

第2章 全般的な無償資金協力案件の現況

2 - 1 事後現況調査票にみられる過去の無償資金協力案件の現況

(1) 地域別案件数

1977年以降に実施された無償資金協力案件のうちJICA評価監理室が行った「事後現況調査」¹により1999年2月時点で回収された現況調査票のうち有効な回答があったものが1,214件あった。

無償資金協力の案件数ではほぼ半数近くの547件がアジア地域で実施されており(45.1%)、ついでアフリカ地域の333件(27.4%)、中南米地域137件(11.3%)、オセアニア地域117件(9.6%)、中近東地域79件(6.5%)、中央アジア地域1件(0.1%)となっている(図2-1)。

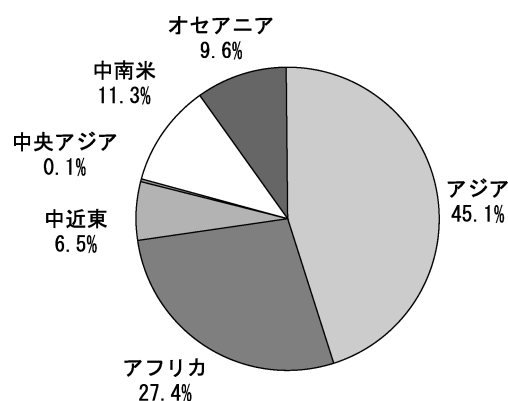


図2-1 地域別無償資金協力案件数(対象案件数:1,214件)

注： 案件数は回答された「現況調査票」の案件数であり、実施案件の実数ではない。同一案件で複数回答されたもの(案件が複数年度にわたって実施されたもの、複数の場所で実施されたもの)は評価を取りまとめて1案件とした。

無償資金協力の供与額でみると、アジア地域への援助額は全体の57.5%を占める7,778億3,300万円と突出して多い。案件数の比率では45%であるが、援助額の比率でみると約6割がアジア地域を対象としている。逆にアフリカ地域は、案件数では27.4%を占めているものの援助額では全体の20%に達していない。中央アジアを除くその他の地域も同様で、援助額の比率は低くなっている(表2-1)。

¹ JICA評価監理室では一定期間を経過した個別案件の運営、維持・管理状況を把握するための「事後現況調査」を1989年度より実施している。事後現況調査においてはプロジェクト方式技術協力、無償資金協力、単独機材供与(医療機材の供与、感染症対策機材供与を含む)の3事業を対象としているが、本調査では無償資金協力案件のみを対象とした。

表 2 - 1 地域別無償資金援助額（対象案件数：1,214件）

地 域	援助額（億円）		
	合 計	平 均	%
アジア	7,778.33	14.22	57.5
アフリカ	2,634.43	7.97	19.5
中南米	1,319.53	9.64	9.8
中近東	1,003.60	12.78	7.4
オセアニア	776.40	6.64	5.7
中央アジア	6.50	6.50	0.1
総 計	13,518.79	平均 9.60	100

案件当たりの平均援助額をみると、アジア地域が最も高く14億2,200万円、次いで中近東地域の12億7,800万円、中南米地域の9億6,400万円である。アフリカ地域の案件数はアジア地域に次いで多いものの、案件当りの援助額はアジア地域のほぼ半額の7億9,700万円である。

（2）協力分野

協力分野別の案件数では、農林水産業分野が383件と最も多く全体の31.5%を占める。次いで保健医療分野(194件)が16.0%を占め、これらに続いて社会基盤・公益事業分野(172件)の14.2%、運輸・交通分野(164件)の13.5%となっている。学校教育、職業訓練関連の援助を含む人的資源分野(116件)は約1割の9.6%で、以下エネルギー・通信・放送分野(103件)8.5%、社会配慮・福祉・計画・行政分野(45件)3.7%、鉱工業分野(25件)2.1%、環境分野(9件)0.7%、科学・文化分野(3件)0.2%の割合である(図2-2)。

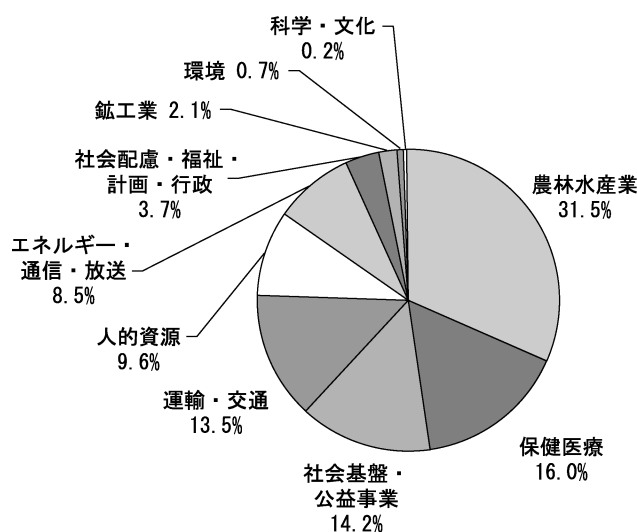


図 2 - 2 分野別(大分類)無償資金協力案件比率(対象案件数：1,214件)

それぞれの地域ごとに案件分野をみると、共通して農林水産業分野が多くアジアでは25.8%、アフリカ33.1%、中近東38.3%、中南米33.1%となっており、オセアニア地域においては51.3%と全案件の過半数を占めている。またアフリカ、中南米とオセアニア地域はアジア、中近東地域に比べ運輸・交通分野の比率が2倍近くある。アジア地域では他の地域と比べて学校教育や職業訓練にかかわる人的資源分野の案件が3倍かそれ以上の比率を占めている(表2 - 2)。

表2 - 2 地域ごとの協力分野比率(対象案件数1,214件)

地 域	分 野									
アジア	9.8	25.8	8.9	17.9	5	12	15.4	1.1	3.6	0.5
アフリカ	8.5	33.1	19.9	12	1.5	18.8	5	0.6	0.6	0
中近東	9.9	38.3	6.2	17.3	6.2	16	2.5	0	3.7	0
中央アジア	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0
中南米	4.3	33.1	15.1	19.4	2.9	18.7	5.8	0.7	0	0
オセアニア	5.1	51.3	19.7	9.4	2.6	6.8	5.1	0	0	0

注：分野は次のとおり(:エネルギー・通信・放送、 :農林水産業、 :運輸・交通、 :保健医療、 :社会配慮・福祉・計画・行政、 :社会基盤・公益事業、 :人的資源、 :環境、 :鉱工業、 :科学・文化)

協力分野を類似業種別に小分類すると、案件数が最も多い分野は水産開発全般の案件や漁港整備の案件を含む水産関係の198件であり全体の16.3%を占めている。次いで多くを占めるのが病院等の施設案件や医療機材の供与などの保健医療の分野で16.0%である。次に農業用灌漑、畜産開発を含む農業開発関連業種の案件が13.5%を占める。以下、初等から高等教育事業協力関連の教育分野が11.5%、交通網整備や道路建設を含む陸運・交通関連が9.8%、水供給関連の給水事業が9.6%を占めている。これら上位6業種分野の案件で全体の4分の3を占めており、その他の分野は社会基盤関連事業の通信・放送関連、防災・災害復興計画関連、電力エネルギー関連、環境・廃棄物処理関連、林業、海運、港湾、社会福祉関連、公共事業、空運関連、気象関連などである(表2 - 3)。

集計された1,214件の無償資金協力の援助総額は、1兆3,518億7,900万円にのぼり、小分野別では保健医療分野が最も多く2,486億800万円に達している。保健医療分野には複数の病院建設などの施設と医療機器・車両の機材供与の組み合わせが多く、1件当たりの援助額が比較的高額になっている。2位には農業分野が多く1,946億3,900万、次いで教育分野は1,868億5,400万、給水関連の分野は1,427億9,600万となっている。水産分野は案件数が最も多いものの援助額でいえば5位の1,406億7,300万となっている。次いで陸運・交通分野は1,126億100万である(表2 - 4)。

表 2 - 3 類似業種別小分野

業種形態別小分野		案件数	パーセント
1 水産全般（水産一般・漁港・増養殖・漁具・漁労・漁船）		198	16.3
2 保健・医療		194	16.0
3 農業全般（農業一般・農産物加工・流通・畜産・灌漑）		164	13.5
4 教育・教育資材		140	11.5
5 陸運・交通・道路		119	9.8
6 給水・上水道・地下水・水資源開発		116	9.6
7 その他	通信・放送・郵便	57	4.7
	防災・消防・復興・開発計画	45	3.7
	電力・他エネルギー	35	2.9
	環境・廃棄物	33	2.7
	鉱工業	25	2.1
	林業一般	17	1.4
	海運・船舶	17	1.4
	港湾	16	1.3
	福祉・WID・社会配慮・貧困	16	1.3
	公共・公益事業	11	0.9
	航空・空港	6	0.5
気象・地震	5	0.4	
合 計		1,214	100.0

表 2 - 4 分野別（小分類）無償資金協力援助額

小 分 野	援助額（億円）	
	合 計	平 均
保健・医療	2486.08	12.81
農業一般・農産加工・流通・畜産・灌漑	1946.39	11.87
教育・教育資材	1868.54	13.35
給水・上下水道・地下水・水資源開発	1427.96	12.31
水産一般・漁港・増養殖・漁具・漁労・漁船	1406.73	7.10
陸運・交通・道路	1126.01	9.46
通信・放送・郵便	761.58	13.36
環境・廃棄物	418.57	12.68
防災・消防・復興・開発計画	369.51	8.21
電力・他エネルギー	348.21	9.95
鉱工業	316.37	12.65
公共・公益事業	265.00	24.09
林業一般	224.44	13.20
海運・船舶	202.65	11.92
港湾	142.45	8.90
福祉・WID・社会配慮・貧困	88.13	5.51
航空・空港	81.41	13.57
気象・地震	38.76	7.75
総 計	1,3518.79	平均 11.59

(3) 協力形態別

無償資金協力において援助の形態は、施設構造物の建設と関連資機材の供与である。1,214 案件中1,039案件(85.6%)について、それぞれの協力分野の様々な関連機器材 - 医療関連機器、農業機械、教育機器などや、一般事務機器、主に車両や船舶などの運送機器を含む機材供与が行われている。また、582件(47.9%)では、学校や研究所、事務所などの建物や道路、港などインフラ整備の建設を中心とする施設建設の援助が行われた。これらの1,214案件のうち、病院や学校などの施設の建設と車両や関連使用機材の供与を同時に行っている案件は407件で全体の33.5%を占めている(図2 - 3)。

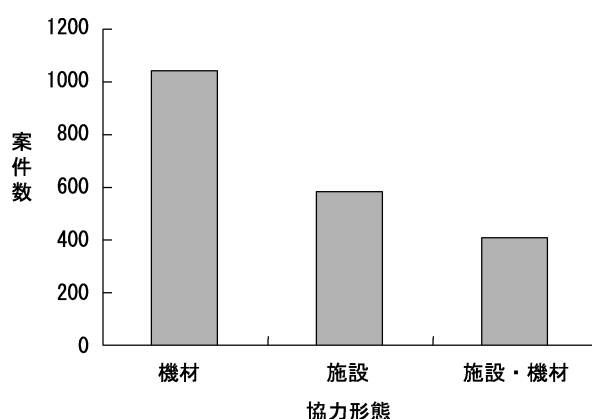


図2 - 3 協力形態別案件数(対象案件数：1,214件)

(4) 無償資金協力と他援助形態との連携

実施された無償資金協力案件に関連して、案件実施前後からあるいは同時に、どのような援助協力が実施されたかをみると、現地での技術協力あるいは研修員の受入れなどの連携があった案件は238件、全体の19.6%を占める。専門家派遣による技術協力の形態は79件が個別の専門家派遣で、77件がプロジェクト方式技術協力(以下、「プロ技」と記す)の専門家が派遣されている。専門家が派遣されている案件のうちの8件はJOCV隊員との連携協力もあった。JOCV隊員がかかわっている案件は20件で内12件はJOCV隊員のみ連携し活動していた案件であった。こうした現地での技術協力との連携のほかに現地のカウンターパート機関や関連機関の人材を研修員として日本で受け入れている例も26件ある。またJICAが実施したプロジェクト形成調査・開発調査との関連があった案件や、JICA以外の実施機関、例えば海外漁業協力財団(OFCF)の専門家派遣などを受け入れているその他援助との連携も38件ある。他国援助機関、国際機関、NGOからの援助を受け入れている案件も8件あった(図2 - 4)。

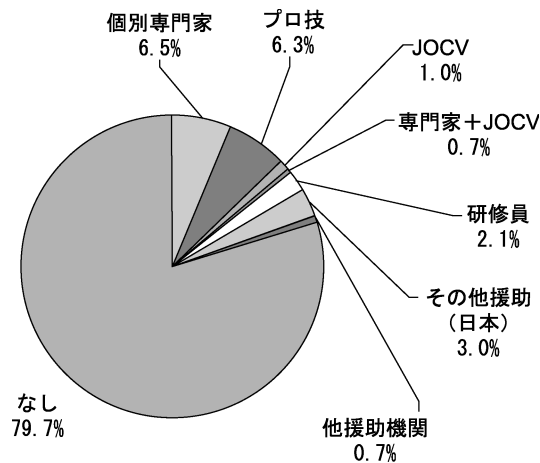


図 2 - 4 無償資金協力案件と他の援助形態との連携比率(対象案件数：1,214件)

(5) 無償資金協力にかかわる調査団の派遣

無償資金協力案件の実施にあたり、案件の形成、詳細な計画作成、円滑なプロジェクトの実施を促すために、事前調査や資機材調査、基本設計調査、実施促進調査など必要に応じて調査団を派遣している。全体の90%以上の1,119案件は実施するにあたり何らかの調査団を派遣し必要な調査を実施している。基本設計調査は804案件、資機材調査は169案件、事前調査は355案件、実施促進調査は323案件で実施されている。上記調査のうち2回以上の関連調査が実施された案件は403案件に達している(図2-5)。

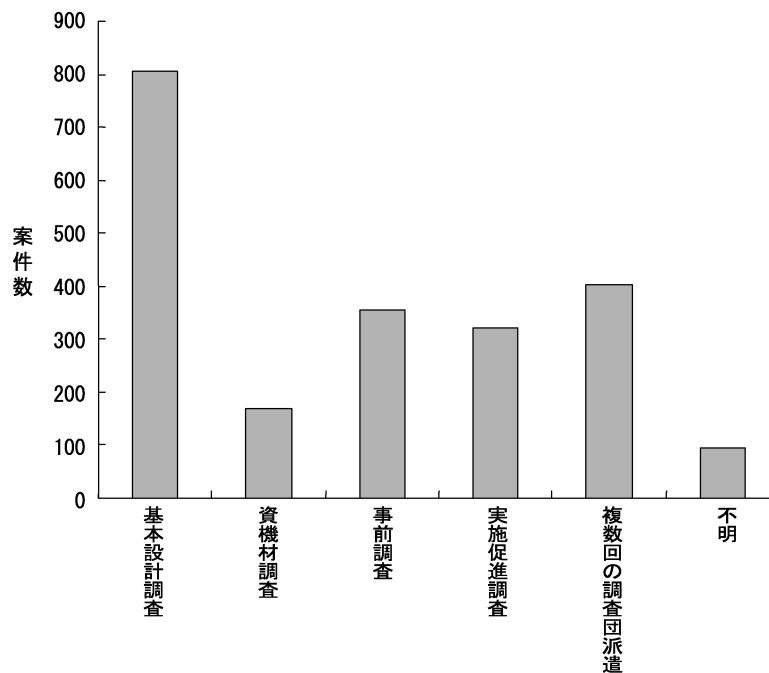


図 2 - 5 無償資金協力案件実施にかかわる各種調査団の派遣の有無(対象案件数1,214件)

(6) 引渡後の経過年数

事後現況調査表に基づく調査が実施された時点で、実施された案件が相手側に引渡されてからの経過年数別に類別すると、第1次調査は多くが引渡後1～2年後に実施されており、3年以内に評価された案件数は過半数を占める(56.8%)。しかしながら長期にわたって追跡調査されていなかった案件もあり、引渡後14年経過してから事後現況調査が行われた案件もある。10年以上経過してから調査された案件は全体の約1割近い118件(9.7%)あった(図2-6A)

また、1次調査を行った案件に対して数年経過後再度2次調査を実施した案件もあり、これまで回答があったのは111件である。2次調査は7割近くの案件が引渡後数年経過した5～6年後に実施されている(図2-6B)。

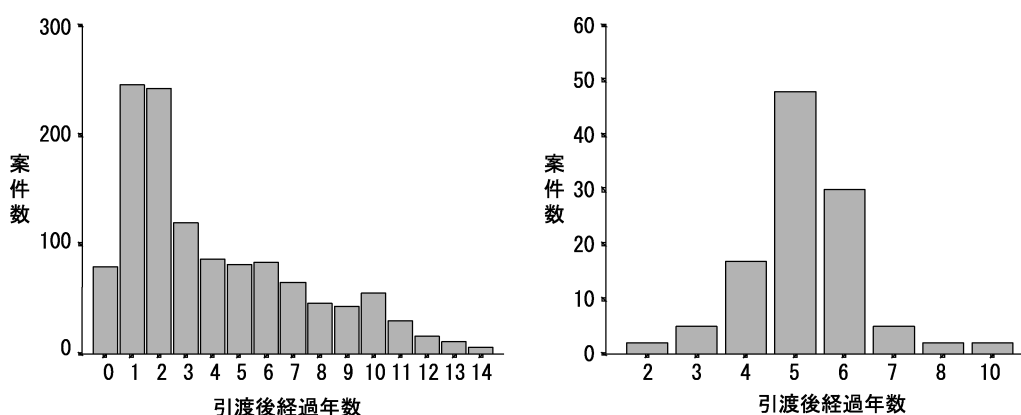


図2-6 無償資金協力案件の第1次事後現況調査時における引渡後の経過年数

(注：A第1次事後現況調査の集計案件数は1,214件、B第2次事後現況調査の集計案件数は111件)

2-2 実施案件の現況・施設・機材利用状況

(1) 現況総括

1) 現況第1次事後現況調査時点での無償案件の総括的な現況は、「非常に良い」「良い」「一部不十分」「不十分」の4段階で評価された結果を集計すると、全体の74.9%の910件が「非常に良い」あるいは「良い」と評価されていた。現況総括が「非常に良い」「良い」と評価された案件は、受入組織が拡大したり活動を活発にするなど組織の体制・人員が比較的整っており、施設・機材の活用もされている。また受益者への効果が高いと評価されている。

これとは逆に、266件の案件は「一部不十分」あるいは「不十分」と評価され、それらは全体の21.9%にあたる。「一部不十分」「不十分」と評価された案件は、組織・人員・予算の不足が指摘されている案件も多く、施設・機材の維持管理がうまく運営されていない現況が指摘されている。このような状況から期待された受益者への効果も減少し、部分的あるいは全く生じなかったと判断されている案件もある(図2-7)。

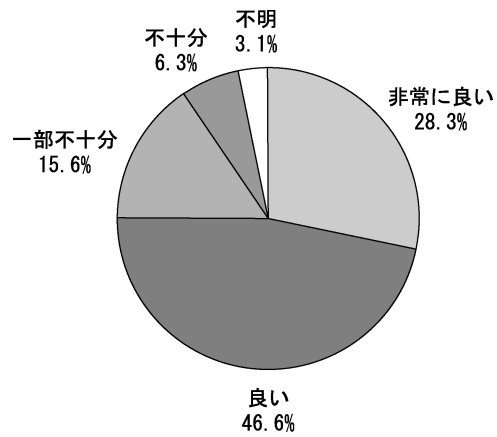


図2 - 7 第1次事後現況調査時点での総括的現況(対象案件数：1,214件)

2) 効果

無償資金協力案件の効果に関しては、被援助国、関連分野、裨益者に対して大きな効果があったという「効果大」案件が1,057件で、期待されたほど大きな効果をあげなかったがある程度の効果がみられたという「効果小」案件は77件であった。いずれにせよ無償資金協力が効果的であったと評価された案件は全体の93.4%に及ぶ。しかし、なかには全く効果がみられなかったという「効果なし」と評価された案件が33件(2.7%)あり、効果が持続しなかった案件も17件(1.4%)あった(図2 - 8)。

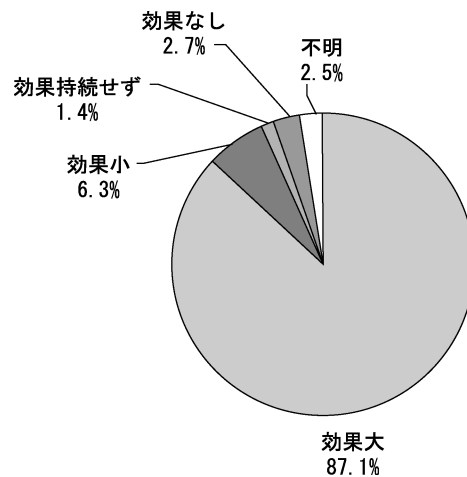


図2 - 8 第1次事後現況調査時点での無償資金協力案件の「効果」評価(対象案件数：1,214件)

3) 補完協力の必要性

第1次事後現況調査実施時点では、全体の29.1%の353件については、供与した施設機材の補修、メンテナンスや更新、専門家による技術協力などの補完協力が「必要」と判断されている。約半数近くの551案件については、供与した施設機材が順調に稼働し今後とも自立発展が見込める、あるいは受入国の経営管理状況からみて追加協力の必要性が認められないなどの理由から、補完協力は必要ないと評価されている。約4分の1の案件については、補完協力の必要性の有無について明確な回答が得られなかった(図2-9)。

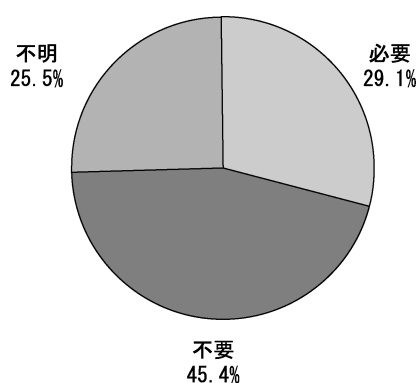


図2-9 第1次事後現況調査時点における補完協力の必要性(対象案件1,214件)

(2) 地域別現況総括

地域別に現況総括の状況を見ると、各地域での案件数に大きな隔たりがあるため単純に地域差を比較することはできないが(例えば中央アジアの場合は1案件のみ)、中近東地域は他の地域に比べて「一部不十分」「不十分」と評価された案件が79件中6件と少なく、9割近くの案件が良好と判断されている。しかしアジア、アフリカ、中南米、オセアニア地域では現況が良好と判断されている案件は80%不足であり、中近東地域に比べ不十分と評価された案件の比率がやや高くなっている(表2-5、図2-10)。

表2-5 各地域ごとの現況総括状況別案件数比率(集計対象案件数:1,214件)

	現況				
	非常に良い	良い	一部不十分	不十分	不明
アジア	28.7%	45.0%	16.5%	4.4%	5.5%
アフリカ	21.9%	49.8%	17.7%	9.3%	1.2%
中近東	39.2%	50.6%	5.1%	2.5%	2.5%
中央アジア	100.0%*	(*注:案件数1)			
中南米	46.7%	32.8%	10.9%	8.8%	0.7%
オセアニア	15.4%	59.0%	17.9%	6.8%	0.9%

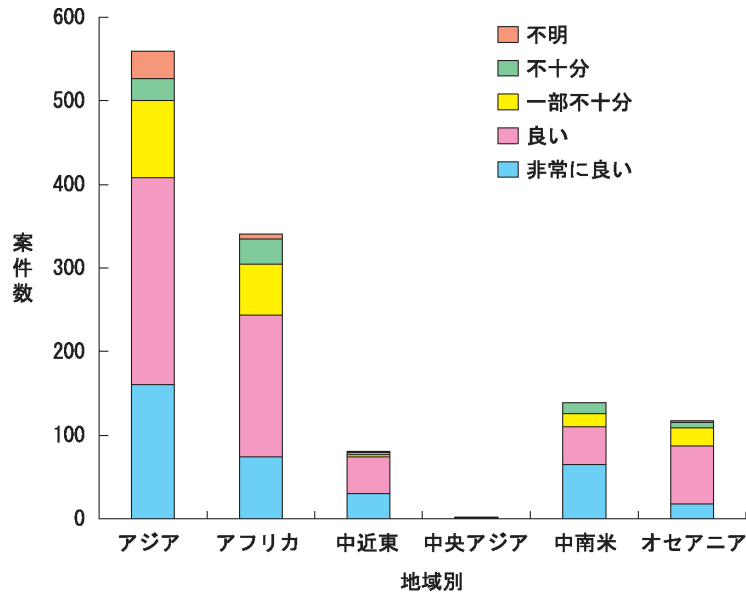


図2 - 10 各地域における現況総括状況(集計対象案件数：1,214件)

(3) 分野別現況総括

分野別に現況総括状況を比較すると、案件数としては農林水産業分野が383件と、次の保健医療分野の倍近くあり、現況が「非常に良い」「良い」プロジェクトは266件と段違いに多い。保健医療分野では149件、社会基盤分野137件、運輸交通分野127件、人的資源分野87件、エネルギー・通信分野84件、社会配慮分野32件、鉱工業分野20件、環境分野7件、科学・文化分野で1件と、それぞれの分野で「非常に良い」あるいは「良い」と現況を評価されている(図2 - 11)。

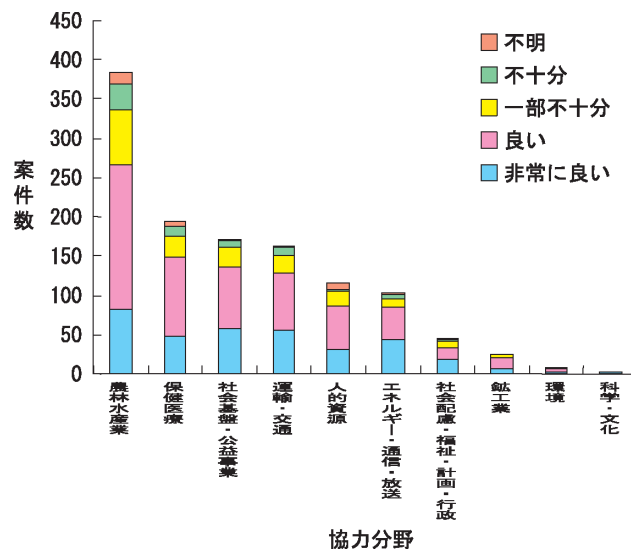


図2 - 11 各分野における現況総括状況別案件の比率(集計対象案件数：1,214件)

案件数でみると、農林水産分野においてプロジェクトが良好に運営されている案件数が断然に多くなってしまい、各分野の間でかなりの差が出てしまうように思える。しかし、それぞれの現況を案件数の比率でみると、「非常に良い」と評価されたプロジェクトの比率が最も高いのはエネルギー・通信分野で41.7%、次いで社会配慮・福祉分野の40%である。案件数では最も多い農林水産分野は比率でみると21.7%と全分野中最も割合が低くなっている。現況の「非常に良い」「良い」の両者を含めると、エネルギー・通信分野がやはり81.5%と高く、次いで鉱工業分野が80%、社会基盤分野が79.6%と高い。その他の分野はおよそ75%前後となっているが、農林水産分野は69.5%と7割をきっている。科学・文化分野は3件と極端に案件数が少なく、現況が良好と判断されたのはその3件中1件の33.3%でしかなかった(表2 - 6)

表2 - 6 分野ごとの現況総括状況別案件数(集計対象案件数:1,214件)

大分類	現況ランク				
	非常に良い	良い	一部不十分	不十分	不明
農林水産業	21.7%	47.8%	18.3%	8.6%	3.7%
保健医療	24.2%	52.6%	13.9%	6.2%	3.1%
社会基盤・公益事業	33.1%	46.5%	13.4%	5.2%	1.7%
運輸・交通	34.1%	43.3%	14.0%	6.7%	1.8%
人的資源	25.9%	49.1%	16.4%	1.7%	6.9%
エネルギー・通信・放送	41.7%	39.8%	9.7%	6.8%	1.9%
社会配慮・福祉・計画・行政	40.0%	31.1%	20.0%	6.7%	2.2%
鉱工業	28.0%	52.0%	16.0%	0	4.0%
環境	22.2%	55.6%	22.2%	0	0
科学・文化	33.3%	0	66.7%	0	0

(4) 1次・2次調査時別現況区分

1次及び2次の両現況調査表に有効な回答があったプロジェクトは99件あった。それぞれの調査時点の現況調査を比較すると、「非常に良い」と評価された案件は1次調査時では31件あったが、2次調査時点では5件減少し26件であった。「良い」と評価された案件は1次調査時で39件、2次調査時は2件増加し41件であった。「一部不十分」な案件は、1次調査時では24件であったものが、2次調査時には5件減少し19件となった。「不十分」なものは、1次調査時で2件、2次調査時では倍の4件になった。評価が「不明」なものは1次調査時の3件から2次調査時の9件になっている。案件数の比率でみると、1次調査時に「非常に良い」「良い」と肯定的な評価を受けたプロジェクトは70.7%とあり、2次調査時では67.7%とやや減少している。しかし「一部不十分」「不十分」と評価されたプロジェクトも、1次調査時で26.2%あったものが、2次調査時で23.2%と減少している。これは2次調査時で、現況評価に対し明確な判定

が記載されていない「不明」な回答がやや多く、9.1%に達しているため、2次調査時における評価の変化を判断する材料に乏しい(図2 - 12)。

1次・2次調査時点で現況区分に関し大きな差がなく、評価内容のコメントにも特に異なることがないので、次章からの現況調査で指摘された問題点の詳細については回答案件数の多い1次調査時の評価をもとに取りまとめる。

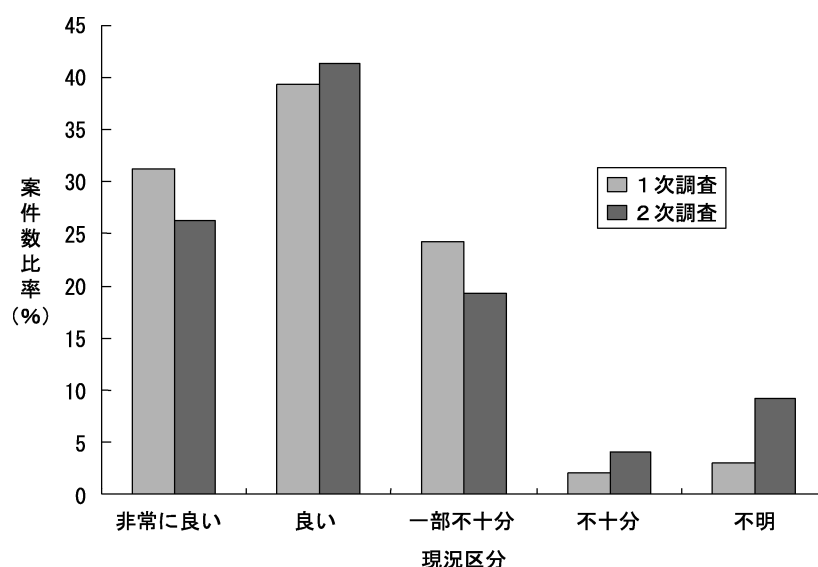


図2 - 12 1次・2次現況調査における「現況区分」評価の変化(対象案件数：99件)

2 - 3 事後現況調査によって指摘された問題点

(1) 組織・人材面の現況と問題点

案件の受入実施機関の組織・人員については、案件実施後人員を増員して組織が拡大されたものやプロジェクトの運営管理能力も高いと評価された案件は、516件、42.5%を占める。プロジェクトの実施前後に組織面では特に変化がみられなかったとする「現状維持」と評価された案件は、27.7%の336件である。一方、実施後組織も縮小し、人員が整理されてしまったプロジェクトや、プロジェクト実施機関の運営管理能力が低いと評価された案件も223件、18.3%あると指摘されている(図2 - 13)。

上記の案件から現況が不明なものを除いた現況総括の「非常に良い」「良い」「一部不十分」「不十分」の4区分ごとに組織・人員面の指摘を検討してみると、やはり「非常に良い」と評価された案件は、受入機関の組織も拡大し運営能力も高いと判断されているものが5割を超えている。現状維持の案件を含むと80%強の案件が組織・人員的にはほとんど問題がないと判断されている。

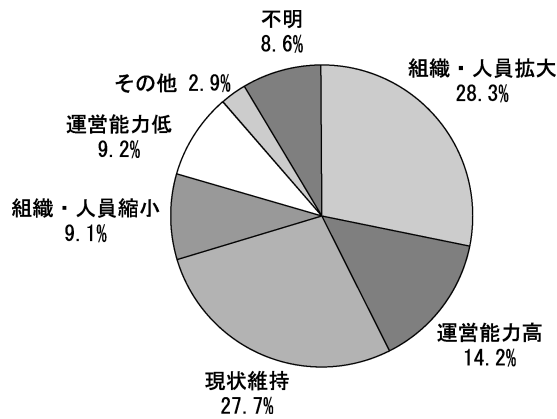


図2 - 13 組織・人員面の現況と問題点(集計対象案件：1,214件)

一方、プロジェクトの現況が「一部不十分」「不十分」と評価されている案件は組織・人員面での評価も低く、4割近くが組織は縮小され運営能力も低いと判断されている。組織・運営能力の拡大・縮小、高低傾向とプロジェクトの現況の評価は比例しており、プロジェクトが円滑に実施され効果を発揮するためには、実施機関の組織的な体制がしっかりとし、運営管理能力が高いことが求められる(図2 - 14)。

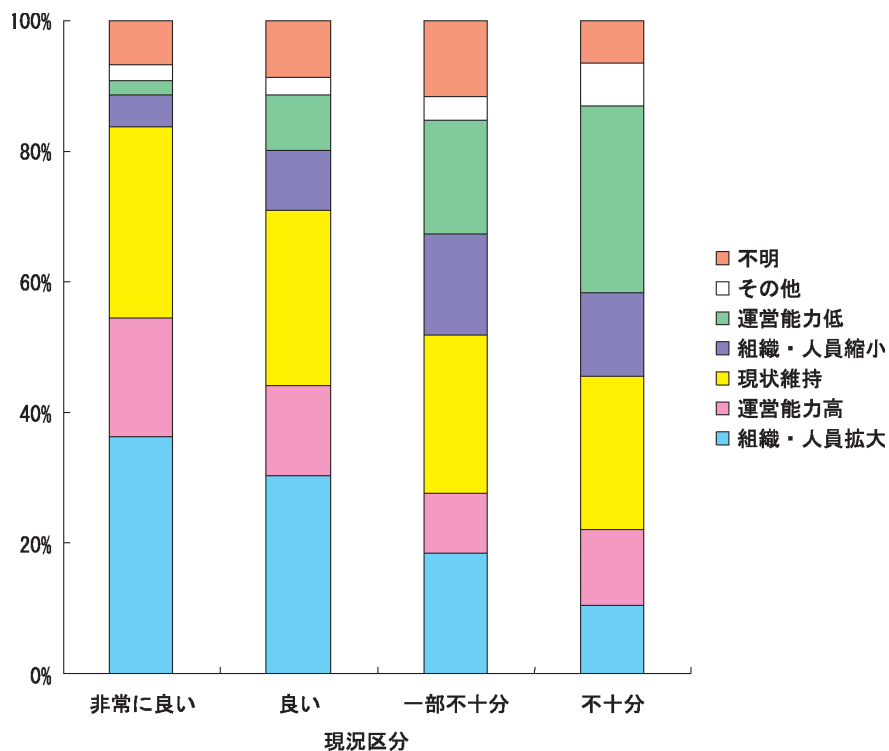


図2 - 14 現況区分ごとの組織・人員面の問題点
(集計対象案件数は現況区分が「不明」な38件を除く1,176件)

組織・人材面の問題点で、プロジェクトの外部要因、例えば政変によって実施機関が消滅した案件、一時活動が中断されている案件もあるが、プロジェクトの実施段階での内部要因的な問題点も多く指摘されている。例えば「運営管理のノウハウ不足」「技術、運営管理の人材不足」が指摘された案件が多く、施設・機材の導入に伴うマネージメントとメンテナンスの専門家や技術者の確保が求められている。

組織の拡大や人員の増加が必ずしも肯定的な評価を受けるとは限らず、実施機関の職員数は増加したものの技術者不足を指摘しているプロジェクトもある。なかには、予算不足などにより熟練した技術者など人材の流失が問題になっているプロジェクトもある。

逆に、職員数が減少し作業効率が上昇したと評価されているプロジェクトもいくつかある。「組織の合理化」「組織リストラ」に取り組んでいるプロジェクトもあり、実施機関が政府・省庁管轄から公社あるいは民間への運営業務移管が行われたプロジェクトもある。このようなプロジェクトはおおむね肯定的な評価を受けており、組織縮小・人員削減がされたけれども活動が活性化し効率が良くなったとされている。

これらのことから、実施機関の組織が拡大することや人員の増加が、直接的にプロジェクトの活発化に結びついているとは必ずしも判断できないが、実施機関の組織が安定していることや人材が確保されていることは、プロジェクトが順調に運営されるための重要な要因であると判断される。

(2) 財務・予算面の現況と問題点

実施機関の運営予算やプロジェクトへの予算措置については、予算が十分確保されていると判断された案件は349件、28.7%を占めている。特に予算面での問題が指摘されなかった案件として、プロジェクトの予算が現状維持であるもの、自己財源があるものとされた案件を加えると546件、44.9%である。しかし、一方、予算不足を指摘されている案件も253件、20.8%に達している(図2 - 15)。

上記の案件から現況が不明なものを除いた現況総括の「非常に良い」「良い」「一部不十分」「不十分」の4区分ごとに予算状況を比較してみると、やはり「非常に良い」と評価された案件は、受入機関の予算が増大しているあるいはプロジェクトへの予算措置が確保されているものが多く35.8%に達している。予算は開始当初より現状維持されているプロジェクト、少なくとも予算の確保がされているプロジェクトを含めると52.1%と過半数を超える。「良い」と評価された案件は、予算が十分確保されていると判断された案件が30.2%を占め、現状維持のプロジェクトは13.1%であった。

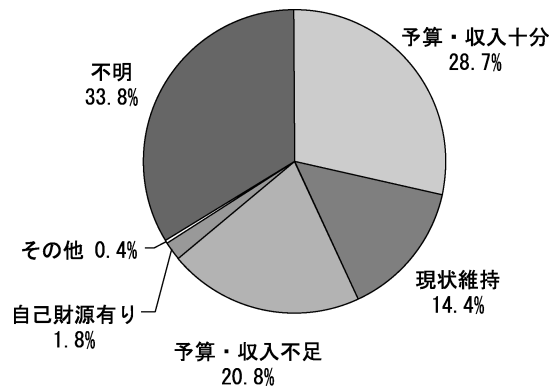


図 2 - 15 予算・収入源の現況と問題点(集計対象案件：1,214件)

逆に「一部不十分」「不十分」と評価されたプロジェクトは、予算不足の問題を指摘されており、予算が十分であったと判断されたプロジェクトは、「一部不十分」と評価された案件の20.1%、「不十分」案件のわずか9.1%でしかなかった。「一部不十分」では33.3%、「不十分」では35.1%のプロジェクトで予算措置が不十分であり、収入も上げられないでいる。組織面と予算面はほぼ同様な傾向を示しており、現況区分の良好さと予算面での評価は正比例している(図 2 - 16)。

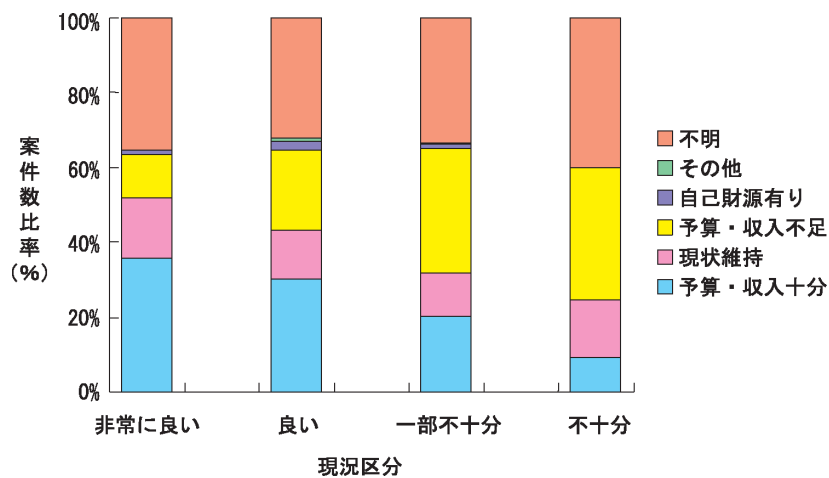


図 2 - 16 現況区分ごとの予算・財政面の問題点

(集計対象案件数は現況区分が「不明」な38件を除く1,176件)

財務・予算面の問題点で、いくつかのプロジェクトについては、実施機関そのものよりも受入国自体の経済的脆弱さ、例えば旱魃による国家財政の悪化などが指摘されている案件もある。国家経済が不安定なため、予算が配分されない、計画はあっても予算が執行されなかったというプロジェクトもあった。なかには、予算が執行されないためにプロジェクトの活動が停止してしまった案件もある。

プロジェクトに予算はつけられていても、ほとんどが人件費に消えてしまう、機材メンテナンスにかかる経費が不足している、施設・機材運用にかかるローカルコストがないなど、その内容や配分に問題を抱えている案件もみられる。予算における人件費の割合が増大することによって、資機材の購入費・修理費・研究費などを圧迫し、活動の低下を招いていると評価されているプロジェクトもある。

予算上には特に問題がないとされているプロジェクトには、受入国がプロジェクトへの予算措置を確実にしている案件と、プロジェクト自体である程度予算を運用できる案件とがある。そのようなプロジェクトには、水道料金・電気料金・医療費・授業料・通行税などの公共料金の徴収や受益者住民の料金負担によって、予算・収入財源を確保している案件がある。実施機関の民営化を図ったり、独立採算性をうながすなど、国の財政に頼らない予算を確保しようとしているプロジェクトもみられる。

これらのことから、プロジェクトの現況評価に対しては、財務・予算の確保、安定化が直接的に成果と結びついているといえる。

(3) 施設利用状況

無償資金協力案件のうち病院や学校などの建物や港湾、道路などの建設を伴う施設建設の援助を含むプロジェクトは582件あり、そのうちの14.8%は良好な維持管理がなされていると評価され、57.7%の案件で施設が頻繁に利用され活用されているとされる。これら施設管理・運営に関して肯定的な評価を得ている案件は全体の72.5%の422件である。

一方、施設の維持管理が不良とされた案件が全体の10.1%、施設の利用頻度が低い案件は10.7%、供与された施設がほとんど使用されない、施設が未稼働なものが1.5%であった。未完成なものは3.1%ある。またいくつかの案件では内乱などの政治的、社会的な混乱や自然災害の影響などにより施設が破壊されたり使用できない状況になっている案件も報告されている。こうした施設が十分に機能していないと思われる案件は全体の25.9%、148件であった(図2-17)。

上記の案件から現況が不明な21件を除いた現況総括の「非常に良い」「良い」「一部不十分」「不十分」の4区分ごとに施設の利用状況等を比較してみると、「非常に良い」と評価された案件では、74.7%の案件で施設が頻繁に利用され活用されていると評価されている。維持管理が良好と評価されている案件18.2%を合わせると90%強の案件が有効に利用されていると判断される。「良い」と評価された案件も55.3%の案件が施設の利用頻度は高く、維持管理が良好な状態が保たれているのは16%と評価されている。両者を合わせると70%強のプロジェクトでは施設の利用、運営管理は順調である。

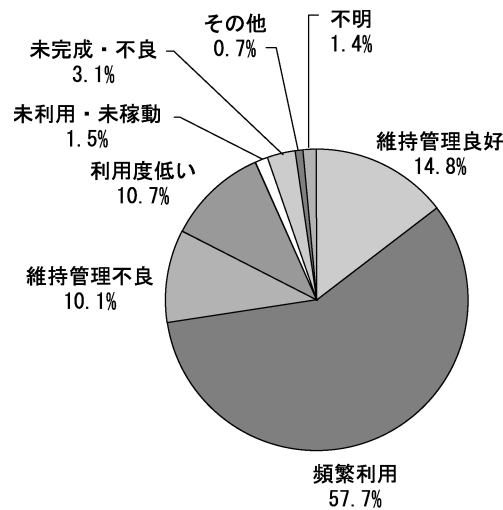


図 2 - 17 施設の維持管理・利用状況と問題点(集計対象案件数：582件)

しかし「一部不十分」「不十分」と評価された案件は、施設の利用度の低さを指摘する評価が目立ち、「一部不十分」な案件の38.5%しか施設が頻繁に利用されておらず、施設の維持管理が良好なプロジェクトを加えても過半数に達しない。逆に利用度が低い、維持管理が不良な案件は49.6%であり、未稼働な施設を含めると56.2%に達する。「不十分」な案件も24%の案件しか施設を有効に活用しておらず、利用度の低さを指摘された案件は36%になっている。施設が未稼働と指摘された案件も20%と非常に多く、ほとんど効果があがっていないと判断されている(図 2 - 18)。

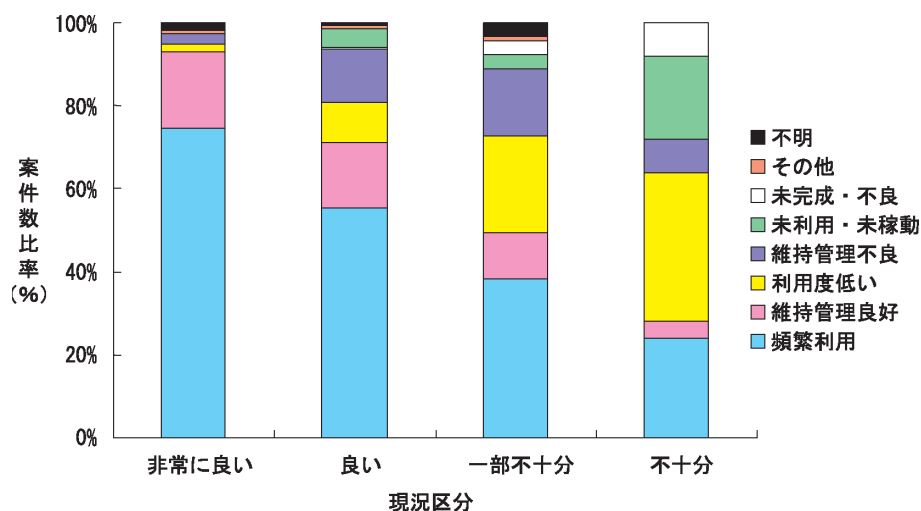


図 2 - 18 施設の維持管理・利用状況と問題点
(集計対象案件数は現況区分が「不明」な21件を除いた561件)

無償資金協力プロジェクトにおいて、供与した施設が利用されるというのが大前提であるが、いくつかの理由によって施設の機能が十分に発揮されずプロジェクトの活動に問題が生じている。

1つには、受入国や実施機関による施設の更新、保守管理ができていないとされる問題である。施設自体の老朽化や台風、旱魃などの自然災害、内乱によって破損放置されてしまった案件など、不可抗力な状況もあるが、予算・人力的な面でメンテナンスが行われてこなかったことに起因することも多い。保守管理の人手不足で施設の一部しか利用されていないと評価されたプロジェクトや、修理用スペアパーツの購入ができないために故障した施設が放置されている案件もある。

次に、供与された施設が期待された機能を果たしていないものもある。本来の目的以外に使用されている施設や、冷凍施設などのように期待された生産量がなく、利用する必要性が低く未使用のまま放置されている保管施設もある。なかには対象受益者が少なく、利用率が低い施設も存在する。逆に、需要が多すぎて施設のスペースが不足しているなど、施設の供与が問題解決になっていない状況もみられる。将来的な活動予測が難しいという点はあるが、維持管理の面でも電気・水道などのインフラが現地の規格があわない、スペアパーツが現地調達できないなどの問題が生じており、案件形成・計画・施工段階の現地事情の把握が十分でなかった可能性がある。

受入国、実施機関の問題点として、電気・水道などのインフラが不十分で施設が十分に利用できない、受入国側が建設を担当する施設部分が未完で機能が不十分となっているなど、受入国側の負担が果たされず施設・設備の全体的な機能が低下しているプロジェクトもある。メンテナンスは行うものの施設の維持費が増大し、実施機関の予算を圧迫している案件もみられる。一方で、実施機関が供与施設を頻繁に利用し収益をあげ、自己資金によって施設・設備の増設、補修管理を行っているプロジェクトもある。

(4) 資機材利用状況

集計された無償資金協力1,214案件のうち1,039件は、病院、学校、漁港、上水道施設など多岐にわたる施設設備の建設に伴う関連資機材の供与、車両・船舶の供与を含む機材のみの案件など様々な形で資機材がプロジェクトに供与されている。供与された機材の維持管理が良好な状態であると評価されているのは12.2%で、35.6%のプロジェクトでは機材が頻繁に利用されていると評価している。約半数のプロジェクトでは機材が有効に利用されているが、一方では、故障したまま修理されず放置された機材があるなど、機材の維持管理不良を指摘されたものが7%、一部の機材しか稼働していないものが18.2%、あるいは維持管理用スペアパーツが入手できずに稼働していない、定期的なメンテナンスができていない機材などを指摘され

ている案件が16%、まだ稼働していない機材があるプロジェクトが2.8%と、機材が十分に活用されていないプロジェクトが44%を占めている(図2 - 19)。

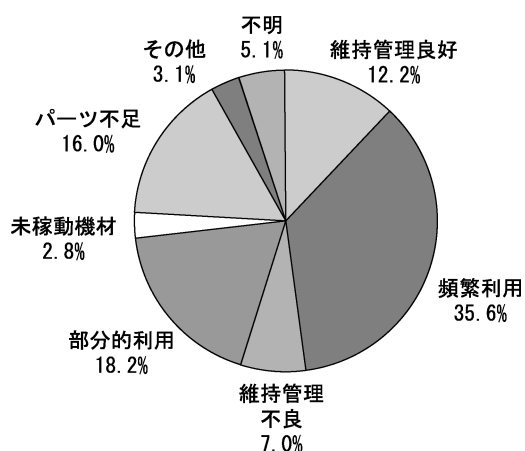


図2 - 19 資機材の維持管理・利用状況(集計対象案件数：1,039件)

上記の案件から現況が不明な19件を除いた現況総括の「非常に良い」「良い」「一部不十分」「不十分」の4区分ごとに機材の利用・管理状況等を比較してみると、「非常に良い」と評価された案件では、47.9%の案件で導入された資機材は頻繁に利用され活用されていると評価されている。維持管理の良好なものは20.3%で、両者を合わせるとプロジェクトの68.2%が、導入された資機材を十分に活用していると思われる。「良い」と評価された案件も47%の案件が機材の利用頻度は高い、あるいは維持管理が良好に行われていると評価されている。しかし「一部不十分」と評価された案件は、頻繁に利用される資機材は22.6%であり、「不十分」な案件では10.1%の案件しか機材が頻繁に活用されていないと指摘されている。

資機材の面においても現況区分と利用頻度は比例していると思われる。しかし資機材についての評価では特徴的なのがスペアパーツの入手・供給問題である。スペアパーツ不足に対する指摘は「非常に良い」「良い」「一部不十分」「不十分」の4区分のそれぞれで、10.7%、18.4%、16.7%、15.9%もある。現状の機材の利用状況が良好であったとしてもスペアパーツ不足が将来的に生じるであろうと指摘されている案件も多い(図2 - 20)。

資機材利用状況の指摘されている問題点は、いかに導入された機材を維持管理し稼働率を上げるかという点に集約される。

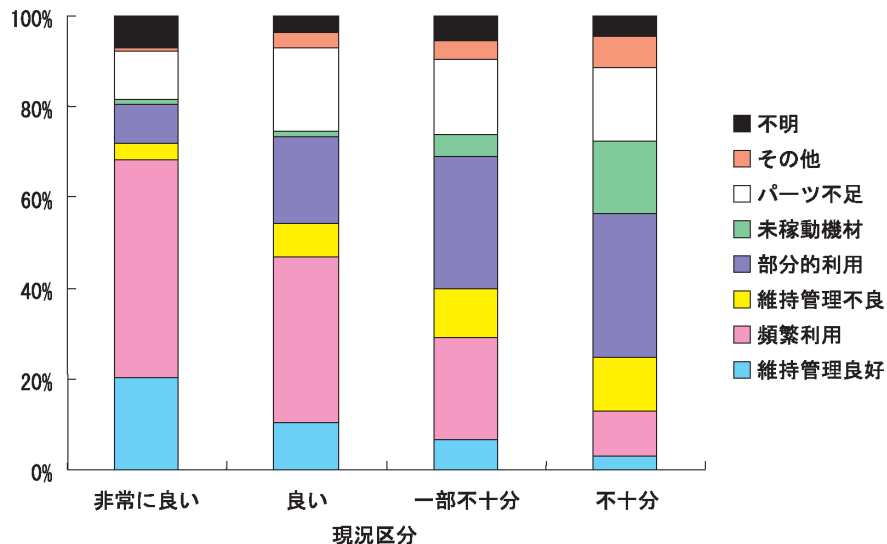


図 2 - 20 資機材の維持管理・利用状況と問題点
 (集計対象案件数は現況区分が「不明」な35件を除く1,004件)

問題点の1つは、機材のスペアパーツ、消耗品の定期的な補給とメンテナンスについて言及している。スペアパーツ・消耗品の補給については、まず機材が日本など外国製の輸入品であることから、スペアパーツが受入国内で調達できないプロジェクトがある。受入国によっては外貨不足のため外国製品の輸入も困難な例もあげられている。また実施機関に予算が十分でなく、部品・消耗品の購入ができない、あるいは外国製品の部品調達がプロジェクト運営予算を圧迫しているプロジェクトもある。部品・消耗品の調達がうまくいっていないプロジェクトでは、スペアパーツや消耗品の在庫がある間は機材を稼働し、在庫がなくなると機材を利用しなくなったり、故障したまま機材を放置していると指摘されている。この点、調査時点で機材の稼働率も高く活動も順調なプロジェクトにおいても、機材のスペアパーツが現地調達できないので、今後のプロジェクトの持続性が疑問視されている。

次に、機材の取扱技術者、保守管理技術者の人員不足、技術力不足が指摘されているプロジェクトも多い。特殊な機材、車両については運転操作に習熟した技術者が実施機関に不足しているため稼働されない機材もあり、トレーニングプログラムの必要性が指摘されている。ただし、機材の選定において、選定側の問題として、導入された機材の取扱説明書、マニュアル類が日本語のため受入国側で活用できなかったもの、操作方法がわからずに放置されたままの機材の例も報告されている。また現地の技術レベル、インフラ状況、自然環境に不適合な仕様の合っていない機材もあると指摘されている。

機材の移送や保管についての問題も指摘され、機材の輸入に際して受入国側の通関手続きに手間取り、保税倉庫に保管されたままになっている機材もある。無線機などの機材で、受入国から輸入許可が取れなかった機材の例もある。プロジェクトサイトが山間部にあり、調査時点

では機材がサイトまで移送されていない例もあった。内乱や治安悪化により、機材の盗難、破壊が行われたり、反政府勢力の地域内に放置されてしまった機材もある。

順調な活動を続けているプロジェクトでは、スペアパーツの現地調達が可能で資材調達の予算ももっている、あるいは操作管理の技術移転が順調に行われたなど、定期的なメンテナンス体制が整っており、必要な人員・技術を確保している。