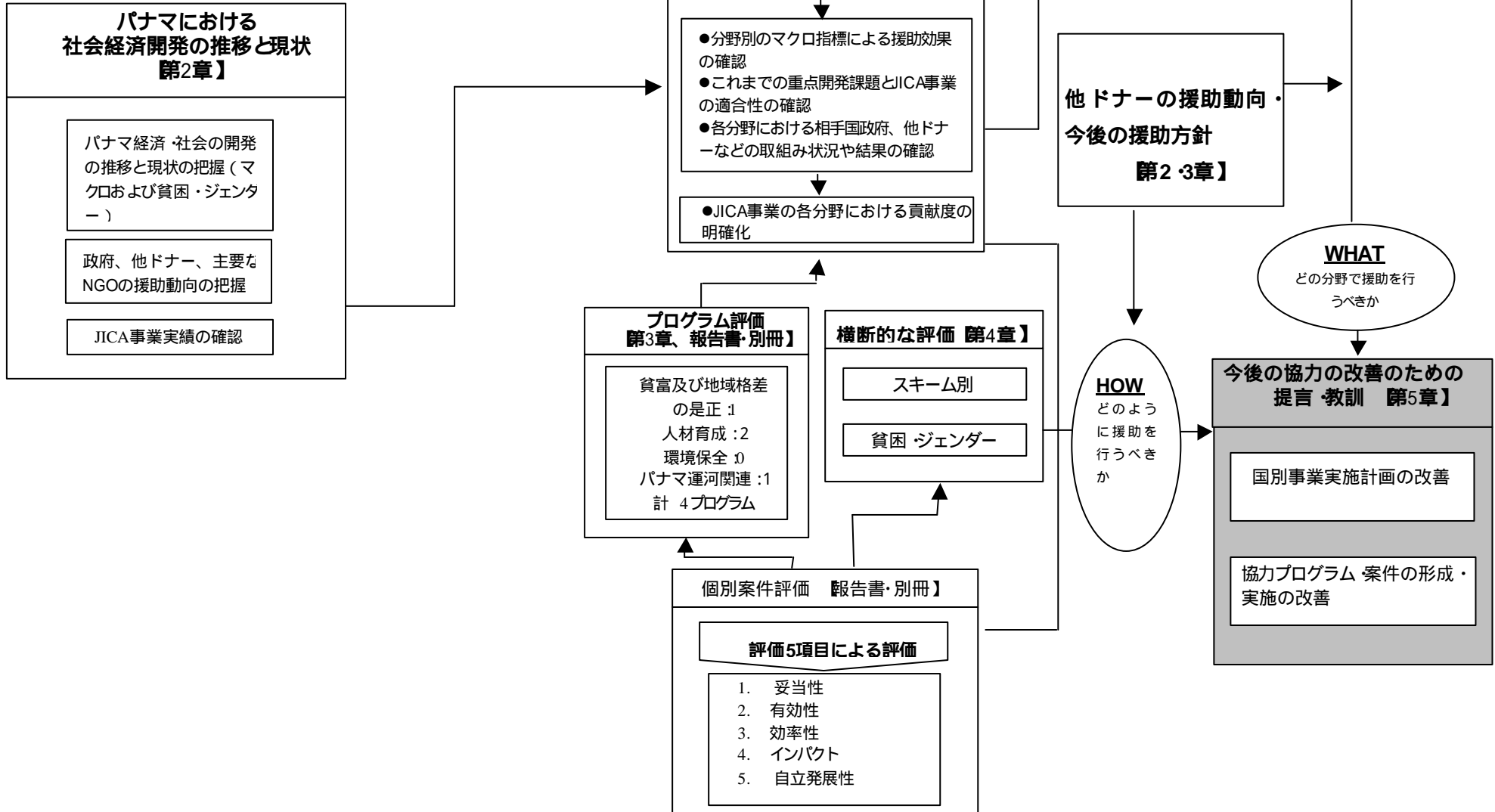


# 第 5 章

国別事業評価における本章の担当部分



## 第5章 今後の協力の改善のための提言・教訓

本章では、評価調査結果を活かした今後の JICA 事業の実施に向けての提言・教訓を主に 1. どのような分野・課題において事業を実施すべきか (WHAT)、2. どのような方法で事業を実施すべきか (HOW) の 2 側面からまとめる。以下では、「1. JICA 国別事業実施計画のレビュー」が WHAT に相当し、「2. 協力案件の形成・実施の改善」が HOW に相当する。

### 1. JICA 国別事業実施計画の改善

本項では、はじめにパナマの開発の基本的な方向性を確認し、次に JICA がパナマを支援する場合の重要な課題（日本が援助すべき優先課題）を今回の評価の重点分野の中から明らかにし、さらに他のドナーの動向などを勘案して「日本が援助すべき優先課題」の絞り込みを行った。この最終的な「日本が援助すべき優先課題」を既存の「JICA 国別事業実施計画」<sup>1</sup>の内容と比較する形で同計画のレビューを行った。

なお、大所高所からの評価分析の結果として、提言の内容には援助の実施面のみならず、政策面に關わる要素が含まれる可能性がある。JICA は援助の実施機関であるから、政策に關わる提言は厳密には JICA の責任・権限の範囲を越えるものであるが、今後の JICA による協力の改善に極めて有益と判断した場合に限り、このような提言もあえて記載した。その旨ご了承いただきたい。本件の評価対象案件は 1990 年代に開始されたものであり、現在までに一定期間が経過しているため、以下の提案には既に実施済みのものが含まれている可能性がある。

具体的な作業の手順は、以下のとおりである<sup>2</sup>。

1. 評価の重点分野における重要課題体系の設定

2. 分野別のこれからの重点課題の選定

3. 日本の技術的優位性のある課題の抽出

4. 「日本が援助すべき優先課題（第1案）」の設定

<sup>1</sup> 2001 年度版の同計画では 4 つの援助の重点分野が設定されている (P5-14、表 5.1-3) が、過去 10 年間の重点事業分野から選んだ今回の評価の重点分野とは直接関連していない。

<sup>2</sup> 手順として示されたこれらの課題の選定基準は一般的なものであり、実際の課題選定や案件の採択においては、日本と当該被援助国との経済・政治・文化面における関係や、我が国の国益も考慮される必要がある。

## 5. 他のドナーの重点援助分野・課題の確認

## 6. 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定

## 7. 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「国別事業実施計画」 との比較による「国別事業実施計画」への提言のまとめ

各手順での分析方法は、以下のとおりである（分析結果のまとめとしては、項末の表「5.1-1 JICA 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 1」参照）。

### 1.1 評価の重点分野における重要課題体系の設定

パナマの開発の基本的な方向性は、政府の各種政策や主要ドナーの政策支援文書により確認できる。モスコソ政権の政策は、経済政策・社会政策・財政政策<sup>3</sup> 本立てとなっている。特に、社会政策に関しては、優先分野として以下のような項目が含まれている。

地方に住む先住民以外の貧困層

首都圏の貧困層

先住民の貧困層

幼児の栄養失調

教育

健康、衛生、社会保険

住居、首都圏開発

社会的弱者

組織の近代化、民主化

本来 JICA が支援すべき分野・課題の抽出にあたっては、国の主要セクター全体の観点から検討を行うべきと思われるが、本国別事業評価調査では、4 つの評価重点分野に絞った調査分析を行っており、本章の作業においてのみ、視点を全セクターに広げるのは決して合理的なアプローチではない。この 4 分野はパナマにとっての主要な開発課題でありこれまでの JICA の主要な支援分野でもあるため、今回の評価作業も参考に当該分野を中心に今後支援すべき課題を検討することは妥当であると思われる。そこで、今回は、調査団の分析に基づき個々の評価重点分野毎に課題体系を整理し、その中で今後 JICA が支援すべき課題を検討・選定することとした。以下では、これら 4 分野の課題体系をまとめて「パナマの重要課題体系」と呼ぶことにする。

表 5.1-1 パナマの重要課題体系

評価重点分野	大課題	中課題	小課題
1. 貧富および地域間格差を是正される。	1. 貧困層への効率的で質の良い基本的社会サービスが普及する。	1. 基礎教育サービスが普及する。	1. 貧困層への教育助成プログラム(奨学金、教科書配布、学校給食など)が開始・強化される。
			2. 普及率の低い地域への教育投資の集中的な配分により普及率が高まる。
			3. カリキュラム改善、教員研修、施設・機材の整備などによる教育の質が高まる。
			4. 意思決定の地方分権化が進む。
		2. 保健サービスが普及する。	1. 関連機関(保健省、社会保障基金、民間)の統合と調整、地方分権化が行われる。
			2. サービスの届きにくい地域への保健投資の集中的配分により保健サービスの普及率が高まる。
			3. 基本的保健サービス、母子保健サービス、栄養改善プログラムの優れたモデルの構築と普及が行われる。
		3. 基本インフラ・サービスが普及する。	1. FIS における貧困層へのターゲティングの強化と事業の効率化が行われる。
			2. 農村道路の建設・改良・維持管理が行われる。
			3. 農村給水施設の建設と維持管理が行われる。
4. 農村電化が促進される。			
2. 農村の貧困層の生産性が高まる。	1. 農業生産性を高める知識・技術および農産加工の知識・技術が普及する。	1. ニーズの高い農業生産の適正技術が開発される。	
		2. 農民に対する研修・普及活動の強化・効率化が図られる。	

評価重点分野	大課題	中課題	小課題	
		2. 生産物の流通・マーケティングが改善する。	1. 農村道路の建設・改良・維持管理（既出）が行われる。 2. 市場調査・市場情報の提供が行われる。 3. 流通経路が開拓・強化される。	
		3. 生産者組織が強化される。	生産者組織に対する研修活動が強化・効率化される。	
		4. 小規模融資へのアクセスが拡大する。	1. 農民の土地登記が促進される。 2. 小規模融資の組織・制度が改善（手続きの簡素化など）される。	
		3. 貧困層へ質の良い雇用が提供される。	1. 農村地域における新たな地場産業が育成される。 2. 失業者の就業が支援される。 3. 中小企業を対象とした融資・助成・技術支援が行われる。	
	4. 貧困層の雇用を促進するため、能力強化が行われる。	1. 労働市場が求める技能を与える職業訓練		
		2. 中小企業の人材育が助成される。		
		3. 先住民への二カ国語教育が拡大する。		
	2. 経済の持続的成長のための人材が育成される。	1-1. 初等・中等教育の質が高まる。 1-2. 教育分野の地域間格差、民族格差が是正される。	1. 教員の質が高まる。	1. バイリンガルの教員数が増加する。 2. 1人教師学校の教師用の効果的な研修を受けた教員数が増加する。 3. 公正な教員採用システムが導入される。
			2. 生徒、社会、民族文化の現状に即したカリキュラム・教授法が導入される。	
			3. 教育機会、教科書・教材の普及における地域間格差、民族格差が是正される。	
			4. 教育行政の効率化され改善する。	

評価重点分野	大課題	中課題	小課題
	2. 産業社会の需要に合った特定分野の職業訓練の質が高まる。	1. 中長期的な視点からの人材育成ニーズが確認、公的な職業訓練が行われる分野・レベルと民間が行うべき職業訓練分野・レベルとが整理される。 2. 産業界、民間企業での職業訓練研修が増加・充実する。 3. 既存の職業訓練施設での産業社会の需要に合った職業訓練コースが提供される。	
3. 環境が保全される。	1. 環境行政を強化される。	1. 法制度・規制・環境アセスメントが整備される。 2. 環境庁の組織が強化される。	1. 「環境保全分野」全中課題の法制度・規制の整備が行われる。
			2. 「環境保全分野」全課題における住民・企業への広報が強化される。
	3. 「環境保全分野」全課題における住民による理解が促進される。		
	2. 森林資源が保全される。	1. 森林の焼畑が減少する。	1. 事業評価制度が導入される。
			2. 環境庁職員への継続的研修が行われる。
		2. 国立公園・保護区の管理が強化される。	1. 苗畑、造林、アグロフォレストリー技術の普及率が高まる向上（環境保護教育の強化、NGO・自治体・地域住民の参加促進を通して）*（以下の*と同一）。
2. 代替的な生産手段の普及率が高まる。 3. 登記が不明確な土地面積が減少する。			
		1. 苗畑、造林、アグロフォレストリー技術の普及率が高まる（環境保護教育の強化、NGO・自治体・地域住民の参加促進を通して）*（上記*と同一）。	

評価重点分野	大課題	中課題	小課題
			2. 公園・保護区管理者の能力が強化される。
		3. 土壌浸食による森林破壊が予防される。	1. 災害可能性の高い地区が特定される。 2. 重点地区における災害予防対策が強化される。
	3. 水質汚染が軽減される。	1. 生活排水・工場・船舶によるパナマ湾・運河の汚染が軽減する。	1. オフサイト、オンサイトの排水処理インフラが整備される。
			2. 船舶への環境規制適用が行われる。
		2. 工場廃水の処理が改善する。	1. 産業廃水に関する規制が整備される。
			2. 定期水質検査、取り締まり方法が整備される。 3. 企業に対する研修活動が強化される。
	3. 農薬・肥料による汚染が軽減する。	1. 農薬・肥料の使用に関する規制が整備される。	
		2. 定期水質検査、取り締まり方法が整備される。	
		3. 生産者組織に対する研修活動の強化・効率化が行われる。	
	4. 固形廃棄物管理が強化される。	1. 自治体による廃棄物行政が強化される。	
2. 廃棄物処理施設・資機材が強化される。			
4. 運河および周辺への支援が行われる。	1. パナマ運河の国際競争力が維持される。	1. 運河拡張計画の確定と国家的・国際的合意が形成される。	
		2. 運河拡張のための資金が確保される。	
		3. 運河拡張に必要な新たな水源が確保される。	
	2. 運河周辺地域のインフラ整備が進められる。	1. 道路網が整備される（パナマ・コロン間の有料道路を含む）。	
		2. 上下水道・廃棄物処理サービスが拡充する。	
		3. 電力・通信サービスが拡充する。	
	3. 運河周辺地域における大規模プロジェクト	1. ハワード空軍基地跡が活用される。	



評価重点分野	大課題	中課題	小課題	
	トが形成・実現される。	2. 新コンテナ港構想が検討される。		
		3. その他の大規模・重要プロジェクトが検討される。		
	4. 両洋間地域庁解散後の組織制度が整備される。			
	5. (運河周辺地域を含む) パナマ全体を対象とした新規産業が育成される。	1. 産業振興戦略が作成される。	2. 投資が促進される。	1. (産業振興戦略の一部としての) 投資促進戦略が作成される。
				2. 投資促進法制度が充実する。
		3. 投資促進活動の拡充する。		
		3. 新規産業振興に必要な人材が育成される。		1. 人材育成ニーズが確認される。
				2. 人材育成計画が作成・実施される。

## 1.2 分野別のこれからの重点課題の選定

上記の評価の重点4分野の「重要課題体系」に示されている各課題(中、または小課題)に対する重要度評価を3段階(最重点課題・重点課題・その他)で行った。具体的な評価の基準は、以下のとおりである。

**最重点課題**：現状として達成度が低い重要課題であり、同セクターのより上位の課題実現のために、是非とも達成されなくてはならない課題  
**重点課題**：現状としてある程度実現されている重要課題であるが、より上位の課題実現のために、より強化することが望ましい課題  
**その他**：課題として掲げられているが、その実現がより上位の課題に及ぼす影響が小さい、あるいはそもそも上位課題達成のためのアプローチとしてあまり効果的でないと思われる課題

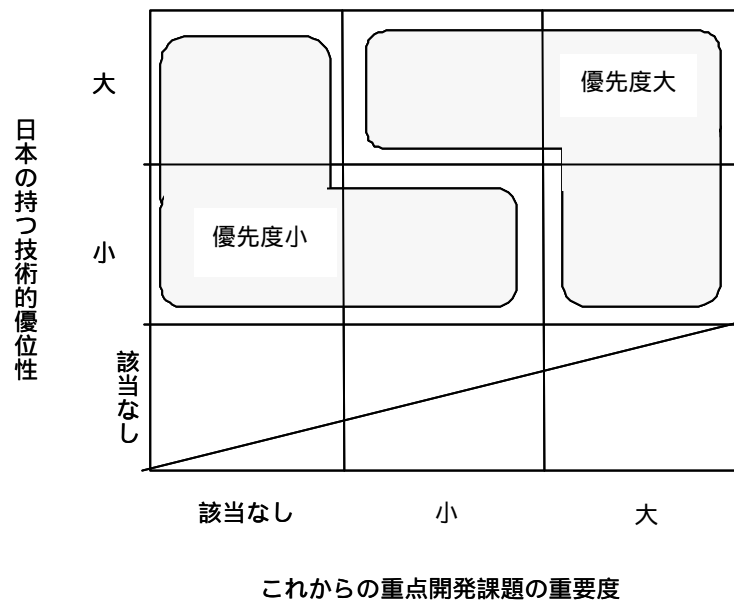
### 1.3 日本の技術的優位性のある課題の抽出

「重要課題体系」に示されている課題の中から日本が技術的優位性を持っていると思われるものを抽出し、3段階評価を行った。具体的な評価の基準は、以下のとおりである。

<p><b>最重点課題：</b>同じ地域（例：中南米）で成功した日本のプロジェクト（JICAに限定されない、以下同じ）の類似例が複数ある、あるいは、国際的に日本の技術に定評があり当該国へも適用可能と思われる（専門家の認識で）</p> <p><b>重点課題：</b>成功した日本のプロジェクトの類似例がある（地域は異なる）、同じ地域である程度成功した日本のプロジェクトの類似例がある、あるいは、国際的に日本の技術に定評がある（当該国への適用可能性については不明）</p> <p><b>その他：</b>特に日本の技術が優れているという根拠・事例に乏しい</p>
--

### 1.4 「日本が援助すべき優先課題（第1案）」の設定

「重要課題体系」で取組むべき課題として設定されているもののうち、上記1-2.と1-3.の評価結果が以下のような組合せである課題を「日本が援助すべき優先課題（第1案）」として抽出した（優先度の大・小2種類の課題あり）。ここでは、「日本の技術的優位性」を重視し、仮に「日本の技術的優位性」がなければ、これからの重点開発課題としての重要度がいかに高くとも「日本が援助すべき優先課題」からは外した。逆に「日本の技術的優位性」が認められれば、これまでに「これからの重点開発課題」として認識されていない課題でも「日本が援助すべき優先課題」（優先度小）として取り上げることとした。



### 1.5 他のドナーの重点援助分野・課題の確認

「重要課題体系」で取組むべき課題として設定されているもののうち、本調査での主要ドナーへの聞き取り調査・文献調査を通じて判明した他ドナーの重点援助分野・課題に該当するものを抽出した。さらに、これらの重点援助分野・課題に対して以下のような3段階評価を実施した。

**他ドナー最重点課題：**他ドナーのうちの4機関以上が重要視している（現在を含むこの2,3年の間にプロジェクトを実施している）場合  
**他ドナー重点課題：**他ドナーのうち本課題を重要視している機関が3機関以下の場合  
**その他：**他ドナーの支援が特にないと思われる課題、あるいは他ドナーの支援状況が不明な課題

### 1.6 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」の設定

ここでは、ドナー間の効率的な役割分担を考慮した。上記分析 1-4. と 1-5. の結果をまとめ、「日本が援助すべき優先課題（第1案）」のうち、優先度が低くても他ドナーが支援していないと思われる「その他」課題を「優先度：大」に格上げし、優先度が高くても「他ドナー最重点課題」である課題は、「優先度：小」に格下げするという調整を試みた。なお、パナマの地域特性を考慮し、各課題への取組みにおいてどの地域（都市部と農村部の別）が優先されるべきか示した。

## 1.7 「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「JICA 国別事業実施計画」との比較による「JICA 国別事業実施計画」への提言のまとめ

ここでは、1.6「日本が援助すべき優先課題（最終案）」と「JICA 国別事業実施計画」とを照合し、以下のような課題の分類を試みた。

カテゴリー	定義
カテゴリーA	「JICA 国別事業実施計画」に示された開発課題であり、かつ「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属する課題
カテゴリーB	「JICA 国別事業実施計画」に示された開発課題であるが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」に属さない課題
カテゴリーC	「JICA 国別事業実施計画」に示された開発課題ではないが、「日本が援助すべき優先課題（最終案）」・優先度大に属する課題

基本的には各カテゴリーについて以下のように考える。

カテゴリーA：重要な課題であり、現状のまま開発課題とすべきである。

カテゴリーB：「開発課題・プログラム」として強く薦める根拠には乏しい。

カテゴリーC：開発課題としての取組み（追加）の検討を希望する。

JICA の国別事業実施計画に属する 5 分野 11 開発課題の検証結果は、後述の表「5.1-2 国別事業実施計画の重点分野および課題の検証 2」のようにまとめられる。結果的には、11 課題のうち 9 課題に関しては重要性が認められ、現在の国別事業実施計画で取上げられている課題のほとんどに関して、引き続き支援をするのが妥当と考えられる。ただし、より詳細にみた場合の課題や、課題へのアプローチに関して、表 5.1-3 の提言に記述した。参考までにカテゴリーA の課題の中から、日本の技術の優位性が高くその課題を推進する状況がより整っていると思われるものをより重要視すべき課題（A+）として抽出した。

表5.1-2 国別事業評価計画における重点分野および課題の検証1 (1/3)

	パナマの重要課題体系			1.分野別 これからの 重点開 発課題 (、)	2.日本の 技術的優 位性のある 課題 (、)	3.日本が 援助すべき 優先課題(1) (、)	4.他ド ナーの援 助動向・ 優先課題 (、)	5.日本が 援助すべき 優先課題(最終) (、)	地域的優先度		6.国別実 施計画・ 重点分野/ 課題	
	大課題	中課題	小課題						都市部	農村部		
分野1 貧困及び 地域間格差の是正	1. 貧困層への効率的で質の良い基本的社会サービスの普及	1. 基礎教育サービスの普及	1. 貧困層への教育助成プログラム（奨学金、教科書配布、学校給食など）の開始・強化									
			2. 普及率の低い地域への教育投資の集中的な配分による普及率向上									
			3. カリキュラム改善、教員研修、施設・機材の整備などによる教育の質向上									
	4. 意思決定の地方分権化											
	2. 保健サービスの普及	2. 保健サービスの普及	1. 関連機関（保健省、社会保障基金、民間）の統合と調整、地方分権化									
			2. サービスの届きにくい地域への保健投資の集中的配分による保健サービスの普及率向上									
			3. 基本的保健サービス、母子保健サービス、栄養改善プログラムの優れたモデルの構築と普及									
	4. 農村電化の促進											
	3. 基本インフラ・サービスの普及	3. 基本インフラ・サービスの普及	1. FISにおける貧困層へのターゲティングの強化と事業の効率化									
			2. 農村道路の建設・改良・維持管理									
			3. 農村給水施設の建設と維持管理									
			4. 農村電化の促進									
2. 農村の貧困層の生産性向上	1. 農業生産性を高める知識・技術および農産加工の知識・技術の普及	1. ニーズの高い農業生産の適正技術の開発										
		2. 農民に対する研修・普及活動の強化・効率化										
	2. 生産物の流通・マーケティングの改善	1. 農村道路の建設・改良・維持管理（既出）										
		2. 市場調査・市場情報の提供 3. 流通経路の開拓と強化										
3. 生産者組織の強化	3. 生産者組織の強化	生産者組織に対する研修活動の強化・効率化										
		4. 小規模融資へのアクセス拡大	1. 農民の土地登記の促進 2. 小規模融資の組織・制度の改善（手続きの簡素化など）									
3. 貧困層への質の良い雇用の提供	1. 農村地域における新たな地場産業育成 2. 失業者の就業支援 3. 中小企業を対象とした融資・助成・技術支援											
4. 貧困層の雇用を促進するための能力強化	1. 労働市場が求める技能を与える職業訓練 2. 中小企業の人材育成への助成 3. 先住民への二カ国語教育の拡大											

註1: 評価欄1～5の評価は、 が最重点課題、 が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。

註2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題（最終）が、国別実施計画・重点分野/課題に該当する場合、 としている。

表5.1-2 国別事業評価計画における重点分野および課題の検証1(2/3)

	パナマの重要課題体系			1.分野別 これからの 重点開 発課題 (、)	2.日本の 技術的優 位性のある 課題 (、)	3.日本が 援助すべき 優先課題(1) (、)	4.他ド ナーの援 助動向・ 優先課題 (、)	5.日本が 援助すべき 優先課題(最終) (、)	地域的優先度		6.国別実 施計画・ 重点分野/ 課題	
	大課題	中課題	小課題						都市部	農村部		
分野2 人材育成 の持続的 成長のた めの	1-1. 初等・中等教育の質が高まる 2. 教育分野の地域間格差、民族格差が是正される	1-1. 教員の質が高まる 2. 生徒、社会、民族文化の現状に即したカリキュラム・教授法が導入される 3. 教育機会、教科書・教材の普及における地域間格差、民族格差が是正される 4. 教育行政が効率化され、改善する	1. パイリンガルの教員数が増加する									
			2. 1人教師学校の教師用の効果的な研修を受けた教員数が増加する									
			3. 公正な教員採用システムが導入される									
	2. 産業社会の需要に合った特定分野の職業訓練の質が高まる	1. 中長期的な視点から人材育成ニーズが確認され、公的な職業訓練が行われる分野・レベルと民間が行うべき職業訓練分野・レベルとが整理され 2. 産業界、民間企業での職業訓練研修が増加・充 3. 既存の職業訓練施設で産業社会の需要に合った職業訓練コースが提供される										
分野3 環境保全	1. 環境行政の評価	1. 法制度・規制・環境アセスメントの整備 2. 環境庁の組織強化	1. 各中課題の法制度・規制の整備									
			2. 各中課題における住民・企業への広報強化									
			3. 各中課題における住民による理解の促進									
	2. 森林資源の保全	1. 森林の焼畑の減少	1. 苗畑、造林、アグロフォレストリー技術の普及率向上（環境保護教育の強化、NGO・自治体・地域住民の参加促進を通して）									
			2. 代替的な生産手段の普及率向上									
			3. 登記が不明確な土地面積の減少									
		2. 国立公園・保護区の管理強化	1. 苗畑、造林、アグロフォレストリー技術の普及率向上（環境保護教育の強化、NGO・自治体・地域住民の参加促進を通して）									
			2. 公園・保護区管理者の能力が強化される									
	3. 水質汚染の軽減	1. 生活排水・工場・船舶によるパナマ湾・運河の汚染が軽減する	1. オフサイト、オンサイトの排水処理インフラの整備									
			2. 船舶への環境規制適用									
2. 工場廃水の処理改善		1. 産業廃水に関する規制の整備										
		2. 定期水質検査、取り締まり方法の整備 3. 企業に対する研修活動の強化										
3. 農業・肥料による汚染の軽減		1. 農業・肥料の使用に関する規制の整備										
		2. 定期水質検査、取り締まり方法の整備 3. 生産者組織に対する研修活動の強化・効率化										
4. 固形廃棄物管理の強化	1. 自治体による廃棄物行政の強化 2. 廃棄物処理施設・資機材の強化											

註1: 評価欄1～5の評価は、 が最重点課題、 が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。

註2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題（最終）が、国別実施計画・重点分野/課題に該当する場合、 としている。

表5.1-2 国別事業評価計画における重点分野および課題の検証1 (3/3)

	パナマの重要課題体系			1.分野別 これからの 重点開 発課題 (、)	2.日本の 技術的優 位性のある 課題 (、)	3.日本が 援助すべき 優先課題(1) (、)	4.他ド ナーの援 助動向・ 優先課題 (、)	5.日本が 援助すべき 優先課題(最終) (、)	地域的優先度		6.国別実 施計画・ 重点分野/ 課題	
	大課題	中課題	小課題						都市部	農村部		
分野 4  運河及び 周辺への 支援	1. パナマ運河の国際競争力維持	1. 運河拡張計画の確定と国家的・国際的合意の形成										
		2. 運河拡張のための資金の確保										
		3. 運河拡張に必要な新たな水源の確保										
	2. 運河周辺地域のインフラ整備	1. 道路網の整備（パナマ・コロンの有料道路を含む）										
		2. 上下水道・廃棄物処理サービスの拡充										
		3. 電力・通信サービスの拡充										
	3. 運河周辺地域における大規模プロジェクトの形成と 実現	1. ハワード空軍基地跡の活用										
		2. 新コテナ港構想の検討										
		3. その他の大規模・重要プロジェクトの検討										
	4. 両洋間地域庁解散後の組織制度整備											
	5. （運河周辺地域を含む）パナマ全体を対象とした新 規産業の育成	1. 産業振興戦略の作成										
		2. 投資促進	1. （産業振興戦略の一部としての）投資促進戦略の作									
			2. 投資促進法制度の充実									
			3. 投資促進活動の拡充									
		3. 新規産業振興に必要な人材育成	1. 人材育成ニーズの確認									
2. 人材育成計画の作成と実施												

註1: 評価欄1～5の評価は、 が最重点課題、 が重点課題、特に重点を置いていない項目を空欄としている。

註2: 評価欄6は、5.の日本が援助すべき優先課題（最終）が、国別実施計画・重点分野/課題に該当する場合、 としている。

表 5.1-3 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 2 (1/2)

分野名	開発課題	JICA 事業プログラム名	表 5.1-2 項目 5: 日本が援助すべき優先課題 (最終) の結果	カテゴリ - (註)	提言
貧富および地域間格差の是正(援助重点分野)	農村部貧困層の所得獲得能力の向上	農村部住民所得向上プログラム		A+	対象地域の自然条件・市場条件に最もふさわしい生産技術の体系を見出し、これを効率的に農民に普及するとともに、協同組合や農民グループの組織化支援を行い、具体的な生産・加工・流通のしくみを作り上げることを目指した支援が望まれる。ある程度地域を限定して総合的に努力を集中させること、自立発展性を高めるために政府機関・NGO・農民組織を対象とした組織強化のコンポーネントを組み込むことが重要であろう。やや規模の大きな市場調査などにより有望な地場産業の可能性を見出す努力も必要である。
	漁村部貧困層の所得獲得能力の向上	水産資源開発プログラム	-	-	本分野においては水産分野も一定の重要性を持つと考えられるが、今回の評価対象案件には数名の協力隊員を除いて水産分野が含まれなかったため、十分な情報がなく、判断は控える。
	先住民の社会的自立支援	先住民貧困対策プログラム		A+	基本的には「農村部住民所得向上プログラム」と同様の方向性であるが、先住民居住地域の地理的なアクセスの悪さ、土地や伝統的生産システムの生産性の低さを考慮して、農産物の加工・流通よりも生産性の向上に重点を置くべきであろう。先住民の価値観を尊重すべきこと、先住民は一般にソーシャル・キャピタルが高いことを考慮し、時間をかけた参加型のアプローチによる支援がふさわしい。ノベ・ブグレ族を支援してきた蓄積を活かすべきである。
	医療サービスの質向上	基礎保健サービス改善プログラム		A	地方、特に農村部における基礎保健サービスの普及は重要課題である。ただし、この分野では世銀や IDB が強力な主導力を発揮し、地方における基礎保健サービスの普及のみならず保健セクターの改革やモデル構築にも取り組んでいる。その成果を見極めつつ、特定のテーマあるいは地域に限定した技術協力の必要性・可能性を検討してゆく必要がある。
経済の持続的成長(援助重点分野)	対外競争力のある産業の育成	産業育成プログラム		A+	パナマでは、地政学的な優位性やドル経済を背景に、物流・金融業・観光業などサービス業を中心に産業を振興することが有利である。高い国際競争力を持ちうる分野を見出し、人材育成まで視野に入れた総合的な産業振興戦略、投資促進戦略の作成を支援することが考えられる。ただ、製造業を中心に輸出産業を育成してきた日本の経験をそのまま活かせる状況ではないので、協力対象分野・業種の選定には注意が必要である。
	人的資源開発	人材育成プログラム		A	本項目は、職業訓練の充実、学術研究開発能力の向上、理数科教育の充実、中長期計画の策定などを含む。ここでは、これまでの協力の経験を踏まえたとき、JICA には、理数科教育の充実の面で教員指導や教材開発支援の可能性があると思われる。ただし、表 5.1-2 で となっている理由は、他に力を入れているドナーがあまり多く存在しないためであり(例: 職業訓練) 特に日本が優れた経験を持っているわけではない。



表 5.1-3 国別事業実施計画における重点分野および課題の検証 2 (2/2)

環境保全 (援助重点 分野)	環境政策の実施 機能強化	環境行政 支援プロ グラム		A	環境影響評価を各自治体がやることになったが、ほとんどの自治体にその力はなく、評価方法の標準化と自治体組織の能力強化が緊急に必要である。日本はプロジェクト方式技術協力における環境庁職員への訓練指導の経験があり、技術的にもある程度優位である。ただし運河流域の USAID の活動との調整が必要であろう。
	廃棄物処理技術 の向上	廃棄物管 理プロ グラム		A	自治体の廃棄物管理能力強化を目的とした技術協力が期待される。パナマ市およびその他の大都市における借款による実施につなげるための衛生埋立地拡張・建設の計画も重要性、日本の比較優位性が高い。ただし、廃棄物管理のインフラ整備は、技術協力よりも資金協力が求められている。
	環境保全技術の 啓蒙と普及	自然環境 保全プロ グラム		A+	過去のプロジェクト方式技術協力で開発された技術・教材・研修方法は、非常に質の高いものであるが、現在のプロジェクト方式技術協力のみならず、より広い地域への普及が必要とされている。人的・資金的制約により、中央・地方の行政による普及活動そのものは、過去に比べて弱まることが予想される。中央・地方の行政は監督機能の強化が課題となり、普及活動は実質的に、NGO やコミュニティ組織を通じて行われる。日本の協力の実施機関としても、NGO やコミュニティ組織を多くすることが提言される。
運河およ び周辺へ の支援(援 助重点分 野)	運河通行の顧客 である船会社及び 海運業界にも配慮 した妥当な通行料 金設定と通航需要 に応じた投資計画	運河運営支 援および返 還地再活用 プログラム		A	(註：ここでは、必ずしも左記の開発課題の内容にとらわれず分野・プログラム名には沿う形でコメントした。)パナマ運河および返還地のインフラ整備については、技術協力よりも資金協力が求められている。ただし、パナマ運河の将来の代替水源開発についての技術協力の余地が残されている。パナマ運河周辺地域の港湾近代化は民間に任せてよい。なお、運河地域の大規模プロジェクトに関して個別具体的な技術協力のテーマが浮上する可能性はあるが、ODA と民間部門の役割分担を慎重に見極めることが重要である。このプログラムは、事実上、運河地域における産業育成に協力範囲が絞られることとなるので、「産業育成プログラム」と一本化することも考えられる。
その他(地域 防災)	中米統合機構 (SICA)の技術専門組 織である中米防災 センター (CEPRENAC) が パナマにあり、中米 地域の防災体制改 善拠点としての役 目を負っている。		-	-	評価対象に防災関連案件が含まれなかったため、十分な情報がなく、判断は控える。

5-15

\*註

- A: 「国別事業実施計画」に示された開発課題であり、かつ「日本が援助すべき優先課題(最終案)」に属する課題  
 B: 「国別事業実施計画」に示された開発課題であるが、「日本が援助すべき優先課題(最終案)」に属さない課題  
 C: 「国別事業実施計画」に示された開発課題ではないが、「日本が援助すべき優先課題(最終案)」・優先度大に属する課題

## 2. 協力案件の形成・実施の改善

本項では、上述のように、「今後 JICA がどのような方法で事業を実施すべきか(HOW)」について検討する。この作業について我々は、プログラム単位とプロジェクト単位の 2 段階の視点を設定した。

プログラム単位の視点とは、今回実施したプログラムの評価（関連する複数のプロジェクトをひとつのプログラムに擬してまとめて評価したもの）で得られた教訓をもとに、今後各セクターでどのように協力が行われるべきかをまとめたものである。プロジェクト単位の視点とは、個々の案件評価結果から得られた教訓をもとに、既存の「開発調査」「プロジェクト方式技術協力」「研修員受入れ」「青年海外協力隊」の各スキームの枠組みの中で、援助効率を改善するための提言をまとめたものである。（注：通常ひとつのプロジェクトの評価結果からは、そのプロジェクト自体の今後に対する提言と将来のプロジェクトに対する教訓とが導出される。しかし、今回は、国全体の視点からの評価であるため、提言と教訓を峻別する必要がないと判断した。従って、個々のプロジェクトから得られた教訓のなかで普遍性の高いものにつき、今後の当該国で実施される JICA 事業全般に対する提言としてまとめた。）

### 2.1 プログラム単位の提言

#### (1) プログラム・アプローチの本格導入に向けてのフレームワーク・方法論の確立

JICA がこれまでの個々の要請案件ベース、あるいはスキーム単位の協力からプログラム・アプローチの導入に力点を移すにあたり、フレームワーク・方法論の確立が必要である。具体的には、プログラム策定から運用・モニタリング・評価にいたるまでの標準プロセスの設定と個々の局面での具体的な方法論の策定が必要である。その際、今回試験的に活用した PLM の運用も十分可能である。

担当*	実施者	具体的な取組み
日	JICA 本部（地域部）	プログラムの標準プロセスと PLM などの管理ツールを設定する。
日	JICA 本部（事業部）	標準プロセスと管理ツールを事業計画において徹底する。
日	JICA 在外事務所	相手国関係者に日本のプログラム一連の流れを理解してもらう。

\* 注：担当の「日」は日本側、「パ」はパナマ側を示す。

#### (2) プログラムを成功させるためのプロジェクト間の連携・調整の強化

今回、パナマで行ったプログラム評価の結果として明らかになったことは、**プログラムを構成するプロジェクトの「組合せの適切さ」がプログラム全体のインパクトの大小とある程度の相関がある**ということである。具体例としては、今回評価対象となった「職業訓練プログラム」と「船員教育プログラム」の評価結果を比較検討すると、前者の専門家のTORが必ずしも明確でなく、従って目標管理も十分になされなかったのに対し、後者のシニア海外ボランティアのTORは明確であり、それゆえにプログラムとしても効果発現に寄与できたことに注目したい。すなわち、真に効果あるプログラムを作成するには、柱となるプロジェクトのみならず、それを補佐する関連プロジェクトも個々の役割を明確にする必要がある。

プログラムが成功するためには、個々のプロジェクトが成功することは言うまでもなく、以下に示すような点で個々のプロジェクトの組合せを適切に行う必要がある。

### (チェックポイント)

**プロジェクト目標の選定と組合せ**：プログラム目標を支援するために選ばれ、組合わされたプロジェクト目標（協力課題、協力分野あるいは協力テーマ）が、各協力課題の必要性・重要性、補完関係・相乗効果やバランスなどの観点から適切である。

**C/P 機関の選定と組合せ**：プログラム目標を支援するために選ばれ、組み合わせられたC/P機関が、各C/P機関の組織的・技術的・財政的能力、C/P機関相互の関係、関連機関全体のバランスの観点から適切である。

**協スキームの選定と組合せ**：プログラム目標を支援するために選ばれ、組み合わせられた協スキームが、必要に応じたスキームの選択、総合性あるいは多様性、スキームの組合せとバランスなどの観点から適切である。

**プロジェクト相互の連携**：プログラムに含まれるプロジェクトが、プログラム目標あるいはプロジェクト目標を効果的に達成するための実務上の連携（概念上の連携でなく、提案から実施への移行や、プロジェクト間の具体的な連動・協力・情報共有など）がある。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	相手国から提案されたり、日本側が形成支援したプログラムの内容を上記のチェック項目にもとづいて審査し、最も高い効果が期待できる組合せとしてJICA本部へ提案する。
日	JICA 本部（地域部）	在外事務所より提案されたプログラム案の妥当性を検討し、事業部へのフィードバックを行う。
パ	経済・技術協力担当者	高い相乗効果の期待できるプロジェクトの組合せを提案し、日本側と共にプログラム案を検討する。

### (3) 開発福祉支援事業と青年海外協力隊の相互補完

今回評価対象とした「ノベ・ブグレ族生活向上プログラム」から**開発福祉支援事業と青年海外協力隊の相互の補完ができれば、効率的・効果的な援助に結びつく可能性が示唆できる**。本プログラムである程度成功した個別事業は、全て隊員が適切な助言を行ったものであった。開発福祉支援事業がなかった場合、協力隊の通常の経費だけでは、これだけの規模の個別事業を実施することはできなかった。

なお、協力隊の地元地域における情報収集能力を活かすという観点からは、**開発福祉支援事業と協力隊を組み合わせる場合は、協力隊の投入を先行させた方が、より適切な事業計画の提案が可能**と思われる。

担当	実施者	具体的取組み
日	JICA 在外事務所	1. 協力隊から定期的に案件のアイデアを聴取する。 2. 開発福祉支援事業などに先立ち、TOR を明確にして、協力隊を当該事業に派遣する。この場合、協力隊事務局と本人との合意のもと、既に派遣されている協力隊員に数カ月の短期任務を与えて現地に先行してもらうことを検討する。
日	JICA 本部(青年海外協力隊事務局)	TOR の遂行に最適な協力隊を選定する。
パ	開発福祉支援事業の受入れ機関	協力隊の派遣と組み合わせた開発福祉支援事業が実際に始まる際には、TOR (業務内容) を明確にした協力隊を要請する。

## 2.2 プロジェクト単位の提言

### (1) 開発調査

- 1) 提案された計画が活用されるための外部条件を確認してから協力する。

**事業化のための財源、民営化の動向、上位計画・法制度、提案される計画の法的位置付けなどの調査を強化し、それらが確認されてから協力実施を決定することが必要である。**

**インフラ分野や公共事業の開発調査において、民営化の可能性がある時は、その動向を見極めるべき、あるいは民営化手法の提案を中心とした調査とすべきである。特に、商業的な性格の強い投資事業に迅速な投資が求められるような場合は、民間による投資を視野に入れた調査が必要である。投資に直結しない開発調査だけの協力は、具体的な財源を明示できない限り必ずしも有効でない。ただし、民営化には様々な手法があるので、既存の政策や日本の経験だけにとらわれず、幅広い可能性を考慮した調査が必要とされよう。**

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 開発調査が提案する計画が活用されるための外部条件の確認調査を配属する。</li><li>2. 民営化などの動向が不明確な時には開発調査開始の準備を一時中断する。</li><li>3. 相手国への外部条件の整備の要請、もしくはそのための技術支援を検討・実施する。</li></ol>
パ	経済・技術協力担当者	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 上記の「外部条件の確認調査」に協力する。</li><li>2. 外部条件が整備されるよう、法制度の整備や予算の確保などに努力する。</li></ol>

### (2) プロジェクト方式技術協力

(注：2002年度から JICA 事業の基本単位として「技術協力プロジェクト」が導入され、従来の「プロジェクト方式技術協力」は技術協力プロジェクトに統合されるが、参考までに記述する。)

- 1) 目標の明確化とモニタリングの充実を図る。

プロジェクトの目標が漠とし、プロジェクト目標と上位目標の区別がなされず、目標全体が単なる願望や理想像となっていたプロジェクトが少なくない。今回の評価対象のプロジェクトでは、目標設定の明確さについても5段階評価を行ったが、平均値は中程

度にとどまる。あいまいな目標の設定は、不十分なモニタリングと相俟ってその場限りの活動や専門家間の活動の方向性のずれを誘発し、結局十分な開発効果の現れにつながらない。**できるだけ具体的な目標およびその指標設定を行い、モニタリングを配属すべきである。**さらに、スキーム別評価の結果をみると、プロジェクト目標が上位目標に結びつくための外部条件が事前に十分に確認されていない案件が複数あり、これが最終的なインパクトの現れに悪影響を与えていると思われる。**プロジェクト計画時で目標達成のための外部条件をよりしっかりと確認することが必要である。**

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. プロジェクトの PDM の内容を精査し、特にプロジェクト目標の指標について明確であるかどうかを確認し、そうでない場合は改善の指導を行う。</li> <li>2. プロジェクトのモニタリングが適切に実施されているかを監視し、不十分と思われる場合はモニタリングの質の改善を求める。</li> <li>3. 外部条件確認のための調査を充実させる（案件採択時）。</li> </ol>
日	JICA 本部（事業部）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現在強化されている、プロジェクト目標・上位目標の設定方法に関する指導（例：専門家派遣前研修）を継続する。</li> <li>2. プロジェクトの PDM の内容を精査し、特にプロジェクト目標の指標について明確であるかどうかを確認し、そうでない場合は改善の指導を行う。</li> <li>3. プロジェクトのモニタリングが適切に実施されているかを観察し、不十分と思われる場合はモニタリングの質の改善を求める。</li> <li>4. 外部条件確認のための調査を充実させる（事前評価時）。</li> </ol>
パ	プロジェクトの関係機関	上記の「外部条件確認のための調査」に協力する。
パ	プロジェクトの実施機関(日本側 C/P)	モニタリング活動に積極的に関与し、特に指標実績の収集に協力する。

2) 財務的な自立発展性を高める経営管理の改善を含める。

研修センターなどは、財務的にやや厳しい状況に置かれている。プロジェクト終了後の財務的な自立発展性を高めるための経営管理改善を、プロジェクト内の重要な柱とすることが必要である。研修センターの財務的な困難の大きな理由の一つは、無料で研修を実施していることである（例：職業訓練センター）。公共性の高い機関であるとして

も、研修員に一定の費用を求めることは彼等の意欲を高める上で必要なことと思われる。事実、評価対象機関のひとつである航海学校では、学費を徴収している。

具体的には以下を提案する。

担当	実施者	具体的な取組み
日・パ	プロジェクト実施機関 および JICA 在外事務所	<p>コスト・リカバリーの必要性について、双方の関係が明確な共通認識を持ってコスト・リカバリーを可能とするための現実的な手段を検討し、その実現に必要な要素をプロジェクトに含める。コスト・リカバリーの範囲には以下の3段階があり、自立発展性を高めるには、少なくとも、b までは考えにいれてプロジェクトを計画すべきである。(c が可能ならそれが望ましいのは言うまでもない。)</p> <p>a. 運営・維持管理のコストを回収する。(運転経費、修理費用など)</p> <p>b. 上記に加え、耐用期間が過ぎた資機材更新のための投資コストまで回収する。</p> <p>c. さらに、将来の活動の拡大に必要なコストまで回収する。</p>
パ	プロジェクト上位機関	無料で研修を実施している機関における受講料の導入を検討する。

3) 民営化の可能性のある分野であっても基準を明確にして技術協力の対象とする。

電気通信訓練センターは最終的に民営化されたが、当初予定したインパクトは現れており、決して ODA の主旨にそぐわないものではなかった。今後パナマに限らず世界各国で国営企業の民営化が進むと思われるが、例えば以下のような方針で対応されてはいかかかと考える。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 本部(地域部および事業部)	<p>1. 最終的な受益者が広範な国民、あるいは貧困層などである場合には、基本的に分野を問わず技術協力の対象とする。</p> <p>2. ただし、当初から実施機関に民営化の計画があるもの、あるいはもともと収益性が見込まれる事業は、協力対象としての優先度は下げる。</p>

(3) 研修員受入れ

今回の調査対象となった研修事業は 1 件のみであるが、地域特設研修「中米生活廃棄物処理」では、習得した技術を活用しているという意見が多く、成功裏に実施されていると考えられる。この経験から、今後の研修事業に向けての提言をまとめると以下の通りであ

る。

1) 研修評価・モニタリングを徹底する。

既に多くの研修事業でも実施されているが、毎回研修終了後に研修員に対するアンケートを行ったり、評価会を開きレビューを行う他、その結果を次回の研修に反映することをシステム化する(書式の上での引継ぎ事項とする)など、適切な評価・モニタリングを実施することにより継続的に研修の質を高めることができる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 国際センター(国内支部)	1. 研修の評価・モニタリングを配属する。 2. 研修評価結果を次回の研修に反映させる。

2) 研修員の来日前準備と研修後の他のスタッフへの技術伝達の強化

コースについて研修前に「関連情報を得ていたか」、「その情報が十分であったか」、「不足していた情報は何か」を必ず聞き、次回の事前連絡に反映させる。在外事務所は研修前のオリエンテーションを徹底する。

また、研修後の他スタッフへの技術伝達を徹底するよう研修員の所属機関に要請し、フォローアップ調査を行う。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	1. 研修前のオリエンテーションを徹底する。 2. 研修員の所属機関に研修後の他のスタッフへの技術伝達の徹底を要請し、フォローアップ調査を行う。
パ	研修員所属機関	1. 研修に赴くスタッフの自らの研修課題を明確にさせる。 2. 研修後、他のスタッフへの技術伝達と研修内容に関するプレゼンテーションを義務つける。 3. 研修員と研修後一定期間は離職しない旨、約束を取り付ける。

(4) 青年海外協力隊

1) 役割を明確にしたグループ派遣

技術協力における隊員間の効果的な連携は必ずしも自然発生的に行われるものではないことに注意し、グループ派遣<sup>3</sup>においても、チーム派遣<sup>4</sup>に準ずる計画文書(PDM や PO

<sup>3</sup> 基本的にはチーム派遣と似ているが、チーム派遣として開始するには諸条件が整備されていないなどの理由により、チーム派遣としない場合のことを指す。



など) やモニタリング・評価の導入などにより、隊員、JICA(在外事務所・協力隊事務局) および配属機関が、隊員活動の目的や計画について十分な共通認識を持てるような仕組みを用意した方が良い。ただし、準備により多くの時間と人材を投入するのであれば、手続きや適時性に関する(チーム派遣との比較における)メリットが減少し、チーム派遣との差が小さくなる。従って、この点については、グループ派遣という仕組みの存続そのものも含めて検討する必要がある。

同様の理由により、個別派遣の協力隊員がまとまって派遣されるような場合においても、隊員間の引継ぎや目的の共有を促進するため、赴任する隊員へのオリエンテーションをより効果的に行う必要があると考えられる。

配属機関や任地の分布をみる限り、パナマの3分野の協力隊事業は貧困緩和と地域間格差の是正に大きく関連しているように見える。しかし、実際に効果があったかどうかは、**配属機関や任地のニーズと受入れ態勢、隊員の資質と能力、具体的な活動内容(誰を相手に技術移転するか、あるいはマンパワーとして活動するか)**などに左右され、様々である。配属機関や任地が貧困緩和に関連しているから直ちに貧困緩和に貢献できたというわけではない。より効果的な協力を行うためには、個別の隊員派遣について、上述(太字)のような事柄に関して綿密な事前調査が求められる。

担当	実施者	具体的な取組み
日	JICA 在外事務所	要請される協力隊に必要な資質を十分に検討する。それにもとづき、協力隊の TOR 案を要請機関と検討する。
日	JICA 協力隊事務局	在外事務所の検討結果をもとに、各要請に関して、より専門性を重視し TOR を持って活動するのがふさわしいのか、自主性に任せた方がよいのかを判断し、それにもとづく隊員候補生の選抜を行う。
日	JICA 地域部	地域部の進めるプログラムにおいて協力隊派遣が含まれているときには、グループ派遣の役割を明確にするよう協力隊事務局を指導する。
パ	協力隊受入れ機関	要請する協力隊員に期待する具体的な活動を JICA 在外事務所と協議する。

<sup>4</sup> 複数の隊員を派遣し、有機的かつ総合的な協力を地域住民とともに展開し、通常の派遣よりも大きな協力効果を目指すもの。受入れ国側にもある程度の負担(人・物・予算)を求めることとなるため、通常、事務局(または事務所)と受入れ国政府との間で合意文書を作成する。協力隊のチーム派遣ではチームのリーダー(シニア隊員)とプロジェクトとしての TOR が明確に定められているが、通常準備に多くの時間を要する。グループ派遣では、準備期間は一般の協力隊派遣と同じであるが、同じ国・分野に複数の協力隊が派遣されるだけで、明確なリーダーや文書・TOR はない。