

書評

ミレニアム・ヴィレッジ・プロジェクトは成功だったのか？

湊 直信
国際大学客員教授

The Millennium Villages Project: a retrospective, observational, endline evaluation

著者 : Shira Mitchell, Andrew Gelman, Rebecca Ross, Joyce Chen, Sehrish Bari, Uyen Kim Huynh, Matthew W Harris, Sonia Ehrlich Sachs, Elizabeth A Stuart, Avi Feller, Susanna Makela, Alan M Zaslavsky, Lucy McClellan, Seth Ohemeng-Dapaah, Patricia Namakula, Cheryl A Palm, Jeffrey D Sachs

www.thelancet.com/lancetgh Vol.6 May 2018,

The Lancet Global Health, Vol. 6, No.5, e500-e513

The Lancet

125 London Wall, London, EC2Y 5AS, UK

230 Park Avenue, New York, NY 10169 USA

Unit 1-6, 7F, Tower W1, Oriental Plaza, No.1, East Chang An Ave., Beijing, 100738, China

背景

本報告書は 2015 年に終了したミレニアム・ヴィレッジ・プロジェクト (MVP) を対象に実施された内部評価 (自己評価) の報告書である。2000 年に MDG s が設定されたが、この MDG s を達成する最善の戦略を提言するためにコフィ・アナン国連事務総長とジェフリー・サックス教授のもと 250 人を超す専門家チームが提言をまとめた。これが国連ミレニアムプロジェクト (UNMP) である。この提言に基づいて実施されたのが MVP である。UNMP の提言はサブサハラ・アフリカ地域において貧困削減の最重要課題の一つは農村開発であり、被援助国のガバナンスの改善が必要であると同時に、「貧困の罠」から抜け出すことが必須であるとしている。そのためには複数のセクターに同時に大規模な投資を推進する「ビッグプッシュ」アプローチが有効であるとしている。

MVP は MDG s を達成するために、2005 年にサブサハラ・アフリカの 10 か国 (エチオピア、ガーナ、ケニア、マラウィ、マリ、ナイジェリア、ルアンダ、セネガル、タンザニア、ウガンダ) において開始された 10 年間のマルチセクターの農村開発プロジェクトである。マルチセクターには貧困、農業、栄養、教育、保健、インフラが含まれる。1 年間の 1 人当たりの支出額は 101~127 ドルが予定されていた。

評価デザイン

この MVP を対象に実施された評価の結果が本報告書にまとめられている。本報告書のタイ

トルには evaluation (評価) という言葉が入っているが、一般にどのような種類の評価であるか、以下の要素を明らかにして整理したい。

評価の目的: プロジェクトのインパクト (インパクト評価による)、達成されたアウトカム、投入量を推計すること。明確に示されていないが、UNMP で提案された仮説が MVP において実現されたか確認することであると思われる。

評価対象: MVP であるが、具体的な対象地域は Senegal (Potou), Mali (Tiby), Nigeria (Pampaida), Ghana (Bonsaaso), Ethiopia (Koraro), Kenya (Sauri), Uganda (Ruhira), Rwanda (Mayahge), Tanzania (Mbola), Malawi (Mwandama) の 10 か所

評価者: 著者はジェフェリー・サックス、統計分析の専門家である Shira Mitchell、Andrew Gelman、保健の専門家の Sehrish Bari、を含む 17 名から構成されている。

評価基準: インパクト、アウトカム、投入

評価手法: 経済学、統計学に基づくデータ分析

インパクト評価には各 MVP の村落と比較対象となる村落を選択している。2015 年に MVP の村落と比較対象となる村落の双方から 40 のアウトカムを抽出している。これらのデータからプロジェクトの村落と比較対象の村落からとられたアウトカムの差からインパクトを推計している。しかしながら、厳格なインパクト評価はなされていない。これは、村落レベルで制御された実験を行うには、実務上、財務上、倫理上の複雑さが存在するからである。

目標達成度は事前に特定されたアウトカムと実際のアウトカムの差から推計されている。現地で消費された支出額はコミュニティー、援助機関、政府、プロジェクトからの報告に基づいて推計されている。

評価結果のフィードバック: 報告書として公表

評価費用の提供者: The Open Society Foundations, the Islamic Development Bank, 日本、韓国、マリ、セネガル、ウガンダ (評価内容には関知しない)

知見

本報告書によれば、データ収集と分析により多くの知見を得ている。10 のプロジェクト地域について、40 の中の 30 のアウトカムにおいてインパクトを示唆している。特に農業、医療において相当な効果が発現している。消費量を基にした貧困の計測では顕著なインパクトは見られないが、資産保有の指標では顕著なインパクトが見られる。栄養と教育のインパクトは不確定である。アウトカムの平均では、農業、栄養、教育、子供の健康、母性の健康、HIV、マラリア、水と衛生については顕著なインパクトが見られるとしている。支出額については前半の一人当たり 132 ドルから後半の 109 ドルに減少した。各国ごとの表やグラフはインパクトやアウトカム達成度を解りやすく表しており、MVP が概ね設定された目標を達成し、正の効果をもたらしたことが解る。

コメント

以上のように本報告書によれば様々な知見を得ている反面、以下の様な疑問点や、不十分な

点も生じている。

- ・評価の中立性に疑問

評価者チームにはミレニアム・ヴィレッジ・プロジェクトの計画と実施を主導してきたジェフリー・サックス教授が含まれている。一般に評価の目的は「マネジメントへのフィードバック」と「ステークホルダーへの報告、透明性と説明責任」であり、後者の目的に照らして評価者は第三者であることが一般的である。計画と実施を主導してきた人物による内部評価では、自らの提言したアプローチの正当性を主張している様に感じる。また、評価の目的は UNMP で提案された仮説が MVP において実現されたか確認することであると思われる。MVP の将来への提言や、評価者が学んだ教訓もない。やはり、評価をするのであれば、第三者による外部評価をすべきだったと思う。

- ・自立発展性の視点の欠如

自立発展性 (Sustainability) についてはほとんど議論されていない。仮にプロジェクトの実施期間中にアウトカムが向上し、正の効果が発出しても、それが持続するか否かは定かではない。一般にプロジェクトの実施期間中に多くの資金を投入すれば成果は上がり目標は達成される。しかし、プロジェクト終了後に成果が持続し必要な活動を継続する自立発展性を担保するためには多くの要素が必要となる。政策、財政、経済、社会、文化、組織、制度、技術、環境といった視点から自立発展性を確認する必要がある。MDGs に関連したアウトカム指標が設定され、それを達成することに関心が集中するが、それが達成されてもその状況が持続する保証は何もない。「貧困の罠」が本当に解決しているか否かは不明である。

- ・予期せぬ効果を把握できない

SRID ジャーナル第 6 号の書評で、福田幸正氏が Nina Munk, 2013, *The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty*, New York, Doubleday を取り上げている。ここでは記者ニナ・ムンクが現地を訪問し、MVP が実施されたことによる様々な負の効果や問題を指摘している。同時に、援助資金の流入が停止すると、効果は持続しないことを指摘している。

インパクト評価では調査対象が予期したインパクトに限られるために、負の予期したインパクトは推計可能であるが、ムンクが指摘している負の予期せぬインパクトを推計することはしておらず、ムンクの指摘に反論することは出来ていない。インパクトに関しても、事前に指標が設定されていて、すべて予期した正の効果である。豊作貧乏のように生産高の増加という目標が達成されても、所得の減少という負の効果が生じることはありうる。計画時点では予想しない負の効果を認識、把握することは必要である。

- ・計画の限界は重要な問題

UNMP の提言が出されて直ぐに MVP が着手されたために、プロジェクトの計画に限界があった旨あっさりとして記述されているが、これは非常に重要な事である。もし計画段階

で地域の状況やステークホルダーの把握が不十分である等の問題があるのであれば、その原因や、どうすべきであったのかを詳細に具体的に分析すべきである。それが提言や教訓を通じて今後の開発の在り方につながる。

尚、国連人間の安全保障基金（UNTFHS）が支援して、MVP の内で 8 か国（ガーナ、ケニア、マラウィ、マリ、ナイジェリア、セネガル、タンザニア、ウガンダ）9 村でプロジェクトが実施されたが、2013 年度にこれを対象に日本の外務省は評価（第三者評価）を実施している。そこでは、以下の 4 つの提言がなされている。

1. 「自立的・持続的な成長をもたらす押し上げ効果（ビッグ・プッシュ効果）」の検証のためのモニタリング・評価指標の設定
2. 長期的なインパクト検証の必要性
3. MVP への支援継続の検討
4. 実施管理体制（報告体制を含む）の強化

・社会科学的方法のアプローチの欠如

MVP のホームページには自立発展性やオーナーシップといった概念の重要性が述べられている。しかし、この報告書では、全体として MVP のアプローチはビッグプッシュの仮説に基づくトップダウンアプローチと捉えられているようである。執筆者メンバーの多くは、経済学や統計学の専門家であるためか、1990 年代以降に重視されてきたオーナーシップ、組織制度作り、キャパシティデベロプメント、意識改革等の社会科学的方法のアプローチの概念は評価報告書では重視されていない。アフリカの開発にあたり国際機関、援助機関、国際 NGO が今までに直面してきた課題や教訓が深く考慮されていないと思う。

・効率性に関する議論の不足

アウトカムに関しては多くの指標を使って、状況を計測している。また、資金投入量についても村落ごとにデータを集めており、被援助国別、資金提供カテゴリー別、分野別に一人当たりの資金投入量はグラフ等で表されている。しかし、アウトカムと総投入量を比較した効率性に関する議論はほとんどない。住民一人当たり大量の資金を投入してビッグ・プッシュ効果を狙っても、同時に投入と成果を比較して、効率性を論じるべきであろう。

・インパクト評価の限界

本論文の中で厳密なインパクト評価が出来なかったことに関して、様々な理由が述べられている。プロジェクトが裨益する地域と、裨益しない地域を比較して、純粋にプロジェクトのみの効果を測ろうとするインパクト評価には賛否両論があるが、倫理的視点からの批判は重視すべきである。通常はプロジェクトが少しでも多くの人々に裨益するように努力するのであるが、インパクト評価のコントロール地域の人々はプロジェクトから裨益しないように扱われるために、人道的な問題を生じることがある。例えば、プロジェクトで医療サービスを提供する時に、コントロール地域の人にはそのサービスを受

けさせないということになる。プロジェクトの効果よりもインパクト評価自体が目的化することは大きな問題である。そういう意味では、厳密なインパクト評価が出来なかったことは当然のことであり、インパクト評価の実施にこれほどこだわる必要はあるのであろうか？

結論

本評価報告書は 40 ものアウトカムに焦点を当てて、そのインパクトとアウトカム達成度を多くのデータに基づき統計的に深く分析し、多くの知見を得ている

しかし、本報告書で扱っている評価は、内部評価であるため中立性に疑問があり、透明性や説明責任という点で弱い。「貧困の罟」の解決に必要な自立発展性の視点も欠如している。予期せぬ負の効果を拾うという視点の調査もしておらず、介入による正の効果のみを扱っている。計画時点での限界についても、その詳細を述べていない。評価方法が経済学と統計学のアプローチのみであり、その他の社会科学的なアプローチを採用しておらず、効率性も不明である。

従って、本評価報告書を読む限り、MVP は成功だったとは結論づけられないと思う。