

政府開発援助 (ODA) の外部機関評価の経験 —ネパール農村開発の技術協力事業評価から—

西村 美彦

〈要 約〉

1. 国際開発研究科は政府開発援助 (ODA) 事業の評価を中立的な外部機関として、農業国際教育協力研究センターと生命農学研究科と共同で実施する機会を得たので、この経緯と成果を社会的貢献の面で取りまとめた。
2. 評価はネパールの基幹産業である農林水産業に関係した農業・農村開発計画を対象とした。調査は過去に実施した協力プロジェクトのインパクトについて住民 (ジェンダー)、貧困問題レベルで現地調査を行い評価手法を検討した。
3. この結果、評価事業として十分な成果が収められたことで、本研究科が同様な社会的ニーズのある事業に対して中立性、専門性、総合性を有する機関として貢献できることが確認された。また、この評価結果が公開されることで大学が社会的貢献を担ったことになる。そして、大学に求められている教育と研究がさらに実践的事业においても活動できるようにするためには、大学と社会とのニーズの接点を見つけていく努力と体制を作らなければならない。

1. はじめに

国際開発研究科では開発途上国における開発問題を課題とした研究を行っている。経済問題、社会問題、教育問題、地域問題、環境問題、行政・政策問題など開発途上国にかかる全ての課題が研究として取り上げられている。また、国際開発は開発そのものの研究のほかに、国際協力における課題、開発を実施する場合のコミュニケーションの課題などが幅広く研究

されている。現代社会がグローバル化の潮流に乗って、国同士の垣根が低くなり、ヒト、モノ、カネが容易に国境を越えて動き回っている、所謂、国際化社会といわれているなか国際開発の研究フィールドは時勢に合った課題となることが多い。しかし大学におけるこの種の研究が社会にどのくらい貢献しているかは必ずしも明らかでなく、国民が知りたいところである。この分野では現在、国際開発、国際協力、国際援助という名目で政府や非政府組織（NGO）が開発途上国を舞台として活動を実施している。その事業には当大学で学んだ人々が参加していることからすれば、まさに大学の人材育成という社会的役割、日本および国際社会への社会的貢献を果たしていることは確かである。教育・研究が哲学的であり、理論の追求というような抽象的な場合は直接的な社会貢献には成り難い。活動、事業が直接社会に貢献するためには社会のニーズをしることと、このニーズに対応できる体制を作ることが必要である。幸いなことに今回、当研究科が「大学の社会貢献」という課題に該当する事業を実施した。これは「政府開発援助（ODA）の評価」を第三者機関として実施して欲しいとの要請であった。新しいタイプの事業で年度内予算の急な要請であったため大学で実施するのは難しいとの推測もあったが、当研究科では人的にも条件が整っていて、教育と研究の実績を活かせる事業の要請であることから組織としてコンラクトベースで実施する方針を打ち出した。政府開発援助は外交手段としての重要性を担い国民の関心も高くなっていて、この評価は国際協力事業内容を国民に知らせることとなる社会貢献そのものである。

本稿では当研究科が実施した評価の「ネパールに対する政府開発援助の評価事業」について、活動の背景、経緯、内容を紹介するとともに社会貢献の関係も紹介する。はじめの1節に続いて2節において当研究科が評価事業を受託した経緯を述べる。3節において政府開発援助評価の必要性について概観し、4節において政府開発援助評価を大学が実施する意義と本件の実施の経験を述べて、5節においてネパールにおける政府開発援助プロジェクトの評価を実践した経験を概観し、6節ではこの事業を通して大学の社会貢献に対する課題と展望を述べてまとめとする。

2. ネパールにおける「政府開発援助の評価」の事業受託の経緯

ネパールは経済指標の国内総生産（GDP）が低いことから世界的に見て

最貧国の1つとして取り上げられ、また国内の治安にも不安をかかえている。2001年の6月にはビレンドラ国王とその一家が射殺されるという事件まで発生している。ネパールに対し日本政府は戦後間もない1960年代から政府開発援助を開始しており、国の基幹産業である農業の占める割合は大きく90%以上の人が農業に携わっていることから、長年に亘って農業、農村に係る援助協力を実施してきた。政府開発援助の技術協力実施機関である国際協力事業団（JICA）はネパールに対して協力してきた農業・農村開発プロジェクトがどのようなインパクトを住民に与えたのかを評価するために、当研究科が第三者として評価の考えをまとめられないかとの相談を受けた。特に援助が貧困国の最終受益者である社会的弱者の農村女性に対しインパクトを与えたか、また貧困に対してどのような解決を与えたかについて評価する方法を求められたものである。国際開発・援助協力の流れは1990年代から開発の効率化よりは効果を求める方向に移り、開発の持続性、受益者のエンパワーメント、キャパシティービルディングを開発プロジェクトの目標として掲げるようになってきた。この状況下で援助協力の最終受益者となる住民にまで本当に援助が届いているのかを確かめる手段をもつことは援助実施機関の国際協力事業団のみならず、国際開発、協力を携わる人の求める課題でもある。この要請を受けて1998年に名古屋大学大学院国際開発研究科は農学国際教育協力研究センター及び大学院農学生命科学研究科と協力して「ネパールにおけるJICA農林水産業が住民に与えたインパクト評価に関する研究」について第三者評価として実施することを決定した。

3. 政府開発援助の現状と評価の必要性

まずここで政府開発援助について概観しておこう。日本の政府開発援助の歴史は戦後の賠償という形態から出発している。1954年日本がコロンプランに加盟してから政府ベースの技術協力が本格化し、研修員の受け入れ、専門家の派遣という援助が実施された。当時ビルマ、フィリピン、インドネシア、ヴェトナムと賠償協定が結ばれ事業が実施されたが、ラオス、カンボディア、タイ、マレーシア、シンガポールに対しては準賠償（賠償放棄したので協力という形態をとった）という形で援助が実施された。したがって最初はアジア諸国を中心とした援助協力であったといえる。このように1950年代に始まった開発途上国に対する協力は戦後処理として

賠償の義務を果たす役割と同時に経済協力、技術協力の基礎を作ったといえる（国際協力事業団，1999，253頁）。その後、政府開発援助は無償資金援助、有償資金援助、技術協力援助という形態に整理され、対象国／地域の拡大と援助額の拡大が図られた。現在日本の援助額は年間約1.75兆円と世界一の援助大国となっている（外務省経済局，2001a，426頁）。

このように今や政府開発援助は重要な日本の外交手段となっている。しかしそれだけに国民の関心も高まりつつあり、実際にこれらの事業がどのような効果を発揮しているのか、また効率的に実施されているのかなどの事業に対する評価を求める声が出てきた。そこで政府開発援助で「顔の見える援助」（外務省経済局，2001a，426頁）という観点から事業の国民的理解を得るのにはどうしたらよいか、また効果を表す手段や効率性、透明性の確保の観点から事業を見直すためにも評価の必要性が増した。国際協力事業団では1990年に評価監理室を設置し、1995年に「事業評価報告書」を初めて公表した。政府開発援助に対する評価は外務省が第三者評価をすでに実施しているが国際協力事業団も評価の充実を図るため数種、数段階の評価を実施している（国際協力事業団，2000，212頁）。

4. 政府開発援助評価を大学が実施する意義と体制づくり

評価の実施にあつたては、中立性を保つために実施者ではなく、利害関係を伴わない外部機関による評価が最近重視されている。以前から第三者による評価において有識者評価として豊富な経験と専門性を持つ外部の有識者（外部者）に依頼して実施する方策がとられていた。このため有識者として大学の教官が選ばれる場合が多かった。松岡ら（2001，49－70頁）によれば有識者評価を依頼される最も多い機関は大学で国内外の教官が47%にも上がっている。次いでマスコミ関係のジャーナリストが21%となっている。しかしながらこれらは個人として援助実施機関の主導のもとに行われる依頼形態である。時として依頼者の意向が強く中立性を欠く恐れがある。一方、第三者機関として組織に委託された場合は個人よりは中立性が保てる。今回、名古屋大学に要請のあった案件は組織として第三者の外部機関が開発援助の評価に対してどのような見方が出来るかを期待されたものである。その際、大学は外部機関としての評価を実施する資格を十分有しているかという問題がある。つまり大学が組織として政府開発援助評価をするのに豊かな経験と専門性を持っているかである。当然、教官個

人としてはこの経験と知識をもった人は多数いる。しかし、組織が評価事業を受注できる態勢と認識を持っているかが外部機関としての重要な条件となる。確かに大学は事業実施機関ではなく教育、研究機関であり、したがってこのようなことは実施する必要性がないとの意見もあろう。しかし、大学に蓄積されたノウハウを生かす事業は今や産学共同研究と同様に社会が求めているものである。事業側のニーズ、社会のニーズに合った活動をする必要ではないだろうか。特に学生たちの指導を担う面において、社会ニーズに合った仕事をすることは実践的教育において役に立つはずである。また、もっと重要なことは実践での実態経験であり、先人が実施したものを直に見据えることのできる教育現場の「場」でもある。このメリットを考えれば大学として実施する必然性が生まれる。

ただし、さらに組織として評価を実施する場合に問題となるのは個々の専門を持っている教官を共通の認識で統一したテーマに集結させることである。確かに専門性はあるが反面、専門性間の乗り入れが少なくなることも確かである。総合性の欠如という問題の解決のためにはお互いの立場、役割を相互に理解するための時間をかけた十分な討議が必要とされる。事前の話し合いにより共通認識を得ることが出来れば実質的な作業はほぼ完了したといっても過言ではない。今回も3部局（2研究科、1センター）が共同で実施することになったため事前の話し合いでプログラムのフレーム作りが必要であった。残念ながら案件実施のゴーサインが出たのが年度初めを4ヶ月も過ぎてしまったのちで、課題を調査し纏め上げるのが年度内であることから計画実施は至難の業であった。これは単年度予算主義の弊害であるといえよう。それでも救われたのは教官の方々がどうにか仕上げなくてはいけないという気持ちがあったからである。本件第三者評価は名古屋大学が実施すると同時に民間コンサルタントにも他の地域で同様に実施させて両者の手法、成果の違いを調べようとする発注者側の考えもあったようだ。この結果を関係者から聞く機会があったが、成果は大学としての特徴が出ていたとの評価を得た。これはまさに案件の分析の深みによるところであると思われる、このような実践的研究は今後大学としてもさらに進めなければならないところである。

5. ネパール政府開発援助評価のフィールドからの経験

5.1 調査の方法と実施体制

本評価事業は「ネパールにおいて過去にJICAが実施した協力プロジェクトを貧困・ジェンダーの視点から評価する手法について研究するとともに、研究成果として得られる評価手法を用いて具体的な協力プロジェクトの評価調査をネパールで実施し、今後、JICAが貧困・ジェンダーの諸問題に配慮しつつ、裨益者たる地域住民に効果的に協力の効果を均てんさせるための方策についての教訓・提言をまとめる」という課題で現地調査に臨んだ。

調査の実施に当たっては事前に過去の協力案件をしらべ実施方針を出した。基本としては農林水産業を対象としたプロジェクトであること、プロジェクトインプット（投入）が住民に与えたインパクトを評価する手法、特に貧困緩和、女性の地位向上（WID）に与えたインパクトを評価する方法を求められたものである。このように技術協力プロジェクトの評価を最終受益者である住民、とりわけ社会的弱者といわれている貧困層、女性に与えたインパクトで捉えられないかという課題である。したがって調査は農業生産システムを含む技術、経済面に止まらず、社会的観点からも必要となり、総合的観点で実施する必要があった。そこで多様な総合的見地からの調査実施の対応に当たり農学班、経済班、ジェンダー班、貧困・教育班、法律班、調整班の6班体制をとり、農学を生命農学研究科、農学国際教育協力研究センターの担当とし、それ以外を国際開発研究科が担当することになった。現地調査は9月から3月まで実施したが、その間8チームの派遣を行い、延べ24名を現場に送り込んだ。したがって渡航、連絡、調整、会計等の手続きも膨大なものとなった。

5.2 ネパール援助評価調査と結果のとりまとめ

現地ではそれぞれの分野のスケジュールにしたがって調査を実施したが、調査は質問票をもとに現地での聞き取りを中心に行った。まず、基本的調査は共通の質問票を作成し過去のプロジェクト対象地域とその周辺地域に対して調査を行った。また各専門分野の調査は基本調査票に独自の質問票を作成し調査を実施した。現地では農民から直接の質問や聞き取りを実施したほか、現地側プロジェクト関係者、また日本からの専門家、青年海外協力隊員など多くの人々と話し合いを持った。また、プロジェクト現

場も訪れ現況調査を実施し、関係者から聞き取りを行った。現地での経験を述べる前にネパールに対する日本の政府開発援助実績と今回対象としたプロジェクトを概観しておく。

(1) ネパール農業、農村の特徴と技術協力

ネパールに対する協力は1969年の商品借款援助、1970年の食糧援助から出発し、技術協力は1975年にジャナカプール県の農業開発計画をプロジェクト技術協力で実施したことから始まり、現在もプロジェクト技術協力、無償資金協力、有償資金協力、海外青年協力隊などの協力活動が実施されている。1999年の日本政府からの援助額は65.59百万ドルであり、いままでの累計は1472百万ドルとなっている（外務省経済局，2001b，183-192頁）。

開発途上国のどの国、地域でもそうであるが基幹産業となっている農業は自然、社会的制限要因の基で伝統的な形態を形成している。ネパール農業はこの中で、100～8000mmの低平地部から山岳地域に至る標高差の違いによる地理的条件とカースト制度を含む多民族国家としての社会的条件により特有な形態を形成している。たとえばプロジェクトが、貧困・ジェンダーを取り上げてインド系のカーストの発達している社会とチベット、モンゴロイド系の社会では形態が異なる。また、村の構成メンバーが同一部族か、多種の民族が混在するかでも貧困の発現、ジェンダーの社会的捉え方が異なる。さらに伝統的農村は農林水産の生産システムが現状に適応した形態で、伝統的慣習や行事は村の農業生産体制を基にしているといつてよい。このことから、民族、地理的条件の相違は村の貧困状態の要因を多様化していることが分かる。

ネパールに対するJICA（OTCA¹）の農林水産業技術協力は1970年に入ってから実施されているが、25年間のプロジェクト協力としては次の4プロジェクトが対象として挙げられる。

- a. ジャナカプール農業開発計画プロジェクト（1974～1984）
- b. 園芸開発計画プロジェクト（I. 1984～1990、II. 1992～1997、F. 1999）²
- c. 淡水魚養殖計画プロジェクト（1991～1996）
- d. 村落振興・森林保全、緑の推進協力計画プロジェクト（林業普及計画）
（森林普及1991～1994、I. 1994～1999、II. 1999～2004）

このほかにプロジェクト協力とは別に青年海外協力隊（JOCV）による

カトマンドゥー西部の村落開発チーム派遣、開発調査によるルンビニ県農村総合開発計画、ラジクドゥワ灌漑計画、コシ川流域水資源開発計画などがあり、また食糧増産援助などを含む無償資金協力なども農林水産業関係の協力案件として関係するが本調査は上記4プロジェクトを中心に現地調査をした。

(2) 調査の結果

調査結果については各分野からのアプローチで10章にも及ぶ報告書としてまとめられた(名古屋大学, 2000, 339頁)。それぞれの分野の要点は次の通りとなった。

①社会・経済開発のマクロレベルでの調査

マクロ経済、政策からみて、貧困農民では資源投入の難しさ、市場等へのアクセスの悪さが開発の制限要因となっており、開発の恩恵を受けた人と受けられなかった人の差が出ているといえる。

②JICA農林水産業プロジェクトの経験

4技術協力プロジェクトを分析した結果、多様なスキームを導入する方がより効果が上がること、また受益者にインパクトが届くまでに時間的要因が必要であること、活動の持続性が効果を発揮するのに重要な要因となることが明らかになった。

③農林水産業分野からの貧困・ジェンダーの問題点と開発の位置づけについての調査

プロジェクト形成における生産と生活のバランスの重要性を理解するとともに、農村調査の結果から生産に対する有意なプロジェクト効果は認められなかったが、農業プロジェクトにおける資源の有効利用とアクセスの必要性、住民の参加の重要性、学術的調査の必要性などが解明された。

④貧困分野からの農林水産業プロジェクトの貧困軽減へのインパクト調査

貧困軽減のインパクトの指標を整理し、生産活動の7項目(資源、資本、技術、意思決定能力・エンパワーメント、組織、インフラ、ジェンダー)が生活の諸側面で貧困にどうインパクトを与えるかプロジェクトの事例を通して分析した。そして、最貧層には参加のインセンティブを与える必要性を提示した。

⑤ジェンダー視点からの評価調査

ジェンダー評価としてインパクトを定量出来るものと出来ないもの、定量化するものとの整理し、プロジェクトの事例から検証した。プロジェク

トを進める場合、プログラムを実施する機関同士が競合し合う場合が多く、また、この分野の専門家が少ないという諸条件もある。女性の自立をうながし、抑制要因を取るまでプロジェクトの持続を考慮すべきであることを提示した。

⑥ジェンダー、貧困問題にかかわる法制度についての調査

ジェンダー、農村に関係する法律で、特に国家法、土地法を調査した。国家法では女性に不利となっている部分が多いが生産活動に直接結びつくものでない。土地法は土地改革を意味し、旧法律、慣行法との調整と運用がポイントとなるがプロジェクトとの関わりは紛争での関わりしかなく事業評価については今後の課題であるとした。

⑦教育分野からの貧困・ジェンダーの関りの調査

ネパールの教育事情は悪く特に農村女性の識字率は低い。農村の貧困と識字率は大きく関係する。教育のレベルが貧困状況を評価できる。そのために生産向上プロジェクトにしてもサブプロジェクトとして教育プログラムも導入する必要を提示した。

以上の調査結果を受けて政府開発援助に対する評価について、各分野の評価を取り纏めて、教訓、提言を提示した。

5.3 評価手法に関する教訓

プロジェクトの現地調査、分析を通して開発援助とこの評価に関する教訓を得たが、これを次に述べることにする。

(1) プロジェクトの形態は時代のニーズ、技術力によるものであり、時代背景を象徴する。現在の開発援助手法は1961年に導入されたUSAIDのビッグプッシュモデル³に基本を置いている。しかし手法の基本は変わらないとしても社会のニーズ変化に応じてプロジェクトの形態は変化している。ネパールのケースでもプロジェクトの目的により受益者に違いがあるし、アプローチも異なる。1970年代のジャナカプール県の農業開発計画では普及を通して農民の農業技術の向上を図る目的で地域農業増産行政システムの改善に重点を置いた。しかし次の園芸開発プロジェクトでは農家開発モデルを実践するために試験事業の実用化を農民生活までも考慮して実践活動を行った。また、1990年代に実施された森林保全プロジェクトは直接農村、農民の生活環境改善に的を当てた参加型活動となっている。さらに淡水魚養殖プロジェクトはまさに試験所の改善であったがその背景にある漁民というカーストの低い人々の生活を向上させた。したがって開発の

対象となる最終受益者は同じであってもプロジェクトが限られた人材、期間でどうアプローチしていくかには経験と実績が重要となるが、同時にその時代の政策が大きく左右する。

(2) インパクトとは人間を介して社会的、経済的、環境的变化を測定した結果である。プロジェクトはヒト、モノ、カネの投入によって開発を進めるという手法であり、まず経済的効果を求められた。しかし開発援助となると単に経済だけの効果では済まされない。例えばジャナカプールの農業開発で灌漑、肥料、農薬等の資材が投入され収量が上がった。確かに経済効果はあったがこの便益を得られたのは農業基盤のあった大中農家であった。小作、土地なし農民においては利益がなく農村では貧富の格差が拡大してしまい社会的にはマイナスの効果が出てしまった例もある。また材料の多量投入は農地の状態を変化させる。投入を評価しただけでは済まされない。環境分野からの評価も必要となる。このようにプロジェクトは多方面におけるインパクトの評価をすることが求められている。

(3) 国際協力・援助の評価は人によって異なり、事業評価と開発評価を区別する必要がある。今までの評価は単なる事業評価で、インプットがどのくらい正確に投入され、計画どおり利益を出したかという経済的な部分が多かった。しかしながらそれだけに限らずプロジェクトの社会的効果までも評価する傾向が強まった。その背景には政策評価の導入という国民からの要求もある。したがって従来の「プロジェクト・レベル」の評価だけでなく、援助の分野・課題・国別等に従った包括的な評価としての「プログラム・レベル」の評価から援助国等の援助戦略を総合的に評価する「政策レベル」の評価まで多様な評価を実施する必要性が出てきた。それだけに、各評価に対するコンセンサスを共通認識として持つ必要がある。

(4) 評価は最終的には評価者の主観に委ねられる。たとえ指標を使った定量化されたものであっても数字の解釈は評価者の主観となる。また、分野等のミクロレベルで評価が正と出ても総合的判断のマクロレベルでは負となることもある。それだけに評価機関の中立性が強調されるべきである。この点から、当研究科が実施したような評価は社会貢献として将来的に必要であり、今回、他に先駆けて実践できたものとする。さらにこの評価研究を進める場合には受益者、援助者、実施者の三者の評価が社会、経済、環境の面で総合的な評価として扱われるべきであるとする。

6. おわりに

今回、ネパールの国際開発援助協力の評価事業を実施したわけであるが、評価事業はまさに開発援助の実態を知りたいとする国民のニーズとする事業である。これに対して今まで以上に社会が必要とする質の高い評価を実施する場合には、有識者個人だけでは保持しにくい中立性を確保できる外部機関である必要があり、さらに専門分野の人材が豊富であり、組織が総合性を有しているなどの条件が必要である。当研究科はこれらの条件を満たす第三者外部機関であると同時に事業実施が可能な体制を持っていた。しかし、同様の活動をさらに拡大し、持続させるために次の点を考慮する必要がある。

- 1) 事業課題に対してロジ（後方支援）も含む総合的に対応できるシステムの構築が必要となろう。特にマネジメント、事務的な面でのサポートが必要である。
- 2) 教官専門分野間での共通認識を醸成させるためにも、リーダーまたはコーディネータの役割を担う人材の育成、確保が必要である。
- 3) あくまでも研究、教育上の延長線上で事業課題に取り組む必要があり、学生にも経験を持たせるよい機会となるよう努力が必要と考える。そのためには教官がまず経験を活かし研究と事業の接点を探ることである。
- 4) 「顔の見える大学」とは本稿のなかで述べてきた、「顔の見える援助」と類似の位置付けにあり、大学の活動も評価と同様なことが言えるであろう。国民が納得できるような大学であってこそ社会貢献がなされているといってもよい。大学自体が本来的役目において社会貢献をしているわけであり、この認識が大学関係者でない限り大学の原点に戻った議論が必要であることは言うまでもない。

大学の社会貢献を可能にする活動は大学の教育・研究に一部が社会的ニーズと一致して事業化が実現する。これは単なる合同の形態は少なく、散在している専門性を引っ張り合わせる努力があって始めて可能になるものとする。

注

1. 海外技術協力事業団（OTCA）で1973年以前の国際協力事業団（JICA）の前身組織。
2. I：フェーズI、II：フェーズII、F：フォローアップフェーズの協力形態を表す。
3. 1961年の米国の「対外援助法」の成立によって実施された資金援助、技術援助、食糧援助、平和部隊からなる開発途上国援助の原形。

参考文献

- 外務省経済局（2001a）「我が国の政府開発援助 上巻」、国際協力推進協会、426頁
- 外務省経済局（2001b）「我が国の政府開発援助 下巻（国別）」、国際協力推進協会、183－192頁
- 国際協力事業団（1999）「国際協力事業団25年史：人造り国造り心のふれあい」、国際協力事業団、253頁
- 国際協力事業団（2000）「国際協力事業団年報」、国際協力事業団、212頁
- 名古屋大学（2000）「ネパール王国の農林水産業におけるJICA技術協力評価（貧困ジェンダー問題を中心として）」、名古屋大学、399頁
- 松岡俊二、本田直子（2001）「ODA事業評価における専門性と総合性、DAC5項目の具体化を中心に」国際開発学会編『国際開発研究』第10巻2号、49－70頁