

8. ガーナ・会議報告書

課題別研究会議「アフリカ農村開発・貧困対策」（ガーナ）

報告書

目 次

課題別研究会議要約（本会議座長：富高元徳）	255
1. 背 景	255
2. 会議運営	255
3. アフリカでの JICA 協力における運営費確保	255
4. 農村開発の視点と連携の方向	256
5. 会議を終えて	256
課題検討に係る結果	258
はじめに（書記：山中光二）	258
1. 双方負担制度（取りまとめ：大野政義）	258
1. 1 双方負担制度の是非	258
1. 2 双方負担制度の改善案	260
2. 自助努力と持続性の確保（取りまとめ：安城康平）	264
2. 1 実施機関の自助努力を促すための工夫	264
2. 2 自助努力を促すポイントとして PDM に記載すべき項目	265
2. 3 持続性を確保するために案件形成時に留意すべき点	265
3. セクター横断的な活動（取りまとめ：福村州馬）	267
4. JICA への提案（取りまとめ：藤田達雄）	269
4. 1 対アフリカ協力における「JICA の組織、制度、予算への提案」	269
4. 1. 1 予 算	269
4. 1. 2 実施方法	270
4. 1. 3 組 織	271
4. 1. 4 制 度	271
4. 2 対アフリカ協力における 「他ドナーの協力形態と比較した JICA 協力の正／負の効果」	272
5. 対アフリカ農村開発・貧困対策のために配慮すべき視点、留意点 （取りまとめ：栗栖昌紀）	274
6. 会議のまとめ（取りまとめ：山中光二／書記）	274
7. 会議終了後アンケート取りまとめ	276

付属資料

1. 課題別研究会議実施要領	285
2. 開催のあいさつ：高畑ガーナ事務所長（2002年4月2日）	289
3. 食糧農業大臣スピーチ（2002年4月2日）	290
4. 対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介1：安城康平	291
5. 対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介2：田村政人	292
6. アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介1：大野政義	294
7. アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介2：角田学	296
8. 他ドナーとの情報交換 （阿部幸生、P. Kalala、S. Akagbor、辻下健二、藤田達雄）	297
9. 食糧農業大臣基調講演原稿	303
10. コートジボワール「農業開発アドバイザー」事例紹介で用いた関連資料	308
11. モザンビーク「農業開発アドバイザー」事例紹介で用いた関連資料	313
12. ガーナ「社会開発総合プログラム」事例紹介で用いた関連資料	316
13. タンザニア「ソコイネ農業大学地域開発センター計画」 事例紹介で用いた関連資料	330
14. JICA 本部アフリカ課発表原稿	334
15. FAO 発表原稿	341
16. ガーナ「灌漑小規模農業振興計画」事例紹介で用いた関連資料	356
17. ケニア「小規模灌漑農業普及」事例紹介で用いた関連資料	363
18. ケニア「半乾燥地農村開発」事例紹介で用いた関連資料	369
19. 課題別研究会議現地報告書	374

課題別研究会議要約（本会議座長：富高元徳）

1. 背景

サブサハラアフリカにおける JICA の協力には、相手国側の人材、運営経費、施設・資機材等が不足しがちである。加えて、他地域に比較して厳しい気象・環境条件下での業務となり、アフリカ特有の条件を考慮した協力形態が望まれる。そうした背景から、アフリカにおける農村開発のあるべき姿や、今後のアフリカにおける協力のあり方について検討するために、アフリカ各地から専門家及び事務所員が参集して課題別研究会議「アフリカ農村開発・貧困対策」が開催された。

2. 会議運営

会議はガーナ灌漑開発公社研修所を会場として、平成14年4月2日～5日にかけて開催され、アフリカ7か国に派遣されている JICA 専門家 20 名（ガーナ灌漑小規模農業振興計画から 6 名、ガーナ社会開発総合プログラムから 3 名を含む）、JICA 事務所から 4 名（ガーナ事務所から所長を含む 2 名とケニア事務所から 2 名）、本部から 2 名（農業開発協力部計画課長、アフリカ課課長代理）が出席した。

初日には JICA ガーナ事務所長あいさつ、本部から ODA/JICA の動向説明、食糧農業大臣あいさつ、「対アフリカ協力形態のあり方（活動が制限されている現状とその解決策について）」に関する事例報告（2 名）と質疑応答、2 日目は「アフリカ農業農村開発における自立発展性について」をテーマとした他ドナーとの情報交換（JICA 3 事例報告、国連食糧農業機関（FAO）活動紹介を含む）と灌漑小規模農業振興計画現場（アシャマン）訪問、3 日目は「対アフリカ農村開発・貧困対策のあり方」というテーマでセクター横断的活動に係る事例と地域開発・農村開発に必要な視点についての事例、アフリカ農村開発のあり方に関する各参加者の意見発表、小グループに分かれた課題分析、4 日目は議論結果の取りまとめと提言を行った。

なお、会議議事録は山中光二国際協力専門員（コートジボワール小規模灌漑営農改善計画チーフアドバイザー）が中心になって作成した。

3. アフリカでの JICA 協力における運営費確保

JICA との共同事業に対するカウンターパート（C/P）機関からの負担が不十分なことは、国や組織の違いを越えてサブサハラアフリカでの一般的な現象である。

各参加者は様々な機会を通じて、「運営費を双方が負担する」という JICA 協力の原則を相手方に説明し、実施機関の自助努力を促しているが、プロジェクト目標を達成するには、現状に合わせた対応をせざるを得ない。

自己収入開拓の努力が各プロジェクトで試みられているが、自己収入で運営費を賄う例はなかった。どの協力現場でも協力期間終了後の自立発展性の見通しは暗い。

プロジェクト形成段階で相手側の負担能力を十分に確認するとともに、運営費分担については、「自助努力を基本としながらも、アフリカの現状に対応できる方法を確立すべきだ」と合意した。

4. 農村開発の視点と連携の方向

農村開発におけるセクター間の連携事例や、今後の連携予定も報告され、連携の重要性を共通理解するとともに、他セクターとの連携の困難さも指摘された。開発の対象は、農業から農村へ、農村から地域へ、突き詰めれば、農業セクターから農村の人々へと変化しつつある。どちらかといえば一次産業の生産性向上が注目されていた時代から、農山漁村に生活する人々の生計と生活環境（アメニティー）も含めた福祉向上を注目する時代に変化しつつある。会議初日にスピーチをなされた食糧農業大臣も、「人々が住みたくなるような農村開発」の意欲を述べられた。先進国と途上国の住環境は都市よりも農村においてはその隔たりが大きい。人々は農村を捨てて都市に移動し、農村問題と都市問題が同時に発生している。各国とも地方分権化の流れであるが、その流れに沿った農村開発手法はまだ試行の段階である。住民のニーズを解決するための意欲を支援することが開発協力の流れであり、住民の生計向上の視点や、住民参加型開発の前提条件である教育（初等教育、成人教育）や保健衛生の重要性が確認された。こうした開発の視点を具体化するためには、初期調査におけるマルチセクトラルな団員構成も検討すべきであろう。

このところ、JICA スキームや我が国 ODA スキーム間の連携や、他ドナー、国際 NGO、住民組織との連携が注目されている。農村開発や貧困対策の分野では今後とも様々な連携が検討されるであろうが、まずは、JICA を含む我が国 ODA の様々なスキームが、どのように連携すればより容易に開発協力に貢献できるか、制度・組織・予算の面から検討や試行を重ねる必要がある。協力現場では、産業発展（生産・貯蔵・流通・市場等）や生活改善（教育・医療・娯楽等）における政府（中央、地方）や住民組織の役割分担を確認しながら、人々の能力向上に向けた連携の方向を探るべきである。

5. 会議を終えて

アフリカの農村開発について、JICA（本部、在外事務所）と現場（専門家）がほぼ共通の意識で業務を遂行していることや、お互いに JICA の協力をより優れたものにしようという強い意識があることを確認できた。出席者間に多少の意見の隔たりはあるものの、あえて総括すれば、以下のようなになる（参加者全体での報告については本文参照）。

- (1) 双方負担主義を原則とした JICA の協力は今後とも堅持されるべきであるが、アフリカ諸国の現状に合わせた運用が求められる。特に相手側（政府）の優先順位や負担できる限界も考慮し、各種の見返り資金も積極的に活用すべきである。
- (2) アフリカ諸国での開発協力の流れが貧困削減戦略ペーパー（PRSP）、セクターアプローチ、コモンバスケットを中心に議論されるなか、我が国の ODA の姿勢も明確化する方向が求められる。他のドナーの援助形態も参考に、日本の援助形態の優位性や改善点を検討する必要がある。被援助国のオーナーシップが確保されるならば、セクターアプローチには同意するとの意見が多かったが、コモンバスケット方式には疑問が示された。
- (3) 第 3 回アフリカ開発東京会議の開催準備が進められているが、アフリカ諸国の現場で開発協力を携わっている人々から、アフリカ開発に関する手法や発想についてより広く意見を求めるべきである。広域センターを核とした技術・技能・運営交流や、類似プロジェクト（プログラム）間の相互訪問を通じて、アフリカの諸国民が交流する機会の増大に協力するとともに、アフリカの将来方向について確認する。
- (4) 農村開発という視点で協力する場合には、特にその準備段階で、マルチセクトラルな視点で現状調査をする必要がある。農林水産業が農山漁村を発展させるというような発想でなく、対象地域のポテンシャルを地域住民とともに特定・発展させるような姿勢や、そのために必要なセクター間の調整も重要になるだろう。
- (5) 開発協力プロジェクトの成果が自立発展性を確保できるかどうかは、人材に依存する部分が大きい。日本側には自立発展を考慮する援助関係者の育成や活用が、被援助国側には自助努力につながるような政府職員と国民の能力向上への支援が重要である。
- (6) 今回の会議は「派遣中研修」的な意味合いもあり、参加者の満足度も高かった。いわゆる農林 3 部外の協力手法から学ぶものも多く、JICA 内の相互交流の重要性も確認した。アフリカでの協力経験を基に、JICA の協力指針や協力現場でのアプローチを確認・検討する機会として、今後ともこうした会議が開催されることを念願する。

課題検討に係る結果

はじめに（書記：山中光二）

会議はあらかじめ配布された資料の日程（別添資料1.）に基づき、4か国の事例紹介も含め（付属資料4.～7.）、2002年4月2日から4日間開催された。

また、会議に先立ちアンケートが配られ、富高元徳議長はこのアンケート結果を紹介しつつ「アフリカ農村開発・貧困対策」についていくつかの課題につき協議を進めた。さらに各課題は、数名の組に分けられた参加者により協議され、その結果、今後の取り組み方、具体的な対策、指針等について以下のようにまとめられた。

1. 双方負担制度（取りまとめ：大野政義）

1. 1 双方負担制度の是非

〈まとめ〉

双方負担については、原則「是」とするものの、プロジェクトをあくまで相手国機関との共同事業であるにとらえ、その割合・形態について考慮すべき。

一方で、成果主義に立った事業実施にも主眼を置いた場合、委託などの丸抱え型もあり得るのではないかと。ただし、プロジェクト終了後の持続性確保の課題は常に残る。

出された意見を以下のように分類した。

(1) 「自助努力を促すために必要な理念である」という意見

- ① 努力はいかなる理由があろうと促すべきで、それが援助国の国民の税金を使って行っている協力の原点である。自助努力なくして自立発展はない。
- ② 政府／ドナーの役割・協力は、開発の主体者である農民／住民に対して、一定期間の支援を行い、その支援のあと、農民／住民が自ら持続的な発展を行っていくようにするものである。したがって、JICAは、その事業が日本国民の税金によるものであることを考慮し、限定されたタイムフレーム（2年、3年、5年から8～10年）のなかで、農民／住民の自助努力を醸成するような支援を実施すべきである。
- ③ ODAの原資は国民の税金であり、基本的には協力を受ける側の国家や国民が自助努力すること／できることに協力すべきである。

(2) 「双方負担は是とするが現実的に対応すべき」という意見

- ① 双方負担については、あらゆる開発資源を含め、人員については、金額ではなく、人数によるべきだ。運営費の負担がされないことのみを理由に、双方負担となっていないと結

論づけるべきでない（→人材・執務室や圃場等の施設・その他現物等の提供、いわゆる in-kind による負担努力も認めるべきである）。

- ② 基本的には、双方負担制度は良いと考える。丸抱えではその期間中の活動に終わり、自立性は育たない。しかし、相手側負担は現実的に非常に厳しい。例えば、プロジェクトは JICA の支援がなければ、活動のための運営費確保もままならない状態にある。しかしながら、事業の継続は「人」であり、先方に対しては、少なくとも運営費のうち補助職を含めた人件費の負担は確実に求める必要がある。それができないならプロジェクト閉鎖も選択肢のひとつであると思う。
- ③ 双方負担は可能な範囲の対応で是とする。負担可能な範囲については、最大限になるように働きかける。
- ④ プロジェクト終了後のイメージをどうとらえるのか？ 双方負担の原則を維持しつつ、柔軟な運用が望まれるが、前提として官に偏重した協力形態（すなわち「C/P を通じた技術移転」転換）を見直すべきである。
- ⑤ 理念としては是も非もある。現実的には非。原点からスタートする。
- ⑥ 丸抱え型支援による不成功の事例（オランダによるケニア山麓小規模灌漑農業開発）：
オランダは、同山麓において、17 年間小規模灌漑開発支援を続けた。この支援は、双方負担方式ではなく、オランダが事業費・運営費等を潤沢に供給するやり方であった。結果としては持続性のある灌漑農業は確立されなかった。ケニア農業省は、一方的な支援を受けたことによりドナー依存体質になってしまったとの反省の弁を出している。
オランダの撤退後に JICA が協力を開始した。現在実施されている JICA の協力に対し、ケニア側は、自助努力あるいはドナーとの双方負担体制の重要性は理解しているものの、現実には、その履行は困難な状況にある。

(3) 「双方負担の是非というよりプロジェクト後の持続性を考慮すべき」という意見

- ① 双方負担はすべき。双方負担しなければその場しのぎ的な日本側の負担（＝「パッチ当て」）はできるが、持続性確保という本質的改善にはならない。
- ② 「ない袖は振れない」というのは至極当然のことである。また、例えば内政干渉をおそれず被援助国の開発予算をプロジェクト活動に有利になるように改正できたとしても、その分のしわ寄せは確実に他の分野に影響することとなり、結果的にプロジェクトが被援助国の開発援助に貢献できているか疑問が残るであろう。

英語圏アフリカでは援助協調やセクターワイドアプローチの議論が盛んである。その議論の特徴の1つとして、限られた予算を有効に使うために、開発計画の各要素の優先順位を明確にし、その優先順位と予算配分・支出をリンクさせるべしというものがある。

そのような状況のなかで、今後のプロジェクト形成に係る留意事項としては、PRSPのような上位計画における位置づけが明確である、すなわち優先順位の高い要素と関連するものを選ぶこと、あるいは政府や他ドナー等にも優先度が高いことを認識させるものを形成する等があげられる。

優先順位の高い分野のプロジェクトであれば、当然予算配分も優先的になり、運営に係る先方の持続的な負担も実現しやすくなる。もちろん他分野への予算配分はしわ寄せの影響を受けるが、それらの分野は相対的に優先度の低いもの（であるはず）なので、開発への負の影響は少ないことになる。

したがって、プロジェクトの案件発掘・形成段階でのこのような留意により、②に書かれている「開発予算をプロジェクト活動に有利になるように改正できたとしても、その分のしわ寄せは確実に他の分野に影響することとなり、……」という可能性をある程度軽減できるのではないかと考える。

1. 2 双方負担制度の改善案

〈まとめ〉

相手側負担を促す方法として考えられることは、政府支出に関する適切な計画と政府支出以外の負担能力を向上させることが考えられる。

前者については、適切なプロジェクト規模設定及び国情を把握すること。後者については、負担能力の向上をプロジェクト目標に加えたうえで、そのための活動計画を盛り込む、又はプロジェクトにおいて収益性のある活動を取り入れる、等である。

出された意見を以下のように分類した。

(1) 政府予算支出に関する意見

- ① 先方機関の能力を上回る活動計画を計画しない。先方の身の丈に合った計画で協力する。

※身の丈に合った計画とするための事前調査における留意点は後述の2. 3に記載。

- ② 自助努力の内容：被援助国の国力、国情を十二分に考慮する。その国ができる最大限の努力は何かを見極め、相手に負担させる。

(2) 相手側機関の経費負担能力向上に関する意見

- ① Income Generation により資金源を増やす。(例：コンサルタント業、会場貸与、車両修理等)
- ② プロジェクト方式技術協力（プロ技）のスクラップ&ビルディングのなかで、技術移転主流から事業性（収益性）主体の考え方を導入できないか。（今後プロジェクトを実施していく段階で、今までのように技術移転主流の活動から、収益を生み出すような事業性—例：新品種の育種・登録・種籾の販売による収入—に重点を置いた活動を導入する。書記の注解）
- ③ 供与機材の農民への所有権移転を弾力的にできないか。（討議議事録(R/D)記載含める）
そうすれば、相手国機関が維持管理できなくても農民が自力で管理できるのではないか。
- ④ 負担ができるようになることをプロジェクト目標に含める。
- ⑤ 「共同事業」として、あくまで双方負担／収益事業をめざす。

(3) 双方負担ではなく、丸抱え型の導入に関する意見

- ① 事情に応じて委託などの丸抱え型もあり得るのではないか。
- ② C/P 手当について、他の組織が定める手当の設定額とその理由を参考にしたうえで、プロジェクトにかかわる職位にある者に対して、最低額の賃金を保証する制度を設けたらどうか。

ローカルコストを日本側が負担することで最も懸念されることは、C/P 機関の依存体質を生み出し、結果的に自立発展性を阻害する可能性があるということである。しかしながら、慢性的な資金不足に悩まされているアフリカ諸国がローカルコストを負担するのは困難であり、日本側の何らかの支援がなければプロジェクト運営が滞ってしまうのも厳然たる事実である。

そこで、先方政府のローカルコスト負担が不可能という状況において、「プロジェクトを円滑に進めるために、日本側がそれを丸抱えて負担するものの、協力終了後に自立発展性が確保されている」ためにはどうすればよいか、可能性のあるものを以下に記載する。

1. プロジェクト実施ユニット（Project Implementation Unit、以下 PIU）の設立

先方関係機関に直接属さない（派遣の形等）、すなわちプロジェクト専用のフルタイム C/P と JICA 専門家から成る PIU を設立する。

PIU 設置に適するプロジェクトの種類としては、「所期の目的が達成された場合には

PIUが発展的解消される」ものがあると考えられる。

例えばPIUの目的が、ある農業機関の強化を通じた農業開発であるとするれば、プロジェクト成果の継続的な実施はPIUではなく、その農業機関が行うことになる。したがって、PIUスタッフが円滑に活動できるよう、ローカルコストを日本が丸抱えで負担しても（ただし給与補填はしない）、目的達成の時点でPIUスタッフは解散するので、先方の自立発展性、自助努力を阻害することは少ないと考える。

また、PIUのスタッフは専門家から直接の技術移転を受けることになるので、能力が高まり、解散後、派遣元に戻っての昇進や、転職に有利になるといったメリットが生ずる可能性もある。

しかしながら、PIU設置型プロジェクトにおいては、以下のような留意が必要と考えられる。

(1) セクタープログラム・財政支援の流れに対する考慮

サブサハラアフリカにおいてセクタープログラムや、財政支援に係る議論が幅を利かせている風潮のなか、日本が何らかの支援をするのに、新たにPIUを設置することは、その妥当性の有無を問わずセクタープログラム・財政支援を指示するドナーの攻撃対象になる可能性がある。したがって、それに係る理論武装等の対策は十分に練っておく必要がある。

(2) PIU解散後のスタッフの進路の確保について

ガーナの天然資源管理分野のセクタープログラムでは、サバンナ保全のためのパイロットプロジェクトが実施されている。このプロジェクトは、各省庁を離職したスタッフを集めてきており、彼らはプロジェクト終了後に無職となる。このため、スタッフは終了後の生活や職の保証に強い関心を示し、セクタープログラムの運営会合でもプログラム運営よりもそのことに係る発言ばかりしていたというケースもあった。

PIUスタッフの派遣元からの給与保証、プロジェクト終了後の行き先・出戻り等の対応について、事前にガーナ側の派遣元と協議し、決定しておくことが不可欠である。

2. 先方の自助努力促進に係る支援

(平成14年5月31日付アフリカ課公電4R/##-24を一部参考とした)

先方機関の自助努力を促すための支援を積極的に行う。

例えば、ある農業プロジェクトにおける収益性の高い新品種開発や、有料でも参加者が見込まれる研修・普及コースの開発、あるいは林業プロジェクトにおける苗木販売等への支援を行う(これらについては、次項「2. 自助努力と持続性の確保」でも議論されている)。

これにより、我が国の協力終了後も先方機関がプロジェクトを持続的に運営できる、すなわち自助努力の手段を身につけさせるようにすれば従来先方負担分としていた経費のうち、日本が丸抱えしてもよい部分もあり得るのではないか。

もちろん、日本が支援するこれらの自助努力活動は、プロジェクトの目的達成と持続性確保のための経常経費創出の双方に貢献すべきものを選ばなければならない。

以上のように、プロジェクトの目的や種類によっては、PIU設立や自助努力支援等の方法により、丸抱え型支援でも先方の自立発展性が確保される方法があると考えられる。しかし、その実現性・妥当性等は今後、事例研究等を重ねることが必要と考える。

(4) その他の意見(貧農に対する所得補償制度について)

協力方法に関してではないものの、貧農に対する所得補償制度(デカップリング)等の導入など農政に関する意見も出された。

デカップリングとは、農林業振興や農村保全等の取り組みを行っている地域や農家に対して、その取り組みによる所得が不十分な場合、それを行政が補填する制度である(単なる補助金支給とは異なる)。

欧州連合(EU)諸国では、例えば過放牧による土地荒廃を防ぐため、家畜頭数を制限している農家に対し、その減頭による減収部分について補償するケース等がある。

日本での事例は少ないが、宮崎県東臼杵郡諸塚村の林業における取り組みの例がある。

同村は、大部分が山林であるが、過疎が進み、林業後継者難・村内林業衰退の危機に面していた。別の特徴として、この村の山林が、熊本・福岡・大分3県の河川の源流となっていることから、地域の山林の保全が国土保全に直結することがあげられる。同村は林業振興・山林保全への取り組みのため、1990年に林業所得のみでは生活が不

可能な若年の後継者を中心に林業作業隊を結成した。同作業隊は林業からの所得のほか、不足する生活費分については、所得補償基金（村の補助金、森林組合・大規模山林保有者からの寄付金を財源として設立された）から補償分を受給している。

2. 自助努力と持続性の確保（取りまとめ：安城康平）

アフリカ農村開発・貧困対策に関して、対アフリカ協力において自立発展性を確保するための方策・留意点及び農村開発・貧困対策のために配慮すべき視点の3点について以下のようにまとめた。

2. 1 実施機関の自助努力を促すための工夫

〈まとめ〉

自助努力を促す方法として、既存の施設・機材や活動をプロジェクト関連の活動を通して収入を得る積極策と経費の削減を図る方法があげられる。同時に、今までどおり相互負担制度をより徹底させる。その他にも第三者評価の導入、施設の活性化等の案が出された。

(1) 収入の確保

- ① 訓練コース、サービスを売る。
- ② 施設の利用（会議室、宿舍等）、苗木の販売等による自己収入の確保。
- ③ 苗木販売の促進（売れる苗木づくり、種子を無料で仕込む方策を考えさせる）。
- ④ 供与車両による賃貸収入（プロジェクトの「目的外の」使用に該当？）。
- ⑤ 関係機関への研修所の賃貸、種籾の販売等による自己収入源の開拓とその利用における透明性の確保。
- ⑥ リボルビングファンドの設置とコンサルタント業務による活動資金の捻出。

(2) 経費の削減

- ① C/P 出張経費コストの90%をJICAの負担とする。
- ② ワークショップ、セミナー等の経費負担の呼びかけ。
- ③ 日当を最低限にするため、実施機関所在地とサイトを近くに設定するよう留意する。

(3) 相互負担制度の徹底

- ① JICA事業、スキームの理解に係る研修を通して実施（部長レベルまで）。
- ② 政府内でプロジェクト機能を広報する。

- ③ C/P のモチベーション向上のため、機会あるごとに C/P の成果を公共の場で伝える。

(4) その他

- ① 直接の C/P のみならず、農業省内部の次官、局長クラスまでに自助努力（経費、C/P 配置など）を促すよう機会あるごとに申し入れる。
- ② 在外開発調査など C/P 側と共同実施できるスキームを活用。
- ③ 第三者評価を促すアクション、システムの構築。
- ④ 灌漑営農に係る活動は投入財融資を含め、農民組合を通す。これにより農民の組合の意義機能を啓発し、強化を図る。
- ⑤ 相手国機関に施設活性化についてのセミナーを開催させる。
- ⑥ 両国の政府の支出とは切り離れたアカウントをつくる。

2. 2 自助努力を促すポイントとして PDM に記載すべき項目

〈まとめ〉

協力の前提に両者の負担が生ずるのは必然で、JICA のスキームの双方が負担して事業を実施するということこそ相手国のためであり、持続的(or 自立的)発展性につながる。今後もこのスキームは固持していきたい。

案件形成時に自助努力を促すポイントとして、プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) に記載すべき項目としては、以下のような事項が提示されており、次のように整理した。

(※書記により編集)

- (1) 住民が主体的に案件に協力できる環境づくり事項、あるいは活動事項を PDM に加える。
- (2) 前提条件の箇所に開発政策を記載し、活動の重要性をリマインドできるようにする。
- (3) プロジェクト目標に「持続性確保の体制が確立される」と記入する。
- (4) プロジェクトの目標に「持続性」を入れる。そのための活動を具体的に記載する。
- (5) プロジェクト外の活動で相手国側のコミットメントを明記する。

案件形成時にこれらの各事項について考慮されれば、相手側の自助努力を促すものと思われる。ただし今回の話し合いのなかではそれらの記載すべき項目が PDM フォーマットのどの部分に入るかについては整理の時間がなく、今後検討の余地がある。これらの課題がアフリカについての特徴的なものかどうかは明確ではない。

2. 3 持続性を確保するために案件形成時に留意すべき点

PDM の内容、特にプロジェクト目標やその指標を明確なものとし、関係者の理解が同様になる

ようにする。

本項目の大前提条件として、以下の2点があげられる。

(1) 情報の蓄積・活用

一般的にアジアと比較した場合、アフリカに係る限られた情報資源のなかで、それらを最大限に活用することが本項目における大前提となる。これらは豊富な JICA の経験と情報の蓄積システムに係ることにもつながる。

そのため、正確なニーズ把握とアプローチの設定が重要であると判断され、以下のような条件が必要と考えられた。

- ① 情報共有システムをつくる必要がある。
- ② 案件形成における情報を有している人の有効活用が重要である。
- ③ さらに、トレンドに惑わされない案件の形成が必要である。

(2) 援助協調の流れへの対応

アフリカ域内においては PRSP が上位計画に位置づけられている。

PRSP 枠等の流れのなかで、プロジェクトの位置づけを明確にしていく必要がある。案件形成時に中期支出枠組み（MTEF／英、PIP／仏等）に反映させ、相手方予算の確保を図る必要がある。

これらを踏まえたうえで、案件形成時留意点に関し、出された意見は以下のとおり。

- ① 現実から出発せよ、理念から出発するな。
- ② 被援助国の国力と国情を十二分に考慮する。その国ができる最大限の努力は何かを見極め、相手に負担させていく。
- ③ 事業実施組織の役割を十分に事前調査する。
- ④ 先方組織の身の丈に合った計画で協力する。
- ⑤ 事業実施を担当する組織そのものの持続性と実施される事業——実施された事業持続性のどちらを優先するか考える。
- ⑥ 可能な範囲の規模の活動にする。
- ⑦ 実施機関の機能役割及び事業規模、相手国の実情にかんがみ再検討整理する、そのうえで C/P 予算確保を促す。
- ⑧ 生産性向上のみを指標に考えるべきではない。
- ⑨ 持続性確保に重要な役割を担う機関を合同調整委員会や運営委員会のメンバーに含める。
- ⑩ 持続可能性を形成できるプロジェクト期間の設定。

- ⑪ 適切なC/P機関の設定、例えば自助努力が明らかに欠けていることが明確に確認できる場合には、案件形成をあきらめる判断が必要。
- ⑫ 本部から持参する対処方針は現地との議論、ニーズ把握等を十分くみ取れるようにする。
- ⑬ 自国の問題は自国で把握できる能力をつけるような活動を取り込む。
- ⑭ PDMの内容を絞らず柔軟性をもたせる。当事者が意思決定に含まれるようにする。

⇒これらの意見を集約すれば、「的確なニーズ把握と目標の設定に加え、それらの柔軟な運営が重要」と判断される。

〈考察〉

ここであげられた事項に特別なものはなく、ある特定のことでにより突然改善されるというものではない。各自の常識、良識ある認識と、まずは我が国関係者の有効な連携が必要と考えられる。

また常識的なことが、普通に行えるような仕組みが必要であるとともに、現場で無理なときや、道理に合わないときに変更の可能な仕組みにしておくことも検討する必要がある。

3. セクター横断的な活動（取りまとめ：福村州馬）

〈まとめ〉

長期的な開発のためには、最初に基礎教育や基礎保健の活動が求められる。個々の事業（案件）において、教育、保健、農業等の各セクターを含む横断的な活動をすることにより相乗効果や、あるセクターの実施に伴い、発生する問題を別のセクターで対応することが可能である、等が期待できる。

事業（案件）の実施方法として、まず現状を正確に把握し、柔軟なセクターの組み合わせをすることがあげられる。きめ細かい対応ができる柔軟なプロジェクト・プログラムの組織構造・制度が必要である。また、これらの事業を実現するために広い視野をもつ柔軟な人材が必要である。これらの事業実施では幅広い連携が求められる。

(1) 長期的な開発のための前提条件として、基礎教育や基礎保健があげられる。

(2) 案件レベルでのマルチ・セクター連携の必要性及び効果

- ① 1つの事業の成果を生かすための必要条件

〈例〉 流通改善＋生産力向上

② 相乗効果

〈例〉 収入源の多様化 → リスクの軽減

③ 負の効果（プロジェクトの副作用）の打ち消し

〈例〉 灌漑プロジェクトと水系感染症対策

(3) 実施方法

- ① 初めからセクターの組み合わせを固定しない
- ② 現状把握を行いながら、臨機応変に組み合わせる
- ③ コア・セクターから広げていく
- ④ 支援側のリソースの範囲で実施する

(4) プロジェクト・プログラムの形態

- ① 臨機応変・きめ細かい対応ができる組織構造
- ② 1つのプロジェクトにすべてのセクターを入れ込む必要はなし

(5) 実現のための方策・組織体制

- ① 人的資源：柔軟な人材
 - ・ 専門家：a) 発掘とリクルート
 - b) 養成
 - ・ C/P：特定の技術の移転だけではなく、広い視野をもつ人材の育成
- ② 組織・制度
 - a) 弾力的・効果的な人材利用を可能にする体制
 - 〈例〉 専門家の国の枠組みを越えた運用：広域専門家
 - b) セクター
 - 〈例〉 セクター制の解消 → 地域部制の全面導入（JICA の場合）

(6) 具体的な連携形態

- ① JICA プロジェクト間の交流、オールジャパン（日本大使館、NGO など）体制
- ② 他ドナー（カナダ国際開発庁（CIDA）、ドイツ技術協力公社（GTZ）、国連工業開発機関（UNIDO）、国際NGO、など）との交流・連携
- ③ 民間セクターとの交流・連携

4. JICA への提案（取りまとめ：藤田達雄）

4. 1 対アフリカ協力における「JICA の組織、制度、予算への提案」

4. 1. 1 予 算

〈まとめ〉

年度を越えた予算執行が可能となるような制度（例えば、開発基金）をつくれば、相手国の会計年度に合わせた執行が可能となるばかりでなく、コミュニティー・ベースの参加型開発にも柔軟に対応できるようになる。また、日本側の予算を相手国（機関）に早めに通報できる。

さらに、支出項目を現地業務費等、現場で使いやすいように一本化すれば、事業は一層実施しやすく効果をあげられる。相手国の負担は、食糧増産援助（2KR）見返り資金積立額のように、相手国の財政状況に合わせたものにしやすくなる。

出された意見は下記のようなものであった。

- (1) コミュニティー・ベースの参加型開発に対応できるよう年度を越えた予算執行が可能となるような制度をつくる。
- (2) 時間をかけ、当初は予算を固定しない。具体的活動は数年目以降からにする。
- (3) 当該国の経済レベルを考慮し、C/P の給料を含むランニングコストを負担（2KR の積立金額が 30 ～ 100% に設定されているように）する。
- (4) 日本側の予算を早めに通報する。相手側の予算が示達されないことが多いのだから、概算的なものでもよいだろう。

⇒アフリカ諸国は開発経費の大部分はドナーからの支援に依存している。ドナーの支援に対応するための経常経費は、ドナー側から提示された額を基に予算として計上されるケースもある。この場合、先方政府の予算編成サイクルと日本側の支援額の通報のタイミングが合わないと、JICA のプロジェクトに対するローカルコストが付かない可能性が出てくる。日本は単年度予算システムであり、先方の予算サイクルに合わせて額をコミットするのは困難であるが、確約でないことを先方に承知させたうえで、概算を示す方法の検討も必要ではないか。

- (5) 柔軟な対応ができるよう、現地業務費を一本化する。
- (6) 相互負担の思想は変えず、アジアや中南米とは別にアフリカの活動費の負担率を変えるなど、ある程度アフリカ地域特有の処置が必要である。例えば、中堅技術者養成対策費の相手側年間負担率増加を 10% にする、プロジェクト対象者の状況とかけ離れた極端な活動費の支出はしない、プロジェクト技術協力を相手側の日常活動の延長上に置き、協力期間

を10年とする等があげられる。

- (7) 対アフリカの協力形態として、金の出し方について、「諸費」の項目をつくる。この支出費目により、土日等勤務時間外の残業手当、出張旅費（日当・宿泊費）の補填等により、C/Pの活動を支援する。これらの補填により、C/Pは、プロジェクト任務に専念できるようになる。ただし、この費目はC/Pへの給与補填には充てないことを明確にしておく。
- ⇒我が国の技術協力を円滑に進めていくための予算措置については上記のように様々な意見があり、(3)と(7)のようにC/P給与に係る考え方が正反対のものも出ている。

平成14年度から従来の複数のJICAスキームが統合され、「技術協力プロジェクト」が設立された。この体制の予算費目である「(新)海外技術協力事業費」では協力内容や投入規模について、より柔軟に設定できるようになっており、上記(5)の意見にある程度対応するものとなる。

4. 1. 2 実施方法

〈まとめ〉

実施に先立ち、先方実施機関の資金・人材・組織を正確に把握する。そのため、プロジェクト開始前に、簡易なフイージビリティ調査(F/S)レポートや経済・財務分析の提出を義務づけることが考えられる。

また、実施にあたり、不測の事態が起こり得る可能性が十分ある。それに係る対応としては、以下のものなどが考えられる。

- ① 当初はPDMに柔軟性をもたせ、現地のニーズに応じた具体的活動項目に変える。
- ② セクター横断が必要なプログラム・プロジェクトでは、各種情報収集・分析、課題（問題）解決に迅速な対応ができる人材をプールする。
- ③ 専門家数・現地経費等プロジェクト規模を固定することなく、スタート時は小規模でも必要に応じて規模の拡大も考慮すべき。

プロジェクト進行中、JICA（本部・在外事務所）・プロジェクト双方向の事業展開評価を行う必要がある。

出された意見は下記のようなものであった。

- (1) プロジェクトのPDMに柔軟性をもたせる。具体的には書きすぎると作業管理が多岐にわたり変化に対応できない。
- (2) 目標達成型、自己完結型のJICAは、プロセス重視、結果重視によるTrial and Error型、レッスン型のプロジェクトをすべきではないか。

- (3) 自立発展についての JICA 制度・組織（民間を含む）への貸与を供与に変えてプロジェクトの活動中に自立発展指導を行い、オーナーシップも育ててはいかかがか。
- (4) リソースのプールをつくる、少人数を長期間入れても各セクターの詳細は把握されない。タイミングを合わせて投入できる人材プールをつくり、派遣期間を柔軟に対応する。
- (5) PRSP の妥当性・有効性を正確に評価し、現場での協力方針に反映させる必要がある。
- (6) ニーズ・先方機関の実施能力（金、人、組織）を正確に把握しないまま実施せざるを得ない点で苦勞する。Methodology を見直すべきである。
- (7) プロジェクトドキュメントに経済・財務分析の項目を加える。
- (8) プロジェクト開始前（R/D 前）に相手国政府から簡易 F/S レポートの提出を義務づける。
- (9) JICA（本部と在外事務所）とプロジェクトとの間で、双方向の評価が必要。
- (10) プロジェクトの規模は徐々に減らすことだけでなく、スタート時に小規模とし、必要に応じて大きくすることも考えるべき。

4. 1. 3 組 織

〈まとめ〉

JICA のセクター横断的事業を支援する体制を強化する。また、在外事務所の機能及び権限を強化する。そのためには、本部の体制強化や在外事務所の所員数・予算の増強が必要である。

出された意見は下記のようなものであった。

- (1) JICA のセクター別事業部を廃止し、地域部に一本化する。
- (2) JICA はセクター横断的な事業を支援する体制を、本部に恒常的な形で整備する必要がある。
- (3) JICA のセクター割りでない部局が担当する。
- (4) 在外事務所の権限強化を図るにはスタッフ（人数、予算などの面）の強化が必要。

4. 1. 4 制 度

〈まとめ〉

事業効果の発現を確保するため、JICA の各種スキームを別個に申請・承認するのではなく、1 つのプログラムとして一括して承認を得られる制度をつくる。

また、情報及び知見の共有化を図るため広域センターを中心とした経験交流の機会を増やすとともに、広域型専門家の派遣を検討する。

出された意見は下記のようなものであった。

- (1) JICA の各種スキームを別々に組み合わせるのではなく、ある程度一括して承認を得られる制度をつくる。
- (2) 広域センターを中心とした経験交流の機会を増やす。広域型専門家を派遣する。
- (3) 「技術移転」のスローガンを変えるべきである。このスローガンは、必ずしも業務の現状に適さないため、「技術開発（技術協力・人材育成）」に変えるべきである。また、プロ技のスクラップアンドビルドのなかで（収益性を考慮した）事業実施型協力の考え方の導入の是非を検討する。

ガーナで実施中の社会開発総合プログラムは、同国でも特に貧困層の多い北部の農村住民の生活水準向上を目的として開始された。

本プログラムでは、複数のスキームの連携を手段とすることにより、従来の単独スキームではなし得なかった、幅広くかつ柔軟な対応を行うことを想定していた。

しかしながら、それぞれのスキームは、独自のタイムフレームを有していること（例 1：無償の場合、要請から採択まで 2 年間かかる、例 2：採択が決定されても、先方政府の予算サイクルと合わなかった場合、実際の投入が大幅に遅れる）、スキームの採択は確約されたものではなく、それらの投入を前提とした計画策定はリスクが大きいこと等から、スキームの組み合わせや先方 C/P 機関との調整に多大な労力が必要となる一方で、実際の活用が困難であるという状況が判明した。

この状況に対して、現在プログラムでは前述 4. 1. 1 の Box のとおり、「技術協力プロジェクト」による柔軟な予算等により対応することを進めている。

以上のことは、現在の JICA の「一定の期間内に一定の成果を求める」方針に応えるためには、多大な労力と時間をかけて複数スキームの連携を行うよりも、上記の「まとめ」の記載のように、プログラムの目的に合わせて、一括して様々な活動・投入が可能なスキーム（制度）を設けることの方が業務が円滑に遂行されるケースもある。

4. 2 対アフリカ協力における「他ドナーの協力形態と比較した JICA 協力の正／負の効果」 くまとめ

現場主義に重きを置いた技術開発（技術協力）は依然として必要不可欠であり、技術レベルの向上において正の効果がある。半面、その効果を実現するためには、人の派遣は必要であり経費がかかるといった問題が生じる。

他ドナーの協力形態には、明確な条件設定に基づいた合意ができ、相手側に強いインパクトを

与えることができるものもある。また、財政支援の形で協力が中心となっており、人材派遣費の削減が可能となっている。

出された意見は以下のようなものであった。

- (1) 日本の現場主義に重きを置いた協力は他のドナーよりも優る。
- (2) 現場重視の姿勢を保ちつつ、政策支援の組み合わせ（法／制度／政策的プライオリティー）が整えられていないと、現場の活動も困難。
- (3) 「人」を派遣しない他ドナーに係る正負の面
 - ・金がかからないので→「正」
 - ・金の流れ／効果が把握できない、顔がなくなる→「負」
- (4) モザンビークのドナー協調の事例：各ドナーミッションがお互いにどの程度影響を与えているのかが不明。議論は活発にするが言いっ放し。
ケニアの事例：ドナー間の情報共有はあるが、お互い差し障りのない程度である。
- (5) JICA の技術協力に係る正負の面
 - ・技術レベルの向上→「正」
 - ・技術で解決できない問題に対応できない→「負」
- (6) JICA 技術開発（ハード・ソフト）に焦点を合わせた協力に係る正負の面→「正」
- (7) JICA の「技術移転」に係る正負の面
 - ・移転すべき技術は確かにある→「正」
 - ・全体としては、移転よりも現地の実情に合う技術開発が必要。「技術移転」は概念・用語として不適切→「負」
- (8) JICA の「技術移転」に係る正負の面→「負」
技術移転は単なる「技術」の移転にとどまるべきではない。移転した技術そのものは時間の経過とともに古くなる。
C/P への技術移転の際には、移転する技術が開発された背景、必要性も考慮したうえで、時間の経過とともに、新たに必要とされる技術の更新・開発をする能力をも移転する、すなわち「文化移転」を伴うべきである。
しかしながら、JICA の協力では必ずしも「文化移転」が上手には行えていない。
- (9) 他ドナー（特に国際機関）は、明確なコンディショナリティに基づいた協力を行っている→「正」、「負」の両面あり。
- (10) 他ドナーの協力形態のなかで、ドナー機関、NGO、研究所、大学などの相互連帯が強いことは他ドナーに「正」の効果がある。

上記(3)において、「人」を派遣しない他ドナーは金の流れが把握できないとあるが、プログラムアプローチや財政支援を推進しているドナーが必ずしも人材を派遣しない方針をとっている＝金の流れが分からないとは限らない。

むしろ、コモンバスケットへの参加や財政支援を行うことのバーターとして、中央省庁レベルに専門家／コンサルタントを派遣し、政策や財政管理の面での発言力を強めようとするドナーもいる（例：ガーナ保健セクター、モザンビーク「農業開発アドバイザー」発表より。※付属資料5.参照）。

5. 対アフリカ農村開発・貧困対策のために配慮すべき視点、留意点（取りまとめ：栗栖昌紀）

- (1) 対アフリカ協力において貧困対策に配慮した農村開発を行うためには、自立発展性が不可欠であり、この確保のためには両者の負担が理にかなっているだけでなく、必要な経費を分担して人を育成する事業を実施することこそ持続発展性につながるものである。
- (2) 案件形成時に正確なニーズを把握し、適切なアプローチを設定する。
- (3) 必要なセクターを効果的に組み合わせることについて検討する。
- (4) 規模・時間・内容・方法については、進捗状況・ニーズの変化に対応できるようにする。
- (5) 特定の技術だけではなく、広い視野をもつ人材（専門家・C/P）を発掘・養成する。
- (6) 住民参加型の事業形成を実施する。
- (7) 住民のエンパワーメントを重視したアプローチを行う。
- (8) 双方負担については、柔軟に対応する。
- (9) 相手側負担については、規模・形態を柔軟にする。

6. 会議のまとめ（取りまとめ：山中光二／書記）

当会議では、アフリカ7か国から、プロ技以外の個別専門家も参加し、現在各々が抱えている問題を協議することができた。議題である「アフリカ農村開発・貧困対策」は柔軟に対応することが求められている。このためには、一部の人だけでなく、幅広く本議題が抱える課題を理解することが大切である。

会議に参加した専門家、JICA職員にとり、アフリカでの農村開発・貧困対策は現実の課題であり、時間がかかっても解決すべき問題である。このためには、従来の取り組み方、発想を変えることが求められており、相手国にも意識の変化がある。

このような状況で、この会議では、現在各専門家がそれぞれの任地に戻ったあとにすぐ適用できる具体的な対策、取り組み方が協議・検討されたことも貴重な成果である。今後、この課題を更に検討し、現行のプロジェクトや個別専門家がその成果を利用できることを望む。

(1) 会議結果の利用方法

会議では、具体的な問題の分析、その解決策、問題の根幹についても協議・検討がなされた。多くの場合、発想の転換が求められ、柔軟に対応できる人材の育成も必要になる。近い将来、アフリカの農村開発・貧困対策が今までの取り組み方を大きく変えなければならないことは、今回の会議出席者の共通した認識である。したがって、この結果報告書をアフリカの農村開発・貧困対策の関係者に広く配布し、関係者の認識を新たにしていく必要がある。

(2) 次回会議への提案

会議は充実したものであった。次回への改善のための提案は次のとおりである。

- 1) ドナーとの情報交換で、単なるセミナー出席でなく、討論・具体的な対策の検討にも参加する必要がある。
- 2) 会議はガーナの農業地帯で行い、当国の農業の現状を会議出席者に見学させる。
- 3) 次回の議題に係る要望（アンケートより。※次項7.参照）
 - ① アフリカにおける日本の技術協力のあり方、今後の展望
 - ② C/P との合同での会議
 - ③ 広域協力の内容と将来の方向
 - ④ アフリカにおける資源・環境保全を前提とした食糧増産と技術協力（農林水産関係）
 - ⑤ PRSP 及び農業セクタープログラムの事例紹介・評価と JICA 事業とのかかわり
 - ⑥ 単年度予算制度の弊害を克服できるような具体策

(3) 教 訓

本会議では、JICA 本部からアフリカ農村開発・貧困対策に対する今までの取り組み方を改善したいとの強い意思が感じられた。現実の問題解決には、JICA の組織・予算・制度にも改善が求められる。JICA 職員より、アフリカの現地で活動する専門家に対して、問題を解決するための具体的な対策、取り組み方をこれからもっと提案してほしいとの要望があった。この立場は従来と逆であり、多くの専門家がこの JICA 職員の対応に感銘した。

会議開催に際して、高畑 JICA 事務所長は、当国の為政者のドナーに対する見解を説明し、JICA の事業が従来のやり方では当国では受け入れられなくなるとの危機感を表明された。このような真摯な意見が提言され、非常に勇気づけられた。

7. 会議終了後アンケート取りまとめ（無記名）

1) 会議準備段階で改善点等、お気づきの点がありましたらご記入ください。

時期、テーマ、開催地等大変良かったと思う。できれば、アフリカ全土で行われて技術協力のリーダーが一堂に会して、今回のテーマで行えば更に多くの示唆が得られたのではないと思う。
質問票がプロジェクトに届くまでに時間がかかり、早急の回答となってしまった。プロジェクト全体の意見としてまとめるためにも、もう少し早めに届くように願います。
初めての試みとのことでご苦労があったと思う。
会議の出発点は、アフリカにおいて、JICAの技術協力が現状のスキーム、基本原則（双方負担等）が上手くいかないのをどうすべきかということであった。しかしながら、会議では、「農村開発のあり方を模索し、そこから協力のあり方を検討する」とことと「二国間協力としての協力体制／内容を議論する」という、ある意味異なるレベルの議論が同時に行われた。より焦点を絞った内容を事前に連絡していただいた方が分かりやすかったと考える。
食糧農業大臣、副大臣、他ドナーに出席してもらったことは良かった。事例発表や現場訪問も開発協力の方向性を確認するうえで意義があった。
参加者アンケートに加え、各自の案件紹介及び問題点（困っている点）などA4 1枚程度で用意してもよかった（参加者相互の情報交換に役立つ）。
日程の変更が再三行われたのは問題である。
配布資料は早めにコピーし配布できればよい。
会議開始前用アンケート（質問票）を早期送付すべき。3～4週間前に個人メールアドレスにも送付すべき。
今回の会議は大変有意義であったが、開催要領及び討議のプレゼンテーション内容の通知が会議開催間際であったため、十分な準備が行えなかった。
会議連絡は早めにすべき。プレゼンテーションの準備の時間がなかった。
会場設備に留意すべき。発言者はその都度マイクが回ってくるまで待たねばならず、時間がかかるだけでなく、気軽に手をあげてどんどん自由に発言していくふうにならなかった。しかしそれ以外は大変良かった。
場所、会場の大きさ等非常に良かった。
年度末を控え、チームリーダー、調整員は現地経費精算に多忙であった。この時期が開催適期であれば、2週間前後にずらした方がよいと思う。
事前のアンケートについて改善すべき点があるのでは。
準備時間が短かったこと。特に会議配布資料については、イースター休暇中に本部から事務所あてに電子メールで大量に送られ、秘書等ナショナルスタッフの手伝いも得られない状況で、1人で資料の整理等の作業を行わざるを得なかった。
また、会議方針決定に係る本部と事務所の役割分担が明確でなかった。
年度始め（準備は年度末となる）の開催は難しいのでは。事務所も専門家も忙しすぎる。事前準備資料としてのコンセプトペーパーに具体的な事例を添付すべきであった。

会議がイースター直後の実施となってしまった。イースターはキリスト教徒にとって、ある意味ではクリスマス以上に重要な宗教上の行事であり、カトリックであれば、私のC/Pのように、事前に1、2週間断食する者もいる。そのため、会議直前には、かなりの人たちがイースター休暇に入っており、関係者との連絡や打合せに支障を来すこともあった。

今後このような会議を実施するには予算執行上の問題もあろうが、計画段階で年度末／始め、宗教上の行事による長期休暇前後などの時期を避けることが、より円滑な実施につながり、ひいては会議そのものがより良い会議になるものと思う。

2) 今回の議題設定は適切であったと思いますか。お気づきの点をご記入ください。

適切である。ただし農業開発協力部で行っている事業（対アフリカ）が、すべて貧困対策という位置づけになるのか否かはいまだに疑問である。灌漑農業が行われる地域は、決して（すべて）貧困ではない。むしろ恵まれている地域である。

第1回目の試みとしては適切であったと考える。医療協力部や社会開発協力部も含まれるような、もう少し広い範囲の議題設定にすると参加者も増えるのではないか。例えば「アフリカにおける日本の技術協力のあり方、今後の展望」など。

議題設定は、現在のJICAにおける機構・制度改革のなかで適切であったと考える。今回は農業開発協力部とアフリカ課が本部から参加したが、今後はこの農村開発・貧困対策に関係するすべての部・課が参加することを望む。是非来年も開催してほしい。

「農村開発」の主体は「農民」であるという点を念頭に置き、そのための協力のあり方（JICA／先方政府）は何かという課題を事例とし、現行のスキーム／基本原則の改善という流れの議論も可能と考える。

ややテーマが大きすぎ、議論を絞り込めなかった部分があった。特に貧困対策についてはあまり具体的な事例まで進まなかった。JICA協力における人材育成を核とした持続性の確保の重要性を共通理解した。

多様な参加者、短い時間のわりには広いように思われる。「双方負担」など、一点に焦点を当てた方がよかったのでは。

おおむね適切であった。（複数回答あり）

議題は適切であったが、最終的に何を求めているのか最後まで分からない部分があった。

議題が大きすぎた（多岐にわたった）ような気がする。もう少し絞ってもよかったのでは。

広いテーマで議論が散漫となった場面もあったが、重要なトピックであったと思う。

アフリカ各国でPRSPが設定され、これに伴い農業・農村開発セクタープログラムが作成されている。農村開発・貧困対策のフレームワークが大きく変化するなか、JICAとしてどのような対応をすべきか議論すべきであった。設定された議題は現状のダイナミズムに比べあまりにも小さい。

「共通する課題を見つける」という意図よりも、活動紹介をたくさん行って、各自がその利用方法を考えるという割り切った設定でよいのでは。まとめることにあまり意味がないように思える。

アフリカに限らず最近の支援事業の焦点であろう。なかなか結論の出難い問題であるが、種々の事例・アイデアに接することができ、個人的には意義があった。

1つくらい会議の場で設定される議題があってもよいのでは。

<p>テーマが漠然としていた。したがって協議の結果や指針もどうしても「言わずもがな」な内容を再確認したにとどまったように思う。次回は準備に時間をかけ、議題（研究テーマ）をより具体的に設定した方がよい。</p>
<p>アフリカに対する技術協力、アフリカという地域に対して特有化した課題がある場合はよいが、今回の議題（アフリカとアジア、JICA型と西欧型）はあまりに漠然として適切でなかったのではないか。ただし、議題に係るコンセプトペーパーがしっかり作成されていれば、今回の議題でもよい。</p>
<p>ガーナに赴任して以来、我が国の協力が欧米に向いているような気がしてならなかった。今回の会議では、JICAが少しは何かをしようとしていることが感じられた。個人としては良かったと思う。</p>

3) 本会議の結果・成果は現在の活動に役立つと思いますか。また、どのように役立てられますか。

<p>役立つ。中央政府・地方政府の役割を無視（軽視）して参加型に走ればよいというのではなく、政府の役割を明確にして、その実施を促せるようなプロジェクトにしたいと思う。</p>
<p>共通に抱えている課題も多く、打開策など参考となった。</p>
<p>今後の事業の展開における視点・留意点として大いに役立つと考える。</p>
<p>役立つ。問題点、方向性が確認でき、活動の位置づけがより明確になった。</p>
<p>会議の結果をプロジェクト／プログラムベースで実施することについては、個々人の専門家、あるいは同じ国内の専門家間の連携によりできるものもある。しかしながら、それらは専門家の業務環境や専門家どうしの人間関係に依存することが大きく、アドホック的に終わる、あるいは不確定な形で実施せざるを得ない状態が多くなるということが考えられる。</p> <p>やはりJICA／日本ODAとして、今回の成果を活用していくために、組織としての取り組みの必要性は大きい。</p>
<p>農民（組織）の育成と開発パートナーとしての位置づけの妥当性を確認した。今後もこの方向を継続する。</p>
<p>私自身は「双方負担」問題に直面していないが、他の専門家の方々との交流を通じて、様々な問題点、打開策等を知り得たことは、今後の活動に大いに役立つと思う。</p>
<p>すぐに役立つとは考えないが、将来全JICA的な改善につながる可能性はあると考える。</p>
<p>技術協力の基本理念が確認できた。今後、本部に意見を述べやすくなった。</p>
<p>すべての結果・成果が役立つとは思わないが、ソコイネ大学（タンザニア）の活動報告からは、今後、我々が実施していく普及には大いに参考になり、また役立てられると感じた。</p>
<p>漠然としていた概念が議論を通じて（また書面となると更に）明確になり、今後は自分が他の方に説明できることが多々あった。新規案件立ち上げに向け、自立発展の概念、考え方、そのための対応に生かすことができる。</p>
<p>役立つ。正直なところ、JICAがこのような流れに取り組んでいることを深く知らなかった。仕組み、人が良い方に変わると思う。</p>
<p>今回の討議内容をひとつのベースとしてJICAの基本方針を策定すれば、实际的に役立つ。</p>

セクターの垣根を取り払った会議はいろいろな活動手法・発想法・援助に対する考え方をスラップ・アンド・ビルドするのに役に立った。地域開発・農林水産業・農村開発・農村開発に類似する社会開発（地域開発）は、同じ土俵で議論できると思われる。
正直なところ、すぐには役立たないと思う。
専門家の活動にとって基本方針となるものであると感じた。他国の専門家諸兄が置かれている状況等を知り、また会議を通じて有機的な連帯感が得られたように思える。
非常に役立つ。他国で行われている内容・方法を応用する。
双方負担制度は基本的に是とされた。私も同意見である。現実には、JICAの現地業務費がプロジェクト運営のほとんどを占めているが、可能な限り C/P 機関に経費を求めていく活動をしていきたい。持続性の確保は案件形成時の課題であったが、双方負担と参加型協力の重要性が指摘されており、現在取り組んでいる農民組合の活動強化によって、灌漑事業地の持続性を確保していきたい。
大勢の人々の意見・情報を聴け、また今後メールのやりとり等を行うきっかけとなったことは良かった。
ソコイネ大学の例、キャパシティビルディングが技術協力成果の 2 本の柱となっていること（古賀課長プレゼンテーション）は、担当案件を進めるうえでの大きな裏づけとなった。
双方負担等、我が国の従来の協力手法に参加者の多くが賛同していることやコモンバスケットに対する疑問の声が聴け、基本的に自分自身の考えと似ていることが確認できた。今後もこれまでの基本方針は変えない。

4) 今後、同様の会議が開催される場合、課題として提案事項がありましたら、ご記入ください。

今回の内容に勝るものは思いつかない。次年度は同様のテーマで、参加対象者を拡大（農林水産業以外のセクター等も含める）して実施するとよい。（複数の類似回答あり）
貧困、生計向上、参加型開発など
欧米の援助方式と JICA プロジェクトの特徴を考慮し、日本型丸抱え援助のあり方について討議する。
「農村開発」を「エリアベースの開発」としてとらえ、それを JICA 協力のあり方に係る議論の出発点とする。
協力プロジェクトでの開発手法の紹介、C/P との合同会議、セクタープログラムと日本の協力、広域協力の内容と将来の方向
欧米の「コモンバスケット」論への理論武装、「要請主義」の見直し
PDM や現在のモニタリングのあり方の問題点
今回と同じテーマで、更に具体的・発展的に検討を行うようにする。
アフリカにおける初等教育の重要性、農林水産開発（技術移転、人づくり）と感染症、資源・環境保全を前提とした食糧増産と技術協力
更にセクターを絞り込み、情報交換、客観的視点をもつことを目的として、C/P と一緒にの会議を行うことも一案（C/P にとっても良い機会と考える）。
JICA における技術情報の蓄積と利用の具体的対策、効果的なプロ技実施に係る提言
PRSP 及び農業セクタープログラムの事例紹介、評価、JICA 事業とのかかわり

<p>農業・農村開発の類型として、①技術移転、②事業型、③研究型、④農林開発型（地域開発）が考えられるが、PDMや評価手法については、各類型に応じて柔軟に解釈されるべき。</p> <p>また、日本の援助の強み、弱みをもう一度洗いざらいにし、ドナー協調のなかでのやり方について議論することも面白いと考える。</p>
<p>単年度予算制度の弊害を克服できるような具体策</p>
<p>課題発表に特化する。それをそのままデータベース化（事例集化）すれば、その後も有効に活用されるのでは。課題を抽出しても、結果はケースバイケースということになる。</p>
<p>協力事業の是非：協力を続けることにより、支援に依存する体制・体質が増すと思える。援助がなければ自分たちでやらざるを得ない気運が育つのではないか。</p>
<p>できる限り具体的事例を議題として取り上げてみては。</p>
<p>組織としての持続性に焦点を当てた、オール JICA（他セクターと合同した）的な会議の実施。</p>
<p>無償を含め、本当に必要かつ適切な協力や機材・施設の供与がされているのか疑問である。自分の担当しているプロジェクトとの連携で実施された無償案件においても、農業を知っている者が設計したとは、とうてい思えない内容であった。</p> <p>また最近流行のマイクロクレジットは、持続発展性に疑問があり、いずれ破綻を来すと思われるので、対応策と代案の検討を議題にしてはどうか。</p>

5) その他、会議全般についてお気づきの点がありましたらご記入ください。

<p>他ドナーとの情報交換のもち方は、もう少し工夫する必要がある。国際的意見交換は、国際礼儀からみて、よほど親しい間柄でなければ、自分のやっていることの紹介のみにとどまっていることが多いように思える。</p>
<p>開催国の事務所、プロジェクトに相当な負担をかけているのではと思う。やはりアフリカ・中近東・欧州部の強い支援の下に開催する方が持続性があるのではと考える。</p> <p>また、当初プロジェクトの所在する国の在外事務所を通してJICA本部より参加の問い合わせが来たときには、出席すべきかどうかで大変迷った。事務所に相談してもはっきりとした見解がなかったため、プロジェクト自身で決定した経緯がある。このようなタイプの会議は、出席すべしという業務命令型の方が対応しやすい。</p>
<p>今回参加した専門家の案件概要の資料が配布されていれば議論の助けになったと思う。</p>
<p>外国のドナーの参加をより促進する。</p>
<p>アフリカ各地での事業における雇用対策や収入開拓等の事例を知って有益だった。参加者の協力を得て有意義な会議となった。地域部・農業開発協力部・事務所・現場の連携方向についての意見交換も有意義であった。</p>
<p>各国内においても各プロジェクトが集まってのマルチセクター会議のような会合を開く必要性を感じた。</p>
<p>他ドナーを含めたときの議題を更に明確化し、内容を絞るべきであった。</p>
<p>会議場の椅子と机がもう少し質の高いものが用いられていればよかった。</p>

<p>会議初日に出席者全員（あるいはプロ技のみでも）の議題に沿った活動報告の時間帯を設けるべきであった。（複数回答あり）</p> <p>スケジュールがタイト過ぎたのでは。会議日程の後半部分において、半日程度の書類整理時間を設けてもよかったのでは。</p>
<p>発表者のタイムキーピングはもう少し厳しくてもよかったと思われる。</p> <p>ドナーとの意見交換の場が、その会議の目的にあまり反映していなかったと思われる。お互いの活動紹介は資料の事前配布、又は最小限に抑え、他ドナーが考える自立発展性や、そのための対策等に係るディスカッションの時間を長くとするというやり方もあったと考える。</p>
<p>現場の声をくみ上げる機会を設けていただいたことに感謝する。是非このような機会を継続的に設けていただくことを願います。</p>
<p>会議開催地として西アフリカ→東又は南部アフリカ等バリエーションをもたせた方がよい。年に1度程度の開催が望ましい。JICAの若手職員1～2名の参加を希望する。</p>
<p>今回の会議結果のうち、JICAへの提案がどう具体的結果として、いつごろ表れるのか不明だが、おそらく何度かこういう形での提案が「現場」から出されることが重要と思われた。</p> <p>座長の運営手段が大変良かったと感じた。</p>
<p>幸運だったのは本会議が任国のガーナで開催されたことである。他国で開催されていれば招待は来なかっただろう。今後同様の企画を実施する際には、毎年ではなくてよいので、その代わりに各プロジェクト専門家等全員が参加できるような形にしていただけないか。</p>
<p>やはり準備時間の長さや会議の内容・質は比例すると考える。準備に時間をかける。</p> <p>会議開催国は事務所の規模や時期等（年度末～年度始めを避け、事務所、プロジェクトの年度末会計の締めへの影響をなくす等）を考慮すべきである。（複数回答あり）</p>
<p>事務局の働きにより会議運営が円滑であった。（複数の類似回答あり）</p>

付 属 資 料

1. 課題別研究会議実施要領
2. 開催のあいさつ：高畑ガーナ事務所長（2002年4月2日）
3. 食糧農業大臣スピーチ（2002年4月2日）
4. 対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介1：安城康平
5. 対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介2：田村政人
6. アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介1：大野政義
7. アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介2：角田学
8. 他ドナーとの情報交換（阿部幸生、P. Kalala、S. Akagbor、辻下健二、藤田達雄）
9. 食糧農業大臣基調講演原稿
10. コートジボワール「農業開発アドバイザー」事例紹介で用いた関連資料
11. モザンビーク「農業開発アドバイザー」事例紹介で用いた関連資料
12. ガーナ「社会開発総合プログラム」事例紹介で用いた関連資料
13. タンザニア「ソコイネ農業大学地域開発センター計画」事例紹介で用いた関連資料
14. JICA本部アフリカ課発表原稿
15. FAO発表原稿
16. ガーナ「灌漑小規模農業振興計画」事例紹介で用いた関連資料
17. ケニア「小規模灌漑農業普及」事例紹介で用いた関連資料
18. ケニア「半乾燥地農村開発」事例紹介で用いた関連資料
19. 課題別研究会議現地報告書

1. 課題別研究会議実施要領

平成 13 年度農業開発協力部課題別研究会議

「アフリカ農村開発・貧困対策」実施要領（改訂版）

1. 会議目的及び趣旨

これまで JICA のプロジェクト方式技術協力（プロ技）は、プロジェクトの実施主体者を先方政府とし、事業実施に係る必要な人材、施設、運営経費等、相手国にその負担を求めています。よって、日本側はその事業の実施を、専門家や機材供与及び本邦における研修員受入れによって技術的に支援するとともに、現地における専門家による活動経費の一部を負担するという形態をとっております。

日本の技術協力は、プロ技も含め、アジアを起点として全地域に広がっていったものであり、その特徴として自立発展性を考慮したものとして実施されております。よって、アジア地域の多くの国に見られるように、ある程度経済が発展し組織体制が整った国においては、事業実施に係る経費を相手国に求めても、これまでの長い協力の経験もあり、相手国の理解も得やすく、また自立発展性の点からも有効と考えられます。しかし、人材も少なく、組織・機構体制も不十分で、経済的にも遅れをとっているアフリカ諸国、特にサブサハラ以南の国において、アジア同様の方式による技術協力を行おうとしても、カウンターパート（C/P）の配置がなかったり、運営経費を日本側が負担せざるを得ない等、多くの障害にぶつかっていることが現実です。一方、欧米のドナーは事業実施に必要な経費とともに、相手国政府関係者を雇用し、事業そのものを相手国政府に成り代わって行うという方式が従来中心となっていました。よって、援助受入国にとっては、自分たちの代わりに開発をしてくれ、しかも人件費まで負担してくれる欧米のドナーの方が援助としては受け入れられやすく、C/Pの給与のみならず活動経費の負担まで求める日本方式の援助形態に、理解を得ることは非常に困難となっております。かかる事情から、アフリカ諸国に対する協力は開発調査や無償資金協力が中心で、プロ技は実施件数が非常に少なく、しかも、自立発展性の問題から、いったん開始された事業は20年以上にわたり、実施せざるを得ないものとなっております。

以上のように、アフリカに対してはこれまでのアジア型協力¹の概念をもって案件を形成したり、実施することに無理があるのでしょうか。それなら、ローカルコストを全額日本側負担とし、欧米のように事業実施経費やC/Pを自分たちのスタッフとして雇上すればアフリカ諸国に対する協力は効果的に行えるのでしょうか。従来のアジア型技術協力とは全く違った、日本側丸抱えの

¹ アジア型協力：便宜上本要領中で用いる表現。プロ技スキームにあるように、事業実施に必要な人材、施設、運営経費等を実施主体である先方政府が負担すること。

形態での協力でなければ成果は望めないでしょうか。また丸抱えにした場合、自立発展はどのようにして引き出せるのでしょうか。アフリカという地域に対し、今後どのような協力形態が望まれるのか、日々現場で悩みながら活動されている専門家から意見をお聞きし、今後の JICA のアフリカに対する協力のあり方の解決策の一助にしたいと考えております。

さらに、アフリカ諸国は他地域に比較して厳しい気象条件で、かつ特有の環境下での活動とならざるを得ません。しかし、これまでの我が国の協力はセクターごとに行っており、セクター横断的な課題に協力することはほとんど見られません。過去のある協力において、灌漑設備が整備され、稲作技術が普及した結果、住血吸虫による感染という新たな問題が発生しました。当時の農業協力プロジェクトでは、このような住血吸虫症感染のおそれにつき事前に予測ができませんでした。したが、討議議事録（R/D）外であるその問題への対応について、当時大論争が展開されました。これがアジア地域であれば、中間評価段階で相手国関係機関に医療関係を加えることもできるのですが、当該プロジェクトではそのような機関の参画は望めるべくもなく、いまだに役務提供的に専門家を派遣して対応しております。このように、アフリカという自然環境や社会環境ゆえに発生し、人的・組織体制的に未熟なアフリカ諸国であるがゆえに難しい対応を求められる事例が他にもあるのではないのでしょうか。

アフリカ地域に限らず、多くの貧困層を抱える農村の開発を行う場合、ある特定の農業技術を移転するという農業セクターのみの視点ではなく、農民への識字教育や保健衛生指導等、農業セクターを中心としつつも他セクターも組み合わせたマルチセクターによる取り組みを行うことによって、初めて本来の目標である地域住民の生計向上・貧困緩和につながるものと考えております。

- そこで、地域特有の事情に考慮したアフリカ、特にサブサハラ地域に対する協力を行うにあたり、
- ・事業実施形態として、アジア型協力（双方負担の発想）で事業を実施するうえでの問題点、また認められる／期待される成果
 - ・アジア型協力の適否（アフリカに自助努力や自立発展性を求めるのは無理か）
 - ・現スキームのなかで、現在活動途中の案件に対し JICA がとるべき追加措置
 - ・効果的事業実施のために対アフリカ協力独自の経費、制度の必要性の有無、ある場合は具体的内容

などを明らかにし、(1) アフリカに対する協力において自立発展性はどのようにして確保されるかを模索したいと考えております。

さらに、アフリカ地域特有の自然・社会環境・条件から、農村開発・貧困対策を行う場合に最低必要なセクター横断的な活動は何か、どのような点に注意し、どのような活動を盛り込むべきかについても議論していただき、将来、アフリカにおける農村開発の新規案件形成時の参考にするため、(2) アフリカにおける農村開発・貧困対策に組み入れるべき活動・あるべき姿を明らかにすることを目的に、本会議を計画しております。

また、会議期間中に半日程度の時間を他ドナーとの情報交換の場とし、彼らが対アフリカ協力における自立発展性をどのように考えているかにつき情報交換を行い、我々の議論に反映させることを計画しています。

なお、本会議には、農業開発協力部所管以外の専門家の方にも出席頂くことにしており、多方面にわたる立場・セクターから、多様な視点による意見、指摘等を頂き、新しいアフリカに対する事業の姿を描けるよう期待しております。

2. 会議開催日

平成 14 年 4 月 2 日（火）～ 4 月 5 日（金）

3. 開催場所

ガーナ

4. 出席予定者

別紙のとおり（※ 25 ページ参照）

5. 会議内容（上記趣旨に記載のとおり）

- (1) 事業実施形態として、アジア型協力（双方負担の発想）で事業を実施するうえでの問題点、また認められる／期待される成果
- (2) アジア型協力の適否
- (3) 現スキームのなかで、現在活動途中の案件に対し JICA がとるべき追加措置
- (4) 効果的事業実施のために対アフリカ協力独自の経費、制度の必要性の有無、ある場合は具体的内容
- (5) セクター横断的な対アフリカ農村開発・貧困対策のあるべき姿

6. 会議の進め方

まず、出席者へのインプットとして本部参加者より JICA の動向として来年度から導入予定のプログラム協力等、概要説明を行います。

2 日目の他ドナーとの情報交換では、対アフリカ協力において、どのように自助努力、自立発展を引き出しているか、各機関の考え方及び取り組み状況について情報交換を行います。JICA 側からは JICA が対アフリカ協力において自立発展、持続性に対しどのように問題意識をもっており、どのように取り組んでいるかを本部参加者より説明し、事前に事務局にて選定した 3 案件程度につき簡単な案件紹介を含めた具体的な取り組み状況を該当の各専門家より発表してもらいま

す。この情報交換会では、各機関の自助努力、自立発展に対する考え方を明らかにし、具体的取り組み状況を紹介し合うことを主とするため、議論に発展させることまでは想定していません。

また、同日午後には、他ドナー職員も同行の下、灌漑小規模農業振興計画等サイトの視察を行います。

その後、情報交換、現地視察の結果を議論に反映させ、結果を指針として取りまとめます。

なお、参加予定の企画調査員、個別専門家、プロジェクト専門家は、現在スキームの枠によって制限されて活動していますが、これまでの現地での活動経験を基に、上記会議内容に係る報告と議論に参加していただき、アフリカ農村開発・貧困対策のあり方について、制限されている状況をどのようにとらえているか、また、その対応策や現活動への反映方法、JICAがとるべき措置等、具体的な提案を期待しております。

7. 成果品案

- (1) 対アフリカ協力において自立発展性を確保するための方策、留意点
- (2) 対アフリカ農村開発・貧困対策のために配慮すべき視点、留意点

8. 事前準備

本部事務局にて会議用質問票を作成し、出席者に配布、会議前に回収します。質問票及び現在の活動内容等を勘案し、事務局にて会議中（情報交換会以外のコマ）の事例紹介を行っていただく方を選定します。

2. 開催のあいさつ：高畑ガーナ事務所長（2002年4月2日）

開催のあいさつ：高畑ガーナ事務所長（2002年4月2日）

現在、当国において JICA の技術協力は大きな転換期を迎えている。援助協調の大きな流れのなかで、これまでのようにプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）に沿ってプロジェクトを粛々に行っていれば協力に対して理解が得られるという時代ではなくなっている。

当国大統領は国連開発計画（UNDP）主催の閣僚級技術協力円卓会議で、「技術は自前でもっている。必要なのは開発のための資金である。技術協力もプール化して資金をより有効に使うべきである。外国人技術者1人を派遣するコストで、多くの自国技術者を雇用できる。」と述べている。

このような状況で、我々も、ガーナの受益国民にしっかりと目に見える形で成果を出していく必要がある。

民間活力の活用も必要である。例えば、従来稲作振興の協力は、その土地に合った稲作手法の開発・生産性向上が求められていた。これからは、それだけでは十分でなく、流通業界も考慮し、農家の作るコメが実際に販売され、農家の収入増加につなげることまで考えなければならない。

援助協調はともすると理念に流されて現実がついていっていない。援助社会のなかで盛んに議論されている貧困削減戦略ペーパー（PRSP）は、理念は合理的だが、現実にはどのように実施するのかは示せていない。農林水産分野は、実学であり、成果を出してこそ貧困削減に貢献できる。今回の課題別会議では、アフリカでの経験豊富な専門家各位の英知を集めて、貧困にどう対処するのか、実践者の目から討議を行い、しっかりした指針を出していただけることを希望する。

3. 食糧農業大臣スピーチ（2002年4月2日）

食糧農業大臣スピーチ（2002年4月2日）

（詳細は付属資料9．参照、見宮ケニア事務所員記録）

自立的農業と食糧安全は、ガーナにとって非常に重要なテーマである。農業は、既にこの土地に存在する水、土、植物など基本的な投入を食糧の形に変えていくものであり、貧困削減に貢献する潜在能力は高い。

今後はアップストリームにおけるリサーチのみではなく、資源の有効活用などダウンストリームで継続的なリサーチ（例：Zero waste research）も重要になってくる。

農村に存在する貧困は、農業の発展のみでは解消されない。アグリビジネスの振興が貧困撲滅の重要な鍵であり、農産品への付加価値増加やマーケティング開発などが重要である。ビジネスがあつてこそ、彼らの生活改善に費やす元手が創出される。

これまでの援助では、都市開発に重きが置かれていた。これからは国民の多くが住む農村に対する取り組みが我が国の責任であると認識しており、ドナーからの支援も期待したい。この10年間でアクラの人口は100万人から400万人に膨れあがった。つまり地方の人材はほぼアクラに尽くしたといえ、欧米ドナーが実施している地方での人材育成はお金を捨てるに等しい。人材育成や教育も重要であるが、地方農村が人々にとって魅力的になり、優秀な人が地方に戻らない限り、地方開発は不可能である。そのため電気、水道、水など農村の基礎インフラ整備などをまず実施してほしい。その意味で、日本の食糧増産援助（2KR）支援は非常に効率的で感謝している。

アフリカの問題は規律の欠如である。日本人は規律を重んじ、それにより発展したと聞いており、ガーナも敬意をもって見習いたいと思う。

4. 対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介1：安城康平

対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介1：安城康平

発表者：安城康平個別専門家・コートジボワール「農業開発アドバイザー」（2002年4月2日）

（見宮ケニア事務所員記録）

1. 事例紹介（詳細は付属資料10. 参照）

- ・カウンターパート（C/P）機関ではローカルコスト（旅費、車両、消耗品）の支出は困難である。人材はいるが、やる気を引き出すことが課題である。ただし設備・備品は比較的恵まれている。
- ・双方負担の前提として、負担に係る分析を行い、その内容と額を明示する必要がある。支援を戦略的に進めるためのクリティカルな支出項目で、C/P機関の負担が困難な場合には、日本側が積極支出することも重要である。
- ・双方負担の理論はプロジェクトの目標しだいのところがある。目標によっては、先方負担分について、政府負担分を削減し、その代わりに住民参加促進（住民負担、受益者負担）やプロジェクトでの自助努力（所得創出等）を鍵とすることが、より現実的なアプローチの場合もある。
- ・新規案件形成時のポイントとの1つとして、討議議事録（R/D）締結後の初年度に先方政府の予算サイクルと合わない等の理由からC/P機関の予算化が困難な場合は、日本が全額を負担し、その後C/P機関の投入を把握し、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）に記載するやり方もある。

2. 質疑応答・コメント等

- ・初年度のみ全額負担の場合は、その後は対応可能か？
⇒コートジボワールはある程度計画的に確保できる。ただし、半額ほどになる場合もある。
- ・ガーナでは予算が確保されていても実際の支払いが数年遅延する場合があるか？
⇒予算が出にくい問題はあるが、コートジボワールでは監視機能があるシステムが存在する。
- ・ケニアでは貧困削減戦略ペーパー（PRSP）との関連で、政府予算は中期支出枠組み（MTEF）に計上され、さらに毎年に見直しにも通過したうえで正式に決定される。過去に、日本がケニア側に予算を提示しなかったことで、それに対応するC/P予算が付かなかったケースがあった。
- ・とりあえず日本側の予算を示すことは可能ではないか（＝上記のケニアのような例を避けるため、概算でよいから先方に提示することによって、先方のC/P予算確保に努めるべきではないか）。
- ・アフリカよりも比較的資金に余裕があるアジアにおいても、C/PコストをJICAが負担すべきとの意見が出ている。

5. 対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介2：田村政人

対アフリカ協力形態のあり方・事例紹介2：田村政人

発表者：田村政人個別専門家・モザンビーク「農業開発アドバイザー」（2002年4月2日）

（見宮ケニア事務所員記録）

1. 事例紹介（詳細は付属資料11. 参照）

- ・モザンビークではドナーによる援助調整・連携が進んでいる。農業セクタープログラム“Agricultural sector investment programme”（以下、プロアグリ）にはコモンバスケットが設置され、多くのドナーが賛同（仏、ポルトガル、ドイツ技術協力公社（GTZ）、日本以外）している。
- ・コモンバスケットに拠出しないドナーでも農業省と協力がある場合は、プログラムの会議には参加できる。
- ・プロアグリの利点としては、地方レベルも含んだ相手国の自助努力促進が推進されていること、ドナー間の連携が強化され、国旗にかかわらない支援が進められていること等があげられる。
- ・欠点としては、現場での技術開発の必要性に係る認識の欠如とプログラムマネジメント、財政管理への傾注（銀行屋的発想）があげられる。資金的支援のみで、技術開発が相手国側の人材で可能かどうか疑問である。
- ・プロアグリとNGOとの連携、プロジェクトとの整合性と連携が今後の課題。西欧ドナーがプロジェクト協力否定からセクターアプローチに移行しているなか、プロジェクトの有効性を訴えていきたい。

2. 質疑応答・コメント等

- ・他ドナーのプロアグリのタームズ・オブ・レファレンス（TOR）への介入レベルはどの程度であるか？
⇒公開されるが議論はあまりない一方、評価では議論が交わされる。
- ・情報共有のレベルは？
⇒システムの問題から昨年以降ドナー以外は情報へのアクセスなし。
- ・資金が末端までしっかり流れるのか？
⇒予算を管理している財務省に、財政管理を目的とした西欧の専門家及びコンサルタントが入っている。予算の約6割は州レベルに流れる体制ができつつある。ただし、普及や試験場などの現場レベルでは、資金の流れと用途に疑問の声が出ている。
- ・セネガルの例をみても、持続性をつける場所を変える必要があるのではないか？ 上位目標の

指標に政府事業の強化が必要ではないか。

⇒プロアグリのなかでは組織改革が大きな柱になっている。

- ・プログラムアプローチについて、イヤマークの明確化が必要。また、初期の段階からかかわっていくことが必要で、日本もタンザニアで取り組んでいる。エティオピアでは、地方レベルの実施能力が不足しているためドナーが支援を躊躇している。モザンビークでは日本は MOU (Minute of Understanding: コモンバスケットを含むプログラムの方針に係る議事録) には参加せず、プログラムのなかでの日本の協力の位置づけや今後の方針を現在検討中。

- ・ソフト面の技術協力を日本はアピールすべきではないか？

- ・日本がこれまで取り組んできた技術協力のプレゼンスが減っている。西欧のプロジェクトとは中身が違うなか、具体的かつ客観的比較が必要。

⇒例えば施設建設の位置づけもあいまい。日本の援助の独自性を勘案した分析が必要。

6. アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介1：大野政義

アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介1：大野政義

発表者：大野政義専門家・ガーナ「社会開発総合プログラム」(2002年4月4日)

(山中リーダー(書記)が付属資料12.より要約)

社会開発総合プログラム予算化の背景：

- ① 分野を横断して貧困削減に取り組むためには、いくつかの協力形態を連携させて、現地の資源を活用した総合的な事業の展開が求められる。
- ② JICAで1998年度より予算化され、個別派遣の専門家により予算の運営は管理されている。実際の様々な活動は各種の企画予算に基づいて実施される。

生活・健康改善プログラムの要点：

- ① 複数の援助企画と複数の分野を統合して総合的に取り組む。
- ② 貧困層が直接裨益するよう活動の成果を重視する。
- ③ 様々な援助団体どうしを連携させる。

プログラム(協力/援助)の解釈：

- ① プログラムは、分野ごとの開発計画に基づく様々な支援形態の集合体である。
- ② 国別援助優先課題において、実現すべき具体的成果を達成するために必要な案件のまとめり。

計画段階から住民・対象グループ・郡の活動・開発計画策定にかかわって活動の企画を検討し、複数の事業を同時に実施すること目的とする。

活動としては以下のものがある。

- ① プログラム総合調整(政策、国家目標/プログラムとの整合性)
- ② 地域開発計画行政の強化(年次/中期開発計画策定実施)
- ③ 小規模灌漑施設拡充/コミュニティー管理組織の強化
- ④ 農業生産・販売改善(適正貯蔵/加工施設/機械等の普及、マーケットアクセスの改善)
- ⑤ 非農業生産活動の振興(地場産業振興支援)
- ⑥ 社会サービスの改善(小学校、保健クリニック/センター施設改修、地域保健教育振興支援等)

2002年度の成果としては次のものがある。

(1) 開発計画行政システムの強化：

- ①プログラム総合調整
- ②郡年次／中期開発計画
- ③策定支援
- ④州計画調整支援
- ⑤コミュニティー参加型開発手法等

(2) 農業生産／アクセスの向上

- ①小規模灌漑
- ②アグロフォレストリー
- ③農産物加工（精米）
- ④適正貯蔵施設普及
- ⑤農業普及員活動支援

アフリカ農村開発・貧困対策のあり方・事例紹介2：角田学

発表者：角田学専門家・タンザニア「プロ技：ソコイネ農業大学地域開発センター」（2002年4月4日）

（山中リーダー（書記）が付属資料13. より要約）

このプロジェクトは地域の実態を把握し、在来の潜在力を活用して地域を開発している。センターは大学にあるが、現場の活動はムビンガ県とモロゴロ地方県の2か所にある。このプロジェクトは従来のプロジェクトと異なり、現場で常に変化する諸条件に柔軟に適応して、地域の問題を解決する方法をとっている。

また、持続性を支える条件として、地域の住民が自ら問題を解決していく能力が育成されることをあげている。したがって、住民による試行錯誤の積み重ねを積極的に評価している。活動に参加するのは、地域村落の住民だけでなく、地方省の職員や普及員も巻き込み、在来の資源・技術・知識・人材を効果的に活用している。

現地での活動（ムビンガ県）の例としては、水力製粉場の設立を通じた地域住民の能力向上、養蜂の技術改善と住民組織化の試み、風力発電による自然エネルギー利用の実験、ンゴロ農法の多機能実験、斜面農地保全の技術普及、自治体との地域発展にかかわる連携活動が紹介されている。これらの活動からは、地域の活性化、組織・運営能力の向上、共同意識の強化、村全体での流域管理、村全体での社会活動への波及効果、活動資金の確保、家計負担の軽減、出会いの場の提供、日常労働の変化が期待される効果としてあげられている。

養蜂の事例では、養蜂の技術そのものは簡単であり、住民が興味をもって度々巣箱を見にくる様子、村の道路補修工事の例では、現地で活動する北欧のNGOに頼んで村民を巻き込んだ活動等が紹介された。この講演では、会議参加者から多くの質問があった。このプロジェクトでは、活動の内容を村民と共同で協議しながら試行錯誤で問題を解決していく手法をとっている。したがって、プロジェクト開始前のプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）¹には、活動の内容として「住民と協議して決めていく」と記述されたとの説明がなされた。参加者からは、そんなプロジェクトならば自分も専門家で行ってみたいとの声があがった。

¹ 一般のプロジェクトでは、事業の開始前にその活動の内容が決められ、PDMにその成果の結果を評価するための指標が定義される。

8. 他ドナーとの情報交換（阿部幸生、P. Kalala、S. Akagbor、辻下健二、藤田達雄）

他ドナーとの情報交換

（阿部幸生、P. Kalala、S. Akagbor、辻下健二、藤田達雄）

（2002年4月3日、見宮ケニア事務所員記録）

参加者：

Deputy Minister and other Directors from Ministry of Food and Agriculture, FAO, CIDA, EU commission, Africa 2000, UNDP, Faculty of Agriculture University of Ghana

1. 対アフリカ協力における JICA の取り組み（要約）

発表者：阿部幸生 アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課課長代理 ※付属資料 14. 参照

（1）JICA の対アフリカ支援

冷戦終了後の国際社会の変革において、多くのサブサハラ・アフリカ諸国はグローバリゼーションのあおりを受け、経済的困難は一層深刻化している。我が国は、これまで 1993 年及び 1998 年にアフリカ開発会議（TICAD I、II）を開催し、JICA も TICAD II において採択された「東京行動計画」に沿ってアフリカ開発に資する個々の事業を実施している。

（2）我が国の開発協力の特徴

我が国の開発途上国支援の特徴として、途上国のオーナーシップ向上を目的とした自助努力支援、人的資源の開発、援助現場での実践的な共同作業を重視する現場主義があげられるが、これらは我が国自身の開発経験に根ざしたものである。

（3）今後の課題

国際社会が直面している新たな変革のなかで、今後、我が国が開発協力を推進していくうえでの主要な課題として、途上国、国際機関・他ドナー、NGO 等とのパートナーシップの更なる促進が極めて重要である。

（4）結 び

近年、包括的開発枠組み（CDF）、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の導入などアフリカ開発を取り巻く環境が大きく動いているなかにおいても、TICAD の基本理念であるオーナーシップとパートナーシップの重要性は国際社会に広く受け入れられており、JICA も TICAD プロセス

に参加して、積極的にアフリカ開発への支援を行っていく所存である。

2. 対アフリカ協力における FAO の自立発展に対する考え方、取り組み状況について

発表者：Dr.P.Kalala Policy Advisor ※付属資料 15. 参照

様々な農業分野においてプロジェクトを実施している。どの分野について行うかは各国政府の要請に基づく。現状として、アフリカでは、political will や適切なシステムの欠如により、人口増加が進む一方、農業生産量は低下している。

今後は、NEPAD (New Partnership for Africa's Development : アフリカの開発のための新パートナーシップ) によって、アフリカの経済成長をねらっていく。持続可能な農業に取り組む際には、様々なトピックに総合的に取り組む必要があり、国連食糧農業機関 (FAO) としては、national resources management, animal health, agricultural Tech and research, marketing, food quality control, agricultural Policy 分野など多岐な分野で活動を実施。Special Program for Food Security (SPFS)。以下が主な取り組み分野である。

- (1) 野菜：土壌に関する研究、生産性向上支援、農業分野の stakeholder を集めた会議やワークショップも実施。灌漑の民営化については世銀と連携して複数国で協力を実施。
- (2) 穀物：従来の FAO 最重点分野。害虫対策について、国連環境計画 (UNEP) との連携でプログラムを実施予定。オブソレート農業に対する取り組みあり。バイオテクノロジーの利用についても、特に昨今議論が活発化している遺伝子組み替え作物に関する支援を実施。
- (3) 家畜：疾病削減キャンペーンなどを実施。アフリカ統一機構 (OAU) との連携でパンアフリカンのプログラムを実施。
- (4) 農産物流通
- (5) 研究・技術開発分野 (Research and Development Technology) : 特に研究に重点を置く。FARA (The new Forum for Agricultural Research in Africa) の設立に貢献。
- (6) Women in agriculture : 社会経済分野への支援に絡めている。
- (7) Food security information : 世界食糧サミットを経て、early warning system on food monitoring system を実施。この分野に対する支援要望が増加している。
- (8) Food and nutrient sector, control (栄養)。Food quality control に関する人材育成のための訓練も実施。
- (9) 政策分野 : 国家からの特別要請によって、ポリシー分野では政策分析や実施、キャパシティービルディングへの技術支援、セクタープログラム計画への支援含む。
- (10) 漁業分野 : ビクトリア湖や女性支援、漁業資源保全など様々な分野で活動あり。

- (11) 森林分野：主に森林保全に取り組む。9 か国で national forestry program を実施、ガイドラインを作成。アジア開発銀行（ADB）、UNEP、サブリージョナル機関との連携。
- (12) NGO との連携強化：特にコミュニティーベースの協力において重要なアクターであり、NGO の戦略的優位分野で NGO-FAO Consultation を実施。情報共有と分析、ジョイントとプログラムの実施、リソース。
- (13) 緊急支援：戦争や内戦、難民などに対する支援。過去 10 年間で緊急対応の支援が増加している。家畜の伝染病発生に対する緊急支援も実施。

〈FAO 発表に係る食糧農業省副大臣コメント〉

1982 年、私が修士論文を研究していたころから今日発表された課題については議論されていた。つまり我々はこの 20 年間、何もしていないに等しい。これまでの対策では具体的な成果は限られおり、農家の間で不満が高まっている。迅速かつ効果的な具体的活動が必要である。

3. 「ガーナ灌漑小規模農業振興計画」概要説明及び自立発展を引き出すための具体的取り組み
ー「ガーナ灌漑小規模農業振興計画」における農民参加型灌漑事業地運営について

発表者：Sammy M. Akagbor、ガーナ灌漑開発公社運営部長（プロジェクトマネージャー）

※付属資料 16. 参照

農業はガーナの基幹産業であり、労働人口の 65 % を雇用している。ガーナでの作付面積 1 万 9,000ha のうち、作物生産のほとんどは天水に依存している。ガーナにおける灌漑開発は 1960 年代に始まり、総開発面積 8,600ha のうち、実際に利用されているのは約 5,600ha に過ぎない。施設の劣化、運営能力不足、オーナーシップの欠如から灌漑施設の運営効率が悪い。そのため、灌漑事業地の運営を改善するための技術協力を日本に要請した。

灌漑小規模農業振興計画は 1997 年 8 月から 5 年間の協力が実施されている。主な活動は、①営農の現状調査、②個別技術改善、③営農支援システム改善、④研修である。農民たちは稲の作付けに影響しているものとして営農資金不足、機械不足、灌漑水の遅れを指摘し、そうした営農支援システム改善と営農技術改善を合わせた営農システム改善をプロジェクトのアプローチとして採用した。

営農投入財融資：インフォーマルセクターの融資に依存していた農民に、公的な融資によって投入財の適期使用を奨励している。営農投入財融資では耕起、種子、肥料、農薬といった現物を支出し、農産物販売後に市中金利を含めて現金か現物（粃）で返済するシステムを構築し、現在約

3 億セディ（約 3 万 5,000 ドル）相当の基金（資材を含む）を確保している。

水利費：農業セクターに対する補助金削減のなかで灌漑施設の維持管理経費は農民が負担している。1 作期当たり／ha の水利費は重力灌漑であるアシャマン事業地（56ha）で 25 万セディ、ポンプ揚水・重力灌漑であるオチェレコ事業地（81ha）で 100 万セディである。

農民組合の活性化：2 モデル事業地の農民組合の活性化によって、回転資金を利用した営農投入財融資や水利費を財源とした灌漑施設の維持管理をプロジェクトと共同で実施するようになった。人材と組織の育成こそが営農支援サービスや、営農技術の改善を通じた灌漑事業地の運営改善に重要である。

ガーナ政府の財政事情を考慮すれば、農民の経費負担によってしか灌漑営農の持続性は確保されない。営農改善とともに販売の重要性が認識される方向にあり、農民組合もその方向に変化しつつある。プロジェクトの方でも自己資金確保の努力を始めた。また、2 事業地での経験を中心に構築した灌漑事業地運営改善手法を灌漑開発公社の全事業地に研修を通じて波及しようとしている。

4. ケニアでの自立発展を引き出すための取り組み事例 1

発表者：辻下健二専門家・ケニア「小規模灌漑農業普及」 ※付属資料 17. 参照

ケニア山麓小規模灌漑農業開発におけるオランダのプロジェクト（終了済み）について紹介があった。長年（17 年間）にわたり、ドナー（オランダ）による多くの投入があったにもかかわらず、持続性のある農業が定着せず、手法に問題があったのではという内容であった。

これについて、「オランダの支援は農民参加型プロジェクトであり、参加型開発に係る様々な取り組みが行われた。彼らの活動の不備なところのみの紹介では内容が偏りすぎることになる」や「様々なドナーが参加しているセミナーにおいて、他ドナー事業に係る発表をするときは安易な批判をすべきではない」等との意見が出た。

⇒オランダが様々な取り組みを支援したのは事実であるが、その投入の結果が地域に定着しなかったのも事実である。今後このような発表を行うに際しては、定着しなかった原因を分析し、今後への提言という形でまとめれば良いと考える。

5. ケニアでの自立発展を引き出すための取り組み事例 2

発表者：藤田達雄専門家・ケニア「半乾燥地農村開発」 ※付属資料 18. 参照

質疑応答

・ケニアにおける JICA の援助体制、専門家の役割分担はどうなっているか？

⇒ 辻下専門家は、農家を念頭に置きつつ、主に行政に対する支援を実施している。農業省で業務をしているが、政府の役割は変化しつつある。藤田専門家も農業省に所属しているが、将来的には地方自治体や農家への支援に重点を置く。

・藤田専門家の事例紹介にあったケリオバレーの灌漑技術の他地域への拡大・普及の状況あるいはその可能性はあるか、また、水利用に係る女性の参画の状況はどうなっているか？

⇒ 灌漑技術は、民族の境界に沿っており、ケリオバレー周辺に限られている。伝統的には水の管理は男性のみで行われていたが、最近の水利用組合には女性のメンバーが含まれているところもある。

6. 全体質疑応答

※質問の多くはガーナ灌漑小規模農業振興計画に集中した。

質問：ガーナの灌漑事業地では、農民が最初からかかわっていない。灌漑施設の建設が終わってから農民に説明して回るが、農民は灌漑施設を政府所有と見なし、オーナーシップに欠ける。土地の所有についても、細心の注意を払う必要がある。地域に根づく技術や情報を有効活用してほしい。

応答：（ガーナの JICA カウンターパート）農民参加の重要性は認識しており、ガーナでもワークショップ開催などを通して、農民参加を促進している。土地問題についても、プロジェクトを持ちかける前にまずコミュニティーに接するアプローチをとっている。

質問：灌漑施設を多目的利用（家畜や魚の養殖）するべきではないか。

応答：ガーナでは灌漑施設を利用した家畜飼育の例あり。カナダ国際開発庁（CIDA）も支援例あり。

ケニアでは養殖の例はない。ただし、灌漑プロジェクトでは家畜が施設に損傷を与えるおそれがあるので、多目的への利用は通常控える。農民参加も重要だが、ガイダンスや調整などの役割から政府の役割も重要である。農民参加を盾に、政府の関与がないことは問題である。

質問：日本の農協システムの導入も有効ではないか。

意見 1：プロジェクトの最初から住民を参加させることが重要。プロジェクトがスタートしてか

らは非常に難しい。

意見2：農民に土地の所有権を与え、オーナーシップ・やる気を高めることが重要ではないか。

質問：持続的農業のためにはコスト規模も持続可能なレベルであるべきだが、ガーナの灌漑リハビリのコストと農民負担は？

応答：JICA の場合はフィージビリティ調査 (F/S) を実施し、コスト面を勘案。事例紹介をした日本の無償資金協力によるプロジェクト全体のコストは 600 万米ドルである。

意見：リハビリの場合も新規の建設も、規模の経済の恩恵を勘案し、ある程度の規模が必要。さもないと将来的に農家がペイオフしない。プロジェクトの初期段階ではある程度ドナー側がコストをカバーし、徐々に農民の負担を増加していくことが適切ではないか。

質問：50ha の維持費はいくらか？ どれくらい農民負担が実施されているのか？

応答：このプロジェクトは既存施設のリハビリであり、総額 7 億円かかった。これを農民独自で賄うのは不可能である。リハビリ後の水利費は経費の全額負担をめざしている。

質問：FAO が取り組んでいるマルチセクターアプローチについて教えてほしい。

応答：農業と他セクターの相互依存及びその重要性については認識しており、農業、漁業、マイクロクレジット、インフラ整備を含んだプロジェクト例がある。

意見：灌漑は非常に重要であり、もし、テマーアクラ間に灌漑水路を通せば、大消費地の近郊で野菜・穀物等の生産が可能であり、経済効果は高い。(ガーナ側意見)

**KEYNOTE ADDRESS AT JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION
AGENCY (JICA) INTERNATIONAL CONFERENCE ON SUSTAINABLE /
SELF-RELIANT AGRICULTURE, RURAL DEVELOPMENT AND POVERTY
REDUCTION IN SUB-SAHARAN AFRICA**
2nd-5th APRIL 2002

Mr. Chairman;

Your Excellency (ies);

JICA Representatives from Sister African Countries;

Invited Participants;

Ladies and Gentlemen:

I am delighted to be invited to participate in this all-important International Conference. Firstly because, the choice of topics for discussion touch on the elements that are essential for securing food security for all our people: the conference, as I understand, is due to discuss ways to achieve sustainable, self-reliant, rural development and poverty reduction. Secondly, I am delighted to participate in this conference in order to express the appreciation of the Government of Ghana to the Government of Japan for the valuable assistance that it has given towards the attainment of food security and poverty reduction in Ghana. I share this feeling with hope and trust that the fruitful cooperation that has existed between us and for that matter, other sister African countries will continue to grow. I wish to assure JICA and all our development partners that we shall continue to make judicious use of resources and adopt sound policies and priorities that will improve food security and reduce poverty among our people.

The new Government of Ghana, on assumption of office paused to reflect on where we have come from and have now charted the way forward through a consultative process and developed the Food and Agricultural Sector Development Policy (FASDEP). The document

provides a broad framework out of which detailed projects will be developed. Implementation of these projects will be within the Sector Wide Approach to which all our developing partners will participate. I urge JICA and all our development partners to 'buy' into this policy framework.

The policy identifies the following key functions for the Ministry of Food and Agriculture:

- Ensure food security;
- Facilitate the production of raw material for industry;
- Facilitate the production of agricultural commodities for export;
- Facilitate efficient input/output marketing system.

Activities to achieve these objectives are being implemented through the Agricultural Services Sub-sector investment Programme (AGSSIP) that has attracted substantial investment in the following areas:

- Research and effective technology transfer;
- Support to technical functions of MOFA.
- Empowering farmer organisations and
- Improvement in agricultural education and infrastructure.

Mr. Chairman, the policy recognises that sustainable food security and poverty reduction can be obtained through a combination of factors. Prominent among them are:

- Increased production through increase in crop yield; and
- Availability of ready market for products.

On annual basis, the Ministry of Food and Agriculture develops its strategic plan and sets targets for the planned period.

The annual strategic plan broadly addresses the following areas:

- 1.0 Increased food security and the productivity of farmers through the provision of:**
 - Improved seeds
 - Improved use of existing irrigation facility
 - Expansion of irrigation infrastructure – (JICA is active here)
 - Facilitation of land preparation – (JICA/ KR2 equipment)
 - Improved indigenous small ruminants
 - Improved poultry products
- 2.0 Creation of ready markets**
- 3.0 Promotion of internal marketing**
- 4.0 Promotion of value addition**
- 5.0 Reduction of post harvest losses**
- 6.0 Promotion of efficient packaging**
- 7.0 Improved transportation**
- 8.0 Pricing, standardisation and quality control**
- 9.0 Facilitate production of raw material for industry**
- 10.0 Facilitate production of raw materials for export.**
- 11.0 Promote the development of viable farmer-based organisations**

I wish to share some tit-bits with you on some of the problems confronting us, and how we hope to address them:

- 1. Sustainable Self Reliant Agriculture**
 - **Requirements:** - soil, water, seeds/planting materials all of which are readily available or can be produced locally;
 - Land Preparation: - machines and research;
 - Harvest and Post-harvest handling: - machines and research;
 - Processing: - machines and research;
 - Packaging: - machines and research;

- Marketing: - (Improved internal trade)
- Down Stream: - to obtain ZERO WASTE in processing.

2. **Rural Development**

- The concentration of development in the cities.
Solution: - to provide the basic necessities of life, e.g. food, clothing, shelter, water etc. with support elements like roads, electricity, schools, hospitals, entertainment centres, markets etc. is very vital.

3. **Attempts at Decentralisation to Local/Area Councils**

- Lack of amenities to attract qualified people for planning;
- Difficult attempt to train the locals in planning.

Solutions:

- Provide amenities to attract qualified people;
- Develop economic activities; and
- Take one area at a time, and do it well.

4. **Poverty Reduction**

- Poverty arises from the inability to assess human needs, like housing, education, health, food, clothing etc.

Solution

The solution is closely linked with rural development and agriculture because the poorest in the society could be found among those in the rural areas and farmers.

The following steps could be taken to help solve the poverty situation:

- Create jobs through Agriculture and Agri-business;

- Build settlements that are closely linked to agricultural activities and settlers given enough time, probably up to 25 years to pay for the services.

Resources should not be distributed in small quantities to cover a large number of people.

Mr. Chairman, we have set very ambitious tasks for ourselves. Our efforts have begun to show results. For example, the quality of our rice has improved and marketing strategies are being developed.

I wish finally to thank the Government of Japan for the practical support that has been extended to us and also wish you fruitful deliberations at this conference.

Thank you for the opportunity to share my ideas with you.

10. コートジボワール「農業開発アドバイザー」事例紹介で用いた関連資料



※ 必要負担の状況

・ 先方政府・実施機関が必要となる負担の内容

－ 経費、人材、施設等

- ・ 経費
 - » 一般人件費(給与)は一応問題なし、(公務員の場合)
 - » プロジェクト手当ては一定の手続き(予算折衝)の下で可能、
 - » 旅経費(消耗品、備品購入費等)も同上、但し非常に困難
- ・ 人材
 - » 人数は何とか揃えられる
 - » 問題は一やる気、国際機関は人材を公募(公務員に限らず)
- ・ 施設
 - » 既存施設に関しては問題なし、事務室、会議室等
- ・ 備品等(机、椅子、ソファ等)
 - » 何とか揃う
 - » 問題は一備品のコンセプト 長年のステータス or 機能性

C7/MINAGRA-JICA

※ 先方政府の負担

現在および過去の経験も含め・・

- ・ 必要な負担が得られず、活動に影響が出た経験は
 - » はい

－ 具体的問題例

経費

1. 出張時の車両利用はほとんど不可能
2. 一般出張C/P、運転手の旅費が出ない
3. プリンターインク等が購入できない
4. コピー機のメンテナンス経費が不足(利用法にも問題あり)

人材

5. 与えられた業務よりは昇進・個人的利益本位の興味
6. やる気とビヘービアの問題

備品

7. 備品獲得は強者とコネの世界
8. 機能性よりもステータス重視

C7/MINAGRA-JICA

具体的問題例 1- 経費/備品

問題 ① 出張時の車両利用
 - 通常、一般出張の場合車両確保が非常に困難（AIフォームで既に相手側政府が不可を表明/日本の対応の問題か？）

対応 ② 事務所からの貸与
 - 予定をあらかじめJICA事務所へ問い合わせ、車両を借用
 - 赴任時より現在に至り、将来もその予定

説明 ③ 本来は政府が用意すべき
 - 実施機関の持続性を重要視して我が国はランニングコストの負担をしない

活動 ④ 状況の変化はほとんどない
 - 配属先からの手配を待っていたら活動は進まない

反応 ⑤ 日本に用意してもらいたい
 - 省内車両は非常に限られているので、日本に準備してもらいたいとの口頭要請あり

CT/MINAGRA-JICA 4

具体的問題例 2- 経費

問題 ① 運転手の出張手当（旅費、宿泊費）
 - 出張規定は存在するものの、通常一般出張におけるC/P、運転手の出張手当（旅費、宿泊費）が習慣上遅延（約1年）或いは支給されない

対応 ② 専門家（立替）負担
 - 専門家の出張経費から捻出
 - 赴任時より現在に至り、将来もその予定

説明 ③ 規定はあるのだから正規手続きを行う
 - 困っている現状を担当上司に文書で知らせ、予算の手当てを確保しておく様、提言する

活動 ④ 状況の変化はほとんどない
 - C/P運転手から立替分を返却してもらった事はない

反応 ⑤ 日本に用意してもらいたい
 - 他のドナー同様、日本に準備してもらいたいとの口頭要請あり

CT/MINAGRA-JICA 5

具体的問題例 3- 経費

問題 ① プリンターインク等が購入できない
 - 同様にプリントを頼まれ、ディスクットを通じてウイルスに感染した

対応 ② 断わる
 - 専門家の業務経費からインク購入
 - あらかじめストックを準備する様指導


説明 ③ 消費予測・準備、コンピューター保守強化
 - 使用予測を立てストックする仕組みの必要性を説明
 - 省内情報機器保守技術の強化必要

活動 ④ 少し改善
 - 最近プリント依頼回数は減少した。（断わっている性かもしれない）

反応 ⑤ 何とかなっているのが不思議なくらい
 - 知人友人の誰かにやってもらっている様で、何とかなっているため反応少ない


CT/MINAGRA-JICA 6

具体的問題例 4- 経費

問題	① コピー機のメンテナンス経費が不足	
	- 搬行機材のメンテナンス経費がでなく、他の故障したコピー機の部屋の人がコピー機（搬行機材）の使用に	
対応	② 断わる	
	- 専門家の業務経費からメンテナンスに充てる - 定期点検をする様指導	
説明	③ メンテナンスの重要性を説明	
	- 全ての機材のメンテナンスを配慮する事は持続性に係る	
活動	④ 少し改善	
	- 最近プリント依頼回数は減少した。（断わっている性かもしれない）	
反応	⑤ 何とかなっているのが不思議なくらい	
	- 知人友人の誰かにやってもらっている様で、何とかなっているため反応はない	




7

具体的問題例 5、6- 人材

問題	① クオリティーの問題	
	- 個人的利益の追求、公務の認識欠如	
対応	② 1年間は何とか試みたが人を変えてもらった	
	- 実施予定表を作らせて自己評価してもらう - カウンターパートの変更を申し入れた、NGOに委託した	
説明	③ 各自の任務遂行が重要	
	- ともかく正論で説明する - 自身が率先して見せてやる	
活動	④ 改善	
	- 省内での人探しをやる必要はあるが、効果は上がる	
反応	⑤ どうしようもないパートナーは不要	
	- 口に出さないながらも同じ理解にある	

8

具体的問題例 7、8- 備品

問題	① 強く言わないと備品が確保できない	
	- 待っているだけでは永久に備品は回ってこない - 机でステータスを計るところがあり、それ自体は機能的でない	
対応	② 部屋が狭く使い難いがそのまま	
	- 文書による備品の請求、直談判等 - 一番効果的なのは残念ながら小遣いをあげる（非常手段）	
説明	③ 日本の状況を説明	
	- オフィス機能を高める事は重要（各自一部屋専有）	
活動	④ 備品の配置換えや再利用	
	- エ夫をしながらしげつつ変えていくしかない	
反応	⑤ 日本のやり方を実施して欲しい	
	- 機能的な備品を日本が取り入れて欲しい	

9

※ 双方負担の前提について

• 双方負担額明示の必要性

- 双方負担額をお互いが一定期間以前に明確に把握の上、次年度予算に計上できない現実がある
 - いわゆる我が国負担額が前もって提示されないと、当該国における次年度予算獲得のためのプロジェクトシートが完成されず、計画局によるプロジェクト査定が出来ず、予算確保が不可能となる

• 双方負担を求めるそのコンセプトの明確化

- 負担の正当性、必要性そして効果は期待できるのだろうか
 - 根本的援助の正当性を理解した上での活動、関与が大切
 - 単にR/Dに記載されていると言う事でなく



CT/MINAGRA-JICA

10

※ 双方負担の内容について

• クリティカルな支出項目は問題

- 不必要な経費はないわけであるが、クリティカルな支出項目を相手側に負担させるのは問題が大きい
 - ▶ 基礎地盤調査費→軟弱地盤の実態がつかみきれない
 - ▶ 水道敷設→建物が出来ても使う事が出来ない危険性がある
 - ▶ 灌漑施設の圃場整備

• 日本が戦略的に進める場合は積極支出を

- 図書機能、機能的備品、機能的オフィス配置
 - ▶ モデルになり、これをC/Pが修得できる

• 見直した方がいいか

▶ はい



CT/MINAGRA-JICA

11

※ 双方負担の論理について

• プロジェクトとは

- 効果発現まではプロジェクト
- 効果発現後のランニングコストを当該国が負担するのは理解できる
- 自由化(国際化)の中で、迅速な農村支援体制創りへの支援は重要
- 発現に至るまでのコストは研究費と同様
 - プロジェクトが負担すべき

• 住民参加と住民による運営重視→国庫使用軽減

- 住民の意思尊重
 - オーナーシップの形成、政府は調整役に徹する
- 住民運営、組織化及び市場開拓への支援
 - 水管理組合、農協支援、流通支援
- 農民への施設払い下げ促進



CT/MINAGRA-JICA

12

問題の本質は、

現在および過去の経験も含め、
・手当てできる十分な予算がないことに原因

・予算を作ることは出来ないか

- ・農村開発基金設立
- ・生産者活性化基金
- ・畜産基金

・プロジェクト内に自助努力の項目を

- ・プロジェクト内に自助努力義務の活動を入れるべき
- ・自主運営に関してこれまで強い位置にいたったのではないのか

新規案件形成時のポイント

・R/D締結後の初年度は全額負担

- なぜならば、相手国政府で予算請求出来ないから
 - ・若しくは事前調査時における予算確保の通知
 - ・プロジェクトの予算額に関する情報の共有(両国)
- 次年度からは当該国の状況により、予算を獲得
 - ・象牙海岸の場合は日当宿泊をプロジェクトが負担できれば大きく改善されると予想される

・投入を明確に把握した上、PDMIに記載

- プロジェクトのイメージが具体的にっており、現状把握が出来ていれば書く事ができる
 - ・逆にPDMIに記載できないと言う事はプロジェクト案が具体的にないともいえる

・自助努力促進項目は外部条件にあらず

- 外部条件に記載すればキラーアサンプションになりがち
 - ・むしろ活動内に促進項目を記載すべき

CT/MINAGRA-JICA

14

提言

・既存システムの運用活性化指導(相手国政府)

- 必要経費獲得のための正式手続き或いは稟議書を策定するように指導

・プロジェクト指導能力の強化(日本側)

・調整員の事前研修

- ・基本的な知識不足(法・組織、援助スキーム、交渉)

・政策指導強化/連携

- ・政策により大きく異なる可能性多い
- ・既存システム把握強化と改善の提案

・プロジェクトによる経費負担枠の拡大(日本側)

・プロジェクト目標に裏づけ

- ・「自立可能な」ことをめざす
- ・プロジェクト期間中に調整システム・予算配分システムの作り直しを進めるべき

15

ガーナ農村開発・地域開発アフリカ地域会議レジメ

2002年4月2日

モザンビーク農業開発アドバイザー

田村 政人

1. モザンビークにおける農業セクター投資計画の概要と本専門家の業務概略

①モザンビーク農業セクター中期投資計画（PROAGRI）1999-2003の概要 5分

②専門家の活動概略、直面する問題点 2分

2. セクター投資計画の利欠点とプロジェクトアプローチの利欠点

5分

①セクタープログラムアプローチの利点と欠点

利点－ 自助努力を促す

－ ドナー間の協調

欠点－ 現場での技術開発の必要性認識の欠如

－ 余りにもプログラムのマネージメントに傾注する銀行屋的発想

②プロジェクトベースアプローチの利点と欠点

利点－ 技術、現場ニーズに対するきめ細やかな支援

－ カウンターパート機関、スタッフとのきめ細やかな議論

欠点－ 中期投資計画との整合性

－ ドナー間の調整不足とドナーの独りよがり援助、他ドナーとの援助重複や手法の違い

3. 今後の日本の援助の考え方のために、自分はどう考えるのか、どう行動していくのか？

3分

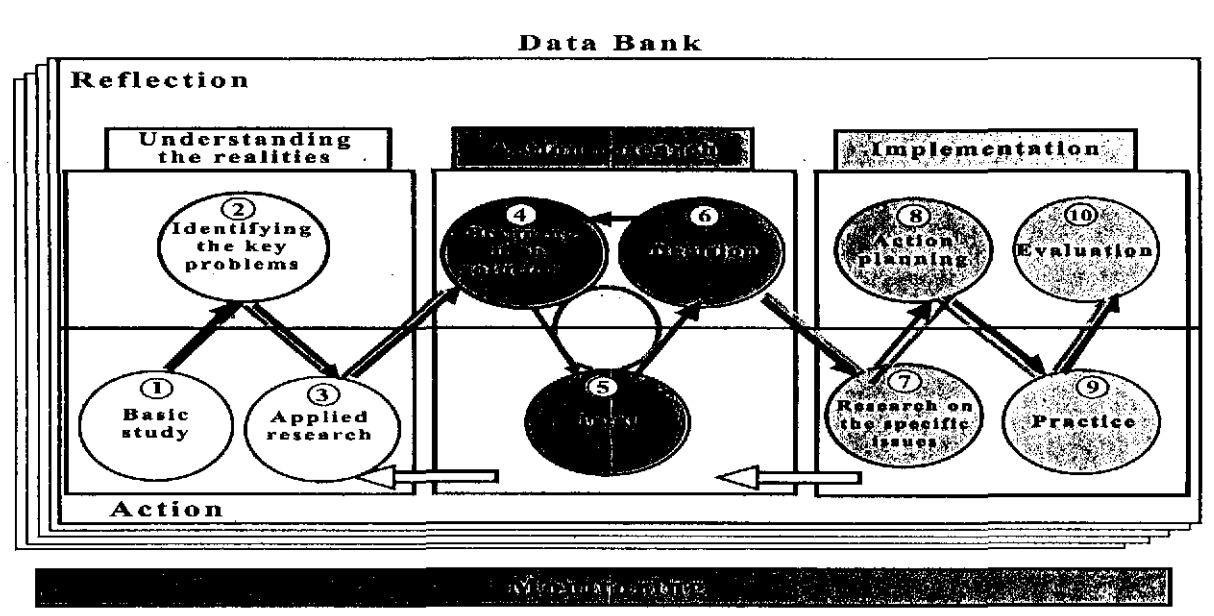
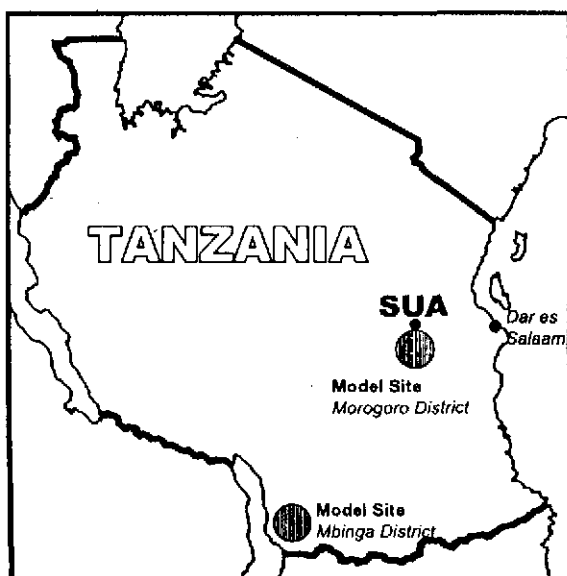


Fig. 2 SUA Methodology (NOW-type)

MODEL SITES



KEY STAFF

Director: Prof. A. Z. Mattee
 Head, Socio Economy Section:
 Prof. D. F. Rutatora
 Head, Resource Management Section:
 Prof. A. J. P. Tarimo
 Head, Environmental Conservation Section:
 Prof. R. P. C. Temu
 JICA Experts (long/short term)

For more information, please contact

Director

SUA Centre for Sustainable Rural Development
 Sokoine University of Agriculture
 P. O. Box 3035
 Chuo Kikuu, Morogoro, Tanzania
 Tel: Direct :+255-23-2604279 or 4360
 General :+255-23-2603511/4 Ext. 4405
 Email: scsrd@suanet.ac.tz
 URL: <http://www.scsrd.org>

TANZANIA



SOKOINE UNIVERSITY
 OF AGRICULTURE
 (SUA)

SUA

Centre for Sustainable
 Rural Development

(SCSRD)

2002



1. LAUNCHING OF SCSRD

The SUA Centre for Sustainable Rural Development (SCSRD) was officially launched on 1st July, 1999 with support from the Government of Japan, through Japan International Cooperation Agency (JICA), under the Project Type Technical Cooperation. The proposal to establish the SCSRD was officially approved by the University Council at its 57th meeting held on 9th September, 1998. The idea to establish the Centre is in keeping with the mission of SUA as specified in the Act establishing the University, as well as SUA's Corporate Strategic Plan to the Year 2005 and Beyond.

2. PURPOSE

The purpose of the Centre is to improve the capacity of SUA as a national learning institution, to develop and test participatory rural development approaches and strategies, which could lead to sustainable rural development. Specifically, the Centre will facilitate four basic functions in the rural development activities:

- (i) To understand the reality of the rural areas,
- (ii) To implement specific sustainable rural development actions at selected sites in Tanzania as a way of gaining practical experiences, which can be disseminated to other areas in the country,
- (iii) To ultimately establish a methodology for carrying out sustainable rural development programmes applicable in Tanzania,
- (iv) To act as a centre for networking, publishing, exchanging information, providing advice or consultancy, training, and other similar activities aiming at promoting the principles and practices of sustainable rural development.

It is expected that through the Centre, SUA staff will be able to coordinate important aspects of rural development research and other programmes in the country and at the same time be able to develop, test and refine a rural development approach that would bring about sustainable development in the Country.

3. ORGANISATION

The Centre is manned by a small team of core staff headed by a Director, but most of its research and development activities will be undertaken through the involvement of academic staff from different Departments and Institutes within SUA, who will be affiliated to the Centre according to the activities to be undertaken. The Centre will therefore offer opportunities to members of staff who are interested to participate in its activities within the programme framework to be developed by the core staff. Initially, the activities of the Centre fall under three sections (Fig.1);

- Socio-economy
- Resource management, and
- Environmental conservation.

An Information Unit will also be established as a resource centre for staff, students and communities interested in rural development.

4. SUA METHODOLOGY

The Centre will endeavour to develop an approach which recognizes the people's biophysical strategies such as bio-diversity, micro-environments, multi-purposes and socio-economic strategies such as mutual cooperation, social security etc. Such an approach (SUA Methodology) will initially be developed, tested and refined in two model sites, i.e. in the Matengo Highlands of Mbinga District and the Uluguru Mountains of Morogoro Rural District, before it can be applied on a larger scale. SUA Methodology is at present shown in Fig.2 as a NOW-type.

5. COLLABORATION/LINKAGES

The Centre will therefore work very closely with the Ministries of Science Technology and Higher Education, Agriculture and Food Security, Community Development, Women Affairs and Children, other public institutions, NGO's, private entrepreneurs and other communities in fulfilling its mandate. In the long run, it is envisaged to function as a regional centre, through the coordination of various sustainable rural development initiatives in the Eastern and Southern African region, and acting as a resource and training centre for the region.

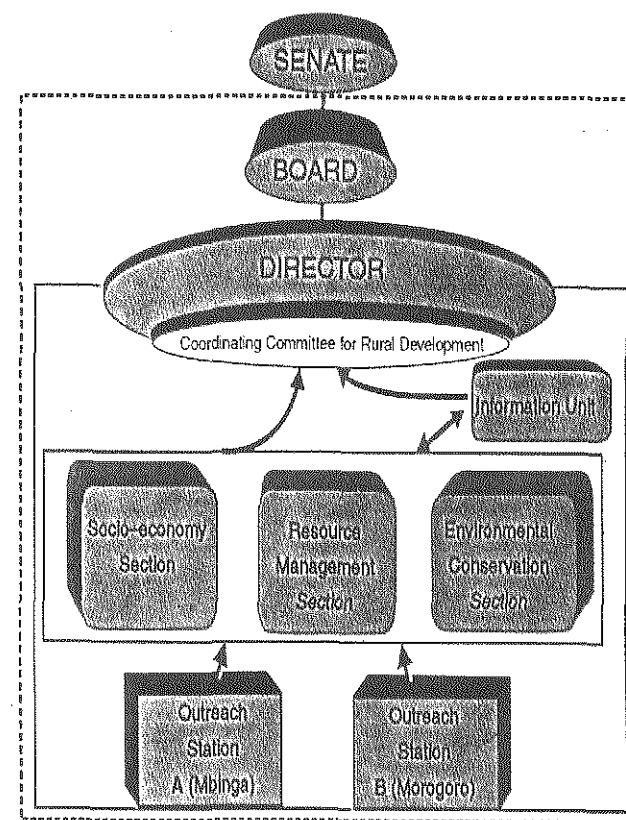


Fig. 1 SCSRD Organization Chart

ガーナ共和国社会開発総合プログラム

「生活・健康改善総合プログラム」

INTEGRATED HUMAN DEVELOPMENT PROGRAMME (IHDP)

プログラム概要

－ セクター横断的活動の試み －

I. 社会開発総合プログラム予算化の背景

①DAC新開発戦略、TICADIIアフリカ開発支援協力において、分野横断的な貧困削減課題に取り組むには、複数の協力形態を有機的に連携させ、現地資源を有効に活用した総合的なアプローチによる効果的な事業展開が不可欠であるという認識。



農村ベース／エリアベースでの開発協力において、「農村／ひと」が先にありきではなく、あるセクターのひとつの課題が先行しての協力案件のデザインからの教訓？

古くて新しい課題



援助（外部資源）の総合的投入のエリアベースでのあり方

②平成10年度より予算化（社会開発協力部計画課所轄、その後JICA機構改革の中、アフリカ課に移管）。

プログラム運営予算は、全体調整に関わる個別専門家派遣および現地業務費に関する予算を「技術協力専門家派遣に必要な経費／個別派遣専門家」で計上するのみ。

R/D等先方ガーナ政府との詳細合意なし。MOUのみ署名。プログラム実施内容は、MOU署名後2年間を目処に作成。日ガ両政府代表からなるSteering Committeeにて最終決定。

実際のプログラム下で実施される事になる様々な活動は、各種スキーム予算に基づいて実施される事を前提。（先方政府にはあまり説明しても意味がない。）

2002年4月4日（木）農業開発協力部課題別研究会議 「アフリカ農村開発・貧困対策」

3

II. IHDPのキーワード（2度の事前協議調査団派遣から）

① INTEGRATION

複数援助スキーム／複数セクターの統合

「貧困削減」への取り組みは、単一セクターおよび単一スキームで対応できない分野横断的な課題であるという認識。

➡ マルチセクトラルな活動を誰を／何を／どこを／対象に、どのようにデザインするのか。

② GOAL-ORIENTED

貧困層が具体的に直接裨益する成果重視（社会的・経済的裨益）。

➡ 貧困層とは？ターゲットグループを選定するのか。

行政府機関との活動関係をどのようにデザインするか。

点での活動とその拡大及び面的活動のありかた。

間接的協力（先方政府行政機関）と直接的協力（貧困層）のあり方。

③ OWNERSHIP, PARTNERSHIP

ガーナ、日本（JICA）の取り組み姿勢および他ドナー、民間セクター、NGOとの連携。

➡ 様々な違いのあるパートナーを、援助何でも歓迎的なガーナ政府（プロジェクト関係スタッフへの臨時主収入源？）が、何を軸にまとめているか。

2002年4月4日（木）農業開発協力部課題別研究会議 「アフリカ農村開発・貧困対策」

4

III. プログラム（協力／援助）の解釈のありかた

* 『貧困削減に関する基礎研究』（平成13年4月／国際協力事業団）

「途上国政府、ドナーの調整の下に策定されたセクター／イシュー毎の開発戦略に基づいて行われる、プロジェクト、コモンファンド、直接財政支援、さらにNGO支援まで含めた様々な支援形態の集合体」

➡ プログラム援助のあり方は、セクターベースで検討／言及、セクター横断的な「貧困削減」というイシューへの言及／提言はない。

* 『国別事業実施計画』

「国別援助優先課題において実現すべき具体的成果を達成するために必要な案件のまとまり」とされ、広義には、JICA以外の日本の援助スキームとの連携も含めたセクター／サブセクターベースの枠組みと理解できる。

「貧困」という総合的開発課題と従来からのセクター毎の案件の課題面との関係。

2002年4月4日（木）農業開発協力部課題別研究会議 「アフリカ農村開発・貧困対策」

5

* 『平成14年度プロ技費と海技協費の統合におけるプログラム』 （平成13年度地域別会議資料）

「一定の成果を一定の期間までに達成する事を目的として、その為の投入が明示されているプロジェクトが複数、共通の目的・対象の下に緩やかに関連づけられて、計画実施されるプロジェクト（個別案件）郡。プロジェクト（個別案件）以外の外部条件も考慮した定性的な評価の対象。」

2002年4月4日（木）農業開発協力部課題別研究会議 「アフリカ農村開発・貧困対策」

6