

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

ペルーは、太平洋に面する南米の中規模国家である。外交面では、最大の貿易相手国である米国との関係を重視しつつ、外交多角化の観点から欧州連合(EU: European Union)・アジアとの関係強化にも努めている。最近ではアジアの成長とアメリカ大陸諸国との連携を重視しており、2008年にはアジア太平洋経済協力(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)議長国を務め、2010年には環太平洋戦略的連携経済協定(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)の交渉にも参加している。

日本との関係においては、1899年に南米初の日系人が移住して以来、現在日本およびペルーには推計9万人の日系人・日本人移住者が居住しており、伝統的に友好的な関係を有しているといえる。自由主義的価値観の共有や南米地域の政治的安定の観点からも、相互の協力関係が益々重要となっている。また経済的にも、ペルーは天然の漁場と、銅・亜鉛・銀・金・天然ガス・石油など豊かな天然資源を有し、日本にとって資源の安定的な確保の点からもペルーの安定と発展は重要な意義がある。日本とは2011年に経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)を締結している。

経済的には、1990年代のフジモリ政権以降、自由開放的な経済政策を採り、その効果もあって、2002年以降南米の中でも高い成長を続けている。2008年の財政危機以前の2002年から2008年には、年率4~9%程度の経済成長を記録している。ペルーの2009年度の1人当たり国民所得(GNI: Gross National Income)は4,356ドル³であり、2010年からは中進国に分類されている⁴。しかし全国的な貧困状況が改善されている一方で、こうした経済成長の恩恵を受けられていない人も多く、地方ではいまだに貧困率が50%を超え、依然として地域格差・貧困対策が重点課題となっている。

日本はペルーに対し、これまで無償資金協力、有償資金協力、技術協力および草の根・人間の安全保障無償資金協力の各分野で支援を行ってきたものの、ペルーの経済成長に伴い1999年からは援助の重点を有償資金協力へ移している⁵。こうした観点から、日本は2000年8月に対ペルー国別援助計画を策定し、「貧困対策」、「社会セクター支援」、「経済基盤整備」、および「環境保全」を重点方針として、ペルーの経済発展を援助していくこととしている。なお今後は、2010年のペルーの中進国入りにより、有償資金協力資金ではさらに支援分野を「防災災害対策」・「環境」・「格差是正支援」・「人材育成支援」の4つへ絞り込みつつある⁶。

³ World Bank, "World Development Indicators" (<http://data.worldbank.org/country/peru>)

⁴ 外務省『ODA 国別データブック 2010年版』。国際協力機構(JICA)の2011年度の所得分類では、2009年の一人当たりGNIが3,946ドル以上6,885ドル以下の国が中進国と定義されている。

⁵ 対ペルー国別援助計画(2000年策定)。

⁶ 外務省・財務省・経済産業省「円借款制度の改善について」、2007年3月。

(<http://www.jica.go.jp/press/archives/jbic/autocontents/japanese/news/2007/000064/release.pdf>)

近年、政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)を取り巻く環境は国際的にも国内的にも大きく変化してきている。2010年6月より外務省にて「ODAのあり方に関する検討」が行われ、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、との結果が同年6月「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－」にとりまとめられた。この検討により、従来の国別援助計画に代わり、今後は国別援助方針が順次作成される見通しである。対ペルー国別援助方針の策定は2012年に予定されていることから、「開かれた国益の増進」の検討結果を踏まえ、このタイミングでこれまでの日本の対ペルー援助政策の成果を確認し、今後の援助の在り方を考えるうえ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ペルー援助政策を全般的に評価し、今後の援助政策立案および援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を得て、対ペルー援助政策に反映させること
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とともに、ペルーおよび関係国政府・機関関係者や他ドナーにフィードバックすることで、これら政府・機関の日本のODAへの理解促進に役立てること
3. 中南米地域に対する援助の在り方や、ペルーのように一般プロジェクト無償を卒業した国への支援の在り方、日本が主要ドナーでは無い国における援助の在り方などに係る教訓を導き出すことで、類似の国・地域における援助政策に生かすこと
4. 「ODAのあり方に関する検討」最終とりまとめ(2010年6月)に基づき、評価を通じたODAの改善や「見える化」の促進に寄与すること

2-2 評価の対象

本評価では、日本の対ペルー援助政策全般を対象とし、過去10年間(2000～2010年度)を評価分析の対象期間の中心とした。外交上の評価については、日本の外務省が公表している対ペルー外交に関する各種文書、要人往来時の要人による発言、日本・ペルー関係に精通した日本およびペルーの政府関係者、および識者、報道関係者などへの聞き取り調査で得た情報を検証・分析した。また、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2000年度以降に開始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。

2-3 評価の実施方法

2-3-1 評価の分析方法と枠組み

本評価の分析作業においては、外務省「ODA 評価ガイドライン(第6版)」(2011年4月)を踏まえ、最初に政策目標を整理した上で、「外交の手段としての援助」、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の4つの視点から評価を行った。本年度は報告書の読みやすさを考慮し、試行的に開発援助の評価結果についてレーティングを行った(添付資料2)。具体的には、以下の分析・評価を行った。

1. 外交上の評価

「日本の外交理念においてペルーおよび対ペルー援助が重要であったか、また対ペルー援助が二国間外交関係へ効果をもたらしたか」という視点から、ペルーとの外交的重要性、日本の外交理念におけるペルーの戦略的位置付けについて検証し、二国間外交へ効果について分析した。

2. 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。ペルーに関しては、2000年8月に対ペルー国別援助計画が策定されたが、これは現在に至るまで改定されていない。国内調査時の当時を知る関係者へのインタビューにより、政策の実施レベルにおいては、2006年のガルシア前大統領への政権移行に伴い援助政策の見直しが行われ、その際、援助重点分野が一部統合されたことがわかった。このため、統合後の援助重点分野に基づいて対ペルー援助政策の目標体系図(第5章図5-2)を作成した。なお、この目標体系図の援助重点分野は、過去10年間の対ペルー援助重点分野と一致していることが、国内・現地調査において確認されている。

3. 政策の妥当性

「日本の対ペルー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)ペルーの開発ニーズ、(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)他ドナー支援および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。

4. 結果の有効性

「日本の対ペルー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とともに、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はきわめて困難であることから、日本の援助の直接的インパクトを採り上げると同時に、日本およびペルー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。

5. プロセスの適切性

「日本の対ペルー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ペルー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、情報収集・分析体制、関係者との連携・情報共有、ペルー側の主体性確保、さらに広報体制などの点から適切性の検証を行った。

2-3-2 評価の実施手順

本評価は2011年6月から2012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4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、評価主任の指揮・監督の下で、外務省やJICAなどの関係機関・部局と協議を行い、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つの視点に基づき検証を実施する際の具体的な評価項目、評価指標、情報収集方法などをまとめた評価の枠組み(表2-1)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ペルー援助動向、ペルーの社会・経済情報や統計データ、日本の外務省が公表している対ペルー外交に関する各種文書、要人往来時の要人による発言などについて文献調査を行うとともに、外務省および実施機関関係各課、日本・ペルー関係に精通した日本およびペルーの政府関係者、および識者、報道関係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、2011年10月8日から10月23日の

日程で現地調査を実施した。現地調査では、リマ、クスコ、ピウラを訪問し、日本政府関係機関、民間セクター、ペルー政府機関・協力先団体、政治家、メディア関係者、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は添付資料3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。

5. セミナーの開催

国民への説明責任(アカウンタビリティ)をより確実に果たすため、また評価結果をフィードバックするため、報告書概要および要約の公表後、ODA 評価あるいはペルーに関心のある国民を対象としたセミナーを開催し、評価結果の報告を実施する。

2-4 評価実施上の制約

本評価を実施するに当たっては、まず「結果の有効性」の分析・評価作業の過程において、以下の制約が認識された。2-3-1 で述べたとおり、日本の援助目標や重点分野において定量的な目標値や指標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った。また、特定分野や課題に対して日本とともに他ドナーやペルー政府による支援や開発が行われている場合に、日本のみの援助効果を抽出してその貢献度を厳密に測定することはきわめて困難である。こうした状況を鑑みて、結果の有効性の検証に当たっては、日本およびペルー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を十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。

また、「プロセスの適切性」の検証作業においても制約があった。具体的には評価チームがインタビューを行った日本側の関係政府機関の現在の担当者は、評価対象期間である2000～2010年度当時にこれらの機関において実際に日本の援助政策の策定過程に関与した人物では無い場合が多かったことから、検証作業は基本的に入手可能な当時の文書・資料および現担当者からの聴き取りに依拠している。したがって、たとえば記録として残されている規則・手続の範囲を超える運用面での当時の問題点や課題の所在という点では、本評価において十分明らかにされていない可能性がある。

2-5 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、および補助業務従事者として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	松本 哲男	名古屋大学名誉教授
アドバイザー	村上 勇介	京都大学地域研究統合情報センター准教授
コンサルタント	シーク 美実	(株)国際開発センター 主任研究員
	長谷川 祐輔	(株)国際開発センター 研究員
	塩川 恵依子	(株)国際開発センター 研究員
	ペテレスチ・メリッサ	(一財)国際開発センター 研究員

また、現地調査には、外務省大臣官房ODA評価室から高橋克彰経済協力専門員がオブザーバーとして参加した。