

第2章

評価の実施方針

2-1 評価の概要

2-1-1 背景と目的

日本の国際貢献の主要な柱の一つである政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的・効率的な援助の実施が求められている。

開発途上国の持続的成長のためには、民間セクターの主導的な役割が鍵となっており、産業振興や貿易・投資などの民間活動の活性化が重要である。グローバリゼーションをどのように低所得国の開発に活かすかは長年の課題となっている。数々の課題を抱える開発途上国では、民間投資を呼び込むための環境整備を行うことが困難な場合がある。実際、低所得国の輸出は伸び悩んでおり、世界全体の貿易自由化も、ドーハ・ラウンドの停滞により、はかばかしくない。そのため低所得国の輸出競争力を向上させ、ひいては輸出を拡大するための援助が求められている。

日本は、ODA やその他公的資金(OOF: Other Official Flow)を活用して、開発途上国内の中小企業振興や産業技術の移転、経済政策などの支援を行っている。また、開発途上国の輸出能力や競争力を向上させるため、貿易・投資環境や経済基盤の整備も支援している。

2001年に始まった「世界貿易機関(WTO: World Trade Organization)ドーハ・ラウンド交渉(ドーハ開発アジェンダ)」においても、開発途上国の多角的自由貿易体制への参画を通じた開発促進が重視されている。日本は、WTOに設けられた信託基金に拠出し、開発途上国の交渉参加能力およびWTO協定履行能力の向上を目指している。

日本の市場へのアクセスに関しては、一般特惠関税制度(GSP: Generalized System of Preferences)により、開発途上国産品の輸入に際し、一般の関税率よりも低い税率を適用し、特に後発開発途上国(LDCs: Least Developed Countries)諸国に対しては無税無枠措置をとっており、制度面での貿易自由化は進展している。また、日本は、経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreements)を積極的に推進しており、貿易・投資の自由化を通して開発途上国の経済成長を支援している。

こうした日本を含む先進国による支援をさらに推進するものとして、近年、WTO や経済協力開発機構(OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development)をはじめとして様々な国際フォーラムにおいて「貿易のための援助(AFT: Aid for Trade)」に関する議論が活発化している。2005年12月に開かれたWTO香港閣僚会議に際し、日本は2006年から2008年の3年間に合計1万人の専門家派遣および研修員受入れを行う技術協力を含む総額100億ドルの貿易関連プロジェクトへの支援を行うことなどを柱とした「開発イニシアティブ」という独自の貢献策を発表した。

さらに2009年7月のWTO第2回AFTグローバル・レビュー会合では、この「開発イニシアティブ」の達成を受けて、新たに2009年から2011年の3年間に4万人の専門家派遣および研修員受入れを行う技術協力を含む総額約120億ドルの貿易関連プロジェクトへ支援する

ことなどを柱とした「開発イニシアティブ 2009」を発表し、多くの国から高い評価を得た。現在、その着実な実施が進められており、具体的な取組としては、貿易を行うために重要な港湾、道路、橋などの輸送網整備や発電所・送電網などの建設事業への資金供与や税関職員の教育などの貿易関連分野における技術協力、さらに「一村一品キャンペーン」にも関係する支援を行っている。また、開発途上国への民間投資を呼び込むため、開発途上国特有の課題を抽出し、投資を促進するための対策を現地政府に提言するなど、民間投資を促進するための支援を行っている。

本評価では、2011年7月に開催されたWTO/OECD 共催の第3回グローバル・レビュー会合でも貿易の援助に係る評価・モニタリングが議題となっていることから、主に2005年の「開発イニシアティブ」以降の日本の貿易のための援助¹について包括的に評価し、評価結果を今後の同分野での政策に活かすことを目的とする。

また、評価結果を公表し、国民への説明責任を果たすとともに、関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、ODAの広報に役立てることを目指す。さらに、平成22年6月に公表した「ODAのあり方に関する検討」最終とりまとめに基づき、評価を通じたODAの改善や見える化の促進に寄与することを目的とする。

2-1-2 評価の対象

本評価は、日本のAFTに係る分野別開発政策として、以下(合わせて「2つのイニシアティブ」と呼ぶこととする)を対象としている。

- 「開発イニシアティブ」(2005年12月)
- 「開発イニシアティブ 2009」(2009年7月)

それぞれの概要を以下に示す。

表 2-1 2つのイニシアティブの概要

「開発イニシアティブ」

貿易関連分野の途上国支援として以下の実施を表明。 3年間(2006年～2008年)で貿易・生産・流通インフラ関連分野で100億ドルの資金協力 1万人の技術協力(専門家派遣・研修員受入)の実施 低開発途上国(LDC)向け無税無枠措置の拡充

出典:外務省「開発イニシアティブ概要紙」

¹ 本報告書では、日本が一般にWTO/OECDが定める「貿易のための援助」(AFT)の枠組みに従って貿易のための援助を実施していることから、特段の必要が無い限り日本の貿易のための援助を「日本のAFT」等と呼ぶこととする(ただし、より一般的な呼称として区別する方が望ましい場合等には、貿易のための援助と書き下すこととする)。

「開発イニシアティブ 2009」

- (1) 3年間(2009～2011年)で総額120億ドルの二国間援助によるAFTへの資金協力を行う。
- (2) AFTのための技術協力として合計4万人の専門家派遣・研修員受け入れを行う。
- (3) 途上国との貿易の最新の実情を踏まえた一般特惠制度(GSP)の改正に着手する。
- (4) その他、AFTの効率化、保護主義への対応、貿易金融等の関連分野についても積極的に貢献していく。

出典:外務省「開発イニシアティブ概要紙」

2-2 評価の基本方針

2つのイニシアティブの評価に当たり、イニシアティブ自体に加え、特に「結果の有効性」の観点から、これら両イニシアティブの「結果」に該当する日本の2006年以降のAFTに属する個別案件およびその他関連する取組のインプット、アウトプット、アウトカムについても、現地調査による事例調査の活用を含め、可能な範囲で評価を行うこととした。

また、具体的な教訓を得るために2つの被援助国(ベトナム、ラオス)を対象とした現地調査(ケーススタディ)を行い、両国での経験から、他の地域における広域地域開発への含意を得ることを目指した。

なお、現地調査においては、2つのイニシアティブに日本の伝統的な援助手法を踏襲している項目が多く、かつAFTに属する援助には実施から成果の達成までタイム・ラグが発生することを考慮し、2005年以前の個別案件についても適宜視察を行い、評価の参考とした。

2-3 評価の枠組み

『ODA 評価ガイドライン第6版』に従い、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の観点から評価を行った。

2-3-1 政策の妥当性

日本の2つのイニシアティブ(および、ケーススタディ国については国別援助計画)が、日本の外交政策、国際社会の取組・援助潮流、被援助国の政策と整合的かを評価した。

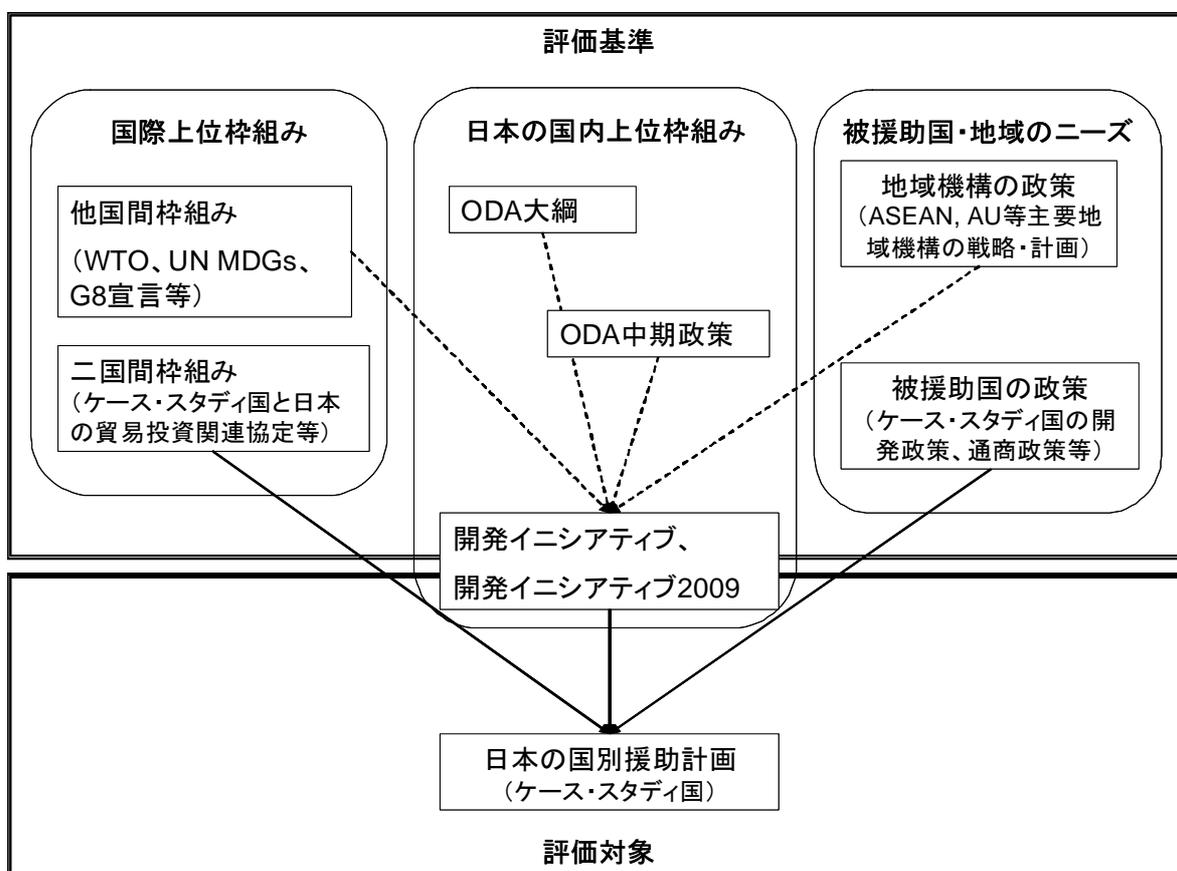


図 2-1 政策の妥当性の評価デザイン

出典:みずほ情報総研作成

表 2-2 政策の妥当性の評価枠組み

評価項目	2つのイニシアティブの評価の視点	評価実施基準
①日本の外交政策との整合性	日本の「ODA 大綱」や「ODA 中期政策」等の政策方針を示すその他の政府文書等に鑑み、整合性を備えている	「ODA 大綱」 「ODA 中期政策」 「国別援助計画」(ケーススタディ国)

評価項目	2つのイニシアティブの評価の視点	評価実施基準
	か 特にケーススタディ国に関しては、当該国を対象とした日本の「国別援助計画」との間の整合性	
② 国際社会の取組・援助潮との整合性	右欄に例示したような各種の国際的な宣言・合意文書が示す、Aft に係る開発理念に鑑みて、整合性を備えているか	「Aid-for-Trade Initiative」(WTO/OECD) 「貿易宣言」(G8) 「ミレニアム開発目標(MDGs)」(国連総会, 2000年) 「アフリカ開発会議(TICAD)」関連文書(「横浜行動計画」等) など
③ 被援助国の開発政策や支援ニーズとの整合性	被援助国が構成する主要な地域機構や、個別被援助国政府が策定する開発計画で示される援助ニーズとの間で整合性を備えているか	<全般> 主要な地域機構(ASEAN, AU等)の政策文書 個別被援助国の貧困削減支援文書(PRSP)(ケーススタディ国)

2-3-2 結果の有効性

日本のAftに係る政策(2つのイニシアティブ)と、その下に実施されたODA案件等の具体的な取組の結果の有効性を、インプット、アウトプット、アウトカム、インパクト各々の指標を参照しつつ、2つのイニシアティブとの質的な整合性と、可能な場合は量的な達成度を評価した。

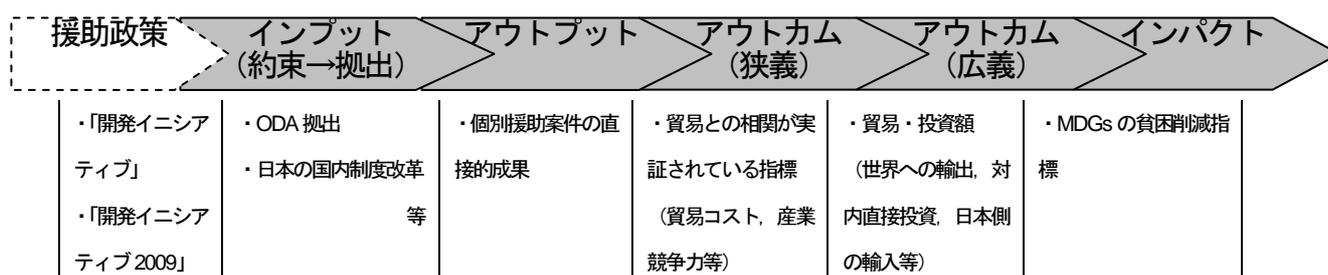


図 2-2 結果の有効性の評価のための指標の概要

また、主としてケーススタディを通じ、文献調査のみでは検証できない、日本の援助のアウトプットや、日本の援助のインプットとアウトカム、インパクトとの因果関係についての事例ベースでの検証と、グッドプラクティスの抽出に努めた。

表 2-3 結果の有効性の評価枠組み

評価項目	評価の内容	評価実施のための情報源 (註)
①重点分野 毎のインプ ットの実績	以下の具体的な取組の内容が「開発イニ シアティブ」「同 2009」と整合的であったか また、他ドナーの「比較優位性」も考慮しな がらそれと重複しない形で効率的に実施 されているか AFT に属する日本の ODA 供与実績(絶対 額、世界全体の総額に占める割合) 日本の OOF 支出実績(同上) 日本の国内制度改革	<ODA, OOF> ODA 白書 実施機関年次報告書(JICA, JBIC, NEXI) 主要国際機関(WTO/OECD, 世銀 /IMF, 国連等)の統計資料 主要ドナー国(米国, EU 等)の統計資 料・報告書 対象国の現地調査で個別収集するデ ータ など <国内制度> 経済財政白書, 通商白書, AP 等
②アウトプ ットの実績	上記①のインプットからの直接的な結果と して、具体的に「何」が「どの程度」生み出 されたのか 上記で整理されたアウトプットの実績は、 当初計画(目標値)に鑑みて適切な水準か (有効な成果があったといえるか)	実施機関年次報告書(JICA, JBIC, NEXI, JETRO) 対象国政府, 国際機関(UNDP, ADB, 世銀/IMF)の統計資料 対象国の現地調査で個別収集するデ ータ 等
③アウトカ ム (狭義)の実 績	被支援国において、貿易と相関関係が実 証されている以下のような指標(註2)に改 善は見られるか ✓ 産業競争力の向上 ✓ 貿易コストの改善(インフラのパフォー マンズの増加, 平均通関日数の削減等) また、上記指標と日本の AFT の間に因果 関係を見出しうるか	世界経済フォーラム「Global Competitiveness Index」 世界銀行「Doing Business Indicators」 世界銀行「Logistics Performance Index」 世界銀行「Market Access Overall Trade Restrictiveness Index」 ITC 「AFT Indicators」 など
④アウトカ ム (広義)の実 績	貿易・投資額等に増加は見られるか 国際収支が安定しているか(特に貿易自 由化後) 世界への輸出, 対内直接投資など GDP 成長率における輸出の寄与度 特に日本側の国内制度改革のアウトカム として、日本への輸出量は増えているか	世界銀行, IMF, UNCTAD 等の貿易 ／投資統計 貿易統計
⑤インパクト	被支援国の MDGs 指標の改善は見られ	国連 MDGs データベース

評価項目	評価の内容	評価実施のための情報源（註）
	るか また、MDGs 指標と日本の A/T の間に因果関係を見出しうるか	

註 1: ①～⑤全体を通じ、文献調査に加え、外務省、ODA 実施機関現地事務所、現地ドナー機関、現地政府機関等に対する聞き取り調査を実施。

註 2: たとえば、Cf. World Bank (2008) *Aid for Trade: Matching Potential Demand and Supply*.

2-3-3 プロセスの適切性

日本の A/T プロセスの政策の策定段階から周知、案件形成・実施段階を経てモニタリングにいたるまでの各段階において、以下のような観点から評価を行う。

- 国内関係機関、被援助地域・国機関、他ドナー、民間企業、非政府組織（NGO: Non-Governmental Organization）等との十分な協議がなされていたか
- 各種関連政策と具体的な援助案件等の整合性を確保し、かつ案件等の効果が十分に発揮されるような体制、手続等が整備されていたか

表 2-4 プロセスの適切性の評価枠組み

評価項目	評価の内容	評価実施のための情報源
①国内関係機関との協議・調整	「開発イニシアティブ」「同 2009」の策定段階、案件形成段階、同実施段階、モニタリングの各段階において、日本国内関係機関（外務省、財務省、経済産業省、JICA、JBIC、NEXI、JETRO）の間における協議・調整の機会は、下記に示すような項目について適切かつ充分であったか ✓ 協議プロセスの担当組織・担当者レベル等の人員体制 ✓ 協議の回数・頻度 ✓ 協議の周期性 ✓ 協議の内容・結果 など	外務省、JICA/JBIC の支援計画や、案件の策定プロセスに関する資料（現地 ODA タスクフォースから入手する資料も含む） 各 ODA 案件に係る実施報告書 対象国政府における計画策定・実施に関する資料 国内担当者（外務本省、JICA 本部）への聞き取り調査 現地の大使館・ODA タスクフォース、JICA 事務所、対象国政府機関の関係者等に対する聞き取り調査 世銀・IMF、ADB 等の対象国に対する支援プログラムに関する実施報告書等
②地域機構や被援助国政府との政策協議・調整の適切性	「開発イニシアティブ」「同 2009」の策定段階、案件形成段階、同実施段階、モニタリングの各段階において、地域機構および／あるいは対象国政	現地のドナー機関が作成する支援実施報告書等

評価項目	評価の内容	評価実施のための情報源
	府との協議・調整の機会が適切かつ十分であったか (①と同様の項目について評価) また、被援助国の国内でも、各種ステークホルダー間で利害関係を調整するための手続や制度が構築されているか、また、かかる手続・制度は有効に機能しているか	上記ドナー機関の関係者に対する聞き取り調査 現地の大使館・ODA タスクフォース等から入手する「援助協調」の実施状況に関する資料
③他のドナー国・機関、NGO、民間企業等との援助協調・連携の適切性	「開発イニシアティブ」「同 2009」の策定段階、案件形成段階、同実施段階、モニタリングの各段階において、他のドナー国・機関、NGO、民間企業等との協議・調整の機会が適切かつ十分であったか (①と同様の項目について評価) 上記のような「援助協調」の枠組み以外でも、他のドナー国・機関による援助動向・案件進捗状況についての情報収集が適切になされてきたか	
全体を通じて	ODA 案件等の具体的な取組が、「開発イニシアティブ」および「同 2009」と整合的に実施され、かつ所期の効果を上げるための積極的な体制、手続が整備されていたか	

2-4 実施方法

本評価を実施するにあたり、文献調査、国内ヒアリング調査、および現地調査を行った。

2-4-1 文献調査

AFTをめぐる国際上位枠組み、国内上位枠組み等の政策文書や、援助、貿易に関連する各国の統計データなどを収集・分析した²。

² 詳細は巻末の参考文献を参照のこと。

2-4-2 国内ヒアリング調査

下記の関係機関および関係者に対し、国内でのヒアリング調査を行った。

表 2-5 国内調査におけるヒアリング先

日付	ヒアリング先
2011年7月14日	JICA 産業開発・公共政策部 産業・貿易課
2011年7月15日	外務省 国際協力局 開発協力総括課
2011年7月22日	外務省 経済局 国際貿易課

2-4-3 現地調査（ケーススタディ）

文献調査や国内ヒアリング調査等では把握しにくい事項（日本の政策に対する被援助国側の評価、現地における日本の援助関連プロセス、日本の援助のアウトプット、日本の援助のインプットとアウトカムとの因果関係等）を検証するため、ベトナム、ラオスの2カ国を事例として2011年10月に現地調査を行い、下記の関係機関および関係者に対しヒアリングを行った。

ケース・スタディでは、ベトナムを AFT 先発国、ラオスを近隣後発国ととらえ、以下の観点を検討した。

- ベトナムでの AFT 成功事例
- ラオスでの AFT 適用例
- ベトナム・ラオスを結ぶ交通通信インフラの整備状況

表 2-6 現地調査における訪問・ヒアリング先(ベトナム)

都市	日付	訪問先
ハノイ	10月3日(月)	10:00 日本大使館
		11:00 JICA 事務所
		14:00 ベトナム農業農村開発省
		15:30 JETRO 事務所
	10月4日(火)	10:30 ベトナム計画投資省国際協力局
		14:00 ベトナム外務省北東アジア局
		16:00 タンロン工業団地
	10月5日(水)	10:15 デンマーク大使館
		14:00 ベトナム商工省国際協力局
15:30 ADB		

都市	日付	訪問先
ホーチミン	10月6日(木)	9:00 南ベトナム投資促進センター 13:20 ベトナム日本人材協力センター(VJCC)ホーチミン市 15:00 サイゴン東西ハイウェイ
	10月7日(金)	9:45 タンカンカトライ港 11:00 タンカンカトライ港税関 15:00 ホーチミン日本商工会

表 2-7 現地調査における訪問・ヒアリング先(ラオス)

都市	日付	訪問先
ビエンチャン	10月9日(日)	18:00 ワッタイ国際空港
	10月10日(月)	9:00 ラオス外務省経済局 10:00 世界銀行(1/2) 11:00 ADB 17:00 世界銀行(2/2)
	10月11日(火)	10:00 日本大使館 11:00 JICA 事務所 13:15 ラオス工業商業省 14:30 ラオス公共事業省(計画協力局他各局) 15:30 ラオス計画投資省国際協力局他
サバナケット	10月12日(水)	10:30 ロジテムラオス(日本ロジテム子会社) 14:00 サバナケット県計画投資局 15:00 サバナケット県商工局
	10月13日(木)	11:00 サワン・セノーSEZ 委員会 13:00 国道9号線, 国道13号線, およびサワン・セノー特別経済特区サイトA-D 16:30 ODOP(One District One Product)ショップ
	10月14日(金)	10:00 第2友好橋税関 11:00 第2友好橋, ラオス-タイ国境

2-5 実施体制

本評価は以下の体制にて実施した。

氏名	担当	所属・役職
山形 辰史 *	評価主任	アジア経済研究所 開発研究センター次長 ／開発スクール教授
大野 敦 *	アドバイザー	立命館大学経済学部国際経済学科・准教授
遠藤 功 *	コンサルタント (プロジェクトリーダー)	みずほ情報総研(株) コンサルタント
荻田 竜史	コンサルタント	みずほ情報総研(株) シニアコンサルタント
大内 邦彦 *	コンサルタント	みずほ情報総研(株) シニアコンサルタント
大田 草佑 *	コンサルタント	みずほ情報総研(株) コンサルタント

*現地調査団メンバー。なお、外務省大臣官房 ODA 評価室(事務局)の林田明子事務官も現地調査にオブザーバとして参加した。

また、本評価の実施には以下の関係機関および関係部局より協力を得た。

部署	
外務省	国際協力局 政策課
	国際協力局 開発協力総括課
	経済局 国際貿易課
JICA	産業開発・公共政策部 産業・貿易課

本評価の実施にあたり、以下の日程で検討会を開催した。

検討会	日時
第1回検討会	2011年7月7日
第2回検討会	2011年9月9日
第3回検討会	2011年10月21日
最終検討会	2012年2月22日