

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

エジプト・アラブ共和国(以下、エジプト)は、アジア・アフリカ・欧州の接点であり、スエズ運河を擁し、地政学的な要衝に位置する。首都カイロにはアラブ連盟本部が所在するなど、エジプトはアラブ外交の中心であるとともに、中東和平やイラク、スーダンなどの地域問題で重要な役割を果たし、アフリカ連合(AU)での活動、イスラム・非同盟諸国との連帯や欧米諸国との協調も重視するなど、多角的な外交を展開している。アラブ・イスラム世界において大きな影響力を有しているエジプトの社会的安定と経済的発展、及び域内における建設的な役割の強化は、中東・アフリカ地域の平和と安定にとって重要である。

中東地域は世界の主要なエネルギー供給地域であり、その平和と安定を確保することは日本を含む国際社会全体の安全と繁栄に直結するとの認識のもと、日本は中東地域の平和と安定に積極的に取り組んできており、その取組において、中東地域の平和と安定に向けて建設的かつ重要な役割を担っているエジプトを日本の対中東外交にとっての重点国と位置付けている。

経済的には、1970年代以降、徐々に社会主義体制から市場経済体制への移行を進め、また2000年代半ば以降には高成長を実現し、2010年末現在では年率6%程度の経済成長を達成している。エジプトの2009年度の1人当たり国民所得(GNI per capita)は2,070米ドル²であり、近年では低位中所得国に分類されている。他方、こうした成長の成果を低所得者層は十分享受できておらず(国民の4割以上が1日2ドル以下で生活、失業率8.4%(2007/2008年))、所得格差、地域格差及び男女格差の緩和も課題である。

日本はエジプトに対し、これまで無償資金協力、有償資金協力、技術協力及び草の根・人間の安全保障無償資金協力の各分野で積極的に支援を行ってきた。また、エジプトと日本は、1985年の第三国研修開始以来、長年にわたり三角協力のパートナーとして、アフリカ諸国や中東地域に対する支援を共同で行ってきた。こうした観点から、日本は、2000年6月に対エジプト国別援助計画を策定し、2008年6月の同計画改定版では、「持続的成長と雇用創出の実現」、「貧困削減と生活水準の向上」、及び「地域安定化の促進」を支柱として、エジプトの「競争力のある安定した経済社会」への移行を支援していくこととしている。

近年、ODAを取り巻く環境は国際的にも国内的にも大きく変化してきている。2010年6月より外務省にてODAの在り方に関する再検討が行われ、これからのODAには、より戦略的・効果的な援助の実施、国民の強力な理解と支持、開発課題に対応するために必要な資金の確保が必要である、との検討結果が同年6月「開かれた国益の増進 - 世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる - 」にとりまとめられた。対エジプト国別援助計画の次期改定は2012年に予定されていることから、「開かれた国益の増進」の検討結果を踏まえ、このタイミングでこれまでの日本の対エジプト援助政策の成果を確認し、今後の援助の在り方を考えるうえ

² World Bank, World Development Indicators database, 27 September 2010.

で参考となるような教訓や提言をとりまとめることには意義がある。

本評価は、このような日本の援助の状況を踏まえ、以下の目的により行われた。

1. これまでの日本の対エジプト援助政策を全般的に評価し、今後の援助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て、対エジプト援助政策に反映させること
2. 中東地域に対する援助の在り方や三角協力の在り方、日本がトップドナーではない国における援助の在り方等にかかる教訓を導き出し、類似の国・地域における援助政策に生かすこと
3. 評価結果を公表することを通じて国民への説明責任を果たすとともに、エジプト及び関係国政府・機関関係者や他ドナーにフィードバックすることで、これら政府・機関の日本のODAへの理解促進に役立てること

2-2 評価の対象

本評価では、日本の対エジプト援助政策全般を対象とし、過去10年間(2000～2009年度)を評価分析の対象期間とした。評価作業においては、この間の同政策の下に計画・実施された援助事業、すなわち2000年度以降に開始された有償資金協力、無償資金協力、技術協力のレビューを行った。

2-3 評価の実施方法

2-3-1 評価の分析方法と枠組み

本評価の分析作業においては、外務省「ODA評価ガイドライン(第5版)」(2009年2月)を踏まえ、最初に政策目標を整理した上で、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から評価を行った。具体的には、以下の分析・評価を行った。

1. 政策目標の整理

評価の対象範囲を定めるために、政策目標の体系的整理を行った。エジプトに関しては、2000年6月に対エジプト国別援助計画が策定されたが、同計画が一時的に中断していた円借款の再開に先んじて、また、ODA総合戦略会議の関与なく策定されたこと、ODA大綱の改定をはじめとする日本のODAを取り巻く事情が変更したこと等を踏まえて、2006年8月に改定された。その後、2008年6月に現行の対エジプト国別援助計画が策定されたが、援助の目指すべき方向性と重点課題別援助方針は、2006年8月の改定版以来、変更されていないことから、現行の対エジプト国別援助計画(2008年6月)に基づく対エジプト援助政策の目標体系図(第4章図4-1)を作成した。

2. 政策の妥当性

「日本の対エジプト援助政策の目指す方向が妥当であったか」という視点から、目標体系図に示された援助政策が、(1)エジプトの開発ニーズ、(2)日本の上位政策(ODA 大綱、ODA 中期政策)、(3)国際的な優先課題(ミレニアム開発目標(MDGs)等)、(4)他ドナー支援及び日本の比較優位性と整合・調和しているかについて検証を行った。

3. 結果の有効性

「日本の対エジプト援助政策と援助活動の結果、設定された目標及び重点課題がどの程度達成されたか」という視点から、日本の援助の目標及び各重点分野における関連指標の特定・把握と日本の支援による投入及び成果を整理し、分析を行った。ただし、日本の援助目標や重点分野において定量的な目標値は設定されておらず、目標達成度を目標値と実績値の比較から判断することは不可能であるとともに、時系列変化に対して日本の援助がもたらした貢献度を厳密に測定することは極めて困難であることから、日本及びエジプトにおける関係者へのインタビューから得られる定性的な情報も十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。

4. プロセスの適切性

「日本の対エジプト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が適切であったか」という視点から、援助政策の策定及び実施プロセスに関する日本側及びエジプト側の体制や意思決定プロセスを確認し、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、エジプト側の主体性確保、さらに広報体制などの点から適切性の検証を行った。

2-3-2 評価の実施手順

本評価は2010年9月から2011年3月までを調査期間として行われた。また、その間、外務省関係各課・室及びJICA関係者をメンバーとする3回の検討会が実施された。本評価の具体的な作業手順は以下のとおりである。

1. 評価実施計画の策定

評価チームは、評価主任の指揮・監督の下で、外務省やJICA等の関係機関・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。また、上記の評価分析の3つの視点に基づき検証を実施する際の具体的な評価項目、評価指標、情報収集方法をまとめた評価の枠組み(表2-1)を作成し、関係者の合意を得た。

2. 国内文献・インタビュー調査

策定した実施計画に沿って、国内における情報収集を実施した。具体的には、日本や他ドナ

ーの対エジプト援助動向、エジプトの社会・経済情報や統計データ等について文献調査を行うとともに、外務省及び実施機関関係各課へのインタビューを実施した。

3. 現地調査

国内文献・インタビュー調査の結果を踏まえ、2010年10月31日から11月13日の日程で現地調査を実施した。現地調査では、カイロ、ギザ、シャルキーヤ、アレキサンドリアを訪問し、日本関係機関、民間セクター、エジプト政府機関・協力先団体、他ドナー、受益者等へのインタビュー及び一部支援事業のサイト視察を行った。現地調査日程及び具体的な訪問先は添付資料3に掲載した。

4. 国内分析・報告書作成

国内文献・インタビュー調査及び現地調査から得られた情報の整理と分析を行った。評価項目ごとに基準に照らして総合的に評価判定を行うとともに、効果の促進・阻害要因を抽出し、教訓・提言を導出した。最終的にそれらを報告書としてとりまとめた。

5. 要約に関するワークショップ開催とコメント反映

より読みやすく、分かりやすい報告書を作成するため、報告書概要及び要約が固まった時点で、ODA 評価あるいはエジプトに関心のある学生を中心としたワークショップを開催し、報告書概要及び要約の論旨が明確か、読み易くまとめられているか、文章は分かりやすいか等について参加者から意見を聴取し、その結果を概要及び要約の改定に反映した。また、ワークショップで出された意見やアイデアをとりまとめ、外務省に提出した。

表2-1 評価の枠組み

評価視点	評価項目	主な評価設問	評価指標	情報収集方法 / 収集源
政策の妥当性	【相手国の開発ニーズとの整合性】 1. エジプトの国家開発計画及び社会・経済政策等の開発ニーズと整合性を有しているか	・日本の対エジプト援助政策は、「5か年計画(第4次、第5次、第6次)」「社会経済開発長期ビジョン(2022)」「貧困削減戦略文書」等の同国の開発計画、社会・経済政策とどの程度整合性を有しているか	1.1 エジプト政府が重視してきた主要社会指標項目 1.2 エジプト政府が重視してきた主要経済指標項目 1.3 開発ニーズに関するエジプト政府の認識と重点(分野、地域、対象層等)の変化 1.4 エジプト政府の開発重点以外を対象とする対エジプト援助政策の有無とその割合	【文獻調査】 「5か年計画(第4次、第5次、第6次)」「社会経済開発長期ビジョン(2022)」「貧困削減戦略文書」等 【インタビュー調査】 エジプト政府省庁等
	【日本の上位政策との整合性】 2. 上位目標であるODA大綱や中期政策「開かれた国益の増進」と整合性を有しているか	・日本の対エジプト援助政策は、ODA大綱(新大綱:2003年-)、中期政策、「開かれた国益の増進」、対中東政策・対アフリカ政策とどの程度整合性を有しているか	2.1 ODA大綱、ODA中期政策の理念・原則や「開かれた国益の増進」の理念の下で行う開発協力の重点分野と対エジプト援助政策の内容の一致程度 2.2 ODA大綱、ODA中期政策、「開かれた国益の増進」の理念の下で行う開発協力の重点分野以外を対象とする対エジプト援助政策の有無とその割合	【文獻調査】 ODA大綱、ODA中期政策 【インタビュー調査】 外務省関係部署等
	【国際的な優先課題との整合性】 3. 国際的な優先課題への対応と整合し矛盾がないか	・日本の対エジプト援助政策は、国際的(世界及び地域レベルでの)優先課題への対応と照らしとしての程度整合性を有しているか	3.1 国際的な優先課題と対エジプト援助政策の内容の一致程度 3.2 国際的な優先課題と対エジプト援助政策の内容の不一致・矛盾の有無とその割合	【文獻調査】 ミレニアム開発目標、世界開発報告、他ドナー関連文書等 【インタビュー調査】 外務省関係部署等 在エジプト日本国大使館 JICA本部及び在エジプトJICA事務所 在エジプトJETRO事務所 在エジプト他ドナー関係者等
	【他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性】 4. 対エジプト援助政策は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	・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日本の対エジプト援助政策は、他ドナーの支援内容とどの程度整合性を有しているか	4.1 他ドナーの支援内容とわが国の対エジプト援助政策における優先事項の一致程度 4.2 他ドナーの支援内容とわが国の対エジプト援助政策の相違点の有無 4.3 他ドナーの支援内容とわが国の対エジプト援助政策の調和・有効性を阻害する支援の空白の有無	【文獻調査】 各ドナーの対エジプト援助方針 【インタビュー調査】 エジプト政府省庁等 外務省関係部署等 在エジプト日本国大使館 JICA本部及び在エジプトJICA事務所 在エジプトJETRO事務所 在エジプト他ドナー関係者等
結果の有効性	【目的の達成度】 1. 対エジプト援助政策とその実施は、日本の対エジプト援助の目的に対し有効であったか	・個別援助活動は「競争力のある安定した経済社会への移行」にどのよう貢献し、どの程度効果的であったか ・個別援助活動が上記目的の進展程度・スピードに及ぼした影響(波及効果) ・個別援助活動がエジプト政府や他ドナーの目的達成への意思・取組みに及ぼした影響 ・個別援助活動への投入量から見た貢献度	1.1 「競争力ある経済社会への移行」の進展程度 1.2 「安定した経済社会への移行」の進展程度	【文獻調査】 エジプト政府統計書、援助機関報告書等 【インタビュー調査】 在エジプト日本国大使館 在エジプトJICA事務所 在エジプトJETRO事務所 国内の民間企業、在エジプト日系企業 エジプト政府省庁他関係機関 在エジプト他ドナー関係者等
	【当初設定された重点セクター課題の克服度】 2. 対エジプト援助政策とその実施は、日本の対エジプト援助の重点課題に対し有効であったか	・個別援助活動は、重点分野(持続的成長と雇用創出の実現、貧困削減と生活水準の向上、地域安定化の促進)について、どの程度有効であったか ・個別援助活動が当該分野全体の課題改善程度・スピードに及ぼした影響(波及効果) ・個別援助活動がエジプト政府や他ドナーの課題解決への意思・取組みに及ぼした影響 ・個別援助活動への投入量から見た貢献度	2.1 投資・ビジネス環境の改善程度 2.2 輸出振興・産業育成の進展程度 2.3 環境対策の進展程度 2.4 公共サービスの拡充・改善程度 2.5 農村・農業開発の達成程度 2.6 社会福祉の向上程度 2.7 地域安定化の促進程度	【文獻調査】 個別案件報告書、各種評価報告書、エジプト政府統計書 国際機関統計書 【インタビュー調査】 在エジプト日本国大使館 在エジプトJICA事務所 在エジプトJETRO事務所 国内の民間企業、在エジプト日系企業 エジプト政府省庁他関係機関 在エジプト他ドナー関係者等
プロセスの適切性	【策定プロセスの合理性・充実度】 1. 対エジプト援助政策は、適切なプロセスにより策定されたか	・日本の対エジプト援助政策は、日本側関係者の十分な情報分析を踏まえて策定されたか ・日本の対エジプト援助政策は、エジプト政府関係者の十分な合意と理解のもと策定されたか ・日本の対エジプト援助政策は、適切な意思決定プロセスに従って策定されたか	1.1 援助政策策定までに収集・分析された情報の質と量 1.2 援助政策策定までの両国の関係者間のコミュニケーションの良好さの程度 1.3 援助政策策定・改定における実施体制の妥当性および充実程度	【文獻調査】 各種評価報告書、関係者のミーティング議事録、研究会報告書等 【インタビュー調査】 在エジプト日本国大使館 在エジプトJICA事務所 在エジプトJETRO事務所 エジプト政府省庁他関係機関 在エジプト他ドナー関係者
	【実施プロセスの合理性・充実度】 2. 対エジプト援助政策は、適切なプロセスにより実施されたか	・案件実施までの形成プロセスが明確化され、両国で共有されているか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 ・案件は、相手国政府の関係者との十分な意見交換と理解をもって形成、実施されていたか ・エジプト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 ・現地NGO、他ドナーとの連携による案件形成、実施はどのように行われ、それが日本の援助を効果的、効率的に実施する上でどの程度適切であったか	2.1 政策を案件として形成するプロセスの明確さと関係者の周知程度 2.2 案件形成・実施における両国の関係者間のコミュニケーションの良好さの程度 2.3 相手国のオーナーシップの高さ 2.4 他ドナー・国際機関・NGOとの連携、協調性の有無・程度 2.5 スキーム間の連携の有無・程度	【文獻調査】 個別案件実施報告書・評価報告書等 【インタビュー調査・視察】 在エジプト日本国大使館 在エジプトJICA事務所 エジプト政府省庁(案件実施省庁の案件担当部署) 在エジプト他ドナー関係者 国内NGO・在エジプトNGO等

出所:評価チーム作成

2-4 評価実施上の制約

本評価を実施するに当たっては、まず「結果の有効性」の分析・評価作業の過程において、以下の制約が認識された。2-3-1 で述べたとおり、日本の援助目標や重点分野において定量的な目標値や指標は設定されておらず、目標達成度を目標値と実績値の比較から判断することは不可能であった。また、特定分野や課題に対して日本とともに他ドナーやエジプト政府による支援や開発が行われている場合に、日本のみの援助効果を抽出してその貢献度を厳密に測定することは極めて困難である。こうした状況をかんがみて、結果の有効性の検証に当たっては、日本及びエジプトにおける関係者へのインタビューから得られる定性的な情報を十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。

また、「プロセスの適切性」の検証作業においても以下の制約があった。評価チームがインタビューを行った日本側の関係政府機関の現在の担当者は、評価対象期間である2000～2009年度当時にこれらの機関において実際に日本の援助政策の策定過程に関与した人物ではない場合が多かったことから、検証作業は基本的に入手可能な当時の文書・資料及び現担当者からの聴き取りに依拠している。したがって、例えば記録として残されている規則・手続きの範囲を超える運用面での当時の問題点や課題の所在という点では、本評価において十分明らかにされていない可能性がある。

2-5 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、及び補助業務従事者としてコンサルタントから構成される評価チームによって実施された。チームメンバーは以下のとおりである。

評価主任	松本 哲男	名古屋大学名誉教授
アドバイザー	土屋 一樹	(独)日本貿易振興機構 アジア経済研究所 地域研究センター 中東研究グループ
コンサルタント	シーク 美実	(一財)国際開発センター 主任研究員
	長谷川 祐輔	(一財)国際開発センター 研究員
	佐久間 美穂	(一財)国際開発センター 研究員

また、現地調査には、外務省国際協力局評価・広報室から若枝一憲外務事務官がオブザーバーとして参加した。