

食糧援助（KR）の評価

・評価チーム：

評価主任：高橋基樹 神戸大学大学院 国際協力研究科教授

アドバイザー：池上甲一 近畿大学 農学部教授

コンサルタント：株式会社 国際開発センター

・評価実施期間：2011年6月～2012年2月

・現地調査国：エチオピア（ケース・スタディ国）



・評価の背景と目的

日本は、食料援助に関する国際的な枠組みである「食料援助規約（FAC）」に基づき、1968年度から一貫して無償資金協力「食糧援助（KR）」を実施しており、2010年度までに累計5,300億円以上の資金を供与した。KRは、「開発途上国の食料不足の緩和」と「人間の安全保障や紛争予防という観点からの開発途上国の安定への貢献」をねらいとして、二国間および国際機関連携で実施されている。二国間KRでは、被援助国政府が供与穀物を市場で販売して得た代金を見返り資金として積み立て、経済社会開発に活用する。国際機関連携KRでは、供与穀物は無償配布され、被援助国に見返り資金の積み立て義務はない。

本評価は、KRのスキームを総合的に評価し、今後の改定や実施のために提言を行うこと、さらに評価結果を公表することにより、国民への説明責任を果たすことを目的として実施された。評価対象は、2001～2010年度に交換公文（E/N）が署名されたKRである。外務省「ODA評価ガイドライン（第6版）」（2011年4月）を踏まえてスキーム目標を整理した上で、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から評価を行った。

本評価の実施にあたっては、被援助国政府や連携国際機関の理解が必要等の理由で、外務省からの情報の入手に関して制約があったため、「結果の有効性」や「プロセスの適切性」の検証の範囲が限定された。また、KRのスキームには達成すべき目標値や指標が設定されていないため、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できなかった。

評価結果

評価結果の主要ポイント

2001～2010年度におけるKRは、政策の妥当性、結果の有効性およびプロセスの適切性に関してある程度以上の評価を得たが、今後の改定や効果的・効率的な実施に向けて改善すべき点がある。

政策の妥当性（日本や相手国の方針とあっていたか。必要な支援であったか。）

2001～2010年度におけるKRは、日本のODA政策、食料安全保障政策、人道支援政策および外交政策全般におおむね整合し、ミレニアム開発目標（MDGs）の一つである「極度の貧困と飢餓の撲滅」および食料安全保障に係る国際的枠組みとも整合性を有する。一方、「食料援助から食料支援へ」、「プログラム援助から緊急援助へ」、「現物供与から資金供与へ」、「余剰農産物の供与から現地・第三国調達へ」、「政府間（G-Gベース）から国際機関連携へ」、「緊急性の高い国への集中」といった食料支援における国際援助潮流との整合性は高いとは言えない。

結果の有効性（相手国への支援にどのくらい／どのような効果があったか？）

KRのスキーム目標と中間目標の達成度、並びに日本の外交への効果について確定的な評価結果は得られなかったが、食料不足の軽減、食料価格の安定、外交の促進などの点で一定の成果を上げたと推測される。

日本は毎年FACの年間最小拠出量（小麦換算30万トン）を上回るKRを供与し、開発途上国の食料不足の緩和に貢献してきている。二国間KRは各国の食料の需給ギャップ縮小や市場価格の安定化に貢献しているが、通常供与量が各被援助国の総需要量に対して小さいため、実際の効果は限定的であるとみられる。国際機関連携KRは総じて、紛争・災害により発生した難民・国内避難民の食料不足の緩和に一定の貢献をしたと判断される。

日本の世界食料問題に関するリーダーシップや人間の安全保障の視点に立った支援は国際社会で高い評価を得ているとされ、KRもこうした評価に貢献していると考えられる。KRは二国間外交関係の強化にも一定の効果をおよぼしているとみられる一方、食料事情が危機的状況でない国に対しても外交的配慮からKRが供与される例があり、スキーム目標の達成を十分に追求できていない面がある。

プロセスの適切性(支援の実施はスムーズだったか?問題や無駄などはなかったか?)

KRは外交政策の基本目標の一つである「日本および世界の食料安全保障の強化」の下に位置付けられているにもかかわらず、策定プロセスにおいて、開発途上国の食料安全保障を支援する他のODAスキームとの連携が十分なされていない。KRは創設以来基本的に同じ手順で実施されており、見直しを図るための仕組みが明確にされていない。実施プロセスは、二国間、国際機関連携とも、現行の仕組みでは、おおむね適切であると言えるが、二国間KRでは、日本の他のODAスキームや他ドナー・NGOとの連携が不十分である。モニタリングは見返り資金積み立て状況の把握にとどまっており、定期的な評価も行われていない。広報活動では、現地での利用状況や成果に関する報告が少ない。

主な提言

KRのスキーム文書を策定・公表し、目的および目的と手段との関係を明確にする

今後のKRを実施するにあたっては、外務省がKRの供与決定において重視している「食料不足の割合」や「外交的観点」等の目的を包括的に検討し、KRの目的を明確に記した文書を策定・公表する必要がある。特に、ODA政策に従って、開発途上国の食料安全保障の向上や農業・農村開発に係る支援におけるKRの位置づけをより明確にすることが望ましい。また、その過程で、目的に対して適切な手段が取られているかを再点検すべきである。

「極度の飢餓の撲滅」を一層重視し、裨益対象を絞った援助を行う

KRを食料安全保障(支援)政策の中で短期的支援と位置づけ、「極度の飢餓の撲滅」をより一層重視し、裨益対象を「飢餓、貧困、疫病等、人命や安全な生活への脅威に直面する人々」に絞った支援にすべきである。その方法としては、(1)国際機関連携KRの拡充、(2)日本の農業協力プロジェクトやNGOと連携した社会的弱者対象のフード・フォー・ワークやフード・フォー・トレーニングの導入、(3)都市部の貧困層を対象とした支援などが考えられる。(4)裨益対象の絞り込みに沿うべく、相手国の事情に応じた見返り資金制度の廃止も検討すべきである。

開発途上国の食料援助依存の低減と食料安全保障の確立への貢献を念頭に、日本の農業協力や他ドナー・NGOとの連携を強化する

被援助国の食料援助依存を低減し、食料安全保障の向上を支援するためには、包括的食料支援の中に「卒業支援プログラム」を組み込むとともに、農業・農村開発分野のODA事業と連携して相乗効果が発揮できるよう、スキーム全体としての政策策定とそれに基づく個々の案件形成・実施が不可欠である。日本単独の包括的支援だけではなく、それぞれの被援助国の状況に応じて、他ドナー・NGOとの連携を強化する必要がある。

定期的なモニタリング・評価を実施し、その結果を広報する

日本国民への説明責任を果たすためだけでなく、被援助国側にもKRの意義を理解してもらい、またその成果を評価してもらうためには、評価の枠組みを作り、定期的にその枠組みに基づいて成果を評価し、その結果を公表すべきである。モニタリングは、見返り資金の積み立て状況の把握からより踏み込んだものを検討すべきである。広報では、E/N署名や引渡しに関する情報にとどまらず、KRの具体的な成果を国民に報告する必要がある。



WFP 連携 KR でエチオピアの干ばつ被災民に配布される小麦 (WFP 提供)



WFP 連携 KR でバングラデシュの女性に配布される米 (WFP 提供)



エチオピア農業省災害リスク管理・食料安全保障部門担当国務大臣 H.E. Mr.Mitiku Kassa(右端)との面談



エチオピア穀物貿易公社(EGTE)から日本のKR小麦を購入している製粉業者(K.O.JJ)の工場視察

注) 本件 ODA 評価は、ODA 実施者である日本政府ではなく、外部の第三者が行うことに意義があるため、ここに記載されている内容は、上記評価実施チームの見解であり、日本政府の立場や見解を反映するものではありません。