

## 評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ザンビア共和国	案件名：孤立地域参加型村落開発計画（PaViDIA） フェーズ 1
分野：農業一般	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：農村開発部第 1 グループ及び ザンビア事務所	協力金額（評価時点）：7.1 億円
協力期間	（フェーズ 1・R/D）： 2002.6.1～2007.5.31
	（包括文書）： 2002.6.1～2009.5.31
	先方関係機関：農業・協同組合省（MACO） 日本側協力機関：山形県、農林水産省 他の関連協力：個別専門家派遣（農業・農村開発アドバイザー）
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ザンビア共和国（以下、「ザンビア」と記す）の農業は、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、その多くが貧困ライン以下に分類される）という二重構造を有している。そのため、ザンビア政府は重点政策課題の一つとして、小規模農家を中心とする農村開発を通じた貧困削減を重要視している。特に、市場から遠く離れた厳しい環境下にある小規模農家に、構造調整によって自由化された農業サービスが届かないこと等により、農業経営が一層悪化している。このような背景において、ザンビア政府は、それら地域（ここでは「孤立地域<sup>1</sup>」と定義する）の小規模農家の貧困を削減し、自立的な農村を創出することを目的とした技術協力をわが国に要請した。</p> <p>本プロジェクトは、アフリカの後発発展途上国（LLDC）において、アクセスの悪い地域の貧困対策に取り組むものである。そのため、一定のインパクトをもたらすプロジェクト目標の達成には通常の技術協力で設定される 5 年間の協力期間では不十分と判断し、7 年間の協力計画の全体像を包括文書で明確化したうえで、フェーズ 1（5 年）の R/D（討議議事録）が署名された。フェーズ 2（2 年間）は、本終了評価を踏まえ R/D が締結されるため、本終了時評価調査を、フェーズ 2 の協力枠組の検討機会及びフェーズ 2 の計画策定の情報源として活用することとした。なお、本終了時評価は、プロジェクト関係者内での評価結果の共有並びにザンビア側に対する評価実施方法の技術移転を目的とし、プロジェクト関係者による参加型評価が半年にわたって行われた。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>ザンビアの農業・協同組合省（MACO）が実施機関となり、ルサカ州チョングウエ郡の農村地域を対象に、農村地域住民の能力向上とこれを支える組織の強化を目的とし、住民参加による村落開発事業（マイクロ・プロジェクト）の実施と持続的農業の普及活動を行う。これらを取り纏めた村落開発モデルを PaViDIA アプローチとして確立し、ザンビア国内に普及する。</p> <p>（1）上位目標</p> <p>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モデル（PaViDIA アプローチ）が他の地域で実現・展開される。</p> <p>（2）プロジェクト目標</p> <p>（フェーズ 1）PaViDIA のための主要な実施メカニズムが確立される。 （プロジェクト全体期間）孤立地域の参加型村落開発の実用モデルが確立される。</p> <p>（3）成果</p> <p>成果 1：プロジェクト管理機関が確立される。</p>	

<sup>1</sup> 「孤立地域」とは、①交通網の未発達、②市場への遠さ、③農家組織の未成熟、④農業生産に対する自然環境の劣悪さ、⑤市場情報の少なさ、⑥市場価値の高い農産物選択余地の少なさ、⑦ローカル市場の小ささ、といった厳しい条件下にある地域とされており、郡単位で構成されている。

（出所：University of Zambia(1998), Strategies for Increased Rural Incomes and Food Security I Isolated Areas of Zambia)

成果2：持続的農業技術パッケージ（マニュアル及びモデル農民）が確立される。  
 成果3：普及員研修プログラムが確立される。  
 成果4：モニタリングとリスクマネジメント手法が確立される。  
 成果5：PaViDIA 実施ガイドラインが確立される。

(4) 投入（評価時点）

日本側：総投入額 7.1 億円

長期専門家派遣	延べ 7 名	機材供与	0.26 億円
短期専門家派遣	述べ 3 名	ローカルコスト負担	1.22 億円
研修員受入	述べ 19 名	第三国専門家派遣	延べ 4 名

相手国側：

カウンターパート配置 延べ 37 名  
 ローカルコスト負担（MACO 予算） 現地通貨 15,650 千 ZMK（クワチャ）  
 ローカルコスト負担（2KR 見返資金） 現地通貨 3,368,830 千 ZMK（クワチャ）  
 その他（農協大学内土地・施設提供、事務机等の家具類、供与車輛保険料など）

2. 評価調査団の概要

調 査 者	担当分野	氏 名	所 属
	総括	北中 真人	JICA 農村開発部 第三グループ長（乾燥畑作地帯）
	参加型農村開発	児玉谷 史朗	一橋大学社会学部教授
	計画管理	森 悠介	JICA 農村開発部 管理チーム 職員
	評価分析	三好 崇弘	PaViDIA 長期専門家（参加型住民活動促進）*現地参団
調査期間		2005.10.14～2005.10.21	評価種類：終了時評価調査

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

本プロジェクト（フェーズ1）のプロジェクト目標は「PaViDIA のための主要な実施メカニズムが確立される」である。既に成果の各分野から研修プログラムやマニュアル等が纏められており、フェーズ1の終了までに、実施メカニズムを具現化する「ガイドライン」が完成する見込みである。

また、29 の村がマイクロ・プロジェクトを実施し、22 の農家が持続的農業のデモンストレーションをするなど、研修プログラムに活用できる村及びデモ農家は十分に形成されたと判断される。

PDM の 5 つの成果（制度化、持続的農業、普及員研修、モニタリング、実施ガイドライン作成）についての達成状況を各指標の達成度から述べる。

制度化においては、プロジェクト管理機関である POR（PaViDIA Operation Room）が MACO 内に設置され、POR への活動資金投入（MACO からのローカルコスト負担額: 15,650 千 ZMK）がなされ、また職員の配置（通常 5 名程度、延べ 37 名）も人材不足からフルタイムではなかったが、現実的に可能な範囲でなされた。

持続的農業分野では、推奨されるべき農業技術を網羅したマニュアルが完成し、農家における実証実験では農家の収入が平均的には増加した。約半数のマイクロ・プロジェクトにおいて推奨農業技術が取り入れられ、成果を出したが、一方でアグロフォレストリーについては、活動が停滞するなど課題も発見された。

普及員研修分野では、研修テキスト及びマニュアルが完成し、当研修をザンビア側のみで実施・管理できる研修講師が MACO 職員に 3 名育成され、実証の場であるマイクロ・プロジェクトの数も 31 に増加した。

モニタリングについては、手法が確立されマニュアルが完成し、その手法を取り入れたマイクロ・プロジェクトの事業継続性における効果が確認された。但し、現時点ではモニタリングの活動費は MACO が負担していないため、プロジェクト終了後の長期的な持続性に係る評価は不明である。

実施ガイドラインについては、参考アプローチ（PASViD：参加型持続的村落開発アプローチ）から、ザンビアの孤立地域に対応した参加型村落開発手法として、本アプローチ（PaViDIA アプローチ）に関するガイドラインの草案が完成した。このように 5 つの成果については、フェーズ 1 に期待されている目標は基本的に達成されているものと判断される。

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

妥当性は以下の5点から非常に高い。

- 1) 本プロジェクトの目的は、農業分野の二極化に目を向け、貧困ライン以下人口が集中する孤立地域における貧困の軽減に取り組んでいくことである。現在のザンビアの国家開発政策(ザンビアの貧困削減戦略ペーパー (PRSP) 及び第5次国家開発計画 (FNDP) 並びに国家農業政策 (NAP) )では貧困削減を第一目標としており、その点から本プロジェクトはザンビアの国家開発政策に合致している。
- 2) MACO も、本プロジェクトを貧困削減のための農村開発及び世帯レベルの食糧安全保障に直接貢献する活動として評価している。
- 3) 対ザンビアの JICA による国別援助実施計画の重点課題「農村開発を通じた貧困削減」も本プロジェクトの方向性と合致している。
- 4) 村民へのインタビューの結果、実施された全てのマイクロ・プロジェクトは村民から支持を得ている。
- 5) 持続的農業技術は、新しい知識技術であるため実践には課題があるとはいえ、村民の課題（農業投入財の欠如等）に答える技術であり、村民からの支持も高い。

#### (2) 有効性

高い。研修テキストやマニュアルなどの必要な書類は既に作成され、利用可能となっている。ほとんどのマイクロ・プロジェクトの活動村民によって継続的に経営されている。マイクロ・プロジェクトのコンポーネントにおいては活用されていない事例も散見されたが、その教訓（問題解決型計画手法の見直し、参加型開発の再考、モニタリングの重要性等）からプロジェクトは参加型村落開発アプローチの改善を行い、手法の改善、新規開発といった成果につながっている。また、展示農家においては、技術を応用し実際に所得の増加につながっている。これらのアプローチ及び農業技術は、村民やその他関係者からも有効であると認識されている。これらの成果を基に、フェーズ2につながるフェーズ1の目標である「PaViDIA の実施メカニズム」の確立が見込まれている。この実績が、すべて本プロジェクトに起因することから、プロジェクトの有効性が認められる。

#### (3) 効率性

やや高い。日本側からの予算や機材の投入は、プロジェクト活動のために順調に活用され、日本人専門家の投入も、インタビュー調査の結果からみて、量的にも質的にも適切であったと評価される。しかしながら、ザンビア側の人材投入、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、なおかつ、DACO（郡農業調整事務所）職員や普及員に対して、ザンビア政府から払われるべき職員の活動手当（日当・宿泊手当て）の予算が配分されていないため、物理的に本プロジェクトへの関与が制限され、本プロジェクトにおける技術移転の効果に制限があった。また、マイクロ・プロジェクト資金の村への投入が、手続き上の理由から遅れ、プロジェクトの進捗に影響を与えた。このような投入の部分的な問題があったとはいえ、前述のように成果目標は基本的に達成しており、投入はある程度の効率性をもって成果に転化したと判断される。

#### (4) インパクト

多くの正のインパクトがある一方で、上位目標への達成の課題がある。プロジェクトを通じたマイクロ・プロジェクトの実施により、対象村落において、女性や子供の労働軽減や、コミュニティ資金の確保、耕作地の拡大等のさまざまな正のインパクトが確認され、これらのインパクトは長期的には貧困削減に寄与するものと判断される。

ただし、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モデルが他の地域で実現・展開される）の達成に関しては、フェーズ1の成果のみでは達成は不可能であり、全国展開のための具体的な戦略策定や財政面の強化等の課題がある。

しかし、2KR（貧困削減支援無償）の見返り資金の一部が本プロジェクトのために確保され、既に PaViDIA アプローチが他地域（北部州）でも展開されていること、また、POR が他ドナーからの資金（世銀 JSDF）の獲得努力を開始していることは、インパクト実現への期待が持てる動きである。

### (5) 自立発展性

技術・制度では高いが、財務面で不明である。現在、POR は MACO の組織の一部として承認されており、プロジェクト終了後、MACO が PaViDIA を他地域に向けて展開するための活動が一括運営・管理できる機能を組織的・技術的に継続することが期待できる。また、研修講師を含む訓練された MACO 職員は、プロジェクトの活動に対して継続的に協力することが期待される。その現実性については、以下に述べる財政的な問題を克服する必要がある。

財政面からの自立発展性については、MACO 本省の慢性的な財政難のため、POR 運営のための資金は十分ではなく、マイクロ・プロジェクト実施資金やマイクロ・プロジェクトの自立発展性を高めるモニタリング資金は、日本側の投入が中心となっている。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するには、ザンビア政府内や他ドナーからの資金の確保が必要である。その可能性については、いまだ不明であり、それこそフェーズ 2 の課題となる。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

本プロジェクトは、当初は、モデル地区（将来的な他地域に波及の基）の開発を目的として、7年のプロジェクト実施期間が設定されていた。本7年間でフェーズ1の5年間及びフェーズ2の2年間と区分されるところ、フェーズ1実施中に、フェーズ2の2年間では全国展開の土台作りをする方向性を明確にし、ザンビア側と共有したことが、先方政府のオーナーシップを引き出した。

#### (2) 実施プロセスに関すること

DACO 職員と普及員は MACO からの活動手当が支給されない中、本プロジェクトを通じた燃料費等の手当により、農民とともにマイクロ・プロジェクトを積極的に実施し、高く貢献した。また、マイクロ・プロジェクトの実施の経過・成果を失敗要因も含めてドキュメント等に取りまとめ、関係者との共有を図り、マイクロ・プロジェクトの運営管理方法の改善や、手法の改善が図られ、当初の目的とするザンビアの農村開発に資するアプローチの開発に貢献した（モニタリング制度強化によるマイクロ・プロジェクトの持続性の改善など）。更に、開発された手法を論理的なマニュアルに落とし、研修を通して普及していくというスタイルがモデルの確立に貢献した。

### 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

プロジェクト開始当初から、上位目標に全国展開が目指されていたにもかかわらず、その全国展開にいたるロジックが当初の PDM には十分に反映されておらず、また PDM におけるプロジェクト目標の達成年が7年目であるのか、5年目であるのか、また7年目であれば、5年目にはどのようなことを達成するべきなのか、これらのビジョンが不明なままプロジェクトが開始された。

この問題はフェーズ1実施途中（3年目）で、全体目標から分けたフェーズ1のプロジェクト目標を設定するとともに、フェーズ2においては、フェーズ1で開発されたアプローチを他の孤立地域（北部州）で展開し、手法の他地域での適応検討と修正を図ることと整理され、解決した。しかし、本来であれば、このような長期的なビジョンは、当初より明確化されるべきであった。

#### (2) 実施プロセスに関すること

一部のマイクロ・プロジェクトでは、マイクロ・プロジェクト実施資金の送金が遅延し、農作業のタイミングが崩れてしまい、マイクロ・プロジェクトで栽培予定のメイズなどの栽培に影響を与えてしまった。農民の持つ季節カレンダーなどに合わせて、資金を投入することが大切である。

また、POR が設置され、マイクロ・プロジェクトの実施体制は整備されつつあるが、本アプローチにおいては、外部からの資金確保を見込んだマイクロ・プロジェクト実施を設計しているところ、本資金確保の問題は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

本プロジェクトは、7年間のプロジェクトの第一フェーズにあたり、フェーズ2の実施の土台となる「PaViDIA の実施メカニズム」の確立という目標を、その構成物となる各成果（制度づくり、農業技術、参加型村落開発手法、モニタリング手法）を出しながら、達成したと評価される。各評価5項目からみた評価については、本プロジェクトは妥当性と有効性、そして財政面以外の自立発展性については高く、また、多くの正のインパクトを出したことから高く評価されるものである。

一方、一部の効率性にかかる項目、特にザンビア側の投入の不足に起因する技術移転の機会の減少や、

財政的な自立発展性については、ザンビア政府の財政事情があり、課題がある。そして上位目標の達成については、今後のフェーズ2の実施如何によって、達成されるかどうかは不明なままである。

本プロジェクトの特徴は、村落開発手法の全国展開のために7年という長期的な目標を立てたことである。ただ、そのような長期的な目標を打ち出したにもかかわらず、プロジェクト期間やその達成までのビジョンが明確でなく、PDMの解釈に混乱があった。

また、ザンビアの財政事情からカウンターパートへの出張手当が十分に提供されないといった現実的な問題も、プロジェクトの運営を困難にした。

このような厳しい状況の中でもプロジェクトが当初の目標を達成した要因には、本プロジェクトにかかわる日本人及びザンビア人の積極的な活動がある。また、そのような積極的な態度を引き出したのは、本プロジェクトの特徴である本プロジェクトが当初から上位目標において全国展開を目指すという意欲的な目標を掲げたことが指摘される。

### 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）

(1) フェーズ1で達成された実績を基に、フェーズ2が実施されることを提言する。

フェーズ1の目標は、PaViDIAの実施メカニズムの確立であったことから、フェーズ2においては、その目標を孤立地域における参加型村落開発のための実践的モデルが確立することとする。

(2) フェーズ2の目標が達成されるために、以下の4分野での取り組みを提言する。

分野1：ザンビア人カウンターパートの能力強化を促進する。技術移転の機会減少を補うことも含めて、これは、フェーズ1の残り期間から取り組みを始めることを提言する。対象は、郡・州・国レベルの今後のPaViDIA全国展開にかかわるMACO職員。

分野2：PaViDIAのザンビア政府の制度的・財務的体制との融合を図る。

分野3：PaViDIAアプローチ（手法を含む）の更なる改善を図る。

分野4：フェーズ1の活動対象地域及び実施活動の継続に係る対応を行う。

### 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) 協力期間

本プロジェクトの目標達成が7ヵ年で計画されたように、農村開発事業の成果発現速度は一般に遅く、加えて、参加型アプローチは成果を出すまでに非常に時間がかかる。ついては、農村開発事業に係る協力期間の慎重な設定及び柔軟な事業実施制度についての検討が必要である。

(2) アプローチの開発

本プロジェクトでは、プロジェクト開始当初に与えられた村落開発手法（村落開発アプローチ）を、実践を通じた経験やモニタリング活動からのフィードバックを活かしながら柔軟に変更してきた。そのプロセスから得られた教訓としては、農村開発において完全、且つ普遍的なアプローチ（手法を内包し、モデルの基礎となるもの）というものは存在せず、どのような場合にも調整が必要である、ということである。そのためには、内部及び外部からのモニタリングを行い、これを適宜フィードバックしていくことや、参加型アプローチを開発している他機関から学ぶことが必要となる。更に、普及員など政府の既存の普及サービスやシステムが農村の開発に重要な役割を担うため、普及サービスの強化、特に現場普及員の能力向上がアプローチに適切に含まれることが重要である。

(3) プロジェクトの対象者

本プロジェクトにおける村落開発の実践を通じた経験から、プロジェクトを成功に導く事項として、次のような事項が重要であることが教訓として得られた。

- ・住民の文化、伝統的な社会構造（伝統的なリーダーシップ）への理解
- ・プロジェクト活動に男性より積極的である女性の、活動への取り込みの促進
- ・若い世代のプロジェクト活動への参加を促進する配慮

なお、コミュニティーの最貧層に属する人々を取り込むことは通常困難であるため、コミュニティーにおける各活動において、これに配慮した対応を行うことが必要である。

(4) カウンターパート

本プロジェクトでは、ザンビア政府の予算不足からカウンターパートの活動資金が十分でなかったことが指摘されているが、その教訓として、現場の人材（郡の農業省職員や農業普及員）を動員する

ためには、適切な後方業務支援（ロジスティックス）や施設の支援が必要である。C/P 機関には、スタッフの配置だけでなく、予算措置（カウンターパート・ファンド）がプロジェクト目標の達成には必要不可欠であることを十分に認識させて、必要な措置をとることを事前に調整するべきである。

### 3-8 フォローアップ状況（フェーズ2 協力内容の枠組）

フェーズ1のプロジェクト目標は、フェーズ1の期間内に達成が見込まれる。そのため、当初の協力の枠組みに基づく7年間のプロジェクト目標を残り2年間のフェーズ2の目標として維持しつつ、ザンビア側とフェーズ2の協力内容について合意をした。

#### (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

実践的 PaViDIA モデルを構築する。

#### (4) 成果

成果1：PaViDIA 運営室（POR）の強化

成果2：PaViDIA 実施のための資金の確保

成果3：面的展開のための戦略の構築

成果4：マイクロ・プロジェクト実施のためのトレーナーの育成

成果5：持続的農業技術とマイクロ・プロジェクトの相乗効果の向上

成果6：マニュアルの改訂

### 3-9 用語説明

- ・”PASViD”：Participatory Approach to Sustainable Village Development の略。PaViDIA プロジェクトの開発した村落開発手法である「PaViDIA アプローチ」の元になった村落開発手法。アジアの経験に基づく参加型村落開発手法である。
- ・”PaViDIA アプローチ”：ザンビアにおける村落開発手法。その中には思想、具体的な手続き、村レベルのファシリテーションのやり方までを含む。
- ・”PaViDIA の実施メカニズム”：PaViDIA アプローチを全国に展開するための「具体的な村落開発手法」、「実施するための人材と講師」及び「その組織」が一体化したもの。
- ・”PaViDIA の実用モデル”：PaViDIA アプローチを全国に展開するための「戦略」、「資金」及び「実施メカニズム」が統合されたもの。