

第 1 章

第1章 評価の概略

1. 評価調査の背景と目的

1.1 調査の背景

JICA は、従来の個別案件評価に加え、よりマクロ的な観点からのアプローチを強化するために、1998 年度から国別事業評価に着手し、南西アジアの最貧国であるバングラデシュを対象として同評価を行った。その翌年度、評価手法の開発を通じて評価の質の向上を図り、透明性・客観性を確保することを視野に入れ、1999 年度から新たに「外部機関による評価」の制度を設け、開発援助に専門的知見を有する大学・研究機関・コンサルタントとの契約により評価調査を委託している。これまでに中米の中所得国であるメキシコ（1999 年度）をはじめ、アフリカ地域のタンザニアと南米地域のボリヴィア（2000 年度）が対象国として選択された。

2001 年度は地域部・在外事務所からの要望、国別事業実施計画改訂の必要性、過去の国別事業評価の実績（地域・発展段階）を総合的に検討した結果、中米のホンデュラス・パナマ 2 カ国を対象とした国別事業評価を「外部機関による評価」により実施することとなった。

パナマは所得水準が中南米諸国の中では比較的高いが、国内の社会・経済的格差が大きく貧困の削減は同国の重要な開発課題である。1999 年のパナマ運河返還に伴い、運河の運営や流域の環境保全が開発の重点課題として注目されている。日本の対パナマ協力は通信・放送、運輸・交通、社会基盤、人的資源などの分野で実施しており、二国間協力については日本は DAC 諸国第 1 位の供与国（4 億 2600 万ドル、1997 年¹）である。

本件調査については、2001 年 11 月の第 1 次現地調査において、評価の大枠についてパナマ政府と合意形成を行い（資料編 1. ミニッツ参照）、さらに 2002 年 3 月～4 月に第 2 次調査として詳細な評価分析を実施した。

1.2 調査の目的

パナマの開発に対する JICA 事業の貢献度を総合的に評価し、評価結果から JICA の国別事業実施計画（開発課題・プログラムの設定）の改善のための提言・教訓と、協力プログラム・プロジェクトの形成・実施のための提言・教訓とを導き出すことを目的とする。

¹ 1998 年度 ODA 年次報告による。

2. 調査の対象

2.1 対象地域

対象地域はパナマ全域とする。

2.2 評価重点分野

以下の4分野を評価調査の重点分野とする。

貧富および地域間格差の是正

特に農村部と先住民の貧困層の削減に重点を絞る。都市部貧困層対策は、経済発展への支援を通じた雇用創出、人的資源開発の方向性を探りつつ、課題を抽出していく。

経済の持続的成長のための人材育成²

外資導入や国内産業の育成を支援するとともに、港湾、運河の効果的運用のための技術指導を行う。

環境保全

市環境の改善、環境行政強化に加え、運河流域については運河用水の水源涵養機能の保全と住民教育、環境資源の活用支援などを行う。

運河および周辺への支援

2.3 対象案件

評価対象期間(1991 - 2000年)に実施された分野別の事業数は、以下のとおりであり、これらの総事業額は約123億円³(2000年度の数字が未発表のため1999年度分まで)、米ドル換算では9,300万ドル⁴に達している。

² 評価重点分野の名称としては「経済の持続的成長のための人材育成」を採用したのは、「経済の持続的成長」のサブセクターの内、「経済基盤整備」と「観光産業の近代化」については、評価の対象となるまとまった投入のある援助実績がなく、かつ「経済の持続的成長」では抽象的で分かり難いため。

³ ODA白書による。

⁴ 為替レートは2002年1月1日において1US\$=131.63円。

表 1.2-1 分野・事業スキーム別案件数一覧表*1

出所：JICA「パナマ国別事業評価用 実施案件一覧表」

| 分野 | 事業スキーム | 一般プロジェクト無償資金協力 | プロジェクト方式技術協力・チーム派遣・研究協力 | 開発調査 | 研修員受入れ*2 | 機材供与 | 個別派遣専門家(人数) | 青年海外協力隊・シニア海外ボランティア(人数) | 開発福祉支援 | 合計*2 |
|---------------------|--------|----------------|-------------------------|------|----------|------|-------------|-------------------------|--------|------|
| 1. 貧富および地域間格差の是正 | | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 130 | 1 | 132 |
| 2. 経済の持続的成長のための人材育成 | | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 9 |
| 3. 環境保全 | | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 4. 運河および周辺への支援 | | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 10 |
| 5. その他 | | 0 | 0 | 1 | 2 | 8 | 120 | 450 | 0 | 581 |
| 総計 | | 0 | 7 | 5 | 3 | 8 | 130 | 581 | 1 | 735 |

注 *1. 但し、以下を除く：

- | | |
|---------------|---------------|
| 1. 研修員受入れ(一般) | 2. プロジェクト確認調査 |
| 3. 企画調査員 | 4. 食料増産援助 |
| 5. 在外専門調整員 | 6. 草の根無償 |
| 7. プロジェクト形成調査 | |

*2. 研修員受入れは、「第三国研修」・「地域特設研修」での件数を示す。

分野別評価では、評価対象期間に行われた全案件が対象となるが、個別に精査する案件は次の「表 1.2-2 評価対象個別案件リスト」に示された 16 件である。

表 1.2-2 評価対象個別案件リスト

注 1. 「プログラム」の欄で P1、P2 と番号の付いた案件は、相互に関連の強い案件であり、同じ番号が付いた案件をまとめてプログラムとしての評価も実施している。

注 2. 網掛けのプログラム(P1)は、地域住民調査を実施したプログラムを意味し、*印はローカルコンサルタントを活用して質問票調査を行った案件を示す。

| 分野 | プログラム | スキーム | プロジェクト名 |
|------------------|--------------|-------------------|----------------------|
| 貧富および地域間格差の是正 | | * 青年海外協力隊 | 農林水産分野 56 名 |
| | | * 青年海外協力隊 | 保健衛生分野 30 名 |
| | | * 青年海外協力隊 | 教育文化分野 29 名 |
| | P1 | 開発福祉支援 | パナマ先住民地区農業共同組合育成 |
| | | * 青年海外協力隊(クループ派遣) | 西部先住民地区EPIC村落開発 15 名 |
| 経済の持続的成長のための人材育成 | P2 | プロジェクト方式技術協力 | 職業訓練センター |
| | | * 個別派遣専門家(長期) | 職業訓練計画 |
| | | * 個別派遣専門家(長期) | 職業訓練計画 |
| | P3 | プロジェクト方式技術協力 | 航海学校強化 |
| | | * シニア海外ボランティア | 船員教育 |
| | プロジェクト方式技術協力 | 電気通信訓練センター | |
| 環境保全 | | プロジェクト方式技術協力 | 森林保全技術開発計画 |

| | | | |
|-------------|----|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | * 研修員受入れ（中南米地域特設） | 生活廃棄物処理 7 名 |
| 運河および周辺への支援 | P4 | 開発調査（M/P+F/S） | バルボア港開発計画 |
| | | 開発調査（M/P+F/S） | クリストバル港管理運営システム計画 |
| | | * 個別派遣専門家（長期6名） | <ol style="list-style-type: none"> 1. 運河計画 2. 建設計画 3. 上級事務局員（主席代表） 4. 海運・国際貿易（2名） 5. 運河行政・海運政策 |

2.4 対象期間

評価の対象期間は、1991年から2000年までの10年間とする。

⁵ 5年計画（1997-2001年度）の研修コースの2000年度までの受入れ人数

3. 調査団員名簿および調査日程

3.1 調査団員名簿

<官団員> (派遣順)

| 担当 | 団員名 | 所属 | 現地滞在期間 | 1次/2次/ 評価セミナー |
|------|-------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------|
| 作業監理 | 松本 宣彦 | JICA 技術参与 | 2001/11/12-11/17 | 1次 |
| 作業監理 | 中澤 哉 | JICA 企画・評価部評価監理室 | 2001/11/12-11/17 2001/09/21-09/25 | 1次/ 評価セミナー |
| 作業監理 | 三田村達宏 | JICA 中南米部中米・カリブ課 | 2002/03/17-03/23 | 2次 |
| 作業監理 | 狐崎 知己 | 専修大学経済学部教授 JICA 中南米・カリブ地域別支援委員 | 2002/09/21-09/25 | 評価セミナー |

<コンサルタント団員>

| 担当 | 団員名 | 所属 | 期間 | 1次/2次/ 評価セミナー |
|-----------------------|--------|--------|----------------------------------------------------------|------------------|
| 総括/評価分析手法/人材育成(1) | 笹尾 隆二郎 | IC Net | 2001/11/10-11/17 2002/03/09-03/26 2002/09/21-09/28 | 1次/2次 評価セミナー |
| 副総括/生活基盤(保健医療)整備/環境保全 | 池田 高治 | IC Net | 2002/03/23-04/05 | 2次 |
| 農林水産畜産/人材育成(2) | 富岡 丈朗 | IC Net | 2002/03/01-03/23 | 2次 |
| インフラ整備(防災を含む) | 藺田 元 | IC Net | 2002/03/09-03/26 | 2次 |
| 業務調整 | 宮川 秀子 | IC Net | 2002/03/14-03/29 | 2次 |
| 通訳 | 塚田 佳行 | 個人 | 2001/11/10-11/17 2002/03/10-03/24 | 1次/2次 |

3.2 調査日程

| 調査の種類・日程 | | 2001年 | | 2002年 | | | | |
|----------|-----------|----------------------------|-------|-------|----------------------|-----|-----|--------------------------|
| | | 11月 | | 2月 | 3月 | 4月 | ... | 9月 |
| 第一次調査 | 本邦コンサルタント | 11/10-11/17 -----■----- | | | | | | |
| | 官団員 | 11/10-11/17 ■ | | | | | | |
| | 通訳者 | 11/10-11/17 ■ | | | | | | |
| 第二次調査 | 本邦コンサルタント | | | | 3/9 - -----■----- | 4/5 | | |
| | 官団員 | | | | 3/16-3/25 ■ | | | |
| | 通訳者 | | | | 3/14-3/29 ■ | | | |
| 評価セミナー | 本邦コンサルタント | | | | | | | 9/21-9/28 -----■----- |
| | 官団員 | | | | | | | 9/21-9/27 ■ |

■ : 現地調査期間 ... : 国内作業期間

4. 主要面会者

分野共通

| 所属 | 職位 | 氏名 |
|---------------|-------------------------|--------------------------|
| 在パナマ日本大使館 | 特命全権大使 | 松津 光威 |
| 在パナマ日本大使館 | 一等書記官 | 板垣 克巳 |
| 在パナマ日本大使館 | 二等書記官 | 小澤 康彦 |
| 在パナマ日本大使館 | 二等書記官 | 吉田 豊成 |
| JICA パナマ事務所 | 所長 | 三澤 吉孝 |
| JICA パナマ事務所 | 所員 | 大木 智之 |
| JICA パナマ事務所 | 企画調査員 (貧富及び地域間格差の是正) | 高世 奈々子 |
| 経済財務省 | 専門家 (経済開発政策アドバイザー) | 畠山 道子 |
| 経済財務省 国際技術協力局 | 局長 | Daria Cohen de Ruiz |
| 経済財務省 国際技術協力局 | 副局長 | Kelvia Martinez de Pitty |
| USAID パナマ事務所 | プログラム/プロジェクト室長 | Blair Cooper |
| USAID パナマ事務所 | プログラム/プロジェクト室専門家 | Joslyn A. Fearon |

| | | |
|------------------|------------|---------------------------|
| 在パナマ スペイン大使館 | 参事官 | Bernardo Lopez Lopez-Rios |
| スペイン国際協力庁 パナマ事務所 | 所長 | Jesús Molina Vázquez |
| スペイン国際協力庁 パナマ事務所 | プログラムオフィサー | Paloma Morazo |
| 在パナマ 中華民国大使館 | 経済担当参事官 | 陳銘師 |
| UNDP パナマ事務所 | プログラムオフィサー | Maribel N. Landau H. |
| UNDP パナマ事務所 | プログラムオフィサー | Amael Candanedo |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | シニア | Roland Yon-Siu |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 社会開発担当 | Iveta Ganeva |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 社会開発担当 | Felix Alderete Ortega |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | オペレーション担当 | Alberto Vildoso |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 運河関係担当 | Rodrigo Coloane |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 運河関係担当 | Ricardo Reyes |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 融資担当 | Jose Manuel Ruiz |
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 貧困・農村開発担当 | Alberto Sildon |

貧富および地域格差の是正

| 所属 | 職位 | 氏名 |
|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 大統領府社会投資基金 | 青年海外協力隊員 (シニアプログラムオフィサー) | 羽鹿 秀仁 |
| 大統領府社会投資基金 | 青年海外協力隊員(村落開発普及員) | 松久 大樹 |
| 大統領府社会投資基金 | 青年海外協力隊員(村落開発普及員) | 五味 剛史 |
| プロジェクト・ノベ・ブグレ | 代表 | Ing. Liska A. Binns |
| プロジェクト・ノベ・ブグレ | 評価課長補佐 | Mitzity Tugri |
| プロジェクト・ノベ・ブグレ 12月8日農墾(水田稲作農民グループ) | リーダー | Rey Vasquez |
| 社会投資基金(FIS) | 機関間連携室長 | Manuel Muñoz |

人材育成

| 所属 | 職位 | 氏名 |
|----------------|-------------------|----------------------|
| 職業訓練庁(INAFORP) | 職業訓練教育担当 | Benjamin Gomez N. |
| 職業訓練庁(INAFORP) | 国際協力分野担当 | Magela K de Boris |
| 海運庁 船員局 | 局長 | Luis Perez Salamera |
| パナマ航海学校 | 校長 | Vicente Rodriguez H. |
| パナマ航海学校 | 副校長 | Javier O. Castillo |
| パナマ航海学校 | シニア海外ボランティア(船員教育) | 湯川 君平 |

環境保全

| 所属 | 職位 | 氏名 |
|------------|--------|-------------------------|
| 環境庁 CEMARE | 前所長 | Eric Rodriguez |
| 環境庁 CEMARE | 所長 | Eduardo Alberto Aguilar |
| 環境庁 CEMARE | 西リジョン長 | Carmelo Martino |

| | | |
|------------------|----------------|------------------|
| USAID パナマ事務所 | 持続的開発室長 | Lee D. Roussel |
| USAID パナマ事務所 | 環境セクター担当 | Joslyn A. Fearon |
| スペイン国際協力庁 パナマ事務所 | プログラムオフィサー | Paloma Morazo |
| スペイン国際協力庁 パナマ事務所 | アラウカリアプロジェクト次長 | José Luis Gadea |
| 米州開発銀行パナマ事務所 | 環境セクター担当 | Rodrigo Coloane |

運河および周辺への支援

| 所属 | 職位 | 氏名 |
|-----------------|-------------|--------------------------|
| パナマ海運庁 港湾海運副産業局 | 専門家（港湾運営管理） | 佐原光一 |
| 両洋間地域庁 誘致促進部 | 専門家（投資促進計画） | 小林志朗 |
| 海運庁 | 計画開発局長 | Eyra Mercedes Ng Schouwe |
| 運河庁 | 技術・事業局長 | Agustín A. Arias |
| 両洋間地域庁 | 技術計画局長 | Augusto A. Cedeño |
| マンサニージョ国際ターミナル | マーケティング部長 | Carlos M. Urriola Tam |
| パナマ・ポート・カンパニー | 広報部長 | Rommel Troetsh G. |

評価セミナー参加者

| 所属 | 職位 | 氏名 |
|-------------------------|-------------------|--------------------------|
| 専修大学経済学部 | 教授（作業監理） | 狐崎 知己 |
| JICA 企画・評価部評価監理室 | 担当（作業監理） | 中澤 哉 |
| アイ・シー・ネット株式会社 | コンサルタント（総括） | 笹尾 隆二郎 |
| 在パナマ日本大使館 | 二等書記官 | 吉田 豊成 |
| JICA パナマ事務所 | 所員 | 三澤 吉孝 |
| JICA パナマ事務所 | 所員 | 坂井 理恵子 |
| JICA パナマ事務所 | JOCV調整員 | 松本 マツノ |
| JICA パナマ事務所 | JOCV調整員 | 犬竹 史蔵 |
| JICA パナマ事務所 | シニア海外ボランティア調整員 | 奥平 博明 |
| JICA パナマ事務所 | 現地職員 | Carlos ZAMBRANO |
| JICA パナマ事務所 | 現地職員 | Ezequiel DE LA ESPRIELLA |
| JICA パナマ事務所 | 現地職員 | Elys ONODERA |
| 経済財務省 | 専門家（経済開発政策アドバイザー） | 畠山 道子 |
| 運河流域保全計画プロジェクト（PROMEGA） | 専門家（チーフアドバイザー） | 小林 春雄 |
| 牛生産性向上プロジェクト（PROCCAPA） | 専門家（チーフアドバイザー／育林） | 阿久津 雄三 |
| 牛生産性向上プロジェクト（PROCCAPA） | 専門家（調整業務） | 藤城 一雄 |
| 海運庁 | 専門家（港湾運営・管理） | 根木 貴史 |
| 海運庁/パナマ航海学校 | シニア海外ボランティア（機関技術） | 岩野 登 |
| USAID パナマ事務所 | 副所長 | Blair COOPER |
| スペイン国際協力庁 パナマ事務所 | プログラムオフィサー | Paloma MORAZO |
| UNDP パナマ事務所 | プログラムオフィサー | Amael CANDANEDO |

| | | |
|--------------------|-----------------|----------------------|
| 米州開発銀行 パナマ事務所 | 融資担当職員 | José Manuel RUIZ |
| 経済財務省 | 大臣 | Marta P. de GONZÁLEZ |
| 経済財務省 国際技術協力局 | 局長 | Luz Marina VERGARA |
| 経済財務省 情報関係局 | 副局長 | Michelle SIMPSON |
| 経済財務省 国際技術協力局 | 課長 | Kelvia de PITTI |
| 経済財務省 | 調整員 | Eira ROSAS |
| 外務省 ODA 担当部署 | 職員 | Betsaida de TEJEIRA |
| 農業開発省 国際協力担当部署 | 職員 | Rubysbelda LAY |
| 教育省 国際協力担当部署 | 職員 | Guillermo IBARRA |
| 青少年・女性・家族省 外務局 | 局長 | Miriam VARGAS V. |
| 保健省 国際協力課 | 課長 | Felipe CASTILLO |
| 海運庁 計画局 | 副局長 | Raykza YOUNG |
| 海運庁 計画課 | 課長 | Eyra M. NG |
| 海運庁 パナマ航海学校 | 校長 | Vicente RODRÍGUEZ |
| 環境庁 | PROCCAPA 担当長 | Eric Rodríguez |
| 環境庁 | 国際協力担当 | Regina LOGREIRA |
| 社会保障公社 計画担当部署 | 職員 | Lesbia ARROCHA |
| 社会投資基金 | プロジェクト・ノベ・ブグレ担当 | Iris BERNAL |
| 文化庁 国際協力課 | 課長 | Ricardo RÍOS |
| 職業訓練庁 国際協力課 | 課長 | Magela de BORIS |
| 人材開発庁 国際協力局 | 局長 | Sandra LOMBARDO |
| 共同組合庁 | 国際協力担当 | Yadira SPENCER |
| 特別養護庁 国家計画局 | 局長 | Juan M. MORENO |
| 特別養護庁 国家計画局 | 職員 | Elizabeth MENDEZ |
| 国立パナマ大学 DICIAT | 局長 | Gilma CANDANEDO |
| 国立パナマ大学 パナマ運河問題研究所 | 所長 | Octavio TAPIA Lu |
| 国家警察局 通信課 | 職員 | Jorge GARCÍA |
| 司法警察局 国際協力課 | 課長 | Angélica ORTIZ |
| 司法庁 最高裁判所 | 職員 | Andrés FUENTES |
| フンダシオン・パナマ (NGO) | 代表 | José A. Palma |
| 通訳者 | | Lenin RIQUELME |

5. 評価のフレームワーク

1.2 調査の目的でみたように、本調査の主な目的は、以下の2点である。

- (1) パナマの開発に対する JICA 事業の貢献度を総合的に評価する。
- (2) 評価結果から、JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善に資する提言・教訓と協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓とを導き出す。

(1)の評価は、以下のような手順で実施した。

パナマの社会経済開発の推移と現状の把握

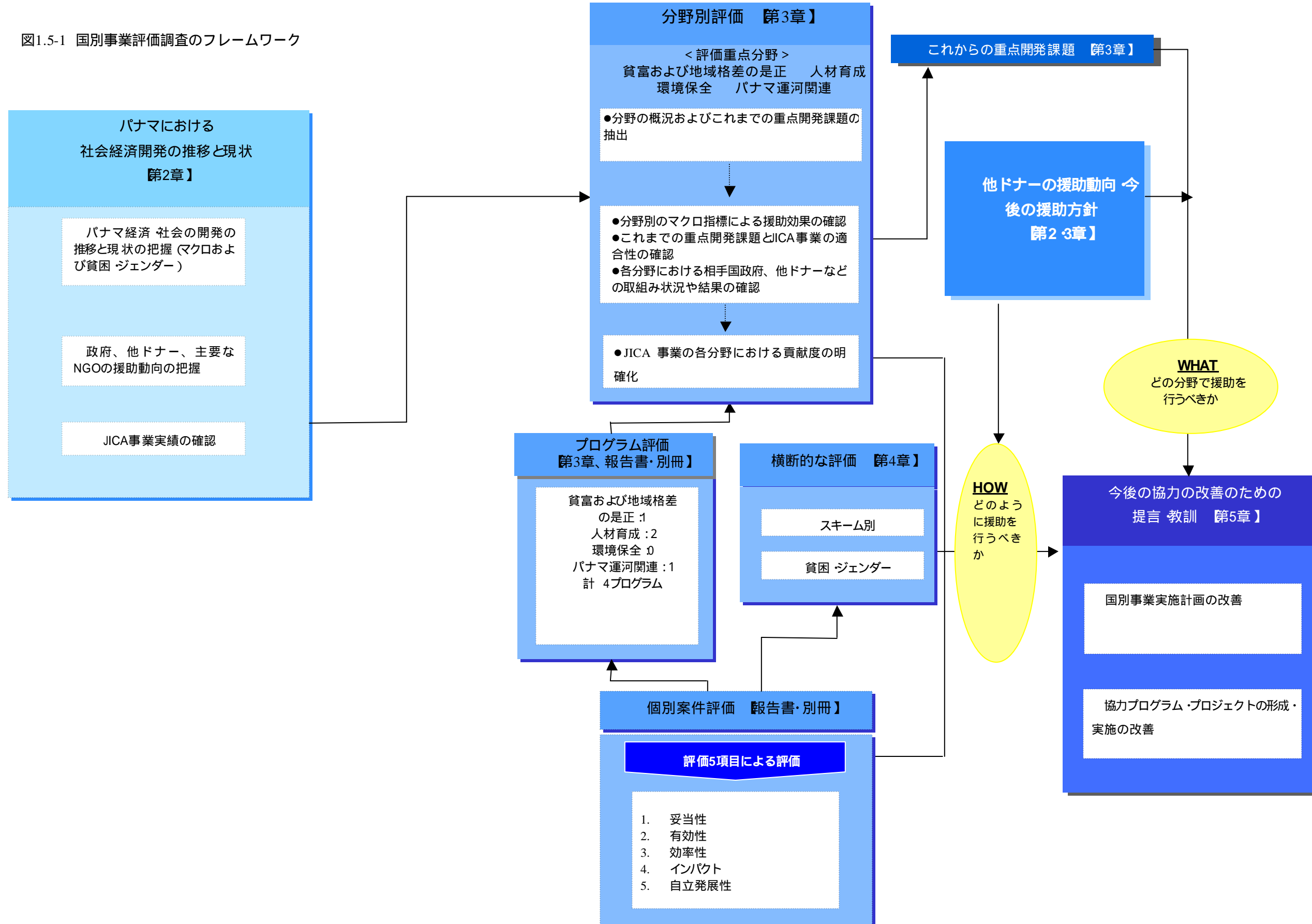
案件評価（各評価の重点分野において、個々の JICA 事業は効果があったかどうかの確認）

分野別評価（各評価の重点分野において、JICA 事業は効果があったかどうかの確認）

さらに、評価結果を JICA のスキーム別の援助方法に役立てるためのスキーム別の評価や現在世界的に重要視されている開発課題である貧困・ジェンダー問題の視点からも JICA 事業のあり方を検討した。

次に、(2)に対しては、個々の評価結果から得られた教訓・提言を今後 JICA はどの分野で援助を行うべきか（WHAT）、どのように援助を行うべきか（HOW）の観点から整理した。国別事業評価のフレームワークは次頁の図にまとめられる。

図1.5-1 国別事業評価調査のフレームワーク



6. 調査・評価の手法

上記 5. で説明した調査・評価で用いた手法は以下に示す通りである。

6.1 パナマにおける社会経済開発の推移と現状の把握（第 2 章で取り扱う）

パナマの社会・経済の動向や政府の開発政策、ドナー・NGO の動向、JICA の活動について調査し、評価の前提となる以下の事柄を明らかにした。

- (1) 経済・社会開発の推移と現状の把握(世銀・国連機関・JICA の調査報告書などにより、マクロな経済社会分析を行った)
- (2) 政府、他ドナー、主要な NGO の援助動向の把握(政府・ドナー・主要 NGO への聞き取りや彼らの保有する既存の資料・統計により、政府・ドナー・主要 NGO がどのようなセクター・開発課題に援助したかを予算の投入量や案件数で確認した)
- (3) JICA 事業実績の確認(JICA の資料により、JICA がどのようなセクター・開発課題に援助したかを予算の投入量や案件数で確認した)

6.2 分野別評価（第 3 章）

ここでは、はじめに、評価調査の 4 重点分野に関して、政府機関への聞き取りや世銀・国連機関の調査報告書などをレビューすることにより、過去 10 年間の分野の概況を明らかにするとともに、同期間（1990 年代）の重要な開発課題（「**これまでの重点開発課題**」）が何であったかを遡及的に確認した。

次に、以下の 2 つの観点から分野別評価を実施した。

セクター指標・サブセクター（地域）指標による開発効果の確認
JICA 事業の妥当性の評価

では、既存の文献・資料・統計などからセクター指標・サブセクター（地域）指標に該当する情報を収集し、JICA 事業を展開している主要なセクターにおいて、JICA 事業の実施がパナマ政府の事業や他ドナーの協力と相俟って、何らかの開発効果に結びついているかどうかを**これまでの重点開発課題**を体系化した「1990 年代の開発課題体系図」を使って確認した。

では、上で明らかにされた各重点分野の「**これまでの重点開発課題**」に個々の JICA 事業がどう対応したかを確認した。その際、1) これまでの重点開発課題との整合性、2)

他ドナーとの協調・調整の有無、3) JICA 事業の有効性を考慮した。

さらに、第3章では、各分野の動向をふまえ「これからの重点開発課題」として、今後パナマ政府や JICA を含む他ドナーが重視すべき課題を確認した。これは、最終章(第5章)において「今後の協力の改善のための提言・教訓」を導き出すために重要な作業である。

なお、上記の「JICA 事業の妥当性の評価」は、本調査で実施したプログラム評価や個別案件評価をもとにしており、第3章における分野毎の評価の後にも「参考資料」として各分野の「プログラム評価の概要」を示している。以下に本評価調査で採用した個別案件評価およびプログラム評価の方法を示す。

個別評価の対象となっている16の案件については、それぞれについて評価分析シートを作成し、5項目評価を行った。各案件について「案件評価結果要約表」(案件概要・評価用 PDM・評価結果要約表・運営管理に関する評価・評価から得られた教訓の各項目から構成される)を作成した。このうちの評価用 PDM は、当初想定された期待効果発現の論理が妥当であったか、あるいは実際に機能したかどうかを事後的に確認するためのものである(個別案件評価結果については、別冊資料 3. 個別案件評価結果を参照されたい)。

以下は、個別案件評価の詳細である。基本となる評価の5項目は、以下の DAC 評価5項目(以下、「評価5項目」)であり、総合評価としては、特にインパクトと自立発展性を重視している。

評価5項目の視点

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------|
| 1.妥当性 | : プロジェクト目標が受益者のニーズと合致しているか、被援助国側の政策との整合性はあるかなど、援助プロジェクトの正当性を問う。 |
| 2.有効性 | : プロジェクトの実施によりターゲット・グループへの便益がもたらされているかを検証し、当該プロジェクトが有効であるかどうかを検証する。 |
| 3.効率性 | : プロジェクトの資源の有効活用という観点から効率的であったかどうかを検証する。 |
| 4.インパクト | : プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的・間接的效果や波及効果をみる。 |
| 5.自立発展性 | : 援助が終了してもプロジェクトで現れたインパクトが持続しているかどうかを検証する。 |

各案件の効果の調査はその特性に合わせて行い、重要な案件に対しては地域住民に対する聞き取り調査も実施した。

なお、各案件および案件を構成するスキームや事業の評価は、定量的評価手法で行った(以下は、プロジェクト方式技術協力の例)。まず 最も下のレベルである評価の小項目ごとにあらかじめ設定しておいた5段階の評価基準に基づいて行い、それを総合して評価中項目における5段階の評価を算出し、さらに、評価中項目の結果を総合して評価の大項目毎の5段階評価を導き出した。

表 1.6-1 評価大項目と中項目の関係（プロジェクト方式技術協力の例）

| 評価の大項目 | 評価中項目 (各中項目に対し、さらに複数の評価の小項目が設定される) |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 妥当性 | 1. 相手国のニーズとの合致 2. 計画作成の適切さ（活動から上位目標までが論理的につながっているか） 3. 主要な関係者により参加型で計画が策定されているか（PCM ワークショップに基づく PDM の活用） 4. プロジェクト目標が上位目標に結びつく外部条件の確認 |
| 2. 有効性 | 1. PDM などに明確に示された目標指標の達成度、または関係者の認識による目標の達成度 2. 成果のプロジェクト目標達成への貢献度 |
| 3. 効率性 | 投入対成果（プロジェクト目標）の割合 |
| 4. インパクト | 1. 上位目標の発現度、マイナス効果の発現度 2. 実現されたインパクトへのプロジェクトの貢献度 |
| 5. 自立発展性 | 1. 組織的な自立発展性 2. 財務的な自立発展性 3. 技術的な自立発展性 |

5 段階評価とは、基本的に「5 - 非常によい、4 - よい、3 - 概ね妥当である、2 - 悪い、1 - 非常に悪い」の基準である。各評価項目における具体的な 5 段階評価の基準は、以下のとおりである（原則的に全スキーム共通）。

表 1.6-2 評価項目別評価基準

| 評価の大項目 | 評価基準 | | | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. 妥当性 | 相手国のニーズへの適合、計画の適切さ、計画作成段階における参加型の程度、目標が上位目標に結びつくための外部条件の確認、の4点を総合的に判断して、 | | | | |
| | 非常に高い。 | 高い。 | 概ね妥当である。 | 弱い。 | 非常に弱い。 |
| 2. 有効性 | 当初予定した目標の達成度が | | | | |
| | 10 割以上。 | 9 割以上。 | 8 割以上。 | 6 割以上。 | 6 割未満。 |
| | プロジェクト目標の達成は、成果の実現によるところが、 | | | | |
| | 非常に大きい。 | 大きい。 | 少なくない。 | 少ない。 | 全くない。 |
| 3. 効率性 | 投入対成果（プロジェクト目標）の観点から、投入が | | | | |
| | 全体的に非常に有効に活用されている。 | 全体的に有効に活用されている。 | 全体的に概ね無駄無く活用されている。 | 全体的に少し無駄に活用されている。 | 全体的にかなり無駄に活用されている。 |
| 4. インパクト | PDM の上位目標、またはそれに関連した | | | | |
| | 非常に大きな効果が現れている。 | 大きな効果が現れている。 | 効果がある程度現れている。 | 効果はあまり出ていない。 | 効果は全く現れていない。 |
| | インパクトの発現は、プロジェクトの実施によるところが | | | | |

| | | | | | |
|---------|-------------------------|---------|-----------|-------------|------------|
| | 非常に大きい。 | 大きい。 | 少なくない。 | 少ない。 | 全くない。 |
| 5.自立発展性 | プロジェクトの実施機関が組織・財務・技術の面で | | | | |
| | 自立し、発展している。 | 自立している。 | 概ね自立している。 | あまり自立していない。 | 全く自立していない。 |

なお、援助のスキーム別評価基準の詳細（評価中項目・小項目の評価基準）については、別冊資料 2. 評価基準に関する補足資料の中のスキーム別評価のフレームワークを参照されたい。

5段階評価のための主な情報源は、以下の2種類である。

終了時 PDM や各種報告書にもとづく文献類からの情報
プロジェクト参加者（当時の C/P）や受益者、日本側専門家・コンサルタントなど、関係者に対する聞き取りや質問票回答に基づく情報

の場合には、質問票回答者や情報提供者がプロジェクトの当事者であるためバイアスがかかることが想定されるため、複数の回答者から裏付けを取り、可能な限り実例や統計などの根拠を確認するなどの再確認を行った上で、最終的な評価は担当分野別に各団員が行った。同じ評価基準であっても評価者により差が生じることを避けるために、総括団員が各分野の調査に必ず参加し、各団員間の評価基準の適用度を調整した。重要と思われるプログラム案件については、一定数の地域住民からの情報収集を実施し、5項目評価（特に効果）を補完した。

これら 16 案件のうちいくつかの案件群は、同じような上位目標を掲げて関連性が強いいため、まとめてプログラムとしての評価を行った。こうしたプログラム評価でも、評価のフレームワークを設定の上（資料編、2-24） 評価分析シートを作成し、5項目評価を行った（プログラム評価結果の詳細については、資料編 4. プログラム評価結果を参照されたい）。

これらのプログラム評価の背景にあげられるのは、近年多くの援助機関でみられる特定地域や分野の開発に向けて提供される包括的な支援の動きである。個々のプロジェクト評価だけではマクロ的にどれだけの効果があったのかを判断することは困難であるため、複数のプロジェクトをまとめて評価することによりそれらの相乗効果を評価しようとする試みが多くの援助機関でなされている。本国別評価調査でも、同様の趣旨によりプログラム評価を導入している。

なお、「プログラム」の意味合いであるが、ほとんどの事例で、事前に明確なプログラムが存在しそれに基づいて各種スキームの事業が実施されたというよりは、ひとつの事業を行った後にその効果や自立発展性をみながら追加的な措置がとられた事例が多い。

すなわち、今回「プログラム」と評価するものは、上位目標を同じくする各事業（関連案件群）を事後的に分類したものである。プログラムについては、その整理にあたって、以下のようなプログラムアプローチ・ロジック・モデル（PLM）を作成し、その上で5項目評価により評価を実施した。

プログラムアプローチ・ロジック・モデル⁶

| プログラム目標 | 指標・実績 | プロジェクト目標 | 指標・実績 | 成果 | 指標・実績 | 投入された 主な案件 |
|---------|-------|----------|-------|------|-------|---------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| 外部条件 | 結果 | 外部条件 | 結果 | 外部条件 | 結果 | 投入合計量 |

PLMの作成方法は、以下のとおりである。まず、各プログラムを構成するプロジェクトの共通の上位目標を確認し、これをPLMの上では、プログラム目標として設定する。次に、各プログラムを構成するプロジェクトの中で主要なプロジェクト（投入規模が大きいもの）のプロジェクト目標をそのままPLMの上でプロジェクト目標として設定する。この段階で複数プロジェクトの目標がひとつになる場合もあれば、複数のプロジェクト目標がそのまま残る場合もある。その他の規模の小さい案件は、通常これらのプロジェクトを補完するためのものであり、その目標は、PLM上の成果レベルに新たに記入されるか、もしくは、他の主要なプロジェクトの成果項目と重複する形となる。

6.3 横断的な評価（スキーム別評価、貧困・ジェンダー評価）（第4章）

ここでは、スキーム別の観点および貧困・ジェンダーの観点からも各実施案件の評価分析を行うことにより、横断的な視点で分野別評価を補完し、評価全体がより包括的なものとなることを目指した。

⁶ JICA 評価監理室作成の雛型の書式を微調整した。

スキームは、今回の主要な評価対象事業の属するプロジェクト方式技術協力・無償資金協力・開発調査の3スキームを取り上げた。貧困・ジェンダーの面からの評価にあたっては、主にプログラムの単位で評価を実施した。

6.4 今後の協力の改善のための提言・教訓（第5章）

上記の評価結果とこれからの重点開発課題や他ドナーの動向を踏まえ、本調査の最終的な成果品として、以下のような教訓、提言を導いた。

- (1) JICA の国別事業実施計画(開発課題・プログラムの設定)の改善のための提言・教訓
- (2) 協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓

6.5 本評価調査の問題点

今回の評価調査においては、時間や人員・予算の制約もあり、必ずしも万全な評価が実施できたとは言えない。予め今回の調査の問題点を確認しておく以下の通りである。

- (1) 元々のプロジェクト目標（指標）がやや不明確であったり、終了時における目標達成度の測定が不十分であったために、目標達成度の正確な把握が困難な事例が多くあった。
- (2) 同じく多くの事例で元々の上位目標（指標）がやや不明確であり、事前にベースライン調査も実施されていなかった。本調査で地域住民に対する質問票調査を用いて事後的な効果測定を試みた案件数（プログラム単位）も1件のみであり、全体的に効果の測定は不十分である。
- (3) 既存の JICA のデータベースでは、個々の事業の総コスト算出が完全にできなかったため、スキーム・分野毎の評価点を算出する際に、重み付けなどにより各事業のコストの違いを反映することができなかった。（今回、スキームや分野の比較を行う際、5段階評価点の平均値を用いた。評価点の平均値を用いることについては、必ずしも問題がないわけではないが、スキーム間・分野間で評価点の分布状態に著しい差はなく、比較的正規分布に近いと判断したため、これを用いた。）

7. 評価にあたっての留意事項

評価作業を行うにあたって、以下の事項を留意すべきであった。これらの点に関しては、本報告書を読まれる方々にも是非ご注意いただきたい。

7.1 評価の視点

調査団は、あるべき評価とは「十分にその時代特有の状況をふまえ、時代の変遷に左右されない普遍的な視点でなされるべきである」との視点に立脚して今回の評価作業を実施している。視点の は、評価 5 項目の基本的取組み姿勢として認識されている。

に関しては、本評価調査は基本的に 1991 年から 2000 年までに実施された事業を対象としており、その間に被援助国であるパナマ政府の開発政策には変化がみられ、国際社会・ドナー社会においても援助における重要な開発課題の変遷があった。このような歴史的な背景を考慮せず、安易に現在の尺度・視点で過去のプロジェクトを評価することは基本的に避けている。以下に 2 点ほど調査団の取組み姿勢を例示する。

(1) プロジェクト運営管理の PCM 手法の活用

PCM 手法は、1990 年代に JICA に導入されたプロジェクトの運営管理手法である。1992 年に試行的な導入が開始され、1994 年に本格的な導入が始まった。同手法によるプロジェクト管理のツールとして PDM という書式がある。PCM 手法が本格的に導入されるようになってから、JICA は個々の案件（プロジェクト方式技術協力）に PDM の作成を徹底するようになった。今回、案件評価において、PDM の記載内容をいわゆる「妥当性」の評価の判断材料に用いている。ただ、評価対象案件が PCM 手法が適用される以前に開始された場合は、PDM 自体が作成されていないことが少なくないので、評価対象案件の PDM そのものが存在しない場合は、このような視点からの評価は避けている。同様に、PDM 未作成について報告書に記載した場合でも、当該案件においては「未作成であること自体」を評価の判断材料とはしていない⁷。

(2) 貧困・ジェンダー問題の観点からの評価

今回の国別事業評価調査には、調査の委託者である JICA(評価監理室)の意向により、「貧困・ジェンダー問題」を評価の視点として導入した。しかし、その位置づけはあくまでセクター横断的な評価のひとつであり、既に「第 1 章 6. 調査および評価の手法」

⁷ 報告書・別冊資料の 3. 個別案件・評価結果には、全案件の PDM が記載されている。この中には、プロジェクトの枠組みや構造を整理するために、事後的に調査団で作成したものも含まれている。

などでも説明したように「貧困・ジェンダー問題」は、個別の案件評価・セクター評価では評価の視点としては用いていない。

そもそも開発援助における貧困・ジェンダーに関する情報の整理や対応についての検討が JICA 内部で開始されたのは 1990 年代に入ってからである。ジェンダーに関しては 1994 年に開発と女性(WID)専門家の経費が予算化され、制度的にも強化されつつある。貧困に関しては 1997 年に地域住民に直接裨益する貧困削減協力の枠組みとして「開発福祉支援事業」が設けられ、1998 年には「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査」が実施された。

すなわち、相当数の評価対象プロジェクトは、JICA が必ずしも開発課題として貧困やジェンダーの問題を最重要視しておらず、JICA としても具体的な政策・指針を確立する前の時期に計画立案されたものである。

なお、今回実施した**プログラム評価**について補足しておきたい。既に 1-12 から 1-13 にかけて記述したように今回の国別評価では、上位目標を同じくする各事業を**事後的に**グループ化し、擬似的な「プログラム」としての評価を行っている。これは、複数のプロジェクトをまとめて評価することにより、マクロ的にどれだけの効果があったのかを判断し、今後 JICA がプログラム・アプローチを進める上で効果的な案件形成をするための教訓・提言を導き出すために行うものである。ただ、**実際にはこれらのプログラムは元々プログラムとして計画立案されたわけではないので**、上位目標が同じである以外には、各事業間で必ずしも連携や補完が意図的・体系的に行われているわけではない。したがって、あえて事後的にプログラムとしてみた場合、評価結果が厳しい場合もありうるが、その場合も個々のプログラムとしての良否に最も重点があるわけではなく、あくまでも今後よいプログラムを作るための手がかりをつかむことに意義があることを理解いただきたい。

7.2 プロジェクト目標・上位目標の達成責任

技術協力事業には先方政府・日本国政府および JICA の 3 者が関わっており、それぞれが独自の役割と責任をもちながら共同で事業を行っている。基本的に、JICA はプロジェクトの実施者である先方政府を支援する立場にあり、パナマの開発についての事業の全てを JICA が担っているわけではない。実際のプロジェクト実施過程では、上記の 3 者以外にも他のプロジェクト参加者・支援者がおり、多様な関係者がプロジェクト目標の成否に影響を与えている。さらに、プロジェクト目標・上位目標の発現に関してはこのような人的な要素以外に外部環境・外部影響の影響も少なくない。

8. 調査の実施手順

調査の実施手順については、次頁に「調査フローチャート」を示す。

図 1.8-1 調査フローチャート

