

## 第2章

# 評価の実施方針

## 2-1 評価の概要

---

### 2-1-1. 背景と目的

ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)において「2015年までに安全な飲料水及び基本的な衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する(目標7ターゲット7.C)」と示されているとおり、水と衛生に関する貧困削減は、人間の生命と生活に関わる重要な問題であるだけでなく、国際社会の重要課題の一つである。

日本は1990年代から現在に至るまで、水と衛生分野のトップドナーとしてこの分野でドナー全体の40%前後の支援を実施してきた。また、2003年には第3回世界水フォーラムのホスト国として、「日本水協カイニシアティブ」を発表した。このイニシアティブは、「安全な飲料水と衛生」、「水の生産性向上」、「水質汚濁防止」、「防災対策」、「水資源管理」に関する包括的な取組を地域の事情に応じて実施すること、さらに「貧困国・地域の飲料水・衛生ニーズへの支援」、「都市部を中心とした大規模資金ニーズへの対応」、「自助努力、人材育成への支援」の3点に積極的に取り組むことを示している。

またこれに続き、2006年3月にメキシコで開催された第4回世界水フォーラムでは、水・衛生分野における国際機関、他の援助国、内外NGOとの連携を強化し、一層質の高い援助を追求するため、日本は「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」を発表した。このイニシアティブは、「水利用の持続可能性の追求」、「人間の安全保障の視点の重視」、「能力開発の重視」、「分野横断的な取り組みによる相乗効果の追求」、「現地の状況と適正技術への配慮」を基本方針として、具体的に「統合水資源管理の推進」、「安全な飲料水と衛生の供給」、「食糧生産等のための水利用支援」、「水質汚濁防止と生態系保全」、「水関連災害による被害の軽減」に取り組むことを示している。

本調査は、2003年「日本水協カイニシアティブ」及び2006年「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」(以下、「2つのイニシアティブ」)の妥当性・有効性・適切性を全般的に評価することで、今後の日本の水・衛生分野での効果的・効率的な援助の実施に資するための教訓や提言を得ることを目的として行った。また、評価結果を一般公開し、国民にODA実施の実態を知らしめること、そして関係国政府・機関関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックし、より効果的なODAのあり方を共に模索するための契機とすること、も同時に求められている。

## 2-1-2. 評価の対象

本評価は「日本水協カイニシアティブ」(2003 年)及び「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ(WASABI: Water and Sanitation Broad Partnership Initiative)」(2006 年)を対象としている。それぞれの概要を以下に示す。

図表2-1-1 「日本水協カイニシアティブ」の概要

包括的取組の重要性に関する認識
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ 世界の水問題の解決のためには、ガバナンスの強化、キャパシティ・ビルディング、資金が重要</li> <li>⊕ 飲料水と衛生のみならず、水の生産性向上、水質汚濁防止、防災対策、水資源管理も含めた包括的な取組を地域の事情に応じて実施することが必要</li> <li>⊕ 我が国は、過去3年(1999～2001年)平均の世界のODA資金総額(約30億米ドル)のうち、3分の1に相当する約10億米ドルを担っており、援助国・国際機関を通じ最大のドナー</li> <li>⊕ 今後は、このような取組を継続し、特に、(1)貧困な国・地域への飲料水・衛生分野への支援、(2)都市部を中心とした大規模資金ニーズへの対応、(3)キャパシティ・ビルディングへの支援に積極的に取り組む</li> </ul>
国際的なパートナーシップの構築・強化
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ 「日米水協カイニシアティブ」</li> <li>⊕ 「水分野における日仏協力」</li> </ul>
柱となる取組分野
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ 安全な飲料水の供給と衛生</li> <li>⊕ 水の生産性向上</li> <li>⊕ 水質汚濁改善と生態系保全</li> <li>⊕ 防災対策と洪水被害の軽減</li> <li>⊕ 水資源管理</li> <li>⊕ NGOとの連携強化</li> </ul>

出所：外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/water/initiative.html>)

図表2-1-2 「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」の概要

基本方針	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ <u>パートナーシップの強化と拡大</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 国際機関、他の援助国、我が国の地方自治体、内外の NGO、民間セクター、教育・研究機関との連携</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>水利用の持続可能性の追求</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ モニタリング・予測・評価に基づく統合水資源管理計画の策定支援</li> <li>➤ 政策レベルと事業レベル両面への支援による持続可能性の確保</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>人間の安全保障の視点の重視</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ インフラの維持管理・運営への住民参加と能力向上による自立支援</li> <li>➤ 水アクセスの欠如や自然災害リスクに対する人々の対応能力の強化</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>能力開発の重視</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 開発途上国政府の組織・政策・制度・情報データの整備と人材育成</li> <li>➤ 地域レベルにおけるインフラ維持管理等に関する技術力や管理能力の向上</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>分野横断的な取組による相乗効果の追求</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 案件形成段階から他分野への効果や影響に配慮、関連分野との連携促進</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>現地の状況と適正技術への配慮</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ 自然・社会・文化等の現地の状況や特性及び適正技術への配慮</li> </ul> </li> </ul>	
具体的取組	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ <u>統合水資源管理の推進</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ 統合水資源管理の実現、国際河川流域管理の体制整備への支援</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>安全な飲料水と衛生の供給</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ 村落地域：現地状況や能力開発に配慮した水供給、衛生施設整備</li> <li>⇒ 都市部：資金需要対応として民間資金の活用、過渡的措置への支援</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>食料生産等のための水利用支援</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ 農業用水、発電、工業用水、舟運等の多面的な水利用の推進</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>水質汚濁防止と生態系保全</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ 衛生施設整備・排水規制等による水質汚濁防止、緑化や森林保全等への支援</li> </ul> </li> <li>⊕ <u>水関連災害による被害の軽減</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ 予警報システムの確立、地域社会の対応能力強化、治水・渇水対策施設等整備</li> </ul> </li> </ul>	

出所：図表2-1-1と同じ。

ただし、両イニシアティブそれぞれ自体が、妥当、有効、適切であったか、という点に加え、両イニシアティブが対象としている水・衛生分野の ODA が、それぞれ、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性を有していたか、という点についても評価を行う。後者の点については、世界の開発途上国全体に対する日本の ODA の評価のみならず、ケース・スタディのために取り上げたカンボジアとインドについて、より詳しく分析する。

## 2-2 ケース・スタディ

---

本評価調査においては、カンボジア、インドの2か国をケース・スタディの対象として選定し、現地調査を中心とした評価を行った。

カンボジア、インド両国をケース・スタディ対象に選定するにあたっては、以下の2つの考慮があった。

第一に、両国においては国民生活にとって、水資源の開発・管理が極めて重要な役割を果たしており、関連する様々な課題が生じている。この点については、両国に対する日本の国別援助計画(カンボジア[2002年]、インド[2006年])に、貧困対策、国民保健対策、洪水等の災害対策、環境保護等、が盛り込まれていることに示されている。両国においては、この方針に沿って水・衛生支援がなされており、その支援の規模がそこそこに大きいことから、両国の水・衛生分野における日本 ODA の意義・実効性を総合的に検証するうえで適切なケースである。

第二に、両国においては、両イニシアティブの一つの要諦であるパートナーシップが一定程度進んでいる。具体的には本文中に後述するが、カンボジアにおいては同じ河川を共有する他の流域国への波及効果も考慮して広域の地域協力体制の下で開発が進められており、インドにおいては、日米のパートナーシップによる水・衛生分野への支援が遂行されている<sup>1</sup>。そのような実態が今まさに進行中であるので、その現状を精査し、将来を展望する大きな意義があるものと考えられる。

このように、水・衛生分野の重要性、日本が関わるパートナーシップの実現、という2つの観点から、カンボジアとインドを事例分析の対象国とした。

---

<sup>1</sup> 例として挙げられるのは、カンボジアを含むメコン川流域諸国を対象としたアジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)の「大メコン圏(GMS: Greater Mekong Sub-region)開発プログラム」である。

## 2-3 評価の枠組みと視点

---

### 2-3-1. 評価の視点

本評価の視点として特に重視したのは、両イニシアティブの主要概念として用いられているパートナーシップと統合水資源管理(IWRM: Integrated Water Resource Management)である。両イニシアティブは共に水・衛生に関する広範な分野をカバーしている。そのうちの多くは「飲料水」、「灌漑」、「水関連災害」、「水質汚染」といったセクターに関わる事柄である。これらセクターを横断する支援方針として、両イニシアティブの中で、陰に陽に、用いられているのがパートナーシップと統合水資源管理なのである。この2つの行動指針が推進されているかどうかを、以下のような観点から分析した。

- パートナーシップ: 開発の理念・方針に関する共通理解のもと、他のドナー国・機関との有効な連携体制(援助協調体制)が構築され、また、それが目標の達成に向けて効果的に運営されるようになったか。
- 統合水資源管理: 援助受入国の関係省庁、地方自治体、住民組織等々の間で利害の円滑な調整のための体制が整備されているか。

このような2つの視点に拠りつつ、以下のような枠組みで評価を行った。

### 2-3-2. 評価の枠組み

本評価においては、『ODA 評価ガイドライン第4版』に示されている評価方法に基づき、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性、の3つの観点から評価を行った。

本報告書は、「2-1-2 評価の対象」のセクションで記したように、2つの別個の方向性の評価を一つにまとめたもの、ということができる。「2つの別個の方向性の評価」とは、イニシアティブそれ自体の評価と、日本の水・衛生分野のODAの評価の2つを指している。前者については、両イニシアティブの方針／政策の妥当性、両イニシアティブを作成し宣言したことの効果、そして両イニシアティブを策定する際のプロセスについて評価を行った。後者については、水・衛生関分野のODAの、方針／政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の評価を行った。後者は特に、ケース・スタディとして取り上げた、カンボジアとインドにおける水・衛生分野のODAを評価対象としている。

政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性に関する評価の判断基準は、それぞれ以下のようにまとめられる。

(1)政策の妥当性

2つのイニシアティブに対する評価基準としては、「国際的上位枠組みとの整合性」、「日本の上位政策との整合性」、「イニシアティブに期待される役割との整合性」を評価項目とした。

図表2-3-1 「2つのイニシアティブ」の「政策の妥当性」に関する評価枠組み

評価項目	評価基準
国際的上位枠組みとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国際的取組の基調をなす援助理念・方針 (ダブリン4原則(1992年)、アジェンダ21(1992年))</li> </ul>
日本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> </ul>
イニシアティブに期待される役割との整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新規性</li> <li>● 主導性</li> </ul>

次に、ケース・スタディ国に対する日本の「国別援助計画」に対する評価に当たっては、「国際的上位枠組みとの整合性」「ケース・スタディ国の開発計画との整合性」「日本の上位政策との整合性」を評価項目とした。

図表2-3-2 対カンボジア/対インド国別援助計画の「政策の妥当性」に関する評価枠組み

評価項目	評価基準
国際的上位枠組みとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国際的取組の基調をなす援助理念・方針 (ダブリン4原則(1992年)、アジェンダ21(1992年))</li> </ul>
ケース・スタディ国の開発計画との整合性	<p>&lt;カンボジア&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家戦略的開発計画(2006年)</li> </ul> <p>&lt;インド&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 第10次5ヵ年計画(2002-2007年3月)</li> <li>● 国家水計画(2002年～)</li> </ul>
日本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>● 「日本水協カイニシアティブ」(2003年)</li> <li>● 「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」(2006年)</li> </ul>

## (2)結果の有効性

しばしばアウトプット、アウトカムを正確に計測する手がかりがない場合がある。本評価の「2つのイニシアティブ」の「結果」についてもそのケースが当てはまる。両イニシアティブは世界中の開発途上国を対象としているので、両イニシアティブの「結果」の有効性については、むしろ、日本の水・衛生分野 ODA の推移というインプットに着目した。

ケース・スタディのカンボジアとインドにおける水・衛生分野の ODA については、ODA 投入実績に加え、当該案件の成果、およびカンボジアとインドの水関連開発指標の改善について検討した。

なお、評価対象としては、水・衛生分野の案件のうち 2000 年以降に実施されたものに限定した。2000 年に実施された案件であれば、「日本水協力イニシアティブ」が公表された 2003 年 3 月には、ちょうど効果が現れると期待しての判断であった。2001 年に MDGs がとりまとめられたことを受け、その後「日本水協力イニシアティブ」がどのような変容を遂げて「WASABI」へと展開したのか、また、それらによって日本の水・衛生分野の ODA の効果がどのように変わったのかを分析・評価する。

図表2-3-3 「結果の有効性」に関する評価枠組み

評価項目	評価対象
インプット評価	<ul style="list-style-type: none"><li>● 日本の「水と衛生」分野の ODA 投入金額(2000-2007 年)</li><li>● 世界の「水と衛生」分野の支援における日本の地位の推移(2000-2007 年)</li></ul>
アウトプット評価	<ul style="list-style-type: none"><li>● 日本の水と衛生分野の ODA 案件の進捗状況(2000-2007 年) (ケース・スタディ国でのサイト視察による)</li></ul>
アウトカム評価	<ul style="list-style-type: none"><li>● 「水と衛生」に係る MDGs 指標(2000 年と 2006 年との比較)</li></ul>

### (3)プロセスの適切性

「2つのイニシアティブ」のプロセス評価は、策定プロセスと、運用プロセスに着目した。運用プロセスの中でも、同イニシアティブの評価視点であるパートナーシップと統合水資源管理を重視し、それらを満たすような取組がなされたかどうかを検討した。

ケース・スタディを行った2国については、以下の評価項目を採用した。

図表2-3-4 「プロセスの適切性」に関する評価枠組み

評価項目	評価基準
日本政府内の関係機関間における協議・調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府内関係部局において「2つのイニシアティブ」の意義・内容は十分に認知され、浸透しているか</li> <li>● 政府内関係部局間での役割分担・調整は、適切且つ実効的になされているか</li> <li>● 日本政府の現地事務所と東京本部との連絡・調整は、適切且つ実効的になされているか</li> </ul>
相手国政府との協議・調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ODA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</li> <li>● 事業の進捗状況の精査・確認は適切に行われていたか</li> <li>● 「2つのイニシアティブ」が相手国政府どの程度認知され、体制整備・案件要請等に際していかなる役割を果たしたか</li> </ul>
他のドナー国・機関との援助協調のための協議・調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 援助計画策定に際し、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</li> <li>● 援助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</li> <li>● 「2つのイニシアティブ」が他のドナー国・機関の間でどの程度認知され、援助方針等にいかなる影響を与えたか</li> </ul>
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整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)を合致させる取組がなされたか</li> <li>● 特に、「2つのイニシアティブ」に記載されている開発支援リソースの活用が十分になされたか</li> </ul>

## 2-4 実施方法

本評価を実施するにあたり、国内調査、現地調査、および文献調査・二次データ収集を行った。

### 2-4-1. 国内調査

下記の関係機関及び関係者に対し、国内でのヒアリング調査を行った。

図表2-4-1 国内調査におけるヒアリング先

日付	ヒアリング先
10月8日	中山幹康教授(東京大学 大学院新領域創成科学研究科 国際協力学専攻:「水に関する有識者・実務者検討会」共同座長)
10月10日	外務省 国際協力局 多国間協力課
10月21日	JICA 地球環境部 水資源・防災グループ

### 2-4-2. 現地調査

ケース・スタディ対象国であるカンボジア王国・インド共和国について、2008年11月に現地調査を行い、下記の関係機関及び関係者に対しヒアリングを行った。

図表2-4-2 現地調査における訪問・ヒアリング先

日付	訪問・ヒアリング先
(1) カンボジア王国(11月3日～11月7日)	
11月3日	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 在カンボジア日本国大使館</li><li>・ 水資源気象省(MOWRAM: Ministry of Water Resources and Metrology)</li><li>・ 鉱工業・エネルギー省(MIME: Ministry of Industry Mines and Energy)</li><li>・ 地方開発省(MRD: Ministry of Rural Development)</li></ul>
11月4日	<ul style="list-style-type: none"><li>・ プノンペン市役所(Municipality of Phnom Penh)</li><li>・ プノンペン市水道公社(PPWSA: Phnom Penh Water Supply Authority)</li><li>・ プンプレック浄水場拡張計画・水道事業人材育成プロジェクト</li><li>・ 米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development)</li></ul>

11月5日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世界銀行(World Bank)</li> <li>・ アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)</li> <li>・ プノンペン市洪水防御・排水改善計画サイト</li> <li>・ 国連児童基金(UNICEF: United Nations Children's Fund)</li> </ul>
11月6日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プノンペン市周辺村落給水計画(第1期・第2期)</li> <li>・ カンボジア国家メコン委員会(CNMC: Cambodia National Mekhong Committee)</li> </ul>
11月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ シエムリアップ上水道整備計画</li> <li>・ シエムリアップ水道公社(SRWSA: Siem Reap Water Supply Authority)</li> </ul>
(2) インド共和国(11月10日~11月14日)	
11月10日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ODAタスクフォース関係者(在インド日本国大使館・JICAインド事務所)</li> <li>・ 財務省(MoF: Ministry of Finance)</li> <li>・ 都市開発省(MoUD: Ministry of Urban Development)</li> <li>・ 環境森林省(MoEF: Ministry of Environment &amp; Forests) 国家河川保全局(NRCD: National River Conservation Directorate)</li> </ul>
11月11日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ヤムナ川流域諸都市下水道等整備事業</li> <li>・ WHO南西アジア地域事務所</li> </ul>
11月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世界銀行</li> <li>・ USAID</li> <li>・ 水資源省(MOWR: Ministry of Water Resources)</li> <li>・ ADB</li> </ul>
11月13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バンガロール上下水道事業</li> </ul>
11月14日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バンガロール水道公社(BWSSB: Bangalore Water Supply and Sewage Board)</li> </ul>

## 2-5 評価調査の実施体制

本評価は以下の体制にて実施した。

氏名	担当	所属・役職
山形 辰史	評価主任	アジア経済研究所 新領域研究センター 貧困削減・社会開発研究グループ長・ 開発スクール教授
田中 幸夫	アドバイザー	東京大学 総括プロジェクト機構 「水の知」(サントリー)総括寄付講座 特任助教
井尻 奨樹	コンサルタント	みずほ情報総研(株) コンサルタント
荻田 竜史	コンサルタント	みずほ情報総研(株) シニアコンサルタント
榎原 友樹	コンサルタント	みずほ情報総研(株) チーフコンサルタント
遠藤 功	コンサルタント	みずほ情報総研(株) コンサルタント
肥塚 修子	コンサルタント	みずほ情報総研(株) コンサルタント

また、本評価の実施には以下の関係機関および関係部局より協力を得た。

機関	部署
外務省	国際協力局 多国間協力課
	国際協力局 地球環境課
	国際協力局 国別開発協力第一課
	国際協力局 無償資金・技術協力課
	国際協力局 有償資金協力課
JICA	評価部 評価企画課
	地球環境部 水資源・防災グループ

本評価の実施にあたり、以下の日程で検討会を開催した。

検討会	日時
第1回検討会	2008年7月23日
第2回検討会	2008年10月28日
第3回検討会	2008年12月2日
最終検討会	2009年2月23日

