

バングラデシュ人民共和国
開発パートナー事業
貧困層のエンパワメントを通じた
住民参加型農村開発計画
終了時評価報告書

平成17年1月
(2005年)

独立行政法人 国際協力機構
アジア第二部

地 二
JR
05-009

目 次

目 次

序 文

プロジェクトの位置図

写 真

略語表

終了時評価調査結果要約表

第1章 評価調査の概要	1
1-1 調査団派遣の経緯と目的	1
1-2 調査団の構成と調査日程	1
1-2-1 調査団の構成	1
1-2-2 調査団の派遣期間	2
1-3 対象プロジェクトの概要	2
1-3-1 概 要	2
1-3-2 プロジェクトの枠組み	2
第2章 評価の方法	3
2-1 終了時評価の方法	3
2-2 評価設問と情報・データ収集方法	3
2-2-1 調査項目	3
2-2-2 情報・データ収集方法	7
2-2-3 データ分析方法	7
2-2-4 評価調査の制約・限界	8
第3章 プロジェクトの実績と実施プロセス	9
3-1 投入実績	9
3-1-1 日本側	9
3-1-2 バングラデシュ側	9
3-2 成果の達成状況	9
3-2-1 「成果1」の達成状況	10
3-2-2 「成果2」の達成状況	11
3-2-3 「成果3」の達成状況	11
3-3 プロジェクト目標の達成度	12
3-4 プロジェクトの実施プロセス	13
第4章 評価結果	15
4-1 評価5項目の評価結果	15
4-1-1 妥当性	15

4-1-2	有効性	15
4-1-3	効率性	16
4-1-4	インパクト	16
4-1-5	自立発展性	17
4-1-6	効果発現要因・阻害要因	17
4-2	結 論	18
第5章	提言と教訓	19
5-1	提 言	19
5-1-1	プロジェクトに対する提言	19
5-1-2	バングラデシュ側への提言	19
5-2	教 訓	19
5-3	今後のフォローアップ体制	19
第6章	NGO連携の観点からの評価	20
6-1	連携の評価結果	20
6-2	NGO連携に関する提言・教訓	20
6-3	評価に関する今後の課題	21
付属資料		
1.	日程表	25
2.	プロジェクトの概念図	26
3.	プロジェクト・デザイン・マトリックス	27
4.	ミニッツ	28
5.	主要面談者リスト	63
6.	自己評価シート	66
7.	評価グリッド	72
8.	受益者の変化のまとめ	78
9.	「Shapla Neer 南の風」 作文集	79
10.	質問票（和文）	82
11.	質問表（英文）	87

序 文

日本国政府は、シャプラニール＝市民による海外協力の会からの申請及びバングラデシュ人民共和国政府との合意に基づき、開発パートナー事業「貧困層のエンパワメントを通じた住民参加型農村開発計画」を行うことを決定し、国際協力機構が2001年8月から2004年7月まで協力を行いました。

当機構は、2004年1月17日から1月29日まで終了時評価調査団をバングラデシュ人民共和国に派遣し、これまでの活動実績、進捗状況について、総合的な評価を行うとともに、今後の対応等について協議しました。これらの評価結果は、ミニッツに取りまとめられ、調査団とバングラデシュ側代表者との間で署名交換が行われました。

この報告書は、終了時評価調査実施当時の評価調査及び協議結果を取りまとめたものであり、今後の技術協力事業を効果的かつ効率的に実施していくための参考として、活用されることを願うものです。

なお、本評価調査は平成15年度特定テーマ評価「NGO連携事業」の一環として実施されたもので、調査団はバングラデシュで実施中であった開発パートナー事業「リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト」の終了時評価調査も併せて行っており、必要に応じてそれらの報告書もご参照願います。

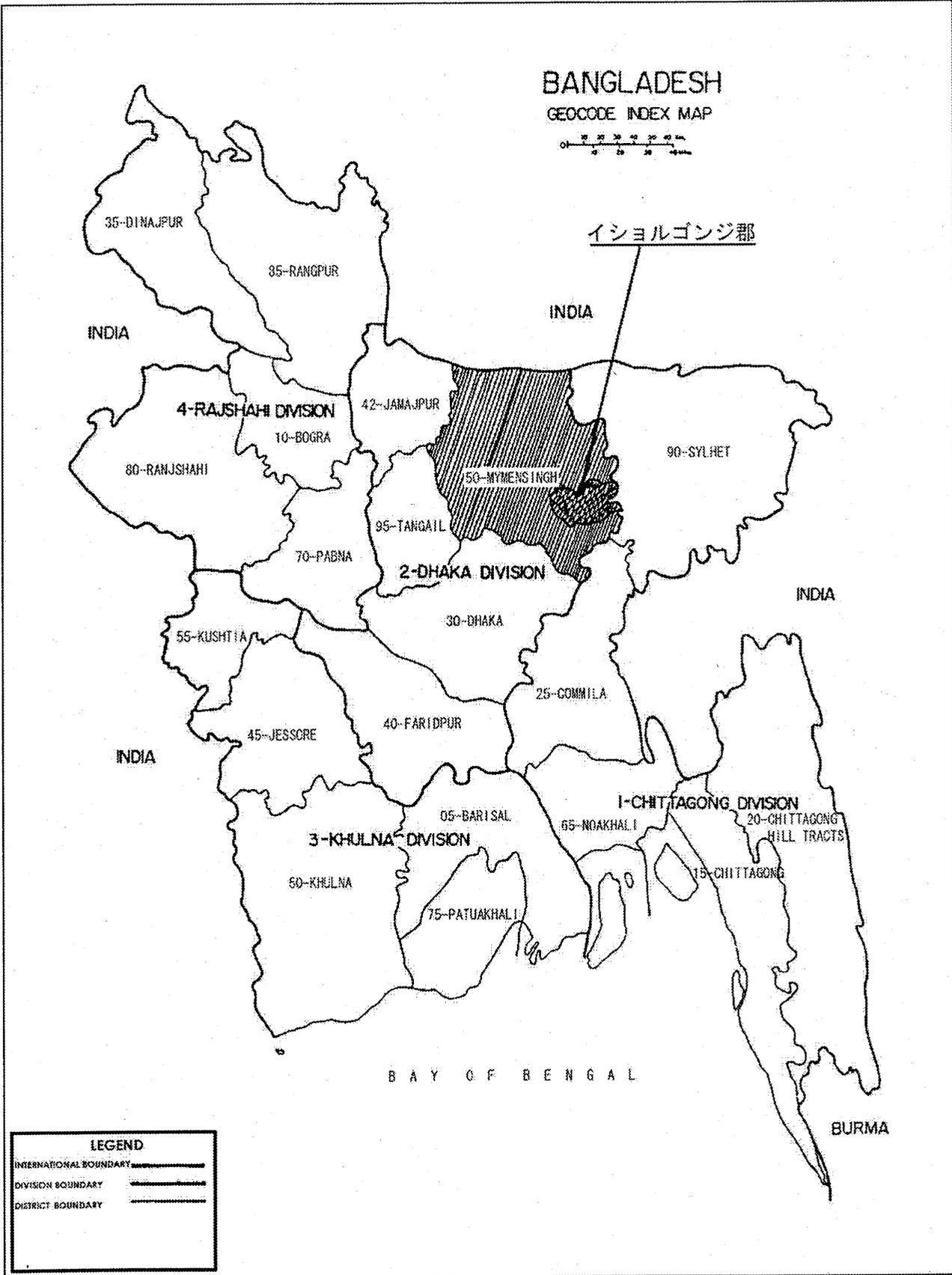
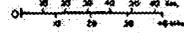
終わりに、この調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

2005年1月

独立行政法人 国際協力機構
アジア第二部長 坂本 隆

BANGLADESH

GEOCODE INDEX MAP



LEGEND	
INTERNATIONAL BOUNDARY	—————
DIVISION BOUNDARY	—————
DISTRICT BOUNDARY	—————



有効に活用されている手押しポンプ井戸



自主的な住民組織として立ち上がった村委員会



清潔に掃除されている簡易トイレ



シヨミティで飼っている子牛



住民が協力して補修した道



男性の前では顔を隠している
女性たち



女性だけになったら覆っていたサリーをはずし、笑顔も多くなる。

略 語 表

BCC	Behavior Change Communication	行動変容のためのコミュニケーション
BS	Block Supervisor	農業普及員
DC	Deputy Commissioner	県知事
ERD	Economic Relations Division	財務省経済関係局（援助受入窓口機関）
FO	Field Organizer	フィールドオーガナイザー (シャプラニールのスタッフでシヨミティ に直接助言、支援するフィールドワー カー)
FP	Family Planning	家族計画
GOB	Government of Bangladesh	バングラデシュ政府
GOs	Government Organizations	政府組織
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
LGD	Local Government Division	地方行政局
LGED	Local Government Engineering Department	地方行政技術局
LGRD&C	Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives	地方行政・農村開発・協同組合省
LLDC	Least Less Developing Country	後発発展途上国
MOHFW	Ministry of Health and Family Welfare	保健家族福祉省
NGOs	Non-Governmental Organizations	非政府組織
ORS	Oral Re-hydration Salt	経口補水塩
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PRDP	Participatory Rural Development Project	住民参加型農村開発行政支援プロジェクト
R / D	Record of Discussion	実施協議
—	Samity	相互扶助グループ（シヨミティ）
UNO	Upazilla Nirbahi Officer	郡行政官
UP	Union Parishad	ユニオン評議会
VC	Village Committee	村落委員会
VCM	Village Committee Meeting	村落委員会会合

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名 : バングラデシュ人民共和国	案件名 : 貧困層のエンパワメントを通じた住民参加型農村開発計画
分野 : 農村開発	援助形態 : 開発パートナー事業
所轄部署 : アジア第二部 南西アジアチーム	援助金額 (評価時) : 9,400 万円 (2003 年度末までの契約金合計)
協力期間 (R/D) : 2001 年 8 月 1 日～ 2004 年 7 月 31 日 (延長) : (F/U) : (E/N) (無償)	先方関係機関 : Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives
	日本側協力機関 : シャプラニール＝市民による海外協力の会
他の関連協力 : なし	
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>バングラデシュ人民共和国 (以下、「バングラデシュ」と記す) は最貧国 (後発発展途上国＝LLDC) のひとつであり貧困削減は国の最重点課題である。バングラデシュ政府や NGO は独立以来この貧困の状況を改善するために数々の対策を打ち出して取り組んできた。しかし貧困人口の大部分は行政サービスが十分行き届きにくい農村地域に集中していることもあり、いまだに貧困の状況から農村地域を救うことができない状況である。日本の NGO であるシャプラニールは 1970 年代初頭よりバングラデシュでの活動を開始したが、それは農民をエンパワーし、農民が自発的に自らの生活向上のために活動していくことによって、農村地域の貧困削減を達成しようというものである。30 数年におよぶ活動経験とその間に培った知見やノウハウをもとに、シャプラニールではバングラデシュ国内でもより厳しい貧困状況にあるマイメイシン県イショルゴンジ郡の対象ユニオンにおいて、貧困層のエンパワメントを通じた住民参加型農村開発プロジェクトを実施するため、国際協力機構 (JICA) とのパートナーシップを申請した。これを受けて、2000 年に JICA は支援の可能性を模索するため事前調査団を派遣した。その結果、バングラデシュ政府と JICA との間で貧困層のエンパワメントを通じた住民参加型農村開発計画プロジェクトの実施協議 (R/D) が取り交わされ、2001 年 8 月から 3 年間の計画でプロジェクトが開始された。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標 イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層の生活が向上する。</p> <p>(2) プロジェクト目標 イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する。</p>	

(3) 成 果

- 1) 対象貧困層の能力が向上する。
- 2) 基礎的公共サービスが提供される。
- 3) 経済的向上機会が提供される。

(4) 投 入 (評価時点)

日本側：

人 材：日本人—業務責任者、調整員、ダッカ事務所担当者各1名

 バングラデシュ人—ダッカ事務所担当者3名、地域事務所責任者3名、フィールドワーカー32名

資機材：簡易トイレ、手押しポンプ井戸、モーターバイク、コンピューター等の事務機器

施 設：地域事務所兼研修所の建設

研 修：近隣国への研修—事務所スタッフ、フィールド事務所スタッフ、地方行政関係者等が参加。

バングラデシュ側：

受益者負担：識字学級参加費、井戸・トイレ自己負担、積み立て貯金、小学校改築及び道路補修の労力

地域行政　：研修における技術指導の提供

2. 評価調査団の概要

調査者	総括・団長	赤松 志朗	JICA 国際協力専門員 (農村・地域開発計画)
	参加型開発 (NGO)	青木 美由紀	シェア=国際保健協力市民の会 (SHARE) (NGO-JICA 評価小委員会 NGO メンバー)
	連携事業	舩岡 真穂実	JICA 国内事業部国内連携促進課 職員
	評価企画	内田 淳	JICA アジア第二部南西アジアチーム 職員
	評価分析	間宮 志のぶ	グローバル・リンク・マネージメント株式会社 社会開発部 研究員
調査期間	2004年1月17日～2004年1月29日		評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) プロジェクト目標の達成度

住民が話し合う場、能力向上・経済活動のための機会及び情報が提供されたことによってエンパワーされ、住民の自発的行動が促進されている。活動が軌道に乗ったシヨミティ (相互扶助グループ) のメンバーは確実に自立的な生活向上に取り組むことができるようになってきている。したがって、プロジェクト目標は達成しつつあると判断される。そのようなシヨミティでは次のステップとして、より困窮した層を援助することにも取り組み始めている。ただし、より対象者を広くとらえ極貧困層、社会的弱者を含めるという新たな課題に対応するためには、富裕層も巻き込んだ村落委員会 (VC) の設置等を通じたコミュニティ・アプローチの試みや地方行政との連携を促進するなど、事業の社会的ネットワークを高めることが重要と思われる。

(2) 成果の達成度

1) 対象貧困層の能力が向上する。

シヨミティの育成を軸にした識字教室や研修等の活動は、ほぼ計画どおり実施され、これらの活動によって対象貧困層の能力は着実に向上していることが確認された。

2) 基礎的公共サービスが提供される。

手押しポンプ井戸、簡易トイレは多くの場合、住民負担により費用が提供され、有効に活用されている。助産婦研修によって異常分娩時のリファーマン件数が増加し必要な処置がとられるように改善されてきている。行政との連携によるサービス提供、住民の行政へのアクセス改善（養魚、農業、牛のワクチン接種、病院での診療等）も確認された。

3) 経済的向上機会が提供される。

マイクロクレジットは技術研修を伴って実施されたことから、経済活動の機会とその規模が促進され、シヨミティがグループ貯金を活用して牛の飼育、リキシャの購入によって利益を得た事例も確認された。

その他：新しく取り組んでいる VC は通常のシヨミティ活動では達成できないより規模の大きな活動を通じた公共の利益達成の仕組みとして効果的である。具体的には、公共の利益の達成のために委員会全体で協力すること（道路の改修）や、行政へのアクセスを向上させること〔農業普及員（BS）が委員会を訪問する等〕が可能となっている。

以上のように、各成果はそれぞれプロジェクト目標達成に貢献していることが確認された。今後、現在の成果を発展させ、極貧層・社会的弱者への取り組みを進めるために、行政との連携や VC 設置・運営の促進などの活動を継続させることが期待される。

(3) 実施プロセス

- ・真に住民の主体性に配慮してプロジェクトが実施されている。プロジェクト開始前に作成された PDM は進捗管理のツールとして活用され、モニタリングは順調に行われている。
- ・プロジェクト活動の修正も住民の状況に応じて現場から発案され、プロジェクト内部の合意の下に適切実施されている。
- ・現在、プロジェクトが検討しているプロジェクト内部の会合の頻度を増やすこと等、さらに情報・経験を共有することが、特に新たな課題に対応するためには必要と考えられる。
- ・プロジェクト目標達成のための外部条件はおおむね満たされていた。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

バングラデシュでは「2015年までに貧困人口を半減させる」という目標を掲げ、その実現のために農村住民の所得向上と農村部の経済社会基盤の整備、地方行政の強化や住民参加の促進に力をいれている。本プロジェクトでは農村の貧困層の能力育成、公共サービスの整備、経済開発を基本コンポーネントとしており、政府の開発方針と整合性を確保している。対象地域の受益者（貧困層）のニーズ調査は、シャプラニールがこれまでの農村開発の長い経験と知見を活用して数度にわたって実施され、その結果に基づいて企画された活動内容は受益者のニーズを的確に捉えていると判断された。また我が国はバングラデシュの農村開発を開

発援助の優先課題としており、本プロジェクトは日本の開発援助政策との整合性も確保している。また、シャプラニールの活動方針とも整合性を確保しており、妥当性は極めて高いといえる。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は高い。住民が話し合う場、能力向上・経済活動のための機会及び情報が提供されたことによってエンパワーされ、住民の自発的行動が促進されている。有効性をさらに高めるには、政府とNGOの連携の強化、村委員会の設立などが期待されている。

(3) 効率性

投入はタイミング、質、量の面でおおむね適切であり、十分活動に生かされている。また、道路補修や小学校施設の改修が計画はされていたが、そのための投入は活用されなかった。これらの計画の変更は、住民の自発性を尊重した結果であり、妥当なものであった。

(4) インパクト

プロジェクト目標の上位目標へのインパクトは現時点で測ることは困難ではあるものの、プロジェクトは上位目標の達成に向けて順調に展開しつつある。成熟したショミティでは、ショミティ活動を通して住民がエンパワーされて自発的な行動を開始し、具体的に生活が向上した事例が数多く確認された。活動を継続することによって更にインパクトが拡大することが期待される。プロジェクト実施によるネガティブな影響は確認されていない。

(5) 自立発展性

シャプラニールはプロジェクト運営実施において実施機関としての能力が高く、技術面、組織面での自立発展性が高いと判断された。その結果、成熟したショミティでは自発的な活動が継続されることが見込まれている。しかし、財政的自立発展性については、十分確保されていない。更なる自立発展性を確保するためには、実施団体が行政と住民を繋ぐ役割を果たすことが期待される。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ 開発パートナー事業のスキームを通して、JICAとNGOが連携しそれぞれの優位性を有効活用したことによって、バングラデシュ政府関係者、地方行政との交渉が容易になり、彼らとの連携が円滑になりつつある。
- ・ 実施団体の長期間にわたる現場経験、知見、ノウハウが住民の主体性を重視した活動形態を展開するうえで、大変有効であった。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ プロジェクト活動の修正は住民の状況に応じて現場から発案されプロジェクト内部の合意の下に適切に行われた。このことはプロジェクトにかかわる住民のオーナーシップ育成に効果的であった。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・特になし。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・特になし。

3-5 結論

活動はおおむね計画どおりに行われ、対象貧困層がエンパワーされたことによる効果が認められた。財政的自立発展性はまだ確保されておらず、新たな課題に対応するために、より一層の地域社会、政府の参加が求められる。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

対プロジェクト

- 1) これまでの協力は着実な成果をあげつつあり、更なる成果を発展させるための活動の継続が望まれる。また、本プロジェクト期間終了後、行政組織との一層の協働、村単位の組織形成や最貧困層への取り組みなど新たな課題への対応のために、活動を継続・発展させることが望ましいと判断される。
- 2) 男性シヨミティは経済活動も活発でコミュニティへの広がりが出やすいと思われる。一方、女性シヨミティは各家庭内部での生活改善への効果が高いと思われ、これらの差異を十分見極めて活動を行っていくことが望まれる。
- 3) ジェンダーに一層配慮した協力の実施方法を行うことが望まれる。そのため、女性シヨミティを担当するフィールドオーガナイザー(FO)は女性のほうが適していると思われる。また、スタッフ全体でジェンダー配慮に対する意識をより一層向上させる努力が望まれる。

対バングラデシュ政府

- 1) 地域住民に必要なサービスが持続的に供給されるために、地方行政局(LGD)をはじめとした県、郡、ユニオンレベルの政府機関が本事業に一層連携していくことが望まれる。具体的には、郡、ユニオンレベルでNGOが参加した定期的な会議を開催するなど、相互の活動の情報共有、調整、連携を行えるシステムを構築することが効果的と思われる。
- 2) プロジェクト期間終了後、新たな協力が実施されることが期待されることから、一連の協力が継続して行われるよう必要な諸手続きが速やかになされることが求められる。

3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

- (1) 協力対象国で長年の経験、知見、ノウハウの蓄積を持つNGOと連携を行うことは、その国のニーズに合致したJICAの協力を展開するうえで有効である。
- (2) NGOによる弱者支援事業の自立発展性は、そのアプローチのいかんにかかわらず、マクロな社会、経済環境の強い影響下にあることを認識すべきである。したがって、これら事業の自立発展性の確保には、援助などの資源を動員し得る高い事業実施能力と社会へのアピール

能力が重要である。

3-8 フォローアップ状況

シャプラニールでは草の根技術協力（パートナー型）に事業提案を行い、新たに明らかになった課題への対応を行う構想である。プロジェクト期間終了後、一連の協力が継続して行われるよう必要な諸手続きが速やかになされるようにバングラデシュ政府に対して提言がなされた。

第1章 評価調査の概要

1-1 調査団派遣の経緯と目的

バングラデシュ人民共和国（以下、「バングラデシュ」と記す）は世界でも最貧国（後発発展途上国＝LLDC）のひとつであり貧困緩和は国の最重点課題である。バングラデシュ政府やNGOは独立以来この貧困の状況を改善するために数々の対策を打ち出して取り組んできた。しかし貧困人口の大部分は行政サービスが十分行き届きにくい農村地域に集中していることもあり、いまだに貧困の状況から農村地域を救うことができない状況である。日本のNGOであるシャプラニール＝市民による国際協力の会（以下、「シャプラニール」と記す）は1970年代初頭よりバングラデシュでの活動を開始したが、それは農民をエンパワーし、農民が自発的に自らの生活向上のために活動していくことによって、農村地域の貧困改善を達成しようというものである。30数年におよぶ活動経験とその間に培った知見やノウハウをもとに、シャプラニールではバングラデシュ国内でも貧困状況がより改善されていないマイメイシン県イショルゴンジ郡の対象ユニオンにおいて貧困層のエンパワメント¹を通じた住民参加型農村開発プロジェクトを実施するため、JICA（国際協力機構）に対して「開発パートナー事業」での支援を申請した。² これを受けて、2000年にJICAでは支援の可能性を模索するため事前調査団を派遣した。その結果、バングラデシュ政府とJICAとの間で「貧困層のエンパワメントを通じた住民参加型農村開発計画プロジェクト」の実施協議が取り交わされ、2001年8月から3年間の計画でプロジェクトが開始された。

2004年7月をもって本プロジェクトが終了するにあたり、これまでのプロジェクトの実績と実施プロセスを確認し、評価5項目の観点からプロジェクトを総合的に評価し、協力終了までの必要な措置、協力終了後の対応等について提言を行い、類似案件への教訓を抽出することを目的として、終了時評価調査団が派遣された。

1-2 調査団の構成と調査日程

1-2-1 調査団の構成

担当	氏名	所属
総括・団長	赤松 志朗	JICA 国際協力専門員（農村・地域開発計画）
参加型開発 (NGO)	青木 美由紀	シェア＝国際保健協力市民の会（SHARE） (NGO-JICA 評価小委員会 NGOメンバー)
連携事業	舩岡 真穂実	JICA 国内事業部国内連携促進課 職員
評価企画	内田 淳	JICA アジア第二部南西アジアチーム 職員
評価分析	間宮 志のぶ	グローバル・リンク・マネジメント株式会社 社会開発部 研究員

¹ 本プロジェクトでは、“エンパワメント”を「貧困層の基本的能力が向上するとともに、それを活用できる公共サービスや経済的機会が提供されること」と定義している。そして「エンパワメントされることによって貧困層は自立的な生活向上に取り組むことが可能となる」と位置づけている（出典：プロジェクトのプロポーザル、1999年10月1日付 p.12）。

² シャプラニールでは1999年4月にJICAが実施したバングラデシュプロジェクト形成調査（貧困対策）に参画している。この調査では、バングラデシュ国別援助計画に基づき、最も重要課題となっている農村部での貧困軽減を目標に、貧困層に直接裨益するあり方について開発パートナー事業も念頭においた協力フレームワークの検討をしている。

1-2-2 調査団の派遣期間

2004年1月17日～2004年1月29日（詳細は付属資料1：「日程表」参照）

1-3 対象プロジェクトの概要

1-3-1 概要

本プロジェクトは、対象地域の貧困層に対し、対象貧困層15～20名で構成された相互扶助グループ（ショミティと呼ばれる住民組織）を育成し、その住民組織を通して、住民の生活能力の強化、公共サービス及び経済機会の提供を行い、彼らの生活向上をめざすものである。

実施協議（R/D）に記載されたプロジェクト開始当初のプロジェクト概要は以下のとおりである。

- 協力期間 : 2001年8月1日から2004年7月31日（3年間）
日本側実施機関 : シャプラニール＝市民による国際協力の会
相手国側関係機関 : Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives
（地方自治・農村開発・協同組合省）
協力対象地域 : マイメイシン県イショルゴンジ郡の7ユニオン
（7ユニオンのうち、100か村に住む貧困住民、約7,000世帯）
上位目標 : 「イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層の生活が向上する」
プロジェクト目標 : 「イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する」
成果：
成果1 : 「対象貧困層の能力が向上する」
成果2 : 「基礎的公共サービスが提供される」
成果3 : 「経済的向上機会が提供される」

1-3-2 プロジェクトの枠組み

プロジェクトの概念図（付属資料2）が示すように、シャプラニールはダッカ事務所がプロジェクト全体を指揮しているが、対象地域に3か所の地域事務所を設置し、管轄地域を分担している。各地域事務所には責任者1名、地域事務所が管轄する各ショミティに出向き直接支援するフィールドオーガナイザー（FO）が約10数名配置されている。地域の受入体制によって支援の内容は多少異なるが、主として住民の生活能力向上のための指導（識字教室、会計などのグループ研修、保健ボランティア研修等）、公共サービスの提供（手押しポンプ井戸や簡易トイレの配布、助産婦研修、補習授業等）、ショミティを通じた経済機会の提供（マイクロクレジット、小規模インフラ、その他収入向上活動）を行っている。またこれらの活動は地方行政機関（農業、畜産、保健等）や自主的な住民組織〔村落委員会（VC）など〕との効果的な協力関係を築きながら進められている。

第2章 評価の方法

2-1 終了時評価の方法

本プロジェクトは協力期間3年間の比較的小規模な投入であり、可能な限り効率的に評価を実施する観点から、協力実施機関に作成を依頼した「自己評価シート」に基づき、評価調査団が同内容を検証する方法をとった。また、調査団は同じくバングラデシュで実施中の開発パートナー事業「リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト」〔協力実施機関：家族計画国際協力財団（JOICFP）〕の終了時評価も併せて行った。

なお、本評価は、2003年度特定テーマ評価「NGO連携事業」の一環として実施されたものであり、通常のプロジェクト終了時評価とともに、JICA-NGO連携の視点からの評価も行った。同視点からの評価結果については第6章及び上記特定テーマ評価報告書を参照のこと。

自己評価シートの記載内容及びその検証にあたっては、プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法を採用した。終了時評価を行うにあたり、プロジェクト開始当初に作成された現行のプロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix: PDM）³を見直し、活動、成果、プロジェクト目標それぞれの関係性、これらの項目に係る指標と指標データ入手方法等を確認した。その結果、現行PDMではプロジェクト目標と成果の因果関係が必ずしも明確に表現されておらず、プロジェクト目標、各成果に設定されている指標は活動の実績であるものが多く、現行PDMに沿って評価を行った場合、プロジェクト実施の結果、受益者がどのように変化したのかを測る情報が不足することが明らかになった。しかし、本評価調査においては、新たに評価用PDM（PDMe）を作成せず、現行PDMによって本プロジェクトを的確に評価できない部分については、評価グリッドで適宜補足して評価を行うこととした。

2-2 評価設問と情報・データ収集方法

2-2-1 調査項目

プロジェクトの実績と実施プロセス、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）及びNGO連携に関して次の表2-1に示すとおり評価設問、調査項目を設定した。

³ 付属資料3：「プロジェクト・デザイン・マトリックス」を参照のこと。

表 2 - 1

評価項目	調査項目		主な検討項目	
	大項目	小項目		
実績	上位目標の達成の見込み	イシヨルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層の生活が向上する	貧困層の生活実態の向上、最貧困層の比率の減少、就学率の向上、子供の栄養状態の改善、ユニオン選挙での貧困層、女性の進出	
	プロジェクト目標の達成状況	イシヨルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する	<ul style="list-style-type: none"> — 貧困層による相互扶助グループの 20 ～ 40% が成熟し自立的段階に達する — 成人識字学級を 1,300 人が修了する — 6,750 人が保健衛生やジェンダー、社会意識等についての啓発活動を受ける — 6,500 人が清潔な飲み水や衛生的なトイレを使用する — 延べ 5,000 世帯がマイクロクレジット及び自己資金を活用して収入向上活動に取り組む — 受益者の変化を図る定性的データ「プロジェクト実施による受益者の意識の変化、受益者の生活改善に関する努力の事例等」 	
	成果の達成状況	成果 1 :	対象貧困層の能力が向上する	成人識字学級の実施、グループ研修の実施、保健ボランティアの養成、相互扶助グループの育成等
		成果 2 :	基礎的公共サービスが提供される	手押しポンプ井戸、簡易トイレの配布、助産婦の養成、児童に対する補修授業の実施、ユニオンのヘルスセンターの活性化等
		成果 3 :	経済的向上機会が提供される	マイクロクレジットの供与、収入向上のための技術研修の実施、道路等のインフラの整備による流通システムの活性化等
	投入実績	日本側の投入		日本人担当者、バングラデシュ人担当者、資機材、施設改修、研修実施
		バングラデシュ側の投入		地方行政からの技術指導、受益者負担
実施プロセス	活動進捗状況	モニタリング実施状況	モニタリングの仕組み、計画の修正内容、戦略の見直し状況	
		資機材・資金の投入	供与のタイミング等	
	関係者のかかわり方	JICA 事務所、本部の協力体制	協力機関とのコミュニケーションの状況、共同作業による問題解決方法の見直し状況	
		プロジェクト実施機関内部のコミュニケーション	各事務所間のコミュニケーション、FO や受益者、住民等のコミュニケーション	

評価項目	調査項目		主な検討項目
	大項目	小項目	
		地方行政の巻き込み	地方行政機関とのコミュニケーションの状況、共同作業による問題の見直し状況
		受益者の変化	事務所スタッフ、FO、相互扶助グループ、住民の変化
	その他	外部条件の影響	ポジティブな条件の活用状況 ネガティブな条件の対処状況
評価 5項目	妥当性 プロジェクトは 妥当であったか	バングラデシュ政府の 開発計画との整合性	バングラデシュの農村開発政策、 貧困削減計画、地方行政の業務計画との 関係性
		対象地域、受益者の ニーズとの整合性	ターゲットグループ選定の経緯
		ターゲットグループ 以外への波及効果	ターゲットグループ選定の経緯
		日本の開発援助方針 との整合性	国別援助方針、国別事業実施計画 での位置づけ
		NGOの事業理念との 整合性	NGO事業実施方針との関係
	有効性 プロジェクト実施により 期待される効果が得られたか	プロジェクト実施により 対象ユニオンの貧困層のエン パワーメントが実現したか	プロジェクト目標の達成度合い 各成果の貢献度合い 受益者の変化を図る定性的情報 として、「プロジェクト実施による 自分の意識の変化、生活改善に 関する努力の事例等」
		NGOの経験・知恵・ノウハウが 生かされているか	バングラデシュにおけるNGOの 経験・基盤・ネットワークの活用 状況、専門的な技術、これまでの 実績の活用状況
	効率性 プロジェクトは 効率的であったか	投入の質・量・タイミングは 適正であったか	日本側、バングラデシュ側の投入 の適正度、投入の活用度、投入 のタイミング
		前提条件の確保状況	課題とその対処の方法
		投入の総コストと他のドナーの 類似プロジェクトの比較	他ドナーのプロジェクトとの比較 でのコスト面の問題
	インパクト プロジェクト実施により 間接的・波及的效果はあるか	上位目標の達成見込み	貧困層の生活実態の向上、最貧 困層の比率の減少 就学率の向上、子供の栄養状態 の改善 ユニオン選挙での貧困層、女性 の進出

評価項目	調査項目		主な検討項目
	大項目	小項目	
		受益者に対する予期しなかったプラス・マイナスの影響はあったか	該当の事例
		受益者以外に対する予期しなかったプラス・マイナスの影響はあったか	該当の事例
	自立発展性 協力終了後も効果が持続しているか	プロジェクト終了後のビジョンは何であるか	バングラデシュの農村開発政策、国家計画における対象地域の位置づけ、シャプラニールの活動計画
		実施機関の組織能力は効果を継続するのに十分であるか	人材配置の適正度、離職者の状況、予算の確保、財政支援の継続性、モニタリングの仕組み
		技術は定着したか	プロジェクトスタッフの技術の定着度、施設・資機材の維持管理状況、技術普及の仕組み
		住民の参加・学びを促す仕組みになっているか	計画段階、実施段階での受益者の参画状況 住民のエンパワメントを図る工夫
		ジェンダー・環境への配慮で留意したことはあるか	配慮の事例
地域の特性に配慮していたか	地域の社会的特徴を有効に活用した取り組み方法		
NGO連携	ODA側にとってJICA-NGO連携は効果的であったか	期待したNGOの優位性が生かされたか	実施機関の優位性、専門性の活用状況、住民に直接裨益する仕組みとしての効果
		NGOの体制・活動が強化されたか	資金面の利点とその成果、バングラデシュ中央・地方政府、地域住民からの認知度・信頼度の向上、JICA-NGOの情報交換による相乗効果
		JICA事業との連携状況はどのようなものであったか	JICA事業との整合性、JICA事業との連携での今後の発展性
		プロジェクトの柔軟な運営が可能であったか	契約期間と運用の柔軟性、資金の工面、清算業務などJICAのスキームで実施することの問題点

評価項目	調査項目		主な検討項目
	大項目	小項目	
		国民参加を促すものであったか	一般市民の援助に対する関心を高める広報効果
	NGO側にとってJICA-NGO連携は効果的であったか	期待した連携の利点が活かされたか	資金面の利点とその成果、バングラデシュ中央・地方政府、地域住民からの認知度・信頼度の向上、JICA-NGOの情報交換による相乗効果、広報効果
		連携によって派生した問題・課題はなかったか	業務実施手続き上の問題点、事業終了後の計画への影響
	バングラデシュにとってJICA-NGO連携は効果的であったか	期待した連携の成果があったか	資金面の利点とその成果、住民への裨益の効果
		連携による弊害はなかったか	業務実施上の問題点、課題（JICA-NGO単独での事業実施と比較して）

2-2-2 情報・データ収集方法

(1) 文献資料調査

ミニッツ、R/D、事前調査報告書、プロジェクト・プロポーザル、実施計画書、本プロジェクトの四半期報告書、年次報告書、自己評価シートなどから必要な情報を収集した。

(2) 質問票によるアンケート調査

シャプラニール本部担当者及び現地プロジェクトスタッフに対し、個別にあらかじめ質問票を送付して、それぞれ回答を得た。

(3) インタビュー調査

シャプラニール現地プロジェクトスタッフ、バングラデシュ側の政府関係機関、マイメキシ県、イシヨルゴンジ郡及び対象ユニオンの行政機関担当者、VC、ショミティの参加者等に対し、個別・グループインタビューを行った。特に、受益者やプロジェクトスタッフの変化を知る定性的な情報を得ることに留意した（付属資料5：「主要面談者リスト」参照のこと）。

(4) プロジェクト活動の視察

成人識字教室、ショミティ活動、VCの活動、地域事務所等の視察を行った。

2-2-3 データ分析方法

文献資料、自己評価シートによって定量的なデータを入手し、指標目標に即して実績を確認した。アンケート調査、インタビュー調査によって得た定性的なデータは、対象者別に分類し、プロジェクトのプロセスや受益者の変化を把握するための根拠として活用した。

2-2-4 評価調査の制約・限界

本プロジェクト実施による受益者の変化をみるにはフォーカス・グループ・ディスカッションなどの手法を用いた調査が効果的であると考えられるが、時間の制約から本調査期間内では実施が困難であったため、グループインタビュー、個別インタビューによって受益者の変化に関する事例を集めることで対処した。十分な情報を入手できたとはいいがたい。

第3章 プロジェクトの実績と実施プロセス

本章では、プロジェクトの実績として、PDMに示された「投入」の実績及び「成果」「プロジェクト目標」の達成状況を記載するとともに、プロジェクトの「実施プロセス」についても述べる。

3-1 投入実績

プロジェクトの投入実績は次のとおりである（詳細は付属資料6：「自己評価シート」を参照のこと）。

3-1-1 日本側

日本人スタッフとして業務責任者1名、調整員1名、ダッカ事務所担当者1名が配置され、バングラデシュ人スタッフとしてダッカ事務所担当者3名、地域事務所責任者3名、フィールドオーガナイザー32名が配置された。機材は簡易トイレ、手押しポンプ井戸、モーターバイクのほか、コンピューター等の事務機器が供与された。また地域事務所兼研修所が建設され地域の活動の拠点となった。さらに近隣国への研修を事務所スタッフ、地域事務所スタッフ、地方行政関係者に対して実施した。本案件に対する日本側からの協力金額（評価時点）は2003年度末までの契約金合計で9,400万円である。

3-1-2 バングラデシュ側

各種研修において地方行政機関（農業、畜産、保健分野等）の担当者から技術指導の提供があった。識字学級参加費、井戸・トイレの費用、積み立て貯金などは受益者負担であった。また、住民からは小学校改築及び道路補修時の労力提供があった。

3-2 成果の達成状況

本プロジェクトは、「1-3-2 プロジェクトの枠組み」で説明したとおり、ショミティとよばれる相互扶助グループの育成を通して貧困層の生活向上を図るものである。ここでショミティの運営について説明する。

ショミティは土地をほとんどもたない農民と家族が15～20名集まって結成される。メンバーは毎週定期的集まってミーティングをし、全員が少しずつ貯金を積み立て、その貯金を元手に収入向上活動を行う。プロジェクトの各活動（識字学級、研修、井戸やトイレの配布、マイクロクレジット等）もこのショミティを通して行われる。ショミティには会計・書記・代表という役員や各種活動ごとに委員会がおかれている。自主的な活動を積み重ねることで、外からの援助やケアがなくても自立して活動が継続されるようになる。バングラデシュの文化的伝統的理由から、男女は別々にショミティを結成する。担当スタッフ（フィールドオーガナイザー：FO）がこのショミティに通って支援、助言をする。

（出典：プロジェクトプロポーザル、1999年10月1日付）

本プロジェクトでは貧困層を対象としたショミティを育成し、彼らの生活能力を高める（成果1）とともに、行政からの基礎的公共サービスへのアクセスを改善（成果2）して、彼らが行政に参加しやすい環境を提供し自助努力によって生計向上（成果3）をし、生活向上を達成していくことをめざしている。

本節では、各成果ごとの「活動」の実績を踏まえつつ、成果の達成状況を確認する（活動実績の詳細は付属資料6：「自己評価シート」を参照）。

3-2-1 「成果1」の達成状況

成果1 「対象貧困層の能力が向上する」

- 活動1-1 成人識字学級を実施する。
- 活動1-2 グループ研修を実施する。
- 活動1-3 保健ボランティアを養成する。
- 活動1-4 相互扶助グループを育成・指導する。

成果1を目標とするこれらの活動によって対象貧困層の能力は確実に向上している。成人識字学級は計画の約85%の1,300人が修了する見込みである。基礎コース4か月、上級コース2か月であるが、いずれも金曜日を除く週6日夜7時半からの2時間をランプの明かりの下で勉強する。指導者は元教師や地域の知識人である。会計やグループ運営手法等の研修はほぼ2,500人が参加したこととなる。保健ボランティアも計画どおり養成され、保健衛生知識の普及に貢献している。結果、「環境衛生や家族の健康についての知識を得たことによって、個人の衛生環境が改善された」との指摘があった。最貧困層に対して支援が届いていないことが2002年度の調査で明らかになったため、これまでのショミティに加えて、障害者、寡婦、エスニックマイノリティー、孤児、高齢者を対象として新しい属性のショミティの育成も行われている。プロジェクト終了時まで当初計画を上回る460ショミティの結成がなされる見込みである。ショミティのメンバーとしてグループ運営手法や会計の研修及び識字教室に参加して得た知識は成果3の活動であるマイクロクレジット活動等で有効に活用されている。視察した識字教室では、参加者から「読み書きを習得したことによって、マイクロクレジットでの帳簿付け、署名が可能になった」「プロジェクトが実施している活動の内容についての理解が深まり、生活に必要な薬の説明書き、看板などが読めるようになった」とのコメントがあった。また、「いままで分からなかった“概念”が理解できるようになった」⁴との指摘もあった。

⁴ 例えば、「清潔にする」ということがどういうことを意味しているのか、いままでは明確に理解できていなかったが、具体的に手を洗う、身の回りをきれいにすると分かるようになった。

3-2-2 「成果2」の達成状況

成果2 「基礎的公共サービスが提供される」

- 活動2-1 手押しポンプ井戸を配布する。
- 活動2-2 簡易トイレを配布する。
- 活動2-3 助産婦を養成する。
- 活動2-4 補修授業を実施する。
- 活動2-5 郡及びユニオンの開発担当官との連携強化する。

成果2を目標としたこれらの活動によって住民の基礎的公共サービスへのアクセスが改善されている。手押しポンプ井戸、簡易トイレは多くの場合費用を住民が自己負担して設置し、有効に活用されている。清潔な飲み水を確保することへの意識の高まりは目覚しく、手押しポンプ井戸のニーズは高いため、プロジェクトでは配布計画を上方修正した。簡易トイレについては配布後の維持管理に関するモニタリングにも力を入れつつ、当初計画の90%は達成される見込みとなっている。農村部では公共医療サービスが貧弱であるが、安全な出産に対するニーズが非常に高く助産婦の養成が急務であることから、予定より多くの助産婦を養成しつつある。また助産婦研修によって異常分娩時の病院への患者のリファー件数が増加し、必要な処置がとられるように改善されてきている。公立学校の整備が進められてきたことで、児童の補習授業を継続することによって住民の依存度を高める結果になり得るとの判断から2002年度以降、補修授業は中止されている。⁵ 地方行政機関の農業普及員(BS)が村の住民に対して新しい農業技術を指導したり、行政との連携によるサービス提供、住民の行政へのアクセス改善は養魚、農業、牛のワクチン接種、病院での診療等の分野でも確認された。聞き取り調査によると住民はこれまで知らなかった行政サービスの内容を知りようになり、村から行政へのアクセスは確実に改善されてきているといえる。このことから成果2は達成されつつあるといえる。

3-2-3 「成果3」の達成状況

成果3 「経済的向上機会が提供される」

- 活動3-1 マイクロクレジットを実施する。
- 活動3-2 収入向上技術研修を実施する。
- 活動3-3 小規模インフラを整備する。

成果3を目標としたこれらの活動によって、住民に経済的向上機会が提供されている。マイクロクレジットは技術研修を伴って実施されたことから経済活動の機会とその規模が促進され、ショミティがグループ貯金を活用して牛の飼育、リキシャの購入によって利益を得た事例も確認された。収入向上のための養魚、家畜、足踏みミシンなどの技術研修をプロジェクト終了時まで420名が受講する見込みである。研修後のフォローアップ体制を整えることも検討されてい

⁵ 地域事務所3の活動地域には、住民が土地とお金を出し合って小学校低学年の児童に対する寺子屋を運営しており、51名の子供が参加している。

る。男性シヨミティの集まりでは収入向上や地域の問題、女性シヨミティではより家庭の生活改善、環境衛生、子供の教育に関することが中心となっている。自主的な住民組織として新しく取り組んでいるVCは、通常のシヨミティ活動では達成できないようなより規模の大きな活動や公共の利益達成を可能とする仕組みとして機能している。例えば、住民が主体的に取り組んで道路の補修を行った。これは本来プロジェクトで小規模インフラを整備する（活動3-3）活動として計画していたが、住民の主体的な協働作業によって賄われたということである。

以上のように、各活動は住民のニーズを反映して必要な修正を加えながら展開している。また各成果は達成されつつあり、それぞれプロジェクト目標達成に貢献しているといえる。

3-3 プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標：「イシヨルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する」

- 指標1 貧困層による相互扶助グループの20～40%が成熟し自立的段階に達する。
- 指標2 成人識字学級を1,300人が修了する。
- 指標3 6,750人が保健衛生やジェンダー、社会意識等についての啓発活動を受ける。
- 指標4 6,500人が清潔な飲み水や衛生的なトイレを使用する。
- 指標5 延べ5,000世帯がマイクロクレジット及び自己資金を活用して収入向上活動に取り組む。

プロジェクト目標である「イシヨルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する」は、前述したとおり、本プロジェクトでは「貧困層の基本的能力が向上するとともに、それを活用できる公共サービスや経済機会が提供されること」をエンパワメントと定義していることから、設定された定量的な指標データの数値がプロジェクト目標達成の根拠となり得る。

プロジェクト側の自己評価（付属資料6：「自己評価シート」参照のこと）によると、プロジェクト目標の指標データはおおむね当初予定を達成している。既存の314グループのうち133のグループは自主的な活動を継続できる段階にあると判断され約42%が自立的な段階に達している⁶（指標1）。成人識字学級はこれまですでに614人が修了時の試験に合格しているが、プロジェクト終了時までの見込みとして合計1,000人が修了する予定である（指標2）。これまでに保健衛生、ジェンダー、社会意識等についての啓発活動を受けた受益者は5,232人であり、終了時までは5,900人が啓発活動を受ける見込みである（指標3）。手押しポンプ井戸や簡易トイレは計画を大幅に上回って設置されており、プロジェクト終了時点では受益者のほとんどに活用されている見込みで、受益者総数は1万4,000人になる見込みである（指標4）。ほぼ計画どおり5,000世帯が収入活動に取り組んでおり、マイクロクレジットの返済率は約98%となっている（指標5）。

⁶ 成熟した自立段階については、プロジェクトでは「相互扶助グループが外部からの援助やケアがなくても自立して活動が継続できるようになること」と定義している。

以上の指標結果からプロジェクトの設定目標はほぼ達成されているといえる。しかし、これらの数値結果だけではプロジェクト実施によって受益者がどのように変化したかを知ることは困難であるので、ここで現地調査中に収集した定性的データを活用して受益者の変化を確認する。

受益者の変化：⁷

第一に、識字教育やグループ研修等により活字の読み書きや生活に必要な知識を得たことによる受益者の意識の変化である。聞き取り調査では「自分で署名できるようになり、拇印をつく恥ずかしさから解放された」「薬の説明書きなど生活に必要な情報を知る機会が増えた」「これまで知らなかったこと（または理解できなかったこと）が分かるようになり知識の範囲が広がった」などのコメントが多かった。読み書きができることや、会計の知識はマイクロクレジット活動にも有効であり、視察した識字教室では熱心に勉強する青年や老人の姿が印象的であった。

第二に、公共サービスへのアクセスが改善されたことによる、受益者の生活の変化である。手押しポンプ井戸が配布されて清潔な水を使うことができ、感染症等の病気が減少している。簡易トイレが配布されて環境衛生に配慮するようになった。また保健教育での指導でサンダルを履くようになり、健康や衛生環境への認識が高まっている。さらに子供への衛生観念の配慮がなされるようになり、病気のとときにはクリニックに行くようになり、公共サービスの提供側である行政機関の担当者とのコミュニケーションが改善されている。聞き取り調査によると、村の人たちは地域行政担当者とも面識ができ、いままでより気軽に情報交換ができるようになったとのことである。また、村委員会からユニオン議会へ4名の議員が選出される事例もあった。

第三に、収入創出活動による受益者の経済的な生活実態の変化である。ショミティというグループでの収入創出活動では役割分担があり、お互いに協力して実施していることから、協働で村の生活を改善していく体制ができつつある。ショミティで相談し病人には薬代を援助したり、冠婚葬祭の支援など地域で相互扶助するようになっている。個人レベルでは収入が増えたことで貯金をすること、子供に教育を受けさせるようになったこと等、収入が増えたことで住民の生活が向上している事例が数多くあった。

このように、住民が話し合う場、能力向上・経済活動のための機会及び情報が提供され、住民が自主的に活動に参加している過程でこれらの機会や情報を取り込み、住民の自発的行動が促進されているといえる。活動が軌道に乗ったショミティ（相互扶助グループ）のメンバーは確実に自立的な生活向上に取り組むことができるようになっている。したがって、プロジェクト目標は達成されつつあるといえる。

3-4 プロジェクトの実施プロセス

プロジェクトの進捗管理は年ごとの計画表をもとに、定期的なフィールド視察でフィールドスタッフや受益者の意見を聞きいれながら行われており、モニタリングは効果的になされていたといえる。プロジェクト活動の修正も住民の状況に応じて現場主導で地域事務所から発案され、プロジェクト内部の合意のもと適切に実施されている。実施されなかったプロジェクトの投入は、

⁷ 付属資料8：「受益者の変化のまとめ」及び付属資料9：「Shapla Neer 南の風」を参照されたい。

住民の自主的な活動を尊重した結果であり、住民の状況に応じた柔軟な対応として評価される。JICA在外事務所からはバングラデシュ行政側への対応に関して効果的な協力を得られたことで、プロジェクトの進捗にプラスの影響があった。

今後は地域事務所間のコミュニケーションを活発にし、情報や意見交換を頻繁にすることによって、フィールドオーガナイザーが学びあう場を増やしていくこと、実行委員（Advisory Committee）⁸とプロジェクトとの連携を強化し、双方の情報・経験を共有することが、特に新たな課題に対応するためには必要と考えられる。プロジェクト目標達成のための外部条件「地域行政機構の適切な協力が得られる」「ゼネスト・交通封鎖がなくスタッフ・ワーカーの移動が妨げられない」「村で働くフィールドワーカーが定着する」はおおむね満たされていた。

⁸ 実行委員会は Ministry of Local Government, Rural Development & Cooperatives, Local Government Division の Joint Secretary を議長、JICAバングラデシュ事務所長を副議長としてバングラデシュ側関係者と日本側関係者で構成され、プロジェクトの年間計画の承認やプロジェクト進捗の監督、問題点の検討などを目的としてプロジェクト開始前に設置されている。

第4章 評価結果

4-1 評価5項目の評価結果

4-1-1 妥当性

バングラデシュでは「2015年までに貧困人口を半減させる」目標を掲げ、そのために農村住民の所得向上と農村部の経済社会基盤の整備、地方行政の強化や住民参加の促進に力をいれている。本プロジェクトでは農村の貧困層の能力育成、公共サービスの整備、所得向上を基本コンポーネントとしておりバングラデシュ政府の開発方針との整合性を確保している。対象地域の受益者（貧困層）のニーズ調査はシャプラニールが1970年代からこれまでの農村開発の長い経験と知見を活用して、数度にわたって実施され、その結果に基づいている。またプロジェクト開始後においても、相互扶助グループの話し合いの結果を反映させて活動を適宜修正し、受益者選定では、最貧困層を見いだす調査を実施し、現地のニーズを的確に捉えていると判断された。我が国はバングラデシュの農村開発を開発援助の優先課題としており、国別事業実施計画では、より貧困層が裨益するよう配慮された経済成長や貧困層の人間開発の改善、を開発重点項目としており、NGOによる貧困層や女性を直接対象として雇用促進及び所得向上等の活動に対する協力を支援するとしている。これらのことから、本プロジェクトは日本の開発援助政策との整合性も確保している。また、貧困層の生活向上を目的としているシャプラニールの事業理念との整合性も確保している。これらのことから本プロジェクトの妥当性は極めて高いといえる。

4-1-2 有効性

「3-3 プロジェクト目標の達成度」の項で述べたとおり、プロジェクト目標の指標はおおむねプラスの結果をしめしており、貧困層の住民たちが話し合う場、能力向上・経済活動のための機会及び情報が提供されたことによって、住民たちがエンパワーされ、自発的行動が促進されている。各成果がプロジェクト目標達成に貢献しており、活動が軌道に乗ったシヨミティのメンバーは確実に自立的な生活向上に取り組むことができるようになってきている。したがって、プロジェクト目標は達成されつつあると判断され、本プロジェクトの有効性は高いといえる。また、本プロジェクトにおいては次の特徴が有効性への貢献要因として確認された。

(1) 地域の特性を生かした住民組織形成による支援アプローチ

前述したとおり、シャプラニールがバングラデシュの貧困層への支援を開始したのは1970年代初頭であるが、貧しい村人たちの組織化（シヨミティの育成）を軸として活動を開始したのは1980年ころからである。貧困層の能力育成にはバングラデシュ農村地域の特性を生かした「グループ化」による協働体制が効果的であることがそれまでの試行錯誤の経験から、明確になってきたのである。そして本プロジェクトにおいても、対象住民を約20名ずつの小グループに組織化している。この支援のアプローチでは、村内の権力構造を回避して協力対象住民である貧困層に直接支援が届き、貧困層自身の組織をつくることで各種活動の自立性や持続性を高めることが可能となっているといえる。

(2) 効果的な活動の組み合わせによる貧困削減戦略

本プロジェクトの活動は貧困層の能力育成、公共サービスの提供、収入向上活動の3つの

柱で構成されそれぞれ成果目標として組み込まれている。これはシャプラニールのバングラデシュでの活動経験や、1999年にJICAによって実施されたプロジェクト形成調査（貧困対策）の結果、打ち出されたフレームワークであり、「生計向上支援」及び「貧困層の行政参加支援」を通じて協力対象住民の貧困を緩和することを目的としている。貧困層の知識、意識をたかめ、グループの一員としての認識をもって、公共サービスを受けやすくし、そして経済的な生活レベルの向上を可能にする収入創出活動に参加し、自助努力によって生活改善をしようというものである。本プロジェクトで提供している活動の柱は相互に密接に関係し貧困層の生活改善のための相乗効果を発揮しているといえる。

上記の特徴はいずれもシャプラニールがこれまでバングラデシュでの活動を通して得た知見、基盤、ネットワークを有効活用した結果であり、JICAはNGOとの連携によって、彼らの優位性を活かして住民に直接裨益する支援が可能になったといえる。

今後、有効性を更に高めるには、政府とNGOの連携の強化、富裕層をも巻き込んだ自主的住民組織（VC等）の設立によって開発行政にかかわる関係機関との協力関係をつくり、貧困住民や住民組織が直接に公的サービスにアクセスできるようなリンケージを築いていくことが必要と思われる。

4-1-3 効率性

投入はタイミング、質、量の面でおおむね適切であったものの、人員の配置についてはバングラデシュ人スタッフのうちフィールドオーガナイザーの定着度が低いこと、女性スタッフが少ないこと等が今後の改善点としてあげられる。日本側の支援で実施した地域事務所の建設、拡充は効果的であり、活動の進捗を推進したといえる。道路補修や小学校施設の改修計画がなされていたものの、投入は活用されなかったが、これらの計画の変更は、住民の自発性を尊重した結果であり、妥当であると判断される。スタッフや地方行政機関関係者の派遣研修はプロジェクト活動への意欲向上や地方行政機関との協力関係構築に効果的に活用されたといえる。

4-1-4 インパクト

プロジェクト目標の上位目標へのインパクトを現時点で図ることは困難ではあるものの、プロジェクトは上位目標「イシオルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層の生活が向上する」の達成にむけて順調に展開しつつある。成熟したシヨミティでは、シヨミティ活動を通して住民がエンパワーされて自発的な行動を開始し、具体的に生活が向上した事例が数多く確認された。また、実施者側であるシャプラニールの現地スタッフの変化も確認できた。シヨミティ活動で住民が自分の生活を改善していく意欲に燃えている姿や、女性がシヨミティ活動を通してエンパワーされている姿を目の当たりにしてやりがいを感じ、最貧困層の人々の生活実態を認識できたこと、郡の開発担当官との協力関係が進展したことで住民が「行政サービス」を活用できることの利点を確認し、自分たちの活動が意義づけられたことで、やりがいを感じている。

このように行政との協力関係が進展したことで、住民の公共サービスへのアクセスの改善が促進されている。また、自主的な住民組織であるVCの設置によってシヨミティを超えた規模での住民の協働による公共サービスの改善や貧困住民への支援活動が開始されたことが調査により確

認された。このことは、今後の地域の発展への波及効果として拡大が期待される。プロジェクト実施による特筆すべきマイナスのインパクトは確認されていない。なお、シャプラニールでは、1999年に実施した生活実態調査の結果をベースラインとし、今後実施する予定の生活実態調査の結果との比較で本プロジェクトのインパクトを測る予定である。

4-1-5 自立発展性

(1) 受益者の便益の継続性

受益者である貧困層を20数名ずつのグループに組織化して直接貧困層に支援が届く形態をとったこと、井戸や簡易トイレの配布においては受益者負担を徐々に高めてきていること、また助言のみの支援で活動しているショミティも増えていることなど、計画段階、実施段階で活動に受益者が積極的に参画し、受益者のエンパワメントを図る工夫がなされている。そのため、成熟したショミティでは今後も、自らの力で活動を継続していく意思を表明しており、受益者の便益が継続される可能性は高いと判断される。

(2) 事業の自立発展性

今後、シャプラニールはバングラデシュ人スタッフが中心となって運営する現地NGOとして、事業を継続することになっている。現地NGOとしてのシャプラニールは事業運営において実施機関としての能力が高く、技術面、組織面での自立発展性が高いと判断された。しかし、財政的な面での支援が確保されていないことは今後の課題である。更なる自立発展性を確保するためには、実施団体である現地シャプラニールが行政と住民を繋ぐ機能を果たし、行政との協力体制を強化していくことが期待される。

次のステップとしてより困窮した層を援助することにも取り組み始めている。ただし、より対象者を広くとらえ極貧困層、社会的弱者を含めるという新たな課題に対応するためには、富裕層も巻き込んだVCの設置等を通じたコミュニティ・アプローチの試みや地方行政との連携を促進するなど、事業の社会的ネットワークを高めることが重要と思われる。

4-1-6 効果発現要因・阻害要因

(1) 効果発現要因

計画内容に関すること

- ・「開発パートナー事業」のスキームを通して、JICAとNGOが連携しそれぞれの優位性を有効活用したことによって、バングラデシュ政府、地方行政との交渉が容易になり、彼らとの連携が円滑になりつつある。また、実施団体の長期間にわたる現場経験、知見、ノウハウが住民の主体性を重視した活動形態を展開するうえで、大変有効であった。

実施プロセスに関すること

- ・プロジェクト活動の修正は住民の状況に応じて現場から発案されプロジェクト内部の合意の下に適切に行われた。このことはプロジェクトにかかわる住民のオーナーシップ育成に効果的であった。

(2) 問題点及び問題を惹起した要因

計画内容に関すること

・特になし。

実施プロセスに関すること

・特になし。

4-2 結 論

活動はおおむね計画どおりに行われ、対象貧困層がエンパワーされたことによる効果が認められ、有効性が高い。一方、財政的自立発展性はまだ確保されておらず、新たな課題に対応するために、より一層の地域社会、政府の参加が求められる。

第5章 提言と教訓

5-1 提言

5-1-1 プロジェクトに対する提言

- (1) これまでの協力は着実な成果をあげつつあり、更なる成果を発展させるための活動の継続が望まれる。また、本プロジェクト期間終了後、行政組織との一層の協働、村単位の組織形成や最貧困層への取り組みなど新たな課題への対応のために、活動を継続・発展させることが望ましいと判断される。
- (2) 男性ショミティは経済活動も活発でコミュニティへの広がりが出やすいと思われる。一方、女性ショミティは各家庭内部での生活改善への効果が高いと思われ、これらの差異を十分見極めて活動を行っていくことが望まれる。
- (3) ジェンダーに一層配慮した協力の実施方法を行うことが望まれる。そのため、女性ショミティを担当する FO には女性のほうが適していると思われる。また、スタッフ全体でジェンダー配慮に対する意識をより一層向上させる努力が望まれる。

5-1-2 バングラデシュ側への提言

- (1) 地域住民に必要なサービスが持続的に供給されるために、地方行政局 (LGD) をはじめとした県、郡、ユニオンレベルの政府機関が本事業に一層連携していくことが望まれる。具体的には、郡、ユニオンレベルで NGO が参加した定期的な会議を開催するなど、相互の活動の情報共有、調整、連携を行えるシステムを構築することが効果的と思われる。
- (2) 本案件はプロジェクト期間終了後、新たな協力が実施されることが期待されることから、一連の協力が継続して行われるよう必要な諸手続きが速やかになされることが求められる。

5-2 教訓

- (1) 協力対象国で長年の経験、知見、ノウハウの蓄積を持つ NGO と連携を行うことは、その国のニーズに合致した JICA の協力を展開するうえで有効である。
- (2) NGO による弱者支援事業の自立発展性は、そのアプローチのいかんにかかわらず、マクロな社会、経済環境の強い影響下にあることを認識すべきである。したがって、これら事業の自立発展性の確保には、援助などの資源を動員し得る高い事業実施能力と社会へのアピール能力が重要である。

5-3 今後のフォローアップ体制

シャプラニールでは「草の根技術協力 (パートナー型)」に事業提案を申請し、新たに明らかになった課題への対応を行う構想である。プロジェクト期間終了後、一連の協力が継続して行われるよう必要な諸手続きが速やかになされるようにバングラデシュ政府に対して提言がなされた。

第6章 NGO連携の観点からの評価

当該プロジェクトは、1999年度より導入された「開発パートナー事業」のスキームで、JICAとシャプラニールとの連携により実施されている。本評価は、2003年度特定テーマ評価「NGO連携事業」の一環として実施されたものであり、通常の終了時評価とは別に、この連携によるプロジェクトの実施が、JICA、JOICFP並びにバングラデシュにとって有効であったかという観点から、情報を収集・分析し、今後のJICAとNGOとの連携のあり方に係る教訓も導出した。

なお、本案件の評価調査は、バングラデシュで開発パートナー事業としてほぼ同時期に実施された日本家族計画国際協力財団が受託機関である「リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト」の終了時評価調査と平行して実施されたため、NGO連携の観点は当該2案件を総括した視点で評価されている。

6-1 連携の評価結果

次の理由より、本2案件は、開発パートナー事業のスキームを通して、JICAとNGOが連携し、それぞれの優位性を有効活用できた好事例といえる。

- 1) 本案件では、JICAとの連携によって、バングラデシュ政府関係者や地方行政との交渉や連携が円滑になりつつあるという確認がされた。団体の独自性及び専門性を生かしながら、プロジェクトと「行政との連携」が促進されている。
- 2) JICAにおいては、バングラデシュで長く活動経験のあるNGOと連携することによって、既に当該地域に根ざしたNGOがもつ情報、知識、ノウハウの活用ができ、これにより既存のスキームでは対応が困難な分野（地域展開／包括的アプローチ）で地域に密着した活動を展開する事業が実施できた。
- 3) バングラデシュにおいては、「開発パートナー事業」をそれ単独の事業と扱うのではなく、同国におけるプログラムアプローチ（バングラデシュ・モデル）を進めるうえで、NGOの活動の特性を生かした事業としてプログラムの構成の一要素と位置づけられた。「開発パートナー事業」に対するODA内での連携及び個別事業の展開に寄与したといえる。

6-2 NGO連携に関する提言・教訓

(1) NGO-JICA連携のあり方の整理・明確化の必要性

JICA内において連携のあり方についての明確な方針が形成されておらず、在外事務所間ではNGOとの連携事業の扱いに差が生じている。これまでの事例をもとに、今後の連携のあり方について整理・明確化をし、共有する必要がある（在外のNGOデスクの位置づけに関しても同様のことがいえる）。

(2) 在外事務所とJICA本部／国内機関との連携

連携事業の申請先・所管等がJICA本部及び国内機関であっても、実際に現場でNGOの事業実施の監理をするのは在外事務所である。また、事務所ごとに連携事業の実施環境が異なるため、在外事務所から出される意見や提案を積極的に聞き、また意見や提案が出てきたときには適宜対応することが必要であると思われる。JICAの対応として、現在までも内部での情報交換・共有を進めてきているが（各種会議／研修、内部連絡、HP等）、今後一層密な対応が図ら

れる方向である。

(3) NGO 側からの具体的な協力の要請の必要性

団体規模やプロジェクトの実施形態によって求める連携のあり方が異なると考えられるが、JICA が案件ごとに連携のあり方を対応することには限界がある。よって、NGO から具体的なかつ積極的な提案をしていく必要がある（例：地方行政に対して調査結果を発表するのでセッティングを JICA に協力してもらいたい、行政との協議会を開催したいので協力してもらいたい、等々）。

(4) 現場におけるプロジェクト間での技術交流の可能性

共通分野の活動に関しては、積極的な情報交換、経験交流をしてはどうか（例：今回の 2 案件では、「識字教室」が共通の課題でみられたが、JOICFP がシャプラニールの識字教室のノウハウなどを学ぶ機会などを設けるなど）。

(5) 広報・情報交換の強化

今回の 2 案件の好事例などを参考事例として、より広く広報していく必要がある。単に知らせるのみならず、NGO にとっては JICA のスキームの活用方法、また JICA にとっては NGO のもつ専門性の活用方法などの具体的な連携方法についての経験を共有する必要がある。

6-3 評価に関する今後の課題

(1) 準備及び評価実施における十分な時間の確保

今回の評価の準備及び実施にかけることができた時間はかなり限られており、調査内容も限られてしまったのが残念であった。今回は時間の制約はあったものの、同一国内の 2 案件を調査できたことは、案件の相互比較を可能とし、有益であったことを言及しておく。できるならば、1 案件最低 1 週間、内容に関しては調査だけではなく、活動も見学できたほうがよいだろう。また、調査に入る前に評価について説明するためのワークショップの実施なども検討してはどうか。

(2) 調査の手順及び手法の検討

今回適用した「自己評価シート」及び「質問票」は、限られた調査期間で情報を収集するためにも有用であったと考える。しかし、項目や内容をもう少し簡便化することが必要であろう（調査実施方法／内容とともに検討）。

(3) 連携事業スキームの事業報告書の内容検討

四半期報告書（モニタリングシート）や年次報告書などの報告書を評価時に有効に活用できるように内容や項目を検討したほうがよい。

(4) 通訳の重要性

通訳者の案件内容に関する知識の有無がフィールド調査の結果にも影響を与えることもある。NGO 連携事業では、地域住民への直接インタビュー等、現地語のみによる調査がより多く

発生するため、特に事業内容を把握して用語を駆使する必要性もでてくるため、通訳者の選定には十分な検討が必要である。

付 属 資 料

1. 日程表
2. プロジェクトの概念図
3. プロジェクト・デザイン・マトリックス
4. ミニッツ
5. 主要面談者リスト
6. 自己評価シート
7. 評価グリッド
8. 受益者の変化のまとめ
9. 「Shapla Neer 南の風」 作文集
10. 質問票 (和文)
11. 質問表 (英文)

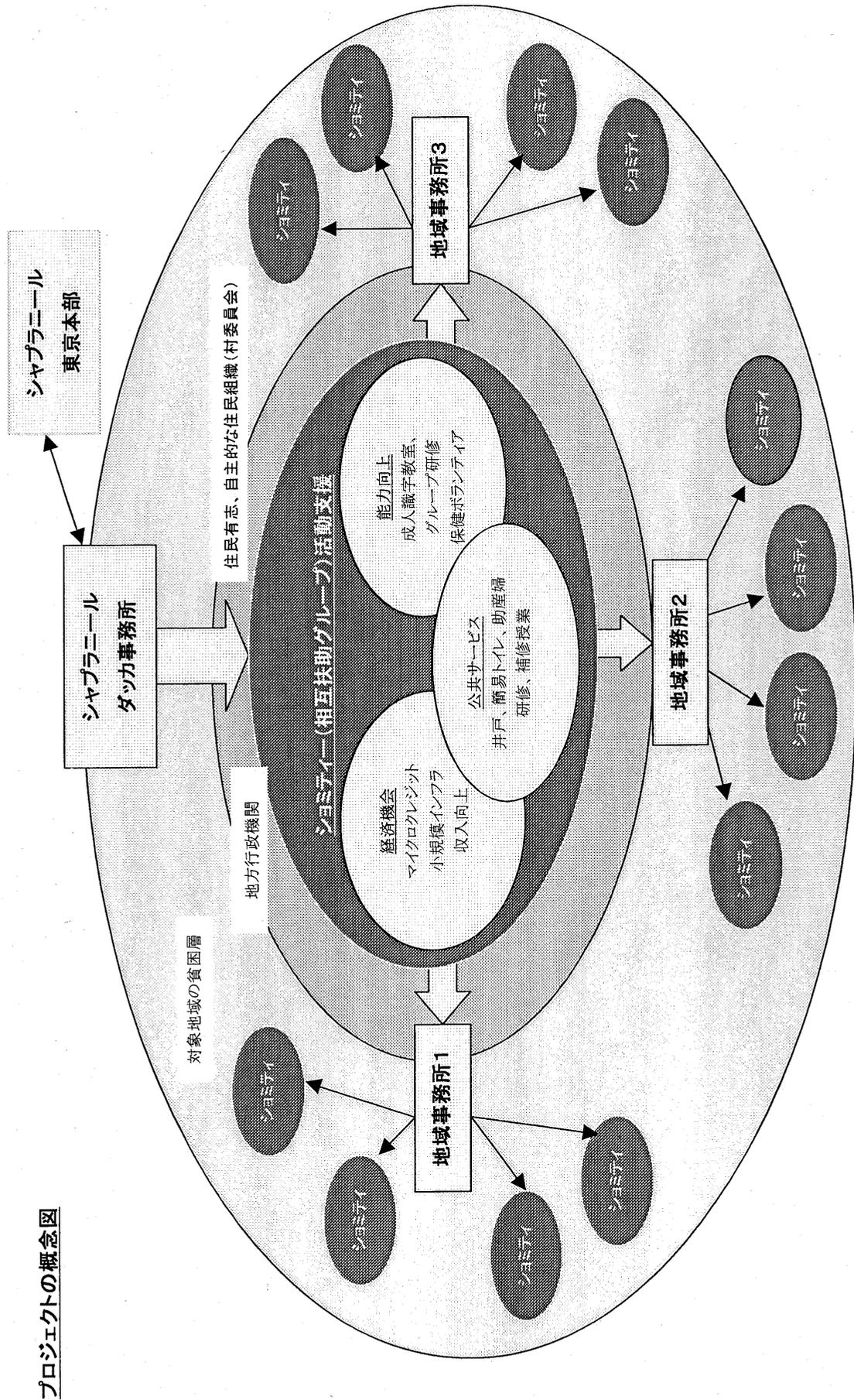
1. 日程表

バングラデシュ人民共和国

貧困層のエンパワメントを通じた住民参加農村開発計画終了時評価調査の日程

日順	月日	曜日	行 程	
1	1/17	土	東京→シンガポール→ダッカ	
2	18	日	JICA 事務所、財務省経済関係局（ERD）、バングラデシュ家族計画協会（FPAB）表敬及び協議	
3	19	月	JOICFP 案件の視察（～1/21） 移動 ダッカ→ナルシンディ県、パンチドナ地区 多目的女性センター視察、プロジェクト関係者へのインタビュー	
4	20	火	女性グループの活動視察、インタビュー 家族開発ボランティア（FDV）へのインタビュー 移動 パンチドナ地区→フェニ県、ドウリア地区	
5	21	水	ドウリア地区活動拠点視察、プロジェクト関係者へのインタビュー 女性グループの活動視察、インタビュー 移動 ドウリア地区→ダッカ	
6	22	木	A 班：LGD 表敬、シャプラニール ダッカ事務所表敬	B 班：保健家族福祉省（MOHFW）表 敬、評価報告書作成
7	23	金	報告書取りまとめ	
8	24	土	シャプラニール案件の視察（～1/25） 移動 ダッカ→マイメイシン マイメイシン県知事表敬、シャプラニール地域事務所表敬 フィールドコーディネーター、フィールドオーガナイザーへのインタビュー シヨミティ活動視察、成人識字教室視察	
9	25	日	VC、シヨミティ活動視察、郡行政担当者へのインタビュー 移動 マイメイシン→ダッカ	
10	26	月	A 班：住民参加型農村開発行政支援 プロジェクト（PRDP）セミナー視察	B 班：評価報告書の作成
11	27	火	LGD 及び MOHFW との協議 日本大使館報告	
12	28	水	ERD にてミニッツ署名 JICA 事務所報告 ダッカ→バンコク→成田	
13	29	木	成田着	

2. プロジェクトの概念図



プロジェクトの概念図

3. プロジェクト・デザイン・マトリックス

協力期間: 2001年8月1日～2004年7月31日

プロジェクトデザインマトリックス (PDM)
 プロジェクト名: バングラデシュ国貧困層のエンパワメントを通じた住民参加型農村開発計画
 実施機関: シャプラニール市市民による海外協力会の
 ターゲットグループ:

プロジェクトの要約 上位目標	指標	指標入手手段	外部条件
<p>イシヨルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層の生活が向上する</p> <p>プロジェクト目標</p> <p>イシヨルゴンジ郡対象ユニオンのエンパワメントが実現する</p>	<p>a 貧困層の生活実態(資産、貯金、家財、消費)が向上する</p> <p>b 最貧困層の比率が減少する</p> <p>c 就学率が上昇する</p> <p>d 子どもの栄養状態が改善される</p> <p>e ユニオン選挙等で貧困層や女性が進出する</p>	<p>シャプラニールの実施する生活実態調査や参加型調査(プロジェクト開始時と一定期間後に実施)の統計資料</p> <p>シャプラニール・ダッカ事務所モニタリング・評価記録</p>	<p>イ 大規模な自然災害(大洪水、干ばつ等)が発生しない</p> <p>ロ 政治状況が安定し経済が順調に推移する</p>
<p>成果</p> <p>1 対象貧困層の能力が向上する</p> <p>2 基礎的公共サービスが提供される</p> <p>3 経済的向上機会が提供される</p>	<p>a 貧困層による相互扶助グループの20～40%が成熟し自立的段階に達する</p> <p>b 成人識字率を1300人が修了する</p> <p>c 6750人が保健衛生やジェンダー、社会意識等についての啓蒙活動を受ける</p> <p>d 6500人が清潔な飲み水や衛生的なトイレを使用</p> <p>e のべ50000世帯がマイクロクレジットおよび自己資金を活用して収入向上活動に取り組む</p>	<p>1 シャプラニール地域活動センターの記録</p> <p>2 シャプラニール各地域活動センター活動記録 各ユニオン及び部の記録</p> <p>3 シャプラニール各地域活動センターの活動記録 各ユニオン及び部の記録</p>	<p>イ 地域行政機構の適切な協力が得られる</p> <p>ロ ゼネスト・交通経路がなくスタッフ・ワーカーの移動が妨げられない</p>
<p>活動</p> <p>1 対象貧困層の能力が向上する</p> <p>1-1 成人識字率を実施</p> <p>1-2 グループ研修を実施</p> <p>1-3 保健ボランティアを養成</p> <p>1-4 相互扶助グループを育成・指導</p> <p>2 基礎的公共サービスが提供される</p> <p>2-1 手押しポンプ井戸の配布</p> <p>2-2 簡易トイレの配布</p> <p>2-3 助産婦の養成</p> <p>2-4 補習授業の実施</p> <p>2-5 郡およびユニオンの開発担当官との連携強化</p> <p>3 経済的向上機会が提供される</p> <p>3-1 マイクロクレジットの実施</p> <p>3-2 収入向上技術研修を実施</p> <p>3-3 小規模インフラの整備</p>	<p>1-a 成人識字率を1650名に対して実施</p> <p>1-b グループ研修を3440名に対して実施</p> <p>1-c 保健ボランティアを70名養成</p> <p>1-d 相互扶助グループを450グループ育成</p> <p>2-a 手押しポンプ井戸を155基配布</p> <p>2-b 簡易トイレを1650基配布</p> <p>2-c 助産婦を70名養成</p> <p>2-d 毎年400名の児童が補習授業を受ける</p> <p>2-e 郡の各種開発官等によって貧困層へのサービスが提供され各ユニオンのヘルプセンター等が活性化される</p> <p>3-a マイクロクレジットをのべ3000世帯に供与</p> <p>3-b 収入向上のための技術研修を620名に対して実施</p> <p>3-c 道路等を改修して流通を活性化させる</p>	<p>1 日本人:業務責任者 1名 X 20ヶ月 調整員 1名 X 15ヶ月 専門家 3名 X 3ヶ月 バングラデシュ人 ダッカ事務所担当者: 3名 X 36ヶ月、2名 X 28ヶ月(総務・会計) 地域事務所責任者: 3名 X 36ヶ月 フィールドワーカー 29名 X 36ヶ月 道路技師/簡易トイレ/手押しポンプ井戸/モーターバイク/コンピュータ等</p> <p>2 施設:地域事務所兼研修所建設 / 小学校改築 / (道路補修)等 研修: 0名 / 5名 / 10名 (近隣国へ)</p>	<p>イ 村で働くフィールドワーカーが定着する</p>
<p>外部条件</p> <p>イ 現地フィールドワーカーや上級スタッフとして適切な人材を確保する</p> <p>ロ 適切な場所に地域事務所を確保する</p>	<p>イ 村で働くフィールドワーカーが定着する</p>	<p>イ 村で働くフィールドワーカーが定着する</p>	<p>イ 村で働くフィールドワーカーが定着する</p>