

## 第2章 評価の実施方針

### 2-1 評価の背景と目的

ネパールは、南アジアで最も所得水準の低い後発開発途上国(LDC)であり、社会・経済開発に取り組んでいるが、厳しい地理的条件などにより、国際的な支援を必要としている。ネパールでは1996年から2006年11月の包括的和平合意の成立まで、マオイスト(ネパール共産党毛沢東主義派)が政府と武装闘争を展開し、治安上大きな懸念となっていた。現在も和平・民主化プロセスが進行中である。また、ネパールには、厳しい自然・地理的条件のもと多数の民族・言語・宗教が混在し、依然として大きな地域格差、男女格差、社会格差の問題を抱えている。

インドと中国の緩衝地である同国の安定的発展は地域の安定にとって重要である。ネパールは、最貧国からの脱却という目標を掲げ、経済成長を促進し、国民全体にその恩恵を行き渡らせることにより社会を安定化させるという課題に取り組んでいる。

ネパールと伝統的友好関係を維持している日本は、このネパール政府の取組を後押しすべく政府開発援助(ODA)を実施している。1980年～2002年(1988年除く)まで、日本は二国間援助ではネパールに対する最大のODA供与国であった。日本政府のネパールに対する援助政策は、これまで単独の政策文書としては作成されておらず、「ODA 国別データブック」のネパール国部分に基本方針・重点分野などが記述されてきた。

2010年、外務省は「ODAのあり方に関する検討」を行い、同年6月、これからのODAには、(i)より戦略的・効果的な援助の実施、(ii)国民の強力な理解と支持、(iii)開発課題に対応するために必要な資金の確保が必要である、との結果を「開かれた国益の増進—世界の人々と共に生き、平和と繁栄をつくる—」にとりまとめた(以下、「ODAのあり方に関する検討」)。この結果、限られた主要な被援助国について作成していた国別援助計画に代わり、今後はすべての被援助国を対象に国別援助方針が作成されることとなり、2012年4月、初の「対ネパール国別援助方針」が策定された。日本のネパールに対するODA政策評価はこれまで実施されておらず、このタイミングでこれまでの日本の対ネパール援助政策の成果を確認し、今後の援助のあり方を考える上で参考となるような教訓や提言をとりまとめることには意義がある。

本評価は、このような日本の援助の状況を踏まえ、以下の目的により行われた。

1. これまでの日本の対ネパール援助政策について、開発の視点と外交の視点の両面から、全般的に評価し、今後の援助政策立案や実施のための教訓や提言を得て、今後の対ネパール援助政策に反映させる
2. 評価結果を公表することを通じて国民への説明責任を果たすとともに、関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、ODAの広報に役立てる
3. 南アジア地域に対する援助のあり方や、ネパールのような後発開発途上国への支援のあり方、日本が選択と集中を進める中での伝統的友好国に対する援助のあり方など

にかかるとともに、類似の国・地域における援助政策に生かす

## 2-2 評価の対象

本評価では、日本の対ネパール援助政策全般を対象とし、特に 2006 年度以降を評価分析の対象期間とした。開発援助の評価では、この間の同政策の下に計画・実施された援助事業、すなわち 2006 年度以降に実施された有償資金協力、無償資金協力、技術協力のレビューを行った。ただし、ネパールに対する日本の援助政策を全般的に評価するのは今回がはじめてであることから、ネパールの 1) 政治・経済と開発の動向、2) 日本の援助実績、3)、結果の有効性の評価、4) 外交の視点からの評価については、それ以前の推移も踏まえて分析を行った。

## 2-3 評価の実施方法

### 2-3-1 評価の分析方法と枠組み

本評価の分析作業は、外務省「ODA 評価ガイドライン(第 7 版)」(2012 年 4 月)に沿って実施した。最初に政策目標を整理した上で、「開発の視点からの評価」についての「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の 3 つの視点に加え、「外交の視点からの評価」の合計 4 つの視点から評価を行った。なお、「開発の視点からの評価」では、3 つの視点の評価結果および総合評価結果についてレーティングを行った(表 2-1)。レーティング表の基準は、添付資料 1 に示すとおりである。

表 2-1 評価項目とレーティング

評価項目	レーティング	評価項目	レーティング
政策の妥当性	(a) 妥当性はきわめて高い (b) 妥当性は高い (c) 妥当性はある程度高い (d) 妥当性は高いとは言えない	結果の有効性	(a) きわめて大きな効果があった (b) 大きな効果があった (c) ある程度の効果があった (d) 特段の効果があったとは言えない
プロセスの適切性	(a) きわめて適切に実施された (b) 適切に実施された (c) ある程度適切に実施された (d) 適切に実施されたとは言えない	総合評価	(a) きわめて満足な結果 (b) 満足な結果 (c) ある程度満足できる結果 (d) 不満足な結果

また、外務省による「ODA 評価におけるジェンダー配慮について」(平成 24 年 8 月)の方針を踏まえて評価分析を行った。具体的には、以下の分析・評価を行った。

### 1. 政策目標の整理

評価の対象範囲を定めるために、政策目標の体系的整理を行った。ネパールに関しては、2012 年 4 月に初めての国別援助方針が策定されたが、国別データブックなどの記載から、2006 年 4 月のネパールにおける民主化運動を機として、これ以前の 2006 年度から現在の援

助方針と同じ重点分野で支援を行ってきたことが明らかであり、対ネパール支援関係者からのヒアリングにおいてもこの点が確認された。このため、2012年4月の国別援助方針をもとに、2006年度以降の対ネパール支援の目標体系図(第4章図4-1)を作成した。

## 2. 政策の妥当性

「日本の対ネパール援助政策の目指す方向が妥当であったか」という視点から、目標体系図に示された援助政策が、(1)ネパールの開発ニーズ、(2)日本の上位政策(ODA 大綱、ODA 中期政策)、(3)国際的な優先課題(ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)など)、(4)他ドナーによる支援動向、および(5)日本の比較優位性と整合・調和しているかについて検証を行った。

## 3. 結果の有効性

「日本の対ネパール援助政策と援助活動の結果、設定された目標および重点分野がどの程度達成されたか」という視点から、日本の援助の目標および各重点分野における関連指標の特定・把握と日本の支援による投入および成果を整理し、分析を行った。ただし、日本の援助目標や重点分野において定量的な目標値は設定されておらず、目標達成度を目標値と実績値の比較から判断することは不可能である。また、時系列変化に対して日本の援助がもたらした貢献度を厳密に測定することもきわめて困難である。個別案件を中心に日本の援助の直接的インパクトを採り上げると同時に、日本およびネパールにおける関係者へのインタビューから得られる定性的な情報も十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。

## 4. プロセスの適切性

「日本の対ネパール援助政策の妥当性や結果の有効性を確保するために採用されたプロセスが適切であったか」という視点から、援助政策の策定および実施プロセスに関する日本側およびネパール側の体制や意思決定プロセスを確認し、プロセスの明確性、関係者との連携・情報共有、ネパール側の主体性確保、他ドナーとの連携・協調の有無、スキーム間の連携の有無、さらに広報体制などの点から適切性の検証を行った。

## 5. 外交上の評価

「日本の外交理念においてネパールおよび対ネパール援助が重要であったか、また対ネパール援助が二国間の外交関係へ効果をもたらしたか」という視点から、ネパールの外交的重要性、日本の外交理念におけるネパールの戦略的位置付けについて検証し、二国間外交への効果について分析した。分析に当たっては、要人往来時の要人による発言、日本・ネパール関係に精通した日本およびネパールの政府関係者、および識者などへの聞き取り調査で得た

情報を検証・分析した。

### 2-3-2 評価の実施手順

本評価は2012年7月から2013年2月までを調査期間として行われた。また、その間、外務省関係各課・室および国際協力機構(JICA: Japan International Cooperation Agency)関係者をメンバーとする3回の検討会が実施された。本評価の具体的な作業手順は以下のとおりである。

#### 1. 評価実施計画の策定

評価チームは、評価の目的、対象、基準、作業スケジュールを含む評価の実施計画案を策定し、第1回検討会において関係機関・部局に報告した。また、上記の評価分析の4つの視点について具体的な評価項目、評価指標、情報収集方法などをまとめた評価の枠組み(添付資料2)を作成し、関係者の合意を得た。

#### 2. 国内文献・インタビュー調査

策定した実施計画に沿って、国内における情報収集を実施した。具体的には、日本や他ドナーの対ネパール援助動向、ネパールの社会・経済情報や統計データ、個別の案件概要、対ネパール外交に関する各種文書などについて文献調査を行った。ここでは、個別案件の評価報告書や、過去10年間のJICA事業によるセクター別の有効性、インパクト、持続性の確認を含めて事業実績を包括的にレビューした「JICA事業実績レビュー」(2009および2010年度)報告書など、既存の評価分析も活用した。また、外務省およびJICA関係者、日本ネパール関係に精通したネパールの政府関係者、および識者などへのインタビューを実施した。

#### 3. 現地調査

国内文献・インタビュー調査の結果を踏まえ、2012年9月20日から10月4日の日程で現地調査を実施した。現地調査では、カトマンズ盆地、シンズリ道路沿線地域、ダディン郡を訪問し、日本政府関係機関、支援事業関係者、ネパール政府機関・協力先団体、政財界関係者、他ドナー、受益者などへのインタビューおよび一部支援事業のサイト視察を行った。現地調査日程および具体的な訪問先・主要面談者は添付資料3、4に掲載した。

#### 4. 国内分析・報告書作成

国内文献・インタビュー調査および現地調査から得られた情報の整理と分析を行った。評価項目ごとに基準に照らして総合的に評価判定を行うとともに、効果の促進・阻害要因を抽出し、

教訓・提言を導出した。最終的にそれらを報告書としてとりまとめた。

#### 2-4 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、およびコンサルタントから構成される評価チームによって実施された。チームメンバーは以下のとおりである。

評価主任	廣野 良吉	成蹊大学名誉教授
アドバイザー	宍戸 恒信	東京女子大学教授
コンサルタント	牟田 博光	(株)国際開発センター 主席研究員
	佐久間 美穂	(株)国際開発センター 研究員
	高杉 真奈	(株)国際開発センター 研究員
	宇津木 絵	(株)国際開発センター 営業管理部

また、現地調査には、外務省大臣官房 ODA 評価室から三浦恵子課長補佐がオブザーバーとして参加した。