

貧困削減実務マニュアル

2004年3月

第1版

ご利用にあたって

本書は、「課題別指針『貧困削減』」及び「開発課題に対する効果的アプローチ<貧困削減>」を踏まえて作成した貧困削減案件担当者の執務参考マニュアルです。

「課題別指針『貧困削減』」は JICA が貧困削減に取り組むための基本方針を定めており、それをもとに「開発課題に対する効果的アプローチ<貧困削減>」において効果的なアプローチ方法を明示し、また、今までの JICA 事業をレビューし、開発課題体系図をベースに JICA 事業の傾向と課題、主な協力実績をとりまとめています。本マニュアルの利用に当たっては、「課題別指針『貧困削減』」及び「開発課題に対する効果的アプローチ<貧困削減>」も併せてご活用下さい。

本書は、これらの指針、アプローチをもとに、JICA 事業に貧困削減の視点を具体的に盛り込むこと、また、貧困層にターゲットした貧困案件を拡充していくことを目的として作成しました。

担当者が、貧困削減の視点をいかに案件に盛り込んでいくか、配慮すべきポイントは何か等について、プロジェクトサイクル（案件の計画・立案 実施 モニタリング 評価）の各段階で必要な部分を適宜ご参照いただけるよう、その基本的なステップを、**新規案件・要望調査の検討（第 1 章）**、**事前評価調査（第 2 章）**、**実施・モニタリング・中間評価（第 3 章）**、**案件終了時（第 4 章）**の各段階に分けて説明しています。

各章においては、はじめに上述の各ステップにおける作業フローを示し、各作業段階の基本的な考え方を図、表にまとめて分かりやすく示しています。また、担当者が検討、確認すべき事項は、過去の JICA 事業及び他ドナーの事例を交えながら具体的に解説するように努め、JICA 事業に貧困削減の視点を具体的に盛り込むことができるように配慮しています。担当者が活用される際は、目次を参考に、必要な部分をご参照下さい。

本マニュアルは、技術協力プロジェクトの事例を中心に活用していますが、基本的な検討及び配慮すべき項目は共通ですので、他のスキームにおいても参考資料として適宜お使いいただければ幸いです。

なお、本書において用いた「貧困」とは、「課題別指針『貧困削減』」に示した「貧困」の定義によります。

凡 例

事例

本マニュアルでは、貧困削減案件、または貧困削減に配慮した案件の計画・実施・評価に関し、各作業プロセスの内容を、より具体的に、判りやすく説明するため、いくつかの「事例」を提示した。本マニュアルで取り上げた事例は、JICA の過去の貧困削減支援案件として、技術協力プロジェクト「インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」及び無償資金協力「ウガンダ共和国第二次地方給水計画」を参考とした。但し、本マニュアルで取り上げた作業プロセスを、読者に理解しやすく説明するため、本書で事例として記載した案件の内容や実施プロセスは、実際の案件内容から大幅に変更している。

CHECK LIST

本マニュアルで解説したいくつかの作業プロセスに関し、貧困削減案件の効果的、効率的な計画、実施、評価において最小限配慮すべき視点を担当者に喚起するため、「CHECK LIST」を提示した。但し、ここにリストアップされた項目は強制力を持つものではなく、各案件の目的、対象、内容に併せ、担当者が取捨選択しながら確認するための項目として位置づけられている。

BOX

参考情報や関連文献を紹介するため、いくつかの箇所に「BOX」欄を設けた。本マニュアルで取り上げた各作業プロセスで、より詳細な情報が必要な場合、BOX で紹介した情報や文献にアクセスされたい。

目次

第1章 新規案件の発掘形成・要請案件の検討	1
1-1 作業フロー：新規案件の発掘形成・要請案件の検討と貧困削減	1
1-2 新たに形成される案件・相手国政府からの要請案件の位置づけの検討・確認	2
1-3 貧困削減の対象と目標の検討・確認	5
1-4 開発戦略目標の検討	7
1-4-1 「貧困削減支援の4つの開発戦略目標」とは？	7
1-4-2 当該案件の開発戦略目標の検討	7
1-5 貧困削減支援対象レベルの検討	8
1-5-1 「貧困削減支援対象レベル」とは？	8
1-5-2 各レベル間のリンケージ	10
1-5-3 貧困削減支援対象レベルの検討とチェック項目	11
1-6 貧困層へのインパクト予測	15
第2章 事前評価調査	17
2-1 作業フロー：事前評価調査と貧困削減	17
2-2 開発課題の確認	18
2-3 社会分析	21
2-3-1 社会分析と貧困削減支援の実施方針	21
2-3-2 社会分析の目的	22
2-3-3 社会分析の有無と手法の選択	22
2-3-4 社会分析の手法	23
2-4 組織・アクター分析	26
2-4-1 組織・アクター分析の目的	26
2-4-2 組織・アクター分析の視点	26
2-5 活動内容の検討	28
2-5-1 ターゲットとするレベルやアプローチの検討	28
2-5-2 調査・分析結果の活用	30
2-5-3 想定される阻害要因と負のインパクトへの対応	32
2-5-4 他関係者（行政組織、NGO、他ドナー）の取り組み方と支援の得方	34
2-6 評価指標の検討	36
2-7 ベースライン調査の実施	39
2-8 計画内容の評価	40

第 3 章 実施・モニタリング・中間評価	43
3-1 作業フロー：実施・モニタリング・中間評価と貧困削減.....	43
3-2 モニタリングと貧困削減の視点.....	43
3-3 案件内容の修正.....	44
3-4 中間評価と貧困削減の視点.....	45
第 4 章 案件終了時	47
4-1 作業フロー：案件終了時と貧困削減.....	47
4-2 実績・実施プロセスの検証、5 項目評価と貧困削減の視点.....	48
4-3 貧困層へのインパクト評価.....	50

図表リスト

図リスト

図 1	新規案件発掘形成・要請案件検討時の作業フロー	1
図 2	貧困削減の対象と目標の検討・確認プロセス	5
図 3	貧困削減支援の 4 つの開発戦略目標	7
図 4	貧困削減支援の 3 つの対象レベル	8
図 5	貧困削減支援対象レベルと HIV/AIDS 予防対策の例	9
図 6	各レベル間のリンケージに配慮した協力案件の例	10
図 7	事前評価調査時の作業フロー	17
図 8	開発課題の確認 5 つの視点	18
図 9	社会分析と JICA 貧困削減支援の実施方針	21
図 10	社会分析が明らかにする 3 つの項目	21
図 11	社会分析の有無と手法の選択のプロセス	22
図 12	組織・アクター分析の分析項目	26
図 13	案件がターゲットとするレベルの選択肢	28
図 14	マクロ、メゾ、ミクロレベル支援と複層型支援のコンセプト	28
図 15	調査・分析結果の案件計画への活用プロセス	30
図 16	想定される阻害要因と負のインパクトへの対応のプロセス	33
図 17	他関係者（行政組織、NGO、他ドナー）の取り組み方と支援の得方	35
図 18	評価指標とデータ・情報の入手手段	36
図 19	貧困削減案件の計画内容の評価	40
図 20	実施・モニタリング・中間評価時の作業フロー	43
図 21	案件終了時の作業フロー	48

表リスト

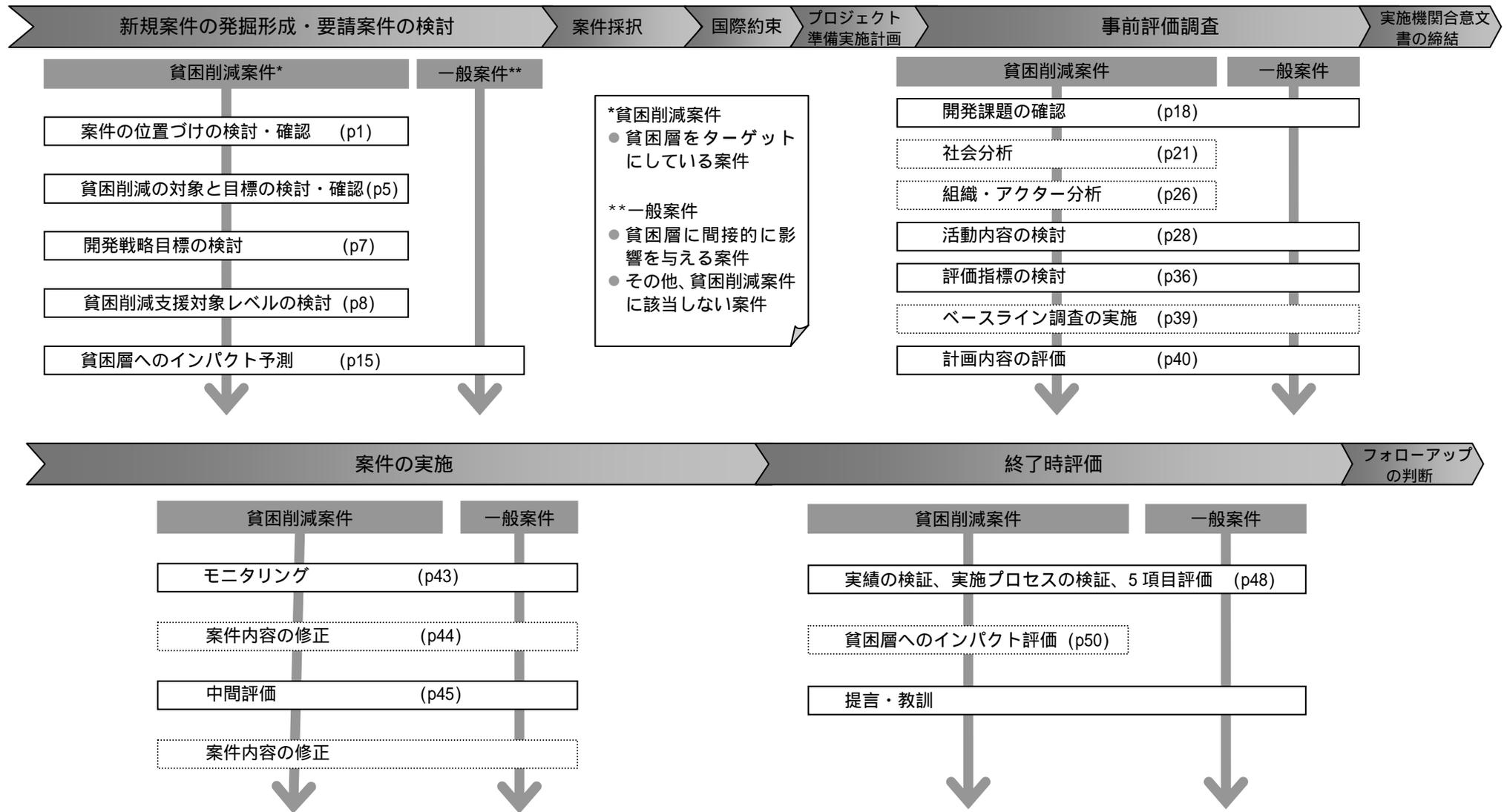
表 1	貧困削減の 3 つの対象レベル別チェックリスト（例）	11
表 2	インパクト予測のチェックリスト（例）	15

事例リスト

事例 1	新たに形成される案件・相手国政府からの要請案件の位置づけの検討・確認	3
事例 2	貧困削減の対象と目標の検討・確認	6
事例 3	貧困削減支援対象レベルの検討	12

事例 4 貧困層へのインパクト予測	16
事例 5 開発課題の確認	19
事例 6 社会分析、組織・アクター分析	27
事例 7 ターゲットとするレベルの検討	29
事例 8 調査・分析結果の活用	31
事例 9 想定される阻害要因への対応	33
事例 10 現地のNGO、大学との連携	35
事例 11 参加型評価による定性的指標の検討	37
事例 12 プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）1	41
事例 13 貧困削減案件の中間評価（住民参加型評価）	46
事例 14 終了時評価の際のインパクト評価	50

プロジェクトサイクルと貧困削減



() 内の数字は、マニュアル本文のページ番号を示す。

第 1 章 新規案件の発掘形成・要請案件の検討

1-1 作業フロー：新規案件の発掘形成・要請案件の検討と貧困削減

案件の形成過程には、日本側が主体的に案件形成を進めるケースや、相手国側より要望が出されるケースなど様々である。新規案件の発掘形成や相手国側からの要請案件の検討の際には、次のプロセスに沿って、貧困削減の視点から検討、確認作業を行う。これらの案件は、貧困削減案件と、一般案件に分けて検討する。以下に示す各項目は、在外事務所、本部ともに新規案件の発掘形成を進める際、または相手国側からの要請案件の検討を行う際に必要となる視点である。また、在外事務所では要望調査票作成時、本部では提出された要望調査票に基づき案件の可否を判断する際の判断基準項目としても活用する。

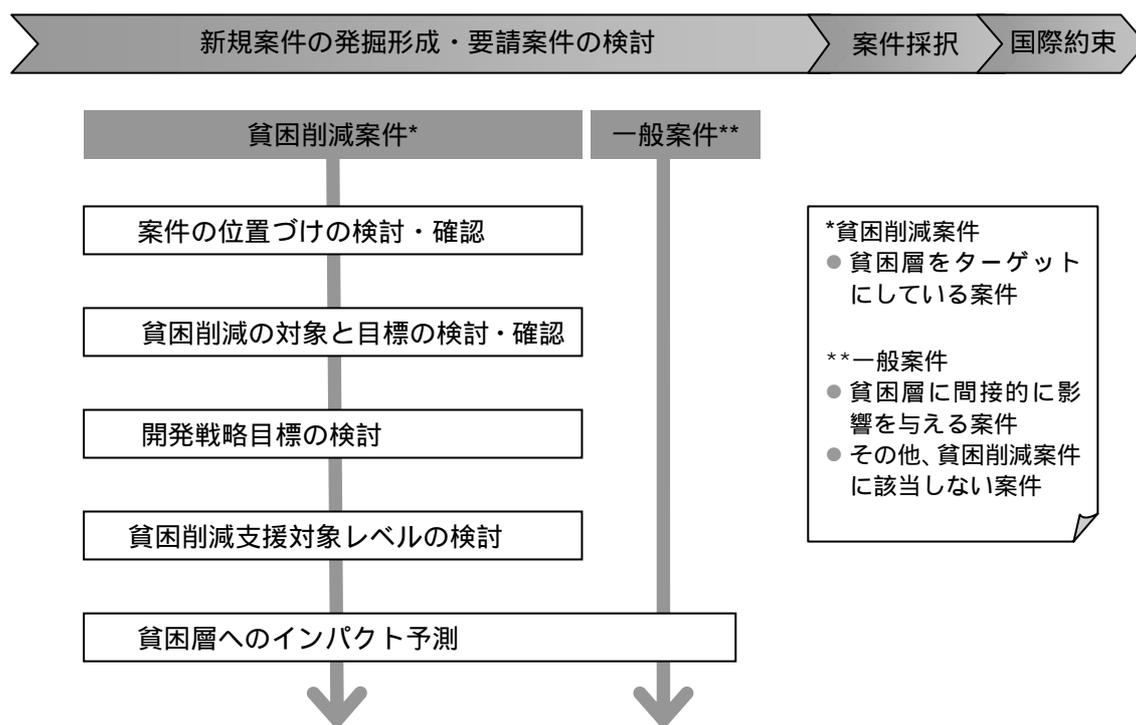


図 1 新規案件発掘形成・要請案件検討時の作業フロー

1-2 新たに形成される案件・相手国政府からの要請案件の位置づけの検討・確認

相手国の開発課題の解決と貧困削減に係る政策全体の方向性に照らし、新たに形成される案件や相手国政府からの要請案件の整合性や位置づけを検討・確認する。その要点は、相手国の貧困削減戦略との整合性、 JICA 国別事業実施計画などわが国の協力量針との整合性、 国際機関、二国間ドナー、NGO 等、関係諸機関の支援動向と連携の可能性、の3つに分類される。

CHECK LIST : 新たに形成される案件・相手国政府からの要請案件の位置づけの検討・確認

相手国の貧困削減戦略との整合性の検討・確認

- 貧困削減戦略(PRSP 対象国は同ペーパー)との整合性を検討・確認しましたか？
- 相手国の国家開発計画など開発課題解決に向けた政府方針との整合性を検討・確認しましたか？
- 裨益対象者・地域の貧困状況を検討・確認しましたか？

JICA 国別事業実施計画など、わが国の相手国への協力量針の検討・確認

- JICA 国別事業実施計画と整合していますか？
- 上記以外に、わが国の協力量針がある場合、それらの資料と照合し、整合性を検討・確認しましたか？

二国間ドナー、国際機関、NGO との連携の検討・確認

- 二国間ドナー、国際機関、NGO など関係諸機関の相手国での活動状況について情報を収集し、近年の動向を整理しましたか？
また、案件内容と、関係諸機関の支援動向を照合しましたか？
- 案件内容について、上記関係諸機関と情報交換を行いましたか？

事例 1 新たに形成される案件・相手国政府からの要請案件の位置づけの検討・確認

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

I 国政府は、東部地域に位置する S 州を対象とし、貧困対策事業の効果的実施を目指し、住民参加型村落開発事業の立案・運営能力の強化、パイロット村落における貧困対策事業の実施を通じた人材育成を図るため、わが国に技術協力を要請した。

本案件では、以下の通り要請案件の位置づけを確認した。

相手国の貧困削減戦略との整合性の検討・確認

- **貧困削減戦略（PRSP 対象国は同ペーパー）との整合性を検討・確認しましたか？**
xxxx 年 4 月に完成した暫定 PRSP は、I 国の主要な貧困削減戦略として、(1)貧困層のための就業、起業機会の創出、(2)住民、特に貧困層のエンパワーメント（社会、経済、政治的権利の獲得、政策決定への参加、等）(3)貧困層の能力強化、(4)ソーシャルセーフティネットの拡充、を挙げている。要請案件は、村落開発事業における住民参加の視点を重視し、住民の能力強化に着目している点で、上記戦略に整合している。
- **相手国の国家開発計画など開発課題解決に向けた政府方針との整合性を検討・確認しましたか？**
国家開発 5 カ年計画では、「人的資源の質的向上」、「経済発展と経済構造調整」と共に、「平等と貧困削減」を国家開発の中心目標に掲げ、国家的事業として貧困対策に取り組むことを明らかにしている。同 5 カ年計画では、xxxx 年時点の貧困率 13.7% を 5 年間で 6% まで減少させることを最重要課題の一つに掲げている。貧困対策事業の効果的実施に貢献することを目指した本案件は、国家開発計画の優先課題に整合する。
- **裨益対象者・地域の貧困状況を検討・確認しましたか？**
これまで I 国では、開発と経済成長が順調に進んできたが、その過程で、西部地域と S 州が位置する東部地域との社会・経済格差が顕著になってきている。東部地域は、GDP 成長率、インフラ整備状況、乳幼児死亡率など、いずれの社会経済指標も全国水準を下回っている。上記 5 カ年計画でも、東部地域は貧困対策の重点地域にあげられている。I 国政府は、地理的、行政的条件から、S 州を東部地域の開発の中心と位置づけている。これらの点から、S 州を対象に貧困削減案件を実施することは意義があると考えられる。

JICA 国別事業実施計画など、わが国の相手国への協力量針の検討・確認

- **JICA 国別事業実施計画と整合していますか？**
JICA の対 I 国開発協力の重点分野は、(1)社会開発と貧困削減、(2)グッドガバナンス、(3)安定的な経済回復のための経済構造改革、(4)持続的経済成長のための産業インフラ整備、(5)環境保護、である。貧困削減への貢献を目指す本案件は、上記方針に整合している。
- **上記以外に、わが国の協力量針がある場合、それらの資料を照合し、整合性を検討・確認しましたか？**
わが国の対 I 国「国別援助計画」は、協力の最優先課題として「公平性の確保」を掲げ、社会的弱者への対応を中心に、階層間・地域的公平性の確保を目指す方針を打ち出している。特に、貧困層の生活環境の改善、基礎生活分野に対する支援、人口家族計画とエイズ対策、東部地域の開発（地域間格差の是正）を重視する方針を定めている。東部地域に位置する S 州の貧困削減を目指す本案件は、上記重点分野に整合する。

二国間ドナー、国際機関、NGO との連携の検討・確認

- **二国間ドナー、国際機関、NGO など関係諸機関の相手国での活動状況について情報を収集し、近年の動向を整理しましたか？また、案件内容と、関係諸機関の支援動向を照合しましたか？**

対 I 国の開発協力について、世界銀行は、経済成長の維持と拡充、政府のアカウントビリティ強化、貧困層へのより良い公共サービスの提供、に重点を置いている。ADB は、ガバナンスの強化、地域間格差の是正と地域毎のニーズに沿った協力、人間開発の促進、環境配慮、貧困削減に配慮した経済成長を、協力の要としている。オランダは、現在、グッドガバナンス、農村開発、水資源管理、基礎教育分野で協力を実施している。DFID は、貧困削減に資する政策形成と予算管理、ガバナンス、森林資源管理を重点に協力を行っている。

貧困対策支援事業では、CIDA が過去に地方行政職員の能力強化支援事業を S 州で実施した。GTZ は地方分権化支援事業を実施し、参加型手法を用いた村落開発を実験的に試みている。

- **案件内容について、上記関係諸機関と情報交換を行いましたか？**

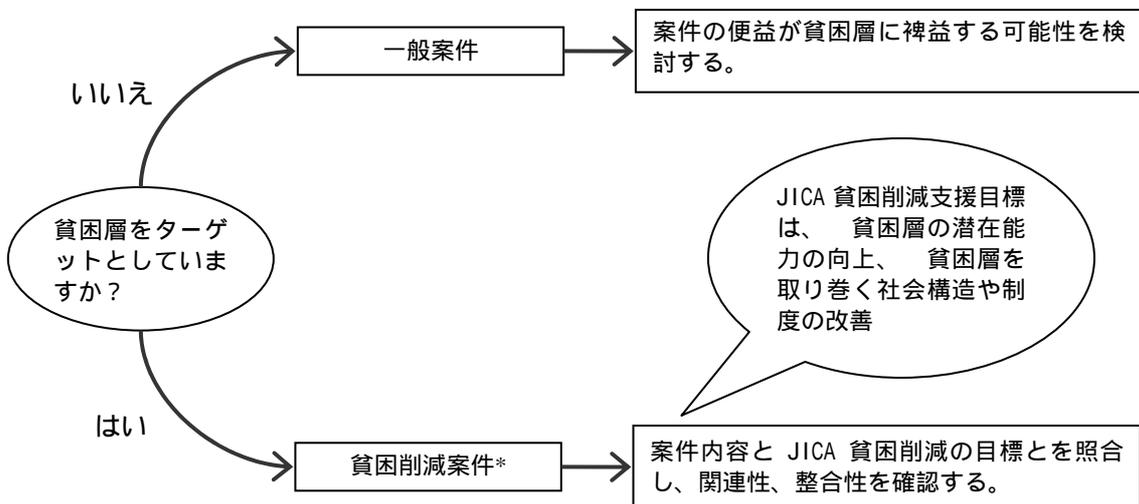
CIDA を訪問し、過去、及び実施中の協力案件について説明を受けた。前項の通り、CIDA は過去に、S 州で、貧困削減支援を目標に地方行政職員の能力強化支援事業を実施した経緯がある。本案件も貧困対策事業の効果的实施に資する人材育成を目指していることから、地方行政を対象とした研修事業などで、CIDA との連携の可能性が示唆された。今後、この点について、さらに CIDA と意見交換を重ねる予定。

さらに、この他の関係機関から、協力の動向を聴取すると共に、本プロジェクトに関する意見交換を行い、連携の可能性についても検討する。

1-3 貧困削減の対象と目標の検討・確認

JICAは、貧困削減支援の目標を、貧困層の潜在能力¹の向上と、貧困層を取り巻く社会構造や制度の改善、と定めている²。また、JICAの貧困削減案件は、貧困層をターゲットにすることと定められている³。

これらの点に鑑み、ここでは、新たに形成される案件や要請案件の受益者と目標がどの程度特定されているかについて検討・確認し、当該案件が貧困削減案件と一般案件のいずれに分類されるか判断する。また、貧困層をターゲットとしない一般案件の場合、案件内容に貧困削減の視点がどの程度組み込まれるかについて検討・確認すると共に、案件計画の変更により、貧困層に裨益する要素を組み込む可能性があるかどうかについても検討する。



*貧困層へのサービス提供が第一義的な目標である機関への支援のうちプロジェクト上位目標が貧困層への裨益である場合は貧困削減案件に含まれる。

図 2 貧困削減の対象と目標の検討・確認プロセス

¹ 潜在能力は、人間が基礎的生活を送るために必要な能力と定義され、政治的能力（影響力、権力、自由）、社会的能力（地位、尊厳）、経済的能力（収入、生計、職業）、人間的能力（教育、保健）、保護的能力（安全保障、脆弱性の緩和、リスク回避）の5つに分類される。詳細については、JICA「貧困削減」課題別指針チーム.平成14年『課題別指針「貧困削減」』pp10-12.を参照。

² JICA「貧困削減」課題別指針チーム.平成14年『課題別指針「貧困削減」』p10.

³ JICAの貧困削減案件の定義については、JICA「貧困削減」課題別指針チーム.平成14年『課題別指針「貧困削減」』p15.を参照。

事例 2 貧困削減の対象と目標の検討・確認

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

要請案件の目標

本案件の要請書では次の目標が挙げられている。

上位目標：人材育成を通して、I 国 S 州での貧困削減計画の実施に貢献する。

プロジェクト目標：開発の過程で参加型開発に係る訓練とエンパワメントを通して、村落開発計画の企画・運営能力を強化する。特に S 州の貧困撲滅計画を支援することで、村落開発計画の企画・運営能力を向上させる。

貧困削減の対象と目標の検討・確認

本案件では、次のように貧困削減の対象と目標を確認した。

STEP 1 対象者の検討・確認：直接受益者に貧困層が含まれますか？

S 州の貧困削減に資することが本案件の最終目標であり、案件の直接受益者として貧困層が含まれると理解できる。従って、本案件は貧困削減案件に分類できる。

一方、上記プロジェクト目標の記述では、村落開発計画の企画・運営能力を強化する対象が明確にされていない。

STEP 2 目標の検討・確認：JICA 貧困削減支援目標（貧困層の潜在能力の向上、貧困層を取り巻く社会構造や制度の改善）との照合

JICA の貧困削減支援の目標は、貧困層を取り巻く地方行政などの社会構造への働きかけと共に、住民自身が主体的に貧困の解消に取り組むことができるよう、貧困層の能力強化を同時に行うことの重要性を示している。

本案件は、参加型開発に係る訓練とエンパワメントを通して、村落開発計画の企画・運営能力を強化することを目標としており、能力強化による貧困削減というコンセプトは、上記 JICA 貧困削減支援目標に整合している。

一方、STEP 1 で確認したとおり、本案件のプロジェクト目標の対象が明確に記述されておらず、貧困層の能力向上と貧困層を取り巻くシステムの改善という双方向のコンセプトが、プロジェクト目標に明確に反映されていない。

このことから、本案件では、住民を対象に参加型村落開発事業の計画・実施能力の強化を図ると共に、貧困層を取り巻く社会構造への働きかけとして S 州地方行政の参加型村落開発の企画・運営能力の強化を図ることを目標として掲げることができるのではないかと？

案件の対象者をより明確にし、JICA 貧困削減支援目標に掲げられたコンセプトとの整合性を図るため、プロジェクト目標は「S 州の対象村落住民と地方行政官の、参加型村落開発事業を計画、実施、管理する能力が改善される」に修正することを検討する。

1-4 開発戦略目標の検討

1-4-1 「貧困削減支援の4つの開発戦略目標」とは？

JICAでは、貧困削減支援の目標である5つの潜在能力の向上を達成するため、次の4つの開発戦略目標（図3）を設定している⁴。各戦略目標には、貧困削減支援の対象レベルであるマクロ、メゾ、ミクロ各レベルの取り組みと、レベル間のリンケージに配慮した中間目標が配されている⁵。

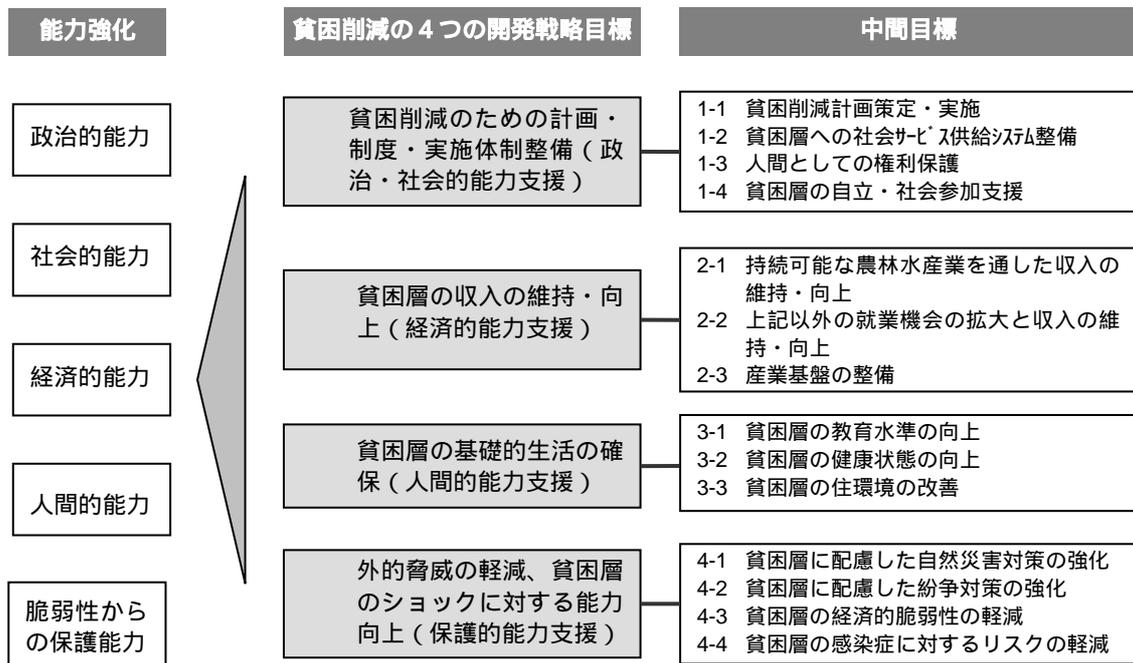


図3 貧困削減支援の4つの開発戦略目標

1-4-2 当該案件の開発戦略目標の検討

ここでは、当該案件の内容と、上記貧困削減支援の4つの開発戦略目標を照らし合わせ、当該案件がどの戦略目標に該当するかについて確認する。また、この確認作業を通し、案件の目標や対象者などコンセプトをより明確にする。

⁴ JICA. 2003. 『貧困削減に対する効果的アプローチ』 pp11-42

⁵ 貧困削減支援の対象レベルについては次項を参照。

1-5 貧困削減支援対象レベルの検討

1-5-1 「貧困削減支援対象レベル」とは？

JICAでは、貧困削減支援を、国家レベルにおける政策・制度支援（マクロレベル）、地域社会を通じた支援（メゾレベル）、貧困層への直接支援（マイクロレベル）の3つのレベルで取り組むことにより貧困者自身の能力の強化と、貧困層を取り巻く社会構造、政策、制度の改善の双方に対して効果的な支援を図り、マクロ、メゾ、マイクロを包括的に捉えて、貧困層の能力強化を図ることとしている⁶。

前項において貧困削減案件として分類された案件については、上記の対象レベル（マクロ、メゾ、マイクロ）の中で捉え、必要に応じて次項に示すリンケージを検討することにより、より有効なアプローチを計画する。

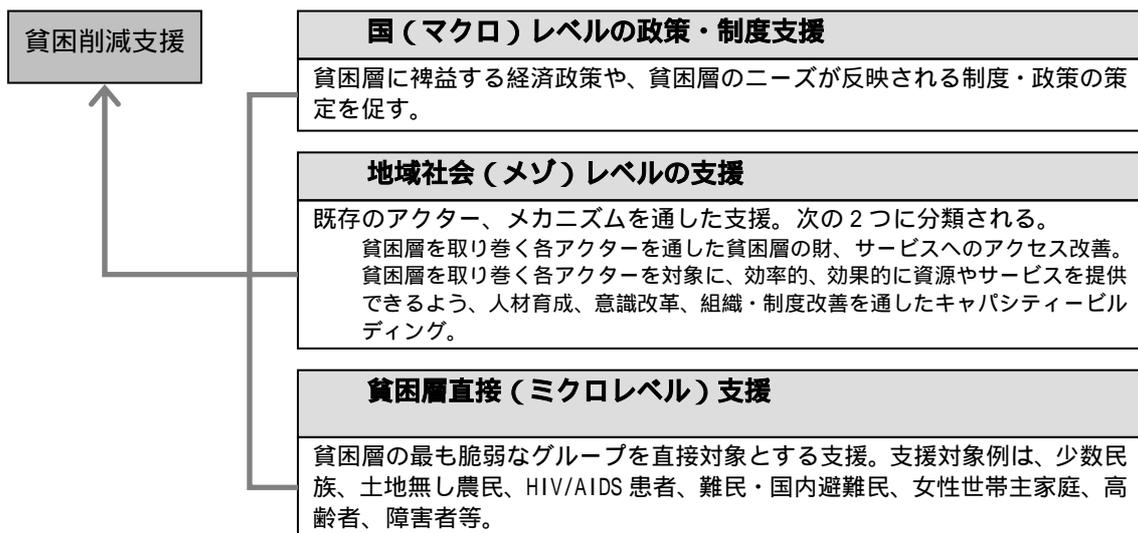


図 4 貧困削減支援の3つの対象レベル

⁶ JICA「貧困削減」課題別指針チーム.平成14年『課題別指針「貧困削減」』pp12-14.を参照

最終目標は同じでも、支援枠組みが異なると、協力のアプローチや形態も異なる。次図は、HIV/AIDS 予防対策への支援を例に、上記支援対象レベル別に協力のアプローチを示している。

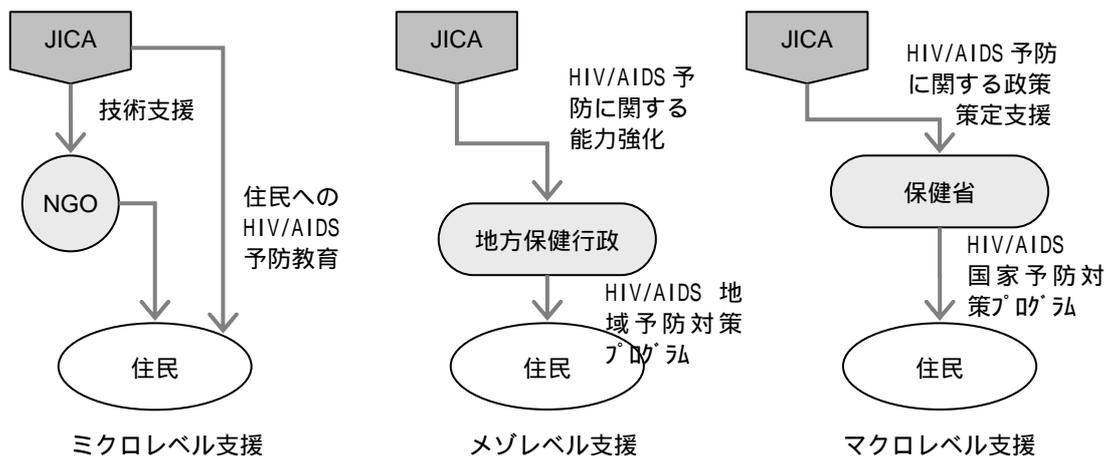


図 5 貧困削減支援対象レベルと HIV/AIDS 予防対策の例

1-5-2 各レベル間のリンケージ

貧困削減への支援では、上記マクロ、メゾ、ミクロ各レベルでの取り組みを実施すると共に、各レベル間のリンケージを形成することが重要となる。マクロ（国家計画策定、制度化やモデル普及、等）、メゾ（地域でのモデル事業の実施、等）、ミクロ（貧困層の開発プロセスへの参加、等）の各レベルでの支援を的確に連携させながら実施することにより、「点」や「線」の協力を「面」に広げ、持続的な活動を実現することが可能となる⁷。

各レベル間のリンケージは、1つの案件が複数のレベルを対象に活動を実施する（マクロ - メゾ、メゾ - ミクロ、マクロ - ミクロ、等）ことにより可能となる。また、異なるレベルを対象とする複数のスキーム（政策アドバイザー、技術協力プロジェクト、青年海外協力隊、等）を組み合わせることも検討される。さらに、マクロ、メゾ、ミクロレベルの取り組みを全て JICA 事業で実施する必要はなく、例えば JICA の技術協力で構築したシステムを国際機関による資金協力で広範に普及させるなど、他のパートナーと連携して各レベル間のリンケージを図ることも重要である。

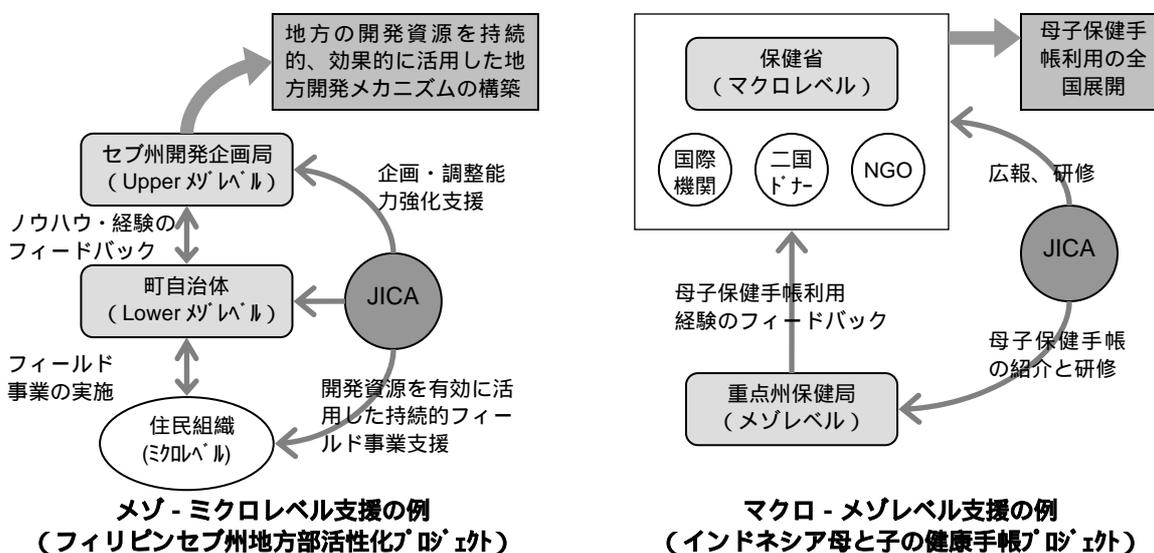


図 6 各レベル間のリンケージに配慮した協力案件の例

⁷ JICA. 2003. 『貧困削減に対する効果的アプローチ』 pp44-47

1-5-3 貧困削減支援対象レベルの検討とチェック項目

当該案件が、上記貧困削減支援の3つの対象レベル（マクロ、メゾ、ミクロレベル）のいずれに該当するかについて検討する。また、該当レベル毎に、表1の事項を検討・確認する。上述の通り、貧困削減への支援では、各レベル間のリンケージが重要となるため、1つの案件が複数のレベル（マクロ - メゾ、メゾ - ミクロ、マクロ - ミクロ、等）を対象とする「複層型」のケースが多い。複層型支援の場合は、該当する複数のレベルそれぞれについて、次の事項を検討・確認する。

表 1 貧困削減の3つの対象レベル別チェックリスト（例）

レベル	CHECK LIST
国家レベルの政策・制度支援（マクロレベル）	<input type="checkbox"/> 当該国の政策・制度や PRSP と整合していますか？ <input type="checkbox"/> 政策・制度支援の場合、貧困層に裨益する経済成長の視点が含まれていますか？ <input type="checkbox"/> 政策・制度支援の場合、社会の主流から排除されている貧困層（ex.女性、障害者、カースト等）の社会への統合の視点が含まれていますか？
地域社会を通じた支援（メゾレベル）	<input type="checkbox"/> 地方政府諸機関、外部支援組織、村落住民組織など、各アクターの参加協働の枠組みが組まれていますか？ <input type="checkbox"/> 投入量は適切ですか（案件実施機関の経常予算や、他ドナーの類似案件への投入量を参照）？ <input type="checkbox"/> 貧困層を取り巻く各アクターを通じた貧困層の財・サービスへのアクセス改善の視点が含まれていますか？ <input type="checkbox"/> 国レベルの政策・制度支援と整合していますか？ <input type="checkbox"/> 貧困層を取り巻く各アクターを対象に、効率的、効果的に資源やサービスを貧困層に提供する目的で、人材育成、意識改革、組織・制度改善を通じたキャパシティビルディングの視点が含まれていますか？ <input type="checkbox"/> 貧困層直接支援の経験から得られた知見を踏まえていますか？ <input type="checkbox"/> 持続性を確保するための手段が計画されていますか？また、持続性を確保するための案件の終了方法（フェードアウトの方法）が計画されていますか？ <input type="checkbox"/> 案件の成果及び効果の他への適用可能性を確保する手段が計画されていますか？
貧困層直接支援（ミクロレベル）	<input type="checkbox"/> 貧困層のターゲティング（BOX1 参照）が適切に行われていますか？また、一定の特性を持った人々（ex.女性、障害者、カースト等）が排除されていませんか？ <input type="checkbox"/> 貧困層のニーズに対応した支援となっていますか？ <input type="checkbox"/> 表層的なニーズへの支援となっていませんか？貧困の要因や社会的背景を確認していますか？ <input type="checkbox"/> 住民参加の手段が計画されていますか？ <input type="checkbox"/> 現地 NGO など裨益者に近い人たちによる支援が計画されていますか？ <input type="checkbox"/> 持続性を確保するための方法が計画されていますか？また、持続性を確保するための案件の終了方法（フェードアウトの方法）が計画されていますか？ <input type="checkbox"/> 案件の成果及び効果の他への適用可能性を確保する手段が計画されていますか？

事例 3 貧困削減支援対象レベルの検討

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

要請内容

本案件の要請内容は次の通り。

上位目標：人材育成を通して、I 国 S 州での貧困削減計画の実施に貢献する。

プロジェクト目標：S 州の対象村落住民と地方行政官の、参加型村落開発事業を計画、実施、管理する能力が改善される。

成果：

- (1) S 州の貧困削減を支援するために地域経済システムにおける参加型アプローチ・手法を改善する。
- (2) 地域経済、適正技術、社会経済インフラの開発を行うために既存の訓練システムを改善する。
- (3) 調査研究、訓練、交換プログラムをパイロット村落で実施する。

貧困削減支援対象レベルの検討とチェックリストの検討・確認

本案件では、次の通り貧困削減支援対象レベルを検討し、支援対象レベル別チェックリストを確認した。

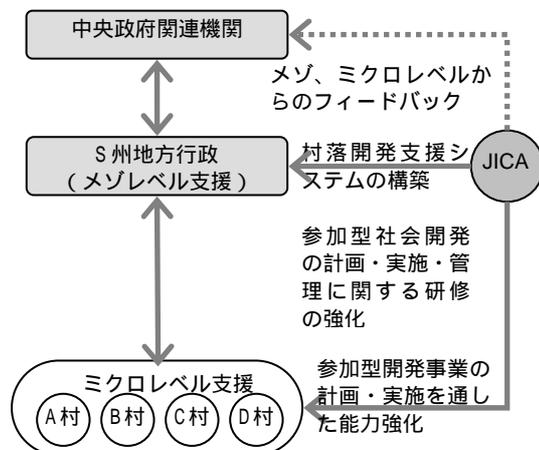
STEP 1 貧困削減支援対象レベルの検討

プロジェクト目標が、S 州の対象村落住民（マイクロレベル）と地方行政官（メゾレベル）の双方を対象としていることから、本案件は、メゾ - マイクロレベルを対象に支援を実施すると考えられる。本案件の支援対象レベルの概略は右図のように示される。

このコンセプトに従って、案件の成果を次のように修正することを検討する。

成果：

- (1) 参加型村落開発事業の計画・実施を通し、住民の村落開発に必要な能力が強化される。
- (2) S 州に、住民参加型村落開発事業を支援する行政システムが形成される。
- (3) 地方行政官を対象に、参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修が強化される。



STEP 2 対象レベル別チェックリストの検討・確認

本案件は、メゾ - ミクロレベルの支援に該当するため、メゾ、ミクロ各対象レベルのチェックリストを、次の通りそれぞれ確認する。

地域社会を通じた支援（メゾレベル）の検討・確認

- **地方政府諸機関、外部支援組織、村落住民組織など、各アクターの参加協働の枠組みが組みられていますか？**

パイロット村落での住民組織を対象とした参加型村落開発事業の計画・実施と、それを支援する地方行政システムの支援体制づくりが本案件の重要な要素となっており、各アクターの参加協働の枠組みが示されている。

- **投入量は適切ですか（案件実施機関の経常予算や、他ドナーの類似案件への投入量を参照）？**

日本側の投入として、長期専門家（6名）派遣、案件の実施に必要な機材（事務用品、コンピューター、視聴覚機材、車両）供与、ローカルコストの一部負担（研修経費、セミナー開催費、パイロット事業費など）計400万米ドルが要請されている。これについて次の3点を確認する。

案件計画策定の過程で、長期専門家の分野、人数、指導内容を再度確認。

ローカルコストは、基本的にI国側負担となることを説明のうえ、日本側が負担可能なローカルコストの項目について検討し、I国と交渉。

I国側実施機関の予算配分状況と予算計画について情報を入手し、日本側投入量とI国が負担するローカルコストを検討。

- **貧困層を取り巻く各アクターを通じた貧困層の財・サービスへのアクセス改善の視点が含まれていますか？**

本案件は、貧困層を取り巻くアクターとして、地方行政を対象に、住民参加型村落開発事業を支援するシステムの構築を目指している。

- **国レベルの政策・制度支援と整合していますか？**

本案件は、住民の参加型村落開発にかかる能力強化と、それを支援する地方行政システムの形成及び人材育成を支柱としている。I国は、国家開発5ヵ年計画の中で、村落開発における課題として、村落の人的資源、村落行政組織の運営能力、村落経済活動を支援する経済制度サービスの未整備、などを挙げ、これらの課題に取り組む方針を打ち出している。本案件で取り組む課題は、I国が掲げる村落開発の課題と対処方針に整合している。

- **貧困層を取り巻く各アクターを対象に、効率的、効果的に資源やサービスを貧困層に提供する目的で、人材育成、意識改革、組織・制度改善を通じたキャパシティビルディングの視点が含まれていますか？**

本案件は、地方行政官を対象に、参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修の強化を目指している。地方行政官の参加型村落開発に関する能力向上を図ることにより、貧困層を含む住民の自発的な活動やニーズに効率的、効果的に対応することが可能となる。

- **持続性を確保するための手段が計画されていますか？**

参加型村落開発事業の計画・実施を通して住民の能力強化を図ることにより、JICAの協力終了後も、住民が自発的に村落開発事業を実施していくことを目指している。また、これを支援するシステムを地方行政内に構築することにより、本案件が開始した活動の持続性を確保することが可能と考えられる。

貧困層直接支援（マイクロレベル）の検討・確認

- **貧困層のターゲティング（BOX1 参照）が適切に行われていますか？**
本案件では、パイロット村落を対象に、住民参加型村落開発事業を計画・実施する予定である。社会調査の結果などを活用し、明確な基準のもとで貧困層のターゲティングを行う。
- **表層的なニーズへの支援となっていないですか？貧困の要因や社会的背景を確認していますか？**
事前評価時、または案件開始後の準備期間を通して、社会分析、組織・アクター分析を実施し、対象地域の社会・経済背景について詳細を把握する必要がある。
- **住民参加の手段が計画されていますか？**
パイロット村落での参加型村落開発事業の計画・実施を通して、案件への住民参加を積極的に図る。その際には、参加者の男女比やマイノリティグループの参加に十分留意する。
- **現地 NGO など裨益者に近い人たちによる支援が計画されていますか？**
パイロット村落での住民参加型村落開発事業の計画、実施にあたり、現地 NGO などとの連携を検討する。
- **持続性を確保するための方法が計画されていますか？また、持続性を確保するための案件の終了方法（フェードアウトの方法）が計画されていますか？**
参加型村落開発事業の計画・実施を通して住民の能力強化を図ることにより、協力終了後も、住民が自発的に村落開発事業を実施していくことを目指している。また、これを支援するシステムを地方行政内に構築することにより、本案件が開始した活動の持続性を確保することが可能と考えられる。フェードアウトの方法については、パイロット村落での参加型村落開発事業費の負担を JICA プロジェクトから現地の地方行政に移行していく等、今後具体案を検討する。
- **案件の成果及び効果の他への適用可能性を確保する手段が計画されていますか？**
本案件では、パイロット村落での参加型村落開発事業の計画・実施から得られた経験を、地方行政レベルの村落開発事業支援システムの形成にフィードバックすることが示されており、パイロット事業村落で得られた活動の効果、成果を、地方行政システムの形成を通して S 州全体に広げていくコンセプトが盛り込まれている。今後は、このコンセプトをより具体的に検討し、案件内容に明確に記述していく必要がある。

BOX 1 ターゲティング

貧困削減におけるターゲティングは、貧困層の所在を正確に把握し、貧困削減案件の対象グループを特定する作業を指す。貧困削減案件では、案件実施による便益が対象とする貧困層に確実に届く効果的なアプローチをとることが重要である。ターゲティングの手法として、個人の受益資格の利用、グループ情報の利用、セルフターゲット等が挙げられる。ターゲティング手法の選択に際しては、費用対効果に配慮することも重要である。手法については次の資料に詳しく説明されている。

井伊雅子. 1998. 「公共支出と貧困層へのターゲティング」『開発と貧困』絵所秀紀・山崎幸治編. アジア経済研究所

黒崎卓・山形辰史. 2003. 『開発経済学：貧困削減へのアプローチ』日本評論者

JICA 「貧困削減」課題別指針チーム・企画評価部・環境女性課. 平成 14 年. 『課題別指針「貧困削減」』

1-6 貧困層へのインパクト予測

案件実施による貧困層へのインパクトを予め想定しておくことは、効果的な貧困削減案件、貧困削減に配慮した案件を形成するうえで重要となる。貧困削減案件の場合、案件の受益者である貧困層と案件の影響範囲にいる人々に対し、案件実施による正負のインパクトを想定し、負のインパクトが予見される場合は、予防・緩和策を検討する。一般案件の場合、案件実施による貧困層への正負のインパクトを想定し、負のインパクトが予見される場合は、同様に対策を検討する。

案件の検討の段階では、社会・経済統計、政府刊行物、他ドナーの公開資料など、二次資料を活用し、案件実施によるインパクトを予測する。貧困削減の観点から、分析の視点として、援助実施による負の影響の有無、援助の分配、案件形成への貧困層の声の反映、受益者自身の能力構築への配慮、関係アクターの能力構築への配慮、の5点が例として挙げられる（表2）。案件の対象レベル（マクロ、メゾ、ミクロレベル）によって、必ずしも全ての案件がこれら5項目全てに該当するとは限らない。案件によっては、適当な項目を選択的に確認する場合もある。

表2 インパクト予測のチェックリスト（例）

インパクト予測チェック項目	CHECK LIST
援助実施による負の影響の有無	<input type="checkbox"/> 案件実施により貧困層に負の影響を及ぼす可能性がありますか？
援助の分配	<input type="checkbox"/> 裨益者が特定のグループ、貧困層に偏っていませんか？ <input type="checkbox"/> 貧困層のターゲティングを行いましたか？また、それはどのような手法によりましたか？
案件形成への貧困層の声の反映	<input type="checkbox"/> 案件形成時よりステークホルダーに貧困層が含まれていますか？
受益者自身の能力構築への配慮	<input type="checkbox"/> 貧困層自らが持続的に基礎的生活を送ることが可能となる能力強化が計画されていますか？
関係アクターの能力構築への配慮	<input type="checkbox"/> 貧困削減に関わるアクターが持続的に貧困層に財やサービスを供給できるようになるための能力強化が計画されていますか？

案件の検討の段階では、基本情報の不足や時間的制約により、インパクトの予測が困難なこともあり得る。この場合は、インパクトの予測に必要な情報、入手手段について検討し、次段階の計画に組み込む。また、大きな影響が予測される場合、案件の事前評価調査、または実施の段階で、どのような調査・対応が必要となるかについても検討する。

事例 4 貧困層へのインパクト予測

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

要請の内容

上位目標：人材育成を通して、I 国 S 州での貧困削減計画の実施に貢献する。

プロジェクト目標：S 州の対象村落住民と地方行政官の、参加型村落開発事業を計画、実施、管理する能力が改善される。

成果：

- (1) 参加型村落開発事業の計画・実施を通し、住民の村落開発に必要な能力が強化される。
- (2) S 州に、住民参加型村落開発事業を支援する行政システムが形成される。
- (3) 地方行政官を対象に、参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修が強化される。

貧困層へのインパクト予測

援助実施による負の影響の有無

- 案件実施により貧困層に負の影響を及ぼす可能性がありますか？

案件実施による貧困層への負の影響は、現段階では想定されないが、案件計画形成の過程で、常にこの点に留意する。

援助の分配

- 貧困層のみが裨益者になっていませんか？

参加型村落開発事業の計画・実施は、特に貧困層に限定せず、パイロット村落の住民を対象とする。

- 貧困層のターゲティングを行いましたか？また、それはどのような手法によりましたか？

パイロット村落の選定を今後行う予定。社会調査などの結果を活用し、明確な基準を定めて選定する。

案件形成への貧困層の声の反映

- 案件形成時よりステークホルダーに貧困層が含まれていますか？

事前評価調査時に、参加型手法を用い、社会分析、組織・アクター分析を実施する予定。これにより、案件形成の段階で、貧困層を含む住民の参加を促すことが可能となる。

受益者自身の能力構築への配慮

- 貧困層自らが持続的に基礎的生活を送ることが可能となる能力強化が計画されていますか？

本案件は、参加型村落開発事業の計画・実施を通して住民の能力強化を図ることを目指している。

関係アクターの能力構築への配慮

- 貧困削減に関わるアクターが持続的に貧困層に財やサービスを供給できるようになるための能力強化が計画されていますか？

本案件では、住民の能力強化と共に、参加型村落開発事業を支援する地方行政システムを形成し、地方行政官を対象とした研修の改善を図るなど、貧困削減に関わるアクターの能力強化を目指している。

第 2 章 事前評価調査

2-1 作業フロー：事前評価調査と貧困削減

事前評価調査は、案件の実施が決定した後、案件の計画・立案、計画内容の評価、を目的に実施される。事前評価調査の結果は、計画の詳細内容の策定、改善と、実施の妥当性の判断に活用される⁸。事前評価調査の段階で、貧困削減の視点から重要な事項を、作業フローとして下図に示す。貧困削減案件の場合、開発課題の確認、社会分析、組織・アクター分析、活動内容の検討、評価指標の検討、ベースライン調査の実施、計画内容の評価、という 7 つのプロセスを経る。各プロセスの結果は、事前評価報告書もしくはプロジェクトドキュメントに明記し、計画段階のみならず、当該案件の円滑且つ効果的な実施や、評価の際にも有効に活用されることが肝要である。担当職員は、以下に示す確認項目の必要性を理解すると共に、実際の調査を行うコンサルタントやパイプライン専門家などに対して的確にその意図を説明し・指示することが求められる。

7 つのプロセスのうち、社会分析、組織・アクター分析、ベースライン調査は、案件の規模、内容、緊急性などを勘案し、事前評価の段階で実施するかどうかを判断する。技術協力プロジェクトでは、社会分析やベースライン調査を、案件開始後、活動の一環として実施する場合もある。

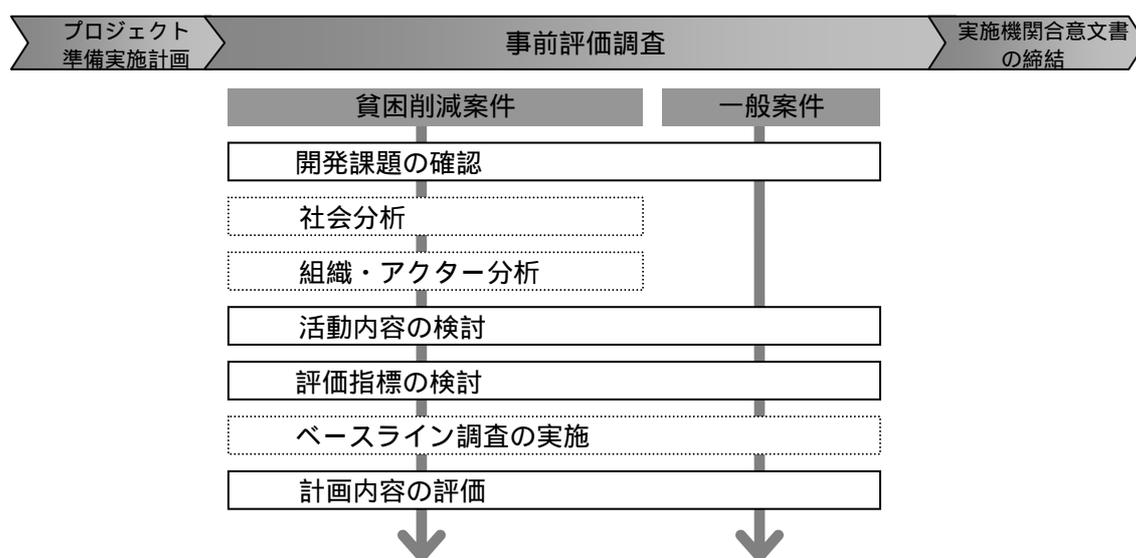


図 7 事前評価調査時の作業フロー

⁸ 事前評価の詳細については、JICA. 2003. 『改定版JICA事業評価ガイドライン改訂版』を参照。

2-2 開発課題の確認

まず、当該案件が、相手国の開発課題の中でどのような位置づけとなるかについて、改めて確認する。作業として、相手国の開発課題、特に、貧困削減につながる課題と、それに対する相手国政府と開発パートナー（二国間ドナー、国際機関、NGO など）のこれまでの取り組みなどについて情報を整理し、当該案件の内容と照合する。確認の要点として次の 5 点が挙げられる。

相手国の開発目標（貧困削減目標）と優先課題

相手国の開発目標（貧困策減目標）とその優先課題について、社会・経済統計や国家開発計画などの情報をもとに整理し、当該案件の位置づけと、整合性を確認する。

相手国政府の方針と戦略

上記でまとめた開発目標（貧困削減目標）とその優先課題に対し、相手国政府の方針と戦略について情報を整理する。当該案件の目標と内容が、これらの方針、戦略に整合しているか、また、どのような位置づけとなるか、について確認する。

対象セクターの重点課題

当該案件が、特定セクターの 1 つのサブセクターを対象とする場合（例：教育セクターにおける女性の識字教育、など）相手国の当該セクターの重点課題を整理し、検討案件が対象とするサブセクターとの整合性について確認する。

対象地域の重点課題

当該案件が、特定の地域を対象とする場合、対象となる地域の貧困削減上の位置づけと重点課題について整理し、なぜ当該案件がその地域を対象とするかについて、根拠を明らかにする。

対象セクター、地域の関連事業

当該案件が対象とするセクター及び地域において、相手国政府と開発パートナー（二国間ドナー、国際機関、NGO）が、どのような取り組みをしているかについて情報を整理し、当該案件の目標、内容と照合のうえ、位置づけを確認する。

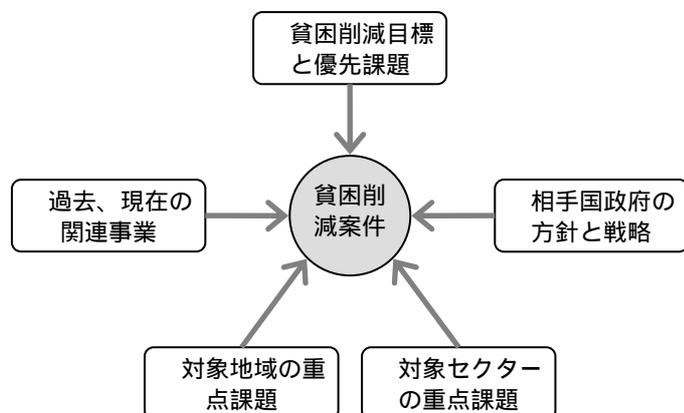


図 8 開発課題の確認 5 つの視点

事例 5 開発課題の確認

「U国第二次地方給水計画（無償資金協力）」の事例

本案件は、U国内3県を対象に給水状況を改善し、貧困層の生活の質の改善を図ることを目標に、次の3点を達成することを目指している。

- (1) 対象3県の給水率が、それぞれ60.8%、50.9%、36.2%に増加する。
- (2) 対象3県で、県の水事務所等、地方行政組織の、給水施設に関わる啓発・普及体制が改善され、各村落に設立される水衛生委員会による給水施設の維持管理体制が強化される。
- (3) 対象3県の生活・衛生水準が向上する。

本案件では、相手国の開発課題の確認を次のように整理し、案件内容と照合した。

相手国の開発目標と優先課題

U国は、貧困撲滅を国家目標とし、1997年、「貧困撲滅行動計画」を策定し、経済成長と構造改革に向けた体制の確立、グッドガバナンスとセキュリティの確保、貧困層の所得向上、貧困層の生活の質の向上を、同国の開発計画の4つの柱として位置づけている。本案件は給水施設の整備が中心だが、その目標として安全な水の普及による貧困層の生活改善を掲げており、この点で同国の開発目標に整合する。

相手国政府の方針と戦略

同国の「貧困撲滅行動計画」は、道路、農業、保健、教育及び水と衛生の5分野を優先セクターとしている。特に、水と衛生セクターは、同行動計画の中で、貧困層の生活の質の向上に資する分野として位置づけられており、本案件の目標はこれと整合する。

対象セクターの重点課題

U国では、水、衛生の分野で、特に地方給水の重要性が強調されている。1991年から2000年にかけて、U国では、深井戸建設数が9,354ヶ所に達し、地方部の給水事業は大幅に改善された。しかし、各県毎にみると23.7%から79.9%とばらつきが大きく、満足できる状況とはいえない。

このような状況に対し、U国政府は、「地方給水・衛生戦略投資計画(Rural Water Supply and Sanitation Strategic Investment Plan, 2000-2015: SIP15)」を策定し、2015年に地方給水率100%達成を目標に、総額960百万ドルに達する投資計画の概要を示した。これに基づき、2002年に「地方給水実施計画(Rural Water and Sanitation Operation Plan, 2002-2007: OP5)」が策定され、2002年7月から2007年6月までの5ヵ年について具体的な投資計画が示された。

上記のように、同国政府が水・衛生分野の中で、地方給水の課題に重点的に取り組んでいることから、本案件の方向性は、同国の方針に整合していると考えられる。

対象地域の重点課題

本案件の対象3県の地方給水率はそれぞれ59.1%、48.6%、34.5%と低水準であり、給水施設整備事業の対象地域として一定のニーズが認められる。一方、これら3県の貧困状況、社会・経済状況などについて詳細を把握し、貧困削減の観点から本事業実施の妥当性について検証する必要がある。

対象セクター、地域の関連事業

U 国の給水事業は、1990 年頃から本格的に開始された。DANIDA による「地方給水・衛生計画」が東部 10 県を対象に実施され、これ以外の 35 県を対象に UNICEF が SIDA の資金援助で「飲料水・衛生環境計画」を実施した。また、1995 年からわが国の無償資金協力による「地方給水計画」が、国内 3 県を対象に実施された。さらに、2003 年から 2008 年の期間で、DFID、SIDA、DANIDA を中心とするコモンバスケットファンドが、県水事務所の TSU (Technical Support Unit) を対象に、給水衛生事業の計画・実施・管理に必要な能力強化を目指し支援を行っている。U 国では、多くのドナーが地方給水に関する協力を実施している。活動の重複を避け、効率的に協力を実施するため、積極的に他のドナーとの情報交換と活動の調整を行う必要が認められる。

2-3 社会分析

2-3-1 社会分析と貧困削減支援の実施方針

JICAは、貧困削減支援の6つの実施方針（図9）の中で、国別、地域別の貧困要因・現象の把握の重要性を強調している⁹。これは、貧困を生み出す要因と貧困の現象が、国、地域によって異なるため、効果的な貧困対策を実施するには、事業計画の策定にあたり、国・地域ごとに貧困の決定要因とその現象について分析し、十分に把握する必要があるとの認識に基づいている。また、同実施方針に示されている通り、貧困削減案件の評価では、案件実施による貧困削減への効果や貧困層へのインパクトを測る必要がある。このため、事前評価段階で、社会分析を実施し、社会固有のニーズと、事業が社会に与えるインパクトの可能性について把握しておくことが重要である。

2000年よりJICAでは、現地のニーズを案件計画に正確に反映し、PDMのプロジェクト目標、成果、活動に対する具体的指標を設定するため、必要に応じて、プロジェクトの計画立案段階での事前調査を拡充することを可能にした¹⁰。これにより、プロジェクト準備の難易度に従い調査回数・期間を増加し、必要に応じて対象課題、社会分析の専門家やコンサルタントに調査を依頼するなどしている。

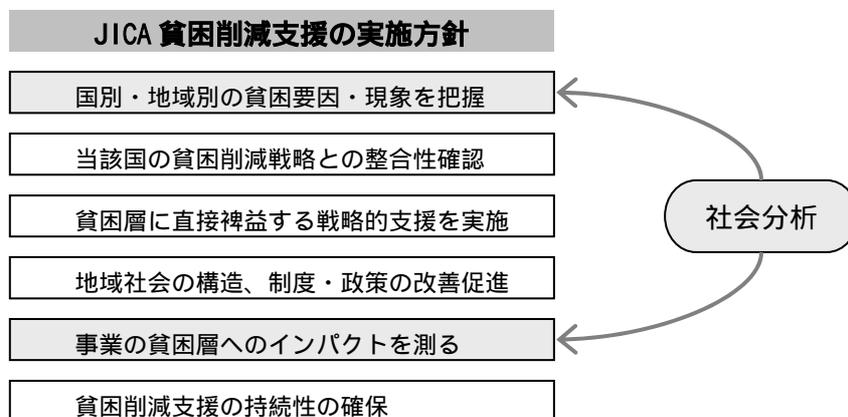


図9 社会分析と JICA 貧困削減支援の実施方針

⁹ JICA「貧困削減」課題別指針チーム.平成14年『課題別指針「貧困削減」』pp8-10

¹⁰ 国際協力事業団.2003.『プロジェクト・ドキュメント作成ガイドライン』社会開発協力部計画課

2-3-2 社会分析の目的

事前評価段階の社会分析は、主として、事業のターゲットグループと事業によって影響を受ける人々、予測される事業の効果と正負のインパクト、貧困層のニーズ、の3点を明らかにすることを目的とする。

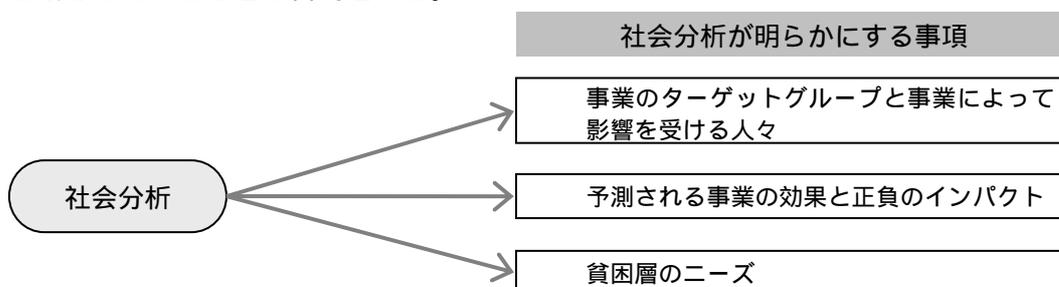


図 10 社会分析が明らかにする3つの項目

2-3-3 社会分析の有無と手法の選択

社会分析は、手法が多岐にわたり、時間やコストがかかる場合もある。このため、案件の内容、規模、時間的制約などに応じて、事前評価段階での社会分析の有無、深度、手法について十分に検討する。技術協力案件では、案件開始後、活動の一部として社会分析を実施する場合もある。

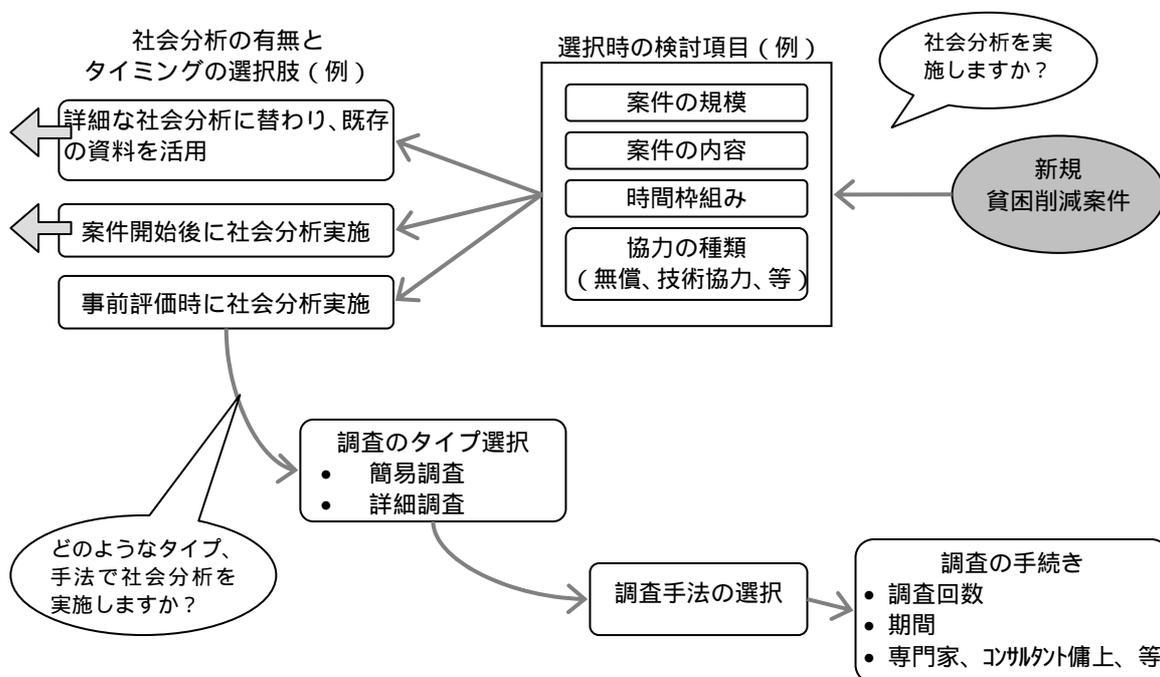


図 11 社会分析の有無と手法の選択のプロセス

2-3-4 社会分析の手法

社会分析を実施する際、調査内容によって適切な手法を選択することが求められる。まず、統計データや類似調査の報告書など、二次資料が入手可能かについて確認する。また、求める情報が定量データか、定性情報かによって調査の手法が異なる。定量データが必要となる場合、上記二次資料による文献調査のほかに、質問票調査などを実施することも検討される。定性情報が求められる場合、キーインフォーマントへのインタビューやフォーカスグループディスカッションなどを含む RRA (Rapid Rural Appraisal) 手法の実施が考えられる。特に、住民のニーズや認識を理解する必要がある場合、PRA(Participatory Rural Appraisal)、や PPA(Participatory Poverty Assessment) など、住民参加型の手法を用いることが求められる。

社会分析には、用途に応じて多くの手法がある。当該案件の社会分析にどの手法を選択するかについては、前項の通り、案件の規模、内容、時間枠組み、案件の種類などを勘案し、十分に検討する必要がある。社会分析手法の詳細については次の文献を参照されたい。

BOX 2 社会分析手法に関する文献・情報

- ADB. 2001. Handbook on Poverty and Social Analysis: A Working Document.
- Richard A. Krueger. Mary Anne Casey, et al. 2001 Social Analysis: Selected Tools and Techniques. Social Development Paper 26.
- World Bank. 2002. Social Analysis Sourcebook: incorporating social dimensions into Bank-supported projects.
- World Bank. 2002, “A User’s Guide to Poverty and Social Impact Analysis,”
- World Bank Social Analysis に関するホームページ(上記資料をダウンロード可)
<http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/61ByDocName/ToolsandMethods>

近年、貧困削減戦略ペーパー (PRSP) による貧困削減へのアプローチや、ミレニアム開発目標の適用により、途上国の政策・制度改革等、公的介入の貧困削減への効果と社会的インパクトを分析することの重要性が増している。これに伴い、政策・制度改革、公的介入の社会的インパクトを分析するアプローチの1つとして、最近、国際機関等を中心に、Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) が注目されている。参考まで、BOX3 で、PSIA の概略を紹介する。

BOX 3 Poverty and Social Impact Assessment (PSIA)

PSIA とは？

PSIA は、政策介入が、異なる社会グループ、特に貧困層の福祉に及ぼす、期待された、または予期せぬインパクト（事前、中間、事後）を分析する。

PSIA の目的

- 政策・制度改革が貧困と社会におよぼすインパクトについて分析する。
- 影響の大きさや分布に応じて、政策や公的アクションの選択肢を検討する。
- 政策・制度改革によるリスクを検証する。
- 正のインパクトを強化し、負のインパクトを最小限に留める。
- 負のインパクトの緩和策とリスクマネジメントシステムを計画する。
- 当該国のオーナーシップと能力を強化する。

PSIA のロードマップ

PSIA は次の手順で実施される。

- Asking the right questions
- Identifying stakeholders
- Understanding transmission channels
- Assessing institutions
- Gathering data and information
- Analyzing impacts
- Enhancing design and compensatory schemes
- Assessing risks
- Establishing monitoring and evaluation systems
- Fostering policy debate and feedback for policy adjustment

インパクト分析のための手法例

Types	Examples
Social tools	<ul style="list-style-type: none">• Participatory poverty assessment (PPA)• Social impact assessment (SIA)• Willingness to pay/Affordability surveys• Qualitative impact assessment
Economic tools for impact analysis	<ul style="list-style-type: none">• Benefit incidence analysis• Poverty mapping• Public expenditure tracking
Behavioral models	<ul style="list-style-type: none">• Supply and demand analysis• Household models
Partial equilibrium tools	<ul style="list-style-type: none">• Multi-market models
General equilibrium tools	<ul style="list-style-type: none">• CGEs• SAM-IO
Macro-micro models	<ul style="list-style-type: none">• 1-2-3 PRSP• PAMS

出典：World Bank. 2002. An Approach to Poverty and Social Impact Analysis

PSIA に関する主な文献・情報

ADB. 2003. Economic Analysis of Policy-based Operations: Key Dimensions.

ADB. 2001. Handbook on Poverty and Social Analysis: A Working Document.

Caroline M. Robb. 2003. Poverty and Social Analysis-Living Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences. IMF Working Paper.

Lucia Hanmer, Barbara Hendrie. 2002. Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): common themes and issues arising from five pilot studies. DFID

World Bank. 2002, “A User’s Guide to Poverty and Social Impact Analysis,”

World Bank PSIA ホームページ (上記資料がダウンロード可)

<http://inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/PSIAintheWorldBank>

World Bank Poverty Net Economy-wide Impact Evaluation ホームページ

<http://www.worldbank.org/poverty/impact/resources/keyread.htm#economy-wide>

2-4 組織・アクター分析

2-4-1 組織・アクター分析の目的

効果的、持続的な貧困削減には、貧困層を取り巻く関連組織やアクターの能力が大きく影響する。また、持続的な貧困削減を達成するためには、アクターが貧困削減を重視すること、貧困層と日常から信頼関係を維持しているアクターをファシリテーターとすることが重要となる。このため、組織・アクター分析を通して、カウンターパートをはじめとする、プロジェクト運営主体（機関・団体）並びに貧困層を取り巻く組織・アクターの組織的能力や適正を正しく把握する必要がある。

2-4-2 組織・アクター分析の視点

次の5つの分析項目をもとに、組織・アクター分析を行う。

組織体制

組織の役割

運営主体、または関係機関として、透明性と持続性の観点からの適正

改善の必要性と方向性

新たな組織を作る必要性

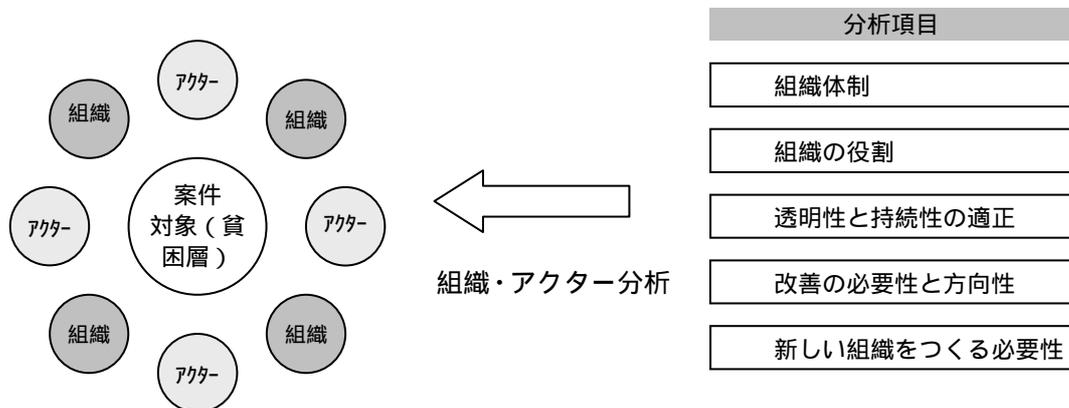


図 12 組織・アクター分析の分析項目

事例 6 社会分析、組織・アクター分析

「1国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

本案件では、主として 地域社会の概要、 地域社会内部の資源、組織、社会関係、地域社会と外部の資源、組織とのアクセス、について情報を収集し、社会分析、組織・アクター分析を行った。これらの調査・分析の概要を次表にまとめる。

調査名	調査の目的	調査・分析結果
地域社会の概要の把握		
社会統計分析	地域全体の概要	パイロット村落の統計データによる社会経済上の位置づけを概略的に把握。
村落社会経済調査 I	ベースラインの把握	調査票に基づき、4つのパイロット村落の社会経済基礎データを収集。
地域社会内部の資源、組織、社会関係の把握		
開発ニーズ調査 I (PRA)	住民のニーズ	パイロット村落の各集落において貧困層や女性世帯主、サトウキビ農園労働者などのグループを特定し、彼らの具体的なニーズを把握。
開発ニーズ調査 II (PRA)	村落の内部資源	マッピングや聞き取りなどによる村落の主要な施設、収入源、富裕度の調査を通し、資源の所有状況を把握。
村落社会経済調査 II	社会組織の機能	4箇村 226 組織の調査を実施。村落内社会組織を把握。83%が自主的に組織され、93%が親族で組織されていることが判明。
地域社会と外部の資源、組織とのアクセスの把握		
女性経済活動調査	女性の社会経済状況	女性の経済活動として、農業、畜産、漁業、手工業、サトウキビ工場での就労などがあげられることを把握。
州・県開発資源調査	ステークホルダー分析	州・県の行政機関や大学、住民組織などの情報を収集し、それぞれの役割と機能を把握。
村落経済インターアクション調査	外部資源とのアクセス	村落における伝統的技術に基づいた事業と新しい技術に基づいた事業の 2 種類の事例を調査。行政や民間による経済環境の整備の遅れが判明。

2-5 活動内容の検討

上記一連の情報収集、調査・分析作業を経て、案件の活動内容を改めて検討し、計画の修正や、詳細計画の立案を行う。

2-5-1 ターゲットとするレベルやアプローチの検討

これまでに行った情報収集、確認作業、調査・分析の結果を踏まえ、当該案件が対象とするレベルを検討する。1-5-1で概説の通り、貧困削減案件は、マクロ、メゾ、ミクロの支援対象レベルに分類される。ここでは、要請案件の検討の段階で確認された貧困削減支援対象レベル(1-5-3)について、再度、検討し、当該案件が、これらのどのレベルを対象とするか、どのレベルの組み合わせで支援を実施するか、について明らかにする。貧困削減支援では、各レベルのリンケージが重要となることから、1つの案件が複数のレベルを組み合わせ対象とする複層型支援のケースが多い。併せて、それぞれのレベルにおいてどのようなアプローチ、活動内容を選択するのが最も効果的か検討する。

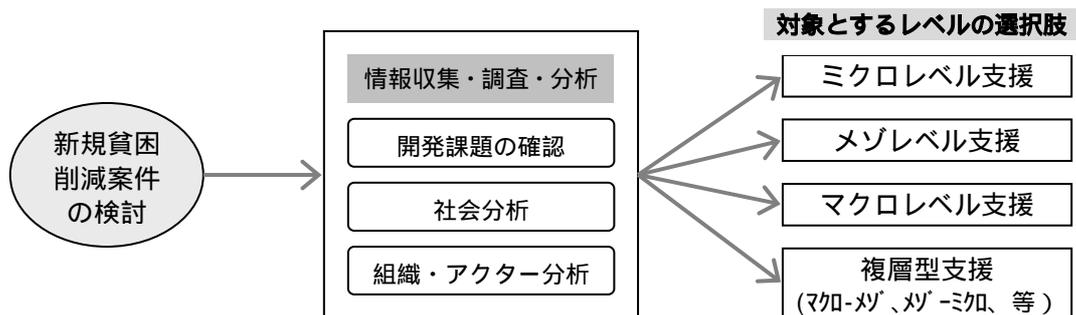


図 13 案件がターゲットとするレベルの選択肢

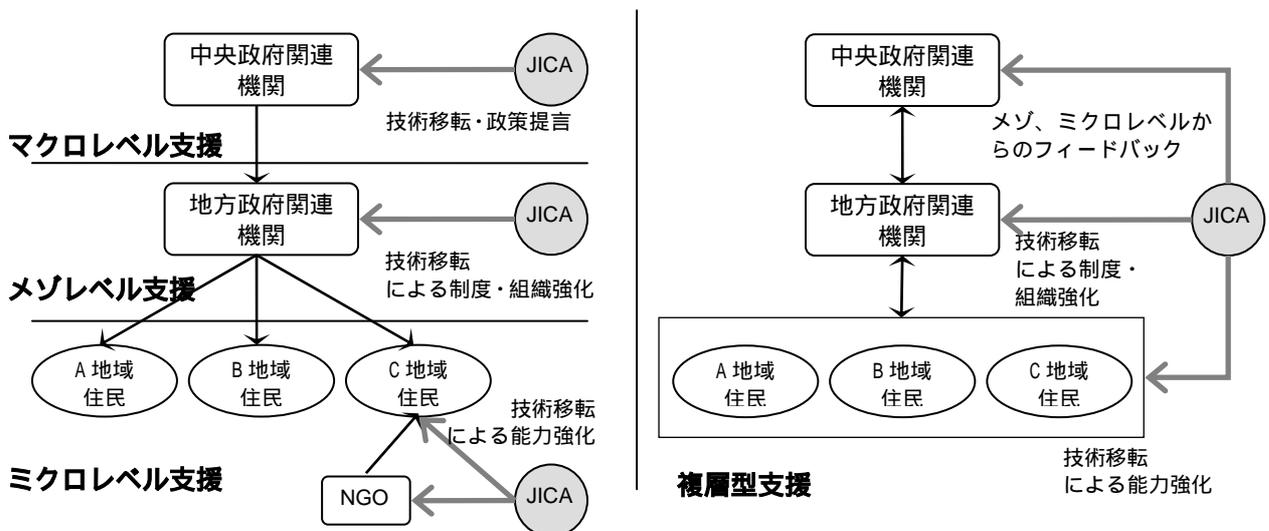


図 14 マクロ、メゾ、ミクロレベル支援と複層型支援のコンセプト

事例 7 ターゲットとするレベルの検討

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

案件計画の内容

本案件の計画内容は次の通り。

上位目標：人材育成を通して、I 国 S 州での貧困削減計画の実施に貢献する。

プロジェクト目標：S 州の対象村落住民と地方行政官の、参加型村落開発事業を計画、実施、管理する能力が改善される。

成果：

- (1) 参加型村落開発事業の計画・実施を通し、住民の村落開発に必要な能力が強化される。
- (2) S 州に、住民参加型村落開発事業を支援する行政システムが形成される。
- (3) 地方行政官を対象に、参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修が強化される。

活動項目：

- (1) 住民参加型村落開発事業の計画・実施の促進
- (2) 住民参加型村落開発を支援する行政システムの形成
- (3) 参加型村落開発研修カリキュラムの開発と研修実施

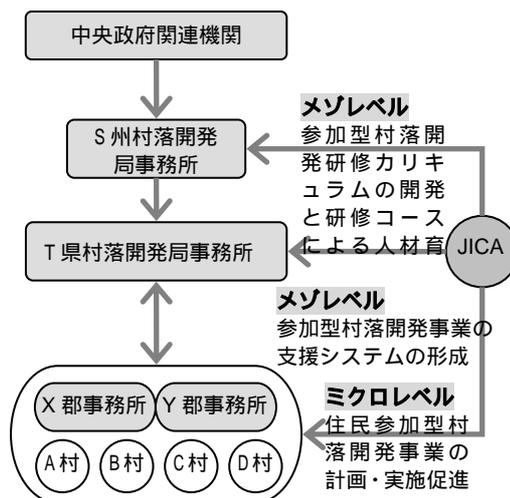
ターゲットとするレベル及びアプローチ(活動内容)の検討

1-5-3 で確認したとおり、本案件は、住民への参加型村落開発事業の促進を通じた能力強化（マイクロレベル）と、地方行政の参加型村落開発支援システムの形成と能力強化（メゾレベル）を目指しており、メゾ - ミクロレベルを対象とした複層型支援である（右図）。

住民参加型村落開発事業は、S 州の 1 県 4 村落で実施することとする。

住民参加型村落開発を支援する行政システムは、パイロット村落での参加型村落開発事業を支援するものであり、県レベル以下で事業支援サイクルを形成することとする。

参加型村落開発に関する研修カリキュラムの開発と研修コースによる人材育成は、参加型開発に従事するファシリテーターや地方行政官を対象とし、参加型村落開発事業の支援システムを、効果的、効率的に運営・管理できるための能力強化を図ることを目的とする。



2-5-2 調査・分析結果の活用

事前評価調査時の社会分析、組織・アクター分析など、一連の調査結果は、主として案件計画、計画内容の改善に活用する。貧困削減案件において、社会分析、組織・アクター分析が明らかにする内容（2-3-2、2-4-2）を分析結果として類型すると、貧困問題の所在と背景、案件への参加者枠組み、予測されるリスク（負のインパクト）に分けられる。これらの結果は、案件の計画・立案の段階で、プロジェクト目標、成果、活動、実施体制、評価・モニタリング計画、投入計画、リスク管理計画、などに反映し、案件の詳細な計画づくりに活用することができる。

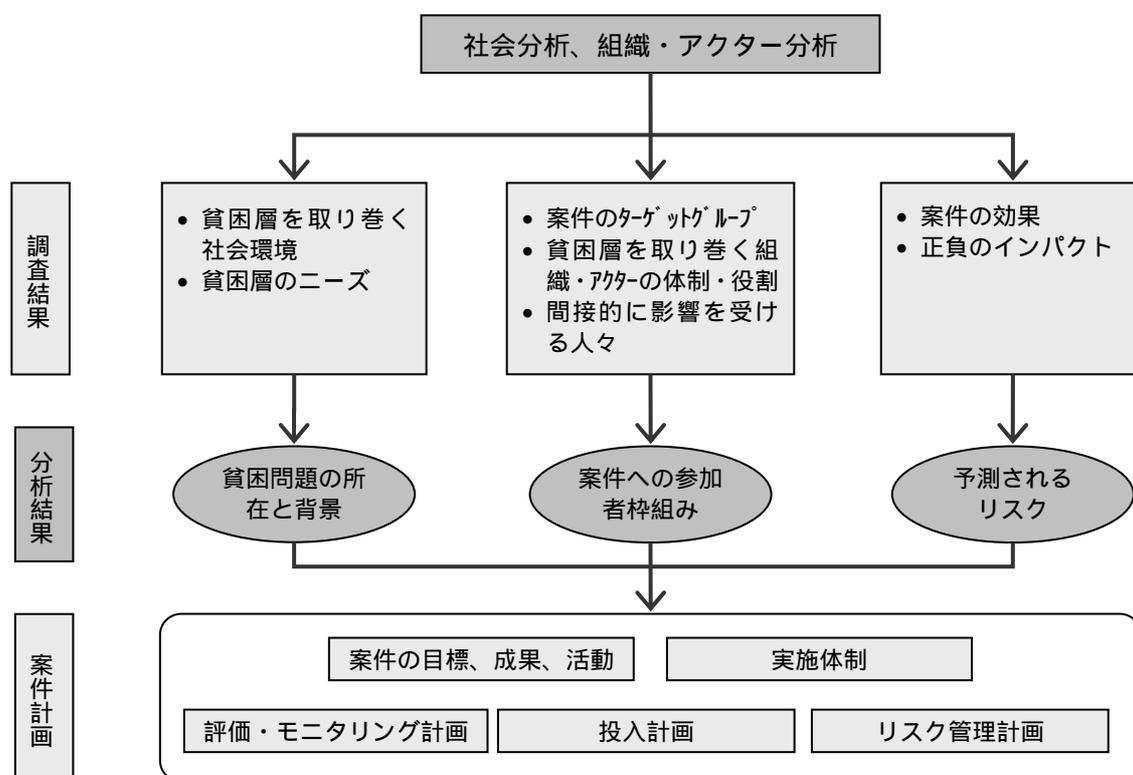


図 15 調査・分析結果の案件計画への活用プロセス

事例 8 調査・分析結果の活用 (案件の参加者枠組みに関する分析と実施体制計画への反映)

「 I 国 貧困削減支援村落開発計画 (技術協力) 」の事例

本案件では、社会分析、組織・アクター分析の 1 つとして開発資源調査を実施した。この調査は、案件を取り巻く行政機関や大学、住民組織等の情報を収集すると共に、それぞれの役割と機能を把握し、「案件の参加者枠組み」について分析することを目的としている。本調査の結果から、本案件実施機関の調整機能の脆弱性と他の行政組織との連携の必要性、地方分権化強化政策による県レベル行政組織との連携の重要性が明らかとなり、これらの分析結果を案件の実施体制の計画づくりに反映した。

実施機関の脆弱性と他の行政組織との連携

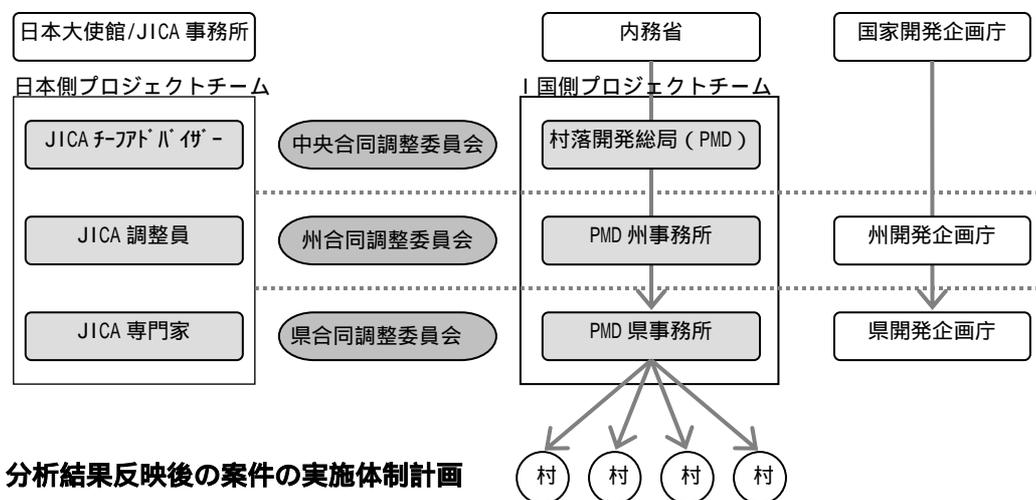
本案件の実施機関である内務省村落開発庁村落開発総局 (PMD) の主な任務は、村落行政組織の形成と育成に関わる研修機会の提供と指導とされている。一方、村落社会の社会経済開発に必要な技術力、資源は、農業省、公共事業省、保健省など 23 に及ぶ中央政府機関が有し、PMD はこれらを中央、州、県、郡レベルで調整する役割も担っているが、実際は、十分に機能していないことが明らかとなった。

このため、中央では国家開発企画庁、州、県レベルでは州、県開発企画庁の積極的な役割を案件の実施体制に組み込む必要性が認められた。国家開発企画庁、州、県開発企画庁は開発予算の決定権を有している。特に、州、県開発企画庁は、各地方行政レベルにおける開発予算の決定権を前提に、既に、さまざまな局面において異なる行政機関の調整機能を発揮している。本案件は、これらの機関の参加を確保することで PMD 以外の政府機関の技術力を担保することが可能となる。

地方分権化強化政策による県レベル行政組織との連携

I 国では、1980 年代前半から進められている地方行政力強化政策を通して、開発事業の実施裁量権が各行政レベルに分散されつつある。例えば、県レベルでの開発事業の予算確保には、県レベルでの認可と調整が必要となる。

パイロット村落で住民参加型村落開発事業を計画している本案件では、県レベルの行政組織との連携が重要となる。このため、当初、中央、州レベルのみで設置予定だった本案件の合同調整委員会を、中央、州、県の各レベルに設置することとした。



2-5-3 想定される阻害要因と負のインパクトへの対応

当該案件の活動の成果を妨げ、プロジェクト目標の達成を阻む要因が想定される場合、それらの阻害要因が発現しないよう、予防措置を案件計画に組み込む必要がある。また、案件の実施により、何らかの負のインパクトが想定される場合、それらの発現の可能性を検証すると共に、案件計画の変更やリスク管理手段の導入など、対応手段を講じることが重要となる。

貧困削減案件の場合、特に、貧困層への経済的な負のインパクト（貧富の格差の拡大など）や、社会的な負のインパクト（貧困層の脆弱性の悪化など）が発現しないよう、案件計画を十分に検証する必要がある。また、これらの負のインパクトが発現する可能性がある場合は、案件形成の段階で、それらを予防、軽減する手段を計画することが重要である。一般案件の場合も、案件実施による貧困層への負のインパクトの可能性について検討し、対応に留意する必要がある。

事前評価段階で、想定される阻害要因と負のインパクトへの対応は、次の手順で行われる。

- 阻害要因、負のインパクトの想定（社会分析、組織・アクター分析などの結果から）
- 想定される阻害要因と負のインパクトの発現の可能性の検証
- 想定される阻害要因と負のインパクトの重要性の検討
- 想定される阻害要因と負のインパクトへの対処方針の検討

想定される阻害要因、負のインパクトの発現の可能性の程度は、統計などの二次資料、関係諸機関とのディスカッション、簡易社会調査（質問票、キーインタビュー、フォーカスグループディスカッションなど）を通して得られた情報をもとに推定する。

対応手段は次の3つに分類できる。

- 予防策（Prevention strategies）：案件実施による阻害要因や負のインパクトの発現の可能性を抑える手段。
- 緩和策（Mitigation strategies）：案件実施により将来起こりうる阻害要因や負のインパクトによる影響を緩和する手段。
- 対処策（Coping strategies）：案件実施により阻害要因や負のインパクトが発現した後、これらに対応する手段。

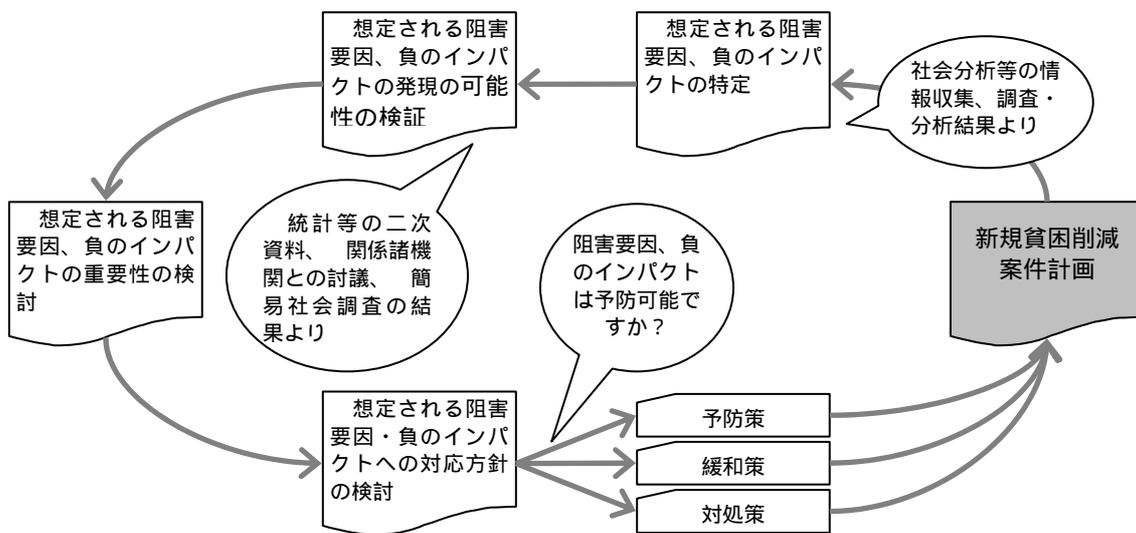


図 16 想定される障害要因と負のインパクトへの対応のプロセス

事例 9 想定される障害要因への対応

「U国第二次地方給水計画（無償資金協力）」の事例

本案件は、U国内の3県を対象に、安全な飲料水の安定供給を目指し、ハンドポンプ付深井戸給水施設を建設する無償資金協力である。基本設計調査の結果、住民への給水施設に関する啓発・普及活動を担う人材の不足、ハンドポンプの修理を担当する技術者の不足、という2つの障害要因が想定されたため、対応策（予防策）として次のソフトコンポーネントを案件計画に組み込んだ。

障害要因	対応策
<p>住民に対する啓発・普及活動を担う人材不足</p> <ul style="list-style-type: none"> 水衛生委員会の普及員は、給水業務のみの担当ではなく、他に多くの普及活動を担当している。このため1人の普及員が全ての普及活動を行うことは不可能である。 県水事務所が普及活動や水衛生委員会の支援を行うには人数的な限界がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 啓発・普及活動を現地のNGOやコンサルタントに委託する。 水衛生委員会、県水事務所スタッフ立会いのもと啓発・普及活動を実施することで実地経験、訓練の場とする。
<p>ハンドポンプの修理を担当する技術者（HPM）の不足</p> <ul style="list-style-type: none"> HPMの所在が不明。 HPMが、本案件で導入されるハンドポンプに精通していない。 	<ul style="list-style-type: none"> 県水事務所が、HPMの所在を事前に調査する。 所在が確認されたHPMに対し、本案件で導入されるハンドポンプのトレーニングを実施する。

2-5-4 他関係者（行政組織、NGO、他ドナー）の取り組み方と支援の得方

ここでは、貧困削減案件について、直接対象以外の行政組織、NGO、研究機関などの民間組織、二国間ドナー、国際機関などのドナー機関、との連携や調整の必要性とその手段を検討する。

貧困は複数の要因が重なり合って引き起こされる場合が多く、貧困削減への支援には、直接、間接的に複数の分野が関わるのが少なくない。このため、貧困層を対象に、ある特定の分野の協力を行う場合でも、他分野の行政組織との連携や、調整が重要となる。例えば、若者への性教育を通して HIV/AIDS の予防対策を実施する場合、案件は保健分野への協力だが、学校教育を含む教育分野の行政組織との連携が不可避となる。また、案件を円滑に実施するためには、他のレベルの行政組織との連携を図ることも重要である、例えば、地方行政を対象とする案件であっても、中央政府の関係機関と連携を図り、コミットメントを引き出すことにより、案件が効率よく進む場合も少なくない。案件の目標と内容、参加者分析の結果などを精査し、案件が直接対象とする分野、レベル以外の行政組織との連携や調整の必要性と重要性を十分に考慮する必要がある。これらの連携や調整が必要と判断される場合は、どのような形で他の行政組織との連携を図るかについて検討し、案件の実施体制計画などに組み入れる。

貧困削減案件は、協力の内容が貧困層に直接裨益するよう、さまざまな配慮、工夫を凝らす必要がある。このため、案件対象地域の貧困層と信頼関係を築いている現地 NGO や、現場経験の豊富な本邦 NGO との連携を図り、案件を実施することも 1 つの手段と考えられる。また、社会調査を実施し、対象地域の社会・経済分析やインパクト測定を行う場合、現地の大学や研究機関との連携もオプションの 1 つとして挙げられる。組織・アクター分析などを通して、このような可能性と必要性が認められる場合は、連携の目的、形態、方法などを明確にし、案件の実施体制計画に盛り込む。

貧困削減は、全ての開発パートナー（国際機関、二国間ドナー、NGO など）の目標として掲げられ、多くの機関・組織が、この目標のために活動している。活動の重複を避け、効率的に貧困削減支援に取り組むには、当該国の他の開発パートナーと情報を共有し、可能な部分で連携することも重要である。案件の計画・立案段階では、開発課題の確認などを通して得られた情報をもとに、他の開発パートナーの支援動向について整理し、また、直接彼らとの情報・意見交換などを通し、情報の共有の方法、連携の可能性などについて検討する。他ドナーとの連携の可能性や必要性が認められる場合は、その目的、形態、方法について精査し、案件の計画に組み込む。

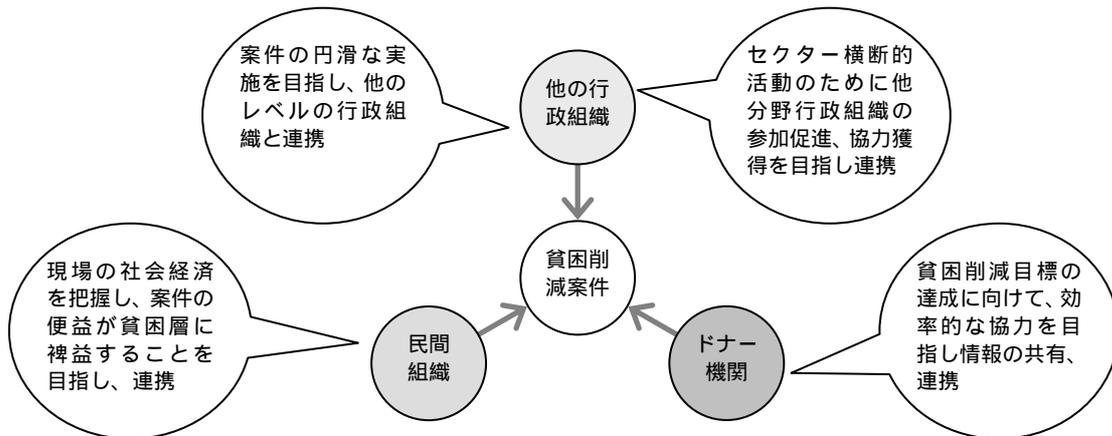


図 17 他関係者（行政組織、NGO、他ドナー）の取り組み方と支援の得方

事例 10 現地の NGO、大学との連携

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

本案件は、I 国 S 州を対象に、村落開発支援システムの形成と地域行政の能力向上、参加型村落開発研修コースによる人材育成、地域住民参加による村落開発事業の促進、を実施し、S 州に適用可能な参加型社会開発モデルが構築されることを目指している。

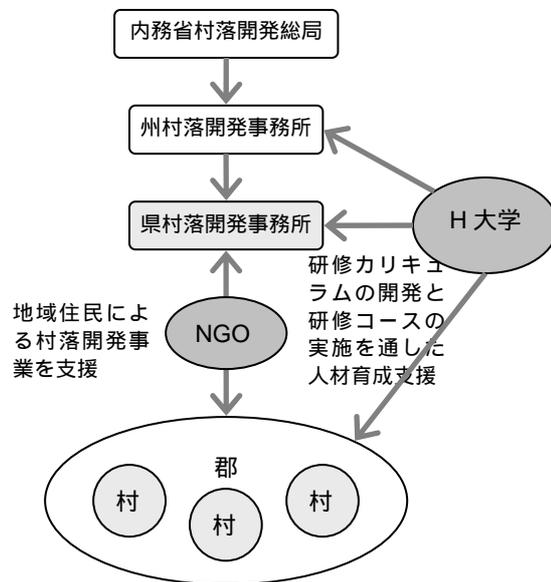
本案件では、現地 NGO 及び地元大学との連携による活動を計画した。

（1）現地 NGO との連携

地域住民による村落開発事業を進めるためには、住民の組織化を支援し、住民のアイデアや要望を取りまとめ、県行政に橋渡しをする人材が必要となる。本案件は、現地 NGO と協力して NGO スタッフを村々に送り込み、彼らがフィールドオフィサーとして上記のような住民と県行政の間のファシリテーター役を果たす連携の形を計画に盛り込んだ。

（2）地元大学との連携

本案件は、地方行政官を対象に、住民参加型村落開発に関する研修の強化を目指しており、まずは S 州に適した研修カリキュラムを開発しなくてはならない。このカリキュラムの開発は、S 州内の国立 H 大学の協力を得て行うことを案件の計画に組み込んだ。同カリキュラムによる研修コースの運営にも H 大学の協力を得ることとした。



2-6 評価指標の検討

案件の成果、目標の達成度は当初計画に照らし合わせて指標により測られるため、事前評価段階で、明瞭で収集可能な具体的指標の設定が求められる。具体的指標とは、データの種類、対象、量、質、時期、場所などの情報が明記されているものを意味する¹¹。

貧困削減案件では、定量的評価指標に併せて、定性的な評価指標を設定することが必要となる場合が多い。これは、定量データのみでは、ミクロレベルでの貧困の様相を把握することが困難なことや、貧困削減案件には、住民組織の問題解決能力の向上といった、定量データのみでは測定し難い成果が期待される案件が多いためである。

定性的評価指標を設定する場合は、そのための情報収集の手段など、モニタリング・評価のためのシステムや計画も併せ、案件の計画・立案段階で策定する必要がある。例えば、住民との定期的な対話の場（グループディスカッションなど）を案件計画に盛り込むことにより、その機会を活用して「住民の意識化」や「行政サービスの向上」といった活動の成果について状況をモニタリングすることが可能となる。

また、PRA（Participatory Rural Appraisal）、PPA（Participatory Poverty Assessment）など、参加型手法を用いた定性的情報の収集は、住民の視点から捉えた貧困の状況について情報を収集するのみならず、住民を含む関係者が案件の成果、目標への理解を深め、自発的、持続的な活動を促す社会的準備（Social Preparation）の一助ともなりうる。

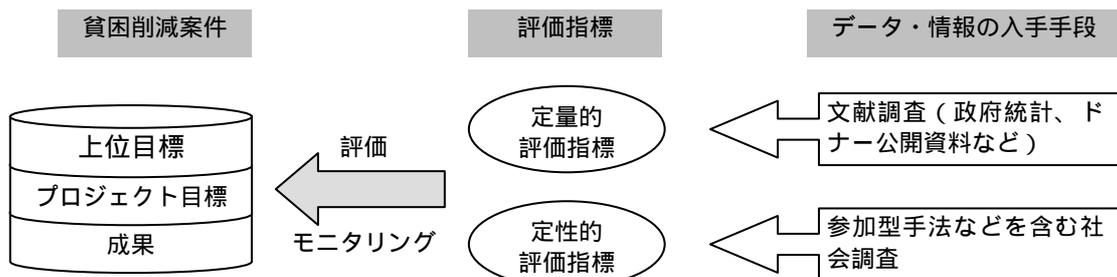


図 18 評価指標とデータ・情報の入手手段

参加型手法で情報を収集する定性的評価指標（評価項目）の例を次に紹介する。

¹¹ 国際協力事業団.2003.「プロジェクト・ドキュメント作成ガイドライン」社会開発協力部計画課

事例 11 参加型評価による定性的指標の検討

1. 「ネパール王国 村落振興・森林保全計画/緑の推進協力」の事例¹²

案件の概要

上位目標：ネパール山間部の村落資源の開発と保全を通し、自然環境が向上する。

プロジェクト目標：カスキ郡とパルパット郡の山間部で、住民の主体的なイニシアティブと努力による村落の生活水準向上のため、女性と貧困に配慮したモデル村落振興事業の展開を通し、自然環境と土地生産力が向上し、特に森林その他自然資源の減少が緩和され、住民による村落資源の開発・保全体制が充実する。

成果：

- (1) カスキ郡とパルパット郡の山間部において、住民男女の主体的な村落振興活動を通して、村落資源開発・保全のためのモデルが確立され、村落資源開発・保全及び村落開発事業が活性化する。
- (2) 村落資源開発・保全の手法と技術がネパール政府職員及び現地 NGO 等に移転される。
- (3) ネパールの他の山岳部地域にも適用しうる村落資源開発・保全のための手法が提案される。

評価指標の設定

成果(1)に対し、次の指標が設定された。

成果(1)の達成度に関する指標：

- 村落開発に対する住民の意識の変化
- 環境保全に対する住民の意識の変化
- 生活の質の向上
- 家庭内・村落内での資源・機会へのアクセスと分配の改善（短期的）
- 家庭内・村落内での資源・機会へのアクセスと分配の改善（長期的）

成果(1)を達成するための活動に関する指標：

- 住民の主体によるニーズの特定
- 住民の主体による村落振興・村落資源保全事業の計画実施手法の形成と定着
- 村落で入手可能な資源の活用と労働参加
- 生産・建設・改修等に関する既存の技術・知識の活動と新しい技術・知識の普及
- 運営・維持・管理・評価に関する既存の技術・知識の普及
- 専門的サービスへのアクセス

上記の定性情報を収集する手法として、グループインタビューが設定された。

¹² 国際協力事業団.2001.『国際協力と参加型評価』国際協力総合研修所 2001年6月.

事例 11 参加型評価による定性的指標の検討（続き）

2. UNDP「スワジランド国 農村給水・環境衛生プロジェクト」の事例¹³

案件の目的と概要

本案件は、スワジランドの村落給水局を通し、給水システムの建設により4万4千人の住民に安全な水を提供することを目的としている。活動には、受益者負担によるシステムの運営・管理体制を整備するための支援、保健と環境衛生に関するトレーニング、改良衛生施設の提供なども含まれている。

評価項目（Evaluation Questions）

技術的側面

- 給水施設は建設されたか。
- 改良衛生施設はコミュニティーに受け入れられたか。

社会的側面

- どのような分野のトレーニングが必要か。
- 水組合をどのように強化できるか。
- 女性の役割をどのように強化できるか。
- 村落ヘルスワーカーのシステムをどのように改良できるか。

組織制度の側面

- 村落給水委員会の人事システムをどのように強化できるか。
- 調整を改善するにはどうすれば良いか。
- コミュニケーションを改善するにはどうすればよいか。

政策的側面

- 村落給水開発の重要性は政府の政策に反映されているか。
- 政府の移住政策はどのように村落給水プロジェクトに影響を与えているか。

上記の各項目について、個人インタビューとグループインタビューにより、情報を収集することが計画された。

¹³ 国際協力事業団.2001.『国際協力と参加型評価』国際協力総合研修所.2001年6月.

2-7 ベースライン調査の実施

案件の目標、成果、活動が計画され、その進捗と達成度合いを測定するための評価指標が設定されると、それらの指標が案件実施以前にどの程度であるかについて、ベースライン時のデータを収集しておくことが重要となる。案件実施前にこれらのデータを収集し、記録しておくことにより、案件開始後、それらの指標に表される活動の成果や目標の達成状況の確認が容易となる。

ベースライン時のデータの収集手段は、求めるデータ・情報の性質によって異なる。定量的評価指標は、社会・経済統計、当該国政府の刊行物、他ドナーの公開資料などを活用し、文献調査によってデータを整理する。また、これらの二次資料のみでは入手が困難な定量データについては、必要に応じて、質問票調査などを実施し、案件実施前のデータを入手することも検討する。定性的評価指標については、PRA、PPA などの参加型調査を含む種々の社会調査手法を用い、案件実施前の情報を入手する。

ベースライン調査は、事前評価時に実施することが望ましいが、案件の規模、時間的制約からそれぞれが困難な場合は、種々の要素を勘案し、案件の実施期間中の早い段階で行う場合もある。

2-8 計画内容の評価

事前評価調査の 2 つめの柱である計画内容の評価は、要請案件の総合的な妥当性の検証を縦軸に、予測・見込みに基づく計画の的確性を横軸に検証する¹⁴。計画の的確性は、2 つの観点から検証される。1 つは、案件の計画内容の各コンポーネントが明確かという点であり、2 つめは、案件の計画内容の組み立て、特に目的と手段の関係の論理性と、期待される目標を達成する可能性、という点である。

一方、事前評価調査において、妥当性は、必要性、優先度、手段としてのプロジェクトの適切性、と 3 つの視点から検証される。これらの視点に準じ、貧困削減案件の妥当性については、貧困層のニーズに整合しているか（必要性）、相手国の貧困削減戦略の優先課題に整合しているか（優先度）、貧困削減の視点からプロジェクト目標の根拠を明確に示すことが可能か、貧困の程度やニーズに対し、対象地域やターゲットグループの設定が適切か（手段としてのプロジェクトの適切性）などについて検証する。

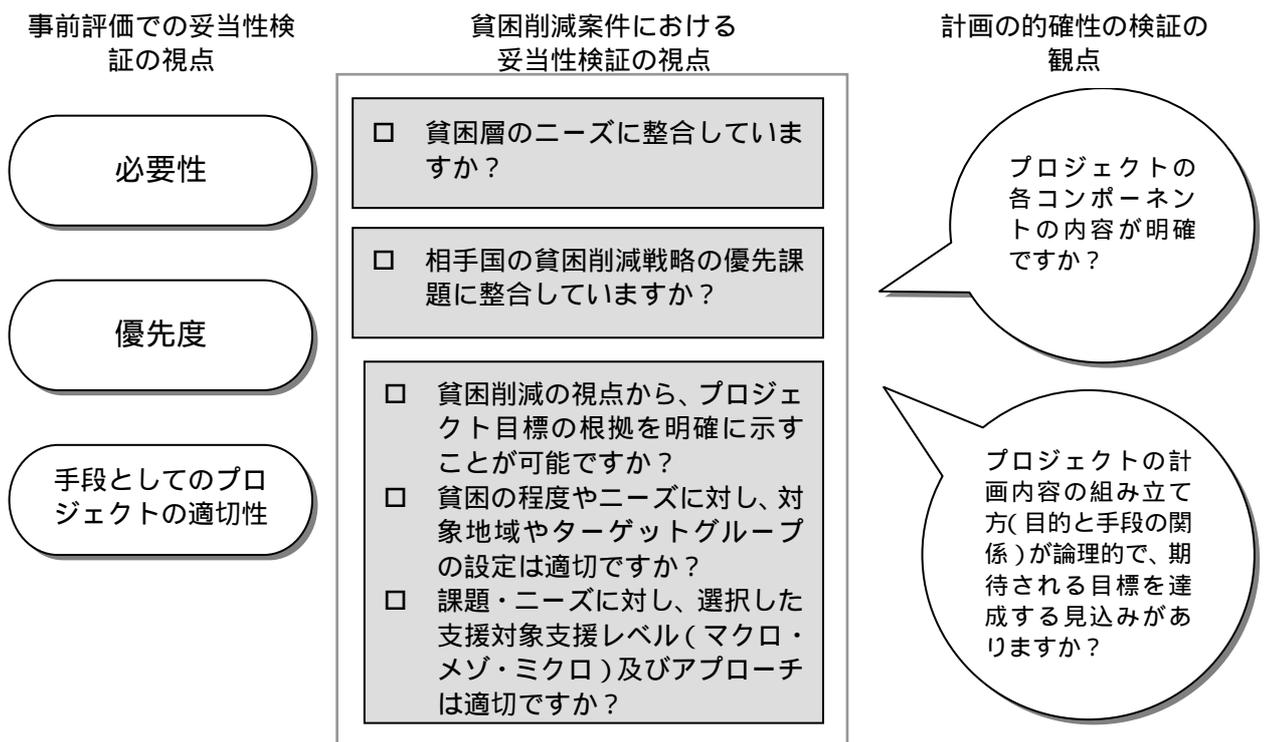


図 19 貧困削減案件の計画内容の評価

¹⁴ JICA. 2003. 『改訂版JICA事業評価ガイドライン』

事例 12 プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) 1

「I 国 貧困削減支援村落開発計画 (技術協力)」の事例

本案件では、事前評価調査を通し、案件計画の内容を次のように PDM にまとめた。ここでは、上位目標、プロジェクト目標、成果まで抜粋して紹介する。

プロジェクト名： I 国貧困削減支援村落開発計画
 プロジェクト期間： xxxx 年 3 月 1 日～xxxx 年 2 月 28 日
 プロジェクトの対象グループ： S 州及び T 県地方政府職員 / T 県 4 村落住民 (パイロット村落)

プロジェクト要約	指標	指標データ入手手段	外部条件
上位目標 S 州で住民参加型村落開発モデルが普及する	1. xxxx 年までに、T モデルが導入された S 州内の県の数 1-1 xxxx 年までに各村落で実施された参加型村落開発事業数 1-2 xxxx 年までに参加型開発事業への行政支援システムが導入された県の数 1-3 xxxx 年までに S 州各県で実施された参加型村落開発事業の計画、実施、管理に関する研修コース数	<ul style="list-style-type: none"> ● 報告書・法令集・データ等の政府資料 ● 政府関係者・住民聞き取り ● 村落統計 ● 現地視察 ● 研修報告書 ● 研修講師・受講者聞き取り ● 研修カリキュラム等資料 	
プロジェクト目標 S 州に適した住民参加型村落開発モデル (T モデル) が開発される	1. xxxx 年までに T 県で T モデルを制度化した法制の有無 2. xxxx 年までに、T モデルが有効だと認識する関係者 (州、県政府職員、大学研究者、村落住民、NGO 職員等) の数 2-1 S 州で T モデルを適用した、あるいはモデルの適用に意欲を示す県の数 2-2 モデルの完成度に対する S 州関係機関 (州、県政府、大学、NGO 等) の見解と認識 2-3 指導・研修を受けた州、県職員のうち、T モデルの適用に関心を持つ者の数、割合	<ul style="list-style-type: none"> ● 法令集 ● 関係者聞き取り (フォーカスグループ、キーインフォーマントインタビュー等を含む) ● 事業報告書 ● 研修報告書 	<ul style="list-style-type: none"> ● S 州の各県政府の行政能力に大きな差異がない ● S 州の各県の社会・経済環境に大きな差異がない ● S 州の各県が、参加型村落開発に高い優先順位を置いている ● S 州の行政が急速に変化しない ● S 州の予算が確保される ● S 州各村落住民の自発的な努力を大幅に低下させる自然、政治、社会、経済環境の激変が起こらない

プロジェクト要約	指標	指標データ入手手段	外部条件
<p>成果</p> <p>1. 参加型村落開発事業の計画・実施を通し、住民の村落開発に必要な能力が強化される</p> <p>2. S州に、住民参加型村落開発事業を支援する行政システムが形成される</p> <p>3. 地方行政官を対象に、参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修が強化される</p>	<p>1-1 xxxx年までに、パイロット村落で、住民が自主的に結成した、または活性化した住民組織の数</p> <p>1-2 xxxx年までに上記住民組織に参加した住民数の推移と男女比</p> <p>1-3 xxxx年までに上記組織から脱退した住民数とその理由</p> <p>1-4 xxxx年までに住民組織が提案した参加型事業数と内容（および女性が提案した事業数）</p> <p>1-5 xxxx年までに住民組織が実施した参加型事業数と内容（および男女が共同参加している事業数）</p> <p>1-6 xxxx年までに実施した参加型事業から収益を得た住民組織数と収益の規模</p> <p>2-1 xxxx年までに、住民参加型村落開発事業を支援する行政システム形成のために開かれた協議数と内容</p> <p>2-2 同支援システムを共同支援する関係機関の数と任務</p> <p>2-3 同支援システム形成のための法令の数と内容</p> <p>2-4 同支援システムに任用された職員数、職位、職務内容</p> <p>2-5 同支援システムに配分される予算額</p> <p>2-6 xxxx年までに、同支援システムが住民参加型村落開発事業提案を審査した件数</p> <p>2-7 上記審査に要した日数（申請受理から最終審査結果発表まで）</p> <p>2-8 同支援システムが、モニタリング、技術指導、資源導入等の活動支援を行った住民参加型事業の数</p> <p>3-1 xxxx年までに、参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修カリキュラムの作成に携わった関係機関の数と任務</p> <p>3-2 xxxx年までに作成された参加型村落開発事業の計画・実施・管理に関する研修カリキュラムの種類と内容</p> <p>3-3 カリキュラム作成者のうち、xxxx年までにカリキュラムが完成したと考える者の数と意見</p> <p>3-4 xxxx年までに養成された参加型村落開発事業に関する研修の講師数</p> <p>3-5 xxxx年までに実施された参加型村落開発事業に関する研修数および受講者数</p> <p>3-6 上記研修受講者のうち、研修で習得した内容を自らの職務区域で適用した、あるいは適用したいと考える者の数</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 住民代表からの聞き取り ● フォーカスグループディスカッション ● 住民組織が支援システムに提出した提案書一覧表 ● 住民参加型村落開発事業モニタリング報告書 ● 参加型村落開発事業報告書 ● JICA 専門家、C/P 報告書 ● 県条例、政策文書 ● 支援システム事業報告書 ● 支援システム実施要領 ● 関係機関予算報告書 ● 県政府関係者聞き取り ● 住民代表聞き取り ● 研修カリキュラム、教材 ● 研修マニュアル ● カリキュラム作成担当者聞き取り ● 研修実施機関聞き取り ● TOT 報告書 ● 受講者聞き取り（アンケート） ● 講師聞き取り（アンケート） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 本プロジェクトにおける日本、I国双方の予算が毎年安定的に計上される ● 本プロジェクトの実施機関の実施体制が継続する ● プロジェクト関係機関で大幅な人事交代がない ● 住民参加型事業の実施が環境保全等の他の公共政策に矛盾しない

第3章 実施・モニタリング・中間評価

3-1 作業フロー：実施・モニタリング・中間評価 と貧困削減

案件の実施期間中、定期的に案件のモニタリングを実施しながら、必要に応じて案件内容の軌道修正を図る。この段階で、貧困削減の視点から留意すべき点を次項以降で概説する。

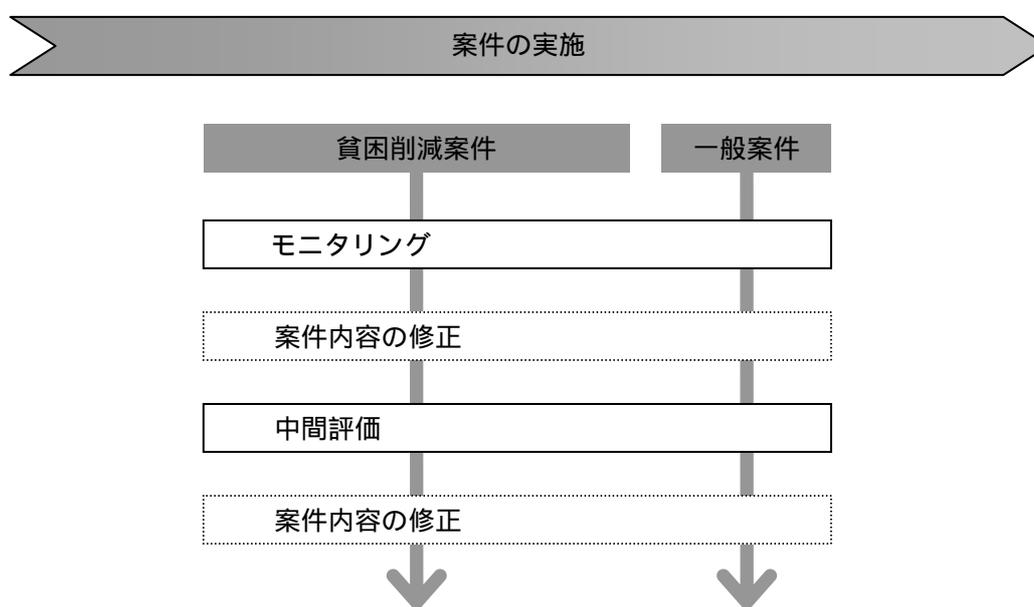


図 20 実施・モニタリング・中間評価時の作業フロー

3-2 モニタリングと貧困削減の視点

モニタリングは、各案件実施者が主体となり、PDM や PO 等の案件計画をもとに、投入・活動が予定通り行われており成果が計画どおり発現しているか、定期的に確認するものである。また、モニタリング結果をもとにカウンターパートをはじめとした先方政府と共に軌道修正の必要性を検討する。

JICA 本部、在外事務所では、各案件実施者が定期的に提出するモニタリング報告をもとに、案件の進捗と軌道修正（計画変更）の必要性について確認する。特に、貧困削減の視点から、次の点に常に配慮しておくことが重要である。

CHECK LIST: 実施・モニタリング時の貧困削減への配慮

- 事業の便益が貧困層に裨益していますか？または、将来、裨益する可能性が認められますか？
- 貧困層に負のインパクトを与えていませんか？または、将来、負のインパクトを与えることが予見されますか？
- 貧困層に配慮した対策が充分に取られていますか？
- 貧困層をとりまく外部条件が大きく変化していませんか？

3-3 案件内容の修正

モニタリングの結果、軌道修正の必要性が認められる場合は、案件内容の変更・修正を検討する。特に貧困削減案件では、案件実施による便益が確実に貧困層に届くこと念頭に、現地 NGO を含む他ドナーとの協調、連携を図ることも視野に入れて、案件内容の変更・修正を検討する。変更・修正がある場合は、適宜、合同調整委員会などを開催し、先方政府と修正内容について公式に合意する。貧困削減案件の具体的な修正例を下記に示す。

プロジェクト内容修正例

- 事業の裨益が貧困層に届かない可能性がある場合、既存事業の枠組みに新しいコンポーネントを追加する。
(例) 地域住民に植林普及のガイドブックを配布する前に識字教育を実施する。
- 貧困層に負のインパクトを与える可能性がある場合、それを積極的に回避する方法を盛り込む。
(例) 近代化農業を促進する際、余剰労働力を吸収する産業育成も活動に含む。
- 貧困層へ配慮するための十分な対策が立てられない場合、JICA からのインプットを見直す。
(例) 社会開発分野の短期専門家を投入する。

3-4 中間評価と貧困削減の視点

中間評価は「JICA事業評価ガイドライン」に基づいて実施し、案件が効果発現に向けて実施されているかどうかを検証し、必要に応じて案件内容を改善、軌道修正する¹⁵。それまでの実績、実施プロセスの情報をもとに、評価5項目に沿って評価するが、特に、妥当性（案件の方向性や戦略はこのままで良いか？など）と効率性（活動のプロセスは効率的か？投入のタイミングや質は充分か？など）を重点的に確認する。

貧困削減の視点からは、当該案件の自立発展性を確保するためのプロジェクト終了方法の具体策（フェードアウトストラテジー）を、中間評価の段階で検討することが重要である。特に手法やアプローチの導入を目的とする案件の場合は、JICAの投入を段階的に減らし、プロジェクト終了時を念頭において先方負担分の割合を増やす等、手法やアプローチの「定着」の具体策を充分検討し、実践する。また、特に次の点について検証し、評価結果に応じて、案件内容を修正する。

CHECK LIST: 中間評価時の視点

- 案件の実施により、貧困層に負のインパクトを与えていませんか？また、今後、負のインパクトが発現する可能性がありますか？
- 案件実施による便益が貧困層に届いていますか？
- 対象者のターゲティングはプロジェクト目標に照らして適切ですか。
- 貧困層（対象者）自らが持続的に基礎的生活を営むために必要な能力を強化する配慮や工夫が、案件活動に組み込まれていますか？
- 貧困層を取り巻くアクターが、持続的に貧困層に財やサービスを供給するために必要な能力を強化する配慮や工夫が、案件活動に組み込まれていますか？

¹⁵ 中間評価の詳細については、JICA. 2003. 『JICA評価ガイドライン改訂版』を参照。

事例 13 貧困削減案件の中間評価（住民参加型評価）

「I 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

本案件は、1997年から2002年の期間、S州において参加型村落開発モデルが開発されることをプロジェクト目標とし、S州T県行政と4村落を対象に、住民主導の村落開発事業の促進、県行政側の村落開発支援システムの形成、地域に適した参加型地域社会開発計画研修（人材育成）コースの開発、を実施した。

案件開始後3年が経過したxxxx年4月、中間評価が実施された。中間評価では、投入・活動実績、成果を検証し、目標達成度、効率性、妥当性を中心とした5項目評価を行うと共に、住民参加型評価を実施した。参加型評価は、特に次の点を明らかにすることを目的としている。

対象住民組織は、プロジェクトに関連してどのような活動を実施してきたと認識しているか？

対象住民組織は、活動を実施することによってどのような変化が引き起こされたと認識しているか？

対象住民組織は、プロジェクト実施後、行政との関係がどのように変化すると認識しているか？

対象住民組織は、プロジェクトに関してどのような問題や課題を抱えているか？

上記の点について情報を収集するため、フォーカスグループディスカッション、半構造的インタビュー、キーインフォーマントインタビューを実施した。

参加型評価の結果として、次の点が確認された。

県行政の能力向上

- 住民の意見に真摯に耳を傾け、適切なアドバイスができるようになった。
- 住民に直接アプローチしながら、多様なニーズを把握することができるようになった。など。

住民の能力向上

- 村落開発は、行政や外部機関が与えてくれるものではなく、自分たちの手で実施すべき事柄であることが理解されるようになった。
- 物資や金銭だけではなく、知識、情報、異なる見方・考え方が生活を豊かにすることにつながるという案件の方針を理解できるようになった。
- 住民の中で意識が高まり、自発的にグループが形成され、ミーティングが実施されるようになった。など

第4章 案件終了時

4-1 作業フロー：案件終了時と貧困削減

案件の終了時は、終了時評価とそれに基づくフォローアップの判断、評価結果のフィードバックと3つのプロセスから成る。終了時評価は、モニタリング、中間評価と同様「JICA事業評価ガイドライン」に基づいて実施し、プロジェクト目標の達成度を含む実績の検証、実施プロセスの検証、5項目評価による評価結果から、教訓と提言を得る¹⁶。

本章では貧困削減案件として、特に重要と思われる評価の視点を紹介し、案件の成果及びその後の貧困削減案件へ有効活用できる教訓を導き出すために有効な評価を行うことを目的とする。

貧困削減案件は、案件の便益が貧困層に裨益しているか、案件の実施が貧困層にどのような影響を及ぼしたか、について検証することが重要となる。このため、貧困削減案件では、通常の終了時評価に併せ、貧困層へのインパクト評価を実施することも有効である。インパクト評価を実施するタイミングとして、プロジェクト実施期間中（終了時評価前）、終了時評価期間中、案件終了後（事後）が挙げられる。インパクト評価は一定の時間を要することから、終了時評価と同時に行うより、終了時評価前に案件活動の枠内で、短期専門家や現地コンサルタントを活用し、実施することが望ましい。

終了時評価の結果は、協力終了の適否やフォローアップの決定のために活用されるとともに、類似案件への教訓としても使われる。さらに、貧困削減案件の場合、当該案件が、上位目標である相手国の貧困削減にどの程度貢献したかについて分析したうえで、評価結果とそこから得られた教訓、提言を、相手国政府と他の開発パートナー（二国間ドナー、国際機関、NGOなど）にフィードバックすることも重要である。

¹⁶ 終了時評価の詳細については、JICA. 2003. 『JICA評価ガイドライン改訂版』を参照。

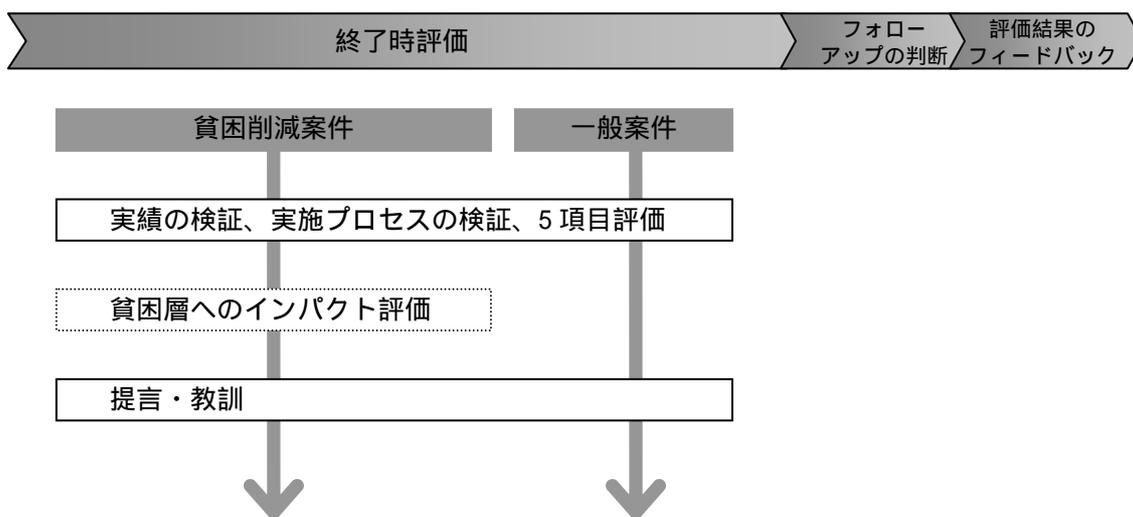


図 21 案件終了時の作業フロー

4-2 実績・実施プロセスの検証、5項目評価と貧困削減の視点

終了時評価では、案件の実績、実施プロセスの検証と5項目評価により、案件を総合的に検証する。

貧困削減案件も、他の案件と同様、協力終了後も案件の効果が継続し、持続的な貧困削減につながることを重要である。JICA貧困削減支援の目標にも示されている通り、JICAは持続的な貧困削減支援を目指し、貧困層の潜在能力の向上を図る（マイクロレベル支援）とともに、一方で貧困層を取り巻く社会構造や制度の改善に努め（メゾ、マクロレベル支援）双方向の能力強化に取り組んでいる。このため、貧困削減案件の終了時評価では、成果の継続性、貧困削減に資する社会システムの構築、貧困層の能力強化、マクロ、メゾ、ミクロのリンケージ等が、重要な視点となる¹⁷。これらの点を加味し、貧困削減案件では、特に次の点に留意して評価項目を作成し、案件の成果を考察すると共に、これらの結果の要因を分析することにより有効な教訓を導き出すことが求められる（なお、以下の視点は案件のアプローチによっては必ずしも必要項目とは限らない）。

¹⁷ マクロ、メゾ、ミクロのリンケージによる複層型支援の効果に関し、現在、特定テーマ別評価が進行中。

CHECK LIST: 貧困削減案件と終了時評価の視点

- 上位目標である当該国の貧困削減やセクタープログラムが掲げる目標にどの程度貢献しましたか？
- 案件の成果の持続性はどのように評価できますか？
- 案件の成果が、今後、広範に普及する可能性はありますか？
- 受益者である貧困層の能力強化はどの程度達成されましたか？
- 案件の実施プロセスや活動の中で、マクロ、メゾ、ミクロレベルのリンケージはありましたか？
- 案件実施による貧困層への正負のインパクトはどのようなものが挙げられますか？またそれはどの程度ですか？

一般案件についても、貧困削減の視点から、次の2点を評価項目に盛り込むことが求められる。

CHECK LIST: 一般案件と終了時評価の視点

- 貧困削減に配慮した案件活動が含まれていましたか？
- 案件の実施が、貧困層に正負のインパクトを及ぼしましたか？
また、どのようなインパクトが、どの程度発現しましたか？

4-3 貧困層へのインパクト評価

貧困削減案件の終了時評価では、案件実施による貧困層への裨益効果が重要な視点となるため、通常の 5 項目評価に加え、状況に応じて別途貧困層へのインパクト評価を実施することも有効である。前述の通り、インパクト評価は、終了時評価前、案件終了後に実施される場合もある。

貧困削減案件は、住民（貧困層）の能力強化や、住民を取り巻く組織・アクターの能力強化など、定量化が困難な効果、短時間で定量データの向上が難しい効果が期待される場合が多い。案件の効果を正確に把握するため、貧困層へのインパクト評価を実施し、案件実施のプロセスや、案件実施による住民の間での変化を丁寧に検証することも重要である。

貧困層へのインパクト評価では、定性情報のみを収集する場合と、定量データを併せて収集する場合など、求める情報・データの性質に応じて、住民参加型手法や、質問票を用いた世帯調査など、調査手法を選択する。

事例 14 終了時評価の際のインパクト評価

「1 国 貧困削減支援村落開発計画（技術協力）」の事例

本案件では、案件の終了時評価に際し、通常の 5 項目評価に加え、社会インパクト評価を実施した。これは、案件が対象とする実験村での活動が住民にどのようなインパクトを与えたかについて、実験村とそれ以外の村との比較により明らかにすることを目的としている。

手法として、フォーカスグループディスカッション（FGD）を用い、次の 4 つのトリガー・クエスチョンを用意した。

- 過去 4 年間に、村で起こった重要な出来事は何ですか？
- なぜ、どのようにそれは起こりましたか？
- 誰が関係していますか？参加者は誰ですか？
- 仮にあるとすれば、村における JICA の役割は何ですか？

以上のトリガー・クエスチョンに対する FGD の結果から、社会インパクトを導き出した。トリガー・クエスチョンで尋ねた「重要な出来事」が多く挙げられた場合、テン・シーズ¹⁸を用いて優先順位をつけ、議論を行った。

本評価の結果、実験村の住民は、他村の住民と比較し、次の点が特徴的と認められた。

- 組織化の重要性に気づいている。
- 集団で行動を起こす能力がある。
- 自分たちの能力に対する自信があり、資源を有効利用することができる。
- 優先順位の高いニーズを選択する能力がある。

¹⁸ テン・シーズは、各参加者が 10 票ずつ持ち、挙げられた項目の重要度に応じてウェイト付けをする方法。

「貧困削減」分野課題別チーム
「貧困削減実務マニュアル」タスクメンバー

乾 英二（～平成 15 年 9 月）
小野 修司（平成 15 年 10 月～）
田和 正裕
天目石 真二郎
海老原 優子
薬師 弘幸