

案件別事後評価(簡易版)評価結果票:技術協力プロジェクト

評価者(所属)	朝戸恵子(財団法人国際開発高等教育機構)	調査期間
案件名	(和) 中山間地における持続的農村開発普及計画	2010年1月～2010年12月
	(英) The Sustainable Agricultural Training and Extension Project in Rural Areas in the Republic of Panama	

I 案件概要

国名	パナマ共和国		
協力期間	2004年1月～2007年1月		
相手国側機関	農牧開発省(MIDA)、国立農業学校(INA)		
日本側協力機関	なし		
協力金額	238百万円		
関連協力	個別派遣専門家(農業生産者強化)(2001年～2004年)		
上位目標	プロジェクト対象地域の小規模農民の農業生産性が向上する		
プロジェクト目標	農民主導の持続的な適正技術の普及モデルが構築される(PDM 上は「農民主導の持続的な普及モデルが構築される」と記載)		
成果	1. 農村学校*が設立・強化される(*「農村学校」とは、圃場と農民グループから構成され、普及員と共に問題を分析し実践しながら学ぶ場を意味する。PDM1では「展示圃場」と呼ばれていた。) 2. 農民主導で適正技術を普及する人材を育成する為の研修が INA 内に整備される 3. 農村学校において実証された適正技術が農民主導で周辺村落に普及される 4. 農民主導の普及活動を支援していく仕組みが整備される		
	投入(日本側)		投入(相手側)
専門家派遣	専門家派遣 7人 (うち長期専門家3人、短期専門家4人)	C/P 配置	9人
機材供与	1.5百万円	機材購入	不明
ローカルコスト	35.5百万円	ローカルコスト	不明
研修員受入	4人(日本へのカウンターパート研修)	土地・施設提供	なし
その他	なし	その他	なし

II 評価結果(評価5項目)

総合評価	<p>本プロジェクトでは、農民グループで形成された「農村学校」が適正技術を習得し、農民主導により持続的な適正技術を普及するモデルを構築することを目標として実施された。尚、「持続的な適正技術の普及モデル」とは、1) 貧困地域で小農グループに技術普及を実施している、2) グループ内で農民プロモーターを選定・育成している、3) 農民プロモーターを中心に周辺村落に(適正)技術の普及を図る、の3要件を満たすことと定義されている。</p> <p>本来、パナマにおいて農業の普及活動はMIDAの職掌であるが、実質的な活動が行われていなかったため、教育機関であるINAが「普及手法としての研修」を充実させることによる「新たな普及モデルの構築」を目標として本プロジェクトが要請された。そのためプロジェクト期間中はMIDAの巻き込みを図りながらも、カウンターパートにはINAを据えてプロジェクトは実施された。プロジェクト後半には、MIDAも農民主導による適正技術の普及モデルの実用性を認め、MIDAはFamilias Unidas(「統合された家族」という別プログラムに農民による適正技術の普及モデルを導入することとなった。</p> <p>本プロジェクトは、パナマの農牧政策及び日本の援助政策に合致しており、「農民主導による適正技術の普及モデル」もパナマ側のニーズに合致していた。実施中はパナマ側カウンターパートの配置遅れなどもあったが、プロジェクトが雇用したスタッフの配置などにより活動の遅れを取り戻し、プロジェクト期間内に所期の目標は達成された。</p> <p>プロジェクト終了後の実施体制として、農村学校での集団活動を基本とした「農民主導による適正技術の普及モデル」の継続をINAが支援し、そのモデルをMIDAが全国展開することが想定されていた。しかしプロジェクト終了後、INAの校長が交代したことにより、INAは農民主導による適正技術の普及モデルの有用性は認めながらも、本来の「普及はMIDA、教育はINA」という考えのもと、農村学校に対する直接支援は中止し、INA生産者情報交換センターにおける情報交換会など農民一般を対象とした支援のみを継続することとなった。農村学校の中には、圃場の土地所有者から立ち退きを命じられた学校もあり、部分的な集団活動しかできなくなった学校もある。現在は、MIDA地方局が3ヶ月に1度、農村学校及び個別に活動する元農村学校農民を巡回指導している。行政組織における適切な支援を行う体制が十分維持されず、集団活動の場である圃場が無くなり、プロジェクトが想定した「農村学校での集団活動を基本とした農民主導による持続的な適正技術の普及モデル」の継続は困難な状況となっている。</p> <p>一方、プロジェクトから適正技術を習得した農民は農村学校から離れた農民も含め、その半分以上が同技術を実践している他、ガイドラインや農村学校訪問によって適正技術を知った農民団体、現地NGO、ボランティア、公的機関の中には現在も同技術を実践している団体もある。また、農村学校に残った農民は今も周辺村落への技術普及を実践するなど、プロジェクトによる効果の一部は現在も継続している。</p> <p>以上より、本プロジェクトの評価は概ね高いと言える。</p> <p>〈JICAへの提言〉</p> <p>1. 本案件では、「普及はMIDA、教育はINA」というパナマにおける本来の職掌が実質的に機能していない現実に対し、INAの教育機能の拡充により一つの「適性技術普及モデル」を構築することを目標として実施された。期間内に成果やプロジェクト目標は達成されたが、プロジェクト終了後の発現効果の定着は困難であった。本来の職掌と異なる仕組みを導入するなどの類似案件実施の際は、後継案件の実施などに、発言効果が継続されるための期間を持つことが望ましい。</p> <p>2. 類似案件実施の際は、土地の所有形態などを十分に調査した上でモデル農村学校を選定する事を提言する。</p>
------	--

1 妥当性	<p>1. パナマ国開発政策との整合性</p> <p>トリホス政権(2004年～2009年)は主要政策目標の一つとして「貧困緩和及び所得格差の是正」を上げ、中山間地居住の貧困農民や原住民に対して支援を実施している。</p>
-------	---

2. パナマ国開発ニーズとの整合性

「農牧戦略計画 2004～2009」では、農村地域の貧困削減のための戦略として「持続可能な農村開発」、「農業生産性の向上」が挙げられ、有機農業の促進などがアプローチとして例示されている。プロジェクト開始時の農村調査では、農民からも「作物の低生産性」が問題点として指摘されている他、プロジェクト終了時には農牧省もプロジェクトで推進された農民主導による適正技術の普及モデルを有効と考えていた。

3. 日本の援助政策との整合性

「ODA 大綱」及び「政府開発援助に関する中期政策」では「地域格差是正のための農業生産向上」「住民組織の強化への支援」が日本の援助方針として謳われている。またプロジェクト計画時の「国別事業実施計画」においても「貧富及び地域間格差の是正」、「貧困層の経済的能力向上」が重点課題とされている他、終了時点の同計画では「地方の貧困農・漁民をターゲットに農漁業生産性向上への支援」が重点課題とされている。

以上より本プロジェクトの実施はパナマ国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

1. プロジェクトの成果及びプロジェクト目標達成度

対象4村落で圃場運営計画が作成され、適正技術の50%以上(目標50%以上)が実践され農村学校は設立され強化されたと言える。

INAにおいて、現場のニーズに応じた普及員・プロモーター向け研修11回(目標9回)、農民向け研修43回(目標36回)が実施され、普及員・農民プロモーター224名、農民611名(目標:プロモーター・農民合わせて100人)の参加を得た。また研修実施に適切な内容の研修用教材も34種類(目標30種)作成されるなど、農民主導で適正技術を普及する人材育成のための研修の実施体制はINA内に整備された。

農民主導の交流活動は所期の目標回数は実施されなかったが、技術紹介に留まらず講習も含めた情報交換会が16回(目標:36回)実施された。周辺村落に出向いた技術指導も目標である月に1度の頻度では実施されなかったが、農村学校を訪問する農民への指導は行った。

INAでの意見・情報交換の場には年間約800人(目標:500人)の参加者があった。2007年1月には普及モデルガイドラインも作成され、その使用方法に関するセミナーも開催された。尚、関連普及機関との活動調整会議は所期予定回数(予定:年間12回)には至らなかったが、プロジェクト開始時は関係機関が集まる小会合が効率的に開催され、農民主導の普及活動を支援する仕組みは概ね整備された。

以上、成果3)を除けば、概ね成果は達成された。対象4農村学校とも先に記したプロジェクトで定義された要件を満たした普及モデルを構築している。また適正技術の周辺村落への普及は、目標の25村には及ばないが23村に普及しており、技術普及を行った農民・農民グループ数も各回50～80人である(目標:30)。以上により、ほぼプロジェクト目標は達成されたと言える。

2. 間接的効果の発現状況及びその他正負の間接的効果

プロジェクト終了後、2012年までに2005年比生産高50%増、3つ以上の新規作物の導入を目標としていた。対象4農村学校のうち1農村学校では米・フリホール豆はプロジェクトで導入された適正技術により2009年時点で2005年比20-30%増の生産高を達成している。このペースであれば2012年には目標を達成できると考えられるが、他の3農村学校については生産高の情報はない。新作物の生産に関しては、同学校で8%農民のが新たに3作物を生産した他、別の農村学校では50%の農民が生産しているが、他の2農村学校では新作物は生産されていない。これらによりプロジェクトが目標とした「農村学校」としての集団活動による農業生産性の向上や新作物の生産は、期待したレベルには至らなかった。一方、ガイドラインや農村学校訪問により適正技術を知った農民団体、現地NGO、ボランティア、公的機関には現在も同適正技術を適用している団体がある。その他、MIDAは「Familias Unidas」に「農民主導の適性技術の普及モデル」を導入させ、現在も周辺農民に適正技術の指導を行っている農村学校があるなど、部分的な効果は発現している。

以上より、本プロジェクトの実施により一定の効果発現が見られ、有効性は中程度である。

3 効率性

1. 成果

「有効性・インパクト」2で述べたとおり、所期の成果が概ね達成された。

2. 投入

適切な専門家・機材が遅滞無く投入され、プロジェクト期間中有効に活用され、予定通りの成果が達成された。

3. 協力金額・協力期間

36ヶ月の予定に対し36ヶ月で実施され計画通り(計画比100%)であった。尚、終了時評価では投入実績と計画の比較はされていないが、投入に関する問題は指摘されていない。

以上より、本プロジェクトは成果及びプロジェクト目標の達成に対して投入が適切であり、効率性は高い。

4 持続性

1. 政策制度面

「農水産分野発展に向けての戦略方針2010～2014」で農牧省は小規模農民の競争力強化のため農民組織を強化することを謳っている。

2. カウンターパートの体制

プロジェクト実施中は、プロジェクト終了後の実施体制として、農村学校での集団活動を基本とした「農民主導による適正技術の普及モデル」の継続をINAが支援し、そのモデルの全国展開をMIDAが実施することを想定していた。そのため、INAをカウンターパートにしつつ、MIDAも巻き込んで農民主導による適正技術の普及を行っていた。MIDAはプロジェクト後半にはその有効性を認め、「Familias Unidas」プログラムに「農民普及モデル」を導入した。しかしプロジェクト終了後、INAの校長も交代し、農民主導の適性技術の普及モデルの有用性は認めながらも、本来の「普及はMIDA、教育はINA」という職掌に戻ることであり、INAは農村学校に対する直接支援を行わなくなった。INAの普及・農村開発局の職員は5人から6人に増えたが、生産者情報交換センターでの情報交換会の開催以外に農村学校の支援は行っていない。またプロジェクトで雇用されINAに配置されていたスタッフもプロジェクト終了後は職を離れている。MIDA地方局は現在も3ヶ月に1回農村学校を定期巡回し、適正技術の実施状況を確認している。

3. カウンターパートの技術

INA 講師陣は INA 内の圃場での訓練や定期的な会議、新規スタッフに対する訓練指導などにより技術力を維持しているが、直接農村学校を指導はしていない。MIDA 普及員は技術力を維持している。農村学校のプロモーターや農民は MIDA や政府機関の研修に参加し、技術を維持している。

4. カウンターパートの財務

INA の収支は、2007 年から 2010 年にかけて、支出は 229,121B/(ババア)から 286,643B/に、収入は 189,793B/から 332,761B/に増えたが単年度収支は赤字と黒字を繰り返している。しかし、上述の通り、INA は農村学校支援を止めており、農村学校の運営に影響を与えている。農村学校の収支については、活動が軌道に乗っている 1 学校では NGO からの借入れを行なう他、農産物、家畜、雑貨販売により 2007 年以降黒字経営している。その他農村学校の明確な収支額は不明であるが、収入は不足し、土地や家畜の販売、その他助成金により補填している。

5. 効果の持続状況

対象 4 農村学校のうち 1 学校はプロジェクト実施中と近い活動を継続しているが、残る 2 学校は圃場の土地所有者に立ち退きを命ぜられ集団活動は部分的である(部分的な集団活動としては、農作物の共同販売や家畜飼育などが行われている)。残る 1 学校も土壌酸度が高く農村学校から農民が離れている。しかし、農村学校から離れた農民も含め、適正技術の約半分以上が現在も実践されている他、3 農村学校に残ったプロモーター及び農民は適正技術を周辺村落に現在も普及している(但し、適正技術を適用している村落数はプロジェクト終了時の 23 村落から現在は 11 村落に減っている)。また INA の生産者情報交換センターでは、現在も月に 1 回、種苗交換会や意見交換会を行っている外、一般的な研修(農村学校のみを対象としたものではない)は実施されている。

以上より、本プロジェクトは、カウンターパートの体制及び財務状況に重大な問題があり、本プロジェクトによって発現した効果の持続性は低い。