

(c) MDGs達成に効果的に貢献できるよう、質のマネジメントシステムを確立し、あわせて、専門性を有する組織・機関（NGOなど）との多面的な連携を促進すること：

＜提言3-1＞ 文書管理の方法を改善し、案件データベースを構築し、知識や経験の共有化を図る。

＜提言3-2＞ PDMを目標指向の案件形成を援けるツールとして有効に活用する。

＜提言3-3＞ 援助能力を高めるための国内の人材育成や、専門組織の活用を強化する。

＜提言3-4＞ 国連機関等との協力事業をさらに推進する。

2.1.3 プログラム・レベル評価

セクター別評価

(1) 対モロッコ支援に関する評価（ユニセフとの合同評価）

対 象 国：モロッコ王国

評価実施期間：2004年12月－2005年3月

合同評価調査団の構成：喜多 桂子（教育・母子保健担当）

グローバル・リンク・マネジメント（株）

（ユニセフ本部評価室コーディネーションの下、外部コンサルタントにより調査実施）

Simon Latraverse（総括・まとめ）

Karen Hickson（ジェンダー、コミュニケーション担当）

Taufik Bakkala（保健、児童に関する情報システム担当）

Azeddine Akesbi（教育、児童の保護担当）

■評価の目的

合同評価の背景

今回のユニセフとの合同評価は、2003年2月に実施された「第15回日本・ユニセフ定期協議」を受けたものである。ユニセフは162の国や地域において活動を行っており、各支援国において通常5年からなる支援プログラム（以下、カントリープログラム）の計画・立案、実施、モニタリング・評価を実施しており、カントリープログラム評価は、支援対象国の政策やニーズの明らかな変化が見られる場合に、それらに対応するための戦略的な提言を得ることを目的に実施される。ユニセフが今回、モロッコでカントリープログラム評価を実施することになった背景には、家族法や労働法など、児童と女性の権利の実現に影響を及ぼす多くの国内法の改正がある。日本がユニセフの対モロッコカントリープログラム評価に参加した主な目的は、（1）ユニセフのプログラムアプローチおよび評価手法を学ぶ（2）基礎教育および母子保健分野におけるモロッコ国のニーズを把握し、今後の事業形成や援助方針にフィードバックする（3）ユニセフとモロッコ国において連携するための可能性を探り、効果的な連携のための提言を得ることであった。

ユニセフの対モロッコカントリープログラム評価実施の目的

1. 以下の3つの観点から、対モロッコカントリープログラムその役割および妥当性を評価する：
（1）児童と女性の現状、（2）モロッコ国の政策と戦略、（3）「児童の権利条約（CRC）」や「女性差別撤廃条約（CEDAW）」等の国際法規
2. 対カントリープログラムのデザインおよび、そのフォーカスについて評価する。具体的には：（1）プログラム・プロジェクトの目的や戦略の策定、（2）「人権を基盤にしたプログラムアプローチ」は、各プログラム・プロジェクトの目的や戦略の設定の他、カントリープログラムのデザインにどのように反映されているか。
3. 児童と女性の権利実現のために、ユニセフのカントリープログラムの戦略および活動が、国内的・国際的なパートナーとの関係においてどのような点で有利であるかを評価する。
4. プログラム実施のための支出と結果の観点から効率性に関する評価を行う。
5. 前期カントリープログラムの中間評価（1999年）以降の予算状況およびプログラム運営資金（通常予算およびその他の予算）の収入状況について評価する。
6. パイロット・プロジェクトにおいて開発されたツールやモデルが各行政レベルにおいてどのような自立発展性をもたらしたか。また、それらが全国的に導入される可能性を分析する。
7. ユニセフモロッコ事務所スタッフとモロッコ政府カウンターパートの評価能力を強化するとともに、その経験をユニセフ全体におけるカントリープログラム評価に関する方法とガイダンスの確立のために役立てる。

■評価対象

評価対象となるユニセフの対モロッコカントリープログラムは、「政策支援プログラム（Support for National Priority Programme）」、「農村部における児童支援プログラム（Support for Children in Rural Areas Programme）」、「児童の保護プログラム（Child Protection Programme）」、「児童の権利促進に関するモニタリングプログラム（Monitoring on CRC Promotion Programme）」の4つのプログラムから構成される。各プログラムのもとで2つのプロジェクトが構成され、その下には2～5のサブ・プロジェクトがある。「児童の保護プログラム（Child Protection Programme）」においては4つのプロジェクトのみでサブ・プロジェクトはない。

■評価結果

I 役割：

カントリープログラムの2つの役割は、1）モロッコ政府が「児童に関する権利条約」で提唱されている児童の4つの権利（生存、発達、保護、参加）を実現することを支援すること、2）教育、保健、地域開発、児童の保護分野における開発ツールとモデルを開発するためのパイロット・プロジェクトを実施すること、である。

II 妥当性：

カントリープログラムの目標と活動は、モロッコ国の優先事項と政策、児童の権利条約やミレニアム目標、「児童にふさわしい世界」に対して妥当性がある。しかし、カントリープログラム立案時には、ジェンダー間の平等は最優先事項とされていなかったため、「女性撤廃条約」に対しての明確な妥当性は確認されなかった。教育分野では、カントリープログラムは、すべての児童が就学前教育と初等教育を受けられるようにすること、教育の質の向上および中途退学をなくすることを目的とした国家政策と戦略を支援している。従って、カントリープログラムは、ミレニアム開発目標のうちの「普遍的初等教育の達成」と「ジェンダーの平等の推進」の達成に貢献している。また、カントリープログラムは、「3歳以下の乳幼児の総合的ケア」にフォーカスしている。農村部における女子教育への介入は十分ではない。保健分野においては、保健省の国家プログラムのほとんどの分野（予防接種、母子保健等）がカントリープログラムに統合されているため、カントリープログラムの目的は国家政策と一致している。また、それはミレニアム開発目標のうちの「幼児死亡率と妊産婦死亡率の削減」と一致している。

III デザインとフォーカス：

現行のカントリープログラムがデザインされた当時は「人権を基盤としたプログラムアプローチ」や「ジェンダー主流化アプローチ」は優先事項ではなかったため、これらのアプローチは十分には採用されていない。また、カントリープログラムのフォーカスについては、アドボカシーよりもオペレーショナルな活動により重点が置かれている。

IV ユニセフの比較優位性：

ユニセフの比較優位性は、1) 児童の人権を保護し、その実現にむけた政府の取り組みを促進する、2) 都市部と農村部でのフィールド活動とそうした活動によって蓄積された経験、3) 調査や研究の実施と調査・研究結果に基づいた活動、そして開発モデルやツールの開発、である。

V 目標達成度：

アウトプットのレベルにおいては、運営計画（Master Plan of Operation）および年間行動計画で示された活動とアウトプットに合致した多くの良い結果が見られた。アウトカムレベルでは、児童の権利の実現に貢献しており、とりわけ、教育とプライマリーヘルスケアにおいては、パイロット・プロジェクトでの経験が既に複製または、国の政策の中に組み込まれるプロセスにあるとの評価結果を得た。

VI 効率性：

カントリープログラムの有効性に関する評価は、「結果のマトリックス」と活動の費用に関する

データが欠如しているため、容易ではなかった。現行のカントリープログラムは、多数のプロジェクトから構成されており、しかも、そのうち数個のプロジェクトは、5つの農村地区と都市部に拡散しているという特徴を持つ。そのため、活動の十分な監理とモニタリングが必要とされるが、現在のユニセフモロッコ現地事務所にはこうした業務を十分に行うためのスタッフが不足している。

VII 自立発展性：

カントリープログラムは実施が終了していないため、パイロット・プロジェクトの自立発展性があるかどうか、また開発モデルの一般化の見通しについては分析されなかった。しかし、成功と制限の要素について分析した結果、自立発展性を決定する要素として、ユニセフ資金以外のプログラム運営費用、リーダーシップ、プログラム実施関係者のやる気、ボランティアによる活動、コミュニティの人々の活動への参加、パイロット・プロジェクト実施への制度上の支援、結果の制度化が指摘された。

VIII プログラム運営資金の調達と活用：

運営計画で予定されていたプログラム資金よりも、実際に2000年～2004年に配分された資金は平均15%ほど多い。反面、年間のドナーからの資金援助については、予定額よりも60%も少ないことが明らかになった。一方、プログラム資金の使用状況はよく、2002年と2003年には、配分された全ての資金が使用された。



Chaouenのある村では、UNDP（国連開発計画）の支援による村の女性を対象にした、識字教育/インカム・ジェネレーション教室が開かれている。教室のある建物のすぐ前にはユニセフの支援によるコミュニティ運営の幼稚園があり、母親は安心して学習ができる。



農村部の出産の多くは、助産婦を介しての自宅出産である。助産婦は、妊娠期間中の相談や産後1ヶ月までの母子の健康状態のチェックも行う。山道を2時間以上歩いて行くことも珍しくない。

(2) ホンジュラス首都圏及び主要幹線上の橋梁建設評価（被援助国・機関による評価）

対 象 国：ホンジュラス

評価実施期間：2004年12月－2005年3月

評価実施者：マヌエル・エウセダ GEDESA 取締役社長

アルベルト・グティエレス 土木技師

ファウスト・ラソ・カスティージョ 経済学者(環境部門)

ハビエル・フランシスコ・チャベス 技術支援スタッフ

協 力：ホンジュラス政府運輸インフラ省

■評価の目的

本評価調査は、わが国のホンジュラスに対する運輸インフラ部門への協力を客観的に把握し、総合的かつ包括的に評価し、今後、より効果的かつ効率的に協力を実施していくための教訓・提言を導き出すこと、及び国民に対する説明責任を果たすことを目的としている。

■評価対象

本評価は、プログラムレベルにおける「セクター評価」と位置づけられる。本件調査対象となったのは、 Cholteca・バイパス橋梁建設計画、テグシガルパ地域橋梁架け替え計画及びイラマ橋及びデモクラシア橋建設計画であり、この3つのプロジェクトが1つのプログラムとして実施されたものと見なし、評価した。

■評価結果

(a) 目的に関する評価

本件プログラムは、道路網の機能を復旧し、社会・経済活動を促進するため、ハリケーンで被害を受けた主要幹線上の橋梁の復旧を実施し、永久橋を建設することがその主たる目的である。日本政府がホンジュラス政府に供与したかかる無償資金協力は、ホンジュラスの殆どの交通及び生産インフラを破壊したハリケーンの負の要因に対処する高い必要性和緊急性からみて正当化されるものである。同無償資金協力は全国・地方・コミュニティ・レベルにおいて重要な利益を生み出しており、本件プログラムは国家の再建と変革にかかるマスタープランにおいてホンジュラス政府が決定したプライオリティーに應えるものであり、かつ、政府計画及び貧困削減戦略における優先事項に貢献するものである。

(b) 結果に関する評価

本件プログラムの目的は十分に達成されたものとする。その理由として、本件プログラム（プロジェクト）により建設された橋梁は、自然災害が引き起こした深刻な問題を克服し、かつ、インフラ

の復旧及びホンジュラス国内における生産能力の再活性化に寄与したことが挙げられる。

(1) 有効性

本件橋梁建設は2000年10月に開始され、2003年4月に終了したが、この7橋の建設に係るプロジェクトではその有効性と建設工事の質の高さが認められた。

(2) インパクト

本件評価において関係省庁、関係団体、ユーザー、橋梁建設による直接影響を受けた地方コミュニティ関係者に対する聞き取り調査により収集された情報の分析を行った結果、すべての橋梁において同様のインパクトが確認された。

● 技術的インパクト

本件橋梁の建設で使用された設計図は、構造物の安全性と持続性を保証する極めて近代的なものであり、自然災害に耐えうるものとなっている。本件建設に携わった日本の業者が活用した技術及び手法は、ホンジュラスのそれを遙かに上回る先端を行くものであり、洪水等の自然災害からの被害を最小限に押さえることを可能とする高い質と機能が確認された。

● 制度上のインパクト

本件橋梁建設は、ホンジュラスの交通網改善に係る戦略の導入に大きく貢献した。また、交通インフラ開発関連の国内機関・企業の技能強化及びその建設プロセスにおいて効果的な技術移転が行われた。

● 経済的インパクト

本件橋梁建設は、国内の生産、特に農牧部門、観光開発及びサービス産業の再活性化に係るプロセスに好影響を与え、その結果として雇用創出、各家庭の収入増をもたらした。

● 政治的インパクト

本件プロジェクトの実施は地域統合のメカニズムの強化、及び国内及び外国との交易政策に大きく貢献した。同様に、国の交通インフラに係る政策及び国家再建のためのマスタープランの実施に貢献した。

● 社会的・文化的インパクト

規律、能率及び安全な労働に係る原則の下での橋梁建設プロセスは、ホンジュラス人労働者、関連企業関係者、地域コミュニティ関係者に好影響を与えた。建設された橋梁は、人と物の安全な移動と、交通事故の削減を可能にし、かつ、住民の教育・医療サービスへのアクセスを容易にした。

● 環境的インパクト

いくつかの都市においては交通渋滞の改善の結果、大気汚染が削減され、住民の生活水準の向上が図られた。

(c) プロセスに関する評価

ホンジュラス政府と日本政府との間のすべての要請及び調整に係るプロセスが適切に行われた結果、プログラムとしての3つのプロジェクトの策定及び実施が容易となった。この3つのプロジェクトよりなる本件プログラムは、ノンプロ無償見返り資金という日本政府の別のスキームを通じた支援によりうまく補完され、かつ、ハリケーン・ミッチの緊急時においてホンジュラスを支援した他のドナーのプロジェクトとの適切な協調とアライメントが図られた。

ホンジュラス政府が高いプライオリティを置いていた交通インフラ（橋梁）支援に関し、日本以外で協力を行ったドナー国・機関として、スウェーデン、英国、米国、中米経済統合銀行（CABEI）、米州開発銀行（IDB）が挙げられる。これらのプロジェクトの実施プロセスにおいては、日本側の要請により、ホンジュラスを支援した他のドナーとの恒常的な協議が行われ、特にスウェーデン、英国、米国等とは適切な援助協調が行われた。

■ 教訓と提言

目的に関する教訓と提言

- インフラ開発の不足は国の脆弱性を助長するものであり、主要幹線網の破壊は生産及びサービス・システムがほぼ麻痺状態になることを意味する。
- 国の交通インフラの保守・監視の責任を負う政府機関が、右を着実に実施するための努力を払い、かつ、そのための地方自治体・地域能力強化を図ることが極めて重要である。

結果に関する教訓と提言

- ホンジュラスにおいては天然資源の適切な管理に向けた法律・規則の適用のための厳格かつ計画的な努力が行われていない。
- 橋梁の監視・保守に関する関係機関の間の責任体制の決定がなされていないことに鑑み、政府が推進する地方分権化政策の強化が不可欠となっている。
- ホンジュラスの緊急時に日本政府が示した連帯は、当国の交通インフラの復旧及び国内の生産能力回復にとり極めて重要である。

プロセスに関する教訓と提言

- 1998年にホンジュラスを襲ったハリケーンによる被害は、天然資源の急激な衰退と予防のための政策不足から環境分野における深刻な脆弱性が明らかになった。
- ハリケーン・ミッチに対峙した結果、国の緊急事態への対応能力に限界があること、及び国際

社会への依存度の高さが証明された。

- ホンジュラス政府による天然資源の保護、環境面での脆弱性軽減のための区画整理に係る政策実施、及び交通・生産インフラの保護に係るより一層の努力が重要である。
- 橋梁周辺地域での建設用資材（砂、砂利等）の調達行為の削減及び河床の堆積回避のための監視・コントロール対策強化が重要である。

スキーム別評価

（１）調整融資のレビュー ―構造調整借款及びセクター調整借款の概観―

評価実施期間：2004年8月 ― 2005年3月

主 任：	田中 弥生	東京大学大学院工学系研究科 助教授 外務省ODA評価有職者会議メンバー
監 修 者：	藤田 康範	慶應義塾大学経済学部 助教授
	國光 洋二	独立行政法人農業工学研究所総合評価研究室長
コンサルタント：	神尾 文彦	株式会社野村総合研究所
	佐竹 繁春	株式会社野村総合研究所

■レビューの目的

近年、財政支援を巡っては、様々な議論が行われている。わが国ではすでに一部で財政支援を試行的に開始しており、その本格的な導入の是非について検討する段階にある。このような背景を踏まえ、財政支援に関するわが国の方針策定のための参考とすること、また、レビューの結果を国民に対して公表し、説明責任を果たすことを主な目的として本件を実施する。

■レビューの対象・方法

本件では調整融資をレビュー対象とし、わが国のプログラム型円借款のうち調整融資に該当すると考えられる構造調整借款（SAL）及びセクター調整借款（SECAL）を概観した。また、2004年12月に実施された貧困削減支援借款（PRSC）についても参照した。本件は、1）レビューの対象範囲の設定、2）調整融資のレビュー、3）PRSCの効果の検証（シミュレーション）、というプロセスに沿って実施した。1986年から2002年の間に実施されたSAL及びSECALを中心に情報収集を行ったが、古い案件や非公開の内容を含んでいたため、収集できた情報には限界があった。

■レビューの結果

（１）全体的な傾向

調整融資は、第2次石油危機、国際金利の高騰を背景として危機に陥った開発途上国を支援するため、1980年に世界銀行によって開始された。当初はSAL、SECALという融資形態で行われた。わが

国では1986年に初めてSALを実施したが、それ以降2002年までのSAL、及びSECALの実績は合計78件、総額9,676億円となっている。

年度別の傾向をみると、案件数・融資額ともに1988年度にピークを迎えている（14件、約2000億円）。これは、当時、国際収支の悪化を抱えた国が存在する中、「ベーカー構想¹」やアフリカ支援の枠組みであるSPA（Special Program of Assistance for Africa）の影響により日本もSAL、SECALを増大していったことが要因であると考えられる。1990年度前半から96年にかけて、SAL及びSECALの実績が緩やかに落ち込みを見せた背景には、当初想定された効果が現れなかったことによる構造調整に対する批判の高まり、債務削減の主流化、アジアにおけるニーズの低下などがあったと考えられる。1997年以降はアジア通貨危機の影響により、わが国のSAL及びSECALは再び実績を伸ばしている。2000年度以降はアジア経済危機も落ち着き、貧困削減に対する取組がより重視されるようになってきたことを背景としてSAL及びSECALの実績が減少したと考えられる。

（2） 目的の傾向

1980年代後半は、国際収支の悪化した途上国の、足の速い短期的な国際収支支援へのニーズが大きかったこと、また、当時は小さい政府を志向する新古典派理論が調整融資の根底にあったことから、国際収支支援を目的とした融資が多く拠出された。1990年代前半は、「ワシントン・コンセンサス²」に基づきマクロ経済政策支援が依然目的の中心となる一方、構造調整アプローチに対して各種の批判が多く出された時期でもあることから、経済・産業セクター支援と同時に、公共セクター支援や社会開発支援を目的として掲げる案件が増えた。1997年に発生したアジア通貨危機により、再び短期的な国際収支支援のニーズが増加すると同時に、当該国における社会的弱者救済の必要性も認識されたことから、社会開発、国際収支支援、経済・産業セクター支援、社会開発支援の要素が複合的に目的を形成する案件が大きな割合を占めている。

（3） コンディショナリティの傾向

80年代の後半は案件1件あたりで見ると比較的少数のセクターに関するコンディショナリティの設定となっており、その内容も民間セクターや経済政策といったマクロ経済関連が中心であった。一方、それ以降は公共セクター関連、社会開発関連のコンディショナリティの設定も増加し、4～5つのセクターに関するコンディショナリティが設定されるようになった。

（4） 国別・地域別の傾向

融資額（L/Aベース）で東南アジアが全体の44.8%、アフリカが22.6%を占めている。各地域とも

¹ アメリカのベーカー財務長官が1985年に韓国で開催された世銀年次総会で提案した債務国救済策。

² J. ウィリアムソンが1990年に骨子をまとめた構造調整政策を指す。同骨子は、当時のワシントン（アメリカ財務省、連邦準備制度理事会＜FRB＞、世界銀行、国際通貨基金＜IMF＞）の多数派見解を要約する意図で書かれた。その内容は、貿易自由化や民営化等10項目。

比較的少数の国に融資が集中しており、要請主義を基本としているものの、複数の要請があった場合にどのような選定基準で、あるいは何をもってこれらの国を優先していたのかについては読み取ることができなかった。一方、世界銀行は通貨危機や国際収支の著しく悪化した国々を主な支援対象としていることが見受けられ、中南米を筆頭に旧東欧、東南アジア向けが多くなっている。

■PRSC定量分析の結果

PRSCの効果波及・ロジックモデルの中で大きく四つの段階を設定し、各段階間の相関性をもとに、効果の波及を追跡できる定量分析を行った。

その結果、GDPに多大な効果をもたらす投資分野（セクター）と、社会開発指標改善に効果をもたらす投資分野（セクター）とは必ずしも一致しないことが判明した。これは、社会的な資本がGDP（総生産）の拡大へと結びつき、それが貧困削減につながる、といった単純な効果にはつながらないことを示している。経済的な活性化だけでなく、社会インフラ関連・財政セクターもあわせて支援していくことが求められる。

■SAL及びSECALの課題

- 1) 理論的視点からの批判：新古典派経済学の基本前提が途上国の現実から乖離している。
- 2) 調整の社会的側面への批判：構造調整の結果、社会的側面、特に弱者に負の影響を負わせる。
- 3) 運営面の批判：融資側（国際機関など）の姿勢やアプローチが高圧的である。

SAL、SECALは、社会開発関連分野でのコンディショナリティを徐々に増やしており、課題1) に対しては対応しようとしていたことが認められる。世界銀行は、2004年8月にSAL、SECALなど調整融資（Adjustment Lending）の名称を「開発政策融資（Development Policy Lending）」と改めた。その中の代表的なスキームであるPRSC（Poverty Reduction Support Credit）は社会的側面への配慮や借り入れ国のオーナーシップ等を重視しており、上記課題2）、3）に対応しようとしている。

■今後の課題

（a）運営面の課題

- 1) 援助のツールとしての方針を明確にすること

本調査では収集困難であった情報（日本の政策判断を説明する情報や協調融資の各国の拠出割合に関する情報等）を収集可能なものとし、PRSC実施における方針決定の一助とするための調査・分析を実現する必要がある。

- 2) マクロ経済の安定と貧困削減

PRSCの基調にはマクロ経済の安定化があるといえ、今後（1）カスタマイズ（当該借り入れ国の事情に適した開発支援策を作成すること）の方向性、（2）マクロ経済成長と貧困削減の関係を明らかにする必要がある。

(b) 今後の調査課題

1) 調整融資の中長期的な効果に関する評価

借り入れ国における達成状況とその効果の発現状況、さらには、貧困削減への寄与状況、負の影響の有無等につき、定性・定量両側面からの調査・分析が必要である。

2) 政策支援のための調査

評価結果をフィードバックするため、データ分析の背景にあるわが国の政策的・政治的判断に関する情報を収集し、分析することが望ましい。

3) PRSCなど新たなモダリティの運営と課題に関する調査

- ・ 借り入れ国およびドナーとの合意形成プロセスにおいて必要となる大きな調整コストと専門家人材確保の必要性への対応方法の検討
- ・ 途上国側の統計データが不足している状況を踏まえた、PRSCの評価手法の確立とその有効性や改善点に関する検討
- ・ カスタマイズに関する検討（どこまで借り入れ国の経済社会や文化状況を融資条件に反映できるか）
- ・ SAL、SECALの運営上の問題として指摘された、モラルハザードの問題への対策の現状と効果に関する検討等

(c) PRSC定量分析から導き出された支援の方向性

本感度分析の結果、経済成長に影響するセクターへの投資は必ずしも貧困削減のような社会開発指標の改善につながるわけではなく、むしろ社会開発指標に直接影響を与えるセクターへの投資が重要であることが判明した。また、すべてのセクターについて同じ条件で支援することは、必ずしも貧困削減に有効に結びつかないことも確認された。今後のPRSCスキームは、セクター間を均等に支援するという考え方よりも、貧困削減や経済成長といった支援の目標を明確に定め、それらの目標に影響力の強いセクターに支援の重点を絞ることが重要である。