

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

1959年のキューバ革命以降、フィデル・カストロ国家評議会議長が50年近くにわたり国家元首を務めてきたが、2008年2月、弟のラウル・カストロが政権を受け継いだ。就任後、ラウル・カストロ議長は規制緩和を進めるなど経済改革に取り組んでおり、2011年4月に開催された第6回共産党大会でも、市場主義経済の導入を一部含む「経済・社会政策指針」(全317項目)が承認・採択された。一方、政治的には、社会主義体制を変更する兆しはこれまでのところ見られない。

社会経済の現況としては、革命政権成立後、社会主義国として教育・医療・福祉制度を充実させるなど社会的公正を追求してきた。しかしながら、ソ連・東欧社会主義圏の崩壊、2008年以降の3回のハリケーンの襲来や世界経済の低迷などにより、厳しい状況が続いている。中長期的には、ベネズエラや中国との関係強化による経済の一時的な回復があるものの、一次産品であるニッケルに依存する脆弱な経済基盤強化のための国内産業の効率化、多角化が課題であり、観光、対外医療サービスの推進にも力を入れている。また、農産物の自給率が低く、近年の国際食糧価格の高騰に大きな影響を受けており、食糧増産・生産力向上を通じた自給率向上は喫緊の課題となっている。

日本との外交関係は、1929年に両国間が外交関係を樹立して以来、キューバ革命(1959年)、米国との国交断絶(1961年)、EUによるキューバの大量政治犯逮捕に係る制裁(2003～2008年)などに影響を受けることなく、安定的な二国間関係を維持してきた。対キューバODAについては、様々な要因から投入量は限られていたが、政治的要因に左右されることなく安定的に継続されてきた。その結果、日本は、キューバにとって政治的要素を排した信頼関係を築くことのできる友好国となっている。また、2014年は日本人が初めてキューバを訪れてから400周年となる節目の年であり、移住日系人(1世～5世にわたる約1,100人。1998年に移住100周年を迎えている)を始めとした在留邦人のみならずキューバ政府側でも、日本とキューバ間における外交関係の強化を図ることが期待されている。

本評価は、このようなODA及び外交の状況を踏まえ、以下の目的をもって実施された。

- 日本の対キューバODA政策を全般的に評価し、今後のODA政策の立案や実施のための教訓や提言を得ること。
- 評価結果を公表することで国民への説明を果たすとともに、キューバ政府や他ドナーに同結果をフィードバックすることで、ODAの広報に役立て、さらには評価を通じたODAの改善や見える化の促進に寄与すること。
- 日本の「ODAのあり方に関する検討(2010年6月)」に基づき、本評価を通じたODA改善やODA「見える化」の促進に寄与すること。

2-2 評価の対象

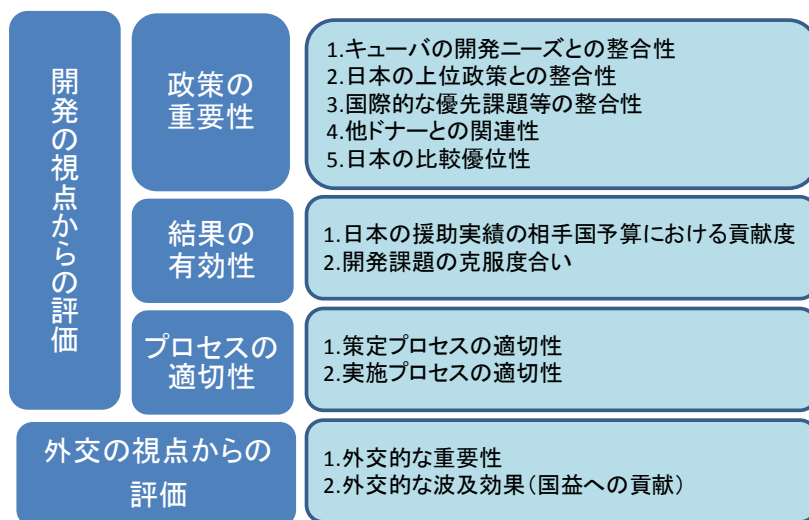
本評価は、日本のキューバに対する支援に関する政策全般を評価の対象とする。これまでのところ対キューバ国別援助計画は策定されていない。よって、本評価に当たっては、外務省「ODA 評価ガイドライン第 7 版(2012 年 4 月)」にのっとり、評価対象国の現状と課題を整理した上で、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」(以上、開発の視点からの評価)、「外交の視点からの評価」の 4 つの視点から、援助政策全般(特に協力の意義、基本方針、また協力重点分野である環境と農業(食糧増産)分野の協力を中心)について評価した。

評価対象期間は、外務省のプロジェクト確認調査団が派遣された 2000 年以降を中心とし、基本的には 2001 年度以降に開始された協力事業を対象とした。

2-3 評価の実施方法

「政策の妥当性」については、評価対象となる政策やプログラムが日本の上位政策や被援助国のニーズに合致しているか、「結果の有効性」は、当初予定された目的が達成されているか、「プロセスの適切性」では、プログラムの妥当性や有効性が確保されるようなプロセスが取られていたかを検証した。また「外交の視点からの評価」では、外交的な重要性と外交的な波及効果(国益への貢献)について定性的に評価した。なお、評価対象である援助実績が極めて限定的であったことから、評価結果のレーティングについては行わないこととした。

図 2-1 本評価の枠組み概念図



出所:外務省「ODA 評価ガイドライン第 7 版(2012 年 4 月)」に基づいて評価チーム作成。

2-3-1 評価の分析方法と枠組み

1 政策目標の整理

これまでのところ対キューバ国別援助方針(計画)は策定されていないことから、本評価の対象範囲を明示するため、過去 10 年間における対キューバ支援の整理を行った。この整理を踏まえ、日本の対キューバ協力実績リスト(添付資料 3)及び日本の対キューバ協力実績分類リスト(添付資料 4)を作成するとともに、協力重点分野の確認を行った。

2 政策の妥当性

日本の対キューバ援助政策の妥当性に関しては、対キューバ援助政策と事業実績(第 4 章図 4-1)を作成し、下記 3 つの視点を考慮しつつ評価した。

- ODA 大綱を上位目標として評価する。その際、国別援助方針(計画)は未策定のため、国別データブックの「キューバに対する ODA の意義」・「基本方針」を対キューバ援助政策として評価の対象とする。なお、外交的背景から援助量が限定的である点を考慮する。
- キューバの開発政策との整合性の評価は、党大会資料などキューバ政府文書及び外務省(MINREX: Ministerio de Relaciones Exteriores)や MINCEX など中央省庁からの聴取情報を活用する。
- 緊急援助と文化無償は外交面での貢献度が高いと考えられることから、事業実績分類リストに位置づけ、評価の対象とするが、緊急援助については、人道的な協力という性格を有することから、開発の視点に基づく政策の妥当性は評価しない。

3 結果の有効性

日本の対キューバ援助政策及び協力活動の結果、設定された目標及び協力重点分野の達成度について、日本の協力目標及び各協力重点分野における関連指標の特定・把握と日本の協力による投入及び成果を整理し、下記に留意して分析を行った。

- 対キューバ援助政策において、協力重点分野の目標・指標・目標値が設定されていなかった。
- 改善状況を出来る限り定量的に示すため、協力の内容(小分野)である「ハバナ湾浄化」、「ハバナ市都市固形廃棄物管理」、「水資源開発・管理」、「稲作振興」を評価の単位とした。
- ただし、これら小分野は評価チームが本評価のために分類したに過ぎず、個別事業の目標・指標・(一部)目標値以外には評価の基準がない。そのため、評価チームが本評価のために協力重点分野/スキームごとに目標体系図を作成した(第 4 章図 4-2 参照)。
- さらに、改善の度合いをはかる仮の指標を設定した(第 4 章表 4-9 参照)。
- 仮の指標の実績値が入手できた小分野については仮の目標値も設定し、援助の効果についての定量的な評価を試みた。

- その上で、日本の援助の貢献度について、インタビューなどから得た定性的な情報も踏まえつつ評価した。

しかし、日本の援助額は極めて限定的かつ開発調査や調査研究分野での協力が中心であったことから、日本の協力の貢献度は厳密には判断できなかった。

4 プロセスの適切性

日本の対キューバ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の適切性について、援助政策の策定及び実施プロセスに係る日本側及びキューバ側の実施体制や意思決定過程を確認し、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、キューバ側の主体性の有無、さらに広報体制などの観点からプロセスの適切性に係る検証を下記事項に留意して行った。

- 政策策定プロセスの適切性は、既存文書とインタビューを基に評価した。
- 実施プロセスについては、PDCA サイクルを念頭に、(個別案件ではなく)協力全体の実施プロセスを評価した。

5 外交の視点からの評価

キューバ及び対キューバ支援の重要性と、対キューバ支援が日本とキューバの二国間外交関係に及ぼす効果について分析し、日本とキューバの二国間外交への効果について評価を行った。なお、重点分野への支援による外交面での波及効果についての評価に加え、緊急援助、文化無償は外交面での貢献が高いと考えられることから、これらの効果についても分析、評価した。

表 2-1 本評価の枠組み

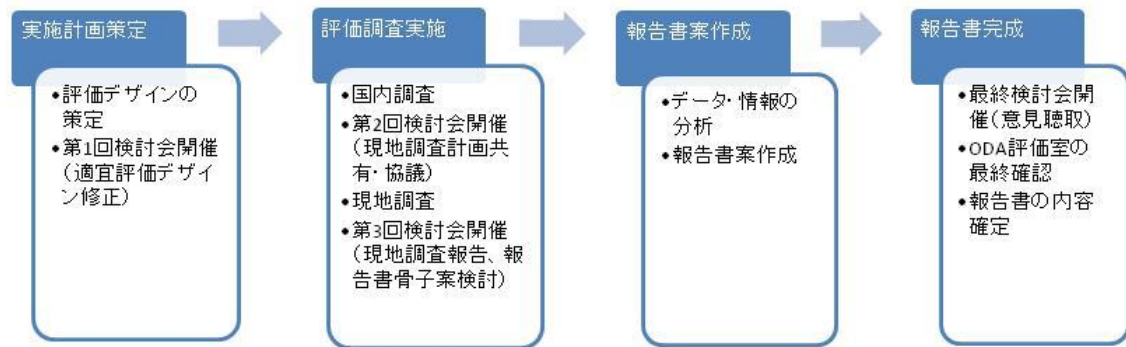
評価視点	評価項目	評価内容・指標	情報源	情報収集先
開発の視点からの評価				
政策の妥当性	1 日本のODA政策との整合性	1.1 ODA大綱・中期政策との整合性 1.2 ODAに係る新戦略との整合性	ODA大綱・ODA中期政策 ODAにかかる新戦略 日本側関係者	文献調査 インタビュー
	2 キューバの開発計画との整合性	2.1 第5回共産党大会「経済決議」との整合性 2.2 第6回共産党大会「党と革命の経済・社会政策指針」との整合性	第5回共産党大会決議 第6回共産党大会決議 キューバ側関係者	文献調査 インタビュー
	3 国際的な優先課題との整合性	3.1 人間の安全保障との整合性 3.2 ミレニアム開発目標(MDGs)との整合性 3.3 国際的取組との整合性	人間の安全保障関連文書 MDGs関連文書 国際的取組関連文書	文献調査
	4 他ドナーとの関連性	4.1 他ドナーの支援との整合性 4.2 他ドナーの支援との相互補完性 4.3 日本に比較優位がある分野や手法・スキームとの整合性	他ドナーの対キューバ援助方針・実績 他ドナー関係者 日本側関係者	文献調査 インタビュー 現地踏査
結果の有効性	1 開発課題の克服度合い	1.1 課題の克服のための投入 1.2 改善状況・インパクト 1.3 マクロレベルの効果発現(国・地域レベルの指標・統計の確認)	各種報告書 日本側関係者 他ドナー関係者	文献調査 インタビュー 現地踏査
	2 日本の援助の貢献度	2.1 日本の援助実績 2.2 日本の援助の貢献度	援助関連資料 キューバ側関係者	文献調査 インタビュー
プロセスの適切性	1.策定プロセスの適切性	1.1.政策策定の根拠(支援ニーズ)の明確性 1.2.政策策定体制及び策定プロセス 1.3.関係者間のコミュニケーションの円滑さ 1.4.キューバ側を含む関係者のオーナーシップの程度	各種報告書 日本側関係者 キューバ側関係者	文献調査 インタビュー 現地踏査
	2.実施プロセスの適切性	2.1.援助実施体制(日本国内・現地・ODAタスクフォース等、及びキューバ側受入れ体制)の適切性 2.2.案件形成～事業実施プロセスの適切性(ニーズを継続的に把握する努力の有無など) 2.3.支援スキーム選定方法の適切性(含むODAスキーム間連携など) 2.4.他ドナーとの情報交換・連携 2.5.政策の実施状況の定期的なモニタリング状況 2.6.広報の適切性	各種報告書 日本側関係者 キューバ側関係者 他ドナー関係者	文献調査 インタビュー 現地踏査
外交の視点からの評価				
外交の視点からの評価	1.外交的な重要性	1.1.支援相手国と外交関係上の重要性 1.2.日本が掲げる外交理念上の相手国の重要性 1.3.国際的共通課題に向けた協力の重要性	各種報告書 日本側関係者 キューバ側関係者	文献調査 インタビュー
	2.外交的な波及効果	2.1.二国間関係への効果(友好関係促進等) 2.2.国際社会での日本の立場支持への効果 2.3.日系企業の進出等経済関係強化への効果	各種報告書 日本側関係者 キューバ側関係者	文献調査 インタビュー

出所:外務省「ODA 評価ガイドライン第7版(2012年4月)」など、既存資料を参照し、評価チーム作成。

2-3-2 評価の実施手順

本評価は、2012年8月から2013年2月にかけて実施した。この期間、外務省関係各課・室並びにJICA関係者をメンバーとする計4回の検討会が開催された。本評価の具体的な作業手順は図2-3のとおりであった。

図 2-3 評価の実施手順



出所：評価チーム作成。

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、外務省やJICAなどの関係機関・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、第1回検討会において関係機関・部局に報告した。その際、上述した評価方法に係る評価項目、評価指標、情報収集方法などをまとめた評価の枠組みを作成し、関係機関・部局の合意を得た。

2 国内文献・資料及びインタビュー調査

第1回検討会を踏まえて策定した実施計画に沿って、国内における文献・資料の収集・分析及び関係者へのインタビュー調査を行った。具体的には、キューバの社会経済情報、日本や他ドナーの対キューバ援助動向、対キューバ外交に係る各種公開文書、要人往来記録などについて収集・分析を行うとともに、外務省、JICA、在日本キューバ大使館、日本・キューバ事情に精通した関係者などへのインタビュー調査を行った。

3 現地調査

国内での調査結果を踏まえ、2012年10月27日から2012年11月11日にかけてキューバでの現地調査を実施した。現地調査では、在キューバ日本大使館、JICA関係者、日本側民間セクター、キューバ側政府機関・協力実施機関、他ドナー、裨益者などへのインタビュー調査及び協力事業サイト視察を行った（添付資料1参照）。

4 国内分析・報告書作成

上述した国内調査及び現地調査の結果を踏まえ、事前に策定した評価の枠組みに沿って評価・分析を行った。評価に当たっては、項目ごとに設定した基準に照らして評価を行うとともに、効果の促進・阻害要因を抽出し、提言を導き出し、これら調査結果をとりまとめて、本報告書を作成した。

2-4 評価実施上の制約

本評価に当たり、以下の制約があった。

1 対キューバ国別援助計画の欠如

これまでのところ対キューバ国別援助方針は策定されていないことから、日本の協力目標や協力重点分野において定量的な目標値や指標が設定されておらず、「結果の有効性」の分析において目標達成度を評価チームが設定した仮の目標値と実績値の比較から限られた判断をすることになった。また、技術協力プロジェクトの多くが、マスタープラン作成や研究・開発部門といった総合的な対応策のうちの上流に位置づけられる事業が多かったことから、それらの協力効果を抽出して、その貢献度を測定することもできなかった。このような制約に鑑みて、本評価における「結果の有効性」の検証に当たっては日本及びキューバにおける関係者へのインタビュー結果や文献資料などから得られる定性的な情報を活用し、総合的に判断した。

2 限られた文書・資料

本評価では、2000 年 10 月に派遣された外務省のプロジェクト確認調査団と先方政府との政策協議以降における日本の対キューバ援助を対象としているが、2000 年代前半から半ば頃までの関係者、特に政策や計画の策定に当時携わった多くの日本及びキューバの政府関係者並びにその当時の資料に行き当たるのが難しい場合が多かったことから、「プロセスの適切性」の検証については入手可能な当時の文書・資料及び現行の担当者からのインタビュー調査に依拠している。従って、記録として保管されている規則・手続きの範囲を超える問題点や課題の所在という観点で見ると、本評価において十分明らかにされていない側面もあり得る。

3 キューバ側の非公開情報・資料データへのアクセス難

「結果の有効性」の分析において目標の達成度を判断するに当たって必要となる資料やデータなどについても未調査、非公開、キューバ独自の算出方法であるものが少なくなかった。さらに「政策の妥当性」の検証においても、キューバ経済企画省へのインタビュー調査が実現できないなどの制約が存在した。従って、本評価では公開されている情報・資料データに依拠した分析となった。

2-5 評価の実施体制

本評価の実施に当たっては、以下に構成される評価チームによって実施された。評価チームメンバーは以下のとおりである。

評価主任	高千穂 安長	玉川大学教授
アドバイザー	狐崎 知己	専修大学教授
コンサルタント	池野 雅文	(株)コーエイ総合研究所 課長
	太田 美穂	(株)コーエイ総合研究所 主任研究員

大形 いずみ (株)コーエイ総合研究所 主任研究員

米川 真美 (株)コーエイ総合研究所 研究員

また、国内関連諸機関への面談及び現地調査には、外務省大臣官房ODA評価室から和田裕子外務事務官がオブザーバーとして参加した。