

第2章 評価の目的と実施方針

2-1 評価の背景と目的

本評価の目的は、日本のエチオピアに対する支援の意義を踏まえ、日本の対エチオピア援助政策全般をレビューし、近年変化しつつあるエチオピア側の開発ニーズを把握し、また平成22年度に予定されている対エチオピア国別援助計画改定を含む今後の対エチオピア援助の政策立案、及び援助のより効果的・効率的な実施に資する教訓・提言を行うことである。同時にその評価結果を広く公表することにより国民への説明責任を果たすとともに、エチオピア政府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、今後の同国開発の参考に供し、かつ日本の援助の広報に役立てることを目的としている。

エチオピアはサブ・サハラ・アフリカにおいて第2位の人口規模である8,071万人（2009年、世界銀行）を擁する大国である。近年は、おおむね6%以上の高い成長を持続しており、特に、ここ数年は10%を超える成長を記録している。この背景には、エチオピアは、5年連続で降雨に恵まれコーヒーや花卉、その他の農作物栽培が順調であったことに加え、主要輸出品であるコーヒーの国際価格が堅調に推移したこと、観光業等のサービス産業の成長があったこと、中国・インドなどの新興援助国からの投資が増大したこと等が認識されている。

一方で、周期的な干ばつとそれに伴う飢餓および国内避難民の発生等の問題を抱えており、1人あたり国民総所得（GNI）が280米ドル（2008年、世界銀行）と依然として世界で最も低い水準にあり、同国経済は二面性を抱えている。また2008年に入り、天候不順や世界金融危機の影響等により、成長持続性に陰りが見えており、国際通貨基金（IMF⁹）も2009年のエチオピアの国民総生産（GDP）成長率を6.5%と、前年の11.6%と比較してかなり低く予想している。メレス現政権は、これまで、民主化及び構造調整政策を含む経済改革を進めつつ、貧困削減等の開発問題に取り組んできており、こうした取組をODAによって支援することは、新ODA大綱が掲げる「貧困削減」や「人間の安全保障」の観点からも意義が大きい。

日本の外交政策上の観点からみると、エチオピアは首都アディスアベバにアフリカ連合（AU¹⁰）の本部が所在すること、および、アフリカの角の後背地にあり、西アジア・北アフリカの安定にとってエチオピアの政治的、経済的安定は重要であることから日本

⁹ International Monetary Fund

¹⁰ African Union

が対エチオピア支援を行う意義は大きい。

こうした意義を踏まえて、日本は、2008 年 6 月に対エチオピア国別援助計画を公表し、中期的には「食料安全保障の確立」を基本目標として、農業・農村開発、生活用水の管理を最重点分野、社会経済インフラ、教育及び保健を重点分野に掲げ、これら分野・関連領域に資源を集中させて支援する方向を打ち出している。また、食糧援助や貧困農民支援を組み合わせた支援のほか、国際機関を通じた人間の安全保障基金や草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用し、国家による保護が十分行き渡らない人々に対しても支援を実施している。援助の実績に関しては、無償資金協力と技術協力を中心に、2007 年度までの累計で約 7.7 億ドルを供与している（2006 年実績は約 58 百万ドル、二国間ドナーでは第 5 位）¹¹。最近の動きとしては、第4回アフリカ開発会議（TICAD¹² IV）で打ち出された「成長の加速化」支援の方針や、東アジアの開発経験に関心をもつメレス首相からの要請を受け、（現行の援助計画では長期的な課題とされている）産業開発分野の支援についても取組が始まっている。

現行の対エチオピア国別援助計画は、2008 年 6 月に公表されてからまだ 2 年弱と間もないものの、次に挙げる点から、現時点において国別評価を実施し、国別援助計画及び日本の対エチオピア援助政策を全般的に評価する意義と必要性は高いと考える。

1. 「食料安全保障の確立」を目標とする対エチオピア援助の現在の重点柱に加え、エチオピア政府は産業開発、成長促進等についても重視しており、TICAD IV が打ち出した「成長の加速化」支援をどのようにエチオピアの開発ニーズに沿って実施していくかという観点とあわせて、平成 22 年度に改定予定の国別援助計画で打ち出す日本の援助戦略の方向性について示唆を得ることは重要である。
2. エチオピア版貧困削減戦略文書（PRSP）である「貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画（PASDEP¹³）」は第三次 5 か年計画に相当し、対象期間は 2005/2006 ～ 2009/2010 年であるが、現在、次の 5 か年（2010/2011 ～ 2015/2016 年）に向けた PASDEP 改定作業がエチオピア政府内で始まっている。エチオピア政府の中期開発ビジョンや開発ニーズを踏まえて、日本としても、次期 PASDEP に合った支援を行う必要があり、そこで、同政府のオーナーシップ重視や実施体制・能力、現地での援助協調・連携実績、他ドナーの援助政策や支

¹¹ 外務省 ODA 国別データブック（2008）

¹² Tokyo International Conference on African Development

¹³ Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty

援内容との整合性・補完性といった観点も含め、今後の日本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ることは、国別援助計画の改定作業に対する有用な貢献となる。

2-2 評価の対象・期間

本評価は、2004 年度以降の日本の対エチオピア援助政策を評価対象とした。前回のエチオピア国別評価は 2004 年度に実施しており、1995 年度から 2003 年度までをその評価対象としていることから、今次評価はそれ以降の期間を対象とした。この期間に実施された日本の二国間援助及び国際機関を通じた援助を評価対象とし、1) 援助政策の目的、2) 政策実施の結果、及び 3) 政策策定・実施プロセスの各視点から政策レベルの評価を行った。具体的には、2004 年度に実施中の案件及び 2004 年度以降に交換公文(E/N)が締結された案件を評価対象にすることとし、重点分野やセクターごとの実績を評価する際は、2004 年度に実施中の案件を含めて分析を行った。なお、上述のとおり、現行の対エチオピア国別援助計画は策定されてからまだ 2 年弱であるが、同計画はその公表以前から現地 ODA タスクフォースとエチオピア政府間で日本の援助政策として共有され、実質的には援助実施上の指針として活用されていた経緯もあり、評価対象とした。また、同計画の策定以前の期間については、日本政府/現地 ODA タスクフォースがエチオピア政府との間で実施してきた政策協議¹⁴資料等も活用し、評価・分析を行った。

2-3 評価の実施方法・枠組み

外務省評価ガイドラインに基づき、主に対エチオピア援助の「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から総合的に検証し、今後のエチオピア国別援助計画策定に向けた提言を行った。本評価に用いる基準は次ページの表のとおりである。

評価に際してのベースライン指標は、農業開発主導の産業化政策(ADLI¹⁵)、持続的開発・貧困削減計画(SDPRP(2002/2003～2004/2005))及び PASDEP(2005/2006～2009/2010)、ミレニアム開発目標(MDGs¹⁶)などを参考にした。特に、最重点分野(農業・農村開発、生活用水の管理)及び重点分野(社会経済インフラ、

¹⁴ 1997、2001 年の経済協力政策協議は外務本省・JICA 本部からの参加者も得て開催されている。現場への権限委譲が進められた 2003 年以降は現地ベース(現地 ODA タスクフォース中心)となった。(2004 年度エチオピア国別評価より)

¹⁵ Agricultural Development Led Industrialization

¹⁶ Millennium Development Goals

教育、保健)の 5 つの分野における評価指標や基準値・目標値等のデータの存在を確認しつつ、評価・分析を行った。

本評価に用いる評価基準

評価基準	概 要
政策の妥当性	日本のエチオピアに対する ODA 政策に関して、相手国の開発ニーズ、日本の上位政策、国際的な優先課題や潮流などとの整合性、他ドナーとの関連性、日本の比較優位性等を検証。
結果の有効性	日本のエチオピアに対する ODA 政策・活動の有効性として、当初設定された目標・重点課題がそれぞれ達成された程度等を検証。
プロセスの適切性	日本のエチオピアに対する ODA 政策の妥当性や結果の有効性を確保するような、適切かつ効率的なプロセスであったのかを検証。

「政策の妥当性」に関する分析については、1)ODA 大綱(新)や中期政策(新)といった日本の ODA の上位政策や過去 4 回の TICAD、とりわけ 2008 年 5 月に開催された TICAD IV で示された日本の対アフリカ支援政策、2)日本の援助政策のエチオピアの開発ニーズとの整合性(相手国の開発ニーズ(ADLI、エチオピア版 PRSP (SDPRP、PASDEP)等)、日本の重点支援セクターのセクター開発計画)、3)国際的な優先課題や潮流との整合性(MDGs 及びパリ宣言との整合性やアフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD¹⁷)等のアフリカ域内の地域協力との関係)、及び 4)他ドナーの支援内容と調和の度合い(日本の他ドナーとの協調・連携、日本の援助の他ドナー援助政策・支援内容との相互補完性)などを検証した。そして、2004 年以降の開発援助環境の変化についての分析をふまえ、今後、改定予定の国別援助計画へのインプットを念頭に、今後の日本の対エチオピア援助政策の方向性についても検討した。

「結果の有効性」に関する分析については、1)日本の対エチオピア援助全体の特徴と傾向、2)最重点分野(農業・農村開発、生活用水の管理)及び重点分野(社会経済インフラ、教育、保健)に対する援助の実施状況、3)日本の援助投入の貢献度、4)最重点及び重点分野の目標達成度について検証を行った。「最重点及び重点分野の目標達成度」については、「食料安全保障の確立」という目標に照らし、その達成状況を評価するとともに、分野別計画(個別事業)の策定・実施状況(インプット)、分野別アウトプット目標の達成状況・見込み(アウトプット)、分野別アウトカム目標の達成状

¹⁷ New Partnership for Africa's Development

況・見込み(アウトカム)に至る流れを踏まえた分析を行った。定量的な因果関係を示すことは困難であったが、実際にどこまで効果が現れているのかを目標に照らして定性的及び(可能な限り)定量的に検証した。さらに、TICAD IV 実施促進の観点も含め、今後の日本の対エチオピア援助政策の方向性についても検討した。

「プロセスの適切性」に関する分析については、援助の実施に際して、政策の目的の妥当性や結果の有効性を確保するような、適切かつ効率的なプロセスがとられていたのかを検証した。その際、援助協調の枠組みも検証の対象に含めた。具体的には、1) 対エチオピア援助政策の策定プロセスの適切性(現行の国別援助計画の策定体制・プロセス等)、2) 対エチオピア援助政策実施プロセスの適切性(エチオピア側のニーズを把握するための政策協議及びセクター/分野/課題別会合がどのように実施されたか、ニーズ把握や援助実施に際して、現地 ODA タスクフォースがどのような機能を果たしたか等)、3) 国際機関・他ドナー・地方自治体・NGO 等との連携の適切性(他ドナー国・機関との援助協調や地方自治体・NGO との連携を円滑にするための適切な協議・方策が実施されているか)、4) 官民連携の取組、5) 日本の援助の広報、理解度について検証した。

調査は 2009 年 6 月から 2010 年 3 月までの期間に、以下の手順で実施した。国内・現地調査における面談先及び視察対象事業は、添付資料に示すとおりである。

(1)	国内調査 I	2009 年 6 月～2009 年 9 月 第 1 回検討会(2009 年 6 月 30 日) 第 2 回検討会(2009 年 9 月 16 日)	評価の枠組案作成、資料収集・分析、質問票の作成、国内関係機関・専門家への聞き取り調査
(2)	現地調査	2009 年 10 月 10 日～24 日	日本の援助関係機関、エチオピア政府、エチオピアで活動するドナー各国・援助機関及び NGO への聞き取り調査
(3)	国内調査 II	2009 年 10 月～2010 年 3 月 第 3 回検討会(2009 年 11 月 12 日) 第 4 回検討会(2010 年 2 月 24 日)	現地調査で収集した資料の分析、情報整理、報告書作成

2-4 評価実施体制

本評価調査は、評価主任、アドバイザー、外務省、コンサルタントを含む関係者を交えた協議により、評価の実施方法を確定し、国内及び現地調査を行った。本調査団の構成員は次ページのとおりである。

評価主任	大野	泉	政策研究大学院大学教授	
アドバイザー	西	真如	京都大学東南アジア研究所	特定研究員
コンサルタント	島村	真澄	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	研究員
	若杉	健次	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	研究員
	井ノ口	一善	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	研究員