

評価結果の総合分析

「農業・農村開発（普及：文献調査） フェーズ1」

平成17年2月
(2005年)

独立行政法人国際協力機構
企画・調整部

企
JR
05-01

序 文

JICAではより効率的・効果的な事業実施を目指し、評価結果の活用とフィードバックの強化を推進しております。総合分析は、特定の課題やサブセクターの複数案件における評価結果から共通する傾向、課題また複数の案件の比較から得られる好事例などを分析し、他のJICA事業にフィードバックがしやすい一般化された教訓を抽出しようとするものです。これまで本「農業・農村開発（普及・文献調査）フェーズ1」の他、「初中等教育／理数科分野」、「情報通信技術：IT人材育成と各分野におけるIT活用」等の分野で評価を実施しています。

農業開発・農村開発に関わる協力は、食糧安全保障、貧困削減、経済開発などといった主な開発課題に取り組む上で重要なものとなっています。JICAはこれまで約45カ国において160件を超える農業・農村開発の技術協力プロジェクトを実施してきました。そのテーマは稲作、灌漑、園芸等幅広く、協力形態も研究・技術開発、研修、普及など多岐に渡っています。中でも技術協力を通じて研究開発の支援や新たな技術の移転が行われても、そこで得られた技術が途上国において普及すること無しには、協力の効果は限定的なものに留まってしまう可能性があるということから、「普及」は非常に重要な要素であり、有効な普及の在り方に関する分析研究が必要となっております。このため本調査は1996年から2002年度に終了した農業・農村開発分野で「普及」の要素が含まれた15案件を対象として横断的な分析や「普及」アプローチの類型化を行い、案件形成時における留意すべき教訓や対策を取り纏めました。

さらに、JICAでは評価の質の向上や客観性の確保のために、「外部有識者レビュー」（当該分野に知見を有する第三者による二次評価：評価の評価）を導入致しており、本報告書の巻末にも、本評価結果のレビューが掲載されております。JICAは本評価結果から得られたこれらの成果を活用し、より効果的・効率的な事業の実施に活用していく所存です。

なお、本評価調査では、名古屋大学農学国際教育協力研究センターの松本哲男教授にアドバイザーとしてご参加いただき、専門的な見地から多数のご助言を頂くと共に外部有識者としてレビューを執筆頂きました。また、元日本大学教授の鈴木福松氏には、外部有識者としてレビューの執筆をお引き受け頂き、本評価結果に関する貴重なご示唆を賜りました。最後になりましたが、お二方を含め本評価調査にご協力、ご支援を頂いたすべての関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2005 年 2 月

独立行政法人国際協力機構

理事 小島 誠二

目次

目次	i
要約	要約-1
第1章 本調査の概要	1-1
1-1 本調査の背景と目的	1-1
1-2 評価調査期間	1-2
1-3 実施体制	1-2
1-4 調査の内容とその進め方	1-3
1-5 分析の枠組み	1-4
第2章 普及案件のメタ分析	2-1
2-1 メタ分析対象案件	2-1
2-2 普及ならびに普及案件の定義	2-2
2-3 計画段階の分析	2-3
2-4 実施段階の分析	2-5
2-5 案件の分類・類型化による分析--ニーズアセスメントならびに協力戦略に関する分析--	2-11
2-6 普及に関するアプローチ（案）（メタ分析のまとめ）	2-23
第3章 事例研究	3-1
3-1 事例研究：インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画	3-2
3-2 事例研究：ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画	3-5
3-3 事例研究：フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画	3-8
3-4 事例研究：スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画	3-11
3-5 事例研究：タンザニア連合共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター 計画 I	3-14
3-6 事例研究：ドミニカ共和国山間傾斜地農業開発計画フェーズ 2	3-17
3-7 事例研究に基づく教訓	3-20
第4章 まとめ	4-1
4-1 普及案件の形成・計画段階での開発ニーズの把握に関する対応	4-1
4-2 プロジェクト目標および指標の設定に関する対応	4-2
4-3 普及案件の類型化に関する対応	4-2

4-4	本調査の結果を受けた今後の課題	4-5
巻末 外部有識者レビュー		5-1
添付資料		
添付資料 1	農業・農村開発案件の分類 (案)	添付資料 1-1
添付資料 2	メタ分析一覧表	添付資料 2-1
添付資料 3	普及案件の含まれた案件の類型化	添付資料 3-1
添付資料 4	事例研究 (詳細)	添付資料 4-1
4-1	インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画 (1999-2002)	添付資料 4-2
4-2	ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画 (1995-1997)	添付資料 4-12
4-3	フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画(1996-2001)	添付資料 4-18
4-4	スリランカ民主社会主義共和国ガンバハ農業普及改善計画 (1994-1999)	添付資料 4-25
4-5	タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I (1994-1999)	添付資料 4-32
4-6	ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 2 (1987-1997) 山間傾斜地農業開発計画(1997-2002)	添付資料 4-41
4-7	事例研究に基づく教訓	添付資料 4-51
添付資料 5	総合分析アンケート調査結果	添付資料 5-1
添付資料 6	普及ならびに普及案件の定義など	添付資料 6-1
添付資料 7	農業改良助長法	添付資料 7-1

図 表 目 次

<本文>

- 表 1-1 検討委員会メンバー
表 1-2 普及案件の類型化のための共通の枠組み
表 1-3 分析課題・分析視点・調査項目と報告書における記述の関連性に関する一覧表
- 表 2-1 メタ分析対象案件一覧表
表 2-2 扱う技術領域とモデルの構築との関係
表 2-3 モデルの構築と普及における重点の3つの切り口の関係
表 2-4 開発ニーズのアセスメントの実施状況
表 2-5 協力の重点と広がりによる分析
表 2-6 協力の重点と協力アプローチの組合せによる分析
表 2-7 分析対象案件における「普及されることを意図した内容要素」
表 2-8 各案件における「プロジェクトによる介入の段階」
表 2-9 各案件において構築に取り組んだモデル
表 2-10 類型1: 研究センターと見られる案件
表 2-11 類型2: 技術の研究から指導に加えて「指導方法・普及方法」の普及を行なう案件
表 2-12 類型3: 研究を行わず「技術の使用方法」や「指導方法・普及方法」の普及を目指す案件
表 2-13 類型毎の傾向
表 2-14 農業・農村開発におけるニーズアセスメントに際してのチェックリスト(確認項目)
例
表 2-15 各類型の「普及における重点」に関する整理
表 2-16 普及に関するアプローチ(案)
- 表 4-1 メタ分析対象案件の5つの類型
表 4-2 類型毎の傾向・特徴
- 図 1-1 調査の流れ
図 2-1 ニーズアセスメントの実施

<添付資料>

添付資料3

- 表 1 各案件の計画段階の現状
表 2 各案件の実施段階の現状
表 3 扱う技術領域とモデルの構築との関係
表 4 モデルの構築と普及における重点の3つの切り口の関係
表 5 各案件の評価段階の現状

添付資料 4

- 4-1 インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画
 - 図 1 研修プログラムの開発と公式化のプロセス
 - 図 2 施行研修プログラムのフロー
- 4-2 ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画
 - 図 3 準備フェーズにおける活動
- 4-3 フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画
 - 図 4 研修プログラムのフロー
 - 図 5 プロジェクトの展開パターン
- 4-4 スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画
 - 図 6 実施組織
 - 図 7 アプローチの変更
- 4-5 タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I
 - 図 8 プロジェクトの展開パターン
- 4-6 ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 2、山間傾斜地農業開発計画
 - 図 9 地域展開パターン
 - 図 10 普及成功のためのターゲットグループ再設定の概念図
 - 図 11 「山間傾斜地農業開発計画」の実施体制

要 約

1. 本調査の目的

JICAはこれまで約45カ国において160件を超える農業・農村開発の技術協力プロジェクトを実施してきた。そのテーマは稲作、灌漑、園芸等幅広く、協力形態も研究・技術開発、研修、普及等、多岐に亘って実施されている。

これらの協力のうち、近年の案件については各段階における評価調査が実施され、個別案件の評価結果が得られているので、それらを基に、これまでの農業・農村開発分野協力を見直し、今までの協力のあり方を体系的・横断的に見直すことが課題として挙げられる。

上記を踏まえ、農業・農村開発分野における案件群を横断的に分析し、今後の類似案件への教訓を取り纏めるために、本総合分析を実施する。なお、農業・農村開発分野は多岐に亘ることから、技術協力で重要な「普及」に焦点を置き、次を本調査の目的とする。

- 1) 1996～2002年度に終了した案件のうち普及要素が含まれた15案件に関し、協力内容や得られた成果・インパクト等を基に、案件形成・計画段階と実施段階時の促進要因・阻害要因を分析する。
- 2) 「普及の流れ」を基に、「普及」アプローチの類型化を行うとともに、普及におけるモデルの有効性を検証する。
- 3) 上記を踏まえ、今後普及要素を含む案件形成時における留意すべき教訓や対策を取り纏める。

2. 普及案件の定義

分析対象とする普及案件を選定するために用いた定義は、以下の通りである。

「普及」とは、「最終受益者として農民（あるいは農村の人々）を置き、これらの知識を移転することにより、彼らの間に自発的な変化を引き起こすようなシステム」である。そのための手段として、「(普及すべき技術の開発・紹介、)普及員の能力強化、普及のためのシステム・制度・体制・方法の改善、普及活動の実施を行なう案件」が「普及案件」ということになる。したがって、普及案件とは、単なる技術の開発のための試験研究を扱う案件とは区別されるものである。

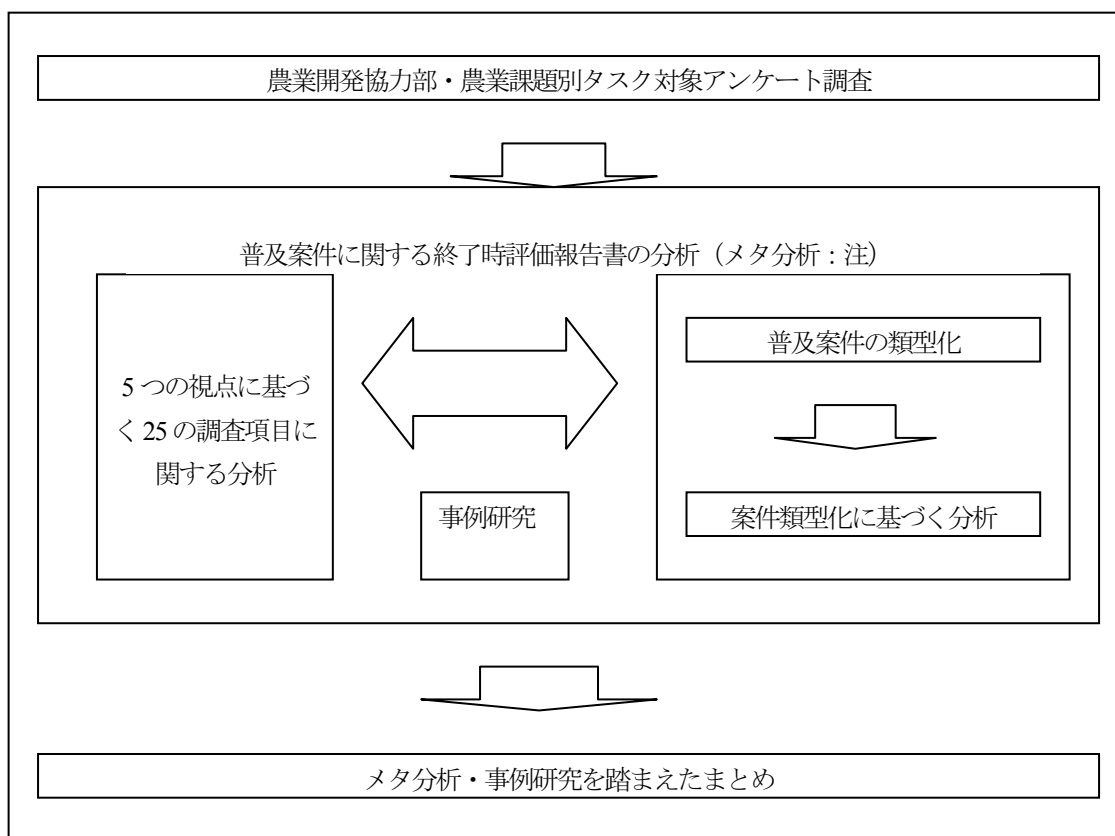
3. 分析対象となった普及要素が含まれている案件 (15案件)

案件番号	国名	案件名	実施時期
①	中華人民共和国	天津酪農業発展計画	1990. 03. 01-1995. 02. 28 F/U 1995. 03. 1-1997. 02. 28
②	インドネシア共和国	種子馬鈴薯増殖・研修計画	1992. 10. 01-1997. 09. 30
③	インドネシア共和国	大豆種子増殖・研修計画	1996. 07. 01-2001. 06. 30

④	インドネシア共和国	農業普及・研修システム改善計画	1999. 09. 01-2002. 03. 31
⑤	ラオス人民民主共和国	ヴィエンチャン県農業農村開発計画	1995. 11. 01-1997. 10. 31
⑥	フィリピン共和国	農村生活改善研修強化計画	1996. 06. 15-2001. 06. 14
⑦	スリランカ民主社会主義共和国	ガンバハ農業普及改善計画	1994. 07. 01-1999. 06. 30
⑧	ガーナ共和国	灌漑小規模農業振興計画	1997. 08. 01-2002. 07. 31
⑨	ケニア共和国	ムエア灌漑農業開発計画	1991. 02. 01-1996. 01. 31
⑩	ケニア共和国	ムエア灌漑農業開発計画フォローアップ	1996. 02. 01-1998. 01. 31
⑪	タンザニア連合共和国	キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I	1994. 07. 01-2001. 06. 30
⑫	ドミニカ共和国	胡椒開発計画フェーズ2	1992. 07. 07-1997. 07. 06
⑬	ドミニカ共和国	山間傾斜地農業開発計画	1997. 09. 01-2002. 08. 31
⑭	メキシコ合衆国	モレロス州野菜生産技術改善計画	1996. 03. 01-2001. 02. 28
⑮	パラグアイ共和国	小農野菜生産技術改善計画	1997. 04. 01-2002. 03. 31

4. 調査の流れ

普及案件の分析は、以下の流れで進められた。



(注) 普及案件に関する終了時評価報告書の分析（メタ分析）は、分析対象となる個々の案件を総体的・横断的に分析することにより、そこから見出される傾向や共通する特徴、案件の類型などを基に、対象案件（あるいは当該分野の案件）に共通する知見を得ることを狙いとした分析である。

5. 分析の枠組み

分析の枠組みは、対象 15 案件を横断的に分析するための 2 つの**分析課題**に基づいている。分析課題 1 への対応として、普及要素の含まれる案件を 5 つの**分析視点**を基に計画・実施・成果等を整理・分析し、分析課題 2 への対応としては、分析対象 15 案件の類型化のための仮説（**共通の枠組み**）を設定して、類型化を行い、類型間の傾向分析を行った。これら 2 つの分析を踏まえ、メタ分析のまとめとして、「普及に関するアプローチ（案）」を取り纏めている。

また、メタ分析を踏まえ、15 案件の中から 6 案件を事例研究として取り上げ、メタ分析の結果と関連する教訓事例を取り纏めた。

<分析課題>

- 1) 普及要素の含まれた分析対象案件は、「普及」を念頭に置いたとき、どのような計画に基づき実施されたか。
- 2) 分析対象案件における「モデル」は、その案件の普及要素においてどのような役割を果たしているか。
- 3) 分析対象の普及案件は、普及の観点からどのように類型化することができるか。また、類型化をおこなうことができた場合、普及を効果的に行なうことができる類型（モデル的なアプローチ）はどのようなものか。

<分析視点>

■案件の概要	プロジェクト目標/アウトプット/目標の達成度/アウトプットの実現度
■終了時評価結果の内容	結論/提言/教訓
■計画段階における事項	対象地域/開発ニーズ/目標及び指標の設定/介入レベル
■実施段階における事項	対象地域/介入レベル/モデルの活用/扱う技術領域/普及に関する働きかけの対象/普及手法/普及の重点/モニタリング内容/自己評価内容

(2) 普及要素の含まれる案件の類型化

普及案件の類型化を行う際、次の共通の枠組みを設定した。

普及案件の類型化のための共通の枠組み

案件名： 対象地域： 最終対象グループ：	①農業資機 材の使用 ターゲット： 農民	②技術の 使用方法 ターゲット： 農民	③制度・組織・ 手続き・慣行 ターゲット： 農民と農村	④農業関連サー ビスとその方法 ターゲット： サービス機関	⑤指導方法 ・普及方法 ターゲット： 普及員
普及内容の開 発・実用化・伝達 過程におけるブ ロジェクトによ る介入の段階	①研究（基礎・応用）				
	②実証（実用化）				
	③展示				
	④紹介・成果発表				
	⑤-1 指導（普及員への指導）				
	⑤-2 指導（中核農民への指導）				
	⑥普及（一般農民への指導）				
構築された（ある いは構築に取り 組んだ）モデル	①圃場				
	②農家				
	③グループ				
	④組織				
	⑤システム				
	⑥研修プログラム				
	⑦技術				
	⑧その他（ ）				

6. 主な分析結果

(1) 計画段階に関する分析結果

計画段階の分析によると、分析対象案件においては、「全般的に開発ニーズの把握分析が不十分である」という結果が出ている。今後の案件作成においては、計画段階における開発ニーズのアセスメントを十分に行なうよう配慮する必要がある。

また、計画段階においては、目標の達成度合いを評価するための指標と目標値が的確に設定されている案件が少なかった。

(2) 実施段階に関する分析結果

実施段階に関しては、主に3つの分析を行った。分析対象各案件の「扱う技術領域」と各案件における「モデルの構築」との関係、「モデルの構築」と「普及における重点」との関係、並びに各案件における「一般化への展開プロセス」に関する3分析である。それぞれの分析結果は次の表に取り纏めてある。

■扱う技術領域とモデルの構築との関係

	農業技術の紹介・導入	農業に関する組織・制度の紹介・導入	研修プログラムの開発・研修の改善	普及システムの改善・導入	その他
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		(⑨)		
モデル構築	①⑤⑦⑩⑫	⑤⑦	④⑥⑦⑩⑫	⑤⑥	
一般化まで実施	②⑧⑪⑬	⑧⑬	②⑧⑪⑬	⑧⑪⑬	⑪

(注、③⑨⑮はモデルを構築する方向であったがモデル構築不十分と判断した案件)

(注、⑪は、モデルを構築し、センター機能強化・機関連携促進を行なった案件)

(注、表中の番号は、要約の1ページの分析対象案件のリストに示した案件番号を使用)

■モデルの構築と普及における重点の3つの切り口の関係

a. 技術的有効性重視/活用可能性重視

	技術的有効性重視	活用可能性重視	両方重視
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		
モデル構築	①	④	⑤⑥⑦⑩⑫
一般化まで実施	②⑧		⑪⑬

b. 農業生産向上重視/農家所得向上重視

	農業生産向上重視	農家所得向上重視	両方重視
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		
モデル構築	①⑫		④⑥⑦⑩
一般化まで実施	②⑧⑪		⑬

c. 農業技術重視/組織制度技術重視

	農業技術重視	組織制度技術重視	両方重視
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		
モデル構築	①④⑦		⑤⑥⑩
一般化まで実施	②⑪		⑧⑬

(注、表中の番号は、要約の1ページの分析対象案件のリストに示した案件番号を使用)

■一般化への展開プロセス

モデルを構築して一般化への展開プロセスまでを試みた案件は、4件であった。ただし、終了時評価報告書を中心とした分析であるため、案件形成において一般化への流れを十分に検討してプロジェクトの役割を決めた上で、実施段階において活動が適切に実施されたかどうかは確認されていない。

(3) 案件の分類・類型による分析結果

案件の分類に基づく分析は、4. 分析の枠組みの<分析視点>に基づく分析結果から確認された情報に基づき、次の3種類の分析を行った。それぞれの分析は次の「ニーズアセスメントの現状に関するマトリックス分析」、「協力の重点と広がりとの組合せに関するマトリックス分析」、「協力の重点と協力アプローチの

組合せに関するマトリックス分析」を行った。

類型化に基づく分析は、「分析の枠組み」に示した個々の普及案件の類型化のための仮説、並びに分析視点の分析結果を基に行なった「個々の普及案件の類型化に基づく分析」として取り纏めた。

■ニーズアセスメントの現状

対象案件は、事前段階でのニーズアセスメントが不十分である傾向が挙げられた。しかしながら、一部の案件では、これまで事前の段階で十分に実施されてこなかったニーズアセスメントをプロジェクトが開始されてから実施するようになってきていることがわかる。その際の、プロジェクト実施の一環として本格フェーズの中でニーズアセスメントを実施する場合と、敢えてプロジェクトの本格実施のための準備フェーズ（2年程度）を設けて、ニーズアセスメントのみを実施する場合が見られた。

開発ニーズのアセスメントの実施状況

	事前段階で十分に実施	事前段階で十分に実施せず
プロジェクト開始後実施		④⑤⑥
プロジェクト開始後実施せず	⑧⑫	①②③⑦⑨⑩⑪⑬⑭⑮

(注、表中の番号は、要約の1ページの分析対象案件のリストに示した案件番号を使用)

■協力の重点と広がりとの組合せの現状

本調査における分析対象案件の中では、「技術開発重視」の案件に比して数は少ないが、これまでも「技術普及重視」の案件が実施されている。「技術普及重視」の案件では、ある程度「面的展開」を視野に入れた案件の方が僅差ではあるが件数が増えており、プロジェクトの目的に適った案件形成になっているといえる。その一方で、普及要素の含まれた案件として選定された本評価の対象案件のうち「技術開発重視」の案件においては、「面的展開」が意識された案件は見受けられなかった。

協力の重点と広がりとの組合せ

	技術開発（改良・調整）重視	技術普及（導入・活用促進）重視
面的展開		④⑪⑬
点的確立（核づくり）	①②③⑦⑧⑨⑩⑫⑭⑮	⑤⑥

(注1、⑦はプロジェクト後半になって技術普及を意図した取り組みとなった。)

(注2、表中の番号は、要約の1ページの分析対象案件のリストに示した案件番号を使用)

■協力の重点と協力アプローチの組合せの現状

今後、プロジェクトが戦略的な進め方を採用する上で難しい点の一つは、個々のプロジェクトにおける戦略的なプロジェクトの進め方と参加型アプローチとの両立である。また、たとえ、個々のプロジェクトにおいて目標が明確にされ戦略性が高まったとしても、「互いに関連する複数のプロジェクトをプログラムの観点から効率的に組合せることができなければ最終的な開発ニーズを満たすことができない」とすれば、他のプロジェクトにおける計画変更や予期せぬ状況変化の影響に対して、プログラムの観点からどのように当該プロジェクトの計画を調整していくかという点も、今後更に検討される必要がある。

協力の重点と協力アプローチの組合せ

	技術開発（改良・調整）重視	技術普及（導入・活用促進）重視
戦略的なプロジェクトの進め方：当初に到達目標を明らかにし、そのために必要な活動並びに投入要素を総合的・包括的に計画	⑫	⑤
漸進的なプロジェクトの進め方：着手できるところから試行的に取り組み徐々に成果を積上げ、できるところまで実施	①②③⑦⑧⑨⑩ ⑭⑮	④⑥⑪⑬

（注、表中の番号は、要約の1ページの分析対象案件のリストに示した案件番号を使用）

■普及案件の類型化に基づく分析結果

分析を通じて得られた類型は、以下の**類型1～5**である。

類型1：研究センターの案件

普及されるべき内容要素は、「農業資機材」「技術の使用方法」に集中している。

モデルの構築という面でもあまり目覚ましい成果はない。

該当する案件番号：①⑭⑮

類型2：技術の研究から指導に加えて「指導方法・普及方法」の普及を行なう案件

モデルの構築が積極的に行われている。

該当する案件番号：②③⑦⑨⑫

類型3：研究を行わず「技術の使用方法」や「指導方法・普及方法」の普及を目指す案件

「研修プログラム」「システム」あるいは「組織」に関するモデルを構築している。

「圃場」をモデルとして構築した案件は無い。

該当する案件番号：④⑥⑧⑪⑬

類型4：本格フェーズを控えた準備フェーズ的位置付けの案件

現状調査中心の案件。本案件では、一部「技術の使用方法」「制度・組織・手続き・慣行」「農業関連サービスとその方法」につき、実証と展示を実施している。

該当する案件番号：⑤

類型5：フォローアップ案件

終了したプロジェクトを受けて、必要なフォローアップを行なう案件。本案件では、「農業資機材」

「技術の使用方法」「制度・組織・手続き・慣行」に関する研究と実証、研修プログラムの構築が行われている。

該当する案件番号：⑩

なお、各類型の主な傾向や特徴は、次の表の通りである。

類型毎の傾向・特徴

	類型1	類型2	類型3	類型4	類型5
実施段階の 特徴的傾向	<p>■普及における重点: 「技術的有効性重視」「農業生産向上重視」「農業技術重視」の案件である。</p> <p>■普及の内容要素: Production-push タイプ</p> <p>■点的確立</p> <p>■明らかに「研究」及び「実証」に比重が置かれる。</p> <p>■構築されたモデルは、普及のためのモデルというよりも、技術内容をまとめるという意味のモデルとしての意味合いが強い。</p>	<p>■普及における重点: 「技術的有効性に加え活用可能性重視」「農業生産向上重視」「農業技術重視」の案件である。</p> <p>■普及の内容要素: Production-push タイプ</p> <p>■点的確立</p> <p>■「指導方法・普及方法」の普及にも取り組む。</p> <p>■「実証」と「指導(普及員・中核農民)」の両方に介入の重点。</p> <p>■5 案件全てにおいて構築されたモデルに「圃場」を挙げることができる。「研修プログラム」などその他のモデルも併用される。</p>	<p>■普及における重点: 「どちらかといえば活用可能性重視」「農業生産向上に加え農家所得向上重視」「農業技術に加え組織制度技術重視」の案件である。</p> <p>■普及の内容要素: Production-push タイプに加え一部 Demand-pull タイプ</p> <p>■「面的展開」の案件あり (3 案件)</p> <p>■「組織・制度・手続き・慣行」を重点的に指導する案件を含む。</p> <p>■「研究」に介入しない。</p> <p>■しっかりしたモデルが構築される傾向があり、それを用いた指導まで行われる案件が比較的多い。</p> <p>■他の類型に比してニーズアセスメントの重要性に留意する傾向がある。</p>	<p>■普及における重点: 多面的・総合的な視点を取り入れた案件である。</p> <p>■やや活動目標的だが、当初に到達目標を定めてプロジェクトを実施する。</p> <p>■「調査」と「実証」「展示」とを組み合わせ実証型開発調査に近い形態である。</p> <p>■プロジェクトが「モデル」と考えているのは、活動の結果まとめられた「開発計画」自体のことである。</p>	<p>■普及における重点: 前のフェーズあるいは、フォローアップ開始までの弱い部分を補強・補完するという役割から、この類型の内容面に関する特徴的傾向を指摘するのは困難である。</p>

類型3に属する2案件は「一般農民への指導」まで取り組んでいる。その点で、類型3の中には、他の類型（類型1や類型2）以上に、普及の観点からプロジェクトのアウトカムを意図した結果に近づけるような優れた点を持つ案件があったと言える。

プロジェクトは限られた期間と投入リソースで実施することから、プロジェクト自体で「一般農民への指導」までを実施することには限界があることも事実である。しかしながら、プロジェクト本体において「中核農民への指導」までをその活動に含めるとともに、プロジェクトの成果に基づいて、相手国側が独自に「一般農民への指導」を展開することができるような仕組みづくり・計画づくりをプロジェクトの活動に取り込むよう、当初から計画することは可能であろう。

普及における重点や配慮するコープの広がりという視点で類型1～4の傾向を分析した結果からも、普及をより効果的に実施していくには、類型3のように、必要に応じて普及すべき技術内容の「活用可能性」、更にそれによる「農業所得向上の可能性」の検討や「組織制度技術」の観点からの対策を行なうことが有効と考えられる。

7. 普及に関するアプローチ（案）

普及に関するアプローチ案として以下の点を指摘することができる。

■事前段階におけるニーズアセスメントの重要性

ニーズアセスメントは、事前段階で計画づくりのために実施することが重要である。しかし、JICAのプロジェクトにおいては、事前の調査にかけられるリソースも限られていること、また、計画策定を担当する者全員がそのプロジェクトの専門家となる訳ではないことを考慮すると、プロジェクトの開始後にプロジェクトの実施者であるカウンターパートと専門家自身が自分たちの実施するプロジェクトについてそのニーズを確認して、具体的な到達目標を設定する方がよい場合もある。この点を踏まえてニーズアセスメントの時期を検討すると、望ましい形態としては、事前に十分なニーズアセスメントを実施し、かつプロジェクト開始後にもニーズを確認することである。しかし、それが困難な場合は、事前の調査でできる限り十分なニーズアセスメントを実施するようにする、あるいはプロジェクトが開始されてからプロジェクト自身によりニーズアセスメントを実施することが考えられる。現在は、事前の段階でのニーズアセスメントを充実させるよりも、むしろプロジェクト開始後にプロジェクト自身によるアセスメントを充実させる方向にあるように見受けられる。

これまでプロジェクトに先立つ事前の調査においては、相手国における開発ニーズの実態を確認すること以上に、要請内容を整理するところに重点が置かれてきた部分がある。しかし、効果的なプロジェクトを計画するためには、開発ニーズ自体を的確に把握・確認することなくしては困難である。また、開発ニーズが非常に高次あるいは大規模な場合には、プロジェクト単体ではなく、複数プロジェクトの組合せによるプログラムの考え方が必要となり、プログラムにおける個々のプロジェクトの位置付けと各プロジェクトの上位目標の設定が非常に重要となる。そして、プロジェクトを通じて課題の解決を図るためには、プロジェクトが働き掛ける対象としての最終受益者のプロフィールや置かれた環境を知ることが不可欠であろう。これまで事前調査において、抜け落ちてしまう可能性があった幾つかの視点は、次の通りである。

- ・「想定される開発目的」→「開発目的達成のための中間的な目標」→「開発目的達成上支障となる農業に関わる問題・課題」と、（上位の目的から掘り下げる形での）プロジェクトが対処する問題・課題の確認

- ・プロジェクトが対処する問題・課題に関する最終受益者の選定基準、人口規模、地域分布
- ・対象農家のプロフィール、農民組織・農村慣行、農業関連業者（サービス）（なお、農業の構造、農業支援政策・施策、相手国政府実施機関の把握は従来から実施されてきた部分である。）
- ・当該プロジェクトと他のプロジェクトとの関係並びに役割分担
- ・プロジェクトを実施した場合に危惧される問題

■普及案件における目標設定（プロジェクト目標、指標、目標値）

開発ニーズが明らかになれば、よりの確にプロジェクト目標を設定することができるようになる。それを踏まえ、プロジェクト目標では「課題が解決された状態を目標の中に具体的に表現」し、より実績把握の指標の設定が容易となるようにする。

■普及に関するアプローチ（案）

ここで示す普及に関するアプローチ（案）は、プロジェクトを通じて普及を行なう（普及案件の）場合、プロジェクトにどのような視点と内容を盛り込んだら良いか、必要な「プロジェクト要素のセット」の案を示したものである。

プロジェクト要素のセットとは、「■」で表示した部分であり、プロジェクトの戦略を立てる際に検討すべき、プロジェクト実施管理過程に沿った大項目とも考えられる。これまで JICA が実施した普及要素の含まれる案件は、「技術開発重視の（あるいは技術開発に軸足を置いた）プロジェクト」と、「技術普及重視の（あるいは技術普及に軸足を置いた）プロジェクト」があったが、両者は内容の違いにもかかわらず、どちらにも基本的に同様のプロジェクト要素のセットを適用していたと考えられる。その結果、「普及案件」というと、主に「研究→実証→展示→普及→波及」というプロセスを中心とした計画が検討された。しかし、プロセスを機能させるために「技術開発」、もしくは「技術普及」のどちらにも重点を置くかに関しては、計画段階においてあまり深く検討されていなかったように見受けられる。

ニーズアセスメント調査、プロジェクトアイディアに関する可能性調査、目標の設定、戦略の立案、計画の策定、活動実施等の項目は、全てのプロジェクトに共通する。しかし、同じ項目ではあるものの、その中身は、技術開発戦略型プロジェクトと技術普及戦略プロジェクトによって異なってくる。そのような戦略内容の違いを示したのが、「□」で表示された項目である。このようなプロジェクト要素のセットの違いを意識して計画を策定することで、目標の立て方、実施体制の整備の仕方、取り込むべき活動などに違いが出てくる。普及要素の含まれた案件を考える場合、これら二つのアプローチは、どちらかがより優れているというのではなく、あくまでも開発ニーズとプロジェクトの環境によってどちらがより現状に適しているかという観点から、その選択を判断されるべきものである。また、二つのアプローチの折衷型のアプローチが必要な場合も当然ながら有り得ることになる。

ここに示したアプローチ（案）は、プロジェクトの枠組みを検討する際のチェックリストとし、不足する視点や不都合な点が追加・修正されれば、更に充実したチェックリストとして使用できるものとして提案する。

■普及に関するアプローチ（案）

技術開発（改良・調整）重視の協力の要素セット	技術普及（導入・活用促進）重視の協力の要素セット
活動の基本的な流れ：技術の開発（改良・調整） （研究開発→試験→実証（→展示→普及））	活動の基本的な流れ：技術の普及（導入・活用促進） （（研究開発→試験→実証→）展示→普及）
<p>■ニーズアセスメント調査</p> <p>■技術の確立可能性調査</p> <p>■技術開発（改良・調整）目標の設定</p> <p>■技術開発（改良・調整）戦略の立案（対象者、いつ、どこで、誰が、どのように、いくら予算で、何をやるか？）</p> <p>■技術開発（改良・調整）計画の策定（スケジュール、活動内容、担当者、所要資機材など）</p> <p>■技術開発（改良・調整）の実施</p> <p>■技術開発（改良・調整）の自己評価・フィードバック</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）インフラの整備（研究施設、試験圃場など）</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）人材の育成（研究者、技術員） （試験研究方法、開発した技術の有効性検証方法、技術適用可能性検討方法、開発した技術に関する指導方法など）</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）組織の構築（実施機関の組織機能の整備）</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）活動資金の確保</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）促進政策・制度の整備</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）に関する情報提供（学会発表、パンフレット、セミナーなど）</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）教材の作成</p> <p><input type="checkbox"/>技術開発（改良・調整）活動のマニュアル化</p> <p><input type="checkbox"/>技術実用化促進支援</p> <p>プラス一部の普及（導入・活用促進）活動</p>	<p>■ニーズアセスメント調査</p> <p>■技術の適用可能性調査</p> <p>■普及（導入・活用促進）目標の設定</p> <p>■普及（導入・活用促進）戦略の立案（対象者、いつ、どこで、誰が、どのように、いくら予算で、何をやるか？）</p> <p>■普及（導入・活用促進）計画の策定（スケジュール、活動内容、担当者、所要資機材など）</p> <p>■普及（導入・活用促進）の実施</p> <p>■普及（導入・活用促進）の自己評価・フィードバック</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）インフラの整備（灌漑、井戸、農道、倉庫、仕分け場など）</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）人材の育成（普及員・農民リーダー） （動機づけ、ロールプレイ、現地事例の教材化、ファシリテーション技術、参加型計画手法、導入する技術に関する指導方法など）</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）組織の構築（実施機関の組織機能の整備）</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）活動資金の確保</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）促進政策・制度の整備（技術導入助成金、奨励金、免罪措置など）</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）すべき情報に関する情報提供（放送、パンフレット、セミナー、ロコミなど）</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）のパイロット活動</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）教材の作成</p> <p><input type="checkbox"/>普及（導入・活用促進）活動のマニュアル化</p> <p><input type="checkbox"/>農民の販売先開拓支援</p> <p><input type="checkbox"/>農産物の品質審査機構の活用・構築</p> <p>プラス一部の研究開発（改良・調整）活動</p>

8. 本調査の結果を受けた今後の課題

本調査は、終了時評価報告書、関係者インタビュー（農業開発協力部職員並びに詳細分析対象 6 案件に関係した専門家）、一部に専門家帰国報告書に限定している。このことを踏まえ、普及要素を含む案件形成発掘・立案段階における有益な教訓を抽出するために、今後、更に本調査の結果を踏まえ、現地調査を含む詳細な事例研究を行うことが必要である。

また、本調査で、プロジェクト形成やプロジェクト運営への有用な情報が、「人」には蓄積されているが、まだ十分には組織的に蓄積されていないことがアンケート並びに関係者インタビューから判明した。今後の取り組みとしては、例えば教訓ネットワークを積極的に活用し、今回の 6 件の事例研究で得られた教訓事例や具体的な事例を蓄積することや、有用事例を持っている経験豊富な専門家・職員の間で情報交換を促進するようなネットワークの構築が望まれる。

第1章 本調査の概要

1-1 本調査の背景と目的

JICAはこれまで約45カ国において160件を超える農業・農村開発の技術協力プロジェクトを実施してきている。そのテーマは稲作、灌漑、園芸等幅広く、協力形態も研究・技術開発、研修、普及等、多岐に亘って実施されている。

これらの協力のうち、近年の案件については各段階における評価調査が実施され、個別案件の評価結果が得られているので、それらを基に、これまでの農業・農村開発分野協力を見直し、今までの協力のあり方を体系的・横断的に見直すことが課題として挙げられる。

上記を踏まえ、農業・農村開発分野における案件群を横断的に分析し、今後の類似案件への教訓を取り纏めるために、本総合分析を実施する。なお、農業・農村開発分野は多岐に亘ることから、技術協力で重要な「普及」に焦点を置き、次を本調査の目的とする。

- 1) 1996～2002年度に終了した技術協力プロジェクト（旧プロジェクト方式技術協力）案件のうち「普及要素」が含まれた15案件に関し、協力内容や得られた成果・インパクト等を基に、案件形成・計画段階と実施段階時の促進要因・阻害要因を分析する。
- 2) 「普及の流れ」を基に、「普及」アプローチの類型化を行うとともに、普及におけるモデルの有効性を検証する。
- 3) 上記を踏まえ、今後普及要素を含む案件形成時における留意すべき教訓や対策を取り纏める。

本調査は、「農業・農村開発分野」の旧プロジェクト方式技術協力、その中でも「普及」のコンポーネントを含む案件に焦点を絞って実施した。技術協力を通じて研究開発の支援や新たな技術の移転が行われても、そこで得られた技術が途上国において普及すること無しには、協力の効果は限定的なものに留まってしまう可能性がある。本調査で「普及」に焦点を当てて分析することとした理由は、技術協力において、「普及」が「農業・農村開発分野」に限らず非常に重要な要素であり、有効な普及の在り方に関する分析研究が必要となっていることにある。

調査結果が活用されるためには、同分野案件の形成・実施管理に直接携わる者にとって有用な評価である必要がある。そこで、同分野の案件の形成・実施・評価についてJICA職員を中心とした関係者が感じている疑問点、問題点を調査した上で、それらの点に関する分析を行い、実情を確認して教訓をまとめるとともに、問題点に対する対応の方向性を検討することとした。

1-2 評価調査期間

本調査は、2003年1月から3月にかけて実施された。調査は文献レビューによる分析、対象案件関係者へのインタビューを中心に国内調査が取り行われた。

1-3 実施体制

本調査は、企画・評価部評価監理室（現企画・調整部事業評価グループ）を主管とし、外部有識者（評価アドバイザー）、JICA関係部署からなる検討委員会を設置し実施した。

検討委員会での議論を踏まえ、報告書の執筆及び最終取りまとめは、評価コンサルタント（財団法人 国際開発センター）及び評価監理室が行った。

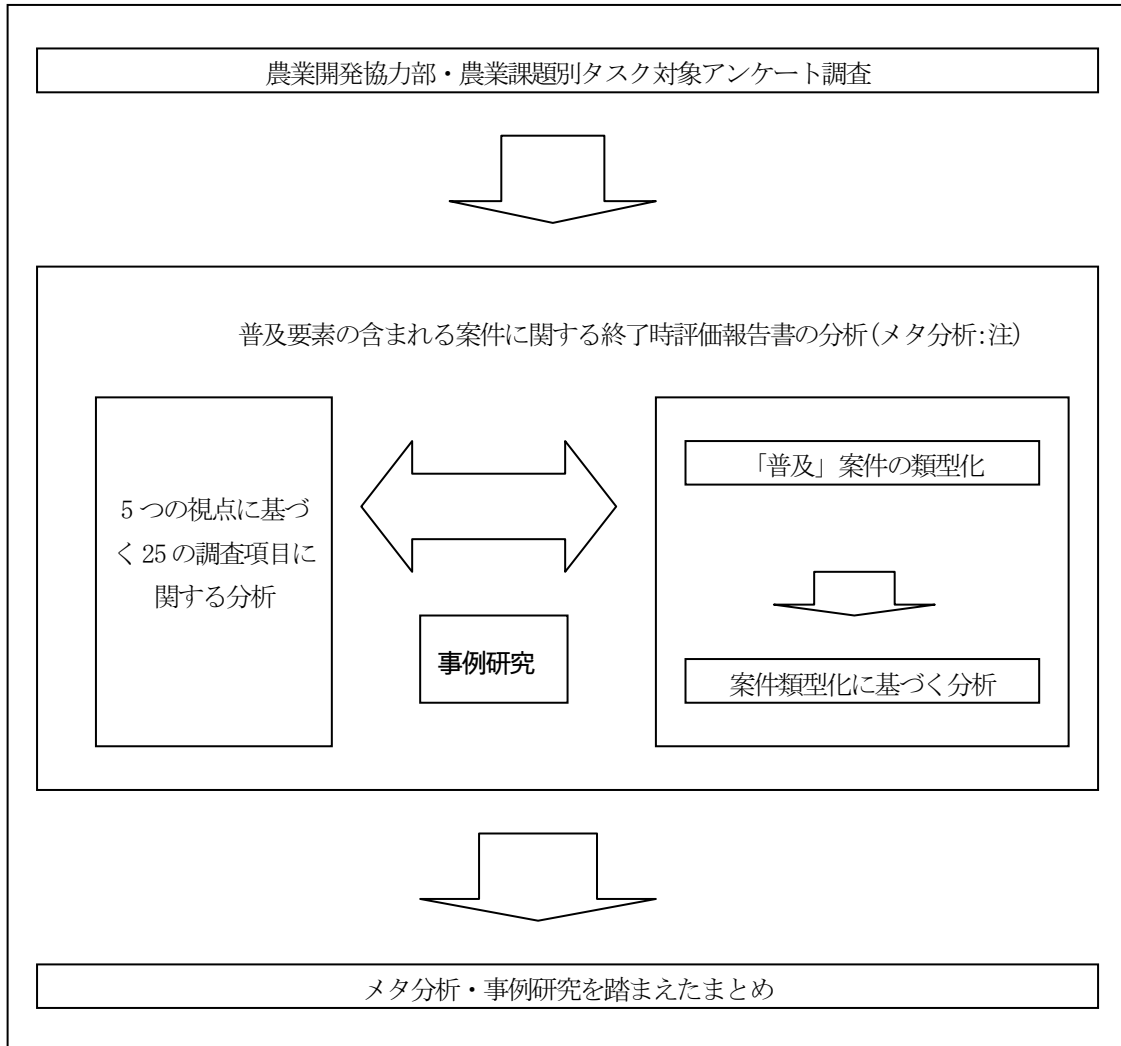
表 1-1 検討委員会メンバー

氏名	所属
アドバイザー 松本哲男	名古屋大学農学国際教育センター
JICA評価監理室 三輪 徳子 鈴木 薫 大島 歩 竹中 宏美	調査役 室長代理 職員 ジュニア専門員
JICA関係部署 時田 邦浩 赤松 志朗 藤井 智 野口 京香 日原 一智	国際協力専門員 国際協力専門員 農業開発協力部農業技術協力課 課長代理 農業開発協力部畜産園芸課 課長代理 農業開発協力部計画課 職員
評価コンサルタント 寺田 幸弘（評価分析） 西田 俊浩（農業普及） 白鳥 清志（農業・農村開発）	財団法人 国際開発センター 財団法人 国際開発センター 財団法人 国際開発センター

1-4 調査の内容とその進め方

調査は、図1-1の流れで進められた。

図1-1 調査の流れ



(注) 普及要素の含まれる案件に関する終了時評価報告書の分析（メタ分析）は、分析対象となる個々の案件を総体的・横断的に分析することにより、そこから見出される傾向や共通する特徴、案件の類型などを基に、対象案件（あるいは当該分野の案件）に共通する知見を得ることを狙いとした分析である。

まず、分析対象の各案件に関し、案件概要表を基に協力形態ならびにサブセクターの分類を行ない（添付資料1参照）、続いて、JICAの農業・農村開発分野の多様な協力案件の中から、普及要素が含まれている案件（以後「普及案件」）を絞り込んだ。最終的に農業開発協力部側で選定した「普及案件（28案件）」のリストに基づいて、分析対象案件（15案件）を特定することとした。従って、「普及案件」の選定においては、農業開発協力部が示した定義を用いている。また、分析をする上での参考情報を得るために、日本国内あるいはJICA以外のドナー等における「普及」の定義について、簡単な文献調査を行なっている（添付資料6及び7）。そして、農業開発協力部内における職員の「普及」に関する認識を確認するために、アンケート調査を実施することとした（添付資料5）。それを踏まえて、普及案件に関する分析を実施し、分析対象案件の計画・実施・評価の過程を通じて学んだ教訓を普及案件一般の運営のための教訓としてとりまとめることを試みた。

1-5 分析の枠組み

普及案件に関する終了時評価報告書の分析（メタ分析）は、分析対象となる個々の案件を総体的・横断的に分析することにより、そこから見出される傾向や共通する特徴、案件の類型などを基に、対象案件あるいは当該分野の案件に共通する知見を得ることを狙いとした分析である。分析の枠組みは以下のように構築・構成された。

まず、分析を進めていく上で常に立ち返って答えるべき基本的な分析課題を以下の通り設定し、本調査を通じて、これらの課題に対する何らかの結論を出すことにより、教訓をまとめていくこととした。

分析課題：

- 1) 普及要素の含まれた分析対象案件は、「普及」を念頭に置いたとき、どのような計画に基づき実施されたか。
- 2) 分析対象案件における「モデル」は、その案件の普及要素においてどのような役割を果たしているか。
- 3) 分析対象の普及案件は、普及の観点からどのように類型化することができるか。また、類型化をおこなうことができた場合、普及を効果的に行なうことができる類型（モデル的なアプローチ）はどのようなものか。

これらの分析課題のうち、3)を除けば、その他の課題は、普及案件以外の案件においても共通性のある課題である。普及案件に焦点を当てた分析を行なっているのにもかかわらず、設定した課題が、より広いものとなっていることには理由がある。ここで「普及案件」と呼んでいる案件も、もともとは、「何かを普及する」という行為そのものが目的だったのではなく、「普及」という手段を通じて「何か問題・課題を解決する」ことが目的だったはずである。「普及」を行なうことが目的になってしまうような「普及案件」をいかに効率的に形成・実施しようとも、「問題・課題」が解決されなければ、そのこと自体には意味はない。ここで分析対象としている普及案件が有効に機能するかどうかは、普及アプローチそのものの善し悪しばかりに左右されるのではなく、案件を取り巻く外部環境、その中で案件が目指す目標、目標を実現するた

め的手段、手段を確保するための投入など多くの要因の影響を受ける。このような理解から、上記の3つの分析課題を設定している。

上記の分析課題の記述からもわかる通り、「普及案件類型化の試み」も、「類型化は本調査のメタ分析における1つの分析視点である」という捉え方の下で実施した。

メタ分析の開始にあたって、選定された普及案件15案件の終了時評価報告書を含む72冊の終了時評価報告書（対象113案件中終了時評価報告書が作成されている案件分のみ）を予備的にレビューし、アンケート調査の結果を踏まえた上で、以下の通り、メタ分析対象15案件に関し共通に適用する「分析視点」並びに確認すべき「20の調査項目」を設定し、分担して各案件の終了時評価報告書をレビューすることとした¹。本調査では、これらの分析視点から情報を整理し分析を行なうことで、前に定めた分析課題に対する答えを見出すというアプローチをとっている。

分析視点：

- **案件の概要** (プロジェクト目標/アウトプット/目標の達成度/アウトプットの実現度)
- **終了時評価結果の内容** (結論/提言/教訓)
- **計画段階における事項** (対象地域/開発ニーズ/目標及び指標の設定/介入レベル)
- **実施段階における事項** (対象地域/介入レベル/モデルの活用/扱う技術領域/普及に関する働きかけの対象/普及手法/普及の重点/モニタリング内容/自己評価内容)

分析対象の各案件に関する調査項目毎の情報整理と並行して実施した、普及案件類型化のために使用した枠組みは以下の通りである。この枠組みは、後に「2-2 普及ならびに普及案件の定義」で触れる通り、「普及」に関する各種定義を参考としつつ設定した仮説である。これを、本調査では、普及案件類型化のための共通の枠組みとしている。

共通の枠組みは、3つの観点から成る。1番目の観点は、「普及されるべき内容要素」であり、2番目は、「普及内容の開発・実用化・伝達過程におけるプロジェクトによる介入の段階」である。3番目は、「構築された（あるいは構築に取り組んだ）モデル」の内容である²。1番目の観点と2番目の観点はマトリックスを構成している。個々の分析対象案件に対して1つの表が作成されることになる。以下に共通の枠組みを表の形で示しておく（表1-2）。

¹ 「25の調査項目」の内訳は、案件概要と評価結果7項目、計画段階4項目、実施段階9項目、評価段階5項目となっている。各案件に関して分析視点に基づき確認した結果は、添付資料2として一覧表に示している。

² 共通の枠組みを構成する3つの観点を設定するまでには、メタ分析対象15案件個々に関し、様々な角度から類型化のための検討を繰り返し、枠組みとして用いるのに適切な観点の絞り込みを行なった。

表1-2 普及案件の類型化のための共通の枠組み

案件名： 対象地域： 最終対象グループ：	①農業資機 材の使用 ターゲット： 農民	②技術の 使用方法 ターゲット： 農民	③制度・組織・ 手続き・慣行 ターゲット： 農民と農村	④農業関連サー ビスとその方法 ターゲット： サービス機関	⑤指導方法 ・普及方法 ターゲット： 普及員
普及内容の開 発・実用化・伝達 過程におけるブ ロジェクトによ る介入の段階	①研究（基礎・応用）				
	②実証（実用化）				
	③展示				
	④紹介・成果発表				
	⑤-1 指導（普及員への指導）				
	⑤-2 指導（中核農民への指導）				
	⑥普及（一般農民への指導）				
構築された（ある いは構築に取り 組んだ）モデル	①圃場				
	②農家				
	③グループ				
	④組織				
	⑤システム				
	⑥研修プログラム				
	⑦技術				
	⑧その他（ ）				

レビューにより明らかとなった主な内容は、第2章の以下の各節に記載している。

2-3 計画段階の分析

2-4 実施段階の分析

2-5 案件の分類・類型による分析-ニーズアセスメントならびに協力戦略に関する分析-

上記分析を通じて、4つの分析課題に答えることを通じて、メタ分析のまとめ（「2-6 普及に関するアプローチ（案）」に記載）を行なった。

メタ分析のまとめに関する主な項目は、以下の通りである。

メタ分析のまとめの主な項目：

■普及に関するアプローチ（案）

事前段階におけるニーズアセスメントの重要性

普及案件における目標設定（プロジェクト目標、指標、目標値）

普及案件の種類（案）

普及に関するアプローチ（案）

■プロジェクトの計画・実施・評価に関する留意事項のチェックリスト

計画段階

実施段階

メタ分析のまとめを受けて行なった、メタ分析対象案件のうちの 6 案件を対象とする事例研究（内容は第 3 章に記載）では、特に普及のアプローチに焦点を当てつつ、どのような状況下で、どのような形で普及が行われたかを把握し、仮説的にとりまとめた普及に関するアプローチの内容と事例案件の内容とを照らし合わせて、有効な普及アプローチに関する検討を行なった。事例研究のための調査方法は、調査対象の案件の関係者へのインタビュー調査を通じて、案件の実態把握を行なうというものである。

次ページに、メタ分析の枠組みを受けて、分析課題・分析視点・調査項目と本報告書における記述の関連性を示す一覧表を付した（表 1-3）。

表 1-3 分析課題・分析視点・調査項目と報告書における記述の関連性に関する一覧表

分析課題	分析視点	調査項目		報告書
分析課題 1： 計画段階における開発ニーズの把握の現状	■ 計画段階における事項	<ul style="list-style-type: none"> ■ 対象地域（計画） ■ 開発ニーズの確認 ■ 目標及び指標の設定 ■ 実施機関への介入レベル（計画） 		2-3 2-5 2-6 4-2
分析課題 2： プロジェクト目標の設定の現状	<ul style="list-style-type: none"> ■ 計画段階における事項 ■ 実施段階における事項 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 対象地域（計画・実績） ■ 開発ニーズの確認 ■ 目標及び指標の設定 ■ 実施機関への介入レベル（計画・実績） 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 一般化への展開プロセス ■ 扱う技術領域 ■ 活用する普及手法 	2-3 (2-4) 4-3
分析課題 3： 目標の達成度合いを評価する指標と目標値の設定の現状	■ 計画段階における事項	■ 目標及び指標の設定		2-3 2-6 4-3
分析課題 4： 普及案件の類型案と普及を効果的に実施するための類型	<ul style="list-style-type: none"> ■ 実施段階における事項 □ 類型化のための共通の枠組み 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 対象地域（実績） ■ 実施機関への介入レベル（実績） ■ 一般化への展開プロセス ■ 扱う技術領域 ■ 普及における働きかけの直接対象 ■ 活用した普及手法 ■ 普及における重点 ■ モニタリング ■ 自己評価 	<ul style="list-style-type: none"> □ 普及されるべき内容要素 □ 普及内容伝達過程におけるプロジェクトによる介入の段階 □ 構築された（あるいは構築に取り組んだ）モデル 	2-4 2-5 2-6 4-4 添付資料 3

注) □は、類型化のために用いた3つの観点である。ただし、類型化に基づく分析を行なう段階では、15 案件を横断的に分析した際の分析視点・分析結果も活用している。

第2章 普及案件のメタ分析

ここでは、メタ分析の結果をまとめる。メタ分析は、分析対象案件に関して、調査項目毎に情報を整理し、整理された案件情報を横断的に分析することにより、分析対象案件に共通する特徴や問題点、そこから得られる今後の協力案件への教訓を導くことを目的としている。案件情報の整理に適用した調査項目は、以下の通りである。案件情報を整理した結果は、**添付資料2**に示した。

分析視点	調査項目
案件の概要	1. プロジェクト目標、2. アウトプット、3. 目標の達成度、4. アウトプットの実現度
終了時評価結果の内容	5. 結論、6. 提言、7. 教訓
計画段階における事項	8. 対象地域、9. 開発ニーズ、10. 目標及び指標の設定、11. 介入レベル
実施段階における事項	12. 対象地域、13. 介入レベル、14. モデルの活用、15. 扱う技術領域、16. 普及に関する働きかけの対象、17. 普及手法、18. 普及の重点、19. モニタリング内容、20. 自己評価内容

2-1 メタ分析対象案件

本調査においては、「普及案件」の分析にあたっては、「1-4 調査の内容とその進め方」で説明した通り、農業開発協力部が選定した「普及案件」のリストに基づいて、分析対象案件を特定することとした。農業開発協力部が選定した普及案件は28案件であったが、分析に活用できる情報の入手可能性を考慮し、28案件の中から終了時評価報告書が作成されている15案件を分析対象案件とした。分析対象となった案件は表2-1の通りである。

表2-1 メタ分析対象案件一覧表

案件番号	国名	案件名	実施時期
①	中華人民共和国	天津酪農業発展計画	1990.03.01-1995.02.28 フォローアップ 1995.03.1-1997.02.28
②	インドネシア共和国	種子馬鈴薯増殖・研修計画	1992.10.01-1997.09.30
③	インドネシア共和国	大豆種子増殖・研修計画	1996.07.01-2001.06.30
④	インドネシア共和国	農業普及・研修システム改善計画	1999.09.01-2002.03.31
⑤	ラオス人民民主共和国	ヴィエンチャン県農業農村開発計画	1995.11.01-1997.10.31
⑥	フィリピン共和国	農村生活改善研修強化計画	1996.06.15-2001.06.14
⑦	スリランカ民主社会主義共和国	ガンパハ農業普及改善計画	1994.07.01-1999.06.30
⑧	ガーナ共和国	灌漑小規模農業振興計画	1997.08.01-2002.07.31
⑨	ケニア共和国	ムエア灌漑農業開発計画	1991.02.01-1996.01.31
⑩	ケニア共和国	ムエア灌漑農業開発計画フォローアップ	1996.02.01-1998.01.31

⑪	タンザニア連合共和国	キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I	1994. 07. 01-2001. 06. 30
⑫	ドミニカ共和国	胡椒開発計画フェーズ 2	1992. 07. 07-1997. 07. 06
⑬	ドミニカ共和国	山間傾斜地農業開発計画	1997. 09. 01-2002. 08. 31
⑭	メキシコ合衆国	モレロス州野菜生産技術改善計画	1996. 03. 01-2001. 02. 28
⑮	パラグアイ共和国	小農野菜生産技術改善計画	1997. 04. 01-2002. 03. 31

2-2 普及ならびに普及案件の定義

2-2-1 本調査のメタ分析案件選定に用いた「普及案件」の定義

まず、本調査でメタ分析対象案件の選定に用いた JICA 農業開発協力部の「普及案件」の定義をベースとした定義は、以下の通りである。

「普及」とは、「最終受益者として農民（あるいは農村の人々）を置き、これらの知識を移転することにより、彼らの間に自発的な変化を引き起こすようなシステム」である。そのための手段として、「(普及すべき技術の開発・紹介、) 普及員の能力強化、普及のためのシステム・制度・体制・方法の改善、普及活動の実施を行なう案件」が「普及案件」ということになる。したがって、普及案件とは、単なる技術の開発のための試験研究を扱う案件とは区別されるものである。

2-2-2 メタ分析に際して参考とした「普及」に関する考え方

本調査に限らず、「普及」の定義、「普及案件」の定義を明確にしておくことで、今後の技術協力案件に関する評価分析の際に、分析視点を設定しやすくなる。また、それらの定義は、計画策定時のガイドラインとしても有用となる。

本調査のメタ分析においても、特に普及案件の類型化を試みる際に、日本の「農業改良助長法」や、世界銀行のワーキングペーパーにおける普及の定義、その他国内外の研究者による普及の定義に関する情報を参考とした。添付資料 6 に示した普及に関する各種見解や定義はどれも、「普及」の一面を的確に捉えたものであるが、「普及」の意味する内容が複雑多岐にわたるために、簡潔、具体的かつ包括的な定義を設定しにくいというのが実態と推測される。

メタ分析対象案件の「選定」に用いた定義内容を補完する意味で、「分析」を進めるにあたって用いた「(農業) 普及についての考え方」を以下に示しておきたい。

まず、藤田康樹氏の「農業普及」の定義に対する見解をベースとした。

藤田康樹氏の農業普及の定義：

「農業者が個別あるいは相互に作用しあいながら、農業について有益な情報を得て営農の方法や考え方において変化していくこと、そしてまた、その経過や成果が地域社会の他の農業者へ波及していくこと」

また、世銀のリーサーチペーパーで Willem Zijp が示した普及のシステムにより実行される「機能のセット」をベースに、JICA の「普及案件」において実行される機能のセットについて検討し、以下の5つの「普及されるべき内容要素（知識）」を設定した。これを、普及案件の類型化の際に案件を分析する視点として活用している。

普及されるべき内容要素（知識）：

- ①農業資機材（種子、肥料、農機など）
- ②技術あるいはその技術の使用方法（農業技術、管理技術、経営技術、営農ノウハウなど）
- ③農業・農村の制度・組織・手続き・慣行（農村内あるいは農民間で機能する仕組みなど）
- ④農業関連サービスとその方法（農業従事者に対する公共あるいは民間のサービスなど）
- ⑤技術やノウハウの指導方法・普及方法（研修方法など）

2-3 計画段階の分析

ここでは、分析課題の1「普及要素の含まれた分析対象案件は、「普及」を念頭においたとき、どのような計画に基づき実施されたか」を分析するために、調査項目に関して分析対象案件の情報を整理することにより、「普及案件の形成・計画段階で、日本側は、当該案件を通じて相手側が解決しようとする開発ニーズ¹の核心及びその規模を的確に把握していたか」、「プロジェクト目標は、その達成により相手側の中心課題としての開発ニーズを充足することができるように設定されていたか」、「普及案件の計画段階で、目標の達成度合いを評価するための指標と目標値は的確に設定されていたか」を基に、調査項目に関して分析対象案件の情報を整理した。

¹ ここでは「開発ニーズ」とは、相手国において「本質的に解決が求められている問題を孕んだ状態」「相手国の開発のために充足されていない課題」などを想定しており、単に相手国において「有ったらよいと思われる（開発）手段の欠如した状態」は含まれていない。

分析対象案件の計画段階における現状を把握するために、以下の4つの調査項目を立てた。

調査項目：

- | | |
|--------------|--|
| ①対象地域 | 対象地域はどのように設定されているか？ |
| ②開発ニーズの確認 | ニーズの内容を十分に明確化しているか？
ニーズの規模を把握しているか？ |
| ③プロジェクト目標の設定 | 問題が解決された状態により目標が示されているか？
目標の達成を確認する指標に対応する初期値が確認されているか？
目標の達成を確認する指標に対応する目標値が提示されているか？ |
| ④計画時点での介入レベル | 当初計画時点での介入はどのレベルで計画されたか？ |

プロジェクトによる協力は、開発ニーズに合っていることが重要である。開発ニーズが十分に把握されているかどうかを確認する1つの方法は、対象地域がどのように設定されているかを確認することである。対象地域設定の根拠が明らかになれば、それが開発ニーズに沿って設定されたものかどうかを判断する鍵となり得る。また、開発ニーズの規模や分布と対象地域の設定状況とを比較することで、開発ニーズに対しプロジェクトがそのニーズのどこまでをカバーするように計画されているか・ニーズをどこまで充足することを意図しているのか、を理解することができる。開発ニーズが十分に把握されずに対象地域が設定されているとすれば、地域選定の根拠は不明確なものということになり、開発ニーズの把握も不十分なものであったのではないかと判断する1つの根拠となる。分析対象各案件において開発ニーズが十分に把握されていたとすれば、終了時評価報告書において、開発ニーズの内容や規模、対象地域設定の根拠などが、プロジェクト実施の背景に関する記述に明記されているであろうという前提の下で、分析を行なった。

また、満たされるべき開発ニーズが具体的に把握できれば、プロジェクトが到達すべき目標が明らかになり、プロジェクト目標を「具体的」に示すことが可能である。「具体的」であるかどうかについては、プロジェクト目標が「問題を解決するために行なう活動の内容」ではなく、その結果「問題が解決された（あるいは開発ニーズが満たされた）状態」で示されているかどうか、また、目標の達成を確認するための指標の初期値と目標値が明らかにされているかどうかで確認することとした。

計画段階の分析によると、分析対象案件においては、「全般的に開発ニーズの把握分析が不十分である」という結果が出ている。あくまでも終了時評価報告書の記述を中心とする分析であるため、この分析は確認した事実に基づく完全な検証には至らないが、計画段階において案件要請の背景となった相手国の開発ニーズそのものの把握分析にはあまり力点が置かれてこなかったと推測される²。

今後の案件においては、計画段階における開発ニーズのアセスメントを十分に行なうよう配慮する必要がある。開発ニーズの把握分析が不十分と考えられることから、「プロジェクト目標が相手側の中心課題としての開発ニーズを充足することができるように的確に設定されていたかどうか」に関しても疑問が残る。また、計画段階においては、目標の達成度合いを評価するための指標と目標値が的確に設定されている案

² 開発ニーズを把握するとは、単に相手国における協力分野の開発政策を確認し、その政策における重点を見極めるということだけではなく、当該協力分野において問題となっている事柄がどのようなもので、その問題により悪影響を受けている人々がどれくらいいるか、プロジェクトによりその問題を解決しようとした場合に受益者となる人は何人くらいいるのか、また、それらの人々は、どのようなプロファイルの人々で、どの地域に分布しているのかなどを把握することも含んでいる。

件が少なかった。計画段階の分析の詳細は添付資料 3-2 に記載した。

ここでは分析の結果得られた「計画段階において留意されるべき事項」として、「計画段階における開発ニーズのアセスメントの重要性」を挙げておきたい。開発ニーズに関して把握すべき主な事項を案の形で具体的に示すならば、次ページの通りである。

開発ニーズに関連して把握すべき主な事項：

- 解決されるべき課題の内容（現時点ではどのような状態にあり、具体的にどのような状態になることが望ましいか）
- 誰が最終的な受益者となるか（彼らはどのようなプロフィールの人々か）
- 想定される最終的な受益者はどこに存在しているか
- 想定される最終的な受益者の数（規模）はどれくらいか
- 想定される受益者は、社会経済的・文化歴史的・制度的要因など、どのような要因の影響を受けているか
- 既にとられているアクションはあるか（あるとしたらそれはどのような内容・規模か）
（ここに示した留意事項は、普及案件にのみならず、協力案件全てに当てはまる事項でもある。）

2-4 実施段階の分析

実施段階の分析では、「普及のできるプロセスを想定してプロジェクトを実施していたのかどうか」を踏まえ、分析課題 2「分析対象案件における「モデル」は、その案件の普及要素においてどのような役割を果たしているか」について実施段階の現状から補足的に検討する。更に、後に分析対象案件の類型化を通じて分析課題 3「分析対象の普及案件は、普及の観点からどのように類型化することができるか。また、類型化をおこなうことができた場合、普及を効果的に行なうことができる類型（モデル的なアプローチ）はどのようなものか」に答えるためのベースとなる分析を行なうことを目的としている。

ここでは、調査項目に対して分析対象案件の情報を整理することにより、各案件がどのような対象設定をし、どのような普及手法を活用し、どこに重点を置きながらプロジェクトを実施したかを確認することを意図して、分析対象案件の実施段階における現状を把握するために、以下の 7 つの調査項目を立てた。

調査項目：

- | | |
|------------------|---|
| ①対象地域 | ・対象地域はどのように設定されたか？ |
| ②実績としての介入レベル | ・実績としての介入はどのレベルで行われたか？ |
| ③一般化への展開プロセス | ・「モデル構築」から「一般化」へのプロセスは含まれていたか？ ³ |
| ④扱う技術領域 | ・どのような技術領域において協力を行ったか？ |
| ⑤普及に関する働きかけの直接対象 | ・誰に対して普及に関する働きかけを行ったか？ |
| ⑥活用した普及要素 | ・普及に活用した普及要素は何か？ |
| ⑦普及における重点 | ・技術的有効性重視か、活用可能性重視か？
・生産性向上のみか、経営改善（農家所得向上）まで視野に入れたか？
・農法に関する技術のみか、組織化や制度に関する技術まで視野に入れたか？ |

終了時評価報告書には、実施プロセスとその評価に関する記述が非常に少なく、「普及のできるプロセスを想定してプロジェクトを実施していたのかどうか」に関しては、あまり明らかにすることができなかった。情報を整理した結果、終了時評価報告書の分析に基づく実施段階の問題点の把握が非常に困難であることが判明したが、限られた情報に基づき可能な範囲で、上記7項目に関する実施段階における分析を行った。ここでは、まず、中でも特に普及案件の実施に関連してポイントとなる3つの分析結果のみに絞って記述し、その後で、実施段階の分析全体を通じてまとめた「実施段階において留意されるべき事項」について述べることにする。

2-4-1 普及案件の実施に関連する主な分析結果

普及案件の実施に関しては、分析対象各案件の「扱う技術領域」と各案件における「モデルの構築」との関係进行分析、「モデルの構築」と「普及における重点」との関係进行分析、3番目は、各案件における「一般化への展開プロセス」に関する分析の3点である。

(1) 扱う技術領域とモデルの構築との関係

扱う技術領域とモデルの構築との関係を表2-2にまとめた。

モデルを十分に構築しなかった案件は、「農業技術の紹介・導入」のみを行なった案件に多い。モデルを構築した案件においても、「農業に関する組織・制度の紹介・導入」や、「普及システムの改善・導入」を行なっている案件は少なく、多くの場合、「農業技術の紹介・導入」と「研修プログラムの開発・研修の改善」を中心としている。一般化まで実施した案件においては、4案件中2案件において、「農業技術の紹介・導入」「農業に関する組織・制度の紹介・導入」「研修プログラムの開発・研修の改善」「普及システムの改善・導入」の4つを網羅していることがわかる。

³ 本調査において「モデル」と呼んでいるのは、普及のために概念・アイデア・技術・制度などを他者に見せ、あるいはデモンストレーションして、その内容を理解させるために用いる「見本」「模範」「手本」などのことである。ただし、本調査においては厳密な定義の確立には至っていない。

表2-2 扱う技術領域とモデルの構築との関係

	農業技術の 紹介・導入	農業に関する組織・制 度の紹介・導入	研修プログラムの 開発・研修の 改善	普及システ ムの改善・ 導入	その他
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		(⑨)		
モデル構築	①⑤⑦⑩⑫	⑤⑦	④⑥⑦⑩⑫	⑤⑥	
一般化まで実施	②⑧⑪⑬	⑧⑬	②⑧⑪⑬	⑧⑪⑬	⑪

(注、③⑨⑮はモデルを構築する方向であったがモデル構築不十分と判断した案件)

(注、⑪は、モデルを構築し、センター機能強化・機関連携促進を行なった案件)

(注、表中の案件番号は、本報告書2-1 ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

(2) モデルの構築と普及における重点との関係

モデルの構築と普及における重点の関係を表2-3 にまとめた。

表2-3 モデルの構築と普及における重点の3つの切り口の関係

a. 技術的有効性重視か活用可能性重視か

	技術的有効性重視	活用可能性重視	両方重視
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		
モデル構築	①	④	⑤⑥⑦⑩⑫
一般化まで実施	②③		⑪⑬

b. 農業生産向上重視か農家所得向上重視か

	農業生産向上重視	農家所得向上重視	両方重視
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		
モデル構築	①⑫		④⑥⑦⑩
一般化まで実施	②⑧⑪		⑬

c. 農業技術重視か組織制度技術重視か

	農業技術重視	組織制度技術重視	両方重視
モデル構築せず	⑭ (③⑨⑮)		
モデル構築	①④⑦		⑤⑥⑩
一般化まで実施	②⑪		⑧⑬

(注、表中の案件番号は、本報告書2-1 ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

普及において、モデルを十分に構築できていない案件は、活用可能性よりも技術的有効性、農家所得向上よりも農業生産向上、組織・制度よりも農業技術に重点を置いているという傾向がみられた。例として②インドネシア大豆種子増殖、⑭メキシコ・モレロス野菜生産技術、⑨ケニア・ムエア灌漑農業開発計画、⑮パラグアイ小農野菜生産技術が挙げられる。ただし、ケニア・ムエア灌漑農業開発計画では、⑩フォローアップに入ってから活用可能性、農家所得向上、組織・制度の視点も重視するようになり、モデルも構

築されるに至り、時間の経過・プロジェクトの進展とともに、重視される視点が追加（総合化）されたケースである。

モデルを構築した案件においては、「普及における重点」についての3つの切り口（活用可能性重視か技術的有効性重視か、農家所得向上重視か農業生産向上重視か、組織・制度重視か農業技術重視か）に関し、それぞれ両方を重視したものが多い。「技術的有効性よりも活用可能性を重視する案件」、「農業生産向上よりも農家所得向上を重視する案件」、「農業技術よりも組織・制度を重視する案件」はほとんどない。

プロジェクトの活動として明記しないまでも、改良（あるいは紹介・導入）する技術の最終受益者による活用がある程度想定してモデル的に扱う技術の内容を検討することが、その後の普及を促すために必要であろう。また、最終受益者である農民にとっての重要なインセンティブの一つは、所得向上である。いくら生産が向上しても所得が向上しないようでは、技術の普及は進まない可能性があるため、プロジェクトではこの点も考慮する必要がある。更に、最終受益者にとっての技術の活用可能性やインセンティブが高まったとしても、組織制度的な制約から普及実績が伸びない場合も想定されるので、組織制度面の整備のための技術的なノウハウを考慮することも重要となる。

なお、本調査において「モデル」と呼んでいるのは、普及のために概念・アイディア・技術・制度などを他者に見せ、あるいはデモンストレーションして、その内容を理解させるために用いる「見本」「模範」「手本」などのことである。上記の分析は、このような認識を踏まえつつ、プロジェクトがモデルと呼んでいるかどうかを分析上の主な判断基準として、一部資料などから実態としてモデルとなっていると考えられるものもモデルのうちに含めて分析しており、モデルに関して必ずしも厳密な定義付けを行っていないわけではない。

本調査においては、各分析対象案件において、どのようなモデルが構築されているかという点を確認することを一つの分析上の課題としているが、案件によっては、例えば、単なる「対象」地域を「モデル」地域と称している場合もある。同様に、「中核」農家が全て「モデル」農家であるとは言えないにもかかわらず、「中核」農家と「モデル」農家との区別が明確でないようなケースもある。プロジェクトで用いる基本的な用語の定義に関する混乱は、「モデル」に限ったことではなく、「パイロット（実証）」「展示」「ターゲットグループ」などにも共通する。

(3) 一般化への展開プロセス

モデルを構築して一般化への展開プロセスまでを試みた案件は4件であった。対象国あるいは対象地域によっては、それが十分に機能しているかどうかは別としても普及のための組織制度や他の事業が既に存在している場合には、一般化はプロジェクトの外部条件として整理する事が可能となる。本来であれば案件形成においては一般化への流れを十分に検討してプロジェクトの役割を決め、その上で、実施段階において、活動が適切に実施されたかどうかを見る必要があるが、終了時評価報告書からは詳細な情報を得ることが出来ない。

協力の対象国においては、既存の普及システムが機能していないことも多いが、一般化に向けた対応の検討がある程度必要であるが、それを外部条件（あるいは外部条件としての検討外）と整理し、プロジェクトの枠に取り込んでいない案件も見受けられた。案件の対象機関の機能や権限との関係もあり、それらの活動をプロジェクトの活動に取り込むことが困難であったケース、また反対にプロジェクト活動が、対象機関の機能と権限を越えて実施されたために、その後の自立発展性に問題を生じた場合もある。

2-4-2 実施段階において留意されるべき事項

(1) 計画の確認と見直し

プロジェクトの実施段階では、まず、現地でプロジェクトに直接携わる当事者として、専門家チームが、計画段階で確認された開発ニーズについて再確認することが重要である。その上で、当初計画においてプロジェクトが満たそうとしているプロジェクト目標と実際の開発ニーズに重大な齟齬があれば、在外事務所や農業開発協力部の担当者と連絡をとることにより、早期に計画内容の修正を含む調整を行なう必要がある。また、プロジェクト開始後に、開発ニーズを満たすために同プロジェクトによる対処が求められる新たな事項が明らかになった場合、当初計画の見直しを行い、場合によっては、対象地域の拡大や相手国側実施体制の再編（広い意味での介入レベルの追加や変更）を検討することも必要である⁴。

(2) 「モデル」という言葉の使い方の整理（あるいは明示）

どのようなものを「モデル」と称するかについての、基本的な整理を行なう必要がある。内容がどのようなものであれ「モデル」という言葉を用いているプロジェクトは多いが、各案件において共通した「モデル」という使われ方がされてはおらず、各案件において様々である。

例えば、普及させようとする技術の「伝え方」に関する「モデル」を構築する場合を、「モデル」とは、ある人にとっては、「有効性が確認されている伝え方であり、伝え方の具体的な展示見本のようなもの」であるかもしれない。また別の人にとっては、「有効性などは確認されていないが、試行のために用意された伝え方に関する選択肢の一つ」であるかもしれない。これだけの認識の違いがあるだけで、プロジェクトドキュメントの中で単に「モデル」と記述していても、その意味するものが大きく異なってしまう。

あるプロジェクトの実施担当者が別のプロジェクトを参考にしようとする際、各案件が用いる用語の「使用方法」を予め「共通化」してプロジェクトを計画・実施・評価しておくことで、情報共有・活用の可能性が格段に高まると考えられる。全ての案件において、使用する用語の使用方法を統一することは困難かもしれないが、読み手によって解釈が異なる可能性のある用語については、当該案件において具体的にどのような意味合いで用いているかを明記しておくことが必要である。

(3) 案件においてモデルの果たす役割と一般化への展開プロセス

「モデル」が本当の意味で「モデル」となるためには、それが示す内容を他の人々に的確に理解してもらうことが必要となる。そのためには、モデルを構築する目的、モデルによって示そうとした内容（あるいはモデルの構造）を明示する必要となろう。言い換えれば、モデルを用いる場合には、そのモデルのフレームワークを明示する必要があるということである。フレームワークとは、誰を対象に、どのような目的で、どのような前提条件の下で、どのような到達目標をもって、どのようなリソースを用いて、どのような要素を含んだ活動を行うかに関する内容である。モデルによっては、更に、いつまでに、どのようなタイミングでなどの観点からの説明が必要な場合もある。メタ分析の結果によれば、モデルのフレームワークを詳細に示している案件（終了時評価報告書）はなかった。モデルのフレームワークを理解するためには、読者が報告書に書かれた多くの記述を読みその内容を理解して、モデルの意味するところを推定する以外にないのが現状である。

⁴メタ分析対象案件においては、当初計画における対象地域や介入レベルが実施段階で変更された案件がほとんど無かったが、残念ながら、終了時評価報告書のみによる分析では、それが当初計画の妥当性の高さを反映したものか、それとも、実施段階での開発ニーズ確認の不在によるものかを確認するに足る情報が得られなかった。

また、構築されたモデルを基に、モデルに体化された技術・アイデア・手続きなどを一般化しようとする場合、モデルのフレームワークを明確にするばかりでなく、モデルに体化された技術・アイデア・手続きなどが最終受益者にとってどのような意味を持つものであるかを解り易く示し、さらにモデルで示された技術・アイデア・手続きなどが広まり定着するための普及の道筋を検討しておくことが必要となることが考えられる。その道筋のすべてをプロジェクトの活動に取り込む必要はないが、道筋を検討することで、構築されるモデルの実現可能性を高めることが出来る。案件の軸足を技術の開発や改良に置く場合でも、最終受益者である農民に、その技術がどのように到達するかを検討しておくことが重要である。

普及への道筋は、対象国や対象機関の置かれている現状を十分に把握した上で検討されなければならない。例えば、政府の普及制度がうまく機能していない場合には、研究案件であれば、農民参加型の研究方法を取り入れて、最初から普及可能な技術の開発と改良を試みることも一つの選択肢となるかもしれない。また、普及案件では、一般的に技術者、普及員、中核農民の技術力の向上を通じて、普及を試みているが、場合によっては普及制度や普及員の従来の役割の見直しも含めた普及のあり方を検討する必要があるだろう。

(4) 案件の軸足と普及への配慮

メタ分析対象案件は、技術の開発・改良に軸足を置きながらそこで開発・改良された技術を普及していることとする案件と、普及しようとする技術そのものが既存の技術や非常に単純なアイデアなどであり特に高度な開発・改良を伴わないために普及の方法や仕組みの構築に軸足を置く案件とに2分される。

技術開発・改良に軸足を置く案件は、多くの場合、相手国における技術的・経済的制約などにより、普及の対象となる技術に関する研究自体が不十分であるなどの背景の下に実施されるであろうと推測されるので、まず、開発・改良される技術の技術的有効性を確認することが重要であることは理解できる。しかし、そのような普及案件においても、開発・改良された技術が、如何に技術的に有効であろうと、農民にとって実用性に欠ければ技術の定着は期待できない。したがって、技術的有効性と同時に活用可能性という視点も重要となる。活用可能性を検討する際の観点として、技術の導入による農家にとっての収益性や、農業生産や農業普及を支える組織・制度の機能の仕方についての十分な検討を行うことが求められることがいえよう。

2-5 案件の分類・類型による分析-ニーズアセスメントならびに協力戦略に関する分析-

ここでは、3 番目の分析課題「分析対象の普及案件は、普及の観点からどのように類型化することができるか。また、類型化をおこなうことができた場合、普及を効果的に行なうことができる類型（モデル的なアプローチ）はどのようなものか」に答えるべく、分析対象案件を分類あるいは類型化しつつ、各案件の内容・戦略面に焦点を当てて分析する。

案件の分類に基づく分析は、20 の調査項目に関する分析の結果確認された情報に基づき実施しており、具体的には、「2-5-1 ニーズアセスメントの現状に関するマトリックス分析」「2-5-2 協力の重点と広がりとの組合せに関するマトリックス分析」「2-5-3 協力の重点と協力アプローチの組合せに関するマトリックス分析」の3つである⁵。

類型化に基づく分析は、「1-5 分析の枠組み」に示した個々の普及案件の類型化のための仮説を基に行なった、「2-5-4 個々の普及案件の類型化に基づく分析」である。ただし、類型化に基づく分析を行なう際にも、ここまで記述してきた分析結果を一部活用している。

2-5-1 ニーズアセスメントの現状に関するマトリックス分析

(1) ニーズアセスメントの現状

妥当性が高くインパクトの大きいプロジェクトを形成・実施するためには、ニーズアセスメントが重要である。また、プロジェクトの実施を通じた協力内容の持続性を高めるためにも、プロジェクトの計画づくりのベースとしてニーズアセスメントは不可欠である。

本来、プロジェクト計画の立案に先立って、開発ニーズを把握するためにしっかりしたニーズアセスメントを実施することが望ましく、また、その際、もし、プロジェクトの実施を担当する者が自身でニーズを確認して計画を策定するならば、計画段階で意図した内容を十分に理解した上でプロジェクトを実施することができるはずである。しかし、JICA の技術協力プロジェクトにおいては、計画策定のための事前の調査を実施するメンバーと実際にプロジェクトを実施する専門家とは必ずしも一致せず、多くの場合、別のメンバーが専門家として派遣される。事前の調査を担当するメンバーは、スポットで短期間の調査を数度実施して計画を策定する。そして、プロジェクトに派遣される専門家は、別のメンバーが策定し既に相手国側と合意されているプロジェクト計画・プロジェクト目標を実現するために、活動を実施することとなる。また、原則として既に2 国間で合意されているプロジェクト目標はプロジェクト実施中に変更されることがないというのが、現在の状況である。

このような状況（案件形成実施手続）の下では、事前の調査と計画策定を担当する者は、非常に限られた短い期間に現状把握を行なわねばならず、場合によってはニーズアセスメントを十分に行なえないような事態も発生することが想定される。一方、プロジェクトに派遣される専門家は既に計画が策定されていることから、とりあえず、その内容の善し悪しに関わらず既存の計画に沿ってプロジェクトに着手するというのが、これまでの一般的な流れであったと考えられる。

この点について、メタ分析対象案件に関して、十分なニーズアセスメントが実施されているかどうか、また、実施されていると見られる場合、実際にどのようなタイミングで実質的なニーズアセスメントが実施されていたのかを確認してみるとした。分析の結果が、表 2-4 である。

表 2-4 開発ニーズのアセスメントの実施状況

⁵ これら3つの分析については、「1-5 分析の枠組み」の下で先に類型化を行い各類型の中で分析するためには整理が困難だが、対象案件を単にマトリックスに分類して分析することで意味のある分析が行なえると判断した。

	事前段階で十分に実施	事前段階で十分に実施せず
プロジェクト開始後実施		④⑤⑥
プロジェクト開始後実施せず	⑧ ⑫	①②③⑦⑨⑩⑪⑬⑭⑮

(注、表中の案件番号は、本報告書 2-1 ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

ニーズアセスメントの実施とその時期に関する分析は、終了時評価報告書のレビューにより実施しているため、一部推定に基づく部分もあるが、全体的としては、上記のマトリックスに示すような傾向であるといえよう。計画段階でのニーズアセスメントの実施の有無は、計画段階の分析で用いた調査項目に関する個々の案件の情報を基に判断している。

15 案件中 10 案件においては、手続き的には、事前段階での各種調査が実施され計画が策定されたが、プロジェクトの形成から実施までの期間を通じて、実質的に十分なニーズアセスメントが実施されていない。例えば、⑫（ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 2）は計画段階で十分にニーズが把握されていると判断されるが、このプロジェクトは、直前に終了したフェーズ 1 の継続案件であることから、ニーズが十分に把握されていたともいえよう。しかしその一方において、実質的に同プロジェクトのフェーズ 3 にあたる案件（⑬ドミニカ共和国山間傾斜地農業開発計画）では、協力内容が広がったこともあり、ニーズアセスメントが不十分であるという結果となっている。⑧（ガーナ灌漑小規模農業振興計画）では、ニーズアセスメントは行われているように見えるが、プロジェクト目標達成度を確認するための指標の初期値などは確認されていない。

事前の調査段階で十分なニーズアセスメントが行われていない案件のうち、3 案件では、プロジェクト開始後にアセスメントを実施している。そのうち 1 案件（⑤ラオス・ヴィエンチャン県農業農村開発計画）では、分析対象の同プロジェクトを準備フェーズ（あるいはフェーズ 1）と位置づけ、プロジェクト全体がニーズアセスメントを目的とするものと言っても過言ではない内容となっていた。

ニーズアセスメントが十分に行われなかったことによる不都合がどのようなものであったかに関しては、終了時評価報告書にはあまり明記されていないが、少なくとも、ニーズの規模や分布が判らなければ、受益対象者のうちどれくらいの割合の人々がプロジェクトによってカバーされたのか、あるいは改善される必要のある問題のどれくらいの割合がプロジェクトによって改善されたのかなどに関して、確認することができない。これは、プロジェクトの実施担当者にとっても、目標達成度の確認などプロジェクトを管理する上での不都合となりえよう。

(2) 分析結果から判ること

メタ分析対象案件においては、事前段階でのニーズアセスメントが不十分に見受けられるが、一部の案件では、これまで事前の段階で十分に実施されてこなかったニーズアセスメントをプロジェクトが開始されてから実施するようになってきていることがわかる。その際の形態として、プロジェクト実施の一貫として本格フェーズの中でニーズアセスメントを実施する場合と、敢えてプロジェクトの本格実施のための準備フェーズ（2 年程度）を設けて、ニーズアセスメントのみを実施するケースがあった。事前段階でニーズアセスメントを行ない、更にプロジェクトが開始されてから、プロジェクトに派遣された専門家が自身でニーズの再確認を行ない必要な修正を行なうことで、プロジェクトはより相手国の実態に即したものとなることが考えられるが、そのような事例は、分析対象案件には無かった。なお、ニーズアセスメントが重要であることについては、あまり議論の余地はないと考えるが、その一方で、投入リソースの制約や妥当性を考慮して対応することが重要であることにも留意する必要がある。インタビューを行なった中で一部に、例えば、⑤ラオス・ヴィエンチャン県農業農村開発計画などに関して、投入リソースの規模の妥

当性という面で疑問視する意見も聞かれた。

2-5-2 協力の重点と広がりとの組合せに関するマトリックス分析

(1) 協力の重点と広がりとの組合せの現状

普及を意図した場合、協力の重点（軸足）を普及すべき技術の開発・改良・発掘に置きつつ普及のための活動も実施するという「技術開発（改良・調整）重視」の案件と、技術の開発よりもむしろ「技術普及（導入・活用促進）重視」を重視した案件がある。場合によっては、その中間型の案件もあり得る。

また、プロジェクトを通じた協力が「面的展開」を意図するという案件と、プロジェクトとしてはあくまでも拠点づくりに貢献するという「点的確立」を意図する案件とがある。これらの観点から対象案件をマトリックスにまとめたものが表2-5である。

表2-5 協力の重点と広がりとの組合せによる分析

	技術開発（改良・調整）重視	技術普及（導入・活用促進）重視
面的展開		④⑪⑬
点的確立（核づくり）	①②③⑦⑧⑨⑩⑫⑭⑮	⑤⑥

（注1、⑦はプロジェクト後半になって技術普及を意図した取り組みとなった。）

（注2、表中の案件番号は、本報告書2-1ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用）

分析対象案件は全てが普及要素を含む案件として挙げられるが、15案件中10案件が「技術開発重視」「点的確立（核づくり）」を意図した案件である。「技術普及重視」の案件は5案件あり、そのうち3案件は「面的展開」を意図している。ただし、「面的展開」を意図している案件が必ずしも実施において面的展開を実現した訳ではなく、3案件のうち面的展開に向けたモデルの構築を行なった段階で留まる案件も2案件となっている。

(2) 分析結果から判ること

農業開発協力部により普及案件として選定された案件（本調査におけるメタ分析の対象案件）は、「技術開発重視」の案件に比して数は少ないが、これまでも「技術普及重視」の案件が実施されている。また、「技術普及重視」の案件では、ある程度「面的展開」を視野に入れた案件が含まれており、普及という視点におけるプロジェクトの目的に適った案件形成になっているといえる。その一方、普及案件として選定されてはいるが、「技術開発重視」の案件においては、「面的展開」までを意図した案件はなかった。分析対象案件においては、終了時評価報告書の中で、「技術開発重視」「技術普及重視」「面的展開」「点的確立（核づくり）」などの視点からの議論は見受けられなかったが、今後の普及案件においては、「技術開発重視」の案件であっても、普及を効果的に行なう意味から、その後の「面的展開」を念頭においた案件形成されることが必要と考えられる。

2-5-3 協力の重点と協力アプローチの組合せに関するマトリックス分析

(1) 協力アプローチの現状

近年のプログラムアプローチ志向の傾向、インパクト重視の傾向を踏まえると、普及案件においても、限られた投入リソースを可能な限り有効に活用して行き着くところまで実施するという「漸進的なプロジェクトの進め方」ではなく、プロジェクト当初から到達目標を明確にして戦略性を重視した「戦略的なプロジェクトの進め方」の採用が必要となる。PDMを用いて計画・実施・評価の一連の過程を管理していこ

うとするのも、「戦略的なプロジェクトの進め方」の発想である。しかし、分析対象の 15 案件を見ると、PDM を作成していたとしても、全てが「戦略的なプロジェクトの進め方」の発想で計画実施されている訳ではない。次の表 2-6 で各案件の分類をまとめてみた。

表 2-6 協力の重点と協力アプローチの組合せによる分析

	技術開発 (改良・調整) 重視	技術普及 (導入・活用促進) 重視
戦略的なプロジェクトの進め方: 当初に到達目標を明らかにし、そのために必要な活動並びに投入要素を総合的・包括的に計画	⑫	⑤
漸進的なプロジェクトの進め方: 着手できるところから試行的に取り組み徐々に成果を積上げ、できるところまで実施	①②③⑦⑧⑨⑩⑭ ⑮	④⑥⑬

(注、表中の案件番号は、本報告書 2-1 ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

終了時評価報告書の情報に基づくメタ分析では、採用しているアプローチが戦略的なプロジェクトの進め方に類すると考えられるのは、15 案件中 2 案件 (⑤ラオス・ヴィエンチャン県農業農村開発計画、⑫ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 2) である。他の案件は、PDM を作成している案件でも、実質的には漸進的なプロジェクトの進め方に近いアプローチを採っていると見られる。そのように判断される根拠の一つは、プロジェクト目標に関する指標とその目標値が明らかにされていないことである。目標がはっきりしない案件が戦略的に実施されるとは考え難い。ほとんどの案件で漸進的なプロジェクトの進め方がとられているという傾向は、技術開発重視案件についても、技術普及重視案件についても、共通する傾向といえることができる。

ただし、この分析において、注意が必要なのは、単に戦略的なプロジェクトの進め方を採っていればよいというものではないという点である。「当初に到達目標を明らかにし、そのために必要な活動並びに投入要素を総合的・包括的に計画するアプローチ (戦略的アプローチ)」で進めている案件であるとしても、妥当性・有効性・効率性・インパクト・自立発展性から見た場合、必ずしも、優れた案件であるとは言えない場合があるためである。

例えば、⑤ラオス・ヴィエンチャン県農業農村開発計画は、計画の立て方は戦略的であっても、インパクトの規模に比して投入が大き過ぎるという見方もある⁶。⑫ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 2 は、フェーズ 1 の継続案件であり、戦略的な計画が策定しやすかった。しかし、続いて実施された⑬ドミニカ共和国山間傾斜地農業開発計画では、内容的に⑫を受け継ぐ要素が強かったにもかかわらず、スコープが広がったために戦略的な取り組みは薄れ、どちらかというとき再び漸進的な進め方に戻った感がある。

もう一つ別の視点として、⑥フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画に参加した専門家なども指摘している通り、戦略的なプロジェクトの進め方と参加型アプローチの関係も重要である。戦略的なプロジェクトの進め方を取りつつ参加型アプローチを用いてプロジェクトを実施しようとする場合には、プロジェクトを推進しつつ参加型で意思決定を行なうことが必要な部分が出てくる。したがって、そのようなケースにおける戦略的なプロジェクトの進め方の一方策としては、プロジェクトの枠組みづくりの部分に戦略性を持たせて大まかな計画をつくり、計画の細部を詰めるに際してはプロジェクトを実施しつつ参加型

⁶ 農業開発協力部職員へのインタビューなどを通じて得た情報に基づく。

で進めるということも考えられる。

(2) 分析結果から判ること

今後、プロジェクトが戦略的なアプローチを採用する上で難しい点の一つは、上にも述べた個々のプロジェクトにおける戦略的なプロジェクトの進め方と参加型アプローチとの両立である。また、たとえ、個々のプロジェクトにおいて目標が明確にされ戦略性が高まったとしても、もし、「互いに関連する複数のプロジェクトをプログラマ的な観点から効率的に組合せることができなければ最終的な開発ニーズを満たすことができない」とすれば、他のプロジェクトにおける計画変更や予期せぬ状況変化の影響に対して、プログラマ的な観点からどのように当該プロジェクトの計画を調整していくかという点も、今後更に検討される必要がある。

2-5-4 個々の普及案件の類型化に基づく分析

(1) プロジェクト活動の現状の類型化

個々の普及案件の類型化のための仮説は、既に「1-5 分析の枠組み」において示した通りである⁷。本調査では、この仮説に基づいて、個々の案件のプロジェクト活動の現状の類型化を試みた。類型化の結果は、添付資料3に示している。

各案件を5つの「普及されるべき内容要素」の観点から分析すると、表2-7の通りとなる。ここでは、少しでも取り組まれたと判断された場合、○を付している。なお、ここで「普及されることを意図した内容要素」とは、「各プロジェクトにおいて当該プロジェクトを通じて普及させよう、あるいは普及する必要があると考えた内容要素」と捉えている。

⁷ 普及案件の類型化に用いた3つの観点は、この観点で類型化することに意味があるのではないかという考えから適用したものであり、本調査においては、これらの観点による分析の有効性については仮説の域を出ない。その意味で、ここでは「仮説」という記載をした。

表2-7 分析対象案件における「普及されることを意図した内容要素」

案件番号	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮
農業資機材の使用	○		○				○	○	○	○	○	○	○	○	○
技術の使用 方法	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
制度・組織・ 手続き・慣行					○	○	○	○		○			○		
農業関連ビ ズとその方法		○	○		○								○		
指導方法・普 及方法		○	○	○		○	○	○	○		○	○	○		

(注、表中の案件番号は、本報告書2-1 ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

各案件を「普及内容の開発・実用化・伝達過程におけるプロジェクトによる介入の段階」の観点から眺めると、表2-8の通りとなる。ここでは、少しでも取り組まれたと判断された場合、○を付している。

表2-8 各案件における「プロジェクトによる介入の段階」

案件番号	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮
研究(基礎・応用)	○	○	○				○		○	○		○		○	○
実証(実用化)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○
展示	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
紹介・成果 発表		○		○		○	○	○	○		○	○	○	○	○
普及員への指 導			○	○		○	○	○	○		○	○	○	○	○
中核農民への 指導		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
普及(一般農 民への指導)								○					○		

(注、表中の案件番号は、本報告書2-1 ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

各案件を「構築に取り組んだモデル」の観点から眺めると、表2-9の通りとなる。ここでは、①③⑨⑮などのように、少しでも取り組まれたと判断された場合、○を付している。

表 2-9 各案件において構築に取り組んだモデル

案件番号	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮
圃場		○	○				○		○			○			
農家			○				○					○	○		
グループ								○					○		
組織			○	○				○					○		
システム		○				○	○			○			○		
研修プログラム		○		○		○			○	○	○	○			
技術	○	○													○
その他				○	○										

(注1、④で取り組んだモデルは「モデル地域」、⑤で取り組んだモデルは「開発計画」である。)

(注2、表中の案件番号は、本報告書2-1ページのメタ分析対象案件一覧表の番号を使用)

上記の3つの表からは、「普及されるべき内容要素」として、「技術の使用方法」を全ての案件で扱っていることがわかる。また、それに付随して、「農業資機材の使用」を普及させる取り組みが行われている案件が比較的多い。「制度・組織・手続き・慣行」を扱った案件は、6案件(⑤⑥⑦⑧⑩⑬)あったが、「農業関連サービスとその方法」を扱った案件は、4案件(②③⑤⑬)であり、まだまだ、この2つの要素を本格的に取り込んだ案件は少ないことがわかる。

「プロジェクトによる介入の段階」としては、「普及員への指導」を行わない案件も4案件(①②⑤⑩)あった。そのうちの2案件(②⑩)では、「普及員への指導」を行わないが、「中核農民への指導」を直接行なっている。いわゆる「普及(一般農民への指導)」まで活動に含めた案件は、2案件(⑧⑬)であった。

(2) 分析対象案件の類型

各分析対象案件は多様であり、特徴的な類型を見出すことは困難だが、敢えて類型化すると、以下のよう

類型1: 本調査のメタ分析対象案件は基本的に普及案件であったにもかかわらず、15案件中明らかに「**研究中心と見られる案件**」が、3案件(①⑭⑮)あった(表2-10)。これらの案件における普及されるべき内容要素は、「農業資機材」と「技術の使用方法」に集中しており、プロジェクトでは、「制度・組織・手続き・慣行」「農業関連サービスとその方法」「指導方法・普及方法」に関する取り組みは行われていない。

類型2: 「**技術の研究→実証→展示→指導の流れに加えて、『指導方法・普及方法』の普及を行なう案件**」は、5案件(②③⑦⑨⑫)あった(表2-11)。これらの案件では、モデルの構築が積極的に行われている案件も見られる(②⑫)。

類型 3： 「研究を行わず『技術の使用法』や『指導方法・普及方法』の普及を目指す案件」は、5 案件 (④⑥⑧⑩⑬) あった (表 2-12)。これらの案件は、全て「研修プログラム」や「システム」あるいは「組織」に関するモデルを構築している。5 案件のうち「農家」をモデルとした案件は 1 件のみ (⑬) であり、「圃場」をモデルとして構築した案件は無かった。

類型 4 及び類型 5： 残りの 2 案件のうち、1 案件は、「本格フェーズを控えた準備フェーズ的位置付けの案件」(類型 4) で、現状調査中心に行なった案件 (⑤) であり、一部「技術の使用法」「制度・組織・手続き・慣行」「農業関連サービスとその方法」につき、実証と展示が行われた。もう一つの案件 (⑩) は、「フォローアップ案件」(類型 5) であり、終了したプロジェクトを受けて、「農業資機材」「技術の使用法」「制度・組織・手続き・慣行」に関する研究と実証が行われ、それを指導するための研修プログラムも構築されている。ただし、展示は行われていない。

表 2-10 類型 1: 研究中心と見られる案件

		①中国天津 酪農業発展	⑭メキシコモロス 州野菜生産 技術改善	⑮パナマ 小農野菜生 産技術改善
普及されること を意図した内容 要素	農業資機材の使用	○	○	○
	技術の使用法	○	○	○
	制度・組織・手続き・慣行			
	農業関連サービスとその方法			
	指導方法・普及方法			
構築された (あ るいは構築に取 り組んだ) モデ ル	圃場			
	農家			
	グループ			
	組織			
	システム			
	研修プログラム			
	技術	○		○
その他				

表 2-11 類型 2 : 技術の研究から指導に加えて「指導方法・普及方法」の普及を行なう案件

		②インドネシア 種子馬鈴薯 増殖・研修	③インドネシア 大豆種子増 殖・研修	⑦スリランカ ガンパハ農業 普及改善	⑨ケニア・ムエア 灌漑農業開 発	⑫ドミニカ 胡椒開発 フェーズ 2
普及されること を意図した内容 要素	農業資機材の使用		○	○	○	○
	技術の使用法	○	○	○	○	○
	制度・組織・手続き・慣行			○		
	農業関連サービスとその方法	○	○			
	指導方法・普及方法	○	○	○	○	○
構築された（あ るいは構築に取 り組んだ）モデ ル	圃場	○	○	○	○	○
	農家		○	○		○
	グループ					
	組織		○			
	システム	○		○		
	研修プログラム	○			○	○
	技術	○				
	その他					

表 2-12 類型 3 : 研究を行わず「技術の使用法」や「指導方法・普及方法」の普及を目指す案件

		④インドネシア 農業普及・ 研修システム	⑥フィリピン 農村生活 改善研修	⑧ガーナ灌 漑小規模農 業振興	⑩カンザニア キリマンジャロ 農業技術者	⑬ドミニカ 山間傾斜地 農業開発
普及されること を意図した内容 要素	農業資機材の使用			○	○	○
	技術の使用法	○	○	○	○	○
	制度・組織・手続き・慣行		○	○		○
	農業関連サービスとその方法					○
	指導方法・普及方法	○	○	○	○	○
構築された（あ るいは構築に取 り組んだ）モデ ル	圃場					
	農家					○
	グループ			○		○
	組織	○		○		○
	システム		○			○
	研修プログラム	○	○		○	
	技術					
	その他	○ モデル地域				

分析を通じた類型の整理：

類型1：研究中心の案件

(該当する案件番号 ① ⑭ ⑮)

類型2：技術の研究から指導に加えて「指導方法・普及方法」の普及を行なう案件

(該当する案件番号 ② ③ ⑦ ⑨ ⑫)

類型3：研究を行わず「技術の使用方法」や「指導方法・普及方法」の普及を目指す案件

(該当する案件番号 ④ ⑥ ⑧ ⑪ ⑬)

類型4：本格フェーズを控えた準備フェーズ的位置付けの案件

(該当する案件番号 ⑤)

類型5：フォローアップ案件

(該当する案件番号 ⑩)

なお、ここで設けた類型のためのマトリックスには顕著に表わせなかったが、分析対象案件において普及されるべき内容要素として扱われた5つの要素は、全般的に、農業の生産面を後押しする(Production-push)タイプの要素が多いことがわかる。より効果的な普及内容の定着を考える際、農産物の販売を促進すること(あるいは消費喚起)を通じて、農業生産を牽引する(Demand-pull)タイプの要素も存在すると考えられる。特に「農業関連サービスとその方法」「制度・組織・手続き・慣行」などの要素の中には、農業生産を牽引するタイプの普及要素が比較的多く含まれると考えられる。

(3) 類型毎の傾向

各類型に関して、計画段階における特徴的傾向、実施段階における特徴的傾向に分けて、表2-13に整理した。終了時評価報告書の記述を基に調査チームが判断した結果となっており、必ずしも終了時評価報告書に記載された通りの判定となっていない部分がある。

なお、あくまでも今回調査した案件の類型であり、各類型に該当する案件がかならずしもその傾向となるということではないことを留意する。

表 2-13 対象案件の類型毎の傾向

	類型1	類型2	類型3	類型4	類型5
計画段階の特徴的傾向	<p>類型固有の明確な特徴は見出せない。</p> <p>■対象地域は、限定されている。</p> <p>■開発ニーズをあまり明確に把握していない。</p> <p>■点的確立を狙う。</p> <p>■プロジェクト目標が明確でない。</p>	<p>類型固有の明確な特徴は見出せない。</p> <p>■1 案件(全国対象)を除き、対象地域が限定されている。</p> <p>■開発ニーズをあまり明確に把握していない。</p> <p>■点的確立を狙う。</p> <p>■プロジェクト目標が明確でない。</p> <p>■1 案件に関しては、ニーズ・目標共に明確に示されている。</p>	<p>類型固有の明確な特徴は見出せない。</p> <p>■2 案件が全国対象で、その他は対象地域が限定されている。</p> <p>■1 案件を除き、開発ニーズを明確に把握していない。</p> <p>■面的展開・点的確立の両方の場合がある。</p> <p>■プロジェクト目標が具体的に示されている案件は1案件のみである。</p>	<p>計画内容は情報収集のための調査が中心となる。</p> <p>■プロジェクトの役割は明確である。その意味で、ニーズは明確化されている。</p> <p>■情報収集を中心とした準備フェーズであり、他の類型と比較が困難である。</p>	<p>計画段階で目標を絞り込み易い。</p> <p>■ニーズもプロジェクト目標も不明確である。</p> <p>■フォローアップ案件であり、それまでの協力対象の状況を十分把握した上で計画される必要があるが、計画とその提示の仕方に曖昧な部分がある。</p>

	類型1	類型2	類型3	類型4	類型5
実施段階の特徴的傾向	<p>■普及における重点: 「技術的有効性重視」 「農業生産向上重視」 「農業技術重視」 の案件である。</p> <p>■漸進的な進め方</p> <p>■普及の内容要素: Production-push タイプ</p> <p>■点的確立</p> <p>■明らかに「研究」及び「実証」に比重が置かれる。</p> <p>■構築されたモデルは、普及のためのモデルというよりも、技術内容をまとめるという意味合いが強い。</p>	<p>■普及における重点: 「技術的有効性に加え活用可能性重視」 「農業生産向上重視」 「農業技術重視」 の案件である。</p> <p>■漸進的な進め方</p> <p>■普及の内容要素: Production-push タイプ</p> <p>■点的確立</p> <p>■必ずしも重点とはなっていないが「指導方法・普及方法」の普及にも取り組む傾向がある。</p> <p>■「実証」と「指導(普及員・中核農民)」の両方に介入の重点を置く傾向がある。</p> <p>■5 案件全てにおいて構築されたモデルに「圃場」を挙げることができる。「研修プログラム」などその他のモデルも併用される傾向がある。</p>	<p>■普及における重点: 「どちらかといえば活用可能性重視」 「農業生産向上に加え農家所得向上重視」 「農業技術に加え組織制度技術重視」 の案件である。</p> <p>■漸進的な進め方</p> <p>■普及の内容要素: 多くは Production-push タイプだが、一部は Demand-pull タイプ</p> <p>■「面的展開」があったのは、この類型のみ(3 案件) である。</p> <p>■「組織・制度・手続き・慣行」を重点的に指導する案件が含まれている。</p> <p>■「研究」に介入しない。</p> <p>■しっかりしたモデルが構築される傾向があり、モデル構築に留まらずそれを用いた指導まで行われる案件が比較的多い。</p> <p>■プロジェクト開始後にニーズアセスメントを実施する案件が比較的多く(5 件中 2 件)、他の類型に比してニーズアセスメントの重要性に留意する傾向がある。</p>	<p>■普及における重点: 多面的・総合的な視点を取り入れた案件である。</p> <p>■戦略的な進め方</p> <p>■やや活動目標的ではあるが、当初に到達目標を定めてプロジェクトを実施する。</p> <p>■「調査」と「実証」「展示」とを組み合わせしており実証型開発調査に近い形態である。</p> <p>■プロジェクトが「モデル」と考えているのは、活動の結果まとめられた「開発計画」自体のことである。</p>	<p>■普及における重点: 前フェーズあるいは、フォローアップ 開始までの弱い部分を補強・補完するという役割から、この類型の内容面に関する特徴的傾向を指摘するのは困難である。</p>

2-6 普及に関するアプローチ（案）（メタ分析のまとめ）

2-6-1 事前段階におけるニーズアセスメントの重要性

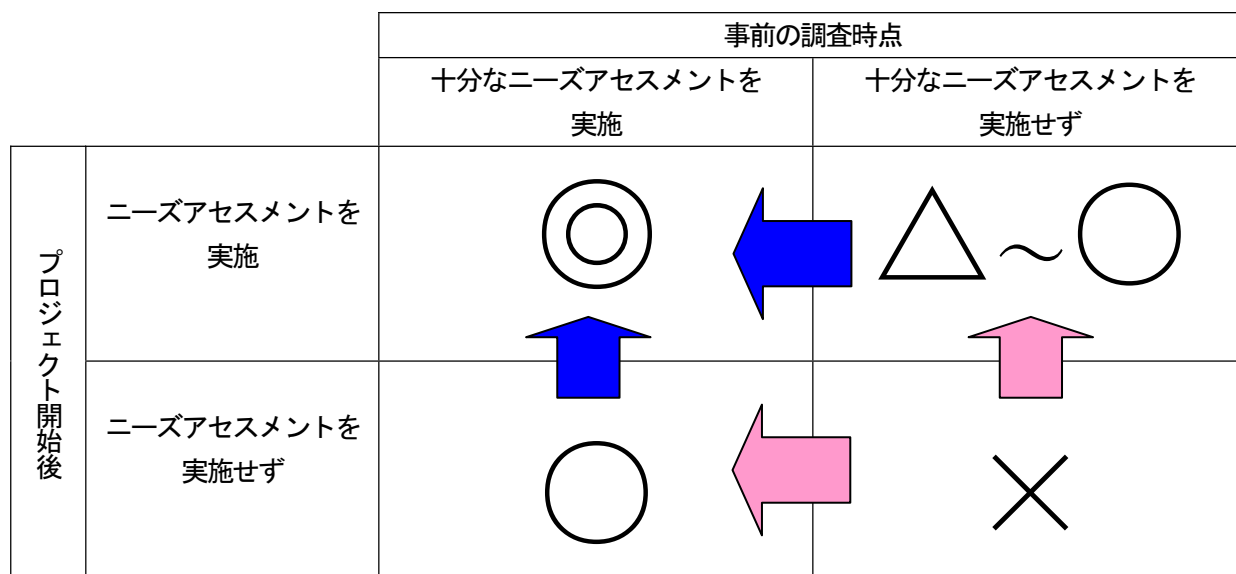
限られた協力リソースの効果的で効率的な活用という観点がますます重視される中で、プロジェクト実施における成果重視の流れは不可避となっている。成果重視の観点を踏まえ、リソースを効果的・効率的に活用するには、目標を明らかにしてその目標の達成に向けて必要十分な投入をすることが重要である。その意味で、今回分析対象としたほとんどの案件においては、効果的・効率的な投入を考えるためには、事前段階におけるニーズアセスメントは、不十分であったと考えられる。プロジェクト実施におけるニーズアセスメントの時期や方法、内容については、まだ、議論が必要であることが今回対象とした案件からは伺える。ここでは、ニーズアセスメントの時期と内容に関して、一例として議論の叩き台を示し、今後の議論に供することとしたい。

(1) ニーズアセスメントの時期

ニーズアセスメントは、事前段階で（計画づくりのために）実施することが必要である。しかし、JICAのプロジェクトにおいては、事前の調査にかけることのできるリソースも限られており、また、計画策定を担当する者全員がプロジェクトの専門家となる訳ではないことを考えると、プロジェクトの開始後にプロジェクトの実施者であるカウンターパートと専門家自身が自分たちの実施するプロジェクトについてそのニーズを確認して、具体的な到達目標を設定する方がよい場合もあると考えられる。本調査においても、専門家へのインタビューにおいて、「自分たちがプロジェクトを開始する以前に別の調査団が計画を策定し目標を設定し、相手国側と合意してしまっていることから、プロジェクト開始後に現地のニーズを踏まえて自分達自身でその目標を変更することは、不可能ではないが容易ではない。近年は、プロジェクトとしての最終的な目標は、プロジェクトが開始されてからプロジェクトを担当する専門家自身によってニーズを再確認して設定するという方向に向きつつあるのではないか。」という内容のコメントも聞かれた。

そのことを踏まえて、ニーズアセスメントの時期として最も望ましいのは、事前にできる限りのニーズアセスメントを実施してプロジェクト開始後に再度ニーズを確認することである。その場合には、プロジェクトの形成の間に変化したニーズにも対応した計画にすることができる。しかし、それが困難な場合は、その場事前の調査でできる限り十分なニーズアセスメントを実施するようにするか、あるいはプロジェクトが開始されてからプロジェクト自身によりアセスメントを実施することが考えられる。上記の専門家のコメントからも見てとれるように、現在は、事前の段階でのニーズアセスメントを充実させるよりも、むしろプロジェクト開始後にプロジェクト自身によるアセスメントを充実させる方向にあるようである。プロジェクトの開始後にニーズアセスメントを実施する場合には、状況によっては事前に暫定的に定めたプロジェクト目標（あるいは目標値）自体をも修正するという対応も検討する余地を残したプロジェクト運営とする必要がある。（図2-1）

図2-1 ニーズアセスメントの実施



(2) ニーズアセスメントの内容

これまでプロジェクトに先立つ事前の調査においては、要請内容を整理するところに重点が置かれてきた部分がある。しかし、開発ニーズ自体を的確に把握・確認することなく、効果的なプロジェクトを計画することは困難である。また、開発ニーズが非常に高次あるいは大規模な場合には、プロジェクト単体ではなく、複数プロジェクトの組合せによるプログラムの考え方が必要となり、プログラムにおける個々のプロジェクトの位置付けと各プロジェクトの上位目標の設定が非常に重要となる。そして、プロジェクトを通じて課題の解決を図るためには、プロジェクトが働き掛ける対象としての最終受益者のプロフィールや置かれた環境を知ることが不可欠である。これらの観点を取り込んで、ニーズアセスメントを実施する際のチェックリストの案として、表2-14を作成した。表に盛り込まれた詳細項目は一例であり、実際使用して過程で、追加・修正項目が必要となる。現段階では、これまでの事前の調査において、抜け落ちてしまう可能性があった次の主な視点をチェック項目として挙げてみた。

- 「想定される開発目的」→「開発目的達成のための中間的な目標」→「開発目的達成上支障となる農業に関わる問題・課題」と、(上位の目的から掘り下げる形での)プロジェクトが対応する問題・課題の確認
- プロジェクトが対応する問題・課題に関する最終受益者の選定基準、人口規模、地域分布
- 対象農家のプロフィール、農民組織・農村慣行、農業関連業者(サービス)(なお、農業の構造、農業支援政策・施策、相手国政府実施機関の把握は従来から実施されてきた部分である。)
- 当該プロジェクトと他のプロジェクトとの役割分担
- プロジェクトを実施した場合に危惧される問題

なお、本調査において上記の5項目に関してもレビューしているが、本調査が主に終了時評価報告書を中心に分析しており、上記各項目に関する記述は非常に限られているため、実際どこまで詳細に把握されていたか確認されていない。

表2-14 農業・農村開発におけるニーズアセスメントに際してのチェックリスト（確認項目）例

最終目標		協力の目的
想定される開発目的（例）	農業生産性の向上（種類と生産量） 農業競争力の向上（品質と価格、競争） 農業所得の向上（農業および農外所得、コスト削減） 農村生活の改善（基礎生活分野、労働力の再生産） 食料の安全保障（家計レベル、地域レベル、マクロレベル） 持続可能な農村開発（農村環境・社会・経済・産業の構造） 貧困削減 その他	
計画段階での現状把握項目		
開発目的達成のための中期的な目標（あるいは上位目標）		
開発目的達成上支障となる農家に関わる問題・課題	対象農家に関する何をいつまでにどのような状態にする必要があるか	
最終受益者としての農家（対象農家）	対象農家の選定基準 対象農家の数 対象農家の地域（地理的）分布	
問題解決のために確認あるいは何らかの対応がなされるべき項目		既に他のプロジェクトなどで対応されている項目 プロジェクトで対応する項目 プロジェクトでは対応不能だが何らかの対応を必要とする項目 プロジェクトでは対応不能だが何らかの対応を必要とする項目への対応の方向性
相手国によるこれまでの取組みの状況およびその結果		
対象農家のプロフィール	対象農家の一般的な農業規模・耕地面積 対象農家が生産する主要な農業生産物の内容、生産量・品質 農業（生産・加工）技術の内容とレベル 使用している農業インプット（趣旨・肥料・機械など） 使用している農業インフラ（灌漑用水） 農家家計レベルの収支構造（収支とその内訳） 農産物消費市場の存在・規模 競争相手としての農業生産者とその産物 農産物の市場情報（市場価格・売れ筋など）へのアクセス 販売ルート・販売チャンネル 販売力（販売先との交渉力） 動員可能な農業資金の量（クレジットラインなど） 農家レベルの労働力 その他	
農民組織・農家間の制度的慣行	協働による農作業の内容 共同購入・共同処理・共同保管・共同販売の内容 共同組合の事業内容 水利組合・灌漑インフラの管理組合の事業内容 その他の農家間の組織制度的慣行の内容	
農業関連業者	集荷における役割 流通における役割 農民への農業インプット提供における役割 農業生産における農家との競合あるいは支配	
農業の構造	農家の規模別・地域別分布 農業人口分布（自作（大・中・小）・小作・労働提供など） 農産物の流通機構（出荷・販売経路） 国内（あるいは対象）市場における農業生産物の需給動向 海外の農産物との競合 農民の教育レベル（識字・理解力を含む）	
農業支援政策・施策の内容	既存の農業普及の内容 既存の農業技術支援の内容 既存の農業従事者への金融支援の内容 既存の農家経営への助言などの支援の内容（品目・品種・作付体系など） 既存の農業インフラ整備の内容（灌漑設備・農道など） 既存の農業保護政策（価格安定化政策・補助金など）の内容 環境配慮の内容 その他の農業振興施策の内容	
相手国農業支援実施機関	相手国政府における位置づけ 組織機構・人的資源 拠点の地理的分布 機能及び事業内容 支援機関が複数存在する場合の機関同士の関係・役割分担	
想定されるプロジェクトが直接働きかける相手先	働きかけた相手側機関と相手国農業支援実施機関との関係 働きかけの対象者（技術員、普及員研修の講師、普及員、中核農民など） モデル地域・拠点を設置する場合の枠組み（どのような理由で何処に） モデル地域・拠点設置の狙い（モデル地域・拠点をどう使いたいのか、何故か）	
プロジェクトを実施した場合に危惧される問題		

2-6-2 普及案件における目標設定（プロジェクト目標、指標、目標値）

開発ニーズが明らかになれば、よりの確にプロジェクト目標を設定することができるようになる。それを踏まえて、プロジェクト目標は到達目標で設定することが望ましい。「到達目標で設定する」とは、「課題が解決された状態を目標の中に具体的に表現する」ことである。目標を到達目標の形で示す方が実績把握の指標の設定が容易になる。言い換えれば、「〇〇技術を改善する」「生産性を向上させる」「〇〇機能を強化する」「〇〇に資する」などの表現は、プロジェクトの方向性を示してはいても目標が明確になっていないが、「〇〇ができるようになる」「〇〇が発生しなくなる」などの形で、実績確認の項目と到達すべきレベルが明示されれば、多くの場合指標は自然に選定されるはずである。また、この段階では開発ニーズが把握されていることが前提であるため、指標に関する初期値と目標値も具体的に設定できる。

2-6-3 普及案件の類型（案）

本調査では、普及案件の類型化を試みており、その結果、メタ分析対象案件は5つの類型に分類された。それらの類型のうち、類型1、類型2、類型3は、どれも日本が国内の農業普及において従来から用いてきた、「技術開発」に軸足を置き「研究（試験）→実証→展示→指導（普及）」という一連の流れを一体的に捉える普及パターンの、一部あるいは全部をカバーするものである。類型1は、本来的には「技術開発」案件であり普及案件とは言い難いものである。類型2と類型3は、「技術の研究」を含むか含まないかが主な違いであり、また、類型3では類型2よりも「技術の使用方法」や「指導方法・普及方法」自体を普及させることに比重を置くという点で重点に多少の違いが見られる。類型4と類型5は案件の準備フェーズとフォローアップフェーズであり、厳密には普及案件の類型とは言い難い。このことから普及案件について分析する上で非常に有用な類型を見出せたとは言えない。

しかしながら、類型結果から次が考察できる。類型3に属する2案件（⑧⑬）では「一般農民への指導」までが手掛けられていることがわかる。分析対象プロジェクトにおいては、「一般農民への指導」まで取り組んでいる案件が少なく、類型3の2案件以外では行われていことから、類型3の中には、他の類型（類型1や類型2）以上に、普及の観点からプロジェクトのアウトカムを意図した結果に近づけるような優れた点を持つ案件があったとも言えることができる。

限られた期間と投入リソースでプロジェクトを実施することから、プロジェクトの枠内で「一般農民への指導」を実施するには限界があることも事実である。その際、プロジェクトでは「中核農民への指導」までをその活動に含めるとともに、プロジェクトの成果に基づいて、相手国側が独自に「一般農民への指導」を展開することができるような仕組みづくり・計画づくりをプロジェクトの活動に取り込むよう、計画することが考えられる。プロジェクト④⑥⑬は、プロジェクトの終了間際に、そのような仕組みづくり・計画づくりを取り込んだ例として挙げられる。

また、案件の扱う内容を考える上での観点として、「普及における重点」について、3つの切り口を基に、重点あるいは配慮するスコープの広がりという観点から類型1から類型4に整理した（表2-15）。分析対象案件の実態を基にみた傾向に過ぎないが、普及をより効果的に実施していくには、必要に応じて普及すべき技術内容の「活用可能性」とそれによる「農業所得向上の可能性」の検討や「組織制度技術」の観点からの対策の導入が有効と考えられる。3つの切り口に示したそれぞれ2つの重点は、各案件においてどちらかを選択するという類いのものではなく、あくまでもどこまで視野の広がりをもって案件に取り組むかという観点で、プロジェクトの関係者達に受け止められるものであると考えられる。

表 2-15 各類型の「普及における重点」に関する整理

	第1の切り口		第2の切り口		第3の切り口	
	技術的有効性 重視	活用可能性 重視	農業生産 向上重視	農業所得 向上重視	農業技術 重視	組織制度 技術重視
類型1	◎		◎		◎	
類型2	◎	○	◎		◎	
類型3	○	◎	◎	◎	◎	◎
類型4	◎	◎	◎	◎	◎	◎

上記の類型からは、必ずしも明示することができない点は次が挙げられる。多くの普及案件では、一般的な傾向として、農業の生産を後押しするような技術を普及させることを意図した活動が中心となっている。このような活動を中心とする案件を、ここでは仮に「Production-push タイプ」の普及案件とした。しかし、そのようなタイプの普及案件の有効性を増幅するためには、農民の農産物販売を支援するような技術（あるいは仕組みなど）を普及させるような活動を中心とする案件も重要になってきている。このようなタイプの案件を仮に「Demand-pull タイプ」の普及案件と名付けることとした。「Demand-pull タイプ」の普及案件では、プロジェクトが「指導方法・普及方法」を取り扱うことも重要だが、今後は、「農業関連サービスとその方法」の実証・指導を行なうことを盛り込むことが重要となる。「ドミニカ山間傾斜地農業開発計画」では、農協設立を通じた販売支援の導入や、プロジェクト枠外であるものの、協力隊による農村活動との連携が、普及を支援するうえで有効に機能した。農産物の消費を促し、農民にとっての販売先・販売量を確保するとともに、販売価格の安定を促すようなサービス・機能を普及させることが必要になっている。

類型化を通じた分析を踏まえ、上記のような認識に立ち、次節に普及に関するアプローチ（案）を述べる。

2-6-4 普及に関するアプローチ（案）

ここで示す普及に関するアプローチ（案）は、プロジェクトを通じて普及を行なう（普及案件の）場合、プロジェクトにどのような視点と内容を盛り込んだら良いか、必要な「プロジェクト要素のセット」の案を示したものである。

プロジェクト要素のセットとは、「■」で表示した部分であり、プロジェクトの戦略を立てる際に検討すべき、プロジェクト実施管理過程に沿った大項目とも考えられる。これまで JICA が実施した普及要素の含まれる案件は、「技術開発重視の（あるいは技術開発に軸足を置いた）プロジェクト」と、「技術普及重視の（あるいは技術普及に軸足を置いた）プロジェクト」があったが、両者は内容の違いにもかかわらず、どちらにも基本的に同様のプロジェクト要素のセットを適用していたと考えられる。その結果、「普及案件」というと、主に「研究→実証→展示→普及→波及」というプロセスを中心とした計画が検討された。しかし、プロセスを機能させるために「技術開発」、もしくは「技術普及」のどちらにも重点を置くかに関しては、計画段階においてあまり深く検討されていなかったように見受けられる。

ニーズアセスメント調査、プロジェクトアイデアに関する可能性調査、目標の設定、戦略の立案、計

画の策定、活動実施等の項目は、全てのプロジェクトに共通する。しかし、同じ項目ではあるものの、その中身は、技術開発戦略型プロジェクトと技術普及戦略プロジェクトによって異なってくる。そのような戦略内容の違いを示したのが、「□」で表示された項目である。このようなプロジェクト要素のセットの違いを意識して計画を策定することで、目標の立て方、実施体制の整備の仕方、取り込むべき活動などに違いが出てくる。普及要素の含まれた案件を考える場合、これら二つのアプローチは、どちらかがより優れているというものではなく、あくまでも開発ニーズとプロジェクトの環境によってどちらがより現状に適しているかという観点から、その選択を判断されるべきものである。また、二つのアプローチの折衷型のアプローチが必要な場合も当然ながら有り得ることになる。

ここに示したアプローチ（案）は、プロジェクトの枠組みを検討する際のチェックリストとし、不足する視点や不都合な点が追加・修正されれば、更に充実したチェックリストとして使用できるものとして提案する。

表2-16 普及に関するアプローチ (案)

技術開発 (改良・調整) 重視の協力の要素セット	技術普及 (導入・活用促進) 重視の協力の要素セット
活動の基本的な流れ: 技術の開発 (改良・調整) (研究開発→試験→実証 (→展示→普及))	活動の基本的な流れ: 技術の普及 (導入・活用促進) ((研究開発→試験→実証→) 展示→普及)
<ul style="list-style-type: none"> ■ニーズアセスメント調査 ■技術の確立可能性調査 ■技術開発 (改良・調整) 目標の設定 ■技術開発 (改良・調整) 戦略の立案 (対象者、いつ、どこで、誰が、どのように、いくら予算で、何をするか?) ■技術開発 (改良・調整) 計画の策定 (スケジュール、活動内容、担当者、所要資機材など) ■技術開発 (改良・調整) の実施 ■技術開発 (改良・調整) の自己評価・フィードバック <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) インフラの整備 (研究施設、試験圃場など) <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) 人材の育成 (研究者、技術員) (試験研究方法、開発した技術の有効性検証方法、技術適用可能性検討方法、開発した技術に関する指導方法など) <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) 組織の構築 (実施機関の組織機能の整備) <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) 活動資金の確保 <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) 促進政策・制度の整備 <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) に関する情報提供 (学会発表、パンフレット、セミナーなど) <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) 教材の作成 <input type="checkbox"/> 技術開発 (改良・調整) 活動のマニュアル化 <input type="checkbox"/> 技術実用化促進支援 <p>プラス一部の普及 (導入・活用促進) 活動</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ニーズアセスメント調査 ■技術の適用可能性調査 ■普及 (導入・活用促進) 目標の設定 ■普及 (導入・活用促進) 戦略の立案 (対象者、いつ、どこで、誰が、どのように、いくら予算で、何をするか?) ■普及 (導入・活用促進) 計画の策定 (スケジュール、活動内容、担当者、所要資機材など) ■普及 (導入・活用促進) の実施 ■普及 (導入・活用促進) の自己評価・フィードバック <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) インフラの整備 (灌漑、井戸、農道、倉庫、仕分け場など) <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) 人材の育成 (普及員・農民リーダー) (動機づけ、ロールプレイ、現地事例の教材化、ファシリテーション技術、参加型計画手法、導入する技術に関する指導方法など) <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) 組織の構築 (実施機関の組織機能の整備) <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) 活動資金の確保 <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) 促進政策・制度の整備 (技術導入助成金、奨励金、免罪措置など) <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) すべき情報に関する情報提供 (放送、パンフレット、セミナー、ロコミなど) <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) のパイロット活動 <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) 教材の作成 <input type="checkbox"/> 普及 (導入・活用促進) 活動のマニュアル化 <input type="checkbox"/> 農民の販売先開拓支援 <input type="checkbox"/> 農産物の品質審査機構の活用・構築 <p>プラス一部の研究開発 (改良・調整) 活動</p>

2-6-5 プロジェクトの計画・実施・評価に関する留意事項のチェックリスト

本節では、メタ分析を通じて確認されたプロジェクトの計画・実施・評価に関する留意事項の概要をリストにまとめた。

計画段階：

■開発ニーズのアセスメントの徹底

プロジェクトの計画内容を決めるために十分な開発ニーズの分析・把握を実施する必要がある。その際、プロジェクトで解決すべき本当の問題は何か、最終受益者が誰でどのようなプロファイルの人々か、対象人口の規模や分布はどうなっているかを的確につかむことが重要である。

■プロジェクトに影響を与える重要な要因の把握

最終受益者は、社会経済的要因、文化歴史的要因、制度的要因など様々な要因の影響を受けているので、影響が大きいと想定される要因について、その影響を十分に確認しておくことが必要である。

■プロジェクト目標の上位に位置する課題を満たすための他の取り組みの把握

本質的な開発課題（開発ニーズ）に取り組もうとすればするほど、介入すべき事項が大規模あるいは多岐にわたるようになるので、一つの案件のみでは対処が困難となる。それに対処するために、プログラムアプローチをベースにしたプロジェクト形成をする必要がでてこよう。他の援助プロジェクトとの連携を検討することのみならず、プロジェクトの計画時点で、計画するプロジェクトがプログラムのどの部分を担当し、プロジェクトのスコープ外を他のプロジェクトでどのようにカバーするかというスコープを計画時点で検討することが必要となってくる。

■プロジェクト目標の具体性の向上

プロジェクトにより何を指すかについてポイントが絞り込まれれば、必要な活動や活動をモニターするための指標を的確に設定することができるようになる。ニーズアセスメントを行い「ニーズが満たされた状態」をイメージすることにより、プロジェクト目標をより具体的に設定することが可能となる。

■相手側関係機関の執行権限や役割の範囲・組織能力を考慮したカウンターパート機関の選定

カウンターパート機関を決める際には、プロジェクトに関係する相手国側の諸機関の役割分担や関係性がプロジェクトの遂行上支障をきたさないように調整する必要がある。またプロジェクトの枠が、カウンターパート機関の執行権限や役割の範囲を超えている際は、調整の上で必要な役割を補完することができる機関をプロジェクトに招き入れることも検討することが重要である。

■プロジェクト目標に合った案件の軸足の設定

定められたプロジェクト目標を達成するためには、「技術（開発・改良）」に軸足を置いた案件を形成するか、開発あるいは発掘された技術の「普及」に軸足を置いた案件を形成するかを検討する必要がある。軸足の違いによって、プロジェクトが備えるべき戦略・実施体制・投入が大きく異なることを認識することが重要である。

■技術的有効性に加えて活用可能性の視点からの普及内容の検討

プロジェクトにおいて技術を開発する場合、技術的有効性に関する検討と併せて、活用可能性の視点から検討することが必要である。特に農家にとっての収益性、農業生産や農業普及を支える組織制度が普及内容に合っているかを検討することが重要である。

■受益者の経済規模及び経済効果を考慮したプロジェクト活動に対する投入規模の決定

プロジェクトの投入規模を検討する際には、受益者の間尺にあった介入という観点から検討する必要がある。

実施段階：

■計画内容の確認と見直し

実施段階では、まず、現地でプロジェクトに直接携わる当事者として、専門家チームが計画段階で確認された開発ニーズを再確認することが重要である。必要に応じて、初期段階において短期間にベースラインサーベイを実施する場合もある。その上で、目標とニーズの間に齟齬があれば早期に計画内容の修正を含む調整を行なう必要がある。

■特定概念を表わす用語の定義の明確化

「モデル」「パイロット」「システム」などのある特定の概念を表わす用語を用いる場合には、その用語の定義を明らかにしておく必要がある。また、できる限り JICA の案件で用いるそれらの用語に関する定義・使用方法を共通化しておくことが望ましい。

■個々のプロジェクトにおいて「モデル」の果たす役割の明確化

「モデル」という言葉の定義や使用方法を明示するばかりでなく、個々のプロジェクトにおけるモデルのフレームワーク（モデル構築の目的やモデルの構造）を明示する必要がある。フレームワークとは、具体的には、誰を対象に、どのような目的で、どのような前提条件の下で、どのような到達目標をもって、どのようなリソースを用いて、どのような要素を含んだ活動を行うかに関する内容である。

■近隣諸国の関係者との情報交換

技術協力の効果を一層高めるためには、近隣諸国の関係者との情報交換が有効である。

■普及対象地域の気候や環境および作物の特性の考慮

新規作物を導入するにあたっては、普及対象地域の気候や環境および作物の特性（栽培管理、収穫、保存の容易さ等）を考慮し、導入作物を選定することが重要である。

■農民リーダーを通じた普及手法の活用

最終受益者の一部である農民リーダーを通じた普及手法を確立・活用することは、一般農家へ技術を広めるのに有効である。

■現金収入手段を取り込んだアプローチの検討

農村社会の開発のアプローチとして、現金収入手段を開発することは現実的かつ効果的な手段であるばかりでなく、社会的、経済的観点からも地域社会の活性化につながる。

■普及内容の波及の道筋の検討あるいは明示

モデルに体化された技術・アイデア・手続きなどを波及（一般化）させようとする場合、モデルに体化された内容が最終受益者にとってどのような意味を持つものであるかを解り易く示し、さらにそれらが広まり定着するための波及の道筋を検討しておく必要がある。ただし、その道筋のすべてをプロジェクトの活動に取り込む必要はない。

■発生する（予測される）問題への迅速な対応

例えば、自立発展性確保のために必要な対応など、終了時評価時点を迎えてから提言しても、手遅れと思われる提言も多く見られることから、プロジェクト（カウンターパートと専門家）によるプロジェクトのモニタリングを徹底し、問題の兆しに気がついた時点で問題を先送りしないことが必要である。

第3章 事例研究

事例研究は、第2章を通じて分析してきた15案件の中から、以下の6案件（ただし、ドミニカ共和国の案件は、2案件をまとめて分析）を対象としている。

- 1) インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画（1999-2002）
- 2) ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画（1995-97）
- 3) フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画（1996-2001）
- 4) スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画（1994-99）
- 5) タンザニア連合共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画Ⅰ（1994-99）
- 6) ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2（1987-97）、山間傾斜地農業開発計画（1997-2002）

事例研究対象案件の選定にあたっては、農業開発協力部及び農業課題別タスクメンバーを対象とするアンケート調査の結果、メタ分析の結果、リソースパーソンとして案件に関係した専門家へのインタビューの可能性などを勘案して決定した。

対象6案件を様々な角度から分析して案件の実態を総合的に研究するためには入手可能な案件情報に制約があったことから、事例をまとめるにあたっては、メタ分析を通じて第2章でまとめた「普及に関するアプローチ（案）」を踏まえて対象案件に関係した専門家へのインタビューを行い、アプローチ（案）で示した内容と特に関わりの深い部分を各イシューとして取り上げ、それを中心とした記述を心掛けた。したがって、各事例案件の記述は、それぞれ案件の全容を示す事例ではなく、各案件において焦点を当てた教訓を説明するための事例的記述となっている。また、3-7において6つの事例研究から得られた教訓を取りまとめた。

結果として、対象6案件の記述には、アプローチ（案）で提示した方向性や教訓をサポートするような具体例が確認された部分に加えて、事例研究を行なって新たに認識された教訓が一部含まれている。しかし、今回の調査では、残念ながらアプローチ（案）全体を仮説として事例研究においてそれを検証するというレベルまでの、深く詳細な分析を行なうことはできなかった。また、各事例において教訓とした内容は、必ずしも事例研究を通じてその有効性が検証されたものだけを記述している訳ではないことを明記しておきたい。

各事例は、以下の通り項目を共通化して記述している。

案件タイトル

キーワード

①背景

②プロジェクト概要

③イシューの概要、具体的な内容、結末

各事例でまとめた教訓をキーワードで検索・確認することができるよう、各事例のはじめに教訓の内容を示すキーワードを付した。

なお、第3章には、対象6案件のそれぞれに関する事例研究の概要を記載している。各事例の詳細は、添付資料4を参照いただきたい。

3-1 事例研究：インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画（1999-2002）

キーワード：

- 1) 教訓の内容要素： 普及案件の形成方法、普及案件のスコープ、協力リソース、技術移転手法、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、専門家、実施機関を含む相手国政府

3-1-1 背景

インドネシア共和国では、1997年に発生した経済危機及び干ばつにより深刻な食糧不足に陥った。同国農業省は、「主要作物の増産計画」を策定し、食糧安全保障の確保を最重要課題としたが、同国の農業普及サービスは、これらの課題に対し必ずしも有効に機能しておらず、農民のニーズに的確に対応する研修・普及活動を展開するために農業普及システムの改善が求められていた。

以上が終了時評価報告書に記載されているプロジェクトの背景であるが、案件内容は全く異なる要請内容で上げられていた「農業教官養成のプロジェクト」がベースである。この時点では、「米の緊急増産」が目的になっており、緊急増産のためには「普及」が必要ということになったが、プロジェクト開始時には、既に食糧危機もかなり沈静化し、米の増産という目的は実質的には無くなっていた。

3-1-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト目標

研修及び普及において、計画・実施・モニタリング及び評価システムが強化される。

(2) プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

プロジェクト目標は、具体的には「新規研修プログラムの運営において、計画・実施・モニタリング・評価の一連の体系が確立し、それらをインドネシア側のスタッフが自ら行なえるようになること」、またそれと同時に、「研修を受講した普及員が日頃の普及活動において研修で学んだ手法を活用すること」と解釈され、以下の3つの指標により達成度合いが評価された。その結果、本プロジェクトの「成果」の達成度は高く、「プロジェクト目標」も十分に達成されるという結論となった。

- ①本プロジェクトで新規開発された研修プログラムがカユアンボン農業教育訓練センター（BDP）でインドネシア側スタッフ自身によって計画・実施・モニタリング・評価できるようになる。
- ②研修で学んだ手法を普及活動に活用している試行研修受講者の割合
- ③研修マニュアルに、新規研修プログラムの計画・実施・モニタリング及び評価に係る実施要領が明記される。

(3) プロジェクトの内容

本プロジェクトは、インドネシアの経済的・政治的不安定状況を考慮して、協力期間を2年7ヶ月として実施された。プロジェクトのターゲットグループは、2000年5月の運営指導調査時点では、明確にされておらず、終了時評価時に農業省農業人材開発庁（AAHRD）であることが明記された。

AAHRDは全国に31あるBDPを監督する官庁である。本プロジェクトは、31のセンターのうち、西ジャワ州カユアンボンBDPをモデルセンターとして選定して、プロジェクトの初期段階で既存の研修や普及の実態を調査し問題点を把握するとともに、新しい研修手法を企画するものである。新しい研修手法とは、調

査に基づいて地域内に普及資源として存在する先進農家の優良事例を発掘・分析し、普及情報としてとりまとめ、実際の普及活動に取り組むこと自体をプログラムとしたものである。バンドン県内43か所の普及所、延べ86名の普及員を対象に3回の試行研修を実施した。

3-1-3 イシューの概要、具体的な内容、結末

この事例を通じて考察を行うイシューは以下の4点である。

- ①開発ニーズを起点とした計画立案
- ②プロジェクトのスコープと実施機関の権限の範囲（マンドート）の整合性
- ③プロジェクトの展開パターン
- ④現地事例の教材化

(1) 開発ニーズを起点とした計画立案の必要性

この案件は、インドネシアの農業普及サービスを改善する必要性から要請され計画されたものと考えられるが、プロジェクトの上位目標は、「プロジェクトで新規開発された研修概念が農業普及・研修関連機関に拡大すること」となっており、上位目標が達成されても依然として農業普及サービスが改善されるかどうかは定かでないプロジェクトとなっている。上位目標のレベルで、「研修概念」などの「開発ニーズ充足のための一手段の確立」ではなく、「必要とする技術を農民が入手可能となる」など「開発ニーズの充足」を可能とするようにプロジェクトをデザインすることを意識しなければ、手段が確立されても本来目的が達成されないという事態に陥る危険がある。

開発ニーズの把握から出発して計画立案を行なってプロジェクトがスタートしている訳ではないために、プロジェクトが開始されてから何をしなければならぬかを検討することとなり、プロジェクトで取り組もうとする活動全てを遂行しようとしても、その時点では既に、権限に制約のある実施機関がカウンターパートとして決定されているという事態に陥った。開発ニーズ自体はプロジェクト開始後も不変であり、また、実施機関の権限や制約は動かし難いので、結果的に、プロジェクト目標を読み替え、上位目標を本来の開発ニーズを満たすための手段の充実というレベルに設定することになったものと推測される。

プロジェクトを担当した専門家としては、プロジェクト開始後、開発ニーズ（農民の農業普及サービスニーズに的確に対応すること）を満たすべく、活用可能な組織的・人的リソースの範囲内で、計画内容の整理・調整を行なった。その結果、プロジェクト目標のうち、「（農業普及）研修に関する計画・実施・モニタリング・評価システムの強化」に関しては、ほぼ実現することができた。しかし、普及に関する計画・実施・モニタリング・評価システムの強化に関しては、プロジェクト開始以前の段階で相手国側の普及機関の参画を確保することができていなかったことから、プロジェクトではほとんど手がつけられていない。結果として、普及システムの強化に関して言えば、目標が達成されなかったということになる。

(2) プロジェクトのスコープと実施機関の権限の範囲（マンドート）の整合性

「開発ニーズを起点とした計画立案」という観点から検討した場合、「必要とする技術を農民が入手可能となる（農業普及システムの改善）」というニーズを満たすためには、実施機関が農業普及を所掌していることが望ましいにもかかわらず、プロジェクトの開始時点で既に農業普及システム及び普及員は県の管轄となっており、AAHRDには普及員に対する研修に関する権限しかなかったことから、プロジェクトにおいてはその活動を研修プログラムの開発・実施・モニタリング・評価に限定せざるを得なかったものと推測できる。このような状況で、AAHRD傘下のBDPの一つをモデルセンターとしてプロジェクトを実施した場合に、プロジェクトが影響を及ぼす（あるいは介入する）ことができる範囲には限界がある。BDPが実施する研修

の「計画・実施・モニタリング・評価システム」に対しては、働き掛けることができるが、地方政府の管轄下にある農業普及情報センター（BIPP）とその下にある普及所（BPP）の実施する普及活動の「計画・実施・モニタリング・評価システム」にまで介入することは困難である。しかし、プロジェクト目標には、普及への介入もプロジェクトのスコープに含まれるような内容が謳われていた。プロジェクトの現場レベルのカウンターパートにBIPPの普及専門技術員の参画を仰ぎ、中央政府直轄の研修機関であるBDPと地方政府管轄の普及機関であるBIPPとのつながりを持たせることによりBDPのマンドートの制約をカバーするというプロジェクトの対応は、実施機関のマンドートとプロジェクトのスコープの整合性をとる上での改善の策であったと考えられる。

(3) プロジェクトの展開パターン

プロジェクトでは、普及員及び農民の需要に対応できるような研修プログラムの開発にあたり、カユアンボン BDP での試行研修プログラム実施を通じた実証を行なっている。実証では、同 BDP で試行プログラムを3回繰り返すことにより、段階を追ってBDPの研修講師陣の指導からOJTへと進み、最終的には独力での研修実施へと、技術移転が進んでいった。本プロジェクトでは、試行研修最終日に受講者に対してアンケート調査を実施し、3回の試行研修の各回を評価し、次回にフィードバックすることで、研修プログラムを開発している。結果的に、プロジェクト期間を通じて実証を1回しか行なわれないようなプロジェクトに比べて、モデル的な研修プログラムの開発という点では、内容の実効性をよりよく検討することができた。その後、開発されたプログラムを研修マニュアルにまとめ農業省がそれを公式に承認することにより、全国的な展開につなげるという方向性が示されることとなった。インドネシア側がプロジェクトにより開発された研修プログラムを他のBDPに広めるための方策は、試行研修で用いられた研修方式をまとめた研修マニュアルを、AAHRDが全国のBDP所長を集めた所長会合で公表し、指導ガイドラインとして公式に承認することである。

(4) 現地事例の教材化

本プロジェクトでは、「普及員は農民や地域の課題を把握し解決するという役割を果たす経験や力量に欠ける部分がある」というフィールド調査を通じて得た仮説の下に、普及員が潜在的な普及資源として地域の先進農家や優良農民グループを活用することを促す研修プログラムを開発した。具体的には、普及員が管轄地域内の優良農民・グループの優良事例を発掘し、その事例を分析して他の普及員・農民と共有できる情報にまとめ、それを活用して地域の課題解決を図るという一連の活動を研修に取り込んでいる。研修形態も、研修全体を数回に分け、BDPでの3日間程度の短期の集合研修セッションとセッション間のフィールドワークの組合せという方式が採られた。これにより、研修参加者は、日常の活動を研修に取り込むこととなった。研修プログラムの基本概念は、普及員の活動に立脚したOJT研修であり、優良農家/グループの事例を発掘・収集・分析し、普及活動にフィードバックしながら共有可能な普及教材を作成するというボトムアップ型の、普及員と講師との双方向コミュニケーションによる研修アプローチということになる。この方法により、普及員は身近な普及指導ソースをもとに、自らの課題解決能力を向上させることができるようになった。3回の試行研修を通じて86名の普及員が延べ438件の優良事例を収集し、198件の教材が作成され、活用されている。

3-2 事例研究：ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画（1995-97）

キーワード：

- 1) 教訓の内容要素： 普及案件の形成方法、普及案件の範囲、参加型開発手法、組織制度づくりの手法、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、専門家、実施機関を含む相手国政府

3-2-1 背景

ラオス政府は、農家の生活水準の向上のため、住民参加による低コストで持続的な農村基盤の整備を含む総合開発計画の推進を政策に掲げている。かかる状況下、ラオス政府は具体的な村落を対象として参加型農業農村開発の実証を行いつつ、ラオス側関係者に技術移転を図るため、プロジェクト方式技術協力を日本に要請した。この要請を受け、本格的な農業農村開発計画プロジェクトに先立ち、1995年から2年間、「農業農村開発計画の立案・実施・評価の手法が改善されること」を目標とした事前準備的なプロジェクトが実施された。

3-2-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト目標

農業農村開発計画の立案・実施・評価の手法が改善される。

(2) プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

終了時評価報告書では、プロジェクト目標の達成度についての評価を行っていない。ベースラインとなるラオスにおける農業農村開発の計画、実施、評価方法がどのようなものであったか明らかでないため、プロジェクト目標の達成度を評価することは困難である。従来のトップダウン的と思われる計画方法に比べて、より住民参加型アプローチを取り入れた計画立案がプロジェクトによって実施され、優先村の開発計画と、フェーズ2のフレームワークが策定されたことは、農業農村開発計画の立案の改善には寄与したと思われる。しかし、財政的に持続的な農村開発計画方法の提示という点では不十分であった。

(3) プロジェクトの内容

本プロジェクトは、2年間の準備フェーズとして実施された。本格フェーズとなるフェーズ2の内容は、農村開発計画の策定手法の改善および改良作物や家畜の導入と農家経営の改善というソフトコンポーネントと、モデル的な農業基盤整備（灌漑施設や農道の建設）というハードコンポーネントからなるプロジェクトである。本プロジェクトでは、社会経済状況や農民のニーズの把握をPCM ワークショップなど住民参加型の手法を取り入れながら、農村開発計画を立案していく手法の紹介・導入を試みた。同時に、優先村1村のための農業基盤整備計画、フェーズ2のフレームワークを策定した。

3-2-3 イシューの概要、具体的な内容、結末

この事例を通じて考察を行うイシューは以下の2点である。

- ①本格フェーズに先駆けた調査を主体とする準備フェーズの実施
- ②案件形成における相手国側の開発事業推進能力・実施体制のアセスメントの必要性

(1) 本格フェーズに先駆けた調査を主体とする準備フェーズの実施

従来の技術協力プロジェクトでは、対象地域や対象住民のニーズを十分に把握しないままプロジェクトのフレームワークが策定されるケースがあったが、本プロジェクトは、準備フェーズとしての2年間に社会経済状況や農民のニーズの把握に専念し、実際に1つの対象村の農業基盤整備計画の策定を住民参加型で実施することにより、対象地域の状況に即したフェーズ2（本格フェーズ）のフレームワークの策定が試みられた。専門家の作成した報告書では、準備フェーズという形をとった理由を次のように説明している。①対象地域の自然・社会状況や農業生産の現状に関する情報が整備されていない、②性急な計画立案は不満足な結果を生みやすい、③フェーズ2のための有効なシステムを確立するためには時間を要する。

2年間の活動として、①（ラオスおよびヴィエンチャン県における農業農村開発計画、農業基盤整備、農業生産の）効果的实施方法を検討する、②モデル村を選定し優先度を設定する、③住民参加型計画手法を用いて、ひとつの優先村の農業農村開発計画を作成する、④フェーズ2のプロジェクト・フレームワークを検討する、の4項目が挙げられ、調査を中心とする活動が実施された。

このような詳細な調査により、農村の現状と農民のニーズの把握、対象村の選定と対象村5村のプロファイルの作成が行われた。また、各種作物や家畜の導入試験による技術的な検討がなされ、さらに基盤整備に関する基礎的な情報も収集されて、優先村1村における実際の農業基盤整備計画の作成が行われている。また、調査によって得られた情報や優先村1村のための計画作成の経験を基に、フェーズ2のプロジェクト・フレームワーク策定を行っている。終了時評価調査団は、フェーズ2を実施するにあたっての留意点として、①住民参加について、精神のみを漠然と語るのではなく、具体的な参加の形態を明確にする、②持続性について、受益農民のオーナーシップの観点から基盤整備の水準を明確にする、③女性の組織化も含めて、農民組織の育成強化を進める、などをあげている。

本プロジェクトにおいて、参加型調査により、農村計画策定へ参加する農民の理解が促進されたこと、経営組織や土地利用などに関する農業経営構造調査、労働投下や所得、財産などに関する所得構造調査、農産物の販売、加工などに関する流通構造調査、そして地区内の人間関係や慣行、土地や水利の開発過程などに関する農村社会調査を行い、特に農民レベルでのニーズの把握が徹底して行われたことは、フェーズ2のスムーズな開始を実現させたといえる。フェーズ2の方向性を、①小規模な灌漑システム等の導入による米の自給支援、②商品作物の探索と導入、農作物の多様化、複合経営の振興による市場経済へのアクセス促進などによる農家所得の向上、③村落社会インフラの改善を通じた生活環境の改善を主要要素として明確に打ち出したことは、準備フェーズの大きな成果であった。ただし、準備フェーズとして調査のみを行なうために2年という期間を充てることが適当であったかどうかについての検討は、今後の課題として残っている。

(2) 案件形成における相手国側の開発事業推進能力・実施体制のアセスメントの必要性

本プロジェクトは参加型でコストのかからない農村開発を目指すために、調査段階に時間を十分に割き、農民レベルでのニーズの把握は十分に行われた。しかし、農民レベルでのニーズ把握のみに特化し、農業農村開発計画を実施していく農林省、県農林事務所、郡農林事務所の役割と能力、およびプロジェクトのために設置されたカウンターパート側の特別ユニットとそれら機関の間の連携の検討は十分でなかった。カウンターパートの能力の低さが指摘されてはいるものの、それへの対策は、調査と一緒に実施することでのOJTによる能力の向上が図られたのみである。プロジェクト参加者によれば、専門家とカウンターパートは常に一緒に行動したが、活動は専門家が主体的に行ったとのことである。上位目標の「住民参加による低コストで持続的な農村基盤整備を含む総合農村開発を推進する」ための体制があまり考慮されず、農村開発を実施することそのものに重きが置かれることになった。

プロジェクト活動の成果が生かされ、ラオス政府が独自で農業農村開発計画を進めていくための実施体制の構築のための検討も十分であったとはいえない。本プロジェクトの実施にあたっては、政府機関は農林省、県農林事務所、郡農林事務所が関係し、実際の運営は、農林省と県農林事務所からの技術者がプロジェクトのために特別なユニットを構成してあつた。プロジェクトの実施は特別ユニットを中心に実施されたため、相手側体制の問題を抱えずにプロジェクトを進行することが可能であつた。しかし、特別ユニットを置いたがゆえに、プロジェクト終了後にどのような体制で農業農村開発計画が実施されていくのかについての検討が先送りになつたのではないかと推察される。

農村基盤の整備については、水田造成、灌漑施設と農道の建設が提案されている。農民のオーナーシップを醸成するために農民による経費の負担が検討されているが、提案された計画が低コストで持続的な計画内容であつたかどうか、農業農村開発計画実施の持続性を確保するための、相手国政府にとっての財政的な適正規模の検討が不十分であつた。特に農業基盤整備の規模については、コスト面での検討を充実させる必要があつた。終了時評価報告書でも、優先村 1 村のために本プロジェクトが作成した基盤整備計画は、農民の負担能力をはるかに超える規模であるとの指摘がなされている。モデルとして提示する場合に重要な費用対効果の検討が十分に実施されなかつたことは問題であろう。

また、参加型の農業農村開発は、①農民主導を意味するのか、あるいはある程度の政府主導の中でより農民の参加を促したアプローチを取るのか、②農業基盤整備については公共事業型とするのかあるいは農民負担を原則としたものにするのか、③農業農村開発の実施を、援助資金を前提とするのかあるいはラオス独自の資金によることを前提とするのかで、モデルの示し方も変わってくるであろうし、協力の対象に占める政府機関の重みも変わってこよう。

このように、どのような将来的な実施体制を想定してプロジェクトの活動を組み立て、その活動に対して日本側がどのような介入を行うかを考えると、プロジェクト活動のためのニーズ把握と、日本側の介入のためのニーズ把握の両方が必要であることが分かる。本プロジェクトが、調査のための準備フェーズとして位置づけられ、当初から農民の参加を促してプロジェクトの活動のためのニーズの把握が行われたことは、他のプロジェクトには見られないある意味で理想的な方法であつた。他方、農民のニーズの把握が強調された分、これまで、通常のプロジェクトが集中してきた政府機関に対する介入のあり方の検討を軽んじた部分があつたように見受けられる。特に、農業基盤整備を主要なコンポーネントに持つフェーズ 2 のためには、コストの適正規模に関する方針を提示することも、本プロジェクトの課題であつたろうと考えられる。

3-3 事例研究：フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画（1996-2001）

キーワード：

- 1) 教訓の内容要素： 普及案件のスクープ、参加型開発手法、オーナーシップの醸成、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階、実施・モニタリング段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、専門家、実施機関を含む相手国政府

3-3-1 背景

フィリピンの中期国家開発計画（1993-1998）及び中期農業開発計画（1993-1998）においては、各地の自然環境や市場条件を勘案した「主要生産地域アプローチ」が提唱され、地域特性に応じた技術の開発・普及に重点が置かれていた。農村という観点からは、総人口の3分の2が農業と関わりながら農村地域に居住するにも関わらず全般に農村の生活レベルが低いままの状態であった。

このような背景の下、フィリピン政府は、農業研修局（ATI）を実施機関として、農村女性のための地域特産物の生産及び加工に関するプロジェクト方式技術協力を要請してきた。協議の結果、農業生産の振興のみならず労働・栄養・生活環境等の総合的な改善活動が重要であり、女性を含め農村の人的資源の積極的な活用が重要であるとの認識から、協力目的は農村生活改善となり、対象者も女性のみならず地域住民に拡大され、フィリピン側と合意が成立してプロジェクトが開始された。

3-3-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト目標

農村生活改善（Rural Life Improvement: RLI）研修プログラムが策定され、ATI 内で制度化される。

(2) プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

ATI ボホール研修センター（モデルセンター）において RLI 研修プログラムのパイロット活動が実施され、その活動を基に RLI 研修マニュアル（第1原稿）が作成され、次に、3つの初期展開センターなどで RLI 研修マニュアルの改善（修正）のための試行的展開が行われ、2001年3月には RLI 研修マニュアル最終版が完成される見込みである。プロジェクト終了後は、フィリピン側独自予算で、毎年3センターずつ、合計33の全センターで RLI 活動が展開されるまで続けられる予定であり、これは、通達により規定される計画である。以上により、プロジェクト目標は達成された。

(3) プロジェクトの内容

農村生活改善研修の研修対象者は、基本的には、「農村住民」であり、農村生活改善研修において「研修プログラム」と呼んでいるものは、実際には「農村生活改善活動のアプローチ」そのものである。それまでのフィリピンにおける普及の内容が、「技術をトップダウンで住民に指導する」というものばかりであったことから、本プロジェクトにおいては「農村における現場のニーズを把握した上で必要とされている技術やノウハウを住民に研修させて普及する」というアプローチを紹介・実証・導入することを試みたものである。本プロジェクトは、その「研修（活動）アプローチの実施プロセス」をパイロット（実証）として実施しつつ、それと並行してそこで実施した「研修（活動）アプローチ」をモデルとして構築していこうというプロジェクトであった。

3-3-3 イシューの概要、具体的な内容、結末

この事例を通じて考察を行うイシューは以下の2点である。

- ①実施機関の権限の範囲（マンドート）とプロジェクトのスキープの整合性
- ②プロジェクトの展開パターン

(1) 実施機関の権限の範囲（マンドート）とプロジェクトのスキープの整合性

本プロジェクトの実施機関であったATIは、中央政府の下に置かれた研修機関であり、地方分権化以降、自治体職員・普及員（どちらも自治体所属の職員）に対する「研修」を行なうことが権限の範囲であるにもかかわらず、本プロジェクトのスキープは、研修にとどまらず普及も含んだ内容となっていた。結果的に、プロジェクトの実施体制ならびにプロジェクト内容が、研修プログラムの開発であるのか普及活動であるのか不明瞭なものとなった。

プロジェクトの目的については、「あくまでも研修プロジェクトであった」と認識している専門家や「もともとは農村における生活の改善のために、農村生活改善活動の考え方とアプローチをフィリピンの農村の住民に普及・定着させることが狙いであったが、要請を上げてきたATI自体が行政機構改革により普及の機能を果たす機関で無くなってしまったことに対応してプロジェクトの計画内容を調整したために、プロジェクトの内容がわかりにくいものとなった」と考える専門家等、様々であり、プロジェクトの目指すべきものを専門家とカウンターパートがどこまで共有できていたかという点では、疑問が残る。

また、プロジェクト目標に関する認識の曖昧さばかりでなく、「実施機関の権限の範囲」に対する日本側フィリピン側双方の認識も曖昧であったと考えられる。ATIは、普及機能を91年以降自治体に渡しており、既に普及事業の実施権限を持たない研修機関となっていた。そのため、プロジェクトのカウンターパートはあくまでもATIでありながら、「『普及』の部分は『普及』の機能を有する自治体を巻き込んで実施する」ということになった。プロジェクトの計画の中ではATIは農村生活改善研修という一連の研修プログラムの中で、スポット的に必要となる技術研修を準備し実施することとなった。しかしながら、農村生活改善研修のパイロットプログラムは、実際には、農村生活改善活動そのものの実施を通じてそれをモデル研修プログラムにまとめ上げるためのパイロットである一方で、パイロットの対象地域においては、農村生活改善活動のデモンストレーション（あるいは展示）による普及活動（あるいは普及プログラム）となっており、研修と生活改善活動との線引きは非常に不明瞭である。これは、プロジェクトが実施機関のマンドートに即したコンポーネントを上手く取り込み、不足する部分を関係実施機関とのコーディネーションにより、カバーした結果ということができる。実施機関のマンドートとプロジェクトのスキープの整合性を確保することが大前提であることは言うまでもないが、本件のように若干の差異が生じた場合にはこうした工夫を通じてプロジェクト目標の実現を図ることが重要であるということを指摘することもできる。

本プロジェクトが開始された当時は、まだ、参加型の協力案件が取り入れられ始めた時期で、JICAにも「とにかく参加型であればよい」というような雰囲気があったことも事実であるが、問題はプロジェクトの前半がほとんどパイロット活動、普及活動の実施一辺倒になってしまったことである。日本側の方向修正によりプロジェクト目標の再確認・明確化が行われ、PDMの内容修正が行われたが、実際にATIの業務内容と構築された研修プログラムとを見比べると、研修プログラムには本来のATIの業務の範囲から外れていると見られる部分があるのも事実である。

(2) プロジェクトの展開パターン

プロジェクトでは、RLI研修プログラムのモデルプログラムを開発するにあたり、実証を行なっている。実証は、実施地域を移しながらプロジェクト期間中に3回目に入っており、前の実施地域での経験を踏まえて活動内容及びマニュアルの修正が行われ、内容が改善されていった。結果的に、プロジェクト期間を

通じて実証を1回しか行なわないようなプロジェクトに比べて、モデルの開発という点では、内容の実効性をよりよく検討することができたと考えられる。

プロジェクト全体は、ボホールの4つの町の5ヶ村におけるパイロット、その後のルソン、ビザヤ、ミンダナオの3つのセンターにおける初期展開、研修プログラムの開発・修正、ATIと関連諸機関との連携強化からなっている。ボホールでのパイロットに限らず、その後の3つのセンターにおける初期展開も初期展開後の新展開も、研修プログラムに関する実証の要素を含むものである。パイロットの前半で一部作成していた研修プログラムマニュアルが初期展開を通じて修正された。プロジェクトの後半の1年半は、プロジェクトで活動を手掛けていなかったATIの残りのセンターから毎年3つのセンターを選定し、マニュアルに従って活動を実施してもらい、プロジェクトが必要な助言を行った。このように実施地域を移しつつ、実証を重ねて研修プログラムならびにそのマニュアルを改善していくことにより、プログラムの内容はより充実したものとなる。本プロジェクトにおいては、ボホールで1回パイロットを実施ただけでモデル化(マニュアルづくり)に着手し始めた。これは当初の計画通りであるが、試験を行なった段階でしっかりと実証する前にマニュアル化を始めたことになる。見方を変えれば、実施地域を移動することで実証の機会が増えたとも言える。また、ボホールでの活動が遅れたことから、中間評価段階でもボホールでの活動をもっと延ばすべきという意見も出されていた。パイロットで4〜5村というのは手を広げすぎであり、パイロットは1村にすべきという見方もある。このように、パイロットの対象をどの程度に設定するか、またパイロット活動がどの程度成熟した段階で次段階への展開を進めるかについては議論の余地はあるであろう。

また、プロジェクトは、日本人専門家が中心になって進める形から徐々にカウンターパートを中心としてフィリピンの人材が活動の中心となるように工夫されており、カウンターパートの能力向上とその発揮、並びにプロジェクト終了後の自立発展性にも配慮した対応がなされた。具体的には、ボホールにおけるパイロットは、ATIのボホールセンターをモデルセンターとし、日本人専門家主導で、効率性等の観点からフィールドアシスタント(FA)を雇用して実施した。FAは、プロジェクトの終了までの間引き続き雇用され、モニタリングも担当していた。初期展開の3つのセンターにおいては、日本人専門家の介入の度合いが弱くなり、カウンターパート主導となった。初期展開からは、活動を普及員中心のものとし、FAの雇用を行なわなかった。

「プロジェクトはあくまでも『研修プロジェクト』であった」と見ている専門家は、本プロジェクトの結末を以下のように述べている。「本プロジェクトはボホール生活改善プロジェクトなのかというところではない。技術普及をプロジェクトに取り込むとすれば、プロジェクトはボホールプロジェクトになってしまうが、プロジェクトのもともとの枠組みはそうではなかった。プロジェクトには大きく分けて、『エリア限定のもの』と『組織限定のもの』があると思うが、この案件は、組織(ATI)限定の案件である。モデル(あるいはターゲット)エリアは特にない。また、全国展開を見込むと時間的に5年間では無理があった。一般に研修プログラムとしてのパッケージを作るところまでに4〜5年かかるものではないか。そのくらい時間がかかるものなので、プロジェクトの目標は研修プログラムの開発・制度化であるにもかかわらず、何なりか結果を出そうとして改善活動そのものの推進に走った専門家がいたことも事実である。プロジェクトの終了までに、相手国側の予算化、内規化までこぎ着けたという点ではよくそこまで進んだと考えている。」

3-4 事例研究：スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画（1994-99）

キーワード：

- 1) 教訓の内容要素： 普及案件の形成方法、普及案件のスコープ、協力リソース、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階、実施・モニタリング段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、実施機関を含む相手国政府、案件関係者全般、在外事務所

3-4-1 背景

スリランカ政府は、1979 年から農村総合開発事業を実施し、日本はマスタープラン「ガンパハ県農村総合開発計画」の作成（1987）と、それに基づく無償資金協力「ガンパハ県農村総合開発計画」（1999 年まで 2 期）を通じて農業研修センター、農業技術移転センター等の施設整備を行った。

スリランカ政府は 1990 年に、引き続き農村総合開発事業の一環としてガンパハ県における農業生産の多様化による農業生産性および農家収入の増大を図るためプロジェクト方式技術協力を日本政府に要請した。農業の多様化を図って土地の有効利用による農業生産を向上させるためには、個々の技術とともに普及方法の改善による普及の強化が重要であると判断され、1995 年に「ガンパハ農業普及改善計画」が合意された。

3-4-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト目標

ガンパハ県のココナッツ畑において、有効な農地の利用と作物の多様化が達成される。

(2) プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

プロジェクト期間内にプロジェクトの成果がガンパハ県全域に普及するという事は不可能であるという認識に立ち、目標の達成基準を定めて判定している。達成基準は、プロジェクト対象地域内においてプロジェクト期間内に、①農民が自主的に間作作物を導入するようになること、②生産グループの設立による間作作物導入システムが確立することの 2 つである。プロジェクトの活動を通じて、設立された生産集団において間作作物の導入により収入が向上していること、その結果、間作作物導入や生産手段の設立を希望する農民が増加していること、生産集団が運営するグループファンドが 132 万ルピーに達したことをもって、達成基準がほぼ満たされたこととされ、本プロジェクトの目標は達成されたと判断された。

(3) プロジェクトの内容

本プロジェクトは、ココナッツ畑への間作導入により農地の有効利用を行うことによって、農業生産の多様化と生産性の向上、そして農家収入の向上に寄与しようとするものである。ガンパハ県は首都コロンボに隣接し、県内には国際空港を有している。本プロジェクトでは、対象地域の立地条件を活かして、輸出作物やコロンボ向け野菜など市場向けを中心とした作物の選定を行い、同時に普及員や中核農民への研修などによる技術的指導と、生産集団の育成やグループファンドの導入などによる普及方法の改善により、ココナッツ畑の間作の紹介・導入を試みた。

3-4-3 イシューの概要、具体的な内容、結末

この事例を通じて考察を行う課題は以下の 2 つである。

- ①実施機関の権限の範囲（マンドート）とプロジェクトのスキープの整合性
- ②プロジェクトの実施途中でのアプローチの変更

(1) 実施機関の権限の範囲（マンドート）とプロジェクトのスキープの整合性

本プロジェクトの相手側実施体制は、計画実施・国会担当省地域開発局、西部州農業局、ガンパハ農村総合開発事業事務所を中心に特別のチームが編成された。本プロジェクトの実施機関は農村総合開発事業を管轄する計画実施・国会担当省地域開発局であるが、スリランカでは1980年代後半以降地方分権化が進み、普及や技術開発は州政府レベルが管轄するようになっており、本プロジェクトの実質上の実施機関は西部州農業局であったといえる。中央主導でプロジェクトの計画が進められ、機構上は州レベルに位置づけられるにもかかわらず、実際のプロジェクト活動はガンパハ県の農業研修センターと農業普及事務所が中心となって行われるという状況となった。

プロジェクトの実施機関が、中央政府主導の農村総合開発事業と州政府が実施する普及、研修の間であいまいな形で存在したのは、長く農村総合開発事業に協力してきた先行案件の流れがあったからであろう。いずれにせよ、普及を目指した本プロジェクトの相手側実施体制が適切であったとは言い難い。本プロジェクトの活動は、適正作物を選定するための研究活動と、普及員や中核農民を通じた普及方法の改善の2つを柱に行われたが、スリランカ側実施機関は普及や研修のための機関であり、研究と普及を一体化して進めようとする本プロジェクトの方法にそぐわなかった。研究と普及を一体化して行う普及モデルとスリランカ側の関連機関の権限の範囲の間にずれがあり、これがプロジェクトの立ち上げに困難を生じさせた。普及と試験研究を行政組織の中では別々の部署が担当し、試験がカウンターパートたちの本来の仕事でなければ、プロジェクト終了後の持続性に大きな問題を残すことになる。むしろ、研究・試験活動は既存の研究機関との連携の中で行うべきであったと思われるが、当初のプロジェクトの組織図のなかに試験研究機関は見当たらない。カウンターパートの本来業務でない試験研究活動は、専門家主導で行われたが、このことは、実証圃の準備の遅れから農民を対象にした研修活動が4年目以降にしか実施できなかったことの原因にもなっている。

また、プロジェクト終了時には、プロジェクトの中心的役割を果たしていたガンパハ県農村総合開発事業は解散する予定となり、プロジェクトの活動は県農業研修センターと合併され、西部州農業局が管轄する農業普及改良センターとなることが決定した。プロジェクト終了後を見据えて、どのような体制づくりを目指すのか明確になっていなかったことも、相手側実施体制とプロジェクトの活動内容の間にずれが生じた原因のひとつであろう。

(2) プロジェクトの実施途中でのアプローチの変更

本プロジェクトでは、前半には、研究と普及を一体化させた日本型の普及モデルを基に、野菜を中心とした導入作物を選定するための試験と、展示農家（農民リーダー）への技術移転を中心としたアプローチを取った。しかし、適切な導入作物が見つからなかったことと、プロジェクトの主導で形成した展示農家による展示（集団グループ内の農民リーダーの圃場を使い、資機材を供与して行ったモデル展示圃）が成果をあげなかったことから、アプローチの転換を迫られることとなった。スリランカでは普及と研究を別個の組織が担っており、普及・研修分野のスタッフによる試験研究分野の活動が、思わしくない試験の成績につながったことも考えられる。

こうした状況を受けて、プロジェクト開始後3年目の終わりに長期専門家が全員入れ替わり、これを機にプロジェクトアプローチの変更が試みられた。アプローチの変更は具体的には、①研究から普及への重点のシフト、②輸出作物や野菜の導入を目指すものから、既存の作物の栽培方法の改善へのシフト、③ココ

ナッツ畑の間作だけの検討から、周辺の遊休地の有効利用も含めた生産性向上へのシフト、④モデル展示圃場による指導から、生産集団全体の指導へのシフト、⑤小規模農民から中規模農民へのシフトの5つである。

導入作物については、既存の作物の中から農民が自主的に選び、その栽培方法の改善を指導することによって生産性を向上させる、より現実的な方法が取られた他、ココナッツ畑の間作のみを検討するのではなく、農民の収入を向上させることを重視してココナッツ畑以外の遊休地の利用も図ることとした。普及方法も、生産集団内の積極的な農民の圃場を普及員が現地指導会に使用して指導する方法に変更された。また自発的なグループを対象生産グループに入れ、各集団が自主的に導入作物を選定する方式で、生産グループの自主性と普及員の目的意識の明確化を促した。プロジェクト前半での野菜のホームガーデンの規模での栽培から後半では産地形成へと目的が変わり、それに伴って、対象の農民は、小農からある程度の資力と0.5エーカー以上の農地を持つ中規模農民へと変わっていった。

プロジェクト前半のアプローチが芳しい成果を出せなかった理由の1つとして、「事前の調査が十分でなかった」との意見が、プロジェクトに参加した専門家から聞かれた。ココナッツの下が遮光や湿気のために野菜に適さないことは、調査で十分予測可能であるとのコメントもある。不十分な事前調査が実態にそぐわないアプローチの導入につながった。

プロジェクトの4年目に入り、前半の結果を踏まえ、当初のプロジェクトの計画にこだわらずにアプローチの変更を決めたことは、少々時期が遅過ぎたにせよ、有効な決断であったといえる。バナナやパイナップルなど、すでに栽培されている作物を間作として導入し、栽培方法の改善による生産性の向上を図ること、産地形成を目指して農民グループに直接的な介入を行うこと、グループ内の積極的な農民を展示に活用すること、共同資金の導入などは、残り2年の中で実施可能な活動として考え出された。

もともと、対象地域の農家数やプロジェクトによるアウトプットの目標値が設定されていないので判断は難しいが、実質2年間という短い期間で、結果的に比較的資力のある126名の農民からなる13の生産グループが形成された。このことが適正なアウトプットであったかどうかは検討を要する。ガンパハ県には26名の普及員がおり、そのうちの11名がプロジェクトに参画した。面的な広がりを試みるなら、例えば残りの15名の普及員を、プロジェクト対象地域内の11名の普及員の活動に時々関わらせるなどして、普及員による普及員のOJTなどの方法が可能であったかも知れない。

また、後半のアプローチが今後とも有効に実施されていくための下地が、カウンターパートや普及員の間で出来上がったのかという疑問もある。アプローチの変更を行った際に、プロジェクトの終了後を見据えた普及活動の実施体制を検討し、農業普及改良センターに向けた準備をプロジェクト期間中に開始することで、持続性を高めることが可能であったと考えられる。

更に、プロジェクトの前半でも、プロジェクトでは、ある時点から活動内容の変更を模索していたとのことである。それが効果的に実行に移せなかったのには様々な理由があろうが、JICA事務所や本部からのプロジェクトへの指導により、より早い時期にアプローチを変更できた可能性もある。

3-5 事例研究：タンザニア連合共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I（1994-99）

キーワード：

- 1) 教訓の内容要素： 普及案件の形成方法、普及案件のスコープ、協力リソース、オーナーシップの醸成、技術移転手法、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階、実施・モニタリング段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、専門家、実施機関を含む相手国政府、在外事務所

3-5-1 背景

農業はタンザニアの基幹産業であり、稲作についても栽培面積は1950年代の約7万haから90年には約35万haへ、もみ収穫量も同時期に約8.5万トンから66万トンへと伸びたが、未だコメの自給を達成していない。日本政府は同国キリマンジャロ州に対して70年代から灌漑稲作技術の確立・研修・普及を目的として多様な協力形態の組合せによる各種協力を実施してきた。

タンザニア政府はこれまでの日本の協力を高く評価し、キリマンジャロ州における技術協力の成果をタンザニア全土に普及することを目的として、農業改良普及員、水管理職員、農業機械職員、中核農民等に対する研修プロジェクトを要請した。

3-5-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト目標

農業普及員他に対する灌漑稲作についての研修実施能力をキリマンジャロ農業技術者訓練センター（KATC）が組織として強化する。

(2) プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

研修修了者は研修に高い満足度を示している。プロジェクト実施担当者はKATCの研修強化がある程度達成されたとしており、プロジェクト目標はある程度達成された。しかし、研修修了者のフォローアップ調査が十分に実施されていない現時点で、目標達成度の正確な評価は、まだできていない。

(3) プロジェクトの内容

本プロジェクトは、キリマンジャロ州における農業関連の研修機関であるKATCにおいて、研修指導教官への指導、研修方法・研修教材改善を通じてKATCの研修実施能力を向上すると同時に、政府職員・普及員・中核農民への研修を通じて灌漑稲作関係者の理解・技術向上を図り、灌漑稲作の普及を支援するものである。

3-5-3 イシューの概要、具体的な内容、結末

この事例を通じて考察を行うイシューは以下の2点である。

- ①プロジェクトの目標・活動と実施機関の整合性
- ②プロジェクトの展開・実施パターン

(1) プロジェクトの目標・活動と実施機関の整合性

本プロジェクトにおいては、カウンターパート（CP）機関となったKATCの実施機関としての適合性について、課題が指摘できる。具体的には、①プロジェクトの目的・活動内容と実施機関のマンダートの不適合、②予算及び人材両面における必要なリソースの確保難、の2つがあげられる。

1) プロジェクトの目的・活動内容と実施機関のマンデートの不適合

本プロジェクトが最終的な普及の実現を明確に意識した案件（その中で研修を実施）として位置付けられているにもかかわらず、KATC の管轄業務はあくまでも農業分野の研修の実施に限定され、普及担当機関は別に存在するために、普及に直結する活動の実施が制約されている。

本プロジェクトは日本では普及案件としての位置付けであったが、CP 機関は「研究・研修」の担当機関で「普及」の担当部門は別にあったために、CP 機関自身も「普及は自分達の仕事ではない」という認識が強く「普及」活動を行うには大きな制約があった。

こうした状況下において、日本側が取った主な対応は以下の通りである。

- ・現場への浸透（普及）を促進するために限界のある中で「普及」の要素をより重視した研修を実施する。「農民向け研修」を重視し、研修が直接農業・農民活動の改善につながるようにする。
- ・こうした活動の推進を円滑化するために、関係機関職員の理解を促進するための各種研修や活動を実施する。

具体的には、「普及員研修」実施後に、研修を受けた普及員が自分の担当地域の中核農民を伴って一緒に受講する「中核農民研修」を実施する等の対応が取られた。意欲の高い普及員と中核農民を同時に研修するやり方は「KATC 方式」と呼ばれた。これは実践的な普及を念頭に置いたものであり、あわせて現地研修会で補完する形をとっていたために実際の普及面でも一定の成果をあげることができた。しかし、実施機関の業務内容を踏まえて、普及方法・手段が「研修を通したもの」に限定されざるを得なかったことから、普及の成果においても一定の限界があったことは否めない。

2) 予算及び人材両面における必要なリソースの確保が困難

「リソースの確保」は、ほとんど全てのサブサハラ諸国に共通する問題であり、プロジェクトの実施（及び持続的な実施）に必要な資金、人材の確保が困難となっている。

サブサハラ諸国では、公共サービスへの支出が大幅に削減されている。特に、普及活動に対しては優先順位が低いためにほとんど予算が確保されていない状況にある。プロジェクト実施当時、KATC をはじめとしてタンザニアの農業研修（関係）センターの場合、職員の給料については政府から支給されていたものの事業予算が支給されておらず、事業活動を独力で確保できないために具体的な事業活動を実施することは困難な状況にあった。KATC は JICA 予算が事業費として使えたため研修の実施が可能であったと言える。また、CP も量的には確保されているものの、「意欲の高い人材」の確保が出来ていない。人事権は本省にあるために職員の配置替えの要望を出しても実現が困難である。終了時報告書等においても、「運営資金の不足」や「組織、個人の展望明確化の必要性」が指摘されており解決には至っていない。

プロジェクト実施において特に政府予算確保のための特筆すべき取組みが実施された訳ではない。しかし、上述した「KATC 方式」が効果をあげたことで、他国ドナーから「農民研修」の受託が実現、拡大し、その収入をローカルコスト負担の一部として充てたり、手当てとして職員に支給することが可能となった。結果として KATC のリソース確保は若干進んだと考えられるが、KATC 運営費は JICA 予算に依存する状況は変わっていない。

(2) プロジェクトの展開・実施パターン

2つめのイシューとして、その展開・実施パターンが指摘できる。具体的には、①結果としてのプログラムアプローチ、②ニーズとリソースのバランスを考えた展開、の2つがあげられる。

1) 結果としてのプログラムアプローチ

我が国によるキリマンジャロ州に対する農業・稲作分野の支援が様々な形で実施されており、本プロジェクトが結果として「タンザニア全土における稲作振興」という上位目標を実現するプログラムの一部として位置付けられることである。

本プロジェクトはローアモシ地域で蓄積された灌漑稲作技術を全国に普及する目的を持っている。しかし、20年を超える各種協力の実施において、当初から全体的なプログラムが想定されていたというよりも、優先順位が高いプロジェクトが先行して実施され、そのプロジェクトが終了する段階において必要な次のプロジェクトが順次選定、実施されてきた傾向が強い。

灌漑稲作に対する経験が少ないタンザニアにおいて、様々な協力が実施されたことにより、灌漑稲作の普及が推進されたことは疑いがない。ただし、ある状況の下で次に必要な活動は何か、という考えが重視され、1つの上位目標の実現に向けた必要な手段の選択や各プロジェクト・活動（各種協力事業）の相互作用という観点は強くなかったものと推測される。既に述べた「研修」と「普及」への一体的な活動が実施できる体制が構築されなかったこともこうした考えが取られた要因となっている。しかし、タンザニアでは灌漑稲作に対する経験がほとんどなかったために、実施側から見れば、実際に取られてきたアプローチの方が現実的であったかもしれないがプログラムの発想が当初から持たれることも重要であったにちがいない。

2) ニーズとリソースのバランスを考えた展開

本プロジェクトは基本的には全国を対象としながら、灌漑稲作に対するニーズや日本側が保有するリソースや経験の効果的な活用を考慮し選択的優先的なアプローチを取っている。

タンザニアでは、灌漑稲作の普及への期待が高いが、その実施には「水」が必要不可欠なことから、国内全てが灌漑稲作普及に適しているわけではない。一方、日本側が比較的豊富な経験を有し情報を保有しており、効果的な活動、成果の着実な実現が期待できる地域（灌漑稲作先進地域でもある）は限られていた。

こうした状況下において、日本側が取った主な対応は以下の通りである。

- ・活動前半では「確実に成果が期待できる地域」への展開を優先させると同時に灌漑稲作後進地域への広報、関係者の理解促進を進める。前半でつんだ経験を活用して、後半で灌漑稲作後進地域への展開を行う。（地域＋内容展開）
- ・各研修コースは独立して実施するものの、研修受講者が各地域に戻って行う活動の中で、パッケージとしての効果が出るように進める。また、分野別の研修コースでも、各分野（稲作、農業機械、水管理、普及）それぞれの最低限の内容を含むパッケージにし、地域に帰って稲作普及に役立つ研修内容とした。（内容展開）

こうした展開方法は、既述したように実施機関のマンデートと活動の不適合という問題を抱える中で、いち早く成果をあげその成果を普及活動の実践につなげていくという考えから取られたものであると考えられる。農民の稲作活動そのものにおいて目に見える一定の成果を早期にあげることにつながり、その結果が好循環となってプロジェクトの各種活動の円滑な実施、次の成果へとつながる大きな要因の1つとなった。前半の活動を通じてCPの能力も向上し、その結果後半における日本側が十分に情報を持っていない地域、灌漑稲作後進地域での活動も容易となった。最終的にタンザニアの多様な地域全体への展開がスムーズに行われている。

3-6 事例研究：ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2（1987-97）、山間傾斜地農業開発計画（1997-2002）

キーワード：

- 1) 教訓の内容要素： 普及案件の形成方法、普及案件のスコップ、協力リソース、オーナーシップの醸成、PDMの有効活用、組織制度づくりの手法、案件の効率性、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件発掘段階、案件形成段階、評価段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、専門家、評価調査団、実施機関を含む相手国政府

3-6-1 背景

ドミニカ共和国では、80年代初頭に主要輸出作物である砂糖の国際価格低迷による輸出量の減少と国際収支の悪化に直面していた。また、ドミニカ共和国には山間地を中心として零細、小規模で所得水準の低い農民が存在しており、これら農民の生活水準の向上が求められていた。こうした背景をもとに、ドミニカ共和国政府（農地庁）は換金作物のうち国内需要量が多く、全量を輸入に依存していた胡椒の導入を決め、胡椒の栽培技術の開発、普及を行うプロジェクト方式技術協力を要請した。

3-6-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト目標

山間傾斜地・普及対象3地域の小規模農家の農家経済が改善される。（山間傾斜地農業開発計画）

(2) プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

終了時評価前に実施したベンチマーク測定の結果では、全体として定量的な効果の発現は確認できなかったが、定性的な分析で、胡椒が経済年数をむかえ栽培が軌道に乗った農家では、生活水準の改善が見られ、農業所得と農家所得は向上しつつあることが確認された。プロジェクトの一部活動にやや遅れが見られるものの、全体としてはプロジェクト目標はほぼ達成される見込みである。

(3) プロジェクトの内容

本プロジェクトは、ドミニカ共和国において過去にほとんど栽培実績のない胡椒栽培を実現するための研究開発、普及を実施するものである。本プロジェクトは、「胡椒開発計画」フェーズ1、2、及び実質的にフェーズ3の位置付けとなる「山間傾斜地農業開発計画」で構成される。フェーズ1ではドミニカ共和国に適した胡椒栽培法等に関する研究、幼年樹の栽培技術開発、フェーズ2では試作農家における栽培試験を含めた生産樹段階までの栽培技術に関する技術開発、山間傾斜地農業開発計画では胡椒栽培の栽培農家に対する普及を図ると同時に、持続的な営農体系としての農家への胡椒の導入が実施された。

3-6-3 イシューの概要、具体的な内容、結末

この事例を通じて考察を行うイシューは以下の3点である。

- ①プロジェクトの展開・実施アプローチ
- ②プロジェクト実施に対するニーズ
- ③プロジェクトの実施組織・体制

(1) プロジェクトの展開・実施アプローチ

プロジェクトでは、胡椒栽培の普及を進めるに当たり2つの観点から成果を積み上げていくアプローチが取られている。

- ①フェーズ毎に、「研究開発・技術確立」→「栽培試験・試作（実際の栽培段階での問題点の明確化）」
→「一般農家への普及・胡椒栽培リスク分散のための営農体系確立」
- ②地域的には、試作段階における1地域における集中検討→その成果を踏まえた3地域への試作地域拡大→試作の成果を踏まえた1地域における集中普及→1地域における普及成果を踏まえた3地域への普及地域拡大

対象となるものは各々異なるが、最終的な「一般農家への普及」を見据えその成功を実現するために、各々の段階で着実な成果を積み上げると同時に問題点や教訓を整理し「モデル」としての確立をしながら、普及までの各段階の活動を確実に成功に導くという観点が重視されている。そうしたアプローチの中で教訓を得て、例えば「胡椒栽培農家を適した農地を有する農家に限定する」「栽培農家の圃場図を作成し問題が発生した際に解決が迅速に行なえるようにデータをそろえる」「胡椒価格の値下がりや病気の発生が農民生活に大きな被害を与えない形で胡椒の普及を進めるために、1農家当たりの本数を制限すると同時に営農体系をパッケージとして普及する」等の施策が実施された。

この方法は一連の普及活動の中で有効に機能し、対象地域における最終的な普及の成功につながったものと思われる。胡椒の場合、ドミニカで栽培経験がない作物だけに、一般農家への普及まで実現しなければそれまでの活動が無駄になるという意識を、日本側が特に明確に持たざるを得ない状況にあり、「最終的な普及の成功」を念頭においた活動が各段階において推進されたことがアプローチをより効果のあるものにした大きな要因の1つと考えられる。

(2) プロジェクト実施に対するニーズ

国際収支改善というマクロ的ニーズ（相手国政府の最大の関心事）、山間傾斜地の小農の生活改善という社会的ニーズ、換金作物で運搬も容易であるという経済的ニーズ、高い技術を必要とせず山間傾斜地に適しているという技術的ニーズのいずれにおいても、胡椒栽培が合致したために、「胡椒」導入に対して行政、農民ともに積極的であった。プロジェクトの初期段階で順次問題点が解決されたことにより、行政も積極的な協力をを行い、多くの農民が胡椒栽培を希望する形でプロジェクトは進んでいる。このことはニーズに合致することがプロジェクト成功の大きな鍵であることを示している。

一方で、胡椒普及における技術面の成功要因は「適地（を持つ農家）における栽培」であることが明らかになったため、ターゲットが「山間傾斜地域の中の小農」から「山間傾斜地に住む農民＝小農のうちの適地農家」へと変更された。この変更は「胡椒栽培の普及」という成果をあげる観点からは極めて適切なものであり、その結果プロジェクトにより地域経済、栽培農家へのインパクトがもたらされたことは疑いがなく、その外に置かれたその他の小農はその恩恵によくすることができなかつた可能性がある。フェーズ3のプロジェクト目標は「胡椒の普及」ではなく「対象地域における小規模農家の農家経済の改善」であることを考えると、それにもかかわらず、実際の専門家の活動は胡椒普及を目的に実施されており、その成果について議論の余地はあるだろう。

また、プロジェクト対象3地域を拠点として胡椒栽培が全国の山間傾斜地の小農に幅広く普及することで、社会的なインパクトが全国に波及することが期待されているが、現段階では、ドミニカ国内の他の山間傾斜地に普及が進められている状況はない。限られた時間、リソースの中でこうした活動をプロジェクトの中に含めることは非現実的であり、また、上位目標（山間傾斜地の小規模農家の生活水準が改善される）の実現はプロジェクトの範囲外であることは言うまでもないが、その結果成果が上位目標へとつながっていかない懸念が残る。

これらの状況が生まれたベースとなる要因としては、胡椒栽培拡大という大きな部分でのニーズは、日本側-ドミニカ側関係者が全て共有化できていたものの、ドミニカ側は中央政府レベルではマクロ的なニーズ（国際収支改善）の手段として胡椒栽培に大きな関心があり、一方で対象地域の関係者は自分の地域での生産量拡大に関心が限定されていたということがあげられる。

(3) プロジェクトの実施組織・体制

1) 「プロジェクトのための独自組織体制」による自立発展性に関する懸念

胡椒栽培の普及を予定している山間傾斜地は、いずれも「従来から農業を営む農家」からなる地域と「新たに入植した農家」からなる地域から構成されている。各々を所管する省庁・組織も前者が農務省、後者が農地庁というように異なっているために、普及活動を行う組織や予算も各々別になっており、普及活動の実施と協力終了後の自立発展性の確保において問題と懸念が生じた。

こうした状況下において、日本側が取った主な対応は以下の通りである。

- ・プロジェクトの比較的初期段階において、ドミニカの国家5カ年計画策定にあわせて、「胡椒栽培の普及促進」を国家事業として位置付け、明文化する働きかけを行い実現
- ・終了時評価の提言を受けプロジェクト最後の4ヵ月間で相手国側と共同でアクションプラン策定

胡椒普及について国家開発計画において言及されることで5年間にわたり「御墨付き」を得られ、活動実施の環境を整備するという点で大きな意味があった。アクションプラン策定においては、中立的な立場である日本の専門家が間に入ることで関係機関が納得する形で結論を出すことや予算の獲得の仕組作りを促進できる。そして、共有化した目標を関係者が持つことでプロジェクトの効果的な実施も可能となる。なお、自立発展性に大きく影響を与えた点として、協力の結果、「胡椒栽培が既に1つの重要な地域産業」としてドミニカ側に位置付けられるに至っていたことがあげられる。

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトの推進

プロジェクトの当初の計画では、「普及活動」と「苗の供給」の2項目はドミニカ側の分担事項（PDMの外部条件）として設定されていた。「普及活動」「苗の供給」ともに「胡椒栽培の普及」という成果に直接大きな影響を与える事項であり、ドミニカ側単独では円滑な実施が実現できない事項であったが、前者については「プロジェクトの内部化」がプロジェクト当初から積極的に推進されたのに対して、後者はそのまま外部条件として維持され、その結果、活動に大きな影響を与えることになった。

「普及活動」については、ドミニカ側に依存する体制では普及活動が困難との判断から専門家がCPとともに積極的に普及活動に参加する形が取られた。「新規作物である胡椒の場合、栽培を行う農家に実際に技術を持ってもらうことが不可欠」との判断・方針があったことも専門家が普及活動に関与することにつながった。実際に専門家が普及活動に関与したことで期間内に普及成果をあげることが可能になったと考えられる。前述したように、成果を着実に積み上げていくためには、普及活動への関与は重要な意味を持った。

一方、「苗の供給」については、ドミニカ側政府機関が直営で実施という方針が堅持されたが、生産技術の未熟、生育技術の不足、圃場における人員不足や管理上の問題から供給が不足し胡椒栽培普及活動に大きな影響を与えることになった。こうした状況下において、問題を緩和するために「苗代金を若干収集する」「1世帯200本に制限する」「希望農家調査の実施を通じて圃場図を作成し、より適した農家を優先させる」等の対応が取られたが、苗の不足については終了時報告書においても問題点の1つとして指摘されている。一部では、不足する苗の供給を独自に始める農家も現れたが、「病気の発生を防ぐ」という理由で政府機関による独占供給体制が継続され、主要な供給源とはならなかった。

3-7 事例研究に基づく教訓

6 案件に関する事例研究を通じて以下のような教訓を導き出すことができた。これらの教訓に関する具体的な事例内容については、各事例案件の記述に遡って確認いただきたい。そのために、各教訓の最後に、特に関係が深い事例案件のタイトルを表示した。

3-7-1 案件の計画・実施に関する教訓

(1) プロジェクト実施に対する開発ニーズの把握と明確化

プロジェクトを成功に導くために不可欠となるのは「ニーズ」である。プロジェクトは明確なニーズのもとで実施されなければならない。プロジェクトの計画時点では、開発ニーズを十分に把握した上でプロジェクト内容を定めないと、プロジェクト目標は達成されても、根本的な開発ニーズを充足できない危険性がある。開発ニーズはプロジェクト目標や上位目標、ターゲットグループの選定を通じてより具体的な形で示される必要がある。そのことを通じて、ニーズに応えるために何が必要とされなければならないかが明らかになり、関係者間に共有化されることが期待される。普及案件の場合、普及そのものが目的化し普及を手段として実現されるべき状態への関心が低くなる場合があるので留意が必要である。

関連事例： インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

(2) 案件形成における相手国側の開発事業推進能力・実施体制のアセスメントの必要性

農業農村開発のような案件では、プロジェクトの形成段階において対象住民のニーズを十分に把握するとともに、そのような事業を展開する行政機関の体制にも留意して、将来的にどのような事業の実施体制を目指すのか、そのための連携や強化しなければならない機能について検討しておくことが必要である。また、いくら要請を上げてきた相手側機関がカウンターパート機関として位置づけられていたとしても、事前段階での開発ニーズの把握を通じて、別の機関がカウンターパートとして適切と認められる場合には、相手国側との協議を通じてカウンターパート機関の追加あるいは修正を行なう必要がある。更に、農業基盤整備のようにある程度の投資を伴う案件の場合は、ドナーあるいは政府の資金に頼るのか、あるいは農民による経費負担の原則も組み合わせるのかの検討を十分に行ったうえで、モデルのコンセプトを決め、財源に応じた適正規模の検討も行っておかななければならない。特に、プロジェクト終了後は日本側の関与が低下するために、上位目標等が常に意識され実現に向かって活動が継続推進されるための仕組み作りが重要となる。

関連事例： インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画

ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

(3) 本格フェーズに先駆けた調査を主体とする準備フェーズの実施

事前段階での開発ニーズの把握状況によっては、調査を主な活動とする準備フェーズを本格フェーズに先駆けて実施し、最終受益者である農民のレベルのニーズを確実に把握することも、的確なプロジェクト計画を策定しプロジェクト活動を円滑かつ効果的に進める上で有効な一方策である。

関連事例： ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画

(4) プロジェクトのスコープ・活動内容の設計時における総合的な検討

プロジェクトが、これまで栽培経験のない新規作物の研究開発から一般農家への普及という活動を考える場合、時間は限られており、成果をあげることと相手国関係者の能力向上やあるべき分担のバランス等を考えてプロジェクトを設計する必要がある。日本側と相手国側あるいはプロジェクト活動とプロジェクト外の活動の分担のあり方に関する検討においては、協力延長の可能性や相手国側の能力、コストと成果のバランス等が総合的に判断される必要があるが、プロジェクトを取り巻く環境を正確に把握しその環境を踏まえながら、計画策定時に基本的な方針を共有化すると同時に、実情を踏まえて柔軟な対応を行うこと、また直接的な成果、プロジェクト目標のみにとらわれず、上位目標や自立発展性への影響についても十分に検討することが必要である。

関連事例： ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

(5) プロジェクトのスコープと実施機関の権限の範囲（マニフェスト）の整合性

プロジェクトの計画時点では、プロジェクトのスコープと実施機関のマニフェストに整合性を持たせることが重要である。それは、すなわちプロジェクト実施の目的、意図に合致する機関をカウンターパートとして設置することである。その際、プロジェクトのスコープに関しても、実施機関のマニフェストに関しても日本側相手国側を含め関係者間で認識を共有することが必要である。プロジェクトのスコープと実施機関のマニフェストに整合性が無い場合、それがプロジェクトを円滑に実施する上での阻害要因となる可能性がある。プロジェクトのスコープと実施機関のマニフェストに関する認識が共有されていれば、プロジェクトの活動が目標から逸れる危険は減少する。

普及案件におけるカウンターパート設定においては、「普及」全体におけるプロジェクトの位置付けと目的、求められる活動を十分に明確にした上で、相手国政府の関係機関の業務内容を踏まえて適切なカウンターパートを選択していく（もしくは関係を構築する）ことが求められる。普及活動には、研究段階から最終的な農民に対する普及までその段階によって異なる様々な機関、関係者が関与することになるが、プロジェクトの活動内容、段階に合致しない機関がカウンターパートとなると活動そのものが制約を受け、当然の結果として十分な成果は期待できない。プロジェクトによっては活動内容を工夫することにより一定の効果が期待できる場合もあるが、当然のことながら限界がある。特に、相手国の組織が縦割りで権限が細分化されている場合や、地方分権が進められ組織の役割分担が明確になっていない場合、プロジェクト実施段階で機関間の連携、協力を得ることが困難であり、問題は大きなものとなる。

カウンターパートをどの機関とするかは、日本国政府に要請をあげてきた機関を完全に無視することも困難であるが、少なくともプロジェクトの効果的な実施に必要な機関をカウンターパートとして積極的に関与させる仕組みを作る等の対応をすることにより大幅に改善されることが期待できる。

関連事例： インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画

スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画

タンザニア連合共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I

(6) プロジェクトの自立発展性に関する対応

プロジェクトの目標をどう達成するかという戦略を持つと同時に、達成された目標が維持されていくための普及体制がどのようにあるべきかという視点を持つことが必要である。研究・研修・普及といった様々な種類の組織が関与する場合、特に各活動を所管する省庁が異なっていたり中央政府と地方政府で分かっていたりする場合や地域が分散している場合は、プロジェクト終了後も関係組織間の十分な連携のもとに自立発展的な活動が実施されるためには、十分な仕組み作りが必要となる。プロジェクトが実施される際に構築・確保された体制・予算が終了後も継続されることは期待しにくい。プロジェクトの終了段階で短期にこうした仕組み作りを行うことは難しいため、プロジェクト初期から計画的に取組むことが求められる。具体的には、以下の方法が重要である。

- ・国家開発計画、セクター・地域計画等における目標、活動実施の明確化（活動実施の根拠）
- ・ライン組織における通常・担当業務の1つとしての活動の明確化（人材確保）
- ・ライン組織における必要な予算の確保、予算分担のルール化（特定組織における予算の一括確保）

特にアフリカのプロジェクトでは、普及案件に限らず、予算及び人材両面における必要なリソースの確保は極めて困難な問題である。ローカルコストの負担等の原則を遵守すると自立発展性の確保ばかりでなくプロジェクトの実施そのものが困難な状況にある。解決は容易ではないが、本プロジェクトの教訓（重視すべき原則）として以下の点があげられよう。

（予算面）

- ・実施機関による独自収入確保の可能性を十分に事前に検討し、活動の中に可能な限り取組んでいくと同時に、実施段階で柔軟に修正、改善を進めること
- ・実施機関による収入が確保できる場合、日本側投入の随時低減を図ると同時に、収入がプロジェクト実施や実施機関の活動実施に活用できるような仕組みづくりを進めること

（人材面）

- ・適切な人材の配置は、プロジェクト実施の前提条件として位置付け、特に上部機関の過剰な介入を排除すること
- ・アフリカの場合、カウンターパートや関係者がその保有能力を十分に発揮するための基礎的な条件（例えば、十分な食事等）すら完備されていないことに留意すること

（予算・人材両面）

- ・活動の成果、持続性は相手国のリソースに完全に依存するために、アフリカを中心とする LLDC の場合、特に持続性についてはプロジェクト形成の段階で過剰な目標設定をせず、「限界」を関係者が十分に認識した上で、プロジェクトのあり方について幅広い検討を行うこと

しかしながら、アフリカの実情を考えると、上記のような配慮を行なっても実施機関の自立を期待すること自体に無理があるとも考えられる。アフリカをはじめとする LLDC において機関・組織を支援し継続して効果をあげていくためには、①支援対象を民間へシフトする、②公的機関に対して継続的な支援を長期間続けていく、という2つの方向があると思われるが、我が国の ODA・技術協力が公的機関への支援を中心としていることも踏まえながら、具体的にどのような方針で実施していくかについて議論していくことが必要と思われる。

関連事例： スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画

タンザニア連合共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I

(7) プロジェクトの実施途中でのアプローチの変更

当初のアプローチが有効でないと判断された時は、当初の計画に固執せず必要な計画変更を行うことが重要である。また、プロジェクトの内容変更の際には、プロジェクト管理を行う JICA 事務所や本部からの支援も重要である。

関連事例： スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画

3-7-2 プロジェクトの展開パターン・アプローチに関する教訓

事例案件におけるプロジェクトの展開パターン・アプローチに関する教訓は、以下の 4 案件に関してまとめた。事例として分析した案件は、1 件毎に展開パターンが異なり、案件横断的にまとめて記述しても、各案件を個別に扱うことになるので、ここでは、案件別に整理することとした。「ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画」は、準備フェーズとしての現状把握調査であったことから、プロジェクトの展開パターンに関する教訓は、プロジェクトの計画に関する教訓として「**3-7-1 案件の計画・実施に関する教訓**」に含めた。また、「スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画」に関しても、プロジェクトが実施途中でアプローチを変更しており、アプローチの変更自体を教訓として扱っているため、プロジェクトの実施に関する教訓として、同様に「**3-7-1 案件の計画・実施に関する教訓**」で記述した。

(1) インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

①プロジェクトの展開パターン

モデル(本プロジェクトの場合はモデル研修プログラム)を構築する場合、実証を一度しか行わずに、モデルを完成させることは必ずしも十分ではない。複数回の実証を実施し、その過程を通じてモデルやそのマニュアルの修正を行ない経験を蓄積することも、有効なモデルを構築する一つの方策である。また、開発されたモデルの他地域への展開のためには、中央政府による公認あるいは制度化も促進要因となる。加えて、プロジェクトが普及を実現させるためには、その活動の中で全国展開のための普及計画を相手国政府に作成・実施させるよう促すことが必要である。

②現地事例の教材化

普及すべき内容は、必ずしも海外から相手国に持ち込まれる必要はない。逆に、現地の優良事例などの普及リソースを活用する場合、それらは既に現地での有効性が確認されているものであり、それらを普及内容とする方が導入も容易な場合がある。普及対象の農民には、彼らの身近にいる農民が実践して成功している方法を紹介した方が信頼を得やすい場合がある。

(2) フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画

モデル(本プロジェクトの場合はモデル研修プログラム)を構築する場合、実証を一度しか行わずに、モデルを完成させることは必ずしも十分ではない。一度導入するとパイロットの内容が実施地域に根ついてしまうような場合には、実施地域を移動させて複数回の実証を実施し、その過程を通じてモデルやそのマニュアルの修正を行ない経験を蓄積することも、有効なモデルを構築する一つの方策である。

(3) タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I

①結果としてのプログラムアプローチ

1つの主要課題の解決、実現に向けて様々なプロジェクトが実施されたとしても、それだけで「プログラムアプローチ」と言うことはできない。解決のために必要となる「やるべきこと」の全体像が明確にされ、その全体像に基づいて体系的に位置付けられたプロジェクトが1つ1つ実施されることではじめてプログラムアプローチと呼ぶことができる。LLDC、アフリカにおける支援では特にプログラムアプローチの発想が重要である。協力を実施するための資源は限られており、他国ドナーとの援助協調等を進めていく必要性が高まっているが、効果的な援助協調を実現するためにもプログラムアプローチの発想は不可欠である。

②ニーズとリソースのバランスを考えた展開

プロジェクトの展開をどのように進めていくかについては、計画段階で一定の戦略に基づき明確なフレームワークを立案しておくことが重要である。立案したフレームワークは必ずしも固定的なものではなく実施段階で全体のバランスを考慮しながら随時修正、改善していくことも求められる。

(4) ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

新規作物導入の際のモデル構築に際しては、受入側にとって未知の部分が多いだけに、段階的に成果を着実に積み上げていく、広げていくアプローチが有効である。そのことにより、各段階における問題点が明確化され、その教訓をもとに解決策の導入を随時進めることが可能となる。初期に地域を集中し着実な成果をあげることで、関係者、特に農民の新作物導入に対するインセンティブが高まり、プロジェクトへの求心力が働くことで活動の実施、成果の実現が容易となる可能性が高い。また、最終的な普及段階における成功を明確に意識することにより、こうしたアプローチが普及に貢献する教訓を生み出すことにつながり、それらの教訓は普及につながる一部分の活動のみを実施するプロジェクト（広い意味の普及案件）においても教訓となりうる。

第4章 まとめ

第1章において、分析を進めていく上で常に立ち返って答えるべき基本的な分析課題を3つ設定し、本調査を通じて、これらの課題に対する何らかの結論を出すことにより、教訓をまとめていくという方針を記した。繰り返しになるが分析課題を示せば、以下の通りである。

- 1) 普及要素の含まれた分析対象案件は、「普及」を念頭に置いたとき、どのような計画に基づき実施されたか。
- 2) 分析対象案件における「モデル」は、その案件の普及要素においてどのような役割を果たしているか。
- 3) 分析対象の普及案件は、普及の観点からどのように類型化することができるか。また、類型化をおこなうことができた場合、普及を効果的に行なうことができる類型（モデル的なアプローチ）はどのようなものか。

ここでは、まとめとして、各課題に関して（上記の2）と3）はまとめて）順番に、調査結果を示すこととする。また、最後に本調査結果を踏まえた今後の取組みのあり方についてまとめを行う。

4-1 普及案件の形成・計画段階での開発ニーズの把握に関する対応

メタ分析の対象案件に関して見る限り、これまでの評価調査における妥当性の分析では、多くの場合、相手国の開発政策などの上位政策のスコープに照らして、プロジェクトにより介入しようとする分野やテーマが整合しているかどうか、また、日本の援助方針に照らして、プロジェクトが妥当であるかどうかを確認することが中心となっていた。そのため、計画段階における、案件要請の背景となった相手国の開発ニーズそのものの把握分析には、あまり力点が置かれてこなかったと推測される。開発ニーズを把握していると考えられる案件の割合が、分析対象案件の3分の1以下であることは問題である。開発ニーズを明確に理解しないままに案件を実施した場合、プロジェクトが開発ニーズを的確に捉えたものとならない可能性が高まる。またニーズの規模を確認することなく、プロジェクトによる適切な投入規模を判断することも困難を伴うはずである。

また、開発ニーズを十分に把握していない段階で、対象地域が選定されている（9案件）。対象地域を選定するからには、選定された地域は、プロジェクトが対処しようとする開発ニーズに関して何らかの優先的な位置にあるはずである。地域選定の基準となった条件を確認することなく、プロジェクトの妥当性を判断することはできない。対象地域の選定のためには、選定の根拠に合理性があるかどうかはともかくとして、少なくとも何らかの根拠を示す必要がある。

4-2 プロジェクト目標および指標の設定に関する対応

プロジェクト目標は、必ずしもその達成により相手側の中心課題としての開発ニーズを充足することができるように設定されていたとは言い難い。開発ニーズの充足を目標とするのではなく、開発ニーズ充足のための手段の一部の構築をプロジェクト目標とするようなプロジェクトが多く見られた。また、普及案件の計画段階で、目標の達成度合いを評価するための指標と目標値を的確に設定している案件は、メタ分析対象 15 案件中 1 案件程度であった。

プロジェクト目標の設定に関しては、設定した目標を関係者が誤解無く共有することができ、その目標の達成を確認することができるアウトカム指標を適切に設定することができるならば、プロジェクト目標の示し方がどのようになっていても大きな問題はない。しかし、多くの案件において、関係者が直面するのは、アウトカム指標の選定の困難さである。このことは、本調査において農業開発協力部職員を主な対象として実施したアンケート調査の結果にも現れている通りである（添付資料 5）。プロジェクト目標の達成を確認するアウトカム指標の選定が困難となっている要因の一つは、プロジェクト目標の示し方にある。プロジェクト目標を「問題を解決するために行なう活動の内容（あるいはそのような活動が行われそれが上位目標に寄与すること）」という形で示した場合、活動は様々な方面に影響を及ぼすはずであり、また、その活動を通じて何をどこまで頑張ればよいのか人によって受け止め方が違う可能性もあり、目指す到達点があきらかでない。そのためにアウトカムに関する指標は設定できても、アウトカムに関する指標の設定が困難となる。そのため、ここでは、「問題を解決するために行なう活動の内容（あるいはそのような活動が行われそれが上位目標に寄与すること）」という形で示したプロジェクト目標には、問題があると指摘している。プロジェクト目標を「問題が解決された（あるいは開発ニーズが満たされた）状態」で提示すれば、到達目標が明らかになり、このような問題は少なくなるはずである。

指標が選定できるかできないかと、指標の初期値や目標値が確認されているかどうかとは別の問題である。指標そのものは、確認すべき項目の内容を示しているだけで、その値がいくつになれば良いかに関しては、規定していない。そのために、指標には目標値が必要である。そして、目標値を設定するには、現状値（あるいは初期値）を確認することが必要である。分析対象案件をレビューした結果によれば、目標の達成確認のために設定する指標の初期値が確認されている案件は、5 案件しかなく、その中には、プロジェクト目標（アウトカム）確認の指標がアウトプットの指標と同一となっている案件もあった。更に、アウトカム指標に目標値が設定されている案件は 15 案件中で 3 案件しかなかった。

今回の分析対象案件においては、一般的に開発ニーズの把握分析が不十分である。今後の案件においては、計画段階における開発ニーズのアセスメントを十分に行なうよう配慮する必要がある。

4-3 普及案件の類型化に関する対応

普及案件の類型化は、本調査における柱の一つであった。メタ分析対象の普及案件について、普及の観点から類型化を試みた結果、以下の通り 5 つの類型を設けることができた（表 4-1）。類型化に用いた 3 つの観点は、「普及されるべき内容要素」「プロジェクトによる介入段階」「構築に取り組んだモデル」である（類型化の詳細は、「2-5-4 個々の普及案件の類型化に基づく分析」を参照）。

表 4-1 メタ分析対象案件の5つの類型

類型1：研究センターの案件

普及されるべき内容要素は、「農業資機材」「技術の使用方法」に集中している。

①	中華人民共和国	天津酪農業発展計画
⑭	メキシコ合衆国	モレロス州野菜生産技術改善計画
⑮	パラグアイ共和国	小農野菜生産技術改善計画

類型2：技術の研究から指導に加えて「指導方法・普及方法」の普及を行なう案件
モデルの構築が積極的に行われている。

②	インドネシア共和国	種子馬鈴薯増殖・研修計画
③	インドネシア共和国	大豆種子増殖・研修計画
⑦	スリランカ民主社会主義共和国	ガンパハ農業普及改善計画
⑨	ケニア共和国	ムエア灌漑農業開発計画
⑫	ドミニカ共和国	胡椒開発計画フェーズ2

類型3：研究を行わず「技術の使用方法」や「指導方法・普及方法」の普及を目指す案件
「研修プログラム」「システム」あるいは「組織」に関するモデルを構築している。
「圃場」をモデルとして構築した案件は無い。

④	インドネシア共和国	農業普及・研修システム改善計画
⑥	フィリピン共和国	農村生活改善研修強化計画
⑧	ガーナ共和国	灌漑小規模農業振興計画
⑪	タンザニア連合共和国	キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画I
⑬	ドミニカ共和国	山間傾斜地農業開発計画

類型4：本格フェーズを控えた準備フェーズ的位置付けの案件

現状調査中心の案件。本案件では、一部「技術の使用方法」「制度・組織・手続き・慣行」「農業関連サービスとその方法」につき、実証と展示を実施している。

⑤	ラオス人民民主共和国	ヴィエンチャン県農業農村開発計画
---	------------	------------------

類型5：フォローアップ案件

終了したプロジェクトを受けて、必要なフォローアップを行なう案件。本案件では、「農業資機材」「技術の使用方法」「制度・組織・手続き・慣行」に関する研究と実証、研修プログラムの構築が行われている。

⑩	ケニア共和国	ムエア灌漑農業開発計画フォローアップ
---	--------	--------------------

各類型の主な傾向や特徴は、表 4-2 に示した通りである。

表 4-2 類型毎の傾向・特徴

	類型 1	類型 2	類型 3	類型 4	類型 5
実施段階の特徴的傾向	■普及における重点: 「技術的有効性重視」「農業生産向上重視」「農業技術重視」の案件である。	■普及における重点: 「技術的有効性に加え活用可能性重視」「農業生産向上重視」「農業技術重視」の案件である。	■普及における重点: 「どちらかといえば活用可能性重視」「農業生産向上に加え農家所得向上重視」「農業技術に加え組織制度技術重視」の案件である。	■普及における重点: 多面的・総合的な視点を取り入れた案件である。	■普及における重点: 前のフェーズ ³ あるいは、フォローアップ開始までの弱い部分を補強・補完するという役割から、この類型の内容面に関する特徴的傾向を指摘するのは困難である。
	■普及の内容要素: Production-push タイプ	■普及の内容要素: Production-push タイプ	■普及の内容要素: Production-push タイプに加え一部 Demand-pull タイプ	■やや活動目標的だが、当初に到達目標を定めてプロジェクトを実施する。	
	■点的確立	■点的確立	■「面的展開」の案件あり (3 案件)		
		■「指導方法・普及方法」の普及にも取り組む。	■「組織・制度・手続き・慣行」を重点的に指導する案件を含む。		
	■明らかに「研究」及び「実証」に比重が置かれる。	■「実証」と「指導(普及員・中核農民)」の両方に介入の重点。	■「研究」に介入しない。	■「調査」と「実証」「展示」とを組み合わせ実証型開発調査に近い形態である。	

<p>■構築されたモデルは、普及のためのモデルというよりも、技術内容をまとめるという意味のモデルとしての意味合いが強い。</p>	<p>■5 案件全てにおいて構築されたモデルに「圃場」を挙げることができる。「研修プログラム」などその他のモデルも併用される。</p>	<p>■しっかりしたモデルが構築される傾向があり、それを用いた指導まで行われる案件が比較的多い。</p>	<p>■プロジェクトが「モデル」と考えているのは、活動の結果まとめられた「開発計画」自体のことである。</p>	
		<p>■他の類型に比してニーズアセスメントの重要性に留意する傾向がある。</p>		

類型3に属する2案件は「一般農民への指導」まで取り組んでいる。その点で、類型3の中には、他の類型（類型1や類型2）以上に、普及の観点からプロジェクトのアウトカムを意図した結果に近づけるような優れた点を持つ案件があったと言える。

プロジェクトは限られた期間と投入リソースで実施することから、プロジェクト自体で「一般農民への指導」までを実施することには限界があることも事実である。しかしながら、プロジェクト本体において「中核農民への指導」までをその活動に含めるとともに、プロジェクトの成果に基づいて、相手国側が独自に「一般農民への指導」を展開することができるような仕組みづくり・計画づくりをプロジェクトの活動に取り込むよう、当初から計画することは可能であろう。

普及における重点や配慮するコープの広がりという視点で類型1～4の傾向を分析した結果からも、普及をより効果的に実施していくには、類型3のように、必要に応じて普及すべき技術内容の「活用可能性」、更にそれによる「農業所得向上の可能性」の検討や「組織制度技術」の観点からの対策を行なうことが有効と考えられる。

各案件の実施段階の分析ならびに類型化に基づく分析を踏まえて、普及のためのアプローチを検討した結果は、「2-6-4 普及に関するアプローチ (案)」に示した。

4-4 本調査の結果を受けた今後の課題

本調査は、終了時評価報告書、関係者インタビュー（農業開発協力部職員並びに詳細分析対象6案件に関係した日本人専門家）、一部に専門家帰国報告書に限定している。このことを踏まえ、普及要素を含む案件形成発掘・立案段階における有益な教訓を抽出するために、今後、更に本調査の結果を踏まえ、現地調査を含む詳細な事例研究を行うことが必要である。

また、本調査で、プロジェクト形成やプロジェクト運営への有用な情報が、「人」には蓄積されているが、まだ十分には組織的に蓄積されていないことがアンケート並びに関係者インタビューから判明した。今後の取り組みとしては、例えば教訓ネットワークを積極的に活用し、今回の6件の事例研究で得られた教訓事例や具体的な事例を蓄積することや、有用事例を持っている経験豊富な専門家・職員の間で情報交換を促進するようなネットワークの構築が望まれる。

「総合分析 ー農業、農村開発分野ー」報告書のレビュー

農学博士 鈴木福松

報告書では普及案件のメタ分析をまとめた「普及に関するアプローチ (案)」が提言され、それを補完するかたちで「事例研究」が記述されている。分析結果による留意事項や今後の対応などについては、付属資料を含めて全体としてかなり詳細に繰り返し述べられている。したがって、本レビューでは、出来る限り報告書の内容に盛り込まれている留意事項やチェックポイントなどとの重複を避けるようにし、報告書では触れられていない点、不足な点、また、分析の仕方の疑問・問題点、改めるべき点などを中心として私見を大綱的に記述することにする。

1. 分析枠組みと事例研究の関係について

本報告書は、まず分析枠組みとして「普及案件のメタ分析」があり、それと「事例研究」の二本の柱から構成されているが、この二本の柱の関係が明らかにされていない。報告書で釈明しているように、メタ分析の成果としての「普及に関するアプローチ (案)」が、事例研究において検証されなければ、アプローチ案の有効性が実証されたとは言えない。対象としたプロジェクト案件からの各種報告内容が、ニーズアセスメントやその他の点で分析上不十分であったにせよ、再検討を要する大きな課題である。

2. 「普及」と「普及案件」の理解について

次に「普及」についての理解が統一されていないことからくる、プロジェクトの計画・実施・評価段階での共通した混乱について指摘したい。ー注：以下ではプロジェクト・スコープと実施機関のマンドレートが整合しているものとして論ずるー

i) 普及案件の定義において、普及のための手段として「(普及すべき技術の開発・紹介)、①普及員の能力強化、②普及のためのシステム・制度・体制・方法の改善、③普及活動の実施ー」が挙げられている。ー注：①②③の符号は筆者によるー 問題はこの手段の取り上げ方に在るのであって、この①②③の手段を総合して始めて「普及」が成立するという意識が薄い。①、②、③をそれぞれ独立して取り上げて「普及案件」と称しても、それで「普及」が成立するわけではない。ただ、このことは①②③の全体をプロジェクトの一案件として実施すべきと私は主張しているのではない。「普及」を「研究ー実証ー展示ー普及ー波及」というフィードバックを含む(←→)双方向のプロセスとして戦略的に捉えー注：ただ、本報告書では→という上からの一方的な方向で示されている(33・34頁) ことに問題があるー、その流れのなかでプロジェクト案件の位置づけが的確であれば、自ずから介入レベルの判断も容易になる筈である。

ii) 上記の①②③を独立的に一つだけを取り上げた案件でも、プロセス全体の方向と流れを確認した上で、取り上げる手段・段階に応じたニーズ調査を実施し、案件を的確に位置づけさえすれば、専門家による「研修プロジェクト」か「農民への活動までを含む」かの見解の混乱は防げたであろう。また、この全体の普及プロセスの方向・流れの認識が足りないため、農業開発協力部職員に対するアンケートでも判断基準の認識に大きな違いが出ることになったのではないかと思う。「普及」を計画・実施・評価の一連のプロセスから戦略的なプロジェクトとして組み立てないと、普及案件・手段の位置

づけについて混乱が残り、他方、取り上げた案件・手段が全体の普及プログラムのプロセスから孤立したものになる。たとえば、「展示モデル」・「普及員の指導」が上流の「開発技術」や下流の「農民への普及活動」との脈絡なしに、それぞれ実施され勝ちになることなどの危険がある。

3. 普及案件の定義について

報告書における普及案件の定義は、わが国（藤田氏ベース）と世銀の定義の両者を参考にしたとしているが、検討して見ると世銀案を狭義に解釈していることが判る。付属資料7の世銀のリサーチペーパーが普及機能のセットとしてあげている1)2)3)と、報告書が普及案件の類型化のための視点として活用した5つの「普及されるべき内容要素（知識）」とを比較してみると、1)の技術の移転は取り上げられているが、2)のマネジメントの移転と3)のキャパシティの移転が欠けている（または弱められている）。これは報告書の「内容要素」が JICA の普及案件での機能のセットに基づいており、「プロジェクト方式技術協力」の性格に由来するからであろう。マネージメントとは「―グループ、社会を機動的にし組織化するための―」の機能的な活動、いわゆる地域マネージメントであり、また、キャパシティとは「―人的資源を開発し地元の能力を強化するため―」の **capability building** であって、いずれも農村現場に入り込んで活動することである。他方、「内容要素」も、③制度・組織―、④農業関連サービス―、⑤ノウハウ―などをあげているが、これらは単に知識・技術・情報の分野別伝達を意味するに過ぎず、上流の「農業技術の開発指導」や下流の「農民への活動」と相互にフィードバックするものとしては強く意識されてはいない。現地からのボトムアップ的な世銀のそれとは異なっている。

このように、わが国のプロ技協の普及案件は、端的には相手国の CP 機関への農業技術の上からの指導・普及という性格をもつ農業技術の分野別「縦割り型」であるが、西欧先進国のそれは、世銀のセットから汲み取られるように地元から積み上げる「地域型」と言えよう。同じく制度・組織を取り上げると言っても、わが国の農協運営や融資の仕方を相手国 CP に指導（これは手段である）すると、農民への活動のなかで彼らが自立的にそのシステムをどう作り上げていくか、どう改善していくかを目的とする「地域型」とでは、普及活動の発想が全く違う。わが国の事例では手段が目的化している場合が多い（PCM により是正されてきているが）。事実、メタ分析対象にした15案件の「扱う技術領域とモデル構築の関係」での3つの切り口による分析結果では、相対的には「活用可能性」、「農家所得向上性」、「組織・制度」を重視する案件が見当たらず、「技術的有効性」を重視する案件が殆どであったことが、それを裏付けている。―注：この場合、技術的有効性という用語の使い方に問題がある。有効性とは活用可能性や農家所得向上性につながって始めて有効と言えるのであり、ここでは技術的生産性と言い換えるべきであろう―。

ただ、これは何も専門家の責任ではなく開発当局の責任である。彼らはそれなりにプロジェクト目標の達成に最善の努力をしているのである。私見としては、これは上記のプロ技協の性格に由来するものであり、農民への利用活動、所得向上、組織・制度改善が二義的である限り、いかに開発対象地域のニーズ調査の重要性を指摘しても、それがおろそかになるのは当然とも言えよう。したがって、ニーズ調査を前提として、研究―実証―展示―普及―波及というプロセスを踏まえて普及案件を構築するとすれば、前記の「縦割り型」と「地域型」をどのように組み合わせ調整していくかを基本的に検討しなければ、報告書で指摘された留意事項が是正されずに繰り返されることになる。

4. アプローチ案の限界について

全体としては、報告書は各段階の分析（計画・実施・評価段階 ―注：ただし、評価段階の分析は本文にはなく付属資料3にあるのみ―）と事例研究及び付属資料により、農業・農村開発分野に関連す

る諸機関の実務家・専門家が留意すべき貴重な事項や教訓を示してくれている。それにも拘わらず、総括としての「普及に関するアプローチ(案)」とチェックリストについては、上述のコメントも含め、従来から指摘されていた事項に比べてとくに斬新さがあるとは言えない。

i) 「アプローチ(案)」に限界または物足りなさを感じるのは、折角、ここで、従来の「Production-push タイプ」から「Demand-pull タイプ」の案件の重要性が増してきていることを指摘しているにも拘わらず、それをどのように技術の導入・活用につなげていくかについては何も触れていないからである。「参加型アプローチ」についても同様である。これは表 2-16 の「アプローチ案」の要素セットの内容からも明らかであって、その主体は相手国 CP 機関段階までの狭義の縦割り技術協力の範囲に止まっている。「Demand-pull タイプ」案件は農民グループへのマネジメントから活かされるもので「地域型」の発想である。縦割り並列的に Production タイプと Demand タイプと並べて見ても意味がない。この両者を結びつけて、始めて改良技術が農村・農民に定着して自立発展性につながるのである。このように考えると(案件の現実的処理上はやむを得ない点もあるが)、「技術重視か利用可能性重視か」、「生産向上か所得向上か」、「技術重視か組織・制度重視か」という切り口で案件を分類することが私には理解できない。利用可能性・所得向上・組織制度の全てが現地農村の農民への活動(波及)を通して実現するものであり、上記の類型分けによる表 2-16 にある要素セットの二分案では不十分である。むしろ、「技術普及(導入・活用促進)重視の協力の要素セット」の欄を事例調査の仔細な検証を通してより細分化して、マーケティング問題など含めて、羅列的でなく、少なくとも、研究開発→試験→実証→展示→普及→波及の各段階で、優先順位をつけて示した方が親切であろう。

ii) 「メタ分析」には根底に PCM、PDM などプロジェクト管理的な考え方があり、それなりに重要なことである。しかし、「メタ分析」結果から導出された「表 2-13 類型毎の傾向」を見ると、分類案としては整理されていて参考になっても、それは静態的・形式的にタイプ分けしたというに過ぎず、動態的にどうプロジェクトを構築したら良いかという展望につながってこない。15 案件を対象とした本報告書の「普及」アプローチの類型化と「アプローチ(案)」により、本調査目的のうち、「3)の教訓や対策」については、ある程度達成されたかも知れないが、「1)の促進・阻害要因の分析」や、「2)の普及におけるモデルの有効性の検証」については、それらが明らかにされたかは疑問である。

実際のプロジェクト活動は極めて総合的・弾力的なものであり、管理的視点では律し切れないものがある。たとえば、地域マネジメントとしての IPM や ICM での FFS (Farmers Field School) などは、実証・展示・研修・普及・波及をインテグレートしたものであり「参加型」でもある。ここでは、上記の普及手段(技術の紹介・開発のほか、①普及員の能力強化、②普及のためのシステム・方法の改善、③普及活動の実施)が一体化しており、どこに重点をおいて類別するなど困難である。実施段階のプロジェクトとはそうしたものではなからうか。また、「中核農家」か「一般農家」の区別についても、ニーズ把握調査からターゲット農家層を絞り込めば良いのであって、key farmer の機能・役割が明確でないまま、形式的に両者を区別することにはそれほど意味はない。今後の面的拡大や参加型アプローチについては、国際支援機関や現地 NGO との連携が大切であるが、本報告書では触れることが少なかったのは残念である。

総合分析 - 農業・農村開発分野 - についてのコメント

名古屋大学農学国際教育協力研究センター 松本哲男

JICA が農業普及案件を初めて「総合分析」という名を付けて行ったことを高く評価する。この場合、総合分析とはメタ分析のことと理解する。しかしながら意気込みが強すぎて、分析よりは案件に対する評価・所見になっているところが多く見受けられる。次回からは分析の手法にも、より習熟することを期待して、コメントする。

1) 分析と評価・所見の混同

報告書では、総合分析の目的として、「普及」に焦点を置き、「農業・農村開発分野における案件群を横断的に分析し、今後の類似案件への教訓を取りまとめるため」とし、「メタ分析は、分析対象となる個々の案件を総体的・横断的に分析することにより、そこから見いだせる傾向や共通する特徴、案件の累計などを基に、対象案件に共通する知見を得ることをねらいとした分析である。」と述べている。要するに最も大切なことは、これまでの案件を横断的に分析して、今後の案件への教訓を引き出すことにあるはずである。ところが、本報告書では案件分析に際し、近年研究が進み定着してきた評価の手法（事前評価を含む）と検証項目の枠組みを機械的に対象案件に適応して、教訓を得ようとしているように思える。そのため、分析により教訓を得るというより案件評価のような内容になり、評価に加えてさらに報告作成者の所見が入り込んで何を教訓とすればいいのか、精読すればするほど混乱する。例えば **2-4-1 普及案件の実施に関連する主な分析結果**の(1)は扱う技術領域とモデルの構築との関係を表にしているが、(2)、(3)、(4)では、分析というよりは見解が述べられているように受け取れる。次の **2-5-1 ニーズアセスメントの現状に関するマトリックス分析**でも、まず冒頭にニーズアセスメントの重要性、次いで JICA の現状、その状況下では「ニーズアセスメントが十分に行えないような事態も発生する」ことを想定しながら、メタ分析対象案件に関して十分なニーズアセスメントが実施されているかどうかを分析している。一般にこうしたケースを分析する場合は、ニーズアセスメントが十分に実施された、あるいはされなかった要因を分析し、その集合としてのメタ分析の結果が「何々の要因でこれまでの農業・農村開発プロジェクトではニーズアセスメントが不十分であった。今後は何々のように改善すべきである。」と結論づけるものと思うが、本報告書では最近になって認識されてきたニーズアセスメントの重要性をそれ以前の案件に機械的に当てはめて、ニーズアセスメントはこうあるべきものという観点から「ニーズアセスメントは重要だが、これまであまり実施されてこなかった。」という結論になっているように思われる。では何故あまり実施されてこなかったかの分析は欠けており、いたずらに過去のプロジェクト案件の取組みを否定しているような印象を受ける。そのため、**2-6-4 普及に関するアプローチ (案)**と**2-6-5 プロジェクトの計画・実施・評価に関する留意事項のチェックリスト**は、ここに上げられている対象案件の分析結果から導かれた教訓というよりは、これとは別にあるべき姿としてどこか他から持ってきたような唐突さを感じる。

2) 事例研究における分析と教訓

6 案件の事例研究は「メタ分析」にみられたようなドグマの押しつけはなく、事例の問題点が事実に基づいてよく整理されている。ところが、事例毎の分析の結果、得られた教訓が添付資料にはあるが、本文中では省略されている。これらは **3-7 事例研究に基づく教訓**に一括してまとめられてはい

るが、せつかく個々の事例の分析から得られた教訓なのだから、これは事例毎に教訓として記載し、さらにまとめとして3-7のような形式にした方がよい。ここに記載されている教訓は第2章普及案件のメタ分析にまとめられている2-6普及に関するアプローチ(案)(メタ分析のまとめ)より説得力があり、実際は3-7のアプローチの方法のほうがメタ分析の目指しているものに近いと考える。報告書作成者は2-6も3-7と同様な手法を事前に行っているのかも知れないが、読み手にはそれが伝わってこない。

3) メタ分析の教訓とアプローチ(案)、チェックリストの整合性

2-5マトリックスに続いて3の事例研究のような分析があり、3-7の教訓に相当する部分があると、2-6のアプローチ(案)やチェックリストのまとめが生きて来て、全体の流れが良く理解できるようになる。

4) 案件に対するカウンターパートの意欲

案件が成功するか否かのもっとも重要な点は、カウンターパートの案件に対する意欲である。即ち、相手にやる気があって予算の裏づけをしているかどうか、組織として取り組んでいるかどうか、人の配置をしているか、案件の終了時まで、オーナーシップが取る体制があるかどうかである。カウンターパートの意欲、予算、体制については計画段階における事前評価で、充分調査する必要がある。評価段階において「インパクト及び自立発展性に関する分析の重要性」が記述されているが、事前評価にこの項目がないので「カウンターパートの意欲」「自立発展性」を加えることを勧める。

事例研究で明らかのように、カウンターパート(国)に予算がないことが持続性を困難にしているケースが多くあるが、このような場合に報告書は案件をどうするか、教訓は何か、を述べていない。持続すべきか、即刻中止すべきか。発展途上国に予算がないのは当たり前であるが、やる気がないのに、予算がないのを理由にするようなカウンターパートを援助する必要はないことを事例は示しているのではないか? 3-7(6)プロジェクトの自立発展性に関する対応において「アフリカの実情を考えると、上記のような配慮を行っても実施機関の自立を期待することに無理があるとも考えられる。」と述べているが、もしそうであるならば、案件実施は中止すべきである。相手にやる気がなく、案件に自立発展性が期待できないなら、案件終了時が終わりの始まりになる。報告書では「アウトカムに責任を持つのは専門家ではなく農業開発協力部側である」と指摘しているが、それだけでは不十分である。相手国あるいはカウンターパートもアウトカムに当然責任を持つべきである。終了時評価時にはおそくとも相手側から継続のためのコミットメントがとられているべきである。

5) ニーズアセスメント

開始前にしっかりニーズを調査することを提言しているが、賛成である。それと同時にニーズは、切り口によってまったく違うことも事例は示している。案件を提案してきた部署と実施部署が違う事例や、案件開始後に研究か、研修か、普及か、という問題が生じた事例がいくつかあったが、それらは対象者によってニーズが違う例である。案件が一面的あるいは一部の層のニーズに基づいている可能性がある。要請された案件は誰のニーズかを把握すれば、分析は比較的容易である。案件は誰を対象者にするのかをハッキリし、そのニーズを調査する必要がある。そして案件が実施される前に相手側から案件推進と継続のための明確なコミットメントを得るべきである。

6) 普及システムが機能しない理由

多くの案件で普及システムが機能しない理由として、①カウンターパート機関の整合性、②推進機関の能力不足、③予算不足、が上げられており、克服する手段として、①より適切なカウンターパートの選択、②有力農民の活用、③相手機関からの予算保証・農民からの対価の確保、などを事例から学ぶことができるが、普及システムを期待通り機能させるにはこれだけでは不十分である。カウンターパートの固い決意はもちろんのこと、モデル構築では、どういうモデル構築がいいのか、普及員の教育・研修方法、普及方法、普及員の移動手段、における教訓が明確化されると今後の取り組みに大いに役に立つであろう。

7) 「普及」の定義

「普及」の定義（要約 - 1）が世銀の Willem Zijp が定義した5つの「普及されるべき内容要素（知識）」を省略して書き出しているため、「普及」とは「最終受益者として農民（あるいは農村の人々）を置き、これらの知識を移転することにより---」と突然、何をさすのかわからない代名詞の文章が出てきている。本文中においても9ページと10ページにばらばらに別れて記述されているため、読者には、両者の関係が理解できない。もう少しわかりやすい丁寧な書き方が望まれる。

8) まとめ

以上のコメントが今後予定されている現地調査に生かされることを期待する。

添付資料

- 添付資料 1 農業・農村開発案件の分類（案）
- 添付資料 2 メタ分析一覧表
- 添付資料 3 普及案件の類型化
- 添付資料 4 事例研究（詳細）
 - 4-1 インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画（1999-2002）
 - 4-2 ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画（1995-1997）
 - 4-3 フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画（1996-2001）
 - 4-4 スリランカ民主社会主義共和国ガンバハ農業普及改善計画（1994-1999）
 - 4-5 タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I（1994-1999）
 - 4-6 ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 1、2（1987-1997）
山間傾斜地農業開発計画（1997-2002）
 - 4-7 事例研究に基づく教訓
- 添付資料 5 総合分析アンケート調査結果
- 添付資料 6 普及ならびに普及案件の定義など
- 添付資料 7 農業改良助長法

添付資料1 農業・農村開発案件の分類（案）

国名	プロジェクト名	協力形態										サブセクター																			
		基盤整備	基盤整備	基礎研究	技術改良・開発	実証	モデルづくり	普及・指導者・技術者養成	普及・技術指導	普及・技術指導	研修	農業全般	稲作	畑作	養蚕・園芸（果樹など）	牧草・飼料作物	畜産	畜産	農村開発・農協	灌漑・排水	畜産加工	食品加工	飼料製造	農水産業統計	バイオテクノロジー	育種・遺伝資源	土壌	農薬・検疫	農業機械		
バングラデシュ	家禽管理技術改良 [△]																														
	農業大学院計画	○																													
	農村開発技術センター機能強化計画		○																												
中国	天津酪農業発展				○																										
	農業機械修理技術研修																														
	河南省黄河沿岸稲麦研究																														
	灌漑排水技術開発研修センター		○		○																										
	内蒙古乳製品加工技術向上	○																													
	河北省飼料作物生産利用技術向上																														
	湖北省江漢平原四湖灌漑水地総合開発*																														
	農業技術普及システム強化																														
	大型灌漑区節水かんがいモデル																														
	黒龍江省酪農業発展																														
	持続的農業技術研究開発計画																														
インド	二化性養蚕技術開発																														
	二化性養蚕技術実用化促進																														
	インド養蚕普及強化計画																														
インドネシア	家畜人工授精センター強化*																														
	適正農業機械技術開発センター*																														
	ボゴール農科大学大学院*	○																													
	南東スラウェシ州農業農村総合開発																														
	種子馬鈴薯増殖・研修																														
	灌漑排水技術改善																														
	農水産業統計技術改善																														
	大豆種子増殖・研修*																														
	酪農技術改善																														
	農業普及・研修システム改善																														
ラオス	ヴィエンチャン県農業農村開発																														
	ヴィエンチャン県農業農村開発 (II) *																														
マレーシア	マレーシア農科大学バイオテクノロジー学科拡充	○																													
	未利用資源飼料化計画																														

国名	プロジェクト名	協力形態											サブセクター																			
		基礎整備	基礎整備	基礎研究	技術改良・開発	実証	モデルづくり	普及指導者・技術者養成	普及・技術指導	普及・技術指導	研修			農業全般	稲作	畑作	養蚕・園芸(果樹など)	牧草・飼料作物	畜産	畜産	農村開発・農協	灌漑・排水	畜産加工	食品加工	飼料製造	農水産業統計	バイオテクノロジー	育種・遺伝資源	土壌	農薬・検疫	農業機械	
ミャンマー	灌漑技術センターII				○		○	○														○										
	シードバンク*				○																								○			
モンゴル	家畜感染症診断技術改善*			○	○														○													
ネパール	園芸開発I, II				○		○									○																
	養蚕振興計画				○		○									○																
パキスタン	植物遺伝資源保存研究				○																							○				
フィリピン	ボホール総合農業振興*				○		○	○	○				○	○																		
	畑地灌漑技術開発I, II				○		○	○	○		○											○										
	稲研究所				○		○							○																		
	高生産性稲作技術研究				○		○																									
	土壌研究開発センターI, II				○																											
	農民参加によるマージナルランドの環境及び生産管理				○		○															○										
	農村生活改善研修強化						○	○	○		○										○											
	農業モニタリング体制改善				○		○																									
	農協強化を通じた農民所得向上						○				○											○										
	水牛及び肉用牛改良				○		○	○												○								○				
スリランカ	ガンバハ農業普及改善				○		○	○	○	○	○				○																	
	植物検疫所				○						○																					
タイ	東北タイ農業開発研究II		○		○									○																		
	灌漑技術センターII																															
	国立家畜衛生研究所II		○		○															○												
	東部の農地保全				○																											
	チェンマイ大学植物バイオテクノロジー研究		○		○		○																				○	○				
	中部酪農開発				○															○												
	水管理システム近代化				○		○															○										
	東北タイ牧草種子生産開発				○													○														
	タイ及び周辺国における家畜疾病防除		○		○															○												
	農業協同組合振興計画						○	○													○											
ベトナム	ハノイ農業大学強化計画	○												○																		
	国立獣医学研究所強化		○		○						○									○												
	牛人工授精技術向上				○						○									○												
	食品工場研究所強化計画				○			○																	○							
カンボジア	灌漑技術センター				○						○											○										
エジプト	ナイルデルタ水管理改善				○			○														○										

国名	プロジェクト名	協力形態										サブセクター																	
		基盤整備	基盤整備	基礎研究	技術改良・開発	実証	モデルづくり	普及・指導者・技術者養成	普及・技術指導	普及・技術指導	研修	農業全般	稲作	畑作	養蚕・園芸(果樹など)	牧草・飼料作物	畜産	畜産	農村開発・農協	灌漑・排水	畜産加工	食品加工	飼料製造	農水産業統計	バイオテクノロジー	育種・遺伝資源	土壌	農薬・検疫	農業機械
イラン	カスピ海沿岸地域農業開発																												
	ハラース農業技術者養成						○	○		○				○															
モロッコ	農業機械化研修センター									○																			
ガーナ	灌漑小規模農業振興				○		○	○												○									
コートジボワール	灌漑稲作機械訓練																												
	小規模灌漑営農改善							○						○						○									
ケニア	ムエア灌漑農業開発																												
タンザニア	キリマンジャロ農業技術者訓練センターI, II						○	○	○		○			○															
ザンビア	ザンビア大学獣医学部技術協力I, II																												
アルゼンチン	植物ウィルス研究		○		○																						○		○
	園芸開発				○									○														○	
	園芸総合試験場				○				○					○															
	ラ・プラタ大学獣医学部研究計画	○			○													○											
ボリビア	肉用牛改善計画				○														○								○		
	小規模農家向け優良種子普及								○	○																			
	農業総合試験場		○		○				○	○				○					○										
ブラジル	アマゾン農業研究協力*																												
	セラード農業環境保全				○									○															
	南ブラジル小規模園芸研究		○		○				○	○																			
	東部アマゾン持続的農業技術開発				○				○																				
	トカンチンス州小規模農家農業技術普及強化								○	○				○															
チリ	植物遺伝資源																												
	小規模酪農生産性改善									○	○								○								○		
	住民参加型農村環境保全				○		○													○									
コロンビア	傾斜地域灌漑農業開発																												
ドミニカ共和国	胡椒開発I, II																												
	山間傾斜地農業開発計画								○	○	○								○										
	灌漑農業技術改善				○					○											○								
エルサルバドル	農業技術開発普及強化				○			○	○	○																			
ホンジュラス	養豚開発				○			○		○									○										
	灌漑排水技術開発				○			○												○									
メキシコ	沙漠地域農業開発																												
	モレロス州野菜生産技術改善				○				○	○											○								
	農業機械化検査・評価事業		○		○																								○
	ハリスコ州家畜衛生診断技術向上		○		○															○									
パナマ	牛生産性向上				○			○	○										○										
	農牧統計強化		○																					○					
	主要穀物生産強化																												
パラグアイ	ピラール南部地域農村開発*							○	○											○								○	

国名	プロジェクト名	協力形態										サブセクター																	
		基盤整備	基盤整備	基礎研究	技術改良・開発	実証	モデルづくり	普及指導者・技術者養成	普及・技術指導	普及・技術指導	研修	農業全般	稲作	畑作	養蚕・園芸（果樹など）	牧草・飼料作物	畜産	畜産	農村開発・農協	灌漑・排水	畜産加工	食品加工	飼料製造	農水産業統計	バイオテクノロジー	育種・遺伝資源	土壌	農薬・検疫	農業機械
バラグアイ	青果物流通改善**																												
	小農野菜生産技術改善				○			○	○																				
	大豆生産技術研究		○		○																								
	農業総合試験場		○		○																								
	酪農を通じた中小規模農家経営改善計画		○																○										
ウルグアイ	果樹保護技術改善		○																										
	獣医研究所強化計画				○														○										
ブルガリア	はっ酵乳製品開発				○																	○							
ルーマニア	灌漑システム改善*				○					○										○									