

事業事前評価表

国際協力機構産業開発・公共政策部

民間セクターグループ

1. 案件名

国名：セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニア

案件名：西バルカン地域における中小企業メンターサービス構築・普及促進
プロジェクト（フェーズ2）

Project on Establishment and Promotion of Mentoring Service for Small
and Medium Enterprises in the Western Balkans (Phase 2)

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における中小企業の現状と課題

本事業の対象4カ国（セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニア）は隣接しており、第二次世界大戦後にユーゴスラビア社会主義連邦共和国を構成した6つの共和国の一部であった。1990年代に入り、セルビア及びモンテネグロを除く4共和国が独立を宣言し、その後モンテネグロも2006年にセルビアとの国家連合を解消し独立した。各国の近年政情は比較的安定し、経済開発を推進していたものの、2008年に起きた金融危機の影響で各国の経済成長率はマイナスに転じ、2011年以降も各国の経済成長率は1～2%に留まる。各国政府は、国内企業数の大半を占め、国内雇用者の大部分を抱える中小企業の振興を、経済の活性化、雇用創出や貿易赤字の緩和といった面での鍵と位置づける。一方で、対象とする4カ国の中小企業は金融アクセス、行政手続き、特定企業による寡占化などの国内の不平等な競争において問題を抱えている。

4カ国の政府は欧州連合（EU）の制度をモデルとして中小企業の競争力強化を目指した政策や制度の整備を進めている一方で、実施面においては未だに中小企業支援機関の体制が脆弱であり、中小企業支援サービスを実施する人材が不足しており、支援メニューも非常に限られている。各国では中小企業支援に対する政府の予算が少ないため、中小企業に対する金融支援以外の支援メニューに関する強化が必要となっている状況である。

このような中、JICAではセルビアにおいて日本における経営指導員¹の経験を活かし、中小企業に直接企業診断やアドバイザー活動を行うメンター制度の構築、定着を目的とした技術協力「メンター制度組織化計画プロジェクト」（2008年～2011年）（以下、前身プロジェクト）を実施した。このメンター制度はセルビア国内の多くの地域にて導入されたが、サービスの質やメンター数の維持等の課題が残っており、また、隣国ボス

¹経営指導員は、小規模事業者支援促進法等に基づき、商工会や商工会議所等を通じて小規模事業者に対する経営普及事業を行う。具体的には、中小企業の経営者の方を対象に、金融・税務・労務・経営などに関する相談を受け付け、相談内容に応じて支援を実施する。

ニア・ヘルツェゴビナおよびモンテネグロにおいても、中小企業支援サービスの構築が上述のとおり必要とされていた。このような状況を踏まえて、セルビアのメンター制度や既に育成されたメンターを活用し、ボスニア・ヘルツェゴビナおよびモンテネグロにて類似のメンター制度を構築し、また、メンターサービスの質の向上とメンターのトレーナー育成制度の構築を目的とした技術協力「西バルカン地域（セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ）における中小企業メンターサービス構築・普及促進プロジェクト（2013年～2016年）」を実施した。これにより対象3か国のメンター制度が構築/改善されたが、セルビアは生産性を向上させるカイゼン手法の導入に向けた対応やメンターの資格更新方法について課題がある。一方、ボスニア・ヘルツェゴビナ及びモンテネグロについては、対象地域の拡大に向けた動きやメンタートレーナーの育成制度が完成していないことから継続した支援が必要とされ、加えて上述のとおり、隣国のマケドニアも中小企業振興に力を入れており、メンターサービスの導入が必要とされている。

(2) 当該国における本事業の位置づけ

セルビア政府は、雇用増大とバランスのとれた地域開発を行っていくことを国の開発戦略の重要な要素としている。同国では雇用増大ならびに地域開発の双方を中小企業の振興に大きく依存しており、その意味で国の開発政策の中で中小企業振興の果たす役割は大きい。セルビア政府は中小企業に関する政策として経済省が「中小企業開発戦略」（2015年～2020年）を策定しているが、その中で中小企業の競争力と輸出力の増大による生活水準の向上を掲げ、ビジネス開始初期の事業存続率向上による起業の増加、零細小起業の成長による中小企業セクター全体の成長と発展の促進を掲げている。

メンターサービスは、前述の JICA の前身プロジェクト終了後も中小企業政策の実施機関であるセルビア開発庁 (Development Agency of Serbia : DAS) が予算を確保し、DAS の監督の下、セルビア全土 18 か所に存在する地域開発局/地域センターの大部分によって中小企業へ提供されている。本事業は、メンター制度のサービスにカイゼン手法を取り入れ、メンターの質の担保に関する課題を解決することによって、中小企業の競争力強化に貢献する。また DAS は、同国の投資促進機関でもあるため、セルビア国内にて投資先として有望な企業の情報を収集し、企業の特徴に応じてメンターサービスを提供しながら有望企業の育成を行う。

ボスニア・ヘルツェゴビナでは、経済安定化に向けて中小企業の役割が重視されている。国家レベルの中小企業支援は対外貿易経済関係省 (Ministry of Foreign Trade and Economic Relations: MOFTER)²が管轄しているが、実質的には2つのエンティティ³が

² MOFTER は諸外国の窓口、両エンティティの調整役の機能を有しているに留まり、国家レベルの中小企業振興戦略 (2009-2011) は既に失効している状況である。

それぞれ策定している「中小企業振興戦略」（FBiHは2009年～2012年、RSは2015年～2020年）の下で中小企業振興支援が実施されている。

両エンティティ戦略文書では、法律やファイナンス環境などのビジネス支援環境の改善、付加価値の増大、創造的あるいは輸出指向の中小企業に対する支援を通じた成長の促進などによって中小企業の競争力強化を図っている。一方で両エンティティの省庁は予算及び実施体制のせい弱さからその施策能力には限界があるためEU主導で各地に設立された地域開発センターが中小企業支援の実施を担っており、これに一部の自治体が設立した機関が若干関与している。

本事業はメンターサービスを構築することにより、中小企業支援機関及び関係省庁の支援能力を向上させ、その活用により起業支援、中小企業による雇用の増加、中小企業の競争力強化等を支援するものであり、ボスニア・ヘルツェゴビナの政策に沿ったものと言える。

モンテネグロ政府は、海外からの直接投資と並び、中小企業の振興が国の変革に寄与し、EU加盟に向けて貢献すると期待している。すなわち中小企業開発はGDP増加、雇用創出、失業率低下、貿易赤字の縮小をもたらす、国の開発戦略が目指す「創造」、「地域開発」、「EU統合」の中で重要な役割を果たすと位置づけられている。具体的な中小企業政策は、中小企業開発庁（Directorate for Development of Small and Medium Enterprises: DDSME）が策定した中小企業振興戦略（2011年～2015年）に基づいて行われている。同戦略は①中小企業のビジネス環境整備、②金融支援の改善、③中小企業の競争力強化、起業の促進、④起業家支援の4つの柱で構成されている。

同戦略の企業の競争力強化においては、中小企業支援機関の能力強化の必要性が述べられており、変化の激しい経済社会環境の中で中小企業が競争力を持って存続するための支援の必要性が認識されている。本事業はメンターサービスの構築を通じて中小企業振興における実施機関の支援能力を向上させ、中小企業のビジネス環境整備、中小企業の競争力強化、起業の促進等を支援するものであり、モンテネグロの政策と一致する。

マケドニアは、同国企業の99.5%が中小零細企業であることから、経済成長の柱として中小企業支援を重視しており、現在ILOの専門家を招いて、SME戦略（2017年～2020年）を策定中である。現在の中小企業振興に関する施策実施については、マケドニア企業振興局（Agency for promotion of entrepreneurship of the Republic of Macedonia (APERM)）が担うが、中小支援メニューが不足しており、また、中小企業支援に従事する人材が十分に育成されていない状況であるため、中小企業支援体制を見直し、

³ BiH国内には、ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦（英語名：The Federation of Bosnia and Herzegovina、以下FBiH）、スルプスカ共和国（英語名：Republic of Srpska、以下RS）の2つのエンティティが存在する。

施策内容を充実させることが急務である。

(3) 中小企業振興に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

西バルカン地域において、セルビア及びモンテネグロを対象に 2006 年～2007 年にかけて中小企業に関する政策支援を目的とした「セルビア・モンテネグロ中小企業支援機関強化プロジェクト」(技術協力プロジェクト)を実施。専門家派遣を通じて各地の地域局/地域センターで提供される中小企業向け行政サービスの標準化や企業向け支援体制の確立を図った。ボスニア・ヘルツェゴビナについて、2007 年～2009 年の 2 年間、MOFTER をカウンターパートとして「中小企業振興プロジェクト」を実施し、同国の中小企業振興政策整備に向けて課題と対応策を明らかにした。同時期に、セルビアに対し、2008 年～2011 年に中小企業の企業診断やアドバイザー活動を行うメンター制度の構築及び定着を目的とした「メンター制度組織化計画プロジェクト」(技術協力プロジェクト)を行った。マケドニアについては、2010 年の 1 年間、短期個別専門家 1 名を派遣し、同国の生産性向上支援の実施機関の職員の能力強化及びプログラムの企画・実施を支援する「生産管理プロジェクト」を実施した。その後、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロを対象として、2013 年～2016 年まで中小企業向け公的支援(メンターサービス)の質の向上及び実施体制の強化を目的として本案件の前フェーズ案件である「西バルカン地域(セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ)における中小企業メンターサービス構築・普及促進プロジェクト」を実施した。

(4) 他の援助機関の対応

対象 4 か国は EU 諸国と地理的に近く、貿易での関係が深い上に、EU 加盟に向け EU をモデルとした政策・制度の整備を行っていることから、EU や EU 諸国のドナーからの支援プロジェクトの数が多い。欧州復興開発銀行 (EBRD) や EU、ドイツ国際協力公社 (GIZ) 等が中小企業向けの特定分野に特化したコンサルティングに関する資金補助や人材育成を含め各種の支援を行っている。また、セルビアにて、米国国際開発庁 (USAID) は産業クラスターに対する金融支援を実施している。

3. 事業概要

(1) 事業目的 (協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業はセルビアについては、同国で構築されたメンター制度をカイゼン手法等の技術支援を行うことで補強すると共に、ボスニア・ヘルツェゴビナとモンテネグロにおいては、構築されたメンター制度をもとにメンタートレーナー⁴の育成を行い同国内のサ

⁴ メンタートレーナーとは、メンターを育成する能力を有する者である。育成したメンターの中から選ばれ、メンタートレーナー研修を受けることで認定される。メンタートレーナーには 2 種類あり、1 つ目は座学メンタートレーナーであり、2 つ目は OJT メンタートレーナーである。

ービス対象地域を拡大させ、マケドニアにおいては、中小企業に対するメンターサービスの導入・提供を行うことで、メンターサービスを提供・運営する中小企業支援機関の中小企業への支援能力向上を図り、もって同地域の中小企業が定着・発展することに寄与するものである。

なお、本事業は国別に4つのサブプロジェクトとし、全体で1つの広域プロジェクトとして実施することで、4か国内での情報共有を促進し、提供されるメンターサービスの質の向上に繋げる。また、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニアの目的達成においてはセルビアの経験、リソースを活用することで効率的・効果的な支援を行う。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニア

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：

セルビア：DAS、地域開発局/地域センター（Regional Development Agency (RDA)、Regional Center (RC)）

ボスニア・ヘルツェゴビナ：Ministry of Foreign Trade and Economic Relations (MOFTER)、Federal Ministry of Development, Entrepreneurship and Craft (MODEC)、Ministry of Industry, Energy and Mining, Republic of Srpska (MIER RS)、Republic Agency for the Development of Small and Medium Enterprises Republic of Srpska (SME Agency: RARS)、City Development Agency (CDA)、サラエボ経済地域開発庁（Sarajevo Economic Region Development Agency (SERDA)）、Regional Development Agency (RDA)

モンテネグロ：DDSME、ビジネスセンター（Business Center (BC)）

マケドニア：Agency for Promotion of Entrepreneurship of the Republic of Macedonia (APERM)、Regional Entrepreneurship Development Center (RCPP)、Enterprise Support Agency (ESA)、他

最終受益者：各国の対象地域における中小零細企業

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2017年1月～2019年12月を予定（計36ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）：約4.7億円

(6) 相手国側実施機関

- ・セルビア：DAS
- ・ボスニア・ヘルツェゴビア国：FBiH側：MODEC、RS側：RARS
- ・モンテネグロ：DDSME

・マケドニア：APERM

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣

総 M/M：106 M/M

専門科目：

-プロジェクト全体総括/域内連携促進 直営専門家派遣（28 M/M：業務調整）

-制度設計（14 M/M）

-カイゼン指導・生産管理/（18 M/M）

-企業診断/人材育成（17.5 M/M）

-創業支援（7.5 M/M）

-投資促進（15 M/M）

-業務調整（6 M/M）

-その他 の専門分野

② 本邦及び他国の研修員受け入れに係る旅費

③ 機材供与（プロジェクトに必要な機材の供与）

④ ローカルコンサルタント備上費

⑤ 第三国講師備上費

⑥ 研修及びセミナー開催費（一部）⁵

⑦ その他現地活動経費

2) セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニア側：

① カウンターパートの配置と給与・手当、カウンターパートの活動経費

② 日本人専門家に必要な執務室（家具等の設備を含む）とユーティリティ経費

③ 研修及びセミナー開催施設・設備

④ プロジェクト実施に必要となる基本的なデータ（地図や写真等を含む）及び関連した情報

⑤ カウンターパートの国内旅費

⑥ 国内でのメンタリング及びメンタートレーナーの研修講義に係る給与・手当等

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010年公布）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当

⁵ メンター育成研修、メンターサービス構築に関するセミナー、対象国4か国を集めた情報交換及び勉強会等を想定。

せず、環境への望ましくない影響は最小限であると判断される。

2) ジェンダー・平等推進／平和構築・貧困削減

女性起業家にも裨益する事業となるよう活動内容において考慮する。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロでは、前述の通り 2012 年から 2016 年まで「西バルカン地域（セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ）における中小企業メンターサービス構築・普及促進プロジェクト」を実施しており、メンター制度の構築及び質の向上に関する協力を実施しており、本事業では 3 か国の経験をマケドニアのメンターサービス導入において活用する。

セルビアでは前述の通り 2008 年から 3 年間「メンター制度組織化計画プロジェクト」を実施、ボスニア・ヘルツェゴビナでは 2007 年から 2 年間 MOFTER をカウンターパートとして「中小企業振興プロジェクト」を実施し、モンテネグロでは 2006 年から 1 年間、DDSME をカウンターパートとして「中小企業支援機関強化プロジェクト」を実施。なお、マケドニアでは、2010 年に「生産管理プロジェクト」を実施。本事業はこれらのプロジェクトで技術移転を行った人材を積極的に活用する。

2) 他ドナー等の援助活動

セルビアでは、USAID が産業クラスターに対する金融支援を実施している。モンテネグロでは、EBRD が Turn Around Management Programme (TAM) 及び Business Advisory Services (BAS) というプログラムを通じて、中小企業に対してローカルもしくは海外のコンサルタントを紹介すると共にコンサルタントフィーの一部を補助している。EU が実施するバウチャープログラムも同様であり、中小企業が受けるコンサルテーションの費用の一部をバウチャーを使って支援する。これらのプログラムは特定された課題を解決する専門のコンサルティングと企業をマッチングし、コンサルティングの資金補助を行うものである。それに対し、本事業で育成するメンターは様々な産業分野に属する企業の経営に関する初期診断を行い、より効果的な経営を行うためのコンサルティングや経営方針の作成を経営者とともに行う。従って、本事業実施後、より深い課題の解決が必要な場合は他ドナーのプログラムに繋ぐという相互補完的な取り組みが可能である。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

西バルカン地域（セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニア）において中小企業への経営指導サービス（以下、メンターサービス）が継続・拡大され、同地域の中小企業が発展する。

上位目標の達成度合を図る指標

1. 各国の実施機関が毎年メンターサービスを受ける企業を公募し、メンター制度に沿った形で、サービスを提供している。
 2. 各国においてメンターサービスを受けた中小企業の数が増加している。
 3. メンターサービスを受けた中小企業の X%以上が、メンターサービスを受けたことにより事業が改善される。
- 2) プロジェクト目標と指標
- 各国の実施機関のメンターサービスの内容及び実施体制が改善し、対象国内でのサービス提供地域が拡大し、西バルカン地域間の協力体制が強化される。
1. メンターサービスの構築及び見直しに関する戦略・計画、実施ガイドライン、メンター育成カリキュラム、メンターの評価方法について、必要に応じて自ら更新する能力が各国の実施機関に備わっている。
 2. X%以上のメンターが、メンターサービスの提供体制の向上を通じて、能力が強化される。
 3. 対象とする実施機関が各国の対象地域間を取りまとめる組織体制が整ったと評価する。
- 3) 成果
1. メンターサービスが構築または改善される。
 2. 継続可能なメンター育成制度が確立される。
 3. 地域間での協力体制が構築される。
 4. 西バルカン地域の企業と外資企業間の連携を促進する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 事業実施のための前提条件

1. メンターとなる人材が確保される。
2. 上記人材が訓練を受け、メンターサービスを提供する時間ならびに人件費等の予算が確保される。

(2) 成果達成のための外部条件

1. 対象国にてメンターサービス等の中小企業支援に関する政策が継続する。
2. 対象とする中小企業支援機関における中小企業支援の方針が変わらない。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

対象とする中小企業支援機関において、メンターを配置するための予算が継続的に確保される。

(4) 上位目標達成のための外部条件

1. 中小企業がメンター制度を活用し、育成されたメンターが継続的にメンターサービスを提供することができる。
2. 対象 3 か国の経済状況が極端に悪化しない。

6. 評価結果

本事業は、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロ、マケドニアの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、実施の意義は高い。4カ国においては、中小企業の振興は重点政策として位置づけられており、センター制度はその中でも政策の実現に向けて重要な施策である。また、本事業は日本が蓄積する中小企業経営指導分野の経験を活用できるものであると共に、先行するセルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンテネグロでの日本の協力成果を発展・展開させるものであり、協力する意義と実施効果は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1) 類似案件の評価結果

前フェーズ案件（技術協力「西バルカン地域における中小企業メンターサービス構築・普及促進プロジェクト」（2013年 - 2016年））では、西バルカン地域3か国（セルビア、モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ）を対象として、各国共通の中小企業支援制度を確立した。3か国で共通化されたマニュアル及び制度をもとに育成された各国のメンター同士が数度に渡って一堂に会し、各国の取り組み事例の紹介や知見の共有を行い、能力の向上及び国を超えた協力関係の構築が積極的に行われた。この事例から、広域案件では、まず各国で共通化された制度を構築し、その次に対象国間での交流を活発化させることで、より地域間での連携が強固になり、プロジェクトの成果にさらなる持続発展性を担保するという相乗効果が出ることが、教訓として得られた。

(2) 本事業への教訓

本事業において、西バルカン地域3か国（セルビア、モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ）に加えて、マケドニアも対象国として追加されるため、7.（1）に記載のとおり広域案件としての相乗効果を引き続き発現させることが可能となるよう、前フェーズで確立したメンターサービス制度の骨子を活用して、マケドニアでもメンターサービス制度を確立し、人的交流を活発化させる活動を域内で継続可能になるような仕組みづくりを行うことを念頭にプロジェクト計画を作成した。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4.（1）のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始3か月	ベースライン調査
事業終了3年後	事後評価