

第 1 章

ヨルダン国別評価調査の実施方針

第1章 ヨルダン国別評価調査の実施方針

1.1 背景・目的

わが国の ODA は近年総額で世界のトップクラスの規模を維持しているが、国内的にも国際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いる。このような要請に基づき、外務省は、政策的な観点からの評価（政策レベル評価）を実施しており、本評価調査「対ヨルダン国別評価」は、政策レベルの ODA 評価の一環として実施されたものである。

ヨルダンは中東諸国の中で、わが国との関係が最も緊密な国の一つであり、わが国 ODA の主要な供与国である。中東和平プロセスへの貢献をはじめ、わが国は中東地域の安定に寄与すると外交的観点からヨルダンに対する経済協力を行ってきた。2003年、イラクでは戦争により政権が崩壊し、中東地域は歴史的な局面を迎えたことを受け、わが国としても中東外交政策のあり方をレビューする必要性に直面している。そうした中、イラク復興支援の観点からも、わが国にとってイラクの隣国であるヨルダンとの関係は引き続き重要となっている¹。

本評価調査は、外務省の経済協力局の ODA 評価ガイドラインに従い、ヨルダンに対するわが国の援助政策（対ヨルダン国別援助方針）を「目的」、「プロセス」、「結果」の3つの視点からレビューした上で、今後の対ヨルダン国援助はどうあるべきかを幅広く分析し、わが国のヨルダンに対する援助政策の見直し及び今後のより効果的・効率的な援助の実施の参考とするための提言を示すこと、また、評価結果を公表することで説明責任を果たすことを目的としている。

1.2 評価対象

1) 本評価の対象となる政策

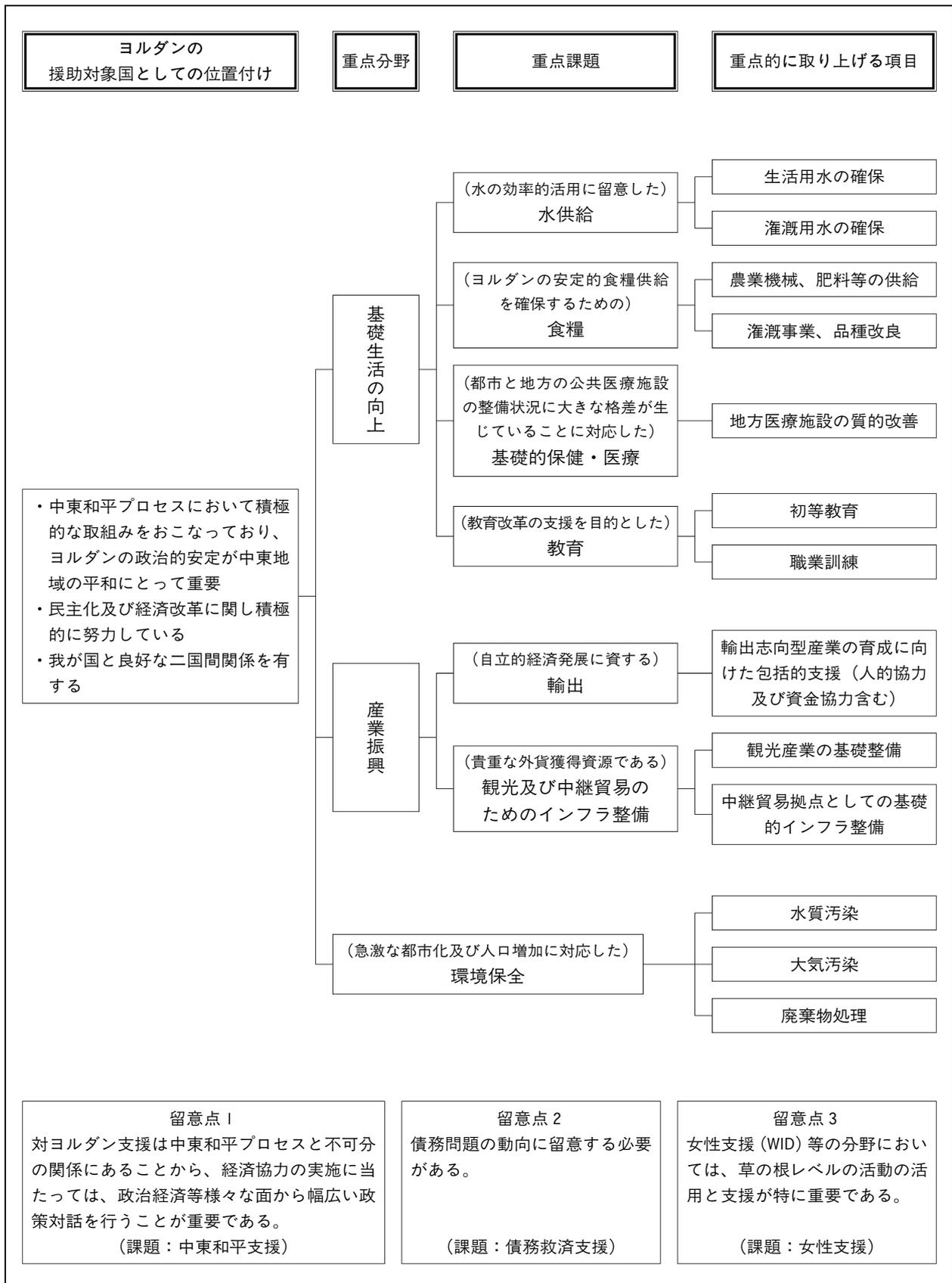
本評価では、わが国の対ヨルダン援助政策のうち最も代表的な政策である「対ヨルダン国別援助方針」（1996年策定）を主な評価対象とした。本評価調査の実施に際しては、この評価対象を明確化するため、対ヨルダン国別援助方針を目標と手段の関係から整理した体系図（図1.3.1）を作成した。

なお、国別評価の対象は基本的に二国間レベルの援助であるが、ヨルダン国民の約30%がパレスチナ難民であることから、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA²）を通じたヨルダン在住パレスチナ難民に対する支援も参考として扱うこととした。

¹ 2004年、日本・ヨルダン関係は国交樹立50周年を迎える。

² 1948年、イスラエル建国に伴い第一次中東戦争が勃発し、約75万人のパレスチナ人が難民としてヨルダン川西岸・ガザ地区、レバノン、シリア及びヨルダンに流出。1949年、UNRWA は、これら難民の救済を目的として国連総会決議により設立された。わが国は1953年から毎年 UNRWA に対して拠出金を供与しており、米国、EU、北欧諸国とともに主要ドナーとなっている。2003年3月31日時点で UNRWA に登録されている難民数は 4,055,758人。

図1.3.1 対ヨルダン国別援助方針の体系図



注) 1996年に策定された対ヨルダン国別援助方針より作成

2) 本評価の対象となる期間

本評価の対象期間は、可能な限り最近の動向をカバーすることを試み、基本的に対ヨルダン国別援助方針が策定された1996年から2003年9月までとした。ただし、援助方針の策定準備は、1996年以前から調査団の派遣等を通じて検討されていたことから、援助方針の「目的」の検証においては、1996年以前についても対象としている。なお、本評価調査で取り上げる案件は、評価対象期間中にインプット或いはアウトプットが発生した案件を対象とした。

1.3 評価方法

1) 評価の枠組み

上述した評価の視点毎に評価項目、評価内容、評価指標、評価に必要な情報、情報の収集先等を示す一覧表である表1.3.1「評価の枠組み」を作成した。評価の枠組みを図1.3.2に示す。

この枠組みに基づき、以下のとおり、「目的」、「プロセス」、「結果」の3つの視点から検証を行なった。

(1) 目的

わが国の対ヨルダン国別援助方針が、その上位政策である旧 ODA 大綱及び ODA 中期政策、わが国の中東和平政策、ヨルダンの開発ニーズと整合しているか、新 ODA 大綱の目的・基本方針・重点課題に適切しているか、について検証し、国別援助方針の妥当性を評価した。その際には、主要ドナーの対ヨルダン援助政策を参考とした。

検証のための情報源としては、旧 ODA 大綱、ODA 中期政策、新 ODA 大綱、96年以降に策定されたヨルダンの各種国家開発計画、他ドナー等の対ヨルダン援助政策等の文献のほか、関係機関に対するヒアリング調査の結果を活用した。さらにヨルダンの国会議員及び経済諮問委員会元メンバーに対するアンケート調査を実施し、その結果も活用した。

(2) プロセス

対ヨルダン国別援助方針の「策定及び実施プロセスの適切性」と「実施過程の効率性」を評価した。「策定及び実施プロセスの適切性」については、国別援助方針が適切な体制の下で策定され、政策として適切に実施され、その見直しを含む検証が行われてきたか、について検証した。こうした検証のための情報源としては、国別援助方針の策定関係者や実施関係機関へのヒアリング調査の結果、年度別現地レベル政策協議の対処方針、要人往来に際する発言・応答要領、E/N 署名等に際する記事資料等を活用した。

「援助政策の実施過程の効率性」については、わが国の援助実施体制及びヨルダン側の援助受け入れ体制は整備されてきたか、対ヨルダン国別援助方針は、実施機関や他ドナー等と連携をとりながら効率的に実施されてきたか等について検証した。こうした検証の情報源としては、関係機関へのヒアリング調査結果、他ドナーの援助実績等を活用した。

(3) 結果

対ヨルダン国別援助方針の有効性及びインパクトを評価した。具体的には、対ヨルダン国別援助方針の下で実施されたわが国の援助の実績を重点分野毎に明らかにした上で、評価対象期間中の案件の成果及び主要経済指標の動向を見ながら総体的に検証した。また、ヨルダンの国会議員及び経済諮問委員会メンバーに対するアンケート調査を実施し、わが国援助の

効果があったと認められるかについての検証を試みた。さらに、外部要因による有効性やインパクトへの影響についても可能な範囲で検証を試みた。

検証のための情報源としては、ヨルダン政府機関の関連統計データ、関係者への聞き取り調査結果、ヨルダンの国会議員及び経済諮問委員会元メンバーに対するアンケート調査結果を活用した。

2) 評価調査実施の手順

本評価調査は2003年10月から2004年3月までを調査期間とし、下記1.4の評価者等及び外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）の関係者をメンバーとする検討会を開催しつつ、以下の手順で進められた。

- ① 国内調査（評価の枠組み策定、資料収集・分析、国内関係者からの聴取等）
- ② 現地調査（ヨルダン政府機関、わが国の援助関係機関、他ドナー等からの聴き取り及び資料・及び指標データの収集・分析等：2003年12月8日～12月18日実施）
- ③ 国内分析（国内調査及び現地調査の結果とりまとめ・分析、報告書作成等）

3) 評価の制約

本評価における「結果」の検証では、評価の対象となる「対ヨルダン国別援助方針」等の援助政策の「結果の有効性」を判断するために、同政策が反映されたと仮定する個別案件の実績及び成果、主要な社会・経済指標の動向を重点分野別、留意点別に可能な限り計測・集計した。しかしながら、援助政策の策定段階において、重点分野別の成果指標（目標値：ターゲット）設定を行っていないため、ターゲットへの達成度測定が不可能であった。さらに、各分野におけるわが国による具体的援助活動の長期的効果については、投入から効果の発現に至るまでに、様々な外部要因があり、因果関係の証明が困難であるため、十分な検証ができなかった。

1.4 評価者等

高千穂 安 長	玉川大学経営学部国際経営学科教授（ODA 評価有識者会議メンバー）
立 山 良 司	防衛大学校総合安全保障研究科・国際関係学科教授
村 上 雅 博	高知工科大学大学院・工学研究科・基盤工学専攻社会システム工学コース教授
三 井 久 明	財団法人 国際開発センター主任研究員
シーク 美 実	財団法人 国際開発センター研究員

表1.3.1 対ヨルダン国別評価調査一評価の枠組み

評価視点 (評価対象年)	評価項目	評価内容	評価指標	情報源	情報収集先
I. 目的 (1996年-2003 年9月)	対ヨルダン 国別援助方 針の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> 対ヨルダン国別援助方針は上位政策との整合性を有しているか。 対ヨルダン国別援助方針は妥当な根拠に基づいているか。 ヨルダンに援助を行っている他ドナーの対ヨルダン援助方針の内容と比較してわが国の援助方針の内容は妥当であるか。 	<ol style="list-style-type: none"> 旧 ODA 大綱との整合性 ODA 中期政策との整合性 わが国の中東和平政策との整合性 新 ODA 大綱との適合性 ヨルダン 国家開発政策との整合性 他ドナーの援助方針との協調性 	<ol style="list-style-type: none"> 外務省関係者への聞き取り及び旧 ODA 大綱、ODA 中期政策 ヨルダンの国家開発計画 国会議員へのアンケート調査 経済諮問委員会へのアンケート調査 新 ODA 大綱 中東地域、開発問題に関する文献 他ドナーの対ヨルダン援助方針(主に米国、EU、ドイツ、世銀、IMF) 他ドナーへの聞き取り調査 	<ol style="list-style-type: none"> 外務省 ヨルダン 開発計画の策定機関 他ドナー 国会議員 経済諮問委員会委員
II. プロセス (1996年3月- 2003年9月)	対ヨルダン 国別援助方 針の形成及び実 施過程の適 切性	<ul style="list-style-type: none"> 対ヨルダン国別援助方針が十分な情報収集と分析を踏まえ、適切な体制によって策定されたか。 同方針はわが国の援助関係機関の対ヨルダン援助実施方針及び案件の形成・要請・選定において適切に反映され、政策としての実施機能を果たしているか。 対ヨルダン援助方針の見直しを含む同方針の検証がおこなわれてきたか。 	<ol style="list-style-type: none"> 対ヨルダン国別援助方針の策定体制の適切性 援助実施機関の援助方針への反映度 個別案件の形成、要請、採択プロセスへの反映度 対ヨルダン援助方針の見直しを含む検証の頻度 	<ol style="list-style-type: none"> 対ヨルダン 国別援助方針の策定関係者への聞き取り及び策定に関するやり取り記録 外務省・大使館・JICA・JBIC のヨルダン担当者への聞き取り(本部・現地事務所) ヨルダンの実施機関に対する聞き取り調査 年度別現地レベール政策協議の対処方針、年度別統一要望調査の留意点 要人往来に際する発言・応答要領、E/N 署名等に際する記事資料 	<ol style="list-style-type: none"> 外務省、大使館 ヨルダン 開発計画の策定機関及び実施機関 JICA、JBIC 他ドナー
III. 結果 (1996年前後- 2003年3月)	対ヨルダン 国別援助方 針の有効性 及びインパ クト	<ul style="list-style-type: none"> 対ヨルダン国別援助方針の重点分野毎に関連する指標に照らして、わが国援助の効果があったと認められるか。 対ヨルダン国別援助方針の留意点に示された課題への取組み(中東和平支援、債務救済支援、女性支援)において成果を上げ、これらの留意点は有効であったか。 わが国援助の有効性やインパクトは外部要因の影響を受けたか。 	<ol style="list-style-type: none"> 日本側の援助実施体制の適切性 ヨルダン側の援助受け入れ体制の適切性 わが国援助スキーム間の連携度合、援助スキームと国際機関への提出との連携度合 対ヨルダン国別援助方針の実施過程におけるヨルダン側実施機関との連携度合 対ヨルダン国別援助方針の実施過程における二国間ドナー、国際機関、NGO・民間との連携度合 	<ol style="list-style-type: none"> 外務省・大使館・JICA・JBIC の対ヨルダン援助実施方針策定関係者、スキーム毎の案件選定担当者、ヨルダン 政府の援助受け入れ関係機関への聞き取り及び記録 ヨルダンの援助実施機関に対する聞き取り調査 他ドナー等への聞き取り、他ドナー等の援助方針及び実績の確認 	<ol style="list-style-type: none"> 外務省、大使館、JICA、JBIC、ヨルダンの援助実施関係機関、JETRO 他ドナー 等(NGO)、インター ネット
	対ヨルダン 国別援助方 針の有効性 及びインパ クト	<ul style="list-style-type: none"> 対ヨルダン国別援助方針の重点分野毎が国援助実績及びヨルダンのマクロ経済・社会指標数値の推移 対ヨルダン国別援助方針の留意点に示された課題への取組み(中東和平支援、債務救済支援、女性支援)における援助実績、及び関連指標の推移 外部要因(重点分野毎におけるヨルダン 政府の開発予算事情、主要ドナーによる援助実施実績等)による影響(推定) 	<ol style="list-style-type: none"> ヨルダン 政府機関の関連統計データ(国レベール、県レベール)、(ヨルダン 実業界等)関係者への聞き取り調査、外務省、他ドナーの資料 在ヨルダン 日本大使館、JICA、JBIC、ヨルダン 政府機関、他ドナーへの聞き取り 国会議員に対するアンケート調査、経済諮問委員会へのアンケート調査 ヨルダン 実業界への聞き取り調査 	<ol style="list-style-type: none"> ヨルダン 政府機関、外務省、他ドナー(有識者、NGO) 在ヨルダン 日本大使館、JICA、JBIC、他ドナー 国会議員、経済諮問委員会委員 	