

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

ボリビアは、天然ガスや鉱物、希少金属などの天然資源に恵まれながら、国民の 60%が貧困層に属する南米の最貧国である。近年の世界的な炭化水素資源及び鉱物などの一次産品の価格高騰を主要因としてマクロ経済は良好に推移しており、2007 年の GDP 成長率は 4.6%、2009 年は 3.7%となっている。また、輸出も増加傾向にあり、2002 年以降スズや銀などの天然資源を中心に活発化している。しかし、国内には依然として貧困が根強く存在しており、国内の所得格差がラテンアメリカ地域で最も大きく、中でも農村部及び先住民人口における貧困問題が深刻である。

このような状況の中、ボリビアに対する日本の ODA は、「貧困削減のための社会開発支援」及び「持続的経済成長のための支援」の二本の柱を基本方針とし、(1)社会開発(教育、保健・医療、水と衛生、地方開発)、(2)生産力向上(生産・経営技術向上、持続可能な鉱業、経済インフラ整備)、(3)ガバナンス強化の 3 点を重点分野として実施されている。また、日本の ODA はボリビア政府が策定している「国家開発計画」との整合性を確保するとともに、2006 年末に形成された「ボリビア開発のための協力国グループ(GruS)」における援助協調の動向に注視しつつ、ボリビアにおける援助の調和化や合理化に協力している。

以上を背景として、本評価は、日本の対ボリビア援助の意義を踏まえ、ボリビアの政治・経済・社会状況及び開発政策を分析した上で、日本の対ボリビア援助政策を全般的に評価し、今後の対ボリビア援助政策のための教訓や提言を得て、今後の政策立案・実施に役立てることを目的として実施した。また、資源確保の側面を含めた同国への援助のあり方にかかわる教訓を得ることで、類似国への支援の参考とすることも目的とした。さらに、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たすとともに、ボリビア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、これら政府の日本の ODA の理解促進に役立てることを目指している。

2-2 評価の対象と期間

本評価では、2009 年 4 月に策定された日本の対ボリビア国別援助計画を対象とし評価を実施した。ただし、国別援助計画が策定されてからまだ日が浅いことから、必要に応じて過去のプロジェクト(過去 5 年間を目安)に遡り評価を実施した。

2-3 評価の実施方法

本評価では、日本の対ボリビア援助政策を対象として、主に「政策の妥当性」、「結果の有効

性」、及び「プロセスの適切性」の観点から総合的に評価する。評価は「ODA 評価ガイドライン 第 5 版」に準拠し、OECD-DAC の評価 5 項目をベースとしながら実施する。

第一に、「政策の妥当性」については、2009 年 4 月に策定された、「対ボリビア国別援助計画」を主な評価対象とした。但し、国別援助計画が策定されてからまだ 1 年強と日が浅いことから、必要に応じて国別援助計画策定以前の対ボリビア援助政策に遡り評価を行った。

第二に、「結果の有効性」については、2009 年の「対ボリビア国別援助計画」及びそれ以前の対ボリビア援助政策などで決定した重点課題を踏まえた援助が行われているかについて評価を行った。

第三に、「プロセスの適切性」については、「政策の妥当性」と同様、適宜国別援助計画策定前に行われた援助活動に遡り評価を行った。援助方針の策定と実施のプロセスにおいて、被援助国政府、実施機関、他ドナー(NGO、国際機関など)との協議がなされ、情報が共有されていたかを検討し、適切性を評価した。また、援助方針策定に要した期間、プロジェクトの形成・実施プロセスの効率性なども評価の対象とした。特にボリビアでは、ドナー間の情報共有促進を目的としたドナー作業グループ(通称「GruS」)が形成されていることから、「GruS」における議論も踏まえながら、プロセスの適切性について評価を実施した。

2-3-1 評価の枠組み

本評価を行うにあたり、まず、評価の視点、評価項目、評価指標を示す評価の枠組みを作成した。ここでは、外務省が実施する政策レベル評価の基本方針²³にならい、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の3つの視点から評価の枠組みを作成した。

表 2-1 対ボリビア援助政策

評価対象: 対ボリビア援助政策			
評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
政策	妥当性	●政策の妥当性: 対ボリビア援助政策は、日本の上位概念である政府開発援助大綱及び ODA 中期政策の理念と合致しているか。また、ボリビアの開発ニーズ、開発計画と整合的か。さらに、他の主要ドナーの方針や現地援助協調の動きに逆行していないか。	◆文献調査 ・閣議決定「政府開発援助大綱」平成 15 年 8 月 29 日 ・外務省「政府開発援助(ODA)中期政策」平成 17 年 2 月 ・外務省「対ボリビア国別援助計画」平成 21 年 4 月 ・外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック 2009」 ・国際協力機構「ボリビア(国別援助研究会報告書)」平成 16 年 2 月 ・世銀 Bolivia - Country strategy for the period 2006-2010 ・IDB Country Strategy with Bolivia 2008-2010 ・EU Country Strategy Paper 2007-2013 ・国連開発計画「人間開発レポート 2010」 ・OECD International Development Aid Statistics 2010 ・ボリビア政府「国家開発計画 2006-2010」 ・ボリビア政府「ボリビア貧困削減戦略(EBRP)」 ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局、国際協力機構、資源開発機関等 ◆現地インタビュー: ボリビア政府(開発企画省、教育省、保健・スポーツ省、鉱業・冶金省、環境・水資源省、農村開発・土地省)、日本大使館、JICA 現地事務所、現地ドナー(世銀、UNDP、IDB、ドイツ、スペイン、カナダ等)、現地プレス、現地 NGO
結果	有効性	●重点分野ごとのインプット及びアウトプット実績 - 社会開発(教育、保健・医療、水と衛生、地方開発(地方道路・地方電化・かんがい等)) - 生産性向上(生産・経営技術向上、持続可能な鉱業、経済インフラ整備) - ガバナンス強化 ●重点分野ごとの主要指標への影響 ●重点分野ごとのアウトカム(可能なもののみ) ●最終目標 -ボリビア国家開発計画内容の実現 -MDGs の達成	◆文献調査 ・一般無償資金協力、文化無償、食糧増産援助、草の根・人間の安全保障無償資金協力、技術協力、開発調査、研修の案件ごとの資料 ・ボリビア政府各種統計資料 ・世銀、IMF、UNDP 等の各種統計資料 ・既存の評価結果資料 ◆現地インタビュー: ボリビア政府(開発企画省、教育省、保健・スポーツ省、鉱業・冶金省、環境・水資源省、農村開発・土地省)、日本大使館、JICA 現地事務所、現地ドナー(世銀、UNDP、IDB、ドイツ、スペイン、カナダ等)、現地プレス、現地 NGO
プロセス	適切性	●策定プロセスにおける協議の有無: 被援助国のニーズを正確に把握するため、被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと援助方針作成にかかる協議がなされ、情報及びプロセスが共有されているか。 ●実施プロセスにおける連携・協議の有無: 援助方針実施の段階で、必要に応じ被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと情報の共有、協議がなされたか。	◆文献調査 ・年次政策協議録 ・本省協議資料 ・現地 ODA タスクフォース関連資料 ・現地 ODA 担当者の各種指針類 ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局、国際協力機構等 ◆現地インタビュー: ボリビア政府(開発企画省、教育省、保健・スポーツ省、鉱業・冶金省、環境・水資源省、農村開発・土地省)、日本大使館、JICA 現地事務所、現地ドナー(世銀、UNDP、IDB、ドイツ、スペイン、カナダ等) ◆現地インタビュー: ボリビア政府(開発企画省、教育省、保健・スポーツ省、鉱業・冶金省、環境・水資源省、農村開発・土地省)、日本大使館、JICA 現地事務所、現地ドナー(世銀、UNDP、IDB、ドイツ、スペイン、カナダ等)
	効率性	●策定・実施プロセスは効率的であったか: 援助方針策定に要した期間はどの程度であったか。また、実施に移す際、具体的プロジェクトの形成、実施は効率的に行われたか。	◆文献調査 ・年次政策協議録 ・各案件の形成・実施工程 ◆現地インタビュー: ボリビア政府(開発企画省、教育省、保健・スポーツ省、鉱業・冶金省、環境・水資源省、農村開発・土地省)、日本大使館、JICA 現地事務所、現地ドナー(世銀、UNDP、IDB、ドイツ、スペイン、カナダ等)

²³ 外務省(2009a)「ODA 評価ガイドライン 第 5 版」を参照。

2-3-2 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、ボリビア現地調査によって進められた。国内においては、国内外の文献による調査を行うとともに、援助関係者、政策担当者に対するインタビューを行った。次いで、国内調査を踏まえて、2010年12月にボリビアにおいて現地調査を行った。さらに、現地調査を踏まえて、追加の文献調査等を行い、最終報告書を作成した。

なお、この場を借りて、今次評価に際して国内調査及びボリビア現地調査においてインタビュー調査に協力頂いた日本政府及び援助機関関係者、ボリビア政府関係者、国際機関関係者、NGO関係者、学識経験者、その他の皆さまに改めて感謝を申しあげる。

2-3-3 評価調査の実施体制

本評価にかかる調査及び検討作業は、以下の体制によって実施された。

柳原 透	評価主任(拓殖大学国際学部/国際協力学研究科 教授)*
藤田 護	アドバイザー(東京大学教養学部ラテンアメリカ分科教務補佐／ ボリビア外務省外交アカデミー客員研究員)*

評価コンサルタント

中野 正也	(株)三菱総合研究所 海外事業研究センター 主席研究員*
水田 慎一	同 海外事業研究センター 主任研究員／シニア政策アナリスト
齋藤 美穂子	同 海外事業研究センター 研究員*
大和田 慶	同 社会システム研究本部 研究員
新谷 敦子	同 海外事業研究センター 嘱託研究員*

*現地調査団メンバー、なお、外務省国際協力局評価・広報室の田島 昭憲課長補佐も現地調査に参加。

また、本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課室、JICA 関係部局の協力を得た。

- ・ 外務省：国別開発協力第2課、南米課、開発協力総括課、評価・広報室
- ・ JICA：中南米部南米課

2-3-4 評価の制約

(1) 定量的評価の制約

ボリビア政府では援助額等に関するデータが整理されておらず、対ボリビア援助政策の中で示された重点支援分野ごとに日本の ODA が占める割合を算出することはできなかった。また、各分野のドナー別援助額等も存在しない。このような状況の中、日本の ODA が各重点支援分野に与えたインパクトを定量的に把握することは困難であった。

(2) ボリビア政府の開発計画との整合性を評価する際の制約

現在ボリビアでは 2010 年 1 月に発足した第 2 期モラレス政権下において、モラレス政権第 1 期(2006 年-2010 年)で掲げられた国家開発計画の理念を具体化するための計画策定が進められている。しかし、本評価の実施時点では、このようなセクター別の計画は明確に示されておらず、その内容を把握することは困難であった。本評価ではボリビア政府の各省庁が発表しているセクター別開発計画等を極力入手、分析を行い、日本の対ボリビア援助政策との整合性について評価を試みたが、セクター別開発計画そのものが流動的である中で十分な検討を行うことは困難であった。