

第1章 評価の実施方針

1.1 背景

農業・農村開発は人間の安全保障の観点から世界の開発において非常に重要な位置を占めている。他方、ミレニアム開発目標（MDGs）において、貧困・飢餓の削減は達成すべき目標の1つとしてとりあげられている。また、多くの途上国において農業は基幹産業であり、世界の貧困層の多くが農村で生計を営んでおり、我が国は農業・農村開発分野において DAC 加盟国で最大のドナーである。

我が国の ODA 大綱は貧困削減を重点課題の1つとしている。また ODA 中期政策では、「貧困削減のためのアプローチ及び具体的取り組み」として「農村地域の発展のためには、農業生産性向上が重要であることから、農業関連政策立案支援、灌漑や農道等の生産基盤の強化、アフリカにおけるネリカ稻など生産技術の普及及び研究開発、住民組織の強化を支援する。加えて、農村地域における農産物加工、市場流通や食品販売の振興等の農業以外の経済活動の育成を支援する」ことを掲げている。

具体的には、貧困層が受益するように、農産物市場、農道、灌漑施設などの小規模経済インフラの整備、農業技術向上などのための研修員受入や専門家・青年海外協力隊の派遣、農業関連政策の立案支援、アフリカでのネリカ稻などの生産技術の普及や研究開発、農村での住民組織の強化支援、農産物加工・販売の促進支援などを行っている。

農業・農村地域の開発は貧困削減の取り組みの中で重要な役割を担っており、農業・農村開発分野で日本は OECD/DAC 加盟国最大のドナー国でもあるので、今後ともイニシアティブを発揮し、より効果的かつ持続的な農業・農村開発を通じた貧困削減支援をしていくことが重要である。

1.2 評価の目的

本評価調査の目的は、人間の安全保障の観点に立ち、農業・農村開発分野における日本の ODA が、農業の生産性向上、食糧⁵の安全保障および人々の生計向上と貧困削減にどのように貢献しているかを中心に評価し、今後の農業・農村開発分野への援助政策の立案と、援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を得ることである。それとともに、評価結果の公表を通じて、国民に対する説明責任を果たし、国際協力のパートナーやドナー、NGO/市民社会、受益者にフィードバックすることである。以下に、本評価調査での貧困と

⁵本報告書においては「食糧」は「生きていくための糧」を示す用語法および固有名詞（世界食糧農業機構など）の場合に用い、「食料」は上記を含む食べ物一般を示す用語法、固有名詞をさす。なお、引用・参照については、これにかかわらずそのまま元の文章の用法を踏襲している。（例：ODA 大綱における「食料」など）。

農業・農村開発の定義、そして農業・農村開発分野の課題体系図について説明する。

1.2.1 貧困の定義

本評価調査は、日本の農業・農村開発援助が貧困削減に貢献したか検証・評価する前提として、まず、農業・農村開発がその削減に貢献すべき貧困の定義を示す。貧困にはさまざまな定義があるが、本調査では DAC が貧困削減ガイドライン（2001 年）に盛り込んだ貧困の定義を採用する（Box1.1 参照）。DAC による貧困の定義は最も包括的であり、国際的に広く受け入れられている国連のミレニアム開発の枠組みでの貧困の概念や、日本の ODA 政策の基本理念である人間の安全保障の考えも含んでいる。さらに、ミレニアム開発目標（MDGs）での貧困削減の達成に関しては、貧困人口を具体的に測定し、目標への進展をモニターするために、「1 日 1 ドル以下の収入で生活する人々」というより実践的な貧困指標が一般的に使用されている。

BOX 1.1 DAC による貧困概念の要素

DAC が 2001 年に策定した「DAC 貧困ガイドライン」によると、貧困は人間の 5 つの基本的能力（経済的能力、人間的能力、政治的能力、社会・文化的能力、保護能力）が欠如している状態と定義されている。

経済的能力：所得を得て、消費し、資産を持つことができる能力。これらは食料確保、物質的豊かさ、社会的な地位を決定する要因である。この経済的要因は、貧困層に対し、生産のための経済的・物質的資源、土地、家畜、森林、漁業、融資、適切な雇用へのアクセスと関連する問題とされる。

人間的能力：保健、栄養、教育、安全な水や住居などの確保など人間の根本に関わる問題。病気や非識字は生産活動や経済的向上など貧困削減のための障害となる。

政治的能力：人権や政治的な自由の保障。これらが剥奪されていると、独裁や不正などが横行し、暴力や紛争などを生み、貧困層に多大な被害をあたえる。

社会・文化的能力：地域社会に価値あるメンバーとして参加する能力。貧しい人々には地理的・社会的な疎外や孤独も貧困状態の 1 つであると捉えている。

保護能力：経済的、外的ショックに抵抗する能力。貧困者が季節的な変化や外的ショック（自然災害、凶作・不作、経済危機や暴動・紛争）などから自分を守るのであれば、貧困に陥ったり、貧困の悪化を防ぐことができる。

出所：JICA 「DAC 貧困削減ガイドライン」JICA 要約（2003 年）

1.2.2 農業・農村開発の定義と課題体系図

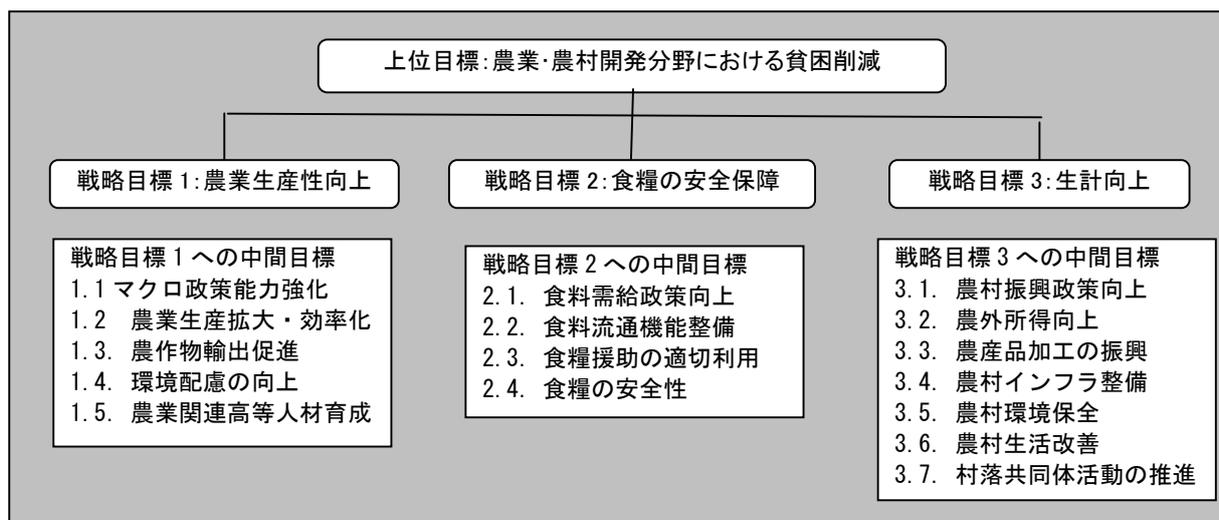
本評価調査では、JICAの農業・農村開発分野の課題別指針⁶に従い、農業・農村開発を以下のように定義する。「農業開発」は、生物と生物環境を主対象とし、人や土地、資本などは生産財あるいは生産手段として位置づけて、生物生産と増産を主目的とする開発を指す。これには、生産に直接関わる活動のみではなく、技術の研究開発、普及制度、基盤整備、市場流通、農業関連法制度、農業政策など、食糧の生産と供給に関わる幅広い活動が含まれる。一方で「農村開発」は、主要生計手段である農業とその関連産業のほか、社会インフラ整備などのコミュニティ構成員のエンパワメントを含む農村地域の開発を指す。

本評価調査は、このように定義した農業・農村開発分野における貧困削減への日本の方針を評価するが、評価対象になる政策目的と取り組みを可能な限り具体化・明確化し、客観的評価を可能にする概念構図と基準を設定する必要がある。

2章で述べるように、農業・農村開発援助に関する政策方針は国レベルでは明確な形で定義・説明されておらず、最も明確に、また体系的に表現したものはJICAの課題別指針である。そのため、本調査ではJICAの当分野課題別指針の考え方に基づき、ODA中期政策の内容も考慮しつつ、次の課題体系図を作成し、ODA大綱・中期政策の重点課題である貧困削減と農業・農村開発援助の関係を具体化した。本調査の中心テーマは農業・農村開発における貧困削減であり、日本のODAの大局的視点は人間の安全保障でもあるので、JICA指針の戦略目標をより貧困削減に焦点を当てた目標にするため、「持続可能な農業生産」を「農業生産性向上」へ、「安定した食糧供給」を「食糧の安全保障」に、「活力ある農村振興」を「生計向上」へと修正した。JICA指針の中間目標に関しては、指針の課題体系図からそのまま引用したが、本調査の対象範囲が農業生産性の向上に焦点が置かれているため、生計向上につながる中間目標では、JICA体系図に含まれる「住民の保健水準の向上」や「住民の教育水準の向上」は本調査の課題体系図から外した。

⁶ JICA 課題別指針「農業開発・農村開発」(2004年)。

図 1.1 貧困削減と農業・農村開発分野の課題体系図



出所：評価チーム作成

本評価調査は、日本の国益と世界全体の利益にとって、以下の点から農業・農村開発分野への貢献が重要であり、かつ、同分野への援助の有効性の検証が必要であると考えられることから実施されるものである。

- 1) 途上国の貧困層の多くが農村に居住するか、農業に従事している。
- 2) ミレニアム開発目標の1つの目標として「極度の貧困と飢餓の撲滅」があげられており、日本も国際社会の一員として同目標にコミットしている。
- 3) 日本は DAC 加盟国における農業・農村開発分野への最大のドナーである。
- 4) 環境保全の観点から、持続的な農業・農村開発の推進が求められている。

1.3 評価の対象

評価対象事業については、無償資金協力、円借款、技術協力が中心であるが、政策的に今後の ODA に影響を与える可能性があると考えられる日本 NGO 支援無償資金協力や草の根・人間の安全無償資金協力も評価の対象とした。一方、国際機関などへの拠出金による事業については本評価調査の対象としなかった。評価対象期間は、1980 年代から 90 年代にかけて経済インフラ重視から社会インフラ・社会開発重視へと援助の潮流がシフトしていることをふまえ、1996 年－2005 年の過去 10 年間と設定した。

また、本評価調査は ODA 大綱・中期政策などに規定される重点課題別の援助政策を主な対象とする重点課題別評価と位置づけられ、日本の農業・農村開発援助の貧困削減への貢献を政策レベルで大局的に検証・評価することを目的とするため、その調査対象は 1) 当分野における日本の政策レベルの取り組みの分析と 2) 本調査目的に最も適切と思われる途上国から選定された 4 カ国(タイ、バングラデシュ、ガーナ、ペルー) の国別ケーススタディか

らなる。ケーススタディ対象国の選定に際しては、まず農業・農村を取り巻く特徴により大きく4つの地域グループとして①東南アジア、②サブ・サハラアフリカ、③南西アジア、④中南米を設定した。次に各地域グループから、次の表に示すように、日本からの援助供与額、国別援助計画策定の有無、国家経済における農業・農村セクターが占める重要性などの観点から、農業・農村開発分野での日本のODAの貢献を評価する国を選定した。

表 1.1 ケーススタディ 4 カ国の選定理由

国	選定理由
タイ	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1996 年－2005 年の日本の農業・農村開発分野の ODA 額は、同分野のトップドナー10 カ国の援助額の 90.4%を占め、第 1 位である。 ◆ 国別援助計画が 2000 年に策定され、2006 年に対タイ経済協力計画として改定されており、今後は地域協力の足がかりとして戦略的に重要性の高い国の 1 つである。 ◆ 1967 年以来、同分野に対して、無償資金協力、有償資金協力、技術協力により多くの援助が実施されているため、多様な教訓を得られる。 ◆ 過去 10 年間、農村金融、土地なし農民支援など特徴ある協力が実施されており、今後の農業・農村開発分野支援に有用な知見を有している。
バングラデシュ	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1996 年－2005 年の日本の農業・農村開発分野の ODA 額は、同分野のトップドナー10 カ国の援助額の 1.4%で第 10 位であるが、国別援助計画が 2000 年に策定、2006 年に改定されており、南西アジアの中で戦略的に重要性の高い国の 1 つである。 ◆ 日本の対バングラデシュ支援は 1970 年の食糧援助から続いており、無償資金協力、有償資金協力、技術協力が過去 35 年間にわたり実施されている。 ◆ 過去 10 年間では農村インフラ分野での有償、技協を組み合わせたスキーム間協力および ODA と NGO の協力が特徴的であり、農業・農村開発分野も含めて「バングラモデル」と呼ばれる ODA タスクフォースが効果的に機能しており、効率的な国際開発パートナーシップの運営管理面でも参考になる。
ガーナ	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1996 年－2005 年の日本の農業・農村開発分野の ODA 額は、同分野のトップドナー10 カ国の援助額の 7.6%を占め、第 5 位である。 ◆ 国別援助計画が 2000 年に策定、2006 年に改定されており、アフリカの中で戦略的に重要性の高い国の 1 つである。 ◆ 1968 年に開始された技術協力から続く日本の対ガーナ支援の歴史は古く、援助額もアフリカ諸国の中では大きい。2004 年の支出純額ベースの ODA 実績では、ガーナへの協力がアフリカ諸国の中で最も多くなっている⁷。 ◆ 灌漑農業では、20 年近く技術協力と無償資金協力を組み合わせた援助を実施しており、今後のアフリカの稲作・灌漑農業の支援に有用な知見を有していると考えられる。
ペルー	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1996 年－2005 年の日本の農業・農村開発分野の ODA 額は、同分野のトップドナー10 カ国の援助額の 23.6%を占め、第 2 位である。 ◆ 国別援助計画が 2000 年に策定されており、中南米で国別援助計画が策定されている 2 カ国のうちの 1 つである ◆ 農業・農村開発分野への支援では、社会投資基金への円借款が 6 件実施されているのが特徴的である。農村の貧困層を対象に農業・農村インフラ整備を支援する社会投資基金への融資は、貧困削減戦略として今後の ODA 政策に示唆を与える経験を有していると考えられる。 ◆ 多くの日系移民を輩出し、近年では日本への移住労働者も多く、日本との関係が比較的深い。

出所：評価チーム作成

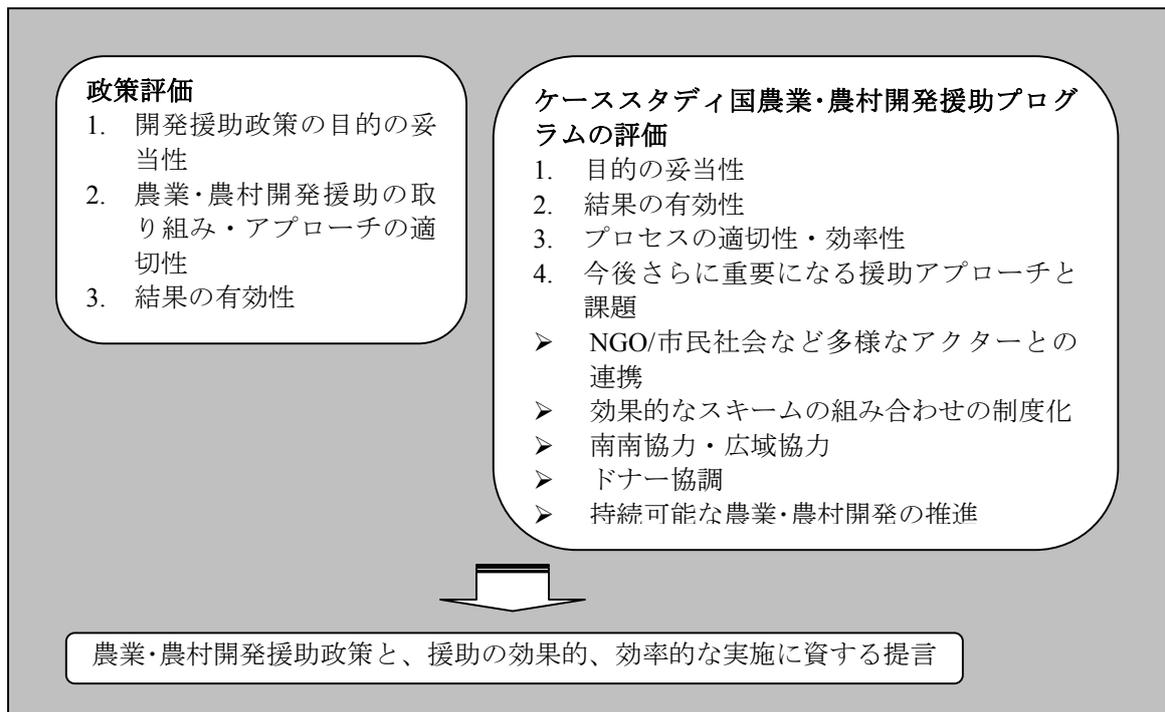
⁷ 外務省「政府開発援助（ODA）白書 2005 年度版」。

1.4 評価の方法

1.4.1 評価の枠組み

本評価調査では、次の図 1.2 に示すように、日本の農業・農村開発援助政策全般を対象にした政策レベルの分析・検証と、ケーススタディ4カ国（タイ、バングラデシュ、ガーナ、ペルー）の農業・農村開発援助の評価と合わせて総合的に評価し、今後の農業・農村開発分野での援助政策立案と援助の効果的・効率的な実施に向けた提言を導き出した。

図 1.2 農業・農村開発援助評価の枠組み



出所：評価チーム作成

1.4.2 評価の視点

本評価調査は「ODA 評価ガイドライン」に準拠し、農業・農村開発援助に関する全体的な政策レベルの分析とケーススタディ国の事例分析を行う。評価の視点としては妥当性、有効性、適切性・効率性の3点を基本にしている。

政策レベルの分析では、農業・農村開発援助に関する全体的な政策の評価を、おもに援助政策の目的と結果の観点から行うが、関係プロセスも考慮する。「開発援助政策の目的」については、その内容の妥当性に焦点をあて、当分野援助の国際的な開発目標、日本の施策指針やアプローチと ODA 大綱や中期計画、あるいは他の外交政策など上位政策との整合性、開発途上国の政策や自立発展への努力、受益者のニーズやミレニアム開発目標（MDGs）等

の国際的な優先課題との整合性を総合的に検証する。「農業・農村開発援助取り組み・アプローチ」は、国別援助計画における農業・農村開発援助への取り組み、ODA タスクフォースの役割、機能などの観点から評価する。「援助政策の結果」については、援助事業の実施形態・分野、対象地域など多方面にわたっていることから、すべての事業のアウトプット、インパクトを把握することは困難であるため、インプットの実績を把握・分析し、ケーススタディ国での主要結果を参照することで、当分野における日本の援助政策の貢献度を検証する。

ケーススタディ国の分析では、農業・農村開発に関わる案件を目的の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性と効率性の視点を基本にしつつ、インパクト、自立発展性も視野にいたした評価とする。ケーススタディにおける評価の視点、内容の概要を以下の表 1.2 に示した。

表 1.2 評価の視点

評価の視点	内容
目的の妥当性	評価対象案件実施の目的は、受益者のニーズと合致していたか、相手国の政策との整合性は高かったか、国際的な開発目標と合致していたか、我が国の上位政策との整合性は高かったか、我が国の比較優位性は高かったか、課題・改善点はあったかなど、案件の正当性を検証した上で、対象国における我が国の当該分野援助政策の総合的な妥当性を評価する。
結果の有効性	評価対象案件が、設定した目標や重点課題に対してどのようなインパクトをどの程度もたらしたかを検証したうえで、我が国農業・農村開発援助の有効性と課題を判断する。相手国実施機関は協力終了後も活動を継続しているか、また目指していた効果（プロジェクト目標や上位目標の目標値）が継続して発現しているかなどを検証し、阻害・貢献要因を分析する。
プロセスの適切性と効率性	日本側実施体制（ODA タスクフォース）、評価対象案件の実施体制、相手国実施機関のコミットメント・能力など、実施プロセスの適切性を評価する。個別案件の評価に基づき、調査対象国における我が国の援助は、目的の妥当性や結果の有効性を担保するようなプロセスが取られたか検証する。

出所：評価チーム作成

また、日本の ODA の「選択と集中」が進む中で、農業生産性向上、食糧の安全保障、生計向上の効果的な達成に向けて、今後さらに重要となる援助アプローチと課題があると考えられる。ケーススタディ国の分析では、上記の 3 つの評価視点に加えて、1) NGO/市民社会など多様なアクターとの連携、2) 効果的なスキームの組み合わせ、3) 南南協力・広域協力、4) 他ドナーの動向と援助協調、5) 持続可能な農業・農村開発の推進を取り上げて、各国の事例を検証、評価する。

1.4.3 評価調査の実施手順

本評価調査は、国内文献調査、国内インタビュー、タイ現地調査によって進められた。国内では、外務省をはじめとする援助関係政府機関や NGO に対してインタビューを行うとともに、国内外の文献による調査を行った。ついで、2006年10月前半に2週間にわたりタイ現地調査を実施したが、他のケーススタディ3カ国については文献調査と関係者インタビューによるものである。

1.4.4 評価調査の実施体制

本評価調査は、外務省から ODA 評価有識者会議に依頼され、同会議委員の野田真里名古屋 NGO センター理事・中部大学助教授が評価主任を務める評価チームにより実施した。評価チームの構成は以下のとおりである。

評価主任

野田真里 名古屋NGOセンター理事・中部大学助教授

アドバイザー

松本哲男 名古屋大学農学国際教育協力研究センター教授

評価業務従事者

加藤正勝	アイ・シー・ネット株式会社	シニア・コンサルタント
畔上尚也	アイ・シー・ネット株式会社	シニア・コンサルタント
山崎三佳代	アイ・シー・ネット株式会社	コンサルタント