

### 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ラーション）			
	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（ ）					

⑪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（ ）				

⑫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、シェ ラ・プリエタ、トビン、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、普及案件のスコップ、協力リソース、技術移転手法、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、専門家、実施機関を含む相手国政府

##### 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も踏まえて、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<sup>1</sup>。

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：

<sup>1</sup>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<sup>2</sup>。

- 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（マニフェスト）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

<sup>2</sup> 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נד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 回しか行な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するのか、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・・・たとえば、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、もしそうならいけば、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認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コープの不整合

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。

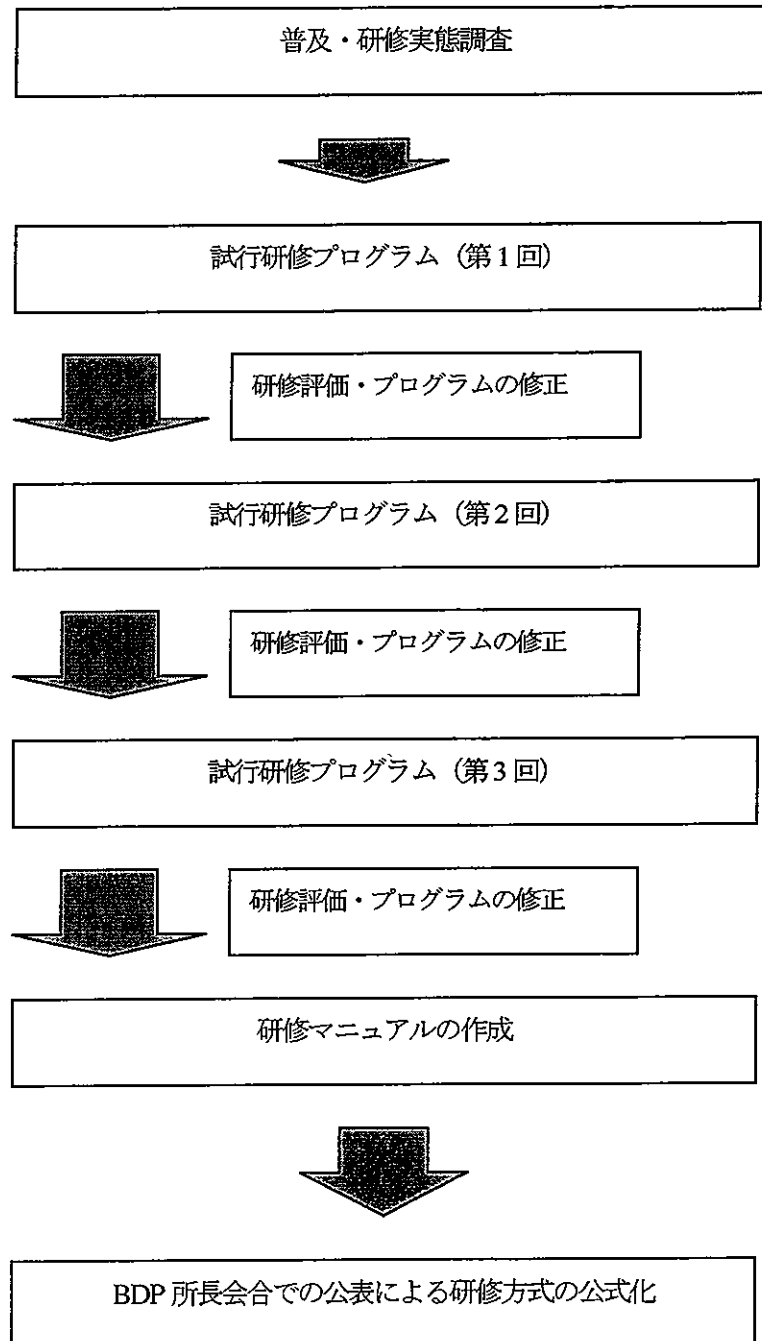
プロジェクトの展開パターン自体は、ここまでの記述で説明されるが、インドネシアにおける本プロジェクトの成果の波及を睨んだ場合に、同国の地方分権化の影響が非常に重大であることから、参考のために、想定される問題に触れておきたい。

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。

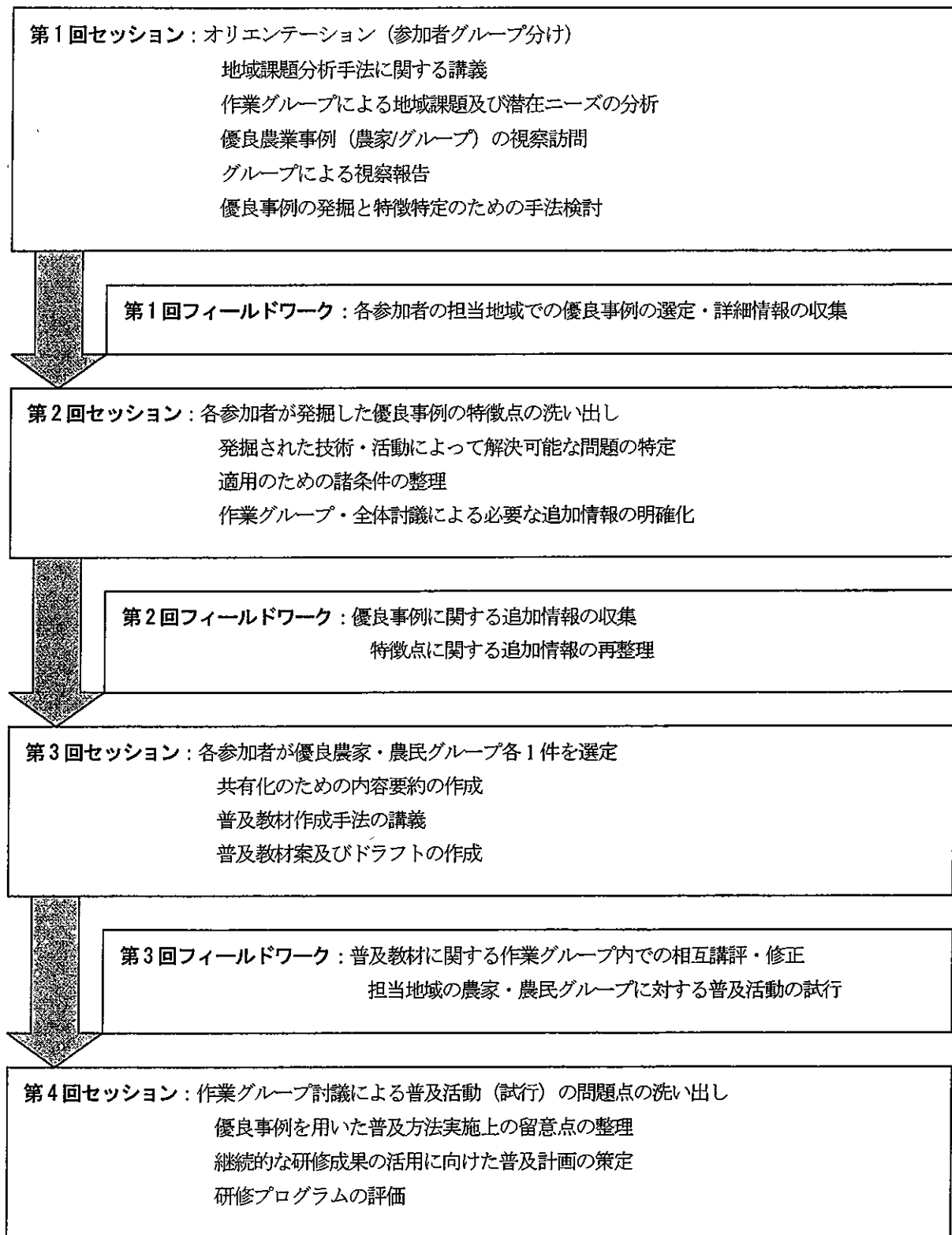
研修形態も、通常BDPで実施される一定期間泊り込みで座学を中心とした研修とは異なる形態となっている。具体的には、研修全体を数回（最終的に4セッション）に分け、BDPでの3日間程度の短期の集合研修セッションとセッション間のフィールドワーク（現場研修）の組合せという方式が採られた。これにより、研修参加者は、日常の活動を研修に取り込むこととなった。研修プログラムの基本概念は、普及員の活動に立脚したOJT研修であり、優良農家/グループの事例を発掘・収集・分析し、普及活動にフィードバックしながら共有可能な普及教材を作成するというボトムアップ型の、普及員と講師との双方向コミュニケーションによる研修アプロー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

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ム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事になっているが、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ム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（マンドート）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。

##### (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、普及案件のスケープ、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の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。

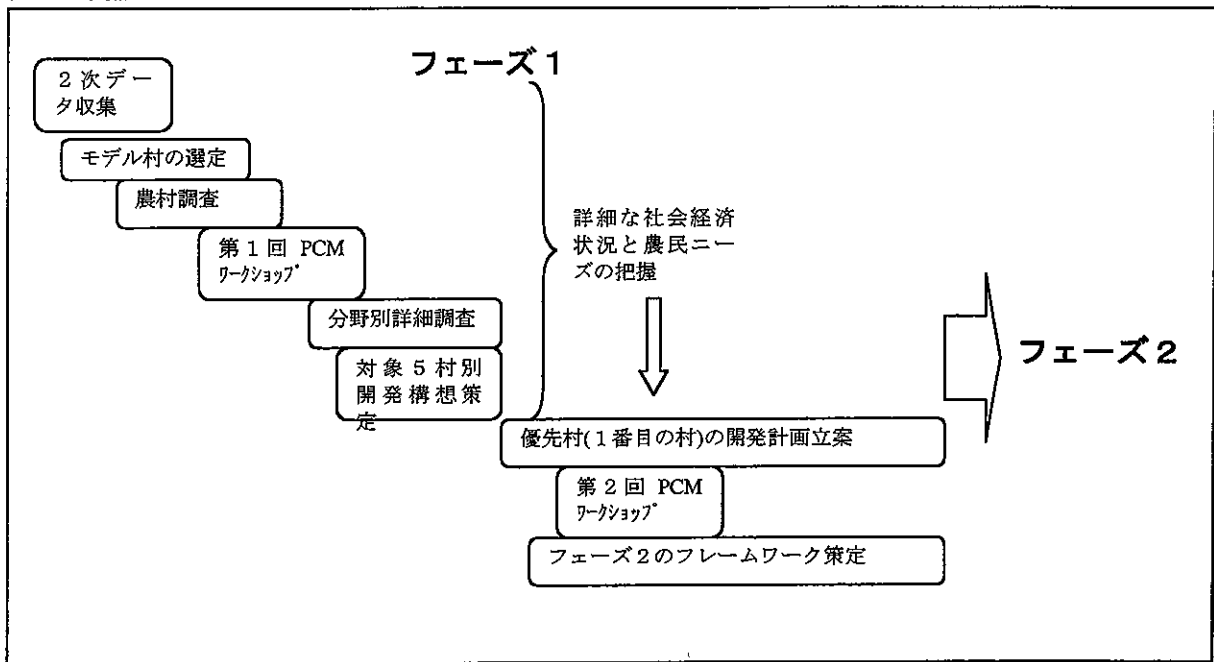
### 4-2-4 イシューに関する具体的な内容

#### (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の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のOJTによる能力の向上が図られたのみである。プロジェクト参加者によれば、専門家とカウンターパートは常に一緒に行動をしたが、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、農林省と県農林部と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ィールが作成され、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

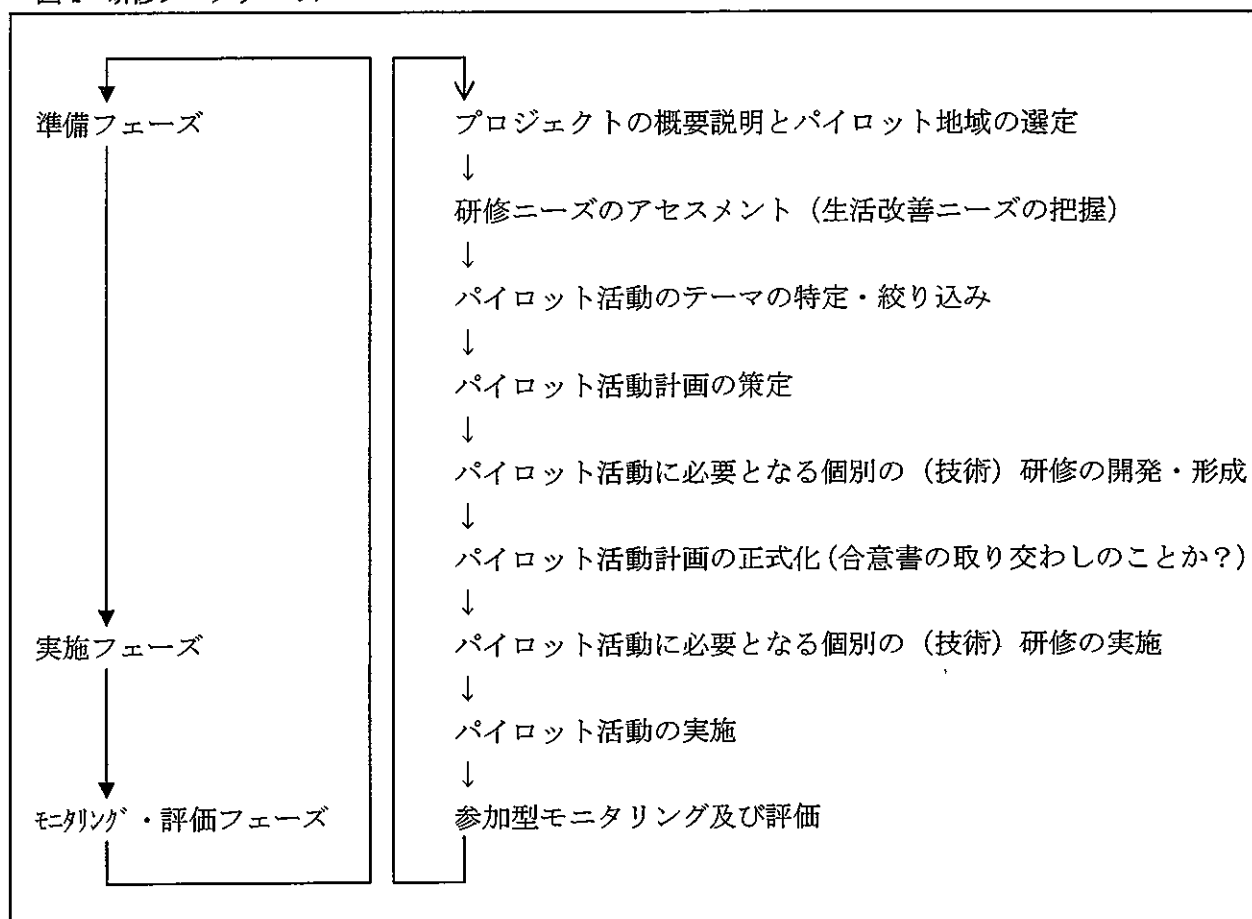
この事例を通じて考察を行うイシューは以下の2点である。

- 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クープの混乱

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。

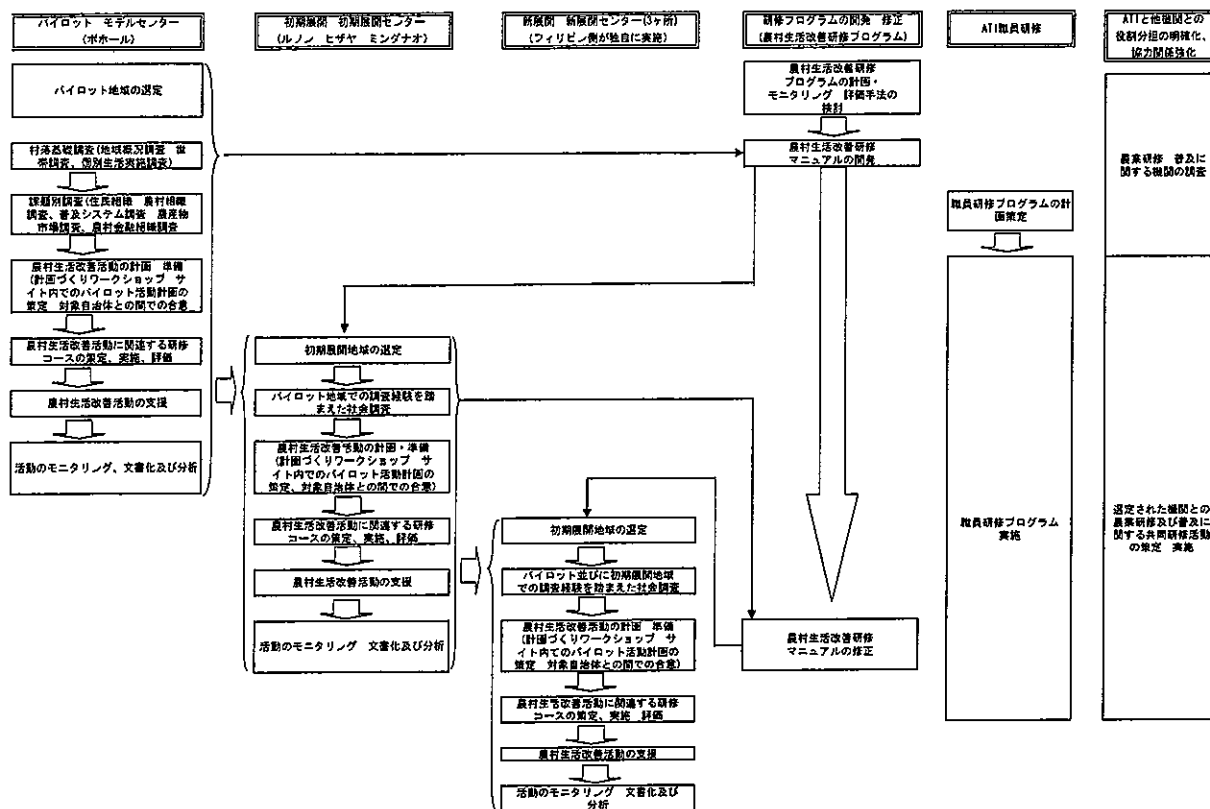
初期展開の3つのセンターにおいては、日本人専門家の介入の度合いが弱くなり、カウンターパート主導となった。また、初期展開からは、活動を普及員中心のものとし、FA の雇用を行なわなかった。また、パイロットの前半で一部作成していた研修プログラムマニュアルが初期展開を通じて修正された。

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ことである。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ことができる。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、普及案件のスコップ、協力リソース、案件の自立発展性
- 2) 教訓の活用時期： 案件形成段階、実施・モニタリング段階
- 3) 教訓の活用対象者： JICA 事業部職員、実施機関を含む相手国政府、案件関係者全般、在外事務所

##### 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団体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ンボに隣接し、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、輸出作物やコロンボ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パ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プの整合性

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業事務所長）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つたようである。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えない。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。

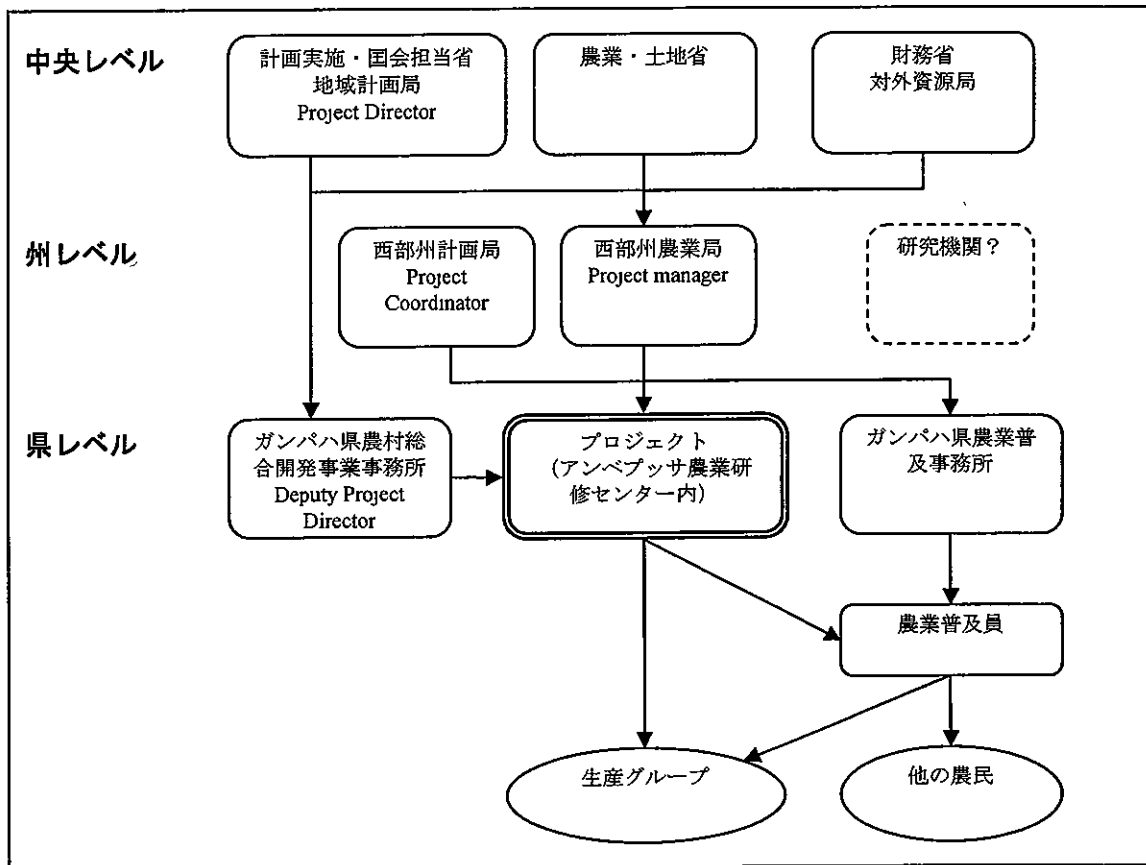
プロジェクトのサイトは県農業研修センターで、同研修センターの圃場において、土壌改良試験、選定された野菜、果樹、イモ類の試験栽培、灌漑の試験、マルチ栽培の試験および灌水法の展示などが行われた。同研修センターの本来の機能・役割を考慮すると、カウンターパートの一部を構成していた同研修所スタッフの本来業務および能力に問題がなかったのか疑問が残る。研究と普及を一体化して行う日本型の普及モデルとスリランカ側の関連機関の権限の範囲の間にずれがあり、これがプロジェクトの立ち上げに困難を生じさせた。

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、土壌条件やココナツの遮光、病虫害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。

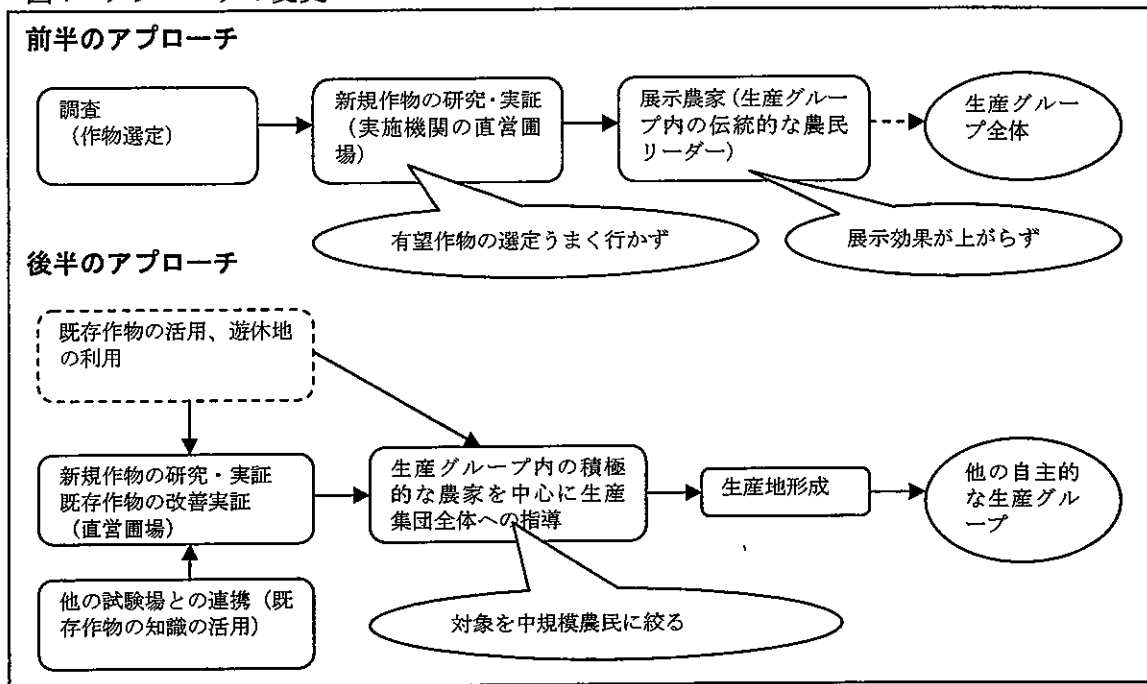
研究の成果が思わしくないことから、導入作物については、研究機関の協力を得て、農民がある程度分かっている既存の作物の中から農民が自主的に選び、その栽培方法の改善を指導することによって生産性を向上させる、より現実的な方法が取られた。また、ココナツ畑の間作のみを検討するのではなく、農民の収入を向上させることを重視してココナツ畑以外の遊休地の利用も図ることとした。

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を使って指導した。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。

実施機関のマネード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（マンドート）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の際には、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ドートの不適合、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「マンドートの不適合」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ドートの不適合

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<sup>3</sup>。

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ておらず、事業活動を独力で確保できないために具体的な事業活動を実施することは困難な状況にあつた。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ったため思うようにいかなかった。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。

<sup>3</sup>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。

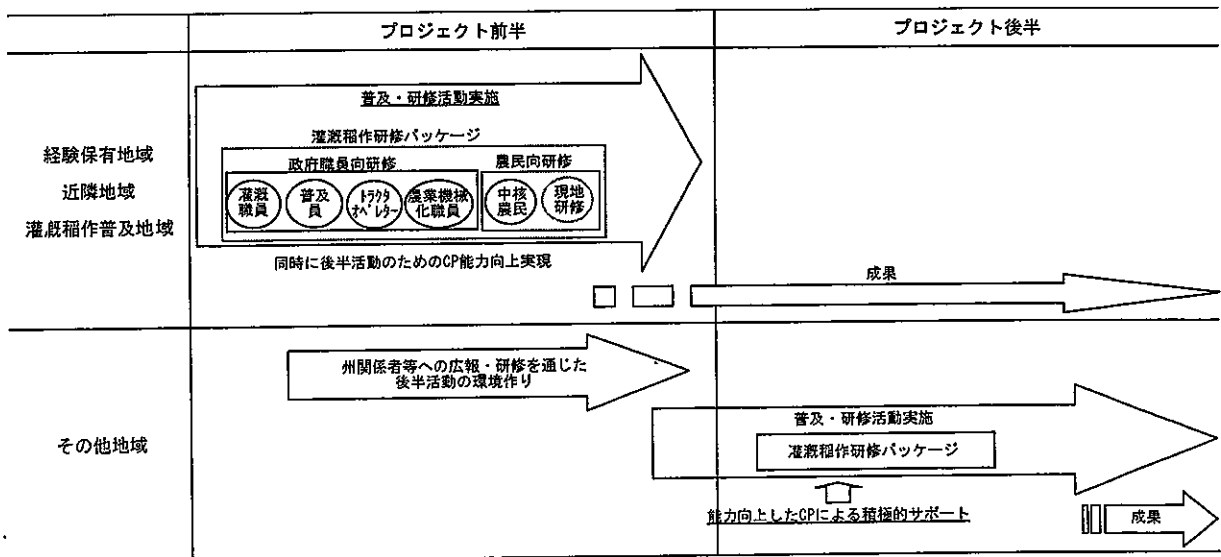
こうした状況下において、日本側が取った主な対応は以下の通りである（図8）。

- ・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ジメントと活動の不適合という問題を抱える中で、いち早く成果をあげその成果を普及活動の実践につなげていくという考えから取られたものであると考えられる。

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がたい。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<sup>4</sup>。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

<sup>4</sup> 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の研究方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ネ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。