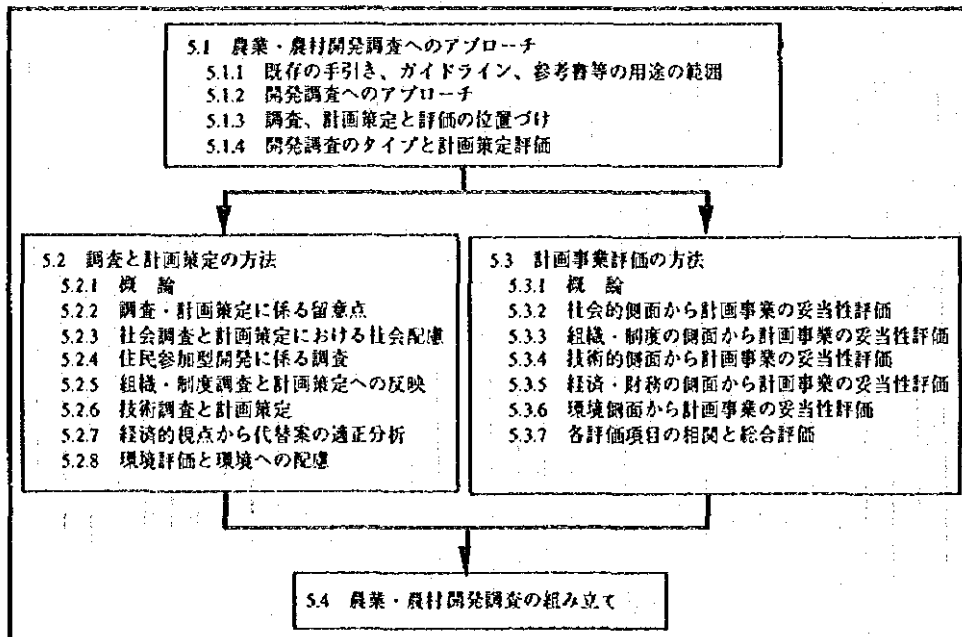


## 第5章 農業・農村開発調査手法の検討

本章では、第3章・3.4節の「開発実施事例からの教訓」と「農業・農村開発の今後の課題」および第4章で述べた「農業・農村開発調査の概念の捉え方」を踏まえ、5.1節で「開発調査への基本的アプローチ」を提示し、更に、「開発調査のプロセスにおける計画策定と評価の位置付け」と「両者の相互関係」について説明を加えた。5.2節では、今後の「計画策定における留意点」を提示し、また、5.3節では、「計画評価における留意点」を取り纏め、今後の開発調査のための手法の検討を行った。最後の5.4節では、これら手法をプロジェクト・サイクルに沿い「JICAの農業・農村開発調査への適用」の方法について検討を行った。本章全体の構成は、以下のとおりである。



## 5.1 農業・農村開発調査への基本的アプローチ

この節では、先ず、JICAがこれまでに作成した調査に係る各種のガイドライン、手引き書、参考書等の用途の範囲等の確認を行った。また、前章までに取りまとめたプロジェクト事例からの教訓等をもとに今後の農業・農村開発調査に係る基本的アプローチについて検討を行った。

### 5.1.1 既存の手引き、ガイドライン、参考書等の用途の範囲と本調査との関係

これまでJICAでは、開発調査に係る様々な手引き書、ガイドライン、参考書等（以下、一括的に手引き類と呼称）、また、調査に限らないが、今回の重点テーマに関連する手引き類を作成し活用してきた。ここでは、これらの適用範囲と限界について考察を試みた。主な手引き類は、付表5-1に整理したとおりである。この内、今回の調査に最も関連のあるものは「開発調査評価ガイドライン」、「農村総合開発の手引き」および「農村総合開発基礎調査報告書」である。

付表5-1 各種手引き、ガイドライン、参考書等の活用範囲

種類	タイトル	対象者	活用範囲
手引き	農村総合開発の手引き (S53.3) 農村総合開発基礎調査報告書 (ケーススタディ編) (S53.6)	JICA担当者	個別分野の開発の参考書
評価ガイドライン	開発調査評価ガイドライン (H6.3)	JICA担当者	F/S調査自体の中間、終了時、事後評価。道路案件事例
参考書	評価手法 (ガイドライン) 策定にかかる事業効率化基礎研究調査報告書 (H2.3)	JICA職員	JICA事業の評価の標準モデル
ガイドライン	環境配慮ガイドライン (農業開発) (H4.3)	JICA事業関係者	スクリーニング、モニタリング (負のインパクトの回避/軽減)
ガイドライン	ダム建設に係わる環境インパクトに関するガイドライン(1994.1)	JICA事業関係者	スクリーニング、モニタリング
参考書	貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性 (H7.3)	JICA事業関係者	一般概念を整理した参考書
参考書	プロジェクトマネージメントにおける「組織・制度づくり」への配慮 (H.6.3)	JICA事業関係者	一般概念を整理した参考書
参考書	参加型開発と良い統治援助研究報告書 (H7.3)	JICA職員	一般概念を整理した参考書
手引き	農産物流通調査手法の手引き (H7.3, JICA農調部)	JICA職員、開発調査の事前調査員	M/P,F/S,事前調査、プレF/S
ガイドライン	開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究 (H4.9, JICA 社調部)	社会開発分野の開発調査に関わる人	社会開発分野の開発調査でのスクリーニング、モニタリング
参考書	分野別 (開発と女性) 援助研究会 (1991.2, JICA)	JICA事業関係者	基礎研究
参考書	WID配慮の手引き書 (案) (H4.12, JICA)	JICA事業関係者	WID配慮の方法を提示
参考書	WID配慮における社会/ジェンダー分析手法調査報告書 (H5.12, JICA 国総研)	JICA事業関係者	WID分析手法提示
参考書	社会・ジェンダー分析手法マニュアル (H6.3, JICA 国総研)	JICA事業関係者	社会・ジェンダー分析手法提示

## 1) 開発調査評価関連ガイドライン

「開発調査評価ガイドライン」は、開発調査評価の基準としてJICA 担当者が、開発調査案件（フィージビリティ調査に限る）を、成功に導くための中間、終了時、事後評価のためのガイドラインとなっている。但し、このガイドラインは、事例として道路案件を取り扱っているため、現在必要とされている農業・農村開発プロジェクト自体の調査評価に馴染みにくく、更に、重点テーマについては、新たな検討が必要となってきた。また、「評価手法（ガイドライン）策定にかかる事業効率化基礎研究調査報告書」では、JICAの扱う開発事業に対し標準的な評価手法を提示しているが、開発調査についての記述はない。開発調査評価ガイドラインにある評価の枠組み（実施時期、目的、調査項目等）については、下記の付表5-2に示したとおりである。

付表5-2 開発調査評価ガイドラインにおける評価の枠組み

評価の種類	実施時期	評価	目的	調査項目
中間評価	中間報告書時	個別	F/Sの方向付け	<b>1.案件妥当性:</b> 1)上位計画の中の位置づけ、2)上位計画への貢献、3)便益の公平分配、4)総合検証 <b>2.効果的・効率的実施:</b> 1)課題の明確化、2)将来推定の妥当性、3)技術的妥当性、4)経済的妥当性、5)財務的妥当性 <b>3.付帯条件の明確化</b> 1)制度面の検討、2)社会面の検討、3)環境面の検討
終了時評価	最終報告書(案)	個別	調査内容の確認	同上
事後評価 (フォローアップ調査)	F/S終了後2-3年経過後	集合	進展状況確認	<b>1.案件進捗状況把握</b> 1)調査結果の活用状況: a)調査終了後の動き、b)案件の進展、c)今後の見通し 2)本格調査の総合評価: a)基本方針の適正性、 b)実施体制・方法の適切性、c)実施時期・期間の適切性 <b>2.開発調査の改善点</b>

出典：JICA企画部、開発調査評価ガイドライン

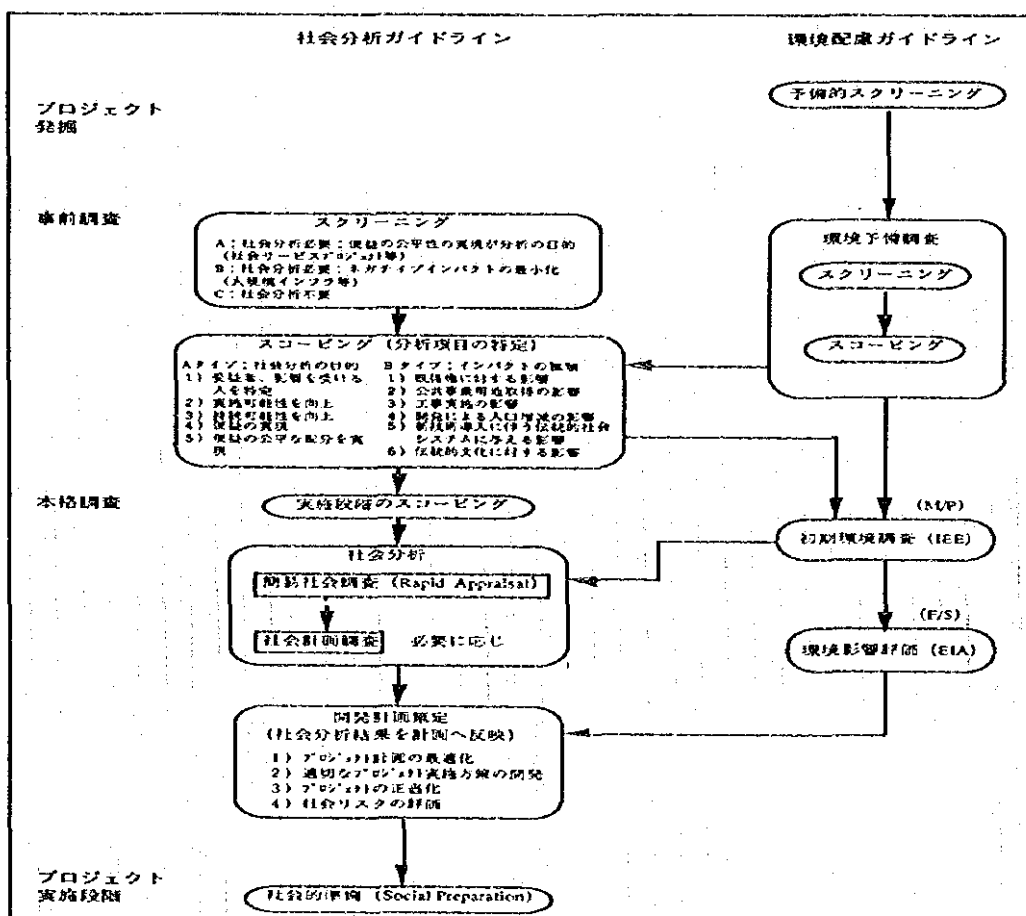
## 2) 農村総合開発の手引き

「農村総合開発の手引き」および「農村総合開発基礎調査報告書」は、農村総合開発に係る手引き書であるが、これらは、網羅的な参考書であり、前者が1979年、後者が1978年とベシックヒューマンニーズ（BHN）戦略の最後の時期に作成されたものである。従って、今回の検討重点テーマである「WID」や「ジェンダー」、「貧困問題」、「住民参加型開発」等、その後に重要と認識されてきた事項については、全く言及されておらず、その限りでは、直接的に参考とはならない。その他の手引き類は、付表5-1に示す以外にもあるが、大同小異であり、農業・農村開発の分野の今回の重点テーマに的を絞ったガイドラインが必要となってきた。

### 3) 社会分析ガイドラインと環境配慮ガイドライン

今回の調査分野に関連したガイドラインとしては、「環境配慮ガイドライン」と「社会分析ガイドライン」がある。これらのガイドラインでは、いずれもプロジェクトの形成段階において「スクリーニング」と「スコーピング」を義務付け、この結果に基づき社会または環境に対し影響が予想されるプロジェクトについて社会分析（簡易社会調査、社会計画調査）あるいは環境影響評価を行う場合の調査項目等についてガイドラインを示している。これらのガイドラインに示されている評価調査の流れは、以下の付図5-1に要約したとおりである。

付図5-1 社会分析、環境ガイドラインにおける開発調査のフロー



#### 5.1.2 開発調査への基本的アプローチ

「今後の農業・農村開発調査への基本的アプローチ」を検討する上で参考となる教訓は、第2章で述べた発展途上国における農業・農村開発の趨勢および第3章で述べた開発調査事例プロジェクトのレビュー結果から情報の種類として、①「開発の歴史の

流れからの教訓」、②「開発事業の実施実績に見る実際上の進め方からの教訓」および③「本調査対象事例プロジェクトの調査内容からの教訓」の三点が挙げられる。

### (1) 開発の歴史の流れからの教訓

開発の歴史の流れは次の付表5-3のように纏めることができる。

付表5-3 開発の歴史の流れからの教訓

年代	開発戦略	問題点
1960年代	インフラ整備主導 外部資金導入 外部技術導入 ドクトリン理論信奉 国家主導	貧困の増加 所得格差拡大
1970年代	ペーサック・ヒューマン・ドット充足 環境と両立する開発 農村総合開発 貧困層のターゲット	貧困の増大 実施組織の能力不足 現地政府のマンパワー不足 マクロ政策の不備 環境破壊 低成長
1980年代 前半	構造調整 市場経済化・民営化 国家の経済的役割の軽減 NGO参加 貧困層のターゲット	累積債務・低成長 貧困層の経済悪化 環境悪化
1980年代 後半	構造調整 労働集約的市場経済化 Safety Net 整備 NGO参加 貧困層のターゲット	累積債務・低成長 貧困のはびこり・局地的 環境悪化
1990年代	構造調整 市場経済化・民営化 参加型開発 Empowerment 環境保全・人口抑制 人間の安全保障 開発プロセス重視 貧困層のターゲット NGO参加 良い統治	累積債務・低成長 貧困のはびこり・局地的 環境悪化 援助国の財政悪化 民族紛争

左の付表5-3に示したとおり各援助機関の援助政策と発展途上国の開発戦略は、実際的に開発事業の推進を通じて得られた経験と教訓の蓄積に基づいてその都度改善され、次の段階において適宜採用する経過を辿ってきている。1990年代の戦略のキーワードは、「市場経済と民営化」、「住民参加型開発」、「良い統治を支持できるエンパワーメント」および「開発プロセスを重視したヒューマンデベロップメント」である。従って、JICAが今後に行う「農業・農村開発調査の目標」は、以上のキーワードに沿い、開発の基本戦略に対する具体的な対応として「WID・ジェンダーを含む貧困対策」、「環境保全」、「持続的経済成長の支持」の主要三点を重点配慮事項とし、従来からの「インフラ整備を基幹とした行政主導型開発」から「住民参加型開発」への移行とこの方式を支持するための「ヒューマンデベロップメント（人材育成）」を中心に市場原理（需給バランスと価格競争）・民間活力を重視した開発」の方向に進むのが妥当といえる。

### (2) 開発の実施実績に見る実際上の進め方からの教訓

パキスタンで行った事例プロジェクトの現地レビュー調査並びに各援助機関のフォローアップおよび開発事業の実施後評価調査結果等、開発事業の実施実績に見る実際上の進め方からの教訓は、第3章・3.4.3項に要約したとおり、前述の開発の基本戦略に

沿って、開発調査全般の中で①技術、②財政、③社会・文化、④制度・組織（実施機関側）、⑤組織（住民側）の各側面から肌理の細かい調査と計画の検討、計画事業の評価の徹底の必要性を強く指摘している。特に、従来からの調査の中で扱われてきた調査・計画検討・計画事業の評価項目を補完し、更に、実現性の高い開発計画を策定するには、第3章・3.4節の3.4.3項に「農業・農村開発調査の今後課題」として取りまとめたとおり、社会、環境、組織・制度に係るソフト分野の情報と資料分析が極めて重要となる。

### (3) 本調査対象事例プロジェクトの調査内容からの教訓

第3章・3.2節に記載したとおり、世銀・アジア開発銀行のプロジェクトに見られる調査内容および計画の内容は、開発調査の背景となる時限の相違や調査取り組みの基本方針が異なっており、これまでのJICAが実施した開発調査事例とは直接的に比較することはできないが、これら国際援助機関では、以下の付表5-4に整理したとおり、「WID, 貧困への配慮」、「住民参加型開発へのアプローチ」、「組織強化とこれに係る人材育成」、「環境影響配慮」等に重点を置いた開発調査を展開している。これら実績に見る教訓は、今後のJICAの開発調査においても、特に、持続性が高く、かつ、受益者に受け入れ易い開発計画を目指す場合、直接的に見習って良いものと考えられる。

付表5-4 過去の教訓から農業農村開発調査の重点検討課題

(1). WID, 貧困への配慮	(4). 組織強化	(5). 環境への配慮
① ターゲット指向	① 情報処理システムの構築	① 土壌保全
② 女性の組織化	② 農業研究組織の設立、強化	② 環境アセスメントの実施
③ 栄養改善	③ 原則、基準の策定	③ 環境基準の遵守
④ 女性への融資	④ リストラクチャリング	④ 環境保全への啓蒙活動
⑤ 求職への資金援助	⑤ NGOの参加	⑤ 環境モニタリング
⑥ 貧困状況モニター	⑥ 農業普及組織の設立、強化	⑥ より安全な農業の選定
⑦ 女性の教育訓練	⑦ 水利組合の設立、強化	⑦ 放牧の規制
(2). 参加型開発	⑧ コミュニティの設立、強化	⑧ 水資源の保全
① 受益者の組織化	⑨ 訓練組織の強化	⑨ 総合的害虫防除
② 受益者費用負担	⑩ 農民グループの設立、強化	⑩ 環境ガイドラインの整備
③ 各段階での受益者加	⑪ 農協の設立、強化	⑪ 環境ジーマンの採用
④ 社会分析の実施	⑫ 民営化	⑫ 植林
(3). 人材育成	⑬ 市場経済に必要な法律の整備	⑬ アグロフォレストリー
① 技術訓練	⑭ 会計監査制度の整備	⑭ 土地登記制度の改善
② 管理技術訓練		⑮ 環境情報システムの整備
③ 農業普及サービス		⑯ 環境改善マスタープラン作成
④ 実用研究		(6). 農村金融
		(7). モニタリングと評価
		① 受益者への効果調査
		② ベースライン調査
		③ 中間評価

なお、以上の事例からは、その対応の状況が明確に得られなかったが、開発計画の策定において、今後、常に配慮/留意する必要がある事項として次の二項目がある。

#### ① 相手政府のコミットメントと政策対話の推進

## ② 開発事業実施に係る地域住民の組織化

### 1) 相手政府のコミットメントと政策対話の推進

相手政府のコミットメントと政策対話の推進は、世銀が過去の苦い経験から反省し「マクロ政策を事業遂行に都合の良い方向に導くことが事業成功の前提条件である」との見解に立ったことにはじまる。実質的なマクロ政策の変更は、被援助国政府側が納得しなければ不可能なことで。従って、世銀は、援助する側が当該国のための確かな援助方針を提示し、相手政府側の十分な理解を得るための「政策対話」を一つの方策としたものである。これには、相手国政府の開発意欲の問題、つまり「コミットメント」が必要である。このコミットメントが確かでないかぎり援助効果は期待できない。開発意欲の有りや否やの評価は、「当該計画の公的プログラムへの編入」、「当該計画の実施にかかる政策の上に立った意思表示」、「開発資金（内貨分）の準備」、「開発実施に必要な人員の準備」、「ターゲット指向開発への理解」、「住民参加型開発の理解」などで判断できる。政策対話では、これら項目に係る対処／措置の状況が向上するよう論点を絞る必要がある。政策対話で説得すべき項目は、以下のように纏めることができる。

付表5-5 政策対話の重要テーマ

- |                |                    |
|----------------|--------------------|
| ① 適切な政策変更      | ② 当該計画の公的プログラムへの編入 |
| ・自由な市場価格       | ③ 当該計画の政治的实施意思表示   |
| ・自由な流通         | ④ 開発資金の準備          |
| ・土地改革          | ⑤ 必要人員の準備          |
| ・市場に基づく外貨交換レート | ⑥ ターゲット指向開発への理解    |
| ・作付けの自由        | ⑦ 参加型開発への理解        |
| ・持続性のある政策      |                    |

### 2) 開発事業実施に係る地域住民の組織化

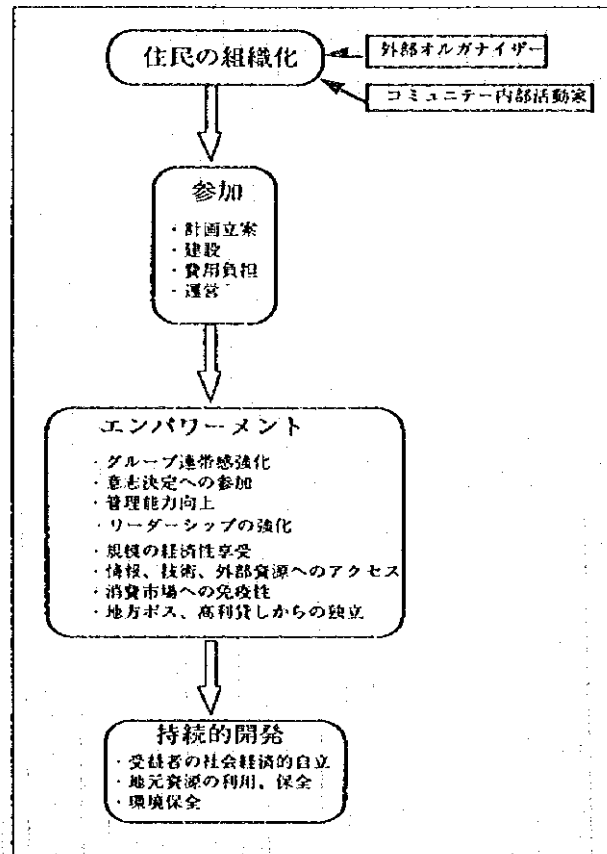
開発事業実施に係る受益者の組織化は、住民の開発参加、更に、住民のエンパワーメント、持続的開発効果維持のための前提条件となる。この原則は、パキスタンにおける現地レビュー調査の対象となったアガハーンプロジェクトのみならず、住民参加型開発の代表例の一つとして評価されているフィリピンの村落灌漑開発計画（Communal Irrigation Development Project）などで成果が実証されている。この問題は、今後、JICAが農業・農村開発調査の中で重点的に取り組んでいくべき課題と考える。

住民の組織化には、外部オーガナイザーのテコ入れが不可欠である。この点、NGOなどのSocial Organizerの協力は、極めて効果的であると評価できる。Social Organizerがテコ入れの対象にする相手は、コミュニティの内部活動家として有望な人材である。コミュニ

ティが外部オルガナイザーの働きかけや提示された開発の基本戦略を受け入れられない場合には、この開発事業をそれ以上進めるべきでない。アガハーププロジェクトでは、この点を重視し、住民主体の開発を進めるに当たり、「コミュニティーの開発への同意」を最大重要な条件の一つとしている。

付図5-2 住民組織化から見た開発の基本的プロセス

この組織化が成功すれば、住民の参加がスムーズになり、計画、建設、費用負担、運営・維持管理等の問題に対し住民の主体性が発揮し易くなる。また、住民の参加が成功すれば、住民の連帯感、管理能力、リーダーシップ、資源へのアクセス等が強化でき、住民の社会経済的自立を可能にし、結果として住民のエンパワーメントが向上する。エンパワーメントの向上は、即ち、住民の自主性の涵養、社会経済的自立、更には、環境保全の活動を活発にし、結果として持続的開発を支持することに繋がる。以上の住民の組織化に現れる「開発の基本的プロセス」は、右の付図5-2に示すとおりである。



### 5.1.3 調査、計画策定と評価のプロセス

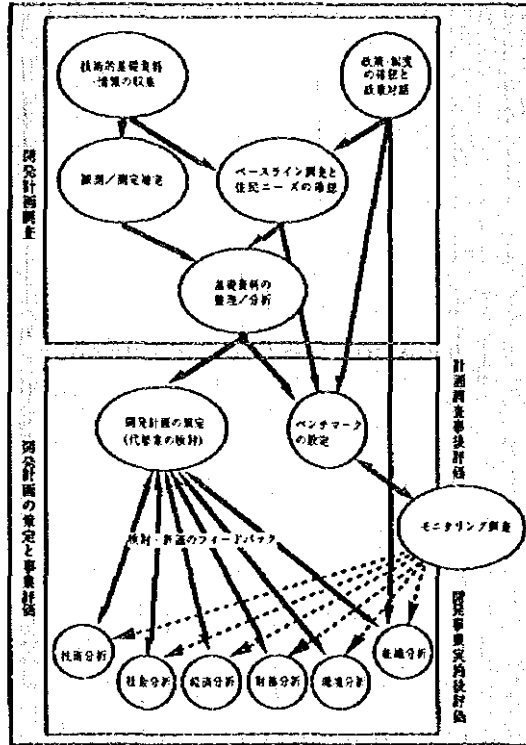
#### (1) 開発調査のプロセスと計画策定・評価工程

農業・農村開発調査は、概念的フレームワークとして次ページの付図5-3に示すとおり「調査」および「開発計画と計画事業の評価」の二工程で成り立つ。調査は、計画策定および計画事業の評価に必要な基礎的資料と情報の収集とこれら資料・情報を補完する観測/測定並びにベースライン調査からなる。ベースライン調査は、従来、農家の聴き取り調査程度で本格的には実施に移されていなかったが、今後の調査では、特に社会配慮の事項等も加え十分な対応が必要となる。また、以上の資料・情報の収集に加え、前述の政府機関との政策的対話や地域住民との懇談を通じて政策・制度等の確認、開発に係る行政および地域住民の開発ニーズの確認が極めて重要な業務とな



る。計画の策定並びに計画事業項目の評価は、夫々が作業工程の中で表裏一体となり相互のフィードバックの繰返しの中で計画が煮詰まって行くことになる。即ち、開発計画は、上記調査で得られた基礎的資料・情報の整理・分析結果並びに確認された開発ニーズに基づき、代替案を含めた計画構想を練り、開発の正・負の影響並びに発現する効果の評価を経て最も合理的かつ効果の持続が期待できる計画の採択へと進展する。

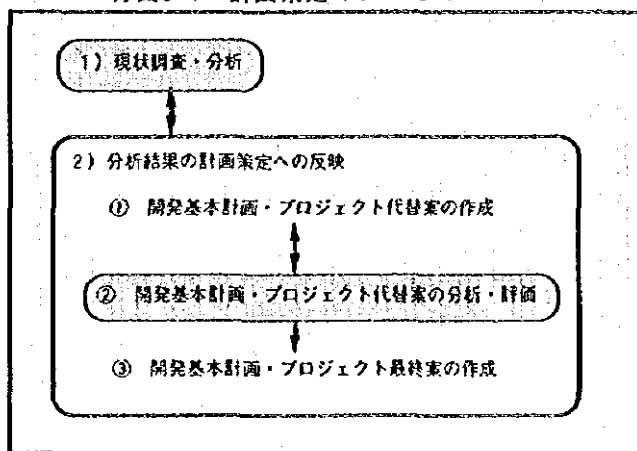
付図5-3 開発調査の概念的フレームワーク



以上の開発調査のプロセスの内、マスター・プラン調査 (M/P) の場合は、①「現状分析を行ってニーズを把握」、②「開発の基本構想とこれに基づく幾つかのシナリオ (選択肢) を作成」、③「それらを社会、組織・制度、環境、技術、経済・財務の各側面から総合的に分析/評価」し、提案できる計画構想を策定する。また、フィージビリティ調査 (F/S) の場合は、前述の「開発シナリオ」について、具体的なプロジェクトの実施代替案 (実質的な事業項目案) の検討を行い、調査作業の結果としてプロジェクト案 (最適案) を完成する。以上を要約すると次ページの付図に示す作業ステップとなる (なお、プロジェクトサイクルの各調査段階における作業の具体的な工程は次ページの付図5-5に示してある)。

1) 計画策定のプロセス

付図5-4 計画策定のプロセス



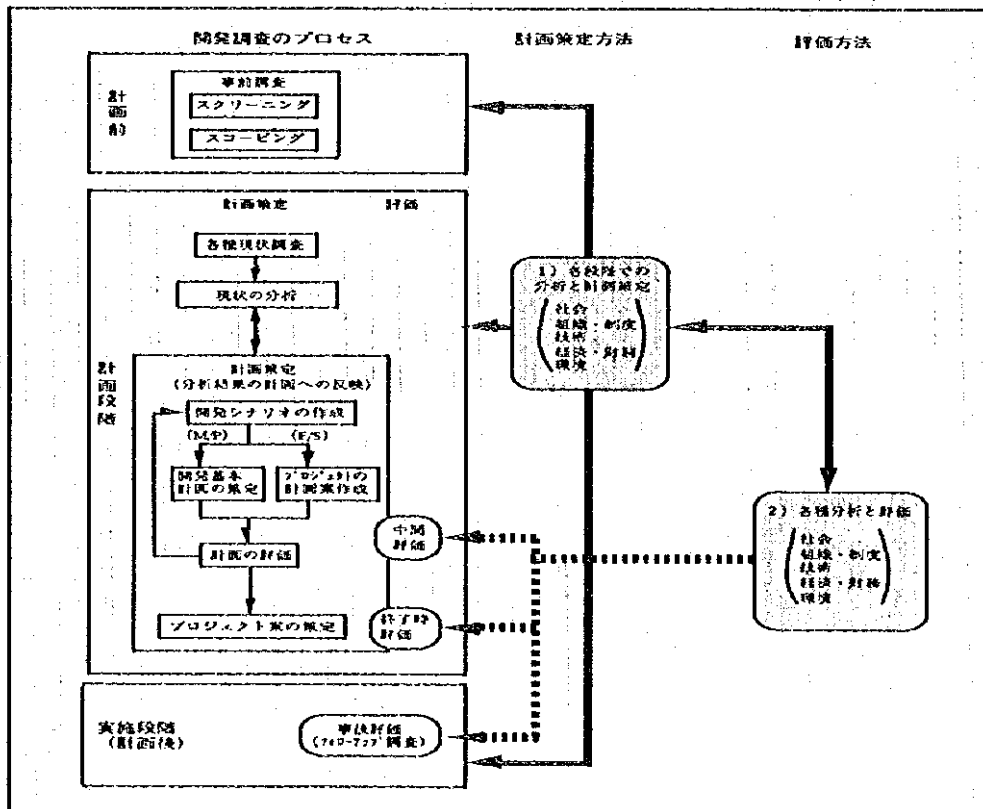
右図5-4に示すとおり、計画策定に係る諸条件および開発の対象項目は、大きく分けて①「現状の分析段階」と②「代替案の評価段階」において各側面 (社会、組織・制度、環境、技術、経済・財務) から分析/評価されることとなる。勿論、これらの分析/評価は、前述のとおり分析結果を絶えずフィードバッ

クしながら進めるので、プロジェクトの開発調査の全工程において行われ、これら分析結果を計画策定に反映させていくものとなっている。以上のとおり、計画策定方法と評価（分析）方法は、調査工程の中に在って表裏一体不可分のものである。なお、ここでは、混乱を避ける便宜として分析／評価方法を、①「計画策定の各段階において行う評価」と②「プロジェクトの代替案が出来た段階で行う評価」の二つに大別し、前者を計画策定方法のパートに、後者を評価方法のパートとして取りまとめることとした。

## 2) 計画評価のプロセス

開発調査の評価は、プロジェクト代替案が作成されたところで、各種の分析を行い、これらの分析結果を統合した形で、総合評価が行われる。なお、評価のパートにおいて述べる評価項目（分析）は、調査および計画策定作業の基本的なチェック項目としても適用できるものであり、従って、実作業を進める場合、これら評価項目に基づき調査を行い、計画を組み立てれば手戻りがなく効率的である。

付図5-5 プロジェクト・サイクルにおける計画策定と評価作業の位置付け



また、この分析・評価項目は、プロジェクトの節目において、JICAによる中間評価と終了時評価、事後評価の評価項目とも重複するので、勿論、JICAによる評価にも

活用できる。中間評価と終了時評価は、計画段階（開発調査実施中）において実施され、これらは、JICAによるコンサルタントの作業監理の意味も含むが、プロジェクト自体に対する評価の意味も含まれている。更に、開発調査が終了した2-3年後には、事後評価としてのフォローアップ調査がある（付図5-5参照）。

#### 5.1.4 開発調査タイプ（種類、分野、活動形態、範囲）と計画策定、評価

開発調査は、大きく分けてマスター・プラン調査（M/P）とフィージビリティ調査（F/S）が該当する。これら調査の種類によって、調査の目的、調査項目並びに分析項目や内容も異なってくる。これら二タイプにおける各種分析の相違は、以下の付表5-6に要約するとおりである。

付表5-6 調査の種類による分析実施方法の違い

	マスタープラン調査 (M/P)	フィージビリティ調査 (F/S)
技術	実施。	実施。
経済	便益の測定できるプロジェクトについて実施。	実施。
財務	通常実施しない。	収益性のあるプロジェクトのみ実施。
社会	住民にポジティブな影響を及ぼすプロジェクト（タイプA）及びネガティブな影響を及ぼすプロジェクト（タイプB）について簡易社会調査（RA）を実施。必要に応じ社会計画調査を実施。	住民にポジティブな影響を及ぼすプロジェクト（タイプA）及びネガティブな影響を及ぼすプロジェクト（タイプB）について簡易社会調査（RA）を実施。必要に応じ社会計画調査を実施。
組織・制度	実施。	実施。
環境	ネガティブ・インパクトのあるプロジェクトについて初期環境調査（IEE）を実施。	ネガティブ・インパクトのあるプロジェクトについて環境影響評価（EIA）を実施。

また、同種類のプロジェクトでも、その調査対象の分野、活動形態、カバーする範囲によって異なっている。この調査タイプ、分野、活動形態、範囲の組み合わせによって無数の亜種のプロジェクトが区分され、また、複数の分野や活動形態を含めば、これらのタイプは更に複雑になってくる。当然、これらの種類の相違によりプロジェクトの目的とアプローチの仕方が大きく変わってくる。例えば、地理的範囲を絞った灌漑プロジェクトでは、住民参加型開発のアプローチは有効だが、全国的环境統計整備のようなプロジェクトでは、一般住民の認識できる範囲、技術レベルを越えているので、当然、住民参加型のアプローチの方法は、全く異なったものとなって来る。このような全ての開発調査プロジェクトの種類を網羅した評価方法もしくは評価ガイドラインを作成することは容易でない。従って、本調査では、農業・農村開発の様々な種類のプロジェクトに適用できるように本調査の命題である重点テーマに的を絞った計画策定および評価手法のアウト・ライン、基本となる作業工程の流れ、計画の策定と評価夫々の相互関係、共通の留意事項について取りまとめることとした。

## 5.2 開発調査における計画策定の方法

### 本章での計画策定方法の取りまとめについて

この節は、開発計画策定の手法に係る検討結果を取りまとめたものである。計画策定方法の検討については「調査工程の各段階における留意点」と「各重点テーマ毎の対応」を中心に取りまとめた。これら計画調査のプロジェクト・サイクルの中の位置付けは、前の5.1節・5.1.3項に記載した付図5-5（75ページ）に要約して示したとおりである。なお、計画策定方法は、主にコンサルタントがJICAの付託業務として従事するので、主にコンサルタントが読者であることを意識して取りまとめた。

### 5.2.1 概 論

一般に、開発計画へのアプローチについては、調査の対象となる案件が、その対象国において全く経験が無い白紙の状態から形成されているケースは殆どなく、戦後の途上国援助を通じ、どこかで同様な開発を小規模、あるいは大規模に実施に移されている例が多い。従って、開発計画調査を進めるに当たっては、「何が問題」であり、「何が有効的手段」であるかを調査し、相手国政府並びに開発対象地域住民（裨益住民）の経験を十分に反映させ、過去の経験と教訓に基づく技術の改善を基調に計画の基本的フレームワークを組み立てることが重要である。事実、現在実施中の世銀融資によるスンサリモラン灌漑計画（ネパール）は、過去の経験と教訓を次の開発工程（三工程区分したフェーシングを適用）において計画および設計に十分反映させ有効に利用して確かな効果を挙げている好事例である（付属資料-2参照）。

以上の理解に立って開発計画調査を概観した場合、調査の実務において過去の経験と教訓をフィードバックし開発のニーズに適性かつ受益者が十分活用可能なインフラ並びに技術の体系を確立するのが本来的に実効のある開発援助と考える。この意味で、プロジェクトサイクル当初の「プロジェクト形成」や「事前調査」では、当該案件の背景となる政治的、行政・施策、開発のニーズの確認の他、裨益住民の認識・経験や過去の技術的教訓について十分な情報収集を行い開発計画調査の実施計画をより綿密に検討する必要がある。開発調査（本格調査）においては、以上の情報に基づき「ベースライン調査」や「情報・資料の収集補完調査」の実施計画を作成の上「誰が（開発の主体）」、「何を（開発の目的・目標）」および「如何様に（開発の手段）」を明確に把握する。提案する開発計画は、これら調査結果を踏まえて作成するのが最も効果的かつ効率的な工程となる。また、開発計画調査実施後の「モニタリング」、「事後評

価」においても同様な趣旨で入念なベンチマークをモニターし、次のプロジェクトサイクルの工程へ適切な情報を提供できる体制創りが不可欠である。

本調査では、過去のモニタリング・事後評価からの教訓を検討し、結果を公表している世銀の情報等に加え、我が国のコンサルタントがこれまで農業・農村開発に従事した経験を取り入れて、今後のF/S、M/P等、開発調査において特に留意すべき諸点を「計画調査の準備段階」、「現地調査と現況分析/評価」、「計画評価」夫々の作業段階について以下のとおり取り纏めた。

## 5.2.2 調査・計画策定に係る留意点

### (1) 計画調査準備段階における留意点

計画調査の準備段階では、計画の背景を十分理解する意味において、「政府のコミットメントの確認」と「その確実性の評価」および「マクロ経済政策」に係る情報を十分吟味する必要がある。これら諸点の検討は、従来の開発調査においても対処されてきたが、今後の開発調査では、多様化してきている開発のニーズ、特に、我が国ODAの新フロンティアとして重視されている「貧困問題」や「環境保全対策」等の項目に視点を当てた行動が求められている。

#### 1) 政府のコミットメントの確認と確実性の評価

「誰のためのプロジェクト」または「誰がプロジェクトを実施する」、即ち、プロジェクトの開発主体は、本来、計画案件が構想される段階で明確に定義付けられていなければならない「開発コンセプト」の最も基本となる条件である。この件については、日本政府外務省が定めた「援助要請様式 (The Application Form for Japan's Grant Aid)」の中で、第3節に「要請案件の公益性と公共性」に係る項目を設置し開発主体、裨益者、裨益地区および開発効果の波及範囲等を明確に記載するよう指導しているとおり、案件形成や事前調査段階では、特に、これらの諸点に留意し、直接に影響を受ける裨益者の実態と政府の開発政策並びに開発のもつ公益性と公共性を十分調査検討する必要がある。また、これらの検討の中で、実施主体の開発実施に係る財政的・技術的力量、計画の発案者と計画開発構想の背景、開発案件の技術的確信性、政治的意志の表明（開発政策との整合性）、開発実施への合意形成の過程等の確認も必要・不可欠である。

プロジェクトに対する当事国政府のコミットメントは、従来、その政府が用意した「資金（または開発基金の準備能力）」と「開発に従事する要員」が十分であるか否かのみを判断基準としてきた嫌いがある。今後は、「関係する政策・制度が適切か」、

「公的なプログラムの中に含まれているか」、「政治的実施意志の表明があったか」、「対象裨益住民のニーズが十分反映され」、更に「住民の開発に対する同意または要請の意志表示が確認されているか」等を含め、総合的判断に立って評価されるべきである。また、価格、流通、土地所有等に関する法令・諸制度の改善・強化がプロジェクトを成功させるために必要と認められた場合には、「当事国政府内の関係機関間の主体性と協力関係」を十分理解し、それら「関連法令・諸制度の改善・強化」の実施の可能性を見極めることも重要である。政府部内でも、前向きの者、協力的な者、あるいは反対する者がいるが、その動機と背景についても十分理解しなければならない。

従来は、政府（政策）主導のトップダウン形式の開発が主流をなしてきたため余り注目されなかったが、プロジェクトに対する「裨益住民のコミットメント」は、今後、計画開発の実施に決定的な影響力を持つ。従って、開発の計画および実施において「受益者が自主的に開発へ参加する」、または、「政府が住民の開発参加を推進しようとする姿勢」は、政府の積極的コミットメントを示す意味で重要な指標と考えられる。

## 2) マクロ経済政策

地域住民がプロジェクトによって齎らされる「変化」に対応し、投資や新しい技術の導入等に積極的な活動を起こすには、相応のインセンティブの賦与が必要である。この点、現行の政策では、特に次の諸点に問題があり改善が必要と考えられる。

- ① 輸出収益（最終的には生産者価格）の低下をもたらす交換レートと取税手段
- ② 最も有利な農産物を生産／販売しようとする農民の行動を制限する価格と流通規制（価格の低下と農民への支払いの遅延が多くなる）
- ③ 農民の意志に反する作付体系の強制
- ④ 圃場への投資意欲を減退させる土地所有制度
- ⑤ 肥料等の資材使用規制（不適切な資材を強要し、適切な技術の普及、農民の選択を制限する）

## (2) 現況調査・分析に係る留意点

### 1) 問題点およびニーズの把握

開発計画は、当事国政府の「政策的ニーズ」を把握した上で「受益者のニーズ」に十分応えられるフレームワークを策定し、開発を推進しようとする行政機関と地域住民の相互理解または合意に基づくものでなければならない。従来、この原則の徹底には、政府側と受益者間の調整に時間が掛かるため調査期間内での解決が困難な場合が多く、結果として、政府側の政策的ニーズに基づく対応策に合わす形式で受

益者のニーズを強調しているケースが多々見られる。

受益者のニーズ確認のための基礎的調査では、受益者の真のニーズが現地の行政機関の把握している状況と必ずしも一致しないことが多々ある。従って、開発調査においては、政府当局の情報／判断に囚われず、調査団の主体性に基づく調査（地域住民との対話やベースライン調査等の実施）を通じて再確認する必要がある。調査方法には、オーソドックスな①「無作為抽出による社会調査、Problem Census<sup>注1)</sup>」、②「Rapid Rural Appraisal<sup>注2)</sup>」および③「長期的住み込み調査」等があり、夫々実情に応じた対応が必要である。また、この調査には、④「PCM（Project Cycle Management）手法」も有効である。特に、PCM手法は、所謂「住民参加型プロジェクト」の推進手段として構想されたものであり、プロジェクトの初期からワークショップ等を通じて地域住民とのコミュニケーションを図り、住民（受益者）自身がプロジェクトに係わりプロジェクトを創り上げているとの意識を共有できる利点をもつ。

## 2) 的確なニーズの把握

開発調査においては、ニーズの把握如何が開発援助の流れを大きく左右する。従って、如何にニーズを把握するかが最も重要である。その際、「誰が」その作業にあたるかがニーズの内容自体の決定に大きく影響する場合が少なくない。例えば、パキスタンの北西辺境州のように厳しい渓谷を持つ地域を調査する場合、灌漑土木の専門家は、大きな谷を見て当地をダム建設の最適地を考え、「ダムを建設し、発電し、その電力で産業を興し、下流地域を灌漑する」というシナリオを構想する。また、交通の専門家は、同地区が僻地であることが貧困の原因であるから、首都をはじめ大都市経済圏との結びつきを強化すべしと「交通網整備」のシナリオを書き、更に、開発と女性の専門家は、女性の役割に着目し、この地域では「女性は家事労働に従事し、男性は近くの町で仕事をすることが多いため、家族が別れ別れにならなくても収入を得られる小規模の生計向上」を提案するシナリオを構想するかもしれない。これら夫々の提案は、各々抱えられた問題の解決策を示しており、真剣に考慮されるべきであろう。しかし、他方、どの提案も解決が困難な開発課題の一面のみを強調する嫌いがあり、夫々の個別の提案では、問題の全面解決を期待し難い。ニーズの把握において最も重要なことは、ニーズの在り方を多方面から総合的にバランスよく検討することであり、その際何よりも、その地域の住民自身が自らのニーズをどのように捉えているかを把握することから検討されなければならない。

注1) 事業地域内の住民から認識されている問題やニーズを聞き取る、もしくは、住民のグループ討議で把握する手法)

注2) 簡易社会調査方法であり、統計的にしっかりしたサンプリングに拠らず、各種専門家が簡便に任意のサンプリングを行い聞き取り調査などをもって対象地域の社会状況を把握する方法

### 3) 住民参加型開発のニーズ

住民参加型開発の一つの大きなメリットは、開発調査の段階から住民との対話を繰り返すことで、多様なニーズをバランス良く把握できることである。後に述べる社会分析は、ここでも有効である。更に、このプロセスは、後に開発計画事業を実施する際に関わる関係者（政府、住民、援助機関）の間に望ましい開発シナリオに関してのコンセンサスを創りあげること発展してゆく。このプロセスの開始が、住民にとってはエンパワメントのプロセスへと繋がって行くものである。なお、開発ニーズは、以下を背景として生じることが多い。

- ① 施設、消費物などの財の不足。
- ② 物的、人的サービス（人材育成も含む）の不足
- ③ 未利用もしくは利用不十分な物的・人的資源の存在
- ④ 自然災害救援
- ⑤ 食料安保など国家政策による必要性

### 4) カントリープログラム

国際援助機関は、通常「カントリープログラム」という政策文書を持っており、この政策プログラムに沿って開発援助を展開している。このカントリープログラムは、援助機関が途上国政府との間で高官レベルの政策協議を持ち、途上国の社会経済の現状、過去の開発援助の実績と反省、また、夫々の援助機関の持つ利点・得意分野を考慮して戦略的に決定されたものである。我が国の場合、これに最も近いものとして「JICAの国別援助実施指針」がある。従って、開発調査においては、この指針に表明された重点分野の目標を実現する方向で調査を実施するのが望ましい。対象国によっては国別援助研究を行ってわが国の政策対話に供する報告書が出されており、その内容についても十分検討しておく必要がある。

### 5) 開発の外部環境の把握

開発環境には、「内部環境」と「外部環境」とがある。内部環境は、開発内部で統制できる環境であり、外部環境は、即ち、開発において統制できない環境である。外部環境は、マクロ環境とミクロ環境とに分けることができる。マクロ環境は、開発が間接的に影響を与えることができるものであり、ミクロ環境は、直接的に影響を与えるものである。

開発を進めるに当たり、マクロ経済政策が開発に決定的な影響を与えることがある。マクロ政策に問題がある場合、開発レベルで如何に努力しても開発の成功はおぼつかない。従って、このような問題が懸念される場合には、調査期間を含めあらゆる機会を利用して、問題点を明らかにして対処して行く必要がある。開発に大きく影響すると思われる要素は、次ページ



に示した付表5-7のように分類できる。開発調査では、これら要素を検討する必要がある。これらは、総花的に調査するのではなく、開発に影響を与えると考えられる度合いによって強弱がつくのが当然である。

(6) 外部条件の内部化

以上に述べた重大な外部環境の変化に対応する手段として重要なことは、外部環境をできる限り内部化し、不測の変化が起こったとしてもそれに対応できる方策の可能性をできる限り高めておくことである。そのための一助としてPCM手法の活用がある。PCM自体は、リスク管理の手法ではないが、「上位計画」、「開発目標」、「成果（アウトプット）」、「活動」夫々を論理的に分析し、その際の前提を外部条件として明確化できる利点を持つ。また、「プロジェクトにとって望ましくない状況が生じる場合の指標（Verifiable Indicator）」と「指標の入手手段（Means of Verification）」を明らかにしておけば、望ましくない状況が生じた場合、よりの確な対応が全く準備のない状態よりも可能になる。なお、指標の入手手段を基に成果（アウトプット）をモニタリングするのみでなく、同時に好ましくない外部条件の発生状況もモニタリングすることが効果的である。

付表5-7 開発の外部環境

	マクロ環境		ミクロ環境	
	間接的にのみ影響をあたえられる		直接的に影響を与えられる	
経済環境	景気動向 GNP動向 インフレ、デフレ 産業構造 財政状況	金融状況 国際収支 雇用状況 賃金状況	セクター現況 市場 農業普及	実績、問題点 消費者 購買組織 競争産地、企業 公的普及組織 私的普及組織
政治法律環境	開発の目標 開発の重点施策 開発数値目標 開発予算の動向 投資計画 補助金動向 税制動向 料金動向	土地改革動向 作付け規制 流通規制 貿易規制 雇用規制 投資規制 租税制度 政治安定度	農業研究 マーケティング 農業金融	公的研究活動 私的研究活動 輸送 販売 貯蔵 市場情報 加工 農業銀行 高利貸し 貧農村業者
社会文化環境	価値観 宗教 カースト制度	人種構成 教育水準 治安状況		
人口統計学的環境	人口増減 出生率増減	年齢分布 家族規模		
自然環境	環境規制 水質汚染	地下水賦存状況 大気汚染		

### (3) 計画策定における留意点

計画策定段階では、以下の二点に留意することが肝要である。即ち、計画の策定には、従来からの「ブループリント的アプローチ」よりも「プロセスアプローチ」を重視すべきである。

#### 1) 計画の柔軟性

従来の開発調査では、インフラ整備開発を基幹とした開発計画の性格もあって、2,3の技術的代替案の結果から、即、設計図面を描く方式で計画構想を固めてしまっていた。しかし、開発の対象となる社会経済的背景は、その発展の速度こそ違おうが年々変化するものであり、従って、背景の変化に伴って必然的に開発のニーズも大きく変化するのが実情である。他方、こうした開発に対する援助は、その公的手続きに長時間を必要とする。事実、実際に開発に着手可能となった時には、既に、当初の計画は、必ずしも実情に沿えないものとなっているケースが多く発生している。これらの場合には、計画の見直し調査が行なわれるが、実質的には、変化した実情に対し新規の計画を策定し直す必要に迫られ、再度、大きな経費を支出する無駄の原因となっている。

発展途上国における開発調査の多くの場合、計画の策定に十分な情報・資料が乏しく、確実な将来予測を行うことは極めて困難である。従って、こうした調査の背景に立って、将来に亘る詳細な計画を構想し、設計するブループリント的アプローチは、前述のとおり、多様化し、かつ、変化の大きい開発ニーズへの対応が要求されている今後の開発調査手法として馴染み難いものである。従って、変化する開発環境に対応し、適正に開発案件を開発化に移して行くには、詳細な計画図面を提示する前に、実施機関や裨益住民に、将来起こり得る問題に対する解決能力をつけさせることを重視する「プロセスアプローチ」も併せて考えておく必要がある。この場合には、「制度面の整備をする長期的な目的」と「財やサービスを提供する短期的な目的」の組み合わせが必要であり、相互の関連を適正に維持できる柔軟な開発の計画指針が必要である。短期的な便益は、初期の信頼関係の形成期間において受益者の開発参加を促す効果として評価できる。

#### 2) 計画の単純性

開発の成果が面悪しくない事例には、計画が複雑であったり、互いに関連の少ない多くの個別開発を一つの資金供給パッケージに詰め込んでいたケースが多い。これら複雑な計画を実行するには、複雑な調整を必要とし、これには「社会的な構造変化」や「受益者の行動様式の変化」に掛かる情報が必要となるが、従来この点は、計画

策定の中で十分に考慮されていないことが多かった。実用上の理由から、あるいは相乗効果便益を得るため、幾つかの個別開発を同時に実施することが必要な場合もある。このような統合型開発を進めるには、より細心の注意とクリテカルパス方式の解析と同様なネットワーク手法を用い、クリテカルな時点を事前に把握し、より現実的な計画を立てる必要がある。

### 5.2.3 社会調査と計画策定における社会配慮

従来の開発調査は、インフラ整備主体であったためハードの技術分野を中心に進められてきたが、その結果が、「受益者不在」の開発となり、持続性の低い開発となっていた。今後の開発には、既に述べたとおり「ベーシックヒューマンニーズの充足」が基調となり、開発地域住民（受益者）の積極的な「住民の開発参加」が推奨されている。従って、今後の開発調査では、開発が「如何なる効果を受益者に齎し」、また、「如何なる影響を与えるか」の予測を適正に行う必要が生じている。この意味で、開発調査における「社会環境関連の調査」と「社会的要素の分析・評価」は、極めて重要かつ不可欠な事項となてきている。

開発調査における社会調査と社会的要素の分析・評価は、要請された開発案件が、開発対象地域に在って如何様な影響を受益者（またはコミュニティ）に及ぼし、その後のプロジェクトが如何に効果的に実施され得るかを見極める目的をもつ。これら調査と分析・評価は、大きく区分して次の四つのステップを踏んで行うのが一般的である。

- 第1ステップ： 構想された開発に関係する受益者／コミュニティを確認し、その人口、社会、文化的特徴を把握する。
- 第2ステップ： 夫々対象となる受益者／コミュニティがどのような生産資源（土地、金融、技術など）や社会サービス（教育、医療保健など）を活用することができるか（アクセスとコントロール）その能力の分析・評価を行う。
- 第3ステップ： 以上の状況に係る分析・評価を踏まえ、計画する開発が如何様に受益者／コミュニティの生活向上と社会経済的自立に貢献できるかを把握する<sup>11)</sup>
- 第4ステップ： 提案する開発計画が、受益者／コミュニティによって支持され、同時に開発を支持する受益者／コミュニティが開発の運営・維持管理等に係る負担に耐え得るか否か（受益者／コミュニティの受容能力にみあう開発の必要性）を確認する。

<sup>11)</sup> Social impact assessment (SIA) と呼ばれる分析は、当初は、如何なる社会集団に対し如何なる影響を齎すかを主眼としていたが、今では本文にあるようにより広い考察を行うように改まってきている。

国際援助機関では、以上の考え方と社会調査への取り組み方に基づき、社会調査、分析・評価のガイドラインを準備してきた。因に、USAIDおよび世銀のガイドラインの骨子となっている事項を以下の付表5-8に紹介する。

付表5-8 (1/2) 社会分析のガイドラインの例

USAID	
①	プロジェクトは受益者／コミュニティの生活の様式と調和したものでなければならず、両者の間の乖離をできる限り少なくするように努力すること。
②	プロジェクトの効果は当初予定されている受益者／コミュニティの範囲を越えてより多くの裨益者に利益をもたらす可能性のあること。
③	プロジェクトは貧困の軽減と社会的公正の実現に寄与すること。

付表5-8 (2/2) 社会分析のガイドラインの例

世界銀行	
①	プロジェクトが対象とする人々の社会・文化的また人口の特徴を充分考慮すること。
②	プロジェクトは生産活動の社会組織にも充分注意すること。
③	プロジェクトは文化的に受け入れられるものであること。
④	対象住民のコミットメント、参加の方法、プロジェクト効果の波及、効果の持続性、長期的な様々な影響、などを充分考慮したプロジェクト実施の社会的戦略がたてられていること。
⑤	少数民族、住民移転の対象者などにはプロジェクトは特に注意を払うこと。
出典：	Joseph Valadez and Michael Bamberger ed. <u>Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers</u> . World Bank, 1994, 45ページ。

### (1) 社会分析で調査すべき事項

開発調査における社会調査と分析・評価の内容は、概ね以下のとおりである。

- ① プロジェクトの便益を受けるグループの把握
- ② グループのニーズ\*把握
- ③ グループの具体的改善計画要望の把握
- ④ グループの受容能力の評価
- ⑤ 関連するジェンダー問題の検討
- ⑥ 弱者グループへのネガティブな影響とその解決手段の検討

以上の社会調査および分析で留意すべき諸点は、次のとおりである。

## 1) コミュニティグループの把握

発展途上国の地域社会は、「共同体」として恰も一つの同質的な社会集団として捉えられているケースが多い。しかしながら、実質的には様々なコミュニティから成り立っており、開発プロジェクトの実施方法によっては、これらコミュニティ間に対立を引き起こし得る要因が数多く内在しているのが実情である。従って、開発調査を進める場合には、特に、この点に留意する必要がある。コミュニティの代表的な例は、以下に要約するとおり概ね六つの類型に区分できる。この意味で地域社会は、決して同質的かつ単純な構造でないことが理解できるであろう。

- ① 土地を含む資源・資産の所有の差による「地主と小作のグループ」、「農村工業の工場経営者と労働者」等、
- ② 職業集団による農民集団、中小企業団体、
- ③ ジェンダーの差による男性の組織と女性の組織、
- ④ 民族的違いから成り立つエスニック集団、
- ⑤ 宗教的区分によるキリスト教徒、イスラム教徒、仏教徒等、
- ⑥ 年齢層の違いに基づく高齢者層、中年層、若年層。

## 2) 受益者／コミュニティグループの特定

- ① 開発が影響を与える裨益住民全体の把握
- ② 異なる、ニーズ、開発要求、受容能力、を有するサブグループの特定（例えば、大、中、小規模地主；小作；土地無し労働者；漁師；商人；農村企業家；工場労働者等）
- ③ 上記サブグループの社会経済的プロファイルの作成（人口、ニーズ、開発要求、受容能力、性による相違、職業、財産、所得、教育程度、識字率、家族数、家族サイズ、文化、宗教、民族等）

## 3) 利益を受けるべきサブグループのニーズ把握

農業開発による食糧確保と所得向上の便益を受けるべきサブグループのニーズ（雇用創出、生産増加、生産多様化、付加価値増加、持続可能な生産、輸送、農産物貯蔵・加工等）を受益者サブグループと討議し検証する。

## 4) 受益サブグループの開発受容の把握

- ① サブグループが、開発で創り出される「財やサービス（灌漑水、改良品種、普及サービス、農業融資、肥料農薬、生産組織）」の利用に対し運営維持管理費等の負担を受け入れるか否か、また導入される農業生産システム（生産に係る

技術や資源利用のルール、例えば計画的作付体系等)を採用または合意する意志と能力があるか評価する。

- ② コミュニティーが既に行っている改善努力を調査するとともに、その成果を調べる。
- ③ 開発が提案する変化がどのようなものか推定し、また、これによって受益者の生産システム(労働時間、集約度、エネルギー消費、土地の持続的利用可能性、水/森林資源、機械稼働、肥料農業使用、種子使用)がどのように影響を受けるか調査する。生産物の加工とマーケティングへの影響も調査の対象となる。

## (2) 社会的要素の分析・評価

### 1) 各グループのプロジェクトへの反応の予測

上記のコミュニティーから構成される発展途上国の農村社会においては、例えば、灌漑農業を普及させるプロジェクトを計画する場合でも、必ずしも同じ利害関係を持つとは考えられない様々なコミュニティーの反応を予想し、その対策を立てる必要がある。具体的には、以下のとおりとなる。

- ① 「農民」と「農産物の買付けをする中間業者」という二つの集団は、夫々プロジェクトに異なった立場から関わりを持つ
- ② 「農民」と一口に云っても「土地所有者」と「小作人」では、灌漑から受ける利益も同一でないことがあり得る。

灌漑の規模、計画されている水路の配置の場所、灌漑後に作付けされる農産物の種類などの要因によっても夫々のプロジェクトへの反応は違うこともあり得る。その反応の違いは、例えば、「地主」と「小作人」とでは、経済的に資産保有の度合いも、社会サービスを受けられる機会も異なり、「持てる者」にはプロジェクトは有利であるが、「持たざる者」には不利であるという状況を生む可能性があるに他ならない。同様に、「買付け業者」には、例えば、商業銀行から融資を受ける機会もあろうが、「農民、特に小作人」がそのような機会を持つことは、通常、途上国では非常に限られている。もし、以上の状況が実在するならば、灌漑プロジェクトを実施しても、「小作人」は、あまり大きな利益を得ず、それ以上に増加すると予測される農産物の売上利益の多くは、銀行から融資を受けて開発を拡大し得る能力を持つ「地主や買付け業者」の懐へ入る等の開発便益の偏りが危惧される。これでは、「地主や買付け業者」の生活や社会経済的立場の向上には役だっても、「小作人」の生活や社会経済的地位は然程に改善されない。

以上のように、もし、プロジェクトの開発提案内容が、「特定の集団のみに利益を

齎し」、「他の集団には便益を齎さない」と判断されるような場合には、当然ながら対象地域関係者全体のプロジェクトへの協力は望み難い。このような状況下で開発を実施に移しても、「不利益を被る受益者」、もしくは「十分に利益を享受できないと考えられる受益者」は、その不満からプロジェクトの実施に当たり妨害したり、プロジェクトの進行に協力的でない態度をとる等の可能性が高くなり、プロジェクトの成功が期待できない状況を招く結果となる。従って、プロジェクトから異なった影響を受ける様々なコミュニティ間のプロジェクトへの意見調整は、可能な限り早くから図る必要がある。この意味においても、社会分析は、開発調査における総合的分析・評価の一つの主要な要素として不可欠であることが理解できる。また、社会分析・評価の結果は、財政分析など他の評価の結果と併せて、プロジェクトの計画の一貫性や効果の持続性を総合的に判断するための資料としても極めて重要となる。

## 2) 受益サブグループの受容能力評価

- ① 開発により既存の社会慣習や農業生産構造が大きく改変するか否か（遊牧の牧畜生活や焼畑農業から集約的な定住農業システムへの変化等）を確認する。また、過去の事例の中でそのような変化に対し、類似のコミュニティが対応して成功したか否かを確認する。既存のシステムに基づいた危険の少ない代替案があるか否か検討することも必要である。
- ② 協議を通じて、開発で予期される変化に対するサブグループの理解や態度を推定する。それらグループに対し、変化の程度、開発によるコスト増加、利益、危険、義務を十分理解するような情報が与えられたか否か確認する。新しい技術を普及するため、読み書きできる人、できない人両方のために、トレーニングおよび適正なメディアによる情報伝達の最適メカニズムを決定する。
- ③ 提案された作物と生産技術および市場需要予測が、農家の投資を正当化するほど十分確実性があるか否か確認する。
- ④ 農民組織等、地方の組織が存在するか否か確認する。組織が異なったサブグループを適切に代表しているか、組織の強さと管理能力、財務記録、農業・農村開発のサービスをサポートできるか否かを評価する。
- ⑤ 宗教指導者が開発を支持するか否か確認する。支持が明らかでなければその理由と、支持を得られないことによる影響を分析・評価する。
- ⑥ 開発の受容を制限する可能性の社会文化的な信念と習慣（ある作物の儀式的な意味のために作物体系の変化に抵抗、親族による土地所有と責任、相互扶助の伝統にふれる個人ベースの信用システムへの抵抗）を評価する。
- ⑦ 融資が含まれる場合コミュニティ内でそれを利用した人々の割合と返済率を

評価する。

### 3) ジェンダー分析

- ① 農業生産システム、家計の食糧確保、家計または小規模農産加工とマーケティング、農外雇用、異なるサブグループ内のコミュニティワーク等において、男女の役割と分業の状況の評価する。開発が如何様にこれら役割を改変するかについても推測する必要がある。
- ② 男女両性間の資源やサービス（信用、機材、土地、水、森林資源、訓練機会等）に対する相対的なアクセスの状況の評価する。
- ③ 資源やサービスへのアクセスを得る上で女性が直面する制約条件（時間、金銭、識字、財所有権、文化宗教的制約等）を分析し、特定することも重要である。
- ④ 適用する技術等については、その対象が女性か男性を特定した場合、または両性双方の場合等を想定して調査する。コミュニティに伝える開発関連情報の伝達メカニズムを意志決定の視点から評価することも必要である。

### 4) 潜在的なマイナス効果

- ① 開発によって起こり得る被害（住民移転、借地権の喪失、所得喪失、先祖伝来の土地や墓の喪失等）を被る可能性のあるグループを特定する。
- ② 各弱者グループの社会文化的プロファイを作り、開発インパクトを質・量双方からの側面で捉え、可能な限り計量化して評価する。
- ③ マイナスの影響を受ける可能性のあるグループに対し、影響の回避や緩和、保障等のオプションを検討する。
- ④ できるだけ早く、また、可能な限り多くの開発情報をこれらコミュニティに与え、対話を通じて得られた結論を計画に反映出来るよう図る。

### 5) 貧困層と女性への配慮

社会分析においては、様々なコミュニティの中でも、特に、社会的に弱い立場にあることの多い「貧困層」と「女性」夫々の立場への配慮が、特に、プロジェクトの計画段階において重要である。即ち、異なった社会集団へのプロジェクトの影響を予測する際に、貧困層が如何なる利益を受けるか、また、如何様な負担をしなければならいか、それらの利益と負担の度合いが他の社会階層と比べて、特に異なっているかどうかを適正に把握する努力が必要である。特別な生産資源を持たず、社会サービスの機会も限られている貧困層の場合には、特に耐えられる負担のレベルが低いため、プロジェクトが想定している実施方法が、その負担内であるか、または、行政・施策の中で特別な負担軽減措置が期待できるか否か等を明確に確認することが



必要である。

同様の意味において、男性とは異なり、多くの負担を担っている反面、利益を受ける機会の少ない「女性」の状況を正確に把握することが肝要である。このような女性に対するプロジェクトの影響は、特に慎重に検討することを忘れられてはならない。この点についての調査手法には、前述の「ジェンダー分析」が適用できる。なお、近年このジェンダーの分析手法については、貧困層を構成する一つの大きな社会集団が「女性」であり、また、同種の手法を一般貧困層におけるプロジェクトの影響評価分析にも用いるため「社会・ジェンダー分析」と呼ばれることも多い。<sup>出</sup>

### (3) 社会分析結果の計画策定への反映

前の節で述べた社会分析の結果を計画策定に反映するには、次の事項が含まれていることが必要である。

- ① 受益者特定の必要性の有無と必要な場合の特定方法（ターゲティング）
- ② 住民参加型開発を進める為の具体的手順（住民参加型開発プロセス）
- ③ 受益者の受容能力と釣り合う受益発生・受容メカニズムの策定（デリバリーメカニズム）
- ④ プロジェクトの便益のモニタリングと評価のフレームワーク

以上に対処する具体的な手法としてアジア開発銀行が推奨している方法を参照すると次のとおりである。

#### 1) ターゲティング

- ① 開発のターゲットグループではないのに、開発によるサービスを利用したがる者や集団がいるか否か確認する。
- ② 上記集団の者が他の集団のためのサービスを侵害して利用する可能性、方法、機会等を特定し、実際そのような問題が起きえるか否かを検討する。
- ③ 以上の分析によって、開発のターゲットグループでないのにそのサービスを利用できる可能性があるとは判断される場合には、サービスが確かにターゲットグループに供与できるようなターゲティングとモニタリングメカニズムを提案する。

<sup>出</sup> 社会ジェンダー分析は、当初、カナダ国際開発庁（CIDA）の開発した固有な手法とされていたが、現在では、本文に述べた「社会・ジェンダー分析」としてより一般化している。ジェンダー分析に関しては、「WID配慮における社会・ジェンダー分析手法調査報告書（平成5年12月、国際協力事業団）」を参照可能である。

## 2) 住民参加型開発のプロセス

開発プロジェクトにおける「住民の参加」に係る調査手法等については、後の(4)項で既述するが、ここでは、社会分析結果を計画策定に反映させる重要な一事項として既述する。

住民の開発参加は、プロジェクトの影響を受ける住民が変革を自ら始めることであり、単に外部から持ち込まれた変革を受け入れたり、反対したりするものではない。これは、地域住民がプロジェクトの目標を認識し、権限を与えられ、実質的意思決定に関与することである。これには、地域指導者の意向、関心を聞き、それを開発に反映する必要がある。プロジェクト実施段階での参加は、変革への円滑な適応、コミュニティが自らの組織を通じて、投資された施設の維持管理責任を持つことに繋がる。完全な住民参加とは、白紙の状態からスタートするのであって、受益者が承認すべき幾つかの提案に縛られることではない。従って、完全な受益者参加型開発には、「ブループリント的アプローチ」は馴染まず、「プロセスアプローチ」である必要がある。即ち、受益者の参加は、フェーズ分けし、開発途中で変更が比較的容易にできるような開発計画がより有効である（付属資料-2に掲載した世銀によるネパールのスンスリモラン灌漑開発は、正にこの手法を適用して開発を進めている好例である）。また、障害を乗り越え、合意を形成するために強力なリーダーシップが求められる。開発調査の開始に当たり開催するセミナーも、住民参加型開発を推進する手段の一つとして重要である。これは、住民がプロジェクトを知るに有効である。また、全ての関係者にプロジェクトを紹介するパンフレット等を配付すれば、開発構想や内容を見直す機会にもなり、また、全ての関係者がプロジェクトの目的、計画、経過を熟知できたか否かを確認する機会にもなる。更に、この方法は、プロジェクトに従事するスタッフとプロジェクトの成功に重要な役割を果たす地域住民にコミットメントを自覚させる意味でも効果的である。開発調査の開始時のセミナーは、各セクターで最近10年ほどの間にだんだんと用いられることが多くなってきた。

なお、具体的な住民参加型開発のプロセスとしては、以下のものが考えられる。

- ① ターゲットグループと実施機関の対話を促進し、ターゲットが計画策定に対して意味のあるインプットを与えるようにする。  
例： 適切な農業技術やサブプロジェクトの場所の選定、必要な普及サービスの特定や灌漑サブプロジェクトの水路設計を特定し承認すること等）。
- ② 計画、建設、運営のプロセスにターゲットグループが参加するメカニズムを策定する。  
例： 政府とコミュニティの協議、ターゲットグループ指向アプローチに関する普及スタッ

フの啓蒙、ローカルリーダーの役割の強化、異なる言語及び異なる識字レベルの人々のためのフォーラムおよび伝統的な情報チャネルの発掘、適用試験の試み、開発効果のモニタリングにおいての農民との共同作業、異なったグループのニーズを満たすため新しいターゲットグループの組織形成または既存組織の強化、管理・財務・技術におけるローカルグループのためのトレーニング等)

### 3) デリバリーメカニズム

- ① ターゲットグループのサービス利用能力と釣り合うような実施機関の財とサービスの供与能力を評価する。貧困軽減と参加型アプローチ推進に必要な、リーダーシップ、権限、コミットメントの強化策を計画する。
- ② 便益の貧困層への流れを妨げるような政治的制約や抑圧の有無、大きさを評価する。
- ③ 効果的な開発実施を妨げる可能性のある政策（農業補助削減、農業商取引の制約、農村金融引き締め政策、新規の農地造成、環境規制等）を確認する。適切な改善案を作成し、これをもって関係機関と政策変更につき政策対話を行い、施策変更の可能性につき評価する。
- ④ 実施機関スタッフのトレーニングニーズを評価する。訓練計画は、スタッフの水準やプライオリティに応じて、ターゲットグループに焦点を当てたアプローチ、NGO・民間セクター・ローカルグループとの共同作業、に関して作成する。
- ⑤ NGOがこれらグループとの媒介役として支援することが必要かを評価し、NGOが実行できる役割を探しだし、NGOや他の媒介を選定する基準を設定する。

### 4) 便益のモニタリングと評価

有効なM&E（モニタリングと評価）システムが確立されていないという大きな欠陥は、政府や担当機関が開発に対し意欲的でないか、M&Eの意義を十分に理解していないことに起因することを示す。前向きでない国には、M&Eを強要しないように注意を払うべきである。M&Eのキーポイントは、次のとおりである。

- ① 開発の各コンポーネントのアウトプット、目的、ゴールの達成度の指標を設定する。
- ② 既存のマネージメント・インフォメーション・システムを評価する場合、サービスがターゲットグループに供与されているか、農業融資コンポーネントがある場合、それがうまく返済されているか、受益者が便益を受けているか、推薦された改善点が行われているか等に関して評価し、また、実施機関の情報管理を支援するのが適当か決める。

- ③ 特定されたターゲットグループに、便益がもたらされ、配分されているかをモニターして評価する指標を設定する。更に、もっと効果的にターゲットグループのニーズに合うように実施中に調整する項目を指定する。
- ④ モニタリングは、頻繁に行うようにすべきである。また、評価結果を公表し、実施管理の改善や問題の発見に役立たせるべきである。
- ⑤ 評価は定期的に行うべきである。また、特定の課題（例えば技術の採用）に注意し、問題解決とプロジェクトの効果評価に使われるように計画されるべきである。
- ⑥ データ収集は最小限とし、目的に合致するものでなければならない。有効なM&Eには、確実な「ベースライン」と「合意された明確な達成指標」が不可欠である。

#### 5.2.4 住民参加型開発に係る調査

住民参加型開発のプロセスについては、既に前の(3)項で述べた。従って、ここでは、住民参加型開発へのアプローチとこれに係る調査手法の検討の一つとして開発調査が対象とする地域の広がりをも一つの基準として、望まれるべき社会配慮を考察した。

住民参加型開発の基礎となる受益者並びに受益対象コミュニティの把握は、その地域の住民との対話によって始まる。言い換えれば、開発調査において「どのような人々と接触する必要があるか」が、即ち、「どのような社会集団に開発への参加を促すか」につながってくる。

##### (1) 計画対象地域の規模の違いによる住民参加型開発のアプローチ

同じ住民参加型開発と言う用語が用いられたとしても、次の付表5-9に示したとおり、その意味する内容は、開発の規模、開発の種類および対象地域の範囲によって異なる。例えば、全国的な流通システムの開発や資源保全のマスタープラン調査等では、途上国全体や広大な地域を調査対象となる。

付表5-9 ニーズのアセスメント

流通システムの場合、流通システムに様々な関与し、かつ、様々な異なる利害関係を有する「社会集団」、即ち、経済界の代表者、農産物生産者、輸送業者、マーケットの運営者、マーケットの利用者、更には、より一般の市民等を含めて対象を幅広く捉え、各々の立場からの意見をできる限り聞くことが望まれる。即ち、情報が限られた状態での計画策定では、これら社会集団の中の特定の集団にのみ利益を生ん

調査の規模	参加者層	参加者との対話の手法
大規模開発調査 例：全国流通システム整備	中央政府関係者 関係する地方政府代表者 全国的組織の各種代表者 商工会議所 経済団体 業界組織（運送業など） 全国的規模のNGO	公聴会 各種面接 セミナー開催 PCM
中規模開発調査 例：地域総合開発	中央政府関係者 地方政府代表者 その地域の商工会議所 その地域での主要産業団体 その地域のNGO 幾つかの村落に住む住民	各種面接 セミナー開催 PCM 簡易社会調査手法
小規模開発調査 例：モデル農村開発	中央政府関係者 地方政府代表者 その農村の商工会議所会員 その農村での主要産業従事者 その農村のNGO 住民自身	面接調査 (structured interview) 簡易社会調査手法

だり、特定の集団のみに負担を強いる等の不公平が発現する危惧が生じ、バランスのとれた持続的な開発は期待できない。従って、これら社会集団の意見を個別に聞くなり、また公聴会のような会合を開催する等、途上国の実情に合わせた工夫が必要である。

## (2) 住民参加型開発のための調査手法

以上のアプローチ以外にも、途上国の住民自身がマスタープランやフィージビリティ調査の過程において開発計画の策定に参加できる機会を創り出すことは可能である。近年では、各種の住民参加型の「簡易社会調査手法（Rapid Appraisal Methods）」が考案されている。事実、JICAの平成6年度実施に係るスリランカ南部地域総合開発調査においては、現地NGOをアドバイザーとするグループの指導のもとに、幾つかの現地NGOと共同して簡易社会調査手法の内、Participatory Rural Appraisal（以下の注釈1参照）を用いて、①「地域住民のニーズの把握」、②「マスタープランのシナリオへのコメントの受領」、③「提案されている主要プロジェクトへの反応を引き出し」のプロセスを踏んでマスタープランの修正を行っている。この取り組みは、①「JICAの積極的支援」を受け、②「社会開発を担当する小チームを調査団の中に設

置」し、③「総括責任者が住民参加型アプローチをコミットしている」等の背景をもって可能となっている。

#### 注釈-1：簡易社会調査 (Rapid Appraisal)

簡易社会調査は、Rapid Rural Appraisal と従来よばれたものである。社会分析を実施する際に、対象となる地域の社会集団の把握や、その地域の経済・社会活動を考察する手法である。調査の考え方は、人類学的視点を有するが、例えば文化人類学の研究者がフィールドワークとして何年もかけて現地に住み込むよりも時間をかけずに、正確な情報を収集することができるため、「簡易」または「迅速」の名称でよばれる。Ruralとあるが、この手法は、例えば都市のスラムのコミュニティー分析にも適する。この簡易社会調査手法も、今までの調査者による聞き取り (structured interview) から住民が主体となって分析を行う参加型手法 (participatory rural appraisal) へと変容しつつある。その際、識字率の低い住民でも分析が行えるように、グラフや地図の作成などの図表化という手段を用いる。これによって小規模農村開発のように、広域範囲を対象としない開発プロジェクトには、各種の有用な情報が集まり、サンプル調査の正確さに劣らないとされている。今後の課題は、これを広域マスタープランのような調査にもより使いやすいうように応用することである。

参考文献：

Robert Chambersによる三論文、“Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal” World Development, Vol.22, No.7；“Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience” World Development, Vol.22, No.9；“Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm” World Development, Vol.22, No.10がこの手法の発展を説明している。手法の実施のマニュアルの一例は、Jules N. Pretty, Irene Guijt, John Thompson, and Ian Scoones, A Trainers Guide for Participatory Learning Action, IIED Londonである。日本語での説明は、アユス「NGOプロジェクト評価手法研究会」編、『小規模社会開発プロジェクト評価』（国際開発ジャーナル社、1995）17から21ページ。

### (3) 特定地域に限定された農村開発における住民参加型開発のための調査手法

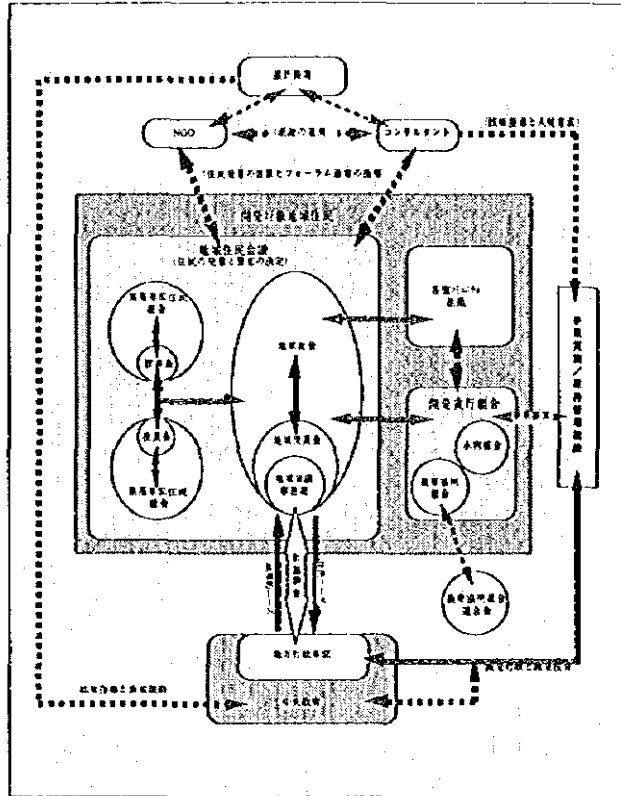
更に、開発調査でも、その内容が特定の地域に限定された農村開発調査の場合は、その対象地域の住民から直接意見を聞くことが参加の内容となる。これは従来よりNGOなどが主体となって取り組んできた小規模開発プロジェクトでの参加型アプローチに近い。パキスタンのAKRSPの事例は、比較的これに近いものである。AKRSPでは、当初、ソーシャル・オーガナイザーを地域の村落に派遣し、時間をかけて住民との接触を繰り返し、そのなかで、住民の様々なニーズとそこに存在する社会集団とその利害関係を把握し、その上でどのような開発活動が有効かを判断している。以上のように参加の内容は、開発調査の目的により異なってくるが、それは「マクロ調査であるから住民参加型開発には不適切である」ことを意味するものではない。今必要なのは、スリランカの開発調査の例にあるように、現在、既に開発されている手法を実際に如何に効果的に適応するかの工夫にある。

### (4) 開発に係る合意形成（住民との対話は「よき統治」実現への始まり）

次の付図5-6は、住民参加型開発の推進に係る「行政機関」と「地域住民」の開発計

画のに対する「合意」から開発事業に実施、更に住民が組織的に開発事業の運営維持管理に参加するパターンとして一つの概念的事例を示したものである。

付図5-6 住民参加型開発の合理的運営形式のパターン



ここでは、計画対象地域の住民が、政府の政策的開発ニーズの提示に対し、集落単位のフォーラム、地域のフォーラムと段階的に意見の調整を図り、住民側の開発ニーズを取り纏め、政府側と住民側双方の意見交換（対話／会議）を通じて計画構想の調整を進める。また、調整の成った事業構想に対し、地域住民が開発実行組合を組織し、受益者としての責任／義務を定款の上で明確にし、開発事業への積極的参加の体制を整える図式となっている。しかし、一般に、発展途上国においては、行政機能が未整備な状況にあり、従って、開発を管理担当する地方行政機関側には

多くの課題が残されており、また、住民側についても、必ずしも付図5-5に示した図式で住民独自の行動をとる能力があるとは言えない状況にある。このような状況に立って、調査団（コンサルタント）やNGOは、住民との対話を重ねれば重ねるほど、住民からその声の代弁者となることを期待され、他方、行政機関からは住民の言いなりにならないよう、行政側の現状を説明する代弁者となることを期待される。こうした板挟みの立場は、逆に言えば、調査団（コンサルタント）やNGOと援助機関の大きな役割の一つが、この両者の間のコミュニケーションの円滑さを図り、信頼関係を創ること如何に重要であるかが理解できる。また、この信頼関係の創設こそが、「よき統治を実現するため」、更には、「援助効果の持続性を確保する」ための必要不可欠事項であると言える。それ故、開発調査の機会を捉えて、行政、住民、援助機関の三者が互いの意見を理解し、やがては、相互に合意できる開発シナリオに至ることが望まれる。住民参加型開発は、手間が掛かるからという理由で避けるのではなく合意形成に至る過程として積極的に取り組まれるべきである。

## 5.2.5 組織・制度調査と計画策定への反映

### (1) 組織論

これまでの開発援助論においては、発展途上国の組織創りが重要とされてきた。この研究は、現在、開発事業を進める上で最も重要なことのひとつではあるが、他方では、まだ試行錯誤の領域を必ずしもでていない状況にあることも確かである。同じ「組織」という表現をとっても、意味する内容が開発調査毎にかなり異なる。この状況は、丁度、調査地域の規模毎に住民参加といっても「参加者」が夫々異なるのと同様である。従って、開発調査における実施組織や住民組織を検討する場合には、個々に調査対象地区の状況を区別して、最も受け入れやすい形式のものを議論するのが望ましい。

#### 1) 中央政府の組織化

先ず、開発シナリオの実現に関わることの多い中央政府組織の場合、途上国の官僚機構のなかで、該当する組織が如何にすればその機能をより効果的・効率的に発揮するかが中心的課題となる。従来、この組織の研究は、政治学や経営学の中で行なわれ、この研究結果から権威の背景にある様々な資源の配分方法、情報の伝達、などの重要性が指摘されていた。ところが、経験より明らかなことは、明文化された政策は、必ずしも実施されることなく、かつ、組織としての機能を果たしえない状況が途上国に限らず先進国においても起こることとなる。その為、規定の政策の実施を阻む「組織文化」のあり方への着目が高まり、社会人類学の分野からのアプローチが始まった。この意味では、多くの学問領域からの貢献の集大成がようやく開始されたといつてよい。

#### 2) 農村社会の組織化

また、農村社会における「農民の組織化」を意味する場合には、官僚機構とは状況は異なるが、違った意味での権威や影響力の把握が重要となる。先に述べた社会分析は、如何なる社会集団がどのような資源を持っているかを示すものである。これによって、例えば「誰が」土地や労働力等の資源を保有しているかが判明し、それによって農村社会での「有力者」がどのような決定にあたるかがかなり解明される。しかし、そのことによって「では、農民をどのように組織化すれば開発の実施に効果的・効率的か」が自動的に判明するわけではない。しばしば指摘されるように、その社会の慣習や規律などが人々の行動を規制している場合も少なくなく、社会人類学が得意とするこのような慣習の把握を如何に体系化し、開発に応用するかについては、事例研究の積み重ねを通して、更なる模索が続けられている点を紹介して



おきた。

## (2) 組織分析

### 1) 組織分析の重要性と意義

組織分析と評価は、開発調査の中で、近年、特に開発事業の運営維持管理体制の確立を前提として重要性を増しつつある。なぜならば、開発プロジェクトがその効果を持続するためには、援助機関が支援を停止した後も、途上国自身によってそれまでの活動が継続的に行われる必然性にあり、継続的活動を保証する一つの重要な要素がその活動母体の「組織」である以上、組織分析・評価を開発マネジメントの中に組み込むことが必要不可欠な課題となるためである。特にこの重要性は、開発援助が経済開発より社会開発を相対的により重視している1990年代においては、ことさら無視し得なくなってきた点にある。即ち、社会開発とは、基本的に途上国住民の能力構築（capacity building）のプロセスであり、それは途上国社会の様々なレベルにおける組織化を意味するからである。

住民参加型開発を論じる場合、住民が一人一人個別に開発過程に参加するよりは、有意義なプロジェクトの推進という共通の目的に向かって、住民が結集し、共同で努力する方が様々な意味ではるかに望ましいであろう。住民が共同で作業するためには、住民自らの組織化が必要であり、効率的に運営しうる住民組織を創ることが、プロジェクトの効果と効率性を高めることに繋がるからである。

### 3) 開発プロセスの重要性

ここでは、単に開発の目標として定められた「アウトプットを生み出すという結果」よりも「その結果を生み出すに至る過程」が開発の過程として重要である。例えば、現地調査の対象となったパキスタンのMIRADプロジェクトの場合、計画された灌漑面積に比べて実現した灌漑面積は少ない。このアウトプットの比較では、必ずしも満足いく結果が得られない。しかしながら、そのような灌漑面積が広がっていく過程で、農民達が今まで知らなかった灌漑農業という新たな農業の方法を学んだことを考慮すれば、かなり大きな社会変化を成し遂げたと評価することもできる。もしその過程で、例えば農民が水利組合という今まで存在しなかった組織を形成しながら共同で学習し、それによって地域の共同体としてのまとまりが以前よりも強化されたという状況が生み出されるなら、これは組織化という観点ではかなり評価しうる過程である。

#### 4) 分析の要点

以上のように、プロジェクトの計画、実施、事後評価の各段階において、組織分析は極めて重要な役割を担う。なお、組織分析の対象となる項目は、概ね以下のとおり要約できる。

① 如何なる組織が存在するか：

中央政府、地方政府、公社、民間企業、大学、NGO、住民組織、農協などを含む如何なる組織が存在するか、既存の組織（ODAの場合は主に政府組織）を活用し、意図しているプロジェクトが実施しうるかを検討する。もしも新たな組織をプロジェクト実施のために設立する場合には、以下の各項に述べるとおり制度上の問題、要員の技術的能力、財政的背景等、十分な配慮が必要である。

② プロジェクトのカウンターパートの選定の適正さ：

当該プロジェクトの目的と性格から政府のどの機関がカウンターパートとして望ましいか、カウンターパート機関に適正な権限（mandate）は与えられているか、機関内の業務分担は明確か、その機関に組織的情報システムは存在するか、また管理のシステムは適切か、政策決定が政治的介入など各種の外部からの介入によって歪められることはないか等が主要配慮事項である。

③ 職員の配置状況の適切さ：

カウンターパート機関の人材は優秀か、その機関は適切な人材を適所に配置しているか、カウンターパート機関の職員が頻繁に転職・辞任したりしていないか、定着率は比較的高いか、人材育成のために研修の機会などを設けているか等がプロジェクトの過程において技術移転を行うに足る安定性を持っているか否かを判断する意味も含めて慎重に検討する必要がある。

④ カウンターパート機関の予算は適切か：

予算的裏付けがなければ、実際の行動が起こりにくい途上国の現状において、プロジェクト実施を可能にする予算上の措置が、できればプロジェクトの全期間中取られているかどうかを確認することは極めて重要である。

⑤ カウンターパートを中心とする各組織間の調整は適切か：

各種の異なった活動を同時に実施する傾向が強い近年の農業・農村開発プロジェクトにおいて、既存の組織の枠組みの中で如何に適切な調整が可能か、調整機関となりうる組織は存在するか、その機関の役割は何か、決定された事項は関係各機関で厳守されるか、などに充分注意する。

- ⑥ 草の根レベルの組織化はどの程度か：  
草の根レベルで如何なる組織が存在するか、それらはどのような活動をしているか、プロジェクトは既存の組織を活用しうるか、NGO以外にも民間組織でプロジェクトに協力的な組織はあるか、などが主要検討項目である。
- ⑦ カウンターパートとNGOや住民組織との連絡・調整は適切か：  
草の根レベルで活動するNGOや住民組織との連携は如何にとれるか、その方法はNGOや住民側の信頼を得るに充分か、同時に政府機関にとってその連携方法は現実的か、望ましいか等が検討の対象となる。
- ⑧ 予期せぬ状況の変化によりプロジェクトが軌道修正を迫られる時に、そのような修正を柔軟に行いうるメカニズムが存在するか：  
関係者間の協議のメカニズムは何か、そこでは如何なる決定をなしうるか、一旦下された決定は実施されうるか、人員配置の延長・修正はどの程度可能か、人員を含めプロジェクト活動の変更を可能にする予算修正は過度の時間をかけずになしうるか、などを検討する。

#### 5) 組織分析の効果

以上の項目を注意深く検討することによって、プロジェクトの計画の実施可能性を組織という観点から総合的に判断し得る。更に、このような組織分析は、例えば、「多くのコンポーネントを含み各機関相互の調整が難しい農村総合開発」と「特定の課題のみに集中的に取り組むプロジェクト」のどちらがより望ましいかを比較する上でも便宜である。

#### 6) 分析の対象となる組織

組織強化の必要性およびその内容は、開発調査の対象とする地域規模の広がりによって異なる。住民参加型開発のニーズ・アセスメントで述べた三つの開発調査の事例（付表5-10参照）を用いれば、夫々の調査タイプ別（M/P、F/S等）の参加者こそが能力向上の期待される対象者である。即ち、

- ① 広域範囲を対象とする調査であれば、マクロ政策運営に関わる中央政府や全国規模のさまざまな団体が対象となる。
- ② 地域総合開発のような中規模の地域を調査対象とする開発調査では、その地域の主要な官・民・NGO団体の組織力が強化されなければならない。
- ③ 小規模開発調査では、特定のコミュニティが対象となる。このように、特定の調査対象ごとの組織分析が、以上のような視点からなされなければならない。

### (3) 組織分析、評価結果の計画策定への反映

#### 1) 開発実施組織

発展途上国の農業・農村開発案件の実施段階では、これまで政府の既存の組織から遊離し、多くの外国人スタッフを雇用して独立した運営組織を設置するケースが多く見られた。しかし、これらの場合、プロジェクトが完了すると運営組織が解散され、後には従来の政府機関が殆ど改善されることなく残り、その後の運営を担当するには力不足となってしまうことが多い。近年では、その対案として、既存の政府機関が担当することが多くなってきており、新しいスタッフやコンサルタントを採用したりしている。このような状況下で、既存の政府機関がプロジェクトの実施に関わるようになり、上級レベルで調整委員会を設置することが普通に行われるようになってきている。但し、このような委員会は、定期的に会議が開催されたとしても実質的に機能することは極めて少ない。従って、このような委員会の運営については、独立したモニタリングユニットの設置、タイムリーな資源の流れを推進するための資金調達体制の形成が望ましい。

#### 2) 関連組織の相互協調

政府の行政機関は、本来主管とはならないプロジェクトの実施管理よりも、本来的な業務を優先しがちである。従って、多部門にわたるプロジェクトで、ある機関が主管し、他の政府機関が僅かな役割分担をするケースでは、以上のような協力体制の中で必ずしも実施管理に意欲的になれないがために開発の持続性が阻害されるリスクが実在する。これらリスクの回避に対し、しばしば提案される「調整」が、即ち、解決法であるが、他の方法として、開発の実施管理責任の所在を中央政府の技術部門ではなく、地方の行政組織の中におくことが効果的であると考えられる。開発調査においては、以上に係るコミットメントが現在どのように配慮され、かつ、機能しているかを注意深く確認し、その上に立って提案を起こす必要がある。

#### 3) 施設維持管理

維持管理の調整は、開発事業実施にあたり、前もって行なわれるべき事項である。維持管理の担当機関が実施機関と異なる場合には、計画策定中に関連機関と意見調整し、必要な場合は、建設前に計画の見直しをしておく必要がある。例えば、農村部の道路は、関連機関によって維持管理が行われていない場合が多いが、これは、それらの道路が当該機関の基準に合致していないというのが理由となっており、かかる基準外の道路は、当然、受益者たる地域共同体の責任で管理されるべきものと

して扱われている。したしながら、一般に、地域共同体による維持管理に係る必要労働力の提供や地域ぐるみの合意は、容易に得ることができると楽観的に考える傾向が強いが、実際は、前述のとおり維持管理不在の状況が発現しているように必ずしも容易ではない。従って、地域共同体には、出来る限りプロジェクトの形成、計画、建設の各段階夫々に参加させ、実務を通じて開発事業の本来のあるべき姿を理解させることが肝要である。

#### 4) 農業・農村開発支援諸制度

農業・農村開発事業の運営・維持管理を適正に行うには、受益者の活動を支援する制度的体制を強化拡充する必要がある。この点に関しては、特に、農業技術の試験・研究、農業技術普及および農村金融（信用）等があげられる。

農業技術の試験・研究および普及事業等の支援活動は、受益者の生産活動を活性化するとともに生産技術の質的向上を助け、結果において開発事業の便益効果を大きくする要素として重要である。従って、開発調査においては、既存の技術的支援の達成度を客観的手法を用いてモニタリングし、その結果をレビューする。従来は、改善の課題が残されている諸問題を指摘し課題を提言するにとどめているが、今後は、具体的対策を立案し、当該国政府と協議の上で開発事業のコンポーネントに組み入れる等の行動計画を作成する配慮が必要である。また、現地スタッフの教育・訓練等は、技術的支援のプログラムにおいて具体的目標を持たせスケジュールに組み込んでおく必要がある。

また、農村金融（信用）は、受益者が新しい技術や資材の導入を図る場合、これを支援、促進する手段として効果的であり、この意味でプロジェクトの成功に大きな役割を果たすものと期待される。農民が必要な融資を受けられぬ場合には、プロジェクトにおいてそのための資金を提供する必要がある。農民が確実に農業資材を入手できるように制度面を整備することが、多くの場合、プロジェクトを成功に導く鍵となる。

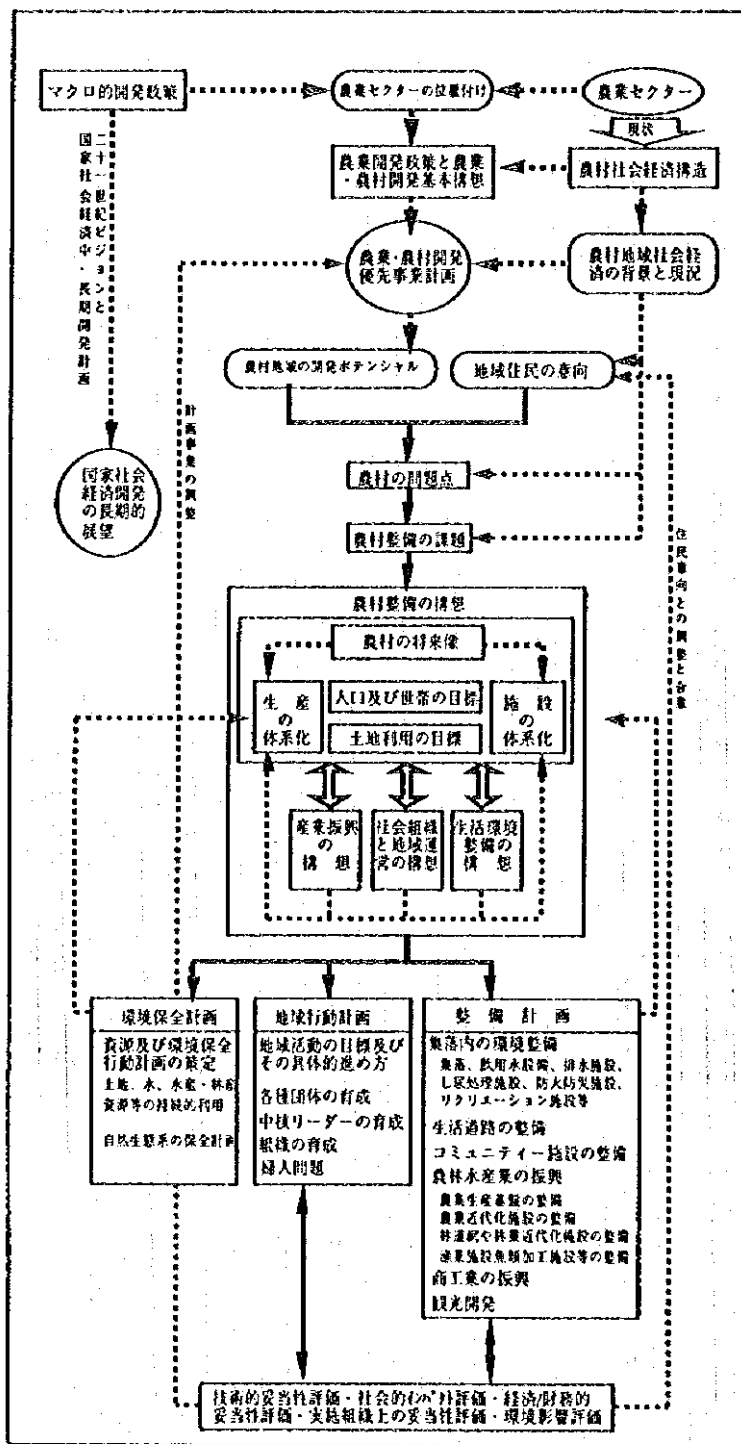
#### 5.2.6 技術調査と計画策定

計画策定には、開発の立地、規模、実施時期、技術等、各々について十分な代替案を検討することが肝要である。なお、計画策定に係る技術的な側面からの検討については、既存の「農業総合開発計画の手引き書」等でも解説されており一般的なアプローチには十分参照できる。但し、今後の農業・農村開発計画に係る開発調査は、既述したとおり、開発事業が住民参加型形式のアプローチが主流となり、必然的に各インフラ施設が受益者の自主的管理に委ねられる度合いが一般的になる。

付図5-7 農業・農村開発計画策定の概念的フロー

従って、開発の基本コンセプトの検討や計画策定のプロセスの段階で受益者の意見を十分反映できる体制をとり、受益者のニーズの確認のみならず受益者の計画への参加を促し、而して受益者の意見を開発事業の計画に反映できる配慮が必要である。また、計画施設の設計には、受益者の管理を容易にし、かつ、財政的負担を軽減する方策を最大限に考慮することも併せて要求されている。加えて、昨今のグローバルイシューの主要項目である資源および環境保全対策は、開発行為を行う場合に最大の配慮が必要となっている。

右の付図5-7は、以上の農業・農村開発計画策定のための概念的作業フローを一参考事例として示したものである。



このフローに窺えるとおおり、今後の開発調査は、従来のハード分野側面からの作業の組み立てに対し、ソフト分野の技術に係る調査・検討が計画策定プロセスの中に多く付加され、これらソフト分野からの諸条件評価の上に立って計画が完結されるもの

である。

#### (1) 計画の立地・規模

開発事業の立地・規模を支配する要因には、農業開発の場合、土壌・土地条件、気象条件、水利条件(表流水、地下水)、消費地との位置関係、政府の政策(投資の地方分散、低開発地域の開発振興、環境保護)、土地所有形態等がある。開発規模は、基本的に国内外における農産物の需要の大きさ、土地・水資源等の賦存資源の多少・広がり、地形・土壌等の制約、実施機関の財政的・人的能力等によって決められる。

従来の開発調査では、以上の開発計画策定の前提となる立地条件と開発規模の決定を、主として賦存する資源量と土地条件、土壌条件、気候的条件等フィジカルな側面からの評価(開発のための土地分級等)をベースに行ってきた。開発ニーズへの対応についても、比較的フィジカルな捉え方が強く、賦存資源の最大利用とこの利用を阻む問題点の解決策を検討する形式が一般的であった。これらは、従来の開発調査が要請案件の内容に対して、その都度、単発的にプロジェクトに対応し、特定された地域を対象として開発計画を検討する形式が取られてきた結果であり、その是非を論ずる必要は勿論ない。但し、このような開発計画へのアプローチの結果として、策定された開発計画が、国家のマクロ政策に対して如何様な位置付けにあり、また、開発のインパクトがどのように発現し開発が持続されるのか等についての説得力が今一つ不足していたことは否めない。従って、今後の開発調査においては、前述のとおりフィジカルな立地条件に加え、社会的、経済的側面や環境影響評価を含めた総合的見地から開発を捉え、多様化する開発のニーズに対処する必要がある。このためには、開発調査要請案件をスポット的に捉えるのではなく、開発対象地域(または地区)を特定せず、これを含む在る程度広い地域を面で捉えて調査を展開し、命題として与えられて開発の課題が「誰に」、「どのように」効果を波及できるかを見極めた上で計画を煮詰めて行くのが理想的である。

添付資料の付表5-10は、以上の理念に基づき作成した農業・農村開発調査の基本となる「地域区分による計画策定手順」の一事例で、「地域特性を捉えた開発地域の選定と区分地域の特性/開発ニーズを反映した開発構想策定の作業体系を概念的に示したものである。また、付表5-11は、ベトナムにおけるドンナイ河流域総合開発計画(M/P)で以上のフォーマットを使い計画の概観を捉えてみた参考事例である。

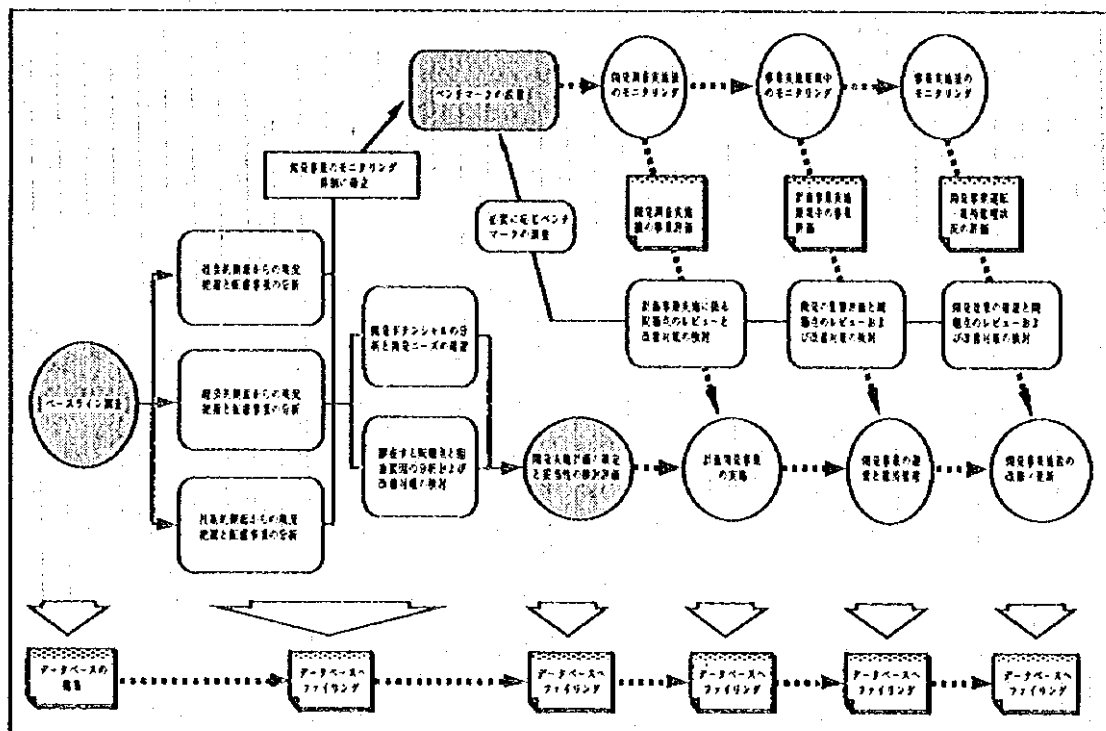
#### (2) ベースライン調査

一般に発展途上国においては、開発計画を策定するに必要な基礎的資料・情報が未整備の場合が多い。従来の農業・農村開発計画調査では、調査団が既存の資料・

情報を収集／レビューの上、不足している資料を補完する目的で農家聞き取り調査や観測・測定等を行ってきた。また、JICAは、これら補完調査に対し委託業務として現地コンサルタントやその他NGO等を調達し、調査に従事するコンサルタントの指導管理の下で個別項目の補完調査を行っている。

今後の調査では、前述のとおり、開発計画の検討・評価において技術的側面のみならず社会・文化的側面からの分析評価が強く求められている。従って、従来からの農家聞き取り調査等の個別委託業務を更に発展させ、特に、社会、経済、文化等を総合的に捉えたベースライン調査の徹底が必要になっている。ベースライン調査は、本来的には、相手国政府機関が、開発案件を構想した段階で、開発のための基礎的調査として実施すべき事項であるが、多くの途上国の場合、技術的能力や財政的問題等在って対処出来ない状況にある。事実、本格的なベースライン調査を行うには、多くの陣容と時間が必要であり、かつ、大量の情報を処理するためのデータベースシステムの構築が前提条件となる。従って、ここでは、開発調査内での対応として開発地域の社会的問題、経済的問題および技術的問題の把握と改善策の検討に最小限必要となる情報収集に的を絞った範囲の調査として、先に社会調査の項で述べた「簡易社会調査」やPCMの手法の適用／応用を提案する。いずれにおいても、ベースライン調査は、以下の付図5-8に示すとおり、計画策定のための基礎情報収集だけでなく、将来の開発事業効果の評価確認のためのベンチマークを設定する意味においても極めて重要である。

付図5-8 ベースライン調査の概念的フレームワーク





### (3) 適用技術と実証試験

開発に適用する技術については、技術の質的水準、規模、運営管理の難易度、経済性の他、地域住民の経験や能力、更に社会的慣習等を考慮して検討するのが肝要である。適正技術であるか否かの判断は、過去に導入された技術体系の結果を見て判断する。過去に導入された実績がない場合は、パイロット事業等で適応性を検証するのも一案である。試験・研究コンポーネントを計画に取り入れる必要性についても十分検討すべきである。試験・研究実績のある場合でも、将来予測が難しく、新規の技術を開発に適用する場合には、開発パイロット事業や実証試験（実証調査）を開発に先駆けて行う段階的発展戦略の検討が考えられる。但し、実証試験は、多くの場合、計画通りに実績を示すことは少なく、かつ、実験結果の発現には時間的余裕が必要である。

### (4) 開発代替案の検討

従来の開発調査では、開発代替案の検討を最適計画案を導くための手段として捉え、主としてエンジニアリングの側面から幾つかのシナリオについて分析・評価する手法がとられていた。この代替案の検討では、提案された内容または開発コンポーネントについて技術および経済的見地からの妥当性を分析評価し、この結果、最も合理的と判断された一案を採択していた。この方法で策定/提案された計画は、既述のとおり、以降の状況変化に対応する柔軟性に欠ける嫌いがあった。

今後の調査では、以上の代替案の検討について手法上大きく変わることはないと思われるが、代替案夫々の妥当性の検討に対し、前述の社会、組織・制度等に係る分析・評価さらに住民参加型開発の視点が加味されることとなる。また、計画の柔軟性については、開発調査の結果として提案内容を一つに絞り込む必然性は本来全くないので幾つかのシナリオを自由選択肢として残しておくのが妥当と考える。即ち、開発調査で最も必要なことは、開発のニーズに対し如何様なアプローチの方途があり、各々のアプローチ（代替案）が地域および国家の社会経済に如何様なインパクトをもたらし、また、受益者が如何様な便益を享受できるかを適切、かつ、明確に示すところにある。従って、開発調査の段階では、無理に最適案を絞り出す必要性はなく、夫々の代替案について「技術」、「社会」、「経済」、「財務」、「組織」並びに「環境」各側面からの分析・評価から妥当性と合理性が判定できるものであれば、それらの全てを提示し当事者の選択に委ねるべきと考える。事実、過去の事例からの教訓にもあり、また、F/S調査の完了した案件でも基本設計や詳細設計の段階で大きく方向を転換するものが多々出現している状況に鑑みるならば、事業実施までの期間内に起こりえる状況変化に対し柔軟に選択出来る代替案を準備しておき、その後の基本設計や詳細設計段階に便宜するのが最も理想的である。なお、代替案策定のための主要因子または考

慮を要する因子は次のとおり要約できる。

付表5-12 代替案作成の主要構成要素

主要情報項目	代替案策定の主要因子および配慮事項
技術的要素	ニーズの類型（重点ニーズ）、事業インプット（自然的要素、有効資源量等）、開発地区選定、開発規模、適用技術（設計基準、工法・工程等）、事業アウトプット（財とサービスの形成）
社会的要素	ニーズの類型（重点ニーズ）、事業インプット、ターゲットグループ（貧困農民・農村婦人（WID）問題等、社会経済弱者等への対処支援の方法少数民族対策等）、事業アウトプット（サービスの種類）と社会的インパクト
経済的要素	農業生産構造、経済構造等、事業便益（開発増収生産量/収益）とインパクト、
財務的要素	事業インプット（資金準備能力）、受益者費用負担の方法、事業アウトプット（開発投資資産/財）
組織制度的要素	実施組織、実施機関と技術陣容、受益者の開発参加能力と組織化、組織形態、受益者組織の権限、適用法の有効性、技術試験・研究と普及体制等
環境に係る要素	環境インパクト、環境問題に抵触する事項と保全対策

#### (5) 事業の実施時期・スケジュール

事業実施時期は遅れる傾向にあり、計画策定時に設定した経済条件が実情に合わなくなり、実施する場合、再度計画を練り直すケースがある。計画時に設定する実施時期は、日本政府のコミットメント、相手政府の対応を十分に見極め現実的に設定する必要がある。実施時期は、基本的には事業アウトプットに対する需要、実施機関の人的、技術的発達水準、ドナー国意志決定に要する期間、実施国の予算の裏付け、購入機材の作成、輸送に要する期間、等を考慮する。立ち上げ準備の現実的なスケジュールが後のプロジェクトの成功に大きく影響するため、スケジュールには「実施のための準備期間」をもうけ、スタッフとコンサルタントの雇用、関係する機関との調整、車や機材の調達、土地の入手、事務所とスタッフの住居の建設等に充てる。この期間はスケジュールに十分反映されなかったり、または省略されたりするケースが多く、後からプロジェクトの実施や工事監理の段階でその分を取り戻すべく時間を割かなければならないケースもある。

#### (6) 概略設計

JICAの開発調査では、土木構造物や建物の建設が必要な場合、概略設計が一般的に行なわれている。概略設計では、設計条件、設計計算方式、設計プロセスを経て施設

構造を決めている。今後の開発調査では、既述のとおり、開発事業が住民参加型形式のアプローチが主流となり、必然的に各インフラ施設が受益者の自主的管理に委ねられる度合いが一般的になる。従って、設計のコンセプトや設計のプロセスを検討する段階で、受益者の意見を十分反映できる体制と受益者の管理を容易にし、かつ、財政的負担を軽減する方策を配慮する必要がある。

以上の設計と関連し、開発事業の実施に係る費用の積算があるが、従来は、この点技術的な側面から極めて直接的な積算プロセスをもって行なわれてきた。今後の開発調査においては、既述のとおり、ある程度資金調達の見込をたて、また、当該国の経済環境や社会環境を考慮し、更に、社会調査の結果を踏まえて間接的であれ事業の持続性を維持するために必要な経費も積算に加え全体開発事業費の組み立てを行う必要が生じている。開発事業費においては、一般的に以下の点を重点的に調査検討することが肝要である。

付表5-12 概略設計への配慮事項

-設計基準:	農業生産基盤整備や農村生活基盤整備に係る施設/構造物の適性なレイアウトおよび経験・慣行、慣習等を考慮した設計基準の確立
-積算基準:	採用された基準の精度、妥当性の明示
-資機材・労務:	品目、規格、性能、数量の妥当性明示
-価格:	基準年、品質との対応、過去の調達価格の調査の有無を明示。
-Price contingency:	内貨分、外貨分各々の値の妥当性
-Physical contingency:	開発の種類によって異なる。土木開発では一般的に直接工事費の10-15%。資機材等単体輸出品目は5%内外。
-スペアパーツ:	OECFの場合2年分程度が認められる。ただしスペアパーツとして別途計上するのではなく、資機材価格に含まれている。
-内貨分、外貨分の区分:	内貨分は現地貨で支払われるもの。OECFの場合、外貨分は原則として、国際競争入札による調達であること、輸入禁止品目でないこと、輸入実績があることが条件となっている。

### 5.2.7 経済的視点からの代替案の適正分析

従来の開発調査における経済・財務分析は、プロジェクトの計画案が固まり、開発費用等の積算と期待生産量、その他開発事業の実施に係る諸条件の設定等のデータが出揃った時点で、計画事業の経済的妥当性を評価する目的で実施してきた。即ち、経済分析では、対象プロジェクトが全体経済に対する波及便益と内部収益率の評価、また、財務分析は、所謂、開発事業の資金償還能力 (Capacity to Pay) の評価を主たる目

的とした。

今後の調査では、計画された開発事業の妥当性評価に限らず、広くプロジェクト・サイクルの各調査段階で、即ち、各種開発の代替案のレビューに対しても経済的視点からこれら分析を行い、計画構想や実施計画の策定に反映し、開発の方向付けを適正にコントロールする調査管理の手法として捉えるのが望ましい。従って、計画策定段階における経済的な評価は、評価対象を事業コンポーネントの他、住民、プロジェクト実施機関等の財政的能力評価にまで広げ、夫々の側面から開発事業の構想をレビューするのが最も効果的である。以下に述べる事項は、これら経済的視点に立った分析・評価に係る留意点を示したものである。

#### (1) インセンティブは付与されているか

貧困対策や社会配慮など「ボトム・アップ型のプロジェクト」を形成する場合、経済的な視点の基本は、受益者に十分なインセンティブを賦与出来るか否かにある。例えば、地域住民をターゲット・グループとした場合、住民の立場からプロジェクトのコスト（費用）と便益の適正な均衡が保てるよう配慮する必要がある（従来は、農家経済分析の中でCapacity to Pay（源泉徴収後の所得額）の分析を通して行っていた）。住民は、プロジェクトの便益が費用（参加）に比べて大きく、また、他の活動をするよりも得と思えば、参加のインセンティブができ、自ら実施に参加する（パキスタンのMIRADの事例参照）。ただ住民参加を鼓舞しても、住民に十分な便益がもたらされなければ開発参加意欲が阻害され、持続的な開発が期待できなくなる。

受益者に十分大きなインセンティブを賦与するには、プロジェクトの空間的範囲が関係してくる。即ち、プロジェクトの範囲がコミュニティ・レベルのものであるなら、住民は、コストとそれに見合う便益を比較的容易に認識できる。しかし、地域レベル、更には国レベルのプロジェクトである場合には、住民の視野の狭さ（知識の低さ、または、直接的に自我の打算）があつてコストと便益の関係に対する認識が困難となってくる。また、コストを払ってから便益が生じるまでの時差が大きい（時間的範囲）と、この関係の認識が更に困難となる。また、認識したとしても住民は、現在を重視する傾向が強い（risk aversion）ので、コストと便益の関係に対する感覚が薄くなっていく。例えば、社会林業や教育プロジェクトがこれにあたる。社会林業の場合、植林が将来大きな便益をもたらすと理解していても、15年後の100万円より現在の20万円を重宝する。このようなプロジェクトには、一般造林事業と併せ、果樹等の植林を奨励し短期間の内に便益が発現するような仕組みが必要である。従って、開発のインセンティブにかかる評価では、コストに対する便益の発現に関与する空間的・時間的範囲の確認が必要である。

なお、受益者に対するインセンティブの賦与には、以上の他、機能的に柔軟性をもった生産基盤整備、農産物市場の情報が農村に伝わり農民が容易に反応できるようなシステムの改善、農産物の輸送を支持できる農村道路の整備、農民の教育、生産者組合等の組織化による交渉力の強化等についても十分な視点を当てる必要がある。

## (2) 市場経済の浸透：経済のダイナミズムに対応しているか

現在では、発展途上国のいずれにおいても市場経済にかかる認識が高く、政策的にも市場経済への移行が実施に移されてきている。経済のダイナミズムの中で、沈滞ムードの経済政策の中での開発では住民の反応は鈍い。一般に、経済がある程度まで発展した中で、例えば、政府による農産物市場の価格管理が弱い場合、食糧需要の所得弾力性が小さいので、農産物の相対価値の低下を引き起こす。このような場合、「何を生産する」かが収益の鍵となる。従来の開発調査では、技術的にフィジブルなモデル的作付けパターンを示し、それに基づく灌漑排水計画を立てる例が殆どであった。

農産物市場は、農産物の豊凶や需要変動に対応して常に流動的あり、従って、何が儲かるか、または、安定した収入が期待できるかは時節により大きく異なる。従って、ここで配慮の必要な点は、生産物の市場性の調査を行うのは勿論だが、耕種選択の余地を農民側に残した計画を提案することにある。灌漑プロジェクトの場合、ある地域では、全て同じ作物を作らなければならないような用水システムではなく、農民側の意向を反映して柔軟に耕種の選択ができる水利用システムを提供することが重要となってくる。一般に、農民は、危険回避 (Risk Averse) 性が強く、価格の安定した耕種を選ぶ傾向にある。近年、発展途上国においても市場経済の浸透の中で労働の機会費用が高くなりつつあり、農民もより収益性の高いものを自ら選択し栽培するようになってきている。以上の機能的に柔軟性をもった生産基盤整備を進めるには、計画の構想段階から積極的に農民の参加を促すとともに農民の自主性を発意する指導体制の確立が極めて重要である。

## (3) 視点のレベルは適切か (ボトムアップとトップダウン)

小さな地域でのプロジェクトでは、住民参加型のボトムアップのプロジェクト形成が有効である。しかし、全国的なもの、技術レベルの高いもの、マクロ経済と関わるもの等については、中央政府の実施機関が中心となるトップダウン方式のアプローチも必要になってくる。従って、プロジェクトの影響の範囲、目的に応じて、上述した経済・財務分析を、住民レベル、実施機関および国家レベルの夫々の視点に立ってプロジェクトを評価して行く必要がある。

#### (4) 政策とプロジェクトのリンケージの確認

プロジェクトレベルで綿密な計画、評価を行っても、それを取り巻くマクロ政策がこのプロジェクトに良好な環境を提示していないとプロジェクトの成功は望めない。従って、計画事業項目を検討するに当たっては、「マクロ政策、制度、セクタープラン等上位環境」とプロジェクトを結びつけ、ポジティブ・リンケージを構築するののも一つの方法である。例えば、農産物の価格インセンティブが付与されている環境となっていれば、その農産物を中心にプロジェクトを展開する（ポジティブ・リンケージ）形式が合理的、かつ、実利的である。

#### 5.2.8 環境評価と環境への配慮

まず、環境影響分析・評価には、計画策定時における「個別のプロジェクトでの代替案が出来た段階で予想される環境インパクトの分析」と「環境と開発の両立を目指すもの」二通りがあり、また、プロジェクトの実施および事後評価の各段階で環境側面から行う環境影響評価がある。ここでは、農業・農村開発の中心的コンセプトとして視点が当てられている「環境と開発の両立」を目指すプロジェクトとして「環境保全型プロジェクト」をテーマにおき計画策定の各調査段階で必要となる環境側面からの分析方法について述べることとした。

##### (1) 環境調和型プロジェクトの計画策定

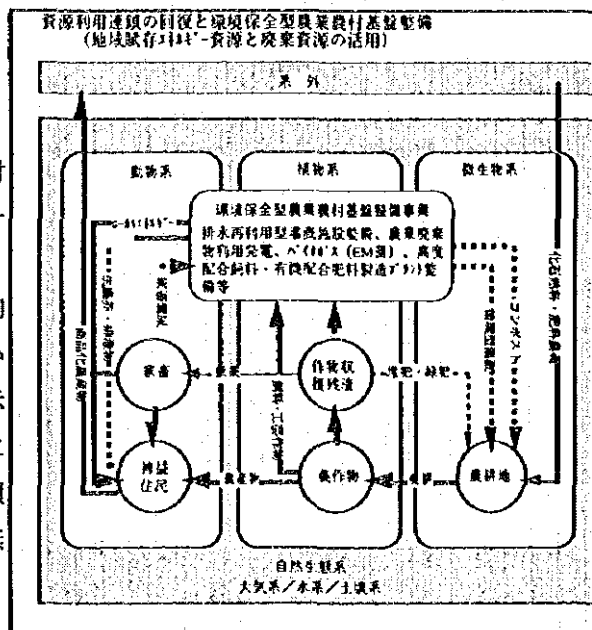
代表的な「環境保全型農業・農村開発プロジェクト」には、生産資源としての「環境」を適正に維持管理し、また、衰退/劣化したこれら「環境」を再生しながら利用して行く「環境調和型農業開発」が考えられる。このようなプロジェクトでは、「環境」が農業生産基盤として位置付けられる。従って、農業・農村開発において従来のような収奪型農業生産様式等、環境との調和を欠く行為が存続する場合には、農業収益にまで悪影響を及ぼす結果となる（この点は、工業生産のような、環境が生産の外部要因となり、大気汚染のように環境の悪化が収益に影響を及ぼさない場合とは異なる）。

農業生産と環境の相関を概念的に整理すると、「最も伝統的自給自足農業」では、資源利用の連鎖において、収穫物の農業生産系列外（市場）への持ち出し、即ち、収奪が極めて少なく、均衡の取れた状況を呈していた。然るに、現在の農業生産は、系列外への収奪量（農産物の商品化）が著しく、生産資源の衰微/劣化を助長する方向で営まれ、結果として農業生産を取り巻く自然環境を悪化する状況となっている。

今後の農業生産の課題は、環境および資源保全を基本として更なる増産を目指すも

のとなっている。この課題に対処する方法は、端的に言うなら付図5-9のとおり環境汚染や破壊の原因となっている農業生産行為の合理化と副産物および廃棄物を再生産に結び付け、農産物の付加価値の増大と資源の再利用効率を高める方式／体制を整えるのが最も理想的と考える。従って、今後の農業・農村開発計画においては、こうした資源の利用方法を前提に置けば、マクロ政策の課題となっている農村貧困問題や環境保全対策の構想が纏め易く、かつ実利的な計画となるであろう

付図5-9 農業の概念的資源利用循環



(2) 環境保全と開発の両立に係る環境分析

以上のような環境保全型農業・農村開発プロジェクトを構想した場合、その評価はかなり複雑なものとなるが、これに対し最も素直なアプローチ、即ち、このタイプのプロジェクトについて環境側面からの評価のポイントを示すと次のとおりである。なお、ここに述べる評価のポイントとは、農民の環境維持管理へのインセンティブの有無である。

① コストと便益の相関：

先ず、受益者に環境維持管理・向上への投資（コスト）が将来の収益増加のための基礎創りであることを認識させるか、または、直接的に投資が便益を生む仕組みを創る。但し、農村地域においては、個人の所有地である土地や水利組合いの管理する灌漑水等、制度的に占有利用権が認められているものは別として、その他の環境は、「環境資源」として公共財と認識され、消費の非排除性をもっている。従って、ある農民が賦存する環境資源を管理しても、誰でもアクセスが可能であり、利用することが出来るという「フリー・ライダー」の問題がでてくる。こうなると誰も環境維持管理・向上への投資というコスト負担をしない。

② 従って、環境資源管理についてフリー・ライダー排除の仕組みを作る必要がでてくる。環境資源は、所有権がないのが普通であり、利用権と管理の義務が設定されたとしても一概に特定された個人に投資に見合う便益がもたらされるとは限らない。従って、環境資源管理には、周辺に在ってこの資源を利用している地域社会集団（コミュニティ）に利用権と管理義務を付与するす

るのが最も合理的であると考え。地域のコミュニティが環境資源を利用する主体となれば、コミュニティの構成メンバー間で利益配分の合意も容易であり、必然的にルール（規範）にも従い易い。また、この段階で、住民参加型開発の手法を導入し受益者をコミュニティレベルで組織化すればより効果的な環境資源保全管理が期待できる。

また、以上のプロジェクトレベルの事象だけではなく、一般に環境保全と開発の両立を目指すアプローチとして、「地域住民へ投資し、貧困を軽減し貧困と環境の悪循環を断つ」、また「環境保全と開発の両側面において共通資源の効率的利用を推進」する方策がある。この視点に立った分析手法は、セクター計画や政策、プロジェクトレベルでの計画検討に広く適用が可能である。この検討項目には、次のような事項が該当する。

- ① 貧困をターゲットとしているか。
- ② 天然資源利用に対する補助金は無いか。
- ③ 天然資源の所有権／既得権はあるか。
- ④ 資源利用に係る農業試験研究・普及事業に投資しているか。

以上の事項とプロジェクトを結びつけ、ポジティブ・リンケージの体制を創ることも一つの方法である。例えば、天然資源利用に対する補助金が無ければ、その天然資源の保全のためプロジェクトを実施し対処するのがポジティブ・リンケージへのアプローチである。

### (3) 環境への配慮

「経済成長は、常に環境破壊を引き起こす」という考えが主流であったが、最近では、健全な環境保全活動と健全な開発政策が相補い合うとの認識が出来てきた。プロジェクトでの環境関連開発は、貧困軽減や民営化の関連開発よりも比較的良好に進行しているものが多い。環境持続性の観点から成功事例を見ると、「環境資源管理の運営が容易である」ことが成功の要因となっている。成功したものは、概して他に比べて単純でリスクが少ない。また、その方針、目標も比較的穏やかなものである。成功事例の経験から導かれる教訓は、成功するに必要な「経済条件と制度的条件」の把握、今後に必要な「制度上の支援策」の把握、而して、技術的な裏付けのある環境整備計画に反映させることにある。また、教訓から指摘できる「環境配慮」に対する留意点は、要約すると次のとおりである。

- ① 実務経験からの学習
- ② 明確な優先順位、現実的な目標設定、コスト的に見合いモニターできる行動



計画

- ③ プロジェクトレベルでの環境評価の内容充実
- ④ 貧困層のエンパワーメント (Empowerment) による社会的側面の強化
- ⑤ 地球的環境配慮
- ⑥ 民間活力の利用

以上と関連し、環境保全には、技術と制度上の変化を上手に組み合わせることが、成功のために必要な場合も多い。計画立案者は、プロジェクトの準備と計画の段階で全ての環境問題の側面を認識した上で、制度、社会システム、経済との適合性を考慮し、環境保全・改善計画を策定すべきである。環境チェック項目は「JICA農業開発調査に係わる環境ガイドライン、1992年」に沿って、付表5-14に要約したとおりである。

付表5-14 環境チェック項目

ス ク リ ー ニ ン グ 項 目		
環境大項目 (視点)	環境要素小項目 (起こり得る環境影響の例)	
1. 社会生活 関連住民の住民生活、経済活動や交通、コミュニティ、制度習慣・、等の既存の社会生活に悪影響を及ぼさないか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不本意な住居移転</li> <li>・ 住民間の軋轢</li> <li>・ 先住民・少数民族</li> <li>・ 人口増加</li> <li>・ 人口構成の急激な変化</li> <li>・ 水利権・漁業権の再調整</li> <li>・ 組織化等の社会構成の変更</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活様式の変化</li> <li>・ 経済活動の基礎移転</li> <li>・ 遊牧民への悪影響</li> <li>・ 経済活動の転換・失業</li> <li>・ 所得格差の拡大</li> <li>・ 既存制度・習慣の改革</li> </ul>
2. 保健・衛生 関連住民の保健状況等に影響を及ぼさないか、或は水関連の疫病を引き起こさないか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業使用量の増加</li> <li>・ 風土病の発生</li> <li>・ 伝染性疾患の伝播 (住血吸虫・マラリア・インフルエンザ・フィラリア等の疾病)</li> <li>・ 残留毒性 (農薬等) の蓄積</li> </ul>	
3. 史跡・文化遺産・景観等 歴史的、考古学的、景観的、科学的等の特有な価値観を有する地域あるいは特別な社会的価値観のある地域かどうか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 史跡・文化遺産の損傷・破壊</li> <li>・ 貴重な景観の喪失</li> <li>・ 埋蔵資源への影響</li> </ul>	
4. 貴重な生物・生態系地域 貴重な生態系を有する地域か	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 植物変化</li> <li>・ 貴重種・固有動植物種への影響 (貴重な固有動植物種の減少、絶滅)</li> <li>・ 水生生物の減少</li> <li>・ 湿地・泥炭地の消滅</li> <li>・ 熱帯林・ワイルドランドの消滅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 有害生物の侵入・繁殖</li> <li>・ 生物種の多様性</li> <li>・ マングローブ林の破壊</li> <li>・ 珊瑚礁の破壊</li> </ul>
5. 土壌・土地 土地の荒廃、土壌浸食、土壌汚染等招かないか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土壌塩類化</li> <li>・ 土壌浸食</li> <li>・ 土地の荒廃 (砂漠化含む)</li> <li>・ 後背地の荒廃 (林地・草地)</li> <li>・ 地盤沈下</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土壌肥沃度の低下</li> <li>・ 土壌汚染</li> </ul>
6. 水文・水質等 河川、湖沼の表流水、地下水あるいは大気に悪影響を及ぼさないか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 表流幹の流況変化 (水位)</li> <li>・ 氾濫・洪水の発生</li> <li>・ 土砂の堆積</li> <li>・ 水質の汚染・低下</li> <li>・ 船運への影響</li> <li>・ 大気汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地下水の流況・水位変化</li> <li>・ 河床の低下</li> <li>・ 富栄養化</li> <li>・ 塩水の侵入</li> <li>・ 水温の変化</li> </ul>

### 5.3 開発調査における計画事業評価の方法

#### 計画事業評価方法の取り纏め方

この節は、計画事業の評価手法に係る検討結果を取りまとめたものである。計画事業の評価方法の検討については「評価工程の各段階においての一般的留意点」と「各重点テーマ毎の対応」および「各評価側面（社会、組織、技術、経済・財務、環境）毎の対応」を中心に取りまとめた。これら評価方法の区分、相互関係並びにプロジェクト・サイクルの中の位置づけは、前の5.1節・5.1.3項に記載した付図5-4（74ページ）に要約して示したとおりである。なお、評価方法は、コンサルタントの作成する計画案をチェックするJICA 職員が読者であることを意識して取りまとめた。従って、評価の要点は、「中間報告（First Phase）」、「最終報告（Second Phase）」および「調査事後のモニタリング」の各段階毎に区分し調査の行動と合わせて記載してある

#### 5.3.1 概 説

開発調査では、通常のプロジェクトの案件形成・準備段階のみに関わるという特殊性があるので、プロジェクトの評価を行うに当たり、先ず、プロジェクトサイクルの中で「どの作業段階にあるか」、「何を目的としているか」、「誰が」、「何を」、「どのように」評価するかを踏まえておく必要がある。開発調査におけるプロジェクトの評価は、大きく分けて①プロジェクト自体の開発事業評価（国際援助期間のプロジェクト評価ガイドラインや一般評価に係る参考書等）と②コンサルタントの開発調査作業の評価（JICA既存の開発調査評価ガイドライン）の二つの側面をもつ。

プロジェクト自体の計画事業評価は、開発調査で策定／提案されるプロジェクト自体の妥当性を夫々「技術」、「社会」、「経済」、「財政」、「組織・制度」および「環境」の六側面から「開発事業の便益」、「波及効果」並びに「環境を始めとする各側面分野への影響（インパクト）」の在り方を評価するものである。

一方、JICAの既存の「開発調査のガイドライン」はコンサルタントの開発調査業務自体が適正に遂行されているかどうかの評価基準を取り扱っている。つまり、JICA担当者のための開発調査の評価ガイドラインである。但し、このガイドラインでは評価を、中間過程での評価と調査終了時の評価、更に、開発事業終了2-3年後にも事後評価としてのフォローアップ調査を行っている。従って、JICAによる、コンサルタント業務の監理評価を通じてプロジェクト自体の評価も含むものである。

### 5.3.2 社会評価

#### (1) 概論

社会開発を意識したプロジェクトの評価は、次の付表5-15に示すとおり、従来の経済開発重視のプロジェクトを評価したものと「評価のアプローチ」および「考え方」において性格的にかなりの相違点をもつ。

付表5-15 従来までの評価と社会開発を意識した評価の対比

	従来までの評価	社会開発を意識した評価
誰が行うか	援助機関の任命するチーム	住民が援助機関の協力を得て行う
何を評価するか	援助のインパクト	エンパワーメントの進展度
なぜ評価するか	援助機関の方針策定・修正	コミュニティの成熟度の把握
いつ評価するか	援助機関の方針策定前	明確には特定できない
どこで評価するか	途上国の首都または援助機関の所在地	コミュニティの所在地
いかに評価するか	援助機関のチームによる評価作業	住民参加による相互理解・学習
評価の期間は	短くなりがち	長くなりがち
評価の頻度	一時的で自己完結的	評価自体が継続的プロセス
評価後のフォローアップ	やや限定的	より柔軟に
援助機関と住民の関係	援助機関が住民から情報を一方的に収集しがち	援助機関と住民は相互に理解を深める

David Marsden and Peter Oakley ed., Evaluating Social Development Projects (Oxfam, 1990) の記述をもとに調査団作成。

以上の付表からも窺えるとおおり、第一に、「何のために評価がある」点を捉えた場合、その大きな違いは、「根本となる開発の理念」そのものの違いと関わっている。即ち、従来の経済開発では、直接的に経済開発の効果評価と財政的背景に立った技術的妥当性を表明することを目的にしたのに対し、社会的配慮を重視するプロジェクトでは、開発受益住民のエンパワーメントのプロセスを重視するものである。我が国の援助システムにおいて、開発調査における評価の全てを付表に示したとおりの社会開発を意識した評価方法へ直ちに変更することは現実的ではないが、少なくとも開発調査後の実施案件の評価などには、徐々に適応することができるのではなかろう。

なお、以下に述べる開発事業評価手法の検討については、JICAのプロジェクトサイクルの中で事前調査、マスタープラン調査およびフィージビリティ調査が夫々相互関係を持ち、また当然のことであるが、これら各段階の開発調査は、一貫した開発思想（開発理念）の上に立って遂行されるものである。従って、ここでは、中間に位置するマスタープラン調査を念頭において評価の要点を概説することとしたい。

## (2) 開発調査の中間報告書作成時点の評価

中間報告書には、一般のケースの場合、開発調査における一つの節目であり、調査開始からそれまでの調査期間（First Phase）内に収集された情報・資料の分析・評価結果および開発計画の策定に係る予備的考察（開発ニーズの確認、開発阻害要因／問題点の抽出、開発ポテンシャルの概略検討等）およびこれら検討に基づく開発の基本的コンセプト（目的、位置付け、方針と戦略）が含まれる。従って、この時点での評価は、以上を導く諸条件の設定として次に要約する事項の確認が重要である。

- ① 情報資料収集に遺漏が無かったか否か、または開発計画の予備的検討に必要な情報・資料が収集されたか否か、
- ② 特に重要な開発ニーズの把握のために、途上国関係者の調査への適切な「参加または協力」が得られたか否か、
- ③ 確認されたニーズは、行政側の政策的ニーズと整合しているか、もし、大きな隔たりがあった場合または具体的でなかった場合、協議の余地が残されているか否か、
- ④ 開発案件の事業目的／目標に対し重要な社会的集団が調査から漏れ落ちていないか、もし欠落していた場合、残りの調査期間でそれら社会的集団を調査の対象として補完調査が可能か否か、

なお、なお、調査中間報告段階での「社会配慮型開発」の評価には、如何に述べる分析・評価のプロセスを踏んで諸条件を確認することが必要不可欠である。

### 1) 住民参加の態様は適正か

上記四項目に関連し、地域住民がプロジェクトの形成に「適正」に参加しているか（または住民の開発に対する意向が適切に反映されているか）、また、住民の間でプロジェクトに関する情報が充分行き渡っているか否かを開発調査当初の段階で確認することが非常に重要である。もし、住民参加が偏る等、適性を欠くなら、プロジェクトの正確な情報が伝達されていない場合が想定でき、このような状況下では、そのプロジェクトへの住民参加の気運が高まるなど期待できない。また、以上の中間分析で、住民参加に係る事項が「どのような協議（方法）」と「意志の決定（内容）」

が行なわれているか、更に、「如何なる活動を住民が主体的に実施しているか」を確認することもプロジェクトの効果持続を期する上で重要である。前の5.2.4節・(1)項に記載した住民参加型開発へのアプローチの方法で引用した付表5-10（ページ95）で明らかなおと、住民の開発参加と云っても開発調査対象地域の範囲で参加する住民またはコミュニティが夫々異なり、また、夫々参加者との対話においてもその方法と内容が多少ずつ異なる。従って、この事象を逆に取り取るなら、これらの相違点を参考に、住民参加へのアプローチが適正か否か判断することが可能となる。

プロジェクトの準備や実施に関して、対象地域の住民が開発参加するか否かの原因は複雑である。もし、仮にある特定のグループが不参加の場合、その原因が「単にそのグループのプロジェクトに対する関心の低さ」にあるのか、「社会・文化的阻害要因が在って参加できないのか」、または、「そのグループが政府の政策的要因によって参加が禁じられているのか」等、容易には解らないことが少なくない。これら原因の確認の便宜として以下の方法が考えられる。

① 記録の調査：

NGOや多くの援助機関は、組織の参加者リスト、会議の議事録、会費などの費用の支払いなど各種の記録を保存しているので、それらを検討することである程度、参加者がどのような問題には積極的に参加し、また、ある決定が多数決で採択されたか、リーダーがごり押しで反対を許さなかったか、決議を取らずコンセンサス創りに努めたかなど、あり得る場面を想定し、それを情報収集の中で確認すれば、住民参加者が如何なる場合に対立し、または合意できているかを把握することができる。但し、ここで注意すべきは、援助機関に向けて作成された報告書には、都合の良いことばかりが書いてある可能性もあることで、この方法のみに頼ることは危険である。

② サンプル調査：

住民の各層がどのような姿勢で参加をしているか（例えば、単に集会に出て座っているだけか、積極的に活動を行っているか等）、プロジェクトに関する事項の決定の方法に関してどのように感じているか等について分析するには、住民のサンプル調査が有効な方法である。

③ 会議／フォーラム等の観察：

プロジェクトに関する決定をするための住民会議などにオブザーバーとして参加できる機会があれば、この機会を利用して参加して会議の雰囲気を観察すれば会議の流れや議事決定に至るプロセスを知る意味で効果的な方法である。但し、外来者が参加することで会議の雰囲気が変わり、参加しなかった場合と比べて多少とも違った結論に至ることもありうるのうのみは危険であり注意を要する。

以上に紹介した方法は、どれか一つの方法のみに頼るのではなく、可能な限り複数の方法を用いてできるだけ総合的に判断するのが適切である。

## 2) ターゲットグループ選定は適切か

ニーズの把握に基づいて設定された開発の目的に照らし、どのようなターゲットグループの選定が行われているか、その選定の理由は何か、選定は妥当かも検討されなければならない。通常社会分析でどのような社会集団が存在し、それら各集団がどのような生産資源（土地、金融、技術など）や社会サービス（教育、医療保健など）を活用することができるか否か等の観点から分析すれば、資源やサービスを最も利用できない「貧困層」を特定でき、ターゲットグループの選定が容易となる。

## 3) 開発調査最終報告書段階での評価

最終報告書の作成段階（Second Phase）では、先ず、中間報告の中に取りまとめられた地域住民の開発意向を含む開発のニーズ、開発の阻害要因、開発のポテンシャル、開発の基本コンセプト等について必要に応じ補完的検討を加え、最終的な開発の枠組み（フレームワーク）を行う。この枠組みには、当然代替案として幾つかの「開発シナリオ」が構想され、また、夫々のシナリオには、開発の目的／目標を達成するための各種の戦略的コンポーネントまたは重要なプロジェクト<sup>31</sup>が提案される。従って、Second Phaseの当初段階では、構想された各開発シナリオと提案された主要プロジェクト／コンポーネントの一貫性はあるか、提案されている各種のプロジェクト／コンポーネントは果たして本当に開発シナリオの実現に寄与するか否かを夫々技術、社会、経済、財政、組織・制度および環境の六側面から検討されなければならない。

なお、付表5-16に示すとおり、開発シナリオの構想を実現するには、開発調査の対象地域に関わる多種多様な社会的集団の協力が必要で、それらの利害関係をバランスさせることが必要である。従って、以上の代替案の検討・評価については、この点に十分な配慮が必要である。

シナリオを構成する個別プロジェクト自体の評価については、開発シナリオの評価手法と基本的に考え方は同じであるが、多少力点が異なる。即ち、個別プロジェクトの場合、その対象は一般的に開発シナリオの対象地域の一部地区である場合が多い。当然のことであるが、これら地区に関係する社会的集団の種類と数は夫々地区毎に異なるで

<sup>31</sup> ここで述べる「プロジェクト」とは、マスタープランの中で全体計画を構成する開発項目を指している。従って、フィージビリティ調査の場合には、プロジェクトを全体計画とし、これを構成する主要開発項目を「スキーム」と呼称する。因に、「コンポーネント」は最低位の開発項目カテゴリーでスキームの構成項目である。

あろう。このように社会集団が異なれば、資源とサービスの利用可能状況、開発のインパクトの発現状況、また、開発を実施する際に生じる負担に耐えうる能力等いずれも異なる。従って、プロジェクトの場合は、開発シナリオとは区別して評価する方が便利である。

最終報告書で提案される開発計画の妥当性に係る社会分析・評価は、以上のプロセスを踏んで行うのが理想的である。

付表5-16 社会評価のポイント

	開発シナリオの策定	個別プロジェクトの提案
対象となる社会集団	調査地域全体に関係を持つ社会集団全部	提案されているプロジェクトに関連する社会集団
諸資源とサービスの利用度（アクセスとコントロール）	これら諸社会集団のそれぞれの資源とサービスの活用度	これら諸社会集団のそれぞれの資源とサービスの活用度
開発の社会集団へのインパクト	開発シナリオが地域全体の開発に役立	そのプロジェクトがその地域の開発に役立ち、ひいてはより大きい開発シナリオの実現に寄与する
社会的受容能力	開発シナリオを実現することが、地域の負担に耐えうる	プロジェクトを実施してもその地域の住民の負担に耐えうる

#### (4) モニタリングとしての事後評価（フォローアップ調査）

プロジェクトの実施中においても様々な社会集団に対して発現しうる各種の影響を適正にモニターし、ネガティブインパクトが生じている場合には、関係者の協力を得て適宜改善を図るのがプロジェクトの持続性を保持する意味で必要・不可欠である。

つまり社会的配慮に立つプロジェクトのモニタリングが必要である。たとえば仮にダムや灌漑用水路などのインフラ施設が土木工学的にみて「完璧」であったとしても、そのことと、建設されたインフラ施設が当該地域の各種社会集団に対し様々な異なった影響を与えることは全く次元の違う課題であり、時に深刻な社会問題を提起する危惧ともなりかねないからである。もし、仮に特定の社会集団のみに利益がもたらされ、他の集団には負担のみが強いられるような結果が発生したのでは、プロジェクトの効果も長続きはしないであろう。従って、開発の事後評価は、開発調査の社会配慮に係る分析・評価でこのような危惧の発生しない予測に対し、事後、その事実関係を再確認することが重要である。もし不幸にして、上記のような望ましくない状況が生じているならば、当事国と援助機関の間で直ちに解決するための協議を持ち善処

する必要がある。

以上のモニタリング調査には、基本的に前述の社会分析・評価と同じ項目を適用するのが便宜である。モニタリング調査の対象として、5.1節で述べたベースライン調査結果からモニターのためのベンチマークを選定／設置し、必要に応じて適宜継続的な影響調査を行うのが理想的である。また、計画の中で、特定の社会集団への悪影響が懸念される場合には、それを重要なリスクとして、PCMのロジカルフレームのなかで他の要素と同様にモニタリングする事が有効である

### 5.3.3 組織・制度の評価

組織・制度に係る分析・評価の手法については、前述の社会的要素の分析・評価と同様のステップを踏んで調査工程の段階毎に要点を以下のとおりとりまとめた。

#### (1) 開発調査中間報告時点の評価

開発調査の中間報告の時点では、組織・制度に係る主要配慮事項がまだ現況の把握と予備的考察の段階にあり、従って、組織・制度関係の分析内容は、その時点で集められた情報を基になされているので、細かいところでは組織分析の各ポイントを満たしていないことが考えられる。組織・制度の詳細な分析結果は、後の計画事業の最終評価時に再度確認する必要があるが、取合えず、中間報告の時点で特に重視すべき要点は以下のとおりである。

- ① 既存の組織としてどのようなものがあるか
- ② カウンターパートは、開発シナリオの中に構想された開発プロジェクトを実現するにふさわしい能力を保有しているか
- ③ 開発シナリオ中の各種プロジェクトを実現するにはどのような機関・組織の参加が必要か
- ④ それら諸機関の間の連携・協調について現在すでに組織的体制が整っているか
- ⑤ もし、現在望ましい連携関係がない場合、それを如何に改善するか

開発の実施体制を整える責任は、当然、当事国にある。また、実施体制の運用に係る諸制度の整備／強化等についても当事国が責任をもって対処しなければならない事項である。これら実施体制に係る調査や資料の分析結果の評価に当たっては、特に、組織・制度の場合、当事国の政治的背景がアリケートに関与する分野でもあり、内政干渉の問題等引き起こさないよう、その対応には十分な配慮が必要である。従って、開発に係る実施組織・制度の調査には、当事国内部の事情に明るいカウンターパート機関の要員と調査団が密接な連携を保ち、共同作業として資料の整理・分析を行うのが



最も理想的である。また、現体制の不備な点については、開発調査自体が技術移転の機会になるので、カウンターパート機関との共同作業を通じ、相互理解の上に立って組織・制度の改善／強化対策を計画するのが肝要である。

発展途上国の場合、住民参加型開発に係る受益者の組織作りについては、基本的な組織化の啓蒙からはじめなければならないケースが多いと考えられる。従って、この場合には、社会調査と一体となって受益者側の伝統的風俗習慣からコミュニティの持つ特種な機構等を十分に把握する努力が必要である。調査手法については、5.2節で既に述べたとおり、フォーラムやワークショップ等を通じて地域住民との十分密接なコミュニケーションを維持することが肝要である。また、現地の実情に明るいNGO等の協力を最大限に活用することも肝要である。

## (2) 開発調査最終報告段階の評価

最終報告書には、開発シナリオとそれを実現するための優先プロジェクトが提案され、更に、それらプロジェクトのなかでも優先順位の高いものが特に強調されていることが多い。これらプロジェクトに係る組織・制度の問題の評価のポイントとしては、①開発シナリオを実現するために必要な組織の能力構築と、②個別プロジェクトを実施する機関の能力構築の二つを夫々一旦峻別することにある。多くの場合、途上国の開発調査のカウンターパート機関がそのまま開発シナリオ実現のための機関になる。従って、提案する開発計画の全体フレームワークとの整合において、実施機関が、組織分析の項目に照らし合わせて何か問題を有していないか、もし問題がある場合、その改善策は、また、提案された改善策は現実的か否か等を確認する必要がある。

また、個別プロジェクトの実施にあたっては、同様にどの機関や組織またNGOが活動の主体となっているかを確認し、その組織の実力からみて構想されたプロジェクトが実現され得るかどうかの判断が必要である。この際、途上国の多くは、中央政府や国家レベルでも人材・予算・機能面で多くの問題を抱えており、ましてや地方部の組織では更に多くの問題が内在しているのが実情である。従って、提案するプロジェクトの実現の可能性については、次の付表5-17に整理した組織評価のポイントを参照し、「開発シナリオの実現」と「優先個別プロジェクトの実施」に対し夫々の実施体制（上位の実施指導機関と当該地域の実施組織）を組織力の観点から批判的に検討を加えることが望ましい。なお、この時点の評価で大切なことは、これら二つの任務に対する組織化が相互に有機的に連携しており、この連携の上に立って段階的に組織化が進められれば、その有機的連携がより大きな相乗効果をあげ得ることにある。

付表5-17 組織評価のポイント

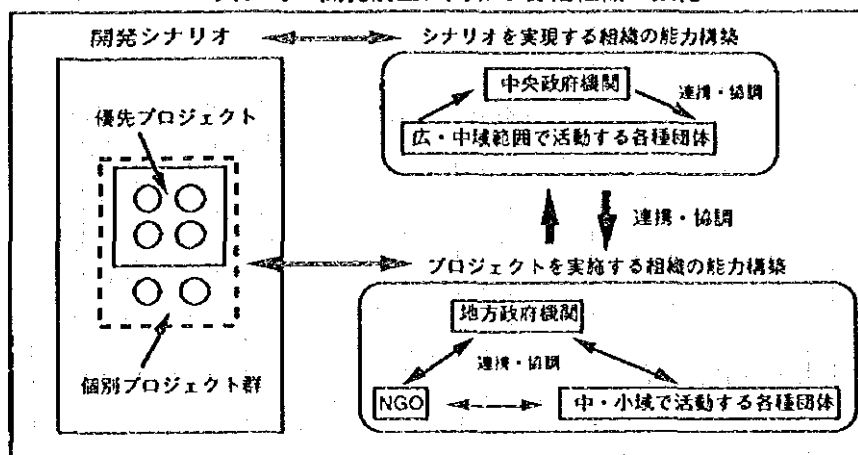
	開発シナリオの実現	優先個別プロジェクトの実施
実施組織は何か	中央政府が関わることが多い	中央政府か、NGOかなど場合によって多岐にわたる
その組織の既存の組織・システムはいかにあるか	カウンターパートとなる政府組織の予算・人材・その他のシステムは適切か	地方の組織ほど未整備なことが多い
考えられる改善は何か	予算・人材・機構改革など	中央政府の場合などに比べて、研修や技能訓練などが必要なことが多い
改善案は途上国のみで実施しうるか	途上国のみでは困難なこともある	途上国では困難なことが多い
援助機関の役割は何か	アドバイザーサービス 技術移転プロジェクト	アドバイザーサービス 技術移転プロジェクト

例えば、ある地域の農業・農村総合開発調査を経て提案された開発シナリオについて、その実現には、実施体制の母体となる途上国の地域開発庁の組織的機能の向上が必要な条件として指摘されたと仮定する。一方、開発対象地域に在って、地域の中でも特に重要である農業関連産業を民間の力で振興させようという戦略が提案され、その対処策として当該産業の成長が見込まれるある地区に民間の企業育成のためのセンターの建設を優先プロジェクトとして取り上げ、このセンターの運営を地域のNGOに任せると仮定する。然るに、このNGOには、その期待に応える余力がない。この場合、当然、NGOが提案されたセンターの運営を円滑にできる機能的能力を付加されることが必要であり、その対策が講じられなければならない。しかしながら、もし仮に、このNGOを支援することで、地域開発庁が何らかのマイナス面の影響を被るようなことがもしあるとするなら、これは好ましい事態ではない。優秀な人材が国内に少ない途上国の場合には、もしも、地域開発庁において待遇面などでの対応が不適切であれば、地域開発庁を退職してNGOに勤める「人材流失」も起こりうる。

前述の、実施体制の有機的連携と段階的な組織強化のシナリオは、以上のような事態を引き起こすのではなく、NGOの成長が地域開発庁の活動内容を助けるようになって行かなければならない点を指摘したものである。このような組織強化の相乗効果を生み出すことは、様々な問題を抱える途上国では必ずしも容易ではないかもしれないが、開発調査を実施する援助機関は、その開発調査の本来の意図の実現のために、かかる点を特に配慮した計画の評価を強化、更に、こうした対策について支援してゆくことが必要であると考えられる。なお、以上に述べた開発シナリオとプロジェクトの実施に係

る組織強化のプロセスを概念的に整理したものが次の付図5-10である。

図5-10 開発調査に関わる各種組織の強化



#### 5.3.4 技術評価

技術分析・評価の目的は、事業の立地、規模、実施時期並びに開発に係る各種技術各々について、十分な比較案や代替案が検討されているか、また、採択された技術的計画案が最適かつ適正であるかを評価することにある。評価に当たっては、政策的開発のニーズに加え受益者の開発意向が計画に十分反映されているか、また、提案する開発内要や開発整備される施設・構造物等が受益者の運転・維持管理に係る受容能力に適合できるものか否かについての確認が不可欠である。更に、環境への影響評価に加え、環境および資源保全対策が適正かつ十分に配慮されているか否かも重要な評価課題となっている。

農業・農村開発の立地を決定する要因には、気象条件、土地条件（地形・土壌等）、植生（広い地域では動植物の生態系）、水利条件（表流水、地下水）、消費地との位置関係、基本インフラの整備状況、政府の政策（投資の地方分散、低開発地域の開発振興、環境保護等）、土地所有形態等が考えられる。

開発規模は、基本的に農産物の地域および国内外における需要の大きさ、土地（可耕地）・水・人的資源（労働力）等の賦存量の多少や広がり、地形・土壌・水質や気候的制約、実施機関の財政的・人的能力などによって決められる。

事業実施時期については、JICAのこれまでの開発調査の場合、特定した時限を定めず、開発に係る事業量から仮定しているケースが一般的である。

過去の事例から窺うかぎり、開発調査（F/S）終了後、計画事業が実施に移される

時期は、概ね数年以上遅れる傾向にあり、従って、計画策定時に設定した経済・財務等の諸条件が実状に合わなくなり、実施する場合、再度計画を練り直すケースが多い。計画の策定時に設定する実施時期は、日本政府のコミットメント、相手政府の意向等を十分に見極め、現実的に設定する必要がある。実施時期は、基本的に事業のアウトプットに対する需要、実施機関の人的、技術的発達水準、ドナー国側の意志の決定に要する期間、実施当事国の予算の裏付け、必要な機材の調達に係る入札から搬入までのプロセスに要する時間等を十分入念に考慮する必要がある。

適用技術については、既存の技術の質的水準、規模、運営管理の難易度、経済性等を考慮し、その妥当性を検討する。適正技術であるかどうかの判断は、過去に導入された技術体系の帰結に基づくのが最も確実である。過去に導入された実績のない場合には、パイロット事業などでその適応性を検証し、その成果を踏まえて本格的開発に移す段階的開発構想を提案する必要がある。

農業・農村開発の場合、一般に、資本集約的技術（輸入技術）と労働集約的技術（国産技術）を比べた場合、労働集約的技術の方が財政負担が軽く、また、途上国の技術水準の低さに鑑みるならば地域住民の習慣や経験に馴染みやすく、結果としてより持続性があり適切であると評価できる。

土木構造物の建設が必要な場合、JICA開発調査（F/S）では概略設計が行なわれる。概略設計の評価事項は、設計の基本コンセプトの他、レイアウト、設計基準、設計計算方式、施設構造物のフレームワーク、設計プロセス、積算根拠等である。設計基準は、政府が一般的に設定した基準、立地条件から決定されるものと分けられる。相手政府に基準が有る場合は、その合理性を検討し、妥当であれば採用するのが望ましい。立地条件から与えられるものは、データの信頼性、条件算出の方式の妥当性を検討する必要がある。設計計算方式について、もし、相手政府特有の方式がある場合には、その合理性を検討の上採用できるものであれば適用した方が宜しい。設計プロセスでは、必要な手順が踏まれたか、また、構造物の構造決定には適切な比較設計が行なわれたか等の検討が大切である。積算事業費の妥当性の評価には、前の5.2.6節(3)項に記載した主たる事項を指標として財務評価を行い、開発便益との対比の中で経費負担の許容範囲に在るか否かを確認することが肝要である。

### 5.3.5 経済・財務評価

先に第5.2節において、プロジェクトの計画、実施、事後評価等の様々な段階での経済分析の項目と方法について述べたが、ここでは、通常のプロジェクトの事業評価に係る経済・財務分析について留意すべき点を整理した。即ち、開発の基本計画やプロジェクトの実施計画案が組み立ち、建設費および開発便益の算定等、各データが揃った上で、その経済性・収益性を評価するものである。

## (1) 便益の測定は十分か

経済分析は、ある目的に対する最適なプロジェクト案を選択するために必要な情報を提供する手段として適用されている。農業・農村開発における経済分析は、開発投下資本に対して、どれだけ開発効果として便益が増加したか、その効率を評価するものである。ここで扱う開発便益とは、国家経済の視点に立って、開発による生産の増加分を査定したものであり、また、投下資本についても国家財政管理の中で移転費用と見做される費用を除いた直接的資本をもって定義付けられるものである。

便益の測定について、何を便益として取り上げるかは、計画事業の終局のアウトプットによって決定される。農業開発における農産物のように生産量の増大は、即、計量的に流通市場の実績から貨幣価値に換算することが出来る。なお、開発のアウトプットを農産物等の商品化の形で構想する場合には、需給調査によるマーケティングサイドからの妥当性をできるだけ定量的に証明する必要がある。このための調査対象地は、必ずしも開発対象地域ではなく、この地域を含めた実際に財やサービスが供給される地域でなければならない。供給予測には、「現在の供給量の把握」と「将来の開発事業による生産増加の予測」が必要である。当該開発による生産の増加が、人口増加、所得増加の伸びの範囲内にあるならば、マーケティング上余り大きな問題はないと言える。他方、当該開発が新たに総需要の2-3%以上も生産する場合には、詳細な需要予測ばかりでなく価格予測も必要となる。農産物の場合、果樹、野菜、乳肉製品などの嗜好性の強い産物は、需要の価格弾性値が高く、反面、米、小麦などの主食品の場合は、価格による需要変化が少ない。従って、前者の場合は、品質や時期的な嗜好が大きく需要に作用するので実績値がない場合、その予測は非常に困難である。この様な消費財を生産する開発では、一時に大規模生産する市場リスクを避け、フェーズ分けして市場の動向を見極めながら徐々に進めるのが大切である。後者の場合は、消費/需要が人口増加にほぼ比例するので、データが正確であればかなり正確に予測できる。

他方、農村開発に係る社会配慮プロジェクトや環境保全に関連するプロジェクトなどの場合、便益が必ずしも定量的に測れなかったり、測れたとしても貨幣価値に置き換えるのが極めて困難なものが多い。例えば、プロジェクトによる環境改善の価値をいくらに定めるかは、環境の市場が無いために、貨幣価値への換算が容易ではない。社会配慮プロジェクトについても、教育や医療プロジェクトは便益を貨幣価値に置き換えにくい。

社会配慮の項目の中で、例えば、教育をプロジェクトのテーマとして扱った場合、教育に対する投資に対して、1単位（一年）当たりの教育の増加にたいして、どれだけ収入増が期待できるかを過去のデータから算出し、教育の投資に対する便益として

計算する方法がある。また、保健・衛生に係る項目では、保健・衛生への資本投下に対して、住民人口の何人にどれ程健康に対する効果があるかを物理的に計算し、これを労働時間の増加に置き換えて実勢の標準賃金から貨幣価値として算定する方法がある。

環境プロジェクトの経済分析については、まず、①環境への物理的影響の測定を測定し、②これを貨幣価値に換算するというステップがある（環境影響評価（Environment Impact Assessment）の場合は、前者のみを扱う）。この物理的影響測定と貨幣価値への換算の両方のステップとも困難が伴う。ここでは、貨幣価値への換算方法についていくつか農業・農村開発プロジェクトに適用する例を紹介する。

まず、土壌劣化防止のような環境保全型プロジェクトでは、耕地面積の減少による生産高の減少や将来にわたって農業生産高の変化が便益の算定基礎としてテーマとなる。プロジェクトを実施しない場合、当初は、ある程度の生産高が得られるが、将来的には土壌の劣化により生産高が減少する。一方、プロジェクトを実施した場合には、当初、土壌劣化対策に費用が掛かるが、将来的には生産高減少が食い止められる。この場合のプロジェクトの便益は、事業を適用した場合と為らない場合双方の比較に生ずる生産高の差異（変化）が、即ち、プロジェクトの増加便益となり貨幣価値への換算が可能となる。

また、化学肥料・農薬の過剰投入による水質汚染の場合は、防止対策として、化学肥料・農薬の使用技術に掛かる普及事業が構想できる。この場合、この普及事業を実施するに必要な普及員の配置および普及に必要となる各種の教材が投下資本となり、この普及の成果として期待できる人々の健康への被害の減少、化学肥料・農薬の合理的使用による生産費用の減少が予想される。健康への被害をその人が健康であれば稼ぐであろう所得の損失とし、また、生産費用の変化を算定すれば直接的に貨幣価値に置き換えが可能となる。

以上の事例的手法は、必ずしも全てのプロジェクトの経済評価に適用できるとは限らないが、要は、影響因子について価値判断のプロセスを組み立て、適用し易いモデル的なプロジェクトにプロトタイプとして応用し、その結果、様々なプロジェクトに拡張して行くことが、実行に移す現実的な方法であろう。

## (2) 効率と公平は

経済評価は、投資の効率を評価するもので、便益の公平な分配に問題があるかどうか

かは、通常の場合、経済評価の基準野中には含まれていない。しかし、社会的要素を対象としたインパクトの評価は、前述の社会評価で取り上げる課題でもあるが、貧困層などのターゲット・グループに対して便益が分配された場合には、加重して便益を測定するなどの方法がある。世銀では、社会費用便益分析（Social Cost-Benefit Analysis）を試行したことがあった。これは、同じIUS\$でも豊かな人と、貧困層の人とでは受け止める価値が違うという考えに基づいたもので、貧困層への便益と費用により大きなウエイトを置いて、経済分析するものである。この方法は、理論的には出来るが、誰に、どれくらいウエイトを付加するかを決めるに必要なデータの収集が困難であること、また、ウエイトを付加するとしても政治的な抵抗があつて、実用的ではない。現在、この方法は、世銀でも殆ど使われていない。

要は、このような複雑な経済分析の技術に頼るより、貧困層をターゲットとしたプロジェクトを計画し、直接的に効果の発現を算定する方がより現実的な方法である。

### (3) プロジェクトの持続性は大丈夫か（財務評価）

以上に社会配慮を中心にプロジェクトの便益算定方法を記述し経済分析への導入について論じてきたが、ここで注意を必要とすることは、無為に何でも便益として算定してしまうと、プロジェクトの本来的な持続性に係る要素と受益者の財政負担への影響が逆に顕在する問題として発現してくる可能性のあることである。社会配慮のプロジェクト等、収益を伴わないプロジェクトではプロジェクト自体が自律的ではないと判断されており、この理由から、一般に経済分析で良い結果がでてでも財務分析は行われぬ。この場合、実施機関が予算措置をするか否かを確認することも重要であるが、国家あるいは地方経済から見た場合、そのプロジェクトが多大な財政負担をしてまでも実施しなければならない案件か否かも含めて、国家・地方財政への影響を確認する必要がある。即ち、財政負担が課題に大きければ計画構想事態が横に押しやられて日の目を見ることはない、従って、計画の策定には、先ず、これらの点を十分に見極めた上で取り掛かるのが順当な手法と云えるものである。また、民間投資の可能性はないか、民間の参入し易い案件づくりを心掛ける等、自律性・持続性を調査開始の当初から意識してプロジェクトを形成する必要がある。

現在の灌漑施設の維持管理に対する住民参加型のアプローチの思想には、本来的な受益者の義務として受益者が、受益者のための自主的活動としてプロジェクトの持続性を支持することを理想とする面と、その背景として、国または地方政府の財政事情の悪化から維持管理予算が逼迫してきた事情も内在する。従って、住民参加型開発は、言い換えれば、行政機関が財政的に負担できなくなった開発に対し民間（住民の）の活力を利用するという、民営化の最もシンプルな形態とも受けてるものである。

農業・農村開発においては、以上の思想はどうあれ、住民参加が積極的であればプロジェクトの持続性は確実に高まることは事実であり、反面、住民にとって利益の見返りが明らかでなければ住民は開発に参加しないのもまた事実であろう。従って、プロジェクトの評価においては、プロジェクト自体の経済的、財務的妥当性を評価するにとどめず、参加する住民やコミュニティを対象にした財務分析もプロジェクトの持続性を検証する意味で入念な評価が必要である。従来は、この点について農家経済として計画事業地区の平均的農家の類型をモデルにおいてCapacity to Payを算定し財務評価にあてていた。今後の、開発調査では、更に類型を貧困層に広め、一時限（従前は目標達成時の年間財務収支で表現していた）としてCapacity to Payを捉えるのではなく、開発初期から財政的に安定するまでの過程をCash-Flowの形式で取り纏め、事業効果の発現する過程で受益者が必要とする財政的支援の状況等についても評価できる手法上の配慮が必要である。

#### (4) ファイナンス先を意識しているか

発展途上国（援助対象国）は、ややもすると、日本政府が事業実施に必要なファイナンスを行ってくれるものとして開発調査の要請を出している場合がある。従って、調査を実施するに当たっては、計画事業について「我が国の円借款」を期待しているのか、または、「無償資金協力」で行うのか、更には、「世銀やアジア開発銀行等国際金融機関からの借款資金」あるいは「途上国の自己資金」で実施したいのか、途上国側の事業化の意向について資金先を意識した調査が必要である。特に、我が国の無償資金協力による事業化が期待されている場合には、無償資金協力で行う基本設計（B/D）調査との重複を避ける方途としてF/S調査の段階でもB/Dレベルの調査水準を適用し計画を煮詰める等の対応が望まれる。

#### (5) 不確実性とリスクの分析はなされているか

農産物をはじめ開発事業のアウトプットについて市場価格の変化、建設費用高騰の状況、プロジェクト期間の延長等の不確実性（Uncertainty）に対し、通常は、感度分析（Sensitivity Analysis）を行っている。しかし、これまでの感度分析の多くは、不確実な事項を前提条件として機械的に行なわれていた嫌いがある。

今後の調査においては、実施機関の信頼性や、陣容の育成等も分析・評価の対象において検討する必要が生じてきている。また、将来起こり得るであろう変化については、機械的に上限下限の増減の仮定（%）ではなく、確率分布が解る場合には、リスク分析も含めて実施するのが望ましい。一般に民間投資や借款の場合のリスク分析（Risk Analysis）に比べ、無償資金協力を前提とした場合等の案件の精度が低い。従って、無償資金協力を意識して実施する際も、リスク分析を充実させる必要がある。



### 5.3.6 環境評価

前の5.2.8節で述べたとおり、環境配慮と環境影響評価には、①個別のプロジェクトでの代替案が出来た段階で環境インパクトの予想される事項についての影響評価と、②環境と開発の両立を目指した保全対策の検討の二項目が義務付けられる。後者については、既に、5.2.8節・(2)項で述べたとおりである。ここでは、プロジェクトでの代替案が構想された段階で夫々の代替案の環境インパクトについて予想されるプロジェクトの評価について述べる。

個別のプロジェクトについて環境インパクトが予想される事項についての分析方法には、①環境影響評価と②環境経済評価がの二通りが一般的である。「開発調査評価ガイドライン」では、付帯条件として環境面の検討を「環境配慮ガイドライン」に沿って行ったか否かをチェックし、「環境配慮ガイドライン」では、環境に対する負の影響の軽減・回避の為のスクリーニングとスコーピングの方法を指示している。

次いで、環境への負の影響が予想されるプロジェクトについては、環境影響評価を実施する方針となっている。環境影響評価の手法には、同様二通りある。即ち、その一は、環境影響評価を技術的評価をもって行う方法である。この手法では、環境状態がどのような状態になったら何点と云った指標を設け、この規準によって評価を行うことになっている。他の一つの手法は、既に前の5.3.5節で述べたとおり、代替案を構想した段階で、夫々の環境面での改善効果を便益に、また、環境悪化を費用として、貨幣価値に置き換えて経済評価に組み込む手法である。

### 5.3.7 各評価項目の相関と総合評価

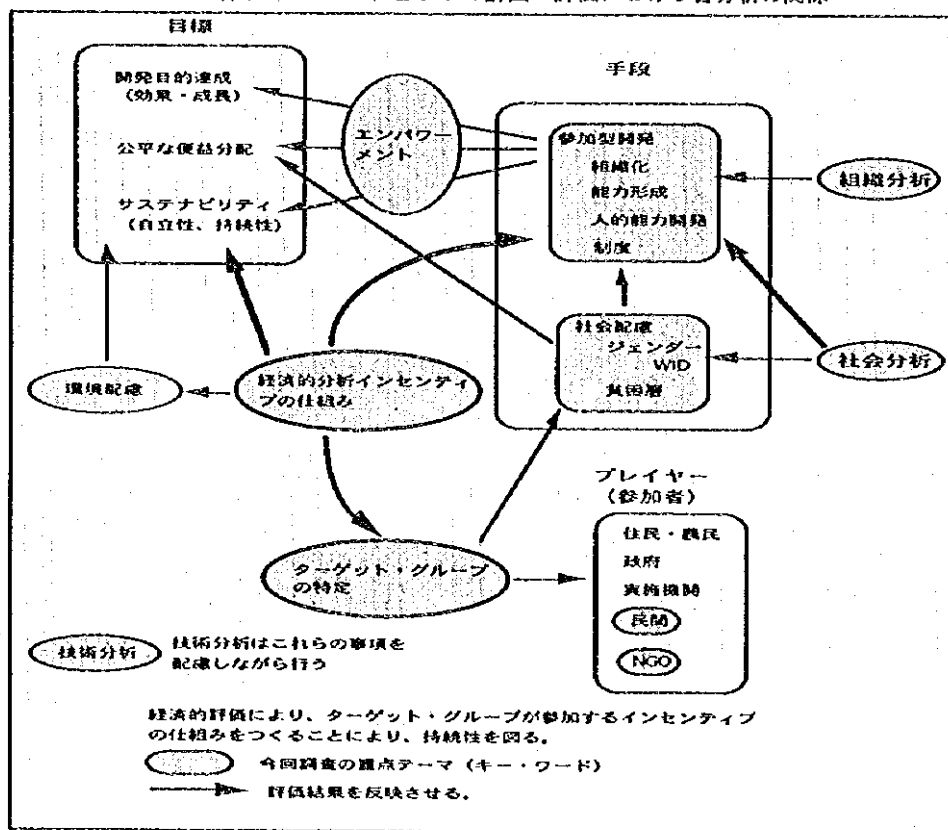
以上に社会評価から環境まで各評価方法を概観したが、重要なことは、これらの分析結果を相互に比較し考えられている開発事業を総合的に考察することにある。

発展途上国における開発の理念が、多様化する社会経済の背景に立って、生産性の向上を目指す経済型開発から、途上国住民の能力構築・組織化を重視する社会的要素を含んだ開発へと相対的に比重を移してきている現在、農業・農村開発においても開発の概念自体が、再定義されつつある。これに伴って、援助のもつ役割も当然変わりつつある。これら開発援助の姿勢には、途上国の人々が能力を備えられるように、援助機関が途上国政府と住民の双方にとってのパートナーとして活動することが望まれている。

従来からの経済開発では、援助そのものの成果を相対的に重視したのに対し、近年の社会配慮型開発では、援助の効果発現に至るプロセスを極めて重視している。そのため、エンパワーメントを目指す参加型開発では、従来にもまして開発援助の発掘・準備・実施・モニタリング・評価というプロジェクトサイクル各段階の作業が肌理の細かさを要求されるようになってきて

いる。従って、肌理の細かい調査を実現するためには、これまでに記述してきた重点配慮事項について、社会・組織・環境・経済・財務・技術夫々の相互の関連において各側面からのバランスの良い総合的判断が必要となっている。例えば、もし仮に一のプロジェクトが、経済内部収益率（EIRR）の点で大変優れていたとしても、環境影響の評価が逆に非常に望ましくない状況と考えられる場合には、総合判断として、その案件を少なくとも積極的に推進することは避けるべきであろう。同様に例えば、あるプロジェクトが、経済性は優れているが、社会分析の結果がその地域の不平等を齎すと予測している場合には、その不平等の原因を追及し改善策を追加する、または、対策の適切な手立てが講じられない場合には慎重な対応が望まれる。何よりも、開発に係る技術については、経済性、環境影響、社会的配慮のニーズ・組織強化等、夫々の側面がもつ問題に対し全てを満足してはじめて真の意味で「適正な技術」の適用がなされたと評価できるのではなかろうか。その結果としての開発調査の成果が、対象としている途上国社会に様々な利害関係をもつ各種のコミュニティにとって、開発から生じる利益とそれを支える負担の双方をできる限り公平に分担する内容になっているとき、提案された開発事業が持続的効果を生み出すものと考えられる。最後に、今回の重要テーマであるいくつかのキーワードの機能と関係を整理してみる。キーワードとしては、社会配慮、WID、住民参加、環境配慮、組織化、能力形成、ターゲット・グループなどである。これらの関係は、次の付図5-11に示すとおりである。

付図5-11 プロジェクトの計画・評価における各分析の関係



## 5.4 農業・農村開発調査の組立て

### 5.4.1 調査と計画策定の工程

以上の各節および各項において今後の農業・農村開発調査について、最近の開発ニーズに対応し特に重点的な配慮が必要とされている事項を中心に調査・計画策定の手法を概略検討を行った。この節では、これら検討項目を含め農業・農村開発調査全体のフレームワークを組立ててみた。

農業・農村開発調査は、これがマスタープラン調査（M/P）またはフィジビリティ調査（F/S）のいずれのケースであっても基本的な調査手順には大きな相違はない。双方調査の要点は、夫々の調査の目的、即ち、M/Pがより広い地域を対象に開発の将来像を構想して「地域開発の基本計画」を策定し、長期的展望に立って対象地域の開発の方向付け（開発の基本指針）を示すものであり、他方、F/Sは、構想された基本計画または基本計画がないまま直接的に実施に移したい開発構想に基づき個別または複合プロジェクトについて実施計画を策定するものである。

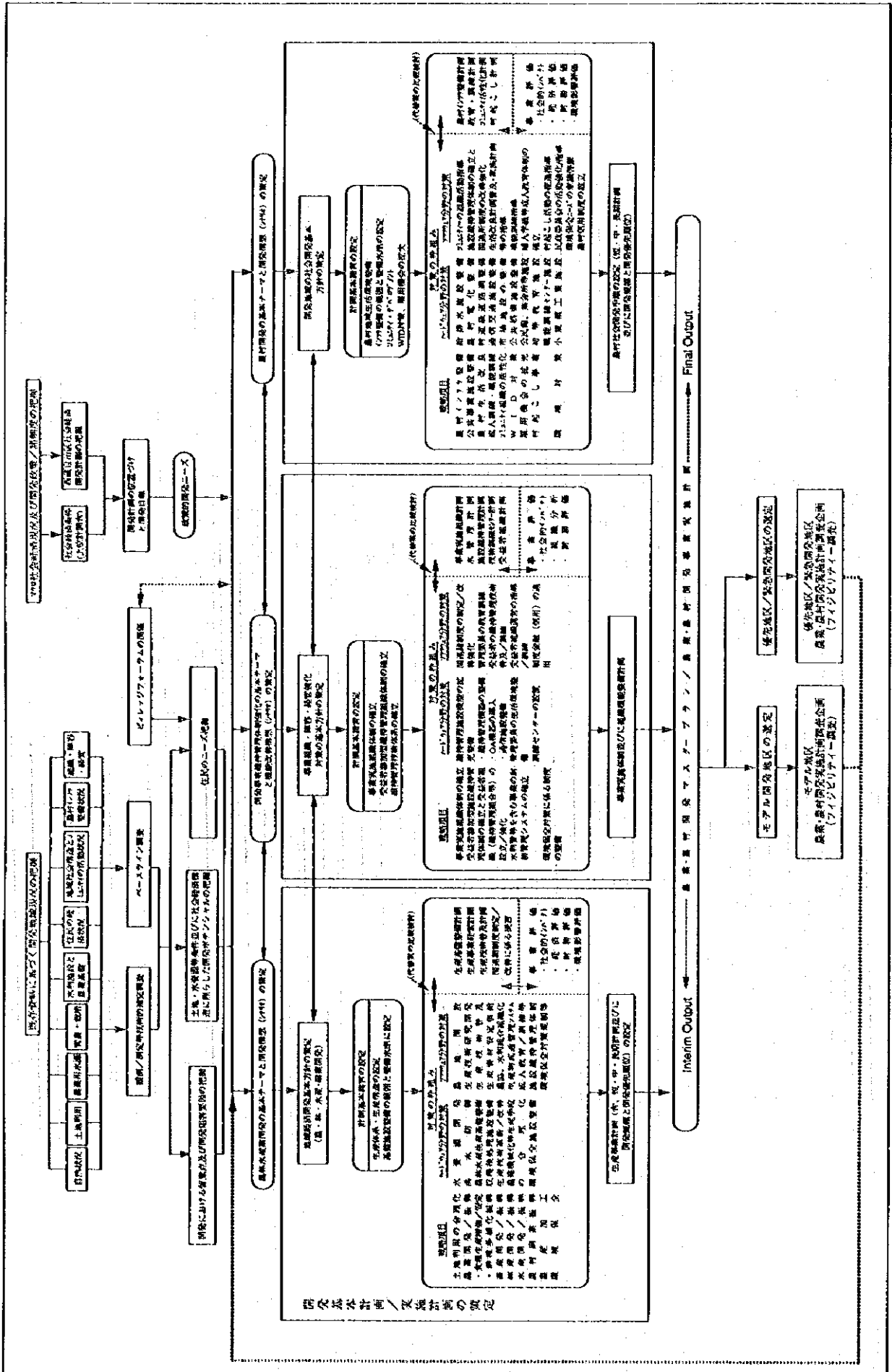
F/Sを実施するにおいて、特に配慮を必要とする点は、後者の「基本計画がないまま直接的に実施に移したい開発構想に基づき個別または複合プロジェクト」が調査の対象になっているケース（これまでのJICA調査案件にはこのケースが多い）にある。即ち、このケースの要請案件に対応する場合には、直接的に命題として与えられた開発目的に沿って実施計画の策定を開始するのではなく、調査当初の段階で対象地域を含む関連地域を全体的、かつ、客観的に考察を加え、「要請案件の位置付けが妥当であるか否か」を見極めることが肝要である。また、この予備的作業と並行し、「要請案件自体が適正に対象地区を定めているか」、「受益者としてターゲットグループが適切に選定されているか」、「賦存資源の利用に地域的またはターゲットグループに偏りの危惧はないか」等の側面から要請されている開発規模と範囲を確認する必要がある。これらについては、要請案件に係る事前調査の段階で特に配慮し、危惧する点が不明確であるなら、F/S実施の企画において問題を解決するための十分な時間を配分し無理のない作業体系（例えば、M/Pを調査の当初段階で行い、その上で本格的なF/Sを開始する等）を組み立てれば、将来的に齟齬を来すようなトラブルが回避できる。

以上の理解に立つ「M/PおよびF/S調査の作業体系」は、概ね次ページに示す付図5-12の組み立てとなる。従来の調査工程と異なる点は、既存資料の収集・分析に「地域社会構造とコミュニティの活動現況」把握のための社会・人文調査項目が付加されたこと、また、これら社会的要素に係る情報・資料の収集補完も兼ねて、地域全体の特に裨益住民レベルの社会経済現況、技術水準と住民側の開発ニーズ等を適正に把握する

付図 5-12 開発基本計画(M/P)調査

および

優先地区/モデル地区等の開発実施計画(F/S)調査の概念的作業フロー



目的で「ベースライン調査」と「ビレッジフォーラムやオリエンテーション等の開催」が組み込まれたことである。

計画の策定については、従来、開発計画を総括的に一体化した形式で生産事業とインフラ整備を扱い、これら事業の運営・維持管理については、計画の中で従的に構想され提言にとどまっていた。しかしながら、既に第3章・3.4節に過去の開発援助実施の教訓にもあるように開発の実施組織および建設後の事業運営・維持管理組織が、依然として弱体であるが故に、本来の開発事業効果が十分挙げ得ない状況となっている。従って、今後の開発計画では、これら実施組織および事業運営・維持管理組織についてより綿密な検討を加え、単に「提言」にとどめず組織強化のための「具体的な行動計画」を提案するものとして全体作業の中に「開発事業運営・維持管理組織強化計画」として一つ大枠を構えた。事実、この組織強化計画の作成については、現在、旧社会主義国や中進途上国方面で農業関連諸制度の改善計画も含めた援助要請も出現してきており、独立したソフト分野主体のプロジェクトとしても位置付けられる。

また、先に第4章において今後の農業・農村開発の概念の捉え方について述べたとおり、農林水産業夫々の分野で生産拡充に係る開発ニーズも、例えば農業生産でも従来からの食糧作物の増産に加え農家経済の向上を目指した耕種の多様化や経営の多角化等、複雑多岐に亘り、かつ、これら事業内容を支持する農業技術の試験・研究更には技術普及体制の確立等、従来の生産基盤整備に加えて強化対策が必要となってきた。他方、農村開発については、生活環境整備を中心とした農村インフラ施設整備に加え、より社会的性格の強い農村婦人やジェンダー対象グループ等の社会経済的地位の向上を含めた総合的貧困対策、コミュニティ開発や人材育成等々従来の援助の範囲に比べ著しく広範囲の開発ニーズが提示されている。従って、今後の開発調査では、農業・農村開発が夫々独立的に効果が発現できる範囲で開発計画の検討範囲を枠組みし対応する体系とした。

勿論、以上三つに大区分したフレームワークは、相互に密接な関係にあり、全体計画（農業または農村総合開発）を取りまとめるには、夫々のインパクト発現の因果関係（開発手段と効果）を有機的に捉え、開発の枠組みと基本戦略を検討することとなる。特に近年、開発の基本理念となっている「開発と環境の調和」と「開発の持続性」に応えた開発を進めるには、夫々のフレームワークの中で「住民をして（開発の主体）」、「住民による（開発の手段）」、「住民のための（開発の目的）開発」を骨子として取り組むのが理想である。

#### 5.4.2 開発調査工程の各段階における以上項目の分析評価方法と留意点

通常、国際協力事業団が実施するマスタープラン策定調査（M/P）および開発実施計画調査（F/S）は、2年次に亘りフェーズワイズされた工程によって進行する形式が取られている。また、開発調査が実施された案件事業については、フォローアップ調査（モニタリング評価）並びに事業が実施された案件に対する事後評価調査が企画され適宜行われている。これら開発調査および事後のモニタリング調査工程の各段階における上記項目の分析評価方法と留意点を以下に取り纏めた。

##### (1) 中間評価（中間報告書作成時）

中間報告書作成時点（First Phase）では、一般に計画事業を概定するまでの工程であり、開発事業の基本方針、開発戦略、開発規模、開発事業に含まれる各種開発項目（スキームまたはサブスキーム）の決定と全体開発のフレームワークが検討される。事業評価項目の内、経済分析と財務分析については、まだ分析評価のための基礎的情報収集の段階にある。他の項目については、開発事業計画の基本となるターゲットプライオリティグループ決定のためのジェンダー分析や救済事業計画の対象となる貧困層を特定するための基準設定、住民ニーズの確認等と併せ、開発阻害要因の分析と計画策定において配慮すべき問題点の把握並びに対策の基本方針を検討し、おおよその結論に達している段階である。従って、この中間時点では、全体開発のフレームワークの策定方法と結果を導くプロセスが適正に運営されているか否かに注意する必要がある。

##### (2) 終了時の評価（最終報告書案作成時）

調査の第二段階（Second Phase）、即ち、最終報告書（案）の作成に至る工程では、First Phaseの調査で策定された開発のフレームワークに基づき各計画事業（スキーム）内容の細部検討と概略設計、また、事業実施のための管理運営と事業施設の維持管理体制、組織機構、関連諸制度の見直し、建設に係る取用の必要な土地の選定、必要に応じて移転計画の検討が行われる。これら主要項目の分析評価は、この段階で、夫々代替案の経済・財務分析評価や住民ニーズとの整合、計画による環境影響の問題、土地収用や水没問題等に対する必要な保障、移転対策等の社会的インパクトに係る対処と事業実施体制の強化／改善対策に配慮した検討並びに結果の評価を中心に作業を進める必要がある。

##### (3) モニタリング評価

モニタリング評価は、開発調査の事後の案件フォローアップ調査の一環として行われる。従って、この調査においては、一つに開発調査で検討／提案または提言された各

種重要配慮事項について相手国政府機関が如何様に対策措置しているか、または、如何なる阻害要因が顕在し対処できないかの状況確認が必要である。他の一つは、策定された開発計画の事業化促進を目的とした場合、事業主体となる行政単位と参加する住民側に上記主要評価項目に関し如何なる問題が残っているか確認評価が必要となる。この点、特に留意事項として、これまでのフォローアップ調査でも指摘している「住民の事業参加に対する発意啓蒙を促すべき行政単位の宣伝不足が原因し、保障問題や移転問題をはじめ各種社会問題が顕在化している」等の状況に注意する必要がある。

#### (4) 事後評価（プロジェクト終了後2～3年経過時）

計画事業実施後の評価については、概ね上記案件フォローアップ調査の趣旨に準じる。但し、評価の要点は、開発効果の発現状況であり、また、効果の発現が希薄な場合には原因として如何なる阻害要因が顕在するかの分析評価する必要がある。

