

第1章

ODA評価の概観

| | |
|------------------------------------|----|
| 1.1 ODA評価を巡る最近の動向 | 03 |
| 1.1.1 日本国内におけるODA評価の動向 | 03 |
| ODA大綱と評価の充実 | |
| PDCAサイクル | |
| ODA実施体制の改革と評価 | |
| 1.1.2 国際社会におけるODA評価の動向 | 04 |
| これまでの経緯 | |
| 最近の動向 | |
| ODA評価ワークショップ | |
| 1.2 ODA評価の実施体制 | 06 |
| 評価の目的 | |
| 外務省・実施機関、各府省庁との連携 | |
| 官民連携 | |
| ODA評価の改善に向けた取組 | |
| コラム 行ってみないと分からない ～エクアドル国別評価～ | 08 |

1.1 ODA 評価を巡る最近の動向

1.1.1 日本国内における ODA 評価の動向

1.1 ODA評価を巡る最近の動向

1.1.1 日本国内におけるODA評価の動向

日本における政府開発援助（ODA）の評価は、1975年に当時の海外経済協力基金（後に国際協力銀行（JBIC）を経て、国際協力機構（JICA）と統合）が、個別プロジェクトの事後評価を実施したことに始まります。外務省は1981年に事後評価を開始し、外務省と日本国内の援助実施機関によるODAの評価体制が開始されました。

2006年8月、外務省はODA評価関連業務を総合的に行う部署として、評価室を独立させました。これにより、ODA政策全般について、特に「政策レベル」の評価を通じて、ODAをより効果的・効率的に活用し、「質」の高い国際協力を行うための一層の評価体制の充実が図られました。2009年7月には、評価・広報室となり、国民のODAへの理解を深めるための広報活動と連携を強化することとしています。

一方、2007年のJICA法改正法の成立を受け、2008年10月にJBICとJICAが統合して新しいJICAが発足し、実施機関におけるプロジェクト・レベルやプログラム・レベルの評価体制についても更なる整備が行われています。

ODA大綱と評価の充実

1992年に閣議決定された旧ODA大綱には、「今後の協力にも資するよう第三者による評価及び他の国との合同評価を含めた評価活動を充実する」「政府開発援助の総合評価等を推進する」と明記されており、旧ODA大綱策定当時は、外務省、在外公館、実施機関、第三者による事後評価が実施されていましたが、第三者による評価の割合はまだ小さく、外務省では、より総合的な評価の重要性が指摘されていた時期でもありました。

21世紀に入ると、新興国の経済的台頭、地球規模課題の深刻化が進行し、国際社会では「人間の安全保障」の考え方が提唱されるとともに、2001年には「ミレニアム開発目標」（MDGs: Millennium Development Goals）がまとめられました。その後、グローバル化に伴う貧困の深刻化、地域・国内紛争、国際テロなど、新たな課題への対応が必要になってきました。こうした状況の中で、2003年8月、ODA大綱の改定が行われました。

新たなODA大綱においては、ODAの目的として、国際社会への貢献のみならず、日本自身の安定と繁栄に寄与することが明記され、さらに民間経済活動の促進や、資源・エネルギーの確保といった目的のためにODAを戦略的に活用することが期待されるようになりました。

このODA大綱には、「評価の充実」が明記されており、「事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する。また、ODAの成果を測定分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させるとともに、政府自身による政策評価を実施する。」と記されています。ODA大綱における評価の位置付けの特徴は、第1に事前から事後に至る一貫性と政策からプロジェクトまでの幅広

い対象を持った評価の実施を掲げて、網羅的な評価を実施しようとしている点が挙げられます。評価がODAの実施プロセスの中に組み込まれるようになったことを受け（次の項の「PDCAサイクル」参照）、事前から事後に至るまで一貫した評価が援助政策の効果的な実施のために必要とされています。また、近年、開発援助の効果を高めるために、個別プロジェクトに加えてセクターや国全体を対象とした包括的なアプローチが重視されるようになっており、プロジェクトのみならず、セクターや国レベルでの援助活動全般を対象とした、より幅広い評価の実施が求められています。

このほか、評価の客観性を高めるために必要な第三者評価に加え、行政機関自身による評価について記述していることも、ODA大綱における評価の位置付けの特徴といえます。さらに、ODA大綱では、評価結果を政策立案や実施に反映させることとしています。

これ以外にも、被援助国や国際機関との連携がうたわれており、評価においても、被援助国や国際機関等との合同評価を充実させる必要があります。このようにODA大綱などにおいて、評価の重要性が指摘されており、評価はODAの重要な柱の1つとなっています。

PDCAサイクル

評価の重要性が広く認識されるようになり、2002年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下、政策評価法）が施行され、行政機関が自らの政策の評価を行うことが義務付けられました。ODA評価もこの「政策評価法」に基づく評価の一環として位置付けられています。2005年6月に閣議決定された「骨太の方針2005」では、「ODAプロジェクトの成果について、費用対効果を含め第三者による客観的評価を行い、その結果を公表するとともに、ODA政策の企画・立案に反映させるサイクル（PDCAサイクル）を確立させる」旨発表されました。これを受け、外務省は「チェック体制の拡充」を掲げ、PDCAサイクル（Plan（政策策定）→Do（実施）→Check（評価）→Act（反映））の確立により評価体制の充実と政策への反映を図ることとしました。具体的には、PDCAのサイクル中に評価を位置付け、評価結果の援助政策の策定及び実施側（日本及び被援助国）へのフィードバック体制を強化し、評価から導き出された教訓や提言が、今後の援助政策の策定、改訂にいかされるよう努力しています。例えば、外務省は経済協力政策の企画・立案を行う役割を担っていることから、政策レベルの評価を重点的に行っていますが、こうした評価は、学識経験者やNGO出身者等から構成されるODA評価有識者会議のメンバーによる第三者評価により主に実施しています。これらの評価結果から得られた教訓や提言が、援助政策に反映されるように定期的にフォローアップを行っています。さらに、省庁連絡会議等を通じて、各府省庁との評価に関



1.1.2 国際社会における ODA 評価の動向

するノウハウの共有を図っています（第1章1.2「ODA評価の実施体制」を参照下さい）。

ODA実施体制の改革と評価

外務省は、2009年7月に組織改革を行い、国際協力局においてはスキーム重視から国別重視に転換すべきとの判断から、無償資金・技術協力課、有償資金協力課を廃止し、国別開発協力を担当する課を3つにする等、より細やかな対応を行うこととしています。評価についても先に述べたとおり、ODA広報と一体となった「評価・広報室」となりました。

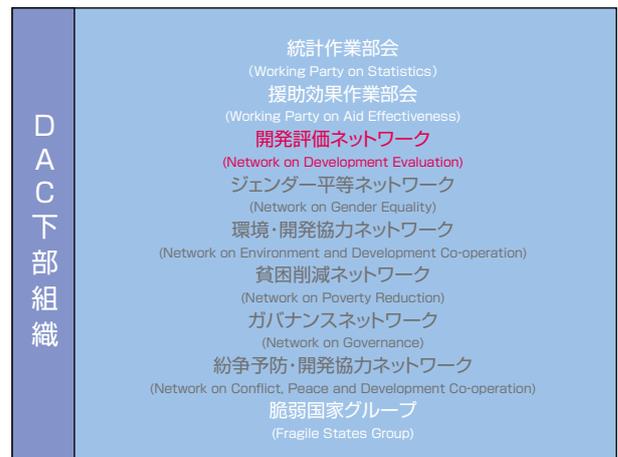
一方、2006年に国会でJICA法（独立行政法人国際協力機構法）の改正法が可決され、2008年10月に従来JICAが実施してきた技術協力に加えて、JBICが実施してきた円借款、外務省が実施してきた無償資金協力の大部分を実施する機関として新しいJICAが発足しました。この新JICA発足により、実施機関における評価システムの整備も行われています。

このような改革等を通じ、スキーム間の連携などがこれまで以上に積極的にできるようになり、途上国の様々な開発ニーズに対する柔軟な対応が期待されています。評価についても、それぞれの国、プログラム、スキーム等の特性に留意しつつ、統合的なモニタリング・評価体制の確立が必要となっています。

応えるようなもの、そして他のドナーとの連携や開発途上国の手続きとの整合性を意識したものとへと発展していきました。

OECD-DAC開発評価ネットワーク

OECDの開発援助委員会(DAC)には様々な下部機構があり、その中に評価を担当している開発評価ネットワーク（Network on Development Evaluation）があります。開発評価ネットワークは、開発援助の評価の分野では最もよく知られた、そして最も権威のある国際的な機構といえます。



1.1.2 国際社会におけるODA評価の動向

これまでの経緯

プロジェクト・レベルからプログラム・レベルへ

政府開発援助（ODA）の評価は、1980年代までは、各国の行政活動の中で個々に行われてきました。1980年代になると経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）や国際会議等で評価の重要性に関する認識が高まり、国際的に評価に関する議論が本格的に行われるようになりました。その後、DACが推進した評価は、ODAの効果や効率性を向上するための手段として、また、国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす手段として徐々にその重要性を増すことになり、評価活動が開発援助のシステムの一部として組み込まれるようになっていきました。

1996年の「DAC新開発戦略」や1998年の世界銀行による「包括的開発フレームワーク(CDF)」の発表等を受けて、開発援助活動が個々のプロジェクトから、プログラム・レベル（共通の目的を持つ複数のプロジェクトの集合体など）へと移行していきました。これに伴い、評価の対象も個々のプロジェクトから、分野（セクター）における開発援助活動、更には国レベルでの援助活動へとその対象を拡大させていくこととなりました。さらに、2000年に国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム宣言」を基に翌年とりまとめられたミレニアム開発目標が、開発途上国においてマクロ・レベルの指標を設定したこともあり、開発援助とそれに伴う評価の視点は個々のプロジェクトから、対象国における特定の問題やニーズに

開発評価ネットワークは、1981年にDAC Group of Evaluation Correspondentsとして設置されました。その後、DAC Expert Group on Aid Evaluation, DAC Working Party on Aid Evaluation等いくつかの名称を経て、2003年にDAC Network on Development Evaluationに改称し、現在に至っています。開発評価ネットワークの目的は、力強く、情報に富んだ、独立した評価を支援することにより、国際開発援助の効果を向上させることです。

開発評価ネットワーク年表

| | |
|-------|--|
| 1961年 | OECD-DAC設立 |
| 1981年 | DAC Group of Evaluation Correspondents設立。主に既存の評価結果を報告することを目的として、3回会合を開催。 |
| 1982年 | DAC Expert Group on Aid Evaluationに改称。メンバー間の情報交換、評価活動・能力の強化など、援助効果向上や合同調査により重点が置かれた。 |
| 1998年 | DAC Working Party on Aid Evaluationに改称。37回会合を開催。 |
| 2003年 | DAC Network on Development Evaluationに改称。今日まで8回会合を開催。 |

(参考：A History of the DAC Expert Group on Aid Evaluation (1993,OECD)等)

これらの任務を遂行するために、開発評価ネットワークでは、約30のドナー国・機関の評価体制を強化し、評価の「質」の向上や、合同評価の促進、メンバー間で評価の結果共有を行っています。開発評価ネットワークは、ドナー及び国際機関の評価部局や評価の専門家が互いの経験や知見・情報を共有しあう場であり、メンバーが

実施する開発援助の評価をとりまとめ、よりよい評価の方法をアドバースすることを通じて、各国における評価の取組を促進し、開発援助の効果を向上させることを目指しているといえます。今後は、国や分野（セクター）における総合的な評価手法の研究、合同評価手法の研究、評価の質に関するレビューなどが行われる予定です。

OECD-DAC評価5項目

1991年にDACが提唱した5つの評価項目は、世界の開発援助機関の多くにより、基本的な評価基準として採用されています。

- **妥当性 (Relevance) :**
開発援助の目標が、受益者の要望、対象国のニーズ、地球規模の優先課題及び援助関係者とのドナーの政策と整合している程度。
- **有効性 (Effectiveness) :**
開発援助の目標が実際に達成された、あるいはこれから達成されると見込まれる度合いであり、目標の相対的な重要度も勘案しながら判断する。
- **効率性 (Efficiency) :**
資源及び(又は)投入(資金、専門技術(知識)、時間など)がいかに経済的に結果を生み出したかを示す尺度。
- **インパクト (Impact) :**
開発援助によって直接または間接的に、意図的であるか否かを問わず生じる、肯定的、否定的及び一次的、二次的な長期的効果。
- **自立発展性 (Sustainability) :**
開発援助終了後に開発の結果から得られる主立った便益の持続性。長期的便益が継続する蓋然性。時間の経過に伴い開発の純益が失われていくというリスクに対する回復力。

これらのDAC「評価5項目」は、開発援助プロジェクトの価値を総合的に評価する際の視点であり、プロジェクトの効率性や費用対効果、終了後の効果の持続などを総合的に検証するために用いられます。

外務省で政策レベル評価（国別評価・重点課題別評価）及びプログラム・レベル評価（セクター別評価等）を実施する際は、この評価5項目を踏まえて、①政策の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性の3つの評価基準を設定しています。またJICAの事後評価ではDAC評価5項目をそのまま採用しています。このように、若干の相違はあっても、DACの評価5項目は様々な機関が様々なレベルの評価を実施する際の基準となっています。

最近の動向

援助効果向上に関するパリ宣言

近年、国際開発援助コミュニティでは、援助効果の向上が重要であるという認識が高まっています。2005年3月にパリで開かれた「第2回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」で「援助効果向上に関するパリ宣言（パリ宣言）」が採択され、援助効果を高めるために必要な措置がとりまとめられました。それに基づき、援助国と被援助国双方の改革努力が進められています。

「援助効果向上」に関するドナー側の取組として、各ドナー・機関の援助政策・戦略や援助するための手続きと整合性を持たせ（アライメント）、各ドナーが各々実施していた援助手続き等を調和化（ハーモナイゼーション）するものがあります。これにより、被援助国にかかる事務経費が軽減される効果が期待されています。

また、被援助国側の取組として、従来以上にオーナーシップを持って自身の開発目標・戦略を策定することで、開発資金を効率的に活用して経済・社会開発を促進し、当該国国民やドナーに対し、どのように開発資金が使われたのかを説明すること（アカウンタビリティ）により、開発計画に対する当該国国民やドナーのサポートを強化していこうとする取組が図られています。

また、被援助国とドナーが開発戦略の計画、実施、モニタリング・評価の各段階において、開発成果の視点を重視し、成果の達成状況を意思決定に活用する取組（成果管理）も行われています。

実施状況の評価

DACは以上の取組をパリ宣言の12の評価指標に沿って評価することとなっており、2006年及び2008年にモニタリングが実施されました。また、2008年9月にア克拉で「第3回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」が開催され、モニタリング結果を活用して2010年を目標年次とするパリ宣言の中間評価を行うとともに、2010年の目標達成に向けて「ア克拉行動計画」が採択されました。

今後は、2011年にパリ宣言及びア克拉行動計画の達成状況を最終評価することとなっています。

ODA評価ワークショップ

日本は、評価の質や被援助国の評価能力を向上させるため、2001年からアジア諸国・国際機関等を招待して「ODA評価ワークショップ」を毎年開催し、成果重視の評価体制を目指しています。

2008年度は、2009年3月にシンガポールで、シンガポール政府との共催（日本側は外務省、JICAの共催）により、第8回「ODA評価ワークショップ」が開催され、アジア大洋州地域の計22か国（共催国含む）から、合計約60名が出席しました。2008年度のワークショップは、全体会合と分科会で構成され、オープニングでは、政策評価の国際動向や日本のアプローチを含めた包括的な説明等が行われました。分科会においては、「ドナー・パートナー国間合同評価」と「プロジェクト評価」に分かれ、「ドナー・パートナー国間合同評価」のセッションでは、タイ及びベトナムの合同評価にかかわる経験について発表が行われ、政府による合同評価参加のための強いモチベーションの確保や評価に必要な制度の整備等について議論が行われました。一方、「プロジェクト評価」のセッションでは、日本及びネパールよりプロジェクト評価のフィードバックや効果的活用等についての発表が行われ、プロジェクトの方向性と政府の政策優先事項への合致の確認やステークホルダーの評価への貢献等を議論しました。

最終日の議長サマリーでは、ODA評価手法や課題について、アジア・太平洋地域における理解を増進し評価能力を向上すること、評価能力向上を通じてドナー側の援助効果率とパートナー国側のオーナーシップの向上及び開発の効率化を目指すことといった所期の目的に、このワークショップが大きく貢献したことが示されました。

このようなワークショップの実施を通じ、日本政府はアジア大洋州諸国全体の評価能力の強化に貢献しています。

1.2 ODA評価の実施体制

評価の目的

外務省が行うODA評価は、以下の2つを目的として掲げています。

ODAの管理改善：

ODAの活動を検証し、その結果得られた教訓や提言を、ODA政策の策定及びODAの実施過程に反映（フィードバック）することにより、ODAの質の向上に役立てる。

説明責任（アカウンタビリティ）：

評価結果を公表することにより、国民に対する説明責任を果たすとともに、ODAの透明性を高め、ODAに関する国民の理解と参加を促進する。

外務省・実施機関、各府省庁との連携

ODA評価の実施

日本におけるODA評価は、主に外務省と実施機関であるJICAによって実施されています。外務省と実施機関は評価を効率的に実施するため、それぞれの評価対象を区別し、役割分担を明確にしています。外務省は経済協力政策の企画・立案を行う役割があることから、政策やプログラムを対象とした評価を重点的に行い、実施機関は個々のプロジェクトを実施し、実施促進の役割も担っていることからプロジェクトの評価を重点的に行い、また、近年では横断的な視点でプログラムやテーマ別の評価にも取り組んでいます。

外務省のODA評価形態

外務省のODA評価形態は、その対象によって①政策レベル評価、②プログラム・レベル評価、③プロジェクト・レベル評価に分類されます。

①政策レベル評価

国の基本的な経済協力量針を実現することを目的とする、複数のプログラムやプロジェクトからなる集合を対象とする評価で、国別評価、重点課題別評価があります。

・国別評価

国別の援助政策全般を評価対象とするもので、具体的には外務省が作成する国別援助方針や国別援助計画が評価の対象となります。

・重点課題別評価

ODA大綱の重点課題やサミット等の国際会議で日本が発表する分野別のイニシアティブ等を評価対象とするものです。例えば、「貧困削減」や「途上国の女性支援（WID）イニシアティブ」等が対象となります。

②プログラム・レベル評価

・セクター別評価

基本的に1か国、1セクターにおけるODA活動の集合体を対象に行うもので、ある国において医療、保健、インフラといったセクター

別の開発計画がある場合には、その計画を対象として、また、そのような計画がない場合にはそのセクターにおけるODA活動全体を対象として評価が行われます。

・スキーム別評価

外務省が持つ援助形態（スキーム）のうち、基本的に1つの援助形態を対象に行うものであり、その見直しのための教訓を得ることが主な目的です。草の根・人間の安全保障無償資金協力、一般財政支援、開発調査などがその対象となります。

③プロジェクト・レベル評価

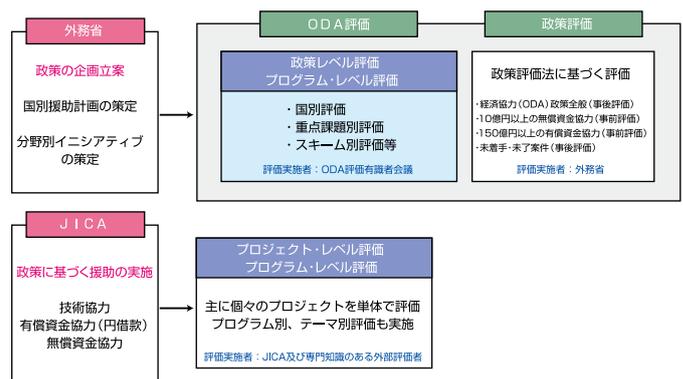
個々のプロジェクトを対象とした評価で、従来、技術協力案件についてはJICAが、また有償資金協力案件についてはJBICが実施してきましたが、2008年10月にJICAとJBICが統合し、新しいJICAが発足したことに伴い、今後はJICAが評価を実施することになりました。一方、2005年度に導入された無償資金協力におけるプロジェクト・レベル事後評価については、一般プロジェクト無償資金協力及び水産無償資金協力事業全案件について、事業完了後4年を経過したものを対象として実施しています。2006年度からは開発専門家や学術研究機関等の参加を得て、より客観性の高い評価を実施してきました。なお、2008年10月に無償資金協力の一部事業がJICAに移管されたことに伴い、今後JICAにおいて事後評価を実施する予定です。

その他の評価

第三者評価を中心とするODA評価以外にも、政策評価法に基づき外務省自身による評価も行っています。国際協力局の担当部局は外務省の政策評価実施計画にのっとり政策レベルを中心に評価を行い、大臣官房考査・政策評価官室がとりまとめ、外務省の政策評価書として総務省に提出しています（2008年度を対象とする政策評価書については<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/h21.html>を参照下さい）。総務省は各行政機関から提出された評価書をとりまとめ、国会に提出しています。

このように、各レベルの評価と政策評価法に基づく評価の関係をまとめると図1のような形になります。

図1. ODA評価の実施体制



各府省庁との連携

「中央省庁等改革基本法」（1998年）により、外務省がODAに関する全体的な企画等について政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担うこととされたことを受け、外務省ではODA関係省庁をメンバーとする「ODA評価連絡会議」の開催や、各府省庁のODA評価結果のとりまとめなどを行っています。各府省庁のODA事業は、研修員受入やセミナーといった人材育成案件のほか、専門家派遣、調査研究等を行っています。昨年度に実施した各府省庁のODA評価結果については本報告書の第2章2.3「各府省庁の評価」をご覧ください。

官民連携

有識者による第三者評価

外務省では、客観性を確保するため、評価の実施については、第三者による評価を行っています。2003年10月から、経済協力局長（現：国際協力局長）の懇談会として外部の学識経験者を中心に構成される「ODA評価有識者会議」に依頼して評価を行っています（表1参照）。

このほかにも、被援助国政府もしくは機関（シンクタンク、学術機関など）による評価や、外部機関（他ドナー、NGOなど）と合同の評価等を実施してきています。

表1. ODA評価有識者会議メンバーの構成 （開書きは2009年4月1日時点のもの）

| | |
|--------|------------------------------------|
| 牟田 博光 | 東京工業大学理事・副学長（座長） |
| 池上 清子 | 国連人口基金東京事務所長 |
| 今里 義和 | 東京新聞前論説委員 |
| 大野 泉 | 政策研究大学院大学教授 |
| 田中 弥生 | 独立行政法人大学評価・学位授与機構准教授 |
| 野田 真里 | 名古屋NGOセンター理事・中部大学准教授 |
| 橋本 ヒロ子 | 十文字学園女子大学社会情報学部教授 |
| 望月 克哉 | アジア経済研究所研究支援部研究支援部長 |
| 山形 辰史 | アジア経済研究所開発センター開発戦略研究グループ長/開発スクール教授 |

NGOとの連携

外務省は、「NGO・外務省定期協議会」（NGOと外務省との連携強化や対話の促進を目的として、ODAの情報提供やNGOとの連携における改善策などに関して定期的に意見交換を行う場として設置されている）での議論を受けて、1997年より「外務省・NGO合同評価」を主にプログラム・レベルの評価において実施してきました。また、外務省が第三者評価を依頼しているODA評価有識者会議にはNGOの代表者が含まれており、政策レベルの評価でも、毎年1件程度、NGOの代表が評価主任となって評価を実施しており、NGOの視点を取り入れています（表2参照）。

一方、プロジェクトについては、日本NGO連携無償資金協力を活用して実施された事業の効果をNGOが検証する「日本NGO連携無償効果検証プログラム」を実施しています。2008年は、カンボジアの不発弾処理事業及び学校建設事業を対象に事業効果の検証を行いました。

表2. 最近のNGOとの合同評価の状況

| 年度 | NGOとの合同評価 （プログラム・レベル評価） | ODA評価有識者会議のNGO代表委員による 第三者評価（政策レベル評価）（注） |
|--------|----------------------------|--|
| 2004年度 | 日本NGO支援無償資金協 力スキームの評価 | エチオピア国別評価 |
| 2005年度 | フィリピン教育分野評価 | セネガル国別評価 |
| 2006年度 | タイ保健分野評価 | 農業・農村開発に関する我が国ODAの評価 |
| 2007年度 | | スリランカ国別評価 |
| 2008年度 | ラオス教育分野評価 | 太平洋島嶼国別評価 |

（注）ODA評価有識者会議は平成15年（2003年）10月に発足

ODA評価の改善に向けた取組

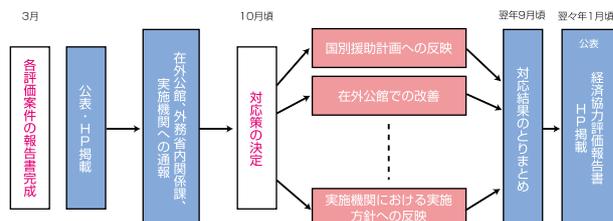
ODA評価のフィードバック

ODA評価は、ODAの管理改善と国民への説明責任を果たすことを目的として行われていることは前述のとおりですが、ODA評価自体の改善についても取組を行っています。

ODA評価を適切にPDCAサイクルに位置付けるとの観点から、毎年評価で出された提言のフィードバックについて、外務省はもとより実施機関であるJICAとも協議し実施しています。ODA評価のフィードバックの流れは以下のとおりです。

フィードバックの仕組み

毎年提出される評価結果を、その後の政策策定やODA実施の改善に反映させる。
（PDCAサイクル（Plan, Do, Check, Act）のCheck（評価）とAct（反映）にあたる部分）



これらのフォローアップ状況は、これまで一部年次評価報告書において公表してきましたが、本年度は全てのフォローアップ状況を外務省ホームページに掲載し公表しております（第3章参照）。

国際的な基準への対応

ODA評価についてはOECD-DACの評価基準（いわゆるDAC5項目）を使用していますが、DAC開発評価ネットワークは、評価についての基準作りを行っており、2009年に承認される予定の「評価品質基準」は、質の高いODA評価を実施する上で必要なプロセスやその成果を導く柱となるものです。それらの基準についても今後考慮していくこととしております。

ODA評価の過去の案件のレビューの実施

2009年度において「過去のODA評価案件のレビュー」を行うこととしております。これまで多くの政策レベル評価を実施し、それらの評価のフォローアップ状況を確認しながら、評価の提言がODA実施や政策策定にきちんと反映されているかどうかを確認し、「よい提言」とはどのようなものかを検証するものです。このレビューは、他のODA評価案件と同様に結果を公表し、さらに今後改訂を予定している「ODA評価ガイドライン」にも反映させることにより、ODAを取り巻く環境の変化にも対応していきたいと考えています。

行ってみないと分からない ～エクアドル国別評価～ 東京新聞前論説委員 今里義和

2008年度のODA評価では、南米のエクアドルが対象国の1つとして取り上げられた。私たち6人のチームは、日本の国内で事前調査した後、同年9月28日から10月11日までの間、エクアドルの首都キト、世界自然遺産のガラパゴス諸島、山岳地域各県などを訪れ、支援事業を現地調査した。

● 高地の息苦しさ

首都キトは赤道の間近に位置するが、気候は熱帯とは違って涼しく、1年を通じて快適な「常春」。町が標高2800メートルの高地にあるせいだ。

ただし、高地なので空気が薄い。旅行者はよく高山病にかかる。現地調査団がキトに到着したその翌日、団員のうち2人がひどい頭痛に見舞われた。うち1人は腹痛や消化不良も訴え、ホテルで寝込んでしまった。私自身、高山病には至らなかったが、上りの階段や坂では息切れし、就寝中も息苦しさを感ずて熟睡できなかった。

高山病にかかる宿泊客が珍しくないとあって、ホテルは酸素ボンベと吸入マスクを常備している。フロントで酸素吸入器具を急ぎ借り出すなどして、体調が低下した2人に静養してもらった。1人は酸素吸入で元を取り戻し、早速調査の仕事に加わったが、もう1人は回復までに丸2日かかった。余談だが、キト滞り期間中、国際機関の所長を訪問し、対エクアドル支援の国際協調について聞き取り調査した。この所長は当地に着任して間もないという。「それなら、空気の薄さが気にならないませんか」と話題にしたところ、所長は「まったく問題ない」と平然としている。不思議に思っただけを聞くと、「私はボリビア出身ですから」。近隣国ボリビアの中心都市ラパスは、標高約4000メートル。「上には上がある」とは、このことだ。

でも、これほどの高地に慣れていない日本人は多い。エクアドルでは大使館員のほか、累計400人近くに上る青年海外協力隊員ら、さまざまな日本人がODAに従事してきた。関連分野で活躍する民間企業の駐在員らもその仲間といえる。その仲間らが感じた“息苦しさ”は体験してみないと分からない。ODA従事者は、高地や砂漠地帯といった自然条件だけでなく宗教、言語、文化など、複雑な環境に順応せねばならない。支援の現場に赴く人材には、任地の環境と各個人の経験などに応じてきめ細かな対策、情報を提供せねばならない。キトではその現実を体感させられた。

● ガラパゴスの環境保全

エクアドル本土から西に約千キロ。「進化のショーケース」として知られるガラパゴス諸島は、赤道直下の太平洋上に浮かんでいる。ゾウガメ、イグアナ、フィンチといった動物たちは各島の環境に適応し、それぞれ進化の道を進んでいる。1978年、世界自然遺産に真先に登録された。

定期便の旅客機が島の空港に近付くと、乗務員たちが搭乗客の頭上の手荷物庫の扉を次々と跳ね上げ、その内部に殺虫剤のようなスプレー缶を噴射して再び扉を閉じていく。新たな細菌が島に侵入すると、貴重な生物たちにとっては重大な脅威になりかねない。乗務員たちは、そうした危険を未然に防ぐため、荷物を滅菌しているのだ。既に、人間がヤギ、ネコなどの動物を島に持ち込んだ影響などで、希少生物の一部は絶滅の危機に直面している。第1号

の世界遺産は、2007年には危機遺産のリストに加えられた。

島の人たちは生き物に優しい。JICAに派遣された専門家は、「魚釣りをする子供さえ見かけない」、「事務所の外壁にハチが作った巣を取り除こうとしたら、土地の人に恨めしそうに見つめられた」という。ただ、いくら島民らが生き物に優しく、自然観光が島の産業の柱だとしても、海は、漁民たちにとっては生計を立てる場だ。海洋環境の保全をめぐるのは、漁民と環境行政当局、観光業者らとの間に対立が生じがちだった。

JICAの技術支援は、海洋環境保全をめぐり、当事者間に話し合いを勧める地道な努力から始まった。お硬い用語では「関係機関の参加型調整会議の整備」というが、文書の上だけでは、この用語の意義を完全に理解するのは困難だろう。現地で聞き取り調査した漁協幹部からは、日本の支援の効果について「漁業活動と環境保全の両立について関係者間の相互理解が培われた」、「法や規制の変更にあたり、漁協の立場も理解されるようになった」と深く感謝された。島の環境保全に貢献しているダーウィン研究所でも、「かつては環境保全派と漁民ら開発派の間で対立が絶えなかったが、今では話し合いにより物事が解決されるようになった」と高い評価を受けた。支援にあたり、単に資金や技術を相手政府に供与するだけでは目的を達成できないことがある。支援事業は、現場の住民や関係者たちの理解、支持を基盤にして進めねばならないのだ。ガラパゴスでの成功例には、そうした教訓が読み取れる。

● 官民協力の難しさ

エクアドルは、1人当たり国内総生産(GDP)が3000ドル程度と準中進国の水準に達し、しかも石油など有望な資源が地下に眠っている。開発だけを目的とする支援なら、アフリカなどの貧困国の方が優先順位は高い。

そこで、現地調査の前の段階では、この国の開発だけを目的とするのではなく、資源開発などで進出する日本企業の活動にも役立つような一石二鳥の官民協力支援などを柱として、将来の支援の方向を提言しようとして構想していた。ところが、現地調査でエクアドル政府や日本企業駐在員らの声を聞くにつれ、この国でそうした構想を実現するのは現時点では相当困難だと分かってきた。

まず、エクアドル政府の円借款受け入れ担当部局が、開発資金借入の利点を理解できていない。債務の増加に極度の警戒心を抱くばかりで、円借款の利率が低い点や返済期間の長さなどをめぐっては、ほとんど知識がなかった。調査団とエクアドル政府当局とのやりとりを翻訳してくれた現地の弁護士が、面談調査後、「私たちの国の政府は、有償協力の意義を知らない。国民は不幸だ」と歯ざりして悔しがっていた。

進出する日本企業の側をみても、エクアドルに対する関心は限定的だった。ブラジル、アルゼンチン、チリ、コロンビア、ペルーといった域内隣国の方が市場は大きい。進出や投資に対する見返りは、市場の大きさに左右されると想定するからだ。しかも、エクアドルは政権交代の波が激しく、資源ナショナリズムも強まりつつある。司法の安定性などにも不透明な面があり、民間企業が投資するには危険度がいささか高い。

結局、同国政府からも日本企業からも官民協力支援に対する強い希望は聞き取れず、構想は幻に終わった。援助政策は、机上で構想するだけでは的外れになりかねない。現地調査は、過去のODAに対する評価を通じ、将来のODAをめぐる現実的な政策を練り上げるのに不可欠な作業だと思ふ。



ガラパゴスの漁協聞き取り調査



聞き取り調査に応じる漁協幹部ら



人を恐れずにガラパゴスの漁港に集まる海鳥たち