

終了時評価調査結果要約表

1 案件の概要	
国名：ミャンマー連邦共和国	案件名：鉄道安全性・サービス向上プロジェクト
分野：運輸交通 - 都市交通	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：社会基盤・平和構築部 運輸交通・情報通信グループ 第二チーム	協力金額（評価時点）：3億8,500万円
協力期間： 2013年5月～2016年3月 (2年11カ月、後半10カ月は延長分)	協力相手先機関：鉄道運輸省 ミャンマー国鉄
	日本側協力機関：なし
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ミャンマー連邦共和国（以下、「ミャンマー」と記す）の鉄道網総延長はメーター軌5,934 kmに及び、全線非電化である。そのうち、中央平原を縦断するヤンゴン～マンダレー線（約620 km）とヤンゴン環状線を中心とした都市鉄道線のみが複線で、残りは単線である。2011～2012年度における年間旅客輸送量は5,380万人（約14万7,000人/日）であった。すべての路線について、鉄道運輸省下の国営企業であるミャンマー国鉄（Myanma Railways：MR）が建設から運営・維持管理までを一元的に管理している。</p> <p>近年、鉄道運輸省並びにMRの間で、既存線の補修に対する重要性が認識され始めている。従来はMRの年間予算の大半が新線の建設に使われ、既存の鉄道施設・設備の更新に係る予算割合が少なかった。そのためMRは、どのように安全性を確保し、サービスの低下を克服するかという重大な課題に直面していた。これらの状況がヤンゴン～マンダレー区間の2011～2012年度における年間事故件数118件につながっており、その要因は軌道関係50%、車両関係29%、その他21%となっている。</p> <p>サービスレベルについては、列車の速度や時間の正確性、快適性（乗り心地、客車の清潔度）や運賃等、さまざまな要因への対応が求められる。ヤンゴン～マンダレー間の区間表定速度は時速39 kmと遅く、多くの箇所ですべて速度が制限されている。また、ヤンゴン～マンダレー間の急行列車の過去3年間の定時運転率は41%と低い。さらには、列車の遅れの原因は軌道によるものが59%、車両関係が22%となっている。これらから、軌道の劣化が列車の遅れの主な要因となっていることがうかがわれ、それが車両の振動や乗り心地の悪化にもつながっている。</p> <p>これらの背景から、「1-2 協力内容」に記載する、鉄道安全性・サービス向上プロジェクト（以下、「本プロジェクト」と記す）の計画と実施に至った。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標：ミャンマー国鉄の安全性及びサービスが向上する。</p> <p>(2) プロジェクト目標：ミャンマー国鉄の安全性及びサービス向上に資する運営・維持管理能力が強化される。</p>	

(3) 成果（アウトプット）

- 1) 安全性及びサービス向上のための維持管理に係る課題が整理されたうえで、改善計画が策定される。
- 2) 安全性及びサービス向上のための保線措置を通じ技術力が向上する。

(4) 投入（プロジェクト開始～2016年1月終了時評価時点）

1) 日本側

- ・総投入金額：3億8,500万円
- ・日本人専門家：延べ27名、合計79人/月（コンサルタント会社負担分の8.52人/月含）
- ・本邦研修：合計33名
- ・供与機材：合計6,200万円（約52万米ドル）
- ・プロジェクト運営費：31万6,000米ドル（約3,800万円）

2) ミャンマー側

- ・プロジェクト要員：プロジェクト・ディレクター、プロジェクト・マネジャー、並びに延べ19名のカウンターパート（Counterpart Personnel：C/P）
- ・プロジェクト施設：プロジェクト事務所スペースと研修生用の簡易宿泊施設
- ・プロジェクト運営費：現地の活動に必要な経費を負担（パイロットサイトでの業務に係る経費や材料、C/Pの出張経費等を含む）

2 終了時評価調査団の概要

調査者

担当分野	氏名	所属
総括	田中 賢子	JICA 社会基盤・平和構築部 運輸交通・情報通信グループ 第二チーム課長
協力企画	田口 裕介	JICA 社会基盤・平和構築部 運輸交通・情報通信グループ 第二チーム課員
評価分析	津曲 真樹	有限会社アイエムジー

調査期間：2016年1月18日～1月29日

評価種類：終了時評価

3 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果の達成状況

「成果1：安全性及びサービス向上のための維持管理に係る課題が整理されたうえで、改善計画が策定される」に係る指標はそれらすべてが終了時評価時まで満たされていることから、成果1は達成された。

「指標1-1 軌道、車両、信号・通信、運転にかかわる情報収集システムが確立される」に関して、プロジェクト内で技術分野ごとに専門家とC/Pを対に組んで情報収集にあたり、2名の専門家によるMR本社や車両工場3カ所の現地調査も2013年8月から9月にかけて実施された。その結果を踏まえ「MRの安全性とサービスレベルの現状」がまとめられた。

「指標1-2 事故原因の調査と分析に基づいて安全にかかわる事項がリスト化される」に

については、2014年2月10日～2月28日の研修のなかで、事故及びサービス状況の検証・分析方法に係るワークショップを実施し、事故やサービスレベルの低さを示す25のトピックを抽出した。

「指標1-3 サービスにかかわる事項がリスト化される」については、上に記したワークショップの実施に加え、課題を明らかにするための顧客満足度調査を行い、改善すべき対象が具体的に把握された。

「指標1-4 問題に対応するためのサービスと安全改善計画が策定される」については、プロジェクト関係者の協議の結果として「MRの技術基準と短期、中期、長期鉄道設備改善計画に係る提言報告書（改訂）」が作成された。

「成果2：安全性及びサービス向上のための保線措置を通じ技術力が向上する」についても、終了時評価（2016年1月実施）の時点で、本成果に基づく活動は指標を上回る形で完了していることから、達成された。

「指標2-1 おのおのの対策について（30名の技術職員を想定）技術移転が効果的に行われる」については、ヤンゴン～バゴ間のうち約20kmを保線のOJT実施のためのパイロット区間として選定し、2013年10月の終わりから2014年5月中旬にかけ、30名から成るグループを対象として包括的な研修を実施した。その後、内容を1カ月で完結するものに見直したうえで幅広い職員に対し研修を提供し、最終的には574名もの職員に対し研修を行った。

「指標2-2 緊急軌道維持マニュアルが作成される」に関しては、保線作業のポイントを要約して①安全作業マニュアル、②線路作業マニュアル、③線路検査マニュアルの3部構成から成るマニュアルを英語・ミャンマー語で作成した。

「指標2-3 質・量の両面から適切な資機材が調達される」について、ミャンマーの実情を入念に分析したうえで、質・量の両面から適切な資機材が選定された。

「指標2-4 鉄道維持その他に係る技術向上のためのセミナー（3回）、研修（3回）を通じてC/Pが必要な熟達レベルに到達する」に関しては、セミナーを開催した後にパイロット区間で実地作業を行うサイクルが3回実施され、実地作業によりC/Pの技術が必要なレベルに達したことが確認された。

(2) プロジェクト目標の達成見込み

以下に記すように、「プロジェクト目標：ミャンマー国鉄の安全性及びサービス向上に資する運営・維持管理能力が強化される」は指標を満たす形で達成された。

「指標1 事故原因分析と再発防止策並びにサービスレベル向上のための手段がMRによって確立/実施/継承される」に関しては、2014年2月10日～28日の日程で、事故やサービスレベルの低迷の原因を分析して対応策を立てるためのテクニックにMR職員が親しむための研修プログラムがMR本社にて実施され、土木作業、信号、軌道、及び運転分野からMR本社より19名の幹部職員の参加を得た。研修は①専門家によって作成された講義テキストを用いての座学、②ワークショップ、③車両の振動測定器の使用に係る実習、の3部から構成された。

研修の後、サービス水準に係る改善点を把握するため、顧客の満足度を調べるインタビュー調査も実施された。全般的な満足度は低かったが、満足度の低い項目が具体的に明らかになり、改善計画が策定された。プロジェクトにて作成されたマニュアルは現在、日々

の実務で主に検査官によって活用されていることが、終了時評価の現地インタビューにて確認された。さらに、これらのマニュアルは、彼らが2年ごとに受ける更新試験（refresher exam）準備の復習教材としても参照されているとのことであった。このことから、マニュアルが継続的に活用され、MRの組織内において継承されることが期待される。

「指標2 保線維持管理のための事務・管理能力が向上し、その向上したレベルがMRによって維持される」に関しては、終了時評価の一環としてパイロット区間にて実施した研修修了生とのインタビューにて、プロジェクトが導入した（プロジェクトの提供による資機材を用いての）保線技術と安全に関する業務慣習（指差し確認や安全靴、ヘルメットや安全チョッキ等の安全保護具の使用）が、研修修了生の保線作業のなかに根づいていることが確認された。今後は、研修修了生がミャンマー各地に戻って保線技術と安全に関する業務慣習を広め、MRのエリア全体に浸透することが期待されることから、MRによって事務・管理能力が維持される可能性が高いといえる。

以上より、サービス改善に係るマニュアルが日々の実務において使用され、また保線技術と安全に関する業務慣習が定着し、それらが継続的に維持される見込みであることから、MRの安全性及びサービス向上に資する運営・維持管理能力は強化されたと考えられる。

(3) 上位目標の達成見込み

指標の「現在」という言葉は、当初のプロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix：PDM）からPDM ver.2に改定された2013年を指すと思われる。よって、プロジェクトの完了後、3～5年に上位目標が達成される見込みは、2013年のデータと終了時評価時に最も近い時点でのデータ、という最低2つの時点の数値を比較して推定される必要がある。終了時評価団は、これら3つの指標について入手可能な最新データの提供を求めたが、終了時評価インタビュー期間にそのようなデータの提供を受けることができなかった。これらのデータがないなかでは、現時点での上位目標（ミャンマー国鉄の安全性及びサービスが向上する）の達成見込みは断定できない。しかしながら、安全性や運行のサービスレベルに係るこれら指標の重要性から、MRによって記録が取られることが強く推奨される。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い

本プロジェクトの妥当性は、①ミャンマー連邦共和国政府の政策との整合性、②同国の鉄道運輸セクターに係る戦略/計画との整合性、③日本のODA政策との整合性、④日本の協力が有する経験や技術の比較優位から高いと評価される。

(2) 有効性：高い

成果1並びに成果2を通じて着実な結果を実現しており、設定された指標を満たしてプロジェクト目標を既に達成していることから、本プロジェクトの有効性は高いと評価される。

プロジェクト目標の達成は、ミャンマーに適切な日本製の資機材と、高い技術の専門性のみならず人間味あふれる専門家という、バランスのとれた投入によってもたらされた。

終了時評価のインタビューにて、プロジェクト・ディレクターからは、本プロジェクトで経験したことはMRにとって初めてのことばかりであり、よって結果はすべてプロジェクトによるものであるとの発言があった。

プロジェクトの骨格は、(セミナーでの)座学と(運行に使われていない軌道を使って、また実際のOJT作業を通じての)実務を通して、また(マニュアル等の)ナレッジを蓄積しながら、関連する技術能力を培うために適切に組み立てられていたが、プロジェクトはさらに、MRが別組織から得る支援に助けられた面もある。その一例は、ヤンゴン～マンダレー線用に日本の鉄鋼メーカーからMRにレールの寄付があったことである。この提供は、その設置の際に、プロジェクトによって培われた技術を基盤としたスキルを試す機会となった。

(3) 効率性：高い

プロジェクトが結果を導出するにあたっての、投入と成果の関連性を下に記す4つの観点から検討した結果、プロジェクトの効率性は高い。

1) 投入と成果の関連性

技術移転の対象内容の範囲や技術要件の種類(すなわち、より機械化された保線作業)はC/Pにとって新しい試みであり、プロジェクトの介在がなければMRが導入することはなかった手法である。そのため、プロジェクトの投入と成果の間には直接の因果関係があったといえる。

2) 前提条件の達成

プロジェクトの開始時点で設定された重要な前提条件である「政府のMRに対する支援が、特に財政面にて確保される」は、成果の産出を支える条件として満たされた。

3) 日本による投入の適切さ

計画された投入は、プロジェクトの効果的な実施のために確保された。日本人専門家については、細分化された専門ニーズに的確に対処するために、特に保線分野については5名の専門家がそれぞれの専門分野を担当した。延長期間を含むプロジェクトの全体期間(2013年5月～2016年1月)に79人/月の専門家投入が行われた。このうち11%は、プロジェクトの成果と持続性を高めるために、専門家を派遣するコンサルタント企業の提案と申し出によって同企業が負担した。

2015年5月のプロジェクト終了を控えた段階で、保線に係る研修の継続、保線維持外注化に関する講義の実施、橋梁維持に関する研修実施の要望がミャンマー側から寄せられ、プロジェクト期間は2016年3月まで延長された。この延長により、保線に係る研修をミャンマー全国から集められた574名に実施することができ、プロジェクトの提供する保線技術をMR全体に広げるための素地をつくることができた。

MRの現状にかんがみて選ばれたいくつかの資機材については、既に日本では使われなくなっているものがあったことから、それらの調達とミャンマーへの輸入にあたって追加の時間を要し、日本からの機材が到着したのはプロジェクト開始後約半年経ってからであった。終了時評価でのインタビューにて、プロジェクトが導入した日本からの資機材に対するC/Pの必要性や評価に関するコメントは、感謝の言葉とともに、資機材を非常に高く評価するものであった。これらのコメントには、ハンドタイタンパーの使い勝手の良さ

(従来ミャンマーで使用されていた大型機器より扱いやすい) や振動測定器の精度の高さが含まれる。全体として、プロジェクトを通じてそれまで触れたことのなかった資機材を使用する機会を得たことで、C/P は、より機械化された保線作業にそのレベルを一段上げることができた。

本邦研修は、信号や駅の安全ドアなど、日本のシステムの見学を通して目を見張る物事を体験できたと C/P から高く評価された。それらのシステムすべてをすぐにミャンマーに導入できなくとも、いくつかの保線技術は応用させることが可能であり、その点も含めて啓発の機会となった、という発言が終了時評価にてインタビューを受けた本邦研修参加者から聞かれた。

以上、プロジェクト延長により保線技術をミャンマー国全体に広げる見通しができたこと、提供した資機材や本邦研修が C/P の技術向上をもたらしたことから、日本側からの投入は適切であったと考えられる。

4) ミャンマー側による投入の適切さ

ミャンマー側もプロジェクト活動を支えるためのリソースを確保する努力を行った。パイロットサイトでの作業に係る経費やそのための資機材、並びに C/P の旅費を負担している。また、ミャンマー側は研修生の簡易宿泊施設も提供した。これらはプロジェクト活動に過不足ないものであり、ミャンマー側からの投入は適切になされたといえる。

(4) インパクト：中程度

時間軸で最低限 2 つの比較データが入手できないことで、プロジェクトが上位目標達成に向けて順調に歩みを進めているかを終了時評価時点で判断することは不可能である。しかし、プロジェクトの過程で収集された情報や策定された改善計画は、「鉄道中央監視システム及び保安機材整備計画 (2013 - 2014)」や「ヤンゴン・マンダレー鉄道整備事業詳細設計調査」等、MR が JICA と実施する他の活動にも資しており、今後もその傾向が見込まれる。このような相乗効果 (synergy) は、上位目標の達成に向けて、プロジェクトの結果に正の影響を及ぼすことが期待できる。

MR の職員構造が今後もこれまでと同様の推移であれば、上位目標達成の外部条件として設定された「運営職員が他部署等に大幅に異動しない」「技術職員が他部署等に大幅に異動しない」は、プロジェクト完了後、3～5年後に実施される事後評価にてインパクトが計測される際にその条件が満たされていると推測される。

このように、上位目標を達成する見通しを構成する要素の見込みに差異があることから、インパクトは中程度である。

(5) 持続性：中程度

プロジェクトが成し遂げたことをその完了後にミャンマー側が維持/拡大するためには、さらなる努力の余地がある。例えば、横断的な部署を設置することで安全性にかかわる課題対応を主流化させる、タイミングを逃さずにプロジェクトの研修修了生が戻った所属先への追加資機材配付を完了させる、プロジェクトが産出した結果を継承するための投資を可能にするために、財務体質が良好かを重視する等である。よって、本プロジェクトによって発現した効果の持続性は中程度である。

1) 制度面：高い

2016年1月にミャンマー政府によって国家運輸交通マスタープランとしてその内容が採択された「全国運輸交通プログラム形成準備調査ファイナルレポート（2014年9月）」は、MRが旅客並びに貨物運輸サービスの提供の維持に欠かせない役割を担っていることを認めている。ミャンマーの国家発展のために、MRが市民（旅客サービス）とビジネス（貨物サービス）に連結性（connectivity）をもたらす重要な役割を果たす状況は続くものと考えられることから、制度面からみた持続性は高い。

2) 組織面：中程度

現状の組織構造からみた持続性は、中程度と考えられる。

組織に関する追い風要因の1つに、2016年1月に新たに承認された鉄道法が挙げられる。新法の制定によってMRはこれまでの規則や規制を見直して新しいものを整備していく必要がある、その際には、プロジェクトが作成したマニュアルや各種文書を参照することができる。このようなコメントがMRの幹部から出されており、プロジェクトが蓄積した経験をMRが活用する意義を見出している、1つの局面であるといえる。

プロジェクトの結果がより幅広く、組織の全体に持続性として定着するためには、MRの組織構造をレビューして、安全課題について部局を越えて横断的に所掌する部署を置くべきかについて検討の意義があると思われる。今回プロジェクトは主に土木局と活動したが、横断的に安全を所掌する部局をもって組織全体のアジェンダとして主流化していくことは、MRを安全課題により強い組織にするであろう。

3) 技術面：中程度

研修修了以降、修了生は全国にある元の職場に戻って習得した技術を運用している。研修生の人数・範囲を拡大したことによって、プロジェクトは500名を超える研修修了生を輩出した（2016年1月終了時評価時¹）。MRの土木技術職員は4,000名ほどであることから、プロジェクトは実に保線に従事する従業員の13%もの技術力向上に影響を与えたことになる。

研修生の人数や範囲が拡大されたことを受けて、プロジェクトは追加資機材を用意した。これらの資機材については、各管区に機材が1セットずつ配分されることが重要であることが第8回JCCにて既に同意されている。しかし終了時評価時点で配分は完了していなかった。そのため、プロジェクトが終わる前に、研修を受けた職員がプロジェクトより授かった技術を維持できることを担保する形で、資機材の供与を完了させることが重要である。終了時評価時点では資機材の配分が完了していないことから、技術面からみた持続性は中程度と評価した。

4) 財務面：中程度

独占国営企業であるMRは、国で唯一の大量輸送機関として赤字を抱えながら運営を続けてきた。この運営方式は今後も続くと思われることから、プロジェクトが生み出した結果を進展させるためにどの程度の資源をMRに注入するかは、組織の判断と決断に委ねられる。本報告書にても複数回記されたように、国家としてMRに重要性を付していることから、今後もMRが企業体として存続することに疑問の余地はない。MRは赤字体質では

¹ 2016年1月29日に開催された第9回JCCにて、最終的な研修修了生の総数が574名であることが確認された。

あるが、国営企業として国から財政的な補填を受けることができ、鉄道の重要度も高いとみなされていることから、現状の財務面からみた持続性は中程度と考えられる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

現場においては、雨期における突然の雨や、乾期における気温の急上昇などが起こり得るため、本プロジェクトではこのような条件を考慮した計画を作成した。また、駅構内を除いては作業現場へ通じる道路が少なく、多くの場所において機材の運搬や作業現場への移動に通常より長い時間を要するため、それらを見込んだ作業計画を入念に立てた。

(2) 実施プロセスに関すること

本プロジェクトを実施するなかで、日本からの機材到着やMRの便宜供与（バラスト、枕木の提供）の遅延が起こった。また、列車の運行がダイヤどおりに行われておらず、作業ダイヤにない機関車の入換等が発生し、作業が計画どおりに進まない場合があった。その際、隣接駅と連絡をとり列車の遅れを確認しながら作業するなど、状況に応じて柔軟に対応した。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

上位目標の達成見込みを判断するにあたり、該当するデータがMR側で取りまとめられていなかったことから、一部指標のデータ提供を受けることができず、達成見込みの判断が困難であった。

(2) 実施プロセスに関すること

特になし。

3-5 結論

本プロジェクトは、①ミャンマー政府の国家政策との整合性、②同国の鉄道運輸セクターに係る戦略的な方向性との整合性、③日本のODA政策との整合性、そして④日本の経験や技術の比較優位にかんがみて、妥当性は高い。プロジェクトの完了に先駆けてプロジェクト目標を達成していることから、プロジェクトの有効性は高い。プロジェクトが結果を導出するにあたって、①投入と成果の関連性、②前提条件の達成、③日本による投入の適切さ、並びに④ミャンマー側による投入の適切さ、の観点から判断すると、プロジェクトの効率性は高い。一方で、設定された指標に基づいての上位目標の達成見込みは断定できない、もしくは見通しを構成する要素の見込みに差異があることから、インパクトは中程度である。実施機関が置かれた政策面、組織面、技術面、並びに財務面の総合的な検討に基づくと、本プロジェクトによって発現した効果の持続性は中程度である。

よって終了時評価チームは、プロジェクトがプロジェクト目標を十分に満たす形で成功裏に実施されたことを確認し、2015年4月6日に締結されたM/Mに基づいて完了するという結論に至った。

3-6 提言

(1) プロジェクトの完了までに取り組まれるべきこと

1) 各管区へ最低1セットずつの資機材供与

研修生の人数や範囲が拡大されたことを受けて、プロジェクトは追加資機材を用意した。これらの資機材については、各管区に機材が1セットずつ配分されることが重要であることが第8回JCCにて同意された。しかし終了時評価時点で配分は完了していなかった。そのため、プロジェクトが終わる前に、研修を受けた職員がプロジェクトより授かった技術を維持できることを担保する形で、資機材の供与を完了させることが重要である。

(2) プロジェクトの完了後、3～5年後に上位目標を達成するために検討されるべきこと

1) 保線に係る研修の定期的な実施

保線に係る技術移転の範囲が拡大されたことから、技術を活用した基本的な保線について、MRの土木職員4,000名ほどのうち、約13%に当たる574名を対象に指導を行うことができた。そのため、MRは既に、この技術を全国に広げる素地を有している。これらの技術に係る研修が、MRの現行の研修に組み込まれることが望まれる。

2) 安全課題を横断的に所掌する部署の設置

本プロジェクトでは、保線面からの安全性とサービスの向上を主眼に置いた。上位目標の達成は、保線以外の物事も含む、包括的な対応によって支えられる。MRが組織を挙げて安全性の向上に取り組むためには、安全課題について部局を越えて横断的に所掌する部署の設置について検討の意義があると思われる。

3) 安全性や運行のサービスレベルに係る指標の記録

上位目標については、最低2つの時点の数値を比較しないとその指標が満たされているか判断ができない性質のものをプロジェクトでは導入した(例:2013年と2014年の運行速度)。しかし、終了時評価時点までに、そのようなデータが取りまとめられていなかったことから、終了時評価団は、現時点での上位目標の達成見込みは断定できない、もしくは低いと結論づけざるを得なかった。安全性や運行のサービスレベルに係るこれら指標の重要性にかんがみ、MRによってこれらの記録が取られることが強く推奨される。

3-7 教訓

(1) C/Pに最も適した資機材の供与と技術移転計画の作成

それぞれの分野で高度な知識と技術を有する専門家たちがMRの作業環境を精査し、彼らに最も適した資機材と技術移転の内容を選んだ。十分に練られた計画と実施手順を実施機関と専門家が擦り合わせながら進めたことで、しっかりと現地に根づく(solid)技術移転を達成することができた。

(2) 日本の先進技術を紹介する本邦研修の実施

プロジェクトを担当した専門家チームは、日本国内の先進技術を用いた鉄道運営を広くC/Pに紹介できる資源にアクセスを有していたことから、C/Pにとって具体的かつモチベーションの向上に役立つ事例が盛り込まれた本邦研修を実現できた。この経験が実施機関の職員に大きな刺激となったことは疑う余地がなく、その後のプロジェクト活動により活気

を与えた。

(3) 指標データ記録体制のプロジェクト初期からの確立

上位目標について、最低2つの時点の数値を比較しないとその指標が満たされているか判断ができない性質のものをプロジェクトでは導入した（例：2013年と2014年の運行速度）。しかし、終了時評価時点までに、そのようなデータが取りまとめられていなかったことから、終了時評価団は、現時点での上位目標の達成見込みは断定できない、もしくは低いと結論づけざるを得なかった。