

第1章 評価の実施方針

1-1. 背景・目的

本評価は、2004年11月に策定された対モンゴル国別援助計画（以下「援助計画」と略す）以降の日本の対モンゴル援助政策について、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の視点から全般的にレビューし、「援助計画」改定を含む今後の日本の対モンゴル援助の政策立案に役立て、より効果的・効率的な援助の実施に向けた提言を行うために実施した。また、調査結果を公表することで国民への説明責任を果たすとともに、モンゴル政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで今後の同国の開発に役立てることも目的として実施された。

1-2. 評価の対象

本評価の対象は、基本的には「援助計画」策定（2004年11月）以降、正式承認され、本件現地調査時点（2007年9月）までに実施中の案件を対象とした¹。ただし、重点分野やセクター全体の流れ、複数の案件の関係（スキーム間の連携）に応じて、2004年以前の案件も必要に応じて評価の対象とした。評価対象の ODA 案件一覧は表 1-2-1「評価対象案件（有償・無償・技術協力）」、表 1-2-2「評価対象案件（草の根・人間の安全保障無償資金協力）」を参照されたい。評価対象を明確にするため、政策目標に基づき目標と手段の関係を整理した目標体系図を、図 1-2-1「対モンゴル国別援助計画に基づく目標体系図」に示す。

1-3. 評価の実施方法

1-3-1. 評価の枠組み

本件評価調査は、外務省評価ガイドライン「ODA 評価ガイドライン第3版 2006年5月」及びその後の ODA 評価有識者会議における議論に基づき、主に、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点を中心に総合的に分析した。上記の評価の視点ごとに評価項目、評価内容、評価指標を一覧として表 1-3-1「モンゴル国別評価 評価の枠組み」に示す。具体的な評価内容と情報収集方法を以下に示す。

¹ 対象となるスキーム別に、無償資金協力、有償資金協力は交換公文（E/N）締結、草の根・人間の安全保障無償資金協力は贈与契約（G/C）締結、技術協力プロジェクトは R/D（討議議事録）署名、開発調査については調査開始以降、人材派遣（専門家、SV、JOCV）については派遣開始以降を基準点として、2004年11月～2007年10月の間に承認あるいは実施された案件を対象とした。

(1) 政策の妥当性

「援助計画」が日本の上位政策及びモンゴルの開発課題を踏まえているか、また日本の「選択と集中」は適切だったか、以下の観点から検証した。

- イ. 「援助計画」の方向性及び重点分野と日本の上位政策との整合性
- ロ. モンゴル政府の開発計画との整合性
- ハ. モンゴルのこれまでの状況の変化や評価時点でのニーズとの整合性
- ニ. 国際的な課題との整合性、他ドナー・国際機関との補完性

(2) 結果の有効性及びインパクト

結果の有効性及びインパクトは、大きく分けて、次の 3 つの視点から検証する。第一に、「援助計画」の目的に係る有効性を、上位目標及び中位目標の達成度、両目標に対する考察、二国間関係への影響についてみる。第二に、評価対象期間中にどのような成果が現れているかを「援助計画」における重点分野毎の援助実績(投入及び成果)を参照しつつ検証する。第三に、「援助計画」の留意点に示された課題への取組についてみる。

(3) プロセスの適切性

「プロセスの適切性」は、「援助計画」の策定と実施プロセスにおいて、政策の妥当性や結果の有効性を確保するようなプロセスが取られていたか、次の 4 つの観点から分析した。

- イ. 「援助計画」策定の体制と方法の適切性
- ロ. 「援助計画」の実施過程・実施・検証体制の適切性
- ハ. 援助協調と連携
- ニ. モンゴル側の受け入れ体制の適切性

1-3-2. 評価実施の手順

本評価調査は、外務省、評価主任、アドバイザー及び実施機関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

評価の枠組みを策定し、評価の対象範囲を明確にした後、国内関係者からのヒアリング及びデータ収集を行った。

(2) 現地調査

評価の枠組みに基づき、在モンゴル日本国大使館、JICA モンゴル事務所、現地 ODA タスクフォース、モンゴル政府機関、評価対象案件関係者(専門家、SV・JOCV 等)、他ドナー(世界銀行、ADB、GTZ、USAID 等)に対するヒアリングや関連資料・データの収集を行った。また、日本の援助の認知度や今後のニーズの把握を目

的としたモンゴルの国家大会議議員 75 名²に対するアンケート調査を行った。調査の結果は、「別添資料 3」のとおりである。同調査結果は、政策の妥当性、結果の有効性及びインパクト、プロセスの適切性の検討に活用した。

1-4. 調査団員

本調査は下記メンバーによって実施された。

評価主任

池上清子 国連人口基金東京事務所 所長

アドバイザー

窪田新一 笹川平和財団事業部 研究調査役

評価補助業務従事者

藤田伸子 国際開発高等教育機構(FASID) 国際開発研究センター次長
浜岡真紀 国際開発高等教育機構(FASID) 事業部 調査研究主任
菊池正 国際開発高等教育機構(FASID) 国際開発研究センター研究主任
宮本千穂 国際開発高等教育機構(FASID) 国際開発研究センター 主任

² 国家大会議議員の議席数は 76 であるが、調査期間中 1 名が空席であり、質問票は 75 名に配付。

表 1-2-1 評価対象案件(有償・無償・技術協力)(続き)

重点分野	重点課題	案件名	援助スキーム	年度	金額(億円)	実施年度													
						H13 2011	H14 2012	H15 2013	H16 2014	H17 2015	H18 2016	H19 2017	H20 2018	H21 2019	H22 2010				
3.環境保全	自然環境保全と自然資源の適正利用	気象予測およびデータ解析のための人材育成プロジェクト	技プロ	2005-2008	-														
		東アジア酸性雨モニタリングネットワーク技術	本邦研修	2004-2007	-														
		湿原生態系保全と持続的利用のための集水域管理モデルプロジェクト	技プロ	2005-2008	-														
		草の根無償(2004年11月以降)1件																	
	首都の環境対策	中小企業育成・環境保全ツーステップローン事業	有償				(重点分野1を参照)												
		ウランバートル市廃棄物管理計画調査	開調	2005-2007	23.60														
		ウランバートル市廃棄物管理改善計画	一般無償	2007	10.14														
		廃棄物処理分野のボランティア	SV	2004-2007	-														
		都市廃棄物処理	本邦研修	2004-2006	-														
		環境教育分野のボランティア	JOCV	2005-2007	-														
	草の根無償(2004年11月以降)1件																		
4.経済活動促進のためのインフラ整備	生活インフラ整備	ウランバートル第4火力発電所改修事業(2)	有償	2000	61.39														
		電力分野のボランティア	SV	2002-2007	-														
		ウランバートル市都市計画マスタープラン・都市開発プログラム策定調査	開調	2007-2008	3.99														
		ウランバートル市給水施設改善計画	一般無償	2004	16.27														
		バガヌール地区生活環境整備	草の根技術協力				(重点分野2を参照)												
		建築・都市計画分野のボランティア	SV	2004-2006	-														
	運輸部門の整備	都市整備・建築基準・橋梁他	本邦研修	2004-2006	-														
		放送・コンピューター分野のボランティア	JOCV/SV	2004-2006	-														
		鉄道マスタープラン実施計画策定支援	技プロ	2004	-														
		東部幹線道路建設及び道路建設機材整備計画(第1期)及び(第2期の詳細設計)	一般無償	2005	5.44														
	東部幹線道路建設及び道路建設機材整備計画(第2期)	一般無償	2006	24.00															

<凡例> ■:協力期間 ▬:専門家派遣期間 +:交換公文締結

(事業が計画中の案件)

重点分野	重点課題	案件名	援助スキーム	年度	金額(億円)	実施年度												
						H13 2011	H14 2012	H15 2013	H16 2014	H17 2015	H18 2016	H19 2017	H20 2018	H21 2019	H22 2010			
2.地方開発	地方給水サービスの改善	ダルハン市給水施設改善計画	一般無償		-													
3.環境保全	自然環境保全	淡水資源生態系及び自然保護センター建設計画	一般無償		-													
4.経済活動促進のためのインフラ整備	運輸部門の整備	ウランバートル市高架橋建設計画	一般無償		-													
		新ウランバートル国際空港建設計画	有償		288.07													

出所:評価調査チームで作成

表 1-2-2 評価対象案件(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

重点分野	重点課題	案件名	実施会計年度	金額 単位:百万円	H16	H17	H18	H19	G/G締結日		
					2004	2005	2006	2007			
1.市場経済を担う制度整備・人材育成	基礎教育の充実(ウランバートル)	ウランバートル市スフバートル区第11番10年制学校改修計画	2005	5.0		+			2005/8/25		
		ウランバートル市チンゲルテイ区10年制第24番学校改修計画	2005	10.0		+			2005/7/1		
		ウランバートル市バヤンズルフ区第3幼稚園増築計画	2005	10.0		+			2005/7/2		
		ウランバートル市スフバートル区第35番11年制学校改修計画	2006	9.0			+		2006/12/21		
	基礎教育の充実(地方)	バヤンホンゴル県シャルガルジョート村8年制学校校舎・寄宿舎改修計画	2005	4.0		+			2006/3/3		
		セレンゲ県マンダル郡第1番10年制学校改修計画	2005	9.0		+			2005/9/17		
		バヤンウルギー県ツェンゲル郡10年制学校改修計画	2005	8.0		+			2005/8/16		
		ウブハンガイ県ハイランドラン郡10年制学校改修計画	2005	10.0		+			2005/7/19		
		フスグル県ツァガンノール郡8年制学校改修・増築計画	2005	7.0		+			2005/7/20		
		ヘンティ県ウムヌデルゲル郡10年制学校暖房設備改修計画	2005	10.0		+			2005/7/8		
		フスグル県ムルン郡幼稚園建設計画	2005	10.0		+			2005/7/7		
		ドルノド県チョロンホロート郡10年制学校寄宿舎改修計画	2005	6.0		+			2005/7/6		
		ホド県ドルグン郡10年制学校寄宿舎改修計画	2005	6.0		+			2005/7/5		
		ヘンティ県ヘルレン郡10年制第1学校増築計画	2005	8.0		+			2005/7/6		
		セレンゲ県ヨロー郡10年制学校増築計画	2005	10.0		+			2005/7/7		
		教育什器輸送計画	2005	4.0		+			2005/7/4		
		ボルガン県オルホン郡8年制学校校舎・寄宿舎改修計画	2005	4.0		+			2005/6/28		
		ドンドゴビ県サイハンオボー郡8年制学校改修計画	2005	7.0		+			2005/6/29		
		ザブハン県トソツェンゲル郡10年制第2学校改修計画	2005	8.0		+			2005/6/23		
		オブス県テス郡10年制学校改修計画	2005	8.0		+			2005/6/20		
		ホド県ジャルガラント郡幼稚園建設計画	2005	10.0		+	+		2005/6/17		
		セレンゲ県アルタンボラク郡10年制学校改修計画	2005	10.0			+		2005/6/10		
		ゴビアルタイ県シャラガ郡8年制学校改修計画	2004	6.0		+			2004/11/30		
		セレンゲ県バヤンゴル郡10年制学校改修計画	2004	5.0		+			2005/1/13		
		アルハンガイ県ツァヒル郡幼稚園建設計画	2006	10.0				+	2006/8/29		
		ウブハンガイ県ホジルト郡11年制学校寄宿舎改修計画	2006	8.0				+	2006/8/29		
		ウムヌゴビ県フルメン郡9年制学校増築・改修計画	2006	7.0				+	2006/12/21		
		オブス県ダブスト郡9年制学校改修・増築計画	2006	8.0				+	2006/8/29		
		オブス県テス郡11年制学校寄宿舎改修計画	2006	9.0				+	2006/7/19		
		ゴビアルタイ県アルタイ郡9年制学校改修計画	2006	7.0				+	2006/8/29		
		ザブハン県イデル郡11年制学校改修計画	2006	9.0				+	2006/8/29		
		スフバートル県エルデネツァガン郡9年制学校改修計画	2006	8.0				+	2007/3/20		
		セレンゲ県バローンブレン郡寄宿舎建設計画	2006	9.0				+	2006/6/23		
		ダルハンオール県ダルハン郡第4番幼稚園改修計画	2006	8.0				+	2006/8/29		
		トゥブ県ゾーンモド郡フムン総合学校改修計画	2006	8.0				+	2006/12/18		
		1.市場経済を担う制度整備・人材育成	基礎教育の充実(地方)	トゥブ県バヤンツァガン郡幼稚園建設計画	2006	9.0			+		2006/8/29
				ドルノド県アルタンシレー郡9年制学校改修計画	2006	8.0			+		2006/8/29
				ドルノド県技術学校の暖房及び上下水道設備改修計画	2006	6.0			+		2007/1/11
				ドンドゴビ県エルデネダライ郡幼稚園建設計画	2006	9.0			+		2007/3/20
				バヤンウルギー県オランホス郡11年制学校寄宿舎改修計画	2006	4.0			+		2006/8/29
バヤン・ウルギー県ブガト郡11年制学校改修計画	2006			8.0			+		2007/3/20		
フスグル県アルボラグ郡11年制学校増築計画	2006			9.0			+		2006/7/5		
ボルガン県ダシンチレン郡11年制学校寄宿舎改修計画	2006			4.0			+		2006/8/29		
ウムヌゴビ県職業訓練センター改修計画	2004			8.0		+			2004/12/1		
実践的職業訓練の実施	モンゴル職業訓練学校協会への調理台輸送計画		2006	3.0			+		2006/3/3		

出所: 評価調査チームで作成

表 1-2-2 評価対象案件(草の根・人間の安全保障無償資金協力)(続き)

重点分野	重点課題	案件名	実施会計年度	金額 単位:百万円	H16	H17	H18	H19	G/C締結日
					2004	2005	2006	2007	
2.地方開発	地方開発拠点を中心とした特定モデル地域を対象とする支援	ウランバートル市バヤンズルフ区医療センター拡張計画	2005	9.0		+			2005/10/10
		ウランバートル市バヤンズルフ区医療センターへの救急車輸送計画	2005	0.5		+			2005/10/11
		ドルノド県地方医療センター救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2005	7.0		+			2006/2/23
		オルホン県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2005	6.0		+			2006/2/23
		ボルガン県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2005	6.0		+			2006/2/23
		オブス県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2005	7.0		+			2005/6/30
		ゴビアルタイ県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2005	6.0		+			2005/6/31
		ウブハンガイ県地方医療センター救急通信システム導入計画	2005	3.0		+			2005/6/32
		ウランバートル鉄道病院への検診車輸送計画	2005	3.0		+			2005/5/24
		ドルノゴビ県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2004	6.0	+				2004/11/5
		ウブハンガイ県ブルド郡医療施設整備計画	2004	6.0	+				2004/12/15
		バヤンホンゴル県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2006	6.0				+	2007/3/20
		フブスグル県への医療機材輸送計画	2006	2.0				+	2006/5/29
		ヘンティ県総合病院救急通信・緊急電力供給システム導入計画	2006	6.0				+	2007/3/20
		(地方給水サービスの改善)	ザブハン県ツァガンチョロト郡水供給改善計画	2005	5.0		+		
	ゴビアルタイ県バヤンウール郡水供給改善計画		2005	3.0		+			2005/11/18
	トゥブ県ムンガンモリト郡水供給改善計画		2005	5.0		+			2005/9/16
	セレンゲ県ツァガンノール郡水供給改善計画		2006	8.0				+	2007/3/20
	ボルガン県ヒシグ・オンドゥル郡水供給改善計画		2006	4.0				+	2007/3/20
	3.環境保全	自然環境保全と自然資源の適正利用	モンゴルにおける植樹活動支援のための苗木栽培場設置計画	2006	10.0			+	2006/3/16
首都の環境対策		ウランバートル市における環境教育センター設立計画	2006	9.0			+	2006/3/16	
		ウランバートル市廃棄物処理機材整備拡充計画	2006	7.0			+	2007/1/11	
		ウランバートル市へのゴミ収集車輸送計画	2006	10.0			+	2006/7/19	

<凡例> + : G/C締結

図 1-2-1 対モンゴル国別援助計画に基づく目標体系図

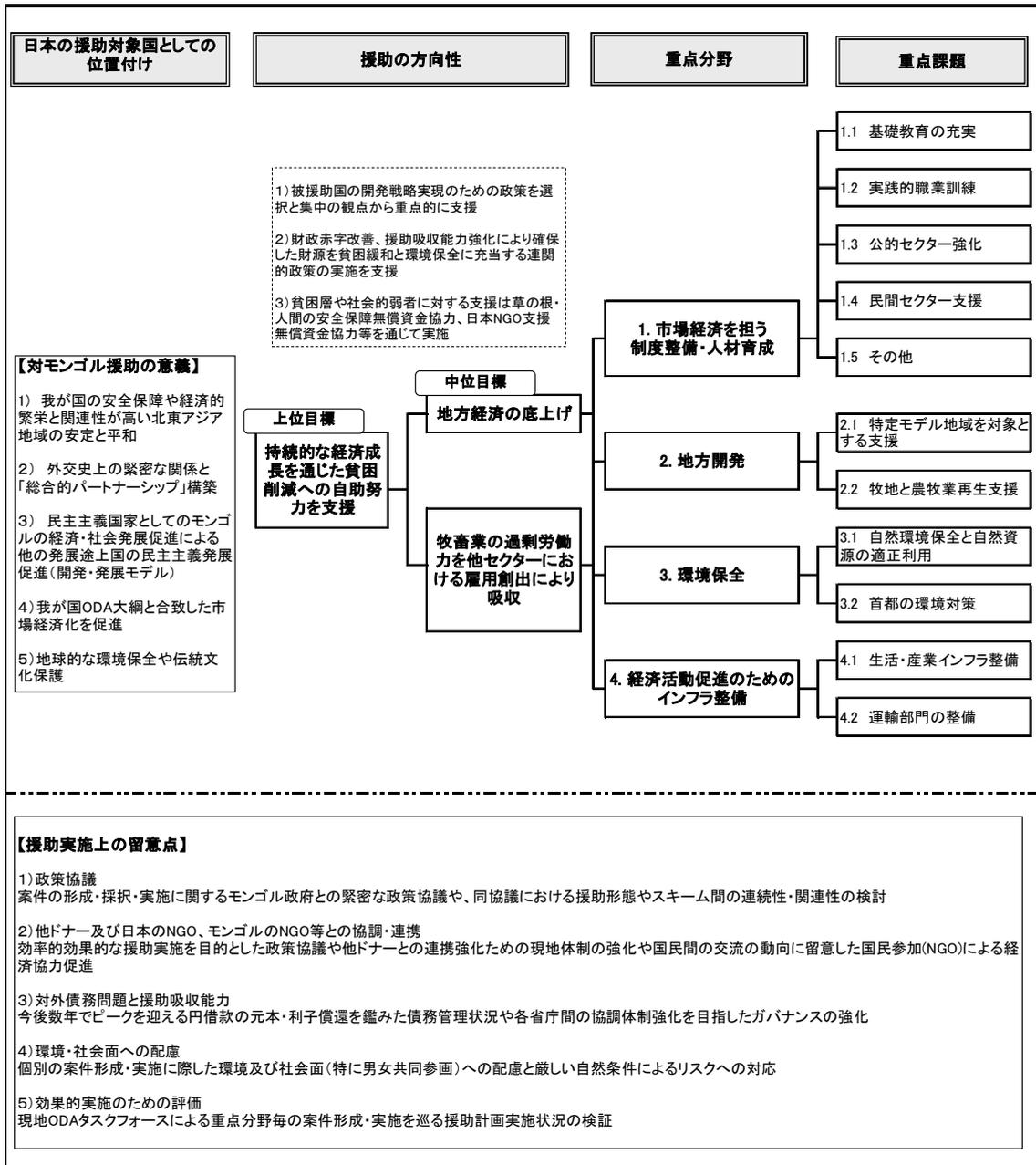


表 1-3-1 モンゴル国別評価 評価の枠組み

評価対象: 対モンゴル国別援助計画(2004年)

評価の視点	評価項目	評価内容・評価設問	評価項目・指標 (何を以て評価するか)			
I. 政策の妥当性	「援助計画」の内容が、日本の上位政策及びモンゴルの開発課題を踏まえているか ○ 日本の「選択と集中」は適切だったか	1. 「援助計画」の方向性・重点分野は、日本の上位政策との整合性があるか	1-1. 日本のODA政策(新ODA大綱・新ODA中期政策)との整合性			
			1-2. 日本の外交政策(「わが国の重点外交政策」等)、対モンゴル外交政策との整合性			
		2. モンゴル政府の開発計画との整合性があるか	2-1. 政府行動計画(2000-2004年)との整合性			
			2-2. 「人間の安全保障のためのグッドガバナンス」(2001年)との整合性			
			2-3. 「経済成長支援と貧困削減戦略(EGSPRS)」(2003年)との整合性			
			2-4. セクター別開発計画との整合性			
			2-5. 国家開発戦略(NDS 2007-2021)(案)との整合性			
		3. 相手国のこれまでの状況の変化や、現時点でのニーズとの整合性はあるか	3-1. 市場経済を担う制度整備・人材育成	3-1-1. 市場経済化の進捗度合 (市場経済への移行は完了したのか)		
				・民間部門の比率(対GNP比)		
				・企業の生成(民営化の度合い、補助金政策・金融規律などを含めた企業運営確立の度合い)		
				・価格自由化(価格競争、独占禁止法の整備、価格統制の状況)		
				・貿易・為替制度(政府による貿易への直接関与度、透明性のある為替レート制度)		
・銀行改革(銀行間の競争、金利自由化、資産基盤、監査・監督制度)						
・マクロ経済指標(経済成長率、インフレ率、財政収支、貿易収支、失業率、等)						
3-1-2. 人材育成の進展						
・初等教育サービスの質と量(クラスあたりの児童数、学校あたりの教員数、就学率)の現状						
・地方における中等教育サービスの充実(地方における学校設備充足率、教員数、就学率)						
・高等教育における人材育成奨学金に関するニーズ(応募倍率、他の留学奨学金等)						
II. 結果の有効性	「援助計画」の有効性 ○ これまでにどのような成果を挙げているか ○ 4つの重点分野における目標の達成度、または達成の見込み ○ 各分野の状況の進展において、日本の貢献はどのようなものか	4. 国際的な課題との整合性、他ドナー・国際機関との補完性、日本の比較優位性	4-1. 他ドナーの援助計画の検証			
			4-2. 他ドナー(中国・ロシアを含む)・国際機関等との補完性(注1)			
			4-3. 国際的な優先課題との整合性			
		5. 重点分野別援助活動の投入・成果	5-1. 重点分野別投入実績(インプット) およびモンゴル国開発予算に占める割合。成果実績。			
			6. 各重点分野における目標の達成度・貢献度	6-1. 重点分野別目標の達成度・日本の貢献		
				6-1-1. 市場経済を担う制度整備・人材育成	・(教育) 一教室あたりの生徒数(ダルハンオール、オルホン県、ウランバートル市)	
					・(企業経営) 日本センタービジネスコース参加企業の企業活動	
					・(徴税) 税務教育システムの構築	
					・(法制度) 弁護士能力の強化	
					・(専門能力向上) 日本からの留学生の帰国後の就職先	
					6-1-2. 地方開発支援	・(基礎生活分野) 社会サービス向上
						・(農牧業) 複合農牧業経営モデルの形成
・(農牧業) 複合農牧業経営モデルの形成						
・(農牧業) 家畜疾病診断のための獣医ラボラトリー(県・中央)の整備						
6-1-3. 環境保全	・(気象予測) 信頼性の高い気象情報のタイムリーな提供					
	・(首都の環境対策) 首都の廃棄物管理の状況(廃棄物排出、収集・運搬・処理・管理)					
6-1-4. 経済活動促進のためのインフラ整備	・(道路・橋梁) 通過時間の短縮、通行可能車両・車種の増加、(車輪の轍による)草原消失面積の減少					
	・(電力) 第四火力発電所の電力供給能力の増加、同大気汚染物質排出量の減少					
	・(給水) ウランバートル市の給水率の向上					
	6-2. 重点課題におけるマクロ経済・社会指標等の推移					
6-3. 重点分野別外部要因 (市場の動向・気象条件など)						

評価の視点	評価項目	評価内容・評価設 問	評価項目・指標（何を以て評価するか）
		7. 「援助計画」総体としての目標達成度あるいは達成の見込み	上位目標「持続的な経済成長を通じた貧困削減への自助努力を支援」 中位目標 1. 「地方経済の底上げ」 ・地方の地域総生産、一人当たり所得の推移、地方の経済活動の変化 2. 「牧畜業の過剰労働力を他セクターにおける雇用創出により吸収する」 ・セクターごとの労働人口(農業・サービス業・鉱業・製造業)、および失業者数の推移 (マクロデータの推移と、これらに対する日本の貢献の方向性の一致から、上位目標・中位目標への貢献を判断)
		8. 「援助計画」総体としての「モンゴル支援の意義」の体現状況	8-1. わが国とモンゴルの外交関係の変化 8-2. わが国援助の認知度(援助による日本のイメージアップの度合い、わが国援助のモ国内での認知度)
Ⅲ プロセスの適切性	「援助計画」の策定および実施プロセスの適切性 ○目的(政策)の妥当性や結果の有効性を確保するようなプロセスが取られていたか	9. 「援助計画」策定の方法と体制の適切性	9-1. 「援助計画」策定体制・プロセスの適切性(関与した組織や個人、方法、関係者間のコミュニケーション) 9-2. 「援助計画」の見直しを含む検証(2004年以降の政治経済の変化にどう対応してきたか)
		10. 「援助計画」実施プロセスの適切性	10-1. 援助実施機関(JICA/JBIC)の援助方針への反映(注2) 10-2. 個別案件形成・要請・採択プロセスへの反映 10-3. 日本側援助実施体制の適切度(援助関係組織間のコミュニケーション、援助スキーム間の連携度合、体制強化のための具体的取組等) 10-4. モンゴル側の援助受入体制の適切度 10-4-1. 案件形成・採択・要請におけるモンゴル側の体制(担当省庁、要請過程)・関係機関間の調整 10-4-2. 自国予算充当状況、対外債務返済能力、開発政策と予算の整合性 10-4-3. 各機関の案件実施およびモニタリング体制・能力 10-4-4. 日本側とのコミュニケーション 10-5. 男女共同参画への配慮は十分行われたか(援助実施上の留意点) 10-6. 環境や地域社会への影響を十分に配慮したか(援助実施上の留意点) 10-7. モンゴルの厳しい自然条件によるリスクに対して対応策がとられたか(援助実施上の留意点) 10-8. 現地ODAタスクフォースによる実施状況の検証は十分行われたか(援助実施上の留意点)
		11. (実施効率性の観点から)「援助計画」実施における他ドナー・国際機関・NGO等との連携	11-1. 二国間ドナー、国際機関、NGO、民間との連携 11-1-1. 政策協議や援助実施に係るテクニカル・ミーティング等、国際的な協調の場への関与度合 11-1-2. 二国間ドナー、国際機関との連携度合 11-1-3. 日本、モンゴルのNGOとの連携度合

「援助計画」：対モンゴル国別援助計画(2004年)

注1：中国については民間資金の流れ(直接投資)も合わせて検証。

注2：援助計画の策定自体による効果、変化を含む