

第1章 評価の実施方針

1.1 評価の背景と目的

我が国の国際貢献の主要な柱の一つである政府開発援助（ODA）は、2004年における支出純額が89億6百万ドルで米国について2位の実績を示すなど、その総額は世界のトップクラスの規模を維持している。これまで我が国は、アジアにおいて最初の先進国となった経験をいかし、ODAにより経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた結果、東アジア諸国をはじめとする開発途上国の経済社会の発展に大きく寄与してきた。一方、冷戦後のグローバル化の流れは、民主化と経済自由化による恩恵を人々にもたらした反面、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争・テロ、環境問題などの複雑な問題も投げかけている。このような状況の中で、ODAのより効率的・効果的な実施により、これまで以上に質の高い援助を展開し、世界の安定化に寄与していくことが国内外から求められている。

特に「貧困削減」は国際社会が共有する重要な開発目標であり、グローバル化の負の側面に対処するためにも重要な課題である。日本政府は2003年に改訂したODA大綱において「貧困削減」を重点課題のひとつと位置づけ、「教育」、「保健医療・福祉」、「水と衛生」並びに「農業」などの分野における協力をより重視し、途上国の人間開発、社会開発、並びに持続的成長を支援するとしている。

このような背景のもと、本評価調査は、これまでの我が国の貧困削減に関する取り組みを総合的に評価することにより、今後のより効果的かつ効率的な援助の実施に貢献するための教訓と提言を得ることを目的としたものである。また評価結果が広く公表されることにより、国民への説明責任を果たすものでもある。

1.2 評価の対象

本評価調査は政策レベル評価の一形態である重点課題別評価として行われるもので、我が国ODAの貧困削減への取り組みに対する援助政策を対象とした事後評価である。

評価対象は主として2001年度から2004年度までの貧困削減への取り組みとする。2001年度からの援助を対象とした背景には、2000年9月の国連サミットで採択されたミレニアム宣言を踏まえ、ミレニアム開発目標がまとめられ、2001年にはDAC貧困削減ガイドラインが策定されるなど、貧困削減に対する国際的な取り組みが強化されてきたことがある。また、2003年からは新ODA大綱が、2005年には新中期政策が策定されていることから、今回の評価結果により現行の貧困削減に係る政策の妥当性についても検証することができる。

1999年に策定されたODA中期政策においては、貧困対策や社会開発分野の支援内容として、①社会開発分野（基礎教育、基礎保健、飲料水、家族計画等）における支援、②貧困緩和に向け総合的に取り組めるための政策立案・実施能力の強化、制度構築への支援、③女性支援、職業訓練・雇用機会の創出、マイクロ・クレジット等の分野を横断する総合

的な取り組みや住民参加の重視、並びに④農林水産、地方産業の育成、地域の生活環境等の整備や住民組織の育成支援、を挙げている。また、2003年の新ODA大綱では、「教育」、「保健医療・福祉」、「水と衛生」、「農業」などを中心とした協力を重視しつつ人間開発、社会開発を支援するとしている。本評価調査ではこれら支援内容を一義的には対象とするが、「貧困削減」の捉え方、対象分野並びに支援形態が多岐にわたっているため、第3章において述べるように我が国の貧困削減に関する政策と具体的な取り組みを改めて体系的に整理し、評価対象の政策体系を明確化することから始める。

ケーススタディは、現地調査事例国としてベトナム、文献調査事例国としてエチオピアを対象とする。両国を取り上げた理由としては、アジア、アフリカの各地域における援助受入額が多い国であるが、ベトナムは貧困削減の効果が現れつつあるのに対し、エチオピアはいまだ顕在化していない、という特徴があり、双方の取り組みを比較検討することにより何らかの示唆が期待できると考えられたからである。

1.3 評価の方法

1.3.1 評価の枠組み

本評価調査においては、ODA評価ガイドライン（2005年5月改定）のうち、「重点課題評価の実施手続き」に準拠して評価を行うものである。

（1）貧困削減の取り組みに関する政策レベル評価

貧困削減の取り組みに関する全体的な政策レベル評価の視点としては、①援助政策の目的、及び②援助政策の結果の二つの視点を取り上げ、文献レビューを中心として定性情報の分析により評価を行う。まず援助政策の目的に関しては、その内容の妥当性に焦点を当て上位政策との整合性、開発途上国側のニーズや国際的な優先課題との整合性を検証する。また援助政策の結果については、その実施形態・分野が多岐でかつ複雑に関係しあっている上、貧困削減へのインパクトが表れるまでには長いスパンが必要となるため、すべての案件のアウトプット及びアウトカムレベルで把握することは困難である。したがってインプット（投入実績）を把握することによりその傾向を把握し、なんらかの示唆を得ることを目的としたい。

これら評価を行うための、主な評価項目並びに情報源は表1-1のとおりである。

表 1-1 貧困削減への取り組みに関する全体的な政策レベル評価の枠組み

評価の視点	評価項目	情報源・収集方法
①援助政策の目的 〈内容の妥当性〉	<ul style="list-style-type: none"> ○ 貧困削減への取り組みは上位概念である ODA 大綱、中期政策における貧困削減の内容にどの程度整合しているか ○ 開発途上国側の貧困削減への取り組みにどの程度合致しているか ○ 国際的な開発目標や貧困削減への取り組みにどの程度合致しているか 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 文献レビュー -ODA 大綱 (旧、新) -ODA 中期政策 (旧、新) -PRSP 関連資料 -MDGs 関連資料 -DAC 貧困削減ガイドライン -JICA・JBIC 貧困削減指針関連資料
②援助政策の結果 〈実績の傾向〉	<ul style="list-style-type: none"> ○ インプットの実績はどの程度か ○ 実績の傾向から示唆されることは何か 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 文献レビュー -ODA 白書 -JICA、JBIC の年次報告書、評価報告書

(2) 事例分析による評価

本評価調査ではベトナムを現地調査事例国とし、エチオピアを文献調査事例国として事例分析も並行して行う。評価の視点は、当該国に対する援助政策目的の妥当性、援助政策の結果である。

我が国はベトナムに東アジアで第 2 位の援助額を供与している (2004 年)³が、ベトナムは「包括的貧困削減成長戦略 (CPRGS: Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy)」を策定し、「貧困削減」と「経済成長」を開発目標の両輪とし着実な成果を上げている。エチオピアに対しては、我が国はアフリカで第 6 位の援助額を供与しており (2004 年)⁴、エチオピアも「持続可能な開発及び貧困削減計画 (SDPRP: Sustainable Development and Poverty Reduction Program)」を策定、貧困削減に取り組んでいる。アジアで貧困削減と経済成長に成果を上げているベトナムと、アフリカで貧困削減に努力しているエチオピアに対する我が国の ODA を比較検討することにより貧困削減取り組みの妥当性を評価し、教訓を得ることとする。

1.3.2 評価実施の体制

本評価は、外務省より、ODA 評価有識者会議に依頼して行われ、同会議メンバーの縣公一郎早稲田大学教授が評価主任を務める以下の評価チームにより実施した。評価チームの構成は以下のとおりである。

評価主任

縣 公一郎 早稲田大学政治経済学術院教授 (ODA 評価有識者会議メンバー)

³ 2005 年版 ODA 白書参照。ちなみに 2003 年は 4 位 (2004 年版 ODA 白書) である。

⁴ 2005 年版 ODA 白書参照。ちなみに 2003 年は 2 位 (2004 年版 ODA 白書) である。

アドバイザー

伊東 早苗 名古屋大学大学院国際開発研究科助教授

大門 毅 早稲田大学国際教養学術院助教授

評価業務従事者

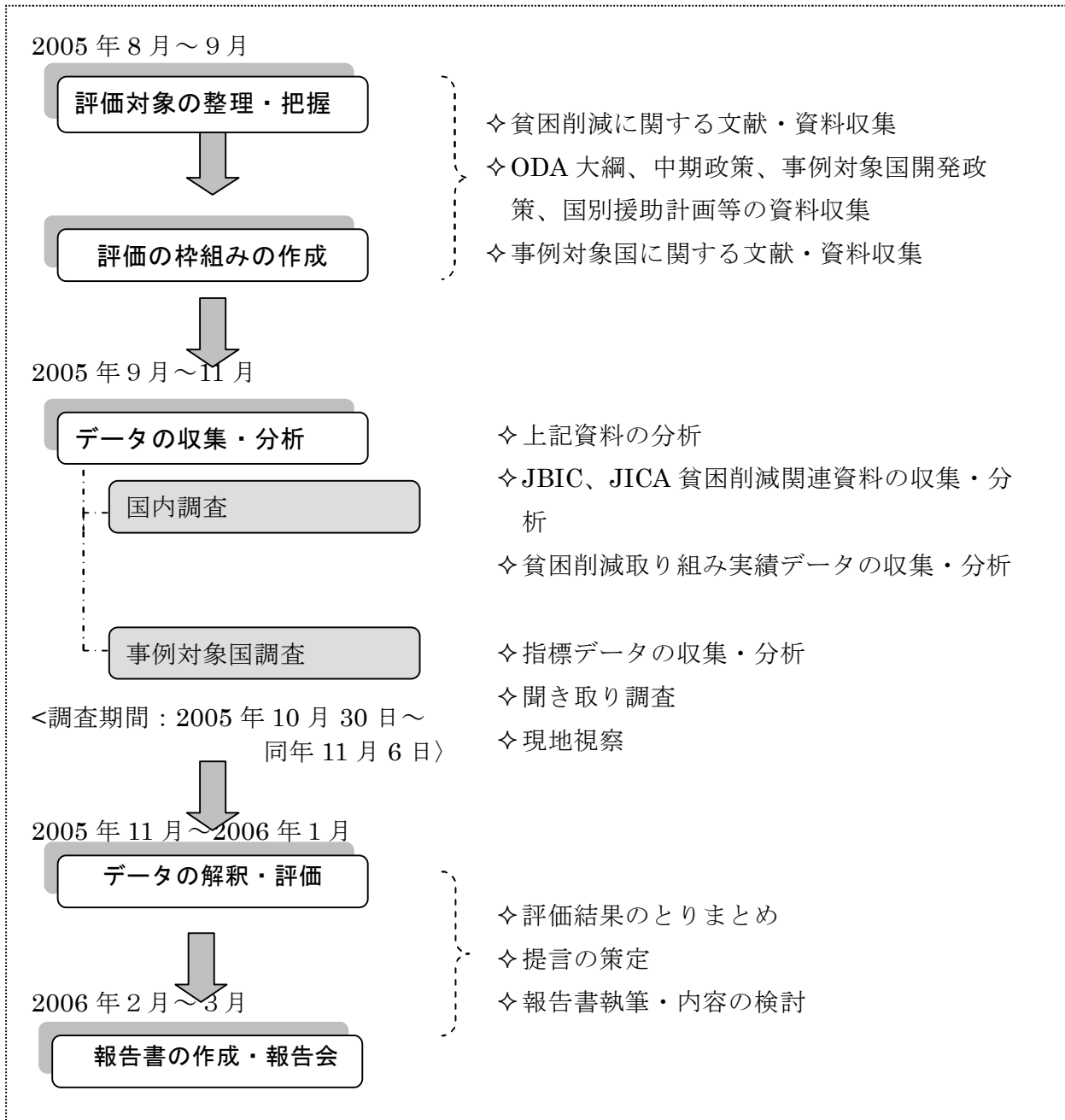
中畝 義明 社団法人世界経営協議会事務局長・研究調査部長

安田 靖 社団法人世界経営協議会特別研究員

1.3.3 評価調査の実施手順

本評価調査期間は、2005年8月から2006年3月である。評価調査は、①評価対象の検討、②評価の枠組みの作成、③データ収集及び分析（現地調査含む）、並びに④評価結果の検討・報告書の段階を経て実施された。本調査の流れは図1-1のとおりである。また現地調査の日程及び面談先リストを別添資料1-1に示す。

図 1-1 評価調査の流れ



1.3.4 評価の制約

貧困削減は開発援助の主要なテーマであり、関わる分野や援助形態は多岐にわたっている。また貧困削減へのインパクトが現れるまでには長いスパンが必要となる。したがって、時間的制約もあり、広範にわたるすべての援助実施状況のアウトプット（結果）や援助政策のプロセスを検証することは困難であった。また、貧困削減の取り組みについての定義が多面的であるため、従来の分野別実績だけではインプットの全体像を把握することがむずかしかった。

これら制約に関しては、以下のような方法により対処することにより、本評価調査結果

の妥当性を担保することとした。

- ・ 貧困削減に関する政策の結果評価については、対象年度の実績（主に新規供与をベースとしたインプット）を中心にその傾向を探ることにより、何らかの示唆を得ることとする。
- ・ 貧困削減の実績データについては、貧困対象分野として中期政策などに記載されている分野やテーマに近い実績データを把握するとともに、JBIC、JICA の実施機関で独自に定義している貧困案件のデータを分析する。