

第1章 評価調査の概要

1-1 評価調査の背景

「草の根・人間の安全保障無償資金協力」は、開発途上国の多様な援助ニーズに小規模かつ迅速な援助で応え、現地の人々に直接裨益することを目的に、1989年度に「小規模無償資金協力」として創設された。その後、1995年に「草の根無償資金協力」、さらに2003年には「人間の安全保障」の理念をより強く反映させるため、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と名称を改めた。この間、運用・実施面においては、間接費支援の拡充、在外公館への草の根外部委嘱員の配置、および一定規模以上の支援案件に対する外部監査の義務付けなどの改訂が行われている。

「草の根・人間の安全保障無償資金協力」は、小規模ながら機動性の高い援助形態として注目されており、その実施状況を適切に管理する必要がある。これまでスキーム評価としては2000年度に中南米地域を対象に、また2001年度には東南アジア地域を対象として実施されている。前回の評価以来、4年が経過したことを受けて今回評価調査が実施されることとなった。

1-2 評価調査の目的

本評価調査は、プログラムレベル評価の一形態であるスキーム別評価として実施されたものである。スキーム別評価は制度を評価するものであり、スキームの現状を検証してその見直しのための教訓を得ることを主な目的としている¹。よって、本件評価調査は、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」のより効果的・効率的なスキーム運営のための教訓・提言を得ることおよび評価結果の公表を通じて説明責任を果たすことを主な目的とする。

今回の評価調査は、新ODA大綱において基本方針の1つに「人間の安全保障」が取り入れられて以来初めてのスキーム評価となることから、以下に示す3つの視点から評価を行い、評価結果に基づいて今後の「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキーム（以下、スキーム）のあるべき方向性を提示することに焦点を置く。

1. 日本の政策目標や援助上位計画とスキームの実施ガイドライン（外務省作成）および2003年4月に無償資金協力課によって発表された「草の根・人間の安全保障－人間の安全保障分野における支援の強化」に示されているスキームの方針との整合性はあるか。新ODA大綱の基本方針の1つである「人間の安全保障」の理念や重点課題は「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの方針にいかに関与しているか。
2. スキームの目標達成度はいかほどであるか。「人間の安全保障」理念の強化は実施案件にどれほど反映されているか。スキームの比較優位性（特性）が実際の案件にどれほど活かされているか。
3. スキームの実施ガイドラインに示された案件発掘から実施中案件のモニタリング・フォローアップまでの各プロセスを適切に実施するための在外公館の実施体制は整備されているか。ガイドラインに示されている項目以外で在外公館が独自に考慮している点は何か。

1-3 スキーム評価の対象

評価調査は、過去3年間（2002年度～2004年度）に実施された「草の根・人間の安全保障無償資金協力」案件全般を総覧する（個々の案件のプロジェクト評価を行うものではない。）。2005年4月現在の「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の対象国は表1-1の通りである。

¹ 「ODA評価ガイドライン第2版」外務省経済協力局開発計画課（2005年5月）

評価にあたっては、ODA評価ガイドライン（外務省）に基づき「スキームの目標体系図」²（P3 図 1-1）を作成した。目標体系図の詳細については第3章で後述する。

表 1-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」対象国（計 131 ヶ国・1 地域）³

地 域	国 名
アジア (18)	インド、インドネシア、カンボジア、スリランカ、タイ、中国、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、東ティモール、フィリピン、ブータン、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、モルディブ、モンゴル、ラオス
アフリカ (43)	アンゴラ、ウガンダ、エリトリア、エチオピア、カメルーン、ガーナ、カーボヴェルデ、ガボン、ガンビア、ギニア、ギニアビサウ、ケニア、コートジボワール、コンゴ（民）、サントメ・プリンシペ、ザンビア、シエラレオネ、ジブチ、ジンバブエ、スワジランド、セネガル、ソマリア、タンザニア、チャド、中央アフリカ、トーゴ、ナイジェリア、ナミビア、ニジェール、ブルキナファソ、ブルンジ、ボツワナ、ベナン、マダガスカル、マラウイ、マリ、南アフリカ、モザンビーク、モーリシャス、モーリタニア、リベリア、ルワンダ、レソト
中南米 (30)	アルゼンチン、ウルグアイ、エクアドル、エルサルバドル、ガイアナ、キューバ、グアテマラ、グレナダ、コスタリカ、コロンビア、ジャマイカ、セントビンセント、セントクリストファー・ネイヴィス、セントルシア、スリナム、チリ、ドミニカ、ドミニカ共和国、トリニダード・トバゴ、ニカラグア、ハイチ、パナマ、パラグアイ、ブラジル、ベリーズ、ベネズエラ、ペルー、ボリビア、ホンジュラス、メキシコ
中東 (13+1 地域)	アフガニスタン、アルジェリア、イエメン、イラク、イラン、エジプト、シリア、スーダン、チュニジア、トルコ、モロッコ、パレスチナ、ヨルダン、レバノン
大洋州 (11)	キリバス、サモア、ソロモン、ツバル、トンガ、バヌアツ、パプアニューギニア、パラオ、フィジー、マーシャル、ミクロネシア
NIS 諸国 (9)	アゼルバイジャン、アルメニア、ウクライナ、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、グルジア、タジキスタン、ベラルーシ
欧州 (7)	アルバニア、クロアチア、セルビア・モンテネグロ、ブルガリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、ルーマニア

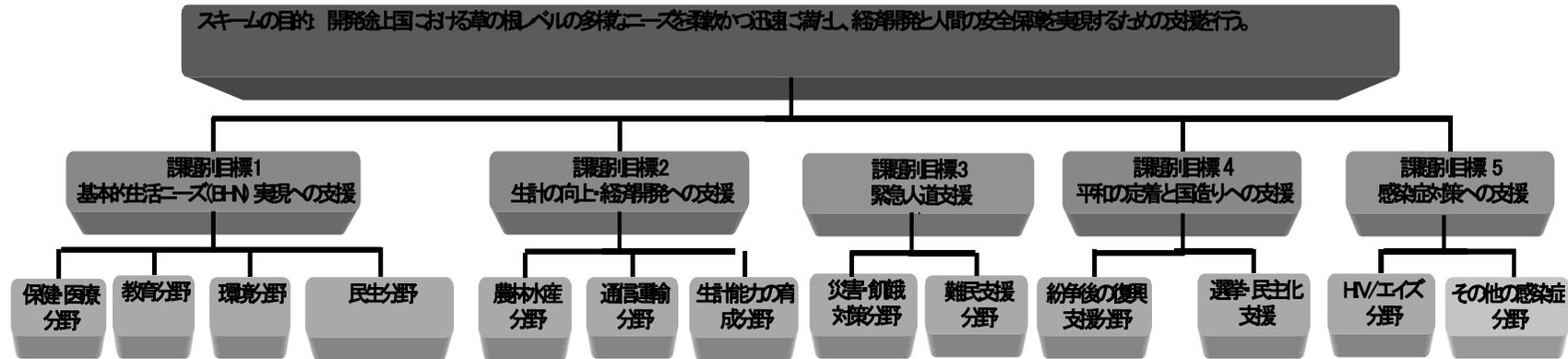
1-4 スキーム評価の枠組み

本スキーム評価は、ODA 評価ガイドラインに従って「目的」の妥当性、「結果」の有効性、「プロセス」の適切性の観点から実施される。本スキーム評価で採用する評価の手法およびスキーム評価の枠組み（評価の視点、評価項目、評価指標）をそれぞれ図 1-2

² ODA 評価ガイドラインでは、評価の対象を定めるために、スキームの実施要綱などから判断して目的の体系を簡潔に示した図を作成するとされている。これが「目標体系図」である。

³ 外務省ホームページ

図 1-1 スキームの目標体系図



3

- 母子保健
- プライマリ・ヘルス・ケア
- 基礎教育
- 高等教育・研究開発
- 住居環境（水・衛生）
- 環境保護
- 就学前児童の福祉と教育
- 児童の保護（孤児・ストリートチルドレン等）
- 障害者支援（特別ニーズ教育・リハビリ・職業訓練等）
- 女性の自立支援（成人識字教育・ライフスキル教育・職業訓練等）
- 農業・農村開発
- 材業普及・森林開発
- 漁業・漁村開発
- 運輸インフラ整備
- 情報通信インフラ整備
- 電力インフラ整備
- マイクロクレジット活動
- 貧困層に対する技能訓練*
- 被災救援
- 創設対策
- 難民・国内避難民の帰還支援
- 紛争後のコミュニティ復興支援
- 対人地雷除去・地雷回避教育
- 選挙後の選挙・民主化支援
- その他の選挙・民主化支援
- 選挙後の選挙・民主化支援
- 予防教育・啓蒙活動
- 感染者の治療・ケア

□ サブセクター

*障害者および女性を対象とした職業訓練以外のもの

図 1-2 本スキーム評価調査の枠組み（括弧内は関連する章）

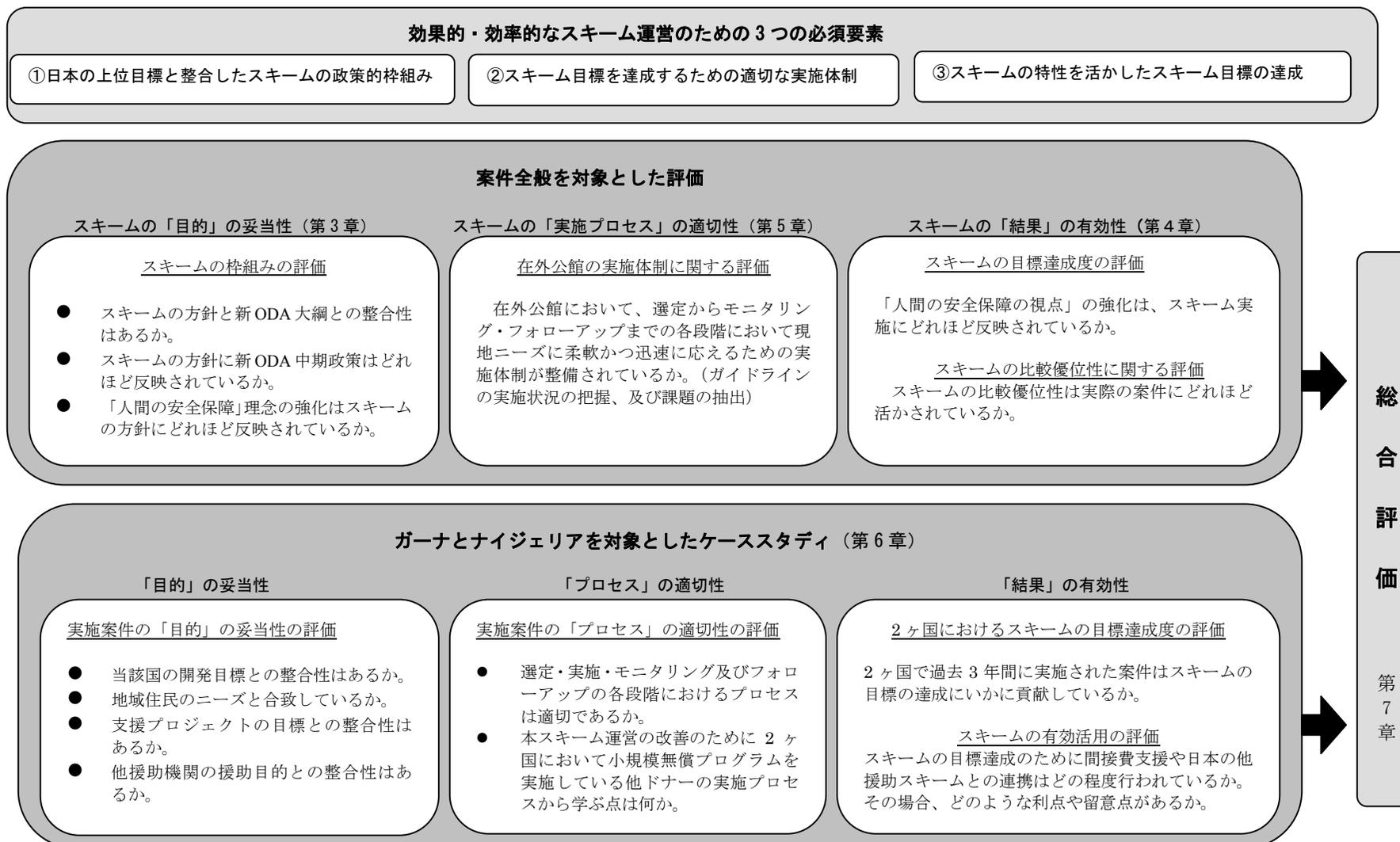


図 1-3 評価の枠組み

案件全般を対象とした評価の枠組み

評価対象：草の根・人間の安全保障無償資金協力評価		対象時期：2002年度～2004年度	
調査の視点	評価項目	評価内容・評価指標	情報収集先/情報源
I. スキームの目的	妥当性	<p>1. スキームの政策的枠組みの妥当性</p> <p>指標 1-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」（以下、草の根無償）スキームの方針と新 ODA 大綱との整合性はあるか。</p> <p>指標 1-2 本省作成の「草の根ガイドライン」に新 ODA 中期政策で提唱されている「人間の安全保障」実現のための援助アプローチがどれほど反映されているか。</p> <p>指標 1-3 「人間の安全保障」理念の強化はスキームの方針にどれほど反映されているか。</p>	<p>A. 文献調査</p> <p>政府開発援助大綱、中期政策</p> <p>外務省関連資料</p> <p>国連ミレニアム開発目標</p> <p>外務省作成「草の根・人間の安全保障無償資金協力ガイドライン」</p>
II. スキームの結果	有効性	<p>2. スキームの目標達成度</p> <p>指標 2-1 「人間の安全保障」理念の強化はスキーム実施にどれほど反映されたか。</p> <p>指標 2-2 スキームの比較優位性が実施案件にどれほど反映されているか。</p>	<p>A. 文献調査</p> <p>案件別請訓表</p> <p>地域・国別約束状況</p> <p>外務省無償資金協力課</p> <p>外務省ホームページ</p> <p>B. ケーススタディ国での調査結果</p> <p>C. 在外公館アンケート調査</p>
III. スキームの実施プロセス	適切性	<p>3. 在外公館の運営・実施体制の整備状況</p> <p><u>本省と在外公館の分業体制</u></p> <p>指標 3-1 在外公館の人員配置は適切であるか。</p> <p>指標 3-2 外部委託調査員制度の効率的活用がされているか。</p> <p>指標 3-3 本省と在外公館との権限・役割分担は適切であるか</p> <p><u>運用手続き及び案件の発掘・選定</u></p> <p>指標 3-4 被援助国の状況に適合した実施要領・ガイドラインが在外公館によって作成されているか。</p> <p>指標 3-5 案件請訓から承認までの迅速な対応をするための体制がとられているか。</p> <p>指標 3-6 案件選定は基準に沿って適切に行われているか。</p> <p>指標 3-7 現地 NGO ネットワークや他ドナーとの協力、および日本の他援助スキームとの連携による案件形成はどれほどすすんでいるか。利点や課題は何か。</p> <p><u>案件実施中のモニタリング及びフォローアップ</u></p> <p>指標 3-8 実施状況を定期的に把握するプロセスはとられているか。</p> <p><u>「人間の安全保障」理念の強化を反映した案件に対応する実施体制の整備状況</u></p> <p>指標 3-9 緊急ニーズに迅速に対応するため、人道支援型案件の手続きとそれ以外の案件の手続きに違いが設けられているか。</p> <p>指標 3-10 選定基準は、脅威にさらされている人々への裨益を重視する案件が優先的に選定されるような配慮されているか。</p> <p>指標 3-11 社会的弱者（女性・障害者・子ども等）の保護と能力強化を目的とした案件が優先的に選定されるよう配慮されているか。</p> <p>指標 3-12 紛争・災害地域でのモニタリング及びフォローアップのための人員配置ができているか。</p>	<p>A. 文献調査</p> <p>実施要領・各種ガイドライン</p> <p>在外公館からの報告</p> <p>外務省関連情報</p> <p>外務省ホームページ</p> <p>B. ケーススタディ国での調査結果</p> <p>C. 在外公館アンケート調査</p>

ケーススタディ国を対象とした評価の枠組み

評価対象：草の根・人間の安全保障無償資金協力評価		対象時期：2002年度～2004年度	
調査の視点	評価項目	評価内容・評価指標	情報収集先/情報源
I. 目的	妥当性	<p>4. 実施案件の目的の妥当性</p> <p>指標 4-1 「草の根無償」案件と当該国の開発政策等との整合性はあるか。</p> <p>指標 4-2 地域住民のニーズに合致していたか。</p> <p>指標 4-3 (「草の根無償」が実施団体によるプロジェクトの一部を支援する場合)「草の根無償」が支援するプロジェクトの目的とスキームの目的との整合性はあるか。</p>	<p>A. 文献調査 当該国開発政策 案件別請訓表 案件毎の中間・最終報告書</p> <p>B. インタビュー調査 外務省関連局課 被供与団体 他国援助機関等</p>
II. 結果	有効性	<p>5. 当該国におけるスキームの目標達成度</p> <p>指標 5-1 当該国で実施された案件は課題別目標達成にどのように貢献しているか(従来の草の根無償型/開発型)(課題別目標1、2)と「人道支援型」(課題別目標3、4、5)の割合)</p> <p>指標 5-2 当該国で実施された案件のうち、直接裨益者を受けた社会層が貧困層や保護を必要とする社会的弱者であった案件の占める割合はいかほどであるか。</p> <p>指標 5-3 当該国で実施された案件のうち、人々の自立のための能力強化を目的とした案件の占める割合はいかほどであるか。</p> <p>指標 5-4 当該国で実施された案件のうち、住民参加型案件やコミュニティによるイニシアティブによって実施された案件の占める割合はいかほどであるか。</p> <p>6. スキームの有効活用</p> <p>指標 6-1 当該国で実施された案件のうち、間接費支援を実施した案件の割合はいかほどであるか。間接費は支援プロジェクトの目的達成のために有効に活用されたか。</p> <p>指標 6-2 当該国で実施された案件のうち、他援助機関との協力案件および日本の他スキームとの連携案件の占める割合はいかほどであるか。協力・連携型案件実施によって得られた相乗効果と協力・連携型案件実施の留意点は何か。</p>	<p>A. 文献調査 案件別請訓表 国別約束状況 外務省無償資金協力課 外務省ホームページ</p> <p>B. インタビュー調査 在外公館 被供与団体 他国援助機関</p> <p>C. 在外公館アンケート調査</p>
III. 実施プロセス	適切性	<p>7. 実施案件のプロセスの適切性</p> <p>指標 7-1 案件の発掘・選定プロセスは適切であったか。</p> <p>指標 7-2 選定プロセスにおいて草の根ニーズをどのように把握したか。</p> <p>指標 7-3 「応募・要請の受理から案件請訓まで」および「案件請訓から承認まで」に要した時間は適切であったか。適切なタイミングで資金供与が行われたか。</p> <p>指標 7-4 贈与契約期間中に終了したか。(終了されなかった場合には、その理由は何か。)</p> <p>指標 7-5 他援助機関との協力案件や日本の他援助スキームとの連携案件の場合、策定プロセスや実施プロセスにおいて情報交換や協議は十分に行われたか。</p> <p>指標 7-6 案件実施中に定期的なモニタリングを実施したか、また、モニタリングの結果につきフォローアップを実施したか。</p> <p>指標 7-7 実施案件についての広報活動を行ったか(行った場合にはその方法と効果)。</p>	<p>A. 在外公館アンケート</p> <p>B. 文献調査 各種報告書</p> <p>C. インタビュー調査 在外公館 被供与団体 在外の援助関係者(JICA事務所、NGO)</p>

1-5 スキーム評価の方法

本評価調査は5つのフェーズに分かれる。以下表1-2に各フェーズ毎の評価調査の方法と評価調査のアウトプットを示す。

表1-2 評価調査の方法

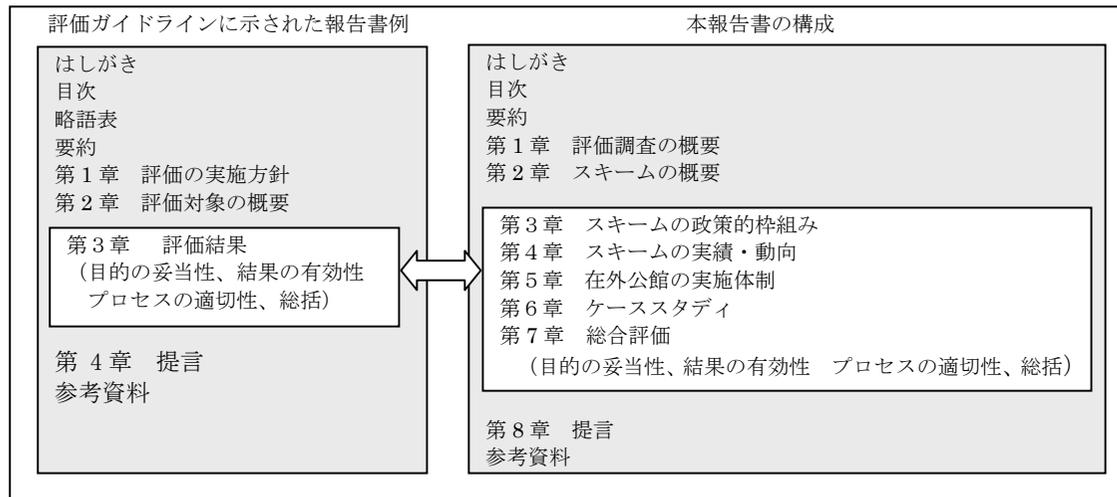
フェーズ	対象	評価調査の方法	評価調査のアウトプット
I スキームの政策的枠組みの評価	スキームの政策的枠組み	<ul style="list-style-type: none"> スキームの方針と新 ODA 大綱の基本方針および重点課題に照らし合わせ、スキームの方針と日本の上位計画との整合性を確認する。また、スキームの5つの課題別目標とミレニアム開発目標 (MDGs) との関連性について分析する。 「草の根・人間の安全保障無償資金協力ガイドライン (外務省)」に新 ODA 中期政策で提唱されている「人間の安全保障」実現のための援助アプローチがどれほど反映されているかを分析する。 「人間の安全保障」理念の強化はスキームの方針にどれほど反映されているかを分析する。 	<ol style="list-style-type: none"> スキームの方針と新 ODA 大綱との整合性に関する評価結果 スキームの方針と新 ODA 中期政策との整合性に関する評価結果 スキームの5つの課題別目標と MDGs との関連性に関する分析結果
II 実績・動向調査	2002 年度～2004 年度に実施された案件全般	<ul style="list-style-type: none"> 外務省ホームページに公表されている過去 3 年間の全実施案件に関する既存情報 (草の根無償案件約束状況) をデータベースに入力する。続いて「目標体系図」作成時に GLM が独自に追加した項目である5つの「課題別目標」と「分野」をデータベースに追加する。 データに基づき「実施案件数」、「供与資金の規模額 (承認ベース)」、「分野別」、「被供与団体別」、「課題目標別」の動向を把握するとともにデータ解析を行う。 ケーススタディ国であるガーナとナイジェリアについて「実施件数」、「供与資金の規模額 (承認ベース)」、「分野別」、「被供与団体別」、「課題目標別」の動向を把握するとともにデータ解析を行う。 	<ol style="list-style-type: none"> 過去 3 年間の全実施案件についての実績・動向の把握と分析： <ul style="list-style-type: none"> 供与総額、案件数の推移 「被供与団体別」傾向 「分野別」、「課題目標別」の実績・動向、「従来の草の根無償型/開発型」案件と「人道支援型」案件の割合 ケーススタディ国であるガーナとナイジェリアにおいて過去 3 年間に実施された案件についての実績・動向の把握と分析
III 在外公館の実施体制に関する評価調査	スキーム対象国の在外公館	<ul style="list-style-type: none"> 「草の根・人間の安全保障無償資金協力ガイドライン (外務省)」を含む草の根無償関連資料を参考に質問票を作成し、外務省経由でスキーム対象国の在外公館に送付する。 収集された回答を有効回答として、在外公館の実施体制に関する評価分析を行う。 	<ol style="list-style-type: none"> 在外公館において選定からモニタリング・フォローアップまでのプロセスを適切に実施するための体制の整備状況についての調査結果と課題の抽出 災害・紛争国や紛争後の復興プロセスにある国の在外公館の実施体制の状況に関する調査結果と課題の抽出

IV ケーススタディ	ガーナ、ナイジェリア	<p><現地調査前の国内調査></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2ヶ国で実施された案件の請訓表等の既存文献のレビューと分析を行う。 ● 評価グリッドおよび現地におけるインタビュー項目を作成する。 <p><現地調査></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 現地における関係者へのインタビューとサイト視察によって国内調査や質問票の回答では得られなかった情報の収集と確認を行うとともに、国内調査で得られた情報の検証を行う。 ● 他ドナーによる小規模無償プログラムに関する情報収集を行う。 <p><帰国後の取り纏め></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 国内調査と現地調査から得られた情報をもとに、2ヶ国における「目的」の妥当性、「プロセス」の適切性、「結果」の有効性に関する評価を行う。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2ヶ国で実施された案件の「目的」の妥当性、「プロセス」の適切性、「結果」の有効性に関する評価結果 2. 2ヶ国におけるスキームの有効活用に関する調査結果 3. 2ヶ国における他ドナーの小規模無償プログラムに関する調査結果 4. 評価結果にもとづく提言・教訓の抽出
V 総合評価と提言の抽出	スキーム全体	<ul style="list-style-type: none"> ● フェーズI~IVの評価分析結果を踏まえ、「目的」、「プロセス」、「結果」の3つの視点からスキームに関する総合評価を行う。 ● 支援案件の発掘からモニタリング・フォローアップまでの一連のスキーム運営をより効果的・効率的にするための提言を抽出する。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. フェーズI~IVの評価調査結果のとり纏めと総合分析および評価結果 2. スキームの戦略的な方向性の提示

1-6 本報告書の構成

本報告書は8章から構成される。評価調査の概要(第1章)、評価対象である本スキームの概要(第2章)に続く第3章から第6章までは評価部分である。第3章は「目的」の妥当性の評価に必要な章であり、第4章は、「結果」の有効性の評価に関連する章、また第5章は、「プロセス」適切性の評価に必要な章である。第6章では、ガーナおよびナイジェリアにおける現地調査をケースとして「目的」、「結果」、「プロセス」の3つの観点から、視察プロジェクトを対象にした詳細な評価も含めて行った。第3章から第6章までの分析結果にもとづいた総合評価の結果は第7章に、提言は第8章に収めた。

図 1-4 本報告書の構成



1-7 評価チームの実施体制

本調査業務は、評価主任、アドバイザー、コンサルタント（グローバルリンクマネジメント（株））から成る評価チームによって実施された。評価調査チームの構成を表 1-3 に示す。

表 1-3 評価調査チームの構成 (敬称略)

区分	所属	氏名	担当分野
評価主任	(有) オフィスあさひ	川上 照男	評価調査の総括
アドバイザー	アジア経済研究所	望月 克也	評価調査の監修
	政策研究大学院	大野 泉	
コンサルタント評価チーム	グローバルリンクマネジメント（株）	喜多 桂子	評価分析 1/GLM 総括
		下岡 明子	評価分析 2
		嶋岡 和美	事例分析
		橋本 和華子	データ分析

1-8 調査の制限

本調査は「ODA 評価ガイドライン第 2 版（外務省経済協力局開発計画課 2005 年 5 月）」に従って実施したものである。ガイドラインでは、スキーム別評価の対象は当該スキーム全般であり、対象期間は過去 3 年～5 年の実績とされている。従って、本評価調査の対象は 2002 年度～2004 年度の 3 年間に実施された案件全般とした。2003 年度に本スキームに「人間の安全保障」理念の強化が導入されたことによって、供与対象分野や資金規模の拡大とそれに伴う案件の承認手続き等に変更がなされたが、評価の対象時期がスキームの改称後間もないこともあり、そうした変更が本スキームの実績に及ぼした影響について明確な結論を導きだすには至っていない。むしろ、本評価調査では限られたデータに基づく評価結果を持って結論へ飛躍することがないように配慮した。

また、本評価調査の手法については、上記評価ガイドラインで示されている通り、「目的」、「結果」、「プロセス」の 3 つの視点から総合的に行う手法を採用した。先に実施された 2 度のスキーム評価では、当該地域における数ヶ国で実施されたいくつかの個別プロジェクトを評価対象とし、その評価結果を持ってスキーム評価結果を導きだしているが、本評価調査の評価対象は案件全般であり、個別プロジェクトそのものを評価対象とはしていない。従って、ケーススタディ 2 ヶ国において過去 3 年間に実施された案件のうち、視察案件については、「結果」の有効性について詳細に分析しているが、これはスキーム評価のための参考情報にとどまる。