

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景

日本の国際貢献の主要な柱の一つである ODA 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おり、外務省では ODA 評価の充実に努めている。

日本の ODA は大きく分けて、二国間援助と多国間援助に分類できる。二国間援助についてはこれまで多くの評価が行われてきたが、多国間援助、すなわち国際機関経由の援助を対象とした評価はこれまで十分に実施されてこなかった。しかしながら、日本の ODA のおよそ四分の一が国際機関経由の多国間援助であることをかんがみると、多国間援助も評価対象となってしかるべきである。

2007 年度の日本政府による国際機関等への拠出金・出資金¹は、222 件に対する総額約 2,425 億円であり、そのうち約 90%に当たる約 2,184 億円が ODA 資金として 130 件を対象に拠出または出資された。これは同年度の ODA 実績額の 9,046 億円のおよそ 24%が国際機関経由の援助(マルチの ODA)であったことを示す。

これらの国際機関経由の援助については、その性格上二つに分類することができる。一つは複数のドナーの一つとして拠出するもの(マルチ・ドナー)、もう一つは、日本政府が単独で拠出するもの(ジャパン・ファンド)である。前者については、78 件、1,710 億円、後者については、52 件、約 474 億円が拠出または出資されている。

ジャパン・ファンドは日本が単独のドナーであることから、国際機関経由の援助の中に占める金額は少ないものの、日本の意向に沿った援助に資金を使うことができる、いわゆるイヤマーク付の資金となる。他方、マルチ・ドナーの場合は、国際機関に拠出された資金に対してドナーがイヤマークすることには国際機関側が望まないことが一般的であり、国家からの独立性を重視する国連関係機関においてはその傾向が顕著に見られる。したがって、マルチ・ドナーの国際機関が行う活動に対して一つのドナーである日本が評価を行うことは適切とはいえない。ただし、そのようなものの中にも、評価を行う対象となりうる「特殊な援助形態」によるものも存在する。

マルチ・ドナーの国際機関に対して日本が拠出するものは様々であり、金額的には国連民主主義基金への拠出金 98 万円からアジア開発銀行への拠出金 318 億円まで幅がある。また、拠出率も全体の数パーセントの拠出金を出しているものから、トップドナーとして拠出金のほとんどを賄っているものまである。

¹ 国際機関等への拠出金・出資金一覧表(平成 19 年度・府省庁別)(外務省ホームページ:
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_21/21_4.html)

下表は、2007 年度に日本がトップドナーとして全体の拠出額の 50%以上を占めているものである。これに該当するものは 11 件あるが、そのうち年間拠出額が 1 億円以上のものを下表では挙げている。

表 1-1 日本がトップドナーである国際機関経由の援助 (2007 年度)

順位	国際機関名	拠出金・出資金等名	拠出額(千円)	拠出率
1	国際連合	人間の安全保障基金	1,920,000	99.4%
2	国際熱帯木材機関(ITTO)	国際熱帯木材機関拠出金	515,000	59.0%
3	関税協力理事会 (通称:世界税関機構)	関税協力理事会拠出金	237,923	66.1%
4	アジア・太平洋電気通信共同体 (APT)	アジア・太平洋電気通信共同体 拠出金	223,210	76.5%
5	東南アジア諸国連合(ASEAN)	ASEAN 貿易投資観光促進センター	140,523	93.1%
6	アジア生産性機構(APO)	アジア生産性機構拠出金	113,880	97.9%

出展:評価チーム作成

この表にある国際機関経由の援助は、マルチ・ドナーでありながら、その大半を日本が拠出していることから、限りなくジャパン・ファンドと共通の性格を持つものといえる。すなわち、これらの国際機関の活動については、国際機関経由の援助として、日本の ODA 政策がどれほど反映されているのか、日本国民への説明責任が求められるといえ、ODA 評価の対象とすることが望ましいものである。

こうした特殊な援助形態による援助の中で「人間の安全保障基金」は最大かつ日本の拠出率が 99.4%と極めて高いものであり、国際機関経由の援助を評価する本評価において対象とすることとなった。

なお、人間の安全保障基金は、1999 年の設立以来これまでに 390 億円が拠出されてきていること、そして、日本が国際社会において新たな安全保障概念として提唱している「人間の安全保障」概念の普及を目的としていることから、重要な国際機関経由の援助の一つであると位置づけられる。

これら様々な特徴を鑑み、本評価において人間の安全保障基金を評価対象とし、今後さらに同基金を発展、改善していくために必要な提言を得ることが「国際機関経由の援助」を検討する上で有益であると判断される²。

² 外務省ホームページ参照 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_21/index.html

1-2 評価の対象

本評価では「人間の安全保障基金」にかかわる日本の援助政策(「人間の安全保障基金」を通じた援助政策、同基金を使って国際機関により実施された案件を含む)を評価対象とする。

日本は、21 世紀の国際協調の理念として「人間の安全保障」を掲げ、21 世紀を人間中心の世紀とするため努力している。1998 年 12 月、小渕首相(当時)が「アジアの明日を創る知的対話」において人間の安全保障についての考え方を表明し、同月ハノイにおける「アジアの明るい未来の創造に向けて」と題する政策演説の中で人間の安全保障を日本外交の中に明確に位置づけ、国連に「人間の安全保障基金」を設立することを発表した。これを受け、1999 年 3 月に日本政府は約 5 億円を拠出し、国連に「人間の安全保障基金(UNTFHS: United Nations Trust Fund for Human Security)」が設立された。その後日本は同基金に対し、2009 年度までに累計で約 390 億円を拠出してきており、国連に設置された信託基金の中で最も大きな規模となっている。

本基金の目的は、現在の国際社会が直面する貧困・環境破壊・紛争・地雷・難民問題・麻薬・HIV/AIDS を含む感染症など、多様な脅威に取り組む国連関係国際機関(国連機関)の活動の中に人間の安全保障の考え方を反映させ、実際に人間の生存・生活・尊厳を確保していくことである。より具体的には、人間一人ひとりに焦点を当て、上記のような脅威から人々を保護するとともに、脅威に対処できるよう人々の能力強化を図るプロジェクトを支援している。

1-3 評価の目的

本評価は、ODA 評価(政策レベル)の観点から、日本の国際機関経路による援助の一つである「人間の安全保障基金」における基金設置の意義、基金設置後の活動と成果を検証し、国民への説明責任を果たすこと、また、国際機関経路の援助の在り方につき今後の方針・計画策定に資する指針を示すことを主な目的とする。

1-4 評価の枠組み

本評価は「ODA 評価ガイドライン(第5版)(2009年2月)」に基づいて、「政策の妥当性」、「プロセスの適切性」、及び「結果の有効性」の観点から総合的に検証した。下表に評価の枠組みを示すとともに、詳細を添付資料 4: 評価グリッドに示す。

表 1-2 評価の枠組み

評価視点・評価項目	評価内容
I. 政策 (妥当性)	1. UNTFHS に関する政策的枠組みの妥当性 1-1 UNTFHS の枠組みは日本の政策目標に合致しているか 1-2 UNTFHS には国連において独自の意義、比較優位があるか(人間の安全保障ネットワーク、等との比較) 2. UNTFHS 援助方式の妥当性 2-1 国連事務局に UNTFHS 基金を設置し、関係国連機関に拠出するというアプローチは妥当か 2-2 UNTFHS ガイドラインの理念の部分は日本の ODA 政策を反映しているか
II. プロセス (適切性・効率性)	1. UNTFHS への拠出体制(日本中心)の適切性(ドナー拡大の必要性を含め) 2. UNTFHS 案件のプロセスの適切性 2-1 UNTFHS ガイドラインは関係者のニーズや現実に即して適切に改訂されたか 2-2 申請(案件形成を含む)、審査、承認プロセスの適切性・効率性 2-3 案件実施、モニタリング・評価、報告体制の適切性・効率性 2-4 国連事務局及び日本の案件モニタリング・評価体制の適切性・効率性 3. 国連機関における適切性・効率性 3-1 国連機関にとって、UNTFHS を活用する際の長所と短所は何か 3-2 UNTFHS による複数の機関や分野横断的な取り組みや統合の推進は、国連機関にとって適切かつ効率的であるか
III. 結果 (有効性)	1. UNTFHS の実践的効果 1-1 UNTFHS 案件は脅威にさらされている人びとに具体的で持続可能な支援をしたか 1-2 保護と能力強化の枠組みに沿った支援は有効であったか 1-3 市民社会(NGO、地元組織等)との協働は有効であったか 1-4 複数の機関や分野における取り組みを推進する方針は、UNTFHS の目的達成にどの程度貢献したか 1-5 UNTFHS は人間の安全保障のギャップを埋める支援は有効であったか 2. 人間の安全保障の概念普及 2-1 国連本部において、UNTFHS は人間の安全保障の概念普及に有効であるか 2-2 現場の国連機関は UNTFHS の実施経験を通じて人間の安全保障の概念について理解を深めたか

出展: 評価チーム作成

1-5 評価調査の方法

1. 評価手法

本評価調査は、以下の手法によって行われた。

(1) 文献レビュー調査

入手可能な人間の安全保障、及び人間の安全保障基金に関する既存文献資料、インターネット上にて入手可能な情報のレビュー、整理、分析を行った。参考文献リストについては、添付資料 1 に示す。

(2) 案件別報告書レビュー調査

基金設立後、2009 年 7 月時点で承認されている人間の安全保障基金案件、計 194 件全てを対象とした報告書のレビューと内容の分析を行った。なお、レビュー対象報告書は各案件の最終報告書とし、最終報告書が未提出の案件については中間報告書、さらに最終報告書と中間報告書双方が未提出の案件についてはプロジェクトプロポーザル(コンセプト・ノート及びフル・プロポーザル)をレビュー対象とした³。レビュー対象報告書は下表の通り。

表 1-3 レビュー対象報告書一覧

年度	プロジェクト プロポーザル	進捗報告書	最終報告書	不明・その他	総案件数
1999	0	0	3	0	3
2000	0	5	7	0	12
2001	1	2	18	0	21
2002	0	3	23	0	26
2003	0	8	16	0	24
2004	1	6	15	0	22
2005	0	8	13	0	21
2006	2	20	2	0	24
2007	2	10	1	0	13
2008	8	7	0	0	15
2009	5	0	0	0	5
年度不明	1	1	0	3	5
合計	20	70	98	3	191

出展: 評価チーム作成

(3) 国内関係者インタビュー調査

国内にて面会可能な、人間の安全保障及び人間の安全保障基金に関わった政策担当者や学識経験者など関係者へのインタビューを行った。また、人間の安全保障基金プロジェクトの実施団体(IP: Implementing Partner)となった経験を有する国内 NGO に対し、教訓等の意見を聴取することを目的として、インタビュー調査を行った。添付資料 2 に面談者リストを示す。

³ 過去の 194 案件中、何等かの報告書等が提出されていない案件が 3 件(コソボ・コミュニティ・インフォメーション・センター<2001 年>、デン IDPSG 特別代表によるアンゴラ現地ミッション<2000 年>、国連大学・シンポジウム「人間の安全保障を求めて」)あり、報告書レビューの対象は実質的に 191 件となった。

(4) 人間の安全保障基金プロジェクトの実施機関に対する質問票調査

過去に人間の安全保障基金によるプロジェクトを実施した国連機関に対する質問票調査を行った。質問票は、国連機関本部用と各現地事務所用の二種類が英語で作成され(添付資料 5 に回答結果を含む和訳版を示す)、各機関に 4 週間の回答期限で電子メールにて送付された⁴。送付先数は、22 の国連機関本部、及び過去に人間の安全保障基金案件を実施した経験のある合計 302 の各国連機関現地事務所⁵であり、回収率はそれぞれ本部宛質問票が 86%、各現地事務所宛質問票が 37%であった。各現地事務所宛質問票の機関別の回収率は以下の通り。

表 1-4 国連機関宛質問票回収率(現地事務所)

機関名	送付総数	返信数	返信率
WHO	25	7	28%
UNSCO	0	1	100%
UNRWA	1	1	100%
UNODC	7	4	57%
UNIFEM	16	1	6%
UNIDO	12	9	75%
UNICEF	43	30	70%
UNHCR	14	6	43%
UN-HABITAT	5	5	100%
UNFPA	35	12	34%
UNESCO	9	8	89%
UNDP	53	14	26%
PAHO	6	3	50%
ILO	9	5	56%
IAEA	4	1	25%
FAO	16	3	19%
DESA	1	0	0%
IOM	2	0	0%
UNOCHA	22	0	0%
UNMAS	2	0	0%
UNOPS	6	0	0%
UNU	1	0	0%
WFP	13	2	15%
合計	302	112	37%

出展: 評価チーム作成

(5) 国連人道問題調整事務所(UNOCHA) 人間の安全保障ユニット(HSU: Human Security Unit)に対する質問票調査

実際に人間の安全保障基金の管理及び人間の安全保障の概念普及等を国連内で行っている HSU に関しては、職員を対象とした無記名質問票調査を行った。質問票の内容は人間

⁴ 最終的には回収率を向上させるため、回答期限を 2 週間延長した他、未回収機関に対し、回答協力を促すことも電子メールを通じて行った。なお、DESA、UNOCHA、UNU については、現地事務所が無い、または既に古い案件であることから担当者が不在であり返答ができないとの回答があった。

⁵ 現地事務所の数 UNTFHS 案件数 194 件以上になるのは、1 案件を複数機関で実施しているケースが多いためである。

の安全保障基金の運営上の課題や概念普及にかかわるものであった。質問票送付先はユニット長以下職員 5 名であり、対象者全員から回答を得た。

(6) 現地調査(タイ、トルクメニスタン)

人間の安全保障基金の現場における実践の事例評価調査として、タイ及びトルクメニスタンの 2 ヶ国で実施された 2 案件の現地調査を行った。人間の安全保障基金により実施された 2 案件を対象とし、調査目的はプロジェクトの実施が実際に政策目標としている「人間の安全保障の実践と概念普及」に資しているのかを検証することである。現地調査案件については、複数の案件を 10 日程度の日程で視察できること、プロジェクトが実施中もしくは終了直後であること、現場視察が可能な治安状況であること、国連機関が受け入れ可能なこと、などの選定基準を設けて選んだ。現地調査の概要を以下に示す。

表 1-5 現地調査概要

調査期間	2009 年 10 月 25 日～11 月 5 日(12 日間)
対象案件	タイ: 案件名: 帰還したトラフィッキング犠牲者の経済社会的能力強化事業 実施機関: ILO 実施期間: 2006 年 5 月～2009 年 5 月(3 年) トルクメニスタン: 案件名: 難民及び現地コミュニティのための社会サービス/インフラ/リプロダクティブ・ヘルスの質の向上 実施機関: UNHCR 並びに UNFPA 実施期間: 2006 年 11 月～2009 年 10 月(3 年)
調査手法	インタビュー調査、現場視察
訪問先	国連機関、実施団体(IP)、先方政府担当機関、受益者など

なお、現地調査に際して、タイにおいては、同時期に開催された HSU/OCHA と UNESCAP 共催のワークショップ⁶にもオブザーバーとして参加し、HSU による国連機関への人間の安全保障の概念普及の活動についても視察した。

現地調査の結果については、添付資料 6 の現地調査報告書に詳述する。

(7) 国連本部調査(ニューヨーク)

人間の安全保障基金の実施体制と国連本部における人間の安全保障の概念普及の実情について、国連本部における現地調査を実施した。調査目的は人間の安全保障基金に関係

⁶ 「案件形成、実施、インパクト評価における人間の安全保障のコンセプトの適応について(原題: Applying the Human Security Concept in Project and Programme Development, Implementation and Impact Assessment)」

する諸組織を対象とし、同基金の活動が政策目標としている「人間の安全保障の実践と概念普及」に資しているのかを検証することである。調査の概要を以下に示す。

表 1-6 国連本部調査概要

調査期間	2009年12月2日～12月6日(5日間)
調査手法	インタビュー調査、HSU/OCHAの執務状況視察
訪問先	国連人道問題調整事務所(UNOCHA)人間の安全保障ユニット(HSU) 国連事務局財務官室 国連機関本部(UNDP、UNICEF、UNFPA) 国連代表部(日本政府、スロベニア政府、カナダ政府)

2. 評価実施体制

本評価調査は以下のメンバーにより実施された。

表 1-7 評価チームメンバー

担当	氏名	所属
評価主任	橋本 ヒロ子 *	十文字学園女子大学学生部長 社会情報学部教授
評価主任	田中 弥生	独立行政法人大学評価・学位授与機構准教授
アドバイザー	長 有紀枝	特定非営利活動団体難民を助ける会理事長
コンサルタント(総括)	関口 正也 *	株式会社オリエンタルコンサルタンツ GC 事業本部 課長
コンサルタント	吉見 千恵 *	アスカ・ワールド・コンサルタント株式会社
コンサルタント	古本 秀彦 *	株式会社オリエンタルコンサルタンツ GC 事業本部
コンサルタント	今福 繭	株式会社オリエンタルコンサルタンツ GC 事業本部
コンサルタント	門司 崇宏	株式会社オリエンタルコンサルタンツ GC 事業本部

* は現地調査参加者

評価調査は、評価主任、アドバイザーの指導の下、コンサルタントチームが評価に必要な情報収集、整理、分析を行い、検討会(4回)において外務省関係者なども交えて、評価の枠組み、方向性、結論等について議論を積み重ねた。また、現地調査については、上記評価メンバーに加え、外務省国際協力局地球規模課題総括課より石原猛事務官もオブザーバーとして参加した。

なお、本評価は評価主任並びに ODA 評価有識者会議の責任において実施されたものであり、外務省、及び日本政府の見解ではない。

1-6 評価調査の限界

1. 案件レビュー

本評価の案件レビューは、主として人間の安全保障基金ガイドライン第4版及び2009年7月に公開された第5版に従って行われた。しかしながら、1999年に始まった人間の安全保障基金案件は、それぞれの時期に存在したガイドラインをもとに作成されたものであり、過去の案件は現行のガイドラインに沿って形成されているものではない。案件レビューは、現行ガイドラインに沿って、過去に承認された全ての案件を調査した場合に、どのような傾向、変化が見て取れるか、またそれぞれの時期における教訓や提言を抽出するという観点から行われた。

また、案件レビューは基本的に最終報告書を中心に行うこととしたが、過去の案件においては報告書が適切に提出されていない案件も散見される。案件が終了しておらず、本調査段階では最終報告書が未だ提出されていない、または中間報告も提出されていないといった案件もある。このため、レビュー対象文書は、「入手可能な最新文書」を対象として行われており、抽出可能な情報の度合いにも違いが生じていることに留意する必要がある。

2. 現地調査

本評価では現地調査としてタイ及びトルクメニスタンの2案件を視察した。これら2案件は、前述の通り、治安上アクセス可能な場所にプロジェクトサイトがあること、現地調査の時期と実施機関側の受け入れの都合が合致すること、日程面から10日程度で調査が可能なこと、少なくとも1案件は複数機関による実施案件であること等を基準にして選定された。このような選定上の制約から、評価を行う上で最良な案件が選ばれたわけではない。

また、本評価の目的は人間の安全保障基金全体の政策、プロセス、結果を評価することであり、個別プロジェクトそのものは評価対象とはしていない。現地調査を通じて、個別案件の評価結果、教訓・提言等も導き出されているが、これはあくまで人間の安全保障基金の評価全体への参考情報となるものに止まる。

3. 評価から得られる教訓の適用範囲

本評価では多国間援助の中でも特殊な援助形態(マルチ・ドナーの国際機関への援助のうち日本がトップドナーとして大半の拠出を行っているもの)を対象としている。国際機関を通じた援助の中でも、人間の安全保障基金は特に日本の拠出率が高いことから、本論で得られた教訓は必ずしも他の国際基金を通じた援助には当てはまらない点がある。