

今後の協力改善のための提言

今後の協力改善のための提言

1 国別事業実施計画の
改善のための提言
(P. V-1)

1.1 セネガルにおける
開発課題と援助重
点分野の今後の方
向性・留意点

1.2 分野共通の留意点

2 プログラム・アプロ
ーチの促進に向
けての提言 (P. V-4)

3 個別案件の形成・実
施の改善 (P. V-7)

3.1 水産業分野に対
する提言

3.2 村落開発に対
する提言

1 国別事業実施計画の改善のための提言

ここでは国別援助実施計画を改善するための提言を記載することを目的とし、援助重点分野を中心に、セネガルの今後の開発政策の中心であるPRSPの実施とこれに対する他ドナーの動向、セネガルの進めている地方分権化などを総合して提言として取りまとめた。

1.1 セネガルにおける開発課題と援助重点分野の今後の方向性・留意点

セネガルでは、1995年以降に経済を回復基調に乗せることに成功したが、一方では、地方の農村を中心に経済成長に取り残された貧困層を拡大させることとなった。これに対し、第10次社会経済開発計画では「持続的経済成長」と「社会サービスの充実」を開発課題として挙げる予定である。

このようなセネガル政府の方針を鑑み、日本の援助重点分野別に今後の方向性と留意点を記した。

1.1.1 社会開発分野

ここでは、水供給、保健、職業訓練を含む教育および森林保全・開発による環境/砂漠化防止を一括して社会開発と捉えた。

(1) 援助の方向性

これまでの水供給、保健、教育および森林保全・開発による環境/砂漠化防止の分野は、何れもPRSPおよび今後の第10次社会経済開発計画(作成中)の重点分野でもある。したがって、基本的には、当該重点分野への援助を継続することが重要である。

その際の投入量のバランスは、貧困層/地域に対する裨益効果がより大きい分野への援助を優先させるべきである。特に、水供給については、日本の援助の特徴でもあり、また、2003年3月22～23日の日程で開催された第3回「世界水フォーラム」において指摘されたように、衛生改善における重要な要素であることから、セネガルの開発目標に沿って十分な対応をとる必要がある。

(2) 援助における留意点

1) 住民主体の運営・管理の導入

社会開発分野では、村落を対象としたBHN関連の案件が中心となる。「第 章 村落開発」のなかの水供給案件における住民組織の活動で、その重要性が指摘されたように、住民/住民組織の運営能力が、これらの案件の目的達成や効果持続を左右する主な要因として挙げられている。今後、社会開発の援助事業を計画する場合には、住民参加が促進される適切な方策を組み込むべきである。特に、農村における援助の計画においては、重要な働き手である女性の視点を組み込むことが重要である。

2) 複数ドナー機関との協力

社会開発分野では、多くのドナー機関が援助を実施している。他ドナー機関の援助事業との関係を確認し、援助事業の重複を避けるためだけでなく、必要に応じて、他ドナー機関との協調を図る、あるいは他ドナーによる事業も計画に含めるなどの検討をする必要がある。これにより、日本の援助をより効率的・効果的に実施することが可能となる。

1.1.2 経済開発分野

ここでは、農業分野と水産業分野を一括して経済開発と捉えた。

(1) 援助の方向性

農業はセネガルの基盤産業であり、全労働人口の3/4を吸収している。他方、都市部と比較すると地方の農村に貧困層が厚い。したがって、援助のニーズは大きく、かつ、その裨益規模も大きいと考えられることから、農業分野に対しても、今後、援助重点分野として援助を継続実施すべきである。

なお、今後の農業分野の日本の援助については、セネガルがFAOの支援で作成中の中・長期開発戦略を、完成した段階で分析する必要がある。

水産業に対しては、日本は、継続的な援助を実施し、「漁民の生活改善」や「流通基盤整備」の面で成果を収めてきた。また、近年は「水産資源管理」に係る援助も実施している。今後は、「零細漁業振興」、「水産物流通整備」、「水産資源管理」を含めた包括的なアプローチによる持続的開発への支援が重要である。

(2) 経済開発分野の援助における留意点：経済効果の貧困層/地域への浸透

1995年以降のGDP成長率は年間5%を上回るようになったが、1人当たり国民総所得(GNI)は下降傾向にあり、個人消費の対GDP比においても減少傾向が続いている。

これは、国レベルの経済成長が個人所得のレベルに浸透していないということであり、その主な原因はセネガルの社会・経済構造にあると考えられる。従って、セネガルの社会・経済構造についての詳細調査を行い、経済効果の貧困層への浸透に対する阻害要因を取り除くことが望ましいが、この問題はセネガルの文化・社会的な要因が深く関わっており、その解決には長い時間が必要と思われる。

今後の援助に当たっては、この点に十分留意し、できる限り対象地域・住民へ直接裨益するアプローチによる援助を計画すべきである。また、この場合にジェンダーの視点を組み込むことも必要である。

1.2 分野共通の留意点

1.2.1 PRSP/セクターワイド・アプローチへの対応

セネガルがPRSPを実施する際の日本の援助の計画・実施の留意点として、下記の点を挙げる。

(1) PRSP とセクター開発計画との整合性の確認

セネガルは各セクター計画との整合性を図った上で、PRSPを実施に移す計画である。現在、セネガルは、PRSPとセクター開発計画との整合を図ろうと努力している。

セネガルがPRSPを実施する際には、日本の援助重点分野について、PRSPとセクター開発計画との整合性を確認する必要がある。

セネガルより援助要請のある案件については、PRSPと当該分野のセクター開発計画の整合性の確認後、セクター開発計画における要請案件の位置づけ、開発計画のなかの類似案件との関係における位置付け等を確認する必要がある。

(2) セクターワイド・アプローチへの対応

セクターワイド・アプローチとは、援助国間の援助の重複や援助国の人材・財源の非効率的利用、被援助国の開発計画との整合性の不足等の問題を回避することを目的として、被援助国が中心となり各セクターの開発計画を策定、被援助国・ドナー間で同計画を吟味し、同計画に従って調整を行った上で援助を行うという開発アプローチである。したがって、「セクターワイド・アプローチ」が進展している分野において援助を行なうドナーは、同分野の国家プログラムの枠組みのなかで他ドナーと包括的に協調しつつ援助を実施するということが前提となる。

本調査でインタビューした他ドナー9機関のうち、5機関が特定セクターにおいて、「セクターワイド・アプローチ」を積極的に支援すると回答していた。しかしながら、これらのドナーについても「セクターワイド・アプローチ」の枠組みに沿って援助を行っているものの、援助のモダリティーの差、手続の違いなどから、同アプローチに対する対応やスタンスが異なっていた。

このような状況から、同アプローチに参加している他ドナー機関の対応・手続等を研究し、わが国が支援できる可能性およびメリット・デメリットを研究することを提案する。「セクターワイド・アプローチ」に対しては、JICAとしても積極的に対応していくことを前提に、プログラムアプローチに即したモダリティーの見直しも含む対応方針を明確にすることが重要である。

1.2.2 ドナー協調への対応

ドナー協調については、他ドナー間の協調状況に応じて対応するべきと考える。

セネガル政府はドナー機関に対してPRSP目標達成のための援助協調を呼びかけているが、各ドナー機関の対応は一様ではなく、現実的にはドナー間の協調には多くの問題があるようである。

したがって、日本は今後も他ドナーの動向に注意し、ドナー間の援助協調の状況に合わせて対応することが望ましい。ただし、他ドナー機関との協調を図る場合においても、日本の「顔の見える援助」を念頭に、日本の経験・技術が生かされる援助内容を計画することが重要であるの言うまでもない。

2 プログラム・アプローチの促進に向けての提言

水産業分野ではプログラム・アプローチの視点から、また、村落開発分野では、同一村落で複数の案件を実施する統合的なアプローチの視点からの評価を行った。既に第3章および4章の冒頭で説明したように、これらの評価対象案件は、もともとプログラム/統合的アプローチとして計画されたものではない。このため、それぞれのアプローチの視点から見ると、十分な効果が発生していない部分も見られた。

案件をプログラム/統合的アプローチの視点から計画することにより、同規模・同品質の投入でも、それらの効果に大きな差が発生する可能性がある。ここでは、プログラム/統合的アプローチを導入することにより期待される改善点について記した。

なお、「第1章添付資料1」に記した通り、JICAは無償資金協力の過程のうち、「調査」と「実施促進」の2点を担当している。これに対し、本章には無償資金協力の「調査」と「実施促進」以外の過程への提言も含まれている場合がある。これら無償資金協力全体への提言は、JICAの担当する「調査」および「実施促進」へフィードバックされる部分が多々あるものと考え、JICAの責任・権限を越える部分に対する内容も一部記載していることをご了承願いたい。

(1) 相乗効果を前提とした案件の計画立案

本調査では、同一村落に複数のプロジェクト/プログラムを実施することにより、子どもの健康改善、小学校就学率の向上、医療環境の向上、妊産婦の保健改善、母親の余暇時間の増加等の面で相乗効果が確認された。これらは、日本の援助重点分野のひとつである「基礎生活の向上(水供給、教育、保健医療)」に大いに貢献する事項である。今後は、統合型アプローチの導入による、水供給、教育、保健医療分野の案件の有効な組み合わせを検討することが望まれる。

同一村落に対し、相乗効果が期待できる分野の案件を複数実施することは、援助の効果を高める上でも的確と言える。村落で実施されるプロジェクト/プログラムは村人による維持管理組織が運営するケースが大半であるため、住民組織の能力向上は、いずれのプロジェクト/プログラムでも相乗効果の期待できる項目として挙げられる。相乗効果の発現する分野はプロジェクト/プログラムの内容により異なるため一概には言えないが、住民組織の能力向上などの共通分野を中心に、相乗効果の発現を促すことを念頭に置いた計画立案が望まれる。

なお、統合的アプローチにより相乗効果を期待する場合、基本的に、最初に実施された案件の目標がある程度達成され、自立発展的な運営維持管理が行われていることが前提条件となる。したがって、統合的アプローチの対象村落を選定する際には、個別案件の評価結果が得られている村落から対象案件・村落を選定することが望ましい。または、最初に個別案件の評価を実施し相乗効果の評価対象と成りうる案

件・村落を選定した後に相乗効果の検討を行う等、調査スケジュールを検討することが望まれる。

(2) ソフト面での支援体制の強化

地域住民を直接支援する援助手法では、住民組織が施設・機材の運営維持管理母体となるケースが多い。このように住民組織が運営維持管理を担当する場合、良好な組織運営のためには、組織運営に関わる人材の育成が重要な課題となる。近年の案件では、援助期間中に住民の組織化や組織強化、人材育成に係る活動を行っているものも多いが、援助期間の短い無償資金協力では、必ずしも十分なソフト面での援助が行われていると言えないケースも見受けられた。

上述のように統合型アプローチが用いられている村落では、同一村落内で既に実施されている他プロジェクト/プログラムからの支援・協力が期待できるが、新たに支援対象となった村落では他プロジェクト/プログラムからの支援は期待できない。また、統合型アプローチが実施されている村落でも、住民組織間の支援・協力で対応できる範囲には限界がある。

水供給のように多くの村落に施設・機材を供与する方式のプロジェクト/プログラムでは、相手国政府の所轄官庁のプロジェクト/プログラム運営能力の形成・強化も検討に含めることを提案する。援助期間終了後も、相手国政府機関による村落へのソフト面の援助を実施することにより、プロジェクト/プログラムの効果も一層大きなものになるものと考えられる。

(3) 複数分野での援助を視野に入れた開発が求められる水産業分野

今回評価対象となった水産業分野のプロジェクト/プログラムでは、流通機構改善に関しては一定の成果が見られたが、零細漁業振興では漁獲量の増産は達成されなかった。この原因のひとつとして、水産資源の枯渇が挙げられる。水産資源の管理はセネガルの水産業分野での開発課題に位置づけられており、日本の援助も今後は資源管理に力が入れられていくものと想定される。

しかしながら、水産資源が限界まで利用されている現状では、水産業分野での生産量の増大は見込めない。資源管理型漁業の導入に際しては、水産業の生産ポテンシャルに合わせた漁民数の適正化も視野に入れる必要がある。一般にこれまでの開発計画では、生産ポテンシャルよりも漁民数が過大な場合には、流通・加工分野や養殖等の新たな産業への移転を促す方策が採られることが多かった。しかし、水産業の生産量が限られている現状では、関連産業の規模拡大にも限界がある。

今後の水産業分野の開発においては、漁民の他産業への転職も視野に入れた計画の策定が必要となる可能性がある。日本も、セクター別の援助方針と併せて地域別の援助方針を策定し、水産業分野の開発だけで計画対象人口を吸収しきれない場合には、当該地域で他産業を強化し、水産業分野で吸収しきれない人口の他産業への転入を促進する等の複数セクターに跨る開発計画の立案を検討すべきである。

(4) 住民を直接支援する援助手法

水産業分野で近年実施されているプロジェクト/プログラムでは、住民を直接支援する援助手法が導入されている。2003年に実施予定の開発調査「漁業資源評価・管理計画調査」でも住民参加型の実証試験の実施が予定されており、今後も住民を直接支援する援助手法は継続的に導入されていくものと想定される。

零細漁業振興分野でも、日本および他ドナーによるプロジェクト/プログラムで住民を直接支援する援助手法が導入されたが、水産資源の枯渇のため生産量が増加せず、効果が発現しないまま終了している。特に1990年代前半に開始された日本のプログラムでは、近年実施されるプロジェクト/プログラムに比べ、漁民の組織化や教育に重点が置かれていなかった。カヤール水産センター以降のプロジェクトでは参加者の組織化にも重点を置いた計画内容となっているが、今後はプロジェクト間の情報交換や連携を含め、過去の経験をプロジェクトにフィードバックできる体制の確立が望まれる。

III-72に記した通り、直接的な利益につながらない活動に対する住民の参加意識は低い。短期間で利益が得られる活動に対しては住民の参加意識も高くなるであろうが、資源管理などの効果が発現するまでに長い時間が必要な活動に対しては、最初に住民の理解を得るための方策が必要となる。既に人工漁礁を投入し資源管理の導入の土台ができている漁村への各漁村代表者の視察やパンフレット等による各漁村への成功事例の紹介など、漁民の参加意識を高めるための活動をプロジェクトに含めることが望まれる。

(5) プロジェクト・プログラムのモニタリング機能の強化

今回の評価対象となったセネガルの水産業分野では、多数の無償資金協力が実施されている。これらのプロジェクトの運営状況は、行政アドバイザーとして赴任している専門家により定期的にモニタリングされ、JICAセネガル事務所に報告されている。プロジェクトに問題が発生した際には、専門家から適切な助言が与えられ、必要に応じてフォローアップ事業や草の根無償等の活用も可能となっていた。

セネガルの水産業分野で採られているモニタリング体制は、非常に効率的であり、他分野または他国におけるJICA事業にも参考となる点が多々あると思われる。このモニタリング体制を他国・他分野に応用するための、システム化と普及を検討することを提言する。

また、今回の調査では、無償資金協力および技術協力の実施過程は、JICA在外事務所を通じJICA本部に連絡され、JICA側により定期的に案件の進捗状況が把握されていることが確認された。各案件の実施機関もJICAによるモニタリングシステムを了解しており、日本側・セネガル側の活動方針に齟齬が生じないよう協力していた。しかしながら、これらのモニタリングは担当者ベースで実施されており、事務所・担当部レベルでの情報管理がなされていない。このため、担当者が交代した後は過去の情報の確認が困難な状況にある。

モニタリング・評価結果から導き出される提言・教訓は、ODA事業の改善に大きく貢献するものである。各事業についてJICA担当者が収集したプロジェクト活動に関する情報は、様々な評価活動の重要な情報源である。モニタリング体制のシステム化に

当っては、所轄部署および現地事務所レベルでの情報管理を基本とすることが望まれる。モニタリング体制および情報管理体制の確立・改善により、各プロジェクト/プログラムの情報が蓄積され、それぞれの成功例・失敗例から得られる教訓・提言をフィードバックすることが可能となる。

(6) PLMを活用するための改善点

水産業分野のセクター評価では、各プロジェクト/プログラムの「目的 - 手段」の関係を整理し、目的ごとの活動と投入量に編成しなおすためにPLMを用いた。しかし、下記の問題のため、PLMで本来求められるレベルまで分析を進めることはできなかった。

- a. 現行の無償資金協力の制度では、PLMで求められるレベルの積算資料を長期間保管する形になっていない。
- b. 施設関連の積算資料は施設の利用目的別に算定されていないためPLMで求められる形での積算額の算出は困難である。

プログラム・アプローチを促進する上で、目的ごとの活動と投入量からプログラムの評価を行うPLMは非常に有用である。プログラム・アプローチの促進に際しては、無償資金協力の積算内容が計画対象となる施設・機材の目的別からでも分類可能となるような積算方法の改善も視野に入れることが望まれる。

3 個別案件の形成・実施の改善

ここでは、水産業分野および村落開発で行った無償資金協力や技術協力の評価結果に基づき、個別案件レベルでの提言を行った。

3.1 水産業分野に対する提言

(1) 長期的な戦略に基づく資源管理への援助

日本の援助の流れを見ると、生産量の増大を目的とした零細漁業振興に係る援助から、水産資源の持続的開発を目的とした援助に移行する段階にあると思われる。しかし、プログラム・アプローチを導入していない現状では、日本が今後どのようにセネガルの水産資源管理を援助していくのかが明確になっていない。2003年に実施される「漁業資源評価・管理計画調査」では、資源量の把握とマスタープランの策定が行われる。セネガルに水産資源管理を導入する方法を、セネガル側と日本側が共通認識として持つためにも、策定したマスタープランの実施を視野に入れた長期的な援助計画を策定することが望ましい。

(2) 零細漁業振興・水産物流通基盤整備・資源管理が包括された地域漁業開発

日本の零細漁業振興に係る援助は、漁獲漁業・加工・流通を包括した、総合的なアプローチが採られてきた。漁業が未発達な村落部では、このような総合的なアプローチが効果的と判断される。

一方、資源管理に関しては、生産地および流通拠点における情報整理は「カヤール水産センタープロジェクト」以前には、ほとんど行われていなかった。水産統計の整備は、資源管理を行う上で重要な項目である。今後、零細漁業振興および流通基盤整備に係る案件を計画する場合には、生産・流通に係る情報の収集・管理も含めた計画となるよう検討することが望まれる。

(3) 技術協力面を強調した JOCV の活動の見直し

本評価調査の対象案件群のひとつとなった「カキ養殖振興プロジェクト」はカキ養殖技術の開発を目的とし、個別隊員を継続して派遣する事業であった。この案件群の特徴のひとつとして、隊員が交代するごとに異なったアプローチが採用されており、一貫した調査研究が行われる素地を欠いていることが挙げられる。技術協力の視点から見れば、各隊員の調査活動は単発的なものに終わっており、効率的な活動が行われていないと判断される。JOCV隊員の努力をより一層活用するための検討が必要と考える。具体的には、以下のような対策が考えられる。

- a. 個別隊員を継続して派遣する事業では、事業期間および事業内容を明確にした長期計画を策定する。
- b. JOCVの派遣形態には、複数の職種の隊員が共通の達成目標と活動計画をもって、同一のプロジェクトでチームとして活動する「チーム派遣」がある。個別派遣でも長期間継続して隊員が派遣される場合には、交代する隊員が共通の活動計画をもって活動できるようなチーム派遣に準ずる派遣形態を策定する。

(4) スペアパーツの供給体制等のアフターケアの改善

日本の無償資金協力で調達された設備・機材は、日本製のものが主体となる場合が多々見受けられる。この場合、スペアパーツの供給の難易度が事業の進捗を左右することがある。本評価の対象となった案件でも、冷凍機や車両のスペアパーツがセネガル国内で入手できず、一時的に活動が低下した例が見られた。

無償資金協力では、一定量のスペアパーツを含めて調達し、かつ、現地でスペアパーツを取り扱う代理店のリスト等も相手国に提供するシステムとなっている。しかしながら、プロジェクト期間が長期に亘る場合には、代理店の移転や煩雑な手続き等の理由によりスペアパーツの調達が困難な場合がある。日本の援助事業が効率よく稼動するための活動の一環として、援助施設の運営母体が円滑にスペアパーツの購入が行えるよう、更なるアフターケアの実施も検討すべきと考える。

(5) プロジェクトレベルでの他ドナー機関との協調

水産業分野では、日本の無償資金協力で調達された漁業調査船がフランスの技術協力により運航管理されていたケースが確認された。この事例では、フランスの技術協力の終了後、調査船の管理母体に対して専門家とFAOミッションによる技術移転も行われている。

運営維持管理に係るソフト面での援助は、目標達成のための重要な項目であるが、日本が全ての援助を行えるとは限らない。上記の複数機関による援助は、意図

的に行われたものではない。しかし、今後限られた投入を用いて効率的な援助を行っていくためには、このような複数ドナー機関による協力も計画に含めることを検討する必要があると考える。

3.2 村落開発に対する提言

(1) 従量制の水料金制度の導入による水供給案件の運営改善

「水供給」は、日本の重点援助分野のひとつであり、また、セネガルでは技術協力プロジェクト「安全な水とコミュニティ支援計画」が開始されることから、今後も本分野での援助は継続していくものと想定される。

今回の調査で訪れた各村落の水管理委員会の中には、水道事業の運営管理能力を習得しているものもあれば、依然として運営管理ができない、あるいはその意思のない水管理委員会もあった。いずれの水管理委員会も運営管理上の失敗や試行錯誤を繰り返していると思われるが、料金制度を各家庭一律料金から使用水量に基づいた従量制に変更したケースでは、うまくいっている事例が多く見られた。これらの事例では、節水意識を住民に受け付ける効果が見られた他、共同水栓に水道メーターを設置することにより、より正確な料金徴収が行われるようになった。

今後の「水供給」分野の案件では、従量制の料金制度の導入は、円滑な運営のための有効な方法のひとつとして検討すべきである。なお、近年実施された無償資金協力では、水道メーターが設置された従量制の料金体制の導入が可能な施設内容となっていた。水供給に係る無償資金協力では、過去に実施した案件からのフィードバックが適切に行われているものと判断される。

(2) 運営委員会の男女構成比の改善

水供給案件の実施により最も大きな裨益を受けるのは、水汲み労働に従事する女性と児童である。しかし、今回評価対象となった水管理委員会のメンバーの男女構成比は、圧倒的に男性が高く、女性メンバーを含まない委員会も9件中2件見られた。

今回の調査範囲では、水管理委員会メンバーに女性が少ないために発生した弊害は認められなかった。しかし、実際の利用者である女性のメンバーが少なければ、水管理委員会が利用者の実際のニーズを把握できなくなる可能性がある。

水供給案件では、管理委員会のメンバーに一定比率以上の女性メンバーを入れることが望まれる。ただし、女性メンバーが増えることによるインパクトは不明のため、この点に関するモニタリング調査も活動に組み入れ、その結果を今後の案件にフィードバックするべきである。

(3) 達成可能な目標や成果の設定が求められる JOCV チーム派遣

グディリ医療プロジェクトでは、当初計画の目標・活動内容および協力範囲が漠然としており、活動計画の不明確さ等もあって、途中段階まで、個々の隊員による試行錯誤をせざるを得ない結果となったことが課題としてあげられる。チーム派遣として複数の職種の隊員が共通の目標をめざして協力していくためには、協力範囲と現状を

十分に分析・把握し、達成可能な目標や成果を設定し、活動計画を作成する必要がある。また、必要に応じて、目標や活動内容を改善するための支援やそのための人員派遣も重要である。

(4) ベースラインデータの収集も視野に入れた活動の策定

今回の調査ではいくつかの相乗効果が確認されたが、定性的な評価に留まった部分が多い。一般に村落では統計データが定期的に採られていることはないため、評価に必要な経時的な情報は、村人および関係者からの聴取結果に頼るしかなかった。

相乗効果に限ることではないが、村落を対象としたプロジェクトでは、モニタリング・評価を行う上で必要なベースラインデータの収集も当初計画の活動の一部として策定しておくことが望ましい。また、水供給プロジェクトのように女性が直接受益者となる案件では女性を中心に情報を収集する等、プロジェクト目標に合わせて適切なベースラインデータの収集体制を確立することが望まれる。

(5) 所得向上も視野に入れた援助の実施

今回の評価対象となった案件の所得向上や雇用機会増加の面での効果は、それほど高いものではないと判断した。所得向上は、重要な課題のひとつであることから、水供給、教育、保健医療の整備水準向上と共に、所得向上も相乗的に期待できる援助の実施が必要と考えられる。