

(4) セネガル国別評価（第三者評価）

評価実施期間：2005年8月—2006年3月

評価主任：渡辺 龍也

（特活）国際協力NGOセンター理事
外務省ODA評価有識者会議メンバー

アドバイザー：加茂 省三

名城大学人間学部専任講師

業務従事者：駒澤 牧子

（株）アース アンド ヒューマンコーポレーション

金子 真知

（株）アース アンド ヒューマンコーポレーション

楠田 一千代

（株）アース アンド ヒューマンコーポレーション

■評価の目的

日本の対セネガル援助政策および援助実績を総合的にレビューし、今後予定されているセネガル国別援助計画の策定に資する教訓・提言を得ること、及び、評価結果を広く国民に開示し、政府の説明責任を果たすこと。

■評価対象

1995～2004年度における日本の対セネガル援助政策全般および援助実績を評価対象とした。セネガルに対してはまだ国別援助計画が策定されていないため、本評価では、「対セネガル国別援助方針」を対セネガル援助政策に準ずるものと見なした。また、同方針が公表されなくなった2001年以降については、政策文書ではないものの、「ODA国別データブック」および「JICA国別事業実施計画」も適宜参照した。

■評価結果

(a) 目的に関する評価

全体として過去10年の対セネガル援助政策は、日本のODA上位政策、国際イニシアティブおよびセネガルの国家開発計画については、概ね整合していた。整合性が弱い分野・課題としては、民間セクター支援、貧困層／社会的弱者層への支援、地方分権化、ジェンダー、NGOとの連携、市民社会との対話があった。

(b) 結果に関する評価

重点分野別では、水供給、人的資源開発（職業訓練）、水産分野の成果、インパクトがともに大きかった。また、教育、環境分野（教育分野の中の就学前教育、環境分野の村落林業など）でも一定の成果が見られた。一方、保健・医療、農業分野では限定的な成果しか見られなかった。分野横断的な課題として、貧困削減に関しては、日本は

農漁村部や遠隔地への支援が他ドナーよりも多く、貧困層が裨益してきたと見なすことができる。

援助形態に関しては、技術協力は、中央政府からコミュニティ・レベルまでセネガル側の能力強化に貢献している。無償資金協力については、セネガルの政府、NGOともに、その質については高く評価しているものの、タイド援助であることによって非常にコストが高いものになっていると指摘している。

援助手法に関する成果については、援助協調はまだ日が浅いこともあって、成果が現れるまでには至っていない。スキーム間連携は、特に無償資金協力と技術協力の連携が深まりつつあり、効果を上げてきているが、南南協力はまだ実績も成果も限定的である。その他セクター間連携とNGOとの連携は、限定的ながら一定の成果を上げている。

(c) プロセスに関する評価

2000年以前に3回開催された政策協議のタイミングは適切であったが、2004年の協議については、2002年に完全版PRSPが完成していたことを鑑みると、開催時期は遅かった。政策策定の準備過程については、セネガルの開発ニーズを体系的に把握するメカニズムが弱いという指摘がセネガル側



開発調査「子どもの生活環境改善計画調査」
（就学前施設（子どもセンター）で保育を受ける子ども達）

からあった。政策実施過程の適切性については、水供給、教育、環境、農業分野は、ほぼ重点サブ・セクターに絞って案件が選定されてきた。ただし、環境と農業分野は、実施内容がセネガル側のニーズとは合致していない一面があったと思われる。また、保健衛生分野と水産分野については、当時の援助キャパシティに見合わない重点サブ・セクターを選んだことが、適切性を欠く結果となっている。この他、援助形態に関しては適切に実施されたが、援助手法については、国別援助方針として具体的な提示がされていないため、適切性の評価が困難な課題が多かった。今後、政策実施の適切性を確保するには、達成目標や達成度を測る指標を国別援助計画に明記し、モニタリング・評価の時期、方法などについて十分にセネガル側と協議することが重要である。

■提言

<提言1 目的および目標の明確化>

援助の一貫性、透明性、予測可能性、効果を高めるために上位目的を明示するとともに、5年間程度を目処にした具体性のある中期目標を設定する必要がある。中期目標は、セネガル自身の開発目標に沿って、可能な限り数値目標を含めて提示することが望ましい。

<提言2 「選択と集中」の徹底>

セネガルでは準メジャードナーの日本が成果・インパクトの高い援助を行っていくには、援助の分野や開発課題の選択と集中が欠かせない。分野を基準とした場合、開発ニーズが高いと思われる分野は、農業や民間セクター支援で、日本が実績、比較優位をもつと思われる分野は、水供給や水産、人的資源開発分野である。開発課題を基準とした場合、PRSPなどから「持続可能な経済成長」「貧困削減と格差是正」「キャパシティ・ビルディング

(能力強化)」が開発課題と思われる。

<提言3 取組姿勢の明記>

開発課題への取り組みには、「留意する」といった曖昧な表現ではなく、取り組みの方針・姿勢を明確にすることが望まれる。また、条件や環境が変化し当初の方針・姿勢を修正する場合には、理由を明確にして修正する。

<提言4 援助形態の検討>

セネガルは重債務貧困国（HIPC）の一つであり、有償資金協力の実施にあたっては、債務の持続性などを慎重に検討して対応する必要がある。日本として債務負担能力があると判断する場合には、その判断の根拠を示す必要がある。また、財政支援の試みにあたっては、当面はプロジェクト型支援を基本としつつも、財政支援に試行的に取り組んでいくことが望ましい。

<提言5 援助手法の駆使>

援助の効果・効率を高めるために、ドナー間・スキーム間・セクター間連携、NGOとの連携など各種連携について強化していくことが望まれる。スキーム間連携は成果を上げており、セクター間連携も潜在性が高い。また、西アフリカおよび仏語圏アフリカの中心的国というセネガルの優位性を活かし、地域内の南南協力を推進していくことが望ましい。東アジアの経験に学びたいというセネガル側の強い意欲に応え、アジア・アフリカ間の南南協力を積極的に取り組んでいくことも望まれる。

<提言6 セネガルとの枠組み合意と定期政策協議>

セネガルのオーナーシップを高め、両国間のパートナーシップ強化のため、セネガル側と開発協力に関する中期の枠組み合意を行い、枠組み合意に準拠して国別援助計画を策定することが望ましい。また、上記枠組み合意や国別援助計画の策定・見直しには、ハイレベルの政策協議を開催す



無償資金協力「カヤール水産センター建設計画」視察



無償資金協力「小学校教室建設計画」視察

る必要がある。中間レビュー実施にも同様である。定期政策協議の開催や枠組み合意・国別援助計画の策定にあたっては、正統性や透明性を確保すべ

く、市民社会（NGO）をはじめとするステークホルダーの参画を得る。

重点課題別評価

(1) 貧困削減に関する我が国ODAの評価（第三者評価）

現地調査実施国：ベトナム

評価実施期間：2005年8月—2006年3月

評価主任：縣 公一郎 早稲田大学政治経済学術院教授
外務省ODA評価有識者会議メンバー

アドバイザー：伊東 早苗 名古屋大学大学院国際開発研究科助教授
大門 毅 早稲田大学国際教養学術院助教授

業務従事者：中畝 義明 （社）世界経営協議会
安田 靖 （社）世界経営協議会

■評価の目的

貧困削減は国際社会が共有する重要な開発課題であり、我が国もODA大綱において貧困削減を重点課題のひとつとして位置づけている。本評価は、これまでの我が国のODAにおける貧困削減の取り組みを評価し、今後の援助実施に貢献するための教訓と提言を得ることを目的とする。

■評価対象

評価対象は、主として2001年度から2004年度までの我が国ODAによる貧困削減への取り組みとし、現地調査事例国としてベトナム、文献調査事例国としてエチオピアを対象とした。なお、DACが5つの潜在能力（経済的能力、人間的能力、政治的能力、社会的能力、保護能力）が欠如している状態を「貧困」と定義したことを念頭に、1) 分野別実績として把握が可能な「人間的能力（教育、保健医療、水と衛生など）」及び2) 「経済的能力（経済インフラなど）」を中心とし、政策・制度・組織能力の強化等を3) 「キャパシティ・ビルディング」として見ていくこととした。

■評価結果

(a) 目的に関する評価

我が国は、貧困を経済的観点からのみ捉えるのではなく、人間としての基礎的生活を確保するための機会の提供など多面的に捉えた政策を策定している。これは国際援助社会の動向と合致するものである。援助実施機関は、DAC 貧困削減ガイドラインを基本とし、貧困削減への対応を強化し



村の集会で植林の説明をする住民

ており、その取り組みは、貧困削減を重点課題の第一に掲げるODA大綱の理念と合致している。我が国が、ODA 中期政策において、援助対象国・地域ごとの多様な貧困の様相を把握し、支援内容を具体的に策定していくために、計画段階における貧困に係る基本情報の把握・分析に努めるとしている点は評価される。

(b) 結果に関する評価

有償資金協力による貧困削減に関わる案件は、年々増加しており、その多くはアジアで実施されている。道路等インフラ整備や持続的成長のための支援が多いが、教育、保健医療といった人間的能力の向上につながる案件も増加している。より長期的な視点に立った貧困削減への取り組みがなされ、貧困層が十分裨益するような成長（pro-poor growth）を支援する方向にある。



保健プロジェクト

技術協力に占める貧困削減に関わる案件の割合も年々増加している。件数はアジア地域が最も多いが、アフリカ地域も中南米と並んで件数の増加が見られる。技術協力では、技術移転から一歩踏み込んだ地域社会への普及、政策・制度支援まで援助のアプローチが広がってきている。

無償資金協力は人間的能力の向上につながる分野での実績が年々顕著に増加している。貧困層に直接働きかける支援において無償資金協力が以前より活用される傾向が強まっている。

■提言

(1) 貧困削減に関する戦略的な政策の体系化

<提言1-1>

より効果的な援助戦略を打ち立てていくためには、貧困削減をODA政策のひとつの共通目標に据え、その下で社会開発、経済開発などの特徴ごとに重点課題を整理する必要がある。

<提言1-2>

事業計画段階において、分野別イニシアティブのプロジェクトにおける位置づけを明確化する必



村の子供たち

要がある。

(2) 地域別援助戦略の策定と援助の「選択と集中」

<提言2-1>

地域別特徴を踏まえ、どの援助形態で支援することが貧困削減に効果的であるか、政策形成段階で戦略的に検討し、我が国ODAの貧困削減に向けた地域戦略を政策に明確に位置づける必要がある。

<提言2-2>

援助の「選択と集中」を図るため、被援助国の状況に合わせた援助モデルを構築する必要がある。

(3) 貧困削減のための援助ツールの強化（現地 ODAタスクフォース機能強化と連携の促進）

<提言3-1>

我が国援助スキーム間の連携を促進するとともに、他ドナー、国際機関、NGO との連携を強化する必要がある。

<提言3-2>

ODAタスクフォースの遠隔セミナー、経済協力担当官会議などによって、現地ODA タスクフォース活動を積極的に支援し、活動を強化する必要がある。

<提言3-3>

現地ODA タスクフォースは、民間との交流の強化を図り、外部知識を積極的に活用する必要がある。

(4) 我が国の貧困削減への取り組みに関する効果的発信

<提言4-1>

我が国の貧困削減に向けた取り組みを他ドナーに理解してもらうため、ドナー・コミュニティで積極的に発信する「声が聞こえる援助」を推進する必要がある。

<提言4-2>

我が国ODAの実施段階においては様々な貧困削減配慮がなされて援助が実施されている。これらをわかりやすく国の内外に広くアピールする必要がある。

<提言4-3>

貧困削減の取り組みに関する実績が把握可能になるように既存のデータベースの活用を検討する必要がある。

(2) 平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価（第三者評価）

現地調査実施国：アフガニスタン

評価実施期間：2005年8月—2006年3月

評価主任：今里 義和	東京新聞論説委員 外務省ODA評価有識者会議メンバー
アドバイザー：佐藤 安信	東京大学大学院総合文化研究科教授
業務従事者：加藤 義彦	三菱総合研究所
水田 慎一	三菱総合研究所
篠田 英朗	広島大学助教授
上杉 勇司	広島大学研究員
山根 達郎	広島大学研究員
清水 研	ピコーズ・インスティテュート

■評価の目的

本評価は、平和の構築に向けた我が国のODAによる取り組みを総合的に評価し、今後のより効率的・効率的な支援実施の参考とするための教訓・提言を得るとともに、評価結果を公表することで国民に対する説明責任を果たすことを目的として実施された。

■評価対象

本評価は、ODAによる平和構築支援（以下、平和構築援助と呼ぶ）を主たる評価対象とした。その際、必要な限りにおいてODA以外の取り組みも含めて検討した。また、平和構築活動のうち、本評価では、武力紛争にかかる平和構築活動を主たる対象とした。武力紛争の一連の段階の中では、紛争前から紛争中、紛争後までの一連の流れを重視しつつ、紛争直後の段階に焦点を当てて評価を行った。本評価では、ケース・スタディ国としてアフガニスタンを取り上げ、現地調査を含む詳細な調査を行うとともに、その他の国・地域についても文献調査に基づいて評価を行った。

■評価結果

(a) 目的に関する評価

我が国政府が紛争国・地域に対して行う援助について、従来、必ずしも明確で一貫した目的が掲げられてきたわけではないが、各国・地域に対して援助を行う際に掲げられてきた目的を総括すると、概ね次のような共通した目的が掲げられてきたことが分かった。

- 日本にとり重要なアジア太平洋地域の平和と安定を促す

- 国際社会の一員としての（主要な）役割を果たす
- 我が国及び国民の利益と安全を確保する
- 「人間の安全保障」を実現する

このような目的は、国際協調・平和主義に立つ我が国外交の基本方針、「平和の構築」を重点課題に掲げるODA大綱及び中期政策、紛争国・地域に対する取り組みを重視する国際社会の潮流等と照らして妥当なものであったと考えられる。

(b) 結果に関する評価

本評価では、アフガニスタンに対する我が国援助について中心に評価することとし、全てを同じウエイトで調査・評価するのではなく、平和構築援助としての意義が強いと認められ、我が国政府が重視していた分野である①武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）、②緒方イニシアティブ、③幹線道路支援の3つの援助を重点評価対象とすることとした。



整備中のマザリシャリフ道路（JICA開発調査）

①DDR

アフガニスタンにおけるDDRは、和平プロセスと足並みを揃えて実施されることにより、和平プロセスの進展を助けるとともに、中央政府の求心力を高めることに貢献した。アフガニスタンのDDRに対する我が国の最大の貢献は、同分野における主導国として、資金的な側面においても、政治的な取組の側面においても、ドナーの中で最も積極的な貢献をし、DDRプロセスの進展に総合的に貢献したことである。資金面での貢献や専門性があり意欲のある人材の登用が我が国の貢献に寄与した。

②緒方イニシアティブ

人道から復旧・復興への継ぎ目の無い支援を行うこと、及び優先地域を対象とする総合的な開発計画を推進することの2点を主たる目標とした緒方イニシアティブの理念やアプローチは、当時の我が国の取組としては斬新であり、アフガニスタンの実情に対応する支援の形として国連関係機関等からも賛同を得ていた。一方で、右イニシアティブの目標を達成するためには、よりしっかりとした枠組みやツールが必要であったと言える。

③幹線道路支援

幹線道路支援では、カブール・カンダハール間道路整備支援は順調に実施され、利便性の向上、経済活性化等の効果が見られた。アフガニスタンにおける我が国の道路セクター支援は、異なる支援スキームを活用することで、幹線道路整備支援だけでなく、主要都市の道路や地方の道路を含めて整備することで、我が国援助による平和の配当を幅広く感じてもらえるよう工夫がなされていた。



緒方イニシアティブによるシェルター（マザリシャリフ）

(c) プロセスに関する評価

我が国政府は、紛争国・地域に対する取り組みが重視されるようになる中で、柔軟な人材配置・体制構築を行い、既存のスキームの運用改善・拡充に努めてきたが、更に迅速な支援を目指すための改善が望まれる。被援助国政府、他ドナーとの協議・調整は概ね問題なく行われていたが、他方で平和構築政策全般を総合的に調整・遂行する体制が外務省内に存在せず、調整のための局課の人員や援助実施のための現地大使館の人員・体制が必ずしも十分でなかった。

■提言

<提言1>

平和構築支援政策全般を担当する局・課室の特定と強化、迅速かつ柔軟な政治的判断が可能な意思決定メカニズムの構築を提案する。

<提言2>

平和構築援助においては、迅速かつ的確に現地情勢の変化に対応しニーズに合った援助を実施するために、現地大使館を平和構築援助の前線基地として位置づけ、その能力を強化し、大使館の現地判断を重視していくべきである。

<提言3>

我が国がある国・地域の平和構築に取り組むにあたっては、その国・地域における平和構築の基礎となっている国際社会に支持された紛争当事者間の合意に基づくプロセスを強く意識し、そのプロセスの発展を促すような援助を実施していくべきである。

<提言4>

平和構築においては、自立적かつ持続的に平和な国家・社会の構築を促すために、現地政府・社会の能力形成を重視した援助が継続的に実施されるべきである。

<提言5>

平和構築援助の実施にあたっては、現地大使館などに十分な数の専門的知識・経験を持つ担当官をおくことが必要である。このためには、専門知識と経験を持つ人材の育成と人材の適時な派遣が可能となるようなメカニズムの強化を進めるべきである。

<提言6>

我が国政府は、平和構築援助が必要とするニーズに対応するために、引き続き援助スキームの運用改善・拡充に努めるべきである。NGO支援スキームにおいて、安全対策費を経費の一部として計

上すること、プロジェクト総額の一定経費を緊急経費として計上することが認められるべきである。また、我が国技術協力の迅速な実施のために現在実施されている改善取り組みについて適切なフォローアップが望まれる。

＜提言7＞

平和構築援助は多くの場合、危険地での活動を前提としているため、活動従事者の安全を確保しつつ、援助の円滑・効率/効果的な遂行を促すため、政府として安全対策体制を整備しておく必要がある。

＜提言8＞

我が国政府は、ODA大綱の下で平和構築のためにODAを活用すべきとされている武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）支援に今後とも積

極的に取り組んでいくための方策を再検討すべきである。



草の根・人間の安全保障無償により建設された女子学校

2.1.3 プログラム・レベル評価

セクター別評価

(1) バングラデシュ・インフラ分野の評価（被援助国との合同評価）

評価実施期間： 2005年10月—2006年3月

評価者：

日本側

吉井 幸夫 外務省開発計画課上席専門官
田辺 信 外務省開発計画課事務官
紀谷 昌彦 在バングラデシュ日本大使館参事官
鶴田 晋也 在バングラデシュ日本大使館二等書記官
安西 尚子 コーエイ総合研究所
下村 暢子 コーエイ総合研究所
高橋 恵 コーエイ総合研究所

バングラデシュ側

Mr. Md. Wahidur Rahman, Superintending Engineer, LGED
Mr. Md. Zahangir Alam, Project Director, LGED
Dr. Mohammad Jahirul Islam, Deputy Chief, LGD, MLGRD&C
Mr. Subhash Chandra Gosh, Chief, IMED, Ministry of Planning
Mr. Bazlur Rashid, Deputy Director, IMED, Ministry of Planning
Dr. Krishna Gayen, Senior Assistant Chief, Economic Relations Division (ERD), Ministry of Finance
Dr. Omar F. Chowdhury, Verulam Associates

■評価の目的

バングラデシュでは2005年に貧困削減戦略文書（PRSP）が完成したことから、貧困削減に直接的に関係する分野への日本の支援に焦点を当て、(1) 日本の国民及びバングラデシュの市民に対する説明責任を確保すること (2) ODAの効果的・効率

的な運営のため両国援助関係者にフィードバックを行うことの2点を目的として、日本・バングラデシュ両国政府による評価を実施することとした。