

第1章 評価の目的と実施方法

1.1 評価の背景

政府開発援助(ODA)は、わが国の国際貢献の主要な柱の一つであり、その規模は総額で世界のトップクラスを維持している。しかし近年、国際的にも国内的にもその効率的・効果的な実施が問われており、アカウントビリティの観点から ODA の評価の重要性が高まっている。また、2002 年 4 月に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」により、ODA もその評価対象に組み込まれ、政策的な観点からの評価（政策レベルの評価）の一層の充実が求められている。

わが国にとってカンボジアは、二国間 ODA 供与額で第 12 位の受取り国である(2004 年度、支出純額ベース)。一方、カンボジアにとってわが国は、カンボジアの復興開発が始まった 1992 年より最大の ODA 供与国となっている。わが国は 2002 年 2 月、カンボジアに対する援助の枠組みとして「国別援助計画」を作成した。しかし、今後同国に対してより効果的・効率的な支援を行っていくためには、これまでの対カンボジア援助の取り組みおよび実績をレビューすることが求められている。

1.2 評価の目的

本評価は、中間評価としての位置づけであり、わが国の対カンボジア援助政策全般をレビューし、国別援助計画の見直しや今後のより効果的・効率的な ODA 政策の実施に向けた提言を行うことを目的とする。また、調査結果を公表し説明責任を果たし、カンボジアにおけるわが国の ODA に関する国民の理解を促進することも目的とする。

1.3 評価の対象・対象期間

評価の対象は、2002 年 2 月に策定されたわが国の「カンボジア国別援助計画」である。同計画の「目的・意義」が妥当であったか、目指すべき方向性は適切であったか、これまでどのような「結果」を出し、どの程度有効であったか、そして、同計画を策定・実施した「プロセス」は適切であったか、という 3 つのポイントを切り口に総合的かつ包括的に検証する。評価の対象期間は、同計画が策定された 2002 年から 2005 年 8 月までとするが、必要に応じてそれ以前および以降の社会・経済状況や援助政策にも適宜言及する。

また、カンボジアは、第 7 回 CG 会合（2004 年 12 月）を機に、政府・ドナーによる主要 18 セクターにおいてテクニカル・ワーキンググループ（TWG）と各 TWG 間を調整・モニタリングする政府・ドナー間調整委員会（GDCC）ができ、新たな援助協調の枠組みが

整いつつある。カンボジア自体も経済開発協力機構開発援助委員会（OECD-DAC）の調和化のパイロット国として援助協調に積極的な姿勢を示しており、今後のわが国の援助政策に反映すべく、同国における援助協調の実態も評価の重要な部分を占める。

1.4 評価の方法・評価の枠組み

評価の視点は、最新の「ODA 評価ガイドライン」¹に準拠し、政策の①「目的」、②「結果」、③「プロセス」という3つの視点から総合的・包括的に評価を行う。この3つの視点を検証するための項目として、政策の目的に関しては「妥当性」、結果には「有効性」、プロセスには「適切性」の観点から定量的および定性的に分析する。具体的には、表 1.1 の評価の枠組みに従って実施する。

（1）政策の目的の妥当性

わが国の国別援助計画の目標体系図を策定した上、以下の政策、課題などと比較しながら評価する。

- ①わが国の上位政策である新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策との整合性
- ②カンボジアのニーズ、政策の優先度との整合性
- ③他ドナーの援助政策との比較
- ④カンボジアを取り巻く地域協力との整合性

（2）政策の結果の有効性

結果については、国別援助計画の有効性およびインパクトを評価する。有効性に関しては、カンボジアにおける中長期目標の観点からマクロ目標レベルと援助プロジェクトレベルの間に位置する各重要分野レベルに設定された指標の動向と、わが国および他ドナーの援助の実績を検証し、日本のカンボジアの開発への貢献を確認する。インパクトについては、わが国とカンボジアの二国間関係への影響（わが国の援助の認知度）、カンボジア支援におけるわが国の国際的地位および援助協調におけるわが国の役割について検証する。

（3）政策のプロセスの適切性

政策の「目的の妥当性」や「結果の有効性」を確保するような適切なプロセスが取られていたかを検証する。具体的には、①援助計画策定過程の適切性と効率性、②援助計画実施過程の適切性と効率性について以下の項目について評価を実施する。

¹ 「ODA 評価ガイドライン」第2版、外務省経済協力局開発計画課、2005年5月。

- ① 援助計画策定過程の適切性と効率性
 - (i) 国別援助計画が適切な体制の下で策定されていたか、フローチャートを作成しながら検証。
 - (ii) カンボジアのニーズの把握、反映過程の検証
- ② 援助計画実施過程の適切性と効率性
 - (i) 日本側援助実施機関の援助方針・案件形成への反映プロセスの検証
 - (ii) 援助スキーム間の連携
 - (iii) 他ドナーとの連携および援助協調への取組み
 - (iv) NGO との連携

1.5 調査の方法・手順

2005年8月から2006年2月までを調査期間とし、以下の手順で実施した。国内および現地調査における訪問・面談先は表1.2のとおりである。また、プロジェクト視察先は表1.3のとおりである。

- (1) 国内調査 I : 評価分析の枠組み作成、資料収集・分析、国内関係機関での聴き取り調査等
- (2) アンケート調査 : カンボジアにおけるローカル・国際 NGO に対するアンケート調査を実施
- (3) 現地調査 : 2006年1月23日～2月9日実施。カンボジアおよび日本の関係機関からの聴き取り調査、関係プロジェクトの視察、データ収集。現地調査の日程は、表1.4のとおり。
- (4) 国内調査 II : 情報整理、結果分析、報告書作成

1.6 調査体制

本調査は、評価主任の指導の下、監修者、外務省、評価業務従事者を含む関係者を交えた協議により、評価の実施方法（評価の枠組み）を確定し、それに従って評価調査を行い、報告書にまとめた。なお、本調査の構成団員は以下のとおりである。

評価主任

橋本ヒロ子 外務省 ODA 評価有識者会議メンバー
十文字学園女子大学社会情報学部長

評価監修者

廣畑 伸雄 日本政策投資銀行国際協力部課長
天川 直子 アジア経済研究所地域研究センター東南アジア II 研究グループ長

評価業務従事者

湊 直信 財団法人 国際開発高等教育機構 (FASID) 国際開発研究センター
所長代行
渡邊 恵子 財団法人 国際開発高等教育機構 (FASID) 国際開発研究センター主任
野本 綾子 財団法人 国際開発高等教育機構 (FASID) 事業部主任

なお、現地調査には上記メンバーである橋本主任、廣畑監修者、業務従事者より渡邊、野本の他に、オブザーバーとして外務省経済協力局開発計画課土屋直樹外務事務官が同行した。

表 1.1 評価の枠組み

評価対象:カンボジア国別援助計画		評価対象時期:2002年~2005年		
評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報源	情報収集先
I.目的	妥当性	1.わが国の上位政策との整合性	①新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策	外務省
			②外務省関係者の聴き取り	外務省
		2.カンボジアの開発ニーズ、政策の優先度との整合性	①カンボジア 国家 開発 計画 (NPRS、SEDPII、NSDP、Rectangular Strategy)、	カンボジア政府(計画省、経済財務省等)
			②CG 会合でのモニタリング指標(各 TWG のベンチマーク)	外務省・大使館・CDC
			③カンボジア政府との政策対話記録	外務省・大使館 JICA・JBIC カンボジア政府
			④外務省・カンボジア政府への聴き取り	同上
		3.他ドナーの援助政策との比較・整合性	①他ドナーの対カンボジア援助方針(世銀、ADB、米国等)	他ドナー
			②他ドナーへの聴き取り	同上
		4.メコン地域開発政策との整合性	①メコン地域政策に関する政策、動向	外務省
			②他ドナーへの聴き取り	ADB、他ドナー
II.結果	有効性	1.対カンボジア援助政策のロジックモデルの論理性や目標設定・指標の検証	①外務省・大使館 JICA・JBIC の聴き取り	外務省・大使館 JICA・JBIC
			②カンボジア開発計画等とのすり合わせ	カンボジア国家開発計画 策定機関
		2.重点分野(中間目標)別の援助プログラム実績(インプット・アクティビティ・アウトプット・アウトカム)の達成度、最終目標への達成度・貢献度	①援助実績およびマクロ経済・社会指標数値の推移	カンボジア政府機関 外務省・大使館 他ドナー
			②ミレニアム開発目標の進捗状況	
		3.国別援助計画の留意点 ⇒ジェンダー ⇒経済スキームの有機的連携による相乗効果 ⇒NGO との連携による効果	①外務省・大使館・JICA・JBIC の聴き取り	外務省・大使館 JICA JBIC
			②NGO の聴き取り	NGO
		4.外部要因による影響	①カンボジア政府の開発予算や他ドナーによる実施実績等	カンボジア政府機関 他ドナー 外務省・大使館

評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報源	情報収集先
	インパクト	1.日本・カンボジアの二国間関係への影響 ⇒カンボジア国内のわが国の支援の認知度	外務省・大使館の聴き取り	外務省・大使館
		2.国際社会の中でわが国 ODA がカンボジアの開発において果たした役割 ⇒他ドナーのわが国 ODA の認識	外務省・大使館、カンボジア関係機関、民間セクター、他ドナー、NGO の聴き取り	外務省・大使館 カンボジア関係機関 民間セクター 他ドナー NGO
Ⅲ.プロセス	策定および実施プロセスの適切性、効率性	1.カンボジア国別援助計画の策定プロセスの適切性	①対カンボジア国別援助計画の策定に関するメモ・議事録など	外務省・大使館 カンボジア政府
			②外務省・大使館・実施機関の現在の担当者聴き取り	同上
			③カンボジアの実施機関等に対する聴き取り	同上
		2.カンボジア側の開発ニーズの把握プロセスの適切性	①外務省・大使館、カンボジア実施機関の聴き取り	外務省・大使館 カンボジア政府
			②政策協議の議事録	同上
		3.カンボジア援助実施プロセスの適切性・効率性 ⇒実施機関の援助方針・案件形成への反映・プロセス ⇒援助スキーム間の連携 ⇒NGO との連携	①外務省・大使館・JICA ・JBIC の聴き取り	外務省・大使館 JICA・JBIC
			②JICA・JBIC 国別援助方針等	同上
			③NGO の聴き取り	NGO
		4.援助協調への取り組み、進行程度	①外務省・大使館・JICA・JBIC の聴き取り	外務省・大使館 JICA・JBIC
			②他ドナー聴き取り	他ドナー
③CG 会合、セクター別 Technical Working Group 記録	外務省・大使館 カンボジア政府 他ドナー			

表 1.2 現地調査訪問先および面談先

	訪問先	面談者
日本政府機関	在カンボジア日本大使館	地神参事官、高久書記官、作田書記官、森川専門調査員
	JICAカンボジア事務所	力石所長、三次次長、三宅職員、林企画調査員
	JBICバンコク駐在員事務所	宮尾次席、斉藤専門調査員
カンボジア政府機関	計画省(MOP)	H.E. Mr. Ou Orhat; H.E. Mr. TO Gary; H.E. Mr. Ouk Chay(SS) 他10名
	経済財務省(MEF)	H.E. Mr. Keat Chhon, Senior Minister, MEF; Mr. You Phirum Deputy Director of Investment &Cooperation Department, MEF; Ms. Hen Soken, Director, Dept of Bilateral of Coordination with Japan AP and American CDC
	カンボジア開発評議会(CDC)	H.E. Mr. Leaph Vann Den, Dep. SG.; Ms. Hen Soken, Director, Dept of Bilateral of Coordination with Japan AP and American CDC
	公共事業・運輸省(MPWT)	H.E. Mr. Tram IV Tek, Secretary of State; Mr. Tauch Chankosal, USS; Mr. Chhin Kon Hean, DG
	シハヌークヴィル港湾公社	H.E. Mr. Lou Kim Chhun, Chairman; H.E. Mr. Ma Sun Hout DDG; Dr. Or Sophanary
	司法省(MOJ)	H.E. Mr. Ang Vong Vathana, Minister; H.E. Mr. Y Dan, Secretary of State; H.E. Mr. Neou Kassie, justice Secretary of State
	農林水産省(MAFF)	Mr. Tout Saravuth, Director, International Cooperation Department; Mr. Sun Hean,DD,International Cooperation Department; Mr. Chay Sakun,DD,Department of Statistics and planning 他6名
	水資源気象省(MWRM)	H.E. Mr. Veng Sakhong, SS; Mr. Pich Veasna, Director, Planning and International Coop. Dept.
	農村開発省(MRD)	Dr. Mao Sary, Director, RWS; Dr.Chea Samnang, Director, RHC
	保健省(MOH)	H.E. Mr. Eng Huot, SoS; Dr. Mao Taing Eang(TB); Dr. Sann Chan Soueng (EPI)
	教育・青少年・スポーツ省(MEYS)	H.E. Mr. Im Sethy, SS; Mr. Oum Hoeung 他4名
	鉱工業エネルギー省本省(MIME)	Mr. Victor Zona, Director (energy); Mr. Yim Noson,DDG,EDC; Mr. Meng Sakthira, Dorector (WS)
	シエムリアップ県MIME	Mr. Thlauk Sina, Director, Department of Industry Mines and Energy Siem Reap, MIME
	女性省(MOWA) (社会・ジェンダー政策立案・制度 強化支援計画(技協))	H.E. Dr. Ing Kantha Phavi, Minister; Mr. Chan Sorey (SS, JICA project, Health and Planning); Mr. Sy Define (Under Secretary of State), Ms. Keth Sam Ath; 濱野JICA専門家、他

	面談先	面談者
カンボジア政府機関	商業省 (MOC)	Mr. Sop Ra, Deputy Director General on Technical Affairs; Mr. Thon Virak, Deputy Director of Foreign Trade Department
	郵便省	H.E. Mr. Lar Narath (Secretary of State); Mr. Touch Heng (Director General); 山下JICA専門家
	観光省	H.E Mr. Lay Prohas, Minister; H.E Princess Rattana-Devi Norodom, Vice Minister; H.E Khov Sang Ek, Under Secretary; Mr. Kousoum Saroeuth, Director General of Tourism; 他
	文化芸術省	H.H. Prince Sisowath Panara Sirivuth, Minister; 他
JICA 専門家 および関係者	JICA派遣専門家 (CDC)	西岡専門家
	JICA派遣専門家 (関税)	嶋田専門家、佐野専門家
	JICA派遣専門家 (統計)	高橋専門家、井上氏 (コンサルタント)
	JICA専門家+コンサルタント	角野専門家、並木氏 (PCI)
	JICA専門家+コンサルタント	中澤専門家、毛見氏 (NJS)
	カンボジア日本協力センター (CJCC) オム ラヴィCJCC所長、中村CJCC日本側所長	
他ドナー機関	ADB	Mr. Shyam Bajpai, Country Director
	世界銀行 (WB)	Ms. Nisha Agrawal, Country Manager
	UNDP	Ms. Sukhjagalmāa Dugwrsuren, Team Leader; Ms. Yoko Konishi, Governance (JPO) 他
	AUSAID	Ms. Kathryn Ellion, 2nd Sec, Dev't Cooperation; Mr. Stephen Close, Senior Program Officer
	DFID	Ms. Elizabeth Smith, Head of Office and Health Advisor
	USAID	Mrs. Mary Pamela Foster, Program Office, USAID
	フランス大使館	Mr. Richard Mouthuy, Attache de Cooperation; Mr. Lucien Bruneu, Charge de mission, Service de Cooperation et d' Action Culturelle
NGO関係	日系NGO訪問	11組織 (13名) の日系NGO参加
	CCC (NGO)	Ms. Carol Strickier, Executive Director; Mr. In Samrithy, NGO Liaison Coordinator
	NGO Forum	Mr. Chhith Sam Ath, Executive Director; Ms. Kol Leakhana, Resettlement Programme Officer
タイ政府機関	近隣諸国経済開発機関 (NEDA)	Mr. Phasina, Vice President; Mr. Teerasak, Vice President

表 1.3 プロジェクト視察先リスト

案件名	スキーム	場所
シアマリアップ上水道整備計画	無償	シアマリアップ
水道事業人材育成プロジェクト	技協	
プノンペン市小学校建設計画 (Baktouk小学校)	無償	プノンペン
きずな橋	無償	コンポンチャム
日本・カンボジア人材開発センター建設計画	無償	プノンペン
日本人材開発センタープロジェクト	技協	
社会・ジェンダー政策立案・制度強化支援計画	技協	プノンペン
シハヌークヴィル港緊急拡張計画	有償	シハヌークヴィル
個別専門家派遣（港湾局）	技協	

表 1.4 現地調査日程

- ① 橋本ヒロ子(評価主任): 2006/2/5-2/10 ④ 渡邊恵子(コンサルタント): 2006/1/22-2/8
 ② 廣畑伸雄(監修者): 2006/2/5-2/10 ⑤ 野本綾子(コンサルタント): 2006/1/23-2/4
 ③ 土屋直毅(外務省): 2006/2/5-2/10

日順	月日	曜日	時間	訪問者	行程
1	1月22日	日			東京発
2	1月23日	月	1000	④	近隣諸国経済開発機関(NEDA)訪問
			1400	④	JBICバンコク駐在員事務所訪問
3	1月24日	火			移動:バンコク⇒プノンペン
			1430	④⑤	JICAカンボジア事務所訪問
			1630	④⑤	在カンボジア日本大使館訪問
4	1月25日	水	0830	④⑤	JICA派遣専門家(CDC)
			1500	④⑤	計画省(MOP)訪問
			1700	④⑤	JICA派遣専門家(関税)
5	1月26日	木	0900	④⑤	公共事業・運輸省(MPWT)訪問
			1400	④⑤	JICA派遣専門家(NIS)
				④⑤	移動:プノンペン⇒シハヌークヴィル
6	1月27日	金			プロジェクト視察【有償】シハヌークヴィル港緊急拡張計画
			1130	④⑤	JICA専門家+コンサルタント(PCI)との面談
			1230	④⑤	プロジェクト視察
			1300	④⑤	エイズ講習見学
			1430	④⑤	シハヌークヴィル港湾公社との面談
				移動:シハヌークヴィル⇒プノンペン	
7	1月28日	土	1400	④⑤	日系NGO訪問
8	1月29日	日		④⑤	移動:プノンペン⇒シアマリアップ
9	1月30日	月			プロジェクト視察【無償】シアマリアップ上水道整備計画
			0900	④⑤	JICA専門家+コンサルタント(NJS)との面談
			1030	④⑤	プロジェクトサイト視察
			1500	④⑤	MIME(シエムリアップ)との面談
				④⑤	移動:シアマリアップ⇒プノンペン
10	1月31日	火	0900	④⑤	保健省(MOH)訪問
			1500	④⑤	鉱工業エネルギー省(MIME)訪問
11	2月1日	水	0830	④⑤	USAID訪問
			1000	④⑤	農林水産省(MAFF)訪問
			1430	④⑤	教育・青少年・スポーツ省(MEYS)訪問 プロジェクト視察【無償】プノンペン市小学校建設無償 (Baktouk小学校)
			1630	④⑤	水資源気象省(MWRM)訪問
12	2月2日	木	0900	④	UNDP訪問
			1130	④	AUSAID訪問
			1430	④	ADB訪問
			1800	④	フランス大使館訪問
13	2月3日	金	0800	④	農村開発省訪問(MRD: Rural Water Supply)
			1000	④	CCC(NGO)訪問
			1400	④	NGO Forum訪問

日順	月日	曜日	時間	訪問者	行程
14	2月4日	土			資料整理
15	2月5日	日	1100	④	留学生と懇親会
			1915		評価主任・アドバイザー到着
				④	評価主任・アドバイザーへのDebriefing
16	2月6日	月	0815	①②③④	JICA訪問
			0945	①②③④	在カンボジア大使館訪問(経済協力班)
			1500	①②③④	世界銀行(WB)訪問
			1630	①②③④	カンボジア日本協力センター訪問
17	2月7日	火		①③	プロジェクト視察【無償】きずな橋
			0830	④	パートナーシップTWGオブザーバー参加
			1430	①②③④	司法省(MOJ)訪問
			1600	①②③④	経済財務省(MEF)訪問
18	2月8日	水	0830	①②③	女性省(MOW)訪問(JICA派遣専門家との面談含む) プロジェクト視察: 【技協】社会・ジェンダー政策立案・制度強化支援計画
			1100	①②③	DFID訪問
			1430	①②③	CDC訪問
			1600	①②③	商業省(MOC)訪問
19	2月9日	木	0900	①②③	郵電省訪問
			1030	①②③	文化芸術省訪問
			1500	①②③	観光省訪問
				①②③	在カンボジア日本大使館訪問(debriefing)
			2025	①②③	移動
20	2月10日	金		①②③	東京着