

# 貧困農民支援の制度設計にかかる基礎研究

## 報告書

平成 18 年 4 月

独立行政法人 国際協力機構



## 目次

### 第1章 基礎研究の目的と概要

- 1-1 背景と目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
- 1-2 調査項目・・・・・・・・・・・・・・・・・・2

### 第2章 「食糧増産援助」から「貧困農民支援」へ

- 2-1 「食糧増産援助」の沿革・・・・・・・・・・3
- 2-2 「食糧増産援助」への名称変更・・・・・・・・4
- 2-3 「貧困農民支援」の目的・・・・・・・・・・6

### 第3章 「食糧増産援助」のレビュー及び問題点・課題の整理

- 3-1 レビューの問題点及び手法・・・・・・・・・・8
- 3-2 グッドプラクティスの事例・・・・・・・・・・8
- 3-3 グッドプラクティスの背景と成功のポイント・・・・・・9
- 3-4 バッドプラクティスの事例・・・・・・・・・・12
- 3-5 バッドプラクティスの分析と問題点の整理・・・・・・13

### 第4章 今後に向けての提言

- 4-1 現行2KRの主な課題・・・・・・・・・・15
- 4-2 現行2KRへの提言・・・・・・・・・・15

別添資料1 グッドプラクティスの事例

別添資料2 バッドプラクティスの事例

別添資料3 2KR 主要対象国の外貨準備高

別添資料4 「貧困農民支援としての特色を如何に担保するか」

別添資料5 マズローの欲求5段階



## 第1章 基礎研究の目的と概要

### 1-1 背景と目的

食糧増産援助（以下、「2KR」という）は、「開発途上国の食糧不足問題の緩和には、食糧増産に向けた自助努力を支援することが重要である」との観点から1977年度（昭和52年度）以降、毎年度200～300億円の予算規模で40～50カ国に対し実施されてきた。

しかし、ODAに対する国民の目が厳しくなる中、2KRについても改善に向けた見直しが求められ、外務省「変える会」は、2002年（平成14年）7月の最終報告書において「食糧増産援助（2KR）の被援助国における実態について、NGOなど国民や国際機関から評価を受けて情報を公開するとともに、廃止を前提に見直す」との提言を行った。これを受けて外務省は、同年8月の外務省改革「行動計画」において「2KRについては廃止も念頭に抜本的に見直す」ことを決定し、JICAによる「2KR実施計画手法にかかる基礎研究」も踏まえて、同年12月に以下を骨子とする「見直し」を発表した。

- ① 農薬は原則として供与しないこと
- ② ニーズや実施体制につきより詳細な事前調査を行い、モニタリング、評価体制を確認した上で、その供与の是非を慎重に検討すること

以上の結果、2003年（平成15年度）の2KR予算は、対2002年（平成14年度）比で60%削減することし、今後も引き続き、国際機関との協議や実施状況のモニタリングの強化を通じて、2KRのあり方につき適宜見直しを行うこととした。

また外務省は、平成15年度の2KR実施に際し、以下の三点を新たな条件として設定した。

- ① 見返り資金の公正な管理・運用のための第三者機関による外部監査導入の義務付けと見返り資金の小農支援事業、貧困対策事業への優先的な使用
- ② モニタリング及び評価の充実のための被援助国側と日本側関係者の四半期に一度の意見交換会の制度化
- ③ 現地ステークホルダー（農民、農業関連事業者、NGO等）の2KRへの参加機会の確保

さらに外務省は、これまで2KRが農村開発や貧困削減のために果たしてきた役割を、より明確化かつ効果的なものへと改善すべく、2005年（平成17年度）から「貧困農民支援」に名称を変更し、2KRの裨益対象をより明確にした。

以上のスキーム変更のもと、2004年（平成16年度）案件から15カ国を対象に本貧困農民支援が実施されており、これら案件の実施結果（メリット・デメリット）をレビューするとともに課題を整理したうえで、今後、本貧困農民支援の制度設計も含めた実施のあり方を目的として本基礎研究を実施する。

## 1-2 調査項目

過去において実施された 2KR を主として現地調査報告書、コミッティ資料等の各種報告書を基にレビューし、同協力が効果的に活用された例を「グッドプラクティス」、当初想定していた効果を必ずしも十分に満たすことができなかった例を「バッドプラクティス」として整理し、効果的に制度改善を図るために優先的に取り組むべき課題や視点を明確化することを目的としている。

なお具体的な「グッドプラクティス」の事例は次のとおり。

- ① 貧困層や小農により直接的に裨益した例
- ② より多様な現場のニーズを捉えた例
- ③ 技プロや他ドナーとの連携の中、協力効果を一層高めた例

## 第2章 「食糧増産援助」から「貧困農民支援」へ

### 2-1 「食糧増産援助」の沿革

日本国政府は、1967年(昭和42年)のガット・ケネディラウンド(KR) 関税一括引き下げ交渉の一環として成立した国際穀物協定の構文書の一つである食糧援助規約<sup>1</sup>に基づき、1968年度(昭和43年)から食糧援助(以下、「KR」という)を開始した。

1971年(昭和46年)の食糧援助規約改訂の際に、日本国政府は「米又は受益国が要請する場合には農業物資で援助を供与することにより、義務を履行する権利を有する」旨の留保を付し、これ以降、日本国政府はKRの枠組みにおいて、米や麦などの食糧に加え、食糧増産に必要な農業資機材についても被援助国政府がそれらを調達するための資金供与を開始した。

1977年度(昭和52年)には、農業資機材の調達資金の供与を行う予算をKRから切り離し、「食糧増産援助(Grant Aid for the Increase of Food Production)(略称「2KR」)」として新設し、1977年から27年間に渡って実施されてきた食糧増産援助(2KR)においては、被援助国における食糧(主として主食である穀物)の増産とその自給達成を目的として、これに必要な肥料、農薬、農業機械などの資機材が主として調達されてきた。2KRの供与対象国は開始年度1977年(昭和52年)の8カ国(60億円)から1983年(昭和58年)には35カ国(300億円)に拡大した。

以来、日本国政府は、「開発途上国の食糧不足問題の緩和には、食糧増産に向けた自助努力を支援することが重要である」との観点から、毎年度200~300億円の予算規模で40~50カ国に対し2KRを実施してきた。その後、「1-1背景と目的」で記載のとおり、幾多の変遷を経て、2003年(平成15年度)には14ヶ国約50億円へ減少し、現在に至るまで、ほぼ同程度で推移している。

また2001年(平成13年度)のスキーム改善において、2KRでは被援助国政府に対し原則として調達資機材のFOB価格(海上運賃、海上保険を除いた船積港までの価格)の最低限1/2相当額以上を被援助国政府の銀行口座(現地通貨)に積み立て、本積み立て資金を被援助国政府における経済社会開発に活用することとしている。(従来はFOB価格の等価額又は2/3、1/3相当額(対象国により異なる)とされていた)本資金を「見返り資金」と呼び、見返り資金を活用したプロジェクトは「見返り資金プロジェクト」と呼ばれており、2KRの特長の一つとなっている。

なお積立義務額の履行につき無理があると判断される場合には、被援助国政府が調達した資機材の販売等によって実際に回収する資金の額を考慮して両政府の関係当局が合意する額とするとの設定方式によることも可能としている。(「見返り資金制度の運用に関するガイドライン」第二版、平成16年11月10日外務省無償資金協力課)

上記に対応した実施体制として、2000年(平成12年度)案件より政府間協議会(コミッティ)の開催が義務付けられた。コミッティでは2KR援助の資機材の配布状況、見返り資金の積立状況等の様々な重要事項を両国の関係者間で協議、検討しており、被援助国と日本側の情報共有、モニタリング・評価、また懸案事項や問題の解決の視点からも重要な機会と

<sup>1</sup>現行の食糧援助規約は1999年に改定され、日本、アメリカ、カナダなど7カ国、およびEU(欧州連合)とその加盟国が加盟しており、日本の年間の最小拠出義務量は小麦換算で30万トンとなっている。

なっている。参加者は被援助国の実施機関、現地の日本大使館（不在の場合は兼轄国の日本大使館が参加）、JICA 事務所（オブザーバーとして参加）等となっており調達代理機関も関係者間のスケジュール調整、配布資料、議事録作成のためにコミッティ事務局として参加している。

調達代理方式<sup>2</sup>は 1997 年(平成 9 年度)から導入された調達監理方式を発展させたもので、ノン・プロジェクト無償資金協力と同様な調達方式を行うため、被援助国の農業スケジュールにあわせたタイムリーな調達および調達スケジュールの短縮等を目指し 2004 年(平成 16 年度)から導入されている。

## 2-2 「貧困農民支援」への名称変更

2005 年（平成 17 年度）から導入された「貧困農民支援」は前述の食糧増産援助（2KR）の流れを引き継ぐものであり、被援助国における農業分野への支援である点においては従来の 2KR と基本的に変わりはない。しかしながら、今回、「食糧増産援助（2KR）」を「貧困農民支援」へと名称を変更することにより、従来のスキームの目的であった「食糧増産の支援」という広範なものから「貧困農民の支援」となり、スキームの目的と裨益対象はより明確なものとなることが期待されている。

平成 17 年度については供与対象候補国として 18 カ国が選定され、その全てに調査団が派遣された。調査においては、ニーズ、実施体制、要請の具体的内容及び根拠、ソフトコンポーネント協力の必要性、技術協力との連携可能性等について従来以上に詳細な情報収集、分析を行うとともに、国際機関、NGO、資機材取扱業者等の広範な関係者から 2KR に対する意見を聴取するとともに、要請内容の必要性及び妥当性にかかる検討を行った。

なお 2004 年（平成 16 年度）以降の現地調査では表 2-1 のような評価項目に基づき 2KR 実施の妥当性について判定している。

---

<sup>2</sup> 調達代理機関として外務省認可の公益法人である財団法人日本国際協力システム（JICS）が指名されている。

表 2-1 平成 16 年度 2KR 調査 評価表

評価項目	判定結果
上位計画との整合性の確認	
上位計画に食糧増産が明記されている。	
上位計画と 2KR との間に整合性が見られる。(目的、対象地域、対象農家、配布方法、他の政策との連携など)	
ニーズの確認	
要請資機材は広く使用されている一般的な資機材である。	
これまでに 2KR で調達された資機材の不良在庫は無い。	
実施体制の確認	
資機材の配布・販売にかかる実施体制や手順を規定した法規やマニュアル等が存在する。	
2KR 実施の担当機関、担当部署、担当者が決められている。	
見返り資金の積立て・管理にかかる実施体制や手順を規定した法規やマニュアル等が存在する。	
見返り資金積立ての担当機関、担当部署、担当者が決められている。	
資機材の配布・販売後のモニタリング・評価が実施されている。	
政府間協議（コミッティ）が開催されている。	
見返り資金の積み立て・活用の確認	
見返り資金が計画通り積立てられている。	
見返り資金の積み立て状況に係る四半期報告が行われている。	
見返り資金の使途協議が行われている。	
見返り資金プロジェクト実施報告が行われている。	
新供与条件の同意の確認	
四半期に一度の連絡協議会の開催	
ステークホルダーの参加機会の確保	
見返り資金の外部監査	
その他（広報など）	
資機材の引渡し式が開催されている。	
2KR に関する広報が行われている。	
見返り資金プロジェクトの広報が行われている。	

評価項目を満たしている。	○
評価項目を満たしていないが改善の方策をとっている。	△
評価項目を満たしていない。	×

## 2-3 「貧困農民支援」の目的

支援の目的が「食糧増産」から「貧困農民支援」へ変更されたことにより、少なくともその理念においては支援の対象はより明確化されることとなったが、その支援の内容が明確となっていないのが現状である。したがって、まずは「貧困農民支援」の目的を明確化する必要がある。

例えば、現状は基本的に従来の 2KR と同様に食糧増産のための肥料と農業機械の調達とし、エンドユーザーの対象を「貧困農民」へ限定するだけの変更にとどまっているともいえるが、食糧増産と貧困削減という、異なるアプローチを要求する両者の間で、いかにバランスをとるのか、なども明確化させる必要がある。

また、従来の 2KR においては主食たる食糧（主として穀物）の増産が 2KR の対象と目的であったが、「貧困農民支援」に名称変更することを機に、スキームの対象を主食以外の食糧類（畜産品、野菜、果物）はもとより、タバコ、コーヒーなどの換金作物まで拡大すべきかどうかも明確にする必要がある。さらには、従来の農業資機材の調達のみならず、貧困農民への資金融資（マイクロクレジット等）まで範囲を拡大することについても検討し得る。

また、「貧困農民」に対する支援を実施するにあたって、「貧困農民」とされる農民自体の定義が明確にされている訳ではなく、むしろ「小規模農民」として年間耕作面積、年間生産作物量等で定義する方が対象国の理解も得やすい面がある。いずれにしても「貧困農民」の定義を明確にせずしては、本スキームにおける裨益層並びに裨益者の対象が明確とならず、スキームの実施目的が不透明となることが危惧される。

なお、どの基準を用いて支援の対象を絞り込むにしても、その基準は其々の被援助国内における農業事情はもとより、経済の発展状況によって状況が大きく異なることから、一律の基準を設けるのではなく、当該国の個別の状況を把握した上で、その中で相対的に「貧困」もしくは「小農」とされる農民を対象として絞り込むといった柔軟な対応も求められる。

なお参考までに外務省ホームページで公開されている「事業の開始時期・経緯・目的」を紹介する。

### 1. 事業の開始時期・経緯・目的

#### 開始時期

1977 年度より、食糧増産援助としての特別の予算措置を講じて、農業資機材の供与を開始。

#### 経緯・目的

日本は、開発途上国の食糧問題は、基本的には開発途上国自らの食糧自給のための自助努力により解決されることが重要との観点から、1977 年度以前は、食糧援助による供与品

目の1つとして農業資機材を供与していたが、1977年度からは食糧増産援助として新たな枠組みを設け、農業資機材の供与を行っている。

2002年7月の外務省「変える会」の最終報告書を受けて、見直しのための調査団を派遣し検討した結果、同年12月、農薬については、適正使用及び環境配慮の観点から原則として供与しない等の抜本的な見直しを行った。

日本は、今後とも世界における食糧不足や飢餓の軽減に積極的な貢献を目指すとの考えから、これまでの関係者との意見交換を踏まえ、2005年度より、食糧増産援助を「貧困農民支援」に名称変更しつつ、被益対象を貧困農民、小農とすることを一層明確化し、その上で、食糧生産の向上に向けた自助努力への支援を目指していくこととした。

今後も引き続き、国際機関との協議や実施状況のモニタリングとの強化等を通じて、2KRのあり方につき適宜見直しを行うこととしている。

(2KRとは食糧援助の略称のKRに準じた呼称であり、日本独自の用語)

## 第3章 「食糧増産援助（2KR）」のレビュー及び問題点・課題の整理

### 3-1 レビューの問題点及び手法

2003年（平成15年）に実施された「食糧増産援助（2KR）実施計画手法にかかる基礎研究報告書」（JICA）でも指摘されているように、2KRは開発途上国におけるマクロレベル（国家又は地域）での食糧増産支援を目的としている。しかし、2KRの実施により「1年後に食用作物の生産量が〇〇トンになる。あるいは食糧自給率が〇〇%となる。」というような明確な到達目標を設定することは困難である。また仮に到達目標が設定されたとしても、その結果と2KRの効果を証明することは非常に困難である。これは、全国レベルでの耕地面積、食用作物の生産量、国民ひとりあたりの指標等は、2KRのみではなく、対象国での灌漑整備、作物の品種改良、農業技術の開発及び普及、あるいはその年度の天候によっても大きく左右されるためである。

今回のレビューでは主として直近の2003年（平成15年度）以降2005年（平成17年度）までの現地報告書や基礎研究報告書、平成15、16年度のコミッテイ（政府間協議：被援助国実施機関、日本大使館、JICA事務所等が出席）協議報告書を対象とした。（平成14年度以前の報告書からも一部事例を抽出している）

報告書の中で2KRが効果的に活用されたと記載されている事例や貧困層や小規模農家に直接的に裨益した例、技プロや他ドナーとの連携の中、協力効果を一層高めたとされている事例を「グッドプラクティス」、当初想定された効果を上げることが出来なかった事例を「バッドプラクティス」として抽出している。

その具体的な判断基準は主として次の2点とした。

(1) 投与された資機材が適正に活用されたか

(2) 見返り資金が有効に活用されているか

その結果、事例数としては、「グッドプラクティス」73事例、「バッドプラクティス」75事例が挙げられた。

### 3-2 グッドプラクティスの事例

援助効果を上げている事例としては大別して次のような項目に分けられる。なお国別で見ると、事例が一番多かったのはモルドバ国の9事例。次いでニカラグア国7事例、ホンデュラス、エリトリア国の6事例となっている。詳細については別添資料を参照されたい。

#### (1) 配布体制の充実

ギニア等では肥料について市場価格より安価な販売価格を設定し、貧困層の農民にも入手しやすいようにしている。また民間業者では採算の問題から提供できないような

地方の農家にも、実施機関の地方組織等を活用して提供している。

モルドバでは農機の分割払いを採用するなどして、中小農家向けの公的クレジット制度として、他のドナーや他省庁のモデルケースとなっている。またネパールでは、政府が肥料を備蓄しながら各県の肥料需要状況を毎週確認し、不足している地域には緊急に配布するような国レベルの備蓄システムにも活用されていた。さらにニカラグアでは 2KR 肥料販売時に実施機関が規定した基礎穀物の生産者であるかどうかを農家リストと照合し、投機目的での購入を防止するなどの工夫も行っていることが報告されている。

## (2) メンテナンス体制の拡充

スワジランドでは農機を稼動するうえで不可欠なメンテナンス技術を浸透させるため、ソフトコンポーネントとして日本から技術者を派遣し、ワークショップを開催している。またエジプトなどでは実施機関が地方に出先機関を設置し、農業機械の消耗品、スペアパーツ等を一括して調達するような体制を構築している。さらに現地のメーカー代理店から講習を受けている例もあり、モルドバでは JICA 派遣の専門家の指導を受けながら生産性向上につなげている部品メーカーも出てきている。

## (3) NGO 等の連携

ホンデュラスでは 2KR 肥料と現地 NGO や国際 NGO が実施するプログラムの支援を受けて農民組織やグループを作り、2KR 肥料等を共同購入することも始められている。またモルドバでは 2KR 農機の分割払い方式が EU でも導入され、灌漑施設の調達、農民への販売を行うなど、他ドナーに影響を与える事例も報告されている。

## (4) 見返り資金の有効活用

ホンデュラスでは 2KR の見返り資金活用プロジェクトにより、購買力のない農家に対して優良種子と 2KR 肥料をセットで配布し、収穫物で費用を返済させるような支援も行っている。またグアテマラでは住民参加型で飲料水や養殖池を整備し、現金収入を確保し、コミュニティの自立を促すような活動も実施されている。

### 3-3 グッドプラクティスの背景と成功のポイント

グッドプラクティスの背景としては対象国の国民性、商習慣、市場成熟度等と 2KR の特性が合致することがひとつのポイントである。従来の 2KR はプログラム援助であり、主として農機、肥料等の資機材調達により、原則的には対象国全体の食糧増産を図ることが直接的な目的となっている。言うまでもなく、資機材配布だけでは十分な効果を得ることは難しく、これら資機材を十分に活用できるような体制が整備されているか、育成される可能性があることが不可欠になる。

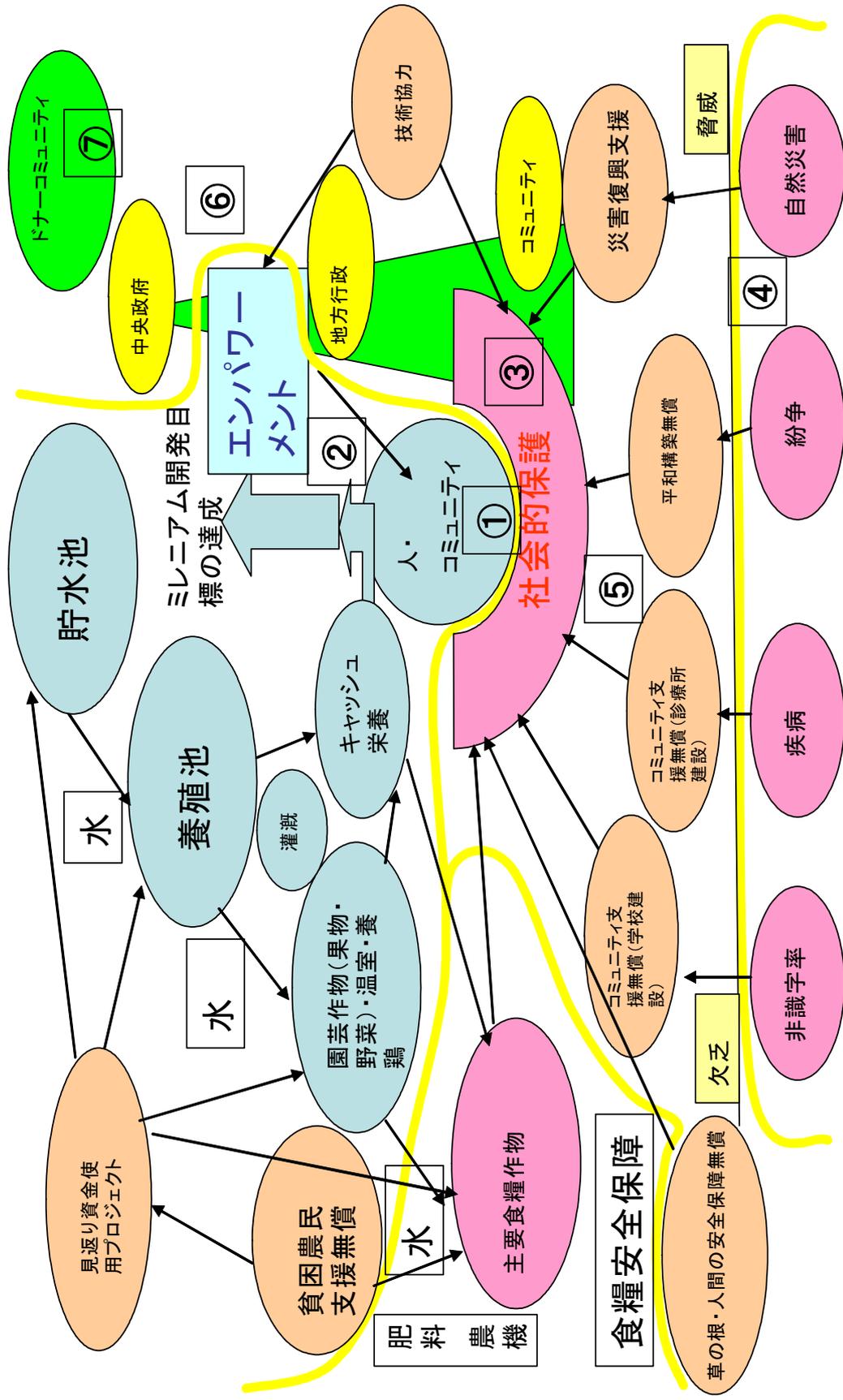
例えばモルドバでは旧共産圏国で従来から比較的大型の各種農業機械が市場に流通する大規模農業が主流で、メンテナンス体制も比較的整備されていた。また農家も、その使用方法に習熟しており、2KRで農機が調達されても十分に活用できる素地があったといえる。民間市場では高額な農業機械が2KRにより低額で分割払いにより購入することが可能になり、従来では購入するのが困難であった中小規模の農家に広く活用されるようになり、これが他ドナーやNGO等の連携につながっている。

また上記のホンデュラスの事例と同様に、グアテマラの見返り資金プロジェクト（「不規則な降雨影響に対応するための食糧安全保障計画」2001年実施許可済み）では住民参加型で貯水池及びティラピア用養殖池などのインフラを整備し、飲料水を確保する一方、その排水を利用しキュウリなどの園芸作物を栽培している。同計画は「人間の安全保障」の視点から見ても栄養源の確保等食糧安全保障面の社会保護、現金収入が確保されコミュニティの自立を促すエンパワーメント強化につながる理想的なモデルのひとつともいえる。

参考までに人間の安全保障/七つの視点(下記参照)をいかに貧困農民支援に活用できるかを、上記グアテマラの事例を元にまとめてみた。(9頁「貧困農民支援を用いた人間の安全保障統合モデル図」参照)

- ① 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助。基礎食糧作物の増産を目指し、肥料、農業機械などが一人一人の中小規模の農民に届く援助となっている。(図中の①)
- ② 人々を援助の対象としてのみならず、将来の「開発の担い手」と捉え、そのために人々のエンパワーメント(能力強化)を重視する援助。(図中の②)
- ③ 社会的に弱い立場にある人々、生命、生活および尊厳が危機に晒されている人々、あるいはその可能性の高い人々への裨益を重視する援助。(図中の③)
- ④ 「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の双方を視野に入れた援助。(図中の④)
- ⑤ 人々の抱える問題を中心に捉え、問題の構造を分析した上で、その問題の解決のために、さまざまな専門的知見を組み合わせる総合的に取り組む援助。(図中の⑤)
- ⑥ 「政府」(中央政府および地方政府)のレベルと「地域社会・人々」レベルの双方にアプローチし、当該国・地域社会の持続的発展に資する援助。(図中の⑥)
- ⑦ 途上国におけるさまざまなアクターや他のドナー、NGOなどと連携を図ることを通じて、より大きなインパクトをめざす援助。(図中の⑦)

# 貧困農民支援を用いた人間の安全保障統合モデル



### 3-4 バッドプラクティスの事例

当初予定された効果を十分に発揮できなかったと報告されている事例や、改善点、提言として言及された事例を収集している。国別で一番多かったのはマリ、セネガル、ニカラグア国の6事例で、次いでアルメニア、フィリピン、キルギス国の4事例となっている。主な項目は次のとおり。(詳細については別添ご参照)

#### (1) 有効期限切れ農薬 (オブソリート農薬)

農薬は現在、2KRの対象外となっているが、マラウイやギニア等では過去に調達した農薬の一部が在庫となっていた例も報告書からは散見される。いずれも日本側の指導により既にFAOなど国際機関の廃棄手順に従い適正に処理されているが、今後とも万が一2KRで提供された農薬の在庫が確認された場合は、環境に配慮した適正な処理が必要になる。

#### (2) メンテナンス体制の欠如

イエメンでは過去に調達された建設機械等が、スペアパーツの不足や現地オペレータの知識不足でメンテナンスできないために稼働できない状態になっている事例が報告されている。また入札の結果であるため仕方のない面もあるが、キルギスなどでは結果的に国内で広く流通していないメーカー製の農機が調達されたためスペアパーツの入手が困難になるとの事例もあった。

#### (3) 配布体制・民間市場への悪影響

「グッドプラクティス」の事例であげたような、政府機関による2KR肥料や農機の入札制度、配布体制自体が民間業者を阻害している、あるいは市場経済の育成を阻害しているとの報告例(ギニア、ザンビア等)もある。これは対象国の市場成熟度、商習慣等の違いが原因と推測され、配布方法については対象国、地域によって最適な方法を構築することが重要になっている。

#### (4) 見返り資金の積み立て不足

アゼルバイジャンやアルメニアでは農業機械のリース(賃耕サービス)料金や肥料の販売価格をFOB価格より低額に設定しており、見返り資金の積み立て額も低く、積み立て完了時期も遅くなる。これは所得の少ない貧困農民に提供するための方策として、致し方のない面もある。見返り資金積み立て額、期間の設定についても対象国によって柔軟に対応することが望まれている。

#### (5) モニタリング・評価体制の未整備

貧困農民支援では資機材の販売先情報(施肥対象作物、営農規模等)は裨益対象を確

認する意味でも不可欠となっているが、それら情報が把握されていない例もあった。

(セネガル等)また今後は2KR肥料の施肥や農業機械導入による効果(生産物の向上、栽培面積の向上、作付け回数の増加)について被援助国実施機関等とも協力して評価できるような体制作りが必要であることも強調されている。(在マリ世界銀行職員)

#### (6) 広報体制の問題

マラウイでは2KR肥料が小分けで販売されるため、ODAマークがなく日本の援助であることが理解されていない例や、エチオピアでは英語を理解しない農民も多いため、マークがあっても内容を理解できないという事例もあった。

### 3-5 バッドプラクティスの分析と問題点の整理

農薬の例でも分かるように、対象国によっては詳細な使用方法の指導や、適切な販売(配布計画)が不十分であったために、調達された資機材が有効に活用されない事例が散見される。民間業者が興味を持たないような地方の小規模農家(貧困層)へも優先的に販売するなど、2KR資機材を有効に活用する体制作りが何より重要になる。グッドプラクティスの事例にも挙げた、農機のリース(賃耕サービス)方式や分割払い方式にしても対象国によっては民間市場の反発を呼び、健全な市場経済の育成を阻害する可能性があるとの指摘が民間業者や国際機関、NGOなどからなされているものもある。

また市場価格より低額で販売したとしても、それが必ずしも貧困農民層に届いておらず、投機目的で購入したりする事例も報告されている。これなども対象国の市場成熟度、肥料の需要等を綿密に分析し、調達時期を利用者に公平にアナウンスするなど情報提供のあり方等についても考慮する必要があり、2KR実施の難しさを表している。

さらに販売された資機材のモニタリングと評価についても、十分になされていない事例も多く、誰がどの位の規模でどういう風の実施するかについて、現状は必ずしも明確になっていない。今後はモニタリングシートをベースにして、より一層のモニタリング・評価体制の構築に向け、政府間協議(コミッティ)をさらに活用するなど日本側、被援助国側双方の関係者間の検討が必要と思われる。

なお見返り資金についても日本側は資金の透明性確保のため、積み立て口座の外部監査の導入や、貧困農民支援という趣旨から見返り資金活用プログラムの社会開発分野への活用に限定している。また事前の用途申請についても求めているが、特にアフリカ地域(マラウイやベナン等)では担当者の引継ぎ不足や手続きに関する理解不足から用途協議なしに見返り資金を使用している事例や資金管理が行われていない例も報告されている。

なお参考までに図3-5 2KR課題の分類図を添付する。



## 第4章 今後に向けての提言

### 4-1 現行 2KR の主な課題

前章から得られた、現行 2KR の主な課題は以下のとおり。

- 国家レベルでの食糧自給の達成をターゲットにした「食糧増産援助」から、社会的に脆弱な小農（小規模農民）・貧困農民をターゲットとする、人間の安全保障の視点からの「貧困農民支援」への転換
- 被援助国の能力開発（ソフト分野の支援）
- 機動的、かつ環境の変化に対応できる柔軟性
- 被援助国の流通市場に適合した支援形態・内容
- 見返り資金制度の柔軟な運用
- 供与時期の柔軟化（現地ニーズへの整合）

### 4-2 現行 2KR への提言

#### ハード面（制度・システム）での提言

- 見返り資金制度の柔軟な運用
- 限定的な現地調達を導入
- モニタリング及び評価システムの強化
- 効果向上の観点からの持続的な援助
- ステークホルダーの役割分担の明確化（エンドユーザー制度の導入）

#### ○ 見返り資金制度の柔軟な運用

資機材の売却等を通じて得られる対価を積み上げた「見返り資金」を、改めて経済社会開発に活用できる点は、2KR の大きな特徴であり、これまで被援助国の外貨準備高改善、社会経済開発に貢献してきた。また、積立義務額の減額やE/N締結後の合意方式の採用など、実際の配布形態に応じて、国別に無理のない現実的な積立義務を課す形での弾力的対応を行ってきた。

貧困農民の自立と開発に 2KR が真に貢献し、援助効率・効果向上を具現化する上で、見返り資金は今後とも重要な役割を担っていくと考えられるが、運用面において貧困農民支援と見返り資金制度はある面では相容れない性格を有しており、却って援助効率を阻害しかねない可能性がある。別添資料にまとめたバッドプラクティス「真の貧困農民は農機や肥料を購入できない。見返り資金の積立では廃止すべき」との NGO の批判にもあるように、貧困農民の購買力は低く、被援助国政府が 2KR で調達した資機材を国内で売却しようとした場合、以下の事態の発生が危惧される。

- 貧困農民が購入できず、資機材が売れ残り、見返り資金も積み立てられない。
- 購買力のある法人や富農などが購入し、貧困農民支援としての援助目的が達成できない。
- 補助金による政府の支援などを通じて、安価（もしくは無償）で貧困農民に売却（配布）した場合、規定どおりの見返り資金が積み立てられない<sup>3</sup>。

これらの事態を回避し、新 2KR(貧困農民支援)において当初の援助目的を達成するためには、被援助国の政策・開発状況などを勘案し、以下のようにケースバイケースで対応するなど、見返り資金制度の更なる柔軟な運用が必要である。

- 貧困農民への無償配布（モニタリングで確認）→該当部分にかかる見返り資金積立義務の免除
- 貧困農民への安価な有償配布（モニタリングで確認）→見返り資金積立義務額の減額（例：市場価格の 50～100%で売却→義務額×1/2、市場価格の 50%以下で売却→義務額×1/10）
- マーケットを通じて一般市場に販売→通常の見返り資金積立義務額

他方、グッドプラクティスの事例にあるように従来の 2KR 援助でも、モルドバや中南米諸国などのように非常に効果を挙げている国(地域)もある。経済インフラがある程度整備されているか、大規模農業が普及しているような地域では実質的に中小規模の農民が主な協力ターゲットとなっており、2KR 援助の資機材である肥料の購入や農機の分割販売（クレジット）、賃耕サービス（リース）等を活用できるようなレベルにあると推測される。そのためこれらの国は従来通り、見返り資金の積立てを義務付けても問題は発生しにくいと考えられる。

上記のような見返り資金の運用に関する判断をタイムリーに行い、適切に見返り資金制度を運用するためには、右配布形態につき事前調査段階で確認しておき E/N 等に明記の上、配布時のモニタリング結果から義務額を算定するなどの対策(工夫)が不可欠である。

また、積み上げられた見返り資金を貧困農民を対象とした「マイクロファイナンス」や公共事業への参加による貧困農民の農外所得改善につながる「キャッシュ・フォー・ワーク」等に優先的に活用することも、総合的な援助効果を高める上で有効と考えられる。見返り資金は、その有効性の反面、ガバナンスが未成熟な国家においては不適切な用途に用いられる危険性を孕んでおり、我が国援助総体の隙間を埋めるツールとして活用していくには、弾力的な運用を認めると共に監理（モニタリング・評価）を強化する

<sup>3</sup> 食糧増産援助実施計画手法にかかる基礎研究報告書（平成 15 年）4-1-2「直接政府から農家等へ配布されていたため、見返り資金の積立は不十分となる傾向が認められた。」

必要がある。

○ 限定的な現地調達を導入

(1) マクロの観点から（外貨支援の必要性の変容）

変動相場制への移行後、多くのサブサハラアフリカ諸国では外貨準備が改善し、援助として外貨支援を行う必要性が低下している。特に、外国製品を輸入する民間企業から見れば、管理通貨制度が終了して通貨のブラックマーケットが無くなり、公定レートとヤミ・レートの外貨調達コストに違いが無くなったことで、支援目的を輸入支援のみに特定する必要性は低下している（別添 3 2KR 主要対象国の外貨準備高 ご参照）。

(2) 目的達成の観点から

2KR の主な支援内容は、肥料と農機の供与であるが、貧困農民を主な対象とすることで、鋤、鋤、鋤など、現地の農業技術レベルに合致した資機材の供与が相対的に重要となる。2KR が外貨・輸入支援としての性格を有するものの、このような原始的・素朴な道具も他の肥料やトラクターなどの農機と同列に扱い、調達先を海外に求めるのは、援助資金の有効活用の観点からも、援助効率の観点からも適切とは言えない。開発レベルに応じた、きめ細やかな支援を実現するために、一部の資機材の現地調達も可能となるよう E/N 等の改定を行う。

○ モニタリング及び評価システムの強化（P D C A サイクルの実施）

配布（販売）状況の確認を通じた見返り資金の査定、対象地域での援助効果の定性的・定量的な確認、など、今後モニタリング及び評価の重要性はますます高まる。

現在のコミッティ制度は中央省庁（主に援助窓口機関）を対象としたものであり、実施機関（農業省など）が同席するものの、裨益者などが参加することは少ない。これは、距離的な原因に加えて、これまでの 2KR がプログラム援助として地域・対象者とも広範であったことも一因と考えられる。

今後、貧困農民代表や対象地域開発において中心的な役割を担うローカル NGO の参加を確保し、草の根レベルでの意見を汲み上げることに加えて、現地でのモニタリングを、要すればマルチセクター、マルチスキームの観点から実施し、切れ目のない援助計画にフィードバックしていくことが肝要である。

このモニタリング・評価・制度へのフィードバックの提言を調達代理機関に担わせることも一案であり、ローカル NGO の活用によりモニタリングの量と質を高めつつ全体的なコスト減を図ることは可能と考えられる。

また、モニタリング・評価の次期供与計画へのフィードバックが担保され、P D C A サイクルが機能すれば、被援助国の農業カレンダー及び需給状況に合致した供与が可能となる。

○ 効果向上の観点からの持続的な援助

現行 2KR は、原則として複数年度の連続供与は計画されていないが、被援助国における長期的な食糧安全保障の確立、貧困農民の自立を支援するためには、被援助国及び裨益農民に対しある程度の期間における予測性 (Predictability) を与え、彼らが中長期的な計画を策定することを可能ならしめる必要がある。その意味では、ある程度の期間、連続して同じ被援助国に 2KR を供与することは、援助効果向上に加えて、被援助国のオーナーシップ涵養の観点からも有益と考えられるが、限りあるリソースの有効活用の観点からは、対象国を絞って一カ国あたりである程度のボリュームを確保する、一カ国あたりの供与額は小さくても対象地域を絞り込むなどの工夫を併せ実施する必要がある。

ソフト面 (目的志向) での提言

- 個々の事情を勘案した供与内容の決定
- 被援助国の能力開発支援強化
- 被援助国の能力に応じた調達条件の採用
- 被援助国個々の農業カレンダーから逆算した供与のタイミング決定

○ 個々の事情を勘案した供与内容の決定

農業生産性の改善における、肥料と農機 (場合によっては農薬) の重要性は論を待たない。しかし、更に援助効果を高めるためにはツールの多様化は重要であり、特に農機は現在トラクター中心となっているが、鋤、鍬、篩などプリミティブな機材に対象を広げると共に、開墾用機材 (ブルドーザーなど) も対象に加えることは、総合的な農村開発に資すると考えられる。

○ 被援助国の能力開発支援強化

2003 年 (平成 15 年度) からソフトコンポーネントの供与を可能としたことにより、供与した資機材の活用状況は格段に改善された。今後も被援助国の現状・ニーズに応じたソフトコンポーネントの供与を継続し、コミッティ等の場で裨益者も含めた評価を行って、随時改善していくことが肝要。 今後は、貧困農民へのソフト面での支援強化が課題となる。

○ 被援助国の能力に応じた調達条件の採用

これまでの 2KR 対象国は多様であり、一定水準の実施能力を有し、適切に資機材を管理、使用できる技術力と実施体制を有する国もあるが、多くは慢性的な食糧不足に瀕し、円滑な食糧増産プログラムの実施が困難な国である。後者の国が自立的・持続的に食糧

増産・食糧安全保障を達成していくためには、資機材の供与に加えて、中長期的な観点からのキャパシティビルディング支援及び適切な実施補助システム（調達代理方式など）が不可欠である。現在、コストパフォーマンスの観点から、インコタームズのC条件（船積み時点でのリスク移転）が採用されているが、被援助国の能力に応じて柔軟に、D条件（最終仕向け地での引渡し）や保険求償の簡便な包括契約、肥料などでの単価入札の適用を検討すべきである。

2KRでの調達は国民の税金を使用する、公共調達に準じて位置付けられるところ、被援助国の能力不足に起因するリスクを可能な限り排除し、調達の質を担保する観点が不可欠であり、被援助国の能力・取り巻く環境に配慮した、テーラーメイドの援助が望まれる。貧困農民の対象についても、対象国の農業事情および経済状況を考慮したうえで、年間耕作面積、収入等で具体的に規定することが出来れば、被援助国はもちろん、日本国内においても「貧困農民支援」の効果・目的をより説得力をもって説明することが可能になると思われる。（別添 4（参考資料） 「貧困農民支援としての特色を如何に担保するか」）



# 別添資料集

別添資料1 グッドプラクティスの事例

別添資料2 バッドプラクティスの事例

別添資料3 2KR 主要対象国の外貨準備高

別添資料4 「貧困農民支援としての特色を如何に担保するか」

別添資料5 マズローの欲求5段階



	項目	事例	出典
農業機械/施設	配布体制	<p>「平成12年まで農業者が2KR資機材を入札によって民間業者に販売していたが、民間業者が輸送費を上積みした上で、不当に販売価格を操作するなどの問題が発生していたため、平成13年から全国農業会議所(CNA)を通じて協力省が直接販売する方式に改めた。その下に州農業会議所(CRA)が8ヶ所、県農業会議所(CPA)が33ヶ所存在する。CNAは政府と生産者の間の橋渡し役となり、生産者から問題点や要望をくみ上げる役割を担っている。CNAは2KRで調達した資機材の60%を配布しているが、CRAが所在する各州の州都までの輸送費をCNAの経費で負担している。」(農業者)</p> <p>「2KRの例で言えばMassey Ferguson製の110馬力クラスのトラクターは2KRで購入するとFOB分の25,000ユーロで購入できるが、民間ペーサーだと輸送費や輸入税、付加価値税、銀行手数料、業者のマーキング等が加えられ51,000ユーロになってしまう。さらにローンで購入すると利子も負担しなければならない。いかに2KRで購入することが有利であるかが分かる。従って中規模な農家からの購入希望者が増えているのではないかと。2KRは決して民間市場を阻害しているとは思わない。」(資機材販売業者)</p> <p>「2KRの資機材の販売において活用されているリース販売方式は、民間金融システムを活用することが困難な農家にとっての公的クレジット制度として、「モ」国の農業や農家に適した販売方法となっており、他のドナーや他省庁がこれを参考にプロジェクトを実施するほどまでの効果を上げている。」(報告書「結論」)</p> <p>「モ」国における2KRに対する他ドナーや国際機関の評判は非常に高く、訪問した全てのドナーが2KRの実績や実施機関である2KRプロジェクト実施局(PIU)について非常によく知っていた。特にPIUが採用しているリース販売方式は、農業分野への融資環境が整備されていない「モ」国において、農家が農業機械を割賦により購入できる唯一の手段といってもよく、多くの農民がこの方式により、農業機械を購入してきたうえに返済も確実にこなしていることから、持続性のある販売システムとして評価が高い。(報告書実施体制及びその妥当性)</p> <p>「2KR実施機関である農業土地開拓省(MALR)は、他ドナー国及び、国際機関による農業機械の継続的な援助は皆無である事や、貸付サービスにより直接的に小規模農家を支援することから、食糧増産のための重要な援助であり、収穫量増加に効果が高いものとし2KRを非常に重要なものと捉えている。そのため、特に小規模農家支援の観点から、コムギの収穫時期には新聞で公示し、無料で農業機械化センター(AMS)が管理する農業機械を農民に貸し出すサービスも行っている。」(農業土地開拓省)</p>	<p>ギニア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>モルドバ国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>エジプト国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>グルジア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>アンゴラ国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ブータン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ブータン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>
	資機材の活用	<p>「トラクターなどの農業機械に関する補足情報として、前述の肥料と同様、同国内での生産はなされず、輸入も少なく状況下において、2KRによる農業機械の供給は貴重な供給源であることが、エリトリア側から説明された。」(農業者)</p> <p>「ウズベキスタンにとっては、2KRで収穫用コンバインを供与してもらって助かっている。これは危機的に不足していたものである。このコンバインにより収穫期間を約2ヶ月から25日まで短縮することができたとし、ロス率も減らせた。また2KRのおかげでクラス(メーカー)もサービスセンターを設置してくれた。もうひとつの重要な点は、2KRを使用するの収穫サービスは他の業者より安く設定されていることである。これにより農民の負担軽減となり多量なりとも生活改善に役立っていると思う。」(ウズベキスタン農業水資源省次官)</p> <p>「過去の2KRについては、国家の食糧安全保障を確保する点で大きな貢献があった。その結果、2KRで調達した資機材の在庫は全くなく、農業機械は現在も有効に活用されている。」(農業農村開発省)</p> <p>「耕運機を利用することにより、農作業に従事する労働時間及び労働力が大幅に短縮され、特に女性が農作業から解放されて家事に専念でき、子育てや他の家事に係る時間を十分に確保できるようになってきている。また収入増により教育にかける余裕も生まれつつある。なお農業機械を所有している農家に女性が多くなった。」(ヒアリング結果)</p> <p>「127台のトラクターとその作業機については、全国の農家、農業協同組合、農業事務所へ販売される計画であることが説明された。また、2004年度の案件で調達したトラクターは日本のクボタ社製であることから、製品の品質に対する期待は大きく、購入希望者が多数いることが農業灌漑省から説明された。」</p> <p>「ブータン側は、日本側に謝意を表明すると共に、要請機材の歩行用トラクターを希望する農民が968人に達している(1月末時点)として、2KRの重要性を説明したうえで、2004年度2KRの供与再開を強く希望している旨日本側に伝えた。」</p>	<p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ウズベキスタン農業水資源省次官</p> <p>アンゴラ国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ブータン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ブータン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>

	項目	事例	出典
農業機械/施設	資機材の活用	「過去の2KRで調達された農業機械(トラクターとコンバイン)が現在でも使用されており、コムギ生産に大きく貢献していることが確認された。これらの農業機械は当該農場だけの使用に留まらず、周辺の比較的小規模で農業機械を所有しない農場に対しては、質耕、質借りといったサービスにも供されており、広く無駄なく活用されていることも確認された。」(農場主)	モンゴル国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
	資機材のメンテナンス	「農省のサービスセンターで一括管理されている2KR供与機材は、半官半民のサービスセンターの機材に比べ、20～25%安い料金で刈り取りサービスが実施されている。貸出し方法は、収穫期の数ヶ月前にテレコミュニケーションでサービス開始時期とサービスの料金を通知し、予約金とともに予約を受け付けるもので、透明性、公平性が確保された方法をとっている。」(報告書「团长所感」)	ウズベキスタン国平成15年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
肥料/農薬	配布体制	「今回の調査期間中に訪問した「モ」国の農機部品メーカーの工場は、2005年8月まで派遣されていたJICAの長期専門家(生産性向上)と共に「モ」国生産性センターのコンサルタントによる経営指導を受けており、工場内ではSS活動の実践をはじめ生産性向上に関する技術協力の成果も見られた。この工場は2KRの実施機関であるPIU(2KRプロジェクト実施局)にトラクターの作業機を販売しており、我が国の無償資金協力と技術協力が相乗効果をなして、「モ」国の地域活性化に多大な影響を与えている好例として挙げられる。(報告書「結論」)	モルドバ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
	配布体制	現地調査の結果、現地オペレーターが機械の取扱いに不慣れなことや、メンテナンスの知識不足により機械の故障が発生しているため、日本人技術者を派遣し技術研修を実施した。「今回の技術研修によりトラクター故障が減り、農業機械が有効に活用され、多くの耕地が耕されトラモロコシの生産量が増加し、結果的に我が国の貧困削減につながることを期待しています。」(経済開発省次官)	JICAインフオキョット食糧増産援助(平成15年度ケーススタディ「スワジランド」)
肥料/農薬	配布体制	2KRの正式名称が「食糧増産援助」から「貧困農民支援」に変更になったことを受けて、「ベ」国側は配布・販売方法については民間業者を通しての販売をやめ、2KRの資機材が小規模農民、貧困農民に確実に届くように農業農業局とその地方組織である地方農業推進局がターゲットグループである地域生産者組合を選定し、全ての肥料を生産者組合に配布・販売する方法に変更した。(報告書「結論」)	ベナン国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	配布体制	「2KR肥料販売時は本場に基礎穀物の生産者であるかどうかを確認する。スタッフは地元出身で、皆基本的に殆どの農家の顔を知っているが、知らない人物が購入に来た場合は栽培作物や面積等について、いくつかの質問をしたり、農村開発庁や農牧省が各自作成している農家リストに照会し、証明書を発行してもらう。」(農村開発庁、地域開発拠点事務局支社長)	ニカラグア国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
肥料/農薬	配布体制	「2KRのもとに調達された肥料は、先住民への2KR肥料の販売拡大を目的として、「スペイン語」、「アイマラ語」、「クチュア語」などの多言語による販売公告を頻繁に行っており、配布時に渡されているアンケートによれば、中小農民に販売され同国の基礎穀物であるジャガイモ、トウモロコシ、コムギ及びび米の増産に寄与しているものと思われる。」(報告書「結論」)	ボリビア国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	配布体制	農薬の安全指導体制に関しては、農業局の地方出先機関の職員が農業協同組合、農民グループに対し農薬の散布方法、散布基準、散布時期、安全使用に関する諸注意、防護用品の必要性等の指導を十分に行っている。なお、農業牧畜省が国家防除を行う場合は、農業局と民間の農業散布業者による特別チームが編成され、専門的に農薬の広域散布を行っている。	ギニア国平成13年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
資機材の品質/価格	配布体制	「2KRの「ネ」国側の実施機関である農業共同組合省では、各県の農民を対象として肥料の需要状況を毎週チェックしており、この結果に基づいて、不足している地域には緊急的に肥料を供給している。このような緊急事態に備えるため、「ネ」国政府は肥料を備蓄(これを「バッファーストックと呼ぶ)として保管するシステムを構築しているが、2KR援助による肥料は、このバッファーストックのために利用されている。また、「ネ」国政府ではこのバッファーストックを肥料が不足している地域への緊急供給という目的の他に、遠隔地の流通不均衡による肥料供給の地域間格差を是正・調整すると共に市場価格の不必要な上昇を抑制する目的に活用している。」(報告書「効果」)	ネパール国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	配布体制	「「エ」国政府からの委託により、2KRで供給される肥料を一手に取り扱ってきたが、市場価格の変動には十分注意を払いつつ、各農業共同組合が実施する入札に参加してきた。民間企業からは優遇されたいとの批判もあるが、民間は利益を追求するために販売地域を運搬が比較的容易でコスト負担も小さい案件の地域での販売に限定している。我々は今までも民間企業が販売しない遠隔地への肥料販売も取り進めた。利益のみを追求するのではなく、販売地域も全国展開である。動議が起った地域では低いコストで肥料を配布し、時には売却損を出しても配布している。外貨不足による「エ」国政府の外貨割り当て制限で、民間企業が必要を十分に満たすだけの肥料を供給できない状況下、2KRによる肥料の供給は非常に意義がある。」(農業資機材供給公社)	エチオピア国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
資機材の品質/価格	「比較的安価な肥料を調達できる2KRは民間のみでは十分でない肥料の国内流通量を増やし、肥料の有効性を農民に知らしめることに大きく貢献している。」(農業牧畜水産省大臣)	マダガスカル国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書	
資機材の品質/価格	「2KRはインドネシア(特に農民)にとって重要である。その理由は、まず2KRを通じて国内生産していない塩化カリ(MOP)の無償供与を受けることができること。そしてまた、2KRのスキームによって無償供与されたMOPの輸入額に相当する外貨を節約することができることである。(インドネシア 国家開発企画庁)」	平成15年度食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかわる基礎研究報告書	

項目	事例	出典
肥料/農薬 資機材の品質/価格	<p>「近年、肥料価格が上昇していることから農民グループからは、市場価格より安価で品質の保証された2KR肥料の調達再開を望む意見が多く聞かれた。生産者グループへの聞き取り調査においても、肥料、農薬及び農機の中で、優先度を確認したところ、①肥料、②農薬、③農業機械という結果であった。」(農民グループ)</p> <p>「以前の2KRで供与されていた農薬が最近では供与されなくなってきたが、農薬は同国の農業生産において重要であることが説明され、その供与再開の要望が農業省からなされた。」</p> <p>「小農に肥料へのアクセスを与えることで国の経済全体に与えるインパクトは絶大である。グアテマラの民間肥料販売業者系の企業が、ニカラグアの肥料市場を独占する目的で資金力にも言わせて、価格を実質的に支配しようとしたことがある。そうした状況の中、2KR肥料の価格は市場価格を低めに抑える調整機能を果たしている。」(農牧技術院、研究開発局長)</p> <p>「2KR肥料の長所は表示通りの数量が袋に入っていること、価格が安いこと、品質が良いこと(成分がきちんとしていて)。民間業者の肥料は配合肥料なので、10-30-10でもあっても施肥時に組成が変わってしまう恐れがある。農家も効果が高いとして2KR肥料を好んでいる。」(農牧業生産者連合)</p> <p>「備蓄肥料(2KR肥料も活用)の販売は同時期の市場価格を考慮したうえで実行される。販売上限価格はネパール商工会議所の精査を経て決定される。しかし、2KRで販売される肥料の総量は国内で流通する総肥料数との比率に鑑みれば非常に少なく、一般市況に影響を与えるほどの数量とはいえない。」</p> <p>「(エリトリア側(農業省)から肥料に関する補足情報として、同国内において肥料は生産されておらず、また民間企業による輸入も殆ど無く、存在しても肥料の価格は高い状況下において、2KRで調達される肥料は非常に貴重であり、また安く農民へ販売することが出来るので、2KRは極めて貴重な肥料の供給源であることが説明された。」</p> <p>「販売価格については、農村開発庁(IDR)理事会が市場価格及び2KR肥料のFOB価格を基に決定している。小規模農民に裨益するよう、市場価格よりも廉価に設定している。IDR理事会にはPOLO(地域開発拠点事務局)組合事務局(POLDES)や2KR事務局、生産者組合が参加しており、民間市場を歪めないように配慮して価格を決定している。2KR肥料の販売価格は国内市場における肥料価格の均衡化に役立っており、2KR肥料が無くならない、肥料価格は高騰する。」</p> <p>「2KRで供給される肥料は、商業ベースの他の肥料と区別することなく、競争に付されて市場に流通している。但し、他の肥料に比べ2KRで調達されるものは、安価であることから、圧倒的な競争力を有している。そのため、最終的な購買者である農民にとっては、良品質の肥料を常に市場価格で入手でき、そのメリットは非常に大きい。ある時は市場価格の高騰を抑え、また粗悪品の流入を防ぐなど、国内流通市場の健全性に果たす役割も大きい。」(農業共同組合連合)</p> <p>「国营肥料会社にとって2KR肥料のメリットは、商業ベースで硫酸を調達するより、およそ20USD/トン低い仕入れでありながら、品質は逆に良質である。なお政府の規定より、取扱いマージンの上限は定められているため、安く仕入れたとしても価格を高く設定し販売することはできない。」(販売業者)</p> <p>「2KRのおかげで質の良い肥料を市場価格以下で配布し続けることが出来た。また2KRは肥料の価格安定化を促すことから生産者にプラスのインパクトを与え、ひいては市場拡大にも結びついていた。」(農業省次官)</p> <p>「大手の肥料会社に対し、意見聴取を行ったが、2KR援助に非常に好意的であり、①2KR肥料の国内市場におけるシェアは低く、民間の肥料市場には全く影響がない。②大手肥料会社は大農家を対象としており、対象層が異なる。③2KRの対象となる中小農民に対する肥料の普及促進につながる。との意見であった。」(大手肥料会社)</p> <p>「2KR肥料は日本からの援助品なので、安く調達し、安く販売している。安価で品質も良いため、販売開始後1週間で売切ってしまった。2KRの肥料は「マ」国の農業のためになっっているの、量を増やした方がいいと思う。」(肥料販売業者)</p> <p>「2KRによる資機材はマダガスカル国内での需要の一部を供給していることに過ぎないが、農民への資機材使用を促す役割があり、この供与がなければ、食糧の生産量がより減少する可能性があることが示唆された。先方政府では、国内自給率を上げ、国内輸出国になることを目標に掲げており、そのためには、継続的な2KRの供与を望むとのことであった。」</p>	<p>ペナン国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>ニカラグア国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ネパール国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ概要報告書</p> <p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>ニカラグア国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>エチオピア国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>スリランカ国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ブルキナファソ国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>グアテマラ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>マリ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>マダガスカル国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ概要報告書</p> <p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>平成15年度食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかる基礎研究報告書</p>
制度分析/見返り資金	<p>「日本はタンザニアにとって大きなドナーであり、高いレベルの政治的インパクトを及ぼしていることを明記すべきだ。食糧増産の支援には2つの道がある。例えば20万トンの穀物を増産を図る場合、200の大農がそれぞれ1,000トンずつ増産するの支援するか、2,000の小農がそれぞれ100トンずつ増産するの支援するか。FAOがやっていることは後者だが、2KRIは前者ではないか。」(在タンザニア国際機関)</p>	<p>マダガスカル国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ概要報告書</p> <p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>平成15年度食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかる基礎研究報告書</p>

項目	事例	出典
制度全体	<p>「2KRには農業資機材の投入に加え、見返り資金の活用が可能であり、それにより農民のトレーニングを可能とすることで意義がある。今後は食糧増産支援という目的に照らし、必要とされる国とそうでない国を明確に選別していくこと、また政策的目的との密接なリンクとなるような取り組みが必要である。」(フィリピン国際稲作研究所)</p>	食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかる基礎研究報告書平成15年
NGO等の連携	<p>「1モ」国では、他ドナーや国際機関も農業セクターを重視しており、例えばUSAIDが農地私有化後の個人農家支援を重要視し、NGOと通じた農民支援プロジェクトにおいて、農村に販売センターを設置して農業資機材の供給の確保を図っている。EUでは2KRで活用されているリース販売方式を自らのプロジェクトに活用しており、灌漑施設の調達、農民への販売を行っている。(報告書「課題/提言」)</p>	モルドバ国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	<p>「配布段階でNGOの使用を検討するなど、ステークホルダーの2KR事業への取り込みは問題なく行われている。また、見返り資金使用プロジェクトについても、農業生産者の声を取り入れて計画の変更を大使館に申請するなど、最終裨益者に対する配慮がなされている。」</p>	ホンジュラス国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミティ協議報告書
	<p>「今年からBANADESA(国立農業開発銀行)職員がFeria(村祭り)等の機会に出向いて出張販売を開始したことから、BANADESA支店から遠い地域の農民も肥料の購入が可能となっている。さらに地理的経済的理由により、個人では購入することの困難な農民もFINDERやCARE等のNGOやFAO等のドナーの支援を受けて、Cajals Rurales(農村貯蓄銀行)、BRHS(資機材とサービス購入のための回転銀行)などの組織やグループを作り、共同で購入を行っている。2KR肥料とNGO等が支援するプログラムとの連携は、SAG(農牧省)の主導により今年始められたばかりである。」</p>	ホンジュラス国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
制度分析/見返り資金	<p>「SAG(農牧省)は「リボラ・ポル・アラ」プロジェクト(2KR見返り資金活用プロジェクト)により、購買力を持たない農家に対して、トウモロコシ及びブリーホールの優良種子と2KR肥料をセットで配布し収穫物で返済させる支援を行っているが、この方法により、貧困農民は次年度以降、自家採取の優良種子を使い、継続的に生産を行うことができる。自立発展的に基礎穀物の生産性及び生産量を上げることを可能とする優良プロジェクトであり、食糧安全保障及び生活水準の向上に役立っている。」(農牧省)</p>	ニカラグア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
見返り資金の活用	<p>「見返り資金プロジェクトの選定基準は、日本大使館、外務省、農村開発庁(DDR)の三者でつくる実務レベルチームで候補案件を検討し、サイト調査などを行った結果を報告書として作成し、それに基づき選定する。選考基準を文書にしたものはないが、プライオリティは①生産インフラ整備事業(農道整備事業など)、②非伝統的エネルギーを用いた灌漑事業、③地理的な範囲に限らず、出来る限り広範なインパクト(全国または広域的)が期待される事業、④小農を裨益対象とした事業(特に選定基準となる)。(外務省)</p>	ベナン国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
	<p>「2KRにより積み立てた見返り資金は、婦人が実施する野菜栽培や家畜及び農産物の加工など比較的小規模のプロジェクトにも活用して貧困削減にも役立っており、この観点から2KRは模範的な援助と考えている。見返り資金は、透明性を確保することからKR、2KR及びノンプロのプロジェクト別で、年度毎に口座を分けてそれぞれ積み立て金額を管理している。」(開発計画省官房長)</p>	モーリタニア国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミティ協議報告書
	<p>「2001年度以前の積み立ては、年度毎に管理されていないものの、一部予算措置により積み立ては100%達成されている。」</p>	エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	<p>「農機販売後のフォローアップとして、16年度の調達機材については機材納入ディーラーを講師とする指導・訓練を行う。修了者には免許を交付する予定。資金は見返り資金を充当する。」(農業者)</p>	アルバニア国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミティ協議報告書
	<p>「これまでに、ひまわり油製造、精米プラント、グリーンハウス、ワイン製造、ムール貝養殖のプロジェクトが実施された。今後も食品加工プロジェクトに見返り資金を活用していく予定である。2005年度には11件の食品加工プロジェクトを実施された。今後も食品加工プロジェクトに見返り資金を活用していく予定である。」(SIGMA) 経由での支払いを利用しており、汚職防止の対策が採用されている。」(ボリビア中央銀行)</p>	ボリビア国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	<p>「日本の2KR及び見返り資金に関しては問題なく使用されており、大蔵省(公共投資海外金融融次官室:VIPPE)の依頼に基づき、現在、外部監査を実施している。見返り資金についてはVIPPEの指示に基づき、毎月残高証明書を送付している。見返り資金口座への支払いに関してはVIPPEの許可があれば24時間以内の支払いを実施している。市町村の見返り資金プロジェクトの場合は、地方自治体へのコンピュータ管理システムである行政近代化統合システム(SIGMA)経由での支払いを利用しており、汚職防止の対策が採用されている。」(ボリビア中央銀行)</p>	ガーナ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書

項目	事例	出典
制度分析/見返り資金	<p>「[モ]国にとつて非常に大きな援助であり、特に見返り資金を活用するシステムは大きな役割を果たしている。これにより、これまでに各種1500台以上の農業機械が購入、販売され2000年時点では放置されていた農地が、それ以降利用され始めた。」(大統領顧問)</p> <p>「現在第2回目の外部監査を実施中であり、終了次第大使館へ提出される。なお、モルドバでは見返り資金により調達した農業機械を小規模農家が手に入れる機会を増やすため、いくつかの農業団体が融資や返済計画のアドバイスを行うなどの方策を取っている。」</p> <p>「最新の積立率は、2000年度95.70%、2001年度99.94%、2002年度68.83%、2003年度50.95%トランクターはFOB価格で販売されている。2003年度の見返り資金積立はFOBの2分の1であるが、販売代金はすべて見返り資金積み立て口座に積み立て、使用する際には通常どおり日本政府に申請し、透明性の確保に努めることを確認した。見返り資金は現在までに5回使用されており、いずれもトランクター及び作業機の購入に充てられている。」</p> <p>「これまでに、ひまわり油製造、精米プラント、グリーンハウス、ワイン製造、ムール貝養殖のプロジェクトが見返り資金を活用していく予定である。2005年度には11件の食品加工プロジェクトを実施予定である。」</p> <p>「見返り資金は、基礎食糧を生産する小農を対象とした多くのプロジェクトに使用されており、その効果については現在報告書の提出をSAGに対し求めているところである。」</p> <p>「見返り資金の一部協力によって「ホ」国農産物市場情報システム(SIMPAH)を立ち上げ、国内7箇所と隣国エルサルバドルとニカラグアの80品目の卸売り価格調査を毎週行つてラジオ、TV、出版物で公表し、中小農民への農産物市場動向サービスを行うことができた。」(農牧省)</p> <p>「MAGA(農牧食糧省)のエル・プログレッシブ県支部主導により、住民組織(8世帯、男女各3人)を技術指導し、安価な資金で投資を行い、飲料水池及びトイレピア養殖地の二つのインフラ整備を住民参加で実施した。飲料水池を確保する一方、養殖地でトイレピアを養殖、その後、養殖地の排水を利用して、キュウリ等の園芸作物の栽培も実施していた。」(エントニューザ)</p> <p>「ネパール側から小規模農家、農民グループ、農業共同組合等々、多くのステークホルダーが2KR事業に関与しており、例えばカルナリ地域に建設されている農業開発プロジェクトや小規模灌漑施設には2KRの見返り資金の約半分が投資され、ステークホルダーの生活改善に寄与しているとの説明があった。」</p>	<p>モルドバ国平成17年度食糧増産報告書</p> <p>モルドバ国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>アルバニア国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>ホンジュラス国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>ホンジュラス国平成15年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>グアテマラ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>ネパール国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ概要報告書</p>
モニタリング・評価	<p>「モニタリングについては、協議資料に示されるとおり、イエメン側は2KRの実施後、農民に対するアンケートを実施し、その評価を計画していることが、イエメン側(農業灌漑省)から説明された。」</p> <p>「効果の評価については、農業生産が色々なる要因によって左右されることを考慮すると2KR調達機材に限定してその効果を定量的に評価することは難しいが、少なくともこれまでの2KR支援はイエメン国における食糧増産のみならず、貢献しているとの説明がなされた。加えて、同国民の約50%が農業に従事しており、その殆どが負しい層に属していることを考えると、これまでの2KRは食糧の増産のみならず、貧困層の支援に貢献しているとの説明がイエメン側(農業灌漑省)よりなされた。」</p> <p>「農村開発庁地域開発拠点事務局(POLO)組合事務局は肥料の販売に際して農民に対し、施肥対象作物や栽培面積、期待される単位収量等の情報を収集している。また、POLO組合事務局に対して、設定された価格で販売しているが、できるだけ多くの農民が肥料にアクセスできるように販売数の上限を守っているか、等についての監視を行っている。更に、内部監査を通じて、コリント港に到着した肥料がマリカの倉庫に輸送されるまで、途中で紛失することがないよう監視を行っている。」</p> <p>「2002年度調達肥料の使用状況や施肥効果に関して、MAG計画局は6県において、2KR肥料を購入した中小農民に対しモニタリング調査(アンケート調査)を実施した。その結果、使用対象作物や作物ごとの施肥量、増産効果についての結果が得られた。収量に関しては、いずれの作物についても、2KR肥料は他の肥料に比べ12%の増産効果があった。」</p> <p>「農業開発銀行(BANADESA)は中小農民を支援するために色々なる支援を実施している。昨年からは作付け期間毎に「農業金融カード」を発行し、その期間に必要な資機材(肥料、農薬、農機具等)購入のカード決済システムを導入し、顧客管理・サービスシステムを全国に広げつつある。このシステムが全国で実施されれば、より良いモニタリング制度が構築され、「ホ」国政府の農民への支援の透明性が確保でき、効果の把握が出来る体制になる。」(農業開発銀行)</p>	<p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>ニカラグア国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>エクアドル国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッティ協議報告書</p> <p>ホンジュラス国平成15年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p>
その他	<p>「2KR事業については財務省発行の定期刊行資料にて紹介されている。この資料には事業の詳細が記載されており、全ての省・局及び国内/外国NGOにも広く配布されている。一般広報費用資料を用いて国民全体への広報も行われており、今年度末には小規模灌漑事業に関する広報ビデオが完成する。」</p>	<p>ネパール国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッティ概要報告書</p>

	項目	事例	出典
		<p>「広報は問題なく行われている。平成15年度調達資機材の引渡し式も盛大に行われ、新聞に掲載され、TVでも放送された。また、2KRが市場に対し悪影響を与えていないか確認したところ、モルドバでは2KRの導入によって農業機械や肥料のディーラーネットワークが発達してきており、2KRは市場に対して好影響を与えているとの報告があった。実際、2KRが導入されてから農業資機材のディーラーの販売実績が2倍になっているとあった。」</p>	<p>モルドバ国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p>
	<p>広報</p>	<p>「広報については、TV、ラジオ、新聞などの各メディアを通じて広く行っており、国内では2KRの認知度が高い。」</p>	<p>アルバニア国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p>
<p>その他</p>	<p>広報</p>	<p>「協議資料に示されるとおり、イエメン側は2KRの広報に関して、メディアや広報のためのパンフレット、CDを作成するなど、最善の努力を行っていることが、イエメン側(農業灌漑省)より説明された。また、見返り資金を使用したプロジェクトの実施においては、在イエメン日本大使館の参加のもとに、開所式などの式典を行っている。本引渡し式は、マスメディア及びビジネスネットワークホルダーの参加のもと、大々的に実施する予定である。」</p>	<p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p>
	<p>特殊機材 (建機)</p>	<p>「平成10年に納入されたエクスカベータ(1台)は、浅井戸の掘削、補修のため1年に312日稼働しており、管理状態は非常に良好で現在も稼働している。本機材は農業省から受益農家に貸し出され、作業は農業省のオペレーターが行う。」(農業省)</p> <p>「農業省局長より、過去10年間に実施された2KR支援に対する感謝の辞が述べられるとともに、2KRで調達した肥料や農業機械などの資機材が同国の農業生産に大きく貢献したことが説明された。また同国の農業セクターの開発計画の中で、土壌水分の確保が重要課題として位置づけられている降雨量の少ない北紅海州や南紅海州においては、2KRで調達したブルドーザーやエクスカベータなどの重機と灌漑ポンプは、灌漑用ダムや農業用水路の建設に有効であったことが説明された。」</p> <p>「過去2KRではブルドーザーを3台、エクスカベータを2台、ホイールローダを1台調達しており、ワジの整備に活用している。(水資源に限られた「イ」国では灌漑水路の整備は農業に不可欠との認識あり、そのため建設機械は農機に含まれるとの考えられている)日本の支援に感謝している。各建設機械には日本の協力マークが付されているほか、アラビア語で「友人である日本からの贈り物」と車体にペイントしている。」(灌漑改善計画)</p>	<p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ概要報告書</p> <p>イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>

	項目	事例	出典
農業機械/施設	数量	「農業資機材(トラクター)の供給量が充分でないため、必要な量を購入できない。」(農家)	エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	機種	「ジョルダン国内には供与、初年度である93年からの資機材(トラクター等)が大量に在庫となっており、これ以上の調達供与は少なくとも今後3年間は困難であると思われる。(報告書「団長所感」)	ジョルダン国平成10年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	配布体制	「二」国内の民間市場で主に流通している農業機械は、大型農家向けであるが、2KRで調達した農機は中小農家向けのため、機種に違いがあり、中小農家用農機の部品は国内市場にあまり出回っていないという現状がある。一部の部品については個別発注となるため、価格が高くなる(フィルタ等)等は市場価格の約3倍)のものもあるとの指摘があった。」(報告書「問題点」)	ニカラグア国平成10年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	スベアパーツ	「2KRにより耕運機を獲得できた農民と獲得できない農民との間で、貧富の差が拡大することも若干懸念される。2KRの耕運機を購入した農家は概して生活が豊かになっており、所有しない農家の経済格差が開くことは望ましいことではない。従って購入に際しては基準を明確にし、誰もが納得のいく形で機材が配布されるよう、より一層の透明性・公平性の確保が求められている。」(報告書「2KR効果のさらなる向上に向けて」)	ブータン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	トラクター	「農機本体に加え、援助でスベアパーツを調達してほしいという声も多く聞かれた。この他、スベアパーツの入手が容易なロシア製コンバインがほしいという意見も多く聞かれた。」(農家)	キルギス国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	トラクターのメンテナンス	「2KR援助により供与された農機にはスベアパーツ入手が困難であるため、現地の資機材販売店から事前に意見を聞くべきであることと、スベアパーツの供給をドナーがすべきとのコメントがあった。」(資機材販売店)	ガーナ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
	トラクター	「トラクターなどの農機の故障原因としては、操作方法の問題も挙げられる。特に個人農家が農機を購入する場合には、農機を長期間使用するためにも、食糧農業省が適正な操作方法の指導を行うことが望ましい。そのため食糧農業省の所有する農業技術者トレーニング施設にて、2KR資機材購入者に操作方法の指導を行うことが必要であると考え。」(報告書「提言」)	ミャンマー国平成10年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	トラクター	「食糧農業省は見返り資金を使用してスベアパーツを購入する計画を立案中である。過去の調達農機を有効活用するためにも、見返り資金使用によるスベアパーツの補填は重要であり、同計画の早期実施が望まれる。」(報告書「提言」)	イエメン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	トラクター	「同国の辺境地域では農機の維持管理体制(維持管理者の資質)はしっかりしていない。トラクターの故障はハードの問題ではなく、ソフトの問題である。農機のオペレーター/メンテナンスマン担当者に対する教育・訓練を充実させない限り、どの種類の農機が調達されても、この種の問題は起りうる。よって今次要請されたブルドーザー等の建機や維持管理が難しい農機は、技術協力によるフォローを前提として供与するのが望ましいとの問題提起をしたい。」(報告書「特記事項」)	スリランカ国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書
	トラクター	「平成11年度の2KRで調達されたブルドーザー(CATD6RR)のホイール部分は設計上オイルが注入できないようになっており、このためメンテナンスが困難である。また本ブルドーザーは到着後、3ヶ月で使用不能となり、修理のために代理店へ連絡をとって技術者を派遣してもらったが、結局、修理できずに現在に至っている。(灌漑改善計画)」	スリランカ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
肥料/農業	数量	「供与された機械のスベアパーツに問題がある。供与されたメンテナンズ用のスベアパーツ以外に必要な場合、インドネシア製のもの、日本製のものではスベックが違い、インドネシア製のパーツは使用できないため、パーツを輸入しなければならぬ。」(インドネシア農業者)	スリランカ国平成16年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
	品目	「2KRの問題として配布農機にかかわるメンテナンズ技術、スベアパーツの不足を認識している。また日本製トラクターが普及しているが、安価な中国製が農民にとって容易に入手しやすい状況になりつつあるとの感想であった。」(FAO)	マリ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
肥料/農業	数量	「2KRの肥料は過去に使用したことがあり、品質がよく価格も高くないので農民の間で評価が高い。今年は、テレビ及びラジオで2KR肥料の到着を知り、市場を探したが、組合員は入手することができなかった。2KRの肥料は需要に対して供給量が少なすぎるとい意見であった。」(農民グループ)	アルメニア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
	品目	「今後可能であれば、種子の供与、栽培技術の移転など技術面での協力を得ることができれば、総合的な非常に高い協力となる。」(NGO: Seed Produce Support Association)	アルメニア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書
肥料/農業	数量	「タンザニアは熱帯のため病害虫も多く、その駆除は容易ではない。もつと環境に適した作物、農薬を使わなくても良い作物を栽培すべきという指摘もあるが、それは先進国のエゴイズムだ。タンザニアの貧しい農民に、FAOの行動規範を遵守せよというのは無理な話だ。空缶を使うなど指導したところで、徹底されないことはある。」(タンザニア政府機関)	平成15年度食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかわる基礎研究報告書
	品目		



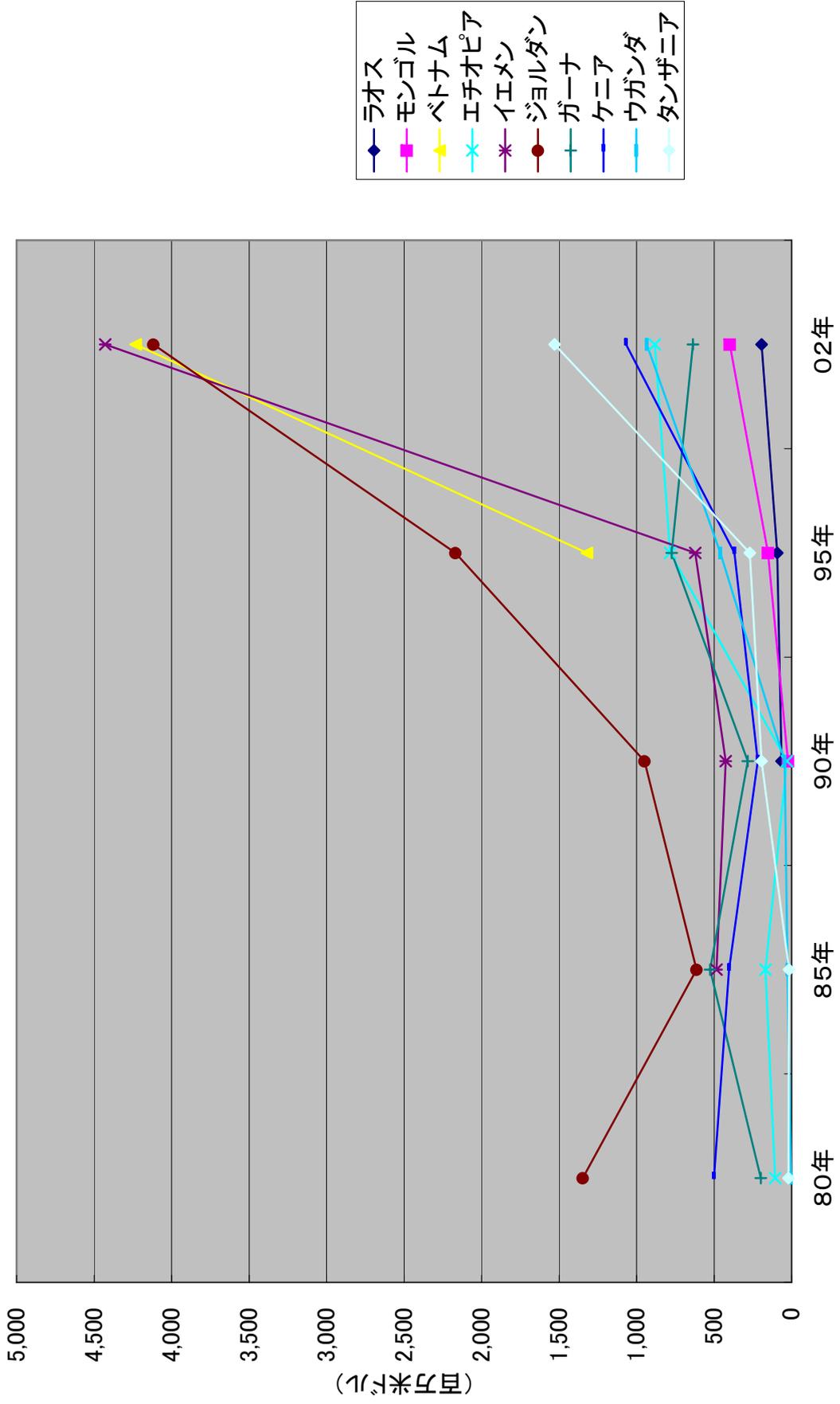
	項目	事例	出典
肥料/ 農業	配布体制	<p>「マ」国は国策で地方分権を進めているので、中央(農業省)にストレスをかけるよりも自治レベルで活動した方がよい。まず試行的に自治体と協力し、技術指導を合わせて実施してみようから拡大していくという方法が良いと思う。また貧困農民の定義は難しく、「マ」国にも様々な貧困の定義がある。購買力をある程度有した農民層をターゲットにし、その層の底上げを図り、その下の層に裨益させようという考えも成り立つと思われる。」(GTZ)</p> <p>「調達された肥料(原素46%N)は当初、トゥモロコシ増産計画への使用を予定し、契約書(契約業者:住友商事(株))において、船積み期限を2004年7月17日、ダカール港到着期限を7月27日と規定した。しかしながら、天候不順等による本船の出港の遅延により、実際に船積み完了したのは7月23日、ダカール港への到着は8月4日であった。また、貨物の引き取りに必要な船積書類が本船の到着時にセ国側に届いておらず(契約上は本船到着の一週間前までと規定)、これにより、通関、荷卸作業の開始が遅れ、さらに、雨季に入り降雨に見舞われたこととあって、荷卸が実際に完了するまでに船の到着から2週間程度を要した。」</p> <p>「DPVの販売譲渡先であるSENCHEM社を訪問し、肥料の販売状況について確認したところ、2,000トンについてはすでに全量販売を完了し、残りの約5,000トンについては社内の敷地で保管している。同社からは長期の在庫となっていることから、できる限り早期に契約が承認され、販売が開始できるよとの強い要望が表明された。なお、販売先については自社の販売網を通して、小農に限定販売する計画であることを確認した。また平成15年度2KRの実施において、セ国側は現地調査時に日本側と確認した肥料の使用計画を日本側への説明なしに変更し、その結果、両者間に様々な誤解を生んだことから、今後は関係者間で、緊密な連絡をとり、案件を実施していくこととした。」</p> <p>2KRの肥料は、他の肥料と比較して安価で品質も良く収獲量も増えているが、供給量が少なく必要量が確保し、その後生産者に販売されることもあったというメンバーの意見があった。(生産者組合)</p>	<p>マリ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>セネガル国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミニティ協議報告書</p> <p>ベナン国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>エチオピア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>ニカラグア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>マダガスカル国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>マダガスカル国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ブルキナファソ国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>
制度分 析/見 返り資 金	機材と金融 のパッケージ 支援	<p>「農民が肥料を調達しやすくする仕組みとして、肥料と金融のパッケージ支援は有効性が高い。「マ」国に存在する民間金融業者の利息は年37%(cecom社)と極めて高く、零細農民はアクセスできない。零細農民でも低利で借入れできる農業金融機関の設立が急務である。また貸付金額を回収する仕組みも確立させなければ持続性が成り立たない。」(報告書提言)</p> <p>「2KRのような現物支給よりも財政支援を行って補助金をだすことにより、肥料の価格をある程度おさえて貧困層にも行き届くようにしたほうが良いと思う。」(EU本部)</p> <p>「従来型2KRの仕組みを抜本的に見直し、「貧困農民支援」にふさわしい内容に変えなくてはならない。私たちがイメージするのは、2KRが国レベルでの食糧自給率アップと財政支援・外貨支援を目的とし、不特定多数の農業関係者を対象としていたのに対し、「貧困農民支援」は貧困農民の自立支援が目的である。援助内容については、2KRでは化学肥料・農業機械が中心だが、「貧困農民支援」では包括的な農村地域開発に向けた協力、身近な資源や伝統的な農法を活用した適正技術の普及、農民グループの組織化とエンパワーマンメントの内容を中心にすべき。見返り資金制度は廃止する。このように「貧困農民支援」の枠組みやデザインをハッキリさせなければ名前を変えた意味がない。」(NGO 2KRネット報告)</p>	<p>開発途上国における農業分野に対する無償資金協力に関する意見交換会(第6回)2004年12月20日</p> <p>ホンデュラス国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ニカラグア国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>
入札	制度全体	<p>「現在2KRはJICAの国別課題別協力プログラムに組み込まれておらず、我が国の協力プログラムの中で単独に存在しているような状況である。我が国は「ホ」国に対する国別援助計画を策定していないが、援助重点分野の策定及びこれにおける2KRの位置づけ、他の援助プログラム/プロジェクトとの関係を再考することが、2KR援助の妥当性を説明するためにも、効果を高めるために必要であると考えられる。」(報告書「提言」)</p> <p>「現在「ニ」国では農牧林業省、農業技術院、農村開発庁等の関係省庁が独自に支援プログラムを実施している他、ドナー、NGOとも十分な調整、連携がなされていない。(地方レベル、現場レベルでの連携は見られなかったが、中央では政策的に行われていない) (報告書「提言」)</p>	<p>ニカラグア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>キルギス国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミニティ概要報告書</p>

項目	事例	出典
<p>入札</p> <p>制度分析/見返り資金</p>	<p>「[モ]国においては、2KRで供与されたトラクターやコンバインなどの農機は入札で販売先を決定している。しかしながらピアリング調査では入札の公示広告の認知度は極めて低かった。今後、一層多くの農業共同組合を販売先とするためにも、メディアを効果的に利用し入札の実施を農民に周知させることが必要である。」(報告書「結論」)</p> <p>「あくまで公正な入札による結果であるが、結果としてあっても特定業者が継続して独占受注してきたことについては、不要な疑惑を惹起するなど、必ずしも好ましい状況とはいえない。今次調査による平成15年度の供与は、実施が決定された場合、硫安のみではなく尿素が加わったこと、供与量が格段に少なくなることから、競争性が高まり、かかる状況はなくなるものと考えられる。」(報告書「提言」)</p> <p>「民間業者やエントドユナーザーからすれば食糧作物も換金作物も同じで、肥料は肥料であり、70,000GF(2,800円)の市場価格と19,500GF(780円)の2KR価格と2種類あることは民間市場の健全な育成に逆行する。市場価格と2KR価格の価格差が大きいため、2KR肥料は民間業者の投機対象となる可能性が高く、小規模農民は弱いため、マーケットをコントロールできないとの指摘があった。」(世銀)</p> <p>「[マ]国には良く組織化されている地域とあまり組織化されていない地域があり、よく組織化されている地域には直接販売、あまり組織化されていない地域には民間業者を通して販売が有効ではないか、また民間業者の得る利益や(マージン)については何らかのルールが必要ではないか、という意見が出された。」(FAO)</p> <p>「販売代金の半分を政府が補助するため、小規模農民でも購入しやすいシステムとなっているが、①それでも購入可能なのは対象農民の20%ほどの「富裕層」であり貧困層には届かないこと、②トウモロコシ栽培用の肥料に特化しているため、天候の変化に対応できないこと、③販売価格の50%を政府補助金で賄うため、民間市場を圧迫していることなど問題が多いことが指摘された。」(USAID)</p> <p>AICL(農業資機材株式会社)は国営企業であったAIC(旧農業資機材公社)時代から民営化されて現在に至るまで①長期に亘り2KRの肥料を独占的に取り扱っていること、②保管倉庫を所有していないために2KRにより供給された肥料を、政府が保管料を支払ってAICLの倉庫の全量保管していること、③AICLは輸送費を考慮せず(落札後に遠隔地への販売に関しては政府の補助金が充てられる)に入札価格を設定できることなどの理由によって、肥料の入札手続き以前から民間会社であるAICLが有利な形態となっているとの民間企業からの指摘があった。」(報告書「改善事項」)</p> <p>「年間2万qq(キントアル)のマーケットである製糖業者やコーヒー農園が2KR肥料を購入した場合、我々民間セクターには深刻な影響があり、不当競争といわざるを得ない。農村開発庁の説明によれば2KRは「貧困農民支援」である。本当に貧困農民だけを支援するのなら援助の継続に何の異存もないが、もつとしっかりと監督してほしい。」(民間肥料販売業者)</p> <p>「2KRで供与された肥料は、ピアリング結果によると市場価格の2分の1程度で販売されているが、必ずしも貧農を対象としたものではない。こうした市場価格の半値の肥料が存在することにより、肥料を必要とする農民でも、安い肥料が入手できるまで、購入を差し控えることがあり、結果、肥料の流通市場の形成を阻害し、農業の発展にマイナスの影響を与えている。同様のことは政府による肥料の補助金政策についても、起こっており、IFDC(NGO)は肥料のみならず、農業生産物についても補助金の廃止と市場メカニズムの導入を「[ナ]国に対して働きかけている。」(IFDC、NGO)</p> <p>「2KR肥料の販売価格検討は肥料到着の直前に行われるため、入札日からタイムラグがあり、その結果、価格設定時には国際価格水準が入札結果(FOB単価)から変動していることが多く、「[ニ]国における販売価格設定の際には国際価格水準が正しく反映されない可能性が高い。また肥料は価格変動が激しいため、入札時に比較的低かった国際価格水準が肥料到着時には高騰し、民間業者が2KR肥料と競合できず、起こっており、IFDC(NGO)は肥料のみならず、農業生産物についても補助金の廃止と市場メカニズムの導入を「[ナ]国に対して働きかけている。」(IFDC、NGO)</p> <p>「民間輸入業者の不満は、マダガスカル国内での2KR調達資機材の販売時期、数量が事前に分からないことであり、十分な情報があれば不満はおおらないと思われる。」(仏国から派遣された村落開発技術顧問)</p> <p>「農業資機材(コンバイン)のリース代金が受益者の収入と比較して高額のため4年間のリース期間中での返済が困難。」(農家)→見返り資金積み立て不足。</p> <p>「積立てが不十分な理由は農業機械のリース代金が低く設定されているためである。例えば、1998年度供与のトラクターのFOB価格は1台15,000USDだが、リース価格は100,000Dram/年/台(約187USD/年/台)に設定されており、FOB100%が義務額であるトラクター1台の見返り資金を、リース代金で積みあけるには、80年かかることになる。一方、サイト調査した農家からの聞き取りによると、ここ数年は早稲が続き、収穫した小麦はすべて自家消費で、ほとんど現金収入がないとのことである。FAOのアルメニア食糧事情特別レポートによると国内農産物消費の2/3がバーター取引、つまり物々交換とされており、特に貧しい北部山岳農村のほとんどは自給自足の生活を強いられていると察せられる。」(報告書「問題点、課題」)</p>	<p>モーリタニア国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>フィリピン国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ギニア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>マリ国平成17年度貧困農民生支援助(2KR)調査報告書</p> <p>ザンビア国平成17年度貧困農民生支援助(2KR)調査報告書</p> <p>ネパール国平成16年度貧困農民生支援助(2KR)調査報告書</p> <p>ニカラグア国平成17年度貧困農民生支援助(2KR)調査報告書</p> <p>ナイジェリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>ニカラグア国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>マダガスカル国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>アゼルバイジャン国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>アルメニア国平成13年度食糧増産援助調査報告書</p>

項目	事例	出典
<p>制度分析/見返り資金</p> <p>見返り資金</p>	<p>「2000年の見返り資金の積み立て不足は、一部農業機械の貸し出しサービスが、農民の所得にあわせ低料金であることに大きな原因がある。2KRの趣旨は食糧増産支援であるが、小規模農家支援も当然、考慮されるべきである。しかしながら、見返り資金の積み立てを予定どおり達成するように農業機械の貸し出しサービスの料金設定を行うことは、農民の所得から見て困難である。」</p> <p>「これまでの見返り資金の管理については、過去の2KRに従事していた職員が多くが辞めてしまったために、1998/99(平成10/11)年度までしか見返り資金の積み立て状況が把握されていないことが、調査団が出発する前に財務省からの連絡で分かっていた。(財務省)</p> <p>「日本側(ア)国側がまだ見返り資金を使用していないことから、出来るだけ早期に見返り資金プロジェクトを実施することを要望した。これに対し「ア」国側は2KRの見返り資金は農業分野で使用したいと考えており、具体的にはEDA(農業普及事務所)施設の修復・改善、種子の生産・購入、普及員の養成・研修などのプロジェクトを計画していると回答した。」</p> <p>「農民から2KR資機材の販売代金を取り立てる際に、経済開発省の職員の一部が、日本政府が料金回収を要求しているの事実と異なる説明を行っている。こうしたことに加え、一度は2KR資機材の購入に係る各種条件に同意しながらも、後になって、それを覆すような行動を取る農民が一部いることもキルギス側により確認されている。今後はこうした問題が起らないよう、キルギス側は資金回収に従事する職員へ十分な説明の機会を持つことが確認された。」</p> <p>「平成13年度コミッテイ時に議題となった、DPV(植物防疫局)が保管している販売済みの農業機械については、その販売代金が完済されていないため、引き取りが完了していない。これに対し、セ国側は完済しない理由として、①販売代金が低所得の購入者には高すぎること、②長期クレジット販売のため、定期的に入金があるものの全額が完済されるまで時間がかかっていることを説明した。前回コミッテイ協議後、セ国側から日本側へFOB2/3以下の価格での販売の承認を求める申し入れがあり、これに対し、日本側は販売価格の決定はセ国側に一任し、積立金額はE/Nの規定どおり、FOB2/3とする旨回答した。今回のコミッテイ協議では、上記事態を早急に解決し、保管されている農機が有効利用されるため方策をとることを両方で合意した。」</p> <p>平成13年度以前の積立状況については以下のとおり、二重構造の積立が行われている。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) CNCAS見返り資金積立口座：販売用資機材(肥料及び一部の農業機械)の回収代金</li> <li>2) 国庫見返り資金積立口座：国家防除用資機材(農薬、防護服)の積立義務額に相当する金額をDPVの運営予算として積立</li> <li>3) の積立金額は、実施機関である植物防疫局の予算として2KRのE/N締結後、資機材の調達に先立って算出しているため、資機材調達後のFOB額から算出した義務額との間に誤差が生じており、100%の積み立ては達成されていない。また、1)についても、農業機械の販売において、未回収の販売代金があり、100%積み立てられていない。結果、積立状況がかなり複雑になっていることから、平成15年度分からは、販売代金のみを見返り資金とし積立をする旨、コミッテイ協議において両方で確認した。</li> </ol> <p>「見返り資金の活用に関して、当初約145億AZMを大使館へ申請していたが、入札の結果、農家の需要を考慮し、当初予算額を超えた約200億AZMを使用した。入札結果については、大使館側へ連絡を行ったが、追加分の金額についての追加申請手続は正式には行っていないかった。」(農業省)</p> <p>「①最新の積立実績(2004年12月末)は、E 26,178,308.55であった。前回報告 E 26,079,897.70(2004年3月末)に対し、E 98,410.85(約170万円)の伸びを示している。なお、至近の年度別積立率は、平成10(98)年度が40.1%、平成11(99)年度が71.0%、平成12(00)年度が113.3%、平成13(01)年度が38.8%。</p> <p>②「ス」国においては、トラクターの賃借代金が、Trading Accountという別口座に入金され、見返り資金の積立不足の一因となっていることが問題となっているが、今般のコミッテイにおいて、「ス」国計画開発省は、①本年4月から賃借代金は見返り資金口座へ入金、②これまでの積立不足は4月中旬を目標とし予算措置で対応、③Trading Accountから充当していたトラクターのオペレーション並びにメンテナンスコストは農業協同組合省が別途予算措置する旨確認した。しかし、2002年2月の平成12(2000)年度コミッテイから2003年11月の本案件現地調査実施時点まで同様の説明を3回繰り返したが、「ス」側はこれまで何ら具体的な措置を講じていないため、今後の動向を注視する必要があるものと思われる。」</p> <p>「日本側は見返り資金の積立で不足が著しいことから、現実的な積立計画と対応策の提示を求めた。ウズベク側は3月より5年間で各センターが毎月支払い可能な金額を積立することとし、当該月に支払いがない場合は大臣より直ちに指導を行う等厳しく対処することを検討しており、具体的な積立計画は二週間後を目処に、大臣により承認され次第、日本側に提出することとした。」</p> <p>「見返り資金に関しては、日本側との使途協議を経ずに見返り資金を使用した実施したプロジェクトが41件もあったことが判明した。「ベ」国側の関係省庁(農業省、計画開発省及び外務アフリカ統合省)の局長及び担当者が近年並年並み交替し、「ベ」国側関係者が見返り資金の使用手続を、よく理解していなかった。」(報告書「結論」)</p> <p>「返済期間を4年から10年に延長してほしいという要望は強く、聞き取りを行った全ての農家からの希望であった。実際に現金では返済できないため、種子での物納返済をしている。」(農家)</p> <p>「より貧困度の高い農民を支援するということであれば、FAOの貧困モニタリング、早期警報システムなどの既存システムを利用することもできる。これらのシステムにより、どこに貧困層が多く、どの国が困窮しているかを把握することができ、昨年のパッタ、早魃被害に被災した住民の支援にも役立っている。」(FAO)</p>	<p>アルメニア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>アンゴラ国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ概要報告書</p> <p>キルギス国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ概要報告書</p> <p>セネガル国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p> <p>アゼルバイジャン国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p> <p>スワジランド国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p> <p>ウズベキスタン国平成15年度食糧増産援助(2KR)コミッテイ協議報告書</p> <p>ベナン国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>キルギス国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>マリ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p>

	項目	事例	出典
	NGO等との連携等	<p>「NGOのPAMが貧困農民支援策としてFood Security Packという肥料と種子を組み合わせた農業投入財のバックage供与をESP(肥料支援プログラム)・2KR肥料も販売している)の肥料購入が困難な極貧農民を対象に無償で行っている。貧困農民支援というのであれば、こちらに対する援助を優先するべきではないかとの声も聞かれた。」(報告書「提言」)</p> <p>「2KRに関しては、単に肥料供与するのではなく、総合的な形で村落開発をしていくことが望ましいと考え、村落では、病気、水不足、資金不足などの悪循環があり、これを打破することが重要である。従って見返り資金のプロジェクトも単にセクタープロジェクトではなく、村落ベースで総合的に開発すること望ましい。」(NGO:プランインターナショナル)</p> <p>「2KR肥料の重要性と効果は理解しているが、作物に対する肥料の効果のみの側面のみを切り取るのではなく、種子及び灌漑インフラ整備等も含めたFAOの種子配布計画と連携を取るなど統合的に取り組んだらどうかとの提案が出された。」(FAO)</p>	<p>ガンビア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>ボリビア国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>グアテマラ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p>
制度分析/見返り資金		<p>「2KRで調達される肥料の販売先の詳細(施肥対象作物、営農規模等)については、実施機関の販売記録により収集可能であるが、2KR肥料の効果(施肥による生産物の向上、栽培面積の増加、作付け回数の増加等)の測定のためには、生産データの集積及び分析(例えば対象地域における、施肥を行わない農家と、2KR肥料使用農家との生産データのモニタリング・比較)が不可欠である。」(報告書「提言」)</p> <p>「2KR援助の実施効果の評価については、農業生産が色々々要因によって左右されることを考慮すると2KR調達機材に限定してその効果を定量的に評価することは難しいが、少なくともこれまでの2KR支援はエリトリア国における食糧増産のみならず、貢献しているとの説明がなされた。」(農業省)</p>	<p>ホンデュラス国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>エリトリア国平成16年度食糧増産援助(2KR)コミニティ協議報告書</p>
	モニタリング・評価	<p>「資機材の販売後のモニタリングと評価は、実施機関である植物防疫局(DPV)が農業組合等と共同で行うことが平成15年度の2KR現地調査のミニッツに記載されている。しかしながら、DPVは平成15年度に調達した尿素の全量をSENCHEM社に販売しているため、同社へ販売した後の状況については全く把握していない。一方SENCHEM社は自社の販路を迂回した5,167トンについては販売先リストを作成しているが、農業水利大臣の指示によりセネガル川流域デルタ地域開発公社(SAED)へ販売した2,000トンについての状況は全く把握していない。(報告書「モニタリング評価体制」)</p> <p>「2KRについてはモニタリング・評価が重要であり、何らかのシステム作りが必要である。例えば今年度は、砂漠バッタ被害を受けた農民に2KR肥料の一部を無償配布したということであるが、バッタ被害を受けた人たちの基礎資料を作成し、モニタリングすることが必要だと思う。国土管理・地方自治体省はどこに貧困層がいるか把握している。」(世界銀行)</p> <p>「過去に日本から供与された肥料は、袋に日の丸や日本国民からの贈り物」と英語で表記されているが、ほとんどの農民は英語が理解できないので、日本からの援助であることすら知らない。」(農家)</p>	<p>セネガル国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>マリ国平成17年度貧困農民支援(2KR)調査報告書</p> <p>エトピア国平成16年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>
その他	広報	<p>「2KRで調達された肥料の袋には「日本国民からの援助」との記載がある。しかし、「エ」国の農業従事者の間では、援助された肥料をどうしてお金を払って購入しななければならないのか、との声もしばしば聞かれる。2KRのスキームはシンプルでない面もあることから、誤解を招かないよう十分に説明・広報を行うことが重要である。」(報告書「留意事項」)</p> <p>「農民からの聞き取りは、ブランドイヤー近郊の2村の10世帯に行った。2KRの肥料等資機材を使用したことがあると答えた農民はいなかった。これは2KRにより供与された肥料等が小分けされて販売されているため、ODAマークのついた肥料袋を見たいかと思われた。」(農民)</p>	<p>エクアドル国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p> <p>マラウイ国平成17年度食糧増産援助(2KR)調査報告書</p>

2KR主要対象国の外貨準備高



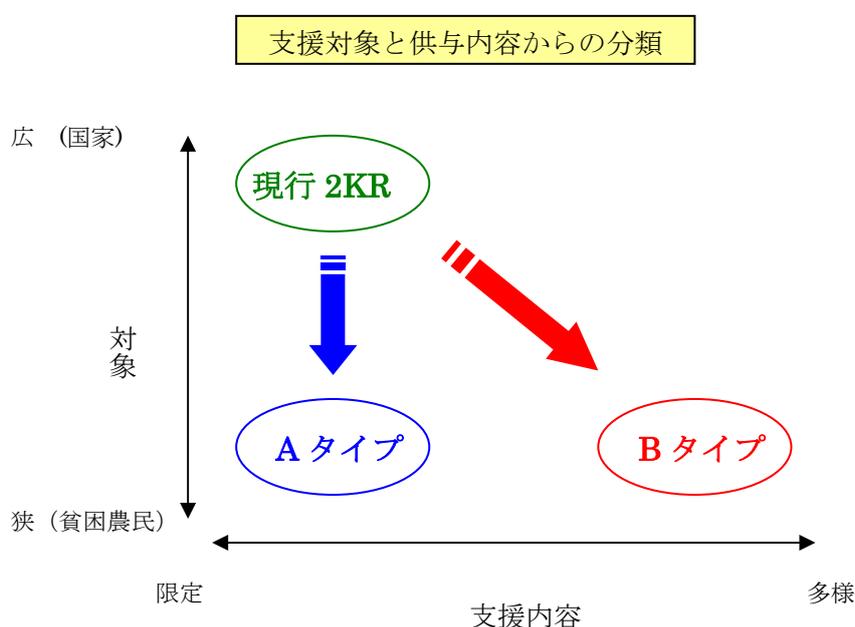


(参考) 「貧困農民支援としての特色を如何に担保するか」

平成 17 年度から、名称が「貧困農民支援無償」となり、支援対象は明確化された。しかし、「如何にして支援するか」については、依然として試行錯誤の段階にあり、一日も早い方法論の確立が待たれる。

以下に、「コミュニティ開発支援における 1 ツールとしての貧困農民支援」として道筋を提示し、今後の議論の参考に付す。

(1) 目指す方向



① 現行 2KR をベースとした改善

中央省庁をカウンターパートとし、供与資機材は肥料と農機（場合によっては農

薬も供与対象とする）に限定。

期待できる効果

- 他の支援（草の根・人間の安全保障無償、コミュニティ開発支援無償、など）とのデマケーションが容易
- 他のドナーによる援助との協調時における調整が比較的容易
- 被援助国政府が制度に慣れており、混乱が少ない

課題

- 上記(前項)

**Aタイプ**

貧困農民が主な構成員であるコミュニティをエンドユーザーとし、包括的なコミュニティ開発を、主に肥料と農機の供与を通じて支援する。

期待できる効果

- 対象地域、農民が特定されるため、アウトプットの確認が可能
- 貧困農民支援との関連が明確
- 他ドナーとの協調、他の支援との連携による相対的に大きな成果
- 裨益対象がBタイプに比べて大きい

課題

- 包括的な成果を出すためには、他の支援との組み合わせが必要
- 対象地域（コミュニティ）の設定に注意が必要
- 計画、実施段階における現地での監理・マネジメントが必要

**② Bタイプ**

貧困農民が主な構成員であるコミュニティをエンドユーザーとし、包括的なコミュニティ開発を、ニーズに応じた資機材及びサービスの供与を通じて支援する。

期待できる効果

- 2KR 単独でもある程度の成果が得られる
- 対象地域、農民が特定されるため、アウトプットの確認が可能
- 貧困農民支援との関連が明確

課題

- 他の支援（草の根・人間の安全保障無償、コミュニティ開発支援無償、など）とのデマケーション
- 他のドナーによる援助との協調時における調整が困難
- 計画、実施段階における現地での比較的高度な監理・マネジメントが必要
- 対象地域（コミュニティ）の設定に注意が必要
- 裨益対象がAタイプに比べても小さい

貧困農民コミュニティを直接、包括的に支援するにはBタイプがもっとも効果的と考えられるが、対象の絞込み、現地での監理・調整など、現状では事前にクリアすべき課題は多い。

よって、本章では、①現行 2KR および概念的に現行 2KR をより貧困農民支援に特化した② Aタイプを実施するに際しての改善にかかる提言を行う。

## (2) 提言

### コミュニティ開発の文脈における貧困農民支援

#### ○ コミュニティ開発の文脈における貧困農民支援

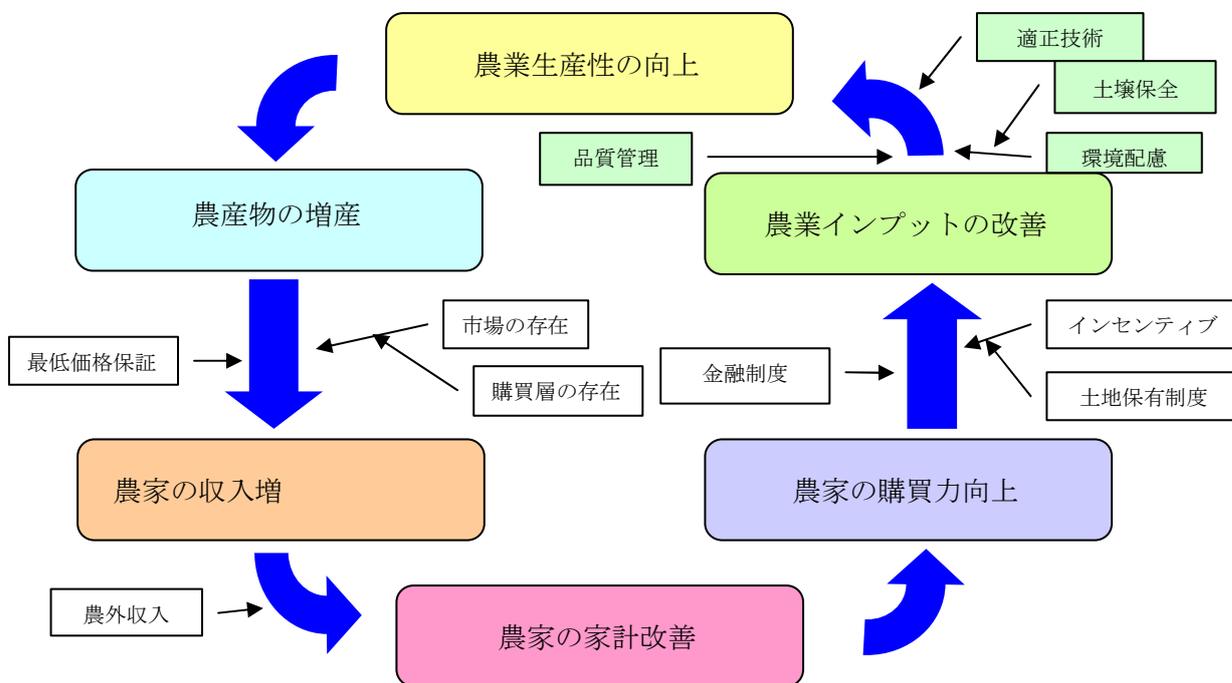
2005年（平成17年度）から、従来の「食糧増産援助」を「貧困農民支援」に改称し、多くの開発途上国において地域コミュニティの中心的な担い手である貧困農民（農業を生業としているが、生計を立てるに十分な収入を得ることができず、人間の安全保障の対象とされる農民：以下「貧困農民」）を支援の主な対象とすることが明確化された。

限りある資源の有効活用を通じて、「援助効率」及び「援助効果」を高めるには、「選択と集中」（地域と対象）が重要であり、また同時に様々なツール（スキーム）を駆使し、マルチセクター間のシナジー効果を創出する必要がある。

以下の図は、「農業生産性の向上」による好循環（農村開発における経済波及効果）を表しているが、この循環を維持するには、市場・購買層の存在や最低価格保証、土地保有、金融などの制度が前提条件となっており、農村コミュニティの開発がマルチセクター開発であることを示している。

健全な購買層の育成・定着には、教育、医療・保健、農外産業が必要であり、市場の育成には、インフラ整備が、持続的な農業生産性の向上には土壌保全など環境配慮が必須である。

農業生産における好循環



2KR を「農業インプットの改善」を支援するツールに位置付け、ここでは「2KR のコミュニティ開発への活用」を提言する。

(1) 対象とする裨益者

2KR が支援の対象とする裨益者は、経済的・衛生的な危機に晒され、個人としての尊厳の維持が困難な貧困農民<sup>1</sup>とする。

(2) コミュニティ開発における 2KR の位置付け

コミュニティ開発は、マルチセクター開発をソフト（技術協力など）とハード（機材供与、施設建設など）の組み合わせにより実現するものであり、2KR はその一部を担うツールとする。

案件の形成に際しては、一般無償、草の根・人間の安全保障無償、など他スキームとの連携を戦略的に検討する。特に 2006 年（平成 18 年度）から新設された「コミュニティ開発支援無償」と協調させることで、シナジー効果による農村開発への貢献が期待できる。

他のバイドナーや国際機関との連携も、可能な範囲で検討することは有益。

<sup>1</sup> マズローの欲求 5 段階の「生理的欲求」及び「安全欲求」において危機に直面する農民（別添参照）。定量的には世銀の絶対的貧困ライン（一日の所得が 1 ドル以下）にある小農・貧困農民。

コミュニティ開発のイメージ

		インフラ		
		教育		
セクター	無償資金協力	農業	草の根無償	技術協力
		水		
		医療		

スキーム

(3) ステークホルダーの役割分担の明確化（ノンプロ型エンドユーザー制度の導入（裨益者との直接対話））

現在の要請機関は中央省庁（ほとんどは農業省）となっているが、地方の貧困農民を支援するためにはコミュニティ（地方自治体など）との密接な連携と協力が不可欠。調査段階において中央省庁と対象コミュニティを絞り込み、コンセンサスを形成しておき、E/N後に被援助国政府から右コミュニティの当該援助のエンドユーザー（裨益者）への指名を受けて、調達代理機関がエンドユーザーとの対話を通じたテーラーメイドの資機材調達を行う。

これは、外観上、現行ノンプロ無償の実施形態と同じである。

援助効率・効果を最大化するためには、他の分野、スキームの投入時期と内容の調整が不可欠であり、同一の調達代理機関がこの役目を担うことも一案である。

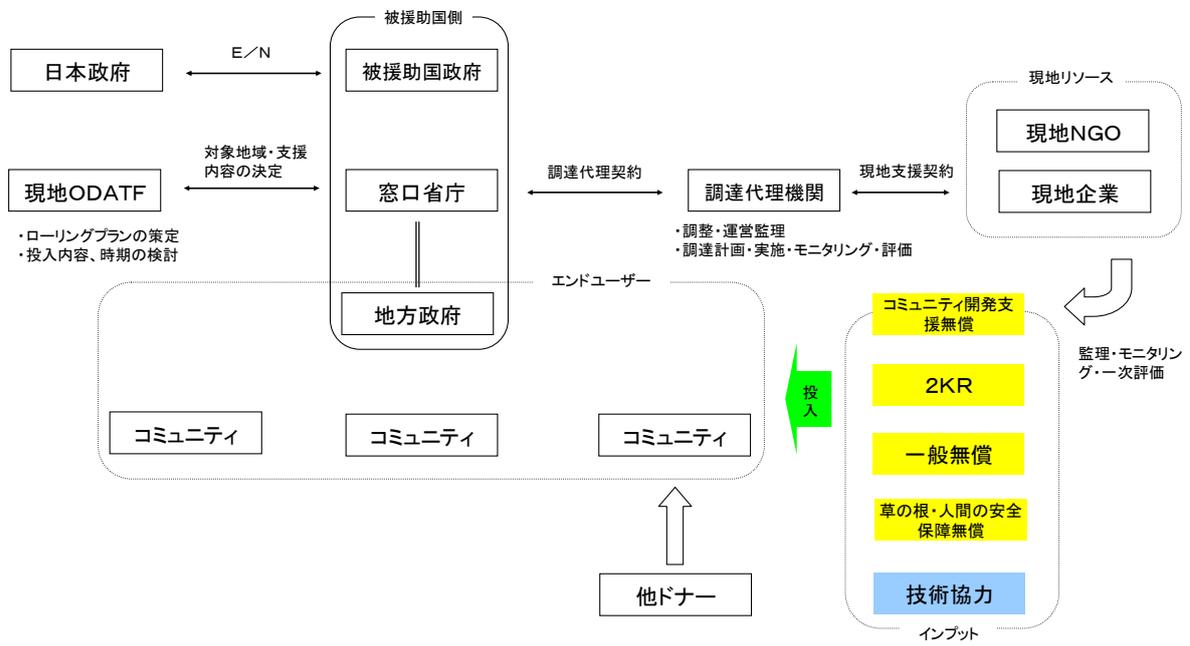
特にローカルNGOを対象とした、草の根・人間の安全保障無償とのデマケを明確にしつつ、両無償の特徴を損なわず、シナジー効果を生み出せるような調整が肝要である。

(4) 実施形態

ポイント

- 現地ODAタスクフォースの活用
- 現地リソースの活用
- 調達代理機関の活用

役割分担のイメージ



欲求の各段階と国家レベル及び援助分野の関係図

