

第1章 評価の実施方針

1-1 背景・目的

日本は、1935年にニカラグアとの外交関係を樹立し、第2次世界大戦中、ニカラグアとの外交関係は中断したが、1952年に再開した。両国関係は、これまで友好的な関係を維持し、90年の民政移管以降は両国の貿易関係も徐々に拡大傾向にある。また、官民での人的交流(文化、その他)も進み、経済・技術協力を中心に良好な関係を構築している。

日本は2002年にニカラグア国別援助計画を策定し、(1)農業・農村開発、(2)保健・医療、(3)教育、(4)道路・交通インフラ整備、(5)民主化支援、(6)防災を重点分野として掲げ、援助を実施してきた。援助計画の策定から5年を経過し、見直しの時期が近づいてきたことから、対ニカラグア政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)を振り返る良い機会ととらえ、本評価を実施することとなった。

本評価の主な目的は以下の4つである。

- (1) 国別援助計画を中心とする日本の対ニカラグア援助政策を全般的に評価し、今後の日本の対ニカラグア援助、ひいては日本の援助全体に関わる政策立案、及び援助の効率的・効果的な実施に資するための教訓や提言を得ること。
- (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こと。
- (3) ニカラグア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、今後の同国開発の参考となる情報を提供すること。
- (4) 日本の対ニカラグア援助の広報に貢献すること。

1-2 評価対象

ニカラグア国別援助計画策定(2002年)以降の日本の対ニカラグア援助政策を対象とする。すなわち、2002年度から2007年度までの期間に実施、及び実施を予定されていた¹技術協力プロジェクト、無償資金協力、開発調査等、全ての援助事業を対象としている。

なお、国別評価の対象は基本的に二国間レベルの援助であるが、国際機関への拠出を通じた日本の援助についても参考として扱うこととした。

¹ 実施を予定されていた援助事業とは、本評価調査開始時点(2007年7月)に2007年度中の実施を予定されていた事業を指す。

1-3 評価の実施方法

1-3-1 評価の枠組み

この評価は、外務省発行の「ODA 評価ガイドライン第3版(2006年5月)」(以下、「ガイドライン」)及びその後の ODA 評価有識者会議での議論に基づき、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から総合的に検証を行った。

評価作業の第一段階として、2002年度から2007年度の期間までに実施及び実施を予定されていた日本の援助実績を「目的」と「手段」の関係に整理し、目標体系図を作成した(図1-1)。目標体系図の作成は、評価者と援助の実施主体である外務省、国際協力機構(JICA: Japan International Cooperation Agency)等の関係者との間で日本のニカラグアに対する援助の全体像についての認識共有を図った上で、外務省ホームページで公開されている「ニカラグア国別援助計画(2002年10月)」を参考に調査団が作成し、最終的に、ヒアリングを通じて外務省等関係者の確認を受けている。この評価は、全てこの目標体系図の考えに基づいて実施されている。3つの視点の具体的な調査内容は以下の通りである。

(1) 政策の妥当性

日本のニカラグア国別援助計画で掲げられた内容は、日本の上位政策(新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策、東京宣言等)、ニカラグアの開発計画と整合しているか、また、主要ドナーや国際機関の援助政策と適切に役割が分担されているか、さらに、日本の対ニカラグア援助の目指す方向・目的が妥当であったかを評価した。ニカラグアでは、援助協調の動きが活発に行われているため²、日本の他ドナーとの協調性については特に注視しつつ調査を行った。

(2) 結果の有効性

日本の援助政策と援助活動が、目的の達成に有効な結果をもたらしたかを評価した。具体的には、日本の援助を、「農業・農村開発」、「保健・医療」、「教育」、「道路・交通インフラ整備」、「民主化支援」、「防災」の6つの重点分野と「その他」の支援に分類し、各々について、有効性とインパクトを検証した。しかし、ニカラグア国別援助計画には、他の援助計画と同様に、成果指標が設定されておらず、適切なデータが利用可能でないこと、また、国別援助計画で掲げた目標は、一つの国・機関の援助活動のみで全て実現できるものではない等の理由により、日本の個々の重点分野について、援助効果を厳密に測ることはできない。したがって、本評価では、日本が重点とする各分野における日本の援助実績および資金的貢献度を明らかにした上で、セクター別のマクロ・地域指標の課題をどの程度克服したかを観察することで日本の援助の有効性・インパクトを可能な範囲で分析するに留めている。

² ニカラグアにおける援助協調の動きについては、第2章において詳述する。

(3) プロセスの適切性

ニカラグア国別援助計画の「策定プロセス」及び「実施プロセスの適切性」を評価した。どのような体制で、どのような関係者が、どのような手続きを経て援助計画を策定し、実施してきたかを把握するとともに、その過程における関係者間のコミュニケーションの円滑さ、意思決定プロセスの適切性、ニカラグア側のオーナーシップ、他ドナーとの連携状況、スキーム間の連携などを整理し、評価を行なった。

以上に述べた3つの評価の視点を「評価の枠組み」として表1-1に整理し、「評価項目」、「主な評価設問」、「評価指標」、「情報収集方法／情報源」を示した。

図1-1 対ニカラグアODAの目標体系図

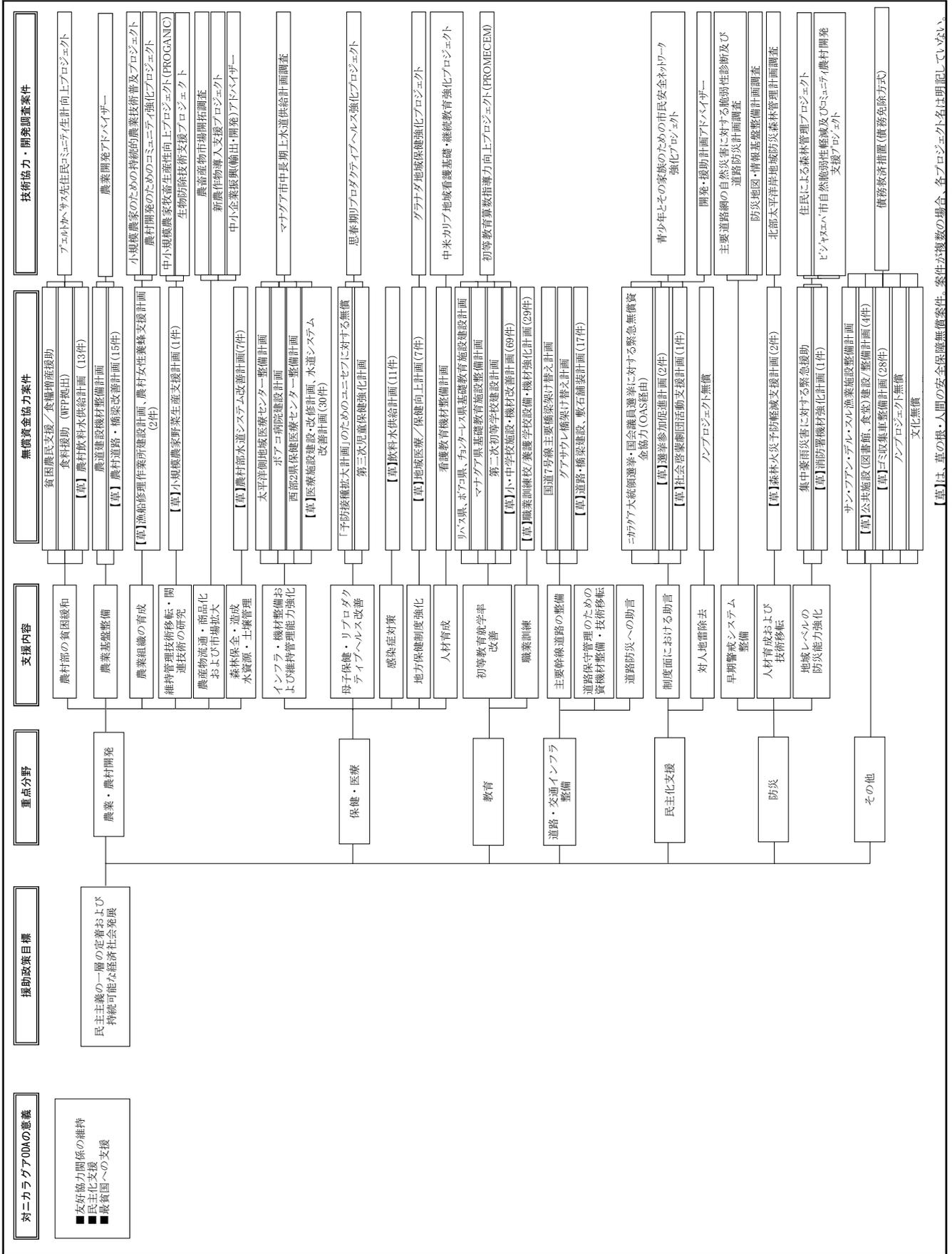


表1-1 評価の枠組み

評価観点	評価項目(評価設問)	主な評価設問	評価指標	情報収集方法/収集源
政策の妥当性	【相手国の開発ニーズとの整合性】 1. 「オペレーション・ヨナル国家開発計画」、 「新・旧国家開発計画」等のニカラグア政府の政策(開発ニ ーズ)および地域の開発政策と整合性を有してい るか	日本の対ニカラグア援助計画とどの程度整合性 を有しているか ・ 対ニカラグア援助政策は、ニカラグアのこれまで の開発計画とどの程度整合性を有しているか。 ・ 対ニカラグア援助政策は、中米地域の開発計画と どの程度整合性を有しているか。	1.1 ニカラグア政府が重視してきた主要社会指標項目 1.2 ニカラグア政府が重視してきた主要経済指標項目 1.3 開発ニーズに関するニカラグア政府の認識と重点の変化 1.4 ニカラグアのこれまでの開発計画から外れた対ニカラグア援助政策の有無とその 割合 1.5 ニカラグア政府が関わる中米域内の開発政策と対ニカラグア援助政策との整合性	【文献調査】 ニカラグア新・旧PRSP、新・旧国家開発計画、 分野別政策、オペレーション・ヨナル国家開発計画、 行政府政策、ハチマ計画、中米統合機構事務局長 行資料、対ニカラグア個別援助計画等 ニカラグア政府省庁等
	【日本の上位政策との整合性】 2. 上位目標である新ODA大綱、新中期政策および 地域政策と整合性を有しているか	日本の対ニカラグア援助政策は、新ODA大綱、新 中期政策、対中米政策とどの程度整合性を有 しているか。	2.1 新ODA大綱、新ODA中期政策の理念・原則や重点課題と対ニカラグア援助政策の内 容との整合性 2.2 新ODA大綱、新ODA中期政策の重点課題から外れた対ニカラグア援助政策の有無と その割合 2.3 日本の中米地域政策と対ニカラグア援助政策の一致度合い	【文献調査】 新ODA大綱、新ODA中期政策、「日・中南米新 パートナーシップ構想」、「東京宣言」、「行 動計画」等 ヒアリング調査 外務省関係部署等
	【国際的な優先課題との整合性】 3. 国際的な優先課題への対応と整合し矛盾がないか	国際的な優先課題への対応と日本の政策とには 相違点/共通点などがあるか。 日本の対ニカラグア援助政策は、国際的な優先 課題への対応と照らして整合性があるか。	3.1 国際的な優先課題と対ニカラグア援助政策における優先事項との整合性 3.2 国際的な優先課題と対ニカラグア援助政策における優先事項の不一致・矛盾の有 無とその割合	【文献調査】 ミレニアム開発目標、世界開発報告他 【インタビュー調査】 在ニカラグア・ドナー関係者等
結果の有効性	【目的の達成度】 1. 対ニカラグア援助政策とその実施は、日本の 対ニカラグア援助の目的に対し有効な結果を もたらしたか	主要ドナー/国際機関の援助政策と日本の政策 とには相違点/共通点などがあるか。 日本の対ニカラグア援助政策は、他ドナーの支 援内容との程度整合性を有しているか。	4.1 他ドナーの支援内容と日本の対ニカラグア援助政策における優先事項との整合性 4.2 他ドナーの支援内容と日本の対ニカラグア援助政策の矛盾点の有無 4.3 他ドナーの支援内容と日本の対ニカラグア援助政策の調和・有効性を阻害する支 援の空白の有無	【文献調査】 各ドナーの対ニカラグア援助方針 【インタビュー調査】 在ニカラグア・ドナー関係者、 ODAタスクフォース
	【当初設定された重点セクター課題の克服度】 2. 対ニカラグア援助政策とその実施は、日本の対 ニカラグア援助政策の目標実現に有効な結果を もたらしたか	個別援助活動は、「民主主義の確立および持続可能 な経済・社会発展」にどのようにつながり、どの程 度効果的であったか。	民主主義の確立/定着及び持続可能な経済・社会発展の進展度	【文献調査】 援助機関報告書等 【インタビュー調査】 在ニカラグア日本大使館 在ニカラグアJICA駐在員事務所 在ニカラグア政府省庁他関係機関 在ニカラグアドナー関係者等
プロセスの適切性	【策定プロセスの合理性・充実度】 1. 対ニカラグア援助計画は、適切なプロセスにより 策定されたか	援助計画は、関係者の十分な情報と分析を踏まえ 策定されたか。 ・ 援助計画は、ニカラグア政府関係者の十分な合意と 理解のもとで策定されたか。 ・ 援助計画は、適切な意思決定プロセスに従って策定 されたか。	1.1 計画策定までに収集・分析された情報の質と量 1.2 援助計画策定までの両国の関係者間のコミュニケーションの程度 1.3 計画策定における実施体制の妥当性および充実度	【文献調査】 個別案件報告書、各種評価報告書、関係者のミー ティング議事録 【インタビュー調査】 在ニカラグア日本大使館 在ニカラグアJICA事務所 在ニカラグア政府省庁他関係機関
	【実施プロセスの合理性・充実度】 2. 対ニカラグア援助計画は、適切なプロセスにより 実施されたか	本省と在外公館の分業体制(権限、役割分担、人 員配置等)は妥当であったか。 ・ 案件の実施過程を把握するシステムは構築されて いたか。 ・ 相手国政府の関係者との十分な意見交換 と理解をもつて実施されていたか。 ・ ニカラグア側の主体性が確保された形で案件の形 成、進捗が行われてきたか。 ・ 現地NGO、他ドナーとの連携による案件形成、実施 はどのように行われ、それが日本の援助を効果 的、効率的に実施する上でどの程度適切であった か。	2.1 政策を案件として形成する過程の明確さ 2.2 各案件の実施における関係者の意見交換・案件内容の周知の度合い 2.3 両国の関係者間のコミュニケーションの程度 2.4 相手国のオーナーシップの高さ 2.5 他ドナー・国際機関・NGOとの連携、協調性 2.6 スキーマ間の連携	【インタビュー調査・視察】 在ニカラグア日本大使館 在ニカラグアJICA事務所 在ニカラグア政府省庁 (案件実施省庁の案件担当部署)、他ドナー、 NGO等

1-3-2 評価の手順

本評価は2007年7月から2008年3月までを調査期間とし、下記1.4の評価者等及び外務省、JICAの関係者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) 評価の実施計画策定

評価チームは、評価主任の指揮・監督の下、外務省及び実施機関等の関係部局と協議を行い、評価の目的や対象を明確にし、評価基準を確認した。その上で、適切な評価方法を検討し、作業スケジュールを含む評価の実施計画を策定して、ODA 評価有識者会議で承認を受けた。

(2) 文献・インタビュー調査(国内での情報収集)

上記(1)で策定した評価実施計画に沿って、日本の援助政策及び実績、ニカラグアにおける援助動向等、評価対象ならびに比較対象に関する情報を収集した。情報収集は、インターネット検索を含む文献調査、関係者へのインタビュー調査により行った。

(3) 現地調査

国内調査の結果を踏まえ、2007年9月25日から10月14日の期間に現地調査を行った。現地では、日本のニカラグアに対する援助について、日本側関係者、ニカラグア政府関係者、他の援助機関等から聞き取り調査を行い、案件視察を行った。

(4) 国内分析・報告書の作成

国内調査及び現地調査より得た情報を「ガイドライン」に基づいて分析し、報告書にとりまとめた。

なお、国内及び現地調査での主な面談先は表1-2の通りである。

表 1-2 主要な面談先

国内調査	外務省	国際協力局 国別開発協力第二課
		国際協力局 無償資金・技術協力課
		中南米局 中米課
	JICA	中南米部 中米・カリブチーム
		企画・調整部 事業評価グループ
		青年海外協力隊事務局 海外第一グループ 中南米チーム
現地調査	日本機関	在ニカラグア日本大使館
		JICA ニカラグア駐在員事務所
	ニカラグア政府	大統領
		大統領府技術庁
		外務省
		大蔵省
		農牧林業省
		保健省
		教育省
		運輸インフラ省
		国土調査庁
		農村開発庁
		公共投資国家システム
		水産庁
		他ドナー機関
	スウェーデン大使館	
	米国国際開発庁	
	世界銀行	
	国連開発計画	
	米州開発銀行	
	ドイツ大使館	
	案件視察	(無償)看護教育機材整備計画(終了)
		(技プロ)思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト(実施中)
		(無償)ボアコ病院建設(実施中)
		(無償)リバス県、ボアコ県、チョンタレス県基礎教育施設改修計画(実施中)
		(技プロ)中小規模農家牧畜生産性向上計画プロジェクト(実施中)
		(技プロ)初等教育算数指導力向上プロジェクト(実施中)
(技プロ)ビジャヌエバ市自然災害脆弱性軽減及びコミュニティ農村開発支援プロジェクト(実施中)		
(無償)サン・ファン・デル・スル漁業施設建設計画(終了)		
(草の根)サン・フーダス保育所(終了)		

注：面談先の詳細については巻末の添付資料2を参照。

1-4 調査団員

本評価は、下記のメンバーによって実施された。

評価主任

山形辰史 アジア経済研究所開発研究センター開発戦略研究グループ長/開発スクール教授(ODA 評価有識者会議メンバー)

アドバイザー

田中高 中部大学 国際関係学部教授/副学部長

評価補助業務従事者

シーク美実 (財)国際開発センター 主任研究員

寺田幸弘 (財)国際開発センター 総務部長/主任研究員

志賀千章 (財)国際開発センター 研究員

現地調査には、寺田主任研究員を除く上記メンバー、及びオブザーバーとして、外務省国際協力局評価室より山口恵美子事務官が参加した。

なお、本評価は評価主任ならびに ODA 評価有識者会議の責任において実施されたものであり、外務省、及び日本政府の見解ではない。