

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

タイはメコン地域の中央に位置し、メコン地域諸国の中では、現在、最も経済水準が高い国である。1990年以降、年平均8%程度の経済成長を遂げ、1997年のアジア通貨危機により一時的に経済の減退が生じたものの、1999年以降2008年までは、再び毎年4%程度の経済成長を遂げている。昨今、いわゆる「リーマンショック」の影響により、2009年のマイナス成長となったが、2010年の経済成長率は再び大幅なプラス(予測は+7.9%)に転じており、過去20年間は、全般的に順調な経済成長を遂げている。一人当たり国民総所得は4,210ドル(2010年)となっており、世界銀行の基準では中進国に分類されている⁴。

著しい成長の一方、タイ国内では、首都バンコクに代表される都市部と東北部に代表される農村部の間の格差が依然として介在している。また、ラオス、カンボジア、ミャンマーといった貧困国との国境地域では、麻薬の生産や人身取引などの問題も度々指摘されており、局所的には、多数の国際的な問題を依然として抱えている。他方、比較的順調な経済成長に対して、2006年に第2次タクシン政権が軍部による政変により政権交代した後、タクシン派と反タクシン派の対立を核とした社会的な対立構造が現在に至るまで続いており、政治的には不安定な状態が継続している。

このような状況を反映しつつ、現在、日本の対タイODAは、「二国間協力」と「第三国に対する共同支援」を中心とした「対タイ経済協力計画」(平成18年5月策定)を軸に実施されている。「二国間協力」に対しては、「持続的成長」と「社会の成熟化に伴う問題の解決」の2点が重点課題と定められている。一方、「第三国に対する共同支援」については、タイの援助国化に鑑み、人間の安全保障や地球的規模の問題解決に資するメコン地域開発、アジア・アフリカ協力、紛争終結国の復興支援を重点課題としている。

以上を背景として、日本の対タイ援助政策を全般的・総括的に評価し、今後の対タイ援助政策の立案や実施のために教訓や提言を得ることを主たる目的として本評価を実施した。

⁴ 世界銀行ウェブサイト

(<http://www.worldbank.or.th/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/THAILANDEXTN/0,,contentMDK:22994296~menuPK:50003484~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:333296,00.html>)

2-2 評価の対象と期間

本調査の主たる評価対象政策は平成 18 年 5 月に策定され、現在の対タイ援助政策の主軸を成している「対タイ経済協力計画」とした。「対タイ経済協力計画」は、その1つ古い計画にあたる平成 12 年 3 月に策定された「対タイ国別援助計画」(旧計画)を抜本的に改善することを意図して策定されているものである。すなわち、「対タイ経済協力計画」策定期は対タイ援助政策の直近の転換期であり、その前後で、援助方針が大きく変化している。したがって、国別評価の主旨に鑑み、評価対象は「対タイ経済協力計画」を軸とし、評価対象期間は平成 18 年度以降とすることが妥当と考えた。

2-3 評価の実施方法

本評価では、日本の対タイ援助政策を対象として、主として「政策の妥当性」、「結果の有効性」、及び「プロセスの適切性」の観点から総合的に評価した。評価は「ODA 評価ガイドライン 第6版」に準拠し、経済協力開発機構開発援助委員会(OECD-DAC: Organization for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee)の評価5項目を参考としながら実施した。

具体的に、「政策の妥当性」の評価については、「対タイ経済協力計画」を主たる対象とした。特に、敢えて「国別援助計画」という名称を使わず、タイとのパートナーシップを重視し「対タイ経済協力計画」と位置づけたことの妥当性を、国内の関係機関へのヒアリングなどにより把握し、評価した。

第二に、「結果の有効性」の評価については、「対タイ経済協力計画」に基づいた援助が実施されているかどうかについて重点的に評価を実施した。特に、「二国間協力」が強化されているか、タイの援助国化に寄与しているか、といった点を現地政府機関へのヒアリングなどを通じて評価した。

また、「プロセスの適切性」の評価については、「政策の妥当性」と同様、「対タイ経済協力計画」の策定プロセスとその実施プロセスを対象とした。具体的には、たとえば「対タイ経済協力計画」の策定過程の記録の1つである、「ODA 総合戦略会議」の議事録について確認の上、評価した。また、被援助国政府、実施機関、他ドナー(国際機関など)との協議がなされ、情報が共有されていたかを検討し、適切性を評価した。さらに、プロジェクトの形成・実施プロセスの効率性なども評価した。

2-3-1 評価の枠組み

本評価を行うにあたり、まず、評価の視点、評価項目、評価指標を示す評価の枠組みを作成した。ここでは、外務省が実施する政策レベル評価の基本方針にならない、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の3つの視点から評価の枠組みを作成した。

表 2-1 評価の枠組み

評価対象:タイ国別援助方針			
評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
政策	妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ○日・タイの政策に照らした政策の妥当性 ・対タイ援助政策は、日本の上位概念である政府開発援助大綱及び ODA 中期政策の理念と合致しているか。 ・タイの開発ニーズ、開発計画やメコン地域などの第三国支援と整合的か。 ・他の主要ドナーの方針や現地援助協調の動きに逆行していないか。 ・国際的な優先課題(特に人間の安全保障の観点)の解決に対して妥当な政策となっているか。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・閣議決定「政府開発援助大綱」平成 15 年 8 月 29 日 ・外務省「政府開発援助(ODA)中期政策」平成 17 年 2 月 ・外務省「対タイ経済協力計画」平成 18 年 5 月 ・外務相「対タイ国別援助計画」平成 12 年 3 月 ・外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック 2008 及び 2009」 ・「日・タイ・パートナーシップ・プログラム・フェーズ 2」 ・世界銀行、国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)などの各種戦略ペーパーなど ・OECD International Development Aid Statistics 2009 ・タイ政府「タイ政府開発援助戦略的枠組み(2007-11)」 ・タイ政府「各種統計調査」 など ◆国内インタビュー:外務省国際協力局/アジア大洋州局、国際協力機構など ◆現地インタビュー:タイ政府機関(財務省、外務省、保健省、社会開発・人間の安全保障省、運輸省、NEDA、TICA、日本大使館、JICA 現地事務所、ADB、現地非政府組織(NGO Non-Governmental Organization))
結果	有効性	<ul style="list-style-type: none"> ○重点分野・重点課題毎のインプット及びアウトプット実績 ・二国間協力(持続的成長のための競争力強化、社会の成熟化に伴う問題への対応) ・第三国に対する共同支援 ○重点分野・重点課題毎の主要指標への影響 ○重点分野毎のアウトカム(可能なもののみ) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・有償資金協力、一般無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、技術協力、案件ごとの資料(プロジェクト評価報告書などを含む) ・タイ政府各種統計資料 ・世界銀行、IMF、国連開発計画(UNDP: United Nations Development Programme)などの各種統計資料 ・既存の ODA 評価結果資料 ◆現地インタビュー:タイ政府機関(財務省、外務省、保健省、社会開発・人間の安全保障省、運輸省、NEDA、TICA、日本大使館、JICA 現地事務所、ADB、現地 NGO)
	自立性	<ul style="list-style-type: none"> ○タイの「援助国」化 ・南南協力などを通じて、タイが援助国として自立的に第三国支援を実施できるようになったか。 ・タイの援助国としての優位性が備わったか。 	
プロセス	適切性	<ul style="list-style-type: none"> ○策定プロセスにおける協議の有無 ・被援助国のニーズを正確に把握するため、被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと援助方針作成に係る協議がなされ、情報及びプロセスが共有されているか。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・年次政策協議録(「ODA 総合戦略会議」議事録など) ・現地 ODA タスクフォース関連資料 ・現地 ODA 担当者の各種指針類 ◆国内インタビュー:外務省国際協力局 ◆現地インタビュー:タイ政府機関(財務省、外務省、保健省、社会開発・人間の安全保障省、運輸省、NEDA、TICA、日本大使館、JICA 現地事務所、ADB、現地 NGO)
		<ul style="list-style-type: none"> ○実施プロセスにおける連携・協議の有無 ・援助方針実施の段階で、必要に応じ被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関を始めとする他ドナーと情報の共有、協議がなされたか。 	
	効率性	<ul style="list-style-type: none"> ○策定・実施プロセスは効率的であったか ・援助方針策定に要した期間はどの程度であったか。また、実施に移す際、具体的プロジェクトの形成、実施は効率的に行われたか。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ・年次政策協議録(「ODA 総合戦略会議」議事録など) ・各案件の形成・実施工程 ◆現地インタビュー:タイ政府機関(財務省、外務省、保健省、社会開発・人間の安全保障省、運輸省、NEDA、TICA、日本大使館、JICA 現地事務所、ADB、現地 NGO)

出所:評価チーム作成

2-3-2 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、タイ現地調査によって進められた。国内においては、国内外の文献による調査を行うと共に、援助関係者、政策担当者に対するインタビューを行った。次いで、国内調査を踏まえて、2012年1～2月にタイにおいて現地調査を行った。さらに、現地調査を踏まえて、追加の文献調査などを行い、最終報告書を作成した。

なお、この場を借りて、今次評価に際して国内調査及びタイ現地調査においてインタビュー調査に協力頂いた日本政府及び援助機関関係者、タイ政府関係者、国際機関関係者、NGO関係者、学識経験者、その他の皆様に改めて感謝を申し上げます。

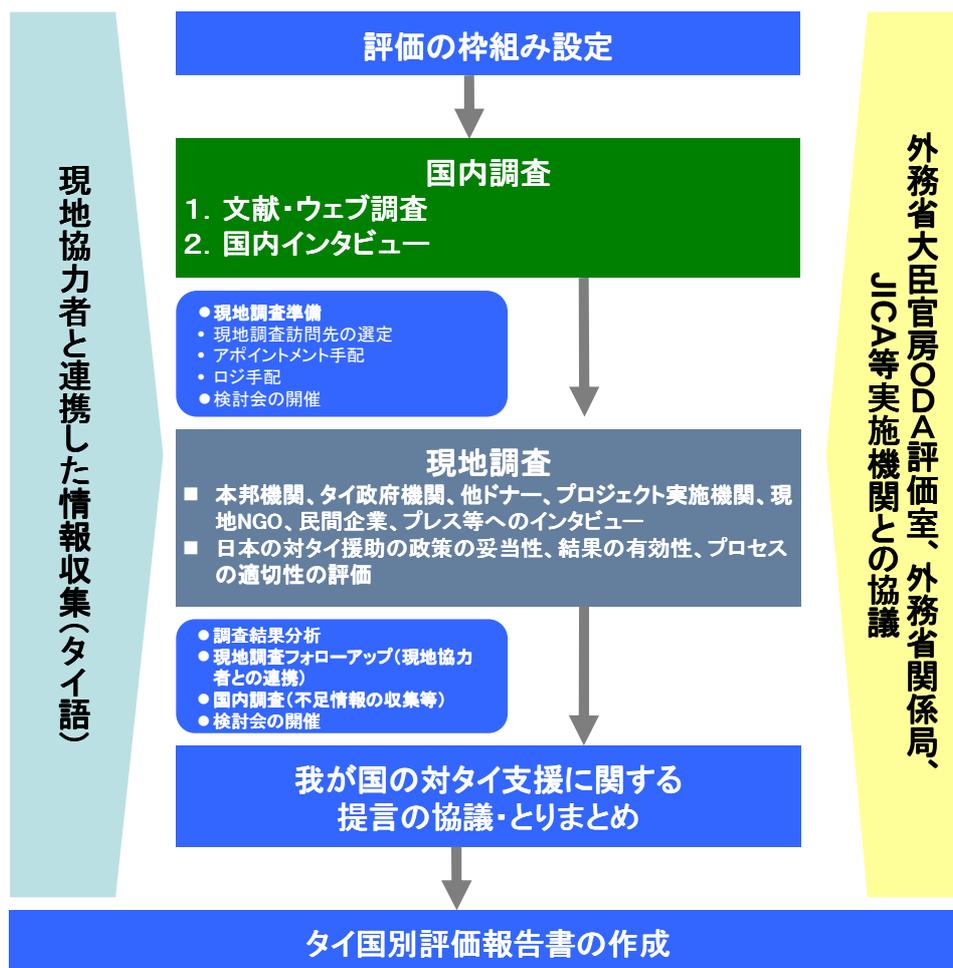


図 2-1 評価の実施手順

出所: 評価チーム作成

2-3-3 評価調査の実施体制

本評価に係る調査及び検討作業は、以下の体制によって実施された。

松岡 俊二 評価主任 (早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 教授)*
高橋 与志 アドバイザー (広島大学大学院国際協力研究科 准教授)*

[評価コンサルタント]

林 保順 (株)三菱総合研究所 海外事業研究センター 主任研究員
中野 正也 同 海外事業研究センター 研究主査*
水田 慎一 同 海外事業研究センター 主任研究員／シニア政策アナリスト
糟谷 英之 同 地域経営研究本部 主任研究員
齋藤 美穂子 同 海外事業研究センター 研究員
大和田 慶 同 海外事業研究センター 研究員*
高山 靖子 同 海外事業研究センター 研究員*

*現地調査団メンバー、なお、外務省大臣官房 ODA 評価室の林田明子事務官も現地調査にオブザーバーとして参加。

また、本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課室、JICA 関係部局の協力を得た。

外務省：国際協力局国別開発協力第1課、アジア大洋州局南部アジア部南東アジア第一課、
大臣官房 ODA 評価室

JICA：東南アジア・太平洋部東南アジア第二課

2-4 評価実施上の制約

(1) 定量評価の制約

中進国となったタイでは、日本が重点分野としている人間の安全保障分野など、既に自国の財政により取り組んでいる事業の方がはるかに多く、また、民間投資も活発である。そのため、官民の様々な活動がタイの経済成長に影響を受けて成長を遂げている中、日本の ODA が各重点支援分野などに与えたインパクトを定量的に把握することは困難であった。

(2) 洪水による現地調査実施時期の遅れ

本件評価のための現地調査は、2011 年 10 月に発生したタイの北部・中部地域及びバンコク都における豪雨・洪水被害の影響により、当初予定されていた 2011 年 10 月から 2012 年 1-2 月へ延期となった。