

要約

第1章 評価の実施方針

1.1 背景

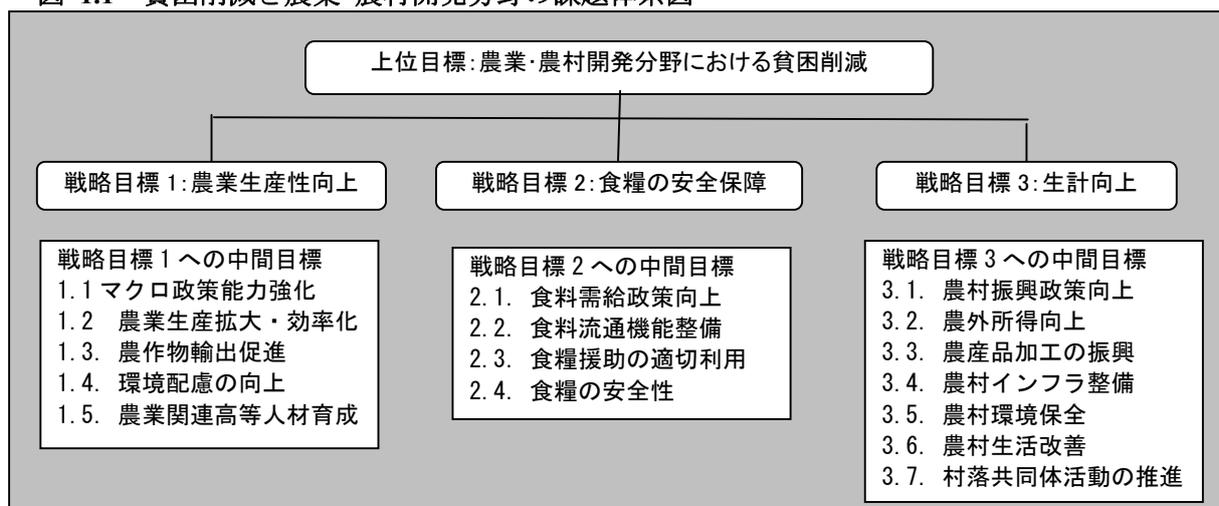
農業・農村開発は人間の安全保障の観点から世界の開発において非常に重要な位置を占めており、ミレニアム開発目標（MDGs）において、貧困・飢餓の削減はトップの課題としてあげられている。また、多くの途上国において農業は基幹産業であり、世界の貧困層の多くが農村で生計を営んでいる。我が国は農業・農村開発分野におけるトップドナーであり、ODA 大綱においても貧困削減を重点課題の1つとしている。また ODA 中期政策では、「貧困削減のためのアプローチ及び具体的取り組み」として「農村地域の発展のためには、農業生産性向上が重要であることから、農業関連政策立案支援、灌漑や農道等の生産基盤の強化、アフリカにおけるネ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。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いることと、日本は農業分野では OECD/DAC 加盟国の中で最大のドナー国としてのイニシアティブを発揮し、今後ともより効果的かつ持続的な農業・農村開発を通じて貧困削減の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わが国のODAが農業の生産性向上、食糧¹の安全保障および人々の生計向上を通じて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。本評価調査では、「農業開発」を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と定義し、「農村開発」を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と定義した。この定義に基づき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。

¹ 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）。

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

1.3 評価の方法

本評価調査では、我が国の農業・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、今後の我が国の農業・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。

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、我が国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）国際的な優先課題との整合性を総合的に検証する。「農業・農村開発援助の取り組み・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、当該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れた評価とする。また、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・農村開発の推進を今後さらに重要となる援助アプローチと課題として取り上げて、各国の事例を検証、評価する。

第2章 我が国の農業・農村開発援助の動向

この章では、我が国の農業・農村開発分野への開発援助の政策的な取り組みを、国際的な開発協力の流れの中で、大局的に分析する。その中で、ODA 重要課題・分野としての農業・農村開発の位置づけと、我が国の ODA の主要実施機関（JICA、JBIC）の当分野へのアプローチを概観する。また、1996 年－2005 年の 10 年間の農業・農村開発分野での我が国の援助実績も検証する。

2.1 農業・農村開発と国際社会の対応

2.1.1 途上国における農業・農村開発の重要性と最近の動向

(1) 農業・農村分野の重要性

農業・農村開発分野は世界の開発において重要な課題であり、その経済的、社会的の意義は途上国では特に大きい。経済的には、農業は多数の途上国の基幹産業であり、平均して途上国の GDP の 12% に達し、労働人口の 54% を占める。また、GDP、労働人口に占める農業の比率は、低所得国ほど高くなっている。

一方、途上国全体では人口の 59%、アジア、アフリカ地域では 65－66% が農村地域に居住している。しかし、農村は国の経済発展から取り残された地域が多く、農業の生産性は低く、生計向上の代替手段も限られ、住民の多くが貧困問題に直面し、途上国の貧困人口の約 3 分の 2 は農村地域の住民である。また、農民や農村住民は土壌、水、森林などの自然資源を日常的に利用するため、自然環境の管理・保全の観点からも農業・農村開発は重要である。

(2) 途上国での農業・農村開発に関する最近の動向

農業・農村分野の開発は、大多数の途上国の経済発展にとって重要な課題であり、多くの国で農業・農村開発の努力がされたが、過去 15 年間に各地域の状況はさらに多様化した。アジアでは大半の国で 1970 年－1980 年代に緑の革命を通じて、主要穀物（米と小麦）の自給がほぼ達成され、1990 年代には農産物の生産の多様化や加工・商品化が推進された。アジアでは、高度経済成長と比較的好調な農業の成長が両立し、特に東・東南アジアは貧困削減と栄養不足人口の減少に相当の成果をあげた。一方、サブサハラ・アフリカでは、1980 年代には経済が後退し、多くの国では 1990 年代にも自給に向けた食糧の生産は農業の優先課題であり、農業生産の向上の努力は干ばつ・砂漠化や、HIV/AIDS などの制約に阻まれた。その結果、アフリカでは栄養不足人口は 2% 減少したが、貧困人口は 1.6% 増えた。1990 年代には、途上国全体で貧困人口率は 6.7% 減少、栄養不足人口率も 3% 減ったのにアフリカは取り残された。

(3) 途上国における農業・農村開発に関する課題

過去 15 年間の飢餓解消と貧困削減の実績は必ずしも満足できるものではなく、さらに 21 世紀の将来を見ると、農業・農村開発に関して、以下のようにさまざまな課題がある。

1. 貧困削減と食糧の安全保障の進展は遅く、ミレニアム開発目標 1「2015 年までに 1990 年の栄養不足・貧困人口率を半減する」は 2015 年までに達成の見込はなく、農村部の貧困は、特にアフリカや南アジアで根強く残る。
2. 予想される将来の世界人口増加と経済発展に伴う食糧需要を考えると、その食糧供給には全体的には可能であろうが、アフリカなどの最も貧しい諸国では問題が残ると予想される。
3. 食糧増産の観点からは、農業生産技術の開発の必要性、農業開発と自然環境保全との両立、食糧の安全性の確保など問題がある。

2.1.2 国際社会の農業・農村開発への対応

OECD/DAC ドナー国や国際開発機関、国連機関は、農業・農村開発分野への支援を行ってきたが、その視点やアプローチは機関の間で必ずしも統一されておらず、時代によってもかなり変化してきた。1970 年代には小農や農村貧困層をより直接的に開発援助の対象とし、農業生産以外にも基礎的な社会サービスを含む総合的農村開発事業・プログラムが、農業・農村開発の主流アプローチだった。しかし、1980 年代には、世界銀行と国際通貨基金 (IMF) の主導による「構造調整」が開発援助の主流アプローチになり、市場経済のマクロ政策に沿った途上国の開発政策や組織・機構の改革に重点が置かれ、財政均衡や為替の自由化、民営化、「小さな政府」が推進された。

構造調整アプローチは、多くの途上国の開発戦略の転換を促進しただけでなく、貧困国が特に依存度の高い ODA のフローの質と量にも影響した。農業・農村開発への援助は、1980 年代から 1990 年代初めにかけて激減した。民営化への支援が強調された結果、公共機関が主に実施した同分野での事業やサービスは縮小され、これらの事業・サービスを支援する援助、特に大規模農業インフラ事業が減少したことによると思われる。また、農業・農村開発分野では事業実施や成果の視点からも多くの困難があったことも要因の 1 つと思われる。しかし、構造改革アプローチは貧困層に不利な結果をもたらすと批判され、1990 年代には開発援助構想が見直された。

1990 年代には ODA が減少する一方、より効果的な開発アプローチが模索され、社会開発が強調された。1996 年の OECD/DAC 新開発戦略は、貧困削減を主要目的にした画期的な構想であり、貧困削減戦略 (PRS) や包括的開発枠組み (CDF) にも受け継がれ、2000 年に国連総会が採択したミレニアム開発宣言に反映された。また 1990 年代後半からは開発問題に関する一連の国際会議が開催されたが、これらを通じて、途上国は開発援助の増強や国際貿易へのより対等な参加などを要求し、最近の国際開発協力では援助国と被援助国のパートナーシップと政策的対話が重視されている。

貧困・飢餓の削減、貧困層の生活水準の向上は、現在の国際協力政策の中心的な課題になっており、国連のミレニアム開発目標に要約されているといえる。1996年の世界食糧サミットで採択された「世界食糧安全に関するローマ宣言」では、2015年までに栄養不足人口の半減達成のための包括的な政策・戦略提言がなされたが、この宣言の目標（栄養不足人口半減）は後でミレニアム開発目標の1つに組み入れられ、食糧の安全保障の戦略は「アフリカ開発への新パートナーシップ」（NEPAD）のもとでの農業・農村開発構想に組み込まれている。しかし、ミレニアム開発目標達成のための同分野における具体的な取り組みについては国際的に合意された体系的なアプローチはない。

現時点ではミレニアム開発目標の達成に向け、農業・農村開発援助は各援助機関が互いに協調し、被援助国との政策対話と合意のもとで同分野への援助が実施されているのが現状といえる。ただし、ここ数年間では、健全な経済発展の一環として貧困削減を重視し、貧困層に利益をもたらす開発政策（Policies for pro-poor）モデルの形成が注目されている中で、ドナーや国際機関の間で農業・農村開発の重要性が注目されつつあり、DACや世界銀行は同分野への支援の拡大を呼びかけている。

2.2 わが国の農業・農村開発分野の ODA 政策

ここでは、過去10年間（1996年－2005年）における我が国のODAの農業・農村開発分野に関する政策的な取り組みを概観する。新・旧ODA大綱と新・旧ODA中期政策に示された重点課題・分野への取り組みにおける農業・農村開発分野の位置づけを分析し、主要援助実施機関であるJICAとJBICの同分野における取り組みを検証する。

2.2.1 農業・農村開発に関わる上位政策－ODA大綱・中期政策

旧ODA大綱は自助努力を重視し、重点事項には、地球規模問題への取り組み（環境や人口問題）や貧困・飢餓や人々のベーシック・ニーズへの支援などを挙げているが、重点事項に関しての具体的取り組みは示されていない。旧ODA中期政策（1999年策定）は、DAC新開発戦略を受け、途上国の自助努力と主体性、人間中心の開発アプローチを重視するとともに、1)貧困対策・社会開発、2)経済・社会インフラ、3)人材育成・知的支援、4)環境・食糧問題を含む地球規模の問題を重点課題としている。

新ODA大綱(2003年)は、2000年代のミレニアム開発目標を含む国際社会の開発問題への取り組みや優先課題を反映し、人間安全保障の観点から貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取り組み、平和構築を重点課題として設定されている。新ODA中期政策(2005年)は、大綱の4つの重点課題への取り組みをかなり具体化し、貧困削減に関しては、貧民層への直接支援と相手国の開発政策・制度の強化などの間接支援も強調している。さらに、日本のODAの効率的・効果的实施に関する方策がより体系化され、国別援助計画(経済協力計画)や実施機関の援助計画策定や、重点課題別・分野別の取り組みの具体化、現地ODAタスクフォースの設置などを通して、日本の援助戦略・方針の明確化や関係実施機関の援助

計画・実施能力の向上の努力が重視されている。

2.2.2 我が国 ODA 政策の重点課題分野政策と農業・農村開発

農業・農村開発分野に関する考え方は新 ODA 中期政策に最も具体的に示されている。最も具体的な記述は、成長を通じた貧困削減への支援に関して、均衡の取れた開発を目指すための農村地域の発展、特に農業の生産性の向上の重要性を指摘し、そのための政策能力の向上、インフラ整備、生産技術の改善・普及、住民組織強化、農産物の加工化・市場化などの課題があげられている。しかし、農業・農村開発分野への援助方針を明らかにして、推進していくための分野別政策やイニシアティブはまだ打ち出されていない。また、2005 年には日本政府は「開発イニシアティブ」（援助だけでなく、現地産業振興や貿易を通じて途上国の貧困削減に寄与する包括的な取り組み）を発表し、開発援助だけではなく市場メカニズムや貿易も視野に入れた農業・農村開発の推進を示したが、これは新たな貧困削減政策の一環として、重要な提言である。

2.2.3 JICA/JBIC の取り組み

過去 10 年間の日本の農業・農村開発分野への ODA は、農業生産性向上、農村地域の活性化（村づくり協力）や食糧増産などの目的で幅広い支援を展開してきた。この援助の実施機関として、JICA が技術協力と無償資金協力の一部を、JBIC が有償資金協力を担当してきた。無償資金協力は外務省の管轄下であり、農業・農村開発分野における援助では、草の根・人間の安全保障無償、日本 NGO 支援無償、食糧援助、貧困農民支援（2KR）²などが重要である。

JICA の当分野への支援は技術協力プロジェクトを中心に近年かなりの変化を遂げている。援助の内容が、農業生産・増産中心のインフラ整備、農業技術開発や政府機関への技術移転などの農業開発から、相手国機関や地方団体の政策立案・実施能力の向上を含むキャパシティビルディングや社会的・人間的要素に重点を置いた農民主体の農村開発へと移行した。また、JICA は農業・農村開発に関して課題別指針と効果的アプローチを 2003 年と 2004 年に発表した。この指針は当分野の課題や国際的潮流・アプローチを分析し、JICA の取り組み方針を「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」に体系的にまとめ、戦略目標には「持続的農業生産」、「安定した食糧供給」と「活力ある農村振興」を挙げている。当分野に関しては、JICA 指針は日本の ODA 機関の間では唯一の専門的な指針・アプローチである。

JBIC は、農業・農村開発分野では灌漑・農道や農地整備を中心に農業開発を支援してきたが（同分野の借款のシェアは 1999 年－2003 年には毎年 6－10%）、近年は農村地域の開発と貧困削減を重視し、その事業はより多様化している。同分野に関しての特別なガイドライン

² 被援助国による要請に基づき、当該国の食糧事情、経済社会情勢、外貨事情、日本との関係、援助受入体制等を総合的に勘案し、被援助国が農業機械（耕耘機、トラクター、脱穀機、小型農機具等）、肥料などの農業資機材、役務等を調達するための資金を供与している。平成 17 年度より食糧増産援助から名称を変更した。

はないものの、JBICは「海外経済協力業務実施方針」で重要課題（新ODA大綱・中期政策と同じ）への取り組みとして、農業・農村開発分野を貧困削減と地球規模問題への対応に重要な分野と位置づけ、主要対象支援分野の1つにあげている。

2.3 ODA 実績の概要

わが国の過去10年間（1996年－2005年）における農業・農村開発分野への二国間援助の実績を、OECD/DACのODAデータを元に分析し、可能なかぎり同分野とODA全体に関する政策と援助実績との一貫性を検証する。

2.3.1 農林水産分野への日本のODA投入³

過去10年間（1996年－2005年）の農業開発分野への日本のODA実績（支出純額ベース）は、年間最多23.8億から最少5.4億ドルの間で推移し、毎年日本が最大のドナーとして、当分野へのDACドナー全額の50%－20%を占めた。しかし、1996年をピークに2004年まで急減しており、2003－2004年の実績額はピーク時の3分の1程度になっており、当分野の日本のODA全体に占める割合も1996年の25%から2004－2005年の6－8%に減少している。

日本の援助形態（スキーム）に対する農業・農村開発分野の割合は、1996年－2004年間に、金額的に最も多いのは有償資金協力（53%）で、技術協力と無償資金協力はそれぞれ24%と23%であった。この期間におけるスキームの援助額の割合は年度ごとにより変化しており、明確な傾向は見えにくい。

2.3.2 農業・農村開発への政策目標と援助実績の検証

ODAの実績と当分野援助政策目標との関係をデータで検証するために、農業・農村開発体系図に掲げられた3つの戦略目標（農業生産性向上、食糧の安全保障、生計向上）に対するODA案件データの配分をDACデータで分析した。これは大雑把なデータ分析であり、その解釈には注意を要する。当分野への日本の援助は農業生産性向上と生計向上の二つの戦略目的に集中しており、食糧の安全保障の戦略目標への援助は少ない。生計向上支援がほとんど農村インフラや村落活動、環境保全に集中し、非農業分野での雇用多様化への援助がなかったが、非農業分野での雇用・収入の多様化に関しては、農村インフラや村落活動支援の中に含まれていると考えられる。

食糧の安全保障のための援助が少ないことは、他の二つの戦略目標の達成を通して食糧の安全保障にも間接的に貢献できるためと説明することもできる。この解釈に基づけば、このデータ分析の結果は、日本の当分野への援助が農業生産性向上、生計の向上、そしてこれらを通じて食糧の安全保障と、3つの戦略目標を目指して執行され、当該政策目標に整合した

³ ODAのデータはOECD/DACが体系的に収集・発表しているが、データは農業（林・漁業も含む）が中心であり、農村開発のODAデータは明確には把握できないという制限があるが、ここでは農業・農村開発分野へのODAとして扱う。

パターンで実施されてきたことを裏付けるものと考えられる。

日本の農業・農村開発援助の地域分布（2001年－2005年）では、当分野の援助は依然としてアジア・大洋州地域に集中しているが、2003年より南アジア・中央アジアのシェアが急増している。その他の地域ではサブサハラ・アフリカと中南米もアジアに次ぐ規模のシェアを持っているが、貧困や栄養不足人口の割合が多いアフリカへの援助は意外に増加していない。農業・農村開発援助に関しては、地域別分布の戦略的多様化が課題といえる。

第3章 農業・農村開発援助の実績－ケーススタディ 4カ国の経験

3.1 ケーススタディ国の貧困と農業・農村開発

3.1.1 貧困と農業・農村の概況

ケーススタディ 4カ国の貧困の状況を概観すると、タイは、貧困人口率の半減というミレニウム開発目標を達成している。バングラデシュ、ガーナの貧困人口比率は減少傾向にあるものの、目標の達成には至っていない。ペルーは、1991年から2002年にかけて、貧困人口率に変動が見られない。4カ国に共通する傾向として、都市部に比べると、農村部の貧困人口率が高いといえる。また、貧困層を含めた農村人口の多くが従事している農業は、いずれの国においても、国土に対する農地の占める割合、農業従事者人口、輸出による外貨獲得、食糧の安全保障の観点から、引き続き重要な産業であるといえる。

(1) タイ

過去数十年にわたる政府、ドナーによる農業・農村開発、その他開発への取り組みにより、タイは貧困削減に成功したと評価されている。一方で、タイの貧困層は、農村部住民、農民、特定地域に集中する傾向にある。タイの農地は国土の39.3%を占めており、主要農作物は、米、サトウキビ、キャッサバ、パームオイルなどである。農業のGDPに占める比率は1981年の21.4%から2001年の10.2%にほぼ半減しているが、同産業に従事する労働人口は全体の40%弱と相対的に高い比率を保っている。

(2) バングラデシュ

バングラデシュでは人口の3分の1が極度の貧困生活にある。貧困人口は緩やかに減少する方向にあるが、農村部の貧困率が高い。バングラデシュでは国土の3分の2を農地が占め、二毛作・三毛作の実施により農地利用率は約180%に達する。主要農作物はコメ・小麦などの穀物、ジュートであり、これらが作付面積の8割以上、農林水産部門GDPの約6割を占めている。

(3) ガーナ

1990年代に、ガーナの貧困状況は着実に改善した。ただし、職業、地域の違いによる所得格差は依然として解消されていない。職業別でみると、農民の貧困率が、すべての職業グループの中で最も高い。地域的には、貧困層の多くが北部サバンナ地域に集中しており、また南部森林地帯の農村地域の貧困率も比較的高い。ガーナの農業はGDPの4割近くを占める基幹産業である。この国を代表する伝統的な重要作物はカカオ豆であり、輸出全体の3分の1を占める。

(4) ペルー

ペルーでは、1990年代に貧困率はほとんど変化しなかった。都市部と農村部を比較すると、貧困人口比率は農村部の方が高い傾向にあるが、地域間の格差も顕著である。山岳地域のシエラと森林地域のセルバでは、都市部でも貧困率は高く、農村部では国の平均貧困率を20%程度も上回っている。ペルーでは、コスタ、セルバ、シエラの3地域でそれぞれ特徴的な農業が営まれている。太平洋に面する海岸線に沿った南北に細長い地域のコスタは砂漠地帯であり、河川流域を中心に灌漑農業が行われている。アンデス山脈の山地、高原、谷間などを含む山岳地域のシエラでは、畑作農業と牧畜が中心である。アマゾン水系流域の広大な森林地域であるセルバでは、コーヒー、カカオなどの亜熱帯作物の栽培を中心とした農業が行われている。

3.1.2 農業・農村開発の政策・課題

農業・農村開発の課題は、各国の貧困削減戦略や農業開発政策の文書により明らかにされている。各国の地理的条件や発展段階が異なるため、国により、農業・農村開発の課題は様々である。

(1) タイ

タイ農業協同組合省は、農業分野の基本計画・政策実施ガイドラインである農業開発計画を策定している。また、国家経済社会諮問委員会が2005年6月に策定した持続的農業開発戦略は、「足るを知る経済」に基づく持続的農業を強調している。このことから、タイ農業協同組合省は、貧困削減と農業・農村開発分野の課題体系図の「戦略目標1：農業生産性向上」だけでなく、「戦略目標3：生計向上」も志向した政策を推進していると考えられる。第10次国家経済社会開発計画(案)では、「足るを知る経済」をその基本哲学とし、農業・農村開発の推進を重視している。課題としては、農業生産性、農作物の種類の違い、土地資源の劣化、水資源の不足、地域格差、貧困・農民世帯の負債増加などを挙げている。

(2) バングラデシュ

第5次5カ年計画に続く国家開発計画である貧困削減戦略文書では、農業・農村開発を貧困削減のための最優先事項として位置付け、農業・農村開発の優先課題として8分野（作物生産、水産、畜産、林業、横断的課題、食糧の安全保障、農外活動、マイクロクレジット）を掲げている。貧困削減と農業・農村開発分野の課題体系図にあてはめると、優先課題1か

ら4までは主に「戦略目標1：農業生産性向上」を、優先課題6は「戦略目標2：食糧の安全保障」を、優先課題7と8は「戦略目標3：生計向上」を目指した政策であるといえる。

(3) ガーナ

農業分野で年間6%の成長率を達成することを目標として、農業成長および開発の促進戦略が策定されており、5つの重点分野を特定している。さらに、2002年には食糧農業セクター開発計画が策定され、農業成長開発戦略に包括的な政策フレームワークを提供し、農業開発分野の活動をセクターワイドアプローチで管理することを進めている。農業成長および開発の促進戦略で取り上げられている重点分野は、貧困削減と農業・農村開発分野の課題体系図の中の、主に「戦略目標1：農業生産性向上」に貢献する分野であると考えられる。

(4) ペルー

ペルーでは、貧困克服国家計画が2004年9月に策定された。同計画は2004年から2006年までの優先課題を掲げているが、農業分野については言及されていない。社会インフラと経済インフラが重視されていることから、貧困削減と農業・農村開発分野の課題体系図での位置付けとしては、灌漑事業などの農業インフラ整備を通じた「戦略目標1：農業生産性向上」と、農村インフラ整備を通じた「戦略目標3：生計向上」を目指した政策であると考えられる。また、農業セクター戦略計画2004年－2006年では、生産性向上のための技術移転、生産者への農業情報の提供、生産者組織の強化などが優先政策としてあげられている。

3.2 日本の農業・農村開発分野の援助

3.2.1 日本の援助政策と政策立案・実施プロセス

ケーススタディ4カ国すべてに対して日本の国別援助計画（タイは経済協力計画）が作成されており、その中で農業・農村開発分野への支援も位置づけられている。日本側の援助活動の計画・実施のプロセスでは、被援助国の日本在外公館、JICA現地事務所、JBIC現地事務所などで構成される現地ODAタスクフォースの役割・活動が重要である。また、NGO/市民社会との連携も重要である。ODAタスクフォースはすべてのケーススタディ国で設置されているが、バングラデシュのODAタスクフォースがもっとも活発に活動していると思われる。

(1) タイ

2006年5月に改定された対タイ経済協力計画では、タイに対する二国間協力は、タイの発展に伴い漸減していくと考えられている。旧国別援助計画とは異なり、農業・農村開発は、独立した課題としては取り上げられていない。一方、第三国に対する共同支援としては、メコン地域開発、アジア・アフリカ協力、紛争終結国の復興支援が、重点分野として示されている。ODAタスクフォースの会議は、次年度要望調査の検討段階で開かれ、案件の優先順位付けをしている。対タイ二国間援助案件数の減少に伴い、新規案件も減少しているため、

他のケーススタディ国と比べると、限定的な役割を担うようになっている。

(2) バングラデシュ

対バングラデシュ援助では、重点課題の「経済成長」の下で、農業基盤整備、生産性向上、参加型農村開発を実現しようとしている。2006年5月に改定された対バングラデシュ国別援助計画では、1)農業・農村基盤整備への支援、2)農業生産性向上、3)生産物の多様化・高付加価値化、4)関連産業育成による農村部の雇用創出、5)参加型農村開発を通じた住民の能力強化、に特に重点を置いて取り組むとしている。バングラデシュのODAタスクフォースは「バングラデシュ・モデル」と呼ばれるアプローチを採用している。2001年の立ち上げ以来、大使館、JICA、JBIC、JETROを中核として、限られた資源を「選択・集中・連携」を通じて有効活用し、一貫性と一体性の高い援助の実施を目指している。

(3) ガーナ

ガーナでは、貧困削減を伴う経済成長を実現するための手段として地方・農村部活性化が掲げられている。2006年に改定された対ガーナ国別援助計画では、小規模農家の生活基盤を強化し、所得向上を図るため、これら農家の生産性向上や基盤整備、農産物加工・流通までを視野に入れた農業振興プログラムに重点的に取り組むとともに、農工間の連携を促進し、産業育成も念頭においた支援を行うとしている。

(4) ペルー

ペルーの場合、農業・農村開発は、貧困対策の下、農業インフラ整備と農業生産近代化を目指している。2000年に策定された対ペルー国別援助計画では、都市と地方の所得格差や農村開発が大きな課題となっていることをふまえ、農業生産のインフラ整備、生産方法の近代化支援を重点として、資金協力を通じた給水・小規模灌漑に関わるインフラ整備などの協力、零細農民への資金貸付などの協力を検討するとしている。

3.2.2 援助の結果・成果

ここでは、ケーススタディ4カ国に対する日本の援助の投入と主な成果について概観する。

(1) タイ

日本の過去10年の対タイ援助額実績をみると、他のドナーと比べて圧倒的に多く、特に農業分野での日本の援助は90%以上を占めている。これは我が国が他ドナーよりも農業・農村開発を重視していることは勿論だが、他の要因として、他ドナーがタイに対する直接的な支援よりもむしろ、タイを拠点としたインドシナ地域協力をシフトしつつある点があげられる。タイのケーススタディでは12件を対象とした。灌漑開発援助では、JBIC灌漑向け円借款総額は578億円に達し、近年の王室灌漑局の灌漑事業予算に比較しても、投入面からある程度の規模の貢献をしたと考えられる。農業・農村開発の課題体系図の中で位置づけると、灌漑施設の整備を通じて「戦略目標1：農業生産性向上」を達成することを目指した協力であるといえる。また、農地改革局を通じた「農地改革地区総合農業開発事業」では、ため池

灌漑の JBIC による借款、現地 NGO ビレッジファンデーションとの連携、日本 NGO 支援無償資金協力を通じての日本の NGO 日本国際ボランティアセンターによる地場市場の促進等を通じて「戦略目標 3：生計向上」の達成に貢献している。技術協力では、技術協力プロジェクト、開発調査、研修により、農業の様々な分野に対する支援が実施されている。特に、灌漑、家畜衛生、林業については、長期にわたり支援が実施されている。このうち、家畜衛生に関しては、長期支援により向上したタイ側機関の能力を活用して、広域プロジェクトが実施されている。本評価調査のために作成された農業・農村開発分野の課題体系図では、「戦略目標 1：農業生産性向上」につながる取り組みとして位置づけられる。

(2) バングラデシュ

バングラデシュに対しては、農業分野よりも農村開発分野の援助が多く、マイクロクレジット、農村基盤整備、ローカルガバナンス・住民エンパワメントに関連する 7 案件をケーススタディの対象とした。バングラデシュの代表的なマイクロクレジット機関であるグラミン銀行を通じたマイクロクレジット事業は、家内制手工業の活動場所としての建物建設、井戸、生産用機材など生産財に対する無担保融資を供給することにより、農村部土地なし貧困層の生活向上、経済活動を支援することを目的としており、「戦略目標 3：生計向上」につながることを目指した取り組みとすることができる。農村基盤整備事業への協力は、農村インフラ整備と実施機関の能力向上を通じて「戦略目標 3：生計向上」を目指す協力と位置づけることができる。小規模農村インフラの整備や地方行政サービスへのアクセス向上を通じて地域の活性化を図っている地方行政強化の協力は、「戦略目標 3：生計向上」につなげるための基礎づくりをしていると捉えることができる。

(3) ガーナ

日本の対ガーナ農業・農村開発援助の中心は、灌漑農業開発であり、ケーススタディでは 4 つの灌漑関連の案件を対象とした。ガーナ灌漑農業振興支援を研究した「キャパシティ・ディベロップメントからみた JICA 技術協力の有効性と課題に関する一考察」(JICA、2005)ではこれらの事業を、「持続的な灌漑農業の振興」という目標に向かって継続的にガーナを支援し、その結果、灌漑農業や振興に不可欠な組織づくり(灌漑開発センター、農民組織)や人材育成(カウンターパートや農民)などの面で具体的な成果を発現させたと評価している。灌漑施設の整備、水利組合の育成、生産技術の改善、農業普及の強化、農業経営の改善など、灌漑農業への多面的な協力は、課題体系図の「戦略目標 1：農業生産性向上」に貢献する協力であるといえる。

(4) ペルー

ペルーに対する日本の主な農業・農村開発援助として挙げられるのは、水資源・土壤保全国家計画と社会開発協力基金向けの円借款であり、ケーススタディではこれらの円借款 3 件を対象とした。貧困率の高い山岳地域の農民コミュニティを対象に、土壤保全、小規模灌漑施設整備、植林・森林保全などの農村開発投資を実施した案件は、農業・農村開発の課題体系図の中では、農地や灌漑施設などの生産基盤整備を通じて「戦略目標 1：農業生産

性向上」を目指す協力である。アマゾン地域と山岳地域を対象として、簡易トイレや上下水道などの社会インフラと道路・橋などの経済インフラの改善と、インフラ整備を通じた雇用の創出を目的とした案件は、課題体系図の「戦略目標3：生計向上」につながる協力と位置づけることができる。

第4章 評価結果

この章では、第2章での農業・農村開発援助に関する我が国の政策取り組みと援助実績の分析、第3章でのケーススタディ4カ国の実績の検証を踏まえて、1) 農業・農村開発援助の政策レベル、2) ケーススタディ国の農業・農村開発プログラムを評価する。

4.1 農業・農村開発援助の政策レベルの評価結果

農業・農村開発分野に関する我が国の援助政策の目的と取り組みを評価する。政策の目的の妥当性の検証には、本評価チーム作成の課題体系図に要約された当分野に関する政策目的を評価の対象にし、評価の基準は1) 日本のODA大綱や中期政策に示されている政策定義との合致、2) 主要相手国の政策との整合性、3) 該当する国際的優先課題や潮流との整合性を考慮する。つぎに、援助政策の重要な一環である国別援助計画・実施機関援助計画や現地ODAタスクフォースなどのプロセスについて検証する。

4.1.1 開発援助政策の目的の妥当性

評価対象期間（1996年－2005年）に新ODA大綱と新中期政策が策定され、全体的に重点課題・分野に関する取り組みがより具体化された。当分野への政策レベルでの取り組みは体系的に示されていないが、2003年にJICAが当分野への指針を発表したことにより、当分野の実践的レベルの取り組みが体系的に示され、政策レベルの取り組みにも方向性が現れてきた。しかし、JICA指針は自身の当分野における援助活動に視点を置いた専門的レベルの内容であり、ODA政策の上位目標や重点課題との関係でどう農業・農村開発支援を体系的に位置づけるか、JICAやJBICなどの実施機関、国別援助計画・業務実施計画において当分野へのアプローチをどう戦略的に形成・実施するか、など援助計画やオペレーションに必要なガイドラインとしては不十分で、このギャップを埋めるような政策レベルでの指針・ガイドラインが肝要と思われる。

日本の当分野援助の政策取り組みを図1の課題体系図に要約したが、その体系図の政策目的を、下記の3つの視点から評価する。

(1) ODA上位目標との整合性

農業・農村開発分野における貧困削減には、農村地域の主要産業である農業を発展させ、同時に農村地域経済の活性化・多様化により、雇用増加や生計向上を図るため貧困層への直接的、間接的な支援が必要である。この視点から、「農業生産性向上」、「食糧の安全保障」、

「生計向上」の3つの戦略目標を通じて、貧困削減の達成を目指すアプローチは妥当であり、ODA 中期政策で言及されている貧困削減への取り組みと合致する。また、第2章で分析したとおり、当分野に対する日本の援助はおおむねこの体系図の構想に沿って実施されているといえる。

(2) 開発途上国の農業・農村開発の目標・アプローチとの整合性

貧困削減のための農業・農村開発はアジア諸国を含む多くの途上国で優先開発目標の1つであり、基幹産業である農業が、その達成に重要な貢献をすることが期待される。ケーススタディ国の事例に見られるように、日本の同分野援助の取り組みは、途上国の農業・農村開発政策の目的の達成に貢献するように計画されている(4.2.1 目的の妥当性を参照)。

(3) 国際的な優先開発課題・潮流との整合性

過去10年間の国際協力の優先課題は、ミレニアム開発目標に代表される貧困・飢餓削減である。日本の農業・農村開発援助の取り組みは農村地域の貧困と食糧問題に重点的に対応することを目指し、このような国際レベルでの潮流に合致している。日本は、DAC、国連、その他の国際機関と、また被援助国に対しても、効果的開発援助を目指して、援助方針の共有や実施の協調に努めている。最近ではDACや世界銀行などの国際開発機関が農業・農村開発分野への支援の重要性を再認識する傾向があり、日本の当分野重視の取り組みの妥当性が証明されつつある。

4.1.2 農業・農村開発援助取り組み・アプローチの適切性

(1) 国別援助計画・業務実施計画における貧困削減、農業・農村開発分野への取り組み

国別援助計画(経済協力計画)は、ODA政策の戦略を、具体的に援助案件の形成・実施に反映するための、最も戦略的なプロセスの1つであり、援助実施機関のJICA、JBICの国別業務実施計画作成の指針ともなる。現在23カ国の日本の主要被援助国で5年間の期間で策定されており、その作成には現地ODAタスクフォースが主導的な役割を果たしている。

第3章で述べたとおり、いずれのケーススタディ国でも国別援助計画(あるいは経済協力計画)が作成、改定されており、相手国の開発政策・計画と日本のODA中期政策に基づいて、日本の開発援助の方針や優先的に支援する重点分野を策定し、援助計画の枠組みを示している。ケーススタディ国のうち、タイ国を除く3ヶ国では、農業・農村開発分野は、国別援助計画で重点課題・分野として位置づけられ、各国で当分野への援助形成・選定に活用されてきた。また、ケーススタディ国のうち3ヶ国(バングラデシュ、タイ、ガーナ)では国別援助計画は2005年-2006年間に改定されているが、バングラデシュとガーナの改定版は、援助を効果的に実施するための戦略的一貫性や計画性がより高くなっている。

しかし、国別援助計画は、国・時期によりかなりの質の相違があると見られる。例えば、バングラデシュ国別援助計画(2000年版、2006年改定版)の内容は、その戦略的計画性・実質的内容は4カ国の中でも最も優れた援助計画と考えられる。タイ国の場合、2006年改定

版では、新 ODA 中期政策の重点分野はあまり明確に反映されていない。

国別援助計画と JICA・JBIC の国別事業実施計画の連携に関しては、ケーススタディ国の事例を検証する限り、国別援助計画に設定された取り組みは、JICA・JBIC の業務実施計画に取り入れられ、重点分野の設定を通して個別案件の選定に反映される体制になっているといえる。国別援助計画と業務実施計画は全体的に農業・農村開発分野案件の選択・実施に重要な役割を果たしているといえる。

このプロセスの課題として、国別援助計画では体系的な援助の計画・プログラム化を推進することが重要で、政策と援助計画と優先案件のさらなる一体化を可能にする工夫が必要である。また、JICA・JBIC の業務実施計画に関しては、実施過程で各機関の案件が必ずしも相乗効果を発揮するように選定・実施されてはならず、当分野での日本の援助がより分野横断的・援助スキーム横断的に機能するためには、両者間でより体系的に調整することが望ましい。

(2) 現地 ODA タスクフォース

新 ODA 中期政策では現地重視が促進され、現地 ODA タスクフォース (TF) の役割(相手国のニーズの把握・政策協議、援助計画原案作成、日本機関・相手国機関との調整)が強調されている。2003 年に開始されて以来、2006 年末現在 72 カ国で TF が設置されているが、TF は国別援助計画と国別業務実施計画の作成に中心的な存在であり、その活動は日本の援助の有効性の強化に有意義である。

国別援助計画と同様、国・時期により、現地 TF の構成メンバーや具体的機能、パフォーマンスにはかなりの相違があるようである。ケーススタディ 4 カ国ではバングラデシュやガーナのタスクフォースは活発でまとまったチームとして機能しているようであり、これは国別援助計画の内容にも反映されている。特にバングラデシュの場合は、TF はその目的、構成や機能を通して画期的な活躍をしており、他のタスクフォースの模範になる点も多い。

TF は短期間で相当の実績をあげている。しかし、現地で日本の援助の管理(戦略・計画の作成やオペレーション・プログラムの総括)の中心的機能を果たすには多くの国で TF 能力の強化・充実を図ることが重要である。特に農業・農村開発は、国や地域により課題も異なり、分野横断的アプローチが重要であり、現地 TF における当分野の人材の育成や TF システムの運営などにも考慮が必要である。

4.1.3 結果の有効性

わが国の農業・農村開発分野での援助インプットは援助の有効性を検証するための 1 つの指標となるが、これに関して次のことが言える。

- わが国は過去 10 年間 DAC 間で当分野での最大ドナーであったが、援助額は近年には減少傾向である。しかし、最近の当分野の重要性の再認識と当分野への援助の増加の必要性

に関する国際的傾向、日本の過去の当分野援助でのリーダーシップや増大するアフリカへの援助の重要性に鑑み、わが国も当分野への援助の減少に歯止めをかけることが望ましいと思われる。

- 援助の地域分布—アジアが中心だが、アフリカや中南米のシェアも徐々にだが拡大しつつ、多様化の傾向になっている。また、アジアとサブサハラ・アフリカ地域では、日本の当分野援助額が多い被援助国は貧困人口や栄養不足人口が比較的多い国である。
- 当分野戦略目的に対する援助分布—おおまかなデータ分析の結果だが、9割以上の当分野援助は農業生産性向上（55%）と生計向上（40%）に集中しており、特に農村インフラ・村落レベルの開発活動支援や農業開発のための政策立案・実施能力向上の支援が多い。一方、貧困層の食糧増産や非農業分野の経済活動・雇用多様化への支援が少ない。

全体的な貧困削減と飢餓減少への貢献については、本調査の限られた時間とリソースでは、必要な体系的データや情報が十分に入手できなかったこともあり、貢献度を明確に検証できなかった。ケーススタディ国に関しては、各国での戦略目標への貢献を通して貧困層の生活向上（貧困削減）に寄与していると思われる（タイ国ではプロジェクトの多くが貧困地域以外にあったので、貧困層への貢献はより限定されたと思える）。また、簡単なデータ分析で全体像を見ると、アジアとアフリカ地域では、各地域での当分野援助のトップ10被援助国の多くは90年代に貧困削減と飢餓減少の達成度が各地域の平均を上まわっている。アジアの8ヶ国のうち4ヶ国は貧困削減で（2ヶ国はデータ無し）、10ヶ国中7ヶ国が飢餓減少で地域平均以上を達成、アフリカでは8ヶ国中6ヶ国が貧困削減で（2ヶ国はデータ無し）、10ヶ国中6ヶ国が飢餓減少で平均値以上を達成した。

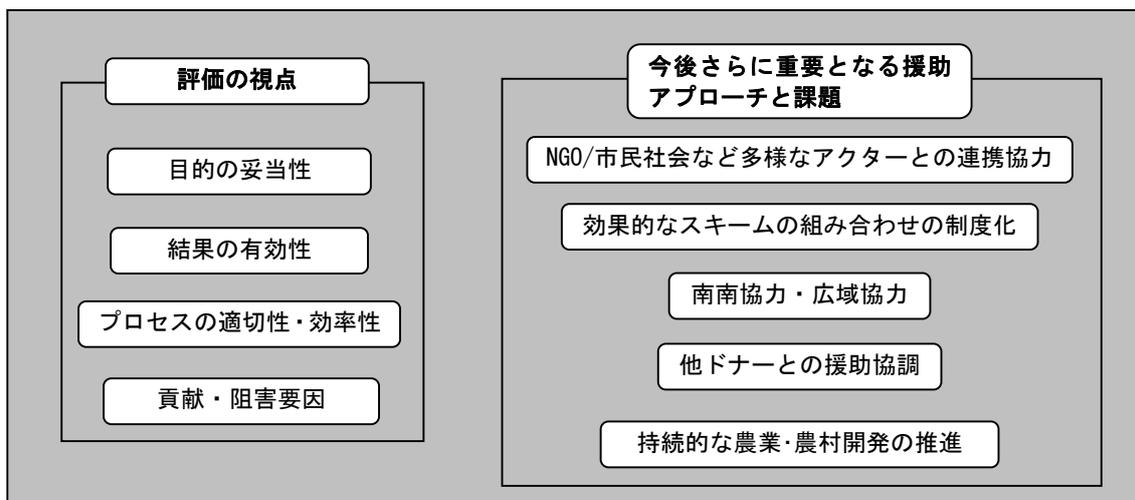
本調査の経験では、案件のアウトカムや上位目標への案件の貢献度を測るのに必要なインパクトに関する情報が十分に確保されてないことが分かった。本調査のような政策レベル評価にはこの種の結果に関する情報が不可欠であり、政策目標に関するインパクトのモニタリング・評価の体系化が重要と思われる。

4.2 ケーススタディ国農業・農村開発援助プログラムの評価

ここでは、ケーススタディ国（タイ、バングラデシュ、ガーナ、ペルー）における農業・農村開発援助プログラムを、ODA 評価ガイドライン（第3版、2006年5月）に沿って、1) 目的の妥当性、2) 結果の有効性、3) プロセスの適切性・効率性、4) それぞれに影響した貢献・阻害要因を抽出し、分析する。

また、これらの評価の視点に含まれるものではあるが、本評価で特に重要と考えられる課題として、1) NGO/市民社会など多様なアクターとの連携協力、2) 効果的なスキームの組み合わせの制度化、3) 南南協力・広域協力、4) 他ドナーとの援助協調、5) 持続的な農業・農村開発の推進についても、事例を参照しつつ、結果を検証・分析する。

図 4.1 ケーススタディ国農業・農村開発援助プログラムの評価の枠組み



出所：評価チーム作成

4.2.1 目的の妥当性

目的の妥当性については、1) 農業・農村開発援助の貧困削減への貢献、2) 相手国政府の農業・農村開発政策、3) 日本の援助政策、4) 日本の経験・技術の活用の観点から、ケーススタディ国の農業・農村開発に対する援助が妥当であったかどうかを分析する。

(1) 農業・農村開発援助の貧困削減への貢献

貧困と飢餓の削減は、ミレニアム開発目標の2015年までに達成すべき8つの目標の1つとなっている。この事実を示されるように、政府やドナーのプロジェクトも、貧困削減を最終的に達成すべき目標と考えるようになっている。

第3章で見たように、いずれのケーススタディ国でも、農村部貧困層人口比率は、都市部に比べて高い傾向が見られる。日本が援助する農業・農村開発プロジェクトは、貧困層が集中する農村地域や、土地なし農民などさらに貧しい層を援助対象としており、ミレニアム開発目標が目標の1つとして掲げる貧困削減という全世界的なコンセンサスに沿ったものであり、妥当であるといえる。

(2) 相手国政府の農業・農村開発政策

日本の援助プロジェクトは、相手国政府の政策に沿ったものであり、その実現に貢献するものでなければならない。他の分野と同様に、通常は、ODA タスクフォースによる農業・農村開発援助計画の策定にあたり、セクター分析を通じて、相手国の農業・農村開発の政策・重点課題が確認され、それに合致するように計画を策定している。

また、プロジェクト評価においても、妥当性評価の一環として、プロジェクトと相手国政府の農業・農村開発政策との整合性が検証されている。このような過程を経ているため、日本の援助プロジェクトは、相手国政府の農業・農村開発、貧困削減政策の方向性に合致するように計画されているといえる。

(3) 日本の援助政策

日本の農業・農村開発援助政策は、ODA タスクフォースによる議論、相手国との協議という適切な過程を経て策定されており、援助政策の枠組みの下、実際の援助プロジェクトも計画されていると考えられる。そのため、政策の作成・実施過程ともに妥当であるといえる。

(4) 日本の経験・技術の活用

援助プロジェクトにおいて日本の経験が有効に活用されているかどうかは、他国でなく、なぜ日本が援助をするのかという妥当性を検証する視点の1つとなる。農業・農村開発援助プロジェクトの中には、「道の駅」、一村一品運動、参加型水管理など日本の経験の適用を意図して、実際に活用している事例が見られる。

日本と相手国の状況・条件の相違はあるものの、援助プロジェクトで日本の経験を活用する取り組みは、比較的受け入れられていると評価される。ただし、これまでの農業分野における日本の経験活用の有効性については、包括的な分析はされていない。今後の活用、比較優位性の検証のために、日本の経験の活用の有効性と効果発現に必要な条件を検証すべきである。

4.2.2 結果の有効性

本評価調査のために作成した農業・農村開発分野の課題体系図では、貧困削減の実現のために、1) 農業生産性向上、2) 食糧の安全保障、3) 生計向上が必要と想定している。有効性の検証の前に、ケーススタディ国に対する日本の農業・農村開発分野援助額を確認する。次に3つの目標に関連する援助プロジェクトの効果を、ケーススタディ国の事例を引用しつつ検証する。さらに、貧困削減に対する日本の援助プロジェクトの貢献を経済的、社会的側面から検証する。

(1) 日本の農業・農村開発援助額

過去10年間のケーススタディ4カ国における日本の農業・農村開発分野のODA実績は、総額の10%未満であるのが特徴である。ただし、タイの場合、他の3カ国と比べると、農業開発への援助額が非常に多く、ドナーの同分野援助に占める比率も9割に達している。

農業・農村開発分野に占める日本の援助額の比率は様々であるが、タイの農業協同組合銀行(BAAC)向けツーステップローンのように、日本の援助が、相手国実施機関の事業拡大にタイミング良く貢献した事例もある。

(2) 農業生産性の向上

農業生産性の向上は、灌漑開発、水管理、農村金融などへの援助を通じて実現されている。農業生産性の向上は、後述するように、収量の増加から所得向上、さらには経済的な貧困の削減に貢献していると考えられる。

農業分野において数多くの技術協力が実施され、人材育成、組織能力強化に貢献している。タイでは、灌漑・水管理、家畜衛生の分野で20年以上の技術協力による長期的支援が実施されてきた。このような長期的支援により、人材育成、組織強化、制度整備に貢献し、間接的に農業生産性の向上に寄与したと考えられる。

(3) 食糧の安全保障

食糧安全保障の達成については、自給食糧の生産増加により、実現している事例がある。タイの農地改革地区総合農業開発事業の受益者サンプル調査(サンプル数2354)によると、同事業による正の効果として、6割近い回答者が食費支出の減少を挙げている。この事業が自給作物の栽培を支援しており、この結果、食糧の安定供給が実現していると評価できる。

(4) 生計向上

生計向上は、農村インフラ改善による利便性の改善、インフラの有効活用、農外収入の向上などを通じて実現している。技術協力プロジェクトの場合、相手国政府機関への技術移転、モデルサイトでの開発モデル構築が中心であり、パイロット・プロジェクトの実施地域も限られている場合が多いが、技術協力の成果が、相手国政府により他地域へ展開されている事例がある。

(5) 貧困削減への貢献

農業・農村開発援助により、収入・所得向上を実現して、貧困削減に貢献している事例がある。また、女性をターゲットとすることによって、収入・所得向上だけでなく、女性の社会進出を促進している事業も実施されている。

4.2.3 プロセスの適切性・効率性

プロセスの適切性・効率性を 1) ODA タスクフォース、2) 相手国政府の案件審査能力、3) 相手国実施機関の能力、4) プロジェクト実施体制の観点から分析する。

(1) 現地 ODA タスクフォース

ODA タスクフォースは、限られた資源を効率的に活用する各種援助スキームの連携を実現している。バングラデシュの ODA タスクフォースは、農業・農村開発分野の重点課題を抽出し、分野全体の一貫性を高めるため、既存プロジェクトの関連性を検討のうえ、プロジェクト実施計画を作成している。ODA タスクフォースは、農業・農村開発分野の課題分析、支援策の検討、各種スキーム間の連携、日本側・相手国関係者との対話、理解の共有に有効に機能しているといえる。

(2) 相手国政府の案件審査能力

相手国政府側の要請案件審査・選定には、プロセスの適切化、迅速化の余地がある。タイのような新興ドナーに対しては、ドナー化支援の一環として、他国向けの援助案件の審査能力強化支援の意義もあると考えられる。

(3) 相手国実施機関のコミットメント・組織能力

相手国政府機関の組織能力は、援助プロジェクトの有効性に重大な影響を与える要因であり、援助終了後の持続性の達成にも不可欠である。ただし、相手国政府機関のコミットメントが示されていても、財務・人的能力は脆弱であることが多く、実施の効率性だけでなく、プロジェクト終了後の自立発展性に課題を抱える場合も多い。このような制約を事前にきちんと考慮し、プロジェクトの目標達成を促進し、自立発展性を高めるため、後述する比較優位を持つ多様なアクターとの連携、組織強化の活動を含めることも検討する必要があると考えられる。

(4) プロジェクトの実施体制

援助プロジェクトが様々な活動を含むようになり、1つの政府実施機関・部署ではプロジェクト活動全てに対応できない場合が増えている。そのため、複数の政府機関を実施機関としたり、コンサルタント、NGOなど他のアクターが参加したりする場合もある。ただし、プロジェクト終了後はプロジェクト予算がなくなるため、活動の自立発展性に課題を抱える可能性もある。

4.2.4 妥当性、有効性、適切性・効率性に影響を与えた貢献・阻害要因

ケーススタディ国に対する農業・農村開発援助により、農業生産性、食糧の安定供給、生計向上、貧困削減、プロセスの適切性・効率性に関連する様々な事例を挙げたが、これらの課題に、多くのプラス・マイナス要因が影響している。

(1) 実施機関との継続的対話による実施促進

プロジェクト実施にあたり、相手国政府との継続的対話により、効果の早期発現を促進することが可能である。タイ向け円借款のパーサック灌漑事業のように、相手国政府との継続的対話により、生産性向上というプロジェクト目標の早期達成に貢献することが可能となった事例がある。ただし、相手国政府に財務的困難を伴う場合は、事前評価の段階で指摘するだけでなく、組織強化支援、モニタリングなど具体的な措置を計画する必要があるだろう。

(2) よりきめ細かなニーズ特定・計画策定

プロジェクトの有効性を実現するには、受益者のニーズを的確に反映した計画が不可欠であり、そのためにも様々な立場のステークホルダーから情報を得ることが重要である。今後の案件においては、直接の受益者のみならず、可能な限り、関係機関、NGO/市民社会等、受益者の状況を良く知る周辺の関係者からの聞き取りなどにより、よりきめ細やかに、適切なニーズ特定、計画策定を行うことも重要であると考えられる。

(3) 農民の考え方・態度に対する理解の深化

農業開発プロジェクトの中には、農民の行動変容が必要・前提とされる場合が多い。例えば、作物多様化により、農民の所得向上・安定化を目的とする場合、農民の考え方、行動の変化には、作物の価格の変動率、労働投入量の相違など様々な要因が影響し、単なる栽培技術の技術移転だけでは、当初の目的を達成できないことが多いため、これらの要因も事前評価の段階で考慮する必要がある。

(4) 受益者・非受益者間の公平性

貧困削減を目的としたプロジェクトの場合、貧困層に対象を絞る場合が多い。しかし、このようなターゲティングが逆に家庭内、住民間、コミュニティ内に対立をもたらす可能性があり、この状況から生じるマイナスの効果を防ぐ手段が必要である。

(5) ターゲットグループの選定

マーケティングや、民間企業との協力で特徴づけられる市場メカニズムを活用したアプローチは、成功すれば継続的な援助プロジェクトの支援がなくとも、自らの力で発展していく可能性がある。一方、支援対象地域・住民の選定の巧拙次第では、期待されたような市場の反応が得られない可能性もある。援助プロジェクトで対象村・地域を選定する場合、事前の選択基準の詳細な検討、候補村・地域の情報収集が不可欠であると考えられる。

4.2.5 今後さらに重要となる援助アプローチと課題

日本の農業・農村開発援助の目的の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性・効率性といった観点からの評価を検討すると、日本の政府開発援助の「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。ここでは、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の制度化、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、ケーススタディ国の事例を検証する。

(1) NGO/市民社会など多様なアクターとの連携

過去 10 年間の日本の農業・農村開発援助プロジェクトを検討すると、相手国側政府省庁・機関に限定されない、様々なアクターが関与、参加するようになっている。このようなアクターの関与は、人的・財務的制約のある政府機関のみの実施では得られない効果を実現している一方、異なる背景、考え方、アプローチを持つアクターが関わることにより、プロジェクト実施上の困難に直面する例もみられる。

NGO が実施組織として関わる主な援助スキームとして、草の根・人間の安全保障無償、日本 NGO 支援無償、草の根技術協力が挙げられる。これらの援助スキームは予算規模が小さいため、定量的な有効性を図るのは難しい面もあるが、比較的限られた投入にも関わらず、

活用の方法次第で、高いパイロット性を発揮し、より大きな効果を実現できる可能性がある。また、人間の安全保障の観点から、NGO ならではのきめ細かいアプローチにより、通常の ODA スキームでは対応できない多様なニーズや、マージナルな状況におかれた社会的弱者に対する支援が可能となる。

民間セクターとの連携は、生計向上により貧困削減を達成するために重要な手段となるだけでなく、市場のニーズを満たせば、援助プロジェクトの支援が終了しても、事業の持続可能性が高くなるという利点がある。

受益者の参加は、プロジェクト目標の達成だけでなく、援助終了後も、施設・活動・成果の維持のため、また、能力に制約のある政府機関への補完的役割を担うという点でも、農業・農村開発プロジェクトに限らず、援助プロジェクト全般には不可欠になりつつある。

日本の援助プロジェクトの中には、専門家が受益者グループに必要な技術移転をするのではなく、受益者と同じような特徴を持つ地域グループの取り組みに学び、刺激を受けて、活動を始めることを支援している事例がある。このようなアプローチは、すでに、多くのプロジェクトで導入されている。同じ背景、状況に置かれているグループから学ぶのであれば、学ぶ側のやる気を高めるだけでなく、経験の適用可能性も高くなる。

(2) 効果的なスキームの組み合わせの制度化

日本の援助スキーム間の連携は、様々な経路を通じて実現が図られている。ODA タスクフォースにより、援助プロジェクトの戦略的な連携を図っている場合もあれば、日本人長期専門家の調整、援助機関職員の情報提供により、スキーム間の連携につながった事例もある。また、NGO が現地のニーズや実情に応じて、自らのプロジェクトとともに ODA プロジェクトを有効に組み合わせ活用している事例もある。

バングラデシュの事例に見られるように、ODA タスクフォースを中心として、組織的、戦略的にスキーム間の連携を制度的に計画・促進していくことが、事業の効果の発現、自立発展性の実現のためにもっとも効率的であると考えられる。

(3) 南南協力・広域協力

ケーススタディ国の中で、タイは、南南協力・地域協力の重要なパートナー国となっている。タイは、新興ドナー国として、単独で他の途上国に技術協力、借款を供与しているだけでなく、ドナーとのパートナーシップによる援助にも積極的である。タイに対しては、これまで日本は様々な長期的支援をしており、蓄積された技術、経験を活用することによって、南南協力プロジェクトの効果的な支援の実施が可能となっている。

タイに対しては、農業分野において数多くの技術協力が実施されてきたが、なかでも、灌漑・水管理、家畜衛生、造林普及の分野では、20 年以上の長期的支援が行われている。特

に、家畜衛生分野では、長期的支援により、タイ側の人材は南南協力・地域協力にも十分な能力を身につけ、意識の向上もみられ、実際に広域プロジェクトとして家畜疾病防除計画が実施されている。タイの場合、新興ドナーとして、他の援助国・援助機関とのパートナーシップを、援助効果を高める効果的な手段と認識している。ただし、日本の支援終了後の活動・効果の継続のため、タイのようなパートナー国の実施能力と受益国のインフラ・能力について事前に十分検討し、対策を実施する必要がある。

(4) ドナー協調

援助国・機関の資源の制約、緊急のニーズ対応から、日本と他ドナー間の協力が実現している事例がある。ただし、協調融資といった形の援助協調よりは、援助地域・分野のすみ分けによる重複の回避の側面が強いと思われる。

日本も含めたドナーは、タイのような新興ドナー国に対する二国間援助は限定して行い、タイを拠点とした他国への共同支援を目指したパートナーシップを重視するようになっていく。また、新興ドナーの援助に関わる審査・実施・評価能力の強化支援も有効であると考えられる。JBIC は、対タイ開発パートナーシップ強化の一環として、周辺諸国経済協力開発機構（NEDA）への支援を開始している。

(5) 持続可能な農業・農村開発の推進

ケーススタディ国の事例を見ると、従来型の農業・農村インフラ開発プロジェクトだけでなく、プロジェクト終了後の持続可能な農業・農村開発を重視した様々な取り組みが実施されている。いずれのプロジェクトも、持続的農業、環境保全と生計向上、組織強化といったプロセスを通じて持続可能な農業・農村開発を達成しようとしている。

第5章 我が国の取り組みに対する提言

本章では、本評価調査によって明らかとなった我が国の農業・農村開発援助の成果と課題にもとづき、「選択と集中」の観点から、より効果的・効率的な支援を行うための提言を行う。

5.1 農業・農村開発援助政策に関する提言

ここでは、農業・農村開発援助の政策レベルの評価結果に基づき、我が国の農業・農村開発援助に関する政策面の提言をする。

5.1.1 人間の安全保障の観点に立った分野別援助政策「貧困・飢餓削減のための持続的農業・農村開発イニシアティブの策定

農業・農村開発分野への援助は、人間の安全保障の観点に立った場合、貧困・飢餓の削減や持続的発展と密接に関連しており、きわめて重要である。当分野への支援の重要性は認識さ

れつつも、その投入は世界的に見ても、また我が国 ODA においても「なかなか成果が見えにくい」等の理由で減少傾向にある。また、我が国の援助政策においては農業・農村開発援助は明確に体系化されておらず、実施機関間や国レベルでの当分野への援助計画・実施において必ずしも一貫性が確保されていない。当分野での主要ドナーとして、人間の安全保障の実現、世界の貧困・飢餓の削減のために、我が国の持続的な取り組みとともに、効果的な援助のための分野別援助政策と、援助スキームや実施機関の協力などを示す国レベルのガイドラインが必要である。

農業・農村開発分野別援助政策の策定にあたっては、既存の JICA の農業・農村開発指針にある専門的・技術的な取り組みを基盤としているが、その「戦略・中間目標」を国別援助計画での貧困削減戦略にいかに関調・統合させるかを解説するために、戦略的な開発計画の視点から描かれたプログラミング過程のガイドラインのようなものが適切と思われる。またそのような指針・ガイドラインは、ODA に関わる日本側関係者、特に現地関係者が理解・活用できるようにするのが肝要であり、ワークショップなどで広く討議することも必要である。

また、農業・農村開発分野の我が国の援助額は DAC 諸国の中でトップである。今後この分野における我が国のリーディングドナーとしての持続的コミットメントを明確にする意味で、すでに他セクターで発表しているようなイニシアティブ（教育セクターの BEGIN 等）を、農業・農村開発分野においても作成し、例えば「貧困・飢餓削減のための持続可能農業・農村開発イニシアティブ」（仮）を 2008 年の G8 サミットや TICAD にむけて提示することが重要である。

5.1.2 国別援助計画・業務実施計画のさらなるプログラム化の推進

2000 年以降、国別援助計画（経済協力計画）と実施機関の業務実施計画の導入はかなりの成果を挙げているが、その意義は現地重視化が進行するに従い、より重要になっている。いくつかの国では、優れた国別援助計画が策定・実施されているが、国によりその内容にはかなりのばらつきがあるばかりでなく、援助の上位目標と重点分野へのアプローチと個別案件の連携に一貫性が低いという問題もある。ケーススタディ国の経験が示すように、農業・農村分野の貧困削減には包括的、かつ長期的なアプローチが不可欠であり、国別援助計画を通じて、日本の援助が相手国の経済開発、地域開発、農業開発の政策・施策とより効果的に連携して実施される必要がある。このために、以下の提言をする。

1) 農業・農村開発援助のさらなるプログラム化の推進：

農業・農村開発分野はその性質上、包括的また分野横断的アプローチの採用を促進する必要があり、また援助スキーム間のさらなる有機的連携を高めることが重要である。従って、国別援助計画でのプログラム化の推進が図られることがのぞまれ、以下が重要である。

- バングラデシュなどのベストプラクティスと見られる国別援助計画を調査・評価し、

ベストモデルを引き出す⁴。ベストモデルに基づいてガイドラインを作成し、現地 ODA タスクフォースと議論し、実践的活用を促進する。

- 上記 5.1.1 に提案された農業・農村開発に関するガイドラインも国別援助計画の向上を図る上でも重要であり、このガイドラインを合わせて作成する。

2) 当該国の農業・農村開発政策の変更等に対する国別援助計画の柔軟な運用：

国別援助計画は通常 5 年間でめどに策定されているが、その期間内に相手国の政策変更などわが国の当分野への援助政策に重要な影響をあたえる出来事も起こりうる。こうした場合、既存の国別援助計画は適切に変更できるよう柔軟に運用されることが重要である。例えば、タイでは昨年 9 月に政権交代が起きた結果、新政府の開発政策における農業・農村開発分野の位置づけおよび同分野内の政策・優先課題が前政府のそれとかなり異なる可能性があり、対タイ経済協力計画を柔軟に運用することが望ましい。

3) グッド・プラクティスにもとづく ODA タスクフォースの強化：

被援助国レベルでの日本の当分野援助の取り組みを改善するためには、ODA タスクフォースが中心となって援助計画や業務実施計画を策定する必要がある。特に、農業・農村開発分野では広い範囲で各種の専門的見識が必要である。また、開発課題・ニーズも国や地域により異なり、必要な人材の配置・獲得が重要であるので、以下を提言する。

- 上記の国別援助計画の提案と同様に、ODA タスクフォースのグッド・プラクティスをモデルとし、ガイドラインの作成やそれに基づいた TF メンバーの研修などを通じて人材の強化を図ることが重要である。
- 開発協力の潮流はより人間の安全保障を重視するようになってきており、NGO/市民社会との連携が不可欠である。従来の ODA を超えた市場メカニズムを含む協力（日本政府の「開発イニシアティブ」にも表れている）を重視する方向になっており、現地 ODA タスクフォースにも民間・市場の役割が反映されることが望ましく、既にいくつかの国で行なわれているように、NGO/市民社会や JETRO スタッフも現地 ODA タスクフォースに参加ないしその声を反映することが重要である。
- 同様に、将来は途上国間における地域協力・南南協力の重要性が大きくなると予想され、地域レベルでのわが国の援助政策・取り組みの立案・実施ができる体制が重要になると思われる。この傾向はインドシナ地域では特に明らかであり、実施機関（JICA）においては既に地域戦略が立てられている。これを踏まえて、援助政策レベルにおいても、「インドシナ地域 ODA タスクフォース」等の地域 ODA タスクフォースの設立も考慮される必要がある。また、地域ベースでわが国の ODA タスクフォースの人材やノウハウ・情報を共有することによって、国単位よりもさらに専門性・効率性が高まるメリットもあると考えられる。また、タイの「足るを知る経済」に基づく農業・農村開発政策等、近隣国の効果的な政策についても同様に地域レベルで学びあい、適用可能性を探っていく必要がある。

⁴ JICA は 2005 年に「バングラデシュ・モデル及び同モデルの他国の案件発掘・形成手法への応用性に関する調査」を実施したが、その後の調査報告書の提言の実現状況を確認する必要がある。

5.1.3 事業インパクトのモニタリングと評価の強化

本評価調査の教訓の1つは、プロジェクトの上位目標へのインパクトや貢献を把握するのに重要な土台となる情報・データが少ないことである。これはプロジェクトレベルのモニタリング・評価だけでなく、重点課題分野に関する上位目標の達成度を検証するためには、相手国の農業・農村開発戦略の枠組みの中で援助の結果・インパクトをモニタリング・評価することの必要性を示唆している。これに向け、以下を提案する。

1) インパクト・モニタリング・評価調査の導入にむけたパイロット実施：

国別援助計画の一環として、重点課題分野での上位目標達成度を測るための指標設定など計画の強化とともに、インパクト・モニタリング・評価調査の導入にむけ、バングラデシュなどの国でパイロットを実施する。このような事業はそのコストと有効性を考えると、できる限り相手国機関と他の国際開発パートナーと提携して実施することが重要である。

2) 事後モニタリングの導入

JBIC は近年「事後モニタリング」を試験的に導入し、案件実施終了後7年を目安に、案件のインパクトや自立発展性を検証する作業を開始しているが、国際的にも新しい試みであり、今後拡大していくことが重要である。

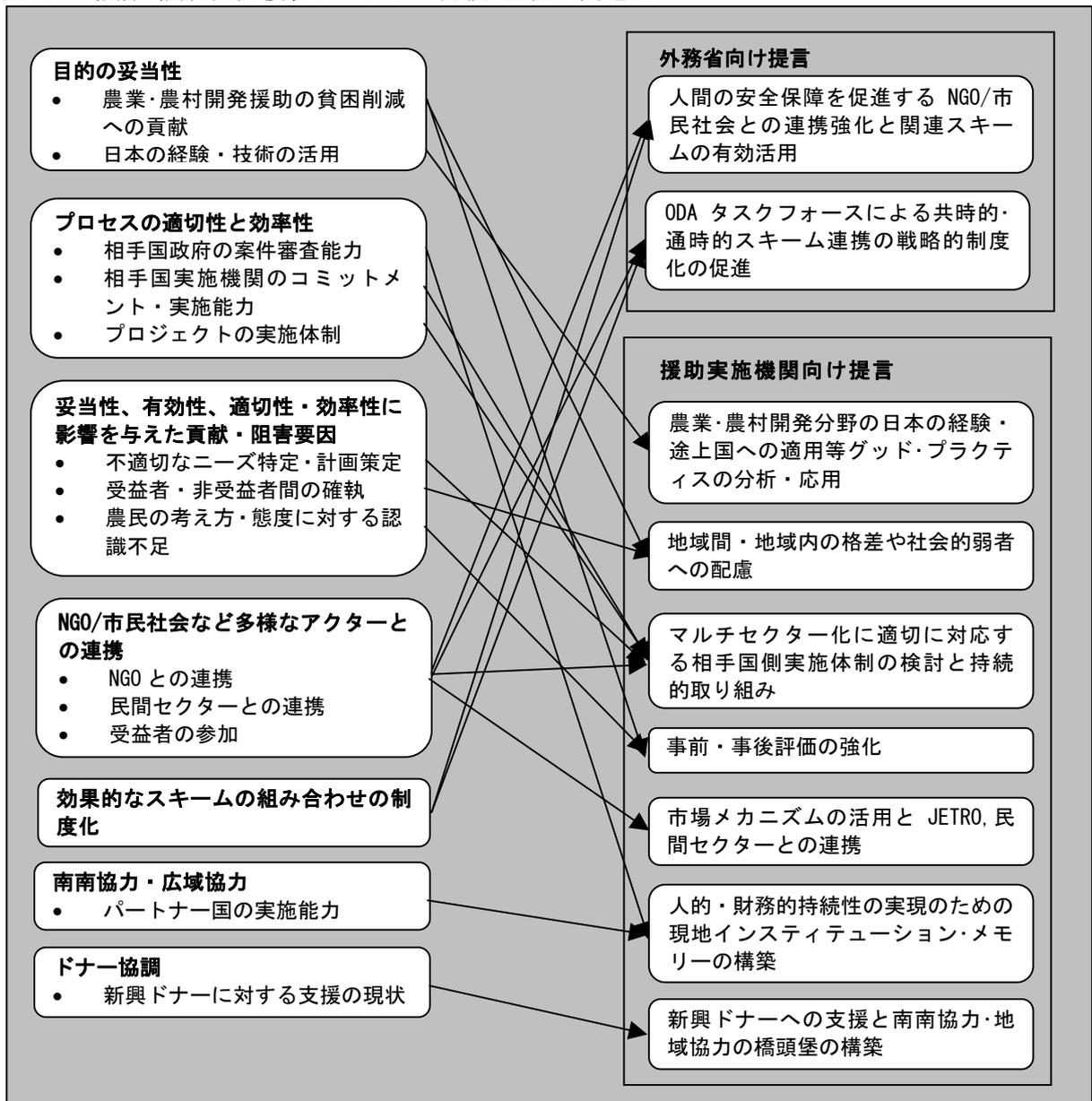
3) 我が国援助機関インスティテューション・メモリーと「ODA マネジメント情報システム」の構築

農業・農村開発事業の上位政策へのインパクト・モニタリングと評価の情報は、その他の案件や国別援助計画に関する情報(被援助国のアプローチも含む)とともに ODA タスクフォース、我が国援助機関でインスティテューション・メモリーとして共有・蓄積され、わが国の「ODA マネジメント情報システム」を構築し、これに統合・応用されることが重要である。そのためには、政府開発機関のみならず、農業・農村開発に知見・経験を有する大学等研究機関(名古屋大学農学国際協力教育研究センター等)や NGO/市民社会(当分野のネットワークである農業・農村開発 NGO 協議会(JANARD)等)との連携も不可欠である。

5.2 農業・農村開発援助プログラムに関する提言

農業・農村開発援助プログラムに関する提言は、すでに分析した評価の視点、今後重要となる援助アプローチ・課題と関連している。提言は、外務省向けと援助実施機関向けに分けて記載した。同じ課題(例 援助プロジェクト実施体制)を様々な評価視点から分析しているため、評価と提言は必ずしも1対1の関係にはなっていない。

図 5.1 農業・農村開発援助プログラム評価・提言の関連性



5.2.1 人間の安全保障を促進する NGO/市民社会との連携強化と関連スキームの有効活用

人間の安全保障の観点に立った場合、通常の農業・農村開発援助ではなかなか手が届かないような貧農や社会的弱者にも裨益する必要がある、よりきめ細かな支援を得意とする NGO/市民社会との連携によってより効果的・効率的な援助が可能となる。こうした NGO のアドバンテージを生かすために、関連の ODA スキームの活用が不可欠となる。例えば、草の根・人間の安全保障無償資金をパイロット・プロジェクト的に活用していたり、日本 NGO 支援無償資金による活動が JBIC 円借款事業に取り入れられたりした事例がある。これらの事例は、実施地域にとどまらず、他地域への適用の可能性があると思われる。草の根・人間の安全保障無償や日本 NGO 支援無償を活用した NGO/市民社会との連携については、大使館、外務省への報告だけにとどめず、5.1.3 で述べたインスティテューション・メモリーとし

での「ODA マネジメント情報システム」にもとづき、今後の有効活用のために、成功事例の収集、分析、教訓の抽出、セミナーの開催による普及などを実施することが求められる。

5.2.2 ODA タスクフォースによる共時的・通時的スキーム連携の戦略的制度化の促進

ケーススタディ国では、ODA タスクフォースが農業・農村開発の重点課題を抽出し、プロジェクトの関連性を検討の上、戦略的に援助の一貫性を図り、プログラムの援助を行っている事例がある。また、事前に必ずしも連携は意図されていなかったものの、日本側援助関係者の助言や NGO の活動により、結果的にあるスキームの活動を別のスキームに取り入れた事例も見られた。しかしこれらのスキーム連携は必ずしも戦略的に制度化されておらず、属人的であったり、アドホックであったり等の限界も見られた。

スキーム連携には、ある農業・農村開発プログラムを包括的にみた場合、同時進行的に別のスキームを組み合わせる共時的スキーム連携と、あるスキームから出発し、プログラムの進展に応じて別のスキームに移行する通時的スキーム連携およびその複合型がある。こういったスキーム連携を効果的に行うためには、ODA タスクフォースが中心となって戦略的にスキーム連携の制度化を進める必要がある。

ODA タスクフォースでの情報共有、戦略的計画立案により、スキーム間の効果的連携を推進し、援助成果の効率的活用、展開を図り、5.1.2 で提言する援助計画のプログラム化、援助の一貫性の実現に貢献する必要がある。

5.2.3 農業・農村開発分野の日本の経験・途上国への適用等グッド・プラクティスの分析・応用

我が国 ODA の「選択と集中」が進む状況において、日本の経験の中でも、「一村一品運動」「道の駅」等、現地のニーズと合致しており、比較優位性があり、有効性・効率性が高い経験については、途上国への適用、移転を積極的に図っていく必要がある。

5.1.1.で述べた外務省による農業・農村開発に関する分野別援助政策の指針・イニシアティブの作成だけでなく、援助実施機関でも、分析・評価が行われていない分野について、日本の経験や、これまでの途上国での適用の結果、評価、教訓をまとめる必要がある。この活動は、今後、日本の経験を援助プロジェクトに有効に生かそうとする場合、有用な情報となるであろう。

5.2.4 地域間・地域内の格差や社会的弱者への配慮

貧困削減を上位目標に掲げるプロジェクトでは、タイの農地改革地区等より貧しく、社会的立場が弱い人々が便益を受けるように、何らかの基準によるターゲティングが行われている。社会的、経済的立場の弱い人々の声、ニーズを取り上げ、彼らが便益を享受できるように配慮することが重要である。

しかし、このようなターゲティングにより、家庭内、ジェンダー間、コミュニティ内、地域間等での対立が生じたり、マイナスの効果を出したりしないよう十分な社会配慮が求められる。プロジェクトが対象とするターゲットグループとそれ以外のグループが同じ地域に混在する場合、プロジェクトの便益も偏り、グループ間の対立など負のインパクトを引き起こす可能性がある。その場合、事前評価の段階で、このような負のインパクトの可能性を分析し、ターゲットグループ以外も便益を受けられる対応策を事前評価・審査の段階で検討し、実施していくべきである。その際、現地の社会状況を熟知している NGO/市民社会組織や住民組織、現地コンサルタント等と積極的に連携していく必要がある。

5.2.5 マルチセクター化に適切に対応する相手国側実施体制の検討と持続的取り組み

農業・農村開発分野はセクターワイドな包括的なアプローチが必要であり、また開発政策の成果がなかなか見えにくいいため、持続的なコミットメント、特に相手国のコミットメント確保は重要である。だが、相手国政府組織の人的・財務的能力に制約がある場合も多い。また、援助プロジェクトがカバーする事業の範囲が広がると、相手国のカウンターパート組織が1つでは、その所管業務の制約から対応できないことが多い。相手国政府機関の人的・財務的制約が大きいようであれば、プロジェクト活動において、住民組織、NGO、民間組織の積極的な参加を促進し、プロジェクト目標の達成だけでなく、プロジェクト終了後の活動の継続、成果の維持も確保する必要がある。

このような様々な課題は、プロジェクトの計画段階で、相手国実施機関の制約を分析の上、NGO等の他アクターとの連携を含む補完的な対策を検討し、円滑な連携を可能にする関係者の理解を促進することが重要である。

5.2.6 事前・事後評価の強化

農業・農村開発援助では、灌漑などインフラ整備による生産性向上にとどまらず、所得・生計向上、貧困削減まで視野に入れたプロジェクトが増加している。このような目的を持ったプロジェクトの場合、プロジェクトが直接支援する活動が、いかに所得向上、生計向上、貧困削減までにつながるかを分析し、プロジェクトではカバーできない外部要因をいかに満たすかという視点も必要であると思われる。このような分析をするためにも、事前評価・審査の強化が不可欠である。

農業・農村開発プログラムレベルの妥当性評価では、貧困削減を上位目標として掲げ、貧困層の多い農村部、土地なし農民や低所得農民を対象とするプロジェクトがあることを指摘しているが、その実際の効果、インパクトを計測するためにも、5.1.3 で提案するような各援助スキーム事後評価のさらなる強化も必要である。

5.2.7 市場メカニズムの活用と JETRO、民間セクターとの連携

プロジェクトが、農村地域の人々の生計向上を目指した場合、マーケットへの直接のアクセスに制約がある場合が多い。「開発イニシアティブ」に示されるように、事業の種類によっては、援助だけでなく、市場メカニズムを活用し、民間セクターや JETRO とも連携して産業促進・貿易促進を図ることでより大きな効果を発揮する可能性もある。市場メカニズムの活用も、上述の民間セクターとの連携も関連させて、プロジェクトの事前評価の段階で、ステークホルダー分析による実施・支援候補組織を特定し、候補組織間の比較優位を検討する必要がある。民間セクターの関与がプロジェクトの有効性、自立発展性に貢献すると判断された場合は、実施体制の1つとして具体的な体制を検討する必要がある。

5.2.8 人的・財務的持続性の実現のための現地インスティテューション・メモリーの構築

日本の農業・農村開発援助においては、現地のニーズにあった多くの投入を行い、成果をあげてきたが、こうした援助効果の持続性を高めることが不可欠である。そのためには、援助プログラムの設計段階から戦略的に現地政府がプロジェクト終了後も、引き続き人的・財務的に持続可能な形でそのノウハウや情報を蓄積し、成果を継承・発展していくよう現地のインスティテューション・メモリーを構築し、適切なフォローアップをしていく必要がある。

5.2.9 新興ドナー支援と南南協力・地域協力の橋頭堡の構築

日本が支援する途上国において成功した農業・農村開発の知見・経験は、自然条件が共通している発展段階の近い同じ地域の近隣諸国にも適用可能性が高く、積極的に活用していくべきである。そのためには、成功国における我が国 ODA によるプロジェクトや人材を活用し、成功国の新興ドナー化を支援し、南南協力・地域協力の橋頭堡として活用する必要がある。

タイの家畜疾病防除プロジェクトのように、長年の二国間協力の成果を土台とし、地域のニーズに応えつつ、効果を実現している地域協力プロジェクトがある。しかし、プロジェクト終了後の見込みについては、実施機関の人的・財務的制約があるように思われる。プロジェクト終了後も、引き続き人材育成などのニーズがある場合も想定し、人材面、財務面への取り組みにより、地域協力の成果を継続していく必要がある。近隣国への援助額が増加しているタイでは、地域協力プロジェクトの実施だけでなく、JBIC がタイの NEDA に対して実施しているように、パートナー国援助機関の能力強化への支援も引き続き継続していく必要がある。