

V 評価結果から得られた教訓・提言

報告書に掲載された評価結果のなかで数多く指摘された教訓・提言のうち、JICAの今後の協力の方向性を念頭においたうえで、他のプロジェクトにも適用可能なものを取りまとめた。

掲載した12件のうち、1～3.はプロジェクト形成に関するもの、4～6.は相手国実施機関に関するもの、7～10.は分野・課題に関するもの、11、12は在外事務所の実施体制に関するものを取りあげている。

1. 技術移転の対象者から最終受益者への協力効果の波及経路を明確化する必要がある。

- (1) JICAでは通常協力の直接の対象は政府機関であり、技術移転を受けた政府機関の職員（カウンターパート）が最終受益者（住民など）へさらに技術を普及させる「トリクルダウン効果」を期待しているが、特定テーマ「パラグアイ農林業分野の協力における貧困・ジェンダー」の評価結果によれば、貧困層を最終受益者とするプロジェクトであっても実際にはカウンターパートが協力の受益者として認識されがちである点が指摘されている。この場合、カウンターパートは最終受益者にサービスを提供する仲介者であることから、最終受益者がどの層のどのようなグループであるかを明確にしたうえで、カウンターパートから最終受益者まで実際にどのような過程を経て効果が波及するかを協力開始前に明確にしておく必要がある。
- (2) 一般に最終受益者に波及効果が及ぶまでには時間がかかることから、技術の受益者に届ける仲介者（普及員など）の育成も含めた全体の波及経路を明確にしたうえで、そのなかでプロジェクトの果たす役割を明確にしておくことが重要である。
- (3) 協力終了後も技術移転の対象者（カウンターパート）が継続して技術や知識を最終受益者（住民など）に普及することが必要であることから、当初からカウンターパートによる普及活動やそ

のためのシステムづくりを協力内容に含めておくことが効果的である。

2. プロジェクトを形成する際には可能な協力規模を考慮し、プロジェクト目標を絞り込む必要がある

本報告書に掲載されたプロジェクトで目標が一部未達成であったと判断された8件のうち6件については協力期間が3年間と短めであった。目標が期間内に達成できなかった理由として多くのプロジェクトが協力期間が短かった点や、元々の目標設定が高すぎた点をあげていることから、プロジェクトを形成する際には事前調査を十分に行い、相手国側の現状及び可能な協力期間・投入量を考慮して、プロジェクト目標の絞り込みを行う必要がある。

3. プロジェクトの自立発展を見据えた計画の策定と実施が必要である

- (1) 組織面での自立発展性の確保のためには、技術面だけでなく実施機関の運営管理能力を高めることが必要であるという教訓が、多くのプロジェクトから得られた。運営管理面への協力を確実に行うためには、プロジェクトが達成すべき成果の一つとして運営体制の確立や指導者育成を計画に明記しておくことが必要である。
- (2) プロジェクトの自立発展性を確保するために、



水運びの夫婦（ネパール）

特に無償資金協力においては、機材の維持管理や施設の運営管理能力の向上など、技術協力との連携を念頭に置いたソフト面での支援の強化が必要であることが、多くのプロジェクトによって指摘されている。例えばモロッコ「地方飲料水供給計画・地方給水計画」からも、維持管理面への技術協力を併せて行うことで自立発展性が高まるという教訓が引き出されている。

- (3) 財務面での自立発展性を確保するために、可能なものについては自己収入を得るための工夫を行うことが効果的である。例えば研修実施機関を拠点として協力をを行っている場合には参加者から研修費を徴収して活動経費を補っていくことも一案である。

4. 相手国側の協力受入態勢が整っていない場合には、協力をいくつかのフェーズに分けて段階的に実施することも効果的である

- (1) メキシコ「環境研究研修センターフェーズ2」では、協力開始のための前提条件が十分ではないが内容の重要性や緊急性から迅速に開始する必要があると判断されたことから、まず最初に2年間の第1フェーズ協力を実施して活動拠点である同センターの組織体制を確立して基礎的な技術移転を行った後、第2フェーズとしてより高度な内容の協力をを行うという段階的なプロセスを用いたことにより、着実な成果をあげている。
- (2) 相手国側が整備する施設の建設の遅れが目標達



メキシコ環境研究研修センターではまず2年間のフェーズ1協力を実施して組織体制の確立を行った後、フェーズ2協力を実施した。(メキシコ環境研究研修センター計画フェーズ2)

成の阻害要因となる例もみられることから、特に相手国側の投入の実施状況については、協力開始前に十分に確認の上、これを一層確実なものとするよう協力開始後に定期的にフォローを行うことが重要である。

5. 複数の実施機関を協力対象とする際には組織間の調整を行う体制を確立する必要がある

実施機関は可能な限り一つに絞り込むことが好ましいが、プロジェクトの効果をあげるためにあえて複数の機関を対象として協力をを行う場合には、各機関の責任分担を明確にし、専門家が働きかけを行うほか、相手国側関係機関からなる調整委員会を設置して必要な調整を行う体制を整えるなどの工夫が必要である。

6. 地方分権化に関するプロジェクトを実施する場合、地方政府の能力と権限を十分に把握する必要がある

- (1) 地方分権化により新たに事業の実施主体となった地方政府は、財政基盤が弱いだけでなく事業実施のための技術やノウハウを十分持っていないことが多い。また、州、市、村など地方政府がいくつものレベルに分かれているために中央政府との関係や事業実施の権限が複雑である場合も多い。よって今後プロジェクトを形成する際は各機関の関係や資金調達能力、計画立案・事業実施能力を十分に検討し、必要に応じて協力内容に地方政府の能力開発を含むことを検討することも重要である。
- (2) プロジェクトの活動を担う機関が中央レベルから地方レベルまで複雑に関係している場合、それらの機関の調整がプロジェクトの成功の鍵となることから、専門家が中央と地方政府のパイプ役を果たすことも重要である。

7. 貧困対策には、セクターの境界を越えたより柔軟な取り組みが必要である

- (1) タンザニア「キリマンジャロ村落林業計画フェーズ2」を対象として実施した合同評価「JICA/UNDPとの合同評価(タンザニア貧困)」では、「ドナーの貧困観」と「現地の人々の貧困観」

にギャップがあることや、現地の人々の貧困観も地域や男女によって違いがあることが明らかになった。

貧困削減プロジェクトを形成する際には、何を貧困と考えるかは人によって異なるという「貧困の多面性」を考慮して協力内容を策定する必要がある。

- (2) 貧困問題には様々な要素が関係していることから、特定のセクターにおける技術協力が貧困削減に与える影響は限られている。他ドナーでは複数セクターにまたがる「統合アプローチ」が実施されているが、相手国側の受入能力の問題もあり実際には一つのプロジェクトですべての貧困要因に対応することは困難である。

JICA は従来より特定のセクターについての技術移転の経験を蓄積しているという利点を持つことから、JICA 独自の貧困対策アプローチとして一つのセクターにおける技術移転を「導入点」として、地域のニーズに応じて活動範囲を徐々に他のセクターにも広げていく「段階的」アプローチが有効であると考えられる。

- (3) 2. (1) のタンザニア「キリマンジャロ村落林業計画」では貧困削減は直接の目的とされていなかったが、植林活動を円滑に行うために学校建設や家畜飼育などの生活条件の改善に関する取り組みが行われたため、貧困削減にプラスの波及効果をもたらされた。

このような効果が現れたのは、派遣された専門家が活動していく過程で地域の人々の生活への関心を深めていったことにより積極的に社会的側面への活動を行った結果といえるが、今後ともこういった効果を継続的に生み出していくためには、社会的側面への活動を専門家個人の裁量に委ねるのではなく、プロジェクト活動の一環としてあらかじめ組み込んでいくための方策を検討する必要がある。

8. 障害者支援分野の協力では障害者の積極的な参加とそれを可能にするための環境整備が必要である

- (1) 障害者支援分野においては、障害者のニーズに合った協力を効率的に実施するため、案件形成、



校庭で車椅子バスケットに興じる職業訓練学校の訓練生たち(タイ)

実施・モニタリング、評価といったプロジェクトサイクルの全過程に障害者の積極的な参加を図る必要がある。また、そのためには視覚障害者のための教材の点訳など、障害者の参加を可能にするための環境を整備することが重要である。

- (2) 障害者の社会への参加を実現するためには、社会・経済活動へのアクセスが確保される必要があることから、インフラ・施設整備に関する開発調査や無償資金協力などの協力を実施する際には、施設内に車椅子用スロープを取り付けるなど障害者に対する配慮を行うことが重要である。

9. 先端技術分野の協力では、急速な外的要因の変化への柔軟な対応が必要である

- (1) 先端技術分野においては相手国側のニーズや状況が特に急速に変化するため、協力途中で柔軟に活動計画を変更して対応する必要がある。

例えばタイ「工業所有権情報センター」では、相手国内でのインターネットの急速な普及に対応して技術移転項目を追加している。またタイ「PFP 工業所有権」では、当初の目標が予定より早く達成されたため新たなニーズに対応した研修科目を導入しているが、協力期間を当初から5年とせず3年程度としておき、必要に応じ延長を検討することを教訓として提案している。

- (2) 先端技術分野では技術動向やニーズが変化しやすいことから、特定分野の長期専門家が単独で

対応することは困難である。このため技術移転は短期専門家を中心とし、長期専門家は調整役に徹することも一案である。

- (3) 先端技術分野では国内・現地ともに人材の確保が困難であることから、事前に日本人専門家のリクルート先や国内支援体制について十分確認しておく必要がある。また現地で適切な技術レベルのカウンターパートを十分に確保できない場合には、カウンターパートの技術力を揃えるための予備教育期間を協力に組み込むことも有効であろう。さらに、カウンターパートが民間企業などに引き抜かれて離職した場合でもその影響を最小限にとどめるために、情報の共有化や、テキストの作成などの工夫が必要である。

10. 研究協力型案件であっても、実社会での活用や普及を視野に入れて活動を行う必要がある

- (1) 研究協力型案件とは相手国側の研究機関に対し主に研究員の能力向上を図る協力をを行うプロジェクトである。多くは上位目標として研究成果が実社会において活用されることが期待されているが、このためには協力期間中から行政への反映や農民・企業への普及を念頭に置く必要がある。

そのため、普及を担当する専門家を含めるなど開発した技術の普及を視野に入れた計画を策定することが望ましいが、普及活動は計画の範囲に含まれない場合でも、実証試験を活動計画に盛り込んだり、研究活動は可能な限り成果を活用する現場で実施するなど将来の普及に向けての配慮が必要である。

- (2) 研究成果を政策に反映させるためには実施機関の権限や相手国側の政策決定過程などを事前に把握しておく必要がある。

例えば環境分野など研究成果が政策に反映されることで協力の効果が発揮される分野においては、研究機関が行政に対し提言を行う権限をもっていることが必要である。



NGOが行うリプロダクティブヘルスワーカー研修
(カンボディア「貧困軽減に向けての女性リプロダクティブヘルス向上プロジェクト」)

11. 国別特別研修をより効率的・効果的に実施するためには、在外事務所への取り組みの強化が必要である

- (1) 参加者のニーズに合った研修を実施するために、国別特別研修コースを形成する際に現地のニーズを明確に把握することが重要であることから、在外事務所で実施する要望調査を高い精度で行うことが必要である。
- (2) 研修中の研修参加者の意識の向上を図り、また移転した技術の波及を一層促進するためには、帰国後に研修参加者の所属組織において研修成果の発表会を開催するなど、技術移転の成果を関係者に広く伝えるよう奨励していくことも効果的である。

12. NGOとの連携事業を効率的に行うためには在外事務所への権限委譲や体制強化が必要である

- (1) 開発福祉支援事業の発掘・形成・実施には迅速な判断ときめ細かい事業の実施が求められるが、日本にあるJICA本部がすべてを掌握するのは困難であることから、在外事務所への権限委譲を強化し本部の役割はプロジェクトの調整や助言にとどめることが望ましい。

一方、開発福祉支援事業に関する小規模で大量の申請を処理する在外事務所では、多大な時間と労力が必要となっていることから、あらかじめ相手国政府と包括的な協定を結ぶなどして事務手続きの合理化を図る必要がある。

-
- (2) 開発福祉支援事業の成功には NGO との緊密なコミュニケーションが必須であることから、NGO との交流や意見交換の機会を増やし、一層の信頼関係を構築する必要がある。例えば JICA インドネシア事務所では専任のインドネシア語の話せる企画調査員が派遣されているため、現地 NGO との信頼関係の形成や相手側政府機関への働きかけがスムーズに行われているが、同事業を担当する在外事務所の人員配置にはこのような配慮が必要であろう。
- (3) アジア地域における開発福祉支援事業は経済危機への対策として急速認められたために、実行の迅速さが最優先されて支援規模が NGO の事業規模に見合った適正規模より大きくなる傾向があった。大規模な支援により幅広い協力が可能になったというメリットもあったが、同時に NGO 側の JICA への依存度を高め、組織やプロジェクトの自立発展性を損なうおそれもあることから、支援を行うにあたっては NGO の事業規模に見合った適正な規模を十分に検討することが必要である。
- (4) 在外事務所の負担を増やすことなく現地の実情にあったきめ細かいプロジェクト管理が行えるよう、在外事務所の下に中間組織あるいはネットワーク型 NGO などのフォーラムを設立し、現地の NGO が実施する案件の管理と組織強化への支援を行うことも有効である。

VI 前回の事業評価報告書において提言された事項への取り組み状況

JICA の行う事業評価の重要な目的の一つは、評価結果をプロジェクトの形成・実施に反映させ、また事業の改善を図ることである。

本章では「2000 年度の事業評価報告書において教訓・提言として指摘された主な事項」について、現時点での JICA の取り組み状況を紹介する。

1. 相手国側関係者の協力への参加の促進

2001 年度の事業評価報告書では、相手国側のニーズに合ったプロジェクトを実施するために、プロジェクトの計画段階から相手国側の幅広い参加を得ていくことが重要であると指摘している。

プロジェクト方式技術協力では、現在はほぼすべてのプロジェクトが計画段階で PCM ワークショップを開催しており、相手国の実施機関や住民などの関係者の意見を計画に反映させている。

また、開発福祉支援事業など、現地の NGO に直接業務を委託する形の協力が近年増えてきているが、このような場合には受益者となる住民が計画策定だけでなく実施段階にも参加しているケースが多い。

さらに開発調査においても調査の過程に受益者である業界や住民団体との対話を必要に応じ取り入れてきており、ラオス「ナムニアップ水力発電計画」



村人を対象に PCM ワークショップを行っている様子
(インドネシア)

にみられるように、第 1 フェーズで電力開発に関する住民公聴会と環境影響評価を実施し、この結果に基づいて第 2 フェーズの調査の実施を判断するなど、住民の意向を反映したプロジェクトの形成がなされている。

2. 協力終了後の自立発展性を見据えた協力

協力終了後の自立発展性を確保するうえでは、プロジェクト実施期間中から運営管理体制を確立しておくことが重要である。

このために、技術協力プロジェクトでは計画のなかに運営体制の強化の盛り込み指導を行っているほか、相手国側の能力や実施体制に見合った事業規模となるよう協力内容を精査したり、安易にローカルコスト負担をせずに、相手側の自助努力を促すなどの方策が行われている。

また、開発調査においても計画を策定するだけでなく、パイロット事業や実証調査を実施してオンザ・ジョブ・トレーニングを行うことによりカウンターパートや住民組織に調査のノウハウが残るよう工夫を行っている。

無償資金協力事業では必要に応じて、ソフト・コンポーネントにより住民への啓もう活動や、供与した施設・機材の維持管理のための組織強化を図っているほか、機材の操作指導のための技術協力や現地語操作マニュアルの整備などを実施している。

さらに、これらの取り組みを体系的に蓄積するために、調査研究「効果的援助実施のための組織運営能力強化のあり方」を現在計画中であり、途上国の組織運営能力を強化するための手法と JICA の協力のあり方についての提言を行う予定である。

3. WID・ジェンダーの視点の強化

WID・ジェンダーの視点の強化のための取り組みとして、特に農林業などの住民参加を前提とする協力事業においては、WID・ジェンダー担当の専門家が派遣されている。

さらにインドネシアに女性の役割担当国務大臣府

に「ジェンダー・メインストリーミング」の専門家を派遣し、ジェンダーに関する統計資料の整備や分析を行い、計画の策定時に活用できるようにしている。

また、グアテマラで個別専門家、青年海外協力隊により実施されている「女子教育支援」のように当初から女子を対象とした協力が行われている例もある。

さらに、WID・ジェンダー配慮を行うための人材育成を促進するために、相手国側政府関係者や専門家候補者を対象として各種の研修を実施している。一例をあげると相手国側政府関係者に対する研修としては「女性と開発」や「女性の教育推進セミナー」など、9つの集団研修コースを実施しており、また援助人材の育成のための研修としては専門家養成研修「社会・ジェンダー視点からの貧困対策コース」などを実施している。

4. 第三国集団研修の改善、帰国研修員ネットワークの形成

2000年度の事業評価報告書では、第三国集団研修の改善や帰国研修員のネットワークの形成などが提案されていたが、このうち第三国集団研修の改善のための取り組みとして、JICAは第三国集団研修の地域別会議を開催している。これは第三国集団研修を特に多く実施しているASEAN5か国の援助受入窓口と研修実施機関の担当者を集めて、実施における問題点を抽出し、その改善方法を検討するものである。この会議の成果として現在までに改善された問題点としては、研修実施マニュアルの作成や研修内容の重複を避けるためのプログラムの精査、情報の共有化を促進するための第三国集団研修用のホームページの開設などがある。

上記に加え、帰国研修員との情報ネットワークや人材バンクの形成のため帰国研修員同窓会を活用することや、研修のフォローアップ体制を強化していくことを現在検討中である。

5. 広報活動の強化

JICA事業が国民の税金を原資としている以上、JICA事業の効果や現状などについて、外部に対し積極的に情報を提供し、理解促進に努める必要がある。

JICAでは、一般の方々がJICA事業にかかわる写真・ビデオなどの各種資料を自由に閲覧できるよう、本部内にメディアセンターを開設している。また各在外事務所でもホームページを開設して広報に努めている。

さらに、個々のプロジェクトについても、特にプロジェクト方式技術協力を中心に、パンフレット、ポスター、ビデオの作成やニュースレターの配布、フォーラムの開催、ホームページの開設などを通じてプロジェクト内容を広く国内外に紹介している。これに加え、開発調査でも、一部のプロジェクトで最終報告書の概要を簡潔に取りまとめた資料を和文と英文で作成し、国内外の関係機関に配布するなどの試みが行われている。

さらに、情報を発信するだけでなく、国民の方々の意見を反映させながら事業を展開していく動きもみえはじめている。例えば調査研究「中央アジア援助研究会」では報告書のドラフトをインターネット上で一般に公開して広くコメントを求めており、また、調査研究「第二次環境分野別援助研究会」では一般参加のセミナーを開催し、市民の意見を反映させるための試みを行っている。

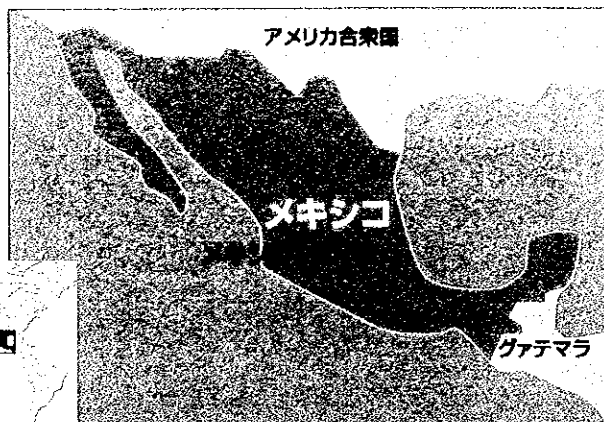
国内だけではなく援助相手国の国民や他の援助機関に対する広報も重要であることから、JICAの英文ホームページ上で各種の事業情報を発信しているほか、プロジェクト実施過程において援助機関会議を主催し、その成果を他機関にフィードバックしたり、プロジェクト終了時にセミナーを開催し現地関係者に対して技術の普及と広報を行うなどの取り組みを行っている。



JICAメディアセンター風景

第2章 事後調査

国別事業評価



実施地域 メキシコ全国

1. 評価調査の経緯と目的

1990年代に入り、先進各国は政治的・経済的・社会的理由などから公共部門の制度改革を推進している。

このような公共部門の改革は援助機関にも及び、各国の援助機関は途上国への援助において、制度改革の核心である「成果をあげる」ことが強く求められている。援助機関では、援助事業の成果をあげるため、従来からログ・フレーム（プロジェクト・デザイン・マトリックス：PDM）が使用されてきたが、これは主として個々の援助事業の成果向上に活用されてきた。しかし、途上国の「開発課題の解決」に向けられる様々な援助事業が全体として成果をあげることが求められる今日では、個別事業の成果向上以上に、援助事業全体としての成果を向上させる枠組みづくりが求められている。

このような背景のもとに、OECDのイニシアティブにより、援助事業を全体として評価する国別評価（Country Program Evaluation: CPE）の枠組みづくりがドナー諸国・国際機関の協力のもとに進められている。そのような評価の枠組みづくりの一環として、当評価調査は計画・実施された。

当評価調査の目的は次のとおりである。

- (1) 過去10年間（1988年～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の対メキシコ援助がメキシコの開発課題の改善にどのように貢献しているかについて評価することにより、問題点や課題を明確にし、今後のJICAの対メキシコ援助に貢献する提言を導き出す。

- (2) 評価結果から他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。

2. 評価対象案件

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

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（枠組み）について協議し、これに関するミニッツ（討議議事録）を締結した。第二次調査では、「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聞き取り調査を行った。

- 1) 第一次現地調査（1999年9月18日～10月1日）

総括：小山 伸広 JICA 国際協力専門員
 開発計画分析：小山 良夫 JICA 国際協力専門員
 援助政策評価：木村 祥子 外務省経済協力局
 評価室
 評価企画：阿部 亮子 JICA 評価監理室
 通訳：吉田 充夫 (財)日本国際協力センター

2) 第二次現地調査(2000年2月3日～3月1日)

<評価調査団>

総括：小山 伸広 JICA 国際協力専門員
 事業評価1：笹尾 隆二郎 アイシーネット(株)
 事業評価2：高橋 悟 アイシーネット(株)
 <官ベース>
 評価企画：山本 愛一郎 JICA 評価監理室調
 査役
 評価企画：阿部 亮子 JICA 評価監理室
 通訳：吉田 充夫 (財)日本国際協力センター

(2) IMEXCI との合同評価

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・協議を行った。

1) IMEXCI 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) 評価調査行程

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

4. 国別評価調査の枠組み

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

(1) 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(いずれも当時)に至る期間の政策の変遷を分析し、また、両政権における国家開発計画を概観することによって、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。

(2) 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。

セクター評価及び援助形態評価の対象となるセクター及び援助形態は以下のとおり。

7セクター：鉱工業、運輸、環境、教育、防災、保健、農業

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

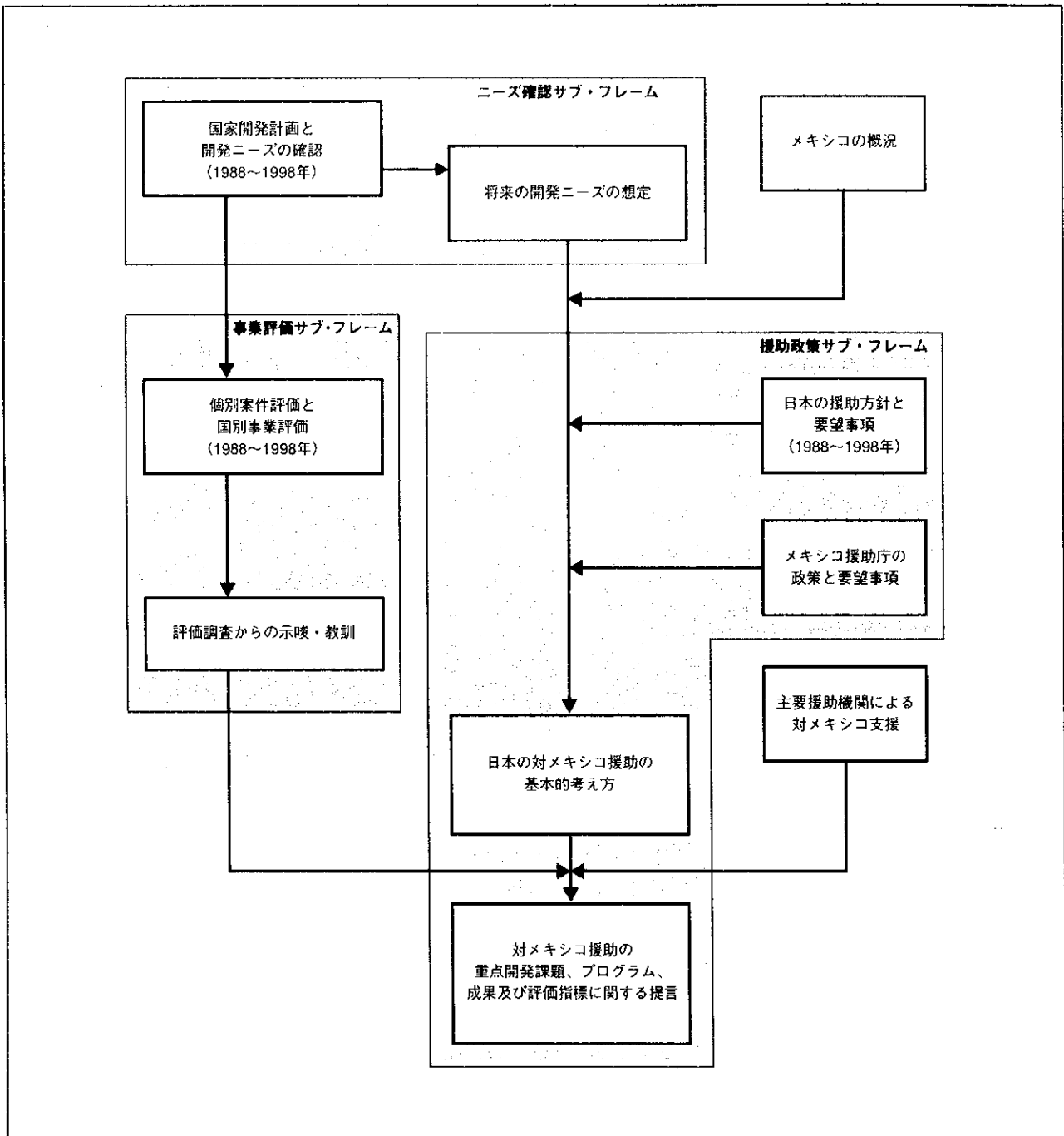
(3) 援助政策サブ・フレーム

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「対応すべき開発課題」を選定する。選定された各開発課題に対し、「成果重視のアプローチ」を念頭に、メキシコの政府関係者、学術関係者、ビジネス関係者、NGO関係者などとの合同会議における発言及び現地コンサルタントによる「地域格差調査」の成果を考慮して、「目標」「目標達成のためのプログラム」「成果の評価指標」を検討する。

5. ニーズ確認サブ・フレームの評価結果と教訓・提言

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年～1994年)及

図 1 国別事業評価調査のフレームワーク



びセディージョ政権（1995年～2000年）の国家開発計画を概観し、また、2) 政府関係機関への聞き取り調査、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1に示されるとおりであり、この10年間における主要セクター別の開発ニーズの動向は以下のとおりである。

(1) 農業

セディージョ政権により開始された「農村との同盟」プログラムはフォックス政権でも継続されるという見方が強いが、同プログラムは必ずしもすべての農民に便益がいきわたっていないという問題点も指摘されており、今後は、農産加工、農業マキラドーラ（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、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

表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年～1994年）	セディージョ政権（1995年～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 1.2 生産投資の財源拡充 1.3 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 農業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 4.5* “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 教育後進地域の一掃 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 6.4 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

(注) *印は他方の政権と比較して特に特徴的な点を示す。

出所：サリーナス及びセディージョ政権の「国家開発計画」

ど、貧困な農村地域に対する支援が重視されている。

(2) 鉱工業

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

(3) 教育

2000年に入り文部大臣は「2000年教育政策」を大統領に提出した。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

セデージョ政権の保健政策の柱は以下のとおりであった。

- 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、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図る。

- 2) 費用対効果の重視：インディヘナ（先住民）の居住する貧困地域を重点的に支援し、教育と栄養の改善を図る。
- 3) 保健サービスの地方分権化：2000年までに国家予算の60%を社会セクターに配分し、このうち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/ISSTE（メキシコ社会保障機構／国家労働者社会サービス機構）との調整・統合を図り、社会保険システムの確立をめざす（現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、インディヘナ（先住民）が多い貧困地方における保健サービスの拡充が目標とされ、この優先対象州として、チアパス州、オアハカ州、イダルゴ州、ゲレロ州、メキシコ州、ベラクルス州、ナヤリ州、チワワ州などがあげられている。

ODAに関しては、今後、中央政府はODAの窓口にとどまり、州政府にODAプロジェクトの実施と管理を任せる方向とされており、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（PROGRESA）新政権による新たな貧困対策プログラム

「貧困の悪循環」を断ち切ることをめざす“PROGRESA”は地方の極貧層を対象に適用地域を拡大してきており、今後は、都市の貧困層を対象にする方向とされる（PROGRESA ナショナル・コーディネーターによる）。しかし、都市貧困問題は種々の要因が絡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、予算も拡大を続けていることから、次政権においても継続されるものと予想される。

当プログラムによってベーシック・ヒューマン・ニーズが確保された極貧層が各種活動を通じて自立につながる具体的な活動を見いだしていくことが重要な課題として残されている。貧困軽減への支援では政府の極貧対策プログラムとの関連を重視することが必要である。

(6) 貧困対策 (SEDESOL)

SEDESOL プログラムは地方の貧困コミュニティが市場経済の中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、この自助努力がいかにかに現実化されるかがもう一つの大きな課題とされている。“PROGRESA”と同様に、貧困軽減への支援では政府の貧困対策プログラムとの関連を重視することが必要である。

(7) 環境

セディージョ政権になって環境保護の気運が急速に高まり、グローバルな視点から環境保全に取り組む制度が確立され、プロデプラン、プロデフォル、プロナーレ¹⁾など森林プログラムが実施された。

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。ここ数年、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と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合意が形成されており、森林保全は今後さらに継続・強化される方向にあり、湿地沿岸、熱帯雨林などの貴重な生態系において自然環境保全（生物多様性保全を含む）のための適切な運営管理の確立が望まれている。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。90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ーニシパリティー（行政区）政府に及ぶ動きも進んでおり、ミューニシパリティー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、1998年にIMEXCIが設立された。メキシコの対外援助資金は1.5～1.6億円であり、0.9億円は地域案件を中心に、0.6～0.7億円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・長期の援助要請に答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・計画的に配分する。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。

6. 事業評価サブ・フレームの評価結果と教訓・提言

当評価調査では、始めに表2に示される27事業それぞれについて個別に評価を行う。この「個別評価」の結果をベースにして、開発調査、プロジェクト方式技術協力など同一の援助形態に属する複数の案件を束ねて「援助形態評価」を行い、また同様に、鉱工業、農業など同一のセクターに属する複数の案件を束ねて「セクター評価」を実施する。そして、最終的に援助形態評価及びセクター評価の結果を踏まえ、これらを総合評価して「国別事業評価」とし

注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。
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。
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。

ている。

評価には、“DAC Criteria for Evaluating Development Assistance (DAC 開発援助評価基準)” に従い、評価5項目を使用し、当5項目の各々を中項目・小項目に細分化したうえで、小項目の各々に評

表2 対象プロジェクト

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

点を与え、これらを積み上げて、中項目・大項目の平均点を算出した。

評価5項目についての援助形態別の評点づけでは、「5—非常によい、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。評点基準の一例として、プロジェクト方式技術協力の評価大項目に関する5段階評価基準を表3に示す。

(1) 援助形態評価

援助形態別の事業評価を行うにあたっては、個別案件評価の結果を利用した。すなわち、援助形態によって個別案件を7形態に分類し、各援助形態に分類された個別案件の評価5項目の評価点を平均して援助形態別の評価点とした。この結果は表4のとおりである。

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「効果」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、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、効果の平均点も3.9以上であり、良好である。しかし、プロジェクト方式技術協力と開発調査という1件当たりの投入額が比較的大きい形態の効果はそれぞれ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つながっている。青年海外協力隊事業（JOCV）では、5項目の平均評価点が3.4、効果が3.2と他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、協力隊員の専門分野と配属部署のミスマッチ

表3 プロジェクト方式技術協力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案件の確認の程度の4点を統合すると、				
	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. 効果	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

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。

プロジェクト方式技術協力の効果が比較的低かったのは「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ジェクト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。開発調査の効果が低かったということは開発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・財務などが影響していると考えられる。

援助形態評価の結果から推論できることは、効果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、全体としての効果を高める工夫が必要であるということである。メキシコ以外の国々へ便益を及ぼすことをめざす第三国研修を除いて考えると、

低い効果にとどまったプロジェクト方式技術協力・開発調査をフォローアップする形で高い効果が得られた無償資金協力・研修員受入・専門家派遣につながることである。プロジェクト方式技術協力・開発調査の終了後も、必要に応じて、研修員受入・専門家派遣でフォローアップするなどがあげられる。また、JOCVの成果を高める方法として、JOCVと専門家派遣との連携も一法と考えられるであろう。

(2) セクター評価

セクター別の事業評価では、援助形態評価と同様に、個別案件評価の結果を活用した。全27件（個別案件24と研修員受入事業、専門家派遣事業、青年海外協力隊派遣事業）を「農業、鉱工業、教育、保健、運輸、環境、防災」の7セクターに分類して評価した。評価情報としては、聞き取り調査及びアンケート調査の結果を使用しているが、当評価調査では聞き取り調査は11案件に限られ、また、アン

表4 援助形態評価の結果

形態	目標達成度	計画妥当性	効率性	効果	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」はプロジェクト方式技術協力、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。

表5 セクター評価の結果

分野	分野					平均 (括弧内は、セクター間順位)
	目標達成度	計画の妥当性	効率性	効果	自立発展性	
1. 農業	3.3	2.9	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)
8. 行政	3.5	3.3	3.5	3.5		3.5 (5)
9. その他	3.3	3.0	3.0	2.9	3.4	3.1 (8)
平均	3.6	3.5	3.5	3.3	3.9	3.6

ケート回収数もあまり多くないため、セクターによっては評価情報が非常に限られ、セクター評価として十分とはいえないものもある。

表5はセクター評価の結果をまとめたものである。セクター別の評価5項目をすべてまとめた平均評価点は3.6であり、比較的良好な結果である。セクター別に見ると、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、特に自立発展性と効果が高い。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、これが低い効果につながっている。

セクター横断的にみると、評価5項目では効果が低い評価点であることがわかる。この低い効果が高めるためには、セクター別に効果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。

(3) 総合評価（国別事業評価）

前2節で、援助形態評価とセクター評価の結果を概観した。ここでは、これらの結果を踏まえ、対メキシコ援助が全体としてどのように評価されるかを検討する。表6は援助形態評価とセクター評価の結果及び両者の平均を示している。

援助形態評価による総合評価点は3.8、セクター評価による総合評価点は3.6であり、両者の平均評価点は3.7となる。この値は、例えば、目標達成度で見れば「90%以上目標が達成されている：4」と「80%以上目標が達成されている：3」の間で少し「4」よりであり、また、効果で見れば「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」よりであり、「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、最も低い効果の3.45から最も高い自立発展性の4.05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。

以上、7つの援助形態とセクターについて、援助形態評価及びセクター評価を実施し、それらの平均

表6 総合評価（国別事業評価）

評価5項目 評価角度	目標達成度	計画妥当性	効率性	効果	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	3.6	3.5	3.5	3.3	3.9	3.6
総合評価	3.7	3.6	3.55	3.45	4.05	3.7

表7 援助形態・セクター・マトリックス

	A. プロジェクト方式 技術協力	B. 第三国研修	C. 無償資金協力	D. 開発調査	E. 研修員受入	F. 専門家派遣	G. 青年海外協力 隊
1. 農業	砂漠地農業 養蚕技術 農業用水		農業センター	農業総合			
2. 鉱工業	農村総合	デジタル伝送 選鉱分析		CFM 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				

点を求める形で総合評価（国別事業評価）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7のようになる。ここでは、研修員受入・専門家派遣・青年海外協力隊の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便益をもたらすことをめざす第三国研修を除くと、農業（プロジェクト方式技術協力が高い比重）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年間にお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ジェクト方式技術協力だけ、運輸と環境セクターは開発調査だけとなっている。

メキシコが高中所得国であることから、案件数が少なく、したがって、セクター別にみた場合の援助形態が限定的であることは致し方ないところであるが、表7から14の案件を相互に連携づけることは極めて難しい。このことは、限られた対メキシコ援助枠のなかで、メキシコ政府のセクター別実施機関が重要と考える案件に対して、援助が個別に実施されてきた結果の現れであろう。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。

(4) 総合評価（国別事業評価）の改善の方向

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

1) 評価項目の細分項目の設定と重みづけ

ここで検討を要するのは、(a) 大項目一中項目一小項目（中一小項目についてはここでは割愛）の構成が適切であったか、(b) 1から5の評点基準が適切であったか、(c) 大・中・小の各レベルのすべての項目が同等の重要性をもつという想定は適切であったか、という点があげられよう。当

評価調査では、(a) と (b) については適切であるよう最大限に努力を試みたが、(c) については合理的な「重みづけ基準」は設定できず、各項目は同等の重要性をもつとして評価点を算出した。例えば、「政策目標との関連性が強いのか」という項目と「カウンターパート1人当たりの専門家数は適切であるか」という項目ではおのずと軽重があり、異なる重みづけが必要と考えられる。しかしながら、その定量化は難しいところである。

2) 援助資源の投入量による重みづけ

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

3) 援助事業を取り巻く外部環境の反映

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

4) 政策協議による援助事業の明確化

この問題はこれまで論じてきた問題と若干性格

が異なるが、個別事業評価を実施するうえでの一つの重要な要素であるので、簡単に触れておきたい。

1990年に実施された年次協議では、6つの重点分野（水問題、環境、バイオテクノロジー、電気通信・情報、新素材、貧困問題）が確認されたが、「重点分野別に何を重視するか」という協議は行われず、プロジェクト方式技術協力、開発調査、専門家派遣、研修員受入など援助形態別に分けて、個別案件の協議が行われた。同様に、1996年に実施された政策協議では、我が国から対メキシコ経済協力の基本方針と2つの重点分野（環境分野、産業開発・地域振興に貢献する人造り）が示された後、重点分野についての具体的協議は行われず、前回と同様に、援助形態別に個別案件についての協議が行われた。両協議ともに、重点分野と援助形態別の案件が直接的に関連づけられていないが、この点は改善が必要であり、援助方針—重点テーマ—戦略—成果目標—援助事業という流れに沿った協議の展開が望まれる。

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

7. 援助政策サブ・フレームの評価結果と教訓・提言

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

(1) 対メキシコ援助の基本的考え方

メキシコは1人当たりGNPが4,000ドルに達する高中所得国であり、ODA流入額は外国からの資金流入総額の0.03%を占めるに過ぎないなど、経済規模に比較してODAの果し得る役割は非常に限られている。しかし、他方で地域格差は大きく、南部を中心に極貧・貧困地区が存在する。我が国の対メキシコ援助では、民間による経済活動の恩恵を受け難く、また、政府による施策が十分に成果を発揮するに至っていない部分、特に地方における貧困軽減を重視することが必要であり、これはメキシコのニーズと期待に合致するものであり、我が国外務省をはじめとする関係各機関の考え方並びに主要ドナーの援助方針とも符合するものである。

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

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

他方、メキシコは、途上国としてODAの受け手である一方で、中米・カリブ諸国を中心にODAを提供しており、部分的にドナー国としての活動を開始している。メキシコがドナー国として当地域の発展と安定に貢献することは国際的にも強く望まれているところであり、メキシコのドナー国化を支援す

ることは非常に意義のあることと考えられる。また、メキシコのドナー国化支援はメキシコを核とした南南協力との連携によって、当地域に対する我が国の援助を一層効果的・効率的にすることにも貢献するものと考えられる。

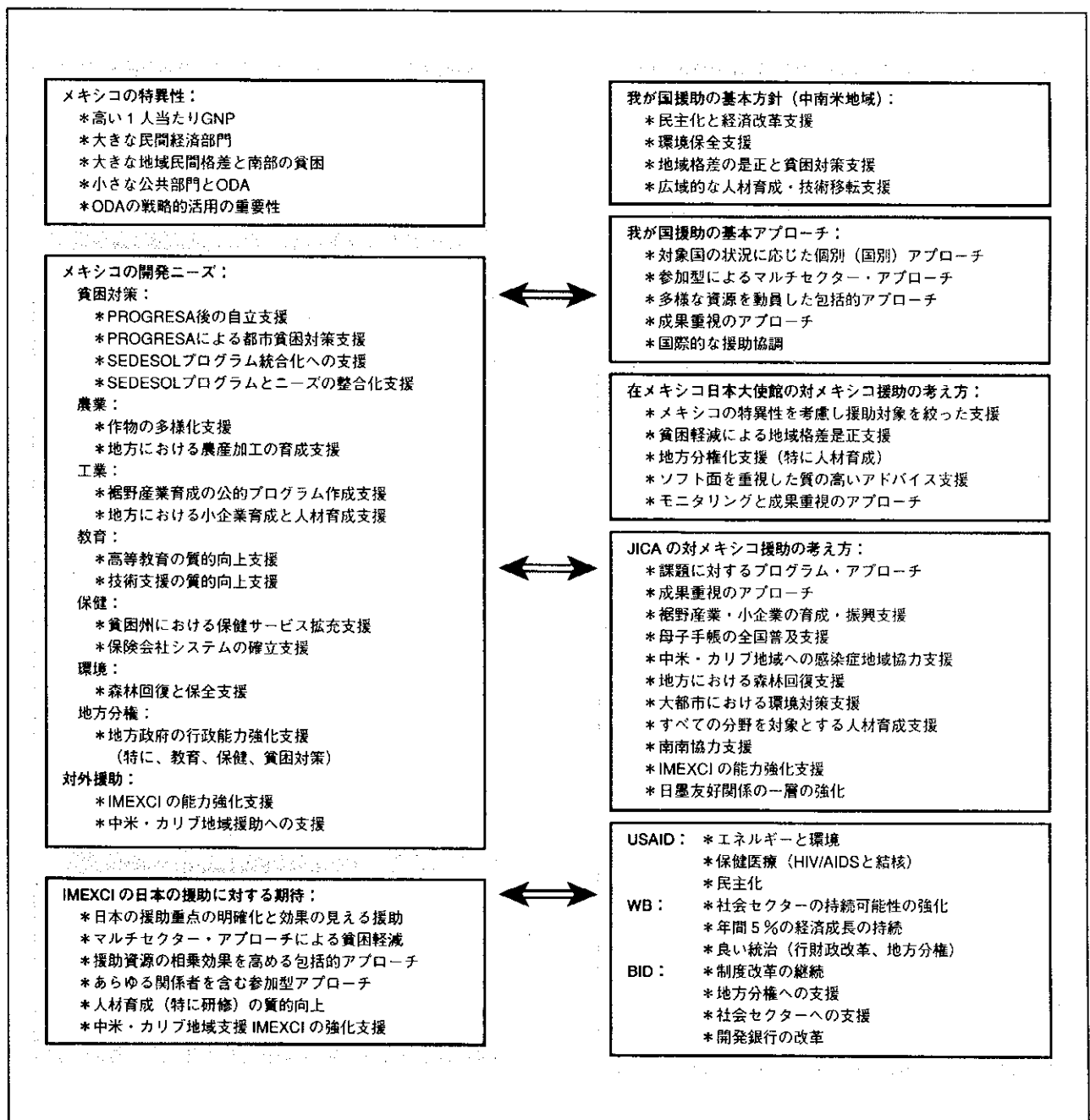
対メキシコ援助を考えるにあたっては、上記に加え、我が国の対メキシコ移民を通じて長期にわたる友好関係が継続していることにも十分配慮することが必要であろう。後世代になればなるほど日系社会

との関係が希薄になりがちであることを考慮すれば、日墨友好関係を継続し、さらに強化する視点からの協力は極めて重要と考えられる。

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

- 1) 貧困軽減を通じた地域格差の是正
- 2) 地方における農産加工業及び小企業の育成・

図2 対メキシコ援助政策の検討上の考慮事項



振興

- 3) 地方における自然資源の回復・保全と都市における生活環境改善
- 4) 地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化
- 5) 中米・カリブ諸国を主な対象とするメキシコのドナー国化の促進
- 6) 日墨友好関係の強化

図2は何を援助すべきか(What)と同時に、どのように援助を実施すべきか(How)についても示している。現在、我が国の援助では「開発課題の解決に向けたアプローチ」が重視されており、「成果重視のアプローチ」はその中核となるものであり、在メキシコ日本大使館、JICA及びIMEXCIのいずれもが非常に重視しているところである。開発課題の改善を効果的・効率的に実現するためには、セクター横断的にすべての関係者、すべての援助資源を効果的に動員することが不可欠であり、「マルチセクター・アプローチ」と「包括的アプローチ」は成果重視のアプローチを実践面で補佐する重要な一翼と考えることができよう。「成果重視のアプローチ」は「対応すべき開発課題」の改善への貢献度を測定できるよう「達成すべき目標指標」の設定とその経年的な「モニタリング」を可能にすることが不可欠となる。

「対応すべき開発課題」に対し「成果重視のアプローチ」で取り組むということは、これまでに経験のない新たな試みであり、この試みが成果を生み出すには、試行錯誤を混えた段階的な取り組みが不可欠となろう。このような取り組みを低所得国で実践する場合には、あまりにも多様な要素の組み合わせが生じ、試行錯誤は混沌としたものになりかねない。

この点で、援助の卒業段階に近づいているメキシコの場合には、特定の「対応すべき開発課題」を絞り込むことできるという利点があり、「成果重視のアプローチ」を試行する最適国といえよう。メキシコをモデル国としてプロトタイプを確立し、これを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。

(2) 対メキシコ援助計画

表8は「6つの対応すべき開発課題」からなる対メキシコ援助計画案である。当表には、各々の開発

課題について、「目標」「プログラム」「プログラムのめざす達成成果」及び「成果の達成度合」をモニタリングする評価指標が示されている。

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

開発課題1：貧困軽減を通じた地域格差の是正

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

プログラム(2)：SEDESOLによる貧困対策を支援する。

開発課題2：地方における農産加工業及び小企業の育成・振興

プログラム(1)：開発課題1との関連で、農村産業振興を支援する。

開発課題3：地方における自然資源の回復・保全と都市における生活環境改善

プログラム(1)：開発課題1との関連で、自然資源回復を支援する。

プログラム(2)：環境行政の能力向上を支援する。

開発課題4：地方分権及び地方振興をめざす制度能力の強化

プログラム(1)：地方行政にかかわる人材育成を支援する特定地区に対してはこれらプログラムが連携して適用され、特定地区の経済・社会・環境・行政を総合的に底上げしていくことが重要である。そのためには、特定地区にかかわる住民・行政・民間部門・NGOなど様々な関係者の主体的な参加を得ながらプログラムを推進することが必要であり、ミニ開発調査・開発福祉事業・開発パートナー事業・草の根無償・研修など新旧の援助形態を適切に組み合わせて実施することが必要であろう。メキシコは高い開発レベルに到達している国であり、他の途上国に比べて人的資源も豊富であることから、参加型アプローチを特に重視することが望ましい。現に、IMEXCIは国内外

のNGO、民間団体、地方自治体などの参加による国際協力の強化をめざしている。

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

- a) ベラクルス、イダルゴ、サン・ルイスポトシの州境部
- b) ベラクルス、プエブラ、オアハカの州境部
- c) オアハカ東北部
- d) オアハカ南西部

e) ゲレロ南東部

f) ミチュアカン、メキシコ、ゲレロの州境部

「網掛け」以外の部分のプログラムは、選定された特定地区にとらわれずに実施されるべき戦略である。

開発課題5は「中米・カリブ諸国を主な援助対象とするメキシコのドナー国化の促進」で、その目標は、「メキシコの対中米・カリブ諸国への援助能力の強化と南南協力を通じた援助技術の移転によって、メキシコの早期ドナー国化をめざす」ということである。

開発課題6は、メキシコの開発課題というわけで

表8 「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
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
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
		(3) 母子手帳の普及により母子保健を改善する *妊産婦と乳幼児の死亡率の改善 ● 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
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
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
		(3) 若年労働者の職業訓練を支援する *都市若年労働者の失業率の改善 ● 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
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
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
		(3) 都市における生活環境改善を支援する *都市貧困層に大きく影響する環境の改善 ● 環境改善の実施施策数 ● 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で多様な活動の展開をめざす		
プログラム :	(1) 地方行政に関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	*開発ニーズを充たす研究・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 : メキシコの対中米・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	*第三国集団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摘要される戦略を示す。

はなく、どちらかという日本側の期待ともいえるが、「日墨友好関係の強化」で、その目標は「開発課題1から5までを通じて、また、独自のプログラムを通じて、日墨友好関係の一層の強化をめざす」ということである。

(3) 開発課題・プログラムと援助資源配分

1994年から1998年の5か年間における我が国の対メキシコ援助の実績（技術協力と無償資金協力）は総額160.1億円、年間平均額32.0億円であった。1994年以降多少の増加傾向を示しており、1998年には36.4億円に達した。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年間ほどは36億円レベルで推移すると想定してみる。表8に示される6つの開発課題と15のプログラムは、このような援助資源の枠内で成果をあげるという観点から、「どこまで採用すべきか、どの程度の範囲と深さで実施すべきか」という検討が必要になり、我が国の援助資源とメキシコ側の意向を考慮しながら、開発課題・プログラムに優先順位をつけることが必要になる。

表9は、援助資源配分について「ベースケース」

と「政策ケース」という2つのケースを想定したものである。36億円の総枠をこのような比率で各開発課題に配分した場合に、開発課題を構成する複数のプログラムにどれだけの援助資源を配分することができるか、その配分額はプログラムの目標達成に十分であるかなどを検討することが必要になる。このような検討結果をベースに、1) 開発課題のうち取りあげないものを何にするか、2) すべての開発課題を生かすとしたら、プログラムで取りあげないものを何にするか、3) 特定地区を対象とするプログラムをすべて生かすとしたら、候補対象地区のなかで小地区をどう選定するかなど、内容の検討と優先順位づけが必要になる。

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

表9 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：農村産業の振興支援				
	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	1,080
	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：IMEXCIの援助能力強化支援				
	プログラム2：南南協力の拡充と自立発展性の支援				
開発課題6	日墨友好関係の強化	5	180	5	180
	プログラム1：我が国援助の広報活動の強化				
	プログラム2：日墨交流人員の拡充				

(4) 「開発課題に対する取り組み」実施上の留意事項

1) 技術協力に対する考え方の調整

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

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

2) 従来型援助から「開発課題に対する取り組み」への段階的移行

a) 現在進行中の事業の「効果」の向上を図る

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

b) 開発課題・プログラムに優先順位をつける

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

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

3) プロジェクト・サイクルにおける活動内容の調整

従来からのプロジェクト・サイクルでは、二国間の政策協議からプロジェクト形成調査に引き継がれ、「事前調査—実施—運用—評価」というサイクルをたどってきた。この場合、各事業は開始時点から「セクターと援助形態」に分割されて実施され、相手国側カウンターパートも、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、カウンターパート以外の関係者が事業に参加することはほとんどなかった。しかし、「開発課題に対する取り組み」では、セクター・援助形態・カウンターパート機関にとらわれず、政策協議の段階からメキシコで重視される開発課題を中心に協議することが必要となり、開発課題を確定し、プログラムを選定することが必要になる。外務省・JICA本部が主導するという従来型のアプローチでは対応しきれない部分が多くなり、在メキシコ日本大使館及びJICAメキシコ事務所の主導的な役割が期待される。

現地大使館・JICA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。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・JICA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・現地採用職員を中心とする人材の拡充・育成が重要と考えられる。対応すべき開発課題、それらを構成するプログラム並びに目標成果など「政策関連事項」については外務省・JICA本部による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順序で実施したら良いか」など運用方法については現地大使館・JICA 事務所への権限委譲が望まれる。

(5) メキシコ政府に対する要望事項

最後に、日墨技術協力の成果と効果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) プロジェクトの効果を高めるフォローアップ活動の重視

援助形態評価及びセクター評価によれば、過去に実施された技術協力事業は全般的に好ましい評価結果になっているが、評価5項目の中では「効果」の評価点が相対的に低い結果になっている。特に、開発調査の効果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) 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本・メキシコ両国にとって極めて重要であり、中米・カリブ及び南米諸国のニーズをより良く満たす研修コースにすべく、メキシコ側に一段の努力を要望したい。第三国研修をより良いものにする第一歩はニーズの確認であり、次いで、受講修了者のモニタリングであると考え。メキシコ外務省・IMEXCI の中米・カリブ及び南米諸国におけるネットワークを活用してニーズの確認とモニタリング体制を強化し、第三国研修をより効果的なものにしていくよう一層の協力を期待したい。

3) 青年海外協力隊事業の効果を高める施策

メキシコ側は青年海外協力隊事業を高く評価しており、今後もその評価が継続することを期待したい。しかし、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協力隊員の苦勞が多く示されている。IMEXCI は協力隊員のグループ化、他の援助スキームとの連携などにより協力隊員の活動成果を高めたいとしているが、JICA 事務所と調整しながら、できるだけ早い時期にそのような方向に進むことを要望したい。

4) 日墨技術協力協定に沿う協力の推進

日本の対メキシコ技術協力の窓口機関である IMEXCI 及びカウンターパートである各実施機関は非常に友好的であり、適切な人材を配して協力事業を効率的に推進しており、高く評価される。現在残されている課題は、日墨技術協力協定に定められている「関税・租税その他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遵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。

8. 評価結果のフィードバック状況

本評価結果を相手国側関係者にフィードバックするために2000年9月18日にメキシコシティにて、9月22日にベラクルスにて評価セミナーを開催した。

今回実施されたメキシコ国別事業評価の結果を踏まえ、2001年度のJICA 国別事業実施計画のなかで

注1) その後、日墨技術協定は遵守されるようになったため、現在は本問題は解決している。

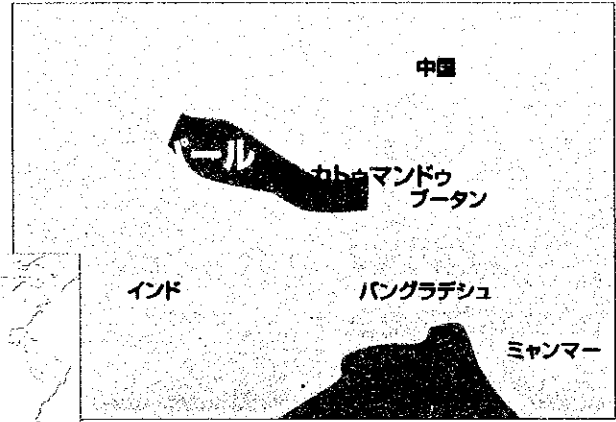
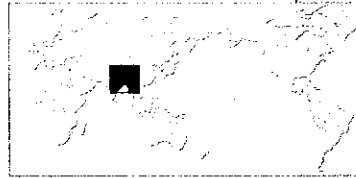


2000年9月にメキシコシティにて開催された評価セミナーの様子

の援助重点分野を整理した。また、これらの援助重点分野における開発課題の解決に向けて、課題別の要望調査を実施している。

農林水産業分野における 協力と貧困・ ジェンダー

実施地域 カトウマンドウ、ジャナ
カプール県、カスキ郡、
パルバット郡



1. 評価調査の経緯と目的

JICAは「貧困・ジェンダー」の視点からの取り組みが必要なプロジェクトについては、その計画段階で社会経済調査などを実施している。しかしながら、社会調査などの結果明らかになった貧困削減やジェンダー配慮の視点を、プロジェクトの実施の各段階で取り入れる具体的な方法論については、現場での試行錯誤が続いている。

このような状況のなかで、本評価調査はネパールにおいて、JICAが過去に実施した、または現在実施中の農林水産業分野の協力プロジェクトを「貧困・ジェンダー」の視点から評価することにより、今後、JICAが「貧困・ジェンダー」の諸問題に配慮しつつ、受益者たる地域住民に協力の効果を効果的に波及させるための方策についての教訓・提言をまとめることを目的として実施された。

2. 評価対象案件

ジャナカプール農業開発計画（プロジェクト方式技術協力、1974年～1984年）

園芸開発計画（プロジェクト方式技術協力フェーズ1、1984年～1990年、プロジェクト方式技術協力フェーズ2、1992年～1997年、フォローアップ協力、1997年～1999年）

淡水魚養殖振興計画（プロジェクト方式技術協力、1991年～1996年、フォローアップ協力、1996年～1998年）

村落振興・森林保全計画（プロジェクト方式技術協力、1994年～1999年）

（この他に、関連案件として青年海外協力隊チーム

派遣「緑の推進協力プロジェクト」及び開発調査「西部山間部総合流域管理計画」についても併せて調査の対象とした）

3. 調査団構成及び派遣期間

全体調査期間：1999年9月10日～2000年3月31日

(1) 事前調査（1999年9月11日～9月19日）

西村 美彦 名古屋大学大学院国際開発研究科教授

門平 陸代 名古屋大学農学国際教育協力研究センター助教授

吉岡 美千子 名古屋大学大学院国際開発研究科講師

(2) 農学Ⅰ班（1999年11月14日～12月1日）

巽 二郎 名古屋大学大学院生命農学研究科教授
飯嶋 盛雄 名古屋大学大学院生命農学研究科助教授

門平 陸代 名古屋大学農学国際教育協力研究センター助教授

服部 重昭 名古屋大学大学院生命農学研究科教授

近藤 稔 名古屋大学大学院生命農学研究科助手

金指 努 名古屋大学大学院生命農学研究科院生

(3) 農学Ⅱ班（1999年12月11日～12月26日）

巽 二郎 名古屋大学大学院生命農学研究科教授

門平 陸代 名古屋大学農学国際教育協力研究センター助教授

竹中 千里 名古屋大学大学院生命農学研究科助教授

北野 秀巳 名古屋大学大学院生命農学研究科助
教授

(4) 法律班 (1999年12月27日～2000年1月5日)

四本 健二 名古屋経済大学法学部助教授

浅野 宜之 聖母女学院短期大学講師

(5) ジェンダー班 (2000年1月8日～1月19日)

中西 久枝 名古屋大学大学院国際開発研究科助
教授

田中 香織 名古屋大学大学院国際開発研究科院生

河田 健司 名古屋大学大学院国際開発研究科院生

(6) 貧困班 (2000年1月13日～2月2日)

岡田 亜弥 名古屋大学大学院国際開発研究科助
教授

河田 健司 名古屋大学大学院国際開発研究科院生

(7) 経済班 (2000年1月22日～2月2日)

大坪 滋 名古屋大学大学院国際開発研究科助
教授

Hedving Rozsnoi 名古屋大学大学院国際開発研
究科院生

(8) 補完調査 (水産) (2000年3月9日～3月24日)

西村 美彦 名古屋大学大学院国際開発研究科教授

世古 明也 名古屋大学大学院国際開発研究科院生

4. 評価方法

本評価調査の実施にあたり、JICA では初めて大学に調査を全面的に委託することとした。委託先である名古屋大学は、大学院国際開発研究科を中心に、大学院生命農学研究科、農学国際教育協力研究センターなどから構成される「ネパール技術協力評価委員会」を組織し、本調査に取り組んだ。同委員会は、評価調査の実施方針、調査内容の検討のほか、ネパール事情収集のための勉強会も実施した。

現地調査は分野ごとに実施し、全工程で8チームの現地派遣を行った。現地では事前に作成した質問票に基づき、現地コンサルタントを活用し質問票の取りまとめ、農民やその他関係者への聞き取り調査などによりデータを収集した。調査地区は、プロジェクト実施地区及びコントロール地区として非実施地区の2種の地区から、農家をランダムに抽出し調査を行った。また、現地調査期間中、現地滞在のJICA 専門家、青年海外協力隊員からの助言、協力を得た。

帰国後、データの整理・分析を各調査分野で実施し、報告書を作成した。

5. ネパールの貧困・ジェンダーの状況

(1) 貧困の状況

ネパールは1950年代半ばから近代的国家開発に乗り出し、第1次5か年計画(1956年～1961年)を開始した。1950年代半ばの1人当たりの所得は約45ドルであり、識字率は5%、平均余命は35歳にも満たなかった。しかしこれらは、当時の低所得国の水準からすれば格別低いものではなかった。その後40数年を経て、現在は第9次5か年計画(1997年～2002年)を実施している。1998年には1人当たり所得は210ドルに、識字率は38%に、平均余命は57歳となった。

しかし、これらの数字は南アジアの平均(1998年の1人当たり所得430ドル)や低所得国平均(同520ドル)と比較すると大きく遅れをとっており、この40数年間のネパールの開発成果は、スタートラインにおいて所得水準に大差なかった他国と比較すると、あまり良いものでなかったといえる。所得以外にも、例えば下水設備へのアクセスのある人口はバングラデシュやインドの30%に対してネパールでは人口の6%に過ぎず、また安全な水へのアクセスは南アジア全体の81%に対して、ネパールでは59%に過ぎない。

経済発展が期待されるほどの成果をあげなかった背景には、山岳地形であり道路網が発達していないなどの物理的要因や、カースト(身分階層制度)及びエスニシティ(民族性)といった文化的要因による国家の分断状態がある。これにより市場や情報、社会サービスなどへのアクセスに格差が生じている。経済の発展はカトゥマンドゥなどの都市部に集中しがちで、都市部と地方との経済開発の格差が広がった。

所得の観点からみた貧困の状況については、ネパールでは現在でも人口の40～50%がいまだに貧困ライン以下の生活を余儀なくされている。年率平均2.5～2.7%という高い人口増加圧力により、現在貧困人口(貧困ライン以下の人口)は9百万人を超えている。

貧困層の大半は農村部に住み農業に従事している

が、生産統計、雇用統計などの指標は、1人当たりの生産高、すなわち農業における労働生産性の伸び悩みを示しており、これが貧困の増大の一大要因となっている。1995年度に世界銀行の支援により行われた生活水準測定調査によると、最貧困層は、土地所有面積、灌漑されている土地の面積ともに他の階層より小さく、また化学肥料や農業技術普及員・獣医などによる技術供与、農業金融へのアクセスなど、農業生産へのインプットの利用可能性が少ない。

このような状況のもと、現在実施中の第9次5か年計画においては、貧困対策がその開発目標の主軸となり、その方策として、農業・農村開発の重要性を再認識し、農業長期開発計画（APP）を国家開発の中心に据えることとなった。APPは、農業の生産性を向上させ、農業所得の拡大により、貧困層の大半が居住する農村部の開発を行うことをめざしている。

(2) ジェンダー格差の状況

前に述べたように、カースト及びエスニシティはネパールの社会的文化基盤を形成する重要な要因であるが、同国の社会文化を特徴づけるいま1つの事実は、社会的、文化的、経済的ジェンダー格差の存在である。家庭内や地域における生産手段へのアクセスや意思決定への参加において、教育や医療の享受において、また労働への経済的報酬において、女

性は男性に比べてことごとく不利な状況におかれている。しかし、女性の労働負担は往々にして男性より大きく、一般に家庭の切り盛りや生産活動においては、成人、非成人を問わず女性の労働量は男性、男子のそれより40%は多いと推定されている。

ジェンダーの問題は農業生産性にも大きく関連している。農村部の、特に農村生産活動の多くを担う女性の識字率は19%と低く、これが農村における労働生産性の低さと上昇率の低迷の基礎要因となっている。農道、山道などの必要最低限の整備、水供給の整備などの浸透を通して、水汲みや薪拾いなどに費やす女性の日常必要労働時間を短縮し、識字・技術教育や生産活動に使える時間を確保していかねばならない²⁾。

現在実施中の第9次5か年計画においては、地域格差、民族間格差の縮小とならんで、ジェンダー問題の開発計画におけるメインストリーミング化やジェンダー格差縮小の方策がいくつか示されている。農林水産業におけるジェンダー関連の施策としては、女性のエンパワーメントを目的とした、APPにおける女性の権利の確保や、女性の医療サービス、教育、農業技術普及へのアクセスの増大などが盛り込まれている。

調査団は、これらの事柄に関する実行策を、関係者への聞き取りにより探ってみたが、明確な答えはなく、またその熱意も感じられなかった。ネパール国家開発計画におけるジェンダー課題への取り組みはまだその緒についたばかりの段階にあるといえる。やはりジェンダー格差が（多分に宗教的な理由で）多く存在する隣国のバングラデシュにおいて、ジェンダー問題の取り扱いが、数次の開発計画にわたって進化してきた過程と比較すると、ネパールで

表1 教育におけるジェンダーギャップ

	女性	男性	女性/ 男性
識字率	19	54	0.36
学校に通ったことがある (%)	19	50	0.38
現在就学している (%)	20	32	0.62
初等教育総就学率	80	108	0.74
年間平均教育支出 (ルピー)	1,501	1,600	0.93

出所：CBS, Nepal Living Standards Survey 1995/96.

表2 ジェンダー別労働参加率、失業率

	女性	男性	全体 (%)
労働参加率			
1971	35.2	82.9	59.3
1981	46.2	83.2	65.1
1991	45.5	68.7	57.0
1996	66.4	75.2	70.6
失業率 1995/6	19	50	0.38

出所：CBS, Nepal Living Standards Survey 1995/96.
Population Monograph of Nepal, 1995
NRB, Multipurpose Household Budget Survey, 1998

注1) 貧困ライン：貧困人口を算出するために用いる基準。通常、必要最低限の生活を送るための1人当たり所得または支出額として金額で定義されている。ネパールでは、1995年度に実施された生活水準測定調査において、年間1人当たり支出額4,404ルピーという貧困ラインが定義されており、このライン以下の人口割合（貧困率）は42%であった。また、国際間の比較を目的として、世界銀行が1日1人当たり1ドル（1985年の購買力平価レートで換算）という「国際貧困ライン」を定めているが、この貧困ラインを用いたネパールの貧困率は53%である。

注2) 調査団は、山間部での女性識字教育活動現場を訪れ実態を観察した。家庭内労働や生産労働などの重労働、長時間労働に従事する女性たちが、夕方の家庭内労働を済ませた後、日も暮れて暗い山道を通って集まっていた。それでも彼女たちの学ぶ意欲は旺盛とみられ、また女性のグループ活動ということで楽しんでいるようでもあった。

のジェンダー格差の解消への道のりは遠いと感じられる。NGOや援助機関が、隣国を含む他国で得られた教訓をネパールに持ち込み、ジェンダー配慮のある開発プロジェクトを実施し、モデルケースを形成していくことが求められている。

6. 貧困にかかわるインパクト

(1) JICA 農林水産業技術協力プロジェクトの位置づけ

ここでは、調査対象である各プロジェクトの「生産への貢献度」と「生活に対する貢献度」をプロジェクト活動から判断し、2次元の分布図として展開させた(図1)。その結果プロジェクトごとの特徴が現れた。すなわち、「ジャナカプール農業開発計画」は生産、生活に対して直接的な貢献度が低く、「園芸開発計画」は生産重視のプロジェクトであること、「淡水養殖振興計画」はやや生産に貢献するが生活に対しては関係しないこと、「村落振興・森林保全計画」、「緑の推進協力プロジェクト」は生活に貢献する度合いは高いが、生産については低いという構図が描けた。

また、各プロジェクトの対象者層を調べてみると、「ジャナカプール農業開発計画」の対象者は普及員が中心であること、「園芸開発計画」では国の試験所技術者とモデル農家と対象者に二極化が見られ、「淡水魚養殖振興計画」の対象者は国の試験所の技術者であり、「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力プロジェクト」は住民が主体であることがわかった。

なお、プロジェクトに他の協力形態を付加するこ

図1 プロジェクトの増収、生活への貢献度

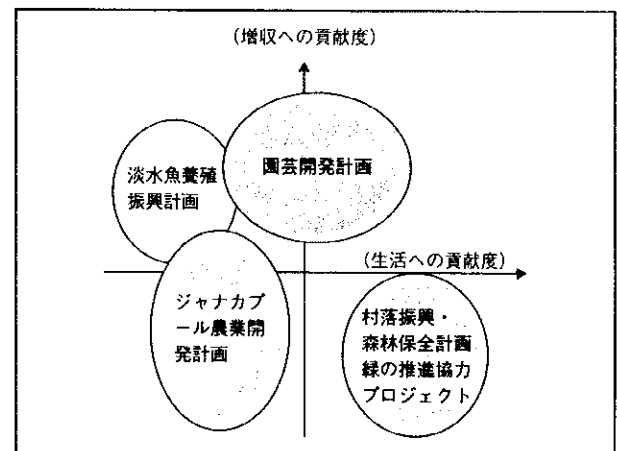


表3 調査対象プロジェクトの概要

	ジャナカプール農業開発計画 (1974年～1984年)	園芸開発計画 (1984年～1999年)	淡水魚養殖振興計画 (1991年～1998年)	村落振興・森林保全計画、緑の推進協力プロジェクト (1994年～1999年)
実施地域	ジャナカプール県	カトウマンドウ、カブレ郡、ラムチャップ郡	カスキ郡	カスキ郡、バルバット郡
背景と経緯	ネパール政府は、第4次5か年計画の重点課題であった農業開発をドナーからの協力で実施すべく、開発地域をドナーごとに振り分けた。我が国は対象地域をジャナカプール県とし、プロジェクトを開始した。	ネパール政府は狭小な山岳丘陵地帯の有効利用を図るために、同地帯を対象として園芸開発を計画し、我が国に園芸センターの建設のための資金協力及び技術協力を要請してきた。	ネパール政府は、国民の栄養改善のために低コストで容易に生産・供給可能な動物性蛋白質としての水産資源に注目し、既存の水産センターを拠点としてコイ類及び淡水性在来魚の種苗生産に関連した技術の改善について協力を要請してきた。	ネパール政府が1988年に策定した林業マスタープランに基づき、我が国は「林業普及計画」を通じて環境保全を支援してきたが、住民のニーズに基づいた住民主体の協力が環境保全につながるという同計画の調査結果を踏まえ、ネパール政府は土壌保全・流域管理プログラムに村落環境・森林資源開発計画を包含した計画として、我が国に協力を求めた。
目的と活動	最終目的はプロジェクト対象地域農民の所得増加及び生活水準の向上とし、ジャナカプール農業普及センターの設置と運営を支援するとともに、同センターでの研修活動、模範農場を通して山間部での普及活動などを実施した。	山岳丘陵地帯の有効利用を図り、同地帯の農家経営の多角化、農業所得の増大、栄養の改善、外貨獲得に資するための有利な果樹の栽培を促進することを目的とし、果樹生産に関する技術開発と果樹園芸技術者の育成、農民への普及などを実施した。	ネパール中部高原地域における淡水養殖の発展に寄与するため、水産養殖開発に携わるカウンターパートの調査・研究能力を向上させることを目的として、技術開発及び技術移転を行った。	村落の生活水準向上のための事例的村落振興活動の展開を通じて、地域の土地生産性の向上と自然環境の改善に寄与することを目的とし、プロジェクト方式技術協力(「村落振興・森林保全計画」、青年海外協力隊チーム派遣(「緑の推進協力計画」、開発調査(「西部山間部総合流域管理計画」)をパッケージとして、住民ニーズにもとづく村落振興計画(サブ・プロジェクト)の作成、実施、モニタリング・評価の手法の開発と実施などを行った。

とで対象者層が拡大する例も見られた。例えば「ジャナカプール農業開発計画」の場合、無料のポンプ灌漑を導入することにより、灌漑の利用者である農民とのかかわりができ、「園芸開発計画」の場合、無料の園芸研究・研修センターの施設をつくることで中堅技術者の研修が可能となり、「淡水魚養殖振興計画」では協力隊員の活動がプロジェクト開始に先行してすでに漁民を対象として実施されていた。また「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力プロジェクト」は名前のごとく開発調査、協力隊派遣、プロジェクト技術協力といった多くの協力形態を合わせた総合プロジェクトであったことから、農村の多様なニーズに対応できたことは特筆できる。

(2) 農林水産業のインパクトと貧困とジェンダーの位置づけ

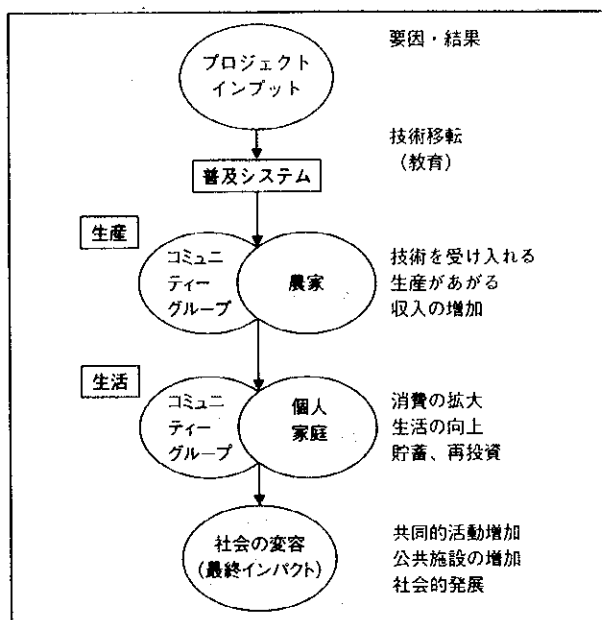
どのような条件下であれ、農林水産業という第1次産業におけるプロジェクトは生産をターゲットに計画される。プロジェクトのインパクトがまず「生産」にインパクトを与え、「生活」にインパクトを与え、そして「社会」にインパクトを与える流れが今までの経験から認められる（図2参照）。

技術協力プロジェクトが貧困問題やジェンダー問題を対象とした場合、直接これにアプローチすることで何らかのインパクトは発現する。しかし、プロジェクトが生産を対象とした場合に貧困・ジェンダーに影響を与える過程には時間を必要とし、さらにはインパクトの薄まりがあり途中で消えていくことが多い。またマイナスのインパクトとして貧富の格差の拡大が発現し、生産から生じる利益の配分という新たな問題が生じる。

例えば、「ジャナカプール農業開発計画」では、農業普及のための技術開発及び普及員への訓練という直接農民を対象としない活動と、灌漑の導入という直接農民を対象とした活動から構成されていた。このうち、農業普及に関しては、普及員に対する訓練の成果を普及システムに乗せて自然に農民まで行き着かせるという方法を取っていたが、ネパールの普及組織・システムが機能しなければ、成果は末端まで届かない。

一方、灌漑の導入については灌漑という新しい営農体系を目的としたインプット（投入）は、農地を持っており、かつ資金を借りることのできる農民に

図2 農林水産業プロジェクトのインパクトフロー



かぎり増収などの利益をもたらした。しかし小作や農業労働者においては何の影響もないか、場所によっては労働の強化というマイナスのインパクトがある場合もある。この場合、村全体の貧困をターゲットとしてみると、増産というプラスのインパクトがあったことになる。しかし社会的な面からみると灌漑の利益を受けられた農家と受けられなかった農家の貧富の格差が拡大したことでインパクトは必ずしもプラスではない。このように、「生産」に対するインプットの結果がターゲット（農民、コミュニティー）にどのようなインパクトを与えるかどうかはまさに利益の分配を決める社会システムによるところであり、プロジェクトが伝統的な社会システムを使うのか、社会システムの改善を含むのかは計画作成時の重要な要素といえよう。いずれにしても、プロジェクトのインパクトは社会変容を最終到達地点として想定しなければならない。

(3) 農業指標の視点から評価する貧困・ジェンダー問題

ここでは、農業生産指標など農業分野で使用される指標を選定し、農村社会、経済条件に関する課題も加え質問票を作成して、聞き取り調査も含め現地調査を行った。その結果、382世帯の生活一般及び農業生産に関する情報を収集した。調査を通し、貧困・ジェンダー問題の改善に農林水産業プロジェクトがどのようなインパクトを与えたかについて分析

した。

以下で、調査対象となった各プロジェクト（プロジェクトの位置図については図3を参照）のインパクトに関する分析結果の一例をあげる。

1) 「ジャナカプール農業開発計画」実施地域

生産手段についてみると、プロジェクト実施地区ではコントロール地区と比較して灌漑設備の利用が活発であり、プロジェクトによる水管理を含む技術普及のインパクトが反映されたとみられる。主要作物であるイネ、コムギともに収量の増加傾向はみられなかったが、乾期におけるコムギの作付けの増加傾向が認められた。また、これらの作物の生産量が向上したと感じている農家がプロジェクト実施地区で多い傾向にあったが、これは、収量が増加したというよりも作付面積の拡大による生産量の増加を反映したものであろう。この地区ではイネ、コムギともに全国平均と同じ収量水準であり、プロジェクトのインパクトが各農家の生産性の向上までには及んでいないと考えられる。

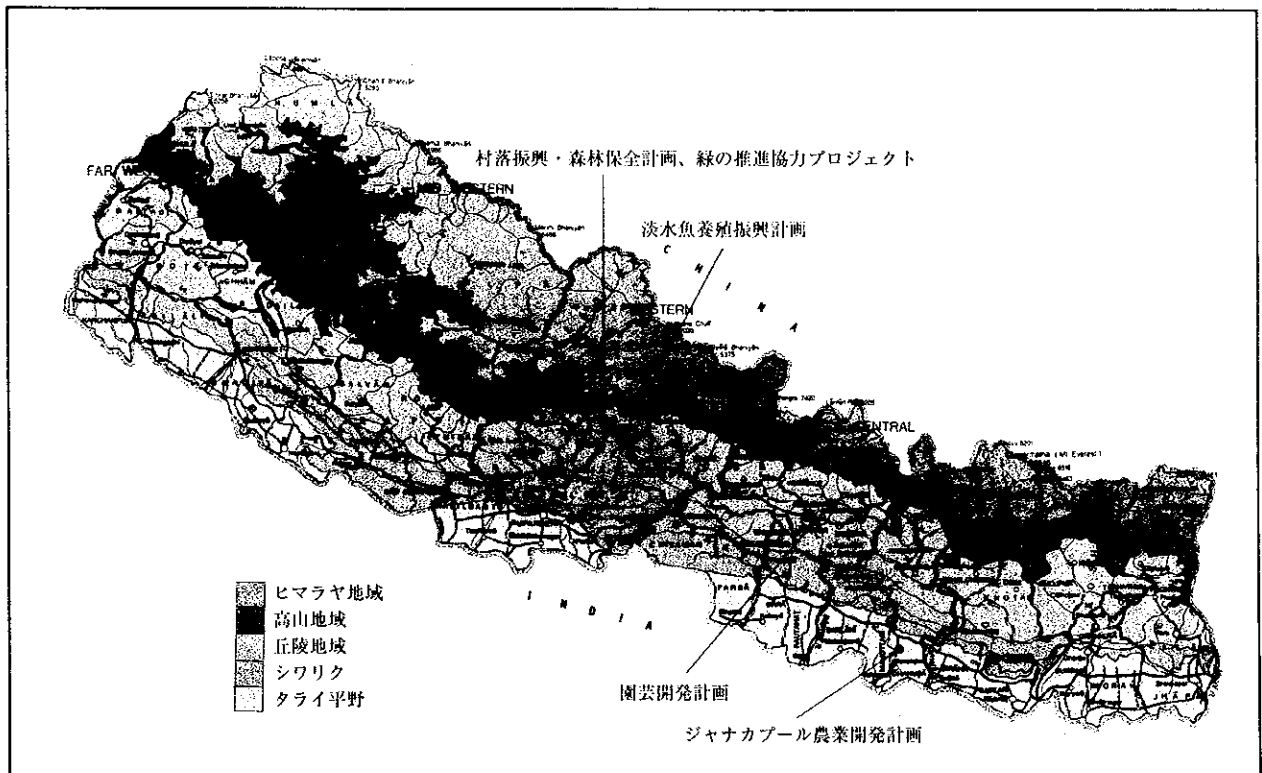
2) 「園芸開発計画」実施地域

本プロジェクトは自然条件や社会条件の異なる地域をカバーしており、そのインパクトは地域によってかなり異なっていた。

首都カトゥマンドゥ市周辺のカトゥマンドゥ盆地では、イネとコムギについては作付割合は低いが、収量水準は丘陵地域としては高く、施肥管理を含めた集約的な穀物生産の様相を呈していた。また野菜の栽培が活発であった。これは、果樹の導入・普及活動が農家の新技術への興味や生産向上意欲を刺激し、果樹以外の作物生産の向上につながったためと思われる。なお果樹生産については、普及員や農家が果樹栽培の経験がまだまだ浅いため、成果の発現には数年を要するものと見込まれる。

カブレ郡でも、プロジェクト実施地区のイネとコムギの収量がコントロール地区を上回っており、この違いは化学肥料や農薬の投入の増加によってもたらされたものと考えられる。この地域にはナシ・カキ・クリの導入が図られたが、農家の庭先にこれらの果樹は見当たらず、新しい作物の定着

図3 評価対象プロジェクトの位置図

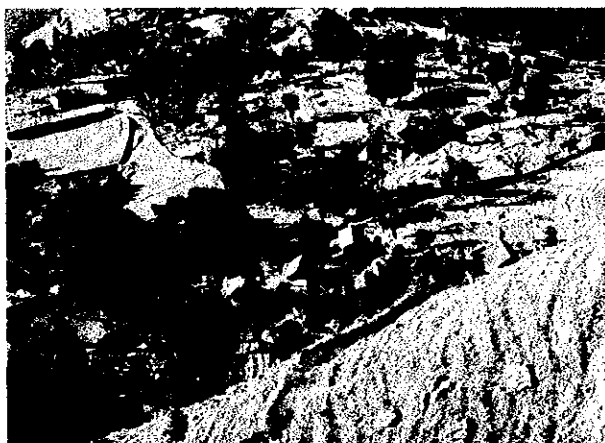


のための下地はまだ十分に醸成されていないようである。一方、ある農家では、段々畑の境界に飼料木として一本のグアバの木が植えられており、生活に根付いた食べ物になっていた。この一本のグアバは現金収入には貢献しないかもしれないが、子どもたちの食生活を豊かにしており、新技術の普及の可能性を評価するうえで重要なばかりでなく、貧困の指標としても役立つと考えられる。

ラムチャップ郡は調査実施地域の中でもっとも穀物生産性が低い。しかし果樹の導入に関しては、自然環境が柑橘類の生育に適しており、野生の柑橘類の分布も認められることから、「園芸開発計画」が導入しているジュナール（オレンジの一種）は有望である。ただし、商業生産としてジュナール栽培を確立するためには緻密な管理が必要であることや、現在は多くの生産地が市場のある町まで10Km以上の山道を人手で運搬しなければならないためアクセスの改善が必要であるなど、課題は多い。

3) 村落振興・森林保全計画及び緑の推進協力プロジェクト実施地域

「村落振興・森林保全計画」の第1フェーズでは、地域の村落住民が主体的に提起した事業に基づいて、護岸工、歩道改良工、灌漑水路改修など生活・環境保全のための基盤事業が実施された。また、住民参加型プロジェクトとして住民のニーズや意見が十分反映されるような組織体制が、行政、日本人専門家・協力隊員及び村落住民を有機的に結びつける形で構築され、プロジェクトの運営を支えた。



ゆるい斜面に広がる集落

第1フェーズの事業の中では植林、造林などによる森林面積の拡大や森林資源の回復などの規模は小さかったため、評価調査時点でプロジェクトが村落住民の森林とのかかわりに与えた影響を評価することは困難である。しかし、例えば実施地域の住民は森林のもつ機能についての情報をJICAや外国人から得ていると答えており、プロジェクトの情報提供が農家まで届いていることが確認された。ただし、ある地区では森林の各種機能について教えられたことのない住民が4割を超えているなど、情報から取り残される住民は依然として多いことも判明した。

(4) 「淡水魚養殖振興計画」におけるインパクト発現の事例

ネパールの養殖産業は1960年代より南部で発達した。当地域における農業用溜池の養殖池への転換により生産量は飛躍的に向上した。その後、既存の溜池による生産量は頭打ちとなっていたため、1990年代初頭に継続的生産増加を目的とする、中部山岳地帯の天然湖沼、人造湖などの開発計画がたてられた。我が国は1970年代よりポカラ市を中心とする同地域において青年海外協力隊の活動を通して小型網生簀による技術協力を行ってきた。同技術は天然水体のプランクトンなど、餌料生物の豊度が高いという自然条件及び導入生簀の低コスト性により、漁民の間に定着していった。この技術協力を発展させる形で、1991年よりプロジェクト方式技術協力が行われた。目的の一つである種苗センターによる種苗（稚魚）生産技術達成により、供給体制が整備され、養殖生産量は大きく伸長した。終了時評価において生産面における成果が認められた。反面、種苗センターの財政的自立性に問題がある、との指摘もされた。

このように南部地方から始まった養殖産業は中部丘陵地帯に受け継がれることにより、いくつかの問題を内在しながらも安定的に発展したといえよう。

生産量の向上が養殖者の生活に与えた影響をみた場合、南部地方と中部丘陵地帯では経済的に貢献したという共通項があるものの、貧困度軽減といった視点から見た場合、次のような相違点が見られた。

- 1) 南部の場合、経済的恩恵を受けた者が溜池（土地）を所有する農民であったため、非所有

農民との間の経済格差が広がったと考えられる。

- 2) 中部丘陵地帯における受益者は、カースト制度上、農民より下位にあたる漁民であったため、当該地域における貧困格差是正（ボトムアップ）に大きく貢献した。

自立的発展性を重視する援助の視点から注目すべきことは、中部丘陵地帯における貧困軽減の「継続性」である。「継続性」とは、各受益者が収入を無駄にせず、負債の返済を行いながら家族の経済・社会的地位を向上していくこと、さらにこのような受益人口が増加していくことを意味する。

継続性は漁民の自己組織力向上に起因すると考えられる。プロジェクト開始以前、養殖組合が結成されてはいたものの、組合員、非組合員の区別なく融資は行われていた。しかしながら返済率が極めて低かったために、その後融資は組合を通して行われるようになった。これにより組織率は向上したが、このことが自己組織力を向上させた直接の要因ではない。なぜならば融資を得るだけのために組合員になり、その後返済を怠るといった例は世界中で見られるからである。

ここでは、自己組織力を、受益者が行っている返済の継続性、事業から得た利益を家族に還元していること、事業から得た利益を新たな事業へ投資していることとしてとらえている。そして、受益者が集団としての規模を拡大していくことを自己組織力の向上とする。

調査では、継続性をもたらす要因についてDACの評価5項目のうち「自立発展性」を評価項目に用いながら、プロジェクトを含む養殖業全体に対し要因分析を実施した。その結果、見落としはならない要因の存在が認められた。それは養殖の導入により確立された、漁獲物の共同出荷システムである。流通面における利便性を追求するために設立・受容された同システムは、養殖により移動から定住生活に生活形態を変化させた漁民に対して、さらに集団化を促す場を与えることとなった。漁民は一般的に各自の漁場を確保しようとすることに起因する強い個人主義・独立気質を持つ。この気質が養殖業により開放され、さらに出荷場が情報交換の場所として機能することにより、以前には見られなかった集団



斜面の上部までつくられた柵田

化、つまり漁民間のネットワークが形成されるという社会変容が起こった。この事実が継続性の主要因になるものと思われる。

(5) 「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力プロジェクト」の貧困層へのインパクト

ここでは、「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力プロジェクト」を取りあげ、対象村落で実施された生姜づくり、養蜂、山羊飼育、歩道改良、給水施設設置、かまど改良、識字教室などのサブ・プロジェクトを中心としたプロジェクト活動の貧困層へのインパクトについて分析した。

分析のため、農村における、開発プロジェクトの貧困へのインパクトを測る7項目を設定した。すなわち「資源」「資本」「技術」「意志決定能力・エンパワーメント」「組織」「インフラ」「ジェンダー」の7項目を、生産活動及び生活の諸側面における能力向上と定義し、これら2つの側面それぞれについて上記7項目を検討することによってプロジェクトの貧困へのインパクトを分析することを提案した。なお、「ジェンダー」の側面については次章で分析されることから、ここでは詳細に議論しなかった。また、本プロジェクトでは、森林保全に焦点が当てられたこと、そして、貧困と環境に関する議論の高まりなどを考慮し、ここでは7番目の側面として「森林保全」を代替項目として挿入し検討した。

全体として、本プロジェクトは、目立った経済的貧困軽減へのインパクトはなかったが、貧困層の生活能力の改善という意味では、大きなインパクトをもたらしたといえる。プラスの評価を得たインパクト評価項目は、生活知識、技術へのアクセス、意志

決定能力・エンパワーメント、組織、インフラである。例えば、識字能力サブ・プロジェクト³⁾では、参加女性は読み書き能力の習得だけでなく、グループ活動の経験の蓄積、また、ネパール政府が作成した識字教室の教材に保健衛生や環境保全などのテーマが取り上げられていたことから、農村の生活向上に役立つ知識（保健衛生や環境保全など）を習得していることが判明した。また、女性の事業参加度が高く、女性たち自らがグループを組織・運営・管理したという点で、識字能力サブ・プロジェクトの実施は貧困女性のエンパワーメントに大きなインパクトがあった。

また、飲料水の供給・衛生設備の設置に関するサブ・プロジェクトは、貧困層の生活改善にプラスのインパクトをもたらすと同時に、彼らの保健衛生・栄養の改善にも貢献した。特に水道サブ・プロジェクトでは、ユーザーグループ（プロジェクトの活動のために組織された住民グループ）が自主的にメンバー内の規則を決め、給水施設の自主管理やグループ基金の設立、基金からの収益の分配などを行っており、このような組織的管理運営の経験こそ、プロジェクト実施によって得られた最大のインパクトであると思われる。



わらを運ぶ女性

7. ジェンダーの視点からのインパクト評価

ここでは、「村落振興・森林保全計画」を例にとり、参加当事者へのインパクトに関して、インパクトが数値化されるものと数値化されないものに別けて評価した。数値化されるインパクトは、例えば収入向上や時間の短縮などである。いくつかの例をあげると、生姜づくり、山羊飼育、ミカンづくりなどの収入向上に関連するサブ・プロジェクトでは、生産性が上がらなかつたり開始後間もなかつたりといった理由で収入向上はみられなかつたが、養蜂に関しては、月平均にして150ルピーほどの収入が上がっている。また、歩道改良サブ・プロジェクトでは、畑に行くまで1時間半～2時間かかっていたのが30分ほど短縮できたなどの声も聞かれた。

一方、数値化されないインパクトは、1) 例えば「言いたいことを言う勇気が出た」、「表現の仕方が身についた」、「生活時間の過ごし方の工夫、効率化するようになった」などの「自己開発能力」の向上、2) ユーザーグループにおいて、集団で意思決定を行い実践していく能力が養われたなどの「集団的開発能力」の向上、そして3) ユーザーグループへの参加によって、他の女性と交流したり、活動の余暇に歌を歌ったり踊ったりしたなどのプロジェクトの「娯楽性」等である。そしてこの数値化されないインパクトは数値化されるインパクトより大きいように思われ、ジェンダー的視点からの評価で非常に重要であると考えられる。

マイナスと思われるインパクトもある。例えばユーザーグループへの参加によって女性の労働負担が大きくなったということ、家計における収益配分や意思決定に女性がかかわる度合いがむしろ減少したということである。

以上のような評価結果を踏まえて、参加型の「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力プロジェクト」を例に、ジェンダー的視点から「持続可能な開発」に向けての考察を行った。プロジェクトが参加型を取ることのメリットは、住民が主体性を確保しながら運営能力を獲得できるという点である。それは究極的には住民の自助努力の精神につながるという考え方でもある。一方、限界としては、メンテナンス（プロジェクトで建設した施設の維持管理）とファンド（住民グループの積み立てによる基金）の

問題があげられる。飲料水タンクなどのメンテナンスは、技術・資材の現地調達が困難なことから、今後も JICA のサポートが必要と思われる。ファンドは各々のサブ・プロジェクト維持のために実施されたものだが、住民の所得が低すぎて積み立てが持続性を発揮するまで至らなかった。このファンドの運用方法は見直される必要がある。

また、そもそも実施したサブ・プロジェクトのインパクトが「持続しているか」という評価だけでなく、一つのサブ・プロジェクトが（仮に失敗したとしても）新たなサブ・プロジェクトへの契機になり得るというプロジェクト間の「連動性」にも注目する必要がある。例えば女性たちが蜂を飼ううまくいったら今度は山羊を飼ってみようと思ったという事例がこれに相当する。なおプロジェクトを運営し持続させていくには既存の文化的価値観や既存のユーザーグループを活用した方がうまくいくということも、今回の調査結果から判明した。

8. ジェンダー、貧困問題にかかわる法制度について

まず、ネパール王国憲法で本報告と関連があるのは1)「権利の主体及び法の下での平等」における、公共施設におけるカースト差別の禁止、男女同一労働、同一報酬の原則、2)「経済的自由」における、職業選択及び営業の自由に関する規定、3)「社会権」における、教育・保健施設の改善と雇用機会の拡大、富の配分における地域間格差の是正を通じた国民生活水準の向上、などである。

次に、「国家法」であるが、例えば「財産分与及び相続」に関する規定では、女性のみを対象とする罰則が存在したり、未亡人や離婚した女性の財産権が制限されていたり、息子に比べ娘の権利が制限されているなど女性は男性に比べて制限が多く存在している。

しかしながら以上のような女性に不利な規定について、今回の評価対象プロジェクトは直接的に関連していたとは言い難い。例えば「村落振興・森林保全計画」における収入向上関連のサブ・プロジェクトや共有林での林業サブ・プロジェクトでは財産分与や相続が問題となり、法的紛争になるということは考えにくかったからである。

次に土地法であるが、この土地法は基本的に土地改革のための法令であるとみなせる。注目すべきなのはザミンダリー制度（伝統的な地税の徴収制度）の廃止、土地保有制限規定及び借地に関する規定である。この土地法の規定はプロジェクトの実施に際して、土地に絡む紛争が起こった場合に関連する。

また今後土地法に関して、単なる法文のみではなくその運用状況、関連諸機関の実態についても視野を広げて検討していく必要がある。

また開発プロジェクトの実施に関連してくる法律的問題には財産権の問題、水利権などの権利侵害の問題、これらにかかわる紛争解決の手段と手続きの問題、組合などの組織化にかかわる問題などをあげることができるが、今回検討の対象としたプロジェクトにおいてはそれらと直接的に抵触する部分はなかった。

9. ネパールにおける教育と貧困・ジェンダーのかかわり

ここでは、調査対象の3つの農林業プロジェクトが、同地区の農民世帯（農民夫婦及び子ども）の教育にどのような影響をもたらしたか、プロジェクト非実施地区との比較で検討した。

ジャナカプール農業開発プロジェクトにおいては、農民男女の教育歴や識字率などにおいてプロジェクト実施地区と非実施地区の間で差異はみられず、教育への影響は間接的なものにとどまった。このような間接的影響のプロセスとしては、プロジェクトが農民の学習や知識習得の機会をもたらしたこと（機会効果）と農業プロジェクトにより生活水準が向上し、学習と教育への関心が高められたこと（経済効果）の2つが考えられる。

また、「村落振興・森林保全計画」においても、プロジェクトの教育効果は間接的なものにとどまった。このプロジェクトでは、女性の積極的な参加を求める様々な企画が試みられ、識字教育などある程

注3) 村落におけるサブ・プロジェクトの一つとして、6か月間の識字教室が、非識字の女性及び最貧層が集中する職業カースト層を対象に実施された。今回の調査では、同サブ・プロジェクト実施地域の女性の識字率は23%と、非実施地域平均及び全国平均（いずれも19%）より高く、非識字率の男女比も、実施地域では男性10人に対し女性4人であり、非実施地域の男性10人に対し女性3人よりも高いという結果を得た。

度の成果をあげることができたが、最終的に教育面での女性の地位向上につながるまでは至らなかった。

一方、「園芸開発計画」においては、通産10年間に及ぶプロジェクトの研修や普及活動などが農民にとっての貴重な教育機会を提供した。その結果、実施地区において通信教育、識字教室、セミナーそれぞれに参加したり自己学習を行っていると答えた農民夫婦の割合は、非実施地区のそれより男女ともに高いなど、プロジェクトの実施が教育に対し確実に一貫したインパクトを与えたことが実証された。その最大の理由は、果樹栽培技術の移転が、草の根レベルで個別農家を対象に実施されたことであり、そのため農民が直接新たな技術に接触することが可能となったことにある。果樹栽培が女性にとって直接参加できる活動であったことで、女性への教育効果を生じた理由ともなった。

また、すべてのプロジェクトにおいて、教科書の保有率、中退率、労働負荷の点で、子どもの教育環境の向上という間接的効果が見られた。

なお、分析の結果、一部のプロジェクト実施地区を除き女性の多くが非識字であることが見い出された。このような状況では、いかなる農業プロジェクトでも、持続可能な強固な発展基盤を農村社会の中に構築することは、極めて困難のように思われる。したがって、農業プロジェクトにおける識字教育の重要性が再確認された。



トリニベ村にて参観した識字教室

10. 教訓・提言

(1) 農業生産増大と農村経済発展の重要性

農業を基幹産業としているネパールにおいて、農業生産を向上させ、農業収入を増大させる目的の農業開発技術協力プロジェクトは、農民の生活向上に、また農村の発展に重要な役割を果たすことが確認できた。同時に農村経済の発展のためには農業外生計活動も重要であり、就業の機会の創出が重要である。

今回の調査でも、「園芸開発計画」や「ジャナカプール農業開発計画」の灌漑導入地域のように、直接農民（漁民を含む）をターゲット・グループとした場合には、農民の生産に対するインパクト（収入増大）は大きなものであることが判明した。また、「村落振興・森林保全計画」に見られたように、低位カーストのような弱者層については社会的な地位の向上が見られるケースがあった。

このように、生産の改善によるインパクトは長期的にみれば社会的な面にも及ぶので、評価を実施する時期は、評価の目的にあわせて収入や社会的地位など調査項目を設定する必要があるだろう。一方、プロジェクトが対象とした受益者が必ずしも弱者層でない場合は、地域における貧富格差の拡大につながるおそれがあるため、受益者以外の社会構成員に対するインパクト調査も重要である。

(2) 農業分野への投資の必要性和土地問題

マクロ経済からネパールの貧困を解明すると、貧困農家では生産インプット購入の資金が乏しく、かつアクセスがないことが判明した。特に土地所有は農家の貧富格差に大きく関係し、土地所有面積の小さい農家は貧しく、十分なインプットが行われていない状態にある。このため農業における労働生産性の停滞がネパールの貧困につながっていると考えられることができる。

そこで土地所有面積を拡大し、耕作へのインプット拡大が必要であり、土地制度の見直しが必要とされる。しかし依然として伝統的土地所有制度が根強く残り、民主化、経済の自由化がなされたとしても急激な改革は困難である。法的な面で住民からの仲裁申請はほとんどなく、法の介入を必要とするのは後になろう。

(3) 教育と法からのジェンダー対策

プロジェクトの実施にあたっては技術、知識の伝

達の面から教育の必要性があることが本調査で判明した。特にプロジェクトが識字教室をサブ・プロジェクトとして取り入れることは、女性の活動に有効な手段となっている。このように、WID・ジェンダーの側面を取り入れているプロジェクトでは、教育のインプットは欠かせないものである。また識字教室以外の教育、たとえば理数科教育も農業開発プロジェクトに必要とされ、技術移転から所得向上そして生活向上へのプロセスにおいて依然、教育の果たす役割は重大である。

またジェンダーに関し、憲法や国家法において女性に不利な規定があるにもかかわらず法的紛争が起こりにくい状態にあることは伝統的社会慣習が根強く残っていることを表わし、今後の開発段階で徐々に変わっていくものと考えられる。これらの問題を扱うためには法を整備する人材がまず必要となるであろう。

(4) ターゲティングの重要性

技術協力プロジェクトのターゲット・グループ(対象)として、必ずしもその目的に適した農民が選ばれているとは限らない。時として貧困・ジェンダーの問題に配慮したプロジェクトでありながら該当者を対象としていない場合があり、的確なターゲット・グループの選定アプローチが必要であろう。

そのためにはプロジェクトの計画段階における社会分析法を用いたベースライン調査を強化し、ターゲットの精度の向上を図る必要がある。また、プロジェクトが対象としている人/グループと最終受益者/農民(貧困層)との関係を明確にする必要がある。特に草の根レベルの開発においては多様化した社会が対象であるため、対処には慎重さが必要である。

例えば、貧困・ジェンダーを対象としたプロジェクトで、土地なし農民、零細農民を直接ターゲット・グループとしている事例は少ない。多くはこの上の層(中流農家など)を対象にし、結果の波及効果をねらう、いわゆるモデル事業化、トリクルダウン効果を期待している場合が多い。これはプロジェクト期間内の早期に成果発現を求めることに起因しているが、貧困・ジェンダー等の社会構造の変革を伴うようなものは効果の発現は遅いということを理解しなければならない。



水をくむ女性、乾期にはより遠くへいかなければならない

(5) プロジェクトのインパクト発現のフローを考える

プロジェクトでインプットされた資源、人材がどこで、どの時点で、どのようなインパクトを与えるのかを確認しなければならない。これが評価の基準を規定することになるであろう。インプットされたもの、及びこれから得られたアウトプットが最終受益者まで届くフローを把握しておく必要がある。したがって、プロジェクトの実施においてあらかじめ、短期間で効果が発現するもの、長期の協力が必要なものを区分して扱う必要がある。評価時点でこの効果の時間的ずれをどこまで反映できるかが重要である。

(6) インパクト、評価に関する指標化の課題

貧困に関しては農村における貧困へのインパクトを測る事項(貧困層の能力向上の観点から)として「生産向上における能力(Capability)の向上」と「生活の諸側面における能力の向上」の2項目について、資源、資本、技術、意思決定能力、組織、インフラ、ジェンダーという7側面から検討すべきである。

ジェンダーの視点からのインパクト分析の指標としては、自己開発能力と集団開発能力など、数値化されないインパクトの方が重要である場合が多い。むしろ、測る物差しがないのにジェンダー面へのインパクトの評価を数値化することは不可能である。「絶対的な物差し」がない場合などでは、プロジェクト実施前と後のターゲット・グループの状況やプロジェクト活動を実施したグループと実施しないグループとの状況を比較するために必要となる事前の調査が必要である。特に社会分析を重視した、詳細

なベースライン調査を行う必要がある。

(7) 増収効果が裨益者に届くまでの問題

農林水産業における技術協力プロジェクトは、農林水産物の増収へのアプローチが主流である。プロジェクトインプットが農民に利益をもたらすまでには時間がかかる。例えば農業普及が目的であった場合、普及活動が農家にインパクトを与えるまでには時間を必要とする。また、普及または技術移転を行う場合、技術を農民に伝える仲介者（普及員など）の状態が農民へのインパクトは変わることから、仲介の重要性を認識し、教育・訓練によって能力強化を図る必要がある。仲介のプロセスに対する評価も重要となる。

(8) 農村の弱者層に対する長期的なプロジェクトの対応の必要性

農村における弱者層である貧困層、女性、子供がプロジェクトのターゲット・グループとなる場合、期待し得るインパクトは彼らが自助努力できる条件、すなわちエンタイトルメント⁴⁾を拡大することにある。

しかし、弱者層のエンタイトルメント拡大には、プロジェクトの計画者、運営者がその重要性を十分に認識していることが肝要であろう。特にインプットが弱者層までに届くのに時間がかかり、さらにインパクトをもたらすにはさらに時間を要する。プロジェクトは長期間の協力を必要とし、フォローアップ協力などを適宜対応させなければならないであろう。またエンタイトルメントの立場からすると、インプットはプロジェクトの初期には必要であるが最小限にすることが必要となろう。

(9) 多様なアプローチと段階を組み合わせたアプローチの構築

「農林水産業協力のインパクトが農民に届くまで」という課題については農村を理解したうえで、「生産の場」と「生活の場」が同じ場所にあることを念頭に置かねばならない。これは協力のアプローチが「生産」と「生活」という2面を包含することである。プロジェクトが直接これらに介入する形で実施されればインパクトは早く発現し、間接的または側面からのインプットでは時間を要し、またインパクトの形態も変わる。

生産への介入と生活への介入など、同時に2つの

課題を対象にプロジェクトを実施することは有効である。いわゆる総合開発と言われているものである。全体計画の中でそれぞれの課題に対応するサブ・プロジェクトが必要となる。しかし、多くのサブ・プロジェクトが何の調整もなくランダムに実施された場合、この多様性は無駄になる。例えば村落振興・森林保全プロジェクトでは女性のエンパワーメントには効果を発揮したが、生計サブ・プロジェクトは十分な効果を発揮できなかった。生計向上のためのプロジェクトには当該分野の専門家、政府の関係部局の参加が必要であろう。また、「園芸開発計画」の場合は逆であり、プロジェクトは生産技術にインパクトを与え収入の向上は達成したが、ジェンダーに対するエンパワーメントには十分な効果を発揮していない。

プロジェクト実施にあたってはターゲットティングを正しく把握し機能的なアプローチを採用することが重要であり、また今回の調査対象プロジェクトですでに実践されているような、JICAの協力形態（プロジェクト方式技術協力、開発調査、無償資金協力、青年海外協力隊派遣など）を有機的に組み合わせたアプローチが必要であろう。

(10) プロジェクトの経験を生かすための評価

最後にこの調査を通して改めて認識したことは、これまで実施されているプロジェクトの経験が次のプロジェクトに十分生かされていないことである。ネパールに対してはすでに35年以上の技術協力経験があり、35年前と現在ではネパール社会・経済も大きく変化している。しかしながらいまだにプロジェクトが抱える問題は基本的に以前と変わりのないものである。今回、過去にJICAが実施したプロジェクトのサイトを訪れたが、効果の残っているもの、残っていないもの、あるいは形を変えたプロジェクトとして存在しているのがあった。このことはプロジェクトの効果を長期的に分析することの重要性を

注4) アマルティア・センによれば、エンタイトルメントとは、「他者によって賦与された諸権利、諸機会の行使を通じて、ある個人が自由に使える財貨の組み合わせ」を指すという。エンパワーメントは、エンパワーする人間すなわちドナー（開発援助の供与者）の存在を前提にしているのに対し、エンタイトルメントは、主体が受益者であり、ドナーは資材やノウハウの提供を行う補助的な役割を果たすことが前提になる。つまり、受益者が積極的にプロジェクトに参加することによって、自助努力を可能にすることに力点があるといえる。

示唆しており、長期展望に立った類似の評価の必要性を提案するものである。単なるプロジェクト固体的な評価ではなく、協力全体に対する総合的観点からインパクトを評価すべきである。

11. 評価結果のフィードバック状況

本評価の結果を広く国内の援助関係者や ODA に関心のある市民にフィードバックするため、一般参加による JICA 評価セミナー「JICA の協力と貧困削減」を 2001 年 11 月 17 日に JICA 国際協力総合研修所にて開催した。