

# 国際協力の評価手法と農業開発プロジェクトへの適用

板 垣 啓四郎\*

(東京農業大学国際食料情報学部教授)

## 1. はじめに

開発途上国が実施している現行の開発プロジェクトに対する国際協力の実態を把握し、その効果と効率性を高めることを目的としたモニタリング評価、さらには終了したプロジェクトの事後評価を通じてそこから何らかの有益な教訓を引き出し、類似案件の発掘と計画・立案に役立てることを目的とした終了時評価など、国際協力の評価はきわめて重要な目的を有している。

外務省経済協力局、国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）など国際協力の主管官庁および国際協力の事業主体は、かなり以前から国際協力の評価手法について調査と研究を積み重ね、その結果、現在ではほぼ定式化した評価手法が確立してきている。とはいえ、評価手法を実際のプロジェクトに適用させる段階になると、そこには様々な問題が生じる。よりの確な評価手法を構築して完成度の高いものに近づけていくためには、評価手法を実際のプロジェクトに適用させた際に生じる、あるいは予想されるところの問題点を整理・分析して、評価手法上の問題解決に向けた不断の努力を継続させていくことが肝要であろう。

また、今後とも、納税者や国民に対して国際協力の説明責任を果たしていくためには、国際協力の実績と期待される成果をより正確かつ詳細に伝達していくことが必要であろうし、また納税者や国民からの建設的な批判を得て、実効性の高い協力対象プロジェクトの発掘、計画・立案および実施に役立てていくことが期待されるであろう。

本論文は、現在用いられている国際協力の評価手法を再整理して説明するとともに、評価手法を現在進行している協力案件の開発プロジェクトに適用して、そこから引き出される評価手法上の問題点を明示することを目的とする。ここでは、広範囲におよぶ協力プロジェクトのなかから、農業開発の案件に絞る事例の対象とする。なお、本論文で扱うのは、あくまで個別の協力案件であるプロジェクト・レベルであり、国レベルでみた場合にプロジェクトの集合体であるプログラム・レベルは取り上げない。

本論文の構成は、以下の通りである。第2節では、JICA 企画・調整部から出版された事業評価のガイドラインである「プロジェクト評価の手引き—改訂版 JICA 事業評価ガイドライン—」（2004年2月）に依拠しながらその要点を整理する。第3節では、エチオピアで現在実施されている農民支援体制強化プロジェクトの概要を説明すると同時に協力の内容を PDM（Project Design Matrix）で整理し、「プロジェクト評価の手引き」で示される「評価5項目」にしたがって事前評価を行う。最後に第4節で、プロジェクトをモニタリング評価していく場合のポイントと今後改善すべき評価上の問題点を整理する。

\* 1955年生まれ。東京農業大学農学部農業拓殖学科卒業。1995年東京農業大学国際食料情報学部助教授、2000年同教授。日本国際地域開発学会常任理事、国際開発学会編集委員、アジア政経学会評議員、日本評価学会会員。主要な業績は、共著『離陸した東南アジア農業』（農林統計協会、2004年）

## 2. JICA の「事業評価ガイドライン」

プロジェクト評価の目的についてはすでに冒頭で述べた通りであるが、評価は、最終的には、評価対象となるプロジェクトを効果的かつ効率的なものとするための改善点を整理・指摘する（プロジェクトの立案・見直し、協力の継続や軌道修正の判断など）とともに、評価から得られた教訓と提言を類似プロジェクトの立案と実施の参考材料にすること、そして JICA における説明責任の確保を目指している（JICA「プロジェクト評価の手引き」 p.17～19）。

プロジェクトの評価には、評価実施段階と評価主体をクロスさせることによって、様々な組み合わせが存在する。評価実施段階別には、①事前評価（プロジェクトの内容や予想される協力効果をより明確にし、プロジェクト実施の適切性を総合的に検討・評価する）、②中間評価（協力期間の中間時点でプロジェクトの実績と実施プロセスを把握し、妥当性、効率性などの観点から評価する）、③終了時評価（プロジェクト目標の達成度、事業の効率性、今後の自立発展性の見通しなどの観点から評価する）、④事後評価（協力終了後数年を経過したプロジェクトを対象に、主としてインパクトと自立発展性の検証を行い、JICA 国別事業実施計画の改善や効果的・効率的な事業の立案・計画と実施に向けた教訓・提言を得ることを目的とする）の4つのカテゴリーがある。一方、評価主体別には、①外部評価（評価対象案件の計画・実施に関与していない外部の有識者・機関による評価）、②内部評価（JICA 内部の関係者が主体となって行う評価）、③合同評価（被援助国の関係機関、あるいはその他のドナーと合同で行う評価）、の3つに区分される（JICA「プロジェクト評価の手引き」 p.23～25）<sup>1)</sup>。

JICA は、プロジェクトの進捗状況や性格などに応じて、これらの評価実施段階と評価主体を組み合わせ評価を実施しているが、いずれにせよ、JICA が実施している評価は、「プロジェクトが効果を上げているか」「適切に行われているか」という、アカウントビリティの観点からの情報を提示するとともに、価値あるプロジェクトを実施するための情報を事業実施部門に提供するものであり、マネジメントのツールとして積極的かつ有効に活用されるべき性質のものなのである（JICA「プロジェクト評価の手引き」 p.34～35）。また、評価をマネジメント・ツールとして活用するためには、プロジェクトの成功・失敗に影響を与えている要因の分析を通して提言・教訓を導き出し、それを次の段階へフィードバックすることが非常に重要である（JICA「プロジェクト評価の手引き」 p.36）。

繰り返す述べるように、評価はプロジェクトをより適切に運営管理するためのツールである。JICA が実施している評価は、プロジェクトを取り巻く現状を把握・検証し、プロジェクトを評価 5 項目の評価基準から価値判断し、さらに提言・教訓を次の段階へフィードバックするという 3 つの枠組みで構成されている（JICA「プロジェクト評価の手引き」 p.36）。

### （1）プロジェクトの現状把握と検証

JICA の手引きによれば、評価調査で対象プロジェクトを取り巻く現状を把握するためには、3つの検証が不可欠としている。第1の視点は実績の検証であり、「プロジェクトで何を達成したか」「達成状況は良好か」（事前調査の場合は計画内容や目標値の設定は妥当か）を検証することである。第2の視点は実証プロセスの検証であり、「それらを達成する過程（プロセス）で何が起きているのか」「それは達成にどのような影響を与えているのか」（事前調査の場合は達成の過程は適切に計画されているのか）を把握・分析することである。第3の視点は因果関係の検証で、「達成されたことが本当にプロジェクトを実施し

<sup>1)</sup> 独立行政法人 国際協力機構 企画・調整部 事業評価グループ『プロジェクト評価の手引き 改訂版 JICA 事業評価ガイドライン』（2004年2月）

たためであるかどうか」（事前調査の場合はプロジェクトの組み立てが妥当であるか）というプロジェクトと効果の因果関係を分析することである（JICA「プロジェクト評価の手引き」p.36）。

## （2）「評価5項目」ごとの価値判断

JICA では、プロジェクトの評価における判断の基準として、以下に示す「評価5項目」を採用している（JICA「プロジェクト評価の手引き」p.41～42）<sup>2)</sup>。

- ・ 妥当性 (Relevance)  
プロジェクトの上位目標が、受益者のニーズに合致しているか、問題や課題の解決策として適切か、プロジェクトの戦略・アプローチは妥当か、ODA で実施する必要があるかなどといった「援助プロジェクト」の正当性・必要性を問う視点
- ・ 有効性 (Effectiveness)  
プロジェクトの実施により、本当に受益者もしくは社会への便益がもたらされているのかを問う視点
- ・ 効率性 (Efficiency)  
プロジェクトのコストと効果の関係に着目し、資源が有効に活用されているかを問う視点
- ・ インパクト (Impact)  
プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的、かつ間接的効果や波及効果をみる視点（予期していなかった正・負の効果・影響を含む）
- ・ 自立発展性 (Sustainability)  
援助が終了しても、プロジェクトで発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みはあるか）を問う視点

このように、5つの視点からプロジェクトを評価する作業を通して、協力対象となるプロジェクトが、掲げる目標として正当でありかつその実現を図るうえで戦略・アプローチが妥当なのか（妥当性）、プロジェクト実施に伴いコストと効果を比較して短期的・中長期的に判断した場合コストを上回って社会・経済的便益が見込まれるものなのか（効率性、インパクト）、またその便益が本来必要とするターゲットグループ（貧困者など）にもたらされるのか（有効性）、プロジェクトが終了した後も効果は持続していくものか（自立発展性）について、プロジェクトの価値を総合的に判断し、プロジェクトの成否に影響を及ぼす諸要因を特定化した諸要因間の働きによって生じる相乗効果を明らかにするのが、この「評価5項目」のねらいである。

## （3）提言の策定、教訓の抽出とフィードバック

JICA では、評価をマネジメントのツールとして位置づけ、「評価5項目」から得られた評価結果を受けて具体的な提言や教訓を導き出し、それらをしかるべき関係者や組織、担当部門へフィードバックして、当該プロジェクトの軌道修正や類似プロジェクトの立案に生かしている（JICA「プロジェクト評価の手引き」p.42）

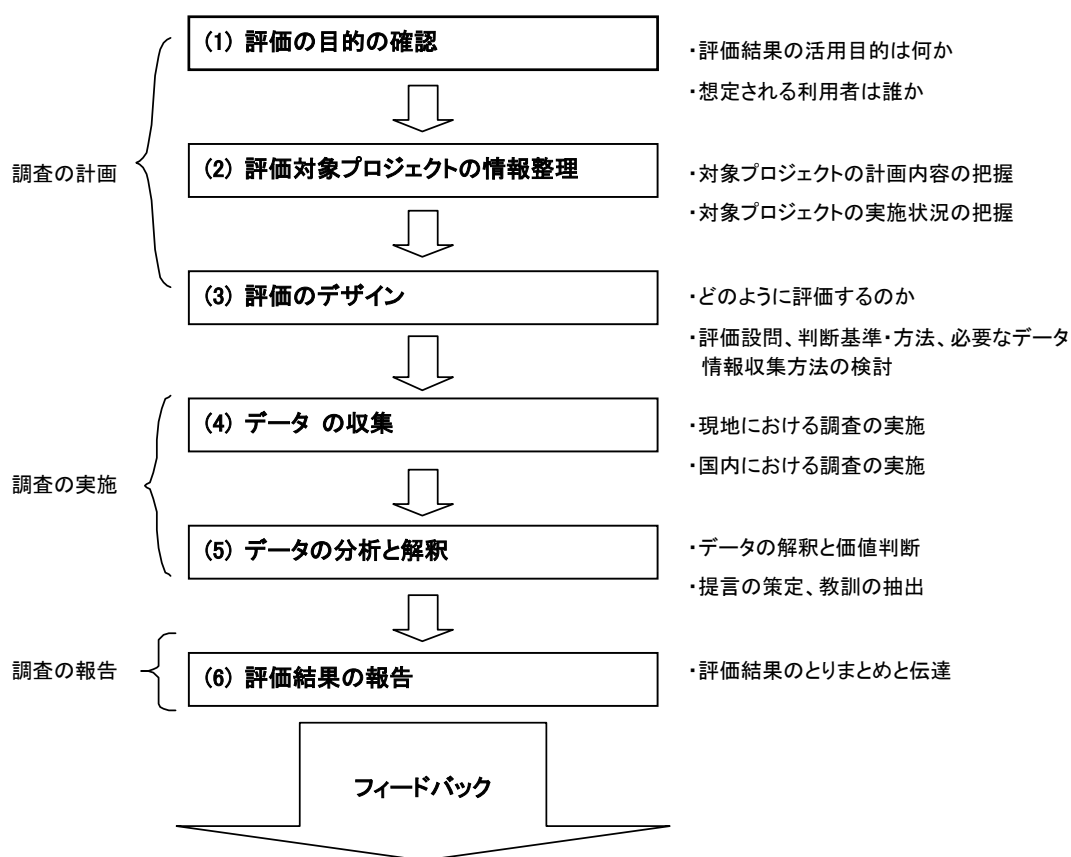
提言や教訓を導き出すためには、プロジェクトに影響を与えた阻害要因と貢献要因の特定が不可欠であり、具体的な根拠とともに、阻害・貢献要因が明らかにならなければ、有用な提言・教訓を導き出すことができない。たとえば、有効性基準で評価したとき、プロジェクトの効果が期待通り上がらなかった場合は、どんな要因や原因が影響を与えたのかを、プロジェクトの実施プロセスや因果関係の検証結果から分

<sup>2)</sup> 評価5項目とは1991年に経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）で提唱された開発援助事業の評価基準である。

析する必要がある（JICA「プロジェクト評価の手引き」p.42）。

このように、JICA による評価は、①プロジェクトの現状の把握・検証、②その結果に対する「評価5項目」による価値判断、③阻害・貢献要因の分析を通じた提言の策定・教訓の抽出とフィードバック、から構成されている。

JICA による評価調査の基本的な流れを模式図にして描くと、図1の通りである。



(出所)(独)国際協力機構 企画・調整部 事業評価グループ『プロジェクト評価の手引き—改訂版 JICA 事業評価ガイドライン—』2004年2月

図1 JICA 評価調査の基本的な流れ

### 3. エチオピア農民支援体制強化計画プロジェクトの概要と協力内容

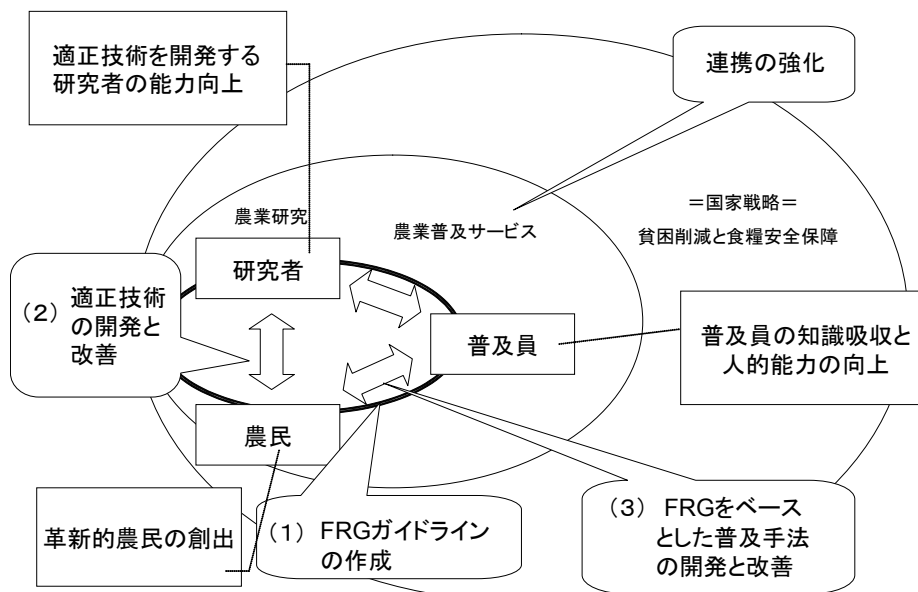
エチオピア政府は、1990年代後半に、わが国政府に対して「農民支援体制強化計画プロジェクト」を推進するための協力を依頼してきた。これに応じて JICA は事前調査を行い、調査内容の結果を受けて技術協力プロジェクトを立ち上げた。プロジェクトに対するわが国協力の概要を示す前に、プロジェクトが立案されるに至った背景について、述べることにしたい<sup>3)</sup>。

エチオピアは、世界最貧国の一つで1人当たり GNP は約 100 ドルでしかなく、総人口の約 42%が食糧貧困ライン（1日 2,100kcal）以下である。国内総生産の 52.3%を農業が占め、労働力の 85%が農業に従

<sup>3)</sup> JICA ホームページ、 <http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/eth01.html>

事し、外貨の90%を農産物輸出で稼得しているといったように、農業セクターの国民経済に対する貢献度はきわめて高い。それにもかかわらず、1992年から2002年にかけて農業セクターの年平均成長率は2.8%でしかなく、工業セクターの6.1%およびサービスセクターの8.3%と比較して大幅に低い。この間の人口成長率は年率にして同じく2.8%であったから、人口の増加を農業生産の追加で扶養することがせいぜいの段階であり、このためエチオピアでは、長年にわたって幾度となく食糧不足の危機に瀕してきた。過剰な耕作および放牧と森林破壊による土地の荒廃や頻発する旱魃の結果、農業生産はきわめて不安定であり、しばしば飢餓が発生して多くの人命が奪われて来た。この状況を改善するために、農産物収穫量全体の97%を生産する小規模農家に焦点を絞り、小規模農家の利用可能な資源と能力に適合した技術を開発・導入することによって、農業の生産性を向上させることが重要であるとの認識がエチオピア政府内で深まっていた。要するに、農業の生産性向上が食糧の増産と農村貧困の軽減に繋がるという認識である。

そのために、エチオピア農業研究機構（EARO）は、農民が適用できる技術を農民参加の下に開発することを目的として、1990年代後半から農民研究グループ（Farmer Research Group、以下FRGと略す）制度を導入してきた。しかしながら、現在のFRG活動は、トップダウン式の技術導入に焦点を当てた展示普及が中心であり、農民の生活に根ざした要望を十分にくみ上げることができず、本来の目的を達成しているとはいえない。また、研究者—普及員—FRG農民さらには周辺農家の連携が不十分であり、効率的な普及活動が実施されていないため、農民の技術は低いレベルにとどまっている。したがってFRG制度を改善し、農民参加による技術開発体制の確立と適正技術普及体制の強化が急務となっている。こうしたことを背景にして、エチオピア政府は、わが国に対し研究者—普及員—FRG農民さらには周辺農家の連携を強化するための協力を依頼してきた（プロジェクトの枠組みについては図2を参照のこと）。



出所: Kiyoshi SHIRATORI, "A Case Study on Cooperation to Strengthening the System for Supporting Farmers in Ethiopia: Effective Support for Activities of Research Institutes and Their Extension to Farmers" より作成。

図2 プロジェクトの枠組み

エチオピア政府は、1996年に食糧生産の向上と維持を目的とした食糧安全保障プログラムを策定し、新たな技術の開発と活用を中心課題の一つとした。また2002年に発行した「持続的開発と貧困削減プログ

ラム」では、貧困削減を開発の中心課題と定め、そのために個々の世帯レベルにおける食糧安全保障が最も効果的で実践的な方法であると位置づけた。わが国もまた、JICA のエチオピア事業実施計画において農業開発（食糧安全保障）と貧困削減を上位計画に位置づけており、貧困削減のためには、まず地方の食料を確保することが重要であるとしている。

協力の相手先機関は、エチオピア農業研究機構（EARO）、メルカサ農業試験場（MARC）、オロミア州農業研究局（OARI）およびアダミ・ツール農業試験場（ATARC）であり、一方、日本側の協力機関は、農林水産省、東京農業大学<sup>4)</sup>および栃木県立農業試験場である。協力による裨益対象者は、オロミア州東ショワ・ゾーン（首都アジスアベバより120キロメートルの地点）内にある25のFRGに参加している農民、農家数にして約1000世帯（FRGは農家5世帯に1世帯の割合で選ばれた平均40世帯からなる。FRG活動により開発された技術が周辺農家に広まると、間接裨益農家世帯は約5000世帯に達する）を想定し、これに農業試験場の研究員および農業普及員の能力向上を期待している。

JICA 農村開発部によって作成された「エチオピア農民支援体制強化計画プロジェクト」の事業事前評価表（2004年2月作成）をもとに、PDM（Project Design Matrix）の様式によって協力内容を整理し直すと以下のように示される<sup>5)</sup>。

#### （1）上位目標

エチオピア・オロミア州東ショワ・ゾーンのFRGに参加する農家を直接的なターゲットとし、農民のニーズを基に農業試験場で開発・改善された農業技術がFRG農家によって実証され、FRG農家および普及員により一般農家へ普及されていく体制の強化を活動の主眼とする。こうした活動の結果、農業の生産性向上と農民の生計向上が図られることにより、農村・農家における食糧安全保障の確保と貧困削減を目指す。

#### （2）協力終了時の達成目標

研究・普及の核として農民参加によるFRG体制が確立される。

#### （3）協力終了後に達成が期待される目標

- a) 改善されたFRG体制が他の試験場で活用される。
- b) 東ショワ・ゾーンにおいて、FRG活動の受益農家世帯の農・畜産物の生産量が増加し、農民の生計が向上する。

#### （4）期待される成果、成果を実現するための活動および指標

成果1. 研究・普及手法としてのFRG体制の指針が策定される。

（活動）既存FRG活動の分析、FRG体制の改善、改善されたFRG体制の試行と再検討、FRGガイドラインの作成、セミナー／ワークショップの開催

（指標）FRGガイドラインの完成

成果2. 農業技術（各種作物栽培法、家畜飼育法等）が農民のニーズとキャパシティーに適合したものに改善される。

<sup>4)</sup> 筆者は、本プロジェクトの短期専門家（市場調査担当）の一員である。

<sup>5)</sup> JICA ホームページ、<http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/eth01.html> より作成。

(活動) 既存技術の分析, 市場調査, 研究員の研修実施, 実証試験の実施 (試験場の内外), セミナー・ワークショップの開催

(指標) 改善された技術の数, 農民の技術に対する評価

成果 3. FRG 体制の中の普及活動が改善される。

(活動) FRG 活動の展開 (検討会, 展示圃の設置, FRG 参加農民から周辺農民への研修会など), 普及員の研修実施, セミナー・ワークショップの開催

(指標) 農家圃場研修会等の各種研修の実施回数, 普及員・FRG 及び周辺農民の満足度

(5) 投入

このプロジェクトに対して, わが国政府は, 2004 年 4 月から 2009 年 4 月までの 5 カ年間に協力期間として, 長期・短期専門家の派遣, 機材の供与, カウンターパートの研修, ローカルコストの負担など総額 4.7 億円を投入する一方で, エチオピア側は, 施設やプロジェクト事務所及び専門家執務室の提供, カウンターパートと補助職員の配置, 運営費および機器の維持管理などの資金を負担することになっている。

(6) 外部要因

a) 上位目標達成のための外部条件

他の農業試験場において, 改善された FRG 体制が活用されるためには, オロミア州農業開発・農業統括室及びエチオピア農業研究機構が中心となってガイドラインを積極的に配布し, セミナーやワークショップを実施する必要がある。また, FRG 活動の受益世帯が農畜産物生産を増加させ彼らの生活が向上するためには, 普及活動などに対する行政からの支援と予算措置が継続的に実施される必要がある。

b) プロジェクト目標達成のための外部条件

エチオピア農業研究機構が策定した研究－普及－農民連携の戦略に基づく方針が変更されないことが条件である。プロジェクト地域内では旱魃が頻発しており, プロジェクトとしては旱魃への対策 (小規模灌漑や耐旱性品種の導入など) を検討し, 旱魃から受ける被害の軽減を図らなければならない。しかし, 深刻な旱魃が発生した場合は, 目標達成の度合に影響を受ける可能性が残る。最後に政府が政治的に安定していることが条件となる。

また, JICA 農村開発部によって作成された「エチオピア農民支援体制強化計画プロジェクト」の事業事前評価表 (2004 年 2 月作成) を, 評価 5 項目によって整理し直すと以下のように示される<sup>6)</sup>。

評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性

- (1) エチオピアの優先開発課題である食糧自給や貧困削減に貢献するものである
- (2) 農民に役立つ技術の開発という研究者・農民双方のニーズを満たすものである
- (3) JICA 事業実施計画の重点分野である農業開発と食糧安全保障と整合している
- (4) 実施中の開発調査「オロミア州地域灌漑開発人材育成計画」との連携により農業生産性の向

<sup>6)</sup> JICA ホームページ, <http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/eth01.html> より作成。

上ができる

などの点で日本が協力を実施する意義と妥当性は高いと判断される。

(2) 有効性

実施機関であるメルカサ農業試験場およびアダミ・ツール農業試験場は、既に FRG 活動の推進に関する基本的な実施方針をもっている。また、現在までの FRG 活動により、農民のニーズを十分に把握せずに新品種を導入した結果、農民にその品種が適用されなかった等の問題点が明確となっており、参加型農業技術開発手法や適正技術普及体制を強化することによりプロジェクト目標の達成が期待できる。メルカサ農業試験場においては、FRG 活動を担当するスタッフが確保されており、基本的な試験・研究能力を有している。

(3) 効率性

本プロジェクトでは大規模な施設の建設や機材の供与は計画に含まれていない。農民支援体制の改善や農民組織の強化に関わる人材の育成と仕組みづくりを中心とする協力であることから、長期専門家による指導が必須条件である。長期専門家の人数は最低限必要な分野に応じ 3 名に絞っている。また、長期専門家はすでに確保されており、長期専門家はすべてアフリカ地域での実績を有する元青年海外協力隊員や JICA 専門家としての経験者であり、対象農村の現状把握やフィールドでの活動を効率的に行うことが期待できる。活動の結果として FRG 手法とその実施体制が確立できれば、全国の試験場でも活用できるモデルとなる。以上のことから、プロジェクトの成果に対する投入の効率性は高いものと判断される。

(4) インパクト

本件のインパクトは以下のように予想される。上位目標である「FRG 体制の全国での活用」に関しては、メルカサ、アダミ・ツール両試験場と農業省等の関係機関との連携を、合同調整委員会を通じて促進・強化することにより実現できると見込まれる。プロジェクトで実証・普及される有用な農業技術が東ショワ・ゾーンの農家に広く採用されることによって、地域の農業生産性の向上に貢献することが期待される。両試験場ではすでに FRG 活動を実施しており、現時点ではそれを継続していく財政基盤はあるものの、プロジェクトによって拡大された活動規模が協力終了後も維持できるように、関係機関に予算の確保を働きかけてゆく。

(5) 自立発展性

FRG 活動は農業研究に導入すべき制度として、連邦政府及び州政府において重要な戦略として位置づけられているため、プロジェクトの成果がさらに継続・拡大されていく可能性はきわめて高い。またメルカサ農業試験場とアダミ・ツール農業試験場は、世界銀行と国際農業開発基金 (IFAD) の支援によって人的・物的能力の向上が図られていること、特にプロジェクトの中心となるメルカサ農業試験場では研究活動が旺盛であり、普及実証活動についても拡大する意向を持っていることから、プロジェクトの実施とその継続に係る組織能力はあるものと判断される。一方、メルカサ農業試験場と比較すれば、アダミ・ツール農業試験場の組織能力は低く、自立発展性に懸念が残るので、プロジェクト期間中に組織能力の向上に重点をおき、かつメルカサ農業試験場の支援が受けられるよう両試験場の連携を強化し、協力終了後もその連携が継続できるように配慮する。

今後、プロジェクト事業の進展に伴い、中間評価 (2006 年 10 月頃)、終了時評価 (2008 年 10 月頃)、事後評価 (終了時から 5 年以内) が順次実施される予定となっている。



#### 4. モニタリング評価のポイントと評価上の改善点

今後、さし当たり「エチオピア農民支援体制強化計画プロジェクト」のモニタリング評価（中間評価）を実施していく場合、評価のポイントとなる点はどういうところなのか、また評価手法の改善点として全般的にどういうことが挙げられるのか、最後にこの点を整理しておくことにしたい。

##### （1）モニタリング評価のポイント

当該プロジェクトに対するモニタリング評価のポイントを前述した「評価5項目」に沿って述べることにしよう。

**妥当性**・・・プロジェクトが **FRG** 農民のニーズを取り上げてそれを試験研究のテーマとし、研究の成果を、普及チャネルを経て農民に還元していくことはよく理解できるが、果たして農民のニーズとは何かを特定化していくことは大変難しいことである。ニーズを農村・農民のベースライン調査で明らかにしたとしても、ニーズが小農の食糧増産と貧困軽減を実現することに合致したものなのか、提案されたニーズに偏りが無いのか、十分に精査しなければならない。また様々なニーズの内容を整理してその優先順位づけを行い、ニーズの実現が効率的で合理的なものである必要がある。特に農村・農民の貧困軽減といった場合、食糧の生産性向上に一義的に戦略を収斂してよいのかどうかという疑問も残る。農村の内部に農業以外の様々な形態の雇用機会を創出し、技術習得のための職業訓練センターを設置するという構想も必要ではなかろうか。ベースライン調査の結果に基づいて、**FRG** 農民のニーズがプロジェクト目標に反映されているか、モニタリング評価上のポイントである。

**有効性**・・・プロジェクトの目標が妥当性を有し、**FRG** 農民参加のもとに彼らのニーズと能力に整合した技術を開発するということはよく理解できるが、農民「参加」という戦略上のコンセプトはともかくとして、その具体的な展開は実際において大変難しい問題を内包している。「参加」は農民の側に強力な動機づけを与え、彼らの参加意欲を掻き立てなければならぬ困難である。**FRG** 農民をプロジェクトに動員するためには、参加して自分の意見や提案が取り上げられ、それを反映した適正技術の開発や開発された技術の普及・定着を図る制度の再構築等の成果が食糧の増産と貧困軽減に目にみえる形で現れるということが重要である。また参加する **FRG** 農民の能力向上（Capacity Building）も同時並行的になされなければならない。**FRG** 農民の能力が低位な場合には、ニーズを研究者や普及者あるいは協力する側の専門家が引き出し組み立てて、ニーズを形にして具現化していく場合のプロセスと諸条件を明らかにし、農民にニーズの所在を理解させ、それを実現するためのアプローチを納得させなければならない。そのためには農民の能力向上が前提条件となる。**FRG** 農民が「参加」をどの程度理解して踏み込んでいるか、モニタリング評価上の大きなポイントである。

**効率性**・・・プロジェクト自体におけるインプットの効率性にさほど大きな問題はないものと考えられるが、効率性の基準を明らかにするとすれば、ここに重要な問題が生じてくる。要するに、インプットに対するアウトカムは十分に効率的であるかという視点である。当該プロジェクトのように農民支援体制の改善や農民組織の強化に関わる人材の育成と仕組みづくりを中心とするといった活動の場合、その活動のアウトカムを客観的に表す指標を示しにくい。アウトカムの成果は、短期間に発現される性質ものではなく、中・長期の期間を要するであろう。ましてや、確立された **FRG**

手法とその実施体制が全国の試験場でも活用できるモデルとなるまでには、相当の時間的経過を要する。活動成果を指標化する工夫を行い、インプットの指標化と関連づけて、効率性を判断する基準づくりがモニタリング評価上のポイントである。

インパクト…インパクトはプロジェクトの効果発現を意味しているが、効果は常にポジティブとネガティブの両側面をもつ。FRG 農民が能力を向上させ、適正技術の開発を研究者—普及者—農民の連携による参加型で実現していく場合に問題となるのは、「誰のための」「どこの」「何のための」「いつのための」プロジェクトであるのかを明確にしなければならない、という点である。例えば、FRG 農民のなかでも技術吸収能力と学習意欲が高い階層グループは別として、きわめて貧困でそうした能力に乏しい階層グループや女性、高齢者などの社会的弱者に対して、FRG 農民の形成と能力に応じたきめ細かいケアが施されなければ、階層間の経済格差が拡大するというネガティブなインパクトが大きくなる恐れがある。既存のベースライン調査を踏まえて、性格や性質の違う FRG 農民に応じた参加型による農民支援体制の強化が行われているかどうか、モニタリング評価上のポイントである。

自立発展性…プロジェクトの自立発展性を考える場合、最も重要なことは、FRG 農民が自らの力で問題を発見し、発見された問題の性質を解析し、問題を解決する能力を持ち合わせているかどうかに尽きるであろう。農民支援体制強化という当該プロジェクトの最終到達点はこの点におかれている。しかしながら、この要点が人材の能力向上に関係していることもあり、自立発展性をモニタリングで評価することはきわめて困難といえる。プロジェクトの中間地点で明らかにできることは、参加型アプローチを通じて開発された技術の適用が農畜産物の増加につながり、その市場販売を通じてどれほどの収益を実現したかを、時系列に沿って計測することであろう。なぜならば、年次を経た収益フローの安定的な実現は、プロジェクトの持続性を担保とする重要なメルクマールとなるからである。もし、収益が不安定で変動しやすいものであれば、プロジェクトの自立発展性はかなり難しいものとなる。その場合には、収益を不安定にする要因を明らかにし、その方策を示すことが必要となる。自立発展性に対するモニタリングは、こうした点が評価のポイントとなる。

## (2) 評価上の改善点

以上、評価5項目によって、「エチオピア農民支援体制強化計画プロジェクト」に対するモニタリング評価上のポイントを述べてきたわけであるが、これに照らして今後評価手法として改善すべき点としては、以下ことが考えられる。

第1に、評価5項目においても、依然として評価基準の曖昧さが残り、評価判断の蓋然性が高いということである。評価者に主観的判断の余地が残り、評価者によって評価内容が異なるようでは、正しい評価とはいえない。また、評価時点、評価対象、評価目的などに応じて、評価の判断が分かれることは多々生じる。評価5項目に客観的な評価指標としてのグリッドを作成することが必要である。

第2に、評価は現行のプロジェクト自体の動向にのみ注目するのではなく、そもそもプロジェクトを発掘・立案するに至った詳細な事前調査（ベースライン調査）を読み返し、プロジェクトの立案・計画の背景を正しく理解し認識した上で、動向を位置づけなければならない。過去の村落開発案件において、土地

所有形態，営農規模から生じる農民のニーズの違いを把握せずに技術を導入した結果，受益者が限定された事例があるので，プロジェクトのベースライン調査においては，農家の土地所有形態，営農規模等も含めて調査する必要がある。

第3に，評価内容の類似案件へのフィードバックにおいては，類似案件といっても，異種プロジェクトの立案・計画の背景，上位目標，達成目標，成果，投入，外部条件などは大きく異なることが多いので，教訓と提言においては，プロジェクトを規定する本質的な部分のみに着目し，それらを導き出す一定の限界をわきまえなければならない。