

第 1 章 調査の目的と方法

1.1 マダガスカルに対する ODA の意義

マダガスカルはアフリカ大陸の南東に位置する島国である。島国といっても面積は日本の国土の 1.5 倍あり、島ではなく大陸と呼ばれることさえある。その一方で人口は 2000 万人弱であり、広大な国土の一部に人間が居住していると言ってよかろう。

この低い人口密度には地球的に大きな意義がある。というのはマダガスカルが太古の昔にアフリカ大陸から分離したことにより、マダガスカル多くの動植物が世界の他の地域には存在しない固有種だからである。その象徴はマダガスカルに隣接するコモロの沖で発見されたシーラカンスであり、世界に存在する 10 種のうち 7 種がマダガスカル固有種であるというバオバブである。これらに象徴される豊かな自然がマダガスカルのものである。自然保護の観点から、かつまた生物多様性維持という観点からも、マダガスカルにおける開発と環境保全の両立は、ひとりマダガスカルのみならず、世界にとっての課題である。

他方、マダガスカルにおける貧困削減とそれを可能にするための開発が喫緊の課題であることは言を待たない。一人当たり所得 309 ドル(2003 年)、貧困人口比率が 85.1%(1 人 1 日当たり 2 ドル基準:2005 年)のマダガスカルにおいては、人々の所得増加のみならず、保健衛生、教育、生活・産業基盤整備、公的部門の効率改善、環境保全等々数多くの開発ニーズがある。またマダガスカルは、インド洋上に位置するという地理的な特徴に加えて、歴史的・民族的にもアジアとの繋がりが深いので、南アフリカやモーリシャス等の経済的に影響力の大きい周辺国と協力・連携しつつ、アジア経済のダイナミズムを南部アフリカひいてはアフリカ全体へとつなげていくゲートウェイとして「アジア・アフリカ協力」のモデルとなりうる。したがって、マダガスカル経済・社会開発は、周辺地域の安定と発展へとつながる可能性を秘めているのである。我が国はマダガスカル政府および他ドナーと協力し、これらの開発ニーズに応えるべく、マダガスカルに対して政府開発援助を行ってきた。上記のような観点に鑑み、対マダガスカル援助に於いては、2007 年度以降、「国別援助計画」が策定されることが検討されている。

また、アフリカにおいてはドナー同士および現地政府との援助協調が、英連邦に属するタンザニアやガーナ、ザンビア等において急速に進んでいることが知られている。これに対して仏語圏諸国においては援助協調の動きが英語圏諸国よりは活発ではないと見なされてきた。そのような状況下で、他ドナーの援助の実施方法を比較対象としつつ、我が国のマダガスカル援助の目的、プロセス、成果を評価し、今後のマダガスカル援助および我が国の援助実施体制・方法全体への含意、提言を導き出すことが本報告の課題である。

1.2 評価の対象

本評価では我が国の対マダガスカル援助政策がその対象となる。ODA 国別データブック

(2005 年)によると、我が国の対マダガスカル国別援助政策は 1997 年と 2005 年に策定されている。97 年政策では、1) 基礎生活分野(教育、保健・医療、水供給)、2) 地方開発に資するインフラ分野、3) 農業・水産・環境分野および 4) 人づくりの 4 分野を重点分野として取り上げている。05 年政策では、1) 農業開発、森林・自然環境保全の推進、2) 母子健康の改善や感染症対策を中心とした保健・医療、3) 安全な水へのアクセス改善を目的とした水供給、4) 基礎教育へのアクセス拡大、識字教育の推進を目的とした教育・人的資源開発、5) 経済成長に資する道路などの輸送インフラ整備、6) 持続的な水産開発のための水産業振興の 6 つを重点分野としている。

本評価調査ではこれらの 97 年と 05 年の援助政策を評価の対象とする。

1.3 評価の枠組み

本評価においては、評価対象をどのような評価基準と分析手法で判断するか、その評価方法を明確にする必要がある。そのため、評価の視点、項目、内容・指標、情報源、情報収集先をわかりやすく整理した評価の枠組みを作成した(表 1-1 参照)。

評価の視点は、外務省 ODA 評価ガイドライン第 3 版(2006 年 5 月)に則って目的、プロセス、結果という 3 つの視点から総合的に評価する方法を採用した。この方法では、政策の目的には妥当性、プロセスには適切性、結果には有効性という評価項目(基準)を用いた。評価の視点／項目(基準)ごとに、我が国の対マダガスカル援助政策の意義と特性を踏まえ、下記のような評価内容・指標を設定した。

目的の妥当性では、1) マダガスカル側ニーズとの整合性、2) 国際的優先課題との整合性、3) 我が国上位援助政策との整合性、4) 他ドナーとの役割分担の妥当性と我が国支援の優位性について検証するものである。

プロセスの適切性は、1) 援助政策策定のプロセスと 2) 援助政策実施のプロセスが効率的、効果的であったかどうかを検証するものである。

結果の有効性は、設定された政策目標がどの程度達成されたかを検証するもので、1) 我が国援助投入の貢献度、2) 97 年度援助政策目標達成度、3) 05 年援助政策目標達成度、4) マダガスカル側の我が国援助に対する理解度、5) ジェンダー、環境、感染症等横断的課題解決への貢献度を検証項目とする。

1.4 評価調査の実施方法

本評価のための調査は国内調査と現地調査に分けられる。調査方法は、国内調査では文献サーベイと関係機関訪問インタビュー、現地調査では関係機関訪問インタビューと援助プロジェクトサイト視察等である。

国内調査としては、外務省(国別開発協力第 2 課及び無償資金協力・技術協力課)並びに JICA(アフリカ部南部アフリカチーム及び事業評価グループ)を訪問し、1) 対マダガスカル援助重点分野の決定プロセスとその取り組み、2) 我が国援助におけるマダガスカルの位置づけ、3) 援

助実施体制とその運営(援助協調、ODA タスクフォース、モニタリング・評価)等についてインタビューした。

現地調査においては、マダガスカル政府関係省庁と主要なドナー・国際機関を訪問した。政府関係省庁に対しては、1) 過去 10 年間の開発戦略とその取り組み状況、2) 我が国支援に対する認識と貢献にかかるコメント、3) 今後の開発課題と我が国支援への要望等についてインタビューした。主要なドナー・国際機関に対しては、1) 当該ドナーの援助戦略と取り組み状況、2) 我が国援助に対するコメント、3) 援助協調に対する考え方と我が国への期待等についてインタビューした。

現地調査の訪問先、視察プロジェクトサイト等を記入した現地調査行程表を添付資料に示す。

表 1.3.1 マダガスカル国別評価の枠組み

評価対象: 対マダガスカル援助政策			評価対象期間: 1997～2006	
評価視点	評価項目	評価内容・指標	情報源	情報収集先
I. 援助政策の目的	目的の妥当性	1. 我が国援助政策のマ国ニーズとの整合性 指標 1-1 90 年代の国家開発計画との整合性 指標 1-2 貧困削減戦略文書(PRSP)との整合性 指標 1-3 マダガスカル行動計画(MAP)との整合性	- 国家開発計画(1997-2001) - PRSP(2003-2006) - MAP (2007-2011)	- マ政府関係機関 - 外務省国際協力局 - ODA タスクフォース
		2. 国際的優先課題との整合性 指標 2-1 ミレニアム開発目標(MDGs)との整合性 指標 2-2 TICAD 東京行動計画との整合性	- ミレニアム開発目標 - TICAD 東京行動計画目標	- 外務省国際協力局 - UN(ウェブ/現地事務所) - 世銀(ウェブ/現地事務所)
		3. 我が国の上位援助政策との整合性 指標 3-1 新・旧 ODA 大綱との整合性 指標 3-2 新・旧 ODA 中期政策との整合性	- 新・旧 ODA 大綱目標 - 新・旧 ODA 中期政策目標	- ODA 白書 - 外務省国際協力局 - ドナー機関現地事務所 - マ政府援助受入機関
		4. 他ドナーとの役割分担の妥当性および我が国支援の優位性 指標 4-1 我が国援助の特性(課題及び分野) 指標 4-2 我が国の他ドナーとの協調・連携実績 指標 4-3 我が国と他のドナーの支援の網羅性 指標 4-4 対マ重点分野における我が国支援の優位性	- 分野別・課題別ドナー支援マトリックス - 協調・連携事例報告書 - 現地ドナー会議協議録等 - 関係者へのインタビュー	- 外務省国際協力局 - 世銀 CAS - ドナー機関現地事務所 - 大使館/JICA 事務所 - マ政府援助受入機関 - ODA 白書
II. 政策策定・実施プロセス(仕組み、手続き、調整)	プロセスの適切性 (効率性、有効性、モニタビリティ)	5. 対マ援助政策策定プロセスの適切性 指標 5-1 我が国援助実施機関(JICA)、関係省庁との連携・調整 指標 5-2 マ側援助受入機関、関係省庁との連絡・調整 指標 5-3 他ドナーとの連絡・調整	- 政策協議ミッション文書; ODA タスクフォース協議文書 - 我が国・マ側援助関係機関へのインタビュー	- 外務省国際協力局 - ODA タスクフォース - JICA 本部・現地事務所 - マ政府援助受入機関 - ドナー機関現地事務所
		6. 対マ援助実施プロセスの適切性 指標 6-1 我が国援助実施機関の組織・人材配置・モニタリング体制 指標 6-2 政策立案組織と実施組織の連絡・協議実績 指標 6-3 対マ援助実施計画の援助政策との整合性 指標 6-4 マ側援助受入機関、関係省庁との連絡・調整 指標 6-5 他ドナーとの連絡・調整 指標 6-6 援助政策当局による援助実施モニタリング実施の有無	- 援助実施機関の組織図・実施体制 - 外務本省・大使館と実施機関との連絡・調整記録 - 対マ無償援助実施計画 - JICA 対マ事業実施計画 - 無償事業評価報告書 - JICA 事業評価報告書 - 我が国・マ側援助関係機関へのインタビュー	- 外務省国際協力局 - 大使館 - ODA タスクフォース - JICA 本部・現地事務所 - JICA 専門家・調査団 - マ政府援助実施機関 - ドナー機関現地事務所
III. 政策実施の結果	結果の有効性(目標達成度、成果、効果)	7. 我が国援助投入の貢献度 指標 7-1 マ国開発予算に占める我が国援助資金の割合(分野・地域別) 指標 7-2 対マ援助総額に占める我が国援助額の割合	- 援助投入実績 - マ政府国家・州政府予算 - OECD/DAC 資料	- 外務省国際協力局 - マ国財務省 - OECD/DAC(ウェブ)
		8. 97 年援助政策(重点 4 分野)目標達成度 指標 8-1 分野別下位計画(個別事業)の策定・実施状況 指標 8-2 分野別アウトプット目標の達成状況 指標 8-3 分野別アウトカム目標の達成状況	- 各種事業評価報告書 - 社会・経済統計データ - 97 年援助政策目標体系図 - 我が国・マ側援助関係機関へのインタビュー	- 外務省国際協力局 - 大使館 - JICA 本部・現地事務所 - マ政府統計局 - マ政府関係実施機関
		9. 05 年援助政策(重点 6 分野)目標達成度 指標 9-1 分野別下位計画(個別事業)の策定・実施状況 指標 9-2 分野別アウトプット目標達成の見込み	- 各種事業事前評価報告書 - マ国開発計画目標(PRSP/MDGs 等)	- 外務省国際協力局 - 大使館 - JICA 本部・現地事務所

評価対象: 対マダガスカル援助政策		評価対象期間: 1997～2006		
評価視点	評価項目	評価内容・指標	情報源	情報収集先
		指標 9-3 分野別アウトカム目標達成の見込み	- ODA タスクフォース活動報告書 - 05 年援助政策目標体系図 - 我が国・マ側援助関係機関へのインタビュー	- マ国大統領府・財務省 - マ政府関係実施機関
		10. 相手国の我が国援助に対する理解 指標 10-1 我が国援助のマ国内での認知度 指標 10-2 援助による日本のイメージアップの度合い	- 大使館・JICA 現地事務所の PR 広報資料 - マ国マスメディアへのインタビュー - マ側関係者(行政官、市民団体、NGO 等)に対するインタビュー調査	- 大使館・JICA 現地事務所 - マスメディア - マ側関係者(行政官、市民団体、NGO 等)
		11. ジェンダー、環境、感染症等横断的課題解決への貢献度 指標 11-1 ジェンダー格差是正への貢献度 指標 11-2 環境課題への貢献度 指標 11-3 人口問題、感染症対策への貢献度	- 各種事業評価報告書 - 社会・経済統計データ - 分野・課題別専門家へのインタビュー	- JICA 現地事務所 - JICA 専門家・調査団 - マ政府関連・統計機関 - 現地専門家・学識経験者