及びメキシコの開発ニーズとも一致するものであり、対応すべき開発課題とみることができよう。

しかし、輸出大企業を頂点とする「裾野産業の育成・振興」は民間部門が主導的な役割を果たす分野であり、行政によるインターベンションの有効性については国際的にも議論されている

ことを考慮すると、当テーマについては行政は「何をすべきか、何をすべきでないか」をまず整理したうえで、対応すべき開発課題に取り上げるか否かを確認していくことが必要であろう。

中期政策とは離れるが、メキシコは我が国が組織的に移民を送り出した最初の国であり、現在1万2,000人あまりの日系人が生活していることもあって、長期にわたる友好関係が継続している。その一環として、日墨要人の往来も多く、日墨研修員・学生の交流も活発である。このような歴史的な経緯を踏まえ、さらに友好関係を促進するという観点から、JICAメキシコ事務所は「日墨友好関係の強化」を対応すべき開発課題として掲げている。表5-2-1には記載されていないが、在メキシコ日本大使館並びにIMEXCもその重要性を指摘していることを考慮すると、「日墨友好関係の強化」は対応すべき開発課題の一つに取り上げることが望ましいと考えられる。

以上の検討から、今後5年間の対メキシコ援助において「対応すべき開発課題」は次の6点にまとめることができるであろう：

- (1) 貧困軽減(栄養、保健、教育、就労など)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・保全並びに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人的資源開発
- (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

5-2-2 重視すべきアプローチ

次に、対メキシコ援助をどう進めるかという“ How ”の部分について検討する。DAC新開発戦略の考え方に沿った我が国援助の基本アプローチとされる5つのアプローチ(5-1-3節参照)のうち、個別アプローチは当評価調査がまさに目標としているところであり、既に考慮されている。また、国際的な援助協調については、メキシコにおけるODAの重要性が極めて低いレベルにまで低下していること、並びに、ドナー機関・ドナー国の対メキシコ援助は世界銀行によるローンを除けばミニマルなものであることから判断すると、LLDC諸国などほかの途上国の場合に比べて国際援助協調の必要性は相対的に低いと考えられるが、限られた援助資源を効果的に活用するという視点からは、主要ドナー機関・ドナー国の援助協調は重要であり続けよう。

以上のことから、対メキシコ援助において特に重視すべきアプローチとしては、参加型による「マルチセクター・アプローチ」、多様な資源を動員する「包括的アプローチ」及び何を実現するかという「成果重視のアプローチ」の3つがあげられよう。「開発課題の解決に向けたアプローチ」が重視される現在、成果重視のアプローチはその中核であり、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・すべての援助資源が有効に動員されることが不可欠となり、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る。成果重視のアプローチに対しては、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。

前述の6つの「対応すべき開発課題」に対し「成果重視のアプローチ/マルチセクター・アプローチ/包括的アプローチ」を採用する場合には、開発課題の改善に対する援助の貢献度を測定できるよう「達成すべき目標指標」とその経年的な「モニタリング・システム」を確立することが不可欠となる。我が国の対メキシコ援助の予算規模は年間35～40億円で推移しており、メキシコの経済規模に比較すると極めて微少であることから、このような目標指標と貢献度を測定可能にするためには、援助事業の対象・範囲をかなり絞り込むことが必要となろう。

また、多様な参加者によるマルチセクター・アプローチ及び様々な援助資源の動員による包括的アプローチによってインプットを複合的に組み合わせて援助事業を推進するようになると、個々の援助資源・個々の参加者に対する個別評価ではなく、これらの複合的な総体として「達成すべき目標指標」に対する貢献度をモニタリングし評価することが必要となる。これは多様な援助資源と参加者が複合された「援助ミックス」を評価し、最適な援助ミックスを追求していくフィードバック・システムが極めて重要になろう。援助ミックスの評価は今後に必要な重要な研究テーマとなろう。

以上のように、「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となるものであり、この試みが期待する成果を生み出すまでには、試行錯誤を混じ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ることとなり、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」に限ってODAが使用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るであろう。メキシコを「成果重視のアプローチ」のモデル国とし、ここでの経験をベースにプロトタイプを確立し、これを順次、他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。

5 - 3 対メキシコ援助計画の提案

当節では、「対応すべき開発課題」として取り上げられた6つの開発課題について、(1)現状；(2)目標；(3)目標の達成プログラムの3点について検討する(表5 - 3 - 1)。

表 5 - 3 - 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。

開発課題 1：貧困軽減を通じた地域格差の是正

(1) 現状

メキシコでは、「基礎食品基準価格」が貧困ラインとされ、家族数 5.5 人の 1 世帯当たりの所得が 1,738 ペソ以下(1977 年末価格)が「極貧」と定義される。極貧は農村部(人口 2,500 人以下の村落と定義される)に圧倒的に多い。極貧世帯の比率はチアパス、ゲレロ、オアハカ州の 3 州で約 40%、イダルゴ、グアナハト、ミチュアカン、プエブラ、サンルイスポトシ、ベラクルス、サカテカの 7 州で約 30% に達し、この 10 州に全国の極貧の 55% が集中している。極貧のなかでも特に女性が疎外されており、この結果、栄養、健康、教育の悪循環が形成されており、このような悪循環を絶つことをめざして“PROGRESA”が実施されてきた。

上記の極貧軽減対策に加え、社会から疎外された農村、あるいはインディオの住む地方が自ら開発を計画・実施できる能力を強化することを目的として、「優先地方の貧困軽減対

策国家計画(1999年5月)」が発表された。この計画は、地方自治体が様々な中央政府機関と協力して、国内31州における91の優先地方で貧困軽減対策に取り組むことをめざしている。当計画には、社会開発省(SEDESOL)、教育省、厚生省、環境・天然資源・漁業省、農業・畜産・農村開発省、商業・産業振興省、通信・運輸省などの中央政府機関並びに各種の地方組織が関係している。社会開発省では、臨時雇用、少額融資、公共企業、農業日雇い、女性支援、共同出資などの多様な事業を実施している。

(2) 目標

目標：マージナリティ指標の高い貧困州・ミュ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。

マージナリティ指標は「開発からの疎外レベルを、所得、教育、保健、生活水準、居住環境など9つの個別指標を総合化して得られた指標」であり、人口基金(CONAPO)が全国の州及びミュニシパリティについて「非常に高い、高い、普通、低い、非常に低い」の5段階でランキングしたものである。1995年における全国32州の順位を見ると、1位から12位まで、チアパス、ゲレロ、オアハカ、ベラクルス、イダルゴ、プエブラ、ユカタン、カンペチェ、サン・ルイスポトシ、タバスコ、サカテカス、ミチュアカンという順序である。高いマージナリティ指標を示す州は、一般に低い1人当たりGDPと低い森林被覆率を示すが、カンペチェの1人当たりGDPはUS\$ 6,600と非常に高く、また、環境状況を示す森林被覆率では、サン・ルイスポトシとサカテカスが非常に良い値となっている。

以上から、カンペチェ、サン・ルイスポトシ及びサカテカスの3州を除くチアパス、ゲレロ、オアハカ、ベラクルス、イダルゴ、プエブラ、ユカタン、タバスコ、ミチュアカンの9州がマージナリティ指標、経済指標、環境指標から見て持続可能性が脅かされている貧困州とみることができるであろう。これら9州のうち、チアパス、ゲレロ、オアハカは「死者総数に占める殺人による死者数比率」が全国の1位から3位にランキングされており、治安状況が悪いと推定される。また、これら3州はメキシコのなかで最も貧困対策が必要とされる州とされ、既に国際援助がかなりの程度集中している。このことは「成果重視のアプローチ」を採用する場合、成果に対する我が国の貢献度の推定が難しいという援助技術上の問題を抱えることになる。したがって、チアパス、ゲレロ、オアハカの3州については、治安問題と国際援助の動勢を検討して我が国援助の重点州とするか否かを決定することが必要になる。

以上は州レベルで見た場合であるが、これをミュニシパリティ・レベルで見ると、全般的な傾向に大きな差異はないが、州境をまたいでマージナリティ指標の高いミュニシパリティが連続する一連の地域があることが分かる。サパティスタ国民解放軍(EZLN)が自

治区の確立をめざすチアパス東部は立ち入りが禁止されているため、ここを除く次の6地域を開発課題1(貧困軽減を通じた地域格差の是正)の「候補対象地区」とすることができよう。援助を開始する段階では、これらの地区のなかから対象とする具体的な小地区をさらに特定していくことが必要となろう：

- (1) ベラクルス、イダルゴ、サン・ルイスポトシの州境地域
- (2) ベラクルス、プエブラ、オアハカの州境地域
- (3) オアハカ東北部
- (4) オアハカ南西部
- (5) ゲレロ南東部
- (6) ミチュアカン、メキシコ、ゲレロの州境地域

(3) 目標の達成プログラム

テーマの目標を実現するプログラムを設定するにあたっては、「目標に関するメキシコ政府の施策、プログラムがめざす達成成果、及び過去における我が国の援助実績」の3点を考慮することが必要であろう。貧困軽減に向けたメキシコ政府の施策としては、PROGRESAとSEDESOLによるプログラムが中核であり、これらの施策の実現に貢献できる方向で我が国の援助を計画することが望まれる。我が国援助のプログラムとしては、特定地域に援助対象を絞り込むことによってミクロレベルの成果の達成をめざす方向と、全国を対象としてマクロレベルの成果の達成をめざす方向とがあり、両者を比較検討することが必要であるが、「成果重視のアプローチ」という観点からは前者が望ましい。しかし、過去における我が国の援助実績を広く普及するというマクロレベルの援助もまた適切と考えられ、状況に応じた判断が必要となる。当開発課題では、以上のような考え方をベースに、次に示す3つのプログラムを設定する。

プログラム1：極貧対策を支援する(候補対象地区を絞り込む)

< 期待する成果：候補対象地区におけるPROGRESAサービスの受給者及び受給終了者が経済的に自立する >

当プログラムは、PROGRESAによってBHNが確保された極貧層が将来的に自立の道を見いだす具体的な活動を展開できるよう支援することをめざすものである。ここでは目に見えるミクロの成果を実現することが特に重要であり、前記の6つの候補対象地区のいずれかを対象として、様々な援助スキームを組み合わせた「包括的なアプローチ」によって多数のステークホルダーが参加する「マルチセクター・アプローチ」を採用して取り組むことが必要となる。当プログラムを実施するにあたっては、候補対象地区が抱え

る自立課題に対応して、対象地区のなかの重点小地区をどこに絞り込むか、「マルチセクター・アプローチ」の範囲をどこまで広げるか、「包括的アプローチ」による最適な援助ミックスをいかに構築するかが重要な鍵となり、I M E X C I、PROGRESA 及び対象地区に含まれる地方自治体などとの協議が極めて重要になる。

< 成果の評価指標 >

特に、受給終了者の：

- ・ 1日当たりの摂取カロリー
- ・ 義務教育対象者の就学率
- ・ 稼得収入額

プログラム 2：SEDESOL による貧困軽減対策を支援する(候補対象地区を絞り込む)

< 期待する成果：候補対象地区における住民が SEDESOL の企業グループ・ファンド、女性の生産性向上プログラムなどによって実施された事業を持続可能な形で運営管理する >

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するが、同プログラムは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点を重視して支援しようとするものである。当プログラムで重視する分野としては「企業グループファンド (FANAES)」及び「女性の生産性向上プログラム」があげられよう。

当プログラムの実施には、社会開発庁本部と地方支所、個別の企業ファンド、地方自治体、そのほか関連する中央省庁など多様なステークホルダーがかかわっており、これらが共同してプロジェクトを形成し貧困コミュニティの経済的自立を支援することになっているが、コミュニティと直接接触する「企業ファンド」の能力が低い。一方、貧困コミュニティでは、コミュニティ内部の問題点は認識しているが、市場経済の中でその問題点をいかに解決するかについての情報・知識・経験がほとんどなく、ニーズを明確にして企業ファンドに伝えることができない。この両者の能力を高めることによって、現実的かつ持続可能なコミュニティ・プロジェクトを形成し、運営できるようにすることが当プログラムのねらいである。

JICA 案件としては、社会開発庁をカウンターパートとして実施してきたミチュウアカン、イダルゴ州などにおける青年海外協力隊派遣事業がこれに関連する。しかし、現状では、分散配置された協力隊員が個々人のできる範囲で限られた活動を展開しているにとどまり、組織的に「現実的かつ持続可能なコミュニティ・プロジェクトの形成と運営」をめざしているわけではなく、情緒的な共感を超えて「目に見える成果」をあげ得る

体制になっているとは言い難い。このような核をベースとして、その組織化を図り、開発福祉事業・開発パートナーシップ事業・ミニ開発調査・草の根無償など他の援助スキームもとり入れ、社会開発庁の地方支所、企業ファンド、コミュニティ、地方自治体などを加えた参加型アプローチにより取り組んでいくことが望まれる。

< 成果の評価指標 >

- ・ SEDESOL 事業関係者の研修受講者数
- ・ コミュニティ事業の事業数と参加住民数
- ・ 事業の経営指標

プログラム 3：母子手帳の普及により母子保健の向上を支援する(州あるいはコミニシパリティ)

< 期待する成果：クリニックにおける出産前後の一定期間にわたる定期診断を通じて、伝統的方法による出産率が低下し、妊産婦死亡率及び乳幼児死亡率が改善する >

メキシコはリプロダクティブヘルスに関する“ Plan of Action 1995-2000 ”を發表しており、これには“ Family Planning / Maternal Health / Women's Health ”という3つのコンポーネントが含まれる。同プランの考え方に沿う当プログラムは貧困の軽減を図るうえで一つの重要な要素である。JICAは高いマージナリティ指標を示すゲレロ、ベラクルス両州において母子手帳の導入と活用に関する技術協力を行ってきたが、当プログラムはこの成果を広く他州に広め、全国的な母子保健の改善に資することを目標とする。プログラム1と2が対象地区を限定して目に見える成果をあげることをめざすのに対し、当プログラムはミクロレベルの経験を踏まえ、これをマクロレベルに普及しようとする点に特色がある。このため、「成果重視のアプローチ」という視点から見ると、プログラム1と2に比べて「貢献度」の判定に難しい面があり、成果の推定にはあいまいさが残ることとなる。

当プログラムの成果を評価する指標としては、DAC新開発戦略に示される保健指標「乳幼児死亡率を低下させる、妊産婦死亡率を低下させる、性と生殖に関する基礎保健サービスを普及する」という3点があげられよう。これらの指標の改善には地方政府・中央政府によって様々な施策が講じられており、このなかで母子手帳による貢献度と成果を判定することは困難であるが、ベラクルス州の第10保健区の事例をベースにミクロとマクロを関連づける評価指標の開発を試みる必要があるであろう。これに代わる簡易指標としては、「診療所への来診者数の増加」「出産に占める伝統的出産比率の低下」などがあり、モニタリングのためには母子手帳を導入した地方自治体からの経年的な情報提供

が必要になる。

< 成果の評価指標 >

ミュニシパリティ単位での：

- ・ 診療所への来診者数
- ・ 出産に占める伝統的出産比率

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

(1) 現状

メキシコの製造業は生産性の上昇を伴いながら着実に成長を遂げており、1998年における製造業製品の輸出は輸出総額の90%にまで達している。しかし、この製造業の成長は米国との国境地帯を中心に立地するマキラドーラ産業に依存するところが多く、これらの産業は多くの中間財を輸入に頼っていることから、国内的な産業波及効果は限られており、また、輸出増加は必然的に輸入増加を伴うことになる。一方、国内市場を対象とする製造業は急速に進展する貿易自由化、為替レートの変動、国内の高金利などの影響により苦況に立たされており、製造業の不振は特にマキラドーラ産業が皆無に近い南部地域において顕著である。

人口の約35%が14歳以下の若年層で構成されるメキシコにおいては、製造業を中心とする雇用創出は重要であり、特に若年層が多い貧困地域での雇用創出は特に重要視されており、これはプログラム2において社会開発庁の「企業ファンド」に見られるとおりである。商業・産業振興省では、マキラドーラ産業を頂点とする裾野産業の育成、マキラドーラ産業の一部の地方展開、産業クラスターの形成、手工芸の振興、“技術支援地域センター”の設立などによって全国的な産業振興を推進しようとしている。また、農業・畜産・農村開発省では、「農村との同盟」プログラムをベースに、作物の多様化、農村小企業の育成などを推進している。

(2) 目標

目標：マージナリティ指標の高い貧困州・ミュ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

当開発課題は対象地区を限定する開発課題1と強い関連を有するとともに、全国的な観点から、対象とする貧困州・ミュニシパリティの範囲を拡大して産業の育成と振興を図ることを目標とする。この分野において行政ができることは、財政・税制・技術指導・人材育成など「産業の育成と振興に関する環境整備」が中心であり、具体的な活動と成果については民間のイニシアティブを尊重することに留意が必要となる。

米国との国境地帯に発展してきたマキラドーラでは、同地帯における労働力の逼迫により、製造部門の一部を他州に移設するなどの事例が発生しつつある。このような民間企業の地方展開・再配置の促進に寄与する施策も重要であろう。一方、地方における農産加工・サービスなどを中心とする小企業の起業支援策も重要とされるが、起業は個人の意欲と能力に負うところが大きく、行政としては上記「環境整備」以外には有効な施策を有している訳ではない点に留意が必要となる。

当開発課題については、社会開発庁、商業・産業振興省、農業・畜産・農村開発省、地方自治体など行政部門、大学と研究機関、並びに民間産業団体などで推進されているものもるの施策との連携を積極的に図ることが必要であろう。

(3) 目標の達成プログラム

プログラム 1：開発課題 1 との関連で、地方自治体の農村産業振興に関する能力の向上を支援する(候補対象地区を絞り込む)

<期待する成果：候補対象地区にある地方自治体が、市場動向を勘案しながら、現実的で持続可能な産業振興計画を策定する能力を身につける>

対象地区を限定した開発課題 1 では農業をベースにした産業の育成と振興が重要な要素となり、市場経済のなかでの自立発展性を重視することが必要となる。しかし、下位レベルの地方自治体になればなる程、市場における需要動向を含め市場経済のなかでの自立発展性を考慮できる人材は不足しており、住民側もこのような問題を理解できないこととも相まって、実効のあがる施策が実施できない状況に置かれている。したがって、農村産業振興を推進するためには、州・ムニシパリティなどの人材育成が急務となる。

「産業振興計画能力の向上」では主に研修が中心になるであろうが、特に下位レベルの行政機関を重視することが必要であるため、地元の生産活動に密着しながら問題意識を育て、同レベル他地区の分かりやすい事例を取り上げながら改善に向けた考え方を具体的に示していくことが重要となる。評価指標としては、このような能力の向上を定性的に評価できる指標が望まれるが、現時点で特定することは難しく、暫定的に次の3つの定量指標とする。

<成果の評価指標>

- ・ 農村産業振興研修コース数
- ・ 同上研修コース受講者数
- ・ 同上のうち講師レベルに到達した受講者数

プログラム 2 : 裾野産業の振興を支援する

< 期待する成果 : 「技術支援地域センター」が民間企業の比較的高いニーズに合致する分野横断的な産業技術・経営技術を提供できる >

当プログラムは対象地区を特定せず、「技術支援地域センター」の能力強化を支援するものである。マキラドーラ企業を頂点とするピラミッド産業群を形成するためには、労働力に余裕があり比較的开発レベルが低い地域を中心に、比較的高いレベルの産業技術・経営技術を普及することが必要となる。裾野産業には多様な産業が含まれるため、個々の産業に必要とされる個別技術は民間企業が自ら能力向上を図ることとし、公共部門としては、産業分野横断的に適用可能な産業技術・経営技術を重視すべきであろう。

当プログラムでは、産業分野横断的な研修とコンサルテーションが主要な支援活動となる。しかし、重視すべき分野・内容は「技術支援地域センター」の置かれた状況によって変化する。具体的な評価指標はプロジェクトの形成段階で具体化することが必要である。

< 成果の評価指標 >

- ・ 研修のコース数、レベル、受講者数
- ・ コンサルテーションの申し込み数、実施数、具体化事例数

プログラム 3 : 若年労働者の職業訓練を支援する

< 期待する成果 : 大都市に流入した若年労働者に職業訓練を施し、これら労働者の失業率を低下させる >

当プログラムは、若年労働者の雇用率が低い州を中心に、雇用促進に向けた「職業訓練センター」の活動を支援し、若年労働力の雇用率改善をめざすものである。若年労働力の雇用促進には、プログラム 1 の農村産業振興、プログラム 2 の裾野産業振興との関係を考慮して地方部を中心とする雇用促進と、他方で、大都市に流入した若年労働者の雇用促進があげられる。大都市における貧困問題は様々な要因が作用した結果であるため、大都市の貧困軽減問題に取り組むには事前に十分な調査・準備活動が必要となり、直ちにに取り組むことには困難が予想される。このような点を考慮し、大都市に流入した若年労働者の雇用促進を取り上げるのも一つの方法であろう。当分野では、JICAはセナード・プロジェクトによりトレーナーズ・トレーニングを実施してきており、ドイツ、イタリア及び世界銀行は、セラヤ(職業訓練高等学校)を中心として職業訓練の近代化を支援している。これらの協力との重複を避け、相乗効果を発揮できる形で案件を形成することが必要である。

< 成果の評価指標 >

- ・ 職業訓練施設・コースの整備向上率

- ・ 職業訓練受講者数
- ・ 同上修了者の就職率

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

(1) 現状

森林関係では、不適切な伐採が進み、再生へのコントロールが効かず、持続可能な森林管理が困難になっている。メキシコ国土の1/3は砂漠であるが、これに加え、焼畑農業、過度の伐採、森林火災などによって砂漠化が進行している。このような傾向を逆転させるためには、森林回復・保全と森林の有効活用をバランスさせることが必要であり、これを可能にする法的規制と監視体制の強化並びにインセンティブの付与が必要である。森林回復・保全は表土の流出防止を通じて土地の生産性を維持することにつながり、貧困農村の生活再建にとっても極めて重要である。

一方、メキシコ市、グアダハラ市、モンテレー市、米国との国境地帯などにおける大気汚染の防止、ゴミ及び産業廃棄物の処理も重要な環境課題となっている。このような環境汚染は特に貧困層の健康被害への影響が大きく、緊急に改善が必要とされる。都市における環境改善では、実施に向けた制度の確立・強化とともに、規制遵守の徹底が特に重要である。

(2) 目標

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。

森林・水資源を中心とする自然資源の減少と悪化の最大の要因は人々の環境保全に対する認識の低さにある。地方の貧困層にとって、長期的な持続可能性はともかくも、生活の糧を得ることが直面するニーズであり、自然資源の収奪が悪いという認識は低い。行政においても同様の考え方が普遍的であり、国家として環境法が施行されていても末端まで浸透していない。自然環境の悪化を防止し回復するためには、植林など森林回復を進める一方で、このような人々の考え方を改める啓蒙活動が重要となる。

メキシコ市を中心とする大都市の生活環境改善における問題点は、廃棄物・下水処理の事例に見られるように、改善計画が策定されても実施されないということである。主な原因は行政が様々な既得権益を調整することができないというリーダーシップと制度上の問題であり、特別市のオーナーシップの強化が課題といえよう。

(3) 目標の達成プログラム

プログラム 1：開発課題 1 との関連で、自然資源の回復・保全を支援する(候補対象地区を絞り込む)

< 期待する成果：候補対象地区における地方自治体及び住民の環境保全意識を向上させ、所得機会の拡充と自然環境の回復・保全を両立させる >

開発課題 1 のプログラム 1 と 2 (極貧対策及び貧困対策を支援する) は貧困地区における所得機会の拡充を重視する支援であるが、当開発課題はそれらの支援を長期的に持続可能なものにするをめざすものである。所得機会の拡充が自然資源の収奪になることなく、自然資源の回復・保全と両立させようとするものである。貧困の南部諸州では森林の畑地転換が無秩序に進行しているが、傾斜地における農業は表土の流出により短期間に生産性を低下させるため、これを放棄して次の畑地開発に進む傾向が強い。このような悪循環を絶つためには、既開発地の生産性を維持できる農法を導入するとともに、開発課題 1 のプログラム 1 と 2 によって森林伐採に依存しないですむ所得機会の拡充が不可欠となる。

< 成果の評価指標 >

- ・ 森林面積
- ・ 傾斜地農地の生産性
- ・ 森林保全啓蒙活動の対象者数

プログラム 2：地方自治体の環境行政の能力向上を支援する(候補対象地区を絞り込む)

< 期待する成果：候補対象地区における地方自治体が、環境管理計画の作成、監視とモニタリング、評価とフィードバックを実行できる制度能力を確立する >

前述のように、森林資源の減少を中心とした自然環境の悪化は地方の自治体及び住民の環境意識が低いことが最大の原因であり、啓もう・広報活動を通じて環境保全意識を向上させ経済活動との調和を図ることが重要である。同時に、地方レベルで環境法を施行するための体制整備(環境管理計画の策定、監視とモニタリング、評価とフィードバック)及びそれを実行する人材の育成を図ることが必要である。

< 成果の評価指標 >

- ・ 環境啓蒙・広報活動の種類と対象者数
- ・ 監視とモニタリング・システムの整備状況
- ・ 環境管理計画研修の受講者数

プログラム 3：大都市における生活環境改善を支援する

<期待する成果：メキシコ市における廃棄物処理・処分システムを整備することによって、スカベンジャーなど貧困層の生活環境を改善する>

大都市の生活環境改善には、大気汚染防止、騒音防止、排水処理、廃棄物処理、危険物対策など様々な環境改善があげられるが、当プログラムは貧困層の生活に深くかかわる環境の改善を重視することとし、今後5年程度の期間においてはメキシコ市における廃棄物にかかわる生活環境改善を重点とする。当プログラムが目標とする成果は、(1)メキシコ市における廃棄物処理システムの整備；及び(2)廃棄物処分地近傍で生活する貧困層の生活改善である。前者の計画は既に策定されており、当プログラムはこの計画を具体化するための政策アドバイスを中心とする。後者については、この分野で既に活動を行っているNGOと協力して貧困層の衛生・健康面の改善を支援することとする。

<成果の評価指標>

- ・ 廃棄物処理・処分システムの整備のために実施された施策数
- ・ 廃棄物処分地近傍に居住する貧困層の罹患率と死亡率

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

(1) 現状

1992年の教育セクターでの分権化を契機として、セディーゴ政権下で保健医療、貧困対策、道路整備、環境、農業など多くのセクターで地方分権化が推進された。その後さらに、社会正義(人権・平等・分配など)と行政などの分権化も推進され、2000年には地方への予算配分額は予算総額の60%に達するにいたった。分権化の進展に伴い、各地方自治体は、全般的な行政及び財政能力の強化、社会サービスの維持と向上、環境の修復と保全、地方産業の振興などを効果的・効率的に実施することが求められる。このような分権化を支える州、ミュニシパリティなど行政官の能力向上が重要な課題となる。

地方行政の能力向上では、開発課題2のプログラム1及び開発課題3のプログラム2において候補対象地区における産業振興と環境保全に関する能力向上と人材育成を取り上げたが、当開発課題では、全般的な行政及び財政能力の強化と社会サービスの維持と向上を中心に能力向上を図るものである。この分野においては、連邦・州・地方自治体という異なるレベルの行政機関が関与するとともに、大学・研究機関・民間団体・NGOなど様々なステークホルダーが関与しており、地方行政の能力向上では、これらの連携を積極的に考慮していくことが不可欠である。

(2) 目標

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。

1999年5月、セディージョ大統領は「優先地方に向けた対応策の国家計画」を発表し、高いマージナリティ指標を示す地方における住民が自らの開発を計画・実施するための能力を強化するための施策を打ち出した。当開発課題は候補対象地区を重点地域として当該国家計画(あるいは新政権による地方振興プログラム)の実現を支援するものである。

(3) 目標の達成プログラム

プログラム1：地方行政にかかわる人材育成を支援する(候補対象地区を絞り込む)

<期待する成果：候補対象地区における地方自治体が行政能力を高め、地元住民を含む多様なステークホルダーの参加のもとに総合計画を策定し、総合的な調整により計画を推進できる能力を向上させる>

当プログラムは、候補対象地区における地方行政において、総合計画・総合調整などマルチセクターの取り組みを必要とするゼネラル・マネージメントを主たる対象に人材育成を支援する。

当プログラムの評価ではゼネラル・マネージメントの質的向上が特に重要であり、これを評価できる評価指標を設定することが必要であるが、現段階では候補対象地区のゼネラル・マネージメントの能力水準が不明であるため、定量的な評価指標にとどめる。

<成果の評価指標>

- ・ 地方行政研修コース数
- ・ 受講者数
- ・ 受講者のなかから講師レベルに到達した受講者数

プログラム2：地方の高等教育機関の能力強化を支援する

<期待する成果：候補対象地区の所在する州で選定された大学が候補対象地区の開発ニーズを充足する研究活動を行い、その成果を効果的・効率的に普及できる能力を向上する>

当プログラムは候補対象地区が所在する州の大学を選定し、当該大学が候補対象地区における開発ニーズに応える研究・普及活動を支援しようとするものであり、住民参加型の研究・普及活動を通じて候補対象地区の自立発展性を高めることを目標とする。

<成果の評価指標>

- ・ 研究成果をもとに実施している普及活動数

- ・普及活動による裨益住民数
- ・住民の裨益効果(所得の上昇、持続性の向上など)

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

(1) 現状

1998年に設立されたIMEXCIは、中米・カリブ諸国を中心に「途上国援助」を実施し、また、先進諸国・国際機関から「被援助国」として援助を受領しており、ドナー国に向かう過渡的段階にある。メキシコの経済発展につれて当国のドナー国化は国際的に強く期待される所であり、これを積極的に支援することが望まれる。

ドナー国化の推進にあたっては、IMEXCIにおける効果的・効率的な“Plan-Do-See”のマネージメント・サイクルを形成することが必要であり、また、技術協力に携わる関係省庁の国際協力システムを整備することが不可欠である。JICAは、IMEXCIと協力して、第三国研修や第三国専門家派遣など南南協力を実施しているが、南南協力が我が国の援助効率の向上に資すると同時に、IMEXCIのマネージメント能力の強化と経験の蓄積に積極的に貢献することが望まれる。

(2) 目標

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。

IMEXCIの中米・カリブ諸国支援能力を強化するため、JICAはこれまでに、(1)専門家を派遣して機構強化へのアドバイス・情報システムの整備などを支援し、(2)1999年度にメキシコ国別特設研修コースを開設し、今後5年間、毎年5名に対して途上国援助システムの研修を実施する予定であり、また、(3)JICAプロ形調査団へのメキシコ関係者の参団を計画するなど、様々な支援を行ってきた。また、第三国研修及び第三国専門家などの南南協力を通じてメキシコへの援助技術の移転を行ってきた。

今後は、これらの協力をベースにメキシコの援助能力の一層の強化をめざすべく、現在進められている南南協力をメキシコ独自の協力プログラムとして自立発展できるよう支援する。

(3) 目標の達成プログラム

プログラム1：メキシコの援助能力の強化を支援する(IMEXCI)

＜期待する成果：IMEXCIが中米・カリブ諸国の開発ニーズを把握し、要請案件の中から重要度の高い案件を選定し、効果的・効率的な援助活動を

実施できる>

当プログラムは、IMEXCIの計画・実施・評価能力を一層強化することによって、メキシコの中米・カリブ諸国援助が「目に見える効果」をあげ、これら諸国から高い評価を得られることを目標とする。特に重視すべきは、対象国の援助ニーズを適切に把握し、同ニーズをベースに案件を適切に選定する手法を確立し、実施することである。

< 成果の評価指標 >

- ・ IMEXCIが入手する開発ニーズ情報の量と質
- ・ 案件選定システムの整備状況
- ・ モニタリング・システムの整備状況

プログラム2：南南協力の拡充と自立発展性を支援する(IMEXCI)

< 期待する成果：JICA/IMEXCIの共同で実施される南南協力が、JICAの協力終了後も、IMEXCIにより継続実施される >

当プログラムは、JICAがIMEXCIと協力して実施する南南協力(第三国研修及び第三国専門家派遣)がJICAの支援期間終了後もメキシコにより独自に継続・実施されることをめざすものである。メキシコにより継続・実施されるためには、JICAが南南協力の案件を形成する段階からIMEXCIが参画し、南南協力案件がIMEXCIが確認している対象国の開発ニーズとIMEXCIが継続・実施できる諸条件(特に第三国研修の運営費用と維持管理費用)とが合致することが重要になる。

< 成果の評価指標 >

- ・ IMEXCIの南南協力に関する基本方針の確立状況
- ・ 共同による南南協力案件の選定・仕様・費用負担の協議状況
- ・ 援助成果のモニタリング制度の整備状況

開発課題6：日墨友好関係の強化

(1) 現状

日墨両国は、1997年に日系移民100周年を迎え、また2001年には日墨交流計画30周年を迎えるなど、長期にわたる友好関係を継続している。この関係は、将来、メキシコが途上国を卒業し先進国入りしたとしても継続されることが望まれるものであり、日系一世が減少し、二世以降の世代が増えるにつれて、友好関係の強化は一段と重要になる。日墨友好関係の強化をめざす独自のプログラムを拡充する一方で、上記開発課題の1から5までを通じて日墨友好をめざすコンポーネントを組み込むよう配慮することが望まれる。

(2) 目標

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。

日墨友好の促進にあたっては、広くメキシコ国民一般、我が国援助を通じた関係者・裨益者、並びに日系移民など、だれを対象に何を行うかについて費用対効果の観点から検討することが必要であろう。日系移民については過去から重視されており、今後も重視されるであろうが、今後は「我が国援助を通じた関係者・裨益者」に対しても日墨友好を重視しながら、参加型アプローチを展開していくことが望まれる。また、我が国がほかの先進諸国に比べて独自の経験とノウハウを有する「地震防災分野での援助」などについては「広くメキシコ国民一般」を念頭においた広報活動を展開し、日墨友好を進める一つの手がかりとすることが望まれる。

(3) 目標の達成プログラム

プログラム 1：我が国援助の広報活動を強化する

<期待する成果：我が国の対メキシコ援助を広く広報することによって、メキシコ国民の我が国に対する理解を促進する>

JICA メキシコ事務所はホームページを開設して JICA 援助に関する情報発信を行っているが、これは非常に良い広報活動であり、今後一層拡充することが望まれる。プロジェクト方式技術協力など長期間にわたり援助が継続する案件については、同様にインターネットを活用して広報活動を展開することが望まれる。また、貧困地区を対象とする援助案件については、それぞれの地区の特性に応じて、ワークショップ、キャンペーン、広報紙などによる広報活動を取り入れることが望まれる。

<成果の評価指標>

- ・ ホームページへのアクセス数
- ・ ワークショップ・キャンペーンなどの実施回数と参加者数
- ・ 広報紙の発行部数・回数

プログラム 2：日墨交流人員を拡充する

<期待する成果：在メキシコの日系 2 世以降の新しい世代を主な対象に日本との交流を拡充し、日本についての理解を促進し、日本におけるメキシコ理解を促進する>

日墨交流は、人材育成・援助指導・生活環境整備など移住事業による支援と、日系人を通じた技術協力など JICA の技術協力を通じた支援が行われてきた。これまでの支

援は移住者に対する支援という意味合いが強かったように思われるが、日系移民 100 周年が過ぎた現在、移住者支援という視点ではなく、日本とのかかわりが薄れつつある後世代の日系人の日本理解を促進することによって、日墨友好の重要な 1 つのチャンネルにするという視点に重きを置くことが望まれる。できるだけ若い世代を対象にニーズ調査を行って具体的な交流内容を詰めるべきだろう。現段階では、「成果の評価指標」は未定である。

5 - 4 開発課題・プログラムと援助資源配分

以上、6 つの対応すべき開発課題とその目標達成をめざす 15 のプログラムを概観した。これらの開発課題とプログラムは、援助資源との関係で「どこまで採用できるか、どの程度の範囲と深さで実施できるか」が規定されることになり、開発課題に対する取り組みを限られた援助資源のなかでどう実施するかというプライオリティづけが必要になる。当節では、これまでの対メキシコ援助に向けられた援助資源を簡単にレビューしたうえで、対応すべき開発課題・プログラムと援助資源の関係を検討する。

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)は表 5 - 4 - 1 に示されるとおりで、5 年間の総額 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 GNP 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 - 4 - 1 対メキシコ事業実績表

		1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	合計
合計	千円	2,702,813	3,200,203	3,240,230	3,306,188	3,637,903	16,087,337
プロ技	千円	1,008,009	1,301,394	1,126,359	1,443,477	1,281,946	6,161,185
	件数	6	8	8	6	6	34
	千円 / 件数	168,002	162,674	140,795	240,580	213,658	181,211
開発調査	千円	467,014	620,583	444,225	403,165	962,679	2,897,666
	件数	5	5	4	4	6	24
	千円 / 件数	93,403	124,117	111,056	100,791	160,447	120,736
専門家派遣	千円	445,582	478,530	650,589	473,125	386,483	2,434,309
	人数*1	30	27	32	33	27	149
	千円 / 人数	14,853	17,723	20,331	14,337	14,314	16,338
研修員受入れ	千円	761,493	705,002	858,714	800,478	749,680	3,875,367
	人数	193	204	225	223	241	1,086
	千円 / 人数	3,946	3,456	3,817	3,590	3,111	3,568
J O C V	千円*1	19,274	94,634	158,354	185,943	257,115	715,320
	人数	4	14	7	16	13	54
	千円 / 人数	4,819	6,760	22,622	11,621	19,778	13,247
無償資金協力	千円	1,441	60	1,989	0	0	3,490
	件数						
	千円 / 件数						

出典：「国際協力事業団事業実績表(事業費別)」

*1 は上記を「国際協力事業団事業実績表(事業費別)平成11年3月)」で補正

表 5 - 4 - 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。ベースケースは開発課題 1 から 4 まで均等に 20% ずつ配分し、開発課題 5 に 15%、開発課題 6 に 5% を配分したものである。政策ケースは、ベースケースに比べて、開発課題 1 (貧困軽減) と開発課題 3 (環境改善) への配分を 10% ずつ増加し、開発課題 2 (地方産業振興) と開発課題 4 (地方分権支援) への配分を 10% ずつ減少し、開発課題 5 (メキシコのドナー国化支援) と開発課題 6 (日墨友好) は不変としたものである。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、その配分量はプログラムの目標(すなわち、成果の評価指標) を達成するに十分であるか、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、開発課題のいずれかを取り上げないことにする、6 つの開発課題は生かし開発課題を構成するプログラムを取捨する、すべての開発課題とプログラムを生かして候補対象地区における小地区の選定で調整するなど、プライオリティーづけと内容の検討が必要になる。

6つの開発課題に対してはいずれも包括的アプローチを採用することから、各開発課題・プログラムのもとに、従来から実施されてきたプロ技、開発調査、専門家派遣、研修員受入れ、JOCVなどの援助形態と、比較的最近になり新たに開始された草の根無償、開発福祉事業、開発パートナーシップ事業、ミニ開調、長期研修などを含むものである。したがって、援助資源の制約のもとで、開発課題・プログラムごとにどのような援助形態ミックスが目標を達成するうえで望ましいかを検討することが必要となる。また、マルチセクター・アプローチを採用することから、各開発課題・プログラムでは、どの範囲でステークホルダーの参加を求めるかを検討することも必要となる。

このように、特定の開発課題・プログラムを設定し、一定の援助資源を活用して最大限の成果を達成する事業計画を作成するという事は新しい試みといえるものであり、具体的な計画の作成手法は今後の試行に待たざるを得ない。当評価調査はメキシコに対する過去の事業評価を評価し、メキシコの開発ニーズを確認することによって、今後5年程度のスパンで対メキシコ援助政策案を提案するという流れに沿って「開発課題・プログラム・成果の評価指標」の提案を試みた。しかし、援助資源の枠を考慮したうえで、各開発課題・プログラムの具体的実施案を提案するまでにはいたらなかった。このような提案をするためには、候補対象地区におけるニーズ・課題の確認を含めて各開発課題・プログラムの詳細情報が必要なためである。毎年36億円という援助資源を想定し、どの開発課題とプログラムを取り上げるか、取り上げた開発課題とプログラムをそれぞれどのように実施するか、そしていかに成果をモニタリングして次年度にフィードバックするか、という一連の事業計画を作成し実施していくには現場の情報と判断が重要であり、JICAメキシコ事務所がこのような方向に向けて存分に活動できる環境づくりが極めて重要となる。

5 - 5 「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り、そのような技術に対する途上国からの要請に応じ、技術協力を実施してきた。これに対し、新しいアプローチである「開発課題に対する取り組み」では、途上国との政策協議の重要性が高まり、途上国と我が国(及び国際ドナー社会)が共同でテーマを協議し確認することが必要となり、さらに、開発課題の取り組みに最も適すると考えられる技術・システムを、我が国の技術・システムだけではなく、広く世界に求めることが必要になる。このような意味で、「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」をベースにした新しい技術協力へのパラダイム・シフトは技術協力に対する基本的な考え方の変化を伴うと理解すべきであろう。換言すれば、供給サイドの論理から需要サイドの論理への転換に伴う援助への取り組み方の変化ともいえよう。

表 5 - 4 - 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 : I M E X C I 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				

参考(1994 ~ 1998年における年間平均実績): プロ技 1 件あたり ¥181.2 million
 開発調査 1 件あたり ¥120.7 million
 専門家派遣 1 人当たり ¥16.3 million
 研修員受入れ 1 人当たり ¥3.6 million
 J O C V 1 人当たり ¥13.2 million

国際ドナー社会では、重債務最貧国を中心に「貧困軽減」というテーマに対する取り組みが強化されようとしており、その例として“ Sector Investment Program(S I P) ”あるいは“ Poverty Reduction Strategy Paper(P R S P) ”などがあげられる。ここでは対象となる途上国と国際ドナー社会との貧困軽減に対する取り組みについて、二国間を超えた国際的な合意が形成されようとしており、その合意に基づいて各ドナー国・機関の援助活動が調整されようとしている。

このような動きに比較すると、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、ドナー国・機関による援助は減少し、LLDC諸国などの場合に比べて相対的に国際的な援助調整の必要性は低下していると考えられる。したがって、開発課題に対する取り組みも二国間の協議によってほぼ確定することができるという点に特色がある。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、我が国の援助は開発課題に対して不足する部分を補う立場での支援を中心に行うことができるという特色がある。以上のような意味で、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考えられる。

(2) モデルケースによる段階実施

メキシコは開発課題に対する取り組みに最適な国であるとしても、第4章で見てきたように、1988～1998年の期間においてもメキシコに対する我が国の援助は、多様なセクターにおいて開発調査、プロ技、第三国研修、無償資金協力、チーム派遣、研究協力など様々な援助形態で実施されており、現在の援助もその延長線上で実施されている。したがって、従来の援助方式から、開発課題とプログラムに基づく新しい援助に直ちに切り替えることにはかなりの困難が予想され、以下の事項を考慮しながら、段階的に切り替えを図るべきであろう：

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以前に、まず、現在進行中の事業の改善を図る。その場合、第4章に示されたように、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進行中の事業、例えば、青年協力隊派遣事業などについて、協力隊員のグループ化を図る、他事業との連携を図るなど、インパクトを高めるよう改善することが求められる。プロ技など長期に継続する事業についても同様である。

開発課題・プログラムにプライオリティーをつける：順次、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を開始することが望まれる。そのためには、6つの開発課題についてIMEXCIとの協議をできるだけ早期に開始し、プライオリティー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ろう。極貧・貧困対策への支援のように多様なステークホルダーの参加のもとに具体的な事業を実施するプログラムと、地方行政の人材育成など研修が主たる援助形態になるプログラムとでは、準備に要する期間・人材などがおのずと異なるものであり、プライオリティーの高い開発課題・プログラムのなかでも着手しやすいものから着手することを考えるべきであろう。

メキシコで進行中の事業は2003年度末までにはすべてが一端終了する予定であり、この時までに移行準備を進め、2004年度はじめ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。全面的展開のためには“ 3 ”に示される事項を可能にしていくことが必要であろう。

(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・サイクルは、二国間の政策協議に始まって、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。この場合には、各事業が開始時点から「セクターと援助形態」に分割されて実施されており、具体的には、まず、農業、鉱工業、運輸などのセクターごとに分割されたうえで、開発調査、プロ技、専門家派遣、研修などの援助形態に分割され、事前調査以降のステップが実施されてきた。各事業の相手国側カウンターパートは、対応するセクターの中央政府機関であることが一般的であり、特別の場合を除けば、カウンターパート以外のステークホルダーが事業に参加することはほとんどなかった。我が国の技術協力という枠組みのなかで、我が国の技術を移転する人材をはじめ、大部分の援助資源が我が国からリクルート・調達されていた。

しかし、「開発課題に対する取り組み」を実施する場合には、政策協議の段階から、メキシコで重視される開発課題を幅広く協議することが必要となり、セクター・援助形態・ステークホルダーにとらわれず、重点とする開発課題を確定し、プログラムを選定していくことが必要になる。メキシコの場合には、貧困軽減、貧困地域の産業振興と環境改善、人材育成、南南協力など、特定課題についての詳細を検討し、具体的なプログラムとその進め方を詳細に協議することが必要となる。そのため、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ると予想され、在メキシコ日本大使館及びJICAメキシコ事務所に主導的な役割が期待されることとなる。

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、さらには、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。限られた援助資源を成果の達成に向けて効果的・効率的に活用するためには、各戦略について想定する援助資源の枠内で、どのような援助形態ミックスを採用すべきか、我が国とメキシコ(あるいは第三国)の援助人材ミックスをいかに構成するかという「広い意味での効率性」を検討することが求められる。また、モニタリング結果をベースに、次年度に採用すべき個別の改善策を見いだすとともに、一層、効果的・効率的な援助形態ミックス・援助人材ミックスを検討することが求められる。

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・人材の拡充・育成が重要であると

考えられる。

分権化では、対応すべき開発課題、それらを実現するためのプログラム並びに目標とする成果など「政策マター」については外務省・JICA本部の決定が前提となろうが、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。

予算運用の柔軟性は上記の政策マターと運用マターの責任分担から派生するものであり、予算の総枠及びテーマ(大費目)と戦略(中費目)への予算配分は事前の協議を経て大使館・JICA本部によりあらかじめ確定されるが、援助形態ミックス・援助人材ミックス、モニタリング方法など運用マターに関する小費目・細目については現地大使館・事務所の運用に任せ、報告を義務づける、という方法が考えられるであろう。

人材の強化については、従来型援助から新しい「開発課題への取り組み」への移行期において、順次、新しい開発課題に対応できる人材を育成することが望まれる。しかし、開発課題への取り組みは従来型援助に比べて幅広い知識と経験を必要とすることから、現行の任期2～3年では短かすぎ、これを3～4年ないしは4～5年に延長することが必要となろう。もろもろの事情により、このような任期延長ができない場合には、4～5年のスパンでテーマに専念するナショナル・スタッフを増員し育成することが望まれる。

5 - 6 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別事業評価によれば、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項目の中では「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、メキシコの特定な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・I M E X C I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(J O C V)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J O C V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J O C Vの苦勞が多く示されている。I M E X C IはJ O C Vのグループ化、他の援助スキームとの連携などによりJ O C Vの活動成果を高めたいとしているが、J I C A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I M E X C I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、租税そ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。

付 属 資 料

- 1．本評価調査におけるプロ技以外の援助形態の
「評価大項目に関する5段階評点基準」
- 2．案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)
- 3．事業の運営管理への提言
- 4．ミニッツ
- 5．面談者リスト
- 6．参考文献

1. 本評価調査におけるプロ技以外の援助形態の「評価大項目に関する5段階評点基準」

(1) 第三国研修

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	各種報告書に示された目標の達成度と研修員の満足度を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合と計画の適切さを総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	投入対成果でみて、投入が、				
	全体的に非常に有効に活用されている	全体的に有効に活用されている	全体的におおむね無駄なく活用されている	全体的に少し無駄がある	全体的にかなり無駄がある
4. インパクト	研修員帰国後、研修は業務に				
	非常に役立っている	かなり役立っている	役立っている	あまり役立っていない	全く役立っていない
5. 自立発展性	プロジェクトの実施機関が組織・財務・技術の面で				
	自立し発展している	自立している	おおむね自立している	あまり自立していない	全く自立していない

(2) 無償資金協力

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	各種報告書に示された目標の達成度は、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合、計画の適切さ、目標が上位目標に結びつくための外部条件の確認の3点を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	投入対成果でみて、投入が、				
	全体的に非常に有効に活用されている	全体的に有効に活用されている	全体的におおむね無駄なく活用されている	全体的に少し無駄がある	全体的にかなり無駄がある
4. インパクト	プロジェクトの上位目標又はそれに関連して				
	非常に大きな効果が発現している	大きな効果が発現している	効果がある程度発現している	効果はあまり発現していない	効果は全く発現していない
5. 自立発展性	プロジェクトの実施機関が組織・財務・技術の面で				
	自立し発展している	自立している	おおむね自立している	あまり自立していない	全く自立していない

(3) 開発調査

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	最終報告書の質・調査分析手法の精度・計画(提言)内容の質・報告書の活用度・技術移転の度合・計画作成の参加型度合を総合的に見て、(注：特に計画内容の質に重きを置く)				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合、計画の適切さ、提言が事業化されるための外部条件の確認の3点を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	投入対成果でみて、投入が、				
	全体的に非常に有効に活用されている	全体的に有効に活用されている	全体的におおむね無駄なく活用されている	全体的に少し無駄がある	全体的にかなり無駄がある
4. インパクト	事業化の結果、				
	非常に大きな効果が発現している	大きな効果が発現している	効果がある程度発現している	効果はあまり発現していない	効果は全く発現していない

注：開発調査の調査実施機関に与える影響は限られているため、自立発展性の観点は評価項目から外した。

(4) 研修員受入事業

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	研修前に期待していた技術が、				
	非常に修得できた	かなり修得できた	修得できた	あまり修得できなかった	全く修得できなかった
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合と計画の適切さを総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	研修運営の適切さ・研修内容の適切さ・研修のレベル・研修期間の適切さを総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い
4. インパクト	研修員帰国後、研修を業務に				
	非常に活用している	かなり活用している	活用している	あまり活用していない	全く活用していない

注：本事業の研修員所属先機関に与える影響は限られているため、自立発展性の観点は評価項目より外した。

(5) 専門家派遣事業

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	業務実施計画書などに示された目標の達成度やC/Pの技術の修得度を総合したものが、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合、専門家の配属先としての適切さ、活動計画の適切さの3点を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	投入の時期・質・量を総合すると、				
	非常によかった	よかった	特に支障はなかった	不適切であった	非常に不適切であった
4. インパクト	技術移転の結果、				
	非常に良いプラスの影響を与えている	かなり良いプラスの影響を与えている	わずかながらプラスの影響を与えている	マイナスの影響を与えている	非常に深刻なマイナスの影響を与えている
5. 自立発展性	専門家の配属先・機関が組織・財務・技術の面で				
	自立し発展している	自立している	おおむね自立している	あまり自立していない	全く自立していない

注：個別専門家の配属先機関に与える影響は限られているため、自立発展性の観点は評価項目から外した。

(6) 青年海外協力隊派遣事業

評価の大項目	5	4	3	2	1
1. 目標達成度	業務実施計画書・隊員の自己評価における成長度・隊員の配属先の満足度を総合したものが、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い
2. 計画の妥当性	案件のメキシコのニーズへの適合、隊員の配属先としての適切さ、活動計画の精度・隊員派遣の時期・隊員の活動期間の3点を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	弱い	非常に弱い
3. 効率性	隊員の語学力・知識や経験を総合すると、				
	非常に高かった	高かった	特に支障はなかった	低かった	非常に低かった
4. インパクト	隊員本人の経験の活用度・間接的な効果や配属先の経験の活用度・間接的な効果を総合すると、				
	非常に高い	高い	おおむね妥当である	低い	非常に低い

注：本事業の協力隊配属先機関に与える影響は限られているため、自立発展性の観点は評価項目より外した。

2. 案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)

個別案件評価及びセクター評価の結果をベースに、「事前評価」という考え方を取り入れ、プロジェクト方式技術協力と開発調査を対象とする「案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)」を作成した。

(1) プロジェクト方式技術協力

以下の各項目については、できればプロジェクト形成調査の段階で、遅くとも事前調査の段階で検討すべきであろう。特に重要と思われる項目には「*」を付した。

A. 計画の妥当性

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>1. 相手国の開発計画との当該案件の目標の整合</p> <p>1) 候補案件の分野・テーマが、メキシコの開発政策(セクター別開発計画)のなかで明確に重視されているかどうかを確認する。明確な関係がない場合は、国家的な見地からの重要性は高くないとの判断になる。</p> <p>*2) 当該分野が実際に重要視されているかどうかを予算額と過去の支出実績で確認する。過去の予算額が一定規模でありかつ安定して支出されており、本年度(次年度)の予算額も減少していなければ、財政面での直接・間接の支援が期待できる。</p> <p>注：NGOと連携するプロジェクトの場合には、必ずしも国家開発計画との整合は必要ではないため、より柔軟な対応が必要であろう。</p>	<p>開発基本計画、セクター別開発計画、政府予算書</p>
<p>2. 国別事業実施計画との整合性</p> <p>候補案件の分野・テーマが国別事業実施計画の方針と合っているかを確認する。適合していれば、JICAからみても重要な分野での事業ということになる。</p>	<p>JICA国別事業実施計画書</p>
<p>3. プロジェクトの必要性の確認</p> <p>1) どうして要請されたようなプロジェクト(活動内容を含む)が必要なのか明らかか(問題分析や目的分析は実施されているか)</p> <p>2) プロジェクトが実施された場合とプロジェクトなしに現状のまま推移した場合とに明確な差が出るか</p> <p>3) 最終的な目標(実現すべき課題)は明らかか その際、プロジェクトの目標や上位目標(暫定)の実現に必要な外部条件は確認してあるか(下記B.2.に詳細を記述)</p>	<p>開発基本計画、セクター別開発計画、先方政府の要請書、要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>*4. 受益者の明確さ</p> <p>1) プロジェクトの直接若しくは最終的な受益者(受益人口と1人当たりの受益量)を確認する。基本的に受益者が明確であり(特に支援が必要とされる貧困層を優先する)</p> <p>2) 受益人口・1人当たりの受益量の大きい案件が望ましい。</p> <p>3) 考慮すべきインパクトとして、こうした社会的・経済的インパクト以外にも政策的インパクト・制度的インパクトもある。</p> <p>4) 受益というプラスの面だけでなく、事業化による外部不経済を被る人々の不利益が許容範囲あるいは何らかの形で補填されることを確認する。</p>	<p>要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>5. 日本の技術の有用度: 候補案件の分野においてそもそも日本の技術は比較優位があるかどうかを確認する。</p>	<p>要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>6. スキーム選択の適切さ: プロ技という形態が本件に最もふさわしいかどうかを確認する。</p>	<p>要請機関、実施機関、日本側関係機関に対するヒアリング</p>

B . 上位目標の実現性

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>* 1 . 相手国の実施機関の分析：B S C (バランス・スコア・カード手法 *) など組織分析の手法を用いて、以下のような観点から実施機関の事業実施能力を評価する。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 組織の使命(ミッション) の浸透度：使命は、職員の間浸透しているか 2) 組織の安定性：過去 3 年間の職員数は安定しているか、この先数年の間に組織の統廃合などが予定されていないか 3) トップマネジメントのリーダーシップ：トップマネジメントは、具体的な方針を打ち出しているか、どのような活動を行っているか 4) 組織の効率性：権限委譲はどの程度進んでいるか、組織が必要以上に階層を重ねていないか、コントロール・オブ・スパン(例：マネージャー 1 人当たりの部下数) は適切か 5) 過去数年間の予算の獲得実績、財務状態：予算は安定して獲得しているか、財務状況はよく管理されているか 6) 経営管理の水準：経営方針・計画や実績とその分析を含む「経営管理レポート」は発行されているか、目標管理は実行されているか 7) 職員のモラル、待遇：職員の定着率は高いか、給与水準は他の機関・セクターと比較してどうか 8) 職員の技術水準：将来技術移転を受けるのに必要な基礎的な技術力は備わっているか 9) 職員の数：将来の C / P を十分に確保できるか(組織図により将来の人員配置を確認する。) <p>* 90 年代に考案された企業業績評価・経営改善手法であり、一般的な顧客(受益者) ・財務指標に加え、業務分析・組織分析の視点をもつ。最近では、諸外国で行政においても用いられており、我が国 O D A においても活用されるケースが出てきている。</p>	<p>実施機関に対するヒアリング及び以下の収集資料：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 年次報告書 ・ 組織図 ・ 関係部署の職務分掌 ・ 人事・経理・財務部門に対する聞き取り ・ 予算書 ・ 経営管理レポート
<p>2 . 相手国の社会文化的な受容性・技術的フィージビリティー 特に農村開発など地域に密着した開発プロジェクトを実施する場合、地域住民が想定されるアプローチに対して文化・風俗・習慣あるいは技術の面で適応できるかどうかを事前に確認する。</p>	<p>要請国に関する既存文献、資料など及び地域住民・実施機関に対するヒアリング</p>
<p>* 3 . プロジェクトが上位目標に結びつくための外部環境の分析</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 民営化などの制度改革や金融危機などの環境要因が検討されているプロジェクトにとって阻害要因とならないか、逆に環境要因で促進要因はないかを確認する。 2) 実施機関以外の公共セクター・民間セクター・地域住民がプロジェクトの成果の普及や事業化を進めるための法律・制度は整っているか、阻害要因はないかを確認する。 3) 実施機関以外の公共セクター・民間セクター・地域住民がプロジェクトの成果の普及や事業化を進めるための組織・体制・人材、財務状況は整っているかを確認する。 	<p>要請機関・実施機関・関連機関に対するヒアリング、開発基本計画、セクター別開発計画、国際機関の関連調査報告書</p>

C . 効率性

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>1 . 他のドナーの協力との重複 他のドナーの協力との意味のない重複がないかどうかを確認する。</p>	<p>他国援助機関・国際機関に対するヒアリング及び関連文献</p>
<p>2 . 他の J I C A による協力との連携 他の J I C A 事業との連携の可能性があるかどうかを確認する。他の J I C A 事業との連携がある場合は、相乗効果により資源が節約できる場合がある。</p>	<p>J I C A 担当部署に対するヒアリング、J I C A 国別事業実施計画</p>
<p>3 . 費用対効果 予想されるプロジェクトの成果やインパクトからみて、費用は適切な水準と思われるかどうかを他国や類似のプロジェクトと比較して確認する。</p>	<p>類似案件の報告書に記載されている経済・財務分析の検討</p>

D．その他考慮すべき項目

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>1．プロジェクト実施地の治安状況、専門家の生活環境などプロジェクト実施の前提条件</p>	<p>外務省国別案全情報、JICA任国任国情報、メキシコ安全対策マニュアル、JICA現地事務所・現地NGO関係者に対するヒアリング</p>
<p>* 2．過去の同地域・同セクターにおける類似の協力の評価結果 このような類似案件があった場合は、その案件の結果を、成功した場合はプラスに、不成功の場合はマイナスにと、案件採択の際の判断材料にできる。また、類似案件の教訓を事業の実施方法に生かせる可能性が高い。</p>	<p>類似案件の評価報告書、国内委員会に対する情報収集</p>
<p>3．環境、WIDなどへの関連 これらの課題は国際社会の関心が注がれている項目であり、配慮することが望ましい。ただ、基本的にJICAとしての配慮は、国別事業実施計画に盛り込まれた範囲での対処とする。</p>	<p>JICA国別事業実施計画</p>

(2) 開発調査

以下の各項目については、できれば基礎調査、遅くとも開発調査の事前調査の段階で検討すべきである。以下のうち、特に重要と思われる項目には、*を付した。

A. 案件の妥当性

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>1. 相手国の開発計画との当該案件の目標の整合</p> <p>1) 候補案件の分野・テーマが、メキシコの開発政策(セクター別開発計画)のなかで明確に重視されているかどうかを確認する。明確な関係がない場合は、国家的な見地からの重要性は高いとの判断になる。</p> <p>*2) 当該分野が実際に重要視されているかどうかを予算額と過去の支出実績で確認する。過去の予算額が一定規模でありかつ安定して支出されており、本年度(次年度)の予算額も減少していなければ、財政面での直接・間接の支援が期待できる。</p>	<p>開発基本計画、セクター別開発計画、予算書、要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>2. 国別事業実施計画との整合性</p> <p>候補案件の分野・テーマが国別事業実施計画の方針と合っているかを確認する。適合していれば、JICAからみても重要な分野での調査ということになる。</p>	<p>JICA国別事業実施計画</p>
<p>*3. 案件の必要性</p> <p>開発調査が実施され事業化が進んだ場合に現状のまま推移した場合と何が異なるか明確になっているかを確認する。</p> <p>注：ここで重要なのは、上記1.や2.の観点から見て重要性の高い案件であっても既にメキシコの他の政策・施策でそれなりに配慮されており、当該調査の必要性が弱い場合は、優先度を落とす必要があるということである。</p>	<p>開発基本計画、セクター別開発計画、JICA国別事業実施計画、要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>*4. 受益者の明確さ</p> <p>1) 開発調査が実施され、事業化が進んだ場合の具体的な受益者(量と1人当たりの裨益量)を確認する。</p> <p>2) 受益者は、基本的に受益者が明確であり(特に支援を必要とする貧困層を優先する)また、受益人口・1人当たりの受益量の大きい案件が望ましい。</p> <p>受益というプラスの面だけでなく、事業化による外部不経済を被る人々の不利益が許容範囲あるいは何らかの形で補填されることを確認する。</p>	<p>要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>5. 日本の技術の有用度</p> <p>調査の候補分野においてそもそも日本の技術は比較優位があるかどうかを確認する。</p>	<p>要請機関及び実施機関に対するヒアリング</p>
<p>6. スキーム選択の適切さ：開発調査という形態が本件に最もふさわしいかどうかを確認する。</p>	<p>要請機関、実施機関及び日本側関係機関に対するヒアリング</p>

B . インパクトの実現性

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>* 1 . 相手国の実施機関の分析：B S C (バランス・スコア・カード手法) など組織分析の手法を用いて、以下のような観点から実施機関の事業実施能力を評価する。以下の各項目から見て総合的に事業実施能力が高ければ、開発調査の質が高まり、また計画の事業化の可能性も高くなる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 組織の使命(ミッション) の浸透度：使命は、職員の間浸透しているか 2) 組織の安定性：過去3年間の職員数は安定しているか、この先数年の間に組織の統廃合などが予定されていないかどうか 3) トップマネジメントのリーダーシップ：トップマネジメントは、具体的な方針を打ち出しているか、どのような活動を行っているか 4) 組織の効率性：権限委譲はどの程度進んでいるか、組織が必要以上に階層を重ねていないか、スパン・オブ・コントロール(例：マネージャー 1 人当たりの部下数) は適切か 5) 過去数年間の予算の獲得実績、財務状態：予算は安定して獲得しているか、財務状況はよく管理されているか 6) 経営管理の水準：経営管理レポートは発行されているか、目標管理は実行されているか 7) 職員のモラル、待遇：職員の定着率は高いか、給与水準は他の機関・セクターと比較して十分かどうか 8) 人材の適切さ：開発調査の結果を咀嚼し、将来さらに活用できる人材は備わっているか 	<p>実施機関に対するヒアリング及び以下の収集資料：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 年次報告書 ・ 組織図 ・ 関係部署の職務分掌 ・ 人事・経理・財務部門に対する聞き取り ・ 予算書 ・ 経営管理レポート
<p>* 2 . 計画が事業化される外部環境の分析</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 民営化などの制度改革や金融危機などの環境要因が検討されているプロジェクトにとって阻害要因とならないか、逆に環境要因で促進要因はないかを確認する。 2) 政権が当面安定しているか、あるいは政権交代があった場合も政策の継続性は高いかどうかを確認する。 3) 実施機関以外の公共セクター・民間セクター・地域住民がプロジェクトの成果の普及や事業化を進めるための法律・制度は整っているか、阻害要因はないかを確認する。 4) 実施機関以外の公共セクター・民間セクター・他ドナーによる事業化の計画、可能性があるかを確認する。 5) 実施機関以外の公共セクター・民間セクター・他ドナーによる事業化のインセンティブ、事業化を進めるための組織・体制・人材、財務状況は整っているかを確認する。 	<p>要請機関・実施機関・関連機関に対するヒアリング、開発基本計画、セクター別開発計画、国際機関の関連調査報告書</p>

C . 効率性

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>1 . 他のドナーの協力との重複 他のドナーの協力との意味のない重複がないかどうかを確認する。</p>	<p>他国援助機関・国際機関に対するヒアリング及び関連文献</p>
<p>2 . 他の J I C A による協力との連携 他の J I C A 事業との連携の可能性があるかどうかを確認する。他の J I C A 事業との連携がある場合は、相乗効果により資源が節約できる場合がある。</p>	<p>J I C A 担当部署に対するヒアリング、J I C A 国別事業実施計画</p>
<p>3 . 費用対効果 予想される事業の成果やインパクトからみて、事業化の費用や調査そのものの費用は妥当なものとなりそうかどうかを他国や類似のプロジェクトと比較して確認する。</p>	<p>類似案件の報告書に記載されている経済・財務分析の検討</p>

D．その他考慮すべき項目

チェック項目	参照情報・確認方法
<p>1．調査地の治安状況等調査実施の前提条件</p>	<p>外務省国別案全情報、JICA任国任国情報、メキシコ安全対策マニュアル、JICA現地事務所・現地NGO関係者に対するヒアリング</p>
<p>* 2．過去の同地域・同セクターにおける類似案件の評価結果 このような類似案件があった場合は、その案件の結果を、成功した場合はプラスに、不成功の場合はマイナスにと、案件採択の際の判断材料にできる。また、類似案件の教訓を調査の実施方法に生かせる可能性が高い。</p>	<p>類似案件の評価報告書、作業監理委員会に対する情報収集</p>
<p>3．環境、WIDなどへの関連 これらの課題は国際社会の関心が注がれている項目であり、配慮することが望ましい。ただ、基本的にJICAとしての配慮は、国別事業実施計画に盛り込まれた範囲での対処とする。</p>	<p>JICA国別事業実施計画</p>

3. 事業の運営管理への提言

以下の4スキームについて、日常の事業運営に関する留意点・改善点をまとめた。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. プロジェクト方式技術協力、チーム派遣、研究協力2. 開発調査3. 個別専門家派遣4. 青年海外協力隊 |
|--|

留意点・改善点は、以下のような観点から整理した。

- | |
|---|
| <p>< 事前段階 ></p> <ul style="list-style-type: none">・ 人的投入の審査(経験、技術力、語学力)・ 派遣前研修・訓練のあり方・ 事業計画の策定 <p>< 実施段階 ></p> <ul style="list-style-type: none">・ 投入(日墨双方の投入のタイミング、質、量)・ 運営管理(組織と個人の活動、コミュニケーション、動機づけ)・ モニタリング・ 成果品(対メキシコ提出物、対 J I C A 提出物)・ 技術移転 <p>< 事後段階 ></p> <ul style="list-style-type: none">・ 事後モニタリング、フォローアップ |
|---|

(1) プロジェクト方式技術協力、チーム派遣、研究協力

本形態に関し、事前調査については「2. 案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)」で検討しているため、事前調査実施後の期間を対象とする。

< 事前段階 >

人的投入の審査(経験、技術力、語学力)

今回の調査では、全項目の中で日本側専門家の語学力についてのメキシコ側の評価がもっとも厳しく、平均値でかろうじて3点程度(5段階評価)である。したがって、できるだけスペイン語若しくは英語を話せる専門家を選定・派遣することが望ましい。

派遣前研修のあり方

プロジェクトの運営管理を特に目標管理・モニタリングの面で強化するには、専門家がPCM手法に通ずることが必要である。専門家全員が3日間程度の計画立案に関する事前研修を受講することはもちろんのこと、リーダー・業務調整員の場合は、モニタリングも含めた研修を受講すべきである。

<実施段階>

計画立案の改善

プロジェクトの計画立案は、PCM手法によるワークショップなどを通じて、相手方と十分に協議を重ねて参加型で行うことが必要である。たとえ、PDMがプロジェクト期間の最初から存在するとしても、それがほとんど日本側の考えにより作成されている場合、メキシコ側にPDMに対する当事者意識が形成されず、プロジェクト活動に対する動機が高まらなかったり、日本側に依存するプロジェクトとなってしまうたりする。

明確な目標設定

これまでほとんどのプロジェクトにおいて明確なプロジェクトの目標指標の設定が行われていない。日本側専門家、メキシコ側C/Pなどの関係者の間で微妙に活動の方向性に違いが出たり、結果的に達成度の低さによるプロジェクトの期間延長につながったりするため、できるだけ定量的な目標設定、あるいはそれが難しければ定性的にしっかりした目標設定と活動計画の策定を行うべきである。目標や活動計画があいまいであると、モニタリングも十分実施できないことになる。はじめに明確なプロジェクト目標を設定するとそれに拘束されて柔軟なプロジェクト運営ができなくなるとの声も聞かれるが、詳細なプロジェクト目標はプロジェクト開始時ではなく、半年ほど経過した時点でより具体的に設定すればよいし、目標や活動計画は、本来、状況の変化によって変更されるべきものである。また、プロジェクト目標のみならず、上位目標もしっかり設定して、プロジェクトの最終的なねらいを明らかにしておくことが必要である。

論理的な計画作成

明確な目標設定だけでは計画作成は十分ではなく、活動 成果 プロジェクト目標 上位目標の流れに論理的な目的 - 手段関係が必要である。これは、PDMの「プロジェクトの要約 (Narrative Summary)」についての事柄であるが、PDMに関しては、その他の部分の記述方法を含めた指導要領がある(JICAプロジェクト・サイクル・マネージメント(JPCM) PDMチェックマニュアル、平成8年企画部作成)。是非参考にされたい。

外部条件の明確化

目標の明確化と同様に重要であるのは、外部条件の明確化である。従来はともすれば、PDMのプロジェクト要約に関係者の意識・関心が集中し、外部条件はおおまかなとらえ方しかされていなかった。それがプロジェクト目標や上位目標、特に後者の実現度に影響したと思われる。今後は、まず既述の「2. 案件発掘・採択のためのチェックリスト(試案)」で提案したような事前調査・評価による外部条件の明確化を十分に行い、そのうえでPDMに明記しモニタリングすることが重要である。

モニタリングの改善

これまでも四半期報告書などを利用したモニタリングが実施されているが、いくつかの問題点がある。それらは、1)モニタリングの前提となる目標が事前に明確にされていない(既述)、2)明確なモニタリング計画が作成されていない、3)モニタリングの書式である四半期報告書がPDMとリンクしていない、4)四半期報告書が日本語だけで作成され、日墨間で共有されていないなどである。1)については、既述のとおり、目標そのものの明確化が必要である。2)については、「JICAモニタリング・評価の手引書」に沿い、しっかりとしたモニタリング計画をつくる必要がある。3)は、JICA内部で既に検討されているように、四半期報告書の内容をPDMと連動した形に改訂することが大事である。4)については、改訂した四半期報告書の作成を日墨の共同作業とし、スペイン語(英語)でも作成すべきである。

外部環境の変化に対応するプロジェクトの軌道修正

通常、プロジェクト目標はR/Dの付属文書であるマスタープランの一部であるため、たとえ外部環境が大幅に変化した場合でも変更されにくく、結果として不適切な目標や活動計画が実態から乖離したまま存続するケースがある。この場合、マスタープランの変更が望ましいが、それが難しければ、PDMの要約部分(Narrative Summary)でなく、指標部分を変更するなどして必要な活動計画の変更を迅速に行うことが大事である。

投入の改善点

投入に関しては、日墨双方の関係者から大きな問題は指摘されていない。しかし、機材の調達に関しては、その遅れが活動に影響を与えたことがいくつかのプロジェクトで報告されている。本部も含めた関係者のコミュニケーションの不足が機材調達の遅れの最大の原因であるので、特に重要な機材については、関係者の連携をよくし、迅速に調達業務を行うことが必要である。(これに関しては、平成9年にJICA鉱開部で作成されたプロ技用の「国内

支援委員会事務局・業務実施マニュアル(案)」を参照されたい。)

< 事後段階 >

事後モニタリング

本調査のメキシコでの情報収集の段階で、プロジェクトでPDMが作成されている場合でも、プロジェクト終了後、メキシコ側はPDMに記述された上位目標の結果をほとんど確認していないことが判明した(JICAによるフォローアップ調査は実施されている)。メキシコ側の自主的なモニタリングが実施されていない主な理由は、既に述べたようにPDMがメキシコ側に共有されていないことと、メキシコ側がモニタリングの必要性を十分に認識していないことである。前者については、やはり十分なワークショップの開催などにより、まず相手方にPDMに対する当事者意識を持たせること、2点目として、メキシコ側にPDMの意味をよく理解してもらい、事後的なモニタリングをあらかじめ依頼しておくことが必要である。事後モニタリングが相手側でも実施していれば、セクター評価や今回のような国別評価の精度・効率も飛躍的に高まる。

(2) 開発調査

本形態については、事前調査については既述の「2. 案件発掘・採択のためのチェックリスト」で検討しているため、事前調査実施後の期間を対象とする。

< 本格調査・事前段階 >

人的投入の審査(経験、技術力、語学力)

本調査で実施したアンケート・インタビューによれば、開発調査に携わるコンサルタントについての評価は高く、特に問題点は指摘されていない。今後もの確な人選が望まれる。

調査計画の改善

本調査では、調査計画について改善の余地があることが明らかとなった。まず、ほとんどの開発調査が1年以上の期間をかけて実施されているが、これはメキシコ国内でローカルコンサルタントや世銀が実施する同種の調査と比較して明らかに長い。先方のニーズに迅速に応え、外部環境の変化に影響されないためにも、調査期間(調査人・月ではない)の短縮化が望まれる。2点目として、必ずしもメキシコ側の意向を十分に確認せずに調査日程が決定され、結果的に現地のバカンス時期などと重なり調査が非効率であったケースがあった。調査日程については、事前に日墨間で十分に連絡を取り合って設定したい。

< 本格調査・実施段階 >

調査の運営管理

上記の調査期間の設定は、実施段階にもあてはまることである。

調査に携わる人員

本調査では、日本側から調査に携わる相手方の人員不足が指摘されている。調査を日本側による一方的な調査としないためにも、メキシコ側の人員を十分に張り付け、かつ参加させるよう日墨双方が協力することが望まれる。

参加型調査の実施

いくつかのケースでは、調査の実施や問題の分析などがほとんど日本側で行われたようである。調査の質を高め、相手方の調査結果の理解度を増し、技術を移転するためにも、調査はより参加型で行うことが望ましい。その点で、PCM手法のワークショップを利用した調査が試みられている点は注目に値する。ただし、開発調査におけるPCM手法の活用については、注意も必要である。すなわち、PCM手法を用いた調査は有効であると思われる反面、PCMワークショップの結果によっては、既に本格調査の調査概要が定まっているのに対し、新たな調査分野・団員の追加が必要となり調査団が対応に苦慮する可能性がある。したがって、PCM手法を活用したワークショップは開発調査の事前段階で実施する、あるいは、本格調査では、全体的な調査対象範囲を決めるためでなく、調査の各コンポーネントの詳細調査に同手法を用いるなどの工夫が必要と思われる。

成果品の質からみた調査手法の改善点

本調査では、開発調査の成果品である報告書の5段階評価を行った。総合評価の平均点は3以上であるが、品質にはバラツキがあった(下表参照)。特に、計画の実現性に関連する「社会的受容能力」、「組織能力」の分析は弱い。これは調査の品質と計画の事業化に与える影響が大きいため、既述の「2. 案件発掘・採択のためのチェックリスト」の開発調査の項で触れたように、事前調査の段階で確認されるべきである。このほかにも、「事業化手段の明確さ」と「経済・財務分析」も改善の余地がある。

【調査対象全開発調査の5段階評価平均(目標達成度評価から抜粋)】

1. 報告書の質

- 1) 報告書の分かりやすさ：3.9と特に問題ない。
- 2) 情報源の明示度合い：3.4とやや弱い報告書がある。

2. 分析手法の精度：4.3と良好である。

3. 計画(提言)の質

- 1) 戦略性：3.8とほぼ問題ない。
- 2) 目標・計画の明確さ：4.1とほぼ良好である。
- 3) 計画内容の整合性：4.6と非常に良好である。
- 4) 事業化手段の明確さ：3.0とやや弱い。

5) 計画の実現性の検証

- (1) 社会的受容能力：2.8と弱い。
- (2) 組織の能力：1.9と非常に弱い。
- (3) 技術的評価：4.6と非常に良好である。
- (4) 経済・財務分析：3.0とやや弱い。
- (5) 環境評価：3.8と特に問題ない。

運営管理

アンケート結果によれば、一部の案件で日墨間のコミュニケーションと活動計画が弱い。これらの案件は目標達成度が低いが、日本側のコンサルタントは調査手法のみならず、相手方とのコミュニケーションに注意する必要がある。

<事後段階>

事後評価の充実

現在プロ技などでは、「Plan-Do-See」のサイクルがある程度確立されているが、開発調査では、調査実施後のモニタリングや影響の確認は部分的にしか行われてこなかったようである。今回の国別評価はひとつのレビューの機会にはなったが、時間的な制約により個々の開発調査を精査できてはいない。今後は、既述の「2. 案件発掘・採択のためのチェックリスト」で提案するように事前調査を充実させると同時にJICAとメキシコ側調査実施機関が協力して開発調査のインパクト調査を定期的・体系的に行い、より厳密な効果測定や教訓の導出を行うことが望ましい。

(3) 専門家派遣

< 事前段階 >

配属先のニーズ・受入体制の確認

3名の専門家が配属先についての問題点を指摘している。1名は派遣ニーズの非常に低い組織に配属されたと述べており、もう1名は要請書(A1フォーム)発出後、赴任地が二転三転し、赴任1週間前によく決まったケースである。後者については、配属先の予算・人員不足で思うように活動することができず、「計画全体の達成度はおおよそ35%である」と評価している。両名とも派遣期間は3年間であり、事前段階で配属先の調査を周到に行っていないと、後々多くの無駄が生じることが理解できる。最後の1名は、実際の配属先である「大学から執務室の供与など一切なかった」ため、「文部省内に執務室を得たが、業務地である大学とは離れているため役に立たなかった」と述べている。本専門家は1年間の派遣期間であったが、そうであればこそ、赴任直後から円滑に活動を開始できるよう万全の体制を整えておく必要がある。

配属先と専門家との事前連絡・調整の励行

1名の専門家が、C/Pと直接コンタクトしなかったために、携行した資料や機材に無駄や不足が多かったと述べている。専門家の責に帰することもできるが、同専門家報告書には以下のような記述があり、耳を傾けるべきと思われる。

・「派遣が内定又は決定した長期専門家からよく聞かされる悩みは、A1フォームを読んでも赴任後、何をやるかが期待されているかがよく分からないこと、携行する資料などを含めてどういう準備をすればよいのか判断できないことである。これは事前に現地とよく連絡をとれば解決する問題であるが、非公式に連絡できる個人的ルートを持つ場合を除くと、立場適にも人脈的にもコンタクトすることが難しく、準備が不十分になり、人によってはかなりの精神的な負担となっている。これらは専門家が能力を発揮するうえで要らざるマイナス要因である。(中略)JICAとして公式的に長期派遣専門家の事前連絡を奨励しあるいは義務づけ、コンタクトに必要な情報、援助を十分に供与するシステムを設定すれば、専門家の成果はさらに大きなものとなると考えられる。(専門家A)

このように、専門家は事前に疑問点・不明点を解消できないまま派遣されることがあるため、JICAとしても各担当者の処理に任せるだけでなく、何らかの制度化が必要と思われる。

派遣前研修(特に語学研修)の充実

メキシコでは最低限の西語能力は必須であり、西語ができないとC/Pや外部機関とのコミュニケーション・交渉にもマイナスの影響を与えることを多くの専門家が指摘している。

特に、アドバイザー型専門家には、高度な西語能力が業務遂行に欠かせないものである。このことから、メキシコ(及びスペイン語圏)に赴任する専門家は(各自の能力に合わせて)事前の語学研修期間を十分にとり、業務で使用できる一定以上の能力を身につけた者しか派遣しないといった措置も検討すべきであろう。拙速な派遣は、赴任後の活動の「効率性」を著しく低下させる要因にもなるので、慎重な事前準備が必要である。

専門家の審査・選定

メキシコ人とともに活動する専門家はいわば我が国の「顔の見える援助」の最前線に立つことになる。したがって、そこには専門分野の知識・経験・能力に加え、柔軟に対応できる資質と豊かな人間性が要求される。また広く公正に国民参加型で人材を確保することが求められる。この点についての専門家コメントを以下に示す。

・「(やるべきでないこと：)途上国に適応し、楽しんで専門家として活動することに不向きな人は派遣しないこと。マイナス効果を生むよりは派遣しない方が良いこともある。すなわち人選は慎重に行い、できれば公募制で最善の人を送るようにすべきである。(専門家B)

<実施段階>

明確な目標設定(定量化)

援助形態評価の節で指摘したとおり、専門家の活動目標をより明確にすること、活動計画の精度をより高めることが必要である。その改善策として、業務実施計画書に目標達成度を測定する指標を盛り込むなど、定量化を図ることが望ましい。総合報告書の書式には「計画の達成度」という項目があり、目標達成度をパーセント表示することになっているが、当初の目標指標が定量的でないため、パーセントは各専門家の感覚で記載されることになる。

C/Pへの接し方

専門家にとって、C/Pと相互理解に基づく信頼関係を築くことは非常に重要であるが、C/Pと必要以上に親しくなることにも専門家は気をつけるべきであろう。この点で、下記の記述は参考になろう。

・「皆と一緒にこのプロジェクトを成功させるのだという気持ちを持たせるために、時には一緒に飲んだり食べたりして遊ぶことも必要である。ただ気をつけなければいけないことは、なあなあ友達関係になってはいけないことである。(専門家C)

・「C/Pには知識や能力に相違があり、また長い間には好悪の感情が生ずる事もある。メキシコ人にはアミーゴとして認められたいという意識が強いが、特別な人間をつくらない方が良い。C/Pに私用を頼むなどは論外である。(中略)一歩距離を置いた関係は常に保たねばならない。(専門家D)

円滑な業務の遂行とC / Pの育成

C / Pの育成は、的確な指導助言を与えることと並んで、専門家の重要な任務である。しかし、約束の時間を守らない、知らなくても(相手を気遣って)知っていると言ってしまう、人事異動があっても前任者から後任者へ引継がれない、上司は命令だけで部下の育成をしようとし、C / Pは自分の知識・経験を同僚に広めないなど、専門家を困惑させ、円滑な業務をはばむ文化・社会的慣習があるのもまた事実である。これらについては抜本的な対策はないが、次の事例を参考として紹介する。

・「メキシコの文化・習慣に同化することは非常に大事ではあるが、(中略)これが技術移転の障害となる様なことであれば、排除しなければならない。小職は斯かる場合は常にWORK PLANを引き合いに出し、連帯して作成署名し(中略)た以上、日程を厳守することは共同責任であることを繰り返し説得した。(専門家D)

また、特に組織改革によるC / Pの交代・退職は技術移転に大きな支障を来たすことになり、場合によっては看過できない事態も発生する。すべての専門家にあてはまることではないが、この点についても示唆に富む事例を紹介する。

・「メキシコの官僚制度の特徴(キャリアシステムではなく、上司が部下を支配する)を考えると、C / P 1人だけとの業務体制から複数の関係者とのネットワークを築く方向に移行すべきである。ともかく、C / Pがいつ代わっても、専門家(アドバイザー)の機能が大きな影響を受けないような安全策を検討すべきであろう。(専門家B)

適切な運営管理と情報の共有

技術移転活動の適切なモニタリングは風通しの良い組織で初めて実施できるものであり、専門家が硬直的な組織に配属されている場合にはその打開が必要になる。メキシコの組織風土を踏まえ、打合せや会議の定期的なリズムをつくるのが肝要である。専門家の活動事例を以下に示す。

・「情報が管理職に集中しその部下に流れて行かないことも仕事の能率を悪くしている原因の一つである。管理職は技術情報であれ経営情報であれ独占する傾向があるので、チームの構成員が等しく情報を共有して議論し衆知を集めるというチームワークが成り立ちにくい。我々は頻繁にチーム内のミーティングを開き、この習慣を破ろうと努めた(専門家E)

現地業務費の増額

現地業務費の不足は日常業務において非常に切実であり、できるだけ早く解決すべきであろう。今後「テーマの解決に向けた」事業を展開していくのであれば、現在のプロ技、チーム派遣、研究協力に属する専門家1人当たりの現地業務費を踏まえ、個別専門家の現地業務費

を見直すことも必要であろう。以下は専門家の声である。

- ・「個別専門家は活動経費がなく、実質的な技術移転は不可能に近い。(専門家F)
- ・「現地業務費の制約は最も活動の障害になる。(中略)年度当初に提出する活動計画も1人当たり業務費には反映されない。専門家個々の活動にはかなりの差があるので、必要に応じフレキシブルに配分できるシステムがないと、十分な活動ができない。(専門家B)

<その他>

報告書目次の挿入

業務実施計画書、総合報告書ともその大半に目次がない。また目次が付いていても細目が分からないことが多い。必要情報を探すに際し、内容を見ないと分からず多くの手間と時間を要した。同様のことはJICA担当者も日々経験しているわけで、またJICA本部、現地JICA事務所、日本大使館、関係省庁、専門家後任者など多くの関係者が目を通す文書であることから、目次を挿入することが望ましい。

(4) 青年海外協力隊

<事前段階>

隊員配属先のニーズ確認

今回対象となった28名中8名の隊員が職種のミスマッチや配属先の協力隊活動に対する認識不足をあげている。これは隊員に対する配属先のニーズが元来低いことにも関連している。隊員報告書内からコメントを参考までに示す。

- ・「自分の配属先のようなところに新卒の隊員が赴任するのは無理があったように思う」、「組織の現状は良好であり、ほかからの援助を必要としていない(隊員A)
- ・「勤務先訪問時にわずか1、2時間の話し合いで協力隊事業内容を理解できるとはいい難く、そこから生まれる誤解によるミスマッチが後々、隊員の活動に支障を来すようになる」、「要望調査の時点でどうやって組織を見極めるか課題が残る(隊員B))
- ・「現場の病院の人たちに強く望まれて行ったわけではない。私たちが来ることも知らない人がほとんどであった(隊員C)
- ・「障害となった点は、だれ1人として私の着任に対して理解してなかった(隊員D)
- ・「先方の意識としても小生の役割は(中略)外部から雇われた会計士のようなものであった(隊員E)
- ・「JOCVの目的を理解してもらうのに時間がかかった(隊員F)

この主たる原因は、メキシコ側要請機関の上層部と現場配属先とのコミュニケーション不足によると考えられるが、着任前に、配属機関がJICAとは何か、協力隊とは何かを理解しておくよう、JICAと配属機関の間で十分な情報交換を行うことが必要である。また、日

本側としても先方のニーズを十分に確認すべく綿密な要望調査を行うべきである。この点を徹底するだけでも、活動の効率性及び目標達成度の向上に大きく貢献すると考えられる。

配属先 C / P の有無の確認

C / P 不在のまま活動した隊員が 2 名いた。上述の件とも関連するが、隊員を派遣するに足る組織であるどうか、核となる人物や C / P がいるかどうか、を慎重に見極めることが必要である。以下は隊員報告書内の記述である。

・「いわゆるカウンターパートはおらずまたつくることもできなかった。(中略)一番困ったのは集落への交通機関で、市警察に依頼したが、彼らの都合で行けなかったり集落に置き去りにされたりした。講習会にだれも来ないこともあった。それ自体も問題ではあったが、本当の問題はこの問題を解決するためにだれに相談すればよいかということであった(隊員 G)

<実施段階>

C / P の育成

活動中に C / P が退職してしまった隊員が 3 名いた。その理由は、低賃金や給料の未払いなどである。地方支所の下部組織などでは C / P の離職率は高い。活動に際してはできるだけ多くの C / P と共同作業を実施できる体制をつくることが望ましい。

C / P の意識改革

ほぼすべての隊員が C / P の意識改革を心がけて活動しており、報告書でも直接・間接的に触れられている。C / P のなかには自分の知識・技術に自信を持ちプライドの高い者もあり、彼らの不備な点を改善するのは若い隊員にとっては至難といえる場合も多い。一般に意識改革は目に見えるものではなく、分かりにくい、地道に活動を続けていくなかでその変化を徐々に感じ取っている隊員もいる。隊員活動においては、現地の人たちと極力同じ目線に立ち、共同感覚を持って(持たせて)活動することが望ましい。以下はこの点で示唆に富む記述である。

・「(C / P は)向上心のないわりにプロ意識は強いから技術を教えることは難しい。できることは、彼らに見合ったデザインを提供し、教えていることを意識させずに、少しずつ作業形態を変えさせ(中略)ることだ(隊員 H)

アンケート調査の実施

隊員活動を客観的に総括すべく、自己評価に加えて配属先にアンケート調査を実施した隊員が 1 名いたので紹介する。同隊員は活動項目を 7 つに分け、自分の活動を 3 段階で評価し

てもらっている。対象者は同じ職場の22名の同僚であり、19名から回答を得ている。この試みは大変意義があり、協力隊事業の評価・モニタリングシステムとして制度化することが望ましい。以下はアンケート調査実施後の同隊員のコメントである。

・「相手側の意見を知ることでもたあたらに気づくことができた。活動途中にこのような評価をすれば良かったと思う。ともに活動するために、より効果的な結果を導くために。」(隊員C)

<その他>

人間形成への寄与

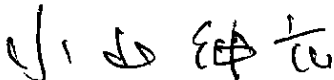
隊員活動がどの程度自身の人間形成・成長に役立ったかについての評価は、5段階評価の平均で3.9とかなり良い結果が出ている。比較的自己評価の厳しい隊員自身からポジティブなコメントが出ていることから、協力隊事業は「日本青年の広い国際的視野の養成に寄与」しているといえる。今後は、彼らがより実りある活動を展開できるよう、事前・実施段階で、問題点の解消、課題への取り組みを強化することが必要である。

Minuta de Deliberaciones
entre
El Instituto Mexicano de Cooperación Internacional,
de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos
y
la Misión de Estudio (1ª Fase) de Evaluación a Nivel Nacional
sobre la Cooperación de JICA en México.

La Misión de Estudio de la Primera Fase de Evaluación organizada por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (de aquí en adelante denominada como "JICA"), sostuvo una serie de reuniones con las autoridades del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (de aquí en adelante denominado como "IMEXCI") de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, así como con otros organismos del Gobierno mexicano concernientes al Estudio de Evaluación (de aquí en adelante referido como "Estudio") acerca de la Cooperación de JICA realizada en México.

Como resultado del intercambio de opiniones, ambas partes llegaron a un acuerdo en los términos que se refiere en el documento adjunto.

México D.F. a 28 de septiembre de 1999.



Lic. Nobuhiro Koyama
Jefe de la Misión Japonesa
Agencia de Cooperación Internacional del Japón



M. en C. Abel Abarca Ayala
Director General de Cooperación
Técnica y Científica
Instituto Mexicano de Cooperación
Internacional, Secretaría de
Relaciones Exteriores


1. Objetivo del Estudio

- (1) Evaluar si la cooperación de JICA ha contribuido al desarrollo socio-económico de México.
- (2) Extraer, de los resultados del Estudio, algunas lecciones y recomendaciones útiles para la orientación política, la planeación y el desarrollo de la futura cooperación de JICA dirigida hacia el desarrollo socio-económico de México.

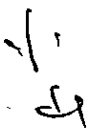
2. Contexto de Trasfondo en torno al Estudio

- (1) Japón ha venido extendiendo sus Programas de Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) hacia México, con especial énfasis en la categoría de cooperación técnica, por un lado motivada por la importancia del desempeño político - económico que cumple México en las áreas de Centro y Sur América; por otro lado debido a la existencia de unos 14,000 inmigrantes japoneses en México, derivada de la larga historia de relación amistosa entre ambos países; otro aspecto no menos importante es el estrecho vínculo entre ambos en el ámbito comercial y de inversiones. Esas circunstancias han colocado a México en un noveno lugar de importancia en los rubros de la cooperación técnica de JICA, tanto en sus estadísticas acumulativas como en los datos generados en 1997. En cuanto a la ayuda bilateral, cuyo monto total en 1996 asciende a 212.8 millones de dólares (cifra basada en el egreso neto), Japón es el primer país donador con 77.6% en la totalidad de la asistencia bilateral que recibe México.
- (2) Japón ha venido dirigiendo hacia México una cooperación técnica amplia y diversa en modalidades, con énfasis en áreas prioritarias, entre las que destacan las siguientes: gestión administrativa, agricultura, pequeña y mediana industria, transportes, educación tecnológica, salud pública. En torno de la formación de recursos humanos, destaca especialmente la aceptación periódica de becarios basada en el Programa de Intercambio de Jóvenes Técnicos México-Japón.

Cabe destacar que, mediante la realización de los cursos de Capacitación en Terceros Países, ambos países perfeccionan un importante Programa Conjunto de Cooperación hacia países de Centroamérica y del Caribe, que es conocida como Cooperación Sur-Sur. En 1996, en la Reunión de Consulta sobre la Política de la Cooperación Técnica ambos países acordaron que la Cooperación Sur - Sur sea enfocada en el rubro de la Formación de Recursos Humanos, en los temas del medio ambiente, el desarrollo industrial y el fomento regional.

- 
- (3) Dentro del contexto arriba mencionado, este año se realizará un Estudio a Nivel Nacional, eligiendo a México como país sujeto a la evaluación, y se pretende, mediante un análisis sobre las estrategias, áreas y temas de la cooperación técnica internacional del Gobierno mexicano y de otros organismos internacionales ejecutores de cooperación, evaluar la contribución de la Cooperación Técnica proporcionada por JICA hasta la fecha en aras de contribuir complementariamente en el desarrollo socio-económico de México. Como consecuencia de la revisión, se plantea extraer algunas lecciones y recomendaciones útiles para poder emprender de manera aún más eficiente las futuras programaciones de cooperación de JICA.

3. Proyectos sujetos a Evaluación.



Serán evaluados todos los proyectos de JICA realizados durante los dos últimos períodos sexenales de la Administración Pública mexicana, desde el año de 1988 hasta la fecha.

4. Marco de la Evaluación.

El Estudio se realizará a través de una Macro-Evaluación y de la evaluación de proyectos:

(1) Nivel de la Macro-Evaluación.

1) La metodología del análisis y la evaluación

Se realizarán los análisis y las evaluaciones siguientes tomando como objeto de estudio el período de 1988 a 1999.

- a) Analizar tanto las estrategias políticas y la planeación gubernamental mexicana para el desarrollo socio-económico y sus avances, como la cooperación técnica internacional otorgada por diversos donantes. A nivel bilateral las agencias gubernamentales de países industrializados que aplican la cooperación internacional para el desarrollo; en el ámbito multilateral, los organismos internacionales y en general las organizaciones no gubernamentales.
- b) Basado en el análisis arriba descrito, evaluar la congruencia y la pertinencia de las áreas de cooperación elegidas conjuntamente por el IMEXCI y la JICA.
- c) Analizar y evaluar los niveles de concretización de la metodología aplicada por JICA en torno a los temas de cooperación.

(2) Nivel de los Proyectos.

1) Procedimiento de la evaluación.

Se evaluarán los proyectos, en principio, bajo los cinco criterios siguientes determinados por el Comité de Asistencia para Desarrollo de OCDE (DAC), con cierto énfasis en algunos proyectos que puedan servir como indicadores ejemplares para la futura planeación y el desarrollo de proyectos:

- Eficiencia
- Efectividad
- Impacto
- Pertinencia
- Sostenibilidad

Para la evaluación se aplicará una perspectiva de análisis que tendrá como base los impactos en los temas de: Pobreza y la participación de la Mujer en el Desarrollo.

También se busca proyectar de alguna manera en la evaluación, el resultado del análisis comparativo entre las metodologías utilizadas tanto por JICA como por otros donantes, para alcanzar las metas establecidas en un proyecto.

5. Cronograma del Estudio.

Una vez terminado el estudio de la primera fase, se procederá a realizar el estudio restante de la manera siguiente:

(1) Tareas Preparativas.

- 1) Un consultor local recolectará y analizará los datos y materiales de referencia necesarias para la preparación de la segunda fase del estudio.
- 2) Basado en los resultados de la primera fase del Estudio y de lo mencionado en el punto 1), JICA definirá el marco de evaluación y la metodología de la segunda fase del estudio.

(2) Estudios de la Segunda Fase en México

Una misión de JICA visitará México a fin de llevar a cabo un estudio de acuerdo con el marco de evaluación definido.

(3) Elaboración del Informe Final

Se elaborará un informe final con base en los resultados de los estudios de la primera y segunda fase. Dicho informe tomará en consideración las sugerencias de las autoridades competentes del IMEXCI.

(4) Seminario.

El Gobierno Mexicano y JICA organizarán conjuntamente un seminario en México para hacer públicos los resultados de los estudios, y paralelamente recibir los comentarios y recomendaciones al respecto, por parte de las autoridades correspondientes del gobierno Mexicano.

6. Compromisos.

(1) Correspondientes al IMEXCI:

El IMEXCI fungirá como coordinador nacional de las acciones que se deriven del presente Estudio, a través de la Dirección de Programas de Cooperación de Ejecución Nacional de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

En su función de coordinador mexicano del Estudio, coadyuvará para garantizar la exitosa realización de los estudios de la primera y la segunda fase.

El IMEXCI proveerá a los integrantes de la Misión, los espacios de oficina, así como equipos de cómputo, teléfonos y fax para el desarrollo de sus labores, cuando sea necesario.

(2) Correspondientes a JICA

JICA enviará a México a la Misión de Expertos para el desarrollo de los estudios de la primera y segunda fase.

JICA cubrirá los gastos necesarios para la realización de dichos estudios.

ANEXO I

Criterios de Evaluación.

Eficiencia:

Este aspecto se analiza para determinar si el desarrollo del proyecto fue llevado a cabo en forma eficiente o no, durante su proceso de operación, incluyendo la forma de seleccionar el proyecto, la ejecución de la cooperación; destacando si se completó oportunamente la cooperación y la operación del proyecto después de la transferencia del mismo, al país receptor.

Efectividad:

Durante la evaluación de un tema, el nivel alcanzado por los resultados específicos de un Proyecto, en comparación con la meta inicialmente planteada para ese proyecto o con el objetivo modificado durante la ejecución del proyecto, analizando varios factores y condiciones que pudieran haber incidido en la reducción de tales resultados.

Impacto:

Aspecto que se evalúa analizando los efectos de desarrollo producidos por la ejecución de un proyecto, incluyendo los efectos positivos y negativos, y analizando la esfera de sus efectos así como también sus beneficiarios. Este aspecto es muy importante especialmente durante la etapa de la evaluación posterior.

Pertinencia:

Este aspecto es considerado para determinar si las necesidades del país receptor fueron comprendidas correctamente o no, y si el proyecto fue adecuadamente diseñado durante la etapa del estudio preliminar del proyecto; este análisis se realiza principalmente durante la evaluación posterior.

Sostenibilidad:

Aspecto que es evaluado para analizar y verificar las perspectivas de auto-sustento y continuidad de un proyecto desde los puntos de vista de su operación y administración, y teniendo en cuenta los aspectos económicos, financieros y técnicos.

Se le da mucha importancia a la predicción de sostenibilidad en la etapa de evaluación al finalizar, mientras que el análisis de los resultados de sostenibilidad reciben más atención en la etapa de la evaluación posterior.

ANEXO II

1. Lista de Integrantes de la Misión Japonesa.

Nobuhiro Koyama	Jefe de la Misión Japonesa
Syoko Kimura	Miembro (Evaluación de la Política de asistencia)
Yoshio Koyama	Miembro (Evaluación de la Política de Asistencia)
Akiko Abe	Miembro (Metodología de evaluación)
Mitsuo Yoshida	Traductor.

2. Lista de Integrantes del IMEXCI.

Abel Abarca Ayala	Director General de Cooperación Técnica y Científica
Cristina Ruíz Ruíz	Directora de Programas de Ejecución Nacional
Efraín del Angel Ramírez	Subdirector de Programas y Convenios

3 Cronograma del Estudio.

Tipo de Estudios /Cronograma		Sep.	Oct.	Nov.	Dic. '99	Ene.	Feb.	Mar.
Estudio de la Primera Fase	Miembro oficial		■					
	Consultor local (Planificación de Desarrollo y Asistencia)			■				
Estudio de la 2ª Fase	Miembro Oficial						■	
	Consultor (Areas pendientes)						□ ■ □	

5 . 面談者リスト

I M E X C I

Enrique Berruga Filloy	I M E X C I 長官
Agustin Sánchez	I M E X C I 官房長官
Abel Abarca Ayala	科学技術協力局長
Chistina Zuíz Ruíz	科学技術協力局 協定・プログラム局長
Efrain del Angel Ramirez	科学技術協力局 協定・プログラム次長
Judith Garcia Hernandez	対日技術協力プログラム調整官
Nora Elia Cabrera de la Cruz	協力プログラム調整官
下田 道敬	J I C A 派遣専門家

U S A I D (在メキシコ北米合衆国大使館内)

Paul White	北米合衆国国際協力庁 メキシコ事務所代表
------------	----------------------

社会開発省(SEDESOL)

Blanca Lilia Garcia	国際協力局長
Carlos Garleasada	団結企業部長
Francisco Hernandes Sifuentes	次官顧問
Luis Hoyos	社会サービス連携部長
Wifredo Contreras	口約束貸付プログラム部長
Maria Eugenia Gomez Luna	地域開発次官顧問
Issac Rojkin	地域企画局長
Daniel Palacios Nava	季節農業労働者地域プログラム部長
Mauricio Godiño	臨時雇用プログラム部長
Angeles Aranda	女性開発国家プログラム部長
Cuauhtemoc Sanchez Osio	社会プログラム局長
Jose Ricardo Perez Schechtel	重点地域部長
Blanca Lilia García	国際部長

教育省(S E P)

Alfredo Vega Perez	技術教育研究次官付き秘書官
Juan Leonardo Sanchez Cueller	技術教育・産業教育局長

Francisco Plata Olvera	国立職業訓練活性化センター所長
Franklin Garcia Gama	職業訓練センター局長
Estelio Baltazar	職業訓練センター局長
Esaú Hernández Herrera	産業技術教育局長

保健省(S S)

Eduardo Jaramillo Navarrete	国際協力局長
Monique Lozano Dodier	国際協力次長
Yonada Varela Chavez	リプロダクティブ・ヘルス部長
Gregorio Perez Palacios	リプロダクティブ・ヘルス局長

世銀

Richard L. Clifford	インフラ部長
---------------------	--------

米州開発銀行(B I D)

Maritza Izaguirre Porras	メキシコ事務所長
--------------------------	----------

教育・医療・食料国家プログラム(PROGRESA)

Jose Gomez de Leon Cruces	PROGRESA 総裁
---------------------------	-------------

人口審議会(CONAPO)

Rosa Maria Rubalcava	人口調査局長
----------------------	--------

農牧農村開発省(SAGAR)

Jaime Almonte Alvarez	国際協力局長
Lourdes Cruz Trinidad	国際協力部長

林業農牧研究所

Jorge Kondo López	理事
-------------------	----

環境省(SEMARNAP)

Francisco J. Musalem Lopez	森林局森林利用部長
Patricia Arendar Lerner	科学技術協力部長

国立環境研究所

Enrique Provencio Derazo

所長

Adrián Fernández Breamuntz

環境政策・情報局長

内務省(SEG)

Secar Camacho

政策展開次官

Fernando R. Baca Rivera

地方分権政策展開部長

Alma F. Zatarain Perez

地方政府調査次長

Jesus Villegas Gastelum

地方分権課長

Cuauhtemoc Paz Cuevas

市町村調査システム化情報課長

Francisco Javier Guizar

政策管理調整官

商工業振興省(SECOFI)

Nora Elisa Ambriz

産業振興局長

Alfredo Mena Sanchez

産業振興部長

観光省(SECTUR)

Gabriela Espinosa

観光高等調査センター技術協力部長

Alfredo Cobrado Estrada

観光政策局 企画次長

Roberto Bravo Jimenez

観光政策局 企画評価部長

大蔵省

Georgina Kessel

投資・公営企業民営化局長

Alejandro R. Castellanos R.

投資・公営企業民営化局地域投資部長

厚生省

Eduardo Jaramillo

国際局長

Yolanda Varela

研修部長

通商産業振興省(SECOFI)

Nora Ambriz

産業振興局長

商船人材育成研修基金

Gabriel Rivera Miranda

総裁

加工業協会(CANACINTRA)

Luis Fernando Martinez Arredondo

海外通商・渉外部長

Margarita Valdez Duran

研修局長

Maria Garcia Goya Riva Palacios

サービス・取引部長

Dulce Maria Lugo Martinez

企業競争力サービス次長

Samuel Cacho Mendoza

国際協力部長

国立防災センター

Tomás Sánchez

技術次長

メキシコ市庁

Francisco González Gómez

都市サービス局長

州政府関係者

Maribel Solis

Hidalgo 州代表

Agustin Ruiz Soto

Durango 州代表

Raul Lopez Durango

Durango 州民間セクター代表

Carolina Escalona De Alba

Nayarit 州代表

Jose Luis Navarro Hernandez

Nayarit 州企画開発部長

Alfonso Brito Sanchez

Tlaxcala 州代表

Roberto Cuba

Tlaxcala 州教育部長

Fernando Figueroa Ortega

Agua Calientes 州代表

Klaker Ruiz

プエブラ工科大学長代理

Rene Meza Cabrera

Puebla 州代表

Rodolfo Gonzalez Baldrrama

Zacatecas 州代表

Salvador Beltran del Rio

Jalisco 州代表

Federico Orgega

Campeche 州代表

大学関係学識経験者

Maria del Carmen Duran de Bauza

メキシコ国立自治大学応用工学化学プログラム委員長

Juan Manual Figueroa Estrada	国立工科大応用科学高度技術研究センター所長
Lucia Teresa Garcia Cordoba	メキシコ州就学前教育児童心理センター調整官
Alcia Arochi y Gonzalez	メキシコ州就学前教育児童心理センター課長
Gabriela Morel	国立水技術研究所長
Hugo Moreno Sanchez	文部省工科大学連携部長
Roberto Meli Piralla	内務省国立防災センター所長
Ricardo dela Barrera	内務省国立防災センター技術秘書官
Sergio Javier Jasso	経済研究所公共行政部研究員

業界関係者

Huguette Hernandez Gomez	環境産業国家審議会 広報担当
Pablo Suarez Coello	メキシコ州経済諮問審議会 技術秘書官
Samuel Cacho Mendoza	国際協力部長
Sandra Isabel Alves Borralhinho	加工業協会 職員

M E X F A M(メキシコ家族計画基金)

Elia Maricela Durá Cobo	技術部長
Rosio Mejia	評価調査国内部長

N G O関係者

Alma Plo Velazquez	青年支援基金代表
Nanci Villegas Tapia	脳性麻痺援護協会代表
Maria Enriqueta Zarza Espiritu	(同上)
Manuel Molina Gomez	盲人口ーマ基金代表
Claudia Centeno Garcia	San Felipe de Jesus 基金代表
Ignacio Madrazo	歩く基金代表
Gabriel Guizar	(同上)
Laura Baldwin	(同上)
Irene Iturbe de la Cruz	教育支援基金代表(I A P)
Maria Josefina Menendez Carbajal	幼児支援基金代表
Monica Fernandez Rivera	(同上)
Kikis A. Savala	共有しようプログラム協会代表
Juan Octavio Hernandez Martinez	メキシコ農村開発基金代表

ミチヨアカン州 SEDESOL プレペチャ管区事務所

Patricia Cornejo Huerto	SEDESOL プレペチャ管区事務所長
Antonio Cano Vega	SEDESOL プレペチャ管区事務所職員
Luis Manuel Pryes Perez	(同上)
Maria del Rocio Campos Narez	パラチヨ基金職員
Ambrosio Soto	公認森林組合職員
Jaime Melgarejo Guitierrez	公認森林組合技術部長
Jesus Fuerte Paz	公認森林組合長

ミチヨアカン州勤務青年海外協力隊

梁瀬 二郎	隊員
木村 光一	隊員
中野 訓	隊員
渡辺 直樹	隊員
重田 有香	隊員
和田 素子	隊員

ベラクルス州

経済開発局

Everardo Sousa Landa	局長
----------------------	----

政策展開局

Roberto Lopez Santoyo	局長
-----------------------	----

厚生局

Alejandro Escobar Mesa	疾患予防・制抑次長
Alejandro Rosas	研修次長

通商産業振興省

Alfredo Mena	産業振興部長
--------------	--------

I N S A D 現地コンサルタント

Yolanda Palma Cabrera	部長
-----------------------	----

Jose luis Palma Cabrera

調査員

在メキシコ日本大使館

田中 克之

大使

水上 正史

公使

河内野 慎也

二等書記官

メキシコ事務所

山口 三郎

事務所長

桜井 英充

次長

Daniel Gonzalez

所員

6 . 参考文献

- Antologia de la Planeacion en Mexico(28tomos) / Secretaria de Hacienda y Credito Publico, Fondo de Cultura Economica
- Banco Interamericano de Desarrollo : Informe Anual 1988-1997(米州開発銀行 : 年次報告 1988-1997) / メキシコ IDB
- CANACINTRA(メキシコ加工業協会紹介資料) / メキシコ加工業協会
- CENAPRED(メキシコ国立防災センター) / メキシコ内務省国立防災センター
- GENICA(メキシコ環境研究研修センタープロジェクト紹介) / メキシコ環境研究研修センター
- Centro Nacional de Actualizacion Docente en Mecatronica(国立メカトロニクス職業訓練活性化センター) / CENAD(国立職業訓練活性化センター)
- Contemporary trends in international technical cooperation / Mexicano de Cooperation Internacional
- Convenio Mexico-Japon para realizar los cursos de transmision digital 1989-1993 (1989年-1993年日墨デジタル伝送第三国研修協定(R/D) / メキシコ通信運輸省電気通信学園
- Cooperacion Tecnica Internacional(国際技術協力) / メキシコ国際協力庁
- Country Programme Evaluation Workshop : A state of the art review(Draft Report, Vienna Austria 11-12 March 1999) / 英国 ODI(Tim Conway/Simon Maxwell)
- Country Strategy for USAID in Mexico(The FY 1999-FY2003) / USAID Mexico Office
- Direccion General de Asuntos Internacionales : Reunion Ejecutiva con JICA(国際関係局 : JICAとの幹部会議) / メキシコ農牧農村開発省国際関係局
- Ejecucion del programa de accion de la conferencia internacional sobre la poblacion y el desarrollo : comite tecnico para la revision de avances CIPPD+5(人口、開発国際会議行動プログラム実施 : CIPD+5 進捗検討技術委員会) / メキシコ人口国家審議会
- ENAPRED(メキシコ国立防災センター) / メキシコ内務省国立防災センター
- ENTEL 電気通信学園コース記録 / メキシコ通信運輸省、電気通信学園
- Estrategia Nacional para el desarrollo turistico sustentable(持続性ある観光開発国家戦略) / メキシコ観光省
- Evaluacion de la Cooperacion Tecnica y Cientifica entre JICA y el FIDENA / Sept,99 (JICAと船員教育信託基金の科学技術協力評価) / FIDENA 船員教育信託基金
- Evaluacion de Resultados del PROGRESA 1999 : Resumen(1999年教育、保健、食料プログラム成果評価要約) / メキシコ社会開発省
- Evaluacion del Resultados del PROGRESA 1999(1999年Progresas 成果評価 : 全文) / メキシ

コ社会開発省

- Evaluation Update No.1(July,98)/ UNDP, Evaluation Office
- Flood Risk Reduction in Mexico(proyecto proposal)/ メキシコ内務省国立防災センター
- Indices de marginacion, 1995 / Consejo Nacional de Poblacion
- Informe 1998 : Resultados del programa del salud reproductiva en la Secretaria de Salud(1998年報告 : 保健省リプロダクティブヘルスプログラムの結果)/ メキシコ保健省
- Informe Anual Movimiento 1998(1998年次活動報告書)/ メキシコ地域開発基金
- Informe de Ejecucion 1998 del Plan Nacional de Desarrollo : 国家開発計画実施報告書 1998年 / 大統領府HP
- Instituto Mexicano de Cooperacion Internacional(メキシコ国際協力庁)/ メキシコ外務省国際協力庁
- Introduccion a la Integracion Productiva Anexos(生産性の統合アネックス)/ Sistema de las Naciones Unidas en Mexico
- Introduccion a la Integracion Productiva(生産性の統合)/ Sistema de las Naciones Unidas en Mexico
- La marginacion en los municipios de Mexico 1990(メキシコ自治体における疎外、1990年)/ 国家人口審議会
- Ley General del Equilibrio Ecologico y la Proteccion al Ambiente : Delitos Ambientales (環境バランスと環境保護 : 環境犯罪)/ メキシコ環境天然資源漁業省
- Libreta de salud : Materno Infantil(健康手帳 : 母子保健)/ メキシコ保健省 & JICA
- Lineamiento General para la Operacion del PROGRESA : Programa de Educacion, Salud y Alimentacion(PROGRESA 運営総合指針)/ PROGRESA 特別プログラム調整局
- Los Puertos Mexicanos en cifras 1992-1998(数字で見るメキシコの港 1992-1998)/ メキシコ通信運輸省港湾海運局
- Manual para el manejo de la libreta "Historia de mi salud"(私の健康暦手帳の使用マニュアル)/ メキシコ保健省 & JICA
- Memoria : Cinco anos de Proyecto de CENAD(CENAD プロジェクト5年の軌跡)/ CENAD(国立職業訓練活性化センター)
- Mision de evaluacion del curso internacional en transmision digital(デジタル通信 第三国研修評価調査団、Dic/93)/ メキシコ通信運輸省電気通信学園
- Negocio Productivo y Rentable(生産的で採算の合う商売 / 企業競争力センタープログラム 広報資料)/ メキシコ商業産業振興省、企業競争力センター事務局
- Organizacional Framework for the implementation of the International Conference on

- Population and Development Programme of Action in Mexico / メキシコ保健省、リプロダクティブヘルス局
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 : 国家開発計画 1989-1994 / 大統領府 H P
 - Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 : 国家開発計画 1995-2000 / 大統領府 H P
 - PRODEFOR : programa para el desarrollo forestal(PRODEFOR : 森林開発プログラム) / メキシコ環境天然資源漁業省森林資源局
 - Programa de reforma del sector salud 1995-2000(医療セクター改革プログラム 1995-2000) / メキシコ保健省
 - Programa Forestal y de Suelo 1995-2000(森林プログラムと土壌 1995-2000) / メキシコ環境天然資源漁業省
 - Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000(新しい連邦制プログラム 1995-2000) / メキシコ内務省
 - PROGRESA : A Description and a Review of Initial Results(PROGRESA : 初期の成果状況とそのレビュー) / メキシコ社会開発省
 - ProgresA : Programa de Educacion, Salud y Alimentacion(教育、保健、食料プログラム) / メキシコ行政 : PROGRESA 特別プログラム調整局
 - Proyecto para el Establecimiento del Centro de Investigacion y Desarrollo de la Formacion para el Trabajo : CIDFORT Sept, 99(職業訓練研究開発センター設立プロジェクト) / メキシコ文部省技術教育研究次官省、職業訓練センター局
 - Resumen Regiones Prioritarias(要約 : 重点地域) / メキシコ社会開発省
 - Secretaria de Agricultura, Ganaderia y Desarrollo Rural(農牧農村開発省 : プログラム集) / メキシコ農牧農村開発省
 - Sintesis Ejecutiva : Programa Forestal y de Suelo 1995-2000(行政方針要約 : 森林プログラムと土壌 1995-2000) / メキシコ環境天然資源漁業省
 - Solucion es CRECE, No. 6 , 8月, 1999(解決は企業競争力センタープログラム) / メキシコ商業産業振興省、企業競争力センター事務局
 - Soluciones CRECE : Boletin informativo(問題解決策 CRECE) / Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial(企業競争力開発センター)
 - Taller sobre la transicion demografica y epidemiologica en Mexico, Centroamerica, y el Caribe : Informe ejecutivo(メキシコ、中米、カリブ人口推移、伝染病推移ワークショップ : 行政報告) / メキシコ保健省
 - メキシコ環境研究研修センター(紹介資料) / メキシコ環境研究研修センター