

## 第2章 評価の実施方針

### 2-1 評価の目的

本件評価調査の目的は、以下のとおりとする。

- 日本の対ウガンダ援助の意義を踏まえ、これまでの対ウガンダ援助政策を総括的に評価し、今後の対ウガンダ援助政策の方向性に係る教訓・提言を得ること
- ウガンダ周辺国並びにアフリカ全体への援助の在り方及び援助協調の盛んな国における日本の支援に対する教訓・提言を得ること
- 評価結果を公表することで国民への説明責任を果たすとともに、関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、これら政府の日本の政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）への理解促進に役立てること

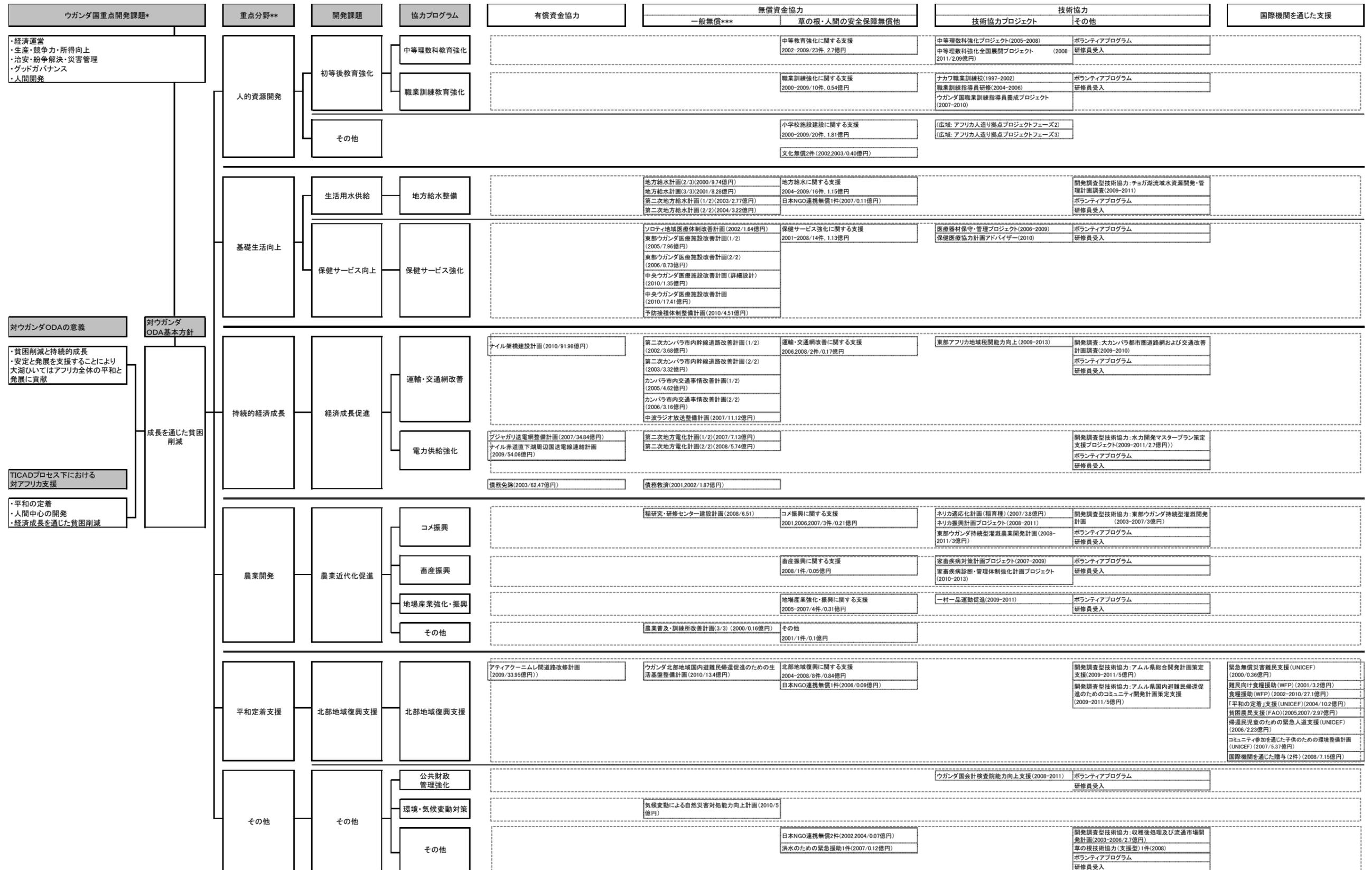
### 2-2 評価の対象

本件評価調査の対象は、これまでの日本の対ウガンダ援助政策全般とする。対ウガンダ援助政策に対する評価は、対ウガンダ ODA の意義、これまでの両国間の経済協力政策協議を踏まえて策定された対ウガンダ ODA の基本方針及び重点分野（人的資源開発、基礎生活支援、農業開発、持続的経済成長）をベースとする。

レビューする政策の対象期間は、日本の対ウガンダ ODA 方針を決める最初の経済協力政策協議が開催されたのが 1997 年 7 月、また PEAP が策定されたのが同年 6 月であったため 1997 年から現在までとする。なお、1997 年に策定された政策が実際に案件に反映されるのは 2～3 年後に開始された案件からと想定されるので、調査対象案件としては 2000 年以降開始のものとする。



ビクトリア湖



\* PEAPより  
 \*\*97年7月の経済協力政策協議において基礎インフラ、人的資源開発、基礎生活支援及び農業開発を重点に置いた無償資金協力、技術協力を中心とした協力を検討していくこととした。  
 \*\*\*無償資金協力年度は、E/N締結年度とした。

図 2-1: 目標体系図

## 2-3 評価の実施方法

評価調査の実施に当たっては、評価対象期間の日本の対ウガンダ援助政策を外務省発行の「ODA 評価ガイドライン(第5版)」(2009年2月)に準拠し、「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」の3つの観点から総合的に評価を行った。

各評価視点の概念を踏襲しつつ、対ウガンダ援助政策をより論理的に分析するために、「プロセスの適切性」を2つに分け、時系列で政策を追っていく方法を採用した。すなわち、「対ウガンダ援助政策は適切なプロセスにのっとり策定されたか」「策定された政策の妥当性は高いか」「策定された政策にのっとり援助事業が実施されたか」「その結果として援助事業は効果があったか」という手順で分析を行った(表 2-1 参照)。

表 2-1: 評価分析・検証の4つのディメンション

段階	プロセス	アウトプット
政策策定	(1) 適切性	(2) 妥当性
政策実施	(3) 適切性	(4) 有効性

なお、評価の視点、項目、主な評価設問、指標等の基本的な考え方は、「表 2-2: 評価の枠組み」のとおりである。

### 2-3-1 策定プロセスの適切性

対ウガンダ援助政策が適切なプロセスにのっとり策定されたかどうかを検証した。具体的には、1997年、2006年の日本・ウガンダ両国間の経済協力政策協議及び1999年のプロジェクト確認調査中に実施された協議の際に、十分な情報分析を踏まえ、両者の合意の下、妥当な意思決定プロセスにより政策が策定されたかどうかを確認した。

### 2-3-2 政策の妥当性

策定された対ウガンダ援助政策の内容が妥当であるかどうかを検証した。妥当性は、「ウガンダの開発ニーズとの整合性」、「日本の上位政策との整合性」、「国際的な優先課題との整合性」、「他ドナーとの関連性」、「日本の独自性・優位性」の評価項目をもとに判断した。

「ウガンダの開発ニーズとの整合性」、「日本の上位政策との整合性」、「国際的な優先課題との整合性」では、対ウガンダ援助政策が、ウガンダの開発政策や計画、日本のODA 大綱・ODA 中期政策・国際協力重点方針、そしてミレニアム開発目標などの国際的な優先課題と照らし合わせて、どの程度整合性を有しているのかを確認した。

「他ドナーとの関連性」では、日本の対ウガンダ援助政策と主要ドナー・国際機関の対ウガンダ援助政策との共通点・相違点を確認し、その上で「日本の独自性・優位性」として、他の援助機関に比べて日本が対外的・技術的に優位な分野に支援を行っていたのかどうかを検証した。

### 2-3-3 実施プロセスの適切性

策定された対ウガンダ援助政策にのっとり援助事業が実施されたかどうかを検証した。政策の内容が対ウガンダ国事業展開計画に反映され、援助事業が展開されていったプロセスを確認した。援助事業としては、有償、無償、技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力等の各スキームによって実施された案件を対象とした。また、本件評価調査では、目安として 2000 年以降に実施された案件を対象とし、各案件の実施の「妥当性」と「タイミング」を調査した。

また、事業の実施中にもウガンダ側のニーズを継続的に把握する取組がなされたか、実施状況を定期的に把握するモニタリングが行われたか、実施に際し他ドナーとの連携が取られていたか等を確認することによって、実施プロセスの適切性を検証した。

### 2-3-4 結果の有効性

以上の策定・実施プロセスを経て対ウガンダ援助政策を実行に移した結果、援助は有効であったかどうかを検証した。有効性は、「目標達成への貢献度」の評価項目をもとに判断した。

ただし、この「貢献度」で注意したいのは、ウガンダに対する日本の援助額は年々増えてきてはいるものの、対ウガンダ全援助額における割合は 2007 年実績で 3%程度であることから、いずれの貢献度の判断においても、ウガンダ全体のマクロ経済指標をもとに、日本の援助の貢献度を定量的に計るのは無理があると言える。よって、対ウガンダ援助政策の下に実施された各案件の貢献度をもとに、政策の貢献度を定量的・定性的に検討し、有効性を判断することとした。

## 2-4 評価の手順と枠組み

### 2-4-1 評価の手順

本件評価調査は、2010 年 9 月から 2011 年 3 月までを実施期間として行われた。また、その間、外務省関係者、JICA 関係者、評価チーム(評価主任、アドバイザー、コンサルタントからなる)をメンバーとする検討会が 4 回実施された。本評価の具体的な手順は以下のとおりである。

#### 1. 実施計画(評価デザイン)の策定(2010 年 9 月～10 月)

評価の目的・対象・評価方法・作業スケジュールなどを含む評価の実施計画(評価デザイン)を策定した。また、具体的な評価項目、評価設問、評価指標、情報収集先等をまとめた評価の枠組み(表 2-2)を作成し、関係者の合意を得た。

#### 2. 国内調査<sup>8</sup>(2010 年 10 月～12 月)

実施計画に基づき、評価の判断に必要な情報を収集した。文献による調査、資料の分

8 国内及び現地調査のインタビュー先については、巻末の「添付資料 3. 面会者リスト」を参照。

析、関係者へのインタビューを行った。また、外務省関係各課や JICA 等関係者を交えた検討会を適宜開催した。現地調査準備としてウガンダ国内の関係者へのヒアリング調査のために質問票を作成し、外務省及びローカルコンサルタントを通じて対象者に配布を行った。

### 3. 現地調査<sup>9</sup>(2010年11月)

国内での事前調査を踏まえ、現地調査を行った。現地調査では、日本側・ウガンダ側関係機関への訪問・インタビュー、統計資料等のデータ収集、実施案件の視察・案件関係者へのインタビューを実施した。視察案件は、円借款、無償資金協力、技術協力、草の根・人間の安全保障無償の各スキーム及び各援助重点分野のバランスを考慮し選定を行った。現地調査終了後は検討会で調査結果を報告した。

### 4. 収集情報の分析及び報告書の作成(2010年12月～2011年3月)

国内調査及び現地調査にて収集した情報をもとに、評価分析を行い、結果を報告書にとりまとめた。

#### 2-4-2 評価の枠組み

各評価視点において分析を行う際の評価の枠組みは次ページの「表 2-2: 評価の枠組み」のとおりである。

---

9 現地調査スケジュールについては、巻末の「添付資料 2. 現地調査日程」を参照。

表 2-2: 評価の枠組み

評価対象: 日本の対ウガンダ援助政策 評価対象時期: 1997年～2010年(ただし、実施案件は2000年以降を対象とする)

評価視点	評価項目	主な評価設問	評価指標	情報源/情報収集先
政策の妥当性	ウガンダの開発ニーズとの整合性	日本の対ウガンダ援助政策が、ウガンダの開発政策・計画に示される開発ニーズとどの程度、整合性を有しているか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● PEAP(Poverty Eradication Action Plan)との整合性</li> <li>● PEAPの初期と終期におけるウガンダの政策環境の変化に対応の有無</li> <li>● 重点支援分野の各セクター計画との整合性</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 貧困撲滅行動計画(PEAP)</li> <li>・ 重点支援分野のセクターペーパー</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ウガンダ財務省(MoFPED)</li> <li>・ JICA 関係部署</li> </ul>
	日本の上位政策との整合性	日本の対ウガンダ援助政策が、上位政策である日本のODA大綱、ODA中期政策、国際協力重点方針、日本の対アフリカ協力政策とどの程度、整合性を有しているか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ODA 大綱・ODA 中期政策・国際協力重点方針においてとの整合性</li> <li>● TICAD プロセス下における対アフリカ支援の基本方針・重点分野との整合性</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ODA 大綱・ODA 中期政策</li> <li>・ 国際協力重点方針、TICAD 関連資料</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外務省関係部署</li> </ul>
	国際的な優先課題との整合性	日本の対ウガンダ援助政策が、国際的な優先課題と照らしてどの程度、整合性を有しているか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国際的な優先課題の中で、日本の対ウガンダ援助政策の基本方針・重点分野が直接的・間接的に記載の有無</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミレニアム開発目標</li> <li>・ 世界開発報告・人間開発報告</li> <li>・ TICAD・NEPAD 関連文書</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外務省関係部署</li> <li>・ JICA 関係部署</li> <li>・ 国際機関</li> </ul>
	他ドナーとの関連性	日本の対ウガンダ援助政策と主要ドナー・国際機関の対ウガンダ援助方針との共通点・相違点は何か。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 他ドナーの対ウガンダ援助方針との共通点・相違点の確認・比較</li> <li>● 日本の対ウガンダ援助政策について他ドナー支援と相互補完関係の有無</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 他ドナーの対ウガンダ援助方針</li> <li>・ セクター・プログラム関連文書</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 在ウガンダ日本大使館</li> <li>・ JICA ウガンダ事務所</li> <li>・ 他ドナー・国際機関</li> <li>・ ウガンダ政府省庁</li> </ul>

評価視点	評価項目	主な評価設問	評価指標	情報源／情報収集先
	日本の比較優位性	他の援助機関に比べて日本が対外的・技術的に優位な分野に支援しているかどうか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主要ドナーの支援状況の把握</li> <li>● ウガンダを重点支援国とする小規模ドナーの援助状況</li> <li>● 他ドナーの対ウガンダ援助方針との共通点・相違点の確認日本の支援分野のドナー間における優位性</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 他ドナーの対ウガンダ援助方針</li> <li>・ 日本及び他ドナーの実施案件リスト</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外務省関係部署</li> <li>・ JICA 関係部署</li> <li>・ 在ウガンダ日本大使館</li> <li>・ JICA ウガンダ事務所</li> <li>・ 他ドナー・国際機関</li> <li>・ ウガンダ政府省庁</li> </ul>
プロセスの適切性	政策策定プロセスの適切性	日本の対ウガンダ援助政策が、適切なプロセスにのっとり策定されたか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 日本・ウガンダ両国間の経済協力政策協議の際の十分な情報収集・ニーズ把握の有無</li> <li>● 情報収集及びニーズ把握した結果が政策に反映されている程度</li> <li>● 両国間の意思決定プロセスについての実施体制の妥当性及び充実度</li> <li>● 策定プロセスにおける両国の関係者間のコミュニケーションの良好さの程度</li> <li>● 他援助機関や市民社会との意見交換・調整の有無</li> <li>● ジェンダー配慮や社会的弱者への配慮の有無</li> <li>● PEAPの初期と終期におけるウガンダの政策環境の変化に対応した政策策定が行われている度合い</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済協力政策協議の関連資料(参加者リスト、会議記録)</li> <li>・ 現地 ODA タスクフォース組織図及び協議記録</li> <li>・ ウガンダ政府援助窓口機関の組織図</li> <li>・ 国別援助方針案</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2006 年経済協力政策協議関係者</li> <li>・ 現地 ODA タスクフォース関係者</li> <li>・ 外務省関係部署</li> <li>・ ウガンダ政府省庁</li> <li>・ 他ドナー、市民社会(NGO フォーラム等)</li> </ul>
プロセスの適切性	政策実施プロセスの適切性	策定された日本の対ウガンダ援助政策に則って援助事業が実施されたか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策に従って案件形成が行われ実施されているかの確認</li> <li>● 事業の実施中にウガンダ側のニーズを継続的に把握する取組の実施程度</li> <li>● 実施状況を定期的に把握するモニタリングの程度</li> <li>● 案件実施中、ウガンダ・日本側のコミュニケーションの程度</li> <li>● 実施案件の満足度もしくは不満足度</li> <li>● 実施に際し他ドナーとの連携・競合程度</li> <li>● 案件実施の際の市民社会参加の度合い</li> <li>● PEAPの初期と終期におけるウガンダの政策環境の変化に対応した案件実施が行われているかの度合い</li> </ul>	<b>【文献調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対ウガンダ国事業展開計画</li> <li>・ 各実施案件報告書・評価報告書</li> </ul> <b>【インタビュー・質問票調査】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 在ウガンダ日本大使館</li> <li>・ JICA 関係部署／ウガンダ事務所</li> <li>・ 各実施案件関係者</li> <li>・ ウガンダ政府省庁</li> <li>・ 他ドナー</li> <li>・ 市民社会(NGO フォーラム等)</li> </ul>

評価視点	評価項目	主な評価設問	評価指標	情報源／情報収集先
結果の有効性	目標の達成度	<p>対ウガンダ援助政策の目標体系図で示された各目標（政策目標・重点課題）が個別援助活動によりそれぞれどの程度達成されたのか。</p> <p>右記指標の変化に占める日本の個別援助活動の貢献度や波及効果を定量的に判断するのは困難であるため、国内・現地関係者インタビューから得られる情報で定性的に評価する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ポスト初等教育の充実度</li> <li>● 生活用水供給の拡充程度</li> <li>● 保健サービスの向上度</li> <li>● 経済基礎インフラの整備程度</li> <li>● 農業近代化の促進程度</li> <li>● 北部地域復興の進展度</li> <li>● 完了案件及び実施中案件の進捗状況</li> <li>● 各案件の上位目標達成度</li> </ul>	<p>【文献調査】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各実施案件報告書・評価報告書</li> <li>・ ウガンダ統計資料</li> </ul> <p>【インタビュー・質問票調査】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外務省関係部署／在ウガンダ日本大使館</li> <li>・ JICA 関係部署／ウガンダ事務所</li> <li>・ 各実施案件関係者</li> <li>・ ウガンダ政府省庁</li> <li>・ 他ドナー</li> <li>・ 市民社会(NGO フォーラム等)</li> </ul>
	目標達成への貢献度	<p>個別援助活動が「成長を通じた貧困削減」にどのように貢献し、どの程度効果的であったか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個別援助活動が「成長を通じた貧困削減」の進展程度・スピードに及ぼした影響</li> <li>● 個別援助活動がウガンダ政府や他ドナーの「成長を通じた貧困削減」に関する意思決定に及ぼした影響案件同士が連携することによってプログラムとして期待された相乗効果の有無</li> <li>● 案件効果の持続可能性の有無</li> <li>● 他ドナーとの連携、補完関係の有無</li> </ul>	<p>【文献調査】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各実施案件報告書・評価報告書</li> <li>・ ウガンダ統計資料</li> <li>・ 日本案件を取り扱ったメディア記事等</li> </ul> <p>【インタビュー・質問票調査】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外務省関係部署／在ウガンダ日本大使館</li> <li>・ JICA 関係部署／ウガンダ事務所</li> <li>・ 各実施案件関係者</li> <li>・ ウガンダ政府省庁・他ドナー</li> <li>・ 市民社会(NGO フォーラム等)</li> </ul>

## 2-5 評価調査チームの実施体制

本評価は、以下のメンバーにより編成された評価チームによって実施された。

### 評価主任

斎藤 文彦 龍谷大学 国際文化学部 国際文化学科 教授

### アドバイザー

吉田 栄一 アジア経済研究所 地域研究センター 研究員

### 評価業務従事者

花井 正明	(株)日本開発サービス	調査部	主任研究員	／総括
菊池 剛	(株)日本開発サービス	調査部	主席研究員	／副総括
飯塚 謡子	(株)日本開発サービス	調査部	主任研究員	／評価分析 1
長谷川 さわ	(株)日本開発サービス	調査部	研究員	／評価分析 2
織本 厚子	(株)日本開発サービス	調査部	研究員	／情報収集・分析 1
稲葉 智子	(株)日本開発サービス	調査部	研究員	／情報収集・分析 2

現地調査には、菊池主席研究員及び長谷川研究員を除く上記メンバー、及びオブザーバーとして、外務省中東アフリカ局アフリカ第二課より谷口智史外務事務官が参加した。

## 2-6 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から、1997年から2002年の初期の政策策定過程に関与した日本側政府機関関係者へのインタビューは困難であった。また、ウガンダに対する国別援助方針が策定されておらず、また、国別援助方針に類する日本の援助計画を明文化した資料や、入手できる経済協力政策協議文書が限られていることから、得られる情報に限界があった。

「結果の有効性」の分析・評価作業の過程において、2-3-4 で述べたとおり、ウガンダに対する日本の援助額は年々増えてきてはいるものの、ウガンダがドナー国・機関から受けた全援助額における割合は2007年実績で3%程度である。いずれの貢献度の判断においても、ウガンダ全体のマクロ経済指標をもとに、日本の援助の貢献度を調査期間内で定量的に計測するのは難しい。こうした状況から、対ウガンダ援助政策の下に実施された各案件の貢献度をもとに、政策の貢献度をヒアリング調査に基づき検討し、有効性を判断した。

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関係者へのヒアリング調査に基づいて実施された。