

## 評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：ザンビア共和国	案件名：農村振興能力向上プロジェクト (RESCAP)
分野：農村開発	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ザンビア事務所	協力金額（評価時点）：3 億 3,528 万 6,000 円
協力期間	(R/D)：2009 年 12 月～2014 年 12 月（5 年間）
	(延長)：
	(F/U)：
	先方関係機関：ザンビア農業・畜産省 (MAL)
	日本側協力機関：なし
	他の関連協力：なし
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>ザンビア共和国（以下、「ザンビア」と記す）では、労働人口の約 7 割が農業に従事しており、また、貧困ライン以下の生活を送っている人の約 7 割が農村地域に居住している（2010 年国勢調査暫定データ）。ザンビアの農業は、資本集約的農業経営で商業的生産を行う大規模農家及び中規模農家と、自給自足的農業を営む小規模農家（全農家戸数の 85%を占める。所有農地 5ha 以下の農民をいう）という二重構造を有しており、ザンビア政府の重点政策課題である貧困の軽減のためには、こうした小規模農家を中心とする農村開発が重要視されている。</p> <p>2000 年代初頭、構造調整に伴う農業関連省庁の人員や予算削減、農業関連サービスの自由化等により、政府による農業技術の普及や支援体制の脆弱化が深刻化するとともに、インフラが未整備な地方の農村や多少整ってはいても都市部から遠いために民間に移管されたサービスが届きにくい「孤立地域」と呼ばれる地域が発生した。こうした地域の小規模農家にとって、その後の生産投入財の高騰や補助金の廃止は深刻な影響をもたらし、更に農業経営を悪化させる事態となった。そうした状況を改善するためには、政府や民間のサービスをいかに効率よく地方の農村地域までデリバリーする体制を整えるかという取り組みとともに、小規模農家や孤立農村の自立発展性をより高めるべく、コミュニティ活性化のための手法の確立や、その手法を活用した低投入の現地適応技術の導入や普及が必要とされた。</p> <p>このような背景から、ザンビア農業・協同組合省〔Ministry of Agriculture and Cooperatives : MACO。2010 年 9 月の政権交代後、農業・畜産省 (Ministry of Agriculture and Livestock : MAL) に改称〕は、住民参加による村落開発手法と持続的農業技術の導入による孤立地域村落の小農の貧困軽減を目的とした技術協力をわが国に要請し、JICA は技術協力「孤立地域参加型村落開発計画プロジェクト (Participatory Village Development in Isolated Areas : PaViDIA)」を 2002 年 6 月から 2009 年 5 月までの 7 年間、2 フェーズにわたり実施した。</p> <p>同プロジェクトの実施を通じて、MAL では孤立地域の参加型村落の実用モデルが確立し、およそ 270 村の対象地域で同モデルが導入された。協力期間を通じて（協力期間終了後の現時点においても）、MAL を中心として成功・失敗からの経験や教訓の蓄積及び改善に向けた試みが継続されているものの、その一方で、同モデルを全国に普及・展開していく段階において、MAL の本省ライン（中央、州、郡）の役割の必然性が明らかになるとともに、現存の農業技術の普及システムが上述した背景から脆弱化し続けている実態と影響が明らかとなった。</p> <p>これを受け、ザンビアの孤立地域の貧困削減のためには、現場（村）レベルでの PaViDIA モ</p>	

デルの活用・実践の継続・発展と同時に、MALの中央・州・郡レベルにおける農業普及システムの更なる強化が必要であるとの認識から、ザンビア政府はわが国に対してPaViDIAの後継案件となる技術協力プロジェクトを要請し、JICAはPaViDIAモデルを活用した、普及員とMALの普及サービスのデリバリー能力強化を行い、小規模農家を中心とした農村での持続的な開発に資するため、2009年12月より技術協力「農村振興能力向上プロジェクト（Rural Extension Service Capacity Advancement Project：RESCAP）」を開始した。

## 1-2 協力内容

### (1) 上位目標

対象地域における農家の生活の質が向上する。

### (2) プロジェクト目標

対象地域において、PaViDIAアプローチを活用し、農業・畜産省（MAL）による普及サービスが改善される。

### (3) 成果（アウトプット）

- 1) 北部州を中心に、農家のための適正技術が特定される。
- 2) 普及員の、現場での普及サービス実践力が強化される。
- 3) MAL本省以下、各行政レベル（州・郡・ブロック/キャンプ）をつなぐ、普及サービスのモニタリングと活動の支援体制が強化される。
- 4) MAL本省の、普及事業に関する管理能力が強化される。

### (4) 投入（評価時点の実績）

日本側：総投入額 3.4 億円

長期専門家派遣	6名	機材供与	車両、PC、コピー機、プリンター、スキャナー等
短期専門家派遣	2名	ローカルコスト負担	7,856万4,000円
研修員受入れ	14名		

相手国側：

カウンターパート配置	81名		
土地・施設提供		ローカルコスト負担	雑費

## 2. 評価調査団の概要

調査者	ザンビア側：氏名	所属
	Mr. Shingalili C. Ernest	Chief Exetension Officer , Department of Agriculture (DOA), Ministry of Agriculture and Livestock (MAL)
	Mr. Thomas Simfukwe	Senior Agricultural Economist , Policy and Planning Department (PPD), MAL
	Mr. Maketo Mubyana	Principal Cooperatives Officer , Department of Cooperatives (DOC), MAL

	日本側：氏名	所属
	宗像 朗（団長/総括）	JICA 国際協力専門員
	更科 亮（評価計画）	JICA アフリカ部アフリカ第三課
	福士 恵里香（評価分析）	モエコンサルティング有限会社
調査期間	2012年6月11日～6月29日	評価種類：中間レビュー

### 3. 評価結果の概要

#### 3-1 実績の確認

##### 3-1-1 プロジェクトの成果

- (1) 成果1：北部州を中心に、農家のための適正技術（適正作物を含む）が特定される。
- 1) 評価時点（2012年6月現在）までに、6種類の適正技術・適性作物が特定され、各技術・作物を広く導入・普及していくための報告書案が作成され、両国関係者間で内容を精査し、MALとしての正式承認に向けて準備を進めている。
- (2) 成果2：普及員（Camp Extension Officer：CEO/ Block Extension Officer：BEO）の、現場での普及サービス実践力が強化される。
- 1) 北部州では普及員によるデモンストレーションの数が、2008年に57件/年であったものが2011年に245件/年となり（増加率430%）、目標値（指標）を既に達成していることが判明した。また、現地調査を通じてインタビューを行った結果、農家や州・郡の関係者からも、普及員によるデモンストレーションが実感値としても増えたという声が多く得られた。
  - 2) さらに、インタビューを行った普及員の過半数からは、新しい適正技術/作物普及の技術を身につけたという回答が得られた。
- (3) 成果3：MAL本省以下、各行政レベル（州・郡・ブロック/キャンプ）をつなぐ、普及サービスのモニタリングと活動の支援体制が強化される。
- 1) プロジェクトにて導入支援をしている郡レベルの月例会議については、北部州において2012年4月より全郡（非対象郡含む）で実施されており、郡職員による現場視察が20%程度増加した。
  - 2) 同じく導入を支援している定期報告書については、西部州において2011年に郡による定期報告書の提出率が平均90%を達成した。ブロック/キャンプによる定期報告書の提出率は100%を達成した郡が2つあったものの、対象5郡の平均では65%であった。一方、北部州におけるブロック/キャンプによる定期報告書提出率は平均40～50%であった。
  - 3) マイクロ・プロジェクト（Micro Project：MP）のモニタリングは、専用のモニタリングシートと普及員の月例報告書を基におおむね計画どおりに実施されている。
- (4) 成果4：農業・畜産省（MAL）本省の、普及事業に関する管理能力が強化される。
- 1) 国家普及戦略はまだ十分には準備・検討されておらず、策定作業はやや遅延している。現在、普及員のための実践的ガイドラインが策定中であり、本ガイドラインを最終化したのち、全国規模で施行する運びとなる。正式な施行の前に、北部州等の郡レベル

で一定期間試行することが望ましい。

### 3-1-2 プロジェクト目標

(1) 対象地域において、PaViDIA アプローチを活用し、農業・畜産省（MAL）による普及サービスが改善される。

1) これまでに全国 10 州 85 郡（2012 年 7 月現在）のうち、6 州 19 郡の 267 村で MP が実施された。MAL では、プロジェクトとともに今後の MP の全国展開に向けて具体的な目標数を伴う年次計画を有しており、かつ、貧困農民支援無償（Kennedy Round 2 : 2KR）による見返り資金を主とした財源も MAL 内に確保されているため、今後は計画に即して現場での活動実施を促進することが重要となる。

2) 本調査を通じてインタビューを行った農民の多くが、以前よりも普及員による普及サービスに満足していると回答した。他方で、行政全体で財源の逼迫した状況が続くなか、MAL においても中央本省以上に地方事務所の予算は制約が大きく、広範な担当地域を限られた普及員で見なければならぬ現状から、多くの場合、モーターバイクの燃料不足が、普及員が定期的に農民を訪問できない抑制要因となっている。

### 3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

高い。プロジェクトはザンビアと日本の主要政策と合致している。

(2) 有効性

比較的高い。確保された MP 実施予算のリリースの遅れなどの障害にもかかわらず、プロジェクトはおおむね順調に進行している。

(3) 効率性

高い。過去のプロジェクトの経験や同国/同分野の類似業務に長年従事した人材が有効に活用されるとともに、出口戦略として民間企業や現地の NGO との連携なども積極的に行われている。

(4) インパクト

高い。プロジェクトで開発・導入した普及員手帳（Agriculture Diary for Extension Officers : ADEOs）が MAL の正式な普及ツールとして全国に広まるなど、プロジェクト対象地域を超えて正の影響が波及している。

(5) 自立発展性

比較的高い。定期会議の開催、定期報告書の提出の徹底など、費用がほとんどかからない既存の制度やシステムを強化・活用することで MAL 全体の普及制度の改善に取り組んでおり、限られた財源と人員を活用して、費用対効果が高い普及サービス実現を図っている。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

本件は、技術協力プロジェクト「孤立地域参加型村落開発計画プロジェクト（PaViDIA）」の後継案件であり、同案件の教訓から特に現場の情報を的確に中央本省が把握するにあたって重要となるモニタリングの活動に慎重と時間を要することが分かっていた。そのため、対象州すべてに長期専門家を派遣して郡レベルでの活動にも日本人専門家が直接携わり、中央本省からはなかなか見えない現場の実情と課題を正確に把握するとともに、こうした状況や課題がスムーズに中央本省に報告・共有される体制を構築・定着させるという自立発展性をより確実にすべく、協力期間を5年間と設定し、技術移転に十分な時間を確保することとした。

#### (2) 実施プロセスに関すること

プロジェクトでは、省内の部局を超えて、また他ドナーやNGO・民間企業などを含む多くの関係者との協働を積極的に行っており、効率性、並びに有効性を高めている。これらの関係者を巻き込んだ取り組みは、同様に、プロジェクトの自立発展性とインパクトの向上にも貢献していると考えられる。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

#### (1) 計画内容に関すること

プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix：PDM）の指標としてプロジェクトの目的・成果を必ずしも的確に反映していない指標があるため、当該指標を再検討して実情に沿った内容と改めるか、もしくは現在の指標を維持してプロジェクトの進捗や成果を十分に評価できるようデータ収集の範囲を再検討することが求められる。

#### (2) 実施プロセスに関すること

MAL 本省における職員の不足、並びに MAL 内の優先的な事業（農業省の二大補助金政策等）が経常予算の5割以上を占めている予算不足により、プロジェクト活動実施のタイミングが遅延するなど制約要因になることがある。

### 3-5 結論・提言

プロジェクトは目標達成に向けて順調に進行している。プロジェクトのめざす方向性を MAL とともにより確実なものにして、プロジェクトの成果がより広く普及サービス改善全般に貢献するよう、以下に提言を行う。

#### (1) モニタリング専門家の MAL 本省への派遣

プロジェクト対象郡においては月例会議がほぼ定着し、普及員からの報告書提出も軌道に乗りつつあるため、当初計画のとおり3年間の当該ポスト中に成果（指標）が達成される見込みは高い。一方で、郡の職員や普及員がモニタリングや普及活動の支援を自らの業務の一環としてとらえ、継続的に取り組んでいくための環境整備や意識改革が定着するためには中央本省を巻き込んで体制を整備し、省としてのシステム構築を行うことが重要であり、この

活動によって当初のプロジェクト成果の自立発展性もより高まるものと考えられる。これを確実にするためには、普及員、郡、州、本省のそれぞれのレベルにおける情報の活用とフィードバックの流れをつくり、現場の活動をより良くするための意思決定がなされることが重要である。このような体制を確立するため、MALの本省に継続してプロジェクト終了まで（2年弱）の間、モニタリング強化のための専門家を配置することを提案する。

#### （2）農業局と他局との連携協力の強化

プロジェクト対象郡では、普及員から郡農業事務所、州農業事務所への垂直的な情報の流れや連携には大きな改善が確認された。一方で、同じMAL内にある水産局、畜産局、農業ビジネス局などの部局間の水平的なコミュニケーションにはより包括的な普及サービスをデリバリーするという観点からいまだ改善の余地がある。

#### （3）MP 予算権限の分権化

MP 実施のための予算配布の遅延防止のため、MP の予算権限を MAL 本省から州農業事務所に移すべきである。さらに将来的には、州から郡農業事務所への予算配布や執行の権限が委譲されていくことがより望ましいが、現在の州及び郡の構造やおのおののキャパシティをかんがみるに、郡レベルへの委譲については、構造や体制を大規模に見直さない限りは困難が予想される。

#### （4）MP の規模拡大

MP のインパクト、効果発現を促進するため、スタート・プロジェクトの支援上限額を現行の200万クワチャから400万クワチャに引き上げることを提案する。また、200万クワチャでスタート・プロジェクトを成功させた PaViDIA 村のいくつかは、2つ目のサブ・プロジェクトからはより大きな投資をしている。このような「2回目のサブ・プロジェクトからの投資拡大」をより積極的に促進していくことが重要である。

#### （5）普及員への後方支援、人材育成への予算拡大

村が散在する広大なエリアと多くの農家を担当する普及員の移動手段（単車）は、現状では6割程度の普及員にしか貸与されていない。さらに、貸与されているケースについても、ガソリン代が上述のとおり普及員が十分に担当地域を巡回するには極めて不十分な配給状況であるなどの課題も残されている。普及員がより実践的なサービス提供を行うために、自らの知見・経験を深めるための能力向上研修、オリエンテーションへの予算措置はもちろんのこと、日常の普及員の活動資金についてもMALによる予算の確保・拡大が望まれる。

#### （6）国家普及戦略の策定

プロジェクトは、MALによる農業普及サービスの全体的な改善を視野に入れて活動しており、これを確実にするためにも、早い時期に「国家普及戦略」が完成され、プロジェクトがこの大きな枠組みのなかに位置づけられ、プロジェクト活動にとって包括的かつ明示的なガイドとなることが望まれる。

#### (7) MAL の下の JICA プロジェクト間の連携協力

MAL の下で行われている RESCAP と T-COBSI（小規模灌漑の導入）、FoDiS-R（作物多様化の推進）や計画局のアドバイザーなどは、より大きなインパクトを実現するため連携、協力を拡大すべきである。特に、RESCAP による基礎的な普及サービスの向上や普及員のオリエンテーションは他の JICA プロジェクトでも活用できる内容であるところ、積極的な連携が期待される。

#### (8) PDM 指標の見直し

現行の PDM の指標のいくつかは、プロジェクトの目的・成果を的確に反映し、その進捗を確実に測定できるかという点において必ずしも最適なものになっていない。終了時評価に向けてより適切なモニタリングを実施していくためにも、早い段階で PDM 指標を再検討し、現在の指標をより適切な内容に修正するか、あるいは指標に合わせてモニタリングデータの取り方を工夫する必要があると思われる。