第2章 評価の目的と実施方針

2-1 評価の背景と目的

政府開発援助(ODA)は、日本の国際貢献の主要な柱の一つであり、その規模は近年縮小傾向にあるものの、依然として総額で世界のトップクラスを維持している。一方で、国際的にも国内的にも、ODA のより質の高い、効果的、効率的な実施が求められており、外務省をはじめ援助実施機関では ODA 評価の充実に努めている。

日本の対モザンビーク支援は、内戦後の和平プロセス及び民主化を積極的に支援し、また同国の安定と発展は南部アフリカの発展に大きく資するとの観点から、同国に対し様々な援助スキームを活用し支援を実施してきた。

モザンビークは 1992 年の和平協定締結後、着実に民主化と平和構築を進め、現在に至るまで高い経済成長率を維持してきており(7.0%(2007 年))、多くのドナーから「平和定着のモデル国」あるいは「戦後復興の優等国」とみなされている。日本は、モザンビークの安定と発展は南部アフリカの地域の平和と発展に資するとの観点から、これまで同国の和平プロセスと民主化を積極的に支援し、国際平和協力法に基づく PKO 要員派遣(1993 年～1995 年)、ODA による復興開発支援を実施してきた。1994 年 4 月に両国政府により最初の政策協議を実施し、(1)農業・農村開発、(2)社会セクター(基礎生活分野(BHN)、基礎インフラ等)、(3)人的資源開発を日本の対モザンビーク支援の 3 つの重点分野とし¹⁰、以来、無償資金協力や技術協力を中心に食糧援助、帰還難民支援、地雷除去や、道路橋梁再建等のインフラ支援を行ってきた。

その一方でモザンビークは、一人当たり国民総所得(GNI)は 340 米ドル(2006 年)、人間開発指標は 177 カ国中 172 位(国連開発計画 2007-2008)と依然として後発開発国(LDC)の一つである。ただ、和平プロセスの完了から 10 年以上が経過し、戦後復興の取組は一段落し、社会指標にも改善の傾向が見られてはきている。そこで、社会開発においては引き続き取組が求められるものの、それと並行するかたちで、自律的(autonomous)な開発の原動力となり、また貧困削減に資するような経済発展も追求すべき時期にきている。これを反映して、2007 年 3 月に実施された日本とモザンビーク政府との政策協議において、(1)地方開発・経済振興、(2)人的資源開発、(3)行政能力の向上・制度改善が新たな重点分野として合意された。これらは 2006 年 5 月に閣議承認された第 2 次絶対貧困削減行動計画(PARPA¹¹ II)(モザンビーク版貧困削減戦略文書(PRSP))が掲げる開発戦略の 3 つの柱(経済開発、人的資源、ガバナンス)とも整合的

¹⁰ 「政府開発援助(ODA)国別データブック 2005、2006」

¹¹ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

である。また、拡大重債務貧困国(HIPC)イニシアティブによる債務救済措置を受けて、日本は2006年度から円借款の供与を開始し、国際機関との協調融資を通じた円借款及び従来の無償資金協力、技術協力の3スキームで今後、対モザンビーク援助を実施していくことになった。

このような状況を踏まえると、日本の対モザンビーク援助は新たな段階に入ったと考えることができる。日本は今後、対モザンビーク国別援助計画を策定する予定であるが、3スキームの一元的実施を担う新 JICA の設立ともあわせ、現時点で、今まで日本が実施してきた対モザンビーク援助政策を分析し、同国に対する今後の日本の援助戦略や重点支援分野、援助協調への取組の方向性等を示す意義と必要性は高い。今次評価は、新たに策定される対モザンビーク国別援助計画へのインプットを行うという重要な役割を担っている。

2-2 評価の対象・期間

通常国別評価では、「国別援助計画」や「国別援助方針」を評価の対象としているが、これまでモザンビークに対する国別援助計画は策定されていないところ、過去2回の日・モザンビーク政策協議(1994年および2007年)における合意事項を基本政策として分析し、日本の対モザンビーク援助政策ととらえて評価した。

評価対象期間については、日本のモザンビークへの協力の大きな流れを踏まえた上で、1994年以降の日本の対モザンビーク援助政策を中心に検証していくが、結果の有効性及びプロセスの妥当性については、情報の入手可能性の観点からも、2000年以降に交換公文(E/N)が締結された案件を中心に評価・分析を行った。2000年は日本・モザンビーク両国にとって重要な年でもある。日本にとっては、在モザンビーク日本大使館が開設され ODA による支援が本格化した年であり、一方モザンビークにとっては内戦から和平に向けた復興支援の段階から、次の開発段階に移った時期といえる。また洪水被害を契機に非政府組織(NGO)も含めて多くのドナーが対モザンビーク支援を開始した年でもある。本評価では、草の根・人間の安全保障無償資金協力、青年海外協力隊、南南協力・国際機関及びモザンビーク政府や他ドナーとの連携など多様な援助形態を視野に入れて分析を行った。

2-3 評価の実施方法・枠組み

本評価調査は、外務省 ODA 評価ガイドライン第4版(2008年4月)に基づき、主に対モザンビーク援助の「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から総合的に検証し、今後のモザンビーク国別援助計画策定に向けて提言を行った。本評価に用いる基準は以下のとおり(詳細は巻末資料の評価の枠組みを参照)。

本評価に用いる評価基準

評価基準	概要
政策の妥当性	日本のモザンビークに対する ODA 政策に関して、相手国の開発ニーズ、日本の上位政策や対アフリカ外交政策、国際的な優先課題や潮流などとの整合性、他ドナーとの関連性、日本の比較優位性等を検証。
結果の有効性	日本のモザンビークに対する ODA 政策・活動の有効性として、当初作成された目標・重点課題がそれぞれ達成された程度を検証。
プロセスの適切性	日本のモザンビークに対する ODA 政策の目的の妥当性や結果の有効性を確保するような、適切かつ効率的なプロセスであったのかを検証。

評価に用いる情報、指標・データについては、1994 年及び 2007 年に日本、モザンビーク政府との間で実施された政策協議についての文書、「政府開発援助国別データブック」も参照する。さらに、PARPA、国家開発計画(5 か年計画)、ミレニアム開発目標(ミレニアム開発目標(MDGs)¹²)等も参考にする。これらの文書・資料を踏まえて、特に両国間で合意された重点 3 分野における評価指標や基準値・目標値等のデータの存在を確認しつつ、評価・分析を行った。

「政策の妥当性」に関する分析については、(1)ODA 大綱や中期政策といった日本の ODA の上位政策や対アフリカ外交政策(2005 年のグレンイーグルス・サミットでの日本政府の対アフリカ支援強化の方針や、過去 4 回のアフリカ開発会議(TICAD)で示された日本の対アフリカ支援政策等)、(2)相手国の開発ニーズ(PARPA、国家開発計画等)、(3)国際的な優先課題や潮流との整合性(MDGs との整合性やアフリカ域内の地域協力との関係)、及び(4)他ドナーの支援内容と調和の度合い(日本の他ドナーとの協調・連携、日本の援助の他ドナー援助政策・支援内容との補完性)などを検証した。そして、策定が予定されている国別援助計画へのインプットを念頭に、今後の日本の対モザンビーク援助政策の方向性についての視点も検討を行った。

「結果の有効性」に関する分析については、資料・データ等の入手状況を勘案しつつ、(1)日本の援助全体の特徴と傾向、(2)重点分野に対する援助の実施状況、(3)日本の援助投入の貢献度、(4)重点 3 分野の目標達成度について検証した。ただし、日本の援助投入の貢献度について定量的な因果関係を示すことは困難であり、そのインパクトについては定性的な記述を示すことに留めた。この背景には、各セクターの開発目標の達

¹² Millennium Development Goals

成には援助のみならず様々な要因が絡んでいることと、大部分のセクターに多くのドナーが投入を行っていることが指摘できる。また、今後の日本の対モザンビーク援助政策の方向性の視点についても検討した。

「プロセスの適切性」に関する分析については、援助の実施に際して、政策の目的の妥当性や結果の有効性を確保するような、適切かつ効率的なプロセスがとられていたのかについて検証を行った。その際に現地での援助協調の枠組みも、検証の対象に含めた。具体的には、(1) 案件の形成・採択プロセスの適切性(モザンビーク側のニーズを把握するための政策協議及びセクター別会合がどのように実施されたか、ニーズ把握や援助実施に際して、現地 ODA タスクフォースがどのような機能を果たしたか、)、(2) 国際機関・他ドナー・NGO 等との援助協調・連携の適切性(他ドナー国・機関との援助協調や NGO との連携を円滑にするための適切な協議が実施されているか)、(3) 政策実施の進捗状況を定期的に把握するようなプロセスがとられていたか、(4) 日本の援助の広報、理解度などの点を検証した。なお、今後の日本の対モザンビーク援助政策の方向性について検討を行った際には、今後の一般財政支援参加の可能性(方策・課題)、特に現地 ODA タスクフォースの機能・役割、本省・本部サイドの協力・支援体制、適切な人材配置、専門知識を機動的に動員する体制等、や援助協調の実態を踏まえた現地ドナー間の力関係への影響を踏まえ、日本として存在感ある支援のあり方について検証を行った。

調査は 2008 年 6 月から 2009 年 3 月までの期間に、以下の手順で実施した。国内・現地調査における面談先及び視察対象事業は、添付資料に示すとおりである。

(1)	国内調査 I	2008 年 6 月～2008 年 9 月 第 1 回検討会(2008 年 6 月 25 日) 第 2 回検討会(2008 年 8 月 22 日)	評価の枠組み作成、資料収集・分析、質問票の作成、国内関係機関での聞き取り調査
(2)	現地調査	2008 年 9 月	日本の援助関係機関、モザンビーク政府、モザンビークで活動するドナー各国・援助機関への聞き取り調査
(3)	国内調査 II	2008 年 9 月～2009 年 3 月 第 3 回検討会(2008 年 10 月 23 日) 第 4 回検討会(2009 年 2 月 19 日)	現地調査で収集した資料の分析、情報整理、報告書作成

2-4 評価実施体制

本評価調査は、評価主任、アドバイザー、外務省、コンサルタントを含む関係者を交えた協議により、評価の実施方法を確定し、国内及び現地調査を行った。本調査団の構成員は以下のとおりである。

評価主任 大野 泉 政策研究大学院大学教授
アドバイザー 矢澤 達宏 敬愛大学准教授

コンサルタント	田中	秀和	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	主席研究員
	島村	真澄	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	研究員
	井ノ口	一善	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	研究員
	若杉	健次	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(株)	研究員