

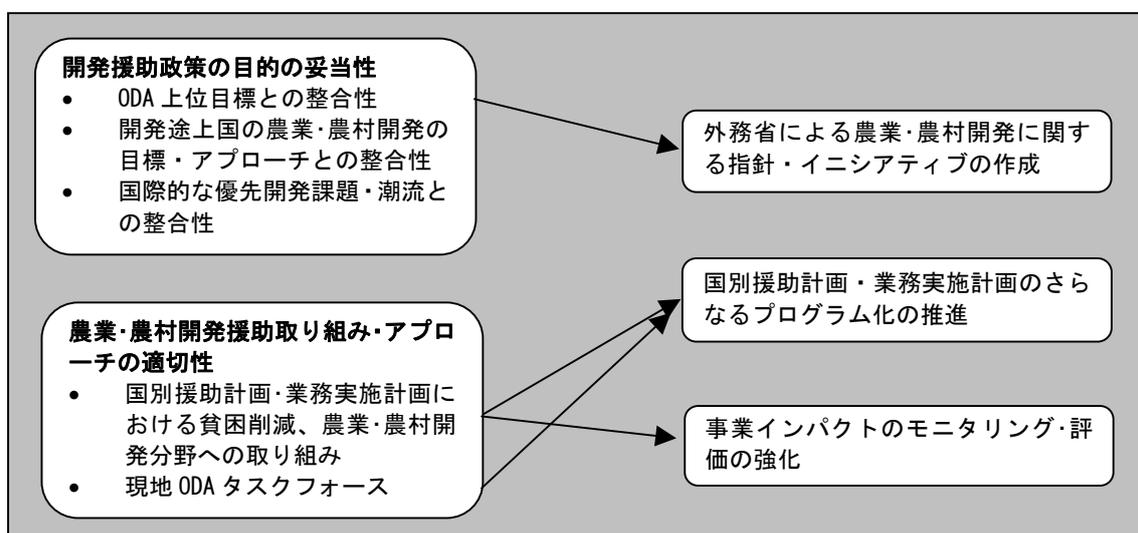
第5章 我が国の取り組みに対する提言

本省では、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、4.1 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・農村開発分野援助に関する政策面の提言をする。

図 5.1 農業・農村開発援助の政策レベル評価・提言の関連性



出所：評価チーム作成

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。2.1.2 で指摘したように、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い状況である。また、貧困削減や持続的発展などの重要課題の取り組みの中で当分野の重要性は認識されるようになったが、その投入は世界的に見ても、また日本の 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、農業・農村開発の取り組みはわが国の政策レベルで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、日本の効果的な援助政策と、援助スキームや実施機関の協力などを示す国レベ

ルの指針が必要である。その作成には、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、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和・統合させるかを解説する、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。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。

農業・農村開発分野の日本の援助額は DAC 諸国の中でトップである。今後この分野における日本のリード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 など）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、被援助国における国別援助計画(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あげているが、前者は援助政策の実施の観点から重要であり、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る。そのためには、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。このような目的を実現するために、以下の提案をする。

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、以下の点が重要である。

- バングラデシュなどのグッド・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⁵⁸。
- 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は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されるべきである。

⁵⁸ 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実現状況を確認する必要がある。

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カ年間をめぐり策定されているが、その期間内に相手国の政策変更など日本の当分野への援助政策に重要な影響を与える出来事も起こる。こうした場合、既存の国別援助計画は相手国政府との協議をふまえ、適切に変更することが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での政策・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の柔軟な運用が望ましい。

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見識が必要であり、開発課題・ニーズも国や地域により異なるため、必要な人材の配置・獲得にも注意がいる。現地 ODA タスクフォースに関しては、以下を提言する。

- 上記の国別援助計画の提案と同様に、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をもとにタスクフォース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、既に幾つかの国で行われているように、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はその声を反映することが重要である。
- 同様に、将来には途上国の技術力が向上するに従い、南南協力・地域協力の重要性が大きくなると予想されるが、それに伴い地域レベルで日本の援助政策・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。これをふまえて、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・情報を共有したほうが国単位よりも専門性・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う必要がある。

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、以下の提案をする。

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の達成度を測るための指標設定など計画の強化とともに、インパクトのモニタリング・評価調査の導入に向け、バングラデシュなどの国でパイロット的に実施する。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

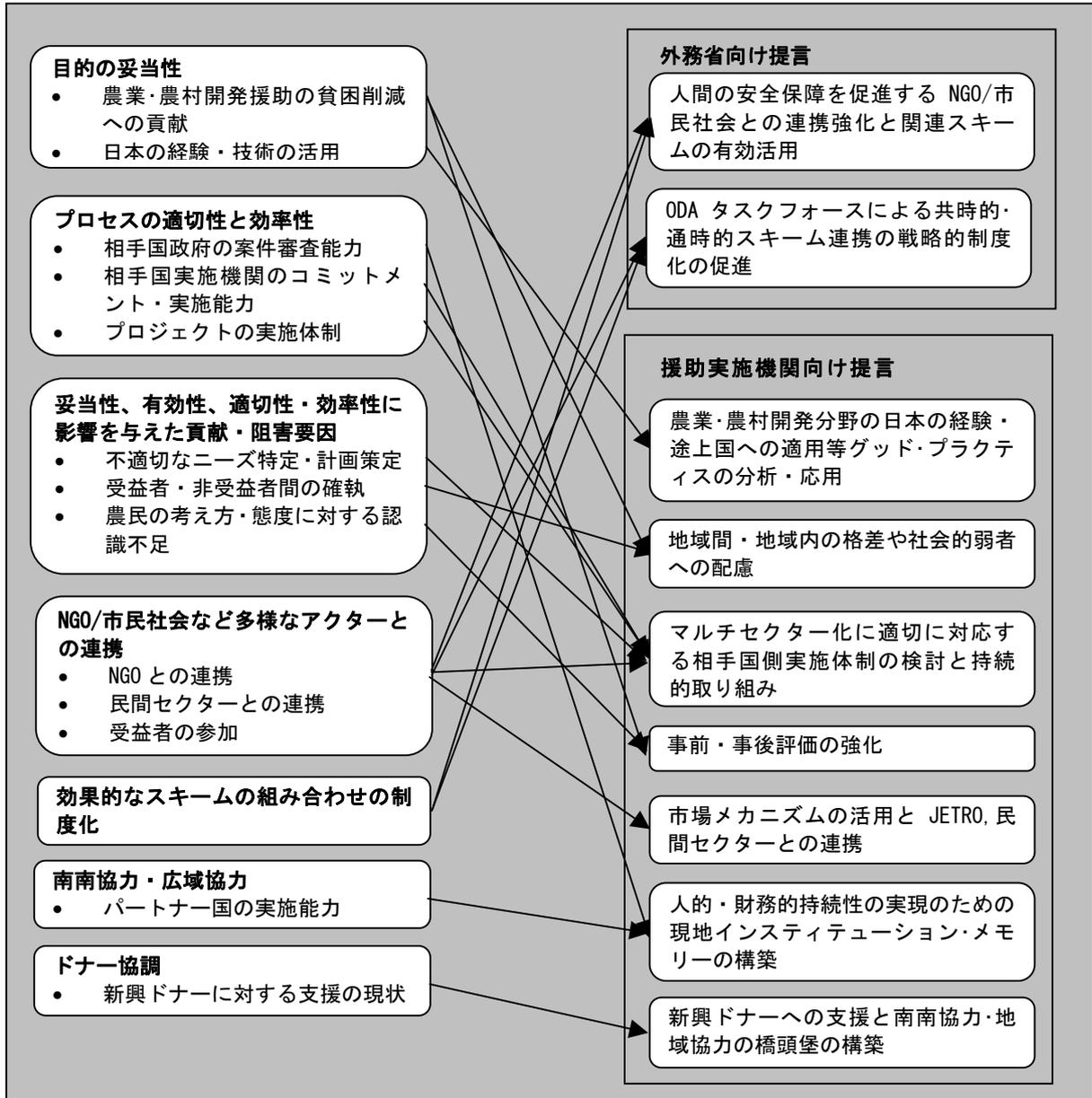
農業・農村開発事業の上位政策へのインパクト・モニタリングと評価の情報は、その他の案件や国別援助計画に関する情報(被援助国のアプローチも含む)とともに ODA タスクフォース、我が国援助機関インスティテューション・メモリーとして共有・蓄積され、わが国の「ODA マネジメント情報システム」を構築し、これに統合・応用されることが重要である。このようなインスティテューショナル・メモリー (institutional memory、IM) の活用に関しては下記が重要である。

- まずは当該国に IM をつくり、人材を育て、プロジェクトやプログラムのノウハウをしっかりと継承し、情報や経験を共有することによって、持続可能性を高める。
- また、当該国の IM は同様のプロジェクトやプログラムを近隣国内または類似の条件の国で行う際に、南南協力・地域協力の情報発信やトレーニングの拠点に育てることができる。したがって、プロジェクトが終了しても継続的にかかわることが重要である。
- 日本側でも外務省、実施機関 (JICA 国総研など) や大学・研究機関 (名古屋大学農学国際協力教育研究センターなど)、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) など) が中心となり、IM を形成し、人材育成およびプロジェクトやプログラムのノウハウの継承、情報・経験共有を効率的に行う必要がある。
- これらを通じて、より効率的な現行のプログラム・プロジェクトのマネジメントと、新規の援助計画の改善に役立てる。

5.2 農業・農村開発援助プログラムに関する提言

下図が示すように、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 5.2 農業・農村開発援助プログラム評価・提言の関連性



出所:評価チーム作成

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。

タイの「海洋資源確保による漁民生活向上計画」(BOX4.2 参照)にみられるように、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る事例があった。また、日本 NGO 支援無償資金による東北タイの地場市場活動が JBIC 円借款事業に取り入れられた事例(4.2.5(2)効果的なスキームの組み合わせ参照)もある。これらの事例は、投入資金は他のスキームに比べて小規模であるにもかかわらず、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。小規模の取り組みであるがゆえに、パイロット・プロジェクトとしての活用が可能である。このような取り組みを、1 プロジェクトに終わらせることなく、適用可能な地域に展開していく視点も必要であろう。

そのような展開は、日本の援助というよりも、まず相手国の責任で実施していくのが、その後の持続性の観点からも重要である。ただし、相手国関係機関の関心が低ければ、相手国による自発的な拡大への取り組みがあまり期待できない。

そのため、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・メモリーとしての「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うえ、戦略的に援助の一貫性やプログラムの援助を図っている事例がある(4.2.3(1)現地 ODA タスクフォース参照)。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(4.2.5(2)効果的なスキームの組み合わせの制度化参照)。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、アドホックである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、上述のような属人的あるいはアドホックなものではなく、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だろう。

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、援助の一貫の実現に貢献する必要があるだろう。

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

日本の 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、有効性、比較優位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。ケーススタディ国では、一村一品運動(巻末資料 1 途上国における農業・農村開発援助の実績－タイ、4.2 民間セクターとの連携参照)、「道の駅」(BOX4.4 参照)、灌漑末端水路の管理・水利組合(4.2.1(4)日本の経験・技術の活用参照)など日本の経験を活用し、実績を挙げている事例が多くある。さらに、タイのように、灌漑末端水路管理・水利組合の取り組みが相手国実施機関により評価され、相手国側の自助努力による拡大が見込める事例もある。

このような日本の経験適用については、これまで、JICA の場合、教育、保健医療、中小企業金融、社会保障などの分野で報告書にまとめられている。農村開発については、地域おこし、農村生活改善に関する報告書がすでに作成されているが、農業開発に関連する報告書はまだない。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・評価がさ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。この活動により、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。バングラデシュのグラミン銀行のように女性を対象としたり(4.2.2.(5)貧困削減への貢献参照)、タイ BAAC 向けツーステップローンのように融資対象者の年収上限を設けることにより貧困農民・世帯を対象とするなど、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。タイの農地改革地区総合開発事業のように、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、グループ間の軋轢など負のインパクトを引き起こす可能性がある」と分析した(4.2.4(4)受益者・非受益者間の公平性)。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、ガーナの灌漑開発支援の事例に見られるように、相手国政府実施組織の人的、財務能力に制約がある場合も多い(4.2.3(3)相手国実施機関のコミットメント・組織能力参照)。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・財務的制約が大ききようであれば、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。

実際に、タイの農地改革地区総合開発事業や一村一品運動支援のように、NGO、住民・農民ネットワーク、民間セクターが重要かつ効果的な補完的役割を果たしているプロジェクトもあるが、政府組織の活動の進め方の相違や、政府の予算制度などの理由で、各アクター間に問題の生じないような調整、問題解決メカニズムが必要である(4.2.3(4)プロジェクトの実施体制参照)。

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うえ、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と思われる。たとえば、作物多様化を推進する場合、新たな作物を栽培するための技術移転を主な活動とすると、マーケットへのアクセス、市場価格の変動の大きさ、農民のリスクに対する態度などは、貧困削減という目標達成に影響する外部要因となる(4.2.4(3)農民の考え方・態度に対する理解参照)。農民のリスクに対する指向、外部条件の状況を包括的に分析するためにも、ODA の各援助スキームの事前評価・審査の強化が不可欠である。

一方、5.1.3 で、プロジェクト上位目標へのインパクトを把握するための情報・データの制約について述べている。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。たとえば、タイ地域開発事業(II)の産業村(BOX4.4 参照)や一村一品運動の製品を作っている村の場合、市場へのアクセスがなく、村を訪問する仲買人に低い値段で販売していた事例も見られた。しかし、JETRO 専門家による製品発掘、展示会での展示により、海外企業のデザイン開発などの協力、販売の増加につながっている。

政府機関による支援も1つの方法ではあるが、「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、民間セクター、市場メカニズムの活用し、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が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

我が国の農業・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

わが国による長期的支援を受けてきたタイでは、これまでの援助による蓄積を土台として、南南協力プロジェクトや第三国研修が実施されている⁵⁹。これらの事業は、カウンターパート機関として技術移転を受けてきたタイ側機関(例 国立家畜衛生研究所、農業普及局、カセサート大学)が中心となって実施されている(BOX4.5 参照)。他のケーススタディ国でも、ガーナの参加型灌漑施設管理、バングラデシュのローカルガバナンス・住民エンパワメントなどこれまでの支援を生かした南南協力の可能性がある。

タイの家畜疾病防除プロジェクトのように、これまでの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(4.2.5(4)ドナー協調 2)新興ドナーに対する支援参照)。

また、援助機関のみならず、近隣国支援に乗り出しつつあるような機関への支援も引き続き検討すべきであろう。すでに、そのような動きがあるということは、近隣国や地域にニーズがあると考えられる。たとえば、タイの農業協同組合銀行(BAAC)は、カンボジア、中国など数ヶ国の農業・農村金融機関と協定書を締結して、交流活動が中心ではあるものの、協力活動を実施している。適用可能性の検証は必要なものの、BAAC の融資メカニズム、預金メカニズムは、近隣国にも適用できる可能性が大きいと思われる。このような自発的なイニシアティブを特定し、我が国の支援の可能性を検討することが必要である。

我が国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、そして上述の現地活用し、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。

⁵⁹ 技術協力プロジェクトでは、既述のように「タイ及び周辺国における家畜疾病防除計画」、第三国研修は、「農村生活向上における女性の役割」、「持続的農業生産」、「アジア・アフリカ協力農業普及」が実施されている。