

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

ブラジルは、1億9,200万の人口を有し、国民総所得(GNI)は7,350米ドル、国内総生産(GDP)は1兆6,125億米ドルと世界第8位で³、東南アジア諸国連合(ASEAN)に匹敵する経済力を有する BRICs(ブラジル、ロシア、インド、中国)の一国である。一方、ブラジルは所得格差が世界で最も大きい国の1つであるため、経済の安定・成長の確保に注意を払いつつも、社会政策に重点をおき、中・長期的には「飢餓撲滅プログラム」⁴の推進、短期的には社会保障制度・税制改革、労働法改革等の各種改革の推進を政策目標としている。

また、ブラジルは世界最大の農産物純輸出国であり、世界の食糧需給において重要な位置を占めているほか、世界最大の熱帯雨林であるアマゾンを抱え、同国が有する自然資源の保全はブラジルのみならず世界の環境・気候変動に大きな影響を与える。さらに、近年地球温暖化対策の1つとして世界的に注目を集めているバイオ燃料の導入を同国は先駆的に実施しており、サトウキビを原料とするエタノールの生産は世界最大規模である。したがって、石油代替燃料及び地球温暖化対策の観点からも、バイオマス由来燃料の活用推進、クリーン開発メカニズム(CDM)の活用などを含む様々な協力を推進することが期待されている。さらに、ブラジルには約150万人と世界最大の日系人社会が存在するなど、歴史的に日本との交流関係が深い。外交の舞台では、国連安保理常任理事国入り問題や北朝鮮の核実験に対する安保理決議などで共同歩調をとり、政治的な関係も緊密である。

これらの観点から、日本は、ブラジル国別援助計画は有していないものの、同国を中南米地域の重点国の1つと位置づけ、「環境」、「工業」、「農業」、「保健」及び「社会開発」の5分野を援助重点分野として、積極的に協力を実施してきている。ブラジルは、一般プロジェクト無償資金協力の対象国ではないため、有償資金協力、技術協力及び草の根・人間の安全保障無償資金協力を中心に協力を行っており、「日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)」の枠組みを通じた中南米諸国やポルトガル語圏開発途上諸国等に対する支援の強化、南米南部共同市場(メルコスール)を通じた協力の継続も期待されている。

本評価は、このような日本の援助の状況を踏まえ、以下の目的により行われた。

1. 日本の対ブラジル援助政策を全般的に評価し、今後の援助政策立案及び援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を得て、対ブラジル援助政策に反映させること

³ World Bank, *World Development Report 2010*, 2009.

⁴ Programa Fome Zero.

2. 評価結果をブラジル政府・機関関係者や他ドナーにフィードバックすることで、政府開発援助(ODA)実施国における改善を図り、あわせて結果の公表により日本のODAの広報と国民への説明責任を果たすこと
3. 今後新規策定が予定されている対ブラジル国別援助計画の検討作業に活用されるべく情報を提供すること

2-2 評価の対象

本評価では、日本の対ブラジル援助政策全般を対象とし、過去5年間(2004～2008年度)を対象期間とした。評価作業においては、この間の同政策の下に計画・実施された援助事業、すなわち2004年度以降に開始された有償資金協力、無償資金協力、技術協力のレビューを行った。ただし、「結果の有効性」の評価(2-3-1 参照)については、計画策定から現在まで必ずしも十分な期間を経ているとはいえず、本評価調査において効果発現の確認が困難な場合もあったことから、一部については評価対象期間以前に開始された案件にさかのぼって評価の対象とした。また、国際機関に設置された日本政府の信託基金を通じて実施された支援案件も評価対象とした。

2-3 評価の実施方法

2-3-1 評価の分析方法と枠組み

本評価の分析作業においては、外務省「ODA評価ガイドライン(第5版)」(2009年2月)を踏まえて、まずは政策目標を整理した上で、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3視点から評価を行った。具体的には、以下の分析・評価を行った。

1. 政策目標の整理

評価の対象範囲を定めるために、政策目標の体系的整理を行った。ブラジルに対して日本は国別援助計画を策定していないことから、これまでに両国間の政策協議等を踏まえて示された同国への援助の基本方針及び重点分野をベースとして、両国間で確認した共同文書等も考慮しつつ、対ブラジル援助政策の目標体系図(第4章図4-1、及び添付資料1)を作成した。

2. 政策の妥当性

「日本の対ブラジル援助政策が妥当であったか」という視点から、目標体系図に示された援助政策が、(1)ブラジルの開発ニーズ、(2)日本の上位政策(ODA大綱、ODA中期政策)、(3)国際的な優先課題(ミレニアム開発目標(MDGs)等)、(4)他ドナー支援及び日本の比較優位性と整合・調和しているかについて検証を行った。

3. 結果の有効性

「日本の対ブラジル援助政策と援助活動の結果が、設定された目標達成及び重点課題改善に効果的であったか」という視点から、日本の援助の目標及び各重点分野における関連指標の特定・把握と日本の支援による投入及び成果を整理し、分析を行った。ただし、日本の援助目標や重点分野において定量的な目標値は設定されておらず、目標達成度を目標値と実績値の比較から判断することは不可能であるとともに、時系列変化に対して日本の援助がもたらした貢献度を厳密に測定することは極めて困難であることから、日本及びブラジルにおける関係者へのインタビューから得られる定性的な情報も十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。また、日本政府が国際機関に設立した信託基金を通じた支援については、当該機関の報告書等から得られる情報を中心として実績と成果をまとめた。

4. プロセスの適切性

「日本の対ブラジル援助政策の妥当性や結果の有効性を確保するために採用されたプロセスが適切であったか」という視点から、援助政策の策定及び実施プロセスに関する日本側及びブラジル側の体制や意思決定プロセスを確認し、プロセスの明確性、情報収集・分析体制、関係者との連携・情報共有、ブラジル側の主体性確保、さらに広報体制などの点から適切性の検証を行った。

2-3-2 評価の実施手順

本評価は2009年6月から2010年3月までを調査期間として行われた。また、その間、外務省関係各課・室及びJICA関係者をメンバーとする4回の検討会が実施された。本評価の具体的な作業手順は以下のとおりである。

1. 評価実施計画の策定

評価チームは、評価主任の指揮・監督の下で、外務省やJICA等の関係機関・部局と協議を行い、評価の目的、対象、基準、作業スケジュールを含む評価の実施計画案を策定し、その後のODA評価有識者会議において承認を受けた。また、上記の評価分析の3視点に基づき検証を実施する際の具体的な評価項目、評価指標、情報収集方法等をまとめた評価の枠組み(表2-1)を作成し、関係者の合意を得た。

2. 国内文献・インタビュー調査

策定した実施計画に沿って、国内における情報収集を実施した。具体的には、日本や他ドナーの対ブラジル援助動向、ブラジルの社会・経済情報や統計データ等について文献調査を行うとともに、外務省及び実施機関関係各課、関連分野の研究機関、民間企業・団体等へのインタビューを実施した。

3. 現地調査

国内文献・インタビュー調査の結果を踏まえ、2009年9月26日から10月11日の日程で現地調査を実施した。現地調査では、ブラジリア、サンパウロ、サントス、ベレン、トメアスー、マカパを訪問し、日本関係機関、ブラジル政府機関・協力先団体、他ドナー、受益者等へのインタビュー及び一部支援事業のサイト視察を行った。現地調査日程及び具体的な訪問先は添付資料2に掲載した。

4. 国内分析・報告書作成

国内文献・インタビュー調査及び現地調査から得られた情報の整理と分析を行った。評価項目ごとに基準に照らして総合的に評価判定を行うとともに、効果の促進・阻害要因を抽出し、教訓・提言を導出した。最終的にそれらを報告書としてとりまとめた。

表 2-1 評価の枠組み

評価対象: 対ブラジル援助政策				評価対象時期: 2004～2008年度	情報収集方法 / 収集源
評価視点	評価項目	主な評価設問	評価指標		
政策の妥当性	[わが国の上位政策との整合性] 1. 上位目標であるODA大綱や中期政策と整合性を有しているか [相手国の開発ニーズとの整合性] 2. ブラジルの国家開発計画及び社会・経済政策等の開発ニーズと整合性を有しているか	・わが国の対ブラジル援助政策は、ODA大綱(新大綱: 2003年～)、中期政策、対南米政策とどの程度整合性を有しているか ・わが国の対ブラジル援助政策は、「多年度計画(2004-07年)」、「創経機減計画」、「成長加速プログラム」等の同国の開発計画、社会・経済政策とどの程度整合性を有しているか	1.1 ODA大綱、ODA中期政策の理念・原則や重点課題と対ブラジル援助政策の内容の一致程度 1.2 ODA大綱、ODA中期政策の重点課題以外を対象とする対ブラジル援助政策の有無とその割合 2.1 ブラジル政府が重視してきた主要社会指標項目(2004-07年)、「創経機減計画」、「成長加速プログラム」等の同国の開発計画、社会・経済政策とどの程度整合性を有しているか 2.2 ブラジル政府が重視してきた主要経済指標項目(2004-07年)、「創経機減計画」、「成長加速プログラム」等の同国の開発計画、社会・経済政策とどの程度整合性を有しているか 2.3 開発ニーズに関するブラジル政府の認識と重点(分野、地域、対象層等)の変化 2.4 ブラジル政府の開発重点以外を対象とする対ブラジル援助政策の有無とその割合	[文獻調査] ODA大綱、ODA中期政策 [インタビュー調査] 外務省関係部署等 [文獻調査] 「多年度計画」、「創経機減計画」、「成長加速プログラム」等 ブラジル政府省庁等	
	[国際的な優先課題との整合性] 3. 国際的な優先課題への対応と整合し矛盾がないか	・わが国の対ブラジル援助政策は、国際的(世界及び地域レベルでの)優先課題への対応と照らしとどの程度整合性を有しているか	3.1 国際的な優先課題と対ブラジル援助政策の内容の一致程度 3.2 国際的な優先課題と対ブラジル援助政策の内容の不一致・矛盾の有無とその割合	[文獻調査] ミレニアム開発目標、世界開発報告、地域機関(メルコスール等)、関連文書等 [インタビュー調査] 外務省関係部署等 在ブラジル日本大使館、JICA事務所、他ドナー関係者等	
	[他ドナーの支援との関連性: わが国の比較優位性] 4. 対ブラジル援助政策は他ドナーの支援内容と相互補完性を有しているか	・主要ドナー/国際機関の援助政策とわが国の政策とには相違点/共通点などがあるか ・わが国の対ブラジル援助政策は、他ドナーの支援内容とどの程度相互補完性を有しているか	4.1 他ドナーの支援内容とわが国の対ブラジル援助政策における優先事項の一致程度 4.2 他ドナーの支援内容とわが国の対ブラジル援助政策の相違点の有無 4.3 他ドナーの支援内容とわが国の対ブラジル援助政策の調和・有効性を阻害する支援の空白の有無	[文獻調査] 各ドナーの対ブラジル援助方針 [インタビュー調査] 在ブラジル他ドナー関係者 ODAタスクフォース関係者等	
結果の有効性	[目的の達成度] 1. 対ブラジル援助政策とその実施は、わが国の対ブラジル援助の目的に対し有効であったか	・個別援助活動は「所得格差是正と環境保全」にどのよう貢献し、どの程度効果的であったか - 個別援助活動が上記目的の達成程度・スピードに及ぼした影響(波及効果) - 個別援助活動がブラジル政府や他ドナーの目的達成への意思・取組みに及ぼした影響 - 個別援助活動への投入量から見た貢献度	1.1 貧困削減と所得格差縮小の達成程度 1.2 環境保全の達成程度	[文獻調査] ブラジル政府統計書、援助機関報告書等 [インタビュー調査] 在ブラジル日本大使館 在ブラジルJICA事務所 ブラジル政府省庁他関係機関 在ブラジルドナー関係者等	
	[当初設定された重点セクター課題の克服度] 2. 対ブラジル援助政策とその実施は、わが国の対ブラジル援助の重点課題に対し有効であったか	・個別援助活動は、重点分野(環境、工業、農業、保健、社会開発)について、どの程度有効であったか - 個別援助活動が当該分野全体の課題改善程度・スピードに及ぼした影響(波及効果) - 個別援助活動がブラジル政府や他ドナーの課題解決への意思・取組みに及ぼした影響 - 個別援助活動への投入量から見た貢献度	2.1 自然・都市環境改善、地球温暖化対策の達成程度 2.2 工業技術・品質管理、生産性向上の達成程度 2.3 高付加価値農産品導入、灌漑技術普及、農村部の所得向上の達成程度 2.4 東北部における感染症対策、家族計画普及、母子保健制度普及の達成程度 2.5 コミュニティー開発の達成、基礎教育の拡充程度	[文獻調査] 個別案件報告書、各種評価報告書、ブラジル政府統計書、国際機関統計書 [インタビュー調査] 在ブラジル日本大使館 在ブラジルJICA事務所 在ブラジル他ドナー関係者等	
プロセスの適切性	[策定プロセスの合理性: 充実度] 1. 対ブラジル援助政策は、適切なプロセスにより策定されたか	・わが国の対ブラジル援助政策は、日本側関係者の十分な情報分析を踏まえて策定されたか ・わが国の対ブラジル援助政策は、ブラジル政府関係者の十分な合意と理解のもと策定されたか ・わが国の対ブラジル援助政策は、適切な意思決定プロセスによって策定されたか	1.1 援助政策策定までに収集・分析された情報の質と量 1.2 援助政策策定までの両国の関係者間のコミュニケーションの良好さの程度 1.3 援助政策策定・改定における実施体制の妥当性および充実程度	[文獻調査] 各種評価報告書、関係者のミーティング議事録、研究会報告書等 [インタビュー調査] ODAタスクフォース関係者 ブラジル政府省庁他関係機関 在ブラジル他ドナー関係者	
	[実施プロセスの合理性: 充実度] 2. 対ブラジル援助政策は、適切なプロセスにより実施されたか	・案件実施までの形成プロセスが明確化され、両国で共有されているか ・案件の実施過程を把握するシステムは構築されていたか ・案件は、相手国政府の関係者との十分な意見交換と理解をもって形成・実施されていたか ・ブラジル側の主体性が確保された形で案件の形成・選択が行われてきたか ・現地NGO、他ドナーとの連携による案件形成・実施はどのように行われ、それがわが国の援助効果を効果的、効率的に実施する上でどの程度適切であったか	2.1 政策を案件として形成するプロセスの明確さと関係者の周知程度 2.2 案件形成・実施における両国の関係者間のコミュニケーションの良好さの程度 2.3 相手国側のオーナーシップの高さ 2.4 他ドナー・国際機関・NGOとの連携・協調性の有無・程度 2.5 スキーム間の連携の有無・程度	[文獻調査] 個別案件実施報告書、評価報告書等 [インタビュー調査・観察] 在ブラジル日本大使館 在ブラジルJICA事務所 ブラジル政府省庁 案件実施省庁の案件担当部署、在ブラジル他ドナー関係者、NGO等	

出所: 評価チーム作成

2-4 評価実施上の制約

本評価を実施するに当たっては、まず「結果の有効性」の分析・評価作業の過程において、以下の制約が認識された。2-3-1 で述べたとおり、日本の援助目標や重点分野において定量的な目標値や指標は設定されておらず、目標達成度を目標値と実績値の比較から判断することは不可能であった。また、特定分野や課題に対して日本とともに他ドナーやブラジル政府による支援が行われている場合に、日本のみの援助効果を抽出してその貢献度を厳密に測定することは極めて困難である。さらに、広大かつ人口・経済規模に関しても世界有数の大国であるブラジルにおいては、政府財政支出の規模に比して外国援助はごくわずかであることから、一国全体としての開発課題に対する日本や他ドナーの貢献度という観点からは、量的測定自体が大きな意味をなさない可能性が大きい。こうした状況をかんがみて、結果の有効性の検証に当たっては、日本及びブラジルにおける関係者へのインタビューから得られる定性的な情報を十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。

また、「プロセスの適切性」の検証作業においても以下の制約があった。評価チームがインタビューを行った日本側及びブラジル側の関係政府機関の現在の担当者は、評価対象期間である 2004～2008 年度当時にこれらの機関において実際に日本の援助政策の策定過程に関与した人物ではない場合が多かったことから、検証作業は基本的に入手可能な当時の文書・資料及び現担当者からの聴き取りに依拠している。したがって、例えば記録として残されている規則・手続きの範囲を超える運用面での当時の問題点や課題の所在という点では、本評価において十分明らかにされていない可能性がある。

2-5 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、及び補助業務従事者としてコンサルタントから構成される評価チームによって実施された。チームメンバーは以下のとおりである。

評価主任	今里 義和	外務省 ODA 評価有識者会議メンバー 東京新聞 前論説委員
アドバイザー	高木 耕	神田外語大学 国際言語文化学科専任講師
コンサルタント	江本 里子	(財)国際開発センター 主任研究員
	長谷川 祐輔	(財)国際開発センター 研究員
	志賀 千章	(財)国際開発センター 研究員

また、現地調査には、オブザーバーとして外務省国際協力局評価・広報室から、守屋綾外務事務官が参加した。