

4-6 事例研究：ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2（1987-97）、山間傾斜地農業開発計画（1997-2002）

キーワード：

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

4-6-1 背景

ドミニカ共和国では、80年代初頭に主要輸出作物である砂糖の国際価格低迷による輸出量の減少と国際収支の悪化に直面していた。また、ドミニカ共和国には山間地を中心として零細、小規模で所得水準の低い農民が存在しており、これら農民の生活水準の向上が求められていた。

こうした背景をもとに、ドミニカ共和国政府（農地庁）は換金作物のうち国内需要量が多く、全量を輸入に依存しており胡椒の導入を決め、胡椒の栽培技術の開発、普及を行うプロジェクト方式技術協力を要請した。

4-6-2 プロジェクト概要

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

上位目標：

山間傾斜地の小規模農家の生活水準が改善される。

プロジェクト目標：

山間傾斜地・普及対象3地域の小規模農家の農家経済が改善される。

成果（アウトプット）：

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

投入：

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

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

プロジェクト目標の達成度合（終了時評価報告書の評価結果）：

終了時評価前に実施したベンチマーク測定の結果、全体として定量的な効果の発現が確認できなかったが、定性的な分析で、胡椒が経済年数をむかえ、栽培が軌道に乗った農家では、生活水準の改善が見られ、農業所得と農家所得は向上しつつあることが確認された。

プロジェクトの一部活動にやや遅れが見られるものの、全体としてはプロジェクト目標はほぼ達成される見込みである。

(2) プロジェクトの内容

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

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

4-6-3 イシューの概要

この事例を通じて考察を行うイシューは以下の3点である。

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

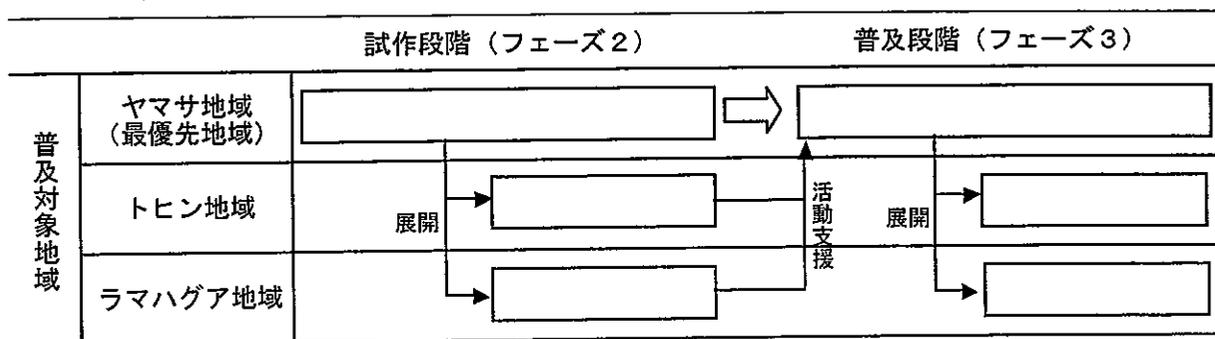
(1) プロジェクトの展開・実施アプローチ

プロジェクトでは、胡椒栽培の普及を進めるに当たり以下の2つの観点から成果を積み上げていくアプローチが取られている（図9）。

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

いずれの場合も、前段階の教訓を踏まえて次段階の活動の改善が進められている。

図9 地域展開パターン



(2) プロジェクト実施に対するニーズ

長期に本プロジェクトに携わった専門家の話によれば、「胡椒」導入というアイデアそのものは「ドミニカ共和国の気候・土地条件等が胡椒栽培に適しているのではないか」という極めて技術的な観点からスタートしたものであったらしい。しかし、国際収支改善の必要性というマクロ的ニーズ（相手国政府の最大の関心事）、山間傾斜地の小農の生活改善を進めなければならないという社会的ニーズ、換金作物で運搬も容易であるという経済的ニーズ、必ずしも高い技術を必要とせず山間傾斜地に適しているという技術的ニーズのいずれにおいても、胡椒栽培が合致したために、行政、農民ともにその普及、導入に積極的であった。

(3) プロジェクトの実施組織・体制

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

①「プロジェクトのための独自組織体制」による自立発展性に関する懸念

フェーズ3の普及対象3地域は、いずれも「従来から各地域で農業を営む農家」からなる地域と「各地域に入植した農家」からなる地域から構成されており、実際に胡椒栽培の普及を予定している山間傾斜地にはこの2つの種類の地域が含まれている。各々を所管する省庁・組織も前者が農務省、後者が農地庁というように異なっているために、普及活動を行う組織や予算も各々別になっており、その結果、普及活動の実施と協力終了後の自立発展性の確保において問題と懸念が生じた。

②ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトの推進

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

4-6-4 イシューに関する具体的な内容

(1) 着実な成果を積み上げる展開・実施アプローチ

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

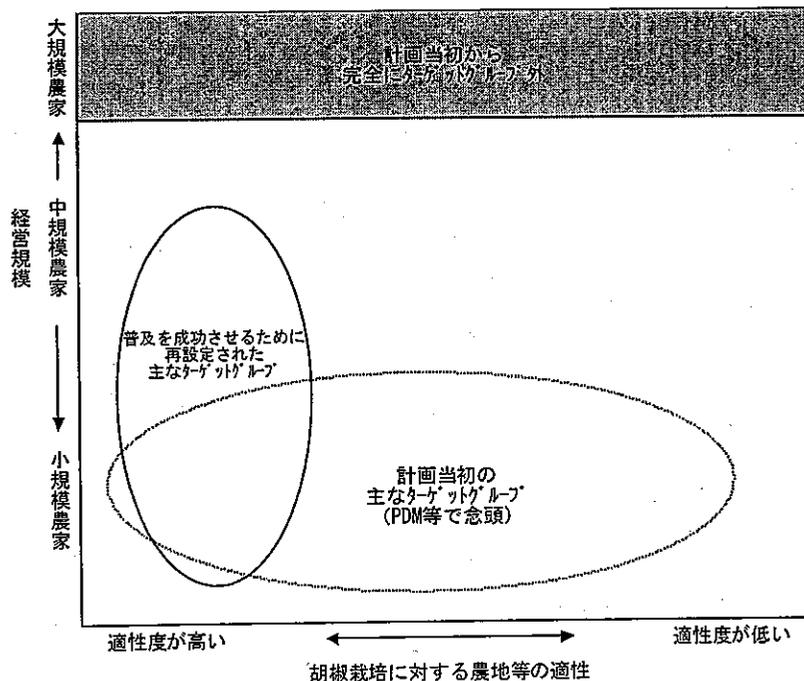
「CENDETECA」はCP機関でなくなった後も活動に継続的に参加することで普及と研究の連携が維持された。普及段階で対象地域を当初1地域に絞込んだ際も、試作実施地域の圃場で生産された苗を普及優先地域に供給し、地域間連携を通じて効果的な普及の実現が図られている。

(2) プロジェクト実施における開発ニーズ、プロジェクト目標とターゲットグループの整合性
 胡椒の導入、普及は、ドミニカ共和国において極めてメリットの大きなものであり、プロジェクトの初期段階で順次問題点が実施されたことにより、行政も積極的な協力をを行い、多くの農民が胡椒栽培を希望する形でプロジェクトは進んでいる。このことはニーズに合致するプロジェクトの実施が成功の大きな鍵であることを示している。

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

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

図10 普及成功のためのターゲットグループ再設定の概念図



また、上位目標に設定されているように、3 地域を拠点として胡椒栽培が全国の山間傾斜地の小農に幅広く普及することで、社会的なインパクトが全国に波及することが期待されているが、現段階では、プロジェクトで実施された 3 地域における普及の成果に基づきドミニカ共和国内の他の山間傾斜地に普及が進められている状況はない。その最大の要因は、普及に必要な苗の供給が不足しており普及活動が途上にある対象地域内農家への普及が優先されている点にあるが、政府内、特に地方事務所内に他地域への普及に積極的でない意向があることも大きな要因の 1 つとして指摘されている。苗供給については病気を予防する観点から行政が独占実施する形態が取られているために、地方事務所の意向は苗の供給管理を通じて他地域への普及をコントロールすることが可能な状況にある。

(3) 複雑なプロジェクトの実施組織・体制

1) 「プロジェクトのための独自組織体制」による自立発展性に関する懸念

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

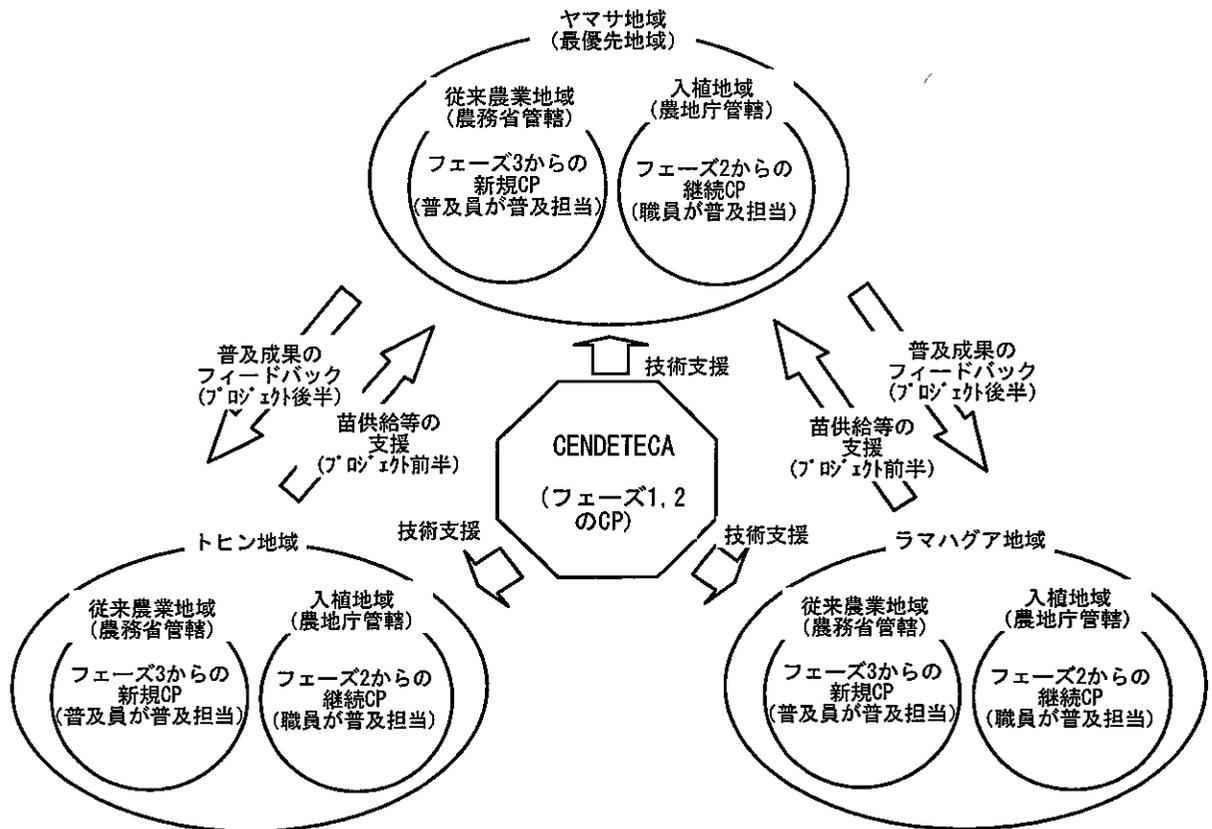
フェーズ 1 東北農牧技術開発センター (CENDETECA : 農務省所管)

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

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

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

図 11 「山間傾斜地農業開発計画」(フェーズ3)の実施体制



同じ地域内で管轄の違いから別々の組織が普及活動を実施している点については、ドミニカ側の予算全体が必ずしも潤沢でないこともあり、プロジェクト実施当時から終了後の持続的かつ均一的な活動実施が懸念されていた。こうした状況下において、日本側が取った主な対応は以下の通りである。

- ・プロジェクトの比較的初期段階において、ドミニカの国家5カ年計画策定にあわせて、「胡椒栽培の普及促進」を国家事業としての位置付け、明文化する働きかけを行い実現(担当省庁が予算を申請、確保するための明確で強固な根拠作り)
- ・終了時評価の提言を受けてプロジェクト最後の4ヵ月間で相手国側と共同でアクションプランを策定

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

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトにおける内部化・外部化

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

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

具体的な普及活動は、「10 戸に 1 戸程度拠点農家をつくり、彼等が末端の普及を支援する仕組みを構築」「月 1 回拠点農家の圃場で地域の農家を集めて実際の指導（CP が講師となり専門家も参加）」「普及員を 1 週間程度缶詰めにする研修を何回か実施、月 1 回は各地の普及員代表を集めて全体会議を実施、彼等が事務所に戻って他の普及員に伝達」等の方法が取られた。「新規作物である胡椒の場合、栽培を行う農家に実際に技術を持ってもらうことが不可欠」との判断・方針があったことも専門家が普及活動に関与することにつながった。

「苗の供給」については、一時期病気の発生という問題があったこともあり、ドミニカ側政府機関が直営で実施という方針が堅持されたが、生産技術の未熟、生育技術の不足、圃場における人員不足や管理上の問題から供給が不足し胡椒栽培普及を制約すると同時に活動に大きな影響を与えることになった。普及員が胡椒栽培を希望した農家から苗代金を預かってきても苗を提供できないケースも見られた。こうした状況下において、プロジェクトが取った主な対応は以下の通りである。

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

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

4-6-5 イシューに関する結末

(1) 着実な成果を積み上げる展開・実施アプローチ

各段階における問題点や教訓を整理し小さな成果を積み重ねていく方法は一連の普及活動の中で有効に機能し、対象地域における最終的な普及の成功につながったものと思われる。終了時評価段階（2001 年実績値）で、計 913 戸において胡椒栽培が定着している（ドミニカ側当初目標 1,400 戸）。

胡椒の場合、ドミニカで栽培経験がない作物だけに一般農家への普及まで実現しなければ、それまでの活動が無駄になるという意識を特に日本側が明確に持たざるを得ない状況にあり、「最終的な普及の成功」を念頭においた活動が各段階において推進されたことがこうしたアプローチをより効果のあるものにした大きな要因の 1 つと考えられる。

(2) プロジェクト実施における開発ニーズ、プロジェクト目標とターゲットグループの整合性

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

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

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

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

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

(3) 複雑なプロジェクトの実施組織・体制

1) 「プロジェクトのための独自組織体制」による自立発展性に関する懸念

プロジェクトの初期段階での働きかけは、国家開発計画において具体的に言及されることで今後5年間にわたり「御墨付き」を得られ、活動実施の環境を整備するという点で大きな意味があった。プロジェクトそのものの実施予算は日本側が関与する段階では可能な限り日本側に負担を求めたいという意向が働くことから目に見える改善は得られていないが、フェーズ3で直接のCPとならなかった「CENDETECA」が関連する活動の予算を申請する際やフェーズ1、2で導入された機材の持続的な活用を進める際には一定の効果があつたのではないかと指摘が専門家からなされている。

アクションプラン策定においては、中立的な立場である日本の専門家が間に入ることで関係機関が納得する形で結論を出すことや予算の獲得の仕組作りを促進できる。実際の効果がどの程度のものかは現段階では明らかではないが、山間地傾斜地における胡椒栽培が基本的にメリットの大きいものであれば、その効果の持続性は高いものとなる。数値目標等の基本的な項目の設定はプロジェクトの実施にも大きく影響を与えるものであり、その共有化した目標を関係者が持つことでプロジェクトの効果的な実施も可能となる。その意味で、数値目標は少なくともプロジェクトの初期段階において設定されるべきものである。フェーズ1、2の経験を通じて「目標達成型のアプローチは条件を無視した普及につながり危険」という考えがプロジェクトの基本にあつたこ

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

なお、自立発展性に大きく影響を与えた点として、15年間にわたる協力の結果、「胡椒栽培が既に1つの重要な地域産業」としてドミニカ側に位置付けられるに至っていたことがあげられる。一定の規模に達していたために、政策的にも重要な意味を持っており、一定の対応がなされる状況になった。

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトにおける内部化・外部化

実際に専門家が普及活動に関与したことで限られた期間内に普及成果をあげることが可能になったと考えられる。前述したように、成果を着実に積み上げていくためには、普及活動への関与は重要な意味を持った。

苗の供給については、終了時報告書においても問題点の1つとして指摘されている。苗不足の結果、プロジェクトの実施段階で、普及対象農家の限定・選別といったアプローチも選択されている。また胡椒栽培を他地域に拡大していくうえでも大きな障害となっている。一部では、不足する苗の供給を独自に始める農家も現れたが、「病気の発生を防ぐ」という理由（これは過去の経験から一定の説得力があった）で政府機関による独占供給体制が継続され、主要な供給源とはならなかった。

4-6-6 教訓

(1) プロジェクトの展開・実施アプローチ

新規作物導入の際のモデル構築に際しては、受入側にとって未知の部分が多いだけに、段階的に成果を着実に積み上げていく、広げていくアプローチが有効である。そのことにより、各段階における問題点が明確化され、その教訓をもとに解決策の導入を随時進めることが可能となる。初期に地域を集中し着実な成果をあげることで、関係者、特に農民の新作物導入に対するインセンティブが高まり、プロジェクトへの求心力が働くことで活動の実施、成果の実現が容易となる可能性が高い。

また、最終的な普及段階における成功を明確に意識することにより、こうしたアプローチが普及に貢献する教訓を生み出すことにつながり、それらの教訓は普及につながる一部分の活動のみを実施するプロジェクト（広い意味の普及案件）においても教訓となりうる。

(2) プロジェクト実施に対するニーズ

プロジェクトを成功に導くために不可欠となるのは「ニーズ」である。胡椒普及そのものの成功はニーズの重要性を示している。明確なニーズのもとでプロジェクトは実施されなければならない。

その際、ニーズはプロジェクト目標や上位目標、ターゲットグループの選定を通じて、より具体的な形で示される必要がある。そのことを通じて、ニーズに応えるために何がなされなければならないかが明らかになり、関係者間に共有化されることが期待される。新規作物の普及案件の場合、普及そのものが目的化し普及を手段として実現されるべき状態への関心が低くなる場合があり、留意が必要である。特に、プロジェクト終了後は日本側の関与が低下するために、上位目標等が常に意識され実現に向かって活動が継続推進されるための仕組み作りが重要となる。

(3) プロジェクトの実施組織・体制

1) プロジェクトのための独自組織体制による自立発展性に関する懸念

新規作物の普及プロジェクトに代表されるように、研究-研修-普及といった様々な種類の組織が関与する場合、特に各活動を所管する省庁が異なっていたり中央政府と地方政府で分かれていたりする場合や地域が分散している場合は、プロジェクト終了後も関係組織間の十分な連携のもとに自立発展的な活動が実施されるためには、十分な仕組み作りが必要となる。プロジェクトが実施される際に構築、確保された体制、予算が終了後も継続されることは期待しにくい。プロジェクトの終了段階で短期にこうした仕組み作りを行うことは難しいため、プロジェクト初期から計画的に取り組むことが求められる。具体的には、以下の方法が重要である。

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

2) ドミニカ側責任事項の設定とプロジェクトの推進

プロジェクトは全体では15年にわたる長期に実施されてきたが、これまで栽培経験のない新規作物の研究開発から一般農家への普及という活動を考えると、時間は限られており、成果をあげることと相手国関係者の能力向上やあるべき分担のバランス等を考えてプロジェクトを設計する必要がある。

分担のあり方の検討においては、協力延長の可能性や相手国側の能力、コストと成果のバランス等が総合的に判断される必要があるが、プロジェクトを取り巻く環境を正確に把握しその環境を踏まえながら、計画策定時に基本的な方針を共有化すると同時に、実情を踏まえて柔軟な対応を行うこと、また直接的な成果、プロジェクト目標のみにとらわれず、上位目標や自立発展性への影響についても十分に検討することが必要である。

4-7 事例研究に基づく教訓

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

4-7-1 案件の計画・実施に関する教訓

(1) プロジェクト実施に対する開発ニーズの把握と明確化

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

関連事例： インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

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

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

関連事例： インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画

ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

(3) 本格フェーズに先駆けた調査を主体とする準備フェーズの実施

事前段階での開発ニーズの把握状況によっては、調査を主な活動とする準備フェーズを本格フェーズに先駆けて実施し、最終受益者である農民のレベルのニーズを確実に把握することも、的

確なプロジェクト計画を策定しプロジェクト活動を円滑かつ効果的に進める上で有効な一方策である。

関連事例： ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画

(4) プロジェクトのスコープ・活動内容の設計時における総合的な検討

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

関連事例： ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

(5) プロジェクトのスコープと実施機関の権限の範囲（マンドート）の整合性

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

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

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

関連事例： インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画
フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画
スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画
タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I

(6) プロジェクトの自立発展性に関する対応

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

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

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

（予算面）

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

（人材面）

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

（予算・人材両面）

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

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

関連事例： スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画
タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I
ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ 2、山間傾斜地農業開発計画

(7) プロジェクトの実施途中でのアプローチの変更

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

関連事例： スリランカ民主社会主義共和国ガンパハ農業普及改善計画

4-7-2 プロジェクトの展開パターン・アプローチに関する教訓

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

(1) インドネシア共和国農業普及・研修システム改善計画

①プロジェクトの展開パターン

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

②現地事例の教材化

普及すべき内容は、必ずしも海外から相手国に持ち込まれる必要はない。逆に、現地の優良

事例などの普及リソースを活用する場合、それらは既に現地での有効性が確認されているものであり、それらを普及内容とする方が導入も容易な場合がある。普及対象の農民には、彼らの身近にいる農民が実践して成功している方法を紹介した方が信頼を得やすい場合がある。

(2) フィリピン共和国農村生活改善研修強化計画

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

(3) タンザニア共和国キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 I

①結果としてのプログラムアプローチ

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

②ニーズとリソースのバランスを考えた展開

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

(4) ドミニカ共和国胡椒開発計画フェーズ2、山間傾斜地農業開発計画

新規作物導入の際のモデル構築に際しては、受入側にとって未知の部分が多いだけに、段階的に成果を着実に積み上げていく、広げていくアプローチが有効である。そのことにより、各段階における問題点が明確化され、その教訓をもとに解決策の導入を随時進めることが可能となる。初期に地域を集中し着実な成果をあげることで、関係者、特に農民の新作物導入に対するインセンティブが高まり、プロジェクトへの求心力が働くことで活動の実施、成果の実現が容易となる可能性が高い。

また、最終的な普及段階における成功を明確に意識することにより、こうしたアプローチが普及に貢献する教訓を生み出すことにつながり、それらの教訓は普及につながる一部分の活動のみを実施するプロジェクト（広い意味の普及案件）においても教訓となりうる。

添付資料5 総合分析アンケート調査結果

添付資料5-1 アンケート結果

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

1 JICAの農業・農村開発分野の技術協力案件における「普及案件」の定義

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

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

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

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

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

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

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

この結果からみると JICA の普及案件には「農民を対象とした技術の紹介・導入など」「普及員の能力強化」「普及のためのシステム・制度・体制・方法の改善」「試験研究との区別」などといった視点があるよ

うである。

2 案件の企画・実施・評価に際して参考とする情報とその情報源

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

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

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

3 普及案件の実施における疑問点

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

(1) 案件形成段階での疑問点

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

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

(2) 実施段階での疑問点

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

(3) 評価段階での疑問点

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

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

4 普及要素を含む案件に共通する問題点

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

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

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

5 優良案件形成のためのノウハウの蓄積

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

以下は、回答者が列挙した案件形成に有用と思われるノウハウの主な内容である。

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

6 農業・農村開発分野の普及案件に関する農業開発協力部職員間の認識の違い

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

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

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

7 グッド・プラクティス及びバッド・プラクティス

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

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

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

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

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

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

8 過去の案件における自立発展性及び上位目標達成に関する認識

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

9 案件形成における基本的な視点

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. 所属先

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

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

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

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

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

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

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

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

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

回答：

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

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

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

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

その他への記述内容：

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

■普及手法に関する指導

■人から人への技術のフローを扱うものは全て普及と位置づけられる

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

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

(無回答1名)

注：○は1、△は0.5として集計

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

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

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

「カ」その他の報告書」の内容:

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

「キ」各種ガイドライン」の内容:

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

「ク」その他の資料・情報・リソースパーソンなど」の内容:

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

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

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

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

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

（無回答0名）

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

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

回答：

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

（無回答5名）

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

回答：

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

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

(無回答 81名、疑問点無し 2名)

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

回答：

■PDMの指標

■具体的な評価項目、評価のコツ

■評価実施の経験無し

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

■指標の設定

■活動内容をしっかり把握して普及なのか区別する必要がある。

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

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

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

(無回答 6名)

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

回答：

■指標の設定

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

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

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

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

■介入レベルの明確化

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

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

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

■国によっては、公的な普及組織体制をもたず、民間に委ねており、また、NGO組織がその任にあたっているケースが増えているようである。NGO等組織の活用にあたっての指針、枠組みを検討する必要がある。

■地域社会、個人に対する普及は一般化し得ない部分を含むので、本部、事務所担当者に説明しづらい部分が多くある。専門家を支援する環境（管理するのではなく）が必要。

（無回答4名）

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

ア) はい 0名

イ) いいえ 4名

ウ) 不明 9名

エ) 取り組み中（課内で電子情報と文書情報の蓄積） 1名

（無回答1名）

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

回答：

■正直なプロジェクト成果・運営の記録

■担当した人にしか得られないような裏事情（報告書には比較的当たり障りのないことしか書いていない。）

■形成の思考・検討のプロセスと段階毎の検討事項の整理、ある程度の協力タイプの類型化

■案件形成の際に確認すべき項目（実施体制、国・県との関係、予算、普及員-農民との関わりなど）

普及方法の例とその結果・教訓が整理される、特に優良事例（国内の例やドナーの例もあるとよい）

■マニュアルは案件を画一化させるので望ましくない。事例集の要約からの教訓や成功の秘訣の明示化が望ましい。

■文書として共有の棚に保存した方がよい。

■「普及」の成功例、その道のプロが共通認識となっていたらよい。しかし、そもそも「普及」に着手するか否か統一されていない。

■ノウハウというよりは、職員がプロジェクトに入り込む経験が必要で、その実践の中で適正技術を創り上げたり、如何に農民とコミュニケーションをとるかを学んでいくことが必要。

■優良かどうかは形成時が大変重要となる。ここだけをおさえおけば間違いが減って優良案件につながる「カン」どころを集めたい。（プロジェクト目標の指標、専門家の分野構成など）

■どのような観点を確認すべきなのか？

■チェックリストのようなもの（評価グリッドのようなもの）

■現場重視の体制を整備すること

（無回答4名）

質問9 添付した案件リストを見て当てはまる欄にご記入ください。

9-1 まず、ご自分の担当普及案件、内容を知っている案件にそれぞれ○をつけてください。

（知っている案件を1点として集計、0.5点は知っているが完全な普及案件でないもの）

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

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

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

グッド・プラクティス案件及びその主な判断基準・判断要素（あるいは判断根拠）

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

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

(無回答7名)

バッド・プラクティス案件及びその主な判断基準・判断要素(あるいは判断根拠)

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

(無回答10名)

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

(〇:1点、△:0.5点で計算)

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

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

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

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

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

(無回答3名)

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

添付資料 6 普及ならびに普及案件の定義など

1. 日本の農業改良助長法の内容

(1) 法律の目的

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

(2) 法律の特徴

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

農業改良助長法の構成：

- 第1章 総 則
- 第2章 農業に関する試験研究の助長
- 第3章 農業に関する普及事業の助長

(3) 「農業に関する普及事業の助長」の内容

「農業に関する普及事業の助長」の主な内容をまとめると以下の通りである。

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

協同農業普及事業：

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

3. 地域農業改良普及センターを運営すること。

センターの事務内容：

- ・その所属の改良普及員の行う事務の連絡調整その他農業経営及び農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を総合するための活動を行うこと。
- ・農業者に対し農業経営又は農村生活の改善に関する情報を提供すること。
- ・新規就農を促進するための情報の提供、相談その他の活動を行うこと。

4. 普及協力委員が活動を行うこと。

- ・普及協力委員は、農業又は農産物の加工若しくは販売の事業その他農業に関連する事業について識見を有する者で、都道府県から委嘱され、改良普及員に協力して農業経営又は農村生活の改善に資するための活動を行う。

5. 農業者研修教育施設において農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し近代的な農業経営の担当者として必要な農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行うこと。

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

(4) 改良普及員及び専門技術員の任務

改良普及員ならびに専門技術員の任務は以下の通りである¹⁾。

普及改良員の任務：

改良普及員（農業改良普及員、生活改良普及員）は以下の活動を行なう。

- ①農業者を育てるといふ基本姿勢に立ち、
- ②地域の実情と農業の発展方向に即した普及指導計画を樹立し、
- ③中核的農家や農業集団を主たる対象として、
- ④農業や農家生活に関する技術、経営の指導を、計画的かつ継続的に実施し、
- ⑤その成果を周辺地域の農業者に普及させること

■個々の改良普及員は検査、取り締まりなどの行政事務を直接担当しないこととなっている。

■指導は個々の改良普及員が直接農業者に接することによりはじめて成立する。

■個々の改良普及員の指導責任を重視している。

■職務の内容、勤務形態が教育的、研究的分野にも及び、複雑かつ強度である。

専門技術員の任務：

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

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

¹⁾農学大辞典（養賢堂）

2. 世界銀行のワーキングペーパーにおける普及の定義

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

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

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

機能のセットは、

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

を含んでいる。

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

(2) 別の研究者による見解

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

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

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

3. 普及に関するその他の見解

(1) 藤田康樹氏の見解

藤田氏は、「『普及』は、農業者の技術革新の過程と、その経過や成果の地域社会における波及の過程であり、『普及活動』は、その『普及』を促す活動である。」とし、また、「農業普及」とは、「農業者が個別あるいは相互に作用しあいながら、農業についての有益な新しい情報をえて、営農の方法や考え方において変化していくこと、そしてまた、その経過や成果が地域社会の他の農業者へ波及していくこと

である。」と述べている²。

(2) 国連食糧農業機関 (FAO) の「普及研修へのガイド」における見解

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

²藤田康樹、「農業指導と技術革新」農山漁村文化協会、昭和62年。

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

添付資料7 農業改良助長法

【目次】

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

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

第1章 総則

(法律の目的)

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

第2章 農業に関する試験研究の助長

(助成の基準)

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

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

(農林水産大臣の任務)

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

(農林水産省の試験研究機関等の協力等)

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

《1条削除》平11法087

第5条から第10条まで 削除《削除》平11法087

(年次報告書)

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

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

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

第12条 削除《削除》平11法087

第3章 農業に関する普及事業の助長

(助成の目的)

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

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

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

(協同農業普及事業)

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

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

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

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

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

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

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

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

6 実施方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。

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

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

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

（専門技術員及び改良普及員）

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

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

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

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

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

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

(専門技術員及び改良普及員の任用資格)

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

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

(専門技術員及び改良普及員の研修)

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

(農業改良普及手当)

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

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

(地域農業改良普及センター)

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

2 センターは、次に掲げる事務をつかさどる。

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

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

3 センターの位置、名称及び管轄区域は、条例で定める。

4 センターの長は、改良普及員をもつて充てるものとする。

（普及協力委員）

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

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

《9条削除》平11法087

（年次報告書）

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

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

《1条削除》平11法087

