

平成 13 年度
JICA-USAID 援助協調評価
報告書

平成 14 年 6 月

国際協力事業団
企画・評価部

本報告書に掲載されている意見は評価調査団によるものであり、JICAの見解を代表するものではありません。



日米コモン・アジェンダ
 JICA-USAID/日米援助協調評価対象案件群



アジア地域



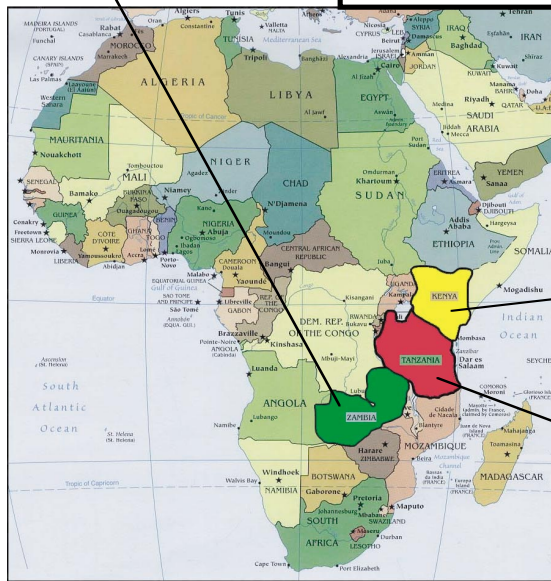
バングラデシュ
 (人口保健)

カンボディア
 (人口保健)

インドネシア
 (生物多様性保全)

ザンビア
 (人口保健)

アフリカ地域



ケニア
 (保健医療)

タンザニア
 (人口保健)

メキシコ
 (環境)

中米地域



グアテマラ
 (女子教育)

序 文

日米コモン・アジェンダは、米国民主党クリントン政権の下、平成5年(1993年)に日米間の科学技術や国際協力分野における協調を促進するための枠組みとして発足しました。JICAは我が国ODAの実施機関として、日米コモン・アジェンダの下「人口・健康」、「途上国の女性支援(WID)」、「地球環境保全」、「市民社会と民主化」などの分野において、米国の援助実施機関である米国国際開発庁(U.S. Agency for International Development: 以下、「USAID」)との協調を図ってきました。特に平成6年(1994年)から開始された日本政府の「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」(Global Issues Initiative on Population and AIDS: 以下、「GII」)の下、JICAも特に人口・健康分野において積極的にUSAIDとの協調を図ってきました。

今般、米国側政権交代により日米コモン・アジェンダの枠組みが終了し、また日本側GII(人口・エイズ)も平成12年度末(2000年度末)に7年間の期間が終了していることにより、国際協力分野における日米協調についても変換期を迎えております。また、世界的な規模での新たな援助協力の動きとして、「セクター・ワイド・プログラム」(以下、「SWAPs」)や「貧困撲滅戦略ペーパー」(以下、「PRSP」)等、ドナー(援助国・機関)全体での案件形成、実施、モニタリングの動きが活発化しており、ドナー同士の援助協調を巡る環境も大きく変遷しています。

このような機会をとらえ、実施機関であるJICAとしても、過去のUSAIDとの協調のプロセスを評価し、もって世界のODA大国である米国の主翼を担うUSAIDとの協調を今後いかに実施していくかを検討するための材料としたいと考え、本評価を実施致しました。本評価においては、日米コモン・アジェンダの下で実施したUSAIDとJICAの協調案件について、その協調の手法と進捗を整理し、今後の協調をいかに実施していくかについて提言致しました。本報告書において指摘されている教訓・提言については、今後、USAIDとの協調を実施する際に大いに役立てていく所存です。

最後に、本評価の実施にあたり関係者の方々に多大なご協力を頂きましたことに対して感謝の意を表するとともに、今後のご支援をお願いする次第です。

平成14年6月

国際協力事業団

理事 高島 有終

日米コモン・アジェンダ

JICA-USAID / 日米援助協調評価

要 約

1. 調査の背景と目的

国際協力事業団(JICA)では、1993年7月に提唱された日米コモン・アジェンダ構想の下に、米国国際開発庁(USAID)との援助協調を推進してきた。しかし2001年の米国側政権の交替とともに、日米コモン・アジェンダ構想も転換期を迎え、これまでの両機関の援助協調状況をレビューし、今後の対策を考察することになった。

本評価は、日米コモン・アジェンダの下で実施されたJICAとUSAIDの協調案件について、その協調の手法と進捗を整理し、今後のUSAIDとの協調をいかに実施していくかについて提言することを目的としている。なお、協調案件自体の評価に関しては、ほとんどの案件が現在継続実施中であることから、妥当性と効率性の2点に評価の重点を置くこととした。

2. 調査の概要

調査は2001年11月中旬から2002年3月中旬まで実施された。2001年11月中旬～12月中旬までは文献、聞き取り調査に基づくアンケート質問票の作成を行い、2002年1月中旬～2月中旬まで聞き取り調査とアンケート調査の取りまとめを行い、2002年2月中旬～3月中旬まで調査結果の分析とまとめを行った。調査対象国のうち、バングラデシュ(10月20日～10月29日)、ザンビア(1月12日～1月21日)、及びケニア(2月6日～2月9日)において、現地調査も実施した。調査手法の概要は以下のとおりである。

対象8案件群の調査

調査の対象となったのは、日米コモン・アジェンダが開始された1993年から、1997年の日米コモン・アジェンダ/GII中間評価までの期間に実施された、インドネシア生物多様性保全プログラム案件群、ケニア保健医療分野案件群と、グアテマラ女子教育分野案件群の3案件群、及び日米コモン・アジェンダ/GII中間評価後に日米合同プロジェクト形成調査(以下、「合同プロジェクト形成調査」)の手法によりザンビア、バングラデシュ、カンボディア、タンザニア、メキシコの5か国で実施された合同プロジェクト形成調査5案件群である。

調査のためのデータは、評価対象 8 案件群に關与した關係者へのアンケート調査と聞き取り調査、及び文献調査により収集した。収集したデータは、JICA-USAID / 日米援助協調の各対象案件群別に、JICA-USAID / 日米援助協調のプロセスと成果に焦点を当てて分析した。これらの分析を基に JICA-USAID 援助協調の促進要因と阻害要因を抽出し、最後に、今後の効果的な JICA-USAID 援助協調実施のための教訓と提言を導き出した。

3. JICA-USAID / 日米援助協調の背景(日米コモン・アジェンダ)

1993 年 7 月に当時の宮沢総理大臣とクリントン大統領は、「地球的展望に立った協力のための共通課題(日米コモン・アジェンダ)」構想を打ち出した。これは日米による国際協力課題と人口・環境などの地球規模問題について、日米二国間の高級事務レベルで統一的な協議を行い、新たな日米パートナーシップを構築することを目的としていた。日米コモン・アジェンダの創設以来、両国は地球規模的問題に対し、日米コモン・アジェンダの下で共に取り組んできた。2001 年、米国側ブッシュ政権の成立とともに、日本政府と米国側クリントン政権との日米協調の枠組みであった日米コモン・アジェンダは、実質的に消滅したと考えられている。今後の二国間の政治的協調の枠組みについては、現在、双方政府において検討がなされている。

4. JICA-USAID / 日米援助協調対象案件群の評価

本評価では、JICA-USAID / 日米援助協調のプロセスと成果に焦点を当てて分析した。

(1) 対象案件群のプロセスの分析

対象案件群のプロセスの分析では、これまでの調査によって得た情報から、各案件群における援助協調のプロセスを、日米政策レベル(外務省、国務省 / USAID)、実施機関レベル(JICA、USAID)に分け、それぞれのレベルでの援助協調がどのように行われたかを分析した。その結果、以下のことが明らかになっている。

< インドネシア生物多様性保全プログラム、ケニア保健医療分野、及びグアテマラ女子教育分野の 3 案件群 >

- ・ インドネシア生物多様性保全プログラム案件群では、日米政策レベルの援助協調の導入が効果的ではなかったため、具体的な日米援助協調の接点がないまま協調プログラムが終了した。
- ・ グアテマラ女子教育分野案件群では現地での日米協調関係はなかったが、日米政策レ

ベルの援助協調の導入によって具体的な協調案件が形成され、実施された。しかし協調案件の終了とともに援助協調も終了している。

- ・ケニア保健医療分野案件群では、本部による日米政策レベルの援助協調の導入はなかったが現地事務所間で援助協調が開始され、共同戦略を策定して援助協調が継続している。

<日米コモン・アジェンダ / GII 中間評価後に合同プロジェクト形成調査の手法で実施された5つの日米合同プロジェクト形成調査案件群 >

- ・ザンビア、タンザニア、バングラデシュ、メキシコでは、現地事務所間で既に援助協調が進められていたことから、日米政策レベルの援助協調の導入が、効果的にそれまでの援助協調を促進した。
- ・カンボディアでは、現地事務所レベルでの援助協調の実績はなかったが、日米政策レベルの援助協調の導入がきっかけとなって現地事務所間での援助協調が開始されている。

< USAID 側の見解 >

インドネシア、ケニア、グアテマラの案件群は、前例のない状況下で試行錯誤を重ねて協調案件が形成された。ザンビアでは JICA と USAID の協調関係は 1990 年代初頭から開始されていた。

JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の良好な連携関係には長い歴史があったため、合同プロジェクト形成調査はこれまでの良好な連携関係が促進され協調を後押しする結果となった。ザンビアのケースは JICA-USAID 援助協調の模範的ケースと見なされている。バングラデシュでも JICA 事務所、USAID 事務所と日本大使館においては協調の関係が既にあり、ポリオワクチン供与、コールドチェーン機材供与などが行われていた。タンザニアも JICA-USAID 援助協調の模範的ケースである。タンザニアではこれまで他国で行われた日米合同プロジェクト形成調査の教訓を取り入れて事前準備を整えたため日本側の決裁は迅速に行われ、合同プロジェクト形成調査が現地での案件形成・実施を促進した。一方カンボディア、メキシコでは日米合同プロジェクト形成調査で検討された案件がまだ実施されていない状況である。

(2) 対象案件群の成果の分析

対象案件群の成果の分析では、各案件群における援助協調の成果を、効率性・妥当性・効果の視点から分析した。今回の調査により明らかになったのは、援助協調を通して JICA と

USAID 双方の比較優位を活かした補完的支援が可能になり、JICA または USAID がそれぞれ単独では成し得ない規模と内容の支援が可能になったということである。今回効果が認められた援助協調による相互補完的支援形態は、主として以下の3つである。

- ・スキームの制約の補完：機材供与(JICA)とローカル NGO の技術を活用した支援(USAID)
- ・支援対象の得意分野：対政府支援(JICA)と対 NGO 支援(USAID)
- ・専門技術の得意分野：結核(JICA)とエイズ(USAID)

上記以外に、援助協調の主な成果として、以下の点も確認されている。

- ・ JICA-USAID 援助協調関係者の知識の共有 / 向上
- ・ JICA-USAID 援助協調という看板による JICA の活動の効果的広報・宣伝
- ・ JICA-USAID 援助協調による JICA プロジェクトの質の向上
- ・ JICA-USAID 援助協調による相手国政府のコミットメントの向上

また、USAID 側からは援助協調のマイナスの効果として次の点が挙げられた。

- ・ JICA-USAID 援助協調を実施するために費やされた多大な労力と時間
- ・ JICA と USAID のコミュニケーションの難しさ

(3) 援助協調の促進要因と阻害要因の抽出

前述のプロセス / 成果の分析結果より、援助協調を促進した要因と阻害した要因が次のとおり抽出された。

JICA-USAID 援助協調の促進要因：

- ・ 日本側の専門家が豊富な経験と日本の援助スキームの深い知識を持っていて、USAID の担当者が JICA の開発援助を理解する大きな力となったこと
- ・ JICA-USAID による、援助協調の戦略の共有(援助対象国において、どのような手法で援助協調を実施するかというプランの共同立案)
- ・ JICA/USAID 事務所間の人間関係の構築
- ・ 日米双方の政策上の重点国としてのコミットメント(GII)の相乗効果

JICA-USAID 援助協調の阻害要因：

- ・ 日米政策レベルと実施機関レベルの援助協調の具体的な枠組みに対する認識の相違

- ・ 援助協調に対する JICA 関係者間での認識の相違
- ・ 意思決定のスピード、メカニズムの相違による支援のタイミングのずれ
- ・ 本部の援助協調フォローアップ体制の不備
- ・ 人事異動等による JICA-USAID / 日米援助協調担当者の交代
- ・ JICA と外務省の不明瞭な役割分担
- ・ 対象国のセクターへの理解不足

5. 今後の JICA-USAID / 日米援助協調に係る教訓と提言

(1) 教訓

今回の評価から学んだ JICA-USAID 援助協調の教訓と、今後の JICA-USAID 援助協調をより効果的に実施するための提言を導き出した。

援助協調の有効性

- 教訓 1. 日米双方の支援の比較優位を有効活用することによって、一方の機関だけでは成し得ない規模及び内容の支援が可能になり、より効率的な ODA の実施に結びついた。
- 教訓 2. USAID の援助実施手法を学んだ結果、日本の援助の利点や問題点が明らかになり、これからの援助の質を高めるために有効であった。

協調への取り組み姿勢

- 教訓 3. SWAPs や PRSP 等の新たな援助の環境下において、援助協調の必要性と目的について、関係者間の認識が統一されていなかったため、関係者によって協調への取り組み姿勢が異なり、協調の進捗が左右された。今後は共通の認識を徹底することが必要である。
- 教訓 4. JICA と USAID 双方が協調への熱意をもって取り組み、問題を前向きに検討する姿勢が重要である。

意思決定のプロセス

- 教訓 5. 効果的な JICA-USAID 援助協調のためには、USAID との協調を阻害した、JICA の組織体制上の問題点について検討し、是正する必要がある。
- ・ JICA 内におけるプロジェクト形成、実施の権限、予算、人員採用等の権限が中央(東京本部)に集中しているため、決裁に時間がかかり、支援のタイミングに

ずれが発生することがある。

- ・単年度制のため、年度をまたがったの長期的援助協調のコミットができない。
- ・現地における日本の援助機関(日本大使館、JICA 事務所、JBIC 事務所等)の役割分担が USAID 側から見ると不明瞭である。
- ・草の根無償資金協力や、開発福祉支援事業等は申請手続きが複雑である。

対象分野の専門性(人材育成)

教訓 6 . 現地における援助協調を促進する立場の人材(企画調査員、政策アドバイザー専門家等)の存在が、効果的な援助協調を促進した。

教訓 7 . 専門性の高い陣容を誇る USAID との協調をより効果的にするには、JICA 職員のかなかにも Generalist だけでなく専門家の養成を促進する必要がある。

協調メカニズム

教訓 8 . JICA/USAID 現地事務所は、現地のニーズを的確に把握しており、より適切な協調戦略を立てることができる。したがって、JICA/USAID 現地事務所主導(現場主導)により協調を実施することが効果的である。

教訓 9 . JICA は援助協調対象国対象セクターの分析を実施し、該当セクターのニーズを把握し、効果的な日本の支援を常に認識していることが必要である。

このためには、援助協調担当者(または同様の立場にあるナショナルコンサルタント)はドナー会合、各分野のテクニカルな議論には必ず出席し、常にセクターの現状を把握していることが必要である。

教訓 10 . JICA と USAID の援助協調の実施について、双方共通の認識の下での、効果的な実施システムが確立されていない。

教訓 11 . 合同プロジェクト形成調査による援助協調過程を一貫してフォローアップする体制が確立されていないので、合同プロジェクト形成調査の手法が有効活用されていない。

教訓 12 . 援助協調のこれまでの経験、知見を共有するシステムがないので、それらの情報が有効活用されていない。

NGO の育成

教訓 13 . USAID との援助協調に NGO との連携を強化していくことが効果的であることが分かった。NGO との連携を推進していくために、米系の NGO だけでなく、日本の NGO が参加できる機会を増やしていくことが必要である。

(2) 効果的な JICA-USAID / 日米援助協調のための提言

ここでは、前項で述べた、JICA-USAID / 日米援助協調に係る教訓を、1)短期的に実施可能なものと、2)長期的な議論と政策的な決定が必要なものに分けて整理し、以下表のとおり提言として記す。

効果的な JICA-USAID / 日米援助協調のための提言

短期的に実施可能な活動	長期的な政策議論が必要な活動
<ul style="list-style-type: none"> ・ 援助協調の必要性と目的について JICA の方針を再定義し、協調に携わる関係者の認識を統一する。 ・ 対象国の JICA 事務所内に援助協調の担当者を配置する。 ・ 在外事務所に赴任する援助協調担当者に対して援助協調の研修を実施する。 ・ 現地事務所主導により協調を実施する。 ・ 援助協調対象国、対象分野を選定する。 ・ 在外大使館との協力体制を構築する。 ・ 対象国別に援助協調の戦略を策定する。 ・ 現地セクター分析を実施し、セクターのニーズと現状を把握する(USAID のセクター分析を共有する)。 ・ 援助協調の効果的な手法を具体化する。 ・ 「援助協調の成功事例集」を作成し、関係者に配布する。 ・ 援助協調の成功例を一般国民に宣伝する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ JICA 組織体制改革を検討する。 <ul style="list-style-type: none"> - JICA と外務省の役割分担の明確化 - 権限 / 予算枠の現地事務所への委譲 - 事務所管轄の現地業務費の拡大 - 決裁プロセスの円滑化(無償資金協力案件の手続きの簡略化) - 業務体制の Directory の作成 - 現地業務拡大に見合った人員配置 - 本部所轄部 / 現地事務所の役割分担 - 単年度予算制度の見直し ・ 職員の専門性を活かした人員配置をする。 ・ JICA-USAID 間、USAID 傘下の NGO と日本の NGO の人材交流を奨励する。 ・ 国別・セクター別アプローチに関する作業部会において援助協調を検討項目に取り入れる。 ・ 各案件群での成功例、援助協調に有効な情報をシェアするシステムを確立する。 ・ 日本の開発援助の仕組みを JICA のホームページに掲載、広く他ドナーにも公表する。 ・ USAID との援助協調案件に日本の NGO が参加できる機会を増やし、日本の NGO を育成する。

ⁱ 本評価対象案件群での協調は終了したが、別案件で“ マナド珊瑚礁管理 ”において USAID 傘下の NGO を通じた援助協調の可能性がでている。現在は開発調査“ インドネシア国北スラウェシ地域珊瑚礁管理計画調査 ”が行われており、その後に具体的な協調案件が検討される見通しである。

Executive Summary

JICA-USAID Collaboration Review

1. Background and purpose of the review

Under the U.S.-Japan Common Agenda, the Japan International Cooperation Agency (JICA) has been promoting the collaboration with the United States Agency for International Development (USAID) since July of 1993. At the inception of new U.S. Administration, the Common Agenda has virtually come to an end in 2001. At this transitional period, JICA conducted the review of the past JICA-USAID collaboration to explore the better way for the future collaboration.

The ultimate purposes of this review are to find out the successful examples of the past JICA-USAID collaboration by examining the project(s)/program(s) conducted under the U.S.-Japan Common Agenda, and to make recommendations by incorporating the useful examples into the future cooperation. The review was focused on the relevancy and effectiveness of the process of collaboration since most of the project(s)/program(s) are still on going.

2. The outline of the study

Study Schedule:

The study was conducted from the middle of November 2001 until the middle of March 2002 with one-month break. From November to December 2001, the literature review and some interviews for those concerned were conducted in order to develop the questionnaires for the survey. The questionnaires were distributed to those concerned at the end of December 2001. After the one-month break, the survey data was collected and some additional interviews were conducted to obtain the supplemental information. Analysis of collected data and the report writing were completed during the last month. The field trips were also made to Bangladesh (Oct. 20, 2001 – Oct. 29, 2001), Zambia (Jan. 12, 2002 – Jan. 21, 2002), and Kenya (Feb. 6, 2002 – Feb. 9, 2002).

Selected Project(s)/Program(s):

For the purpose of this study, several collaboration projects were selected. These include three project(s)/program(s) implemented right after the US-Japan Common Agenda proposal – that are the Biodiversity Conservation Program in Indonesia, Population and Health Program in Kenya, and Girl's Education Program in Guatemala, and four health and population project(s)/program(s) in Zambia, Bangladesh, Cambodia, and Tanzania,

and the environmental project(s) in Mexico that were constructed by the US-Japan Joint Project Formulation Mission (JPFM) after the GII mid-term evaluation.

Methodologies and Analysis

The study data was collected through literature review, hearings and survey by questionnaires for those concerned. The collected data was analyzed focusing on the collaboration process and its outcome from which the keys as well as barriers for success of the collaboration were extracted. The result of analysis eventually brought about the lessons learned through the JICA-USAID collaboration and generated some recommendations for the better collaboration in the future.

3. US-Japan Common Agenda

In July 1993, “the Common Agenda for Cooperation in Global Perspective (Common Agenda)” was established as a political and economic partnership between Japan and the United States to jointly address global problems recognized by the both parties. The Common Agenda provided a platform for U.S. – Japan collaboration in eighteen technical areas including health, environment and gender issues. The Common Agenda initiatives came to an end at the inception of the Bush administration in 2001. Currently, there have been some considerations and discussions between the United States and Japan on how to proceed next phase of the U.S.-Japan collaboration.

4. Result of USAID-JICA Collaboration Review

Analysis of the review was conducted focusing on the collaboration process and its outcome.

(1) Analysis of the collaboration process

The collaboration processes were analyzed from the viewpoints of both the policy level (Ministry of Foreign Affairs in Japan in comparison with Ministry of State Affairs in the U.S, and USAID) and the operational level (JICA in comparison with USAID). Followings are the summary of the result.

<Reviews for Biodiversity Conservation Program in Indonesia, Population and Health Program in Kenya, Girl’s Education Program in Guatemala>

- In case of Indonesia, the introduction of JICA-USAID collaboration by the policy level did not draw the effective collaboration mechanism in the operational level because of the lack of concreteness in the actual

collaboration framework. Therefore, there was little collaboration between JICA and USAID.¹

- In case of Guatemala, the practical collaboration mechanism was set up by the policy level, which made it easy for the operational level to execute the collaboration projects. The collaboration came to an end when the projects were completed.
- In Kenya, there was no introduction of collaboration by the policy level. The collaboration in Kenya was initiated by the joint sector study conducted by both JICA and USAID field offices. The collaborative relationships between two field offices and embassies have effectively been maintained.

<Five project(s)/program(s) constructed by US-Japan Joint Project Formulation Mission (JPFM) in five countries (Zambia, Bangladesh, Cambodia, Tanzania, and Mexico)>

In case of Zambia, Bangladesh, Tanzania, and Mexico, the JICA-USAID collaboration had already been practiced in the field level before the JPFM was dispatched. Therefore, the introduction of collaboration by the policy level had facilitated to enhance the collaborative relationship between JICA and USAID. In case of Cambodia, JICA and USAID field offices have not collaborated before, however the JPFM served as the start of collaboration of both offices.

USAID's viewpoint

Among the eight target projects for this review, Kenya, Indonesia, and Guatemala were the earliest of the collaborations. According to the interview results, these collaboration efforts started around the inception of the Common Agenda in 1993. Having no precedent model cases, both JICA and USAID staff members who engaged in the collaboration in Kenya and Indonesia seem to have struggled to find ways to collaborate on the project level. Guatemala's collaboration may differ from the experiences in Kenya and Indonesia since in this case both JICA and USAID primarily sought their collaboration on the policy level, rather the project level. The collaboration in Zambia seems to have started in the early part of the 1990's as well. According to the interviewees, Zambia seems to have a long history of a good working relationship between the JICA field office, the Embassy of Japan, and USAID/Zambia. In 1998, JICA and USAID sent the first JPFM to Zambia and subsequent to the JPFM, the collaborative mechanisms established between JICA and USAID have been working well to guide and enhance the collaboration. The Zambian case is recognized as a model case for the collaboration between JICA and USAID.

After the first JPFM in Zambia, JICA and USAID sent one JPFM each to Bangladesh, Cambodia, Tanzania, and Mexico, in 2000 and 2001. Bangladesh had a longer history of collaboration than did Cambodia or Mexico, and JICA has already implemented some projects in the areas of polio vaccination and cold-chain equipment after

the JPFM. Tanzania may be the second model case for the JICA-USAID collaboration. By taking the lessons learned from previous JPFMs into consideration, the Tanzania JPFM was actually able to reduce the time needed for decision-making on the Japan side. The JICA field office and USAID/Tanzania jointly prepared project proposals before the JPFM. However, according to the interviews, JICA had not yet initiated projects based on the result of the JPFM to Cambodia² and Mexico at the time the interviews were conducted.

(2) Analysis of the Collaboration Outcome

The study result was analyzed from the viewpoints of efficiency, relevancy, and effectiveness. It revealed that JICA-USAID collaborations have been proved as effective development scheme by utilizing the comparative advantages of both parties, and have made it possible to provide the scale and field of assistance, which may not be attainable by one party. The following three types of collaboration scheme proved to be effective, producing good synergy and mutual benefits.

- JICA-USAID collaboration have served to complement the constraints of each other's development scheme: JICA's equipment provision have been assisted by the network and technical assistance of USAID-funded NGOs.
- The difference in development approach have served to complement the each other's strengths: JICA provides assistance directly to the government, while USAID directly to the NGOs.
- The sector specialties of each party have effectively been utilized through JICA-USAID collaboration to produce good synergy and mutual benefits: JICA's technical expertise for TB control in comparison with USAID's expertise for HIV/AIDS control.

The following positive outcomes have also been identified through JICA-USAID collaboration.

- Exchanges of the information, ideas have increased the expertise of both organizations.
- The impact of JICA-USAID collaboration has effectively promoted the public relations of JICA's activities.
- The JICA-USAID collaboration enhanced the quality of JICA projects' activities.
- JICA-USAID collaboration had influenced on the policy making of the recipient countries and facilitated their commitments toward the development projects.

The following negative effects have also been pointed out by the USAID.

- It was time-consuming process with a lot of efforts to proceed the JICA-USAID collaboration.
- There were some difficulties in communication between two parties in the process of JPFM.

(3) Keys and Barriers for Success of the JICA-USAID collaboration

The analysis of collaboration process and its outcomes have brought about the keys and barriers for the success of the JICA-USAID collaboration.

Keys for the success of JICA-USAID collaboration:

- Japanese experts with sufficient expertise and profound knowledge of Japanese development scheme have greatly helped USAID counterparts understand on JICA's development assistance.
- Development strategy jointly designed by JICA and USAID field offices have promoted the JICA-USAID collaboration.
- Friendly and good human relationships between JICA and USAID field offices have the positive effect on the JICA-USAID collaboration.
- Synergy developed through the process of GII as the priority countries has been enhanced by the strong commitments of those concerned toward JICA-USAID collaboration.

Barriers for success of JICA-USAID collaboration:

- Discrepancies in understandings on collaboration framework between the policy level and the operational level of both parties have somewhat impeded the JICA-USAID collaboration.
- Discrepancies in understandings on collaboration framework among Japanese experts have somewhat impeded the JICA-USAID collaboration.
- Timing difference in providing the assistance caused by the difference of decision-making process between two parties has delayed the process of collaboration.
- Ineffective process of following up the collaboration projects has existed in the JICA headquarters.
- The changes of the staff in charge of JICA-USAID collaboration have not been conducted effectively.
- *Responsibilities of duties between JICA and MOFA have not been made clear to the USAID.*
- *JICA persons may not be the experts for the assigned sectors of assigned countries.*

5. Lessons Learned and Recommendations for the future JICA-USAID collaboration

(1) Lessons learned

Lessons learned through this study are shown below.

Effectiveness of JICA-USAID Collaboration

Lesson 1.

JICA-USAID collaboration has built a JICA-USAID aid framework in which two agencies were mutually able to complement each other's strengths, to expand the scope of beneficiaries, and to deal with the challenging field. Overall, the JICA-USAID collaboration has increased the effectiveness of the Official Development Assistance.

Lesson 2.

JICA-USAID collaboration provided the opportunities for JICA to learn the USAID's development assistance. This made JICA realize the area of improvement for Japanese ODA and to increase JICA's expertise.

Attitude toward the JICA-USAID collaboration

Lesson 3.

JICA has not yet made it clear its policies to proceed the JICA-USAID collaboration under the new development setting such as the Sector Wide Approaches (SWAPs) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), which have encouraged donor's coordination and collaboration. This may have reflected on the differences in attitudes and understandings of those concerned and have often hampered the JICA-USAID collaboration process. For the effective JICA-USAID collaboration, all those concerned should maintain the common views for the collaboration.

Lesson 4.

It is necessary for both agencies to make all possible effort to improve the collaboration with the positive attitude and enthusiasm toward the mutual benefits.

Decision making process

Lesson 5.

For the effective JICA-USAID collaboration, the decision making process at the side of JICA and MOFA should be reexamined so as to remove the barriers in collaboration.

- The authority for project design and implementation, budget, and the employment of needed personnel is extremely centralized in the Tokyo headquarters under the current system. This might have caused the major delays in the decision making process and created the timing difference in providing assistance between JICA and USAID.

- Japanese ODA cannot provide funds, which exceed over the fiscal year.
- There is no directory available which may clarify the specific roles played by the Japanese embassies and by JICA field offices.
- *The complicated administrative procedures to apply for the NGO assistance scheme such as Grassroots' Grant Aid Project and Development Community Empowerment Projects have discouraged the USAID –funded NGOs.*

Professional expertise in the sector (Training of personnel)

Lesson 6.

Assigned collaborative coordinator or advisor in the field offices (such as Project formulation advisor, Policy advisor, etc.) has greatly promoted the JICA-USAID collaboration.

Lesson 7.

It should be promoted to strengthen the technical expertise of JICA personnel rather than to generate the generalists, so that JICA can cope with USAID's technical expertise.

Collaboration Mechanism

Lesson 8.

Both JICA and USAID field offices can develop the appropriate strategies for assistance based on the thorough understandings of the needs of recipient countries. The JICA-USAID collaboration should be proceeded under the initiatives of the field offices of both parties.

Lesson 9.

JICA should regularly conduct the sector analysis of the primary issues in the countries for aid collaboration, so that JICA can grasp the development needs of the country and to construct the effective Japanese development plan in a timely manner.

For this, the Japanese collaboration coordinator (or national consultant with the relevant capability) should actively participate in the donors' meeting and technical discussions to keep up with the sector's needs.

Lesson 10.

The effective collaboration mechanism mutually agreed by both JICA and USAID has not yet been developed for proceeding the JICA-USAID collaboration.

Lesson 11.

As the JPFM lacked a follow-up mechanism, it has not always served as an effective tool to promote JICA-USAID collaboration.

Lesson 12.

As no specific system exists to share past experiences, knowledge, and expertise of JICA-USAID collaboration, lessons learned through the past experiences have not been utilized properly.

Empowerment of NGO activities**Lesson 13.**

Collaboration with NGOs in the development assistance proved to be effective for the JICA-USAID collaboration.

(2) Recommendations for the effective JICA-USAID collaboration

The followings are the list of recommendations categorized by the terms required.

- 1) Recommendations, which can be applied and implemented in a short period of time.
- 2) Recommendations which require the policy level discussions before the implementation.

Recommendations for the effective JICA-USAID collaboration

Items to be implemented in a short period of time	Items requiring the policy level discussions before implementation
<ul style="list-style-type: none"> • JICA should declare its own policies toward donor collaboration which should be mutually understood by all concerned. • The capable collaboration coordinator or adviser should be assigned in the JICA field office. • Before the collaboration coordinator / adviser is sent to the field office, he/she should receive the up-to-date training to promote the collaboration in the assigned country. • JICA field offices should be given the authority for project design, implementation, and budget so that it can take an initiative to promote the collaboration. • JICA should reexamine the regions and sectors for collaborative aid. • JICA field offices should construct the smooth and cooperative relationship with the Japanese embassies. • JICA field offices should develop the development assistance strategies with corresponding USAID field offices. • <i>JICA should conduct the sector analysis to grasp the up-to-date situation and needs of development assistance of the assigned country, and to promote shared US-Japan visions of collaboration.</i> • JICA should invent the approaches and methods for the effective collaboration. • JICA should publish the summary of “Successful examples for JICA-USAID collaboration” and distribute to all concerned. • JICA should make the successful examples of JICA-USAID collaboration into public for advocacy purpose. 	<ul style="list-style-type: none"> • JICA should reexamine the reform of the organizational structure to improve the effectiveness of JICA-USAID collaboration. <ul style="list-style-type: none"> – Reexamine the roles of MOFA and JICA in order to support field-focused aid collaboration. – Promote the decentralization. – <i>Enlarge the scale of operational funds under the control of the field offices</i> – <i>Streamline the decision-making process (especially for the grand-aid project)</i> – Develop the directories which illustrate the operational procedures and contacts. – Assign the appropriate number of staff to the field office to manage the enlarged operation and its budget. – Streamline the operational function of both JICA headquarter and field offices – Review and improve the budget system by every fiscal year • JICA should assign staff with practical capabilities and skills to cope with the countries receiving collaborative aid. • JICA should continue and promote the personnel exchange between JICA and USAID and between Japanese NGOs and NGOs in the US. • JICA should raise the issue of donor coordination in the working groups for sectoral /country assistance. • JICA should develop the system to share and exchange the useful information such as successful case of donor collaboration. • JICA should introduce and explain the Japanese development schemes in the JICA website. • JICA should encourage the Japanese NGOs to actively participate in the JICA-USAID collaboration activities.

¹ JICA-USAID collaboration in Biodiversity Conservation Program in Indonesia ended when the program completed. However, the JICA-USAID collaboration may start in the other program “Coral Reef Management in Manado”. JICA may collaborate with US funded NGOs under this project. Currently, the Development Study “Coral Reef Rehabilitation and Management in North Sulawesi Province” has been ongoing which may search the possibilities of JICA-USAID collaboration.

² The Japan Bank for International Cooperation and Brown University began collaboration after the JPFM.

略 語 表

AIDS	Acquired Immune Deficiency	エイズ(後天性免疫不全症候群)
AFP	Acute Flaccid Paralysis	急性弛緩性麻痺
BAPI	Indonesian Biodiversity Conservation Program	インドネシア生物多様性行動計画
BAPPENAS	National Development Planning Agency	インドネシア国家開発計画庁
BIC	Biodiversity Information Center	生物多様性情報センター
CDC	Centers for Disease Control and Prevention	米国疾病管理予防センター
CRMP	Community Resource Management Plan	村落資源管理計画
CP	Country Program	国別事業実施計画
DHS	Demographic Health Survey	人口健康調査
DOTS	Directly Observed Treatment Short-Course	結核の直接監視下内服療法
EPI	Expanded Programme on Immunization	拡大予防接種計画
FHI	Family Health International	米国系の国際 NGO
GEF	Global Environmental Facility	地球環境ファシリティ
GII	Global Issues Initiative	地球規模問題イニシアティブ
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
HPSP	Health and Population Sector Programme	保健人口セクタープログラム
IBF	Indonesia Biodiversity Fund	インドネシア生物多様性基金
ICDDR, B	International Center for Diarrhoeal Disease Research, Bangladesh	国際下痢症研究所
IEC	Information, Education, Communication	情報提供、教育、対話
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
JSI	John Snow Inc.	米国系の国際 NGO
KHANA	Khmer HIV/AIDS NGO Alliance	英国系国際 NGO カンボディア支部
KMTC	Kenya Medical Training College	ケニア医学訓練学校
LIPI	Indonesia Institute of Science	インドネシア科学院
MfR	Memorandum for the Record	メモランダム
NRM	Natural Resource Management	自然(天然)資源管理
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
OPV	Oral Polio Vaccine	経口ポリオワクチン
PHC	Primary Health Care	プライマリー・ヘルスケア
PHN	Population, Health, Nutrition	人口、健康、栄養局(USAID)
PSI	Population Service International	米国系の国際 NGO
NTP	National Tuberculosis Program	国家結核対策計画(カンボディア)
PCC	Program Coordinating Committee	合同調整委員会
PHPA	Forestry Protection and Nature Conservation, Ministry of Forestry	インドネシア林業省自然保護局
RD	Record of Discussion	合意文書

RDCB	Research and Development Center for Biology	生物学研究開発センター
SHI	Society for Family Health	USAID 傘下の NGO
STI	Sexual Tract Infection	生殖器官感染症
SWAPs	Sector-wide approach	セクターワイドアプローチ
TTU	Technical Training Unit	技術研修室
USAID	U.S. Agency for International Development	米国国際開発庁
VCT	Voluntary Counseling and Testing	自発的カウンセリングと検査
WID	Women in Development	開発と女性

目 次

地 図
序 文
要 約
略語表

第1章 JICA-USAID / 日米援助協調評価の概要	1
1 - 1 評価の背景	1
1 - 2 評価の目的	1
1 - 3 評価の期間と作業工程	1
1 - 4 評価対象案件群	2
1 - 5 評価の基本方針	2
1 - 6 評価の手法	3
1 - 6 - 1 データ収集方法	4
1 - 6 - 2 データ分析方法	5
1 - 6 - 3 JICA-USAID 援助協調の促進要因と阻害要因の抽出	8
1 - 6 - 4 JICA-USAID 援助協調に係る教訓と提言の抽出	8
1 - 7 調査の制約	8
1 - 8 聞き取り調査とアンケート調査数の結果	9
第2章 JICA-USAID / 日米援助協調の背景(日米コモン・アジェンダ)	10
2 - 1 日米コモン・アジェンダの概要	10
2 - 2 GII「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」の概要	11
2 - 3 日米コモン・アジェンダと GII の関係	12
第3章 JICA-USAID / 日米援助協調対象案件群の評価	13
3 - 1 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価前に実施された案件群	13
3 - 1 - 1 インドネシア共和国生物多様性保全プログラム案件群	15
3 - 1 - 2 ケニア共和国保健医療分野案件群	30
3 - 1 - 3 グアテマラ共和国女子教育案件群	39
3 - 2 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価後に実施された案件群	50
3 - 2 - 1 ザンビア共和国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)	51
3 - 2 - 2 バングラデシュ人民共和国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)	61

3 - 2 - 3	カンボディア王国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)……	70
3 - 2 - 4	タンザニア連合共和国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)・	78
3 - 2 - 5	メキシコ合衆国日米合同プロジェクト形成調査案件群(環境分野)……	87
3 - 2 - 6	日米合同プロジェクト形成調査5案件群の比較分析 ……	95
3 - 3	JICA-USAID / 日米援助協調の総合評価 ……	97
3 - 3 - 1	JICA 側の援助協調のプロセスの分析のまとめ ……	97
3 - 3 - 2	援助協調の成果の分析のまとめ ……	100
3 - 3 - 3	援助協調の促進要因と阻害要因 ……	104
第4章	今後の JICA-USAID / 日米援助協調に係る教訓と提言 ……	108
4 - 1	JICA-USAID / 日米援助協調から得られた教訓 ……	108
4 - 2	効果的な JICA-USAID / 日米援助協調のための提言 ……	111
付属資料		
1.	質問票(フォーマット) ……	117
2.	アンケート調査集計結果(日米合同プロジェクト形成調査案件群) ……	128
3.	アンケート調査集計結果(その他の案件群) ……	129
4.	米国側コンサルタント調査結果概要(和/英) ……	130
5.	参考資料リスト ……	145

第1章 JICA-USAID / 日米援助協調評価の概要

1 - 1 評価の背景

1993年に当時の宮沢総理大臣とクリントン大統領によって打ち出された日米コモン・アジェンダ「地球規模の展望に立った協力のための共通課題」構想によって、日米両国は人口、環境などの地球規模の問題に対して共同で取り組み、新たな日米パートナーシップを構築しつつある。また、日米コモン・アジェンダ構想の翌年に、当時の細川総理大臣とクリントン大統領によって提唱されたGII「地球規模問題イニシアティブ」(以下、「GII」)との相乗効果もあり、特に途上国における人口・エイズ分野での日米の取り組みは大きな成果を生みつつある。

この流れのなかで、2001年の米国側政権交代により、日米コモン・アジェンダの枠組みの見直しが行われ、またGIIも2000年度末に7年間の期間が終了し、日米共同の取り組みについて変換期を迎えている。また、世界的な規模での新たな援助協調の動きとして、SWAPs「セクター・ワイド・プログラム」(以下、「SWAPs」)やPRSP「貧困撲滅戦略ペーパー」(以下、「PRSP」)等のドナー全体での案件形成、実施、モニタリングの動きが活発化しており、ドナー間の援助協調を巡る環境も大きく変遷している。このような状況を踏まえ、JICAでは日米コモン・アジェンダの下で行われた米国側USAIDとの協調のプロセスを整理し、協調の促進要因、阻害要因を抽出し、今後の協調をいかに実施していくかを検討することとなった。

1 - 2 評価の目的

本評価は日米コモン・アジェンダの下で実施したUSAIDとJICAの協調案件について、その協調の手法と進捗を整理し、今後の協調を、いかに実施していくかを提言することを目的としている。なお、協調案件自体の評価に関してはほとんどの案件が継続実施中であることから、妥当性と効率性の評価に重点を置くこととした。

1 - 3 評価の期間と作業工程

本評価は、2001年11月中旬～2002年3月中旬に実施され、作業工程は次のとおりであった。

2001年10月下旬	現地調査(バングラデシュ) ¹
2001年11月中旬～12月中旬	文献、聞き取り調査に基づくアンケート質問票作成
2002年1月中旬	現地調査(ザンビア) ²

¹ 外務省「人口・エイズに関する地球規模イニシアティブ(GII)評価調査」現地調査にオブザーバーとして参画した。

² 外務省「人口・エイズに関する地球規模イニシアティブ(GII)評価調査」現地調査にオブザーバーとして参画した。

2002 年 1 月中旬～ 2 月中旬	聞き取り調査(補足)とアンケートの取りまとめ
2002 年 2 月上旬	現地調査(ケニア)
2002 年 2 月中旬～ 3 月中旬	調査結果の分析、まとめ

1 - 4 評価対象案件群

日米コモン・アジェンダの下で JICA と USAID が協調を実施した分野は、WID、人口・健康、新興・再興感染症、地球的食糧供給、市民社会と民主化、地球環境の保護、自然災害復興等である。これらの分野のうち、本調査で対象とした日米援助協調案件群は、以下大きく 2 つのグループに分けられる。

1) 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価以前に実施された日米協調案件群：

日米コモン・アジェンダ構想提唱(1993 年)から日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価(1997 年)までに実施された日米協調案件群のうち、環境分野、保健医療分野、教育分野から以下それぞれ 1 案件群ずつ：

- ・ インドネシア共和国生物多様性保全プログラム案件群
- ・ ケニア共和国保健医療分野案件群
- ・ グアテマラ共和国女子教育分野案件群

2) 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価後に実施された日米合同プロジェクト形成調査案件群：

日米コモン・アジェンダ / GII 中間評価後に日米合同プロジェクト形成調査(以下「日米合同プロジェクト形成調査」)の手法で実施された、5 つの国での日米合同プロジェクト形成調査案件群：

- ・ ザンビア共和国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)
- ・ バングラデシュ人民共和国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)
- ・ カンボディア王国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)
- ・ タンザニア連合共和国日米合同プロジェクト形成調査案件群(人口・保健)
- ・ メキシコ合衆国日米合同プロジェクト形成調査案件群(環境分野)

1 - 5 評価の基本方針

本評価を遂行するにあたり、次の基本方針をとることとした。

1) JICA-USAID 援助協調と日米援助協調の区別

日米コモン・アジェンダ傘下での日米間の協調は、日米政策レベル(外務省・国務省 / USAID)での協調(日米協調)と、実施機関レベルでの協調(JICA-USAID 協調)に分けて考え、

本評価においては主として JICA-USAID 協調に焦点を当てることとした。

2) JICA-USAID 援助協調のプロセスの評価と成果の評価

本評価では、JICA-USAID 援助協調のプロセスと成果を分けてそれぞれ評価した。

3) 米国側コンサルタントによる USAID 関係者へのアンケート及び聞き取り調査の実施

本評価では、USAID 側関係者に対して、日本側調査対象者とほぼ同じ内容の質問票を作成し、JICA 米国事務所において別途備上したコンサルタントによって、アンケート及び聞き取り調査を行った。USAID 側の調査による各案件群の評価は、「USAID の見解」として第3章(案件群別評価)に挿入し、調査結果は主として今後の JICA の援助協調への提言(第4章)に組み入れることとした。

また、米国側コンサルタントによる調査結果概要(和/英)を付属資料として別添する。

1 - 6 評価の手法

本評価の流れは以下図 1 - 1 に示されるとおりである。

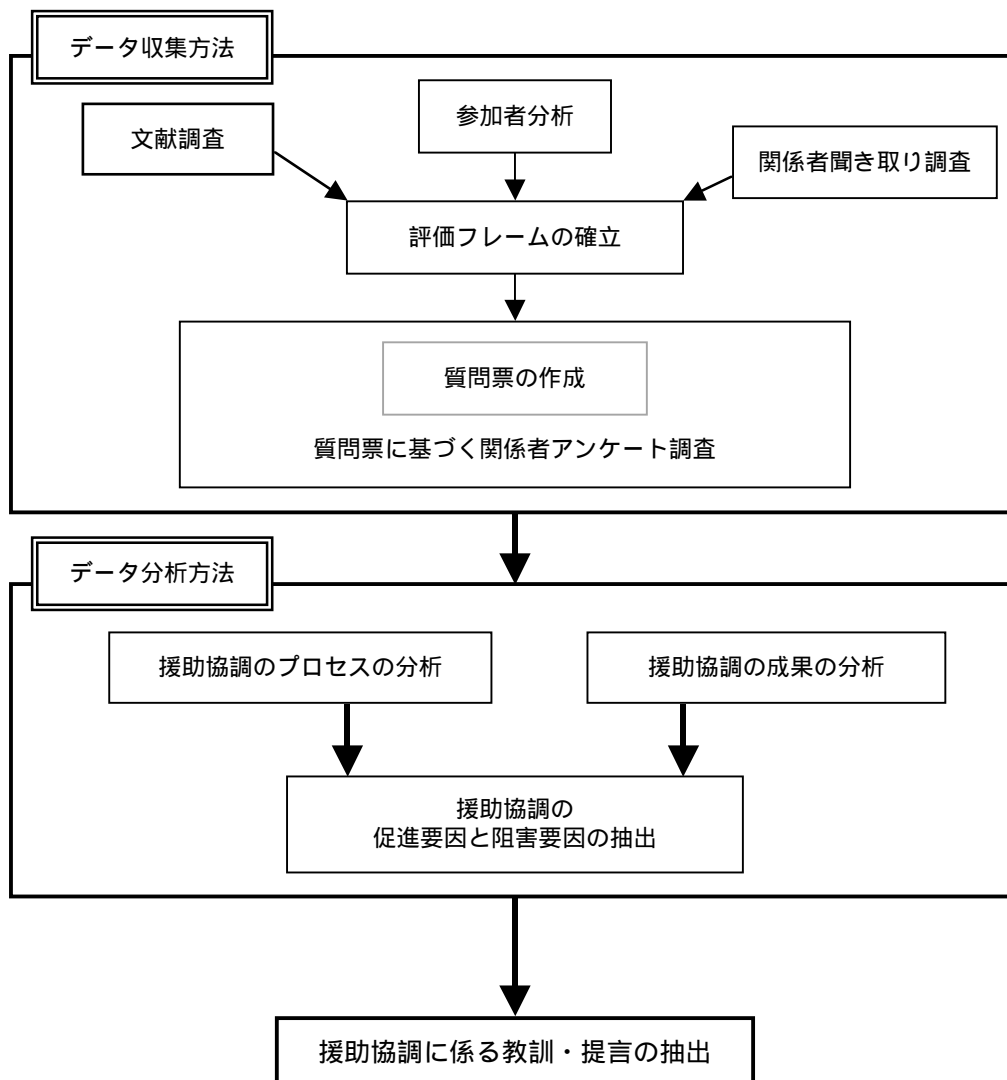


図 1 - 1

1 - 6 - 1 データ収集方法

本評価では、次の工程でデータ収集を行った。

- (1) JICA-USAID 援助協調対象案件群の文献調査による現状把握
- (2) 対象案件群の関係者に対する聞き取り調査及び参加者分析
- (3) 工程(1)、(2)から得た基礎情報に基づく、評価フレームの確立
- (4) 評価フレームを基にした質問票の作成
- (5) 対象案件群の関係者に対するアンケート調査の実施
- (6) アンケート調査では得られなかった情報についての補完的な聞き取り調査の実施。

なお、アンケート調査では、JICA-USAID 援助協調が対象案件の発掘・形成、実施のそれぞれの段階で関係者間のどのような調整の下に行われ、どのような効果があったのかを質問票に組み入れて情報収集を行った。質問票の構成の大枠は次のとおりである。

- (1) 関与した対象案件群での、JICA-USAID 援助協調に関する担当業務内容
- (2) 関与した対象案件群での、JICA-USAID 援助協調のプロセス
- (3) 関与した対象案件群での、JICA-USAID 援助協調の効果
- (4) JICA-USAID 援助協調の今後のあり方への提言

1 - 6 - 2 データ分析方法

本評価では、JICA-USAID 援助協調のプロセスと成果を、以下の観点から分析した。

(1) JICA-USAID 援助協調のプロセスの分析

プロセスの分析では、これまでの調査によって得た情報から、各案件群における援助協調のプロセスを、日米政策レベル(外務省、国務省 / USAID)、実施機関レベル(JICA、USAID)に分け、次の観点から分析した。

1) 対象国選定時の日米実施機関レベル(JICA、USAID)の協調態勢(現場)³ :

援助協調は、実施機関である JICA、USAID の協調態勢が効果的であったかが重要なポイントとなる。ここでは援助協調対象国に選定された時点で、既に現場の実施機関レベルで協調の実績があったのかを分析した。

2) 日米政策レベル(外務省、国務省 / USAID)の協調態勢 :

表 1 - 1 に示されるように、援助協調は日米政策レベル(外務省、国務省 / USAID)によって実行され、日米実施機関レベル(JICA、USAID)に引き継がれる。ここでは政策レベルの援助協調の実行が、実施機関レベルの JICA-USAID 協調を効果的に導き出すようにされているかに焦点を当てて分析した。

3) 協調案件形成時の日米実施機関レベル(JICA、USAID)の協調態勢 :

援助協調の案件形成時において JICA 本部及び現地事務所と、日本大使館、USAID 事務所等援助協調に関与した関係機関とはどのような連携状況であったのかに焦点を当てて分析した。

4) 日米実施機関レベル(JICA、USAID)の援助協調の継続態勢 :

援助協調の結果形成された案件が実施され、協調が継続していくには、実施機関での協調継続の態勢が必要である。ここでは、JICA 本部の態勢と、援助協調が実施される対象国での JICA 事務所と関係機関間の互いのフォローアップ体制の構築がなされたかどうか

³ ここでいう現場とは、援助協調実施対象国での JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所とそれぞれの協調関連プロジェクトの現場を含める。

かに焦点を当てて分析した。

表 1 - 1 援助協調のプロセスの分析フレーム

	分析のポイント	関与した関係機関・関係者
対象国選定時の日米実施機関レベルの協調態勢	現場： 関係機関間の協調が既に進んでいたのか。USAID 事務所、相手国政府には日本の援助の仕組みの周知がされていたか。	JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所、援助関係者(専門家、NGO 等)、相手国政府
日米政策レベルの協調態勢	日本側外務省と米国側国務省・USAID の協調態勢はどうであったか(JICA-USAID 援助協調に効果的な態勢であったか)。	外務省と関連省庁の担当者、米国国務省と USAID の担当者
協調案件形成時の日米実施機関レベルの協調態勢	本部： 関係機関の役割が明示され情報の交換がされたか。	外務省、関連省庁、専門家、国内支援機関、NGO、コンサルタント、JICA 関係部署
	現場： 関係機関の調整と情報の交換がされたか。USAID 事務所、相手国政府には日本の援助の仕組みの周知がされたか。	JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所、援助関係者(専門家、NGO 等)、相手国政府
日米実施機関レベルの援助協調継続態勢	本部： 関係機関の調整と情報の交換がされたか。	外務省、関連省庁、専門家、国内支援機関、NGO、コンサルタント、JICA 関係部署
	現場： 関係機関の調整と関係者間のフォローアップ体制が構築されたか。	JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所、援助関係者(専門家、NGO 等)、相手国政府

(2) JICA-USAID 援助協調の成果の分析

JICA-USAID 援助協調の成果については、本調査によって得られた各案件群別の情報を表 1 - 2 のとおり、本調査の評価の方法で設定した評価項目(効率性、妥当性、効果)に基づいて分析した。

表 1 - 2 JICA-USAID 援助協調の成果の分析フレーム

評価項目	分析のポイント
効率性	JICA-USAID 援助協調の投入に見合う成果があったか。 ・ JICA-USAID 協調に携わった関係者の業務、活動への投入を、「投入に見合う成果があったか」の視点で分析した。
妥当性	JICA-USAID 援助協調は案件形成・実施において妥当であったか。 ・ 日米双方の体制、政策との整合性、相手国政府の政策との整合性、オーナーシップの確保、メモランダム の妥当性、実施のフォローアップ体制を分析した。
効果	JICA-USAID 援助協調によって案件形成・実施にどのような効果をもたらしたか。 次の視点から援助協調の効果を分析した。 ・ 互いの比較優位を生かした形態であったか。 ・ 一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか。 ・ ターゲットグループが拡大したか。 ・ JICA、USAID 双方の支援のタイミングにずれはなかったか。

本評価において、協調案件自体の評価に関しては、ほとんどの案件が継続実施中であることから、表1 - 2で示したとおり、JICA-USAID 援助協調の効率性と妥当性の評価に重点を置くこととした。

1) JICA-USAID 援助協調の効率性

効率性については、JICA-USAID 援助協調に携わった関係者の援助協調関連業務、活動への投入(具体的活動業務の内容と、関係者間の活動 / 業務の調整状況)を確認し、質問事項、「投入に見合う成果があったか」に対するアンケートの回答で分析した。ここでの効率性はあくまでも援助協調の視点からであり、案件自体の効率性とは区別した。

2) JICA-USAID 援助協調の妥当性

妥当性については、日米双方の援助協調の体制は整っていたか、日米それぞれの政策との整合性はあったか、また被援助国政府の政策の方向性と援助協調の目標が示す方向が一致していたか、被援助国政府の主体性は確保されたか、また日本側、米国側(及び相手国政府三者)によるメモランダム(Memorandum for the Record)の妥当性を考慮して分析した。

ここでいうメモランダムとは、日米合同プロジェクト形成調査において日米間で協議された内容を記録した文書であり、日米双方の代表者によって署名され、案件フォローアップの実務的資料として活用されている。日米双方の署名はあるものの、国際約束ではない。

3) JICA-USAID 援助協調の効果

効果については、JICA-USAID 援助協調が案件形成、実施にもたらした効果について測った。

「援助協調による案件形成・実施の結果生まれた、想定されたプラスの効果」、「援助協調による案件形成・実施の結果生まれた、想定されなかったプラスの効果」、及び「援助協調による案件形成・実施の結果生まれた、想定されなかったマイナスの効果」に分けて分析した。

具体的には、下記 及び の視点で分析した。

互いの不足している部分を補う比較優位を生かした援助形態であったか？

援助戦略、スキームが異なる JICA と USAID が効果的な協調をするには、相違点を補完しあう形態の協調案件を形成することが必要と考えられている。協調をすることによって JICA、USAID 個々の機関が有する援助の優位点、不足部分をどのように組み合わせて協調を進めたのか、各案件群別の事例を分析した。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか / 知識の向上があったか？

JICA、USAID が援助機関として得意とする分野はそれぞれ異なっている。両機関が協調するプロセスを通じて、知識、専門的技術が共有され、両機関にとってのプラスの効果になり得ると考える。調査では、援助協調のプロセスに従事する前と後において、関係者の知識のレベルを主観的に判定してもらい、援助協調に従事することによって知識を得たかどうかを確認した。また、習得した知識の具体的な例も収集し、これらをもとに分析した。

ターゲットグループの規模が拡大したか？

互いのスキームの相違点を補完しあい、比較優位を生かした援助形態を取り入れることによって、より広範囲な裨益対象に対して支援することが可能になっていると思われる。調査では JICA-USAID 援助協調がもたらす裨益対象へのインパクトを分析した。

支援のタイミングにずれはなかったか？

JICA、USAID 双方がタイミングよく協調案件を実施することが、協調の効果の発現をうながす重要な要素と考えられることから、支援実施のタイミングの整合性がとれていたかを考慮して分析した。

1 - 6 - 3 JICA-USAID 援助協調の促進要因と阻害要因の抽出

これまでの分析結果、「JICA-USAID 援助協調のプロセスの分析」と「JICA-USAID 援助協調の成果の分析」を基に、各案件群別に援助協調が案件形成・実施に効果的に活用され継続している援助協調の促進要因と、援助協調が案件形成・実施に効果的に活用されなくなった援助協調の阻害要因を抽出した。

1 - 6 - 4 JICA-USAID 援助協調に係る教訓と提言の抽出

分析結果から得た JICA-USAID 援助協調の促進要因、阻害要因を基に、JICA-USAID 援助協調から学んだ教訓を引き出し、今後の JICA-USAID 援助協調を促進するための提言を行った。

1 - 7 調査の制約

本評価については、下記のとおり調査上の制約があったため、各案件が必ずしも全く同一の条件で調査されていないことを理解されたい。

- ・ 援助協調が実行されてから既に長い年月が経過している案件群では、関係者への連絡が困難な場合もあったため、案件ごとの調査対象者の人数や立場が一定ではない。

- ・ 援助協調が実行されてから既に長い年月が経過している案件群では、収集不可能な関連資料もあった。そのため案件群ごとに収集された情報量が一定ではない。

1 - 8 聞き取り調査とアンケート調査数の結果

本調査の中心となったアンケート調査と聞き取り調査数の結果は次のとおりである。なお、同一人物に対してアンケート調査と聞き取り調査の両方を行っている場合もあるので、アンケート調査と聞き取り調査の合計は調査対象者合計と必ずしも合致しない。また同一人物が複数の案件群に関与している場合は、アンケート調査及び聞き取り調査にそれぞれ回答しているため、以下の調査数はそれらを個別に集計した延べ回答数、延べ人数となっている。

1) アンケート調査対象者

アンケート調査の対象となったのは、基本的に援助協調に関与された関係者全員である。

JICA 企画・評価部援助協調室を通して、JICA 本社内、国内居住の関係者に質問票を配布、海外居住の関係者については、在外事務所に質問票を送付し、関係者への回答を依頼した。2002年2月末までの回答を集計し、調査の分析に活用した。アンケート回答数は表1-3のとおりである。

2) 聞き取り調査対象者

聞き取り調査の対象となったのは、アンケート調査の対象となった関係者のうち、現在 JICA 本部所属、または東京近辺に居住されている方で、アンケート調査では確認できない詳細の情報について把握されていたということで、聞き取り調査を補足的に行った。

表1-3 アンケート調査と聞き取り調査数の結果

調査対象者の立場	アンケート調査回答数	聞き取り調査人数	調査対象者合計人数
調査団官団員	4	12	12
USAID 側団員 ⁴	3	1	3
本部での担当者	13	12	17
大使館員	1	-	1
事務所員	12	8	15
企画調査員	2	1	2
JICA 専門家(プロジェクト方式技術協力、個別)	7	5	9
NGO 団員	4	4	5
コンサルタント団員	4	4	4
合計	50	47	68

⁴ 本調査において、JICA より USAID に人事交流プログラムに出向中の JICA 職員が USAID 側調査団(カンボディア、タンザニア)として参団、また USAID より JICA に同プログラムにて派遣中の USAID フェローが USAID 側調査団(カンボディア)として、JICA 側調査団(タンザニア)として参団している。

第 2 章 JICA-USAID / 日米援助協調の背景(日米コモン・アジェンダ)

2 - 1 日米コモン・アジェンダの概要⁵

1993 年 7 月の日米首脳会談において、当時の宮沢総理大臣とクリントン大統領は、日米包括経済協議の一環として「地球的展望に立った協力のための共通課題(日米コモン・アジェンダ)」構想を打ち出した。1990 年代前半における日米関係は、「日米経済摩擦」等問題が山積していたが、一方で、深刻化する地球環境問題、世界的な人口問題、災害等の地球的規模の課題に対して、開発途上国への二大援助大国として協力を進めていた。このような状況の下、既存の分野に加え、新たな地球規模問題に対する協力を取り上げ、両国政府高級事務レベルで統一的な協議を行うことにより、日米二国間の協力を積極的に推進し、新たな日米パートナーシップを構築することで、日米首脳の意見が一致した。

この構想は、「日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みに関する共同声明」のなかで発表された。本コモン・アジェンダに関する両国政府の協議メカニズムは次のとおりである。

- 1) 首脳会談は、年 2 回開催し、活動成果を発表する。
- 2) 次官級全体会合は、年 2 回首脳会談の数週間前に開催し、日米双方のハイレベルの政府関係者が集まり協議を行う。
- 3) 環境、テクノロジー、人的資源の開発、人口、エイズの分野での協力を開始する。
- 4) 日米コモン・アジェンダの枠組みにおける両国の対話を促進するため、すべての関係省庁が参加した作業部会を設置する。

その後、日米両国は日米コモン・アジェンダの下で地球規模的な問題に対し、共同で取り組んできた。毎年の次官級会合において対象分野の見直しや追加が行われ、1997 年 5 月の日米次官級会合において、4 つの柱の下、対象は 18 分野となった(表 2 - 1 参照)。

2001 年の米国側ブッシュ政権の成立とともに、日本政府と米側クリントン前政権との日米協調の枠組みであった日米コモン・アジェンダは実質的になくなり、今後の二国間の政治的協調の枠組みについては双方において検討がなされている。

⁵ 「地球的展望に立った協力のための共通課題 日米コモン・アジェンダ」外務省北米局北米第二課、2000 年 9 月
「日米コモン・アジェンダの概要」国際協力事業団企画・評価部援助協調室、2001 年 11 月
「GII(地球規模問題イニシアティブ)」に関する中間報告書(財)家族計画国際協力財団 外務省委託調査、1997 年 9 月

表2 - 1 日米コモン・アジェンダの4つの柱と18の協力分野

<p>・保健と人間開発の促進</p> <p>(1) 途上国の女性支援(WID)</p> <p>(2) 人口・健康</p> <p>(3) 地球的食糧供給</p> <p>(4) 新興・再興感染症</p>	<p>・人類社会の安定に対する挑戦への対応</p> <p>(5) 麻薬対策</p> <p>(6) テロリズム対策</p> <p>(7) 自然・人的災害の軽減</p> <p>(8) 市民社会と民主化</p>
<p>・地球環境の保護</p> <p>(9) 保全政策</p> <p>(10) 環境関連開発援助</p> <p>(11) 地域的地球変動研究ネットワーク</p> <p>(12) 地球変動研究・予測</p> <p>(13) 地球観測情報ネットワーク</p> <p>(14) 環境・エネルギー技術</p> <p>(15) 環境教育</p>	<p>・科学技術の進歩</p> <p>(16) 民需産業技術</p> <p>(17) 輸送</p> <p>(18) 21世紀のための教育工学</p>

2 - 2 GII「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」の概要

(Global Issues Initiative on Population and AIDS)⁶

GIIは1994年2月の日米首脳会談において、当時の細川総理大臣とクリントン大統領によって発表された。その内容は、1994年度から2000年度までの7年間に総額30億ドルをめどに、途上国に対する人口・エイズ分野の援助を推進していくというものである。前年に発表された日米コモン・アジェンダでも人口・エイズ分野が重要課題として取り上げられており、これに関連して同分野の援助を拡大強化していくことを決定した。米国側はほぼ現状維持となる7年間90億ドル、日本側はそれまでの実績の約2倍に相当する7年間30億ドルという目標を提示した。当時は人口・エイズ・女性の問題が国際的な関心を集めており、1994年8月国際エイズ会議(横浜)、同9月国際人口開発会議(カイロ)、1995年9月世界女性会議(北京)等一連の国際会議が開かれている。このような状況において、日本の援助に対する国際的な期待が高まり、GIIは日本の援助の指針として大きな役割を果たした。

GIIでは、次の3つの分野が設定され、日本は次の12か国を重点国とした。

分 野

<p>人口直接 (家族計画)</p>	<p>人口間接 (初等教育・子供の健康)</p>	<p>エイズ (予防教育・検査技術の移転)</p>
------------------------	------------------------------	-------------------------------

⁶ 「GII(地球規模問題イニシアティブ)」に関する中間報告書(財)家族計画国際協力財団 外務省委託調査、1997年9月

GII 重点国

インド、インドネシア、エジプト、ガーナ、ケニア、セネガル、タイ、タンザニア、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、メキシコ

また、GII を展開していくために以下の 4 つの基本ラインが設定された。

(1) 包括的アプローチの採用

人口問題解決には、間接的な影響のある分野に対する取り組みも重要であることから、教育、WID 分野での副次的なプロジェクトとの組み合わせにも力を入れることを基本とした。

(2) 既存プロジェクトの活用

対象国で人口・エイズに関するプロジェクトが既に行われている場合には、まずそれを活用し、効率的に援助効果を高めていくことが重要であるとしている。

(3) 他の援助国、援助機関との協調推進

各重点国の状況をかんがみ、米国以外の援助国、USAID 以外の援助機関との協調にも積極的に取り組むことによって、より効果的に成果を達成することを原則としている。

(4) NGO との連携強化

草の根レベルの活動を重視しながら、既の実績のある NGO との連携強化を図りながら進めていくことを基本としている。

2 - 3 日米コモン・アジェンダと GII の関係

日米コモン・アジェンダにおける GII の意義は大変大きい。GII では具体的な援助目標額、重点対象国、期限を設定したことが具体的な活動を導き出し、目に見える成果をもたらした。結果、特に人口保健分野では GII の相乗効果が現れて実質的な成果があがっていると認識されている。

GII が NGO との連携を重視したことも日米コモン・アジェンダの援助形態に広がりをつくり、対政府支援の ODA では手がいきとどかなかった草の根レベルへの支援の強化に貢献した。これは人口・エイズ以外の分野にも波及し、ODA 全体の枠組みに大きく影響を与えている。日米コモン・アジェンダ傘下の案件群では、対政府支援中心の日本と、対 NGO 支援の米国が協調することによって、より効果的な援助を展開する事例が多くつくられたことで、今後の ODA の枠組みにも大きな影響を与える結果になったと思われる。このように、GII は日米コモン・アジェンダを推進していくうえでの相乗効果を引き出す役割として大きな意義があったといえる。

第3章 JICA-USAID / 日米援助協調対象案件群の評価

日米コモン・アジェンダの目的は、「人口、環境などの地球規模の問題に対して、日米二国間の政府高級事務レベルで統一的な協議を行い、新たな日米パートナーシップを構築すること」である。本評価では、この政策レベルの日米のパートナーシップ(協調)が双方の実施機関(JICAとUSAID)を通してどのように展開され、どのような成果を生み出しているかを、主に日本の実施機関であるJICAの視点から検証し、米国ワシントンDCで実施したUSAID関係者に対する聞き取り調査結果も参考に、今後JICAがUSAIDとの協調にどのように取り組んでいくべきかを探求した。

本章では、第1章1 - 4で選択した対象案件群を、JICA-USAID援助協調のプロセスと成果の視点から分析し、それぞれの案件群において援助協調を促進した要因と阻害した要因を抽出した。また参考として、各案件群において援助協調が成功した具体的な事例も提示した。

なお、これら対象案件群を実施年代順に表3 - 1にまとめたので参照されたい。

3 - 1 日米コモン・アジェンダ / GII の中間評価前に実施された案件群

最初に、取り上げた3つの案件群については、それぞれ1992年1月(インドネシア)、1994年2月(ケニア)、1995年5月(グアテマラ)より、JICA-USAID / 日米援助協調の対象国となっているが、援助協調が開始されてから現在までの長い時間の経過のなかで、これらの案件群での援助協調の実態がどのように変容したのかを追跡し、各案件群におけるJICA-USAID援助協調の成功例を取り上げるとともに、より効果的な援助協調のための課題を模索した。

表 3 - 1 JICA-USAID / 日米援助協調に関する日米政府間の動きと評価対象案件群の実施時期

年	日米政府間の動き	対象案件群の援助協調の開始時期
1991 (H3)		
1992 (H4)	1月：グローバルパートナーシップ アクションプラン 日米援助協調会合(ホノルル) 6月：地球サミット(リオ)	1月：生物多様性保全で日米が協調することを 決定
1993 (H5)	7月：日米コモン・アジェンダ構想 クリントン/宮沢 東京サミット 9月：第1回次官級会合(ワシントン) 12月：第2回次官級会合(東京)	3月：インドネシアプロジェクト形成調査(生物 多様性保全)派遣
1994 (H6)	2月：GII 構想 クリントン/細川 5月：第3回次官級会合(ワシントン) 11月：第4回次官級会合(東京)	2月：ケニア GII 重点国に選定 11月：ケニア在外合同プロジェクト形成調査(保 健医療)
1995 (H7)	5月：第5回次官級会合(ワシントン) WID作業部会 9月：世界女性会議(北京)	5月：グアテマラ女子教育分野で日米が協調す ることを決定 7月：グアテマラ合同プロジェクト形成調査(女 子教育)
1996 (H8)	6月：第6回次官級会合(東京)	
1997 (H9)	5月：第7回次官級会合(ワシントン) 日米コモン・アジェンダ中間レビュー(米国側)、GII 中間評価(日本側)	
1998 (H10)	3月：第8回次官級会合(東京)	12月：ザンビア合同プロジェクト形成調査(人口 保健)
1999 (H11)	4月：第9回次官級会合(ワシントン)	12月：バングラデシュ合同プロジェクト形成調 査 第一次(人口保健)
2000 (H12)	2月：第10回次官級会合(東京) 8月：沖縄サミット(感染症イニシアティブの 提唱) 12月：沖縄感染症会議	2月：バングラデシュ合同プロジェクト形成調 査 第二次(人口保健) 6月：カンボディア合同プロジェクト形成調査 (人口保健)
2001 (H13)		1月：タンザニア合同プロジェクト形成調査(人 口保健) 3月：メキシコ合同プロジェクト形成調査(環 境)

3 - 1 - 1 インドネシア共和国生物多様性保全プログラム案件群



(1) 援助協調の経緯

1) 対象国に選定されるまで

インドネシア共和国(以下、「イ」国)では、1991年の“「イ」国生物多様性行動計画”から環境問題への取り組みが開始された。同計画は、地球環境ファシリティー(GEF - 世界銀行)の資金援助を受け、「イ」国の生物多様性保全政策を進めるうえで、国家開発計画庁(BAPPENAS)が中心となって策定したものである。

1992年1月、ブッシュ元大統領来日の際、日米両国政府は、「イ」国を日米共同環境協力事業の最初の対象国とした“日米グローバルパートナーシップアクションプラン”を発表し、そのなかで開発途上国による自然資源の管理、及び保全のための資源センター設立(生物多様性保全センター構想)への支援の可能性を検討した。同月14日、日米援助調整会議(ホノルル)において、日米は、生物多様性の保護のための環境資源センターの設立に対する協力を、「イ」国、ブラジル、コスタ・リカのうちの一国で実施することを合意した。これを受けて、同年2月、コスタ・リカで行われた INBio(Instituto Nacional de Biodiversidad)による公開実習に日本側から国際協力専門員が派遣されている。これは今後の援助協調の日本の取り組み方を検討するために、米国側の生物多様性保全への取り組み方を知るといった目的であった⁷。援助協調の対象国選定には紆余曲折があったが、米国側から提示された上記3国のうち、日本側の、日米協調案件実施をアジア地域で行いたいという意向が反映され、「イ」国が実施対象国となった。

⁷ 関係者への聞き取り調査で確認した。

2) プロジェクトの開始まで⁸

1992年7月、日米は「イ」国に日米合同調査団(外務省調査計画課首席他2名)を派遣し、日米協力の基本的考え方の確認と、「イ」国側の協力受入体制を確認した。これまでの政府間の合意では、日米が共同で環境資源センターを設立することになっていたが、この時点で米国側は「センター」の持続性を確保する方策として、非営利財団(YAYASAN: KEHATI)に基金を設け、運用益でセンターを支援する形態を打ち出してきた(米国側は「イ」国政府に対し非営利財団の基金を通じて資金供与を行う形態については、当該財団が健全に運営されるかどうか懸念があったため、支援形態についてはさらに検討する意向であった)。

1993年1月には、日米双方から専門家が「イ」国に派遣され、協調の全体構想が「イ」国政府とともに検討された¹⁰。協調の大枠としては、日本が無償資金協力やプロジェクト方式技術協力のスキームを活用し、「イ」国政府機関を、また米国が生物多様性基金を設立し、「イ」国生物多様性分野のNGOを支援しようというものである。両国とも「イ」国の生物多様性保全に貢献するという共通目標のもとにそれぞれ20億円相当を拠出するが、その具体的な支援形態はまったく異なるものであった。この時点での、日米援助協調の全体構想をまとめてみると次のとおりである。

1. 国立公園と周辺地域における保全現場(in-situ)での生物多様性の保全と開発の統合
2. 保全区域外(ex-situ)の生物多様性推進のための研究・教育ネットワークの確立
3. 生物多様性管理のためのデータベースシステムの確立
4. プログラムの推進母体として財団の設立

1993年3月には、外務省調査計画課首席事務官を団長とするプロジェクト形成調査団(総勢9名)が派遣され、無償資金協力とプロジェクト方式技術協力での日本の協力の構想とフレームワークを「イ」国政府側と協議した。当該調査中にはUSAID側と協議しているが、米国側の基金構想が明確になっておらず、日本側には米国側との協力のデマケについて多少の懸念があったということである¹¹。

同年4月、日米合同デザインチームが派遣され、日米イ3国の関係者と「イ」国のNGO

⁸ 本案件群は協調の枠組みが複雑であるので、参考としてイメージ図3-1を19ページに添付した。

⁹ 「インドネシア国プロジェクト形成調査(生物多様性保全日米協力)」調査報告書、1993年7月、国際協力事業団企画部

¹⁰ 和田専門家総合報告書、1996年2月20日、及び聞き取り調査より情報収集。本調査に係る資料入手不可能のため。

¹¹ 「インドネシア国プロジェクト形成調査」(生物多様性保全日米協力)調査報告書、1993年7月、国際協力事業団企画部

によるワークショップが「イ」国政府の施設(バンドン近郊)で行われ、日本側のプロジェクト方式技術協力、無償での支援の枠づくり、米国側の NGO 支援の枠づくりが検討された¹²。同年6月、企画調査員が派遣され、「イ」国側のデータベース構築に向けたハードウェアとソフトウェアの検討状況が確認された。同年7月、日米コモン・アジェンダ構想が発表された。これは日米の協力状況を強化し、「人口・健康」「環境」等の地球規模の問題に対して、新たな日米パートナーシップを構築することを目的としている。同年11月に、外務省から現地調査団が派遣され、無償資金協力とプロジェクト方式技術協力での支援の内容、USAID や世界銀行との協力関係の調整について協議がなされた¹³。その直後に、日本側の支援内容についての詳細調査のため個別専門家が派遣されている。個別専門家の任務は主として国立公園管理のモデルプロジェクト策定と実施、標本管理情報の管理及び利用システムの確立、生物多様性保全分野に携わる他ドナーとの調整である。

当該個別専門家は USAID との調整を進めていくなかで、日本側が当初「日米による環境資源センターの設立」の枠組みで日米協調が行われると認識していたことと、環境資源センターの枠を超えて「イ」国生物多様性への支援」という、より広範囲な部門へ基金助成を行う米国側の認識が異なっていたことが判明した。そのため、当該個別専門家は、このような状況を踏まえて、日本のプロジェクトとの効果的連携のためにはどうあるべきかと検討を進めた。また、GEF は日本側と同様のプロジェクトを計画中であったため、当該専門家は支援の重複を避けるための調整を行った¹⁴。

1994年1月、米国側は「イ」国生物多様性基金を設立し、具体的な支援を開始した。これは20億円相当を拠出して、YAYASAN-KEHATI という財団を設立し、その財団を通して「イ」国生物多様性分野の NGO を支援するというものである。基金の運営については、米側は専門家を投入して技術支援をしている。同年3月、日本側は環境庁自然保護総局計画課課長を団長とする基礎調査団を派遣し、「イ」国における生物多様性保全日米協力におけるプロジェクト方式技術協力の位置づけ、協力内容の大枠(協力の範囲、分野、実施時期等)を検討し、「イ」国側の協力受入機関の実施体制を確認した。また、本案件は無償資金協力で建設予定の生物多様性情報センターや、動物標本館を活用して技術協力を展開するものであることから、無償援助に関しても内容の確認がなされた。さらに、援助協調については、米国側は基金の受け皿となる協会が既に設立されていたが、米イ間

¹² 「Indonesian Biodiversity Conservation Program」Report from A Joint Design Team Japan-USA-Indonesia November 1993 及び関係者からの聞き取り調査による。

¹³ 関係者からの聞き取り調査による。本調査に係る資料入手不可能のため。

¹⁴ 世界銀行では LIPI(インドネシア科学院)に対して植物学分野での支援を計画していたので、日本側のプロジェクト方式技術協力では動物学に集中して支援するように調整した。和田茂樹専門家、「総合報告書」1996年12月

の資金供与のガイドライン等の検討が明確になっておらず、具体的協調の内容についての協議はなされなかった¹⁵。GEF については、共通の機関である「イ」国科学院(LIPI)への支援が計画されてはいるものの、GEF は生物学研究開発センター(RDCB)の動物・植物学研究部に対する協力、日本のプロジェクト方式技術協力は「イ」国科学院(LIPI)関係機関と林業省自然保護総局(PHKA)間のネットワーク構築への協力であり、協力内容には重複がないことが確認された。

1994 年 8 月、日本はプロジェクト形成調査兼「イ」国生物多様性保全計画事前調査と、無償資金協力基本設計調査を合同で行った。この調査において日米イの 3 か国間の合意文書(Record of Discussions on The Joint Cooperation for The Indonesian Biodiversity Conservation Program)が署名されている。日本側のプロジェクトである「イ」国生物多様性保全計画」の活動内容は次のとおりである¹⁶。

プロジェクト方式技術協力の目標：LIPI と PHKA 間の生物多様性保全業務の強化

- ・ LIPI 生物学研究開発センター(RDCB)に設立予定の生物多様性情報センター(BIC)での生物多様性情報管理
- ・ LIPI、RDCB 研究者の育成と能力の向上
- ・ ハリムン国立公園の公園管理
- ・ LIPI と PHKA 間の生物多様性情報の効果的利用

1995 年 1 月に、生物多様性保全計画基本設計調査団が派遣され、LIPI に対しては生物多様性情報センター建設と関連機材の供与、PHKA に対しては公園管理事務所と自然環境保全情報センターの建設を協議している。同年 4 月には、生物多様性実施協議調査団が派遣され「生物多様性保全計画フェーズ 1」の R/D が日伊間で署名された。プロジェクト方式技術協力は当初の協力期間を 3 年間とし、世界銀行側プロジェクトとのデマケは日本が動植物等の情報の集積、世界銀行は標本管理 DB の作成を行うとしている。1995 年 5 月には、生物多様性計画基本設計調査の R/D が署名され、自然環境保全情報センターの建設、情報処理機材供与(GIS システムの整備)が開始されることになった。1995 年 7 月にはプロジェクト方式技術協力「生物多様性保全計画フェーズ 1」が開始された¹⁷。同年 10 月には、無償資金協力の交換公文が交わされている。1998 年 6 月には、プロジェクト方式技術協力フェーズ 1 は終了し、同年 7 月にフェーズ 2 が開始され、プロジェクトは 2003 年 6 月に 5 年間の期間を終了する予定である¹⁸。

¹⁵ 「インドネシア国生物多様性保全計画基礎調査団報告書」国際協力事業団社会開発協力部、1994 年 5 月

¹⁶ 「インドネシア国生物多様性保全計画事前調査団報告書」国際協力事業団社会開発協力部報告書、1994 年 10 月

¹⁷ 「インドネシア国生物多様性保全計画プロジェクト終了時評価報告書」国際協力事業団社会開発協力部、1997 年 12 月

¹⁸ 「インドネシア国生物多様性保全計画プロジェクトフェーズ 2 事前調査団報告書」国際協力事業団社会開発協力部、1998 年 1 月

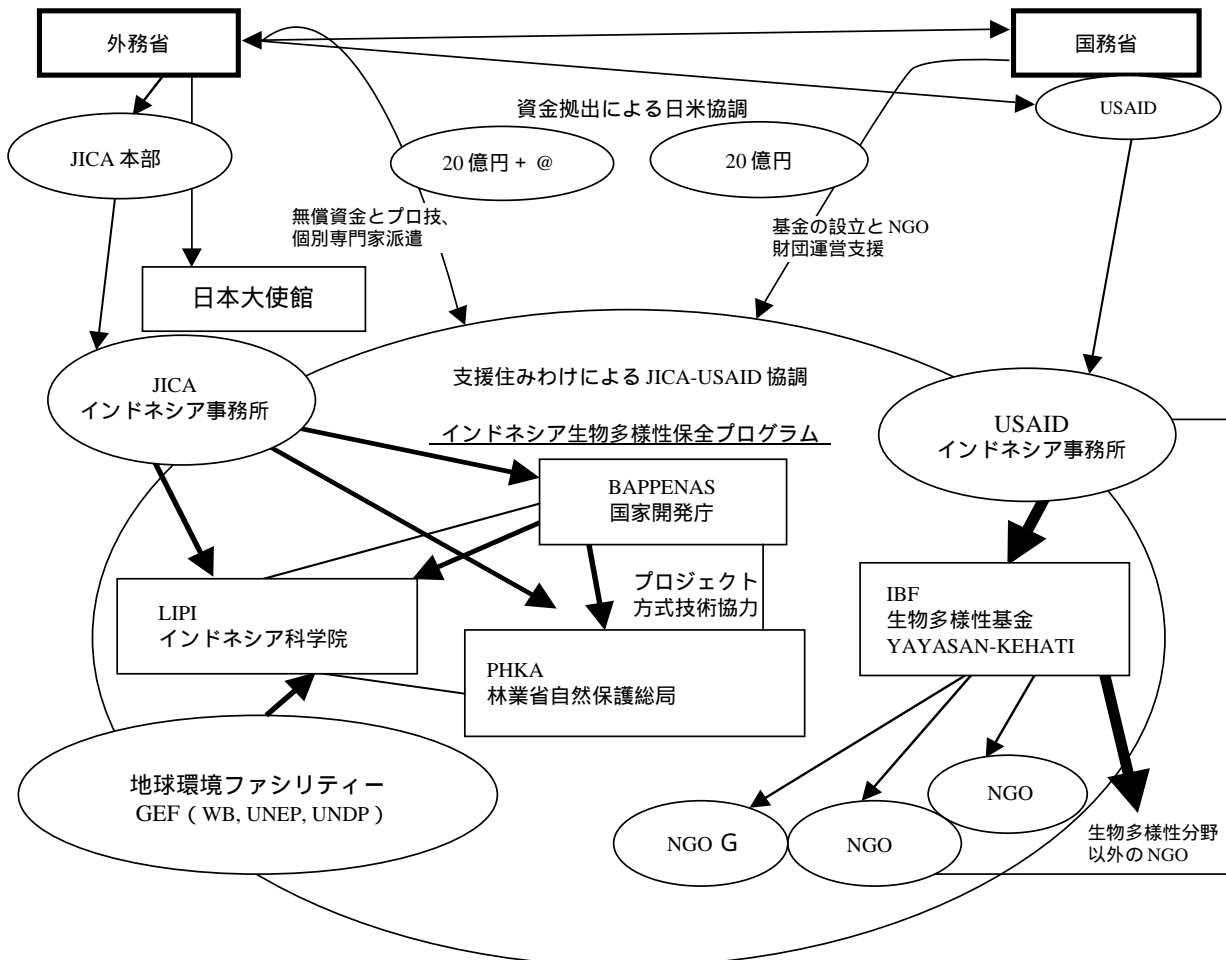


図3-1 協調フレームの図式

(2) 調査対象者の内訳

本案件群は1992年に「イ」国が日米協調の対象国になってから長い年月を経て今にいたっている。具体的な日本側の協調案件は、無償資金協力とプロジェクト方式技術協力の組み合わせであったため、プロジェクト形成調査のほかに、基礎調査、事前調査、実施協議調査、無償資金協力基本設計調査等、種々の調査が行われているが、本評価の調査対象者は、プロジェクト形成調査、基礎調査、及びプロジェクト方式技術協力事前調査に参画された関係者、JICA 本部、JICA「イ」国事務所での案件担当者と現在のプロジェクトフェーズ2の専門家である。

表3-2 調査対象者の内訳

調査対象者の立場	アンケート調査	聞き取り調査	調査対象者人数
調査団団員	1	4	4
本部での担当者	2	1	3
事務所員	2	3	4
プロジェクト方式技術協力関係者	2	-	2
合計	7	8	13

(3) 援助協調のプロセスの分析

1) 対象国選定時の日米実施機関レベルの協調態勢(現場)

本案件群の対象分野である生物多様性保全に対する協力は、JICA にとって初めての経験であり、「イ」国の当該分野において JICA と USAID 現地事務所間ではそれまで協力の実績がなかった。

2) 日米政策レベルの協調態勢

1992 年 6 月にリオデジャネイロ市(ブラジル)で開催された地球サミット以来、環境問題が大きくクローズアップされており、日米が協力して資金を拠出し、生物多様性分野において国際貢献を行う本案件は、時流に乗った構想であり、グローバルなインパクトも大きかったと思われる。しかし具体的な支援の枠組みを設定する段階においては、実施機関である JICA と USAID が協調の接点を見いだすことができないまま、日米イの協調プログラムが開始されることになった。関係者からの聞き取り調査によると、「米国側実施機関である USAID「イ」国事務所は、基金の運営については「イ」国側にすべてを委ねているため、具体的な日本のプロジェクト方式技術協力との協調の接点を見いだそうとする JICA 専門家やプロジェクト方式技術協力関係者の働きかけに対しても、具体的な協力関係構築への姿勢を示すことはなかった」ということである。本案件群では、日米双方が 20 億円相当の資金を供出して「イ」国の生物多様性保全を支援するという政策レベルでの枠組みが、双方の実施機関である JICA と USAID の現場レベルでの効果的な援助協調を必ずしも十分に導き出すことができなかったといえる。

3) 案件形成時の日米実施機関レベルの協調態勢

前述したとおり、本案件群の対象分野である生物多様性保全に対する協力は、JICA にとって初めての経験であり、「イ」国の当該分野において JICA と USAID 事務所間ではそれまで協力の実績がなかったこと、また NGO やコンサルタントに委託して支援する USAID の支援形態と、直接相手国政府にする日本の協力スキームには大きな相違があったこと¹⁹、協調の枠組み設定に関して政策レベルと実施機関レベルで援助協調に関する認識がかみ合っていなかったこと、などから、JICA と USAID が協調の形態を設定することは困難を極めた²⁰。しかし、援助協調対象国に選定されてからは、日米双方は援助協調

¹⁹ 関係者からの聞き取り調査による。「当時は日本の協力スキームは無償資金協力、プロジェクト方式技術協力、個別専門家派遣、機材供与、研修員受入れ等にかぎられており、NGO 支援のスキームはなかった。」

²⁰ 関係者からの聞き取り調査によると、政策レベルの協調の認識(20 億円相当を拠出してインドネシア生物多様性保全を支援する)と実施機関レベルでの協調の認識(救出金を活用して具体的にどのような協調の枠組みを設定するのか)が相互にかみ合っていたとはいえないとのことであった。

の枠組みを設定するため、現地事務所間では情報交換を頻繁に行い、協調態勢の準備が行われた。すなわち、援助協調対象国に選定された時点では、日米の協調実績はなく協調態勢は整っていなかったものの、選定された後は本部、現地ともに積極的に協調案件形成の活動が行われたといえる。

4) 日米実施機関の援助協調の継続態勢

1992年7月にプロジェクト形成が開始されてから、協調案件として形成されたプロジェクト方式技術協力が1995年7月に開始されるまでに3年が経過し、その間にプロジェクト形成のための調査団が5回、企画調査員等の個別専門家が2件、さらにプロジェクト方式技術協力関連の調査団が3回、無償資金協力関連の調査団が2回派遣実施されている。このように協調案件形成のための活動は精力的に行われた。しかし日米双方の支援スキームが効果的に構築されなかったことで、本案件群はUSAIDとの協調体制が整っていない状態で開始されたプロジェクトであった。プロジェクト方式技術協力の関係者からの聞き取り調査によると、「日本側のプロジェクト実施については、USAIDとの具体的な協調のとり決めがなかったため、プロジェクト側からは接点をつくる努力もあえて行わなかった」ということであるが、JICA「イ」国事務所では、「協調の必要性は認識されており、USAID事務所との話し合い等をして接点を見いだす努力はしていたものの、実を結ばなかった」ということである。

5) 合意文書について

1994年8月に実施された「「イ」国生物多様性保全計画事前調査」において、日米イ3国の合意文書(Record of Discussions on The Joint Cooperation for The Indonesian Biodiversity Conservation Program)の署名が行われている²¹。文書では、「日米イ3国は「「イ」国生物多様性保全プログラム (Indonesian Biodiversity Conservation Program)を通して、「「イ」国の国家政策である「「イ」国生物多様性行動計画(BAPI)を支援し、各国の協力形態で支援を実施し、必要であれば、プログラムのなかで互いに協調する機会を探求する」と明記されている。またこのプログラムは5年間とし、運営にあたっては日米イ3国の代表者から構成されるプログラム調整委員会(Program Coordinating Committee)を設立し、少なくとも年2回の会合を設けてプログラムの進捗状況、実行計画、予算、人員配置、その他関連事項について検討することになっている。また、終了前に日米イ3国の合同評価を行うことが明記されている。

²¹ 「インドネシア国生物多様性保全計画事前調査団報告書」国際協力事業団、1994年10月

関係者からの聞き取り調査によると、非公式な会合は行われていたものの、1994年から今までの7年間にプログラム調整委員会が開催されたのは1度だけであり、合意文書に明記されている日米伊3国合同のプログラム評価は、プログラム期間が終了したにもかかわらず現在まで行われていないということであった。聞き取り調査によると、米国側は2001年3月に外部機関による中間評価を実施し評価報告書を作成したが、その際には日米伊3国合同のプログラム評価には触れておらず、米国側独自の評価調査となった²²。合意文書が活用されていなかったことに関して、関係者の回答は次のとおりである。

- ・ PDM に具体的な協調活動(枠組み)の記述(規程)がなかったため、現場レベルでの協調にスムーズに入れなかった。
- ・ プログラムの合同調整委員会(PCC)の「イ」国側の代表者は、「イ」国政府の要人であることから多忙を極めており、出席が困難なため PCC の開催が困難である。
- ・ 合意文書には日米伊が共同で実施する具体的な事業のとり決めがない。
- ・ 「イ」国政府側のプログラムに対するオーナーシップが低い。

これらの情報を考慮すると、協調の具体性に欠けていたといえる。

(4) 援助協調の成果の分析

1) 援助協調の効率性

1992年7月に日米合同調査団が派遣されプロジェクト形成が開始されてから、協調案件として形成されたプロジェクト方式技術協力が1995年7月に開始されるまでに3年が経過している。その間にプロジェクト形成のための調査団が5回、企画調査員等の個別専門家が2件、さらにプロジェクト方式技術協力関連の調査団が3回、無償資金協力関連の調査団が2回派遣実施されている。このことから援助協調の案件形成に費やした時間と経費は多かったといえる。本調査のアンケート及び聞き取り調査対象者13名のうち、案件形成段階に関与したのは3名で、すべて調査団員の立場であるため、関与した期間の業務量は全仕事量の20～50%と多くなっている。これ以外の調査対象者においては協調の接点がなく、プロジェクト方式技術協力が開始されてから関与した事務員、本部での担当者、プロジェクト方式技術協力関係者であることから、協調関連の業務量は、おおむね同5%以下となっている。また「本案件群に関与した業務量に見合う成果があったか」という質問に対して、7名の回答者のうち6名が「成果はなかった」、または「どちらともいえない」と回答しており、プロジェクト形成に3年間を費やし、数度の調査団等を

²² Chemonics International Inc., "External Evaluation on the Indonesian Biodiversity Foundation(IBF)Project Yayasan Keanekaragaman Hayati Under the Biodiversity & Sustainable Forestry(BIOFOR)IQC USAID Contract Number LAG-I-800-99-00014-00

派遣しているにもかかわらず、協調の投入に見合う成果が関係者間で認識されていない。これらのことから、本案件に係る JICA-USAID 協調の効率性は低かったといえる。なお、「イ」国生物多様性保全計画」プロジェクトはフェーズ1、フェーズ2ともに順調に進捗しており、プロジェクト方式技術協力自体の成果と援助協調の成果との関連性はない。

2) 援助協調の妥当性

本案件群においては、JICA-USAID 援助協調における現場レベルでの具体性に問題があり、その意味において、必ずしも妥当性に問題がなかったとはいえない。その理由は次のとおりである。

協調案件形成段階において、日米政策レベルと実施機関レベルの協調に対する認識の相違があり、関連の情報が本部と現場で食い違っており、日米双方の体制は整っていなかった²³。日本の政策は、「イ」国の生物多様性保全に貢献するというものであったので、日本側の政策との整合性はとれていたといえる。また「イ」国家開発庁が打ち出した生物多様性保全行動計画に、日米双方の活動が含まれていることから、現地政府の政策との整合性もあったといえる。しかし、関係者への聞き取り調査によると、日米イ3国で署名、合意された文書は、具体的な協調の事業の取極めが明記されていなかったため、活用されていなかったということである。「イ」国政府は合意文書に署名しているものの、USAID 側のカウンターパートである財団は、政府の権限の届かない NGO であること、日本側カウンターパートである林業省自然保護総局や「イ」国科学院は、組織力が弱く、また経済危機の影響下での予算措置が十分でなかったこと等から、「イ」国政府側に本案件群におけるオーナーシップは確保されてはいなかった。また JICA と USAID が事業を共同で実施する等の具体的な協調の接点がなかったことから日米双方の関係者間で協調の必要性に対する認識が低下し、フォローアップ体制は整えられていなかった。

3) 援助協調の効果

互いの不足している部分を補う比較優位を生かした援助形態であったか？

アンケート及び聞き取り調査によると、「政府機能の強化を担う JICA と、NGO を主体とした支援形態の USAID の協力の要素がうまく組み分けられていて、協調のデザインそのものには戦略性があった」とあり、アンケート回答者7名のうち3名は、「比較優位を生かした援助形態であった」と回答している。

²³ 聞き取り調査によると、「本部では USAID との協調での案件形成が進んでいると理解されていたが、現場では具体的な協調の内容についての検討は進められていなかった」ということである。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか？

本案件群では援助協調の接点がほとんどなかったといえるが、「援助協調に関与して知識の向上があったか」という質問に対し、回答した 6 名全員が「知識の向上はあった」と回答している。新しく得た知識は、質問分野別にリストアップすると次のとおりである。

表 3 - 3 習得した知識

知識の種類	新しく習得した知識の内容
USAID の戦略	<ul style="list-style-type: none"> - 生物多様性以外の環境分野の活動 - Natural Resource Management(NRM)²⁴ 及び Community Resource Management Plan (CRMP)²⁵ の戦略
USAID の具体的活動	<ul style="list-style-type: none"> - 基金の創設によって現地 NGO を支援していること - 生物多様性以外での環境分野の活動 - NRM 及び CRMP の住民参加型天然資源管理アプローチ - 資金援助を行っていること
USAID の協力形態	<ul style="list-style-type: none"> - 大学、NGO を活用するアプローチ
日米コモン・アジェンダの一般的知識	<ul style="list-style-type: none"> - 理念と経緯
生物多様性に関する技術知識	<ul style="list-style-type: none"> - 生物多様性の域内、及び域外保全 - 地域社会が生物の多様性を保全するための指針 - 世界生物多様性保全戦略の概要 - 「イ」国生物多様性行動計画(BAPI)の概要

聞き取り対象者から「USAID の NGO を活用した支援形態を理解したことが、本案件群とは別の案件形成において役に立った」とコメントがあった。当該対象者は、生物多様性保全プログラム案件群に携わって得た知識を活用し、「イ」国全体の NGO の実態と生物多様性分野で活動する NGO の実態を調査し、データベースを構築した。この NGO 調査については USAID「イ」国事務所の協力を得ることができ、調査に必要な情報の提供を受けた。この調査の結果、現在、マナド珊瑚礁保管管理に関し、JICA と USAID の支援する NGO との協調の可能性がでてきている。このことは本案件群での援助協調の副次的効果といえる。この新規案件については、成功例の紹介で説明する。

ターゲットグループの規模が拡大したか？

アンケート回答者 7 名のうち 5 名が、「援助協調によってターゲットグループの規模が拡大した」ことを援助協調の効果として認識している。具体的な事例は日本側プロ

²⁴ 和訳 自然(天然)資源管理

²⁵ 和訳 村落資源管理計画

ジェクトの対象地域で活動する環境 NGO に対して、USAID 側が支援する基金から 7 件の助成金があったことである。

支援のタイミングのずれはあったか？

日米双方個別の案件をそれぞれ実施していたので、支援のタイミングのずれは本案件群には該当しない。

成功例の紹介

前述したとおり、援助協調の効果として、一方のもつ知識、専門的技術の共有化が挙げられる。本案件群においても USAID の支援スキームを理解したことによる成果の事例を確認することができた。本案件群のプロジェクト形成段階から「イ」国林業省森林自然保護総局に対し自然保護国立公園管理に係る助言を行う」目的で、1993 年 12 月より個別専門家が派遣されている。当該専門家は本案件群での無償資金協力とプロジェクト方式技術協力の枠組みづくりに関して、プロジェクト方式技術協力が開始される直前までの土台づくりに携わってきた。と同時に、「イ」国の生物多様性分野での新規案件の発掘にも携わっており、関連の調査も行っている。

4) 案件発掘の背景²⁶

当該専門家の総合報告書及び専門家からの聞き取り調査によると、陸域を対象にした「生物多様性保全計画プロジェクト」の構想段階では、珊瑚礁を含めた海洋域も取り込んで実施することが当初検討されたが、対応の準備不足、予算上の制約等により、海洋分野は同プロジェクトから分離されて取り残されてしまった。しかし、本案件群のよりどころとなっている「イ」国生物多様性行動計画では、海洋に関する生物多様性の保全についても言及されており、「イ」国政府からは海洋域を対象としたプロジェクト方式技術協力と無償資金協力による支援の要請があった。これを受けて日本としては、実施中の「生物多様性保全計画プロジェクト」の全体構想のなかに、海洋部門を取り込むことを前提に開発調査を実施することが検討された。

5) 知識の共有の有効活用の事例

開発調査実施に係る提言を行うにあたって、当該専門家は、自然環境保全活動に携わる NGO の実態把握及び意識調査を実施した。これは「生物多様性保全計画プロジェクト」

²⁶ 「総合報告書」和田茂樹専門家、1996 年 12 月

形成段階において「USAID の NGO を活用した支援形態」についての知識を習得したことから、「生物多様性保全計画プロジェクト」の効果的な実現のためには、「イ」国内で、幅広く活動する自然環境保全関連の NGO をいかに本プロジェクトのパートナーとして組み込むことができるかが事業の成否を大きく左右すると判断し、そのために NGO の活動実態と NGO を援助案件にスムーズに導入させるための手法等を探るための意識調査をしたものである。この調査を実施するにあたっては、USAID「イ」国事務所からの情報提供の支援もあった。調査結果をもとに構築されたデータベースは、今後「生物多様性保全計画プロジェクト」にて活用される計画である。

当該専門家からの聞き取り調査によると、「USAID は、現地 NGO を活用することによって現地の理解を得ている。これに対して、対政府直接支援の日本が現地の理解を得るには、時間もかかり取り組みが困難である。そこで USAID の現地での知名度、ネットワークを利用することができることから、USAID 傘下の NGO を取り込んでプロジェクトを実施していくことが効果的である」ということである。また当該専門家は調査を通して現地の NGO の多くを視察した経験から、JICA 事務所に NGO を担当する窓口を設けることを提案している。これは NGO 側から「JICA には USAID と同じような援助案件等に関する NGO との意見交換の機会がまったくない」とのコメントを受けたこと、また NGO の集まりには必ずといってよいほど USAID の担当者が参加し、積極的に情報提供や意見交換をしていることを理解したことから、NGO との情報交換の必要性を認識したためである。当該専門家は、「このような日常業務の一環として、幅広く NGO の意見を肌で感じ、それを援助に反映させていくことが、USAID の援助が日本の援助に比して生きた援助と言われるゆえんであることを痛感した」と締めくくっている。なお、1998 年以降においては、JICA「イ」国事務所には NGO 担当者があり、NGO の窓口としてその活動は広く知られ、高く評価されている。生物多様性分野に関しても、プロジェクト方式技術協力の専門家と協調しつつ、NGO との関係強化が図られている²⁷。

²⁷ JICA「イ」国事務所担当者からのコメント

「インドネシア国北スラウェシ地域珊瑚礁管理計画調査」

本開発調査は、北スラウェシ地域を対象とした珊瑚礁管理マスタープランを作成するために2000年3月から2002年3月にかけて実施されている。マスタープランの目的は、「少なくとも、珊瑚礁沿岸環境の状態を2000年時点のレベル以上に保つことを目標にし、さらに将来に向けては、修復などを行いレベルを向上する」ことである。そのために、「沿岸地域の生活向上、地方政府による沿岸管理体制の構築、住民のキャパシティービルディングを行い、沿岸地域の社会・経済の開発を促進」する。ここで特筆すべきことは、マスタープラン作成において、沿岸管理を総合的に行うために、参加型計画手法を大幅に取り入れ、計画立案のプロセスに地方政府、地元の大学、NGO、観光業者、沿岸コミュニティーを参加させた結果、地方政府のマスタープランに対するオーナーシップと、多くの関係者の沿岸管理に対する認識度を高めることができたことである。これは当該専門家がNGOを巻き込んだ活動の必要性を提言したことが反映されている。当該専門家によると、開発調査の結果を受けて、今後はこの地域で活動しているUSAID傘下のNGOと協調したプロジェクトを形成する可能性があるということである。

また、聞き取り調査では、日本で初めて生物多様性の分野で開発援助プロジェクトが実施されたことが、その後のJICAの環境分野での事業の事例となり、環境分野での協力が推し進められていく動力になったことも、日米協調案件として「生物多様性保全計画プロジェクト」が実施されたことによる副次的効果といえるとのコメントがあった。

(5) JICA-USAID 援助協調の促進要因と阻害要因

1) 阻害要因：

本案件群のJICA-USAID 援助協調に係る阻害要因は次のとおりである。

- ・日米政策レベルと実施機関レベルで援助協調に対する認識の相違があったこと。

日米政策レベルで、同額の拠出金で「イ」国生物多様性保全を支援するという協調の枠組みを設定したが、実施機関レベルであるJICAとUSAIDがその枠組みのなかで具体的にどのように協調を展開していくのかについての検討がなされなかった。このことにより、JICAとUSAID双方の協調に対する認識が異なり、日本側が当初予定していたUSAID支援の基金とJICAが実施するプロジェクト方式技術協力との間の相互補完的な協調(プロジェクト方式技術協力関係のNGOへの基金からの支援等)があまり行われなかった。

- ・現場レベルでの具体的なJICA-USAID 協調活動のとり決めがなかったこと。
- ・USAID「イ」国事務所が協調に消極的であったこと。

日本のプロジェクト方式技術協力関係者を通してUSAID側が支援する基金に対し、プロジェクト方式技術協力との協調を働きかけたが、USAID側の協調への消極的な態勢は変わらなかった。これは基金が助成対象とする地域とJICAでプロジェクト方式技術協力を実施している地域が異なるため、協調が困難であったことが理由である。また、米国側実施機関であるUSAID「イ」国事務所では、基金の運営については「イ」国側にす

べてを委ねており、運営内容について指示することは内政干渉にあたるとして、具体的な日本のプロジェクト方式技術協力との協調の接点を見いだそうとする JICA 専門家やプロジェクト方式技術協力関係者の働きかけに対しても、具体的な協力案を提示することはなかった。

- ・日本側の調査団派遣が援助協調の推進に効果的ではなかった(USAID 側の見解)。

日本側から 2 年間に頻繁に派遣された調査団は、その都度調査団人員が変わるため USAID 側では常に最初から繰り返し説明を行うなど、煩雑な対応を強いられた。このことは、USAID 側にとって日本との協調の意欲を低減させる要因となった。

2) 本案件群での援助協調の副次的な効果において確認された促進要因

本案件群の JICA-USAID 援助協調では、協調を促進した要因は確認できなかったが、本案件に関与したことからの副次的な効果として、別の案件での協調の可能性が出てきている。

- ・個別専門家による USAID 事務所との協調のための積極的な働きかけがあったこと。

本案件群形成段階からの経緯を熟知していた個別専門家及び JICA 事務所員が、USAID 事務所に対して協調の積極的な働きかけをし、また USAID との協調の接点を見いだすための NGO 活動の調査も行った結果、マナド珊瑚礁保管管理に係る案件形成において、USAID パートナー NGO を巻き込んだ協調案件が形成される可能性がでてきている。

(6) USAID 側の見解

本案件に関しての USAID 側の見解は次のとおりである。

本案件では、日米政策レベルでの協調が、実施機関レベルで具体的な協調の枠組みを引き出すことができなかった。その原因は実施機関レベルでの支援の方法がまったく異なっていたことである。USAID 側は NGO に対する助成金支援、日本側は無償資金協力とプロジェクト方式技術協力を組み合わせた二国間政府支援のため、日米協調は別々に個々のプロジェクトを行う形態をとった。日本側からはプロジェクト開始前の 2 年間に何度も調査団が派遣され、その都度調査団人員が変わるため、対応する USAID 側では日本の調査団に対して常に最初から繰り返し説明を行わなければならなかった。日本側の調査団派遣が援助協調の推進に効果的ではなかったと思われる。また、USAID では権限が在外事務所に委譲されているが、日本側は常に本部を通して決裁がされるため、交渉には時間がかかり協調形態を策定するのが困難であった。本案件では、日米が設定した個々のプロジェクトは順調に行われたが、日米が期待した協調による相乗効果はあげることができなかった。

(7) 総 評

「イ」国生物多様性保全プログラム案件群では、日米政策レベルで、同分野での日米協調の実施を決定した際に、双方の実施機関レベルを巻き込み、その実現可能性を十分に検討する機会が少なかったため、日米実施機関レベルの具体的な協調の枠組みを設定することができなかった。その結果、JICA と USAID 間の援助協調の接点があまりないまま協調プログラムが終了し、援助協調によるプロジェクト実施の相乗効果を必ずしも十分あげることができなかった。このことに関し JICA と USAID の評価結果は一致している。

3 - 1 - 2 ケニア共和国保健医療分野案件群



(1) 援助協調の経緯²⁸

ケニア共和国(以下、「ケ」国)における日米援助協調は、1994年2月日米首脳会談(細川・クリントン)で提唱されたGII構想で「ケ」国が重点援助国12か国のひとつに位置づけられたことから始まる²⁹。同首脳会談では、「ケ」国における人口・エイズ分野への取り組みは日米で協調して行うことも合意されている。これを受けて同年3月には、在「ケ」国日本大使館とJICA事務所はUSAID「ケ」国事務所と連携の方途を模索するための協議を開始し、日米協調の第一段階として、共同でセクター調査を行うことを決め、同年11月より在外プロジェクト形成調査日米共同調査(Joint Sector Assessment and Strategy for Health, Population and AIDS in Kenya)を行った。この結果、人口・エイズ分野に関し、日米コモン・アジェンダ及びGII構想の下で、日米が取り組むための共同戦略が打ち出された。共同戦略の上位目標は、「ケ」国の医療サービスデリバリーを向上させることにあった³⁰。共同戦略は、協調の方式について、「日米双方の政策、重点分野、実施体制の特徴を考慮して協力内容を形成し、計画、案件形成及び評価は連携して行い、プロジェクトの実施は個別に行う」としている。

²⁸ 「ケニア国地球規模問題イニシアティブ(人口・エイズ)企画調査員報告書」 1995年8月

²⁹ 聞き取り調査によると、非公式には1992年ころより、在外事務所レベルでの日米協調に関する会合が開かれており、JICAとUSAID事務所間の人間関係の構築の努力がなされていた。

³⁰ 1996年7月に、タンザニア国プロジェクト形成調査団派遣の際に、現状確認と、USAIDとの合同モニタリング体制の確立、その他案件レビューに立ち寄っている。

この共同戦略の結果、在「ケ」国 USAID 事務所が打ち出した新戦略「AIDS, Population and Health Integrated Assistance : APHIA」の開発過程に JICA 事務所が参画し、また日本側の「GII 人口保健新戦略の年次計画」開発には USAID 事務所が参画している。これらの共同調査、APHIA をとりまとめ、上位目標を達成するため、日米間で次の行動計画を策定した。

- (1) 公共部門のサービスデリバリーを強化する。
- (2) 民間部門(NGO)のサービスデリバリーを強化する。
- (3) 財政及び持続性を強化する。

「ケ」国では、日米両国は、この行動計画に沿って個々にプロジェクトを実施していくことになった。日本側はその後、企画調査員を派遣し、案件の発掘を開始、また 1997 年 8 月より開発調査「地域保健医療システム強化計画調査」を行いマスタープランを作成した。その結果、人材育成、リファレル・システムの強化、医療機器維持管理、血液銀行支援、エイズ検査・カウンセリング等の項目において無償資金協力、特別機材供与等のスキームを活用したプロジェクトが立ち上がった。

1998 年から 1999 年にかけて、「コースト州総合病院改善計画」が無償資金協力で開始され、産科病棟の建設、霊安室の改装、関連の機材供与がなされたと同時に、同病院に対して、USAID 側から病院の運営に係る技術支援が行われた³¹。日本による施設の改善と USAID による運営の健全化によって、病院収入が大幅に改善された。同時期に「ケ」国医療訓練学校(Kenya Medical Training College : KMTC)も日本の無償資金協力により建設されている。

「ケ」国においては、本部から正式なプロジェクト形成調査団が派遣されたことがなかったが、1996 年 11 月より日本大使館、JICA「ケ」国事務所、USAID 及び保健省をメンバーとするコモン・アジェンダ調整委員会が設置され、2 か月に 1 度の定期的な会合を開いて、現場主導の案件形成が行われていた³²。しかし、定期会合は途中開催されないこともあり、具体的な援助協調の成果が見られない時期もあった。1999 年 6 月には日米両大使主導で日米協調案件の検討のための会合が再開され、USAID 事務所、JICA 事務所、及び USAID パートナー NGO、JICA プロジェクト専門家による隔月の日米コモン・アジェンダ調整作業部会が開始された。1999 年 9 月の作業部会では日米協調に係るプロジェクトマトリックスが作成され、具体的な協調案件の形成が進められていった。この作業部会においては、JICA と USAID のプロジェクト活動について互いにプレゼンテーションがなされ、既存の案件の実施状況についての情報交換がなされている。この一連の作業部会の結果、打ち出されたのはケニヤッタ国立病院より場所の提供を受け、米系 NGO が建設する HIV をターゲットとした VCT センター(ボランティア・カウンセリングアンドテストセンター)への草の根無

³¹ コースト州総合病院改修は 1999 年 11 月に完成して、引き渡しが行われた。

³² JICA ケニア事務所ホームページ。「3. 各イシューアプローチ上の問題点」

償資金協力による資金援助計画である。日本の支援で建設された VCT センターにおいて、USAID は米国系 NGO を活用して、HIV/AIDS の啓蒙活動を行い、「ケ」国側は AIDS の感染率の低下を図るとというのが援助協調の枠組みである。2000 年 10 月には、日米両大使によって VCT センター建設着工の署名がなされている。現在は、定期会合は継続されていないが、既に双方の事務所長間で個人的なつながりがあること、USAID 側、日本側とも協調に積極的であること、また具体的に進行中の案件があり、今後 USAID との協調案件検討についての定期会合を再開していくことも前向きに検討されている³³。

(2) 調査対象者の内訳

本案件群は 1994 年に日米協調が開始されてから長い年月が経っている。本調査においては、調査団団員、本部での案件担当者、在外事務所での案件担当者、プロジェクト方式技術協力専門家を対象にそれぞれアンケート調査及び聞き取り調査を行った。事務所員については 1992 年以後担当として赴任していた事務所員全員から回答を得ることができた。

表 3 - 4 調査対象者の内訳

調査対象者の立場	アンケート調査	聞き取り調査	調査対象者総人数
調査団団員	-	1	1
本部担当者	1	-	1
事務所担当者	4	2	4
専門家	-	1	1
合 計	5	4	7

(3) 援助協調のプロセスの分析

1) 対象国選定時の日米実施機関レベルの協調態勢(現場)

聞き取り調査によると、非公式には 1992 年ころより、在外事務所レベルでの日米協調に関する会合が開かれており、JICA と USAID 事務所間の人間関係構築の努力がなされていた。したがって GII 構想で「ケ」国が重点援助国 12 か国のひとつに位置づけられたことは、これまでの事務所間の協力関係を後押しすることとなった。

2) 日米政策レベルの協調態勢

本案件群の援助協調は「ケ」国現地で日米両大使館、JICA 事務所、USAID 事務所間で進められ、日米政策レベルから協調を導入、促進するための正式な調査団は派遣されてい

³³ ケニア出張報告、渡辺学援助協調室調代理より情報入手

ない³⁴。

元「ケ」国事務所員からの聞き取り調査によると、「案件形成についてはほとんど現地で決定しており、優先度をつけて本部に打診し意向を確認する段取りであり、本部からプロジェクト形成調査を派遣してもらわなくても現地事務所間で物事が進んでいくので、(日米合同プロジェクト形成調査等は)特別に必要としなかった」ということである。本案件群は、合同プロジェクト形成調査という手法を通して日米政策レベルから実施機関レベルへ、協調の導入を行う必要のなかった稀有なケースといえる。

3) 案件形成時の日米実施機関レベルの協調態勢

援助協調対象国に選定後、USAID 事務所と JICA 事務所が共同で在外プロジェクト形成調査日米共同調査を実施し、援助協調の戦略を策定した。本案件群においては対象国選定以前から現場において日米双方の協調の実績があり、その後も現場が主体となって協調のための案件形成の努力がなされた。

4) 日米実施機関の援助協調の継続態勢

作業部会等のフレームで協力体制が構築されていたが、これには日米共同戦略の存在が大きい。

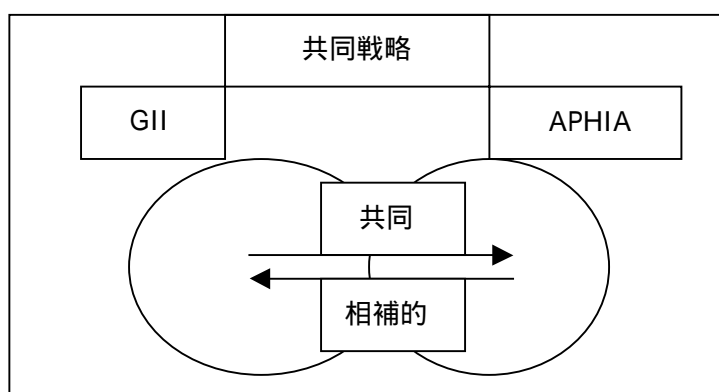


図3 - 2 日米共同戦略のイメージ図³⁵

この共同戦略の特徴は、「互いの活動を補完しあうやり方で、計画、案件形成、評価は

³⁴ 1996年7月にタンザニアに派遣されたGIIに関する調査団が帰路に数日「ケ」国に立ち寄り、それまで現地で形成されてきたGIIに関する案件の現状を確認し、USAIDとの合同モニタリング体制の確立、開発調査の実施検討、NID案件形成、GTZとの連携案件の検討を行っているものの、他の案件群で実施されたような本部主導の合同プロジェクト形成調査とは性質の異なるものであった。

³⁵ 「ケニア地球的規模問題イニシアティブ(人口・エイズ)在外事務所プロジェクト形成調査結果資料」国際協力事業団「ケ」国事務所、平成7年4月

連携し、プロジェクトの実施は個別に行う」ことである。USAID と JICA 事務所間の定期的な打合せは時折途絶えることもあったということであるが³⁶、協調態勢は事務所での担当から後任者に受け継がれていった。聞き取り調査によると、「USAID 事務所担当者とは、情報交換をよくしており、正式な会合ではない時にプロジェクトの進捗を話しながら、協力の接点が見つかることもあった」ということである。JICA 事務所では 1992 年より現在まで 4 名の所員が交代し、業務が引き継がれているが、引き継ぎも順調に行われている。これは同一の在外専門調整員が長期間にわたって担当者を支援しており、援助協調に関する Institutional Memory が当該在外専門調整員によって維持されていたことも関係している。以上の事実から、本案件群の協調継続の態勢は整っていたといえる。

(4) 援助協調の成果の分析

1) 援助協調の効率性

1994 年から 2001 年の間に草の根無償、一般無償等のスキームによる協調案件が実施され、企画調査員による案件形成、在外プロジェクト形成調査日米合同調査、開発調査「地域保健医療システム強化計画」等が行われており、これらの案件や調査に援助協調の担当者として携わった業務量は各人の全体の仕事量に比して 5 ~ 20% との答えが多かった。本部、現地 JICA 事務所ともにすべての調査対象者が、「業務量に見合う成果があった」と答え、本部からの正式な合同プロジェクト形成調査の派遣がなかったにもかかわらず、実施された協調案件も多く投入に見合う成果があったといえる。すなわち、効率性は高かったといえる。

2) 援助協調の妥当性

JICA-USAID 援助協調は、本案件群の案件形成・実施に妥当であったといえる。その理由は次のとおりである。現地においては日米両大使館の良好な協力関係があり、作業部会等のフレームを活用して案件形成の促進がなされたこと、日米コモン・アジェンダ構想が提唱される以前から USAID と JICA 両事務所間の非公式なかたちでの協調への取り組みがあり、JICA と USAID 事務所間ではお互いの協調の必要性への認識が高かった³⁷ことから、日本側の体制は整っていた。日本側の政策との整合性については、日本が GII、米国側がコモン・アジェンダを案件形成の基軸にしていることから、整合性は日米ともにあったといえる。アンケート調査によると、「現地政府の政策との整合性は、ドナー会議において日米の活動を共同で進捗報告し、会議の確認を得ることで確保できた」として

³⁶ 聞き取り調査による。

³⁷ 当時事務所員として赴任していた担当者からの聞き取りによる。

いる。また「ケ」国ではエイズ対策が急務であり、日米協調においてもエイズ問題を焦点としていたことから政府の政策との整合性を保つことができた」としている。「ケ」国では日米間のメモランダムは交わされていないが、日米共同戦略を打ち立てたことにより、協調の戦略を共有しており、作業部会、合同モニタリング委員会等の協調のフレームを有効に活用していた。政府のオーナーシップについては調査対象者の5割は確保されたと答えており、第三国研修の実施、日米ケ3国共同の作業部会の参加等、政府側から人材と場所を提供し、日米の支援に対して主体的に取り組んでおり、オーナーシップは確保されていたと思われる。

3) 援助協調の効果

互いの不足している部分を補う比較優位を活かした援助形態であったか？

アンケートの結果、5名の回答者のうち4名が比較優位を活かした形態であったと答えている。事例としてあげられたのは、ケニヤッタ病院 VCT センターにおける日本側の草の根無償の活用と USAID 側の NGO の派遣、コースト州総合病院における日本の無償資金協力による施設改修と USAID 側の NGO による病院運営に関する技術支援等がある。

一方の持つ知識、専門的技術が共有化されたか？

アンケート調査によると回答者5名全員が、援助協調に関与した結果、知識の向上があったと答えている。新しく習得した知識の内訳は次のとおりである。

表3 - 5 習得した知識

知識の分野	新しく習得した知識の内容
USAID の戦略	<ul style="list-style-type: none"> - 国別戦略(CSP)のつくり方と本部との連絡状況 - 戦略フレーム - 相手国政府の中央省庁をバイパスする支援方法 - AIDS、マラリア等感染症対策
USAID の「ケ」国での具体的活動	<ul style="list-style-type: none"> - 予算の内容 - エイズ教育、マラリアコントロール、輸血センター
USAID の協力形態	<ul style="list-style-type: none"> - 大学、NGO との協力メカニズム - 事務所での意思決定
日米コモン・アジェンダの一般的知識	<ul style="list-style-type: none"> - 歴史的経緯と協力分野
保健医療の技術知識	<ul style="list-style-type: none"> - 「ケ」国での保健指標 - エイズ・肝炎の感染率 - 母子感染の仕組みと輸血対策

聞き取り調査では、「作業部会において JICA プロジェクト方式技術協力専門家、USAID パートナー NGO のコンサルタントが互いの活動を紹介しあうことで、新しい知識を得、それぞれの活動、研究のフィードバックを受けることが有効であった」ということも分かった。

ターゲットグループの規模が拡大したか？

裨益対象者が拡大したことを協調の成果として認識している回答者はいなかったが、日本によるコスト州総合病院の施設改修と米国による病院運営強化指導の結果、創出された資金がその後の病院の施設拡充に活用され、裨益対象が拡大した事例があった。

成功例の紹介

その 1 「コスト州総合病院の施設改修と運営改善」

「ケ」国第 2 位の規模を有するコスト州総合病院は、医療従事者の訓練施設としても中心的な役割を担っている。しかし施設と機材の老朽化が進んだため、日本が無償資金協力によって産科棟、キッチン・ランドリー棟の新築、遺体安置所、シャワー等の改修及び関連機材の整備をし、また専門家を派遣して医療機材維持管理の技術支援を行った。他方、USAID は米国側 NGO である MSH(Management Science for Health)によって病院運営管理(コストシェアリングシステムの導入)の技術支援を行った。その結果、改善された病院に来院患者が増加し裨益対象者が拡大した。また病院経営のためのキャッシャーシステムを導入したことによって病院収入が大幅に増加し、消耗品の供給、清掃、研修等の病院の活動が順調に行われ、当該病院は独立採算運営が可能となった。病院収入の改善を示すグラフを以下に紹介した。

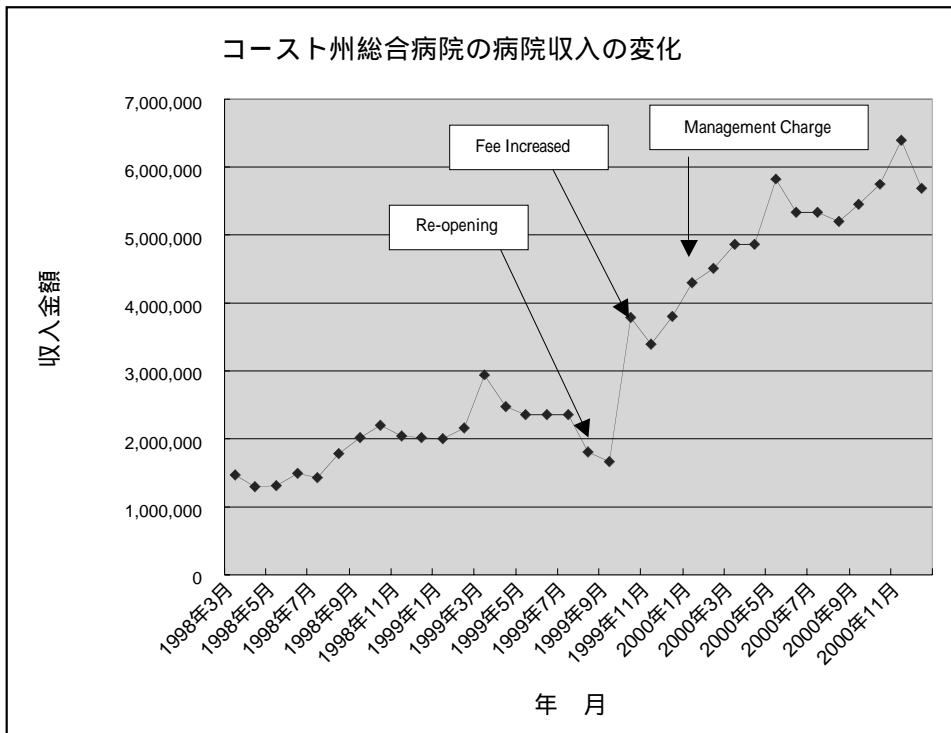


図 3 - 3 病院収入の増加(金額の単位)

その2 ケニヤツタ病院 VCT センターの開設

日米両大使の主導の下に、日米協調案件が検討され、「ケ」国第一の規模を誇るケニヤツタ病院に VCT センターを開設することが決定した。日本側は草の根無償資金協力による施設建設を行い、米国側は米国系 NGO である FHI によるボランティア・カウンセリングの技術指導を行い、AIDS カウンセラーの育成を推進した。また米国側は同時に、ラピッドキッドを供給し、AIDS 検査指導の向上を図った。このように互いの比較優位を有効活用することによって単独では成し得ない支援が可能になり、裨益対象者も拡大した。

(5) JICA-USAID 援助協調に係る促進要因と阻害要因

1) 促進要因

本案件群の JICA-USAID 援助協調に係る促進要因は次のとおりである。

- ・「ケ」国の日米両大使館、JICA 事務所、USAID 事務所間の協調関係が進んでいたこと。
「ケ」国は、日米コモン・アジェンダ構想以前より JICA/USAID 事務所間で協調に関する会合がもたれるなど、協調に前向きであった。日米コモン・アジェンダ及び GII 重点国として位置づけられたことが、事務所間の協調関係をより一層強化する結果となっている。
- ・援助協調の戦略を共有していたこと。
本部からの正式なプロジェクト形成調査団の派遣もなかった「ケ」国は、在外プロジェクト形成調査による協調戦略づくりで、協調の戦略を共有するというフレームワークを打ち出していた。
- ・ナショナルスタッフによって Institutional Memory が継続されたこと。
JICA 事務所においては、これまで4名の事務所員が交代しているが、業務引き継ぎが効果的に行われている。これは各事務所員の対応ばかりでなく、ナショナルスタッフである在外専門調整員の有効活用によって Institutional Memory が維持されたことが要因である。

2) 阻害要因

本調査では、協調の阻害要因として留意する点は現れていない。

(6) USAID 側の見解

本案件群に関しての USAID 側の見解は次のとおりである。

「ケ」国保健医療分野では本部から合同プロジェクト形成調査派遣はなく、JICA と USAID 事務所間で共同で協調の戦略を策定して協調の試みがなされている。また USAID と JICA 事務所、及び日本大使館の担当者間での定期的な会合が開催されて、協調案件の検討がなされた。本案件群での協調例はコースト州総合病院(JICA が施設改修し、USAID が米側 NGO

を活用して病院運営体制の強化のための技術支援をした。ケニヤッタ病院付属のエイズ関連のボランティアカウンセリングアンドテストセンターの設置(日本側が草の根無償によるセンター設置を行い、USAID が米側 NGO を活用してカウンセラーに対するカウンセリングのトレーニング指導を行った)である。このほかに、JICA は「ケ」国西部地域にて地域保健医療システム強化に関する開発調査を行っているが、本調査で対象とした地域は USAID 側の支援重要地域ではなく、JICA が単独で実施したものである。本案件群においても、JICA の機材供与や施設設備の優位性と、USAID の NGO を活用した技術支援の組み合わせによる協調が行われているが、JICA と USAID がそれぞれ計画したプロジェクトを個々に実施したのであり、JICA と USAID の協調による成果と判断するのは難しい。また、「ケ」国中央医学研究所(Kenya Medical Research Institute)や米国疾病管理予防センター(Center for Disease Control and Prevention)においては、日米双方が研究活動を行っているが、互いの研究成果についての情報交換はほとんど行われていなかった³⁸。

本案件群での援助協調の成功要因と考えられるのは、JICA と USAID 及び日本大使館間で定期会合が開かれ、互いの優位性を引き出した協調形態の検討がなされたことである。USAID にとって JICA との協調の阻害要因は、JICA の事務手続きが煩雑であり、決裁に時間がかかることである。

(7) 総 評

本案件群は、本評価対象案件群のうち本部からの合同プロジェクト形成調査派遣という手段を活用していない唯一の案件群である。在外事務所及び日米大使館で援助協調の共同戦略が策定され定期会合を開催しながら協調の枠組みが検討された。この共同戦略において「互いの活動を補完しあうやり方で、計画、案件形成、評価は連携し、プロジェクトの実施は個別に行う」としているため、JICA 側評価においては、案件自体別々に実施されているものの、互いの優位性を活用して補完しあって実施されたコースト州総合病院、ケニヤッタ病院の VCT センターのプロジェクトは JICA-USAID 援助協調の成功例と考えられている。この点は USAID 側との見解の相違があり、USAID 側の評価では、これらの案件については JICA と USAID それぞれ別々に実施した案件として理解されており、これらを JICA-USAID 援助協調と見なすのが困難としている。上記のような見解の相違はあるものの、本案件群は長期間に及んで援助協調の態勢が事務所内で引き継がれて協調の実績もあり、現在に至っていることから、JICA-USAID 援助協調が成功している案件群といえる。

³⁸ CDC は独自に利用している衛星回線を日本側プロジェクトにも使用を許可した。そのため、24 時間の高速インターネットが可能となった。聞き取り調査によると、このことは日本側にとってみれば画期的な出来事だったということである。

3 - 1 - 3 グアテマラ共和国女子教育案件群



(1) 援助協調の経緯

1) 対象国決定まで³⁹⁾

我が国のグアテマラ共和国(以下、「グ」国)に対する援助については、1991年6月に年次協議調査団が派遣され、無償資金協力及び技術協力に関する今後の方向づけがなされた経緯がある。日米協調に関しては、1993年7月の日米コモン・アジェンダ構想、1994年2月の日米首脳会談でのGII構想を受けて1994年10月より3か月間、JICA国際協力専門員(保健分野担当)がUSAID本部に派遣された。当該専門員は人口・エイズ分野における日米協力を推進するため、ジャマイカ、「グ」国、ブラジルを視察している。このときUSAID「グ」国事務所において、Susie Clay女史(保健と教育担当)と協議し、人口問題を考えるにあたって、女子初等教育の重要性が強調された。これが「グ」国女子教育分野における日本の支援のきっかけとなったと思われる。その後、1995年3月より1か月、企画調査員が派遣され、「グ」国の国家計画における教育分野の位置づけ、女子教育の現状と問題点の調査、外国ドナー等の援助動向の調査を行い、我が国の協力の方向性についての検討がなされた。同年5月には日米包括経済協議WID作業部会が国務省内で開催さ

³⁹⁾ 「グアテマラ / 女子初等教育分野企画調査報告書」国際協力事業団 企画部、1995年3月

「グアテマラ国女子初等教育分野プロジェクト形成調査結果資料」(内部検討資料)基礎調査部、1996年1月を参考にした。

れ、「グ」国に対する女子教育の振興に日米共同で取り組むことについての基本合意を得た。

2) 日米合同プロジェクト形成調査団

上記合意を受けて、同 1995 年 7 月には日米合同プロジェクト形成調査団が派遣され、日米協調プログラムの内容・スケジュールの確認、我が国の具体的協力計画案の形成が行われた。同年 7 月 9 日より約 1 か月の日程で、当時の企画部環境・女性課課長を団長として、外務省経済協力局無償資金課、同政策課、その他関係者と JICA 米国事務所長が参団した。このプロジェクト形成調査では、「グ」国政府教育省、USAID「グ」国事務所との協議及び現地の NGO 活動の視察を通して、次の 3 つのプロジェクト案が検討された。

プロジェクト 1: 「エデュケ・ア・ラ・ニーニャ計画」の実施体制強化

ここでは、USAID の支援を受けている現地 NGO である砂糖産業財団(FUNDAZUCAR) に対し、草の根無償資金協力で巡回活動用機材を供与する。

プロジェクト 2: 女子教育啓蒙機材の普及

女子教育教材(小冊子、テープ等)と地域普及のための機材を供与する。

プロジェクト 3: 女子の学校出席率向上のための教育方法開発及び教員訓練

教育協力の分野で長短各 2 名の専門家を派遣して、授業分析を行ったうえで効果的な教育方法を開発し、普及に向けて現職教員研修のための教材等の整備、同研修の実施等を行う。

その他、日本の支援として公立小学校増改築計画、協力隊派遣、研修員受入れ等が検討されている。また、日米協調のあり方については、互いの得意分野を尊重し、活動を補完し合うやり方でそれぞれ個別に進めることを基本としている。形成されたプロジェクトは、合同プロジェクト形成調査後に派遣された個別専門家によって次のとおり実施のための調整が行われた。

プロジェクト 1: 「エデュケ・ア・ラ・ニーニャ計画」の実施体制強化

日本は USAID の技術支援を受けている現地 NGO の砂糖産業財団(FUNDAZUCAR)に 対し、草の根無償資金協力で女子教育啓蒙の巡回訓練活動のための機材を供与した。しかし、機材供与の本来の目的である女子小学校出席率向上のための巡回訓練活動の際にはほとんど活用されていなかったこと、^[国際協力事業団 1]また、砂糖産業財団による「エデュケ・ア・ラ・ニーニャ」プロジェクトが終了したことから、供与した機材を回収す

^[国際協力事業団 1] 活用はされているが、日本側の当初の目的どおりには活用されていない。どのような目的で供与して、実際はどのように使われていたのか、事実をきちんと記載すべきである。

る結果となった。これは機材供与の際に機材受入先の NGO に対し、機材の詳細説明がなされておらず、また USAID「グ」国事務所においても供与機材に対する実務的な関心に欠けていたことが原因と考えられている。回収した機材については、その後別の NGO に供与されるべく、在「グ」国日本大使館及び当該専門家によって調整がなされた。

プロジェクト2：女子教育啓蒙機材の普及

予定していたラファエルランディバル大学(ラ大学)が開発した主要マヤ言語による副読本の増刷支援は、(1)低学年の児童には内容が難しく、現実と乖離している教材があるとの指摘があり、また、(2)教材が供与先でほとんど活用されていない、(3)先住民言語の正書法がいまだ統一されておらず教育省二言語/文化教育局はラ大学が副教材に用いている正書法を正式なものとして認めていない、等の理由から、^[国際協力事業団2]再度 USAID 側と増刷対象の教材を検討し直した。結果、当初予定の教材ではなく、需要の大きい教員再訓練プログラムの教材を増刷することとなった。

プロジェクト3：女子の学校出席率向上のための教育方法開発及び教員訓練

プロジェクト2で増刷した教員再訓練プログラムの教材を活用して、予定していた教員訓練ワークショップを実施することとなった。

(2) 調査対象者の内訳

本案件群は、1994年に対象国と選定されてから、7年間という時間の流れがあり、また「グ」国には JICA 事務所がなかったという特異な条件の下に協調が導入されたこともあって、案件に具体的に携わった調査対象者が限られている。協調に関する情報は、主として現地にて具体的に案件形成、実施にかかわった調査団団員1名、長期専門家2名から収集している。

表3 - 6 調査対象者の内訳

調査対象者の立場	アンケート調査	聞き取り調査	調査対象者の総人数
調査団団員	1	1	1
本部担当者	2	1	3
専門家	3	2	3
合計	6	4	7

^[国際協力事業団2]「インパクトが不明瞭」というのではなく、ラ大学の開発した副読本が政府の綴り方と異なることが判明し、そのまま増刷すると政府との対立が予想されたので、検討し直したという経緯がある。こちらも、どのような状況だったのか事実をきちんと記載すべきである(水野専門家、村田専門家レポートに記載があるとのこと)。

(3) 援助協調のプロセスの分析

1) 対象国選定時の日米実施機関レベルの協調態勢(現場)

本案件群では援助協調対象国に選定される以前は、協調の実績はなく、JICA 事務所も存在しなかったことから、対象国選定時では援助協調の態勢は整っていなかった

2) 日米政策レベルの協調態勢

本案件群形成の最終決断は、1995年5月の日米包括経済協議 WID 作業部会でなされ、両国は「グ」国の女子教育振興に対する援助に共同で取り組むことに合意している。JICA 事務所が存在しないにもかかわらず、「グ」国での実施をとり決めた公式の理由は定かではないが、関係者からは「米国が「グ」国での女子教育に実績があり、日本を巻き込みたかったのではないか」とのコメントがあった。また、「日本側(外務省)は協調に熱心であり、トップダウンでの“協調ありき”の案件であった」とのコメントがあった。この背景には、1995年9月には北京にて世界女性会議が開催される予定があり、我が国の WID 分野に対する積極的な取り組み姿勢を示すための何らかの協力案件を早急に形成する必要もあったことから⁴⁰、現地での態勢より日米政策レベルの決定を優先させて実施された協調だったといえる。

3) 案件形成時の日米実施機関レベルの協調態勢

JICA 事務所が存在しないため、具体的に案件実施に奔走した個別専門家に多くの負担を強いることになった。専門家の業務を進めるにあたっては、在「グ」国日本大使館が多くの便宜供与をはかり、専門家の活動の支援を担っている。カウンターパートは、名目上は「グ」国政府教育省学校教育総局であったが、実質的には人材・カリキュラム改善局とされた。その理由は、聞き取り調査によると、1)USAID 側のカウンターパート・プロジェクトであった「エデュケ・ア・ラ・ニーニャ計画」事務局が同局にあったこと、及び、2)今後の日本の協力内容が学校教育システムの運営管理を中心的な業務とする学校教育総局よりも、カリキュラム改善や現職教員研修を主な業務にしている同局の方が専門家の配属先として適切であると関係者によって判断されたこと、である。一方、人材・カリキュラム改善局には急遽 JICA プロジェクトのカウンターパートとしての役割が割り当てられたようであり、主体性が弱かったという問題点も指摘されている。とはいえ、USAID は既に教育省に活動の場を確保しており、派遣された個別専門家は USAID との契約コンサルタントと執務室を共有し、これまで USAID が培ってきた人脈、情報を有効活

⁴⁰ 「グアテマラ国女子初等教育分野プロジェクト形成調査結果資料(内部検討資料)」基礎調査部、1996年1月

用しながら、調査・企画調整活動を開始することができた。聞き取り調査では、「米国との援助協調があったので、「グ」国女子教育分野で日本が支援を開始することができた」とコメントがあった。本案件群では、協調案件を実施するための活動そのものが援助協調で支えられていたといえる。ただし、聞き取り調査では、JICA 事務所がない、当該国での USAID との協調実績がない、等の理由から、^[国際協力事業団³] 当時派遣されていた専門家として、援助協調の実施態勢は整っていなかった」という意見が示されている。

4) 日米実施機関の援助協調の継続態勢

当時、現地には JICA 事務所がなく、しかも JICA 本部が地域部体制をとっていなかったことから、JICA 内で本案件群を統括する責任管轄部署が不明瞭であった。そのため、専門家は現地での活動に際して、JICA から側面的な支援を受けることができなかった、ということがアンケートや聞き取り調査で判明した。さらに、本案件群が取り組もうとしていたスキームが多岐にわたり、スキームによって本部の窓口が異なっていたことも、このような状況を生み出す要因のひとつになっていたと考えられる。

1997年10月に、USAID側のベストプロジェクトのあとを受けて開始されたグローバル・プロジェクトでは、女子教育に特化した取り組みから、むしろ先住民、二言語教育、及び識字教育を協力の中心として、横断的に女子教育の推進に配慮していくという方向にシフトした。そのため、USAID側のカウンターパートは、教育省二言語/文化教育局及びNGOとなり、日本側の協力対象とは一致しなくなった。このように、USAIDは、USAID側プロジェクトの交替によって日本との協調は終了したと判断していた。「グ」国女子教育分野に係る日米協調は、日米合同プロジェクト形成ミッションにて協議された3プロジェクトの実施をもって事実上、達成・終了しており、今後は意見・情報交換という形態にて継続するという基本的認識をもっている」という、1997年8月にUSAID本部のSusie Clay女史がJICA米国事務所長(当時)にあてた書簡にも、このことが示されている。当時派遣されていた専門家によると、「USAID側のグローバル・プロジェクトは、日米共通・アジェンダ下の日米協調を続けるためだけに立ち上げられたプロジェクトであり、協調を維持する態勢はあったはずだが、同プロジェクトが立ち上がった当初は、具体的な活動内容が未定で、ほとんど機能していない状態であった」ということである。結果的に、合同プロジェクト形成調査で形成された案件以上の協調案件は形成されることなく、日米協調は事実上解消され、本案件群での実施機関のJICA-USAID援助協調の継続態勢は必然的に消滅した。以後、JICAとUSAIDは互いのプロジェクトを実施しつつ、専門家ペー

^[国際協力事業団³] 当時派遣されていた専門家として、態勢は整っていなかった。

スでの不定期な意見交換を行うにとどまることになる。

(4) 援助協調の成果の分析

1) 効率性

本案件群の関係者は「業務に見合う成果があったか」という問いに対して、本部担当者が「成果はあった」としている一方で、現地で活動した専門家は「どちらともいえない」と回答しており、本部担当者と現地専門家では意見の相違が見られた。「どちらともいえない」理由は、1) USAID との協調は互いの活動を補完しあうやり方で、プロジェクトの実施は個別に行うものであったので、成果が判断できないから、また、2) 実質的な協力活動実施の前提として膨大な量の事務処理と関係各署との調整を行わなければならない状態にあったため、TOR に基づく本来の技術協力が物理的に制限され、「業務に見合う成果」があったかどうか判断がしにくいから、とのことであった。

2) 妥当性

本案件群の JICA-USAID 援助協調は、案件形成・実施に妥当であったとはいえない。本案件群は、1994 年 12 月に「グ」国教育大臣から協力要請があり、また 1995 年 5 月の「日米包括経済協議の WID 作業部会にて日米が「グ」国における女子初等教育の振興に共同で取り組む合意をしたことで、日本の政策及び「グ」国の政策との整合性はあったといえる。しかし、1) 「グ」国は JICA 事務所が存在しないため、担当専門家は日本大使館の支援で業務を行っていた、2) 本部においては本案件群の責任部署が不明瞭であったことから日本側の体制は整っていたとはいえない、3) 合同プロジェクト形成調査で日米が交換した文書は互いの署名もなく、有効に活用されていなかった、4) 本部では協調への認識が統一されておらず、本部と現場のフォローアップ体制が構築されていなかった、という理由により、本案件群は政策との整合性はあったが、案件実施のための体制が、本部、現場とも整っていなかったと結論づけられる。

3) 成果

互いの不足している部分を補う比較優位を活かした援助形態であったか？

日本の無償資金協力による施設・機材供与と、USAID パートナー NGO の技術支援の形態は、比較優位を活かした形態であったといえる。アンケート調査でも比較優位の効果が指摘されている。そのほかに、「協調の枠組みが案件の採択に有利に働いた」との効果も多く指摘されている。また、USAID パートナー NGO との協力によって「グ」国女子教育分野の現状把握が円滑に行われ、USAID が養成したコンサルタントを在外専

門調整員として雇用し、これまでの USAID の経験、知見を有効活用したことも、比較優位を活かした効果といえる。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか？

本案件群に関与したことによって「知識の向上があったか」の問いに対し、7名の回答者全員が「向上はあった」と回答している。新しく習得した知識の内容は次のとおりである。

表3 - 7 習得した知識

知識の種類	新しく習得した知識の内容
USAID の戦略	- 女子教育促進の戦略、ジェンダーの視点で女子教育を改善する考え方
USAID の具体的活動	- プログラムの評価結果 - ソフトのみでの支援方針
USAID の協力形態	- プロジェクト関係者の位置づけ、役割 - 実施スケジュール - 評価のしくみ - 定量的なアプローチの採用
日米コモン・アジェンダの一般的知識	- 政策の合意、 - 外交政策のひとつであること - WID 分野が追加されたこと
教育に関する技術知識	- 女子教育の現状、阻害要因 - 教員の現状 - 「グ」国の教育制度の体系

ターゲットグループの規模が拡大したか？

現地でこれまで活動してきた USAID と支援内容を検討したことによって、日本の機材供与に関して^[国際協力事業団4]支援が重複することを避けることができた。また、USAID が開発したモジュールを活用して日本が教員再訓練を代行したことにより、USAID は当初計画していたターゲットグループへの投入をプロジェクトの他の活動に振り替えることができるようになり、結果として教員再訓練実施のカバー率が向上した。

支援のタイミングのずれはあったか？

アンケート調査によると、「JICA 本部からの協調のための専門家派遣自体が遅れたことによりタイミングのずれがあった。USAID では 1995 年 7 月の合同プロジェクト形成調査派遣後、数か月後には日本人専門家が派遣されるものと理解し、プログラムの実施を進めたが、実際に専門家が派遣されたのは、USAID のプログラム終了年度とな

[国際協力事業団4] USAID もそのパートナー NGO も、学校建設は一切していないので、重複しようがなかった。

る 1996 年に入ってからであったため、既に USAID 側との実質的な協調が困難であった」とのことであった。

また、日本の支援が開始された後、USAID 側のプロジェクトが 1997 年まで 1 年間延長されたため、USAID との協調プロジェクトが持続していたが、USAID 側のプロジェクト終了後は、JICA は女子教育に焦点を当て、USAID は女子教育に特化した取り組みから、先住民、二言語教育及び識字教育を協力の中心としていくという方向にシフトし、双方のプロジェクトの焦点が異なったことから、JICA-USAID 協調の観点からのプロジェクト企画、調整はなされなかった。

想定されなかったネガティブなインパクトについて

JICA-USAID 援助協調の看板を掲げたことによって、逆に JICA の協力が USAID 側に吸収され、現地では協調が USAID 独自の協力として理解されてしまった。

現場で協調に関与した専門家によると、「女子教育協力は USAID の事業であり、日本はそれに資金援助しているにすぎない、と理解されてしまうことが多々あった。これはプレゼンスがある(顔の見える)投入を主に USAID が行っていたことによるものである。また、日本側は個別専門家、機材供与、草の根無償等の個別スキームの組み合わせであり、「プログラム」として実施していなかったため、一連の投入が、教育省作成の教育分野ドナー・プロジェクト・リストにも掲載されないような状態であった」とのことであった。

成功例の紹介

USAID パートナー NGO との協力によって「グ」国女子教育分野の現状把握が円滑に行われ、USAID が養成したコンサルタントを在外専門調整員として雇用し、これまでの USAID の経験、知見を有効活用することができた事例を紹介する。担当専門家への聞き取り調査によると、USAID の契約コンサルタント及び USAID が支援していた現地 NGO との協力体制の下で活動できたことによって、当該専門家は具体的に次のことを習得できたとのことである。

- ・ 案件形成のための現状把握を迅速に行うことができ、現場に受け入れられやすい効果的な案件形成を考えるのに役立った。
- ・ USAID の契約コンサルタント及び USAID のパートナーであった現地 NGO の職員は優秀ではあるが、「グ」国においては案件の裨益対象者層とは分離した階層に生きるエリートである。彼らの推し進めるジェンダーの視点は「グ」国では広く受け入れられているわけではないことを知った。このことも日本の案件形成をするう

えで考慮した。

- ・ 対政府支援の日本が USAID 支援の NGO との連携において注意すべき点は、日本のできるところとできないところを明確にしておくことである。

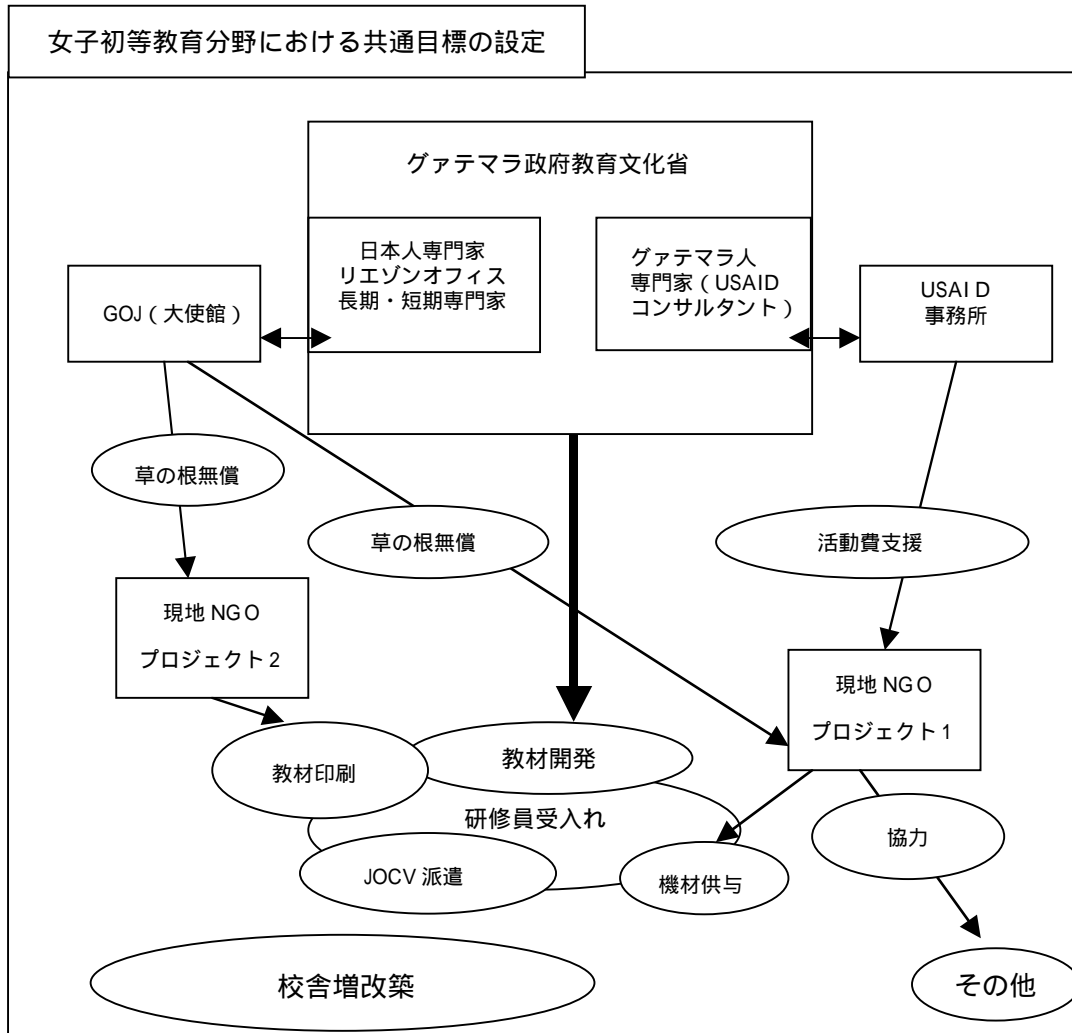


図3 - 4 USAID 傘下の NGO の知見を共有した例のイメージ図⁴¹

(5) JICA-USAID 援助協調の促進要因と阻害要因

1) 促進要因

本案件群の JICA-USAID 援助協調に係る促進要因は次のとおりである。

- ・ USAID 契約コンサルタントとの協力体制があったこと。

USAID パートナー NGO の協力が得られ、彼らの情報、案件形成のノウハウ、現場でのネットワーク等のリソースを有効活用できたことで、案件の実施が促進された。

⁴¹ 「グアテマラ国女子初等教育分野プロジェクト形成調査結果資料(内部検討資料)」基礎調査部、1996年1月

2) 阻害要因

本案件群における JICA-USAID 援助協調の阻害要因は次のとおりである。

- ・本部での責任監督体制が不明瞭であったこと。

JICA 本部にて本件統括部課が正式に決まっていなかったことから、様々な意思決定に多くの時間を必要とした。また、同様の理由で、合同プロジェクト形成調査の結果が JICA 関係部課が所管する事業計画に必ずしも明確に反映されず、専門家が派遣された後にスキームに応じて担当部課と個別の交渉を始めざるを得ない状況を生じさせた。さらに、本件のモニタリングなどについても組織的な対応は見られず、フォローアップ体制は不十分であった。

- ・現地 JICA 事務所がなかったこと。

日本大使館が専門家活動を支援する体制にはあったが、当時「グ」国事務所がなかったことで専門家が案件形成・実施のための実務的な手続き等を進めざるを得なかった。そのため、煩雑な事務処理を専門家に課すこととなり、実質的な協力活動を物理的に制限してしまった。

(6) USAID 側の見解

これまで続いていたベストプロジェクトに続く新プロジェクト(グローバル・プロジェクト)の実施が遅れたため、JICA との協調に支障を来してしまった。しかし、それまでの JICA-USAID 援助協調は国内の様々なレベルの関係者に対し、女子教育に関する政策レベル及びプラクティショナー・レベルのセミナーを合同で行い、相互に補完的で効果的であった。USAID はローカル NGO を活用した支援、日本は教育省に長期専門家を派遣して支援するという優位性を活かした形態で、お互いに補完的で協調の相乗効果があったといえる。さらに、二大ドナーが共同で支援することで「グ」国教育セクターに大きなインパクトを与えた。日本の長期専門家派遣が終了し、USAID 側のプロジェクトが完了した後は、協調は行われなかった。本案件群のように大きな枠組みのなかでは、同一の目標をめざしつつも互いに密接には関係しない、緩やかな協調が効果的である。また、本案件群では相手国のオーナーシップを確保することはできなかった。

(7) 総 評

本案件群では、日米コモン・アジェンダ構想以前は現地での日米協調関係はなかったが、同構想下において日米政策レベルの援助協調を導入したことによって具体的な協調案件が形成され、実施された。JICA-USAID 援助協調を開始する以前に既に USAID が活動を通じて得ていた情報、人材、ネットワークを JICA が有効活用することができたことは JICA に

とって有利であった。USAID側では、協調案件の実施は順調に行われた、大きな枠組みのなかでは統一の目標をめざしつつも互いに密接には関係せず協調することが効果的だった、との見解である。しかし、日米協調という看板を掲げて取り組んだにもかかわらず、JICA-USAID協調が今後の協調の見通しもないまま、3つのプロジェクトの実施のみで終了してしまったことは、残念である。