

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

エクアドルは、伝統的に日本と友好関係にあり、南米諸国の中でも比較的開発が遅れている国の1つで開発需要が大きいこと等を踏まえ、日本はエクアドルに対して無償資金協力及び技術協力を中心とした援助を実施してきた。また、ペルー・エクアドル間の和平が達成されたことを受け、1999年には、ペルー・エクアドル国境地域開発に関するプロジェクト形成調査団を派遣し、同地域の開発支援を目的として、無償資金協力及び技術協力等を組み合わせた新マカラ国際橋建設計画を実施している。また、エクアドルは先住民のなかに特に貧困層が多く、さらに、農村部における貧困率は、都市部に比べて高い。これら貧困層への支援を行うことは、ODA 大綱の基本方針の1つである「公平性の確保」の観点から意義が大きい。また、近年、隣国コロンビアと接する北部国境地域に流入しているコロンビア難民に対する支援は、「人間の安全保障」の観点からも意義は大きい。ただし、昨今のエクアドル、コロンビアの国境地帯で起こった事件を発端とする両国の政治的緊迫状況の行方に十分に注意を払わねばならない。

1999年2月、日本は政策協議調査団を派遣し、先方政府と協議した結果、「貧困対策」、「インフラ整備」、「環境保全」及び「防災」を対エクアドル援助重点4分野とすることとした。その後2005年には、大使館を中心とした現地ODAタスクフォースと先方政府との経済協力政策協議を実施し、(イ)「貧困対策」、(ロ)「環境保全」、(ハ)「防災」を対エクアドル援助重点分野とすることが決定し、以降この重点分野を中心に援助を実施している。

このような背景の下、本件調査は、日本の対エクアドル支援の意義を踏まえ、エクアドルの政治・経済・社会状況及び開発政策を分析した上で、日本の対エクアドル援助政策を全般的に評価し、今後の対エクアドル援助の政策立案、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ることを目的として実施された。また、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たすと共に、関係国政府・機関関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、日本のODAの広報に役立つこと等を目指している。

2-2 評価の対象と期間

本評価では、2005年7月に策定された日本の対エクアドル援助方針を評価対象となる政策と見なした。一方、評価対象とする一連の援助活動については、2005年7月以降とすると評価対象期間が短くなってしまうため、国別評価の一般的な慣行と照

らして、原則として、評価対象年度の前年度からさかのぼり 5 年、すなわち、2003 年度から 2007 年度までに実施された援助活動を対象とし、その結果とプロセスを評価することとした。

2-3 評価の実施方法

本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、政策、結果、プロセスの 3 つの視点から評価の枠組みを作成した。

2-3-1 評価の枠組み

1. 政策

政策の視点においては、その妥当性について評価することとした。すなわち、日本の対エクアドル援助政策の援助目的・重点分野等の「妥当性」について、主として(1)相手国の開発ニーズ、開発計画との関係、(2)他の主要ドナーの方針や援助協調の内容との関係、(3)日本の上位概念である政府開発援助大綱及び ODA 中期政策の理念、対エクアドルあるいは対中南米(南米)の外交政策との関係において、評価を行うこととした。

2. 結果

結果の視点においては、その有効性について評価することとした。すなわち、日本の援助のインプット・アウトプットを確認した上で、当該援助が有効な結果を生み出しているかを、主として、3 つの重点分野である(1)貧困対策、(2)環境保全、(3)防災について確認することとした。

3. プロセス

プロセスの視点においては、その適切性・効率性について評価することとした。具体的には、主として(1)政府(主として外務省)内のプロセス、(2)日本と被援助国との間のプロセス、(3)日本と他ドナーとの間のプロセスの 3 つの側面から、日本の対エクアドル援助政策の立案・実施において適切な協力・協議・確認等があったかどうか、それらが効率的になされていたかどうかを評価することとした。

² 外務省(2008)「ODA 評価ガイドライン 第 4 版(暫定版)」参照

表 2-1 評価の枠組み－1

評価対象: 対エクアドル援助方針(2005年)			
評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
政策	妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本の対エクアドル援助方針は、エクアドルの開発ニーズ、開発計画と整合的であったか。 ● 日本の対エクアドル援助方針は、他の主要ドナーの方針や援助協調の内容と整合的であったか。 ● 日本の対エクアドル援助方針は、日本の上位概念である政府開発援助大綱及び ODA 中期政策の理念、対エクアドルあるいは対中南米(南米)の外交政策と合致しているか。 	<p>文献調査:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 外務省「政府開発援助(ODA)中期政策」平成 11 年 8 月 ・ 外務省「政府開発援助(ODA)中期政策」平成 17 年 2 月 ・ 世界銀行 Country Assistance Strategy、Ecuador Poverty Assessment 2004 ・ 米州開発銀行 Country Strategy ・ EU Country Strategy Paper 2002-2006, 2007-2013 等 ・ エクアドル政府各政権の開発計画 ・ エクアドル政府「生活状況調査 2006」貧困状況 等 <p>国内インタビュー:</p> <p>外務省(国際協力局国別二課、無償・技術協力課、有償資金協力課、中南米局南米課) JICA、JBIC、経団連、JETRO、NGO、在日本エクアドル大使館</p> <p>現地インタビュー:</p> <p>エクアドル政府(外務省、財務省、中央銀行、主要援助実施省庁・機関)、ラテンアメリカ社会科学研究所(FLACSO) エクアドル事務所、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(米州開発銀行、世界銀行、EU、アンデス開発公社、UNDP、アメリカ、スペイン等) 現地プレス、現地 NGO</p>
結果	有効性	<ul style="list-style-type: none"> ●重点分野ごとのインプット及びアウトプット実績 <ul style="list-style-type: none"> - 貧困対策 - 環境保全 - 防災 ●重点分野ごとの結果の有効性 	<p>文献調査:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 有償資金協力、一般無償資金協力、文化無償、水産無償、食糧増産援助、草の根・人間の安全保障無償資金協力、技術協力、開発調査、研修の案件ごとの資料 ・ エクアドル政府各種統計資料 ・ 世界銀行、IMF、UNDP 等の各種統計資料 ・ 既存の評価結果資料 <p>現地インタビュー:</p> <p>エクアドル政府(外務省、財務省、中央銀行、主要援助実施省庁・機関)、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(米州開発銀行、世界銀行、EU、アンデス開発公社、UNDP、アメリカ、スペイン等)、現地プレス、現地 NGO</p>

表 2-2 評価の枠組みー2

評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
プロセス	適切性	<p>●策定プロセスにおける協議の有無： 被援助国のニーズを正確に把握するため、被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと援助方針作成にかかる協議がなされ、情報及びプロセスが共有されているか。</p>	<p>文献調査： ・ 年次政策協議録 ・ 本省協議資料 ・ 現地 ODA タスクフォース関連資料 ・ 現地 ODA 担当者の各種指針類</p> <p>国内インタビュー： 外務省国際協力局</p> <p>現地インタビュー： エクアドル政府（外務省、財務省、中央銀行、主要援助実施省庁・機関）、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー（米州開発銀行、世界銀行、EU、アンデス開発公社、UNDP、アメリカ、スペイン、ドイツ等）現地プレス、現地 NGO</p>
		<p>●実施プロセスにおける連携・協議の有無： 援助方針実施の段階で、必要に応じ被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと情報の共有、協議がなされたか。</p>	<p>現地インタビュー： エクアドル政府（外務省、財務省、中央銀行、主要援助実施省庁・機関）、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー（米州開発銀行、世界銀行、EU、アンデス開発公社、UNDP、アメリカ、スペイン等）現地プレス、現地 NGO</p>
	効率性	<p>●策定・実施プロセスは効率的であったか： 援助方針策定に要した期間はどの程度であったか。また、実施に移す際、具体的プロジェクトの形成、実施は効率的に行われたか。</p>	<p>文献調査： ・ 年次政策協議録 ・ 各案件の形成・実施工程</p> <p>現地インタビュー： エクアドル政府（外務省、財務省、中央銀行、主要援助実施省庁・機関）、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー（米州開発銀行、世界銀行、EU、アンデス開発公社、UNDP、アメリカ、スペイン等）</p>

2-3-2 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、エクアドル現地調査によって進められた。国内においては、国内外の文献による調査を行うと共に、援助関係者、政策担当者に対するインタビューを行った。次いで、国内調査を踏まえて、2008年9月から10月にかけてエクアドルにおいて現地調査を行った。さらに、現地調査を踏まえて、文献調査等を行い、最終報告書を作成した。

なお、この場を借りて、今次評価に際して国内調査及びエクアドル現地調査においてインタビュー調査にご協力いただいた日本政府及び援助機関関係者、エクアドル政府関係者、国際機関関係者、NGO関係者、学識経験者、その他の皆さまに改めて感謝申しあげる。

2-3-3 評価調査の実施体制

本評価にかかる調査及び検討作業は、以下の体制によって実施された。

今里 義和 評価主任(東京新聞前論説委員/ODA 評価有識者会議メンバー)*
清水 達也 アドバイザー(日本貿易振興機構アジア経済研究所副主任研究員)*

評価コンサルタント

畑中 邦夫 (株)三菱総合研究所 海外事業研究センター 主席専門研究員*
水田 慎一 同 海外事業研究センター 主任研究員/シニア政策アナリスト*
齋藤 美穂子 同 海外事業研究センター 研究員
大和田 慶 同 社会システム研究本部 研究員
埴 暢昭 アール・ディー・アイ コンサルタント*
廣田 政一 目白大学 社会学部 教授

*現地調査団メンバー、なお、外務省国際協力局評価室の飯塚裕一室長(当時)も現地調査に参加。

また、本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課室、JICA 及び JBIC 関係部局の協力を得た。

外務省: 中南米局南米課、国際協力局国別開発協力第二課、無償資金・技術協力課、有償資金協力課、評価室

旧 JICA: 中南米部、青年海外協力隊事務局中南米課、農村開発部第二グループ、評価室準備室、地球環境部森林・自然環境グループ、同部水資源防災グループ(以上、当時)

旧 JBIC: 開発第 4 部第 1 班、プロジェクト開発部開発事業評価室(以上、当時)

2-3-4 評価調査の制約

1. 日本の援助規模の小ささと関連統計不備による定量的評価の制約

エクアドル政府の統計によれば、二国間ドナーの中で、近年、日本は援助額(過去の借款の返済を含む純額ではなく新規支出総額)で、米国に次いで第二位の援助国となっている。しかし、評価対象期間内において、日本の援助は技術協力及び無償資金協力のみで、有償資金協力は行われておらず、むしろ過去の円借款の返済があるため、経済協力開発機構開発援助委員会(OECD-DAC: Organization for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee)がまとめている支出純額では、評価対象期間内で日本は上位5位以内にも入っていない。また、技術協力、無償資金協力についても、その件数は多くなく、日本の対エクアドル援助方針の3つの重点分野のうち、環境保全と防災については、主要プロジェクトが技術協力プロジェクト各1件のみであるという状況であった。一方、融資を含めた国際社会からの支援額を見ると、世界銀行、米州開発銀行(IDB: Inter-American Development Bank)、アンデス開発公社(CAF: Corporación Andina de Fomento)等の国際金融機関からの支援が規模的には大幅に日本の支援を上回っているが、CAFについてはOECD-DACの統計に反映されていない。

また、このように日本の援助額が全体に占める割合が低いことに加えて、統計の制約からその規模をセクター毎に把握することが困難なことも、定量的評価の制約となった。OECD-DACの統計では、全セクターの日本の援助額の総計を把握することはできたが、重点分野である(1)貧困対策、(2)環境保全、(3)防災の3つの分野毎には正確な統計が整備されていなかった。同様の情報は、エクアドル政府側でも整備されておらず、結果として、3つの重点分野やそのサブコンポーネント毎に日本の援助が占める割合を算出することはできなかった。

このような状況の中で、日本が実施した援助について、プロジェクトごとの成果を超えて、各セクター全体や国家経済全体に対するインパクトを定量的に評価することは困難であった。

2. 現地調査期間の制約

本件評価調査では、延べ 3 週間の現地調査が行われ、首都キト以外にも、離島であるガラパゴス諸島や、本土でもアスアイ県やチンボラソ県といった地方を訪問してインタビュー調査及び視察調査を行った。とはいえ、これだけの調査をしたにもかかわらず、エクアドル最大の経済都市であるグアヤキルや、日本が支援を実施ないしは準備中である北部や南部国境地域を訪問できなかつたり、首都キトにおいても、すべての関係省庁を回ったりすることはできなかつた。このため、インタビュー調査や視察調査を行えなかつた部分については、文献の情報によりカバーせざるを得なかつたり、それでも情報が得られなかつた場合には、十分な評価ができなかつたりした部分があることは否めない。