

## 第1章 評価の実施方針

### 1.1 背景・目的

日本の対ブータン ODA は、1964 年に農業指導専門家を派遣したことに始まった。ブータンにおける主要ドナーの一つとして、日本は農業分野および基礎的インフラ整備を中心に援助を行ってきた。またここ数年は、国民が幸福感を持って暮らせる社会を最終目標とする基本理念「国民総幸福量」(GNH: Gross National Happiness)等、他国の経験の複製ではないブータン独自の考え方に沿った ODA を基本方針としている。2006 年は日本・ブータン国交樹立 20 周年であったことから、対ブータン ODA を振り返る良い機会と捉え、本評価を実施することとなった。

本評価は、主に(1)日本の対ブータン援助政策を全般的に評価し、一層効果的・効率的な援助実施に向けた改善点を特定し、具体的な提言を行うこと、(2)評価結果を公表することにより、国民への説明責任を果たすこと、(3)ブータン政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックし、今後の同国開発の参考となる情報を提供すること、さらに、(4)日本の対ブータン援助の広報に貢献することを目的として実施された。なお、本評価は、外務省発行の「ODA 評価ガイドライン第3版」(以下、「ガイドライン」)に基づいている。

### 1.2 評価対象

国別評価では、通常、「国別援助計画<sup>1</sup>」や「国別援助方針」を評価の対象としているが、ブータンは「国別援助計画」の策定対象国ではないため、明文化された策定基準や政策協議を踏まえた援助方針は特に策定されていない。また、公開資料としては、ODA 国別データブックに記載されている「対ブータン援助の基本方針」(以下、「基本方針」)があるが、ここで示された「基本方針」は、ブータン政府の開発計画やニーズ、これまでの援助実績に基づいた援助の基本的な考え方や重点分野を簡潔に記述したものである。したがって、本評価では、「基本方針」をはじめとする「過去 20 年間の日本の対ブータン援助全般」を評価の対象とした。すなわち、最初の個別案件が実施された 1981 年から 2005 年までの期間に実施された技術協力プロジェクト、無償資金協力、開発調査等、全ての援助事業を対象としている。ただし、同国及び日本のデータ、資料等の入手可能性を考慮し、重点となる評価対象期間は過去 10 年間程度とした。

<sup>1</sup> ODA の戦略性・効率性・透明性向上に向けた取組の一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、開発計画や開発上の課題を勘案し、5 年間程度の日本の援助計画を示す。2000 年より策定が開始され、2006 年 9 月現在、23 カ国で策定済み。

## 1.3 評価の実施方法

### 1.3.1 評価の枠組み

「ガイドライン」に基づき、以下のような枠組みで評価を実施した。まず、日本の援助を「目的」と「手段」の関係に整理した目標体系図を作成し、評価者と援助の実施主体である外務省、JICA等の関係者との間で日本の「対ブータン援助政策」の全体像についての認識共有を図った(図1-1)。目標体系図は、ODA国別データブックの「基本方針」、外務省ホームページで公開されている「我が国の対ブータン経済協力の概要」(2006年2月)を参考に作成し、外務省等関係者の確認を受けた。

次に、目標体系図に沿って、過去20年間の日本の対ブータン援助政策を以下の3つの視点から総合的に検証した。

#### (1) 目的の妥当性

日本の対ブータン援助政策を、日本の上位政策(新旧ODA大綱、新旧ODA中期政策)、ブータンの開発計画(第9次までの「五ヵ年計画」)、国際的な優先課題(ミレニアム開発目標、PRSP等)、他ドナーの支援動向と対比してこれらとの整合性を確認し、日本の対ブータン援助の目指す方向・目的が妥当であったかを評価した。

#### (2) 結果の有効性

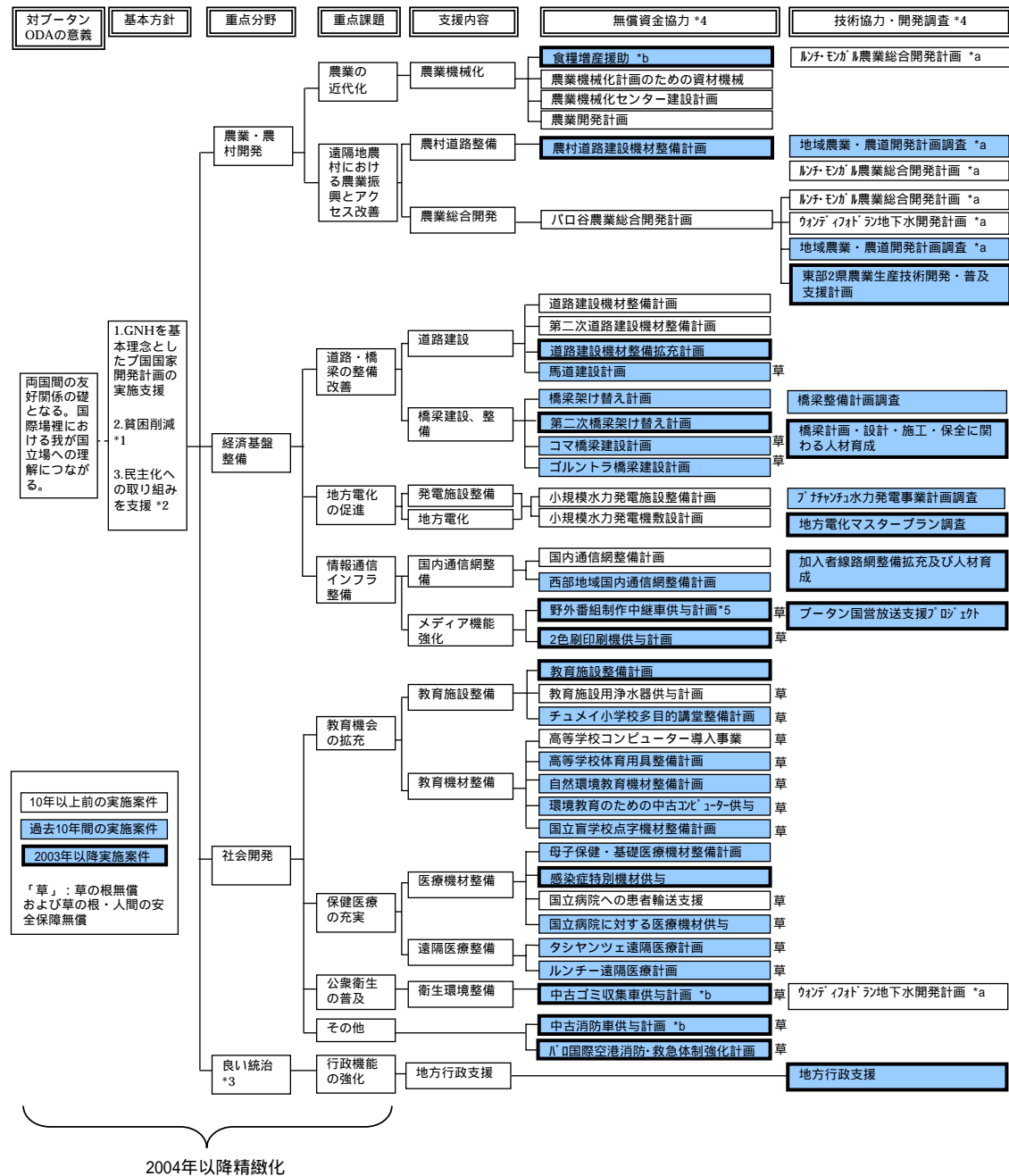
日本の援助政策と援助活動の結果が、目的の達成に効果的であったかを評価した。対ブータン援助には成果指標が設定されていないため、その達成度が測られていないこと、また、「基本方針」の成果を一つの国・機関の援助活動のみで全て実現できるものではない等の理由により、各重点分野における日本の援助効果を厳密に測ることはできない。したがって、本評価では、日本が重点とする各分野における日本の資金的貢献度を明らかにした上で、セクター別のマクロ・地域指標の改善度合い、ブータン側ニーズの充足度合い、裨益者への貢献度合い等から対ブータン援助の有効性・インパクトを検証した。

#### (3) プロセスの適切性

対ブータン援助の「実施プロセスの適切性」を評価した。どのような体制で、どのような関係者が、どのような手続きを経て援助を実施したかを把握するとともに、その過程における関係者間のコミュニケーションの円滑さ、ブータン側のオーナーシップ、他ドナーとの連携状況、スキーム間の連携などを整理し、評価を行なった。

以上に述べた3つの評価の視点を「評価の枠組み」として表1-1に整理し、「評価項目」、「主な評価設問」、「評価指標」、「情報収集方法/情報源」を示した。

図1-1 対ブータン ODA の目標体系図 (1981年度~2005年度)



\*1: 2006年2月「我が国の対ブータン経済協力の概要」に明記。  
 \*2: 2005年度より追加。  
 \*3: 2004年より追加。  
 \*4: 1981年以降の全案件(機材供与、専門家・ボランティア派遣、文化無償を除く)。  
 \*5: 農村地域におけるテレビ番組制作能力強化のための野外番組制作中継車供与計画  
 \*a: 1ヵ所以上の課題、支援内容にまたがる案件。 \*b: 複数案件を実施。

表1-1 評価の枠組み

評価視点	評価項目（評価設問）	主な評価設問	評価指標	情報収集方法 / 収集源
目的の妥当性	<p>1. 上位目標である新旧ODA大綱や新旧中期政策と整合性を有しているか</p> <p>2. 「5カ年計画」や「GNH」等のブータンの開発計画（開発ニーズ）と整合性を有しているか</p> <p>3. 国際的な優先課題への対応と整合し矛盾がないか</p> <p>4. 他ドナーの支援内容と調和のとれたものとなっているか</p>	<p>・我が国の対ブータン援助方針は、新旧ODA大綱、新旧ODA中期政策、対南西アジア政策との程度整合性を有しているか。</p> <p>・ブータンの開発計画とどの程度整合性を有しているか。</p> <p>・我が国の対ブータン援助方針は、ブータンのこれまでの開発計画とどの程度整合性を有しているか。</p> <p>・国際的な優先課題への対応とわが国の政策とは相違点 / 共通点などがあるか。</p> <p>・我が国の対ブータン援助方針は、国際的な優先課題への対応に照らして整合性があるか。</p> <p>・主要ドナー / 国際機関の援助政策とわが国の政策とは相違点 / 共通点などがあるか。</p> <p>・我が国の対ブータン援助方針は、他ドナーの支援内容とどの程度整合性を有しているか。</p>	<p>1.1 新旧ODA大綱、新旧ODA中期政策の理念・原則や重点課題と対ブータン援助政策の内容の一致度合い</p> <p>1.2 新旧ODA大綱、新旧ODA中期政策の重点課題から外れた対ブータン援助政策の有無とその割合</p> <p>2.1 ブータン政府が重視してきた主要社会指標項目</p> <p>2.2 開発ニーズに関するブータン政府の認識と重点の変化</p> <p>2.4 ブータンのこれまでの開発計画と対ブータン援助政策の内容の一致度合い</p> <p>2.5 ブータンのこれまでの開発計画から外れた対ブータン援助政策の有無とその割合</p> <p>3.1 国際的な優先課題と対ブータン援助政策における優先事項の一致度合い</p> <p>3.2 国際的な優先課題と対ブータン援助政策における優先事項の不一致・矛盾の有無とその割合</p> <p>4.1 他ドナーの支援内容と我が国の対ブータン援助政策の調和の度合い</p> <p>4.2 他ドナーの支援内容と我が国の対ブータン援助政策の矛盾の有無</p> <p>4.3 他ドナーの支援内容と我が国の対ブータン援助政策の調和・有効性を阻害する支援の空白の有無</p>	<p>【文献調査】 新旧ODA大綱、新旧ODA中期政策 【ヒアリング調査】 外務省関係部署等</p> <p>【文献調査】 ブータンの第9次までの「5カ年計画」、Gross National Happiness, Poverty Reduction Strategy, Millennium Development Goals: Progress Report, National Human Development Report、ブータン支援国会議の議事録他 【インタビュー調査】 ブータン政府省庁等</p> <p>【文献調査】 ミレニアム開発目標、世界開発報告等</p> <p>【文献調査】 ドナーの対ブータン援助方針、UNCCA、UNDAF、UNDPのDOR、ブータン支援国会議の議事録他 【インタビュー調査】 在ブータンドナー関係者、JICAブータン事務所</p>
結果の有効性	<p>1. 対ブータン援助政策とその実施は、我が国の対ブータン援助の目的に對し有効であったか</p> <p>2. 対ブータン援助政策とその実施は、我が国の対ブータン援助政策の目標実現に有効であったか （重点分野それぞれにどの程度効果があったか）</p>	<p>・個別援助活動は、「両国の友好関係の深まり」や「ブータンの民主化の進展」にどのように貢献し、どの程度効果的であったか。</p> <p>・個別援助活動は、重点分野それぞれにどの程度有効であったか。</p> <p>【農業・農村開発】農業の近代化、遠隔地農業振興とアクセスの改善にどのように貢献し、どの程度有効であったか。</p> <p>【経済基礎整備】経済インフラの開発（道路、橋梁の整備）、地方電化の促進、情報通信インフラの整備）にどの程度有効であったか。</p> <p>【社会開発】教育機会の拡充、保健医療、公衆衛生の普及にどのように貢献し、どの程度有効であったか。</p> <p>【良い統治】行政機能の強化にどのように貢献し、どの程度有効であったか。</p>	<p>1.1 両国の友好関係の深まり</p> <p>1.2 民主化の進展度合い</p> <p>1.3 ブータン独自の（他国の経験の単なる複製でない）開発の進展</p> <p>2.1 【農業・農村開発】農業・農村開発と自給率の向上度合い他</p> <p>2.2 【経済基礎整備】発展の基盤となる基幹経済インフラの充実度合い他</p> <p>2.3 【社会開発】ベーシックヒューマンニーズの充足度合い他</p> <p>2.4 【良い統治】行政能力の向上度合い・地方分権の進展度合い他</p> <p>2.5 ブータンの開発ニーズと協力のアウトプットレベルから見た支援内容の直結度合い</p> <p>2.6 質的・量的な側面から見た支援内容のニーズへの適合度合い</p>	<p>【文献調査】 要人往来、留学生の受け入れ / 派遣数に関する記録書 【インタビュー調査】 在インド日本大使館、JICAブータン事務所、ブータン政府省庁他関係機関、在ブータンドナー関係者等</p> <p>【文献調査】 個別案件報告書、各種評価報告書、ブータン政府統計書、国際機関統計書 【インタビュー調査】 在インド日本大使館、JICAブータン事務所、在ブータンドナー関係者等</p>
プロセスの適切性	<p>対ブータン援助政策は、適切なプロセスにより実施されたか</p>	<p>・本省と在外公館の分業体制（権限、役割分担、人員配置等）は妥当であったか。</p> <p>・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。</p> <p>・案件は、相手国政府の関係者と十分意見交換と理解をもちつつ実施されていたか。</p> <p>・ブータン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。</p> <p>・現地NGO、他ドナーとの協力との連携による案件形成・実施はどのように行われており、それは我が国の援助を効果的、効率的に実施する上で適切であったか。</p> <p>・わが国のシステム間の連携はどのように行われており、それは我が国の援助を効果的、効率的に実施する上で適切であったか。</p>	<p>1.1 政策を案件として形成する過程の明確さ</p> <p>1.2 各案件の実施における関係者の意見交換、案件内容の周知の度合い</p> <p>1.3 両国の関係者間のコミュニケーションの良さの度合い</p> <p>1.4 相手国のオーナーシップの強さ</p> <p>1.5 他ドナー・国際機関・NGOとの連携、協調性</p> <p>1.6 スキーム間の連携</p>	<p>【インタビュー調査・視察】 在インド日本大使館、JICAブータン事務所、ブータン政府省庁（案件実施担当部署）、他ドナー、NGO等</p>

### 1.3.2 評価の手順

本評価は2006年7月から2007年3月までを調査期間とし、下記1.4の評価者等及び外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）の関係者をメンバーとする検討会を開催しつつ、以下の手順で進められた。

#### 評価の実施計画策定

評価チームは、評価主任の指揮・監督の下、外務省及び実施機関等の関係部局と協議を行い、評価の目的や対象を明確にし、評価基準を確認した。その上で、適切な評価方法を検討し、作業スケジュールを含む評価の実施計画を策定して、ODA評価有識者会議において承認を受けた。

#### 文献・インタビュー調査（国内での情報収集）

上記で策定した評価実施計画に沿って、日本の援助政策及び実績、ブータンにおける援助動向等、評価対象ならびに比較対象に関する情報を収集した。情報収集は、インターネット検索を含む文献調査、関係者へのインタビュー調査により行った。

#### 現地調査

国内調査の結果を踏まえ、2006年11月12日から12月1日の期間に現地調査を行った。現地では、日本の対ブータン援助について、日本側関係者、ブータン政府関係者、他の援助機関等から聞き取り調査を行ない、案件視察を行った。さらに、文献調査や聞き取り調査を補足する目的で、在ブータン青年海外協力隊員およびシニア海外ボランティアに対してアンケート調査を実施したほか、パロ県において農民を対象としたフォーカスグループディスカッションを実施した。

#### 国内分析・報告書の作成

国内調査及び現地調査より得た情報を「ガイドライン」に基づいて分析し、報告書に取りまとめた。

なお、国内及び現地調査での主な面談先は表1-2の通りである。

表1-2 主要な面談先

国内調査	外務省	国際協力局 国別開発協力第一課 国際協力局 無償資金・技術協力課 アジア大洋州局 南部アジア部 南西アジア課 元在インド日本大使館経済班書記官（書面回答のみ）
	国際協力機構（JICA）	アジア第二部 南西アジアチーム 青年海外協力隊事務局 元ブータン駐在員事務所長 「地方行政支援」専門家
現地調査	日本機関	在インド日本国大使館 JICAブータン駐在員事務所
	ブータン政府	外務省 財務省 計画委員会 農業省 保健省 公共事業省 内務省 地方行政局 貿易産業省 情報通信省 教育省 人事院 統計局 ブータン研究所
	他ドナー機関	国連開発計画（UNDP） インド大使館 DANIDA（デンマーク） Helvetas/ SDC（スイス） SNV（オランダ）
	案件視察	< 無償 > 食糧増産援助（2KR）（終了・新規は検討中） < 無償 > パロ谷農業総合開発計画（終了） < 無償 > 農村道路建設機材整備計画（終了） < 技プロ > 東部2県農業生産技術開発・普及支援計画（実施中） < 無償 > 小規模水力発電機敷設計画（終了） < 無償 / 技プロ > ブータンテレコム（国内通信網整備計画等）（終了） < 技プロ > 橋梁計画・設計・施工・保全に関わる人材育成（実施中） < 開発調査 > ブータン電力公社（地方電化マスタープラン）（終了） < 無償 > 母子保健・基礎医療機材整備計画（終了） < 技プロ > 地方行政支援プロジェクト（終了）

注：面談先の詳細については巻末の添付資料2を参照。

#### 1.4 調査団員

本評価は、下記のメンバーによって実施された。

##### 評価主任

池上清子 国連人口基金（UNFPA）東京事務所長（ODA 評価有識者会議メンバー）

##### アドバイザー

村田俊一 関西学院大学教授 / 国連開発計画（UNDP）東京事務所長

##### 評価補助業務従事者

寺田幸弘 （財）国際開発センター 業務本部長・主任研究員

シーク美実 （財）国際開発センター 主任研究員

高杉真奈 （財）国際開発センター 研究員

現地調査には、上記メンバー、及びオブザーバーとして、外務省国際協力局国別開発協力第一課より川上盛徳事務官が参加した。

なお、本評価は評価主任ならびに ODA 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。