

評価調査結果要約表

1. 案件の概要

- 国名：ザンビア
- 案件名：孤立地域参加型村落開発計画
- 分野：農業一般
- 援助形態：技術協力プロジェクト
- 所轄部署：農村開発部乾燥畑作地帯第2チーム
- 協力金額（評価時点）：4.1億円
- 協力期間（フェーズ1R/D）：2002.6.1～2007.5.31
- 先方関係機関：農業・協同組合省（MACO）
- 日本側協力機関：山形県他
- 他の関連協力：なし
- プロジェクトサイト：ルサカ州チョングエ郡

1-1 協力の背景と概要

ザンビア国（以下「ザ」国）においては、政府の設定する貧困ライン以下の人口が全人口の約7割を占め、さらにその7割が農村に居住している。「ザ」国農業は、資本集約的農業経営で輸出向け生産を行う大規模農家及び中規模農家と、自給自足的農業を営む小規模農家（全農家戸数の9割を占める）という二重構造を有しており、「ザ」国政府の重点政策課題である貧困の軽減のためには、小規模農家を中心とする農村開発が重要視されている。また、構造調整に伴う農業関連サービスの自由化により、特に「孤立地域」と呼ばれる条件不利地域の小規模農家にとっては、生産投入財の高騰や補助金の廃止に加えて、民間に移管されたサービスが孤立地域まで届かないこと等により、農業経営が一層悪化している。

このような背景から、「ザ」国政府食糧農業省（現農業・協同組合省）は、住民参加による村落開発手法と持続的農業技術の導入による孤立地域村落の小農の貧困軽減を目的としたプロジェクト方式技術協力を我が国に要請した。

この要請を受けて、「ザンビア孤立地域参加型村落開発計画」はフェーズ1協力として5年間の予定で2002年6月に開始されているが、「持続的村落開発のモデルアプローチの確立を、普及員と対象村落農民のキャパシティ強化を通じて実現する」をプロジェクト目標に掲げている。2003年2月の運営指導（計画打合せ）調査団派遣時に、プロジェクト目標が「孤立地域の持続的参加型村落開発モデルが確立される」と変更され、それに沿った活動が継続されてきた。現在4名の長期専門家（チーフアドバイザー、業務調整、持続的農業、村落開発分野）が派遣中である。

今般、プロジェクトが協力期間の中間（フェーズ1の中間）に至ったことから、技術協力の開始から現在までの実績と計画達成度をR/D（討議議事録）、PO（活動計画）及びPDM（プロジェクト・デザイン・マトリックス）等に基づき、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト及び自立発展性）に沿って日本側・ザンビア側双方で総合的に調査、評価するとともに、プロジェクト後半の活動計画について今後の協力の枠組みも含め協議し、必要に応じて計画の修正を行うため、運営指導（中間評価）調査団を派遣した。

1-2 協力内容（評価時点）

(1) 上位目標

プロジェクトで確立された孤立地域の貧困削減を目的とした持続的参加型村落開発手法（PaViDIA）が他の地域で用いられる

(2) プロジェクト目標

孤立地域の持続的参加型村落開発手法（PaViDIA）が確立される。

(3) 成果

- 1) 対象孤立村落における小規模農家向けの持続的農業の取り組みが確認され、展示される。
- 2) 参加型持続的村落開発手法（PASViD）をベースとした孤立地域に対する参加型村落開発手法が改良され、確立する。
- 3) 確立された手法が農業協同組合省の計画に孤立地位開発のモデルとして組み込まれる。

(4) 投入

1) 日本側：

- ・ 長期専門家派遣 延べ5名（4名体制）
- ・ 短期専門家派遣 延べ3名（約6人月）
- ・ 第三国専門家派遣 延べ3名（約1.5人月）
- ・ 研修員受入 9名（約12.2人月）
- ・ 機材供与 約11,046千円
- ・ ローカルコスト負担 約9,216千円

2) ザンビア側：

- ・ カウンターパート配置 延べ20名
- ・ 農協大学内土地・施設提供
- ・ ローカルコスト負担 現地通貨15,650千ZMK（クワチャ）（約389千円：2003年度実績）

2. 評価調査団の概要

調査者（担当分野：氏名 所属）

総括／参加型開発：二木 光 JICA 東南部アフリカ地域支援事務所 企画調査員

農村開発／持続的農業：永代 成日出 JICA 国際協力総合研修所 国際協力専門員（農業開発・灌漑）

計画管理：中堀 宏彰 JICA 農村開発部第3グループ乾燥畑作地帯第IIチーム 職員

評価分析：平川 貴章 インテムコンサルティング株式会社 計画調査部 研究員

調査期間：2004.11.27～2004.12.10

調査種類：運営指導（中間評価）調査

調査団派遣の目的

- (1) 技術協力の開始から現在までの実績と計画達成度を確認するとともに、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト及び自立発展性）に沿って日本側・ザンビア側双方で総合的に評価する。
- (2) プロジェクト後半の活動計画について協議し、必要な助言を行い、必要に応じて計画の修正を行う。
- (3) 円滑なプロジェクト運営のために取るべき措置について協議し、結果を日本、ザンビア両国政府及び関係当局に報告・提言する。

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

本プロジェクトにはPDMの成果に対応する3つの分野（持続的農業、村落開発、制度化）がある。持続的農業分野では、優良農家事例や研究機関における推奨農業技術の調査結果を基に、孤立地域小農の持続的農業に資する農業技術の展示を村落レベル（15農家）と農協大学の圃場で行っている。これらの展示園を活用した研修も既に行われており、持続的農業技術の普及に向けた基礎はほぼ出来上がっている。村落開発分野では、参加型持続的村落開発アプローチ（PASViD）に基づくマイクロプロジェクト（MP）をルサカ州チョングエ郡の15村落を対象に実施している。村落開発に必要な施設建

設などの各種事業が住民参加の下、精力的に推進されている。なお、「本プロジェクトの成果を農業協同組合省の開発計画に組み込むこと」を目指した制度化への進展は、現在までのところほとんど見られない。今回の運営指導調査により、制度化に向けた道程が明らかになったので、今後はこの分野の活動も本格化すると判断される。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

以下のような理由から、本プロジェクトの妥当性は高いと判断される。

本プロジェクトの目的は、農業分野の二極化に目を向け、孤立地域における貧困を軽減させるために取り組んでいくことである。したがって、本プロジェクトはザンビア国の貧困削減戦略ペーパー（PRSP）、国家農業政策（NAP）、農業開発支援プロジェクト（ADSP）、および農業商業化プログラム（ACP）を含むザンビア国の国家開発政策に合致している。さらに、日本国が主催した第3回アフリカ開発会議（TICAD III）における方針、ザンビア国に対する日本のODA戦略ペーパー、およびODA政策の重点課題も本プロジェクトの方向性と合致している。

また、PRA（参加型農村調査手法）やPCM（プロジェクト・サイクル・マネージメント）ワークショップを通じて、農民のニーズがプロジェクトに反映されているため、農民の主体性が尊重されている。

(2) 有効性

プロジェクト目標の達成度に関しては、関係者の努力の継続とともに、プロジェクト開始から7年後の2009年5月までに達成することが期待される。なお、2006年12月に予定されているフェーズI（2002-2007）の終了時評価で必要とされるプロジェクト目標を設定する必要がある。

また、プロジェクト目標である孤立地域の参加型村落開発の実用モデル¹（PaViDIAモデル）を効果的に確立するための戦略を慎重に検討する必要がある。

1 実用モデルの仮定義は、PaViDIAプロジェクトのヴィジョン、戦略、予算、および実施メカニズムが、ザンビア国政府によって具現化された状態のことを示す。

(3) 効率性

日本側からの投入は、プロジェクト活動のために概ね順調に活用されている。しかし、ザンビア国側の人材投入、特にMACO本省の職員に関しては、通常業務（省業務）の他に相当数のドナー案件を抱えており、他ドナーのワークショップ、セミナー、調査などによって頻繁に拘束されてしまい、物理的に本プロジェクトへの関与が制限されている。なおかつ、DACO（郡農業調整事務所）職員や普及員に対して、ザンビア国政府から活動手当のような予算が配分されていないため、彼らの不満は日増しに高まってきている。前線で活動している彼らへの作業手当が支払われない状況で、チョングェ郡における彼らの活動は、成果の達成に大きく貢献しており、プロジェクトの効率性を高めてきた。ただし、今後も同等レベルの協力を期待できるかどうか確信はできない。

(4) インパクト

現時点では、農村および国レベルにおけるインパクトを確認することはできないが、農村における活動が順調に継続されれば、近い将来、以下のような正のインパクトが発現すると考えられる。

- 村落開発のための意欲やモチベーションが近隣の農村へ広まる。
- 貧困層や女性グループが意思決定プロセスに参加できる機会が増すことにより、各農村において参加型アプローチの必要性が高まり、農民たちのイニシアチブのもと、自らのプロジェクトを立ち上げ、促進する意欲が高まる。

上位目標の達成に関しては、2KR（食糧増産援助）の見返り資金²の一部が本プロジェクトのために確保されているため、PaViDIAモデルが他地域で展開される見込みは高いと予測される。さらに、ノン・プロジェクト無償の見返り資金のようなその他の資金の活用もプロジェクト予算として期待される。

2 ザンビア大使館からの情報によれば、2KRなどを介して積み上げられた見返り資金の総額は、約103億Kwacha、米ドルに換算して約200万ドル蓄えられているとのことである。

(5) 自立発展性

プロジェクト終了後、MACO本省がPaViDIAモデルを他地域に向けて展開する際、現況の実施体制では円滑に促進されない可能性がある。したがって、自立発展性を確保するため、MACO本省の監督のもと、本プロジェクトの中核母体として、機能的な運営事務所とその専属職員を配置し、プロジェクト活動を一括運営・管理できる実施メカニズムを構築することが必要となる。そのメカニズムを有効に活用できれば、プロジェクト終了後も、他地域に向けたPaViDIAモデルの展開活動は継続されるであろう。

チョングェ郡のDACO職員と普及員は本プロジェクトの活動に慣れ親しんでいるため、本プロジェクト終了後も、活動を継続できる体制は整っていると考えられる。

また、MACO本省の慢性的な財政難のため、本プロジェクトに対するカウンターパート予算を確保していくことは、今後も困難であることが予測される。しかし、2KRを通じた見返り資金やノン・プロジェクト無償の見返り資金からの予算が見込めれば、協力期間終了後も、他地域においてプロジェクト活動を継続していくことが期待される。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 実施プロセスに関すること

DACO職員と普及員は活動手当ても支給されない中、農民とともにMPを積極的に実施してきており、予想以上に貢献している。

また、農協大学の学長による支援も大きく、特に、持続的農業における適正技術の開発のため、展示圃や人材などが提供されている。

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

PDM₁から読み取れることは、プロジェクト終了後、チョングェ郡で開発されたPaViDIAモデルを用いて、他の地域に向けて展開することである。しかし、プロジェクト終了時点で、チョングェ郡のみを対象として確立されたモデルが、他地域へ適応できるかどうか確認することはできない。したがって、プロジェクトの協力期間内に、チョングェ郡以外の地域も巻き込む必要があったと考えられる。

また、当初、PDMは7年版で作成されたが、5年後に評価調査を実施するのであれば、5年後に達成されるべき目標をPDMに明確に表記すべきであった。

(2) 実施プロセスに関すること

MP原資の送金が遅延すると、農作業のタイミングが崩れてしまい、他の作物などの栽培に影響を与えてしまう。したがって、農民の持つ季節カレンダーなどに合わせて、投入することが大切である。

また、ザンビア国政府から、カウンターパートへの活動手当てが支給されない状況下、今後も現在と同等レベルの支援が期待できるかどうか不安が残るところである。

さらに、MPの実施体制が整備されていないため、今後活動を継続する上で障害となる可能性がある。

3-5 結論

合同評価チームはプロジェクト関係者との一連の協議、普及員・農民へのインタビュー及び現地視察等で得られた事実を総合分析し、5評価基準に沿ってプロジェクト中間評価を実施した。それらの評価からは当初計画された投入、活動や実施行程に大幅な修正は必要ない、という結論が得られた。むしろ、プロジェクト半ばではあるもののザンビア国政策等との整合性検討から当プロジェクトの妥当性は高いと判断され、今後のインパクトと持続性の発現を強く予感させる事実を確認することも出来た。

一方、上位目標の検討からは必ずしも従前の活動に止まることを最善とせず、更に、MP自体の運営管理にも改善の余地がある、との感触を持った。全国展開を視野に入れるなら組織の改善も避けて通れない。

3-4 提言

- (1) 全プロジェクト関係者間での対話を促進し、共通理解を高める。
- (2) PaViDIA管制室（POR）を設置し、実施体制・組織を強化する。
- (3) 参加型開発の成功を左右するファシリテーターの研修内容を更に充実させる。
- (4) 村落ワークショップにおいて適正なMP要素が選択されるよう審査選抜法を開発する。
- (5) 危機管理表に加え、モニタリング制度強化によるMP実施の改善を図る。
- (6) 村民の自主性喚起の代替案を考察し、自主自立を最善の方法で達成する。
- (7) 農村開発及び持続的農業分野の統合を図り、二分野の相乗効果を高める。
- (8) 高度なインフラ建設は、必要な技術獲得の可能性をワークショップで十分討議する。
- (9) 経済成長と透明性確保のため、村落開発委員会会計役の会計簿記の能力を向上させる。
- (10) 収益増と土地生産性の向上を優先させた持続的農業技術をMPに必ず入れさせる。
- (11) プロジェクト活動の広報を充実させる。
- (12) 内容の明確化と上位目標の具体化を目的にPDM及びPOの表現を修正する。
- (13) 他機関（特に世銀）との協調を図る。
- (14) 持続的農業技術演示における作物輪作と間作の分離展示を図る。
- (15) ジェンダーの視点を企画時、MP実施時に取り込むようファシリテーターの意識を改革する。

3-5 教訓

(1) 協力期間

農業・農村開発事業の成果発現速度は遅いため、本プロジェクトの目標達成は7ヵ年で計画したが、日本側の行政取り決めに沿ってR/Dの有効期限5年となったため、今回の評価では5ヵ年で評価できるPDMを設定する必要があった。よって、PDM設定時に途中で変更しなくても良い様な配慮が必要である。

(2) 組織

相手側組織が実質的に専門家と共同で事業に当たりうるか否かは、プロジェクト開始前に十分検討されているべきである。

(3) オフィス

物理的なオフィスの別離は専門家同士での意思疎通に不可欠であるばかりでなく、カウンターパートとの日常的な業務にも重要な役割を果たす。特別な理由がある場合を除き、プロジェクト関係者全員が業務を共に行なえる物理的オフィスは必要不可欠と考えられる。

(4) カウンターパート

実質的な（文字通りの）カウンターパートと、関係部署の関係者でプロジェクト活動にも必要に応じて参加するスタッフとの仕分けを行うべきである。例えば前者をカウンターパートと呼称するなら、後者はパートタイム・カウンターパート（カウンターパート上司、カウンターパート協力者、カウンターパート技師）等と日本側だけで認識しておくのも一案である。

(5) 農業普及員のインセンティブ

農業普及員は当プロジェクトでの主役であるのみならず、農村開発の主要な担い手であるが、農村開発に意欲を持って取り組ませるためにも、農業普及員の報酬（給料以外の手当等）に最大限配慮をする必要がある。

3-6 変更後協力内容

(1) スーパーゴール

ザンビアの孤立地域の貧困が軽減される。

(2) 上位目標

プロジェクトで確立された、孤立地域の貧困削減を目的とした参加型村落開発モデルが他の地域で実現・展開される。

(3) プロジェクト目標（フェーズII：2009年まで）

孤立地域の参加型村落開発の実用モデルが確立される。

(4) プロジェクト目標（フェーズI：2007年まで）

PaViDIAのための主要な実施メカニズムが確立される。

(5) 成果

- 1) プロジェクト管理機関が確立される。
- 2) 持続的農業技術パッケージ（マニュアルおよびモデル農民）が確立される。
- 3) 普及員研修プログラムが確立される。
- 4) PaViDIA実施ガイドラインが確立される。