

第 1 章 評価の実施方針

1. 1. 評価の背景と目的

対人地雷は、全世界で 1 億 1,000 万個以上が埋設されていると推定されており、人道上看過できない問題であると同時に、被埋設国の復興と開発にとっても大きな障害となっている。このような対人地雷問題の深刻さや重要性に鑑み、我が国は、2003 年に改訂された ODA 大綱において、我が国 ODA の重点課題の一つとして「平和の構築」を掲げ、その中で、地雷除去支援を位置づけている。

対人地雷の問題に対する国際社会の取り組みは、国連や国際 NGO 等の活動により 1990 年代初頭より国際的な関心が急激に高まったことを受けて活発化し、その後、対人地雷禁止条約などの国際ルール策定や対人地雷除去・犠牲者支援分野において国際社会の取り組みが積極的に行われてきた。このような中、我が国は、対人地雷分野における我が国の基本政策として、1997 年 12 月の対人地雷禁止条約（オタワ条約）の署名式に際して「犠牲者ゼロ・プログラム」を発表した。同プログラムは、「犠牲者ゼロ」の早期実現のため、普遍的かつ実効的な条約の作成と地雷除去活動・犠牲者支援を車の両輪とするアプローチを打ち出しており、地雷除去活動・犠牲者支援については、我が国として 1998 年から 5 年間を目途に 100 億円程度の支援を行う旨の意図を表明した。また、我が国は、対人地雷除去を安全かつ迅速に進めるためには、地雷除去関連技術の研究・開発が重要であるとの認識の下、2000 年 7 月より関係省庁連絡会議を発足させ、同年 12 月、対人地雷除去のための新たな取組みを発表した。

その後、我が国は、カンボジアをはじめ被埋設国の対人地雷除去について国際機関、被埋設国政府、NGO 等を通じて積極的に支援してきた結果、当初の目標であった 100 億円の支援を 2002 年 10 月に達成した。我が国の援助はその後も継続しており、今後、より効果的かつ効率的な支援を行っていくため、これまでの取組みや実績をレビューすることが必要となっている。

このような背景を踏まえ、本件評価は、ODA 評価の一環として、我が国の対人地雷対策支援政策の評価を行うものである。すなわち、本件評価は、外務省の ODA 評価の形態のうち政策レベル評価として実施されるものであり、我が国の対人地雷除去・犠牲者支援の取組み（政策）について、この政策が如何なる目的を持ち、如何なる過程を経て策定・実施され、如何なる成果をあげてきたかを総合的かつ包括的に評価し、今後のより効果的・効率的な支援実施の参考とするための教訓・提言を得るとともに、評価結果を公表することで説明責任を果たすことを目的としている。

1. 2. 評価の対象

1. 2. 1. 評価対象となる政策

本件評価においては、我が国が 1997 年 12 月に対人地雷対策支援政策として発表した「犠牲者ゼロ・プログラム」とその下での一連の対人地雷対策支援案件を評価対象とした。1997 年 12 月、小渕外務大臣（当時）は、対人地雷禁止条約（オタワ条約）署名式に際して、「普遍的かつ実効的な条約の作成」と「地雷除去活動・犠牲者支援」を車の両輪とする包括的アプローチの重要性を唱え、これを「犠牲者ゼロ・プログラム」と命名した（これを広義の「犠牲者ゼロ・プログラム」と呼ぶ）。

これに対し、その後の外務省の公式文書等では、これらの車の両輪のうち後者の「地雷除去活動・犠牲者支援」のみを取り上げ「犠牲者ゼロ・プログラム」と呼んでいる場合が多い（これを狭義の「犠牲者ゼロ・プログラム」と呼ぶ）。本件評価においては、“対人地雷対策”に対する我が国の支援政策を評価対象とすることから、基本的にこの狭義の「犠牲者ゼロ・プログラム」を対象として評価を実施した。

1. 2. 2. 評価対象となる期間

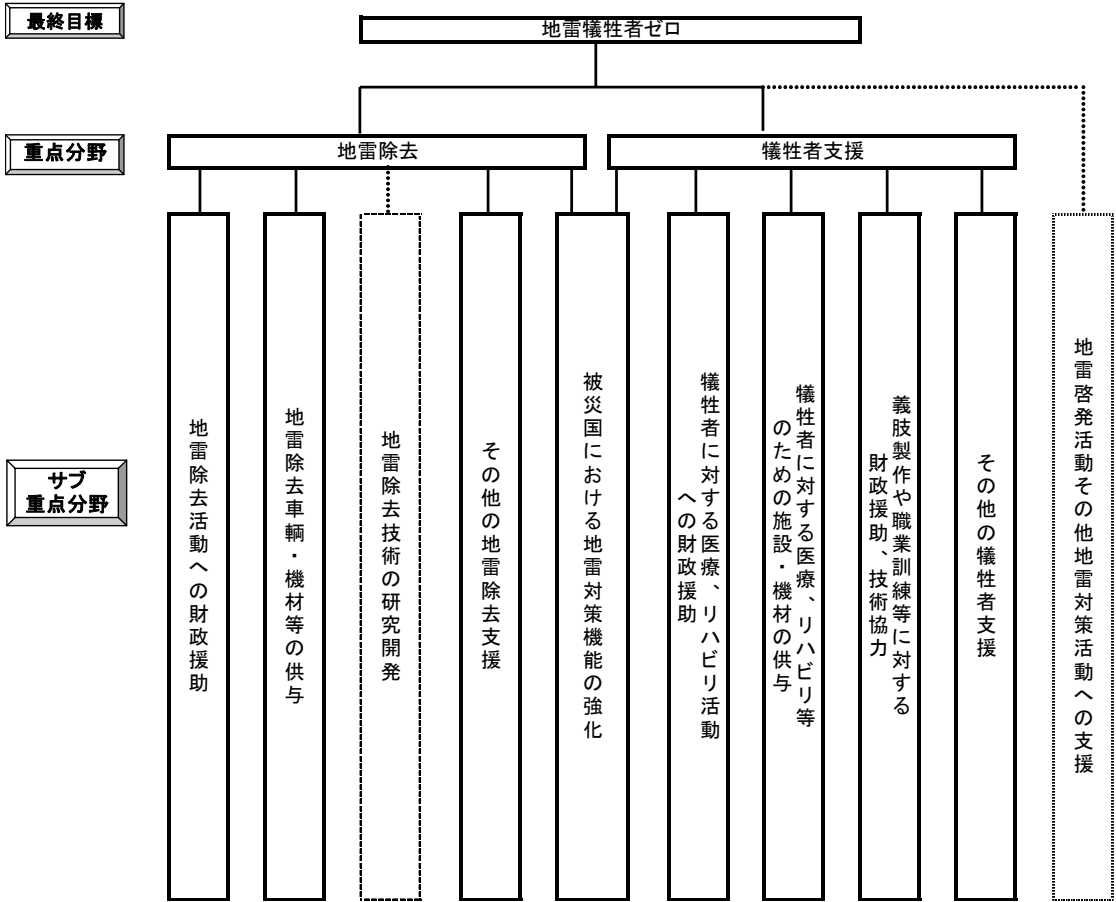
本件評価においては、1998 年 1 月以降 2004 年 3 月までに実施された対人地雷対策支援を対象とした。我が国政府は、「犠牲者ゼロ・プログラム」の下で、1997 年 12 月以降 5 年間で 100 億円を目標に支援を行うことを発表し、この目標は 1997 年 12 月以降 2002 年 10 月までに達成された。しかし、100 億円という目標はあくまでも一つの目安であり、我が国の対人地雷対策関連の支援はその後も継続していることから、あえて 2002 年までで評価対象期間を区切ることなく、1998 年 1 月以降 2003 年度以内までに実施された支援案件を全て評価の対象とした。

1. 2. 3. 評価対象の把握

本件評価における評価対象を明確化するため、「犠牲者ゼロ・プログラム」を目標、重点分野、サブ重点分野の 3 段階に分けて整理した目標体系図（図表 1-1）を作成した。この中で、地雷除去技術の研究開発については、当初「犠牲者ゼロ・プログラム」の下での支援項目としてあげられておらず、2000 年 12 月に「新たな取組」として打ち出された経緯があることから、図表中波線で表示した。また、地雷啓発活動については、「犠牲者ゼロ・プログラム」の二本柱である地雷除去と犠牲者支援のいずれにも分類されず¹、また「犠牲者ゼロ・プログラム」の構成分野として明示化されていなかったことから、同様に波線で表示した。

¹ 国連は、地雷対策（mine action）を、①地雷除去（mine clearance including survey, mapping, and marking）、②犠牲者支援（victim assistance）、③地雷啓発（mine awareness and risk reduction education）、④貯蔵地雷廃棄（destruction of stockpiled antipersonnel landmines）、⑤アドボカシー（advocacy to stigmatize the use of landmines and support a total ban on antipersonnel landmines）の 5 つに分類している。

図表 1-1 : 「犠牲者ゼロ・プログラム」の目標体系図



出所：外務省ホームページ等を元に作成

1. 3. 評価方法

1. 3. 1. 評価の枠組み

本件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²にならい、目的、プロセス、結果の3つの視点から評価の枠組み(図表 1・2 及び図表 1・3)を作成した。

(1) 目的

「目的」の視点においては、「犠牲者ゼロ・プログラム」の「妥当性」について、(イ)我が国上位政策との関係、及び、(ロ)地雷分野における国際社会の合意目標との関係において評価することとした。前者については、「犠牲者ゼロ・プログラム」の我が国外交の基本政策との関係における「妥当性」、及び、同プログラムの我が国経済協力政策との関係における「妥当性」について評価した。後者については、国連その他の国際フォーラムにおいて打ち出され、また、国際社会において掲げられている地雷分野及び開発分野における合意目標との関係における「犠牲者ゼロ・プログラム」の妥当性について評価した。

(2) プロセス

「プロセス」の視点からは、「適切性」と「効率性」の項目において、我が国の対人地雷対策支援政策について評価を行うこととした。具体的には、(イ)被援助・実施機関(現地政府・機関、国際機関、NGO 等)との連携・協議プロセスの適切性・効率性、(ロ)我が国政府内における支援決定・実施・評価プロセスの適切性・効率性、(ハ)他ドナーとの連携・協議プロセスの適切性・効率性の3つの側面から評価を行った。

(3) 結果

「結果」の視点からは、我が国の対人地雷対策支援の結果の有効性とインパクトを評価することとした。結果の有効性を測る指標としては、地雷除去活動については、除去作業によって利用可能となった土地面積や地雷犠牲者数を、犠牲者支援については、医療・リハビリ治療を受けた犠牲者数、提供された義肢数、職業訓練を受けた犠牲者数等を用いることとした。また、被埋設国の復興開発・経済発展に対するインパクトを確認する指標として、当該国の全体の GDP や、特に地雷除去によって使用可能な土地が拡大することによって生産性の向上が見込まれる農業セクターやインフラセクター等セクター別の GDP 等を用いることとした。

² 外務省ODA評価ガイドライン(2004年3月)。

図表 1-2：対人地雷対策支援政策の評価：評価の枠組み（その1）

評価対象：対人地雷対策支援政策		評価対象時期：1998年1月～2004年3月	
評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
目的	妥当性	- 我が国の上位政策との関係における「犠牲者ゼロ・プログラム」の妥当性 - 我が国外交の基本政策との関係における妥当性 - 我が国経済協力の基本政策（ODA 大綱、ODA 中期政策）との関係における妥当性 - 地雷分野における国際社会の合意目標との関係における「犠牲者ゼロ・プログラム」の妥当性 - 対人地雷に関する国際条約との関係における妥当性 - 人間の安全保障の概念との関係における妥当性 - 国連ミレニアム宣言及びミレニアム目標との関係における妥当性	◆ 文献調査 - 日本国憲法 - 閣議決定「政府開発援助大綱」平成 4 年 6 月 30 日 - 閣議決定「政府開発援助大綱」平成 15 年 8 月 29 日 - 閣議決定「政府開発援助中期政策」平成 11 年 8 月 - 閣議決定「政府開発援助中期政策」平成 17 年 2 月 - 対人地雷禁止条約（オタワ条約） - 特定通常兵器使用禁止・制限条約（CCW）改正議定書Ⅱ - 国連総会決議 - 国連人間の安全保障報告書 - 国連ミレニアム宣言 - 国連ミレニアム開発目標 - その他国際会議等における共同声明、議長声明等 ◆ インタビュー：外務省関係局課
プロセス	適切性・効率性	- 被援助・実施機関（現地政府・機関、国際機関、NGO 等）との連携・協議プロセスの適切性・効率性 - 被援助・実施機関の適切性 - 被援助・実施機関との協議の頻度及び内容の適切性 - 被援助・実施機関のニーズに対する我が国の政策・スキームの適切性 - 我が国政府内における支援決定・実施・評価プロセスの適切性・効率性 - 我が国政府内における支援の優先付け・案件間の調整プロセスの適切性 - 我が国政府による案件の実施監理、事後評価の適切性 - 他ドナーとの連携・協議プロセスの適切性・効率性 - 連携・協議プロセスの頻度及び内容の適切性 - 連携・協議プロセスの効率性	◆ 文献調査 - 我が国と被援助・実施機関（国、国際機関、NGO 等）との協議記録等 ◆ インタビュー - 国内：外務省関係局課、国内企業 - 現地調査：現地政府・機関、国際機関、NGO 等

図表 1-3：対人地雷対策支援政策の評価：評価の枠組み（その2）

評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
結果	有効性	・ インプット及びアウトプットの確認 - インプット：援助額 - アウトプット：地雷除去関連施設・機材数、地雷撤去部隊・要員数、犠牲者支援医療・リハビリ施設・機材数、医療関係者数、など ・ 結果の有効性 - 地雷犠牲者数 - 地雷除去によって新規利用可能となった土地面積規模 - 医療・リハビリ支援を受けた地雷犠牲者数 - 提供された義肢、車椅子等の数 - 職業訓練を受けた犠牲者数	◆ 文献調査 ・ 外務省資料（援助額、内容、成果等が分かるもの） ・ International Campaign to Ban Landmines (ICBL) <i>Landmine Monitor Report</i>（1999年～2003年各年版）他 ・ Cambodian Mine Action Centre (CMAC) <i>Annual Report</i>, <i>Quarterly Report</i> 他 ・ United Nations Mine Action Services (UNMAS) <i>Landmine Survivors and Victims News Letters</i> 他 ・ International Committee of the Red Cross (ICRC) <i>Annual Report</i> 他 ・ UN E-mine: The Electronic Mine Information Network (www.mineaction.org) ◆ インタビュー ・ 国内：外務省関係局課 ・ 現地調査：現地機関、現地政府、国際機関等他ドナー、NGO等
	インパクト	・ 被埋設国の復興開発・経済発展全般へのインパクト - 被埋設国の GNI、GDP その他の経済指標 - 被埋設国のセクター（地雷除去により生産性向上が期待されるセクター）別生産高	◆ 文献調査 ・ CMAC <i>Annual Report</i>, <i>Quarterly Report</i> 他 ・ JICA「カンボジア国別援助研究会報告書」（2001年10月） ・ カンボジア政府発表統計資料 など ◆ インタビュー ・ 現地調査：現地機関、現地政府、国際機関等他ドナー、NGO等

1. 3. 2. 評価調査の実施手順

本件調査は、①国内における文献調査、②国内におけるインタビュー及びアンケート調査、③現地におけるインタビュー及びアンケート調査、によって実施された。なお、本件評価にかかる調査及び報告書作成のための期間は、2004年8月から2005年3月までであった。

- 1) 国内調査：評価枠組みの確定、文献調査、インタビュー調査
- 2) カンボジア現地調査（2004年10月上旬³）：インタビュー調査、アンケート回収
- 3) 国内調査：現地調査結果分析、情報整理、カンボジア現地アンケート回収及び追加資料収集（現地コンサルタントが実施）、報告書作成

写真 1：現地調査の様子



左上から時計回りに、①CMAC 本部におけるプレゼンテーションの様様、②我が国 NGO に対するインタビューの様様、③国際機関に対するインタビューの様様、④バタンバン州の地雷源における CMAC 地雷除去部隊によるブリーフィングの様様（現地調査団撮影）

³ 現地調査日程及び訪問先については巻末添付資料 2 参照。

1. 3. 3. 評価の制約

本件評価実施にあたり直面した制約は主として次の点であった。

(1) 現地調査の制約

本件評価は我が国が全世界を対象にして実施した対人地雷対策支援の評価を行うことを目的としている。したがって、本来であれば、我が国が対人地雷対策支援を実施した全ての地域及び国について現地出張等を通じて現地レベルでの情報収集を行うことが望ましかった。しかし、本件評価事業の時間的・予算的制約から、今回は、カンボジアのみに絞って現地調査の対象にした。

カンボジアは、アフガニスタンと並び対人地雷対策分野における我が国の最大の援助対象国であり、一般プロジェクト無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、国際機関を通じた支援から技術協力に至るまで多岐にわたる援助を実施してきているため、我が国の本分野における援助を評価するためのサンプル国としては最適であり、当該サンプルのみからであっても、我が国の援助の実態や問題点を十分に把握できたものと考えている。しかし、対人地雷問題は、地域や国によって問題の状況や性質が異なるのも事実であり、今回の評価ではそういった地域や国特有の問題をカバーすることはできなかったことに留意する必要がある。また、カンボジアでは見られなかった問題が他国においては発生している可能性もあり、本件評価においては、他国における問題を含めて網羅的に評価を行うことができなかったことにも留意する必要がある。

(2) 地雷関連データの制約

本件評価においては、地雷対策支援の結果を評価する指標として、地雷除去については、地雷によって利用可能となった土地面積や犠牲者数を、犠牲者支援については、医療サービスを受けた犠牲者数、提供された義肢・車椅子等の数、職業訓練等を受けた犠牲者の数、を用いることとした。

しかし、地雷関連データについては、最も基本的な情報であると思われる地雷犠牲者数についてさえ、多くの被埋設国において複数年にわたるデータが収集・蓄積・管理されていないような状況である。また、地雷除去数、地雷除去活動によって利用可能となった土地面積等の地雷除去に関わるデータについては、国際 NGO 等の地雷除去活動に関わる NGO が個別に把握してはいても、それぞれの国全体における実績が把握され、データとして収集・管理されている国は、カンボジア、アフガニスタン等の限られた国しかなかった。同様に、犠牲者支援に関連する指標についても、ほとんどの国において国全体としての統計が整備されていなかった。

（３）地雷対策活動の経済効果測定手法の制約

対人地雷対策支援は、人道的な理由に加えて、開発の障害を取り除くという観点からも重要である。すなわち、地雷対策支援を行う背景には、当該国や地域の開発・経済発展を促すという目的がある。したがって、本件評価においては、対人地雷対策支援のインパクトとして、我が国の同分野における支援が被援助国の経済発展に如何なるインパクトを与えたのかを評価することを試みた。しかしながら、地雷対策支援の成果と当該国の経済社会の発展状況を比較し、ある程度の連関を推測することはできても、両者の直接的な関連性や具体的な影響の程度を把握する手法は確立しておらず、そのような評価を十分に行うことは困難であった。

1. 4. 評価実施体制等

本件評価は、外務省の委託により ODA 評価有識者会議によって行われた。本件評価に必要な調査は、ODA 評価有識者会議のメンバー1 名を評価主任として、以下の体制により実施された。

今里 義和 東京新聞／中日新聞 論説委員（ODA 評価有識者会議メンバー）
古田 勝久 東京電機大学 教授

石里 宏 (株)三菱総合研究所 海外事業推進センター シニアコンサルタント
宇佐美 暁 (株)三菱総合研究所 海外事業推進センター 主任研究員
山本 誠司 (株)三菱総合研究所 科学技術研究ユニット 主任研究員
水田 慎一 (株)三菱総合研究所 海外事業推進センター 研究員

また、本件評価調査実施にあたっては、以下の外務省関係局・課、国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）の関係部・室の協力を得た。

外務省：大臣官房国際社会協力部人道支援室、同部政策課（国際機関人事センター）、総合外交政策局軍縮不拡散・科学部通常兵器室、アジア大洋州局南東アジア第一課、中南米局中米課、同局南米カリブ課、欧州局中・東欧課、中東アフリカ局中東第二課、中東アフリカ局アフリカ審議官組織アフリカ第二課、経済協力局関係課（開発計画課、国別開発協力第一課、民間援助支援室、技術協力課、無償資金協力課）

JICA：企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム、同部平和構築支援室、アジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム

JBIC：プロジェクト開発部開発事業評価室

更に、カンボジア現地調査実施にあたっては、在カンボジア日本大使館及び JICA 事務所の協力を得た。