

添付資料3 普及要素の含まれた案件の類型化

記述は終了時評価報告書の情報を基に、特に重点的に介入した段階や事項に◎、ある程度介入した段階や事項に○、少し介入した段階や事項に△という表記方法をとった。

普及されることを意図した内容要素（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）

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：

- 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（ ）

①案件名：中国天津酪農業発展計画

案件名：中国天津酪農業発展計画 対象地域：天津市 最終対象グループ：天津市酪農農家	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 プロジェクトに 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	◎（人工受精技術等）			
	⑧その他（ ）				

②案件名：インドネシア種子馬鈴薯増殖・研修計画

案件名：インドネシア種子馬鈴薯増殖・研修計画 対象地域：西ジャワ州 最終対象グループ：西ジャワ州馬鈴薯栽培農家	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 プロジェクトに 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	◎（増産技術）			
	②農家				
	③グループ				
	④組織				
	⑤システム	◎（検査・証明制度）			
	⑥研修プログラム	◎（職員、農民向け）			
	⑦技術	○（病害虫対策）			
	⑧その他（ ）				

③案件名：インドネシア大豆種子増殖・研修計画

案件名：インドネシア大豆種子増殖・研修計画 対象地域：東ジャワ州 最終対象グループ：採種農家		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 プロジェクトに 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	○（検査済み種子の優位性のPR）				
	②農家	△（モデル採種農家）				
	③グループ					
	④組織	○（モデル原種農場BBU、モデル種子処理センターSPC）				
	⑤システム					
	⑥研修プログラム					
	⑦技術					
	⑧その他（ ）					

④案件名：インドネシア農業普及・研修システム改善計画

案件名：インドネシア農業普及・研修システム改善計画 対象地域：全国31か所のBDPだが、モデルBDPで 研修が試行されたのみ。 最終対象グループ：普及員		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 プロジェクトに 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	◎（モデルセンター（モデル実施機関））				
	⑤システム					
	⑥研修プログラム	◎（3回の試行研修）				
	⑦技術					
	⑧その他（ ）	◎（モデル地域）				

⑤案件名：ラオス・ヴィエンチャン農業農村開発計画

案件名：ラオス・ヴィエンチャン農業農村開発計画 対象地域：ヴィエンチャン県 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：行政 農民と農村	④農業関連サー ビスとその方法 ターゲット：行政 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 プロジェクトに 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（開発計画）			○	

⑥案件名：フィリピン農村生活改善研修強化計画

案件名：フィリピン農村生活改善研修強化計画 対象地域：ボホール及びビルソン、ビザヤ、ミンダナ オ（合計4つの管轄地域） 最終対象グループ：農村住民	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 プロジェクトに 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			◎（研修（活動）アプローチの実施プロセス）	
	⑦技術				
	⑧その他（ ）				

⑦案件名：スリランカ・ガンパハ農業普及改善計画

案件名：スリランカ・ガンパハ農業普及改善計画 対象地域：西部州ガンパハ県 最終対象グループ：ガンパハ県のココナッツ農家		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 プロジェクトに 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	○展示圃場				
	②農家	○デモファーム（リーダー農家によるグループ内へのデモンストレーション）				
	③グループ					
	④組織					
	⑤システム	△ボトムアップ方式				
	⑥研修プログラム					
	⑦技術					
	⑧その他（ ）					

⑧案件名：ガーナ灌漑小規模農業振興計画

案件名：ガーナ灌漑小規模農業振興計画 対象地域：ニヶ所の灌漑事業地 最終対象グループ：対象（モデル）事業地内の農民		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 プロジェクトに 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（ ）					

⑨案件名：ケニア・ムエア灌漑農業開発計画

案件名：ケニア・ムエア灌漑農業開発計画 対象地域：ムエア灌漑事業地内にある MIAD 最終対象グループ：ムエア灌漑事業地の農民と灌漑 事業事務所		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 プロジェクトに 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（ ）					

⑩案件名：ケニア・ムエア灌漑農業開発フォローアップ計画

案件名：ケニア・ムエア灌漑農業開発フォローアップ計画 対象地域：ムエア灌漑事業地内にある MIAD 最終対象グループ：ムエア灌漑事業地の農民と灌漑 事業事務所		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 プロジェクトに 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（ ）					

⑩案件名：タンザニア・キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画

案件名：タンザニア・キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 対象地域：全国 最終対象グループ：全国の灌漑稲作農家	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 プロジェクトに 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	◎（KATC方式、普及員と中核農民同時研修）			
	⑦技術				
	⑧その他（ ）				

⑪案件名：ドミニカ胡椒開発計画（フェーズ2）

案件名：ドミニカ胡椒開発計画（フェーズ2） 対象地域：ドミニカ共和国の山間傾斜地の内、シエ ラ・プリエタ、トヒン、ラマハグア3地域 最終対象グループ：3地域の山間傾斜地小規模農民	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 プロジェクトに 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	◎（農家における胡椒栽培モデル）			
	②農家	◎（実際の農家における栽培法）			
	③グループ				
	④組織				
	⑤システム				
	⑥研修プログラム	◎（普及員教育教材・訓練方法）			
	⑦技術				
	⑧その他（ ）				

⑬案件名：ドミニカ山間傾斜地農業開発計画

案件名：ドミニカ山間傾斜地農業開発計画 対象地域：ドミニカ共和国の山間傾斜地の内、ヤマサ、トヒン、ラマハグア3地域 最終対象グループ：3地域の山間傾斜地小規模農民		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 プロジェクトに 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	◎（胡椒栽培を含めた山間傾斜地営農モデル）				
	③グループ	◎（胡椒集出荷農協）				
	④組織	○（農務省・農地庁連携による実施・予算制度）				
	⑤システム	○（胡椒生産適合農家選択システム）				
	⑥研修プログラム					
	⑦技術					
	⑧その他（ ）					

⑭案件名：メキシコ・モレロス州野菜生産技術改善計画

案件名：メキシコ・モレロス州野菜生産技術改善計画 対象地域：モレロス州 最終対象グループ：試験場の研究員、普及要員、 野菜栽培農家		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 プロジェクトに 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（ ）					

⑮案件名：パラグアイ小農野菜生産技術改善計画

案件名：パラグアイ小農野菜生産技術改善計画 対象地域：コルディリア県、セントラル県、カアグアス県、パラグアリ県、アルト・パラナ県 直接受益者：国立農業試験場、農業普及局 最終対象グループ：パラグアイ小農野菜生産（農家）		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 プロジェクトに 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（ ）					

添付資料4 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）

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
④イシューに関する具体的な内容
⑤イシューに関する結末
⑥教訓

なお、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。

4-1 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、普及案件の範囲、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

4-1-1 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、2001年までの緊急対策として、主食である米、大豆及びトウモロコシの生産拡大を目指す「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。しかし、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。こうした事情からインドネシア政府は普及関係組織の再編と併せて農業普及に携わる人材の教育ならびに普及システムの改善を図り食糧増産を図りたいとしてプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

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実施の背景だが、この案件は、もともと4年くらい前に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」がベースとなっている。1996-97年ごろインドネシアが不作となったため、緊急増産に対する支援要請に衣替えされて要請が上げられることとなった経緯がある。この時点では、「米の緊急増産のために・・・」という目的になっており、緊急増産のためには「普及」が必要ということになった。そして、「米」を増産するのであればやはり米の生産の多いジャワを対象地域にするということになった。それにもかかわらず、プロジェクトが現地に入ったときには、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。

対象地域となった西ジャワ州には3つの農業教育訓練センターがあったが、その中にはそれまでもJICAが協力しているセンターがあり、1つのセンターに協力が集中することを敬遠するインドネシア側からの要望や、栽培されている作物の多様性などの観点を踏まえて、活動拠点を定めることとなった。

4-1-2 プロジェクト概要

- (1) プロジェクト要約とプロジェクト目標の達成度合い

上位目標：

本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。

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¹。

成果（アウトプット）：

- ①モデル（西ジャワ州）地域において、現行の普及・研修プログラムの改善点が明確化される。
- ②カユアンボン農業教育訓練センターにて普及員・農民のニーズに合った普及員研修プログラムが開発される。

投入：

¹プロジェクト要約の内容とは異なるにもかかわらず、終了時評価報告書本文には、（普及・研修・組織連携実態調査を実施し、試行研修カリキュラムの策定・実施・モニタリング及び評価を行い、結果を研修マニュアルとして作成することにより、）「AAHRDが農家のニーズに応えられる普及員向け研修プログラムを強化すること」をプロジェクト目標としたという記述がある。

日本側： 長期専門家3名（チーフアドバイザー、業務調整、農業普及・研修システム）、短期専門家5名、研修員受入れ8名、機材供与21,587千円、ローカルコスト負担18,254千円
相手国側： カウンターパート配置18名、土地・施設提供、ローカルコスト負担67,000千ルピア

プロジェクト目標の達成度合い（終了時評価調査時の評価結果）：

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²。

- 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。

その結果、本プロジェクトの「成果（アウトプット）」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。

(2) 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。

本プロジェクトにおいては、インドネシアの農業普及サービスが農民のニーズに的確に対応したものとなるよう、普及員向け研修プログラムの強化を通じて「農業普及システム」の改善を図ろうとしたものと考えられるが、そのように理解してもプロジェクト要約に示された上位目標（「本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」との整合性が十分保てない部分がある。（上位目標は、プロジェクト目標の一部しかカバーしていない。）

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て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。

4-1-3 イシューの概要

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プロジェクトの範囲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

² ここに掲げられた指標が適切な指標かどうかと言う点に関しては今回は取り上げないこととする。

(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が、農民のニーズに的確に対応していなかったことから、それ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。仮に優れた研修概念が研修機関に十分に普及したとしても、農業普及サービスそのものが改善されるかどうかは別の問題である。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（あるいはプロジェクトは目標を達成したにもかかわらずインパクトが弱い）という事態に陥る危険がある。

(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スコープを研修プログラムの開発に限定せざるを得なかったものと推測できる。実際、多くのプロジェクト方式技術協力案件に当てはまり現行手続上不可避なことかもしれないが、プロジェクトの計画を策定する以前に相手国側のプロジェクト実施機関（カウンターパート）が決定されているとすれば、そこに問題がある。

(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。結果的に、プロジェクト期間を通じて実証を1回しか行わ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。

(4) 現地事例の教材化

「普及員は上部機関から下りてくる指示を農民に伝えることを専らの任務とすることに慣れており、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。この方法により、普及員は身近な普及指導ソースを基に、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。

4-1-4 イシューに関する具体的な内容

(1) 開発ニーズを起点とした計画立案の必要性

専門家の帰国報告の記述を一部抜粋すると以下の通りである。

「・・・前略・・・プロジェクトが何をやるのか、R/Dにはほとんど記載が無く、研修と普及のシステムに関する諸々と目的が記載されているだけである。活動地域さえプロジェクト開始後判断するという内容だった。西ジャワ州とすら決まっていなかった。・・・中略・・・たとえ、今次プロジェクトが準備フェーズとしての性格を持っていたとは言え、プロジェクト開始までに、十分決定しておいてもらえたらと考えたものだし、もしそうなってれば、今次プロジェクトの活動もさらに進展が期待できたらう。

結局、プロジェクトの活動内容については、チーム内とインドネシア側とのディスカッションを重ねることにより、基本的な方向を考えた。並行して、これを裏付けるためのフィールド調査を実施した。

この調査（で）は、プロジェクトを開始して以来、2000年3月にかけて、「研修、普及及び機関間連携の実態調査」を実施したが、この調査結果のファイナルドラフトを同年4月に関係者に配布、さらに完成資料の配布を6月に終えた。この調査結果に基づき、インドネシアの農業普及の改善に益する研修モデルの提示を目的に、研修の試行を実施することとなった。・・・後略・・・」

この記述からも理解できる通り、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開始している訳ではない。そのために、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、その時点では、次で述べる通り、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た場合には権限に制約のある実施機関が、既に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に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。

実際、プロジェクト目標の文言を見ると、「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」となっており、「研修」ばかりでなく「普及」の計画・実施・モニタリング・評価システムの強化もプロジェクトの目標となっている。それにもかかわらず、プロジェクト目標の指標には、研修内容の普及員への定着度を確保する指標は有っても、普及の計画・実施・モニタリング・評価システムが強化されたことを確認することができる指標は無い。

ただし、プロジェクトでは、カユアンボン BDP における現場レベルのカウンターパートとして、3名のBDPの講師の他にバンドン県の普及機関である農業普及情報センター（BIPP）の普及専門技術員を2名加えており、実際の普及活動に即した研修プログラムの開発にあたって、実施機関の抱える制約を緩和する対応がなされていた。

(2) 実施機関の権限の範囲（マנדート）とプロジェクトのスキープの不整合

本プロジェクトの実施機関であるAAHRDは、中央政府の機関であり、AAHRDは、農業普及振興局、農業職員教育訓練局などの組織を有する。1994年以降は、AAHRD農業普及振興局の調整と指導を受けつつ各県に1か所BIPPが設置され、そこに地方政府職員として普及員が所属している。すなわち、BIPPは、農業普及振興局から指導を受けているが既にAAHRD直轄の機関ではなかった。また、AAHRD農業職員教育訓練局の下には、全国に31か所のBDPが直轄で設置され、普及員の研修を実施していた。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。

このような状況の下で、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のマンデートの制約をカバーするというプロジェクトの対応は、実施機関のマンデートとプロジェクトのスコープの整合性をとる上での次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

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。アンケートの結果改善が図られた点としては、フィールドワークの比重の増加、モニタリングの強化などが挙げられる。なお、ここでのモニタリングとは、研修受講者のフィールドワークを研修運営側がモニターし指導することである。研修に参加する普及員は86名で、カユアンボンBDPのあるバンドン県内の43の普及所から各2名ずつが選抜された。各普及所には、5-7名の普及員が配置されているので、バンドン県の普及員の3分の1程度が研修を受講したことになる。研修実施拠点はカユアンボンBDPとしたままでも、研修参加者を県外からも募ることは可能であったはずであり、なぜバンドン県内の普及所の普及員に限定したかについては今回の調査においてはわからなかった。

本プロジェクトは、3回の試行研修終了後、その過程で組み立てられた研修プログラムを基に研修マニュアルを作成し、それを他のBDPに波及させるという展開パターンを採っている（図1）。研修マニュアルには、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こととなった。したがって、研修マニュアルは、開発された研修概念を普及するための重要なツールである。ただし、終了時評価時点では、研修マニュアルの作成を開始する段階であった。

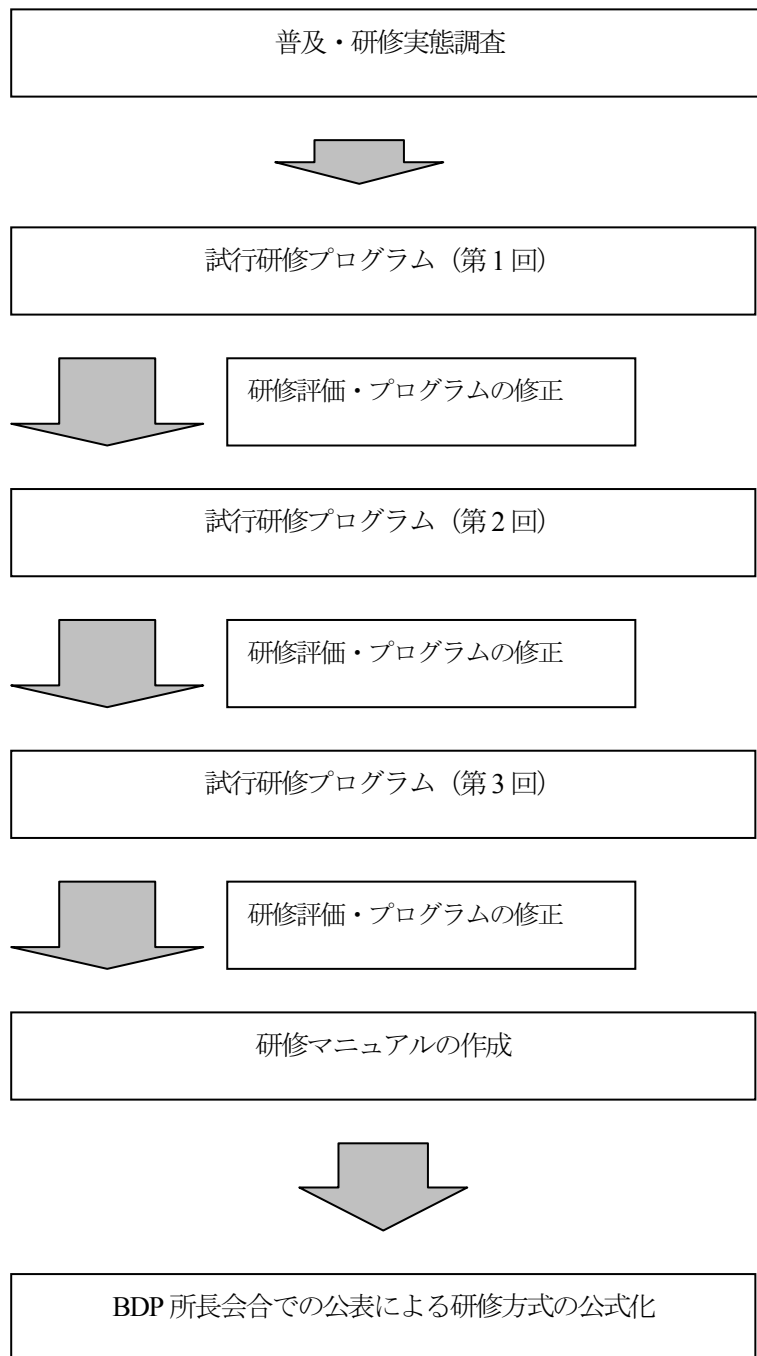
インドネシア側がプロジェクトにより開発された研修プログラムを他のBDPに広めるための方策は、試行研修で用いられた研修方式をまとめた研修マニュアルを、AAHRDが全国のBDP所長を集めた所長会合で公表し、指導ガイドラインとして公式に承認することである。これにより、研修プログラム（研修方式）はインドネシア農業省の教育訓練部局が認めた公式研修方式となる。

プロジェクトの展開パターン自体は、ここまでの記述で説明されるが、インドネシアにおける本プロジェクトの成果の波及を睨んだ場合に、同国の地方分権化の影響が非常に重大であることから、参考のために、想定される問題に触れておきたい。

研修プログラムが公式研修方式として認められたとしても、研修プログラムが各BDPで実施されるかどうかという点では、別の問題が残っている。一つは、今後もAAHRDでは、優先度の高い重要な研修については、中央直轄予算をつけて実施していくとしているが、BDPは原則的に州に移管されるので、州が中央政府から研修プログラムの実施に十分なだけの予算を確保できるのかどうかという問題である。もう一つは、州に十分な予算が付き、各BDPが研修プログラムを実施できるようになった場合にも、研修の対象となる普及員は県の職員であることから、州と県の間での研修費用の分担をどのようにするかという点も明確にされていない点である。これらは、インドネシアの地方分権化の動向と密接に関わっているので、地方分権化の方向が明確になれば整理されるはずだが、各機関の権限責任関係など制度としての地方分権化の現状と、関係者（中央政府職員と地方政府職員、あるいは国、州と県）の間の心理的なつながりや間接的指

導・調整の関係が、必ずしも一致しているとは言い難い。普及員など地方政府職員ももともと中央政府であったという経緯から、両者間の心理的な関係には微妙な部分があり、現在でも一面では、中央政府の地方政府に対する影響力は大きい部分がある。他方、中央政府が法律や通達を通じて行政指針や基準を提示しても、県や市がそれに従わないケースも見られるとのことである。普及所の位置付けを含む普及体制に関しては、県によって対応が異なっているのが実態である。本プロジェクトの実施地域となっているバンドン県でも、県条例によって2001年に全普及員はそれぞれの専門とする農業生産部局に分置されている。

図1 研修プログラムの開発と公式化のプロセス



(4) 現地事例の教材化

本プロジェクトでは、プロジェクト開始以降、2000年3月にかけて、「研修、普及及び機関間連携の実態調査」を実施し、この調査結果に基づき、インドネシアの農業普及の改善に益する研修モデルの提示を目的とした研修の試行を実施してきた。フィールド調査を通じて明らかとなったことは、同国においては、普及所の機能など普及活動を取り巻く物理的環境が乏しい上、普及員が依拠する技術的な知見・情報の獲得先も限られていること、普及員の資質向上についてはBDPが責任を持つこととなっているが、予算の不足などによりBDPによる研修活動が不活発で普及員の初任研修すら満足に実施されていないこと、普及員の身近に優良な農業事例など豊富な普及情報ソースがあることなどである。そこで、プロジェクトでは、これらの調査結果を基に、①普及員が管轄地域内の優良農民/グループを掘り起こし、②その事例の分析を行い、③分析結果を普及員間で共有できる情報集としてまとめ、④それを利用して各普及員の管轄地域の農民に生じた問題の克服に活用する、というアイデアを中心に据えた研修プログラムを企画した。このプログラムは、永年の習慣で上部組織から下ろされる指示を農民に伝達することを専らの任務とするようになっていた普及員自身が、自分たちの回りの普及指導リソースを基に、自ら問題解決能力の向上を図れるようになることを意図したものである。

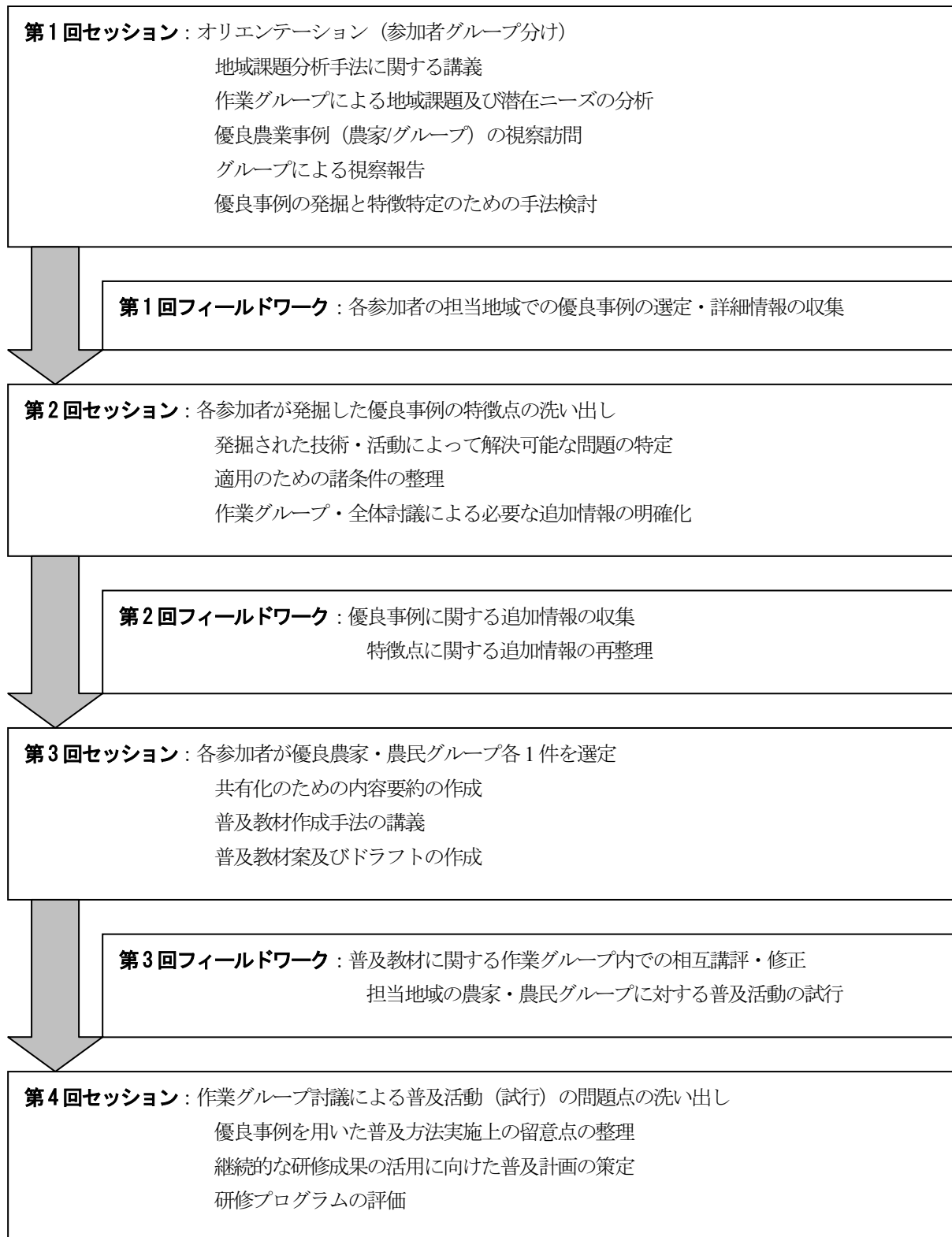
研修形態も、通常BDPで実施される一定期間泊り込みで座学を中心とした研修とは異なる形態となっている。具体的には、研修全体を数回（最終的に4セッション）に分け、BDPでの3日間程度の短期の集合研修セッションとセッション間のフィールドワーク（現場研修）の組合せという方式が採られた。これにより、研修参加者は、日常の活動を研修に取り込むこととなった。研修プログラムの基本概念は、普及員の活動に立脚したOJT研修であり、優良農家/グループの事例を発掘・収集・分析し、普及活動にフィードバックしながら共有可能な普及教材を作成するというボトムアップ型の、普及員と講師との双方向コミュニケーションによる研修アプローチということになる。研修のフローは図2の通りである。

4-1-5 イシューに関する結末

(1) 開発ニーズを起点とした計画立案の必要性

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（ただし、終了時評価では、この点はあまり明確にされていない）。これは、プロジェクトの形成・計画の問題だが、もし、事前段階で開発ニーズを的確に把握していたら、ニーズの充足に必要な相手側の実施機関（普及機関）をはじめからカウンターパート機関として参画させることができ、あるいはプロジェクト目標の内容が違ったものとなり、このような事態を回避することができた可能性がある。

図2 試行研修プログラムのフロー



(2) 実施機関の権限の範囲（マנדート）とプロジェクトのスキープの不整合

実績としてプロジェクトで取り組んだのは、普及活動の進め方を扱う研修プログラムの開発・実施・モニタリング・評価までであり、インドネシアにおける普及活動に関する計画・実施・モニタリング・評価システムを直接的に強化するような活動は行われていない。これは、プロジェクトのスキープと実施機関の権限の範囲とが整合していないことに起因していると考えられる。

普及の改善に関し、終了時評価報告書では、インパクトの評価の部分で、「普及計画への影響」という形で、「県関係者の間では、本研修の成果を組み込んだ普及計画策定の手法について議論がなされており、普及システム改善に関する検討が始まっている。このことは、本プロジェクトが制度的あるいは政策的な普及事業の改善に発展する可能性があることを示唆している」と述べるに留まっている。

AAHRD の権限の範囲外となる普及活動との連携を重視することから、BIPP の普及専門技術員を 2 名現場カウンターパートに加えたが、このことは、BDP と BIPP の間の連携強化という点では、ポジティブに作用した。プロジェクト開始当初に実施した普及・研修実態調査の結果では、研修を担当する BDP と普及員を管轄するバンドン県（BIPP）との連携が極めて限定的と指摘されていたが、プロジェクトを通じて、両者が共同で研修開発を行なったことにより、研修内容が普及活動に即したものとなった。

既にイシューの詳細の部分でも述べた通り、本プロジェクトの実施機関は研修機関であったことから、プロジェクト目標の内容とは異なり、プロジェクト活動は研修開発に重点を置いたものとなっており、研修成果をどのように普及に活かすかという点については、今後の課題となった。

政府機関及び AAHRD の組織改編が本プロジェクト自体に影響を及ぼすことは無かった。AAHRD、カユアンボン BDP、バンドン県農業生産部局など各機関は、本研修プログラムを高く評価し、開発された研修の継続・拡大を検討しており、また、AAHRD は、地方分権化後も研修プログラムを計画し各 BDP への指導という政策的機能を維持するということになっているが、カユアンボン BDP が 2003 年に西ジャワ州に移管される場合、普及員の配置も普及員に対する研修もどちらも地方政府の所掌となり、制度上の権限の範囲としては AAHRD が普及員対象の研修を直接的にコントロールすることができないこととなる。プロジェクトの実施途中で発生した事態ではあるが、実施機関の権限の範囲とプロジェクトのスキープの整合性が保たれなくなる可能性が出てきたのも事実である。今後も AAHRD が農業普及・研修の政策ならびに指導面で影響力を持ち続けることができるかどうか焦点となっている。

(3) プロジェクトの展開パターン

研修プログラムの開発は順調に進み、プロジェクトの終了までにインドネシアの公式研修方式として承認されることとなった。プログラムに対する関係機関の評価も高いことから、プログラムの継続・拡大に関してもある程度の期待が持てる状態である。また、カユアンボン BDP が他県で研修プログラムを実施する計画や、アジア開発銀行が融資する研修プログラムで本プロジェクトが開発した研修プログラムのアプローチを取り入れていくという計画が生まれるなど波及の可能性が生まれた。

(4) 現地事例の教材化

研修の成果である優良事例は受講した普及員が全面的に活用しているとのことである。研修内容が普及員・農民のニーズに合致したものであることがうかがえる。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（優良農家 292 件、優良農民グループ 146 件）を収集し、198 件（リーフレット 55 件、フォルダー 101 件、フリップチャート 25 件、その他 17 件）の教材が作成され、活用されている。

4-1-6 教訓

(1) 開発ニーズを起点とした計画立案の必要性

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。また、いくら要請を上げてきた相手側機関が暗黙のうちに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。

(2) プロジェクトの範囲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、プロジェクトの範囲と実施機関の権限の範囲（マニフェスト）に整合性を持たせることが重要である。その際、プロジェクトの範囲についても、実施機関の権限の範囲につい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。プロジェクトの範囲と実施機関の権限の範囲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。プロジェクトの範囲と実施機関の権限の範囲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。

(3) 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。

(4) 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。

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（1995-97）

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

4-2-1 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11月1日から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。

4-2-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト要約とプロジェクト目標の達成度合い

上位目標：

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。

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。

成果（アウトプット）：

- ①ラオス及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、農業生産の現状とニーズおよび先行実施開発事例が調査され、効果的実施方法が準備される。
- ②モデル村の選定および優先度の設定後、1つの優先村の農業農村開発計画が準備される。
- ③本プロジェクトに続く本格的技術協力プロジェクトのフレームワークが作成される。

投入：

日本側： 長期専門家が5名（チームリーダー、調整員、農業農村開発計画、農業基盤整備、農業生産）、短期専門家10名、供与機材6014万円、ローカルコスト負担2246万円、研修員受け入れ7名。

相手国側： カウンターパート14名、プロジェクト運営費約800万円。

プロジェクト目標の達成度の度合い（終了時評価調査時の評価結果）：

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ので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て、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。

(2) プロジェクトの内容

本プロジェクトは、ヴィエンチャン県の5村を対象とした農業農村開発計画のために、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的手法を取り入れて行いながら、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を策定した。また、調査で得た情報を基に、本プロジェクトの後に本格的な活動を展開するフェーズ2のフレームワークを策定した。

4-2-3 イシューの概要

この事例を通じて考察を行うイシューの概要は以下の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して、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。

(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が十分でなく、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。

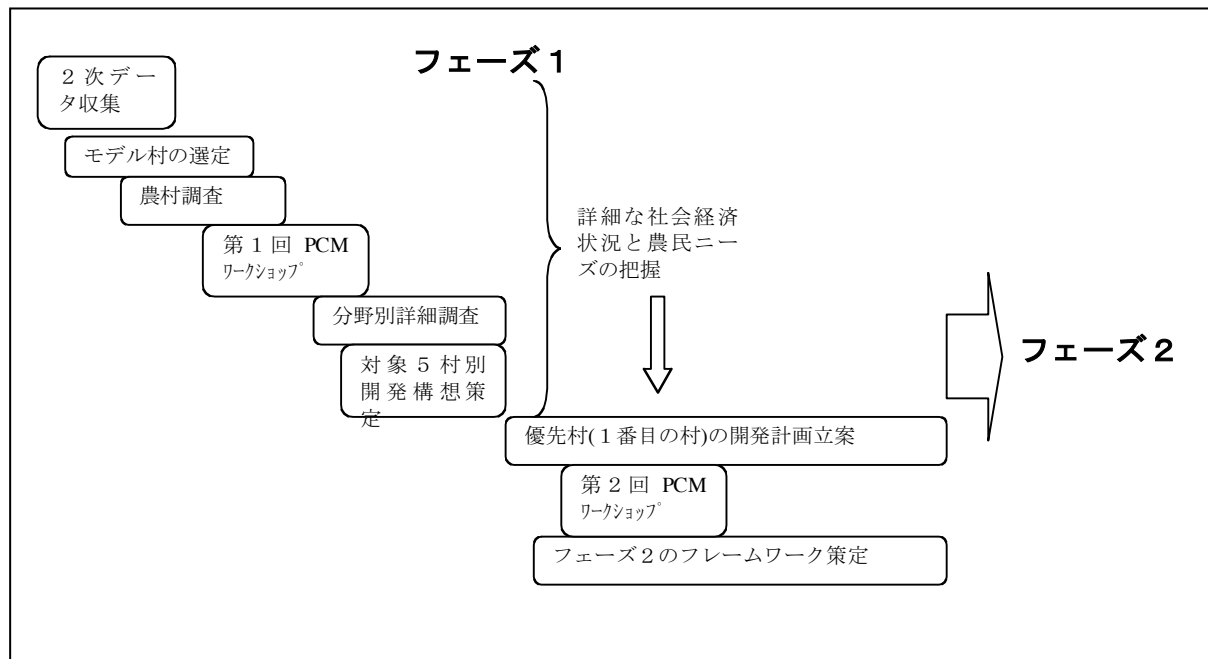
4-2-4 イシューに関する具体的な内容

(1) 準備フェーズの活動内容

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）効果的実施方法を検討する、②モデル村の選定と優先度を設定する、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、調査を中心とする次のような活動が実施された（図3）。なお、詳細な活動内容は、添付した「ヴィエンチャン県農業農村開発計画フェーズ1全体計画表」を参照

図3 準備フェーズにおける活動



実施された活動：

- 航空測量写真
- 河川流況調査
- 農業現況調査
- 選考地区プロジェクト視察
- 対象農村調査
- PCM 問題分析
- PDM 案作成
- 農家経済調査
- 社会調査 (WID)
- 測量と詳細設計
- 設計書の作成
- 稲、野菜、牧草、養魚、小家畜、果樹の試作と研修
- 先進地区農家への視察旅行

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。

(2) 展開パターン：ニーズと戦略

本プロジェクトの要請の背景には、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と、参加型農業農村開発計画の実証を通じたラオス側関係者への技術移転を図ることがあげられている。そして、農業農村開発計画の立案・実施・評価の手法を改善するための準備フェーズとして本プロジェクトが実施された。

住民参加型で、低コストによる持続的な農業農村開発計画が自立発展性を持って実現されるためには、農民のニーズに即した内容を計画に盛り込みながら、農民が建設、運営、維持管理していけるレベルのものにする必要がある。同時に農業農村開発計画を事業として実施する政府機関の財政、組織、技術の面に関する検討が必要である。

住民参加に関しては、PCM手法が用いられ、住民によるニーズと問題解決方法の分析、そして農民組織の育成や土地利用計画の作成などが行われた。さらに、基盤整備の施工や展示圃の実施にも農民による積極的な参加が図られた。

反面、準備フェーズでは、事業を実施する政府職員的能力とその向上に関する検討が十分に行われたとはいえない。カウンターパートの能力の低さが指摘されているものの、それへの対策は、調査を一緒に実施することで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をしたが、活動は専門家が主体的に行ったとのことである。

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。また、準備フェーズ終了時点で、草の根無償資金協力による農村開発センターの建設が予定されていた。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った。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ったのではないかと推察される。当然この点での議論がなされていたとは思われるが、終了時評価報告書では、プロジェクト終了後の持続的な実施体制をどのように作り上げていくかは明確に述べられていない。

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ったかどうか、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った。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。

4-2-5 イシューに関する結末

(1) 準備フェーズの成果から予想されるフェーズ2への影響

準備フェーズという位置付けで本プロジェクトが行った詳細な調査は、一般的なプロジェクト方式技術協力のパターンでは、事前調査においても、またプロジェクト開始後のある一定期間を充当した調査でも、その実施がきわめて難しい。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については以下のような具体的な活動内容を提示している。

- ・農林省と県農林部との連携によるプロジェクト実施体制の確立
- ・住民参加による計画作成、実施、評価のための農村開発委員会の組織化
- ・政府関係機関と住民組織の連携強化
- ・受益者負担の原則とマイクロファイナンスの導入
- ・女性の参加促進
- ・地元業者による請負と住民参加による基盤整備工事
- ・現地調達可能な資材を使用した農民による持続的維持管理の実現
- ・水利組合の設立
- ・作物や家畜ごとの部会と農業振興委員会の設置

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せたことは、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) 農民ニーズへの特化が招いたフェーズ2への影響

本プロジェクトでは、農民のニーズを参加型アプローチを用いて把握した点は、フェーズ2で農民組織、女性の参加、基盤整備工事への参加、工事費の受益者一部負担などを当初から取り入れることに貢献した。しかし、対象村をモデルとして、将来、他の地域でも同様の農業農村開発計画を実施していくための、政府機関側の体制づくりへの配慮が不十分であったことは否めない。また、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ったことは問題であろう。

本プロジェクトでは、対象村での参加型農業農村開発計画のうち、農民のニーズを把握することに重きが置かれ、プロジェクトはその実証を行ったが、参加型農業農村開発計画を実施していくための政府側の体制づくりにどの程度の配慮がなされたかは不明である。終了時評価報告書では、プロジェクトの実施体制について、農林省と県農林部間の責任の明確化および軍事務所のかかわり方を議論しているが、農村生活環境改善分野では、農業以外の部署との連携も必要と示唆しており、本プロジェクトのように縦と横にある程度の広がりを持つ事業の実施を、それぞれの機関がどのような役割を持ち、どのような体制で行っていくかの具体的な検討が必要だったものと考えられる。

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。本プロジェクトでは、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った。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っ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ったろうと考えられる。

4-2-6 教訓

(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

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は、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。

本プロジェクトでは、農村社会調査が実施されて詳細な対象地域のプロファイルが作成され、また住民参加型での農村開発計画の立案が実施されたため、本格フェーズでは農民組織の強化や農村女性の参加促進、農村生活改善などの要素も当初から含められ、また、基盤整備の施工にも住民の参加が積極的に図られた。

(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、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を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、さらにその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。

本プロジェクトでは、農民のニーズ把握を住民参加型で実施に加えて、政府側の特に県レベルでの体制づくりの検討も行い、そのための活動をフェーズ2の中にも含めるべきであった。また、基盤整備の内容については、コスト面からの適正規模の検討が成果の大きな柱として必要であった。

4-3 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： 普及案件のスコープ、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

4-3-1 背景

1990年代初頭のフィリピン共和国において、農業は、国民総生産（GNP）の2割以上、就業人口の半数近くを占める重要な産業であった。中期国家開発計画（1993～1998年）及びその達成手段としての中期農業開発計画（1993～1998年）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が直接・間接に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。また、農村の農業労働力の4分の1は女性で構成されており、女性は農村において家庭労働、農業生産及び社会活動の面で重要な役割を持つ存在であった。農業普及事業にも変化が生じていた。地方分権化法（1991年）により、普及員の所属が中央政府から地方自治体に移ったことにより、農業普及事業における中央政府の役割が変化した。具体的には、それまで農家に対する直接研修と農業普及事業を実施してきた農業研修局（Agricultural Training Institute: ATI）が、自治体職員と普及員に対し研修のみを実施する機関となった。

このような背景の下、フィリピン政府は、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。かかる要請を踏まえ日本フィリピン双方で検討を進めた結果、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、また、そのためには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ことが共通の認識となった。結果、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、「農村生活改善に関連するモデル研修プログラムが策定され、継続的に効率的、効果的な研修が実施されるような体制を整備する」ことでフィリピン側と同意が成立してプロジェクトが開始された。

4-3-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト要約とプロジェクト目標の達成度合い

上位目標：

農民、漁民、女性、青年及び普及機関が効果的、効率的なサービスをATIから受け、人的資源開発に向けた努力-特に女性の参画に特別な配慮を行いながら-を通じて農村地域の生活の質の改善を目指す。

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。

成果（アウトプット）：

- ①農村部における農業・農業外生産活動及び家庭内・地域社会内における生活活動のバランスを考慮しつつ、また、農村部のジェンダー面に配慮して地域住民のニーズを反映したパイロットRLI活動が実施される。
- ②パイロットRLI活動に基づいて、モデルセンターにおいてRLI研修プログラムが策定される。
- ③ATIが初期展開センターにおいてRLI研修プログラムを実施できるようになる。

④モデルセンターや初期展開センターにおいて、プログラムが効果的に実施されるために ATI 及び他の研究機関との協力関係が強化される。

投入：

日本側： 長期専門家 12 名（チームリーダー／組織制度構築、業務調整、農村生活改善／普及、人的資源開発、研修開発、社会開発）、短期専門家 15 名、研修員受入れ 17 名、機材供与 22, 924 千円、ローカルコスト負担 56, 103 千円

相手国側： カウンターパート配置 27 名、土地・施設提供、ローカルコスト負担 21, 611 千ペソ

プロジェクト目標の達成度合い（終了時評価調査時の評価結果）：

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、省令により規定される予定である。以上により、プロジェクト目標は達成された。

(2) 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、「技術を取りあえず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。

（住民対象のパイロット活動という形で実施した）研修プログラムのフローを図 4 に示す。）

4-3-3 イシューの概要

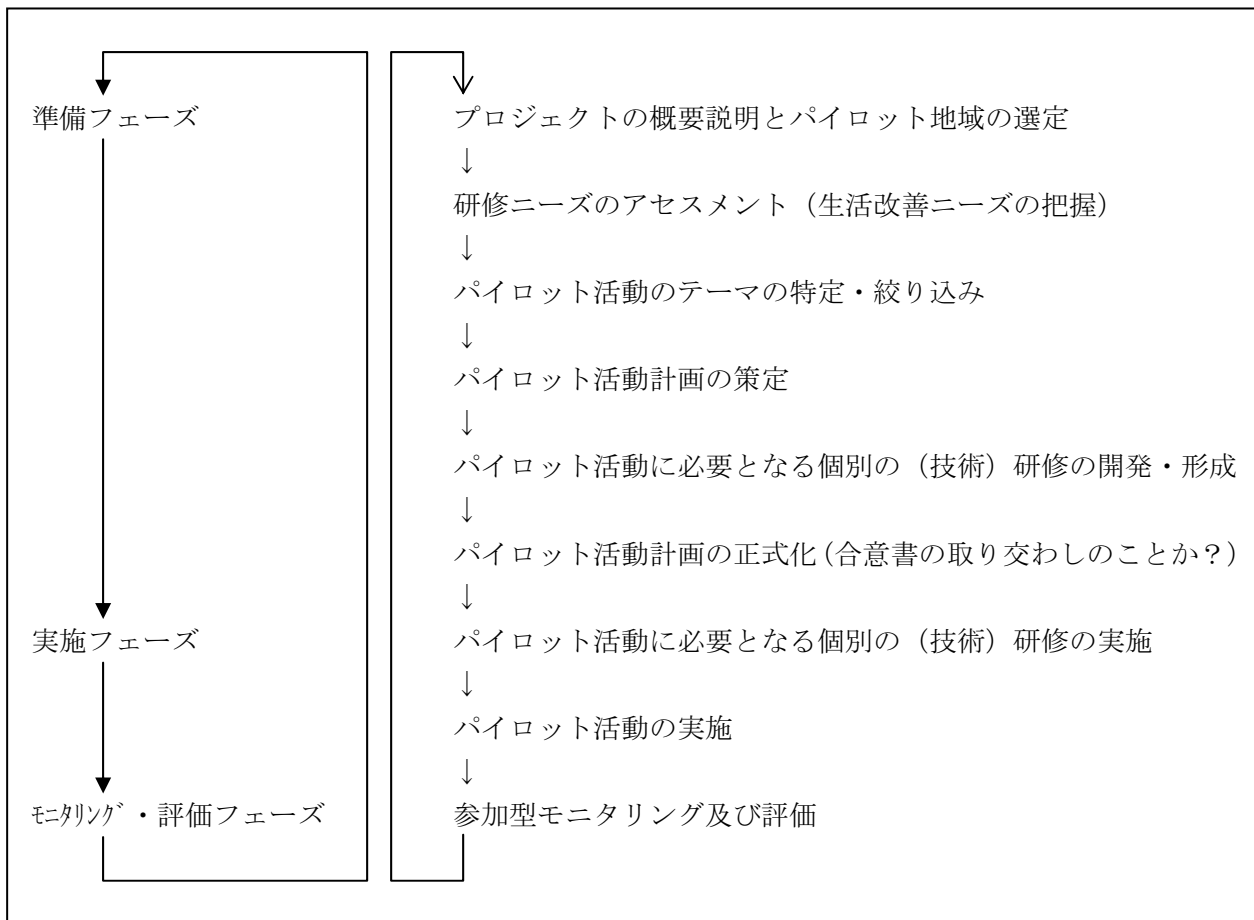
この事例を通じて考察を行うイシューは以下の 2 点である。

- 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。

図4 研修プログラムのフロー



(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。

4-3-4 イシューに関する具体的な内容

(1) 実施機関の権限の範囲（マנדート）とプロジェクトのスキープの混乱

事前段階からプロジェクトに関わり、プロジェクトの前半に長期専門家として参加したメンバーによれば、この案件は、あくまでも「研修プロジェクト」であったとのことである。しかし、専門家の中には、プロジェクトのアウトプットが研修プログラムであるという認識をはっきり持っている者とそうでない者があったのも事実らしい。プロジェクトの計画としては、「『参加型の計画づくり』を行なうことを学ぶ研修プログラムを開発すること」であり、そのためにマニュアルづくりや教材づくりに力を入れていたとのことであるが、ここで述べたようなプロジェクト目標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。実際、プロジェクトの前半では、ボホール（モデルセンター）での活動に携わった専門家やカウンターパートの多くが、農村生活改善活動（パイロット活動）を推進することに注力してしまい、研修

プログラムの開発という本来の目的が見失われた部分があった。

プロジェクトのもともとの狙いに関しては、もう一人の専門家は別の説明をしている。それによると、もともとプロ技案件としては「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、要請を上げてきた相手側機関である ATI 自体が、フィリピンの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いうことである。実際、フィリピン側が要請を上げた時点で、既に ATI は公式に定められた所掌範囲としては普及の機能を有していなかった。

これらの見解のうちどちらが正しいかは不明だが、いずれにしても専門家の間でさえもプロジェクト目標とその決定に至るまでの経緯に対する認識にばらつきがあったことは事実である。

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、プロジェクト内容を的確に実施するために必要な「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。もし、本プロジェクトが「普及」を含む内容のものであったとすれば、当然ながら「普及」を実施する権限を持った機関を実施機関とする必要があったはずである。しかし、実施機関となった ATI は、普及事業を実施する権限を持たない研修機関であった。以前 ATI が所掌していた普及の機能は 91 年以降自治体（州や郡など）に移管され、それとともに、ATI に所属していた普及員は、自治体に所属することとなった。その時点で、ATI に残された機能は、「普及員の研修・育成」「普及員の活動の側面支援」「農民リーダーの指導」など主に研修に関する機能のみとなってしまった。しかし、フィリピンの行政機能が実際に改革後の業務内容にそって動き出すまでにタイムラグがあったようで、本格的に ATI が研修のみを扱うようになったのは、96 年ごろからということである。このことが実施機関の執行権限の範囲に関する混乱を招いた部分があったのは確かである。

ATI が「研修」と「普及」の両方を行っていたならば、プロジェクトで「農村生活改善のための技術指導を行なう」という当初の予定の通りで問題なかったが、ATI が研修のみしか行なえないということが明らかとなったことから、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、パイロットプログラムに関わる関係者の間では、どちらかといえば、モデル研修プログラムづくりよりも、普及活動そのものの実施に重心がかかる傾向があったことは否めない。

プロジェクトの計画に従えば、パイロットプログラムにおいては、自治体に所属する普及員が普及を担当することとなっており、普及員にとっては、パイロットプログラム自体が普及活動の進め方について学ぶ OJT の機会ともなっていた。また、普及員達自身は、パイロットプログラムの過程を通じて日本人専門家や ATI 職員から参加型計画立案やファシリテーション技術などに関する技術移転も受けることが期待されていた。これを ATI の側から見ると、パイロットプログラムの実施中にプログラム活動の実施に必要な不可欠な個々の技術研修をスポット的に準備・実施す

ることにより、農村住民と普及員への研修を行なったということになる。実施した技術研修の内容は基本的には、住民による生活改善活動に必要な技術だが、それは普及員達にとっても、彼らが普及活動を実施していくうえで役立つ内容となっていた。

これまでの記述でも明らかな通り、研修と生活改善活動との線引きは非常に不明瞭である。プロジェクトが何をどのように行なうものであるかを明確に示すことができるほど、関係者間の誤解を避けることができるが、本プロジェクトにおいては、関係者間でプロジェクト内容に関する共通認識を作り出すことは非常に困難なことであったにちがいない。

(2) プロジェクトの展開パターン

プロジェクト全体は、ボホールの4つの町（コレリア町、ロボック町、クラリン町、デュエロ町）の5ヶ村（カナプナパン村、カナンカアン村、バグンバヤン村、タンガラン村、サンイシドロ村）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。初期展開後の新展開は、フィリピン側が独自に実施した（図5）。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。

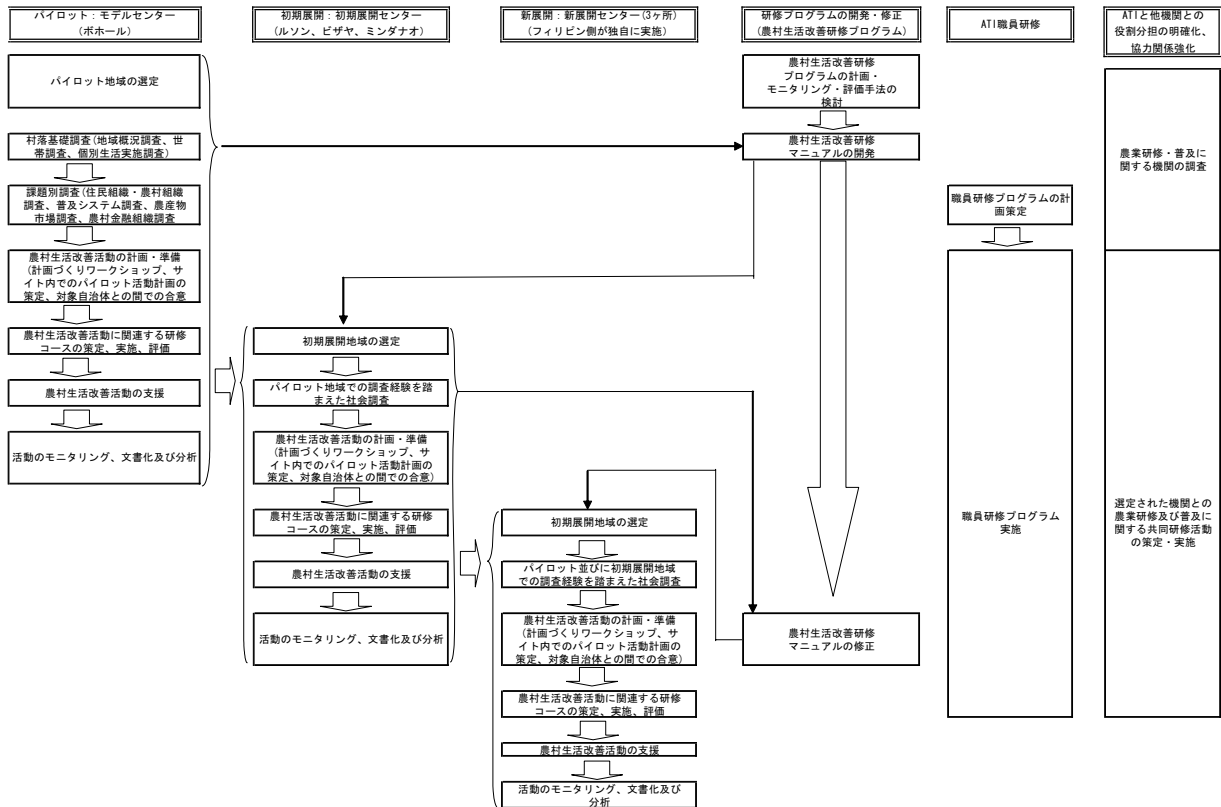
ボホールにおけるパイロットは、ATI のボホールセンターをモデルセンターとし、プロジェクトでフィールドアシスタント（FA）を雇用して実施した。FA と普及員は共に活動したが、FA は実質的に本来普及員が担うべき役割を受け持った。モデルセンターには、同地域自治体の普及員がいたにもかかわらずFA を雇用したのは、プロジェクトの効率性を高めるためである。FA は、大卒者でありながら定職についていない人材をパートタイムで雇用したものである。FA は、プロジェクトの終了までの間引き続き雇用され、モニタリングも担当していた。パイロットでは、日本人専門家主導で、日本人専門家の介入の度合いが強くなっていた。

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。また、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。また、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なうこととした。

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。プロジェクトによっては、1度の実証を行なっただけで、モデルを確立したとすることもあるが、そのようにして構築されたモデルが、果たして本当に実証を経ていると言えるかどうかについては、検討を要する。

図5 プロジェクトの展開パターン



4-3-5 イシューに関する結末

(1) 実施機関の権限の範囲（マנדート）とプロジェクトのスキープの混乱

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。そのため、当初計画の内容には曖昧な部分があり、プロジェクト関係者の間でも計画内容に関する明確な共通認識が無かった。計画内容の明確化は、中間評価時点に行われ、プロジェクト目標も明確な表現に修正されることとなった。問題は、プロジェクトの前半がほとんどパイロット活動のみに終始してしまっただけである。プロジェクト開始当初には社会調査も実施し、それに基づいてパイロット活動を実施したが、社会調査に長い期間（約1年）を要した上、その後は、ATI職員や日本人専門家も含めて、関係者が普及活動の実施一辺倒になっていた。その後、「それではいけない」という日本側の方向修正によりプロジェクト目標の再確認が行われ、中間評価時点で、プロジェクト目標に関する記述を明確化しつつPDMの内容修正が行われた訳だが、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

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しただけでモデル化（マニュアルづくり）に着手し始めたが、これは試験を行なっただけで、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。ただし、実施地域を移動することにより、実証の機会が増えたとも言える。また、当初活動が遅れた部分がある。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村にすべきであるという見方もある。

前出の「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ことそうではない。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。」

4-3-6 教訓

(1) プロジェクトのスコープと実施機関の権限の範囲（マנדート）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権限の範囲（マנדート）に整合性を持たせることが重要である。その際、プロジェクトのスコープに関しても、実施機関の権限の範囲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権限の範囲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権限の範囲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。

(2) 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。一度導入するとパイロットの内容が実施地域に根づ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。

4-4 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、普及案件の範囲、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

4-4-1 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「ガンパハ県農村総合開発計画」のマスタープラン作成（1987）と、同マスタープランに基づき、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、種苗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。その要請内容は広範囲にわたるものであったが、事前調査、長期調査を通じて検討した結果、協力範囲を絞り、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。

4-4-2 プロジェクト概要

(1) プロジェクト要約とプロジェクト達成度合い

上位目標：

農業生産の多様化により農業の生産性の向上および農家収入の増大が図られる。

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。

成果（アウトプット）：

- ①ココナッツ畑の間作における作物生産技術が改善される。
- ②モデル地区における生産集団の組織化とモデル展示圃の設置による農業普及が改善される。
- ③普及員のための普及方法と作物生産技術の研修教材が開発される。
- ④研修を通して普及員の技術レベルが改善される。

投入：

日本側： 長期専門家 12 名（チームリーダー、業務調整、農業普及、畑作栽培（野菜）、畑作栽培（その他の作物）、水管理）、短期専門家 12 名、供与機材約 73,000 千円、ローカルコスト負担 29,188 千ルピア、研修員受け入れ 22 名

相手国側： カウンターパート 25 名およびサポートスタッフ、運営費 27,487 千ルピア

プロジェクト達成度合い（終了時評価調査時の評価結果）：

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ことは不可能

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ことになること、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。本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ものと判断され、本プロジェクトの目標は達成されたと判断される。

(2) 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る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omboに隣接し、県内には国際空港を抱えている。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ombo向け野菜などの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として紹介・導入を試みた。

4-4-3 イシューの概要

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、カウンターパートがそれぞれの機関から数名ずつが配置されて、プロジェクトのための特別のチームが編成された。実際に本プロジェクトはアンベプッサ農業研修センターに事務所を置いて実施され、プロジェクト前半の主な活動であった試験・実証も、同農業研修センターの圃場を使って行われた。

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。しかし、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。

(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、展示農家による展示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。普及と研究が一体化した日本の普及モデルをベースにしたアプローチを試みたわけだが、普及と研究が別であるスリランカの制度の中での適用は困難であった。

後半は、既存の作物の栽培方法の改善を行い、ココナッツ畑だけにこだわらず、有休農地の活用も推進し、さらに普及指導の対象を生産グループに変え、資金を蓄えるグループも出来た。その結果、自主的な生産集団が育ち、普及の方向性は確認された。

4-4-4 イシューに関する具体的な内容

(1) 複数の実施機関の権限の範囲（マנדート）とプロジェクトのスキームの整合性

本プロジェクトの実施は、特定の機関ではなく、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、それぞれの機関から数名ずつカウンターパートが配置されて、プロジェクトのための特別のチームが編成されるという形態がとられた。特別チームの編成は、現場レベルでのスムーズな活動実施に寄与したと思われるが、リーダー格となるべき Deputy Project Director（ガンパハ農村総合開発事務所長）は非常勤であったために活動状況の把握をうまくできず、スリランカ側の活動全体を総括できなかったようである。そのため、上部組織とカウンターパートの間の情報伝達に困難があったと報告されている（図6）。

本プロジェクトの要請機関が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り、そこが名目上の実施機関となる。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、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。実際に、本プロジェクトの案件形成には、農村総合開発事業への協力を継続してほしいというスリランカ側の要請が背景にあった。日本側には、無償資金協力で整備されたアンベプッサ農業研修センターの活用を促したいという希望があったということも推察される。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いいがたい。プロジェクトの後半に参加した専門家の意見では、案件形成の段階でのボタンの掛け違えが、プロジェクトの最初の2年をことさら困難なものにしたということである。

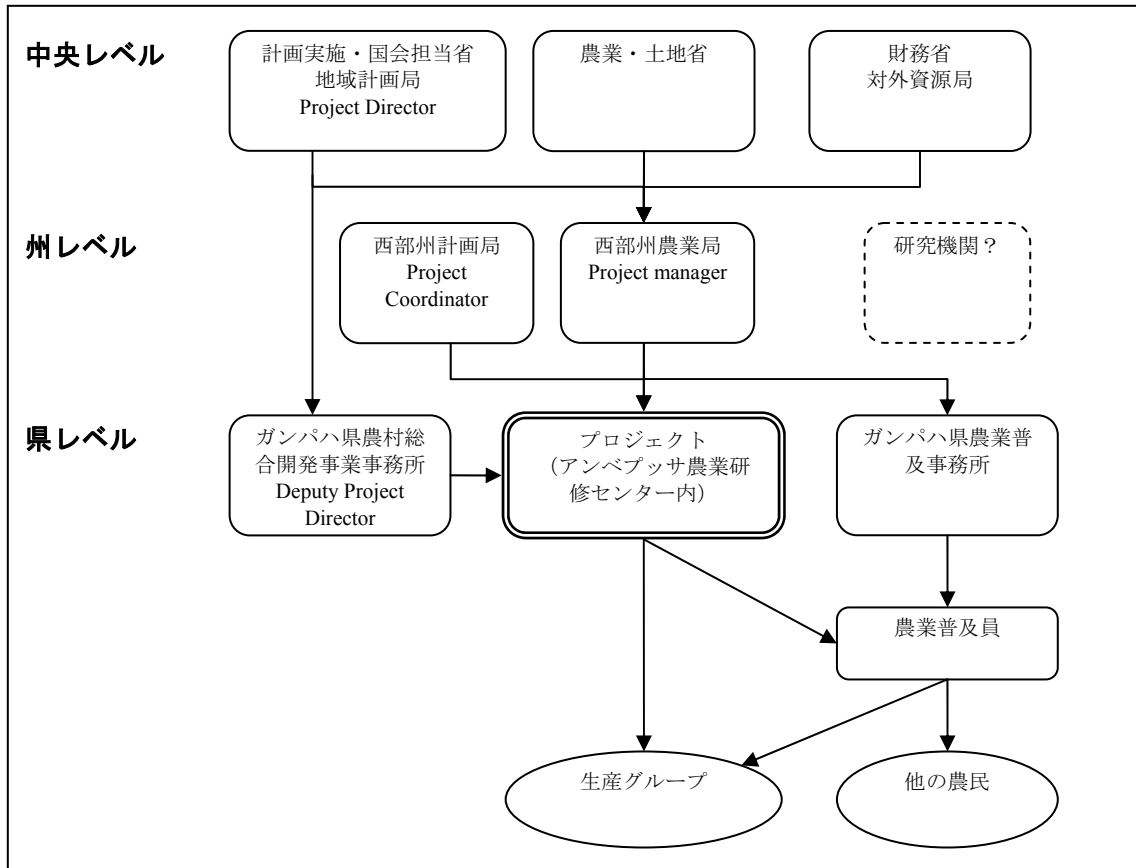
プロジェクトのサイトは県農業研修センターで、同研修センターの圃場において、土壌改良試験、選定された野菜、果樹、イモ類の試験栽培、灌漑の試験、マルチ栽培の試験および灌水法の展示などが行われた。同研修センターの本来の機能・役割を考慮すると、カウンターパートの一部を構成していた同研修所スタッフの本来業務および能力に問題がなかったのか疑問が残る。研究と普及を一体化して行う日本型の普及モデルとスリランカ側の関連機関の権限の範囲の間にずれがあり、これがプロジェクトの立ち上げに困難を生じさせた。

試験活動に携わることは、カウンターパートの技術レベルの向上に役立ち、それが普及員の指導に役立った可能性はある。しかし、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。もうひとつの課題であるアプローチの変更で詳しく述べる、プロジェクト後半の研究から普及へと重点をシフトした段階で研究機関との連携を求めたこととは対照的である。

西部州農業局、ガンパハ県農業普及事務所、ガンパハ農村総合開発事業事務所、そして農業研修センターと、さまざまな機関に関係しながらプロジェクトが実施された。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。農村総合開発計画の終了や地方分権化政策の影響もあったと考え

られるが、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。

図6 実施組織



(2) プロジェクトの実施途中でのアプローチの変更

プロジェクト前半のアプローチ

本プロジェクトでは当初、研究と普及を一体化させた日本型の普及モデルを基に、研究で導入すべき技術モデルを構築してから普及段階に移る構想があったようである。野菜や果樹などのココナッツ畑での間作導入のために、まず、プロジェクトサイトである農業研修センターの圃場において試験栽培を試みている。しかし、土壌条件やココナッツの遮光、病害虫の発生により困難であることが分かった。また当初、プロジェクトの主導で形成した5つのモデル生産グループでは、農民リーダー（展示農家）の圃場を使い、資機材をプロジェクトが提供する形でモデル展示圃を設置した。当初は野菜を主体に考えていたため、これらの展示圃はホームガーデン的な展示圃であった。しかし、モデル展示圃の成績が一般農家を越えないことが多く、展示の効果は見られなかった。すでに述べたように、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。

プロジェクト後半のアプローチ

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。

研究から普及へのシフトは、導入を予定していた作物の試験が進まなかったことによる。当初、技術的裏付けがないままに試験作物を選定した事と、カウンターパートの資質に対して十分な認識を持たなかった事が原因というプロジェクト関係者の意見がある。

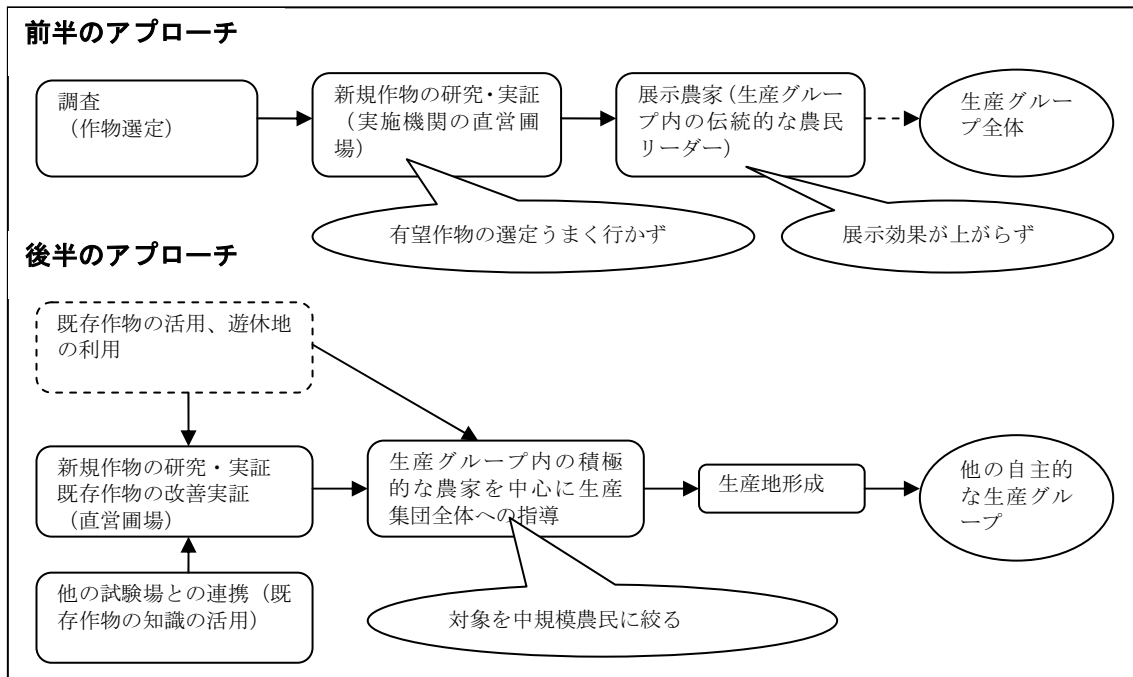
研究の成果が思わしくないことから、導入作物については、研究機関の協力を得て、農民がある程度分かっている既存の作物の中から農民が自主的に選び、その栽培方法の改善を指導することによって生産性を向上させる、より現実的な方法が取られた。また、ココナツ畑の間作のみを検討するのではなく、農民の収入を向上させることを重視してココナツ畑以外の遊休地の利用も図ることとした。

プロジェクト主導で選定した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は大きな成果をあげなかった。代わりに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って指導した。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。また、共同資金を管理する制度も導入された。

そして、プロジェクト前半での野菜のホームガーデン的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。

技術者が導入作物を決めてその栽培技術改善方法を研究によって見つけ出すアプローチから、スリランカ政府や農民の経営実態を勘案して、作物の選択も含めて農民の主体性を前面に出したボトムアップによる普及アプローチに重点の変更を試みたことは、より持続性のある普及制度の改善につながったと考えられる。しかし、中心的な作物を核としつつ、それらの導入に積極的な農民に対する支援サービスとして補完作物も導入することは、農家の希望作物が必ずしも土地の条件に合わず、新しい栽培方法の導入が必要であったりすることもあり、プロジェクト関係者からは、カウンターパートと専門家にはそのための技術的な助言をする十分な力がなかったという意見が出された。

図7 アプローチの変更



4-4-5 イシューに関する結末

(1) 相手側実施機関の体制が及ぼしたプロジェクト成果への影響

プロジェクトのための特別チームの編成とカウンターパートの人選は、プロジェクト活動の進行に寄与したと思われるが、プロジェクト終了後の持続性に問題を残した。

実施機関のマネジメントとプロジェクトの活動内容の整合性という点では、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。これは、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た。

また、プロジェクト後半は、既存の作物の栽培方法の改善を主体に、活動の対象が自主的な生産グループの中の積極的な農民に向けられたが、このような活動を継続させていくためには、研修センターの研修機能と、農業普及センターの普及サービスの役割分担を見直して強化することが必要であったと思われる。しかし、プロジェクト期間中には、この点における検討と活動は十分に行われなかった。

(2) プロジェクトのアプローチの変更が及ぼしたプロジェクト成果への影響

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。ココナツの下は、遮光や湿気のために野菜には適さないことは、調査で十分に予測が可能とのコメントもあり、計画段階での調査が十分でなかったことを示唆している。それが、実態にそぐわないアプローチの導入につながった。試験の結果を基に次の普及段階への展開を行うアプローチであったので、試験栽培で有効な結果を出せず、結果として普及への展開が大幅に遅れた。

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は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、判断を行うことは難しいが、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に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。

さらに、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るだろうが、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。

4-4-6 教訓

(1) プロジェクトのスコープと実施機関の権限の範囲（マנדート）の整合性

案件形成段階で、プロジェクトの目標と活動内容に合致した適切な実施機関とカウンターパートを選ぶことならびに、プロジェクト期間中からプロジェクト終了後の持続性について十分に検討した実施体制づくりを始めることが重要である。

そのためには、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。具体的には、農業普及事務所と農業研修センターをプロジェクトの実施のための中心機関として位置づけることが必要であった。

(2) 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に際しては、プロジェクト管理を行う JICA 事務所や本部の適切な支援も重要である。

本プロジェクトでは、プロジェクトの残りの期間に実現可能な活動をベースにアプローチの変更を行い、有効な成果を残すことが出来た。この変更がもう少し早い時期に行われていれば、より大きな成果が残せた可能性がある。

4-5 事例研究：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（1994-99）

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

4-5-1 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、農業機会職員、中核農民等に対する普及プロジェクトを要請した。

4-5-2 プロジェクト概要

- (1) プロジェクトの要約とプロジェクト目標の達成度合い

上位目標：

灌漑稲作について、タンザニア国内の研修指導教官、農業改良普及員、水管理職員、農業機会職員、中核農民の技術が向上する。

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 KATC が組織として強化する。

成果（アウトプット）：

灌漑稲作に関し、農業普及・研修、稲作、水管理、農業機械の分野で以下の成果を得る。

- ① 研修指導教官の技術水準が強化される。
- ② 研修方法が改善される。
- ③ 研修教材が改善される。
- ④ 政府職員や中核農民の研修が実施される。
- ⑤ 改善された普及方法が提言される。

投入：

日本側： 長期専門家 8 名（チームリーダー、業務調整、農業普及・研修、稲作、水管理、農業機械）、短期専門家 31 名、研修員受入れ 16 名、機材供与 162,380 千円、ローカルコスト負担 201,669 千円

相手国側： カウンターパート配置 29 名、土地・施設・圃場提供、ローカルコスト負担 38,757 千シリング

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。また、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。

(2) 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「キリマンジャロ農業技術者訓練センター（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。

4-5-3 イシューの概要

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、CP機関となった「キリマンジャロ農業技術者訓練センター（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デートの不適合、②予算及び人材両面における必要なリソースの確保、の2つがあげられる。

最初の「マンデートの不適合」は、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関わらず、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。

2番目の「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。

(2) プロジェクトの展開・実施パターン

本プロジェクトにおける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。

最初の「結果としてのプログラムアプローチ」は、「背景」においても一部言及したように、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、結果として「タンザニア・キリマンジャロ州における稲作振興」という上位目標を実現するプログラムの一部として本プロジェクトが位置付けられることである。

2番目の「ニーズとリソースのバランスを考えた展開」は、本プロジェクトが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たことである。

4-5-4 イシューに関する具体的な内容

(1) プロジェクトの目標・活動と実施機関の不整合

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つたために 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つた。トレーニングセンターは KATC を含めて全国で 12 カ所あり、そのうち 10 カ所は政府職員向けに資格付与することを目的としたもので、KATC 含めて残り 2 つが農民向けの研修実施が可能だが資格付与はできないセンターであつた³。

こうした状況下において、日本側が取つ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。特に、「農民向け研修」を重視・実施し、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」は研修後に自分の仕事に戻って研修で学習したことを発揮可能なように、対象者は州事務所に選定を依頼すると同時に各地訪問の際に好ましいと考えられる普及員をピックアップして研修への参加を依頼した。「中核農民研修」は、「普及員研修」実施半年後に、研修を受けた普及員が自分の担当地域の中核農民 3 人を伴って一緒に「研修」を受講する形をとつた。対象とする「中核農民」は灌漑稲作普及のリーダーとなりうる農民（key farmer）で「日当無しでも KATC での研修参加を希望する意欲的な農民」（中核農民は「年齢」「意欲」「人望」の基準を示して普及員が選別）とした。KATC に来ることができない農民については出前（現地）研修を実施させることにより、KATC で実施する研修を活かしながら普及につながる仕組みが意識されている。

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

サブサハラ諸国では、世銀等の主導による政府の緊縮財政推進により、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教育（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つた。また、研修センターの研修を受講する目的の 1 つに「研修を受講し資格を得ることで政府機関への就職等を有利にすること」があつたが、新規の職員採用がストップしているために研修ニーズが低下し、その結果どの研修センターもドナーから支援があつてようやくコースが実施可能になる状況であつた。

KATC の財政状況は校長が予算獲得のための政府手続対応が不得意で、その体制も整っていなかつたため思うようにならなかつた。その後体制は整備されたが、構造調整政策の進展により政府の予算が更に縮小され結局 JICA 予算に依存せざるを得ない状況だつた。KATC は JICA 予算が事業費として使えたので何とか研修の実施が可能であつたと言える。

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。運転手、コック等の補助職員の配置が予算不足から配置されていない。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。

³また、普及部門管轄下にも農民研修の機関があつた。

(2) プロジェクトの展開・実施パターン

1) 結果としてのプログラムアプローチ

我が国による対タンザニア協力は、キリマンジャロ州に対して積極的に実施されており、キリマンジャロ州に対する農業・稲作分野の支援は、以下の流れで実施されてきた。

- ・1977年「キリマンジャロ州総合開発計画（M/P）」策定
- ・M/Pに基づき1978-86年「キリマンジャロ農業開発センター計画（プロ技）」実施
- ・80年以降「ローアモシ農業開発計画（F/S）」と同地域の有償資金協力による灌漑施設・圃場整備事業（ローアモシ・プロジェクト）実施
- ・86年以降「ムコマジバレー農業開発計画（F/S）」と無償資金協力によるヌドゥング灌漑施設・圃場整備事業（ヌドゥング・プロジェクト）実施
- ・1986-93年にはローアモシ・プロジェクトの維持管理を主な目的とした「キリマンジャロ農業開発計画（KADP）」実施

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普及する目的を持っており、これらの一連のプロジェクトはタンザニアにおける灌漑稲作普及を促進するための「プログラム（の一部）」を構成していると考えられる。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プロジェクトが順次選定、実施されてきた傾向が強い。いわゆる「リニア型」のアプローチが取られ、キリマンジャロ州に対する灌漑稲作分野の協力が長期間にわたりプロジェクト数も増加したために、結果として「プログラム」としてのアプローチとなったと考えることが妥当であろう。こうしたアプローチが取られた背景としては、以下の点があげられる。

- ・1980-90年代には「プログラム」という考え方が必ずしも一般的でなく、プロジェクト中心の考え方が主流であったこと
- ・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、必要とされる活動、項目が多かったこと
- ・各国に対する協力のバランスや予算制約を考慮する必要がある中で、1つのプロジェクトを確実に実施し、その結果を踏まえて次のプロジェクトのあり方を検討する方法が現実的であったこと

2) ニーズとリソースのバランスを考えた展開

タンザニアでは、人口増加と国民の食料としてのコメに対する嗜好が年々強まったことから、コメに対する需要は年々高まっている。また、コメは炊飯して置いておき食べたい時にすぐ出すことができるため、食堂等におけるニーズも高く需要拡大が確実視されている。そのために、タンザニアでは水のあるところを中心として稲作が拡大しつつある。稲生産を拡大する方法として、灌漑はより着実な成果が期待できるものであり、タンザニアではその普及への期待が高い。このように、灌漑稲作の普及について一般的にはそのニーズは極めて高いものがある。しかし、灌漑稲作の実施には「水」が必要不可欠なことから、タンザニア国内全てが灌漑稲作普及に適しているわけではない。

また、タンザニアも極めて多様な条件を持つ地域から構成されているが、日本側が過去のプロジェクトで比較的豊富な経験を有し情報を保有しており過去の経験を活用して効果的な活動、成果の着実な実現が期待できる（失敗があっても対応が可能な）地域（灌漑稲作先進地域でもある）

はキリマンジャロ州及びその周辺州に限られており、その他の州（地域）については必ずしも十分な情報を有していなかった。

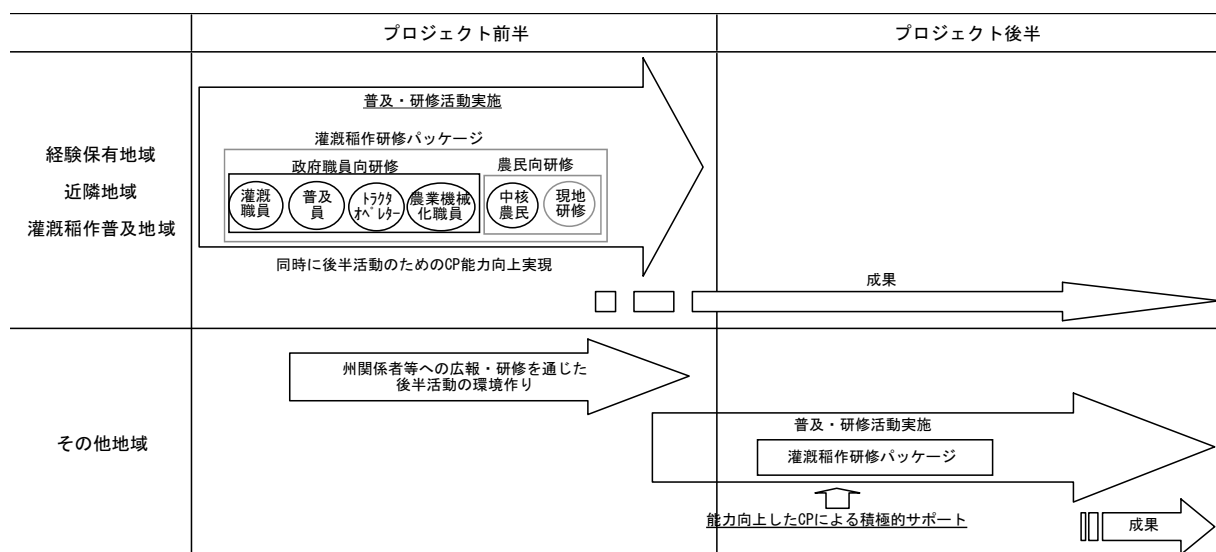
こうした状況下において、日本側が取った主な対応は以下の通りである（図8）。

- ・当初予定の活動期間の5年間で全州への活動展開が一巡するように計画し、前半では「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。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協力すれば、パッケージとしての効果が出るように進める。また、別々の研修コースでも、各分野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）

具体的には、研修効果・効率の観点及びKATCにおける研修への参加推進の観点から、既に灌漑稲作が普及しニーズが顕在化しており日本側が比較的豊富な経験を有している地域である「キリマンジャロ州及び近隣の地域（州）」の関係者、普及員に対する活動を、プロジェクト前半では優先させ、プロジェクトの具体的な成果が早期にあがるように活動が進められた。同時に、先行して活動を行った地域における一定の成果を踏まえながら、日本側の蓄積の乏しい地域（州）、稲作が必ずしも一般的とは言えない地域（州）の担当者（特に灌漑技術者）に対して幅広い分野の研修を並行して実施し、KATCという組織そのもの、活動、灌漑稲作に対する理解を実際に見てもらうことで深めてもらうことにより、プロジェクト後半における活動実施の際に各州関係機関からの十分な協力を得るための関係強化が図られた。こうした展開方法は、既述したように実施機関のマネー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。

また、政府関係者向け研修の「灌漑職員（エンジニア）」「普及員」「農業機械化職員」「トラクタオペレーター」の4コースは基本的に内容も対象者も別々であるが、結果として各コースの受講者が地域に戻って協力すれば大きな成果が出るように意図を持った教育が実施された。また、農業機械のコースでも、稲作、水管理、普及のそれぞれのコンポーネントを含む研修内容とすることで一定の普及活動が単独で実施できるような工夫が行われている。

図8 プロジェクトの展開パターン



4-5-5 イシューに関する結末

(1) プロジェクトの目標・活動と実施機関の不整合

1) プロジェクトの目的・活動内容と実施機関のマンドートの不適合

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、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。実施機関の「組織能力向上」と「普及実現」の2つをある程度のレベルで実現することが可能になったと考えられる。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。普及を進めるために必要な政府機関職員、普及員、中核農民を指導しモデルを実際に見せるという方法は、「KATC方式」という優れた方法を開発できたとしても、あくまでも「点」の技術移転、普及にとどまった。

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

プロジェクト実施に必要な予算の多くが JICA 予算に依存しており、タンザニア側もローカルコスト負担も十分に実施されたとは言い難い。終了時報告書及び帰国専門家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。

政府からの予算確保はアフリカの現状を考えると極めて厳しい状況にあり、特に重点部門と認識されていない普及部門では困難が大きい。従って、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⁴。しかし、「普及を重視した研修の実施」というプロジェクト方針の中で生み出された「KATC方式」が効果をあげたことで、他国ドナーから「農民を対象とした灌漑研修」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他、手当として職員に支給することが可能となった。受託研修収入は、フェーズ2終了時には1,000-2,000万シリングとなり、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、それも限られたものである。一方でプロジェクト後半段階においてもKATC運営費はJICA予算に依存する状況が変わっておらず、計画的な資金活用には程遠い状況にある。

また、研修受託は職員の収入拡大につながったために、JICAプロジェクトを含めて業務に取り組む職員の姿勢が改善された。CPの質的改善要求がタンザニア側から真剣に対応されない点については、CPの改善をフェーズ2実施の前提条件としたことで一定の改善が実現できたが、5年間の長期にわたり改善が進まなかった点は大きな問題である。

なお、プロジェクト実施2年目に実際に研修がスタートし寮が設置されて（職員も）食事が取れるようになったことで職員の病欠が減少し、プロジェクト実施がスムーズになるという効果が表れている。

(2) プロジェクトの展開・実施パターン

1) 結果としてのプログラムアプローチ

灌漑稲作に対する経験がほとんど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無い。ただし、リニア型の実施が表すように、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

⁴ 前述の通り、政府予算確保のための体制整備等は実施されたが、政府予算そのものが大幅に削減されたため、確保ができなかった。

要な手段の選択や各プロジェクト・活動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遠い要因となっている。また、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、(実施側から見れば現実的なアプローチ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。ただし、実際の成果に対してどのような影響を与えたかについては、(投入資源と得られた成果のバランスの観点を含めて)別途詳細な検討が必要であろう。

2) ニーズとリソースのバランスを考えた展開

「ニーズを踏まえた地域展開」は、普及を実現するための方法が研修に限られる中で、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、その結果受託研修の獲得という実施機関への実質的な貢献をすることになった。タンザニアの場合灌漑稲作に対する経験がほとんどなかったために研修内容が素直に活用されたという恵まれた面があったものの、こうした成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、その結果後半の日本側が十分に情報を持っていない地域、灌漑稲作後進地域における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。

タンザニアでは、既述した通り、研究・調査-教育-普及の組織(担当)、活動が完全に縦割りになっていたが、KATCの実績があがったことで普及につながるKATCの研究手法に対する関心が研究部門の研究者の中でも高まり、その手法に関する研修が研究者向けに実施され好評を得る等の効果も生まれている。

協力期間が限られる中で展開が後半となった地域では成果の発現が遅れるという問題は若干生じたものの、その成果はあったものと考えられる。

4-5-6 教訓

(1) プロジェクトの目標・活動と実施機関の整合性

1) プロジェクトの目的・活動内容と実施機関のマンドートの不適合

本プロジェクトの教訓の1つとして、プロジェクト実施の目的、意図に合致する機関をCPとして設置することの重要性が理解できる。「普及」活動は、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CP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。本プロジェクトのように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と考えられるが、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、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。

CP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CPにプロジェクトの効果的な実施に必要な機関を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。本案件でも、プロジェクトなり、タンザニア農業省なりが積極的に、KATCと普及部門との連携を調整すればその活動内容はより幅広いものとなると同時に、KATCの組織能力の向上を実際の普及につなげることがより容易になりより大きな成果をあげることができたものと考えられる。

従って、普及案件における CP 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 CP 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。

2) 予算及び人材両面における必要なリソースの確保

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、CP 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）すら完備し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

本プロジェクトは実施機関のマנדート等の問題があったにも関わらず一定の成果をあげたと考えられる。しかし、それは日本からの継続的な協力、支援があっただけで可能となったものである。KATC の財政的な自立は全く実現できていない。アフリカの実情を考えると、実施機関の自立を期待する自体に無理がある。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、具体的にどのような方針で実施していくかについて明確化していくことが求められる。

(2) プロジェクトの展開・実施パターン

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。その観点からは、タンザニアにおける灌漑稲作に関する一連の協力は不十分と言わざるを得ない。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。

本プロジェクトは、計画段階において必ずしも明確なフレームワークが設定されていた訳ではないが、プロジェクトの初期段階において展開の方針、フレームワークが専門家等によって設定され、プロジェクトの進行過程における試行錯誤の中で改善が進められたことが有効であった。

4-6 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、普及案件の範囲、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

4-6-1 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おり胡椒の導入を決め、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。

4-6-2 プロジェクト概要

- (1) プロジェクトの要約とプロジェクト目標の達成度合い（山間傾斜地農業開発計画）

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。

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。

成果（アウトプット）：

- ①胡椒を含む営農体系と農業技術が開発され、農民に紹介される。
- ②農民組織が育成されるとともに、農産物の組織的集出荷が確立する。
- ③農民に対する普及研修体制が改善される。
- ④農業生産が増大する。

投入：

日本側： 長期専門家10名（チームリーダー、業務調整、栽培技術、営農技術、普及・研修、集出荷）、短期専門家14名、研修員受入れ19名、機材供与48,000千円、ローカルコスト負担66,000千円

相手国側：カウンターパート配置14名、土地・施設提供、ローカルコスト負担244万ペソ

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、全体として定量的な効果の発現が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。

(2) 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、胡椒を基幹作物と持続的な営農体系の農家への導入が実施された。

事例研究では、最終フェーズである「山間傾斜地農業開発計画」を中心としながらも、フェーズ1及び2を含める形で分析を行う。なお、「山間傾斜地農業開発計画」は上述の通り、実質的にフェーズ3の位置付け（胡椒栽培の普及を目的とする）となるが、フェーズ3を実施することはできないことから、異なるスコープ（山間傾斜地の農家生活改善）で胡椒栽培の普及活動（一部営農改善含む）が実施された。

4-6-3 イシューの概要

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

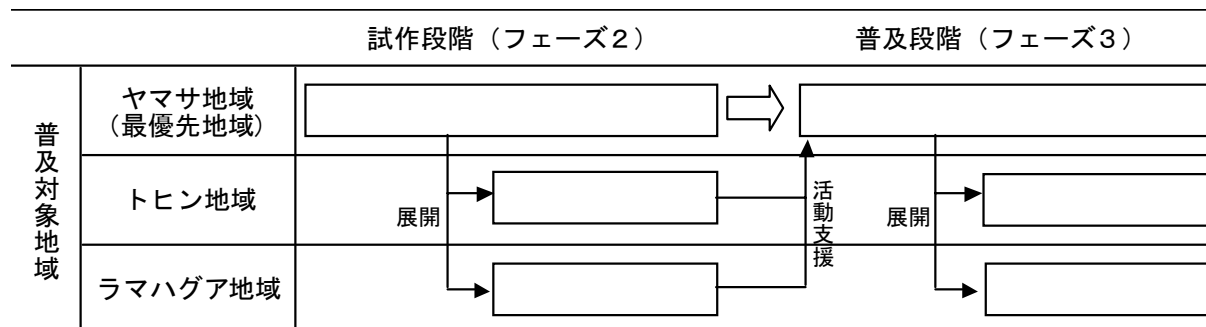
(1) プロジェクトの展開・実施アプローチ

プロジェクトでは、胡椒栽培の普及を進めるに当たり以下の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（図9）。

- 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地域への試作の地域拡大→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地域への普及の地域拡大

いずれの場合も、前段階の教訓を踏まえて次段階の活動の改善が進められている。

図9 地域展開パターン



(2) プロジェクト実施に対するニーズ

長期に本プロジェクトに携わった専門家の話によれば、「胡椒」導入というアイデアそのものは「ドミニカ共和国の気候・土地条件等が胡椒栽培に適しているのではないか」という極めて技術的な観点からスタートしたものであったらしい。しかし、国際収支改善の必要性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を進めなければならない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、必ずしも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、行政、農民ともにその普及、導入に積極的であった。

(3) プロジェクトの実施組織・体制

本プロジェクトは、実施組織、体制のあり方について以下の2つの観点から課題が指摘できる。

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

フェーズ3の普及対象3地域は、いずれも「従来から各地域で農業を営む農家」からなる地域と「各地域に入植した農家」からなる地域から構成されており、実際に胡椒栽培の普及を予定している山間傾斜地にはこの2つの種類の地域が含まれている。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、その結果、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。

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、「(実際の)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、いずれも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。

4-6-4 イシューに関する具体的な内容

(1) 着実な成果を積み上げる展開・実施アプローチ

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観点が重視されている。そうしたアプローチの中で、例えば「胡椒栽培農家を適した農地のみ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点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すすめるために、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。

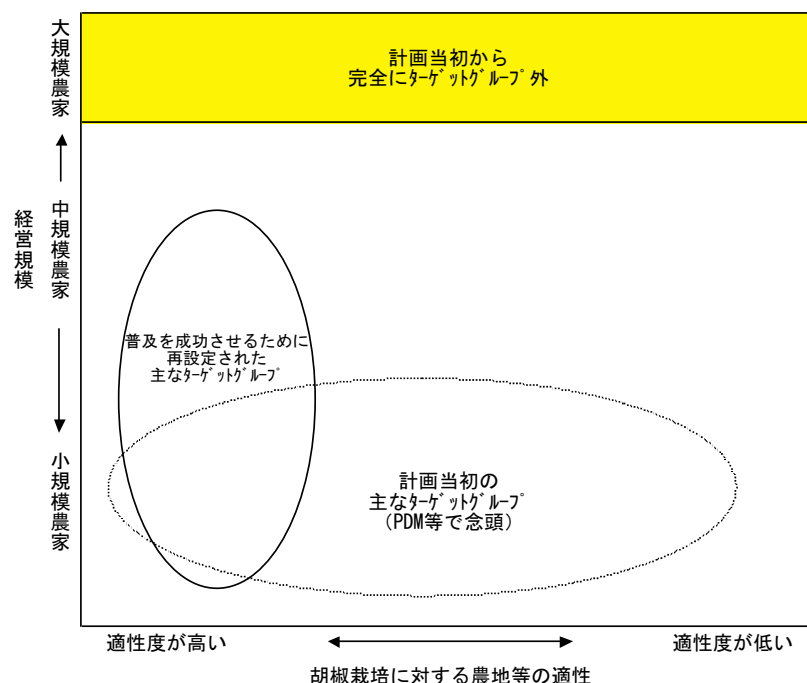
「CENDETECA」はCP機関でなくなった後も活動に継続的に参加することで普及と研究の連携が維持された。普及段階で対象地域を当初1地域に絞込んだ際も、試作実施地域の圃場で生産された苗を普及優先地域に供給し、地域間連携を通じて効果的な普及の実現が図られている。

(2) プロジェクト実施における開発ニーズ、プロジェクト目標とターゲットグループの整合性
 胡椒の導入、普及は、ドミニカ共和国において極めてメリットの大きなものであり、プロジェクトの初期段階で順次問題点が実施されたことにより、行政も積極的な協力を行い、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プロジェクトの実施が成功の大きな鍵であることを示している。

一方で、PDMに明記されており、普及対象3地域における大規模農家（平野部中心）は胡椒の普及対象と考えられていなかったことから分かるように、本プロジェクトが最も中心に置いていたターゲットグループは山間傾斜地に居住する「小農」であった。所得水準の低い小農が、山間傾斜地に適し現金収入が見込まれる胡椒を栽培できれば、社会的な効果が大きいものとなる。それにもかかわらず、対象地域における胡椒栽培の効果的な普及に活動の重点が置かれたことで、「具体的なターゲットグループの修正」が行われている（図10）。

ターゲットグループとして計画立案時には「山間傾斜地域の中の小農」が意識されていたと考えられるが、フェーズ2の試作段階の教訓として、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、技術的な観点から胡椒普及のターゲットが「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（戦略的に）変更（絞り込み）されている（また、販売の観点から一部農家は適農家と見なされなかった）。山間傾斜地農民の多くが小農に属すると考えられることから、こうした変化は自然に実施された。プロジェクト後半では胡椒栽培を希望する農家の圃場図を作成し適地農家だけに苗を供給するという方法が取られたことで、そうした方向性がより明確になっている。なお、ターゲットグループの再設定が実施された背景との1つとしてドミニカ側で実施されていた苗の供給が不足しており、限られた苗を効果的に生かすことが優先されたこともあげられる。ターゲットグループの再設定は「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る。しかし、その結果、適地を持たない小農は胡椒栽培の機会を与えられていないのも事実である。

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



また、上位目標に設定されているように、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、プロジェクトで実施された 3 地域における普及の成果に基づきドミニカ共和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。その最大の要因は、普及に必要な苗の供給が不足しており普及活動が途上にある対象地域内農家への普及が優先されている点にあるが、政府内、特に地方事務所内に他地域への普及に積極的でない意向があることも大きな要因の 1 つとして指摘されている。苗供給については病気を予防する観点から行政が独占実施する形態が取られているために、地方事務所の意向は苗の供給管理を通じて他地域への普及をコントロールすることが可能な状況にある。

(3) 複雑な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

本プロジェクトは 3 つのフェーズにわたって実施され、各フェーズで異なる目的が設定されてきた。そのため、CP 機関を含めた実施体制も必要に応じて変化している。各フェーズにおける主要な CP・関係機関は以下の通りである。

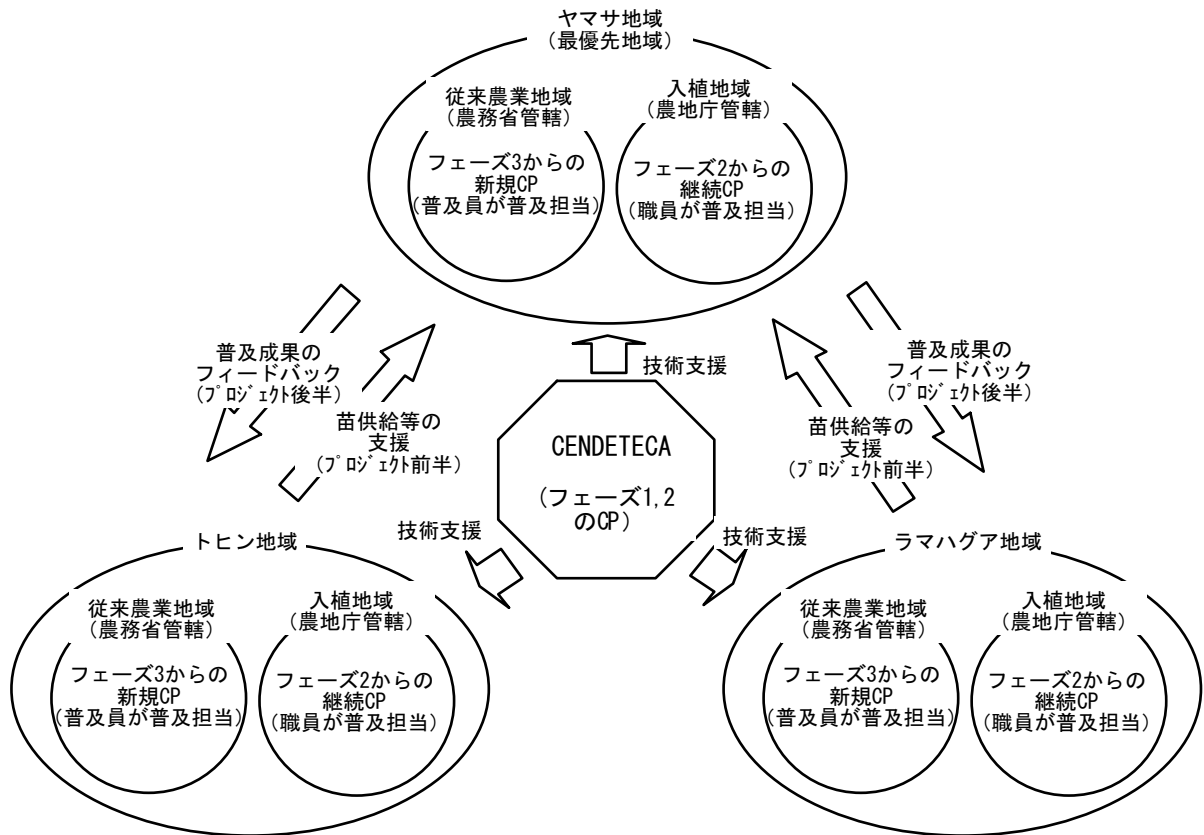
フェーズ 1 東北農牧技術開発センター (CENDETECA : 農務省所管)

フェーズ 2 農務省・農地庁共同組織設置-CENDETECA で技術開発、農地庁所管地域での展示・試作

フェーズ 3 農務省・農地庁共同組織設置-農地庁及び農務省所管各地域での普及

「技術開発・確立」段階のフェーズ 1 では農務省所管の CENDETECA が主な活動の舞台となったが、「試作」段階のフェーズ 2 では確立された「技術」をもとに「農地庁所管地域」での試作が実施された。フェーズ 3 では、CENDETECA は直接のプロジェクト関係機関から外れ（支援・関与は継続）、フェーズ 2 で試作が実施された地域に加えて農務省の担当地域を加える形で実際の普及活動が行われた（農地庁の CP はフェーズ 2 から継続参加、農務省の CP は新規参加）（図 11）。

図 11 「山間傾斜地農業開発計画」(フェーズ3)の実施体制



同じ地域内で管轄の違いから別々の組織が普及活動を実施している点については、ドミニカ側の予算全体が必ずしも潤沢でないこともあり、プロジェクト実施当時から終了後の持続的かつ均一的な活動実施が懸念されていた。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。

- ・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」を国家事業としての位置付け、明文化する働きかけを行い実現(担当省庁が予算を申請、確保するための明確で強固な根拠作り)
- ・終了時評価の提言を受けて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を策定

アクションプラン策定では、内需300万トンの完全自給と超過生産分の輸出という数値目標を設定すると同時に、持続的にプロジェクトを実施する仕組みとして、「プロジェクト予算の農務省への一元化」「活動の農務省・農地庁による共同実施」「両省庁間の連携促進」を決定した。

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトにおける内部化・外部化

「普及活動」については、ドミニカ側に既存の普及員、普及制度が存在しているとの認識から分担が決められたものであるが、農地庁では普及員・普及制度が存在しておらず職員が普及活動を実施する必要があったこと、農務省では普及員・普及制度はあったもののそのレベルは十分とは言えず農地庁以上に予算面での制約が大きかったことから、普及活動をドミニカ側に依存する

体制では普及活動の推進が困難であるとの判断がなされ、専門家が CP とともに積極的に普及活動に参加する（農家に働きかける）形が取られた。

具体的な普及活動は、「10 戸に 1 戸程度拠点農家をつくり、彼等が末端の普及を支援する仕組みを構築」「月 1 回拠点農家の圃場で地域の農家を集めて実際の指導（CP が講師となり専門家も参加）」「普及員を 1 週間程度缶詰めにする研修を何回か実施、月 1 回は各地の普及員代表を集めて全体会議を実施、彼等が事務所に戻って他の普及員に伝達」等の方法が取られた。「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。

「苗の供給」については、一時期病気の発生という問題があったこともあり、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を制約すると同時に活動に大きな影響を与えることになった。普及員が胡椒栽培を希望した農家から苗代金を預かってきても苗を提供できないケースも見られた。こうした状況下において、プロジェクトが取った主な対応は以下の通りである。

- ・苗代金を若干収集する
- ・1 世帯 200 本に制限する
- ・希望農家調査実施による圃場図を作成しより適した農家を優先させる

また、専門家は政府機関への技術支援を継続したが、プロジェクト終了時まで苗供給は十分に改善されていない。フェーズ 1、2 の活動を通じて苗生産に関する技術開発が進められており、その結果を生かして関係機関に 1 人立ちして欲しいという考えがあったことも、ドミニカ側に任せるという方針が堅持された要因の 1 つとして挙げられる。

4-6-5 イシューに関する結末

(1) 着実な成果を積み上げる展開・実施アプローチ

各段階における問題点や教訓を整理し小さな成果を積み重ねていく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。終了時評価段階（2001 年実績値）で、計 913 戸において胡椒栽培が定着している（ドミニカ側当初目標 1,400 戸）。

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特に日本側が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こうした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おける開発ニーズ、プロジェクト目標とターゲットグループの整合性

胡椒栽培農家を「適地を有する農家」に限定したことは、上述した展開・実施アプローチの効果と並んで普及が円滑に進んだ大きな要因の 1 つとして重要な意味を持つ。

最初に普及が進められたヤマサ地域（全 2,500 戸程度）で終了時評価時に胡椒導入を実施していた農家は 636 戸に達する。しかし、専門家の話によればこれは適農家の 70-80%とのことであり、地域内の農家の半分以上は不適農家として直接の普及対象として見なされなかったこととなる。プロジェクト終了時には、胡椒 50 トン（5 ドル/kg）が生産され 2,500-3,000 万円の現金が 3 地域にもたらされたことで地域経済へのインパクト、栽培農家へのインパクトが大きかったこと

は疑いがなく、また胡椒栽培農家の生活水準の向上も明らかである。しかし、その外に置かれたその他の小農はその経済的な恩恵によくすることができなかつた可能性がある。専門家や終了時報告書では、所得格差が生むネガティブな社会面へのインパクトは全く言及されていないが、フェーズ3における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。プロジェクト実施段階では、適地から導入を進めその成功を基盤として適地以外への普及を進めるという展開パターンが意識されていなかった訳ではないが、プロジェクトが終了した現段階ではそうした展開は未知数である。なお、JOCV 村落開発隊員との連携、女性参加の促進といった社会的な観点を重視した活動が積極的に実施され一定の成果をあげた点は認められる。

プロジェクトにおいては、フェーズ3の5年間で対象3地域における普及を実現することに精一杯で3地域への普及も完全に終了していないことから、全国への普及には全く手がつけられなかった。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も含めることは非現実的であり、上位目標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、その結果プロジェクトの実施が上位目標へとつながっていかない懸念が残る。長期にわたるプロジェクトの実施の中で胡椒栽培という目の前の作業が優先され、最終的に目指すべき目標や現在構築したシステムが上位目標の達成に与える影響等については、関心が至らなかった点は指摘されよう。

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) 複雑な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

プロジェクトの初期段階での働きかけは、国家開発計画において具体的に言及されることで今後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。プロジェクトそのものの実施予算は日本側が関与する段階では可能な限り日本側に負担を求めたいという意向が働くことから目に見える改善は得られていないが、フェーズ3で直接のCPとならなかった「CENDETECA」が関連する活動の予算を申請する際やフェーズ1、2で導入された機材の持続的な活用を進める際には一定の効果があったのではないかと指摘が専門家からなされている。

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。実際の効果がどの程度のものかは現段階では明らかではないが、山間地傾斜地における胡椒栽培が基本的にメリットの大きいものであれば、その効果の持続性は高いものとなる。数値目標等の基本的な項目の設定はプロジェクトの実施にも大きく影響を与えるものであり、その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。その意味で、数値目標は少なくともプロジェクトの初期段階において設定されるべきものである。フェーズ1、2の経験を通じて「目標達成型のアプローチは条件を無視した普及につながり危険」という考えがプロジェクトの基本にあったこ

とが数値目標の軽視につながったと考えられるが、「可能な限りでの普及」という進め方は上位目標の軽視等の副作用も生んだと考えられる。

なお、自立発展性に大きく影響を与えた点として、15年間にわたる協力の結果、「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。一定の規模に達していたために、政策的にも重要な意味を持っており、一定の対応がなされる状況になった。

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトにおける内部化・外部化

実際に専門家が普及活動に関与したことで限られた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。

苗の供給については、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。苗不足の結果、プロジェクトの実施段階で、普及対象農家の限定・選別といったアプローチも選択されている。また胡椒栽培を他地域に拡大していくうえでも大きな障害となっている。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（これは過去の経験から一定の説得力があった）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。

4-6-6 教訓

(1) プロジェクトの展開・実施アプローチ

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。

(2) プロジェクト実施に対するニーズ

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。胡椒普及そのものの成功はニーズの重要性を示している。明確なニーズのもとでプロジェクトは実施されなければならない。

その際、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な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。新規作物の普及案件の場合、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り、留意が必要である。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。

(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

新規作物の普及プロジェクトに代表されるように、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れています。また、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り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）

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトの推進

プロジェクトは全体では15年にわたる長期に実施されてきたが、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と、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。

分担のあり方の検討においては、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。

4-7 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。

4-7-1 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暗黙のうちに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を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נדート）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נדー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נדー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נדー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נדー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、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れ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り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、具体的にどのような方針で実施していくかについて明確化していくことが求められる。

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
タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I
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

(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

4-7-2 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づ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。

添付資料5 総合分析アンケート調査結果

添付資料5-1 アンケート結果

以下は、本調査の実施に際して、農業開発協力部職員、農業課題別タスクメンバーなどを対象に実施した農業・農村開発分野の普及案件に関するアンケート調査の結果をとりまとめたものである。回答総数は15通（農業開発協力部職員12名、農業課題別タスクメンバー3名、その他1名（重複者あり））であった（調査回答の集計結果は、添付資料6-2を参照）。

1 JICAの農業・農村開発分野の技術協力案件における「普及案件」の定義

回答者15名中10名が「暗黙の定義とは言えないが、ある程度の共通認識はある」と回答し、2名は、「かなり具体的な定義がある」と回答した。「共通認識はほとんどない」あるいは「人によって異なる」と回答した者が2名あった。

「かなり具体的な定義がある」と回答した1名は、「それらの普及案件はほとんどが追加的に普及のコンポーネントが入っている案件である」と説明している。「共通認識はほとんどない」と回答した者は、その理由を「普及プロジェクトと名前が付けられた案件以外は一貫性がないから」と説明している。

回答者が自分の理解している普及案件の定義として記述した主な内容を示すと以下の通りである。

- ・「農民を対象とした技術の普及を扱う案件」
- ・「新技術や手法が農家に取り入れられるように活動し定着を図る案件」
- ・「適正技術を農家に知ってもらうことを目指す案件」
- ・「最終受益者への対応を含むことが明示されている案件」

- ・「（普及員による農家対象の普及事業の改善を目的に）普及員の改善・能力強化を目指す案件」
- ・「普及員が関係する案件」

- ・「農業技術を農家に届ける（伝達する）システムの確立・改善・強化を目指す案件」
- ・「普及制度の強化・構築を目指す案件」
- ・「普及体制／方法の改善を目指す案件」

- ・「試験研究と区別される案件」
- ・「技術の広がりを目指す案件」
- ・「モデルエリア内に技術が普及する案件」
- ・「普及のセクターで実施する案件」

この結果からみると JICA の普及案件には「農民を対象とした技術の紹介・導入など」「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」「試験研究との区別」などといった視点があるよ

うである。

2 案件の企画・実施・評価に際して参考とする情報とその情報源

新規案件の企画・実施・評価に際して参考とする情報源について質問したところ、以下のような順番で参考とする回答者が多かった。

- 1) 過去の案件の評価報告書（中間評価、終了時評価等）（14人）
- 2) 過去・既存の案件の形成・準備過程の報告書（プロ形、短期、長期、事前等）（12人）
- 3) 過去・既存の案件の実施中に作成された報告書（計画打合せ、巡回指導など）（11人）
- 4) 過去・既存の案件の専門家報告書（8人）
- 5) 過去・既存の案件の四半期報告書（7人）
- 6) その他報告書（7人）・・・実施中の類似案件の報告書、関連する報告書（開調、無償、調査研究など）、農村開発手法の研究報告書、各種農業関連書籍、論文（英文含む）、アジア経済研究所など他機関の報告書
- 7) その他資料・情報・リソースパーソンなど（7人）・・・元専門家、農業技術協力課過去案件データベース、PDM ファイル、日本での事業内容、国別事業実施計画・国別援助方針、類似案件担当者、NGO、来日中の研修員、関連専門分野の学識経験者の著書、その他
- 8) 各種ガイドライン（3人）・・・課題別指針、国別事業実施計画、実践的評価手法、農業開発協力部や農業開発調査部が発行しているガイドライン
- 9) 日本での事業内容（1人）

ほとんどの担当者が評価報告書を参考としていることがわかる。上記のような情報源を活用する主な目的は、案件のフレームワーク、実施体制、教訓、評価視点、案件の規模と投入の関係、配置転換などにより新規に担当した案件の概要・経緯・当初計画・進捗状況、課題とその対処方法、一般的な知識・ヒントなどに関する情報を得ることにある。

3 普及案件の実施における疑問点

回答者が普及案件を担当していて疑問に感じた点・知りたい点に関して記述した主な内容を示すと以下の通りである。

(1) 案件形成段階での疑問点

- 1) PDM の流れ
- 2) プロジェクト目標の立て方（最終ゴールのレベル設定）（2人）
- 3) 協力範囲の設定（地域的、行政レベル的）（3人）
- 4) 普及活動の範囲の設定（時期）（プロセス）（3人）
- 5) サイトの選び方

- 6) 活動の成果の内容
- 7) 指標の採り方
- 8) 普及アプローチ方法
- 9) 実施体制
 - CP 機関の位置付けや他機関との役割分担
 - 他のドナーとの役割分担
- 10) T&V システムのアフリカでの効果及び効果の高め方

(2) 実施段階での疑問点

- 1) マルチサイトの場合のプロジェクト運営
- 2) 日本からの投入レベル（相手国資金確保のための工夫）
- 3) 各普及アプローチの利点・欠点（優良事例）
- 4) 先方実施機関との関わり
- 5) 普及対象の階層にプロジェクトの意義が伝わっているか？
- 6) 案件実施途中での普及対象や普及の定義の変更の是非

(3) 評価段階での疑問点

- 1) PDM の指標の設定（2 人）
- 2) 具体的な評価項目
- 3) 評価方法（対象の絞り込み）
- 4) 成果やインパクトの範囲（どこまでが成果でどこからがインパクトか）
- 5) 上位目標へ向けた取り組みの評価
- 6) 実質的な普及とはどういうものかの判断基準（2 人）
 - どのレベルまで達することが普及と定義されるのか
 - 何をもって普及したと評価できるのか

上記の疑問点は、どちらかというとい既にある程度骨格の定まっている案件を運営していく上での目標設定、実施管理、評価の在り方・一般的方法に関する疑問点を中心となっている。「自分としては、普及案件はこのように実施するのがよいと考えるが、その際にはある特定の問題の発生が予想される。それを解決するためには、どうしたらよいか？」という、これまでに実施されてきた普及案件の内容・結果に基づき、それらの案件における問題点・課題を踏まえた課題解決型の（過去の普及案件で生じた不具合を潰すために解明しなければならない）疑問点はあまり多くなかった。現時点では、「普及案件のあるべき姿を的確に実現するための課題の検討」の段階ではなく、「普及案件のあるべき姿そのものの模索」の段階から抜け出せていないと言える。

4 普及要素を含む案件に共通する問題点

回答者が普及案件を担当していて感じた問題点の主な内容を示すと以下の通りである。

- 1) 指標の設定
- 2) 専門家の確保（国内各機関との協力）（2人）
- 3) 相手国の普及実施体制の弱さ・普及部門の民営化
- 4) 農村開発の中での普及の位置付け（農業生産面、生活改善面を含む）
- 5) 普及から波及への道筋をもった案件形成
- 6) 波及支援
- 7) 介入レベルの明確化
- 8) 普及とは何か
パイロット農家やモデル農家に専門家とCPが技術移転することではない
- 9) 普及を相手側の問題として棚上げしている案件が多いこと
フィールドでの実証がないこと
- 10) 在来技術と新たに導入される技術の伝え方
- 11) 普及におけるNGOの活用指針・枠組み

アンケート結果からすると、「普及とは何か」が共通認識となっていないこと、「農村開発の中での普及の位置付け」が定まっていないこと、「介入レベルの明確化」にあたっての考え方の整理ができていないこと、「普及から波及への筋道をもった案件形成」「波及支援」ができていないこと、「普及を相手側の問題として棚上げしている案件が多いこと」などの問題があり、このような状況のために、プロジェクト目標をどのように設定するべきかの判断が困難となる。そして、目標が具体的に定まらなければ、具体的な計画も立たず、普及案件を評価する「指標の設定」が困難となる。更に、プロジェクトの実施に際して、「専門家の確保」「相手国の普及実施体制の弱さ・普及部門の民営化」などが課題となる。普及の方法論に関して、「在来技術と新たに導入される技術の伝え方」をどのように組み合わせるかなどが問題となっている。

5 優良案件形成のためのノウハウの蓄積

優良案件形成のためのノウハウの部内での蓄積状況に関して質問したところ、回答者15名中で「蓄積されている」と回答した者はいなかった。4名が「蓄積されていない」と回答し、9名が「不明」と回答している。1名のみがノウハウの蓄積に取り組み中であると回答した。具体的には、「課内で電子情報と文書情報の蓄積」を行ない始めているとのことである。別の回答者からは、現状では「ノウハウは人に蓄積されるのみ」という回答もあった。

以下は、回答者が列挙した案件形成に有用と思われるノウハウの主な内容である。

- 1) 正直なプロジェクト成果・運営の記録
- 2) 担当者のみが知る裏事情
- 3) 段階毎の検討事項の整理（含む案件形成時の検討プロセスの整理）（4人）
案件形成の坎どころ（プロジェクト目標、専門家の分野構成など）
確認すべき観点のチェックリストのようなもの
- 4) 普及方法の例とその結果・教訓の整理（3人）
事例集の要約からの教訓
- 5) 現場重視の体制整備

6 農業・農村開発分野の普及案件に関する農業開発協力部職員間の認識の違い

普及案件を絞り込む前段階の農業・農村開発分野 113 案件のリストから、各アンケート回答者に普及案件と思われる案件を選んでいただいたところ、少なくとも 1 名の回答者が普及案件であると指摘した案件は、全部で 67 案件であった。そのうち、1 名のみが普及案件であると指摘した案件は 23 案件で、3 分の 1 強を占める。3 名以上が普及案件であると指摘した案件は、30 案件であった。ただし、回答者は自分がある程度内容を把握している案件についてのみ回答していることから、1 名のみが「普及案件である」と回答した案件であるからといって、それが必ずしも他の回答者のもつ「普及案件かどうかの判断基準」に当てはまらない案件であるとは言えない。

一方、普及案件に関するメタ分析の対象を決定するために、農業技術協力課ならびに畜産園芸課それぞれの課長代理を通じて、案件選定をさせていただいた結果、合計 28 案件が選定された。これら 28 案件とアンケート結果で 3 名以上の回答者が普及案件として指摘した案件（30 案件）とを比較して、一致している案件数は、19 案件であった。畜産園芸課によると、同課が担当している案件では、研究と普及のそれぞれの役割を果たす相手国のカウンターパート機関が別の機関である場合もかなりあるということで、プロジェクトが研究から発展して普及にいたるといった案件はあまり多くないとのことである。両課の間で「普及案件」に関する認識が完全に一致している訳ではない。

上記のことから、JICA の実施した過去の農業・農村開発分野の案件に関する情報（各案件がどのような内容の案件であったかなど）が農業開発協力部内で十分に共有されていない可能性があることをうかがわせる。

7 グッド・プラクティス及びバッド・プラクティス

アンケートの結果、グッド・プラクティス案件として名前があがった案件は、17 案件であった。そのうち、回答者 2 名がグッド・プラクティス案件であると指摘した案件は 2 件のみで、その他 15 案件は 1 名の回答者が指摘しただけである。

グッド・プラクティス案件であるかどうかの判断基準、判断要素、判断根拠などについて訊ねたところ、日本の独自性が発揮できているか、自立発展性（先方実施機関の実施能力）があるか、普及に必要なコミュニケーションが確保されているか、具体的な成果がでているか、カウンターパートが育っているか、状

況について正確な報告がなされているか、相手国の国情にあったシステムづくりをしているか、研修の形式が他の研修にも波及しているかなど様々な視点が指摘された。

バッド・プラクティス案件として名前があがった案件は、5 案件である。1 案件のみ2 名が指摘しているが、その他の4 案件は、1 名が指摘しただけである。

バッド・プラクティス案件であるかどうかの判断基準、判断要素、判断根拠などについて訊ねたところ、開始当時からの変化が明確化どうか、インパクトの広がりがあるか、自立発展性があるか、先方政府の関与の度合いは十分か、実施機関の業務内容とプロジェクトに関する業務内容が適合しているかなどの視点が指摘された。

各案件の善し悪しを判断する一つの基準として、「自立発展性の有無」「実施機関の業務内容とプロジェクトに関する業務内容の整合性」などの視点が重要と認識されていることがわかる。また、現時点では、案件全体としての善し悪しを議論することは困難であり、多くの場合「各案件のもつ良い要素あるいは悪い要素は何か」という視点からの判断となるので、グッド・プラクティスあるいはバッド・プラクティスに関する判断は、各案件をそれぞれが置かれた状況の中で個別に検討・確認していかなければ、判断がつかないということがわかる。

8 過去の案件における自立発展性及び上位目標達成に関する認識

自立発展性および上位目標の達成に特に問題のある案件と思われる案件を訊ねたところ、16 案件の指摘があった。しかし、2 名以上の回答者が指摘した案件は、4 案件と非常に少ない。バッド・プラクティス案件同様、パフォーマンスのあまり良くない案件について、当事者あるいは直接的な関係者以外が指摘することに対する抵抗感があるようであるが、アンケート結果からは、明確な結論は得られなかった。

9 案件形成における基本的な視点

案件形成における基本的な視点に関して質問したところ、協力リソースの使い方については、12 名が「開発ニーズから出発し、解決すべき問題を見極めて、それに合致するリソースを集めて案件形成する」と回答しており、そのうち8 名は、この視点が特に重要としている。また、10 名が「日本側の協力リソースの有効活用という観点から案件形成する」と回答しており、3 名は、この視点が特に重要としている。その他として「現地リソースの活用」の重要性を指摘した回答者が1 名あった。

6 名が「プロジェクト目標の設定方法については、問題解決型で目標設定して案件形成する」と回答しており、そのうち3 名はこの視点が特に重要としている。それに対し、「現状改良型のプロジェクト目標を設定して案件形成する」と回答したものが7 名おり、そのうち2 名はこの視点が特に重要としている。依然としてリザルトベースで評価しにくい「現状改良型の目標設定」を重視する考え方も根強いことがわかる。

案件の設計内容については、「協力資源が限られるので、案件は核づくり・モデルづくりに重点をおいて形成する」という回答者が8 名あった。それに対し、「相手側の開発ニーズによっては、マクロ的なインパクトをプロジェクト目標において案件形成する」という回答者は1 名のみであった。

その他の視点として、先方政府の実施体制、政策的意志の有無、受益者のインセンティブの確保、実施体制のマンパワーと関連機関との役割分担などを確認して案件形成するという回答があった。

また、目的と手段の関係に関するコメントとして、モデルづくりをするならばモデルの広がりを念頭に

置く必要があること、「確立」「改善」「強化」などプロジェクトの目的をはっきりさせた上で案件づくりをすることなどが指摘された。

アンケート結果を見る限り、案件形成の基本的視点に関しても、共通認識が確立されていないことがわかる。

添付資料 5-2 農業・農村開発分野におけるプロジェクト方式技術協力の総合分析
アンケート調査集計結果

アンケート配布： 2003年2月25日（火）
アンケート回収： 2003年2月28日（金）（一部翌週に回答提出あり）
アンケート回収数： 15通

1. 所属先

農業開発協力部 12名
農業課題別タスク 3名
その他 1名
合計 15名（1名は農業開発協力部兼農業課題別タスク）

2. プロ技において普及案件を担当された経験（本部・在外・センターでの経験を含む）

経験年数 5年以上 2名
経験年数 4年 1名
経験年数 3年 3名
経験年数 2年 1名
経験年数 1年 2名
経験年数 1年未満 6名
合計 15名

質問1 JICAにおける農業・農村開発分野の技術協力プロジェクトにおいて、「普及案件」の定義は、どの程度確立・共有されていますか？

ア) かなり具体的な定義がある 2名
イ) 具体的な定義は定まっていないが、暗黙の定義はほぼ確立されている 1名
ウ) 暗黙の定義とは言えないが、ある程度の共通認識はある 10名
エ) 共通認識はほとんどない 1名
オ) その他（評価などの都度、定義されている、人によって異なる） 1名
（無回答 1名、複数回答 1名）

注1：複数回答者は、農業開発協力部としては、かなり具体的な定義があるが、JICA全体では、暗黙の定義とは言えないが、ある程度の共通認識はあるという状態と回答。

注2：「かなり具体的な定義がある」を選択しながら、説明として、「追加的に普及コンポーネントが入っている案件がほとんど」と回答した回答者が1名あり。

注3：「共通認識はほとんどない」を選択した1名は、「普及プロジェクトと名のついた案件以外は一貫性がない」と付記。

質問2 可能な範囲で結構ですので、JICA における農業・農村開発分野の技術協力プロジェクトにおける「普及案件」について、あなたの理解している（あるいは使用している）定義を教えてください。

回答：

1. 普及員の改善を目指すもの、農民を対象とした技術の普及を扱う案件
2. (研究プロジェクトのフェーズ〇などで) 技術の広がりを目指す案件及び普及制度の強化あるいは構築を目指す案件
3. 普及員による農家を対象とした普及事業を改善することを目的として、普及員の能力向上を図る技術協力
4. プロジェクトの主要な活動として直接的に普及員への指導に取り組み、普及体制／方法の改善に取り組んでいるプロジェクト
5. 普及員が関与する案件
6. 普及のセクターで実施している案件
7. モデルエリア（実証圃であるべき）内（もしくはターゲットグループ）に技術が「普及」する案件
8. 在来技術に留意しつつ、日本の知見・経験に基づいた技術やマネジメントを活用して、適正技術を農家の方に知ってもらうことを目的とした案件
9. 農業技術を農家に届ける（伝達する）ためのシステム確立、改善、強化を目標とするプロジェクト（普及要素はあるもののプロジェクト全体が普及となっていない案件は除く）
10. 広義には試験研究と分けられる形で普及が定義付けられているものと理解している
11. 新技術や手法を農家に取り入れていくように活動し定着を図ること
12. ある開発された技術を農民レベルで使われるようにする事を目的としたプロジェクト
13. 最終受益者への対応を含む成果として示すことが明示されている案件
(無回答2名)

質問3 皆様が考える普及要素とはどのようなものでしょうか。回答をいただき易くするために、以下のような要素を想定してみました。各要素のうち「普及要素」と判断できる要素に○をつけてください。また、付け加えるべき要素があればその他の欄に記入してください。

要素	普及要素
ア) 専門家によるC/Pなど相手側機関の研究者や技術員を対象とした技術指導	3
イ) 技術員による協力案件が直接対象とする普及員（対象普及員）を対象とした技術指導	9.5
ウ) 技術員による普及員一般を対象とした技術指導	8.5
エ) 対象普及員による <u>協力案件における実証（パイロット）対象の中核農家を対象とした技術指導</u>	12
オ) 対象普及員による <u>（実証済み技術を適用するモデルとしての）モデル農家を対象とした技術指導</u>	13
カ) 普及員による農家一般を対象とした技術指導	13
キ) 技術員が中心となっ行なう <u>対象普及員の研修（座学、実習、W/S、OJT、視察等）</u>	12.5
ク) 対象普及員が中心となっ行なう <u>中核農家の研修（座学、実習、W/S、OJT、視察等）</u>	11
ケ) 普及員一般が中心となっ行なう <u>農家一般の研修（座学、実習、W/S、OJT、視察等）</u>	10

コ) 普及システム構築・強化	12
サ) 試験圃の活用	2.5
シ) 実証 (パイロット) 圃の活用	6.5
ス) 展示圃の活用	7.5
セ) 各種モデル (例えば、モデルサイト、モデル農家、モデルアプローチなど) の活用	8
ソ) 普及したい技術に関する技術マニュアルの作成 (プロジェクトでは、普及員による農民へのマニュアル使用方法に関する指導などのフォローを特に行なわない場合)	8.5
タ) 改良された技術に関するパンフレットの作成・配布 (プロジェクトでは特にそのフォローを行なわない場合)	7.5
チ) 協力案件に関連する一般向け各種セミナー開催 (プロジェクトでは特にそのフォローを行なわない場合)	6
ツ) その他 ()	5

その他への記述内容：

■普及は技術の「農民へのつなぎ」であり、それに直接関係するものが要素となる。(サーチまでの要素は分割し過ぎてそれのみでは普及の要素かどうかは判断できない。)

■普及手法に関する指導

■人から人への技術のフローを扱うものは全て普及と位置づけられる

■普及のための研究も、普及プロジェクトに加えても構わない。しかし、中心が研究ではなく、普及にあることが必要。

■普及案件と一般的な技術移転は全く別の要素を含む。普及の場合、官、組織、規範の3要素の組合せが軸となり、直接的には最終受益者の選択対象になるか否かが課題。

(無回答1名)

注：○は1、△は0.5として集計

質問4 普及案件に限らず、新しい協力案件の形成段階、案件の運営実施段階、評価段階においてどんな情報源を参考にしますか？ (リソースパーソンなども含めてお答えいただいで結構です。)

参考とする情報源の種類	該当するものに ○
ア) 過去の協力案件の評価報告書 (中間評価報告書や終了時評価報告書等)	14
イ) 過去・既存の協力案件の形成・準備過程の報告書 (プロ形・短期・長期・事前調査等)	12
ウ) 過去・既存の協力案件の実施中に作成された報告書 (計画打合せ調査、巡回指導調査等)	11
エ) 過去・既存の協力案件の四半期報告書	7
オ) 過去・既存の協力案件の専門家報告書	8
カ) その他の報告書 (例えばどんなものですか?) (資料名：)	7
キ) 各種ガイドライン (例えばどんなものですか?) (資料名：)	3

ク) その他の資料・情報・リソースパーソンなど (例えばどんなものですか?) ()	7
ケ) 日本での事業内容	1

「カ」その他の報告書」の内容：

- 実施中の同じようなプロジェクト
- 関連する JICA 報告書 (開調、無償、国総研調査研究)、関連団体の報告書
- 関連する調査研究報告書 (可能な限り)
- 農村調査の手引書、農村社会調査手法の研究報告書等
- 市販されている各種農業関連書籍、英文を含む論文
- アジ研の報告、開発調査報告
- 他援助機関の報告書 (GTZ など)

「キ」各種ガイドライン」の内容：

- 存在しない
- 課題別指針等 (可能な限り)
- 国別実施計画、実践的評価手法
- 農調部や農開部が発行している研修報告書等ガイドライン

「ク」その他の資料・情報・リソースパーソンなど」の内容：

- 元専門家
- 農技協課過去案件データベース、PDM ファイル (現行案件の PDM をまとめたもの)、日本での事業内容
- 国別事業実施計画、国別援助方針
- 類似案件担当へのインタビュー
- NGO、来日している研修員
- 大学教授でその国の専門分野に精通している人の著書
- 最終受益者に関わる組織、規範状況に関する記事、学術誌、ことわざ集、人類学文献、歴史本等

上で○印をつけた情報源の「有用な理由」やその情報源に含まれる「どんな情報を活用しているか」について可能な範囲で教えてください。(情報源の種類は対応する記号でご記入ください。)

記号：	情報源の有用な理由あるいはその情報源に含まれる有用な情報の内容
ア)	<ul style="list-style-type: none"> ■評価時に使用。主に PDM の指標を参考にする。過去のは最近終わったものに限る。 ■プロジェクトの実施体制 (専門家 TOR など) と PDM ■プロジェクトの協力の枠組み、個々の評価結果と教訓 ■教訓、評価結果 ■事前評価作成のための過去の教訓等 ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程 (しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい) ■投入実績、目標達成度 ■カウンターパートの有無やプロジェクト実施体制がどの程度整備されているか

	<ul style="list-style-type: none"> ■どのくらいの規模でどのような投入がされているか？ どういった切り口で評価しているか？（グリッドを参考にする） ■事業の基本枠組に関わる情報と具体的情報
イ)	<ul style="list-style-type: none"> ■プロジェクトの実施体制（専門家 TOR など）と PDM ■実施体制、アプローチ方法 ■事前評価作成のための過去の教訓等 ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい） ■プロジェクトの概要の把握のため。（案件を担当している期間が、2年くらいと短く、理解したと思っただけの時期に別の部署へ異動してしまうので、どうしても過去の資料を見る必要がある。） ■どのくらいの規模でどのような投入がされているか？ どういった切り口で評価しているか？（グリッドを参考にする） ■必要情報の収集（組織情報、地域社会情報）
ウ)	<ul style="list-style-type: none"> ■プロジェクトの実施体制（専門家 TOR など）と PDM ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい） ■当初計画の確認 ■プロジェクトの概要の把握のため。（案件を担当している期間が、2年くらいと短く、理解したと思っただけの時期に別の部署へ異動してしまうので、どうしても過去の資料を見る必要がある。） ■どのくらいの規模でどのような投入がされているか？ どういった切り口で評価しているか？（グリッドを参考にする） ■必要情報の収集（組織情報、地域社会情報）
エ)	<ul style="list-style-type: none"> ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい） ■進捗状況（成果、問題点） ■プロジェクトの概要の把握のため。（案件を担当している期間が、2年くらいと短く、理解したと思っただけの時期に別の部署へ異動してしまうので、どうしても過去の資料を見る必要がある。）
オ)	<ul style="list-style-type: none"> ■普及における課題や対処方法 ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい） ■プロジェクトの概要の把握のため。（案件を担当している期間が、2年くらいと短く、理解したと思っただけの時期に別の部署へ異動してしまうので、どうしても過去の資料を見る必要がある。）
カ)	<ul style="list-style-type: none"> ■評価時に使用。主に PDM の指標を参考にする。過去のもは最近終わったものに限る。 ■一般的な知識としてヒントを得るため ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい） ■何をもって「住民参加」か？ ■アジア経済など。JICA 開調報告書のうち関係するもの ■欧米系専門家の整理の方が論理情報として明確
キ)	<ul style="list-style-type: none"> ■一般的な知識としてヒントを得るため

	<ul style="list-style-type: none"> ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい）
ク)	<ul style="list-style-type: none"> ■普及における課題や対処方法 ■類似案件検索（情報収集のためのとっかかり）、PDM、教訓、評価結果 ■評価の視点、リバイスされていく PDM の過程（しかし、「そもそも何を目指したの？」の部分を知りたい） ■案件の妥当性 ■大学紀要など ■情報源の多様化
ケ)	<ul style="list-style-type: none"> ■一般的な知識としてヒントを得るため

（無回答 0 名）

質問 5 （結果として適切な参考情報が入手できたかどうかという点は別として）普及要素を含む案件を担当していて、判断に迷い過去の案件における対応や教訓を参考にしたいと感じた点にはどのようなものがありますか？可能な範囲で具体的に教えてください。

5-1 案件形成に関する点（案件の設計、プロジェクト目標の立て方、活動内容の決め方等）

回答：

- PDM の流れ→現行または最近終わった案件のみを参考
- プロジェクト目標の立て方、協力の範囲、指標のとり方、サイトの選び方
- 普及活動の範囲、活動の成果の内容、C/P 機関の位置付け、他機関とのデマケ
- プロジェクト目標の立て方（最終ゴールのレベル設定）、実施体制、普及アプローチ方法
- 協力範囲の設定（地域的、行政レベル的）
- この段階で普及の範囲は定まっていたのか？そのプロセスは？
- T&V システムがアフリカにおいてどの程度の効果がありどうすれば効果的になるかという点
- 普及分野はその組織体制、普及員の育成、普及手法の開発、農家レベルでの普及活動（農家への普及指導）等多岐にわたるため、活動内容の検討等に当たって過去の事例を参考にする
- 対象の範囲をどのくらいで設定するのか？他のドナーとの役割をどこまで事前に決めるか？
- それぞれの案件を構成する要素は基本的に多様であることから一括して判断することは不適。可能とすれば大枠の部分のみ。

（無回答 5 名）

5-2 案件の実施運営に関する点（実施中の案件内容の変更の可否、発生した問題への対応等）

回答：

- サイトが数か所に分かれている場合のより良いプロジェクト運営の方法
- 日本からの投入レベル（相手国資金確保のための工夫）、普及アプローチのそれぞれの利点、欠点、優良事例
- 先方実施機関の関わり
- 「普及」させようとする階層まで、プロジェクトの意義・思いは伝わっているのか？
- 開始段階と実施中とで「普及」対象やその定義が変更されることがあってもよいのか？

■それぞれの案件を構成する要素は基本的に多様であることから一括して判断することは不適。可能とすれば大枠の部分のみ。

(無回答 80名、疑問点無し 2名)

5-3 案件の評価に関する点 (評価のベースとなる対象案件の内容の確認、評価方法等)

回答：

■PDMの指標

■具体的な評価項目、評価のコツ

■評価実施の経験無し

■評価方法 (対象が広いため、どのように調査するのが効率的かなど)、評価範囲 (どこまでが成果でどこからがインパクトとするか、指標の例)、上位目標へ向けた取り組みの評価は？

■指標の設定

■活動内容をしっかり把握して普及なのか区別する必要がある。

■安易に「普及」を判断していないか？ (例えば、1回のセミナーに集まった農家数、積極的になった等の表現)

■どのレベルまで達することを普及と定義されるのか？何をもって普及したと評価できるのか？

■それぞれの案件を構成する要素は基本的に多様であることから一括して判断することは不適。可能とすれば大枠の部分のみ。

(無回答 6名)

質問6 (解決策・対応策が見つまっているかどうかという点は別として) 普及要素を含む案件を担当して、今後 JICA として解決しなければならない「普及要素を含む案件に共通する問題」であると感じる点にはどのようなものがありますか？可能な範囲で教えてください。

回答：

■指標の設定

■日本人専門家の確保 (農水省のリソースには限りがある)、研修受入れ先の確保 (上と同様、県レベルの協力が必須)

■相手国一般に普及に係る実施体制が弱く、また、普及部門が民営化される傾向がある中での案件形成。また、普及を農業生産面だけでなく、生活改善も取り込んだ農村開発アプローチの中でどのように位置づけることができるか。

■普及→波及への道筋をもった案件形成 (モデル事業から波及へ予算確保も含めて)、成功技術の波及支援 (協力隊による地方展開等プロジェクト実施中からのフォロー体制)

■普及を指導できる専門家は僅か。居たとしても語学がネックになり現場での技術移転に不安が残る。

■介入レベルの明確化

■パイロット農家やモデル農家に専門家と C/P が技術移転することを普及と考えている傾向がある。

■「普及」を PDM の上位目標として整理 (つまり相手国側の問題と) している案件があまりに多い。中小農家に取り入れられてこそ、その技プロが生きるならば、せめてそのシステムづくりまたは試験圃ではなくフィールドでの実証があるべき。

■在来技術と日本 (専門家) が持ち込む技術を (技術内容の点、伝え方の点において) 如何に歓迎されるものにするか

- 国によっては、公的な普及組織体制をもたず、民間に委ねており、また、NGO組織がその任にあたっているケースが増えているようである。NGO等組織の活用にあたっての指針、枠組みを検討する必要が有る。
- 地域社会、個人に対する普及は一般化し得ない部分を含むので、本部、事務所担当者に説明しづらい部分が多くある。専門家を支援する環境（管理するのではなく）が必要。
(無回答4名)

質問7 優良案件形成のためのノウハウは部内（あるいは課内）に蓄積されていますか？

- ア) はい 0名
- イ) いいえ 4名
- ウ) 不明 9名
- エ) 取り組み中（課内で電子情報と文書情報の蓄積） 1名
(無回答1名)

質問8 優良案件形成のために、どのようなノウハウが蓄積されていたらよいと思いますか？具体的にお書きください。

回答：

- 正直なプロジェクト成果・運営の記録
- 担当した人にしか得られないような裏事情（報告書には比較的当たり障りのないことしか書いていない。）
- 形成の思考・検討のプロセスと段階毎の検討事項の整理、ある程度の協力タイプの類型化
- 案件形成の際に確認すべき項目（実施体制、国-県との関係、予算、普及員-農民との関わりなど）普及方法の例とその結果・教訓が整理される、特に優良事例（国内の例やドナーの例もあるとよい）
- マニュアルは案件を画一化させるので望ましくない。事例集の要約からの教訓や成功の秘訣の明示化が望ましい。
- 文書として共有の棚に保存した方がよい。
- 「普及」の成功例、その道のプロが共通認識となっていたらよい。しかし、そもそも「普及」に着手するか否か統一されていない。
- ノウハウというよりは、職員がプロジェクトに入り込む経験が必要で、その実践の中で適正技術を創り上げたり、如何に農民とコミュニケーションをとるかを学んでいくことが必要。
- 優良かどうかは形成時が大変重要となる。ここだけをおさえておけば間違いが減って優良案件につながる「カン」どころを集めたい。（プロジェクト目標の指標、専門家の分野構成など）
- どのような観点を確認すべきなのか？
- チェックリストのようなもの（評価グリッドのようなもの）
- 現場重視の体制を整備すること
(無回答4名)

質問9 添付した案件リストを見て当てはまる欄にご記入ください。

- 9-1 まず、ご自分の担当普及案件、内容を知っている案件にそれぞれ○をつけてください。
(知っている案件を1点として集計、0.5点は知っているが完全な普及案件でないもの)

9-2 次に、リストされた案件の中から、グッド・プラクティスあるいはバッド・プラクティスと思う普及案件を選びグッドに○、バッドに×を記入してください。

9-3 グッドあるいはバッドと判断した主な基準・判断要素（あるいは判断根拠）をそれぞれ4つ程度にまとめて下の記入欄に記入してください。

9-4 9-2 で選んだ案件に当てはまる（9-3 で定めた）判断基準・判断要素（あるいは判断根拠）の番号をリストの該当案件の欄に記入してください。（番号を記入していただいた結果、グッド・プラクティス案件もバッド・プラクティス案件も、それぞれ1～4に分類される（あるいは複数の番号が当てはまる）ことになります。1～4に当てはまらない場合は空欄のままで結構です。）

グッド・プラクティス案件及びその主な判断基準・判断要素（あるいは判断根拠）

対象国	案件番号	プロジェクト名	判断基準・判断要素（あるいは判断根拠）
インド	17	インド養蚕普及強化計画	日本の独自性が発揮できるか？
インドネシア	20	ボゴール農科大学大学院*	自立発展している案件（例えば、協力終了後に日本の大学とネットワークができていること等）。
	21	南東スラウェシ州農業農村総合開発	普及に必要なコミュニケーションが確保されていること。普及専門家を○○する体制が組まれていること。
	22	種子馬鈴薯増殖・研修	具体的な成果が出ている。C/P が育っているか？状況について正確な報告がなされているか？
	27	農業普及・研修システム改善	当該国の現状に合致したシステム作りを目指した。
フィリピン	39	ボホール総合農業振興 [△]	先方実施機関の実施能力（予算、人員、能力）。 普及に必要なコミュニケーションが確保されていること。普及専門家を○○する体制が組まれていること。
	41	稲研究所高生産性稲作技術研究	具体的な成果が出ている。C/P が育っているか？状況について正確な報告がなされているか？
	44	農村生活改善研修強化	人、組織の関係が構築されているか？対象となる技術は（農家にとって）身の丈に合ったものか？既存のモノ・財源・技術を前提にしているか？ 普及に必要なコミュニケーションが確保されていること。普及専門家を○○する体制が組まれていること。
タイ	59	農業協同組合振興計画	普及に必要なコミュニケーションが確保されていること。普及専門家を○○する体制が組まれていること。
モロッコ	68	農業機械化研修センター	日本人専門家→C/P→普及員→農民へ技術普及システムが確立されている。
ガーナ	69	灌漑小規模農業振興	営農／農民組合の強化を中心に活動を実施しており、事業地内の統制がとれている。 F/U で上位目標に向けた取り組み（全国への展開政策

			策定)を行なっている。
			普及専門家を〇〇する体制が組まれていること。
象牙海岸	70	灌漑稲作機械訓練	プロジェクト終了後も、その当時の活動が現地住民の手によって保たれている。
タンザニア	73	キルマジンヤ農業技術者訓練センターI, II	普及員+農民のグループ型研修、ワークショップを実施。他ドナーもタンザニアではこの形式をとるようになってきている。
チリ	89	住民参加型農村環境保全	試験圃、展示圃だけではない実証圃(現地住民の土地)での技術証明。
エルサルバドル	94	農業技術開発普及強化	新技術へのインパクト・気付きを与えるアプローチ。農業祭等も積極的に行い、農家を主役にして普及効果を上げている。
メキシコ	99	農業機械化検査・評価事業	C/P 側が普及プロセスを確立した。
パナマ	102	農牧統計強化	普及に必要なコミュニケーションが確保されていること。普及専門家を〇〇する体制が組まれていること。

(無回答7名)

バッド・プラクティス案件及びその主な判断基準・判断要素 (あるいは判断根拠)

対象国	案件番号	プロジェクト名	判断基準・判断要素 (あるいは判断根拠)
インドネシア	28	優良種馬鈴薯増殖システム整備	開始当時からの変化が不明確。
ラオス	29	ヴァンチャン県農業農村開発	高投入の割に他地域にそのプロジェクト技術が広まっていない。自立発展性に? 普及という言葉が使われているのみ。
フィリピン	45	農薬モニタリング体制改善	先方政府の関与の低さ。
	46	農協強化を通じた農民所得向上	実施機関の業務内容を事前調査の段階で十分把握していなかったため、業務範囲外の活動が多く、自立発展性が低い。
ドミニカ共和国	93	灌漑農業技術改善	開始当時からの変化が不明確。

(無回答10名)

9-5 また、協力終了後を見通した際に、特に自立発展性 (あるいは協力効果の持続性) に問題があると思われる案件ならびに、特に上位目標の達成に問題があると思われる案件に〇印をつけてください。

(○: 1点、△: 0.5点で計算)

対象国	案件番号	プロジェクト名	自立発展性に特に問題のある案件	上位目標の達成に特に問題のある案件
中国	11	農業技術普及システム強化	0.5	1

ラオス	29	ヴィエンチャン県農業農村開発	2	1
	30	ヴィエンチャン県農業農村開発(Ⅱ)	1	1
マレーシア	32	未利用資源飼料化計画		1
フィリピン	43	農民参加によるマージナルランドの環境及び生産管理	0.5	0.5
	46	農協強化を通じた農民所得向上	2	2
スリランカ	48	ガンバハ農業普及改善	1	1
	49	植物検疫所	1	
イラン	67	ハラズ農業技術者養成	1	1
ガーナ	69	灌漑小規模農業振興	1.5	1
象牙海岸	71	小規模灌漑営農改善	1	1
ケニア	72	ムエア灌漑農業開発	1	1
タンザニア	73	キマバヤ農業技術者訓練センターⅠ、Ⅱ	1.5	
ドミニカ共和国	91	故障開発Ⅰ、Ⅱ	1	1
	92	山間傾斜地農業開発計画	1	1
	93	灌漑農業技術改善	1	1

質問10 最後に案件形成についてお伺いします。新規案件の形成はどのように行われていますか？（該当するもの全てに○をつけ、各ア)イ)ウ)のうち、特に重視するものに◎をつけてください。）

案件形成における（協力リソースの使い方、目標設定方法、案件内容等の）基本的な視点		◎	○
協力リソースの使い方	ア) 被援助国側の開発ニーズ（内容と規模）から出発し、解決すべき問題を見極めて、それに合致するリソースを集めて形成	8	4
	イ) 日本側の協力資源の有効活用という観点から形成	3	7
	ウ) その他（現地リソースの活用）		1
プロジェクト目標の設定方法	ア) 問題解決型で（例えば、農民が独力で○○できるようになる等の）プロジェクト目標を設定して形成	3	3
	イ) 現状改良型（例えば、○○技術が改善される等）のプロジェクト目標を設定して形成	2	5
	ウ) その他（技術普及の結果を表わす目標、作物の生産性向上など）		1
	エ) その他（案件で異なる）		1
案件の設計内容	ア) 協力資源が限られるので、案件は核づくり・モデルづくりに重点をおいて形成	2	6
	イ) 相手側の開発ニーズによっては、マクロ的なインパクトをプロジェクト目標において形成	1	
	ウ) その他（案件で異なる）		1
その他	ア)（先方の実施体制）		1
	イ)（政策的意志の有無（上位計画））		1
	ウ)（受益者のインセンティブの確保）		1

エ) (実施体制のマンパワーと関連機関との役割分担)		1
オ) (モデル作りをするならば広がり念頭におくこと)	1	
カ) (確立(無いものを作る)、改善(悪いところを直す)、強化(手厚くしたり、広がりをもつ)を区別して案件づくりをして明確に方向性を示すこと)	1	

(無回答3名)

注：以下のようなコメントあり。「本部では要請書に基づき新規案件の『調整』を行なっているだけで、『形成』はしていないので、設問は不適切。在外で業務を担当している職員は答えることができると思料。」

添付資料6 普及ならびに普及案件の定義など

1. 日本の農業改良助長法の内容

(1) 法律の目的

この法律の目的は、農業者が農業経営及び農村生活に関する有益かつ実用的な知識を得、これを普及交換することができるようにするため、農業に関する試験研究及び普及事業を助長し、もつて能率的で環境と調和のとれた農法の発達、効率的かつ安定的な農業経営の育成及び地域の特性に即した農業の振興を図り、あわせて農村生活の改善に資することにある。

(2) 法律の特徴

同法は以下の3章から構成されており、試験研究の助長と普及事業の助長とが組み合わされ、一体的に扱われている点が特徴である。

農業改良助長法の構成：

第1章 総則

第2章 農業に関する試験研究の助長

第3章 農業に関する普及事業の助長

(3) 「農業に関する普及事業の助長」の内容

「農業に関する普及事業の助長」の主な内容をまとめると以下の通りである。

政府は、農業者が農業経営及び農村生活に関する有益かつ実用的な知識を取得交換し、それを有効に応用することができるように、都道府県が農林水産省と協同して行う農業に関する普及事業を助長するため、都道府県に対し協同農業普及事業交付金を交付する。同交付金を交付される「協同農業普及事業」とは、次に掲げるものをいう。

協同農業普及事業：

1. 専門技術員及び改良普及員を置くこと。
2. 専門技術員又は改良普及員が以下の普及指導活動を行うこと。
 - ・専門技術員は、試験研究機関、市町村、農業に関する団体、教育機関等と密接な連絡を保ち、専門の事項又は普及指導活動の技術及び方法について、調査研究を行うとともに改良普及員を指導する。
 - ・専門技術員は、前項の事務の遂行に支障のない範囲内で、直接農業者に接して、農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導に当たることができる。
 - ・改良普及員は、巡回指導、相談、農場展示、講習会の開催、器材の利用その他の手段により、直接農業者に接して、農業生産方式の合理化その他農業経営の改善又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導に当たる。

3. 地域農業改良普及センターを運営すること。

センターの事務内容：

- ・その所属の改良普及員の行う事務の連絡調整その他農業経営及び農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を総合するための活動を行うこと。
 - ・農業者に対し農業経営又は農村生活の改善に関する情報を提供すること。
 - ・新規就農を促進するための情報の提供、相談その他の活動を行うこと。
4. 普及協力委員が活動を行うこと。
- ・普及協力委員は、農業又は農産物の加工若しくは販売の事業その他農業に関連する事業について識見を有する者で、都道府県から委嘱され、改良普及員に協力して農業経営又は農村生活の改善に資するための活動を行う。
5. 農業者研修教育施設において農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し近代的な農業経営の担当者として必要な農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行うこと。
6. 改良普及員の研修及び農業経営又は農村生活の改善を目的とする農村青少年団体の指導者の育成を行うこと。

(4) 改良普及員及び専門技術員の任務

改良普及員ならびに専門技術員の任務は以下の通りである¹。

普及改良員の任務：

改良普及員（農業改良普及員、生活改良普及員）は以下の活動を行なう。

- ①農業者を育てるという基本姿勢に立ち、
 - ②地域の実情と農業の発展方向に即した普及指導計画を樹立し、
 - ③中核的農家や農業集団を主たる対象として、
 - ④農業や農家生活に関する技術、経営の指導を、計画的かつ継続的に実施し、
 - ⑤その成果を周辺地域の農業者に普及させること
- 個々の改良普及員は検査、取り締まりなどの行政事務を直接担当しないこととなっている。
 - 指導は個々の改良普及員が直接農業者に接することによりはじめて成立する。
 - 個々の改良普及員の指導責任を重視している。
 - 職務の内容、勤務形態が教育的、研究的分野にも及び、複雑かつ強度である。

専門技術員の任務：

専門技術員は、次の事務の全部または一部を行なう。専門的分野から改良普及員を指導援助する。

- ①試験研究機関と密接な連絡を保ち、専門の事項について、調査研究をするとともに改良普及員を指導すること
- ②市町村、農業に関する団体の専門の事項の総合並びに普及指導の技術及び方法について、改良普及員を指導すること

¹農学大辞典（養賢堂）

2. 世界銀行のワーキングペーパーにおける普及の定義

(1) Gershon Feder, Anthony Willet and Willem Zijp による定義

Gershon Feder, Anthony Willet and Willem Zijp は、その世銀ポリシーリサーチワーキングペーパー 2129 “Agricultural Extension—Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions” において、普及を以下のように定義し、説明している。

「普及」とは、農村の人々の間に自発的な変化を引き起こす「システム」であり、また、そのシステムによって実行される「機能のセット」である。

機能のセットは、

- 1) 持続的な農業生産、変革、マーケティングのための多数の（あるいは複数の）方向に向かった技術の移転
- 2) 農業、農村グループ、社会を機動的にし組織化するためのマネジメントの移転
- 3) 例えば、IPM、市場知識、農家経営、あるいは金融サービス、投入財サービス、市場サービスの交渉の分野において、教育し人的資源を開発し地元の能力を強化するための能力（キャパシティ）の移転

を含んでいる。

システムは、伝統的にアドバイスのみを提供した単一のサービスや機関とは区別される、農村の人々を動かし機動的にし教育する全ての公共・民間機関を含んでいる。(Zijp, 1998)

(2) 別の研究者による見解

Gershon Feder, Anthony Willet and Willem Zijp は、また、以下の研究者の見解にも触れている。

■Purcell と Anderson (1997) : 「農業普及という言葉は、異なる人々にとって異なることを意味する」

■Van den Ban と Hawkins (1996) の農業普及の定義 : 「多様な見通しを、①研究者から農民への知識の移転、②農民の意思決定へのアドバイス、③将来の同様の意思決定が可能となることを目指した農民に対する教育、④農民が自身のゴールや可能性を明確にしそれらを実現することを可能とすること、⑤望ましい農業開発を刺激することの5つのゴールに統合する」

3. 普及に関するその他の見解

(1) 藤田康樹氏の見解

藤田氏は、「『普及』は、農業者の技術革新の過程と、その経過や成果の地域社会における波及の過程であり、『普及活動』は、その『普及』を促す活動である。」とし、また、「農業普及」とは、「農業者が個別あるいは相互に作用しあいながら、農業についての有益な新しい情報をえて、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

である。」と述べている²。

(2) 国連食糧農業機関 (FAO) の「普及研修へのガイド」における見解

普及の普遍的な一般概念はなく、普及に携わるものの一人一人が、それぞれの経験や、置かれている状況により、普及に対する異なった考えを持つ。普及は、そのプロセスの中に次のような要素を持つ。すなわち、知識と技能、技術指導と情報、農民組織、動機と自信である³。

²藤田康樹、「農業指導と技術革新」農山漁村文化協会、昭和62年。

³ FAO, *Guide to extension training*, 1985, pp. 9-11.

添付資料7 農業改良助長法

【目次】

第1章	総則	(第1条)	
第2章	農業に関する試験研究の助長	(第2条～第12条)	
第3章	農業に関する普及事業の助長	(第13条～第23条)	

昭和23・7・15・法律165号
改正平成6・7・18・法律87号
改正平成11・7・16・法律87号一
改正平成11・12・22・法律160号一
改正平成11・12・22・法律220号一

第1章 総則

(法律の目的)

第1条 この法律は、農業者が農業経営及び農村生活に関する有益かつ実用的な知識を得、これを普及交換することができるようにするため、農業に関する試験研究及び普及事業を助長し、もつて能率的で環境と調和のとれた農法の発達、効率的かつ安定的な農業経営の育成及び地域の特性に即した農業の振興を図り、あわせて農村生活の改善に資することを目的とする。

第2章 農業に関する試験研究の助長

(助成の基準)

第2条 政府は、農業に関する試験研究を助長するため、都道府県及びその他の試験研究機関に対し、次に定めるところにより、補助金又は委託金（以下この章において「資金」という。）を交付する。

1. 国及び地方の農業事情からみて緊要と認められる都道府県及びその他の試験研究機関の特定の試験研究に要する経費について、その全部又は一部
2. 第14条第1項第2号及び第3号の協同農業普及事業に必要な試験研究を行うための試験研究施設の設置及び運営につき、都道府県の要する経費について、その2分の1

(農林水産大臣の任務)

第3条 農林水産大臣は、農業試験場その他の試験研究機関における試験研究につき、その重複反復を避け、成果を高め、結果報告の形式を統一するために、結果報告の具体的方法を示すとともに、随時、最も重要と考えられる検討方向を示し、その他この法律の目的を最善に達成するため必要な忠告及び助力を与えなければならない。

(農林水産省の試験研究機関等の協力等)

第4条 都道府県農業試験場は、この法律の目的を達成するために行う試験研究に関し、農林水産省の試験研究機関又は農林水産省の所管する独立行政法人（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第1項に規定する独立行政法人をいう。第11条第1項において同じ。）であつて試験研究に関する業務を行うものに対して、共同研究の実施並びに必要な助言及び協力を求めることができる。《改正》平11法220

《1条削除》平11法087

第5条から第10条まで 削除《削除》平11法087

(年次報告書)

第11条 農林水産大臣は、毎年度、都道府県又はその他の試験研究機関がこの章の規定により資金の交付を受けて実施した事業と農業に関する国の試験研究機関及び農業に関する試験研究に関する業務を行う独立行政法人の試験研究事業とを検討整理しなければならない。《改正》平11法220

2 農林水産大臣は、前項の検討整理の結果及びこの章の目的のために定められた予算の支出額の年次報告書を作成し、これを財務大臣に送付しなければならない。《改正》平11法160

3 内閣は、前項の年次報告書を、財政法（昭和22年法律第34号）第40条の規定による歳入歳出決算の添付書類として、国会に提出するものとする。

第12条 削除《削除》平11法087

第3章 農業に関する普及事業の助長

(助成の目的)

第13条 政府は、農業者が農業経営及び農村生活に関する有益かつ実用的な知識を取得交換し、それを有効に応用することができるように、都道府県が農林水産省と協同して行う農業に関する普及事業を助長するため、この事の規定に従い、都道府県に対し協同農業普及事業交付金（以下単に「交付金」という。）を交付する。

2 農林水産大臣は、前項の規定による交付金の交付については、各都道府県の農業人口、耕地面積及び市町村数を基礎とし、各都道府県において協同農業普及事業を緊急に実施することの必要性等を考慮して政令で定める基準に従って決定しなければならない。《追加》平11法087

3 この法律は、個人的寄附又は農業協同組合その他政府若しくは都道府県以外の団体によつて支持されている普及事業を打ち切り、又は退歩させる意図があると解すべきではない。

(協同農業普及事業)

第14条 この章の規定により交付金を交付される「協同農業普及事業」とは、次に掲げるものをいう。

1. 専門技術員及び改良普及員を置くこと。
2. 専門技術員又は改良普及員が次条第2項、第3項又は第5項の事務を行うことにより、普及指導活動を行うこと。
3. 地域農業改良普及センターを運営すること。
4. 普及協力委員が第14条の7第2項の規定により活動を行うこと。
5. 農業者研修教育施設において農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し近代的な農業経営の担当者として必要な農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行うこと。

6. 改良普及員の研修及び農業経営又は農村生活の改善を目的とする農村青少年団体の指導者の育成を行うこと。

2 農林水産大臣は、政令で定めるところにより、次に掲げる事項を内容とする協同農業普及事業の運営に関する指針（以下「運営指針」という。）を定めるものとする。

1. 普及指導活動の基本的な課題
2. 専門技術員及び改良普及員の配置に関する基本的事項
3. 専門技術員及び改良普及員の資質の向上に関する基本的事項
4. 普及指導活動の方法に関する基本的事項
5. その他協同農業普及事業の運営に関する基本的事項

3 農林水産大臣は、運営指針を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、都道府県の意見を聴かなければならない。

4 農林水産大臣は、運営指針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、都道府県に通知しなければならない。

5 協同農業普及事業は、この章の規定により交付金の交付を受ける都道府県が、運営指針を基本として定める協同農業普及事業の実施に関する方針（以下「実施方針」という。）に従つて、これを実施するものとする。

6 実施方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。

1. 普及指導活動の課題
2. 専門技術員及び改良普及員の配置に関する事項
3. 専門技術員及び改良普及員の資質の向上に関する事項
4. 普及指導活動の方法に関する事項
5. その他協同農業普及事業の実施に関する事項

7 第5項の都道府県は、第4項の規定による通知を受けたときは、遅滞なく、実施方針を定め、又はこれを変更しなければならない。この場合においては、当該都道府県は、あらかじめ、農林水産大臣に協議しなければならない。

8 第5項の都道府県は、実施方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、農林水産大臣に報告しなければならない。

（専門技術員及び改良普及員）

第14条の2 都道府県は、前条第1項第2号、第5号及び第6号の協同農業普及事業を行うため、専門技術員及び改良普及員を置く。

2 専門技術員は、試験研究機関、市町村、農業に関する団体、教育機関等と密接な連絡を保ち、専門の事項又は普及指導活動の技術及び方法について、調査研究を行うとともに改良普及員を指導する。

3 専門技術員は、前項の事務の遂行に支障のない範囲内で、直接農業者に接して、農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導に当たることができる。

4 都道府県は、専門技術員の行う第2項の調査研究と都道府県の試験研究機関の行う前条第1項第2号の協同農業普及事業に必要な試験研究とが緊密な連絡を保ちながら行われるよう必要な措置を講ずるものとする。

5 改良普及員は、巡回指導、相談、農場展示、講習会の開催、器材の利用その他の手段により、直接農業者に接して、農業生産方式の合理化その他農業経営の改善又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導に当たる。

6 改良普及員は、地域農業改良普及センターに属するものとする。ただし、専ら前条第1項第5号の研修教育に当たる改良普及員にあつては、農業者研修教育施設たる機関に属することを妨げない。

(専門技術員及び改良普及員の任用資格)

第14条の3 農林水産大臣が農林水産省令で定めるところにより行う専門技術員資格試験に合格した者その他政令で定める資格を有する者でなければ、専門技術員に任用されることができない。《改正》平11法087《改正》平11法160

2 都道府県が条例で定めるところにより行う改良普及員資格試験に合格した者その他政令で定める資格を有する者でなければ、改良普及員に任用されることができない。《追加》平11法087

(専門技術員及び改良普及員の研修)

第14条の4 都道府県知事は、専門技術員及び改良普及員の技術及び知識の向上を図るため、計画的に、専門技術員及び改良普及員についての研修を実施するよう努めなければならない。

(農業改良普及手当)

第14条の5 都道府県は、条例で定めるところにより、専門技術員及び改良普及員に対して、これらの者の勤務の状態が政令で定める要件に該当する場合に、農業改良普及手当を支給することができる。

2 前項の規定により専門技術員及び改良普及員に支給することができる農業改良普及手当の月額、その給料の月額に、専門技術員にあつては100分の8以内、改良普及員にあつては100分の12以内においてそれぞれ条例で定める支給割合を乗じて得た額とする。

(地域農業改良普及センター)

第14条の6 都道府県は、地域農業改良普及センター（以下「センター」という。）を設けるものとする。

2 センターは、次に掲げる事務をつかさどる。

1. その所属の改良普及員の行う第14条の2第5項の事務の連絡調整その他農業経営及び農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を総合するための活動を行うこと。

2. 農業者に対し農業経営又は農村生活の改善に関する情報を提供すること。
3. 新規就農を促進するための情報の提供、相談その他の活動を行うこと（第14条第1項第5号の研修教育を除く。）。

3 センターの位置、名称及び管轄区域は、条例で定める。

4 センターの長は、改良普及員をもつて充てるものとする。

(普及協力委員)

第14条の7 都道府県は、農業又は農産物の加工若しくは販売の事業その他農業に関連する事業について識見を有する者のうちから、普及協力委員を委嘱することができる。

2 普及協力委員は、改良普及員に協力して農業経営又は農村生活の改善に資するための活動を行う。

《9条削除》平11法087

(年次報告書)

第15条 農林水産大臣は、毎年度、この章の目的のために定められた予算の支出額及びこの章の規定により交付金の交付を受けて実施した事業の結果の年次報告書を作成し、これを財務大臣に送付しなければならない。《改正》平11法160

2 内閣は、前項の年次報告書を、財政法第40条の規定による歳入歳出決算の添附書類として、国会に提出するものとする。

《1条削除》平11法087