

## 終了時評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：ベトナム社会主義共和国	案件名：農民組織機能強化計画
分野：農業	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ベトナム事務所	協力金額（評価時点）：4億9,600万円
協力期間	(R/D)：2006年3月27日～2010年3月26日
	(延長)：2010年3月27日～9月27日
先方関係機関：農業農村開発省（MARD） 協同組合農村開発局（DCRD）	
日本側協力機関：農林水産省	
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>ベトナム社会主義共和国（以下、「ベトナム」と記す）政府は農業協同組合組織の強化に向け、1996年に制定された「協同組合法」に基づき、農業合作社から新農業協同組合への転換、新農業協同組合の設立促進を積極的に進めてきた。そして1999年より5カ年間は、JICAの協力による国内優良AC組合長研修の実施、設立が遅れている南部地域を対象とした「AC設立促進会議」の開催（2001～2003年）、また2001年10月2日付首相決定「農業協同組合における債務免除」などを通じ、新たな農業協同組合への転換を積極的に取り組んできた。</p> <p>また、農業農村開発省（Ministry of Agriculture and Rural Development：MARD）及び各地方省においては農業協同組合担当部局の設置等体制整備が進められるとともに、計画投資省においても協同組合部門開発局が設置され、協同組合組織を横断的にとらえその育成のための効率的・効果的施策を展開するための取り組みが進められた。</p> <p>しかし、協同組合法の整備に基づき、新農業協同組合の設立、旧合作社からの転換を図り、全国で9,069の農協組織（新設農協2,137組織、転換農協6,932組織、2004年11月末現在）が存在するが、農民の多くが生産及び流通上の問題を抱えている。多くの農協では、旧合作社の活動が農業生産中心であり、自主的な農産物の加工や販売はほとんど行っていなかったことから、事業機能及び経営手法について、今なお旧合作社を踏襲しており、加えて、農協役職員の経験・能力不足から、農産物加工、生産資材の共同購入、農産物共同販売、信用事業等の組合員の期待が大きい事業への取り組みが進んでいない。</p> <p>こうした状況の下、組合員の生計向上につながる農業協同組合の組織事業強化モデルづくりのための技術支援がベトナムMARDより日本政府に要請された。</p>	
<b>1-2 協力内容</b>	
<p>本プロジェクトは、北部のタイビン省、ホアビン省をパイロット省と定め、選定された3つのパイロット農協（Pilot Agricultural Cooperative：PAC）及び、その周辺の11のサテライト農協（Satellite Agricultural Cooperative：SAC）を対象に組合員の生計向上につながる農業協同組合の機能強化のための優良モデルを構築することを目的として、組合員の意向を踏まえた中期計画（5カ年）の作成を支援し、更に、この中期計画を基にした事業展開、組織づくり、並びに農協の役職員及び行政官の能力向上を図るものである。</p> <p>(1) 上位目標</p> <p>プロジェクトによって構築された優良農協モデルが、農民の生計向上のための農民組織の</p>	

モデルとしてベトナムで認知され、北部並びに北部以外の省においても有効に活用される。

(2) プロジェクト目標

パイロット省内において組合員の生計向上につながる農業協同組合の機能強化のための優良モデルが構築される。

(3) 成果

成果1：PACsとSACsの事業が拡充・強化される

成果2：PACsとSACsの組織が強化される

成果3：PACs及びSACsの役職員の能力が向上する

成果4：パイロット省内の行政官の農協育成能力が向上する

(4) 投入（評価時点）

日本側：

長期専門家派遣	4名	機材供与	1,761万円
短期専門家派遣	1名	ローカルコスト負担	8,518万7,000円
研修員受入	23名	第三国研修（タイ10名、フィリピン9名）	
3農協事務所建設費	4,620万5,000円		

相手国側：

カウンターパート（Counterpart：C/P）配置 16名  
 土地・施設提供：プロジェクト事務所〔MARD、タイビン省及びホアビン省人民委員会農業農村開発局（DARD）〕  
 PAC事務所の土地  
 ローカルコスト負担 30億ベトナム・ドン（VND）

2. 評価調査団の概要

調査者	（担当分野：氏名 職位）	
	総括	東城 康裕 JICA ベトナム事務所 次長
	農村開発	仲田 俊一 JICA 農村開発部 参事役
	協力計画	和田 暢子 JICA ベトナム事務所員
	評価分析	藤田 良彦 株式会社コーエイ総合研究所
調査期間	2009年11月1～14日	評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

3-1-1 成果1の達成状況

成果1 PACsとSACsの事業が拡充・強化される

【指標】

- (1) PACs及びSACsの事業活動改善のためのマニュアル等が10種類開発される。
- (2) PACs及びSACsの事業総取扱高が8%増加する。
- (3) PACs及びSACsにおいて1つ以上の新規事業が開始される。

農協事業に関する重要な項目をカバーしたマニュアル・ガイドラインが作成・配布された。PACs・SACsにおける事業総取扱高も増加しており、更にPACs・SACsにおいて新規事業が1つ以上開始されていることから、成果1に関する指標は達成されている。ただし、中期計画策定後の検証・見直し、個別事業の展開・検証は課題として残されている。

### 3-1-2 成果2の達成状況

成果2 PACsとSACsの組織が強化される

#### 【指標】

- (1) PACs及びSACsの組織強化のためマニュアル等が5種類開発される。
- (2) PACs及びSACsそれぞれにおいて組織機能強化にかかわる組合員組織が1つ以上組織される。

農協組織強化のマニュアルが開発・配布された。農協役職員へのインタビューによると、ほぼすべての農協において、マニュアル類は使い勝手がよく役に立つと回答があった。また、PACsにおいては共同販売目的の作物別生産者組織が結成される等、成果2に関する指標は達成されている。しかしながら作物別生産者組織は組織化されたばかりであり、生産から販売に至るまでのプロセスの検証が必要である。また、幅広い組合員からの更なる出資による農協組織強化及び自己資本増強等も課題として残されている。

### 3-1-3 成果3の達成状況

成果3 PACs及びSACsの役職員の能力が向上する

#### 【指標】

- (1) 農協機能強化計画にかかわる農協役職員に対する研修に関係者の参加が得られる。
- (2) 研修参加者の研修満足度が70%を超える。
- (3) 研修参加者の研修効果自己評価度が70%を超える。

農協役職員を対象とする研修について、各農協への質問票による回答では、研修に対する満足度、研修効果の自己評価等いずれも高く、またほぼすべての農協で、組合員のニーズを踏まえた中期計画策定の重要性、そのための農協役職員の人材育成の重要性について認識されていることが確認された。また、農協組合員への質問票による回答から、サービスの受け手である組合員も農協役職員の能力が改善されたと評価している。よって、成果3は達成されているといえる。

### 3-1-4 成果4の達成状況

成果4 パイロット省内の行政官の農協育成能力が向上する

#### 【指標】

- (1) パイロット省内における農協育成行政担当官の100%が研修に参加する。
- (2) 研修参加者の研修満足度が70%を超える。

DARD、MARDの職員も上記「成果3」における農協役職員向け研修に参加している。質問票による回答では、研修に対する満足度や研修効果の自己評価が非常に高く、また、優良農協モデルのイメージが共有されていることがインタビューから確認され、成果4の指標は達成されている。

### 3-1-5 プロジェクト目標の達成状況

#### 【指標】

- (1) 農協モデルの指針が策定される。
- (2) PACsの総事業取扱高の伸び率がパイロット省内における他の農協の平均伸び率を上回る。
- (3) PACs組合員の農協に対する肯定的な評価が10ポイント改善する。

優良農協モデル<sup>1</sup>の根幹をなす中期計画について、ベトナムMARDは各地方省にあてて指針となる文書を発布した。プロジェクト対象農協では現場のニーズを汲み上げ、これに基づいた計画を立て実施するというサイクルを効果的に導入できている。いずれのPACs・SACsにおいても中期計画が策定・実施され、組合員のニーズに基づく事業の実施・サービス提供が行われている。新たに開始された信用事業も定着しつつあり、また共同販売目的の作物別生産者組織化に取り組み始めた。これら事業の拡大により、多くの農協で事業取扱高は伸びており、同時に組合員の生計向上につながる優良モデル構築に寄与している。個別事業の進展を見守る必要はあるものの、この取り組みを継続的に実施することで、「生計向上につながる優良モデルの構築」というプロジェクト目標が達成される可能性は高い。

### 3-1-6 上位目標達成の見込み

ホアビン省DARDはドンタム農協をモデル農協として省内の農協育成に活用していく考えを示しているほか、MARDはタイビン省のSACsであるNguyen Xa農協も信用事業に成功している農協として認識している。モデルとなる事例を共有し、学びあう取り組みが広がっていけばプロジェクトによる生計向上のための優良農協モデルの構築が、農民組織のモデルとしてベトナムで認知されるという上位目標の達成は期待できる。ただし、北部地域以外での普及に関しては、新農協設立に至るまでの経緯や農業の発展状況、市場化の度合い等が異なる地域があるため、更なる検討が必要である。

## 3-2 評価結果の要約

### (1) 妥当性

本プロジェクトは、ベトナム側の開発政策、日本のODA政策、ターゲットグループのニーズと整合しており、妥当性は高い。

「社会経済開発10カ年戦略（2001～2010年）」や「社会経済開発5カ年計画（SEDP）2006～2010年」等の国家開発計画の内容と整合している。加えて、現在国会で審議中の「新農村建設ナショナルターゲットプログラム」（2010～2020年）において優良農協の設置が重要な課題として挙げられている。

日本政府の「対ベトナム国別援助計画」（2009年7月）においても、援助の4重点分野の1つである「社会・生活面の向上と格差是正」において「地方開発・生活向上」分野での協力が重点が置かれており、農民組織強化は農村部住民の生計向上の鍵の一つとなっている。

<sup>1</sup> 優良農協モデルとは、①農協運営・事業関連の組織が確立され、民主的運営がなされており、②事業が組合員の生計向上に寄与している、③財務が健全であり、収支が安定している、④教育研修活動（組合員・役職員）を積極的・継続的に実施している、⑤行政組織・関連団体との連携に努めている、他の模範となる農協を指す。

ターゲットグループのニーズについては、MARD、DARD、農協役職員のそれぞれのニーズに応える協力内容になっている。また、土地の制約等から大きな構造改善が望めないなか、組織化により生産性、収益化を高め、農家の生計向上につなげるというアプローチをとるプロジェクトの対象として、多数の零細農民により農業が営まれているベトナム北部の2省（ホアビン省及びタイビン省）をパイロット省として選択したことは適切であった。

## (2) 有効性

本プロジェクトは、農協の事業強化・拡大、及び組織強化のためのマニュアル・ガイドラインの作成、研修・セミナーの開催、専門家の訪問指導を通じて、農協の活動に少なからぬ正の変化をもたらしている。プロジェクト対象農協では現場のニーズを汲み上げ、これに基づいた計画を立て実施するというサイクルを効果的に導入できている。いずれのPACs・SACsにおいても中期計画が策定・実施され、組合員のニーズに基づく事業の実施・サービス提供が行われている。新たに開始された信用事業も定着しつつあり、また共同販売目的の作物別生産者組織化が取り組まれた。これら事業の拡大により、多くの農協で事業取扱高は伸びており、同時に組合員の生計向上につながる優良モデル構築に寄与している。各成果によってプロジェクトの目標は達成されたと考えられる。

## (3) 効率性

日本側の投入は、専門家派遣、本邦研修、現地国内研修、第三国研修、供与機材、3PACs事務所建設と大規模に行われたが、ベトナム側が負担したC/P予算の金額も他の技術協力案件と比較して大きい。活動面では、組合員のニーズに基づく中期計画の策定が行われたが、計画策定に想定した以上の時間がかかってしまい、プロジェクト活動の進捗に遅れがみられた。また、日本人専門家は、PACsを中心に直接訪問指導を行ったが、今後、ベトナム政府の主導で農協の個別事業（共同販売、信用事業等）についても指導していけるように、ベトナム人の専門家を育成することを念頭に置きながら取り組むことができているれば、より効率性が高まったといえる。

## (4) インパクト

ホアビン省DARDはドンタム農協をモデル農協として省内の農協育成に活用していく考えを示しているほか、MARDはタイビン省のSACsであるNguyen Xa農協も信用事業に成功している農協として認識している。モデルとなる事例を共有し、学びあう取り組みが広がっていけばプロジェクトによる生計向上のための優良農協モデルの構築が、農民組織のモデルとしてベトナムで認知されるという上位目標の達成は期待できる。

政策面のインパクトについて、「新農村建設のためのナショナルターゲットプログラム」（2010～2020年）、2011年の農協法改正の焦点、農業農村開発の新5カ年計画（2011～2015年）について、プロジェクトの経験を踏まえた内容となっていることから大きなインパクトがあったといえる。

経済的インパクトについては、終了時評価時点では発現しているとはいえない。農協を利用している組合員はごく一部に限られており、また、2007年と2009年に実施したベースライン調査の結果においても、アンケートに回答した組合員について農業所得の変化はほ

とんどなかった。

#### (5) 自立発展性

組合員の参加による中期計画の策定については効果的な技術移転が行われ、既にPACs・SACs以外の農協にも展開されているうえに、MARDはすべての農協において中期計画を策定する通達を準備している。本プロジェクトに対するベトナム政府の評価は極めて高く、ベトナム政府「新農村建設ナショナルターゲットプログラム」(2010～2020年)において、農村地域の近代化の一環として農協の機能強化をめざしていることから、農協育成に対する今後の政策支援、予算割当は見込める。また、MARD及びDARD職員の農協設立・育成に係る知識・能力の向上が図られており、MARD、ホアビン省及びタイビン省DARDにおいては、プロジェクトの研修内容を踏まえて農協役職員を対象とした独自の研修を行っていることから、農協育成支援の継続のためにも人材を確保し、能力を更に向上させていくことが期待される。他方、個別事業が定着し、成果を上げるかどうかを評価するには更に数年の取り組みが必要である。また、自立発展に向けて、組合員の農協活動への参画意識を高め、かつ自己資金増強するために、幅広い組合員から出資金を獲得する取り組みが必要である。

### 3-3 プロジェクトの促進・阻害要因

#### 3-3-1 効果発現に貢献した要因

- ・MARDをはじめ、各C/Pのプロジェクト活動への関与は、兼職の職員がほとんどであるものの、熱意をもって活動に取り組んでおり、プロジェクト・マネジメント・ユニット(PMU)も機能していた。
- ・日本人専門家とC/Pの間に非常に友好的な関係が生まれ、連絡・協力がスムーズに実施された。
- ・農協活動を展開する基礎となる農協組織が広く存在し、政府としての支援体制も一定程度存在する一方で、活動は上意下達の技術移転が主体となって組合員のニーズを満たしきれていなかった。ここにプロジェクトを通じて組合員の主体的参加による中期計画の作成手法を導入したことがベトナム側の高い評価を得たことにつながった。
- ・水分計やポンプの供与は小規模の投入にもかかわらず、現場の実情・ニーズを踏まえた的を得たものであり、農協側の評価も高かった。

#### 3-2-2 問題点及び問題を惹起した要因

他方、実施プロセスにおいて問題点及び問題を惹起した要因として以下の点が挙げられる。

- ・SACsのように施設・機材の整備の支援を得ずに事業を発展させた事例は他農協にも適用できるが、他方でPACsに対して行った施設・機材供与をベトナム政府が他農協に対して行う場合には莫大な資金が必要になる。他農協に対する資金供与を可能にする仕組みづくりを検討し、各農協が財政的に自立するように指導することも望まれる(特に計画の実施段階で必要となる資金)。
- ・対象農協の事情で日本人専門家が訪問指導できない期間があったこと、ベトナム側C/Pが訪問の際に同行できていないこともあり、現場の農協の状況をモニタリング・把握しづ

らい状況であった。

また、計画内容に関しては、以下を挙げるができる。

- ・総合農協を志向するため、勢い多様な個別事業が展開されることとなるが、計画時点では中期計画の実施にあたりどのような支援が必要になるのか予測できておらず、限られた期間・投入によるプロジェクトで多岐にわたる事業をすべてフォローすることは難しかった。また、プロジェクト開始当初から優良農協モデルの概念が共有されておらず、モデル構築という目標の到達度を判断することが難しかった。

### 3-4 結論

本プロジェクトは、ベトナム側の開発政策、日本のODA政策、ターゲットグループのニーズに十分対応しており、妥当である。効率性は高いとはいえないが、プロジェクトによる投入は活動（マニュアル作成・配布、セミナー・研修実施、農協への訪問指導）のために活用され、成果指標は達成されている。プロジェクト目標については達成されつつあるが、終了時評価時点では十分に判断できない個別事業の成果は、一作期を終えたあと（2010年7～8月まで）に中期計画実施・見直しのプロセスと合わせて検証する必要がある。特に農協共同販売目的のための作物別生産者組織はようやく組織化を終えたところであり、生産から販売に至るまでのプロセスを振り返り、事例として取りまとめることが必要である。したがって半年間程度プロジェクト期間が延長されることが望ましい。上位目標の達成の見込みはあると判断され、特に政策面でのインパクトが高いと評価できる。プロジェクト終了後の自立発展性は、政策、財政、組織、技術的な側面において、ある程度確保されることが見込まれる。今後、幅広い組合員から出資金を獲得できれば、農協の自己資本が増強されるとともに、より多くの組合員からの農協活動への参画が期待できる。

### 3-5 提言

評価調査団は、これまでの取り組みにおいて達成されていない以下の事項を促進するためにプロジェクト期間を半年程度延長することを提言した。

#### (1) 優良農協モデルの広域展開に向けた取りまとめ

- ・まず、農協の強化が農民の生計向上につながることを証明するために「農協の機能強化と農業経営の関係性のレビュー」を行うことが必要。
- ・そのうえで、これまでに行った事業活動・マニュアル等を取りまとめ、広域展開に移行し、プロジェクト外で農協活動に係る研修・指導を広範に実施するためのツールを作成する。その際に、幅広い組合員から出資を募集することによる農協組織強化（組合員の農協参画意識の高揚）及び自己資本増強といった視点を取り入れることが重要である。
- ・農協に対する理解促進、一般組合員や農民全般の間での意識変化に向けた取り組みは引き続き必要である。
- ・また、プロジェクトの残り期間でPACsだけでなく、SACsに対してもプロジェクトの関与を深めていくことが求められている。
- ・さらに、本プロジェクトのPACs・SACsのなかでベトナム政府による「新農村建設ナショナルターゲットプログラム」（2010～2020年）のPACsともなっている農協もあるので、本プロジェクトに係る知見を活用するため、「優良農協」の基準に関する助言が望まれる。

## (2) 個別事業の深化

- ・ 現在個別事業のなかで抱えている課題の解決に向けた取り組みは必要だが、短期間にすべてを解決することは難しく、事業が定着するためには更に数年の継続的な取り組み、最低でもあと一作期、専門家の指導の下に実施することが必要である。
- ・ 日本の農協モデルを技術移転するにあたっては、日本とベトナムの置かれた諸条件・レベルの違いにも十分配慮する必要がある。
- ・ 共同販売事業を例に挙げると、①市場ニーズの把握、②市場情報の蓄積、③個人販売から共同販売への展開に備えた市場整備を含む流通改革等、農協事業にまつわる諸課題のなかには農協で対応できないこともあり、プロジェクトとしてDARD、MARDに対する政策提言を行っていくことが期待される。

また、今後の優良農協モデルを中部・南部地域に広げていくにあたっての考え方として以下を提言した。

- ・ 気象条件や短期的な需給の変動に生産や価格が大きく影響される農業において、1～2年で事業モデルが成立すると考えるのは適切でない。短期的な需要増や気象災害といった年次変動による影響を省いて事業そのものの定着度や効果を評価するためには、少なくとも5年間程度の継続的な活動が必要である。この点、確立したモデルの広域展開を進めていくにあたっての考え方は以下のとおり。
  - － 他地域への展開と並行して、現行のPACs・SACsで取り組んでいる個別事業の掘り下げは必須である。
  - － 中期計画を実施するには資本の投入が必要である。広域展開するためには広域化に見合う資本の投入が必要となるが、この手当てを検討する必要がある。
  - － 中部・南部地域は北部とは新農協設立に至るまでの経緯が異なるだけでなく、農産物の流通状況や市場化の度合いが異なるため、十分に調査・分析したうえで、協力を開始すべきである。

## 3-6 教訓

- ・ 優良事例は一からつくらなくとも対象国に既に存在する先進農協の事例を活用した方が効率的な協力となる。
- ・ モデルの構築を目標とするプロジェクトについて、本プロジェクトのようにモデルとなることが想定される農協に対する投入を集中し、日本人専門家が訪問指導することに終始するとプロジェクトの着地点を見失ってしまう。プロジェクト実施プロセスにおいては相手国側が前面に立ち、プロジェクト終了後に彼ら自身でプロジェクトの経験を踏まえてモデルを普及できるような仕組みを考えておく必要がある。
- ・ 農業は気象条件や短期的な需給の変動に生産や価格が大きく影響されるため、1～2年で経済事業がモデルとして成立することは考えにくい。経済事業そのものの定着度や効果を評価するためには、少なくとも5年間程度の継続的な活動が必要であり、更に経済事業が軌道にのるまでにはそれ以上の年月が必要であることを踏まえてプロジェクト計画を立てるべきである。指標についても、取扱事業高のようなもの以外で農協の機能が強化されたことが判断できるものが望ましい。