

事業事前評価表（開発計画調査型技術協力）

独立行政法人国際協力機構 農村開発部
乾燥畑作地帯第一課

1. 案件名

国名：南スーダン共和国

案件名（和名）：包括的農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト

（英名）：Project for Comprehensive Agricultural Development Master Plan

2. 協力概要

（1）事業の目的：

南スーダン共和国（以下、「南スーダン」と記す）における包括的農業開発マスタープランの策定と同計画策定作業にかかわる南スーダン側カウンターパート（C/P）の能力強化をめざす。

（2）調査期間：

2012年7月～2014年12月（計30カ月）

（3）総調査費用：

7.8（億円）

（4）協力相手先機関：

農林省、畜水産省

（5）計画の対象（対象分野、対象規模等）

a. 対象分野：農業、林業、畜産業、水産業

b. 対象地域：南スーダン全域

c. 対象者：

<直接受益者>

マスタープラン策定のために設立されたタスクチーム〔農林省（計画課、研究・普及課、生産課、森林課、農村開発課、協同組合課）、畜水産省（計画課、生産課、市場課、水産課、研究課、普及課、獣医療課）の課長級各1～2名で構成〕約15名

<間接受益者>

農業開発推進により農業生産活動が改善される、また食糧へのアクセスが改善される南スーダン国民約826万人

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

南スーダンは国土の95%が耕作適地、また国土の50%が優良農地であるため、農業セクターの拡大と開発の可能性は高い。また、南スーダンは多様な自然環境区分に分類できるが、このうちウガンダ共和国、コンゴ民主共和国などとの国境沿いに広がるグリーンベルトゾーンでは年間降水量が1,500~2,000mmに達し、年2回作付け期があることから、特に農業開発の可能性が高い。

他方、1955年に勃発した旧スーダン南北間の内戦は、1970年代の約10年間を除き、2005年の南北包括和平合意(CPA)まで続き、多数の国内避難民と難民を発生させた。また、内戦期間中、南スーダンにおいて各種インフラ整備や行政サービスが実施されることはほとんどなかった。

CPA締結後も旱魃や民族紛争などによる治安への懸念、改良された農業投入財をほとんど使用しない営農形態などから、高い農業ポテンシャルを有するにもかかわらず南スーダンの穀物生産量は66万トン(2009年)と、88.5万トンの穀物需要を満たしておらず、不足分を食料援助または周辺国からの輸入に依存する状況が続いている。特に近年は、世界的な食料価格の高騰により、南スーダンの食料安全保障をめぐる状況は極めて厳しい状況にある。

こうした状況から南スーダン農林省では、同国における農業開発可能性を確認したうえで、具体的な事業の実施を通じ農業生産性向上を図り、中長期的に農業生産物の輸入依存度を低下させるために、包括的農業マスタープランの策定が急務となっている。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

南スーダン政府における上位の開発計画は、2011年8月に制定された「南スーダン開発計画2011~2013年〔South Sudan Development Plan (SSDP) 2011-2013〕」である。同計画は、「2040年までに、教育と情報があり、繁栄し生産的かつ創造的、思いやりがあって寛容、自由、公正かつ平和民主的で説明責任を果たし、安全、安心かつ健康、団結し誇り高い、模範的な国家の建設をめざす」という国家建設ビジョン(South Sudan Vision 2040)に基づく。同計画はまた、「2014年までに、良い統治、経済的繁栄及び全国民の生活の質の向上のための強固な基盤を築き、南スーダンが統一された平和な新国家となることを確実にする」ことを全体的な目的とし、①統治、②経済開発、③社会・人間開発、④紛争予防と治安の4つを開発の柱としている。

2035年までに石油資源がほぼ枯渇すること、また、現在世帯の80%が農業を主たる生計手段としていること、人口の約半分が栄養不足状態にあることを背景に、SSDPにおいて農業開発は上記②「経済開発」の中核に位置づけられ、経済成長、貧困削減及び食料安全保障を達成するうえで最優先課題となっている。

南スーダンにおける農業・食料安全保障に係る政策としては、「食料農業政策枠組み2007~2011年〔Food and Agriculture Policy Framework (FAPF) 2007-2011〕」、及び、その後継である「食料農業政策枠組み2012~2016年」(FAPF 2012-2016)が存在する。前者は、南部スーダンのすべての人々の食料安全保障、生活の質の向上、環境(保全)、経済的繁栄をめざし、2011年までに、①食料自給を達成する、②貧困率の30%削減に貢献する、③GDPの25%増加に貢献する、という具体的目標を掲げていたが、結果として目標を達成することができな

かった。また、後者については2011年にドラフトが策定されているものの、閣議承認を経ず実施に至っていないが、上記に掲げた3本の具体的な目標を引き継ぐものとなっている。

本プロジェクトで策定を支援するマスタープランは、これら政策枠組みで設定された目標をいかに達成すべきか具体的な方策を示すものであり、極めて重要性が高い。

(3) 他国機関の関連事業との整合性

南スーダンにおいては、わが国のほかに世銀、FAO、WFP、EU、USAID、GIZ、CIDAなどが農業セクターに対する支援を行っている。その範囲はWFPによる食料援助から、USAIDによる土地制度、種子、肥料など個別事項における政策策定まで幅広いが、その多くが南スーダン政府を介さずにNGOやコンサルタントを通じ、直接現場で実施されている状況である。

そのため、南スーダン政府はこれら開発パートナーの事業について十分に理解しておらず、またCPA締結後7年を経過しても十分な開発効果が得られていないことに大きな不満をもっている。

本プロジェクトでは、包括的農業開発マスタープラン策定プロセスを通じてこれら南スーダン農業セクターに対する支援の情報を整理し、政府、開発パートナー間で共有することにより、対南スーダン農業セクターへの支援がより効果的なものとなるよう支援する。

(4) わが国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ

わが国は対南スーダン協力の重点プログラムのひとつとして「農業開発・食料安全保障プログラム」を掲げており、農業生産や食料安全保障の状況改善のため包括的農業開発マスタープランの策定を支援する本プロジェクトは同プログラムに位置づけられるものである。

4. 協力の枠組み

(1) 調査項目

1. 農業開発マスタープランに係る関係者やタスクチームの確定
2. 農業セクターの状況分析

【農業開発政策の確認】

- 2-1 政策枠組みの確認
- 2-2 サブセクター政策の確認

【現状分析】

- 2-3 既存データの収集
- 2-4 現在の社会経済状況の分析
- 2-5 現在の重要な法的枠組みの確認

【組織体制の確認】

- 2-6 組織体制並びに組織の既存の能力の確認
- 2-7 中央・州政府が農業セクター開発を推進する際に直面する課題の確認と、同様に開発パートナーや民間セクターが農業セクター開発に効果的に参入しようとする際に直面する課題や障害の確認
- 2-8 プログラム及びプロジェクトを実施する既存組織の確認

3. 農業開発のための枠組み策定と重点分野の特定

- 3-1 農業開発に係る主要課題の明確化
- 3-2 農業開発枠組みの策定
- 3-3 開発目標を達成するための重点施策分野の特定
- 3-4 重点施策分野ごとの重点プログラムの特定
- 3-5 重点施策分野ごとの中長期目標の策定

4. 投資計画の策定

- 4-1 プログラムごとの投資計画（ソフト及びハード）の策定
- 4-2 プロジェクト及び活動実施のための費用の積算
- 4-3 プログラムごとに選択された即効性・優先度の高いプロジェクト及び活動に関する実施計画の策定

5. マスタープラン実現のための実施枠組みへの提言

- 5-1 中央・州政府と民間セクターの役割の明確化
- 5-2 州政府が管理するプロジェクト実施体制のモデル化
- 5-3 中央・州政府のプロジェクトや活動に対する適切な資金供給体制の確認
- 5-4 農業セクターでの官民連携を促進するために必要な方策の確認
- 5-5 中央・州政府による適切なモニタリング・評価体制の確認

(2) アウトプット（成果）

包括的農業開発マスタープランの策定

- ・農業セクターの状況分析
- ・農業開発のための枠組み策定と重点分野の特定
- ・投資計画の策定
- ・マスタープラン実現のための実施枠組みへの提言

なお、包括的農業開発マスタープランの策定にあたっては、タスクチームに配属される政府職員の能力強化を通じた、マスタープラン策定プロセスの支援を行う。

(3) インプット（投入）：以下の投入による調査の実施

- a) コンサルタント（総括／農業政策、行財政管理／モニタリング・評価、農業開発、林業開発、畜産開発、内水面漁業開発、農村開発／土地制度、研究／研修／普及、バリューチェーン／農業金融、農業インフラ、稲作開発政策、環境社会配慮／業務調整1、モニタリング・評価補助／業務調整2〔約 173MM（予定）〕
- b) その他
 - ・調査実施に係る費用
 - ・調査に必要な機材
 - ・車両等の移動手段
 - ・ローカルコンサルタント備上費

5. 協力終了後に達成が期待される目標

(1) 提案計画の活用目標

マスタープランにて計画された各開発プロジェクト及び南スーダン政府の活動が、計画に沿って実施に至る。

(2) 活用による達成目標

包括的農業開発マスタープランが実施され、農業生産や食料安全保障の状況が改善される。

6. 外部要因

(1) 協力相手国内の事情

南スーダンは、スーダンを通る石油パイプラインの使用料をめぐってスーダン政府との間で折り合いがつかず、2012年1月下旬から石油採掘と輸出を停止、4月には南北スーダン国境付近での武力衝突に発展した。その後、南北スーダンの間で武力衝突の停止と石油生産再開に係る合意が取り交わされたが、破壊された石油生産施設やパイプラインの補修や、南スーダン政府に対する石油代金の支払いには時間を要する状況である。南スーダンの歳入の98%は石油収入によるものであるため、同国政府は各省に対して開発予算の大幅な圧縮を指示している。そのため、本プロジェクトに従事するC/Pや関係者に対する必要経費の支出が滞る。

(2) 関連プロジェクトの遅れ

本プロジェクトの実施に対して、その進捗が影響を与えるプロジェクトは特にない。

7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

(1) 環境社会配慮・貧困削除・社会開発

1) 環境社会配慮

①カテゴリ分類：C

②カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため、カテゴリCに該当する。

2) ジェンダー・平等推進／平和構築・貧困削減

本プロジェクトは、復興から開発への移行期にある南スーダンによって実施されるものである。南スーダンではCPA締結後、復興から開発に向けて、多くの開発パートナーが見える即効性のある数多くの支援活動を行ってきた。一方、政府の能力が著しく低いことを理由に、援助が政府を迂回してNGOsや国際機関、コンサルタントにより直接委託、実施される傾向がみられた。その結果、南スーダン政府の政策策定、事業実施、モニタリング・評価などの能力は、現在も極めて限定的な水準にとどまっている。こうした背景を考慮し、本プロジェクトではプロジェクト目標に示すとおり、マスタープランの策定とともに、政府の政策に整合したJICAを含む開発パートナーによる一体的かつ戦略的な農業セクター開発の推進に際して、C/Pによる主体的な取り組みの醸成及び能力向上に十分に留意する。

- 3) その他
特になし。

8. 過去の類似案件からの教訓の活用

開発調査「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査（2001～2005年）」では、先方政府や幅広い開発パートナーを巻き込み、専門調査を行いつつ援助調整会合の支援を実施し、農業セクター開発戦略の策定、農業セクター開発プログラムの枠組み策定等に係る一連のプロセスを支援するとともに、先方政府の戦略・プログラム策定・実施能力の強化を図った。

本プロジェクトでは、先方政府関係者を中心にタスクチームを形成のうえ、他の開発パートナーを巻き込みつつ、包括的農業開発マスタープランの策定を支援するものであり、上記プロジェクトの経験を先行事例として活用する。

9. 今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる指標

a) 活用の進捗度

- ・本調査で提案された包括的農業開発マスタープランが南スーダン政府により運用される。

b) 活用による達成目標の指標

- ・包括的農業開発マスタープランにて提案された制度枠組みに沿って形成・実施されたプロジェクト数。

(2) 上記 a) 及び b) を評価する方法、及び時期

- ・調査終了3年後の評価
- ・必要に応じてのフォローアップ調査を実施する