

# 第1章 評価の実施方法

---

## 1-1 評価の概要

### 1-1-1 背景と目的

TICAD(アフリカ開発会議)は、日本と国連、アフリカ開発のためのグローバル連合(GCA)等との共催により、1993年に第1回会合が開催されて以降、第2回(1998年)、第3回(2003年)を経て、現在では、アフリカ諸国への支援に関する日本の継続的コミットメントを表す一定の「プロセス」として確立するに至っている。そして2008年5月には、第4回会合(TICAD IV)の開催が予定されている。

2008年はまた、TICAD プロセスに対して「ミレニアム開発目標」(MDGs)という上位目標が設定されてから8年目であり、これは、MDGsの達成目標期限(2015年)までのちょうど中間点にあたる。さらに同年には、G8サミットが北海道で開催されることが決定していることから、日本はホスト国として、MDGsの達成状況について総合的なレビューを行い、2015年までのMDGsの達成に向けたG8としての新たな支援・協力イニシアティブの在り方について、検討・策定を行うことを求められよう。

以上のような背景を踏まえ、本評価調査では、TICAD IV以降のTICADプロセスの有意性を更に高め、今後の日本の「対アフリカ ODA 政策」像を導き出すための教訓や提言を得ること、また、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たすことを主要な目的として、これまでにTICAD プロセスを通じて行われてきた支援策の効果について総合的なレビューを行った。

### 1-1-2 評価の対象

#### 1. 対象となる政策

本評価調査の評価対象は、日本の「TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援」であるが、日本の対アフリカ支援の中に、「TICAD プロセスを通じたもの」と「そうでないもの」との明示的な区別があるわけではない。

第2章でみるように、TICAD 及び TICAD プロセスはアフリカの開発に関する問題を包括的に扱うものであるため、そこで主導的な役割を果たしている日本の「TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援」も、いきおい包括的なものになっていると考えられる(TICAD での合意と日本のフォローアップとが整合しているかは、正に本評価調査の論点となる)。確かに、TICAD プロセスが始まる以前から脈々と取り組まれてきた支援もあれば、TICAD の際に打ち出された基軸に沿って始められた支援もあるが、前者にしても、「TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援」という枠組みの中に、あらためて位置付け直されているか、少なくとも位置付け直され得るのである。

したがって、本調査評価では基本的に、日本の「TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援」とは、日本の対アフリカ支援一般とほぼ同義であると考えた。しかし、ただ日本の対アフリカ支援一般を評価対象としたのでは、「TICAD プロセスを通じた」という焦点を看過することになってしまうので、第 3 章で行う政策全体の評価においては、日本が TICAD II 及び III のフォローアップとして特に掲げた政策の枠組み(柱立て)及び例として挙げられた施策・事業(第 2 章で詳述する)を、評価の対象とした。そして、第 4 章、第 5 章で行うケース・スタディにおいては、TICAD フォローアップ政策で掲げられた枠組みを念頭に置きながらも、各ケース・スタディ国に対する日本の支援一般を、評価の対象とした。

## 2. 対象となる期間

本評価調査の評価対象となる期間は、2000 年から 2006 年とした。

TICAD プロセスは 1993 年から始まっているにもかかわらず、本評価調査が特に 2000 年以降を対象とする主な理由は、「ミレニアム開発目標」(MDGs)が 2000 年に策定されたことである。第 3 章で述べるように MDGs は、全国連加盟国による首脳イニシアティブに基づいており、21 世紀における世界のあらゆる開発政策にとって指針となる重要なものである。また、本評価調査が完了する 2008 年は、MDGs が掲げる数値目標の達成期限(2015 年)までの中間年に該当するため、本評価調査でも MDG 指標の変化を検討しておくことは有意義であると考えた。

### 1-2 ケース・スタディ

本評価調査においては、ウガンダ、ケニアの 2 か国をケース・スタディの対象として、現地調査を含めて重点的に評価作業を行った。評価枠組みにおける 3 つの視点から、先方政府や日本の ODA 関係者を中心に聴き取りを行うと共に、両国に対する支援において重点分野とされている案件の視察も行った。もとより、本件調査はプロジェクト評価あるいはプログラム評価とも異なることから、個別案件の成否を論じるようなことはなく、むしろそれらの経緯を跡付けることを通じて ODA による支援における教訓を引き出すことを目指した。

ウガンダ、ケニア両国をケース・スタディ国に選定するにあたっては、主に次の 2 つの点に配慮があった。まず、両国を取り上げた積極的な理由としては、日本の東アフリカに対する支援がアフリカの他の地域と比べても長期にわたっており、かつ多様な援助スキームが展開されてきたことである。他方、やや消極的なものとして、他の評価調査の対象国との重複を避けるという配慮もあった。ちなみに東アフリカ諸国の中では、今年度の重点課題別評価でエチオピアがケース・スタディ国とされている。

もちろんウガンダ、ケニア両国が東アフリカを代表しているわけではなく、また日本の

アフリカ支援を象徴する存在とも言えない。それでもなお両国をケース・スタディ国としたことについては、上述の積極的配慮を改めて強調しておきたい。例えばケニアにおいては日本のアフリカ支援の初期から取り組みが開始されており、多くのアフリカ諸国で円借款が見合わせられた間もこれが継続されてきた。またウガンダでは、日本も援助協調の取り組みに参画しつつあり、青年海外協力隊などボランティアを通じた支援も強化されつつある。アフリカ支援のモダリティ、スキームの展開という点でも、両ケース・スタディ国は格好の材料を提供してくれるであろう。

本報告書ではケース・スタディ国それぞれについて1章ずつを割り、現地調査や文献調査の結果を詳しく紹介する。これは、評価作業を通じて、アフリカ支援を巡る教訓を得つつ、提言に結びつける道筋を示すことを企図したからである。ケース・スタディを通じて得られた論点を敷衍することで、より具体的な提言を引き出すねらいもある。本評価チームとして、とくにケース・スタディを重視する所以である。

### 1-3 評価の枠組みと視点

本評価調査では、「ODA 評価ガイドライン第3版」(2006年5月改訂)に示される評価方法を参考に、「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」の3つの視点で評価の枠組みを策定した。

#### 1-3-1 「政策の妥当性」

この視点では、「1. 国際的上位枠組みとの整合性」「2. 国内の上位政策との整合性」「3. ケース・スタディ国(後述)の開発計画との整合性」に着目して、TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援の政策としての妥当性を評価した。整合性を検討する具体的な対象は、表 1-1 のとおりである。

表 1-1 「政策の妥当性」に関し整合性を検討する対象

1. 国際的上位枠組みとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ミレニアム開発目標(MDGs)(2000年)</li> <li>● TICAD II の「東京行動計画」(1998年)</li> <li>● TICAD III の「10周年宣言」及び「議長サマリー」(2003年)</li> </ul>
2. 国内の上位政策との整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府開発援助(ODA)大綱(1992年/2003年)</li> <li>● 政府開発援助(ODA)に関する中期計画(1999年/2005年)</li> <li>● ケニア国別援助計画(2000年)</li> </ul>

3. ケース・スタディ国の開発計画との整合性	(ウガンダ) ● 貧困撲滅行動計画(1997年/2000年/2004年) ● Prosperity for All Program(2007年) (ケニア) ● 暫定貧困削減戦略文書(2000年) ● 富と雇用創出のための経済再生戦略－投資プログラム－2003-2007(2004年)
------------------------	---

### 1-3-2 「結果の有効性」

この視点では、「1. ODA 投入実績からみた有効性」「2. アウトカム指標からみた有効性」に着目して、TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援の結果の有効性を評価した。検討する指標は表 1-2 のとおりである。

表 1-2 「結果の有効性」に関し検討する指標

1. ODA 投入実績からみた有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● アフリカ向け ODA(全援助形態)の推移(1999～2006年)</li> <li>● アフリカ向け贈与(無償資金協力及び技術協力)の推移(1999～2006年)</li> <li>● アフリカ諸国に対する債務救済措置の推移(2001～2006年)</li> <li>● 世界の対アフリカ支援における日本の地位の推移(1999～2006年)</li> </ul>
2. アウトカム指標からみた有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「人間中心の開発」に係る MDG 指標の変化(2000年以前→2001年以降)             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 貧困の撲滅に係る MDG 指標</li> <li>➢ 保健医療に係る MDG 指標</li> <li>➢ 水と衛生に係る MDG 指標</li> <li>➢ 教育・人材育成に係る MDG 指標</li> <li>➢ 食糧に係る MDG 指標</li> </ul> </li> <li>● 「経済成長を通じた貧困削減」に係る MDG 指標等の変化(1980年代→1990年代→2000～2005年/2000年以前→2001年以降)             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 経済成長と貿易・投資に係るマクロ経済指標</li> <li>➢ インフラ整備に係る MDG 指標</li> <li>➢ 農業・農村開発に係る MDG 指標</li> </ul> </li> </ul>

### 1-3-3 「プロセスの適切性」

この視点では、主にケース・スタディ国について、以下の点に着目して、TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援のプロセスの適切性を評価した。

(ODA 支援策の策定・実施プロセスの適切性)

#### 1. 相手国政府との協議・調整

- ODA 支援の供与に際し、相手国政府との協議・調整の機会は適切かつ十分であったか
- ODA 支援策の進捗状況の精査・確認は適切に行われていたか

#### 2. 他のドナー国・機関との援助協調のための協議・調整

- ODA 支援の供与に際し、他のドナー国・機関との協議・調整の機会は適切かつ十分であったか
- ODA 支援実施プロセスにおいて、他のドナー・機関との間で支援の進捗状況等について相互にフィードバックを行う機会は適切に設けられていたか

#### 3. 援助実施機関との協議・調整

- ODA 支援の供与に際し、援助を実施する機関(相手国政府機関、国際 NGO 等)との協議・調整の機会は適切かつ十分であったか
- ODA 支援実施プロセスにおいて、実施担当機関との協議・調整は適切に行われていたか

#### 4. 相手国の開発ニーズと日本が有する開発支援リソースとのマッチング

- 上記の協議・調整を通じて、相手国の開発ニーズと日本が有する開発支援リソース(強み)との適切なマッチングが図られたか

#### 5. 広域協力への取組

- 日本の当該国への支援の成果が、当該国内のみにとどまらず、他の国や地域を巻き込んだ協力にまで波及しているか

## 1-4 実施方法

本評価調査では、「1 評価デザインの策定」「2 文献調査」「3 国内調査」「4 ケース・スタディ対象国での現地調査」「5 情報の整理・分析・評価及びとりまとめ」の5つの手順に従って作業を進めた。各手順に含まれる作業内容を以下に概括する。

### 1-4-1 評価デザインの策定

評価対象、評価の方法、評価の視点、作業スケジュール等は、評価チームが関係者との協議を行い、ODA 評価有識者会議の了承を得て決定した。また、文献調査などから得られた各種の情報を踏まえ、本評価調査の基本となる「評価の枠組み」を策定した。

さらに、評価の枠組みの 3 つの視点(政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性)からの評価に必要な、評価基準、情報源、「文献調査」「国内調査」「現地調査」等の調査方法の詳細を決定した。

#### 1-4-2 文献調査

評価対象と評価枠組が確定した段階で、関連した事業の事業報告書、議事録、国内外の評価報告書・学術書、基礎統計等の文献・資料を基に、評価対象事業の活動実績、成果等の情報を収集・整理・分析した。

#### 1-4-3 国内調査

評価対象と評価枠組が確定した段階で、「評価の枠組」から導き出される調査項目に基づき、日本国内の関係機関(外務省、JICA、JBIC、JETRO 等)へのヒアリング調査を行い、必要な情報を収集・整理・分析した。

#### 1-4-4 ケース・スタディ対象国での現地調査

現地調査に先立って、「評価の枠組み」の評価視点、調査項目などに基づき関係機関から情報を収集するため、事前に訪問調査の依頼文書を送付して聞き取り項目を伝えると共に、評価に必要な政策文書・数値データ等の準備を依頼した。現地調査では、国内での文献調査・ヒアリング調査では確認できない項目に関して調査することを目的とした。以下に対象ごとの主たる調査項目を示す。

### 1. 日本政府の出先機関

日本政府出先機関である在外公館、JICA、JBIC、JETRO の関係者に対しては、被援助国の概況や政府との対話、「現地 ODA タスクフォース」としての活動状況に関する情報を収集した。

### 2. 現地政府機関

現地政府の関係機関に対しては、関連する開発政策、援助協調の状況、支援をめぐる日本側との対話、日本の支援に対する評価、日本側に期待すること、南南協力への取組などに関する情報を収集した。

### 3. 他ドナー国・機関

他ドナー国・機関の現地事務所等へのヒアリング調査では、調査対象国の開発についての見解、日本やその他ドナーとの援助協調の状況、日本の支援に対する評価等に関する情報を収集した。

### 4. 援助実施機関、NGO

現地の援助実施機関や NGO へのヒアリング調査では、現地での活動環境、調査対

象国の開発についての見解、日本との援助協調の状況、日本の支援に対する評価、南南協力への取組等に関する情報を収集した。

#### 1-4-5 情報の整理・分析・評価及びとりまとめ（報告書作成）

上記の手順により収集した情報・データは、「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」という3つの評価の視点と、「広域協力への取組」という視点から整理・分析し、調査結果としてとりまとめの上、視点ごとに評価を行った。

また、評価結果を踏まえて、中・長期的視点から今後のより効果的・効率的な協力の参考とするための「教訓」と「提言」を導出した。

### 1-5 評価調査の実施体制

本評価調査は、外務省国際協力局より依頼を受けてODA評価有識者会議が行う、重点課題別評価として実施された。評価主任は、ODA評価有識者会議のメンバーである望月克哉アジア経済研究所専任調査役が務め、専門的な知見を有する2名のアドバイザーが参加した。以下に評価調査の実施体制を示す。

氏名	担当	所属・役職
望月 克哉	評価主任／調査団長	アジア経済研究所 新領域研究センター 専任調査役
斎藤 文彦	アドバイザー	龍谷大学国際文化学部教授
壽賀 一仁	アドバイザー	日本国際ボランティアセンター 事務局次長
荻田 竜史	コンサルタント	みずほ情報総研株式会社
井尻 奨樹	コンサルタント	みずほ情報総研株式会社
肥塚 修子	コンサルタント	みずほ情報総研株式会社
遠藤 功	コンサルタント	みずほ情報総研株式会社