

## 2.3 独立行政法人国際協力機構（JICA）の評価結果

### 2.3.1 概要

JICAでは、国民の理解と支持を得ながら、より効果的・効率的な事業を実施することを目的に事業評価を行っています。評価の結果については、過去の教訓を新たな事業の計画に反映したり、既存の事業の実施方針の見直しに役立てたりするなど、事業運営・管理の改善に活用するとともに、事業の透明性を高め、国民への説明責任を果たすための手段として活用しています。2003年の独立行政法人化に伴い、結果重視の事業運営と説明責任の確保がより強く求められていることから、評価体制の拡充・強化と評価の質の向上、評価結果の客観性と透明性の向上に向けて、取り組みを一層強化しています。

JICAの事業評価は、個別のプロジェクト・レベルと、共通の開発課題のもとに行っているプロジェクトから構成されるプログラム・レベルの評価に分かれます。個別のプロジェクト・レベルの評価は、プロジェクト実施段階に応じ、開始前から実施後に至る各段階において評価を行っています。他方、プログラム・レベルの評価については、特定の援助対象国や分野・開発課題、さらに特定の協力形態におけるJICAの協力の効果や協力実施上の問題点を総合的・横断的に整理・分析し、今後の協力のあり方に係る教訓や提言を提示することを主な目的として評価を行っています。

2002年度においては、個別のプロジェクト・レベルの評価を239件、プログラム・レベルの評価を9件実施しました。JICAでは評価結果については、公表体制充実の一環として、調査終了次第JICAホームページに掲載していますが（URL: <http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>）。本項では、これら評価のうち、主な評価結果を掲載しています。

#### プログラム・レベル評価

現在、JICAでは、国・地域における特定セクター・課題に対する援助をより効果的・効率的に実施する観点から、「国別・地域別アプローチ」、「課題別アプローチ」の強化に取り組んでいます。このような状況下、評価においても、特定の分野・課題や国・地域について、プログラムの観点から評価を行う「特定テーマ評価」、「国別事業評価」を行っています。近年では特に、2002年度における「途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力」、「アフリカの貧困と水」、2003年度の「初中等教育」、「貧困削減」、「情報通信技術」等、JICA事業において過去に多くの実績を有する分野や、国際的な援助の潮流の中で注目されている課題や 이슈を取り上げ、これまでのJICAの協力を総括し、今後の協力のあり方に関する教訓や課題を抽出しています。

一例として、2002年度に実施した案件のうち、「途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力（「環境センター・アプローチ」）」については、政府・市民・企業の環境管理への取り組みを包括的に捉えた上、プログラム評価の観点から、環境センター・プロジェクトが社会的な環境管理システムの形成にどのように貢献したのかを分析し、今後の環境協力のより効果的・効率的な実施のあり方に関して教訓・提言の抽出を行いました。評価結果については、今後の類似案件の計画や案件形成への活用を目的として、2003年に日本国内に加え、インドネシア、中国、フィリピンにおいて「フィードバック・セミナー」を開催しています。なお、本件の評価調査の実施においては、第三者の視点を入れた評価拡充の一環として外部機関による評価を実施しており、国際開発学会に評価調査を委託しています。

「国別事業評価」については、2002年度にはセネガルに対する協力の評価を行いました。調査の中で、同国に対する過去の協力成果を振り返り、開発目標や課題に関して、JICA事業がどのような貢献を行ったのかを分析し、今後のセネガルに関するJICA国別事業実施計画の改訂や、案件形成・実施の改善に資する教訓と提言を抽出しています。

その他にも、評価対象事業の拡大の観点から、国際緊急援助隊事業やボランティア事業等、個別の事業形態

において体系的な評価を導入すべく、事業の特徴にあった評価手法の開発・導入に取り組んでいます。一例として、国際緊急援助隊事業においては、トルコ、台湾の地震（1999）、モザンビークの洪水（2001）の3案件の事後評価に基づき国際緊急援助隊評価4項目（STOP：Speed、Target、Operation、Presence）を策定し、2003年3月に「国際緊急援助隊評価ガイドライン」を導入しています。

#### プロジェクト・レベル評価

個別のプロジェクトの実施において、事前から事後まで、一貫した評価体制を確立するための取り組みとして、2001年度の事前評価制度導入につづき、2002年度には案件別の事後評価制度を導入し、プロジェクト・サイクルの、協力開始前、実施中、終了時、終了後の各段階における評価体制が整備されました。

案件別の事後評価においては、協力終了後3年目の案件の技術協力プロジェクトに関し、協力効果が持続しているか（自立発展性）、上位の目標に対する協力の効果は発現しているか、予期しない影響はでているか（インパクト）などの視点から、事業の現場に近い在外事務所において評価を行い、評価結果を今後の案件形成への教訓として活用するとともに、ホームページを通じ、広く一般に公開しています。

JICAでは、評価の客観性と透明性の向上に関する取り組みの一つとして外部評価を拡充する観点から、外部有識者評価委員会を設置していますが、同委員会において、2001年度に実施された技術協力プロジェクトの終了時評価結果40件に対する2次評価（評価結果の評価）を外部有識者に依頼し、今後の終了時評価の改善に関する提言を得ております。

### 2.3.2 プログラム・レベル評価

#### (1) 国別事業評価

##### セネガル

本評価は外部機関（システム科学コンサルタンツ株式会社）に委託して実施した。

##### (調査団構成)

野口修司 総括 システム科学コンサルタンツ(株)  
道順 勲 村落開発 中央開発(株)  
小林 茂 水産業 システム科学コンサルタンツ(株)



給水システムを利用した野菜栽培  
(タンバクンダ州シンチューデンバデメ村) (セネガル)

##### 評価目的

本評価調査では、以下の3つの枠組みのもと、セネガルの開発に対するJICA協力の貢献度を評価し、今後のJICA国別事業実施計画の策定、及び、協力プログラム/プロジェクトの形成・実施のための提言・教訓を導き出すことを目的とした。

- (a) JICAの援助重点分野の全体的な評価: JICAの開発課題及び援助実績が、セネガル国の各分野における重点開発課題と適合しているかを確認する。
- (b) 水産業分野の評価: 上記援助重点分野のうち水産業分野を選定し、当該分野において日本の援助がセネガル水産業の発展にどのように寄与したかを包括的に評価する。
- (c) 相乗効果の評価: 村落で基礎生活の向上を図る場合、複数の分野にわたる横断的な取り組みが効果的であるとされていることから、こうした取り組みが実際に相乗効果をもたらすかどうかについて検証を行う。

##### 評価結果

日本の対セネガル援助は、社会経済開発の基盤である水供給施設の拡充に最重点をおき、国民の基礎的生活

を支える教育・保健・人材開発と、国民経済を向上させるための農業水産分野を中心に実施されてきた。これらの援助重点分野は、セネガルの第8次及び第9次社会経済開発計画に合致しており、JICAによる協力は、同国の開発ニーズに適合した形で行われてきたと評価できる。

また、水産業分野援助については、評価対象期間（1987-2001年度）中の日本の援助は、零細漁業振興及び流通基盤整備の面で一定の成果を収めたものと評価された。ただし、1987年以降のセネガル水産業の課題は、「生産増大から資源管理による持続的開発へ」と移行しており、日本を含めたドナー各国の援助についても、より資源管理に焦点を当てた協力が行われていくことが望ましいとしている。

相乗効果の評価に関しては、水供給・保健医療・教育等の分野における複数プロジェクトが同一村落で実施されたケースを対象とした。これらの複数案件実施により発現した効果を、単一のプロジェクトのみを実施した場合の効果と比較した結果、前者の場合は、特に「子供の健康改善」が相乗効果として現われる傾向が顕著であった。その他、相乗効果として認められた項目としては、小学校就学率の向上、費用の節減効果、医療環境の向上、妊産婦の保健改善、母親の余暇時間の増加などを挙げることができる。

本評価の結果、今後の協力改善に向けてなされた主な提言は以下のとおりである。

- (a) JICA国別事業実施計画の策定に当たっては、貧困層への裨益効果が大きい分野を優先させるとともに、住民参加型アプローチ等を採用し、地域住民を直接支援する方策を導入することが望ましい。
- (b) 水産業分野での援助では、より長期的な視点から、水産資源管理に協力の重点を移していくことが望ましい。
- (c) プログラム/プロジェクトの実施に当たっては、統合型アプローチ（複数分野のプロジェクトを有機的に組み合わせる実施方法）により、水供給・教育・保健医療分野等の案件の有効な組み合わせを検討し、住民組織の能力向上などの共通分野への支援を通して相乗効果の発現を促すことが望ましい。

## (2) 特定テーマ評価

### (イ) アフリカの貧困と水

本評価は外部機関（株式会社コーエイ総合研究所）に委託して実施した。

#### (調査団構成)

渡辺真美	総括 / 社会影響評価分析 (株)コーエイ総合研究所
東美貴子	水供給 / 社会影響評価分析 (株)日本テクノ
石田洋子	評価手法分析 (株)コーエイ総合研究所
鈴木 薫	作業監理 JICA企画・評価部評価監理室
中村展子	作業監理 JICA企画・評価部評価監理室



対象地域の共同水栓（Bauleni地区）（ザンビア）

#### 評価目的

本評価調査は、JICAが過去に実施したアフリカ地域の貧困層を対象とする水供給分野案件を評価することによって、複数のプロジェクト及び活動から構成される「統合型アプローチ」の有効性を検証し、今後実施される類似の水供給分野案件形成・計画段階に資する教訓・提言を得ることを目的とした。

なお、本調査における「統合型アプローチ」とは、(a) ハード（水供給分野内での給水施設建設等の基盤整備）とソフト（住民啓発、組織強化、衛生教育など）の両面のプロジェクト/活動を組み合わせたアプローチのほか、(b) 地域開発をはじめの入り口としての水供給分野協力と、水供給との関連性が高い他分野プロジェクト（初等教育、衛生、母子保健、生計向上など）を組み合わせたアプローチを意味する。

## 評価結果

本評価調査で収集したデータに基づいた分析結果から、エンジニアリング重視の施設整備、資機材調達のみ  
の事業と比較して、維持管理、住民啓発、組織作り、衛生教育等のソフト面の活動と組み合わせて実施した場合、  
住民側の事業への積極的参加とオーナーシップの向上が可能となり、持続性、インパクトが高まる傾向が確認  
された。具体的には、統合型アプローチが貧困層に与えた直接的なインパクトとして、衛生状況の改善を挙げ  
ることができるが、それに加えて、水供給事業を自分たちの力で一つ実現したことが住民の自信につながり、  
自立的に生活改善の事業を展開しようとする動きが見られるなどの波及効果が見られた。これは、水供給が、  
地域開発の入り口として、貧困層の生活改善へつなげる第一歩となる可能性を示すものである。このように、  
いわゆる「水分野内の統合型アプローチ」は、貧困層を対象とした水供給システムの持続性を高めるのみなら  
ず、自立的な地域開発の実現に大きく貢献することが確認された。

また、今後、分野内統合型アプローチを適切に実施するうえで、事業の計画策定、実施、フォローアップの  
段階を通して、対象地域の水問題及び貧困構造を理解すること、住民組織を核とした運営・維持管理体制を確  
立すること、中央及び地方政府或いはN G O を含めた支援体制を強化することが、重要事項として指摘され  
た。これら留意点を踏まえ、今後の水供給分野における支援事業のあり方に関して、以下の提言がなされた。

- (a) 対象地域の水問題及び貧困構造を理解するために、事前評価と計画策定段階の活動に、より重点を置くこ  
とが必要である。また、実施段階においても、住民のニーズや環境の変化に注意を払い、それに応じて計画  
内容を柔軟に変更し、効率的でタイムリーな事業が実施できる体制とすることが望まれる。
- (b) 住民の計画・実施能力や中央・地方政府の支援体制に関するキャパシティ・ビルディングを拡充するこ  
とが重要な課題となる。特に、地方分権が進行中の多くのアフリカ諸国においては、地方行政機関は必ずし  
も住民支援を行えるだけの財政的・人的資源を持たないため、行政による住民支援の体制作りにも協力が必  
要となる。

(口)環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力  
本評価は外部機関（国際開発学会環境O D A評価研究会）に委託して実施した。

(国際開発学会環境O D A評価研究会メンバー)

井村秀文 名古屋大学大学院環境学研究科 教授（代表研究者）  
 松岡俊二 広島大学大学院国際協力研究科 教授（副代表研究者）  
 高橋一生 国際基督教大学国際関係学科 教授  
 後藤一美 法政大学法学部 教授  
 藤倉 良 立命館大学経済学部 教授  
 北脇秀敏 東洋大学国際地域学部 教授  
 宮 春夫 元環境庁職員  
 森 晶寿 京都大学大学院地球環境学堂 助教授  
 松本 亨 北九州市立大学国際環境工学部 助教授  
 丸山亜紀 国連環境計画プログラムオフィサー  
 楠美順理 中京大学教養部 助教授  
 金子慎治 広島大学大学院国際協力研究科 助教授

\* 本評価では、上記メンバーに加え、J I C A内タスクフォース（国際協力専門員、関係事業部より構成）  
及び関係機関オブザーバー（外務省、環境省、J B I C）の参加を得た。

### 評価目的

途上国の社会的環境管理能力の向上を目的として日本が行ってきた環境センター・アプローチは、日本の環境ODAの特色を示すアプローチとして国際的にも注目されてきた。1990年4月、タイ環境研究研修センター（ERTC）として開始された環境センター・プロジェクトは、その後約12年が経過し、事業実施国もタイ、中国、インドネシア、メキシコ、チリ、エジプトの6カ国に及んでいる。

本評価調査では、評価対象国における政府・市民・企業の環境管理への取り組みを社会的環境管理システムとして整理し、こうしたシステムの形成に貢献することを環境協力プログラムと位置づけた。そのうえで、プログラム評価の観点から、環境センター・プロジェクトが社会的環境管理システムの形成にどのように貢献したのかを分析し、必要に応じて関連する協力事業や政策体系の評価も行い、より効果的かつ効率的なJICA環境協力のあり方に関して提言を行うことを目的とした。

### 評価結果

これまで環境センター・プロジェクトを実施した6カ国のうち、プロジェクト期間の長さや環境センターの特徴を踏まえ、中国、タイ、インドネシア、メキシコの4カ国を主な対象として評価を行った。

社会環境システムの発展ステージは、(a)システム形成期（環境法制度等のシステム基盤が整備される段階）、(b)本格的稼働期（汚染が増加傾向から減少傾向に転じ、汚染削減を本格的に実現する段階）、(c)自立期（政府・企業・市民間の相互関係が強くなり、システムの自立的な展開と総合的な環境管理が行われていく段階）に整理することが出来る。この整理にもとづく、環境センター・プロジェクトの適切な開始時期はシステム形成期の最終局面であり、適切な終了時期は本格稼働期の終盤と位置づけられる、としている。

この枠組みを踏まえ、上記4カ国の事例を評価すると、協力の開始時期については概ね適切であったが、終了時期については、より早期の終了が望ましかったものや、継続が妥当であるものなど、評価が分かれる結果となった。

本評価調査の結果、以下のような主たる提言がなされた。

- (a) 環境モニタリング、環境研究、環境研修の効果をより大きなものとするために、環境行政体系において環境センターがインパクトを発揮できるよう明確な位置付けを行うことが重要である。
- (b) 環境センター・プロジェクトの適切な終了時期以降はよりパートナーシップ性の強い協力へ重点を移していくことが望まれる。
- (c) 環境センターが当該国の社会的環境管理能力の形成に対し更なる貢献をするためには、企業・市民との連携を強め、システムの主要アクターに対するインパクトを大きくすることが重要である。