

令和4年度外務省ODA評価

過去のODA評価案件  
(2015～2021 年度)のレビュー  
(第三者評価)

報告書

令和4(2022)年11月

評価主任:政策研究大学院大学政策研究科教授 大野泉

株式会社 国際開発センター

## はしがき

本報告書は、株式会社国際開発センターが、令和 4 年度に外務省から実施を委託された「過去のODA評価案件(2015～2021 年度)のレビュー」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を確保するために、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、平成 27 年度(2015 年度)から令和 3 年度(2021 年度)に実施した外務省の第三者による政策レベル ODA 評価案件を主な調査対象として、2015 年に策定された開発協力大綱を切り口としてレビューを行うとともに、提言及び教訓の分類化・体系化を行い、今後の ODA の政策立案及び実施に関する新たな視点への提言などを取りまとめました。さらに、評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価は、評価主任(政策研究大学院大学政策研究科 大野泉教授)、株式会社国際開発センターで構成される評価チームが実施しました。評価主任である大野教授には評価作業全体を総括・指導いただきました。また、調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)などの関係者からも多大なご協力をいただきました。ここに謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

令和 4 年 11 月  
株式会社国際開発センター

## 過去のODA評価案件(2015～2021年度)のレビュー〈概要〉

### 評価の実施体制

評価者 (評価チーム)

・評価主任: 大野 泉 政策研究大学院大学政策研究科教授

・コンサルタント: 株式会社国際開発センター

評価実施期間: 2022年8月～2022年11月

### 評価の背景・目的・対象

開発協力大綱(2015年)の実施状況を確認し、今後のODA政策及びその実施に際して考慮すべき事項や新たに盛り込む視点等について提言を示すことを目的として、本調査を実施した。2015年度から2021年度に実施された政策レベルのODA評価報告書に2014年度評価報告書とJICA事後評価報告書(2015年度以降実施案件)も対象に加え、開発協力大綱の主要項目に即したレビューを行った。さらに開発協力白書、外交青書等からの補足情報の確認、有識者からの意見聴取も実施した。

### 評価結果のまとめ

#### (1) 日本の開発協力の動向及び特徴の把握

2015年を基準に、その前とその後の日本の開発協力の実績を比較分析した。日本の開発協力は、予算の大幅な増加はなされない中、限られた財源の中で国際情勢や世界的課題に応じ、適宜支援分野及び地域の配分を変えて対応してきた。開発協力大綱で重視された「連携」については、日本NGO連携無償資金協力及び国際機関との連携実績から、強化されつつある。ODA以外による開発途上国への資金の流れも増加しており、引き続きODAと民間部門との連携が重要である。

#### (2) 開発協力大綱を切り口とした過去のODA評価報告書のレビュー

対象59件の評価報告書について、開発協力大綱の項目に沿ってODA評価の視点からメタ評価を行った。全体として、「政策の妥当性」については高い整合性が認められ、「結果の有効性」についてはプラスの効果が認められ、「プロセスの適切性」については適切に実施されたとおおむね判断できる。また、「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」についてもかなり言及されている。しかしながら、開発協力大綱に記載されている各項目に関してこれらの視点の個別評価結果を見ると、必ずしも全ての項目に関してこのように高く評価されたわけではなかった。

#### (3) ODA評価報告書で出された提言・教訓の整理

対象59件の評価報告書から計285件の提言・教訓を抽出し、開発協力大綱の各項目を切り口としたレビューと、既存調査(注)で用いられた提言・教訓のサブ・カテゴリーへの分類を行い、「過去のODA評価案件(2003～2013年度)のレビュー」結果と比較した。開発協力大綱を切り口としたレビューでは、項目別の提言・教訓数の上位3位は、実施・実施上の原則の「戦略性の強化」、同「効果的・効率的な開発協力推進のための原則」、重点政策・重点課題「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」であった。また、「多様な資金・主体との連携」に関する複数項目を合計すると、全体の2位であった。

(注)「令和2年度「過去のODA評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書」

#### (4) 今後の開発協力政策の立案・実施に際して考慮すべき事項、新たに盛り込む視点の考察

考慮すべき主な留意点は、「戦略性」と「国益」である。開発効果を高めるための「戦略性」と、国家安全保障戦略や「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」等の国家戦略や外交戦略の視点からの「戦略性」との二つの次元で「戦略性」を考える必要がある。また、開発協力において「国益」は、広義で捉えるものであり、開発協力の範囲の拡大や実施上の原則等については、国民的合意の形成が必要である。日本がODA予算を使い特定の分野に積極的に取り組むとすれば、国民の理解は不可欠であるため、広報や評価モニタリングを常に分かりやすい形で発信することが重要である。

## **評価結果に基づく提言**

### **(1) 開発協力大綱に関する提言**

#### **ア 開発協力大綱における戦略性の明確化**

開発協力大綱と国家戦略との関係を明確に示しつつ、途上国の持続的開発という、長期・グローバルな視点に留意する必要がある。加えて、非軍事的協力の方針の堅持とその下で許容できる支援範囲・実施原則や、国際機関・他ドナー・新興ドナー・NGO 等との連携方針を明確化すべき。軍関係者が関わる支援が必要な範囲が広がる場合は、非 ODA 枠組みの国際協力仕組みの創設を検討すべき。

#### **イ 大綱の構造・内容の一貫性とメリハリの強化**

現行の開発協力大綱では、目的、理念と実施上の留意点について必ずしも相互の関係が明確ではない、3つの重点課題の下に記載された支援分野が細分化され過ぎている、などの課題が見られる。記載内容をより明確で理解しやすい内容として、全ての協力で考慮すべき事項と、案件によって強弱をつけるべき項目を分けて記載するなど、より具体的協りに反映しやすい構成とすべき。また、国民の参加及びコンセンサスを得られるものとするため、文章をより平易に分かりやすくすべき。

#### **ウ 「実施上の原則」及び「実施体制」**

「実施・実施上の原則」、「実施・実施体制」で述べられている項目のうち、「国際的議論への積極的貢献」、「開発協力の適切性確保のための原則」、「連携の強化」、「実施基盤の強化」などは引き続き重要。軍関係者の関わる協力等は、透明性ある形での順守状況の確認を継続すべき。

### **(2) 開発協力政策及びその実施に関する提言**

#### **ア 開発協力の実施における戦略性の強化**

開発効果を高めるための「戦略性」が引き続き重要であり、優先順位付けに加え、日本の強みの再確認、自助努力支援、出口戦略、政策・制度面やインフラの運用面の支援、知日人材の活用等、日本が選ばれるパートナーになる努力をすべき。

#### **イ 実施体制の強化に向けた継続的取組**

個別の開発協力政策の策定・実施に当たり、各 ODA 評価報告書で出された「他アクターとの連携強化」「モニタリング・評価」「広報」に関する提言・教訓は、全ての政策でふまえるべき。また、複数国・地域協力、紛争影響国支援、災害支援、個別セクターに関する提言・教訓に関しては、該当する政策において参照するべき。

#### **ウ 成果指標の設定**

目標を数値で示すことは、戦略・プライオリティの明確化につながるるとともに、開発協力の成果を国民に分かりやすく伝える手段の一つであり、国民的合意形成の一助となり得る。よって、日本が取り組む目標について、実施レベルでの成果指標を設定し、達成状況を可視化すべき。

### **(3) ODA 評価手法に関する提言**

#### **ア 政策レベル ODA 評価と開発協力大綱の結びつき強化**

1)大綱との関係性をより意識して評価テーマの選定を行うこと、2)大綱見直しの是非や検討項目を洗い出せるよう、ODA 評価レビューの実施のタイミングを考慮すること、3)大綱の特に重点政策については、ODA 評価でも成果の達成状況を確認すること、4)大綱の「実施上の原則」や「実施体制」に関する内容に照らして評価の視点を改定することが重要。

#### **イ 評価結果を導くプロセスの明示**

評価業務のプロセスと結果の記述の仕方は様々で、明確な記述のない報告書も多い。考慮すべき要素ごとにレーティングをし、重みを付け、総合判断をする、などの手順と結果を評価報告書に記述できれば、評価結果の透明性が高まる。

# 目次

はしがき

概要

第 1 章 調査の実施方針 .....	1
1 調査の背景と目的 .....	1
2 調査の対象 .....	1
3 調査の手順 .....	5
4 調査の方法 .....	5
5 調査の制約 .....	8
6 調査の実施体制 .....	8
第 2 章 日本の開発協力の動向及び特徴 .....	9
1 開発協力大綱(2015 年)の概要 .....	9
2 日本の ODA の動向 .....	11
3 まとめ .....	18
第 3 章 開発協力大綱(2015 年)を切り口とした ODA 評価報告書のレビュー .....	19
1 「政策の妥当性」のレビュー .....	19
2 「結果の有効性」のレビュー .....	22
3 「プロセスの適切性」のレビュー .....	24
4 「外交的な重要性、外交的な波及効果」のレビュー .....	27
5 分野分類別のレビュー .....	28
6 年度別のレビュー .....	30
7 開発協力大綱(2015)が新たに強調した内容に関して .....	31
8 その他資料に基づく補足情報 .....	33
9 まとめ .....	39
第 4 章 ODA 評価報告書で出された提言・教訓の整理 .....	43
1 開発協力大綱を切り口としたレビュー .....	43
2 提言・教訓の類型化 .....	49
3 まとめ .....	54
第 5 章 有識者の意見にみる現大綱の振り返りと今後の開発協力政策の立案・実施に際して考慮すべき事項、新たに盛り込む視点の考察 .....	56
1 当時、論点となった事項／今後、論点とすべき事項についての意見 .....	56
2 大綱策定後の ODA 実施・運営状況の評価、及び開発協力事業の効果についての意見 .....	58
3 ODA 評価と大綱との関係性についての意見 .....	59
4 大綱見直し、今後の開発協力政策、実施に当たり考慮すべき点 .....	60
5 得られた示唆、考察 .....	61
第 6 章 提言 .....	63
1 開発協力大綱に関する提言 .....	63
2 開発協力政策及びその実施に関する提言 .....	64
3 ODA 評価手法に関する提言 .....	65

## 第1章 調査の実施方針

### 1 調査の背景と目的

政府開発援助(ODA)は、日本の国際貢献の主要な柱として、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められていることから、外務省は、1981年からODA評価等を通じその一層の充実を図っている。政策レベルの評価においては、これまで様々な提言・教訓が出されており、同提言・教訓を効果的に活用するためにも、過去のODA評価結果のレビューを定期的に行うことが有効である。こうした考えを踏まえ、外務省は、2014年度に「過去のODA評価案件(2003～2013年度)のレビュー」(以下、2014年度調査)を実施し、過去約10年間(2003～2013年度)に実施した外務省ODA評価(政策レベル評価:国別評価及び課題別評価)を対象に、評価結果及び提言・教訓の分類化と体系化を行った上で、ODA大綱を切り口としたレビュー、日本と他ドナーとの評価体制・手法に関する比較を実施し、ODA大綱の見直し検討、今後のODA評価における課題や方向性検討等に資するレビューを行った。その結果は、2015年に閣議決定された開発協力大綱の作成に活用された。

現行の開発協力大綱(2015年)以降、持続可能な開発目標(SDGs)の採択や気候変動に関するパリ協定の発効など、国際的な協力を通じて地球規模課題に取り組む動きが進展している。また、ロシアのウクライナ侵攻や中国の覇権的台頭、新型コロナウイルスの世界的流行などで内外環境が激変している。このような、開発協力大綱(2015年)の策定時からの大きな情勢の変化を踏まえ、時代に即した形で開発協力の在り方を見なおし、一層効果的・戦略的に実施することが求められている。

以上の背景を踏まえ、本調査の目的は以下のとおりである。

- (1) 平成27年度(2015年度)から令和3年度(2021年度)において外務省が行った、政策レベルの第三者によるODA評価案件を主たる対象とし、開発協力大綱の主要項目に即してレビューを行い、ODA政策及びその実施と、大綱との整合性、達成状況等を確認すること。
- (2) 上記(1)の分析を踏まえ、今後のODA政策及びその実施に際して考慮すべき事項、新たに盛り込む視点等について提言を示すこと。

### 2 調査の対象

調査計画時においては2015年度から2021年度に実施された外務省の第三者による政策レベルODA評価案件を主な対象としていたが、第1回検討会の議論を踏まえ、2014年度調査(2003～2013年度対象)において、対象から漏れた2014年度案件も本レビューの対象に含めて分析することとした。よって、対象案件総数は40件で、内訳は国別評価が22件、課題・スキーム別評価等が18件である。外務省の第三者評価による政策レベル評価の対象案件一覧を表1-1に、地域別分類を表1-2に示す。

表 1-1 本レビュー対象評価案件一覧(国別・課題・スキーム別)

No	レビュー案件	年度	No	レビュー案件	年度
<b>国別評価 (22 件)</b>					
1	メコン地域の ODA 案件に関わる日本の取組の評価(タイ、カンボジア、ベトナム、ラオス、ミャンマー)	2014	12	カンボジア	2017
2	パキスタン	2014	13	アンゴラ	2018
3	ケニア	2014	14	インドネシア	2018
4	ベトナム	2015	15	コスタリカ・ニカラグア	2018
5	太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる日本の取組の評価(14 か国を概観)	2015	16	フィリピン	2019
6	コーカサス諸国への支援の評価(アゼルバイジャン、ジョージア、アルメニア)	2015	17	ブラジル	2020
7	モロッコ	2015	18	モンゴル	2020
8	タンザニア	2016	19	ルワンダ	2020
9	パラグアイ	2016	20	東ティモール	2021
10	インド	2017	21	ペルー	2021
11	ウガンダ	2017	22	マラウイ	2021
<b>課題・スキーム別評価 (18 件)</b>					
23	法制度整備支援の評価				2014
24	緊急事態における人道支援の評価				2014
25	保健関連ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた日本の取組の評価				2014
26	相対的に所得水準の高い国に対する無償資金協力の評価				2014
27	草の根技術協力に関する評価				2014
28	環境関連ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた日本の取組の評価				2015
29	日本の教育協力政策 2011-2015 の評価				2015
30	債務免除の評価				2015
31	環境汚染対策の日本の取組評価				2016
32	無償資金協力(日本方式)の普及の評価				2016
33	タイの産業人材育成分野への支援の評価				2016
34	JICA ボランティア事業の評価				2017
35	TICAD プロセスをふまえた最近 10 年間の日本の対アフリカ支援の評価				2017
36	南部回廊を中心としたメコン地域の連結性の評価				2017
37	日本 NGO 連携無償資金協力の評価				2019
38	女性のエンパワーメント推進にかかる ODA の評価				2019
39	SATREPS(地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム)の評価				2019
40	教育協力政策の評価				2021

出典:評価チーム作成

表 1-2 国別評価の地域別分類

地域	対象国・地域数 (報告書件数)	国別評価実施国/地域 (実施年度)
東アジア	6 各国・1 地域 (7 件)	メコン地域(2014)、ベトナム(2015)、カンボジア(2017)、インドネシア(2018)、 フィリピン(2019)、モンゴル(2020)、東ティモール(2021)
南アジア	2 各国(2 件)	パキスタン(2014)、インド(2017)
中央アジア・ コーカサス	3 各国(1 件)	アゼルバイジャン、ジョージア、アルメニア(コーカサス諸国)(2015)
中東・ 北アフリカ	1 各国(1 件)	モロッコ(2015)
サブサハラ・ アフリカ	6 各国・1 地域 (7 件)	ケニア(2014)、タンザニア(2016)、ウガンダ(2017)、アンゴラ(2018)、ルワンダ(2020)、マラ ウイ(2021)、TICAD プロセスをふまえた最近 10 年間の日本の対アフリカ支援の評価(2017)
中南米	5 各国(4 件)	パラグアイ(2016)、コスタリカ・ニカラグア(2018)、ブラジル(2020)、ペルー(2021)
大洋州 (小島嶼国)	1 地域(1 件)	太平洋島嶼国(14 各国を概観)(2015)
合計	23 各国・3 地域(報告書件数 23 件)	

注:本調査対象の国別評価は 22 件であるが、課題別評価のうち特定地域を対象としている 1 件(「TICAD プロセスをふまえた最近 10 年間の日本の対アフリカ支援の評価」)を追加し、全体の報告書件数が 23 件となっている。また、1 報告書内で複数国を対象としている場合があるため、ここでは 23 各国・3 地域となっている。

出典:外務省 ODA ホームページ「国別地域政策・情報」を基に評価チームが作成

調査対象年に実施された課題・スキーム別評価 17 件を開発協力大綱の重点課題に沿って分類すると、『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減 8 件(貧困削減、産業基盤整備・産業育成、科学技術・イノベーション促進、職業訓練・産業人材育成、保健医療、女性の能力開発各 1 件、教育 2 件)、『普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現』2 件、『地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築』2 件(いずれも環境)、その他 5 件(うち 3 件は市民社会協力)と大きく偏っている。また、地域では、南アジア、中央アジア・コーカサス、中東の情報が全体のバランスから見て少ない。

このような状況を考慮し、開発協力大綱策定の翌年度である 2015 年度以降に実施された案件の JICA 事後評価 19 件についてもレビューの対象とした。これによって、『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減 23 件、『普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現』3 件、『地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築』5 件、その他 5 件となり、重点課題内部でのバランスは多少改善された。表 1-3 に外務省の課題・スキーム別評価及び JICA 事後評価の対象案件を重点課題に沿って整理した。

表 1-3 課題・スキーム別評価及び JICA 事後評価の分野ごとの分類

重点課題	分野	課題・スキーム別評価	JICA 事後評価
「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減	-	● 債務免除の評価(イラク、ミャンマー)(2015)	
	産業基盤整備・産業育成 <sup>注2</sup>	● 南部回廊を中心としたメコン地域の連結性の評価(タイ、カンボジア、ベトナム)(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 西アフリカ成長リング回廊整備戦略的マスタープラン策定プロジェクト(2020)</li> <li>● ウクライナ「空間情報統合プロジェクト」(2020)</li> <li>● パキスタン「電力セクター改革プログラム(II)」(2017)</li> <li>● ヨルダン「金融セクター、ビジネス環境及び公的サービス改革開発政策借款」(2020)</li> <li>● ヨルダン「財政・公的サービス改革開発政策借款」(2017)</li> <li>● シエラレオネ「第二次配電網緊急改修計画」(2020)</li> <li>● ジブチ「道路管理機材整備計画」(2020)</li> </ul>

	持続可能な都市		<ul style="list-style-type: none"> <li>● ハブアニューギニア「レイーナザブ都市開発計画プロジェクト」(2019)</li> <li>● ニカラグア「マナグア市都市開発マスタープランプロジェクト」(2020)</li> </ul>	
	情報通信技術(ICT)・先端技術の導入			
	科学技術・イノベーション促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>● SATREPS(地球規模課題対応国際科学技術協カプログラム)の評価(タイ、南アフリカ)(2019)</li> </ul>		
	研究開発			
	経済政策			
	職業訓練・産業人材育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● タイの産業人材育成分野への支援の評価(2016)</li> </ul>		
	雇用創出			
	農林水産業の育成		<ul style="list-style-type: none"> <li>● スーダン「リバーナイル州灌漑スキーム管理能力強化プロジェクト」(2020)</li> <li>● ベトナム「コーヒーバリューチェーン強化事業」(2020)</li> <li>● ブータン「第三次農村道路建設機材整備計画」(2020)</li> </ul>	
	保健医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 保健関連ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた日本の取組の評価(2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● カンボジア「救急救命医療整備事業」(2020)</li> <li>● ウズベキスタン「ナボイ州総合医療センター機材整備計画」(2020)</li> </ul>	
	安全な水・衛生		<ul style="list-style-type: none"> <li>● パキスタン「ラホール給水設備エネルギー効率化計画」(2020)</li> </ul>	
	食料・栄養			
		万人のための質の高い教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 日本の教育協力政策 2011-2015 の評価(セネガル)(2015)</li> <li>● 教育協力政策の評価(エルサルバドル、マダガスカル)(2021)</li> </ul>	
格差是正				
女性の能力開発		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 女性のエンパワーメント推進にかかる ODA の評価(キルギス、ケニア)(2019)</li> </ul>		
文化・スポーツ				
普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現		法制度整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法制度整備支援の評価(2014)</li> </ul>	
		経済社会制度整備		
		ガバナンス		
		民主的政治体制構築		
		民主化		
		平和構築		<ul style="list-style-type: none"> <li>● カンボジア「第七次地雷除去活動機材整備計画」(2020)</li> </ul>
		災害支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 緊急事態における人道支援の評価(2014)</li> </ul>	
		治安維持能力強化		
国際公共財に関わる能力強化				
地球規模課題への取組を通じた持続可能な国際社会の構築	気候変動対策		<ul style="list-style-type: none"> <li>● ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VI)」(2019)</li> <li>● ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VII)」(2019)</li> </ul>	
	感染症対策			
	ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの推進			
	防災の主流化			
	防災対策・災害復旧対応			
	生物多様性の保全並びに森林、農地及び海洋における資源の持続可能な利用			
	健全な水循環の推進			
	環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 環境関連ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた日本の取組の評価(インドネシア、カンボジア)(2015)</li> <li>● 環境汚染対策の日本の取組評価(モンゴル)(2016)</li> </ul>		
	高齢化を含む人口問題への対応			
	食料安全保障及び栄養			

	持続可能な形で資源・エネルギーへのアクセスの確保		● モンゴル「ツェツィー風力発電事業」(2018)
	情報格差の解消		
分野横断的な方針	市民社会との連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>● JICA ボランティア事業の評価(ニカラグア、ブラジル)(2017)</li> <li>● 日本 NGO 連携無償資金協力の評価(ラオス、ミャンマー)(2019)</li> <li>● 草の根技術協力に関する評価(2014)</li> </ul>	
	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 無償資金協力(日本方式)の普及の評価(ヨルダン、スリランカ)(2016)</li> <li>● 相対的に所得水準の高い国に対する無償資金協力の評価(2014)</li> </ul>	

注 1: 括弧内は評価が実施された年度及びケース・スタディ対象国。

注 2: 「産業基盤整備・産業育成」分野について、JICA 事後評価におけるヨルダンの開発政策借款 2 案件は、該当分野がないものの、「金融」が含まれる本分野に分類した。同じくパキスタンとシエラレオネの電力案件は、内容的に「持続可能な形で資源・エネルギーへのアクセスの確保」とは結び付きにくいと考えられるため、インフラ支援全般を含む本分野に分類した。

出典: 評価チーム作成

### 3 調査の手順

本調査は 2022 年 8 月から 11 月までを調査期間として実施した。また、その間、外務省及び国際協力機構(JICA)関係者と 3 回の検討会を実施した。本調査の具体的な作業手順は以下のとおりである。

#### (1) 調査実施計画の策定

評価チームは、調査の目的、対象、分析枠組み、作業スケジュールを含む調査の実施計画案を策定し、第 1 回検討会において報告し、関係者の合意を得た。

#### (2) 分析作業

対象となる ODA 評価報告書のレビューを行うとともに、開発協力大綱に記された項目のうち、情報が全体のバランスから見て少ない項目について、外務省政策評価書、開発協力白書、外交青書等のレビュー及び JICA 事後評価報告書の分析によって補足した。また、第 2 回検討会において作業の途中経過を関係者に説明し、コメントを得て意見交換を行った。

#### (3) 報告書作成

分析結果及び第 3 回(最終)検討会における関係者の議論に基づき、本報告書を取りまとめた。

### 4 調査の方法

本調査では、主に(1)日本の開発協力の動向及び特徴の把握(第 2 章)、(2)開発協力大綱を切り口とした ODA 評価報告書のレビュー(第 3 章)、(3)ODA 評価報告書で出された提言・教訓の整理(第 4 章)、(4)有識者の意見にみる現大綱の振り返りと今後の開発協力政策の立案・実施に際して考慮すべき事項、新たに盛り込む視点の考察(第 5 章)の 4 つの作業を行った。また、これらから得られる今後の開発協力政策及び ODA 評価の改善に向けた提案を第 6 章に取りまとめた。なお、紙幅の関係で報告書本文に掲載しきれなかったが、第 4 章の分析結果から特に今後の政府開発援助政策の

立案及び実施に際して有用であると考えられた項目について、提言・教訓事例集を別冊に取りまとめた。各作業の詳細は以下のとおりである。

### (1) 日本の開発協力の動向及び特徴(第2章)

本レビューの対象である開発協力大綱(2015年)の内容を政府開発援助(ODA)大綱(2003年)との比較から概観したうえで、大綱の見直しが行われた2015年を基準に、その前(2010年～2015年)とその後(2016年～2020年/2021年)の日本の開発協力の動向と主な変化を既存のデータを基に分析した。

### (2) 開発協力大綱を切り口とした ODA 評価報告書のレビュー(第3章)

分析対象評価59件について、開発協力大綱の項目(6大項目・42項目)の切り口から、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性、外交的な波及効果、外交的な重要性、提言・教訓の観点でレビューを行った(表1-5 開発協力大綱の項目と ODA 評価報告書の分析項目の対比表を参照)。現行の ODA 評価報告書では、開発の視点からの評価で、4段階(極めて高い/高い/一部課題がある/低い)のレーティングが行われているが、開発協力大綱の切り口からのレーティングは行われていない。そこで、本調査では、評価報告書に記された既存のレーティングを参考としつつ、評価報告書の文面から改めてレーティングし、分析を行った。

表1-5において、「実施・実施上の原則」の「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」、「イ:開発協力の適正性確保のための原則」、「実施・実施体制」の「イ:連携の強化」、「ウ:実施基盤の強化」はいずれもそれぞれ以下で説明されている小細項目の題目であり、それ自身の内容について説明が記載されているわけではないが、それぞれの小細項目をまとめて考えたときにどのように判断できるかという観点からレーティングした。

評価の視点ごとのレーティングは表1-4に示すとおりである。また、上記の分析結果を踏まえ、開発協力大綱の項目の中で、対象評価報告書内に該当する記載の少なかった項目については、2015年度から2021年度に作成・公開された外務省政策評価書、開発協力白書、外交青書等の関連部分をレビューし、その取組と成果について補足した。

表 1-4 評価の視点ごとのレーティング

評価の視点	レーティング				
	高い整合性が認められる	整合性が認められる	ある程度整合性が認められる	整合性が認められない	該当なし/判断不能
政策の妥当性	高い整合性が認められる	整合性が認められる	ある程度整合性が認められる	整合性が認められない	該当なし/判断不能
結果の有効性	特筆すべきプラスの効果が認められる	プラスの効果が認められる	ある程度の効果が認められる	効果が認められない	該当なし/判断不能
プロセスの適切性	極めて適切に実施された	適切に実施された	ある程度適切に実施された	適切に実施されたとはいえない	該当なし/判断不能
外交的な重要性	言及有り	言及無し/判断不能			
外交的な波及効果	言及有り	言及無し/判断不能			
提言・教訓	言及有り	言及無し/判断不能			

出典:評価チーム作成

表 1-5 開発協力大綱の項目と ODA 評価報告書の分析項目の対比表

開発協力大綱の項目		政策の妥当性	結果の有効性	プロセスの適切性	外交的な重要性	外交的な波及効果	提言・教訓
<b>目的</b>							
	国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により積極的に貢献	○	○		○	○	○
	国益の確保（我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高い国際環境の実現、国際秩序の維持・擁護）	○	○		○	○	○
	多様な資金・主体と連携しつつ、様々な力を動員するための触媒、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に資する様々な取り組みを推進するための原動力としての役割	○	○	○	○	○	○
<b>理念・基本方針</b>							
ア	非軍事的協力による平和と繁栄への貢献	○	○		○	○	○
イ	人間の安全保障の推進	○	○		○	○	○
ウ	自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立発展に向けた協力	○	○		○	○	○
<b>重点政策・重点課題</b>							
ア	「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減	○	○		○	○	○
イ	普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現	○	○		○	○	○
ウ	地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築	○	○		○	○	○
<b>重点政策・地域別重点方針</b>							
	アジア地域：日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄にとり重要な地域である事を踏まえた協力	○	○		○	○	○
	東南アジア：連結性の強化を含むハード・ソフト両面のインフラ整備支援、共同体構築及びASEAN全体としての包括的持続的発展の支援	○	○		○	○	○
	南アジア：経済発展の基盤を構築するための協力、基礎生活分野の支援、貧富の格差を和らげるための経済社会インフラ整備支援	○	○		○	○	○
	中央アジア：コーカサス：隣接地域を含めた長期的な安定と持続可能な発展のための国づくりと地域協力を支援	○	○		○	○	○
	アフリカ：TICADプロセス等を通じて、官民一体となった支援、人間の安全保障の視点に立った支援	○	○		○	○	○
	中東：中東地域の平和と安定化に貢献し、我が国と中東地域諸国の共生・共栄に向けた支援	○	○		○	○	○
	中・東欧：普遍的な価値を共有する欧州への統合に向けた歩みを支持し、このために必要な支援	○	○		○	○	○
	中南米：貿易・投資等を通じた経済発展を一層促進していくための環境整備、国内格差を踏まえた支援	○	○		○	○	○
	小島嶼国：地球規模の環境問題の影響への対応など、小島嶼国の特殊性を踏まえた支援	○	○		○	○	○
<b>実施・実施上の原則</b>							
ア	効果的・効率的な開発協力推進のための原則	○		○			○
(ア)	戦略性の強化	○		○			○
(イ)	日本の持つ強みを活かした協力	○		○			○
(ウ)	国際的な議論への積極的貢献	○		○			○
イ	開発協力の適正性確保のための原則			○			○
(ア)	民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況			○			○
(イ)	軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避			○			○
(ウ)	軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況			○			○
(エ)	開発に伴う環境・気候変動への影響			○			○
(オ)	公正性の確保・社会的弱者への配慮			○			○
(カ)	女性の参画の促進			○			○
(キ)	不正腐敗の防止			○			○
(ク)	開発協力関係者の安全配慮			○			○
<b>実施・実施体制</b>							
ア	政府・実施機関の実施体制整備			○			○
イ	連携の強化			○			○
(ア)	官民連携・自治体連携			○			○
(イ)	緊急人道支援、国際平和協力における連携			○			○
(ウ)	国際機関、地域機関等との連携			○			○
(エ)	他ドナー・新興国との連携			○			○
(オ)	市民社会との連携			○			○
ウ	実施基盤の強化			○			○
(ア)	情報公開、国民及び国際社会の理解促進			○	○		○
(イ)	開発教育の推進			○			○
(ウ)	開発協力人材・知的基盤の強化			○			○

出典：外務省「開発協力大綱」を基に評価チームが作成

### (3) ODA 評価報告書で出された提言・教訓の整理(第4章)

分析対象評価 59 件に記載された合計 320 件の提言・教訓のうち、JICA 事後評価報告書の「個別案件に関する教訓」に分類した 35 件を除く、合計 285 件の提言・教訓を対象として提言・教訓の整理を行った。まず第 3 章と同様に開発協力大綱の項目を切り口に分類し、項目ごとの提言・教訓の比率・件数について分析の上、2014 年度に実施さ

れた「過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度)のレビュー」(2014 年度調査)との比較から提言・教訓の内容の変化について考察した。次に、令和 2 年度に実施された「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書にて提示された、提言・教訓の 5 つのカテゴリー及び 24 のサブ・カテゴリーに基づき合計 285 件の提言・教訓を分類し、開発協力大綱を切り口とした分析と同様に、2014 年度調査との比較及び変化について考察した。

#### (4) 有識者の意見にみる現大綱の振り返りと今後の政府開発援助政策の立案・実施に際して考慮すべき事項、新たに盛り込む視点の考察(第 5 章)

今後の開発協力大綱の見直しにおいて新たな視点を導くため、旧 ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会及び開発協力適正会議の委員に対して、開発協力大綱の実施・運営状況についての評価、開発協力大綱の決定に伴う開発協力事業の効果の変化、ODA の政策レベルの評価と開発協力大綱の関係性についての期待・意見、次期見直しにおける留意点等に関し、質問票／インタビューによって意見を聴取した。

### 5 調査の制約

本調査は、既存の ODA 評価報告書のレビューを通じて行うメタ評価であり、分析作業は全て評価報告書に記載されている内容に基づき行った。項目によっては分析している報告書と分析していない報告書があり、横断的な分析を行う際の制約となった。また、2014 年度調査と比較して、本調査の対象期間が短く、対象とする ODA 評価報告書の数も限られたことから、地域及び分野が偏ったものとなった。本調査の対象で既述したように、対象となる外務省の第三者による政策レベル ODA 評価案件 40 件に加え、JICA 事後評価 19 件を加えることで、分野及び地域の全体バランスを図った。加えて、レーティング該当件数が比較的少なかった項目に関して、既述したように 2015 年度～2021 年度に作成・公開された外務省政策評価書、開発協力白書、外交青書等の補足資料から情報の補完を試みた。

### 6 調査の実施体制

本調査は、評価主任、コンサルタントから構成される評価チームが実施した。評価チームのメンバーは以下のとおりである。

評価主任	大野 泉	政策研究大学院大学 教授
コンサルタント	牟田 博光	(株)国際開発センター 主席研究員
	シーク 美実	(株)国際開発センター 主任研究員
	高杉 真奈	(株)国際開発センター 主任研究員
	神宮司 真奈	(株)国際開発センター 研究員

## 第2章 日本の開発協力の動向及び特徴

本章では、本レビューの対象である開発協力大綱(2015年2月閣議決定、以下、開発協力大綱(2015年))というの内容を政府開発援助(ODA)大綱(2003年8月閣議決定、以下、ODA大綱(2003年))というとの比較から概観したうえで、大綱の見直しが行われた2015年を基準に、その前(2010年～2015年)とその後(2016年～2020年/2021年)の日本の開発協力の動向と主な変化を概観する。

### 1 開発協力大綱(2015年)の概要

本レビューの対象である開発協力大綱(2015年)の策定に際しては、グローバル化に伴う課題やリスクの増大、開発途上国間の多様化、多極化に伴う開発課題の複雑化、開発協力の新たな供与国として存在感を増す新興国、開発途上国に流入する民間資金といった新たな国際環境が考慮された。加えて、2013年6月に日本再興戦略の策定が行われ、同年12月には国家安全保障会議が設立、続いて、国家安全保障戦略が策定されるなど(同年12月)、これらの一連の動きの中で開発協力大綱は2015年に2月に策定された。

ODA大綱(2003年)と開発協力大綱(2015年)に記された主な方針を表2-1に比較した。また、改定で明記された新たな視点を赤字で表示した。これにみるとおり、開発協力大綱(2015年)では、大綱の目的において、平和と安全の維持や更なる繁栄の実現を念頭に「国益の確保に貢献」することが明記され、日本にとっての戦略性や安全保障上の意義が明確化された。また、これまでのODA大綱では単に「貧困削減」とされていた重点施策においても「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」となり、そのなかで「環境との調和への配慮」や「地球温暖化対策の観点を含めて世代を超えて『持続可能』」であることが明示された。さらに、開発協力の実施のポイントとして、民間企業の投資を促すことが対象国の成長と貧困削減につながるという認識の下、企業や地方自治体、大学、市民社会を含む多様な主体との連携強化も新たな視点として加わった。

表 2-1 ODA 大綱(2003年)と開発協力大綱(2015年)の比較

	ODA大綱 (2003年)	開発協力大綱 (2015年)
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄を確保</li> <li>◇ 国民の利益の増進</li> <li>◇ 国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策としての役割</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により積極的に貢献</li> <li>◇ <b>国益の確保</b>(我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高い国際環境の実現、国際秩序の維持・擁護)</li> <li>◇ <b>多様な資金・主体と連携</b>しつつ、様々な力を動員するための<b>触媒</b>、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に資する様々な取組を推進するための<b>原動力</b>としての役割</li> </ul>

基本方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 開発途上国の自助努力支援</li> <li>◇ 「人間の安全保障」の視点</li> <li>◇ 公平性の確保</li> <li>◇ 我が国の経験と知識の活用</li> <li>◇ 国際社会における協調と連携</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献</li> <li>◇ 人間の安全保障の促進</li> <li>◇ 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自律的發展に向けた努力</li> </ul>
重点政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 貧困削減</li> <li>◇ 持続的成長</li> <li>◇ 地球的規模の問題への取組</li> <li>◇ 平和の構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減</li> <li>◇ 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現</li> <li>◇ 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築</li> </ul>
実施	<p><b>【援助実施の原則】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 環境と開発の両立</li> <li>◇ 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避</li> <li>◇ 開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う</li> <li>◇ 開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う</li> </ul> <p><b>【援助政策の立案及び実施体制】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 一貫性のある援助政策の立案</li> <li>◇ 関係府省庁間の連携</li> <li>◇ 政府と実施機関の連携</li> <li>◇ 政策協議の強化</li> <li>◇ 政策の決定過程・実施における現地機能の強化</li> <li>◇ 内外の援助関係者との連携</li> </ul> <p><b>【効果的実施のために必要な事項】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 評価の充実</li> <li>◇ 適正な手続きの確保</li> <li>◇ 不正、腐敗の防止</li> <li>◇ 援助関係者の安全の確保</li> </ul> <p><b>【国民参加の拡大】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 国民各層の広範囲な参加</li> <li>◇ 人材育成と開発研究</li> <li>◇ 開発教育</li> <li>◇ 情報公開と広報</li> </ul>	<p><b>【効果的・効率的な開発協力推進のための原則】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 戦略性の強化</li> <li>◇ 日本の持つ強みを活かした協力</li> <li>◇ 国際的な議論への積極的貢献</li> </ul> <p><b>【開発協力の適正性確保のための原則】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況</li> <li>◇ 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避(軍や軍籍を有する者に対する非軍事目的の開発協力に関する方針を明確化)</li> <li>◇ 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況</li> <li>◇ 開発に伴う環境・気候変動への影響</li> <li>◇ 公正性の確保・社会的弱者への配慮</li> <li>◇ 女性の参画の促進</li> <li>◇ 不正腐敗の防止</li> <li>◇ 開発協力関係者の安全配慮</li> </ul> <p><b>【連携の強化】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 官民連携・自治体連携</li> <li>◇ 緊急人道支援、国際平和協力における連携</li> <li>◇ 国際機関、地域機関等との連携</li> <li>◇ 他ドナー・新興国との連携</li> <li>◇ 市民社会との連携</li> </ul> <p><b>【実施基盤の強化】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 情報公開、国民及び国際社会の理解促進</li> <li>◇ 開発教育の推進</li> <li>◇ 開発協力人材・知的基盤の強化</li> </ul>

注:赤字は開発協力大綱(2015年)で新たに明記された視点

出典:政府開発援助大綱(2003年)及び開発協力大綱(2015年)に基づき評価チームが作成

## 2 日本のODAの動向

### (1) ODAの一般会計予算の推移

日本のODAの一般会計予算は、1997年の1兆1,687億円をピークに年々減少してきた。2010年度から2021年度のODAの一般会計予算の推移を図2-1に示す。ODA予算は、2010年度は6,187億円であったが、翌年2011年度には460億円の減額となり、その後2015年度にかけてさらに減少傾向が続いた。2015年度の予算は5,422億円となっており、2010年度から12%減となった。しかし、「開発協力大綱」策定後初となる2016年度予算においては、5,520億円が計上され、対前年度比98億円(1.8%)増と、17年ぶりの増額となっている。それ以降は、2021年度まで6年連続で微増している。

図2-1 ODA予算の推移(2010年度から2021年度)

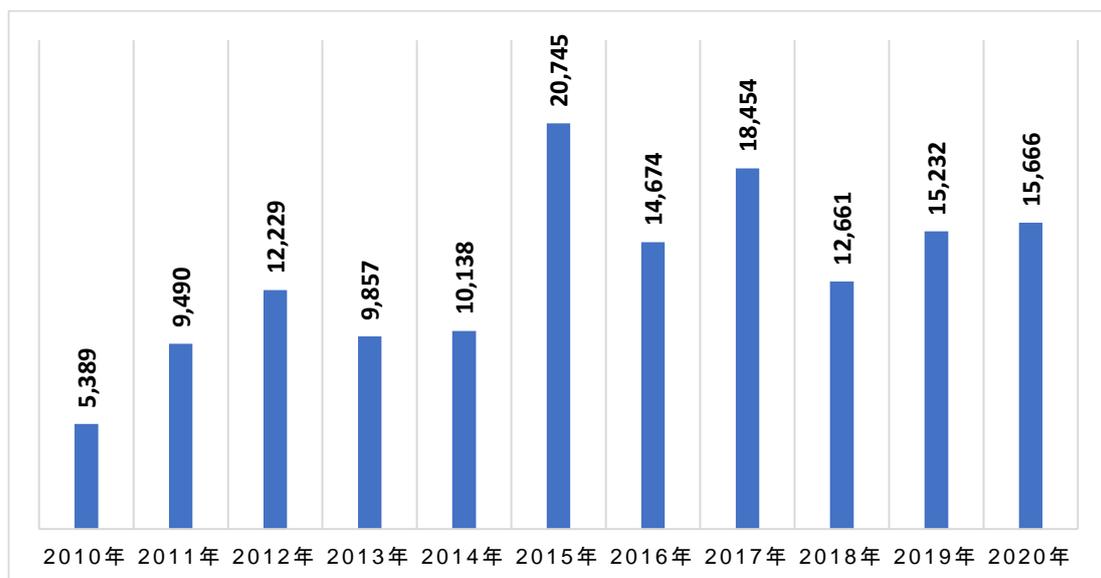


出典:外務省「ODA白書2009年～2014年、開発協力白書2015年～2021年度版」に基づき評価チームが作成

形態別では、全体的に大幅な増減はなく、二国間贈与(経済開発等援助、技術協力等、貿易再保険特会繰入)はほぼ横ばいとなっている。国際機関への出資・拠出は、2015年以降微増している。借入は2011年度から2020年度までやや減少傾向となっている。ただし、図2-2に示すとおり、承諾額ベースでは一般会計予算ベースとは異なり、2015年以降大幅に増えていることに留意が必要である。具体的には、2010年度の円借入の承諾合計額は、5,389億円であったがその後徐々に増加し、2015年度には2兆745億円と2010年の4倍近くまで増えた。2016年以降はやや減少しているものの、2015年以前に比べれば高い額で推移している。この背景には、民主党政権下での「新成長戦略」の一環であるパッケージ型インフラ海外展開支援や第二次安倍内閣下での「インフラシステム輸出戦略」が承諾額の増加につながっていると考えられる。

図 2-2 円借款業務実績の推移(2010 年から 2020 年)

(承諾額ベース:億円)



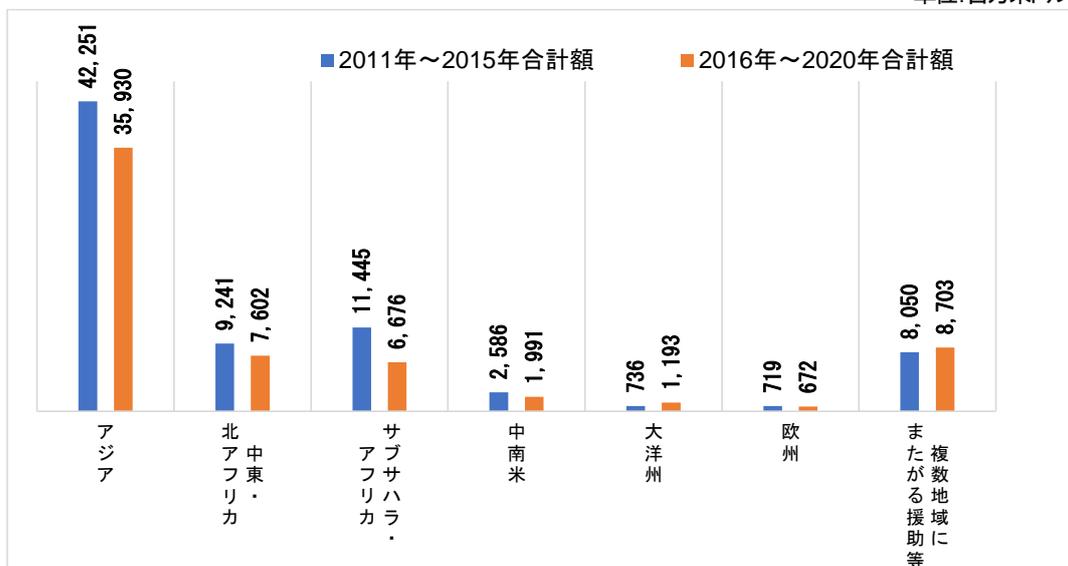
出典:JICA 年次報告書 2010 年~2021 年に基づき評価チーム作成

## (2) 二国間 ODA の地域別配分

支出総額にみる二国間 ODA の地域別支出総額を図 2-3 に示す。大綱見直しの前後の違いをみるため、2011 年度~2015 年度の合計と 2016 年度~2020 年度の合計を比較した。見直し前は、アジアを筆頭に、サブサハラ・アフリカ、中東・北アフリカ、複数地域にまたがる援助等、中南米の順に配分が大きかった。見直し後もアジアへの配分が最も大きいことには変わりはないが、それ以降は、複数地域にまたがる援助等、中東・北アフリカ、サブサハラ・アフリカ、中南米の順となった。なお、アジアの内訳を見ると、従来の東アジアに代わり南西アジアへの配分が増えている。

図 2-3 二国間 ODA の地域別配分(支出総額)

単位:百万米ドル



出典:外務省「開発協力白書」に基づき評価チームが作成

### (3) 二国間 ODA の分野別配分

2010 年、2015 年、2020 年の 3 時点における支出総額にみる二国間 ODA の分野別配分を贈与(無償資金協力・技術協力)と政府貸付等の 2 種類に分けて図 2-4 に示す。

2010 年の贈与の上位 5 分野は、教育(15%)、農林水産業(13%)、輸送・貯蔵(11%)、行政経費等(11%)であった。政府貸付は、輸送及び貯蔵(42%)、エネルギー(23%)、教育(12%)、水と衛生(上下水道等)(12%)、マルチセクター援助(4%)であった。2000 年から 2015 年にかけて、国際社会においてミレニアム開発目標(MDGs)が開発分野の羅針盤の役割を果たしてきており、日本の地域・支援分野もそれに大きく即した内容となった。一方で、2010 年 2 月、岡田外務大臣(当時)の指示の下、外務省において ODA の在り方に関する検討が始まり、その結果は、同年 6 月に「開かれた国益の増進:世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる」と題した報告書に取りまとめられ公表された。2010 年度の ODA 白書において、「第 II 部 新たな政府開発援助(ODA のあり方)ーODA を改めて考える」という項目が新設され、日本が開発途上国に対して援助を行う意義の考察が始まった年でもある。2011 年度以降の ODA 白書でも引き続き日本の援助の意義及び役割に関する考察がなされた。

2014 年 3 月以降、約 1 年かけ、ODA 大綱の見直しに関する議論がなされ、2015 年 2 月に開発協力大綱が閣議決定された。また、2015 年は MDGs の目標年であり、その成果と課題が検証され、その結果を受け、新たに「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択され、その中で持続可能な開発目標(SDGs)が設定された年でもある。2015 年度の贈与の上位 5 分野は、人道支援(緊急食糧援助、復興、防災等・17%)、マルチセクター援助(環境保護・都市・地方開発等・16%)、行政経費等(12%)、輸送及び貯蔵(9%)、教育(8%)であった。農林水産業への配分は 2010 年の 13%から 2015 年には 5.1%、教育は同時期 15%から 8%へ減少し、代わって人道支援が 0.2%から 17%、マルチセクター援助が 1%から 16%に増えるなど、日本の支援の分野別配分が大きく変わった。2015 年に人道支援が大きく増えた要因は、同年 4 月 25 日に発生したネパールにおける大規模地震に対する日本の一連の支援による<sup>1</sup>。

政府貸付は、配分が大きい順に、輸送及び貯蔵(41%)、エネルギー(25%)、水と衛生(上下水道等)(10%)、マルチセクター援助(6%)、工業・鉱業・建設業(4%)となり、上位 2 つの分野は 2010 年度から変わりはないが、教育分野が上位から外れ、工業・鉱業・建設業への配分が大きくなった。

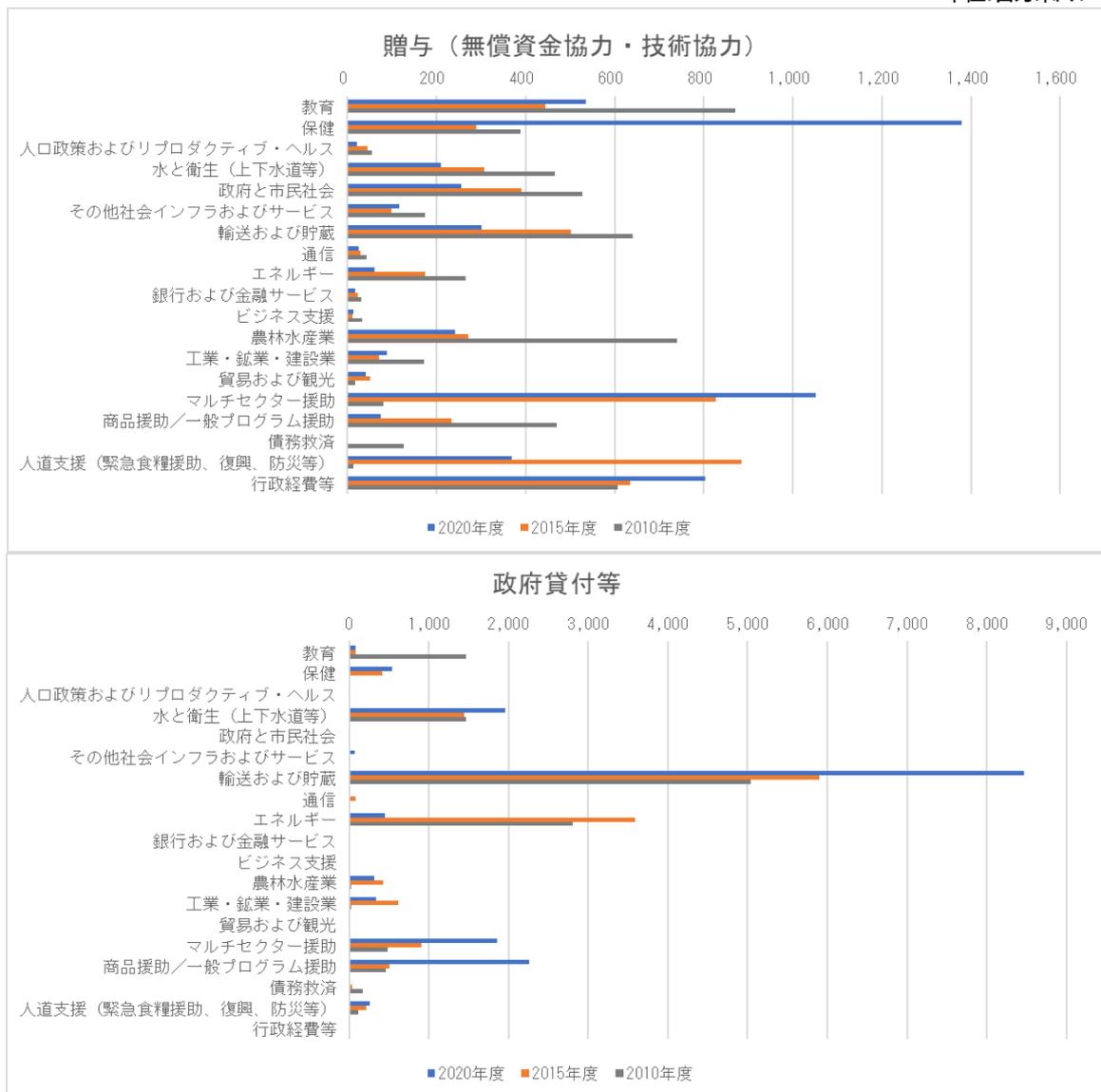
2020 年度は、脆弱国に対する新型コロナウイルス感染症対策が本格的に検討され、始動した年である。2020 年度の開発協力白書でも、「第 I 部 新型コロナウイルス感染

<sup>1</sup> ネパール地震を受けて実施された 2015 年度の案件は、ネパール地震復旧・復興計画(無償資金協力・40 億円)及びネパール地震復旧・復興プロジェクト(開発計画調査型技術協力・約 15 億円)。

症の感染拡大と日本の取組」という項目で日本の取組が紹介された。また、日本は、保健・医療システムの脆弱な国に対し、1,700 億円を超える保健・医療分野での支援を実施するとともに、アジア太平洋地域を中心とする途上国の経済活動を支えるため、2年間で最大5,000億円の新型コロナ危機対応緊急支援円借款を創設した。このような状況を受け、贈与では、保健(25%)が全体の四分の一を占め、次いで、マルチセクター援助(19%)、行政経費等(14%)、教育(10%)、人道支援(7%)の配分が大きくなった。政府貸付については、2010年度、2015年度と変わらず、輸送及び貯蔵(51%)に半分以上が配分され、次いで商品援助／一般プログラム援助(14%)、水と衛生(上下水道等)(11.8%)、マルチセクター援助(11.2%)、保健(3.3%)となった。新型コロナへの対応を受け、2010年度及び2015年度に上位であったエネルギーへの配分が2.7%に減少し、代わりに商品援助／一般プログラム援助及び保健分野への配分が増えた。

図 2-4 二国間 ODA の分野別配分の推移(支出総額)

単位:百万米ドル



出典:外務省「開発協力白書」に基づき評価チームが作成

加えて、JICA の事業事前評価の実績(2019 年～2021 年)<sup>2</sup>から近年の傾向及び具体的な案件内容を確認した。その結果、贈与については、過去 3 年間の合計件数が多い順に、1)保健・医療、2)教育一般<sup>3</sup>、3)農業一般<sup>4</sup>、4)運輸一般<sup>5</sup>と行政一般は同数、5)上水道となっている。特徴としては、保健・医療が顕著に多いのは前述したとおり、新型コロナ対策の支援である。教育一般と行政一般では、特に人材育成奨学計画<sup>6</sup>の割合が大きくなっている。また、農業一般は合計件数では多いものの、傾向としては減っている。運輸一般は増減が少ない。上水道は 2019 年の 4 件から 2021 年には 11 件と顕著に増えている。政府貸付については、過去 3 年間の合計件数が多い順に、1)財政金融、2)上下水道と道路が同数、3)鉄道、4)電力と農業一般・農業、5)公益事業一般となっている。特徴についてみると、財政金融の大半は、新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款となっている。また、上下水道は、近年は下水案件に比べて上水道案件が増えている。鉄道案件の対象国は、合計 12 件のうち、1 件がミャンマー、残りは全てインド及びバングラデシュである。電力は、2019 年の 6 件から 2021 年は 1 件に減少している。

#### (4) 日本 NGO 連携無償資金協力の実績

日本 NGO 連携無償資金協力の締結額及び件数の推移を図 2-5 に示す。締結額については、2010 年度から徐々に増加し、2015 年度に一旦減少するが、その後はおおむね右肩上がりに増加している。件数についても、締結額とほぼ同様の傾向となっているが、2020 年度の締結額は前年度より増えたものの、件数は 113 件から 109 件に減っていることから、1 件当たりの案件規模が大きくなったと言える。2019 年度から一般管理費の割合が一定の条件下で現地事業費の 5%から最大 15%に拡充されたことの影響もあったと考えられる。

図 2-5 日本 NGO 連携無償資金協力の締結額及び案件数の推移



出典:外務省ホームページ「日本 NGO 無償資金協力実績」に基づき評価チームが作成

<sup>2</sup> JICA から提出された事前評価一覧(2019 年～2022 年)(2022 年上期末時点データ)を基に分析を行った。なお、JICA 事前評価と外務省「開発協力白書」の分野分類は定義が異なり、同一ではない。

<sup>3</sup> 教育、高等教育、中等教育、基礎教育をまとめて教育一般として集計した。

<sup>4</sup> 農業一般、農業機械、農業土木、家畜をまとめて農業一般として集計した。

<sup>5</sup> 海運・船舶・港湾、航空・空港、鉄道をまとめて運輸一般として集計した。

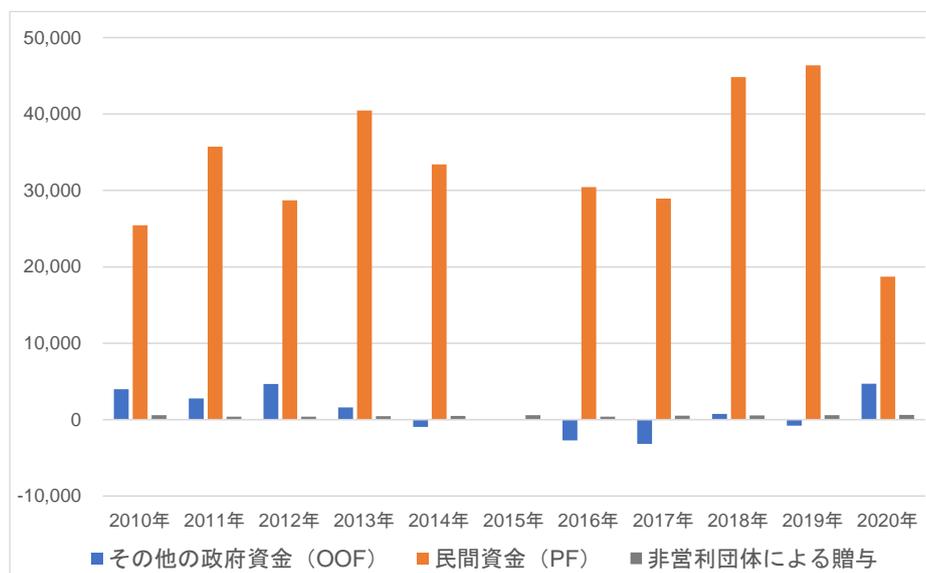
<sup>6</sup> 人材育成奨学計画は、高等教育に分類されるケースと、行政一般に分類されるケースがある。

<sup>7</sup> 日本 NGO 連携無償資金協力実績一覧 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/shien/jngo\\_j.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/jngo_j.html)

## (5) ODA 以外による開発途上国への資金の流れ

現大綱では「民間部門主導の成長を促進することで開発途上国の経済発展を一層力強くかつ効果的に推進すべき」としている。支出純額ベースでみるその他の政府資金(OOF)、民間資金(PF)、NGO 等による贈与の推移を図 2-6 に示す<sup>8</sup>。2015 年度以降の日本の OOF の途上国への流れは ODA 資金と同様に低迷気味である。一方、PF は、2000 年度(25,432 百万米ドル)以降徐々に増加しており、リーマンショックによって 2009 年度及び 2010 年度はやや低迷するが、その後回復し、2019 年度は 46,377 百万米ドルにまで増加した。2020 年度は PF 額が大きく減少しているが、これは新型コロナウイルスの影響に因るものと考えられる。

図 2-6 ODA 以外による開発途上国に対する資金の流れ（支出純額ベース:百万米ドル）



出典:OECD/DAC の統計データに基づき評価チームが作成<sup>9</sup>

## (6) 国際機関との連携実績

国際機関に対する ODA 実績(支出純額ベース)を表 2-2 に示す。2011 年度から 2015 年度までの合計額は、17,471 百万米ドルに対し、2016 年度から 2020 年度までの合計額は、19,715 百万米ドルとなっており 16%の増加となった。

表 2-2 国際機関に対する ODA 実績（支出純額ベース:百万米ドル<sup>10</sup>）

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	5年間 (2011年～2015年合計額)
3,888	4,202	2,970	3,355	3,055	17,471
2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	5年間 (2016年～2020年合計額)
4,087	4,103	3,865	4,243	3,418	19,715

出典:外務省「ODA 白書 2009 年～2014 年、開発協力白書 2015 年～2021 年度版」に基づき評価チームが作成

<sup>8</sup> 2015 年度の OOF 及び PF の実績額は記録がなく不明。

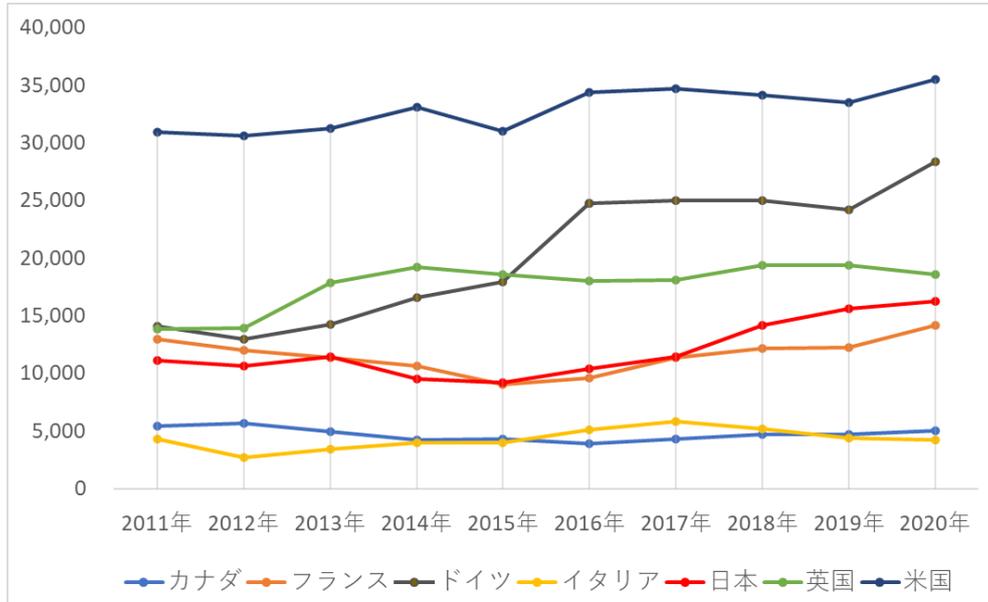
<sup>9</sup> OECD/DAC statistical data <https://data.oecd.org/>

<sup>10</sup> 国連諸機関及びその他機関への贈与、世界銀行グループ及びその他国際機関出資等の支出合計額

## (7) 主要ドナーの援助との比較

主要援助国の ODA 実績の推移を図 2-7 に示す。2011 年の日本の援助額は、経済協力開発機構 (OECD) 開発援助委員会 (DAC) メンバーの中で、米国、英国、ドイツ、フランスに次いで第 5 位であった。その後 2017 年までは第 4 位または第 5 位であったが、2018 年から 2020 年までは第 4 位を維持している。

図 2-7 主要援助国の ODA 実績の推移(百万米ドル)<sup>11</sup>



出典:外務省「開発協力白書 2021 年版」に基づき評価チームが作成

日本の ODA 実績の対国民総所得 (GNI) 比の推移と DAC 諸国における日本の順位を表 2-3 に示す。日本の ODA の対 GNI 比率は、0.2% 台で推移していたが、2017 年以降から徐々に増えており、2020 年には初めて 0.3% 台となった。これに伴い DAC 諸国における日本の順位も 2017 年以降から上がり、2021 年 (暫定) は DAC29 か国中第 12 位となった。2021 年の DAC 諸国全体の GNI 比の平均は 0.33% であり、日本 (0.34%) は平均を若干上回るが、国際目標の 0.7% の半分に留まっている。

表 2-3 日本の ODA 実績の対国民総所得 (GNI) 比の推移と DAC 諸国における日本の順位

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年 (暫定値)
ODAの対国民総所得 (GNI) 比 (%)	0.20	0.18	0.17	0.22	0.20	0.20	0.20	0.23	0.28	0.29	0.31	0.34
DACにおける日本の順位	20位	19位	20位	18位	18位	19位	20位	19位	16位	13位	13位	12位

注: 2017 年実績までは支出純額ベース。2018 年実績からは贈与相当額ベース。卒業国向け援助を除く。

出典: 外務省「ODA 白書 2009 年~2014 年、開発協力白書 2015 年~2021 年版」に基づき評価チームが作成

<sup>11</sup> 2011 年から 2017 年までは 支出純額ベース、2018 年以降は贈与相当額ベース。

### 3 まとめ

大綱の見直しが行われた 2015 年を基準に、その前とその後の日本の開発協力の実績を比較分析した結果、日本の開発協力は、予算の大幅な増加はなされない中、限られた財源の中で国際情勢や世界的課題に応じ、適宜、支援分野及び地域の配分を変えて対応してきたことが分かった。開発協力大綱で重視された「連携」については、日本 NGO 連携無償資金協力及び国際機関との連携実績から、大綱改定前よりも強化されつつある。ODA 以外による開発途上国への資金の流れは増加しており、ODA と民間部門との連携も引き続き重要である。

### 第3章 開発協力大綱(2015年)を切り口とした ODA 評価報告書のレビュー

本章では表 1-5 「開発協力大綱の項目と ODA 評価報告書の分析項目の対比表」に基づき、対象 59 件(外務省の第三者による政策レベル ODA 評価 40 件、JICA 事後評価 19 件)について ODA 評価のレビューを開発協力大綱の内容を切り口にして行う。

外務省 ODA 評価室が作成する ODA 評価報告書は「ODA 評価ガイドライン」(最新版 2021 年 6 月)及び「ODA 評価ハンドブック」(最新版 2022 年 4 月)に準拠して作成されており、評価の観点として、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性、外交的な重要性、外交的な波及効果、提言・教訓に分けて評価結果が記載されている。これら報告書では「理由」を細かく述べた上で、例えば、「結果の有効性に関してプラスの効果が認められる」といった判断の記述(レーティング)がなされる。そこで、この開発協力大綱の各項目の視点に立って、報告書の記述を詳しく読めば、各項目に関して、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性をどう判断できるか、あるいは判断の基準としては該当しないかを評価できる。

報告書を読む場合、報告書に記載されているレーティング値を参照することもあるが、主として文章の書きぶりを読んで判断するため、ODA 分野に詳しい分析者といえども個人による判断の差は生じる。そこで、個人による判断の差をできるだけ小さくするため、各報告書は必ず 2 名で読むこととした。評価基準のうち、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性については表 1-4 で示したとおり、4 段階のリッカートスケールになっていることから、例えば、政策の妥当性については、「高い整合性が認められる」は 4 点、「整合性が認められる」は 3 点、「ある程度整合性が認められる」は 2 点、「整合性が認められない」は 1 点の評価得点を与え、「該当なし/判断不能」は無記・不明として、2 名の判断の平均値を代表値として求め、以後の分析に用いることにした。ただし、できるだけ有効なデータを多く拾い上げるために、一方のみが「該当なし/判断不能」と判断した項目については、評点をつけた他の分析者の値を代表値とした。結果の有効性、プロセスの適切性についても同様に、最も高い値が 4 点、低い値が 1 点になるよう処理した。

外交的な重要性、外交的な波及効果については、「言及有り」、「言及無し/判断不能」の 2 値で判断しているため、「言及有り」を 1、「言及無し/判断不能」を 0 値として、2 名の平均値を求めた。結果として 0.5 となる値があるが、これは言及はあるが明示的ではない、という意味となる。

#### 1 「政策の妥当性」のレビュー

図 3-1 は政策の妥当性に関し、開発協力大綱の各項目に整合していたかについて、各評価報告書のレビュー(レーティング)を行った結果を、対象報告書の平均点で示している。分析対象報告書は全 59 件であるが、該当する記述がなく「該当なし/判断不能」と判断した報告書は除いてレーティング値の平均を計算しているため、それぞれの項目に関して計算対象とした評価報告書の件数は異なっている。

なお ODA 評価報告書において、そこで取り扱う案件が開発協力大綱の記述に照ら

して政策の妥当性の観点から整合しているかどうかの判断は、本報告書で行うような、全ての項目について政策の妥当性を判断するのではなく、強く該当する項目があれば、政策の妥当性に関して整合性が高いと判断しているのが、ほとんどの報告書について見受けられる傾向である。

開発協力大綱は網羅的であるため、目的、理念、重点政策、実施などの大項目に多くの小項目が記載されている場合、これら個々の項目が ODA 評価における政策の妥当性の判断に引用される割合は小さくなる傾向にある。そこで、ODA 評価報告書の評価判断と本レビュー結果の比較のため、各評価報告書のレビュー結果から、例えば、大綱の「目的」に関する3項目のレーティング値のうち最も高かったものを選び、その値を、「目的」に関する項目全体の評価得点と考えることにする。他の大項目についても同様である。また、各評価報告書で全項目のうち最も高いレーティング結果である最高評価値も求めた。

図 3-1 「政策の妥当性」に関する分析結果(各項目の平均値)

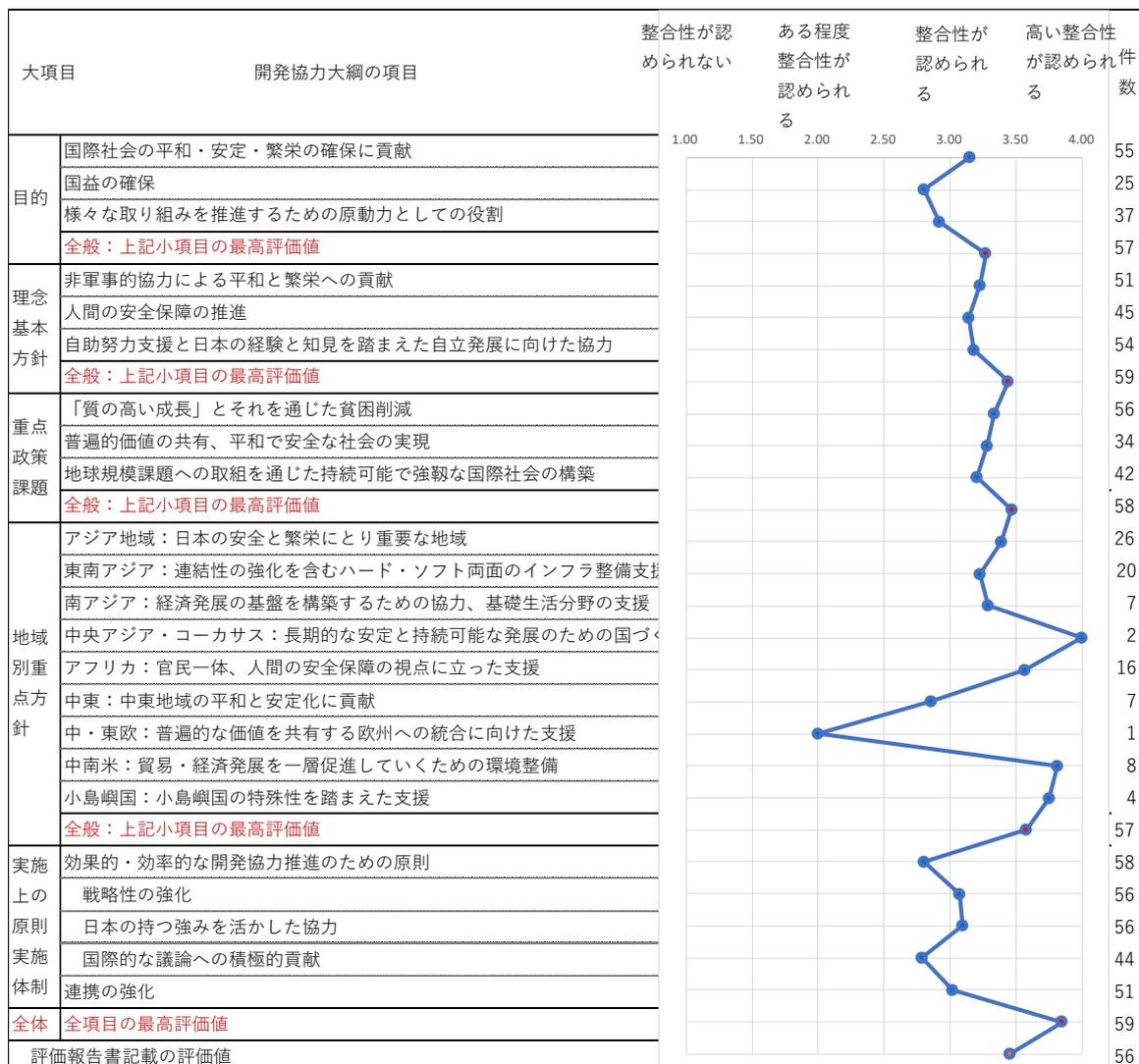


図 3-1 の「目的」に関する 3 つの項目の中では、「国際社会の平和・安定・繁栄の確保に貢献」(3.10)の評価得点が高く、開発協力大綱の中で新たに強調された「国益の確保」(2.80)や「様々な取組を推進するための原動力としての役割」(2.92)は相対的にいくらか低い。しかし、「目的」に属する 3 項目の最高値の平均は 3.27 と 3.00 の「整合性が認められる」より高く、全体として、政策の妥当性に問題はない。

「理念・基本方針」の 3 項目についてはあまり差はなく、全体としての評価得点は 3.44 と十分高い。「重点政策・課題」の 3 項目の中では「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」(3.33)が最も評価得点が高いが、「重点政策・課題」全体としても 3.47 と十分高い。

「地域別重点方針」に関する項目では中央アジアが 4.00 と最も評価得点が高い。この項目が該当する案件は 2 件しかなく、「コーカサス諸国への支援の評価(2015)」、「ウズベキスタン」ナボイ総合医療センター機材整備計画(2020)」がいずれも「高い整合性が認められる」(4.00)、と判断されているからである。一方で、中・東欧は 2.00 とあまり評価得点が高くなく、「ある程度整合性が認められる」程度である。これは該当する報告書が 1 件しかないためである。このように、該当する件数が少ない場合は極端な値を示すことがあるが、「地域別重点方針」全体としては、3.58 と政策の妥当性に関して「整合性が認められる」(3.00)以上で「高い整合性が認められる」(4.00)に近いと判断されている。

「実施・実施上の原則」としては、「(ア)戦略性の強化」、「(イ)日本の持つ強みを活かした協力」、「(ウ)国際的な議論への積極的な貢献」など、開発協力大綱で新たに強調された項目に関して、3.0 の近傍のレーティングであり、「高い整合性が認められる」ほどではない。

また、全項目の最高評価得点の平均は 3.85 と極めて高く、今回分析の対象とした報告書での政策の妥当性の評価も、全 59 件の内 45 件で、「高い整合性が認められる」(4.00)という結論になっている。

この全項目の最高評価値は各報告書について最も高い評価得点をピックアップした平均値であり、分布が高い値に偏るので、レーティングの対象とした評価報告書の間で高低の弁別がつきにくい。そこで各評価報告書について、各大項目のうち最も高い評価得点の平均値も計算してみた。具体的には、表 1-5 に沿って、「目的」に関する 3 項目の最高値+「理念・基本方針」に関する 3 項目の最高値+「重点政策・重点課題」に関する 3 項目の最高値+「重点政策・地域別重点方針」に関する 9 項目の最高値+「実施・実施上の原則」の「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」+「実施・実施体制」の「イ:連携の強化」、を 6 で割った値である。この評価得点が高ければ、様々な観点を考慮した時でも、政策の妥当性が高いということになる。

その結果、「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VI)」(2019)」、「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VII)」(2019)」はいずれも 4.00、「南部回廊を中心としたメコン地域の連結性の評価(タイ、カンボジア、ベトナム)(2017)」は 3.83、「太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる日本の取組の評価(2015)」、「ウガンダ国別評価(2017)」はいずれも

3.75、「タンザニア国別評価(2016)」、「ルワンダ国別評価(2020)」、「パキスタン国別評価(2014)」はいずれも 3.67 の高い値を示した。

例えば、「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VI)、(VII)」(2019)」は、温室効果ガス吸収増大・排出規制による気候変動緩和、気候変動の悪影響に対する適応能力強化、気候変動に対する分野横断的課題への対応を図り、気候変動に伴う災害リスク低減による持続的経済発展に寄与すると同時に、気候変動緩和にも寄与することを目的としていた。また「南部回廊を中心としたメコン地域の連結性の評価(タイ、カンボジア、ベトナム)(2017)」は連結性の強化を通じた地域の安定と「質の高い成長」の実現を目指したメコン地域の連結性支援において、メコン地域内における日本の中立性への信頼感や、日本の質の高いインフラ支援及び効率的な支援スキームという日本の優位性を確認した。

さらに、評価報告書に記載されている評価値(レーティング)との関係を見てみる。外務省の ODA 評価報告書に記載されている「政策の妥当性」の評価値は「極めて高い」、「高い」、「一部課題がある」、「低い」(ODA 評価ハンドブック)の 4 段階であり、表現は多少違うが、表 1-4 のレーティングとほぼ同じであるので、それぞれに 4 点、3 点、2 点、1 点を与えて平均値を求めれば良い。しかし、JICA 事後評価報告書のレーティングは基本的に「十分に合致している(高い)」、「一部合致しない点がある(中程度)」、「整合性に重大な問題がある(低い)」と 3 段階である。文言の意味するところを考えれば、JICA の事後評価報告書の「高い」は外務省の ODA 評価報告書の「極めて高い」と「高い」の両方を含み、「中程度」は「一部課題がある」、「低い」は「低い」と同値と考えられる。そこで JICA 報告書のレーティング「十分に合致している(高い)」には 3.5 点、「一部合致しない点がある(中程度)」には 2 点、「整合性に重大な問題がある(低い)」には 1 点を与えることによって、外務省の評価報告書と合わせて、全体の平均値を求めることができる。各評価報告書の中でレーティング値が記されていないものは計算から除外している。

その平均値は図 3-1 に示すように 3.46 と全項目の最高評価値の平均点 3.85 よりいっぺんか評価得点が低い。図 3-1 に示す値は開発協力大綱の視点との整合性を見ているのに対し、評価報告書記載の妥当性レーティング値は開発協力大綱を含む日本の ODA 関連政策の他、該当国の開発政策、国際的潮流などとの整合性も併せて総合的に判断しているところから、評価報告書の妥当性レーティングがいっぺんか低いことは十分納得できる。

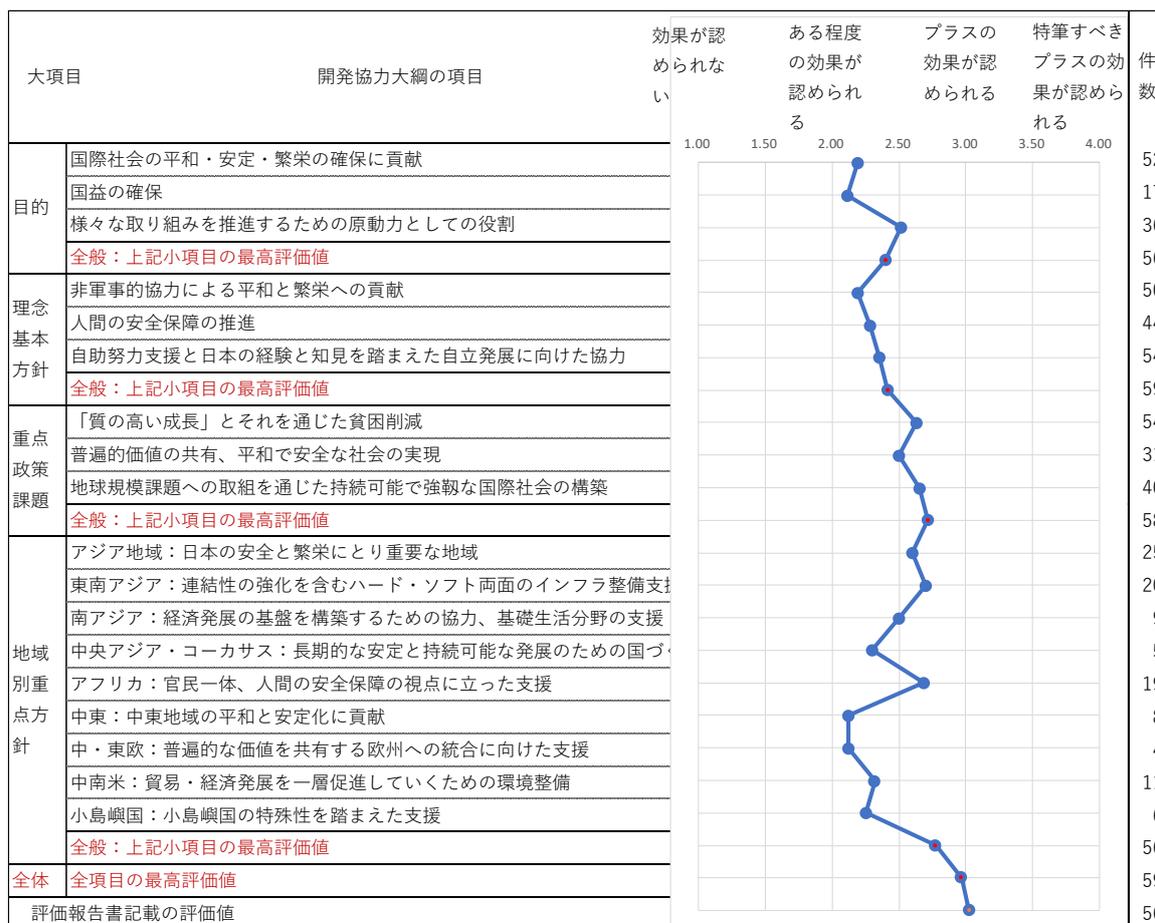
## 2 「結果の有効性」のレビュー

図 3-2 は「結果の有効性」に関する分析結果を示している。全体としては 2.97 と「プラスの効果が認められる」(3.00)とほとんど同じ評価得点を示す。いずれの項目に関しても、その平均点は、「ある程度の効果が認められる」(2.0)以上ではあるものの、項目によって、その評価得点はかなり異なっている。結果の有効性とは言っても、アウトカムの一部は発現していても、長期のインパクトなどはまだ発現しておらず、評価に当たって、全てのプロジェクトがその時点で「特筆すべきプラスの効果が認められる」という状況にはならないだろうということは十分理解でき、全体としてはある意味納得できる

レーティング結果と考えられる。この値が 4.00 の報告書はないが、3.50 は 8 件、3.00 は 44 件ある。

「政策の妥当性」と同様、「結果の有効性」についても評価報告書の評価結果(レーティング値)の平均値を求めたが、3.03 と全項目の最高平均値の平均とほとんど同値であった。「結果の有効性」についても JICA の事後評価報告書のレーティングは 3 段階であるので、「政策の妥当性」と同様に処理した。

図 3-2 「結果の有効性」に関する分析結果(各項目の平均値)



「目的」に関しては、全体としての小項目の最高値の平均は 2.40 であるが、個別の項目については、「国益の確保」2.12、「国際社会の平和・安定・繁栄の確保に貢献」2.19 と十分高い値とは言えない。確かに、ODA 案件の評価に当たって、これらの項目に関して、目に見える効果があったか問われれば、何らかの効果は感じられるとしても、具体的で明示的な効果があったと示すことは難しだろう。「理念・基本方針」についても同様である。「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」はどうかと問われても、具体的にどの程度の効果があったかを示すことは容易ではない。「理念・基本方針」全体を通しての最高値の平均でも 2.42 にしかならない。

しかし、「重点政策・重点課題」など、レーティングの対象範囲が具体的にになると結果の有効性の評価得点も高くなる。全体としても、2.72 まで値が上がるが、個別項

目を取っても、例えば、「ウ:地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築」は 2.65 を示している。ODA による具体的効果が測定しやすいという事情も大きかろう。この大項目で最も高くレーティングされたのは「インドネシア国別評価(2018)」、「ペルー国別評価(2021)」の 3.50 である。

「重点政策・地域別重点方針」に関しては、全体は 2.78 とそれなりに評価得点は高い。地域別ではアフリカ、東南アジアで高く、中東、中・東欧で低い。例えば、「カンボジア国別評価(2017)」、「インドネシア国別評価(2018)」、「タンザニア国別評価(2016)」はいずれも 3.50 とレーティングされている。この 3 つの報告書ではいずれも「ア:『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」項目で「プラスの効果が認められる」(3.00)とレーティングされている。

政策の妥当性と同様に、結果の有効性についても各大項目のうち最も高い評価得点の平均値を計算した。具体的には、表 1-5 に沿って、「目的」に関する 3 項目の最高値+「理念・基本方針」に関する 3 項目の最高値+「重点政策・重点課題」に関する 3 項目の最高値+「重点政策・地域別重点方針」に関する 9 項目の最高値を 4 で割った値である。この平均評価得点が高ければ、様々な観点を総合的に考慮した結果の有効性が高いということになる。

その結果、「インドネシア国別評価(2018)」が最も総合評価得点が高く 3.25、次いで、「タンザニア国別評価(2016)」、「女性のエンパワーメント推進にかかる ODA の評価(キルギス、ケニア)(2019)」、「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VI)」(2019)」、「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VII)」(2019)」がいずれも 3.12、「フィリピン国別評価(2019)」、「ペルー国別評価(2021)」、「カンボジア「第七次地雷除去活動機材整備計画」(2020)」がいずれも 3.00 となっている。

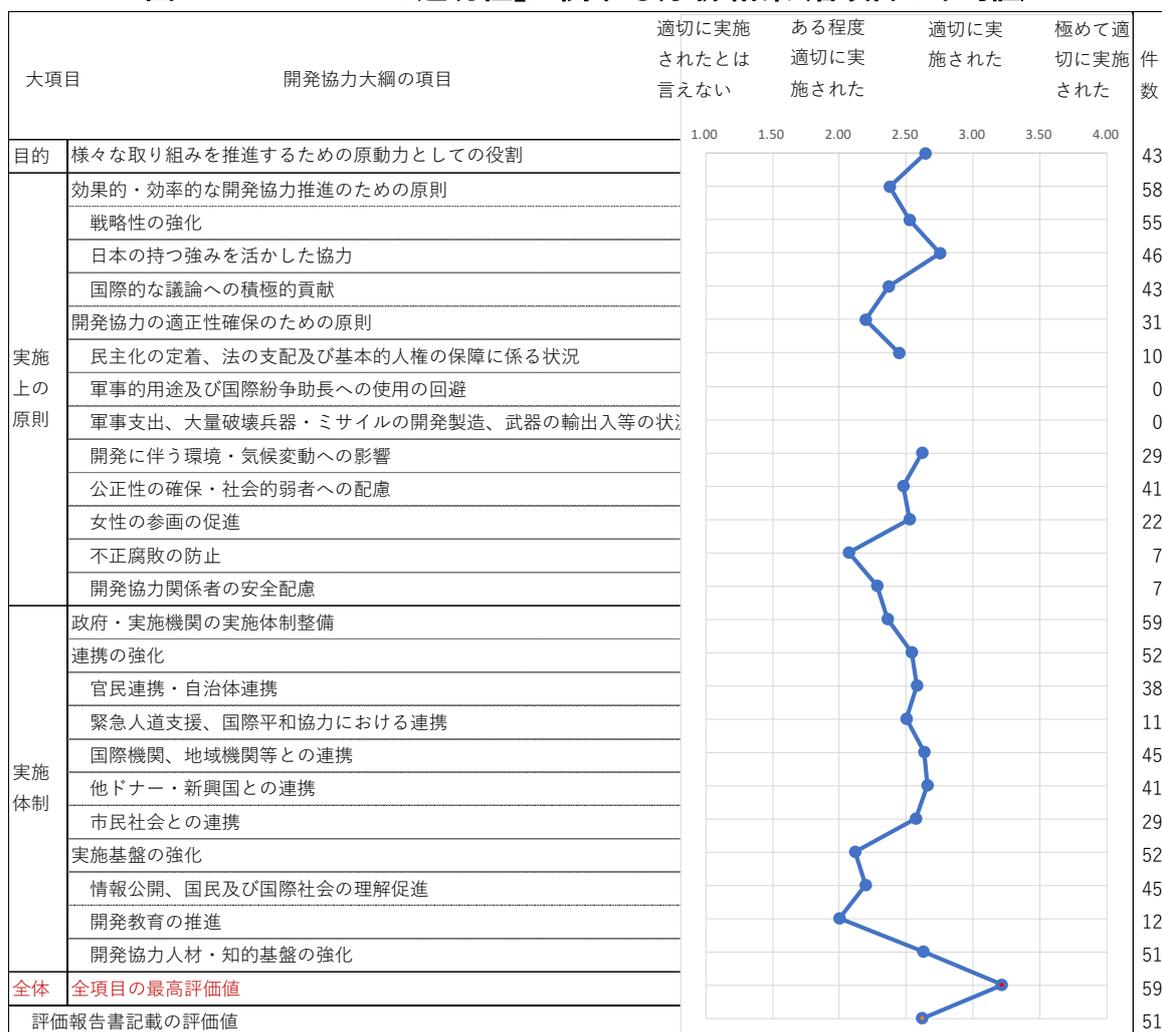
### 3 「プロセスの適切性」のレビュー

図 3-3 は「プロセスの適切性」に関する分析結果を示している。全体の評価得点は 3.22 と「適切に実施された」(3.00)よりも高い値である。

「プロセスの適切性」についても、政策の妥当性等と同様に、評価報告書の評価結果(レーティング値)の平均値を求めた。JICA 事後評価報告書には「プロセスの適切性」と同じ評価項目がないため、その代わりとして、「効率性」を用いた。この結果、評価報告書の評価結果全体の平均値は 2.63 と、本レビュー結果における全項目の最高評価値の平均 3.22 より評価値がいくらか低い。外務省の評価報告書だけに限っても 2.76 とあまり変わらず、「実施上の原則」、「実施体制」各項目の平均値の最も評価が高い項目と近い値である。本報告書では開発協力大綱の各項目に即してプロセスの適切性を評価しているが、ODA 評価では「援助政策策定プロセスの適切性」、「被援助国との協議」、「相手国の特徴・特性を踏まえた配慮・工夫」(ODA 評価ハンドブック)など、評価をしている対象項目がいくらか違うことも値の違いに影響していると考

えられる。

図 3-3 「プロセスの適切性」に関する分析結果(各項目の平均値)



個別の項目に沿って評価得点の平均を見ると、それほど高い値を示す項目はない。「実施・実施上の原則」のうち「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」の3項目の中で最も評価得点が高いのは「(イ)日本の強みを活かした協力」2.75で、「(ウ)国際的な議論への積極的な貢献」は2.37である。

「イ:開発協力の適正性確保のための原則」に関しても、評価得点は十分高いものではない。「(エ)開発に伴う環境・気候変動の影響」で2.62、「(オ)公正性の確保・社会的弱者への配慮」で2.48、「(カ)女性の参画の促進」で2.52となっている。もちろん、これらの値が高い個別評価報告書はいくつもある。例えば、「(エ)開発に伴う環境・気候変動の影響」では「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VI)」(2019)」、「ベトナム「気候変動対策支援プログラムローン(VII)」(2019)」は4.00と評価され、その他3.00と評価された報告書も12件ある。「(オ)公正性の確保・社会的弱者への配慮」に関しては、「教育協力政策の評価(エルサルバドル、マダガスカル)(2021)」は4.00と評価され、その他3.00と評価された報告書も15件ある。「(カ)女性の参画の

促進」に関しても、「教育協力政策の評価(エルサルバドル、マダガスカル)(2021)」は 4.00 と評価され、その他 3.50 と評価された報告書が 1 件、3.00 と評価された報告書が 7 件ある。

「(イ)軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避」、「(ウ)軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出等の状況」に関しては、言及している報告書は見当たらなかった。ODA の実施においてそのような配慮がなかったということではなく、報告書の中でそれらに関する記述がないので判断できない、ということである。

「実施・実施体制」の中で、「イ:連携の強化」は開発協力大綱の中で強調されている項目である。全体として 2.54 であるが、「(ウ)国際機関、地域機関との連携」2.63、「(エ)他ドナー・新興国との連携」2.66 など、個別の項目で見ても対象報告書の平均値は十分高いとは言いがたい。「イ:連携の強化」に関して、個別の報告書を見れば「ヨルダン」財政・公的サービス改革開発政策借款(2017)」は 4.00 と評価された。この案件では円借款、技術協力、無償資金協力、無償資金・国連連携の他、その実施において世界銀行(一部協調融資)、国際通貨基金、ドイツ復興金融公庫、フランス開発庁、国際金融公社、Islamic Corporation for the Development of the Private Sector (ICD) などの国際機関、地域国際機関とも連携した。その他 3.00 と評価された報告書は 19 件ある。

「イ:連携の強化」の細項目を見ると、「(ア):官民連携・自治体連携」では「環境汚染対策の日本の取組評価(モンゴル)(2016)」が、「(ウ):国際機関・地域機関との連携」では「ヨルダン」金融セクター、ビジネス環境及び公的サービス改革開発政策借款(2020)」が、「(エ):他ドナー・新興国との連携」では「モロッコ国別評価(2015)」、「ヨルダン」財政・公的サービス改革開発政策借款(2017)」、「債務免除の評価(イラク、ミャンマー)(2015)」、「ベトナム国別評価(2015)」、「ヨルダン」金融セクター、ビジネス環境及び公的サービス改革開発政策借款(2020)」が 4.00 の評価結果となっている。

「ウ:実施基盤の強化」に関しては、「(ウ)開発協力人材・知的基盤の強化」は 2.63 であるのに対し、「(ア)情報公開、国民及び国際社会の理解促進」は 2.20、「(イ)開発教育の推進」は 2.00 など、改善の余地はまだある。「(イ)開発教育の推進」について記載のある評価報告書は 12 件と少ないが、その少ない件数の中でもレーティングは低かった。

各大項目のうち最も高い評価得点の平均値も計算した。具体的には、表 1-5 に沿って、「実施・実施上の原則」の中から「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」+「イ:開発協力の適正性確保のための原則」+「実施・実施体制」の中から「ア:政府・実施機関の実施体制の整備」+「イ:連携の強化」+「ウ:実施基盤の強化」の 5 項目の合計値を 5 で割った値である。この評価得点が高ければ、様々な観点からのプロセスの適切性が高いということになる。

この結果、「ペルー国別評価(2021)」が 3.20 と最も総合評価得点が高く、次いで、「インド国別評価(2017)」が 2.80、「フィリピン国別評価(2019)」と「東ティモール国別評価(2021)」が 2.70 と続く。

#### 4 「外交的な重要性、外交的な波及効果」のレビュー

図 3-4 は「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関する分析結果を示している。本報告書が分析対象とする評価報告書には JICA の事後評価が 19 件含まれている。JICA の評価ガイドラインでは外交の視点を評価の対象にしておらず<sup>12</sup>、そもそも「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関する記述は少ないことから、外務省の ODA 評価報告書と JICA の事後評価報告書とを混ぜて分析することは適切ではなく、外務省の評価報告書についてのみ分析した。

図 3-4 「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関する分析結果  
(外務省評価報告書のみ、各項目の平均値)

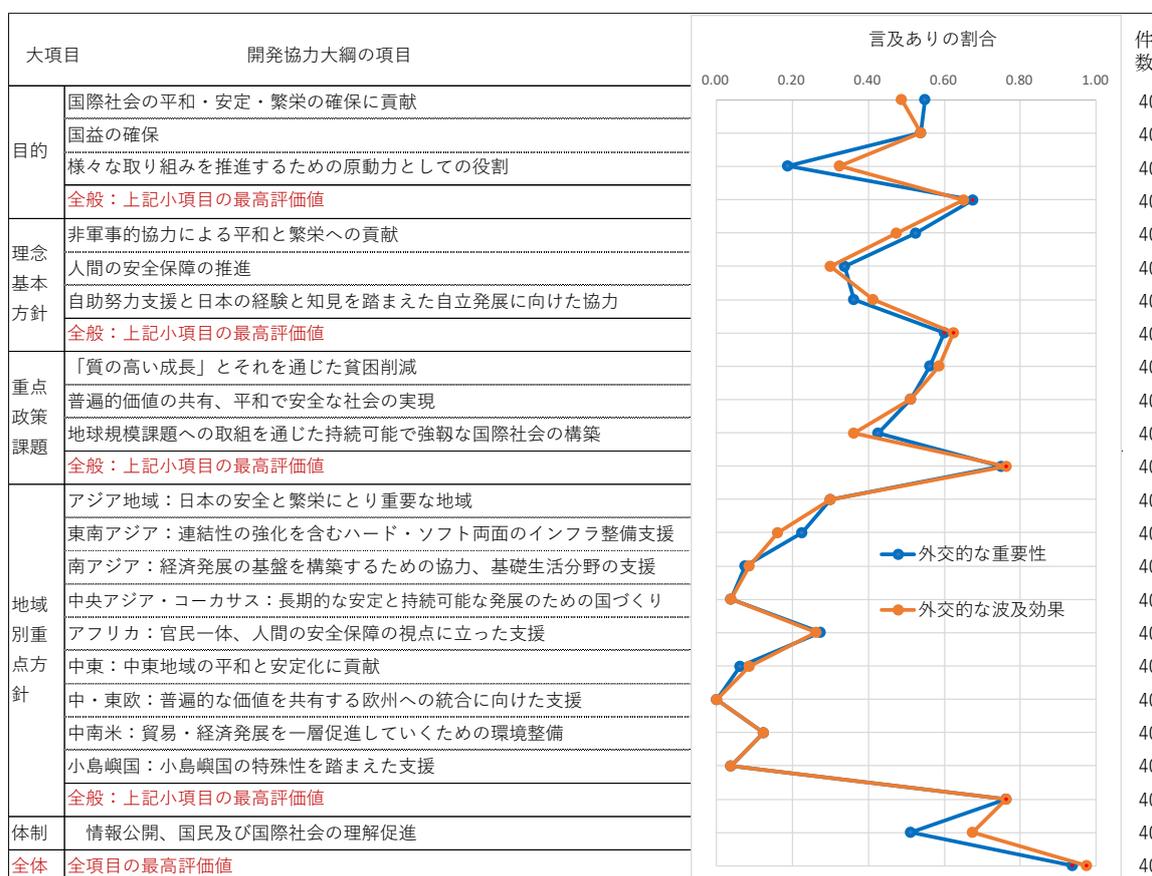


図 3-4 から明らかなように、「外交的な重要性」と「外交的な波及効果」はほとんど同

<sup>12</sup> 外務省の評価報告書はその依拠する「ODA 評価ガイドライン」、「ODA 評価ハンドブック」によって、ODA 案件の「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」について評価するように指示されている。したがって何らかの言及が必ずある。他方、JICA の評価報告書は「JICA 事業評価ガイドライン」、「JICA 事業評価ハンドブック」に依拠して評価活動を行うが、「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関して評価するようには指示されていないため言及は極めて少ない。この違いは、外務省の ODA 評価は基本的にある範囲の多くの ODA 事業のメタ評価であり、JICA の事後評価は個別事業の評価であるという性格の違いによると思われる。

じようにレーティングされている。全体として、「外交的な重要性」は 0.94、「外交的な波及効果」は 0.98 とほとんど全ての評価報告書で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」について触れられている。

評価得点の分布は 0.0 から 1.0 であるので、中間の 0.5 を基準にどのような項目で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」が言及されているかを見ていく。「目的」に関しては、全体として 0.68、0.65 の割合で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」が言及されているが、「国益の確保」、「国際社会の平和・安定・繁栄の確保」に関して言及が多い。「理念・基本方針」に関しては全体として 0.60、0.63 の割合で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」が言及されているが、「ア：非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」に関して言及が総体的に多い。「重点政策・地域別重点方針」に関しては、全体として 0.76、0.76 の割合で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」が言及されているが、アジア地域が総体的に多い。「実施・実施体制」として、「(ア)情報公開、国民及び国際社会の理解促進」の項目からは、0.51、0.68 の割合で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」が言及されている。

## 5 分野分類別のレビュー

図 3-5 は「分野分類別評価値」に関する分析結果を示している。本報告書で取り扱った 59 の評価報告書はその内容によって様々な分類が考えられるが、各大項目内の件数が一定数あり、しかもできるだけ等しくなるように考えると、国別評価報告書(外務省のみ)(以下「国別」)、課題・スキーム別評価報告書及び JICA 事後評価のうち、『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減に関するもの(以下「課題別(成長)」)、その他の課題別評価報告書、及び分野横断的評価報告書(以下「その他」)、の 3 群に分けることにした(分類基準は表 1-3 による)。また、開発協力大綱の項目は細目ではなく少し大きなくりを見ることとし、大きなくりのない項目はその大項目全体の最高評価値で代表することとした。

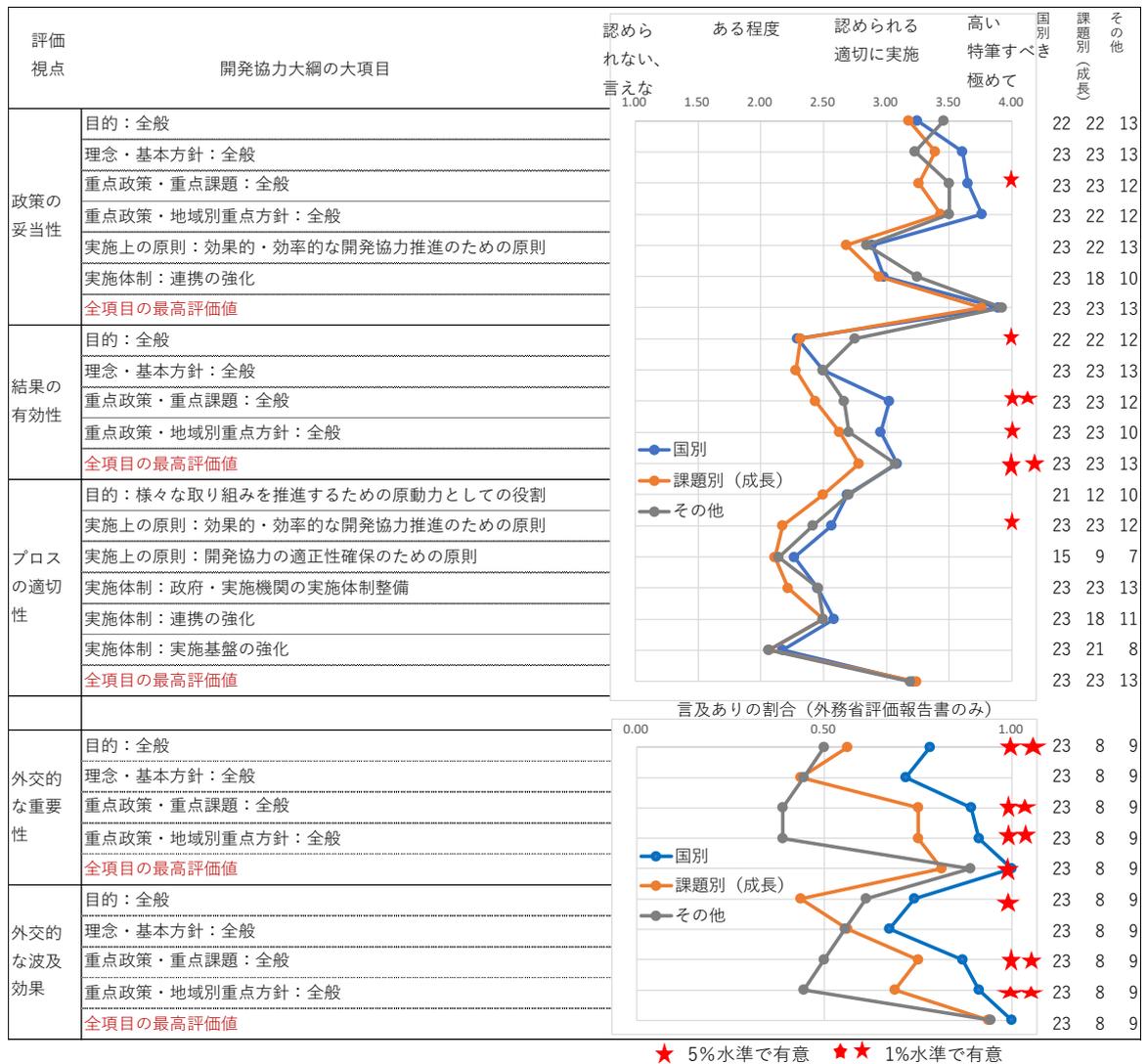
「政策の妥当性」に関しては、全項目の最高評価値は 3 群とも非常に高く、「高い整合性が認められる」(4.00)に近い。それぞれの大項目に関しては、分類による差が見られ、「重点政策・重点課題」については「国別」が最も評価が高く、3 群に統計的な平均値の差が見られる。

「結果の有効性」に関しては、全体として「国別」3.09、「その他」3.08 と、「課題別(成長)」2.78 の間には有意な差が見られる。「重点政策」の「重点課題」全般、「地域別重点方針」全般については、評価の高い順に「国別」、「その他」、「課題別(成長)」となっており、統計的に有意な差が見られる。他方、「目的」に関しては、「その他」の評価得点が高く、「国別」、「課題別(成長)」の評価得点は低い。

「プロセスの適切性」に関しては「国別」、「課題別(成長)」、「その他」が 3.22、3.24、3.19 とほぼ同じ高い値を示している。しかし、開発協力大綱の項目ごとに見るとレーテ

イングは低くなり、グループによる差も見えてくる。例えば、「実施・実施上の原則」の中で、「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」では、「国別」2.56、「その他」2.42、「課題別(成長)」2.17と有意な差が見られる。

図 3-5 分野分類別評価値に関する分析結果(各項目の平均値)



「外交的な重要性」「外交的な波及効果」については外務省の評価報告書に限った分析値を示している。全ての項目に関して「国別」で言及率が高い。「外交的な重要性」や「外交的な波及効果」は国を単位として考察することが多く、「国別」の評価ではこれら进行评估しやすいと考えられる。「重点政策」(重点課題、地域別重点方針)では、「外交的な重要性」や「外交的な波及効果」に言及がある割合は、「国別」に次いで「課題別(成長)」、その次が「その他」と有意な差が見られる。

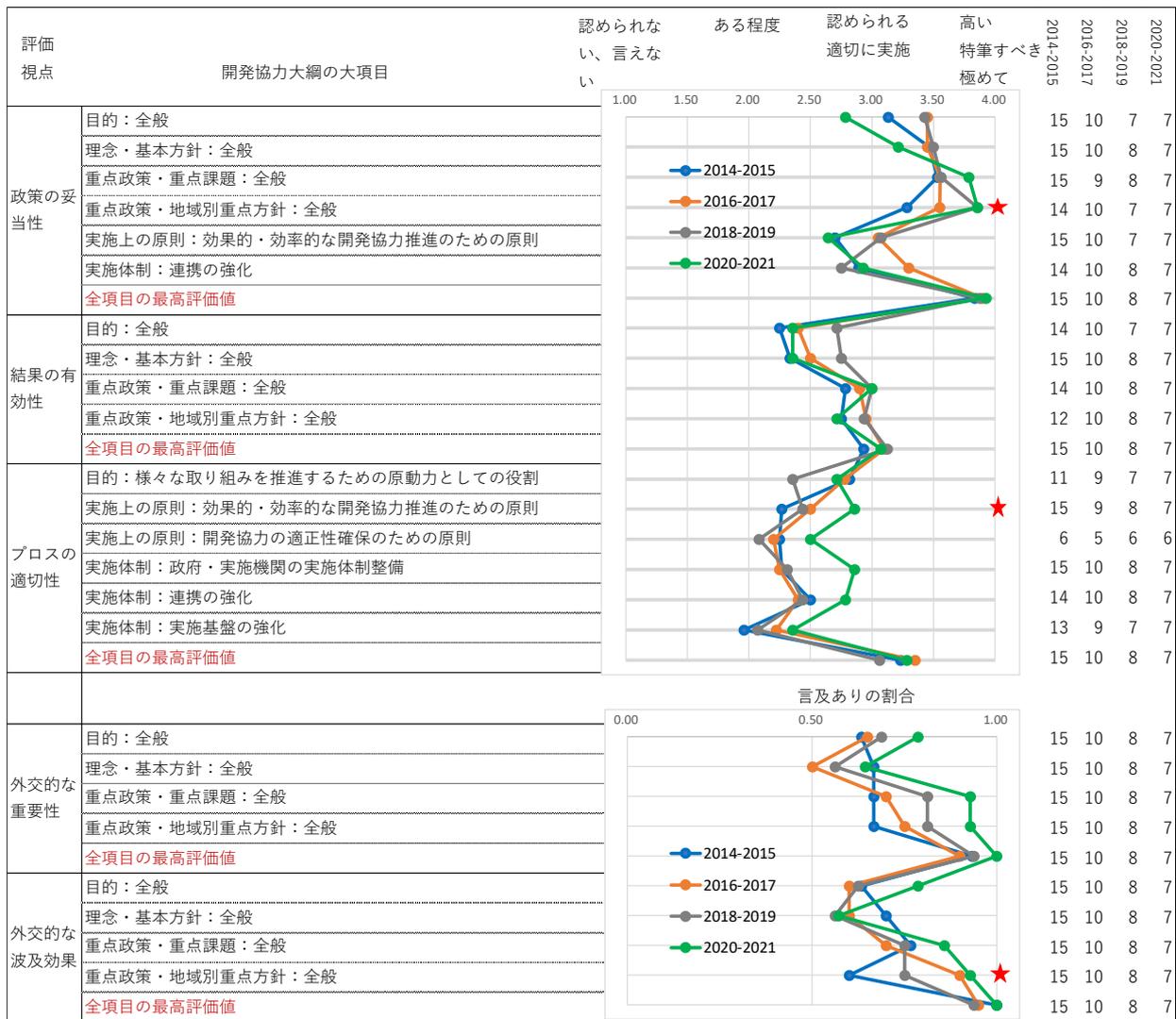
質の高い成長によって貧困削減を果たすのが長期的な趣旨であっても、まずは質の高い成長に寄与するだけでも外交的な効果は発現すると考えられる。「目的」に関しては「外交的な重要性」に関しても「外交的な波及効果」に関しても「課題別(成長)」と「その他」の間に有意な差は見られず、「理念」に関しては「外交的な重要性」に関しても「外

「政策的波及効果」についても3群の間に有意な差は見られない。

## 6 年度別のレビュー

図3-6は開発協力大綱(2015)の大項目に関する年度別評価値の分析結果を示している。評価の実施年度別に評価値を比較するに当たっては、JICA 事後評価報告書は2015年度以降実施案件のみレビュー対象としていることを考慮し、外務省の評価報告書40件についての分析結果とした。また、一定の件数を確保するために、2年度ごとのくりとして計算している。

図3-6 年度別評価値に関する分析結果(外務省評価報告書のみ、各項目の平均値)



「政策の妥当性」に関しては、全体として4.00に極めて近い値を示しており、年代による差はない。しかし、細かく見ていけば、例えば「重点政策・地域別重点方針」では全体として、2014～2015年度(3.29)、2016～2017年度(3.54)、2018～2019年度(3.86)、2020～2021年度(3.86)と年代によって有意に差があり、最近になるほど「政策の妥当性」における大綱との整合性が高いと評価されている。

「結果の有効性」に関しては全体としては「効果が認められる」(3.00)に近い値を示しており、年代による有意な差は見られない。細かな項目群に関しても系統だった差は見られず有意な差も見られない。

「プロセスの適切性」に関しては、全項目の最高評価値は 3.35-3.06 の間に入っているが有意な傾向は見られない。しかし細かく見ていけば、例えば、「実施・実施上の原則」の「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」について、2014~2015 年度(2.27)、2016~2017 年度(2.50)、2018~2019 年度(2.44)、2020~2021 年度(2.86)と年代による有意な差があり、単調ではないが、最近になるほど「プロセスの適切性」に関して大綱に沿った実施がなされたと評価されている。

「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関しては、全体としてはいずれの年代でも 1.00 若しくはそれに近い値を示しているが、細かく見れば年代によって差が見られる。しかし、有意な差があるのは「外交的な波及効果」の「重点政策・地域別重点方針」で、2014~2015 年度の値が一番小さく、2020~2021 年度の値が大きい。おしなべて、年代を追うにしたがって、「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関する言及が多くなっていることが理解できる。

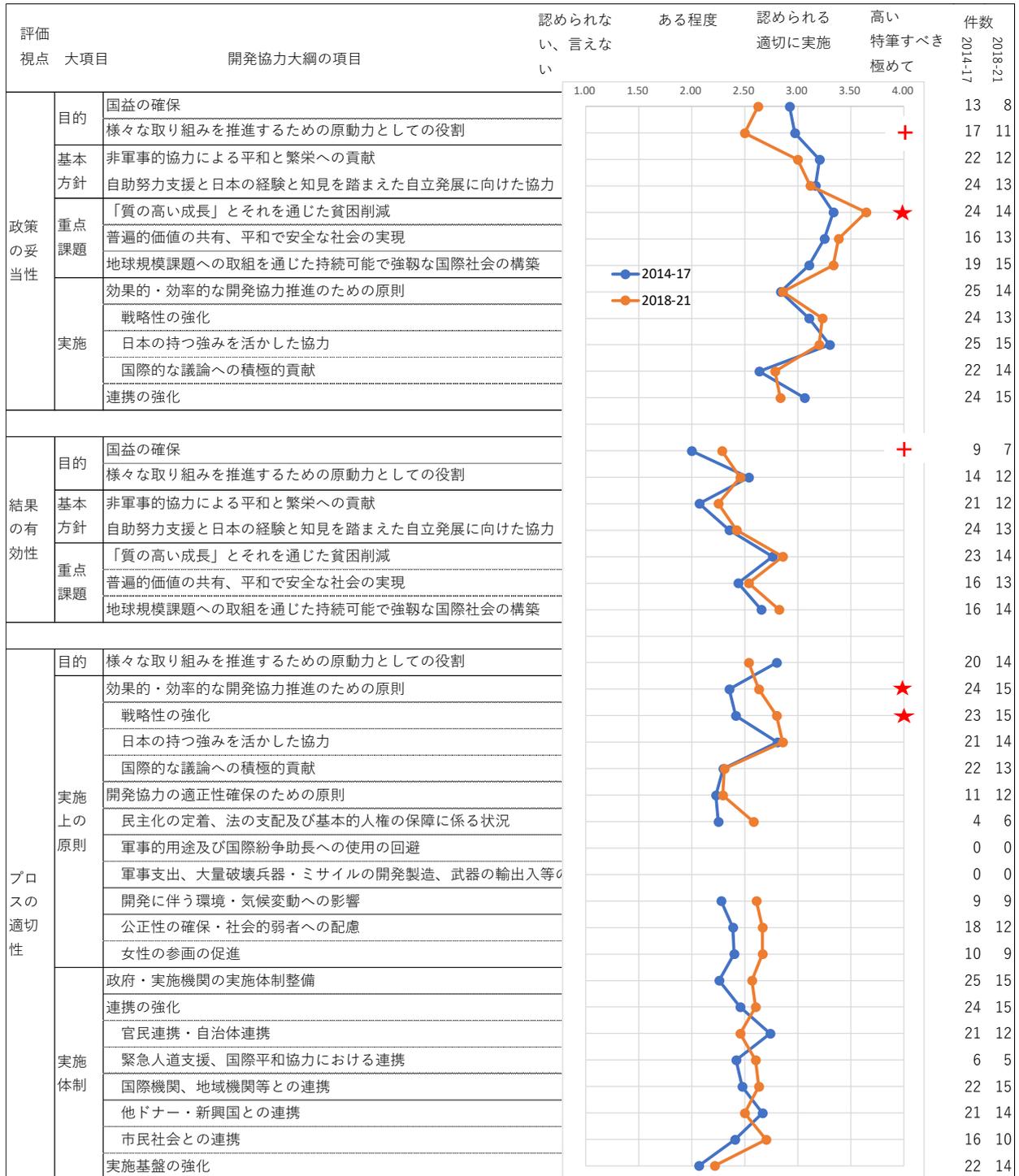
## 7 開発協力大綱(2015)が新たに強調した内容に関して

開発協力大綱(2015)がそれ以前の政府開発援助大綱(2003)と比較して、新たに強調した内容(表 2-1 政府開発援助大綱(2003 年)と開発協力大綱(2015 年)の比較)に関して、それらの評価得点の大きさ、時系列的変化を考察する。

図 3-7 は開発協力大綱(2015)で新たに強調された項目の評価得点の時系列的変化を示している。図 3-6 は各項目群のなかで最も高く評価された項目の変化を見たものであるのに対して、図 3-7 は個々の項目に沿って示しているため、一般的に評価得点が低い。また各年度のサンプル数も少ないことから、評価実施年代も 2014~2017 年度、2018~2021 年度の 2 区分とした。また、年代による違いを見ることから、図 3-6 同様、外務省の報告書に限って分析する。年代による有意な差がある項目が少ないところから、参考までに 10%水準の有意傾向を示す差異についても印を付けた。

時系列的に有意でしかも期待される方向に変化しているのは「政策の妥当性」に関する「重点政策・重点課題」の「ア:『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」、「結果の有効性」に関する「目的」の「国益の確保」、「プロセスの適切性」に関する「実施・実施上の原則」の「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」、「(ア)戦略性の強化」である。いずれも達成が難しい項目であるが、それぞれの協力事業の中でこれらの目標達成に取り組み、評価においてもこれらの観点を重視して評価してきたものと考えられる。「政策の妥当性」に関して「目的」の「様々な取組を推進するための原動力としての役割」には予期とは逆の方向に有意な傾向が見られる。

図 3-7 開発協力大綱(2015)で新たに強調された内容  
(外務省評価報告書のみ、各項目の平均値)



注：本表で取り上げている項目は表2-1に基づく。

ただそうは言っても、ほとんどの項目の評価得点は2018～2021年度においても「政策の妥当性」で3.5から2.5、「結果の有効性」、及び「プロセスの適切性」で3.0から2.0の間の値をとっており、必ずしも十分高くレーティングされているわけではない。

「プロセスの適切性」に関して、「実施・実施上の原則」、「実施・実施体制」の小項目

についてももう少し細かく見てみる。これら小項目について、2014～2017 年度、2018～2021 年度とも、レーティングが高いのは「(イ)日本の強みを生かした協力」であり、2.81、2.86とほとんど同じである。これと図 3-7 に記載されている他の小項目の評価得点を比較してみると、2014～2017 年度ではデータのある全ての「実施・実施上の原則」の小項目との間で、また「実施・実施体制」の「ア:政府・実施機関の実施体制整備」、「イ:連携の強化」、「オ)市民社会との連携」、「ウ:実施基盤の強化」で1%または5%水準で有意な差が見られる。

しかし、2018～2021 年度では有意な差が見られる項目は「実施・実施上の原則」では「(ウ)国際的議論への積極的貢献」、「イ:開発協力の適正性確保のための原則」、「実施・実施体制」では「(ア)官民連携・自治体連携」、「(エ)他ドナー・新興国との連携」、「ウ:実施基盤の強化」だけとなっており、多くの項目で、「(イ)日本の強みを生かした協力」とさほど遜色のないレーティング値を得ていることが理解できる。その意味で、多様な観点から、ODA のプロセスが適切に実施されるようになってきたと評価できる。

## 8 その他資料に基づく補足情報

### (1) 「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」への取組

図 3-1、3-2 に示したように、大綱の「目的」の「国益の確保」、「重点政策・重点課題」の「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」の2項目は、「政策の妥当性」及び「結果の有効性」に関するレーティング該当件数が比較的少なかった。このため、現行の開発協力大綱の下で実施された日本の開発協力が、これらと整合していたか、またプラスの効果が認められたかについて、関連資料によって情報を補った。(なお、これら2項目は、図 3-4 に示したように「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」では比較的言及数が多い。評価対象国に対する協力全体、また特定テーマにおける協力全体として、外交的な意義があったということは、国益の確保に貢献したことを示唆している。)

これら2項目に関連性の強い外交政策として、2016年8月に安倍総理大臣(当時)が提唱した「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」がある。同戦略は、外交青書で毎年取り上げられている日本の主要な外交戦略の一つであり、以下を3本柱としている<sup>13</sup>。

- 1) 法の支配、航行の自由、自由貿易などの普及・定着
- 2) 国際スタンダードにのっとった「質の高いインフラ」整備等を通じた連結性の強化などによる経済的繁栄の追求
- 3) 海上法執行能力の向上支援、防災、不拡散などを含む平和と安定のための取組

「開発協力白書」においても、2017年版以降、本戦略に関する取組が、囲み記事等

<sup>13</sup> 外交青書 2019 第1章

で多く取り上げられている。その主な内容は以下のとおり。

取組例	地域	テーマ	分野
JICA の技術協力でこれまで中国、ベトナム、カンボジア、ネパール、ラオスの民法典の起草を支援	アジア	法の支配	法整備
コートジボワールに司法アドバイザーを派遣、市民へ法情報の提供を行うコールセンター設置、同国を含む西アフリカ周辺 8 か国の刑事司法関係者への刑事司法研修	アフリカ	法の支配	法整備
海賊被害が相次いだソマリア沖・アデン湾に面するジブチ沿岸警備隊への巡視艇供与・技術協力(維持管理、人材育成、組織強化)、国際海事機関(IMO)信託基金への拠出(海賊対策のための情報共有センター、ジブチ地域訓練センター設立)、ソマリア及びその周辺国における海賊容疑者の訴追とその取締り能力向上支援のための国際信託基金への拠出	アフリカ	平和と安定	海上保安
日本のシーレーン上に位置するフィリピン・ベトナムなどに対する巡視船や沿岸監視レーダー等の機材供与、専門家派遣や研修による人材育成などを通じた海上法執行能力構築支援、インドネシア、マレーシアに対する研修・専門家派遣を通じた人材育成、アジア海賊対策地域協力協定(ReCAAP)に基づきシンガポールに設置された情報共有センター(ReCAAP-ISC)を通じた海賊・海上武装強盗に関する情報共有及び協力支援(事務局長等派遣、財政支援)	東南アジア	平和と安定	海上保安
ホーチミン、プノンペン、バンコクの巨大都市を結びインド洋に抜ける南部経済回廊や、ベトナムのダナンからラオス、タイ内陸部を結びミャンマーを通じてインド洋につなぐ東西経済回廊整備(道路・橋梁改修、維持管理能力強化、通関システム導入等)、インドネシアのパティンバン港建設、カンボジアのシハヌークビル港、ケニアのモンバサ港等の開発	アジア・アフリカ	連結性・経済繁栄	道路・橋梁・港湾
「タイ都市鉄道レッドライン」(首都バンコク中心部と空港、近隣地域を結び、この一環で長距離路線のターミナル駅となる新バンスー中央駅も建設)、インド「ムンバイ・アーメダバード間高速鉄道計画」(新幹線システム導入)など	アジア	連結性・経済繁栄	鉄道
日米豪の連携の下、パラオへの光海底ケーブル購入資金融資(官民連携による協調融資)を通じた通信インフラ強化、ミクロネシア連邦、キリバス、ナウルの通信インフラ強化と経済成長促進を目指した通信用海底ケーブル敷設事業支援の表明	太平洋島嶼国	連結性・経済繁栄	情報通信

出典：開発協力白書 2017 年版～2021 年版

「令和 3 年度外務省政策評価書」によれば、日本は上記以外にも、FOIP の実現に重要な法執行能力強化支援として、地域警察活動、サイバー犯罪対処等を様々な国で行ってきた。同評価書において、「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」は「経済協力」の測定指標の一つとなっており、平成 30 年度、令和元年度、令和 2 年度の目標及び実績を基に、達成状況は 5 区分の真ん中に当たる「b(相当程度進展あり)」と報告されている。

また海上保安分野については、上記に加えて「ソマリア沖・アデン湾及びアジア海域における海上交通の安全の確保」として「日本の安全保障に係る基本的な外交政策」

の測定指標の一つにも設定されており、達成状況は同じく「b」と報告されている。両地域における海賊等事案はピーク時と比較して低水準となっているが、海賊の脅威は引き続き存在しており、取組の継続が必要と記載されている。

これらの協力は、本レビュー対象評価としては、ベトナム、カンボジア、インドネシア、フィリピンの国別評価においても主な実績が記載されており、このうちフィリピン国別評価(2019年)では「海上保安分野支援の今後の位置付けの明確化」が提言され、教訓として「海上保安分野支援の発展的な継続」が抽出された。評価時点で17年と長年にわたる同国に対する本分野への支援は、その効果に加え日本の海上保安庁と同国沿岸警備隊との強固な信頼関係構築に寄与したと高く評価され、今後のステップアップのあり方を検討しつつ、他国の参考となるものとしている。また「法制度整備支援の評価(2014)」では、日本の支援はガバナンスと法の支配の定着に一定の成果を残し、外交的効果も高いと記載されている。

## (2) 平和構築・緊急人道支援、国際平和協力における連携に関する取組

「重点政策・重点課題」の「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」では、上記 FOIP で取り上げた法の支配、海上保安以外に、「紛争後の緊急人道支援から復旧復興・開発支援までの切れ目のない平和構築支援」も重要な要素である。これに関する取組実績を、「人間の安全保障」、「地方行政の能力強化、強靱な社会の形成と信頼醸成」、「人道と開発と平和の連携」の3つの視点からまとめた<sup>14</sup>。また、上記と関連の深い、「実施体制」の「緊急人道支援、国際平和協力における連携」もレーティング該当件数が少なかつたため、合わせて取組実績を例示する。下表のとおり、いずれも開発協力大綱に沿った取組がなされていることが確認された。

視点	取組例
人間の安全保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ミャンマーのラカイン州、カチン州、シャン州北部において紛争の影響を受けた少数民族地域の国内避難民及び周辺コミュニティに対し、保健環境の改善、安全な水へのアクセスの確保、衛生環境の改善及び教育環境の改善のための無償資金協力を国連児童基金(UNICEF)と連携して実施</li> <li>● 2021年に、59か国・地域21案件で、女性・障害者・除隊兵士や、難民及び紛争の影響下にある人々等の生計向上を目的とした技能開発に貢献</li> </ul>
地方行政の能力強化、強靱な社会の形成と信頼醸成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● JICAによるウガンダにおける難民と受入地域住民の共存支援(地方行政官の計画策定能力向上と地域住民・難民の声を反映したコミュニティ開発支援)</li> <li>● JICAによるコートジボワールの社会統合支援(インフラ修復・整備などコミュニティ復興を通じた住民間、住民と行政の信頼構築)<sup>15</sup></li> </ul>
人道と開発と平和の連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>● フィリピンのミンダナオ、北部ウガンダ等において、JICAは人道支援フェーズから包括的な復興・開発支援を長年継続し、外務省は状況に応じ国際機関を</li> </ul>

<sup>14</sup> JICA「JICA グローバル・アジェンダ 一開発途上国の課題に取り組む20の事業戦略:NO.11 平和構築」に基づく。「人道と開発と平和の連携」については、「人道・開発・平和(HDP)ネクサスの推進」と記載されているが、ここでは開発協力白書の記載を用いた。

<sup>15</sup> JICA「JICA グローバル・アジェンダ 一開発途上国の課題に取り組む20の事業戦略:NO.11 平和構築」

	<p>通じた緊急人道支援を行うなど、切れ目のない平和構築支援を実施<sup>16</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の難民支援において、JICA と連携し、緊急支援と復興支援を連携させた支援を実施。例えば、アフリカ最大の難民受け入れ国ウガンダの「コメ振興プロジェクト」では、JICA が稲作振興として展開してきた取組を 2014 年から UNHCR と連携して難民支援にも応用し、難民と受入れコミュニティ双方に対して、アフリカの気候に適した乾燥に強い陸稲ネリカ米の普及や稲作研修を行い、2021 年には約 1,111 世帯 (約 5,000 人) が恩恵を受けた</li> </ul>
<p>軍との連携・自衛隊を通じた協力</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2008 年以降、アフリカ 15 か国内の PKO 訓練センター等が裨益するプロジェクトに対し 1.1 億米ドル以上の支援を行い、約 60 名の日本人講師を派遣し、施設の訓練能力強化や研修の実施などを支援。これらの訓練センターには、国連開発計画 (UNDP) 拠出金を通じた支援 (施設整備、研修経費) も実施<sup>17</sup></li> <li>● 国連 PKO に派遣される要員の訓練や必要な装備品の提供を行う協力枠組みである「国連三角パートナーシップ・プロジェクト」の下、自衛隊員等のべ 240 名を教官として派遣し、アフリカ 8 か国、アジア 9 か国 333 名の工兵 (施設) 要員に重機操作訓練を実施。医療分野でも 2019 年から救命訓練実施のための自衛隊員を派遣</li> <li>● 2019 年 11 月 21 日のジブチの豪雨被害に当たり、ジブチ政府の要請を受け、ソマリア沖・アデン湾における海賊対処行動のためジブチに拠点を置く自衛隊部隊の一部による国際緊急援助活動として小中学校の排水・復旧作業を実施し、12 月 1 日に学校再開を実現。日本政府が JICA を通じて供与したテント、毛布等の緊急援助物資約 4.3 トンの車両輸送・被災者への配布なども隊員が実施</li> </ul>
<p>国際機関との連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国連平和構築委員会組織委員会メンバーとして取組の重要性を発信し、国連平和構築基金に 2021 年 12 月時点で総額 5,770 万米ドルを拠出</li> <li>● 自然災害や紛争の被災者、難民・避難民等の救援のため緊急援助を行う国際機関などに緊急無償資金協力を実施 (2014 年度「緊急事態における人道支援の評価」によれば、2012 年度緊急無償資金協力の 74% が国際機関等経由)</li> <li>● 例えば 2021 年には、エチオピア北部の武力衝突による避難民支援のため合計 1900 万米ドルの緊急無償資金協力として国連世界食糧計画 (WFP)、UNHCR、国際移住機関 (IOM)、UNICEF、赤十字国際委員会 (ICRC) 等を通じた医療分野支援、食料や衛生用品等の援助物資の供与等を支援</li> <li>● 国連地雷対策サービス部 (UNMAS) を通じた地雷・不発弾対策支援 (除去・危険回避教育等)、UNDP 経由でベナンの紛争後地域の地雷・不発弾処理訓練センターにおいて、中西部アフリカ向けの地雷処理訓練の強化を支援、UNICEF 及び ICRC 経由で、2015 年以降、パレスチナ、イエメン、中央アフリカ、チャド、南スーダン、イラク、ウクライナ、シリアの地雷・不発弾回避教育等を支援。なお日本は二国間協力としてもカンボジア、ラオス、コロンビアの地雷・不発弾対策 (機材供与、専門家派遣等の除去体制整備) を支援</li> </ul>

<sup>16</sup> 「フィリピン国別評価」、「ウガンダ国別評価」、外務省ホームページ

<sup>17</sup> 外務省「令和 3 年度国際機関等への拠出金等に対する評価シート」国際連合開発計画 (UNDP) 拠出金 (アフリカ PKO センター支援) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100227919.pdf>

NGO との連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ジャパン・プラットフォーム(JPF:日本の NGO、経済界及び政府が協力し、NGO の緊急人道支援活動を支援・調整する組織。2021 年 10 月時点で 43 の NGO が加盟)を通じ、自然災害や紛争の被災者、難民・避難民等への人道支援を実施。2020 年度は、イラク・シリア、パレスチナ・ガザ地区、イエメン、アフガニスタンの人道危機、南スーダン、ウガンダの難民危機、新型コロナウイルス感染症対策、害虫被害など、19プログラム 93 件の事業を実施</li> <li>● 日本の NGO による地雷・不発弾回避教育(JPF や日本 NGO 連携無償資金協力を通じ)</li> </ul>
----------	---

出典：開発協力白書 2016、2019～2021 年版

本レビュー対象評価においては、JICA「カンボジア第七次地雷除去活動機材整備計画」事後評価では、有効性やインパクトが確認され、総合評価結果「A(非常に高い)」であった。2014 年度「緊急事態における人道支援の評価」も、「大きな効果があった」、外交的意義が高いと結論されている。「ミンダナオにおける平和と開発」を重点分野とするフィリピンの国別評価では、2000 年代から継続的に取り組んできた同支援の有効性は高く、フィリピン側の評価も高いとして、長期的なコミットメントや、国際監視団に派遣された日本人要員が復興・開発ニーズを収集、現地 ODA タスクフォースに共有し、草の根・人間の安全保障無償資金協力の案件形成・実施を担うなど、和平プロセス支援と開発支援の両面から支援を行ってきたことは有効であったとの教訓を導出している。

国別評価報告書等で国際機関や NGO を通じた協力に関する分析は多くはないが、これら機関が実施した評価を見ると、例えば JPF を通じてアフガニスタン人道危機対応支援を行った 3 団体の事業は、終了時評価報告書によるといずれも計画どおりのアウトプットを産出した<sup>18</sup>。また国際機関については、外務省が毎年「国際機関等への拠出金等に対する評価」を公表しており<sup>20</sup>、例えば UNHCR への拠出金については、人間の安全保障や地域の安定にとって重要な活動を行っており、とりわけ日本が二国間で支援が困難な治安状況にある国や地域において効果的かつ効率的な支援を実現しているとして、外交政策への貢献度は 5 段階の最上位「s」(極めて高い)、活動の成果は「a」(目標達成)、総合評価「A+」(9 段階の 2 つ目)であった<sup>21</sup>。

世界の武力紛争の数は 2015 年頃から再び増加しており、2020 年には 56 件、世界の難民・避難民も 8,240 万人を数え、いずれも過去最大となっている。また、コロナ下ではロックダウン等の影響で一時的に紛争・暴動が減少したが、政府の対応や経済停滞への不満、社会

<sup>18</sup> 各国連機関や JPF ウェブサイトには評価報告書を取りまとめたページが設けられている。アフガニスタン事業を含む JPF の評価報告書は以下に掲載: ジャパン・プラットフォーム/支援プログラム報告 <https://www.japanplatform.org/programs/reports.html>

<sup>19</sup> 2021 年度には日本 NGO 連携無償資金協力の個別事業の第三者評価も開始された。外務省ホームページ/日本 NGO 連携無償資金協力 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/shien/j\\_ngo\\_musho.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/j_ngo_musho.html)

<sup>20</sup> 外務省「国際機関等への拠出金等に対する評価」。ここには上記表に記載したような緊急無償資金協力は含まれない。 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/pe\\_ar/page24\\_001925.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/pe_ar/page24_001925.html)

<sup>21</sup> 外務省「令和 3 年度国際機関等への拠出金等に対する評価シート」国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 拠出金 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100227936.pdf>

的な対立の激化によって、紛争・暴動は悪化の傾向とされる<sup>22</sup>。紛争や難民数は世界情勢等様々な要因の影響を受けることから、日本一国の協力が上記のような状況に量的なインパクトをもたらすことは難しいものの、引き続き他アクターとの連携を強化し、取り組んでいくことが必要と考えられる。

### (3) 「実施・実施上の原則」4 項目

図 3-3 に示したように、大綱の「実施・実施上の原則」に関する以下の 4 項目は、「プロセスの適切性」のレーティング対象であったが、該当件数が 0 若しくは著しく少なかった。後述するように、提言・教訓における言及も同様に少なかった。このため、これらについてどのような取組がなされてきたか、関連資料によって情報を補った。

- 「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」
- 「軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況」
- 「不正腐敗の防止」
- 「開発協力関係者の安全配慮」

<p>軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2016 年から毎年 4 月に、開発協力適正会議において、軍関係者が関わった事業の報告を実施。例えば第 62 回会議(令和 4 年 4 月開催)では、1) 令和 3 年度に決定された軍関係の ODA 案件のうち、案件形成後に軍関係の参加が判明した案件、及び過去報告済みの案件と類似であるため事後報告とした案件計 21 件について、協力の趣旨・目的・対象主体・内容・効果の観点から検討し、軍事利用回避原則に照らして問題ないと判断したこと、2) 過去の軍関係の ODA 案件のうち大使館及び JICA 事務所を通じ前年度にモニタリングした 15 件について、軍事利用回避が順守されていること、を外務省が報告した<sup>23</sup></li> <li>● 新規案件については、開発協力適正会議において軍事利用の可能性について質疑が行われ、外務省からは、協力準備調査における対象機関の実態確認、軍事目的でなく事業目的のために使用することの先方政府への申し入れと交換公文等への明記、事後モニタリング実施等の方針を説明。第 62 回会議では、委員の指摘を受け、開発協力大綱における軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避に関係する案件については、今後は案件概要書の記載項目に含めるとの方針が外務省から示された</li> </ul>
<p>軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど、国際社会の平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、その国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の</li> </ul>

<sup>22</sup> JICA「JICA グローバル・アジェンダ 一開発途上国の課題に取り組む 20 の事業戦略:NO.11 平和構築」及び「JICA グローバル・アジェンダ(課題別事業戦略) 11. 平和構築」

<sup>23</sup> 空港の安全整備プロジェクト、気象レーダー活用や海洋環境保全に関わる油防除対応のための人材育成、海難救助・海上犯罪の対応能力強化を目的とした協力を、国軍の関係者や形式上国防省の傘下にある組織の職員の参加があった例など。報告資料、議事録は以下サイト参照。外務省ホームページ/開発協力適正会議 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei\\_k/index.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/index.html)

の輸出入等の状況	<p>輸出入等の動向に十分注意を払って、開発協力を行う(開発協力白書 2017 年版)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● イラン、パキスタン、中南米諸国との二国間協議の際、軍縮・不拡散について協議を行った(令和 2 年度外務省政策評価書)</li> <li>● 対イラン国別開発協力方針において、核合意の履行状況に留意する旨を記載(対イラン・イスラム共和国 国別開発協力方針、平成 29 年 7 月)</li> <li>● 第 59 回開発協力適正会議において、モロッコへの漁港整備支援について、西サハラ問題をどう考慮したかの質疑が行われた</li> <li>● 外務省によると、具体的な確認状況は公開資料では示していないが、国別開発協力方針の策定時や個別案件の形成時に、相手国の状況をモニターし、検討・判断している</li> </ul>
不正腐敗の防止	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 過去に発生した不正行為の教訓を踏まえ、不正行為を防止するための取組を強化。監視体制の強化(不正腐敗情報に係る窓口の強化、第三者検査の拡大など)、ペナルティの強化(排除措置期間の上限引上げ、違約金の引上げ、重大な不正行為を繰り返した企業に対する減点評価の導入など)に加え、2018 年には排除措置の対象拡大(措置対象者の企業グループや、措置期間中の者から事業譲渡等を受けた者も対象に加えるなど)を行った(開発協力白書 2020、2021 年版)</li> </ul>
開発協力関係者の安全配慮	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新型コロナウイルス感染症の世界的感染状況を踏まえ、世界各国の開発協力の現場で実務にあたる JICA 海外協力隊を含む国際協力事業関係者の渡航支援</li> <li>● 2016 年 7 月のバングラデシュ・ダッカ襲撃テロ事件後、国際協力事業安全対策会議での再検証の結果公表された「最終報告」に記載された安全対策の実施に、外務省、JICA は取り組んできた(脅威情報の収集・分析・発信の強化、事業関係者及び NGO の行動規範、ハード・ソフト両面の防護措置、研修・訓練の強化、危機発生後の対応、外務省・JICA の危機管理意識の向上・態勢の在り方<sup>24</sup>)</li> <li>● 2021 年 8 月のカブール陥落以降、希望する全ての在留邦人、在アフガニスタン大使館現地職員、JICA アフガニスタン事務所の現地職員などに対し、査証発給や航空券手配等の支援を行い、2022 年 1 月末までに計 500 名以上の日本関係のアフガニスタン人が日本に到着 (以上、開発協力白書 2021 年版)</li> <li>● 本項目に関する令和 3 年度外務省政策評価書の達成度は 5 段階の上から 2 つ目「a(目標達成)」であった</li> </ul>

## 9 まとめ

2014～2021 年度の 59 件の ODA 評価報告書について、開発協力大綱(2015)の項目に沿って ODA 評価の視点から、表 1-4、表 1-5 の基準に基づきメタ評価を行った。参照した 59 件の評価報告書を通して、各評価視点について、4 段階の評点をつけたが、開発協力大綱の大項目の中で最も高い評価を得た値に基づけば、「政策の妥当

<sup>24</sup> 令和 3 年度外務省政策評価書

性」については高い整合性が認められ、「結果の有効性」についてはプラスの効果が認められ、「プロセスの適切性」については適切に実施されたとおおむね判断できる。また、「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」についてもかなり言及されている。しかしながら、開発協力大綱(2015)に記載されている各大項目、項目に即してこれら「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」、「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」を判断すると、必ずしも全ての項目に関してこのように高く評価することはできない。

「政策の妥当性」に関しては全体としてみれば 3.85 と「高い整合性が認められる」(4.00)に近い評価得点を示す。大項目別には「重点政策・地域別重点方針」は 3.59、「重点政策・重点課題」は 3.47、「理念・基本方針」は 3.44、「目的」は 3.27 と、開発協力大綱の記述内容が具体的であるほど整合性が高いと判断される。また、それぞれの項目について多くの項目が包括的に含まれている場合、その全ての項目について政策の妥当性が高い整合性を示すことは考えにくいことから、項目によっては評価得点について評価が低くなる傾向がある。

「結果の有効性」に関しては、全体としてみれば 2.97 と「プラスの効果が認められる」(3.00)に近い評価得点を示す。「政策の妥当性」の評価得点が高い項目は、「結果の有効性」の評価得点も一般に高い。大項目別には「重点政策・地域別重点方針」は 2.78、「重点政策・重点課題」は 2.72、「理念・基本方針」は 2.42、「目的」は 2.40 と、開発協力大綱の記述内容が具体的であるほど結果の有効性が高いと判断されている。直接アウトカムは発生している、間接アウトカム、最終アウトカム(インパクト)はまだ発生していない場合、それらをまとめてどの程度に評価するかについては案件のみならず評価主任にも依るところが大きいことも、平均的には効果の判断が控えめになされる要因ではないかと考えられる。

「プロセスの適切性」に関しては全体としてみれば 3.22 と「適切に実施された」(3.00)以上の評価得点を示す。大項目別には、「実施・実施体制」の「イ:連携の強化」は 2.54、「ア:政府・実施機関の実施体制整備」は 2.36、「ウ:実施基盤の強化」は 2.12 と、「ある程度適切に実施された」(2.00)以上の評価がなされている。小項目をみれば、「(エ)他ドナー・新興国との連携」2.66、「(ウ)国際機関、地域機関との連携」2.63 など、より高い評価がされている項目もある。「実施・実施上の原則」では「ア:効果的・効率的な開発協力推進のための原則」は 2.38、「イ:開発協力の適正性確保のための原則」は 2.19 であるが、小項目の中には「日本の持つ強みを活かした協力」2.75 など、相対的に高くレーティングされた項目もある。しかし、まだ改善の余地は多くある。

「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」に関しては、全体として 0.94、0.98 の言及率がある。目的に関しては、全体として 0.68、0.65 の割合で外交的な重要性、外交的な効果が言及されている。「理念・基本方針」に関しては全体として 0.60、0.63 の割合で外交的な重要性、外交的な波及効果が言及されている。「実施・実施体制」として、

「(ア)情報公開、国民及び国際社会の理解促進」の項目では、0.51、0.68の割合で「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」が言及されている。

開発協力大綱(2015)がそれ以前の政府開発援助大綱(2003)と比較して、新たに強調した内容に関して、ほとんどの項目の評価得点は2018~2021年度においても政策の妥当性で3.5から2.5、結果の有効性、及びプロセスの適切性で3.0から2.0の間の値をとっており、必ずしも十分高くレーティングされている訳ではない。しかしこの間、多くの項目で改善の傾向が見られる。

以上の分析を通じて感じられたことは、開発協力大綱には多くの内容が記載されているが、その内容は必ずしも分かりやすく、構造的に記載されている訳ではないため、各項目の記述内容を分析視点として個別評価報告書から政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性などの適合度合いを判断するのは必ずしも容易でないということである。評価可能性を高めるためには、開発協力大綱の書き方として、以下のような工夫が効果的であると思われる。例えば、目的・理念と重点政策・実施について相互関係をより明確にすることによって全体構造の理解が深まる。実施・実施上の原則、実施体制において、考慮すべき項目が多く書かれているが、案件によって強弱をつける項目と全ての案件で考慮すべき項目を分けて記載する事によって、開発協力大綱が目指すことが明確になり、下位の政策形成や将来の評価の際に役立つ。さらに、解釈の幅が大きな用語には注釈をつけ、全体を通して分かりやすい文章で記載する事が基本的に重要である。

また、ODA 評価業務を行う上での改善点として、いくつかの気づきを指摘したい。政策レベルのODA 評価では、開発の視点から「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点で評価しているが、評価者によって評価の仕方に差が大きい。現行のODA 評価ハンドブックは政策レベルのODA 評価手法として、それら3つの視点のそれぞれについてどのような要素を考慮して検証するかを説明している。評価業務を行う者は、一般的には、意識的、あるいは無意識的にそれぞれの要素グループごとにレーティングして、それらに何らかの重みを付けて総合的なレーティングをしていると考えられるが、そのプロセスの記述の仕方は様々である。考慮すべき要素(「政策の妥当性」であれば、日本の上位政策、国際的な優先課題、被援助国の開発ニーズとの整合性、日本の比較優位性など)ごとにレーティングをし、重みを付け、総合判断をする、などの手順と結果を評価報告書に記述できれば、評価結果の妥当性が高まると考えられる。

「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」に関しては従来からの検証方法に加え、本報告書で行ったような開発協力大綱の各項目の視点からの評価も行ってはどうか。もちろん、ODA 評価の対象は様々であるので、ODA 評価ハンドブックで一律に指示して評価するのも困難かも知れない。しかし、ODA 評価案件入札の公示の際、その指示書の中に、必要に応じて、案件に関連する具体的な項目の視点からの評価を求めることは十分可能であろう。このような評価結果の積み上げがあれば、次期の開発協力大綱の下で実施される政策や案件の評価結果を開発協力大綱の観点からメタ評価することはたやすくなる。なお、

開発協力大綱の各項目のうち、対象評価において該当する記載が少ない項目が見受けられた。この一因として、第 1 章に述べたように、対象期間中に実施された評価の対象分野に偏りが見られることが考えられる。

対象評価で言及が少なかった項目について関連資料をレビューした結果、「目的」の「国益の確保」、「重点政策・重点課題」の「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」に関しては、FOIP の推進とも関連して、法整備支援、海上保安分野への協力を始めとする様々な取組が進展しており、開発協力大綱と整合していること、プラスの効果が見られることが確認された。平和構築・緊急人道支援、国際平和協力における連携についても、進捗が確認された。

「実施・実施上の原則」の各項目に関しては、「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」については開発協力適正会議、「不正腐敗の防止」と「開発協力関係者の安全配慮」については開発協力白書や外務省政策評価書において取組実績が報告されていた。一方、「軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況」については、具体的な取組に関する記載は限定的であった。

今後は、上記のように現行の ODA 評価ではカバーしきれていない開発協力大綱の項目についても、ODA 評価の対象に取り込んでいくことが望まれる。

## 第4章 ODA 評価報告書で出された提言・教訓の整理

### 1 開発協力大綱を切り口としたレビュー

対象報告書をレビューした結果、合計 320 件の提言・教訓が抽出された。そのうち、JICA 事後評価報告書から抽出された提言・教訓の中で個別案件に関する 35 件を除く、合計 285 件の提言・教訓を対象として、第 3 章と同じ開発協力大綱の項目(6 大項目・42 項目)を切り口に整理を行った(外務省国別評価:154 件、外務省課題・スキーム別評価:110 件、JICA 事後評価 21 件)。

#### (1) 開発協力大綱の大項目別分類

対象となる提言・教訓(285 件)を分類した結果、開発協力大綱の大項目のうち「5. 実施・実施上の原則」に関する提言が最も多く、全体の約 42%を占めた。具体的な内訳としては、「1. 目的」(8 件)(3%)、「2. 理念・基本方針」(15 件)(6%)、「3. 重点政策・重点課題」(41 件)(14%)、「4. 重点政策・地域別重点方針」(14 件)(5%)、「5. 実施・実施上の原則」(123 件)(42%)「6. 実施・実施体制」(85 件)(30%)であった。

#### (2) 開発協力大綱の項目別分類

対象となる提言・教訓(285 件)について、開発協力大綱の項目による分類を行った結果は図 4-1 のとおりである。また、提言・教訓数が上位 5 位であった項目を表 4-1 に示す。なお、提言・教訓によっては複数の項目に関係するものがあるが、その場合は一番関係の強いと思われた項目に分類している。

表 4-1 提言・教訓数上位 5 位の開発協力大綱の項目

	大項目	開発協力大綱の項目	比率	件数
1	実施・実施上の原則	戦略性の強化	27%	77
2	実施・実施上の原則	効果的・効率的な開発協力推進のための原則 【(ア)～(ウ)以外】	9%	25
3	重点政策・重点課題	「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減	6%	18
4	実施・実施体制	情報公開、国民及び国際社会の理解促進	6%	17
5	理念・基本方針	自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた 対話・協働による自立発展に向けた協力	5%	13
	実施・実施体制	官民連携・自治体連携	5%	13

出典:分析結果に基づき、評価チーム作成

図 4-1 開発協力大綱の 42 項目ごとの提言・教訓の比率・件数



注 1:比率及び件数について、上位 5 位の項目を黄色ハイライトしている。

注 2:JICA 事後評価の提言・教訓に関しては、提言・教訓のサブ・カテゴリーにて「5. 個別案件に関する提言・教訓」に該当するものを除いて分析している。

出典:分析結果に基づき、評価チーム作成

次に、表 4-1 の提言・教訓数が上位 5 位であった項目に関して、令和 2 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書において使用された提言・教訓の類型(24 のサブ・カテゴリー)を用いて、大綱の各項目に該当した提言・教訓内容の傾向を分析する(提言・教訓の 24 のサブ・カテゴリーに関する詳細は、「2 提言・教訓の類型化」にて後述する)。

提言・教訓数の 1 位は、実施・実施上の原則の「戦略性の強化」であった(77 件)。開発協力大綱に関連して「戦略性」と言う時、開発効果を高めるための戦略性と、日本の外交政策に基づく戦略性の 2 つの次元が含まれていると考えられるが、抽出された 77

件は主に前者に該当すると考え得るものであった<sup>25</sup>。

提言・教訓の類型で見ると、77 件中、「戦略・プライオリティの明確化」<sup>26</sup>に関するものが最も多く 27 件を占め、次いで「実施状況モニタリング・評価の改善」に関するものが 17 件であった。「戦略・プライオリティの明確化」に関しては、一部、既存の戦略・プライオリティの継続・強化を提言するものを含んでいる一方(5 件)、多数は既存の戦略・プライオリティの明確化を求めるものであった(22 件)。

既存の戦略・プライオリティの明確化を求める提言 22 件中、国別評価は 11 件であり、そのうちの 5 件が長期支援の再検討及び出口戦略を含む今後の方向性の明確化を求めるものであった。22 件中残りの 11 件にあたる課題・スキーム別評価では、上位政策と対象課題に関する政策の整合性の強化、対象課題・対象スキームの政策上の位置付けの明確化、対象課題に特化した政策の策定等に関する提言・教訓が含まれた。「実施状況モニタリング・評価の改善」は、17 件中 11 件が課題・スキーム別評価であり、特定の課題を切り口とした開発効果のモニタリング・評価に改善の余地があることがうかがえる。「戦略性の強化」に関する主な提言・教訓事例は、表 4-2 のとおり。

表 4-2 実施・実施上の原則「戦略性の強化」の提言・教訓事例

項目	主な提言・教訓事例
戦略性の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 長期支援の再検討及び出口戦略を含む今後の方向性の明確化</li> <li>・ 特定の課題(環境汚染対策、産業人材育成等)、特定のスキーム(NGO 連携等)の戦略策定</li> <li>・ 上位政策(開発協力大綱、教育協力政策等)と対象課題に関する政策の整合性の強化</li> <li>・ 特定スキーム(JICA 海外協力隊)の国別政策における位置付けの明確化</li> <li>・ 特定の課題に関する上位政策(教育協力政策等)と、国別政策や JICA 事業計画との整合性の強化</li> <li>・ 複数国・地域協力に関する提言・教訓</li> <li>・ 戦略的なスキーム間連携による相乗効果(資金協力、技術協力、JICA 海外協力隊、他の国際協力支援事業等)</li> <li>・ 多様な援助方法の活用による相乗効果(プログラム化、資金協力、多国間協力等)</li> <li>・ 実施状況モニタリング・評価の改善</li> <li>・ 案件形成の迅速性、予見性、相手国との情報共有の向上</li> </ul>

提言・教訓数の 2 位は 25 件で、実施・実施上の原則の「効果的・効率的な開発協力推進のための原則【(ア)～(ウ)以外】」であった。このうち「その他(プロセス・実施体制の改善)」に該当するものが 7 件で最も多く、その他の提言・教訓の内容も多岐にわたるものであった。提言・教訓事例は表 4-3 のとおり。

<sup>25</sup> 分析対象の提言・教訓の中には、外交政策に基づく「戦略性」に該当すると考え得るものもあったが、「重点政策・地域別重点方針」に分類される傾向にあった。

<sup>26</sup> 令和 2 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」に倣い、提言・教訓のサブ・カテゴリーの一つである「戦略・プライオリティの明確化」には、今の戦略の曖昧さを指摘し、明確な戦略を求める「戦略・プライオリティの明確化」に加え、今の戦略で掲げた重点分野の継続や新たな問題に 대응するために重点分野への取組を強化することを求める「戦略・プライオリティの継続と取組の強化」も含めている。

表 4-3 実施・実施上の原則

「効果的・効率的な開発協力推進のための原則【(ア)～(ウ)以外】」の提言・教訓事例

項目	主な提言・教訓事例
効果的・効率的な開発協力推進のための原則【(ア)～(ウ)以外】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ オーナーシップ醸成に関わる取組の強化</li> <li>・ 複数国協力に関する提言・教訓</li> <li>・ 敏感な費用感覚や債務持続性の確認に関する提言・教訓</li> <li>・ 相手国の省庁再編や人事異動に対するリスク軽減の取組の強化</li> </ul>

提言・教訓数の3位は18件で、重点政策・重点課題「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」であった。個別セクターに関する改善の提言・教訓が最も多く(6件)、対象セクターは農業、投資環境整備、債務免除、インフラ整備等であった。次に「戦略・プライオリティの継続・取組の強化」に関する提言が多く(5件)、日本が実施してきたインフラ支援の意義があったと評するものや、インフラ案件の形成・実施を促進するとともに、より包摂的な成長に向け、貧困削減のための支援も重視されるべきという提言もあった。また、東ティモール国別評価にて「Japan Quality(日本が比較優位をもち有効活用されることによって担保される「質」)」の定義づけ、及び該当する技術・分野を明確化し、官民で戦略的に売り込む姿勢が重要である、と指摘していることも特筆すべきである。課題別評価では、「相対的に所得水準の高い国への支援に関する提言・教訓」が複数含まれた。主な提言・教訓事例は表4-4のとおり。

表 4-4 重点政策・重点課題

「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」の提言・教訓事例

項目	主な提言・教訓事例
「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 包摂性・持続性に関する提言・教訓</li> <li>・ 支援手続きの簡素化・迅速化に関する提言・教訓</li> <li>・ 相手国のインフラ資産の維持管理体制の注視</li> <li>・ 相対的に所得水準の高い国への支援に関する提言・教訓</li> </ul>

提言・教訓数の4位は17件で、実施・実施体制の「情報公開、国民及び国際社会の理解促進」である。大部分(14件)がODA広報の強化に関わる提言・教訓であり、特に日本の特定分野に関する実績・成果や比較優位性が相手国や他ドナーに十分認知されていないことを指摘しているものが複数見られた。

提言・教訓数の5位は13件で、理念・基本方針の「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立発展に向けた協力」及び実施・実施体制の「官民連携・自治体連携」が同比率であった。前者では、相手国のオーナーシップ醸成や自助努力を支援するための取組強化が最も多く、その他に日本の知見・経験活用の観点で日本への留学機会の拡充や外国人技能実習制度との連携を挙げる提言もあった。加えて、ベトナム国別評価にて日本の対ベトナム援助を他の開発途上国の在外公館やJICA事務所に共有すべきグッドプラクティス<sup>27</sup>として挙げている点も特筆すべきである。

<sup>27</sup> 例として次のものが挙げられた：(1)世界の最先端技術や日本的経営から生み出された暗黙知のベトナムへの技術移転、(2)受動的ではなく能動的な援助協調の取組、(3)民間連携、自治体連携、気候変動対策(REDD+等)のような国際協力の新

後者の実施・実施体制「官民連携・自治体連携」は、13 件全てが民間企業、大学、NGO 等の民間セクターとの連携促進やそのための取組強化に関わる提言・教訓である。ODA 大綱から開発協力大綱への改定では、民間セクター・市民社会を含む多様な主体との連携が重要視されたが、今後も引き続き重視・改善すべきであることがうかがえる。

### (3) 2014 年度調査との比較

2014 年度に実施された「過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度)のレビュー」における当時の ODA 大綱を切り口とした提言・教訓のレビューと、本調査(2014～2021 年度対象)の開発協力大綱を切り口としたレビューのそれぞれの結果について、提言・教訓数が上位 5 位であったものを表 4-5 に示す。

表 4-5 提言・教訓数の多かった ODA 大綱/開発協力大綱の項目に関する  
2014 年度調査及び本調査結果の比較

	2014 年度調査 (提言・教訓数 = 303 <sup>28</sup> )			本調査 (提言・教訓数 = 285)		
	分析項目	比率	件数	分析項目	比率	件数
1	一貫性のある援助政策の立案	13%	38	戦略性の強化  (比較のため、モニタリング・評価に関する提言数を除いた場合)	27%  (21%)	77  (60)
2	国際社会における協調と連携	11%	33	効果的・効率的な開発協力推進のための原則【(ア)～(ウ)以外】	9%	25
3	情報公開と広報	10%	29	「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減	6%	18
4	政策の決定過程・実施における現地機能の強化	9%	28	情報公開、国民及び国際社会の理解促進	6%	17
5	評価の充実	7%	21	・ 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立発展に向けた協力 ・ 官民連携・自治体連携	5%  5%	13  13

出典:分析結果に基づき、評価チーム作成

2014 年度調査では、「一貫性のある援助政策の立案」が最も多く、援助政策の戦略化や優先付け及び援助スキーム間の連携に関する内容が多かったとされている<sup>29</sup>。本調査では、「一貫性のある援助政策の立案」に近いと思われる「戦略性の強化」が最も高い比率であるが、2014 年度調査では別項目(評価の充実)であったモニタリング・評価に関する提言・教訓も含まれた比率である。そのため、本調査の「戦略性の強化」からモニタリング・評価に関する提言・教訓数を除くと 21%(60 件)となり、2014 年度調査の「一貫性のある援助政策の立案」13%から 8 ポイント増加という結果となる。他方、

潮流の逸早い導入、(4)空港、港湾、幹線道路といった、人々の行動結節点におけるフラッグシップ的プロジェクトの展開と効果的広報(外交的視点)。

<sup>28</sup> 2014 年度調査においては、対象案件の報告書から抽出した 515 件の提言・教訓のうち、当時の ODA 大綱に関連する提言・教訓を 303 件特定し、分類していた。本調査では、抽出した全ての提言・教訓から JICA 事後評価の個別案件に関する提言のみを除いた 285 件について、開発協力大綱の項目別に分類している。

<sup>29</sup> 平成 26 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度)のレビュー」

本調査の戦略性の強化には、60 件中 27 件が「戦略・プライオリティの明確化」であるほかは多種多様な提言・教訓が含まれており、提言・教訓の内容の幅が広がっている可能性が示唆される。

情報公開に関しては、2014 年度調査よりも比率が 10%から 6%に減じた一方、本調査においても被援助国における戦略的な広報に関わる提言・教訓が含まれており、引き続き課題となっていることがうかがえる。

2014 年度調査で上位 4 位(9%)(28 件)であった「政策の決定過程・実施における現地機能の強化」については、開発協力大綱にて内容の近い「政府・実施機関の実施体制整備」が本調査にて上位 6 位の 4%(12 件)となっている。2014 年度調査では「現地 ODA タスクフォースの役割の明確化」に関する提言・教訓が含まれた一方、2003～2007 年度と 2008～2013 年度を比較すると減少傾向にあったことから、現地 ODA タスクフォースの機能の定着や 2008 年以降の新 JICA の体制整備(国際協力機構(JICA)と国際協力銀行(JBIC)海外経済協力業務の統合による在外事務所の一体化等)を含め、現地の体制強化が進んできたことがうかがえると言及されていた。本調査では現地 ODA タスクフォースに関する提言・教訓は 2 件のみであり、現地大使館・機関の体制強化を求めるものが 12 件の半数を占めていた。これには、現地大使館の人員不足や、民間企業連携や緊急人道支援等の専門的知見や特性を持つ人材の不足を指摘するものが見られ、課題となっていることがうかがえる。

そのほか、本調査で上位に入っている「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」、「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立発展に向けた協力」、「官民連携・自治体連携」は、ODA 大綱から開発協力大綱への改定時に重要視された点であり、今後も引き続き強化・改善する必要があるものと言える。

加えて、開発協力大綱への改定時に新たな切り口として入った「多様な資金・主体との連携」について、項目としては主体ごとに細分化されているが、目的の「多様な資金・主体との連携、様々な力を動員するための触媒」及び実施・実施体制の「イ:連携の強化」に該当する提言・教訓を合計すると 48 件となり、全体の 17%を占め、上位 2 位の件数・比率となる。これは 2014 年度調査の「国際社会における協調と連携」(11%)や「内外の援助関係者との連携」(4%)を上回るものであり、今後も重要な視点となることが考えられる。本調査における「多様な資金・主体との連携」に関する主な提言・教訓事例は、表 4-6 のとおり。

表 4-6 「多様な資金・主体との連携」に関する提言・教訓事例

項目	主な提言・教訓事例
「多様な資金・主体との連携、様々な力を動員するための触媒」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間セクターの進出を促す協力の実施</li> <li>・ 開発パートナー間の連携強化</li> <li>・ 南南協力の活用</li> </ul>
「連携の強化（(ア)～(オ)及びそれ以外も含む）」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様なアクターの交流の場の設置（現地、日本国内）</li> <li>・ 多様なアクターによる支援体制の構築</li> <li>・ 知日・親日人材の育成・活用</li> <li>・ 連携強化のための能力強化、現地大使館・JICA 事務所への人員配置</li> </ul>

## 2 提言・教訓の類型化

令和 2 年度「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書の第 2 章 2-1 提言・教訓の類型化「図表 2-2 提言・教訓のカテゴリー」にて示された、5 つのカテゴリー及びさらに細分化された 24 のサブ・カテゴリーに基づき、提言・教訓の分類を行った。なお本分類は、2014 年度「過去の ODA 評価案件(2003～2013 年度)のレビュー」で示された分類がベースとなっており<sup>30</sup>、本調査では対象案件が重なる令和 2 年度調査ではなく、2014 年度調査結果との比較を試みた。

本作業中、24 のサブ・カテゴリーのいずれかに分類することが困難であった提言・教訓があったため、本調査ではサブ・カテゴリー「6. その他」を加えた(具体的な提言・教訓事例は、後述の表 4-10 を参照)。最終的なカテゴリー及びサブ・カテゴリーは表 4-7 のとおりである。なお、レビューの対象とする提言・教訓は、上述の開発協力大綱を切り口としたレビュー同様、対象案件の報告書から抽出された合計 320 件の提言・教訓のうち、JICA 事後評価報告書から抽出された提言・教訓のサブ・カテゴリー「5. 個別案件に関する提言」に該当した 35 件を除いた合計 285 件の提言・教訓とした。

表 4-7 提言・教訓のカテゴリー及びサブ・カテゴリー

カテゴリー	サブ・カテゴリー
1. 開発協力アプローチの改善	1-1.戦略・プライオリティの明確化 <sup>31</sup>
	1-2.プログラム・アプローチの導入
	1-3.開発パートナーとの連携
	1-4.相手国との協議やパートナーシップ推進
	1-5.その他の開発協力政策の改善
2. 開発協力手法の改善	2-1.ハイレベルの政策アドバイザーの投入
	2-2.コモンバスケット、財政支援
	2-3.専門家・海外協力隊の活用・育成
	2-4.南南協力の活用
	2-5.草の根無償・草の根技術協力の活用
	2-6.無償、有償、技術協力のスキーム改善
	2-7.その他の開発協力ツールの改善
3. 開発協力プロセス・実施体制の改善	3-1.現地 ODA タスクフォースの強化に関する提言
	3-2.現地大使館・機関の体制強化
	3-3.外務省内の体制強化・開発協力実施機関との連携強化
	3-4. ODA 広報の強化に関する提言

<sup>30</sup> 一部文言を変えている箇所もあるが、基本的には同じ分類となっている。

<sup>31</sup> 令和 2 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」に倣い、「戦略・プライオリティの明確化」には、「戦略・プライオリティの継続と取組の強化」を含めている。

	3-5. 実施状況モニタリング・評価の改善
	3-6. 日本の開発協力の予測可能性・透明性・公開性の向上
	3-7. 相手国政府との政策協議の強化
	3-8. 開発協力計画策定時の諸側面への配慮
	3-9. 他アクター(NGO や民間企業等)との連携強化
	3-10. 実施ガイドライン・マニュアルの整備・改善
	3-11. 開発協力のノウハウ及び情報の共有
	3-12. その他(プロセス・実施体制の改善)
4. 個別セクターについての改善	
5. 個別案件に関する提言	
6. その他	

出典: 評価チームが、令和2年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書におけるサブ・カテゴリに「6. その他」を加えて作成

### (1) カテゴリー別分類

提言・教訓(285件)をカテゴリー別に分類した結果、「1. 開発協力アプローチの改善」(99件)(35%)、「2. 開発協力手法の改善」(27件)(9%)、「3. 開発協力プロセス・実施体制の改善」(110件)(39%)、「4. 個別セクターについての改善」(27件)(9%)、「5. 個別案件に関する提言」(0件)(0%)<sup>32</sup>、「6. その他」(22件)(8%)との結果であった。「1. 開発協力アプローチの改善」及び「3. 開発協力プロセス・実施体制の改善」の提言・教訓数が多く、全体の70%を超えた。

これを2014年度調査と比較すると、表4-8に示すとおり、「1. 開発協力アプローチの改善」及び「3. 開発協力プロセス・実施体制の改善」がそれぞれ4割弱を占める傾向に変化はないが、「2. 開発協力手法の改善」、「4. 個別セクターについての改善」及び「5. 個別案件に関する提言」に減少が見られる。「2. 開発協力手法の改善」及び「4. 個別セクターについての改善」の減少については、本調査が「6. その他」を加えたため、あるいは従来のサブ・カテゴリでは整理しきれない提言・教訓が増えてきたためと解釈できる。「5. 個別案件に関する提言」の減少に関しては、2014年度調査においても指摘されたように、外務省のODA評価では政策レベル及びプログラムレベルの評価・改善を扱い、個別案件の評価・改善はJICAが扱うという役割分担がさらに徹底された結果と考えられる。

表 4-8 2014 年度調査及び本調査のカテゴリー別比較

カテゴリー	2014 年度調査 (提言・教訓数 = 515)		本調査 (提言・教訓数 = 285)	
	比率	件数	比率	件数
1. 開発協力アプローチの改善	35.5%	183	35%	99
2. 開発協力手法の改善	12.6%	65	9%	27
3. 開発協力プロセス・実施体制の改善	36.3%	187	39%	110
4. 個別セクターについての改善	15.0%	77	9%	27
5. 個別案件に関する提言	0.6%	3	0%	0
6. その他	-	-	8%	22

注: 2014年度調査では5つのカテゴリーに分類しており、「6. その他」はなかった。

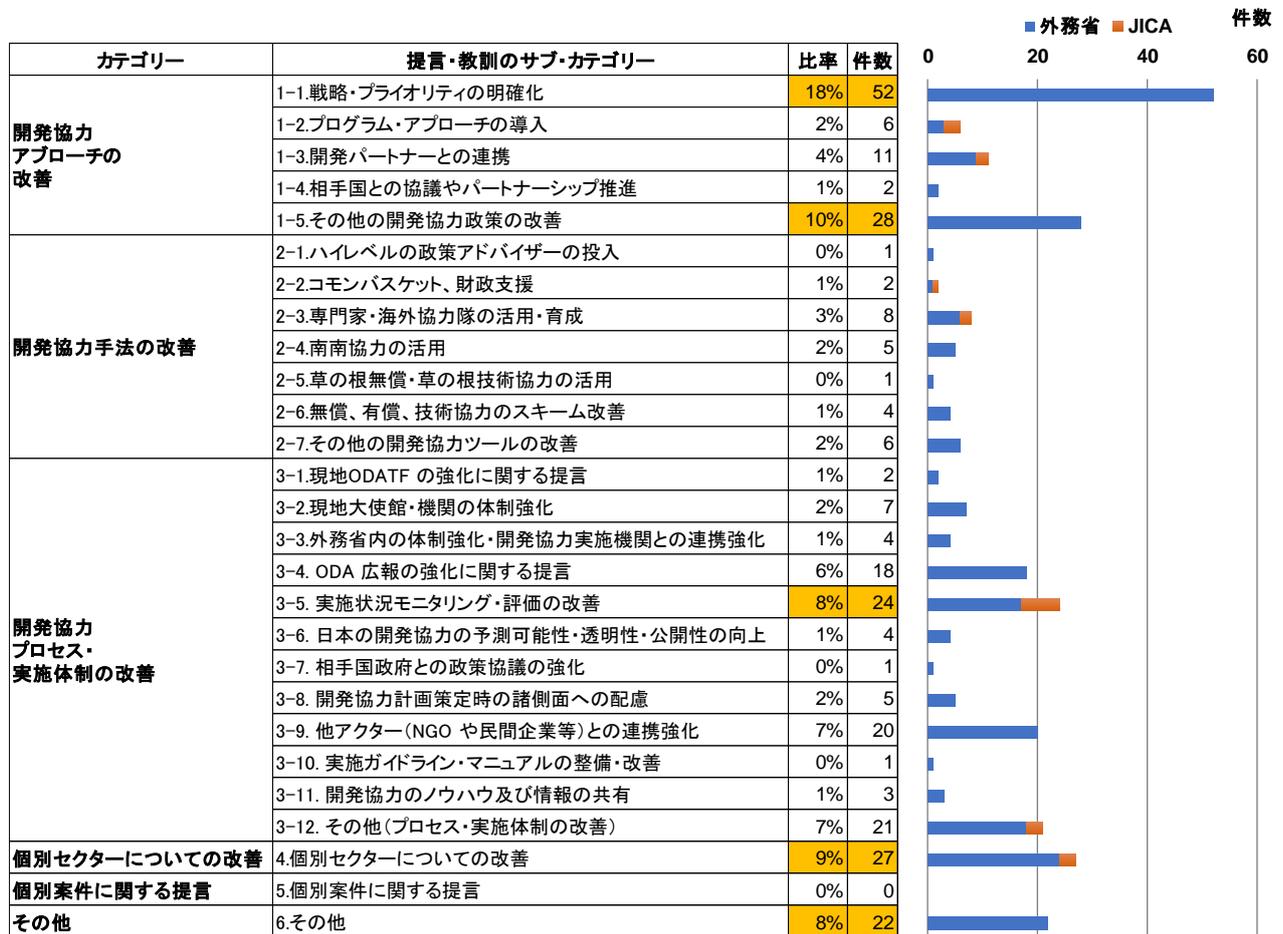
出典: 平成26年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(2003~2013年度)のレビュー」及び分析結果に基づき作成

<sup>32</sup> 既述したように、JICA 事後評価報告書からは35件の個別案件に関する提言・教訓が抽出されているが、レビュー対象からは除いている。外務省の国別、課題・スキーム別の評価報告書からは、個別案件に関する提言・教訓は抽出されなかった。

## (2) サブ・カテゴリー別分類

サブ・カテゴリーによる分類は、図 4-2 に示したとおりである。なお、提言・教訓によっては複数のサブ・カテゴリーに関係するものがあるが、その場合は一番関係の強いと思われるサブ・カテゴリーに分類している。

図 4-2 提言・教訓のサブ・カテゴリーごとの比率・件数



注1:比率及び件数について、上位5位のもの黄色ハイライトしている。

注2:JICA 事後評価の提言・教訓に関しては、提言・教訓のサブ・カテゴリーにて「5. 個別案件に関する提言・教訓」に該当したものを除いて分析している。

出典:分析結果に基づき、評価チーム作成

対象とした提言・教訓(285 件)のサブ・カテゴリー別分類では、「1-1. 戦略・プライオリティの明確化」(52 件)(18%)の比率が最も高く、次いで「1-5. その他の開発協力政策の改善」(28 件)(10%)、「4. 個別セクターに関する提言」(27 件)(9%)、「3-5. 実施モニタリング・評価の改善」(24 件)(8%)、「6. その他」(22 件)(8%)の結果であった。

次に提言・教訓数の上位5位であったサブ・カテゴリーについて、2014 年度調査の結果と本調査の結果との比較を表 4-9 に示す<sup>33</sup>。

<sup>33</sup> 令和2 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書の第 2 章 2-2-2 では、2014 年度調査の結果を用いて、2003~2013 年度の国別評価及び 2014~2019 年度の国別評価の比較

表 4-9 提言・教訓数の多かった提言・教訓のサブ・カテゴリーに関する  
2014 年度調査及び本調査の比較

	2014 年度調査 (提言・教訓数 = 515)			本調査 (提言・教訓数 = 285)		
	サブ・カテゴリー	比率	件数	サブ・カテゴリー	比率	件数
1	1-1.戦略・プライオリティの明確化	18%	91	1-1a.戦略・プライオリティの明確化	9%	25
				1-1b.戦略・プライオリティの継続・取組の強化	9%	27
2	3-9.他アクターとの連携強化	8%	41	1-5.その他の開発協力政策の改善	10%	28
3	1-2.プログラム・アプローチの導入	6%	31	4.個別セクターに関する提言	9%	27
4	1-5.その他の援助政策の改善	6%	30	3-5.実施モニタリング・評価の改善	8%	24
5	3-5.モニタリング・評価に関する提言	6%	29	6.その他	8%	22

出典:分析結果に基づき、評価チーム作成

2014 年度調査及び本調査のいずれにおいても、「1-1. 戦略・プライオリティの明確化」が最も多く、比率も同じであった。他方、両者の間では、内容に違いがあるように見受けられる。2014 年度調査が抽出した提言では、戦略の曖昧さへの指摘が目立ったとされる一方<sup>34</sup>、本調査が抽出した提言・教訓は、戦略・プライオリティの明確化を求めるものと、戦略・プライオリティの継続・取組の強化を求めるものの 2 種類に大別され、2014 年度調査と比較すると別の性質の提言が増えたと考え得る。

本調査において、前者の戦略・プライオリティの明確化を求める提言は、開発効果を高めるための戦略・プライオリティに関する提言であった。特定分野事業の政策上の位置付けの明確化、大目標に対する具体的なアプローチの明示、政策目標の明確化や測定指標の設定、読み手の分かりやすさ、政策意図の明確化等、開発協力政策のより明確な記載や優先付けを求める提言が見られ、特に国別評価では長期支援の再検討・出口戦略の策定に関する提言が複数見られた。課題・スキーム別評価においては、対象課題に関する上位政策との整合性や、対象課題・スキームの国別政策における位置付けの明確化を求める提言が含まれた。

後者の戦略・プライオリティの継続・取組の強化を求める提言は、サブ・カテゴリー1-1 の半数以上を占めており、主に開発効果を高めるための戦略・プライオリティを指すものが多かったが、日本の外交政策を踏まえた戦略・プライオリティに言及するものも一部見られた。前者では、日本の強みを活かした支援の継続・強化についての提言が複数見られ、開発協力大綱に即した支援が評価されたと言える。他方、既述したように、東ティモール国別評価において、日本の「質の高い」協力に関係して、「Japan Quality」の明確化に関する提言もあった。また、メコン地域、東部アフリカ地域等の複数国にまたがる広域案件の継続・強化に関する提言も見られた。加えて、既存の戦略・プライオリティを継続・強化する中で、開発協力大綱の策定時に重視された特定の視点の明確化・強化を求めるものが見られたことも特筆すべきである。例えば、格差是正に関連した成長から取り残されがちなグループの特定、民間セクター

を行っている。本調査では、2014 年度調査(2003～2013 年度の国別・課題別評価)及び本調査(2014～2021 年度国別・課題・スキーム別評価、JICA 事後評価(2015 年度以降実施案件))の比較となる。

<sup>34</sup> 令和 2 年度外務省 ODA 評価「過去の ODA 評価案件(国別評価)のレビューと国別評価の手法に関する調査研究」報告書における比較分析。

との連携強化方針の明記、より包摂的な成長に向けた支援の重視、多様な援助方法の活用、持続的経済発展への貢献の継続、連結性強化に向けた取組の強化等である。日本の外交政策を踏まえた戦略・プライオリティに関する提言としては、外交上の意義に基づく支援の継続（例：高中所得国であっても意義があれば多様な援助方法で継続する、太平洋島嶼国では援助効率・裨益人口規模のみを重視しない）に言及するものが見られた。

本調査の提言・教訓数 4 位である「3-5. 実施モニタリング・評価の改善」は、2014 年度調査の 6%から、本調査では 8%に増加している。ただし、本調査の JICA 事後評価分を除くと 5%になるため、比率としてはあまり大きな差がないとも言える。本調査における「3-5. 実施モニタリング・評価の改善」に関する提言・教訓の出所の内訳は外務省国別評価 5 件、課題・スキーム別評価 12 件、JICA 事後評価 7 件となっている。国別評価に関しては一部プログラムレベルのモニタリングに関する提言が含まれるが、太平洋・島サミットの宣言内容の実施や、メコン地域への協力の組織横断的評価（オールジャパンとしての評価）など、複数国を対象としたものが見られる。また、課題別評価が一番多くを占めている点からも、課題を切り口としたモニタリング・評価に改善の余地があると考えられる。JICA 事後評価に関しては複数国や独立した機関をカウンターパートとする場合の事業実施及び完了後のモニタリングや、政策支援借款における政策アクションの実施状況モニタリング等が含まれている。本調査では、複数国や分野横断・組織横断的な実施モニタリング・評価に関わる改善がより求められている可能性が示唆される。

本調査において提言・教訓数 2 位であった「1-5. その他の開発協力政策の改善」は、2014 年度調査においては 6%であったところ、10%に増加している。加えて、2014 年度調査にはなく、本調査で加えた「6. その他」が上位 5 位に入っており、「3-12. その他（プロセス・実施体制の改善）」も本調査の上位 5 位には入っていないが、2014 年度調査の 2%から 7%に増加している。2014 年度調査時よりも、いずれかのサブ・カテゴリーに分類しきれない提言・教訓の比率が増えていることがうかがえる。これらのサブ・カテゴリーについて複数確認された主な提言・教訓事例は表 4-10 のとおり。

**表 4-10 サブ・カテゴリー「その他の開発協力政策の改善」、  
「その他（プロセス・実施体制の改善）」及び「その他」に関する提言・教訓事例**

サブ・カテゴリー	主な提言・教訓事例
1-5. その他の開発協力政策の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 援助政策の時宜を得た改定</li> <li>・ 相手国の政策・制度面への働きかけ</li> <li>・ 中所得国支援に関する提言・教訓</li> <li>・ 他アクターとの連携・協力体制の強化</li> <li>・ 複数国・地域協力に関する提言・教訓</li> <li>・ 紛争影響国・被災国支援に関する提言・教訓</li> </ul>
3-12. その他（プロセス・実施体制の改善）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 紛争影響国・被災国支援に関する提言・教訓</li> <li>・ 案件形成の迅速性の強化</li> <li>・ 戦略的なスキーム間連携の強化</li> <li>・ オーナーシップ醸成の取組の強化</li> </ul>
6. その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 知日・親日人材の育成・活用</li> <li>・ 相対的に所得水準の高い国への支援に関する提言・教訓</li> </ul>

### 3 まとめ

開発協力大綱を切り口としたレビューでは、項目別の提言・教訓数の上位は、実施・実施上の原則の「戦略性の強化」(77 件)(27%)が最も多く、次いで実施・実施上の原則の「効果的・効率的な開発協力推進のための原則【(ア)～(ウ)以外】」(25 件)(9%)、重点政策・重点課題「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」(18 件)(6%)、実施・実施体制の「情報公開、国民及び国際社会の理解促進」(17 件)(6%)と続き、5 位が 2 項目同数(13 件)(5%)で、理念・基本方針の「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立発展に向けた協力」と、実施・実施体制「官民連携・自治体連携」であった。

2014 年度調査における当時の ODA 大綱を切り口としたレビューとの比較からは、「戦略性の強化」に関する提言・教訓の比率の増加及びその内容の幅が広がっている可能性が示唆された。また、本調査にて提言数 4 位の「情報公開」に関する項目は、2014 年度調査よりも 10%から 6%に比率が減じた一方、ODA に関する広報が引き続き課題となっていることがうかがえた。2014 年度調査時の提言数 4 位である「政策の決定過程・実施における現地機能の強化」(9%)に関しては、本調査の項目で内容の近い「政府・実施機関の実施体制整備」が 4%に減じており、ODA タスクフォースの役割の明確化から、現地大使館の人員不足や民間連携や緊急人道支援等の専門的知見を持つ人材の不足へと、課題が変化していることがうかがえた。そのほか、本調査で上位に入っている「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」、「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立発展に向けた協力」、「官民連携・自治体連携」は、ODA 大綱から開発協力大綱への改定時に重要視されたものであり、今後も引き続き強化・改善する必要があると言える。

加えて、開発協力大綱への改定時に新たな切り口として入れ込まれた「多様な資金・主体との連携」に関しては、対象ごとに分かれてしまっている関連項目を合わせると、提言・教訓数が合計 48 件(17%)となり、上位 2 位となる。2014 年度調査の「国際社会における協調と連携」や「内外の援助関係者との連携」を上回る比率であり、今後も重要な視点となることが考えられる。

提言・教訓の類型化では、サブ・カテゴリー別の提言・教訓数の上位 5 位は、「1-1. 戦略・プライオリティの明確化」(52 件)(18%)が最も多く、次いで「1-5. その他の開発協力政策の改善」(28 件)(10%)、「4. 個別セクターに関する提言」(27 件)(9%)、「3-5. 実施モニタリング・評価の改善」(24 件)(8%)、「6. その他」(22 件)(8%)の結果であった。

2014 年度調査との比較では、2014 年度調査及び本調査ともに「戦略・プライオリティの明確化」が最も多く、同じ比率であった。他方、2014 年度調査では戦略の曖昧さへの指摘が目立ったとされる一方、本調査では既存の戦略・プライオリティの明確化を求めるものと、既存の戦略・プライオリティの継続・取組の強化が同程度含まれ、2014 年度調査時とは性質の異なる提言が増えた可能性が示唆された。戦略・プライオリティの継続・取組の強化では、日本の強みを活かした支援の継続・強化に関するものが複数

見られた一方、「日本の強み」の明確化を求める提言も一部にあった。また、外交上の意義を踏まえた支援の継続、対象国・対象地域の特性を踏まえた支援の継続・強化、広域案件の継続・強化等が見られた。加えて、開発協力大綱の策定時に重視された視点の明確化・強化を求める提言が見られたことも特筆すべきである（社会的弱者の特定、民間連携強化、包摂的な成長に向けた支援等）。

2014年度調査時に提言数5位であった「実施モニタリング・評価の改善」は、本調査では提言数4位であり、2014年度調査から大きな変化はなかった。本調査では、一部プログラムレベルのモニタリングに関する提言・教訓が含まれる一方、複数国協力や課題を対象としたモニタリング・評価に関する提言が多く見られた。

そのほか、本調査の「その他の開発協力政策の改善」及び「その他（プロセス・実施体制の改善）」が、2014年度調査時よりも増加しており、加えて本調査ではいずれかのサブ・カテゴリーへの分類が困難であった提言・教訓を「その他」に分類し、提言数が5位となっている。2014年度と比較すると、より提言・教訓の内容の幅が広がっていることが示唆される。

## 第5章 有識者の意見にみる現大綱の振り返りと今後の開発協力政策の立案・実施に際して考慮すべき事項、新たに盛り込む視点の考察

第3章及び第4章の分析結果を補完するものとして、メタ評価の対象案件だけでは十分に捕捉できなかった視点を含め、旧 ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会及び開発協力適正会議の委員から意見を聴取した。本章ではその概要を紹介し、開発協力大綱の見直しに向けた示唆を考察する<sup>35</sup>。

意見聴取した項目は、(1)大綱見直し時に議論となった事項(大綱見直し懇談会委員のみ)、(2)昨今の国際情勢を踏まえて、特に重要と思われる事項(開発協力適正会議委員のみ)、(3)大綱策定後の ODA 実施・運営状況の評価、(4)大綱策定に伴い、開発協力事業の効果の有無、(5)外務省の ODA 評価(第三者評価)と開発協力大綱の関係性、(6)大綱見直しを含む今後の開発協力政策、実施に当たり考慮すべき点、であった。

以下、これらを、(1)当時の論点／今後の論点、(2)大綱策定後の実施状況／開発協力事業の効果、(3)ODA 評価と大綱の関係性、(4)今後、考慮すべき点、に整理して紹介する。

### 1 当時、論点となった事項／今後、論点とすべき事項についての意見

#### (1) 大綱見直し時に議論となった事項<sup>36</sup>

当時の論点として挙げられた回答は主に4つに分類でき、第2章の表2-1に示した現大綱の新たな視点ともおおむね整合的である。第1に、「国益」という表現が初めて大綱に盛り込まれたこと<sup>37</sup>を、複数の有識者が指摘した。「国益」と言っても様々な立場で意味が異なることを考慮し、「広く国民のための利益」という全員参加による開発協力、短期ではなく長期の視点から国際社会の平和と安定が日本の繁栄と平和・安全につながり、開発協力は「未来への投資」であるという解釈で、国益が位置付けられた。

第2に、スコープの拡大である。これは ODA 大綱から開発協力大綱への名称変更と関連している。具体的には、1)開発課題の多様化・広範化(狭義の「開発」のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等)、2)連携パートナーたるアクターと資金源の多様化(NGO や市民社会に加えて、民間企業や地方自治体との連携強化、民生目的における軍関係者との連携の是非、新興国との連携等)、3)支援対象国の範囲(気候変動の影響を受けやすい島嶼国、「中所得国の罫」の回避などの観点から中進国を含む可能性)等について検討が行われた。

<sup>35</sup> 合計10名の有識者から書面にて回答をいただいたほか(各会合5名ずつ)、3名に個別インタビューを通じて意見を伺った。全てを収録できていないが、可能な限り、主なポイントをまとめている。

<sup>36</sup> これらの点を含め、有識者懇談会でどのような議論が展開されたかの詳細は、懇談会議事録から参照可能である。外務省ホームページ・政府開発援助(ODA)大綱の見直し

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_minaoshi/index.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/index.html)

<sup>37</sup> 2003年のODA大綱策定時にも国益をめぐる議論が活発に行われたが、明記されたのは開発協力大綱が初めてである。2003年大綱の記述は次のとおり:「ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。」

第3に非軍事的協力の重要性和、民軍連携についてである。平和構築支援や災害援助の重要性の高まりとともに、軍関係者(自衛隊、また相手国の軍関係者)との連携の是非を含め、活発に議論された。当時は安全保障法制の議論がなされていた時期で、ODAの軍事的利用への強い懸念が複数の有識者から出された。その結果、「基本方針」の第一として「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」、「実施上の原則」として「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」が明記され、非軍事的目的の開発協力を軍関係者が関係する場合について個別具体的に検討する規定が盛り込まれた。

第4に、「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」については、成長か貧困削減か、といった二極対立で捉えず、包摂性・持続性・強靱性をそなえた「質の高い」成長をめざす重要性、貧困問題を持続可能な形で解決して途上国の自立的発展を支援すべきという観点から議論された。

## (2) 昨今の国際情勢を踏まえて、特に重要と思われる事項

開発協力適正会議の委員から寄せられた回答には、前述した大綱見直し時の論点に重なるものと、今回新たに指摘されたものがある。ここでは、前者について4点、後者について2点、計6つの事項を紹介する。

現大綱の論点と重なるものとして、第1は、3つの「基本方針」の妥当性に関する意見が挙げられた。現在の開発協力大綱が掲げる「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」、「人間の安全保障の推進」、「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力」の「基本方針」は引き続き重要であるとの意見が多かった。

第2に、広義の「国益」と関連して、国民理解を育み国際社会の一員たる意識を涵養するために開発教育と広報を一層推進すべき、これらは厳しい財政状況下での予算確保、全員参加による開発協力の実現のためにも重要である、という意見が複数あった。

第3に、スコープの拡大について、前述(1)と同様に、1)の開発協力の範囲の広範化(地球規模課題解決の更なる重要性(脱炭素化、健康・福祉の増進、デジタルトランスフォーメーション(DX)を含む)、平和構築、ガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含めることの重要性)について、また2)に関して官民連携による開発協力を評価しつつ、より積極的な推進について多くの意見が寄せられた。同時に、国際機関、地域機関、他ドナー・新興国との連携について方針の明確化、進捗状況の報告を求める意見もあった。

第4に、「『質の高い成長』とそれを通じた貧困削減」に関して、インフラ海外展開戦略については脱炭素化やDXなどの新たな取組を含めて推進すべきという意見が寄せられた。一方で、ひも付き援助についての懸念、債務負担能力の弱い途上国への展開可能性、短期と長期の国益とのバランス等を指摘し、質の高いインフラ支援についての評価を求める意見があった。

第5に、新たな視点として、地政学的リスクの顕在化に伴い、経済安全保障の観点からも開発協力を捉え直す必要性(食料・エネルギーの安定的な確保、機微技術(軍事転用可能な技術)

の管理、サプライチェーンの安定的確保等)、「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」の理念にも留意する必要があるのではないか、といった意見もあった。

第6に、これも新たな視点として、開発協力の範囲が平和構築や人道支援を含めて拡大し、民軍連携の事例がさらに増える可能性がある場合は、ODA の非軍事的協力の原則をふまえて、どこまで拡大するのが適切か、非 ODA 予算の枠組みを設けて実施すべきではないか、という意見もあった。

## 2 大綱策定後の ODA 実施・運営状況の評価、及び開発協力事業の効果についての意見

大綱策定による実際の ODA 実施・運営、あるいは開発協力事業に及ぼした効果については、全般的な評価は難しいという回答が多かったが、各有識者の経験に基づき前向きな評価と改善点の両方において、具体的な視点が提供された。

前向きな評価は2つに分けることができる<sup>38</sup>。第1は、「ODA の『憲法』」としての大綱の存在意義である。2022年2月に発生したウクライナ危機における同国支援に根拠を与える意味で、「ODA の『憲法』」としての「開発協力大綱」の存在の重要性が指摘された。平和構築支援や民軍連携等について大綱で支援範囲が規定されていたことで、日本は円借款を含め様々な形でウクライナ支援を迅速に行うことができたとの指摘があった。

第2に、開発協力の実施・運営体制の整備状況に関しては、1)実施機関である JICA が「質の高い成長」と「人間の安全保障」のミッションの下、中期目標を作成して開発協力事業を実施し、進捗状況のモニタリングがなされたこと、2)環境社会配慮ガイドラインの適用が確保され、大規模インフラ案件においても活用されたこと、3)評価について、大綱に明記された外交の視点からの評価が ODA 評価ガイドラインに含められ実施されたこと等、おおむね前向きな評価がなされた。また、4)個別事業について開発協力適正会議で議論が行われ、特に民軍連携の原則の順守状況については定期的に報告されていることについても、言及があった(第3章8.(2)も参照)。

しかしながら、実施・運営上の課題や効果について改善を求める意見も多数あった。第1に、大綱の記載が総花的であるため、複数の重点政策にかかわる時、どれを満たせば効果ありと評価してよいか不明との指摘が見られた(例えば、狭義の国益を重視した場合に、他の重点政策と齟齬が起こる場合がある)。現在の大綱は幅広い解釈が可能なところ、原則をより明確化しない限りは意味ある評価は難しいという意見があった。

第2に、地域・国別、分野別の支援についてプライオリティ・資源配分が明確でなく、大綱全般の実施状況を横断的に評価することが難しいという意見があった。これは、開発協力のスコープ拡大によって対象国や支援分野が広がっただけに、何をどこまで実施すれば大綱に沿っ

<sup>38</sup> この他、大綱との因果関係は検証できないが、ODA 予算(一般会計)が2014年を底として微増傾向にある点、「外交に関する世論調査」における、近年の開発協力への国民の支持は、積極的に進めるべき(約30%)、現状のままでよい(約50%)と、2000年初の支持率が落ち込んだ時期から好転している点の指摘があった。

て開発協力が実施されていると言えるかの判断が一層難しくなっているという指摘と理解できる。開発協力大綱の実施状況について包括的な報告を定期的に求める意見や、日本自身の変化、相手国の状況、国際的な政治・経済環境の変化等を総合的に判断しながら、大綱や関連政策等を機敏に更新する必要があるのではないか、という意見もあった。第3に、対象国の軍事支出や人権状況等、大綱が定める原則に一致しない状況が生じた場合の対応についても取り決めておくべき、という意見もあった。

また、個別の課題についても改善を求める意見があった。第1に、社会開発分野の人材育成、体制整備についての取組が十分でなかったという指摘である(注:質の高いインフラ支援の推進に比べて、と思われる)。第2に、FOIPの重点化が過度に進むことで、SDGs達成が遅れている国が軽視されるのではないかと懸念である。第3に、海洋安全保障など、民軍連携の取組が増える傾向にあることへの懸念も示された。この点については、軍関係者へのODA支援について、目的外使用やリスクについて別途、検証すべきという提案もあった。

第4に、質の高いインフラ支援について、開発効果の観点から検証すべきという意見があった。インフラシステム海外展開戦略の下で「質の高いインフラ」が推進されたことは、官民連携の好事例として高く評価する声が複数寄せられたと同時に、短期的なインフラ輸出に焦点をあて、タイド援助を助長しているのではないかと、債務負担能力のあるアジアの少数国で円借款供与は可能だが、そうでない国・地域への展開可能性はどうか、等の意見も複数あり、第三者評価をすべきとの提案があった。なお、質の高いインフラについては、今後は大規模インフラだけでなく、DX、脱炭素化のための技術(例えば、エネルギーtransition)を含めて考えるべきという意見もあった。

### 3 ODA 評価と大綱との関係性についての意見

大綱見直し時のレビューを含め、ODAの政策レベル評価(第三者評価)を行う意義については前向きな意見が多かったが、評価の実施方法について、3つの視点から改善すべきとの意見が寄せられた。これらはODAの政策レベル評価の戦略性に関する指摘と言える。

第1は、ODA評価のテーマの選定における戦略性の強化である。大綱の重要な政策、大綱見直しで新たに加わった視点や論点になった 이슈について、必ずしも第三者評価で重点的に取り上げられていない。評価を行うのであれば、大綱との関係性をふまえてテーマを選ぶ必要があるとの指摘が複数あった。

第2は、ODA評価のタイミングとプロセスの改善である。理想的には、大綱見直しの有識者会議が設置される前に政策レベルのODA評価や関連する実施機関での評価を実施し、大綱見直しの是非や見直し項目案の参考にすることが望ましい。また、ODA評価の結果が大綱見直しの議論にタイムリーに貢献するために、報告書を迅速に公開し、有識者会議やパブリックヒアリングで参照する材料の一つとなるよう、タイミングとプロセスを改善すべきとの意見もあった。

第3は、ODA 評価を行う主体・体制への提言である。ODA 評価が国民に広く理解されるように行われているかは疑問という意見があった。特に広く国民のための利益(=国益)が目的であれば、第三者による公正にして中立的な立場からの政策レベル評価を国民的レベルで行うべきという提案もあった<sup>39</sup>。

#### 4 大綱見直し、今後の開発協力政策、実施に当たり考慮すべき点

これらを踏まえて、有識者から、今後、考慮すべき点について多岐にわたる意見・提言が寄せられた。以下、8つの点に整理して述べる。

第1に、国家戦略・外交戦略との関係性の明確化である。国家安全保障戦略と開発協力政策の関係など、政策の位置関係を明確にすべきとの意見があった。同時に、両者の時間軸の違い(後者はより長期の視点)に留意する必要性も指摘された。また、地政学リスクが顕在化しており、経済安全保障・FOIP の視点も念頭において開発協力を実施すべきという意見がある一方、FOIP を過度に強調すぎると SDGs 達成に課題の多い国・地域(アフリカなど)が軽視されることを危惧する声も複数あった。

第2に、地域・国別プライオリティの明確化である。上記と関連して、支援対象国・地域のプライオリティ(優先順位)について方針を明確にすべきという意見が多かった。インド太平洋地域や利害を共にする国に重点をおくという考え方もあるが、それ以外の国や長期的な開発課題と国益との関係でどのように位置付けて対応するのか、複数から問題提起があった。また、FOIP や経済安全保障の重要性を認めつつも、開発協力がより広く「未来への投資」として、法の支配の下、自由で公正な貿易を推進できる国際社会の構築に貢献することを期待するとの意見もあった。さらに、中進国、ODA 卒業国支援の方針について丁寧な説明が必要であること(例えば、無償資金協力の供与のあり方)、政策面の助言・支援など、より高い発展段階にある中進国への協力メニュー体制を整備する必要性についても指摘があった。

第3に、非軍事的協力の堅持と開発協力の範囲の明確化である。平和構築、地球規模課題の解決への取組は今後、一層必要になるだろうとの意見が多く出された。関連して、日本国内における難民認定申請者への保護費(生活費・宿舎借料・医療費)は ODA 予算から支出されているが、人間の安全保障の観点から、日本国内の難民・避難民への支援をより積極的に考えるべきという意見があった。また、平和構築支援や海洋安全保障等、今後、開発協力の範囲が一層拡大する可能性について、平和憲法下の日本にとって、こうした分野での ODA 供与がどこまで拡大可能なのか、次期大綱で議論を深めるべきとの意見があった。広く国民のためになる開発協力(=広義の国益)をめざすのであれば、開発協力の範囲がさらに広がることの是非について、「真のナショナル・コンセンサス(国民的合意)」を形成すべきである、という提案があった。

第4に、日本の強み、協力の特徴の明確化である。日本の強み、独自性は何か、それをど

<sup>39</sup> 現在、ODA 評価は外務省や JICA が主に外部有識者・コンサルタント等に委託する形で第三者評価や外部評価として実施している。

う生かすのかについて、内容と方針を明確にする必要性(例えば、人材育成の重視、債務持続性への考慮、自助努力支援など)が指摘された。日本が選ばれるパートナーになるように、相手国との対話や関係構築を強化する努力をすべきとの意見があった。

第 5 に、適正性確保のための原則・クライテリアの明確化(実施上の原則)である。「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避」との現行規定は維持すべき、という意見が多かった。併せて、民軍連携についての基準の一層の明確化を求める意見もあった(軍民共用空港の取扱など)。さらに、深刻な人権侵害が行われている国への支援を回避することを原則とすべき、との提案もあった。

第 6 に、国際機関、他ドナー・新興国、NGO との連携方針の明確化(実施体制)である。特に新興ドナーとの連携について、連携の基準(クライテリア)や方針を示すべき、との意見があった。また、二国間協力と国際機関を通じた多国間協力の位置付けについては、例えば、平和構築や人道支援は二国間協力だけでは十分にできないこともあるので、国際機関や NGO との役割分担など、より明確な方針を示すべきとの指摘があった。併せて、二国間と多国間の協力を俯瞰して戦略を検討する必要性についても指摘があった(財務省が管轄する世界銀行等の国際開発金融機関と外務省が管轄する国連を始めとする国際機関を含む全体としての戦略)。

第 7 に、ODA の「民主化」、国民理解の推進(実施基盤)である。財政事情の厳しい中、ODA 予算を増やすためには、今まで以上に国民の理解を得ることが不可欠であり、ODA の「民主化」を進め、大綱策定(開発協力の範囲や原則等)や評価を含め、国民参加によるプロセスが重要であるという意見が複数寄せられた。また、国民的な広報や発信、開発教育の一層の推進、官民の開発協力人材の育成の重要性が指摘された。特に広報については、ODA の意義・成果をより戦略的に広報、アウトリーチ活動を強化していくこと、SNSなどのメディア・発信力の高い方々の積極活用についての提案があった。開発協力人材については、日本人に限らず、アジアの知日人材の活用を含め人材ネットワークを構築する重要性の指摘もあった。

最後に、非 ODA 予算による国際協力の仕組みの検討である。平和構築や海洋安全確保等、開発協力の範囲がさらに広がる場合、果たして ODA 予算の枠組で支援するのが適切か、安全保障の用途に向けた別枠(非 ODA 枠組)の支援を創設すべきかについて検討すべき、といった指摘が複数の識者からなされた。

## 5 得られた示唆、考察

最後に、本章でまとめた有識者意見を通じて得られた、今後の開発協力大綱の見直しにおいて考慮すべき留意点を 2 つ述べる。第 1 に、「戦略性」が意味するところである。第 3 章・第 4 章の分析結果によれば、「戦略性の一層の強化」が最も多い提言となっている。ここで意味する「戦略性」は、国別・課題別の開発協力政策や個々の開発協力案件を実施する際に、開発効果を高めるために強化すべき戦略性である(選択と集中、日本の強み、既存の優れた取組の

継続・進化、出口戦略など)<sup>40</sup>。これに対し、本章では、国家安全保障戦略や FOIP 等の国家戦略や外交戦略の視点からの「戦略性」についても論じており、二つの次元で「戦略性」を考える必要がある。その際、開発効果を高めることなくしては、日本の開発協力が外交戦略上で意味ある目的を果たすことはできない点に留意する必要がある。同様に、多様なアクター・パートナーとの連携方針についても、国家戦略・外交戦略の視点から連携するパートナーと、開発協力の効果的な実施のために(現場を含めて)連携するアクターとは、異なる次元で考える必要がある。

第 2 に、現大綱が位置付けているように、開発協力において「国益」は広く国民の利益であり、広義で捉えるものであることから、開発協力の範囲の拡大や実施上の原則等については、国民的合意を形成することが重要になる。例えば、難民や避難民の受入れを日本として ODA 予算を使って積極的に取り組むとすれば、国民の理解は不可欠となるし、民軍連携の許容範囲も然りである。したがって、開発協力の実施状況、成果や課題についての広報や評価モニタリングを常に分かりやすい形で発信すると同時に、大綱見直しのプロセスを開かれたものとし、多くの人々に関心と理解をもってもらうことが重要と言える。

---

<sup>40</sup> 詳細は第 4 章 1 開発協力大綱を切り口としたレビューを参照。なお、対象案件の評価報告書から抽出された提言・教訓の中には、外交戦略の視点からの「戦略性」に言及するものもあったが、開発協力大綱を切り口としたレビューにて使用した分類項目の中では、重点政策・地域別重点方針に分類される傾向にあった。同章 2 提言・教訓の類型化では、「戦略・プライオリティの明確化」に、開発効果を高めるために強化すべき戦略性と外交戦略の視点からの戦略性の両方に関する提言・教訓が含まれている。

## 第6章 提言

### 1 開発協力大綱に関する提言

本調査の結果、及び有識者からの意見を基に、開発協力大綱の見直しにおいて参考になると思われる提言を以下に記す。

- 開発協力大綱における戦略性の明確化
  - 国家戦略との関係性の明確化：現大綱策定時に比べ、地政学的リスクや経済安全保障等、国家戦略の観点を含めて開発協力政策を考える必要性が増しているとされるが<sup>41</sup>、FOIP との関係を含め、開発協力政策と国家戦略との関係を明確に示すことは重要である。その際、開発協力政策は途上国の持続的開発という、より長期の視点に立つものであることに留意すべきである。（第4章、第5章）
  - 非軍事的協力の方針の堅持とその下で許容できる支援範囲・実施原則の明確化：開発課題の広範化をふまえ、開発協力大綱下では、平和構築や人道支援、海洋の安全保障等の安全保障分野を含めて支援需要が拡大してきた。また難民や避難民支援のニーズも顕在化している。これらの分野においては、軍関係者が活動に関わることが必要なケースも増えていることから、非軍事的協力を基本方針とする日本の開発協力が新大綱下で許容できる支援範囲、及び実施原則を検討し、一層明確化する必要がある。支援需要がさらに広がる場合、諸外国の取組も参考にしながら、安全保障の用途に向けた別枠での国際協力の仕組みを創設することも検討すべきと思われる。基本的人権の順守（対象国側、支援する側ともに）についても留意が必要である。（第3章、第5章）
  - 国際機関、他ドナー・新興ドナー、NGO 等との連携方針の明確化：上記に関連して、平和構築・人道支援等、日本だけでは困難な課題が増えてきており、多国間・二国間協力のバランスや NGO との役割分担を検討することは重要である。その際、様々な省庁が管轄している多国間協力についても、包括的な視点からの検討が望ましい。また様々な新興ドナーの特徴に鑑み、連携の基準（クライテリア）や方針を明確にすることが望ましい。（第4章、第5章）
- 開発協力大綱の構造・内容における一貫性とメリハリの強化
  - 開発協力大綱は日本の ODA の最上位の政策であり、そこで述べられていることが実現されているかどうか、必要に応じて評価することが必要である。評価のためには対象となる開発協力大綱の評価可能性が高いことが必要である。（第3章）
  - 現大綱では、書き方として、目的、理念と実施上の留意点について、必ずしも相互の関係が明確ではない。これをできるだけ明確化することによって全体構造の理解が深まる。例えば、目的で示されている「国益」が広く国民のための利益という

<sup>41</sup> 外務省国際協力局政策課「開発協力大綱の改定(改定の方向について)、2022年9月9日  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100390705.pdf>

意味であれば、国民の理解促進、開発教育の推進、開発協力人材・知的基盤の強化等の実施基盤の重要性との関係がより分かりやすくなる。「多様な資金・主体との連携」についても、上述のとおり、実施体制において連携方針がより明確に示されれば、理解しやすいと思われる。(第3章、第5章)

- 現大綱では3つの重点課題の下に、支援分野がかなり細かく記載され、網羅的になっている。そのため、本レビューが対象としたODA評価報告書に該当する記載が少なかった分野も見られた。支援分野にはその時々潮流もあることから、必ずしも細かい分野を網羅しなくてもよいのではないか。(第1章、第3章)
  - 開発協力大綱には実施上の原則・体制において、考慮すべき項目が多く書かれている。案件によって強弱をつけるべき事項と、全ての案件で必ず考慮すべき事項とを分けて記載することによって、開発協力大綱が目指すことが明確になり、個別の開発協力政策策定や案件形成への反映や、評価に当たり開発協力大綱との整合性の確認がしやすくなるのではないか。(第3章)
  - 開発協力大綱は開発協力の理念、重点政策、実施原則・体制を示す基本文書であり、また支援範囲の指針を提供する意味で、開発協力の「憲法」と言える。国民参加を基盤とした開発協力を実施するためには、平易で分かりやすい文章で記載・発信することは重要である。(第3章、第5章)
- 今後も留意すべき項目
    - 現大綱の「実施・実施上の原則」、「実施・実施体制」で述べられている項目について、改善傾向にあるとは言え、必ずしも十分実施されていないものも見受けられる。前者における「ア(ウ)国際的議論への積極的貢献」、「イ:開発協力の適正性確保のための原則」、後者における「イ:連携の強化」、「ウ:実施基盤の強化」などは引き続き重要な項目と思われる。例えば、官民連携・自治体連携については進捗が確認されるが、更なる強化が望まれる。平和構築・人道支援においてはNGOや国際機関との連携が一層重要になると思われる。実施基盤に関し、開発教育、広報の推進において一層の取組が求められる。(第3章、第4章、第5章)
    - 軍関係者が関わる支援については開発協力適正会議で包括的説明や案件ごとの検討が行われているが、このように実施上の原則の順守状況を透明性ある形で確認する取組を継続すべきである。(第3章、第5章)

## 2 開発協力政策及びその実施に関する提言

- 開発協力の実施における戦略性の強化
  - 「戦略性の強化」や「戦略・プライオリティの明確化(継続・取組の強化も含む)」は、本レビューで最も件数が多い提言であった。優先順位付けに加え、日本の強みを活かすこと、自助努力支援と自立発展を踏まえた制度・政策面の支援や、出口戦略策定、他アクターと連携した重層的な取組、知日人材の活用等の具体的な方

向性が多く提言されており、大いに参考にすべきである。日本の強みの内容を明らかにし(例えば、人材育成の重視、インフラ運用面の支援、債務持続性への考慮、自助努力支援)、相手国との対話や関係構築を通じて、日本が選ばれるパートナーになる努力をする必要性については、複数の有識者からも意見が寄せられた。(第4章、第5章)

- 実施体制の強化に向けた継続的取組

- 上記1. で述べたとおり、開発課題の広がりやアクターの多様化を受けて、「他アクターとの連携強化」は益々重要になっている。また、開発効果を高め、国民の幅広い参加による開発協力を実現するために、「モニタリング・評価や広報への取組強化」は不可欠で、ソーシャルメディアの活用も検討に値する。これらは全ての政策において留意すべきである。(第3章、第4章、第5章)
- 複数国・地域協力、紛争影響国支援、災害支援、個別セクターに関する提言等、特定の地域や分野に関する提言については、該当する国・地域の開発協力方針や課題別政策の策定、個別案件の形成において参照すべきである。(第4章)

- 成果指標の設定

- 大半の国別、課題別の援助方針では、援助効果を測る指標が設定されていない。一方、第4章のとおり、提言・教訓数が最も多い「戦略・プライオリティの明確化」では、政策に関する測定指標の設定に関する提言が挙げられている。また、第5章の今後の開発協力大綱の見直しにおいて考慮すべき留意点として国民的合意を形成することの重要性が確認されている。国際的な開発目標である持続可能な開発目標(SDGs)の指標にみるように、目標を数値で示すことは、開発協力の成果を国民に分かりやすく伝える手段の一つであり、国民的合意形成の一助となり得る。よって、大綱に記された重点課題を踏まえて実施レベルにおいてイニシアティブや分野別政策を打ち出す際や、国別開発協力方針などの開発協力政策において日本が取り組む目標について、成果指標を設定し、達成状況を可視化することも検討すべきである。(第3章、第4章、第5章)

### 3 ODA 評価手法に関する提言

- 政策レベル ODA 評価と開発協力大綱の結びつきの強化

- 戦略的な評価テーマの選定: 本レビューでは、開発協力大綱に記載の分野間で、レビュー対象となる評価案件のバランスや、該当する記載の量に差が見られた。開発協力大綱の重要な政策、新たに加わった視点や論点になった 이슈について、課題・スキーム別評価で優先的に取り上げて評価するなど、大綱との関係性をより意識して、政策レベル評価の戦略性を高める必要がある。例えば、質の高いインフラ支援(インフラ輸出)、軍関係者の関わる協力についての政策レベルの ODA 評価の実施を提案する。(第1章、第3章、第5章)

- 評価タイミングとプロセスの改善：本調査は2022年8月に開始し、11月に最終報告書(和文)を提出するという非常に短期間のスケジュールで実施された。一方、同年9月に「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」設置が発表され、11月の懇談会報告書案取りまとめまでに全4回の会合が開催された。今後は、有識者懇談会の設置前に余裕をもって政策レベルの評価やそのレビューを実施し、大綱見直しの是非や検討項目を洗い出すなど、評価のタイミングを考慮することが望まれる。本レビュー結果と提言については、有識者懇談会に対し中間報告を行ったが<sup>42</sup>、今後のパブリックコメントの募集プロセス等においても活用されることが望まれる。(第1章、第5章)
- 開発協力大綱の切り口での成果達成状況の確認：第3章で述べたとおり、ODA評価報告書のレビューにおいて、とりわけ開発協力大綱の目的や基本理念については、具体的にどの程度の効果があったかを示すことは容易ではなかった。それは、現行のODA評価報告書では、結果の有効性において開発協力大綱の切り口での成果達成状況が検証されていないからである。開発協力大綱の項目のうち、特に重点政策として取りあげられた項目について、評価項目の一つである「結果の有効性」の観点から検証することは、今後実施し得る開発協力大綱のレビュー調査の分析精度の向上につながると思う。その方法として、ODA評価ハンドブックにおいて、開発協力大綱の切り口からの視点を追加することもできるが、例えば、開発協力大綱に記載された重点政策と関連性が高い評価対象国・課題・テーマに絞って、公示資料において、追加分析を求めるなどの方法も考えられる<sup>43</sup>。(第3章)
- プロセスの適切性の評価視点の改定：現行のODA評価ハンドブックに沿った評価では、プロセスを1)国別開発協力方針等の援助政策策定プロセスの適切性、2)政策実施プロセスの適切性、3)援助実施体制の適切性、4)他ドナー、国際機関、多様な援助主体(民間、NGO含む)との効果的な連携、5)相手国の特徴・特性を踏まえた配慮・工夫で検証している。一方、現大綱では、開発協力の実施に関し、「実施上の原則」と「実施体制」に分けてより具体的な記載がなされている。第3章の分析過程において、ODA評価ハンドブックに基づくプロセスの検証項目のうち、例えば1)援助政策策定プロセスの適切性については、形骸化しており、どの評価報告書でもおおむね適切という結果となっていた。このような状況を踏まえ、プロセスの検証において一部形骸化している項目の評価は必要に応じて削る一方、次期大綱の「実施上の原則」や「実施体制」に関する内容に照らして、工夫されていたことや、工夫すべ

<sup>42</sup> 中間報告資料は外務省ホームページ/開発協力大綱改定有識者懇談会を参照  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/page22\\_001543.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/page22_001543.html)

<sup>43</sup> JICAの事後評価では、外部事後評価レファレンス(2022年度版)、外部事後評価における調査手法のレファレンス、JICA事業評価ガイドライン(第2版)、JICA事業評価ハンドブック(Ver.2.0)に準じて評価業務を行うことになっているが、企画競争説明書では、案件によって追加分析を求めている。例えば、ネパールの「ネパール地震復旧・復興プロジェクト」では誰一人取り残さない(Leave No One Behind)に関する詳細分析を、フィリピン「ハンサムロ包括的能力向上プロジェクト」ではノンスコア(主体的振り返りの詳細分析)を行うなどである。外務省が行うODA評価でも、指示書においてこうした追加分析を求めることは可能であると考えられる。

きだった点を抽出できるような評価視点を設けるなど、開発協力大綱と結びつきのある内容に改定すべきである。(第3章)

- 評価結果を導くプロセスの明示

- 外務省の ODA 評価ハンドブックは、政策レベルの ODA 評価手法として「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」のそれぞれについてどのような要素を考慮して検証するかを説明している。評価業務を行う者は、一般的には、意識的、あるいは無意識的に要素グループごとにレーティングして、それらに何らかの重みを付けて総合的なレーティングをしていると考えられるが、そのプロセスと結果の記述の仕方は様々で、記述のない報告書も多い。考慮すべき要素(「政策の妥当性」であれば、日本の上位政策、国際的な優先課題、被援助国の開発ニーズとの整合性、など)ごとにレーティングをし、重みを付け、総合判断をする、などの手順と結果を評価報告書に記述できれば、評価結果の透明性が高まると考えられる。(第3章)