

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、経済的、社会的にさまざまな機能を持つが、そ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。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。例えば、タイでは GDP の 9%、労働人口の 48%、バングラデシュでは GDP の 23%、労働人口の 55%、ガーナではそれぞれ 36%と 56%である。農業は国民の食糧を生産するだけでなく、工業や商業にも貴重な原料を提供し、多くの途上国で農産物は重要な輸出品である（途上国全体の総輸出の 7%）。

表 2.1 途上国における農業・農村地区の重要性

途上国地域	1 人あたり GDP(US \$、 2001 年)	農業の GDP の割合 % (2001 年)	農産品の総輸 出の割合 %	農村人口の割 合 % (2001 年)	農業労働人口 の割合 % (2001 年)
アジア・太平洋	928	13.4	4.4	66	60
中・南米	3,750	7.6	19.2	24	19
中近東・北ア フリカ	2,276	14.9	3.7	42	33
アフリカ (サ ブサハラ)	482	17.1	13.6	65	62
途上国全体	1,276	11.9	6.9	59	54

出所：FAO (The State of Food and Agriculture, 2003-4)

注：農産品の総輸出の割合は 1999 年－2001 年の平均

表 2.1 と表 2.2 は地域の区分が異なる

一方、農村地域は国民の多数が生活している地域であり、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い。一般的に、伝統的な農業の生産性は低く、零細農家や土地なし農民は生計向上の代替手段も持たない。自然環境の制約などもあり、住民の多くが貧

困問題に直面している。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・保全にさまざまな影響を及ぼしており、環境の観点からも健全な農業・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

このように多面的な機能を持った農業・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・農村開発の努力がなされてきた。アジアでは大半の国で1970年－1980年代に緑の革命を通じて食糧が増産され、主要穀物（米と小麦）の自給がほぼ達成された結果、1990年代には食糧・農産物生産の多様化や農産物の加工・商品化が推進された。これは、高度経済成長による農産物の需要の変化に誘発された発展過程であるが、民営化の促進と活力ある民間企業の発達、また、貿易や海外投資を通じた海外経済との連携の拡大も重要な要因であった。一方、サブサハラ・アフリカでは、1980年代には経済が後退し（一人当たりのGDP成長率は－1.1%、東アジアは5.6%）、多くの国では1990年代にも自給に向けた食糧の生産・供給は依然として農業の優先課題であり、農業生産性の向上を目指した農業技術の開発・普及が図られたが、干ばつ・砂漠化や、HIV/AIDS⁸などが大きな制約となった。農業開発への取り組みのコミットメントの指標の1つである「農業従事者一人当たりの資本ストック」(Capital stock per agricultural worker)を地域別に比較すると、1990年代にはアフリカを除く他の地域では増加している。

表 2.2 農業従事者1人当たりの資本ストック（1995年値ドル）

地域	1986年－1990年	1991年－1995年	1996年－1999年
中・南米	7,751	8,407	8,711
中東・北アフリカ	6,320	6,584	6,431
サブサハラ・アフリカ	1,310	1,290	1,286
東・東南アジア	1,134	1,167	1,225
南アジア	1,226	1,244	1,252

出所：FAO The World Food Summit – Five Years Later(Mobilizing the political will and resources to banish world hunger), 2002

注：表 2.1 と表 2.2 は地域の区分が異なる

1990年代には、途上国は全体として良好な成長を達成している。経済成長は年率4.6%（国民1人当たりGDP3.9%）、農業部門も年率3.0%（国民1人当たり農業部門GDP2.4%）の成長を実現しており、これは両分野とも先進国の2倍の成長率であった（表 2.3 参照）。特にアジア・大洋州地域では、高度経済成長と比較的好調な農業の成長が両立し、貧困削減（特に東アジアと東南アジア）と栄養不足人口の減少に相当の成果をあげた。他の地域でもアジ

⁸ 農業従事者がHIV/AIDSに感染することにより労働力が減少し農業が荒廃するという影響がFAOの調査研究などで指摘されている。

アの半分程度の経済成長率を達成し、農業の成長率は経済成長率と同等あるいはそれ以上であった。1人当たりの農業成長率は、経済成長率の高いアジア地域を除き、経済全体の成長率を上回った。途上国全体では、1人当たりの食糧生産高も1%近く増加し（ただし、アフリカ地域では0%）、栄養不足人口は3%減少した。途上国全体では比較的堅調な経済成長のため、貧困人口も8.5%減少した。

表 2.3 途上国の農業開発に関する選抜指標

途上国地域	GDP 成長率 (90-01)	農業 GDP 成長率 (90-01)	農業投資 (1991-95 対 96-00 年の変化率)	食糧生産増 (93-02 年 変化率)	栄養不足人口 (90-92 年 と 00-02 年 平均変化率)	貧困人口 (90 年 と 02 年の % 変化)
アジア・太平洋	6.4 (5.3)	3.0 (2.7)	-32.1	0.7	南アジア -4 (22%) 東アジア -5 (11%) 東南アジア -5 (13%)	南アジア -8.2 (21%) 東アジア 1-8.9 (12%) 東南アジア -12.3 (7.3%)
中・南米	2.9 (1.3)	2.5 (2.6)	-74.6	1.3	-3 (10%)	-2.3 (8.9%)
中近東・北アフリカ	3.6 (1.3)	4.0 (2.1)	-45.8	0.7	+2 (10%)	+0.2 (2.4%)
アフリカ(サブサハラ)	2.4 (0)	3.0 (1.1)	+56.6	0	-2 (33%)	-0.6 (44.0%)
途上国全体	4.6 (3.9)	3.0 (2.4)	-34.4	0.8	-3 (17%)	-8.5 (19.4%)
先進経済国	2.2 (0.5)	1.2 (2.5)	-	-0.3	-	-

出所：FAO (The State of Food and Agriculture, 2003-04 版)

注：(1)GDP 成長率の括弧内の数字は1人当たり、(2)農業 GDP 成長率の括弧内数字は1人当たり、(3) 農業分野への公共・民間部門による5年間の年間平均投資額で、2期間の変化を%で表した (FAO 推算)、(4) 食糧生産は1人当たりの成長率、(5) 括弧内の%は1999年-2002年の栄養不足人口の平均値、(6) 貧困人口は1人当たり1日1ドル以下の所得の人々で、括弧内の数字は02年の貧困人口%。

(3) 途上国における農業・農村開発に関する課題

しかし、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みはなく、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、食糧供給は全体としては可能であろうが、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。

上記の第1点に関しては、2002年現在、途上国人口の約2割が極端な貧困と慢性的な飢餓に苦しんでおり、その90%以上が南アジア(42%)、アフリカ(27%)、東・東南アジア(24%)に集中している。また、貧困人口割合は1990年の28%から2002年に19%へ、栄養不足人口は同期間に20%から17%へ減少したが、このペースではミレニアム開発目標1の達成は不可能と見られている⁹。さらに、この目標達成に向けた進展は、地域間でかなりの差があり、多くの国では複雑な社会的・政治的要因が障害となっている。例えば、南アジアとアフリカは飢餓人口率が最も高い地域であるが、比較的好調な農業成長にも関わらず(ともに1990年代に年率3%)、人口増加や貧富の格差などが栄養不足人口減少の制約要因となっている(ともに2002年でアジアは22%、アフリカは33%と飢餓人口率が高く、絶対数では1990年より増加している)。特にアフリカでは、多くの国で内乱や政治的不安定、さらに干ばつなど自然災害が悪影響を及ぼした。イラクやアフガニスタンを含む中近東地域でも、1990年代には栄養不足人口と貧困人口の率は増加した。

過去15年間の途上国(特に比較的成功している東アジア諸国)の経験は、1つの教訓を示唆している。貧困や飢餓の効果的な削減には1)経済全体の成長が不可欠であるが、さらに2)貧困・飢餓人口を対象とした直接的な農業・農村開発の施策と、3)農業・農村地域開発を経済開発全体の枠組みに取り込む政策が肝要である。この実現には、一体化された長期的な政策、戦略と開発投資が必要である。

世界的に見ても、農業・農村開発分野は数々の困難に直面している。2030年には83億人に達すると予測されている世界人口の需要を満たすには、食糧(主要穀類)の生産量は現在の2億から3億トンへと約50%増産される必要がある。人口増加とそれに伴う食糧需要増加のほとんどは途上国で発生すると予想されるが、現在5人に1人が栄養不足である途上国、特にアフリカ地域が食糧難に陥る可能性が懸念されている¹⁰。過去30余年間、緑の革命による生産技術(灌漑、改良品種、化学肥料の投入)の普及により、多くの途上国で農業生産性が著しく向上したが、その技術の効果も限界に達しつつあり、バイオテクノロジーなどの新技術の開発が期待されている。農業に必要な自然資源についても、自然環境保全と開発を両立させる必要性が強調されており、特に土壌劣化や砂漠化、水資源の管理、森林減少、気候変動、生物多様性の減少などが世界的な重要課題と認識されてきている。

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。過去30年間の農業・農村開発に関する主要な国際的テーマは、図2.1に示すとおりである。

⁹ The United Nations Millennium Report 2006, FAO The State of Food Insecurity in the World, 2005

¹⁰ FAO アジア・太平洋地域事務所インタビュー

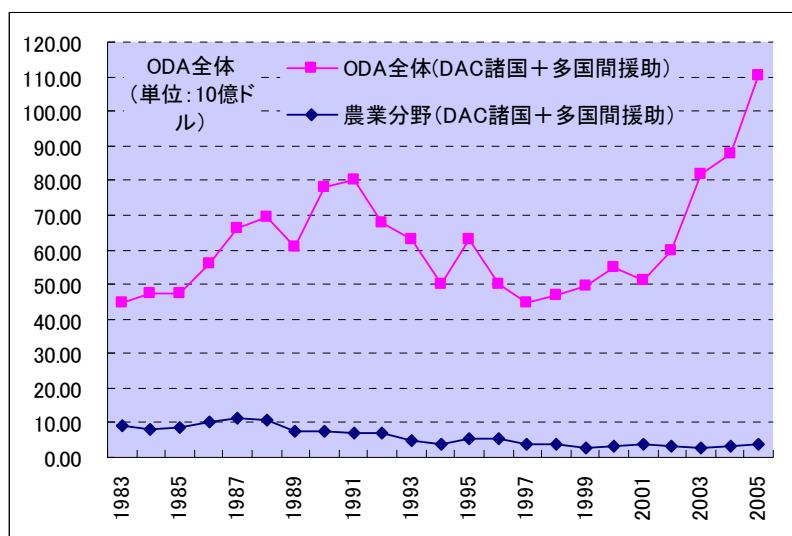
図 2.1 農村開発に関する主要テーマ(1970年-2000年代)

1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
農業の近代化 ->			
<- 生産性向上、農営の効率化、生産の高質化 ----->			
<-プロセス・アプローチ、参加型開発、エンパワメント>			
<-持続可能な生計向上->			
総合的農村開発			
市場開放			
参加型開発			
貧困削減戦略・プログラム			

出所：F. Ellis and S. Biggs (2001), Development Policy Review, Vol. 19 (4)

農業の近代化は、1960年代から経済開発の主要課題であり、食糧増産や農産物の輸出拡大を目指して緑の革命を中心とするアプローチが採られたが、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となった。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、民営化などが推進され、「小さな政府」が目指された。

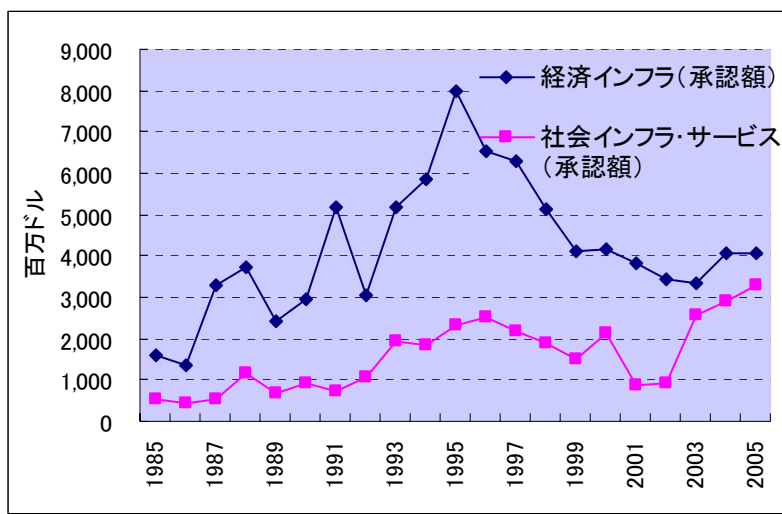
図 2.2 農業・農村開発分野への ODA トレンド(1983年-2005年)



出所：OECD/DAC データより作成

構造調整アプローチは、途上国の農業・農村開発の取り組みに重要な影響を与えた。このアプローチは、多くの途上国の開発戦略に転換（特に、政府や公共機関の開発における役割と予算・投資）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。それまで比較的優先されていた農業・農村開発への援助が、1980 年代から 1990 年代初めにかけて激減した（図 2.2 参照）。これには、いくつかの要因が考えられる。構造調整のもとでは、マクロ経済的な視点から、公共部門機関から民間部門の活性化を含む民営化への支援が強調され、公共部門機関が主に実施する大規模灌漑事業、大規模ダム建設やインフラ事業への支援は削減された。この傾向には、下記のように、多くの途上国で政府機関の予算が縮小され、大型事業は敬遠され、さらに 1980 年代後半から関心が高まった環境保全や持続可能な開発などの視点からの批判も影響したとみられる。一方、ドナー側では、農業・農村開発事業は実施面でも事業マネジメントや現場の社会的要因によるさまざまな困難があり、世界銀行などの援助評価でも、効率性や有効性に関して最も問題が多い分野とみられることが多かった。同様な傾向は経済インフラへの支援にもみられ、1980 年代後半からはこの種の援助は停滞状態で、対照的に社会インフラ支援は 1990 年代には増加している（図 2.3 参照）。

図 2.3 ODA（DAC 諸国+多国間ドナー）の経済インフラと社会インフラ援助の比較
(1985 年—2005 年)



出所：OECD/DAC データより作成

また、政府機関など公共の機能・予算の縮小は、多くの国で農業分野の技術研究・普及などのサービスを低下させた。こうしたアプローチは貧困層に不利な結果をもたらすという批判にもつながったが、実際、1980 年代には多くの途上国が経済的に後退し、サブサハラ・アフリカの 1 人当たり GDP 成長率は 1.1%、同じく中・南米は 0.9%、中近東・北アフリカは 0.6%であった。こうした背景から、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、持続可能

な開発、環境保全と両立する開発、住民参加型開発などが強調されたが、途上国のオーナーシップや貧困・飢餓対策の必要性も注目された。1996年にOECD/DACが発表した新開発戦略「21世紀にむけて－開発協力を通じた貢献」は、貧困削減を主要目的にした画期的な構想であり、世界銀行の貧困削減戦略（PRS）や包括的開発枠組み（CDF）にも受け継がれ、このDAC戦略の骨子は、2000年に国連総会が採択したミレニアム開発目標（MDGs）につながるものである。これらの開発への新しい取り組みの一環として貧困層のニーズに注目した、持続可能な生計向上（Sustainable Livelihood Approach、SLA）やマイクロクレジットなどのアプローチが広く取り入れられた。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。

表 2.4 1990年－2005年間における農業・農村開発に関する主要国際会議や開発テーマ

	農業・農村開発に関する 国際会議・議論	開発テーマ
1990年代	環境と開発に関する国連会議（地球サミット、リオデジャネイロ、1992年）	21世紀に向けた持続可能な開発実現のための行動計画「アジェンダ21」
	第4回世界女性会議（北京、1995年）	開発における女性の自立的役割実現へのサポート
	世界食糧サミット（ローマ、1996年）	世界食糧の安全保障に関するローマ宣言（2015年までに栄養不足人口の半減を目標）
	DAC新開発戦略(1996年)	世界の貧困人口の半減、初等教育の普及、初・中等教育における男女格差縮小、乳幼児・妊産婦死亡率の低減などの貧困削減の目標を2015年までに達成を目指す開発戦略
	世界銀行－包括的開発の枠組み（CDF、1998年）	DAC新開発戦略を考え、持続可能な開発に必要な経済成長と貧困削減を両立するための包括的取り組みの必要性
	IMF/世界銀行－貧困削減戦略文書策定開始（PRSP、1999年）	包括的開発を目指す貧困削減実施のための開発政策・戦略の策定、及び重債務救済の取り組み
2000年代	国連ミレニアム・サミット及びミレニアム開発目標（MDGs）策定（2000年）	貧困削減を中心とした開発戦略を国際社会が共有し、政策的目標(8)とターゲット（18）を2015年までに達成
	開発資金国際会議（モンテレイ、2002年）	MDGs達成に向け、ODA、海外国内投資、貿易などを含む多角的開発資金の確保の必要性、重債務貧困国への債務救済の必要性
	持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ、2002年）	貧困削減と持続可能な開発のためには経済・社会開発の基礎である天然資源・環境の保全と管理が不可欠の条件
	DACハイレベル会合（2003年）	貧困削減のための経済成長、被援助国のガバナンス、制度や治安などの環境整備の重要性
	国連ミレニアム宣言に関する首脳会合（2005年）	MDGs達成の戦略の妥当性の再認識とODA増大の必要性

出所：農業・農村開発協力の展開方向（農林水産省農村振興局、2006年）に基づき、評価チーム作成

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。しかし、ミレニアム開発目標達成への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く、農業・農村開発分野に関しても具体的な取り組みは見られない。当分野への具体策としては、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」があり、2015年までに栄養不足人口の半減達成のための農業・農村開発、開発投資計画、食糧供給や農産物貿易も含む包括的な政策・戦略提言がなされた。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つに組み入れられたが、それ以外の政策・戦略提言の実施には進展が少ない。また、2002年の「持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ・サミット）」で採択された「実行計画」では、天然資源の保護・管理が持続可能な開発の必要条件として位置づけられ、持続可能な農業・農村開発を支援するために、農村インフラ整備、経済の多角化、農村貧困層の市場アクセスの改善などが表明されたが、それに対応する具体策は国際会議の場で討議されているところである。

BOX 2.1 農業・農村開発分野の優先度の再考を促す政策

現時点ではミレニアム開発目標の達成に向けた農業・農村開発に関する国際的に合意された取り組みはなく、各援助機関がお互いに協調し、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 growth）モデルの形成が注目されている。特に、2006年9月にOECD/DACが議長と貧困削減ネットワーク（Network on Poverty Reduction：POVNET）農業チームリーダーの名前で発表した「貧困層のための成長促進 - 農業分野（Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture）」と題するドナーへの政策ガイドラインは注目に値する。その趣旨は、農業・農村分野に依存する貧困層の開発・成長への貢献を再評価し、開発政策や投資における同分野の優先度の再考をドナーに促すもので、政策として非常に有意義である。支援内容は、1) 農業分野の生産性と市場参加の向上、2) 農業内外での多様な生計手段の促進、3) 貧困層のリスクへの対応力の向上などを優先課題・目標として位置づけている。

2.2 我が国の農業・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の当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 大綱は本評価対象期間以前の 1992 年に制定され、旧 ODA 中期政策が 1999 年に策定されるまで、ODA の基本政策であった。旧 ODA 大綱は自助努力を重視し、途上国での「人作り」、国レベルでの「諸制度・経済社会的基盤・基礎生活分野の整備」などへの支援を強調している。重点事項として 1)アジア地域重視、2)地球規模問題への取り組み（環境や人口問題）、3)貧困・飢餓や人々のベーシック・ニーズへの支援、4)人作りと研究等技術の向上・普及、5)インフラ整備をあげているが、重要事項についての具体的取り組みまでは示されていない。

1999 年に策定された旧 ODA 中期政策は、1996 年に発表された DAC の新開発戦略を基本的な考え方とし、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、他の援助国や国際機関との協調・連携やパートナーシップの構築・強化の重要性も強調している。旧 ODA 中期政策の特徴は、DAC の新開発戦略に基づき、日本の援助のより効果的展開のために重点課題を選定し、援助の取り組みをより具体的に打ち出していることである。重点課題として、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・食料問題を含む地球規模の問題などがあげられている。また、援助手法に関しては、ODA 関係政府機関の調整や各種援助スキームの連携、民間部門や NGO との連携、他のドナーや国際機関との協調や南南協力支援も重視されている。

2003 年の新 ODA 大綱では、旧大綱・中期政策の基本姿勢を維持しつつ、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、日本の ODA 政策・体制をより体系化する努力がなされている。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、平和構築が重要課題として設定されている。

2005 年の新 ODA 中期政策は、新 ODA 大綱に基づき、上述の 4 つの重点課題への取り組みやアプローチをかなり具体的に示している。貧困削減への対応では、貧民層への直接的支援と並行して、国や地方全体としての開発を目指した政策・制度の強化などの間接的アプローチの重要性も強調されている。さらに新 ODA 中期政策では、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を通じて重点課題別・分野別の取り組みを具体化し、被援助国に対する日本の援助戦略・方針を明確にするための努力が重視されている。また、日本の援助実施機関の政策立案能力を向上し、政策と援助案件の形成・選定・実施過程を一体化し強化することも強調されている。さらに、日本の現地機能・体制を強化し、相手国のニーズや援助対象分野の政策・実施能力を把握するため、現地タスクフォースの役割・機能の強化を推進している。新 ODA 中期政策が日本の ODA の全体的な政策の取り組みを体系的に具体化したことは貴重な前進と評価できる。

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

新・旧 ODA 大綱、新・旧 ODA 中期政策と農業・農村開発分野の関係を分析するため、大綱・中期政策における農業・農村開発の基本的な政策とみられる記述を表 2.5 にまとめた。旧大綱に当分野に関する記述はなく、旧中期政策では、貧困対策・社会開発、経済・社会インフラや地球規模の問題の一環として、当分野への配慮が示されている。しかし、各課題に関係した事項は断片的、一般的な表現にとどまったりしており、貧困対策、地球規模問題でも、当分野への政策的な取り組みは体系的・具体的に示されていない。

新 ODA 大綱では、重点課題（貧困削減・地球規模の問題）の対策の一環として、水と衛生、農業と環境問題、食料への支援をあげるにとどまっているが、新 ODA 中期政策は、これら 2 つの重点課題に関した当分野への支援をより具体的にあげて、農業・農村開発の重要性への認識を示している。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。一方で日本政府は 2005 年、援助だけでなく、現地の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掲げた「開発イニシアティブ」を発表した。その意図は、途上国の貧困削減も含めた開発のため、従来の「ODA 援助」を超えた現地産業の振興や貿易など市場経済を通じた開発協力で、農村地区での加工業や輸出産業の育成を支援することにあるが、これは新たな貧困削減の政策の一環として、重要な提言である。

表 2.5 ODA 大綱・中期政策における重要課題と農業・農村開発の関係に関する記述

重要な課題・分野	旧大綱・中期政策	新大綱・中期政策
貧困対策・社会開発	<p>貧困対策や社会開発への支援では「人間中心の開発」は持続可能な開発に不可欠と位置づけられ、そのための支援に基礎教育、保健医療、女性支援、水資源開発・管理や地域間格差の是正などがあげられている。農業・農村開発分野に関する支援として下記が含まれる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 途上国が貧困緩和に総合的に取り組めるための政策立案・実施能力の強化 多くの人口が居住している農山漁村地域での貧困緩和 地域間格差是正のため農村の主産業である農林水産業の振興、就業機会を確保するための地方産業の育成を支援、また地域の生活環境の整備や住民組織の育成も 	<p>貧困削減は ODA 基本方針である「人間の安全保障」の視点から策定された 4 つの重点課題の 1 つであり、「国際社会が共有する重要な開発目標」と位置づけられている。持続的経済成長は貧困削減には必要条件とされ、経済・社会の両面からの包括的戦略と発展段階に応じた、分野横断的取り組みが必要とされている。主なアプローチは下記のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> 貧困層を対象とした直接的支援は、 <ol style="list-style-type: none"> 生計能力の強化に向けた生産能力と収入確保のための農産物市場や漁港、農道、灌漑施設等の小規模な経済インフラの整備、マイクロクレジット支援、 貧困層の生活の質の向上のための教育、保健、安全な水、住居の確保や電化などの基礎サービ

重要な課題・分野	旧大綱・中期政策	新大綱・中期政策
	重視する。	<p>スの拡充や人材養成・研修の支援、(3) 社会問題や自然災害からの保護、である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 成長を通じた貧困削減支援は、(1)経済成長を通じて雇用の創出を目指した労働集約的な中・小企業育成・経済インフラや投資環境の改善、(2)農村地域と都市部の地域格差の是正の重要性、農村地域の発展を目指し、農業生産性向上のための農業関連政策の立案支援、灌漑や農道などの生活基盤の強化、アフリカにおけるネリカ稲作など生産技術の普及・研究開発、住民組織の強化、(3)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などの農業以外の経済活動の育成、(4)都市部と村落地域を結び付ける基幹インフラの整備、である。 貧困削減のための政策・制度の強化を支援する。
経済・社会インフラ	<p>経済・社会インフラの整備は貧困対策・社会開発と持続可能な経済発展に不可欠。農業・農村開発に係る分野は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> 持続的な経済成長のための運輸、通信、電力、河川・灌漑施設などや都市・農村の生活環境などの経済・社会インフラの整備支援を続行。 	<p>経済・社会インフラは個別には取り上げられてはいないが、重要課題の持続的成長の取り組みの中で重要視されている。農業・農村開発分野に関しては直接的記述はない。</p>
地球規模問題	<p>この分野では環境保全、人口・エイズ、食料、エネルギー、薬物などへの支援が含まれるが、農業・農村開発に関して、食料・農業分野や農村開発は貧困緩和、持続的開発にも重要と認識され、下記の支援が含まれている。</p> <ul style="list-style-type: none"> 自然環境保全、森林の持続可能な経営、水の問題への支援。 途上国の国内食糧生産力を高める努力を支援。 具体的内容は(1)生産資材・灌漑施設等農業・漁業生産、市場へのアクセスに資するインフラ整備や流通管理、(2)品種改良等農業技術や漁業技術の向上と普及、(3)技術普及や農業用水・水産資源の管理に関して住民の組織化や行政向上に配慮、(4)食料支援は緊急非常時の対応手段として適切に活用する、である。 	<p>新大綱・中期政策では地球温暖化や、感染症、テロ、麻薬、国際組織犯罪などが新たに挙げられているが、貧困削減と持続的成長に関連した側面を重要視している。</p> <ul style="list-style-type: none"> 地球温暖化をはじめとする環境問題への取り組みには、経済成長や人口増加、貧困問題が絡んでおり、広範にわたる一貫した取り組みの重要性を強調、「地球温暖化対策」、「環境汚染対策」と「自然環境保全」を3重点分野としている。支援は政策・制度的充実も含む。 環境問題への取り組みとして水質汚染対策や森林の保全・管理、砂漠化対策、自然資源管理に協力する。

出所：新・旧 ODA 大綱・中期政策より評価チーム作成

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。その援助対象は農業関連政策の立案支援、灌漑・農道などのインフラ整備、生産技術の研究開発・普及、住民組織強化から住民参加型の村づくり支援やNGO・民間主導のコミュニティレベルでの草の根小規模支援までと多様である。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（事前調査、実施促進業務）を、JBICが有償資金協力（借款援助）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）¹¹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、農業生産性向上・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。その結果、地方重視・参加型アプローチ、マルチセクター・アプローチや村落レベルでの事前実証調査やモニタリング・評価などが重視されている。また当分野援助の目的は、農業生産性の持続的向上、食料の安定供給や農民・地域住民の生計向上が中心になっている。

日本の新たな ODA 政策をふまえ、JICA は数年前から重要分野での指針やアプローチの作成に着手している。貧困削減に関しては、課題別指針と効果的アプローチを、また農業・農村開発に関しても課題別指針と効果的アプローチを、それぞれ 2003 年と 2004 年に発表している。両指針とも各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、案件の形成・選定・実施への参考資料としている。農業・農村開発分野については、JICA の指針が日本の ODA 機関の間では唯一の政策的・専門的な指針・アプローチである。なお、JICA では国別事業実施計画や現地での案件形成・実施の支援のために、他の重要課題・分野でも同様の指針や効果的アプローチを作成している（保健、教育、ジェンダー、HIV/AIDS など）。

JBIC は、当分野では灌漑・農道や農地整備を中心に農業開発を支援してきたが、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。農業部門の安定的な成長と農民・農村住民の所得の向上のため、灌漑施設、農村道路、農村電化、下水道施設などのインフラ施設整備・改善を通して生産性を高め、市場へのアクセスを推進し、また、農地改良やマイクロクレジットへのアクセスも支援している。受益者の参加が事業の有効性や

¹¹ 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。

持続性に重要であることをふまえ、受益者参加型の制度的枠組みも取り入れている。主要パートナー国では、JBIC 事業を効果的に各国の貧困削減戦略に組み込むため、貧困削減計画の策定や実施の支援もしている。2005 年に、JBIC も JICA 同様に貧困削減に関するガイドライン「分野別業務実施方針－貧困削減への支援、貧困削減・社会的配慮ハンドブック」を作成した。なお、農業・農村開発分野についての特別なガイドラインはないが、JBIC の「海外経済協力業務実施方針」では、同行の重要課題（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

本章では日本の過去 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、可能なかぎり農業・農村開発分野と ODA 全体に関する政策展開と、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

ODA のデータは OECD/DAC が体系的に収集・発表しているが、農業（林・漁業も含む）が中心であり、農村開発のデータは明確には把握できない。そうした制限があるが、ここでは農業・農村開発分野への ODA として扱う。過去 10 年間(1996 年－2005 年)における農業開発分野への日本の ODA 実績（支出純額ベース）は、23.8 億から 5.4 億ドルの間で推移し、10 年間の合計は 118.2 億ドルに達する(表 2.6 参照)。しかし、近年の ODA 予算削減の影響もあり、1996 年をピークに 2004 年まで急減しており、2003 年－2004 年の実績額はピーク時の 3 分の 1 程度になっている。その後、2005 年には増加に転じているが、これが一時的か持続的な増加であるかは不明である。当分野への ODA の減少は金額だけでなく、日本の ODA 全体に占める割合も 1996 年の 25%から 2004 年－2005 年の 6－8%に減少している。この減少は、特に無償資金協力と有償資金協用に顕著である。

表 2.6 農業開発分野への日本の ODA 実績、1995 年－2004 年

(単位：百万ドル、純支出ベース)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
日本農業 分野援助	1,670 (42%)	2,381 (50%)	1,643 (48%)	1,257 (40%)	1,032 (42%)	849 (37%)	1,432 (50%)	897 (38%)	782 (37%)	539 (21%)
DAC 諸 国合計	3,943 (6.6%)	4,742 (8.5%)	3,421 (7.0%)	3,114 (8.8%)	2,438 (6.4%)	2,295 (6.4%)	2,820 (8.0%)	2,337 (5.6%)	2,103 (4.2%)	2,512 (4.6%)
日本 ODA 全体	14489 (11.5%)	9,437 (25.2%)	9,358 (17.6%)	10,640 (11.8%)	12,163 (8.5%)	13,508 (6.3%)	9,847 (14.5%)	9,283 (9.7%)	8,880 (8.8%)	8,922 (6.0%)

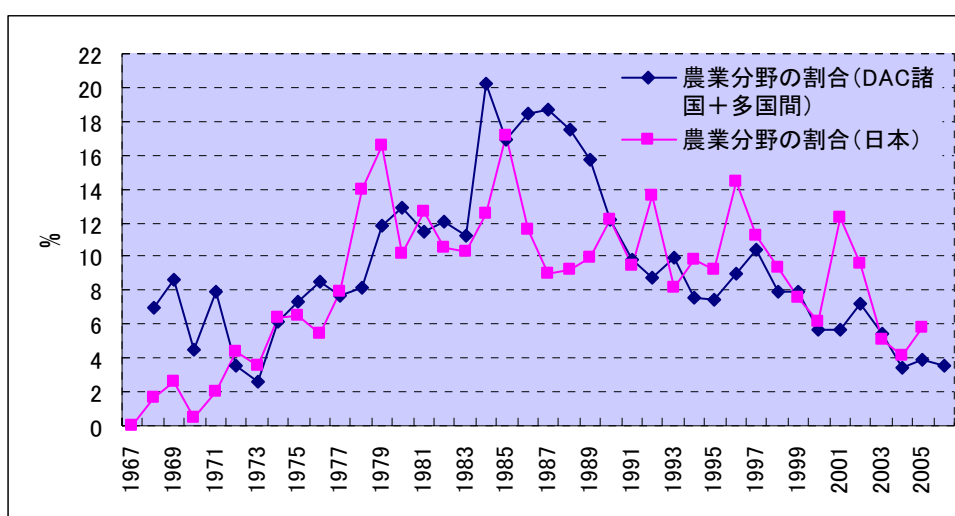
出所：OECD/DAC 統計

注：DAC では農業開発援助は農業、林業、漁業のほかに農村開発支援も含む。農業分野援助の欄のカッコ内は DAC 諸国当分野合計に対する日本のシェア。DAC 諸国全体の欄のカッコ内は全分野への援助の中での当分野の割合。日本 ODA 全体の欄のカッコ内は日本援助総額に対する当

分野援助の割合である。

なお、1995年－2004年間の実績を国際的に見ると、日本は農業・農村開発分野でDAC諸国のODA全額の42%を供与している。1995年－1999年の間には毎年40%から50%を占めていたが、その後の援助額の縮小により、2003年、2004年にはDAC全額の3分の1と5分の1ほどに落ち込み、2004年には第2位の米国にかなり接近されている。当分野開発援助の減少はDACドナー全体にも当てはまることであり、2004年には1996年のピーク時の約半分に縮小している（表2.7参照）。

図 2.4 DAC 諸国 ODA 全額と日本 ODA 全額における農業・農村開発分野 ODA の割合



出所：OECD/DAC データより作成

日本の援助は無償資金協力、技術協力と有償資金協力（主に借款）の3援助形態（スキーム）に大別される¹²。1996年－2004年間に於ける当分野への実績を援助スキーム別に見ると、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%だった（表2.7）。この期間に於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。

¹² 無償資金協力は、(1)一般プロジェクト無償、(2)ノン・プロジェクト無償、(3)草の根・人間の安全保障無償、(4)日本 NGO 支援無償、(5)留学研究支援無償、(6)水産無償、(7)文化無償、(8)緊急無償、(9)食糧援助、(10)貧困農民支援(平成 17 年度より食糧増産援助から改称)に分類できる。

表 2.7 日本の農林水産分野援助—スキーム別実績、1996年—2004年

(支出準額ベース、単位：百万ドル、括弧の数字は%シェア)

	無償資金協力	技術協力	有償資金協力	合計
1996	434.4 (18.2%)	371.7 (15.6%)	1574.9 (66.1%)	2381.0
1997	371.7 (22.6%)	337.1 (20.5%)	934.2 (56.9%)	1643.0
1998	31 (24.8%)	269.5 (21.4%)	676.0 (53.8%)	1256.6
1999	287.7 (27.9%)	307.2 (29.8%)	437.1 (42.4%)	1032.0
2000	320.4 (37.7%)	320.3 (37.7%)	208.7 (24.6%)	849.3
2001	336.5 (23.5%)	298.6 (20.9%)	795.4 (55.6%)	1430.5
2002	191.6 (21.4%)	269.3 (30.0%)	436.4 (48.6%)	897.3
2003	88.7 (11.3%)	236.0 (30.2%)	457.1 (58.5%)	781.9
2004	112.9 (21.0%)	232.9 (43.2%)	193.1 (35.8%)	538.9
合計	2455.0 (22.7%)	2642.6 (24.4%)	5712.9 (52.8%)	10810.5

出所：OECD・DAC オンライン

注：東欧・卒業国向け援助実績を除く

2.3.2 農業・農村開発への政策目標と援助実績の検証

ここでは、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 案件の配分を DAC のオンライン版国際開発統計を使って分析した。しかし、日本の個別の農業・農村開発戦略・中間目標に沿って援助案件が存在するのは2003年以降に限られているため、分析は2003—04年期間に限定された。また、戦略目標につながる中間目標は本調査のために作成した課題体系図を基本的に応用したが、データ分類の有無を考慮し、若干変更した（表 2.8 参照）。

表 2.8 日本の農業・農村開発戦略目標と援助実績の関係

(2003年—2004年、援助額は承認ベース、単位：百万円)

戦略・中間目標	援助額	割合 (%)	案件数	合計 (%)
I 農業生産性向上	25,487	51.5	7,641	55.5
I.1 政策立案・実行能力向上	15,515		5,089	
I.2 生産基盤拡大・効率化	5,900		1,397	
I.3 技術開発・普及・経営能力	2,841		943	
I.4 人材育成（農業関係の教育含む）	1,231		212	
II.食量の安全保障	1,972	4.0	732	5.3
II.1 食糧増産・安定化	29		16	
II.2 食糧需給政策・流通システム	371		142	
II.3 食糧輸入体制	1,573		574	
III 生計の向上	22,036	44.5	5,790	39.2
III.1 貧農の農業生産性向上対策	1,192		397	
III.2 非農業分野の経済活動・雇用多様化	0		0	
III.3 農村インフラ・村落活動・環境保全	20,844		5,393	
合計	49,495		14,163	100

出所：DAC オンライン版国際開発統計を使用し、評価チーム作成

注：この表の作成のために、データベースの援助目的の情報は重要であるが、援助目的の分類・入力、担当者の判断で異なる可能性がある。例えば、「生計の向上」のカテゴリーの下で III.2 はゼロであるが、本調査のケーススタディ国タイで支援された「一村一品」援助は本来ならば、このカテゴリーに入れられるべきである。この案件の場合は JETRO も絡んだ JBIC 支援で、「地域開発」や「マルチセクター」などの他の分野に分類されている可能性が強い。

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2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。特に注目に値するのは、農業生産性向上の枠の中で相手国の政策立案・実施能力強化のための技術援助が多い（全援助の31%）ことで、相手国の当分野における能力強化の支援に比較的高い優先度が与えられていることがわかる。また、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ことも興味深い。後者に関しては、農村インフラや村落活動支援の中に非農業分野での雇用・収入の多様化は含まれていると考えられるが、もし非農業分野での雇用創出・多様化の支援が少ないのであれば、課題が残るともいえる。

食糧の安全保障のための援助が少ないことは、他の2つの戦略目標の達成を通して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概ね評価チームが作成した貧困削減と農業・農村開発分野の課題体系図の3つの戦略目標の達成に向けて実施されてきたことを裏付けるものと考えられる。

次に、日本の農業・農村開発援助の地域分布（2001年-2005年）を簡単に分析した結果を表2.9に要約した。全体的には日本の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であるといえる。ただし、技術協力では2003年-2004年にはアジア・太平洋地域の割合は約半分に減少し、アフリカと中南米地域がそれぞれ22%と20%となっている。

表 2.9 日本の農業・農村開発援助の地域別分布(2001-05年間の割合)

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
極東アジア	66.9%	61.2%	41.7%	22.9%	26.1%
南・中央アジア	4.3%	4.9%	31.8%	36.5%	52.8%
中東アジア	2.1%	1.6%	0.8%	0.9%	0.6%
中・南米	10.4%	13.0%	10.4%	14.0%	6.0%
サハラ以北・アフリカ	2.2%	1.5%	2.9%	4.8%	1.0%
サブサハラ・アフリカ	11.0%	14.6%	9.1%	14.8%	7.9%
オセニア	1.1%	1.4%	1.1%	1.8%	4.5%
東ヨーロッパ・その他	2.0%	1.8%	2.2%	4.3%	1.1%
合計	1,430.5	897.3	781.9	538.9	1,006.9

出所：DAC データを使用し評価チーム作成
注：東ヨーロッパ・その他は分類不能も含む