

2.1.2 政策レベル評価

国別評価

(1) カンボジア国別評価（第三者評価）

評価実施期間：2005年8月—2006年3月

評価主任：橋本 ヒロ子 十文字学園女子大学社会情報学部教授
外務省ODA評価有識者会議メンバー

アドバイザー：廣畑 伸雄 日本政策投資銀行国際協力部課長
天川 直子 アジア経済研究所地域研究センター

業務従事者：湊 直信 (財)国際開発高等教育機構 (FASID)
渡邊 恵子 (財)国際開発高等教育機構 (FASID)
野本 綾子 (財)国際開発高等教育機構 (FASID)

■評価の目的

対カンボジア援助に関し、中間評価として、これまでの我が国の援助政策をレビューし、今後のより効果的・効率的なODAの実施に向けた教訓を導き出し、提言を行う。また、調査結果を公表することにより、説明責任を果たし、カンボジアにおける我が国のODAに関する国民の理解を促進する。

■評価対象

2002年2月に策定された「カンボジア国別援助計画」とする。評価対象期間は2002年から2005年8月までとするが、必要に応じて前後の社会・経済状況や援助政策にも言及する。

■評価結果

(a) 目的に関する評価

対カンボジア国別援助計画は、我が国のODA上位政策、カンボジアの開発ニーズに合致してい

ることが確認でき、援助計画の目的の妥当性が確認された。しかし、国別援助計画の重点課題・分野には、カンボジアの開発ニーズの中で「民間セクター強化」や「人口対策」などの分野はカバーされておらず、その理由が明記されていなかった。「民間セクター強化」については既に活動として実施されているが、現在の国別援助計画ではカバーされていない分野もあり、カンボジアの現在のニーズをより反映した援助計画の改訂が求められる。また、効果的・効率的な援助を実施するためには、援助計画は重点分野の中での優先付けや、目標達成のためのアプローチ、そして具体的な指標を明確にすることが望まれる。指標については、現在のカンボジアの開発計画であるNSDPにおける指標であるカンボジアミレニアム開発目標(CMDGs)をマクロ指標とし、その達成への貢献という位置づけの援助計画の作成も検討すべきである。

(b) 結果に関する評価

我が国の支援は、経済成長および貧困削減（生活・社会面の格差是正）の双方で、バランスのとれた支援を行っていると言える。特に、インフラ整備では、成長の足かせの一つと言われているインフラへのアクセスの欠如・高コストという阻害要因を取り除くことに貢献していると思われ、各関係者からもカンボジアの開発にインパクトを与えていると評価されている。また、シハヌークヴィルには、互いに連関する我が国の民間セクター開発・貿易促進と物流インフラ整備の支援が集中しており、今後援助の集中の効果の発現が期待される。一方、生活・社会面の格差是正では、保



カンボジア日本協力センター。

健・教育・上水整備共に、アクセスの改善に寄与しているものの、格差是正という観点からは、我が国の援助はブノンペンやシアムリアップなどの都市部に集中しており、都市部と農村部の格差是正の貢献は限られている。過去、治安上等の問題から我が国の援助は都市部に集中していたが、治安が改善されつつある中、格差是正を果たすためには農村部への展開を検討したい。

また、援助協調に対する我が国の対応は積極的な姿勢であると受け取られており、他ドナー、NGOにも歓迎されている。我が国の援助は、通信セクターへの支援における郵電省改革をセットとした有償案件、PRSO支援を通じた民間投資環境に関する政策助言なども行っており、こうした援助を通じ援助の効果向上だけではなく、カンボジアの政策にも影響を与えている。

(c) プロセスに関する評価

援助計画策定過程で様々なステークホルダーとの対話が持たれており、プロセスの透明性が確保されている。国別援助計画の策定以降、WTOへの加盟、総選挙、四辺形戦略の発表、援助協調の進展など、カンボジアを取り巻く環境の変化は早い。民間セクター開発への支援などは国別援助計画で明確に記載されていないものの、援助の実態は環境の変化に対応している。現在、現地ODAタスクフォースが設立され、より現場重視の方向にあるが、今後の国別援助計画策定や重点分野・セクター戦略の策定などに関して、現地ODAタスクフォースの活用を強化し「オールジャパン」としてニーズの変化への素早い対応・方針を打ち出す必要がある。

案件形成・実施プロセスにおいては、大使館・実施機関とカンボジア側との協議は密に取られて

おり、カンボジア側の案件形成能力を図りつつ、適切なプロセスが取られている。また、各スキーム間の連携、ドナーとの連携、NGOとの連携も図られ、援助の効率的、効果的な実施に努めている。これらの連携は、スキームを越えたプログラム・アプローチへの推進、カンボジア政府側のニーズの変化への対応などで効果を上げている。

■提言

<提言1 NSDPとのアラインメント>

次期国別援助計画はカンボジアの国家開発計画であるNSDPに沿ったものを策定する必要がある。次期国別援助計画では、NSDPの目標、具体的には「CMDGs達成への貢献」を上位目標とする体系図の策定の可能性も検討すべきであろう。

<提言2 国別援助計画の明確化と迅速な援助計画の見直し>

次期国別援助計画の際には、援助の効果をより明確にするために、より体系的かつ論理的な構成を重視するのも一案であろう。また、開発目標や中間目標には曖昧さを排除するため、指標を明記することも検討すべきである。同時に、カンボジアの経済社会状況の変化に応じ、必要な場合にはタイムリーかつ迅速な計画の見直しや修正が望まれる。

<提言3 支援分野の優先順位づけ>

現在、日本はほぼすべての分野をカバーして支援を行っているが、今後よりメリハリのある援助を実施するためには、支援分野間、または支援分野におけるサブ・セクターでの優先順位づけの検討も念頭に入れる必要があるだろう。優先順位づけの基準は、例えば、経験や知識面での日本の比較優位、他ドナーとの連携により相乗効果を生み得る活動、現状ではCMDGsの達成が難しいと予想されるサブ・セクター等の情報などが考えられる。

<提言4 ガバナンスの向上および行財政改革への日本の貢献分野>

ガバナンス向上へは、これまでも支援を行ってきた司法改革、そして国税、関税、ジェンダー主流化の分野の取り組み強化により、貢献が出来ると思われる。特に今後財政支援も見据え重要となる歳入面で、現在も行っている会計や税務調査などの歳入面での人材育成を更に強化することが考えられる。



ブノンペン市小学校建設（Baktouk小学校）



無償資金協力で建設された水道塔（シェムリアップ上水道）

(5) プノンペン―シハヌークヴィル間の援助の集中の効果

プノンペン―シハヌークヴィル間は、現在カンボジア経済成長の原動力となる成長回廊と見込まれており、我が国の支援は、シハヌークヴィル港拡張や、光ファイバー敷設、経済特区整備など、民間セクター開発に繋がる「集中」効果が期待でき、今後の援助の在り方への参考となる。また、これらのプロジェクトは殆どすべてメコン地域開発に繋がるものである。我が国は、ASEAN諸国内の格差是正を促すため、地域協力に関するイニシアティブを打ち立てており、カンボジアを支援する際の横断的視点または留意点として念頭に置かなければならない課題である。

(2) ケニア国別評価（第三者評価）

評価実施期間：2005年8月―2006年3月

評価主任：高千穂 安長 玉川大学経営学部国際経営学科教授
外務省ODA評価有識者会議メンバー

アドバイザー：笹岡 雄一 政策研究大学院大学教授

業務従事者：荒川 潤 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）
原 洋一 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）
坂野 太一 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）
左近 靖博 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）

■評価の目的

ケニアに対する日本の援助政策をレビューし、教訓・提言を得ると共に、国民に対する説明責任を果たすこと。

■評価対象

「ケニア国別援助計画」（2000年8月策定）

■評価結果

(a) 目的に関する評価

「ケニア国別援助計画」は、我が国及びケニアの上位政策に基本的に合致していると共に、援助の国際的な動向とも整合している。なお、「国別援助計画」の目的・目標に関しては、それらを直接的に示す項目が設定されておらず、若干分かりにくい。

(b) 結果に関する評価

【インプット】 我が国の対ケニアODAでは、「国別援助計画」の重点分野（及びその下位のサ

ブ重点分野）において、他ドナーとの比較でトップ水準もしくはそれに次ぐ水準の援助額が投入されている場合が多い。我が国の国別援助計画における目的・目標を達成するとの観点からは、評価期間中における案件実施は、そのカバレッジや件数の点で必ずしも十分ではないが、これは相手国があるという状況や、我が国の財政状況等を勘案すれば、やむを得ない。



ムトゥワパ橋（無償資金協力）



ムトゥワバ橋風景

【アウトプット】 「国別援助計画」に基づいて実施された個別案件は、所期のアウトプットを産み出していると考えられるが、他方で現在実施中である案件も多く、これらのアウトプットは現段階では確認できない。

【アウトカム】 重点分野によって若干の相違はあるが、ケニアの全般的な社会経済状況を示すアウトカム指標は、全体として改善の方向にあるものの、依然として重要な開発課題が残る状況であることを示している。

【ケニア側の意識】 ケニア側は日本の援助に対して、持続可能性の高い案件が多い点、技術専門性が高い点、教育・保健分野などでケニアに有益な援助を実施してきた点等を高く評価している。他方で、実施案件の成果が全国的に波及しにくい点等で改善の余地があるとしている。

【援助政策目標】 全体的には、現段階はいずれの分野においてもまだその成果を出し始めている段階であり、「国別援助計画」にて想定されている援助政策目的の達成に大きく寄与するだけの効果を産み出すには至っていないと考えられる。

(c) プロセスに関する評価

【計画策定プロセス】 「国別援助計画」は、東京と現地との協議、相手国との協議、実施機関との協議等の点で、適切に策定されたと考ええる。

【計画実施プロセス】 「国別援助計画」の実施プロセスは、全般的な枠組みとしては妥当と考えられる。他方で、ケニア側からは、計画実施プロセスの実務において、コミュニケーションの質・量面での不足が主たる原因と思われる問題点（優先案件の非整合、ケニア側の考え・ニーズの理解やベースライン把握の不足等）が、指摘されている。

【他ドナーとの連携】 他分野でドナー・コミュニティとの対話が行われている一方で、特にケニア政府も重視し始めているセクターワイド・アプローチ（SWAPs）に対しては、日本の姿勢の不明確さについて指摘がある。

【検証システム】 我が国の「国別援助計画」は、検証システムを有していないため、例えば政権交代などの諸環境の変化に柔軟に対応しにくい。

■提言

＜目的・重点分野に関して＞

(1) 目的・目標の明確化と現実的な目標設定

「国別援助計画」においては、我が国とケニア双方の国益を見据えた上で、我が国としてなぜケニアへの援助を実施するのか、具体的な目標は何か、何を重点分野としていくのかなど、「対ケニア援助の目的・目標」が一層明確にされている必要がある。

(2) 戦略計画としての「選択と集中」

我が国としての重点分野を厳正に絞り込んで、「国別援助計画」の有効性を高めていくため、開発課題とその解決手段との関係を明確にする「目標体系図」を計画策定段階にて構築する方法や、「開発課題」によるクロス・セクトラルな重点分野を設定する方法などが求められる。

(3) ケニアの「東アフリカ地域」重視を踏まえた政策策定

ケニアの「東アフリカ共同体」の重視の姿勢を踏まえて、東アフリカ地域内への波及効果も視野に入れて、我が国の政策を立案することが重要である。

(4) 自国産業育成の重視

自国産業（特に中小企業）の育成策は、ケニア経済の成長には不可欠である一方で、「国別援助計画」では必ずしもその方向性や方針が明確ではないことから、これを明確化していくことが重要となる。

＜援助手法・アプローチに関して＞

(5) ODAのインパクトを全国的に波及させる仕組みの確立

我が国の援助は、ケニアのオーナーシップや自助努力を重視するものであるが、その原則と整合する方向で、ODAのインパクトを全国的に波及させることも可能と考える。そのためには、援助形態の多様化（プログラム化、SWAPs、援助協調など）、広域性の確保につながる戦略的かつ継

統的な案件実施、(案件形成・実施の前提となる)ベースライン調査やモニタリングの恒常的な実施などが考えられる。

(6) 草の根(コミュニティ)レベルに直接裨益効果が及ぶ実施手法の検討

次期「国別援助計画」では、草の根(コミュニティ)レベルに直接の裨益効果が及ぶように、「NGOとの連携」「参加型の開発」など、適切な手法を検討し採択することが求められる。

<実施体制に関して>

(7) 「現地ODAタスクフォース」の一層の強化

「現地ODAタスクフォース」は、現地大使館の強いリーダーシップの下で、有効に機能し重要



ナクル下水処理場

な役割を担っている。今後、期中モニタリングの機能、ケニア側との多層的な対話の窓口としての機能など、この役割を更に強化していくことが望ましい。

(8) ベースライン調査、ニーズ調査の充実

ケニアに対する我が国のODAの効果を一層高めていくためにも、例えば重点分野として選定した分野については、案件実施の有無に係わらずに恒常的にベースラインを把握する仕組みを構築するなど、ケニア側の状況を常に把握できるようにしておくことが重要である。

(9) 手続の簡素化・効率化の方策の検討

より一層効率的な援助の実現のために、手続を簡素化して意思決定を早められるような、具体的な方策の導入が望まれる。

(10) 期中モニタリング・評価のメカニズム構築と実施

現行「国別援助計画」において我が国が経験したような、相手国の政権交代など大規模かつ急激な環境変化が内外に発生した際に、それに柔軟に対応しうる仕組み、また計画の進捗状況を把握して必要な改善を施していけるような仕組みを検討する必要がある。そのためには、「国別援助計画」をその期間の中間段階でモニタリングして、必要な軌道修正を実施する仕組みが構築されることが望ましい。

(3) タンザニア国別評価(第三者評価)

評価実施期間：2005年8月—2006年3月

評価主任：池上 清子 国連人口基金(UNFPA)東京事務所長
外務省ODA評価有識者会議メンバー

アドバイザー：井上 健 アジア生産性機構(APO)工業部長

業務従事者：新井 文令 (財)国際開発センター
黒田 康之 (財)国際開発センター
小室 雪野 (財)国際開発センター

■評価の目的

タンザニアに対する日本の援助政策全般を2000年6月策定の「援助計画」を中心に据えて評価し、今後のより効果的・効率的な援助の実施の参考とするための教訓を得、提言を行うとともに、評価結果を公表することで説明責任を果たすことを目的とする。

■評価対象

「援助計画」の下で2000年6月から2005年5月までの期間に実施された援助事業。また、タンザニアでは政府・ドナー間の援助協調が大きく展開していることから、日本の「援助協調」への関わりにつき概略の評価を試みた。

■評価結果

(a) 目的に関する評価

- 日本のODA政策との整合性については、基本的に整合的であると判断された。
- タンザニア開発計画との整合性については、タンザニアでは2000年後半以降、貧困削減戦略（PRS）、成長と貧困のための国家戦略（NSGRP）等が策定され、援助環境は大きく進展しつつあるが、日本の「援助計画」は包括的であったことから、現在もなお概ね整合性はとれている。

(b) 結果に関する評価

本視点からの評価は、援助事業の全体としての成果が必ずしも明確でないこと、また多様な外的要因が存在すること等から、直接的な指標ではないが、資金的貢献度、タンザニア側ニーズの反映度、プロジェクト間の相乗効果・波及効果、セクター/地域・マクロ的指標の改善度の4点に関し事業をセクター別に検証し、総合的に結果の有効性の評価を行った。以上4点に基づく検証の結果、以下の評価を得た。

- 日本の支援は全般的にタンザニア側から重要と認識されている。
- 全般的に、農業・道路等インフラ関係で援助は有効であった。
- 教育・保健セクターでは重要な貢献を行い、有意義であったが、両セクターでは多数ドナーの援助協調が盛んであることから、日本独自の貢献の観点では有効性は比較的限定的である。しかし日本がこれらの分野で積極的に参加している点は有効であった。
- タンザニア側の貧困削減への協力事業は有効であった。



ダル・エス・サラム小学校建設計画（無償資金協力）

- 水産業への貢献は、タンザニアの栄養改善などの点で有効であったが、先方国家政策・日本の援助政策との整合性の点でやや効果が限られる。
- 電力・森林保全・零細企業振興などのセクターでは、日本の支援は限定的であった。電力分野ではタンザニア側の電力政策が不透明な点もあり、日本の支援の有効活用が困難な点もあった。
- 事業間および全体的な戦略性がやや不十分であった。
- 指標の導入が期待される。

(c) プロセスに関する評価

- 「援助計画」の策定過程の適切性については、当時、タンザニアで進展中の援助協調に関する情報が必ずしも十分取りこめず、やや柔軟性に欠けるものであった。
- 実施過程の適切性については、タンザニア側で展開する援助協調など新たな援助環境に対して実務上ではかなり積極的に対応できたが、政策レベルでは「援助計画」の改訂など抜本的な対応は不十分であった。
- タンザニア側の受け入れ体制については、政府上層部ではかなりのオーナーシップが確認できたが、ライン省庁などの実務レベルではなお体制強化が必要と判断された。
- 検証システムについては、本調査対象期間5年間で、1回実施体制評価調査が行われたのみで、かつその結果がその後十分に取入れられたとは言いがたい。定期的なフィードバック体制の確立が望まれる。

(d) 援助協調への対応

- 日本は、2000年度以降、主に実務上で同国で進



ダル・エス・サラム小学校建設計画（無償資金協力）

展する援助協調に積極的に対応してきた。この対応は評価され得るものである。

- 大使館・JICA事務所の現地職員数は実質増は僅少（大使館1名、JICA3名）だが、現地ODAタスクフォース立ち上げおよびその活発な活動により柔軟に対応してきている。
- 日本は協調の場（政策協議等）に非常に積極的に参加している（22部門中16部門）。
- しかし、資金的参加（セクターバスケット等）への参加および手続き的面（調達、会計監査等）での参加はなお限定的である。
- 援助協調への関わり方（どの分野に参加するか、どの程度深く関与するかなど）についてはなお検討の余地がある。

■提言

(1) 援助計画の基本方針・戦略の明確化

<提言1>

被援助国のオーナーシップの尊重、自助努力の醸成の観点から、次期「援助計画」においてはタンザニア側開発戦略（MKUKUTA、JAS等）との整合性をとり、タンザニア側の援助受入体制・組織・人的能力の実態を把握し、その強化策も「援助計画」に含めることが重要である。

<提言2>

限られた援助資源を有効に活用するために、日本の優位性を踏まえ、選択と集中を図った戦略的な援助内容とする。

(2) 援助計画の構成、策定・見直しプロセスの改善

<提言3>

次期「援助計画」の策定に当たっては、先方政府が設定する戦略目標を十分に考慮した上で、定量的もしくは定性的に測定可能な戦略目標を、時間軸を伴って設定し、可能な範囲で設定時間内で目標を達成するために必要な投入（インプット）、具体的な達成方法、見込まれる結果（アウトプット）、及び成果（アウトカム）を明らかにできるようにすることが望ましい。

<提言4>

昨今の急激な援助環境の変化に鑑み、次期「援助計画」は1年間程度の期間で策定し、策定後は日常業務的に計画の適合性を検証し、状況の変化に迅速に対応できるようにする。

(3) 援助協調への対応の明確化

<提言5>

我が国がどのように援助協調の流れに対応していくのか「政策」、「資金利用」、「手続き」の各側面で基本的認識を明らかにし、それらを基に、重点分野・課題との関連で、それらをどう組み合わせしていくのかを明らかにする必要がある。

(4) 援助実施体制の改善

<提言6>

援助協調も含め援助の効果的実施の点から、企業や大学との提携、青年海外協力隊員やインターンの活用等も含めた組織力の強化と職員（現地タスクフォースのメンバー及び本省担当官）の能力開発を体系的計画的に行うことが重要である。

<提言7>

タンザニアの援助環境の変化やタンザニア側の要望をすばやく事業活動に取り込めるような業務の流れや仕組みを作ることが重要である。

<提言8>

援助事業の説明責任は、一部の「成功例」のみを取り上げて広報するだけで果たされるわけではない。タンザニアの援助状況は現在の国際的援助潮流において先端を行っているので、これを積極的に情報発信することは、日本の新たな取り組みの紹介、ODA広報の観点からも有意義と考えられる。

<提言9>

タンザニア援助事業において測定可能な目標と戦略を定めた上で、その達成のために収集・分析された情報を関係者間で容易に共有出来るための情報管理システムの構築が重要である。



国営ラジオ放送局教育用機材整備計画