

### 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

1997 年には、日米コモン・アジェンダ(人口・健康)中間レビューと GII 中間評価が実施された。この結果、人口・エイズ分野協調重点国の廃止、現地主導による協調の一層の促進、合同プロジェクト形成調査の実施が奨励され、一層の協調促進の改革が行われた。

JICA では、日米コモン・アジェンダ(人口・健康)中間レビューと GII 中間評価の後に実施された、ザンビア(1998 年 12 月)をはじめとする合同プロジェクト形成調査を「日米合同プロジェクト形成調査(US-Japan Joint Project Formulation Mission)」と認識しており、それ以前の合同調査とは区別している。ザンビア以前の合同プロジェクト形成調査は、基本的に日本側のプロジェクト形成調査に USAID からオブザーバー参加をするものであったが、ザンビア以降は日米双方の協議のうえでプロジェクト形成調査対象国を決定し、日米双方から団員として参団を得たうえで現地で公式協議を行い、今後の協調に係る交換文書(メモランダム: Memorandum for the Record)に USAID 在外事務所長 外務省団長(通常調計課長)間で署名を行っている。

本項で取り上げたのは、「日米合同プロジェクト形成調査(US-Japan Joint Project Formulation Mission)」として実施された、ザンビア(1998 年 12 月)、バングラデシュ(1999 年 12 月及び 2000 年 2 月)、カンボディア(2000 年 6 月)、タンザニア(2001 年 2 月)、及びメキシコ(2001 年 3 月)の 5 案件群である。

### 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)



#### (1) 援助協調の経緯

##### 1) 対象国決定まで<sup>42</sup>

ザンビア共和国(以下、「ザ」国)では、1991年の新政権誕生以降、保健行政の効率化が図られ、組織機構の改編、リファラル・システムの導入、財政基盤、パートナーシップの強化を内容とする保健医療改革が行われてきた。現在の「ザ」国の保健医療は、1991年の「国家保健政策」を基礎とし、「費用対効果が高く、質の高い保健サービスを国民に広く平等に提供すること」を主目標にしている。1997年に行われた日米コモン・アジェンダとGIIの中間評価の結果、これまでの人口・エイズ分野の協調重点国が廃止され、重点国ではなかったเวียดนาม、ジンバブエに次いで3番目に「ザ」国が合同プロジェクト形成調査派遣対象国に選定された。選定の理由となったのは、「ザ」国でのJICA事務所とUSAID事務所等の関係機関との協調関係が進んでおり、日米双方が対象国候補として挙げていたことである。

##### 2) 日米合同プロジェクト形成調査(Joint Project Formulation Mission)

1999年12月に約2週間、外務省経済協力局調査計画課課長(当時)を団長とする日米合

<sup>42</sup> 「ザンビア国プロジェクト形成調査(日米連携/人口・エイズ、子供の健康分野)調査結果資料(内部検討資料)」国際協力事業団、基礎調査部、1999年5月

同プロジェクト形成調査団が派遣され、現地 USAID 事務所、日本大使館、JICA 事務所が事前に準備した協力候補案件の検討を中心に進められた。

本調査の協議項目は次のとおりである。

HIV/AIDS とリプロダクティブヘルス分野：HIV/AIDS コミュニティーベース活動、HIV/AIDS ハイリスクグループに対するエイズ予防対策、包括的リプロダクティブヘルスプロジェクト

子供の健康：予防接種拡大 / ポリオ根絶プログラム、学校保健 / 栄養プログラム、安全な飲料水推進プログラム、マラリア総合対策

システム強化：DHS(人口健康調査)、保健管理情報システム、バスケットファンド

協議の結果、上記 3 分野のうち、次の 2 分野の案件について USAID との協調が具体的に組み入れられた。

HIV/AIDS とリプロダクティブヘルス分野

HIV/AIDS ハイリスクグループに対するエイズ予防対策

- ・ 日本側は、開発福祉支援によるローカル NGO(ワールドビジョンザンビア)の活動支援と草の根無償による性病治療薬、IEC マテリアル、車両、自転車等の供与。
- ・ USAID 側は、SFH( Society for Family Health-USAID 傘下の NGO)によるコンドームのソーシャルマーケティング及び啓蒙活動と FHI( Family Health International-USAID 傘下の NGO)によるモニタリング・評価・行動変容の調査。

子供の健康

予防接種拡大プログラム(EPI)・ポリオ根絶プログラムの支援

- ・ 日本側は、子供の健康無償によるコールドチェーンの改修、保守管理体制整備とポリオサーベイランスの実施。
- ・ USAID 側は、EPI 政策分析及びガイドライン策定、研修の技術的・財政的支援等。

ソーシャルマーケティングによる安全な飲料水推進プログラム

- ・ 日本側は、草の根無償による塩素剤製造機材、飲料水貯蔵用容器を SHI に供与、JICA プロジェクト方式技術協力(プライマリー・ヘルスケアプロジェクト)による飲料水消毒用塩素剤(商標名：Chlorin)のヘルスセンター配布及び Chlorin 使用促進のためのビデオ制作と待合室での上映。
- ・ USAID 側は、SFH への資金援助、モニタリングと評価実施。

## (2) 調査対象者の内訳

本調査においては、日本側政策レベルからは、外務省経済協力局調査計画課の担当官1名より聞き取り調査を行った。実施機関レベルでは、アンケート調査は9名から回答を得た。また、アンケート回答者のうち6名に対して補足情報収集のための聞き取り調査を実施した。アンケート回答者及び聞き取り調査対象者の内訳は次のとおりである。

表3 - 8 調査対象者の内訳

調査対象者	アンケート調査	聞き取り調査	調査対象人数
調査団団員	-	1	1
本部担当者	2	2	2
大使館	1	-	1
事務所員	3	2	3
NGO 団員	2	2	2
コンサルタント団員	1	1	1
合計	9	8	10

## (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の協調態勢(現場)

現場においては、日本大使館担当官、JICA 事務所担当者と USAID 事務所との協力関係が以前より存在しており、1995年には日米合同評価現地評価事業を実施するなど、日本側関係者と USAID との連携関係が構築されていた。「ザ」国においては SWAPs( Sector-wide approach )が導入されており、二国間援助が歓迎されない風潮もあるなか、ドナー会議の場において、二国間援助を積極的に実施している USAID との接点が見いだされた経緯がある<sup>43</sup>。本案件群では援助協調対象国に選定される以前から、協調の実績があった。

## 2) 日米政策レベルの協調態勢

前述したとおり、「ザ」国では JICA 事務所と大使館、USAID 事務所等の関係機関の間で既に協調関係が進んでおり、「ザ」国への合同プロジェクト形成調査の派遣はこれまでの協調関係をさらに促進する効果があったといえる。

## 3) 案件形成時の日米実施機関の協調態勢

1998年初頭に本部からの合同プロジェクト形成調査派遣の打診を受けたあと、日米協調案件の発掘を目的として日本大使館、USAID 事務所、JICA 事務所間で定期会合が開かれ、日本側の無償資金(草の根無償、一般無償、子供の健康無償)のスキームと、USAID

<sup>43</sup> 関係者の聞き取り調査による。

傘下の NGO を活用した技術支援を効果的に組み合わせた形態の案件形成が行われた。これらの案件情報は本部の合同プロジェクト形成調査団団員に事前情報として提供された。このように本案件群においては日米実施機関の積極的な協調態勢があった。

#### 4) 日米実施機関の協調継続の態勢

事前に準備されていた案件候補リストに対し、合同プロジェクト形成調査時の外務省、USAID も交えた協議によって案件採択の優先度がつけられた。優先度の低い案件については、合同プロジェクト形成調査後に派遣が予定されていた企画調査員によってフォローされていくことになった。合同プロジェクト形成調査後は、1999 年 8 月に企画調査員が派遣されるまで、すべて事務所担当者によって案件のフォローアップがなされた。USAID との定期会合も 2 か月に 1 度の割合で行われており、ドナー会議(月 1 回以上)もすべて担当の所員が対応していた。聞き取り調査によると、各会議における担当所員の発言頻度も 2 ~ 3 回と多く、事務所の積極的な姿勢が現れており、「ドナー会議出席は業務が煩雑で多忙を極める場合は大変であったが、前任者からドナー協調には積極的に取り組んでいたので、極力すべてに出席するように努力していた」とのことであった。また、「USAID 側の担当者との人間関係ができると、ドナー会議において理解できないところがあった場合、隣席の USAID 側担当者に質問をして会議の内容を理解することができた」、「保健の専門ではなかったが、ソーシャルマーケティング等、いろいろなことを学ぶことができたことは有効であった」など、事務所員がドナー協調に積極的に取り組んだ利点は多かったと思われる。企画調査員の派遣後は所員とともに協調態勢が継続されたが、事務所のナショナルスタッフとして勤務している日本人スタッフ(保健分野専門)を有効活用することによって、業務の分担が図られたことも効果的であったと思われる。これらのことから、JICA 事務所では、協調継続の態勢が整っていたといえる。なお、聞き取り調査によると、USAID 側の保健医療分野の人員体制は充実しており、JICA 側が対等の立場で協調を組むために企画調査員は案件のフォローやモニタリングには多忙を極めたとのことである。JICA 事務所の援助協調に関する人員体制の拡充が期待されるところである。

### (4) 援助協調の成果の分析

#### 1) 援助協調の効率性

合同プロジェクト形成調査の事前準備は煩雑であり、特に JICA 事務所の担当者の合同プロジェクト形成調査に関する業務量は全体の仕事量の 50% 以上と多かったが、「業務量に見合う成果があったか」の問いに対しては、調査対象者の半数が「成果があった」と

答えている。アンケート結果によると、本部においては、JICA 事務所から合同プロジェクト形成調査に関する事前情報が十分に提供されたことから、調査対象者の多くが「合同プロジェクト形成調査派遣に係る調整が十分に行われた」と回答している。また、聞き取り調査によると、「合同プロジェクト形成調査の USAID 側の団員には、人事交流の目的で派遣されていた JICA 職員が参団しており、当該団員が効果的なりエゾンとなって、USAID 側と日本側双方が必要としている情報を提供しあい、協議しやすい環境づくりをしていたことが効果的であった。そのため日米双方の関係者のいままでにない熱意が感じられた」と前向きな現場の状況が確認された。提示された 9 件の案件はその後企画調査員によってフォローされて、またさらに追加で形成された案件もあり、現時点で実施が決まっているのは 7 件である<sup>44</sup>。

## 2) 援助協調の妥当性

本案件群での JICA-USAID 援助協調は、次の理由から案件形成・実施に妥当であったといえる。

- ・ JICA 本部、事務所ともに合同プロジェクト形成調査派遣、受入れの体制が整っていた。
- ・ 「ザ」国は日米双方にとって援助協調の対象国であることから、日米双方の政策との整合性があった。
- ・ 案件形成は「ザ」国政府が取り入れている SWAPs の重点分野から外れない形式でなされており、相手国政府の政策との整合性も確保されていた<sup>45</sup>。
- ・ 合同プロジェクト形成調査で協議の内容を記録し日米双方が署名をしたメモランダム (Memorandum for the Record) は、アンケート回答者全員がその有効性を認め今後も活用することを支持した。
- ・ 相手国政府のオーナーシップは、保健省の組織機能が脆弱で、政府の具体的方針が明確に提示されていないことで、主導性を発揮できていなかった。このことは JICA-USAID 協調を進めていくにあたって、JICA と USAID 側から「ザ」国政府の関与を特段求めていなかったことにも起因していると思われる。
- ・ 案件のフォローアップは USAID 事務所との連絡をとりながら、JICA 事務所員と企画調査員によってなされている。

<sup>44</sup> 「企画調査員報告書」国際協力事業団(ザンビア共和国・保健医療)豊吉直美、2001年2月

<sup>45</sup> 聞き取り調査では、「合同プロジェクト形成調査の案件形成時は、かなり USAID 主導でされた経緯もあり SWAPs に沿っているとはいいがたい案件もなかにはあったので、大きな流れは同じでも保健セクター全体を見渡して SWAPs にも沿った案件に変更を行うことを企画調査員のフォローの一環で行った」ということであり、日本側関係者による「ザ」国政府の政策との整合性を確保するための調整がなされていた。

### 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活かした援助形態であったか？

アンケートの回答によると、合同プロジェクト形成調査の効果として、9名中7名が「比較優位を活用した案件形成ができたこと」を挙げている。日本側の支援スキーム(草の根無償、開発福祉)と USAID 側の支援する NGO との連携による協力形態が効果的である事例が多くみられた(成功例)。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか？または、知識の向上があったか？

アンケート結果によると、援助協調に関与したことによって、8名の回答者のうち6名が関与する以前より知識の向上が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 - 9 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"> <li>- 技術的な支援に重点を置いていること</li> <li>- 成果主義であること</li> <li>- SWAPs への取り組み方</li> <li>- 広域的戦略をもつこと</li> </ul>
USAID の具体的活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>- サーベイランス</li> <li>- 運営監理</li> <li>- DHS( Demographic Health Survey )</li> </ul>
USAID の協力形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NGO の活用をして集中投下し、成果がだせないと引きが早いこと</li> </ul>
保健医療分野の技術知識	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ソーシャルマーケティング</li> <li>- HIV/AIDS ハイリスクグループへのアプローチの有効性</li> <li>- HIV/AIDS の知識</li> <li>- ソーシャルマーケティングに関する USAID と UNICEF の見解の相違</li> </ul>

ターゲットグループの規模が拡大したか？

この効果は「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？」に密接に関係しており、USAID 傘下の NGO が、日本が無償で供与した蚊帳をソーシャルマーケティングの手法で地域に配布し、その NGO に JOCV が配属され、蚊帳の普及活動を支援したことによって、ターゲットグループの規模が拡大した事例がある(後述の成功例その1参照)。

支援のタイミングにずれはなかったか？

日本の協力は対政府支援のため、政府からの要請書の遅れにより、無償資金協力の手続きが遅延したケースが確認された。また新規無償案件での本部レベルの慎重な対応に

よって手続きに時間がかかり、無償資金の機材供与のタイミングのずれが発生した。

成功例

本対象案件群での効果的な援助協調の事例を次に紹介する。

**その1 「マラリア総合対策」**

マラリア罹患を低減し、マラリアによる死亡を減少させるため、JICA は子供の健康無償によって蚊帳を調達し、USAID の資金援助を得ている現地 NGO である SFH に供与した。SFH はソーシャルマーケティングの手法を用いて住民教育、蚊帳の有償販売、回転資金の運用を受け持ち、このほかに USAID では、技術協力として5 案件群のマラリア対策に対し、地域保健所スタッフへのトレーニング、システム監視、検査技術の向上、レファレルシステムの強化に関する技術的、財政的支援を行っている。また、JICA から SFH に JOCV (村落開発普及員) が配属されており、住民啓蒙活動や蚊帳の有償販売を支援している。このように、双方の比較優位を有効活用した結果、裨益対象が拡大し 2000 年 7 月に実施された中間評価によると、プロジェクトサイトの蚊帳の保有率は 30% までに達し(目標 : 60%)、マラリアに対する知識の普及率は 75%(目標 80%) を達成している。また、SFH に派遣された JOCV 隊員は SFH に住民啓蒙活動についての知識を伝承し、SFH からはソーシャルマーケティングについての知識を習得することもできた(企画調査報告書)。

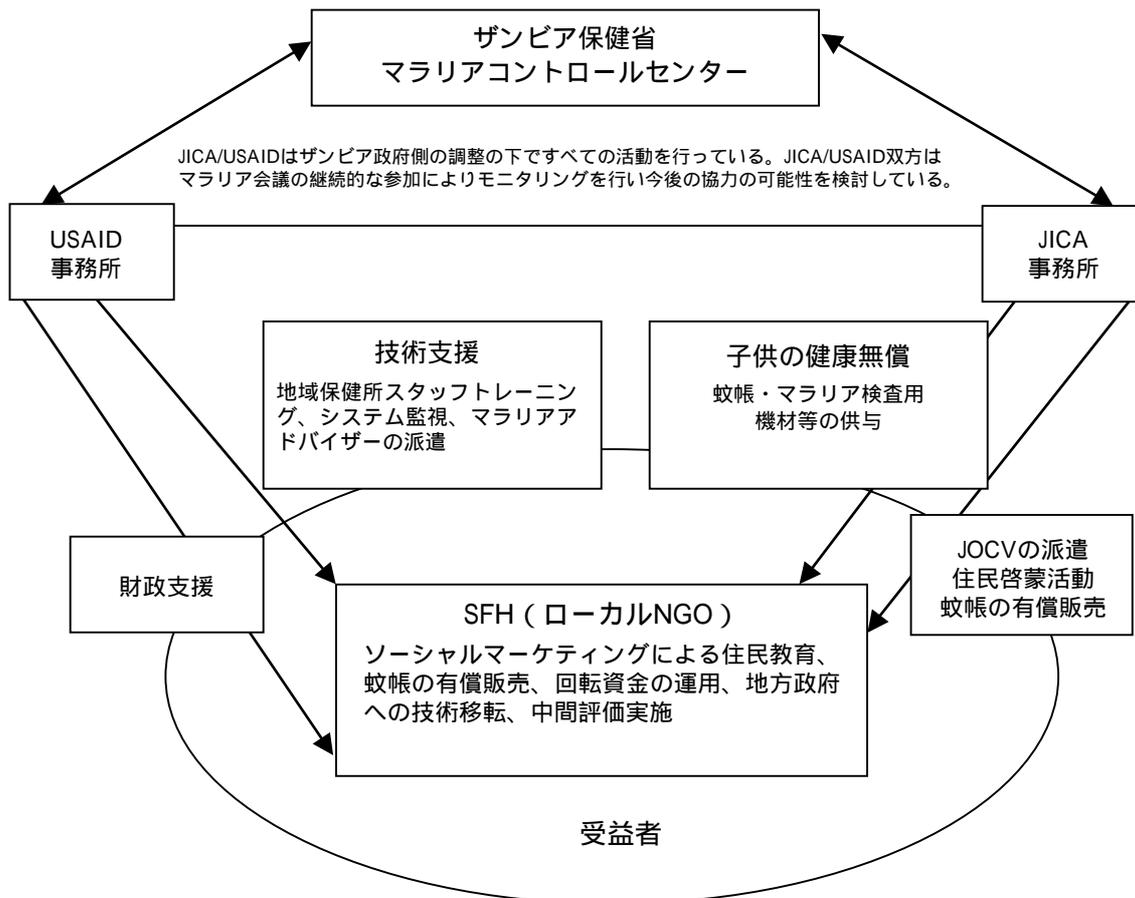


図3 - 5 マラリア総合対策での JICA-USAID 援助協調 イメージ図

## その 2 「ハイリスクグループに対するエイズ予防対策」

HIV 感染リスクの最も高いと推定される国境地域において、ハイリスクグループを対象とした啓蒙・教育活動を行い、性病クリニック受診行動の増加と性行動の変容により性病 HIV 感染率を低下させることを目標としている。日本は開発福祉支援事業でワールドビジョンの活動を支援してピアエドゥケーターの育成を行い、草の根無償によって USAID 傘下の SHF に啓蒙活動用車両を供与し、SFH はコンドームをソーシャルマーケティングで供与し、かつ啓蒙普及活動を行っている。また USAID 傘下の NGO である FHI が、モニタリング、評価で行動変容の調査を実施する。同プロジェクトでも双方の比較優位を有効活用した結果、単独では成し得なかった規模と分野の支援が可能になり、裨益対象者が拡大した。同プロジェクトは、UNAIDS から日本のエイズ協力の方向性を変えたとまで評価されるほどの効果をあげている。今度は「ザ」国政府の関与を拡大し、プロジェクトの持続可能性を高めていく必要がある(企画調査報告書)。

## その 3 「ソーシャルマーケティングによる安全な飲料水推進プログラム」

コレラ等の下痢症対策として、安全な飲料水を販売拡大することを目的とする。USAID は SFH を通し、ルサカ等の都市周辺コミュニティにおいて家庭での飲料水塩素処理のプロジェクトをソーシャルマーケティングにより推進している。日本は草の根無償資金で飲料水消毒用の塩素剤の製造機材、容器の製造機材を供与し、JICA プライマリー・ヘルスケアプロジェクトにより塩素剤を 5 万本ルサカ市に供与した。さらに塩素剤使用を奨励するビデオを作成し、プロジェクト協力対象機関であるヘルスセンターの待合室にて放映し、啓蒙活動も担っている。同プロジェクトでも双方の比較優位を有効活用した結果、単独では成し得なかった規模と分野の支援が可能になり、裨益対象者が拡大している。なお、その後の SFH の調査によって、水源の安全性確保だけでなく、家庭における水の保存方法にも問題があることが判明し、米国側研究機関である CDC は塩素処理をした水を保存するための特別な容器を開発し、今後は容器の国内生産が検討される見込みである(企画調査報告書)。

### (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。

- ・「ザ」国での JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の協調関係が進んでいたこと。事前準備ができていたことから、本部での合同プロジェクト形成調査団への情報提供も十分行われ、調査団派遣前に候補案件の検討を行うことができた。現場においては案件リストに調査団から案件採択の保証を付けるという段取りであり、案件採択のスピードアップが図られた。
- ・日本の援助スキームが USAID 側担当者に十分理解されたこと。  
援助協調担当の企画調査員は、USAID との協調体制を継続するにあたって、(特に無償資金協力での支援形態が多く検討されていたので)、無償資金協力のスキームに焦点を当てて、USAID 側担当者に説明した。なかでも、無償資金協力での手続きの時間的流れ、実施までに係る期間、JICA の協力で可能なことと不可能なことを具体的に説明し、USAID 側の理解を得た(企画調査員は、派遣前はジュニア専門員として無償資金協力部所属であったことから、無償資金協力形態について熟知していたことが相乗効果と

もなっている)。この結果、USAIDと協力形態の組み合わせについての現実的な接点を見いだすことができ、案件形成、実施が促進された。

## 2) 阻害要因

本案件群のJICA-USAID援助協調に係る阻害要因は、確認されなかった。

## (6) USAID側の見解

「ザ」国でのJICA-USAID援助協調は援助協調の模範例といえる。本案件群では、JICAとUSAIDは互いの優位点を認識し、それを有効活用することができた。マラリアプロジェクトでは、日本が蚊帳や普及用の車両、コンピューターを供与し、USAIDは傘下で活動するNGOの活動費を支援した(USAIDでは、供与機材は米国製でなくてはならず、機材供与に時間がかかる。また、米国製は、より高価であり現地での維持管理が困難である。日本はその点、現地調達のスキームがあり効果的に機材調達ができる。一方JICAのスキームではNGOの運営費を支援することが困難である)。また、本案件群ではJICAとUSAIDの援助協調は、互いの能力向上(キャパシティービルディング)にも貢献した。人口健康調査(Demographic Health Survey : DHS)実施についてJICAは現地調査に係る資金を支援し、DHS調査に参加し、調査手法等について習得する機会を得た。また、USAIDのエイズプロジェクトにJICA側からも参画し、USAIDが過去に行った失敗例を含めて体験を共有し、JICAは合同評価の質問票作成にコンサルタント費用を支援した。

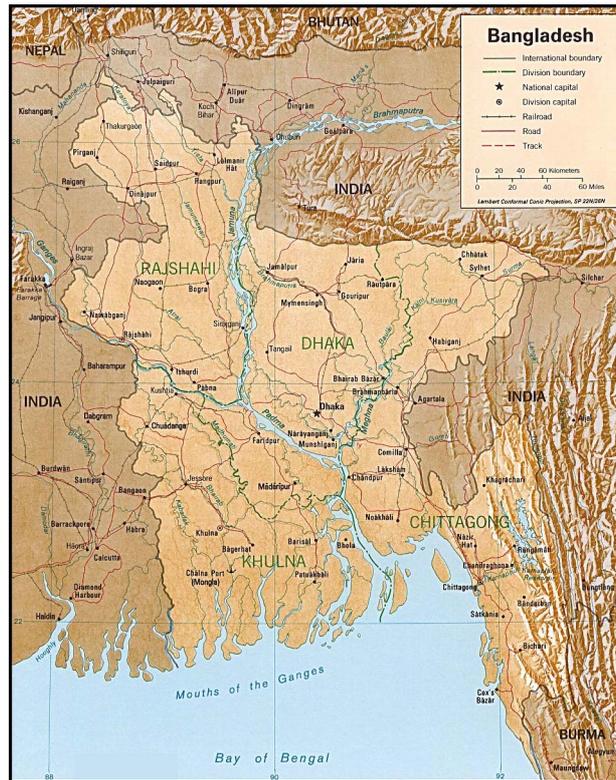
本案件群での成功要因は、援助協調に効果的なJICA事務所、日本大使館、USAID事務所間の友好的な人間関係とともに、活動する強いコミットメントがあったこと、またJICA側に援助協調の担当専門家(企画調査員)が配置されていたことがUSAID側から挙げられた。また、本案件群での阻害要因は、JICAとUSAIDのそれぞれの組織体制の違いから派生している。JICAは権限が現地になくことから、決裁に時間がかかる。決裁に時間がかかることは時には援助協調を進めていくうえでのチャンスを逸することにもつながり、USAID側が理解に苦しむ点でもある。

## (7) 総 評

本案件群はJICA、USAID双方においてJICA-USAID援助協調の成功例と理解されている。JICA、USAIDともに、両現地事務所及び日本大使館間の有効な人間関係と、援助協調を成功させようとする強いコミットメントがあったことで、互いの優位点を有効活用した協調案件が形成・実施できたことを成功要因と挙げている。また阻害要因については、USAIDから支援の実施のタイミングがずれたことを挙げられているが、その原因として、JICA側

組織体制の問題として現地事務所に権限が委譲されていないことが指摘されている。この点に関して、JICA 側では権限委譲がなされていないことのほかに、「ザ」国政府の対応が遅れたことも要因であったとしている。

### 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)



#### (1) 援助協調の経緯<sup>46</sup>

##### 1) 対象国選定まで

バングラデシュ人民共和国(以下、「バ」国)にとって、貧困削減と人口増加率抑制は1971年の独立以来、開発上の最大の問題であり、「バ」国政府は国際機関、外国援助機関の支援を受けながらこの大きな課題に取り組んできた。1994年2月、GII構想が発表され、「バ」国は人口・エイズに関する支援対象としての重点国のひとつとして位置づけられ、翌1995年に「人口・エイズ分野プロジェクト形成調査」(USAIDオブザーバー参加)が派遣された。この調査では、「バ」国での草の根レベルでの日米の援助協調の重要性が確認され、この調査の結果を受けてその後、日本側援助スキームである草の根無償資金支援事業と、米国側援助スキームであるNGO支援事業を連携させた援助案件が形成された。その後はJICA事務所、日本大使館、USAID事務所間の定期会合が開催され、互いの情報交換がなされ、JICAとUSAIDの協調態勢が継続されていた。このように「バ」国内での日米協調の体制ができていたことから、1998年、「バ」国は日米コモン・アジェンダに係る合同プロジェクト形成調査派遣対象国に選定された。

<sup>46</sup> 「GII(地球規模問題イニシアティブ)に関する中間報告書」財団法人家族計画国際協力財団(ジョイセフ)外務省委託調査、(1994.4-1997.3)1997年9月

「バングラデシュ日米合同プロジェクト形成調査(第一次、人口保健分野)調査報告書ドラフト」国際協力事業団アジア第二部、2000年1月

## 2) 日米合同プロジェクト形成調査

合同プロジェクト形成調査が予定されていた期間に、「バ」国で反政府スト(ハルタール)が行われることになり、合同プロジェクト形成調査は日本側団長他 1 名の派遣が中止となり、USAID 側も本部からの派遣が JICA から USAID、PHN<sup>47</sup> センターに出向中の職員のみとなったため、今次を第一次調査団と位置づけ、現地での公式協議、文書交換を行わず、現地関連事業の現状確認と日米連携事業の将来計画に関する非公式討議を行うことにとどめた(1999年12月)。「バ」国側を含めた正式ミニッツの署名は、第二次調査(2000年2月実施)にて行うこととした。合同プロジェクト形成調査(第一次)にて検討された項目は、(1)ポリオ、(2)EPI、(3)リプロダクティブヘルスの質的向上、(4)ICDDR, B(国際下痢症研究所)支援、(5)HIV/AIDS、(6)PHC 医療品保管倉庫等の建設、(7)微量栄養素、(8)ビタミン A 欠乏症、である。合同プロジェクト形成調査(第一次)の結果を受けて、2000年2月には、当時の外務省経済協力局調査計画課課長と同課長補佐で構成された合同プロジェクト形成調査(第二次)が派遣され、第一次で調査された項目について、「バ」国政府を含んで日米バの協議検討がなされた。合同プロジェクト形成調査(第二次)の協議結果は次のとおりである<sup>48</sup>。

### ポリオ

- ・ OPV ワクチン供与については、「バ」国より協力要請が提出された後、外務省にて案件採択の検討がされている。
- ・ ポリオ撲滅に関する技術協力として短期専門家派遣(2001年4月～6月)。
- ・ 研修(マイクロプランニング、マッピング)は企画調査員が現地国内研修の可能性を調査。
- ・ 機材供与は企画調査員による過去の実績調査と今後の必要性検討。
- ・ AFP サーベイランスは JOCV チーム派遣による協力を継続、今後増員予定。

### EPI

- ・ EPI 強化については、企画調査員による調査実施。

### リプロダクティブヘルスの質的向上

- ・ プロジェクト方式技術協力「リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト」の協力対象機関である保健家族福祉省人材養成局卒後研修課技術研修室(Technical Training Unit : TTU)へのローカルコンサルタントを、プロジェクト方式技術協力の現地業務費にて 2000 年度第 2 四半期より雇用。これに対して、USAID では米国

<sup>47</sup> Population, Health, Nutrition Center - USAID 内部にある地球局人口健康栄養センター

<sup>48</sup> 外務公電、バングラデシュ・プロジェクト形成調査団(日米連携・人口エイズ、子供の健康) バングラデシュ 発 2000年2月14日付

系 NGO である PRIME を通して、コンサルタントチームを同研修室に派遣。JICA と USAID からそれぞれ派遣されたコンサルタントたちが共同で研修計画、研修カリキュラム開発、研修評価等の業務を通して、「バ」側政府機関である TTU のキャパシティービルディングを支援。

- ・ 開発福祉支援事業「地域住民参加型家族計画」第2フェーズの実施、開発パートナー事業「リプロダクティブヘルス地域展開プロジェクト」2001年3月より開始。
- ・ 合同評価については、企画調査員による評価項目・方法の検討。
- ・ EOC 機材供与については、無償案件「緊急産科ケアサービス強化計画」2001年度に基本設計調査実施予定。

ICDDR, B(国際下痢症研究所)

- ・ ICDDR, B 施設を利用した、現地国内研修の可能性について、企画調査員による調査が行われる予定。
- ・ 感染症ラボの強化については、企画調査員が調査予定。
- ・ ICDDR, B における NGO フランチャイズ支援は 1999 年度草の根無償にて、ICDDR, B - 都市家族保健パートナーシップ診療所の建設実施。

HIV/AIDS

- ・ HIV/AIDS 予防に携わる NGO 支援について、企画調査員が案件形成に係る調査予定。

微量栄養素

- ・ UNICEF を通じたヨード供給は 1999 年度に UNICEF 経由でヨード供与済み。
- ・ ビタミン A の「ホームガーデニング」を実施しているローカル NGO 支援は草の根無償での対応を検討中。

「バ」国の案件形成は、目標を共有したうえでそれぞれ独自の協力を進める「住みわけ」によるものが多く、具体的に USAID と共同で活動しているのは リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト(プロジェクト方式技術協力)において、JICA、USAID 双方が TTU の組織強化を支援している案件のみである。また、上記 ~ の日米協調案件の実施化については、企画調査員を派遣してフォローする予定であったが、現在まで派遣されていない。

## (2) 調査対象者の内訳

本調査においては、調査対象者は 8 名であるが、その内訳は、合同プロジェクト形成調査団官団員、本部地域部担当者 2 名、在外事務所の担当者 3 名(次長、所員)、プロジェク

ト方式技術協力専門家 1 名、調査団 NGO 団員 1 名であった。

表 3 - 10 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	調査対象人数
調査団団員(官団員)	-	1	1
本部担当者	1	2	2
事務所員	2	2	3
プロジェクト方式技術協力関係者	1	1	1
NGO	1	1	1
合計	5	7	8

### (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の協調態勢(現場)

(1)で前述したとおり、「バ」国は GII の重点国であったため、既に現地 JICA 事務所、日本大使館と USAID 事務所の間で日米協調の態勢があった。

#### 2) 日米政策レベルの協調態勢

現地事務所間と日本大使館の間で、既に日米協調の体制があり、協調案件も組まれていた。したがって、「バ」国への合同プロジェクト形成調査の派遣は、これまでの協調関係を促進する効果があったといえる。

#### 3) 案件形成時の日米実施機関の協調態勢

日米合同プロジェクト形成調査派遣が決定した後、JICA 事務所では本部地域部担当者と協力して、日米協調が可能と思われる分野、課題案件、スキームについて見直しをし、「バ」国における日米援助協調案件の素案を作成した。この素案を基に、日米合同プロジェクト形成調査受入れが確定した後に実施された、大使館、USAID 事務所、JICA 事務所間の定期協議の際に、既存の案件を住みわける形式で日米協調候補案件の検討が行われた<sup>49</sup>。このように日米合同プロジェクト形成調査派遣前の定期会合において打合せをし、十分な調整がなされていたことに加え、政府関係者との人間関係が日本ほど強くない USAID にかわって、JICA 事務所が日米協調についての説明を「バ」国政府保健家族福祉省関係者に対して行っており、「バ」国政府側の理解を得ていた<sup>50</sup>、協調の態勢は整っていたといえる。

<sup>49</sup> 関係者の聞き取り調査より情報収集した。

<sup>50</sup> 聞き取り調査による。

## 4) 実施機関の援助協調の継続態勢

日本大使館主導で継続されていた、日本大使館、USAID 事務所、JICA 事務所間の定期協議は、各機関の担当者がほぼ同時期に異動したため、2000 年後半頃より開催されなくなっている。また、JICA 事務所においては、JICA-USAID 援助協調に係る業務引き継ぎは、日米合同プロジェクト形成調査報告書の引き継ぎも含めて十分に行われておらず、同報告書も必ずしも活用されてはいなかった<sup>51</sup>。これらのことから、「バ」国における JICA と USAID の協調継続の態勢は整っていなかったといえる。

また、2000 年度には企画調査員によって既存案件のフォローアップ、新規案件形成のための調査、USAID をはじめとする外国ドナーとの協調のフォローアップが行われる予定であったが、企画調査員の派遣は実現しなかった。2001 年度では人口保健アドバイザー専門家派遣が検討されていたが、適任者不足で実現しなかった。この間は事務所の保健分野担当の事務員、プロジェクト方式技術協力専門家(リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクトのリーダー)と農村開発や PRSP を担当とする企画調査員によって保健セクターのドナー協調や JICA-USAID 援助協調案件に係るフォローがなされてきた。2002 年度においては人口保健アドバイザー専門家派遣が検討されている。承認されれば人選後、保健セクター専門の援助協調担当の専門家として 2002 年度に派遣される予定である<sup>52</sup>。

## (4) 援助協調の成果の分析

## 1) 援助協調の効率性

JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間で既に協調関係があったことから、事前準備もよく行われて、調査団団員との情報交換も十分になされ、調整状況は良かったといえる。JICA 事務所担当者の合同プロジェクト形成調査に関する業務量は、全体の仕事量の 50% 以上であった。「業務量に見合う成果があったか」の問いに対しては、「見合う成果があった」と答えたのはアンケート回答者 4 名のうち 2 名であり、他 2 名は「どちらともいえない」という回答であった。理由として、「形成された案件が既存の案件を住みわけける形式によるものである」具体的には USAID との協調が組まれているのは、リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクトの活動の一部となっている案件だけである」とのコメントが聞き取り調査から得られた。「バ」国の政情の影響で調査団を 2 回に分ける結果になったが、聞き取り調査では、「分野の専門家たちによって現状を精査する調査を行ったあとで、調査結果を基に官団員によって本格的な協議を行ったことが、大勢の団員の専門性と時間を有効に活用する結果となり効率的であった」とのコメントがあった。

<sup>51</sup> 事務所担当者への聞き取り調査による。

<sup>52</sup> 地域部担当者への聞き取り調査による。

## 2) 援助協調の妥当性

本案件群での JICA-USAID 援助協調は次の理由から、案件形成・実施に妥当であったとはいえない。

- ・ JICA 本部、事務所ともに合同プロジェクト形成調査派遣、受入れの態勢が整っていた。
- ・ 「バ」国は日米双方にとって GII 重点国であり、援助協調対象国であることから、日米双方の政策との整合性があった。
- ・ 日米協調の支援対象分野は「バ」国の開発戦略プログラムの重点分野に焦点を当てており、「バ」国政策との整合性は確保できていた。
- ・ 協議は日米間の決定事項を「バ」国側に提示するという形式であったことから「バ」国政府のオーナーシップは確保されたとはいえない。
- ・ メモランダムは、事務所では有効に活用されていなかった。
- ・ 検討案件のフォローアップは、本調査時点ではなされておらず、今後派遣される予定の企画調査員に委ねられることになっている。

## 3) 援助協調の成果

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？

USAID が支援する NGO に対して、日本側は草の根無償資金で施設設備、機材供与の支援をする形態の案件形成であり、比較優位を活かした援助形態であったといえる。本合同プロジェクト形成調査後には、日本側の草の根無償資金の USAID が支援する NGO に対する割り当て額が増加した。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか？

アンケート結果によると、この質問に対する回答者 3 名全員が、援助協調に関与したことによって知識の向上が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 - 11 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	- NGO を通した協力を重点を置いていること - 人口増加抑制の比重が高いこと
USAID の具体的活動	- Social Awareness を高める活動に積極的であること - 在外の人材の専門性が高いこと
USAID の協力形態	- NGO 支援中心であること
人口保健分野の技術知識	- リプロダクティブヘルス分野への支援についての知識

ターゲットグループの規模が拡大したか？

日米合同プロジェクト形成調査によって草の根無償資金協力の USAID が支援する NGO への割り当てが増加し、裨益対象が拡大したといえる。

支援のタイミングのずれはなかったか？

USAID との協調は住みわけによるものであり、案件は個別に行われているため、支援のタイミングのずれは案件実施に影響をあたえるものではない。

成功例の紹介

本対象案件群での効果的な援助協調の事例を紹介する。

**「バ」国政府保健家族福祉省人材開発局の組織強化支援**

「バ」国では保健分野の人材養成が急務であり、そのためには政府の人材開発局の組織体制の強化が必要である。プロジェクト方式技術協力「リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト」では、その協力対象機関である保健家族福祉省人材開発局卒後研修課技術研修室( Technical Training Unit : TTU )にてプロジェクト方式技術協力の現地業務費でローカルコンサルタントを雇用した。これに対して、USAID は傘下の米国系 NGO である PRIME を通して、コンサルタントチームを同研修室に派遣した。結果、JICA と USAID からそれぞれ派遣されたコンサルタントたちが共同で研修計画、研修カリキュラム開発、研修評価等の業務を通して、保健分野の人材養成の中核である TTU のキャパシティービルディングを支援している。この結果、現地政府を巻き込んだ JICA と USAID による知識の向上と、共有が図られている。

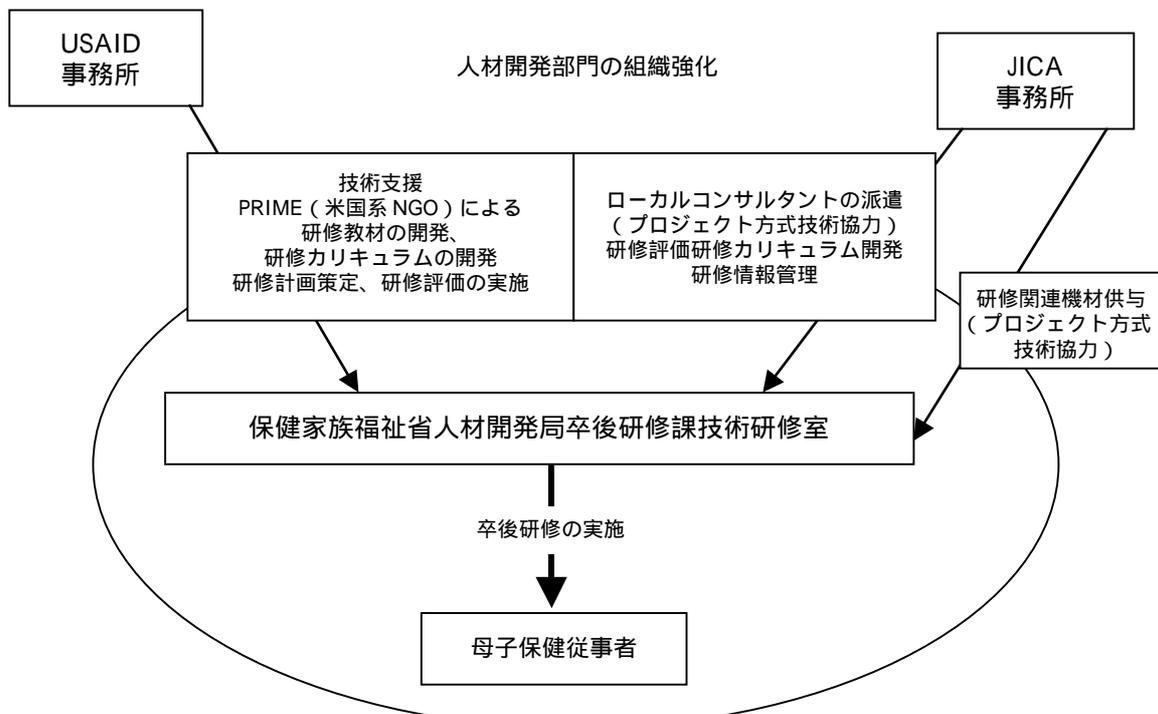


図3 - 6 リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクトでの JICA-USAID 援助協調イメージ図

## (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。

- ・ JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の協調関係が進んでいたこと。  
JICA 事務所では、GII 重点国となって以来、日本大使館、USAID 事務所との定期協議を開いて情報交換し、草の根無償資金協力を活用した協調案件が形成されていた。

### 2) 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。

- ・ JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の担当者が、ほぼ同時期に異動になり、定期協議が行われなくなったこと。
- ・ JICA 事務所の協調に関する業務引き継ぎが担当者間で効果的に行われていなかったこと。
- ・ 援助協調を担当する立場としての JICA 側の企画調査員派遣(または、政策アドバイザー派遣)が実現しなかったこと。

## (6) USAID 側の見解

日米合同プロジェクト形成調査では、JICA と USAID 事務所がそれぞれ事前に協調候補案件の企画を準備したが、調査では協調候補案件を活用しつつも、調査団独自の企画も導入して検討が行われたため、協議には予想以上に時間と労力がかかったと認識している。また日本側の調査団員や現地事務所担当者の役割分担が USAID にとっては不明瞭であり、(USAID 側にとっては外務省、日本大使館、JICA 事務所、NGO 団員、コンサルタント団員等それぞれの権限が不明瞭に思われた)協議の進行が煩雑となったことも時間がかかった要因と認識している。このような問題はあったものの、経口ポリオワクチン(OPV)の供与に関しては他のドナーからの助言もあって日本は引き続き支援することを決定した。また、日米合同プロジェクト形成調査の結果、USAID 傘下の NGO に対しての日本の草の根無償の支援額が増大した。

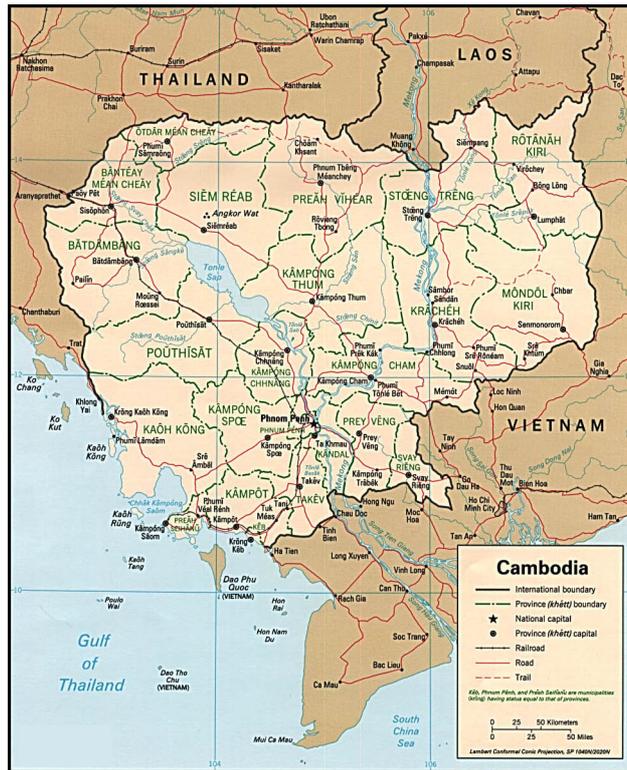
本案件群の援助協調の促進要因として挙げられるのは、日本大使館と USAID 及び JICA 事務所間の良好な人間関係があったことであり、また USAID 側の保健担当官、協調担当官が定期会合開催等を通じて日本との協調に精力的に活躍していたことである。阻害要因として挙げられるのは、日本側での裁量権を保持する人材が USAID にとって不明瞭であったことで協議が円滑に行われにくかったこと、調査団関係者全員に必要情報が事前にいきわたっていなかったこと、また日本側はポリオに関する世界的な政策会議などに出席するこ

とが少ないため、ポリオ撲滅に関する最新の技術情報・動向に関する認識が不足していたことであった。また、USAID では WHO や UNICEF などの国際機関に資金援助し、共同の技術ワークショップを実施することが可能であるが、JICA のスキームでは同様の資金援助が困難であり、日米共同で国際機関主催のワークショップに資金援助ができないのは、別の形での協調の機会を失することになり残念だとの指摘もあった。

#### (7) 総 評

「バ」国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、日米合同プロジェクト形成調査団派遣という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。JICA、USAID 双方が現地での良好な人間関係が援助協調の促進要因だったと認識している。また JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の担当者がほぼ同時期に異動になり、定期協議が行われなくなったことが、援助協調の阻害要因であったということも JICA、USAID 双方が認めている。USAID 側としては日本側での裁量権を保持する人材が USAID にとって不明瞭であったことで協議が円滑に行われにくかったことを指摘しており、双方が事前準備をして望んだ合同プロジェクト形成調査を更に効率的にするための教訓として、今後日本側関係者間の役割分担等は USAID 側に分かりやすく事前に提示することが重要であろう。

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)



(1) 援助協調の経緯<sup>53</sup>

1) 対象国選定まで

カンボディア王国(以下、「カ」国)では、HIV 感染者が急激に増加しており、現在感染者増加率は推計年 2.6%とアジアで最も高く、感染率は 2.8%と推計されている。また結核罹患率も極めて高く、「カ」国は国家結核対策計画(NTP)の下、結核患者の直接監視下内服療法である DOTS<sup>54</sup> 戦略を採用して対応してきた。しかし HIV と結核の重複感染者が増えるにあたって、関係者の危機意識は一層強くなっており、大規模な支援による問題への取り組みが急務であった。このような状況の下、2000 年 2 月に開催された日米コモン・アジェンダ次官級会議において「カ」国が合同プロジェクト形成調査派遣の対象国となった。「カ」国は GII の重点国ではなく、JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の日米の協調体制は進んでいなかったため、準備不足は否めなかったが、同年 8 月に予定されていた沖縄サミットにおいて感染症イニシアティブの提唱(感染症のうち、HIV/AIDS、結核、マラリアへの対応を優先しようという対策)が計画されており、いずれの感染症においても深刻な状況にある「カ」国への調査団派遣は適切であった。

<sup>53</sup> 「カンボディア国プロジェクト形成調査(HIV/AIDS 結核等感染症、人口・保健 / USAID 連携)調査結果報告書」国際協力事業団アジア第一部、2000 年 9 月

<sup>54</sup> DOTS - Directly Observed Treatment-Short Course

## 2) 日米合同プロジェクト形成調査

2000年6月中旬から約2週間にわたって、当時の外務省経済協力局調査計画課課長を団長とする日本側参団者8名とUSAID側団員5名の合同プロジェクト形成調査が行われた。日米双方のプロジェクト活動の現状を視察し、協議を重ね、(1)HIV/AIDS対策、(2)結核対策、(3)HIVと結核の重複感染、(4)マラリア等感染症・寄生虫疾患、(5)母子保健の5分野での協調の可能性が検討された。このうち、合同プロジェクト形成調査での協議でUSAIDとの具体的な協調が図られたのは、次の2つの案件である。

## HIV/AIDS対策

開発福祉支援事業(2001年11月から3年間)のスキームを活用して、USAIDが支援しているKHANA(34のNGOパートナー)に対し、エイズ患者への行動変容等の意識改革を目的としたワークショップやセミナーの開催、及び出版活動を支援する。またNGOを通して、コンドーム配布活動に関するNGOのキャパシティー強化をする。

## 結核対策

プロジェクト方式技術協力「結核対策プロジェクト」においてDOTS戦略の地方拡大についてUSAIDパートナーNGOと協調して行っている。また当該プロジェクト方式技術協力の活動として必要であるIEC活動をUSAIDパートナーNGOの協力で当該プロジェクト方式技術協力の対象機関などについて行う予定である(成功例参照)。

## (2) 調査対象者の内訳

本調査においては、調査対象者は8名。その内訳は、合同プロジェクト形成調査団官団員2名、本部地域部担当者かつ合同プロジェクト形成調査団団員、「カ」国事務所付企画調査員1名、JICAプロジェクト専門家1名、合同プロジェクト形成調査団コンサルタント団員1名、USAID側の団員2名であった<sup>55</sup>。

表3 - 12 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	2	2
本部での担当者	1	1	1
企画調査員	1	-	1
プロジェクト方式技術協力関係者	-	1	1
コンサルタント	1	1	1
USAID側団員	2	1	2
合計	6	6	8

<sup>55</sup> USAID側団員のうち1名は、人事交流プログラムでJICAよりUSAIDに派遣中のJICA職員、もう1名は同プログラムでUSAIDよりJICAに派遣中のUSAIDフェローである。これら2名の調査対象者からはJICAの視点にたってコメントを聴取した。

### (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の協調態勢(現場)

これまで JICA 事務所と USAID 事務所間の協調体制はなく、対象国に選定された直後に初めて両事務所間での打合せがもたれた。当時は JICA 事業概要の英文化などの作業も進展しておらず、また、協調案件に対する優先的な予算措置などの協調による利益の見通しが明確ではなく、一方で JICA/USAID 両事務所内外の関係者間での協調の意義に係るコンセンサス形成などには予想外の時間を要するなど、準備期間と協調を進めるために必要な業務量が釣り合っていなかった。

#### 2) 日米政策レベルの協調態勢

(1)で前述したとおり、これまで JICA 事務所と USAID 事務所間の協調体制はなかったが、日米政策レベルの決断により、本案件群がトップダウンで実効された。聞き取り調査によると、「カ」国は、現地日米事務所間での協調が進んでいなかったため準備不足は否めなかったが、沖縄サミットにおいて“感染症イニシアティブ”を提唱するための事例が必要であり、その布石となった」として外交的な重要性が大きかったことが指摘されている。

#### 3) 案件形成時の日米実施機関の協調態勢

対象国決定を受けて数日後の 2000 年 3 月 31 日に、JICA 事務所と USAID 事務所間の初めてのミーティングが開催され、同年 6 月に予定された合同プロジェクト形成調査の準備としての案件発掘の検討が始まった。案件形成は、日米双方のこれまでの活動を発展、補完する形態で、日米それぞれが得意としている分野を焦点にする方向で検討が進められた。USAID は、「カ」国ではこれまで NGO を通じた支援ばかりであったが、日米共通・アジェンダを、「カ」国での活動拡大及び直接政府に対する支援開始の機会とも考えていることが示唆された。現場での事務所間の協議によって可能な案件候補リストが準備された<sup>56</sup>。聞き取り調査では、「合同プロジェクト形成調査派遣のための準備期間が短かったため、本部、在外事務所とも合同プロジェクト形成調査の内容を煮詰めることよりも、合同プロジェクト形成調査団派遣や、受入れのためのロジスティックスに忙殺された」というコメントが得られた。準備期間が短かったことで、日米実施機関の協調態勢が整っていたとはいえない。

また、聞き取り調査では、「日米協調という看板の下での合同プロジェクト形成調査で

<sup>56</sup> 2000 年 4 月 4 日付業務公電、No. IR.005“日米共通・アジェンダ(人口・エイズ)に係るミーティング議事録”

あったため、JICAの枠を越え、同時期に現地にて実施されていたJBIC(日本国際協力銀行)の扱う案件についてもODA全体の立場からセクターへの支援に対するコメントを述べることができた」とのコメントもあり、日米合同での調査であったことから、JICAとJBICの垣根を越えて日本の援助機関同士が連携する機会がもてたということである。ODA全体でセクターを包括的に見ていくことが今後必要になってくると思われ、日本の援助機関同士の協調を進めていくことも必要と認識されている。

#### 4) 日米実施機関の援助協調の継続態勢

聞き取り調査では、「合同プロジェクト形成調査は準備期間が短く煩雑であったが、USAIDとの援助協調の入口をつくったという意味で有効であった」とのコメントがあり、外交的な重要性のインパクトによって現場にJICA-USAID協調を短期間で導入することができたといえる。結果、合同プロジェクト形成調査のあと、JICA事務所では、必要に応じてUSAID事務所との会合を開いて案件フォローアップのための情報交換を行っている。聞き取り調査によると、プロジェクト方式技術協力の活動にUSAIDとの協調を導入した「結核対策プロジェクト」では、合同プロジェクト形成調査を機にUSAIDとの接点が多くなり、互いの情報交換や技術支援活動が拡大しているとのことである。また米国側(USAID)には、感染症対策に関する巨額な予算の補充があり、USAIDの「カ」国での活動の枠が大きく広がる結果となった。これらのことから、「カ」国における援助協調の継続態勢は整いつつあるといえる。

### (4) 援助協調の成果の分析

#### 1) 援助協調の効率性

準備期間が短かったので、合同プロジェクト形成調査に係る業務量は多く煩雑であった。援助協調の投入に見合う成果について、6名の回答者のうち2名のみ「成果があった」と答え、その他は「どちらともいえない」と答えている。その理由として「準備期間が短かったので、その期間の業務量が多かったが、既存案件の再構成という形態が多く、新規案件は開発福祉支援事業のみなので、見合う成果があったとはいいがたい」とコメントされており、援助協調による効率性は高かったとはいえない。しかし、プロジェクト方式技術協力「結核対策プロジェクト」においては、USAIDとの協調がプロジェクト方式技術協力活動の課題であるDOTSの地方拡大に大きく貢献することが見込まれていることから、現場でのJICA-USAID援助協調の成果の認識は高い。また、この合同プロジェクト形成調査を通して感染症の現状把握ができたことは、その後に予定されていた沖縄サミットでの感染症イニシアティブ提唱の布石となり、USAIDは感染症対策に関する予算

を大幅に補充することになった。

## 2) 援助協調の妥当性

本案件群での JICA-USAID 援助協調は、次の理由から案件形成・実施に妥当であったといえる。

- ・日米双方の体制は整ってはいなかった。

前述したとおり、「カ」国が合同プロジェクト形成調査派遣対象国と選定される以前は現地での事務所レベルの情報交換はなかったため、短期間での準備を強いられ、日米双方の体制は整ってはいなかった。

- ・日米双方の政策との整合性は確保されていた。

JICA では、国別事業実施計画において、「結核対策( AIDS の合併症を含む )プログラム」として HIV/AIDS 対策が位置づけられて、HIV 合併症の予防を JICA として取り組むことを協力目的としている<sup>57</sup>。

- ・相手国政府の政策との整合性は確保されていた。

「カ」国においては、世界銀行支援のもとに保健分野のセクター・ワイド・アプローチが進められており、そのなかで HIV/AIDS、結核、HIV / 結核の重複感染、マラリア、母子保健・妊産婦保健等を優先疾患・優先分野として取り上げている。

- ・メモランダムはアンケート回答者の多くがその有効性を認めて今後も活用することを支持した。

- ・相手国政府のオーナーシップは確保されなかった。

アンケート調査では「カ」国政府のオーナーシップが「確保された」との回答はなく、「確保されなかった」または「どちらともいえない」との回答のみであった。その理由として、「協議には参加していたものの、最終的な協調可能案件を日米で絞り込み、マトリックスを作成する段階には「カ」国政府の参加がなく、メモランダムにも署名していないこと」を挙げている。

- ・案件のフォローアップ体制が構築されていた。

検討案件のフォローアップは事務所に派遣されている企画調査員と本部地域部の間で行われている。また JICA 事務所では英文のフォローアップマトリックスを用意し、定期的に JICA 側から USAID 側への情報発信に努めている。

<sup>57</sup> 「カンボディア国プロジェクト形成調査( HIV/AIDS、結核等感染症、人口・保健 / USAID 連携 )調査結果報告書」国際協力事業団アジア第一部、2000 年 9 月

## 3) 援助協調の成果

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？

プロジェクト方式技術協力「結核対策プロジェクト」の活動の一部である DOTS 戦略の地方拡大は、USAID 傘下の NGO の活動と連携しながら実施されることが見込まれている。プロジェクト方式技術協力からは結核分野の技術支援を提供し、また草の根無償資金、感染症対策無償資金によって関連機材を対象の NGO に供与している。これに対して、プロジェクト方式技術協力の活動として必要な結核予防に関する IEC 活動は、この分野を得意とする USAID 傘下の NGO が支援することが期待されている。プロジェクト方式技術協力専門家からの聞き取り調査によると、「合同プロジェクト形成調査後、USAID 側の結核対策の予算が大幅に増額され、USAID 傘下の NGO が、国の方針からずれて大規模に活動を始める可能性があった。JICA と USAID との協調により、日本が培ってきた「カ」国における結核対策を USAID に助言し、傘下の NGO の無計画な活動範囲の拡張を是正し、結核対策を支援する「カ」国 NGO 間の連携関係を強化させることができた。またその後は USAID 側も JICA 結核対策プロジェクトの実績を認識し、結核対策に関する助言を求めてくるようになった」ということである。ここでは比較優位を活かした形態の協調によって、互いの情報、知識を共有し、結果 DOTS 戦略の地方拡大が可能になり、裨益対象者が拡大したという成果をあげているといえる。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか？または、知識が向上したか？

アンケート調査によると、この質問に対する回答者5名のうち4名は援助協調に関して知識の向上があったと回答している。新しく習得された知識の内容は次のとおりである。

表3 - 13 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	- 「カ」国における予算措置 - 広報活動
USAID の具体的活動	- NGO( FHI )を通じた HIV/AIDS 対策
USAID の協力形態	- NGO への資金拠出形態 - パートナー NGO とのリンク - 案件形成の方法
日米コモン・アジェンダの一般的知識	- 基本理念と成立ち
自然環境分野の技術知識	- HIV/AIDS 予防の基本要素 - 母子感染対策

ターゲットグループの規模が拡大したか？

前述したとおり、USAID 傘下の NGO との連携による DOTS の地方拡大で裨益対象が拡大したといえる。

支援のタイミングのずれはなかったか？

具体的な支援のタイミングのずれについては、案件が実施されていないので、現時点で判断することはできない。

成功例の紹介

本案件群での効果的な援助協調の事例を紹介する。

#### DOTS の地方拡大のための連携

プロジェクト方式技術協力「結核対策プロジェクト」は、DOTS の地方拡大を活動の一部としている。USAID 傘下の NGO との連携は、地方展開を進めるにあたって大変有効である。具体的には、プロジェクト方式技術協力からは「カ」国結核分野のこれまでの活動の実績から、政府の国家結核計画にのっとったやり方での技術支援を提供し、また草の根無償資金、感染症対策無償資金によって関連の機材を対象の NGO に供与している。これに対して、プロジェクト方式技術協力の活動として必要な結核予防に関する IEC 活動は、この分野を得意とする USAID 傘下の NGO の活動として行っている。このように互いの比較優位を有効活用したことによって、単独では成し得ない規模と分野の支援が可能になり、裨益対象も拡大した。

#### (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。

- ・日米政策レベルでの協調態勢が強力であったこと。  
沖縄サミットでの感染症イニシアティブ提唱の礎となるべく、米国側の候補国のなかから日米合意によって選定された。日米外交案件としての重要性から政策レベルの意気込みは強く、短期間で本部、現地ともに準備をし、案件形成を行った。
- ・日米のそれぞれの比較優位、得意分野を活かした案件形成を行ったこと。  
USAID のパートナー NGO と連携したことによって、プロジェクト方式技術協力活動の一部である DOTS の地方への拡大が可能になった。またプロジェクト方式技術協力関係者と USAID 事務所との協調関係が合同プロジェクト形成調査後より継続しており、インターネットを活用した定期的な情報交換を通して、協調関係が促進されている。また、日本が得意とする結核対策と、米国側が得意とするエイズ対策について分野の比較優位を生かした協調を通して双方の関係者が学ぶことができた。

## 2) 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。

- ・関係者が多く調整が煩雑であり、協議に必要な情報が日米で共有されていなかったこと。

合同プロジェクト形成調査は関係者が多かったことで、意見の取りまとめに時間がかかり、同一行動をしない場合の調査期間中の情報が全員に知れわたっていないこともあり、USAID 側の団員から「日本側の情報が共有されていなかった」とコメントが出ている。

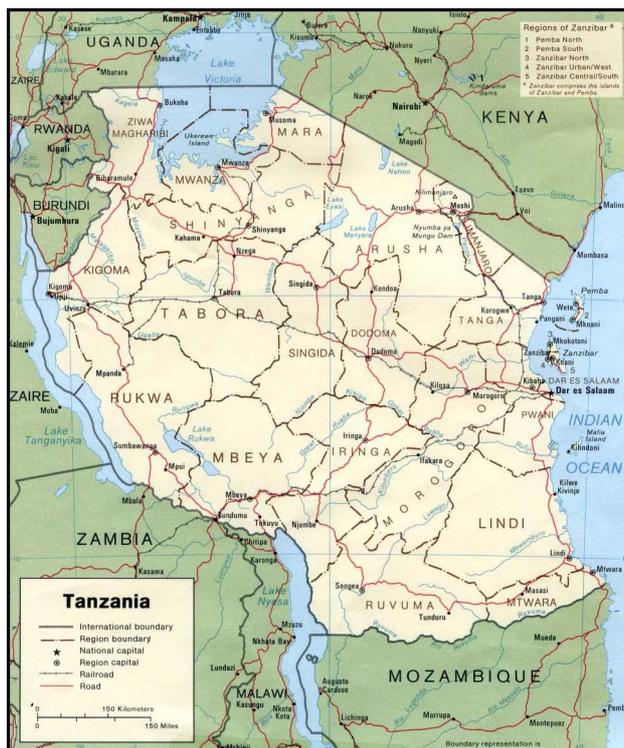
## (6) USAID 側の見解

JICA は結核対策、USAID はエイズ対策という双方の得意分野を活用した協調形態が企画できた。しかし、合同プロジェクト形成調査実施のプロセスに時間がかかったことが難点であった。合同プロジェクト形成調査の事前準備、プロジェクト形成調査中の手順、プロジェクト形成調査後のフォローアップについては、今後は日米双方の取極めを行う必要がある。またメモランダムについては実施期限、フォローアップ計画を明記し、双方の責任を明確にして活用することが重要である。

## (7) 総評

本案件群では、日米合同プロジェクト形成調査派遣前には、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。日米の得意分野を有効活用したことで効果的な案件形成ができたという点で、JICA と USAID の本案件群の評価は一致している。また準備不足とも関連して合同プロジェクト形成調査実施のプロセスが煩雑で時間と労力がかかったことも JICA と USAID 双方から阻害要因として問題提起された。今後は効率的な合同プロジェクト形成調査の段取りについて JICA と USAID 間でとり決めをする必要があると思われる。

### 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)



#### (1) 援助協調の経緯<sup>58</sup>

##### 1) 対象国決定まで

タンザニア連合共和国(以下、「タ」国)はGIIの重点国のひとつであり、我が国は1996年6月にJICA企画部環境女性課課長(当時)を団長とする「GII人口・エイズプロジェクト形成調査団」を派遣し、具体的な協力案件の発掘形成を行っている。「タ」国におけるHIV/AIDSの問題は、マラリアとともに保健医療分野の最大の課題であり、「タ」国の社会開発の成果が後退するおそれが出るほど、深刻な影響を及ぼしていた。1997年に「タ」国は保健セクターの改革を開始し、セクタープログラム(SWAPs)に積極的に取り組みはじめた。我が国は「タ」国に対し、「人口増加率の抑制、HIV/AIDS陽性率の低減」を目的とした「人口・エイズ対策プログラム」を策定して、積極的な支援を行ってきた。このような状況の下、2000年の日米次官級会合において、日米両国は合同プロジェクト形成調査団派遣対象国として「タ」国を選定した。選定の理由は、JICA事務所、USAID事務所間の日米協調が進んでいることであった。また2000年12月の沖縄感染症会議においては、「タ」国合同プロジェクト形成調査が、「沖縄感染症対策イニシアティブ」のフォローアップ協力のひとつとして位置づけられた。

<sup>58</sup> 「タンザニア国日米合同プロジェクト形成調査報告書(HIV/AIDS・感染症・人口・保健)ドラフト」国際協力事業団、2001年10月、  
「専門家報告書」橋本佳珠子、1999年3月25日付、及び2000年5月15日付

## 2) 日米合同プロジェクト形成調査

外務省経済協力局技術協力課課長(当時)を団長とする合同プロジェクト形成調査団は2001年1月に派遣された。合同プロジェクト形成調査においては、感染症 HIV/AIDS、HIV / 結核の重複感染、マラリア、寄生虫疾患、母子保健・リプロダクティブヘルス、保健システムの質的向上、について案件の検討がなされた。このうち、USAIDとの協調が具体的に検討された候補案件は次のとおりである。

感染症 HIV/AIDS、HIV / 結核の重複感染、マラリア、寄生虫疾患<sup>59</sup>

### HIV/AIDS

- ・自発的カウンセリング・検査センター(VCT)への支援拡大

日本側は、HIVの自発的カウンセリング及び検査センター支援を採択済み。開発福祉支援事業、感染症対策無償または子供の健康無償で対応検討中。

USAID側は、NGO アムレフを通じ全国に15のVCTセンターを設置し、行動変容に通じるサービスを提供。草の根無償によるセンター設置。

- ・行動変容につながるエイズ啓蒙活動を強化するための支援拡大

日本側は、ローカルNGOによる若年層向け啓蒙活動の支援と自費でコンドームを購入できない層への無料供与を拡大するための技術協力とコンドーム供与。

USAID側は、コンドーム需要の全国予測、モニタリングとPSIを活用してコンドーム有料販売促進。

- ・輸血を介するエイズ感染予防の支援 / 医療従事者、非HIV患者の感染防護支援

日本側は、感染症対策無償または子供の健康無償にて対応検討中。

USAID側は、JSIによるロジスティックスと各資材の数量推定の報告書を作成。日本はこの報告書を基に無償要請書を作成。

- ・コミュニティーベースでの感染者支援活動の拡大

日本側は、NGOを通じたAIDS予防、治療、生活支援及び孤児への支援拡大。

USAID側は、保健教育教材の提供と使用法の指導。

- ・性感染症の症候診断・治療の支援 日米合同で、STIコントロール戦略の見直し

日本側は、コミュニティーで性感染症の予防、診断活動を行うNGOの支援拡大。

USAID側は、STIコントロール用の資機材の全国需要予測、供給モニタリング。

- ・医療従事者・非HIV患者の感染防護を支援

日本側は、HIVの院内感染を防ぐためのトレーニング等の実施、感染防護用品の供与。

<sup>59</sup> 日米合同プロジェクト形成調査フォローアップ状況(2001年8月現在)

USAID 側は、院内感染を防ぐトレーニングに使用する保健教育教材の提供等。

#### HIV / 結核の重複感染

- ・ 新設される国家エイズ委員会、WHO の「STOP TB イニシアティブ」との協調下に国家結核プログラムを強化
- ・ HIV/AIDS に重複感染した結核患者の治療の拡大  
日本側は、結核菌検査にかかわる技術指導・トレーニングの継続、州・郡病院の機能強化。

USAID 側は、院内感染を防ぐトレーニングに使用する保健教育教材の提供等。

#### マラリアその他の寄生虫疾患

- ・ 「ロールバック・マラリア」イニシアティブとの協調下に国家マラリア対策プログラムへの支援継続
- ・ マラリアにかかわる「行動変容につながる啓蒙活動」の強化  
日本側は、NGO を通じ、啓蒙活動支援。  
USAID 側は、PSI が蚊帳、殺虫剤の販売促進活動の一環として住民の啓蒙活動。
- ・ マラリアにかかわる「行動変容につながる啓蒙活動」の強化  
日本側は、NGO を通じ、啓蒙活動支援。  
USAID 側は、PSI が蚊帳、殺虫剤の販売促進活動の一環として住民の啓蒙活動。
- ・ 医療従事者の能力開発支援  
日本側は、マラリアに関する保健従事者技術研修の継続。  
USAID 側は、SP の供与。

#### 母子保健・リプロダクティブヘルス

- ・ 妊婦の梅毒スクリーニングのルーティン化に向けた支援  
日本側は、妊婦検診での梅毒検査への支援継続。  
USAID 側は、妊婦検診改善、プランニング、技術支援、給与補填、教材供与等。
- ・ ビタミン A 補充プログラムへの政策支援・実施支援  
日本側は、子供の福祉無償によるビタミン A カプセルの供与。  
USAID 側は、ビタミン A 投与プロトコールの技術的助言。
- ・ ワクチン・関連機材の供与を含む予防接種プログラムの実施支援
- ・ 従事者トレーニングを含む小児疾患の統合的診断・診断の実施支援
- ・ 流産・中絶後ケア、家族計画への支援継続

## 保健システムの質的向上

- ・ 流行性疾患の包括的サーベイランス体制強化

日本側は、2000年度「エイズ対策特別機材」により、サーベイランス支援のためのコンピューター供与。

USAID側は、サーベイランス強化のためのCDCの専門官派遣。

- ・ 人口動態・保健調査の支援
- ・ モロゴロ州での郡保健マネジメント体制の強化
- ・ 郡保健マネジメント体制の強化
- ・ 州・郡レベル公的病院の基礎的機材整備の可能性を検討
- ・ 国レベル・郡レベル両方での検査機能強化の可能性を検討
- ・ IT機器、通信インフラの利用促進
- ・ 官民の連携体制を国、郡レベルで強化

## (2) 調査対象者の内訳

本調査においては、調査対象者は8名であるが、その内訳は、外務省からの官団員1名、合同プロジェクト形成調査団団員兼本部での担当者が2名、またNGO団員、コンサルタント団員としてそれぞれ1名ずつ、事務所員1名、担当専門家1名であった。またUSAID側団員として、JICAより人事交流プログラムで派遣されていたJICA職員1名からも情報を収集した。

表3 - 14 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	1
USAID側団員	1	-	1
本部での担当者	2	2	2
事務所員	1	-	1
専門家	1	-	1
NGO団員	-	1	1
コンサルタント団員	1	1	1
合計	6	5	8

## (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の協調態勢(現場)

JICA事務所では、保健省に配属された政策アドバイザー専門家がドナー協調について精力的に活躍し、現地事務所間での協調が進んでいた。また政府関係者との関係も構築

されていたことから、「タ」国政府を巻き込んだ協調態勢が既に整っていたといえる。

## 2) 日米政策レベルの協調態勢

前述したとおり、「タ」国では JICA 事務所と USAID 事務所、日本大使館の間で既に協調関係が進んでおり、「タ」国への合同プロジェクト形成調査の派遣は、これまでの協調関係を更に促進する効果があったといえる。

## 3) 案件形成時の日米実施機関レベルの協調態勢

既に協調が進んでいたため、現地事務所からの情報が多く、本部での準備も順調に進捗した。

聞き取り調査によると、「現地での基盤づくりが十分できていたので、日米同等な立場で協調案件形成のための協議ができた」また、「協調して取り組むべき案件もおおむね形成されていて、調査団はそれまで形成された案件に対して付加価値を付け、案件採択を推進することが主な業務だった」とコメントしており、調査そのものも順調に進捗し、協調案件形成時の実施機関レベルの強調態勢は十分整っていたといえる。

## 4) 日米実施機関の援助協調の継続態勢

合同プロジェクト形成調査後、JICA 事務所では政策アドバイザー専門家が中心になって、USAID「タ」国事務所と案件の進捗をフォローし、4月中旬には「タ」国政府に対し、案件のフォローアップ状況を説明し、感染症無償の要請内容について保健省、USAID と共同で検討した。その後も USAID 事務所との定期会合を開催し、当該専門家を中心に案件フォローが行われていて、協調継続の態勢がとれている。

# (4) 援助協調の成果の分析

## 1) 援助協調の効率性

合同プロジェクト形成調査派遣の準備段階で、関係者間の調整が十分とれており、本部、現場ともに関係者の援助協調に関する業務量は多かったものの、「業務量に見合う成果があったのか」との問いについて、日本側アンケート回答者 5 名全員が「成果があった」と答えている。

## 2) 援助協調の妥当性

「タ」国における JICA-USAID 援助協調は、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。

外務省担当者からの聞き取り調査によると、「タ」国はGIIの重点国でもあり、日米ともに協調案件を立ち上げる関心が強かったということである。また2000年12月の沖縄感染症会議においては、タンザニア日米合同プロジェクト形成調査が、「沖縄感染症対策イニシアティブ」のフォローアップ協力のひとつとして位置づけられたこともあり、日本側の政策との整合性があった。現地政府の政策との整合性は、専門家を通じた事前の擦り合わせが行われており、大枠でセクタープログラムに即した案件形成が行われていたため、確保されていた。メモランダムは、「戦略を共有し、案件実施のタイミングをモニターする資料、及び本部での予算確保の参考資料として有効だった」という理由で、調査対象者全員が今後も活用されることを支持している。「タ」国政府とは案件形成、事前の擦り合わせ、事後のフォローアップについても常に連絡調整をしながら、行われていることから、相手国政府のオーナーシップは確保されたといえる。今後の案件フォローは、引き続き政策アドバイザー専門家(2003年1月まで任期延長)を中心に行われていくことになっている。

### 3) 援助協調の成果

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？

日本が、施設設備、機材の供与での支援、USAID側がNGOを活用した技術支援と専門家による調査、モニタリングに焦点を当てて、相互補完的な援助形態であった。

一方の持つ知識、専門的技術が共有化されたか？

援助協調に関与した結果、アンケート回答者5名のうち3名は、知識の向上があったと答えている。他2名はアンケートで問われた分野については以前から熟知していた。なお、新しく習得した知識の内容は次のとおりである。

表3 - 15 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	- 家族計画、母子保健サービス - HIV/AIDS 予防手段の利用促進 - マルチセクトラルなアプローチの推進
USAIDの具体的活動	- 啓蒙活動と地元NGOのネットワークづくり - メディアキャンペーン - VCTの全国展開
USAIDの協力形態	- NGOへの支援 - 予算執行の形態
日米コモン・アジェンダの一般的知識	- 4つのグローバルイシューへの取り組み

ターゲットグループの規模が拡大したか？

USAID 側は、NGO アムレフを通じ全国に 15 の VCT センターを設置し、行動変容に通じるサービスを提供している。また開発福祉支援事業、医療特別機材供与(エイズ対策)で検査キット等の機材を供与しており、また感染症対策無償による供与の計画がある。USAID からの支援が困難な機材供与、施設設備への支援を日本が提供することによって、裨益対象は拡大しているといえる(成功例参照)。

支援のタイミングのずれはなかったか？

日本側の支援には無償資金協力によるものが多く、複雑な手続きに時間がかかる場合があり、支援のタイミングにずれが発生したことがある。また、現地事務所担当者からの報告<sup>60</sup>によると「協調案件は「タ」国保健省、他ドナーとの調整の上に形成された案件であり、実施における遅延は「タ」国政府、及び他ドナーとの活動計画の変更を強いることにもなりかねない」とし効果的な協調態勢を維持していくためには支援のタイミングについては十分な配慮が必要とコメントされている。

成功例

本案件群での効果的な援助協調の事例を次に紹介する。

#### その 1 自発的カウンセリング・HIV 検査センターへの支援

USAID 側は、NGO アムレフを通じ全国に 15 の VCT センターを設置し、行動変容に通じるサービスを提供している。また開発福祉支援事業、医療特別機材供与(エイズ対策)で検査キット等の機材を供与しており、また感染症対策無償による供与の計画がある。互いの比較優位を活用して裨益対象が拡大した。

#### その 2 輸血を介するエイズ感染予防への支援

USAID は、米国系コンサルタント会社を活用して、輸血を介するエイズ感染予防関連のロジスティックと各資材の数量推計に関する調査をまとめた。JICA では保健省に配属された政策アドバイザー専門家はその報告書を活用して、感染症対策無償の要請書を作成した。ここでは USAID のもつ知識を共有することによって日本側の無償資金による支援活動が促進された。

### (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。

<sup>60</sup> 2001 年 12 月 7 日付タンザニア事務所より本部への公電“タンザニア「感染症対策無償」関連情報”

- ・「タ」国での JICA 事務所、日本大使館、USAID 事務所間の協調関係が進んでいたこと。政策アドバイザーとして派遣されている個別専門家が保健省に配属されており、ドナー協調全般、保健セクター全体を見渡した案件形成、実施に取り組んでおり、「タ」国政府や USAID 事務所との人間関係を構築していた。
- ・日本の援助のスキームが USAID 側担当者及び「タ」国政府担当者に十分理解されたこと。  
当該専門家は、USAID 側担当者及び「タ」国政府関係者に対して日本の援助スキームを徹底的に説明し、彼等の理解を深める努力をしており、このことが USAID との協調の接点を見いだす基礎となっている。

## 2) 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。

- ・日本側の案件採択、実務処理に時間がかかり支援のタイミングのずれが発生したこと。  
アンケート調査では、「援助協調による案件実施において支援のタイミングは極めて重要であり、現場における協調ドナーとの信用問題にもなりかねない。そのため、案件採択、実施のプロセスでは現場の支援のタイミングを十分に念頭に置いて行われるべきである」とのコメントがあった。

## (6) USAID 側の見解

「タ」国においては、日米合同プロジェクト形成調査に対し、現地事務所間で事前に候補案件が検討されており、案件形成の促進につながった。また、JICA と USAID の事前の根回しにより、「タ」国政府の積極的な協調案件への関与を引き出すことができた。その結果、エイズ対策に関する意識改革を実施するために、エイズ関連機材の不足を補う手段として USAID はロジスティックの強化支援、日本は薬品、テストキット、検査試薬等の供与をすることで協調案件が形成された。

「タ」国での援助協調の促進要因は、「タ」国保健省に対する政策アドバイザーとして派遣された専門家によって、JICA と USAID 事務所間の連携態勢が構築されたことである。それとともに、JICA-USAID 協調に「タ」国政府を巻き込めたことで、政府のコミットメントを獲得し案件形成、実施が円滑に行われたことである。協調の阻害要因は、ここでも日本側の組織体制が起因し、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である。しかしながら、USAID「タ」国担当者によると、政策アドバイザーが逐一 JICA 側の経過を報告していたため、支援のタイミングのずれが緩和されたという。

(7) 総 評

本案件群の援助協調評価では、JICA と USAID 双方の見解が一致している。すなわち、現地事務所間での協調態勢が良好であったこと、「タ」国政府を巻き込んで協調案件の形成・実施が行われていること、そして JICA 側には政策アドバイザーとして派遣された専門家が、援助協調に関して効果的に活躍し、援助協調の相乗効果を高めた。また日本側の組織体制の問題が支援のタイミングのずれを発生させることが協調の阻害要因として指摘された。

### 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)



#### (1) 援助協調の経緯<sup>61</sup>

##### 1) 対象国決定まで

我が国はメキシコ合衆国(以下、「メ」国)に対して、環境を援助重点分野として、特に大気汚染対策、廃棄物処理等を中心に支援してきた。2000年には、JICA 森林・自然環境協力部による自然環境保全基礎調査が実施され、「メ」国の生物多様性等に焦点を当てた自然環境保全に関する協力の必要性が認識された。一方、同年に開催された第10回日米次官級会合において、環境分野での日米連携について合意がなされ、「メ」国が日米合同プロジェクト形成調査派遣の対象国に選定された。選定の理由は、日米双方の対「メ」国援助において環境分野が重点分野であること、現地においての日米両国大使館、JICA、USAIDの日頃の協力関係が既に存在することであった。USAIDは、自然環境保全分野でのNGO連携において豊富な経験、知見を有しており、我が国の支援と組み合わせれば包括的な支援が可能になると考えられた。

##### 2) 合同プロジェクト形成調査

合同プロジェクト形成調査は当時の外務省調査計画課課長を団長とし、JICA 本部地域部と社会開発調査部、NGO、コンサルタント7名で構成され、日米双方の環境分野における過去の協力実績、経験を活かした日米連携協力プログラムの発掘形成を目的として

<sup>61</sup> 日米合同プロジェクト形成調査(メキシコ・環境分野)の対処方針会議の資料、2001年3月15日付、同調査の帰国報告会の資料、2001年4月16日付、外務省公電第321号2001年4月5日付を参考としている。

派遣された。具体的には、日米連携可能性プログラムとして取り上げられた次の 5 プログラムの連携の可能性について検討がなされた。

ユカタン半島公園管理プログラム( Yucatan Park Management )

キンタナロー州総合沿岸管理プログラム( Quintana Roo Integrated Coastal Resource Management )

オアハカ社会林業計画プログラム( Oaxaca Social Forestry )

首都圏環境改善プログラム( Metropolitan Environment Improvement )

タマリパス水質調査プログラム( Tamaulipas Water Quality )

合同プロジェクト形成調査の結果は次のとおりである。

ユカタン半島公園管理プログラムについては、JICA プロジェクト方式技術協力「ユカタン半島北部沿岸湿原保全プロジェクト」が予定されていた<sup>62</sup>。

キンタナロー州総合沿岸管理プログラムについては、JICA は水質調査を焦点にした開発調査を行い、USAID が保護区等生態系保全、住民参加、環境教育を実施する。

オアハカ社会林業計画プログラムについては、開発調査によってマスタープランが既に作成されており、そのプラン実現のための具体的活動が検討された。JICA のパイロットプロジェクト対象村落が登録林業のためのコンサルタントを雇用して、森林計画を作成する必要があるが、コンサルタント雇用経費を村落が捻出することは困難である。JICA からは長期専門家を派遣しているが、専門家派遣スキームでもコンサルタント雇用経費を支援するのは困難であるため、USAID がパートナー NGO( WWF オアハカ )を通して当該経費を負担することが検討された( 成功例参照 )。

首都圏環境改善プログラムについては、日米連携の一環として、環境研究研修センタープロジェクトの実施する国際セミナーに、USAID がセミナーの講師を派遣した。

タマリパス水質調査プログラムについては、具体的な米国側との連携の可能性についてはあらわれていない。

## (2) 調査対象者の内訳

本調査においては、調査対象者は 7 名であるが、その内訳は、合同プロジェクト形成調査団団員兼本部での担当者が 2 名、他の関連部署からの関係者が 2 名、また調査団の NGO

<sup>62</sup> 本部担当者(水産課)からの聞き取り調査によると、「現時点では日米連携の要素は含まれておらず、USAID 傘下の NGO に JICA が支援するという形態の連携協調の可能性を検討予定」ということであった。

団員、コンサルタント団員としてそれぞれ1名ずつとJICA「メ」国事務所員1名であった。

表3 - 16 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
本部担当者 地域部、社調部、水産課、環女課	3	4	4
事務所担当者	1	-	1
NGO 団員	1	-	1
コンサルタント団員	1	1	1
合計	6	5	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の協調態勢(現地)

現場でのJICA事務所とUSAID事務所との連携は良かった。アンケート調査によると、「すべてJICA事務所主導で行い、追って日本大使館に報告するという体制であった」とあり、JICA「メ」国事務所が精力的に協調態勢を構築していた。

#### 2) 日米政策レベルの協調態勢

前述したとおり、本案件群は2000年に行われた日米次官級会合において、日米双方の合意のもとに「メ」国環境分野での日米協調が決定しており、USAID「メ」国事務所長がJICA本部に出向いて打合せを行っていることから日米政策レベルの日米協調にかける積極的姿勢がうかがえる。メモランダムの内容を政策レベルと実施機関レベルの関係者で事前につめるなど実施機関にとってJICA-USAID援助協調が効果的に行えるように対応されていたといえる。

#### 3) 案件形成時の日米実施機関の協調態勢

合同プロジェクト形成調査派遣前には、メモランダムの位置づけについてJICA本部の関係部署間において、多くの議論が交わされた。これまでの合同プロジェクト形成調査(すべて医療分野)では、日米間で署名がかわされ、相手国政府はメモランダムの署名には参加していなかった。本調査においてもUSAID「メ」国所長、外務省、JICA本部及びJICA「メ」国事務所の間で検討がなされ、「メ」国政府も署名に参加すべきであるという意見も出されたが、結果として、環境分野における日米協力に限定したメモランダムという位置づけのメモランダム案が作成された。しかし、現地調査における協議のなかで「メ」国政府は日米メ3者による署名を要求し、協議の結果「メ」国を含めた日米メ3国署名のメモランダムとなった。日米合同プロジェクト形成調査のメモランダムとして初めて、被

援助国政府も署名をしたことはオーナーシップの観点から評価されるが、今回のケースでは、現地で実質的な協調案件の協議を行うよりも、署名をめぐる協議に多大な時間と労力をとられたとの問題点、反省点が挙げられている。今後、日米協調におけるメモランダム(案)の位置づけ(特に当事国が中進国である場合)、作成から署名までの責任管轄部署、JICAの各関係部署及び在外事務所の責任、関与のあり方について検討されるべく、問題提起がなされた結果となった。

#### 4) 日米実施機関の援助協調の継続態勢

実施が確定したキンタナロー州総合沿岸管理プログラムについては、2002年度案件として採択され、現在社会開発調査部において事業化のための準備が進んでいる。また、既にプロジェクト方式技術協力の開始が決定しているユカタン半島公園管理プログラムについては、森林・自然環境協力部において事業化のための準備が進められており、JICA事務所担当者とUSAID事務所は定期的な打合せを行い、情報の共有がなされている。このことから本案件群の援助協調の継続態勢は整っているといえる。

### (4) 援助協調の成果の分析

#### 1) 援助協調の効率性

アンケート結果によると、JICA-USAID 援助協調の投入に見合う成果があったかとの問いに対して、6名の回答者のうち4名が「成果があった」と回答している。2名は「どちらともいえない」と回答し、その理由は、「案件が実施されていないから」ということであった<sup>63</sup>。本案件群の合同プロジェクト形成調査派遣前は、メモランダムに係る様々な検討がなされたため、「援助協調に関連する業務量は多く、調整が煩雑であった」とのコメントがあった。形成された案件が実施されたばかりであることから、現時点において、本案件群の援助協調の効率性について判断することは困難である。

#### 2) 援助協調の妥当性

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いえる。その理由は次のとおりである。本部においては外務省、USAID「メ」国事務所、JICA本部等それぞれの機関の関係者による検討がなされて、事前の準備が整っていた。また現地においても日米両国大使館、JICA、USAIDの日頃の協力関係が既に存在することから、日本側

<sup>63</sup> 本調査のアンケート実施中においては、キンタナロー州総合沿岸管理プログラムの開発調査に関する「メ」国政府からの要請書が未接頭であったが2002年3月時点では既に接頭されており、案件は2002年度で実施されることが確定した。現在、社会開発調査部において事業化のための準備が進んでいる。

の体制は整っていたといえる。また「メ」国に対する我が国の援助は、環境分野を援助重点分野のひとつとしていること、2000年に実施された自然環境保全基礎調査において「メ」国の生物多様性等に焦点を当てた同分野に関する協力の必要性が認識されたことなどから、日本側の政策との整合性はあり、また USAID 側の対「メ」国戦略においても、貧困とともに環境分野が重視されていることから USAID 側の政策との整合性もあったといえる。現地政府の政策との整合性については、「メ」国政府は国家計画において環境分野を重要項目としており、環境の国家政策において、環境の再生と回復プロセスを促進することを目標にしていることから、「メ」国政府の政策との整合性もあったといえる。メモランダムについてはアンケート回答者5名全員が戦略の共有をその効用として挙げており、予算確保のための提示資料、双方のインプットの明確化もメモランダムの効果と認識されている。また、個別案件までメモランダムに含めると、日米双方の合意が困難になり実質的な内容が希薄になるという理由から、今後メモランダムが活用されるべきではないとの回答が1名あったが、3名は引き続き活用されることを支持している。現地政府のオーナーシップについては「メモランダムに署名したことによって確保された」という回答が多かった。

### 3) 援助協調の成果

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？

日本が開発調査や案件実施のための専門家派遣を行い、USAIDは傘下のNGOを活用し、これまでの経験、知見を生かして住民参加、環境教育等での支援をすることになっており、比較優位を生かした援助形態であったといえる。アンケート調査結果においても、6名の回答者のうち5名が協調の効果として比較優位を活かした援助形態だったと回答している。

一方のもつ知識、専門的技術が共有化されたか？また知識の向上があったか？

援助協調に関与した結果、関連の知識の向上があったと回答したのは4名であり、ほか2名は無回答であった。本案件群に関与して新しく習得した知識の内容は次のとおりである。

表 3 - 17 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	- 環境分野の協力戦略 - 戦略形成のシステムと戦略実施に係る過程
USAID の具体的活動	- パートナー NGO の活動 - 住民参加型の環境保全
USAID の協力形態	- パートナー NGO の活動と協力形態の概要
日米コモン・アジェンダの一般的知識	- 過去の例、歴史的背景
自然環境分野の技術知識	- 「メ」国の取り組み方 - 関連する州政府の環境戦略 - 「メ」国沿岸の汚染状況

#### ターゲットグループの規模が拡大したか？

現時点では、いくつかの案件の実施が決定された段階であり、まだ実施にいたっていないことから裨益対象の拡大について具体的に把握できる材料はない。アンケート回答においてもターゲットグループの規模の拡大については効果と認識している回答はなかった。

#### 支援のタイミングのずれはなかったか？

本案件群は援助協調の案件が具体的に進んでいないため、現時点で支援のタイミングのずれを測ることはできない。

#### 成功例の紹介

本案件群での効果的な援助協調の事例を紹介する。

#### オアハカ社会林業計画プログラムでのローカル NGO との連携

オアハカ社会林業計画プログラムにおいては、日本人専門家が派遣されて、4つのパイロット村落で共有林の管理を指導している。現地では実際に林の木を切ったり、植えたり、販売したりするには、登録した林業コンサルタントが計画書を作成し、州政府の承認を得ることが必要となっているため、日本人専門家が村落住民に指導しても、林業コンサルタントを雇って、計画書を作成し、州政府に申請しない限り住民は具体的に林に手をつけられないのが現状である。貧しい住民は、林業コンサルタントを雇用する資金を持たず、日本側協力スキームでも現地林業コンサルタントを雇用するようなお金を出すことはできない。そこで解決策として、林業コンサルタントのうち、NGOと見なせるものに対し、USAIDが資金を出して支援することとなった。

結果、オアハカの林業コンサルタント(ローカル NGO)が USAID から資金を得て、日本人専門家が活動しているパイロット村落の林業計画策定を行った。これで日本人専門家の活動が具体的な林業計画になり、住民が、自分たちの林を管理、伐採し、現金収入を得るのが可能となっている。これは JICA と USAID が共同でひとつの問題に取り組んでみて初めて問題として理解され、またその解決策も導き出すことができたという JICA-USAID 協調の成功例といえる。次頁に参考として、この協調のイメージ図を示した。

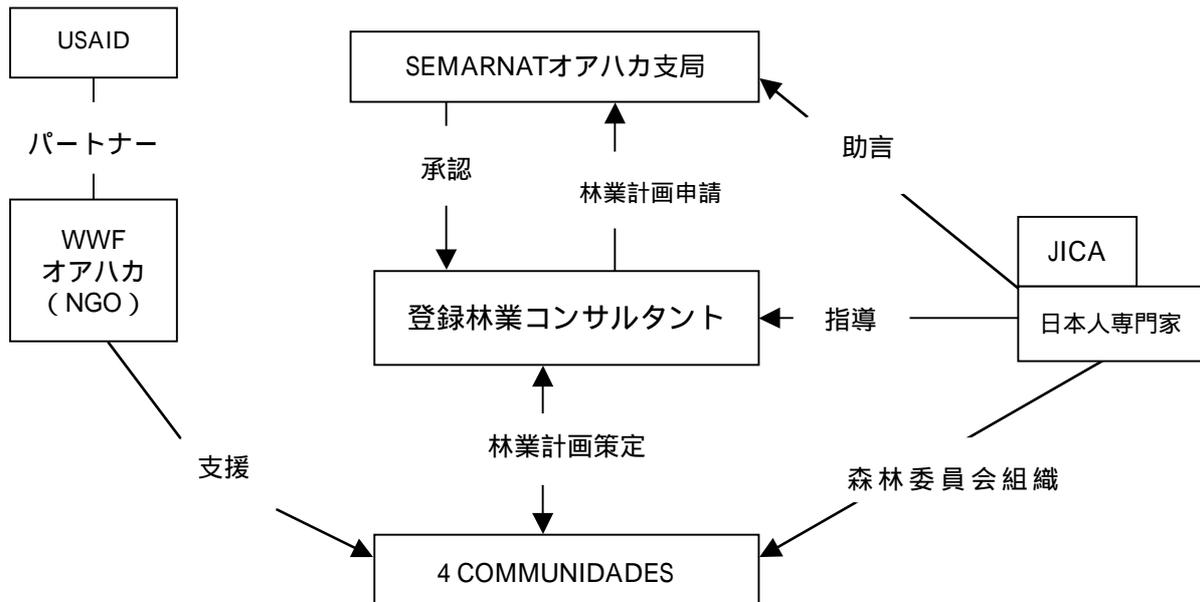


図3 - 7 オアハカ社会林業計画プログラムにおける JICA-USAID 援助協調のイメージ図

(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。

- ・日米政策レベルでの協調態勢が強力であったこと。

本案件群では、環境分野での日米共通の関心から、「メ」国が合同プロジェクト形成調査の派遣対象国と選定された。米国側の積極的な協調態勢があり、合同プロジェクト形成調査派遣前から外務省において日米政策レベルで、協調内容についての検討を行っている。合同プロジェクト形成調査後まだ日が浅いことから促進、阻害要因を抽出することは時期尚早と思われるが、これまでの経過において、米国側の積極的な協調態勢が促進要因であったと思われる。

2) 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。

- ・メモランダムに関する関係者の認識の相違があったこと。

メモランダムの取り扱いに関して、JICA 内部において意見の食い違いがあり、調査団が現地で実質的な協議を行う時間が削られた。また関係者の事務的な業務が一層煩雑になった。

(6) USAID の見解

事前準備が必要であったが、JICA 側は協調の主体である USAID「メ」国事務所ではなく

USAID 本部と折衝をしており、コミュニケーションが順調だったとはいえない。プロジェクト形成調査中は、USAID 側には日本側の調査関連の情報が知らされておらず、チームワークがとれていなかった。また、一部の USAID の担当者は、合同プロジェクト形成調査中では、技術チームが地方で案件形成を実施している一方で、JICA、USAID、「メ」国政府が首都でメモランダムを作成したため、メモランダムの内容が不明瞭すぎ、その後のフォローアップ活動にあまり役立たなかったとの指摘を行った。プロジェクト形成調査後も、JICA 側でのプロジェクト形成及び承認動向については、USAID「メ」国事務所に連絡が十分に行われておらず、聞き取り調査実施の時点では、JICA 側が当初の USAID とのとり決めを守っていないとの厳しい指摘もあった。今後は、合同プロジェクト形成調査を実施するには、JICA 側団員と USAID 側団員間の情報交換を徹底すべきである。また、JICA と USAID 双方が NGO を介して協調をする場合は当事者である NGO 自体に JICA または USAID との協調に対応できる状態を整えておくことが必要である。

#### (7) 総 評

本案件群では、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、日米合同プロジェクト形成調査の実施という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。本案件群の JICA と USAID 双方の援助協調の評価には相違がみられる。JICA 側はメモランダムに関係した一連の作業が煩雑であったことを阻害要因としているが、USAID 側は日米合同プロジェクト形成調査での情報伝達が徹底していなかったことで日米のチームワークが良好に働かなかったことを援助協調の阻害要因としている。

## 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

本項では、日米コモン・アジェンダ中間レビューとGII中間評価の結果を受けて行われた合同プロジェクト形成調査5案件群について、同中間レビュー及び中間評価で指摘された次の項目に焦点を当てて、比較分析した。

- (1) 合同プロジェクト形成調査の手法による援助協調の実施
- (2) 現地での協調態勢を有効活用した現場主導の援助協調の導入
- (3) NGOとの連携強化<sup>64</sup>

## (1) 合同プロジェクト形成調査の手法による援助協調の実施

GII中間評価では、日米協調において情報交換や人事交流の促進を提言しており、合同プロジェクト形成調査は、それらを実現できる効果的援助協調手法として、その実施が奨励された。

## ・ 合同プロジェクト形成調査の手法の効果

日米が合同で案件形成を行う合同プロジェクト形成調査は、相互の援助協調の認識を明確にするうえで効果的だということが明らかになった。合同プロジェクト形成調査とは日米双方が同じ土俵で考えて、互いに補完し合いながら、より良い案件形成をめざす手法である。これを実施した結果、「日米共同での案件形成は相手国政府のコミットを取り付けるのに有利であった」「日米コモン・アジェンダ案件という看板があることが本部での案件採択に有利であった」等、効果があったとする関係者の意見が多いことが明らかになった。いずれの案件群においても「今後も合同プロジェクト形成調査は継続していくべき」との意見が大勢を占めている。

## ・ 合同プロジェクト形成調査の手法の問題点

合同プロジェクト形成調査には、上述のような効果もある一方で、関与する関係者が多いため、情報交換やロジスティック等、JICA-USAID間の調整が煩雑になる等の問題点があることも明らかになった。また、「メ」国合同プロジェクト形成調査に関して、権限が現地に委譲されているUSAIDでは案件形成・実施は在外事務所中心に進められているが、JICA本部は合同プロジェクト形成調査派遣前の情報交換、打合せ等について、主としてUSAID(ワシントン)本部を通してコンタクトをしてきており、USAID側の対応をより煩雑にさせる結果となった。異なる言語で誤解も生みやすい環境のなかでの協議を効果的に進めていくには、互いのコミュニケーションのあり方、情報の共有化の手段、チームワークの取り方、調査の進め方のルール等、日米の認識を統一するこ

<sup>64</sup> 「GII(地球規模問題イニシアティブ)に関する中間報告書」(1994.4-1997.3)財団法人家族計画国際協力財団(ジョイセフ)、1997年9月参照

とが肝要と思われた。例外として、バングラデシュの場合のように、第一次に専門的技術者の現場調査を行い、その調査結果を基に第二次として政策レベルでの協議を行った場合はこのような両組織間の調整問題が少なかったことが明らかになっている。

#### (2) 現地での協調態勢を有効活用した現場主導の援助協調の導入

GII 中間評価では現地事務所間の定期的な会合の開催が提言され、現地の協調態勢の構築が奨励された。

合同プロジェクト形成調査 5 案件群のうち、「ザ」国、「タ」国、「バ」国、「メ」国では現地での JICA-USAID 協調態勢が進んでおり、援助協調は終始現場主導で行われた。事前準備として協調可能案件のリストアップもできており、調査団への事前情報提供も多く、関係者間の調整は十分行われた結果、効果的な現場主導の援助協調が実現できたといえる。

一方、「カ」国は現場での日米協調態勢が存在しなかったため、事前準備は煩雑を極め、援助協調もスムーズに進まなかったことから、改めて、現場主導による援助協調の重要性が浮き彫りにされた。

#### (3) NGO との連携強化

GII 中間評価では効果的な援助協調の一環として、NGO との連携強化が奨励された。

本調査の合同プロジェクト形成調査 5 案件群における日米合同プロジェクト形成調査団へは本邦 NGO 関係者が参団しており、NGO を巻き込んだ協調案件の形成に力をいれている。その結果、どの案件群でも形成された協調案件には USAID 傘下の NGO との連携、または日本の NGO からの専門家派遣支援等が組み込まれており、開発福祉支援事業、草の根無償資金協力等の対 NGO 支援のスキームが多く有効活用されている。

3 - 3 JICA-USAID / 日米援助協調対象案件群の総合評価

本章では、各案件群別の JICA-USAID / 日米援助協調のプロセスと成果を分析してきた。ここではそのまとめとして、すべての案件群についての援助協調のプロセスと成果を総合分析し、JICA-USAID / 日米援助協調の促進要因と阻害要因を抽出する。本項では JICA 側の評価結果にあわせて USAID 側の見解を斜体で挿入した。

3 - 3 - 1 JICA 側の援助協調のプロセスの分析のまとめ

対象8案件群の援助協調のプロセスを分析した結果をまとめると、以下表3 - 18のとおりになる。

表3 - 18 JICA-USAID / 日米援助協調のプロセスの分析結果<sup>65</sup>

	「ザ」国	「タ」国	「バ」国	「メ」国	「ケ」国	「カ」国	「グ」国	「イ」国
対象国選定時の日米実施機関レベルの協調態勢	既に協調の実績があった					協調の実績はなかった		
日米政策レベルの援助協調実施態勢	効果的であった				NA*	効果的であった		効果的でなかった
案件形成時の日米実施機関レベルの協調態勢	援助協調案件形成のための調査、情報交換が精力的に行われた。							
日米実施機関レベルの援助協調継続態勢	整っている		整いつつある			協調終了		協調終了 <sup>66</sup>

\*NA( Not Applicable ): 日米政策レベルからの援助協調導入( 日米政府レベルの合意による協調開始、日米合同プロジェクト形成調査派遣等 )がなく、現地レベルで始まった協調であったため、政策レベルの援助協調実施態勢については判定できない。

( 1 ) 対象国選定時の実施機関の協調態勢( 現場 )

対象国選定時においては、「ザ」国、「タ」国、「バ」国、「メ」国、「ケ」国では、現地 JICA 事務所、USAID 事務所、日本大使館の間で既に協調関係があったことから、援助協調対象

<sup>65</sup> 第1章 表1 - 1 援助協調のプロセスの分析フレームを参照のこと

<sup>66</sup> 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。

国と選定されており、よって実施機関の協調態勢は整っていたといえる。一方、前述したとおり、「カ」国、「グ」国、「イ」国の案件群は援助協調対象国と選定される以前は、現場での協力実績がなかったため、実施機関の協調態勢は整っていなかったといえる。

#### (2) 日米政策レベルの態勢

表 3 - 18 が示すように、対象 8 案件群のうち、「ザ」国、「タ」国、「バ」国、「メ」国の案件群は援助対象国での JICA-USAID 協調関係が既に存在しており、そこに合同プロジェクト形成調査という日米政策レベルによる援助協調導入があったことで、現場での援助協調案件形成・実施が効果的に行われた。「カ」国、「グ」国の案件群の場合は、援助協調が導入されるまで現場での JICA-USAID 援助協調実績がなかったものの、合同プロジェクト形成調査で形成された案件が具体的であり、また合同プロジェクト形成調査実施によって現地 USAID 事務所との協調関係が構築される結果となった。よって、これらの国々における日米政策レベルの援助協調実施態勢も効果的であったといえる。一方で、「イ」国の場合は援助協調対象国と選定される以前には JICA と USAID の「イ」国事務所間では連携関係はなく、日米ともに政策レベルと実施機関レベルの連携が十分にとられておらず、日米政策レベルは具体的な協調の枠組みを設定できない状況で援助協調案件の形成を実施機関に委ねており、その意味で、日米政策レベルによる援助協調の導入は効果的ではなかったといえる。「ケ」国の場合は、日米政府レベルの合意による協調開始、日米合同プロジェクト形成調査派遣などの政策レベルの援助協調導入がなく、すべて現地の日米両大使館、JICA と USAID 事務所間で協調関係が構築され案件形成がなされたため、政策レベルの援助協調実施態勢については、ここでは判定不可能である。

#### (3) 協調案件形成時の実施機関の協調態勢

対象国選定時での協調態勢にかかわらず、いずれの国においても、援助協調対象国と選定されてからは、協調案件形成のため、現場では JICA 事務所、USAID 事務所、日本大使館等の関係機関による情報交換が行われ、合同プロジェクト形成調査派遣のための本部への情報提供など協調案件構築のための努力が積極的になされた。「ケ」国の場合は、本部からの調査団派遣はなかったものの、在外プロジェクト形成調査を実施し、協調案件形成のための戦略づくりがなされるなど、現地事務所間で協調態勢の強化が図られた。

#### (4) 実施機関の協調継続態勢

「ザ」国と「タ」国では援助協調を担当する専門家によって案件のフォローアップがなされ、USAID 事務所との情報交換を行っているため、協調継続態勢は整っているといえる。

「ケ」国においては、援助協調担当の専門家はいないものの、援助協調担当の事務所員と、同国における日米援助協調に長年携わり経緯等をよく把握しているナショナルスタッフによって協調継続態勢が整いつつある。また、「カ」国と「メ」国の場合は、それぞれ企画調査員、事務所員によって協調案件のフォローアップとUSAID事務所との情報交換が行われており、ここでも協調継続態勢が整いつつあるといえる。一方、「バ」国ではJICAとUSAID双方の援助協調担当者の異動後は現地事務所間の意見交換等は継続されていないが、JICA事務所では政策アドバイザー専門家によってドナー協調をフォローしていくことが検討されており、USAID事務所においても後任の担当者が派遣される予定であり、今後両事務所間で協調関係の立て直しが図られる見通しである。

「グ」国では協調案件として形成された案件が終了した現在では、協調は継続されておらず、協調関係は終了した状態にある。「イ」国では、具体的な日米協調の接点がない状態で協調プログラムは終了しているため、ここでも協調関係は終了しているといえる<sup>67</sup>。

#### (5) 援助協調のプロセスに関する USAID 側の見解

「イ」国、「ケ」国、「グ」国の案件群は、日米コモン・アジェンダ開始後、試行錯誤を重ねて協調案件を形成し、援助協調に取り組んだ。特に「イ」国と「ケ」国においては、日米の協調実施機関レベルの関係者が、前例のない状況下で効果的な協調のあり方を模索した。一方「グ」国の場合は具体的なプロジェクトにはつながらなかったが、日米が協力し当時あまり重要視されていなかった女子教育に取り組むことで、同課題に対する「グ」国政府の強い関心を引き出すことに成功した。「ザ」国ではJICAとUSAIDの協調関係は1990年初期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、1998年にJICAとUSAIDの日米合同プロジェクト形成調査団が派遣されたときには、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」国のケースはJICA-USAID援助協調の模範的ケースと見なされている。

「ザ」国に合同プロジェクト形成調査が派遣されたのち、2000年と2001年には日米合同プロジェクト形成調査は、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、協調案件下では、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」国も「ザ」国に次ぐJICA-USAID援助協調の模範的ケースである。「タ」国合同プロジェクト形成調査ではこれまでの合同プロジェクト形成調査の教訓を取り入れ、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」国、「メ」国ではこれまで日米合同プロジェクト形成調査で検討され

<sup>67</sup> 最新の情報として、「イ」国においては、新しい案件でのUSAIDとの協調が検討され始めているが、現段階では、協調が再開される状態には至っていない。

た案件がまだ実施されていない状況である<sup>68</sup>。

日米コモン・アジェンダ開始直後に比べて、JICA と USAID の協調プロセスのあり方がかなり確立されてきており、現在合同プロジェクト形成調査は、JICA と USAID の協調分野を模索する手段として用いられている。しかしながら、合同プロジェクト形成調査が実施された国の過半数において、合同プロジェクト形成調査は非常に時間がかかるプロセスと見なされており、プロセスの明確化、迅速化が望まれている。同様に、合同プロジェクト形成調査後のフォローアップ・メカニズムのあり方を双方で確立する必要があるとの要望も過半数の合同プロジェクト形成調査実施国で確認された。

## (6) 総 評

「ザ」国と「タ」国については JICA、USAID 双方が援助協調の成功例として認識している。しかし「ケ」国については、JICA 側の見解では米国側が JICA プロジェクトに対して現地スタッフの技術支援をして補完していることから協調の成果があったと認識されているが、USAID 側の見解では、支援スキームの異なる二つの組織がそれぞれの案件を実施したのであり、これらを協調の成果と見なすのは困難であるとしている。また「グ」国については USAID 側の見解では成功例として認識されているが、JICA 側では協調案件の実施のみにとどまっており、現時点で協調が継続していないことから成果はあまりなかったと認識されている。「イ」国については JICA と USAID では見解が一致しており、具体的な協調関係が必ずしも十分構築されずに協調プログラムが終了したことから、当該案件では成果がなかったと認識されている<sup>69</sup>。「カ」国については現時点での協調関係を図ることが困難であるという点で JICA と USAID の見解がほぼ一致しているが、「メ」国については、前述したとおり、JICA と USAID の見解に相違がある。

### 3 - 3 - 2 援助協調の成果の分析のまとめ

今回の調査により明らかになった援助協調の主な成果は、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実施できたことであるといえる。

<sup>68</sup> 「メ」国については、JICA 側では、オアハカ社会林業計画プログラムにて USAID との連携活動が既に実施されており、また、首都圏環境改善プログラムでも環境研究研修センターに USAID が講師を派遣した実績があることから、USAID との見解が異なっている。

<sup>69</sup> 前述したとおり、本評価対象案件群での成果は確認できなかったが、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おり、本評価対象案件群の副次的効果といえる。

## (1) JICA-USAID 援助協調で発現した想定されたプラスの効果

## 1) 比較優位を活用した支援形態

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)

USAID の支援形態では、供与機材は米国製のものでなければならないという制約があるのに対し、日本は現地のニーズにあった機材を、国を問わずに調達することが可能である。一方で、日本が途上国を支援する場合、消耗品、給与等の運営費を支援することはできないという制約があるのに対し、USAID のスキームでは運営費支援が可能である。このように USAID 側に制約のある機材供与を JICA が補完し、USAID が得意とするローカル NGO を活用した技術支援を組み合わせることによって、双方のインプットが効果的に活用される支援形態が生み出された。また、本調査において具体的な事例はなかったものの、日本が得意とするインフラ整備への支援とローカル NGO の技術を活用した USAID の支援の組み合わせも効果的な支援形態として有効であり得ると USAID 側は認識している。

聞き取り調査によると、JICA の開発支援の歴史が浅く開発援助が欧米主導で実施されている「ザ」国・「タ」国等アフリカ諸国においては、JICA 単独で機材供与・地方への配布を行うよりも、地方への機材配備の体制ができている USAID 傘下の NGO と連携し、また機材の維持管理は、米国系 NGO / コンサルタント会社の専門家(ロジスティックマネジメント)が行うという支援形態が有効である。JICA 単独による支援では、同様の協力を行うことは困難であったと認識されている。この比較優位を組み合わせた援助協調の例は、「ザ」国、「タ」国で成功している。

## 支援対象の得意分野 対政府支援(JICA)と対 NGO 支援(USAID)

二国間援助の支援形態をとる日米両国ではあるが、日本は相手国政府への直接支援であり<sup>70</sup>、米国は米国系 NGO / コンサルタント会社を通して直接現地の NGO を支援する形態をとることが多い。したがって、USAID は、NGO を通しての草の根レベルでの活動においては優位に立つが、相手国政府関係者との人間関係構築については、常に対政府で活動を進めている JICA が優位に立っており、これが対政府との交渉の場面でも優位に作用する。両組織のこのような比較優位の組み合わせは、特に「バ」国、「タ」国、「カ」国、「メ」国において有効に活用された。

<sup>70</sup> 開発福祉支援事業、開発パートナー事業においては NGO と契約を結ぶが、相手国政府の承認が必要である。

### 専門技術の得意分野 結核( JICA )とエイズ( USAID )

「カ」国における日米合同プロジェクト形成調査では、日本が得意とする結核対策と USAID が得意とするエイズ対策の知識と技術が効果的に活用される協力形態を組むことができた。感染症対策でのこの比較優位は互いの知識の向上に貢献し、援助の相乗効果を高めている。

## 2) 知識の共有 / 向上

JICA-USAID 援助協調の成果として想定されたプラスの効果には、両組織による知識の共有 / 向上も挙げられる。本調査の対象案件群関係者に対して、援助協調による知識向上の状況について質問をしたところ、全体で 80% 以上の関係者が「援助協調に関与して何らかの知識の向上があった」と答えている。また、「ケ」国では日米コモン・アジェンダ調整委員会において JICA プロジェクト方式技術協力専門家と USAID が支援する NGO の研究者が互いの活動を紹介し合うことによって新しい知識を得、またエイズの検査に関する研究成果へのフィードバックを受けるなどの効果があった。「カ」国では結核対策に実績のある JICA プロジェクトが、NGO を活用した USAID の結核の活動に助言をし、互いに調整を行いながら国家結核対策計画に準じた活動をしている。

## 3) ターゲットグループの規模の拡大

JICA-USAID 援助協調によるターゲットグループの規模の拡大は「1) 比較優位を活用した支援形態」と密接に関係している。特に USAID 傘下の NGO と連携することによって、JICA 単独ではカバーできない裨益対象へのアプローチが可能となった。いずれの対象案件群からも、比較優位に関連したターゲットグループの拡大が効果的に図られた成功例が明らかにされている。

## (2) JICA-USAID 援助協調で発現した想定されなかったプラスの効果

想定されなかったプラスの効果として次のことが挙げられた。

### 1) JICA-USAID 援助協調という「看板」が JICA 活動の広報・宣伝に貢献したケース

- ・日米コモン・アジェンダという看板のもとに JICA と USAID が協調して案件を実施していることで、ドナー関係者間での JICA のプレゼンス向上に役立っている(「タ」国)。
- ・USAID に対して日本の援助スキームの詳細説明をしたところ、他の(欧州)ドナーも日米協調、JICA の協力形態に理解を示しはじめている(「ザ」国)。
- ・日米双方による同一の現地 NGO への支援において、同 NGO がサービス対象に、JICA 及び USAID のロゴマーク入りの啓蒙活動用キットを広く配布しているため、地元関係

者間における JICA のプレゼンス向上に役立っている(「ザ」国)。

- ・ USAID との援助協調により JICA が初めて実施した WID 案件ということで、日本の援助の好例として日本政府(外務省)の広報に活用された(「グ」国)。

## 2) JICA-USAID 援助協調が、JICA プロジェクトの質の向上に貢献したケース

- ・ JICA プロジェクト方式技術協力において、活動の一部に USAID との援助協調が組み入れられたことをきっかけに、プロジェクト方式技術協力の専門家がプロジェクトの Weekly Report を、USAID をはじめとするドナー機関、NGO、「カ」国政府関係者、JICA プロジェクト関係者等にインターネットを活用して送付するようになった。インターネットを通じたこれら情報提供は、JICA プロジェクトと USAID 及びその傘下の NGO による情報交換の場へと発展した。この結果、これら関係者間で良い協力関係が構築され、JICA プロジェクトで開催するセミナーやシンポジウムに、USAID やその傘下の NGO から関係者が参加するようになり、JICA プロジェクトの質の向上に貢献している(「カ」国)。
- ・ 日米双方による同一の現地 NGO への支援において、「日米協調案件」という看板により、地元関係者による同 NGO の活動への認知度・協力体制が改善され、より効果的な活動が可能となった(「ザ」国)。
- ・ 日米コモン・アジェンダという看板の下で活動するプロジェクト方式技術協力カウンターパートの活動意欲を高めた(「イ」国)。

## 3) JICA-USAID 援助協調が相手国政府のコミットメント向上に貢献したケース

- ・ 日米二大ドナーの協調は、現地政府のコミットメントを取り付けることに効果的であったと同時に、他の外国ドナーからも前向きな承認を取り付けることができた(「タ」国、「ザ」国)。
- ・ 日米二大ドナーの協調はセミナー開催などでの現地政府関係者の自主的な活動を促した(「グ」国)。

## 4) その他

- ・ 合同プロジェクト形成調査が感染症イニシアティブの布石となった(「カ」国)。
- ・ JICA と USAID の事務所間の個人的な人間関係の構築が行われ、JICA と USAID の相互理解が一步進んだ(「タ」国)。

### (3) JICA-USAID 援助協調で発現した想定されなかったマイナスの効果

JICA-USAID 援助協調の実施において、想定されなかったマイナスの効果としては、USAID 側から次の点が指摘された。

- ・ JICA と USAID では開発援助スキーム、予算サイクル、意思決定に関して異なる点が多く、援助協調には多大な労力と時間が費やされる結果になった。そのため、USAID 側関係者の協調への意欲が低減した(「カ」国、「メ」国、「バ」国)。
- ・ 日米合同プロジェクト形成調査で調査中の協議、視察を進めていくうえで、日米双方のコミュニケーションが円滑に行われなかったことから、USAID 側関係者の協調への意欲が低減した(「メ」国)。
- ・ JICA と USAID ではフォローアップ・メカニズムに対する認識が異なるため、日米合同プロジェクト形成調査は必ずしも日米協調を促進する触媒(手法)とはならなかった(「カ」国、「メ」国)。

#### 3 - 3 - 3 援助協調の促進要因と阻害要因

既述の、援助協調のプロセス/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を以下のとおり抽出した。

##### (1) JICA-USAID 援助協調の促進要因

- ・ JICA 援助協調に携わった、専門性を有する調整員(企画調査員、在外専門調整員、専門家等)による日本の援助スキームの熟知と、USAID 側担当者に対する日本の援助スキームの周知

促進要因として特に注目されたのは、JICA 援助協調担当者(企画調査員、政策アドバイザー・専門家等)が日本のスキームを熟知しており、それらスキームを USAID 側担当者へ周知させていたことである。例えば「ザ」国では、援助協調担当専門家が派遣前に無償資金協力部で業務する機会を得て無償のスキームを熟知していたため、その知識をもって USAID 側担当者に我が国無償資金協力について詳細な説明をしたことによって、USAID との案件形成の協議が促進されている。

USAID 側からも、JICA 援助協調担当専門家の活動が、協調を促進した大きな要因として挙げられており、協調対象国には該当の専門家もしくはナショナルコンサルタントを配置し、セクターの分析を踏まえて援助協調を促進することが必要と指摘された<sup>71</sup>。

<sup>71</sup> ナショナルコンサルタントの有効活用については、日本側関係者から次のようなコメントもあった。「複雑な日本の支援スキームを理解し、本部とのコミュニケーションも対応するには日本人でなければ困難である。ナショナルコンサルタントを活用するには、日本での研修に派遣するなど、彼らの業務能力向上の機会を設定することが必要である。」また、米国側では言語が日本側と共通(英語)であることからナショナルコンサルタント活用の弊害はないが、日本の場合は彼らの活用による弊害も十分考慮する必要がある。

- ・ 援助協調の戦略の共有

援助協調の戦略( 援助対象国において、どのような分野 / 手法で援助協調を実施するかというプラン )を JICA-USAID 共同で立てたことも、援助協調を促進した要因といえる。例えば、「ケ」国では GII 重点国に選定されてから、JICA/USAID 現地事務所間で共同調査を行い、「援助協調案件の形成・モニタリング・評価は両国合同で行い、案件実施は個別に行う」という援助協調の共同戦略を策定したことが、結果として効果的に機能した。

- ・ USAID 事務所との人間関係の構築

どの案件群でも、JICA-USAID 援助協調が効果的に行われている時には、お互いの在外事務所が定期的なコミュニケーションの機会をもち、良い人間関係を構築していることが明らかになっている。このような「人間関係構築が、JICA-USAID 援助協調の促進の鍵となる」ことが、大勢の関係者により指摘されている。

- ・ 日本、米国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

保健分野対象の案件群については、援助協調の促進要因として GII との相乗効果が挙げられる。「バ」国、「ケ」国、「タ」国では、GII 重点国となった時点から、JICA-USAID 援助協調の基礎体制づくり( USAID 事務所との定期的なコミュニケーション等 )が始まっていたため、その後の援助協調実施がスムーズに行われた。また GII で奨励されている NGO との連携についても、「バ」国などでは開発福祉支援事業の導入が早くから行われていたことが、その後の援助協調を効果的に進める布石となった。

## (2) 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

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が異なっていたため、実施機関レベルで効果的な日米協調の枠組みを構築することができなかったことが、阻害要因として特に注目された。例えば「イ」国では、援助協調案件が開始されるまで、日米間で援助協調の接点を探るためのもろもろの調査実施に約3年間で費やされたが、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が異なり、結局援助協調の接点を特定できないまま、協調プログラムは終了している。

- ・ 援助協調に対する JICA 関係者の認識の相違

JICA 組織内での援助協調に対する認識が統一されていないことも、援助協調の阻害要因として挙げられた。援助協調関係者が、「セクターワイドが浸透している状況での二国間の協調がどうしても必要なのか理解できない」「日米コモン・アジェンダは概念では理解できるが、具体的な個々の業務にどのように影響してくるのか分からない」等の疑問を抱いていたことが明らかになっている。また、協調案件となったプロジェクト方式技術協力

で活動している専門家からは、「援助協調により活動内容が増えて現地業務費が必要になるにもかかわらず、予算の補充がないのは問題であり、本部はそれなりの柔軟な対策を  
工作すべきではないか」とのコメントを得ており、このことも、JICA 関係者間で援助協  
調に対する認識が一致していないことを示唆する 1 つの例といえる。

・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

保健医療分野で JICA が USAID と連携した場合、両機関の技術支援と並行して JICA の機  
材供与が行われることが協調の効果をあげており、実際の現場レベルの協議からもこの  
ような形の協調案件が提案されるケースが多い。しかし、USAID は、在外事務所に権限  
があり短時間に意思決定ができるのに対し、JICA の場合は、権限が本部に集中している  
ため意思決定に長い時間が必要とされ、これが JICA-USAID による支援のタイミングにず  
れを生じさせ、結果として援助協調を阻害したことが明らかになっている。

この問題は、USAID 側から援助協調を効果的にするためには第一に改善すべき点として  
指摘されている。

・本部の援助協調フォローアップ体制の不備

案件採択の権限が本部に集中している現行の JICA のシステムのなかでは、本部からの支  
援がなければ協調案件の形成、実施は困難である。そのような状況のなか、本部の援助  
協調フォローアップ体制に以下のような不備があることが原因となって、援助協調が阻  
害されたことが明らかになっている。

1. 責任監督部署が不明瞭である。
2. 協調案件の決裁に時間がかかる。
3. 本部関係部署間の連携関係がとれていない。

・人事異動等による JICA-USAID / 日米援助協調担当者の交代

人事異動等による JICA-USAID / 日米援助協調担当者の交代に際し、業務引き継ぎが十分  
行われなかった場合に、援助協調の各種取り組み( 定期会合・情報交換等 )が行われなく  
なることも援助協調の阻害要因として確認された。例えば「バ」国では、日本大使館、JICA  
事務所、USAID 事務所における援助協調担当者全員が、ほぼ同時期に異動し、また JICA  
側においては日米協調を担当する企画調査員が派遣されなかったことが主な原因となっ  
て、それまでの取り組みが行われていないと指摘されている。

・JICA と外務省の不明瞭な役割分担

USAID 側から、現地での協調を進めるにあたって JICA 事務所と日本大使館の役割、責任  
分担が明確ではなく、協議での混乱を招くことがあると指摘されている。JICA 事務所と  
日本大使館の責任、それぞれの本部との関係・役割等を明示した Directory を作成するな  
どして外部に理解してもらう必要があるとの提言がなされた。

・対象国のセクターへの理解不足

USAID側では、日本側は対象国、対象分野のニーズや現状についての分析を適宜行っていないと認識されており、人手不足を理由にドナー会合やテクニカルな議論に積極的に参加しているとはいえないので、日本のスキームを効果的に活用した支援を企画することができていないと指摘されている。セクター分析は不可欠でありタイムリーに現状を把握しておくことが必要であると提言がなされた。

## 第 4 章 今後の JICA-USAID / 日米援助協調に係る教訓と提言

第 3 章では、対象案件群別の JICA-USAID / 日米援助協調のプロセスと成果を評価し、JICA-USAID 援助協調に係る促進要因と阻害要因を抽出した。本章では、今回の評価から学んだ教訓と、今後の援助協調をより効果的に実施するための提言を導き出す。また、JICA と USAID の援助協調に対する認識を相互に確認するために、本章では USAID 側の見解も挿入し、斜体で示した。

### 4 - 1 JICA-USAID / 日米援助協調から得られた教訓

#### 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。

*同教訓は USAID 側の見解でも、同様に認識されている。*

##### 教訓 2 .

USAID による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。

JICA-USAID / 日米援助協調は、お互いの国、組織の援助実施手法についての理解を深め、互いの利点を取入れて、援助の質を高め合うために有効な手段であるといえ、効果的・効率的な援助実施に有効である。

#### 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、日米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。

*同教訓は USAID 側からも指摘された。*

##### 教訓 4 .

JICA と USAID が協調するという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。

効果的な援助協調のためには、JICA と USAID の組織体制の違いを理解し、かつその違いを有効活用して、援助協調を促進する前向きな考え方が重要であると USAID 側から示唆された。

## 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。

(1) 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。USAID側からは、権限の現地への委譲は今後の援助協調を効果的に進めるための必須条件と指摘されている。

(2) 単年度制のため、年度をまたがった長期的援助協調のコミットができない。

(3) 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ことが指摘された。

日本の援助機関の役割分担を明確にするるとともに支援タイプ別の担当者を明記した案内(DirectoryまたはHandbook)を作成することがUSAID側から示唆された。

(4) 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。

草の根無償資金協力や、開発福祉支援事業等はUSAID傘下のローカルNGOを効果的に活用するスキームとしてUSAID側から歓迎されている。しかし、申請手続き等が煩雑であるため、今後はこれらの支援スキームへの申請手続きを米国系NGOに対しても分かりやすく平易にすることが示唆されている。

## 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。

USAID側からはJICA、USAID双方は日本大使館、JICA事務所、USAID事務所間の定期的会合で情報交換を行い、友好的な人間関係を構築するために現地事務所に協調担当専門家(または同等の役割を担うナショナルコンサルタント)を配置することが示唆された。

### 教訓7.

JICA職員のなかでも、Generalistだけでなく専門家の養成を促進する必要がある。

USAIDでは職員が専門性を生かせる人材配置で活動している場合が多いが、JICAでは、専門のバックグラウンドをもつ職員が、その専門性を生かし伸ばすような人事システムにならず、どちらかといえばGeneralistを養成することに重きが置かれている。しかしながら、USAIDと対等の立場での効果的な協調を続けていくためには、各分野、各地域の専門家をよ

り多く養成する必要がある。

## 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。

これと関連して、USAID 側からは合同プロジェクト形成調査派遣前に現地事務所レベルで候補案件を作成し、派遣された調査団はその候補案件を基に協議を行う体制をつくることが提案されている。

### 教訓 9 .

JICA は援助協調対象国の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。

協調の実施システムについて両国間で検討を深め援助協調の確認文書としてのメモランダム的位置づけ、合同プロジェクト形成調査実施の日米両国間のルール、援助協調評価方法、援助協調体制の変更・終了に係るルール等を明らかにした公式文書を確立していく必要がある。同教訓は USAID 側の見解でも指摘されている。

### 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。

本評価により、援助協調における合同プロジェクト形成調査の有効性が確認された。しかしながら、合同プロジェクト形成調査に参加した調査団の知見が、その後の協調案件形成・立案・実施に有効活用されていないケースが多いことが明らかになっている。

同教訓については、協調対象国別に、フォローアップ体制をつくり、協調の進捗をモニターしていくことが重要とUSAID側からも指摘されている。

#### 教訓 12.

援助協調のこれまでの経験、知見が有効活用されていない。

本調査で明らかになったとおり、既に実施された援助協調事例から学ぶべきことは多い。しかしながら、これら貴重な経験を、関係者で共有し今後の援助協調に生かしていくシステムがJICA内に存在していない。プロジェクトリーダー会議、調整員会議も廃止されている現在、援助協調の経験を共有できるようなシステムの確立が必要である。

### 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、米国系の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。

### 4 - 2 効果的なJICA-USAID / 日米援助協調のための提言

今回の調査により、JICA-USAID / 日米援助協調は非常に有効な援助手段であるが、その効果的実施にはいくつかの条件を満たすことが必要であることが明らかになった。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4 - 1に提言として記する。ここでもUSAID側独自の提言は斜体で示した。

表 4 - 1 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"> <li>・ 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。</li> <li>・ 対象国の JICA 事務所内に援助協調の担当者を配置する。 現地で援助協調を継続的にフォローする体制をつくり、専門性を有する調整員(企画調査員、在外専門調整員、専門家等)を配置する。また、ナショナルコンサルタントを有効活用し、援助協調に係る Institutional Memory が継続する体制をつくる。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 現地事務所主導により協調を実施する。</li> <li>・ 援助協調対象国、対象分野を選定する。</li> <li>・ 在外大使館との協力体制を構築する。</li> <li>・ 対象国別に援助協調の戦略を策定する。 援助協調対象国の現地事務所主体で、USAID との共同で援助協調に係る共同戦略を策定する。</li> <li>・ 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 )。</li> <li>・ 援助協調の効果的な手法を具体化する。 メモランダムにタイムフレームを導入し、協調のスケジュールを添付し、フォローアップ時期を設定し、協調の成果を明確にする。</li> <li>・ 「援助協調の成功事例集」を作成し、関係者に配布する。 これまでの援助協調の成功事例をまとめた手引書を作成し、現地の援助協調担当者、所員に配布する。</li> <li>・ 援助協調の成功例を一般国民に宣伝する。 効果的な援助協調の実例を、国民に対しても広く宣伝し、理解を得る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ JICA 組織体制改革を検討する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- JICA と外務省の役割分担の明確化</li> <li>- 権限 / 予算枠の現地事務所への委譲</li> <li>- 事務所管轄の現地業務費の拡大</li> <li>- 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 )</li> <li>- 現地における日本の援助機関の業務体制を分かりやすくするための Directory の作成</li> <li>- 現地業務拡大に見合った人員配置</li> <li>- JICA 本部所轄部 / 現地事務所の役割分担</li> <li>- 単年度予算制度</li> </ul> </li> <li>・ 職員の専門性を活かした人員配置をする。</li> <li>・ JICA-USAID 間、USAID 傘下の NGO と日本の NGO の人材交流を奨励する。 JICA-USAID 間の人材交流を奨励し、USAID 傘下の NGO と日本の NGO や JOCV 等の、開発援助で活躍する人材を対象とした人材交流を推進する。</li> <li>・ 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。 本部において援助協調を効果的に行っていくための対策を検討する。</li> <li>・ 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。 JICA 本部に情報交換室を設置し、事例紹介、問題提起の場とする。またインターネットにも援助協調に関する情報交換のサイトを設け、議論の場とする。</li> <li>・ 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。 草の根無償、開発福祉支援等の援助協調に有効活用されるスキームの概要を簡潔にした資料を作成する。</li> <li>・ 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。 日本の NGO が活動しやすい環境設定をする。</li> </ul>

表 4 - 2 JICA-USAID / 日米援助協調から得られた教訓

関連分野	教訓(成果と問題点)	提言
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。	より効率的な ODA の支援形態として、援助協調を推進する。
	教訓 2. USAID による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。	新しい援助の動向のなかでの日米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。
	教訓 4. JICA と USAID が協調するという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。 (1) 権限の現地委譲 (2) 長期的援助協調のコミット (3) 日本大使館と JICA 事務所の役割分担の明瞭化 (4) 草の根無償、開発福祉支援等の申請手続きの簡略化	JICA 組織体制改革を検討し、必要に応じて是正する。 JICA と外務省の役割分担 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(特に無償資金協力案件手続きの簡略化) 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の明確化 単年度予算制度の改善
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。	対象国の JICA 事務所内に援助協調の担当者を配置する。 現地で援助協調を継続的にフォローする体制をつくり、職員以外の担当者(専門家、企画調査員等)を配置する。また、ナショナルコンサルタント等を有効活用し、援助協調に係る Institutional Memory が継続する体制をつくる。 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。
	教訓 7. JICA 職員の中にも、Generalist だけでなく専門家の養成を促進する必要がある。	職員の専門性を生かした人員配置をする。 JICA-USAID 間の人材交流を奨励する。

協調メカニズム	<p>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。</p>	<p>現地事務所主導(現場主導)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。 現地事務所間で共同戦略を策定する。</p>
	<p>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。</p>	<p>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。</p>
	<p>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。</p>	<p>援助協調の効果的な手法を具体化する。 メモランダムにタイムフレームを導入し、協調のスケジュールを添付し、フォローアップ時期を設定し、協調の成果を明確にする。 「援助協調の成功事例集」を作成し、関係者に配布する。 これまでの援助協調の成功事例をまとめた手引書を作成し、現地の援助協調担当者、所員に配布する。</p>
	<p>教訓 11 . 合同プロジェクト形成調査による援助協調の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。</p>	<p>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として取り入れる。 本部において援助協調を効果的に行っていくための対策を検討する。</p>
	<p>教訓 12 . 援助協調のこれまでの経験、知見が有効活用されていない。</p>	<p>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。 JICA 本部に情報交換室を設置し、事例紹介、問題提起の場とする。またインターネットにも援助協調に関する情報交換のサイトを設け、本部と現地事務所との情報交換、自由に議論ができる場とする。 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。 草の根無償、開発福祉支援等の援助協調に有効活用されるスキームの概要を簡潔にした資料を作成し、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。</p>
NGO の育成	<p>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。</p>	<p>USAID 傘下の NGO と日本の NGO または、JOCV 等の開発援助で活躍する人材を対象として人材交流を推進する。 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。 NGO 活動の評価方針の確立等、援助協調の場で日本の NGO が活動しやすい環境設定をする。</p>

## 付 属 資 料

1. 質問票(フォーマット)
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)
3. アンケート調査集計結果(その他の案件群)
4. 米国側コンサルタント調査結果概要(和/英)
5. 参考資料リスト



「JICA-USAID援助協調評価」に係る

アンケート調査

氏名：  
 現在の役職：  
 現在の所属先：  
 E-mail Address：

1. JICA-USAID/日米援助協調に係る活動 / 業務の内容

<日米合同プロ形案件群>

1-1. JICA-USAID/日米援助協調について具体的にはどのような立場で活動 / 業務に携わりましたか。該当する欄に丸印を入れ、携わった期間をご記入下さい。また担当された国名を下から選んで番号を丸で囲んでください。

対象国：

1. タンザニア	2. カンボジア	3. バングラデシュ	4. ザンビア	5. メキシコ
----------	----------	------------	---------	---------

立場	該当	業務に携わった期間
a. 外務省での援助協調担当者		年 月 — 年 月
b. JICA本部での援助協調担当者		
c. プロ形調査団団員(官団員)		
d. 日本大使館での援助協調担当者		
e. 在外事務所での援助協調案件担当者		
f. 援助協調候補案件等の専門家		
g. プロ形調査団団員(官団員以外)		
h. その他：		

1-2. 日米合同プロ形調査に関して関係者間(外務省、JICA 本部及び在外事務所、JICA プロジェクト専門家、プロ形調査団員、USAID 事務所、現地政府等)の必要な調整は行われたと思いますか？ 携わった工程(a.-d.)を丸で囲み、各工程において該当すると思われる調整のレベルの番号を丸で囲んでください。  
 (ここでいう「調整」とはプロ形調査団を派遣する(団員として参团する場合も含む)/ または、当該調査団を受け入れることに関して関係機関との情報交換、事前準備(勉強会等)は十分になされたかどうか。また、派遣中の協議内容等の連絡、検討、プロ形実施後の帰国報告会、案件フォローアップ体制などについて関係機関との調整はなされていたのかという意味です。)

	全く行われなかった			十分行われた	
a. プロ形派遣決定に際して	1	2	3	4	5
b. プロ形派遣前(準備期間中)	1	2	3	4	5
c. プロ形調査(調査期間中)	1	2	3	4	5
d. プロ形後の案件のフォローアップ及び実施	1	2	3	4	5

1-2-1. 上記問い1-2.に関して、調整のレベルの1.または2.を選択した方にうかがいます。調整が行われなかったことについて、今後留意すべき点があれば記載してください。

1-2-2. 問い1-2.に関し、時系列の工程別に下記の通り、各関係機関の活動/業務がどの機関との関連が多くありましたか。関りの多かった機関を各工程別に3つずつ選んで、該当の番号を丸で囲んでください。

工程	関係機関							
	1	2	3	4	5	6	7	8
a. プロ形派遣前	JICA 本部	JICA 事務所	外務省 本省	在外 大使館	USAID 事務所	USAID 本部	現地 政府	8 その他
b. プロ形調査 (調査期間中)	JICA側 本部	JICA 事務所	外務省 本省	在外 大使館	USAID 事務所	USAID 本部	現地 政府	8 その他
c. プロ形後の案 件のフォローア ップ及び実施	JICA 本部	JICA 事務所	外務省 本省	在外 大使館	USAID 事務所	USAID 本部	現地 政府	8 その他

1-2-3. 「JICA-USAID/日米援助協調に関する活動/業務」が日常の全仕事量に占める割合はどれくらいでしたか。各工程で該当すると思われる割合の番号を丸で囲んでください。

a. プロ形派遣前	1. 5%以下	2. 5>20%	3. 20>50%	4. >50%
b. プロ形調査 (調査期中)	1. 5%以下	2. 5>20%	3. 20>50%	4. >50%
c. プロ形後の案件のフォローアップ及び実施	1. 5%以下	2. 5>20%	3. 20>50%	4. >50%

1-2-4. 上記業務量に見合う成果があったと思いますか。該当する( )内に丸印を入れてください。

( ) はい ( ) いいえ ( ) どちらともいえない

1-2-5. (いいえ)の場合は、その理由を記載してください。

## 2. JICA-USAID/日米協調プロセスの妥当性

(問い 2-1, 2-1-1, はJICA在外事務所の方のみ、2-2 は日本大使館、JICA 在外事務所の方のみお答えください。)

### <a. 合同プロ形派遣前>

2-1. 問い 1-2 の工程 a.に携わった方に伺います。日米合同プロ形調査対象国の決定前にJICA 本部より打診がありましたか？ それは、プロ形調査団現地入りのどれくらい前でしたか。次の項目から該当の番号を丸で囲んでください。

1. 打診はなかった	2. 1ヶ月以内	3. 2ヶ月前	4. 3ヶ月以上前
------------	----------	---------	-----------

2-1-1. 問い 1-2 の工程 a.に携わった方に伺います。打診があった場合、JICA 本部は JICA 在外事務所の意見、受入態勢を十分理解した後、調査団派遣を通知してきたと思いますか？ 下記の項目から 該当のレベルの番号を丸で囲んでください。

全く理解していなかった				十分理解していた
1.	2.	3.	4.	5.

2-2. 日米合同プロ形調査団派遣が確定後、日本大使館とJICA 在外事務所は、互いに協力してUSAID 現地事務所や現地政府関係者との情報交換、事前打ち合わせ等を行ったと思いますか。

はい、いいえ のいずれかに丸をつけて、それぞれ理由を記載してください。また、いいえ、の場合には 今後の対策を記載してください。

( )はい

( )いいえ

今後の対策

### <b. プロ形調査派遣中>

(問い 2-3, 2-3-1, 2-3-2 はメキシコを除く日米合同プロ形に携わった方に伺います。)

2-3. メキシコを除き、各国の当該分野でセクタープログラムが実施されていますが、二国間援助という JICA-USAID/日米協調のフレームワークは 多国間援助の枠組みである当該国のセクタープログラムとの整合性が取れていると思いますか？

( )はい

( )いいえ

( )どちらともいえない

2-3-1. 「はい」の場合、どのように整合性を確保しましたか。

2-3-2. 上記問い 2-3 に関して、整合性がとれていなかったと考える理由は何ですか？

〈c. プロ形後の案件のフォローアップおよび実施〉

2-4. 合同プロ形調査が形成した協調案件実施について日米双方のタイミングにずれはありませんでしたか。添付した合意書の Matrix に記載されているトピックから3つ選び出し下記に明記してください。さらに、各トピック別にタイミングのずれについて、該当の欄に丸をつけてください。

トピック名	ずれがあった	どちらともいえない	ずれはなかった
A.			
B.			
C.			

2-4-1. 上記問い 2-4.でずれがあった場合、その理由と考えられることは何ですか。下記に記載してください。

2-5. 日米合同プロ形で作成された Memorandum for the Record(以下「メモランダム」)について回答願います。

メモランダムは、具体的にはどのような効果があったと思いますか。次に中から選んで該当の番号を丸で囲んでください。(複数回答可) また、その他の効果がある場合は、その他の欄に記入してください。

考えられる効果の内容	該当する項目に丸印
1. 戦略の共有	
2. 案件実施のための JICA-USAID の協調のタイミングをモニターするための資料	
3. 相手国のコミットメントを取得するための手段として活用	
4. 案件のフォローアップのための実務上の資料	
5. 予算確保のための本部提示用の参考資料	
6. JICA-USAID 双方のインプットを明確にする手段として活用	
7. 効果はなかった	
8. その他	

2-5-1. 今後メモランダムを改善するとすると、どのような点に留意すべきか、今後の対策を記載してください。

2-5-2. 今後合同プロ形調査を実施する場合に、メモランダムは引き続き作成すべきと思いますか。

( ) はい ( ) いいえ

2-6. 合同プロ形調査に対し、途上国のオーナーシップは確保されましたか？

a. プロ形派遣前（相手国政府関係者に対してプロ形調査に関する情報共有等がなされていたのか）	1. 確保されなかった	2. どちらともいえない	3. 確保された
b. プロ形調査中	1. 確保されなかった	2. どちらともいえない	3. 確保された
c. プロ形後の案件のフォローアップ及び実施	1. 確保されなかった	2. どちらともいえない	3. 確保された

2-6-1. 途上国のオーナーシップが確保された場合、どのような手段で確保されましたか。

- a. プロ形派遣前
- b. プロ形調査中
- c. プロ形後の案件のフォローアップ及び実施

2-6-2. 途上国のオーナーシップが確保されなかった場合、その理由と今後の対策を記載してください。

- a. プロ形派遣前
- b. プロ形調査中
- c. プロ形後の案件のフォローアップ及び実施

2-7. 前述の問い1-1.において 本件に関った立場として a.b.d.e. のいずれかを選択された方にうかがいます。日米合同プロ形で検討された案件を実施化するために、どのようなことをしましたか、またはしていますか。業務の内容とその手順を記載してください。

- 2-8. 日米合同プロ形での活動 / 業務から異動された時、または日米合同プロ形の活動 / 業務を引き継いだとき、担当者との間で十分なブリーフィングが行われましたか。下記の項目から該当のレベルの番号を丸で囲んでください。

全く行わなかった/受けなかった			十分行った/受けた	
1.	2.	3.	4.	5.

- 2-8-1. 上記問い 2-8.に関し、1.または 2.と回答された方のみお答え下さい。  
十分なブリーフィングがなされなかった理由は何ですか。

- 2-8-2. JICA-USAID/日米援助協調については、誰から(どの部署から)ブリーフィングをうけるべきだと思いますか？ 次の項目から選んで該当番号を丸で囲んでください。また、記載した以外の部署がある場合、その他の欄に記入してください。

1. 業務の前任者	2. 地域部の任国担当者	3. 援助協調室の担当者	4. その他
-----------	--------------	--------------	--------

- 2-9. これまでの聞き取り調査、文献調査の結果、日米合同プロ形による JICA-USAID/日米協調の進捗を左右する要因(促進要因と阻害要因)として次の項目が挙がっています。JICA-USAID/日米援助協調をより効果的に進めるために、不可欠と思われる要因をこのなかから3つ選んで該当欄に丸印で示してください。また、示された項目以外の要因がある場合には、その他の欄に記入してください。

協調の進捗を左右するとおもわれる要因	不可欠(3つ)
1. プロ形受入対象国決定までのプロセスに外務省、JICA両機関間の良好な情報交換の有無(外務省、JICA、日本大使館、JICA在外事務所)	
2. 在外事務所における所員以外の JICA-USAID/日米協調担当者の有無(企画調査員等)	
3. 既存プロジェクト関係者の新規 JICA-USAID/日米協調案件作成への協力的な態勢	
4. 大使館と在外事務所の良好な連携協力関係	
5. JICA 本部での案件実施化へのフォローアップ体制の有無	
6. 担当者の良好な業務引継ぎ態勢	
7. 日米合同プロ形に係る協調に前向きな USAID 事務所の態勢	
8. 日米合同プロ形に係る案件形成に前向きな現地政府の態勢	
9. その他	
10. その他	

### 3. JICA-USAID/日米協調プロセスの効果

3-1. 日米合同プロ形による JICA-USAID/日米援助協調の活動・業務の担当となった直後において、次の項目についてどの程度理解していましたか。各項目の該当の欄に丸印を記入してください。

	全く理解していなかった			十分理解していた	
a. USAID の当該国、当該分野への戦略	1	2	3	4	5
b. USAID の当該国、当該分野の具体的活動	1	2	3	4	5
c. USAID の協力メカニズム(協力形態)	1	2	3	4	5
d. 日米コモンアジェンダに関する一般的知識	1	2	3	4	5
e. 保健医療分野の技術知識	1	2	3	4	5

3-2. 日米合同プロ形による JICA-USAID/日米援助協調の活動・業務を後任者に引き継ぐ直前まで、または現在も担当であるならば現時点まで、上記問い 3-1. であげた項目において、知識のレベルはどの程度かわりましたか。

	全く理解していなかった			十分理解していた	
a. USAID の当該国、当該分野への戦略	1	2	3	4	5
b. USAID の当該国、当該分野の具体的活動	1	2	3	4	5
c. USAID の協力メカニズム(協力形態)	1	2	3	4	5
d. 日米コモンアジェンダに関する一般的知識	1	2	3	4	5
e. 保健医療分野の技術知識	1	2	3	4	5

3-2-1. 日米合同プロ形における援助協調に携わって、新たにどのような知識が増えましたか？ 各項目別に記載してください。該当項目以外の場合は、f. その他の欄に記載してください。

	新たに習得した知識について具体的に記載してください。
a. USAID の当該国、当該分野への戦略	
b. USAID の当該国、当該分野の具体的活動	
c. USAID の協力メカニズム(協力形態)	
d. 日米コモンアジェンダに関する一般的知識	
e. 保健医療分野の技術知識	
f. その他	

- 3-3. 合同プロ形という手法の効果・影響に関して、下記にあげる項目のうち、該当と思われる番号を丸で囲んでください。(複数回答可)下記に掲げた項目以外の効果・影響が考えられる場合は、その他の欄に記入してください。

考えられる効果・影響	丸印をつけてください
1. 互いの不足している部分を補った援助形態であった	
2. JICA, USAID の一方がもつ知識、専門的な技術が共有化された	
3. JICA-USAID/日米協調という枠組みが本部での案件採択に有利に働くという点で効果的だった	
4. JICA-USAID/日米協調という枠組みが当該国政府のコミットメントをとりつけるのに有利に働いた	
5. 裨益対象の規模が拡大した	
6. JICAとUSAID 合同のため、関係者が多く、関係者間の調整が煩雑である。	
7. 保健指標（予防接種率、避妊普及率等）の改善に貢献した。	
8. その他(具体的に記載してください。)	
9. その他(具体的に記載してください。)	
10. その他(具体的に記載してください。)	

- 3-3-1. 問い3-3に関連し、合同プロ形という手法の効果・影響の具体的な事例がありましたら、案件(又はトピック)名及び、効果・影響の具体的な内容を記載してください。



4-2. JICAとUSAIDが今後とも引き続き合同プロ形という手段を通して、協調を進めていくことに関して、Positive(肯定的)ですか。

( ) はい ( ) いいえ

4-2-1. (いいえ)の場合、その理由は何ですか。記載してください。

(4-3, 4-4, 4-5 は、大使館および在外事務所の方のみお答え下さい)

4-3. JICA-USAID/日米援助協調を常時担当する人材は存在しますか。下記から該当と思われる番号を丸で囲んでください。

1. いません	2. 大使館員・所員が担当している	3. 担当する専門家・企画調査員がいる
---------	-------------------	---------------------

4-4. 現在(プロ形実施の後から現在まで)のUSAID事務所との協調の現状について伺います。「USAID本部」または「USAID在外事務所」との会議、情報交換はどの程度行っていますか。各項目の該当とおもわれる番号を丸で囲んでください。

頻度	会議の平均時間	会議への平均出席人数
1. 全く行っていない	1.1時間以下	1. 3名以下
2. 2カ月に一度	2.1時間<2時間	2. 3<5名
3. 月に一度	3.2時間以上	3. 5名以上

4-5. 現地でのドナー会議に対して、どのような態勢で臨んでいますか。各項目の該当と思われる番号を丸で囲んでください。

日本側の参加者 (誰が参加しているのか)	ドナー会議開催の頻度	会議の平均時間	各会議での平均 発言頻度
1. 大使館	1. 2月に1回以上	1. 1時間以下	1. ほとんど発言しない
2. JICA	2. 月1回<2月に1回	2. 1時間<2時間	2. 最低1度
3. ドナー会議担当の専門家	3. 月1回以上	3. 2時間以上	3. 2度>3度
4. その他			4. 3度以上

4-6. 日本はドナー協調に対して、今後どのように改善していくべきだと思いますか。

4-7. JICA-USAID/日米援助協調をさらに推進していくために、現在の JICA-USAID/日米援助協調のあり方をどのように改善したらより効果的だと思いますか。

4-8. その他、JICA-USAID/日米援助協調について、また本援助協調評価についてご意見がありましたらお願いいたします。

ご協力ありがとうございました。

付属資料2 アンケート調査集計結果(合同プロ形案件群)

<合同プロ形案件群>		アンケート集計結果				
対象国		ザンビア	バングラデシュ	カンボジア	タンザニア	メキシコ
1	業務の内容/分野	保健医療	保健医療	保健医療	保健医療	環境
	背景	GII中間評価後重点国以外を対象 選定理由-現場の成熟度高い	現病態の調整状況良好、大使館主 導の日米定例会等	感染症インシデント前の事例として 必要-トップダウン	GII重点国、感染症インシデントFLU エイズ問題焦点	2000年に日米が環境分野での連携に 合意、中米地域対策推進を意図し、メ キシコ選定
1-1	期間	1998年12月9日-12月20日 コンサル1999年1月17日-2月7日	一次 1999年1月28日-12月10日 二次 2000年2月8日-2月13日	2000年6月17-30日	2001年1月21-2月9日	2001年3月18日-4月5日
1-2	援助協定の工程	本部現場との調整十分	良好	短期間で迅速に調整	本部現場とも調整十分	事前準備が煩雑、MORについての見 解の相違
1-2-1	調整の為の留意点(1,2の場合)		無回答	現地の議論の熟成待つべし		NA
1-3-1	作業量	5-20, 20-50%	2-50	多い	20-50	20-50
1-4	見合う成果があったか	成果あり	成果あり	どちらともいえない	成果あり	成果あり、どちらとも
1-4-1	「いいえ」の理由		NA	既存案件(ノコ)おとしこみ多く新規 1件のみ		案件が実施化されていないので
2	協議プロセスの妥当性					
2-1	対象国決定の経緯	無回答	3ヶ月以上前	3ヶ月以上前	3ヶ月以上前	本部3ヶ月以上前-現場2ヶ月以上前
2-1-1	在外への理解	無回答	あり	あり	あり	あり
2-2	大使館とJICAの協力関係	良好	良好	良好	良好	よくない、一JICA主導で
2-3	日米協調フレームの整合性	確保	確保	どちらとも	確保あり(JICA内)、その他(確保な し)	あり
2-3-1	整合性確保の裏付け	SWAPの重点分野からはずれずに案 件形成	重点課題分野	ドナー、保健省、関係者の議論参加	事前の擦り合わせ済み(JICA)	国家計画で環境重点分野
2-3-2	整合性のない理由		NA	SWAPなかった	SWAP参照せず(AID債団員)	NA
2-4	タイミングのずれ	ずれあり	ずれあり	どちらともいえない	ずれあり	ずれあり
2-4-1	ずれの理由	ザンビア内での進捗停滞、無償資金で の手続き煩雑		AID3年計画企画	本部での案件採択遅延	案件採択の遅れ メキシコ体制不十分
2-5	MORの効果	戦略の共有 双方のインプットの明確化	戦略の共有 案件FUの資料	戦略の共有 案件FUの資料	戦略の共有 案件FUの資料	戦略の共有 インプットの明確化
2-5-1	MORの改善点	署名問題とTimeline	金額的なコミット	位置付け明確、関係者の認識統一	署名	援助協調室主導で
2-5-2	MORの継続可否	継続すべし	継続すべし	継続すべし	継続すべし	継続すべし
2-6	オーナーシップ	どちらとも	どちらとも	どちらとも	確保された	確保された
2-6-1	確保の手段	NA	無回答	会議出席	政府との擦り合わせ十分	署名参加
2-6-2	理由と今後の対策	政府関与低い、署名に参加	日米間調整中心	マトリックスの共有なし	NA	NA
2-7	案件実施化のための活動			FULしている		要請者まち
2-8	業務引継ぎのレベル	無回答	2, 3	本部3	2	2
2-8-1	引継ぎ不十分の理由	NA	Priority低い、前任者も関与なし	NA	具体化が進んでいなかった	地域部の関わり方不鮮明
2-8-2	引継ぎ担当	業務の前任者、援助協調室、地域部	援助協調室 前任者	援助協調室	前任者、援助協調室	援助協調室、前任者
2-9	協議を左右する要因	所員以外の担当者 本部でのFU体制	所員以外の担当者 対象国決定の情報交換	本部FU体制 プロ技関係者の協力	所員以外の担当者 本部FU体制	事務所とAID事務所の体制 対象国決定の情報交換
3	援助協調のプロセスの効果					
3-1	知識のレベル-前	14	14	15	21	16
3-2	知識のレベル-後	20	19	21	26	20
	変化の度合	43%	36%	40%	24%	25%
3-3	合同プロ形(手法)の効果	比較優位 案件採択有利 裨益対象の拡大	知識の共有 政府のコミット取得	案件採択有利 関係者の調整煩雑	比較優位 案件採択有利	比較優位 関係者間の調整煩雑
4	今後の協調への提言					
4-1	継続すべきか	継続すべき	継続すべき	継続すべき	継続すべき	継続すべき
4-1-1	継続しない理由		無理なしないこと	NA	NA	NA
4-2	合同プロ形(手法)の継続	継続すべき	継続すべき	継続すべき	継続すべき	継続すべき
4-2-1	合同プロ形継続しない理由		セクター事業部になればOK	NA	非効率的、セレモニー的	NA
4-3	協議担当の有無	企画調査員->政策アドバイザー 専	いない	企画調査員	いない(政策アドバイザー別)	所員、大使館
4-4	USAID事務所との情報交換	JICA				
a	頻度	2ヵ月1度	なし	必要に応じて	2ヵ月1度	二ヵ月1度
b	会議の平均時間	2時間以上	NA	1時間程度	1-2時間	1-2時間
c	会議への平均出席人数	3-5名	NA	場合による	5名以上	5名以上
4-5	ドナー会議への姿勢					ドナー会議実施されていない
a	日本側の参加者	JICA	所員、大使館担当官	JICA/専門家	JICA(所員)	NA
b	ドナー会議の頻度	月1以上	NA	月1以上	2ヵ月1度	NA
c	会議の平均時間	2時間以上	2時間以上	2時間以上	1-2時間	NA
d	会議での発言頻度	最低1-3度		2-3度	ほとんどしない	NA

<その他の案件群>

アンケート集計結果

	対象国	インドネシア		ケニア		グアテマラ	
		生物多様性保全		保健医療		女子教育	
1	業務の内容/分野	1992年1月政策レベルで決定トップダウン 同7月合同調査、1993年3月プロ形、1994 年プロ形(R/D) 日本一無償・プロ技、米一基金		1994年1月GII重点国、同3月現地事務所間 でのCA会合 11月在外プロ形後、企画調査員派遣、 APHIA(米)、開発調査等 2000年大使レベルの接点で作業部会、VCT センター コースト州病院、血液銀行		1995年5月CAWID作業部会 1995年7月日米合同プロ形 1996年1月、5月より個別専門家派遣による プロジェクト形成、実施 車の根拠、研修員受入、一般無償、WID基 金 1997年8月米協調終了の認識	
	期間	プロ技11995.7 - 1998.6 プロ技21998.7 - 2003.6		1994年在外プロ形 本部よりのプロ形派遣なし		1995年5月 - 1997年8月	
1-2	援助協調の工程	プロ技2		長期にわたる			
	調整のレベル	情報、認識レベル低い		良好		2, 3	
1-2-1	留意点						
1-2-2	調整機関			大使館、AID、事務所			
1-2-3	援助協調の仕事量	5%		5-20%		5%以下主要	
1-2-4	見合う成果があったか	どちらとも、いいえ		成果あった		JICA内部 あり 派遣専門家 なし	
1-2-5	理由			NA		NA	
2	協調プロセスの妥当性						
2-1	対象国決定の経緯	トップダウン 新しい分野				経緯をしっかりとったのは前任者から	
2-2	大使館とJICAの協力関係	良好ではない		良好		よかった	
2-3	日米協調フレームの整合性	あり		あり		あった	
2-4	プロジェクトの整合性	どちらとも		日米共同でドナーに進捗報告		NA	
2-4-1	理由			NA			
	タイミングのずれ			あり		ずれあった	
	ズレの理由			予算のサイクルの違い		バトンタッチ式連携であった	
2-7	RDの効果	インプットの明確化		該当なし		案件FUの資料	
	継続すべきか						
2-7-1	RDの活用されていない理由	協調の接点なし→必要なし		該当なし		NA	
2-7-2	RDの改善点	進捗管理の責任部署		該当なし		NA	
2-8	協調過程のモニター	していない		該当なし		NA	
	協調のフレーム			作業委員会		NA	
	協調のフレームの効果			戦略の共有 双方のインプットの明確化		NA	
2-9	途上国のオーナーシップ	どちらともいえない		どちらとも		確保された	
2-9-1	確保の手段	米-NGO、日本一政府(組織弱い)				教育省のイニシアティブ	
2-9-2	今後の対策					プロジェクト形成のノウハウ周知	
2-10	業務引継ぎのレベル			2月3日			
2-10-1	引継ぎレベルの低い理由(1, 2)	関係者協調の認識ない		時間がない		協調がおこなわれていなかった	
2-10-2	引継ぎ担当	前任者、援助協調室		前任者		前任者	
2-11	協調を左右する要因	AID事務所の態勢 現地政府の態勢		大使館と事務所の態勢 本部のFU体制		現地の協調担当者 本部案件FU体制	
3	援助協調のプロセスの効果						
3-1	知識のレベル 一前	14		12		14	
3-2	知識のレベル 一後	17		20		19	
	変化の割合	18%		61%		36%	
3-3	援助協調の効果	裨益対象の拡大 比較優位		比較優位 案件採択に有利		案件採択有利 知識の共有	
4	今後の協調への提言						
4-1	継続すべきか	継続すべし		継続すべき		JICA内部一継続すべし 専門家一継続すべきではない	
4-1-1	継続の理由					明確な政策と実施体制の欠如 (グアテマラJICA事務所なし)	
4-2	協調担当の有無	いない				いない	
4-3	USAID事務所との情報交換			大使館員、所員		全くない	
a	頻度	月1度		2ヵ月1(不定期)		NA	
b	会議の平均時間	1-2時間		1-2時間		NA	
c	会議への平均出席人数	3-5名		3-5名		NA	
4-4	ドナー会議への姿勢						
a	日本側の参加者	大使館、JICA 専門家		JICA		ドナー会議担当専門家	
b	ドナー会議の頻度	月1		月1以上		月1-2	
c	会議の平均時間	1-2時間		2時間以上		2, 時間以上	
d	会議での発言頻度	3度以上		2-3度		しない	

## Executive Summary (Japanese)

### JICA－USAID 援助協調評価 (調査報告書要約)

#### 背景

日米コモン・アジェンダは、1993年7月に日米両国が認識する地球規模の問題に協力して取り組むための政治・経済的パートナーシップとして開始され、これまで18の技術分野で日米の協力を促してきた。この日米コモン・アジェンダの下、開発援助の分野では、米国国際開発庁(USAID)と国際協力事業団(JICA)が保健、環境分野を中心にこれまで協調してきた。2001年のブッシュ政権誕生と同時に日米コモン・アジェンダの活動は終了したが、この8年間にわたるUSAIDとJICA間の協調により、両者の協力体制がより体系的に実施されるようになり、協力可能分野を発掘する合同プロジェクト形成ミッション(Joint Project Formulation Mission:JPFM)が実施されている。

本調査では、ブッシュ政権以降の新たな日米協力体制の下でのJICAとUSAID間の協調メカニズム改善の可能性を提言することを目的に、(1)日米コモン・アジェンダの下で実施されたJICAとUSAIDの協調案件から得られた教訓のとりまとめ、(2)JICA-USAIDの協調が成功したケースの確認、(3)その成功要因と阻害要因の分析を実施した。本調査の対象として、合同プロジェクト形成ミッションが派遣された5カ国(バングラデッシュ、カンボディア、メキシコ、タンザニア、ザンビア)及びケニアの保健プロジェクト、インドネシアの環境プロジェクト、グアテマラの女子教育プロジェクトを選定し、日本コンサルタントが作成した質問表をガイドラインに、米国コンサルタントが日米協調プロジェクトに参加した現職及び退職USAID職員、NGOsを中心に合計20名以上に聞き取り調査を実施した。

#### 調査結果

##### 調査対象プロジェクトにおける協調の成功：

ワシントンDCでの聞き取り調査によれば、ザンビア、タンザニア、グアテマラのケースでは、「シナジーや相互利益が発生し、プロジェクトの効果が高まった」が、他のプロジェクトでは日米援助協調の効果を明確に確認することが難しかったという。それは、政策主導の日米コモン・アジェンダ自体に協調の成功度を測定する基準がなく、また、完全な日米協調プロセスが確立していなかったためである。合同プロジェクト形成ミッション派遣後、日本側でプロジェクトの承認にいたっていない国も幾つかあった。以下に、調査対象プロジェクトの詳細分析から確認されたポジティブ及びネガティブな結果を列挙する。

## ポジティブな結果

- USAID、JICA の相互補完的な援助形態の構築。

マラリア予防と治療プロジェクト（ザンビア）、得意分野を生かした援助協調：子供の死亡原因の約30%を占めるマラリアを抑制し、適切な治療を施すとの共通のビジョンのもと、JICA は蚊帳、治療薬、オートバイ、コンピューターの資機材を提供し、一方 USAID はソーシャルマーケティング、リファラル・システム、サベランスに関する技術支援を提供することで補完的な援助協調を実現。

- 当該国政府の政策変更への影響。

グアテマラ女子教育プロジェクト、二大ドナーの連携でグアテマラ政府を動かす：1990 年代初頭（日米協調以前）、グアテマラでは女子教育の重要性が認識されておらず、それを問題視した JICA と USAID が協力し、教育セクター政策立案者及び教育現場担当者を対象に、セミナーシリーズを実施し、グアテマラ政府に女子教育の重要性を認識させることに成功した。

タンザニア HIV/AIDS プロジェクト、二大ドナーの連携で政策変換をもたらす：日米協調以前はタンザニア保健省の HIV/AIDS に関する認識が比較的薄かったが、JICA と USAID が連携し、日米の HIV/AIDS の予防及び治療の強化が課題との共通のビジョンのもと、同保健省に同課題を優先事項と認識させることに成功。また、双方の得意分野を生かし、JICA は試験用機材などの資機材を提供、USAID は同資機材の流通体制強化の技術支援を提供。

- 裨益対象規模の拡大。

マラリア予防と治療プロジェクト（ザンビア）、二大ドナーの協力で裨益対象が5倍に拡大：3年間にわたる JICA と USAID の協力により、2000 年にはプロジェクト裨益対象が1200万人となり裨益対象地域が5倍に拡大した。

- USAID の有する知識、専門性の共有を通じた JICA の専門性向上。

ザンビア Demographic and Health Survey (DHS)：USAID が従来様々な国々で実施してきた Demographic and Health Survey をザンビアで実施するにあたり、JICA は一部の費用負担を行う一方、収集されたデータ分析に参加し、データをプロジェクト形成、モニタリング及び評価に活用している。USAID の活動に参加することで、より精度の高い世帯調査実施に関する知識、より複合的な統計に基づいた計画策定に関する専門性を高めることができた。

## ネガティブな結果

- 日米コモン・アジェンダの枠組みのもとで協調のあり方に具体性が欠如していたことにより、日米協調により到達される具体的な成果を共有することができなかった。（例：インドネシア、ケニア）
- 開発援助スキーム、予算サイクル、意思決定に関する根本的相違により、協調に多大な労力と時間が費やされた。（例：インドネシア、ケニア、バングラデッシュ）

- ▼ フォローアップ・メカニズムのない合同プロジェクト形成ミッションは必ずしも日米協調を促進する触媒とはならなかった。(例：カンボディア、メキシコ)

「阻害要因」と「成功要因」:

上記ネガティブ、ポジティブな結果をもたらすものとして、聞き取り調査の結果、その阻害要因と成功要因は、意思決定プロセス、スタッフ関連、協調メカニズム関係の分野に帰属することが判明した。この3分野について、それぞれ阻害・成功要因を示したのが以下の表である。なお、各々の要因が指摘されたプロジェクトの比率を各要因の優先度を示すために付記した。

関連分野	阻害要因]	成功要因]
意思決定プロセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ 意思決定の場の違いにより日米間の調整に時間を要する。75%</li> <li>⑤ 日本側の意思決定は非常に時間がかかる。75%</li> <li>⑥ 合同プロジェクト形成ミッションは非常に時間を要するプロセス。60% (JPFM)<sup>2</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>③ 日米協調担当者を通じて、USAID職員が JICA や外務省内の主要な意思決定者全てに連絡をした。37.5%</li> <li>④ 効果的なプレ・合同プロジェクト形成ミッションにより、JICA 側で実施するプロジェクト形成及び承認に関する意思決定プロセスが迅速化された。12.5%</li> </ul>
スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ JICA 現地事務所や現地日本大使館は協調に適切な人材が不足している。50%</li> <li>⑤ 大使館とJICA 現地事務所間に良好な連携関係がなかった。12.5%</li> <li>⑥ 同人材不足を理由に、ドナー協調ミーティングなどに日本側が参加しない。12.5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ 日本側に協調を促進できる人材がいた。50%</li> <li>⑤ 現地の日本大使館、JICA 現地事務所、USAID 現地事務所との協力関係が円滑であった。50%</li> <li>⑥ 日米協調を進めようとする強いコミットメントを持ったスタッフがいた。50%</li> </ul>
協調メカニズム	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ コモン・アジェンダでは、協調目標設定、協調分野限定、実務プロセスが確立されていなかった。50%</li> <li>⑤ 合同プロジェクト形成ミッション後のフォローアップ・メカニズムがない。60% (JPFM)</li> <li>⑥ 日本側はセクター分析を明確に行わず、インフラ建設、資機材の提供など日本の強みを十分に生かせる方法を知らない。37.5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ 合同プロジェクト形成ミッションのプロセスに関する理解が一致しており、フォローアップの体制が整っていた。40% (JPFM)</li> <li>⑤ 定期的な情報交換、モニタリング、評価を効率的に実施した。50%</li> <li>⑥ 日米協調の結果、到達される具体的な成果像を共有化した上で、双方の得意分野を生かしたプロジェクト形成を実施した。50%</li> </ul>

<sup>2</sup> JPFM と括弧内に書かれた割合は、合同プロ形が実施されたプロジェクトのみを母数に計算。

## 本調査の教訓と報告書の提言

上記阻害・成功要因の認識から導かれる各分野毎の教訓は以下のとおり。

### 意思決定プロセスの分野に関する教訓

**教訓 1:** JICA 側で現地への権限委譲に基づく現場主義を導入すれば、意思決定プロセスの迅速化、現場のニーズに即したプロジェクトのタイムリーな形成が可能となり、日米援助協調の効率性向上に貢献する。

**教訓 2:** 日本側の意思決定プロセスの迅速化・透明化により、USAID が JICA のスキームに合わせた計画を立てやすくなり、そのため日本 ODA の比較優位性が活用され易くなるとともに日米援助協調効果を高めることができる。

### スタッフの分野に関する教訓

**教訓 3:** 援助協調を促進できる人材（企画調査員、政策アドバイザー、日米協調担当者）の現地及びワシントン DC での配置が、効果的な協調促進の実現に貢献した。

**教訓 4:** 現地の日本大使館、JICA 現地事務所、USAID 現地事務所間の円滑な協力関係及び日米協調に対する前向きな姿勢が成功の重要な要因であった。

### 協調メカニズムに関する教訓

**教訓 5:** 協調メカニズムが完全に確立していないため、協調プロセスに一層の労力を要する。協調重点セクター及び重点国の選択方法、フォローアップ、協調促進を行う人材の適切な配置に関し両国共通の協調メカニズムを改善、再構築する必要がある。

**教訓 6:** 日米協調担当者の配置に加え、JICA のスキーム、その比較優位性をより普及し、日米援助協調の成功経験を共有するシステムを導入することにより、USAID 内で日米協調に対する積極的な関心を高めることができる。

## 効果的な JICA-USAID 協調のための教訓と提言

上記教訓を基に、日米協調の効果を促進させるためには、以下の方策が必要と考えられる。なお、以下の提言を実施するためには、まず、援助における日米協調に関する有用性等に関する議論をするために、JICA、外務省内外の有識者等を中心としたタスクフォース・チームを組織化し実施することが必要であると考えられる。

関連分野	教訓	提言
意思決定プロセス	<p><b>教訓 1:</b> JICA 側で現地への権限委譲に基づく現場主義を導入すれば、意思決定プロセスの迅速化、現場のニーズに即したプロジェクトのタイムリーな形成が可能となり、日米援助協調の効率性向上に貢献する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ プロジェクト・デザイン及び実施を行う権限、予算、必要な人員の採用権限を JICA 現地事務所に暫時委譲する。</li> <li>▽ JICA 現地事務所に、必要に応じて現地コンサルタントを採用する権限を与える。</li> <li>▽ 現場中心の援助協調を支援するためには、どのような役割を外務省や JICA 本部が果すべきか再検討する。</li> </ul>
	<p><b>教訓 2:</b> 日本側の意思決定プロセスの迅速化・透明化により、USAID が JICA のスキームに合わせた計画を立てやすくなり、そのため日本 ODA の比較優位性が活用され易くなるとともに日米援助協調効果を高めることができる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ JICA 内部でのプロジェクト形成及び承認プロセス、主要な日本側意思決定者を USAID 側に明示する。</li> <li>▽ USAID が日本 ODA の得意分野であると思なす無償資金協力（インフラ建設）承認プロセスの短縮が可能かどうか検討する。</li> <li>▽ 合同プロジェクト形成ミッション前に、現場で具体的な協調可能分野に関する提案書を作成し、JICA 本部及び外務省関係者に周知してもらう。</li> <li>▽ 草の根無償グラントとコミュニティー・エンパワーメント・プログラム・グラントのプロポーザル選定基準や選定のタイミングなどの管理プロセスをより透明化し、現地で活動する米系 NGOs にアクセスしやすくする。</li> </ul>
スタッフ	<p><b>教訓 3:</b> 援助協調を促進できる人材（企画調査員、政策アドバイザー、日米協調担当者）の現地及びワシントン DC での配置が、効果的な協調促進の実現に貢献した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ 日米協調が成功しているザンビアとタンザニアで JICA 長期専門家が実際に果たした役割を参考にし、現場での援助協調促進に必要な実務能力とスキルを見直す。</li> <li>▽ 各協調対象国に、協調を促進できる実施能力とスキルを備えた人材を必ず配置する。</li> <li>▽ 東京とワシントン DC の双方に日米協調担当者を配置し、両者間の人材交流を継続して実施する。</li> </ul>

<p>スタッフ</p>	<p>教訓 4：現地の日本大使館、JICA 現地事務所、USAID 現地事務所との円滑な協力関係及び日米協調に対する前向きな姿勢が成功の重要な要因であった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ JICA 現地事務所派遣職員に対し実施されてきた研修の効果を評価し、特に各ドナーのスキーム、現地でのプロジェクト発掘、プロジェクト・マネジメントに関する理解を深めるように強化する。</li> <li>▽ JICA 現地事務所と日本大使館との情報交換を促進し、現場では一枚岩となり援助協調に従事する。</li> <li>▽ JICA 現地事務所及び日本大使館職員の外国語能力（英語及び現地語）と現地の文化に対する理解をより向上させるための措置をとる。</li> </ul>
<p>協調メカニズム</p>	<p>教訓 5：協調メカニズムが完全に確立していないため、協調プロセスに一層の労力を要する。協調重点セクター及び重点国の選択方法、フォローアップ、協調促進を行う人材の適切な配置に関し両国共通の協調メカニズムを改善、再構築する必要がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ ポスト・コモン・アジェンダのフレームワークのもと、協調重点地域またはセクターを再検討し、セクターとしては、保健及び環境セクターでの協力に限定。地域は既存の協調努力を継承し、アフリカに重点を据え、中南米及びアジアでの協力も継続する。</li> <li>▽ 日米協調の要素を持つ案件、または合同プロジェクト形成ミッションを通じて形成された案件の承認を特別に迅速化する措置を日本側で検討する。</li> <li>▽ 協調のビジョンを共有化するため、協調対象国では対象セクターの主要な課題に関して定期的な分析を実施する。そのために、適切な人材やローカル・コンサルタントを投入する。</li> <li>▽ 協調対象国ごとのメカニズム改善に加え、JICA 本部にて、開発課題の現状、同課題を解決する手法に関する世界的流れをフォローする部門を設け、常にアップデートされた情報を協調対象国のプロジェクトに反映できるようにする。</li> <li>▽ 当該国政府の観点を取り入れた事前・事後評価手法を開発し、協調プロセスに導入する</li> <li>▽ 合同プロジェクト形成ミッション後の経過をモニタリング、評価するため、標準化したモニタリング、評価体制、定期的な情報交換体制を導入する。ザンビアのプロジェクト・マトリックスを、モデルとして参考にする。</li> <li>▽ 合同プロジェクト形成ミッションの手引きを日米合同で作成し、合同プロジェクト形成ミッション前、プロ形中、プロ形後に双方が実施すべき課題について明確にする。</li> </ul>

<p>協調メカニズム</p>	<p><b>教訓 6:</b>日米協調担当者の配置に加え、JICA のスキーム、その比較優位性をより普及し、日米援助協調の成功経験を共有するシステムを導入することにより、USAID 内で日米協調に対する積極的な関心を高めることができる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v JICA スキームの得意分野を生かした成功事例集を作成し、JICA 英文ウェブサイトに掲載するなどアクセスしやすい形で普及させる。</li> <li>v 各スキームの担当部署と意思決定プロセスも、成功事例集に分かり易い形でリンクさせる。</li> </ul>
----------------	--	--

## Executive Summary (English)

### Background

The U.S. – Japan Common Agenda was begun in July of 1993 as a political and economic collaborative partnership to deal with global problems recognized by both countries. The Agenda has brought about the U.S. – Japanese collaboration in eighteen technical fields. Under this Agenda, the United States Agency for International Development (USAID) and the Japan International Collaboration Agency (JICA) have cooperated in providing development aid primarily in the fields of health and the environment. The Common Agenda initiatives ended as the Bush administration took office in 2001. However, thanks to eight years of collaboration between USAID and JICA, collaborative frameworks in both agencies have become more systematic, and the Joint Project Formulation Mission (JPFM) is in use, finding new areas for collaboration.

The purposes of this review are (1) to identify successful examples of the past JICA-USAID collaboration, (2) to analyze keys for success and barriers for success, and (3) to improve the collaboration mechanism in the future cooperation between JICA and USAID. The review takes as its subjects health projects in Kenya and the five countries the JPFM has been dispatched to (Bangladesh, Cambodia, Mexico, Tanzania, Zambia), an environmental project in Indonesia, and a project for the education of girls in Guatemala. A total of 20 present and retired employees of USAID and NGOs, who participated in U.S. – Japan collaborative projects, were interviewed, using a questionnaire created by Japanese consultants as a guideline.

### Findings of the Review

#### *Successful Collaboration in the Target Projects:*

According to interviews conducted in Washington, D.C., the projects in Zambia, Tanzania, and Guatemala were very effective, producing good synergy and mutual benefits. However, it was difficult to clearly ascertain the effectiveness of U.S.– Japan collaborative aid in the other projects. This was due to the lack of any standard within the U.S.– Japan Common Agenda itself, by which to measure the success of collaboration. Furthermore, there was no established, complete U.S.– Japan collaborative process in place. After the JPFM had been dispatched, there were also several countries whose projects had not been approved by the Japanese side. The positive and negative results of the target projects, confirmed through detailed analysis, are listed below.

### Positive Results

#### v **Building a mutually complementary USAID – JICA aid framework**

**Malaria Prevention and Treatment Project (Zambia), collaborative aid capitalizing on strengths:** Based on the shared vision of reining in malaria, responsible for approximately 30% of all child deaths, and making appropriate treatments available, JICA provided material aid in the form of mosquito netting, pharmaceuticals, motorbikes, and computers, while USAID provided technical aid in the form of social marketing, referral services, and surveillance, and in doing so the two agencies were able to complement each other's strengths.

#### v **Influence on Policy Making in the Recipient Countries**

**Guatemala Girls Education Project, motivating the Guatemalan government with a tie-up between two major donors:** At the beginning of the 1990's (prior to U.S.– Japan collaboration), the importance of girls' education went unrecognized in Guatemala. Both USAID and JICA saw this as a problem, and came together to give a seminar series aimed at policy makers in the educational sector and education administrators and teachers. This succeeded in making the Guatemalan government aware of the importance of girls' education.

**Tanzania HIV / AIDS Project, bringing about policy change with a tie-up between two major donors:** Prior to U.S.– Japan collaboration, the Tanzanian Ministry of Health had a relatively low awareness of HIV / AIDS. However, once JICA and USAID had joined forces, based upon their shared visions of the issue, they were successful in making the Tanzanian Ministry of Health aware of the priority of HIV / AIDS prevention and the importance of bolstering treatment measures. Furthermore, the two agencies were able to draw upon their strengths, with JICA providing material aid including diagnostic materials, and USAID providing technical aid in the form of improved distribution systems for the material aid provided by JICA.

#### v **Expanding the scope of the beneficiaries**

**Malaria Prevention and Treatment Project (Zambia), expanding the scope of the beneficiaries five times over through collaboration of the two major donors:** Through three years of JICA and USAID collaboration, the number of people benefiting from collaborative projects in the year 2000 reached 12 million, and the geographic area was increased five-fold.

#### v **Increasing JICA's expertise by sharing USAID's knowledge and expertise**

**Zambia Demographic and Health Survey (DHS):** In conducting the Zambian Demographic and Health Survey, previously conducted by USAID in many different countries, JICA bore some of the cost of the survey in addition to helping to analyze the collected data and using that data in the formation, monitoring, and evaluation of projects. By participating in USAID's activities, JICA was able to gain insight into how to conduct more accurate household surveys, and expertise in the implementation of plans based on more composite statistics.

### Negative Results

- v **Due to a lack of specificity in how to cooperate within the framework of the U.S.– Japan Common Agenda, the agencies were unable to share in the concrete successes achieved through U.S.– Japan collaboration. (Example: Indonesia, Kenya)**

- v Due to fundamental differences in development aid schemes, budgetary cycles, and decision-making processes, an enormous amount of time and effort was spent on the collaborative projects. (Example: Indonesia, Kenya, Bangladesh)
- v The JPFM lacked a follow-up mechanism, and was not always a catalyst for the promotion of U.S.– Japan collaboration. (Example: Cambodia, Mexico)

*Barriers to Success and Keys for Success:*

Through the course of interviews, it became clear that the causes of failure and success of the projects, the factors contributing to the positive and negative results described above, could be broken down into the three categories of the **decision making process, staff relations, and the development and collaboration approaches**. The roles these three categories played in contributing to the failure or success of the projects are shown in the table below. The percentages shown give the rates at which each factor was mentioned, and are given to show the relative importance of each factor for the various projects.

Category	Barriers to Success	Keys for Success
<u>Decision-making Process</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① Time is needed to iron out differences between the U.S. and Japanese teams due to decision making in different locations. <b>75%</b></li> <li>② Japanese decision-making is extremely slow. <b>75%</b></li> <li>③ The JPFM process takes an inordinate amount of time. <b>60% (JPFM)<sup>1</sup></b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① USAID staffs were able to keep in touch with all primary decision-makers in JICA and the Ministry of Foreign Affairs via U.S. – Japan Collaboration Advisor and CA-PHN Coordinator. <b>37.5%</b></li> <li>② The JICA decision-making process for project formation and approval was sped up thanks to effective pre-JPFM preparation. <b>12.5%</b></li> </ul>
<u>Staff</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① Inadequate staffing for collaborative projects from local JICA and embassy offices. <b>50%</b></li> <li>② There was no efficient working relationship between the embassy and JICA field offices. <b>12.5%</b></li> <li>③ Japanese groups did not participate in donor collaboration meetings due to said lack of staffing. <b>12.5%</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① There were staff members at the Japanese side who helped promote collaboration. <b>50%</b></li> <li>② Collaborative relations between the Japanese embassies, JICA and USAID offices in the field were smooth. <b>50%</b></li> <li>③ Staff had a strong commitment to promoting U.S. – Japan collaboration. <b>50%</b></li> </ul>

<sup>1</sup> Percentages followed by “(JPFM)” have been calculated based solely on those projects implemented by the JPFM.

<p><u>Development and Collaboration Approaches</u></p>	<p>① There were no established collaboration benchmarks, defined areas for collaboration, or clear work processes outlined in the Common Agenda. <b>50%</b></p> <p>② No follow-up procedure for the JPFM. <b>60% (JPFM)</b></p> <p>③ The Japanese side did not perform any clear sector analysis, and consequently did not know how to fully utilize their own strengths in providing infrastructure and commodity aid. <b>37.5%</b></p>	<p>① Everyone had the same understanding of the JPFM, and a system for following up was developed. <b>40% (JPFM)</b></p> <p>② Effective use of regular information exchange, monitoring, and evaluation. <b>50%</b></p> <p>③ As a result of U.S. – Japan collaboration, the teams were able to form projects that drew on the respective strengths of the two sides, by agreeing on specific standards of success. <b>50%</b></p>
--	--	---

## Lessons and Recommendations for Effective JICA – USAID Collaboration

Based on the lessons described above, the following policies are needed to promote effective U.S. – Japan collaboration. Furthermore, in order to implement the recommendations below, the authors deem it necessary to first form a task force team composed mainly of experts from within and outside of JICA and the Ministry of Foreign Affairs to discuss the feasibility of U.S. – Japan aid collaboration.

Category	Lesson	Recommendation
Decision Making Process	<p><b>Lesson 1:</b> If JICA were to promote the importance of decentralization, based on a transfer of authority to the field, the decision-making process would be sped up, and timelier project formation suited to the local needs would be made possible. This would contribute to more effective U.S. – Japan collaborative aid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v Transfer authority for project design and implementation, budget, and the employment of needed personnel to JICA field offices on a provisional basis.</li> <li>v Grant authority as needed for JICA field offices to hire local consultants.</li> <li>v Reexamine the roles of the Ministry of Foreign Affairs and JICA in order to support field-focused aid collaboration.</li> </ul>
	<p><b>Lesson 2:</b> In speeding the Japanese decision-making process and making it more transparent, it would be easier for USAID to form development programs that meet with JICA's process. This would make it easier to draw on the comparative advantages of Japanese overseas development assistance (ODA) and also make U.S. – Japan collaborative aid more effective.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v Make explicit to USAID the JICA internal project formation and approval processes and primary Japanese decision makers.</li> <li>v Examine the possibility of shortening the approval process for Japanese ODA regarded by USAID as Japan's forte, grant aid (for construction of infrastructure).</li> <li>v Draft proposals for specific areas in the field appropriate for collaboration and publicize these to the relevant staff in JICA headquarters and the Ministry of Foreign Affairs, prior to using the JPFM.</li> <li>v Make the management process, including proposal selection criteria and selection timing for grass roots grants and community empowerment grants, more transparent, and increase access for U.S. NGOs working in the field.</li> </ul>

Staff	<p><b>Lesson 3:</b> The appointment of staff capable of promoting aid collaboration (long-term experts, Collaboration Coordinator, U.S.-Japan Joint Collaboration Advisor) to fields and to Washington, D.C. helped to effectively promote the collaborative projects.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v Review the practical capabilities and skills needed for promoting local collaborative aid, considering the roles actually played by long-term JICA experts who participated in the successful U.S. – Japan collaborative projects in Zambia and Tanzania.</li> <li>v Assign staff with those practical capabilities and skills to the countries receiving collaborative aid.</li> <li>v Assign Collaboration Coordinators to both Tokyo and Washington, and continue staff exchanges between the two locations.</li> </ul>
Staff	<p><b>Lesson 4:</b> Important factors in project success were the smooth relations between Japanese embassies and JICA and USAID field offices, in addition to the proactive attitudes towards U.S. – Japan collaboration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v Strengthen project processes for evaluating the effectiveness of training for JICA staff dispatched to field offices, and for deepening staff understanding of each donor’s schemes, finding local projects, and project management.</li> <li>v Promote further information exchange between JICA field offices and Japanese embassies so that they may work in unison on collaborative aid projects in the field.</li> <li>v Take measures to improve the foreign language ability of JICA field officers and Japanese embassy staff (both English and local languages), and to improve understanding of local cultures.</li> </ul>

<p><b>Development and Collaboration Approaches</b></p>	<p><b>Lesson 5:</b> As there is no complete mechanism for collaboration in place, the collaborative process requires that much more work. Both countries must improve and rebuild the shared mechanisms for collaboration, in connection with selection and prioritization methods for sectors and countries for collaborative projects, follow-ups, and the effective placement of staff to promote collaboration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v Reexamine regions and sectors for collaborative aid, limiting the sectors to health and the environment, within a post-Common Agenda framework. Continue existing regional collaborative efforts, focusing on Africa but also continuing efforts in South and Central America and Asia.</li> <li>v Examine special measures that may be taken in Japan to speed up approval of proposals with elements of U.S. – Japan collaboration, or proposals formed through the JPFM.</li> <li>v Conduct regular analysis of the primary issues in the relevant sectors of collaborative aid recipient countries in order to promote shared U.S. – Japan visions of collaboration. Assign appropriate personnel or hire appropriate local consultants to this end.</li> <li>v In addition to improving the mechanisms for collaboration in each recipient country, establish a division within the JICA headquarters to follow the state of development issues and the worldwide trends in ways of solving those issues. Ensure that the up to date findings of this division are utilized in the projects of collaborative aid recipient countries.</li> <li>v Develop evaluation methods for pre- and post-project implementation that take into account the point of view of the recipient countries’ governments, and use these as part of the collaborative project process.</li> <li>v Introduce standardized systems for monitoring, project evaluation, and regular information exchange, to monitor and evaluate the post-JPFM process. Use the Zambian project matrix as a model for consideration.</li> <li>v Create a joint U.S. – Japan manual for the JPFM, and clarify the steps to be taken by both teams before, during, and after the JPFM process.</li> </ul>
--	---	---

<p><b>Development and Collaboration Approaches</b></p>	<p><b>Lesson 6:</b> In addition to assigning U.S. – Japan collaborative coordinator or advisor, it is possible to heighten interest in U.S. – Japan collaboration within USAID, by making greater use of JICA's schemes and their comparative advantages, and by introducing a system to share the experiences of successful U.S. – Japan collaboration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>√ Create a compilation of successes that have made use of the strengths of JICA's schemes, and disseminate this by making it easy to access, including posting it on JICA's English web site.</li>   <li>√ Include links in the compilation to the relevant departments and decision-making processes for each scheme.</li> </ul>
--	--	--

## 参考資料リスト

## 日米コモンアジェンダ・G I I 関連資料

	資料名
1	日米コモンアジェンダ・人口・エイズ作業部会について 1997年5月
2	GII(地球規模問題イニシアティブ)に関する中間報告書 1997年9月
3	日米コモンアジェンダ人口・健康非公式作業部会 平成12年2月28日
4	地球的展望に立った協力のための共通課題 平成12年9月
5	US-Japan Collaboration Review Summary of Discussion August 21, 2001
6	JICA-USAID 援助協調評価にかかる対象候補案件リスト
7	JICA と USAID との連携 リバイス 平成13年9月
8	「先進国および国際援助機関調査」改訂(案)第1章 米国 2001年10月22日・31日
9	日米援助協調・これまでの実績
10	日米コモンアジェンダの概要 平成13年11月
11	JICA-USAID 援助協調評価計画書(案)平成13年11月9日
12	事業実施計画 平成元年度 -平成11年度

## インドネシア生物多様性保全プログラム案件群

	資料名
13	インドネシア国生物多様性保全計画 基礎調査団報告書 平成6年5月 社会開発協力部
14	専門家業務実施計画書 和田茂樹 平成6年5月1日作成
15	プロジェクト形成調査(生物多様性保全日米協力)平成5年7月
16	生物多様性保全計画 事前調査団報告書 平成6年10月
17	専門家業務報告書 和田茂樹 平成7年7月10日
18	専門家業務実施計画書(延長分)和田茂樹 平成8年1月18日
19	生物多様性保全計画プロジェクト終了時評価報告書 平成9年12月
20	専門家総合報告書 和田茂樹 平成8年12月20日
21	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 平成10年1月
22	専門家業務実施計画書 和田茂樹 平成11年5月18日
23	専門家業務報告書 和田茂樹 平成11年5月18日
24	インドネシア生物多様性保全計画 I I 運営指導調査団報告書 平成13年2月
25	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 Chemonics International Inc. March 2000

## ケニア保健・医療分野案件群

	資料名
26	ケニア国人口教育促進プロジェクト(II) 事前調査団報告書 平成5年11月 医療協力部
27	ケニア共和国感染症研究対策プロジェクト 終了時評価報告書 平成6年10月 医療協力部
28	ケニア 地球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(内部検討資料)平成7年4月 ケニア事務所
29	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 平成7年8月林素子
30	ケニア国 感染症研究対策プロジェクト(II) 事前調査団報告書 平成8年3月 医療協力部
31	ケニア国 感染症対策プロジェクト(II) 実施協議調査団報告書 平成8年6月 医療協力部
32	ケニア国 人口教育促進プロジェクト(フェーズII) 終了時評価報告書 平成10年10月 医療協力部
33	Family Health International IMPACT Project Strategy 2001-2005 Work Plan (April 2001 - September 2002) Funded by USAID/Kenya
34	IMPACT Implementing AIDS Prevention and Care Project Occasional Newsletter, January 2002, Issue 2

グアテマラ女子初等教育案件群

	資料名
35	グアテマラ女子初等教育分野企画調査報告書 1995年3月古谷典子
36	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ドラフト 平成7年9月基礎調査部
37	グアテマラ共和国女子初等教育参考資料 1996.5.30
38	グアテマラの教育基盤整備をめざした協力事業の調査研究 (1) 日本教育工学会研究報告集
39	グアテマラ女子教育拡充計画報告書 近藤勲、蔵下順子
40	業務実施計画書 水野敬子 平成8年10月末日
41	業務実施計画書 村田敏雄 平成9年5月15日
42	日米コモンアジェンダ グアテマラ女子教育分野業務進捗状況報告書 水野敬子平成9年5月
43	総合報告書 水野敬子 平成10年9月
44	総合報告書 村田敏雄 平成11年6月
45	業務概要報告 水野敬子 平成11年12月10日
46	政府開発援助(ODA)による教育援助の事例的研究 ―グアテマラ女子教育協力の課題と今後の展望一名古屋大学大学院国際開発研究科一博士過程 村田敏雄
47	開発途上国向けの国際的教育援助 プロジェクトの事例的研究―平成12年3月

ザンビア日米合同プロ形案件群

	資料名
48	ザンビア国プロジェクト形成調査(日米連携/人口・エイズ、子供の健康分野) 調査結果資料 平成11年5月
49	日米合同プロ形フォローアップ状況 ザンビア 平成13年8月現在
50	Memorandum for the record on the Joint Japan-US project formulation mission to Zambia, Dec. 17, 1998

バングラデシュ日米合同プロ形案件群

	資料名
51	バングラデシュ日米合同プロジェクト形成調査(第1次)(人口・保健分野) 調査報告書 平成12年1月アジア第2部
52	バングラデシュ日米合同プロジェクト形成調査(第2次)(人口・保健分野) 調査報告書 平成12年3月アジア第2部
53	Memorandum for the Record on the Joint Japan-US Project Formulation Mission to Bangladesh Under the Population and Health Initiative of the US-Japan Common Agenda, Feb. 13, 2000
54	日米合同プロ形フォローアップ状況―バングラデシュ 平成13年8月現在
55	現地調査報告(抄) 平成13年10月29日 鈴木あゆ美 企画評価部援助協調室

タンザニア日米合同プロ形案件群

	資料名
56	タンザニア・ケニア人口・エイズ分野プロジェクト形成調査結果資料 平成8年10月基礎調査部
57	Memorandum for the Record on the Joint Japan-US Project Formulation Mission to the United Republic of Tanzania under the Population and Health Initiative of the US-Japan Common Agenda
58	タンザニア共和国日米合同プロジェクト形成調査報告書 (HIV/AIDS・感染症・人口・保健) 平成13年10月 ドラフト
59	日米合同プロ形フォローアップ状況―タンザニア

カンボディア日米合同プロ形案件群

	資料名
6 0	カンボディア王国プロジェクト形成調査「HIV/AIDS,結核等感染症、人口、保健/USAID 連携」調査結果報告書 平成12年9月
6 1	日米合同プロ形フォローアップ状況－カンボディア
6 2	Memorandum for the Record on the Joint Japan-US Project Formulation Mission to the Kingdom of Cambodia under the Population and Health Initiative of the US-Japan Common Agenda June 29, 2000
6 3	日米合同プロ形帰国報告会について（速報）8月15日、2000年

メキシコ日米合同プロ形案件群

	資料名
6 4	日米コモン・アジェンダ合同調査団（メキシコ・環境） 対処方針会議資料
6 5	日米合同プロ形（キンタナロー州総合沿岸管理計画部分） 調査報告書ドラフト
6 6	日米コモン・アジェンダ合同調査団（メキシコ・環境） 帰国報告会資料