事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年10月5日
担当理事：北原悦男
担当部：農村開発部

1.案件名

ミャンマー国コーカン特別区麻薬対策・貧困削減プロジェクト

2.協力概要

(1) 協力内容

本プロジェクトは、ケシの産地であったミャンマー国シャン州コーカン特別区内で大多数を占める貧困層に対して、少数民族であるコーカン族自らが統制を強めケシ栽培撲滅を行ったことによって生じた、主要収入源の喪失による急激な「一時的貧困」と、主に地理的、文化的、社会的にアクセスが閉ざされていることによって生じている「慢性的な貧困」の双方に対する支援を行い、住民の生活を改善することを活動の主眼とする。本プロジェクトでは、コーカン特別区内の2パイロット地区を中心に、農業、保健、教育等の分野を包括する形で、中央政府、コーカン特別区及びJICAの三者が協働して、信頼醸成を図りながら住民参加型アプローチを取り入れた貧困削減のための支援を実施する。併せて、本プロジェクトにより、ケシ栽培からの転換地域の少数民族に対する地域開発モデルを提示することを目指す。

(2) 協力期間

2005年4月～2010年3月（5年間）

(3) 協力総額（日本側）

9億円

(4) 協力相手先機関

責任機関：国境省国境地域民族開発局
実施機関：農業灌漑省、保健省、教育省、建設省、コーカン特別自治区
（注）コーカン特別区では、ミャンマー中央政府と特別自治区の二重行政システムが存在している。

(5) 国内協力機関

農林水産省、厚生労働省、文部科学省、ワールド・ビジョン・ジャパン、AMDA

(6) 裨益対象者

コーカン特別区の貧困層15,000世帯（117,000人）

(7) パイロット地区の概要

パイロット地区	戸数	人口	標高	備考
ロンタン	273戸	1,580人	800m	2002年、最初にケシ撲滅を達成
ターシェータン	1,480戸	9,000人	1,800m	かつての最大ケシ栽培地域 （2003年にケシ栽培を撲滅）

3.協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

ミャンマー国の少数民族であるコーカン族は、1989年3月、他の反政府グループに先駆けてミャンマー中央政府と停戦協定を結び、自治権を獲得してミャンマーの特別区となった。その際に100年余りの歴史を持つケシ栽培を停止することを中央政府と約束し、自ら法的統制を強め、2003年に麻薬の撲滅を達成した。

しかしながら、コーカン特別区では、住民支援サービスが未整備のまま法的統制を強めることによってケシ栽培が短期間で撲滅されたため、農民は、収入の70%を占めていたケシ販売による現金収入源を突如として失った。そのため、農民は、従来現金で調達していた肥料、食料や保健医療、教育サービス等を得られず、貧困状態が急速に悪化している。2003年には、コーカン特別区北部のコンジャン周辺一帯で、報告されているだけでも100名以上の餓死者が出ており、4,000人以上がマラリアに罹患し、270名以上の死者を出した。

一方で、コーカン特別区は、1.地理的アクセスの障害（急峻な地形、道路の未整備）、2.文化的アクセスの障害（言語：コーカン語及びその他少数民族語）、3.社会的アクセスの障害（多くの者がミャンマー国籍を証明するＩＤカードを受給しておらず、実質的にコーカン地区外への移動の自由が制限されている）、4.脆弱な行政サービス、5.自然環境の劣化（山間地傾斜地での連続的な焼畑による土壌の流失、森林の消失、水源の減少）、6.住民の能力開発機会の欠如（雇用・教育の機会の欠如）等の要因による慢性的な貧困問題を抱えている。

本プロジェクト対象地域において、JICAは1997年からソバ栽培の専門家を派遣し、ケシ代替作物として日本ソバの導入により収入向上につなげる協力を行い、ソバの栽培技術がある程度定着した。今後さらに、コーカン特別区の貧困状況を改善し、住民の生活条件の向上を図るため、保健、教育、生活改善等の包括的な支援を行うとともに、米、トウモロコシ、バレイショ等の自給作物の増産を図り、ソバ以外の代替作物として茶などの換金作物や家畜飼育等を含めた営農技術の改善が求められる。

(2) 相手国政府の国家政策上の位置付け

ミャンマー国では、独立以来、少数民族問題が内政上最大の問題の一つであり、国境地域の平和構築と地域開発を目的として、国境省が設置されている。一方、ミャンマー中央政府は、1999年にケシ代替作物の推進を含む「麻薬撲滅15年計画」を策定し、2014年に麻薬撲滅を達成することを宣言している。本プロジェクトは、これらの政策に合致している。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

わが国の対ミャンマー国別援助計画において、貧困削減を目的とした人道支援、少数民族支援、ケシ栽培の撲滅と農村地域の復興支援が挙げられている。

平成14年度のJICA国別事業実施計画では、ケシ栽培の撲滅が援助重点分野の一つと位置づけられており、代替作物の導入・普及及び貧困対策のための農村開発に係る支援を行うとしている。また、援助重点地域として、コーカン特別区が位置するシャン州北東部が挙げられている。

4.協力の枠組み

(1) 協力の目標（アウトカム）

1.協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

本件は、目標1として一時的貧困に対する緊急対応を、目標2として慢性的貧困に対する中長期的な能力開発を掲げている。

指標については、まだベースライン調査がなされていないため、プロジェクト開始後6ヶ月以内に同調査を実施し、目標値を設定し、○を数値化することとする。

【プロジェクト目標】

1）ケシ撲滅直後の貧困層の危機的状況が緩和される。

2）ミャンマー政府及びコーカン特別区の協調と住民の主体的な取り組みによる地域開発活動がパイ

ロット地区を中心にして実施・展示される。

【指標】

- 特に危機的な状況に陥っている○か村の貧困層に確実に肥料・種子が配布される。
- 農民研修を受けた○割の農民が配布された肥料・種子を使って栽培し、収穫を得る。
- マラリア予防のための蚊帳と予防薬が北部地域のマラリア発症地域○か村の貧困層に確実に配布される。
- コンジャン～ターシェータン間の幹線道路が雨季でも車両の通行が可能になる。
- 2つのパイロット地区で、コーカン特別区及び住民から優良であると認められた事例が展示される。

2.協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【上位目標】

1）コーカン特別区の貧困層の生活が改善される

2）コーカン特別区がケシ栽培からの転換地域の地域開発モデルとして提示される。

【指標】

1）コーカン特別区の貧困層の生活に対する満足度が現状より向上する。

2）コーカン特別区が、地域開発モデルとしてミャンマー政府、コーカン特別区、他ドナーから認められる。

(2) 成果（アウトプット）と活動

本プロジェクトでは、緊急的な活動（成果1）と中長期的な能力開発の活動（成果2）の双方を行う。

成果1．当面の危機的状況（食糧難、マラリア感染、道路・給水施設の未整備）が緩和される。

【活動】

1）農業生産のための農業資機材（肥料・種子等）を配布する。
2）1）と併せて、農民研修を実施する。
3）疾病（マラリア等）対策を実施する。
4）上記活動に緊急的に必要とされる道路、給水施設等を整備する。

【指標】

- 特に危機的な状況に陥っている北部地域の○か村において、貧困層に確実に肥料・種子が配布される。
- 農民研修を受けた○割の農民が配布された肥料・種子を使って栽培し、収穫を得る。
- マラリア対策のための蚊帳と予防薬が北部地域のマラリア発症地域○か村の貧困層に確実に配布される。
- コンジャン～ターシェータン間の幹線道路が雨季でも車両の通行が可能になる。

成果2．慢性的貧困が緩和される。

成果2-1．パイロット地区を中心に営農技術が改善される。

【活動】

1）農民研修を実施する。
2）自給作物の栽培技術・作付体系の改善を行う。
3）換金作物の栽培技術・作付体系の改善を行う。
4）営農体系の改善をする。

【指標】

- 自給作物及び換金作物の単収が○％伸びる。

- 農民研修受講者の○％が新しい農業技術を活用する。
- 栽培されている自給作物、換金作物の種類が増加する。

成果2-2．ケシ代替作物の栽培から販売までの技術・手法が改善される。

【活動】

1）ソバ・茶等のケシ代替作物の栽培・品質管理改善に関わる実証試験を行う。
2）ケシ代替作物の栽培普及活動を実施する。
3）ケシ代替作物の加工技術の改善支援を行う。（例：乾麺・菓子・焼酎等）
4）ケシ代替作物及びケシ代替作物加工品のマーケティングを行う。

【指標】

- ケシ代替作物の生産量が現状の○kg/haから○kg/haに増加する。
- ケシ代替作物及びケシ代替作物加工品の販売量が○％伸びる。

成果2-3．パイロット地区を中心に生活改善グループ活動が継続して実施される。

【活動】

1）生活改善グループを組織化する。
2）栄養改善・衛生改善の研修を行う。
3）農外所得向上のための研修を行う。

【指標】

- 生活改善グループの集会が毎月○回行われる。

成果2-4．パイロット地区を中心に保健状況が改善される。

【活動】

1）公衆衛生のための資機材の配布・教育を行う。
2）予防接種キャンペーンのシステム化を支援する。
3）ヘルスボランティアを育成する。

【指標】

- パイロット地区での乳幼児死亡率が○％減少する。

成果2-5．パイロット地区を中心に基礎教育の環境が改善される。

【活動】

1）識字教育のための資機材を配布し、識字教育の支援を行う。
2）就学児童の教育環境（教室・教材・教師の質等）の改善を行う。
3）未就学児童の教育機会へのアクセスの改善を行う。

【指標】

- パイロット地区における識字率が○％増加する。

（3）投入（インプット）

1．日本側（総額約9億円）
1）長期専門家：6名X 5年（リーダー／地域開発、業務調整、農業研修／普及、営農、保健／教育、生活改善）（6億円）
2）短期専門家：必要に応じて派遣 （0.5億円）
3）カウンターパート研修：必要に応じて受け入れ
4）資機材：種子・肥料、医薬品等（0.35億円）
5）運営管理費補助：研修・セミナー経費、管理費 0.5億円
6）施設整備：道路の改修、パイロット地区における試験・展示圃場の整備、水源確保のための

施設の改修、集会所の改修（1.65億円）

2. ミャンマー国側（総額○円）
   1）カウンターパート：プロジェクトマネージャー、業務調整、ソバ栽培、営農、保健、教育、生活改善
   2）その他支援スタッフ
   3）プロジェクト事務所用施設
   4）運営管理費

（4）外部要因（満たされるべき外部条件）

ミャンマー中央政府の麻薬撲滅15ヵ年計画及び国境地域開発政策に変更がないこと。その他満たされるべき外部条件として、1.関係機関の継続的な協力が得られること、2.日本側及びミャンマー側の投入が時宜を得て適切に行われること、が挙げられる。

5.評価5項目による評価結果

（1）妥当性

この案件は、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ミャンマー国及び国際社会の重要課題である麻薬対策及び少数民族対策に合致している。
- 日本の援助政策とJICA国別事業実施計画に合致している。
- コーカン特別区における貧困対策に緊急的ニーズがある。
- コーカン特別区は、ケシ栽培からの転換地域であり、少数民族地域でもあることから、他地区の麻薬対策・少数民族対策に与える影響が大きく、モデル性を有している。
- 中央政府とコーカン特別区の双方に信頼を得ている日本が介在してプロジェクトを実施する。

（2）有効性

この案件は、以下の理由から有効性が見込める。

- 計画の初期段階に貧困層の危機的状況を緩和するための緊急的な措置を行う。
- 更に、本プロジェクトの実施に当たっては、5年間の技術協力をパイロット地区を中心に行い、コーカン特別区における成果の波及を目指す。
- コーカン特別区の地理的アクセスの障害（急峻な地形、道路の未整備）、文化的アクセスの障害（言語：漢語及び少数民族語）、社会的アクセスの障害（多くの者がミャンマー国籍を証明するＩＤカードを受給しておらず、実質的にコーカン地区外への移動の自由が制限されている）等のため、行政サービス体制が十分に機能していないことを踏まえ、直接住民に支援が届くよう留意している。

（3）効率性

この案件は、以下の理由から効率的な実施が見込める。

- 個別専門家のこれまでの活動により形成された関係機関及び対象地域内の人的ネットワークを活用することにより、効率的に事業を実施することが期待される。
- インフラ整備においては、設計の仕様を現地のレベルとし、先方政府の保有する機材を有効活用することにより、比較的低い投資で高い効果が見込まれる。
- コーカン特別区の人材を積極的に活用することにより、住民とのコミュニケーションが容易となる。
- 本件協力の裨益対象規模は、コーカン特別区の人口13万3千人（中国からの流動人口5万人を除いた数字）のうち約90%に当たる貧困層15,000世帯、117,000人であり、投入費用に対して大きな効果が望める。

（4）インパクト

この案件のインパクトは、以下のように予測できる。

- 緊急的対応としてインフラ整備を実施することにより、住民の潜在的な開発能力を妨げている外部環境を改善することができる。
- かつての紛争地域である少数民族自治区において、ミャンマー政府と少数民族が協働して行う地域開発活動が実施・展示される。
- 予測される負のインパクトとしては、パイロット地区を中心に技術協力を行うため、コーカン特別区内の地域間格差が一部拡大する可能性がある。この負の側面に対しては、パイロット地区で行う研修に、パイロット地区以外の貧困地域の住民が参加できるよう留意する。

（5）自立発展性

本案件による効果は、以下のとおり、相手国政府によりプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

- ミャンマー中央政府及びコーカン特別区が本プロジェクトに確固たる意志をもって取り組むことを表明していること。
- コーカン特別区の行政部局の人材を活用するとともに、住民参加を重視することにより、開発手法が対象地区に根付くことが期待されること。
- ミャンマー中央政府とコーカン特別区が合同の実施主体を形成し、プロジェクトを実施しながら双方の信頼醸成を図り、本件協力終了後も継続してプロジェクトを実施する体制を整えること。

6.貧困・ジェンダー・環境・人間の安全保障等への配慮

本件は、貧困削減の案件として、貧困層に直接働きかけ、住民参加型の協力によって人間の潜在能力の発現を促すとともに、プロジェクトを実施する過程で、中央と地方（コーカン特別区）のレベルにおいて行政能力を向上させることを考慮している。また、人間の安全保障の観点から、プロジェクト初期に緊急的に行う活動を盛り込み、生活条件の悪化を阻止するとともに、中長期的に慢性的な貧困を緩和するための行政及び住民の能力向上に配慮する。

7.過去の類似案件からの教訓の活用

「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画（1997～2002）」では、中央・地方・コミュニティの三層のレベルに対して働きかけ、各レベル間の連携を強化することが効果的であるとしている。本件においても、ミャンマー中央政府、コーカン特別区、コミュニティの各レベルに対して働きかけを行う。

8.今後の評価計画

ベースライン調査（プロジェクト開始後6ヶ月以内）、中間評価（2006年7月頃）、終了時評価（2009年7月頃）及び事後評価（終了時から5年以内）を実施する予定である。