事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 20 年 9 月 29 日

担当部・課：ベトナム事務所

１．案件名

ベトナム国「中部高原地域における貧困削減のための参加型農業農村開発能力向上プロジェクト」

２．協力概要

（１） プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

本プロジェクトは、二つのコミューン（ザーライ省マンヤン郡ロパン・コミューン及び同郡内コンチュップ・コミューン）をターゲット地域として住民及び行政の能力向上を通して住民参加型の農業農村開発に係る開発手法を構築することをプロジェクト目標とし、構築された開発手法と構築する過程で得られた経験・教訓を、中央で農業農村開発政策を立案する国立農業計画立案研究所（NIAPP）がとりまとめ、農業農村開発省（MARD）が今後進めていく「新農村開発プログラム」の政策に反映させ、特にベトナム少数民族地域の貧困削減のための農村開発モデルとして全国的に普及させていくことを念頭におき、協力を行うものである。

（２） 協力期間：

2008 年 10 月～2013 年 9 月 （5 年間）

（３） 協力総額（日本側）

約 3.7 億円

（４） 協力相手先機関

マンヤン郡人民委員会

ザーライ省人民委員会

国立農業計画立案研究所（NIAPP）

（５） 国内協力機関

農林水産省

（６） 裨益対象者及び規模、等

1） 直接裨益者：マンヤン郡の 2 コミューンの住民 7,300 人（1,500 世帯）、ザーライ省普及員（13 名）、マンヤン郡普及員（4 名）、対象 2 コミューンの農業普及員（各コミューンに 1 名ずつ）、大衆組織[1]スタッフ（33 名）、NIAPPスタッフ（約 2 名）

2） 間接裨益者：MARD 協同組合経済農村開発局（DCERD）

3） 上位目標が達成されることで裨益する対象者：ベトナム全国の農村地域（特に少数民族地域）の住民

[1] 大衆組織： 大衆組織とは、職業（労働者、農民、芸術家、ジャーナリストなど）やその他の社会的カテゴリー別（女性、青年、宗教など）に人民を糾合し、啓発、動員を行う社会主義特有の組織的枠組で、女性連盟、青年連盟、農民連盟などがある。

３．協力の必要性・位置付け

（１） 現状及び問題点

ベトナム国は、人口 8,416 万人(2006 年)、国民一人当たりの GDP は 809 US ドル（2007 年 IMF 推定値）で、「ドイモイ（刷新）政策」採択以降、市場経済の導入などで著しい経済成長を遂げている。一方で都市と農村の格差が存在し、山岳地域を中心に 53 の少数民族が居住しているが、特に多数派であるキン族と経済格差が拡大している。少数民族の全人口に占める割合は 12.6% （2004 年）であるが、貧困人口の比率は、多数民族（13.5%）と少数民族（60.7%）との間で大きな格差があり、少数民族の生計向上は、社会の安定のためにも重要な課題である。ベトナムにおいて多くの少数民族が居住する地域は、北部山岳地域、中部高原地域、メコンデルタ地域に代表され、これらは同時にベトナムでも最貧困地域となっている。社会・経済の著しい開発・発展の中で、多くの政策はトップダウンで画一的にこれら少数民族の地域にも適用されているが、少数民族の独自性への配慮が不足しており、期待されている効果をあげていない。この点については中央政府においても反省すべき点として挙げられており、対応策が求められている。

中部高原地域では、コーヒー、ゴム、胡椒等のプランテーション栽培に見られるように比較的成功をおさめるキン族を中心とする一部の者が存在する反面、依然貧困状態から脱し切れていない少数民族の住民が多数存在している。原因として、農村開発に関わる人材不足、少数民族地域の特殊性に即した計画立案の能力不足、そして資金不足によって農村の生計向上のための普及活動が効果的・効率的に行われていないことがあげられる。

ザーライ省は、１市、1 町、13 郡から成る総人口 115 万人の省で、少数民族が占める割合が 44%であり、他の少数民族居住地域と同様にキン族の移住が増加し、その経済格差が課題となっている。このことから、省内でも貧困郡とされるマンヤン郡のコミューンにおいて、住民参加型のアプローチを導入した農村の生計向上のための普及活動を通じて、住民、地方政府の能力開発を行い、農村開発を行うことがザーライ省より要請として日本政府に提出された。

少数民族の独自性を考慮した開発モデルは、ベトナムの他地域における少数民族地域においても必要とされており、本案件では他地域への適用を念頭におきながら中央の NIAPP と共に開発手法を構築し、MARD の政策に反映させ、少数民族地域における効果的な貧困対策・農村開発の指針等として全国的にその手法を普及していくことが求められている。

（２） 相手国政府国家政策上の位置付け

ベトナム政府は2006年～2010年の社会経済開発５ヵ年計画のもと、北部山岳地域と並んで最貧困地域である中部高原地域を貧困削減の重点地域として定めている。ベトナム政府は「貧困削減のための国家ターゲットプログラム（National Target Program for Poverty Reduction ; NTPPR)」や「プログラム135[2]」と呼ばれる無償支援を通じて、少数民族地域と山岳地域における貧困コミューンに対し道路、小規模灌漑、学校、給水、電化などのインフラ整備支援を行ってきた。これに加えて2006年に入り、MARDから「新農村開発プログラム」が発表され、「プログラム135」による最貧層への支援と並行して、コミュニティの持つ内在的な資源を活用し、

[2] 「プログラム 135」の名はその実施を決定づけた首相決定 No.135/1998/QD-TTg に由来する。

住民自らの開発に対する能力や動機付けに着目した参加型農村開発を推進する方向性を打ち出している。現在この「新農村開発プログラム」を本格展開するためのパイロット・プロジェクトを、MARD傘下のNIAPPが８ヵ所で実施しているが、開発が特に困難な少数民族地域においてNIAPPだけでは十分に対応できないため、本プロジェクトではこうした少数民族地域でも適用可能なモデルの構築を行い、「新農村開発プログラム」への反映を通じて全国への波及を目指すこととする。

（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）

2004 年に策定された対ベトナム国別援助計画では「成長促進」、「生活・社会面での改善」、「制度整備」の 3 分野を重点分野としており、生活・社会面での改善のために農林水産技術の向上・普及、農民組織化、インフラ整備等は、重点支援事項とされている。現在改定中の国別援助計画では、貧困緩和や経済的脆弱性の克服、経済成長により拡大する格差の是正の観点から、公正な社会作りのために、「社会･生活面の向上と格差是正」が必要であるとし、貧困層を多く抱える地方部を中心にして、農民組織化、農業技術普及、地方インフラ整備、地域資源（地場産業、観光資源等）の持続的活用を含む地方開発・生計向上を支援することが、方針の一つとして打ち出され、我が国 ODA の援助理念の一つである「人間の安全保障」に資する支援としてとらえられている。

JICA 国別援助実施方針（案）においては、「社会・生活面の向上と格差是正」についての支援を行う重点地域として少数民族の多い中部高原地域が挙げられている。

さらにザーライ省を含むベトナム 4 省、カンボジア 3 州、ラオス 3 県で構成される「開発の三角地帯」については、2004 年 11 月の日 CLV 首脳会談において我が国として支援方針を打ち出し、2007 年 1 月に発表された「日本・メコン地域パートナーシップ・プログラム」においてもコミットメントが再確認されている。

以上から、「開発の三角地帯」に位置する 4 省を含む中部高原地域に属し、少数民族地域であるザーライ省において重点的に農村開発を支援し、この地域での支援を広範に行うための開発手法を確立することは、国別援助計画及び国別援助実施方針（案）に沿ったものと位置づけることができる。

４．協力の枠組み

（１） 協力の目標（アウトカム）

＊目標値は中間評価時に見直し設定する。

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

〔プロジェクト目標〕

ターゲット地域において行政官、大衆組織及び住民の能力向上を通した少数民族の生計向上のためのコミュニティ参加型の開発手法が確立される。

〔指標・目標値〕

1 プロジェクト活動に参加し、生計が向上したと認識する人々の数が増える。

2 合同調整委員会（Joint Coordinating Committee：JCC）の全てのメンバーがプロジェクトの枠組みを認識し、関係者間の活動を促す。

3 コミュニティ参加型の開発手法のためのマテリアルやガイドラインが作成される。
4 プロジェクトで確立した開発手法を拡大、継続するための予算が関係する行政機関に確保される。

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〕

貧困地域での生計向上を目指してプロジェクトで導入された参加型農村開発アプローチが全国に普及する。

〔指標・目標値〕

「新農村開発プログラム」にプロジェクトでの教訓が反映されること。

（２） 成果（アウトプット）と活動

成果①：ターゲット地域において住民の生計向上のための現状分析・計画能力が向上する。

〔活動〕

1-1 農村開発グループ(RDG)を形成し、農村開発活動計画（農業技術研修、生活改善活動、家計に関する研修、文化活動、小規模インフラ改善等）を作成する。
1-2 スタディ・ツアーを実施する。

〔指標・目標値〕

1-1 農村開発グループの定期会合の回数。
1-2 農村開発グループによって策定された（住民、特に女性から挙げられた意見に特別の注意を払う）農村開発活動計画の質（住民のキャパシティ、コミュニティを取り巻く環境等の分析に基づく計画の妥当性等）。
1-3 スタディ・ツアーの実施回数、ならびに男女別参加者数

成果②：コミューン、郡及び省が、参加型で農村開発を行う能力を向上させ、NIAPP が参加型農村開発アプローチを他地域に普及する能力を向上させる。

〔活動〕

2-1 行政官の知識向上のための参加型農村開発についての研修を実施する。
2-2 農業普及員が行う普及活動のプロセス・結果を、行政機関自らがモニタリングするシステムを作る。
2-3 マンヤン郡でのプロジェクトの経験を共有し、他の少数民族地域での貧困削減及び農村開発活動に活用させるためのセミナーやワークショップを中央と省のレベルで開催する。

〔指標・目標値〕

2-1 行政官を対象に実施された参加型農村開発研修のテーマ別の回数
2-2 普及活動のために実施されたモニタリング活動の数
2-3 NIAPP 主導による省レベル、中央レベルのセミナー、ワークショップの回数

成果③：ターゲット地域において関係者（住民、大衆組織、コミューン・郡・省の各行政機関）間の協働関係が強化される。

〔活動〕

3-1 関係者（住民、大衆組織、コミューン・郡・省の各行政機関）間の協議（対話集会、ワークショップ等）を促進する。

〔指標・目標値〕

3-1 関係者間で行う会議（対話集会）の回数

3-2 行政による普及活動のうち、コミューン、住民の意見を反映した普及活動の数

成果④：ターゲット地域においてコミューン、村落の農村開発活動計画が女性や非識字者へ配慮しながら実施される。

〔活動〕

4-1 食料確保を目的とする農業、畜産、アグロ・フォレストリー等に関する適正技術の研修活動を支援する。

4-2 生活改善のため、女性の労働緩和、衛生や栄養状況改善につながる活動を支援する。

4-3 貯蓄、資金借入のための方法など家計についての研修活動を支援する。

4-4 文化活動（伝統的音楽クラブ、織物学校等）について支援する。

4-5 関係者間で計画され、承認された小規模インフラの改善を支援する。

4-6 コミュニティ・ラーニング・センター（CLC[3]）を活性化させる。

〔指標・目標値〕

4-1 食糧不足で苦しむ世帯数、農地での実演を含む研修の回数とその研修の種類、また研修ごと、男女別の出席者数

4-2 女性の労働負担状況の変化、住民の衛生状況、栄養状況の変化

4-3 研修で紹介された方法を適用したケースの数

4-4 実施された文化活動の数

4-5 改善されたインフラの数

4-6 CLC を訪れた人数と実施された活動の数

成果⑤：大学、職業学校、承認されている外国の NGO や国内の NGO などの組織・人材が、農村開発活動を支援するために効果的に活用される。

〔活動〕

5-1 外部のリソースと連携し、技術協力とアプローチの普及に関する活動を支援する。

5-2 プロジェクト活動のモニタリング・評価を強化するために外部リソースを活用する。

〔指標・目標値〕

5-1　関係するリソースから支援を受けた活動

5-2　関係するリソースから支援を受けて改善したモニタリング及び評価活動

（3） 投入（インプット）

① 日本側（総額　約 3.7 億円）

- 専門家派遣
  - チーフアドバイザー (長期)
  - 参加型農村開発 (長期)
  - 業務調整員/ 生活改善 (長期)
  - その他、文化人類学等必要に応じた専門分野 (短期)
- 日本及び第三国研修（研修分野：参加型農村開発手法、農村技術普及手法、生活改善手法等）
- 必要機材
- 活動資金

[3] CLC：コミューンレベルに設置されるノンフォーマル教育施設で、2005 年の改正教育法で生涯教育機関としての法的地位を得た。ベトナム政府は、2015 年までに全コミューンでの設置を目指している。

② ベトナム国側

- フルタイム C/P の配置
- プロジェクト・オフィス
- 関連プロジェクトの情報提供
- プロジェクト活動に係る必要な資金

（4） 外部要因（満たされるべき外部条件）

① 前提条件

- 中央政府がプロジェクトの重要性を認識し、十分な支援を行うことについてコミットする。

② 成果達成のための外部条件

- ベトナムのカウンターパート（C/P）機関や実施体制に本質的な変化がない。
- 農業生産のパターンが対象地域の経済活動の変化によって大幅に変わることがない。
- 対象地域の総人口や少数民族の人口構成比が大きく変わらない。

③ プロジェクト目標達成のための外部条件

- NIAPP や地方政府がプロジェクト活動やそのアプローチについて積極的に広めるために十分な予算及び人員が確保されている。

５．評価５項目による評価結果

（1） 妥当性 （以下の点により、本協力の妥当性は高いと判断される。）

- ベトナムには山岳地域を中心に、言語や風習の異なる少数民族が居住しているが、都市部の工業化や換金作物の需要拡大による経済成長の恩恵を得ることは困難である。ベトナム政府は、これらの地域のインフラの改善、農業生産の向上、その他社会サービスの普及活動を、格差是正のために必要な政策として多数派であるキン族主導で実施しているが、効果や持続性に課題があることが指摘されている。そのためコミュニティ主導の開発手法を導入することの必要性は高く、本プロジェクトは生計向上のための計画立案から実施までを、少数民族との対話を重視し、実施することから妥当性は高い。ベトナム政府の掲げる「新農村開発プログラム」の方針とも整合性がある。
- 日本の協力方針として、生計向上のための技術向上が農民に広く裨益するように、適切な普及システムを構築することを掲げているが、本プロジェクトの活動内容はそれに合致する。同時に活動対象地域も、ベトナム支援の重点地域の一つである中部高原であり、日本が協力の方針を明確にしている「開発の三角地帯」にも属している。隣接する国々が抱える少数民族の課題に対しても示唆に富む取り組みである。
- プロジェクト対象地である 2 つのコミューンは少数民族が多い地域であり、省から「特に困難を抱えているコミューン」に指定されており、特に少数民族に焦点を当てて貧困削減を目指すプロジェクトの対象地域として妥当である。

（2） 有効性（以下の理由より有効性が高いと判断される。）

- ベトナムでは大衆組織等の活動の基盤となる組織はすでに存在しており、地方における行政機構も基本的な部分はほぼ整備されている。また、農業生産性や生計向上のための技術も概ね国内の先進地域に存在している。このためスタディ・ツアーや研修等を通じて住民及び行政の能力向上と両者の協働関係の強化を行うことにより、村落の活動計画のモデル的実施や結果のモニタリング・評価は十分有効に行われると判断できる。

- プロジェクトは、住民、大衆組織、行政とそれらの協働に重点をおき、参加型で生計向上を行うための開発手法を確立することを目指す。事前調査のワークショップでは、普及活動は存在するものの、コミュニティのニーズに合わない活動や、非識字者が多く、労働時間が長いことで研修に参加することが困難な女性に十分配慮のない方法、モニタリングの不足など、成果が得にくい状況が明らかにされた。普及活動の持続性を高めるためには、現況の個人や組織の行動規範や資源配分の確認を参加型の手法を用いることによって行い、それに必要な研修、他地域へのスタディ・ツアー、関係者間の協議などを効果的に実施することで有効性を高める。
- プロジェクト対象地域は 2 コミューンと限定されているが、将来的にはそれらの成果を他地域へ普及させる取り組みを視野に入れている。そのために省、中央政府機関や大学、NGO などの広範な活動地域をもつ組織の存在は重要であり、それらとの協働、情報の共有を図る。事前調査でそれらの機関との協議を進めており、今後協力関係を強固なものとしていき有効性を高める。

（３） **効率性（以下の理由から、本協力の効率性が高いと判断される。）**

- 日本からの長期専門家の派遣と、MARD、NIAPP、その他ベトナムの大学、NGO などの連携により、個々の行政機関に対して開発計画の立案、実施を改善していくこととする。特に技術面でのリソースは、ベトナム側にも期待できることからそれらを積極的に生かすこととする。
- 効率的な実施のために、協力期間を通じて、プロジェクト地域における成果の実現のみならず、他の少数民族地域への成果の普及を念頭に置く。専門家、ベトナム側ともに現在までベトナム政府が進めてきた農村インフラの改善を目的としてきたプログラム 135 や他ドナーのプロジェクトの反省点や成果を生かし、実施方法について学びつつ効率性を高めていく。

（４） **インパクト（以下の理由から、本協力によるインパクトの発現が期待できる。）**

- プロジェクトは、対象地域の脆弱な立場に置かれている貧困層、少数民族、女性などに焦点を当て、非識字者にも自立や開発事業への参加を促すよう実施される。既存の社会経済調査や、関係者との協議、ワークショップで明確にされた課題について、個人や行政組織レベルで能力を向上させることを目的とする。そのために、プロジェクト活動のインパクトを参加者のみならず、外部者にも認識しやすくするため、参加者自ら定期的に実施するモニタリングと外部者の実施する社会経済調査を通じて、効果を質的、数量的にも理解することとし、現在まで十分に対処するのが困難であった少数民族の社会的な理解を深め、より効果的な手法の開発を目指す。
- プロジェクト活動を通じて有効だと判断された特定技術・アプローチの普及活動は、マニュアル及びガイドラインとしてまとめられ、また積極的にセミナー、ワークショップなどで紹介し、他地域への波及と政策への反映を目指す。
- プロジェクト活動の経験は、定期的に他の政府機関及びドナーによって行われている農村開発活動とともに情報共有され、成功面・失敗面について共通点を分析し、まとめられる。それらが、MARD が進める「新農村開発プログラム」に集約され、政策としてベトナム全

（５） **自立発展性（以下の理由から、本協力の自立発展性の確保が期待される。）**

- 今後の農業・農村開発の政策として、MARD は、外部からの投入に過大な依存をするのではなく、農村の持つ内在的な資源を最大限活用し、村民自らの開発に対する能力・動機付けに働きかけた「新農村開発プログラム」と呼ばれる農村開発のアプローチを推進しようとしている。この「新農村開発プログラム」の具体的な制度・政策は、パイロットとして行っている農村開発事業の結果とプロセスを勘案しながら策定されることとなる。本プロジェクトは、その政策具申をする機関である NIAPP を C/P 機関として位置づけており、対象地域で日本人専門家と NIAPP のスタッフが共にチームとして活動することが予定されている。これによって、プロジェクト終了後も NIAPP が主体的にプロジェクトの経験を「新農村開発プログラム」に集約させ、制度・政策として波及させていくことを担保している。
- 「新農村開発プログラム」は、従来の農業普及員を主体とした外部からの投入による農村開発から、住民が持てる資源をできる限り活用する方向への転換を謳っている。行政コストを減らしていく改革の方向に沿っているものであり、この改革に対する組織・財政面での支援も、今後は益々重要性を増していくものと考えられる。
- 従来の農業技術普及においては、農民側のキャパシティ・環境に必ずしも合致しない技術が紹介され、その普及に多くの人員・時間・予算を費やした割には目覚しい成果はあげられていなかった。このプロジェクトでは、地域の文化や環境などの特性に留意し、地元のキャパシティ・環境に合致した技術を、参加型の手法によって特定化することで、自立発展性を高めることに寄与することが可能である。
- 本プロジェクトでは、文化活動を含む様々な共同活動や農村開発グループの定期的な会合を通して農村コミュニティの結びつきを強めることにより、自立した協働組織を農村内において確立することを活動内容に含めており、プロジェクトの自立発展性を高めることにつながる。

６．貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトは少数民族居住地域における生計向上に向けた参加型農村開発手法のモデル構築を目的とし、計画立案、活動を実施する。

識字率も低く、従って社会・経済活動の選択肢も限定され、脆弱な少数民族、また特に女性にも焦点を当て活動することから、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、持続可能な個人の自立と社会づくりを促すという人間の安全保障の観点に沿ったプロジェクトである。さらに活動内容は自然及び社会環境の大規模な改変を伴うものではなく、むしろ生計向上の活動を通じ、土壌の劣化や森林管理などの課題にも間接的に取り組むことによって環境に関する地域住民の意識向上も図ることが可能と想定される。

貧困・ジェンダー・環境に関するプロジェクトのネガティブ・インパクトは想定されない。

７．過去の類似案件からの教訓の活用

2005 年から 2008 年 9 月まで「中部高原地域森林管理・住民支援プロジェクト（技術協力プロジェクト）」が、本プロジェクト地域に隣接するコンツム省で実施されている。技術研修と、

支援事業の計画立案、実施、モニタリング・評価に関する能力向上のための研修とモデルを他地域に普及するためのガイドラインの作成により、普及のための基礎を作成しており、それらの協力の成果を生かすこととする。また、中部高原とならび少数民族の居住地域で貧困率が高い北西部 4 省を対象とする「北西部山岳地域農村生活環境改善マスタープラン策定調査」が、本プロジェクトのカウンターパートと同じ MARD、NIAPP の協力の下、実施中である（2007－2008 年）。中央機関の少数民族居住地域における農村開発の実態の把握、開発計画策定の手法の経験が蓄積されており、それらを生かし、当プロジェクトを実施していくことが可能である。

他のドナーの支援としてはザーライ省マンヤン郡における本調査対象地域以外で、ニュージーランドによる農村開発プロジェクト（1999-2002 年）が実施されており、また 2008 年 5 月現在で実施中のアクションエイドが、少数民族の教育レベル向上、農業支援を行っており、それらの知見を生かすことができる。また NIAPP は、コンツム省の省都下のコミューンでオランダの NGO の支援を受けて、農業支援、研修などを支援した（2004-2007 年）。ザーライ省の別の地域で、International Fund for Agricultural Development: IFAD が同じく少数民族を対象とした農村開発プロジェクトを開始するという情報も得ており、これらプロジェクトの成果の分析、情報共有、活動の効果を高めるための連携なども検討する。

８．今後の評価計画

中間評価：開始 2 年半後

終了時評価：プロジェクト終了の約 6 ヶ月前

事後評価：協力終了後 3 年を目処に実施予定