

第4章 今後の国別援助計画についての提言

3.2.3.2 で触れたように、 Bangladesh では、大使館・JICA・JBIC の連携による現地 ODA タスクフォースが、セクター別援助方針の作成、他ドナーとの連携、 Bangladesh 政府機関との調整をオールジャパンとして実施する体制の構築が進んでおり、次期国別援助計画の策定過程に積極的に関与し、実施にあたって中核的役割を果たすことが期待される。

以下では、4.1 で重点分野ごとに成果の総合評価を確認しつつ、4.2 以降で援助計画の策定、実施、モニタリング・評価に関する項目を中心に、今回の評価調査に基づく提言を行う。

4.1 国別援助計画の評価結果

国別援助計画の成果を下記の通り重点分野別にまとめる。(詳細は第3章 3-58 ページ、成果の評価の総括表を参照)

1) 農村開発・農業生産性の向上

農村インフラの整備や、住民参加型の農村開発などの取り組みは、 Bangladesh のニーズに対応したものであり、既に一部ではアウトカムの発現がみられるなど、評価できる。一方で、農業技術普及のように、支援の方向性の検討が遅れ、日本全体の取り組みとしては不十分であったものも見られた。

2) 社会分野の改善

(1) 初等教育の改善

規模が限定的な支援＝草の根無償による教材・設備供与が中心となっていたため、成果の規模も限定的である。しかし、今後はセクターワイドアプローチへの参加により、初等教育全体の質の改善への貢献が期待されている。

(2) 保健・医療事情の改善

ポリオワクチン供与などの援助では、全国レベルでの医療事情への改善が見られ、評価できる。リプロダクティブヘルスへの援助では、地域が限定されるがアウトカム指標の改善が見られ、今後効果の普及が期待される。

(3) 安全な水の供給・衛生事情の改善

砒素対策分野では、援助規模は限定されるものの、今後アウトカム発現が期待できる状況にある。一方、国際河川の開発など、ニーズはあるが取り組みが遅れたものも見られる。今後は開発調査などの実績を、具体的な案件形成や、 Bangladesh 政府の政策・計画へ反映することが期待される。

3) 投資促進・輸出振興のための基盤整備

本分野の実績は橋梁建設＝運輸の整備に集中しており、国別援助計画が想定する、包括的なインフラ整備（運輸・電力・通信など）支援にはなっていない。しかし、援助の成果としては、大規模橋梁の建設によるバングラデシュ全体の物流・経済の効率化や、農村の簡易橋建設による地域経済の活性化などのアウトカムが期待されるなど、総じてバングラデシュのニーズに即した、適切な支援が実施されたものと評価できる。

4) 災害対策

サイクロン対策では、サイクロンシェルターの建設など、国別援助計画以前からの継続的な支援が続いており、バングラデシュのニーズに対応する支援として評価できる。一方、洪水対策分野では取り組みが遅れているが、今後は開発調査などの実績を、具体的な案件形成、バングラデシュ政府の政策・計画へ反映することが期待される。

4.2 国別援助計画・セクター別援助方針における目標の体系化

4.2.1 国別援助計画における目標体系の作成

バングラデシュで現在策定中の貧困削減戦略文書（PRSP）は、貧困削減を中心的目標とする国家開発計画であり、国際機関、援助国政府の支援を受けつつ、経済成長・社会開発・ガバナンスの改善などによって同国の最大の課題である貧困の削減を目指すものである。貧困削減への支援を援助理念として掲げる日本は、昨年の世界銀行との共同セミナーなどを通してバングラデシュの PRSP への支援を国際社会に表明しており、次期援助計画でも、「PRSP の目標（貧困削減）の達成への貢献」を上位援助目標とする目標体系の作成を検討すべきである。

この目標体系を政策協議や各種の広報活動を通して周知させることで、日本の援助計画と PRSP との整合性をバングラデシュ政府と国際社会に示すとともに、対バングラデシュ援助の目標や方向性が明らかになり、日本の援助実施機関や援助関係者が共通認識を持つことができる。援助計画のモニタリング・評価にあたっては、何をモニタリングするのか、何が評価の対象となるのかが、目標体系によって明確になる。（モニタリング・評価については後述。）

本評価対象の国別援助計画も、第 3 章で見たとおり、貧困削減という目的を国家開発計画と共有し、バングラデシュの開発課題と整合した開発分野を特定して援助方針を示していたが、貧困削減を上位目標とする目標体系を持つ PRSP が 2005 年度から実施されることに対応して、上述のとおり日本の援助計画の目標体系の作成を検討すべきである。

4.2.2. セクター別援助方針における目標体系の作成

現在、現地 ODA タスクフォースがセクター（ないしテーマ別）別援助方針の策定を進めている。これは援助計画に基づき、現地政府や他ドナーとの調整・情報共有を通じて、現地のニーズを反映した援助プログラム・プロジェクトを、限られた資金、人材の制約のもと、オールジャパンの体制で効果的・効率的に策定・実施する取り組みである。

セクター別援助方針についても、PRSP の貧困削減目標の達成への日本の貢献という位置づけを明確に示すとともに、各プログラムの実施状況や目標のモニタリング・評価が可能となるように、国別援助計画で設定された目標を上位目標とする目標体系の作成を検討すべきである。これにより、援助政策の立案から実施までの一貫性が確保できる。

4.3 国別援助計画・セクター別援助方針のモニタリングと評価⁷⁵

本章では、日本の国別援助計画の目的をPRSPの支援に置き、PRSPと整合した計画の策定を提言している。この場合、国別援助計画とセクター別援助方針のモニタリング・評価体制についても、PRSPと連携した形で構築すべきである。

国家開発計画（PRSP）の目標を達成すべき責任はバングラデシュ政府にあり、日本は、PRSPの目標達成に対する国際支援の一環として、他のドナーと協調して援助を実施する。このため、日本の援助は、目標であるアウトカム(発現した効果)に対するインプット（資金、人材、資材の投入）やアウトプット(インプットによって産出された財やサービス)の一部を構成するにすぎない。またアウトカムの発現には制度的・社会的・経済的・自然的なさまざまな要因が働くため、PRSPのアウトカム目標の達成に対する日本の援助による貢献を、直接的な因果関係として示すことは実際には困難である。さらに、日本の援助について、全体の援助効果に対する貢献を定量的な目標指標で測るには限界がある。これらを考慮した上で、モニタリング・評価体制を下記の通り構築する必要がある。

4.3.1 モニタリング体制の構築

PRSP は 2005 年度から実施予定で、バングラデシュ政府は、毎年、プログラム・事業の進捗度、プログラム・事業目標の達成度などについてプログレスレポートを作成し、国民とドナー等の関係者に対して公表することになっている。そして、各重点分野やサブ分野での目標指標も設定する。

PRSP への支援を日本の国別援助計画の目的に置く場合、効果的・効率的実施のために、バングラデシュ政府による PRSP 実施のモニタリングと連携して、国別援助計画とセクター別援助方針の進捗状況、成果の目標の達成状況をモニターする仕組みの構築を検討すべ

⁷⁵ 参考事例として、添付資料の他ドナーの国別援助計画のモニタリング・評価体制を参照されたい。

きである。

つまり、PRSPのアウトカム指標を、国別援助計画の上位目標、重点分野やサブ分野の目標に盛り込み、目標達成度のモニタリングを、 Bangladesh政府や他のドナーとの情報交換などを通して実施する。そして、PRSPのアウトカム指標の達成度が目標値を下回る場合は、モニタリング会合などで原因を明らかにし、援助全体の改善を図る仕組みに参加する必要がある。つまり、 BangladeshPRSPの貧困削減目標の達成のモニタリングに、日本の国別援助計画実施のモニタリングを連動させてはどうか。

モニタリングの結果は毎年のプログラムやプロジェクトの策定・実施に反映させる必要があり、次期援助実施の見直し過程において活用することを検討すべきである。見直し過程では、 Bangladesh政府、他ドナーなどにより構成されたモニタリング会合、政府機関、援助関係者などとの協議を反映させることも必要である。

4.3.2 国別援助計画における達成度評価

援助計画の成果の目標達成度を評価する仕組みを検討すべきである。

本章では、日本の国別援助計画の目的をPRSPの支援に置き、PRSPと整合した計画の策定を提言している。この場合、国別援助計画の成果の目標達成度の評価にあたっては、 Bangladesh政府が作成するPRSPのプログレスレポートに基づき、国、地域、セクターレベルでの目標達成度を示し、同分野での Bangladesh政府や他ドナーとの援助協調や活動の内容を明示した上で、日本の援助の実績（インプットとアウトプット）を、これらの要素を踏まえて検証することが考えられる。つまり、PRSPのアウトカム目標全体の中で、日本の支援がどれだけ貢献しているか、どのように位置づけられるかを、指標の推移や他ドナーの活動を勘案しつつ、主にインプットとアウトプットの実績から可能な限り検証する方法を検討するということである。

4.4 横断的課題への一層の配慮

3章1節で指摘したように、 Bangladeshでは法と秩序の確立などのガバナンスの改善、ジェンダー格差の解消などは依然として大きな課題であり、政府の開発計画でも大きく取り上げられている。2004年12月の日英共同声明でも、「ガバナンスの改善、汚職の削減、公務員制度改革の支援、公的セクターの能力構築のために Bangladesh政府と取り組みを進めること」、「特に女性と子供に利益をもたらす方法で、経済成長を通じた貧困削減を実現することの重要性」が述べられるなど、国際社会の関心は極めて高い。他のドナーとの協調体制の中で実施される日本の援助計画の策定に際しても、これらの課題に十分な配慮を払うことが必要である。ガバナンス改善、ジェンダー格差の解消などの課題の検討にあたっては、関係の専門家の意見を聴取することを提言する。

4.5 現地機能の強化

援助計画の実施やモニタリングでの中核的役割が期待される現地 ODA タスクフォースだが、セクター別援助方針の策定、スキーム間の連携、援助協調を促進するには、現地の質・量両面での人材の充実を含む機能強化と現地での機動的な意思決定が要求され、案件採択時期など各スキームの手続きをより柔軟にしていくことも必要であり、これらを検討すべきと考える。(3.2.4 参照) 機能強化に向けては、重点分野に対する政策アドバイザー型の専門家派遣、外部委託調査や現地 NGO の積極的な活用を提言する。現地 NGO に関しては、優良な現地 NGO に関する情報の蓄積と実施機関の間での情報共有を促進すべきである。