

## 第 2 章

# 評価の実施方針

## 第2章 評価の実施方針

### 2-1 評価の背景

ガーナは、国内の政治・経済改革に積極的に取り組むとともに、西アフリカの平和の構築にも主導的な役割を果たしており、ガーナにおける開発の成否は、アフリカにおける成功モデルの確立という意味で極めて重要とみなされている。また、ガーナ政府は、マクロ経済の安定が達成されたことを受け、「ガーナ貧困削減戦略文書(GPRS II, 2006-2009)」では経済成長に重点を置いており、これは日本の ODA 中期政策並びに第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)において重要性が確認された「成長の加速」に沿ったものとなっている。現在は、2009年1月に就任したミルズ新大統領政権の下で、国家開発戦略の改訂作業が進められている。

日本は、2000年6月に国別援助計画を策定し、その後の援助環境の変化に伴い、ガーナに対する援助の戦略性を一層高め、政府全体として一体性と一貫性を持って効果的・効率的な援助を実施するため、2006年9月に改訂した。改訂後の計画では、ガーナ貧困削減戦略文書(GPRS II)の方向性である「貧困削減を伴った経済成長」を基本目標として、「地方・農村部の活性化」及び「産業育成」を重点開発課題に設定し、課題達成型の構成を採用した。また、ガーナ側のオーナーシップの尊重や自助努力を涵養(かんよう)する観点から、特に自立的経済成長のための人づくりと経済社会基盤を含む基本環境の整備を重視している。

これまで、ガーナにおいて国別評価は行われておらず、2010年度に予定されている国別援助計画の改訂に向け、今回、国別評価が実施されることとなった。

### 2-2 評価の目的

日本の国際貢献の主要な柱のひとつである ODA には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的・効率的な援助の実施が求められており、外務省では ODA 評価の充実に努めている。本評価調査は、政策レベル評価の一形態である国別評価として実施される第三者評価であり、日本のガーナに対する援助政策全般(具体的には、2000年に策定し、2006年に改訂された「国別援助計画」)を評価対象とする<sup>1</sup>。

本評価調査は、今後の国別援助計画の改訂に資すること、援助の効果的・効率的な実施のための教訓や提言を得ること、及び評価結果の公表を通じて国民への説明責任を果たすとともに、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 の広報に役立てることを主な目的とする。

2006年度改訂の「国別援助計画」は、次の3つの基本視点・目標を掲げている。

「ガーナ側のオーナーシップに基づいた開発政策を支えるための援助方針の策定」

「ガーナ側の自助努力を前提とした援助実施」

「長期的視野に立った目標達成型の援助実施」

<sup>1</sup> 「ODA 評価ガイドライン第5版」外務省国際協力局評価室(2009年2月)

本調査では、これら目標の達成状況を、「援助方針の戦略的な枠組み」(政策の妥当性)、「援助目標を達成するための適切な実施体制」(プロセスの適切性)、及び「援助手法の有効活用による援助目標の達成」(結果の有効性)の3つの観点から検証することを試みる。

今回の評価調査は、新ODA中期政策の「効果的・効率的な援助の実施に向けた方策」のひとつに「現地機能強化」が取り入れられてからの国別評価であることから、評価の焦点を「政策の戦略的な枠組み、及び目標達成のための適切な実施体制について評価し、評価結果に基づいて今後の政策(「国別援助計画」)のあるべき方向性を提示すること」に置く。具体的な内容は、次のとおりである。

- イ. 日本の対ガーナ援助政策の枠組みと日本の上位政策、ガーナの開発ニーズ及び国際的な取組との整合性を検証する。すなわち、新ODA大綱が強調する「戦略性」、新ODA中期政策に盛り込まれた「現地機能強化」、及びTICADによる日本のアフリカ支援策が、「国別援助計画」にどのように反映されているかを評価する。また、評価調査に当たり作成した日本の対ガーナ援助政策の目標体系図<sup>2</sup>における課題別目標と、ガーナの開発目標及びミレニアム開発目標(MDGs)との関連性を検証する。さらに、援助協定の枠組みが「国別援助計画」に適切に反映されているか検証する。
  - ロ. 本邦(外務省本省・JICA本部)及び現地(在外公館・JICA現地事務所)における援助実施プロセスを、政策立案及び事業形成、実施・モニタリング、及び理解普及・情報開示について検証する。具体的には、「国別援助計画」の実施上の留意点、及び右計画が目指した日本の援助の課題克服(方向性の明確化、メッセージ性の向上、実施体制・手法の改善、支援の具体的な成果の追求)の観点から検証する。
  - ハ. 「国別援助計画」の実績を、投入と成果の見込み及びガーナの国家開発戦略並びに国際的な優先課題達成への貢献度から検証する。すなわち、実施された援助活動及び事業を目標体系図に照らし合わせ、戦略プログラム別にどのような実績・動向が見られるかを把握する。さらに、ガーナ開発戦略(GPRS II)の開発課題の達成に向け、どのような貢献実績・動向がみられるかを把握する。また、日本の国際機関を通じた支援実績と、ガーナ開発目標の達成への貢献度について検証する。
- 二. 以上の評価結果より、今後の対ガーナ援助政策の見直し及び援助の効果的・効率的な実施に資する具体的な教訓と提言を抽出する。

### 2-3 評価の対象

本件では、「国別援助計画」をはじめとする対ガーナ国別援助政策全般を評価対象とする。「国別援助計画」は、2000年6月に策定され、その後2006年9月に改訂され、2010年度

<sup>2</sup> 巻末の参考資料参照。

(平成 22 年度)に次の改訂が予定されている。したがって、本評価調査では、2000 年度から 2009 年 8 月までの期間に実施された無償・有償資金協力事業、技術協力事業のすべてを対象とし、「国別援助計画」に体现されている政策一般がどのような成果をもたらしたのかを検証する。なお、ガーナに対しては、二国間協力に加え国際機関を通じたマルチの協力も行っていることから、国際機関を通じた援助も対象に含める。

## 2-4 評価の実施方法・評価の枠組み

評価の対象範囲を、2000 年 4 月から 2009 年 8 月までの期間に開始・継続あるいは終了した日本の対ガーナ援助実績(無償及び有償資金協力事業、技術協力事業)とし、2000 年策定及び 2006 年改訂の「国別援助計画」の内容から、「目的」と「手段」の関係に整理した目標体系図を作成した(参考資料 1 参照)。さらに、目標体系図に沿って、評価の視点・評価項目・主な評価設問・評価指標・情報収集方法(情報源)を整理した「評価の枠組み」(表 2-2)を作成した。

## 2-5 評価の手順

本調査は、2009 年 6 月から 2010 年 3 月までを調査期間とし、評価者及び外務省、JICA 関係者をメンバーとする検討会を経て、以下の手順で実施した。

### 2-5-1 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、まず外務省及び JICA の関係部局と協議を行い、目的や対象範囲を明確にし、評価の視点を確認した。次に、適切な評価方法を検討し、作業スケジュールを含む評価実施計画を策定し、ODA 評価有識者会議で承認を受けた。

### 2-5-2 国内調査の実施

上記 2-5-1 で策定した評価実施計画に基づいて、文献調査や外務省及び JICA 関係者に対するインタビュー調査を通じて情報の収集・整理を行った。

### 2-5-3 現地調査の実施

2009 年 8 月 15 日から 8 月 30 日(計 16 日間)に現地調査を行った。現地調査においては、日本側・ガーナ側関係機関、他ドナー及び主要援助機関関係者、草の根・人間の安全保障無償資金協力現地関係機関へのインタビュー調査及び案件視察を実施した(現地調査日程及び面談者一覧は、添付資料 2 及び 3 を参照)。

### 2-5-4 国内分析・報告書の作成

国内調査及び現地調査により得た情報を外務省の「ODA 評価ガイドライン」に基づいて整理・分析し、報告書にとりまとめた。

なお、国内及び現地調査における主な面談先は、表 2-1 のとおりである。

表 2-1 主な面談先・協力機関等

国内調査	外務省	中東アフリカ局アフリカ第一課
		国際協力局国別開発協力第二課
		国際協力局国別開発協力第三課
		国際協力局政策課
		国際協力局地球規模課題総括課
	JICA	アフリカ部中西部アフリカ第一課
	企画部総合企画課	
	農村開発部	
	JICA 研究所研究交流課	
	政策研究大学院大学	
現地調査	日本機関	在ガーナ日本国大使館
		JICA ガーナ事務所
	ガーナ政府	国家開発計画委員会(NDPC)
		財務・経済計画省(MOFEP)
		保健省(MOH)
		ガーナ保健サービス(GHS)
		教育省(MOE)
		ガーナ教育サービス(GES)
		道路省
		ガーナ道路公社(GHA)
		エネルギー省
		貿易産業省
		観光省
		食糧農業省
		ガーナエイズ委員会
	人事委員会	
	視察案件	アッパー・ウエスト州住民の健康改善プログラム
		基礎教育改善支援プログラム
		技プロ「公務員能力強化計画」
		技プロ「国際寄生虫対策西アフリカセンター」
		無償「国道一号線」
		無償・技プロ「オチェレコ灌漑事業区」
		草の根無償「スウェドゥル公立病院病棟建設」
	他ドナー・援助機関	世界銀行(WB)
		アフリカ開発銀行(AfDB)
		国連開発計画(UNDP)
		国連児童基金(UNICEF)
		欧州連合(EU)
		スイス大使館
		オランダ大使館
		デンマーク大使館
		英国国際開発省(DfID)
		ドイツ技術協力公社(GTZ)
米国国際開発庁(USAID)		

国内関係者については、検討会参加者を含む。

表 2-2 評価の枠組み(評価グリッド)

評価視点	評価項目	主な評価設問	評価指標	情報収集方法(情報源)
政策の妥当性 (対ガーナ国別援助計画の妥当性)	1. ガーナの開発ニーズ及び援助ニーズとの整合性	対ガーナ国別援助計画は、ガーナの国家開発戦略(政策及び実施体制)とどの程度整合性を有しているか。	指標 1-1 「Vision 2020」との整合性はあるか。 指標 1-2 「Ghana Poverty Reduction Strategy: GPRS」(2003～05年)との整合性はあるか。 指標 1-3 「Growth and Poverty Reduction Strategy: GPRS II」(2006～09年)との整合性はあるか。 指標 1-4 ガーナ政府の分野別開発戦略(セクタープログラム)との整合性はあるか。 指標 1-5 ミルズ新大統領政権下での GPRS II 後継文書策定方針との関連性はあるか。	・文献調査(左記文書) ・聞き取り(ガーナ国家開発戦略委員会、財務・経済計画省、重点開発課題分野の主管省、援助窓口省庁)
	2. 日本の上位政策との整合性	対ガーナ国別援助計画は、新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策、対アフリカ政策とどの程度整合性を有しているか。	指標 2-1 新旧 ODA 大綱との整合性はあるか。 指標 2-2 新旧 ODA 中期政策との整合性はあるか。 指標 2-3 日本の対アフリカ支援へのコミットメント(TICAD プロセス)との整合性はあるか。	・文献調査(新旧 ODA 大綱・ODA 中期政策、日本の対アフリカ援助政策に係る文書、政策協議にかかる資料) ・聞き取り(外務省関係課)
	3. 国際的な優先課題との整合性	対ガーナ国別援助計画は、国際的な優先課題への対応とどの程度整合性を有しているか。	指標 3-1 ガーナの「ミレニアム開発目標」の達成に向けてのニーズとの整合性はあるか。	・文献調査(ガーナミレニアム開発目標報告書) ・聞き取り(ガーナ側援助受入機関、国連機関現地事務所)
	4. 援助協調との関連性及び日本の比較優位性	・援助協調の枠組みが適切に反映されているか。 ・日本の重点開発課題は比較優位のある分野か。	指標 4-1 主要ドナーの援助政策(方針や支援分野)・実施体制との関連性・適合性はあるか。 指標 4-2 Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS)等の援助協調枠組みとの関連性・適合性はあるか。 指標 4-3 日本の重点開発課題の比較優位性はあるか。	・文献調査(外務省政策協議関連文書・CG 会合対処方針文書等、WB・DfID 等他ドナーの援助政策、UNDAF: 国連開発援助枠組み等) ・聞き取り(日本側現地関係者、主要援助機関現地事務所)
結果の有効性	5. 我が国の援助投入の貢献度	・我が国二国間援助の投入実績は、ガーナの開発予算のどの程度を占めるか。 ・我が国の国際機関を通じた支援は、ガーナ開発目標の達成にどの程度貢献したか。	指標 5-1 ガーナの開発予算に占める我が国の援助資金の割合(重点分野別)は、どの程度か。 指標 5-2 対ガーナ援助総額に占める日本の援助資金の割合(他ドナーとの比較)は、どの程度か。 指標 5-3 多国間・二国間援助を含む国際機関を通じた支援の実績は、どの程度か。	・文献調査(援助投入実績、OECD/DAC 資料、ガーナ政府資料・統計等。)

結果の有効性	6. 対ガーナ援助重点課題の達成状況	重点開発課題は、戦略プログラム(重点援助領域)によって、どの程度達成したか。	指標 6-1 「地方・農村部の活性化」の達成度は、どの程度か。 ①戦略プログラム1(農業振興)の成果の見込み・貢献度 ②戦略プログラム2(貧困地域の基礎生活環境の改善)の成果の見込み・貢献度 指標 6-2 「産業育成」の達成度は、どの程度か。 ①戦略プログラム3(民間セクター開発)の成果の見込み・貢献度 ②戦略プログラム4(産業人材育成)の成果の見込み・貢献度 指標 6-3 「行政能力の向上・制度改善」の達成度は、どの程度か。	・文献調査(援助投入実績、外務省政策協議関連文書、現地 ODA タスクフォース会議資料、個別案件報告書、各種評価報告書、ガーナ政府統計)  ・質問票・聞き取り(ガーナ政府、外務省、JICA、ODA タスクフォース、他ドナー)
	7. ガーナ政府の開発戦略達成への貢献度	我が国の援助は、ガーナの開発政策の達成においてどの程度貢献したか。	指標 7-1 GPRS 指標に基づく成果達成への貢献度は、どの程度か。  指標 7-2 日本の比較優位性の発現は認められるか。	
プロセスの適切性	8. 対ガーナ国別援助計画の改訂プロセスの適切性	対ガーナ国別援助計画の改訂は、適切になされたか	指標 8-1 「対ガーナ国別援助計画」改訂時のガーナ側関係機関との連絡・調整は適切になされたか。 指標 8-2 日本側援助実施機関、関係省庁、現地 ODA タスクフォースとの連絡・調整は、適切になされたか。 指標 8-3 他援助機関との意見交換・調整は、適切になされたか。 指標 8-4 改訂に要した時間やタイミングは適切か。 指標 8-5 改訂後、ガーナ政府や他ドナーへの報告・フィードバックは行われたか。	・文献調査(改訂関連資料、政策協議関連文書、現地 ODA タスクフォース会議資料)  ・質問票・聞き取り(外務省、改訂作業関係者、ODA タスクフォース、ガーナ政府、他ドナー、)
	9. 対ガーナ国別援助計画の実施体制の適切性	組織・人員体制は適切か  政策立案及び事業形成は適切に行われているか。	指標 9-1 日本側の援助関係機関・ステークホルダーの TOR(役割分担)は明確で、関係者の共通認識となっているか。 指標 9-2 ODA タスクフォースや WG 等は、機能しているか。 指標 9-3 国別援助計画の基き、予算・人員の配置投入が行われたか。 指標 9-4 日本側の実施体制(組織・人員体制)は、ガーナ政府の受入れ体制と整合しているか。 指標 9-5 ガーナ政府・各部局が組織する会合に、参加しているか。 指標 9-6 実施体制は、他ドナーの実施体制と整合しているか。 指標 9-7 セクター会合への参加等を通じた協調体制の強化が行われているか。  指標 9-8 国別援助計画の戦略プログラムに基づき、個々の投入の相互作用や点から面への展開を意識した、中期的視点に立った案件及び事業群(協力プログラム)の形成が行われているか。 指標 9-9 国別事業実施計画及びローリングプランは、国別援助計画に整合するよう配慮したか。 指標 9-10 国別案件形成指針は、国別援助計画に整合しているか。	・文献調査(組織・体制図、業務分掌、ODA タスクフォース報告書、JIC 専門家報告書等)  ・質問票・聞き取り(外務省、JICA、ODA タスクフォース、ガーナ政府、他ドナー)  ・文献調査(プログラム計画書、国別事業実施計画、ローリングプラン、国別案件形成指針、外務省政策協議関連文書、現地 ODA タスクフォース会議資料、各種評価報告書、JICA 専門家報告書等)

プロセスの適切性	9. 対ガーナ国別援助計画の実施プロセスの適切性(続き)	<p>指標 9-11 国別援助計画について、ガーナ政府(及び他ドナー)との間に、セクター戦略の中での位置付けについての認識共有が行われているか。</p> <p>指標 9-12 GPRS IIに設定されている成果や指標とのリンクを組み込んだ事業形成が行われているか。</p> <p>指標 9-13 要望調査の手続き・プロセスは、ガーナ政府のオーナーシップを確保しているか。ガーナ側援助受入機関・関係省庁との連絡・調整は行われているか。</p> <p>指標 9-14 援助モダリティ及びスキーム拡充の可能性を含め適切な支援の在り方の検討が行われているか。</p> <p>指標 9-15 ガーナ側の体制・諸制度(調達制度等)の整備状況をフォローしているか。</p> <p>指標 9-16 環境社会配慮は、行われているか。</p>	<p>・質問票・聞き取り(外務省、JICA、ODA タスクフォース、ガーナ政府)</p>
	実施管理・モニタリング・フォローアップは適切か。	<p>指標 9-17 ベースラインの測定、経済的・社会的「支援効果」の測定・把握を行っているか。(事業形成の際、事業計画に、所得の向上・社会サービスの改善・雇用の拡大などに関するベースライン調査及びその定期的確認の手段について、あらかじめ組み込んでいるか。)</p> <p>指標 9-18 事業間やスキーム間の連携による相乗効果の測定・把握を行っているか。</p> <p>指標 9-19 支援の具体的な成果を測り、将来の事業形成のためにフィードバックさせる仕組みが形成されているか(モニタリング及び定期的な事業や協力プログラムの見直しの実施)。</p> <p>指標 9-20 ガーナ政府との政策対話により、事業及び協力プログラムの見直しや後継案件必要性の検討・判断が行われているか。</p> <p>指標 9-21 ドナー間調整を行い、重複の回避と相乗効果の発現が生じているか。他ドナーとの連携(我が国の支援で得られた技術・制度の普及)は進展しているか。</p>	<p>・文献調査(現地 ODA タスクフォース会議資料、JICA 専門家報告書、各種評価報告書:事前、中間、終了時、事後、インパクト調査等)</p> <p>・質問票・聞き取り(外務省関連部署、在ガーナ日本国大使館、JICA、ガーナ側援助受入れ機関及び関係省庁、他ドナー等)</p>
	理解普及のためのガーナ側への情報開示は適切に行われているか。	<p>指標 9-12 国別援助計画を政策対話のツールとして使っているか。</p> <p>指標 9-23 政府の政策書や予算書から日本の援助について記載されているか。(政策・予算とのリンクの強化)</p> <p>指標 9-24 国別援助計画、協力プログラム及びスキーム等について、ガーナ政府、他ドナー及び民間セクターに周知されているか。</p>	<p>・文献調査(日本の援助政策や援助実績が記述された政策文書・予算書等)</p> <p>・質問票・聞き取り(外務省関連部署、在ガーナ日本国大使館、JICA、実施中の開調・技プロチームの総括ガーナ側援助受入れ機関及び関係省庁、他ドナー等)</p>

## 2-6 評価調査上の制約

本調査では、政策の策定及び実施にかかわる日本・ガーナ双方の関係者へのインタビュー並びに国内及び現地調査により入手した文献資料から得られた情報の分析に基づいて評価を行った。しかし、対象期間が2000年から2009年までと長期に渡ったために入手困難な資料があった。

また、現地調査の調査期間(約2週間)の制約により、すべての関係機関・対象案件の視察を行うことはできなかった点も制約要因のひとつとして挙げられる。

## 2-7 評価調査チームの実施体制

本調査は、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、調査を行った。本調査の第三者評価チームの構成団員は以下のとおりである。

評価主任	望月 克哉	アジア経済研究所研究支援部長 (外務省 ODA 評価有識者会議委員)
アドバイザー	山田 肖子	名古屋大学国際開発研究科准教授
コンサルタント	嶋岡 和美	グローバル・リンク・マネージメント研究員
	平野 明子	グローバル・リンク・マネージメント研究員
	末吉 由起子	グローバル・リンク・マネージメント研究員

現地調査には、末吉を除く上記メンバー、及びオブザーバーとして、外務省中東アフリカ局アフリカ第一課より横山卓司課長補佐が参加した。

なお、本評価は、評価主任並びに ODA 評価有識者会議の責任において実施されたものであり、外務省及び日本政府の見解ではない。

図 2-1 本評価調査の概要

