第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

日本は、開発途上国の食料不足の問題を緩和させるため、穀物による食料援助に関する国際的な枠組みに基づき、1968年度から一貫して食料援助のための無償資金協力「食糧援助(KR)」を実施しており、2010年度までに累計5,300億円以上の資金を供与した。2010年度の実績は、二国間援助として19か国の開発途上国に対し131億円、国際機関との連携による難民・国内被災民などへの援助として12か国・地域に対し57億円であった。これらの日本の資金援助により、被援助国に米、小麦、小麦粉、トウモロコシなどが提供されている。

日本の国際貢献の主要な柱の一つである政府開発援助(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。2010年に外務省はODAの在り方に関する再検討を行い、同年6月に発表された「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－」において、これからの日本のODAには、(1)より戦略的・効果的な援助の実施、(2)国民の強力な理解と支持、(3)開発課題に対応するために必要な資金の確保が求められるとの検討結果が盛り込まれた。これらの検討結果を踏まえ、これまでのKRの成果を確認し、今後の援助の在り方を考える上で参考となる教訓や提言をとりまとめることには意義がある。

このような日本の援助の状況を踏まえ、本評価はKRのスキーム(援助手段・枠組み)を対象として、以下の目的により実施された。

- (1) KRのスキームを総括的に評価することを通じて、今後の日本のODA政策の立案や実施のために教訓や提言を得ること
- (2) 評価結果を公表することにより、国民への説明責任を果たすこと
- (3) 関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、ODAの広報に役立てること
- (4) 評価を通じたODAの改善や見える化の促進に寄与すること

2-2 評価の対象

本評価では、日本のKRのスキーム全般を対象とした。政府間で実施される「二国間KR」および国際機関との連携により実施される「国際機関連携KR」の両者を対象としている。ただし、二国間KRの実施に伴い受取国が積み立てた「見返り資金」の使用については、評価対象に含めていない。

本評価はスキームを対象とする政策レベル評価であるが、分析を行うに当たっては、必要に応じて特定の国や年度などを適宜取り上げた。また、KRは1968年に創設され

たが、関係者へのアクセスや関連文献など情報入手の可能性などを考慮し、過去10年間(2001年度～2010年度)のKRにかかる政策を評価分析の対象期間とした¹¹。

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6版)」(2011年4月)を踏まえ、最初にスキーム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. スキーム目標の整理

評価の対象範囲を定めるために、スキーム目標の体系的整理を行った。KRのスキームの開始以来、40年以上にわたり運用が行われてきた過程において、自然災害や戦争、内乱などに起因する緊急援助のニーズが高まるなど、同スキームを取り巻く国際社会・経済の環境も大きく変化している。外務省をはじめとする関係機関が保有する関連文書を参照しつつ、関係者が具体的にどのような理念や目標、活動までのロジックを認識・共有してきたのか、またそれらが上記のような環境変化にどのように対応したのかを関係者への聴き取りを通じて把握し、スキーム目標の体系図(第5章図5-1)の形で整理を行った。

2. 政策の妥当性

「KRのスキーム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)日本の外交政策(ODA大綱・中期政策、食料安全保障政策、人道政策、外交政策全般等)、(2)国際社会の取組み・援助潮流(食料安全保障にかかる国際的枠組み、他ドナーの食料支援の方向性など)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

「設定されたKRのスキームの目標がどの程度達成されたか」という視点から、以下の手順で有効性の総合的判断を行った。まず、評価デザインの策定段階において適切と考えられる評価指標を特定し、過去の実績を把握した。ただし、一般にスキーム目標は定量的に定められておらず、KRにおいても同様である。また、本スキームにおいて実施される個別事業は、突発的事象(自然災害、戦争、天候不順など)が人々に与えたショックを緩和するために個別的な成果を上げることが主な目的となることから、中長期

¹¹ この場合においても、同スキームの創設背景、基本理念、実施形態の変遷についての情報収集など、評価対象期間外であっても必要に応じて関連情報を参照することを妨げるものではない。

的なアウトカム指標の改善と KR 事業単独の成果を結びつけることは必ずしもすぐわな
い場合があると考えられた。したがって、被援助国がその時々直面した問題に対して、
いかにニーズに合致した迅速な支援を行ったのかについて、関係者へのインタビューお
よび関係文献などを利用して定性的な分析も実施した。一方、インプット(供与金額、穀
物数量など)およびアウトプット(受益者数など)については可能な限り定量的な把握を
試みた。

さらに、外交の手段としての ODA 評価の観点から、本スキームの外交的な波及効果
について、外交青書などの文書や個別事例の情報収集により定性的な検証を行った。

4. プロセスの適切性

「KR のスキームの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、KR に対する政策・基本方針の策定・改定プロ
セスおよび実施プロセスが適切であったかについての評価を行った。具体的には、(1)
いかなる運用方針(ガイドラインなど)の見直しが行われていたか、(2)関係機関の間で
適切な役割分担と運用が行われていたか、(3)モニタリングおよびフォローアップが適
時・適切に行われていたか、などについて検証した。

2-3-2 評価の実施手順

本評価は 2011 年 6 月から 2012 年 2 月までの期間で行われた。その間、外務省関
係各課・室および独立行政法人国際協力機構(JICA)関係課をメンバーとする 4 回の検
討会が開催された。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 回検討会において外務省や JICA など
の関係課・室、関係機関と協議を行った。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、情報収集方法などをまとめた評価
の枠組み(表 2-1)を作成し、関係者の合意を得た。

2. ケーススタディ国の選定

本評価では、(1)KR の被供与国における具体的運用や成果の実態をより深く追跡す
ること、(2)相手国政府、他ドナー、国連世界食糧計画(WFP)などから KR についての
「生の声」を聴取することで、KR の特徴、課題、改善点などを具体的に浮かび上がらせ
ること、(3)具体的事例の紹介により読者の理解を促進し、「分かりやすい評価」の実現
に資することを目的として、ケーススタディを行った。

ケーススタディ国の選定にあたっては、KR の実績がある複数の対象候補国について、

(1) 食事エネルギー摂取量, 栄養不足人口比率, 食料援助受入量および総食事エネルギー供給量に占める食料援助量の割合, (2) 食料支援を行うドナーの数・実績と日本の位置付け, (3) 日本の国別援助計画における KR を含む食料安全保障支援の重要性などを分析した。その分析結果を踏まえるとともに, KR のスキームの計画・実施における課題の抽出や改善に向けた政策提言を行うという観点からケーススタディ国としての妥当性を検討した結果, 以下により有効かつ広範な情報収集が期待できる国としてエチオピアを選定した。

- (1) 他の国に比べて食料支援の必要性が高い。恒常的な食料不足に加えて, エチオピア東部を含む「アフリカの角」地域における深刻な干ばつが飢餓を加速させており, 国際社会が食料支援を拡大している。
- (2) 日本の二国間 KR と国際機関連携 KR 両者の実績が継続的にある。
- (3) 世界最大の食料支援受取国で多数のドナーが活発に活動していることから, それぞれのドナーの援助方針や実施手法, ドナー間の協調・補完の事例を把握した上で, 日本の KR の特徴や課題をより明確に捉えることができる。

3. 国内文献・インタビュー調査, アンケート調査

策定した実施計画に沿って, 日本国内において情報収集を実施した。具体的には, KR および他ドナーも含めた食料支援に関する文書・統計データの収集について文献調査を行うとともに, 外務省, 実施機関およびその他の関係機関, 有識者へのインタビューを実施した。さらに, KR の主要な被供与国 21 か国の日本大使館の KR 担当官に対して, KR の実施状況および現状認識などについてアンケート調査を実施した。

4. ケーススタディ国における現地調査

国内文献・インタビュー調査の結果を踏まえ, 2011年9月25日から10月6日の間, エチオピアにおいて現地調査を実施した。評価の枠組みに基づき, 日本側およびエチオピア側の政府関係機関, JICA 技術協力プロジェクト関係者, 国際機関および他ドナーなどから KR や他の食料支援の状況などについて情報収集を行うとともに, WFP などの活動サイトの視察を実施した。

現地調査日程および具体的な訪問先は添付資料 5「現地調査日程」に掲載した。また, 現地調査の前後に国内で, それぞれ第2回および第3回検討会を実施した。

5. 国内分析・報告書作成

国内文献・インタビュー調査およ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い, 提言・教訓を導出した。とりまとめた報告書案について関係機関と協議を行うために, 第4回検討会を実施した。報告書案に対するコメントを踏まえて修正した最終報告書を外務省に提出した。

表 2-1 食糧援助(KR):評価の枠組み

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	【日本の外交政策との整合性】 1. 上位目標である ODA 大綱や中期政策 外交政策全般と整合性を有しているか	・ KR は、ODA 大綱・中期政策、日本の食料安全保障政策、人道支援政策等との程度整合性を有しているか ・ KR は、日本の外交理念を反映しているか ・ KR は、被援助国および地域の外交的重要性を維持・強化するための手段として位置づけられているか	1.1 ODA 大綱、ODA 中期政策の理念・原則や重点課題と KR のスキームの内容・方針の一致程度 1.2 KR のスキームの策定・改定、運用時における外交関係の考慮の程度	【文献調査】 ODA 大綱、ODA 中期政策、食料安全保障政策、人道支援政策に関する文書 日本 外交方針文書、KR 実施方針文書等 【インタビュー調査】 外務省関係課、エチオピア政府省庁等 【日本大使館アンケート調査】
	【国際社会の取組・援助潮流との整合性】 2. 国際社会や他ドナーの取組と整合し矛盾がないか	・ KR は、食料安全保障、自然災害・紛争等の国際的(世界および地域レベルでの)課題への対応と照らしてどの程度整合性を有しているか ・ 主要ドナー/国際機関の食料援助政策と日本の政策とには補完性/優位性があるか ・ 日本の KR は、他ドナーの支援手法・内容とどの程度整合性を有しているか	2.1 関連する国際的な目標・イニシアティブ等と KR のスキームの内容・方針の一致程度 2.2 他ドナーの支援方針・重点と日本の KR における優先事項の一致程度 2.3 他ドナーの支援手法・内容と日本の KR の内容の優位性の有無	【文献調査】 ミレニアム開発目標、食料安全保障にかかわる国際的枠組み文書、世界開発報告、地域機関関連文書、ドナー報告書等 【インタビュー調査】 外務省関係課、WFP 等国際機関、在エチオピア日本大使館、他ドナー関係者等 【日本大使館アンケート調査】
結果の有効性	【スキーム目標の達成度】 1. KR はスキーム目標をどの程度達成したか	・ KR による活動は「開発途上国の食料不足の緩和」にどのように貢献し、どの程度効果的であったか - KR の全体投入量から見た貢献度 - 地域別・国別食料不足の深刻度と KR 実施国選択の相合度 - KR の活動が他ドナーや国際社会の目的達成への取組みと及ぼした影響 - 国際規約の順守状況 ・ KR による活動は「人間の安全保障や紛争予防という観点からの開発途上国の安定への貢献」にどのように貢献し、どの程度効果的であったか	1.1 開発途上国全体、地域別、主要個別国における食料バランスの推移 1.2 主要ドナーおよび KR による食料援助投入量の推移 1.3 途上国の食料不足緩和にかかわる主要他ドナーおよび国際社会による取組みの進展程度 1.4 食料援助規程の要求水準と達成状況の推移	【文献調査】 FAC、WFP 等統計文書、他ドナー報告書、KR 実施要請書・報告書 【インタビュー調査】 外務省関係課・関係機関、在エチオピア日本大使館、エチオピア政府省庁、WFP 等他ドナー事務所 【日本大使館アンケート調査】
	【中間目標の達成度】 2. KR は中間目標をどの程度達成したか	・ KR による活動は、「恒常的もしくは天候不順等による食料需給ギャップの縮小」にどのように貢献し、どの程度効果的であったか - 個別援助活動への投入量から見た貢献度 - 供与した穀物の現地ニーズへの相合度 - KR の個別援助活動開始・実施の迅速性 ・ KR による活動は、「自然災害や紛争により発生した難民や国内被災民等の食料不足の緩和」にどのように貢献し、どの程度効果的であったか - KR の個別援助活動による難民や国内被災民等の食料不足緩和への貢献度 - KR の個別援助活動開始・実施の迅速性	2.1 主要災害・紛争等における難民・被災民等の数および食料不足量の推移 2.2 主要ドナーおよび KR による主要災害・紛争等に対応した食料供給量の推移 2.3 主要災害・紛争等に対応した KR の実施決定のタイミング、実施までに要した期間 2.4 主な被援助国における個別援助活動による食料援助投入量 2.5 主な被援助国における個別援助活動による供与穀物の種類・量 2.6 主な被援助国における(早期警戒等に対応した)KR の実施決定のタイミング、実施までに要した期間	【文献調査】 FAC、WFP 等統計文書、他ドナー報告書、KR 実施要請書・報告書 【インタビュー調査】 外務省関係課・関係機関、在エチオピア日本大使館、エチオピア政府省庁、WFP 等他ドナー事務所 【日本大使館アンケート調査】
	【外交的波及効果】 3. KR は日本の外交にどの程度の影響を及ぼしたか	・ KR は、国際社会における日本のプレゼンス向上や、国際会議での日本の理念の共有、友好関係の促進にどの程度効果的であったか ・ KR の個別活動は、被援助国における日本との二国間外交関係にどのような効果を及ぼしたか	3.1 国際社会の取組み(緊急アピール、早期警戒等)に対応・実施した日本の KR の相対的規模・迅速性の程度、日本が果たした役割の内容 3.2 国際会議における日本の提案への賛成・支持の程度 3.3 主な被援助国における政府関係者等の交渉の頻度 3.4 主な被援助国における政府関係者・NGO などの好感度の程度 3.5 主な被援助国における KR に関する報道の内容・頻度	【文献調査】 外務省外交文書等の各種文書 国際会議に係る関連文書、被援助国新聞記事等 【インタビュー調査】 外務省関係課・関係機関、在エチオピア日本大使館、エチオピア政府省庁 【日本大使館アンケート調査】
プロセスの適切性	【策定・改定プロセスの適切性】 1. KR は、適切なプロセスにより策定・改定されたか	・ KR は、適切な役割分担と意思決定プロセスに従って策定・改定されたか ・ KR は、日本側関係者の十分な情報分析を踏まえて策定・改定されたか ・ KR のスキームの見直しを図るための仕組み・フィードバック機能が整備されていたか	1.1 KR 政策策定の頻度および実施体制に関する規定の整備状況 1.2 KR 政策策定・改定までに収集・分析された情報の質と量 1.3 KR 政策策定・改定のために行われた関係者間のコミュニケーションの流れ・密度	【文献調査】 外務省 KR 関連文書 【インタビュー調査】 外務省関係課
	【実施プロセスの適切性】 2. KR は、適切なプロセスにより実施されたか	・ 案件形成・実施段階において関係機関の適切な役割分担と意思決定が行われていたか ・ 案件形成時に被援助国の政策、ニーズが適切に把握されていたか ・ 案件形成時に日本の他の ODA スキームや他ドナー援助案件等との連携が適切に検討されていたか ・ 案件の実施段階において実施状況が適切に監視・把握されていたか ・ 案件形成・実施段階において発生した問題・課題が問題解決や運用改善のために適切にフィードバックされていたか ・ 被援助国や日本国民に対する広報効果を高める取組みが行われていたか	2.1 KR のスキームの運用ガイドラインや関連規定、実施体制の整備状況 2.2 案件形成・実施のために行われた関係者間のコミュニケーションの流れ・密度 2.3 案件形成段階における被援助国のニーズ確認の方法(質と範囲) 2.4 案件形成段階における被援助国のニーズ・政策の有無と内容【現地調査国】 2.5 案件形成段階における日本の他の ODA スキームやドナー案件等との連携可能性検討の有無および方法 2.6 案件実施時のモニタリング・監視・フィードバック体制の整備・実施状況 2.7 広報活動の実施状況	【文献調査】 外務省 KR 関連規定、要請書・報告書等 【インタビュー調査】 外務省関係課・関係機関、在エチオピア日本大使館、エチオピア政府省庁、WFP 等他ドナー事務所 【日本大使館アンケート調査】

出所: 評価チーム作成。

2-4 評価実施上の制約

本評価の実施過程における主な制約として、以下を指摘しておかなければならない。

第1に、情報入手が不可能もしくは困難であったため、評価判断の前提となる検証・分析の範囲が限定された領域がある。まず、「結果の有効性」の分析の観点から、KRの個別案件において穀物の配付先や配付状況の確認が行われる政府間協議(コミッティ)に関する議事録などは有用な資料になると考えられたが、先方政府の了解が得られない等の理由から、外務省からの提供は1事例のサンプルにとどまった。これに対して評価チームは日本大使館向けのアンケート調査において可能な限り補足情報の入手を試みたが、引渡し段階以降の状況に関する網羅的な情報は得られなかった。

また「プロセスの適切性」の分析の観点からは、被供与国における日本大使館と外務省本省の間でやり取りされる要請書などの公文書の閲覧が不可能であったため、意思決定・実施プロセスの運用について文書上からの検証は行っていない。

さらに、国際機関連携 KR に関連して、WFP から外務省に提出される実施報告書は、WFP との関係から外務省からは得ることができなかった。国際機関連携 KR については、インターネットや他の公開情報も含め、各案件のインプット(投入額および調達穀物数量)以外の情報(たとえば供与対象受益者の属性・規模など)の包括的な入手が困難であったことが、分析作業の大きな制約となった。

第2に、分析手法の観点からは、「結果の有効性」の分析・評価作業の過程において、2-3-1 で述べたとおり、KR のスキームには達成すべき定量的な目標値や指標が設定されておらず、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できなかった。また、食料不足量や栄養不良状態などのマクロデータの成果について、KR や食料支援のみがもたらした援助効果を抽出して貢献度を測定することは困難である。そのため、検証に当たっては、マクロなどのデータの確認と併せて、文献調査や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。

第3に、ケーススタディ国の選定にあたっては上述のような分析に基づいて妥当性を判断したが、エチオピア1か国に限定されていたことから、同国におけるKRの運用・成果の実態からKRの一般的な課題を判断するのは困難な面があった。評価チームは情報の偏りを避けるため、国内での関係者インタビューや日本大使館アンケートを実施するとともに、文献やウェブサイトからの情報収集に努めたが、エチオピアとは事情が大きく異なる被供与国のKRの運用・成果の実態を十分把握するには限界があった。

2-5 用語に関する留意点:「食料(食糧)援助」と「食料(食糧)支援」

本報告書では、「食料(食糧)援助」と「食料(食糧)支援」の用語について、以下の考え方に基づき表記を行っている。

近年他ドナーや国際機関では、「食料援助(food aid)」と「食料支援(food assistance)」を区別する傾向がみられる。たとえば、ECは、「食料支援」を人道支援、

開発支援にかかわらず、食料不安(food insecurity)およびその原因・結果に対処する支援で、食料のみならず、サービス、投入材・物資、現金・クーポン、技術・知識などの供与を含むものと定義している¹²。また、1960年代初めから各国政府からの任意拠出金と民間の支援により食料援助を実施してきたWFPも「戦略計画 2008–2013」において、「食料援助機関から食料支援機関へ歴史的な転換」を行う方針を表明し、「援助への依存を減らすことと、政府や世界全体によるよ長期的な飢餓の解決策を確保するための努力を支援すること」を目標に掲げている¹³。一方、日本の政策文書には、「食料(食糧)援助」と「食料(食糧)支援」のいずれもが使われており、区別されていない場合もあるので、本報告書ではこれらの語を以下のように用いる。

- (1) 評価対象である「食糧援助(KR)」は、「食糧援助(KR)」または「KR」と表記する。
- (2) 日本政府が行うその他の食料援助ならびに食料関連の支援は、外務省の最新の食料安全保障支援に係る政策文書¹⁴にしたがって「食料支援」と表記する。ただし、評価を行う際に使用する文献にKR以外の食料援助が「食料(食糧)援助」と記されており、それを引用する場合は、その表記に従い、「注」にその旨を記す。
- (3) 「食糧援助規約(FAC)」や「食糧援助委員会」などの固有名詞も外務省の表記に準拠し、この場合は「注」をつけずに用いる。
- (4) 英語の訳語については評価を行う際に使用した文献の表記に従い、原則として、food aid は「食料援助」、food assistance は「食料支援」と表記する。また、それらの文献・情報に基づく記述も「食料援助」、「食料支援」と表記する。その他の言語についても、英語の訳語に準じて表記する。

2-6 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、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	高橋 基樹	神戸大学大学院 国際協力研究科 教授
アドバイザー	池上 甲一	近畿大学 農学部環境管理学科 教授
コンサルタント	江本 里子	(株)国際開発センター 主任研究員
	長谷川 祐輔	(株)国際開発センター 研究員
	藪田 みちる	(一財)国際開発センター 副主事

また、現地調査には、外務省国際協力局開発協力総括課から中村裕一課長補佐がオブザーバーとして参加した。

¹² European Commission, Humanitarian Food Assistance, Commission Staff Working Document, Accompanying Document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Humanitarian Food Assistance, COM (2010) 126, SEC (2010) 374 final, 31 March 2010, p. 28.

¹³ World Food Programme, WFP Strategic Plan 2008–2013, 2008, p. 1.

¹⁴ 外務省「食料安全保障」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/index.html)。