

第2章 評価の実施方針

2-1 背景・目的

日本は、1900年代前半にルーマニア、ブルガリアとの外交関係を樹立し（ルーマニアは1921年、ブルガリアは1939年に在京公使館開設）、第2次世界大戦中、一時中断したものの、1959年に外交関係を回復した。1989年の体制転換後は、ルーマニア、ブルガリアともに、日本との良好な関係を維持している。

ルーマニア、ブルガリアに対する日本の援助は、両国の社会体制転換後に本格化し（ルーマニアは1989年、ブルガリアは1990年に再開）、民主化・市場経済化、EU加盟を中心に支援が行われてきた。ルーマニア、ブルガリアは2007年1月に念願のEU加盟を果たし、すでにDACリストからも外れたことから、両国に対する日本の政府開発援助（ODA）は卒業の段階に差し掛かっている。このため、両国に対するこれまでの日本の援助政策を総括する良い機会ととらえ、本評価を実施することとなった。

本評価調査の主な目的は以下の通りである。

- (1) 日本の対ルーマニア／ブルガリア援助政策の総括評価として支援の成果を総合的に確認すること。
- (2) EU加盟を果たした両国に対して、ODA卒業を見据えた援助のあり方を考える上で参考となるような提言を得ること。加えて、ルーマニア／ブルガリアがODA卒業を間近に控えていることから、対ルーマニア／ブルガリア援助と類似の特徴を持つ他国への援助に際して参考となる教訓を導き、提言を得ること。
- (3) 評価結果の公表を通じて国民への説明責任を果たすとともに、ルーマニア／ブルガリ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両国の発展の参考とし、かつ日本の援助の広報に資すること。

2-2 評価対象

これまで両国に対する「国別援助計画」は策定されておらず、あるいはそれに準ずる日本の援助計画を明文化したものが存在しないため、公開されているODA白書及び国別データブックに記載されている援助指針、政策協議の資料（国別留意事項を含む）での合意事項等を含めた「日本の援助全般」を対象とする。評価対象期間は、両国がG24¹の支援対象国となった時点（1990年度：ルーマニア1991年1月、ブルガリア1990年7月）から、EUに加盟した2007年までとする。評価対象スキームは、無償資金協力、技術協力、有償資金協力等、全ての援助事業を対象としている。

¹ 第3章3-1の脚注を参照。

2-3 評価の実施方法

2-3-1 評価の枠組み

本評価では、外務省発行の『ODA 評価ガイドライン第4版』(2008年5月)(以下、「ガイドライン」)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。

通常、評価作業の第一段階として、評価対象期間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、目標体系図を作成する。しかし、本評価の対象であるルーマニア／ブルガリアについては、援助開始から現在まで国別援助計画が策定されておらず、それに類する日本の援助計画を明文化したものも存在しないため、評価の作業に先立ち、ルーマニア／ブルガリアに対する日本の援助方針・目的を確認する必要が生じた。国別援助計画に代わる資料として、ODA 白書に明記された援助方針、要望調査の際の国別留意事項、政策協議の資料及び援助実績等を参照したが、評価期間が長期にわたることから、全期間の情報を入手することは困難であった。評価チームは、現在の担当者及び可能な限りの当時の関係者への3カ月間のヒアリングを通じて修正を積み重ね、目標体系図(案)を完成させた(目標体系図の確定の経緯については4-1-3(ルーマニア)及び4-2-3(ブルガリア)参照)。

作成した目標体系図(案)は、援助の実施主体である外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA: Japan International Cooperation Agency)及び旧国際協力銀行(JBIC: Japan Bank for International Cooperation)等の関係者との間で検討会、ヒアリング、現地調査等を通じて援助の全体像についての認識共有を図りつつさらに修正し、最終的に、目標体系図として確定した。本評価は、全てこの目標体系図を踏まえて実施されている。具体的な評価内容は以下の通りである。

(1) 政策の妥当性

日本の対ルーマニア／ブルガリア援助政策で掲げられた内容は、日本の上位政策(新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策)、ルーマニア／ブルガリ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、日本の対ルーマニア／ブルガリア援助の目指す方向・目的が妥当であったかを評価した。ルーマニア／ブルガリアにおいては、EU が最大の支援ドナーであったことから、EU との連携、日本の援助の比較優位性にも留意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。しかしながら、ルーマニア／ブルガリアについては、これまで国別援助計画が策定されていないこと、ODA 白書の援助指針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、援助指針にある目標は一つの国・機関の援助活動のみで全て実現できるものではないこと等の理由から、日本の協力による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を明らかにした上で、セクター別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。

(3) プロセスの適切性

日本の対ルーマニア／ブルガリアの援助政策の「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政策を策定し、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、ルーマニア／ブルガリ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、評価を行った。

2-3-2 評価の手順

本評価は2008年6月から2009年3月までを調査期間とし、下記2-5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、ルーマニア／ブルガリ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) 目標体系図の確定

ルーマニア／ブルガリアの国別援助計画が策定されていないことから、ODA 白書にある援助方針、要望調査の際の国別留意事項、政策協議の資料、援助活動の実績等をもとに、調査開始時に目標体系図(案)を作成した。目標体系図(案)をもとに、援助実施主体等の関係者との間で、検討会、ヒアリング、現地調査等を通じて援助の全体像について認識共有を図り、最終的に目標体系図として確定した。

(4) 現地調査

国内調査の結果を踏まえ、2008年11月16日から11月28日までの期間に現地調査を行った。現地では、日本のルーマニア／ブルガリアに対する援助について、日本側関係者、ルーマニア／ブルガリア政府関係者、他の援助機関等へのインタビュー調査を行い、案件視察を行った。

(5) 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2-1の通りである。

表 2-1 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
			国際協力局 有償資金協力課
			欧州局 中・東欧課
			広報文化交流部文化交流課
			国際協力局 多国間協力課
	JICA		中東・欧州部 欧州課、評価部 評価企画課
	旧 JBIC		開発事業評価室、開発第4部第2班
現地調査	ルーマニア	日本機関	在ルーマニア日本大使館
			JICA ルーマニア駐在員事務所
			JETRO ブカレスト事務所
		ルーマニア政府	外務省
			経済・財務省
			農業・農村開発省
			環境・持続的発展省
			運輸省
		他ドナー機関	駐ルーマニア欧州委員会代表部
		案件視察	(技プロ)国立環境レファレンスラボラトリー強化プロジェクト
			(技プロ)地震災害軽減計画
			(有償)コンスタンツァ南港整備計画
	(草の根)イルフォブ県営農指導部に対する種子貯蔵・加工機材供与計画		
	(文化)国立劇場、国立美術館		
	ブルガリア	日本機関	在ブルガリア日本大使館
			JICA ブルガリア駐在員事務所
		ブルガリア政府	外務省
			経済・エネルギー省
			財務省
			文化省
環境・水省			
農業食品省			
運輸省			
他ドナー機関		駐ブルガリア欧州委員会代表部	
案件視察		(無償)ソフィア市浄水場建設計画	
	(技プロ)醗酵乳製品開発計画プロジェクト		
	(技プロ)ビジネス人材育成センター強化プロジェクト		
	(有償)プロブディフ地域産業公害改善計画		
	(草の根無償)ピロゴフ救急病院小児科		
	(草の根文化、草の根無償、技術協力)ソフィア第18総合学校日本ブルガリア教育文化交流センター整備計画		

注:面談先の詳細については巻末の添付資料2を参照。

2-4 評価の制約

本評価の実施に当たっては、国内及び現地にて可能な範囲の情報収集に努めた。しかし、本評価の対象期間が長期にわたること、また、ルーマニア／ブルガリアに対する国別援助計画が策定されておらず、あるいはそれに類する日本の援助計画を明文化された資料が存在しないことにより、得られる情報に限界があった。さらに、ルーマニア／ブルガリアは、DAC 分類において、ODA(Official Development Assistance: 政府開発援助)の対象国には分類されておらず、時限的な OA(Official Aid: 公的援助)対象国に分類されていたため、他の ODA 対象国と同様の情報整備を DAC が行わなかったという事情がある。

また、現地でのヒアリングは、二か国において実質的にわずか 10 日間で実施された(現地調査日程表は、添付資料1を参照)。

本評価は、以上の制約の下で、入手可能な情報・データと関係諸機関及び当時の関係者へのヒアリング調査に基づいて実施された。

2-5 評価団員

本評価は、下記のメンバーによって実施された。

評価主任

田中弥生 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 准教授

アドバイザー

中島崇文 学習院女子大学 国際文化交流学部 准教授

評価補助業務従事者

黒田 康之 (財)国際開発センター 主任研究員

三井 久明 (財)国際開発センター 主任研究員

小松原庸子 (財)国際開発センター 主任研究員

佐久間美穂 (財)国際開発センター 研究員

現地調査には、三井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田島昭憲課長補佐が参加した。

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。