

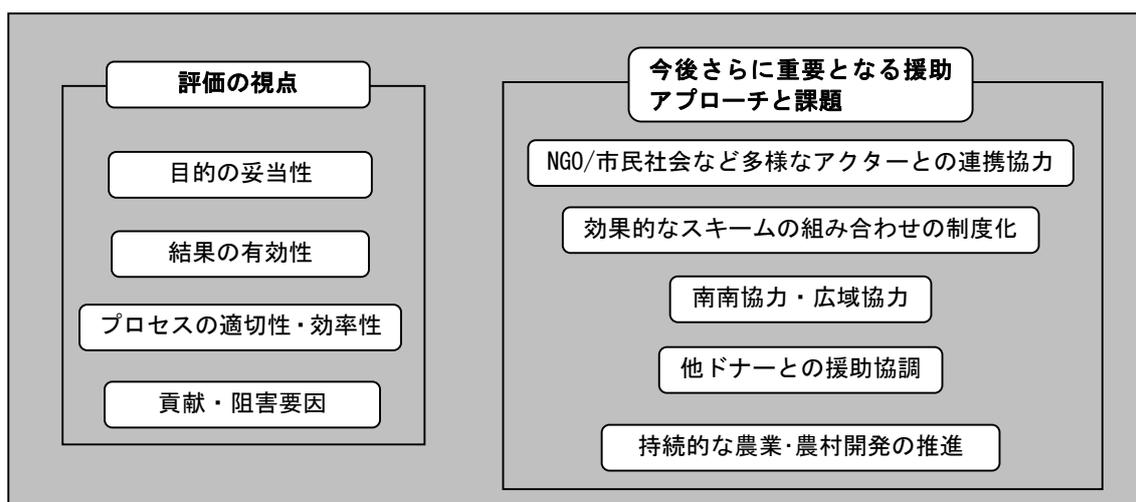
## 第4章 評価結果

この章では、第2章での農業・農村開発援助に関する日本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ふまえて、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

ここでは、農業・農村開発分野に関する日本の援助政策の目的と取り組みを評価する。はじめに、政策の目的の妥当性を検証するが、第1章に紹介した本評価チーム作成の課題体系図に要約された農業・農村開発分野に関する政策目的を評価の対象にする。妥当性評価の基準としては1)日本のODA大綱や中期政策に示されている政策定義や趣旨との合致、2)主要相手国の政策との整合の度合い、3)当分野援助での国際的優先課題や潮流との整合性を主に考慮する。つぎに、援助政策の重要な一環である国別援助計画・実施機関援助計画の策定や現地ODAタスクフォースなどのプロセスについて検証する。

図 4.1 農業・農村開発援助政策の評価の枠組み



出所：評価チーム作成

#### 4.1.1 開発援助政策の目的の妥当性

第2章で説明したように、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、全体的に重要課題や分野に関する取り組みがより具体化された。また、農業・農村開発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ものの、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は体系化され、政策レベルの取り組みにも方向性が現れてきた。このような進展は、ODA上位目標と当分野援助の関係に対して、政策レベルの取り組みを体系的にする上で貴重な前進である。

しかしながら、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要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。ちなみに、外務省では重要課題や重要分野に関するトピックには分野別イニシアティブ（環境やジェンダー）を作成しているが、農業・農村開発分野は作成されていない。

本評価調査では、JICA 指針に基づいて、日本の当分野援助の政策取り組みを要約したが、ここでは、図 1.3 の課題体系図に示された政策目的を、1) ODA 上位目標との整合性、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、3) 国際的な優先開発課題・潮流との整合性、の視点から以下に評価する。

### **(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、雇用増加や生計手段向上を図るための貧困層への直接的、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章で分析した通り、当分野に対する日本の援助は概ねこの体系図の構想に沿って実施されているといえる。さらに、この体系図では、農業・農村開発が食糧の安全保障や環境保全などの貧困削減以外の重要課題にも貢献する構図となっているが、これは貧困問題への対応に必要な分野横断的な支援や開発段階に応じた柔軟な支援策など、ODA 中期政策で強調されている援助方法とも整合性がある。生産性向上、農村地区加工業や輸出振興を含む支援は、2005年に日本政府が提唱した「開発イニシアティブ」にも合致する。

### **(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・農村開発は多くの途上国で最も優先度の高い開発目標の1つであると同時に、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ている。日本の ODA が比較的集中しているアジア諸国でも、多くの場合、農村部の貧困削減は重要な開発課題であり、農業開発も依然として国全体の開発に重要な分野である。ケーススタディ国の事例にみられるように、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・農村開発援助分野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。ケーススタディ国でもみられたように、日本は、DAC や国連、その他の国際機関における政策レベルでも、被援助国に対しても、ミレニアム開発目標のもとに、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。日本の援助機関は、参加型アプローチや農民・貧困層組織の支援など、同分野での国際援助の潮流を取り入れている一方、農村インフラ整備や農外雇用創出も重視しており、日本の包括的アプローチは国際的に評価されている。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

ここでは、ケーススタディ国での経験を中心に農業・農村開発分野への主要な援助実施プロセス（国別援助計画、JICA/JBIC 国別業務実施計画、現地 ODA タスクフォース）を評価する。

##### (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 中期政策を含む 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施策フレームワークである。ODA 政策を実施に移すための最も戦略的なプロセスの 1 つとして、援助実施機関の JICA、JBIC が国別業務実施計画を作成する指針となる。1998 年に任意的に導入されたが、新 ODA 大綱の下で正式に主要被援助国の策定が決まり、現在 23 カ国で策定されている。通常その期間は 5 年間であり、その策定には現地 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決定し、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、タイを除く 3 カ国では、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。

ケーススタディ国の事例を検証し、ODA 中期政策と相手国の開発政策との整合性の観点から評価すると、国別援助の計画により、相手国の開発目標・ニーズの枠の中で重点課題分野を絞り、日本の援助の取り組みを体系的にする努力は、かなりされているといえる。その過程で、相手国関係機関との対話を通じた政策的優先課題の策定などへの努力も、国により相違はあるが、強化されているといえる。さらに、ケーススタディ国の 3 カ国（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。なお、ペルーでは2004年にフジモリ政権に代わったトレド政権下では国別援助計画は改定されていない。

しかし、計画ツールとしては、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、対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、日本のODA政策と相手国政策との整合性も高く、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2000年版は、旧中期政策の重点分野を体系的に反映した援助計画だったが、2006年改定版では、タイが中進国化しつつある現状を反映して、「経済協力計画」へと移行した二国間協力での新しい協力内容への取り組みや、援助額の減少化などという特異な状況もあり、新中期政策の重点分野はあまり明確に反映されていない。

また、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重要課題や取り組みの方向は、JICA・JBICの業務実施計画に取り入れられ、重要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。案件選択・立案・実施の過程で、予算や政策的変更などが阻害要因となり計画通り進まないという問題や、国別計画と業務実施計画の計画期間が必ずしも合致しないという問題もある。しかし、ケーススタディ4カ国では、国別援助計画と実施機関の業務実施計画は全体的に優先案件の選定・策定プロセスとして有効に機能し、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。このように、国別援助計画とJICA/JBIC業務実施計画の連携が体系化されつつあることは、援助の国別プログラム化を促進して、被援助国における当分野への日本の援助の整合性と有効性の向上に向けた大きな前進であり、特に、この進歩が2000年以降の比較的短期間に達せられていることは評価されてよい。

ただし、このプロセスにも課題は残されている。国別援助計画はその重要性を考えると、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、そのためには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と考えられる。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といえる。これに関連して、以下にも述べるように、相手国で日本の援助計画・実施を担うのは現地ODAタスクフォース(TF)であり、TFの有効性と専門的能力がますます重要となる。

## (2) 現地ODAタスクフォース<sup>37</sup>

新 ODA 大綱と新 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)の役割として、1) 相手国のニーズの把握・政策協議、2) 援助計画原案作成、3) 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 は国別援助計画や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 TF は、TF の目的（援助リソースの重点分野へ選抜的・集中的適応）、構成（大使館・JICA/JBIC 職員を動員した重点分野へのセクターチームへの取り組み）や機能（相手国機関やドナーと緊密な対話・調整を通じた国・セクターレベルの戦略やアプローチの作成と実施までの援助過程全体の一体化した管理）の分野でも画期的といえる活躍をしている。モニタリングを体系化し、非常に有効なグッド・プラクティスの抽出も行っており、他のタスクフォースの模範になる点も多い。参考のため、バングラデシュ・モデルの援助プログラム化の例をグッド・プラクティスとして、ボックスに示す。

### BOX 4.1 バングラデシュ・モデルにおける重要分野の設定とセクタープログラム策定

日本の ODA 関係機関の限られた財政的・人的資源を最大限に活用するためには、日本の協力方針や実施可能性を理解したうえで、相手国の政策や開発戦略に整合するよう分野と課題を絞り込むことが必須である。バングラデシュの現地 ODA-TF では、日本側援助資源の規模と全体的な開発ニーズに照らして最重点分野と重点分野を設定し、最重点分野については各セクター・ワーキンググループがセクタープログラムを策定している（「選択と集中」）。農業・農村開発分野は最重点分野の 1 つである。バングラデシュの現地 ODA-TF による各セクタープログラムでは、その上位目標に対応した形で案件の発掘・形成を進めていくため、既存案件を基に案件間の相関図を作成している。また、試験的にローリングプランを作成し、想定される予算の規模に照らしてどの程度の案件が実施可能かを、事前に把握することを目指している。それらのプログラムやローリングプランには、他のドナーや ODA 関係者などから収集した情報が反映されており、これは現場の情報を最大限に活用した計画策定プロセスといえる。

出所：国際開発センター「バングラデシュ・モデル」およ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報告書」（2005 年）

<sup>37</sup> ケーススタディ国の現地 ODA タスクフォースの状況については、4.2.3 (1) 現地 ODA タスクフォースの項を参照。

TF の歴史はまだ浅いが、短期間で相当の実績をあげており、有望な進展をしているといえる。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ろうと思われるが、関係人員も量的には制限があり、課題が残る。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。さらに、開発協力における民間・市場メカニズムの重要性（日本政府が提案した「開発イニシアティブ」など）を考えると、現地 JETRO スタッフも ODATF に積極的に参加することが望ましいと思われる。同様に、途上国間の地域協力や南南協力も特にインドシナを中心に重要性が大きくなりつつあり、同地域で日本が ODA を通じて効果的な役割を果たすには、「インドシナ地域現地 ODATF」の設立も必要になるとと思われる。

#### 4.1.3 結果の有効性

日本の農業・農村開発分野での援助インプットに関しては、次のことが言える。

- 日本は過去 10 年間 DAC 間で当分野での最大ドナーであったが、援助額は近年は減少傾向にある。しかし、第 2 章で述べたように、最近では OECD/DAC 事務局 (POVERNET やガイドライン) や世界銀行などの例に見られるように、国際的には貧困削減と経済開発における当分野の重要性を再評価する機運が高まっており、当分野への ODA は増加に向かいつつあるようである。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も考慮し、日本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。
- 援助の地域分布ではアジアが中心だが、アフリカや中南米のシェアも徐々に拡大しており、多様化の傾向になっている。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。貧困・飢餓人口の多いアフリカではさらなる支援が必要であろう。
- 当分野を戦略目的にした援助分布については、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という結果であるが、これは懸念すべき課題である可能性もあり、さらなる分析が必要である。

ケーススタディ国における日本の援助経験では、以下の戦略目標への貢献がみられる。

- 農業生産性の向上としては、特にタイとガーナで灌漑施設の整備による米や主要食糧作物の生産性が向上した。
- 食糧の安全保障では、農業生産性と生計の向上を通してすべてのケース国で向上したと思われる。

- 生計向上については、特にバングラデシュでは農村開発（農村外所得・雇用創出やインフラ整備）を通じて、ガーナでは農産物の増産で、またタイでも一部で農外所得・雇用多様化を通じて貢献している。

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、上記のような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、地域平均以上の貧困削減と飢餓減少を達成している。アジアで8カ国のうち4カ国は貧困削減で（2カ国はデータなし）、10カ国中7カ国が飢餓減少で地域平均以上を達成し、アフリカでは8カ国中6カ国が貧困削減で（2カ国はデータなし）、10カ国中6カ国が飢餓減少で平均値以上を達成した。

当分野援助の結果の有効性の検証に関して本調査で分かったことの1つは、案件のアウトカム（特にターゲット受益者への意図された便益の達成）に関する情報が必ずしも十分に確保されてなく、またほとんどの場合、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（戦略目標から貧困・飢餓削減への進展）に関する情報も非常に限られていたということである。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。

表 4.1 日本の農業・農村開発援助のトップ受益国と貧困・飢餓削減度

地域－国	当分野援助額（1996－2005年間、純支出額、百万ドル）	貧困削減達成度（1990－2000年間）	栄養不足人口減少達成度（1990/92-01/2003年間）
アジア		平均値＝－14% （東・東南アジア、 －10%（南アジア））	平均値＝－4%（東・南アジア）、 －6%（東南アジア）
1.インドネシア	1,516.0	－9%	－3%
2.インド	1,450.2	－7%	－5%
3.中国	1,361.7	－16%	－4%
4.タイ	641.1	－16%	－9%
5.フィリピン	576.7	－5%	－7%
6.スリランカ	316.9	＋5%	－6%
7.パキスタン	292.7	－35%	－1%
8.ヴェトナム	78.7	－14%	－14%
9.ネパール	54.7	不明	－3%
10.カンボジア	42.4	不明	－10%
アフリカ		平均値＝＋1.6%	平均値＝－6%
1.タンザニア	84.2	－13%	＋7%
2.セネガル	82.1	－23%	＋1%
3.モリタニア	58.2	－21%	－5%

4.モザンビーク	49.4	-31%	-21%
5.マダガスカル	48.3	+15%	+3%
6.ケニア	47.6	-11%	-11%
7.マラウイ	46.8	不明	-16%
8.エチオピア	45.6	-8%	-15%
9.ギニア	41.2	不明	-15%
10.ガーナ	39.4	+27%	-25%

出所：OECD/DAC 統計（援助データ）、世界銀行（貧困人口）、FAO（栄養不足人口）

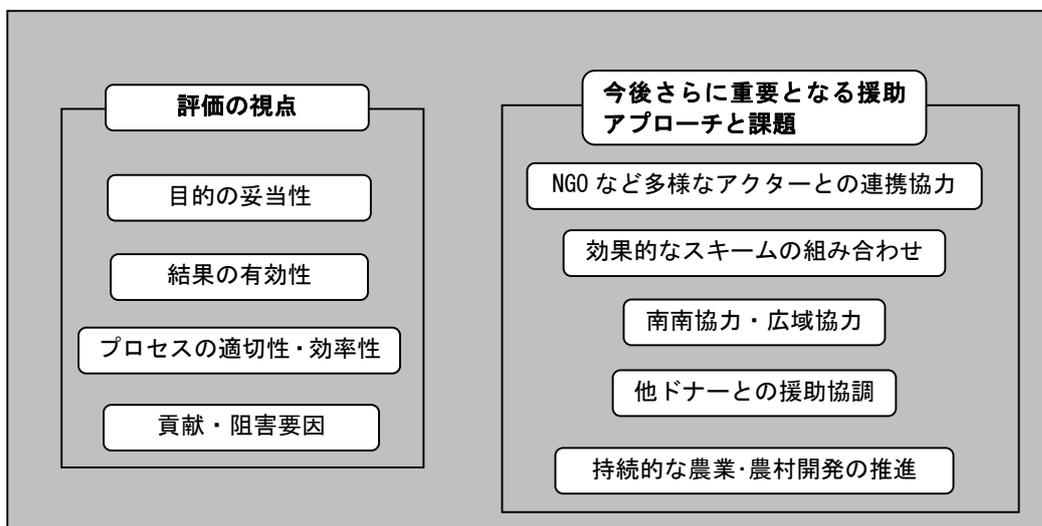
注 貧困人口は1人当たり1日 PPP1 ドル以下の収入で生活する人々（世界銀行による）。貧困削減・栄養不足人口減少の達成度は各期間の初めの貧困・栄養不足人口割合と期間末の割合の相違（%）である。

## 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・効率性から分析、評価する。次に、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、この3つ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 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、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 4.2 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

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

貧困および飢餓の削減は、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つとなっている事実に示されているように、途上国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られるようになってきている。日本の援助プロジェクトも、世界的に同意された目標に沿ったものである必要があるといえる。農業・農村開発援助プロジェクトも例外ではなく、単に農業生産性向上や食糧の安全保障など直接的な事業目標の達成だけでなく、貧困削減を最終的に達成すべき上位目標として掲げるケースが増加している。

第3章で見たように、いずれのケーススタディ国でも、農村部の貧困層人口比率は、都市部に比べて相対的に高い傾向がみられる。タイ、バングラデシュの都市・農村部間の貧困人口比率の差は明らかである。ガーナでは、地域によりばらつきがあるが、北部サバンナ農村部と南部森林地帯農村部の貧困人口比率が特に高い。ペルーでは、山岳地域と森林地域で貧困比率が高いが、そのなかでも、農村部の貧困比率は全国平均を20%上回っている。

このような現状において、実際に貧困削減を上位目標として掲げ、実施地域を貧困層の多い地域に限定したり、農村部でも特に貧しい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。例えば、ペルーの社会投資基金は、既存の行政組織から独立した政府の実施機関により、貧困層を直接ターゲットとした貧困削減事業を実施するスキームである。タイ農地改革地区総合農業開発事業は、農民の中でも特に貧しい土地なし農民を対象としている。

このように、日本が援助する農業・農村開発プロジェクトが、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いることは、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、かつ、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、表4.2のような相手国の農業・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策定が行われている。

バングラデシュの場合、ODA タスクフォースの農村開発セクターチームが2002年に農村開発セクタープログラムを設定し、当該分野のODAのプログラム化が開始されている。その後、農業・農村開発分野のセクター援助方針が作成され、この方針を見直しながらい国別援助計画の農業・農村開発分野の協力の方向性はまとめられている。

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。

表 4.2 各国の農業・農村開発政策

国	農業・農村開発政策の内容
タイ	<p><b>第9次農業開発計画(2002年－2006年)</b>            1) 農業水産物およびアグロインダストリーの競争力強化を図る、2) 経済社会を安定させ、農民の生活の質を向上させることにより自立を促す、3) 農民組織を強化し、地域の伝統知識と文化に適応した農業開発ネットワークを確立する、4) 農林水産分野のマネジメントシステムを改善し、持続的な資源利用を行う</p> <p><b>持続的農業開発戦略 (2005年)</b>            1) 農業の基本要素である天然資源の回復、2) 地場知識の活用、コミュニティ計画作成による幸福の達成、コミュニティ・農民の強化、3) 「足るを知る経済」に基づく持続的農業の実施、3) バランスの取れた経済開発（「足るを知る経済」）に基づく政府組織運営、4) 世界の農業との競争</p>
バングラデシュ	<p><b>貧困削減戦略文書 (2006年)</b>            農業・農村開発を貧困削減のための最優先課題と位置づけており、作物生産、水産業、畜産業、林業、横断的課題、食糧の安全保障、農業外活動、マイクロクレジットの計8分野について政策を掲げている。</p>
ガーナ	<p><b>農業成長及び開発の促進戦略 (AAGDS)</b>            農業分野で年間6%の成長率を達成目標とし、以下の重点分野を掲げている。            1) 作物振興、2) 持続的自然資源管理技術の開発と技術へのアクセスの改善、3) 農業資金サービスへのアクセスの改善、4) 農村インフラの改善、5) 人材・組織能力の向上</p>
ペルー	<p><b>最貧困対策指針 1996年－2000年</b>            1994年時点で450万人存在する最貧困層を2000年までに半減することを目標として掲げる。貧困削減の目標の下、1) 物資援助、2) 社会インフラ、3) 経済インフラを重点分野とし、経済インフラには小規模灌漑事業が含まれている。</p>

出所：評価チーム作成

### (3) 日本の援助政策

ケーススタディ国に対する日本の援助政策における農業・農村開発援助の位置づけは、次の表 4.3 に示すとおりである。

表 4.3 日本の対ケーススタディ国援助政策における農業・農村開発の位置づけ

国	日本の援助政策
タイ (2006 年)	「農業・農村開発」は独立した重点課題とはなっていない。ただし、技術協力の「持続的成長のための競争力強化」や第三国に対する共同支援の中に、農業・農村開発も対象として含まれている。
バングラデシュ (2006 年)	経済成長、社会開発と人間の安全保障、ガバナンスを重点課題とする。農業・農村開発は経済成長の下に位置づけられ、1) 農業・農村基盤整備への支援、2) 農業生産性向上や生産物の多様化・高付加価値化、農村部の雇用創出、3) 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く。
ガーナ(2006 年)	「貧困削減をともなった経済成長」を実現するために、重点開発課題として、「地方・農村部の活性化」と「産業育成」が選定されている。
ペルー(2000 年)	農業・農村開発は貧困対策の下に位置付けられ、農業生産のインフラ整備と生産方法の近代化支援を重点とする。

出所：評価チーム作成

日本の援助政策は、ODA タスクフォースでの議論により、農業・農村開発の分析、日本側関係者の議論、相手国政府との対話を通じて策定されており、この結果は、実際の援助プロジェクトの選定・計画に反映されるようになっている。例えば、バングラデシュの場合、農業・農村開発分野のセクター援助方針と新国別援助計画は、2005 年に策定されたバングラデシュ政府の貧困削減戦略文書に沿っており、バングラデシュ政府の各セクターの開発政策との齟齬がでないように配慮されている。また、国別援助計画は第 1 次案、第 2 次案、最終案という順序で策定されたが、第 1 次案の段階でバングラデシュ政府と、日本の援助政策の考えが共有されている。さらに、原則として、協力案件は国別援助計画に沿ったものでなければならないことになっており、現地で新規案件を検討する際には国別援助計画に照らし合わせ、整合性を持たせて要請を上げるようになっている。

このような事例から、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、相手国との対話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ことから、政策の作成・実施過程ともに妥当であるといえる。ただし、「プロセスの適切性・効率性」で述べるように、国の発展段階、援助の動向により、国によって ODA タスクフォースの役割が異なる場合もあるといえる。

#### (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。このようなプロジェクトでは、日本で現場を

見学する研修や、日本の関係者を招いたセミナーなどにより、日本の経験を共有し、適用するための工夫が図られている。タイの地域開発事業（II）の事業の1つである産業村は、日本の「道の駅」と機能面での類似性が認められるため、プロジェクト実施期間中に、タイ産業村と日本の「道の駅」の関係者の交流、経験・アイデア共有を目的としたワークショップが開催された。

また、このような取り組みが相手国実施機関に高く評価され、今後の拡大・展開が見込めるプロジェクトもある。タイのパーサク灌漑事業では、末端水路の建設・維持管理のために、農民参加による末端水路建設・参加型水管理のパイロット・プロジェクト<sup>38</sup>が実施され、水路建設への労働力提供にとどまらず、建設計画策定、意思決定プロセスへの参加と工事監理も含めた農民参加が促進されている。この取り組みは、タイ側実施機関の王室灌漑局にも高く評価されている。移転された技術を基にして、タイ側の自助努力による今後の拡大が期待されている。

このように、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おらず、今後の活用、比較優位性の検証のために、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(図 1.1)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カ国に対する日本の農業・農村開発分野のODA実績は下記のとおりであるが、いずれの国においても日本のODA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、ドナーの対農業分野援助に占める比率も9割に達している。

---

<sup>38</sup> JBIC バンコク事務所の調査スキームにより実施された円借款事業フォローアップを指す。

表 4.4 日本の農業・農村開発分野 ODA 額・比率 (1996-2005 年) (単位：百万ドル、%)

	日本の農業・農村開発の ODA 額	トップ 10 カ国農業・農村開発援助額に対する比率	日本の ODA 総額に対する比率
タイ	641.1	90.4% (1 位)	9.5%
バングラデシュ	10.8	1.4% (10 位)	0.4%
ガーナ	39.4	7.6% (5 位)	2.4%
ペルー	100.5	23.6% (2 位)	4%

出所：DAC 統計より評価チームで加工

注：ドナー農業分野援助額に対する比率は、トップドナー10 カ国の合計に対する数字である。カッコ内の数字は、農業分野のトップドナー10 カ国の農業分野援助額における順位である。

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、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がある。タイの農業協同組合銀行 (BAAC) 向けツーステップローンは、1975 年にタイ政府が BAAC の海外借款を認めて以来、海外借款の 50%以上を占めてきた。1970 年代は、1) 限られた政府出資・融資から海外借款へ資金源を移行して、農民向け融資を拡大した、2) 為替レートも安定していた、3) JBIC の融資返済条件が優遇されていた、といった要因から、円借款額が大きなシェアを占めるに至った。

BAAC の登録顧客農家数は 1980 年の 198 万戸から 2004 年には 538 万戸に増加した。2002 年には、タイの全農家の 92%が直接的、間接的に BAAC に登録し、46%が融資を受けている。BAAC はタイ農村地域のほとんどで、農民にとって唯一アクセスできる公的金融サービス提供機関である。円借款は、顧客層の拡大時期に沿って実施されており、農民の金融サービスへのアクセス向上に大きく貢献したといえる。

表 4.5 BAAC 海外借入の推移 (単位：百万バーツ)

融資源	1976	1980	1985	1990	1995	2000	2005
JBIC	93.3	1,615.1	2,454.7	5,093.8	15,060.1	15,788.7	4,769
	100.0%	88.5%	49.5%	59.3%	84.2%	68.4%	55.7%
世界銀行	0.0	0.7	2,276.8	2,753.5	1,805.1	1,064.3	0.0
	0.0%	0.0%	45.9%	32.0%	10.1%	4.6%	0.0%
ADB	0.0	0.0	0.0	48.0	41.0	5,456.6	0.0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.2%	23.7%	0.0%
KfW	0.0	0.0	0.0	152.2	426.3	453.5	0.0
	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	2.4%	2.0%	0.0%
IFAD	0.0	0.0	0.0	364.3	328.5	191.4	0.0
	0.0%	0.0%	0.0%	4.2%	1.8%	0.8%	0.0%
USAID	0	209.6	224.7	184.1	144.6	92.6	0.0
	0.0%	11.5%	4.5%	2.1%	0.8%	0.4%	0.0%
FMO Netherlands	0.0	0.0	0.0	0.0	78.3	21.4	0.0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.1%	0.0%
商業銀行	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	975.0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	11.4%
外貨建て政府・民間セクター	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,813.3
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	32.9%
合計	93.3	1,825.4	4,956.2	8,595.9	17,883.9	23,068.5	8,557.2

出所：BAAC 年次報告（各年度）のデータを評価チームが加工

## (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している。農業生産性の向上は、収量の増加から所得向上をもたらし、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。

ガーナでは、技術協力を通じて農業生産性の向上に貢献している。ガーナ灌漑小規模農業振興計画の終了時評価では、プロジェクト対象地域で、コメの収量増加が確認されている。表に示すように、プロジェクト実施地域の2地区で、コメの収量が増加している。アシャマン灌漑事業区では平均して72%の収量増加がみられ、オチェレコ灌漑事業区では平均66%の増加である。コメの収量の増加は、水管理の改善、定期的な農民研修、組合からの資金貸付の組み合わせにより効果を発現したと分析されている。

表 4.6 プロジェクト後のコメ収量の増加

増加率	0%	20%	40%	60%	80%	100%	100%+	回答数	平均
アシャマン	0	6	9	26	16	17	7	81	72%
%	0%	7%	11%	32%	20%	21%	9%		
オチェレコ	1	11	12	21	32	17	0	94	66%
%	1%	12%	13%	22%	34%	18%	0%		

出所：JICA(2002)ガーナ灌漑小規模農業振興計画終了時評価報告書 付・運営指導調査団報告書

タイの灌漑事業(円借款)でも、農業生産性向上が確認されている。実施機関であるタイ農地改革局によると、チャオピヤ灌漑事業では、プロジェクト前の 350 キロ/ライ<sup>39</sup>の収量を、プロジェクト完了後に、二期作による 760 キロ/ライにすることを目指していたが、現在では全農家が三期作で 900-1000 キロ/ライの平均収量を達成している<sup>40</sup>。

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。特に、家畜衛生分野では、タイ実施機関をパートナーとした地域協力プロジェクト実施へつながっており、近隣国の人材育成を通じて、畜産業の生産性向上に貢献していると考えられる。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

食糧の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、食費支出の減少(59.4%)、所得の向上(27.7%)、家族関係の改善(42.9%)、生活水準の向上(46.6%)という回答があった。6 割近い回答者が食費支出の減少を挙げているのは、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される。また、農業投入物・食費支出減少による可処分所得増加、出稼ぎの減少、家族の共同労働の増加による家族関係の改善という正の効果も実現している。

### (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。

バングラデシュの農村インフラ整備は、生活、ビジネスの利便性向上に貢献したと評価されている。バングラデシュでは、農村道路の需要は大きく、その重要性は非常に高いといわれる。雨期には洪水によって通行できなくなる道も多いが、道路建設によって道が高くなり、舗装もされることにより、通行が容易になるだけでなく、洪水の際の避難場所にもなる。農村道路は農村部住民の生活に最も役立っているインフラと評価されている<sup>41</sup>。

---

<sup>39</sup> 1 ライ=1600 m<sup>2</sup>

<sup>40</sup> タイ農業共同組合省農地改革局職員からの聞き取り

<sup>41</sup> JBIC バングラデシュ担当者からの聞き取り

表 4.7 LGED による農村道路・橋梁事業

事業内容	LGED 全体の実績 (1990 年－2005 年 6 月)	日本の援助貢献
郡・ユニオン道路 建設	33,298km	1,578km (4.7%)
郡・ユニオン道路 改修 (含む定期的メンテナンス)	7,032km	870km (12.3%)
郡・ユニオン道路上の橋梁と排水溝建設	416,448km	10,317km (2.47%)
郡・ユニオン道路上の橋梁と排水溝改修 (含む定期的メンテナンス)	30,584km	9,310km (30.4%)
地方簡易橋 建設	258 橋 (14,295km)	154 橋 (7,795km)

出所：日本政府・バングラデシュ政府合同評価「バングラデシュ・インフラ分野における被援助国との合同評価報告書：日本語要約」(2006 年)

上記の表 4.6 が示すように、郡・ユニオン道路建設(1990 年－2005 年 6 月実績)の 4.7%、道路改修の 12.3%は、日本の援助によるものである。同様に、道路上の橋梁・排水溝建設は 2.47%、改修は 30.4%が日本の貢献である。

技術協力も、行政サービスに対する認識向上、農村インフラの有効活用へ貢献している。バングラデシュの住民参加型農村開発行政支援計画では、プロジェクト対象地域の住民は、対象外地域の住民と比較して、どのような行政サービスが提供されているかについての認識度が非常に高いと評価されている。また、小規模インフラ事業で整備された水路、道路が有効に活用されていることも確認されている。

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。例えば、バングラデシュ農村開発公社は JICA の技術協力の成果（リンクモデル）を高く評価し、同モデルを他地域に導入する政策を打ち出している。そのため、農村開発公社はリンクモデル室を組織内に設置し、リンクモデルの調整役であるユニオン開発官を政府予算で配置することを決定している。この事例は、技術協力プロジェクトの成果が、プロジェクト実施期間を超えて継続し拡大する可能性を示す事例といえる。

JETRO のタイ一村一品運動支援は、生計向上への取り組みに、マーケティングを重視し、市場メカニズムを活用しているのが特徴である。日本人専門家チームによる有望商品の収集（合計 600 点）、新製品開発への助けとなる試作品作成、デザイン専門家による製品開発指導は、まさに市場で売れる商品開発への支援である。一方、日本での展示会開催、日本・タイのマスコミへの情報提供などは、生産地であるタイ農村と消費者（市場）を結びつける試みだった。このような支援は、消費者の一村一品の製品への認識向上、製品購入の増加に貢献しているといえる。

## (5) 貧困削減への貢献

ここでは、農業生産性向上、食糧の安全保障、生計向上を通じて達成すべき貧困削減の達成状況を検証する。農業・農村開発援助により、収入・所得向上を実現して、貧困削減へ貢献している事例がある。また、経済的な面だけでなく、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。

収入・所得向上を貧困削減への有力な手段と考えた場合、タイ BAAC 向けツーステップローンは、農業金融により貧困削減にも貢献した事例といえる。同事業の事後評価では、収入・支出・所得のプロジェクト前後の変化を調査し、以下の表 4.8 が示すように、収入・所得の向上が確認されている。

表 4.8 BAAC 向けツーステップローンの所得向上へのインパクト

項目	BAAC 融資前	BAAC 融資後	調査実施時(2001)
農業収入	54,697	87,539	133,584
農業支出	26,096	43,083	64,055
農業利益	28,600	44,456	69,529

出所：JBIC 事後評価報告書

注：2001 年調査は PEDACS 調査によるものであり、105 事例から利用可能な 90 事例を使って算出している。

また、事後評価の質問票回答者（有効回答数 90）の 95%が借入人と家族の福祉向上へ貢献したと答えており、さらに、80%の人が生活状況の改善、32%が教育支出の増加があったと回答している。農業融資を有効に活用したことにより、所得向上が達成され、生計向上、生活改善、さらには、貧困削減にも貢献したと考えられる<sup>42</sup>。

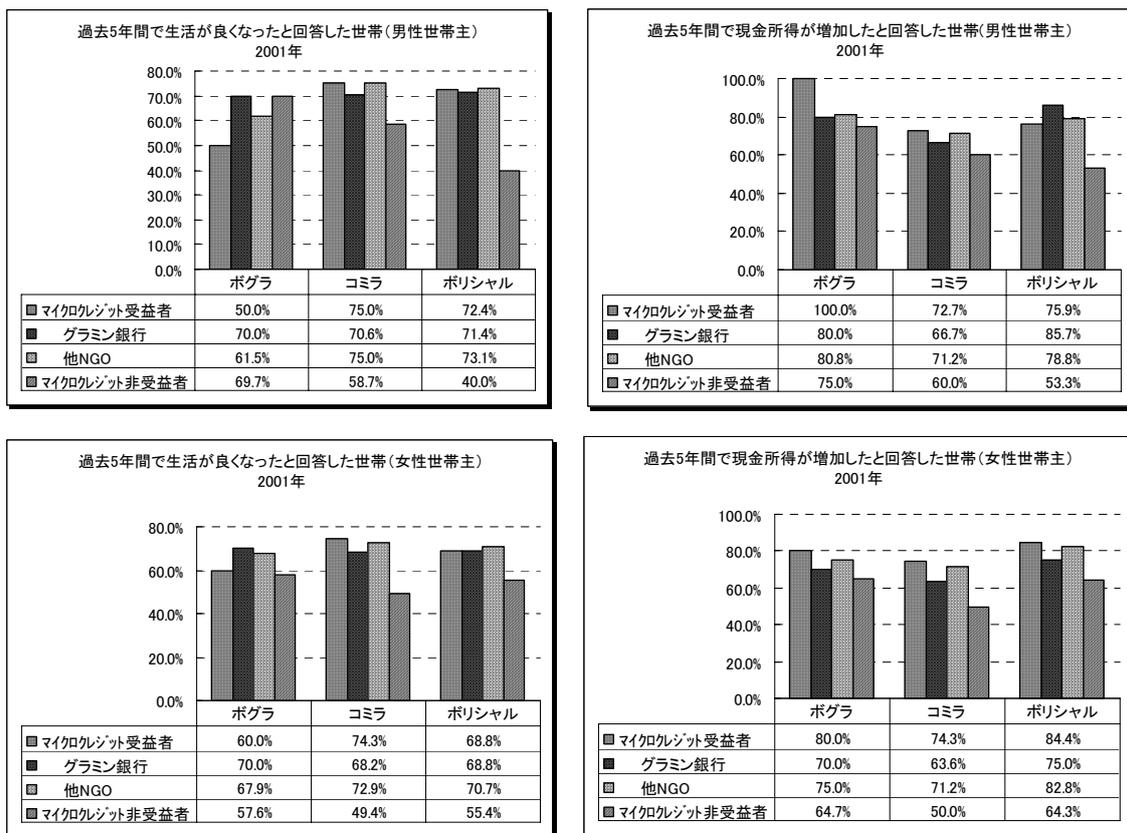
バングラデシュにおいては、2006年にノーベル平和賞を受賞したユヌス博士が創設したグラミン銀行による農村開発信用事業(円借款)が成果をあげている<sup>43</sup>。グラミン銀行の事業では、小規模融資の対象であるバングラデシュ農村部の貧困層の所得、貯蓄の増加が確認されている。事後評価の定量調査では、グラミン銀行やその他小規模融資の受益者のほうが、非受益者よりも「5年間で生活が良くなった」「現金収入が増えた」と回答する割合が多いという傾向が把握されている<sup>44</sup>。

<sup>42</sup> BAAC 融資延滞率は 7%弱程度である(2003-2004 年)。しかし、タイ全体の所得階層別で見ると、所得階層で 20%以下にあたる最低所得者世帯は、1994 年は月収に対する負債の倍率が 9.1 倍であるのに対し、2002 年には 15.2 倍に上昇している。返済負担は、貧困世帯でより重く、経済状況が悪化すれば、返済ができなくなる世帯が増え、貧困が増加するリスクがあることにも留意すべきである。

<sup>43</sup> 同事業の概要については、3.2.2 援助の結果・成果 (2)バングラデシュの項を参照。

<sup>44</sup> 農村開発信用事業（グラミン銀行）事後評価報告書

図 4.3 過去5年で生活が良くなった世帯と現金所得が増加した世帯



出所：JBIC（2002）農村開発信用事業（グラミン銀行）事後評価報告書

ガーナ灌漑小規模農業振興計画では、前述の農業生産性向上に加えて、収入の増加も確認されている。2001年9月に実施されたインパクト調査時点と終了時評価時点の比較によると、灌漑農業からの収入はアシャマン灌漑事業区で平均63%、オチェレコ灌漑事業区で平均64%増加している。この事例も、灌漑開発による農産物の収量増加から、収入向上を実現し、貧困削減へ貢献しているといえる。

表 4.9 灌漑農業収入の増加

増加率	0	20%	40%	60%	80%	100%	100%+	回答数	平均
アシャマン	9	8	12	30	18	7	3	78	63%
%	0%	10%	15%	38%	23%	9%	4%		
オチェレコ	3	7	20	20	23	15	2	90	64%
%	3%	8%	22%	22%	26%	17%	2%		

出所：JICA(2002)ガーナ灌漑小規模農業振興計画終了時評価報告書付・運営指導調査団報告書

一方、経済的地位を向上させるだけでなく、女性の社会進出を促進し、女性の社会的立場の強化に貢献しているという事例も見られる。ミレニアム開発目標は、貧困削減については経済的側面からの指標のみを示しているが、社会的立場の強化も重要である。

バングラデシュの大ファリドプール農村インフラ整備事業では、実施機関である LGED が地元の貧困層（特に寡婦）を労働契約協会（Labor Contracting Society）と呼ばれる組織にまとめて、簡単な土木工事の労働者として雇用している。プロジェクトを通じて、文化的にあまり外にでない農村女性が、家の外に出て、収入を得る機会を提供するという効果がある。

グラミン銀行は、2006年5月現在、674万人に融資を提供しているが、融資対象の97%が女性である。金融サービスへのアクセスによる経済力向上に加えて、融資を受けた女性たちは、以前より積極的になったと自己評価している。親類縁者以外の男性に対して物おじせず話しができるようになったのは、グループのミーティングで男性フィールドワーカーと毎週話をする機会があるためと分析されている。

#### 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。他ドナーとの連携は、「4.2.5 今後さらに重要となる援助アプローチと課題」の中で記述している。

##### (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。このような取り組みの結果、例えば、JICA 技術協力プロジェクトの地方行政強化手法であるリンクモデルを JBIC 円借款事業の大ファリドプール農村インフラ整備事業に取り入れているなどの連携が実現している。

ガーナの場合、対ガーナ国別援助計画の改定に沿った形で、JICA 国別事業実施計画が策定されている。策定にあたり、ガーナ財務省の日本担当官をガーナ政府側窓口とし、現地 ODA タスクフォースとして定期的な会合を開くなど、日本・ガーナ間の十分な調整を行っている。また、7分野（農業、保健、産業、道路、エネルギーなど）の援助計画基礎調査を通じて、各セクターの関係省庁とも理解の共有化を図りつつ、事業計画の改定に努めている。

バングラデシュ、ガーナの事例から、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。

ただし、タイのように、新興ドナー化、2 国間援助の減少という状況から、ODA タスクフォースが、南南協力・地域協力プロジェクトを含む要請案件の選定メカニズムとして限定的な役割を果たしている場合もある。このように、相手国の発展段階、日本の援助の内容により、ODA タスクフォースの果たすべき役割に相違があることにも留意すべきであろう。

## (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。

タイの場合、日本側で対タイ経済協力計画やJICA事業実施計画があり、タイ側にも経済社会開発計画や各セクター戦略があるにもかかわらず、タイ側からの要請は、厳密な審査プロセスによる選定を経ていないようである。タイからは、毎年 200 件ほど技術協力の要請案件があがってくるが、実際の採択案件はその 10%にも満たない状況であり、タイ側でよりきちんとした審査をする必要があると思われる。現在は、各要請案件の要約を作成し、要約の審査により、効率的な選定をしている。また、対タイ経済協力計画やJICA事業実施計画の重点分野・課題もタイ政府側に知らせて、優先分野を事前に通知するといった対応策がすでに取りられている<sup>45</sup>。ただし、タイのような新興ドナーに対しては、援助国として必要な能力強化に対する支援も検討すべきである。後述するように、現在JBICでは、タイ国家経済開発庁（Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency : NEDA）の組織能力強化支援に取り組んでおり、JICAとの連携も視野に入れながら、こうした取り組みが継続されることが望まれる。

## (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。

バングラデシュの地方行政技術局（LGED）は、組織としての能力が高く、プロジェクト実施の効率性、援助プロジェクトの有効性・自立発展性の確保に望ましい組織である。LGEDの歴史は古くないが、大きく成長している組織であり、ドナーからも非常に能力のある組織として認められている。1 万人弱の職員のうち、首都の 100 人以外は、地方に配置されているため、地方ネットワークが強固である。財政的能力も高く、開発予算のみならず経常予算も確保している<sup>46</sup>。円借款の実施機関としても、成果を確実に出す信頼できる組織と評価さ

<sup>45</sup> JICA タイ事務所からの聞き取り。

<sup>46</sup> JICA バングラデシュ事業担当者からの聞き取り。

れている。成果が評価され、ドナーからの援助がさらに増加し、その予算でまた良い成果を出すという好循環で成長している。LGEDの能力が非常に高いことがバングラデシュでの円借案件の成功の秘訣と評価されている<sup>47</sup>。

一方、対照的な事例として、ガーナ灌漑開発公社が挙げられる。ガーナの灌漑開発援助では、同公社を実施機関として実施されてきたが、組織的・財政的に脆弱と評価されており、援助プロジェクトの自立発展性にマイナスの影響を与えている。

ガーナ灌漑開発公社は、1980年代の構造調整政策以来、予算も人員も大幅に削減されている。予算を2003年の実績で見ると、合計予算約67万米ドルのうち、人件費が82%を占め、管理費が12%、サービス費（事業費）が6%となっている。一方で、約270万米ドルの施設建設費はすべて援助機関からの支援に頼っている。1980年代には約1500人いた職員も、1993年には739人、1994年には441人、2004年には304人に減少している<sup>48</sup>。貧困削減戦略文書（2006年－2009年）の農業近代化政策では、灌漑施設の改修・拡大や小規模灌漑開発などを戦略として打ち出しているが、その分野へのガーナ政府の予算配分は限られている。援助機関からの大規模灌漑施設への投資が減少する中で、灌漑施設の改修や灌漑面積の拡大が困難になっている状況である。

表 4.10 ガーナ灌漑開発公社の2003年の歳出とその内訳（単位：米ドル）

費目	支出	
	ガーナ政府	援助機関
人件費	548,183 (82%)	
管理費	78,045 (12%)	
サービス費（事業費）	43,974 (6%)	
投資（施設建設）		2,699,093
合計	670,202 (100%)	

出所：JICA 国際協力総合研修所「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：ガーナ灌漑農業振興支援の事例から」（2005年）

実際に、ガーナの各灌漑開発プロジェクト終了時評価は、全国規模での灌漑農業振興戦略の実現に関して、ガーナ政府、実施機関の財政面の問題が制約の1つと指摘しており、日本の支援終了後の事業の自立発展性に課題が残されているといえる。

相手国政府の援助事業継続、成果維持へのコミットメントが文書などで示されていたとしても、実際は、必要な人的、財務的な裏づけが弱い場合も多い。我が国も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

<sup>47</sup> JBIC バングラデシュ担当者からの聞き取り。

<sup>48</sup> JICA 「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：ガーナ灌漑農業振興支援の事例から」（2005年）

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部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。

タイの農地改革地区総合開発事業の場合、農地改革局によるインフラ整備とNGO・コンサルタントによるコミュニティ開発が並存している。これは、農地改革局職員と、コンサルタント、NGOが相互補完的にプロジェクトを実施する形態である。農地改革局の人材面の制約への対応や、プロジェクト終了後の自立発展性を確保するために、例えば、新たに予算を確保し、コミュニティ開発に比較優位を持つ組織と連携し、さらなる実施能力の向上を図る必要がある。

複数の政府省庁・機関がプロジェクトの実施機関となる場合、合同調整委員会などが設立され、事業実施の調整・連携が図られるが、プロジェクト終了後の体制の継続や必要な変更の検討も重要である。一例を挙げると、タイの水管理システム近代化プロジェクトは、灌漑用水の効率的利用と作物多様化による農民所得向上を目指しており、水管理と営農関連活動が含まれるため、王室灌漑局と農業普及局が実施機関となっている。同プロジェクトでは、両組織からカウンターパート職員を選出し、水管理、水利組織、営農など5つのワーキンググループが結成され、日常のプロジェクト活動を実施していた。ただし、プロジェクト終了後は、この枠組みに代わり、水管理組織総会の月例会合が、王室灌漑局、農業普及局と農民との調整の場として機能している。活動の主体が、現地の状況に応じて変更されている良い事例といえる。

#### 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、農業生産性向上、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。ここでは、その中でも、今後の日本の援助の計画にあたり有用と考えられる要因、教訓を挙げて、分析する。

##### (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では、円借款で幹線・2次水路建設、タイ政府予算で末端水路建設という分担となっていた。つまり、日本側からみれば、

プロジェクトの効果発現(収量の増加)は、末端水路の建設という外部条件に依存していたことになる。事前の計画では、末端水路整備に16年から20年かかる予定だったが、JBICのタイ側実施機関への要請、灌漑持続性向上調査(アクションプラン策定・末端整備事業促進)とパイロット・プロジェクトの実施により6年に短縮している。

このような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ている。ただし、ガーナ灌漑開発公社の事例に見られるように、相手国政府の財務的困難がある場合は、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。

一例を挙げると、タイの農地改革地区総合農業開発事業は、開発調査の東北タイ北部農地改革地区農業総合開発計画(開発調査)の提言を反映して実施されている。同事業は、東北タイ4県を対象とし、ため池建設がインフラ開発の主要事業の1つとして含まれている。しかし、4県の地理・気候条件や少数民族の文化・環境の相違から、ため池のニーズにも違いがあるという意見が聞かれた。開発調査の提言後、地形図作成段階で、多くの水面、公共用地、共有林があることが判明したことや、耕作権付与の申請から権利関係などの法的確認に時間を要したことから、ため池の建設目標数に変更された。

今後の案件においても、直接の受益者のみならず、可能な限り、関係機関、NGO/市民社会など、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って、よりきめ細かに適切なニーズを特定し、計画を策定する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とされ前提となる場合が多い。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、農民が新しい作物を耕作するには、技術を単に習得するだけでは十分とはいえない。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、市場へのアクセス、買い手に要求される品質など様々な要因が影響し、単なる栽培技術の移転だけでは、当初の目的を達成できないことが多いため、これらの要因も考慮する必要がある。

例えば、タイの水管理システム近代化プロジェクトでは、モデルサイトでの乾期畑作の導入が、達成すべきプロジェクト目標の1つだった。しかし、実施機関の王室灌漑局によると、野菜はコメより利益が大きいのが、労働集約的で、新たな営農技術が必要であるだけでなく、新規投資、市場開拓も必要であり、このようなリスクをとることができる農家は少ないと述

べている。コメの価格が引き上げられたことも、野菜栽培促進にマイナスに働いたようである。受益者の考え方、態度をある方向に変える必要がある場合には、プロジェクトの事前評価の段階で、受益者の考え方や外部条件の影響に十分配慮する必要がある。

#### (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、コミュニティ内の対立をもたらす可能性があり、この状況から生じうるマイナスの効果を防ぐ手段が必要である。

特定グループに多額の無償援助がされるプロジェクトの場合、それによって生じうる社会内の軋轢、紛争のリスクを事前にできるだけ取り除く対策が必要である。土地なし農民を対象としたタイの農地改革総合農業開発事業は、農村道路などのインフラ整備、コミュニティ開発など、対象受益者グループ以外にもプラスの効果が享受されており、こうした取り組みを今後も継続すべきである。

#### (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。

円借款であるタイ地域開発事業（II）の活動の1つとして産業村開発があるが、同事業では、20の産業村が選定され、コミュニティーセンター建設など様々な支援を受けている。ところが、産業村の中でも、その後の活動、インパクトに相違があるように思われる。例えば、アントン県の産業村は日本の民間企業のデザイン開発の支援を受け順調に発展している。

競争が存在する市場での成功は必ずしも保証されるものではないが、援助プロジェクトで対象村・地域を選定する場合、事前に選択基準の詳細な検討や候補にする村・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・農村開発分野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、我が国政府開発援助の「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。いずれの援助アプローチ、課題も、援助の有効性、自立発展性、効率性に影響する重要な要因である。

## **(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。ここでは、日本政府、相手国政府機関以外の重要なアクターである NGO、民間セクター、受益者、地域グループについて、事例を参照しつつ、分析する。

### **1) NGO との連携**

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置かれた社会的弱者に対する支援が可能となる。これまでに、それぞれのスキームの評価は実施されているが、これまでの経験・効果を体系的に分析し、グッド・プラクティス集としてまとめたり、関係者で情報を共有できるようなセミナーを開催したりすることが考えられる。一方、ケーススタディ国の事例から、1)パイロット・プロジェクトとしての活用、2)行政との連携の可能性もあると考えられる。

一例を挙げると、草の根・人間の安全保障無償によるタイの「海洋資源確保による漁民生活向上計画」では、水産資源が減少した海域でタイヤ、コンクリートを利用した人工漁礁を設置することにより、資源回復に効果を挙げている<sup>49</sup>。また、不法商業漁船の侵入を防ぐ効果もあったと評価されている。このように、草の根無償対象事業でも、少ない費用で大きな効果を生み出せる可能性がある。

---

<sup>49</sup> ワールド・ビジョン・タイランドからの聞き取り。

#### BOX 4.2 NGO 等さまざまなアクターとの連携（タイ農地改革地区総合農業開発事業）

本円借款事業では、タイ側政府機関だけでなく、NGO、大学なども実施に携わっており、NGO 等の多様なアクターの連携およびスキーム間連携が進んでいる。プロジェクト対象地域にはローカル NGO であるビレッジファンデーションが活動し、日本の NGO である日本国際ボランティアセンターが地場市場のプロジェクトを行い、日本 NGO 支援無償資金協力学スキームによって、これを支援した。さらに、JBIC が円借款を行い、本事業では農村道路の設計、コミュニティー・ポンド施行管理、ため池申請受付は農地改革局（バンコク）、コミュニティー・ポンド設計はコンサルタント、現場訪問はコンサルタント・NGO が担当している。地場市場アクションリサーチはコンケン大学が担当している。現在では、本事業終了に向けて、農地改革局、コンサルタント、ビレッジ・ファンデーション、コンケン大学研究開発機関の四者が月例会議を開いて、情報を共有している。さらに、現地 NGO は本事業とは直接は関係のない、同地域における JICA の公衆衛生事業の成果も活用し、食の安全保障に努めている。本事業においては NGO 等さまざまなアクターとの連携がみられ、また通時的・共時的なスキーム連携がなされている点は注目される。しかし、これらの連携はあくまで結果的なアドホックな連携であり、今後は NGO 等の知見を活かした、立案段階からのより戦略的なプログラム化による多雨様なアクターの連携・スキーム連携による支援の効率化が期待される。

NGO による取り組みは、相手国の行政機関の事業と並行して実施される場合もあるが、NGO の取り組みと相手国政府機関との連携がうまく進められている事例がある。バングラデシュでは、日本の NGO が草の根技術協力により「住民参加による包括的農村開発プロジェクト」を実施している。これまでの取り組みとは異なり、バングラデシュ行政機関との連携が実現していると NGO 側は評価しており、単なる NGO のプロジェクト実施に止まらず、相手国政府による経験の活用、他地域への拡大の可能性がある。行政との連携として、郡庁の担当官（農業、漁業など）が、NGO のカウンターパート機関の仲介で家庭菜園や養殖講義の講師となり、住民からも行政からも喜ばれている。

一方、このような取り組みに対する相手国政府機関の関心が低い場合は、経験の適用拡大に問題があるといえる。政府機関がその有効性を認識し、自らの予算や援助資金で実施し、他地域へ展開すれば望ましいといえるが、タイの場合、日本側の努力にもかかわらず、NGO や地方公共団体を主な対象とした草の根・人間の安全保障無償に対して高い関心を持っているとはいえないようである。草の根・人間の安全保障無償のセレモニーなどに、政府関係者を招いて、関心を喚起するよう努力はされているが、相手国政府の関心が低い場合、事業自体の効果が高く、汎用性が高かったとしても、他地域への展開、波及も難しいであろう。このような観点から、これまでの各国の取り組みから、教訓、成功事例を抽出し、活用していく努力が必要と考えられる。

NGO が中心となり実施する援助スキームだけでなく、円借款、技術協力プロジェクトへ NGO が実施組織の 1 つとして参加する場合もある。NGO が円借款事業に参加した例としては、タイの農地改革地区総合農業開発事業が挙げられる。同事業では、様々なアクターが複数の活動に取り組んでいる。同事業のうち、農地改革局が担当するインフラ整備以外のコン

ポーネント(組織・ネットワーク開発、農業、環境、コミュニティマーケット)では、各アクター間で役割分担がされており、NGO も大きな役割を担っている。この NGO はもともと、事業実施地域で活動していて現場の状況を理解しており、事業実施に大きく貢献しているといえる。

一方、同じ事業の中で、政府機関、コンサルタント、NGO、大学という多くのアクターが様々な活動に関わる複雑な実施体制なので、政府予算システムの柔軟性の欠如、インフラ整備とコミュニティ開発という異なる性格の活動の混在などから、調整に時間がかかるようにもみえる。また、この円借款事業は、JICAの開発調査に続き実施されたが、対象地域で活動しているNGOは開発調査の一部にのみ参加していたようである。もし、開発調査にその地域で長く活動するNGOが全面的に参加していれば、対象県のため池のニーズの相違など、より細かなニーズの把握に貢献していたと考えられる<sup>50</sup>。

## 2) 民間セクターとの連携

民間セクターとの連携は、事例としては多くはないが、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。

JETRO のタイ一村一品運動支援が、民間セクターとの連携の事例として挙げられる。前述のように、この支援を特徴づけるのは、政府機関にとどまらない民間セクターの様々な関係者が、商品開発・製造から、マーケティングまでの一連の過程のそれぞれに大きく貢献している。

また、円借款の地域開発事業(II)のコンポーネントの1つである産業村事業では、日本企業のデザイン開発・マーケティング支援を受けて、日本で工芸品販売をしているところがある。産業村のインタビューでも、言葉などの制約から、自分たちで海外のバイヤーと交渉するのは難しいという意見も聞かれ、生産者と消費者の重要な橋渡し役を果たす民間のビジネスパートナーの関与は、援助プロジェクトにおいて、生計向上、貧困削減に実現のために有効となりえるだろう。

---

<sup>50</sup> 農地改革局をカウンターパートとして現在実施されている「北タイにおける自然資源の保全管理と持続可能な農業・農村開発のための計画策定調査」では、当初からタイ NGO が参加しており、NGO の知見・経験が生かされるようになっている。

### BOX 4.3 コミュニティと民間企業の連携（タイ産業村 Bang Chao Cha）

Bang Chao Cha は、1999 年に 20 の産業村の 1 つに選ばれ、JBIC の支援によるセンターが 2002 年－2003 年に建設された。また、1999 年から 6 年間、JBIC と工業省による研修が実施されている。

円借款によるセンターが建設される前は、製品をまとめて販売する場所がなかったので、村の人たちは行商して、主要製品である竹細工製品を売っていた。センターができてから、製品を 1 カ所に集めて売ることができるようになったと評価されている。

Bang Chao Cha の特徴として、日本企業との提携が挙げられる。この企業が年に 3 回程度訪問し、どのようなデザインであれば日本で売れるかについて相談する。デザイン決定後、日本企業からの注文が来ることになっており、今では、タイ国内だけでなく、海外市場にも販路を広げている。売上増加に伴い、生産体制も拡大している。当初は 2 つの村を中心に生産していたが、7 カ村に生産を拡大した。

### 3) 受益者の参加

受益者の参加は、プロジェクト目標の達成というだけでなく、援助終了後も、施設・活動・成果の維持のため、また、参加型水管理の事例に見られるように、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、援助プロジェクトには不可欠になりつつある。実際、参加型開発といわれる受益者の開発プロセスへの参加は、各ケーススタディ国でも推進されている。

タイのパーサック灌漑事業における農民参加型水管理のパイロット・プロジェクトや、水管理システム近代化プロジェクトの取り組みにより、農民の計画段階からの参加、農民による末端水路建設、水利用者グループの活発な活動、水利費の高い徴収率、効果的な維持管理など、多くの成果を実現している。実施機関である王室灌漑局のパイロット・プロジェクトに対する評価も高く、今後同じようなアプローチが他の灌漑事業で採用される可能性があり、他地域での灌漑事業への取り組みも期待されている。

ガーナの灌漑小規模農業振興計画フォローアップフェーズでは、参加型アプローチが導入されている。同プロジェクトでは、灌漑開発公社が開発・改良した参加型計画手法を使って、農民のニーズや灌漑地の問題点などを洗い出し、その解決方法を検討している。カウンターパートの公社自身が手法を開発しているため、オーナーシップ意識が高く、日本人専門家の支援がなくても現場で参加型ワークショップを実施できる能力を身につけている。

バングラデシュの住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクトでは、リンクモデルと呼ばれる参加型農村開発手法が開発、普及されている。同プロジェクト終了時評価によると、プロジェクト対象地域の村落住民は、それ以外の住民と比較して、提供されている行政サービス（農業普及、クレジット、家畜の予防接種、教科書の配布など）の認識度が非常に高いと評価されている。

ペルーの社会投資基金は、住民組織が主体となってインフラ整備を実施する仕組みになっ

ている。住民参加型の事業実施については、実施機関と JBIC の間で調整しながら進められている。例えば、住民にプロジェクト形成能力や維持管理能力が不足していると実施機関によって判断された場合は、JBIC 現地事務所が解決策が検討され、その結果として、実施機関から人を派遣して住民の研修や住民への技術協力が導入された。このように、住民参加による維持管理に対する適切な支援も提供されている。

#### 4) 地域グループとの連携

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。日本 NGO 支援無償資金を活用して実施された「農民自立のための地域循環システムプロジェクト」では、日本やタイ国内の地場農産物市場のスタディーツアーも参加者への刺激となり、地場市場開始への動機づけとなっている。

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。

バングラデシュの場合、ODA タスクフォースにより、農業・農村開発分野における援助スキーム間の連携はかなり戦略的に計画されている。具体的な例を挙げると、円借款事業の北部農村インフラ整備事業の一部として建設された農村開発技術センターの能力強化のために、技術協力プロジェクトが実施されている。さらに、同センターが設定した建設基準などがその後の円借款での農村基盤整備事業に活用されている。また、バングラデシュ農村開発公社が実施機関である技術協力プロジェクトで開発された参加型農村開発手法(リンクモデル)が、円借款の大ファリドプール農村インフラ整備事業に活用されている事例もある。

ガーナの場合、持続可能な灌漑農業の振興を目指し、様々な援助スキームが実施されてきたが、スキーム間の連携は、長期専門家によって促進されてきたと評価されている。ただし、スキーム間の連携に問題がなかったわけではない。同分野の支援は、技術協力プロジェクト、開発調査、無償資金協力の3つのスキームを組み合わせた協力であるが、開発調査や無償資金協力の調査結果を活かした技術協力プロジェクトの活動計画を、当初から策定することができなかったという課題も指摘されている。その原因としては、技術協力プロジェクト(ガ

一ナ灌溉小規模農業振興計画)の実施協議の時点では、無償資金協力の交換公文(E/N)が締結されていなかったこと、開発調査の調査結果が実施機関の所掌業務を十分加味していなかったことなどが指摘されている。開発調査、無償資金協力と技術協力プロジェクトの連携を図るには、開発調査実施段階から最終的な成果の展望を持って調査を行うこと、またそれぞれの実施時期についても当初計画の段階から検討する必要があるとの教訓が導かれている。

対ガーナ援助額が66億円<sup>51</sup>に達しているにもかかわらず、食糧増産援助(2KR)と他のスキームとの連携はあまり実現していない。アフリカの他国の事例として、ギニアでは見返り資金をネリカ米普及に活用する方向で検討されているようであるが、ガーナでは、2KRと技術協力との連携は今後の検討課題である。また、2KR自体の事後評価が実施されていないため、効果を確認するための評価の実施も同様の検討課題といえる。

バングラデシュ、ガーナのように、スキーム間の連携を意図していた事例とは逆に、連携は意識されていなかったものの、結果として、あるプロジェクトの活動を、別のプロジェクト活動として取り込んだ事例がある。日本NGO支援無償による「タイ地域自立のための地場の市場促進プロジェクト」では、有機農産物を販売する地場市場の運営を促進していた。一方、この事業と同時期に、同じ東北タイ地域で、円借款の農地改革地区総合農業開発事業が実施されており、JBIC担当者を通じて、円借款のコンサルタント日本人チームリーダーが地場市場の活動を知ることとなり、JBIC円借款事業でも、数カ所で同様の活動を開始している。円借款事業は、有機農業支援も活動に含めていることから、その販売の場所として地場市場活動を促進したことは、収入・生計向上にも貢献したと評価できる。

タイの事例も、スキーム間の連携、援助プロジェクトの効果発現に貢献したと考えられるが、バングラデシュの事例にみられるように、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が可能となっている。

---

<sup>51</sup> ガーナに対しては、1981年から2000年の間、ほぼ毎年、2KRが実施されており、同期間の総援助額は約66億円に達する。

## 1) タイを中心とした南南協力

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されている。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、実際に南南協力・地域協力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。同プロジェクトは、1)畜産業はタイや近隣諸国の主要産業の1つで、畜産振興を重点政策として掲げており、2)家畜は国境を越えて移動することから、1カ国だけでなく近隣国との協力による取り組みが不可欠であることから、タイ側の能力のみならず、地域のニーズにも合致していたといえる。後述するように、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強めることが、援助効果を高める効果的な手段になると認識している。

タイ側実施機関である国立家畜衛生研究所（NIAH）によると、これまでの技術協力、日本側機関との長期間の協力により、タイの技術レベルは周辺国への協力が実施できるまでに向上し、さらに熱帯地域という気候特性から、タイ側のほうが同地域の家畜疾病について詳しい知識を持っており、タイを中心とした同分野の地域協力は効率性が高いと評価している。過去の長期的支援により形成された日本側関係機関との強固なネットワークも強みといえる。

また、研修のフォローアップとしてタイ人専門家、機材修理のためタイ人コンサルタントを近隣国に派遣しており、プロジェクトの効率性を高めたと評価されている。南南協力プロジェクトにおいて、第三国専門家<sup>52</sup>、ローカルコンサルタントを利用することは、費用削減のみならず、地域の情報収集、研修後のフォローアップ、各国間の交流・対話に有効である。

---

<sup>52</sup> 開発途上国で経験や技術を持つ人材が、他の開発途上国に専門家として派遣されるスキームである。

#### BOX 4.4 第三国専門家、ローカルコンサルタントの有効活用(タイ家畜疾病防除計画)

家畜疾病防除計画では、タイ人の第三国専門家、コンサルタントの活用が、プロジェクトの効率性、有効性を高めたと評価されている。タイ人第三国専門家を派遣することで、周辺地域のリーダーシップを取れるだけでなく、家畜疾病に関する情報が周辺国から入手できるメリットがあった。家畜疾病の情報は、検疫にとっても有益である。各国の家畜疾病診断センターは、かなり以前に日本から供与された機材を大切に使っているが、古くて故障している機材も多かった。タイのローカルコンサルタントを雇用し、周辺国に送ることによって、多くの機材が修理できた。比較的低費用で機材を再び使えるようにすることができ、費用対効果が高かった。

今回のケーススタディ国の中では、タイだけがパートナー国として南南協力プロジェクトに携わっているが、他のケーススタディ国でも、今後の地域協力の可能性があると思われる。

ガーナに対しては、長期間にわたり灌漑技術の技術移転がされており、降雨量や生態系が類似している近隣国への技術・経験の活用が可能と考えられる。また、ガーナで推進されてきた農民参加型灌漑施設管理も、途上国における取り組みで主流となりつつあり、ガーナの経験はアフリカの他国へ適用可能と考えられる。

バングラデシュにおける、農業・農村開発援助の柱の1つであるローカルガバナンス・住民エンパワメントの取り組みは、類似する行政システムを持つ南西アジアの国で相互に学びあう機会をつくる可能性を持つと考えられる。

ペルーでは先住民人口が多く、ボリビアやエクアドルなどとともにアンデス共同体に加盟している。そのため、この共同体が将来、メルコスールのように地域的統合を進める組織に成長すれば、ペルーから周辺国へ南南協力を実施することも考えられる。

### 3) 今後検討すべき課題

タイにおける南南協力プロジェクトの成果、他のケーススタディ国の能力・経験の活用可能性について分析したが、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。

タイの家畜疾病防除計画の場合、実施機関であるNIAHは、南南協力のための独自の予算は持たず、研修コースの費用はタイの技術協力担当機関であるTICAから供与されている。研究支援活動には特定の資金源はなく、JICAプロジェクト予算、FAOなどからの資金援助に依存している。そのため、JICAの支援終了後に、NIAHが近隣国向けの活動を継続するための資金を確保する必要がある。さらに、財源の確保に加えて、人材の不足という課題がある。NIAHでは、職員が通常業務に加えて、プロジェクト活動にも参加していることから、

人的、時間的な制約を訴える意見が聞かれた<sup>53</sup>。

タイのNIAHが活動を継続するには、プロジェクト活動をNIAHの機能の1つと位置づけ、通常予算に組み込んだプログラム活動としたり、研修費用の徴収、資金提供機関へのアプローチによる資金確保に努力するなど、組織面、財務面の強化をする必要がある。

パートナー国だけでなく、南南協力プロジェクトの受益国側の制約要因についても、十分な考慮を払うべきである。タイ家畜疾病防除計画の場合、支援を受けている国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)の関係機関職員は熱心で協力的であるが、研究施設、部品・薬品の不備・不足が研修終了後の効果発現の制約要因であると評価されている。そのため、同プロジェクトでは、研修終了後の各国での活動を支援するための資機材も供与している。

このように、支援を受けている国が活動を継続していくための資機材、予算が不足している状況がある。研修で得た知識・技術を広める普及活動を実施するために、南南協力プロジェクトの主要活動である研修の終了後、また、南南協力プロジェクト終了後の「出口戦略」を検討しておく必要があるだろう。

#### (4) ドナー協調

ここでは、ケーススタディ国における日本と他ドナーの協調の状況、新興ドナーのタイに対する支援の状況を分析する。

##### 1) 日本・他ドナーの援助協調

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。

バングラデシュでは、農業・農村開発に限らず、援助全般で、共通国別援助戦略のもとで4つの主要ドナー(世銀、ADB、日本、DFID)が大まかな役割分担を決めている。各分野にリードドナーがあり、農業・農村開発は世銀がリードドナーである。同分野では、積極的な連携というよりは、ドナー間でのすみ分けができています。例えば、農村基盤整備では、これまでSIDA、世銀、ADB、日本を含む約20の援助機関が地方行政技術局(LGED)を支援してきた。なかでも農村道路網と関連施設の事業に支援が集中している。LGEDの能力強化については、主にSIDA、ADB、JICAが支援してきた。全般的に各援助機関は相互に補完しながらLGEDの能力強化を支援してきたといえる。このようなすみ分けは、ドナーが一方向的に決めているわけではなく、実際は、LGEDが事業を各ドナーに振り分けている。

---

<sup>53</sup> タイ NIAH 職員からの聞き取り。

同様に、ガーナも、灌漑農業分野ではドナー間の連携ができています。例えば、日本は灌漑開発公社（GIDA）の育成を通じて灌漑農業や水管理の技術移転を行い、一方でFAOが国家灌漑開発政策の草案を作成、世銀やCIDAが灌漑施設修復（ハード面）を実施するなど連携が図られています。

タイの場合は、1997年の通貨危機後に、JBICがADBの「農業セクター・プログラム・ローン」との協調融資を実施した事例がある。実際は承認金額の半分程度の実施にとどまったものの、通貨危機後の都市部失業者の農村帰農の増加、失業による出稼ぎなどの農外収入減少、肥料・農薬など農業投入物の価格上昇などの危機的な状況に対応する農業セクター支援として、支援の緊急性の観点から、支援自体だけでなく、ADBとの協調融資も妥当だったと思われる。

技術協力でも、地域ニーズに対応したプロジェクトであれば、ドナーとの連携が促進されている。タイの家畜疾病防除計画プロジェクトの場合、国際獣疫機関（OIE）やFAOとの共催で、家畜検疫、家畜移動管理に関するセミナーが開催されており、家畜の移動に関する公的なルートも確定されている。プロジェクト終了時評価では、OIE、FAO以外にも、近隣国で世界銀行、EU、IFADなどとの連携がみられ、有効だったと評価されている<sup>54</sup>。

## 2) 新興ドナーに対する支援

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的で、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が重視されるようになっていく。タイは、このような動きを歓迎しており、今後とも日本も含めたドナーは積極的にパートナーシップを推進していくべきであろう。タイの技術協力窓口であるTICAは、自らの限られた予算だけの援助よりは、ドナーとのパートナーシップによる共同支援のほうが、活動対象が拡大でき、補完的な効果もあると評価している<sup>55</sup>。

また、新興ドナーの援助に関わる審査・実施・評価の能力強化の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、周辺諸国経済開発協力機構（NEDA）<sup>56</sup>への支援を開始している<sup>57</sup>。JBICは2006年5月、包括的な連携・協調を推進するための業務協力協定をNEDAと締結している。この締結を受けて、研修や専門家派遣を実施しており、今後はタイの知見も生かして、協調融資など具体的な連携が期待されている。

<sup>54</sup> 例えば、ラオスでは、EUがワクチン製造センターの施設・機材整備を支援しており、JICAプロジェクトと相互補完的な役割を果たし、新規のワクチン製造を可能にした大きな要因となったと評価されている。

<sup>55</sup> タイ TICA 職員からの聞き取り。

<sup>56</sup> NEDA は、2005年に、財務省から独立して、近隣諸国への援助を目的とする公的資金協力機関として設立されている

<sup>57</sup> JBIC TODAY、2006年10月号、p.16

## (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。例えば、タイの農地改革地区総合農業開発事業で推進されている有機農業の正の効果として、自給作物栽培による食費支出の削減、農薬、肥料購入減少に伴う生産費用の減少、それに伴う借金の減少が挙げられており、比較的低投入で農業ができるという意味で、有機農業は持続的な農業の実現に貢献している。

また、環境保全と生計向上のそれぞれの観点からの持続性確保を目的とした、アグロフォレストリーを活動の中心とするプロジェクトも実施されている。タイの東北タイ造林普及計画フェーズ2は、森林の急激な減少に対応し、かつ、単なる植林活動に止まらない、持続可能な森林経営技術の改良・普及を目指したプロジェクトである。このプロジェクトでは、モデル農家が苗木の生産・販売を始めたり、民間家具製造業者やNGOが植林活動推進のため、森林管理情報を発信したりするなど、多くのアクターの参加により、環境保全と持続的な森林経営の実現に貢献している。

バングラデシュの住民参加型農村開発行政支援では、地方行政機関と村落間の連携を強化するリンクモデルの導入によって、地方行政サービスの改善を図ろうとしており、組織面から持続可能な農業・農村開発の推進を目指している。

上記の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。

## 4.3 評価結果の総括—成果と課題

### 4.3.1 政策レベル

#### (1) 農業・農村開発分野への取り組み

新 ODA 中期政策では貧困削減などの重点課題における農業・農村開発分野の重要性がより具体的に認識され、JICA・JBIC の当分野への、援助目的も含む取り組みも概ね妥当であるが、次の課題がある。

- 当分野への体系的アプローチや取り組みが示されていない。当分野での貧困削減には包括的、分野横断的アプローチが重要であり、日本の援助の統合性、一貫性を強化するには援助スキーム間の連携や国別レベルの計画・実施の一体化のために、国レベルでの当分野への指針・イニシアティブが必要である。
- 国別援助計画は政府全体として一体性と一貫性をもって ODA を効果的・効率的に実施するという目的に沿って活用されているが、国や現地 ODA タスクフォースなどによりかなりのバラツキがあり、特に当分野での援助計画では日本の援助の戦略性、一体性を強化するため、また実施機関・スキーム間の連携強化のために、国別援助計画、実施機

関の業務実施計画のさらなる充実と、その中核を担う現地 ODA タスクフォースの強化が必要と思われる。現地 ODA タスクフォースの強化に関しては、近い将来の開発協力の国際的潮流を考えると、民間・市場メカニズムとの協力をさらに強化する傾向にあり、そのために現地 JETRO スタッフが現地 ODA タスクフォースにメンバーとして参加するのが望ましい。途上国間による地域協力や南南協力の傾向が特にインドシナ地域では強まりつつあり、他のドナーのように、日本も独自のインドシナ地域 ODA タスクフォースの設置を考慮する必要がある。

## (2) 農業・農村開発分野援助のインプット

当分野援助のインプットに関しては、次のことがいえる。

- 日本は過去 10 年間 DAC ドナー 間では当分野での最大ドナーだったが、援助額は近年は減少傾向にある。しかし、第 2 章で述べたように、最近では国際的に貧困削減と経済開発における農業・農村開発分野の重要性を再評価する機運が高まっており、当分野への ODA は増加に向かいつつあるようである。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を考え、日本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。
- 援助の地域分布はアジアが中心だが、アフリカや中南米のシェアも徐々に拡大傾向にある。アフリカの貧困・飢餓問題と当分野のアフリカの開発における重要性から、アフリカのシェアをより増大することが期待される。
- 当分野戦略目的に対する援助分布は、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、この暫定的な分析の結果は日本の当分野援助が概ね評価チームが作成した貧困と農業・農村開発分野の課題体系図の戦略目標に向けて実施されていることの裏付けと解釈できる。その一方、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という結果についてはさらなる分析の必要がある。

## (3) 日本の援助の貧困削減・飢餓減少への貢献

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、上記のような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。アジアで 8 カ国のうち 4 カ国は貧困削減で（2 カ国はデータなし）、10 カ国中 7 カ国が飢餓減少で地域平均以上を達成、アフリカでは 8 カ国中 6 カ国が貧困削減で（2 カ国はデータなし）、10 カ国中 6 カ国が飢餓減少で平均値以上を達成した（表 4.1 参照）。

#### **(4) 当分野援助の結果の有効性の検証**

本調査で明確になったことの1つは、案件のアウトカム（特にターゲット受益者への意図された便益の達成）に関する情報が必ずしも十分に確保されてなく、またほとんどの場合、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（戦略目標から貧困・飢餓削減への進展）に関する情報も非常に限られていたことである。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各レベルで不可欠であり、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。

#### **4.3.2 ケーススタディ国農業・農村開発プログラム**

##### **(1) 目的の妥当性**

農業・農村開発援助の貧困削減への貢献、相手国政府の農業・農村開発政策との合致、日本の援助政策との整合性という点で、妥当性は高いと評価できる。日本の経験・技術も活用されて、効果も発現しているが、これまでの農業・農村開発分野における日本の経験活用の有効性について包括的な分析を行い、有効性と効果発現に必要な条件を検証すべきである。

##### **(2) 結果の有効性**

1)農業生産性向上、2)食糧の安全保障、3)生計向上に関連する効果を事例に基づき検証した。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しており、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。食糧の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。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。

農業・農村開発援助により、収入・所得向上を実現して、貧困削減へ貢献している。また、経済的な面だけでなく、女性をターゲットとすることによって、収入・所得向上に加え、女性の社会進出を促進している事業も実施されている。

##### **(3) プロセスの適切性・効率性**

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検証した。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。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が、実際に対策が取られつつある。相手国政府の組織能力は援助プロジェクトの有効性、援助終了後の持続性にとって重要な要因であり、相手国実施機関の財務・組織能力が脆弱な場合、実施の効率性だけでなく自立発展性に課題を抱えることも多い。プロジェクトの実施において、様々な活動を含むプロジェクトに複数の実施機関やコンサルタント、NGO など多様なアクターが参加する事例もあり、比較優位を持つ組織との連携とプロジェクト実施能力向上が必要である。

#### **(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**

妥当性、有効性、適切性・効率性などに影響する貢献・阻害要因として、実施機関との継続的対話による実施促進、きめ細かなニーズ特定・計画策定、農民の考え方・態度に対する理解、受益者・非受益者間の公平性、ターゲットグループの選定を挙げて、分析した。

農民の考え方・態度については、行動変化には、農業技術の習得だけでなく、労働投入量、マーケティングなど様々な要因が影響するため、事前評価段階での分析が必要であると指摘している。受益者・非受益者間の公平性に関しては、貧困削減を目的としたプロジェクトが便益を受けられないグループから反発を受けるリスクがあり、このようなマイナス効果を取り除く手段が必要である。ターゲットグループ選定については、事前の選択基準の詳細な検討、支援対象候補の情報収集の必要性を指摘している。

#### **(5) 今後さらに重要となる援助アプローチと課題**

今後特に重要と考えられる課題として、1) NGO 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、3) 南南協力・広域協力、4) ドナー協調、5) 持続的な農業・農村開発の推進について、事例に基づき、結果を検証した。

多様なアクターとの連携については、人的・財務的制約のある政府機関だけ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リスクを分析した。効果的なスキームの組み合わせについては、成功事例を挙げるとともに、ODA タスクフォースを中心にした組織的、戦略的な連携の計画の必要性に言及した。南南協力に関しては、第三国専門家、ローカルコンサルタントの効率的な活用の事例を挙げるとともに、パートナー国実施機関の人的・財務的制約への対処の必要性も指摘している。新興ドナー支援の観点から、JBIC によるタイの公的資金協力機関への技術支援に言及し、今後の具体的連携の必要性を述べた。