

第2章 評価結果の概要

2.1 外務省のODA評価の結果

本項では、2002年度に行われた外務省のODA評価の形態及び各評価結果の概要を説明します。なお、以下の各評価概要において言及されている「ODA大綱」は、1992年6月に閣議決定された旧大綱であり（ODA大綱は2003年8月に改定されました。）、また、それぞれの評価から導き出された提言は評価実施時点の状況を踏まえたものとなっている点にご留意下さい。

2.1.1 外務省の評価形態と2002年度評価案件の概要

外務省のODA評価形態は、第1章で述べたように、大きく「政策レベルの評価」と「プログラム・レベルの評価」の2つに分けられます。このうち、政策評価法に基づき外務省自身が行った評価を除く、第三者の視点をいれた評価としては、2002年度には両者あわせて8件の評価が行われました¹³⁾。

前者の政策レベル評価として行われたのは、わが国の国別援助政策を評価対象とする「国別評価」が2件（スリランカ、タイ）、わが国の重点課題別援助政策、具体的にはG8サミットなどの国際会議の場で発表されるイニシアティブ等を評価対象とする「重点課題別評価」が2件（WID/ジェンダー政策、南南協力）です。

他方、プログラム・レベル評価としては、基本的に1カ国1セクターに対するわが国のODA活動の集合体を評価対象とする「セクター別評価」が2件（カンボジア運輸分野、アフリカ貿易投資分野）、わが国の援助スキームを評価対象とする「スキーム別評価」が2件（技術協力事業におけるマルチ・バイ協力、NGO補助金制度）行われました。

表2 2002年度 外務省のODA評価一覧（政策レベル評価、プログラム・レベル評価）

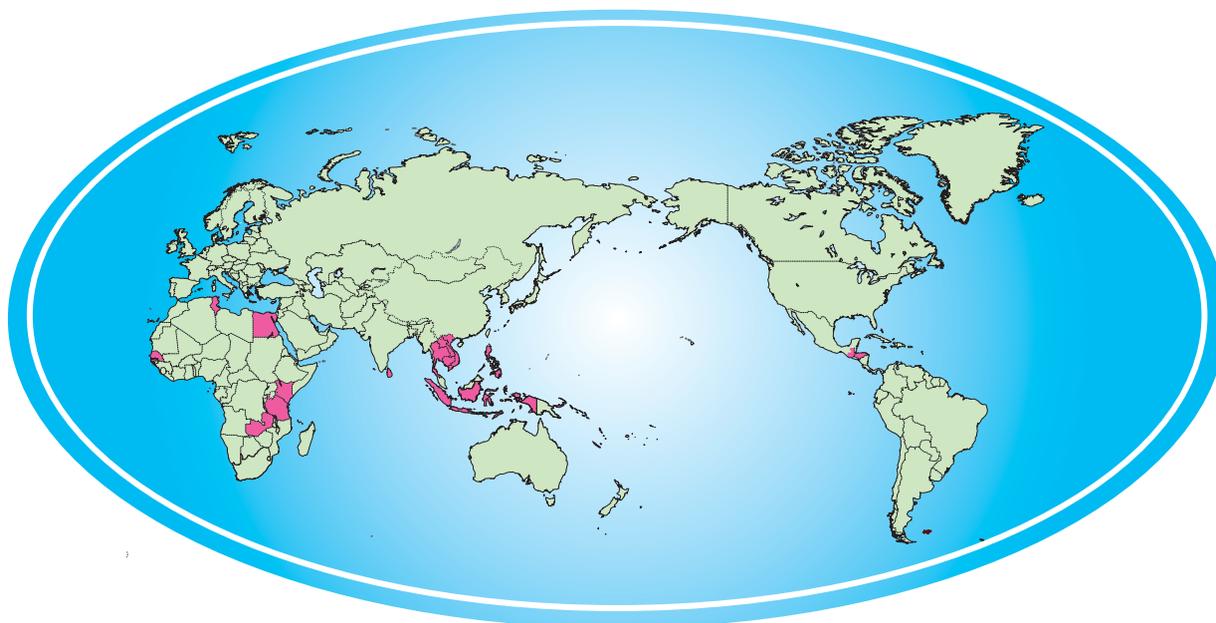
評価形態		評価対象（政策・分野）
政策レベル評価	国別評価	スリランカに対する援助政策
		タイに対する援助政策
	重点課題別評価	WID/ジェンダー政策（現地調査実施国はグアテマラ、ホンジュラス）
		南南協力（現地調査実施国はエジプト、セネガル、チュニジア）
プログラム・レベル評価	セクター別評価	カンボジア運輸分野
		アフリカ貿易投資分野（現地調査実施国はエジプト、ケニア、および比較対象国としてのインドネシア）
	スキーム別評価	技術協力事業におけるマルチ・バイ協力（UNFPA、UNICEFとの合同評価。現地調査実施国はラオス、ベトナム、カンボジア、タンザニア、ザンビア）
		NGO事業補助金制度（NGOとの合同評価。現地調査実施国はフィリピン）

13) 評価結果の詳細は外務省HPの <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikei/ODA/index.html> 参照。

2. 1. 2 外務省のODA評価－地域別分類

2002年度に外務省が行った政策レベル及びプログラム・レベル評価の地域別実績（現地調査実施国）は、東アジア地域6カ国、南西アジア地域1カ国、中東地域2カ国、アフリカ地域4カ国、中南米地域2カ国となっています。

図5 地域別分類図



外務省が評価を実施した国
● 本地図は簡略図です。

2. 1. 3 政策レベル評価

(1) 国別評価

(イ)スリランカ

調査実施期間：2002年8月 - 2003年3月

(評価者)

池田孝治 アイ・シー・ネット株式会社
副代表取締役

栗野晴子 アイ・シー・ネット株式会社
コンサルティング部

(監修)

森園浩一 秀明大学国際協力学部教授

近藤正規 国際基督教大学国際関係学科助教授



無償資金協力で改修された初等・中等学校のひとつ(スリランカ)

評価目的

- 今後のわが国援助の効果的かつ効率的実施に向けての教訓や提言を得ること。
- 本評価結果を公表することにより、援助の透明性及び説明責任を確保すること。

評価対象期間

わが国の対スリランカ援助政策のうち最も代表的なものの一つである国別援助方針を評価対象とした。また、効果の発現には通常2～3年かかることから、1995年から1999年までを対象期間とした。

評価方法

評価対象を目的、プロセス、効果の3つの側面から検証する総合的評価手法を採用し、スリランカにおける

わが国の国別援助方針をその基本的な目的、プロセス、効果の側面から検証した。

なお、国別援助方針は今後策定されず、国別援助計画がその役割を担うことから、本評価調査の結果は、今後策定される国別援助計画に役立てることが期待される。

評価結果

(a) 基本的な目的

国別援助方針の基本的な目的を妥当性という項目で評価する。評価対象である対スリランカ国別援助方針の内容がODA大綱などのわが国のODA政策やスリランカの主要開発計画などに見られるスリランカ側のニーズと整合しているかについて検証を行った。

国別援助方針の内容は、ODA大綱の原則や重点項目、ODA中期政策の内容、当時のスリランカ政府の公共投資計画に示される重点分野とほぼ整合している。ただし、国別援助方針の重点分野である鉱工業開発はODA中期政策では重点分野としてあげられていないこと、国別援助方針に示された農業分野における「基本食糧生産の自給向上」という目標は、スリランカの主要な食糧である米が1980年代中期に自給を達成していることなど、いくつか改善の余地がある。

(b) 援助政策のプロセス

援助政策のプロセスについては、国別援助方針の(i)政策の策定・見直しプロセスと、(ii)政策の実施プロセスという2つのプロセスを、適切性及び効率性という評価項目で検証した。

(i) 政策の策定・見直しプロセスの適切性

ここでは、策定プロセスの適切性を、①策定に関わる組織の適正さ、②お互いのニーズの反映や相手国のニーズの変化への対応、③相手国の自立発展性への配慮の観点から検証した。

①策定に関わる組織の適正さ

国別援助方針の原案策定にあたっては、外務省本省、大使館、JICA、JBICの本部及び現地事務所の間で協議が行われていた。ただし、当時の関係者によると、国別援助方針に対してNGOや民間の意見を求めることはしておらず、より幅広い意見を聴取する余地はあったと考えられる。

②お互いのニーズの反映や相手国のニーズの変化への対応

国別援助方針の策定プロセスでは、経済協力総合調査団等によるスリランカ側との政策対話が行われるなど、スリランカの開発ニーズについて詳細な調査と検討が行われており、お互いのニーズを反映するプロセスがとられていることから、適切性が高い。ただし、DACの「新開発戦略」(1996年策定)は日本の援助政策において留意すべきものとして政策協議においてもスリランカ政府援助受入機関と詳細に検討されたが、その後の国別援助方針に「新開発戦略」に関する言及はなかった。また、スリランカのマクロ指標やニーズの変化に対しては、国別援助方針のサブセクターの変更や追加という形での調整が行われていたことから、ニーズの変化に対応するプロセスが取られており、適切性が高いと言える。

③相手国の自立発展性への配慮

相手国の自立発展性への配慮は、国別援助方針策定の準備段階で国別援助研究会や年次政策協議などの機会を捉えて行われたことが確認された。しかしながら、国別援助方針自体には自立発展性に関する記述はなく、自立発展性の重要性に鑑みれば何らかの形で記載することが望ましい。

(ii) 政策の実施プロセスの適切性

ここでは、国別援助方針が実施機関の業務方針や計画に反映されることを確保するようなプロセスが取られていたか、また実際どの程度事業実施に反映されたのかという点からその適切性を検証した。

①実施機関の業務方針及び計画への反映

JICA、JBICの援助方針策定プロセスには大使館との意見交換もあり、援助方針を反映するプロセスが取られていた。しかし、国別援助方針に掲げられている上位目標と実施機関の業務方針及び計画に掲げられている上位目標が一致していないケースがあった。国別援助方針と実施機関の業務方針・計

画における上位目標の相違は日本の援助政策の上位目標を不明確なものにする可能性があることから、この点は改善の余地があると考えられる。

②案件形成・実施プロセスへの反映

評価対象期間に終了した援助案件は、ほとんどの案件が国別援助方針で設定されたセクターに入っており、国別援助方針が適切に反映されているといえる。ただし、国別援助方針の農業分野に掲げられているアグロ・インダストリーの振興は案件の実施に至っていないなど一部改善の余地はあったと考えられる。

(iii) 政策の策定・見直しプロセスの効率性

ここでは、国別援助方針策定プロセスの効率性を重複の有無と迅速性という点から検証した。その際、重複の有無を相手国との関係、実施機関との関係及び他ドナーとの関係から考察した。

国別援助方針は、大使館による原案作成、外務省における実施機関など関係者との協議・決定というプロセスを経て作成される。相手国との関係では、特に同じ内容を繰り返し協議していた等の重複はなく、実施機関との関係でも実施機関の調査研究の結果が国別援助方針の策定に活用されるなど作業の有機的な連携が見られた。また、ドナーとも意見交換を行うなど重複を避けるための努力が行われており、政策の策定プロセスの効率性は確保されていたと判断できる。また、国別援助方針は、途中の中断があったものの2年で策定され、その後毎年見直しが行われていたことから、特段の遅延があったとは思われず、援助方針の策定・見直しは効率的に行われていたと判断される。

(iv) 政策の実施プロセスの効率性

ここでは、国別援助方針の実施プロセスの効率性を、①実施機関の援助方針・計画及び案件形成・実施への反映の迅速性、②各組織・機関の連携・協調の有無という点から検証した。

実施機関の援助方針・計画への反映及び案件形成にあたっては、国別援助方針の重点分野との整合性を検証する作業が行われたが、特段の困難はなく、迅速に行われていたと判断できる。

大使館、JICA事務所、JBIC事務所の三者間の情報交換や対話は活発に行われ、案件実施でも開発調査と円借款、円借款と専門家・青年海外協力隊派遣など、援助効果を上げるためのJICA・JBIC間の連携例が多く見られたことから、効率性は確保されていたものと判断できる。

また、他ドナーとの協調・連携も開発フォーラムや分野別のワーキング・グループ会合、JBICとADBによる協調融資案件等が実施されており、効率的な実施がなされていたと考えられる。

(c) 援助政策の効果

援助政策の効果については、有効性及びインパクトという観点から検証した。ただし、国別援助方針にはその目標値や指標が設定されておらず、その有効性(目標達成度)を定量的に分析することは困難であることから、評価対象期間における主要経済指標の動向を追い、外部要因を明らかにすることで援助政策の効果の検証に代えた。インパクトも同様に定量的な分析が困難であることから、国別援助方針がスリランカの開発政策やわが国のODA上位政策へもたらした影響の有無を検証した。

評価対象期間における主要指標の動向は以下の通りであった。

- (i) 評価期間には、LTTE(タミル・イーラム解放の虎)によるテロ活動の激化と軍事支出の増大等の外部条件の影響があったが、GDP成長率の5%台での推移、貿易額の増加傾向、対外債務GDP比率・インフレ率・失業率の減少傾向等、概して健全な経済発展に向かっていった。
- (ii) 分野別のマクロ指標については、経済・社会基盤の整備・改善で、港湾の貨物取扱量、通信インフラの固定電話線数・携帯電話数、電力受益者数などが増加した。他の分野でも、鉱工業の生産高・輸出額・付加価値、農林水産業部門の輸出額、人的資源開発での学力や大学入学者数、保健・医療での病院数などが増加もしくは改善した。

一方、農業分野では、96年の降雨不足の影響があったものの、生産性を示す例としてあげた米の単位面積当たりの収量は殆ど変わっていない。

なお、国別援助方針がスリランカ政府の開発政策や制度開発に影響を与えたかの検証を試みたが、明確なインパクトは観察されなかった。

提言

(a) 国別援助方針の ODA 大綱や ODA 中期政策における位置付け及び政策策定基準の明確化

国別援助方針とわが国 ODA の上位政策や相手国のニーズとの整合性を図るため、国別援助方針のわが国援助政策全般の中での位置付けを明確化するとともに、その策定基準を基準自体の優先度も含めて検討すべきと考えられる。

(b) より幅広い意見の聴取の維持促進

ODA の透明性・公開性を確保し、効果的な政策を策定する上でも、幅広い意見聴取の促進が望ましい。

(c) 国別援助方針と実施機関の援助計画との位置付けの明確化

わが国の援助政策における上位目標を明確化するために、国別援助方針と実施機関の援助計画の位置付けを明確にすることが望ましい。例えば、国別援助方針は実施機関の援助計画の上位政策であり、実施機関はこれを具現化するものとして援助実施計画を策定することが明確に定められれば、国別援助方針の上位目標が実施機関の援助方針・計画に確実に反映され、わが国援助政策の上位目標が明確になる。

(d) 国別援助方針の目標の体系化

国別援助方針の確実な実施につなげるために、国別援助方針の内容をより明確にすることが必要であると考えられる。例えば、援助方針に援助政策目標、重点セクター目標、サブセクター目標にその達成度を測る指標（定量指標及び定性指標）が明記され、さらに開発課題を達成するためにどのように支援するかという方法論や優先順位がより具体的に示されていれば、関係者の共通の理解にもとづく案件形成が行われ、国別援助方針の確実な実施、援助のより効率的な実施に貢献できる。

(e) 国別援助方針の見直しプロセスの明確化と基準の設定

スリランカ側のニーズやわが国の援助政策の変化に柔軟に応え、援助効果を高めるためにも、具体的な見直しプロセスやその基準を設定することが望ましい。

(f) 国別援助方針の評価の実施

国別援助方針の実施を確保するために、その進捗度合いを定期的に測定し、評価することが重要である。それにより、国民や対外的に援助の透明性を確保できると考えられる。

(g) 国別援助方針の記載事項の改善

援助方針の内容をより充実したものにするため、相手国の行政のあり方（関係省庁の連携の必要性など）など、実施機関や専門家などの経験に基づいた留意点や、実施プロセスで自立発展性を高める方法が記載されていることが望ましい。

(ロ) タイ

調査実施期間：2002 年 10 月 - 2003 年 3 月

(評価者)

黒田康之 (財)国際開発センター 主任研究員
 大久保信一 (財)国際開発センター 主任研究員
 細川さわ (財)国際開発センター 研究員

(監修)

安田 靖 拓殖大学国際開発学部 教授
 長谷川弘 広島修道大学人間環境学部 教授



2000 年に開通した新クルンテープ (ラマ 3 世) 橋 (手前) (タイ)

評価目的

- (a) 今後のより効果的・効率的な対タイ援助政策の策定・実施のための提言を得ること。
- (b) 本評価結果を、国民に開示することで説明責任を果たすこと。

評価対象期間

本評価では、1995-99年度の間に関与が開始された援助案件及びプログラムが対タイ国別援助方針等の援助政策の下で行われたものとみなし、目標の体系図の作成や指標の設定を援助政策レベルの視点より行い、分析・評価した。具体的には、主として1995-99年度のタイに対するわが国の援助政策を対象として、以下のよう

(a) 対タイ援助政策の目的に関する評価

対タイ国別援助計画が、上位政策であるODA大綱及びODA中期政策それぞれと整合性を有するかどうかを検証することによって、対タイ援助政策が妥当な根拠に基づいているかどうかについて評価した。さら

(b) 対タイ援助政策のプロセスに関する評価

対タイ国別援助計画の策定プロセス及び実施プロセスを評価した。策定プロセスでは、対タイ国別援助計画が十分な情報収集と分析を踏まえ、適切なプロセスと体制によって策定されたのかどうかについて検証した。実施プロセスでは、同計画が政策としてJICA、JBICの両実施機関の対タイ援助実施方針及び案件実施に反映されているかどうかについて検証した。

(c) 対タイ援助政策の効果に関する評価

対タイ国別援助計画の重点分野毎に関連する指標を用いて効果の評価を試みた。加えて、タイでの現地調査において10の個別実施案件を事例案件として視察し、視察によって得られた見地を上記評価の中に盛り込んだ。

評価結果

(a) 対タイ援助政策の目的に関する評価

対タイ国別援助計画は、ODA大綱及びODA中期政策の中で謳われている人材育成、教育・保健等社会セクター分野への支援、環境保全を目的とする協力、経済インフラ分野への支援等の援助政策を特に具現化した内容であると判断された。よって、対タイ国別援助計画は妥当な根拠に基づいたものであると評価される。

また、わが国の対タイ国別援助計画とタイの開発計画は、相当の確度で整合する。わが国がタイの自助努力を前提とした開発を後押しすることを眼目に、タイ政府が優先したいと考える開発の分野と要請される案件の傾向に常に注意を払ってきた結果、タイが目指す開発の方向性とわが国が重視する対タイ援助分野双方が互いに収斂されてきた結果であるとも言える。

(b) 対タイ援助政策のプロセスに関する評価

国別援助計画は、外務省経済協力局政策課の国別計画策定室（当時）が主導となって作成されている。その策定プロセスは、大使館、JICA、JBICからの情報、タイ政府・現地NGOの意向等を踏まえ幾重にも協議を重ねた上で、国内のNGO・有識者等からのコメント、また、大使館で取り纏められた現地関係者からのコメント等が随時取り入れられるなど、大変な作業を積み重ねて完成されていたことが確認された。検証の結果、対タイ国別援助計画は国別援助計画の策定対象国選定基準に則り、一般的策定プロセスを踏まえており、適切なプロセス、時期、体制にて策定されたものと評価された。

実施プロセスの妥当性の検証では、対タイ国別援助計画の重点分野はJICAの国別事業実施計画及びJBIC国別業務実施方針にも、また、それぞれの実施案件にも確実に反映されていることが確認され、対タイ国別援助計画は政策としての機能を十分に果たしていると評価される。

(c) 対タイ援助政策の効果に関する評価

わが国援助額がタイ政府予算額に占める割合が小さいことなどから、定量的にわが国援助の貢献度や効果を測ることに限界があることが当初より予想された。

このような制約がある中で作業を行った結果、評価対象期間（1995～99年度）のタイの開発は、少なくともわが国援助が政策的に支援実行を決定した分野に関しては、比較的良好な推移を示していることが分かった。特に「経済基盤整備」分野においては、わが国援助がタイの開発に相当程度寄与した可能性が高いものと考えられる。したがって、わが国の対タイ援助政策は有効に機能し、相応の効果を挙げたものと評価される。

(d) 総括評価

以上を踏まえて、わが国のタイに対する援助政策は、適切なプロセスを経て策定されている対タイ国別援助計画によって、その時のタイの政治・経済・社会情勢等を鑑みつつ、柔軟に実施されていると評価される。同時に対タイ国別援助計画は、上位方針に当たるODA大綱及び中期政策が示すわが国援助政策の大きな流れの中に位置付けられていることが確認された。また、JICA、JBICが実施する個別案件においても、対タイ国別援助計画が示す方向性が忠実に再現されていると評価される。このように、対タイ国別援助計画は、ODA大綱から始まり個別案件選定に至るまでのわが国対タイ援助政策の流れの一貫性を担保する中軸的機能を果たしていると評価される。

一方、わが国のタイに対する援助政策策定及び案件選定協議の際や案件選定作業において、JICA国別事業実施計画及びJBIC国別業務実施方針は様々な形で参考にされてきたと見られる。JICA、JBICが援助実施機関として長年被援助国の現場で案件を実施し培ってきた経験が、政策機関である外務省によって大いに活用されてきたものと評価される。

わが国のタイに対する援助政策の効果については、少なくとも重点分野の一つである経済基盤整備においては相当程度の寄与があったという評価は可能であろう。具体的には、本評価対象期間において、同分野におけるわが国援助金額がタイ政府予算の2割以上を占めていることが推計されている。タイ経済が農林水産業から製造業へと構造転換をしていくプロセスで、大きな貢献を果たしてきたものと推測されるのである。また、わが国援助は、1997年のタイの経済危機において、公共投資計画の推進支援を通じた雇用創出、更なる経済悪化の防止等といった効果ももたらしたものと考えられる。

提言

わが国の対タイ援助政策は、その中心である対タイ国別援助計画が方針から計画へと転換するプロセスにおいて、政策としての機能を漸次充実させてきたものと評価したい。ただし、中進国に転換を遂げようとするタイとの協力関係を今後ともますます確かなものとしていくためには、対タイ国別援助計画の策定及び実施のプロセスを更に充実すべきだと考える。タイ政府は、今後、援助国とは対等の立場で対話をしていきたいとの意向を示しており、そのための準備も進めていると推察される。また、タイ政府は、特定分野においては外国からの借款受入による開発に消極的姿勢を示す傾向が強まっている。したがって、わが国においても、現在の援助政策の策定・実施体制に留まることなく、タイ政府の動きを念頭に置きつつ、有用な対応を行うことが賢明と考える。具体的な提案を2点以下のように行いたい。

(a) 援助政策レベルでの指標設定

大使館、JICA、JBICから得られる情報等を更に有効に対タイ国別援助計画の策定や改訂に活用すべく、わが国の援助が貢献した度合の客観的な推察が可能となる指標を国別援助計画の策定時に取り入れるべきだと考える。現在、大使館がタイにおける政治・経済・社会情勢全般に関する詳細な情報収集と分析を行い、実施機関であるJICA、JBICが開発課題に関わる情報の収集と分析を担い、それぞれが外務省にて集約されていると理解する。これら情報も参考にしつつ、援助政策に関わる意志決定が行われることになるが、国別援助計画に対応する指標を計画策定当初から設定することによって、援助国の現場より送られてくる情報をより客観的に分析することが可能となると考える。

(b) 草の根無償資金協力案件の評価体制の更なる充実

草の根無償資金協力案件については、スキーム別評価（プログラム・レベル評価の一形態）の一環として外務省により評価が最近行われてはいるものの、事前に指標を設定し、それに基づきプログラム・レベルの事後評価を行うようにはなっていない。外務省には、政策またはプログラム・レベルの評価を行うことが期待されており、今後草の根無償資金協力の評価体制についても、上述のスキーム別評価を充実させることにより草の根無償資金協力案件を全体として把握する努力を行っていく必要があるものと考えられる。他方、現在の大使館では草の根無償資金協力案件の実施団体に対し中間報告書と最終報告書提出を義務づけているものの、現地調査では、これらの報告書は全ての案件において提出されている訳ではなく、提出された場合でも必ずしも内容が十分とは言えないことなどが確認されている。これまでは、それら報告書はプログラム・レベルでの評価を行うために提出されてきた訳ではないが、今後わが国が草の根無償資金協力の全体像を把握するためには、これらの報告書提出状況と内容の充実の他、プログラム・レベルの評価で使用する指標を事前に設定しておくことなどが有用であると考えられる。

(2) 重点課題別評価

(イ) W I D / ジェンダー政策（途上国の女性支援（W I D）イニシアティブ）

調査実施期間：2002年10月 - 2003年2月

現地調査実施国：グアテマラ、ホンジュラス

(評価者)

和田 泰志	アイ・シー・ネット株式会社	シニアコンサルタント
岡 智子	アイ・シー・ネット株式会社	アシスタントコンサルタント

(監修)

橋本ヒロ子	十文字学園女子大学	社会情報学部教授
細野 昭雄	現職：在エルサルバドル日本国大使（本調査開始時は神戸大学経済経営研究所教授）	

評価目的

1995年第4回世界女性会議（北京会議）においてわが国が発表した「途上国の女性支援（W I D）イニシアティブ」をW I D / ジェンダー政策とみなして評価を行い、これまでのW I Dイニシアティブに係る取り組みについて成果と課題を抽出し、今後のW I D / ジェンダー政策のよりよい企画立案と実施に向けた提言を示す。

評価対象

「W I Dイニシアティブ」を評価対象とし、同イニシアティブの重点3分野である「教育」、「健康」、「経済・社会活動への参加」について、グアテマラ及びホンジュラスをケーススタディ国として評価した。

評価手法

W I Dイニシアティブが策定された当時の考え方である「W I D（開発における女性）」という考え方にもとづく評価枠組みと、現在主流となっている「ジェンダー主流化」という考え方にもとづく評価枠組みの2つの評価枠組みに基づき、政策の目的、政策のプロセス、政策の効果、の3つの観点から評価を行った。

評価結果

(a) W I D的視点による評価

(i) 政策の目的の妥当性

W I Dイニシアティブは、O D A大綱及びO D A中期政策との整合性は確保されており、妥当であると評価できる。また、北京会議の場で、開発における女性の参加及び受益に配慮し、W I D分野の支援の拡充に努めることを表明したことは妥当であった。

(ii) 政策の策定プロセスの妥当性

W I D / ジェンダー分野の有識者や実施機関 (J I C A , J B I C) の知見を活かすプロセスは保存されている資料では必ずしも確認できなかった。

(iii) 政策の実施プロセスの妥当性

調査対象国においてW I D / ジェンダー分野の案件形成に努めていることから、調査対象国における実施プロセスの妥当性は高いが、大使館担当官のW I D / ジェンダー分野に対する認識を高めるための組織的な体制があれば、より妥当性が高くなったと思われる。

グアテマラにおいては、1995年当時の国家政策にもW I D / ジェンダー分野に取り組む必要性が明記されており、当該分野への支援は妥当であった。ホンジュラスにはジェンダー格差があり、N G O を中心に市民レベルでその是正に関心が高まっていたことから、支援は妥当であった。

大使館と実施機関現地事務所が現地できより一層連携することにより、日本側の主体的な取り組みが可能となり、さらに妥当性が高まったと思われる。

W I D / ジェンダー分野への支援推進のための社会・文化的要素への配慮については、両調査対象国ともに、大使館の担当官及び実施機関レベルで当該国のジェンダーに関する情報収集に努めており、それらの情報は案件形成や実施手法の検討に活用されていることから、実施プロセスの妥当性は高い。

(iv) 政策の実施プロセスの連携度

グアテマラ及びホンジュラスともに、援助スキームが効率的に組み合わせられており、連携度は高い。ただし、これらの援助スキームの組み合わせとW I D イニシアティブで設定された目標との関連は不明確であった。案件形成時からW I D イニシアティブで設定された目標との関連を明確にし、援助スキームを組み合わせれば、連携度はより高まったと思われる。

個別案件レベルでは他ドナーとの協調が行われている。政策レベルでわが国の取り組みに関する情報を発信し、他ドナーとの情報交換も緊密に行いながら個別案件レベルでの協調の方途を探ることで、政策レベルからプロジェクト・レベルまでより包括的なW I D / ジェンダー分野の取り組みにおける協調が促進され、W I D イニシアティブで掲げられた目標の効率的な達成にも貢献するものと思われる。

(v) 政策の効果の有効性及びインパクト

教育分野： グアテマラの小学校の種々の指標は改善傾向にあり、この進展が継続すれば、2010年には男女格差は解消されると考えられる。グアテマラ的女子教育プロジェクトは、W I D イニシアティブが掲げる目標達成のための手段を講じて取り組んでおり、その結果や経験がJ I C A やカウンターパートにもフィードバックされていることから、評価できる。

健康分野： 必要とされる手段をほぼ網羅する形でプロジェクトは実施されており、達成度は高く、継続中の案件については引き続きその着実な実施が必要である。活動の経験や結果がカウンターパート機関に蓄積され、現在も活用されていることから、インパクトも高いと判断できる。

経済・社会活動への参加分野： 評価対象案件はまだ始まったばかりで成果のインパクトを評価できる段階にない。

(b) ジェンダー主流化の視点による評価

(i) 政策の目的の妥当性

W I D はジェンダー平等を達成するために必要かつ補完的な手段であるとの認識が現在の国際的なジェンダー主流化への取り組みにおける位置付けであることから、W I D イニシアティブは今でも有効なイニシアティブである。ただし、日本のW I D / ジェンダーの取り組みが、W I D イニシアティブの重点3分野に限定して理解されるのではなく、ジェンダー平等の実現への取り組みの一つとして理解されなければならない。

(ii) 政策のプロセスの有効性

ジェンダー問題は全ての分野・課題に横断的なものであり、その取り組みにあたっては、相手国政府や他ドナーとの連絡・調整・協調が重要となってくるため、今後、ジェンダー平等を促進する上で積極的な政策協議や他ドナーとの協議が課題である。

(iii) 政策の成果のインパクト

援助の実施に際しては、女性問題関連の法律・制度の整備支援を通じてナショナル・マシーナリー（国内本部機構）の組織能力向上を図り、女性の経済・社会活動への参加の促進が可能となるように配慮することが重要である。

提言

(a) W I D の視点による評価から導き出された提言

- (i) 今後、W I D イニシアティブを見直す過程で、有識者と実施機関の知見を活用する。
- (ii) 実施機関との連携を強化し、W I D / ジェンダー案件とW I D イニシアティブとの関連を明確化し実施するために、大使館におけるW I D 担当官制度の一層の活用・発展を図ることを検討する。具体的には、W I D 担当官の機能の明確化、W I D / ジェンダー研修の実施、W I D / ジェンダーの取り組みに関する勉強会の実施、W I D / ジェンダー広域担当官の拠点大使館への配置等について検討する。
- (iii) 他ドナーとの意見交換を積極的に行うことが望ましい。

(b) ジェンダー主流化の視点による評価から導き出された提言

- (i) W I D アプローチからジェンダー主流化に発展している国際的状况を反映して、ジェンダー主流化の視点を強化したW I D イニシアティブに改訂し、名称もたとえば、G A D （Gender and Development）イニシアティブとすることが望ましい。
- (ii) 被援助国政府の関係機関との連携を図り、ジェンダーに配慮した優良案件を発掘、実施する。

(ロ) 南南協力支援

調査実施期間：2002年11月 - 2003年3月
 現地調査実施国：エジプト、セネガル、チュニジア

(評価者)

シーク美実 (財)国際開発センター
 本田 文子 (財)国際開発センター

(監修)

宮治 一雄 恵泉女学園大学教授
 渡辺 洋子 N P O 法人 Health and Development Service テクニカル・アドバイザー

評価目的

これまでのわが国の南南協力支援政策に関する取り組み及び実施体制について総合的かつ包括的に評価し、今後の南南協力支援政策の企画、策定及び実施を行っていくうえで実行可能な具体的提言をまとめること。

評価対象

本件では1999年以降に実施された南南協力支援プログラム及びプロジェクトを評価対象とした。

評価方法

本件では、南南協力支援政策について、政策の背景にある目的、政策実施のプロセス、政策の効果を検証するとともに、それぞれの評価結果を統括し、総合的かつ包括的に評価を行った。

評価結果

目的、プロセス、インパクトの観点から分析・評価した結果、わが国の南南協力支援政策は、良好に実施されていると評価できる。

(a) 目的の検証

南南協力支援政策が日本の政策方針及び協力実施国の要望に整合しているかどうかについて検証した。その結果、わが国の南南協力支援政策は、わが国の上位の援助政策である ODA 大綱、ODA 中期政策及び TICAD II 等の、わが国が国際的に表明した南南協力の方針に則していること、また、協力実施国の国内政策や外交政策にも則していることから、わが国が今後とも右政策を支援していくことについての整合性が認められる。

(b) プロセスの検証

南南協力支援政策プロセスとして、パートナーシップ・プログラム枠組み¹⁵⁾文書の策定～行動計画の策定～案件形成～案件実施、という4段階のプロセスについて検証した。個々の段階をわが国外務省の過去の事例及び JICA のガイドライン等の一般的なプロセスに照らして検証したところ、実施されなかった行動計画の策定を除き、南南協力支援政策のプロセスは、適切な役割分担の下で適切な手順にしたがって行なわれていたと評価できる。また、迅速性の観点からも、パートナーシップ・プログラム枠組み文書の策定、案件の形成、案件の実施が妥当なタイミングで行なわれていたことから、適切であったと判断できる。

一方、南南協力支援政策の観点から、パートナーシップ・プログラム枠組み文書の策定から実施に至るまでの一連のプロセスを総合的に検証したところ、以下について検討する必要がある。

- パートナーシップ・プログラムに関する継続的な対話の必要性
- わが国の南南協力支援における協力受益国関係者との対話
- 協力実施国による費用分担化の制約によるプロジェクト形成調査への影響
- 南南協力支援のための協力実施国における体制強化の必要性

(c) 効果の検証

効果を政策目標の達成度合い及び政策の間接的、波及的効果の観点から検証した。その結果、以下の通り、政策目標の達成度合いについては、新興援助国の育成による援助資源の拡大、地域間協力の推進、適正技術の移転、ODA 経費の削減において、各々効果の大きさは異なるものの、プラスの効果が確認された。また、政策の間接的効果として、南南協力支援政策による、日本のプレゼンスの強化、ネットワークの構築、技術の再移転が確認された。これら効果をさらに高めるために、以下について検討する必要がある。

- 新興援助国の育成の対象者の具体化
- 地域間協力の推進の目的と戦略の具体化
- 協力実施国と協力受益国の適切なマッチングの必要性
- パートナーシップ・プログラムの締結によるわが国のさらなる経費削減
- 日本のプレゼンスの向上のための継続的な努力

提言

本政策のさらなる効率的、効果的实施を目指し、以下を提言する。

(a) プロセスに関わる提言

- (i) パートナーシップ・プログラムを詳細化するために行動計画 (Action Plan) を策定する。
- (ii) わが国の南南協力支援における協力受益国関係者の役割を明確化する。
- (iii) 南南協力支援における「費用負担化」の原則に関する理解を共有する。
- (iv) 南南協力支援のための協力実施国における体制を強化する。

(b) 効果に関わる提言

- (i) 南南協力支援政策の概念、目標、戦略を明確にする。
- (ii) 協力受益国に対して協力実施国のリソースに関する情報を提供する。
- (iii) パートナーシップ・プログラムを拡大する。

15) 日本の協力を受けてある程度発展段階に達した国が、日本と共同で、より開発程度の低い近隣国や、言語、歴史、文化等が似通った国や地域に対して技術協力を行う枠組み。

(iv) 南南協力支援会合の定期的な開催によりわが国のプレゼンスを強化する。

2.1.4 プログラム・レベル評価

(1) セクター別評価

(イ) カンボジア運輸分野

調査実施期間：2003年1月 - 3月

(評価者)

原 尚生 八千代エンジニアリング(株)
国際事業部社会開発部

中川 義也 (株)パデコ

(監修)

天川 直子 日本貿易振興会アジア経済研究所
地域研究第1部研究員



我が国の援助で建設された道路 (カンボジア)

評価対象

(一般無償資金協力)

チュルイ・チョンバー橋復旧計画 (1992-93年度 29.89億円)

国道6A号線復旧計画 (1993-94年度 30.12億円)

道路建設センター改善計画 (1993-94年度 20.76億円)

国道6号・7号線修復計画 (1996-99年度 45.78億円)

メコン架橋建設計画 (1996-2000年度 65.07億円)

国道6号線シアムリアップ区間改善計画 (2000-01年度 13.53億円)

国道6A号線橋梁整備計画 (2000-01年度 13.59億円)

国道7号線コンボンチャム区間改修計画 (2000-03年度 20.53億円)

(技術協力事業)

研修員受入 (1992-2002年度 本邦研修42名・第三国研修9名)

専門家派遣 (1992-2002年度 長期9名・短期14名)

開発調査 (メコン河本流架橋計画調査 1994-96年度及び

プノンペン市都市交通計画調査 1999-2001年度)

(草の根無償資金協力プロジェクト)

スバイコーム溜め池・アクセスロード改修計画 (2000年度)

評価の目的

本評価調査は、1970年頃から約20年間続いた内紛のため中断していたカンボジアに対する二国間援助が再開されてほぼ10年が経過したのを節目とし、援助再開後の中でも実施件数の多かった道路・橋梁分野に対して行われた一連の協力事業をプログラムと見なしてセクター評価として行われるものであり、その目的は、(a) 今後のカンボジアに対する道路・橋梁分野での協力のあり方について有意義な提言を得ること、(b) 評価結果を公表することにより説明責任を果たすことである。

評価は、目的・プロセス・結果の3つの視点から総合的に行った。すなわち、(a) プログラムの目的はわが国援助方針、カンボジアの上位計画 (国家開発計画・運輸分野の開発計画)・ニーズと整合・合致したものであったか (目的の妥当性) (b) 目的 (方向性) が設定されていくプロセスは適切であったか (プログラム策定プロセスの適切性) プログラムのもとで各事業は適切なプロセスで (連携・調整されながら) 要請・採択・審査・実施されたか (プログラムにもとづく各案件の要請・採択・審査及びプログラム実施の適切性) (c) プログ

ラムの目的がどの程度達成され、目的達成の結果としてどのような直接効果・波及効果をどの程度生んだのか、また、今後もこれらの効果が持続的に継続される見通しはあるか（プログラム実施の結果：プログラム実施の効果・インパクト・自立発展性）について客観的に評価し、また、可能な限り数量的に分析するよう試みた。

評価結果

(a) 目的の評価

(i) プログラムの目的の設定

評価の対象となっている事業は当初からプログラムとして実施されたわけではないが、無償資金協力プロジェクトは、チュルイ・チョンバー橋復旧、開発調査によるメコン架橋のルート選定（コンボンチャム・ルートに決定）を経て、プノンペンから国道 6A 号線、6 号線、7 号線と北東に向かって伸びていった。また、技術協力事業においては、無償資金協力プロジェクトの進捗と呼応して、無償資金協力の優良案件要請のための道路・橋梁管理全般についての研修員受入・専門家派遣から始まり、無償資金協力案件の円滑な遂行のための施工・施工管理及び無償資金協力案件の完了後に必要となる維持管理へと力点がシフトしていった。

トンレサップ湖・川、及びメコン河により分断される主要道路の特性、プログラム策定の流れ、プログラムを構成する各事業の内容等から、プログラムの目的を「プノンペンとトンレサップ水系・メコン河の北東の開発拠点・隣国との間、開発拠点と後背地との間を結ぶ主要国道、首都近辺の主要国道の修復・改修・維持管理」と想定した。

(ii) プログラム目的の妥当性

わが国は、一貫して運輸インフラの整備、政府機関における人材の育成、メコン河流域等の広域開発への協力を重点分野としてきており、カンボジアの国家開発計画、道路・橋梁分野の開発計画においても、プログラムに含まれるプノンペン - シアムリアップを結ぶ主要国道の整備、メコン架橋は国家の優先プロジェクトとして掲げられ、地域経済との再統合にも重点が置かれてきたことから、プログラムの目的は上位方針・計画との整合性が極めて高いと評価される。また、プログラムは他ドナーの把握するカンボジアのニーズとも合致していた。

(b) プロセスの評価

(i) プロセスの分析

わが国の政府開発援助は、相手国からの要請に始まり、要請内容の検討、採択（選定）、実施というプロセスで行われる。一般プロジェクト無償資金協力では、案件選定後実施計画策定のための調査が行われ、審査、実施というプロセスがとられている。わが国のカンボジアの道路・橋梁分野への協力案件の要請 - 採択までのプロセスは、わが国・カンボジア双方の努力によりその改善が重ねられ、カンボジアの開発上位計画との整合性の高さが担保されるような仕組みが出来上がっている。

(ii) プログラム策定プロセスの適切性

プログラム策定の軸となったチュルイ・チョンバー橋復旧の採択、無償資金協力プロジェクトと連携した技術協力事業重視の政策の採用、及び、メコン架橋建設ルート選定におけるカンボジア政府機関との度重なる協議といったように、プログラム策定は十分な協議を経て適切に行われたと評価される。

(iii) プログラムにもとづく各案件の要請・採択・審査プロセスの適切性（わが国の協力事業間、他ドナー事業との連携）

わが国援助による無償資金協力プロジェクトは、プノンペン側から徐々に北東へ延び、道路交通の観点から見ても、交通量すなわち受益者の多い区間から始められ、整備区間が延長するにつれてこれまでに整備した区間の交通量（受益者）が増えていくように計画された。また、無償資金協力プロジェクトの要請 - 採択のプロセスには技術協力との連携が計られるような仕組みが織り込まれている。

また、カンボジア側・他ドナーとの密接な協議が続けられたことから、評価対象期間中に無償資金協力

プロジェクト・技術協力事業で他ドナーと重複した例は一切なく、カンボジア側・他ドナーの上位計画・方針の変更に対応を迫られるようなこともなかった。さらに、同種の事業が並行して行われる際に生じるリスクにも十分な配慮がなされた。

各事業における代替案の検討については、メコン架橋建設では開発調査でルート選定も含めて地方開発、経済・技術面からの検討が行われた。各事業においても施工性・コスト面・維持管理の面からさまざまな代替案が検討されたが、都市と地方における整備水準（拡幅するかどうか）に関しては、費用便益分析を含む経済性も比較した上で、整備水準と整備延長についての検討が含まれれば、さらに効率的な支援となったものと思料される。

(iv) プログラム実施の適切性

1992年に、わが国は2度に亘るニーズ確認の調査団を派遣し、さらに、チュルイ・チョンパー橋及び国道6A線の復旧が素早く実施され、緊急のニーズに対応した。その後すぐにメコン架橋建設についての開発調査が実施され、同調査によるルート選定にもとづいて、建設・復旧・改修工事が順次北東へと延び、各事業も予定工期通りに終了し、プログラムとしてタイミング良くスムーズに進捗した。

無償資金協力事業の着手と並行して1992年、93年に12名の研修員に対して道路・橋梁の管理全般に亘る国別特設コース（カンボジアの道路・橋梁分野のために特に設置されたコース）が開催され、研修員の多くはその後の無償資金協力事業に参画した。また、無償資金協力プロジェクトの現場を活用してのOJT（現場研修）も実施され、技術協力事業との連携が図られた。

わが国の道路整備区間が他ドナーの道路整備区間と接した例である国道6号線シアマリアップ区間改修においては、世界銀行との緊密な連携がとられ、景観上統一した古代橋の修復が計られ、世界銀行の施工計画との調整も十分に行われた。さらに、同種の事業が並行して行われることによる問題も発生しなかった。

(c) 効果の評価

(i) プログラム目的の達成度

本評価調査においてプログラムの目的についての達成度は設定しなかった。目標達成度の評価としては、各プロジェクトの目標達成度を整理するとともに、プログラムに含まれた事業間の連携効果を定性的・定量的に評価するよう試みた。

各事業は全て目標を達成したことが検証された。また、無償資金協力プロジェクトと技術協力事業との間、技術協力事業間での連携の効果が見られたと評価される。

(ii) プログラム実施の効果（移動時間・費用の減少及び交通量の増加）

プノンペン - コンポンチャム間の移動時間は約6時間から約2時間に短縮され、シアマリアップ - ロリュオス間の移動時間は30分から15分へと半減した。時間コストは2001年で一人・一時間当たりUS\$0.35と推計され、移動時間の短縮に伴い移動費用が節減された。車輛運行費用も30%～40%軽減したと推計される。また、プログラム実施によりプノンペン - コンポンチャム間のバス運賃がUS\$7.4～9.3からUS\$1.8に下がった。

各区間の復旧・改修によりそれぞれの区間の交通量が大幅に増加したのみならず、後続の復旧・改修プロジェクトが実施されるにつれて、以前に復旧・改修された区間においても交通量の増加が見られた。また、大型車がプログラムの実施につれて増加し、プログラムが全体として長距離交通の促進・効率化に寄与したことが判明した。

(iii) プログラム実施により期待されたインパクト（地方経済・社会への寄与）

沿道住民の雇用・所得、沿道住民の生活、沿道の商店・レストランの数、沿道の農業生産、沿道の工場数・資本金、観光開発（ホテル・客室数）沿道の土地資産価値（価格）等に関して、プログラムの実施は絶大な好ましいインパクトを沿道地方の経済・社会に与えたと評価される。また、プログラムの実施はカ

ンボジア国民に広く認知されていると判断される。

(iv) マクロ経済への寄与度

全国の人・貨物の移動・輸送、国内総生産、輸出・輸入、物価、カンボジアへの訪問客数等の指標について分析した。プログラムの進捗時期と、これらの指標が好ましい変化を見せた時期とが一致することから、プログラムの実施がマクロ経済の発展に寄与したことをうかがわせるが、数値的な分析が十分できず、プログラム実施の寄与度は分析できなかった。

(v) プログラム実施による負のインパクト

交通事故の増加、過積載車による道路・橋梁への損傷が負のインパクトとして指摘されているが、プログラム実施によりどの程度これらの負のインパクト引き起こされたかの分析はできなかった。

(vi) 自立発展性（カンボジア側による整備された道路・橋梁の維持管理及び類似プロジェクトの実施可能性）

本評価調査の現地調査の時点では、プログラムにより整備された全ての道路・橋梁で目立った損傷は見られなかったが、過去の調査によれば、プログラムにより整備された道路・橋梁が完成後十分に維持管理されてきたとは言い難い。

今後の維持管理については、人材、施設・機材面ではほぼ問題はないと判断されるが、予算面がボトルネックであると考えられる。

今後の類似プロジェクトとしては、主要国道以外の国道・州道・地方道の整備があるが、その膨大な距離から、引き続きわが国をはじめとするドナーからの資金協力等の支援が求められよう。



紙幣となった日本の ODA（カンボジアの「きずな橋」）

提言

(a) 案件要請・採択までのプロセスの他国に対する援助への適用

カンボジアの道路・橋梁分野への支援においては、わが国・カンボジア側双方がお互いの計画・方針を理解し合い、協調しながら開発上位目的と整合性のとれた案件が要請・採択され、適切な実施が確保できるようなプロセスがうまくでき上がっている。また、協力の重点分野として道路・橋梁関連の無償資金協力案件が採択・実施されるとすぐに多数の研修員受入が行われたことは、その後の無償資金協力プロジェクトのスムーズな実施に大きく寄与した。このような経験は、カンボジア以外の他国での援助のモデルとしても適用可能な点が多いと考えられる。

(b) ベースライン調査・モニタリングの実施と援助効果に関するデータの蓄積

無償資金協力に関して、基本設計調査の段階から、期待される効果、効果発現の程度を計測するための指標、指標データの入手手段について、わが国・カンボジア側双方で検討・協議することを提言する。また、カンボジア側においてもカウンターパートとしてベースライン調査・モニタリングを行い、少ない費用でも可能なデータの収集・分析を行えば、各事業やプログラムの効果を客観的に示すことができ、より効果的・効率的な

援助資源の活用と将来の優良案件要請につながると考えられる。

(c) 維持管理財源確保のための制度整備・運営支援

今後の道路維持管理の実施は、カンボジア側の予算措置次第といえる。カンボジア政府（公共事業運輸省）は車輛登録税、通行料金、国境通行税、燃料税等を徴収して道路・橋梁の維持管理に充てることを計画し、独自財源確保への取り組みを始めたばかりである。車両保有登録・車検制度、自動車保有にかかる税金（重量税等）の徴収制度等について、わが国の経験を生かした制度整備・運営のための支援を提言したい。

(d) 日常点検・清掃・早めの修繕の実施

限られた予算で維持管理を効果的に行うためには、日常的な点検・清掃・早めの修繕が重要であることは論を待たない。まず、カンボジア側に着実な実施を提言したい。わが国としても、日常的な点検・清掃・早めの修繕を実際に担当する各州公共事業運輸局及びその傘下の地方事務所職員の人材育成を目的としたカリキュラム・教材の開発及び講師育成のための支援を行うことが求められる。

(e) 国土のランドデザインにもとづくマスタープラン策定への協力

今後も、一般国道・州道・地方道レベルの道路修復に対してわが国の支援が求められるが、道路修復の優先度及び道路整備レベルは地方々々の社会経済開発の方向性によって異なってくる。援助資源の最適配分のためには、全国的な視野に立った道路網整備に関するマスタープランが必要である。マスタープランの策定にあたっては、その上位開発計画である、日本でいう全国総合開発計画のようないわば国土のランドデザインが必要であるが、わが国としては、かかる国土のランドデザインにもとづくマスタープラン策定に向けて、わが国の経験を生かした技術協力の支援を行うことが求められる。

(f) 一般国道、州道の修復に対する協力

一般国道・州道を合わせると、距離でいえば主要国道の2倍以上となる。上記のマスタープランにもとづく協力の対象となる候補区間もしくは地区の絞り込み・整備水準の検討、及び地元業者のより一層の活用等が課題となると考えられる。また、道路・橋梁の復旧・改修の整備水準と整備延長に関して、社会性・経済性等の分析結果を示した上で、カンボジア側との協議・検討を重ねることにより、さらに効率的な援助資源の活用が可能となろう。

(g) 地方道の修復に対する協力

農村における道路整備は灌漑施設、社会インフラ施設とも密接に関わり、農村でのインフラ整備はセクター毎のアプローチよりも、住民参加を主体とするアプローチの方がうまく機能する可能性が高いと考えられる。このため、コミューン(Commune)等を単位とするコミュニティーが主体となる計画、実施、及び地方開発省(中央・州・地区(District)レベル)による計画立案支援と計画審査のための技術協力と事業実施のための資金協力を組み合わせた仕組みの構築が必要となろう。この観点から、草の根無償資金協力プロジェクトのような事業を本格的・全国的(もしくは重点地区)に展開するための新たな協力スキームの構築が提言される。

(口) アフリカ貿易・投資分野

調査実施期間：2003年2月 - 3月

現地調査実施国：エジプト、ケニア、及び比較対象としてのインドネシア

(評価者)

関川 弘司 (財)国際開発センター研究嘱託

石塚 哲也 (財)国際開発センター研究員

評価対象

- (a) 対象国：ケニア、タンザニア、エチオピア、ガーナ、カメルーン、南アフリカ共和国、エジプト、チュニジア、モロッコ、インドネシア
- (b) 対象案件：わが国の貿易・投資分野協力（1998年度 - 2002年度に J I C A により実施された研修員受入・専門家派遣事業）

評価目的

アフリカの貿易・投資分野に対するわが国の協力、具体的には研修員受入と専門家派遣事業を一つのプログラムに基づいて実施されたものとして評価し、この評価を通して、2003年9月末に開催された第3回アフリカ開発会議（T I C A D III）に向けて有意義な提言を得ることを目的とした。

評価結果

- (a) わが国のアフリカに対する貿易・投資分野協力の総体を、目的、プロセス、効果の3つの側面から評価した。
- (b) 目的に関しては、わが国の援助政策（ODA大綱、中期政策、地域別国別援助計画/方針）及び T I C A D II で採択された「東京行動計画」に照らして妥当性の高い協力であったことが検証された。
- (c) プロセスに関しては、研修員受入の場合、割当国の選定、研修員選考、研修実施を通して適切に実施されたことが確認され、研修員や研修員所属機関から高い評価が寄せられた。ただし、帰国研修員はフォローアップ実施を強く希望していることが確認された。また、専門家派遣のプロセスでは、受益国の要請、候補者の選考、派遣前研修、業務実施、総合報告（書）の一連のプロセスの検証の結果、適切に実施されたことが認められた。継続的に専門家を派遣するにあたり、前任者の業務実施プロセスは、関係方面で有効に活用されていることもあわせて確認された。
- (d) 効果に関しては、研修員受入や専門家派遣を通して、受益国の人材育成の有効性や技術移転のインパクトに密接に関連していることが検証され、政府部門から民間部門への波及効果も進展しつつあることが確認された。

提言

- (a) T I C A D とわが国の貿易・投資分野協力との関連性の明確化

わが国の貿易・投資分野協力プログラムが、T I C A D プロセスの持続的な実施に向けて、T I C A D との関連性のなかで進められていることをアフリカ諸国が十分認識できるような取組みが求められる。

- (b) 帰国研修員へのフォローアップの強化

帰国研修員からフォローアップ事業強化の要望が出されたことから、なんらかの方策を検討する必要がある。帰国研修員及び研修員所属機関から、わが国による研修事業に関し高い評価が寄せられていることから、フォローアップの強化により、人材育成の効果及びインパクトの波及効果を期待できる。

- (c) 技術移転のインパクトを高めるための政府・民間連携への支援

研修員受入と専門家派遣を通じた技術移転の有効性やインパクトをより一層高めるためには、政府・民間の貿易・投資分野の連携、協力関係の構築が重要である。こうした観点から、アフリカにおける政府・民間の関係強化を視野に入れた支援が重要であろう。

(d) アジア・アフリカ協力への支援

アジアの事例としてインドネシアへのわが国の協力を検証した結果、ODA中期政策に示されている「広域的な開発への取組み：南南協力」に関し、アジアの開発の経験がアフリカ諸国にとって大いに参考となることが検証された。今後より一層の支援の検討が大切である。

(2) スキーム別評価

(イ) 技術協力事業におけるマルチ・バイ協力
(UNICEF、UNFPAとの合同評価)

調査実施期間：2002年10月 - 2003年1月
現地調査実施国：ラオス、ベトナム、カンボジア、
タンザニア、ザンビア

(評価者)

アジア地域：

後藤 有右 アースアンドヒューマンコーポレーション
取締役

青山 温子 名古屋大学大学院医学系研究科教授

アフリカ地域：

十津川 淳 (有)アイエムジ - パ - トナ -

西田 良子 (財)ジョイセフ国際事業部長

(監修)

鈴木 良一 (財)ジョイセフ事務局長補

石井 澄江 (財)ジョイセフ事務局次長



ユニセフとの会議風景 (タンザニア)

評価目的

わが国の技術協力事業におけるマルチ・バイ協力(保健医療分野及び人口・家族計画分野)の現状を総合的かつ包括的に評価し、これまでの成果・課題を抽出する。評価結果からマルチ・バイ協力の効果を把握し、UNICEF/UNFPAの両国連機関とのマルチ・バイ協力について、今後、より効果的かつ効率的な連携・協力を進めていくための提言を導き出す。

評価結果

本評価調査では、目的、プロセス及び効果の3点について評価を行った。UNICEF、UNFPAが有する専門性や被援助国での経験・信頼、政治的中立性、資機材調達と比較優位性等の特質を活かした二国間協力の効果的・効率的な実施を通じて被援助国の保健医療及び人口・家族計画の状況改善と向上、予防接種体制の自立、家族計画実施体制の自立を目指すマルチ・バイ協力は一定の成果を上げている。

(a) プログラムの背景にある目的の妥当性

(i) ミレニアム開発目標をはじめ、WHO予防接種拡大計画(1974年)、国際人口開発会議(1994年)等の世界的潮流に合致している。

(ii) マルチ・バイ協力の目的は、ODA大綱の重点5項目の一つである「地球的規模の問題への取組み」、
「基礎生活分野」に合致している。

(iii) 初めてワクチン、避妊具(薬)等の消耗品供与が可能となり、国際機関を通じてワクチン等の安定的調達経路が確保されるとともに、これまで実績の少なかったリプロダクティブ・ヘルス分野における援助の質の向上と量の拡大などが実現し、他のバイスキーム、マルチスキームに対して比較優位性を有している。

(b) プログラム実施のプロセスの妥当性、効率性

(i) UNICEFとのマルチ・バイ協力においては、長年の実績を経て、ワクチン投与計画に関する計画

策定は、ドナー調整会議等において行われており、現地レベルでの計画策定プロセスも妥当である。実施体制は、長年の実績の上に各国で策定が義務付けられている予防接種拡大計画 5 ヶ年計画に沿ってほぼ確立されており、効率性は概ね良好である。ただし、1998 年から始まった「母と子供の健康対策」については、2001 年度までに 8 ヶ国で実施されているが、その体制はまだ十分に確立されていない。

- (ii) UNFPA とのマルチ・バイ協力においては、「案件形成時に日本、相手国、UNFPA の協議が十分にされていない」と指摘する声が高い。また、援助限度額（2000 万円）との比較で総じて調整や手続きに関わる事務量の膨大さや各スタッフへの負担が指摘されている。現地調査を実施した 5 ヶ国のうち 4 ヶ国で、調達の遅れ（半年～1 年半の遅れ）、調達上のミスなども報告されている。
- (c) プログラムの効果の有効性、インパクト
 - (i) UNICEF とのマルチ・バイ協力： 現地調査国においては、全体のワクチンの多くが本スキームによって供与されており、特にベトナム、ザンビアにおいては、ワクチン接種率は非常に高いレベルに達しており、マルチ・バイ協力が各国レベルの目標達成に大きく寄与していると判断できる。
 - (ii) UNFPA とのマルチ・バイ協力： 定量的な評価は困難であったが、定性的な評価では、タンザニア、ザンビアにおいて、機材供与及びそれに伴う保健サービスの種類の増加によって、人々の保健施設に対する信頼感が増し、妊産婦や乳幼児の保健施設へのアクセス向上につながったという結果を得た。これらは、「リプロダクティブ・ヘルスサ・ビスへのアクセスの向上」というアウトプット目標に結びついていることを示唆するものである。

提言

- (a) UNICEF / UNFPA とのマルチ・バイ協力に共通する事項： 日本外務省と UNICEF / UNFPA 本部レベルでの政策対話のさらなる充実や現場レベルでの役割の明確化と実施体制の体系化の確率のほか、日本外務省と UNICEF / UNFPA による合同評価の実施、裨益国の自立発展に向けたシナリオの策定が必要である。また、セクター・ワイド・アプローチや地方分権化への対応も重要である。
- (b) UNICEF との連携： 保健医療分野及び人口・家族計画分野のみならず、他分野におけるモデル的協力の可能性の検討やさらなる選択的、集中的協力の実施などが必要であると考えられる。
- (c) UNFPA との連携： UNFPA とのマルチ・バイ協力のカントリー・プログラムへの明確な位置付けによる効率性の向上、資機材品目や対象国数を絞った選択的・集中的協力への転換及び UNFPA 現地事務所のキャパシティ向上のための UNFPA の技術の活用などが挙げられる。

(口)NGO事業補助金制度(NGOとの合同評価)

調査実施期間：2002年7月 - 2003年2月

現地調査実施国：フィリピン

(評価者)(NGO側)

塚本 和泉 国際協力NGOセンター

柴田 貴子 名古屋NGOセンター

(外務省側)

宮崎 慶司 OPMAC 企画課長

斎藤 幸子 OPMAC 企画課長代理



マンダリオン地区保健センター (フィリピン)

評価対象

NGO事業補助金交付NGOプロジェクト：

- (社)銀鈴会 医療事業(障害者復帰対策)
= 喉頭摘出者に対する発声法訓練を通じての社会復帰支援(マニラ市)
- (特非)地球ボランティア協会 地域総合振興事業(人材育成・女性自立支援・医療)
= 社会的に恵まれない女性と子供を対象に、保健医療、教育、生計事業に関する指導及びサービスの提供を通じての、生活改善の促進(国内20カ所)
- (特非)今光教平和活動センター 保健衛生事業(保健・啓発)
= 貧困地区の未就学児に対する栄養補給のための給食サービス、母親に対する健康管理のための保健・衛生知識の普及、生活指導(国内3カ所)
- (特非)日本フィリピンボランティア協会 地域総合振興事業(保健衛生、医療、地域産業向上、女性自立支援)
= ダバオ市にある地域医療福祉総合センターの支援(貧困集落における無料医療巡回、給食の提供、母親学級等)、移動児童図書館活動、山の小学校の保健室整備、指導者養成など(ダバオ市)

上記4プロジェクトの他に、(特非)国際ボランティアセンター山形、(特非)ICA文化事業協会、(特非)AMDA、神奈川県海外ボランティア歯科医療団、南太平洋に歯科医を育てる会の5団体も今回の評価調査対象とした(ただし、アンケート調査のみ)。

評価目的

外務省とNGOの連携事業のひとつである「NGO事業補助金制度」を評価対象とし、この制度をその目的、プロセス、効果の観点から総合的に評価し、今後のNGOと外務省の協力・連携のあり方についての提言を行うことを目的とする。

評価方法

本評価調査ではNGO事業補助金制度を、(a)目的(NGO事業補助金制度の目的が妥当であったか)、(b)プロセス(NGO事業補助金制度のプロセスの適切性・効率性はどうか)、(c)効果(NGO補助金制度の目的が達成されたか)の3つの視点から分析し評価を行った。対象国及び分野に関しては、NGO事業補助金制度において最も実績のある国のひとつであるフィリピン国の保健分野に絞ることとし、また、NGO事業補助金制度の中の3つのスキームのうち、「開発協力事業」に限定して調査を行い、残りの2つのスキームである「国際ボランティア補償支援制度」、「NGO海外研修支援制度」は調査対象外とした。上記基準を満たす調査対象となるNGO事業補助金交付プロジェクトは前述の通り9団体(9事業)であったが、実際に調査協力を得られた団体は7団体(7事業)で、そのうち4団体(4事業)については、プロジェクト現場の視察を含む現地調査を行った。

評価結果

(a) NGO事業補助金制度の目的

NGO事業補助金の2つの目的、すなわち(i)「被援助国に対して、国家レベルの協力では対応が難しい、きめ細かな援助を可能にする」、(ii)「本邦NGOの組織能力を強化する」について、目的の妥当性の視点から検討した。(i)については、ODA大綱、ODA中期政策、わが国の国別援助計画という上位概念との整合性と、相手国のニーズとの整合性を検証した。(ii)については、ODA大綱、ODA中期政策の上位概念との整合性を検討した。

その結果、上記2つの目的は、上位概念及び相手国のニーズとの整合性があり、妥当なものであった。

(b) NGO事業補助金制度のプロセスの適切性、効率性

NGO事業補助金のプロセスは、(i)申請手続き、(ii)書類審査と採択の通知、(iii)完了報告書、補助金の支払い、(iv)プロセス全体を通じての関連情報の公開、の4段階からなるが、各手続きについて、各手続きと本制度の目的、わが国の上位概念(ODA大綱、ODA中期政策)、わが国の法・規則との整合性という評価基準に基づき、評価を行った。

その結果、一連のプロセスは、わが国の補助金制度という枠組みに従い、NGO事業補助金の2つの目的にも整合しており、適切であった。しかし、一方で手続き的にも形式的にも補助金金額の確定に重点が置かれ、プロジェクトの成果についてのモニタリング及び評価システムがプロセスの中に充分に取り込まれていないと判断された。成果の面についても、申請から報告に当たり、一貫して確認するための様式設定と手続きが必要であると考えられる。また、情報公開に関しても充分ではなかった。一方、プロセスの効率性に関しては、全体的に、国の補助金事業という枠組みと募集要領で定めたスケジュールの下で、時間的にも、コスト的にも効率的に行われていた。ただし、書類の不備、書き直しという点で多少の無駄も見られたので、より効率的な実施のためには、NGO側の事務能力の強化が必要であると思われる。

(c) NGO事業補助金制度の効果

NGO事業補助金制度の効果を確認するために、補助金交付を受けたNGOプロジェクトをケーススタディとして、前述したNGO事業補助金制度の2つの目的(i)及び(ii)がどの程度達成されたのかについて検証した。目的(i)の達成度については、「草の根レベルの成果が出ているか」、「地域住民のニーズにかなった事業であったか」、「地域住民の参加が得られ、自立発展性があったか」、「女性の裨益効果があったか」という4つの基準で、上記4つのNGOプロジェクトをケーススタディとして取り上げ、検証した。

その結果、前記4つの基準は、4事業においては充されており、目的(i)は達成されていたと認められた。しかし、一方で「地域住民のニーズ」及び「住民参加、自立発展性」の2つの基準の達成度については、プロジェクトにより差異が見られた。事業効果を高めるためには、プロジェクトの審査にあたって、この2つに重点を置くことが重要と考えられる。目的(ii)の達成度については、財政基盤の強化及び組織能力の強化において一定の成果が認められた。

提言

(a) 手続きの適切性を向上させるための提言

(i)「申請書」の改善

現申請書中の案件概要(1)の「事業の目的及び内容」を400字程度で記載するよう文字数の例示を行う。さらに、「期待する成果」、「成果達成をはかるための指標」(定量的・定性的)もその中で記述する。

案件概要(2)に、審査に際し重要となる「基本的考え方」の4つの視点を盛り込む。すなわち、「草の根レベルの事業としての特徴、プロジェクトの選定理由」、「地域社会のニーズ(地域・地区の開発計画を添付する)」、「計画段階、実施段階、実施後の住民参加の度合い」、「女性の裨益」をその記載項目に追加する。また、「プロジェクトの背景と必要性」に、継続案件である事業の場合は本年度の位置付けを明確に記入する。

(ii) 事業完了報告書の改善

「成果」の達成度を明らかにするために、報告書のフォーマットについて、現在の申請書のただし書きに以下を追記する。

「地域ごとの成果（申請書に記載した「期待される成果」とその達成度）」、「プロジェクトの自己評価（計画の妥当性、効率性（時間、費用）、有効性、インパクト、自立発展性）（定量的+定性的）」、「今後の方針」

(b) NGO事業補助金の目的(i)の効果を高めるための提言

申請事業の審査にあたっては、4つの審査基準のなかでも「地域社会のニーズが十分把握されていること」及び「地域住民の自助努力による自立を促し、地域住民の参加があること」の2項目を優先的に配慮し、審査することを提案する。これにより、目的(i)の「被援助国に対して、国家レベルの協力では対応が難しいきめこまかな援助を可能にする」ことに対する達成度が高まると思われる。

(c) プロセスの適切性の向上のための提言

ODA大綱の「内外の支持を得る方法」でも述べられており、国民に対するNGO事業補助金制度の広報のために、簡単に広報可能な配布資料を用意し外務省の出先機関である在外公館に置いたり、国際協力フェスティバル等の場を利用したりして、広報体制を充実させる。

ODA中期政策の「情報公開の推進」の項にも「情報公開の幅を広げるだけでなく、より分かり易く、使いやすい形での情報提供に努め、また、インターネット等の積極的な活用により情報へのアクセスを改善する」とあるように、NGOより提出される報告書等の情報をより有効に活用するために、情報の電子化、データベース化を進め、自由に検索、閲覧が可能なシステム作りを開始する。

(d) 効率的・効果的な事業実施のための体制強化

(i) 事業完了報告の際にNGO自身による評価を義務付ける。そこでは申請時に明記された「期待される成果」とその達成度、及び事業によるインパクトについての評価は必ず含むこととする。この措置は、ドナーに対するアカウンタビリティ（説明責任）の強化、情報公開の促進のみならず、このような対応を通じてNGO組織能力の強化にも貢献すると思われる。

(ii) 現地大使館においてモニタリング・評価を行う。具体的には、現地大使館にてNGO担当のローカルスタッフを採用し、そのスタッフがプロジェクトを半年に一度は訪問し、事業進捗確認、情報交換を行い事業の改善を支援することが、より効果的かつ効率的な方法である。また、現地大使館のスタッフに限りがある場合は、評価専門のコンサルタントなどの外部の評価専門家を活用することにより、現地大使館のモニタリング・評価機能の強化を進めることが可能である。



メヘバ難民居住区の啓蒙活動（ザンビア）



供与機材を用いた演習風景（ベトナム）