

貧困農民支援の制度設計にかかる
基礎研究
(フェーズ2)
報告書

平成19年3月

独立行政法人 国際協力機構

無償
JR
07-082

はじめに

貧困農民支援は、より一層貧困農民層に協力が裨益するよう、平成 17 年度に食糧増産援助から名称が変更されたものです。

我が国政府は、開発途上国の食糧不足問題は基本的には、当該国の食糧増産の自助努力により解決されることが重要との観点から、食糧増産に必要な農業生産資機材などの調達資金を無償供与する「食糧増産援助 (Grant Aid for the Increase of Food Production (2KR))」を 1977 年度以降、実施してきました。

我が国政府は、これらの急激な状況変化に対応するため、ODA の更なる効率化・透明化に向けた取り組みを行っているところですが、2KR 制度については、上述のような状況変化に加えて、環境配慮、貧困緩和、市場経済化、成果や説明責任の重視等の様々な動きを踏まえつつ、今後のあり方を早急に整理する必要があるとされ、外務省は平成 14 年 8 月の「行動計画」において『廃止も念頭に抜本的に見直す』と発表しました。また平成 17 年からは食糧増産援助の対象を明確にするために「貧困農民支援」に名称を変更しました。

国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) は、これらの背景を踏まえた貧困農民支援に関する総合的な検討を行うため、「貧困農民支援の制度設計に係る基礎研究 (フェーズ 2)」を実施しました。本基礎研究にあわせ、外部有識者を含む基礎研究検討委員会を設置し、3 回にわたり検討会を開催しました。名称の変更を受けて、より効果的な事業を実施するためには制度、運用改善を含め、何が必要なのかについて、討議を行い、その結果を踏まえて、本報告書を取りまとめました。

本報告書の取りまとめに際しては、検討委員の皆様のご協力のほか、有識者へのインタビューなどを通じて、多くの皆様のご協力を賜りました。ここに深く感謝申し上げますとともに、本報告書が、今後の我が国の国際協力の、より一層の効果的かつ効率的実施に活用されることを願うものです。

平成 19 年 3 月

独立行政法人 国際協力機構
無償資金協力部長 中川和夫

目 次

略語	(1)
基礎研究実施体制	(2)
要約	要約 1
序論 基礎研究の背景と目的	1
1. 基礎研究の目的	1
2. 基礎研究の背景と制度の現状	1
3. 基礎研究の枠組み	4
第1章 貧困農民支援の理念整理	7
1.1 貧困農民支援無償の理念	7
1) ミレニアム開発目標 (MDGs) と ODA 大綱	7
2) 食料安全保障：国家としての食料安全保障から人間の安全保障へ	10
1.2 貧困農民支援の経済開発における役割	13
1) 貧困農民支援無償の効果と役割についての事例検証：ボリビア	15
2) 貧困農民支援無償の役割	17
1.3 貧困農民支援無償のあり方	18
第2章 貧困農民支援での課題	21
2.1 農村開発におけるコミュニティー開発	21
1) 農村開発の考え方の系譜	21
2) 農村生計向上アプローチ	23
3) コミュニティー主体の農村開発	24
4) 農村開発（社会）/コミュニティー開発の視点からの貧困農民支援無償のあり方	24
2.2 貧困農民支援及び食料安全に関する意見	25
1) 貧困農民支援無償（旧「食糧増産援助」）への意見	25
2) 貧困農民支援無償・食糧増産援助のあり方	26
2.3 2KRに関する報告書等からの実施上の課題	26

1)	検討すべき、或は検討されてきた課題	27
2.4	貧困農民支援無償でのグッド/バッドプラクティス	31
1)	モンゴル（農業機械）	31
2)	スリランカ（化学肥料、（農業機械））	31
3)	ブータン（農業機械）	32
4)	ボリビア（化学肥料）	32
5)	グアテマラ（化学肥料）	33
6)	ニカラグア（化学肥料）	33
7)	ガーナ（農業機械）	34
8)	ケニア（化学肥料）	35
2.5	貧困農民支援無償でのグッド/バッド・プラクティスからの教訓	35
1)	グッド・プラクティス	35
2)	バッド・プラクティス	36
3)	グッド/バッド・プラクティスとの判断が困難な教訓的なプラクティス	37
2.6	貧困農民支援無償での課題と方向性	37
1)	理念からの課題と方向性	38
2)	ドナーとしての課題と方向性	38
3)	農村における支援の具体的な手法としての課題と方向性	39
4)	貧困農民支援無償の実施手続きとしての課題	39

第3章 貧困農民支援における基本的な方向性及び留意点.....43

3.1	貧困農民支援無償に向けて、理念及び実務面からの課題	43
1)	理念から	43
2)	ドナーとして	44
3)	農村での具体的な手法として	44
4)	実施手続きとして	45
3.2	貧困農民支援無償の方針	47
1)	地域別方針の検討	48
2)	地域別方針の比較検討	53
3)	地域別方針でのグループ別方針を踏まえてのアプローチ	55

第4章 実施面での貧困農民支援無償の制度的検討57

4.1	貧困農民支援無償での裨益集団	57
4.2	裨益集団別アプローチの課題と実施面での方向性	61
4.3	各アプローチの適用に際して共通の留意点	63
4.4	裨益集団別アプローチでの制度的見直し	69

第5章 実施面での貧困農民支援無償の制度的検討	71
5.1 戦略援助.....	71
5.2 透明性の確保	71
5.3 貧困農民への直接支援	71
添付資料1 現地調査計画及び結果	74
添付資料2 グッド/バッドプラクティス詳細	111
1. アジア	111
2. 中南米	120
3. アフリカ.....	127
参考資料及び参考ウェブサイト	133

図表リスト

【図】

図 1-1 理念整理の流れ.....	7
図 1-2 政府開発援助における貧困農民支援無償の位置づけ	10
図 1-3 一人当たり食料生産の長期トレンド	11
図 1-4 貧困農民支援無償の位置づけ	13
図 1-5 2KR 肥料の投入とボリビア全体のジャガイモ生産量との関係	16
図 1-6 理念からみた貧困農民支援無償の方向性.....	18
図 2-1 貧困農民支援無償にかかる検討課題と対策.....	30
図 2-2 貧困農民支援無償の課題への視点.....	38
図 3-1 課題と方向性からの地域別方針及びグループ別方針	47
図 3-2 貧困農民支援の地域別・グループ別方針の位置づけ	47
図 4-1 アプローチ別の貧困農民支援無償の概念図.....	66

【表】

表 1-1 ODA 大綱における「人間の安全保障」、「貧困削減」及び重点課題とプログラム	8
表 1-2 各種概念整理	9
表 1-3 世界の地域別の人口と栄養不良人口	12
表 1-4 カンボジアの貧困ライン	12
表 1-5 ボリビアへの 2KR の実績	15
表 1-6 増産と外貨節約効果	16
表 1-7 見返り資金の積立と活用	17
表 2-1 農村生計向上アプローチ (SRL) の特徴	23
表 3-1 地域別方針での貧困農民支援無償の役割	49
表 3-2 地域別方針の特徴と比較	54
表 3-3 地域別方針でのグループ別方針の位置.....	55
表 4-1 裨益集団別アプローチの特徴	60
表 1 地域的な FS と貧困の特徴からの貧困削減・食糧安全保障の方針 (アジア)	76
表 2 地域的な FS と貧困の特徴からの貧困削減・食糧安全保障の方針 (中南米・アフリカ)	78
表 3 現地調査結果 (アジア)	82
表 4 現地調査結果 (アフリカ)	90
表 5 現地調査結果 (中南米)	99

CD-ROM 収録内容

1. 本報告書本文
2. パワーポイント資料「2KR 概要」
3. 現地調査報告書
 - (1) ネパール（英文及び一部和訳）
 - (2) ブータン（英文及び一部和訳）
 - (3) スリランカ（英文及び一部和訳）
 - (4) グアテマラ（英文、西文及び和訳）
 - (5) ニカラグア（西文及び一部和訳）
 - (6) ボリビア（西文及び一部和訳）
 - (7) ケニア（英文及び一部和訳）
 - (8) ガーナ（英文及び一部和訳）
 - (9) マダガスカル（仏文及び一部和訳）

略 語

BHNs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ Basic Human Needs
CIF	運賃・保険料込み条件 Cost, Insurance and Freight
DAP	二隣安肥料 Di ammonium Phosphate
E/N	交換公文 Exchange of Notes
EU	欧州連合 European Union
FAO	国際連合食糧農業機関 Food and Agriculture Organization of the United Nations
FOB	本船甲板渡し条件 Free On Board
IMF	国際通貨基金 International Monetary Fund
JICA	独立行政法人国際協力機構 Japan International Cooperation Agency
JOCV	青年海外協力隊 Japan Overseas Cooperation Volunteers
LLDC	後開発途上国 Least-Developed Countries。開発途上国の中でも特に開発の遅れた国を指し、国連の開発計画委員会が一人当たり GDP（99 年現在一人当たり GDP が 899 ドル以下）、人的資源開発の程度（平均余命等）、経済構造の脆弱性（GDP に占める製造業の割合等）を基準として決定する。現在、全世界で 48 ヶ国（アフリカ 33 ヶ国、アジア 8 ヶ国、大洋州 5 ヶ国、その他 2 ヶ国）が LLDC に指定されている。
MDGs	ミレニアム開発目標 Millennium Development Goals
ODA	政府開発援助 Official Development Assistance
NGO	非政府組織 Non Governmental Organisation
WFP	国連世界食糧計画 The United Nations World Food Programme
WTO	世界貿易機関 World Trade Organization

用語説明

現地 ODA タスクフォース	日本大使館、JICA、JBIC、JETRO の現地事務所を主要メンバーに、日本の援助政策の立案や実施体制、さらには、他ドナーなど関連機関との連携を強化する目的でつくられ、平成 15 年 3 月以降、これまで 72
----------------	--

	ヶ国に設置されている（平成 18 年 12 月現在）。
政府間協議会（コミッテイ）	対象資機材が調達される頃に 1）貧困農民支援無償の基本方針策定、2）見返り資金の使途協議、3）実施状況のモニタリング結果に基づく問題把握と対策策定、等を目的として貧困農民支援無償に関する政府間協議会が開催される。当該国実施機関（議長）、見返り資金管理官庁、日本大使館、JICA（オブザーバー）、事務局（調達代理機関）により構成される。
ソフトコンポーネント	無償資金協力にて建設された施設の運営、もしくは調達された機材の活用等が円滑に開始されることを目指すソフト支援。E/N 期限内に実施することが条件とされている。
調達代理契約	受託機関が相手国政府との契約により、無償資金協力に係る資機材や役務の調達における入札会の開催など一連のプロセスを管理・監督する業務が調達監理である。施主である相手国政府を補佐する立場でこれら業務の一部を行う場合と、供与された無償資金の管理や資機材納入業者などとの契約など、すべての業務を相手国政府の代理人として行う場合とがあり、後者を特に「調達代理方式」といい、ノン・プロジェクト無償、緊急無償、紛争予防・平和構築無償、貧困農民支援無償で採用されている。
見返り資金	食糧援助、貧困農民支援及びノンプロジェクト無償資金協力において被援助国政府に義務付けられた積立金制度。被援助国政府が日本の援助資金（外貨）及びその利子を利用して調達した物資の売却代金を(E/N の規定に従い、通常、FOB 価格の最低 2 分の 1 を 4 年以内に積み立てる)現地通貨建て銀行口座に積み立てたもの。被援助国はその使途について日本と協議の上、経済・社会開発に資する事業や物資の調達等に使用する。

基礎研究実施体制

本基礎研究は、独立行政法人国際協力機構より、財団法人国際開発センターに業務を委託して実施した。

本基礎研究では、2KRに関わる各有識者からの意見聴取等を行うとともに、検討委員会を設置して議論を行い、貧困農民支援無償の制度改善策の検討のための助言を得ることとした。基礎情報収集のため貧困農民支援無償の実施実績がある9カ国（スリランカ、ネパール、ブータン、グアテマラ、ニカラグア、ボリビア、ケニア、マダガスカル、ガーナ）に対し、在外事務所を通じて現地コンサルタント委託調査を実施した。

これら情報をもとに、事務局が調査方向性、内容を調整し、報告書を取りまとめた。

2KRに関わる有識者からの意見聴取等は、2006年10月上旬から下旬にかけて行われた。なお、意見聴取を行った有識者は以下の通りである。

〈協力者一覧〉

吉田 昌夫	日本福祉大学 教授、TCSF 理事、食料安全保障研究会代表 (AJ 協議会)
高瀬 国雄	IDCJ 顧問、TCSF 理事
半澤 和夫	日本大学 教授
高橋 基樹	神戸大学 教授
坂元 浩一	東洋大学 教授
田坂 興亜	2KR ネット代表/元アジア学院校長
今井 高樹	2KR ネットワーク世話人

(敬称略、面談順)

検討委員会は、2006年12月27日、2007年2月2日、及び2007年3月30日の計3回実施された。なお、検討委員会の委員は以下の通りである。

〈検討委員一覧〉

児玉谷 史朗	一橋大学大学院社会学研究科 教授
田坂 興重	2KR ネット代表/元アジア学院校長
近藤 茂	外務省国際協力局無償資金・技術協力課 課長補佐
佐川 俊男	社団法人 国際農林業協力・交流協会 専務理事
神保 孝行	財団法人 日本国際協力システム 業務部 次長
西牧 隆壯	JICA 農村開発部 課題アドバイザー

(敬称略、順不同)

JICA 事務局は以下の通り。

主査	無償資金協力部次長	岡本 茂
事務局	無償資金協力部管理・調整グループ長	稲葉 誠
	無償資金協力部業務第三グループ長	萩原 知
	無償資金協力部業務第三グループ農漁村開発チーム長	永友 紀章
	無償資金協力部業務第三グループ農漁村開発チーム	

中村 博 (2006年12月まで)

同上

山口 尚孝 (2007年1月から)

担当コンサルタント (財団法人 国際協力センター) は以下の実施体制であった。

総括	主任研究員	渡辺 淳一
	主任研究員	吉村 浩司
	研究員	外川 正樹

要 約

要 約

基礎研究の背景と目的

貧困農民支援無償は、より一層貧困農民層に協力が裨益するよう、平成 17 年度に食糧増産援助（2KR）から名称が変更されたものである。名称の変更を契機に、より効果的な事業を実施するためには制度、運用改善を含め、何が必要なか明らかにすることが求められている。

本基礎研究では、人間の安全保障、貧困削減、食料安全保障等の理念整理、有識者からの意見、過去の 2KR のグッド・プラクティス/バッド・プラクティスからの教訓等を踏まえ、持続的な農村開発や人間の安全保障の観点から、貧困農民に一層効果的に裨益するものとなるように貧困農民支援無償の制度、運用、実施方法を改善するための具体策を提供し、報告書に取りまとめることを目的とする。

なお、本基礎研究は、フェーズ 2 という位置づけで、過去の実施案件のレビュー、グッド・プラクティス/バッド・プラクティスの事例分析を中心としたフェーズ 1 の結果を踏まえて、貧困層のニーズに即したより効果的な貧困農民支援の内容を検討する。

第 1 章

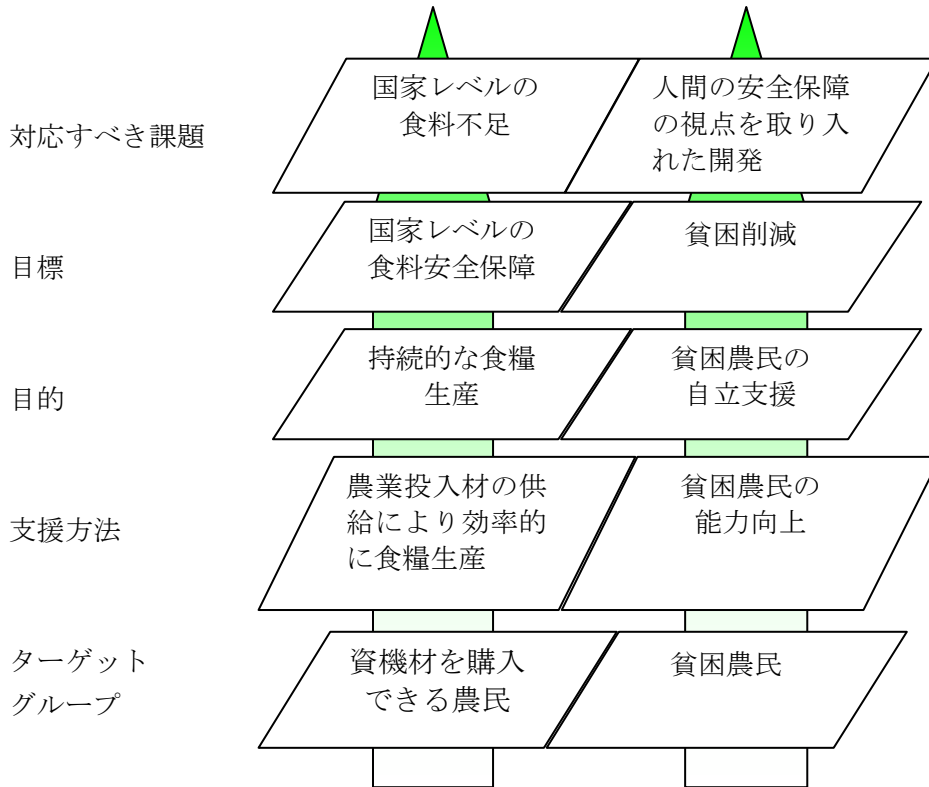
第 1 章において、1) 政府開発援助における貧困農民支援無償の位置づけの整理、2) 貧困農民支援無償の経済開発における役割の整理と検証、3) 貧困農民支援無償の農村開発（社会）における位置づけの整理を基に貧困農民支援無償の理念的整理を行なった。その整理により、次の結果を得た。

- ① 財政支援は、社会主義国や旧共産主義の移行経済国にとって大きな効果がある。
- ② 貧困削減は、小農や貧困農民に資機材が配分された場合と見返り資金使用により貧困削減事業が実施された場合に、より効果がある。また、貧困農民の自立を達成するには、住民組織等の能力向上に資する協力コンポーネントが必要である。
- ③ 「食料安全保障」¹に加えて「人間の安全保障」の視点が重要である。

貧困農民支援無償の理念は、「人間の安全保障の視点を重視して、持続的な食糧生産を行

¹ 「食料」或は「食糧」のどちらかを使うかの議論が本基礎研究の検討委員会において行われた。貧困農民支援無償において米、小麦、メイズ等の食糧への支援のみを行なうのではなくて、野菜や食料になる換金作物の支援も可能にする対象作物の柔軟性を明示する為にも、「食料」に変更することが提案された。しかし、綿花等の食料にならない換金作物への支援を行なわないように留意すべきとの意見もあった。本報告書では、貧困農民支援無償の対象作物としては「食糧」、広義を意図する場合には「食料」を使うこととした。

「食糧増産とともに貧困農民の自立を目指すことで、食料安全保障並びに貧困削減を図る」ものであり、次図の「デュアル戦略」が現在においては相応しいあり方であろう。



持続的食糧生産アプローチ 貧困農民自立支援アプローチ
デュアル戦略

第2章

第2章において、1) 農村開発・コミュニティ開発の視点からの貧困農民支援無償の整理、2) 有識者からの意見整理、3) グッド/バッド・プラクティスからの実務的な課題の把握、を行なった。

以上の検討から、以下のように課題とその対策としての方向性が把握された。

ドナーとしての課題

- ① 資機材を供与（輸入代金供与）することによるマクロ的外貨支援と資機材投入によるミクロ的貧困農民支援（貧困削減）での目的と役割の衝突。
- ② 同様に、見返り資金の積み立てによるマクロ的財政支援とミクロ的貧困農民支援（貧困削減）での目的と役割の衝突。

- ③ 対象国での財政支援としての被援助国政府の独自の見返り資金という性格と見返り資金の用途を限定するという制約的見返り資金の矛盾。
- ④ 実施面では、供与資機材の販売価格が市場価格より低価である市場の歪みへの配慮²。

ドナーとしての課題への方向性

- ① 前述の衝突解消に向けて、デュアル戦略での食糧増産と貧困農民支援の役割の明確化。それを踏まえて、対象国でのターゲットグループや地域の選定。

農村開発（社会）・コミュニティ開発の視点から

ドナーとしての課題への方向性

- ① 自立農村開発：コミュニティ主体による持続的な農村開発（生計向上）に向けた支援。

実施手続きとしての課題

- ① 被援助国の不十分な資機材管理と配付体制。
- ② 不十分な見返り資金の積み立て状況（ただし、本基礎研究対象のグッド/バッド・プラクティスの事例では、ほぼ達成されていることが確認された）。
- ③ 政府間協議や連絡協議、見返り資金の積み立て状況等のモニタリング体制の構築は可能か。
- ④ 主要食糧支援以外の野菜やマメ類等への支援に必要（支援対象作物の多様化）。
- ⑤ 食糧増産支援としては適切であるが、貧困農民支援の資機材として適切な選択であるか検討する。
- ⑥ 資機材販売機関選定の透明性確保。
- ⑦ 農業機械等の維持管理体制の整備（修理部品の入手方法への配慮）。

第3章

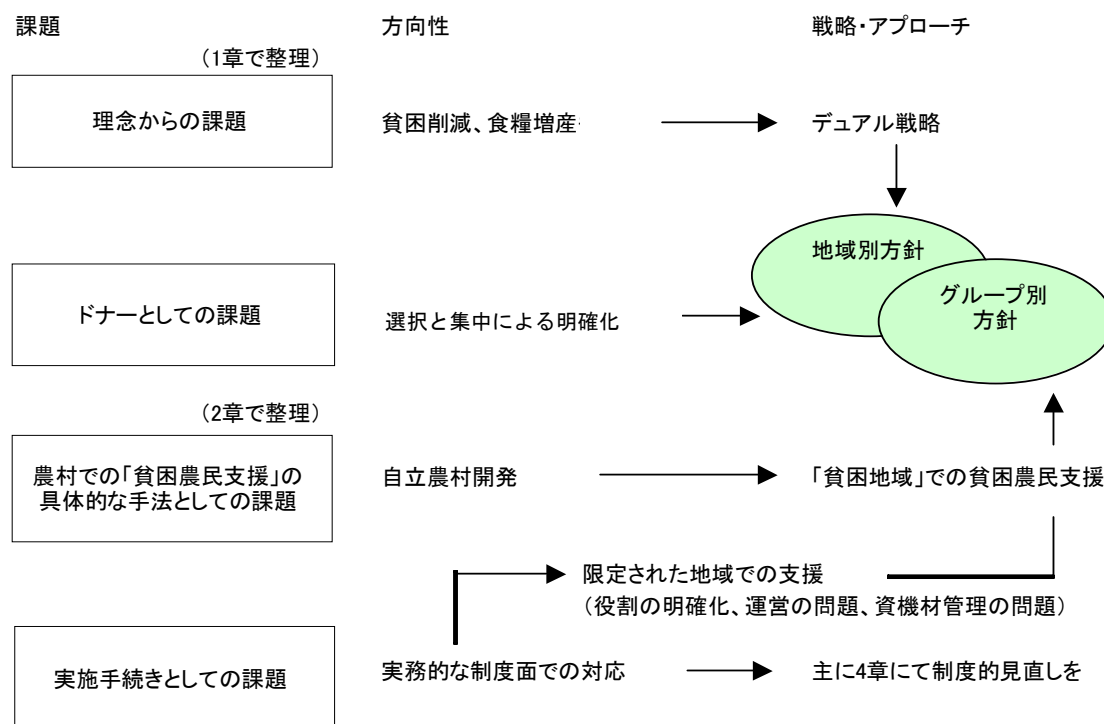
第3章において、第1章及び2章での課題とその対策としての方向性を鑑みて、貧困農民支援無償におけるアプローチの検討を行なった。

² 貧困農民のみに販売するのであれば、貧困農民支援無償の本来の目的にかなった配布がなされていると説明ができる。また、独占的な価格設定が行われている国によっては、貧困農民支援無償による資機材販売がその是正に寄与することもあるとのことである。しかし、被援助国の対象資機材の流通量や隣接国を含めた市場価格の把握を行ない、その影響を十分に配慮することが肝要である。

貧困農民支援無償の対象地域及び対象グループを限定することにより、1) 貧困農民等のグループに直接裨益し、2) 貧困農民のニーズに合致した支援、3) きめ細かさや柔軟な支援が求められる「貧困農民の自立支援」が可能になり、4) 貧困農民資機材の配付や管理の問題が大きく低減され、5) また、実施状況のモニタリングや評価³が容易になることが期待できる。従って、このように貧困農民支援無償が抱える実施手続きの課題の解決に向けて、地域別方針及びグループ別方針の導入を図る。

これまでの議論を踏まえて、それぞれの課題と方向性、戦略・方針の関係を次図のように整理を行った。

図：課題と方向性からの地域別方針及びグループ別方針



地域別方針として、貧困農民支援無償の地域別ターゲットとして次の2つの地域を提示した。

- ① 効率的に食糧増産が行われる可能性が高い「食糧増産ポテンシャル地域」

³モニタリング・評価を確実に実施し、計画、実施面、インパクトについて説明責任を高めることの重要性が検討委員会で議論された。

② 貧困農民の多い「貧困地域」

これら2つの地域をターゲットとした組み合わせにおいて、以下の3つの地域別方針が考えられる。

- ① 地域別方針 I: 「食糧増産ポテンシャル地域」をターゲット: 現行の制度を維持し、食糧増産ポテンシャル地域のみ調達資機材販売を行う。適正な積み立てを行っている見返り資金を貧困農民の支援に積極的に活用する。
- ② 地域別方針 II: 「食糧増産ポテンシャル地域」+ 「貧困地域」をターゲット: 現行の制度を維持しつつ、食糧増産ポテンシャル地域と貧困地域での資機材選定をそれぞれの農村の実情に応じて別途柔軟に行う。そして見返り資金を「貧困地域」の貧困農民支援のみに活用する。
- ③ 地域別方針 III: 「貧困地域」をターゲット: 見返り資金積み立てを前提にせず、貧困農民を直接支援する。貧困地域の実情を十分に把握し、現地にある資源、資本を活用して生計向上を支援する。

どの方針を選択するかは、当該国での見返り資金の積み上げ状況や貧困農民支援無償の実施状況等から判断をすることになるが、その選択には当該国の地域的課題の把握や政府との十分な協議が必要である。また、未来永劫協力が行われるのではなく、自立発展性の確保、食糧生産・確保を念頭において、支援を行う必要もある。また、モニタリングの結果により、その支援内容等を柔軟に対応していくことも肝要である。

貧困農民支援無償を貧困農民により直接裨益させていくには、対象グループ（農民）を特定し、そのグループへの直接支援を行う方法が最も効率が良い。グループのターゲットとしては、食糧増産を担うグループと貧困農民グループが考えられる。食糧増産グループは、デュアル戦略の国の食料安全保障を担う農民グループであり、地域別方針 I での「食糧増産ポテンシャル地域」の農民グループが相当する。貧困農民支援無償の供与資機材を購入して、食糧増産を図る。他方、貧困農民グループは、「食糧増産ポテンシャル地域」でも生活を営んでおり、当然、「貧困地域」には多くの貧困農民が生活をしている。

第4章

デュアル戦略に基づいて食料安全保障並びに貧困削減を具体化し、かつ選択と集中に基づいた戦略的なアプローチを構築し、貧困農民支援無償をより具現化する為、次の2つの裨益集団（ターゲット・グループ）が提示できる。

- 貧困農民支援無償によって調達された資機材を購入、利用し、生産向上・所得向上を図ることができる集団（集団1）。
- 資機材を購入する資金がなく、営農形態からも資機材を十分利用できる状況にない集団（人間の安全保障の観点から何かしらの支援が必要な集団）（集団2）。

これら2つの集団をターゲットとした組み合わせに拠り、以下の2つの裨益集団別アプローチを提示する。

① 持続的食糧生産アプローチ：

- (ア) (制度改善の方向) 現行の制度とその運用を基本とする。
- (イ) (上位目標) 対象作物の拡大などによる持続的食糧生産
- (ウ) (ターゲット・グループ) 貧困農民の中でも、既に一定の自立を果たし、農業生産性の向上を図り、農業収入による所得向上が期待できる層。調達資機材を購入することも可能であり、被援助国政府の積み立て義務額達成に貢献し得る。
- (エ) 以下の実施可能性の検討
 - 対象農民集団・地域の選定を含めた調査・計画策定
 - 資機材配布、見返り資金積み立て・使用における一層の透明性確保
 - 見返り資金プロジェクトの貧困農民への裨益を意図した戦略的活用計画の策定

② 貧困農民自立支援アプローチ：

- (ア) (制度・運用面での改善の方向) 人間の安全保障の観点に立ち、貧困農民の自立を直接支援する。現行制度における見返り資金の積み立て条件の柔軟な運用（緩和）と見返り資金の有効活用を図る。持続性、経済性などの観点から、現地にある資源の活用や、見返り資金活用による技術支援、小規模金融支援などを行い、セーフティネットも考慮した貧困削減を念頭においた事業を行う。
- (イ) (上位目標) 貧困削減を目標とする
- (ウ) (ターゲット・グループ) 人間の安全保障の観点からも自立に向けた直接的支援を要する貧困度の高い層
- (エ) 以下の実施可能性の検討
 - 見返り資金の活用による支援：E/N での明記（貧困農民支援事業実施や農村基盤整備、技術支援パッケージ）、但し相手国政府との十分な協議が必要
 - 穀物銀行等の農村金融への支援。必要に応じて、現地コンサルタント等による設立や運営支援（ソフト的支援）
 - 現地調達資機材の可能性

序 論

調査の背景と目的

序論 基礎研究の背景と目的

1. 基礎研究の目的

貧困農民支援無償は、平成 17 年度に食糧増産援助から名称が変更されたものである。この名称変更は、本制度において「人間の安全保障」の視点を取り入れ、裨益対象者である貧困農民もしくは小規模農民の視点に立った協力を実現しようとする意図を表すものである。

本基礎研究では、名称変更を契機に、人間の安全保障や持続的農村開発の観点から本制度を見直し、貧困農民もしくは小規模農民に一層効果的に裨益するため、また、より効果的な事業運営を実現するため、貧困農民支援無償¹の制度、実施方法の具体的改善策を検討し、報告書に取りまとめることを目的とする。

本基礎研究は、フェーズ 2 という位置づけである。フェーズ 1 においては、同協力が効果的に活用された例や、貧困層や小農により直接的に裨益した例、より多様な現場のニーズを捉えた協力例、技プロや他ドナーとの連携の中協力効果を一層と高めた例等のグッドプラクティス、また当初想定していた協力効果を必ずしも十分に満たすことが出来なかったバッドプラクティスの収集及び整理を行った。これらのグッドプラクティス／バッドプラクティスの事例分析等から得られた教訓も反映させてフェーズ 2 の論点を検討した。

2. 基礎研究の背景と制度の現状

食糧増産援助は、「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。

これまで、以下のような見直し等が実施されてきた。

(1) 外務省を変える会の提言による見直し

ODA を取り巻く外部環境等の変化に伴い、2KR についても改善に向けた見直しが求められ、外務省の「変える会」の最終提言を受けて、平成 14 年 12 月に以下を骨子とする「見直し」が発表された。

① 農薬は原則として供与しないこと

¹ 本稿では農業・農村開発における広義の貧困農民支援と本無償資金協力の制度としての貧困農民支援と区別する必要がある。広義一般の貧困農民支援は「貧困農民支援」と記述し、無償資金協力制度としての貧困農民支援は「貧困農民支援無償」と用語を定義する。

⁴ 財団法人日本国際協力システムが調達代理機関として被援助国政府と調達代理契約を締結する。

- ② 開発途上国のニーズや実施体制につきより詳細な事前の調査を行い、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
- ③ 上記の結果、平成 15 年度の 2KR 予算は、対 14 年度比で 60%削減すること
- ④ 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

(2) 平成 15 年度の条件設定と平成 17 年度の名称変更

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、2KR の対象をより明確にすることを意図して、平成 17 年度から「**貧困農民支援**」（**貧困農民支援無償**）に名称を変更した。

(3) 貧困農民支援無償実施の制度の現状

上述の経緯を踏まえ、貧困農民支援無償は以下を原則としている。

① 実施国

実施国は、各国要請書にかかる技術的検討結果（食糧不足の現状、食糧増産プログラムの実施体制、農業一般事情、一人当たり GNP、対外公的債務残高、援助受入能力、貧困農村の現状など）や政策的配慮等をもとに日本国政府が決定する。

② 対象作物

主要食用作物（米、麦、とうもろこし、豆類等）を主たる対象とする。

栄養バランスの確保に資する基礎的食料（野菜等）についても、各国事情を踏まえて 2KR の対象作物として検討できる（ただし、コーヒーや茶などの嗜好品、換金作物は除く）。

③ 調達対象品目

原則として肥料、農業機械（農機具、農業用関連機械）等の資機材と食糧増産に関連する農業技術指導等（ソフトコンポーネント）の役務とする。

④ 見返り資金(The Counterpart Fund)

2KR の交換公文 (Exchange of Notes, E/N) では、被援助国政府に対し、調達資機材 (= 農業生産資機材 = 輸入資機材) の FOB 価格 (資機材を船積港で船に積み込むまでの価格、つまり海上運賃、海上保険を含まない資機材の価格) と等価額又は (LLDC (後開発途上国) 及び一部貧困国等については) 2/3 (又は 1/3) 相当額を、現地通貨にて被援助国の銀行口座に積み立て、積み立てた資金を被援助国における社会経済開発に活用することとしている。

この現地通貨のことを“見返り資金”、見返り資金を用いた被援助国政府による社会経済開発プロジェクトのことを“見返り資金プロジェクト”と呼ぶ。

積立義務額の積み立てが困難な然るべき理由を有する場合は、調達資機材の利用によって先方政府が得る対価等を考慮し、E/N 署名後に積立義務額を別途設定・合意できる方式を一部の国において導入している。

積立期限は E/N 署名日から通常 4 年間であるが、この期限については、別途、政府間で合意される場合には延長可能である。

また、E/N では、見返り資金プロジェクトが効率的・効果的に被援助国の社会経済開発に活用されることを確認するため、被援助国政府に対して、日本国政府との事前の使途協議の実施を義務付けている。

⑤ 実施手順

ア. 要望調査：

2KR の要望調査は毎年度、在外公館を通じて日本国政府が行う (平成 18 年度要望調査では 62 カ国が対象)。被援助国実施機関等が日本国政府に提出する要望調査票には、日本国政府による事前審査に必要な基礎的情報が盛り込まれる。

イ. 事前審査：

2KR の事前審査は、要請内容にかかる技術的検討結果に政策的配慮を含めて日本国政府が行う。技術的検討は多くの場合、JICA の事前の調査の結果が参考とされる。なお、被援助国政府から提出される要請数は 40 から 60 カ国程度/年である。事前の調査では要請書の国内解析により絞り込んだ実施候補国に対して現地調査を実施して、先方政府の実施体制、社会経済状況、ニーズの確認などを行う。

ウ. 閣議決定・E/N 締結：

外務省は、事前審査の結果を踏まえて各国に対する供与限度額を決定するために財務省と協議を行う。また、閣議決定を経て、日本国政府は被援助国政府と E/N の署名を行う。

エ. 実施：

被援助国実施機関等は、E/N の規定に従って、二国間で合意した農業資機材調達を行う。平成 17 年度からは調達代理契約が導入され、調達代理機関⁴が調達業務を実施している。

JICA は、外務省の指示を受けて、被援助国実施機関などによる供与資金を用いての農業資機材の適正な調達を促進を目的とした実施促進業務を行う。

3. 基礎研究の枠組み

本基礎研究は国内作業において以下の業務について行う。

- (1) 平成 17 年度に実施した基礎研究フェーズ 1 報告書、過去の食糧増産援助(2KR) 報告書、2KR にかかる過去の各種報告書及びその他関連資料等の文献調査・分析。
- (2) 2KR に関わる各有識者からの意見聴取等を通じた「貧困農民支援無償」の制度改善策の検討。
- (3) 検討委員会を通じた制度改善策の検討のための助言、意見の調整等。
- (4) 以上の作業の成果を取りまとめ、フェーズ 2 の成果として基礎研究報告書を作成する。

また、本基礎研究では以下の項目を基本課題とする。

- (1) 貧困農民支援無償制度の理念整理
- (2) 貧困農民やコミュニティの視点に立った協力の在り方の検討
- (3) JICA 協力プログラムの中での位置づけを明確にし、技術協力等他のスキームとの連携を図る等、効率的な制度活用手法の検討
- (4) 従来の食糧増産援助(2KR)の経験を踏まえた、現行貧困農民支援無償の制度的制約や課題にかかる解決策の検討
- (5) 以上(1)～(4)の検討を踏まえ、今後の貧困農民支援無償の制度、実施方法を改善するための具体策を取り纏め、さらに以下の実施面における課題の検討、整理を行う。
 - ・ 裨益対象地域、対象者の特定
 - ・ 対象作物（食糧増産ポテンシャルを踏まえて）の選定
 - ・ 調達資機材の選定
 - ・ 配布・販売体制
 - ・ 見返り資金の積立・活用・管理体制（政府間協議会（コミッティ）⁵、外部監査）
 - ・ モニタリング体制

⁵ 政府間協議会については用語説明を参照。

貧困農民支援無償では日本国から被援助国への直接援助（二国間協力）を原則としているが、オブソリート農薬⁶処理など専門的知見が必要な事業や相手国の援助受け入れ体制の状況などにより、例外的に国際機関経由で貧困農民支援無償を実施することがある。

本基礎研究では二国間協力としての貧困農民支援無償を検討の対象とする。

⁶ オブソリート農薬とは、製造された当初の目的を果たすことがもはや出来なくなり、他の用途にも役立たなくなったため、廃棄しなければならなくなった農薬のことを指す。

第 1 章

貧困農民支援の理念整理

第1章 貧困農民支援の理念整理

本章では、貧困農民支援の理念の検討を行う。検討の手順として下図に示す通り、まず1.1 節で、政府開発援助における貧困農民支援無償の位置づけについて整理を行い、次に1.2 節で貧困農民支援の開発援助における役割を整理し、具体的事例（ボリビアにおける2KR）をもってその検証を行う。以上を基に、1.3 節で貧困農民支援無償の理念（＝あるべき姿、理念型）の検討を行う。

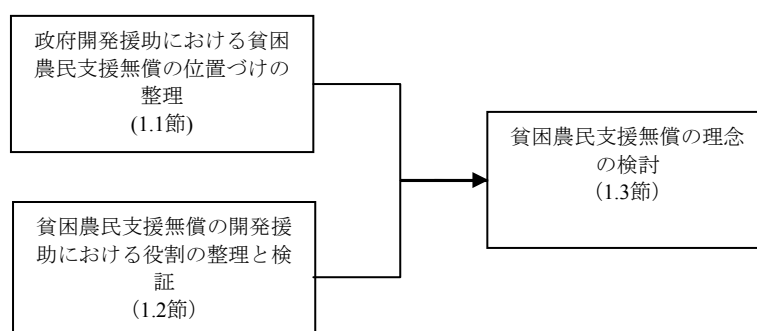


図 1-1 理念整理の手順

1.1 貧困農民支援無償の理念

食糧増産援助(2KR)が開始されてから約30年が経過し、2KRを取り巻く環境が大きく変化している。2KRの制度も一部改善されてはいるが、今後とも改善すべき点、取り組むべき課題は残されている。現在の開発協力の潮流の中で、貧困削減や人間の安全保障の達成に向けた役割や2KRと関連する各種プログラムにおける位置づけを明確化し、さらに貧困農民支援無償として効果的かつ適切にその役割を果たすことが求められている。

ここではまず、貧困農民支援無償のあり方の検討に先立ち、現在のODAにおける各種概念を整理する。

1) ミレニアム開発目標(MDGs)とODA大綱

貧困農民支援無償の位置づけや理念を検討する前提として、我が国の援助の理念について整理する。

1990年代半ばから、貧困削減に関する議論が世界に広がりを見せる中、我が国でも人間を中心とした開発の重要性が再認識された。さらに、2000年の「国連ミレニアム宣言」を受け、国際社会では、明確な量的目標と達成期限を定めたミレニアム開発目標(MDGs)が設定された。これは21世紀に全世界が取り組むべき共通の開発目標として、貧困の撲滅や初等教育の完全普及など8つの目標からなっており、2015年までの達成を目指している。MDGsの最初に掲げられているのが、「極度の貧困と飢餓の撲滅」である。

我が国もMDGs達成に向けての取り組みとして、2003年8月にODA大綱を見直し、貧困などMDGsへの貢献、地球的規模の課題、平和構築支援を重要課題と認識するとともに、基本方針の一つに個々の人間に焦点を当てた「人間の安全保障」の視点を打ち出し、重点課題

の最初に「貧困削減」を挙げている。また、政府開発援助に関する中期政策（平成 2005 年 2 月）では、人間の安全保障の視点について、「一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全う出来るような社会づくりを目指す考え方」と定義し、「紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった「恐怖」や、貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如などの「欠乏」といった脅威から個人を保護し、また、脅威に対処するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化することである。」としている。

また、重点課題である「貧困削減」のためのアプローチとして、1)「貧困層を対象とした直接的な支援」をあげ、その中で「生計能力の強化」及び「突然の脅威からの保護」を打ち出している。また、2)「成長を通じた貧困削減のための支援」に向け、「雇用創出」並びに「均衡の取れた発展」など、農村地域の発展のための農業生産性向上が重要としている。

表 1-10DA 大綱における「人間の安全保障」、「貧困削減」及び重点課題

問題認識	目的	基本方針	重点課題
- 貧困など (MDGs) - 地球的規模の問題 - 平和構築	国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること	(1) 開発途上国の自助努力支援	(1) 貧困削減
		(2) 「人間の安全保障」の視点	(2) 持続的成長
		(3) 公平性の確保	(3) 地球的規模の問題への取組
		(4) 我が国の経験と知見の活用	(4) 平和の構築
		(5) 国際社会における協調と連携	

*外務省、ODA 白書 2005 をもとに作成

上述の議論に基づき、日本の政府開発援助における人間の安全保障、貧困削減と農業・農村開発及び食料安全保障についての概念を整理したものが表 1-2 である。

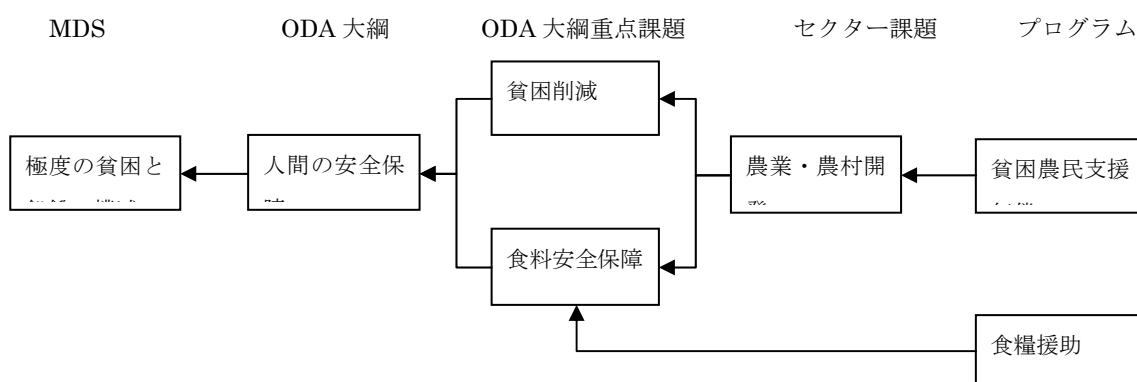
表 1-2 各種概念整理

概念	内容	備考
人間の安全保障	<p>人間の安全保障： 一人一人の人間を中心に添えて、脅威にさらされうる、あるいは現に脅威のもとにある個人および地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方。 具体的に、紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった「恐怖」や、貧困、飢餓、教育・保健サービスの欠如などの「欠乏」といった脅威から個人を保護し、また、脅威に対応するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化すること（外務省、新 ODA 中期政策,2005）</p> <p>貧困削減支援に向けて： (1) リスクマネジメント (2) キャパシティデベロップメント (3) 7つの視点他 (JICA『貧困削減と人間の安全保障』2005)</p>	<p>政府開発援助大綱(03.8.29)の5つの基本方針の一つとして、人間の安全保障の視点。 政府開発援助に関する中期政策(新)(2005.2.4)</p>
貧困削減	<p>貧困： 人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、あわせて社会や開発プロセスから除外されている状態</p> <p>貧困削減： 全ての人々が衣食住に事欠くことなく、健康で創造的な生活を送り、国や社会から不当な扱いを受けず、自由・尊厳・自尊心を保ち、社会に参画できるようにすること。政治・経済・人間・社会・保護の5つの潜在能力を高める包括的なアプローチ(JICA『開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減』2003)</p> <p>(1) 目標： 貧困層の潜在能力の向上、貧困層を取り巻く社会構造や制度の改善</p> <p>(2) 開発戦略： 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備(政治的能力と社会的能力) 貧困層の収入の維持・向上(経済的能力) 貧困層の基礎的生活の確保(人間的能力) 外的脅威の軽減／貧困層のショックに対する能力向上(保護能力)</p>	
農業・農村開発	<p>農業・農村開発： 農村部及び都市部双方の住民への食料供給の安定と農村貧困の削減及び国や地域の経済発展：飢餓と貧困の解消(JICA『開発課題に対する効果的アプローチ：農業・農村開発』2004)</p> <p>(1) 上位目標：貧困と飢餓の解消 (食料安全保障、貧困問題対応：農村開発)</p> <p>(2) 開発戦略： 持続可能な農業生産、安定した食料供給、活力ある農村の振興</p>	

食料 安全保障	全ての人々が、どんなときでも、十分に安全な栄養のある食料に対し物理的・社会的・経済的にアクセスでき、栄養と嗜好を満たし活動的で健康的な生活がおくれるようになること(FAO, 2006)	
------------	--	--

この概念整理を基に整理すると、貧困農民支援無償は、図 1-2 に示すように、農業・農村開発分野における貧困農民層の生計向上と中期的視点からみた食料安全保障を意図していると言える。一方、食糧援助は危機回避的な援助で、人間の安全保障における「欠乏」に対応する手段である。

世界の貧困層の多くが農村に居住し、その大多数が農民であることから、貧困農民支援はまさに人間の安全保障の観点から、ミレニアム開発目標の達成に直接的に貢献する制度といえる。農村の貧困農民は、十分な食料を得ることができず、健康状態悪化や体力の低下をもたらし、現金収入機会でもある農業外労働も十分に行えなくなる。また、農村地域の貧困拡大は都市部への貧困層の流入を招き、都市貧困にもつながる。農業は多くの途上国の基盤産業であり、農村の生活が安定すれば社会の安定につながり、「恐怖」や「欠乏」の脅威も減ることとなる。



注 食料安全保障は ODA 大綱重点課題に含まれない。

図 1-2 政府開発援助における貧困農民支援無償の位置づけ

2) 食料安全保障：国家としての食料安全保障から人間の安全保障へ

国家レベルでは、食料の増産が図られ、食料貿易が活発となり、また FAO や WFP の主導する早期食料不足警報システムが浸透することにより、戦争や災害時を除けば食料安全保障は確保されつつある。一人当たりの食料生産は、図 1-3 に示すように先進国及び発展途上国ともに増加し、発展途上国の伸びは先進国より大きくなっている。同時に、長期的には世界の食料価格は低下傾向にあることから、より食料にアクセスしやすくなっており、一人当たり平均カロリー摂取量は 1960 年代中頃から 19%増加して、2002 年では 2,800kcal/人 /日に改善している。

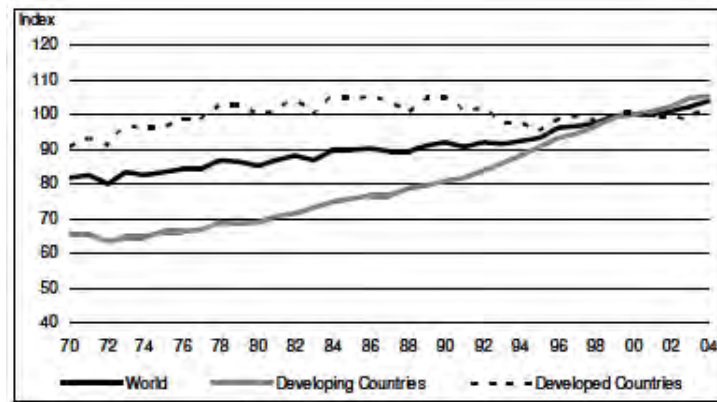


図 1-3 一人当たり食料生産の長期的傾向

注:1999-2001 = 100

出典:FAO(2005), cited by Pingali, et al. (2006)

しかしながら、依然として極度の貧困や飢餓が多くの途上国において解決されていないため、従来の国家レベルの食料安全保障だけでなく、人間の安全保障の一環で食料安全保障が論じられるようになった。

食料安全保障については、かつて国単位で論じられていたが、世界的に食糧増産が図られ、既述の通り、一人あたりの食料生産量が伸びているにもかかわらず、サブサハラアフリカ以南の地域等では依然栄養不足人口は深刻な状況にある。また、国家全体としては、食料供給量が増加していたとしても、貧困層と富裕層の間で、その分布に大きな偏りがある国が存在している。かかる現状認識の下、一国の食料安全保障から複数国にまたがる地域的な問題と、同一国内にあっても貧困層が食料を入手できなくなる局地的な人間の安全保障の問題という2点での認識が広まってきた。

食料安全保障は、「全ての人々が、どんなときでも、十分に安全な栄養のある食料に対し物理的・社会的・経済的にアクセスでき、栄養と嗜好を満たし活動的で健康的な生活がおくれるようになること (FAO, 2006)」と定義され、FAO では次の4つの面からの検討が必要としている。

- ・ 食料の入手可能性：国内生産、輸入能力、ストック、食料援助
- ・ アクセス：貧困、購買力、交通・市場インフラ、食料流通システム
- ・ 安定性：天候、価格変動、人為災害、政治経済要因
- ・ 安全で健康な食料利用：食の安全と品質、安全な水へのアクセス、健康と衛生、食、栄養及び調理に関する知識

また、世界食料サミット(1996年)やミレニアムサミット(2002年)では、2015年までに貧困と飢餓を1990年レベルから半減する目標を挙げている。食料安全保障は、他のミレニアム開発目標(MDGs)と相互に関連しており、乳幼児死亡率や疾病なども、飢餓や栄養不良といった食料問題と直接あるいは間接的に関連していることから重要な課題となっている。なお、世界食料サミット後の飢餓(栄養不良)の状況は表1-3の通りである。

表 1-3 世界の地域別の人口と栄養不良人口

	Total population (millions)		Number of people undernourished (millions)		Proportion of undernourished in total population (%)		Dietary energy supply (kcal/person/day)	
	1990-1992	2000-2002	1990-1992	2000-2002	1990-1992	2000-2002	1990-1992	2000-2002
Developing countries	4,058.7	4,796.7	823.8	814.6	20%	17%	2,537	2,667
Sub-Saharan Africa	477.3	620.0	170.4	203.5	36%	33%	2,175	2,254
Near East and North Africa	322.8	399.4	24.8	39.2	8%	10%	3,070	3,106
Asia and the Pacific	2,815.2	3,256.1	569.2	519.0	20%	16%	2,521	2,674
Latin America and the Caribbean	443.4	521.2	59.5	52.9	13%	10%	2,705	2,848
Selected Countries								
Mongolia	2.3	2.5	0.8	0.7	34%	28%	2,065	2,236
Nepal	19.1	24.1	3.9	4.0	20%	17%	2,346	2,443
Sri Lanka	17.0	18.8	4.8	4.1	28%	22%	2,229	2,388
Bolivia	6.8	8.5	1.9	1.8	28%	21%	2,112	2,250
Guatemala	9.0	11.7	1.4	2.8	16%	24%	2,351	2,187
Nicaragua	3.9	5.2	1.2	1.4	30%	27%	2,216	2,283
Ghana	15.7	20.0	5.8	2.5	37%	13%	2,703	2,619
Kenya	24.4	31.1	10.7	10.3	44%	33%	1,921	2,107
Madagascar	12.3	16.4	4.3	6.0	35%	37%	2,084	2,061
Tanzania	27.0	35.6	9.9	15.6	37%	44%	2,050	1,959

出典:FAO

BOX: 貧困と飢餓の捉え方

飢餓や食料安全保障のない状態については、様々な定義が論じられてきたが、FAO の栄養不良 (undernourished) が一般的である。これは、各国の食料の入手可能性と家計調査から得られた分配の偏りを基に推計している。貧困の定義についても同様で、各国の貧困ライン以下の人数を推計している。例えばカンボジアの場合は次のように算出している。

1. カンボジアの基準年(1993/94)の貧困ラインは次からなる。
食料貧困ライン(全国一律): 155 品目の食料品で 2,100 cal/person/day の摂取に必要な金額
非食料支出(プノンペン、他の都市部、農村部の3地区に分類)
2. 2004 年の貧困ラインは、基準年の貧困ラインを基に、品目と地域毎の物価上昇を考慮して推計。
3. 推計の結果は下表の通り。

表 1-4 カンボジアの貧困ライン 2004

		1993/94	2004	US\$
		Riel	Riel	
Total poverty line	Phnom Penh	1,578	2,351	0.59
	Other Urban Areas	1,265	1,952	0.49
	Rural Areas	1,118	1,753	0.44
Food poverty line	Phnom Penh	1,185	1,782	0.45
	Other Urban Areas	996	1,568	0.39
	Rural Areas	882	1,389	0.35
Non-food allowance	Phnom Penh	393	569	0.14
	Other Urban Areas	269	384	0.10
	Rural Areas	236	364	0.09

Note: expressed in current Riel per capita per day.
Source: Kowles 2005, CSES 2004. A Poverty Profile of Cambodia 2004.

更に、食料不足が顕在化していないものの、潜在的なリスクとして食料供給能力が脆弱

な状態にある地域について脆弱性地図(Vulnerability map)などが作成されている。

食料安全保障を脅かすものとして、自然災害、天候不順、病虫害や価格の不安定さなどがある。さらに、地球温暖化による気候変動、ブラジルやアメリカ等主要食糧輸出国の主要穀物のバイオ燃料への転換政策、世界人口の40%を占める中国とインドの急速な経済成長、生物多様性の急速な減少、砂漠化の進行等、食料安全保障を脅かす要因は、地球規模で増加している。

たとえ、世界全体で食料生産が増加して自由貿易が促進されても、必要な量の食料を調達できるかどうかは国際市場価格にも左右される。現在の国際農産品市場は、WTO体制の下、貿易の自由化を促進させる方向にあるが、EU加盟国や米国などの先進農業国は依然として農業補助金により輸出攻勢を途上国にかけており、国際市場価格の低迷を招くと同時に途上国の農業生産拡大の機会を奪う要因となっている。しかし、一方では一旦自国内農業が不作になると輸出に対して課金し、国内供給を優先するため、食料を輸入に頼り、食料自給能力の低い途上国は、食料の確保に困難を伴うこととなる。さらに、途上国では、一般的に、都市部と農村部の格差が拡大傾向にある中、経済力の高い都市部住民へ食料供給が優先されるため、食糧不足によるリスクは農村部の貧困層が直接的に被ることとなる。

またサブサハラ以南のアフリカでは、コーヒーや茶などの単一の輸出用商品作物栽培に特化した小農も存在し、自給的な食料生産が十分でなく、食料を購入している事例も多い。このような小農は輸出用商品作物の国際市場価格の低迷により、所得が低下し十分に食料を購入できないリスクもある。このようなリスクを軽減することも重要となっている。

1.2 貧困農民支援の開発における役割

以上、近年の国際協力を取り巻く潮流や食料安全保障を取り巻く諸要因を考慮した上で、人間の安全保障の視点である貧困削減、飢餓・食料の欠乏からの保護、自立能力向上等の観点で貧困農民支援の開発における位置づけと役割を示すと、図1-4の様になる。

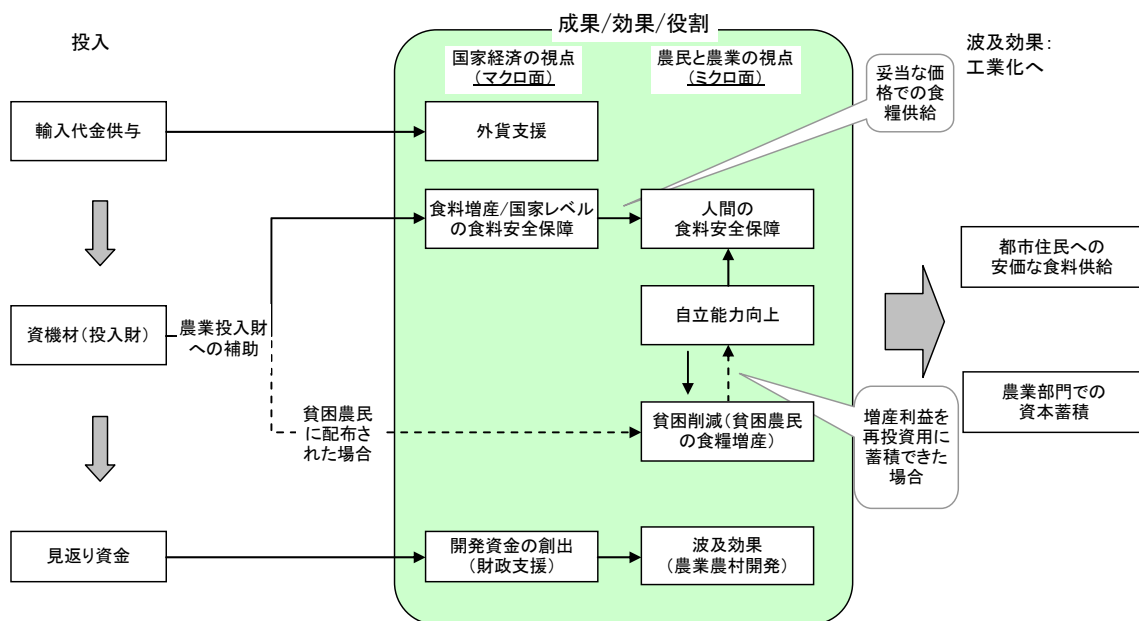


図 1-4 貧困農民支援無償の位置づけ

役割と効果は、国家経済・財政のマクロ的な側面と貧困農民が置かれている状況や農業から見たミクロ的な側面に分けられる。

マクロ的な側面

第一に、外貨支援効果があげられる。農業資機材を輸入に頼っている国に対する農業資機材調達資金の援助は、農業資機材の輸入代金の支援という「外貨支援効果」の側面を持つ。

第二に、文字通りの食糧増産効果である。2KRは被援助国の価格政策により農民に低価格の農業資機材を供給することで、農民に対する補助金として機能し、農業部門の生産性向上を図り、最終的に食糧増産の自助努力を促して国全体の食糧生産能力の向上を図るといったマクロ的な食料安全保障も意図してきた。この食糧増産効果は、食糧増産ポテンシャルの高い地域や大農、農業企業に集中投入された方が大きい。例えば、モンゴルでは共産政権時代に農業が普及された経緯により、大規模な国家企業が主要食糧である小麦生産を担っている。よって、これら国家企業に資機材を投入すること必要となる。食糧を輸入に依存すると国際市場価格が上昇した際に安定供給が図れなくなるので、外貨に余裕のない途上国は一定程度の食糧を自給することが食料安全保障につながる。

第三は、見返り資金の財政支援効果である。調達された農業資機材の売上げは見返り資金として被援助国の社会経済開発のために蓄積、使用されることになるため、財政状況の健全化に資する効果が意図されている。

第四に、途上国における近代産業の発展に貢献する側面もある。一般に、途上国政府は、経済開発において国家経済と国民の多数を占める農業部門から資源を吸収して、工業部門に移転（部門間資源移転）することで近代化を図ろうとしてきた。この意味で、2KRは農業部門の生産性向上により移転可能な資源蓄積に貢献してきたといえる。

ミクロ的な側面

第一に、貧困削減効果があげられる。農業資機材が貧困農民に行きわたり、貧困農民の生産手段が増強され、食糧が増産されることにより、貧困農民の食料確保と所得の向上に結びつく。但し、農業資機材が大農を中心に販売されれば、国家レベルでの食糧増産効果は発揮されやすいが、直接的貧困削減効果は相対的に薄れる。

第二に、2KRは食糧を供与するのではなく食糧増産手段となる農業資機材を調達するため、生産の持続性や農民の自立力の向上も効果として見込まれている。ただし、肥料のような農業資材を投入することにより、地力は一時的に向上し増産につながるが、地力を維持するためには投入を継続することが必要となるため、適切な使用（施肥）と農業資材投入のための継続的投資が不可欠である。

第三に、食糧増産の結果、農民の収入が増え、その利潤から翌年度の再投資資金を蓄積できれば、自立能力の向上につながる。

第四に、見返り資金による農業開発等の波及効果がある。

1) 貧困農民支援無償の効果と役割についての事例検証：ボリビア

以上に述べた貧困農民支援無償の効果と役割についての検証を試みる。2つの基礎研究²ではグッドプラクティス、バッドプラクティスをミクロの視点から検証しているが、ここでは食糧増産援助報告書におけるボリビアの事例を参照して、マクロ的な検証を試みる。

まず、ボリビアへの2KR実績をみると、同国はこれまで肥料のみ調達している。ボリビアではジャガイモ、トウモロコシ、小麦、米が主な食糧作物であるが、肥料全体の82%がジャガイモに使用され、以下トウモロコシ(5%)、サトウキビ(3%)となっている。このため2KRの要請は、ジャガイモへの投入を目的にしたものが多い。ボリビアでの2KR実績は、表1-5の通りである。ボリビア全体の肥料消費量は3万トン程度といわれており、このうち2KR肥料は1998-2003年平均で43%程度とかなりのシェアを占める。

表 1-5 ボリビアへの2KRの実績

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998-2003平均
2KR供与実績	2KR実績(億円)	4.0	4.0	5.0	4.5	4.5	4.2	4.0	4.37
	2KR (million US\$)	3.2	3.5	4.4	4.0	3.7	3.3	3.5	3.73
投入財数量	尿素 (MT)	2,594				3,958	3,432	10,000	5,797
	DAP 18-46-0 (MT)		7,150	9,730	13,551	8,543	2,968	6,000	7,990
	NPK 15-15-15 (MT)		1,800	3,498				4,000	2,825
	TOTAL (MT)	2,594	8,950	13,228	13,551	12,501	10,400	18,000	12,772
2KR肥料の市場シェア*		10%	30%	44%	45%	42%	35%	60%	43%

注：国全体の肥料消費量を3万トンと推定。

出典：国際協力機構『ボリビア共和国平成15年度食糧増産援助(2KR)調査報告書』平成16年1月

次に、2KR肥料がもたらした増産効果をみる。ジャガイモは二期作であり肥料投入量は300kg/ha/年ほどである。ジャガイモに肥料を投入すると収量が約25%増加する。2KR肥料が全てジャガイモに使用され、収量が4.8 ton/haから6.0 ton/haに25%増加したと仮定して、増産量を試算すると表1-6のようになる。1998-2003年平均で4万トンの増産につながり、増産分は国全体の生産量の5%を占め、2KR肥料を用いた生産量は国全体の25%を占めることとなる(2KR外肥料による生産量は33%、肥料を投入しない生産量が43%を占めると推計される)。増産効果を貨幣価値に換算するために、2KR肥料による増産量4万トンを全量輸入したとして推計すると、1998-2003年平均で19百万ドル相当のジャガイモを生産できたことになる。2KR供与額は3.7百万ドルであるので、投入額に対する増産額は約5倍となっており、大きな増幅効果が認められる。

また、この貨幣価値換算を用いて外貨節約効果を試算すると、1998-2003年平均で増産額と2KR供与額の差額の約15百万ドルの外貨が節約できたことになる。

²国際協力事業団『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3月、国際協力機構『貧困農民支援の制度設計にかかる基礎研究』平成17年3月。

表 1-6 増産と外貨節約効果

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998-2003平均
増産	2KR肥料対象面積の国全体のジャガイモ収穫面積における比率(%)		6.6%	23%	33%	35%	32%	27%	26%
	2KRによるジャガイモ増産量(MT)		10,376	35,800	52,912	54,204	50,004	41,600	40,816
	国全体のジャガイモ生産量 (MT)	659,150	590,530	708,851	927,001	902,097	794,193	786,765	784,906
増幅効果	2KRによる増産量/国全体の生産量 (%)		1.8%	5.1%	5.7%	6.0%	6.3%	5.3%	5.0%
	ジャガイモ増産量を輸入した場合の金額 (million \$)		4.4	16	26	24	21	22	19
	増産額(増産分を輸入した場合の額)/投入額(供与額)		1.3	3.6	6.5	6.6	6.2	6.4	5.1
外貨支援	増産額-供与額(million US\$)		0.9	12	22	21	17	19	15
	貿易収支 (million US\$)		-477	-655	-488	-381	-233	-340	-104
	外貨準備高 (million US\$)	1,351	1,112	1,146	1,045	1,032	854		1,038
	2KR供与額/貿易収支(%)		-0.7%	-0.5%	-0.9%	-1.1%	-1.6%	-1.0%	-3.3%
	2KR供与額/外貨準備高(%)		0.24%	0.31%	0.38%	0.38%	0.36%	0.39%	0.4%

出典: JICA、ボリビア共和国平成 15 年度食糧増産援助(2KR)調査報告書、平成 16 年 1 月; FAOSTAT

更に、2KR による肥料投入と国全体のジャガイモ生産量の相関を示したのが下図である。2KR 肥料は国全体の消費肥料の 43%を占め、また 2KR 肥料を用いているジャガイモは播種面積、生産量とも国全体の 25%を占めるため、高い相関関係が認められ、国全体の食糧増産に貢献しているといえる。

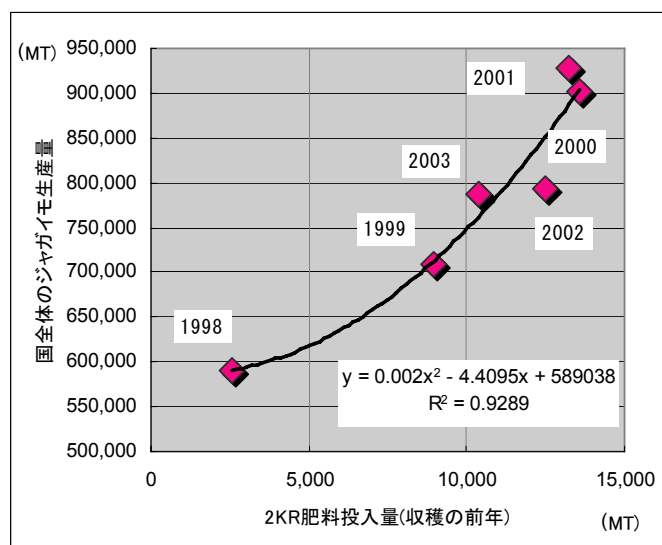


図 1-5 2KR 肥料の投入とボリビア全体のジャガイモ生産量との関係

出典:FAOSTAT データ使用

財政支援効果をみると、歳出に占める見返り資金積立額の割合は大きくはないため、マクロ的な財政支援効果は非常に限定的である。しかし、見返り資金が社会経済開発プロジェクト（農村部のインフラ整備など）に使用されていることから、開発資金の増加効果が現れていることになる。

表 1-7 見返り資金の積立と活用

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998-2003平均
見返り資金	積立義務額 (1000 US\$)	1,941	1,929	1,830	1,922	2,133			1,954
	積立額 (1000 US\$)	2,124	2,583	3,139	2,294	1,300			2,329
	積立率 (%)	109%	134%	172%	119%	61%			121%
見返り資金使用	見返り資金使用 (1000US\$)	2,124	2,584	2,730					2,657
	歳出 (million Bs)	14,124	16,832	17,376	19,434	19,792	19,008	16,319	18,127
	見返り資金/歳出 (%)	0.02%	0.02%	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.005%
	財政収支(million Bs)	-1,439	-2,178	-1,673	-1,941	-3,420	-5,484	-4,683	-3,230
	財政収支/GDP (%)	-3.5%	-4.7%	-3.5%	-3.8%	-6.5%	-6.7%	-7.8%	-5.50%

出典: 国際協力機構『ボリビア共和国平成 15 年度食糧増産援助(2KR)調査報告書』平成 16 年 1 月; FAOSTAT; International Financial Statistics

2) 貧困農民支援無償の役割

以上のボリビアの事例分析からマクロ的な側面から見て、2KR の食糧増産効果、外貨節約（支援）効果は有意である。政府が農業資機材の購入を行っている国々にとっては特に大きい。旧共産主義の移行経済国のモンゴルや中央アジア諸国については、国営企業が輸入していた肥料、農業機械が途絶えたために、農業は壊滅的な打撃を受けており、それを補填する意味で大きな効果があるといえる。

貧困削減については、小農や貧困農民に農業資機材が配分された場合と見返り資金使用により貧困削減事業が実施された場合に、より効果がある。

人間の安全保障の視点から自立能力向上についてみると、貧困農民に農業資機材が配分され、食糧増産分の利益を消費せず、翌作付期のために貯蓄し、再投資資金として蓄積した場合に自立能力が高まり、効果を上げたと言える。

また、経済開発における役割について、1970 年代に多くの国が採用していた工業化政策の下で、農業部門の資本蓄積を工業部門に資源移転し、さらに都市部の住民に低価格での食糧提供のために、農民からの農産物買い付け価格を低く抑えたが、他部門の成長が低迷していたために、結果として農民を収奪することとなった。

1980 年代前半まではアフリカの飢餓問題が注目され、国全体としての食糧増産が推進されていた。しかし、農業資機材の農民への販売は市場を歪めてはいけないという配慮のもと、2KR 資機材は市場価格で販売され、貧困農民や小規模農民だけに到達したのではない。また、その販売過程において政府機関が介入したことで、かえって不透明、非効率となった事例もあった。更に、食糧増産援助による資機材販売から得られる見返り資金の積み立ても政府の能力不足などのため、積み立て義務額を達成できない国もあった。

1980 年代後半に入ると、長年の援助にもかかわらず成果が上がらないアフリカ諸国に対しては、市場を歪めている制度に問題があるとして、構造調整政策の下に「農民からの収奪」をなくすため農産物及び農業資機材の市場経済化、政府機能の縮小が行われたが、急激な変化に対して小規模農家、貧困農民への悪影響は大きなものであった。1970 年代に多くの国が採用していた輸入代替・工業化政策がとられなくなり、現在では多くの国が市場経済化政策を進めている。

1.3 貧困農民支援無償のあり方

これまでの分析を整理すると、次のようになる。

外部環境が変化している中、国家レベルの食料安全保障や食糧増産への取り組みの必要性は増大していると言える。しかし同時に、国家レベルの視点や取り組みだけでは、援助の手が行き届かない弱者（多くが貧困層）が多数残取り残されてきたことも事実である。

我々がこれからの貧困農民支援無償のあり方を見直す際には、この事実を正しく理解する必要があり、その一つの答えが、人間の安全保障の視点の導入、と言える。

さらに、重要と思われることは、国家レベルの食料安全保障への取り組みと、個人の人権保障への取り組みは、それぞれ密接に関連しており、その国、その時代の現状にあわせて、両者に対してバランスよく投入する必要がある、ということである。

この考え方を図示（図 1-6）すると、次のようになる。

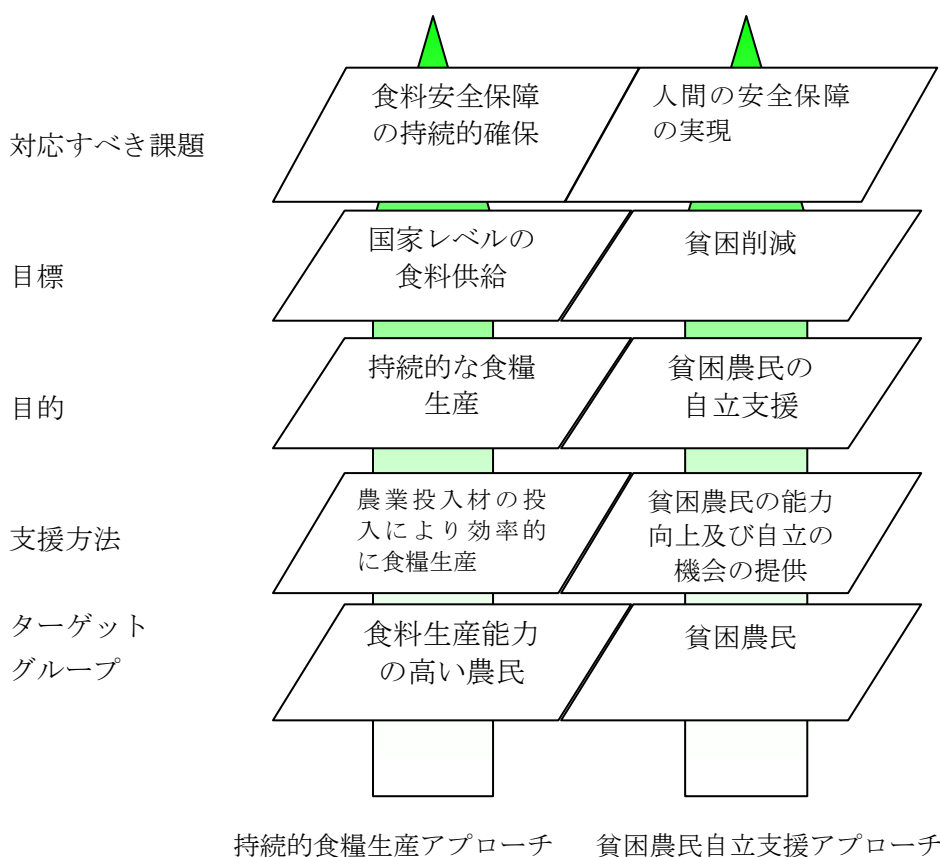


図 1-6 理念からみた貧困農民支援無償の方向性

出典:受託コンサルタント作成

つまり、食料生産に焦点を当てたアプローチ（持続的食料生産アプローチ）と個々の裨益対象者（貧困農民）に焦点を当てたアプローチ（貧困農民自立支援アプローチ）の両者をバランスよく融合させた戦略、いわゆる「デュアル戦略」が相応しいあり方であろう。もちろん、図中の矢印の太さ（重要性）は、各国の実情を踏まえて臨機応変に対応を図る必要がある。

デュアル戦略に従った実際のアプローチについては、以下に挙げる点も含め 2 章以降で

検討する。

戦略1に向けて「国家レベルの食料安全保障を図るために」

- ・ 貧困削減や食料安全保障に波及する食料増産をどう図るか。
- ・ 対象作物の範囲をどうするか。
- ・ 対象となる農業資機材の範囲をどうするか。
- ・ 農業資機材の販売や配布を如何に公正に市場に施して効率的に行うか。
- ・ 事業の監理コストを如何に抑えるか。

戦略2に向けて「人間の安全保障や貧困削減のために」

- ・ どのように貧困農民を特定するか。
- ・ 特定された貧困農民にどのようにアプローチするか。
- ・ どのように貧困農民の自立能力を高めてゆくか。
- ・ どのように持続的な食料生産に導くか。
- ・ 旱魃などのリスクに対する体制をどう高めるか。
- ・ 散在する貧困農民にアプローチするための事業の実施/監理コストをどう抑えるか。
- ・ どのように不正を抑えかつ効率を高めるか。

第 2 章

貧困農民支援での課題

第2章 貧困農民支援における課題

第1章において、貧困農民支援無償に関する理念の整理を行った。その結果、最も援助を必要としている貧困層に対して効果的に協力成果をもたらす、貧困削減に資するためには、人間の安全保障の視点が必要とされていること、また、同時に、国家レベルでの食料安全保障を確保するため、自国での食糧生産能力向上も欠かすことは出来ない、と整理した。つまり、食糧生産に焦点をあてたアプローチと個々の貧困農民の支援に焦点をあてたアプローチ、この両者をバランスよく両立させることがもとめられている、と結論づけ、これを、「デュアル戦略」として図示した。

さらに、両者は密接に関連していること、つまりは、貧困削減を達成するためには、国家レベルでの食糧増産が図られなければならない、また、貧困層を含む国民全体に食料安全保障が確保されるためには、貧困層の自立が欠かせないことを指摘した。

第2章においては、農村開発、コミュニティ開発の視点から、貧困農民支援無償の課題について議論する。その際、農村開発及び食料安全保障に詳しい有識者からの意見を幅広く聴取することとし、議論に反映させる。さらに、これまでの関係報告書による現状分析、グッド/バッド・プラクティスからの課題抽出、実務者からの意見などから具体的な改善項目の検討を行う。

2.1 農村開発におけるコミュニティ開発

農村開発における重要な視点は、1) 農村生計向上アプローチ、2) コミュニティ主体の農村開発（Community Driven Development）である。これらは、農村開発にあたって、農民及びコミュニティという視点に立つものであり、農業を、農民・農村生活を支えるものとして捉えるのみならず、農民の日々の生活の視点からも、農業・農村開発を見直そうとする考え方である。

1) 農村開発の考え方の系譜

特にアフリカ（サブサハラ以南のアフリカ諸国）において、農村開発の考え方には以下の3つの潮流がある¹。

① 商業化重視の流れ（1950～1970年代初頭）

- ・ 換金作物を導入することでアフリカの伝統的な食料生産型農業のボトルネックを解消することを目的に導入された。しかし、商業化重視の農業が前提としている貧困層へ間接的に裨益する効果は極めて限定的であるという批判に直面した。

¹JICAプロジェクト研究『アフリカ農村開発手法の作成』平成13年10月。

② 基本ニーズ（BHNs）や平等などの社会面重視の流れ（1970年代～）

- ・ 前述の商業化を目的とした換金作物重視のアプローチで裨益しない貧困層にも着目し、貧困層への基本ニーズの充足を目的に導入された。しかし、貧困層の特定や農業開発において持続性が確保できないことが指摘された。

③ 食料自給（生産システム）重視の流れ（1975年～）

- ・ 旱魃と急激な人口増加により食料安全保障が脅かされたことへの対応を目的に導入された。しかし、食料自給重視は、農民の自給自足を図るような考え方ではなく、農村から都市部への安い食料供給という性格の強いものとなった。

農村開発をめぐる上述の潮流に加えて、次の2つの開発アプローチが農村開発の理論的な系譜に大きな位置を占めるようになった。特に住民参加型農村開発アプローチについては、これまでの政府やドナー機関等からのトップダウンの弊害もさることながら、限られた資源で農村開発を持続的に行うには、誰が実施主体であるか、或はあるべきかという視点からの農村開発の手法が議論されている。

① 構造調整政策：持続的な開発へのアプローチ（1980年代）

- ・ 多くの開発途上国において、累積債務問題が深刻化し、1980年代から世界銀行及びIMF主導で構造調整政策が導入された。マクロ的にはインフレの収束、為替レート切り下げによる国際価格の競争力向上を図り、ミクロ的には、農業資機材の配付や農産物の購入を行ってきた農業公社等の民営化を進めた。しかし、食料補助金の撤廃、公共輸送等の公共料金値上げ、教育、医療予算の削減等により、政府機能は弱体化し、その結果として、住民生活への負の影響が大きかった。この反省もあり、最近の構造調整は、「良い統治（グッドガバナンス）」や「分野ごとの開発・投資戦略」に軸足を移している。

② 住民参加型農村開発アプローチ（1990年代）

- ・ これまで行政やドナー機関が行ってきた農村開発においては、農民の考えよりも「行政側」や「ドナー側」の考え方を中心に実施してきたため、必ずしも裨益者重視になっていなかったという反省に立ち、住民のオーナーシップの醸成及び計画や実施能力の向上を目的

とした住民参加アプローチが導入された。この考えに沿って、農村生計向上アプローチとコミュニティー主体の農村開発が具体的な農村開発アプローチとして、大きな位置を占めている。

2) 農村生計向上アプローチ

英国国際協力庁(DfID (Department for International Development))は「持続的な農村生計向上 (SRL: Sustainable Rural Livelihoods)」を農村開発での中心的な援助戦略としている。SRLは、環境と調和したより長期的な生計向上を開発目標として、アクター中心の能力向上を含めた持続的な開発を目指している²。SRL以前のDFIDの農村開発アプローチとの違いからSRLの特徴が浮かんでくるので、表2-1に特徴を示した。

表 2-1 農村生計向上アプローチ (SRL) の特徴

	総合農村開発計画 (IRDP)	SRL 以前の DFID 戦略	SRL
基本的考え方	地域開発、行政、技術	資源中心、ニーズ対応、技術、政策	アクターとその既存の能力と制約マネジメント、政策
貧困対策	横断的セクター対応	所得向上、資源との関連で位置付けられている	横断的、地域的固有性、リスクと脆弱性への対応
現状把握と計画	現状把握は概略で、実施計画は詳細に	定番的計画	現状把握を詳しく、しかし RRA (迅速農村調査法 (Rapid Rural Appraisal)) 等を活用して期間を短縮 (地域の影響を緩和する為に)
関与	5-10 年	3-5 年	長期的
持続性	主要課題ではない	重要性を認識	政治・財務的な持続性を含めて、極めて重要
ドナー役割	関係者 (ドナーが中核)	ドナーによる	住民達が決めていくので、基本的にはファシリテーター
環境	追加的	追加的	主要イシュー
パートナー	中央・地方政府	中央・地方政府、ローカル NGO	中央・地方政府、国際・ローカル NGO、住民組織、民間企業
指標	生産高等	目的に応じて	生産/保全中心、アクターの能力

注:IRDP (Integrated Rural Development Planning)

² Diana Carney ed. (1998) Sustainable Rural Livelihoods (DFID)

SRL では、市場にだけに委ねていると十分に供給できない教育や保健、農村道路整備等の住民サービスを住民自ら優先順位を決め、次節のコミュニティー主体の農村開発と同様に、住民自ら主体的に開発を行っていくこととしている。また、上記の表 2-1 において明示されているように、地域固有の特徴の把握が SRL の一つの鍵と考えられている。その意味において、5 つの資本（自然資本、社会資本、人的資本、物的資本、金融資本）³からの幅広い農村の現状把握を推奨している。

3) コミュニティー主体の農村開発

コミュニティー主導による農村開発アプローチは、世界銀行が提唱してきた。このアプローチでは、農村開発に関する意志決定と地域資源の管理・活用を、公共的機能を担うコミュニティー組織（CBO : Community Based Organization）が行うことが基本的な考えになっている。「自分達の生活に関することは自分達で決めていく」ということにより、住民が主体的に関わっていくので、オーナーシップ（主体性と責務）の醸成が図られる。また、住民が求める教育や保健等のサービスが市場や行政から適宜得られるとは必ずしも限らないので、CBO がこのようなサービスを提供するという補完的な役割も担っている。

世界銀行は、ローカルコンサルタントによる村落調査を踏まえつつ、農民との話合を通じてそれぞれの農村に開発、環境、青少年等の委員会で構成される村落委員会の設立を行うことを目指している。森林管理グループ、農業グループ、放牧グループ、女性グループや青少年グループ等の代表が、関連する委員会の委員として実施を担うことになる。これは、伝統的な長老や村長で構成される伝統的な村落運営と異なり、農民が選んだリーダーによる民主的な村落委員会を目指している。

世界銀行は、村落委員会や住民組織で決定された開発ニーズに対して住民側のコストシェアリングを前提に、資金提供（世界銀行の融資とグラント）を行っている。なお、開発において住民が必要とする技術サービスは、CBO がその資金を活用して、NGO を雇用したり行政と連携したりすることになっている。

世界銀行はこのような村落委員会を対象国の全ての農村において、10-15 年をかけて設立する計画である。実施体制としては、ローカルスタッフによる地域事務所を発足させ、長期的な支援を行っている。

4) 農村開発/コミュニティー開発の視点からの貧困農民支援無償のあり方

これまで議論されてきた農村生計向上アプローチとコミュニティー主体の農村開発より、既述されたように、以下のポイントが挙げられる。

³ JICA プロジェクト研究「アフリカ農村開発手法の作成」（第 3 年次、平成 13 年 10 月）を参照

- ・農村が保持している既存資源、資本の把握（5つの資本：自然資本、社会資本、人的資本、物的資本、金融資本の把握とその活用）⁴
- ・農民組織、コミュニティの自立能力向上の推進
- ・食料安全や災害等のリスクや脆弱性への対応
- ・長期的みに関与となるが、ドナーは基本的にはファシリテーターとしてのドナーの長期的関与役割を果たす

これらのポイントから、「自立農村開発：アクター・コミュニティ主体による持続的な農村開発（生計向上）」を中核にした「貧困農民の自立支援」が求められている。

2.2 貧困農民支援及び食料安全に関する意見

2KRにおいて、貧困農民の視点に立つことの必要性は、有識者に共通の見解である。しかし、貧困農民支援無償の透明性確保、貧困村落の厳しい自然環境、限られたインフラという環境を鑑みると、外部からの資機材投入に頼る支援には持続的ではない、という指摘がなされている。また、主食作物の安定的増産への支援とともに、近隣市場への販売も視野に入れるべきという指摘もある。つまり、貧困農民支援無償は貧困農民の生計向上を図るべきであり、食糧増産はその内の重要な要素として位置づけられる。

1) 貧困農民支援無償（旧「食糧増産援助」）への意見

貧困削減に向けて「飢えへの解消」を達成するため、何をすべきかを考えることの必要性は、全有識者に共通した認識である。まとめると以下ようになる。

制度の面から

- ・一部のアフリカ諸国において、政府の脆弱性や政治的環境を考えると、調達された資機材販売による見返り資金の適切な積み立てを期待することには限界がある。また、調達資機材の販売店等の選択が適切に行われているかも不明である。
- ・前述の認識が一般的であったが、構造調整導入後のアフリカにおいては、行政改革が行われたので、実態を冷静に把握する必要がある。
- ・2KRが単発的に投入された国において、資機材配布体制が不十分だったり、見返り資金の積立不足が起りがちだったりする。複数年度にわたる継続的な2KR協力などを通じて戦略的に支援することにより、相手国の実施体制およびモニタリング体制確立が可能となる。

⁴5つの資本はコミュニティ開発全体を包含するものであり、貧困農民支援無償はその中の農村における生産面を支援する意義を有する。

- ・ アジアや中南米においても、貧困農民支援無償が貧困農民に裨益し、適切なモニタリングが確立されることが必要である。その実施において、相手国の貧困農民支援無償の活用内容と実績に応じて、支援額にメリハリをつけることが重要である。
- ・ 無償資金協力等で建設された灌漑施設の運営・維持管理が不十分な事例もあるので、灌漑施設の簡易な改修工事等に見返り資金を活用するなど、見返り資金の柔軟な運営が求められる。
- ・ 貧困農民支援を重視するならば、外貨支援・一般財政支援は必要でないという視点から、見返り資金を積み立てること自体も問われる。
- ・ 2KR の関連と食糧援助(KR)、ノンプロジェクト無償を含めた全般のかつ統合的な見直しがあるべきである。戦略性や機動性確保に向けて、スキームの統合や廃止も視野に入れるべきである。
- ・ 貧困農民支援無償において調達される農業資機材による市場歪曲化が指摘されることがあるが、貧困農民への支援、食料安全保障ということから、農産物生産支援としての重要性は確保されると考えられる。ただし、事前調査などを通じて支援時期の検討等は事前に十分に行うべきである。

貧困削減、食料安全保障の面から

- ・ 貧困農民支援無償には、ターゲットグループである貧困農民の特定化が必要である。UNDP や世界銀行の支援を受けて、多くの途上国政府はミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けてプログレスレポートや貧困調査を取纏めている。これらの調査を活用すれば特定化がより容易になる。ただし、地域レベルの貧困割合に加えて、家計レベルでの貧困状況の把握が必要。
- ・ 国内外の市場に向けての商業的農民と自給自足的な農民を区別して、それぞれへの対応の検討が必要である。
- ・ 自然条件が厳しい貧困地域において、外部からの投入を前提にして持続的な開発を行うことは困難である。
- ・ 肥料に関しては、その土地に合致した施肥（タイミング、土壌、作物）が肝要であり、何が求められているかの調査が必要。つまり、肥料を含めて、対象村落の営農システムの把握が肝要である。
- ・ 国内での隣接市場へのアクセスや運搬手段の確保も必要。例えば、リヤカー（現地資機材の活用を前提として、入手できない品目のみ日本から）等の運搬手段への支援も必要と考える。
- ・ 貧困農民支援無償は、対象地域を絞り込み、現地の NGO との連携に

よる実施が現実的である。また、マイクロクレジットや穀物銀行等の持続的な仕組みへの支援や他の国際機関、例えば、世界食料機関(WFP)の Food for Works⁵との連携も可能と思われる。

- ・ 貧困農民支援無償において、個々の農民及びコミュニティーへの支援（インセンティブの付与）が必要である。

2) 貧困農民支援無償のあり方

これまでの意見を整理すると貧困農民支援無償のあり方は次のようになる。

⁵ 農村灌漑や畑整備などに参加する農民に労働の見返り（インセンティブ）として食糧を配布する仕組み。

共通理解(特にアフリカにおいて)

制度の面から

- ・ 貧困農民支援無償は農産物増産という食料安全保障において、一定の役割を果たしている。しかし、その運営にあたり透明性が不可欠であるので、モニタリングが重要である。
- ・ それぞれの国での実績や政策等に応じて、その支援方法や内容、供与金額を検討すべきである。
- ・ 援助の戦略性や効率性を考えた場合、「選択と集中」が必要で、その視点から、他スキームとの統合や廃止も考慮すべきである。

貧困削減、食料安全保障の面から

- ・ 貧困農民支援無償において、これまでの特徴を勘案すると、「飢えの解消」を食料安全保障支援の主要目的の一つとする。
 - ・ 具体的には、営農システムの現状把握を行い、現地の資源活用を前提にして、農業・農村開発を考えるべきである。その意味で化学肥料や農機具等の外部からの投入は慎重に行い、伝統的農業を少し豊かにする為の地元資源活用や工夫による支援を優先すべきである。
 - ・ 伝統的な自給農業が主体である農村と野菜や綿花、コーヒー等の換金作物栽培が主体である都市近郊農村とにおいて、協力のあり方は異なる。
 - ・ 食料の自給体制づくりをまず行い、状況によっては、近隣国内市場向けの野菜等の換金作物への支援があっても良い。その為の運搬手段への支援も必要。
- ・ 井戸やため池等の「水」の確保への支援やフィーダー道路(村落市場と幹線道路網をつなぐ道路)への支援も必要である。
- ・ マイクロクレジットや穀物銀行等、持続的な農村金融への支援も必要である。
- ・ 貧困農民への直接的な支援として現金支給(Cash for Works)もあり得る。

2.3 2KRに関する報告書⁶等からの実施上の課題

2KR 関連報告書及び実務者からの意見をまとめると、以下の課題が浮かび上がる。

1) 検討すべき、あるいは検討されてきた課題

資機材選定

- ・ 貧困農民のニーズに対応しているか。
- ・ 食糧増産に寄与しているか。

⁶ JICA『食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかる基礎研究』平成15年3月及びJICA『「貧困農民支援」の制度設計にかかる基礎調査』平成18年4月に主に拠る。

資機材販売店選定及び価格設定

- ・ 販売店等の選定は適切に行われているのか。
- ・ 市場価格への歪み。

見返り資金の積み立て

- ・ 見返り資金が計画通りに積み立てられているか。
- ・ 当該国のその管理体制は十分か。

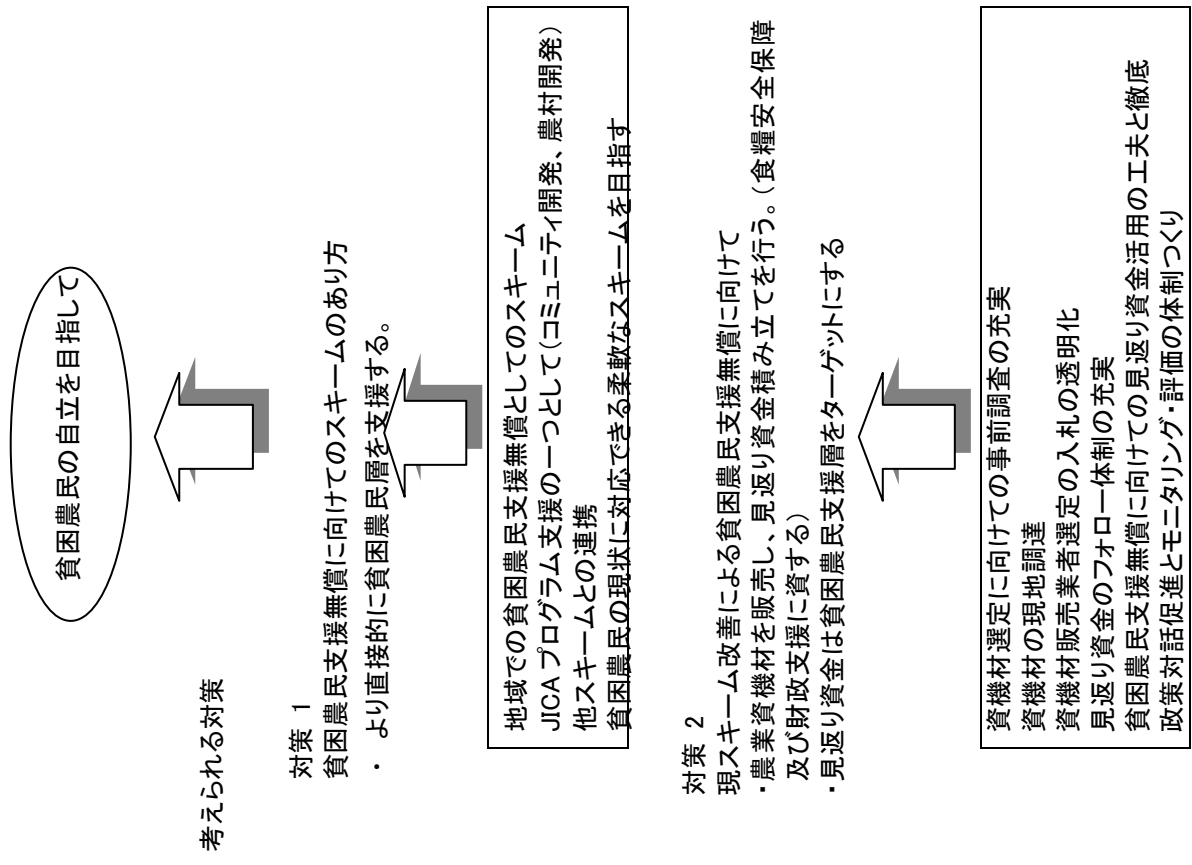
見返り資金の活用

- ・ 貧困農民の貧困削減、食料安全保障に寄与しているか。

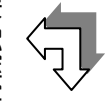
このような実施上の課題を考慮すると、考えられる対策は次の二つになる(図 2.1 参照)。

- ① モニタリングを適切に行うという前提において、現状の支援を継続する。但し、資機材の選定や配付方法についての調査を十分に行い、また、見返り資金の活用において、貧困農民支援に重点を置くような協議を行うようにする。
- ② 被援助国の交通状況や資機材配布体制の問題により、支援が必要にもかかわらず、貧困農民支援無償による援助が届かない貧困地域や貧困農民層が存在する場合に直接的な支援を行う。

これらの課題の具体的対策は、対象国によっても現状は異なっており、その状況は、次のグッド/バッド・プラクティスからも伺える。



- 理念の整理
- ・政府開発援助からの位置づけ
 - ・経済開発における役割
 - ・農村開発(社会)からの位置づけ



検討の視点

- 貧困農民支援無償のあり方
- ・貧困農民の食糧確保支援
 - ・貧困農民の生計向上への寄与
 - ・貧困農民へのソーシャルセフティ・ネットとしての役割

現スキームのレビュー:二重構造(財政支援と経済社会支援のそれぞれ異なる目的と役割が並列)

- ・農業資機材の目的は財政支援(外貨制約)
- ・市場メカニズムでの農業資機材販売は貧困農民支援には繋がらない(困難性)
- ・見返り資金の経済社会支援(貧困農民支援につながる可能性大)

現スキームでの課題

- 農業資機材
- ・資機材選定が貧困農民支援に適切か
 - ・資機材販売業者選定の透明性の確保
 - ・資機材購入農民を貧困農民に限定する困難性

見返り資金

- ・計画通りに行われてない場合→資機材供与停止も
- ・被援助国の口座管理を行う困難性→専門家による取り決め及び子エック体制の構築

見返り資金の活用

- ・被援助国の政策及び実施能力により、異なった活用
- ・被援助国が貧困農民支援に活用しているか?

図 2-1 貧困農民支援無償にかかわる検討課題と対策

2.4 貧困農民支援無償でのグッド/バッド・プラクティス

前述の 1) 資機材選定、2) 資機材選定及び販売、価格設定、3) 見返り資金の積み立て、4) 見返り資金の活用に加えて、対象支援作物、地域、及び裨益グループからのグッド/バッド・プラクティスについての整理を行った。これまでの貧困農民支援無償に関する報告書から 8 ヶ国を抽出している。それぞれの対象国におけるグッド/バッド・プラクティスは以下の通りである（2KR 報告書を含めた 10 ヶ国の詳細データは添付資料 2 を参照）。

1) モンゴル（農業機械）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食料自給(小麦、野菜)に向けての食料増産支援。 ・ 小麦大規模生産者への農業機械販売、小規模農家は賃貸による農業機械の活用(間接的裨益)。
資機材の管 理得と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調達資機材の保管から販売は、国営の農業機械供給公社及び民間企業により実施。 ・ 販売価格は FOB 価格の 1/2 以上。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食糧農牧省副大臣を議長とし、<u>他ドナーからの供与を含めた農業支援基金として管理。</u> ・ 見返り資金を活用して、小型農業機械の技術指導及び旧ソ連製農業機械のパーツを購入する計画。 ・ 見返り資金等が原資になっている農業支援基金は、小規模農家への融資、小型農業機械の供給等の支援を実施。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 販売台帳に基づいて、食糧農牧省職員が農業機械の使用状況の管理。 ・ 農業機械の運転指導や維持管理に関する技術支援チームを派遣(年 1-2 回計画)。

2) スリランカ（化学肥料、農業機械）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ ほぼ自給を達成している米に加えて、ジャガイモ、たまねぎ、トウガラシ、豆類が対象。 ・ 肥料は全国を対象に配布している。2002 年以降、農業機械は維持管理が不十分ということで見送られていたが、<u>内戦復興支援</u>として北部・東部に重点的に調達。
資機材の管 理と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 肥料は国営肥料公社 2 社の運営により、市場を通じて農民、農民組織、ディーラー及び小売業者に販売。 ・ 肥料販売価格は、市場価格よりは若干低めに設定。 ・ 農業機械は、国営種子農場に配分に加えて、農業サービスセンターを通じて、農民組織に農業機械の貸出し・販売。
資機材の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 肥料の約 80%が米作等に活用。 ・ 農民が熟知している耕耘機(歩行トラクター)を除いて、パーツ不足や不十分な整備体制があり、農業機械の維持管理は不十分。しかし、見返り資金を活用し、パーツを購入する

	計画。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2001 年以降、供与資機材別に実施年度毎の口座で管理。 ・ FOB 価格で設定されていたが、肥料は CIF 価格の 2/3 相当額を積み立て。 ・ 義務額を上回る金額を積み立て。 ・ 法的な制限により見返り資金の外部監査は民間ではなく、政府系独立監査機関が実施。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 見返り資金の活用は、現地 ODA タスクフォースによる経済協力方針に沿って実施。

3) ブータン（農業機械）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自給率向上に向けて、米、トウモロコシ、小麦が対象。 ・ 貧困率の高い東部への農業機械を重点的に配布している。 ・ 農業機械化の根幹を担っている。
資機材の管理 と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困農民に裨益させるため、1) 農民グループ、2) 新規道路の隣接農家、3) 郡農業機械センターに優先的に販売。 ・ 近年の市場経済化に沿って、販売価格が引き上げられ FOB 価格の 1/3 で販売(2004 年)。
資機材の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 耕耘機の活用により、作業効率が向上(4 倍になったとの報告)。また、運搬手段や他の農民に賃貸し活用。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施年度毎での個別口座による管理。 ・ 農業省は実施機関である農業機械センターから積み立て状況の報告により管理。 ・ 販売価格が FOB 価格の 2/3 であった時期において、ブータン政府予算より積立金への補充を実施。 ・ 近年、農民の購買力に配慮して、販売価格は FOB 価格の 1/4 に設定。

4) ボリビア（化学肥料）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自給率向上に向けて、ジャガイモ(国内需要の 80%を輸入)を対象。 ・ 過去は肥料及び農業機械が調達されていたが、1999 年以降は肥料のみ。 ・ 貧困率の高い地域と小麦主要生産地への配分。 ・ 調達先は当該国以外の全ての国を対象に(ただし、十分な品質管理を確保すること)。
資機材の管 理と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 過去の 2KR において調達された肥料は、ほぼ完売(2003 年度分が 2007 年に完売予定)。 ・ 肥料の販売価格は、市場価格より 10-40%安価に設定。
資機材の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ ボリビア政府は肥料の施肥方法への技術指導が必要との認識。 ・ 肥料の施肥効果は有り。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 援助協調等、ODA 現地タスクフォースを通じた日本の協力全般に幅広く活用されてい

	<p>る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1996 年から 2003 年度までの積み立て率は目標を超えている。 ・ 見返り資金口座の外部監査は導入済。 ・ 見返り資金の市町村への拠出は、地方自治体の経理システムで管理。 ・ 一般プロジェクト無償及び技術協力により灌漑整備を行った事業区（アチャカチ地域）に対し見返り資金が活用され、特定事業区で JICA のスキームとの連携が行われている。
--	--

5) グアテマラ（化学肥料）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自給率向上に向けて、とうもろこし（自給率 66%）、フリホール豆が対象。 ・ 2005 年 10 月のハリケーン被災地（7ha 以下の小農が対象）。 ・ 調達先は当該国以外の全ての国を対象に（品質管理を十分に）。
資機材の管理 と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村での監視委員会と配付委員会により実施と管理を実施。 ・ 過去に供与した肥料は完売。 ・ 販売価格は市場価格の半額で農民一人あたり 4 袋まで。 ・ 市場価格への歪みへの影響は少ない（市場流通量の 4.2%のみが供与肥料のシェア）。
資機材の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施肥方法のマニュアル配付やポスター制作が行われており、普及方法を計画中。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農村開発銀行の口座により管理。同銀行より事業実施機関に対し定期的に報告。 ・ 外部監査は今後導入すると表明。 ・ 積み立て率は 100%以上。 ・ 小農及び貧困農民を対象とした「小規模組合農家に対する果樹栽培促進計画」等、6 つのプロジェクトを見返り資金により支援。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 透明性確保及び汚職防止のため、見返り資金の引き出しや送金には、グアテマラ農牧食糧大臣と日本大使双方の署名が必要。

6) ニカラグア（化学肥料）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自給率向上に向けて、トウモロコシ（国内需要の 20%を輸入）、フリホール豆、米（国内需要の 53%を輸入）及びソルガムが対象。 ・ 調達化学肥料は、小農及び中農家が活用。ただし、野菜等への施肥も流用が可能。 ・ 調達先は当該国以外の全て国を対象（品質管理を十分に）にすることを希望。
資機材の管理 と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主要作物栽培の中小農家に限定（一農家あたり 50 袋まで）。 ・ 販売価格は関係機関との合議で決められるが、2003 年度の 2KR 肥料は市場価格より 30%安価。
資機材の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ トウモロコシ等の主要食糧への施肥が行われているが、野菜等への施肥も可能。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2000 年度以降、実施年度毎の銀行口座により管理。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 見返り資金の引き出しや送金は、財務担当者と実施担当者との署名が必要。 ・ 外部監査は導入済。 ・ 積み立て状況はほぼ 100%。 ・ 日本側との協議により、見返り資金を活用するプロジェクトが選定。 ・ プロジェクトの選定基準は、1)農村道路等の生活インフラ整備、2)広域なインパクトが可能と見込まれる事業である。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本大使館との十分な協議が行われている。

7) ガーナ（農業機械）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自給率向上に向けて、米(国内需要の 50%を輸入)が対象。 ・ 米作増産の可能性が高い地域への支援に加えて、貧困割合が高い北西州も対象。 ・ 入手可能なパーツ販売店があるメーカーからの調達を希望。
資機材の管理 と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関は、地方事務所を通じて、購入希望者である農家や農民組合を審査・選択し、直接販売を行っている。 ・ 中・大農家が購入した場合、実施機関が定めたレンタル料金での小農(リストを提出)への貸出しを条件としている。 ・ 農業機械が販売できない場合、各州の機械化センターに配置し、賃耕サービスを実施予定。 ・ 販売価格は FOB 価格の 50%程度を予定。支払いは、3年間の無利子、無担保での分割返済が可能。代金の完済後に所有権を移譲する。 ・ 購入代金の返済が円滑に行われていない事例がある。
資機材の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 供与された農業機械の活用により、耕作面積が拡大。 ・ スペアパーツ不足により、農業機械の稼働率が低下しているという問題。 ・ 農業機械の活用等の技術指導を行う予定。 ・ 実施機関は農業機械の使用状況、裨益農家数、耕作面積、生産等、購入代金の返済状況を毎 3 ヶ月実施。また農業機械購入農家と毎 3 ヶ月に会合。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大蔵省の総合口座での見返り資金の状況把握は困難なため、2005 年度から実施年度毎での口座を開設。 ・ 国家会計検査は実施されているが、見返り資金を活用して外部監査を行う計画。 ・ 義務額の積立は、年度毎の口座管理体制後、58%。 ・ スペアパーツを購入予定。 ・ 計画中有 1 件あるが、JICA 技術プロジェクトの灌漑小規模農業復興計画での水路・農地の改修に活用済。

8) ケニア（化学肥料）

支援作物及び 資機材選定・ 支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自給率向上に向けて、トウモロコシ(国内需要の 10%を輸入)、小麦(国内需要の 60%を輸入)が対象。 ・ 対象地域は、沿岸州、東部州、中央州、リフトバレー州。 ・ 1979-2001 年において、農業機械、化学肥料、農薬が供与されていたが、2005 年度の要望は化学肥料。
資機材の管理 管理と販売	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調達化学肥料は、1)国内入札による民間業者による販売、2)NGO による貧困農民への無償配付、の二つの方法で販売・配付。 ・ 前者の民間業者による販売は、市場への歪みや小さな政府を目指している状況を勘案して、販売対象と価格設定を行わない市場メカニズムに拠る。 ・ 調達肥料の DAP はとうもろこしの元肥、CAN(硝安石灰)は窒素不足地域での追肥として活用。
見返り資金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 積み立て義務額(FOB の 2/3)に対し 108%の積立率(2001 年)。 ・ 見返り資金の活用による外部監査を検討。 ・ 日本が支援したケニア中央医学研究所の改善、道路整備、園芸促進事業施設の建設等を実施。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基礎データとして、農業省県事務所が農産物の生育、生産状況、農業資機材価格の調査を毎年実施。

2.5 貧困農民支援無償でのグッド/バッド・プラクティスからの教訓

グッド、或はバッド・プラクティスであるかの判断は、被供与国政府、大規模農家、小規模農家、貧困農民、日本側という立場からそれぞれ異なることがある。そのためここでの判断は、1) 食糧自給率の向上、2) 貧困農民に対する支援、および 3) 運営の透明性の基準から行った。しかし、貧困農民支援の視点からグッド・プラクティスと判断された事例も、第 1 章での理念整理や第 2 章の農村開発アプローチの沿革からの理解された「自立農村開発：アクター・コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」を中核においた「貧困農民の自立支援」及び「有識者からの意見」からすると、疑問が生まれる事例があるかもしれないが、その視点からの検討は本稿では行っていない。

1) グッド・プラクティス

支援作物及び資機材選定・支援対象

- ・ 食糧自給達成を目指して、小麦等の大規模生産者への肥料等の販売。
- ・ 貧困地域及び食糧主要産地の区分けとそれぞれに対する明確な戦略（選択と集中）。
- ・ 内戦復興支援や津波、ハリケーン等の被災地に対する支援。

資機材の管理と販売

- ・ 貧困農民支援無償で調達された全体量の5%相当がNGOとの連携により配布された例がある。
- ・ 調達資機材はほぼ完売されている。一部農業機械の販売には確実な配布に不安がある。

見返り資金

- ・ 見返り資金の管理を行うために年度毎の銀行口座の開設を原則とする（累積総額ではないので、積み立て状況の把握が容易）。
- ・ 見返り資金の引出しや送金等は、先方資金管理機関と日本国大使館の共同署名を義務付ける。
- ・ 実施年度毎での見返り資金の管理・活用において、特定事業区でのJICAスキームとの連携が行われる。
- ・ 農業機械のスペアパーツ購入に見返り資金を活用し、機械の維持管理体制に貢献する。
- ・ 日本が支援した灌漑施設や研究所の改修を通じ、農業・農村開発プログラムと連携し、インパクトを高める例がある。
- ・ ほとんどの国が義務額を超える見返り資金積み立てを達成している（ガーナのみ58%）。

モニタリング

- ・ 日本大使館との十分な協議により、現状の把握と問題の回避を行うことができる。
- ・ 現地 ODA タスクフォースの議論や相手国政府との協議を通じて貧困農民支援無償と見返り資金をわが国の開発プログラムの中に位置付けることにより、わが国経済協力指針と相手国の開発計画に沿った見返り資金プロジェクト実施が可能となる。
- ・ 当該国政府による調達資機材の使用状況や農産物の毎年のフォローアップ調査を行う。

2) バッド・プラクティス

支援作物及び資機材選定・支援対象

- ・ 購入能力が十分でない農家向けに農業機械を選定すること。
- ・ 食糧増産支援、或は貧困農民支援無償という戦略からの資機材及び支援対象地域の選定基準が不明瞭な事例が見られる。

資機材の管理と販売

- ・ 農業機械の購入代金の返済が予定どおり行われてない事例がある。

資機材の活用

- ・ 調達された農業機械の維持管理が不十分、特にトラクターで見られる。

- ・ 近隣小農への農業機械の賃貸制度を導入した国があるが、その仕組みは複雑で、小農にとって農業機械利用が困難となる。
- ・ 化学肥料の施肥のマニュアル、農業機械の使用等の技術指導が必要（ほとんどが実施に向けて計画中）。

見返り資金

- ・ 外部監査を性急に実施すると、会計の透明性が確保できなくなる恐れがある。

3) グッド/バッド・プラクティスとの判断が困難な教訓的なプラクティス

支援作物及び資機材選定・支援対象

- ・ 貧困層の割合が高い地域に、調達された農業機械の維持管理が不十分となる例がある。特にトラクター整備で問題がある。
- ・ 十分な品質管理を前提に、当該国以外の全ての国を調達先として対象にする。

資機材の管理と販売

- ・ 民間業者による調達化学肥料の販売は、市場への歪みや小さな政府を目指している状況を勘案して、市場メカニズムに委ねる事があるが、貧困農民のアクセスを困難にする恐れがある。

資機材の活用

- ・ 調達資機材の市場価格への歪みの影響は、国内流通量全体におけるそのシェアの多寡に拠るため、判断が難しい。

資機材の活用

- ・ 資機材の配布先が、購入可能な大規模農家に偏る恐れがある。中小農家への裨益を配慮する必要がある。

見返り資金

- ・ 見返り資金と他のドナー資金により設立された農業支援基金は、小農への融資、農産物生産への支援に活用されている。

2.6 貧困農民支援無償の課題と方向性

有識者からの意見、過去の関連報告書、グッド/バッド・プラクティスの整理を踏まえて、貧困農民支援無償の課題と方向性についての整理を行う。その整理の視点は、1) 理念からの課題、2) ドナーとしての課題、3) 農村での貧困農民支援の具体的な手法としての課題、4) 実施手続きとしての課題、が挙げられ、それぞれについての課題とその解決に向けての方向性の整理を次に行う。

(1章で整理済み)

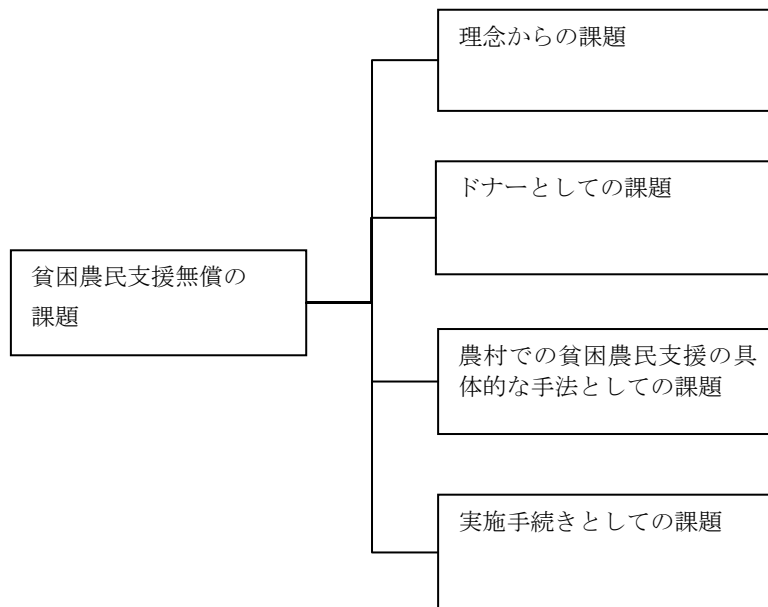


図 2-2 貧困農民支援無償の課題への視点

1) 理念からの課題と方向性

貧困農民支援無償の理念からの課題は、1章にて1) 政府開発援助における貧困農民支援無償の位置づけ、2) 開発援助における貧困農民支援無償の役割から整理された。この検討において、食料生産に焦点を当てたアプローチ（持続的食料生産アプローチ）と個々の裨益対象者（貧困農民）に焦点を当てたアプローチ（貧困農民自立支援アプローチ）の両者を各国、各地域の実情に応じてバランスよく融合させた戦略、いわゆる「デュアル戦略」（図 1-6 参照）が相応しいあり方である、という方向性を得ることが出来た。

2) ドナーとしての課題と方向性

ドナーとして貧困農民支援に向けて、何を行うかという検討は、第1章の理念整理で行っている。そのため本節では、貧困農民支援無償を実施する上でのドナーの課題、例えば、貧困農民支援無償の役割、他ドナーの政策との整合性（協調）、国民への有効性等の説明に絞って、以下のように進める。

援助の戦略性や効率性に向けた、他スキームとの統合

- ・ 貧困農民支援無償を必要に応じて、他スキームと統合することを検討する。

貧困農民支援無償の役割におけるマクロでの外貨支援・財政支援とミクロでの貧困削減の制度的整合性の課題

- ・ 資機材を調達（輸入代金供与）することによるマクロ的外貨支援と資機材投入によるミクロ的貧困農民支援（貧困削減）での目的と役割の衝突。
- ・ 同様に、見返り資金の積み立てによるマクロ的財政支援とミクロ的貧困農民支援（貧困削減）での目的と役割の衝突。
- ・ 対象国での財政支援としての相手国政府の見返り資金という性格と見返り資金の用途を限定するという制約的見返り資金の差異。

実施面でのドナーとしての課題

- ・ 貧困農民が確実に裨益する支援を行うことが必要である。
- ・ 透明性がある貧困農民支援無償の実施が求められている。
- ・ 調達資機材が市場価格より低価で販売されることによる市場の歪み（市場経済化への支援を行っている他ドナーとの協調に課題）が存在する。
- ・ 農村金融への活用など、見返り資金の特性が十分に活用されていない。

ドナーとしての役割である貧困農民支援無償の理念や意義を広く分かり易く説明を行うには、その理念を明確にすると同時に、その理念に基づいた戦略やアプローチを策定・実施する必要がある。確実な貧困農民への支援、透明性ある実施や市場への歪みは、ドナーの視点から重要なことではあるが、後述の貧困農民支援無償の実施手続きからの課題と方向性において、一体的に検討を行う。

3) 農村における支援の具体的な手法としての課題と方向性

農村における貧困農民支援無償の具体的な手法としての課題は、農村開発・コミュニティー開発の視点からの概念整理と有識者からの意見から集約される。貧困地域での貧困農民支援の手法は以下のように既述されている。

- ・ 農村が保持している既存資源・資本（5つの資本：自然資本、社会資本、人的資本、物的資本、金融資本）を把握することとその活用を図ること。
- ・ 農民・コミュニティー組織の自立能力向上を図る。
- ・ 食料安全や災害等のリスクや脆弱性への対応が必要である。
- ・ 長期的関与であるが、ドナーは基本的にはファシリテーターの役割を果たすことが望ましい。

よって、「自立農村開発：コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」を中核においた「貧困農民の自立支援」が求められている。

4) 貧困農民支援無償の実施手続きとしての課題

これらの課題は、過去の関連報告書や実務者からの意見、そして、グッド/バッド・プラ

クティスから以下のように導くことができる。

貧困農民支援無償全体としての実施手続き

- ・ 確実な貧困農民支援を実施することが重要である。
- ・ 相手国政府及び日本側の担当者の異動による担当者の短期的なマネジメントに陥りやすい。
- ・ 調達のタイミングの遅れによる調達資機材の設定販売価格と需要のギャップが生じやすい。
- ・ 政府間援助なので、最終受益者である貧困農民の声を反映することが薄弱になりがちである。

被援助国の実施能力

- ・ 不十分な資機材管理と配布体制（実施機関の能力不足による）。
- ・ 不十分な見返り資金の積み立て状況（今回のグッド/バッド・プラクティスの事例では、ほぼ達成されている）。
- ・ 見返り資金の口座（今回のグッド/バッド・プラクティスでは、独自口座設置）。
- ・ 政府間協議、連絡協議等に伴う事務等の実施能力や貧困農民支援のモニタリング体制の構築は可能か。

支援作物・支援地域

- ・ 主要食糧支援以外の野菜やマメ類等が貧困農民支援に必要。

資機材選定

- ・ 現在の資機材選定が食糧増産として適切であるが、貧困農民への支援に適切か検討する。

資機材販売店選定及び価格設定

- ・ 国営公社も含めて販売機関選定は対象国政府の判断であるが、透明性が確保されているか留意する。
- ・ 独占的な市場価格の是正という役割の他に供与資機材の低価な販売によって市場価格を歪めないよう留意する。

資機材の管理・活用

- ・ 農業機械や施肥により作業効率が向上し、反収が増加したが、持続性が確保されない恐れがある。
- ・ 農業機械の維持管理は常に課題（特にスペアパーツの入手が困難）となる。
- ・ 施肥技術等の技術指導が必要な場合がある。

見返り資金

- ・ 見返り資金の監視システム（外部監査の導入、政府間協議（コミッティ）の設置）の導入を確実に行う。
- ・ 使途協議なしで相手国政府の独断による活用が行われている事例もあるので、必

ずしも貧困地域での貧困農民支援に特化されていない。

第 3 章

貧困農民支援における 基本的な方向性及び留意点

第3章 貧困農民支援無償における基本的な方向性及び留意点

第1章において、マクロ的視点から貧困農民支援に関する理念の整理を行った。その結果、最も援助を必要としている貧困層に対して効果的に協力成果をもたらす、貧困削減に資するためには、人間の安全保障の視点が必要とされていること、また、同時に、国家レベルでの食料安全保障を確保するため、自国での食糧生産能力向上も欠かすことは出来ない、と整理した。つまり、食糧生産に焦点をあてたアプローチと個々の貧困農民の支援に焦点をあてたアプローチ、この両者をバランスよく両立させることが求められている、と結論づけ、これを、「デュアル戦略」として図示した。

さらに、両者は密接に関連していること、つまりは、貧困削減を達成するためには、国家レベルでの食糧増産が図られなければならない、また、貧困層を含む国民全体に食料安全保障が確保されるためには、貧困層の自立が欠かせないことを指摘した。

第2章においては、理念から見た課題、ドナーとしての課題、農村での貧困農民支援への具体的な手法からの課題、実施手続きからの課題について検討し、それぞれの課題に対する改善の方向性についても議論を深めた。

第3章においては、これまでに整理されてきた課題や改善の方向性をさらに詳しく検討し、貧困農民支援無償におけるアプローチの検討を行う。

3.1 貧困農民支援無償に向けて、理念及び実務面からの課題

1) 理念から

第1章で主に論じてきた理念から、デュアル戦略は導かれた。デュアル戦略は、貧困農民層に、より裨益することを主眼にし、各国の実情に合わせてバランスよく両立させる考え方である。

- ・ 貧困農民の自立支援の視点
- ・ 持続的食糧生産の視点

理念や農村開発論で論じられてきた「自立農村開発：アクター中心による持続的な農村開発（生計向上）」を図るためには、現状の貧困農民支援無償を、「貧困農民の自立支援」に、より裨益するものにする必要がある。つまり、2KRによる農業機械や化学肥料の重点的な投入が貧困削減に寄与しているか否かという視点ではなくて、農村開発の持続性の視点から、「自立的農村開発：コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」を中核においた貧困農民の自立を目指すものである。

持続的食糧生産については、食糧増産ポテンシャル地域への化学肥料投入や農業機械導入は費用を賄える限り有効でその役割は十分にある。しかし、貧困地域での農業に化学肥料のみを導入しても、水確保、農業基盤、輸送基盤、技術の蓄積が不十分であり、また、組織・行政が脆弱であったり、投入効果の持続性の確保や自立発展のために必要な環境が整っておらず、将来的な貧困の解消に結びつけるためには、持続的・自立的農村開発という総合的視点及び統合的戦略が必要とされる。例えば、水の確保や優良種子の導入、肥料、これら投入を管理、活用し、持続的な生産に結びつける農業技術、天候の変動などのリス

クに対する脆弱性軽減の支援、有機農業などの持続可能な農業の導入、マーケットへのアクセスの確保やその動向にかかる情報提供の支援など総合的な農村開発支援が必要とされている。

2) ドナーとして

ドナーとして、貧困農民支援無償の理念、目的、役割を国内外に説明していく必要がある。ドナーとして抱える実施面での課題等は、後述の4)実施手続において議論を深める。本節では、ドナーとしての理念について検討を行う。食糧増産援助から貧困農民支援無償に変更したことの目的と役割を踏まえて、従来の制度のままでも貧困農民支援が効果的に図られるのか、制度面も含めた分析が求められている。貧困農民支援無償が従来の制度のままであっても、円滑に機能している限りにおいては、資機材の調達によって従来どおり食糧増産に寄与しつつ、外貨支援、財政支援にも資する。しかし、貧困農民を直接支援する制度としては、現行制度では食糧増産か貧困農民支援か2者択一的であり、現状では見返り資金の活用による支援も結果的に限られている。また、戦略性や効率性の観点から、貧困農民支援無償が他スキームとの連携や統合を図ることが求められる場合もある。

このような現状に鑑みれば、食糧増産と貧困農民支援の役割をより明確にする必要があり、それぞれの役割を踏まえ、裨益対象地域あるいは裨益対象グループの特徴や状況に応じて柔軟性をもってアプローチを工夫する必要がある。

この文脈から、デュアル戦略における、地域別或はグループ別方針を考える。地域別方針とは、ある国におけるそれぞれの地域の特徴を生かした支援を特定地域で行うことであり、グループ別方針は貧困農民等の特定グループを対象とした支援を行うことである。詳細は後述する。

3) 農村での具体的な手法として

農村（社会）開発・コミュニティー開発の視点から、次のことに留意して、貧困農民への支援を行う。

- ・ 農村が保持している既存資源・資本の把握（5つの資本：自然資本、社会資本、人的資本、物的資本、金融資本からの把握）とその活用。
- ・ 農民・コミュニティー組織の自立能力向上。
- ・ 食糧安全や災害等のリスクや脆弱性への対応。
- ・ ドナーはファシリテーターの役割。

つまり、「自立的農村開発：コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」を中核においた「貧困農民の自立支援」が求められている。具体的な方法としては次のことが挙げられる。

- ・ 営農形態・栽培形態およびそれを取り巻く農業環境等の現状把握を行い、外部投入財を前提としない既存資源・資本活用による貧困農民支援。
- ・ 主食の食糧自給率向上のみならず、隣接市場向けの野菜やマメ類への支援（対象

作物の多様化（食糧から食料）¹。

- ・ 溜め池や井戸建設、フィーダー道路（村落市場と幹線道路網をつなぐ道路）整備等のインフラ整備支援。
- ・ 農産品市場へのアクセスの機会の確保や適時適切な市場関連情報の提供支援。
- ・ マイクロクレジットや穀物銀行等、農村金融への支援。
- ・ 自然環境の制約により農産物栽培に限界がある地域では、直接的な支援として現物支給（Food for works）の検討。

4) 実施手続きとして

グッド・プラクティス、バッド・プラクティス等を見ても、見返り資金の積み立て状況を把握するための実施年度毎の積立口座の開設、日本大使館等との十分な協議、調達資機材の絞り込み、NGOによる貧困農民への無償肥料等、これまでも改善が行われていることは明らかである。国によっては、食糧増産ポテンシャル地域や貧困地域への重点的配分が戦略的に行われ、また、見返り資金の活用においても、特定事業区での JICA スキームとの連携等が図られている。低価格な調達資機材の販売による市場の歪みへの配慮として、販売先対象や販売価格の設定を行わず市場メカニズムに委ねている事例もある。このような評価すべき改善が行われている一方、見返り資金の外部監査の徹底化、積立て状況の把握など、より透明性ある見返り資金の運営管理が今後とも求められていることも事実である。

前述したように、維持管理を考慮して現地で入手可能なスペアパーツ等の有無を確認して、低価格で品質が確保されることを十分に検討した上で、調達資機材の調達先がより開かれたものになることが期待される。また、食料自給率向上に向けて、食糧増産に必要な農業資機材として化学肥料や農業機械の役割を認めつつ、貧困地域での貧困農民支援には何が必要であるかという視点も不可欠である。今後、見返り資金による現金を被供与国が管理をするということを活かして、貧困地域において、農村金融支援を行うことも、包括的な開発を行う観点から有効である。運用例として、タンザニアでの穀物銀行²は、食料安全保障の視点からも他の国での適用を検討すべき示唆に富んだスキームである。

貧困農民支援無償の実施手続きについては、第 4 章で検討を行う。貧困農民支援無償でのアプローチを考察する際に関係する実施手続上の課題は、以下の通りである。

全般的な課題

- ・ 貧困農民に確実に裨益する支援を行うこと
- ・ 相手国政府及び日本側担当者の短期的異動サイクルにより発生する実施手続きの

¹ 貧困農民支援無償において、その対象作物として野菜、芋類、豆類も含むこと、つまり、農民の生計向上や農村開発に資する、多様な食料への支援ということを示す為、「食糧」から「食料」に変更することが、本報告書の作成段階で議論された。しかし、貧困農民支援無償の目的は貧困農民の食糧自給を主眼に置いた自立的な営農の確立であり、また、デュアル戦略に示すとおり、食糧増産への役割も依然として重要と考えられ、それぞれの文脈の中で食料と食糧を使い分けることが必要となると言える。

² 穀物銀行の加入者は、穀物銀行に収穫量のある割合を現物で預けるという仕組みである。そして、その穀物銀行の食糧である農産物を食糧不足が発生しがちな端境期に優先的な購入ができるが、購入した農産物は食料としての目的以外に翌年種子としての活用も可能である。また、食糧の売却代金を活用したマイクロクレジットを導入しようとしているがその原資は限られている事例もある。よって、見返り資金の活用において、穀物銀行の設立・運営への支援と併せて、マイクロクレジットへの原資提供が考えられる。特にアフリカ諸国においては、見返り資金による穀物銀行への支援は、持続的な開発を支援するという視点からも有効である。

非効率性

- ・ 調達タイミングの遅れによる需要と価格のギャップ
- ・ 最終受益者である貧困農民のニーズを協力内容に反映させるメカニズムの改善
- ・ 全国的な在庫管理の困難性
- ・ 協力効果の適時適切な評価手法、体制の構築

被援助国の実施能力

- ・ 資機材管理と配付体制能力の向上
- ・ 見返り資金の積み立て能力及び管理、活用能力の向上（今回のグッド/バッド・プラクティスでは、ほぼ達成）
- ・ 見返り資金の口座（今回のグッド/バッド・プラクティス事例国では、独自口座設置）
- ・ 政府間協議等の実施能力や貧困農民支援のモニタリング体制の構築可否

現行の貧困農民支援及び従来の食糧増産援助では、国ごとの差異が多少あっても、多くの場合調達資機材は全国を対象にして配布されている。しかし、上記の課題を解決するために、対象地域及び対象グループを限定することにより、1) 貧困農民等のグループに直接裨益し、2) 貧困農民のニーズに合致し、3) きめ細かさや柔軟な対応が求められる「貧困農民の自立支援」が可能になる。また、4) 資機材の配布や管理の問題が大幅に低減され、5) 実施状況のモニタリングや評価がより容易になることが期待できる。このように貧困農民支援無償が抱えるさまざまな実施手続き上の課題の解決に向けて、地域別方針及びグループ別方針の導入を図ることが効果的と考えられる。

なお、国によっては、民族間、地域間の平等性、公平性に配慮することが極めて重要かつセンシティブな問題となっている。よって、事前の調査において、この点にかかる情報収集及び先方政府や当該地域の関係者と十分な協議を行うことが事業計画策定及び実施上不可欠である。

これまでの論点を踏まえて、それぞれの課題と方向性、戦略・方針の関係を次図のように整理を行った。

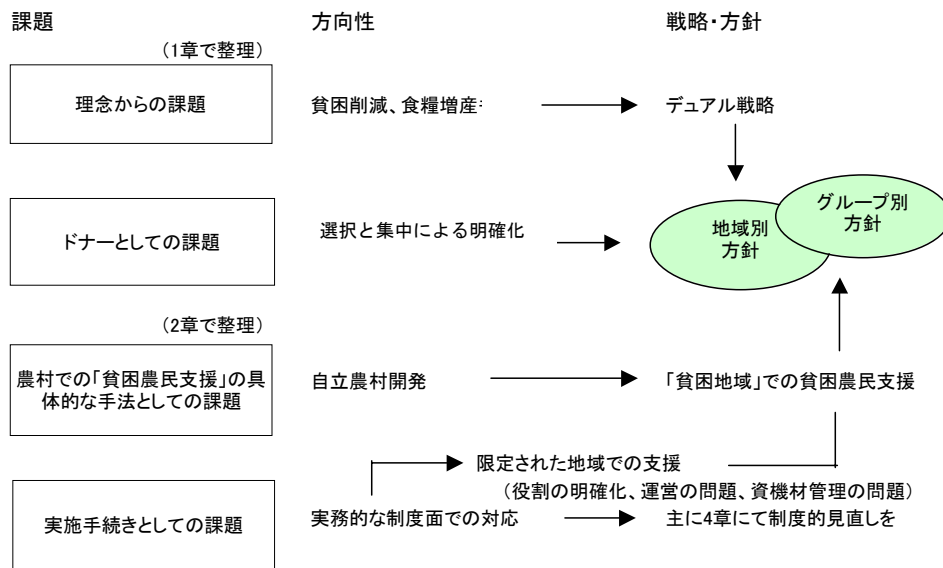


図 3-1 課題と方向性からの地域別方針及びグループ別方針

3.2 貧困農民支援無償の方針

デュアル戦略に基づいて地域別方針及びグループ別方針からの貧困農民支援無償のあり方の検討を行う。第1章の理念で論じた図 1-4 の「貧困農民支援の位置づけ」の中で示すと、例えば地域別及びグループ別方針である『「貧困地域」をターゲットとした『貧困農民』に対する直接支援』は、図中の網かけの部分となり、貧困農民を対象とした食糧増産による貧困削減、自立能力向上、人間の食料安全保障に貢献するものである。

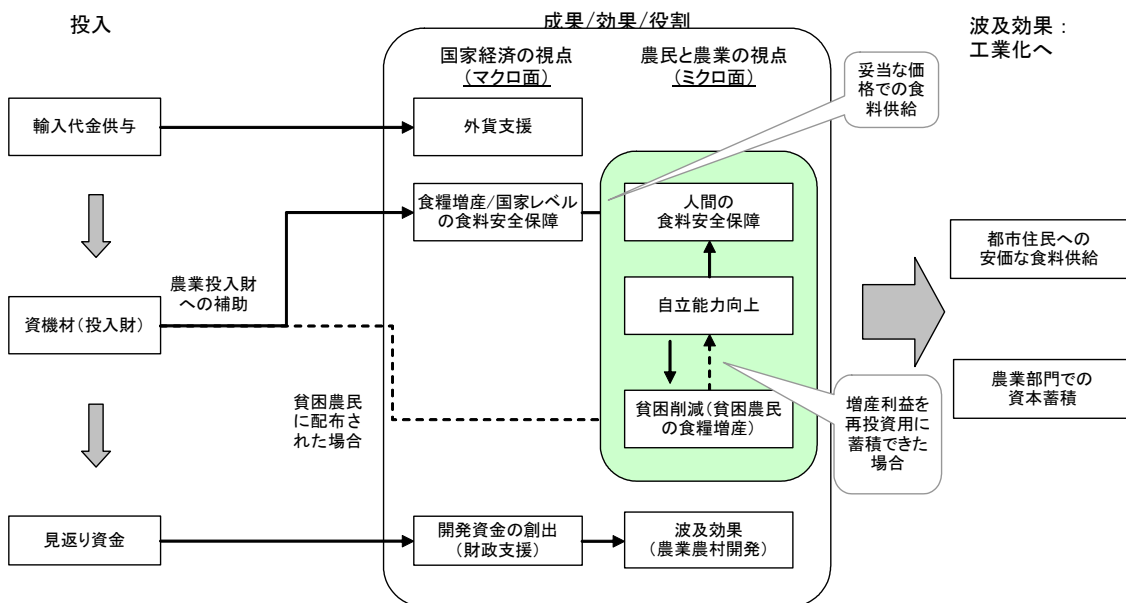


図 3-2 貧困農民支援の地域別・グループ別方針の位置づけ

注:「貧困地域」をターゲットとした貧困農民への直接支援は網かけの部分となる。

出典:受託コンサルタント作成

1) 地域別方針の検討

まず、地域別方針からの検討を行いたい。

限られた資源を活用するには、浅く広くではなく、「選択と集中」による絞り込んだ地域への戦略的な支援も必要である。例えば、ボリビアでは「貧困率の高い地域での貧困農民支援と小麦主要産地への支援」のように「選択と集中」が行われ、明確な戦略による支援を行っている。

「食糧増産援助」(2KR)の目的は食糧増産であり、開発途上国にとって、主要食糧の自給達成、或は自給率の向上は人々の生活の安定のためにも必要である。そのため、貧困農民支援無償においても食糧増産を効率的に行うことが可能な農業適地を対象にするのは妥当である。国家レベルでの食料安全保障を主目的とした場合、食糧増産ポテンシャル地域への支援を重点的に行うことで効率的に食糧増産を図るという考えが生まれる。

しかしながら同時に、増産された食糧が貧困農民の生計向上に寄与すべき配慮が別途必要になる。現行の限られた種類の調達資機材の販売による見返り資金の活用だけでは、貧困農民への支援は十分とは言い難い。「自立的農村開発：アクター・コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」を中核においた「貧困農民の自立支援」の視点から、取り組み方の改善が求められている。それを具現化するため、多くの貧困農民が生活を営んでいる「貧困地域」への重点的な支援が考えられる。このため、自立的農村開発という視点からも持続的な貧困削減や食料安全保障に留意する必要がある、農民グループやコミュニティーの能力向上とマイクロクレジット、穀物銀行等の組み合わせによる持続的な開発を目指す必要がある。

以上から、地域別方針として、貧困農民支援無償の地域別ターゲットとして次の2つの地域を提示した。

- ・ 効率的な食糧生産が見込まれる「食糧増産ポテンシャル地域」
- ・ 貧困農民支援のニーズが高い「貧困地域」

これら2つの地域をターゲットとした組み合わせにおいて、地域別方針を以下の3つに大別する。

① 地域別方針 I：「食糧増産ポテンシャル地域」をターゲット

現行制度の利点を生かし、食糧増産ポテンシャル地域のみ調達資機材販売を行う。適正な積み立てを行っている見返り資金を貧困農民の支援に戦略的に活用する。

② 地域別方針 II：「食糧増産ポテンシャル地域」＋「貧困地域」をターゲット

食糧増産ポテンシャル地域においては、現行制度の利点を生かし、資機材の販売により見返り資金の積み立てを積極的に行う。貧困地域においては、農村開発の視点から、柔軟に資機材の選定及び見返り資金積み立て義務額の設定等制度の運用を柔軟に行う。見返り資金については「貧困地域」の貧困農民支援のために

重点的に活用する。

③ 地域別方針 III：「貧困地域」をターゲット

見返り資金積み立てを前提にせず、自立的農村開発の視点から貧困農民を直接支援する。貧困地域の実情を十分に把握し、現地にある資源、資本を活用して生計向上を支援する。

方針の選択に当たっては、当該国における貧困削減国家戦略、農業・農村開発計画、個々の開発プログラム等における貧困農民支援無償の位置づけと役割の検証結果による。加えて、見返り資金の積み立て状況や過去の2KRの実施状況、農業・農村開発に果たしてきた役割等も判断材料に加える。また、当該国の地域的課題の把握や相手国政府との十分な協議が必要である。

見返り資金については、これまで検討してきたように、政府の財政支援効果があること、無償本体資金のみならず再度にわたって社会経済発展のための投資に使えること、農業資機材市場への悪影響を緩和する効果があること等、その役割を十分かつ正確に先方政府に理解させる必要がある。また、日本側との使途協議があるとはいえ、経緯や相手国の意向があるので、十分な協議が求められている。

協力終了までに、自立発展性や持続可能性を確保できるよう、支援を行う必要もある。例えば、食糧増産ポテンシャル地域の支援は3-5年、貧困地域での貧困農民支援は5-10年というように対象課題や地域の特徴を踏まえた戦略の中で、これらの協力期間を定める。また、モニタリングの結果により、その支援内容等は柔軟に運用していくことも重要である。

続いて、それぞれの方針での貧困農民支援無償の制度・仕組みについて、グッド/バッド・プラクティスから具体的な改善案の検討を行う。さらに、貧困地域での貧困農民への支援に関して、「自立的農村開発：コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」の視点から、その実施の仕組み等を検討する。

また、表3-1において、地域別方針の貧困農民支援無償の役割を整理した。

表 3-1 地域別方針での貧困農民支援無償の役割

地域別方針	支援効果				貧困農民支援	
	外貨支援	財政支援	食糧増産	貧困農民	見返り資金活用	直接支援
①食糧増産、見返り資金により貧困農民支援	◎	◎	◎	○	高い	低い
②「食糧増産ポテンシャル地域」、 「貧困地域」での支援	○	○	◎	◎	普通	普通
③「貧困地域」での支援	×	×	○	◎	無し	高い

出典：受託コンサルタント作成 ◎：高い、○：普通、△：低い、×：ほとんど行われてない

以下、各地域別方針における貧困農民支援無償の活用について述べる。

地域別方針 I:「食糧増産ポテンシャル地域」に特化し、見返り資金を貧困農民の支援のみに活用

以下の条件を満たすのであれば、食料安全保障の面からも食糧増産地域に貧困農民支援無償を重点的に活用する。見返り資金については、農村開発の視点から貧困農民を支援すべく、戦略的に活用する。

- ・ 対象食糧（例えば、トウモロコシ、小麦、米）の消費需要を輸入に大きく依存し、その自給率向上が政策的な課題であり、また、外貨準備に大きな悪影響を与えている場合。
- ・ 耕作面積、気候、土壌等から、対象食糧の増産の可能性が高い場合。
- ・ 国際価格との競争力がある、或は見込みが高い場合。

本基礎研究で実施した現地調査対象国において、輸入量から食糧増産の必要性が特に高い国は、モンゴルの小麦、ボリビアの小麦、グアテマラのトウモロコシ、ニカラグアの米、ガーナの米、マダガスカルのみである（添付資料1の表1及び表2参照）。

ボリビアの場合、主食であるジャガイモの安定的な供給に貧困農民支援無償が寄与していることが第1章で明示されている。今後同国の課題である小麦増産に支援をシフトしていくかは、ボリビア政府の農業政策を踏まえた先方政府との十分な協議、小麦増産の可能性にかかる技術的検討、農業開発プログラムの検討等を踏まえるが必要である。

見返り資金を活用した貧困農民の支援を行う場合、食糧増産ポテンシャル地域においても貧困農民は生活を営んでいる事例もあるので、貧困農民支援の可能性の検討を行うべきである（実施の仕組み等の詳細は以下の3）と4）を参照）。資金に余裕がある大規模農家の調達資機材購入による食糧増産が行われる可能性が高いが、その地域における貧困農民支援も併せて考えるべきである。

見返り資金の活用にあたっては、スリランカのように現地 ODA タスクフォースの協力指針や農業開発プログラムに沿って実施されることも重要である。全体の協力指針の中で見返り資金活用のプロジェクト等が位置付けられることにより、一体的かつ効率的な協力がより可能になる。

見返り資金を用いた「貧困地域」での支援方法の検討

見返り資金を用いた「貧困地域」での支援方法については、地域別方針 I のみならず、次に述べる「地域別方針 II」および「地域別方針 III」においてもそれぞれの条件の下適用しうる。

見返り資金は、先方政府の所有であるとの原則がある。その積み立て、管理、活用等一連の義務と責任は一義的に被援助国政府にあるため、先方政府は、その主体的関与のみならず、一定の行政能力、事業計画策定・実施能力等が求められる。

他方、見返り資金は我が国の ODA による資機材の販売等により積み立てられたものであるため、我が国としても、貧困農民支援無償の制度の中で、一定の関与をすることとなっ

ている。その関与の一つとして、先方政府に対し、外部監査や定期的な日本側との協議等によるモニタリングの徹底を求めている。これは、前述のとおり、先方政府に同資金の管理、活用に一定の行政能力や効果的な投資計画策定能力・実施能力が必要とされる中、より適正かつ透明性のある、また、より効果的な資金の活用を意図し、日本政府として先方政府を支援する意味がある。

グッド・プラクティスとしては、モンゴルでの農業支援基金、或はボリビアでの特定地域での JICA スキームとの連携、ニカラグアで日本側との十分な協議による農村道路を含めたインフラ整備、ケニアでの日本が無償で建設した建物の改修工事、等が挙げられる。今後も透明性とアカウタビリティのある運営・管理の継続が望まれる。

見返り資金の持続的かつ透明性ある運用に向けて、2KR 担当部署の設置・運営も有効である³。また、わが国在外公館や JICA 在外事務所が参画する現地 ODA タスクフォースで議論し、見返り資金を活用、モニタリングする体制を構築することが可能である。

被供与国政府主体での前述のグッド・プラクティスは、日本側との十分な協議が行われていることが特徴といえる。これらの支援を他の国において行うには、在外公館、JICA 事務所、JICA 専門家等が関与しながら、それぞれの優先順位と相手国政府との十分な協議により、支援内容、或はモニタリング方法の検討を行うことが求められる。

見返り資金の適切な活用の一つとして、既述のとおり見返り資金の特徴を活かした、農村金融への支援が挙げられる。食料安全保障と併せて、小規模金融、地方開発基金や穀物銀行への支援が考えられるが、当該国の農村金融の歴史を踏まえて、その活用内容を考えていくことが必要である。JICA の他の技術協力と連携して、見返り資金をマイクロクレジットの原資として活用することも考えられる。また、その実施体制の検討にあたっては、貧困農民が直接裨益する有効性とコスト面への検討を行うことが重要である。

地域別方針 II : 「貧困地域」及び「食糧増産ポテンシャル地域」での支援

ボリビアのように貧困農民とじゃがいもの主要生産地と 2 つの支援戦略を打ち出して、貧困農民支援無償を有効に活用している国もある。本方針は、この戦略をより踏み込んで、貧困地域での貧困農民支援と食糧増産地域における調達資機材の検討を必要に応じてそれぞれに行う方針である。そして、その見返り資金は、「地域別方針 I 見返り資金を用いた「貧困地域」での支援方法の検討」に記載のとおり、特定地域での貧困農民支援に活用すべきという考えである（詳細は以下の 3）と 4）を参照）。

食糧生産において、肥料や農業機械の役割は重要であり、その費用負担は大規模農家の方が容易であると思われる。しかし、貧困地域の小規模農家や土地無し農民を主要なターゲットグループとする場合、自然条件や購買力などの条件から、化学肥料や農業機械の優先度は必ずしも高いとはいえない事例もあるので、必要に応じて地元において入手可能な資機材を調達する柔軟な運用が必要である。例えば、鍬や鋤等の農具、運搬施設の手押しリヤカー、牛車やロバ車等が考えられる。同時に持続的な開発を目指し、農民グループや

³ 多くの被援助国で貧困農民支援無償担当部署や米国、カナダなどの食糧援助・食糧増産援助とあわせて貧困農民支援無償実施機関が設置されている。インドネシア政府においては、わが国の貧困農民支援を担当する 2KR 室が農業省内に設置され、案件要請から資機材配布、見返り資金積み立て、見返り資金によるプロジェクト実施などほとんどすべての工程を包括的に管轄し、事業を実施している。

コミュニティーの能力向上への支援も併せて行うことが望ましい。また、ケニアで NGO が行っている貧困農民への化学肥料の無償配付も、有機肥料の製造や利用方法を含む施肥技術、肥料を有効活用するための営農技術・知識、肥料の管理方法、肥料により品質や収量の向上した農産品の市場における競争力向上効果等肥料利用の利点等、技術、知識の移転と組み合わせることにより、自立発展性、持続性につながる協力が可能となる。

後述の地域別方針Ⅲにも共通することであるが、例として、モンゴルで行われている農業支援基金の事例が参考になる。貧困農民支援無償の資金を当該国が「貧困農民支援基金」として、管理・運用することが考えられる。その運営委員は、政府関係者（監督省庁と実施省庁）を議長として、日本側政府関係者（日本大使館、JICA 事務所、JICA 専門家、必要に応じて調達機関）、現地 NGO、日本 NGO（当該国で活動を行っている場合）で構成され、プロジェクトの選定や資金の管理、プロジェクトのモニタリング等を行う。

地域別方針 III：「貧困地域」に特化し貧困農民に直接支援、見返り資金積み立ては必ずしも求めない

見返り資金積み立てが困難な被援助国において、貧困農民支援無償の本体資金をそのまま活用して、貧困農民を直接支援しようとする方針である。

直接支援による「貧困地域」での貧困農民支援

貧困地域での貧困農民への直接支援においては、「自立的農村開発：アクター・コミュニティー主体による持続的な農村開発（生計向上）」の視点からの支援が必要である。営農システム等の農業形態や 5 つの資本からの生計の現状把握を行い、自立的な農村開発にはどのような支援が求められているかを理解し、農民及びコミュニティーの能力向上を図ることが求められている。

村落の現状把握を行い、外部からの資源の投入を前提とするのではなく、既存の資源の活用を基本とする。また、生計向上の視点から、農産品市場での競争力向上を意図した作物栽培を支援することも考えられる。また、生産した農産物を市場において公正または有利に競争させるためには、市場、流通、販売までの一連の情報が必要となる。流通インフラの未整備により市場競争力が阻害されている場合は、インフラ支援が有効な場合も考えられる。出稼ぎ等で男手が少ない村落においては、特に農業生産における女性の役割が重要である場合がある。この観点からは、女性グループへの支援が農業生産及び生計向上に有効となることが考えられる。

農村開発の視点については枚挙にいとまがないが、その視点に立つためにも、当該村落の現状把握をすること、コミュニティー側の立場に立つこと、総合的な視野で自立発展への道筋を探ることが必要となる。

見返り資金の管理・運用事例としては、前述の貧困農民支援基金がモデルの一つとなる。その実施においては、特定地域での JICA 技術協力との連携、日本の援助で建設した灌漑施設や建物の改修工事、農村道路等の農業基盤整備等のグッド・プラクティスが参考になる。また、国際機関、NGO、青年海外協力隊との連携も模索すべきである。この連携により、実施費用削減と協力の相乗効果を図ることができる。

JICA の技術協力や青年海外協力隊やシニアボランティアの派遣等の連携においては、貧困農民支援無償の事前の調査ではカバーできないきめの細かい調査が可能となったり、長

期的かつ戦略的取り組みの中に貧困農民支援無償の投入を位置づけられたりすると利点がある他、通常では表に出てきにくいコミュニティとしての課題や派遣技術者が得ている信頼関係等も有効に活用されることが期待できる。

農業の潜在力が著しく低い場合、中・短期的取り組みでは自立発展性や持続性につながらない場合がある。この場合は、貧困農民支援無償が自然条件の厳しい貧困地域の村落でのソーシャルセーフティーネットとして貧困農民支援無償が役割を果たすことが考えられる。総合的な農村開発の視点が必要となる。例えば、Food for Work（地域住民に対し、地域の灌漑施設の整備等を行うための労働の対価として食料を配布する事業）等の事業との連携を図ることも考えられる。この場合、連携の相手として、地方開発基金や「貧困農民支援基金」を活用して、その分野での経験や知見の蓄積がある WFP（国連世界食糧計画）や地域の事情に詳しいローカル NGO が考えられる。

このほか、被援助国政府主体による見返り資金と同様にマイクロクレジットへの支援が考えられる。また、技術協力の経験と知見を面的に拡大するために見返り資金を活用することが可能である。さらに、比較的農業のポテンシャルが高い地域であれば、FAO が行っている SPFS（Special Programme for Food Security）との連携が考えられる。

2) 地域別方針の比較検討

検討委員会からの指摘等を参照して、3つの地域別方針を以下のポイントからの検討を次表（表 3-2）にまとめた。それらのポイントは、1) アプローチの目的と特徴、2) アプローチの改善点、3) アプローチ適用の対象国の特徴とオーナーシップへの影響、4) アプローチでのソフトコンポーネントの役割、5) アプローチの実施コスト、6) アプローチでのモニタリング・評価、からの切り口で整理された。

表 3-2 を参照して、現行の貧困農民支援無償という枠内の視点から整理を行うと、以下のようになる。

- ・ 地域別方針 I は、現行制度の利点を最大限活かす方針。被援助国政府のオーナーシップが醸成される。
- ・ 地域別方針 II は、現行制度を前提としながらも、対象作物の多様化、一部直接支援等の柔軟的運用を図る。
- ・ 地域別方針 III は新規の制度。

前述のように地域別方針 III において、貧困農民支援無償はコミュニティー開発支援無償との補完関係にある。コミュニティー開発支援無償は、コミュニティー能力向上に向けて、現地業者による農村基盤整備や学校、井戸、診療所等村落社会基盤整備についても支援を行うというセクター横断的なインフラ整備を目指している。コミュニティー開発支援無償を行うにあたり、現地業者の実績が十分でない地域等があれば、見返り資金を活用して、試験的にインフラ整備事業を行う補完関係も可能である。また、コミュニティー開発支援無償は要請から案件採択、実施まで2年程度かかることから、緊急的に必要かつ簡易な技術で実施できる農村基盤整備は見返り資金を活用することにより実施し、面的展開や現地業者による調査・施工が必要な事項はコミュニティー開発支援無償で対応することも想定される。これら、スキームを組み合わせた対応と同時にコミュニティーの能力向上を図ることも重要である。

表 3-2 地域別方針の特徴と比較

地域別方針	主目的		制度の見直し度とその他の特徴	見返り資金の見直し	制度・見返り資金の制度的見直し	対象国のオーバーシッピング	住民組織等への支援（ソフトコンポーネント）	実施コスト	モニタリング・評価充実度／費用
	貧困削減	食糧増産							
地域別方針 I 食糧増産	○	◎	低い：従来＋貧困農民支援の強化	従来	基本的には従来の制度（対象国との使途協議において、貧困農民への支援強化を図る）	高い	必要（「貧困地域」での見返り資金活用）	低い	低い／抵コスト
地域別方針 II 食糧増産＋貧困地域	○	○	中間：一部変更（「貧困地域」での柔軟な資機材調達）	食糧増産地域では従来、貧困地域では、柔軟に	従来制度をベースにして、「貧困地域」での柔軟な資機材調達（見返り資金を前提としな	中間	貧困地域で必要（直接）	中間	中間／中間コスト
地域別方針 III 貧困地域	◎	○	全面的：新規（「貧困地域」での支援）	前提としない	全面的な見直し	低い	必要（直接）	高い	高い／コスト高

出典：受託コンサルタント作成

注：ターゲット地域或はグループを絞り込み、他スキームとの連携を図ることにより、費用削減が可能である。

3) 地域別方針でのグループ別方針を踏まえてのアプローチ

貧困農民支援無償を貧困農民により直接裨益させていくには、対象グループ（農民）を特定し、そのグループへの直接支援を行う方法が最も効率が良い。グループのターゲットとしては、食糧増産を担うグループと貧困農民グループが考えられる。

食糧増産グループは、デュアル戦略の国の食糧安全保障を担う農民グループであり、地域別方針 I での「食糧増産ポテンシャル地域」の農民グループが相当する。貧困農民支援無償の供与資機材を購入して、食糧増産を図る。他方、貧困農民グループは、「食糧増産ポテンシャル地域」でも生活を営んでいると同時に、当然、「貧困地域」には多くの貧困農民が生活をしている。それぞれの国において、どの地域、或はどのグループを重点的対象として貧困農民支援無償を活用するかでターゲットグループが定まってくるのが現実である

グループ別方針		
地域別方針	食糧増産グループ	貧困農民グループ
地域別方針I:「食糧増産ポテンシャル地域」	◎	△
地域別方針II:「食糧増産ポテンシャル地域」、「貧困地域」での支援	○	○
地域別方針III:「貧困地域」での支援	△	◎

出典:委託コンサルタント作成

◎:高い、○:普通、△:低い

が、基本的には「貧困地域」の貧困層を対象農民グループと考える。

表 3-3 地域別方針でのグループ別方針の位置

地域別方針でのグループ別方針の位置は、食糧増産グループを重視すれば、地域別方針 I での農民支援を行うことになる。貧困農民グループを対象にすれば、地域別方針 III が最適であるが、現行の貧困農民支援無償の制度を活用するという観点や当該国政府のオーナーシップ醸成やコストを考えると地域別方針 II での貧困農民を主なターゲットグループとしたい。しかし、地域別方針 I での「貧困増産ポテンシャル地域」においても貧困農民が生計を営んでいるので、戦略的必要性に応じ、この地域での貧困農民への支援も行う。

地域別方針での裨益集団（ターゲット・グループ）をより明確にする為、前者を「持続的食糧生産アプローチ」とし、後者を「貧困農民自立支援アプローチ」とする。これらを裨益集団別アプローチとする。これらのアプローチの制度的検討は、次章において行う。

第 4 章

実施面での 「貧困農民支援」の制度的検討

4章 実施面での貧困農民支援無償の制度的検討

4.1 貧困農民支援無償での裨益集団

第3章までの議論により、2KRがこれまで担ってきた役割である食糧増産及びその上位に位置づけられる食料安全保障の確保に加え、貧困農民の自立及び上位に位置づけられる貧困農民の人間の安全保障の確保が、これからの2KRの理念として導かれ、それを達成するためにデュアル戦略が示された。(①)

また、2KRが貧困農民支援として、裨益対象者をより明確に定めることにより、きめの細かい援助の必要性が示唆されており、具体的には協力対象の明確化と同時に、ニーズの的確な把握、ニーズに応じた適切な協力内容の策定、柔軟な制度運用等の必要性も示唆されている。(②)

さらに、近年の国際協力の潮流、日本国内の社会や経済の状況等を踏まえると、一層の効率化が求められていることも指摘された。効率化の観点からは、前記①及び②に横断的に関係する事項であり、貧困農民支援無償のJICA協力プログラムでの位置づけの明確化や、長期的かつ戦略的視点に立って、事前の調査や実施段階での協議、コミッティ等を有機的に連携させること等が提案されている。(③)

また、近年の国際協力の潮流を踏まえるならば、より透明性の高い形での事業実施を確保する必要がある。ただし、過度のモニタリングや外部監査の実施等、透明性を確保することに必要以上に費用をかけることになると、目的達成のために利用し得る資金を、本来の目的以外に費やすことにもなりかねず、適切なバランスが必要である。(④)

本章において、これからの貧困農民支援無償の制度・運用改善策について、上記①から④の観点からの検討を行う。

貧困農民支援無償の目的は、食料安全保障並びに貧困削減に資することである。このため、デュアル戦略に基づいて選択と集中による戦略的なアプローチを構築する必要があり、次の2つの裨益集団（ターゲット・グループ）に対象を絞り込むことが考えられる。

- 貧困農民支援無償によって調達された資機材を購入、利用し、生産向上・所得向上を図ることができる集団（集団1）。
- 資機材を購入する資金がなく、営農形態からも資機材を十分利用できる状況にならない集団（人間の安全保障の観点から何かしらの支援が必要な集団）（集団2）。

これら2つの集団をターゲット・グループとした組み合わせにより、以下の2つの裨益集団別アプローチを第3章において提示した。

① 持続的食糧生産アプローチ：

- (ア) (方向性) 食糧増産援助のモデルを基本とする。
- (イ) (上位目標) 持続的食糧生産
- (ウ) (ターゲット・グループ) 貧困農民の中でも、既に一定の自立を果たし、農業生産性の向上を図り、農業収入による所得向上が期待できる層。調達資機材を購入することも可能であり、被援助国政府の見返り資金積み立てに貢献し得る。

② 貧困農民自立支援アプローチ：

- (ア) (方向性) 人間の安全保障の観点に立ち、貧困農民の自立を直接支援する。現行制度における見返り資金積み立て条件の柔軟な運用（緩和）と見返り資金の有効活用を図る。持続性、経済性などの観点から、現地にある資源の活用や、見返り資金活用による技術支援、小規模金融支援などを行い、セーフティネットも考慮した貧困削減を念頭においた事業を行う。
- (イ) (上位目標) 貧困削減
- (ウ) (ターゲット・グループ) 人間の安全保障の観点から自立に向けた直接的支援を要する貧困度の高い層

上記のどちらのアプローチを選択するかは、事前調査の結果および協議内容に加え、これまでの2KRの活用状況を踏まえて検討されるべきである。また、後述の表4-1に各アプローチの特徴を示しているが、それぞれのアプローチの特徴、メリット、デメリットを理解することが、アプローチの選択においては重要である。

また、2KRは、本体資金による支援と、見返り資金プロジェクトによる支援の2段階の支援が特徴である。上記の二つのターゲット・グループに対する支援方法として、二つの資金が考えられ、二つのターゲット・グループ及び二つの資金の組み合わせにより、さらにアプローチは細分化され、個々のニーズに対応可能となる。

貧困農民支援無償において、裨益集団別アプローチの導入により考えられる利点は次の通りである¹。

- ・ 限られた資源の「選択と集中」が可能となる。
- ・ 地域や集団が限定されているので、効率的かつ継続的なモニタリング・評価が可能となり、効果の測定・評価が容易になる。
- ・ 対象地域・集団を限定することにより、計画的かつ戦略的な支援が必要となり、長期的かつ継続的な支援が実施される。
- ・ 資機材の配布や在庫管理が比較的容易となる。
- ・ 村落開発や多様なニーズへ支援範囲が拡大する。

¹ 裨益集団別アプローチ導入に当たっては、対象集団・地域選定において、当該国政府による利益誘導への対応、エスニック・グループのバランス、内戦等での対立グループのバランス、地方分権化への支援及び治安状況への配慮が必要となることに留意する必要がある。

また、裨益集団別アプローチでは以下の点を検討する必要がある。

- ・ 見返り資金の積立義務額を相手国政府と協議し、決定する。
- ・ 汚職防止を重視したモニタリング・評価方法への配慮。
- ・ 同時に、費用対効果を重視したモニタリング・評価方法への配慮。
- ・ 対象地域の営農・栽培形態や近接市場の状況等を勘案して、食用作物・換金作物を含めた支援対象作物の柔軟な選定。
- ・ 他の ODA 事業との連携や国別援助計画、JICA 国別事業実施計画での位置づけ。現地 ODA タスクフォースにおける貧困農民支援（見返り資金活用を含む）の位置づけ。
- ・ 地域の特徴や社会経済的背景を熟知している地方政府、NGO、JOCV 等との連携可能性の検討。
- ・ 「食糧増産ポテンシャル地域」での貧困農民への支援の検討。

主目的		貧困削減	食糧増産	制度の見直し度 とその特徴	見返り資金 の見直し	制度・見返り資金の制度 的見直し	対象国のオー ナーシップ	住民組織等への支援 (ソフトコンポーネント)	実施コスト	モニタリング・ 評価充実度/ (コスト)
裨益集団別ア プローチ	○	◎	低い:従来+ 貧困農民支援の 強化)	従来	基本的には従来の制度 (対象国との使途協議に おいて、貧困農民への 支援強化を図る)	高い・維持	必要(「貧困地域」での 見返り資金活用)	低い	低い/抵コスト	
持続的食糧生 産アプローチ	◎	○	一部変更	必要に応じて 柔軟に(緩 和)	従来制度をベースにして、 「貧困地域」での柔軟な 資機材調達(見返り資金 を前提としない)及び対象 作物の多様化(食糧以外)	中間	貧困地域で必要(直接)	中間	中間/中間コスト	
貧困農民自立 支援アプローチ	◎	○	一部変更	必要に応じて 柔軟に(緩 和)	従来制度をベースにして、 「貧困地域」での柔軟な 資機材調達(見返り資金 を前提としない)及び対象 作物の多様化(食糧以外)	中間	貧困地域で必要(直接)	中間	中間/中間コスト	

出典:受託コンサルタント作成

表 4-1 裨益集団別アプローチの特徴

4.2 裨益集団別アプローチの課題と実施面での方向性

前述の裨益集団別の特徴等を踏まえて、それぞれのアプローチの運用面・制度面の課題及び見直しについての検討を以下のように行う。

裨益集団別アプローチのポイントとして以下の点から整理した。

- 1) アプローチの目的と特徴、
- 2) アプローチの改善点、
- 3) アプローチ適用の対象国の特徴とオーナーシップへの影響、
- 4) アプローチでのソフトコンポーネントの役割、
- 5) アプローチの実施費用、
- 6) アプローチでのモニタリング・評価。

(1) 持続的食糧生産アプローチ

本アプローチは、現行の貧困農民支援無償の制度、運用を維持するものの、本体資金による食糧増産と見返り資金利用プロジェクトによる貧困層への支援のそれぞれの長所を最大化させるべく運用・制度改善を行う。

具体的には、本体資金による協力において、調達資機材販売を行い、ターゲット・グループは資機材購入して生産性を向上させ、食料自給率の向上および農業収入による所得向上を図る。一方、見返り資金によるプロジェクトにおいては、相手国との見返り資金の使途協議を通じて、「貧困地域」の農民支援策を強化して、対象国のオーナーシップを醸成しつつ、透明性確保のためのモニタリングを引き続き行い、貧困農民支援を行う。それらを具現化するためには、以下の項目の実施可能性についての検討を行う必要がある。

- ①対象農民集団・地域の選定を含めた調査・計画策定
- ②資機材配布、見返り資金積み立て・使用における一層の透明性確保
- ③見返り資金活用による「貧困地域」での農民支援策の強化
- ④見返り資金プロジェクトの貧困農民への裨益を意図した戦略的活用計画の策定

上記①～④の実行可能性については、4.4の貧困農民支援無償の前提条件で後述するが、現行制度内で実行可能である。

(2) 貧困農民自立支援アプローチ

貧困農民支援無償によって調達された資機材を購入できない貧困農民集団に対しては見返り資金の活用による直接支援、見返り資金を原資とした回転資金、小規模金融など農村金融の導入を検討する。さらに、一般的に適用されている見返り資金積み立て条件を緩和した柔軟な資機材配布・販売方法も検討する必要がある。対象農民層の実情を十分に把握し、資機材の外部からの投入を前提にすることなく現地にある資源、資本を幅広く活用して生計向上の支援を行うことが重要である。

①見返り資金の活用による支援

貧困農民支援無償の交換公文（E/N）には、見返り資金は貧困農民支援事業を含む社会経済開発に活用することが明記されている。しかし、貧困農民への支援をより確実なものに

するためにはもう一步踏み込んで、交換公文（E/N）に貧困農民支援事業に優先的に取り組むことを明記することが望ましい。

また、見返り資金の活用例として、農村基盤整備（小規模灌漑、農村道、集会所、村おこしセンター建設等）や技術支援パッケージによる村落開発等による貧困農民への支援がある²。

効率的な見返り資金の活用を図るためには、ある程度の規模による貧困農民への支援が求められる。対象とする地域・集団を「貧困農民・貧困地域」に限定することにより、集中的な支援が可能になるので効果が発現しやすくなるとともに、支援内容を充実することで貧困農民のニーズに合ったきめの細かい支援が可能になる。

上記の見返り資金活用は現行制度内で実施可能であるが、現地 ODA タスクフォースが相手国と対話しながら見返り資金の活用を含むプログラムやプロジェクトを共同形成することが効果的な貧困農民支援無償を実施するうえで重要である。

②農村金融への支援

貧困農民を支援する手段として、自立的農村開発に向けて、小規模金融や地方開発基金、あるいは穀物銀行運営・設立などの農村金融に見返り資金を活用することも可能である。

小規模金融では、貸し出し資金の原資に見返り資金を利用することが出来る。ただし、問題点として、公的支援や NGO による農村金融は商業ベースでは融資を受けられない貧困農民が対象となるため、資金回収不能に陥り、制度が持続しない例が数多く報告されている。このため図 4-1 で示しているように技術協力プロジェクトや現地コンサルタント、NGO 等による設立や運営の支援などのソフト的支援を併せて行うことを前提条件とするべきである。また、乾燥・半乾燥地域を抱えているアフリカ諸国は、旱魃等の被害を受けやすいので、小規模金融に補償制度を盛り込むことが必要である。

農村開発を主目的とする地方開発基金や農村開発基金の貸し出しの原資にも見返り資金を投入することが考えられる³。

さらには見返り資金を利用した穀物銀行を設立する際の倉庫建設などの基盤整備支援、ツーステップローン⁴原資の供給支援なども考えられる。また、地方開発基金、穀物銀行の原資に見返り資金を投入するツーステップローンを実施する方法もある。

見返り資金の活用による農村金融支援は、相手国の法律・制度の枠内であれば比較的柔軟な運用が可能である。

③調達資機材の配布

貧困農民層の資金は非常に限られているため、現地にある資源・資本の活用を前提に自給率の向上や貧困削減を図る自立的農村開発を目指す。このため、現行制度の変更を伴う

² NGO 等が見返り資金が原資となったプロジェクトを受託し、村落開発を進めることを想定している。

³ ボリビアでは国立地方開発基金(Fondo Nacional de Desarrollo Regional)に融資の原資として貧困農民支援無償の見返り資金を投入し、県庁や市町村に農村開発・地域開発を目的とした融資を行っている。

⁴ ツーステップローンは、資金を初めに相手国の政府系金融機関等に供与し、そこから転貸の形で対象案件に資金供与を行うものである。たとえば見返り資金を相手国政府の農村開発基金に拠出し、市町村などの貧困農民支援対策事業に融資することが想定される。

もので、具体的には、E/Nで規定されている調達先として当該被供与国を加える必要がある。ただし、農業資機材調達のための輸入代金供与という外貨支援の性格が失われることから、制度の大枠の変更を迫るものである。

貧困農民層向け資機材配布は、ソフトコンポーネントとパッケージで実施することで、確実に届けるとともに透明性、効率性を高め、相手国実施機関等の実施能力の向上にもつながる⁵。

資機材の選定は貧困農民のニーズに加え、現地での流通状況等を考慮して慎重に行う。例えば、現地に一般的に流通している鍬、鎌等の農具、あるいは運搬手段である一輪車やロバ車、牛車等が考えられるが、作付状況や営農形態によっても使用頻度等が異なる。

また、ベアリングや車輪等の現地で入手できない部品のみを海外等から購入し、現地で購入できる部品を活用して、運搬手段であるリヤカー等の製造を農村にて行う工場の設立・運営を支援することも一案である。

上述のような簡易資機材を有効に配布、活用するために研修や村落開発計画策定、村落開発の能力向上への支援も必要である。資機材の配布がスムーズに行われるために計画策定や研修計画などを供与資金の一部を使用してソフトコンポーネントを実施することも考えられる。

上記のような柔軟な資機材選定を行なうためには、これら資機材を使用して生み出される農産物も対象地域の風土、気候、営農・栽培形態によって多様であることに配慮して、画一的にならないように留意すべきである。また、自給作物と換金作物は、作目では必ずしも区別できないこともあるため、貧困農民支援無償の対象作物を撤廃するか柔軟化することが求められる。

4.3 各アプローチの適用に際して共通の留意点

(1) 効率的援助実施と戦略性・プログラム性の付与

- 貧困農民支援を長期的かつ戦略的に捉える。
- 国別援助計画や JICA 国別事業実施計画における協力プログラムの中に明確に位置づける。

この前提の下、要望調査、事前の調査、入札図書協議、政府間協議（コミッティ）を有機的に組み合わせ、事業実施からモニタリングまで効率的に実施する⁶。

貧困農民支援無償は先方政府の要請に基づき、単年度予算で実施されるので、複数年にわたる援助約束は制度上できない。しかし、単年度の事業を一度限り実施するだけでは貧困削減の効果発現には不十分であるだけでなく、効果測定・評価も困難である。そのため、貧困農民支援無償を見返り資金利用事業も含め、国別援助計画や JICA 国別事業実施計画にプログラムの構成要素として位置づけることにより、3年から5年間の開発戦略を持たせ

⁵ 調達代理契約におけるソフトコンポーネントを最大限利用することにより、資機材配布の確実性と公平性・透明性を高めることが想定される。ただし、調達監理費の増加がとれない、実施に当たっては費用対効果を個別に検討することが必要である。対象地域で技術協力プロジェクトや NGO が展開している場合、連携事業として資機材配布を行うことも想定される。輸送や関係者の移動費が発生する場合には、現行の貧困農民支援無償には予算制度が存在しないため、新たな予算制度を設定することが必要となる。

⁶ 効果測定、モニタリングを客観的に行うには、事前段階からの評価サイクルの導入も必要となる。

ることができる。換言すれば、貧困農民支援無償に戦略性・プログラム性を付与することができる。

現行では貧困農民支援無償対象国は62カ国だが、総予算の制約がある中で、均等に各国を対象としているだけでは、3から4年に一度程度しか、貧困農民支援無償供与対象にできず、国別事業実施計画等でのプログラムとして位置付けることが困難となる。少なくとも隔年に一度程度供与できるように対象国を絞り込むことも戦略性・プログラム性確保のために有効である。

(2) 貧困農民支援無償の戦略的活用、事業計画での位置づけの明確化

貧困農民支援無償での「選択と集中」に向けて裨益集団別アプローチの選定を行うには、対象国での特定の県（州）、あるいはいくつかの県（州）でのアプローチの選定または組み合わせ決定が必要となる。

これまで、被援助国の開発計画、農業開発計画、及び貧困対策等との整合性を確認して貧困農民支援無償の実施が決定されてきたが、今後はより戦略的に貧困農民支援無償を活用することが重要である。アプローチの決定に際して、現地 ODA タスクフォースが設置されている国では貧困農民支援無償が外務省国別援助計画や JICA 国別事業実施計画のプログラムに位置づけられていることが望ましい。これら計画は相手国との一連の協議を通じて策定されるもので、貧困農民支援に関する議論を深める機会ともなり、相手国の理解の深化やオーナーシップの醸成にも繋がる。

既述したように「対象国政府による利益誘導への対応」、「民族・部族集団間のバランス」、「地方分権化への支援」及び「治安状況」を配慮して、持続的食糧生産アプローチや貧困農民自立支援アプローチを決定することが求められる。現在、貧困農民支援無償が毎年同じ対象国で実施されているわけではないので、継続的な支援及び効率的な計画策定及びモニタリング・評価の構築の必要性があり、そのためには、食料安全保障・貧困削減プログラムの策定が求められる。この貧困農民支援無償を資機材調達・配布のみならず、見返り資金活用も含め、JICA 国別事業実施計画等におけるプログラムに位置づけることにより、食料安全保障・貧困削減のために貧困農民支援無償の有効活用を図ることができる⁷。

(3) 貧困農民支援無償の透明性ある実施

①汚職防止対策

汚職の防止について、実際の事業実施に当たってはこれまでのとおり、厳格な対応が必要である。

見返り資金の管理については、現行どおり第3者機関による外部監査を原則とする。ただし、各国の事情に応じて、外部監査の方法を個別に協議する必要がある⁸。なお、左記協

⁷ 現地 ODA タスクフォースを通じたプログラム化や国別事業実施計画での貧困農民支援無償の位置づけのためには先方政府と政策協議を通じた了解と政策協議に基づくプログラム・プロジェクトの共同案件形成が重要である。この相互プログラム形成の過程には貧困農民をターゲットグループとする協力を行う他ドナーとの調整や関係者からの意見聴取・議論など援助協調の過程も必要となる。

⁸ 交換公文(E/N)で見返り資金の外部監査は相手国政府に義務付けられている。しかし、法律で会計検査院等政府機関による監査が義務付けられている国や、適当な第三者監査機関が存在しない国もある。これらの国に対しては柔軟な対応が必要である。

議過程においては、公的資金の一般的な扱いだけでなく、他の国で成功している事例等を具体的な手法を示すことで、副次的な技術移転や啓発効果があることも認められる。

② 貧困農民支援無償に関する多数のステークホルダーの関与

政府、NGO、裨益住民、資機材調達業者など多様なステークホルダーが貧困農民支援無償に関与し、意見交換を行うことは透明性を高め、また、貧困農民支援無償への理解を深める貴重な機会である。多数のステークホルダーの関与を深めるため、貧困農民支援無償に関する年一回のセミナーの開催を推奨する。そのセミナーにおいて、個々のステークホルダーの活動概要、成果等についての説明を行い、幅広い意見交換を行う。セミナーの開催時期としては、貧困農民支援無償の方針が定まる年 1 回の政府間協議会に合わせて行うのが妥当である。なお、調整や運営は、先方政府実施機関が行う。

(4) 貧困農民支援のための新実施体制

前記の貧困農民層への資機材の選定及び村落開発のソフトコンポーネントの導入を実現するためには、現在の貧困農民支援無償の実施体制の見直しが必要である。

これまで行われてきた貧困農民支援無償の実施方法をそのまま活用して、調達された資機材の販売等により、持続的食糧生産アプローチをすすめる。

しかし、見返り資金の活用による貧困農民自立支援アプローチでは、穀物銀行やマイクロクレジット等農村金融の支援、あるいは設立・運営への支援を行い、それらの仕組みを通じた貧困農民への支援を行うために、相手国政府の了解を得ることができれば、現地コンサルタント、現地 NGO、住民組織を軸とした実施体制の構築が必要となり、さらに JICA 技術協力プロジェクトや JOCV 隊員の活動と連携した支援体制を構築することも考えられる。

また、全般的な実施体制強化策としては、見返り資金の管理も含めて、調達代理機関の役割を増大させることも考えられる。調達代理機関のスタッフ増員や長期間の調査団派遣により、資機材配布体制の確立を支援したり、見返り資金のよりきめ細かなモニタリングと貧困農民への直接支援での活用を支援する。ただし、調達代理機関の役割増大は、供与金額に占める調達監理費が増加することとなり、またそれに伴う作業の増大に対する人員の確保が伴う。

貧困農民自立支援アプローチでは、市場価格より低めに抑えた価格での資機材の販売が妥当である。販売価格が低価であっても、市場価格では購入困難な貧困農民層を対象とするため、相対的には市場価格を乱すほどの取扱数量になるとは考えにくく、販売金額は見返り資金として積立てられ、さらに穀物銀行や小規模金融等、農村金融の設立・運営に優先的に活用されることで、貧困農民層におけるキャッシュフローが増加し、資本として農業生産活動に投資される。これらの資機材配布から農業技術、さらには農村金融を支援することができる NGO や青年海外協力隊村落開発隊員等との連携が必要である。

しかし、調達代理機関だけで支援を行うには限界があり、これらの資金管理や支援の実施状況のモニタリングを連絡協議会の中で行うなど、機会を捉えた効率的な事業管理や当該国関係機関が容易に実施できる資金管理方法を導入することやモニタリング手法をマニュアル化、チェックリスト化するなどの工夫が必要である。

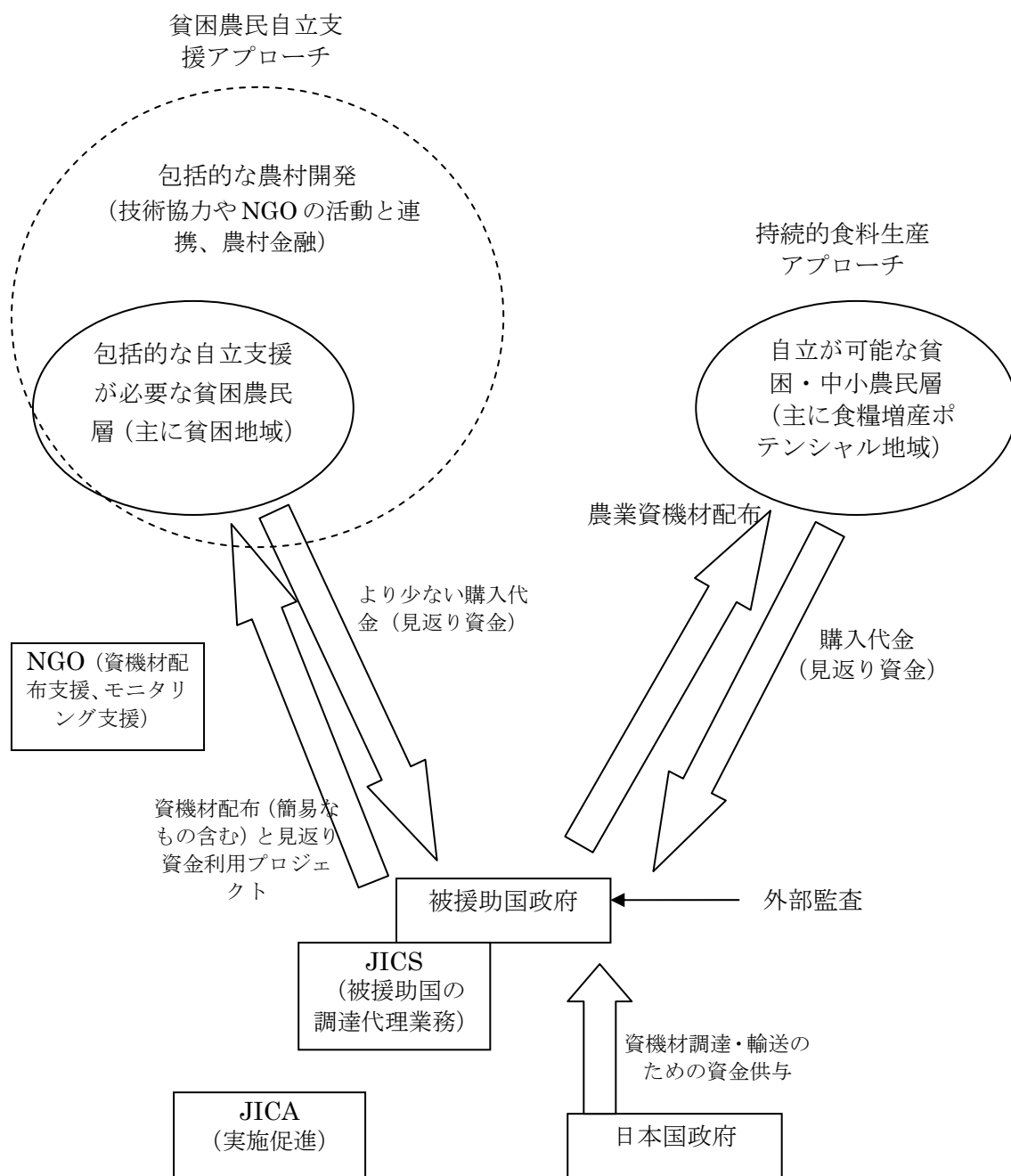


図4-1 アプローチ別の貧困農民支援無償の概念図

(5) 調達資機材の選定

食料生産に必要な資機材は、基本的には先方政府の要請に基づくが、要請資機材の妥当性を検証するなど選定は慎重に行う必要がある。例えば、大型の農業機械を要請する国は、比較的食糧増産ポテンシャル地域であることが多いが、貧困農民層にも裨益するように、農業機械の共同購入・共同利用が可能となるように農業機械の維持管理体制づくりが求められ、この体制を含めた運営を目指した組織形成まで念頭に置く必要がある。また、農業協同組合や農業グループ等の既存の組織を活用する場合でも、農業機械の共同利用を行う

組織への支援が必要であるため、技術支援を組み合わせる資機材供与を実施すべきであり、購入費を賄うための農産物販売による利益という視点からの検討も必要である。

また、肥料選定においては、対象作物の土壌に合った肥料の選定が何よりも重要であるため、使用中の肥料や土壌状況等把握は言うまでもない。

また、資機材配付先としては、持続的食糧生産アプローチでは購入資金や機材の維持管理を賄える農家となる。既述のとおり食料輸入の割合を減らすことによる安定的な食料確保（食料安全保障）及び外貨による輸入代金の削減によるマクロ経済の安定化、見返り資金積み立てに貢献することになる。貧困農民自立支援アプローチでは必ずしも購入資金を十分に保有していないことが想定されるが、自立、持続的開発の観点からは低額に設定したとしても有償配布が原則となる。

資機材選定後も、現地関係者によるフォローアップ調査結果を活用して、四半期毎（場合によっては年2回）の連絡協議会や一年毎の政府間協議会において、食糧増産の視点から、選定資機材の妥当性の検討を行う。この検討結果をフィードバックして、対象資機材を柔軟に見直し、最適な資機材の選定につなげていくことが可能となる。

(6) 供与された資機材の販売価格の設定

販売価格は以下の点から検討される。

- ・ 見返り資金設定積立義務額
- ・ 農産物販売価格からの費用計算
- ・ 市場価格との比較（市場価格の歪みへの影響）

見返り資金の積立義務額に基づいて、手数料や保管料を加えた販売価格が従来から設定されてきた。これに加えて、持続的な農業生産を維持するには、農産物価格や農家収入からの販売価格の設定も必要になってくる。例えば、増産による収益が安定的に見込めるようになれば、調達資機材の販売価格を段階的に引き上げることも必要になってくる。このことにより、市場価格への歪みを緩和することにもなる。

市場価格との比較を行う場合、1) 調達された資機材が全体量に占める割合、2) 同等品の市場価格調査等の把握が必要である。調達資機材の量とその全体流通量等との比較（割合）により、市場価格への歪みの検討を行うことになるが、持続的食糧生産アプローチでの調達資機材の販売価格は、中長期的には市場価格に近づけることが望ましい。

ある資機材が独占的な設定価格で流通している場合、貧困農民支援で調達された資機材が適切価格で販売されることにより、独占的な価格が是正される可能性もあるので、流通している近隣国の市場価格も含めた調査が重要である。

(7) 資機材の配布方法

調達された資機材を透明性を確保しつつ、裨益者となる農民に確実に届くように配布する必要がある。配布方法は、当該国の事情により異なり、販売店などの民間業者を経由する場合や政府機関が直接実施する場合、NGO を経由する場合などがある。いずれにしても、透明性を確保し、経済的で確実に届くことを前提に、民間業者が取り扱うのであれば入札を原則とし、他の方法で配布する場合でも合理性が十分説明できることが重要である。

また、貧困農民支援無償の実務者で構成されている連絡協議会等において、配布プロセスを当該国政府が報告することを義務付けすることも考えられる。

(8) 貧困農民支援無償に関する政府間協議会（コミッティ）の活用方法

現行の政府間協議会は、当該国実施機関（議長）、見返り資金管理官庁、日本大使館、JICA（オブザーバー）、事務局（調達代理機関）により構成される。主な役割は、1）貧困農民支援無償の基本方針策定、2）見返り資金の使途協議、3）実施状況のモニタリング結果に基づく問題把握と対策策定等を行うことである。

この時期を活かして、前述の貧困農民支援無償基本方針策定・現地調査を行い、現地でのモニタリングを行い、その基本方針を策定することが効率的である。このため、政府間協議会の開催方法や協議内容を検討し、資料等に基づく協議確認に加え、現地調査を実施して、貧困農民等の生の声を当該国含む構成メンバーが聞くことで、的確なニーズの把握だけでなく、貧困農民、当該国政府関係者双方にとってインセンティブが働くものと推測され、広報的な観点からも有効と考えられる。

(9) 貧困農民支援無償に関する連絡協議会の柔軟な運用

連絡協議会メンバーは、当該国の事情により異なると思われるが、基本的には当該国実施機関（事務局）、見返り資金管理官庁、日本大使館代表、JICA 代表（オブザーバー）により構成される。主な役割は、1）調達資機材の在庫状況、2）販売状況、3）見返り資金積み立て状況と使途状況、等のモニタリングと問題への事務的な対応策の検討である。前述したように大きな問題に直面した場合や、緊急支援の必要が発生した場合、緊急政府間協議会の開催を要望することができる。

しかし、定期的に現状をフォローアップまたはモニタリングすることは重要であるが、年 4 回の四半期の開催が目標とされているものの、対象国の負担、関係者の負担等を勘案した場合、必ずしも効率的でない場合もあるので、相手国政府との政策協議会での機会を活用するなど、効率的な会議開催が望ましい。また、年 2 回の半期ごとに連絡協議会を開催するなど柔軟に運用することが可能である。

連絡協議会を形骸化させず、有効なアウトプットを出すために、例えば現地 ODA タスクがある国では、当該セクターのワーキンググループ等による相手国との意見交換の場とするなどの工夫が可能である。

(10) 見返り資金の使途と管理

年一度行われる政府間協議会で、見返り資金の使途計画の大枠を協議し、個別のプロジェクトの使途協議はそれぞれの国の事情に合わせて実施した方が合理的である。政府間協議会（あるいは別の会議）に相手国政府と当該セクターの開発プログラムやローリングプランを協議することで、プログラム化が促進され、貧困農民支援無償とその見返り資金プロジェクトに技術協力プロジェクト等のスキームを連携させることで、相乗効果が得られるだけでなく、連絡協議会に技術協力プロジェクト等の専門家等の関係者が参画することで、実施状況等のモニタリングも有機的に実施される。

また、関係者が増えることで、連絡協議会参加者の調整等の負担は増加する可能性はあ

るが、一方で、より多くの関係者が見返り資金の管理に関心を持つことで、不正等が生じにくい環境となる。

4.4 裨益集団別アプローチでの制度的見直し

これまでの実施面からの制度的見直しの整理を行うと次のようになる。

持続的食糧生産アプローチ

- ・ 食糧増産援助のモデルを基本とする。
- ・ 対象国政府との見返り資金の使途協議等において、見返り資金をより貧困農民支援に活用することを促進する。
- ・ 貧困村落開発等への見返り資金の活用を義務付ける。

貧困農民自立支援アプローチ

- ・ 見返り資金の積立条件の緩和も検討する。
- ・ 支援対象作物は食糧に加えて、野菜、豆類等の多様化など現地の状況に合わせ柔軟に決定する。
- ・ 村落開発等への見返り資金を積極的に活用する。

貧困農民支援無償のより効果的な実施に向けて、上述の取り組みへの転換または強化が求められている。同時に政府間協議会及び連絡協議会、見返り資金への外部監査の強化等の地道なモニタリング・評価、協議、改善のプロセスを通じて、貧困農民支援無償の効率的かつ透明性のある運用を図ることが重要である⁹。

⁹調達物資が貧困農民に確実に届くことが必要であり、日本からの調査団派遣や調達代理契約におけるモニタリング体制充実の必要性などが検討委員会で議論された。モニタリング・評価体制整備に伴う、間接費用の増大は止むを得ないが、どの程度まで必要とするかは案件別の判断となる。

第 5 章

ま と め

5章 まとめ

これまで、貧困農民支援無償の現状を概観、分析し、貧困農民に一層効果的に裨益するための方策を検討してきた。

これらの方策は 1. 貧困農民支援を相手国への協力プログラムに位置づけ戦略的に活用すること、2. 資機材の配布及び見返り資金の積み立て・管理において透明性を確保すること、3. 貧困農民に対し包括的に取り組むことにより、効果的な支援を行うこと、の 3 つのテーマに大別できる。

これらテーマにおいて可能と想定される方策を再確認し、本稿のまとめとする。すべてのテーマに亘ることとして、モニタリング・評価を確実に実施し、計画面、実施面、インパクトについて説明責任を高めることが重要である。

5.1 戦略的援助

プログラム性のある貧困農民支援無償を実施し、貧困農民へのインパクト、有効性を高めることが課題となっている。このための方策として、援助を継続的に行うことが求められている。被援助国に対して継続的な貧困農民支援無償を実施するため、要望調査対象国数を絞り込む案が提示された。

現地 ODA タスクフォースにおいて、見返り資金の活用も含め貧困農民支援無償について議論し、国別事業実施計画の協力プログラムに位置づける。このことにより、技術協力など他のスキームとの連携もプログラムの中で検討することが出来るようになる。効果的な貧困農民支援無償の実施に向け、プログラムを相手国と共同形成することが重要である。

5.2 透明性の確保

資機材が公正に販売・配布されることや見返り資金が目標どおり積み立てられ、使用に際しても透明性を確保することの重要性が確認された。

本基礎研究では見返り資金については、外部監査の徹底を相手国に要請することや政府間協議会（コミッティ）でモニタリングを継続的に行うことにより透明性確保を図ることが示された。

資機材の公正な販売、配布についても政府間協議会（コミッティ）や事前調査などで配布体制を確認することが重要である。さらに、資機材配布対象地域に技術協力プロジェクトや NGO が展開している場合、これらのプロジェクト、機関と連携することにより資機材が貧困農民層に確実に届けられるようにする案が示された。

5.3 貧困農民へのより効果的な支援

貧困農民へ直接支援することにより、効果的な実施をすることが求められている。肥料やトラクターのみ配布するのではなく、総合的な支援が必要である。貧困農民が必要とする鍬や鋤、台車などを資機材として調達・配布することや現地の社会経済状態に即した作物の選定など、機材調達条件、対象作物条件の緩和について議論された。これらを実施するには木目の細かい対応が必要であり、技術協力や NGO が活動している場合、プロジェク

トの活動にインパクト与えるため、簡易資機材を貧困農民に頒布する。

見返り資金使用により簡易資機材を購入し、技術協力プロジェクトや NGO と連携して資機材を頒布する。

見返り資金による簡易資機材の購入はすでに事例があるが、相手国の事情により、資機材購入が困難な場合、貧困農民支援無償の資機材として調達・配布することも考えられる。

農村金融について、小規模金融や穀物銀行等に資金を投入し、ツーステップローンを導入することにより、貧困農民のリスク軽減や機会の確保を行う方策が提示された。農村開発基金（国立銀行や基金、公立銀行など）への支援は見返り資金で実施例があり、グッドプラクティスをより広く関係者の間で共有することが推奨される。

添付資料

添付資料 1 現地調査計画及び結果

1. 現地調査計画

現地調査は JICA 在外事務所のアレンジにより、現地調査計画に従いそれぞれのローカルコンサルタントが調査研究を行い、報告書として取りまとめる。なお、現地調査計画は以下の 9 ヶ国を対象に計画されているので、個別にそれぞれの国の事情を勘案し、必要な調整を行う。

調査対象国（JICA 在外事務所の意向を踏まえて）

アジア（英語圏）： ネパール、スリランカ、ブータン

中南米（スペイン圏）： ボリビア、グアテマラ、ニカラグア

中東・アフリカ： ガーナ（英語圏）、ケニア（英語圏）、マダガスカル（仏語圏）

計 9 ヶ国

現地調査の目的は、

- ・ 「貧困農民支援」に向けて、その現状と何を必要としているかを把握する調査という位置づけ
- ・ 「貧困農民支援」を「人間の安全保障」という枠組みから、「食料安全保障」（貧困村落での自給）を達成する為の支援の検討

「貧困農民支援」基本方針は、

- ・ 持続的な自給的な農業を考えた場合、地域のある資源の活用を図り、外部からの投入財は限定的に
- ・ つまり、既存ファーミングシステム（営農システム）をまず把握し、それを尊重しつつ何が必要かの検討
- ・ 地域循環型を目指して、隣接市場を対象とした野菜等の栽培・販売（特に女性グループ）
- ・ 村落でのお金、食べ物、労働の互助システムを尊重。さらに互助システムとしての穀物銀行（小規模なマイクロクレジット制度も含む）の導入
- ・ 穀物銀行等を運営する為の住民組織づくりが肝要
- ・ 土地無し村民への対応も
- ・ マクロ的な食糧増産の可能性の検討も

「貧困農民支援」に関する現地調査の基本方針は、

ファーミング（営農）システムと貧困・食糧安全

- ・ 対象国での貧困マップとファーミングシステムとの関係
- ・ 対象国での食料自給とファーミングシステムとの関係

ファーミングシステム（営農システム）←マクロ的な整理が可能か？それとも貧困農民調査によるか？

- それぞれのファーミングシステムの整理（FAO データ）
- それぞれのファーミングシステムと貧困の相関（FAO データと貧困マップの比較）
- それぞれのファーミングシステムでの問題（例えば、水不足、土壌劣化）
- それぞれのファーミングシステムでの伝統的農業
- それぞれのファーミングシステムでの農業投入財（現地資源活用、外来資源活用）

異なった対象国への対応

- 貧困、農業、食料の状況
 - 世界銀行による貧困定義による割合（モンゴル：27%、ネパール：39.1%、スリランカ：5.6%、ボリビア：14.4%、グアテマラ：16%、ニカラグア：45.1%、ガーナ：44.8%、ケニア：22.8%、マダガスカル：61%）ブータンは不明
 - 世界銀行による農業生産性（モンゴル：1003→694\$、ネパール：196→208\$、スリランカ：696→737\$、ボリビア：662→739\$、グアテマラ：2121→2261\$、ニカラグア：1167→1934\$、ガーナ：315→338\$、ケニア：184→148\$、マダガスカル：187→176\$）ブータンは不明
 - 世界銀行による栄養失調割合（モンゴル：12.3→12.7、ネパール：→48.3、スリランカ：37.7→、ボリビア：14.9→、グアテマラ：33.2→22.7、ニカラグア：11→9.6、ガーナ：27.3→22.1、ケニア：22.5→19.9、マダガスカル：45.2→33.1）ブータンは不明

文献調査による対象国のファーミングシステム、農業の特徴、貧困の現状を次の表のように整理を行った

表 1：地域的な FS と貧困の特徴からの貧困削減・食糧安全保障の方針（アジア）

調査対象国	ファーマーミングシステム (FS)	農業の特徴	貧困の特徴	考えられる方針
<p>モンゴル</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政策・カレンダー記述 ・地域区分不明 ・小農野菜、芋類、豆類等の可能性が不明 ・小麦栽培の現状が不明 	<p>入手できず (畜産業主体なので地区別ファーマーミングシステム構築は可能か?)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・農業生産額の 8 割は畜産業 ・26.5 万トンの穀物輸入、小麦 (34%)、じゃがいも (42%)、野菜類 (46%) の自給率 (2001) ・食糧生産指数は低下 	<p>マップ入手できず</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国全体の貧困層割合は 1990 (36%)、2000 (35%)。西部 (51%)、ハイランド (38.7%)、中部 (34%)、東部 (35%)、ウランバートル (27%) ・農村での主収入はカンミヤ売却益、貧困層は年金や労働提供による富裕層からの支援及び親戚間の互助 	<p>考えられる方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・FS と貧困マップによる地域的な食糧安全 (自給向上) というアプローチは難しい ・農村地域でのじゃがいも、野菜の自給体制構築支援 (女性がターゲットだと野菜か) ・過去の支援からの可能性として、小麦の自給率をあげることにより価格安定 (外国産は 1.3-3 倍) を図ることにより、貧困農民への支援 ・都市部の貧困層対策も重要
<p>ネパール</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政策・カレンダー記述 ・丘陵地域での農業の可能性、トウモロコシ支援 ・山岳地域では農業支援として何がよいか? 	<ul style="list-style-type: none"> ・Rice-wheat (テライ)：国土の 23%、農地適地は 40% で穀倉地帯 (米 73%、小麦 62%、トウモロコシ 21%) ・Highland Mixed (丘陵)：国土 42%、農地適地 10% (米 24%、小麦 32%、トウモロコシ 70%) ・Sparse (mountain) (山岳)：国土の 35%、農地適地 2%、羊、ヤクの放牧 (米 3%、小麦 6%、トウモロコシ 10%) 	<ul style="list-style-type: none"> ・米、トウモロコシ、小麦の主要食糧は概ね自給 ・有機肥料との併用で化学肥料使用 ・食糧生産指数は横ばい 	<ul style="list-style-type: none"> ・体重以下の幼児割合からすると最西部の 7 県が貧困地域と認定。貧困率はテライ 26% (270 万) (99-00)、丘陵・山岳 53% (590 万)、最西部の山岳・丘陵は 72%、テライ 53%。 ・国全体としては、貧困率 42% (1996) から 31% (03-04) に低下。農業労働賃金の上昇、経済の活性化等により。 	<ul style="list-style-type: none"> ・2KR による化学肥料支援の必要性は理解できるが、「貧困農民支援」という視点から、丘陵地域での貧困・食糧安全保障支援として何を行うべきかの検討が必要 ・海外も含めて出稼ぎが多いので、農業の主体が女性であることに配慮

<p>ブータン</p> <ul style="list-style-type: none"> ・丘陵地域での山腹斜面での農業への支援のあり方は不明 	<ul style="list-style-type: none"> ・Rice-wheat: 国土の数の%で稲作が主体、野菜、豆、果樹栽培 ・Highland Mixed :ヤク、牛、羊とソバ、大麦、ジャガイモとの複合放牧、小麦、ソバ、からし菜 	<ul style="list-style-type: none"> ・米、小麦は輸入(3.4 万トン、2001)。米自給率 70%、トウモロコシは自給。食糧輸入依存率 7.9%、穀物は自家消費 ・全人口の 80%が山腹斜面に天水畑作 ・農耕居住適地は国土の 5%。耕種作物は国土の 7.2%のみ ・9%農家が 1.5ha 以下、27%が 1ha 以下、58%が 0.5ha 以下なので、小農中心農業(家畜数も少ない) 	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困地域と FS との重なりは薄い。しかし、Highland Mixed での可能性及び人口から貧困対策が妥当 ・国独自の貧困割合は 31.7%(2004)、国際的定義での貧困割合は 33%(2004) ・東部地域の貧困率は 50%、中央地域は 29.5%、首都がある西部地域は 18.7% 	<ul style="list-style-type: none"> ・FS はネパールも参照。Highland Mixed (丘陵)での貧困対策・食糧自給支援を。ただ、山腹斜面での耕地がほとんどなので、山腹斜面からの配慮が必要 ・2.5%の人口増と非常に限られた耕作面積を踏まえると集約的農業の必要性 ・男性の出稼ぎが多いので、農業の主体が女性 ・市場や幹線道路へのアクセス整備も必要 ・灌漑施設の整備(規模は要検討)
<p>スリランカ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育等が充実している中で貧困への考え方 	<ul style="list-style-type: none"> ・Rice ・Coastal Artisanal Fishing ・Highland Mixed ・Rainfed Mixed 	<ul style="list-style-type: none"> ・米の自給はほぼ達成、栽培していない小麦 90 万トン輸入。小麦、トウモロコシの食糧輸入依存率 13.2% ・稲作栽培面積は全耕地の 9 割、灌漑面積率 66.6% ・乾期の灌漑による畑作物の優位 	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困地域は概ね Rainfed Mixed と重なる ・国独自の貧困定義(毎月 792Rs. か 950Rs.) ・国際的(一日一ドル)定義による貧困割合は 7%、国独自 25% 	<ul style="list-style-type: none"> ・Rainfed Mixed での支援 ・人間の安全保障から内戦や津波による農業への被害対応や灌漑耕作地を使用できない貧困農民への支援が必要 ・全体的にはスリランカ政府の貧困者へのプログラムへの支援も可

表2：地域的なFSと貧困の特徴からの貧困削減・食糧安全保障の方針（中南米）

調査対象国	ファームिंगシステム(FS)	農業の特徴	貧困の特徴	考えられる方針
ボリビア	<ul style="list-style-type: none"> •Irrigated •Forest based •High altitude mixed •Extensive dryland mixed •Dry land mixed 	<ul style="list-style-type: none"> •主食はジャガイモ、トウモロコシ、小麦、米。小麦35万トン、トウモロコシ2万トン輸入(2003) •営農はアンデス高原等の山岳・渓谷地域での伝統的農業と東部平原地域の近代的農業に二分 •高原では、2ha以下の小農が中心で自用、渓谷では、2-3haで主要作物栽培、東部平原地域のサントクルス県等の湿潤熱帯地域では20-30haで近代農業(米、トウモロコシ、小麦栽培)が中心 •食糧輸入依存率15.6% 	<ul style="list-style-type: none"> •極貧率は、高地77.7%、渓谷53.9%、低地34.2% •県別農村貧困率は、チュキスカカ県94.4%、ポトシ県92.1%、ラパス県(高原)85.4%、コチャバンバ県(渓谷)83.7% •東部平原地域のサントクルス県の農村貧困率は70%、しかし、人口が多いので貧困層の40%が同県に居住 	<ul style="list-style-type: none"> •農村貧困率が高いチュキスカカ県(Dryland mixed)の貧困・食料安全保障 •小麦、トウモロコシの自給率を高める為、サントクルス県(Extensive dryland mixed)での小麦、トウモロコシの増産と貧困・食料安全保障 •アチャカチ地区農業開発計画での一般無償及び見返り資金、草の根・人間の安全保障無償、技術協力との連携モデルへの期待
グアテマラ	<ul style="list-style-type: none"> •Coastal plantation & mixed •Extensive mixed •Temperate mixed 	<ul style="list-style-type: none"> •主食はトウモロコシ、小麦、ジャガイモ、フリホール、米、ソルガム。 •トウモロコシ35万トン、小麦30万トン輸入(2001)。食糧輸入依存率13% •ジャガイモの単収は高いが、トウモロコシ、小麦の単収改善余地は高い •山岳地域での中小農民による伝統的農業、平原地域で行われている近代的農業 	<ul style="list-style-type: none"> •国全体の貧困率は56%、極貧率は16% •貧困層の81%以上が農村 •先住民の76%が貧困(非先住民は41%) •北部、北西部、サン・マルコス(San Marcos)は貧困地域 	<ul style="list-style-type: none"> •北部・北西部或はサン・マルコス県の貧困村落での貧困・食料安全保障 •トウモロコシの自給率を高める為、その可能性がある地域での貧困・食料安全保障

<p>ニカラグア</p>		<ul style="list-style-type: none"> ・主食である米の77.5%の自給を除いて、トウモロコシ、フリホール、ソルガムは需要をほひ充足 ・土地所有の二極化。47%の零細・小規模農民は5%の農地所有、他方、20%の大規模農家が75%の農地所有 ・農民組織加入率は、零細農家7.2%、小農14.4%、中農14%、大農11.3% ・中北地域(国土23.4% Matagalpa, Jinotega) : 穀倉地域、灌漑面誓拡大の可能性大、肥沃度は比較的良好 ・セゴビア地域(国土5.8%, Estelia, Madriz, Nueva Segovia) : 水不足で灌漑は困難、肥沃度は標準 	<ul style="list-style-type: none"> ・極貧困層17%出農村部で24.7%、貧困層45.8%で農村部で64.3% ・最貧困県は、Atlantico, Jinoteg, Nueva Segavia ・食糧不安定地域は、Jinetog, Naeva Segavia, Madriz ・小農は主食であるトウモロコシの自給率はほぼ半分で、フリホール等の換作物物の売却金で不足分を購入 	<ul style="list-style-type: none"> ・最貧困率が高いカリブ沿岸北部のAtlantico 県が対象になるが、食糧安全保障という視点からは、Jinoteg 県、Naeva Segavia 県, Madriz 県 ・よって、Jinetog 県或は Naeva Segavia 県の貧困村落での貧困・食料安全保障、特にトウモロコシの自給率アップと農民組織化 ・全体として、食糧全体の自給率アップの為、米作増産による貧困・食料安全保障
--------------	--	---	---	--

表2：地域的なFSと貧困の特徴からの貧困削減・食糧安全保障の方針（アフリカ）

アフリカ

調査対象国	ファームिंगシステム(FS)	農業の特徴	貧困の特徴	考えられる方針
ガーナ	<ul style="list-style-type: none"> •Tree Crop •Root Crop •Cereal-Root Crop Mixed •CoastalArtisanal Fishing 	<ul style="list-style-type: none"> •主食は、キヤサバ、トウモロコシ、米。食糧輸入依存率 17.6% •米 18.9 万トン、ソルガム 11 万トン、ミレット 8.8 万トン、トウモロコシ 8.4 万トン輸入 (2004 年) •農業全体としては、食糧生産指数向上、 	<ul style="list-style-type: none"> •ほぼ FS と貧困マップが重なる •Cereal-Root Crop Mixed: 北東州 (88%)、北西州 (84%) •Cereal-Root Crop Mixed & Root Crop: 北西部 	<ul style="list-style-type: none"> •Cereal-Root Crop Mixed 及び Root Crop での貧困削減・食料安全保障 (FAO 参照) •現地の資源を活用した農業
ケニア	<ul style="list-style-type: none"> •Tree Crop •Highland Perennial •Root Crop •Maize Mixed •Agro-Pastoral Millet/ Sorghum •Pastoral •CoastalArtisanal Fishing 	<ul style="list-style-type: none"> •主食は、トウモロコシ、小麦、米。不作年のみ主にトウモロコシを輸入。小麦は年 30-60 万トン輸入。食糧輸入依存率 13% •農業適地は西部州、中部州、リフトバレー州、ニヤンザ州の中央耕地(国土面積に 12%) •人口増に十分に対応できてない農業生産(一人当たりの農業生産指数の低下) 	<ul style="list-style-type: none"> •複数の FS と貧困マップが重なるので、FS だけでの地域的な課題特定は難しい •不作年のトウモロコシ輸入しているので、食糧の安定供給は課題 •乾燥・半乾燥地 (ASAL: Arid and Semi-arid Lands) でのサイザルヤルガム/ミレットの増産が課題 	<ul style="list-style-type: none"> •貧困緩和という観点から、ASAL の Agro-Pastoral Millet/ Sorghum 地域での貧困・食料安全保障が課題 •安定的な食料確保としての観点から、ASAL の Maize Mixed 地域での貧困・食料安全保障が課題
マダガスカル	<ul style="list-style-type: none"> •Tree Crop •Forest Based •Rice-Tree Crop •Cereal-Root Crop Mixed 	<ul style="list-style-type: none"> •主食は米(耕地の 41%)。生産増の傾向にあるが人口増による米不足対策が必要。メイズはほぼ倍増(00-03 年)。キヤサバ(耕地の 12%)は減少傾向(00-03 	<ul style="list-style-type: none"> •2001 年の貧困層割合は、南東部 (83.2%)、北東部 (82.3%)、南部 (76.1%) •ほぼ FS と貧困マップが重なるので、Rice-Tree Crop での貧困農民支援 	<ul style="list-style-type: none"> •貧困緩和から、最貧困地方の南東部 (Rice-Tree Crop) での貧困・食料安全保障 •食糧安全保障からも、米作付け面積が

	<p>•Coastal Artisanal Fishing</p>	<p>年)</p> <ul style="list-style-type: none"> •食糧輸入依存率 18.4%。灌漑率 36.9% •米主要生産地は、北東部(トアマシナ)、北西部(マハジャンガ)、中央部(アシタナアンリ) •中央部はメイズとジャガイモの生産量が高い •南部(トリアリ)はキャサバやサツマイモが主要作物 •南東部(フィアラランツォア)では、キャサバ生産は全体の 47%。米の反収は中央部の 2/3 •北東部に反収改善の余地(2.1 トン/ha、中央部は 2.87 トン) 		<p>大きい北東部(Rice-Tree Crop)の米生産性の向上が課題</p>
--	-----------------------------------	--	--	--

2. 現地調査結果

ローカルコンサルタントの作成した報告書に基づき、以下の表に整理を行った。

表 3：現地調査結果（アジア）

調査項目	ネパール	スリランカ	ブータン
貧困定義	貧困線：CBN: 7,696 Rs. (2003 年)	貧困線：Rs 1,423/月 (2002 年)、Rs.2,083/月 (2006 年 8 月)→このように貧困線は物価等を反映して変化している。	貧困線： 740.36Nu./月 (2004 年)
関連国家政策	Agricultural Perspective Plan(APP)		
関連ドナー支援 (貧困削減、及び食糧安全保障)	Community Livestock Development Project, CLDP (ADB) (概算予算: 3 百万 USD) Crop Diversification Project, CDP (ADB) (概算予算: 14.04 百万 USD) Agriculture Perspective Plan Support Project, APPSP (DFID) (概算予算: 9.87GTB) Poverty -driven fund (PDF) National Agricultural Policy 2004 (NAP)	貧困削減プロジェクト ADB: Bay of Bengal Program JICA: Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach project SIDA: Change Agent Program EU: North and East Road Rehabilitation Program; Dry Zone Agriculture Development project; NGO co-finance programs OPEC Fund: Agriculture and Agro Industries	Helvetas: East-Central Agricultural Development Project World Bank: Decentralised Rural Development Project Butan Rural Access Project II ADB: Poverty Assessment and Analysis Report Poverty Analysis Report
貧困状況	貧困人口： 30.8% 栄養不足人口： 39.8%	貧困層：全体 22.7%、都市 7.9%、地方 24.7%、エスナート 30.0% (2002 年)	貧困層： 31.7% (2004 年)
食糧自給状況		米はほぼ自給達成。輸入に占める食料割合は 47% から 16% に低下 (ここ 20 年で)	65% (2000 年)

貧困地域	Dumnpahker village (Hill village 1) and Mankha village (Hill village 2), Sindhupalchok District	Mahawawa Village as rainfed agriculture village in Mahawewa Grama Niladhari division	Rikhay village, Deothang gewog, Samdrupjongkhar District
一般状況/生計	土地所有割合: 96.35% 農業従事者: 65% 栽培作物: 双方の村にて栽培: 米、メイズ、レンティル、ミレット、ジャガイモ、野菜 自給達成作物: なし	人口: 885人(男性: 52%、女性: 48%) 世帯数: 210世帯 収入: 平均月額 Rs.4,500 月額 Rs.1,500 以下 49%、月額 1,501-4,500 は 44%、月額 4,501-10,000 は 7% 雇用状況: 農業 30%、自営 9%、教師 1%、民間雇用 2%、日雇い 30%、失業 28% 教育: 小学校 1校(9km)、読み書き学校 2校(2km)	人口: 860人(男性: 56%、女性: 49%) 降雨量: 3,762mm 教育: 小学校 1校 職業: (サンプルの内訳、N=15) 農業: 73.3% サービス: 6.7% 出稼ぎ: 20.0%
農業	米: 栽培面積:(貧困層: -、中間層: 1.45ha、富裕層: 4.50ha) 収穫高:(貧困層: -、中間層: 3.629kg/ha、富裕層: 3.486kg) 投入財(外部調達): 肥料:(貧困層: -、中間層: 70.0%、富裕層: 70.0%)	畑地 585 エーカー(内 312 耕作) 水田 311 エーカー(内 29 耕作)←水があれば耕作可能 とのこと 自己消費農業(55%)、市場向け(10%)、両方(35%) 労働力: 1人(33%) 2人(44%)、3人以上(23%)	主要作物: とうもろこし、小麦、及び野菜。1世帯平均 0.6ha の稲作用の土地を所有。とうもろこしは二期作。
家畜	1世帯あたり平均飼育頭数: 水牛(貧困層: 1.60、中間層: 1.60、富裕層: 1.55) 乳牛(貧困層: 0.00、中間層: 2.00、富裕層: 1.50) やぎ(貧困層: 1.50、中間層: 5.10、富裕層: 4.95) 雄牛(貧困層: 0.00、中間層: 2.00、富裕層: 3.00)		保有されている家畜の中で、牛糞の肥料への活用が盛んに行われている。しかしながら、鶏の糞は盛んに活用されていない。 牛: 355頭、馬: 8頭 豚: 4匹、鶏: 150羽

住民組織	Hill village1 19の住民組織に延べ544名が参加。 Hill village2 10の住民組織に延べ870名が参加。	農民組織、Samudhi 組織、女性組織、共済会組織、子供会	水利組合
課題	調査対象地域における課題(必要性の高い順) Hill village1 1. 飲料水不足 2. 繁殖力の高い水牛の不足 3. 農作物市場、特に牛乳、の欠如 4. 時宜をえた化学肥料の不足 5. 進歩的な農業技術と知識の不足 Hill Village2 1. 特に小学校における教師の不足 2. 下水設備の不足 3. 貧困層が生計を立てる機会の不足 4. 時宜をえた化学肥料の不足 5. 公共施設のメンテナンス費用の不足	年間を通じての水の確保 不十分な電化施設 土地所有権 不十分な保健衛生施設 不十分な道路ネットワークと市場施設 失業問題と教育 人口流出	交通機関の不足。道路はあるが、バスが通っていない。 農業機械、穀物倉庫の不足。 灌漑設備の不足。
貧困層定義	貧困層：土地なしまたは0.15ha以下の土地所有者 (収穫や給与によって3ヶ月以下の自給が可能な者や不可触民(以下ダリット)) 中間層：0.1～1haの土地所有者(収穫により3～9ヶ月の自給が可能)		貧困層： ・食料や資金等の自給が達成されておらず支援を外部に求めるもの 中間層： ・食料や資金等の自給がある程度達成されている

	富裕層： 1ha 以上の土地所有者(収穫により 9 ヶ月以上の自給が可能)		もの 富裕層： ・ニーズを全て自給で充足しているもの
食糧増産ポテンシャル地域	Patihani village (Terai village 1) and Meghuli village (Terai village 2), Chitwan District	内戦や津波の被害地: Medawewa Village as a mixed farming system in Kebitigollewa DS Division, Anuradhapura District	Shumar village, Shumar gewog, Pemagatshel Dzongkhag
一般状況/生計	土地所有: 97.50% 農業従事者: 72.5% 栽培作物: 双方の村にて栽培: 米、メイズ、小麦、ミレット、ジャガイモ、野菜() 自給達成作物: 米(Terai village1)	人口: 512 人(男性 55%、女性 45%) 教育: 読み書き学校 1校	人口: 807 人(男性: 45%、女性: 55%) 世帯数: 86 世帯 降雨量: 2,169mm 教育: 小学校 1校、中学校 1校(近隣) 職業: (サンブルの内訳、N=15) 畜産: 33.3% 農業: 60.0%
農業	米: 栽培面積: (貧困層: 1.8ha、中間層: 4.1ha、富裕層: 4.75ha) 収穫高: (貧困層: 4,117.5kg/ha、中間層: 4,183kg/ha、富裕層: 4427.5kg/ha) 投入財(外部) 肥料: (貧困層: 80.0%、中間層: 90.0%、富裕層: 90.0%) 種子: (貧困層: 30.0%、中間層: 40.0%、富裕層: 90.0%)	人口: 512 人(男性 55%、女性 45%) 教育: 読み書き学校 1校	人口: 807 人(男性: 45%、女性: 55%) 世帯数: 86 世帯 降雨量: 2,169mm 教育: 小学校 1校、中学校 1校(近隣) 職業: (サンブルの内訳、N=15) 畜産: 33.3% 農業: 60.0% 出稼ぎ: 6.7%

	40.0%) 化成肥料(貧困層:30.0%、中間層:30.0%、富裕層:30.0%) :		
家畜	1 世帯あたり平均飼育頭数: 水牛(貧困層:1.40、中間層:1.70、富裕層:1.55) 乳牛(貧困層:0.50、中間層:0.00、富裕層:0.50) やぎ(貧困層:1.90、中間層:4.15、富裕層:3.80) 雄牛(貧困層:0.00、中間層:2.00、富裕層:2.00)		保有されている家畜の中で、牛糞の肥料への活用が盛んに行われている。しかしながら、鶏および豚の糞は盛んに活用されていない。 牛: 234 頭 豚: 9 頭 鶏: 98 羽
住民組織	Terai village1 16 の住民組織に延べ 1,637 名が参加。 Terai village2 16 の住民組織に延べ 2,999 名が参加。	農民組合、Samurahi 組合(貧困支援の政府プログラム対象組合)、女性組合、共済組合(葬式等への組合費収集を基本として、相互扶助的な役割も)、仏教会、子供会	Agricultural Cash Crop Income Generation Group(換金作物栽培グループ:10 名) Village Vegetable Growers Group
課題	Terai Village1 1. 就業機会の欠如 2. 飲料水の不足 3. 野生動物による農作物への被害 4. 獣医と畜産サービスの享受が困難 5. 低い返済状況と不適切な借入 Terai Village2 1. 就業機会の欠如 2. 堤防の決壊と浸水 3. 野生動物による農作物と資産への被害	テロへの恐怖 不十分な電化施設 灌漑施設の不十分な整備状況 土地所有権問題 不十分な保健衛生施設 不十分な道路ネットワークと市場施設 失業問題と教育 人口流出	農道の欠如 灌漑の不足。

	<p>4. 飲料水不足 5. 農作物及び畜産市場の不足</p>		
<p>貧困層定義</p>	<p>貧困層： 土地なしまたは0.5ha以下の土地所有者（収穫や給与により6ヶ月以下の自給が可能なる者、及びダリット） 中間層： 0.5～1haの土地所有者（収穫により6～11ヶ月の自給が可能） 富裕層： 1ha以上の土地所有者（収穫により11ヶ月以上の自給が可能）</p>		<p>貧困層： ・食料や資金等の自給が達成されておらず支援を外部に求めるもの 中間層： ・食料や資金等の自給がある程度達成されているもの 富裕層： ・ニーズを全て自給で充足しているもの</p>
<p>世帯調査</p>	<p>土地所有状況： 土地の所有割合は、貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域において特に違いは見られない。 農業形態： 貧困地域及び食糧増産ポテンシャル地域の双方において主食となる米やメイズのほか、様々な種類の作物を栽培している。なお、米の栽培に関して、中間層と富裕層の状況を貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域と比較すると、食糧増産ポテンシャル地域における収穫高の高さが特記される。得られた情報か</p>	<p>食料不足 貧困地域では、食料不足を親戚や友人からの支援で賄っているケースが多い。他方、内戦への影響を受けている地域は、所得が少し高いので、親戚や友人からの支援も含めて、ローンでも手配や友人からの支援を貧困層から富裕層まっぴんなく受けている。同様な傾向が生活費においても見える。</p>	<p>土地所有状況： 貧困地域の80%の貧困層が米の生産用土地を所有しているのに対して、食糧増産地域では、20%のみ小麦の生産用の土地を所有している。両地域において生産されているとうもろこしについては、87%の世帯が0.11haから0.5haの土地での生産を行っている。 農業形態： 食糧増産地域においては、灌漑設備の不足から米の生産が行われず、とうもろこしの生産へと切り替わ</p>

	<p>ら推測をする限り、肥料と併せ化学肥料と種子の投入、土地面積の大きさ等が影響していると考えられる。</p> <p>投入財： 貧困地域及び食糧増産ポテンシャル地域において、堆肥と肥料の双方が使用されている。また、養法において畜力の活用も行われている。なお、食糧増産ポテンシャル地域では、調査対象の2村においてトラクターや脱穀機等の耕作機械も導入されている。資金の借入れ： 貧困地域及び食糧増産ポテンシャル地域の双方において、資金難において借金を行う割合は、他の方法と比べて少なくなっている。主流となっているの資金源は組合等からの借り入れであり、双方の地域、また各層において共通している。ただし、富裕層において、自らの資産及び家畜の売却による資金の創出が行われている事が、他の層と比較して若干多い。</p> <p>労働力： 食糧増産地域においては、友人からの助力による労働力の補填が主流である。貧困地域においては、相互扶助及び友人からの助力が対応方法の多くを占めている。なお、双方の地域におけるこれら傾向は、貧困・中間・富裕層を問わず共通している。</p>		<p>る。そのため、小麦の生産も多くの世帯において行われなくなり、とうもろこしの二期作が行われている。野菜の生産に関しては両地域において行われているが、主に食用である。しかしながら食糧増産地域においては、市場の存在により、換金のための栽培も行われている。</p> <p>投入財： 両地域のとうもろこしの外部投入財としては、化学肥料の使用が貧困層、中間層、及び富裕層において平均して行われている。米の米の栽培に関しては、農機の使用はほとんど行われておらず、草刈機が主に導入されているのみである。なお、サンブルにおいて農機を農業機械化センター(AMC)から購入した事例は、1件のみである。</p> <p>食料不足時の対応： 食料が不足しているばあい、両地域ともにほとんどの世帯において親戚からの支援により対応しており、富裕層の1世帯のみその他の方法により対応している。</p> <p>労働力不足時の対応： 貧困地域と食糧増産地域ともに多くが労働力不足に陥るときがないとしている。しかしながら不足している場合の対応策として、貧困地域では友人との相互</p>
--	---	--	--

	<p>課題： 貧困地域において農業関連の課題として共通して挙げられているのは、時宜を得た化学肥料の調達である。また同様に、食糧増産ポテンシャル地域においては、野生動物による農作物の被害が挙げられている。</p>		<p>扶助、食糧増産地域では親戚との相互扶助が主に行われている。</p> <p>課題： 両地域における中・長期的な課題として、灌漑設備の整備が挙げられている。しかしながら、単一作物の二期作を強いられている食糧増産地域においては、複数種類の作物の生産によるリスクの分散がなされていないため、灌漑設備の整備は急務といえる。</p>
--	---	--	---

表 4：現地調査結果のとりまとめ（アフリカ）

調査項目	マダガスカル	ガーナ	ケニア
貧困定義	<p>最貧困線： 月収が 43,886Ariary/人 貧困線： 234,760Ariary/年 (2002 年) 2,133 カロリーの食料を得ることができ日収・年収が 234,760Ariary 未満 (2002 年)</p>	<p>・最貧困定義 (Lower poverty line) 1999: 700,000 セディ/人/年 2005: 2,251,198.7 (2005) ・貧困定義 (Upper poverty line) 1999: 900,000 セディ/人/年 2005: 2,894,398.32</p>	<p>貧困線: 1,239 ケニアシリング/月/人</p>
関連国家政策	<p>・Madagascar Action Plan (HEMAP) ・The National Program of Rural Development (PNDR) ・The Plan of National Action for Food Security (PANSA) ・Regional Policy of Reduction of Poverty and Food Security</p>	<p>・Medium Term Agricultural Development Programme (MTADP)</p>	<p>Economic Recovery Strategy (ERS)において、農業における生産能力の強化が優先国家政策のひとつに挙げられる。</p>
関連ドナー支援 (貧困削減、及び食糧安全保障)	<p>Agronomes Et Veterinaires Sans Frontiere (EU) Agro Action Allemande Eco Regional Initiative (USAID)</p>	<p>In Kassena-Nankana District - Nakolo project (FAO SPFS) - Water Users Association (FBO) - Crop programme - Small Ruminant Improvement project (CIDA-FABS) - Credit programme (CIDA0FABS) - RTP (AfDB/WB) In Kwaebibrem District</p>	<p>Njaa Marufuku Kenya (FAO) National Agriculture and Livestock Extension Program (SIDA) Kamurugu Agricultural Development Initiative (WFP) Mt Kenya East Pilot Project (IFAD) Arid Lands Resource Management Project (WB) Kenya Agricultural Productivity Project (WB) Agriculture Sector Programme Support (DANIDA)</p>

			<ul style="list-style-type: none"> - Inland Valley Rice project (AfDB) - Grasscutter project (CIDA-FABS) - Citrus/Maize (ADRA) - Oil Palm (PSI) 	
貧困状況	<p>貧困層: 72.1% (2004年)</p> <p>農村部の貧困層 (人口の 77%): 85%</p> <p>Toliara (South): 83.3% (2004)、75.5% (2001)</p> <p>Antiranana (North): 70.0% (2004)、71.7% (2001)</p> <p>都市部</p> <p>首都: 17.9%の貧困層の増加</p> <p>都市部: 18.6%の貧困層の増加</p>	<p>全体としての最貧困割合は減少: 39.5% (1991/92)</p> <p>26.8% (1998/99)</p>	<p>貧困層: 56.8% (1997年)</p> <p>なお、Coastal、Nyanzang及びWestern Provinceにおいて品行層の割合が60%を超えている。</p>	
食糧自給状況		食糧自給率: 28% (1998年)		
貧困地域	<p>Ivandrika commune, Farafangana District (フィアナランツォア地方), Atsimo Atsinanana Region, Province of Fianarantso</p>	<p>Bonia Community Tono Irrigation Area Kasena-Nankana District Upper East Region</p>	<p>Gatumbiri Village, Gachoka Division, Mbeere District</p>	
一般状況/生計	<p>人口: 8,340人 (男性: 48%、女性: 52%)</p> <p>世帯数: 1,290世帯</p> <p>就学率: 小学校 92.5% (男性: 94%、女性: 91%)、卒業率 (13.5%)</p>	<p>人口 5,000人 (60%女性)、272世帯</p> <p>ほぼ Kassena-Nankana グループ</p> <p>1 小学校、1kindergarten</p> <p>5km に市場</p>	<p>人口: 約 1,260人 (男性: 43%、女性: 67%)</p> <p>世帯数: 180世帯 (1世帯約 7名)</p> <p>教育: 小学校 1校 (幼稚舎併設)</p> <p>小学校卒業率: 男性: 約 43%、約 54%</p>	

	<p>・Farafangana District の米の栽培においては、一般的に伝統的な品種を用いた栽培が主体となり、改良種による栽培が行われていない。</p> <p>富裕層：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世帯数：16 名以上、農業に従事。 ・教育：子供は中学校まで就学 ・自然災害や外的要因により負債を抱える事がある。 <p>中間層：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世帯数：10 名以上、ほとんどは農業に従事 ・教育：多くの場合農作に参加し、登校せず ・収穫高の不足から高利貸しや親戚の支援を必要とする。 <p>貧困層：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世帯数：平均 5 人、多くは農業に従事 ・全ての世帯において食料不足の問題があり、食料の確保のために日雇い労働や親戚の支援を要し、ほとんどの世帯において借金をしている。 	<p>・農村電化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平均年間降雨量 950mm ・小学校就学率(男 35%、女 25%) ・メイズ、米、豆、ミレットの食糧不足 	<p>保健： マラリア、腸チフス</p> <p>土地所有割合：100%</p> <p>就業状況：</p> <ul style="list-style-type: none"> 農業： 25% 畜産： 40% 出稼ぎ： 5% その他： 30%
<p>農業</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・換金作物の栽培はほとんど行われていない。 ・米の栽培が主体、キャッサバ、さつまいもの栽培も行われているが、補完的 ・食料が不足している場合、バナナ等のフルーツの 	<ul style="list-style-type: none"> ・主要作物(自給農業)：ミレット、落花生、バンバラ豆、米 ・有機肥料よりは化学肥料への依存が高まっている ・限られた労力、畜力 	<p>主要作物(主に女性が生産を行う)：</p> <p>フィンガーミレット、カウピー、ミレット、ソルガム、とうもろこし、豆(内カウピーの生産において自給を達成)。</p>

	<p>採取も</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自然災害への脆弱性 <p>富裕層：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・作物：米、コーヒー、クローブ ・耕作地面積：平均 3ha ・労働力：平均 5 名。多くの世帯にて参加する組織の保有する耕作機械(クボタ製)を使用 <p>中間層：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・作物：米 ・労働力：平均 4 名。組織的にこぶ牛を使用。 ・耕作地面積：平均 40 アール(うち米は 35 アール) <p>貧困層：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・作物：米 ・耕作地面積：平均 30 アール ・労働力：平均 3 名。耕作のためにこぶ牛を借用。 		<p>天候リスクへの対応：</p> <p>天候リスク及び鳥などによる食害の軽減のために、根おおいと早期栽培が行われている。</p> <p>投入財：</p> <p>フィンガーミレットとカウピーの栽培において、有機肥料と化学肥料の双方が使用されている。また、カウピーの栽培においては、伝統的な農薬及び化学農薬の双方が使用されている。</p> <p>耕作面積(所有・借用)：</p> <p>富裕層： 6.4 エーカー</p> <p>中間層： 4 エーカー</p> <p>貧困層： 4.9 エーカー</p>
家畜	<p>Bovine(牛属の家畜)と家禽類</p> <p>Bovine の飼育は秣を用いず、放牧する範囲も限られており、繁殖力が低下。</p>	<p>・限られている</p>	<p>主要家畜： ヤギ、牛</p>
住民組織	<p>District に 100 以上の農民組織が存在。ただし、多くは活動していない。</p>	<p>・27 住民組合(作物、WFP 支援のマイクロクレジット、灌漑等)</p>	<p>ダム建設、飲料水の供給、アグロフォレストリー等の住民組織がある(延べ 266 人が参加)。</p>
課題	<p>・米の生産高の向上(金融機関、農民組織、地元政府)</p>	<p>・井戸(政府)</p> <p>・円滑なコミュニケーション(集会所建設)</p>	<p>水不足</p> <p>農業投入財の不足</p>

	<p>・換金作物の栽培再開による農民の収入向上(金融機関、農民組織、地元政府)</p> <p>・地域住民の農業への従事(金融機関、地元住民、地元政府)</p> <p>・家畜の不安定な繁殖。家禽類の繁殖においては、予防が行われておらず、様々な伝染病に感染。また、盗難も問題。</p>	<p>・輸送手段不足、農村道路整備</p>	<p>インフラ建設(道路、電化)</p>
<p>貧困層定義</p>	<p>富裕層:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平均 5 頭以上の雄牛 ・生産高: 4,000kg/年 <p>中間層:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平均 3 頭の雄牛 ・生産高: 1,500kg/年(売却した分を除く) <p>貧困層:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・雄牛を保有していない ・生産高: 平均 200~300kg/年(売却した分を除く) 	<p>富裕層</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建物の所有 ・耕作地、家畜の所有 ・結婚準備が可能 ・数人の妻 <p>中間層</p> <ul style="list-style-type: none"> ・所有はしないが牛が活用できる ・一人の妻と子供、その生計が可能 <p>貧困層</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建物、耕作地、家畜の不所有 ・妻子無し 	<p>富裕層:</p> <ul style="list-style-type: none"> 食料に問題なし 土地所有は 8 エーカー以上 子供の教育は全過程を終了 <p>中間層:</p> <ul style="list-style-type: none"> 食糧自給はほぼ達成しているが、干ばつ等により困難 所有している家畜は牛を 2-3 頭、約 10 頭のヤギ、鶏等 土地は 3-8 エーカー <p>子供は初等教育を終了させられるが、中等教育から困難</p> <p>貧困層:</p> <ul style="list-style-type: none"> 食料不足時における調達が困難 所有している家畜はヤギを 0-2 頭 土地所有は 2 エーカー以下 子供の初等教育を完了させる事が困難

食糧増産ポテンシャル地域	Antanifotsy commune, Soanierana District, Analanjirofo Region, Province of Toamasina(トアマシナ地方)	Akim Krobo Village, Kade Area, Kwaebibrem District, Eastern region	Kiamurio village, Nkuene Division, Meru Central District
一般状況/生計	<ul style="list-style-type: none"> 人口: 29,652 人 (男性: 47%、女性: 53%) 世帯数: 17,141 世帯 公立の小学校 1 男女ともに大半の子供が就学 (卒業率: 60%) 保健所 マラリアと下痢が主症状。下痢は上水道の未整備に拠る。 土地所有割合: 90% 農業のほかには漁業や織物を営む 	<ul style="list-style-type: none"> 人口 2,000 人 (60%女性)、200 世帯 99%は Akim グループ 農業、農産加工、林業 2小学校、1 中学校 村落に市場 (仮設) 最低年間降雨量 1,120mm(1990) 小学校就学率 (男 40%、女 60%) 	<ul style="list-style-type: none"> 人口: 約 840 人 (男性: 40%、女性: 60%) 世帯数: 140 世帯 (1 世帯約 6 人) 教育: 村に学校はない 小学校卒業率: 男性: 約 75%、女性: 約 50% 保健: マラリアと肺炎による死者 土地所有割合: 100% 就業状況: 農業: 50% 畜産: 40% 出稼ぎ: 10%
農業	<p>栽培作物: 米、キャッサバ(自給)、バナナ、サトウキビ</p> <p>米の供給量は需要量を満たしていない</p>	<ul style="list-style-type: none"> 主要作物: 米、キャッサバ、料理用バナナ、ヤム、ココア、オイルパーム、かんきつ類 間作物によるリスク低減 オニオン、スイカ、シウウガは栽培知識不足と労力不足で栽培不可 	<p>主要作物(主に女性が生産を行う):</p> <p>とうもろこし、豆、カウピー、ソルガム、タバコ、バナナ、果物(いづれの作物も自給を達成していない)</p> <p>天候リスクへの対応:</p> <p>天候リスクを低減させるため、生産は雨季に集中して行われる(9月から11月にかけて。カウピーに関しては、3月から5月の期間にも生産)。</p> <p>耕作面積(所有・借用):</p> <p>富裕層: 8.6 エーカー</p>

			中間層： 3.1 エーカー 貧困層： 3 エーカー
家畜	・乳牛、豚、家禽類の飼育	・羊、山羊、鳥が主であるが、牛も飼育。しかし、牛糞等の有機肥料活用は限られている	主要家畜： 牛、ヤギ及び羊。 貧困層、中間層、富裕層ともに平均 2 頭の牛と羊を所有
住民組織	Commune に住民組織はない	・2つの米作農家組合 ・1オイルパーマ組合、1家畜組合	主に水資源の活用に関する相互扶助組織がある(延べ 654 人参加)。また、金融関係では、Kenya Women Finance Trust と K-Rep に数人の村民が参加。
課題	・耕作地の拡大(政府) ・下水、灌漑等による水資源の管理(政府、開発援助組織) ・自然災害への対応力	・学校建設(当面、井戸建設) ・農村道路整備(政府、自助努力) ・農村電化(政府)	水不足(地域、政府、ドナー) インフラ不足(政府) 生活費不足(政府、地域、NGO)
貧困層定義	富裕層： ・労働力の雇用・土地の借用による耕作が可能 ・十分な食料 ・生活用品を購入可能 ・貯蓄が可能 中間層： ・安定的な収入あり ・借用対象として十分な信用 貧困層： ・安定的な収入なし ・食料不足	富裕層 ・メンテナンスされたある種の建物 ・困窮時に借金が不必要 ・オイルパーマ、ココア耕作地所有(10 エーカー) ・妻子への十分な食べ物 中間層 ・1-2 エーカーのオイルパーマ、ココア耕作地所有 ・妻子への十分な食べ物 貧困層 ・耕作地の不所有 ・妻子への不十分な食べ物	富裕層： 食料に問題なし 土地所有は 8 エーカー以上 子供の教育は全過程を終了 中間層： 食糧自給はほぼ達成しているが、干ばつ等により困難 所有している家畜は牛を 2-3 頭、約 10 頭のヤギ、鶏等 土地は 3-8 エーカー

	<ul style="list-style-type: none"> ・耕作地なし ・米・キヤッサバの耕作に 1ha の土地 		<p>子供は初等教育を終了させられるが、中等教育から困難</p> <p>貧困層： 食料不足時における調達が困難 所有している家畜はヤギを 0-2 頭 土地所有は 2 エーカー以下 子供の初等教育を完了させた事が困難</p>
--	--	--	---

<p>世帯調査</p>	<p>土地所有状況： 貧困層の貧困地域における土地所有面積は平均 30 アール、他方、食糧増産ポテンシャル地域における所有面積は 1ha。食糧増産地域における貧困層は、土地所有者に雇われ耕作を行っている。</p> <p>農業形態： 貧困地域と食糧増産地域の双方の地域において、米が主な作物となっている。しかしながらキヤッサバ、さつまいもも補完的に栽培されている。また、双方の地域において食糧不足時などにおいてバナナやサトウキビを自生している木々から採取している。</p> <p>投入財： 貧困地域と食糧増産地域の双方において、伝統的な米の栽培が主流であり、改良種の活用等は行われていない。また、肥料の投入も行われておらず、活</p>	<p>Table 4.10 ・貧困地域の貧困層 (80%) の所有する面積は 2 エーカー以下。他方、食糧増産地域は 16.7%</p> <p>Table 4.17 ・貧困地域の富裕層は栽培リスク低減の為、混作を。貧困層はローテーション。食糧増産地域では貧困層は間作と労働力追加、富裕層では労働力追加</p> <p>Table 4.21 ・貧困地域では、化学肥料に加えて、有機肥料の活用、特に中間層。食糧増産地域では、種子、化学肥料、農薬(中間、富裕)</p> <p>Table 4.31 ・貧困地域では、富裕層が友人、親戚以外の方法でお金を工面している。食糧増産地域では貧困層は親戚からの支援による工面</p>	<p>土地所有状況： 貧困地域の貧困層の耕作地面積は、4.9 エーカーであるのに対し、食糧増産ポテンシャル地域においては、3 エーカーとなっている。</p> <p>農業形態： 天候リスクの低減のため、食糧増産ポテンシャル地域では、雨季に生産活動を集中的に行っている。また、カウピーーに関しては、二期作を行っている。他方貧困地域では早期栽培が行われる。</p> <p>投入財： 双方の地域において主要作物の栽培のために、有機肥料と化学肥料の両方が活用されている。また、害虫駆除のため、伝統的な農薬と化学農薬の両方が使用されている。農機に関しては、両方の地域の中間層と富裕層において鋤が使用されているが、貧</p>
-------------	--	--	---

	<p>用されていない。お目の栽培において投入されているのはすきのみとなる。</p> <p>資金の借り入れ： 信用力があるのは貧困地域において富裕層のみであるのに対し、食糧増産ポテンシャル地域においては富裕層と中間層である。そのため、貧困地域における中間層は高利貸し、また双方の地域における貧困層は親戚等からの借り入れを行っている。</p> <p>労働力： 貧困地域においては、畜力の活用が見られるが、貧困層においては借用した上での活用である。なお、富裕層は参加する農民組織の耕作機械を使用。他方、食糧増産ポテンシャル地域においては、富裕層が貧困層を雇用しているとの仮説が導かれる。これは、貧困層が収入源として労働力の提供を行っていること、中間層がサービス業に従事していること、また富裕層が直接には農業に従事せず労働力を雇用していることから考察する事が出来る。</p> <p>課題： 貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域の双方において農業における収穫向上を意図した課題が挙げられている。</p>	<p>Table 4.33 ・労働不足は、貧困層は親戚からの助力。富裕層は相互助力 Table 4.37 ・貧困地域での貧困層の長期的課題はやはり家計、富裕層は子供の教育。食糧増産では、貧困層は課題が分散。富裕層は子供の教育</p>	<p>困層による使用は低い。なお、貧困地域の富裕層においてトラクターの使用も確認される。</p> <p>課題： 貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域の両方の地域ともに、約半分の世帯が水の不足を課題として挙げられている。これは、貧困層、中間層、および富裕層の各層において指摘されている。なお、双方の中間層から農業投入物の不足も課題として挙げられている。</p>
--	---	--	--

表 5：現地調査結果のとりまとめ（中南米）

調査項目	ボリビア	グアテマラ	ニカラグア
貧困定義		貧困線: 572.00USD/人/年、47.79USD/人/月 最貧困線: 253.00USD/人/年、21.10USD/人/月	
関連国家政策	Estrategia Económica: Bolivia Productiva Estrategia Sociocomunitaria: Bolivia Digna Estrategia de Relacionamento Internacional: Bolivia Soberana Estrategia del Poder Social: Bolivia Democrática	Nutrition and Food Security National System (VISAN) Basic Grain Program (農業省)	
関連ドナー支援 (貧困削減、及び食糧安全保障)		Guate Rural Solidarity – 社会保障や機会創出等 (IADB)	
貧困状況	貧困線以下人口: 63%	人口: 約 12.7 百万人 (うち先住民 43%) 最貧困層: 1990: 20% 2000: 16% (非先住民: 10%、先住民: 24%) (農村部: 22%、都市部: 5%) 2004: 21.5% (非先住民: 15%、先住民: 15%) (農村部: 32%、都市部: 9%)	
食糧自給状況			
貧困地域	• La Paz Departamento (ラパス県) 1) Santiago de Callapa (サンテイ	1) Concepcion Chiquirichapa Municipios, Quetzaltenango Department 2) Comitancillo Municipios, San Marcos	マドリス県トガルパ市マンガ・ソロ村 Mango Solo, Municipio de Totagalpa, Madriz

	アゴ・デ・ガジャヤバ) Municipio, Pacajes (パカヘス) Provincia 2) Sapahaqui (サパアキ) Municipio, Loayza (ロアイサ) Provincia	Azurduy Provincia 4) Presto (プレスト) Municipio, Zudanez Provincia	Department	
一般状況/生計	<p>1) サンテイアゴ・デ・ガジャバ (サンブル N=15) 基本的サービス: 電化: 27% 井戸がない 教育: 全世界において就学 保健: 下痢、呼吸器系疾患等、医療施設までの距離は以下の通り。 1km 以内: 27%、1km~5km 以内: 40% 5km~20km 以内: 40%</p> <p>2) Sapahaqui (サパアキ) 基本的サービス: 電化: 60% 飲料水供給: 67% 教育:</p>	<p>3) Tarvita (タルヴァイタ) (サンブル N=15) 基本的サービス: 飲料水供給: 93% 電化: 67% 教育: 全世界において就学 保健: 下痢、呼吸器系疾患等、医療施設までの距離は以下の通り。 1km 以内: 13%、1km~5km 以内: 73%、5km~20km 以内: 13%</p> <p>4) Presto (プレスト) 基本的サービス: 電化: 47% 飲料水供給: 53% 教育:</p>	<p>1) Concepcion Chiquirichapa 人口: 1,100 人(男性: 49%、女性: 51%) 世帯: 135 世帯 年間雨量: 950mm 教育: 小学校 1 校 就学率: 75% (男性: 80%、女性: 70%) 卒業率: 45% (男性: 50%、女性: 40%) 保健: 肺炎、下痢などの疾病 食料: 豆が不足 畜産: 牛、豚、羊</p> <p>2) Comitancillo 人口: 約 300 人(男性: 49%、女性: 51%) 世帯: 60 世帯 年間雨量: 1,026mm 教育: 小学校 1 校 就学率: 60% (男性: 70%、女性: 50%) 卒業率: 30% (男性: 40%、女性: 20%)</p>	<p>人口: 208 人(男性: 49%、女性: 51%) 世帯: 32 世帯 年間雨量: 800-1200mm 教育: 小学校 1 校(就学前教育を含む) 卒業率: 小学校: 95% 保健: 保健所はない(そのため、詳細な疾病の状況は不明) 子供の栄養失調が報告されている。 食料: どうもろこし、フリホール豆、卵を生産の上消費。(補完的に米と鶏が購入される) 畜産: 牛、鶏、豚</p>

	<p>全世帯において就学 保健: 下痢、呼吸器系疾患等、医療施設までの距離は以下の通り。 1km以内:7%、1km~5km以内:33%、5km~20km以内:53%</p>	<p>全世帯において就学 保健: 下痢、呼吸器系疾患等、医療施設までの距離は以下の通り。 1km以内:13%、1km~5km以内:33%、5km~20km以内:53%</p>	<p>保健:肺炎、下痢等の疾病 就業: 農業:85%、畜産:5%、出稼ぎ:10% 食料:米が不足 畜産:牛、羊</p>	
<p>農業</p>	<p>1) サンティアゴ・デ・ガジャパ (サンブル N=15) 主要作物: ジャガイモ(93%)、キヌア(7%)、大麦(3%) 耕作地面積: 平均: 約1ha (50%以上が0.5~0.75haの耕作地) 投入: 畜力、有機肥料、簡易灌漑。1世帯において自動燻蒸消毒。共同組織がトラクターを4台保有しているが、使用状況は不明。灌漑設備なし。 食糧自給: 73%の世帯において食糧自給が達成されていない。 天候リスク:</p>	<p>3) Tarvita (タルヴイタ) (サンブル N=15) 主要作物: ジャガイモ(100%)、とうもろこし(100%)、小麦(87%) 耕作地面積: 平均: 約1.2ha (80%が1~1.5haの耕作地) 投入: 畜力、有機肥料、簡易灌漑。 食糧自給: 80%の世帯において食糧自給が達成されていない。</p>	<p>1) Concepcion Chiquirichapa 主要作物: とうもろこし、芋、ソラマメ 投入財: とうもろこし、及びソラマメの栽培において化学肥料と有機肥料を使用。他方、ソラマメの栽培においては、害虫等の駆除に農薬を使用。畜力、農業機械の投入はない。 2) Comitancillo 主要作物: とうもろこし、イモ、豆 投入財: 主要作物の栽培には化学肥料と有機肥料を活用。畜力、農業機械の投入はない。</p>	<p>主要作物: とうもろこし、フリホール豆、ミジョン、もろこし 耕作面積 (ha、平均): 貧困層 とうもろこし - 0.14、フリホール豆 - 0.34、ミジョン - 0.07 中間層 とうもろこし - 0.37、フリホール豆 - 0.64、ミジョン - 0.15 富裕層 とうもろこし - 0.76、フリホール豆 - 0.74、ミジョン - 0.24 生産量 (kg、平均): 貧困層 とうもろこし - 145.44、フリホール豆 - 129.53、ミジョン - 0.07 中間層</p>

<p>天候による生産への被害により、都市部への移住が発生している。</p> <p>2) Sapahaqui (サパアキ) (サンブル N=15)</p> <p>主要作物: 果物(73%)、とうもろこし(40%)、ジャガイモ(27%)</p> <p>耕作地面積: 平均: 約 0.6ha (50%以上が 0.5ha 以下の耕作地)</p> <p>投入: なし(報告書とデータに相違、報告書上では蓄力、簡易灌漑、有機肥料、燻蒸消毒等の記載)</p> <p>食料自給: 1 世帯を除いて食糧自給未達成。</p> <p>天候リスク: 雹や地すべりの被害に対する策が特にならない。</p>	<p>ジャガイモ(93%)、小麦(73%) 耕作地面積: 平均: 約 2.3ha (67%が1~2haの耕作地)</p> <p>投入: 蓄力、簡易灌漑、有機肥料、種子</p> <p>食料自給: 全世帯において食糧自給未達成。</p> <p>天候リスク: 市場へのアクセスにおいて仲買人の存在が農業への投資インセンティブを失わせている。</p>	<p>とうもろこし - 354.5、フリホール豆 - 236.32、ミジョン - 293.62</p> <p>富裕層</p> <p>とうもろこし - 549.94、フリホール豆 - 313.96、ミジョン - 190.88</p> <p>収穫高 (kg/ha)</p> <p>貧困層</p> <p>とうもろこし - 130.8、フリホール豆 - 78.12、ミジョン - 55.68</p> <p>中間層</p> <p>とうもろこし - 189.98、フリホール豆 - 72.94、ミジョン - 396.78</p> <p>富裕層</p> <p>とうもろこし - 143.22、フリホール豆 - 85.54、ミジョン - 156.46</p> <p>作物の活用: 収穫された作物は、食料として活用されている。</p> <p>投入財: 貧困層 てこ棒 中間層 てこ棒、改良種子、肥料、農薬</p>
---	---	---

				<p>富裕層 てこ棒、改良種子、肥料、蓄力、農業 農業機械： どの層においても使用されていない</p>
<p>家畜</p>	<p>1) サンティアゴ・デ・カジャバ (サンプル N=15) 家畜： ラマ： 47% 羊： 80% 乳牛： 67% 豚： 13%</p> <p>2) Sapahaqui (サパアキ) (サンプル N=15) 家畜： 豚： 60% 雄牛： 53% 羊： 53% 鶏： 26%</p>	<p>3) Tarvita (タルヴァイタ) (サンプル N=15) 家畜： 雄牛： 100% 鶏： 80% 豚： 60% 羊： 60%</p> <p>4) Presto (プレスト) (サンプル N=15) 家畜： 雄牛： 100% 豚： 73% 羊： 67% 鶏： 67%</p>	<p>1) Concepcion Chiquirichapa 及び 2) Comitancillo 主要畜産： 牛、豚、羊 投入： 牛と羊の飼育において飼料を使用</p>	<p>住民組織については言及がなされていない。 しかしながら地域的組織として、以下の 2 組織 が挙げられている。 ・地域開発委員会 ・先住民地域委員会</p>
<p>住民組織</p>	<p>1) サンティアゴ・デ・カジャバ 80%の世帯が住民組織に参加</p> <p>2) Sapahaqui (サパアキ)</p>	<p>3) Tarvita (タルヴァイタ) 93%の世帯が住民組織に参加</p> <p>4) Presto (プレスト)</p>	<p>1) Concepcion Chiquirichapa Development Council (COCODE): 参加人数 80 名 (男性: 62 名、女性: 18 名)</p>	<p>住民組織については言及がなされていない。 しかしながら地域的組織として、以下の 2 組織 が挙げられている。 ・地域開発委員会</p>

課題	<p>73%の世帯が住民組織に参加</p> <p>1) サンティアゴ・デ・ガジャバ 就業機会の不足 水不足 天候リスク対策 農業技術の普及</p> <p>2) Sapahaqui (サパアキ) 灌漑用水 市場の整備、保護 資本不足 肥料の不足 村道の改良</p>	<p>80%の世帯が住民組織に参加</p> <p>3) Tarvita (タルヴィタ) 水不足 農業技術の不足 資本不足 リスク(干ばつ、疫病)への対応 能力</p> <p>4) Presto (プレスト) 水不足 資本不足</p>	<p>1) Concepcion Chiquirichapa 保健状況の向上(政府) 就業機会及び収入の向上(政府、民間企業) 幼児の栄養状況の改善(政府)</p> <p>2) Comitancillo 農民組織に対する支援</p>	<p>・先住民地域委員会</p> <p>貧困層 水不足、住宅不足、疾病、土地不足、電力不足 中間層 水不足、土地不足、収入不足 富裕層 水不足、保健所不足、薬剤不足、電力不足、 森林伐採</p>
貧困層定義	<p>調査において、村民によるグループディスカッションを通じた貧困層、中間層、及び富裕層の定義が行われていない。</p>	<p>1) Concepcion Chiquirichapa 富裕層: 広範囲の土地所有、及び対象の商品の販売、中間層: 土地などの機会を有する、 貧困層: 経済的資源を保有していない</p> <p>2) Comitancillo 富裕層: 資本を保有、中間層: 定職を有する者、 貧困層: 無職の者</p>	<p>世帯定義 食料、薬品、収入、衣服、教育の不足</p>	
食糧増産ポテンシャル地域	<p>Santa Cruz Departamento 1) Gutierrez(グティエレス) Municipio, Cordillera Provincia</p>	<p>Nueva Concepcion Municipios, Escuintla Department</p>	<p>ヌエバ・セゴビア県エル・ヒカロロ市ムユカ村 Muyuca, Municipio de El Jicaró, Nueva Segovia</p>	

一般状況/生計	<p>2) Pucará (プカラ) Municipio, Valle Grande Provincia</p>		
	<p>1) Gutierrez(グティエレス) (サンブル N=15) 基本的サービス: 電化: 73% 教育: 全世界帯において就学 保健: 下痢、呼吸器系疾患等、医療施設までの距離は以下の通り。 1km 以内: 33%, 1km~5km 以内: 26%、5km~20km 以内: 33%</p> <p>2) Pucará (プカラ) 基本的サービス: 電化:(報告書においては大多数の世帯において電化とあるが、データでは電化している世帯はない) 飲料水供給: 93% 教育: 全世界帯において就学 保健: 下痢、呼吸器系疾患等、医療施設までの距離は以下の通り。 1km 以内: 13%、1km~5km 以内: 80%</p>	<p>人口: 75,038 人(男性:48.5%、女性:51.5%) 世帯数: 13,000 世帯 年間雨量: 2,016mm 教育: 小学校:59 校、中学校:7 校、私立学校:14 校 就業: 農業:35%、畜産:25%、出稼ぎ:40% 作物: とうもろこし、トマト、プランタン、ごま、とうがらし、パパイヤ、メロン、たばこ 畜産: 牛、ヤギ、豚若干</p>	<p>人口: 2,786 人(男性: 47%、女性:53%) 世帯: 250 世帯 年間雨量: 1200-1600mm 教育: 小学校2 校、中学校1 校 卒業率: 小学校: 85% 中学校: 86% 保健: 保健所が存在し、非伝染性慢性疾患や結核に対するプログラムが展開されている。 農薬中毒とデング熱による死亡が2 件ずつ確認されている。 食料: 富裕層: フリホール豆、コメ、トウモロコン(ルティヤー)、肉、牛乳、卵等。嗜好品も含まれる。 中間・貧困層: フリホール豆、コメ、トウモロコン。補完的に野菜や乳製品、肉等。米以外の基礎穀物は自家生産。 畜産: 鶏、牛、豚</p>

<p>農業</p>	<p>1) Gutierrez (グティエレス) (サンプル N=15) 主要作物: とうもろこし(100%)、インゲン豆(大体作物として、33%)、小麦(20%) 耕作地面積: 平均: 10~12ha (50%強が 12ha 以上の耕作地) 投入: トラクター(100%の世帯において活用)、(燻蒸消毒に関しては、報告書では手作業となっているが、データ上は自動)、種子 食糧自給: 73%の世帯において食糧自給が達成されていない。 リスク: 穀物倉庫がないため、食害が発生。とうもろこしを単一栽培。とうもろこしに被害があった場合、えんどう豆の輪作を行っている。</p> <p>2) Pucará (プカラ) (サンプル N=15) 主要作物: とうもろこし(100%)、じゃがいも(80%)、小麦(73%) 耕作地面積: 平均: 約 1.5ha (50%以上が 1~2ha の耕作地) 投入: 畜力、簡易灌漑、有機肥料、燻蒸消毒 食料自給:</p>	<p>主要作物: とうもろこし、たばこ、プランタン 投入: 上記の主要作物の栽培では、化学肥料を使用。他方有機肥料は導入せず。殺虫剤を購入の上使用(プランタン以外)。蓄力は活用していないが、トラクターを借用の上、投入(プランタン以外)。</p>	<p>主要作物 とうもろこし、フリホール豆、ミジョン 耕作面積 (ha、平均) 貧困層 とうもろこし - 1.54、フリホール豆 - 2.1、ミジョン - 0.04 中間層 とうもろこし - 2.38、フリホール豆 - 2.8 富裕層 とうもろこし - 2.66、フリホール豆 - 3.22 生産量 (kg、平均) 貧困層 とうもろこし - 2,808.82、フリホール豆 - 1,760.76、ミジョン - 52.0 中間層 とうもろこし - 3,290.58、フリホール豆 - 1981.62 富裕層 とうもろこし - 5,272.2、フリホール豆 - 229.6 収穫高 (kg/ha、平均) 貧困層 とうもろこし - 364.78、フリホール豆 -</p>
-----------	---	--	--

	<p>66%の世帯において食糧自給未達成。 リスク： 干ばつ等の天候リスクが顕在。起伏の激しい地形により、生産能力に限界。</p>		<p>167.7、ミジョン - 52.0 中間層 とうもろこし - 276.28、フリホール豆 - 141.44 富裕層 とうもろこし - 396.4、フリホール豆 - 141.56 投入財： 貧困層 てこ棒、鋤、蓄力、肥料、農薬 中間層 てこ棒、鋤、蓄力、改良種子、肥料、農薬 富裕層 てこ棒、鋤、蓄力、改良種子、肥料、農薬 農業機械： どの層においても使用されていない</p>
<p>家畜</p>	<p>1) Gutierrez(グティエレス) (サンプル N=15) 家畜： 雄牛： 53% 鶏： 87%</p> <p>2) Pucará (プカラ)</p>	<p>牛の飼育に飼料を使用。</p>	<p>主要家畜： 貧困層： 鶏 - 対象毎にばらつき平均 25 羽、牛 - 保有なし、豚 - 1~2 頭 中間層： 鶏 - 対象毎にばらつき平均 19 羽、牛 - 対象毎にばらつき平均 10 頭、豚 - 対象毎にばらつき平均 2 頭 富裕層： 鶏 - 平均 23 羽、牛 - 平均 40</p>

	(サンプル N=15) 家畜: 雄牛: 27% 馬: 53% 鶏: 53%		頭、豚 - 平均 4 頭 堆肥使用状況: 堆肥は肥料として使用されていない。
住民組織	1) Gutierrez(グティエレス) 27%の世帯が住民組織に参加 2) Pucará (プカラ) 53%の世帯が住民組織に参加	5 つの住民組織に延べ 8,290 名が参加	住民組織についての言及はなされていない。 しかしながら地域的組織として、以下の 2 組織が挙げられている(他、判事とそれを支援する委員会が列挙されていたが除外)。 ・地域開発委員会 ・カトリック教会
課題	1) Gutierrez(グティエレス) 灌漑用水 天候リスク対策 資本不足 村道を中心とする交通網の不足 2) Pucará (プカラ) 水不足 天候リスク対策(厳寒)	農業技術の向上(地域レベル) 市場整備() 脆弱な社会組織(政府、民間機関) 灌漑施設の構築	貧困層 水不足、疾病、収入不足 中間層 水不足、疾病、教育 富裕層 水不足、教育、森林伐採
貧困層定義	調査において、村民によるグループディスカッションを通じた貧困層、中間層、及び富裕層の定義が行われていない。		貧困層: 生活必需品を購入する資金の不足。融資による支援を必要とする。 中間層:

			<p>保健、教育、衣服、食料、水等に不足している。</p> <p>富裕層： 収入・雇用の不足、資源へのアクセス不足</p>
<p>世帯調査</p>	<p>耕作地面積： 貧困地域の4調査対象地域における耕作地面積は、多くの世帯において2ha以下となっている。他方、食糧増産ポテンシャル地域のグティエレスは、平均耕作地面積が10~12haと大幅に異なった状況を示している。なお、食糧増産ポテンシャル地域のプロカラでは、起伏の激しい地形という特徴から、半数以上の世帯において1~2haの耕作地面積となっている。</p> <p>投入財： 化学肥料の使用の有無に関するデータの収集が行われていない。農業機械の活用状況を見ると、食糧増産ポテンシャル地域のグティエレスにおいて、トラクターが全ての世帯において活用されている。他方、貧困地域においては、蓄力(犁)及び有機肥料の活用が行われている。</p> <p>食糧・資本不足における対応方法： 対応方法として家畜の販売、出稼ぎ、立ち売り等による金銭の獲得が挙げられている。しかしながら、家畜の保有数の相対的に少ない貧困地域のサンティアゴ・デ・カジャバ及びサバアキでは、家畜の販売以外の方法により対応している。</p>	<p>耕作面積： 貧困地域 (Concepcion Chiquirichapa 及び Comitancillo) と食糧増産ポテンシャル地域 (Nueva Concepcion) における平均耕作面積は、それぞれ0.29haと7.62haであり、著しい違いが見られる。両地域における差も著しい違いが見られ、食糧増産ポテンシャル地域における貧困層の平均耕作面積が、2.42haであるのに対し、貧困地域の富裕層における平均耕作面積は0.44haとなっている。</p> <p>投入財： 貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域を比較すると、貧困地域では肥料に有機肥料と化学肥料を利用しているのに対し、食糧増産ポテンシャル地域においては、化学肥料のみを利用している。また、貧困地域では蓄力及び農業機械の投入が行われていないが、他方食糧増産ポテンシャル地域においてトラクターの投</p>	<p>耕作面積： 貧困地域における調査対象世帯の平均耕作地面積、生産量、及び収穫高をみると、若干の例外はあるものの、3種類の主要作物において貧困層、中間層、富裕層とその割合を拡大している。一方、食糧増産ポテンシャル地域においては、中間層の耕作地面積、生産量、及び収穫高が他の層に比べ割高となっている。貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域を比較すると、ミジョンを除いて、食糧増産ポテンシャル地域の貧困層の指標は貧困地域の富裕層のそれを上回っている。</p> <p>投入財： 農業機械に関しては、貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域共に使用は確認されていない。しかしながら食糧増産ポテンシャル地域においては、鋤や改良種子などより効率性の高い投入財が活用されている。なお、有機肥料</p>

	<p>課題： 全ての地域において、水の不足及び天候リスクへの対応力の強化が課題として挙げられている。貧困地域においては、農業技術（投入財の供給を含む）の普及も、多くの地域において必要であると認識されている。</p> <p>リスクへの対応： 外的リスクとして天候のリスクが多くの地域において指摘されているが、グティエレスにおいて主に栽培する作物を変更（とうもろこしからいんげん豆に変更）する以外、特に有効な対策が行われていない。リスクにさらされた場合、多くの地域においては、保有資産（家畜等）の売却や近隣の都市への出稼ぎによる現金収入により対応している状況である。</p>	<p>入が行われている。</p> <p>資金調達： 資金不足の際の調達方法に、貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域では差異がみられる。貧困地域では多くが親族や友人からの借り入れによる調達である。しかしながら、食糧増産ポテンシャル地域では、貧困地域のサンブルでは行われなかった銀行等からの借入れが行われている。</p> <p>労働力調達： 貧困地域においては、富裕層が労働力の雇用や友人からの借り入れ、食糧増産ポテンシャル地域では、富裕層が相互助力を行っている。貧困層及び中間層の対応方法についてはデータが得られていない。</p> <p>課題： 貧困地域においては、就業機会や保健状況の改善などの基礎的な課題が挙げられているのに対し、食糧増産ポテンシャル地域においては、農業技術の向上や市場の整備などが挙げられている。</p>	<p>の使用に関しては貧困地域において集約的な牧畜を行っている農家のみに活用されている。</p> <p>課題： 貧困地域と食糧増産ポテンシャル地域の全ての層において、水不足が課題としてあげられている。両地域の生活基盤が低い層における課題は、生計の安定にあると言える。しかしながら生活基盤の向上に伴い、教育や環境問題など、より質の高い生活環境の整備に向けた課題が挙げられている。</p>
--	---	--	---

添付資料2 グッド／バッドプラクティス詳細

1. アジア

(1) モンゴル国

対象作物：

- 対象作物は、小麦と野菜である。主要食糧作物は、小麦、ジャガイモ、野菜類である。小麦と野菜の自給率は、2001 年度において、それぞれ 34%と 46%となっている。

対象地域

- 販売対象地域は、当該国において小麦生産の約 85%、及び野菜生産の約 69%が行われているウランバートル市、ダルハン市、トゥブ県、セレンゲ県、ボルガン県、及びフブスグル県の 2 市 4 県である。

選定品目（平成 17 年度要請機材リストより、受託コンサルタント作成）：

	品目	数量(台)
1	トラクター(4WD、130HP 以上)	40
2	コンバイン刈り取り機(140HP 以上)	30
3	シードドリル	40
4	タイリング耕運機	40
5	脱穀機	15
6	運搬機	15
7	トラクター(2WD または 4WD、25HP)	300
8	ボトムプラウ(トラクター用)	300
9	耕運機(トラクター用)	300
10	トレーラー(トラクター用)	300
11	ディッチャー(トラクター用)	200
12	草刈機	300
13	プランター(ジャガイモ)(トラクター用)	200

過去の実績：

- 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における近年の供与は、1992 年から 1999 年まで毎年実施された後、2000 年度から行われていない。なお、当該年度において調達された資機材は、トラクターやコンバインなどの農機である。

裨益対象：

- 裨益対象として、小麦生産用農機に関しては、直接的裨益者と間接的裨益者の

2 通りを検討している。直接的裨益者は、旧社会主義制度の崩壊とともに生産基盤を受け継いだ大規模農家・企業体（保有農地面積：約 1,000～3,000ha）である。また間接裨益者は、それら大規模農家から賃耕サービスを受けて農業を営む小規模農家（保有農地面積：約 50～1,000）である。野菜生産用農機に関しては、旧社会主義体制の崩壊とともに職を失った人々や母子家庭などの貧困層としている。

資機材選定：

調達先

- ・ 小麦生産を対象とした農機の調達は、国内に数多く流通しておりスペアパーツの容易な入手が可能である CIS を調達先に含んでいる。

資機材販売：

方法

- ・ 調達資機材の通関後から販売の間までの保管は、休国営農業機械供給公社によって実施されていたが、今後は民間のアグロテック・インペックス社が食糧農牧省との契約により実施する。
- ・ 販売に際して食糧農牧省は、一定期間の転売禁止や転売する場合には食糧農牧省の許可を得るなどの条項を含める意向である。

支払方法

- ・ 支払方法については、最大 4 年間の分割払いが可能となっている。

価格設定

- ・ 販売価格について、小麦生産用農機に関しては、最低 FOB 価格の 1/2 以上としている。ただし、大規模農家が小規模農家に対する賃耕サービスを実施する場合、FOB 価格に対して 10%以上割引した価格を設定している。野菜生産用農機に関しては、FOB 価格の 1/2 以下にすることを検討している。

見返り資金：

管理

- ・ 見返り資金の管理に関しては、KR や他ドナーからの支援物資の販売によって積み立てられている農業支援基金において管理・運営されている。同基金の運営は、食糧農牧副大臣を議長とし、財務省からの代表者をメンバーとするステアリング・コミッティーによって行われている。

活用

- ・ 見返り資金の活用に関して、小型農機の購入者に対する技術指導を行う技術支援チームを見返り資金により結成する予定である。また、旧ソ連製農機のスペアパーツの購入について実施される予定である。
- ・ 見返り資金が積み立てられる基金は、小規模農家への融資や小型農業機械の調達供給、家畜飼料の生産にかかる種子の供給支援などの事業を行っている。

モニタリング：

- ・ 過去の 2KR において調達された資機材に関しては、販売台帳に基づいた食糧農牧省職員を購入者に派遣し、使用状況の確認や技術支援を行っている。
- ・ 技術支援チームが年 1～2 回農機訪問し、運転指導や維持管理の指導を行う予定である。

参考文献：

国際協力機構『モンゴル国 平成 17 年度貧困農民支援調査』2005 年。

(2) スリランカ

対象作物：

- ・ 対象作物は、米、じゃがいも、たまねぎ、唐辛子、豆類である。米は 2000 年度以降 100%近い自給率を示しているが、緊急輸入が必要となる事態も生じている。また、米以外の作物については、平成 6 年度の 2KR 技術検討委員会をうけ、主食の米と不可分の他の作物も対象とすべきと報告されている。

対象地域：

- ・ 対象地域は、
 - ・ 肥料：全国、ただしジャガイモ、たまねぎについては一部地域
 - ・ 農機：日本側の「北部、東部地域の和平協議進展に伴う平和の配当供与・復興支援」の枠組みにおいて、北部・東部地域に配慮した地域配分となっている。なお、平成 16 年度食糧増産援助現地調査実施時において、農業資機材の購入に対する援助を行っているのは日本のみとなっている。
 1. 農業局（DAD）向け（国営種子農場向け乗用トラクター）に関しては、北部、東部に対して 4 台中 2 台が配布される。
 2. 農業開発局（DAC）向け農機（ハイヤーサービス、農民への販売）に関しては、農業サービスセンター（ASC）が比較的多い全国 25 県中 15 県となる。なお、北部、東部に対しては乗用トラクターが 10 台中 5 台（50%）、ボトムプラウが 50 台中 18 台（36%）、歩行用トラクターは 100 台中 37 台（37%）割り当てられており、対象となる全ての県と北部、東部における ASC の割合（約 30%）と比較しても、北部、東部に対して配慮されている。

選定品目：

	品目	数量
1	塩化カリ	12,500t
2	乗用トラクター(2WD ROPS つき、45～54HP)	14 台
3	リアグレーダー(乗用トラクター用、35～49HP)	4 台

4	ロータリーティラー(乗用トラクター用、サイドドライブ式、40HP)	4台
5	ボトムプラウ(乗用トラクター用、35～49HP)	4台
6	ディスクプラウ(乗用トラクター用、35～49HP)	50台
7	自脱型コンバイン(クローラ型、160cm以上/ディーゼルエンジン)	5台
8	歩行用トラクター(8HP以上)	100台

出典：平成16年度選定資機材リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- ・ 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における供与は、1977年度より2001年度まで毎年実施されている。なお、1997年度から2001年度において調達された資機材は、トラクター等の農機、及び硫酸である。また、2002年度以降は農機の維持管理体制が不十分であることにより、供与が見送られている。

資機材選定：

調達先：

- ・ 過去に2KRで調達した農機については、市場で普及していないモデルであることから、その調達に不都合が生じている。ただし、平成16年度実施分については、メーカー代理店等の維持管理体制が整い、スペアパーツの入手が容易である機材の製造国が適格国として含まれている。また肥料については、品質を考慮したうえで、当該国における主要輸入国が適格国として含まれている。

資機材販売・配布：

- ・ 現地調査から供与まで長期間かかる実施プロセスにより、需要状況へのタイムリーな対応が出来ていないとの意見がある。

方法（肥料）：

- ・ 調達肥料に関しては、国営肥料会社2社に割り当てられた上で、市場を通じ、農民、農民組織、ディーラー、及び小売業者に販売されている。
- ・ 調達肥料の価格は、中央省庁による販売業者の取り扱い上限マージンの設定が行われており、市場価格より若干低めに設定されている。

方法（農機）

- ・ 調達農機に関しては、農機の活用方法に応じて3通りの配布方法が採られている。
 - 1) DAD管轄の国営種子農場へ無償にて配布。
 - 2) DACから、全国に約14,000ある農民組織を取り纏める農業開発委員会に対して長期リースされている。農業開発委員会より農民に対するハイヤーサービスが行われている。
 - 3) DACが管轄している農民組織または農民組織により選ばれた農家に販売している。

資機材の活用：

運用（肥料）：

- ・ 調達肥料(硫安)の使用に関して、調達された量のおよそ8割に相当する16,757tが米や食用作物に消費されているとしている(平成16年度食糧増産支援報告書, p8)。しかしながら、国営肥料会社が輸入している硫安の総量(同報告書, p27)、国営肥料会社の販売実績(同報告書, p8)、硫安の作物別使用量(同報告書, p8)を鑑みるに、調達肥料は対象作物以外にも使用されている可能性がある。

運用（農機）

- ・ 国営種子農場にて活用されている農機に関しては、農機を保有する種子農場が日常的なメンテナンスを行っている。修理を要する場合等は、民間の整備工場、またはメーカー代理店において整備が行われている。ただし、メンテナンスに必要な消耗品の在庫は各農場において不足しており、また全般的に整備施設が不足している等の問題がある。
- ・ 農民へのハイヤーサービスで活用されている乗用トラクター等の農機に関しては、DACにおいて維持管理と費用負担が行われている。修理に関しては、民間の整備工場、またはメーカー代理メーカー行われている。ただし、メンテナンスに必要な消耗品については在庫がなくなっている。農民へのハイヤー代金は、DACへのリース代、運営、農機のメンテナンス等に利用されている。なお、DACにより回収されたリース代金については、農業サービス基金(ASF: Agrarian Service Fund)として農業開発支援目的に活用されている。
- ・ 農民組織等に販売されている歩行用トラクターに関しては、農民が歩行用トラクターの活用に習熟しているため、購入した農民・農民組織において日常的なメンテナンス・修理が行われている。なお、民間修理工場に対する修理の依頼も適宜行われている。
- ・ 調達された農機は、地方農村における労働力不足の状況における作業の迅速化、耕地面積の拡大、支出の低減に繋がっている。

見返り資金：

管理：

- ・ 見返り資金の管理については、中央銀行の積立口座において管理されている。過去の実施については全て同一の口座で管理されていたが、2001年度以降実施年度毎の口座で個別管理されている。
- ・ 見返り資金の積立については、調達資機材の活用方法によって積立経路、時期、方法が異なっている。

管理（肥料）：

- ・ 調達肥料の見返り資金については、肥料の割り当てられた国営肥料会社が、農業畜産土地灌漑省の決定したCIF価格の2/3相当の金額を見返り資金口座に振り込んでいる。なお、振込みは肥料受領後6ヶ月となっている。

管理（農機）

- ・ 国営種子農場向け農機、及び農民へのハイヤーサービス、販売に活用されてい

る農機については、それぞれ農業局（DOA）、および DAD（農業開発局）が割り当て予算に計上している。

積立状況：

- ・ 見返り資金の積立については、積立義務額が FBO 価格にて設定されていたが、実際には CIF 価格にて積立が行われていた。そのため、積立状況については、義務額を上回っている。

外部監査：

- ・ 見返り資金の外部監査については、当該国の現行憲法において、政府機関は政府の独立監査機関の監査を受けることとあり、民間の機関による監査を行うことが出来ない。ただし、外部監査の導入目的である透明性の確保の観点から、多少からの影響力を受けない政府監査組織による監査は、民間の監査と同等の透明性が確保されるものと考えられる。

活用：

- ・ 見返り資金の活用に関しては、ODA タスクフォースの取り纏めによる経済協力の指針に沿った活用が実施されている。
- ・ 見返り資金の活用に関しては、調達農機のスペアパーツ不足を解消するための購入が計画されている。

参考文献：

国際協力機構『スリランカ民主社会主義共和国 平成 16 年度食糧増産援助（2KR）調査報告書』2004 年。

(3) ブータン

対象作物

- ・ 対象作物は、米、とうもろこし、及び小麦となっている。主要食糧作物は、米、とうもろこし、小麦、そば、キビである。主要食糧作物の自給率は近年 60%台である。特に、国民が摂取する穀物の約半分を占める米の自給率は、40%台を推移している。

対象地域

- ・ 販売対象地域は全国であるが、近年貧困率のより高い東部地域に対する調達農機の割り当てを、過去の 2KR の実施も含めて増加させている。

要請品目

	品目	数量(台)
1	耕運機及び作業機(スペアパーツ付き)	400
2	リバーシブルプラウ(耕運機用、スペアパーツ付き)	400
3	トレーラー(耕運機用、スペアパーツ付き)	400
4	脱穀機(スペアパーツ付き)	20
5	刈り取り機(スペアパーツ付き)	40

6	田植え機(スペアパーツ付き)	30
---	----------------	----

出典：平成 17 年度要請品目リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- ・ 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）は、2003 年度を除いて 2000 年から 2004 年度まで毎年実施されている。なお、当該年度において調達された資機材は、歩行用トラクター、ボトムプラウ、トレーラー、及び脱穀機である。

資機材選定：

- ・ 当該国の農機の生産は、民間によって行われていない。また、国外からの輸入もわずかなものである。そのため、農機の販売活動は活発ではなく、2KR 援助等による農機以外ほとんど流通していない。
- ・ 当該国の農業機械化政策の推進は 2KR による資機材の調達に過度に依存しており、農業資機材の調達停止が、当該国の農業機械化政策の停止となる。

資機材販売：

方法

- ・ 実施機関は調達農機の配布に関して、貧困農民に対する裨益を拡大させるため、個人では購入が困難な貧困農民をグループ化することにより、機材を供給する意向を有している。
- ・ 貧困農民に裨益させるため、調達農機の販売について優先順位が設定されている。これは、1) 農民グループ、2) 新規に農道建設が住居近隣で行われた農民、3) 郡農業機械センターとなっている。

価格設定

- ・ 販売価格に関しては、調達価格に比べて安価に設定されてきたが、近年市場経済化の観点から販売価格の引き上げが行われ、2004 年度の実施においては、FOB 価格の 1/3 となっている。

資機材の活用：

運用

- ・ 耕運機の導入により、従来の牛耕に比べ、単位面積あたりの耕起・代掻きの能率が 4 倍に向上していることが、農民に対するヒアリングより明らかとなっている。
- ・ 耕運機は、収穫された農作物をマーケットに運搬する手段としても活用されている。
- ・ 調達農機を購入した農民が、近隣の農民に対し、賃耕サービスを提供している事例も確認している。

見返り資金

管理

- 見返り資金の管理に関しては、監督機関である農業省が、積立実施機関である農業機械化センターから、積立口座であるブータン銀行（実施年度ごとに個別の専用口座が開設）の報告を受ける形を採用している。

積立状況

- 積立の履行に関しては、過去積立額が FOB 価格の 2/3 相当であった時期に、政府の予算措置による不足分の補充が行われていた。
- 積立額の FOB 価格に対する比率は、農民の購買力を勘案し、日本とブータン国による協議の結果、FOB 価格の約 1/4 相当に設定されることとなり、計画通りの販売と回収が行われれば、積立が滞りなく実施される予定となっている。ただし、返済者の経済状況の変化、またスペアパーツの販売には長期間かかることなどから、遅延する傾向も見られる。

参考文献：

国際協力機構『ブータン王国 平成 18 年度貧困農民支援調査報告書（第 1 ドラフト）』2006 年。

(4) ネパール

対象作物：

- 対象作物は、主要食糧作物の米、とうもろこし、及び小麦である。主食用穀物自給は統計上近年 100%前後を推移している。しかしながら、当該国では生産量の地域間格差が大きいことに加え、食糧の輸送が困難な地域が多く、輸送コストや治安上の問題により食糧へのアクセスが困難となっており、慢性的な食糧不足状態となっている。

対象地域：

- 対象地域は全国となっている。

選定品目：

	品目	数量(T)
1	尿素	15,000
2	DAP18-46-0	15,000
3	MOP0-0-60	6,000

出典：平成 16 年度バッファーストック肥料配布計画より、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における供与は、1979 年度より開始され、2002 年度まで毎年実施されている。なお、調達された資機材は、農機、井戸掘削機、農薬、肥料等であるが、直近 5 年間の供与は肥料のみとなっている。

資機材選定：

- ・ 過去、日本以外の国からの援助として肥料の供給を受けた事があるものの、平成 16 年度食糧増産援助調査実施時において、肥料調達のための資金援助をおこなっているのは日本のみである。なお、

資機材販売・配布：

- ・ 調達された肥料の入札において、約 8 割が既存の倉庫と販売網等、旧国営企業の経営基盤を受け継いだ農業資機材株式会社（AICL）により落札されている。
- ・ 市場を通じた調達肥料のエンドユーザーの売買が行われていることにより、最終使用者の特定が困難となっている。

方法

- ・ 調達肥料は、全てバッファーストックとして取り扱うこととなっている。これは、農業協同組合省による地域間のバランスを考慮した肥料の需要状況を勘案した供給を行うための在庫として機能するものである。

価格

- ・ 調達肥料の販売価格に関しては、肥料の供給の観点から、市場動向を勘案し、旧国営企業である AICL の小売販売上限価格を参考とした販売上限価格の設定が行われている。

見返り資金：

外部監査

- ・ 見返り資金の外部監査に関しては、会計検査院が任命した民間会計検査会社による外部審査を行う計画である。

積立状況：

- ・ 見返り資金の積立に関しては、近年実施において見返り資金積立義務額を大幅に上回っている。
- ・ 見返り資金の積立に関しては、農民からの販売代金を積み上げるのではなく、調達肥料を落札した販売会社により、購入代金を直接見返り資金として積み上げている。また同時に、販売代金回収に対する予防策として、履行保障の提出を義務付けている。

活用

- ・ 見返り資金の活用に関しては、各地の農業協同組合省の県農業開発事務所が農業協同組合や農民グループ等の人々に対し、ニーズの確認や要望・意見等を取り入れている。
- ・ 過去に実施された見返り資金を活用したプロジェクトとして農業開発、農村復興に関連するセクターのプロジェクトが優先的に採用されてきた。

参考文献： 国際協力機構『ネパール王国 平成 16 年度食糧増産援助（2KR）調査報告書』2004 年。

2. 中南米

(5) ボリビア

対象作物：

- 対象作物は、小麦である。主要食糧作物は、小麦、ジャガイモ、とうもろこし、米である。なお、小麦は、2003 年度において、国内需要の 8 割を輸入している。

対象地域：

- 販売対象地域は、農村部における貧困率の高いチェキサカ、ラパス、コチャバンバ、ポトシに加え、食糧安全保障の観点から、小麦の主要生産地であるサンタクルスを対象としている。

選定品目：

	品目	数量
1	尿素	3,500MT
2	DAP18-46-0	7,000MT
3	NPK15-15-15	4,000MT

出典：平成 17 年度要請資材リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）は 1979 年に開始され、2003 年度まで毎年実施されている。なお、調達された機材は、1998 年度までは肥料と農機であったが、1999 年以降は尿素や DAP18-46-0、NPK15-15-15 の肥料のみとなっている。

資機材の選定：

調達先

- 肥料の調達に関しては、競争性の確保の観点から、当該国以外の全ての国を対象とする意向が示されている。また、品質の保証のため、厳格な技術仕様の策定を行うとしている。

資機材の販売：

- 過去の 2KR において調達された肥料は、2007 年度の完売を予定している 2003 年度調達分を除いて、既に完売している。

広報

- 実施機関である PL-480（ボリビア国政府の 2KR 実施機関）では、先住民に対する調達肥料の供給を目的として、スペイン語、アイマラ語、及びケチュア語などの他言語による販売広告を新聞やラジオを通じて行っている。

価格設定

- ・ 調達肥料の販売価格は市場価格よりも1～4割程度安く設定されている。

資機材の活用：

運用

- ・ JICA 派遣専門家による肥料の増産効果の結果、肥料を使用した耕作と使用していない耕作とを比較した場合、単位収穫量の増加に関し有意な差を確認する事が出来た。
- ・ 過去の 2KR において調達された肥料については、当該国において流通している密輸品と比較し、高品質である。

モニタリング：

- ・ 調達肥料の活用に関して指導が十分に行われているとは言えない。ただし、実施機関は施肥方法のポスターを作成したいとの希望を有している。

見返り資金：

管理

- ・ 見返り資金の管理に関して、汚職防止のため、市町村に対する見返り資金事業に関する支払いには、電子経理システムが用いられている。

積立状況

- ・ 見返り資金の積立に関して、1996 年度から 2003 年度までの各年度での積立率は 100%を超えている。

外部監査

- ・ 見返り資金口座に対する外部監査は、既に実施されている。

活用

- ・ 見返り資金の活用は、灌漑整備を含めた 6 件の事業が 2000 年度に実施されている。また、先住民への支援の観点から、ラパス県アチャカチ地区における「ラパス県農村機材整備計画」の一般無償の実施が予定されている。

参考文献：

国際協力機構『ボリビア国平成 17 年度貧困農民支援調査（2KR）調査報告書』2006 年。

(6) グアテマラ

対象作物：

- ・ 対象作物は、とうもろこし、及びフリホールである。主要食糧作物はとうもろこし、フリホール、小麦、米、じゃがいも、ソルガムである。とうもろこしの自給率は約 66%となっており、近年、年間約 60 万トンの輸入を行っている。

対象地域：

- 対象地域は、2005年10月に発生したハリケーンの被災地である12県としている。同県において、1) 当該市の住民、2) 作付面積7ha以下の小規模農民、3) 他の市からの農業資機材を受け取っていない農民、の3条件に該当する農民に配布される。

選定品目：

	品目	数量
1	尿素	6,487MT, 143,013 袋
2	NPK20-20-0	7,044MT, 155,300 袋
3	NPK15-15-15	5,001MT, 110,249 袋

出典：平成17年度選定品目リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における供与は、1993年に開始されている。なお、過去の供与については、1999年度から2002年度まで毎年実施された後、行われていない。なお、近年調達された資機材は、肥料である。また、農薬の調達実績はない。

資機材選定：

調達先

- 資機材の調達先に関しては、競争の確保の点から、過去に調達されていたDAC加盟国だけではなく、当該国を除く全ての国を調達予定濃くとする意向を示している。また、品質の確保を、厳密な技術仕様を策定することにより行う意向である。

資機材販売：

方法

- 肥料の販売は、対象地域市町村の住民であること、所有農地が7ha以下の小規模農民であること、また他の市町村で肥料を購入していない対象者に行うとしている。
- 販売は各市町村により実施されている。実施に関しては、当該市町村の組織・団体の代表3名から構成される監視委員会が、適切な販売を検証するとしている。また実施機関、地方自治体の代表、及び生産者の代表により構成される市町村配布委員会は、地方共同体審議会と連携し、大規模農家に肥料が配布されていないか、不正の防止を行っている。
- 過去に実施された肥料の調達に関しては、全て完売している。

価格

- 販売価格は市場価格の半分程度となっており、農民一人につき4袋までの購入を限度としている。

民間業者への影響

- ・ 調達肥料の流通による肥料販売業者に対する影響は少ないとしている。これは、調達肥料の市場におけるシェアが低いこと（調達肥料は国内の市場流通量の4.2%程度）、また販売業者が大規模農家を購買対象としていること等による。

資機材の活用：

返済

- ・ 調達肥料の活用については、施肥方法に関し技術支援の必要性が認められている。しかしながら、実施機関において施肥方法のマニュアルの作成及びポスターの製作がおこなわれ、今後の肥料販売時における施肥方法の普及を検討している。

見返り資金：

管理

- ・ 見返り資金の管理に関しては、農村開発銀行の口座への積立を行っており、同銀行より定期的に農牧食糧省へ積立状況の通知が行われている。
- ・ 当該国では、見返り資金の透明性の確保及び汚職防止のため、農牧食糧大臣と在グアテマラ日本国特命全権大使の署名がなければ資金移動や引き出しが行えない体制を独自に構築している。

外部監査

- ・ 見返り資金に対する外部監査の導入に関しては、今後執り行う事が実施機関によって表明されている。なお、外部監査にかかる費用については、見返り資金の活用を検討している。

積立状況

- ・ 見積り資金の積立状況に関しては、1997年度以降、平均100%以上となっている。

活用

- ・ 見返り資金の活用に関しては、「小規模組合農家に対する果樹栽培促進計画」を含む6件のプロジェクトが実施されており、小農及び貧農を対象とした活用が行われている。

参考文献：国際協力機構『グアテマラ共和国 平成17年度貧困農民支援調査（2KR）調査報告書』2005年。

(7) ニカラグア

対象作物：

- ・ 対象作物は、とうもろこし、フリホール、米、ソルガムである。主要食糧作物は、とうもろこし、米、ソルガム、豆類である。とうもろこしは、4主要食糧作物生産の約50%を占めているが、2004年度において、消費量の約20%を輸入に依存している。また米についても、2004年度において、消費量の約53%を

輸入に依存している。

対象地域：

- 対象地域は、ニカラグア湖とマナグア湖周辺の農業中心地を含む、太平洋岸、北部、及び中部地域である。

選定品目：

	品目	数量
1	尿素	6,295.69MT
2	NPK10-30-10	8,550.04MT

出典：平成 17 年度要請資材リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における供与は、1989 年に開始され、2003 年度まで毎年実施されている。なお、調達された資機材は、1998 年度以前は肥料とトラクターや灌漑用ポンプ等の農機であったが、2001 年度以降は尿素、NPK10-30-10 等の肥料のみとなっている。

資機材選定：

- 調達される 2 種類の肥料は、主要穀物を生産する小・中規模農家の間で最も使用されている肥料である。

調達先：

- 肥料の調達先については、競争性の確保の観点から、技術使用を厳格にし、品質の確保については品質証明を要求すること等により確保することを条件に、当該国以外の全ての国とすることが希望されている。

資機材販売：

方法：

- 現地調査において、肥料の受領、通関、輸送、保管、販売にかかるコストが、コミッティ等の機会において日本側に報告されていた費用の約 1/4 である事が明らかとなった。
- 調達資機材の販売に際しては、1) 販売対象は主として主要穀物を栽培する中小農家であること、2) 一人当たりの購入上限数量を 50 袋とすること、3) 現金により販売すること、4) 各農家身分証明書を確認し、販売実施機関の支店の管轄する地域の居住者であること、5) 農家から主要穀物栽培農家である旨の証明書を提出させること、6) 販売に際して 2KR 肥料購入者管理台帳への記載を行うこと、が義務付けられている。
- 2KR 肥料購入者管理台帳には、購入者の栽培作物、栽培面積、1Mz あたりの収量等が記録されている。
- 提出された証明書と、証明書の発行機関が作成している農家リストとの照合を

行っている。農家リストで確認が出来なかった購入希望者に対しては、農場を訪問し、確認作業を行っている。

- ・ 調達肥料の販売先として、対象作物以外の生産者への販売が行われている場合もある。これは、主要作物と併せた野菜の栽培や、主要作物が栽培できない地域における小規模農家による果樹栽培の実施など、小規模農家で主要穀物を栽培している農家であれば、購入された肥料を主要穀物以外へも使用することを許容しているためである。

販売価格：

- ・ 販売価格については、関連機関との会合、協議を経た上で、国際市況及び見返り資金積立義務額を基にした価格の設定が行われている。なお、2003年度の2KR肥料の販売価格については、民間7社の平均価格と比較して約3割安く設定されている。また、2KR肥料がなくなると、民間業者は肥料価格を引き上げており、肥料価格を下方修正する効果も有している。

見返り資金：

管理：

- ・ 見返り資金の管理は、2000年度以降、実施年度ごとに開設された見返り資金口座に積み立てている。
- ・ 見返り資金の出金に際しては、農村開発庁の財務管理者及び農村開発庁地域開発拠点計画事務所本部の管理者である両者のサインを必要とする体制を構築している。

外部監査：

- ・ 見返り資金の外部監査については、農村開発庁による内部監査に加え、自主的に外部監査を導入している。

積立状況：

- ・ 見積り資金の積立状況は、2002年度実施分について積立義務額の132.88%、2003年度実施分については92.87%を積み立てている。
- ・ 見返り資金の積立額と販売額に差異が生じており、この差額は販売にかかる経費を補填するために使用されていた。

活用：

- ・ 見返り資金の活用に関しては、一部が実施機関である農村開発庁内の2KR事務局の予算として計上されている。
- ・ 見返り資金の活用に関しては、日本大使館とも十分な協議の上案件が選定されている。実施された事業は、いずれも小規模農家や地方農民向けの支援プロジェクトとなっている。特に当該国外務省においても、見返り資金プロジェクトの選定基準として、1) 生産インフラ整備事業（農村道路など）、2) 広域的なインパクトが期待される事業、3) 小農を裨益対象とした事業を優先して選定している。

参考文献：

国際協力機構『ニカラグア共和国 平成 17 年度貧困農民支援調査（2KR）調査報告書』2005 年。

3. アフリカ

(8) ガーナ

対象作物：

- 対象作物は米である。主要食糧作物は、米、キャッサバ、ココヤム、ヤムイモ、とうもろこし、ミレット、ソルガム、プランティンである。キャッサバは国内自給を達成しており、他の食糧作物も降雨条件次第で自給達成の可能性はある。しかしながら、米は約 50%を輸入に依存している。

対象地域：

- 対象地域は、米の増産能力が高いとされる、グレートアクラ州、ヴォルタ州、北部州、北東州、北西州の 5 州となっている。なお、北西州は当初の要請には加えられていなかったが、貧困が深刻な地域であるため対象地域に加えられた。

選定品目：

	品目	数量(台)
1	乗用トラクター(2WD 70HP 以上)	60
2	耕耘機(12HP 以上)、及び作業機 1)ロータリーティラー、2)リッジャー、3)灌漑ポンプ、4)草刈機、5)カゴ車輪	255
3	精米機(ブレクリーナー及びデストーナー)	60
4	灌漑用ポンプ(4 インチ口径)	60
5	灌漑用ポンプ(6 インチ口径)	40

出典：平成 17 年度選定品目リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- 当该国への貧困農民支援(食糧増産援助を含む)における供与は 1981 年度から開始され、1999 年度まで毎年実施された。ただし、1999 年度以降は実施されていない。なお、1995 年度以降に調達された資機材は農機と農薬を中心としており、肥料は 1996 年度において調達されたのみとなっている。

資機材選定：

調達先

- 実施機関は、資機材の調達先に関して、国内でスペアパーツの入手が可能な販売代理店の存在を入札の絶対条件とする意向をもつ。

資機材販売・配布：

広報

- 調達資機材の販売は、食糧農業省が地方事務所を通じて購入希望者を募ってい

る。

方法

- ・ 実施機関である食糧農業省は、小～大規模農民、あるいは農民組合を審査・選別した上で、農機を直接販売している。
- ・ 中規模・大規模農民が資機材を購入する場合には、近隣の小規模農民にも裨益させる事を販売条件としている。これは、食糧農業省の認証した費用において、小規模農民に 2KR 農機による賃耕サービス等を提供することにより行われる。
- ・ 全ての農業機械が販売されなかった場合には、購入者が現れるまで、各州の機械化センターに農機を配置し、賃耕サービスを行う予定となっている。ただし、本機材にかかる見返り資金の積立に関しては、賃耕サービスによる積立案と、食糧農業省の買い上げによる案のいずれかの案にするかを検討中である。

価格

- ・ 農機の購入価格は FOB 価格の半額程度で行う予定である。

支払い

- ・ 支払いは、3 年間の無利子、無担保での分割返済を可能としている。農業機械の所有権については、代金の完済後農民に委譲される。

資機材の活用：

返済

- ・ 現地調査で訪問したアクラ近郊 Kpong 灌漑プロジェクト地区の農民は、2KR において購入したとされる耕耘機に関し、3 年以内に支払いを実施することとなっているが、3 年以後も完済されていない。
- ・ 農機の部品交換等にかかる更新費用、及び販売代金の支払い等に関し、費用の蓄財を行っていない販売対象者が存在している。

運用

- ・ 現地調査で訪問したアクラ近郊の農民グループでは、2KR 等の農機を使用することにより、作付面積が 10 年間で 15ha から 40ha に拡大している。
- ・ 肥料など資機材投入による単収増加とそれに伴う生産量増加がみられる。
- ・ 過去に供与された農機に関しては、スペアパーツの不足が農機の稼動を妨げる要因となっている。

モニタリング

- ・ 農機の活用に関しては、食糧農業省の農業技術者トレーニングセンターにおいて、オペレーターや農民のトレーニングを強化する予定である。
- ・ モニタリングに関しては、食糧農業省が 3 ヶ月毎に実施している。モニタリングでは、農機の使用状況、裨益農家数の確認、耕作面積の確認、生産量の確認、及び代金の返済状況の確認が行われている。
- ・ モニタリングに関しては、食糧農業省の農業機械サービス局も独自に行っている。モニタリングでは、農機の使用状況の確認などのフォローアップを行っている。

- ・ ステークホルダーの参加機会の確保に関しては、食糧農業省は、3ヶ月に1回購入者との会合を持っている。この中では、代金の支払い状況、農機の維持管理スケジュール等が話し合われている。また、食糧農業省は各州の事務所を通じて農民の要望を調査している。

見返り資金：

管理

- ・ 見返り資金の管理に関しては、過去、大蔵省の統合口座での管理が行われており、積立額の把握が困難であった。しかしながら、平成12年から新規に見返り資金用の口座の開設が行われ、実施機関である食糧農業省が管理を行っている。また各年度の積立金の分割管理についても、平成17年度より新規に口座を開設し行う予定である。

外部監査

- ・ 見返り資金口座に対する外部監査の導入に関しては、既に国家会計検査を受けているが、今後実施予定である。なお、外部監査にかかる費用については、見返り資金の活用が検討されている。

積立状況

- ・ 積立状況については、見積り資金の積立口座の分離が行われた以後、義務額の約58%が積み立てられている事が確認されている。

活用

- ・ 見返り資金を、過去に調達された農機のスペアパーツの購入に充てることを検討しており、スペアパーツの販売代金も積み立てる予定である。
- ・ 見返り資金の活用に関しては、計画中のものを含め2件のみとなっている。なお、実施済みの案件はJICA技術プロジェクトの灌漑小規模農業復興計画サイトにおける水路及び農地の改修・整地事業である。

参考文献：

国際協力機構『ガーナ共和国 平成17年度貧困農民支援調査(2KR)調査報告書(第4ドラフト)』2005年。

(9) ケニア

対象作物：

- ・ 対象作物は、とうもろこしと小麦である。主要食糧作物は、とうもろこし、小麦、米、雑穀類、根菜類、豆類である。とうもろこしに関しては、食用消費が国内生産を約10%上回っている。また小麦に関しては、食用消費が国内生産を約63%上回っている。

対象地域：

- ・ 対象地域は、沿岸州、東部州、中央州、リフトバレー州である。なお、当該州

における作付面積の割合は、とうもろこしと小麦においてそれぞれ約 4%と約 16%としている。

選定品目：

	品目	数量
1	DAP(リン酸第二アンモニウム、18:46:0)	10,000t
2	CAN(硝安石灰、26%N)	5,000t

出典：平成 17 年度要請品目リストより、受託コンサルタント作成

過去の実績：

- ・ 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における供与は、1979 年度から開始され、2001 年度の実施を最後に行われていない。なお、調達された資機材は、農機、肥料、及び農薬となっている。

資機材選定：

- ・ 当該国における肥料の活用方法として、DAP はとうもろこしの元肥として、また CAN は窒素が不足している地域において追肥として使用されている。
- ・ 調達肥料である DAP に関しては、継続した使用が土壌の酸化を進行させることに留意が必要としている。

資機材販売

方法：

- ・ 調達肥料の販売は、国内入札によって選定された民間業者による市場を通じた販売の実施と、経験ある NGO 等を通じた貧困農民への配布の 2 通りが計画されている。
 1. 民間業者による販売： 調達肥料の 95%を用い、全国の小売業者を経て農民に販売する計画である。なお、販売対象と価格を限定しない市場を通じた調達肥料の販売を採用した理由としては、1) 市場への政府の関与による混乱を防止するため、2) 市場メカニズムの活用を政策として掲げているため、3) 政府の規模を縮小しつつある中、末端の貧困農民にまで行き届くネットワークがない、4) 入札不調による在庫の発生や、行政官による恣意的な裁量の余地を与えないためによる。
 - ・ 再輸出を禁止する条件が付される。
 2. NGO 等を活用した貧困農民に対する配布： 調達肥料の 5%を用い、1kg 程度に小分けにした上で優良種子とパッケージにして無償にて配布する計画である。これは、当該国農業省より、貧困農民への支援を補完するための措置として提案されたものである。

見返り資金：

積立状況：

- ・ 見積り資金の積立状況に関しては、直近の2001年度の実施においてFOB 価格の2/3の積立義務額に対し、108%の積立率となっている

外部監査：

- ・ 見返り資金口座に対する外部監査に関して、民間監査法人の受託にかかる経費について見返り資金の活用が検討されている。

活用：

- ・ 見返り資金の活用に関しては、日本が建設したケニア中央医学研究所の改修、道路整備、円税促進事業施設の建設等の事業を実施している。

モニタリング：

- ・ モニタリングに関しては、県農業局が作物の生育、生産状況調査、農業投入財の価格調査等を毎年実施している。

参考文献：

国際協力機構『ケニア国 平成17年度貧困農民支援調査（2KR）調査報告書』2005年。

(10) マダガスカル

対象作物：

- ・ 対象作物は、米、さつまいも、とうもろこしである。当該国における基礎穀物である米、さつまいも、とうもろこしである。所要食糧作物は、米、とうもろこし、キャッサバ、さつまいもである。米に関しては、大幅な輸入が行われており、2003年度には約25万トンが輸入されている。また、とうもろこしについては、2002年度以前には2千トン前後輸出が輸入を上回っていたが、2003年度には、輸入が輸出を4千トンも上回る逆転現象が起きている。

対象地域：

- ・ 対象地域は、全国となっている。これは、調達肥料が入札により肥料取り扱い業者により販売されるためによる。

選定品目（平成16年度選定品目及び数量リストより、受託コンサルタント作成）：

	品目	数量(T)
1	尿素	2,745
2	NPK11-22-16	10,353

過去の実績：

- ・ 当該国への貧困農民支援（食糧増産援助を含む）における供与は、1986年度より開始され、2001年度まで毎年実施された。なお、その後の供与はなされていない。過去に調達された資機材は農機・農具、肥料、及び農薬である。

資機材調達：

- ・ 調達肥料の選定においては、当該国の対象作物の栽培において最も流通している肥料が選定されている。
- ・ 調達量については、割高な肥料価格の実態を受け、商業ベースと援助ベースでの肥料の供給量を半々とする当該国の方針をもとに決定されている。

調達先

- ・ 肥料の調達先については、品質上の問題の発生していない輸入実績のある国からの調達が検討されている。

資機材販売：

方法

- ・ 調達農機については、販売時にスペアパーツが同時に販売されている。

価格

- ・ 入札価格に関しては、FOB 価格の 2/3 の金額に、通関・国内輸送経費を加えた価格を最低入札価格としている。

支払い

- ・ 調達肥料の落札後の支払いに関して、落札者は 6 ヶ月以内での分割払いが利用可能となっている。ただし、分割払いを用いる場合は、契約金の 50% の額面の期間 6 ヶ月の銀行保証を履行保証金として提出することとなっている。

見返り資金：

管理

- ・ 見返り資金の管理に関しては、積立口座が実施年度ごとに開設されている。

外部監査

- ・ 見返り資金の外部監査については、今後導入することとしている。外部監査機関の費用については、見返り資金を含めた当該国の財源が使用される予定である。

モニタリング：

- ・ 当該国の実施機関は、選定されたモニタリング対象地域において、資機材の購入価格、販売価格、使い勝手、農作物の育成状況などについて資機材販売業者および農民に対するヒアリングを実施している。
- ・ 調達肥料の効果的な活用のため、地方開発局による農民グループ代表への集団研修、あるいは普及員による個別指導が実施されている。
- ・ 農業資機材販売店による施肥方法等の指導が行われている事例も存在した。

参考文献：

国際協力機構『マダガスカル共和国 平成 16 年度食糧増産援助（2KR）調査報告書』2004 年。

参考資料および参考ウェブサイト

参考資料

- 外務省『政府開発援助（ODA）白書』（平成 17 年度）
- 外務省『政府開発援助に関する中期政策』（平成 17 年度）
- 食糧増産援助を問うネットワーク（2KR ネット）『「食糧増産援助」から「飢えをなくすための農業・農村支援」への抜本的転換を求めて』（2004 年 10 月）
- 独立行政法人国際協力機構プロジェクト研究『アフリカ農村開発手法の作成』（平成 13 年度 3 月）
- 独立行政法人国際協力機構『食糧増産援助（2KR）実施計画手法にかかる基礎研究』（平成 15 年 3 月）
- 独立行政法人国際協力機構『『貧困農民支援』の制度設計にかかる基礎研究』（平成 18 年 4 月、未印刷）
- 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研究所『貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper』（2005 年 11 月）
- 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研究所『開発課題に対する効果的アプローチ — 貧困削減 —』（2003 年 9 月）
- 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研究所『開発課題に対する効果的アプローチ — 農業開発・農村開発 —』（2004 年 8 月）
- 独立行政法人国際協力機構『貧困農民支援調査報告書』
- 独立行政法人国際協力機構『食糧増産援助（2KR）調査報告書』
- Diana Carney ed. (1998) ‘Sustainable Rural Livelihoods’, DFID
- FAO (2003) ‘Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkage’, Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division, FAO
- FAO (2005) ‘The State of Food Insecurity in the World 2005’, FAO
- FAO (2005) ‘The State of Food and Agriculture 2005: Agricultural Trade and Poverty’, FAO
- Frank Ellis (2000) ‘Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries’, Oxford: Oxford University Press
- Ministry of Planning, Cambodia (2004) ‘A Poverty Profile of Cambodia’, Ministry of Planning, Cambodia
- Pingali P, et al., (2006) ‘Eradicating Extreme Poverty and Hunger: Towards a Coherent Policy Agenda’, ESA Working Paper No. 06-01

参考ウェブサイト

FAOSTAT, Statistics Division Online Database, FAO

<http://faostat.fao.org/>

IFS Online, Statistics Department, IMF

<http://ifs.apdi.net/imf/>