

第2章 評価の実施方法

2-1 評価の背景と目的

マラウイは、アフリカ大陸南東部に位置する内陸国であり、人口の約 8 割が小規模農家として農業に従事する伝統的な農業国である。同国経済は、主食のメイズや主要輸出産品であるタバコ、紅茶、砂糖などの一次産品に依存しており、1964 年に英国より独立して以降、サブサハラ・アフリカの最貧国の一つとなっている。近年、食糧生産補助金制度の導入などを通じて食糧事情に改善が見られるものの、依然としてかんがい開発が遅く農業生産性も低い状況であり、一人当たり GNI は 330 ドル(2010 年)と低い。また、内陸国であるため輸出産品の輸送コストが割高で、電力システムの未整備に伴う停電も多く、結果的にマラウイの経済成長や社会開発が阻害されている。さらに、エイズやマラリアなどの感染症が多くの人命を危険にさらしており、今後、農業生産性の向上・安定的な食糧供給確保をはじめ、インフラ整備などを通じて持続的な経済発展と社会開発を推進することが喫緊の課題となっている。

こうした中、マラウイは中期開発戦略である MGDS を策定し、農業・食料安全保障などの優先課題を設定して、最貧国からの脱却を目指して開発に取り組んでいる。また、外交面では、アフリカ連合や南部アフリカ開発共同体(SADC: Southern African Development Community)などを通じて、サブサハラ・アフリカ域内の連携・協力を努めている。さらに近年、レアアースなどの鉱物資源開発に係るポテンシャルが注目されている他、周囲を資源国に囲まれており資源輸出の要路として位置していることから、サブサハラ・アフリカ全体の経済成長や資源安定供給に資する役割への期待が、マラウイに寄せられている。

このような状況の中、日本はマラウイに対して、1971 年の JOCV 派遣を皮切りに、無償資金協力、円借款の実施へと支援の幅を広げ、国家開発の推進に寄与してきた(ただし債務救済措置(債務免除方式)を踏まえ、現在、円借款は供与していない)。これらは、日本の ODA 大綱の重点課題である「貧困削減」や「人間の安全保障」の観点に合致するとともに、アフリカ開発会議(TICAD: Tokyo International Conference on African Development)プロセスなどを踏まえた対アフリカ外交という観点からも有意義なものであり、マラウイのみならず、サブサハラ・アフリカ全体さらには日本にとって重要な意義を有する取組とすることができる。

以上の背景を踏まえ、本業務では、日本の対マラウイ ODA 政策を総括的に捉え、開発効果および外交的な意義についてバランス良く分析するとともに、今後の国別援助方針改訂などに資するよう有益な教訓と建設的な提言を得ることを主たる目的として評価を実施した。その際、従来の国別援助計画と比較した国別援助方針のスタンスの違いなどを意識して、提言を導出するように努めた。

2-2 評価の対象と期間

本評価では、日本の対マラウイ ODA 政策を対象として、主として「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」および「外交の視点」という4つの観点から総合的に評価した。評価は「ODA 評価ガイドライン第7版」に準拠し、経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC: Organisation for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee）の評価5項目を参考としながら実施した。

マラウイに関しては、これまで国別援助計画が過去に策定されていないため、既存の事業展開計画や基本方針、重点分野を軸として政策目標体系を整理し、それに基づき評価を行った。なお、2012年4月に策定された「対マラウイ共和国 国別援助方針」は、策定後間もないため主たる評価対象としていない。しかしながら、同方針は、これまでマラウイに対して日本が実施してきた援助政策を踏まえて策定されたものであるという視点に立てば、政策目標を体系的に整理する際に必要な視点が盛り込まれていると考えられるため、目標体系図の作成に際して参酌することとした。

本件評価対象とした対マラウイ ODA の目標体系図を以下に示す。本件評価対象は、本件調査開始後、外務省の関係部局より過年度の対マラウイの ODA の政策に係る文書入手し、外務省・JICA との検討会における議論などを経て定めた。また、評価対象期間は、上位政策である現行の ODA 大綱(2003)が定められた 2003 年以降を基本とした。

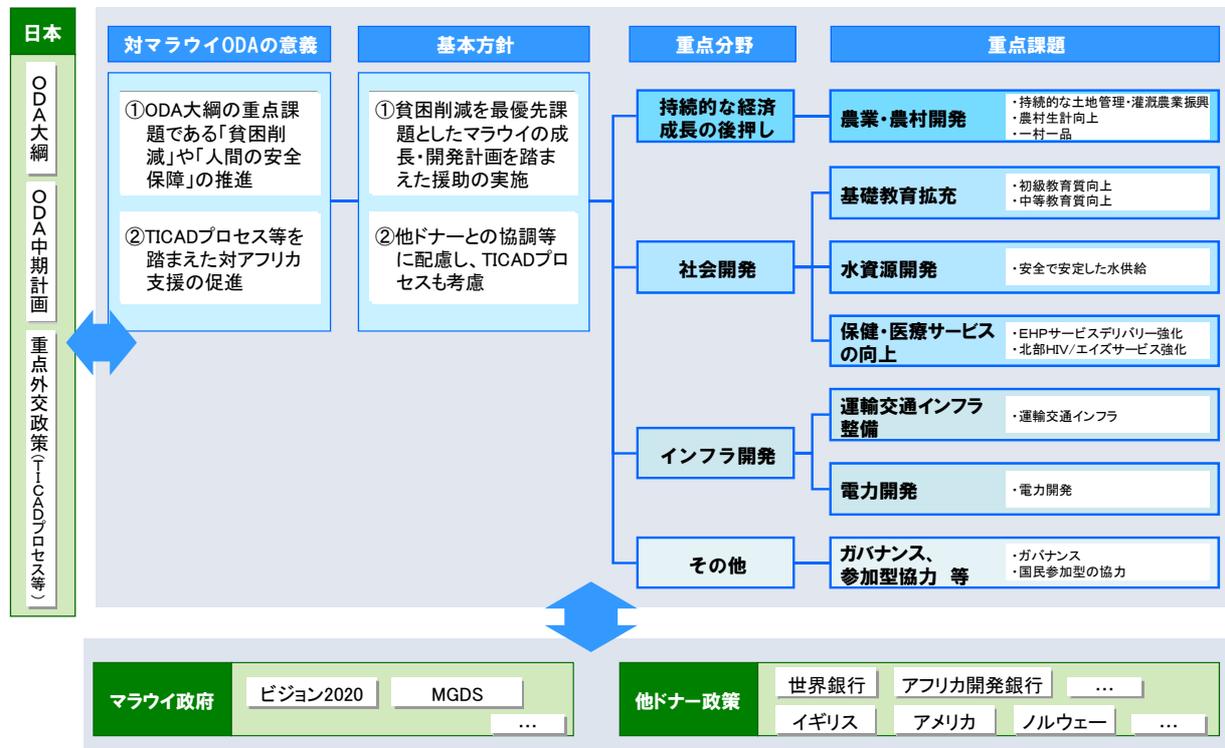


図 2-1 対マラウイ ODA の目標体系図

出所: 評価チーム作成

2-3 評価の実施方法

本評価では、日本の対マラウイ援助政策を対象として、主として「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」および「外交の視点」という4つの観点から総合的に評価した。評価は「ODA 評価ガイドライン第7版」に準拠し、OECD-DAC の評価 5 項目を参考としながら実施した。

具体的な評価の対象としては、「政策の妥当性」の評価については、マラウイの長期国家開発計画である「ビジョン 2020」や中期開発戦略である「MGDS」で示されている開発ニーズとの整合性、他ドナーとの連携状況、TICAD プロセスとの整合性などを検証した。

「結果の有効性」の評価については、「貧困削減」や「人間の安全保障」の観点から、持続的な経済成長や社会開発、インフラ開発の達成程度について重点的に評価を実施した。

「プロセスの適切性」の評価については、重点分野・重点課題設定およびそれら課題への取組において、マラウイ政府や他ドナーなどと適切に情報共有・連携が為されていたか、などについて検証した。併せて、2012年4月に策定された国別援助方針の策定プロセスについても、その適切性を評価した。

「外交の視点」の評価については、日本の ODA の貢献に対するマラウイ政府の認識、鉱物資源開発に関する日本（本邦企業や資源外交上の意義）への波及効果などについて検証した。

2-3-1 評価の枠組み

本評価を行うに当たり、まず、評価の視点、評価項目、評価指標を示す評価の枠組みを作成した。ここでは、外務省が実施する政策レベル評価の基本方針にならない、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性、外交の視点の4つの観点から評価の枠組みを作成した。

表 2-1 評価の枠組み

評価対象: 対マラウイ ODA 政策			
評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
政策	妥当性	<ul style="list-style-type: none"> 日本の ODA 大綱および ODA 中期政策に対して、対マラウイ援助の目的・重点分野などが(策定後から評価時点においても)整合的であるか。 マラウイ政府機関のニーズやマラウイの主たる開発政策である「ビジョン 2020」「MGDS」などと整合的であるか。 貧困削減や人間の安全保障といった国際的な優先課題と日本の対マラウイ ODA 政策の目的・重点分野などが整合的であるか。 日本の対マラウイ ODA 政策の目的・重点分野などについて、他ドナー(世界銀行、AfDB、DFID など)が掲げる対マラウイ援助政策と照らして整合的であるか。 日本の比較優位性(JOCV の長期的な活動などを通じた友好的な両国関係など)を活かした援助が実施されたか。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・外務省「対マラウイ ODA 基本方針」 ・外務省「事業展開計画」(2010 年 11 月 1 日現在) ・外務省「対マラウイ共和国 国別援助方針」(2012 年 4 月策定) など ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局/中東アフリカ局、JICA アフリカ部、国際協力機構、日本マラウイ協会 ◆現地インタビュー: マラウイ政府(外務省、財務省、開発計画協力省、水資源開発かんがい省、環境気候変動省、教育科学技術省、保健省、エネルギー鉱山省(当時)、農業食料安全保障省)、在マラウイ日本国大使館、JICA マラウイ事務所、現地ドナー(AfDB、UNDP、世界銀行、IMF、USAID)、草の根・人間の安全保障無償資金協力の供与先 NGO
結果	有効性	<ul style="list-style-type: none"> ・重点分野・重点課題ごとのインプットおよびアウトプット実績 ・重点分野・重点課題ごとの主要指標への影響 ・重点分野ごとのアウトカム(可能なもののみ) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・有償資金協力、一般無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、技術協力、案件ごとの資料(プロジェクト評価報告書などを含む) ・マラウイ政府各種統計資料 ・世界銀行、IMF、UNDP などの各種統計資料 ・既存の ODA 評価結果資料 ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局/中東アフリカ局、JICA アフリカ部、国際協力機構、日本マラウイ協会 ◆現地インタビュー: マラウイ政府(外務省、財務省、開発計画協力省、水資源開発かんがい省、環境気候変動省、教育科学技術省、保健省、エネルギー鉱山省(当時)、農業食料安全保障省)、在マラウイ日本国大使館、JICA マラウイ事務所、現地ドナー(AfDB、UNDP、世界銀行、IMF、USAID)、草の根・人間の安全保障無償資金協力の供与先 NGO
プロセス	適切性	<ul style="list-style-type: none"> ○策定プロセスにおける協議の有無 <ul style="list-style-type: none"> ・被援助国のニーズを正確に把握するため、被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと援助方針作成に係る協議がなされ、情報およびプロセスが共有されているか。 ○実施プロセスにおける連携・協議の有無 <ul style="list-style-type: none"> ・援助方針実施の段階で、必要に応じ被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと情報の共有、協議がなされたか。 ○策定・実施プロセスは効率的であったか <ul style="list-style-type: none"> ・援助方針策定に要した期間はどの程度であったか。また、実施に移す際、具体的プロジェクトの形成、実施は効率的に行われたか。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・年次政策協議録(「ODA 総合戦略会議」議事録など)、本省協議資料 ・現地 ODA タスクフォース関連資料 ・現地 ODA 担当者の各種指針類 ・各案件の形成・実施工程 ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局 ◆現地インタビュー: マラウイ政府(外務省、財務省、開発計画協力省、水資源開発かんがい省、環境気候変動省、教育科学技術省、保健省、エネルギー鉱山省(当時)、農業食料安全保障省)、在マラウイ日本国大使館、JICA マラウイ事務所、現地ドナー(AfDB、UNDP、世界銀行、IMF、USAID)、草の根・人間の安全保障無償資金協力の供与先 NGO
外交の視点	重要性	<ul style="list-style-type: none"> ・マラウイやマラウイを含めた周辺諸国との外交関係上の日本の ODA の重要性、日本の外交理念を踏まえたマラウイの重要性などは何か・どの程度か。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・年次政策協議録(「ODA 総合戦略会議」議事録など)、本省協議資料 ・現地 ODA タスクフォース関連資料 ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局/中東アフリカ局、国際協力機構、在日本マラウイ大使館など ◆現地インタビュー: マラウイ政府各省、在マラウイ日本国大使館、JICA マラウイ事務所
	波及効果	<ul style="list-style-type: none"> ・二国間外交への効果、経済関係強化への波及効果、国際場裡での日本の立場支持促進効果、周辺地域の持続的発展などへの波及効果などがどの程度達成されたか。 	

出所: 評価チーム作成

2-3-2 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、マラウイ現地調査によって進められた。国内においては、国内外の文献による調査を行うとともに、援助関係者、政策担当者に対するインタビューを行った。次いで、国内調査を踏まえて、2012年9～10月にマラウイにおいて現地調査を行った。さらに、現地調査を踏まえて、追加の文献調査などを行い、最終報告書を作成した。

なお、この場を借りて、今次評価に際して国内調査およびマラウイ現地調査においてインタビュー調査に協力頂いた日本政府および援助機関関係者、マラウイ政府関係者、国際機関関係者、NGO関係者、学識経験者、そのほかの皆様改めて感謝を申し上げます。

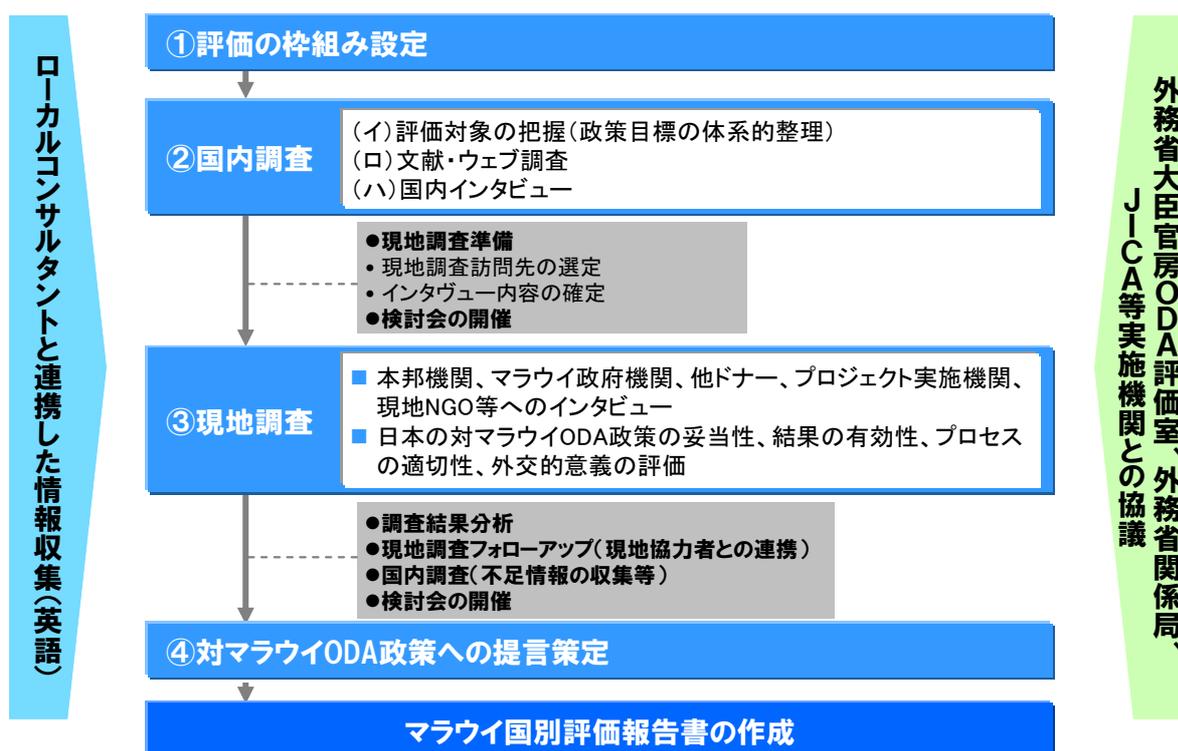


図 2-2 評価の実施手順

出所: 評価チーム作成

2-3-3 評価調査の実施体制

本評価に係る調査および検討作業は、以下で構成される評価チームによって実施された。

澤村 信英 評価主任 (大阪大学大学院人間科学研究科 教授)*

川口 純 アドバイザー (早稲田大学国際教育協力研究所 招へい研究員)*

[評価コンサルタント]

林 保順 (株)三菱総合研究所 海外事業センター 主席研究員

岩崎 亜希 同 社会公共マネジメント研究本部 研究員

大和田 慶 同 海外事業センター 研究員*

荒木 啓史 同 人間・生活研究本部 研究員*

佐々木 綾乃 同 海外事業センター 研究員*

*現地調査団メンバー、なお、外務省国際協力局国別開発協力第三課の堀外交実務研究員も現地調査にオブザーバーとして参加。

また、本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課室、JICA 関係部局の協力を得た。

- ・外務省：国際協力局国別開発協力第三課、中東・アフリカ局アフリカ部アフリカ第二課、大臣官房 ODA 評価室
- ・JICA：アフリカ部アフリカ第三課

2-4 評価の制約

(1) 定量評価の制約

マラウイにおいては、日本のみならず主要なドナーが積極的に援助や支援を実施しており、マラウイの重点支援分野の目標達成へ寄与している。加えて、自国の財政により実施している各事業も昨今のマラウイの開発促進に寄与している。このように、多様な主体がマラウイの開発促進に取り組んでいる。このような状況の中、日本の ODA が各重点支援分野などに与えたインパクトを定量的に把握することは困難であった。

(2) 過去の対マラウイ援助政策に関する情報制約

日本の対マラウイ援助政策に直接関連する文書として、直近 10 年間で策定・公開されたものは、2006 年以降策定されている「事業展開計画」と 2012 年 4 月に公開された「国別援助方針」だけである。本件調査では、主たる対象期間とした 2003 年以降の日本の対マラウイ援助政策を事業展開計画や国別援助方針、関係機関へのヒアリングなどに基づき、可能な範囲で正確に把握するように努めた。しかし、過去の日本の対マラウイ援助政策を完全に把握することは、公開文書が限定されていたことから、困難であった。