

## 第4章 プロジェクト枠組み形成において検討すべき事項

### 4-1 パイロット・プロジェクトの現状と課題

パイロット・プロジェクト（Pilot Project：P/P）のサイト3カ所の現状分析、課題等については、「付属資料4. パイロット・プロジェクトのサイト訪問記録」も参照されたい。また、P/Pについては、本調査に加えて、活動の詳細なレビュー、来るプロジェクトにおける活動に具体的な提言を行うためのパイロット・アクティビティを含む調査を2008年10月から12月にかけて行った。調査結果は、「Ⅱ 農業・農村開発分野に係る調査報告書」に取りまとめられているため、参照されたい。

#### 4-1-1 パイロット・プロジェクトの概要

本プロジェクトの採択後、JICAスーダン駐在員事務所は、MCRD/GOSS及びMSDGRA/CESと協力し、ジュバ近郊の農村調査、農業・畜産・漁業・林業分野のマーケット調査を行った。その結果を踏まえて3カ村を選定し、MCRD/GOSSとMSDGRA/CESが中心となり、デモンストレーション・ファームの設置、種子、農機具等の供与、営農指導等の活動を行う、P/Pを2008年4月末から実施している。P/Pは、CDOとJICAスーダン駐在員事務所スタッフ（ケニア人）が村を定期的に訪問し、技術的問題が現れた際には、農業普及員（Agricultural Extension Officer：AEO）に技術支援を依頼する体制で行った。MCRD/GOSSとMSDGRA/CESは、P/Pを行った3カ村を本プロジェクトのモデルサイトに含めるよう要望し、協議の結果、モデルサイトとする方針である。

P/Pでは、現行の生計手段、及び対象コミュニティの立地条件（ジュバ市街地からの距離・アクセス）、環境条件（農業用水へのアクセスの有無、土壌の肥沃度）、営農状況（自給作物、換金作物）を考慮した住民側のニーズに基づき、生計向上の手段（作物）を選択し、その生産支援を行っている。それぞれのコミュニティでの活動は以下のとおり。

#### 【ニャミニ村】

P/Pのサイトの中では、ジュバ市街地から30km程度と最も遠い（4駆車で片道1時間程度）。内戦中、この地域を掌握していた軍の駐屯監督者が、外部からの国内避難民の流入・定住に寛大であり、かつ他の周辺地域のような内戦の影響（戦場や地雷原となる）も受けなかったことにより、住民が生産活動を比較的集中、継続して行える状況にあった。このため、近隣の地域と比較して過剰な開墾、伐採（薪炭材）、耕作、放牧が行われてきたため、環境が疲弊し、土地の生産性の低下が顕著である。具体的には、森林の消失による植生の変化、穀物へのストライガ被害、乾期は裸地の吹きさらしで風雨による土壌の侵食流亡が顕著にみられる。年間雨量は植生から800mm程度と推測される<sup>14</sup>。

P/Pは、本来は放牧民であるムンダリ族（もとは牛飼いだか、現在は定住し農耕に従事）、ニャンバラ族（農耕及びヤギ・羊等の小型家畜飼育に従事）の定住コミュニティを対象としている。彼らは内戦の影響で遊牧が困難になり20年以上前にこの地に流入・定住し、現在は農業に重点をシフトした生活を送っている。P/Pでは、住民のニーズに基づき自給圏内での換金のスイッチが容易なソルガム、ラッカセイ、ゴマ、キャッサバ、オクラ（すべて伝統的に生産されてい

<sup>14</sup> ちなみに、天水による穀物栽培の要求雨量は、メイズ800mm、ソルガム600mm、ミレット400mm程度が適正に栽培できる最低限の目安となる。キャッサバは400mm、落花生は400mm以上の砂質土に好適とされている。

る作物)の生産支援を行っている。ジュバ(都市圏の消費地)からの距離が離れていることを考えると、妥当な選択といえよう。生計はもっぱら農業と少々の家畜飼育に依存し、賃労働やジュバ圏への通勤などの雇用の機会がないため、P/Pでの農業生産に対する住民の意識が高い。

#### 【カプリ村】

ジュバ市街地より約13km。川沿いの湿地帯に位置し、農業用水の確保は比較的容易である。土壌はやや粘土質の黒土(ブラックコットン・ソイルに近い)で肥沃。マンゴーの巨木の群生があり、その植生から年間降雨量1,000mm以上はあると推測される。P/Pでは約20年前に同地に流入し定住した国内避難民(Setteled IDPs)世帯(男性2名:女性7名)を対象に支援を実施している。以前にNGOが支援し、技術移転を受けた住民(男性2名)が現在も苗木(チーク、パパイヤ、柑橘、マンゴー、野菜苗)の生産販売を続ける、浅井戸を備えた圃場を利用している。ジュバ近郊という地の利(公共交通手段もあるため都市圏マーケットへのアクセスが容易)を生かして、換金を目的とした外来の園芸作物(トマト、ナス、キャベツ、タマネギ、ニンジン、パパイヤ)及び果菜の苗木、伝統的な園芸作物(オクラ、キャッサバ)の生産を行っている。

もともとNGOの技術移転により農業生産における技術的な素地があったところに物的なインプット(外来の野菜品種、足踏み式ポンプ)を投入したため、成果が最もよく現れているサイトである。

#### 【ゴンドコロ村】

ナイル川の中洲。伝統的な単一民族によるコミュニティで、渡し舟を使いジュバ市内(マーケット)へアクセスできる。利便性を利用して伝統的な園芸作物(モロヘイヤ、アマランサス:薬物として利用)、外来の園芸作物(トマト、ナス)をP/Pで栽培している。当初、P/Pの対象となるグループは1つであったが、その後利害関係等の諸事情により6つのグループが形成された<sup>15</sup>。6つのサブグループの中でも、基本的には個人に圃場が割り当てられ個人単位で経営している。ナイル川沿いの肥沃な土壌により生産性は非常に高い。自生するマンゴーの大木からなる豊かな植生がその生産性を裏づけている。年間雨量は植生から1,200mm以上になると推測される。川に隔てられた封鎖的な社会環境であったため、古来から外部の人間の受け入れに対しては消極的である。内戦中はそれが功を奏し、地域社会の安定は維持された。自然からの恩恵や、ジュバ市内に近く農外収入手段があるためか、住民の農業生産に対するモチベーションは低いように見受けられる。しかしながら、P/Pの介入により、他のパイロット・サイト(カプリ)からの野菜苗の購入を希望するといった意識変容(今まであまり本気になれなかった農業生産をやってみようという意識)はうかがえた。

<sup>15</sup> サブグループが形成された要因として、地理的な便宜から個々のメンバーの区画をまとめた結果、圃場が分散したことが挙げられる。しかし同時に、(現場を監督するケニア人コンサルタントの話によれば)その背景には、同族(部族的の下のクランの集団)や社会的属性(例:青年層、成人層)といった社会的序列も作用していたと考えられる。つまり、より個人の利益になる区画が確保できるメンバーごとにまとめた結果(つまり、ある集団だと序列上、下位になるのでいい区画を割り当ててもらえないが、別の集団なら序列が上がるので比較的良好な区画が確保できるというもの)、小グループの形成がなされたようである。したがって、小グループ相互の序列も存在し、それが供与された機材の割り当て等の意思決定にも作用するため、内部での不満や嫉妬の問題が生じるとのことである。

#### 4-1-2 パイロット・プロジェクトの実施体制の現状と課題

P/Pでは、JICAスーダン駐在員事務所スタッフ（在外専門調査員：ケニア人）が中心となり、CDOの活動を支援している。先方政府機関（MCRD/GOSS、MSDGRA/CES、MAFAF/CES）は、その計画策定（対象地域の選定、ニーズ調査、活動の選択、P/O作成）及び実施プロセス（担当CDOを定め、事務所スタッフと巡回指導を行い、適宜、農業普及員の協力も要請）に積極的に関与している。しかしながら、現状においてイニシアティブはJICA側にある。これは、P/Pが「パイロット」であるという位置づけに加え、先方機関の主たるカウンターパートとなるMSDGRA/CES所属のCDOの活動に割り当てるべき予算が確保されておらず、彼ら彼女らにコミュニティ開発の実践経験が不足しており、移動手段も確保されていないことに起因する。本プロジェクトの実施においては、先方機関のオーナーシップをどのように醸成するかが重要な課題となろう。

#### 4-1-3 パイロット・プロジェクト対象村における現状と課題

##### 【技術的側面】

P/Pの環境条件として、概して農業生産のポテンシャルは高いといえる。しかし、内戦時代の混乱で農業生産に従事（集中）できなかつたことや、政府の普及サービスが機能していないことにより、住民の農業技術・知識は極めて基本的な部分すら欠落している。また、優良品種の種子、肥料、農薬等のインプットの流通が皆無に等しいため、市場価値の高い野菜・果物（ほぼすべてを近隣国からの輸入に依存）の生産や、病虫害（シロアリの食害、アブラムシが媒介するウイルス病、穀物の寄生植物ストライガが顕著）への対策が極めて困難である。この一方で、基本的な技術の修得さえなされれば、物的なインプットを前提とせずとも農業生産を増加させる余地は多分にある。

##### 【グループによる活動について】

P/Pにおける対象グループの構成は、既存のグループ（ただし機能していなかったもの）を復活させたもの、新規に農家世帯を組織化したもの、個別の農家世帯を選抜し特にグループ化していないものなどさまざまである。しかしながら、その運営は総じて非常に困難であり、外部からの物的インプットの分配や土地の利用方法、協働における役割分担等をめぐっての利害対立が、活動の過程でみられたとのことである。この結果、技術指導を含む外部からのインプットの受け皿としてグループの体裁は維持されるものの、生産活動そのものは世帯ごとに区画を分け、各々が独立して行っている。今後、本プロジェクトにおける技術普及・支援の効率性や活動の持続性を考慮するに、何らかの形で対象コミュニティの住民を束ねる方策（例：血縁や教会のネットワークなど、個々の利益よりも相互扶助を目的とするグループを利用する等）を検討する必要がある。

#### 4-1-4 パイロット・プロジェクトから得られた教訓

##### 【「農業を手段とした生計向上」の観点から】

P/Pの実施プロセスを通じて、「農業を手段とした生計向上」を達成するために、以下の3点についての取り組みを行う必要性が強く認識された。

- ・ 地域特性に基づく戦略的な農業経営：対象コミュニティごとの立地条件（ジュバ市街地か

らの距離・アクセス)、環境条件(農業用水へのアクセスの有無、土壌の肥沃度)、営農状況(主な作目)に基づき、生計の向上に最も効果的な自給・換金作物(及び家畜)を選択し組み合わせた営農カレンダー及び営農システムを確立する

- 政府の普及サービスの強化: CDO、AEOに対し、コミュニティの住民が基本的な農業技術を習得することを目的とした研修(つまり、農業生産技術及びその指導方法に関する研修)を実施するとともに、両者の協力体制を構築する
  - 生産インプットへのアクセス向上: 在来作物の良質な種子(ソルガム、ゴマ、ラッカセイ、キャッサバ等)の自家採取、地元で供給可能な農具(ハンドホー、レーキ等)の増産、堆肥(化学肥料の代替投入)の普及、及び外来作物の種子(特に自家採取ができない野菜等の優良品種)・化学肥料(特にDAP等の主穀用)・農薬(特に、食害が大きいシロアリ、ウイルス病を媒介するアブラムシ、野菜苗の細菌病対策用)の入手経路の確保を行う
- これらは、本プロジェクトを実施する際に優先的に対応すべき課題となろう。

#### 【「平和の定着」という観点から】

農村コミュニティは、同族による部落を単位としつつも、生活様式(定住農耕型、遊牧型、定着半農半牧型)や、帰属・出自(例:先住コミュニティ、他地域から流入した定住避難民、新規の帰還民等)、世帯構成(例:一夫多妻制世帯、寡婦世帯、高齢者世帯等)などの異なる社会集団が共存・対立しつつ構成されている。P/Pの実施によって判明した社会関係上の問題として、以下が挙げられる。

- 農耕民とそのコミュニティを通過する遊牧民との利害対立(放牧家畜による農産物の食害、水の利用をめぐる競合の問題が常に存在する)(ニャミニ、カプリ)
- 他地域から流入した定住避難民とホストとなった先住コミュニティのヒエラルキーによる制約(前者のみを対象としたP/Pへ先住コミュニティからの横槍が入った)(カプリ)
- コミュニティ内での協働や情報共有の不足に起因する対立(グループで農作業をする習慣がない、あるいは個人の利益に偏りがちであり、コミュニティ内部で平等に情報が行きわたらないため、意思決定におけるグループの統率を取りづらい)(ニャミニ、カプリ、ゴンドコロ)

このような経験を踏まえて、本プロジェクトにおいては対象地域におけるステークホルダーの利害対立を回避ないし軽減する取り組み(例:対立が予測される集団双方に対して技術指導・研修の機会・物的インプットを含む外部支援へのアクセスを確保する等)を行う等、配慮の重要性があらためて認識された。

## 4-2 生活改善セミナーの概要

### 4-2-1 生活改善の活動の例と意義

小規模な家族農業に依存している農民世帯は、生産活動と消費活動は密接不可分な関係にあり、一方の変化は他方に少なからぬ影響を及ぼす。したがって、農業開発に伴う生産の増加によって消費水準が上昇し農民生活が向上するという開発シナリオが構想されるが、農業増産のための世帯内の労働負担や増加所得の支出のあり方のいかんによって全く逆の事態が生じてきたのが現実である。こうした世帯内部の条件に加えて、市場等の農民世帯の外部条件を考慮すれば、農業所得の増加が生活向上に結実する可能性はいっそう乏しい。農業開発と並行して生

活改善が求められるのは、このためである。農村サービスを的確に享受するために農村住民の共同性や協調行動が必要である場合があり、農業開発の成果を個々の農民世帯を超えて農村集落全体に波及させるうえからも、農業開発と生活改善との併進が農村開発において大変重要なことが理解される。

すなわち、生活改善は、途上国農村地域の生計向上支援にかかわって、当該地域の農民世帯の生産活動の増進と生活行動の合理的改良とを「車の両輪」のごとく連結させて推進することにより、生活水準の向上を図り、農村開発の目的の達成に資すものである。このためのアプローチとしての生活改善は、農民世帯の生産活動及び消費生活の両側面において重要な意思決定を担っている女性世帯員による継続的、継起的な改善活動の実践を通じた能力向上（人間開発）に重点を置いている。したがって、生活改善は、社会経済条件のいかんによって変化する農村開発の実践活動よりも、そうした活動を実践するためのアプローチにより大きな特徴と普遍性を有していることに留意する必要がある。

#### 4-2-2 生活改善セミナーの実施

カウンターパート候補機関を中心とする関係者に対して、生活改善並びに生活改善アプローチによる農村開発（コミュニティ開発）に係る基礎的知識を伝達するため、生活改善セミナーを下記のとおり実施した。

(1) 日時：2008年8月1日（金）午後1時30分から4時まで

(2) 場所：ジュバ市、ホテルJuba Raha

(3) 議事次第

- ① Rural Life Improvement in Japan
- ② Livelihood Improvement : Its Concept and Approach
- ③ Questions and Answers

(4) 参集範囲：CDO（コミュニティ開発官）、AEO（農業普及員）、MCRD関係者、MSDGRA関係者、その他、計30名

(5) 所感

- ① 20世紀後半（第2次世界大戦後）の高度経済成長以前の日本の農業並びに農村女性の置かれていた状況を概説することにより、南部スーダンのそれらの現状との類似性について参加者の気づきを喚起した。
- ② 日本の農村においては、農村民主化、農業近代化、農村振興という農政の大きな流れに対応して、生活改善の主要な活動分野も変化してきた。特に、女性起業による所得創出事業（IGA）は、農民世帯の生活の向上という目的達成の手段として比較的最近の時代条件のなかで形成されてきた。開発協力において注目されているIGAを農村生活改善と即断する傾向があるが、日本の開発経験は、農村生活の主体形成を伴わないIGAは所得の追及だけが自己目的化してしまう恐れがあることを教えている。
- ③ 出席者のCDO等の既往の普及活動はその多くがNGO等による援助活動に伴って実施さ

れてきたことが指摘され、生活改善コンセプトとアプローチによる継続的な改善の取り組みによる農民の生活向上がより有効適切であることが理解された。

#### 4-2-3 ジュバ近郊コミュニティにおける生活改善活動取り組みの可能性

##### (1) パイロット地区（既往の活動地区をいう）

- ① 主食作物の生産向上及びそ菜生産の取り組みが始められたところ。これによる農業労働・農家生活への影響評価、生産物の保存・利用等の分野の改善方策の検討は今後の課題である。
- ② そ菜生産のグループ活動が着手されたところであり、生産技術をはじめ多くの課題が存在するものの、技術普及、野菜の消費・販売等、農家女性による農村振興等、今後の展開が期待される。

##### (2) モデル地区の候補地（新規の活動地区をいう）

生産、加工、利用等の面から既往の農産活動の改善可能性を検討する必要がある。現状では、自給目的の農業生産活動が基本となっているが、ジュバ市場や周辺村落内の市場へのアクセス次第で生産物の一部を販売する可能性もある。

##### (3) 今後の協力活動について（順不同）

- ① CDO並びにAEOに対する農村生活改善及び生活改善アプローチに係る研修の実施。現状では、CDOのほとんどは担当地区の農民住民と直接的な接触の機会が極めて乏しい。このため、プロジェクト開始当初はCDOやAEOなど農村住民と直接的な接触を保ちながら普及活動に従事する政府職員の普及技術の向上が不可欠である。この場合、地域の農民の要求を適切に酌み上げるとともに、農民自身がプロジェクトに主体的に参画することにより受益者となるように普及活動を推進する必要がある。このため、関係のCDOやAEOに対して生活改善アプローチの基本的考え方を修得させることが重要である。
- ② CDOにかかる普及活動の記録の保持とそれを普及活動の改善や推進のために活用し、あるいは今後の普及活動計画の策定の基礎にすること。この場合、普及活動が目的であるか否かを問わず、普及担当者が担当地区を訪問するたびに、当該地区で観察やインタビューにより得られた農民のプロジェクトに関する対応、声、意見等の記録を簡潔にメモにとり、例えばA4大の用紙1枚に簡潔に記録し、それを普及関係者が随時利用可能な状態にしておく必要がある（記入の様式は別途検討する必要がある。記入しやすくして、記録をとることが継続されることに配慮する必要がある）。かかる記録は、集積されることにより、当該プロジェクトのモニタリングを含む状況把握や評価の基礎資料となるばかりでなく、次の段階の普及活動の効果的な実施に反映させることにより、普及活動の推進、普及担当者と受益地区の農民との信頼関係の構築、普及活動の深化・高度化につながっていくことが期待される。また、普及機関とプロジェクト実施地区の農民との関係の強化を通じて、政府と農民との関係の形成に寄与することが期待される。
- ③ パイロット地区で開始された農業生産活動を維持継続させ、野菜等の収穫物を世帯員の食生活の栄養上の改善に結びつけるとともに、余剰農産物の販売等についても生産

農民の希望と現金所得の必要性に応じて支援していく必要がある。

- ④ モデル地区の現行の農産活動について、どのような改善の可能性や手がかり・糸口（エントリー・ポイント）が存在しているか、また生産農民がどのような希望を抱いているかに基づいて、農業生産の振興を図るとともに、当該農産物の処理（自家消費に振り向ける部分、販売に振り向ける部分、種子として保存する部分等への配分）を適切に行う必要がある。

#### 4-3 ステークホルダー・ワークショップ

##### 4-3-1 ステークホルダー・ワークショップの目的

本ワークショップはプロジェクトの主要なステークホルダーであるMCRD/GOSS、MSDGRA/CES、MAF/GOSS、MAFAF/CES職員が、本プロジェクトのめざすべき目標、成果及びそれらに付随すべき諸々の活動について議論し、その内容・方向性について認識を共有することを第一義の目的とした。

また、本プロジェクトはこれまでMCRD/GOSS及びMSDGRA/CESが主体となってプロジェクトを推進してきた経緯にかんがみ、農業関連の両機関（MAF/GOSS、MAFAF/CES）において特に本プロジェクトへの理解を深める機会とすることに留意した。

##### 4-3-2 ステークホルダー・ワークショップの結果

###### (1) ワークショップスケジュール・内容

ワークショップは以下のスケジュール・内容で開催された。

表4-1 ワークショップ内容

実施時期	7/31	午前	① JICA技術協力スキームの内容・特徴にかかる説明（プレゼンテーション） ② 関係者分析
		午後	① 本プロジェクト実施に際しての課題にかかる討議 * 中央省庁・地方政府省庁の役割デマケーション * CDO、AEOの現在の活動状況・能力
	8/1	午前	① 本プロジェクトのフレームワークにかかる討議（プロジェクト目標、成果、活動） ② 本プロジェクトに参加する組織の役割
参加者	MCRD/GOSS、MSDGRA/CES、MAF/GOSS、MAFAF/CES職員、コミュニティ代表（ニャミニ村）（延べ9名）		
実施場所	ジュバラハホテル（ジュバ）		

###### (2) ワークショップの結果概要

###### 1) 関係者分析

本プロジェクトは、内戦後という特殊な環境にある村落を対象としている。そのため本プロジェクトを実施するにあたっては、いかなる人員、組織体が関与し、かつそれら人員・組織体はいかなる社会的特性を有しているかとの点を明確にする目的をもって、関係者分

析を実施した。

表4-2からも明らかなおり、本件対象地の関係者（裨益者グループ）としては単に「対象地住民」との大きな属性で語られるのではなく、農民、自給農民、女性農民（寡婦世帯）、国内避難民、居留民、放牧関係者など属性が詳細に区分されることが、注目すべき特徴としてあげられる。

表4-2はワークショップにおいてあげられた、グループ別による関係者一覧である。

表4-2 グループ別関係者

グループ	人・組織（属性別）
裨益者	農民、自給農民、女性農民（寡婦世帯）、国内避難民、地元民、放牧関係者、女性グループ、CDO、農業普及員
被害者	なし
資金提供者	JICA、MCRD/GOSS、MSDGRA/CES、MAF/GOSS、MAFAF/CES
実施者	CDO、農業普及員、MSDGRA/CES、MAFAF/CES
潜在的反対者	なし
支援者	UN、NGOs、郡首長（Commissioner of County）、郡首長オフィス（Commissioners' Office of County）

これら関係者のうち、特に「自給農民」及び「女性農民（寡婦世帯含）」に焦点をあてて、分析を行った。

表4-3 「自給農民」と「女性農民（寡婦世帯含）」の詳細分析結果

	強み・可能性	弱点・抱える課題
自給農民	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地を保有している</li> <li>和平協定が成立（→安心して耕作ができる）</li> <li>伝統的技術を有している</li> <li>ナイル川</li> <li>個々の土地特有の自然環境を熟知している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農機具がない</li> <li>（優良な）種子がない</li> <li>病虫害の被害が深刻</li> <li>不適切な収穫物の保管状況</li> <li>農業普及サービスを受けられない（農業普及員が来ない）</li> <li>治安が悪い（牛が襲われる・盗まれる）</li> <li>市場までの距離が遠い・交通手段がない</li> </ul>
女性農民 （寡婦世帯含む）	<ul style="list-style-type: none"> <li>勤勉</li> <li>小売などの商才がある</li> <li>頻繁に移住しない</li> </ul>	<p>（女性農民～夫がいる場合）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>家計をコントロールできない（家計の決定権限は男性）</li> <li>家事、農業など仕事が多い</li> </ul> <p>（女性農民～寡婦世帯の場合）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土地、財産所有に関して決定権がない（家庭に男児がいない場合、前夫・亡夫の兄弟などに財産が分与される）</li> </ul>
		<p>（共通）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>農業に関する訓練機会がない</li> <li>就学機会がない（読み書きができない）</li> </ul>



## 2) ステークホルダー・ワークショップ所感

本ワークショップによる「関係者分析」をとおして、プロジェクトの裨益者が属性別に多岐にわたること、並びに女性農民（寡婦世帯）など社会的弱者へ十分な配慮を行う必要があること等を関係者間で意識共有できたことは大きな意義があった。

また続く議論の過程において、プロジェクトのフレームワーク、各関係組織の役割についても一定の議論、共通認識が生まれたことは本ワークショップの最大の成果であったと考えられる。

ただし、本ワークショップでは事前周知を徹底していたにもかかわらず、MAF/GOSSをはじめ、農業関連省庁からの出席者をほとんど得ることができなかった（MAFAF/CESの農業局長1名のみ出席）。そのため、当初期待していた「農業関連省庁」の本プロジェクトへの理解促進という観点からは、前進はあったといえるものの、当初の期待値には届かなかった点が特記される。

## 第5章 プロジェクトの基本計画

### 5-1 主な協議事項

#### (1) プロジェクト実施の枠組み

本プロジェクトは、南部スーダン政府の協同組合・農村開発省（MCRD）の要請に基づき、実施されるもので、JICAスーダン駐在員事務所が実施してきた小規模なパイロット・プロジェクト（P/P）の結果を受け、おおむねその実施体制を引き継ぐ形で、これまで準備されてきた。

事業の中心は、中央エクアトリア州（CES）の社会開発・ジェンダー・宗教省（MSDGRA）配下のコミュニティ開発官（CDO）を通じたコミュニティ開発である。また、もうひとつの重要な投入となるのが、コミュニティ開発のひとつの実例形成となる農業に関するパイロット事業の実施であり、ここで農業普及員（AEO）との協同作業が必要となってくる。事務所が実施してきた小規模なパイロットにおいては、開始当初農業普及員の参加があったが、継続的な参加を得られていない状況にあった。

本調査実施中にプロジェクト関係者を集めたワークショップにおいて、CESの農林畜産水産省（MAFAF/CES）から局長1名の参加を得たが、ここでは小規模パイロット事業におけるMAF/GOSS、MAFAF/CESの巻き込み（情報共有）が十分ではないこと、AEOをプロジェクトに参加させるためには、給与の上乗せ（トップアップの支給）が不可欠であること、などの言及があった。

農林省の巻き込み（情報共有）が十分ではないことは、後日、GOSSの農林省（MAF）、MAFAF/CESへの本プロジェクトについての説明の際にも、各省からの不満となって現れた。

両省にみられるのは、農村における経済活動の中心は、農業であり、その場合には、協力の中心は農林省であるべきであるという考え方であった。ここから、プロジェクトの形成時の農林省との協議が行われてこなかったことへの不満が表明されることにつながった。

とりわけ、GOSSの農林省の反発は強く、中央、州それぞれのレベルの農林省の本プロジェクトとのかかわりについては、協議議事録（R/D）署名までに引き続き、協議・調整を通じて、確定していくこととした。

#### (2) カウンターパートの配置

カウンターパート（C/P）の配置に関して、議論となったのは、(1)においてMAFAF/CESの局長の発言においてもみられた「給与の上乗せ（トップアップの支給）」であった。この点は、上記のワークショップにおいて言及してこなかったMCRD/GOSS、MSDGRA/CESからもCDOをC/Pとしてプロジェクトに配置する場合に、業務分の「給与の上乗せ（トップアップの支給）」が必要であることがミニッツ協議において言及された。

政府側の説明によると、政府予算で支弁される給与はあくまで公務員としての身分に対する給与であり、業務（政府側はServiceと表現）に就く場合別途Serviceに対応する分の上乗せが必要になり、それに関する政府規定も存在するとの説明であった。

調査団側からは、JICAがプロジェクト実施にあたってこうした上乗せ分を払うことは、プロジェクト終了後の継続性、自立発展性の観点からないことを説明し、CDOの本来業務として、上乗せ分がない形での実施、もしくは、不可避である場合には政府からの支出を求めた。

政府側からは、給与の上乗せがない場合、CDOの参加が得られなくなる可能性が高いこと、その場合政府としてCDOの参加を強制できないこと、政府側予算での上乗せ分の支出は、政府独自のプロジェクト分の支出で既に予算はなく、ドナー実施のプロジェクト分の支出はできないとの説明があった。

調査団からは、CDOが現場に行って村落での活動を行った場合、日当ベースでの支給の可能性は検討可能であることを伝えたが、政府側は、月額（定額）ベースでの支給を求め、平行線となった。

最終的には、本件検討をいったん東京に持ち帰ることとし、検討のために政府の規定文書の提供を求めた。

### (3) ローカルコスト負担

上記(2)に記載した給与の上乗せ以外のローカルコスト負担についても、政府予算が少ないことを理由に負担の可能性が低いことが言及されている。これらは、ドナー実施のプロジェクトに対する主体者意識（Ownership）の欠如であり、特にJICAはプロジェクトの自立発展性や持続性ととともに、このOwnershipを重視しており、今後GOSSとの継続的なパートナーシップを図る以上十分な理解が浸透されることの必要性が認識された。

## 5-2 プロジェクト目標

本プロジェクトでは、生計向上を、食糧安全保障の向上及び収入向上の両者を含むものと定義し、「ジュバ近郊の多様な農村に対応する生計向上モデルを普及するための基盤が整備される」ことを目標として協力を行う。成果品としての生計向上モデルは、農業技術パッケージ（生計向上に有用な農業技術・情報と、その農業技術・情報を普及するためにCDOとAEOが使用できる教材を含む）と、農村住民の自発的な活動と協働をCDOがファシリテートする（促す）プロセスを組み合わせたものである。CDOの住民とのコミュニケーション能力及びファシリテーション能力の向上に加え、組織内（MSDGRA/CES）におけるCDO間の情報共有体制の構築をめざし、CDOがモデルサイトにおける社会経済調査の実施、農村でのファシリテーション活動に携わるという実践経験に基づき、長期にわたる内戦後の複雑な社会の農村開発を支援するCDOに必要とされるコミュニケーション及びファシリテーションに係るマニュアルを整備する。そして、生産環境、気象条件が多様なジュバ近郊において、自然環境、主要な農産物、市場への距離等を勘案して、異なる特徴をもつモデルサイトを数種選定し、農業技術パッケージの開発及び実証を行い、主要な生計手段である農業生産性の向上をめざす。上記の活動から得られた結果に基づき、実務経験の少ないCDO及びAEOが実践的な技術を身につけられるよう実習などを組み込んだ研修を行い、生計向上モデル普及のための基盤を整備する。

## 5-3 協力期間

2009年3月から3年間

## 5-4 協力相手先機関

- (1) プロジェクト監督機関：南部スーダン政府協同組合・農村開発省（MCRD/GOSS）
- (2) プロジェクト実施機関：中央エクアトリア州社会開発・ジェンダー・宗教省（MSDGRA/

CES)、中央エクアトリア州農林畜産水産省 (MAFAF/CES)

(3) プロジェクト協力機関：南部スーダン政府農林省 (MAF/GOSS)

#### 5-5 裨益対象者

モデルサイト（8カ所程度）において、プロジェクト活動に参加した住民（人数はプロジェクト開始後のベースライン調査において確定）、中央エクアトリア州ジュバ郡担当のCDO108名、及びAEO3名（2008年8月現在の配置実数）を対象とする。

#### 5-6 期待される成果と活動

調査結果を踏まえ、期待される成果として3つの項目と対応する活動を定めた。

成果1：CDOの役割に即したコミュニケーション及びファシリテーションに係るアプローチが開発される

##### 活動

- 1-1. モデルサイトにおいて、複雑な農村社会及び経済状況を理解するための社会経済調査（ベースライン調査）を実施する
- 1-2. 組織内におけるCDOの情報共有体制をレビューする
- 1-3. CDOに対するコミュニケーション及びファシリテーションにかかる既存の教材をレビューする
- 1-4. CDOの組織内における情報共有体制を改善する
- 1-5. モデルサイトにおいて、農村のニーズとポテンシャルの理解を促し、住民による活動を促進する
- 1-6. CDOを対象としたコミュニケーション及びファシリテーション技術にかかるマニュアルを作成する

成果2：ジュバ近郊の農村に適した農業技術パッケージが開発される

##### 活動

- 2-1. モデルサイトにおける営農形態及び農業技術にかかる調査を実施する
- 2-2. 対象地域における農業資材及び農産物にかかる市場調査を実施する
- 2-3. モデルサイトにおいて、コミュニティのニーズ、生産ポテンシャル及び市場ニーズを踏まえ、農業技術パッケージを実証するための事業を実施する
- 2-4. モデルサイトにおける実証事業から得た教訓に基づき、農業技術パッケージを確立する

成果3：生計向上モデルを普及するためのCDO及びAEOの技術が向上する

##### 活動

- 3-1. CDO及びAEOを対象とした研修の既存のカリキュラム、教材の見直しを行う
- 3-2. 成果2で開発される農業技術パッケージの普及に関する研修のカリキュラム及び教材を作成する
- 3-3. 成果1で作成されたマニュアルを用いてコミュニケーション及びファシリテーション技術に関する研修のカリキュラム及び教材を作成する
- 3-4. CDO及びAEOを対象とした「農業技術パッケージ」及び「コミュニケーション及びファシリテーション技術」に関する研修を実施する

## 5-7 投入

### (1) 日本側

- ・ 専門家派遣：総括、業務調整、コミュニティ開発、農業開発、研修、ジェンダー主流化
- ・ 供与機材：プロジェクト活動に必要な機材（車両、事務機器等）
- ・ 研修員受入：本邦または第三国研修
- ・ プロジェクト運営費：実証事業の実施及びモニタリング、研修教材の作成及び研修実施にかかる経費等

### (2) 南部スーダン政府側

- ・ カウンターパート及び要員の配置
- ・ 土地、建物、施設の提供
- ・ プロジェクト運営費

## 5-8 外部条件・リスクの分析

リスクの分析は表5-1のとおりである。

表 5-1 リスクの分析

国レベル	現 状	プロジェクトへの影響	プロジェクトがとり得る対策
<p>政治・社会・経済的【不安定要因】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPAの履行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPAの履行は遅延している傾向。南北境界線の確定、石油収入管理体制の明確化等、解決すべき課題は残されている。</li> <li>とりわけ2011年の国民投票時には混乱が予想されており、治安上のリスクが上昇するとみられている。</li> <li>ジュバ近郊の都市部では南部政府独立の勢力が大きいとされているが、地方部では独立に消極的な声も多い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> <li>南部政府の成立が否決された場合、カウンターパート省庁も位置づけが不明。再度、統一政府との間で調整が求められる可能性が高い。プロジェクトに対する政府の支援がどの程度受けられるかは現時点では推測困難。</li> <li>他方、南部政府が成立した場合においても、独立後の政府内部（SPLA内部）の分裂を危惧する声もあり、いずれの結果となっても一定の混乱が生じる可能性は否定できない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> <li>—</li> <li>（内戦下の混乱していたなかにおいてもCDOやAEOは存在していた。政府組織の構成等では変更があっても、CDOやAEOの役職そのものは消滅しない可能性が高いと考えられる）</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>選挙・国民投票の実施</li> <li>*2009年：大統領選挙、国政選挙の実施</li> <li>*2011年：南部政府の独立を問う国民投票を実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年以降、約18,000人が武装解除の対象となる見込み。元兵士の職がみつからない場合には、社会不安となっていく恐れもある。</li> <li>2006年12月に軍への給与遅延を契機に空中射撃を伴うデモ事件が発生。</li> <li>2008年1月～2月にかけて公務員への給与遅延が生じ、ジュバにおいてデモなどが発生。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> <li>—</li> <li>CDOや農業普及員の活動が停滞する可能性あり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> <li>—</li> <li>JCCのみならず、さまざまな機会を利用して両者間が意思共有できる場を設ける。</li> <li>特に農業省に関する中央と州の関係は非常に疎遠であるため、とりわけ両者の関係に留意する必要がある。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>中央政府と地方政府の関係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全般的にセクターを同じくする中央省庁と州省庁間のコミュニケーションが悪く、両者の連携が難しい。</li> <li>内戦中から現地に滞在し続けた州政府職員は、内戦終了後に外地から来た中央政府職員に対して複雑な感情を有する傾向が指摘されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日常的なプロジェクトの活動については、さほど大きな影響はない（基本的に州政府とのみ活動するため）。</li> <li>しかしながら、農業資材の調達等においては、中央政府も関与するため、相互の意思疎通が足りない場合は調達その他活動の遅延が懸念される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> <li>—</li> <li>JCCのみならず、さまざまな機会を利用して両者間が意思共有できる場を設ける。</li> <li>特に農業省に関する中央と州の関係は非常に疎遠であるため、とりわけ両者の関係に留意する必要がある。</li> </ul>

政治・社会・経済的【不安定要因】	現 状	プロジェクトへの影響	プロジェクトがとり得る対策
<ul style="list-style-type: none"> <li>物価の上昇</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ガソリン価格を筆頭に、一般物価の高騰が著しい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトが負担する活動経費が増大する可能性あり。</li> <li>物価上昇のみを原因として、デモ等が生じる可能性は小さいが、上記の軍/公務員給与の遅延等とリンクした活動につながる可能性はあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>部族間の衝突</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>北バハル・アルガザール州、ジョグレイ州、アツバーナイル州などにおいて家畜をめぐる部族間衝突が発生している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>
政治・社会・経済的【安定要因】	現 状	プロジェクトへの影響	プロジェクトがとり得る対策
<ul style="list-style-type: none"> <li>治安の安定化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記のとおり、依然として不安定要因はあるものの、CPA 締結後の 2~3 年前との比較ではマクロレベルでの治安は大きく改善している。</li> <li>(課題は多々あるものの) 南部スーダン政府が徐々に機能し始めており、北部との関係もこれまではおおむね良好である (2007 年年末に生じた南北境界をめぐる緊迫のみ)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>治安の安定化はプロジェクトの円滑な実施において、正の効果をもたらす。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>CPA へのコミットメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>北部・南部政府とともに CPA を推進することについて、公の場で常に表明している。2011 年の国民投票までは前向きな取り組みがなされると予想する声が大い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPA の推進、治安の安定化はプロジェクトの円滑な実施において、正の効果をもたらす。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>
ジュバ市内・対象コミュニティレベル			
政治・社会・経済的【不安定要因】	現 状	プロジェクトへの影響	プロジェクトがとり得る対策
<ul style="list-style-type: none"> <li>「神の抵抗軍」の侵攻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウガンダ北部を拠点とする「神の抵抗軍」が、中央エクアトリア州の地方部のみならず、ジュバ近郊にまで侵入してきている例が報告されている。村落への襲撃とともに夜間に乗じた子ども誘拐などが深刻である (誘拐の事例はジュバ郊外の南部のみ)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「神の抵抗軍」の存在が住民に与えている精神的脅威は大い。状況が悪化した場合には、村を放棄、移住するといった可能性も大いに考えられる (今般プロジェクト候補村の Gorom 村が村落を放棄して、08 年 6 月頃に移住している)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトがとり得る対策 <ul style="list-style-type: none"> <li>国連等からの最新の情報を取得するとともに、パヤムオフィスやボマオフィスなどからの情報も定期的に入手する。</li> </ul> </li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ジュバ市内における突発的・スポッ卜的な治安悪化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 08年4月頃、援助関係者宅を狙った武装強盗が増加。</li> <li>• 夜間には軍、州警察といった異なる組織が、それぞれに検問を実施し、実質的な資金採取を行う例が増加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (頻度が増大・長期化した場合には) 日本人専門家の業務に支障をきたす可能性がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 日本人専門家における細心の注意が必要とされる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 放牧民の移動範囲の拡大及び武装化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 放牧を主たる生業としている Mundari 族のうち、特に若年層が武装化している。農地における食害に対しても、農民側からは実質抵抗できない状況。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPA を契機として、Mundari 族等の放牧移動範囲はむしろ拡大しており、食害に悩む地域も同時に拡大している。</li> <li>• 食害が予想されるため、農地の拡大に消極的な農民も多い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 村長、パヤム首長、パラマウントチーフなどによる調整を行う。</li> <li>• ただし実際にはこれら首長らによる調整は何度も試みられてきたことであり、その実効性はこれまで低かった。実効性のある調整ルールの策定を試みるとともに、フェンスの設置なども考慮される(しかしながら、フェンスも簡易なものでは簡単に破壊されて実効性がなかった、との村落の声もあり)。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地雷</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地雷除去活動は進められているが、現在なお多数の地雷埋設地域が残っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 農地の拡大に障害となる恐れあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ー</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地元住民と帰還民、避難民との関係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 帰還民、定住避難民の増加とともに地元住民との間での確執がある。ただし、大きな衝突までは発展していない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• プロジェクト活動全般において、さまざまな側面での影響あり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 左記の属性のみでなく、さまざまな属性のステークホルダーがいること、及び関係者間の裨益分配に留意した、プロジェクト設計が求められる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>社会的・経済的【安定要因】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトへの影響</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトがとり得る対策</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ジュバの人口増加に伴う市場の拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 現在ジュバの中心は国内外からの来訪者・居住者が増加している。人口増加に伴い、経済的な市場はすべからず増大を続けている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 農産物の需要の観点からは、本プロジェクトで生産した農産物の出荷先拡大として考えられる。</li> <li>• 他方、建設ブームをはじめ、労働市場拡大の観点からは、住民の農業への関心が低くなり、出稼ぎに出る可能性もある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ー (左記、労働市場については現時点までは深刻ではない。現在の建設ブームにはウガンダ、ケニア等からの外国人労働者が対応・吸収しており、スーダン人は技術がない、労賃が高いといった理由で雇用されることは少ない様子)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>治安の安定化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>同上</li> </ul>		



なおPDM上に記されている外部条件及び外部条件充足の可能性については、表5-2のとおりである。

表5-2 外部条件及び外部条件充足の可能性

	外部条件	外部条件充足の可能性
上位目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>生計向上の重要性に関する政府の方針が維持される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村部の生計向上支援は現政府の最重要6項目の1つでもあり、農村人口が80%以上とされる南部スーダンにおいては、その重要性は維持されていく可能性が非常に高い。</li> </ul>
プロジェクト目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業生産に関する投入（肥料、種子等）の供給及び価格が安定する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクト目標から上位目標にわたる2012年以降について、価格の安定化を推測することは困難である。選挙後の政権の安定、ひいては経済の安定によってスーダンポンドの経済価値も変化する可能性があり、それによってほぼ輸入に頼る投入財の価格は大きく変わる。</li> </ul>
成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>天候条件による甚大な被害がない（干ばつ、洪水等）。</li> <li>モデルサイトにおいて農業生産に関する投入（肥料、種子等）の供給及び価格が安定する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一定レベルの干ばつ被害は想定される。</li> <li>本プロジェクト期間中の生産財の投入については、プロジェクト側の努力やドナー間の調整をもって供給には支障を来たさないと考えられる。</li> </ul>
活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>モデルサイトにおいて治安が悪化しない。</li> <li>カウンターパートが頻繁に離職、異動しない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「リスク分析」参照</li> <li>カウンターパートの離職・異動は現在ほとんどなく、今後もプロジェクトの活動に影響を及ぼすほどの離職・異動はないと考えられる。</li> </ul>

### 5-9 前提条件

本プロジェクトの前提条件として下記が挙げられている。

前提条件：南部スーダン・ジュバ近郊において社会的・経済的安定性が維持される

前提条件の充足の可能性についてはリスク分析に詳細を示したとおり、2011年前後の南部独立を問う時期に多少の混乱が予想されているが、本プロジェクトの実施スケジュールに照らしたタイムフレームにおいては、一定の安定性が保たれるものと考えられる。

### 5-10 プロジェクト実施に際しての留意点

本プロジェクトは、南部スーダンにおけるさまざまな社会的特徴に留意した実施が求められるが、とりわけ重要と思われる諸点について下記に記す。

#### 【村落における留意点】

#### (1) 村落内における行政・意思決定ライン

村落内の住民にとって生活上のさまざまな相談事や意思決定を諮るラインは、部族に存し

ている。公的な行政ラインとの混合も一部で見られるが、実際の生活を取りしきっているラインはあくまでもパラマウントチーフを頂点とする部族の意思決定ラインである。

そのため、村落内に人口をほぼ同じくする部族がいる場合は、村落を取りしきるクラン長（アシスタント・チーフと呼ばれていることが多い）が2人いることとなる。プロジェクト実施の際には両者に対してプロジェクト内容の説明を行うとともに、両部族を含め、居住部族の関与の仕方について入念な調整が求められる。

## (2) コンフリクトの回避・対処

放牧による食害が農民と放牧関係者との間でコンフリクトを生じさせている。これまでさまざまな対策が地元では取られてきているが、現状は実効性に乏しい。本プロジェクトでは改めて、部族・住民とともに食害に関する対処方法を検討する必要がある。特に炭焼きの収入が見込める地域では、食害が予想されるため農業に対する関心が低下していることも散見されており、食害対策は重要と考えられる。

## (3) 社会的弱者への配慮

内戦復興期にある南部スーダンでは、寡婦世帯や定住国内避難民など、村落内で社会的弱者の立場に置かれている人々が存在する。寡婦世帯の生計手段、国内避難民の権利等、地域によってそれぞれ異なる特徴もみられるため、本プロジェクト実施に際しては個々の農村において入念な調査と配慮が求められる。

特に留意すべき点は、これら社会的弱者はコミュニティ内の情報ネットワークに乗っていない可能性がある点である。そのため、プロジェクト開始時には、村落側の窓口となる関係者に村落内の事前通告を一任するのではなく、このような社会的弱者への通告については入念な連絡体制を考慮すべきである（先行するP/Pにおいて既にコミュニケーション不足に起因した不平・不満の例が散見される）。

## 【プロジェクト実施者・関係者における留意点】

### (1) CDO及びAEOの意識改革

CDO及びAEOは活動予算がないことを背景に、事実上ほとんど農村に行くことなく日々を過ごしている。この状況は内戦中から継続している実態であり、CDOやAEOの多くは、日がない業務らしい業務もなく過ごしている時間が圧倒的に多い。

両者ともに高い就職競争率を経て職に就いた人材であることから、ポテンシャルは十分であると推測されるが、このようにCDO、AEOとしての労働経験がほぼ皆無であるため、両者について労働倫理的な視点も含めた意識改革をもたらすことが本プロジェクトでは求められる。

### (2) 中央政府・州政府との関係

中央政府と州政府の関係は必ずしも円滑とはなっていない。特に本プロジェクトが関与する農業関連の省においては顕著である。両者間で情報・意思を共有できる環境づくりに留意したプロジェクトの実施が求められる。

## 第6章 プロジェクトの実施の妥当性

### 6-1 妥当性

#### (1) 南部スーダン政府の政策との整合性

南部スーダン政府は内戦復興途上の現在、さまざまな側面において開発ニーズがあるとしているものの、とりわけ6点の最重要課題を掲げている。農村地域を中心とした生計向上は6点のうちの1つとして掲げられている重要課題であり、本プロジェクトの目標及び内容は、南部スーダン政府の基本政策と整合している<sup>16</sup>。

農村における生計向上を主管するMCRD/GOSSにおいても、「コミュニティベースの開発プロジェクトを促進し、地域住民のエンパワーメントを促す」ことを戦略項目として掲げている。また、その戦略と並行して、フィールドにおいてCDOなど職員の能力強化を行う重要性についても、同省のマスタープランと位置づけられているWork Planにおいて言及している。

以上のことから、本プロジェクトの方向性は南部スーダン政府の政策と整合しており、妥当性は高いものと判断される。

#### (2) 国別事業実施計画との整合性

現在、スーダンに対する国別事業実施計画等は策定されていないが、ODA白書に記されている「スーダンに対するODAの考え方」によると、スーダンに対しては平和構築を基本方針とするODA大綱に照らし、平和の定着に向けた支援を積極的に行うとしている。

そのなかで特に下記にかかる分野が重要支援分野として掲げられている。

- ① 紛争被災民・社会再統合支援
- ② BHN支援
- ③ 分野横断的課題

本プロジェクトは「①紛争被災民・社会再統合支援」の課題に取り組むものであり、また広義にはBHN支援やジェンダー等の視点から分野横断的課題についても支援を行う内容となっている。

以上の点から本プロジェクトは日本国の援助方針と整合しているものと判断できる。

#### (3) ターゲット・グループのニーズとの整合性

本プロジェクトの直接ターゲットは南部スーダンのコミュニティ開発業務を担うCDO並びにAEOである。現在のCDO及びAEOの大半は内戦の影響もあり、現場での活動経験を有しておらず、また同時にこれまで研修等も受講する機会がほとんどなかった。そのため現場での経験を積むと同時に、業務の効果的・効率的な進め方などについて体系的な研修を受け、能力を向上させることが職員の大きな課題となっていた。

これら課題はMCRD/GOSS、MAF/GOSS並びに州政府のMSDGRA/CES、MAFAF/CESにも認識されており、各組織のマスタープランの類と位置づけられるWork Plan等においても強調さ

<sup>16</sup> 最重要課題は以下のとおり：①治安、②道路、③保健、④基礎教育、⑤水、⑥生計向上（上述2-3南部スーダン政府の戦略参照）

れているものである。

以上の点から、現場での活動並びに体系立てた研修指導を行う本プロジェクトはCDO並びにAEOのニーズに極めて整合していると判断できる。

#### (4) 日本国技術の優位性

日本は国際協力機構を中心として、アフリカ及びその他途上国において、農村地域の生計向上にかかる技術支援を数多く実施してきた経緯がある。そのアプローチは多様であり、フィールドレベルでの自給をめざした農業技術指導やローカルマーケットを念頭においた農産物市場開発、一村一品運動支援、またカウンターパートに対する技術移転の側面からは体系的な研修指導、マニュアル作成支援など、さまざまな形態を擁している。これらの技術支援において得られた教訓・知見は本プロジェクトにおいても、多様な側面において活用することが可能である。

以上のことから、本プロジェクトは日本国の有する教訓・知見を十分に活用することが可能であり、技術面における優位性を兼ね備えているものと判断される。

#### (5) 案件内容の公益性・ODAとしての適格性

本プロジェクトの目するCDO並びにAEOの能力向上は、直接的には両者が裨益者となるものであるが、間接的にはサービスを享受する農村地域の農民にも多大な便益が与えられることは自明である。内戦復興の途上にある同国において、「平和の配当」を促進する、本プロジェクトによる技術支援は地域社会全体の便益にもつながるものであり、公益性は高く、ODAとしての適格性を十分に備えているものと判断される。

#### (6) 他ドナーとの重複・補完関係

現在他ドナーにおいて、CDO並びにAEOの能力向上を活動の焦点とした技術支援は実施されていない。

2005年のCPA以降、多くのドナーが南部スーダンにおいて活動を展開しているが、その多くはNGOを経由し、現場に直接アクセスする人道的支援が大半であり、いわゆる持続的開発を視野に入れた支援はいまだなお少数派にとどまる。そのため本プロジェクトのように、直接先方政府に対して技術支援する活動は持続性の観点からも極めて貴重である。

他方、補完関係においては、村落レベルでの活動においてNGOやその他ドナーの活動と補完関係が生まれる可能性は高い。追って、モデルサイトが限定されていく過程で特定の補完関係を見出せる可能性がある。

## 6-2 有効性

### (1) プロジェクト目標及び成果との因果関係

プロジェクト目標並びに成果、活動の論理関係は下記のとおり明白である。

本プロジェクトではプロジェクト目標「(ジュバ近郊の村落に適した)生計向上モデルを普及するための基盤が確立される」の達成に向けて、CDOの技術・業務実施体制の確立、農業技術パッケージの確立、並びにCDO・AEOの能力向上の3つの側面を成果項目として位置づけ、プロジェクトをデザインしている(図6-1参照)。

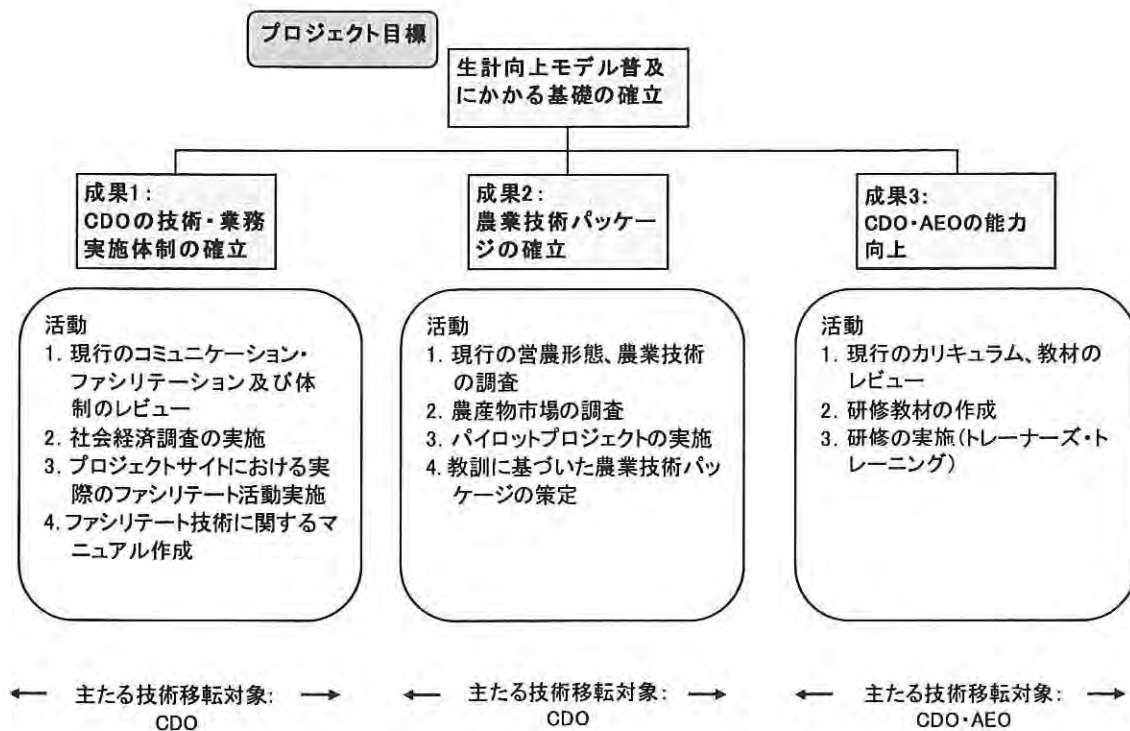


図6-1 プロジェクト目標と成果及び主要な活動項目

第一の「CDOのコミュニケーション及びファシリテーション技術・体制の確立」は、生計向上を視野に入れたコミュニティ開発を進めるにあたり、CDOとして有すべきコミュニケーション・ファシリテーション技術とはいかにあるべきか、について現場での活動をとおして確立を図っていくものである。また技術的な側面のみならず、組織内におけるCDOの報告/コミュニケーションの取り方、業務の進め方も含め、より効率的な業務の実施体制の確立にもあわせて取り組む。

第二の「ジュバ近郊に適した農業技術パッケージの確立」は、現行の営農形態、農業技術、市場等を見定め、地域特性に適した農業の技術パッケージの確立をめざすものである。

第三の「CDO・AEOの能力向上」については、両者に対して体系的な研修を実施し、能力全般の向上をめざすものである。その際には現行の研修カリキュラム見直し、テキスト作成、講師育成といった「活動」を設定し、包括的なアプローチをとるものとする。

以上の点から、これら3点における成果項目はプロジェクト目標である「生計向上モデルの基礎」を構成する要素となっており、両者間の因果関係は明白と判断される。

## (2) プロジェクト目標・成果の達成見込み

以下の理由から、プロジェクト目標並びに3つの成果項目は達成される可能性が高いと判断できる。

プロジェクト目標については、約3年間にわたりP/Pを実施することによって、プロジェクトに関わるCDO及びAEOの裾野は広がることが期待できる。また、成果3に該当する研修活動においても両者の能力向上は十分に期待できることから、指標1については十分に達成が可能と

判断される。他方、指標2に掲げる農民の生計向上については、対象村落それぞれに地域特性があるため、必ずしもすべての地域で収入の向上が果たせるかは未知である（市場出荷を視野に入れる村落がある一方、自給レベルの向上を目標とする村落もありうる等）。ただし、栄養改善等も含めた、総合的な観点から生計向上を推し量ることは可能であり、今後、プロジェクト実施の過程においてより適切な指標の設定が望まれる（適切な指標が設定される限りにおいては、参加農民の生計が向上する可能性は十分にあると考えられる）。

表6-1 プロジェクト要約及び指標（プロジェクト目標）

プロジェクト要約	指標
<p>【プロジェクト目標】 （ジュバ近郊の村落に適した） 生計向上モデルを普及するための 基盤が確立される</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. コミュニケーション・ファシリテーション技術を習得したCDO、及び農業技術パッケージを習得したAEOが増加する</li> <li>2. P/Pに参加した農民の生計（例：収入、栄養改善等）が向上する（**生計向上を図る指標項目についてはプロジェクト実施後にプロジェクト関係者によって項目設定する）</li> </ol>

成果1についても同様に、村落での長期間にわたるプロジェクト実施をとおして、より実効性の高いコミュニケーション技術、業務実施体制が明らかとなり、結果的にマニュアルとしてまとめられることは十分に可能である。指標1にあるマニュアルの作成については、CDO自らが経験した知見、教訓が蓄積されていることから、これらマニュアルの有効性をCDO自身が前向きに評価することはいわば必然でもあり、成果1は達成の可能性が高いと考えられる。

成果2についても達成の可能性は十分にあるが、その程度においては村落間での差異が生じる可能性がある。指標1に照らし、技術パッケージの数はその特性に沿って幾とおりかが作成される予定であるため、成果の一部は必ずと達成される可能性が高いと考えられる。他方、指標2及び3の参加農民における生産性の向上及び技術パッケージの継続的利用については、村落間、さらには同村落においても農民間で差異が生じる可能性が大きい。2008年4月から実施中の先行P/Pの経験からも、農民のニーズ、姿勢に差異があるため、技術支援の効用がどの程度まで定着、作用するかについては相当の差異が生じる可能性を念頭におくべきである。

成果3については、CDO、AEOともに現場経験こそ少ないものの、高い競争率を経て合格してきた職員であることからポテンシャルは大きいと考えられる。本プロジェクトの体系立てた研修受講によって、その能力を向上させることが期待できる。

表6-2 プロジェクト要約及び指標（成果）

プロジェクト要約	指標
<p><b>【成果】</b></p> <p>1. CDOが有すべき適切なコミュニケーション・ファシリテーション技術及び体制が確立する</p>	<p>1. P/Pに参加したCDOのうち、80%以上のCDOが作成されたマニュアルの有効性を評価する</p>
<p>2. ジュバ近郊の村落に適した農業技術パッケージが確立される</p>	<p>1. 農業技術パッケージの数</p> <p>2. P/Pにおいて農業技術パッケージを導入した農民の農業生産が増大する</p> <p>3. 農業技術パッケージを導入する農民が増加する</p>
<p>3. 生計向上モデルを普及するためのCDO及び農業普及員の技術が向上する</p>	<p>1. トレーニング参加者がトレーニング修了試験に合格する（XX%以上）</p>

なお、プロジェクト目標及び成果達成見込みに関連した外部条件充足の可能性については上述参照。

### 6-3 効率性

#### (1) 人的投入

本プロジェクトにおける人的投入は、3年間のプロジェクト期間中に「農業開発」「コミュニティ開発」「研修訓練」「ジェンダー主流化」等の分野からの専門家派遣が検討されている。また今後プロジェクト進捗の過程において、農民と放牧関係者間のコンフリクト回避等といった目的から、「家畜衛生」にかかる人的投入なども検討される可能性がある。

現時点においては対象村落も決定されていないため、それぞれの農村社会・農業の特性に即した人的投入にかかるデザインは多少困難であるが、いずれの場合も現地で求められる農業技術は「浅く広く」といった側面が強いことから、農業全般にかかる知見を幅広く有した人材を派遣することが求められる。そのような幅の広いTORによる人的投入を実現することによって、人的投入の側面における効率性を確保することが可能と判断できる。

一方、南部スーダン政府側の人的投入においては、事前調査時点ではなお不確定なままである。特に中央・地方の農業関連省庁（MAF/GOSS、MAFAF/CES）が有機的に本プロジェクトに関与する体制を構築する必要があるが、この点における議論は現在なお進行中であるため、南部スーダン側における人的投入の効率性を評価することは現時点では難しい。

#### (2) 物的投入

本プロジェクトではCDO、AEOのための交通手段としてバイクの投入が検討されている。

現在の南部スーダンにおいては、州政府のMSDGRA/CES、MAFAF/CESともにサービスデリバリーのための活動予算が実質的にほぼ皆無といった状況が続いている。今後先方政府との間で交通手段、交通手段に必要な燃料代、その他経費等において、先方負担が表明されれば僥倖ではあるものの、事前調査時点では非常に困難な状況が予想される。

今後、先方政府との間での議論をとおして、物的投入にかかる役割を更に明確にする必要がある。

## 6-4 インパクト

### (1) 上位目標達成の見込み

上位目標：(ジュバ近郊の村落に適した) 生計向上モデルが広く普及される

指標：生計向上モデルが適用された村落が増加する

生計向上モデルの普及には、CDO及びAEOによる技術指導が欠かせない。自立発展性の財政面/組織面にも深く関与する点であるが、これら政府のサービスデリバリーにかかる予算/体制が確保されれば、本目標は十分に達成が可能と考えられる。なお、この予算確保の点については、南部スーダン政府の内的努力と考えられるため、本PDMでは外部条件としては組み込んでいない。

### (2) 波及効果

本プロジェクトの実施によって、下記に挙げる波及効果が生じることが期待される。

#### 1) プラス・インパクト

##### 社会経済面

##### • 農民の生計向上

本プロジェクトの実施によって、特にP/Pに参加している農民の収入面などを中心とした生計の向上が望まれる(本件はこの点を実質的には主たる最終目標としてとらえているが、プロジェクトのPDMフレームにおいては生計向上モデルの基礎確立をプロジェクト目標としているため、インパクトとして記載した)。

##### • 社会的弱者へのエンパワーメント効果

対象村落には多くの国内避難民や寡婦世帯が居住している。本プロジェクトにおいては、このような社会的弱者への配慮・参加を促すことで、彼らの社会的・経済的ステータスの向上に寄与することが期待できる。

##### • 村落内コンフリクトの解消

本プロジェクトの実施をとおして農民と放牧関係者の間で生じているコンフリクトが解決に向けて前進することが期待できる。

##### 組織面

##### • 中央政府・州政府間の連携促進

現在、中央政府と州政府のコミュニケーションは必ずしも円滑とはいえない。本プロジェクトの実施をとおして、両者間の意思共有が図られ、本プロジェクトのみならず、他プロジェクト等においても効用のある組織的、人的コミュニケーションのラインが構築されることが期待できる。



## 環 境

### ・ 森林資源・植生の保護

本プロジェクトの実施によって、一定程度、薪炭材採取への圧力が低下する可能性が期待できる。ただし、この点については本プロジェクトが同課題に対して、どの程度取り組むかによるため、そのインパクトの程度は予想困難である。

### 2) マイナス・インパクト

・ 現時点においてマイナスのインパクトが生じる可能性は予見されていない。ただし、プロジェクト進捗の過程において、適宜関係者間での意思共有を図る必要がある。2008年4月からの先行P/Pにおいても、参加農民と非参加農民との間で、嫉妬のような感情が生じていることなども教訓として念頭に置く必要があろう。

## 6-5 自立発展性

### (1) 政策面

現在、南部スーダン政府はさまざまな開発ニーズがあるなかでとりわけ6点の最重要課題を掲げており、そのうち農村地域を中心とした生計向上は6点のうちの1つとして掲げられている重要課題である。

同国では国民の80%以上が農村に居住しており、生計向上による農村の生活レベル改善は今後とも政府が取り組むべき最重要課題の1つであることは政府関係者に共通の認識である。今後、選挙、南部独立等の過程で仮に政治体制に変更が生じたとしても、同分野への政策的支援は大きく後退することはないと判断できる。

### (2) 組織面

本プロジェクトで中心的な役割を果たすMSDGRA/CESの組織面にかかる自立発展性は、現時点では判断が困難である。

MSDGRA/CESのマスタートプランにおいては、組織力を十分に発揮できる体系的な組織体制が企図されているが、現時点では空席人事が数多く、その組織体制は事実上機能していない。また地域での活動拠点や移動手段もないため、現状ではCDOによるサービスデリバリーがほぼ不可能な状態となっている。

今後、マスタートプランに基づき、人事の充足並びに地域の拠点設置が進んだ際には、同省の組織面における自立発展性は高くなると考えられるが、現状からは判断を留保せざるをえない。

なお、州政府のMAFAF/CESにおいても組織環境はほぼ同様であり、AEOを設置する地域拠点は設けられておらず、現状では自立発展性がある組織体制とはいえない。

### (3) 財政面

財政面にかかる自立発展性についても現時点での判断は困難であるが、本プロジェクトの活動と同様にきめの細かい技術支援を他地域で展開するだけのサービスデリバリー予算を獲得することには、一定の困難が生じる可能性が高い。

現状ではMSDGRA/CES及びMAFAFともに、サービスデリバリーにかかる予算はほぼ皆無に

近い。MSDGRA/CESのコミュニティ開発局に至ってはオフィスさえなく、CDOは木の下に椅子を並べている状況である<sup>17</sup>。このようにオフィスの確保、基礎的インフラの整備など優先的に充てるべき予算項目が多々あるなかで、サービスデリバリーのための予算が今後どの程度充てられていくか現時点では判断が難しい。

#### (4) 技術面

CDO、AEOともに高い就職競争率（2006年のCDO採用では10倍以上）を経て、職員に採用されている事実からも両者のポテンシャルは十分に存するものと判断できる。このポテンシャルという視点においては、一定の自立発展性があると判断できる。

他方、各人の素養は十分にあるものの、長い内戦等による影響で組織体としての技術の蓄積は非常に限定的であることも事実である。今後、本プロジェクトにおいて確立する業務実施体制を、プロジェクト終了後も引き続き遵守、発展させていくことが自立発展性の確保のためには求められる。

---

<sup>17</sup> オフィス建設は業者との契約が締結され、近々建設が開始される予定である。