No. 2

農村生活改善のための
女性の技術向上検討事業（フェーズII）
第2年次報告書

平成8年3月

JICA LIBRARY
J 1134035 [3]

国際協力事業団

農調計
J R
96-15

農村生活改善のための女性の技術向上検討事業（フェーズII）第2年次報告書
平成8年3月

国際
900
81
082
RY

農村生活改善のための
女性の技術向上検討事業(フェーズII)
第2年次報告書

平成8年3月

国際協力事業団

1134035 [3]

序　文

近年、開発における女性の役割（Women in Development, WID）の重要性への認識が国際的に高まりつつある中で、女性を含めた社会・経済的弱者を開発の公正な受益者として正しく位置づけ、積極的な開発の担い手として参加を促すような技術協力の実施の必要性が益々重視されてきております。

このような背景のもとで、当事業団は、平成２年度に実施した、「分野別（開発と女性）援助研究会」の報告書の提言に沿って、女性を対象とした農業分野の望ましい協力の実施に資するため、平成３年度から５年度までの３年間「農村生活改善のための女性の技術向上」に関しての調査研究を実施いたしました。本調査研究は、開発途上国の農業・農村生活における女性の現状、国際機関・諸外国の協力事例の把握などを中心とした海外現地調査、ならびに我が国農業普及事業・生活改善事業の経験を踏まえた、本分野における我が国としての実施可能な技術協力のあり方、協力の指針などを明らかにする国内検討事業からなっています。

当事業団は、引き続き平成６年度から２カ年計画で「農村生活改善のための女性の技術向上検討事業（フェーズII）」として、農業分野の技術協力に資するＷＩＤ配慮及びジェンダー視点を重視した農村実態調査手法の開発ならびに、これと関連したプロジェクト形成、モニタリング・評価手法の検討を社団法人国際農林業協力協会に業務委託して進めてきました。

本報告書は、検討事業（フェーズII）の第２年次として、農林業協力におけるＷＩＤ配慮及びジェンダー視点を踏まえたモニタリング・評価手法についての検討結果を取りまとめたものです。

本報告書が広く関係者に活用されることを願います。

最後に、本検討事業にご指導、ご協力頂いた財団法人食料・農業政策研究センター理事長紙谷貢氏を始めとする検討委員及びワーキンググループのメンバー各位、更に、外務省、農林水産省の関係者に心から感謝申し上げます。

平成８年３月

国際協力事業団
農林水産開発調査部
部　長　小野英男

目　次

総　括 …… i

第1章　国際協力事業団（JICA）におけるモニタリング・評価の概要 …… 1

第2章　農林業開発プロジェクトにみる事例研究 ……21
　— WID、社会・ジェンダー視点を踏まえたモニタリング・評価へのアプローチ —
　2－1　造林・普及プロジェクト ……21
　　— T国東北部造林・普及プロジェクト —
　2－2　農業普及員訓練センタープロジェクト ……40
　　2－2－1　M国農業普及員訓練センタープロジェクト ……40
　　2－2－2　社会・ジェンダー視点とモニタリング・評価 ……49
　2－3　畜産開発プロジェクト ……64
　　2－3－1　H国養豚開発計画 ……64
　　2－3－2　社会・ジェンダー視点とモニタリング・評価 ……73
　2－4　まとめ ……108

第3章　農林業開発プロジェクトの波及効果を各種側面からとらえるための視点
　—WID、社会・ジェンダー視点を踏まえたモニタリング・評価手法の開発に向けて—
　3－1　改良普及活動の視点 ……117
　3－2　農村女性の健康と栄養の視点 ……143
　3－3　農業経営的視点 ……152
　3－4　営農・生活システムの視点 ……173

総　　括

1995年9月、北京で開催された「第4回世界女性会議」の前後、多くの新聞・雑誌などに'Women's Empowerment'（女性の地位の強化）、'Gender Equality'（男女の平等）、'Reproductive Health／Rights'（性と生殖に関する健康／権利）というような言葉が、一頻り飛び交っていたことは未だ記憶に新しい。内容の正確な理解は別としても、これらの言葉が一段と身近に感じられるようになったことは事実であろう。そして、1993年の「世界人権会議」、1994年の「国際人口・開発会議」、1995年3月の「社会開発サミット」、同年9月の「第4回世界女性会議」とこの種の国際会議がその回を重ねるごとに、会議の場での女性の活躍ぶりが際立ってきたことも、多くの人が認めるところであろう。このような一連の地球規模での会議の流れの中で、今や女性たちは着実に力をつけ、会議のプロセスに不可欠の存在となってきているのである。確かに、このような流れは強まり、このような活動の輪は拡がりを見せてきている。また、女性の社会的地位や報われない労働等についての我々の認識も深まってきている。しかし、現実問題として、事態の改善がどれほど進んだであろうか。

㈳国際農林業協力協会が国際協力事業団（JICA）の委託を受けて進めてきた「農村生活改善のための女性の技術向上検討事業」は、本年はその「フェーズⅡ」の第2年目である。「フェーズⅠ」から数えて5年目、漸く具体的な形での問題へのアプローチと社会・ジェンダー的視点からの事態の変化に対する評価の方法について論ずる段階に至った。我々はその作業の過程で、農村女性の社会経済的な活動の状況について、あるいはその活動や社会的地位の改善を妨げる制約の数々について、多くの学習を重ね認識を深めてきた。また、国際機関や先進諸国の経験を学ぶことによって問題に如何に接近すべきかについても知識を集積してきた。そして、これらの情報や知識を基に、問題へのアプローチの仕方、プロジェクト形成および実施のプロセス等についていくつかの提言も行ってきた。しかし、それと同時に、実態を知れば知るほど、事態の改善のための具体的な対応が如何に難しいものであるかをあらためて認識させられてきたのである。

今日、開発途上諸国の社会経済開発の大きな課題として、貧困撲滅、環境・生態系保全が強く意識されている。今迄の開発途上諸国農村の開発では、外部からの資本・技術の導入による特定資源の動員に偏り、結果的には貧富の格差の拡大をもたらしていた。また、その過程では農村女性は受け身の立場に置かれ、受益者というよりも被害者であることもしばしばであった。WID あるいは Gender に視点を置いた開発活動は、ややもすると受け身の立場に置かれがちな農村女性の潜在的能力を引き出し、彼女等が開発の過程に積極的に参加することを求めるものであり、それを通じて一部の階層や地域だけの開発ではなく、地域全体の活性化、生活水準の向上に繋ることを期するものである。

農村社会における生活水準の全般的な改善には、農村の実態、とくにその地域に与えられた

資源へのアクセスとコントロールの実態を知らねばならない。それにも拘らず、生活あるいは自給的な生産に最も深く関わっている女性がどのように資源を利用し、生産及び再生産活動にどのように労働を配分し、そして所得が如何に形成され消費されているかの情報は、今までは必ずしも充分に提供されてはこなかったと言わねばならない。これが農村全体の生活のレベルの向上を図るべきプロジェクト形成の第一歩として、我々が対象地域の実態把握、とくに農村生活総合調査（Baseline Survey）の必要を強く主張した所以であった。また、この「農村生活改善のための女性の技術向上検討事業（フェーズⅡ）」において、女性等の社会的な弱者を開発に参画させかつ受益させるようなプロジェクト（いわゆるWID - Integrated Project）の形成とその実施の過程を想定し、農村生活総合調査の手法を確立し、事業実施とその結果に関わるモニタリング及び評価の手法を検討することとした所以でもあった。

「検討事業（フェーズⅡ）」の初年度である昨年度は、Gender の視点を加えた農村実態調査手法の検討にもっぱら集中し、インドネシアにおける基礎調査でのその手法の試行を通じて、プロジェクトの形成及び実施の基礎たるべき Baseline Survey に如何に取り組むべきかについて報告した。第２年度である今年度は、開発協力事業の実施に伴う社会・ジェンダー的な分析視点を重視したモニタリングおよび評価の手法の検討を課題とした。そして、その課題に迫るために、現在協力実施中および終了直後のプロジェクトを素材として、そのプロジェクトに女性がどのように関わり、その社会がジェンダー的な視点からすれば如何に変化してきたかを探ることとした。この報告書の第２章はこれらの事例による検討の結果と、そこから得られたものをプロジェクト・サイクルの中でどう評価するかを論じたものである。但し、これらの素材として採り挙げたプロジェクトは、もともとＷＩＤあるいはジェンダーに配慮を加えたものではなく、プロジェクトそのものが女性の役割を無視し得ないものであることにその実施の過程で気付き、あらためて女性の社会的な活動やプロジェクトによる影響についての考察を加えながら協力事業を運営してきたものである。したがって、プロジェクトの成果や波及的な効果等を本格的に秤量するには必ずしも十分なものとは言えないであろうが、それぞれのプロジェクトの性格に応じた問題の指摘が行われている。

また、第３章は、各種プロジェクトの実施によって農村女性の Empowerment という目標の実現に如何に接近しているか判断するに当たっての考慮すべき問題を、技術改良・生活改善の普及、労働力再生産に関わる栄養改善、あるいは営農面での意識の変革、等の側面で、それぞれ論じている。この章は、第２章の分析に加え、専門的な視点に立ってジェンダーに配慮した分析の在り方を提示することによって、開発プロジェクトの実施に伴って生ずる社会的な変化を、具体的な諸相に応じて弾力的に把えることの必要性を示唆するものとなっている。なお、この章の第４節では、章全体の要約を行うとともに、プロジェクトの実施によって生ずる営農・生活システムの変容を正しく把握し、その情報をプロジェクトにフィードバックすることによって、ジェンダーを配慮したプロジェクトの諸活動をより効果的にするように組み替えることの必要性を指摘している。

これらの各章の内容についてはそれぞれ後に要約することとするが、その内容並びに今年度の国際協力事業団の基礎調査（ネパール）による知見とを総合して、社会・ジェンダー的分析視点からの協力事業のモニタリングおよび評価に関し、留意すべき若干の問題について論ずることとする。

まず指摘しなければならないことは、Baseline Survey のもつ意味である。農村で生活している男性並びに女性が彼等に与えられた資源にどのような価値を見出し、如何にそれを利用しているかの現実を知ることなしには、彼等の生活改善に対する真のニーズを把握することは困難であろう。彼等にとっては、生活上の便益にとってのマイナスを抑えられることがあるとすれば、仮にプラスをもたらすかも知れないことを試みる機会があったとしても、前者の方が優先されると見てよいであろう。あるいは、日常的な生活上の便益が保証されることの方が、新たな所得獲得の機会を求める冒険を試みることに優先するとも言えよう。外部から導入される開発計画の多くは、積極的に現状にプラスすることを意図し、その計画が実施されるように何等かのインセンティブが付加される。このような計画を立てるために行われる現状の把握は計画を立てるのに不可欠の要件ではあるが、そのような現状を作り出す要因ともなっている彼等の価値前提や意識を探るには十分とは言えない。我々の言う Baseline Survey は計画樹立のための十分条件を準備するものとも言えるのである。勿論、Baseline Survey は社会経済的な変化を計るベンチマークの役割をもち、時間の経過を追ってこのような調査を繰り返すことは、プロジェクト実施の過程でも必要なことなのである。

共通のニーズをもつ多くの人々がいる場合、彼等をしてそのニーズの充足に向けて行動を起こさせるためには、その人々を組織する必要があるし、組織を作る motivater、そして方向を定めるための情報を提供し技術的な示唆を与えるadvisorのような役割も必要であろう。政府であれＮＧＯであれ、的確な情報を提供し人々をリードできるような人材が求められる所以である。モニタリングや評価には、このような組織形成と情報に対する適応の仕方の検証が大きな役割を果たすことになろう。Baseline Survey を基礎に、上記のような調査を重ねることによって人々の意識や生活行動の変化を明らかにすることも評価の重要なポイントであろう。

さらに、今年度の課題であるモニタリング及び評価の手法に関しては、次のような問題も指摘できよう。その一つは、プロジェクトの諸活動に対するジェンダー配慮に関することである。すなわち、プロジェクトの諸活動の中に住民、とくに女性の参加という要素が組み込まれている場合、それがどのように活かされているかが問題なのであって、それが計画通りに実施されているかということよりも、それがどのようなインパクトを与えているかなのである。モニタリングではプロジェクトの諸活動あるいは計画の進捗度が主として論ぜられることになるが、計画の進捗度は必ずしも目標への接近度を意味するとは限らない。目標への接近を図るためには、与件の変動などをも考慮して、計画の軌道修正を必要とする場合がしばしばあるからである。

我が国の協力事業では、そのターゲットとして農民大衆が想定されていたとしても、技術移

転などの事業は相手国の役人であるcounterpart、あるいは一部特に選ばれた人々を介して行われるという仕組になっているのが通常である。しかし、住民参加あるいは女性の組織化などが重要なコンポーネントとなっている場合には、現地の事情や住民感情などを知っているＮＧＯなどの自主的な活動を通じて事業の遂行を図ることの方が適切な場合があろう。ＮＧＯなどと行動を共にすることによって、大衆の意識の変化等をより直接的に把握することが可能となると思われるからである。

以上、プロジェクトの流れの中でBaseline Survey、モニタリング、評価をどのように位置付けるかを、事例の分析や専門的な立場からの指摘に加え、現地における基礎調査からの知見を基に幾つかの問題を採り上げて論じた。これらの問題はジェンダー配慮の農村開発プロジェクト（Gender-oriented Rural Development Project : GORDEP）の形成及び実施過程で配慮すべき要点であるが、「検討事業（フェーズⅡ）」の纏とも言うべきこの報告書は、このGORDEPのプロジェクト・サイクルの中でモニタリングや評価を如何に位置づけるかを、各執筆者が多様な切り口で論ずることによって数々の問題点を明らかにしている。以下、各章の内容を概説する。

第１章「国際協力事業団（JICA）におけるモニタリング・評価の概要」は、JICAでの評価のシステムを概説し、とくにPCM（Project Cycle Management）手法におけるモニタリング・評価の特徴とロジカル・フレームワークを説明する。また、評価結果を如何に活用するかを論じ、社会・ジェンダー的視点からの評価に関し配慮すべき問題点を指摘する。

第２章「農林業開発プロジェクトにみる事例研究」では、３つのプロジェクト、すなわち、(1)T国東北部造林・普及プロジェクト、(2)M国農業普及員訓練センタープロジェクト、(3)H国養豚開発計画、を採り挙げ、それぞれプロジェクトの背景、活動内容とくに女性の参加を考慮した活動等について説明するとともに、社会・ジェンダー視点でのモニタリング・評価の位置づけを論じている。造林・普及プロジェクトの場合は、ジェンダーを配慮したモニタリング・評価の目的、評価の対象、評価の手法、等についての留意点を指摘している。農業普及員訓練センタープロジェクトでは、とくにその活動の方向転換、すよわち中央呼び寄せ型から現地実践型のトレーニングに重点を移したことの効果を検証し、かつ、さらに考慮すべき点あるいは現場から学ぶべき点等を指摘し、状況の変化に対応した質的な変化をどのように把握すべきかを論じている。H国養豚開発計画の場合は、何故社会・ジェンダー配慮が重視されるようになり、どのようなBaseline Surveyが行われ、モニタリング・評価にどのような配慮が加えられたかを明らかにし、プロジェクト・サイクルの流れの中でそれがどのように位置付けられるべきかを提案している。なお、この章の第４節では、プロジェクト対象の多様性に着目し、基礎的な実態調査や、プロジェクト内での情報の共有の必要性、WID、社会・ジェンダーを配慮した場合の計画の見直し、等について論じ、モニタリング・評価の位置づけについて整理を行っている。

第３章「農林業開発プロジェクトの波及効果を各種側面から捉えるための視点」は、第１～

２節において、農民とくに農村女性が自ら考える女性に変貌して行くための条件を、技術普及、生活改善あるいは栄養改善という側面から検討し、そのような条件を整えるための具体的な手だてを提示している。第３節では、農業経営という場での農民の意向をどう把え、意識変革に必要な手段が例示され、あわせて基礎的な調査分析から評価に至る手順が論じられている。第４節においては、開発途上国農村の営農と生活の不可分性を注視し、外部からのインパクトによる「営農・生活システム」全体での変化を把握することがモニタリング・評価であることを強調するとともに、第３章全体を要約して、専門分野別のアプローチからジェンダーの機能が最も有効に発揮されるように技術普及のプログラムの内容を組み替える工夫が必要であることを指摘している。

第１章　国際協力事業団（JICA）におけるモニタリング・評価の概要

１－１　JICA・評価活動について

１）JICAにおける評価活動の経緯

我が国の経済技術協力が拡大にするに伴い、援助の効果的、効率的な実施の必要性が高まっている。効果的、効率的な援助を行うためには途上国や地域の実情に合った協力や開発途上国のニーズに応えた優良案件の発掘や形成を積極的に行うとともに、終了した事業の評価を適切に行い、得られた教訓を新たな事業に反映されて行くことが必要である。

事業の評価については、過去「技術協力実態調査」「供与機材効果測定調査」や「メコン川開発調査評価調査」、等様々な調査が行われてきており、JICA設立後の1976年に行われた「技術協力測定に関する調査研究」ではUSAIDの評価手法を参考にした技術協力評価システムの導入が提案されている。

このような様々な努力を引き継いで1981年には評価事業をJICA全体で検討するために「評価検討委員会」が設立され、同委員会の業務として1983年には、JICAとして初めて、研修員受入事業、専門家派遣事業、プロジェクト方式技術協力事業等のJICAの全事業を対象として事業形態別に評価方法を取り纏めた「事業形態別終了時評価のあり方」を作成した。

更に、1991年には上記の事業形態別終了時評価の考え方を進め、専門家派遣、研修員受入、機材供与、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力の５事業について中間評価から終了時評価、事後評価を一貫したプロジェクト・サイクルの中に位置づけて評価する「評価ガイドライン」を作成した。

昭和56年７月　評価検討委員会の設置

昭和58年２月　「形態別終了時評価のあり方」（案）の作成。

昭和63年４月　企画部評価室の設置。

平成２年４月　企画部評価監理課の設置。

平成２年12月　評価検討委員会においてプロジェクト方式技術協力、専門家派遣、機材供与、研修員受入、無償資金協力の５事業の「評価ガイドライン」の審議。

平成３年１月　理事会にて「評価ガイドライン」の報告・承認

平成３年６月　評価検討委員会にて上記５事業について「評価ガイドライン」に沿った評価の試験的実施と各課１名の評価担当者の設置を決定

平成４年７月　評価検討委員会にて平成４年度終了時評価調査は原則的に全案件をガイドラインに沿って実施することを確認。

平成４年９月　「評価ガイドライン」促進のため各課の評価担当者による定期連絡会を開催。

平成４年12月　プロ技協の計画段階のPCM手引書の作成と活用方針の承認。

平成５年３月　評価検討委員会にて平成４年度における「評価ガイドライン」準拠の調査の実施状況の報告。

平成５年９月　評価検討委員会にてJPCMの「モニタリング評価業務の手引書（プロジェクト方式技術協力）」の作成報告。

平成６年９月　評価検討委員会にて開発調査事業の評価ガイドラインの承認、および公表用評価報告書の作成が承認

平成７年８月　事業評価、報告書発行（第１回）

２）評価について

(1) 評価の定義：

評価は我々の日常生活の中で広く用いられている概念であり、それだけにこの言葉を経済協力評価において用いる際には、概念に対する共通の理解をまず確立しなければ混乱を惹起することとなるだろう。JICAは、DACが、近年の先進国による援助が、貧困、環境、教育、人口問題など、金銭価値の尺度では測り得ない分野にまで拡大してきていることに鑑み、規定した以下のような定義を採用した。

「評価は案件の妥当性、目標達成度、開発効果、効率性、波及効果及び自立発展性を確認する為、進行中または終了後のプロジェクト、プログラム等の形成、実施及びその結果を可能な限り体系的かつ客観的に審査することである。」

(2) 評価の目的：

JICAが個々の案件、またそれらを組み合わせた複数案件を評価する目的は評価の結果教訓を得てこれを案件の形成や実施にフィードバックしていくことを第一としている。開発途上国に対する技術協力は、将来予測の困難な、高い不確実性の中で実施することを求められることが多く、日本国内や他先進国でプログラムを実施する場合とは比較にならない困難な条件下で案件を形成し、また実施しなければならない。この為、評価を行い、進行中の案件については実施計画の変更を、また終了後の案件については評価から得られた教訓を整理し将来の案件形成にフィードバックしていくことで、効果的な援助遂行能力を高めていくことが必要である。また、途上国への援助を下支えする国民に対し、JICA事業がどのように実施され、また評価が行われているか、実施した案件の実施状況、評価結果を公開し、援助に対する理解を得ることも重要な目的である。

(3) 評価の基本項目（評価５項目）：

JICAにおける評価の基本項目は、DAC加盟諸国及び国際援助機関において検討されつつある評価手法とも共通性を持つ以下の項目である。この５項目に統一したことにより、JICAの実施する案件の評価に、評価者の意見が局所拡大的に出てくるのではなく、よりバランスのとれた、統一性のある評価が可能となったのみならず、各国の援助機関と同一

の視点でこれまでの経験を話し合い、教訓を分かち合うことが容易となった。

① 案件の妥当性：案件の事前調査段階において、相手国側のニーズが的確に把握され、国家開発計画やマスタープランともに方向性を同一とする妥当な案件設計がなされていたか否かを評価する。

② 目標達成度：当初企画されたあるいは実施の中途段階で修正された達成目標に対し、実現された具体的結果を検討し、かつ実現された結果を誘導した諸要因、諸案件を分析する。

③ 案件の効率性：案件実施の諸結果を実現させる為にとられた手段・方法・期間・費用の適切度を判断する。

④ 自立発展性：案件の自立性、持続性を、運営・管理面、経済・財務面、技術面から検討・確認する。

⑤ 案件の効果：案件の実施による開発効果を正、負の効果について分析し、その効果の及ぶ範囲並びに受益者の範囲についての分析を行う。

3）評価の種類

評価は、（イ）いつ実施するのか、（ロ）個別案件の評価かまたはある一定の視点から複数案件をまとめて評価するのか、（ハ）誰が実施するのか、の3つの観点から分類することができる。JICAの事業評価は大別すると以下の通りとなる。

（イ）	（ロ）		（ハ）
中間評価	案件別評価		○
終了時評価	案件別評価		●○
事後評価	案件別評価		●
事後評価	横断的評価	国別評価	◎
		特定テーマ評価	◎
		合同評価	◎
		計画策定支援促進	◎
		第三者評価	☆

○案件担当事業部
◎評価監理課
●在外事務所
☆第三者（外部有識者）

（イ）いつ実施するのか

JICAの評価調査をプロジェクトサイクルの流れの中で位置付けると、①中間評価、②終了時評価、③事後評価に分類される。

中間評価はプロジェクトの実施の中間段階で、案件の進捗状況を見直し、そこでの評価結果を即時フィードバックするための評価であり、案件の実施が当初の期待通りに円滑に進められているか、外的条件が当初と変化してきた場合それにどのように対応したか、あるいはすべきかにつき検討するための評価である。終了時評価は、案件の終了時に当初目標の達成度や自立発展の見通しを確認し、終了後に引き続きフォローアップする必要があるか、またその協力内容について協議する評価である。終了時評価の実施時期は正確には

各事業形態により様々であるが、プロジェクト方式技術協力事業案件は、協力期間終了の約6カ月前、研修事業（第三国研修）案件では、4年目の研修と5年目の研修との間で、通常4年目の年度内に、専門家派遣事業（ミニプロ協力・研究協力）案件では協力終了の約4～6カ月前、無償資金協力実施促進事業案件では実施完工後半年から2年の間に実施される。

中間評価、終了時評価とも当該案件担当事業部により実施されるが、プロジェクト方式技術協力事業案件を除く、一部の終了時評価案件については、在外事務所が評価を行っている。平成4年度は、56件の終了時評価案件のうち、7件が在外事務所による評価である。

事後評価は、①案件目標が達成されているかを確認し、②案件の選定から協力の実施、協力終了、受益国側へのプロジェクト移管後における運営管理を含めて、プロジェクトの実施が効率的に行われていたかについて分析し、③案件の実施によりどのような経済的社会的技術的効果が、どの程度、どの層に及んでいるかについての案件効果を分析（波及効果）し、また、④プロジェクトが相手国側に移管して以降の事業所の自立発展性が確保されているかどうかの分析、並びに、⑤事前調査時において相手国側ニーズを適確に把握し、妥当なプロジェクト設計がなされていたかどうかの当初計画の妥当性についての評価を行う。事後評価は案件の協力が終了した後、一定年月の間当該国側によって自立運営が行われているプロジェクトを対象に実施し、評価に当たっては終了時評価が案件の目標達成度を中心に評価するのに対して、案件の効果及び自立発展性の評価を主眼とする。事後評価から得られる教訓は案件の管理運営、基本設計に係わる部分からさらには新しい開発戦略に結びつく部分まであり、したがってフィードバックによって、今後の開発援助の質的向上に貢献することをねらいとしている。

事後評価は、評価監理課によって監理実施されているが、一部在外事務所によって実施されるもの、又客観的評価という観点から、JICA事業に精通した外部有識者に評価を依頼しているものもある。平成5年度は53案件が事後評価の対象となっているが、そのうち25件が在外事務所による評価、12件が外部有識者による評価である。

協力全案件を終了時あるいは事後評価いずれかの形で評価することが望ましいが、年間370件を越える案件を評価することは予算上また実施体制上困難であるので、評価対象案件は選択的に選定される。しかし、案件終了後効果発現までに懐妊期間を要するものもあり、また事業効果が継続的に発現しているかを確認し、適切なフォローをするため、運営、維持管理状況を全案件について調査する「事後現況調査」を実施し事業効果の維持あるいは一層の推進を図っている。

（ロ）個別案件を対象にするのかあるいは一定の視点から複数案件を対象にするのか

中間評価及び終了時評価はすべての個別案件評価であり、また在外事務所評価のうち終了時評価は個別、事後評価は個別または複数案件評価であるが、個別、セクター別、開発課別、援助形態別の援助指針あるいは援助計画等の策定へのフィードバックを目的とする特定の視点（評価テーマ、計画策定支援促進）はすべて2から12案件と複数案件を対象に

している。

（ハ）誰が実施するのか

JICAの評価は、案件担当事業部、評価監理課、在外事務所あるいは外部有識者（第三者）によって実施される。

4）評価体制

JICAの評価は終了時評価と事後評価に分けられる。終了時評価は協力が終了した時点で行う評価で、調査は案件を担当している事業部または事業部を通して在外事務所が行う。

他方、事後評価は案件の終了後数年を経過した時点で行う評価で、調査は評価監理課または評価監理課を通して在外事務所で行っている。

なお、案件の終了後に行う調査では評価調査以外ではプロジェクト方式技術協力担当事業部や無償資金協力事業部等が追加支援のためにフォローアップ調査やアフターケア調査を行っている。

5）評価結果の公表

JICAでは従来よりプロジェクト方式技術協力の終了時評価報告書を公開していたが、JICAの実施した協力案件の実施状況、評価結果に対する各界からの情報公開の要望に応えるととも

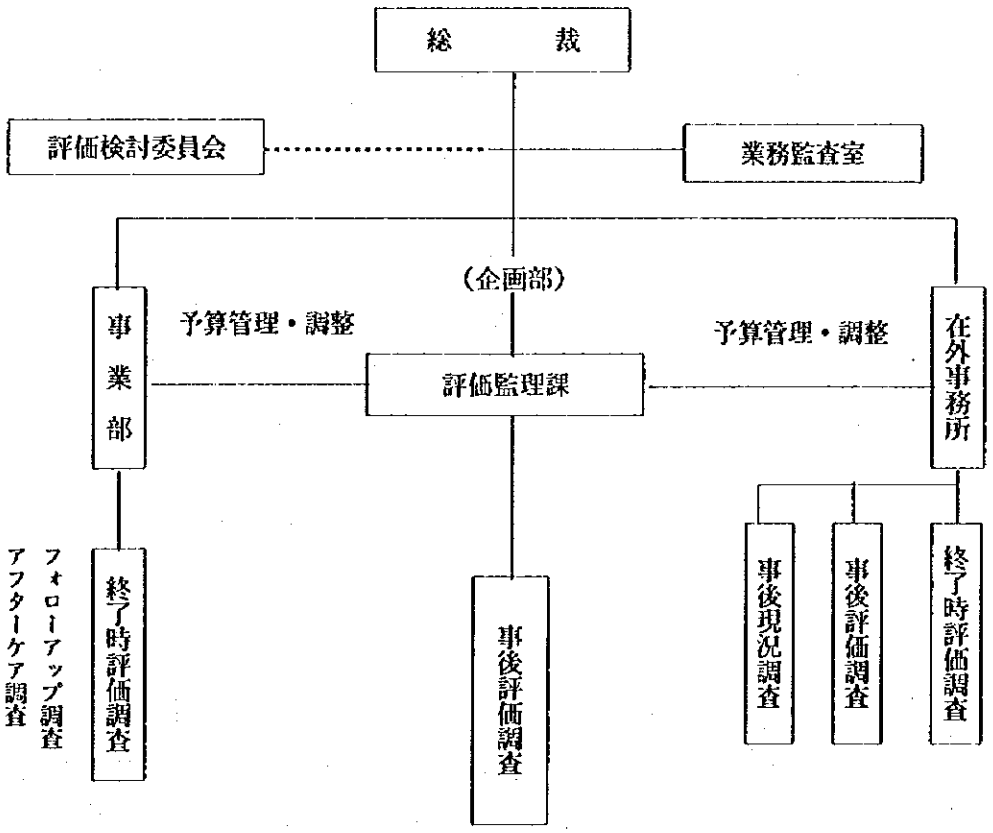


図1　ＪＩＣＡの評価体制

に、JICA事業がどのように実施され、また評価活動が行われているかについての正しい姿を紹介することにより、JICA事業の信頼性と透明性を高め、経済協力に対する国民の理解と支援及び参加を得ることを目的として、平成7年度より過去に実施した評価調査の結果を公表用に要約して「事業評価報告書」として取りまとめている。

6）事後評価調査の形態

① 国別評価

複数案件を横断的に評価した上で、当該国における協力の実施に係る援助効果及び実務上の問題点等を整理し、その結果を国別事業実施方針の基礎資料とするとともに、今後の当該国での案件形成、実施の改善の参考とする。

協力案件の多い国を対象に年1～2カ国を実施、調査結果は現地セミナーを通して相手国にもフィードバックする。

② 特定テーマ評価

個々の案件評価にとどまらず特定セクターや事業形態等のテーマを設定し、国あるいは地域を越えて横断的な観点から複数案件を評価し、当該セクターの問題点を整理して、その結果を今後の案件実施の改善と案件形成の参考とする。年3～4件程度実施。援助実績が多く、引き続き高いニーズが予想されるテーマ、あるいは環境・貧困・WID等のグローバル・イシュー等を対象。

③ 第三者評価

評価の客観性を確保し、幅広い視点からの評価を行うために、外部の第三者（学識経験者、民間有識者）に調査を依頼し、その提言を今後の事業の改善の参考とする。年3件程度実施。

④ 合同評価

案件の協力効果、問題点、等につき受入国の関係機関と合同で評価調査を行い、双方で共通の認識を得るとともに調査結果については現地でのセミナーを通じて相手国にも案件の選定、実施及び、運営の改善に反映させる。年2～3件程度実施。

上記の事後評価調査はいずれも外部の有識者やJICAの国際協力専門員に調査や評価調査の総括を依頼している。

⑤ 事後現況調査

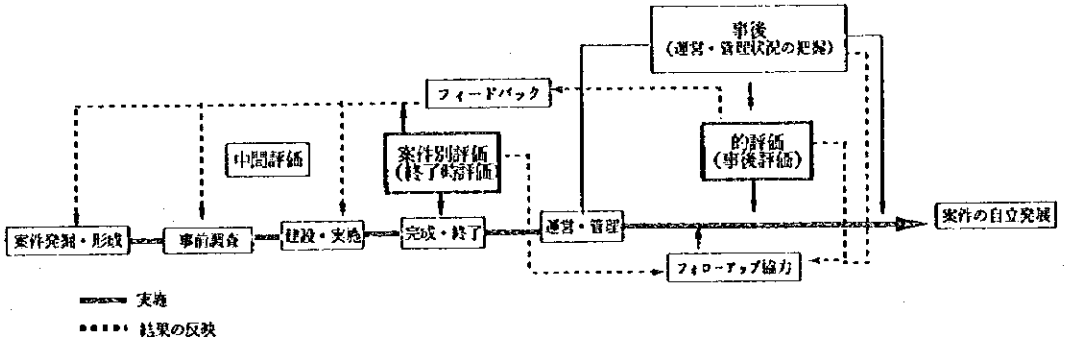
協力終了後、プロジェクト方式技術協力では3年及び8年目、無償資金協力、単独機材供与では5年目（ただし実施年度については現在検討中で平成8年度から変更する予定）の時点で、案件関連の組織、施設、機材、及び効果について調査を行い、案件の現況を把握するとともにフォローアップ、アフターケア実施のために必要な情報を関係の事業部に

提供する。調査は現地事務所又は事業所を通じてローカルコンサルタント等を活用して全対象案件に対して行う。

7）プロジェクトサイクルにおける評価業務の位置付け

JICAの評価調査は中間評価、終了時評価、事後評価と案件の形成から始まるプロジェクトサイクルの中で次のように位置付けられている。

援助サイクルにおける評価業務の位置付け



評価業務の流れ

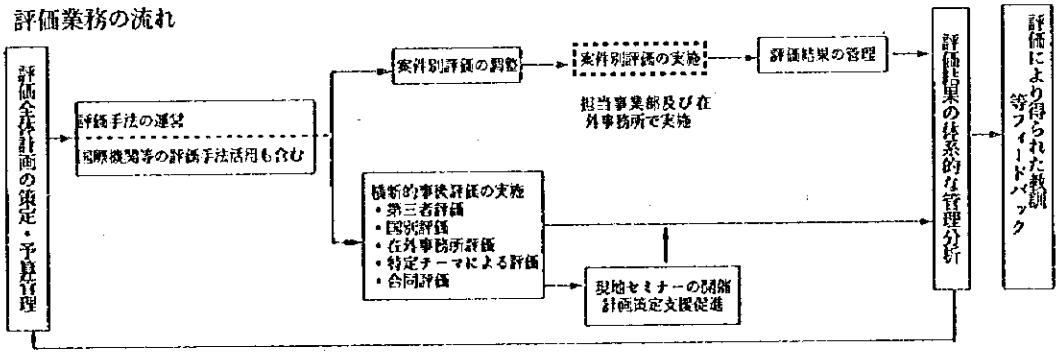


図2　プロジェクト・サイクルにおける評価業務

横断的評価とは

JICAによる評価うち、複数案件をある特定の視点から選定し、事後評価することを、横断的評価として個別案件評価と区分している。「横断的」とは、JICAによる途上国への協力は、研修員受入れ、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力、開発調査等、個々の事業形態毎に独立して縦断的に案件が形成され、実施されることに対し、事後評価を実施し、分析する際に、一定の基準に基づきこれら事業形態を横断的に網羅する形で複数案件を選定することから、派生した呼称である。たとえば、平成4年度に実施されたタイ国における国別評価の場合、タイ国で実施された終了後数年を経過した案件が、農業開発事業、林業開発事業、社会開発事業、鉱工業開発事業等の異なった事業部によって実施されているので、関係各事業部毎に案件を選択し、これら

を横断的に分析する事後評価を行った。 近年JICAは途上国に対する援助をより効果的、効率的に実施するため、従来の個別案件による協力に加え、援助対象国の国家開発計画に対し、各事業部間で調整・連携して協力を実施するプログラムアプローチを推進してきており、国毎の重点援助分野、課題、協力内容、形態等の計画を策定する「国別援助実施指針」や「国別事業実施基本計画」のより一層の充実が求められてきている。横断的評価は、こうした流れと軌を一にするものであり、今後の拡充が求められる分野である。

1－2　評価ガイドラインと評価手法

1991年1月に作成・導入された評価ガイドラインは、研修員受入、専門家派遣、機材供与、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力の5事業を対象としている。この評価ガイドラインはJICAで初めてロジカルフレームワークを導入したものであり、ロジカルフレームワークによって案件を計画、整理し、DACの評価5項目の基準によって案件の評価を行うものである。

1）評価ガイドラインによる改善点

評価ガイドラインは各事業部による過去の評価調査の経験を生かして作成されたものであるが、以前の評価手法に較べて以下が主な改善点となっている。

(1) 評価業務が計画の立案から協力終了に至る事業サイクルの中に含まれ、体系的に一貫した評価を行いうる評価システムとする。

(2) 可能な限り定量的評価を基本とし、客観性を持った評価結果が得られる評価手法とする。

(3) 評価の基本項目は、DAC加盟諸国・国際援助機関における評価手法との共通性を持つものとする。

(4) 適正な事前調査あるいは、十分な実施協議が行われているかを評価できる手法とする。

(5) 評価結果から有効な教訓・提言が得られるとともに、適切なフォローアップ、アフターケアに結びつくものとする。

2）評価の5項目基準

評価ガイドラインは、また案件評価の基準として評価の基本項目（1－1，2），(3)）で示した評価5項目を用いて評価する。

また、評価ガイドラインの中では下図のように案件の評価調査の各段階でみるべき評価項目を整理している。

実施段階	評価調査	評　価　項　目
中間段階	中間評価	目標達成度、効率性、妥当性
終了段階	終了時評価	目標達成度、効率性、妥当性、自立発展の見通し
事後段階	事後評価	目標達成度、効率性、妥当性、自立発展性、効果

① 実施の中間点においては軌道修正の必要性と方向を確認する。

② 協力の終了時点では協力の延長・継続の必要性を判断する。

③ 終了後の時点では協力の効果発現状況の確認と今後の類似案件実施への教訓・提言を得る。

3）評価調査総括表（グリッド）の導入

評価調査の実施にあたってはコンサルタントを活用することが多く、特に海外においてはローカルコンサルタントを利用する機会が増えているが、調査を依頼するにあたって的確な業務指示を行わないと求める結果が得られないことがある。

また、個別案件の評価を主とするJICAの評価では個々の案件の評価にあたっても、評価調査者によって評価結果が著しく異なることは不都合であり、誰が調査を行っても一定したレベルの評価結果が得られる調査手法が求められる。

このため評価調査にあたって評価５項目のそれぞれの項目毎に確認するべき事項と情報入手先を特定した評価調査総括表を現地調査に先立って作成している例がある。

例えば目標達成度を評価する事項として「.. C／Pの育成状況」を確認するが、これは指標である「育成されたC／Pの人数」を「プロジェクト実績」から情報を収集する。また「.. C／Pの能力の向上」を確認するために「相手側実施機関、受益者等の評判」を「実施機関、受益者へのインタビュー、アンケート等」で引き出し指標として評価する。以下妥当性、自立発展性、効率性についても同様に評価するため、これらのチェック事項と情報入手先をマトリックスの中に記入して「グリッド」（評価調査総括表）を作成し、情報の収集に漏れのないようにしている。

1－3 PCM（Project Cycle Management）の中のモニタリング・評価

PCM（プロジェクト・サイクル・マネージメント）手法の導入

ロジカル・フレームワークを使用した評価ガイドラインによる評価では、既に終了した案件もロジカル・フレームワークで整理する作業が必要であるが、こうした作業過程の中で、これまでの計画がプロジェクトの成果や目標を明確にしないまま実施されてきた例も見うけられ、案件形成段階での計画機能強化の必要性が強く認識されて来た。

他方、プロジェクトの目標や成果を計画時に明確に設定し、また目標設定方式、目標達成度の測定方法・手段を予め定めておくことによって事業のモニタリング・評価機能を強化してプロジェクトの発掘・形成から事業評価に至るプロジェクト・サイクルの事業管理を効率よく行うとともに、プロジェクトに関わる直接・間接の受益者や事業実施者の意見を幅広く取り入れ、プロジェクトの効果を一層高めることを目的としてPCM手法の導入を図っている。

PCM手法は、従来の評価ガイドラインで提唱しているロジカル・フレームワークを基本とし、更に発展させたものであるが、事業の運営管理を重視していることからPCM手法によりプロジェクトが計画、運営されれば事業のモニタリング・評価が一層充実することが期待される。

JICAは今後プロジェクト方式技術協力の個別案件へのPCM手法の導入状況を見つつ、他の事業にも逐次PCM手法を導入する計画である。

1）JICAにおけるPCM導入の現状

(1) 経緯

① プロジェクトが達成しようとする開発目標を明確にし、一貫性のある計画作成、運営管理を行い、より効果的、効率的なプロジェクトの運営を行うためのロジカルフレームワークの概念を導入したプロジェクト・サイクル・マネージメント（PCM）手法の開発を行うことが平成３年７月30日に理事会で承認される。

② FASIDに委託し「JICAプロジェクト・サイクル・マネージメント（JPCM）手引書（案－プロジェクト方式技術協力編）」を作成。

③ 同手引書（案）は平成４年12月18日の理事会で承認され、併せてプロ技案件について試験的にPCM手法を使用し実施する方針が確認された。

④ 平成３年からPCM手法に関する職員、国際協力専門員の研修を開始。また平成４年度からは専門家派遣前研修のカリキュラムの一環として、プロ技協の実施に携わる全ての専門家を対象にPCM概論の研修を実施している。

（平成６年９月末の職員の受講者数は初級274名、中級23名、上級３名でありPDM作成コース受講者は10名である）

⑤ JPCM手引書に引き続き平成４年度にプロジェクトのモニタリングと評価に関する手

引書をFASIDに委託して作成。

(2) PCM手法により実施中のプロジェクト

	平成5年度	平成6年度
①社会開発協力部	10件	26件
②医療協力部	8件	6件
③農業開発協力部	17件	15件
④林業水産開発協力部	林業7件、水産5件	林業5件、水産3件
⑤鉱工業開発協力部	7件	6件

2）PCM手法によるモニタリング・評価の特徴

(1) プロジェクトの計画作成時にプロジェクトの目標、成果を明確にし、更にその確認手法を定めているため、以後のモニタリング評価が的確に実施できる。

(2) プロジェクトのモニタリングを重視、協力開始時にモニタリング・評価計画を作成し定期的なモニタリングを実施することによりプロジェクトの進捗状況及びプロジェクトをとりまく外部要因を万遍なく一貫して把握することが可能となり、効果的な協力を行うため必要な措置をより早い段階で実行することができる。

(3) プロジェクトの終了後も協力中と同様の指標に沿って事後モニタリング（事後現況調査）を実施し、相手側の自主運営に移った後のプロジェクトの現状を具体的に把握することが可能となり、フォローアップ体制の一層の強化が可能となる。

(4) プロジェクトの中間時点で行う中間評価を重視し、プロジェクトの進捗状況を的確に把握・評価することにより計画内容の効率的な軌道修正の検討が可能となる。

(5) プロジェクトの終了時評価においては、終了に至るまでのモニタリングを通じて一貫した指標に沿って情報を収集しており、これらの情報を活用できるとともに、案件の進捗状況、外部条件の変化への対応が明確に記録として残されているので、「目標達成度」「効果」「効率」「自立発展性」「当初計画の妥当性」の評価5項目について長期的な観点からの分析が可能となる。また、この結果、以後の対処方針についてより効果的な判断をすることが可能となる。

(6) 事後評価においても、終了時評価の結果をうけて一貫した情報収集ができるので、評価5項目についてより長期的な観点から評価を行うことが可能となる。

3）PDM（Project Design Matrix）手法

(1) PDM（ログフレーム）の特徴

もともとPDMはある仮説のもとにプロジェクトの策定の手段として、多段階の手段－結果の連鎖構造（すなわち、インプット（手段）－アウトプット（結果）、アウトプット（手段）－案件目的（結果）、案件目的（手段）－開発目標（結果））を分析するために要

約された1枚のワークシートである。PDMではプロジェクトにおけるインプット－アウトプット－案件目的－開発目標の間の連鎖的因果関係が明示的に示されているため、進行中あるいは終了後のプロジェクトが当初設定された目標を達成しているか否かの検討にも容易に活用することができるため、評価のための枠組みとしても使用されるに至ったものである。

PDMはプロジェクトの目標管理手法の1つであり、従って、PDMのマトリックス表は評価を実施する段階になってから作成するのではなく、実施設計段階で作成されていなければならない。

・PDMは次の特色を有するものである。

a）プロジェクトの開発目標、案件目的、アウトプット及びインプットを簡潔に提示する。

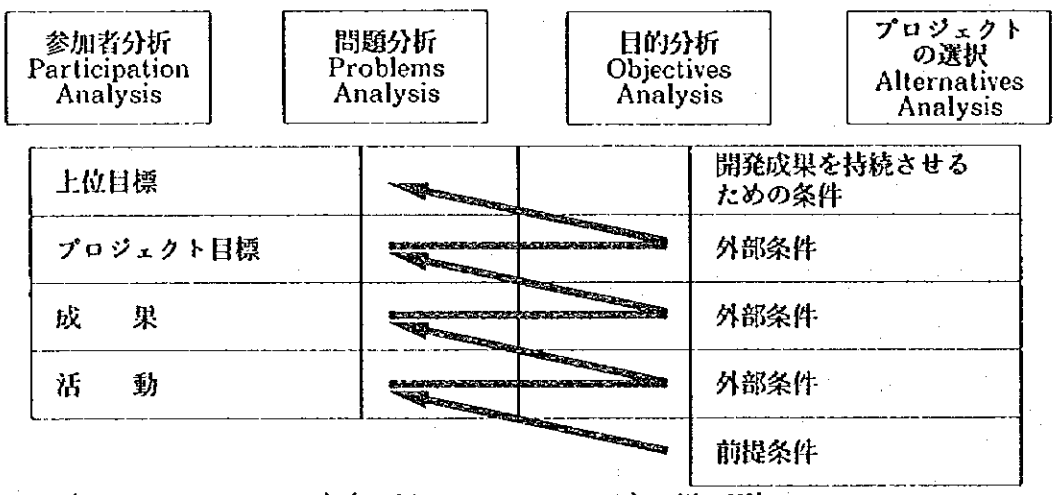
b）a）の4つの要素間の手段－結果の論理関係を統合的に明示することにより、プロジェクト・デザインの構造を明示する（Vertical Logic－垂直的論理関係）。

c）評価の各ステップにおいて、プロジェクトの進行度合を測る物差しとしての、目標指標、確認の手段、前提条件とその相互関係を明示する（Horizontal Logic－水平線的論理関係）。

(2) PDMの縦の論理

『プログラムの活動と外部条件が満たされた時にプロジェクトの成果が達成され、成果と外部条件が満たされた時にプロジェクト目標が達成され、プロジェクト目標と外部条件が満たされた時に上位目標が達成されます。これがPDMの「縦の論理」と呼ばれている論理です。

最上位の欄にはプロジェクトの終了後、開発効果を持続させるために必要な条件を書き入れることもできます。たとえば「プロジェクトの分野に関する被援助国の政策変更がない」など挙げられます。』



PDM（Project Desine Matrix）（ロジカル・フレームワーク）の縦の理論

出典：（財）国際開発高等教育機構（1994）「開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネージメント」、42

(3)PDMの実例

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
Overall Goal 農民の所得が向上する	農民の所得が実質的に５％向上する	アンケート調査 家計簿調査	A国農業省の稲作に関わる政策に変更がない
Project Purpose 米の単収が増加する	地域の米の単収が10％増加する	収穫量調査 市場流通量調査	米の価格に大きな変化がない
Outputs １．高収量米品種が普及する ２．理想的な栽培法が普及する ３．病害虫対策が普及する	１．地域農民の50％が高収量品種を栽培する ２．モニタリング地域の米の収量が現在の1.8／haからＸ年に最低2.0t／haになる ３．地域農民の50％が病害虫対策の知識を有し、発生時には対策を行う ４．病害虫による米の収量の損失が現在の40％から20％に減少する	聞きとり調査 モニタリング地域の収穫調査 モニタリング域の病害虫発生状況調査	研修・訓練を受けた普及員が普及活動を続ける 病害虫及び気象変化等作物に対する被害がない
Activities 1-1 高収量米品種を導入する 1-2 高収量米品種を普及員に紹介する 1-3 農民に高収量米品種を普及する 2-1 理想的栽培法を確認する 2-2 普及員に理想的栽培法を訓練する 2-3 理想的栽培法を普及する 3-1 普及員に対して病害虫に関する訓練を行う 3-2 病害虫の予防法を普及する	Inputs 【受入国】 普及センター／研修所 人件費（カウンターパート） 運営経費 【援助国】 プロジェクトマネージャー　36人月 専門家　120人月 確認試験用機材　ＸＸＸ千円 研修用機材　ＹＹＹ千円 普及用機材　ＺＺＺ千円		通関・輸出手続きに遅れが無い Pre-condition 農民にプロジェクトを受け入れる意思がある

(4) 評価5項目とロジカルフレームワークの関係

評価5項目がプロジェクト評価の要素であり、ロジカルフレームワークが多段階の手段・結果の連鎖構造を示し、プロジェクトを分析するための要約表であるので、評価5項目とロジカルフレームワークの間には何らかの関係があると思われる。

「目標達成度」はプロジェクト目標の達成状況をその指標で確認することになるが、ロジカルフレームワークは元来プロジェクト実施によって起こる発展について、手段－結果連鎖の理論を縦軸上方向に展開しているところ（「ロジカルフレームワーク縦の理論」p.12参照)、目標の達成状況のみを指標で確認するのではなく、成果から導き出される目標達成度を確認する必要があり「成果とプロジェクト目標の関係」を確認することになる。但し、その際成果は投入、活動から連なるものであり、目標達成度は投入、活動とも無縁ではない。

次に「効率性」は活動から生み出される成果を確認して評価するため、成果の指標を確認するばかりでなく、投入に基づいて行われた活動が成果に効率的に反映したかをチェックする。

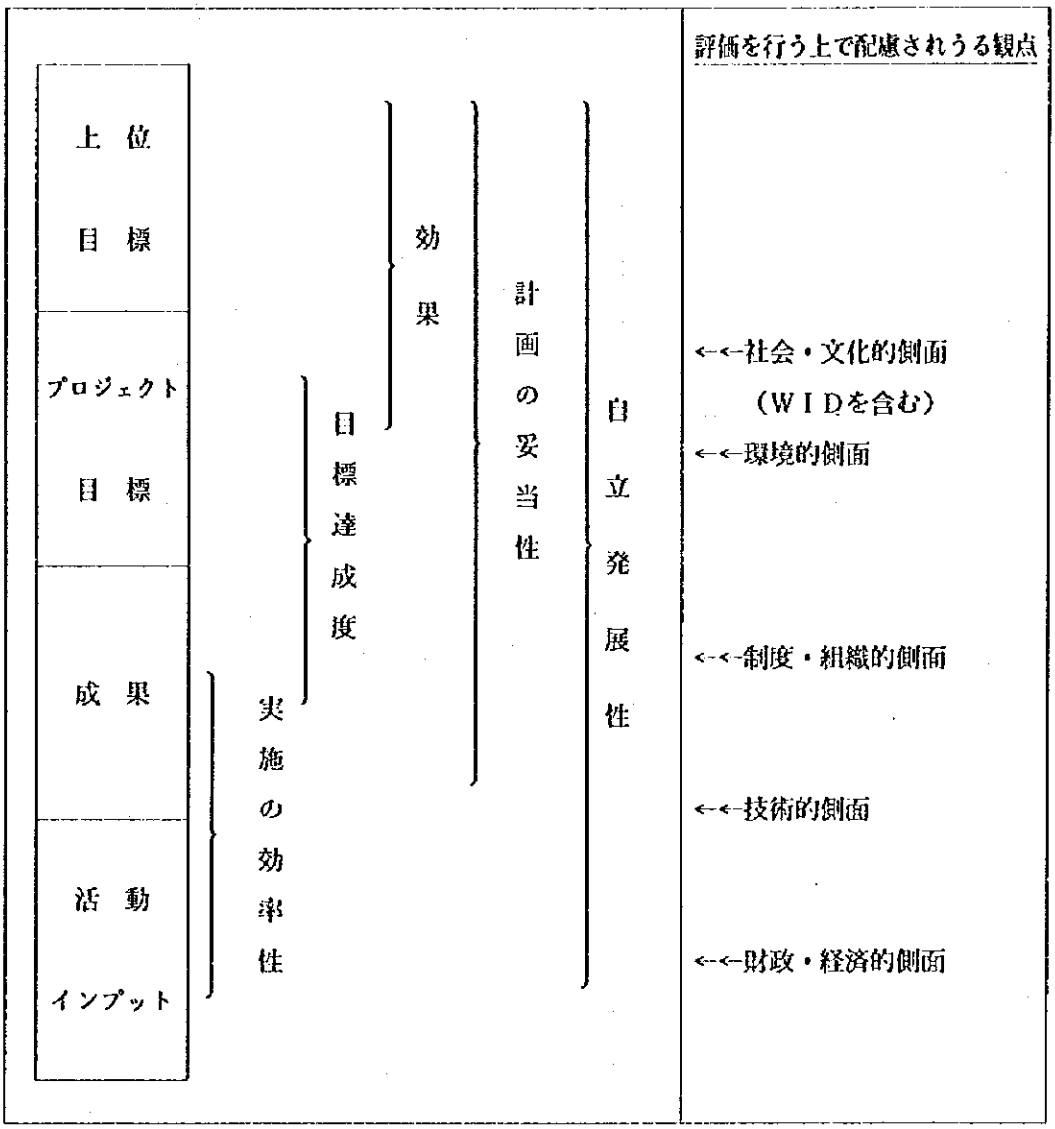
「効果」はプロジェクトの活動が周囲にどのような影響、効果を生み出し、上位目標を達成しているかを確認するところ、上位目標の指標を見るとともにプロジェクト目標を確認し、その関係から評価する。

「自立発展性」は活動からプロジェクト目標までの変遷、流れを振り返りつつ、現在の組織の自立発展性、技術の定着、展開能力等の自立発展性、予算の自立発展性を確認するところ、活動からプロジェクト目標までを視野に入れて評価する。

最後に「妥当性」は評価時においてもプロジェクトの目標が有効であるかを検討することであるため、設定された目標（上位目標、プロジェクト目標、成果）は現在でも被援助国の開発政策に合致しているかを中心に評価する。

これら5項目評価にあたっては、ロジカルフレームワークでは把握しきれない「期待されない効果、影響およびプロジェクトが意識しなかった外部要因」が時には大きな意味を持つ場合のあることに注意する必要がある。例えば、灌漑による二期作の紹介とそれに伴う米の増収を見込んだプロジェクトにおいて、灌漑対象地域外にも二期作が広まったが、一方プロジェクトに関連して水をめぐる争いが生じたり、女性の参加を促し所得向上を目的としたプロジェクトが男性中心の社会、経済、文化に影響を与えていく等の実例があり、ロジカルフレームワークをあくまでもプロジェクトの概念整理の道具とし、政策支援対策、組織能力、経済／財政、適正技術、社会文化、ジェンダー、環境等の影響を取り込んだ評価を行なうことで、将来評価結果をより有効に活用することができると思われる。

プロジェクト概要と評価５項目の観点



自立発展性：
米増収のための各種の対策を維持し、遂行するための資源、動機、知識及び組織を農民がどれ程持っているか

妥当性：
農民又は普及局が米の増収に高い優位順位を置いているかどうか、又は他のプロジェクト、例えば食糧増産のための灌漑の方がより重要とみなされていないか等

効果：
農民の所得向上、農民の生活改善、農民意識の向上

目標達成度：
採用された計画と比較して達成した米の単収の増加。
栽培法、病害虫、優良品種に対する理解

実施効率性：
単位（米の単収増）あたりの費用

投入： 人材、資金 機器	成果： 病害虫対策 米の理想的栽培法の普及	プロジェクト目標： 米の単収が増加する。	上位目標： 農民の所得が向上する。

プロジェクトにおける評価５項目の内容

(5) 目的分析チャートとプロジェクトの選択

ＰＤＭ作成にあたっては、以下の目的分析を行ったうえで下図のような目的分析チャートを作成し、点線の囲みの中のプロジェクトを選択すると次ページのようなＰＤＭ上のプロジェクト要約に対応した目的分析図ができ、プロジェクトの範囲を確認する上で役立つ。

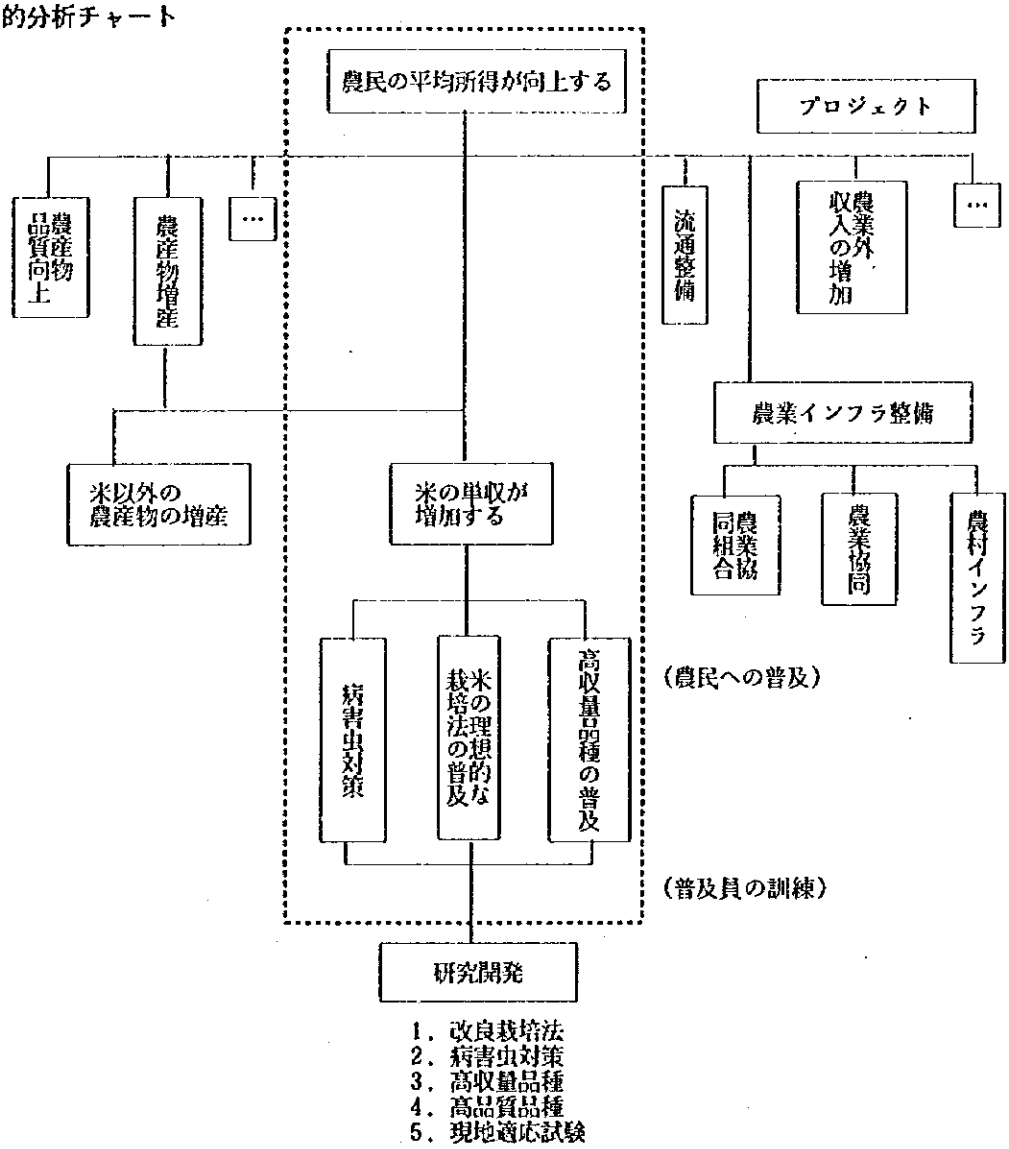
『目的分析（objectives analysis）は、問題が解決された時の望ましい状態とそれを導くための手段の【手段（means）－目的（ends）】関係を明らかにし、問題分析と同じく系図の形で整理する作業です。【手段－目的】のつながりはプロジェクトの具体的な戦略の基礎となるものです。

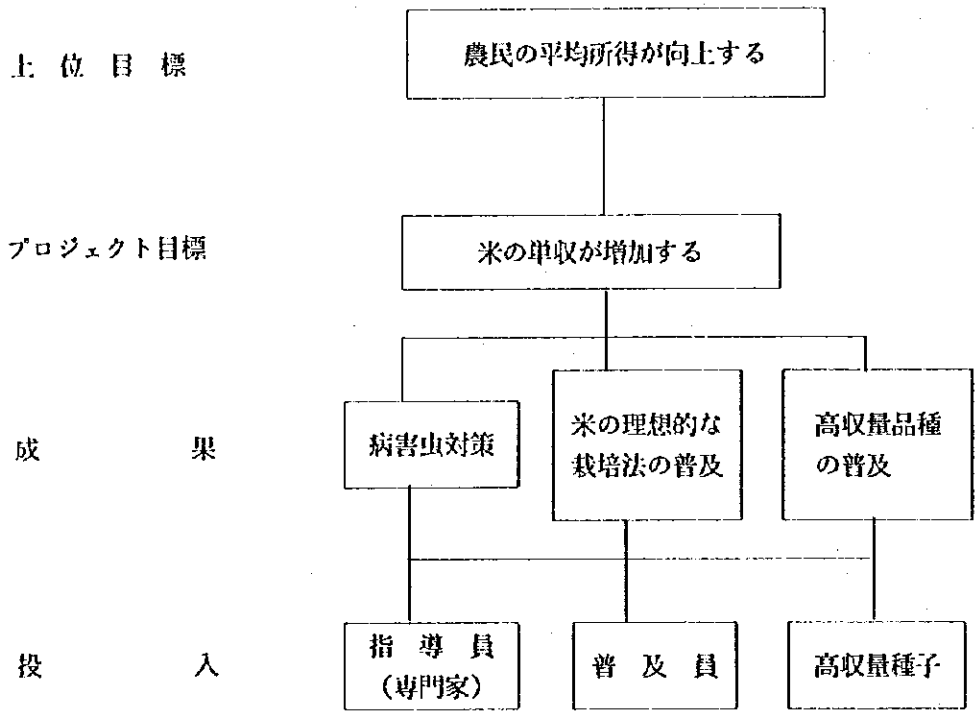
目的系図（objectives tree）の作成は、問題系図を基に、【原因－結果】関係を【手段－目的】関係の肯定的表現につくなりなおすことを通じて行います。否定から肯定へと機械的に書き換えるのではなく、プロジェクトとして実現可能かどうかを考えながら、手段と目的を設定します。

その際、「望ましい状態」として出された目的が達成可能であるか、現実的であるか、また実施することによってマイナスの影響がでないか、などを参加者分析の結果と照らしいあわせながら十分検討する必要があります。』

出典：（財）国際開発高等教育機構（1994）「開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント」、26

目的分析チャート




上 位 目 標
農民の平均所得が向上する
プロジェクト目標
米の単収が増加する
成 果
病害虫対策
米の理想的な栽培法の普及
高収量品種の普及
投 入
指 導 員（専門家）
普 及 員
高収量種子

1－4　評価結果のフィードバックと今後の課題

1）評価結果のフィードバック

評価結果から得られた教訓・提言を新たな事業に反映させ、事業の改善を図ることは評価の最も重要な役目である。

案件終了時に行われる終了時評価調査は担当事業部が実施することにより、問題点等が的確に把握でき、その結果、事業の改善により密接に反映されると言える。

評価監理課と在外事務所が行う事後評価結果は報告会、報告書等を通じて関係事業部に伝達される。調査の結果、フォローアップやアフターケアが必要と判断される案件は担当事業部に連絡し対応を依頼している。なお、終了案件の追加支援については事後現況調査によってもその必要性を調査し、調査結果は担当事業部に連絡されている。

評価調査の結果、得られた教訓・提言は評価結果要約、あるいは、教訓・提言として取りまとめ新規案件の発掘・形成の参考としている。

また、協力事業は援助の受け手である途上国側の自助努力が不可欠であるが、国別評価、合同評価等の評価調査の結果は国内関係者だけでなく相手国の援助受入機関や実施機関の関係者を対象とした現地セミナーを開催し、相手側にも事業の運営管理の改善を働きかけている。

2）今後の課題

(1)　評価調査の拡充

JICAの評価調査の歴史は比較的新しく「評価ガイドライン」を始めとする評価手法も最近になって開発・導入されたものである。

従って当初の課題は、個別案件の終了時評価を確実に行うとともに、調査に当たっては評価ガイドラインに則った評価調査を行うよう徹底する必要がある。また、事後評価調査においては、調査手法の改善により調査の質の一層の向上を計るとともに協力案件の事後の協力効果や自立発展性を確認し、的確な教訓・提言を引き出すためにも在外事務所を含めて事後評価調査の拡充が必要である。

(2)　評価結果のフィードバック

評価調査結果フォローアップやアフターケアが必要とされる案件については、適切な対応が確実に取られるよう望ましい追加支援のシステム等について更に検討する必要がある。

また、評価結果から得られた教訓・提言を新たな案件の発掘・形成や事業実施の改善に的確に反映させるため一層効果的なフィードバックのあり方を検討する必要がある。

(3)　評価結果の公開

現在、終了時評価報告書は、JICAの国際協力総合研修所図書館において閲覧が可能となっている。また平成７年度からは公表報告書を作成して評価調査の結果を公表するよう

にしているが、事業広報の面からも今後一層の公開を検討する必要がある。

(4) セクター及びアンブレラ協力等の評価

従来の評価は1案件に対してひとつのログフレームを作成して、分析・評価していたが、援助対象国では、日本の協力が1案件に限られることは稀で、同種分野にいくつかのプロジェクト方式技術協力、無償資金協力、個別派遣専門家、青年海外協力隊等々が協力されている場合が多い。また近年アンブレラ協力、パッケージ協力等いくつかのプロジェクトや援助形態の協力をまとめてより大きな成果を期待する場合もある。これらは個々のプロジェクトの集合体というよりは相互に関係し合い、時には相乗効果として個々のプロジェクトの成果以上の効果をもたらす場合もある。従って、これら一団の協力を総合的に評価する必要が生まれており、今後この方面での評価手法の開発が望まれている。

【参考文献】

(1) (財) 国際開発高等教育機構 (1994)『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント』

第２章　農林業開発プロジェクトにみる事例研究

—ＷＩＤ、社会・ジェンダー視点を踏まえたモニタリング・評価手法の開発に向けて—

２－１　造林・普及プロジェクト

１．Ｔ国東北部造林・普及プロジェクトの背景・概要

１）プロジェクトの背景

Ｔ国は、ここ20年間に著しい経済発展を遂げ、また同時に激しい人口増があり、森林の農地化、木材需要の増大、不法伐採等を招き同国の森林面積は急激に減少した。その結果1961年に国土面積の53%を占めていた森林面積は、30年後の1991年には26.6%に減少した。特に東北部における森林減少は著しく、1961年に42%あった森林率が1991年には14%にまで下がった。そして同地域では森林減少に起因するとみられる土壌浸食、塩害、洪水、旱魃が近年多発するようになり、これらが同地域の基幹産業である農業に大きな影響を与え、住民の生活環境、経済生活を圧迫するに至っている。

これに対しＴ国政府は1985年、森林率40%の回復を目標として掲げ、以来、全国的に植林活動を活発化してきたが、特に王室は東北地方の状況に憂慮して1988年"Ｔ国東北部緑化計画"を発足させた。また王室林野局は海外にも支援を求め、既に10年来の造林関係技術協力の実績を持つ日本に対し大規模苗畑建設（無償資金協力）と苗木生産技術の向上、植林普及を含む社会林業の諸施策（プロジェクト協力）を期待し協力を要請してきた。また、これに併せて青年海外協力隊の派遣により農村レベルでの一層の植林活動活発化を図ることになった。

２）プロジェクトの概要

本プロジェクトは、1989年の環境ミッション以来、翌90年の年次協議、次いで同年９月の事前調査、1991年12月の実施協議（Ｒ／Ｄ締結）へと進み、1992年４月"Ｔ国東北部造林普及プロジェクト"の名称で５カ年間の技術協力としてスタートした。また、1993年3月にはプロジェクトの具体的協力事項である暫定実施計画（TSI）について日本とＴ国の合意が成り、訓練、普及、苗畑、造林の各技術分野に計17課題が設定され、実施に移されることになった。

プロジェクトは、東北地方での社会林業の推進を直接的な目的にしており、具体的には地域住民男女（主に農民）自身による植林活動を促進し、自然環境を回復させ、同時に自家消

費用林産物の収穫及び関連する経済行為を通じて住民の生活水準向上を狙いとしている。

この目的を達成させるためにJICAはプロジェクト方式技術協力と同時に無償資金協力により大規模な苗畑・訓練施設及び関連資機材を整備した。具体的には年間苗木生産量500万本の規模を持つ苗畑と、農民・教師等を集め訓練活動を行なう施設を併設した拠点を東北地方の4カ所（M県、U県、Y県、N県）に設置し、活動に必要な資機材、車両類を提供したものである。更に本プロジェクトを補強する事業として青年海外協力隊員が上記4カ所に各々1名が配置され、農家の日常生活の視点から植林活動の普及、啓蒙、指導の活動に当たることになっている。

プロジェクトの具体的な活動内容は表1に示した通りである。

表1　T国東北部造林普及プロジェクト全体計画

活動内容	単位	1991	協力期間（5年間）					合計
			1992	1993	1994	1995	1996	
苗木生産	百万本	4	12	12	24	24	24	100
普及・苗木配布対象村落数	村	108	320	320	640	640	640	2,668
展示林造成	ライ	2,000	8,000	6,000	8,000	8,000	8,000	40,000
林道建設	km	—	48	48	48	48	48	240
防火帯建設	km	—	20	100	160	240	320	840
実績	コース数	—	4	18	24	24	24	98

出典：「社会林業におけるジェンダーの視点　事例集」JICA、平成6年3月
注：1ライ＝0.16ha

なお、プロジェクトの主要活動の1994年度までの進捗状況は、以下の通りとなっている。

苗畑

苗木・苗畑に関する個別技術の開発・改良及び苗木生産システムの開発により、大量・高品質苗木の効率的、タイムリーな生産形態、及び苗木の山出し基準の設定またその基準達成率の向上、苗木配布に係るシステムの体系化については順調に進み多数の成果品を得ている。このセンター苗畑で開発・改良された苗畑技術は各地に散在する移動苗畑の作業にも応用されて、苗木大量生産の一翼を担っている。苗木生産の計画と実行の状況は表2に示した通りである。

表2　苗木生産の計画と実行状況

年　度	苗木数（単位：10万本）			特記
	村落林	植林キャンペーン	合計	
1991／1992	3.86	－	3.86	実施済
1992／1993	12.00	－	12.00	協力期間、実施済
1993／1994	12.00	－	12.00	実施済
1994／1995	14.23	25.00	39.23	実施済
1995／1996	14.00	47.10	61.10	実施中
1996／1997	14.00	－	14.00	計　画
	70.09	72.10	142.19	

出典：「T国東北部造林普及計画　巡回指導調査団報告書」平成7年2月　国際協力事業団

普及

普及に関しては、T国側からの予算がなくスタッフも不足している。しかし日本側のローカルコスト負担事業と専門家、カウンターパート、協力隊員の努力によりその成果が挙がりつつある。即ち、普及手法の開発・改良ではプロジェクト紹介のスライド、パンフレット、リーフレット、ロゴ・ステッカー等が制作され、視聴覚教材及び視聴用の装置も開発された。普及システムについては、1993年に県や郡の森林事務所を対象に現場での普及活動の実態調査を実施し、同年から各センターに配置された協力隊員の活動資料となった。また1995年には普及の短期専門家を招き本プロジェクトを中心とする普及ネットワークの構築と強化策を講じた。

訓練

現在、訓練コースとしては苗畑・造林コースとアグロフォレストリーコースの2種類が計画・実施されている。1992年から1994年までの受講者は表3に示した通りである。プロジェクトは1994年2月に730人を対象とする訓練ニーズ調査を実施し、住民の教育水準・訓練希望時期や期間・希望コースを調査・分析している。またこの調査に基づきカリキュラムの改訂を実施している。今日までの訓練実績をみると、受講者の男女比率は2：1となっており女性の数が少ない。この中にあってU県センターでは同比率が半々になっている。この理由は、他のセンターでは村長の推薦等によって受講者が選抜されているのに対して、同センターでは現地スタッフがニーズ調査等に基づいて受講生を選抜している事情がある。プロジェクトは今後訓練成果の調査を行い適切な受講者の選抜方法を検討する必要がある。

表３　訓練コースの実績

年度	分野 / 対象 / センター	苗畑・造林コース 教師	苗畑・造林コース 住民	苗畑・造林コース 計	アグロフォレストリー 教師	アグロフォレストリー 住民	アグロフォレストリー 計	合計 教師	合計 住民	合計 計	受講者数
1992	C１	1		1				1		1	男 155
	C２		1	1					1	1	女 32
	C３					1	1		1	1	計 187
	C４					1	1		1	1	
	小計	1	1	2		2	2	1	3	4	
1993	C１		1	1	1	1	2	1	2	3	男 484
	C２		1	1		1	1		2	2	女 114
	C３		1	1		1	1	1	2	2	計 598
	C４	1	1	2		1	1		2	3	
	小計	1	4	5	1	4	5	2	8	１０	
1994	C１	1	4	5		2	2	1	6	7	男 760
	C２	1	4	5		2	2	1	6	7	女 384
	C３	1	4	5		2	2	1	6	7	計 1,144
	C４	1	4	5		2	2	1	6	7	
	小計	4	１６	２０		8	8	4	２４	２８	
合計		6	２１	２７	1	１４	１５	7	３５	４２	

出典：「T国東北部造林普及計画　巡回指導調査団報告書」平成７年２月、国際協力事業団
注　C１：M県：C２：U県、C３：Y県、C４：N県

造林（モデル展示林及びモデル村落林の造成）

本活動には、国有林内におけるモデル展示林造成及び村の共有地におけるモデル村落林の造成がある。前者についてはこれを訓練用の教材、学生・生徒のまた地元住民への森林・社会林業ＰＲ用として設定された。後者は村落全体の合意を基に村民グループがモデル的な村落林の設定・管理を指向するもので、現在その数50カ所以上となり今後は個々の村落林について技術指導と育成経過を待つものが多い。今後は新たに優良NGOの参画による村落林または学校林のモデル的造成を計画している。

プロジェクトサイト

＊プロジェクト方式技術協力の本拠地は、M県苗畑センターとする

凡例

◎　苗畑センター

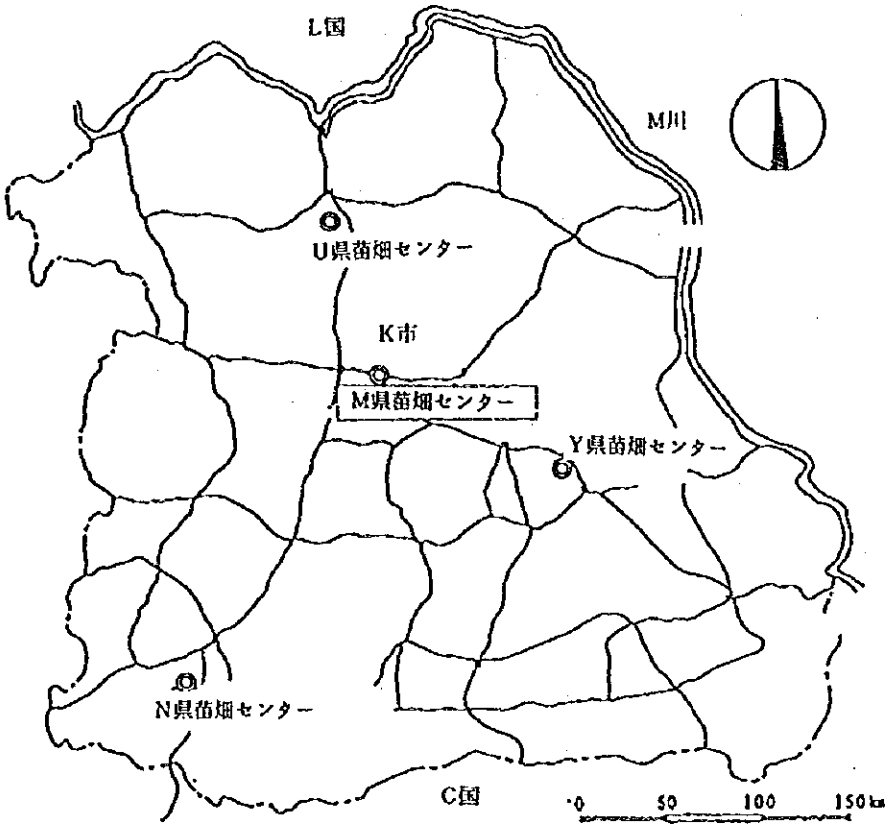
――　主要道路

M県苗畑センター（K市から約14km）

N県苗畑センター（K市から約200km）

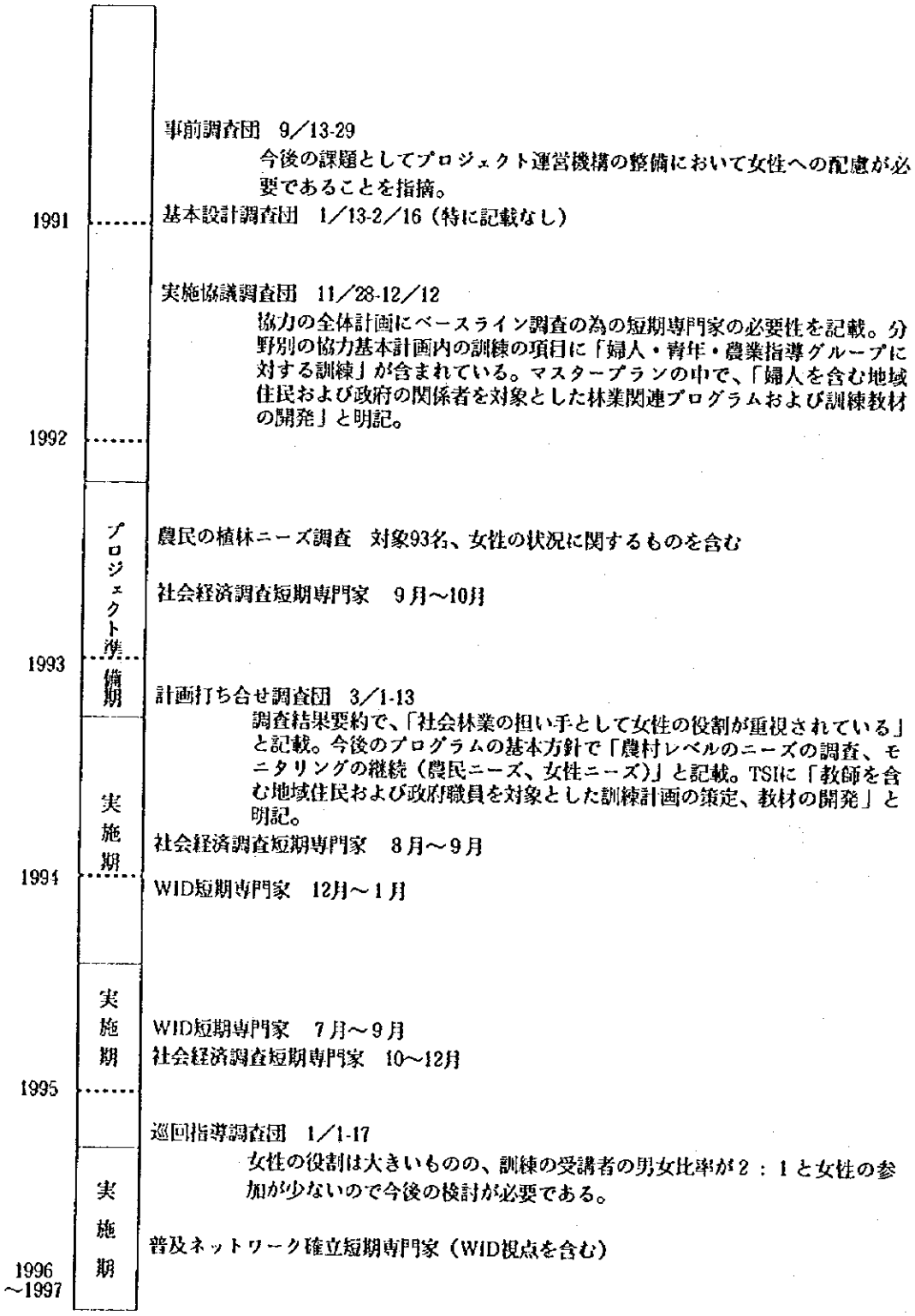
U県苗畑センター（K市から約100km）

Y県苗畑センター（K市から約150km）



2　社会・ジェンダー配慮を取り入れた経緯

図1　T国東北部造林普及計画における社会・ジェンダー関連の報告書記述・活動



1）事前段階

本プロジェクトの報告書などに見られる社会・ジェンダー関係の記述を図1にまとめた。ここで見られるように本プロジェクトでは、事前調査の段階で「プロジェクト運営機構の整備において女性への配慮」が必要と指摘している。事前調査報告書に述べられている通り、1990年代のOECD／DACの重点項目の中には、「住民の参画」「貧困対策」「NGOの参加」の他に「開発おける女性の重視」が含まれていた。それぞれの項目とプロジェクトとの関連では、植林や村落林における個別農家及び農民グループの参画即ち「住民の参画」、更に貧困対策としても実行されている。T国東北部緑化計画の一翼をプロジェクトが担うことから「貧困対策」に対応している事、更に、村落レベルおよび個別農家の活動の中で女性が重要な役割を担っていることから訓練・普及事業の対象として「開発おける女性の重視」が必要であるとしている。また「NGOの参画」についてはプロジェクト計画作成段階からの参加が考慮されていると記載されている。以上から本プロジェクトはその開始にあたってOECD／DACの援助重点項目が計画構想の中に大きく反映されていることが伺える。

しかし、女性に関する記述が事前調査報告書に含まれたのは、OECD／DACの影響というよりは、むしろ事前調査団が社会林業における住民男女の役割の違い、そして住民男女のニーズを汲み上げることの必要性を認識していたからと思われる。これは当時、開始した他のプロジェクトの中でもごく僅かなものしか事前調査段階から社会・ジェンダー視点を入れていないことからも推察することができる。調査団において社会・ジェンダー視点を導入しようという意識が高かったことについては、事前調査団に参加した団員が個人的にWIDについて説明を受ける機会があった、あるいは過去の経験から住民男女の別々のニーズや状況を把握することの必要性を認識していたことがある。

実施協議調査報告書では、全体計画の中にベースライン調査の必要性が指摘されている。ベースライン調査の実施は「WID配慮の手引き書」でWID配慮の第一段階となっており、男女の役割やニーズの把握を行う為の項目を調査項目の中に入れることによってWID配慮ができるとされる。ベースライン調査の必要性が指摘された背景には、社会林業は農村の日常生活を背景に展開されるものである―ということが基本にある。本プロジェクトは、プロジェクトの性質上、農民男女が日常生活においてどのような役割や活動を担っているかを把握することが重要であった。

2）実施段階

本プロジェクトでは、実施協議調査報告書でベースライン調査の必要性が指摘されたのを受けて、1992年6月に住民男女を対象とした植林ニーズ調査を長期専門家とカウンターパートの協力により実施した。調査結果の詳細は後述するが、調査項目に「女性の役割」「諸々への決定への男女の参画」が入っていたことは、女性の役割や意識を知り、それをプロジェクトに反映させようという専門家達の意識の現れによると思われる。

プロジェクト実施段階では、上記のニーズ調査の他に短期専門家の活用によって社会・ジェンダー視点導入を図っている。1996年1月までの間に社会分野の専門家として、社会経済分野の短期専門家を3回、WID短期専門家を2回、そして普及ネットワーク確立短期専門家を1回招いている。

社会・ジェンダー視点をプロジェクトに導入するためには、単に対象社会の男女の役割や活動だけを理解するのではなく、対象社会全体の社会・経済的状況の把握においてもジェンダーの視点を組み込んでいくことが必要である。現在、米国国際開発庁（USAID）やカナダ国際開発庁（CIDA）などの二カ国援助機関では、社会経済調査においてジェンダー視点を各質問項目に組み込む努力をしている。しかし、このような社会経済調査の実施は、日本ではまだ一般的ではない。また、社会経済分野を担当する短期専門家の業務指示においても、ジェンダーの視点を組み込むことが示されていないことが多い。

いずれにせよ、本プロジェクトではプロジェクト初期に派遣された社会経済分野の専門家の調査結果からではなく、プロジェクトが実施した1992年の調査において、男女の差がさして見られなかったことを考慮して、その後WID短期専門家を招くこととなった。ここで、興味深いことは「男女差がみられなかったから」としてWID専門家の調査を要請したことである。社会・ジェンダー関連の調査は、ジェンダー訓練を受けた者でなければ、女性であろうと男性であろうと実施は難しい。しかし、その一方で「男性」「女性」という非常に身近な題材を扱う為、誰にでもできるように誤解されがちである。プロジェクトが社会・ジェンダー調査をひとつの専門分野と認識していることが伺えて興味深い。

本プロジェクトでは、WID専門家を2回招いている。これは、雨期と乾期とでは生活状況が違うのではないかという配慮による。プロジェクト対象地域の住民の生活を理解するには、一年を通じてのモニタリングを実施することが望ましいが、それが不可能な場合には、少なくとも気候の良い時期と悪い時期の双方を見る必要がある。その意味で、WID専門家を2回招き、双方の時期を把握しようとしていることは評価に値すると思われる。

プロジェクトでは、WID専門家の後に普及ネットワーク確立の短期専門家を招いている。これは、WIDに関する調査はこれで切り上げ、ＴＳＩの課題の１つであるＷＩＤ視点を含んだ普及ネットワーク確立がより重要であるとプロジェクトが判断したことによる。本プロジェクトでは、結果として、前回WIDの調査を実施した同じ短期専門家、つまりWIDの視点を持つWID専門家が本業務を担当した。プロジェクトにおいてジェンダーの視点を反映させる為には、社会・ジェンダー分析を実施して、対象社会をきめ細かく理解する必要がある。しかし、その結果が、実際にプロジェクトに生かされる為には、プロジェクトの活動にその視点が反映（インテグレート）されなければならない。その意味で、結果としてであるが、本プロジェクトにおいて社会・ジェンダーの視点をプロジェクト活動にインテグレートする方向で短期専門家が呼ばれた事は興味深い。

3　プロジェクトの対応 —— 社会・ジェンダー視点の導入状況

以上、プロジェクトに社会・ジェンダー視点が導入された経緯について述べた。大きく言えば、(1)プロジェクトで実施した植林ニーズ調査　(2)WID短期専門家の活用によってその導入が試みられた。以下、これらの試みが実際にプロジェクトにどのように反映されたかを見ていく。

1）実施段階－1－プロジェクトによる農民ニーズ調査

前述したとおりプロジェクトを開始するにあたり、現地の専門家集団はカウンターパートと協力して、プロジェクト対象地域社会の森林、林業の現状を把握し、社会林業の担い手である農民の植林ニーズの把握を行った。

調査は、プロジェクト対象地域内4地域、M県、U県、Y県、N県を中心に実施された。調査対象者は、カウンターパートによって選出された93名の住民男女となっており、そのうち12名（13%）が農民女性となっている。本調査では、調査途中から「女性の役割」「女性の決定権」に関する項目が加えられた。この項目に対する回答者数は63名となっている。全体の調査についての質問項目は表4に、そして女性に関する質問は表5に示した。

本調査の調査結果は「T国東北部の農村に対する植林活動についてのアンケート調査および結果」にまとめられているが、女性の役割に関する調査結果は以下のように要約できる。

女性は家庭内で多くの仕事をこなしており、農作業に関与する役割も高い。家庭内や農作物の作付けにおける女性の決定権はやや高いと思われ、家計のやりくりも女性に比重がある。また、女性は多くの植林活動に参加しており、特に植林準備から植林地の手入れまでの期間、女性は重要な役割を担っている。

本調査における調査対象の設定および分析についてWID短期専門家は、調査対象者に女性が含まれていたことについて「女性の意識を知り、女性をプロジェクトに盛り込もうとするプロジェクト側の意識の現れとして評価できる」とした上で「願わくば、女性対象者（農民、教師、女性グループのリーダーなど）の数を増やし、調査結果を男女別で表せば、男女の知識、意見、意見の相違が明らかになったかもしれない」とのコメントをしている。また、プロジェクト側からも調査対象者の数が少ないこと、あるいは調査の実施に際して、比較的植林意識の高い人を選定する傾向があった等の反省をし、今後の課題として、プロジェクト対象地域内部の地域的な差異（人口分布等）をよく理解し、プロジェクトを進めていくことの重要性を指摘している。

具体的にこれらの調査がその後のプロジェクト活動にどのように反映されたかについては、「計画実施調査計画書」を参考した。女性に関する調査結果は「プロジェクトにおいて女性の役割が重視されている」という記述、そして暫定実施計画の策定において「女性を含む地

域住民および政府職員を対象とした訓練計画の策定および教材の開発」に反映されたと思われる。また、調査実施後には、M県において女性グループを対象とした学習旅行が実施されており、男性とは異なった女性の役割をプロジェクトが認識していることがわかる。

表4　植林ニーズ調査における質問項目

主要調査項目	質　問　項　目
1．一般事項	1．名前、性別、年齢 2．家族構成 3．主たるエネルギー源 4．年収（農業・農業外） 5．農地面積、栽培種およびその収穫量
2．森林について	1．森林の役割に関する認識・理解 2．植林経験の有無とその理由、植林した樹種と方法 3．植林の成否とその理由 4．荒廃地の利用に関する認識 5．未利用地の有無と利用希望
3．樹木について	1．知っている樹木の名前 2．薪の確保についての状況 3．ユーカリを知っているか 4．ユーカリの利用状況 5．ユーカリの植林に関する認識 6．ユーカリの代替種についての希望の有無
4．農家林について	1．植林希望の有無 2．植林の目的 3．植林希望面積 4．植林希望樹種および本数 5．伐採までの期間 6．植林場所の土地の状況 7．植林地の土地の状況 8．苗木の輸送手段の有無 9．農作業が植林作業に与える影響の度合い
5．村落林について	1．グループで共同植林をしたいか否か、及びそれぞれの理由 2．一緒に植林できるグループの有無 3．グループで植林できる土地の有無 4．植林の目的 5．植林の希望面積 6．希望樹種、本数 7．伐採までの期間 8．植林場所の土地所有形態 9．植林地の土地の状況
6．プロジェクト関連事項	1．王室林野局が苗木を配布していることを知っているか 2．それを知った方法 3．小規模苗畑を村内につくる希望の有無 4．村内に必要な技術者 5．森林組合の有無 6．農業組合が林業関連の業務を行っているか、いないか 7．村内で活動しているボランティアの有無
特記　調査対象者の特性別人数 農民男性46名（49%）、教師14名（15%）、農民女性12名（13%） 僧侶7名（8%）、村落リーダー5名（5%）、その他9名（10%）	

出典：「T国東北部の農村に対する植林活動についてのアンケート調査および結果」1993年3月、T国東北部造林普及計画

注：　本表は、上記の報告書にあったアンケートを表にまとめたものである。意味が明確でない箇所についてはT国語の質問表を参照した。

表5　女性の役割に関する質問項目

女性の仕事	1．家庭内での仕事は何か 2．主要な仕事は何か 3．特別な仕事は何か
女性の決定権	1．以下の仕事の処理をしているのは誰ですか 1-1 再生産活動（育児、掃除、炊事） 1-2 生産活動（稲作、畑作、雇用） 1-3 その他の仕事（織物など） 2．家計のやりくりを行っている人は誰か 3．農作業の決定をしているの人は誰か
植林活動における女性役割	1．農家林で女性はどのような役割を担っているか 2．村落林で女性はどのような役割を担っているか

出典：同上

2）実施段階－2

前述した通り本プロジェクトはＷＩＤ短期専門家を雨期と乾期にそれぞれ１名招いている。

第１回目のWID短期専門家の指導項目は、以下通りであった。

1．カウンターパートに対するWID・ジェンダー分野の指導

2．協力隊員に対するWID・ジェンダー分野の指導

3．対象地域における社会・ジェンダー分析手法と調査結果のまとめ

4．プロジェクト・サイクル・マネージメント手法の紹介

1．と2．のカウンターパートと協力隊員に対する指導は、短期専門家が実施した3．の社会・ジェンダー分析調査に同行し、分析を一緒に行うというOJT形式で実施された。また、PCMは日本人専門家を対象としてワークショップ形式で行われた。

対象地域内の５村、農民23人（男性12名、女性11名）を対象とした社会・ジェンダー分析は、(1)森林資源の利用や普及活動のインパクトにおいて顕著なジェンダー差が見られなかったとし、(2)特に普及活動ではジェンダー差よりも貧富の差や土地の大小による違いが大きいとしている。その一方で、(3)訓練機会に関しては、女性の参加が阻まれている要因を指摘し、女性の参加者数が少ないことを示した。具体的な提言としては、女性の参加が促進されるような訓練方法が提示された。この他、女性の参加を促進させるために既存の女性グループを活性化させること、そして、貧困層の男女にも訓練の機会が行き渡るような配慮の必要性が挙げられている。

２回目のWID短期専門家の指導内容は、以下通りであった。

1．森林資源の利用、森林資源に対するニーズに関する社会・ジェンダー分析調査

2．協力隊員に対するジェンダー訓練

3．住民参加を促進するための既存のネットワーク活用の可能性

4．現地人プロジェクトスタッフへのジェンダー訓練の可能性

1．の社会・ジェンダー分析調査は、前回の乾期調査を受け継ぎ、雨期における村落での森林資源と生活のかかわりを把握するために行われた。2．については、隊員4名に対して「ジェンダーとは何か」「何故この視点が必要か」「ジェンダーの視点を活動にどう反映するか」をVTRを用いて事例研究の形で1日のジェンダー訓練を実施し、3．4．については関係機関を回って情報収集をしている。

対象地域内の5村、農民43人（男性21名、女性22名）を対象とした社会・ジェンダー分析では、第一回の乾期調査と同様に森林資源の利用や森林資源に対するニーズにおいて顕著なジェンダー差が見られなかったとし、ジェンダー差よりも貧富の差や土地の大小による違いが大きいとしている。たとえば、樹種の選択において、経済的に豊かでない場合には、実がなる木に対する嗜好が高くなっている。

訓練への男女の参加状況については、雨期と同様乾期においても女性の参加数が少ないことが指摘された。その一方で、訓練が新しい知識や情報を得る機会となるにとどまらず、女性達が自分達自身そして村落の生活の改善や向上の可能性に目を開く機会になっていることが指摘され、男性が出稼ぎに出る中、村内でより多くの役割を果たすようになった女性が訓練に参加する必要性を強く説いている。

具体的な提言としては、以下6つが挙げられる。

1．各村落でのきめ細かいニーズ調査の実施

2．訓練の実施にあたって、女性が参加しやすいような配慮の実施

3．村人との対話を尊重し、村民男女の意志による参加の促進

4．学校林の一層の促進

5．現地人スタッフへのジェンダー訓練あるいは参加型開発訓練の実施

6．村民男女の参加を促進するために既存のネットワークの活用

さらに、この中でも1．と2．が最も重要であるとし、この2点を確実にした上で、社会林業を促進させるために必要な環境として3．が重要な意味を持つと指摘している。そして、教育的効果の高い試みとして4．、技術面での効果的なサポートとして5．、1．のニーズ調査と3．の村人との対話の促進をする上で補完的な役割を果たすとして6．が挙げられている。

以上の提言については、その後M県の特定村落に対して青年海外協力隊員が住民から雇用したCO（コミュニティーオーガナザー）を通して樹木ニーズ調査を実施した。この調査内容についての詳細は不明であるが、短期専門家がこれらの隊員にWID・ジェンダーの訓練を実施していることから、調査方法や調査対象者の選択においてなんらかの社会・ジェンダー配慮がなされていることを期待したい。

また、訓練において女性の参加を促進するような配慮が必要であるとした背景については、子供連れの女性訓練生のために、今後検討を進めることがプロジェクトから指摘されている。

しかし、訓練者数については、プロジェクトが農民コースの訓練生の選抜に当たって、訓練成果の周辺への影響力の大きさを考慮した結果、30〜50才で村内で現に何らかの役付である者が適格となり、その結果かつて訓練生に女性が多かったU県においても女性の比率が減少していることが報告されている。これは、「社会林業において女性の役割が大きく、今後男性の出稼ぎが増える可能性が高くなるに伴い、女性の役割はますます重要になる」ことから女性の参加を促進すべきとしたＷＩＤ短期専門家の提案と異なる方向に進んだことになる。実態を見なければ分からないが、社会・ジェンダーの視点を見落とした多くのプロジェクトでは、プロジェクト対象社会の実現を把握できず、単純に「村の役付き」であれば村に対する影響力があり、この人たちに情報を提供すればプロジェクトの実施効果があがると解釈して失敗した例もある。勿論、訓練は訓練内容や目的によって対象とする参加者も異なり、単純に女性の数が減ったという理由で、プロジェクトにおける社会・ジェンダー配慮の導入についての評価はできない。この件については今後どのように推進するかをモニタリングしていくことが必要と思われる。

この他、学校林に関してはその実施が積極的にプロジェクトの中に組み込まれている。具体的には95年度の事業としてＮＧＯをオーガナイザーとした村落林造成・運営が計画されており、M県周辺２カ所にこのような村落林が造成された。また、現地人訓練スタッフの参加訓練は94年度からＢ市のＳ大学の５日間の訓練に参加する形で実施されており、95年にはＮＧＯを対象とした訓練（10団体・90名の中から選抜）が実施されているとの報告がなされている。。

4　プロジェクトの対応に見られる問題点の検討

プロジェクトの現地専門家の社会・WIDに対する認識は相対的には高いと想定できるものの、より効果的に社会・ジェンダー視点を反映させるために、幾つかの問題点を検討する必要がある。以下それを列挙する。

－社会・ジェンダーの視点の導入にあたっては、社会・ジェンダー分析の専門家の活用が必要となるが、その調査結果を実際にプロジェクト活動に反映させるのはカウンターパートと各現地専門家となる。そこで、プロジェクト内部において何故自分の業務において社会・ジェンダー視点を導入する必要があるのかをカウンターパートと各現地専門家によく理解してもらった上で役割分担を明らかにする。

－更に、社会・ジェンダー面を組み込んだ形でのモニタリング・評価の検討をカウンターパートと現地専門家との間で行い、計画を策定する。第１回目のWID短期専門家が実施したPCMの結果を活用するなどが考えられる。

－社会・ジェンダー視点のモニタリング・評価については、日本ではあまり経験がない。そのため可能な限りモニタリング・評価の状況や問題点や課題を文章化して、情報を共有するよう努力する。

多くの点で、本プロジェクトは他の社会林業プロジェクトに示唆を与えると思われるが、今回の経験を更に生かすとすれば以下のことが挙げられる。

－プロジェクト準備期に社会・ジェンダーの専門家を招く、場合により社会・ジェンダー長期専門家を参画させる。

－プロジェクト準備期に社会・ジェンダー専門家を招くにあたっては、特に社会・ジェンダーの専門家は他の専門家との協力が必要であるということを他の専門家に理解してもらう。それによって、社会・ジェンダー視点をより具体的にプロジェクト活動に組み込むことが可能になる。

5　残された課題と提言

――造林・普及プロジェクトにおいて社会・ジェンダーの視点をモニタリング・評価に組み入れる為に――

プロジェクトに社会・ジェンダー視点を導入する上で、これに係るモニタリング・評価が重要であることは上記ケースから明らかである。そこて、このケースを踏まえつつ、造林・普及プロジェクトにおける社会・ジェンダー視点をいれた評価・モニタリングについて、幾つかの留意点をあげて今後の提言としたい。

留意点を挙げる前に、まず「モニタリング」と「評価」についてそれが何を意味するものなのかを明らかにする。評価の定義は様々であるが、概して言えば「プロジェクト対象地域の状況がプロジェクトを実施したことにより、どのように変化したかを把握する為の活動である[注1]」と言える。評価の分類については、その実施時期や実施者によって分けることが可能である。例えば、評価をその実施時期によって分類すれば「事前評価」「継続評価（モニタリング)」「中間評価」「終了時評価」「事後評価」などにに分けられる。ここでは、モニタリングを継続評価として評価の一部として位置付けて述べていきたい。

以下、造林・普及プロジェクトにおける社会／ジェンダー視点を組み入れた形での評価・モニタリングを具体的に理解していくために、5WIHに沿った形で述べ留意点について触れていく。

また、評価・モニタリングを実施する上では、その資料となる報告書や業務日誌において社会・ジェンダーの視点が含まれていることが肝要となる。その際、明らかにわかるジェンダー差などについて記述するのは勿論であるが、明確な差異が見られなかった場合でも明確な差異がないこと、そして、そのように判断した根拠を明記する事が望ましい。

注1　「小規模社会開発プロジェクト評価」アーユスNGOプロジェクト評価法研究会編集、国際開発ジャーナル、1995

表6　5WIHによる評価の分類

何の為に評価するのか（WHY）	誰が評価するのか（WHO）	何を評価するのか（WHAT）	いつ評価するのか（WHEN）	どこで評価するのか（WHERE）	どのように評価するのか（HOW）
・プロジェクトの現状を把握し、プロジェクト改善するため ・将来への有益な教訓を引き出すため ・政策決定に資するため ・納税者である国民への報告義務を果たす為	・内部評価 受益者 プロジェクト実施者 カウンターパート ・外部評価 有識者 他のドナー機関	プロジェクトの 目標妥当性 効果 効率 進捗状況 効果の持続性	・事前評価（事前調査） ・継続評価（モニタリング） ・中間評価 ・終了時評価 ・事後評価	・プロジェクト実施地域とその周辺 ・プロジェクト実施および関係機関の事務所	・文献調査 ・対象者調査 ・観察調査

出典：『小規模社会開発プロジェクト評価』アーユスNGOプロジェクト評価法研究会編集
国際開発ジャーナル社、1995,P.8の表をもとに作成

何の為に実施するのか

評価を実施するには、まず第1に何の為に評価を行うのかを明らかにする必要がある。通常評価・モニタリングを行う理由は様々であるが、造林・普及プロジェクトの場合には、(1)プロジェクト対象地域の状況の変化を明らかにすることにより、プロジェクトが期待していた効果が挙がっているかどうかを確認する。更に、問題があるとするならば、それを明らかにすることが挙げられる。前述したように、造林・普及（社会林業）プロジェクトは住民男女の役割や状況を把握した上で、彼等といかに連携を図っていくかがプロジェクトの成否に大きくかかわる。それゆえこの目的は必ず評価・モニタリングに含まれる。しかし、この他にも、(2)調査の依頼者（納税者）に対して報告をする、(3)類似プロジェクトや同地域で実施されるプロジェクトの計画／実施／評価などにあたって参考となるような情報を提供することを目的として評価を実施していくことも必要だと思われる。勿論、社会・ジェンダー視点のみからの評価を実施することは不可能ではない。外務省では「WID事後評価ガイドライン」を作成し、プロジェクトを社会・ジェンダーの視点から捉えなおす試みを実施している。しかし、このガイドラインはあくまでも今まで見落とされてきた社会・ジェンダーの側面を見直し、そこから得られた教訓を汲み上げることによってそれを今後の経験に生かしていくことを目的としているものであって、それ自体がプロジェクト全体の評価にはつながらない。社会・ジェンダーの視点は上記の目的、特に(1)(3)の目的に従って評価が実施される場合にその評価に組み入れられるものと考えられる。

誰が実施するのか

第2に誰が評価を実施するかという点について述べる。評価はその実施者によって「内部評価」「外部評価」に大別できる。「内部評価」とは、カウンターパート及び現地専門家、本部職員、受益住民男女など、程度の差こそはあるもののプロジェクトの運営管理に関わっている人々によるものを意味し、「外部評価」とはプロジェクトの運営管理に関わっていない有識者あるいはドナーによる評価を意味する。

ここでは、仮にプロジェクト評価の目的を上記のように設定したが、そうなればプロジェクトの状況をよく把握し実際にプロジェクトを実施している内部者が評価主体になることが望ましいと考えられる。更に、現地の状況をより身近に感じ把握できるとする点から、その実施主体は本部の担当職員よりは当該プロジェクトに直接関わっているカウンターパート及び現地専門家や受益住民自身とした方が現実的である。前述したように社会・ジェンダーの視点を組み入れるには、専門的な知識が必要となる。社会・ジェンダーの長期専門家を派遣して社会・ジェンダー視点が入った評価・モニタリングを実施する方法もあるが、人材あるいは予算などの問題からそれが現実的でない場合には、実施主体はあくまでも現地専門家とし技術的な支援をWID短期専門家の派遣によって補うことを考えるべきと思われる。外部の専門家の活用により、客観性が低いと言われる内部評価に客観性を高めることが可能になる。

いつ実施するのか

前述したように評価は、その実施時期によって「事前評価」「継続評価／モニタリング」「中間評価」「終了時評価」「事後評価」に分類することができる。社会・ジェンダーの視点をプロジェクトに組み入れるには「事前評価」「継続評価」そして「中間評価」が特に重要となる。また、類似プロジェクトや同地域におけるプロジェクトに対する情報の提供という意味で「終了時評価」も重要であり、プロジェクトの効果の持続性、プロジェクト実施地域における影響を把握する上で「事後評価」も大きな意義がある。

ここでは、プロジェクトに社会・ジェンダーの視点を組み入れるものとして「事前評価」と「継続評価／モニタリング」について述べる。

事前評価は(1)プロジェクト計画時に対象地域の状況を把握し、それを計画に反映させること、(2)プロジェクト実施後の状況変化をモニタリング・評価する為のベース・ライン・データを整備することを目的として実施される事前調査を意味する。前出のケースでは、1992年に実施した事前評価調査で住民の植林に対するニーズ等を把握したが、後の評価やモニタリングにつながるようなベース・ライン・データの整備は十分されていない。通常事前評価を実施する段階では、現地専門家が対象国に赴任したばかりであるなど、モニタリング・評価に活用できるようなデータを整備する上での環境が整っていない。このような場合には、現地カウンターパートを主体とした事前評価を実施する、あるいは対象地域の概況を把握するための簡易事前評価を1回実施し、その結果を踏まえてベース・ライン・データ整備を目的とした事前評価を実施

することも考えれる。後の評価に社会・ジェンダーの視点を組み入れる為には、この時点で社会・ジェンダーの視点が入ったベース・ライン・データが整備されていることが望ましい。そのため、プロジェクトの最初の時期に社会・ジェンダーの専門家が参加することが必要となる。

「継続評価／モニタリング」はプロジェクトの実施期間を通じて実施される評価を示す（以下モニタリングと表記する)。通常モニタリングは、(1)プロジェクトの進捗状況を見る為にプロジェクトの活動等が当初計画通りに実施されているかを把握する、(2)プロジェクト対象地域の状況の変化を把握してプロジェクトにとって支障が生じる可能性を早期に発見し対処方法を検討する、あるいは(3)プロジェクト対象地域の状況の変化を把握してプロジェクトの効果を高める為の方法検討すること等を目的として実施される。例えば、本事例のプロジェクトでは訓練参加者に対して、訓練後に訓練内容や方法についての簡単なアンケートを実施し、それを後の研修カリキュラムや研修内容に反映させている。前述した通り、モニタリングはプロジェクトの実施期間を通じて実施されるものである。そのための評価事項は、情報収集や状況判断が比較的容易なものを選択することが現実的である。また、評価実施主体が住民男女である場合には、評価活動の意味についての理解を促進すると同時に彼等の負担にならないような方法や調査項目を考慮すべきである。

何を評価するのか

最初に述べたとおり、評価とは「プロジェクト対象地域の状況がプロジェクトを実施したことにより、どのように変化したかを把握する為の活動[注2]」である。つまり、プロジェクトの評価は、あくまでもプロジェクトの目的との関係において実施されるものである。一般的な評価項目としては(1)プロジェクト目的の妥当性、(2)プロジェクトの効果、(3)プロジェクトの効率性、(4)プロジェクトの進捗状況、(5)プロジェクトの持続性が挙げられる。社会・ジェンダーの視点は、このような評価項目に組み入れていくことが望ましい。

そのための第一段階は、情報を得る時に様々な社会階層そして男女双方から情報を得ることである。その際、男性には男性に関する質問のみをするのではなく、同じ質問を男女に投げかけ回答をダブルチェックし、差異が見られた場合には、その理由を把握する努力をしなければならない。第二段階としては、得た情報を男女別あるいは社会階層別に記述することがある。更に、男女によって差がみられた場合には、何故かを理解する努力が必要となろう。前出ケースでは、植林訓練に参加する訓練者数が男女別に把握され、訓練者の選定を行う者によって男女数に大きな差がでることが示された。そして、住民のニーズ調査に基づいて訓練者が選定された地域において女性が多く参加していることが示された。訓練が住民のニーズに基づいたものであれば、訓練内容も生かされる可能性が高く、プロジェクトの効果が挙がると考えれる。

注2　「小規模社会開発プロジェクト評価」アーユスNGOプロジェクト評価方法研究会編集、国際開発ジャーナル、1995

どこで評価するのか

理論的に言えば、プロジェクトに関する情報が入手できれば、評価はどこででもすることが可能となる。しかし内部評価と仮定しているので、ここではプロジェクト対象地域で評価を実施すると考える。

どうやって評価するのか

評価方法は、上記に述べた評価目的、評価実施者、評価場所、評価時期によって、またどのような資源（人材や資金、時間）があるかによって異なってくる。

しかし、造林・普及プロジェクトでは、プロジェクト活動が対象地域社会の住民男女に密接に結びついているだけに、彼等の現状を把握することがすべてのプロジェクトにおいて共通する。近年、対象地域の住民の現状を把握するための調査手法としてRapid Rural Appraisal（迅速簡易農村手法）、そして地域住民参加の考え方をより強く反映したものとしてParticipatory Rural Appraisal（参加型迅速調査）、Participatory Learning and Action（参加学習と行動）といったような調査手法が開発されている。このような調査手法により対象社会の現状を把握する事が評価方法を捜す第一段階となろう。そして、評価方法に社会・ジェンダーの視点を組み込むためには、現地の状況を把握するこのような調査において男女の差異あるいは社会的なカテゴリーの差異を意識して調査を進めることが重要となろう。

最後に

以上、造林・普及プロジェクトにおいて社会・ジェンダー視点を入れた評価・モニタリングについて幾つかの留意点を述べた。しかし、このような留意点も現在は個人の専門家の意識に寄っていることが多く、フェーズが変わって専門家が入れ替わった為に社会・ジェンダー視点の導入がプロジェクトにおいて継続されない、あるいはＷＩＤ短期専門家を呼んでも具体的な方策がプロジェクトに反映されないなどの問題が生じる可能性がある。

これらの留意点がより具体的にそして確実にプロジェクトに反映される為には、造林・普及プロジェクトにおける社会・ジェンダー視点が入った評価・モニタリング手法を開発していくのと同時に、組織内部での評価・モニタリングの位置づけとその評価結果のフィードバックを可能にすることやプロジェクト・サイクルにおける評価の導入など、評価を実施する体制を整えていくことが肝要と思われる。

資料1

社会林業プロジェクト・サイクルへのジェンダーの視点の統合（案）

社会林業プロジェクト発掘段階

Ⅰ．現状把握のための調査の実施

(1) マクロ政策レベル

＊国家森林開発計画や森林マスター・プランに表明されたジェンダーの視点

(2) 関係省庁、関連組織レベル

＊森林省等の中央政府レベルにおける社会林業とジェンダー関連政策・活動

＊地方政府やNGOによる森林関連施策・活動とジェンダー

(3) 対象地域・集落レベル――住民参加型調査

＊対象地域（集落）の現状把握

－政治、経済、社会、文化、宗教、歴史、教育、医療、人口動態

－環境・森林資源などについての住民の知識と責任：Resource Map

＊対象地域（集落）のジェンダー分析

－家庭内及び地域社会におけるジェンダー役割や関係の分析

－男女の生活時間帯調査分析

－生産資源（土地、資金、技術、森林資源等）と便益へのアクセスとコントロールに関する分析

－参加に対する制約条件の分析

－実際的ニーズ、戦略的ニーズの分析

Ⅱ．地域の住民男女自身による問題発掘――PCM手法の採用

＊地域・集落の開発委員会等を通じた開発問題及びニーズの話し合いと同定

＊地域の女性グループを通じた開発問題及びニーズの話し合いと同定

＊地域で社会的に不利な立場にいるグループ（貧困層、寡婦等）の参画・参加の促進

社会林業プロジェクトの形成

Ⅰ．地域の住民男女によるプロジェクトの計画作成――PCM手法の採用

Ⅱ．地域の住民男女自身による実施・運営体制の構築

実行グループ、目的機能グループ、伝統的グループの活用等、住民自身が最も適当と考える組織活用、組織作りおよびインセンティヴの活用

社会林業プロジェクトの実施

Ⅰ．地域の住民男女の主体的なプロジェクトの実施、公平な参加と便益の享受

Ⅱ．地域の複数の男女モーティベーター／プロモーターの育成

社会林業プロジェクトのモニタリングと評価

Ⅰ地域の住民男女によるモニタリングと評価――PCM手法の採用

住民男女が自分達で状況を把握できるような簡単なフォーマットの開発（図表、絵、簡単なグラフや地図等の活用）

Ⅱ．プロジェクトの計画段階から評価のためのジェンダー指標を設定

Ⅲ定期的な評価の実施

社会林業プロジェクトの見直し・再実施

Ⅰ．経験や失敗等から学び、問題を解決していく能力の開発－「持続性」

Ⅱ．情報を他の住民男女と共有・蓄積していく能力、データ・システムの開発と蓄積

出典：「社会林業におけるジェンダーの視点調査研究報告書」国際協力事業団

2－2　農業普及員訓練センタープロジェクト

2－2－1　M国農業普及員訓練センタープロジェクト

1．プロジェクトの背景

M国は、旧宗主国のポルトガルより、独立運動を通して1975年に独立を果たし、今年独立21周年を迎えた南部アフリカの若い国である。同国は天然資源に恵まれた国といわれながら、独立後21年の社会経済の発展は思うように進んでおらず、独立以来17年間継続した反政府組織による経済破壊、不適当な経済政策の後遺症および自然災害（干ばつ・台風）の三重苦に悩まされ、それだけに他のアフリカ諸国と比較して極めて再建が困難な状況にある。こうした独立以来一貫した社会経済の停滞に面して、近年同国が最も重点を置いているのは、これまでの国営企業中心政策から、小規模自営農家（小農）育成をとおして脆弱な農業生産性を改善し、農村社会の発展を促すことにある。このため、世銀・IMFの推進する構造調整政策を受入れ、経済再建計画を策定してその目標達成に努力している。

農業は80%以上の雇用を生み、国内総生産の40%を担い、M国の国家経済にとって最も重要な部門である。国土の30%に当たる24万平方キロが耕作可能面積と言われているが、現在の耕作面積はその9.2%程度の２万3000平方キロに止まり、独立以後農業生産は破壊的な危機状況が継続した。この様な状況は、独立直後に結成されたM国解放戦線レナモによる破壊活動、ポルトガル人の農場放棄、硬直化した農業政策、農業技術者の不足、自然災害（旱ばつ・台風）等に起因する。

こうした状況下、国、州、郡の各レベルにおける農村開発を担う農業普及員、行政官等の訓練をとおして小農部門の農業生産性の向上を図るため、1984年に北欧援助機関であるDANIDA, FINIDA, NORADおよびSIDAにより実施されているMONAPによりM国農業普及員訓練センタープロジェクトが開始された。

2．プロジェクトの概要

プロジェクトは農水産省（旧農業省）を主官庁とし、同時期に新設された農村開発局を所管とする農業普及員訓練センターを実施対象として開始された（図１参照）。

プロジェクトの上位目標として、国、州、郡の各レベルにおける農村開発を担う農業普及員、行政官等の訓練をとおして小農部門の生産性を向上させることが掲げられ、また、JICA専門家が担当する個別の目標として、稲作・野菜栽培技術の普及に関する訓練・指導・助言、視聴覚機材を利用した農業普及に関する訓練・指導・助言および農業普及用教材作成に関する訓練・指導・助言等が掲げられた。

プロジェクトの主な活動内容は、まず投入実績として、専門家派遣として長期専門家が延べ

50名（内女性10名）、短期専門家が延べ15名（内女性４名）が派遣された。また、カウンターパート受入れは、農水産省農業普及員訓練センターの職員78名が参加し、他に行政官も数名参加した。さらに、訓練に必要な機材として総額150万ドル（バス２台、乗用車２台、トラック２台、バイク10台、教育機器、コンピューター、簡易印刷機、視聴覚機器、事務用品等）が供与された。

一方、活動実績として、栽培技術、農業普及、農業経営、会計処理、農業計画、食糧管理、人事管理、農業プロジェクト管理、報告書作成、視聴覚機器、WID関連セミナー、農業関連セミナー、およびワークショップ等の訓練が実施された。

プロジェクトの開始当初は、マルクス・レーニン主義に基づく中央計画経済による大農場（国営および民間エステート）主体の農業振興政策の影響が強く、プロジェクトにおいても小農部門に対する支援が限定的な状況であった。1989年に中央計画経済から市場経済への移行が開始され、小農を農業振興の主体とした農業政策への転換が行われた。このため、プロジェクトの対象も小農の技術向上に深くかかわることができる農業普及員の訓練・育成に向けられた。

農業普及員は教育程度により初級、中級、上級の３レベルに分かれており、すなわち、初級は小卒－専門学校による教育、中級は中卒－専門学校による教育、上級は大学卒の教育水準となっている。現在、各レベルの農業普及員の資格者は、初級が3,500人、中級1,200、上級300人程度となっているが、実際に農業普及員として普及に携わっている者は２割程度と少なく、このため、資格のない者が農業普及員として４割程度働いている。かかる状況において、プロジェクトの対象となる農業普及員は、教育水準の未熟、農業技術訓練の不足等により、普及方法および農業技術の知識が不足しており、小農に対する適性技術の指導に極めて限定的な状況にある。

プロジェクトの運営は、当初MONAP参加国のうち、NORAD、SIDAが中心となって実施されたが、1989年のMONAPの解放後は、SIDA、DANIDAが中心となって運営されている。また、北欧援助国以外に、これまでFAO、UNDPおよびUNICEFが専門家派遣、機材供与等の援助を実施している。この他に、北朝鮮が２期に渡り合計６名の専門家グループの派遣、機材供与を行っている。これに対して、我国の協力は、JICAにより、1990年より1995年までに、２名の専門家派遣、機材供与およびカウンターパート研修が実施された。

３．プロジェクトのWID関連取組経過

プロジェクト当初は、国内の農業政策も影響して、農業生産の増大という漠然とした目標で進行し、WID配慮はなされていなかった。1986年から1987年にかけて、各北欧援助国機関において女性を対象とした援助政策が謳われるようになったが、短期的な視点に立つ女性の状況改善を目的としたもので明確な結果は得られず、また、同プロジェクトにおいては検討の域をでなかった。

MONAPが解放した1989年には、同国において最も重要である国民の食糧生産は小農が担

い、その大部分が女性の労働で賄われているという認識に立ち、SIDA、DANIDAが中心となって小農とりわけ農村女性に恩恵を与えることを念頭にしたWID配慮がプロジェクトの運営方針に考慮されるにいたった。

このため、農業普及員を訓練する専門家に、WIDに関する認識を持った女性専門家の起用をはじめ、女性農業普及員を対象とした訓練、WID関連のセミナーの開催、ジェンダーを考慮した技術移転等が実施された。

4．関連機関におけるWID取組の状況

1）M州中央農業組合連合会

M州の農業組合は、15～20程度の組合で構成される地区単位による地区連合会が11あり、さらに地区連合会の上部組織としてM市中央農業組合連合会が存在する。中央農業組合連合会傘下の農業組合は182組合、組合員は5400人を数え、組合員の97％は女性である。統括する組合は、農地1000ha程度を耕作し、野菜（2370t）、穀類（750t）および果樹（380t）等の生産を行なっている。また、畜産特に養鶏を主とする組合が多く、その規模は、飼育数95万羽の実績を持つ。同連合会は、組合員の生産増大を支援するため、農業普及員45人、技術員75人が技術指導にあたり、また、4000人にのぼる農民（女性）に対する研修、組合員の子弟1200人に対して教育を受ける機会の提供を実施した。さらに、連合会は、農業資機材、飼料等の購入、消費財の販売等を行なっている。このように、連合会は農業組合の営農活動を支援するだけでなく、組合員子弟の教育、組合員とその家族の生活改善等に関しても援助を行なっている。なお、同連合会には、北欧諸国、イタリア、フランス、FAO等の支援を受けて各種プロジェクトを実施しており、日本も小規模無償として傘下の野菜生産組合に対して、生産物販売用の車両を２台供与している。

2）M国種子会社

M国種子会社は、MONAP, SIDAの資金援助を受けて、1989年、小農の自給および換金用の作物栽培に適する品種の量と質の確保を通して生産性向上を図り、農村生活の改善に寄与することを目的に設立された。これまでに、トウモロコシ、ラッカセイ、ソルガムおよび野菜等の種子の改良がなされ、小農（女性が中心）の生産性向上に寄与している。また、干ばつや洪水が生じた場合に、素早く農民の種子需要に対処できるように、NORADと協力して国内の10カ所に種子倉庫を建設した。さらに、同種子会社は、農民に高品質の種子を好機に供給するだけでなく、小農の購入可能な適正価格にて農薬、農機具等の生産資財および消費財等の供給も実施している。

3）農村開発研究所

農村開発研究所は、農村の社会経済開発を目的として1990年に設立された。同研究所は首相が直轄する独立した機関であり、閣僚評議会に参加資格のある新しい機関である。現在、国際機関のIFADの援助により、北部のN州のR郡およびS郡の約４万８千戸の小規

模農家（70%が女性、帰還難民を含む）を対象とした、総額2010万ドル規模のN州農業開発プロジェクトが開始された。本プロジェクトは、栽培、灌漑、畜産、林業、農業普及、生活改善、商品流通、農業信用および道路整備等を包括する農村総合開発を目的としている。また、これまでに、世銀、UNICEF、UNDP、CEE、NORAD、IFADおよびGTZ等が支援する全国22のWIDの視点を踏まえた農村開発プロジェクトが実施されている。

4）ゾーナベルジ

農業生産の増大を担う小農の営農活動を支援する組織として設立され、イタリア、UNICEF等の援助を得て、主に都市近郊における野菜栽培にたずさわる女性農民を対象として、組合活動、農業技術、小規模灌漑等の支援が実施されている。

5．プロジェクト対象地域社会における女性を取り巻く環境

1）女性と伝統

M国の総人口は1659万人（1992年）で、内女性は50%にあたる。総人口の80%以上が未だ農村に生活し、この内農村女性の97%は農業分野で働き、その98%が小農部門である。

伝統的にZ河北部地域には母系社会があり、女性は常に彼女達の母系の血族の男性長老の支配下にあった。また、南部地域には父系社会があり、女性は父系の血族に属し、婚姻後は夫の血族に属した。母系社会または父系社会どちらの地域の場合にも男性が優位な社会のため、男性がすべての意思決定の役割を担い、社会生活はもっぱら男性により管理されてきた。また、伝統的に女性は法律上における権利を持たなかったため、女性独自では裁判に出廷できず、男性の保護者によって代表されねばならなかった。

伝統的な女性の役割としては、市場生産（貨幣、財又はサービスの交換）並びに家内生産（家事、自給生産）を担う労働力を供給し、出産によって新たな労働者層を再生産することが中心であった。こうした女性の生産および再生産の仕組を統制、管理する方法として、母系、父系のいずれの社会でも、Lobolo（花嫁を買う資金で、日本での結納金に近い）と呼ばれる制度がある。この制度により、嫁の立場にある女性が夫の家族の財産として管理され、また、子供も嫁と同じく家族の財産として扱われた。

2）女性と植民地時代

植民地時代は、女性は男性と同様に過酷な政治制度に苦しんだ。特に、権力者によりすべてのアフリカ人に要求された強制労働が最も影響を与えた。女性達は、植民による移住者の土地に徴用された主人に代わって自給用農地を耕し、家族の生活を維持しなければならなかった。また、植民地時代の農業システム（コプラ、砂糖キビ、茶、サイザル麻等の輸出用作物栽培）によって強化された労働の性的分化は、農村女性に長時間労働を強い、家族生活を維持する自給用生産にも悪影響を及ぼした。

現在においても、多くの地域において植民地時代に形成された農業システムによって強化された労働の性的分化をとおして、家族への食料供給に結付かない長時間労働を担って

いる。これは女性が賃金労働や自給用農地からの生産物の販売で得た収入を主人である男性が管理するという社会・ジェンダーの現実である。こうした現実は、授乳や子供の育児に悪影響を与え、子供同志による扶養義務を生み出す結果となっている。

3）女性と教育

植民地時代、M国国民に役立つ教育の機会は、カトリック教会によって実施されたが、教育事情は劣悪であり、例えば1959年に在籍していたおよそ396万人の小学校入学前の補助学級の生徒の内、小学校に入学できたのがわずか7000人（0.17%）程度であり、そのほとんどが男子生徒であった。女子は必要と思われる事を、社会通念や通過儀礼などの伝統的な方法で教育されたのみである。

1972年において、学齢期の女子生徒の内、小学4年生に達することができたのはわずか27%であったが、M国独立後、制度的にはすべての国民に教育が受けられたこととなり、女子生徒の割合も、小学校で42%、中学校29.8%までに増加した。さらに1991年においては、小学校で43.5%、中学校で34.4%、大学予備では39.3%と改善されているが、男子生徒に比較して相対的に低い状況にある。

4）女性と労働

M国においては、労働はすべての国民にとって権利でありかつ義務である。職業訓練、労働および定職への機会の平等性は、ILOの協定ならびに規約に準じて遵守されている。しかし、雇用者は、かなりの職業において男性の雇用を望みがちであり、また、雇用状況は内戦による社会経済不安定、ならびに経済復興計画（構造調整政策－外貨レートの実勢化による物価高）により悪化している。

また、女性労働者の保護を目的とした明確な法律を制定しているが、この法律にもかかわらず、たとえば農業部門とりわけ農業生産物組合における組合員の97%が女性労働者であるがごとく、いまだ労働の性配分の基本構造の変革が達成されていない。

さらに、女性に対する重要な法律として、妊産婦に関する法令が掲げられるが、これには有給休暇とは別に60日間の有給による育児休暇制、妊娠5か月から生後6か月の期間における夜間労働の禁止、妊娠期間中の通常給与を維持したまま軽労働への配置転換、1日2度の30分間の授乳時間等を定められているにもかかわらず、一部の公務員、民間会社に勤務する女性において実施されているだけで、農村女性にとってはほとんど意味の無い法令となっている。

5）女性と農村社会

家族おける男女の作業役割をみると、世帯主（男）の役割は、家族の存続を維持することで、伝統的には例えば家の建設、狩猟等であるが、現実的には、着物、塩、油、石鹸等の消費財を購入することである。一方、女性の役割は、生活に欠かせない水の運搬、燃料（薪）収集、食事の準備を始め、全体の8割程度を担う農作業、育児等と家族生活にとって特に重要な作業が多く、極めて多忙で且つ重労働である。

このように、農村の家族生活において、女性は最も重要な役割を担っており、しばしば過激労働となる負担を強いられている。特に農作業量の増加する、植付、除草、収穫時期は極めて多忙で、最も女性に負担のかかる時期である。このため、これまで女性は教育の機会、社会参画等を得ることが男性に比較して少なく、貧困の最終受皿としての地位に甘んじてきた。換言すれば、農村の家族生活は、構成員である女性の高負担によって維持されており、この高負担を今後どのように低下させていくかが、農村生活の改善にとって重要である。

しかしながら、このような農村女性の重要な役割は、政治家や政策立案者には忘れられがちであり、農村女性を国全体の経済発展に結び付けるための公的支援が極めて限定的な状況にある。

6．プロジェクトのモニタリング・評価における課題・問題点

1）プロジェクト関連調査

プロジェクトに関わるベースライン調査が不十分なため、有効なモニタリング・評価が難しく、特にプロジェクトの受益者である農民男女の現状分析の事前調査が不十分であったため、プロジェクト全体が農民に及ぼした効果のモニタリング・評価が困難であった。

また、事前段階において受益者である農業普及員の技術力の分析調査も農民男女の現状分析と同様に不十分なため、プロジェクトが農業普及員に及ぼした効果のモニタリング・評価が困難であった。

さらに、国内にWID、社会・ジェンダー視点にたって調査・分析できる専門家の絶対的不足により、プロジェクトに対する的確なモニタリング・評価が不十分であった。

2）社会環境の変化

社会環境の変化がプロジェクトのモニタリング・評価に与えた影響は大きく、特に独立後17年間継続した内戦は最も大きいインパクトを与えた。なかでも、内戦により発生した全国400万人以上に上る農民の難民化により農村社会は激変し、農村の消滅さえも生じさせた。こうした全国的な規模に及ぶ農村生活の変貌は、農村生活の定量的なモニタリング・評価が困難な地域を増大させた。

さらに、内戦にともなうゲリラ活動は国内治安状況の悪化をもたらしたため、期待されたプロジェクトが与えるインパクトが不十分であった。このため、本来あるべきプロジェクト効果のモニタリング・評価が不可能となった地域が増大した。

また、急激な政治社会体制の変化により、独立以来継続してきた中央計画経済が市場経済へ移行し、農村社会が大きな影響を受けた。結果、農村生活の変化が何に起因するのか判断するのが難しくなり、プロジェクトのモニタリング・評価も複雑化することとなった。

3）WID、社会・ジェンダー政策の曖昧性

政府は男女平等権利に対する一般的概念を認めるものの、伝統的な男子家長制が優勢を

示す状況下、WID、社会・ジェンダーに対する政策が非常に曖昧（ガイドラインの不足）であるため、プロジェクトのモニタリング・評価も曖昧になりがちである。

また、国内の女性問題に対する支援を行なう官立の女性同盟と呼ばれる組織があるが、WID、社会・ジェンダー政策の曖昧性のため、影響力のない合法組織として実在するのみで、プロジェクトに対してWID、社会・ジェンダーの視点にたった支援が実施できず、従って、実質的にプロジェクトのモニタリング・評価に参加できない状況にある。

さらに、政策の曖昧性により政治社会的に国民が一貫性のない行動規制を受けがちな状況にあるため、農業普及員の活動内容もその影響を受けやすい。よって、農業普及員の活動内容が本人の意志、能力に基づくものかどうかの判断が難しくなり、プロジェクトが受益者である農業普及員に及ぼした効果のモニタリング・評価を実施する場合に留意する必要がある。

7．本件プロジェクトの今後の取組

プロジェクトは1984年に開始以来94年までに農業普及員400名、行政官330名、その他1,000名、総数1730名の研修（WID関連の研修も含む）を実施してきた。また、全国９州にある農業普及員訓練センター地方支部においても、研修が行なわれ、加えて、農水産省関連の機関、NGO、大学等が実施するWID関連セミナー、ワークショップおよび研修等にも施設が利用されてきた。しかしながら、農業研究機関とプロジェクトとの連携が弱く、かつ小農向け作物の栽培技術の研究が極めて脆弱であるため、これまで実施された農業普及員の訓練を通して、小農（女性を中心とした）に対する適性技術の移転を図るという効果は限定的な状況にある。

今後の取組としては、農業技術に関しての知識が極めて限定的なレベルにある農業普及員をターゲットとして、プロジェクトの受益者としての農民に農業に関する諸問題につき有益、かつ実用的な知識を提供し、農業生産の増大、および生活の改善にこれまで以上に寄与できる技術移転の強化が必要である。このためには、長期的なWID、社会・ジェンダーの観点に立脚したプロジェクトの実施計画を策定することが重要であるが、限られた人材（WID、社会・ジェンダー専門家）、技術および資金により、行政ならびに財政システムの不合理、未発達の同国において、どこまで実施計画を効率的、効果的に実施できるかが重要な課題である。

かかる状況において、プロジェクトの関係各方面の努力は勿論のこと、援助供与国・機関およびNGOによるターゲットグループおよび受益者である農民の意見を考慮したモニタリング・評価を通して本プロジェクトの一貫した実施体制を支援することが望ましく、また、その評価結果によっては実施計画の変更、追加支援等も考慮する弾力性に富んだ支援体制を維持することが肝要と思われる。

最後に、農村女性の声を農林業開発プロジェクトに反映させるためには、プロジェクト立案以前に十分な時間をかけて実施するWID、社会・ジェンダーを包括する視点にたったベースライン調査の役割は極めて重要である。さらに、こうした調査により得られた農村女性に関す

る正しい情報がプロジェクトをとおして農村生活改善のための女性の技術向上に寄与することを考えれば、今後、すべての援助対象国におけるベースライン調査ならびにこれに基づく農林業開発プロジェクトのモニタリング・評価は必要不可欠であり、それをどのように実現していくのか、本検討事業の役割は大きい。

（参考資料）

1）M国の農業　AICAF, 1993.3

2）総合報告書　JICA, 1995.4

3）MULHER　BIP- Public information, 1991.12

（添付資料）

1）M国農業普及員訓練センタープロジェクト概要

図1　M国農業普及訓練センタープロジェクト概要

プロジェクト名：M国農業普及員訓練センタープロジェクト
対象国：M国共和国 対象：農水産省農業普及員訓練センター （農業普及員、国および地方の行政官等）
対象分野：農業普及
協力期間：1984年より実施中
カウンターパート：農水産省農業普及員訓練センター
プロジェクト運営管理責任：農水産省
実施担当：農水産省農業普及員訓練センター
プロジェクトの当初目標：国、州、郡の各レベルにおける農村開発を担う農業普及員、行政官等の訓練を通じて、小農部門の生産性を向上すること 個別目標（JICA）　：稲作・野菜栽培技術の普及に関する訓練・指導・助言 視聴覚機材を利用した農業普及に関する訓練・指導・助言 農業普及用機材作成に関する訓練・指導・助言
ターゲット・グループ：農業普及員および行政官
プロジェクトの主な活動内容： （投入実績） 1．専門家派遣：長期専門家　延べ50名（内女性10名） 短期専門家　延べ15名（内女性4名） 2．カウンターパート受け入れ：78名（農水産省農業普及員訓練センター） 3．供与機材：総額150万ドル（バス2台、乗用車2台、トラック2台、バイク10台、教育機器、コンピューター、簡易印刷機、視聴覚機器、事務用品等） （活動実績） 1．栽培技術　2．農業普及　3．農業経営　4．会計処理　5．視聴覚機器 6．食糧管理　7．人事管理　8．農業プロジェクト管理　9．報告書作成 10．農業計画　11．WID関連セミナー　12.農業関連セミナー、ワークショップ
プロジェクト参加者：農水産省所属農業普及員、行政官、農民、各省の行政官、農業組合員、国営農業会社の職員、農業研究所の職員
ターゲット・グループ：農業普及員および行政官
既存の評価報告書： 農林水産省の評価によれば、研修を受ける技術者の能力の不十分、適性技術の不足、実践的訓練の不足、訓練参加かかる交通費等の困難、訓練用機材の不足、訓練指導者の不足等に加えて、ゲリラ活動による治安状況の悪化により、活動が与えるインパクトは不十分な状況にある。しかしながら、これまでに確立された農業普及のネットワークを活用し、新たなる実施計画の基にプロジェクトを継続する必要がある。
案件分類結果： WID配慮案件（計画段階でWID配慮がなされなかったものの、実施中に女性の役割が評価され、結果的に女性が受益者に含まれた）

2－2－2．　社会・ジェンダー視点とモニタリング・評価

1．当事例で社会・ジェンダー視点が必要となったきっかけ

1）センターの活動の方向転換

当事例では、活動の中で3回の方向転換がみられた。1回目は行政官育成から普及員育成へ、2回目は中央のセンターでの呼び寄せ型トレーニングから、より現場の状況を把握するための現場型のトレーニング（セミナー型地方農業技術巡回指導）へ、そして3回目はその現場型のトレーニングをおこなったことにより気づいた、ほんとうにトレーニングを必要としている人のためのトレーニングの実施であった(表1を参照)。

(1) 官僚育成から普及員育成へ

普及訓練センターでのトレーニングは当初、国内の人材不足に応えるための行政官養成が急務であったため、行政能力の向上を目的とした内容で構成されていた。そのため、当時農村の現状を知ることについての必要性はあまり強く感じられておらず、農村のベースライン調査もおこなわれていなかったようである。

4、5年を経て行政官育成がある程度達成されたと判断されると、今度は現場に近い農業普及員の人材育成に活動の目的がシフトしていった。しかしそのトレーニングの内容は、行政官に対しておこなったものと同様に、中央への呼び集め型の座学で現場の実習が含まれておらず、実地での有効性には疑問が大きいと前田専門家は感じていた。

(2) 中央センター呼び寄せ型トレーニングから、現地実践型トレーニングへ

そこで前田専門家は「これまでのような中央呼び寄せ型トレーニングではその有効性が低いのではないか、もっと農村での農業技術の現状を把握し、それを普及に反映させていくことが重要ではないか」、という意見を毎週開かれる部内会議などで議題にあげたりしたが、他のメンバーの反応は思わしいものではなかった。センターにアドバイザーとして赴任している外国人専門家の派遣のT／Rはマニュアル作成など訓練センターのトレーニング実施の指導となっているために、中央の普及訓練センターで業務をこなしていれば、それで義務は果たしたことになる。そのため、前田専門家たちは「やらなくてもいいことをやろうとしている物好き」といった感じで他の専門家から受けとめられていた。また、カウンターパート（C／P）にしてみれば、「熱心に現場を回ったところで、給料が増えるわけでもないし、面倒が増えるだけだ」という本音がある。地方を回るにも、当時はゲリラの攻撃が激しく、そのために経費のかかる空路しか使えないという予算的な限界もあった。

そのような状況の中で、できる範囲から自分たちで動いてその結果を見せていくしかな

いと、前田専門家ともう一人の日本人専門家の主導のもとで、現場の普及員と農民を対象に普及所の圃場や農家の庭先でのセミナー方式の地方センター巡回農業指導（以下地方セミナーと略）を1991年より試みることにした。その経費は当初ＪＩＣＡ個別専門家のための支援経費でまかなっていたが、その成果が認められ、1994年にはセンターの正規の活動として予算化された。前田専門家たちの試みとその結果がひとつ組織に蓄積された、と言えるだろう。

2）地方セミナーを通しての発見：農村で農民はどのような普及を望んでいるか？

(1) 普及員の支援を本当に欲しているのは誰か？：農業を支えるのは女性だった

現地での実践的な普及指導強化を考えてはじめた地方セミナーであったが、それが現場の農民にあまり生かされていないことに気づいたのは、前田専門家たちが自発的に農村を周り、農業の現場を見たことによる。地方セミナーにやってくるのは男性ばかりなのに対して、実際農業をしているのは女性だと気づいたのである。「男性が農業を担い女性たちはそれを補佐している」、という日本の従来の農業観からの先入観も無意識に働いて、この事実に気づくのが遅れたのではないかと、前田専門家は説明した。

(2) なぜ男性ばかりがやってくるか？

地方セミナーの開催の案内は、ラジオ放送の「みんなの家」で放送される。関心のある農民は指定された拠点に集まり、トラックが回って彼らを普及所に連れていく。セミナーの後には、ちょっとした宴会の準備がされている。この手順で性別を考えずに単に集めると、男性ばかりになる。男性たちは講義を聞くためというよりは、皆が集まって話をするような場をもてることを楽しみに（その上に宴会などが用意されているものなら、それこそ喜んで）やってくる。M国にはさまざまな部族があるが、どの部族でも一般的に女性は社会的地位が低く、女性を農地を耕し家事をする労働力としてみなす傾向が強いようである。また、北西部のイスラム教徒の多い地域では男女の社会的な役割の差異がより大きくなっている。対外的に集まったり、楽しんだりする場は男性が行くものと考えられているようであり、女性は行きたいと思ってもそのように言えない場合も多いのではないかと思われる。

(3) 普及される農業技術が現地のニーズに合っていない

普及所の展示圃で展示される新しい技術は、農業試験場で開発されたもの、ＦＡＯやＮＧＯなどの外部機関が開発したものなどである。研究者は実用化を急ぎ、十分な圃場試験などをしないままに普及所の展示圃で栽培を試みる。また、外国で開発されたものが現地での適合性の検討もされないままに展示圃にかけられることも多い。そのため高収量品種のイネの普及を試みたが、女性たちがその味を好まず、受け入れられなかったことなどもあった。

一方では農民（前述のように農民とは多くの場合女性である）たちが自然条件の変化の

下でも収穫がある程度維持できるようにと工夫して実施している慣行農法がある。さまざまな作物を混播したり、土地の高低に合わせて湛水に耐える品種、乾燥に耐える品種などをうまく段階的に栽培する技術が取り入れられていることが現地をまわってわかった。しかし、このような慣行農法の知恵をとり入れつつ技術を開発する技術の蓄積が試験場にはまだなかった。それは、非常に根気のいる、また難しい研究であり、外国の品種を鳴り物入りで導入するのに比べて、地味で面白みにかけるとの評価が研究者たちの間であるからである。

農民がどのような技術を欲しているか、普及しようとした新技術はどのような反応を得たか、それはなぜか、どのようにしたらより良くなるか、という情報の交換のシステムはつくられていない。互いに独立した機関として、互いの領域を侵犯せず、面子を潰さないようにとの配慮からである。そこで専門家たちが非公式に知人、友人のネットワークを通じて、農村での反応を伝えるしかない。

(4) 普及員たちの問題意識

地方セミナーをしても実際には農業をしない男性しか来ず、その内容も現場であまり生かされていないことを普及員たちに指摘すると、彼らは「セミナーは（回数的に）ちゃんとやっており、任務は果たしている」と言う。また、農民とのコミュニケーション法などは訓練センターでのトレーニングで教えられてはいるが、絵に書いた餅で終わってしまっている。この現状には「一生懸命普及活動をしたところで月給が増えるわけでもないし、それだったら自分の農地を耕しているほうがよい」という普及員たちの本音があった。またそれに加え、広い範囲を点々と存在する農家を訪問するには移動手段も十分でないことも活動の不活発さの一因となっていた。

3）地方セミナーで真の受益者に普及サービスを提供するためにとった方策

(1) 女性たちのためのトレーニングコースをつくる。

参加者の性別に配慮せずに実施すると、結局農業をしていない男性ばかりが来てしまうことに気づいてからは、女性たちを対象としたコースを意識的に増やしていき、前田専門家の任期の終盤には、全体の8割近くは女性対象のコースになっていった。女性たちは午前中は農作業で多忙なため、トレーニングは午後に実施するようにした。また、とくにイスラム教徒の多い北東部などでは女性を対象としたトレーニングの開催を知らせるために女性の普及員が農家をまわるようにした。これらのトレーニングは盛況で、通常50～60人、多いときは100人を越えた。

(2) 女性が分かる講義をする

女性たちの中には公用語であるポルトガル語を理解しない人も多い。そのためトレーニングでは現地の言語（その地方でもっとも多くの人が使用する言語）を用いるようにした。

(3) 女性たちが普及所に来やすい環境をつくる

改まった集会となると男性に占領されがちになってしまう。そこで、もっと自由に女性の農民たちが普及所にやってきて技術指導を受けられるようにと、講義をビデオで取っておいていつでも好きなときに普及所で見られるようにした。そのためのビデオセット一式は、ＪＩＣＡの単独機材のスキームで購入した。これまで中央でしかおこなわれなかった講義もビデオに収録し地方でも見られるようにした。ビデオの集客力は強く、女性たちも喜んで友達同士が誘い合っては三々五々講義を見にくるようになった。また、そのときに普及員が説明することもできた。

(4) 女性たちの要望、質問を汲み上げ、現状にあった技術を探る

地方セミナーのトレーニングでは、農村の技術の現状に合わせ、無理な資金や技術を必要とするものでなく、ちょっとした工夫で収量があがるような技術（収穫、調製、貯蔵時でのロスを減らす工夫など）を提示するようにした。その技術の簡便さとそれのもたらす効果の大きさから、女性の農民たちはセミナーへの関心を高めていった。

各普及所に置かれたビデオカメラは、農民（女性）たちが栽培方法や病虫害について質問しにきた時にも用いられた。普及員が回答できない場合、その状況を普及員がビデオに取って専門家のもとに送った。

4）中央のセンターのトレーニングの質の向上のためにとった方策

(1) 訓練センターのトレーニングに女性の普及員が参加しやすいようにする

トレーニングで参加者を募集すると男性ばかりが集まってくるのは、農村だけの話だけではなく、訓練センターで実施される普及員対象のトレーニングでも、参加してくるのは大半が男性だった。そのため、前田専門家ら日本人専門家が担当するトレーニングコースには女性がもっと参加できるように、参加者募集の際に女性を優先するように関係機関に依頼した。

(2) 他のセンターメンバーへの啓蒙

農村でおこなわれている農業の現状を中央の役人は知らなさ過ぎる、それが大きな根本的な問題であると感じた前田専門家たちは、地方を訪問したときに慣行農法の現場をビデオで撮影し、それをＣ／Ｐらに見せるようにした。

5）そのような試みからどのような変化が生まれたか。

(1) 普及員たちの反応

農業を実際担当している女性たちのアクセスが増えることに対して、男性普及員たちの間では余計な仕事が増えたという反応も強かったようであるが、女性の普及員たちは多くが喜び、活動にやりがいを感じるようになってきたようであった。

(2) 他の専門家、カウンターパートなどの反応

当初は地方への展開に関心をみせなかった他の専門家たちも、前田専門家たちの地方セ

ミナーを見に行きたいと希望したり、自分たちの講義をビデオに取って地方セミナーで使ってほしいと申し出てくるようになってきた。また、農村の農業の現状を撮影したビデオには、農業試験場の研究者たちも高い関心を示した。

前田専門家たちのこのような努力はセンターの所長などには理解されており、応援されてきた。また、折りしも"ＷＩＤ配慮"が国際的に謳われていた時期であり、現場での実感とは別次元の政治的な意図から開発への女性の参加が求められていた時でもあった。そのため、1991年、1992年にはＤＡＮＩＤＡからＷＩＤに関する専門家が派遣され、訓練センターのスタッフや 農業省の役人たちを対象にＷＩＤの啓蒙活動がおこなわれている。ＷＩＤの政策上の推進はなかなか実質を伴わないものではあったが、実際に活動を進めていくにあたっては幾らかの追風になったと思われる。

2 センターで行われていた活動のモニタリング、評価方法

当センターでは、毎年年間の実施計画の執行状況を検討するモニタリングが実施されている。その構成メンバーはセンター所長、副所長、担当局役人、管轄副大臣、関連研究機関（センターを除いて６つの機関）の長である。しかしその内容は、何回トレーニングをおこなったか、何人参加したか、新しい分野や地域で実施したかなどであり、質的な評価（そのトレーニングが実際どれだけ役立っているか、どのような改善が必要か）は成しえていなかった。また、センター内部での活動のレビュー(モニタリング)やこれからの予定については毎週のセンター内での打ち合わせが意見交換の場であった。

3　当事例から学ぶべき点、考えるべき点

当事例は、M国の一つの機関に各国からの専門家がそれぞれアドバイサーとして派遣され、その機関の活動支援をしているものであり、プロジェクトといってもいわゆるＪＩＣＡのプロジェクト方式技術協力事業ではない。しかし、同じ組織で活動し、そこの機能を高めていこうとすることは、プロ技であろうとなかろうと、基本的には同じだろう。ただ、当事例のように専門家が各国からばらばらに派遣されている場合、一つのチームとして活動している場合より、各々の活動の協調、調整のための合意形成がより困難になってくるだろう。

開始後すでに何年か経過し、各国からの専門家間では互いの専門領域を侵犯しないようにする不文律ができあがっている状況下に派遣された前田専門家は、何しろ小規模なりとも自分でやってみて、その結果から人を動かす作戦をとった。そして、分断されがちな中央と地方、役人と農民、研究と普及を結びつけていくブレークスルーを探し、その糸口を見いだし始めたところでの帰国となってしまった、という状況であったようである。

この事例は、プロジェクトの計画とモニタリング、評価を考える際に、たくさんの有効な示唆を与えてくれる。とくに１）現地の農民の状況の把握の不足のためにセンターのトレーニン

グが有効に機能していないようであったこと、2）それについての検討を同僚たちに求めたときにプロジェクトがカバーすべき範囲についての専門家間の意見の食い違いがネックになったこと、の2点が大きなポイントであるように見える。そこで、ここでは考え方の整理のtoolとしてＰＣＭ（プロジェクト・サイクル・マネジメント）[1] の手法（の中でも特に目的分析の部分）を主に援用しながら（ＰＣＭに限らずとも、思考整理に有効な何か他の tool があるならばそれでもよいと思う）、（1）プロジェクトの効果をどのような範囲で捉えるか、（2）農民の現状を捉えるときの視点とそれがどのようにプロジェクトの形成、モニタリングに関わってくるか、そして（3）意味のあるモニタリング／評価のためにはどのようにしたらよいか、について考えたい。

1）プロジェクトのカバーすべき範囲をどのように捉えるか？

前田専門家が地方展開、現場での実践的な普及指導へのプロジェクトの方向転換を試みたとき大きな壁となったのが、「プロジェクトの役割はセンターでのトレーニングを決められた数だけしっかりこなすことであり、それ以上は対応範囲外である」という他の専門家やＣ／Ｐのスタンスであった。そしてプロジェクトのモニタリングもそのような限定された視点からおこなわれていた。これは専門家の派遣のＴ／Ｒにそのように書かれているかぎり、どうしようもない部分でもあるが、プロジェクトがどの範囲までカバーしていくべきであるか、センター内での活動のレビューの場を利用してなんとか前向きに考えていけないものだろうか。

(1) プロジェクトの最終目標をもとにした活動の範囲の設定

プロジェクトを進めていくにあたって、プロジェクトの各コンポーネント、各コンポーネントの細目はそのプロジェクトの最終目的によって決められるべきであり、その細目がプロジェクトを支配すべきではない。本事例では、小農の生産性向上が目的であり、その目的にあった活動のモニタリングが不可欠となる。

プロジェクトのコアコンポーネントを何にするか、その及ぼす影響をどこまでカバーしていく必要があるかはどのように決めることができるだろうか。それにはプロジェクトのこれまでの成果をモニタリングし、これからの方針を決めるためのメンバー間での話し合いが必要だろう。そのとき、自分の分野に閉じこもりがちな各コンポーネント間の意思疎通をするにはどのようにしたらよいのだろうか。

プロジェクトの最終目的の「小農の生産性が向上する」ことを達成するために必要と考えられる要因を考えるために、ＰＣＭの目的分析／（問題分析）を用いて作成してみた（図1、これはあくまで想定である）。さまざまな要因が小農の生産性の向上に関係しているが、その中で、このプロジェクトの場合、小農の生産性向上のための主な活動は、「普及員のサービスの質が上がる」という範囲に定められるだろう。そして関係してくる要因として、「移動手段、指導のための普及機材が確保される」、「普及員が増員される」、

「普及すべき技術の質が向上する」、「普及員の普及技術が向上する」の4つの要素が想定されているが、このうち、もっともセンターが関わりうるのは「普及員の普及技術が向上する」である。「機材が確保される」、「普及員が増員される」も重要な要素ではあるが、予算の制約上必ずしも叶うとは限らない要因である。「普及すべき技術の質が向上する」は普及よりはむしろ試験場など研究開発機関の問題である。しかし、そのもっと基本的な段階で、普及は「現地の状況、ニーズにあった技術を開発するための農民からの意見のフィードバックをする」ための重要な機関であるし、また普及すべき農業技術が全く役に立たないのでは普及の存在意義自身が問われてしまう要因でもある。

このように「普及員のサービスの質が向上する」ために必要と思われる要因を専門家やC／Pで話し合って書き出してみると（PCMではこの分析の前に、活動に関与すると考えられる人を想定する参加者分析と、現状の問題点を明らかにする問題分析のプロセスがある)、さまざまな要因のどの部分をプロジェクトがカバーすべきかの討論がしやすいことになるだろう。もちろんこの議論の際には、議論の材料となる情報が十分収集されていることが前提となる。この図を基に前田専門家と他の専門家のスタンスを見ると、前田専門家は普及が本来関わるべき部分全体を見ながら活動をしていこうとしているが、一方他の専門家たちは「普及員の普及技術が向上する」部分、なかでも特にそのための「普及員へのトレーニングをおこなう」という部分にのみ関与を限定したいと考えていることがわかる。

(2) プロジェクトの位置づけを明らかにする

図1をもとに今後の活動をどうしていくかは、センター関係者の間での話し合いで合意を得ていくしかないが、このように関連要素を目に見える形で提示できると、自分たちの現在の位置、取るべきスタンスを考える上で有効だろう。また、プロジェクトの活動自身は計画通りにいっているにも拘わらず農民の生産性向上が見られないとき、このような目的分析（問題分析）によって現時点で把握し得ている因果関係を見ることにより、大きく影響している他の要因の見当をつけることもでき、前向きな方向転換が可能になるのではないだろうか。

普及員やC／Pの本音には余計な仕事を増やしたくないという気持ちがあるのも確かだろうが、一方で農民である女性たちとの接触が増えて生き生きとしてきた女性普及員たちや、農村の状況に関心をもちだしたC／Pや他の専門家の例などからみても、自分たちの活動の重要性や有効性が実感され、農民からの反応が出てきたら、自然とやる気も出てくるのが人情だろう。活動が不活発な一因には、「どうやったらよいか分からない」、「やってみても疲れるだけであまり役に立っていないようだ」、という無力感も大きいのではないかと思う。普及員たちの間でもPCMなど思考整理のために有効なtoolを用いてワークショップを開き、自分たちの活動をとりまく状況がどのようになっているのかを検討でき

れば、限られた資源と時間の中でやみくもに活動を増やさず、より有効にしていくために今後どのようにしていけばよいかを考える機会となるのではないかと思う。

2）農民の生活の現状を捉える：プロジェクトの活動が農民（最終対象グループ）の生活のしくみの中でどのような位置づけにあり、どのような影響を与えるかを把握するために

前項でも述べたように、一つのプロジェクトがすべてをカバーすることは無理であり、そのプロジェクトが関与できる部分は限定される。しかし、そのプロジェクトの活動の効果が現地住民にどのような形で及ぼされるかは、前述の目的分析（問題分析）の全体を眺めるようなかなり広い視野で現地の現状を見ずには検討しえない。

(1) どのように現状を切り取るか？：現状把握も見方次第

再び図1にもどり、普及技術の具体的なアイディアの材料となる「農業技術が向上する」という項目の下の項目に何が入るか考えると、考える人の視点によってどのような内容も置かれうることがわかる。高収量品種の普及に力を入れている人であったら、「貧乏な農民も資材が買えるように低金利の融資制度を整備し、高収量品種を浸透させていくことが重要だ」と考えるかもしれない。一方、「そんなことを言っても資材が自分で買えないような状態ではしかたない、それよりもっと現実的で農民たちにも簡単に取り組める技術を考えるべきだ」、と捉える人もいるかもしれない。「いや、農民たちはこれまで経験と知恵によってその地域に適応した技術をつくりあげてきた、問題なのはゲリラによる農地の破壊で、これには政府が和解に向けて迅速な対応をするほかない」、という人もいるかもしれない。さまざまな提案の中から、どれが優先され、どれが後回しにされたかという、できあがった図には出てこないプロセスの記録が重要なのではないかと思う。そして誰によって（役人だけで？ 普及員といっしょに？ 農民も参加して？）、どのような視点でその図が組み立てられていったかは、そのプロジェクトの基本的な姿背を如実に表すことにもなる。

(2) 現地の人々の暮らし方から学ぶ

どのような視点で組み立てていくか考えるに当たって、農村の人々の考え方、生活実感が重要なのではないかと思う。例えば、なんだかごちゃごちゃに作物が植えられていて非生産性極まりなく見える畑が、実は各作物の特性をよく掴み危険分散を考慮した農民の知恵であると気づくには、注意深い観察と現地の人々との対話が不可欠だ。

とくに普及は農民の知恵と開発研究を結びつける重要な役割を担う位置にある。そのためには、まず農村／農民の現状を知ることが必要であり、農村の生産、生活の実態がしっかり把握されている必要があるが、おうおうにして現地国の役人や研究者たちは農村の現

状に関心が低く、足を向けることも少ない。しかし、現地の人々がどのように作物を育て暮らしているかは、単に国や地方の生産量や単位あたりの収量の統計をみるだけでは浮かび上がってこない。その生きた姿をみることが重要となる。そしてそこからのみ農民たちの知恵、さまざまな制約が見えてくるのだろう。

① プロジェクトは具体的に誰を対象とし、それらの人々にとってどのような意味を持つか？

農業分野の場合、つい生産技術レベルや収益性という側面に注目しがちであるが、「その生産物を地域の人たちはどのように利用しているか、そのような状況になっている要因はなんだろうか？」という視点も重要だろう。例えばある地域でメイズの高収量品種の栽培の導入を試みたとする。しかしその地域では、通常の主食は他の穀物でメイズは商品作物かもしれない、あるいは年に数度食べるだけのごちそうかもしれないし、反対に救荒食かもしれない、家畜の飼料だったり殻を用いて工芸品をつくっているだけかもしれないし、またそれは品種や加工法、保存法、利用者の所属グループや性別によっても異なるかもしれない。メイズがその地域の農民の暮らしにどのような意味あいを持っているかを知ることは、このプロジェクトの位置づけ、適合性を検討するのに重要な役割を果たすだろう。もしかすると一部の農民たちは他の作物を主食としていてそれに関する技術指導を求めていることが分かったりするかもしれない。その場合、そのプロジェクト自身は対応できないかもしれないが、少なくともプロジェクトがどのような人々を対象にしており、どのような位置づけになっているかを明らかにすることができる。それが分かれば、プロジェクトの効果の範囲も明らかになり、また、その人々の要望に応えるような補完的なサブプログラムをつくったり、他の新しいプロジェクトの計画を提案することもできるだろう。

本事例の最終目標である「小農の生産性向上」は、具体的に小農にとってどのような意味を持ち、何をもたらそうとしていたのだろうか。図1で仮にあげられた4つの上位目標項目（「小農の栄養状態の向上」、「小農の労働軽減」、「小農の収入向上」、「国内食料自給率の向上（具体的には都市住民への十分な食糧供給）」）の内どれに重点を置くか、そしてそのためにどの作物を中心に、誰を対象にどのようなやり方で活動をしていくかを決めるには、「誰が、何をどのように作り利用しているか」を知ることがまず必要だろう。

バングラデシュの小さな農村開発プロジェクト[2]に参加し、農村の人たちに果樹の苗の分配を試みた筆者の経験をここに紹介したい[3),4)]。バングラデシュでは一世帯あたりの農地面積が概して小さく森林も極めて少ないため、屋敷地も生産現場として重要な役割を占めており、男性も女性もここに新しい有用な植物を植えることに熱心である。そして、彼らの間では、ココヤシ、マホガニーなど商品価値が高く苗木も通常育苗場から買われているものが欲しい、という声が高かった。しかし外から資源を持って来るのでなく、簡単な取り木の技術を導入することによって村内に既にある植物資源をそれを持たない村の人々に分配しようという活動の目的から、結局あまり商品価値は高くない、村に普通にある果

樹が主な対象となった。そのためにこの活動はあまり村人の関心を得ないのではないかと懸念されたが、実際始めてみると、果樹の枝を分けてあげるにももらうにも多くの村人が関心を持ってくれた。

この活動が村人にとってどのような意味を持っていたか、村人が実際これまでどのようにして自分たちの植物の資源を増やしてきたかが調査から明らかになることによって、わかってきた。村で見られる植物の多くは、自然実生か果実を食べた後の種子を播いて増やしたもので、取り木や株分けなどの栄養繁殖の技術を用いて繁殖できるものはあまり多くなかった。その中で栄養繁殖の技術が広まっている植物は、商品価値はあまり高くないが村人の生活に役立つものが多く、近所同士の間での交換も多く見られる。そしてそれが貧困世帯にとって新しい植物入手の重要な機会のひとつであることがわかったのである（ただ、取り木は枝を切るのに力がいることから、たいていは男性が行っている）。また、商品価値の高い植物の苗木を購入するのは比較的金銭的に余裕のある世帯が多かった。この活動は、現金を通さない形で（＝貧困層も参加できる形で）村人たちがこれまで自分の植物資源を増やすために自発的におこなっていた活動に対して、簡単で新しい技術を導入することによってその交換できる資源の種類を増やすことに役立ったのだ、と位置づけられるのではないだろうか。ここでもし、村人たちにココヤシやマホガニーの苗木を分ける活動をとったならば、（別にそのことを非難するつもりはないが）、それは商品価値が高く苗木自体も商品価値があるものをただで配るということになり、同じ果樹の苗木の分配といってもその持つ意味は違うものになっていただろう。

上記はほんの小さな活動の経験例であるが、ある一つの活動がその地域の人々にとってどのような意味合いを持ち、そしてそれがどのような結果を生むことになるのかを把握するには、村の人たちがどのようにして生活を成り立たせているかをまず知ることが重要だと思うのである。

② 農村の人々の暮らしのしくみを捉えるために：農村生活総合調査

農村生活改善のための女性の技術向上基礎調査から考え出されてきた農村生活総合調査[5),6)]は、そのような村でのひとびとの暮らしの仕組みに注目した農村の現状調査を提案している。誰がどのようにして地域の自然、社会環境に働きかけながら自分の生活に必要なものを手に入れ、それを加工し、そして維持しつつ暮らしているかを捉えようとしている。中でもとくに自給用作物栽培など生活に必要な資源の確保のための活動、その利用（調理、薬用、道具づくりなど）、地域資源の利用／管理、家事労働など、直接的に現金の形ではあらわれにくいがために、また、これまで当たり前のようにおこなってきたために重要でありながらその価値が意識されにくかったような活動への照射を意図している。そしてそれは多くの地域で女性の肩に担われることが多かった。「生産と販売」という表の経済に出てくる部分ばかりでなく、地味ではあるが実質的に村人の生活を支えてきたさまざまな活動をも押さえることによって、図1のＰＣＭでの目的分析のような計画組み立て

の段階の材料として、生きた有用な情報を得ることができるのではないかと思う。

また、住民たちの活動の把握に関しては「誰がしているか？」という観点が大切である。生活の組み立てかたは、地域での属するグループの違い(宗教の違い、民族の違い、階級の違い、貧富の違い、原住民と新住民など)によって異なるか、また、世帯員の間でどのように作業の分担がなされているか、そしてそれはどのような理由からか、を捉える視点が欠かせない（これが、まさしく社会・ジェンダー視点にあたり、またＰＣＭの参加者分析の検討の材料にもなる)。当事例でも、農業を担当しているのが女性であることに気づくのが遅れたように、私たちには知らず知らずにさまざまなバイアスがかかっており、心して見ないと分からないことも多いからだ。

(3) 現状把握のための問題意識を共有する

机上で論ずることで終始しがちな役人たちの目を農村の現状に向けるために、前田専門家のとった農村のビデオ上映会はかなり有効であったようである。このようにして、現状を知ることの意味を彼らが見いだせれば、本腰を入れて農業、農村の現状調査をおこなう必要性への合意が得られるようになるだろう。そのような必要性を感じて初めて調査は有効になるのであり、単にやれといわれたからやる調査では、調査の項目が意味を成さなかったり、集まったデータの信頼性が低かったり、結果が有効利用できなかったりすることが多いからである。

しかし調査をしたからといって、全てが分かるわけではない。調査をもとに計画を立て活動をしていたら住民らの思わぬ反応が起こり、新しい事実に気づくこともままあることだ。とくに階級差や集団間／内での対立などの明文化されにくい社会的な要因や、現地の人があまり意識せず当然のようにしているようなことは言葉による説明からも漏れやすい。そのような新しい事実はどんどん参考にして、計画の修正の材料として取り入れていくことが大切だと思う。そして、そのような言葉にあらわれにくいような事実に気づくには、むらの人々が実際にそれぞれどのような仕事をして、どのような物を食べて、どのような楽しみを持って暮らしているか、そのような共感を私たちが持てることが必要なのだろう。

(4) 問題発見だけが現状分析ではない

これまでの話題とすこし矛盾してしまうかもしれないが、地域の現状を知ることについて留意したいと思うことがある。それは、これまで筆者が援用してきたＰＣＭ手法の中での現状分析がいみじくも”問題分析”と名付けらているように、なにか開発行為をするとなるとどうしても問題点を見つけ、その解決法を探そうというスタンス（とくに外部者は自分の知識に頼って解決法を探しがちになる）になってしまうことだ。実際に解決していかなければならないことはたくさんあるだろうし、それらの要因の関係性、重要性をはっきりさせることは大切だ。しかし、住人たちが自分の地域の状況を見るとき「あれがない、

これが悪い」という欠点、問題を見つけるという視点だけではさびしすぎるのではないだろうか。地域の人々が長年住んでつくり上げてきた生産／生活システム、さまざまな知恵など、むしろ外部者である私たちが学ぶべき素晴らしいものがいろいろあるはずだ。「あんなものがある、これを生かしていきたい」というものを見つける視点のほうが、その地域で積極的に生きていくために、もしかしたらもっと大切なのではないかとも思うのである。そのような、あるいはこれまで気づかずにいたかもしれないが、確かに価値を持って存在してきたものを再発見していく姿勢は農村を調査をするときに忘れてはならないだろう。その視点からも、人々がどのように知恵を培いながら生活を維持してきたか、日々の忙しい生活の中でどのように楽しみを作り出してきたかを見落とさないような農村生活調査をしていきたいと思う。「村の外から関わる人はそこで学ぶ喜びを知り、村の内の人たちは自分たちのやってきたことに自信が持てるようになる、そんな農村開発の手法があってもよい」[1] のではないだろうか。

3）状況は変化する：質的なモニタリング評価のために

ＰＣＭの参加者分析、問題分析、目的分析といった現状把握の部分は、とくにプロジェクトのデザイン段階で重視されるようである。それをもとに具体的な活動が決定され、その達成の評価のための数量的な指標が設定される（ＰＤＭ：プロジェクトデザインマトリックス）。いったん活動内容と指標が設定されると、どうしてもそれに縛られてしまいがちになるが、より重視されるべきなのは、その設定の背景となった現状把握の文脈の中であらわれてきた要因だろう。状況の変化やより深い理解によって、活動の内容はもとより、参加者分析や目的分析のような活動の設計の拠り所となる部分も変化していくものであると思う。いくらまんべんなく調査をしたと思っても、地域の人々とより深く付き合い、あるいは活動をすすめている途中で思わぬ反応に遇って、新たに気づくことは多いはずである。このような新しい発見がどんどん書き加えられていくことが重要だろう。そこで、定期的な活動のモニタリングの際に、具体的な数値で目標の達成度を見るとともに、要因の認識の変化についても目を配ることが大切なのではないかと思う。例えば、図１の中の要因のひとつである「現地の農業の現状、ニーズ把握」の項には、「農民は大半が女性であり女性からの意見聴取がとくに重要であること」を、活動をとおして新しく気づいたものとして加えることができる。このように、今後の活動の意味的（qualitative）な指標となり得るこの分析を充実させていくことは有効なのではないだろうか。プロジェクトの個々の活動の具体的な達成度を測る指標とはなり得ないかもしれないが、そのプロジェクトが開発／普及しようとしている技術が地域の人々の生活にとってどのような意味を持ち、影響をもたらしたかを見るための指標となり得るのではないかと思う。

ベースライン調査を始めにしっかりしなかったからしょうがないんだ、と諦めてしまうことは無いと思う。人を相手にしたプロジェクトは生き物で、どんどん変化していくものだ。

ある活動が成功したとしても、それはその調査時点での成功であり、状況はどんどん変化していく。その変化の過程を記録し、その変化の因果関係が説明でき、よりよい方向への対策を練る材料を得ることがモニタリングであり、次に取り組もうとする人たちの参考となるように文書化していくことが評価なのではないだろか。

＜参考文献、注＞

1） 国際協力事業団.『ＰＣＭ手法とＪＰＣＭシステムの流れ：ＪＰＣＭ手引き書別冊』1992.

2） Saleha Begum (ed) Report of the Seminar on Mid--term Review of Joint Study on Rural Development Experiment Project, 22 Dec. 1993.
Bangladesh Academy for Rural Development, JICA. 1994.

3） 吉野馨子、セリム.『バングラデシュのバリ・ビティ（屋敷地）を通してみた農村開発』：特集バングラデシュ農村開発研究. 東南アジア研究33巻1号. 82-97. 1995.

4） 吉野馨子.『バングラデシュ農村にみる屋敷地と暮らし』農村生活総合研究８号. 141-164.1995.

5）国際協力事業団.『農村生活改善のための女性の技術向上基礎調査報告書（フィリピン）』1994.

6）国際協力事業団.『農村生活改善のための女性の技術向上基礎調査フェーズⅡ報告書（インドネシア）』 1995.

7）安藤和雄.『マタボ--ルたちと在地の農村開発：バングラデシュ、ドッキンチャムリア村におけるアクション・リサーチの記録』：特集バングラデシュ農村開発研究. 東南アジア研究33巻1号. 39-65. 1995.

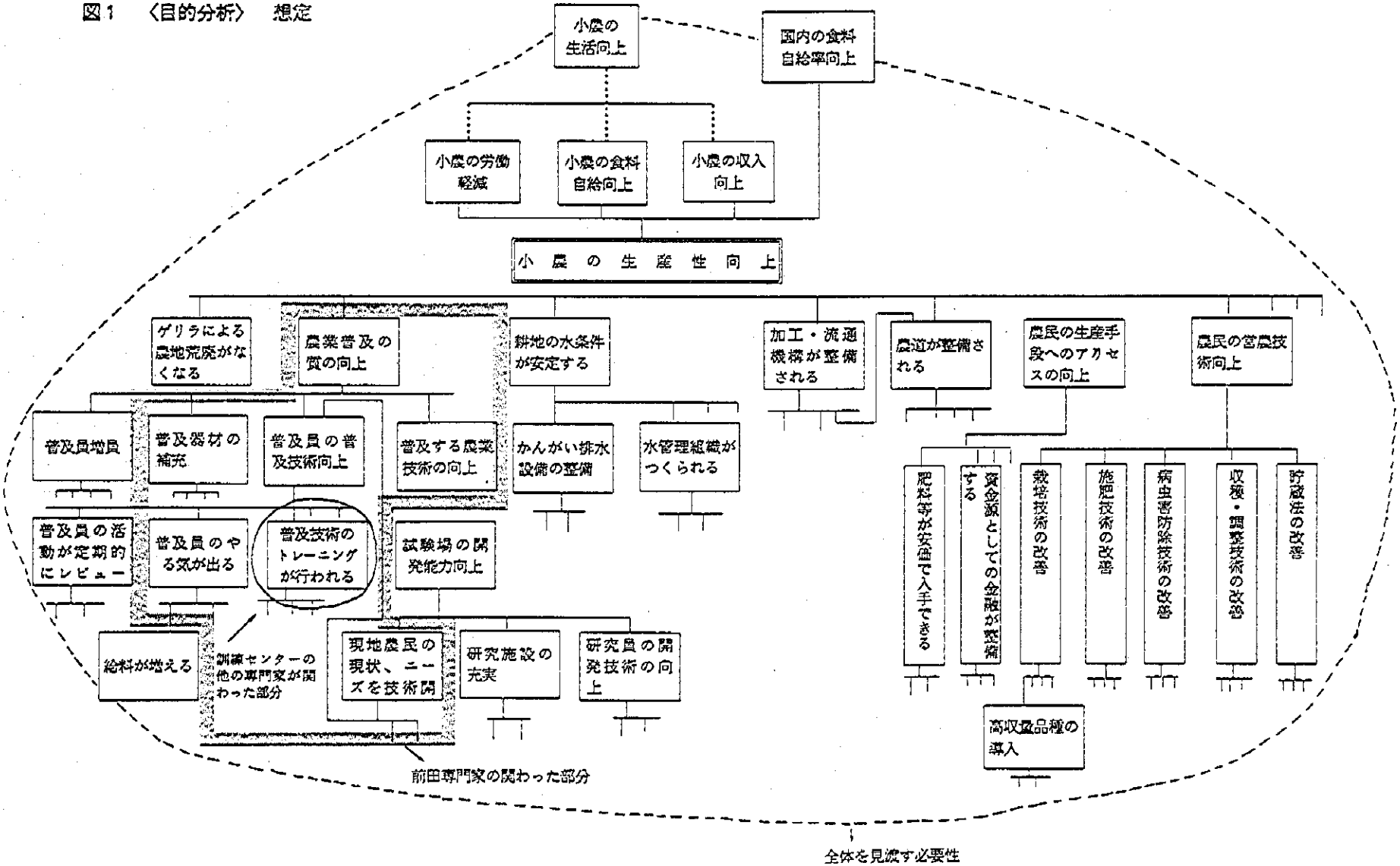
8）本文でのモニタリング、評価に関する筆者のスタンスはかなり主観的なアプローチに偏ったものである。このような主観的評価手法のスンタスをとっている文献としては他に、Catholic Relief Services が作成したマニュアがある。
Judi Aubel. Participatory Program Evaluation:A Manual for Involving Program Stakeholders in the Evaluation Process. Catholic Relief Services-USCC. 1993

表1　プロジェクトの経緯

	プロジェクトの経緯		国内の動き	
	全体の動き	社会、ジェンダー視点に関わる動き		
1984	普及訓練センタープロジェクト開始（北欧援助機関によるMONAP計画の一環として）		1975 1976	M国ポルトガルより独立 社会主義政権となる 内戦勃発
1985				
1986		北欧援助機関によるWID視点に立った農業政策が必要と指摘されたが、具体的な方策には結びつかず。		
1987	JICA南部アフリカ経済協力調査団派遣		1987	世銀の構造調整政策受入れ開始
1988				
1989	JICA要請背景調査団派遣 MONAP計画の解散、代わってSIDA、DANIDAが中心となってプロジェクトを運営		1989	社会主義放棄、市場経済導入 国名より「人民」を削除
1990	JICA長期個別専門家をセンターに派遣★			
1991	農村レベルでセミナー方式農業技術巡回指導開始（JICAの個別の費用で）★ JICA専門家による農村実態状況の視察★	一視察によって、WID配慮の必要性を認識、以後女性を対象としたコースを増やしていく★ DANIDAより、センター関係者へのWID啓蒙のために専門家派遣		
1992		DANIDAにより、センター関係者、農業省職員たちへのWID啓蒙のための専門家派遣		
1993		センターで女性普及員を対象にトレーニングを開始★		ゲリラ側との和平合意、内戦終了
1994	セミナー方式農業技術巡回指導のセンターへの正式な予算化がされる★			総選挙
1995	JICA専門家任期終了			

★当事例で特に関与する部分（前田専門家らJICA専門家が中心的に関わった部分）

図1　〈目的分析〉　想定


小農の生活向上
国内の食料自給率向上
小農の労働軽減
小農の食料自給向上
小農の収入向上
小農の生産性向上
ゲリラによる農地荒廃がなくなる
農業普及の質の向上
耕地の水条件が安定する
加工・流通機構が整備される
農道が整備される
農民の生産手段へのアクセスの向上
農民の営農技術向上
普及員増員
普及器材の補充
普及員の普及技術向上
普及する農業技術の向上
かんがい排水設備の整備
水管理組織がつくられる
肥料等が安価で入手できる
資金源としての金融が整備する
栽培技術の改善
施肥技術の改善
病虫害防除技術の改善
収穫・調整技術の改善
貯蔵法の改善
普及員の活動が定期的にレビュー
普及員のやる気が出る
普及技術のトレーニングが行われる
試験場の開発能力向上
給料が増える
訓練センターの他の専門家が関わった部分
現地農民の現状、ニーズを技術開
研究施設の充実
研究員の開発技術の向上
高収量品種の導入
前田専門家の関わった部分
全体を見渡す必要性

2－3　畜産開発プロジェクト

2－3－1　H国養豚開発計画

1．プロジェクトの背景

H国の畜産は、他のラテン・アメリカ諸国と同様、肉牛を中心としたものであり、養豚については、ソーセージやハム等の加工製品を生産するために飼養されており、その生産量も少なかったが、近年これらの加工品などに対する需要が高まるなかで、国内の豚肉生産は国民の必要量を満たすには不十分であり、国内供給の不足が生じている。

（H国における肉類の生産量は、牛肉70.0%、豚肉10.0%、緬山羊肉0.4%、鶏肉19.4%、その他0.2%、－1986年ベース－となっており、牛肉の生産については、技術的にも量的にもおおむね生産体制は整っているが、豚肉の生産体制についてはすべての面で未整備の状況にある。）

このような豚肉不足に対処するため、H国政府は種畜の導入、養豚技術の開発・改良、技術者の養成等により、豚肉の国内供給体制の確立を図ることが急務となり、1993年5月より5カ年にわたる養豚開発に関するプロジェクト方式技術協力が開始されることになった。

（実施の経緯）

1）事前調査（コンタクト）	1991.4（15日間）
2）長期調査	1992.6（2カ月間）
3）実施協議	1993.2（13日間）
4）技術協力	1993.5.15-1998.5.14（実施中－5カ年間）

2．プロジェクトの概要

本プロジェクト実施のためのH国側体制としては、天然資源省を主官庁とし、機構改革による新設の農牧科学技術局（DICTA）を行政上の実施機関（旧牧畜総局）とした。

また、養豚開発センターは国立農業大学（ENA）内に設立され、経済企画省国際協力局及び大蔵省を協力・援助機関とした。

プロジェクトの実施場所である養豚開発センター（展示農場）は、国立農業大学内にあり、大学施設の一部利用（プロジェクト事務所、専門家宿舎等）または共用（飼料調整施設、豚肥育施設、研修施設等）することから、学生のプロジェクト参加、すなわち、実習及び一部セミナ等への参加も認められている。

プロジェクトの期間終了後は、供与機材とその運営はENAに移管され、ENAの責任でプロジェクトは継続されることになっているので、経済的自立に向けての基盤作りと人材養成に特別の配慮が必要とされている。

技術移転のための技術研修の対象者はカウンターパートを主体とし、天然資源省の技術者及

び地方事務所の職員、改良普及員、ENAの教師とする。一部にH国側からの要請のあるENAの学生も加えることがある。

技術協力の分野は、繁殖改良、飼養管理及び家畜衛生の３分野である。

各分野の技術協力事項は次のとおりである。

１）繁殖改良分野：実態調査、改良種豚の選定導入、種豚の生産・選抜・配布、人工授精技術、交雑試験及び技術研修

２）飼養管理分野：実態調査、飼養管理技術の改善、飼料の試験的生産と給与技術、技術研修

３）家畜衛生分野：実態調査、疾病予防対策、技術研修

（H国養豚開発計画の概要及び実施運営体制は別添１～３の通り）

国立農業大学は、本プロジェクトの主官庁である天然資源省下にある農業者養成施設であり、既存施設の有効活用が可能であること、及び当施設は主要穀物の生産地帯で、飼料原料・農業残渣の利用が可能であることなどを考慮し、国立農業大学の敷地内に設置された養豚開発センターを中心に種豚の生産・供給、O県の中小規模生産者を対象とする実証展示、モデル農場の設置、普及員などの技術者の研修等が実施されている。

養豚開発センターで飼養される原種豚120頭は米国より輸入し、センターで生産された種豚は、地区及び規模の異なるモデル農場及び養豚組合に供給される。

プロジェクト開始から２カ年が経過し、初年度に、プロジェクトの対象地域であるO県の養豚実態調査を実施して、養豚農家の一般概況、生産技術、飼料、種豚の導入、生産物の流通及び研修などについての概略を纏め、種豚の配布及び技術指導の対象となるモデル農家の絞込みと平行して、プロジェクト基盤整備費による120頭規模の豚舎を竣工した。２年度には、米国産種豚を導入して交配を開始、３年度初めより子豚の生産が開始されているところである。

業務計画に従い、本年度からカウンターパートを通じて技術者及び普及員などへの研修会が実施されると共に、養豚農家への改良種豚配布が始まる。

３．WID関連の取組経過

初年度に実施した上記養豚実態調査の結果から、小規模養豚経営農家が全養豚農家の80%を占め、農村女性が大きな役割を担っていることが明らかになった。よって、当プロジェクトが農村女性に対しても適切な啓蒙活動を行えるべく養豚農家の女性を対象にした実態調査を更に行い、これらの女性を対象とした普及活動の可能性、WIDや社会的配慮の観点からの事業の可能性について検討するべく、WID分野における短期専門家を派遣するに至った。

養豚実態調査及び上記短期専門家が実施した調査の結果から、センターで生産した種豚の配布先である養豚農家の一部は、カナダの実施する小規模灌漑プロジェクトに属し、小規模ながらこれらの農村女性を含む中小家畜の飼養が並行的に実施されていることから、双方のプロジェクトが協力して養豚の普及計画を実施することになり、調査結果を踏まえ、カナダ・プロジェクト－養豚農家－JICAプロジェクトを効率的に実施するために、来年度から、当方よりWID

の長期専門家の派遣が計画されている。

社会・ジェンダー配慮を取り入れた経緯

H国養豚開発計画における社会・ジェンダー関連活動

1989		H国政府よりプロジェクト技術協力要請1989.7	
1990			
1991		事前調査団（コンタクト）1991.4	
1992		長期調査1993.6.15－8.14	
1993		実施協議調査団1993.2.23－3.6	
		プロジェクト技術協力開始1993.5.16－1996.5.14	
1994	準備期	養豚実態調査（第1次）1993.7.－10	小中規模養豚農家における女性の役割確認
		〃　（第2次）1994.1－3	モデル農家選定のための基礎調査
		計画打ち合わせ調査団　1994.3.7－2.24	調査要約に「社会・ジェンダー」配慮を記載
		追加調査1994.1.－13	養豚に係る女性の就労状況や課題の調査
	実施期	改良種豚のプロジェクト・サイト到着1994.11	
1995			1995.3.16－4.15 農村女性に対する適切な啓蒙普及活動調査 女性普及員や小農男女への養豚研修実施
		改良種豚の配布開始1995.10.－	
1996			
1997～1998			

4．関連期間におけるWID取組の状況

1）女性を取り巻く一般的状況

他のラテン系諸国と同様に女性の立場は従属的であり、家事と子育ては女性の専属的な仕事であるといった考え方が根強い。男性優位主義（マチスモ）の考え方も強く、無責任、暴行、家庭内暴力等の原因となっている。H国では5分の1の家庭が女性を戸主としているが、国家機関や意思決定を下す立場への進出は少ない。民法上の男女差別はないものの、最近まで農地所有上の女性差別が存在した。

2）女性担当機関名及び女性関係機関

- 天然資源省
- 農地改革庁
- 国家社会福祉委員会
- 家庭援助計画
- 企画省

3）WID関連政策の有無及び具体的な政策の内容

1972年以来、国家開発計画の中で女性を開発の過程に参加させることの必要性が説かれてきた。現政権下における生産分野の優先課題は食料の安定供給であるが、そのために果たす農村女性の役割を重視している。また、女性を戸主とする家庭の経済状況は劣悪であり、政府は家庭援助計画を通し、現金（月額約2ドル）を提供すると共に、婦人が自力で生活費を得ることができるよう様々な形で技術訓練の場を提供している。

4）社会指標

・人口増加率	3.0%　(1993)
・出生時平均余命	男　64.4才、女　69.2才　(1992)
・乳児死亡率	50／1000　(1992)
・一人当たりカロリー摂取量	2,050kcal／日　(1992)
・初等教育就学率	最終学年到達率　43%　(1988)
・中等教育就学率	男　28%、　女　36%　(1989)
・高等教育就学率	男女合計　9.7%　(1990)
・成人非識字率	男　24%、　女　29%　(1992)
・絶対的貧困水準以下の人口の比率	全人口の73%、都市の70%、農村の75%　(1992)

（データ出所）1．Informe Annual de Banco Central
2．Informe de la Encuesta de Sector Social SECPLAN
3．国別援助実施指針（暫定版）

5）カナダ（CIDA）／G河・プロジェクト

天然資源省との協力でO県のG河流域の農民を対象小規模灌漑を中心とした農業総合開

発プロジェクトが進められている。

CIDAは県内のプロジェクト事務所に普及員を配置し、小規模灌漑技術の普及と並行して、農村生活改善のための女性の技術向上事業を実践中であり、これらは農村女性のグループ化と、モデル展示のために畜産を取り入れ、養鶏及び養豚の開始に伴う資材及び家畜を無償提供し、労働力及び一次資材の農民提供による参加型開発を実施していたが、自助努力を進める意味で、本年度から、従来の無償提供型の協力は取り止め、融資方式を採用しているところである。

他県においても、CIDAは関連の協力を実施中であるが、畜産関連分野については、必ずしも順調に進展していない様子である。

（原因）

－養豚技術者不在－女性の普及員による生活改善、相談員程度

－いわゆる蓄財の域を出ない－残飯、農業残渣の利用による緊急時の蓄財的傾向

－総合的な開発計画が無い－飼養、飼料、繁殖、流通などの技術的配慮なし

5．モニタリング・評価における課題及び問題点

1）事前調査及びプロジェクト開始時におけるWID配慮の組み込みがなされていない

従来、農業協力プロジェクトには、「環境」、「女性」、「貧困」、「NGO」は配慮されており切り離せないものであるが、入れようと努力して入れるものではなく、現地のニーズに対して正確かつ詳細に対応していくことにより自然派生的にプロジェクトの一部として組み込まれてきたものである。しかしながら、これらに対して明確な定義付けはなされておらず、従って、サブ・プロジェクトとしてプロジェクトの業務計画の一部として記載されていない場合が多い。

今回の養豚プロジェクトにおいても、養豚実態調査の結果、業務計画の一部として明記せざるを得ない状況となったものである。

モニタリング・評価の手法が明確でない中でプロジェクトは進行しており、早急な対応が必要とされている。

2）農村女性を対象としたプロジェクト展開上の課題と問題点

－初期投入資金の確保が困難－金融機関への組織的対応ができない－家長（主人）の同意を必要とする－担保提供能力がない－生産計画（資金繰りのため）立案能力がない－金利が高い－政府の支援が期待できない

－土地利用ができない－家長（主人）の同意・協力を必要とする－種子類の調達が困難（資金的、物理的他）－土地面積が小さい－灌漑の問題（地域・季節）

－加工・流通が困難－販売のためのアクセスがない－市場が限定され収入に結びつかない－収入（現金）の使用権が家長（主人）にある－農村女性の改善に結びつかない

－技術研修を受ける時間がない（家事、保育、水汲み）

－普及・指導体制が整っていない－技術者、普及員が少ない－政府予算の不足

－基盤整備が必要－道路の整備－畜舎の建設－給排水施設の整備

－衛生事情の改善－知識の改善

3）総合的な農村開発計画がない

現地ニーズの正確な把握と柔軟な対応－分野の枠を越えた協力体制の確立が必要

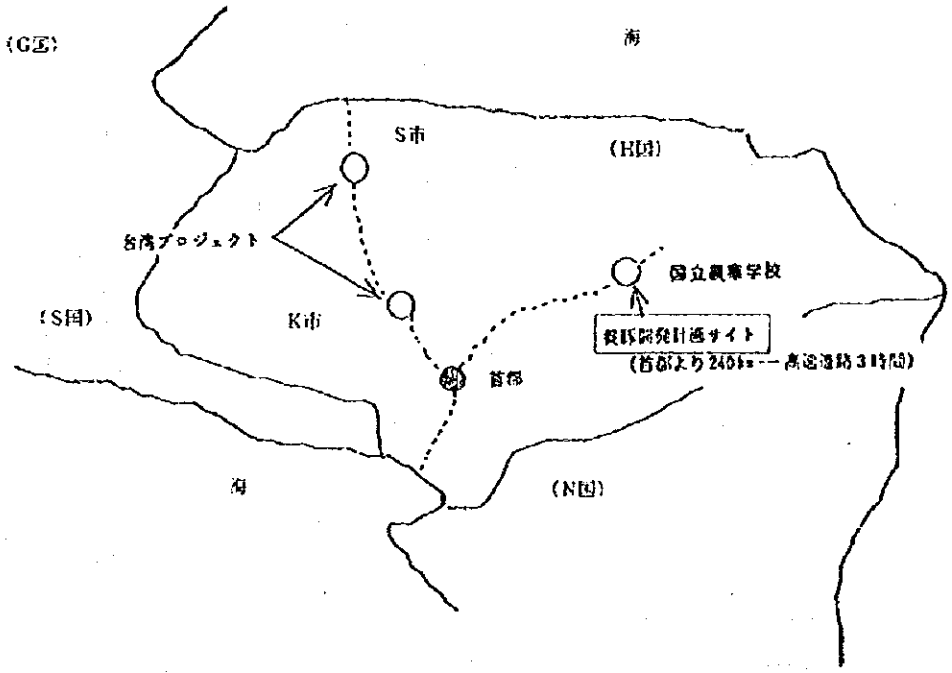
4）WID専門家の現状分析が行われていない

－農村女性との取り組み方が不明－関係機関（外国援助等）との協力の可能性の検討－マニュアルの作成

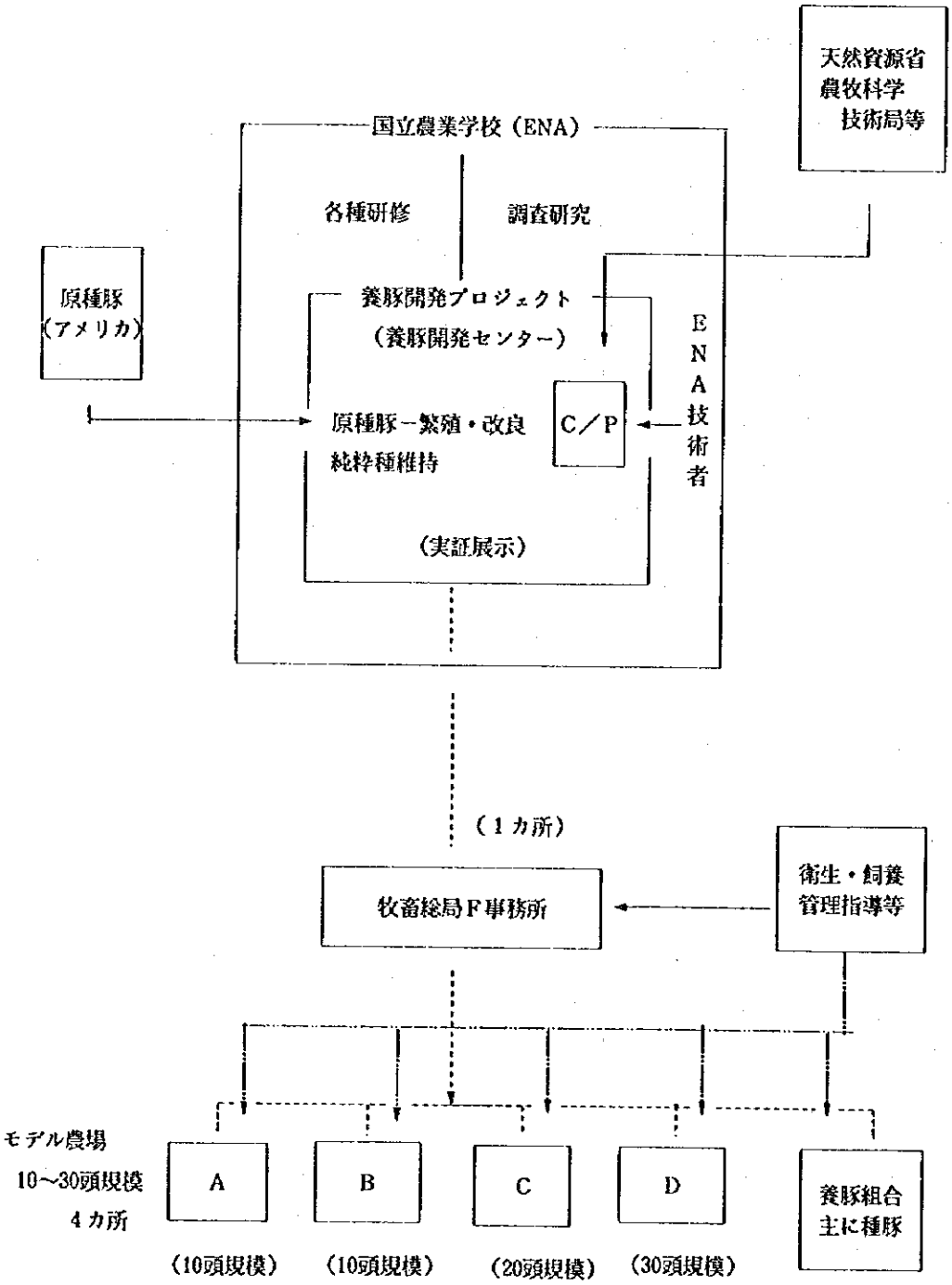
6．養豚開発計画の今後の取組（WID関連）

プロジェクトのフル稼働時には年間1,600頭以上の子豚が生産され、うち400～500頭が繁殖用としてモデル農家及び養豚農家に配布される予定であるが、小規模形態が主流の当県での種豚の配布のためには、資金と普及体制が不可欠となる。小中規模の養豚農家の振興のためには、零細農家の組織化（農村女性を含む）とCIDAプロジェクトなどとの相互補完的な協力が必要となってきている。

小中規模養豚農家を中心とした地域開発計画は、大規模な土地を必要としない、多額の資金投入の必要がなく回転が早い、高度な技術は必要としない、農業残渣や糞尿の有効活用ができる等の点から、まさにWID、環境配慮、参加型開発を考慮した今後の目玉になると考えられる。



別添２　Ｈ国養豚開発計画概要



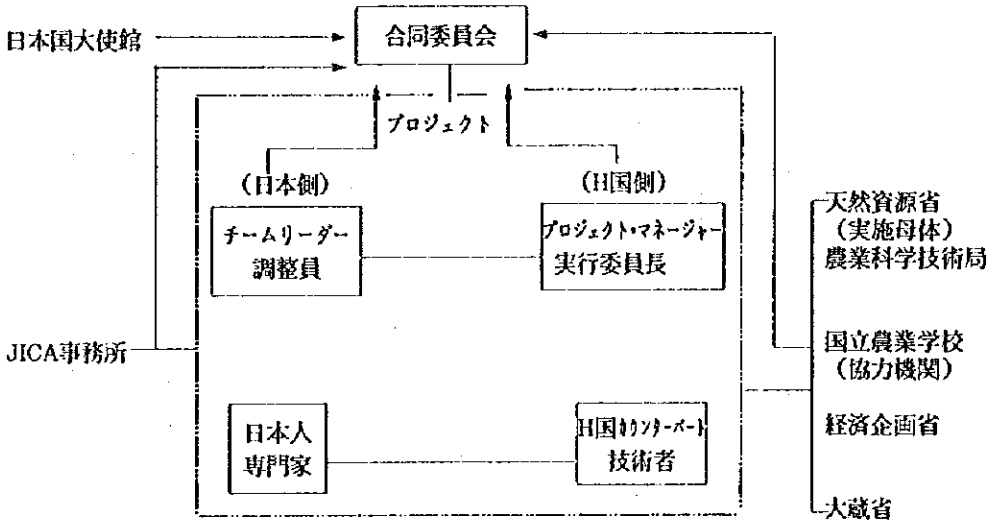
（注）

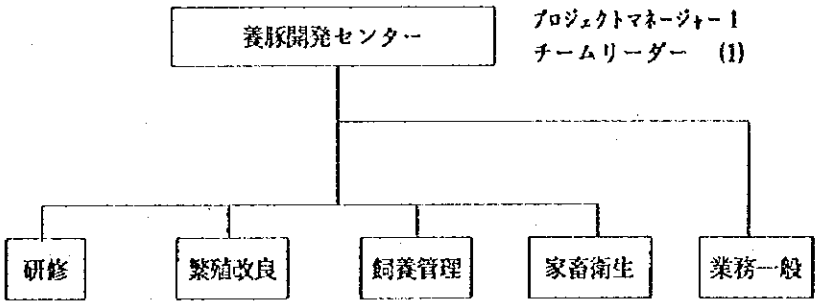
――――― 技術指導

・・・・・・・・・種豚の供給

別添3　プロジェクトの実施運営体制

（H国側）H国カウンターパート





日本人専門家数	長期	(1)	1	1	1	(1)
	短期		―必要時、必要な分野―			
現地人カウンターパート		*(1)	2	2	1	(1)
補助要員		1	2	2	2	4

注
*―フルタイム
( )―専任

別添４　Ｈ国養豚開発書（案）

－日本側プロポーザルー

協力期間：1993.3.-1998.3

プロジェクトの概要	目標となる指標	指標測定の手段／方法	前提（外部）条件
開発目標： Ｈ国の養豚開発・振興に寄与、貢献する	1．豚飼養頭数の増加 2．豚肉生産量の増加と肉質の改善 3．豚肉の生産性向上と収益性の向上 4．豚肉及び肉加工品の自給と国内消費の増加	1．年次別、地域別の家畜飼養頭数統計 2．年次別、地域別肉類の生産統計 3．年次別、地域別生産統計、生産費・所得調査 4．年次別消費、輸入統計の分析	1．国民所得の動向が現在の水準を下回らない 2．飼料原料の国内生産又は調達事情が改善される 3．畜産経済に重要な影響を及ぼす悪性伝染病の予期しない流行がない
プロジェクトの達成目標： 1．研修を通じて豚肉の国内生産体制整備のための技術者及び普及員の育成 2．○県における改良種豚の供給体制の確立と豚肉生産の拡大 3．繁殖、飼養、衛生等に関する適用技術の確立 4．主要疾病及び人畜共通疾病のコントロール	1．各種研修会の開催 2．技術者及び普及員の確保と配置 3．モデル農場及び養豚組合の配置と種豚の供給実績、豚肉の生産と消費の伸び率 4．技術消費、生産性の向上 5．主要疾病の発生統計	左記の項目ついて、経時的に実績、伸び率等を調査、分析、比較し、目標の達成状況を推測する頭数、肉生産量、輸入量等の数量的な増加のほか生産性、伝染病等の発生状況等も考慮する	1．養豚を取り巻く諸条件、とくに飼料・豚肉価格及び畜産環境・公害問題等に大きな変化がない 2．国、地方レベルにおける畜産振興施策が適切で、関連施設の効率的活用が可能であり、また技術者等の質的、量的な改善が期待される 3．ワクチン、医療品等の必要な家畜衛生資材が、量的、質的に十分確保される
プロジェクトの成果： 1．○県養豚農家の実態が把握される 2．C／Pや技術者ににに繁殖・改良技術が移転され、改良のための種豚の生産体制が整備される 3．C／Pや技術者に飼養管理技術が移転され、改良のための種豚の生産体制が整備される 4．C／Pや技術者に家畜衛生技術が移転され、改良のための種豚の生産体制が整備される 5．適切な養豚技術が一般農家に普及し、技術水準が向上する	1．農牧省地方事務所の技術者及対象農家の10%の調査が行われ、飼養規模、繁殖方法、種豚の利用状況、飼料給与状況が明らかにされ、数戸のモデル農場とともに、生産計画が明確に策定される 2．改良種豚120頭の導入と繁殖技術の改善により種豚の回転率（年２産）、分娩率（80%以上）、産子数（8.0頭／産）が向上する 3．飼養管理マニュアルが作成され、飼料の配合・給餌技術の確立と適切な管理により生産性（離乳日令育成率、発育及び出荷日令等）が向上する 4．疾病・防疫対策の実施により養豚農家及び養豚センターにおいて繁殖疾病の発生が減少し、繁殖成績が向上する 5．技術レベルに応じた研修会が開催され、技術の向上に伴い豚の飼養戸数・頭数が増加する	1．○県内養豚農家戸数、飼養頭数、飼養形態、流通状況（Ｈ国農牧統計）及び調査資料 2．センターの繁殖・生産実績 3．センターの繁殖・生産実績、飼料の生産実績 4．養豚農家及び養豚センターにおける疾病の発生状況及びセンターの繁殖・生産実績 5．県内養豚農家戸数、飼養頭数（Ｈ国農牧統計）	1．総合的な養豚振興対策の一部として、左に掲げた点ないしは線的な事業と面的な事業が有機的に連係を保って遂行すること 2．関連の部局が天然資源省、国立農業学校、地方事務所にまたがるので、それらの間の連絡、調整を良好に保持すること 3．公的機関の組織改革及び人事異動が実施されないこと 4．技術者及び体制（人と経費）が確保されること 5．ワクチン、動物医薬品等の生産資材の安定的購入経路が確保されること
プロジェクトの活動： 1-1　県内養豚農家の実態調査（第１次）を実施する 1-2　〃　の　〃（第２次）を実施する 1-3　モデル農家の選定を行う 1-4　農家の衛生状況と動物薬品の流通調査を行う 2-1　能力の高い種豚を選定し、センターに導入する 2-2　改良種豚の交配・選抜・配布・登録を行う 2-3　C／Pや技術者に対し人工授精技術を移転する 2-4　改良種と在来種の交雑試験を行う 3-1　地域に適用する飼養管理技術を開発する 3-2　飼料の試験的配合と地域に適した給餌技術を開発する 4-1　C／Pや技術者に衛生技術（疾病対策・防疫）を移転する 5-1　県内の養豚技術者を対象に研修を行う 5-2　モデル農家を対象に技術研修を行う 5-3　県内の一般農家を対象に技術研修を行う	日本側インプット： 1）繁殖改良、飼養管理、家畜衛生など関連分野の長期および短期専門家の派遣　285人月 2）種豚、養豚施設、車輌・農業機械、事務機器、繁殖、飼養、衛生に必要な資機材視聴覚機材の供与　200百万円 3）研修員の受け入れ　85人月 Ｈ国側インプット 1）カウンターパートの配置 2）土地、建物、付帯施設などんけ普及員施設の提供 3）機材その他の資材の調達もしくは取替え 4）運営費、便宜供与と住宅の提供など		1．養豚開発センターおよび関連施設の整備については基盤整備費で実施される 2．技術指導、普及のためのC／Pおよび技術者が数的、質的に確保される 3．基盤整備、運営・以上経費、C／Pの人件費および飼料代などＨ国側の予算措置が円滑に実施される 4．養豚の川下部にある豚の流通、処理、加工、販売等の経済行為が円滑に行われること