

ザンビア

## 孤立地域参加型村落開発計画

外部評価者：ビンコーインターナショナル株式会社 中村 祐美子

### 0. 要旨

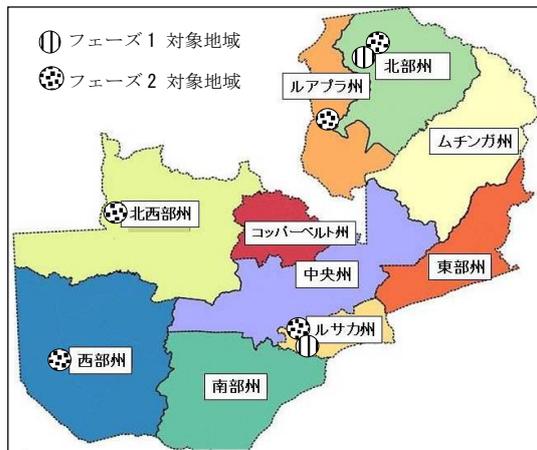
本事業は、孤立地域における貧困削減のための参加型農村開発の実用モデルを確立することを目的に実施された。その方向性は、貧困削減及び小規模農家（以下、「小農」という。）支援を重視する社会経済開発計画及び持続的農業の実施や貧困層に配慮した活動の展開を目指す農業政策に合致するものであり、農業・家畜省（以下、農業省）の参加型普及手法（以下、「PEA<sup>1</sup>」という。）の具現化というニーズとも整合するものであった。また、農業や農村開発を中心とする貧困対策への支援を重視していた日本の援助政策と合致しており、妥当性は高い。本事業では計画どおり、フェーズ1で孤立地域における参加型農村開発（以下、「PaViDIA」という。）の実施メカニズムを確立し、フェーズ2にて、他地域での成果の検証と活動の更なる展開を図り、当該地域における農村開発のための実用モデル（以下、「PaViDIA モデル」という。）を完成させた。また、事業完了後、農業省は、JICAの技術協力プロジェクト「農村振興能力向上プロジェクト（Rural Extension Services Capacity Advancement Project -Through PaViDIA Approach）」（2009年～2014年）（以下、「RESCAP」という。）の協力を得て、同モデルの改良を進め、改良版モデルに基づいて他地域で農村開発事業の実施展開を図った。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。なお、協力期間は計画内に収まったが、事業モニタリングの体制強化に係る活動の追加に伴い投入量が増加し、協力金額が計画を上回る結果となった。よって効率性は中程度である。今後のモデルの普及については、実施機関の政策・制度面、体制面に課題が見受けられるほか、モデルの今後の実施展開資金が確保されていないことから、効果の持続性は低いと判断される。

以上より、本事業の評価は一部課題があるといえる。

---

<sup>1</sup> Participatory Extension Approach の略である。

## 1. 事業の概要



事業位置図



住民参加型の会議の様子（2011年5月）

### 1.1 協力の背景

ザンビア共和国（以下、「ザンビア」という。）では、人口の約6割が、また、政府の設定する貧困ライン以下の人口の約7割が農村地域に居住している。同国の農業セクター従事者は全就労人口の約7割を占め、その1割が資本集約的農業経営で輸出向け生産を行う大規模農家及び中規模農家、残る9割が自給自足的農業を営む小農という二重構造を有している。このことから、小農を中心とする農村開発を通じた貧困削減が同国の政策優先課題とされてきた。他方、同国では長年の累積債務が悪化の一途をたどり、1991年に世界銀行の指導の下で構造調整が導入され、それまで実施していたメイズの価格支援と補助金の撤廃、政府による生産投入財の供給や生産物流通等のサービスの民営化が進められた。かかる政策転換は、民間セクターの輸出志向の作物生産による小農の貧困削減を可能にするなど小農の新たな可能性を生み出したが、一方で、生産投入財の高騰を招き、特にインフラが未整備でかつ市場から遠く離れた小農の農業資本や農業関連サービスへのアクセスが著しく制限されるなど、農村での農業経営悪化に拍車をかけた。

こうした状況を受け、農村部の農業経営の悪化を食い止め、農村部の活性化を図っていくことを目的に、国際協力機構（JICA）個別専門家の指導の下で、1999年からルサカ州において草の根無償資金協力「参加型持続的村落開発（以下、「PaSViD」という。）<sup>2</sup>」が実施された。右事業ではPaSViD手法を用いたパイロット事業が実施され、その結果、ザンビアにおいても応用可能なアプローチであることが確認された。そこで同国政府は、参加型村落開発手法と持続的農業技術の導入による孤立地域の小農の貧困削減を目的とした技術協力支援を我が国に要請してきた。これを受け、我が国はプロジェクト形成のためにJICAの短期

<sup>2</sup> PaSViDとはParticipatory Approach to Sustainable Village Developmentの略。バングラデシュにあるCIRDAP（Centre of Integrated Rural Development for Asia and the Pacific）で開発されたCARD（CIRDAP Approach to Rural Development）という手法に持続的農業技術に関する内容を追加した手法を指す（出所：JICA、2001、『ザンビア PaViDIA 第1次短期調査報告書』）。

調査団を2度現地に派遣し、その結果を踏まえ、2002年6月から「孤立地域参加型村落開発計画」プロジェクト（以下、「本事業」という。）を開始した。

## 1.2 協力の概要<sup>3</sup>

上位目標	プロジェクトで確立された、孤立地域の貧困削減を目的とした参加型村落開発モデルが他の地域で実現・展開される。	
プロジェクト目標	フェーズ1：PaViDIAのための主要な実施メカニズムが確立される。 フェーズ2：孤立地域の参加型村落開発の実用モデルが確立される。	
フェーズ1 成果	成果1	プロジェクト管理機関が確立される。
	成果2	持続的農業技術パッケージ（マニュアル及びモデル農民）が確立される。
	成果3	普及員研修プログラムが確立される。
	成果4	モニタリングとリスクマネジメント手法が確立される。
	成果5	PaViDIA実施ガイドラインが確立される。
フェーズ2 成果	成果1	PaViDIAの全国展開戦略が策定される。
	成果2	PaViDIA展開の基礎的な資金が確保される。
	成果3	PaViDIA実施のためのスタッフが育成される。
	成果4	PaViDIA運営室（POR）が強化される。
	成果5	持続的農業がマイクロプロジェクト内で実践される。
	成果6	既存のマニュアル及びガイドラインが改善される。
日本側の協力金額	860百万円	
協力期間	2002年6月～2009年5月	
実施機関	農業・協同組合省	
我が国協力機関	フェーズ1：山形県、農林水産省／フェーズ2：山形県	
関連事業 <sup>4</sup>	本事業実施当時、対象国または対象地域で実施されていた主な関連事業は以下のとおり。 <JICA> ・ 個別専門家派遣：農業・農村開発アドバイザー（2003年～2009年） ・ 技術協力 ①「ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト」（2006年～2008年） ②「食糧安全保障のための食物多様化支援プロジェクト」（2006年～2011年） ③ 農村振興能力向上プロジェクト（2009年～2014年） <その他の国際機関> ・ World Bank：Agricultural Development Support Program（2006年～2011年） ・ IFAD：Smallholder Enterprises and Marketing Program（2000年～2008年） ・ Sida：Agriculture Support Program（2003年～2007年） ・ EU：Support to Agricultural Diversification and Food Security in Western and North Western Zambia（2006年～2011年） ・ FINNIDA：Program for Luapura Agricultural and Rural Development（PLARD）（I:2006年～2010年、II:2011年～2014年）	

<sup>3</sup> フェーズ1は、2006年1月27日付PDM（Ver.3）、フェーズ2は、2007年12月5日付のPDM（Ver.1）の内容である。

<sup>4</sup> 各組織の名称は次のとおり。IFAD（International Fund for Agricultural Development）、Sida（Swedish International Cooperation Agency）、EU（European Union）、FINNIDA（Finnish International Development Agency）。

### 1.3 終了時評価の概要

#### 1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

プロジェクト目標の達成の見込みは高いと判断された。その理由として、まず孤立地域の参加型開発の実用モデルの展開に必要な全国展開戦略、資金、実施メカニズム（人材、組織及び手法）が整備されつつあること、また、同モデルが農業省の村落開発・普及アプローチの一つとして正式に認定される見込みが高いことが挙げられた。

#### 1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み（他のインパクト含む）

上位目標の達成の見込みは高いと判断された。その理由として、次の2点が挙げられた。プロジェクト完了までにマイクロプロジェクト（以下、「MP」という。）の実施が順調な進捗を見せていること、そして、2012年までのMP原資として食糧増産援助<sup>5</sup>（Kennedy Round 2:2KR）の見返り資金<sup>6</sup>（以下、「2KR見返り資金」という。）や国際連合世界食糧計画（World Food Programme : WFP）（以下、「WFP」という。）等の外部資金獲得の目途が立っていることが挙げられた。

#### 1.3.3 終了時評価時の提言内容

プロジェクトに対する提言として、①PaViDIA 全国展開戦略への農業省の政策、人員配置及び予算計画、対象州の基本データの追記と最終化、②本省、州、郡 PaViDIA 運営室 (PaViDIA Operation Room)（以下、「POR」という。）の機能と役割の明確化と共有が示されたほか、③未設定となっている上位目標の達成指標の目標値（数値）の設定、④PaViDIA アプローチの効果を確認するための生計の変化、MP参加者の変化、村落貯蓄の変化等に関する調査の計画策定が挙げられた。さらに、持続性の向上に向け、①四半期モニタリングで得られたMP実施ノウハウの蓄積と共有、及び②農業省のMP事業資金獲得能力の向上の必要性が示された。次に、JICAへの提言としては、①持続的農業のMPへの統合を促進するための専門家の配置、及び②普及員の技術レベルや担当村における活動内容に関する調査の実施が提案された。最後に、農業省への提言として次の5点が示された。①実施中のMPの運営管理、②新規MP実施のためのPORの人材と予算の確保、③今後のMP実施件数の増加に適切な対応をしていくための州PORの役割の強化、④農業以外の活動がMPに追加される場

<sup>5</sup> 開発途上国の食糧問題は、食糧自給のための自給努力により解決されることが重要との観点から、被援助国による食糧増産計画に関する要請に基づき、農業機械、肥料などの農業資機材等を購入するための資金供与を目的とした無償資金協力の一つ（出所：外務省ウェブ資料：

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03\\_hakusho/ODA2003/html/siryo/sr3110210.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03_hakusho/ODA2003/html/siryo/sr3110210.htm)、2015年7月現在）。

<sup>6</sup> 見返り資金とは、食糧増産援助をはじめとする無償資金協力によって相手国が購入した商品の売却によって生じる資金のことであり、被援助国には、右資金の積み立てが義務づけられている。積み立て方法は、無償資金協力で供与された物資の売却代金を被援助国政府が中央銀行などの指定口座に振り込む方法もあるが、政府が供与物資を無償配布したり、政府自ら使用したりする場合は、政府の財政措置により積み立てられることもある。見返り資金の活用に関しては、日本の在外公館を通じてモニタリングされている（出所：国際ジャーナル社、2004、『国際協力用語集』）。

合の支援体制の検討、さらに、⑤フェーズ2から活動を開始した北部州に対する本省の継続的なモニタリングの実施である。

## 2 調査の概要

### 2.1 外部評価者

中村 祐美子（ビンコーインターナショナル株式会社）

### 2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2014年8月～2015年8月

現地調査：2014年10月27日～11月24日、2015年2月3日～2月10日

### 2.3 評価の制約

本事業期間中には、ルサカ州、北部州、北西部州、ルアブラ州、西部州の合計5州において100を超えるMPが実施されたが、調査期間及び費用の制約から、事後評価調査では全ての関係機関及びMP村落を訪問調査することはできなかった。そのため、事後評価時点での本事業の成果の継続状況及びインパクトの発現状況に係る判断は、本評価期間中に上記5州の8郡で実施した質問票調査<sup>7</sup>（受益者調査<sup>8</sup>を含む）の結果に基づいて実施した。

## 3 評価結果（レーティング：C<sup>9</sup>）

### 3.1 妥当性（レーティング：③<sup>10</sup>）

#### 3.1.1 開発政策との整合性

計画時、ザンビア国「国家貧困削減行動計画（NPRAP<sup>11</sup>）（1999年～2004年）」では、2004年までに貧困人口を70%（1994年）から50%への削減目標が掲げられており、農業・農村開発は、同目標達成に向けた課題の一つと位置づけられていた。また、当時策定中の「農業商業化計画（2002年～2005年）」においても、小農支援が引き続き重視される見込みであり、本事業は、同国の貧困削減及び小農支援に貢献する事業として位置づけられていた。

事業完了時、2006年に制定されたNPRAPの後継文書「第5次国家開発計画（2006年～2010年）」では、市場経済に基づいた農業の商業化という方針が打ち立てられ、経済成長を

<sup>7</sup> 事後評価調査では、本事業関係者（農業省本省、5州農業事務所、8郡農業事務所、12ブロック普及員（BEO）、21キャンプ普及員（CEO））を対象とした質問票調査、及びMP実施村落向けの受益者調査を実施した。

<sup>8</sup> 受益者調査の対象は、調査期間及びサイトまでのアクセスを考慮し、ルサカ州チョングウェ郡10村、ルブンサ郡4村、カフェ郡1村、北部州ムポロコソ郡6村、ルウィング郡6村、カサマ郡1村、西部州カオマ郡2村、北西部州ソルウェジ郡1村の合計31村の254名を対象に、フォーカルグループディスカッションを用いた質問票調査を実施した。

<sup>9</sup> A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

<sup>10</sup> ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

<sup>11</sup> National Poverty Reduction Action Plan の略である。

補完する社会的アプローチとして貧困層への裨益に配慮した活動を重視する姿勢が示された。農業部門開発計画の上位政策でもある「国家農業政策（2004年～2015年）」では、国家レベル及び世帯レベルでの食糧安全保障、所得と雇用の機会創出、農業資源の維持・改善など5つの優先目標が設定されており、小農向け農業サービスの強化、適正技術の開発、環境に配慮した持続的な農業の促進がそのための戦略として掲げられていた。

このように、ザンビア政府は計画時から事業完了時まで一貫して貧困削減や開発における貧困層への配慮を重視している。よって、小農による自立的な村落開発の実施を促していくための農村開発モデルの構築を目指す本事業は、事前事後ともに同国の開発政策と整合していたといえる。

### 3.1.2 開発ニーズとの整合性

計画時には、貧困ライン以下の人口の約7割が農村に居住し、全就労人口の約7割を占める農業セクターの従事者の9割が小農であった。そのため貧困問題の解決には、小農が多く居住する農村部の活性化が不可欠であった。農業普及手法としては、1980年代から「改良版 Training & Visit」<sup>12</sup>手法が利用されてきたが、農民が必要とし地域の特性に応じた適切な農業情報の発信が困難であるなど、実施を通じトップダウン式の農業普及の課題が明らかとなった。その課題を克服すべく、本事業の実施と前後し、世界銀行支援で参加型普及手法（PEA）の導入が図られた。しかし、PEAは手法の概念導入に留まっており普及員を中心とする実践の場は極めて限られていた。

事業完了時点でも、貧困層の多くが居住する農村地域における生活改善が喫緊の課題として認められた。また、PEAは農業普及手法の骨子として定められていたものの、支援の多くは座学中心の研修に留まっており、農業省による具体的な農村開発の取り組みの場が求められていた。このように、計画時に確認された農村部の活性化及び農業省の主導による農村開発の実践に対するニーズは事業完了時点においても継続していた。

### 3.1.3 日本の援助政策との整合性

本事業計画時、2000年の「ミレニアム開発目標」の設定に伴い、我が国の対アフリカ支援の目標の一つに貧困対策や小農への配慮が設定されると同時に、「ザンビア国支援計画」において、「村落開発を中心とする貧困対策」が同国の開発の優先課題として掲げられた。これを受け、当時のJICA国別事業実施計画においても、「農業開発を中心とする貧困対策への支援」が重点分野の一つとして指定されていた。よって、計画時の我が国の対ザンビア

---

<sup>12</sup> 少ないスタッフで多くの農家に迅速に情報を提供することを目的に導入された農業普及手法の一つ。具体的には、村落のなかから普及員によって選定された「コンタクト農家」を対象に情報を伝達し、右農家から周辺農家への情報発信を行い、普及員の定期的な農家訪問を行う。改良版 T&V では、情報伝達先を従来の「コンタクト農家」から、キャンプ内にあるゾーン毎に選定された「農業普及グループ（Village Extension Group：VEG）」に変更された（出所：JICA、2001、『ザンビア国孤立地域農業・農村開発計画第1次短期調査報告書』）。

援助政策と本事業は整合していたと判断できる。

以上より、本事業の実施はザンビアの開発政策、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。

## 3.2 有効性・インパクト<sup>13</sup>（レーティング：③）

### 3.2.1 有効性

#### 3.2.1.1 成果（フェーズ 1）

プロジェクト開始後、活動の実施母体となる POR が農協大学の敷地内に設置され、農業省職員（常勤・非常勤）が PaViDIA 担当職員として配置された。これを機にプロジェクト活動に弾みがつき、それ以降、普及員研修の実施体制（成果 3）や活動モニタリング及びリスクマネジメント手法の確立（成果 4）に向けた作業が加速し、事業完了までに、POR を中心とした事業実施運営体制が整備された。こうした体制面での整備に加え、フェーズ 1 では、支援対象農家の持続的農業技術の強化（成果 2）や、参加型農村開発手法に関する普及員の能力強化、及び普及員研修を通じた講師の能力強化（成果 3）など、ソフト面の強化にも焦点が当てられた。この間の活動の成果は、PaViDIA 手法に関するマニュアル（以下、「PaViDIA フィールドマニュアル」という。）3 冊（①「計画・立案編」、②「モニタリング・評価編」、③「持続的農業編」）、及び「PaViDIA 実施指針（以下、「PaViDIA 実施ガイドライン」という。）」に取りまとめられ、関係者へ配布された。各成果の達成状況については別添 1 を参照されたい。

#### 3.2.1.2 フェーズ 1 プロジェクト目標達成度

本事業では、フェーズ 1 におけるプロジェクト目標の達成度を測るための指標として以下の 4 指標を設定していた。事業終了評価時または完了時点でのプロジェクト目標の達成状況（実績）は下表のとおり。

---

<sup>13</sup> 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

表1 フェーズ1 プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
PaViDIA のための主要な実施メカニズムが確立される	1. 研修とテキスト／マニュアルのまとめ	PaViDIA による村落開発手法に関する研修テキスト3冊（計画立案、M&E、持続的農業）が事業完了（2009年5月）までに作成された。
	2. MP 実施モデル村3村と持続的農業の展示農地4か所	事業完了までに、29村落においてMP事業が実施され、そのうちMPモデル村が4村 <sup>14</sup> 特定された。また、チョングウェ郡及び北部州2郡の約20か所に持続的農業の展示農地（圃場）が設置された。
	3. 研修講師陣（完全でない、まだ独立していない <sup>15</sup> ）	2009年5月までに、プロジェクト期間中に本省及びチョングウェ郡の職員3名が研修講師として育成された。
	4. POR 及び関連機関の明確化された役割	事業完了までに、PORによるMP実施体制図及び本省PORの業務分掌が作成された。州・郡事務所の役割については、概要が「PaViDIA実施ガイドライン」に収められた。役割分担の詳細については、次フェーズに持ち越された。

上記のとおり、PaViDIA 実施のための州及び郡 POR の機能と役割の明確化（指標4）に一部課題が残されたものの、プロジェクトの各成果の貢献により、事業完了までに、POR を中心に孤立地域での参加型村落開発を進めていくための基本的な仕組みは構築された。よって、本フェーズのプロジェクト目標は概ね達成されたと判断される。

### 3.2.1.3 成果（フェーズ2）

フェーズ2（2007年～2009年）では、対象地域をルサカ州チョングウェ郡から本来的な意味での孤立地域である北部州、北西部州、ルアプラ州へ拡大し、前フェーズからの活動の継続・発展とモデルの全国展開に向けた政策・財政面の整備が図られた<sup>16</sup>。具体的には、前フェーズの成果を引き継ぎ、活動実施母体となるPORの強化（成果4）、講師の育成（成果3）、持続的農業技術を取り入れたMPの実施（成果5）、既存のマニュアル・ガイドラインの改良・改善（成果6）を行い、実施メカニズムの更なる強化が図られた。また、これと並行して、事業実施後の全国展開に必要となる全国展開戦略（成果1）の策定作業及び事業資金の確保（成果2）に係る活動が進められた。

2年間の活動を通じ、本省PORでは日本人専門家からの日常的な技術移転を通じた能力強化が図られ、独自に事業を実施運営可能なレベルにまで達した。一方で、州及び郡PORについては、MP実施決定を受け人員体制は組まれるも、それぞれの役割について十分な理

<sup>14</sup> 4村とは、2004年にMPを開始したカプカ（Kapuka）村、クワレ（Kwale）村及びカリマンセンガ（Kalimansenga）村、2005年にMPを開始したチバンゴ（Chibango）村である。

<sup>15</sup> フェーズ1終了時評価では、「完全ではない・まだ独立していない」を「完全ではないが教えられるレベル」と解釈している。よって、本評価においても同解釈を採用する。

<sup>16</sup> PaViDIAプロジェクト期間中には、件、ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクトの活動として西部州でもMP事業が実施された。

解が得られず、POR 業務への積極的な関与を引き出すことができなかった<sup>17</sup>。そのため、POR の役割の明確化と連携強化が将来の課題として残された。また、同フェーズ期間中には、約 120 村落で MP 事業が実施され、農業関連のサブプロジェクトは、前フェーズの農業コンポーネントの比率に比べて倍増し、全体の 8 割以上に増加した。しかし実際には、従来の農法に頼る傾向が強かったとの報告もあることから、持続的農業の MP への統合(成果 5)は、部分的に達成されたと判断できる<sup>18</sup>。その他の成果は概ね良好に発現しており、本省及び支援対象州において 2~3 名の認定講師が養成されたほか、他地域での MP 事業の成果を踏まえ、PaViDIA 手法の改良作業が進められ、その結果が改訂版 PaViDIA フィールドマニュアルに収められた<sup>19</sup>。また、2KR 見返り資金や WFP から資金提供の確約取り付けに成功し、予算的な裏付けに基づく全国展開戦略が策定された。各成果の達成状況については別添 1 を参照されたい。

### 3.2.1.4 フェーズ 2 (2007 年~2009 年)

フェーズ 2 のプロジェクト目標の達成度を表 2 に示す。同フェーズのプロジェクト目標の達成度を測るための指標として、以下の 2 指標が設定されていた。

表 2 フェーズ 2 プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
孤立地域の参加型農村開発の実用モデルが確立される。	1.MACO (農業省) の活動における同モデルの採用と統合	ドナーを含めた関係者の中で PaViDIA モデルが PEA の発展形であるという認識が深まり、完了時までには、PEA の一つとして位置づけられた。資金不足の問題や組織・制度面での調整が間に合わず、農業省の日常業務としての統合にまでは至らなかった。
	2. 対象地域におけるマイクロプロジェクト数	支援期間中、ルサカ州、北部州、ルアブラ州、北西部州の約 120 村落において PaViDIA モデルを用いた MP 事業が新たに実施された。

フェーズ 2 の 2 年間の活動では、PaViDIA 手法の他地域での普及性・再現性を検証すべく、フェーズ 1 の対象地域とは異なる地域の約 120 村落<sup>20</sup>を対象に MP 事業を実施し、事業完了までに孤立地域における農村開発のための実用モデルを完成させた。指標 2 に関して

<sup>17</sup> 出所：JICA、2009、『ザンビア国孤立地域参加型村落開発計画 (PaViDIA) フェーズ 2 終了時評価報告書』。

<sup>18</sup> 出所：同上。

<sup>19</sup> PaViDIA フィールドマニュアル (計画編) には、ジェンダーや女性グループの活性化、M&E 編にはプロジェクトが同フェーズから導入したモニタリングシステムの利用ガイド、持続的農業編には、農民青空教室 (FFS: Farmer Field School) の実施内容が追加された。また実施ガイドライン中に全国展開戦略文書が追加された (出所：JICA 提供資料)。

<sup>20</sup> 本事業開始前のパイロット MP 事業 (19 件) 及びフェーズ 1 期間中の MP 実施数 35 件 (プロジェクト:29 件、農業省予算:3 件、ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクトでのパイロット 3 件) を含めれば、2000 年から本事業完了時の 2009 年 5 月までの MP 実施総数は 170 件に上る (出所：JICA 提供資料)。

は、具体的な目標値が設定されておらず達成根拠を何に求めるかという問題はあるが、前フェーズ期間中の基礎モデル構築のために実施した MP 数が 29 件（プロジェクト支援のみ）であることを勘案すれば、本期間中の 120 という MP 実施件数は、その普及性を検証するに足る件数であると考えられる。

また、同フェーズ期間中には、POR-HQ が中心となり、プロジェクト期間中にモデル構築作業と並行して週刊ニュース（Weekly Bulletin）を活用した PaViDIA の広報活動や関係者（機関）を対象とした普及手法比較セミナーや手法統合ワークショップを実施し、PaViDIA モデルの有効性の周知が図られた。上述のとおり、現業務としての利活用にまでは至らなかったものの、こうした活動が奏功し、事業完了時までには農業省の PEA の一手法として認められた。

以上より、農業省の活動へのモデルの統合については将来の課題として残されたが、対象地域での MP 事業の更なる展開を通じ、PaViDIA 実用モデルが確立された。よってフェーズ 2 のプロジェクト目標は概ね達成されたと判断される。

### 3.2.2 インパクト

#### 3.2.2.1 事業成果の継続状況

本事業による成果として、①全国展開戦略、②資金、及び③人材・組織・手法から成る実施メカニズムから構成される PaViDIA 実用モデルが挙げられる。他地域において同モデルの実施・展開を実現していくためには、これらが効果的かつ継続的に機能し続ける必要がある。これらの成果の発現・継続状況について事後評価時に確認したところ、その多くが継続的に活用されているものの、2009 年 12 月から農業省を実施機関として開始された RESCAP の実施に伴い、その形や体制は様々に変化していることが明らかとなった（図 1）。

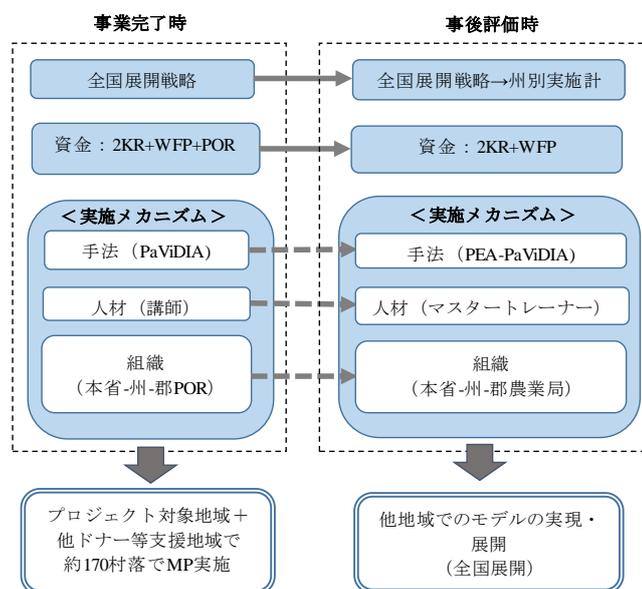


図 1 事業成果の継続状況

表 3 に示すように、モデルの根幹をなす PaViDIA 手法については、本事業完了後まもなく RESCAP の活動を通じ改良が図られている。改良の背景としては、本事業期間中の取り組みの結果、PaViDIA 手法の支援対象地域の活性化と農業普及活動の強化への貢献が認められたこと、また、モデルの全国展開における PaViDIA 活動の農業普及業務への統合と農

業普及システムの脆弱性という課題の同時克服の必要性が高まったことが挙げられる<sup>21</sup>。かかる点を踏まえ、過去の活動成果とその活動から見えてきた新たな開発課題とを融合させるべく、MP 事業の位置づけが、当初の「農民主体の農村開発のための活動」から「農業普及能力強化のための活動」へと変更された。事業完了後のこうした決定が、農業省の現業務とのリンケージの強化と農業省の普及アプローチの基礎概念「PEA」への統合をはじめとする PaViDIA 手法の改良作業を後押しした。

RESCAP では、2012 年ごろまでに一通りの改良作業を終えており、本事業で確立された PaViDIA 手法は、PEA サイクルに基づく PaViDIA 手法（以下、「PEA-PaViDIA」という。）へと改称された。こうした手法の改良を受け、本事業で作成された PaViDIA フィールドマニュアルの内容も改訂され、新たに「PEA-PaViDIA マニュアル」として関係者に配布された<sup>22</sup>。PEA-PaViDIA 手法による農村開発では、MP の位置づけ、実施形態、及び事業費（1 農家）において若干の変更がみられるが、住民参加型での計画立案や地元資源の活用した MP 事業の実施や持続的農業の MP への採用など、PaViDIA の基本的な概念や実施プロセスの多くが引き継がれている<sup>23</sup>。

表 3 手法の主な変更点・改良点

	PaViDIA	PEA-PaViDIA
手法の位置づけ	人材育成を含む村落開発手法	農業普及を通じた農村開発手法
視点	農業を含む農村開発	農業を通じた農村開発
マニュアル類	計 4 冊*（理論及び実践）	1 冊（実践のみ） - MP による普及活動 <sup>24</sup> が追記
実施ステップ	4 フェーズ	PEA に即した 5 フェーズ （研修日数の短縮／書類の簡素化）
MP 原資 （1 農家）	USD50～USD 100	USD10～USD 20
資金管理	各村落で MP 用の銀行口座開設	郡が代行（銀行口座開設不要）
実施形態	複数のサブプロジェクトを同時進行	スタータープロジェクト制を採用した段階的な実施

\*3 冊のマニュアル（計画立案編、モニタリング・評価編、持続的農業編）及び実施ガイドラインを含む 4 冊のこと。  
出所：JICA 提供資料から評価者作成

<sup>21</sup> 本事業期間中から農業普及システムの脆弱性がしばしば問題となっており、既存のシステムを強化・補完する目的でフェーズ 1 半ばの計画変更において組織強化の視点が追加され、2005 年に活動実施母体となる POR が設立された。その後、プロジェクト活動は良好な進捗を見せたが、事業完了までに農業普及システムの縦のラインの報告・連絡・相談のシステム（いわゆる「ほう・れん・そう」）が十分機能しておらず、モデルの全国展開の障害になっていることが明らかとなった。

<sup>22</sup> RESCAP プロジェクトによる MP 実施州・郡農業事務所、普及員に配布された（出所：事後評価調査結果）。

<sup>23</sup> PaViDIA モデルでは、戦略、計画、実施、展開の 4 フェーズであった（出所：JICA,2009、『ザンビア国孤立地域参加型村落開発計画（PaViDIA）フェーズ 2 終了時評価報告書』）。他方 PEA-PaViDIA では、PEA のステップに順じ、準備、分析、計画、実施、M&E-自立の 5 フェーズに調整されている（出所：JICA 提供資料）。

<sup>24</sup> PEA-PaViDIA での MP 実施においては、実施準備段階でサブプロジェクト毎に Farmer Study Group を構成するとともにサブプロジェクト毎に圃場を開設し、普及員がリードファーマーと一緒に同圃場において Study group メンバーに農業知識の伝達と技術指導を実施する（出所：JICA 提供資料）。

本事業期間中に育成された講師や研修員についても、事後評価時点で死去や転職、辞職等によりその数に減少は見られたものの、本事業期間中に養成された講師 17 名のうち 6 名が（約 4 割）が RESCAP プロジェクト期間中の研修マスタートレーナーとして継続起用され、事業完了後も農業を通じた農村開発事業の実施において重要な役割を果たしている。

本事業フェーズ 1 期間中に設置され、本事業の実施母体としての機能を果たした POR については、RESCAP プロジェクト開始後、農業普及システムの中枢を担う農業省農業局にその機能と役割が引き継がれた。事業完了後の体制移管を受け、それまで POR を中心に行われてきた MP モニタリング活動<sup>25</sup>についても、MP 実施段階の村落には MP 事業に特化した形で、また活動展開段階にある村落には、普及員の日常的な巡回指導に統合された形での実施に移行されている。

### 3.2.2.2 上位目標達成度

表 4 に示したとおり、本事業の上位目標は、「プロジェクトで確立された孤立地域の貧困削減を目的とした参加型村落開発モデルが他の地域で実現・展開される」であり、その達成を図る指標として、プロジェクト期間の対象地域以外で実施された MP 数及び同モデルを採用した郡数の 2 指標が設定されていた。

表 4 上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクトで確立された、孤立地域の貧困削減を目的とした参加型村落開発モデルが他の地域で実現・展開される。	1. プロジェクト期間の対象地域以外のマイクロプロジェクトの数	事業完了後、PaViDIA 手法は PEA-PaViDIA に改良され、右アプローチに基づき 354 の MP が実施された。
	2. 同モデルを採用した郡の数	5 州（ルサカ州、北部州、北西部州、ムチンガ州、西部州）13 郡 PEA-PaViDIA モデルが採用された。

上表のとおり、事後評価調査の結果、本事業期間中に確保された資金を活用し、本事業完了後から事後評価までにルサカ州、北部州、北西部州、ムチンガ州、西部州の 5 州 13 郡 354 村落<sup>26</sup>において PEA-PaViDIA に基づく MP 事業が実施されたことが確認できた。モデルを採用した 13 郡のうち、7 郡は本事業対象郡であるが MP 未実施の村落を対象としており、残る郡が、本事業完了後に新規に PaViDIA モデルを採用した郡となっている。以上より、上位目標は達成されたと判断される。

<sup>25</sup> 実施展開ステージにある調査対象 31 村落におけるキャンプ普及員（CEO）のモニタリング頻度は、週に 1 回以上が 6 村（22%）、1 か月毎が 5 村（16%）、3 か月毎が 5 村（16%）、隔週が 4 村（13%）、不定期は 4 村（13%）、過去 1 年間訪問なしが 3 村（10%）であった。この作業を通じ、MP 活動に関する問題や共有すべき情報が認められた場合には、農業省のモニタリングシステムを通じて上層部へ連絡・報告される（出所：事後評価調査結果）。

<sup>26</sup> 354 村の内訳は、ルサカ州カフエ郡 12 村、北部州カプタ郡 30 村、ンサマ郡 10 村、カサマ郡 3 村、ルウィング郡 22 村、ムボロコソ郡 30 村、ムチンガ州チンサリ郡 54 村、シワングンドゥ郡 26 村、西部州カオマ郡 13 村、ルクル郡 16 村、セナンガ郡 15 村、北西部州ソルウェジ郡 60 村、カセムパ郡 63 村である（出所：JICA 提供資料）。

なお、MPを活用した農業普及システムの強化をはじめ、本事業完了後に行われた RESCAP による継続的な活動の実施が上位目標の達成に大きく貢献したと考えられる。

### 3.2.2.3 その他、正負のインパクト

#### (1) 付随したインパクト

本事業フェーズ 1 期間中の取り組みにより、MP 実施村落の中から 4 村落がモデル村として、また、持続的農業を試験実施した農家のうち 5 農家がモデル農家として認定された。事後評価時点で活動の継続が確認されたのは、前者については 1 村落のみであったが<sup>27</sup>、後者については、事後評価時も全農家が持続的農業技術を取り入れた農業を継続しており、このうち 2 農家は現役リードファーマー<sup>28</sup>として活躍していた。また、受益者調査の結果によれば、コミュニティー活動か

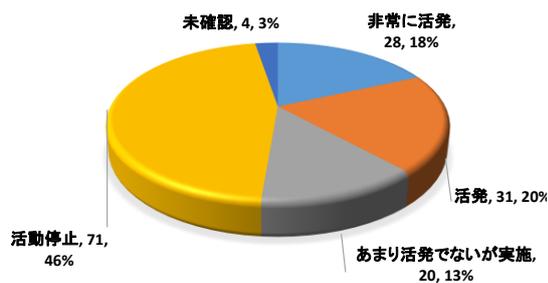


図 2 MP 活動実施状況

ら個人または小規模グループの活動へとその活動形態は変化しているものの、調査対象村落の 31 村中 29 村 (9 割) で事後評価時も何等かの形で活動を継続しているほか、これらの村落で当初実施された 154 件のサブプロジェクトの約半数 (79 件<sup>29</sup>) が事後評価時点においても活動を継続している (図 2)。

過去に行われた評価調査では、MP 事業の実施に関して、プロジェクト期間中から村落では資金管理や運用を巡る対立によるマイナスのインパクトについての指摘がいくつか見られるが<sup>30</sup>、一方で、耕作地の拡大や MP 収益の新規活動への再投資による追加収入の増加等の経済的なインパクトや、貧窮者に対する炊き出しや HIV/AIDS へのケアサービスの実施

<sup>27</sup> 残る 3 村落については、コミュニティー単位ではなく個人単位での活動に移行している (出所：事後評価調査結果)。

<sup>28</sup> キャンプ普及員 (CEO) はキャンプ内の各ゾーンでリードファーマーを発掘し、展示圃 (デモ) を通じた農業技術の普及を行っている。各州でのデモ奨励数には幅があるが、事後評価時点で、北部州ではキャンプ普及員 1 名あたり 5 デモ、ルアブラ州では 2 デモ、ルサカ州では 1 デモの実施を奨励している (出所：事後評価調査結果)。

<sup>29</sup> 79 件の内訳を見ると、家畜 27 件、インフラ 24 件、農業 8 件となっている。残る約半数 (71 件) は、疾病による死亡や飼育管理能力不足、故障、水不足、盗難等の理由により活動を停止 (消滅) していた。消滅した活動の上位を占めたのは農耕用の牛 (Animal Draft Power : ADP) 14 件 (20%)、養豚 6 件 (8%)、ハンマーミル 5 件 (7%)、養魚 5 件 (7%) であった (出所：事後評価調査結果)。

<sup>30</sup> 出所：JICA、2007、『ザンビア国孤立地域参加型村落開発計画 (PaViDIA) フェーズ 1 終了時評価報告書』及び JICA、2009、『ザンビア国孤立地域参加型村落開発計画 (PaViDIA) フェーズ 2 終了時評価報告書』。

などを通じた村落の結束強化など社会面における効果が認められている。また、事業完了直前に本事業がまとめた「PaViDIA-MP によるインパクトと成功要因に関する調査報告書」(2009)では、経済・社会面へのインパクトや、MP 事業の農民の問題解決能力強化への貢献を認めている。さらに、事後評価調査においても、一度失敗したサブプロジェクトの再開や習得技術や実施ノウハウを活かした類似活動の開始(ヤギの飼育の経験を踏まえた牛の飼育開始や養鶏の開始)(写真 1)、Zambian National Farmers Union や組合 (Cooperative) への加入による活動の更なる拡大・展開等を通じた生活改善、及び村落部の活性化など、社会・経済的な効果が認められた。



(写真 1) 初期の MP 活動停止後、新たにビレッジチキンを購入して活動を再開した村での様子(於：ルサカ州カフェ郡シャンボレ村)(撮影：評価者)

## (2) 間接的なインパクト

事後評価調査の結果、本事業の実施による複数の間接的なインパクトが認められた。例えば、チョングウェ郡カプカ村では、MP 活動の開始を機に他ドナーから追加の資金提供を受け小学校建設を実現した。また、サブプロジェクトで井戸を整備した同郡パダ村では、安全で清潔な水の供給が可能となり、小学校の建設予定地として選定された。さらに、MP 実施村落での取り組みを模して、トマト栽培やジャガイモ栽培を実施する村落が出てくるなど、MP 実施村落以外への波及効果も認められた。なお、本事業の実施による自然環境へのインパクト、住民移転・用地取得による負のインパクトは認められない。

以上より、本事業の実施により、フェーズ 1 及びフェーズ 2 のプロジェクト目標はいずれも概ね達成され、また、上位目標についても、後続案件 RESCAP の活動を通じ農業省の本業務に即したモデルへと改良されたものの、改良モデルを用いて全国展開が図られるなど、計画どおりの効果発現が確認された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

### 3.3 効率性 (レーティング：②)

#### 3.3.1 投入

本事業の投入計画及び実績は表 5 のとおり。

表 5 投入計画及び実績

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	フェーズ 1：長期：4 名 短期：10 名（2 名／年） 月日については明示なし。	長期：4 名（2004 まで）、5 名（2005 以降） チーフアドバイザー、業務調整／ 研修など） 短期：7 名
	フェーズ 2：長期：複数名 短期：複数名 月日については明示なし。	長期：3 名（チーフアドバイザー、業務 調整、持続的農業） 短期：1 名
(2) 研修員受入	フェーズ 1：15 名（3 名／年間）	23 名
	フェーズ 2：明記なし	7 名
(3) 機材供与	フェーズ 1：20 百万円 （車両、パソコン、コピー機等）	26 百万円 （車両、パソコン、コピー機等）
	フェーズ 2：明記なし （事務機器、その他プロジェクト 活動に必要な機材）	3.4 百万円 （車両）
(4) 在外事業強化費	フェーズ 1：60 百万円	122 百万円
	フェーズ 2：明記なし	41 百万円
日本側の協力金額合計	合計 620 百万円	合計 860 百万円
相手国政府投入額	管理費	233 万円

出所：JICA、2007、『ザンビア孤立地域参加型村落開発計画（PaViDIA）フェーズ 1 終了時評価報告書』  
JICA、2009、『ザンビア孤立地域参加型村落開発計画（PaViDIA）フェーズ 2 終了時評価報告書』

### 3.3.1.1 投入要素

フェーズ 1 期間中の専門家派遣、研修員受入れ、及び機材供与に関しては、計画値を上回った。その一因として、2005 年から追加投入された長期専門家（1 名：参加型住民活動促進）が挙げられる。これは中間評価の「MP モニタリングシステムとサイクルの構築はプロジェクト全体の持続性を確保するために不可欠」との提言を受けた対応であり、本専門家の投入は、対象郡での MP 実施の促進及びモニタリング体制の構築を図っていく上で不可欠であり、また適切であったといえる。なお、フェーズ 2 については全ての項目について計画値が設定されていなかったため、実績値との比較による投入の効率性の判断はできない。

### 3.3.1.2 協力金額

全体の協力金額は、事前評価時に設定された協力金額が 620 百万円であったのに対し、実際には 860 百万円の投入が行われており、計画を 37% 上回った。増加要因は、上記長期専門家（1 名）の派遣に係る経費の追加とそれに伴う業務費の増加、計画変更に伴う供与機材数の増加が挙げられる。なお、フェーズ 1 の成果はプロジェクト・デザイン・マトリックス（以下、「PDM」という。）変更前後で成果の数自体は変わっていないものの、成果 1 は当初の「社会状況調査」というものから「POR の設立」へと変更された。また、成果 3 は元々の成果 3 と 4 が統合されたものである。さらに、モニタリング及びリスクマネジメント手法を確立するという成果 4 については、第 3 回目の PDM 改訂作業において新たな成果として

追加されたものである。つまり、フェーズ1期間中に行われた事業計画変更により内容的に2つの成果が計画時から追加されたことになる。よって、協力金額は計画に比して増加しているが、この増加はこれら成果（アウトプット）の増加に見合ったものとする。

#### 3.3.1.3 協力期間

協力期間は2002年6月から2009年5月までの7年間の事業として計画され、その計画どおり、事業は7年間実施された（計画比100%）。

以上より、本事業は協力期間については計画内に収まったものの、協力金額が計画を上回ったため、効率性は中程度である。

### 3.4 持続性（レーティング：①）

PaViDIAモデル（現PEA-PaViDIAモデル）を農業省の現業務として継続的に実施展開していくためには、その活動が国家の開発計画や政策に合致したものであると同時に、実施機関が定める戦略（計画）の中でその位置づけや実施方針が明示される必要がある。また、農業省の農業普及システムの下でMP活動を継続実施していくためには、内外からのMP活動原資の調達が必要となる。

#### 3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策制度

「改訂第6次国家開発計画（2013年～2016年）」では、貧困削減への取り組みを引き続き政策優先課題の一つとして位置づけており、そのための農業セクターの取り組みとして、貧困層や社会的弱者に対する資源配分や介入の増加を通じた農村地域の活性化を重視している。また「国家農業政策（2004年～2015年）」においても、地域的な優位性を活かした競争力のある効果的な農業の実施や、家畜や水産セクターの振興などが目標として掲げられていることから、PEA-PaViDIAモデルを用いた農村開発は、開発政策及び農業省の政策との整合した活動と判断される。しかし、農業省農業局が起案を進めている「国家普及戦略案」については、事後評価時点でもなお最終化の段階であり、今後のモデルの取り扱いや普及の方向性は未だに定まっていない。

他方、制度面については、現行の農業省「農業普及マニュアル（2013）」において参加型農業普及アプローチの一つとしてPaViDIAが紹介されているほか、PaViDIAが「小農に対する農業普及サービスのためのガイドライン（2013）」中に示されている農業省の普及サービスの4つの柱の一つ「人間開発」を実現するための一手段であるとの認識が農業省内でも浸透しつつあるなど、事業完了以降大きな進展をみせている。こうした制度化への動きは、本事業成果の普及における促進要因である。

一方、今後の事業の実施展開に際しては、事業資金調達に関連しいくつかの制度面における課題が認められた。一つは、PEA-PaViDIAによるMP実施においては外部資金の調達が

前提とされているが、事後評価時点で農業局による外部資金の調達は制度化されておらず、農業局担当者のプロモーション活動の実施状況が今後の事業の実施展開の成否に直接的な影響を与えている点である。また、仮に自主財源にMP予算を求めた場合にも、農業投入財補助プログラム<sup>31</sup>（以下、「FISP」という。）や農業備蓄庁<sup>32</sup>（以下、「FRA」という。）以外の補助金制度、または民意を反映できる予算制度、すなわち住民参加型で策定した活動計画に基づく予算化は皆無であり、自主財源からの資金調達は事実上困難であるという点である。

以上より、プロジェクトの成果及び効果の政策・制度面での持続性は中程度である。

### 3.4.2 発現した効果の持続に必要な体制

#### (1) 実施体制

本事業が開始されて以降、PaViDIA 事業は農業省の農業局を中心に他局と連携体制の下で実施されてきた（図3）。近年（2010年）の組織再編に伴い、農業省は8局体制となっている。

プロジェクト期間中に活動実施運営母体として設立されたPORについては、RESCAP 期間中に行われたモデルの改訂に伴い本省農業局にその機能が引き継がれている。機能統合以降も、農業省の既存の普及システムの下で実施するという基本姿勢は崩れておらず、事後評価時もお本省農業局の監督の下で、各行政レベルに配置された計画・政策職員及び農業局職員を中心とした実施体制が維持されている。MPを実施していく上で現場の要となるキャンプ普及員（以下、「CEO」という。）についても、1キャンプ1人という体制に変更はない。

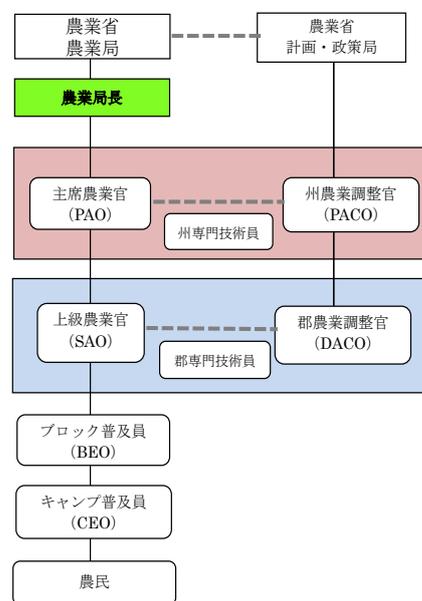


図3 PEA-PaViDIA 事業実施体制

PaViDIA モデルの実施に当たり各行政レベルに求められる役割と主な業務を下表に示す。

<sup>31</sup> FISP とは Farmers Input Support Program（農業投入財補助プログラム）の略であり、2002年から導入された補助金スキームの一つであり農業資材（種子や肥料）の提供を行う。当初3年間の暫定事業として開始されたが、その後も、肥料の補助率を50%（2002年～2005年）→60%（2006～2007）→75%（2008～2009）→76%（2010）→79%（2011）→50%（2013）と変化させつつ、事後評価時も引き続き実施されている。なお、2008/2009農作期から補助率約50%で種子の配付も開始されている。目標裨益者は、2002年の12万人から徐々に増加し2013/2014年農作期には90万人となっている（出所：農業省、2014、『FISP実施マニュアル』）。

<sup>32</sup> FRA は1996年に設立された Food Reserve Agency（農業備蓄庁）の略であり、2005年以降トウモロコシ市場の主役として、政府の要請に基づきトウモロコシの買い上げを行っている。（出所：日本水土総合研究所、2012、「海外情報誌 ARDEC」47号）。

表 6 実施機関の PaViDIA 事業実施にかかる役割と主な業務

実施主体	主たる業務内容
本省 (事業監督者)	戦略の策定、戦略に基づく資金調達及び活動の実施促進、州及び郡が対応不可能な問題に対するフォローアップ
州 (管轄地域の事業監督責任者)	事業実施地域の選定、事業実施計画の策定、研修及びモニタリング活動の実施、活動全体の総括、報告書作成、郡の活動に対するバックストップ
郡 (事業実施責任者)	対象地域における事業実施計画の作成、MP 村選定、普及員の活動支援・モニタリング、MP プロポーザル選定、MP 予算請求・管理、報告書作成
普及員 (事業実施者)	MP 事業の企画立案支援、実施促進、モニタリング・フィードバック

出所：JICA 提供資料及び事後評価調査結果

## (2) 人員体制

### 1) 本省レベル

本省では、引き続き農業局長、普及課長、農業局普及手法主任を主力メンバーとし、必要に応じて PEA-PaViDIA 手法に精通した本省農業局モニタリング評価担当職員や、政策計画部門の農業省職員との連携体制が敷かれている。しかし、主力メンバーが現状 3 名と少ないうえに、いずれの職員も常に複数の業務を抱えていることから、今後の活動（事業）規模によっては十分な対応ができなくなる可能性も否めず、人員体制に若干の懸念が残る。

### 2) 州レベル

PaViDIA 事業は、通年行事ではなくアドホックな行事としての色彩が濃く、MP 事業の実施の決定を受け、タスクフォース的に別途同事業用の人員体制が組まれる<sup>33</sup>。質問票調査結果によれば、ルアプラ州、ルサカ州、北部州、西部州、北西部州の農業事務所は、過去の PaViDIA 事業で州農業調整官 (PACO) 及び主席農業官 (PAO) を含む 2~7 名を配置した実績を有しており、その実績に基づき、事業の実施に当たり必要とされる職員数を 2 名~10 名としている。

事務所全体の人員体制をみると、地域によって幅が見られるものの、事後評価時点で上記 5 州の農業事務所には 50 名~100 名の職員が勤務しており、そのうち 10 名~20 名が農業局へ配置されている<sup>34</sup>。また、これらの州では事業完了後も引き続き本事業で育成された研修講師など PaViDIA 中核人材が 1 名~2 名配置されている<sup>35</sup>。以上より、事業効果を継続するための人員体制はある程度確保されているといえる。

### 3) 郡レベル

事後評価調査で訪問した 5 州 8 郡の農業事務所には平均 40 名の職員が勤務しており、そのうち農業局には平均 6 名の職員が配置されている。PaViDIA 事業実施時には、州農業事務

<sup>33</sup> MP 事業が実施されない場合には、実施体制は組まれない。

<sup>34</sup> 出所：事後評価結果。

<sup>35</sup> 内訳は、ルアプラ州 1 名、ルサカ州 2 名、北部州 1 名、西部州 2 名、北西部州 2 名である（出所：事後評価調査結果）。

所同様に、事業実施の決定後、上級農業官（以下、「SAO」という。）を中心とした実施体制が組まれる。事後評価調査の結果によれば、過去の PaViDIA 事業における人員配置の実績は、SAO を含め農業局職員約 2 名となっているが、質問票調査に応じた 8 郡の農業事務所からは、PaViDIA 事業実施時には最低 5～6 名の配置が必要であるとの回答が寄せられた。また、郡事務所に求められる役割は多岐にわたるため、将来の PaViDIA 活動の実施においては、上位機関からの後方支援が不可欠である。また、表 7 に示したとおり、事後評価調査対象地域における普及員の充当率は 80% と高いが、西部地域に例を見るように、普及員の住居環境の整備が遅れている地域においては担当キャンプとは別の地域に住居を構える者も多く、事業実施においては人員配置の状況について留意が必要である<sup>36</sup>。

表 7 普及員配置状況

郡名	キャンプ数	CEO 数
チョングウェ郡	16	16
カサマ郡	28	22
ムボロソ郡	22	18
ルウィング郡	16	15
マンサ郡	36	30
ソルウェジ郡	55	50
カオマ郡	16	14
カフェ郡	12	12
合計	201	177

出所：事後評価調査結果

以上より、MP の実施に際しては、今後大きな組織改編がない限り PEA-PaViDIA モデルを実施していくための実施機関の体制は維持される可能性は高いといえる。しかし、人員体制に一部課題が残るため、体制面での継続性は中程度である。

### 3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

#### (1) 本省レベル

PEA-PaViDIA モデルを継続していくために本省に求められる技術は、事業マネジメント能力に加え、原資獲得に向けたマーケティング能力、政策立案能力、ファシリテーション能力等が挙げられる。事業終了以降も、RESCAP プロジェクトの支援を得て、農業省主導の下でマニュアル類の改訂作業、研修の実施運営管理、他地域での事業の実施展開を図ってきた。また、本省に勤務する職員の中には、長年活動に従事し、事業の実施運営管理に精通した職員や、本邦研修を受講した研修員、本事業で研修講師として育成された職員、後続の RESCAP プロジェクト期間中にマスタートレーナーとして能力強化を図った職員<sup>37</sup>等、PaViDIA 事業実施経験が豊富な職員が事後評価時も多く配置されている。一方、事後評価時点で外部資金獲得に向けた活動は積極的には行われておらず、将来的な活動への資金は未確保の状態であった。よって、予算獲得能力は十分とはいえない。

<sup>36</sup> 出所：事後評価結果。

<sup>37</sup> RESCAP プロジェクト期間中にマスタートレーナーとして全国の農業職職員 45 名が認定され、そのうち 6 名（中央 3 名、地方 3 名）が本プロジェクトで育成された講師である（出所：事後評価調査結果）。

## (2) 州レベル

PaViDIA 事業は、イベント的な位置づけではあるものの、MAL の普及活動の一環として実施されるため、活動実施に求められる技術は同省の現業務のそれと類似している。ただし、特定のエリアに長期間かけて段階的に活動を展開していく PaViDIA 事業については、本省及び郡との連絡・調整能力が特に求められる。かかる点を踏まえ、県を含め各行政レベルの連絡・調整能力を高めるために、本事業及では研修講師や中核人材の育成が図られ、後続の RESCAP プロジェクトにおいても人材育成を通じた組織強化が図られてきた。

前述のとおり、ルアプラ州、ルサカ州、北部州、西部州、北西部州の 5 州では、PaViDIA 中核人材と呼ばれる職員の少なくとも 1~2 名が継続勤務しており、事業完了後も調整役として他地域での MP 事業実施において重要な役割を担っていることが明らかとなった。したがって、これらの地域において、今後大幅な人事異動が行われな限り、事業実施に求められる技術水準は維持される可能性が高い。なお、過去に PaViDIA 事業実施未経験の州に対して事業を展開していく際には、別途技術力の向上及び連携強化に向けた取り組みが必要となる。

## (3) 郡レベル

本事業及び後続の RESCAP プロジェクト期間中には、21 郡が PaViDIA 活動の対象となった。この間、企画・立案・実施能力及びファシリテーション能力の向上を図るべく、当該郡の郡職員及び CEO に対して、PaViDIA 研修、CEO 現任研修、及び村落での実際の MP 事業の実践の機会が与えられた。したがって、過去に MP 事業を実施した経験を有する郡職員及び普及員については、事業実施に求められる基本的な技術力は有していると考えられる。他方、事後評価調査では、当該地域での MP 事業完了後に MP 事業未経験の地域から異動してきた職員、新規雇用により新たに配置された職員については、農業を通じた参加型農業開発の概念や実施プロセスや村落レベルでのファシリテーションに係る知識及び技術（スキル）が不十分であることが明らかとなった。今後本プロジェクトの効果を継続していくためには、こうした PaViDIA 未経験職員を対象とした継続的な能力強化の取り組みが求められる。

以上より、本事業の成果及び効果の持続性を確保するための技術力は中程度である。

### 3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

#### (1) 本省の財務状況

2010年～2013年の農業省の予算執行状況をみると、国家予算に占める割合は10%前後で推移しているが、近年減少傾向にあることがわかる<sup>38</sup>(表8)。各行政レベルへの配賦割合を見てみると、大半(約9割)が本省に配賦されており、残る1割程度の予算が全国に設置された州及び

表8 農業省予算

単位:10万クワチャ(K)

農業省予算	2010	2011	2012	2013
(A) 給付額	2,315	2,946	NA	2,956
支出額	2,069	2,785	NA	2,246
残余金	246	161	NA	710
(B) 政府予算	20,119	28,672	NA	34,607
農業省予算の政府予算に占める割合(%)	11.5%	10.3%	NA	8.5%

出所: ザンビア財務省会計監査報告書

郡農業事務所へと賦与されている。また、IAPRI<sup>39</sup>の予算分析データによれば、農業省に配賦される予算のうち、約半分(58%、2015)の予算がPaViDIA事業にも関連する貧困削減プログラム予算として確保されているが、その大半(98%)が政府の二大政策プログラム(FISP及びFRA)へと割り当てられており、農業省が独自に使用できる貧困対策関連予算はわずか2%と極めて少ない。また、PaViDIA事業を所管する農業局の予算の全体予算に占める割合は2010年及び2011年ともに0.4%に留まっている。以上より、農業省本省は未だに財政状況下に置かれており、プロジェクト効果の継続性はドナーの支援動向及びザンビアの国家予算動向に大きく左右されるものと考えられる。

#### (2) 州及び郡農業事務所の財務状況

ルサカ州農業事務所の過去2年(2013及び2014)の会計報告によれば、州への実際の給付額は承認予算の半分または3割程度に留まっているほか、農業事務所予算に占める農業局関連の活動予算は、州事務所全体のわずか1割～2割である。他方、事後評価時に財務データが入手できたルサカ州カフェ郡農業事務所の会計報告によれば、予算給付額は毎年増減を繰り返しており、承認予算に対する給付予算の比率も一定していない。郡農業事務所予算に位占める農業局関連予算についても、給付額は年によってばらつきが見られる。よって、PaViDIA活動を継続実施していくための州及び郡農業事務所の財政能力は十分とは言い難い。

#### (3) MP原資調達状況

事後評価時点で、農業省は一部のドナーへの資金要請及び2KR見返り資金の申請の可能性を示唆しているものの、今もって2015年以降のPaViDIA事業資金は確保されていない。

<sup>38</sup> 実績ベースでの判断による。

<sup>39</sup> IAPRIとは、Indaba Agricultural Policy Research Instituteの略。出所: IAPRI、2014、「農業セクター予算分析資」。

その背景として次の要因が考えられる。①農業局主導の下で「国家普及戦略」が起案中であるが今もって最終化・承認は得られておらず、同モデルの今後の活用方針が定まっていない、②農業省の資金確保に係るキャパシティが不足している点が挙げられる。また、政府独自予算からの原資獲得についても極めて困難といえる。その背景には、①慢性的な財政難に陥っているザンビアでは財務省から農業省にリリースされる予算の大半が経常経費であり、開発事業関連予算は外部ドナーに依存している、②必ずしも予算計画に沿った形で予算が配賦されているとは限らない、③貧困削減プログラム予算として予算が確保されるも、大半が FISP 及び FRA に係る予算として支弁されるため、その他の活動に割り当てられる予算が極めて少ない、④MP 活動は家畜、水産、アグリビジネス、農産物と分野横断型の活動であるが、一方の農業省予算は活動分野（プログラム）別の縦割り予算体制になっており、MP 実施のための予算を農業局の予算費目のみで対応することが困難となっている（図 4）、などの要因がある。

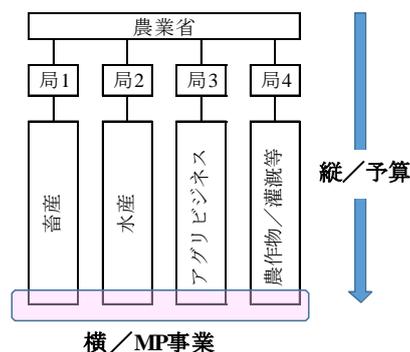


図4 農業省予算体制とMP事業の関係 (一例)

以上より、本事業は実施機関の制度面、体制面に一部課題が見受けられるほか、将来的なMP事業の実施予算が現時点で確保されていないことから、効果の持続性は低いと判断される。

## 4 結論及び提言・教訓

### 4.1 結論

本事業は、孤立地域における貧困削減のための参加型農村開発の実用モデルを確立することを目的に実施された。その方向性は、貧困削減及び小農支援を重視する社会経済開発計画及び持続的農業の実施や貧困層に配慮した活動の展開を目指す農業政策に合致するものであり、農業省の参加型普及手法の具現化というニーズとも整合するものであった。また、農業や農村開発を中心とする貧困対策への支援を重視していた日本の援助政策と合致しており、妥当性は高い。本事業では計画どおり、フェーズ1で孤立地域におけるPaViDIAの実施メカニズムを確立し、フェーズ2にて、他地域での成果の検証と活動の更なる展開を図り、当該地域における農村開発のためのPaViDIAモデルを完成させた。また、事業完了後、農業省は、JICAのRESCAPプロジェクトの協力を得て、同モデルの改良を進め、改良版モデルに基づいて他地域で農村開発事業の実施展開を図った。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。なお、協力期間は計画内に収まったが、事業モニタリングの体制強化に係る活動の追加に伴い投入量が増加し、協力金額が計画を上回る結果となった。よって効率性は

中程度である。今後のモデルの普及については、実施機関の政策・制度面、体制面に課題が見受けられるほか、モデルの今後の実施展開資金が確保されていないことから、効果の持続性は低いと判断される。

以上より、本事業の評価は一部課題があるといえる。

## 4.2 提言

### 4.2.1 実施機関などへの提言

#### (1) PEA-PaViDIA モデルの実施展開に係る農業省の対処方針の明確化

前述のとおり、PaViDIA（現 PEA-PaViDIA）アプローチは、農業省の「農業普及マニュアル」の中で PEA と並ぶ農業普及のための参加型普及アプローチの一つとして紹介されている。これは本事業終了後に MP 実施が農業普及システム強化のための一手段として位置づけられ、RESCAP 期間中の活動を通じ、他地域において更なる実施・展開が図られた結果といえる。他方、RESCAP の中間レビュー（2012 年 8 月）で策定が提言された「国家普及戦略」を含め、PEA-PaViDIA モデルの実施展開に係る農業省としての対処方針は事後評価時点においても何ら示されていない。過去 10 余年にわたる活動を通じて蓄積された知見や技術ノウハウを今後持続発展させていくためには、農業省農業局が中心となり、PaViDIA 事業の実績や過去に実施された各種調査結果のレビューを行い、PaViDIA 活動の農村地域の活性化の貢献を今一度確認した上で、農業省としての今後のモデル普及に向けた方針・指針を明確に示していく必要がある。

#### (2) 本省、州事務所、郡事務所との連携強化

PEA-PaViDIA モデルを実施展開していく場合、農業省の既存の普及システムの中での実施が想定されるが、MP 実施のフロントラインに立つ郡レベルに至っては、人員数や活動のための予算が十分に確保されているとは言い難い。こうした体制面での課題を考慮した上で、郡レベルでの効率的かつ効果的な活動を支援していくための本省、州事務所、郡事務所との連携強化に向けた取り組みが求められる。

#### (3) 職員の能力強化

本事業及び RESCAP プロジェクトの 10 余年にわたる活動を通じ、支援対象地域の多くの行政官が折に触れ PaViDIA の基本概念や手法及び普及スキルを習得する機会を得てきた。また、これまでに 500 以上の MP 事業が各地で実施されたことで、そのアプローチ（手法）への理解は確実に深化している。しかし、事後評価調査の結果、PaViDIA プロジェクトが終了し 7 年が経ち、辞職、転職、移動あるいは死去等の理由により農業省の幹部行政官及び普及員の顔ぶれは変わりつつあり、PaViDIA 事業を未経験の職員（普及員含む）の中には PaViDIA 活動内容や手法に対する知識を十分持ち合わせていない者がいることも明らかとなった。今後も継続的に PEA-PaViDIA による活動を農業普及活動の手段の一つとして活用

していくためには、農業省主導による現任職員研修等の機会を通じた絶え間ない職員の能力強化が求められる。

#### 4.2.2 JICA への提言

##### 1) 本事業成果の継続への支援

実施中の技術協力プロジェクト「コメを中心とした作物多様化推進プロジェクト」や協力隊の活動の中で農業を通じた農村開発を目的とした活動を実施していく際には、本事業で育成された講師陣の活用と、PEA-PaViDIA による農村開発アプローチ（手法）の概念や本事業から得られた知見や教訓の周知・共有を図っていくべきである。

### 4.3 教訓

#### (1) 計画変更を通じた柔軟な対応

本事業では、フェーズ 1 期間中に数回にわたって計画変更が行われている。度重なる計画変更は、場合によっては活動の遅滞や関係者間の混乱を招きかねないが、本事業では、以下の理由から事業の更なる効率的実施に有効に機能したといえる。まず、それらの活動計画の変更により、プロジェクトが孤立地域の村落におけるダイナミックな変化に対応できた。次に、モデルの構築、検証、調整・改善の各プロセスから得られた様々な発見を丁寧にマッピングし、提言を引き出し、その提言に基づいてその時々で最善の方法が採用された。最後に変更の都度、幹部行政官を含めた形でモデル構築に対する議論の場が設けられ、継続的な対話を通じて普及方法の有効性の確認や関係者間での最終的な PaViDIA モデルに対する認識の共有が図られた。

かかる点を踏まえ、モデルの構築と普及など長期間にわたって実施が予定される事業においては、対象地域の特殊性や状況変化の可能性を十分に考慮に入れ、事業実施プロセスの中で明らかになった開発課題に対応していくための余地を残しておくべきである。

#### (2) 「モデル構築」という枠を超えた戦略的なアプローチの採用

本事業では、孤立地域における貧困削減を目的とした村落開発の実用モデルの確立に主眼が置かれたが、ゼロから新たなモデルを作り出すというよりはむしろ、1999 年から 2002 年の間に当地で実施された PaSViD 事業において確立された手法の活用と改良によるモデル構築に焦点が当てられた。また、本事業では、プロジェクト活動の実施に際して既存の農業普及システムの活用を前提とした。こうした様々な取組みが、協力期間内でのプロジェクト目標の達成とザンビア版農業・農村開発手法の深化に大きく貢献した。また、既存のシステムを活用したことで、モデルの全国展開を図っていく上での教訓が明らかとなり、それが後続案件 RESCAP の実施の根拠にもなった。その後開始された RESCAP プロジェクトでは、その 5 年間の活動を通じ農業省の普及能力強化やモデルの改良に向けた活動が実施された。本事業完了後の継続的かつ発展的な取組みが、インパクトの発現や効果の持続性に重要な役割を果たしたといえる。換言すれば、本事業で対応しきれなかった組織強化の取組み

を、RESCAP プロジェクトでカバーしたことによりインパクトの発現が促されたということである。

こうした経緯を踏まえ、類似案件の実施においては、相手側のキャパシティを見極めた上で、既存の取り組み（活動）や組織・制度の活用だけでなく、それら組織や制度の更なる強化に向けた活動を事業計画に含めるなど、モデルの確立というプロジェクト目標を超えた戦略的なアプローチを採用していくことが望ましい。

### (3) 実施機関の組織・人員体制に即したモデルの確立と改良

本事業では、前半5年の活動を通じ PaViDIA 事業の実施メカニズムが整備され、残る2年でモデルの全国展開に向けた土台の整備が行われた。前半の活動では、POR の設置、プロジェクト専門家による技術的支援や活動の側面支援、本省から草の根レベルの活動に対する直接的なバックアップなど実施メカニズムの構築のための様々な手立てが講じられた。その結果、本省一州一郡の縦の連携の下で、参加農家1軒あたり100ドルの投入を行い、普及員の集中的かつ長期的な介入を必要とする PaViDIA 手法が確立された。その後も活動は順調な進捗を見せたものの、活動終盤には、資金、手法、組織が確保されても、農業普及システムが脆弱であるがゆえに、その効果的な実施が困難である点が明らかとなった。プロジェクト終盤のこうした発見を受け、実施機関の運用能力の強化とあわせて、より運用しやすいモデルへの改定に対するニーズが高まりを見せた。そこで、後続案件 RESCAP の活動では、PaViDIA 手法を用いた MP 事業を普及システムの強化のための一手段と位置づけ、実施機関の現業務へのリンクの強化、MP の予算規模縮小、準備段階及び実施段階における活動内容の簡素化を図った。これは、農業省へのモデルの内在化への大きな一歩であったといえる。

こうした長年の取り組みから導き出される教訓として、次の3点が挙げられる。まず、モデルはそれ自体不変的なものではなく、状況に応じて進化を遂げうるものであるという点である。次に、多くの投入量や追加的な作業を必要とするモデルは、実施側への負荷が大きいという点に運営管理上のリスクも伴を伴う。そのため、実施機関の自立的・日常的なモデルの運用が困難となる。さらに、確立されたモデルの持続性を高めていくためには、実施機関の現業務、体制、能力に即したモデルでなければならないという点である。

かかる点を踏まえ、類似案件の実施に当たっては、小さい投入である程度の成果が出せるような仕組みづくりを心掛けるとともに、事業期間中に、実施機関の組織・人員体制、財政状況に見合ったモデルへと更なる調整と改良を行っていきけるような事業計画とすることが望ましい。

### (4) 外部資金の活用への配慮

外部資金の活用による事業の実施展開は、画期的で斬新な試みであり、国家予算が凍結されるなど、厳しい財政状況に置かれた当時の農業省に広く受け入れられ、農村開発手法の開

発に向けて新たな一歩を踏み出す機会を与えた。また、外部からの一定量の資金確保は、日本人専門家との中長期的な協働作業を通じたモデルの確立、さらには他地域への同モデルの面的拡大の実現に大きく貢献した。しかし、上述のとおり、事後評価時点で農業省の外部資金獲得に向けた可能性は示されているものの、農業・畜産省の資金獲得応力不足により、具体的な資金の獲得には至っていない。本事業のこうした経験は、長期的かつ継続的に外部資金を確保していくことは必ずしも容易ではなく、外部資金を前提とした取り組みは、遅かれ早かれその財源確保に限界を迎えことになり、本来の意味での持続性の確保が事実上困難となることを示唆している。

以上より、技術協力プロジェクトの実施において外部資金を活用する場合には、その特徴や課題を十分に吟味した上で、活用の是非を検討する必要がある。また、支援計画策定の段階で、1) 外部資金の活用期間（期限）の設定、2) 実施機関における既存の補助金制度の確認、3) 既存の補助金制度の活用の可能性の検証を実施すべきである。

以上

別添-1 成果達成度

(1) フェーズ 1

成果	指標	実績
成果 1: プロジェクト管理機関が確立される。	【指標 1】 農業省を通じて、POR に活動資金が割り当てられる。	2005 年 4 月に農業省傘下の農協大学の敷地内に POR が設置され、その運営に必要な光熱費や人件費等の費用の一部、北部州の 2 郡 (ムボロコソ郡及びルウィング郡) における MP 原資等が農業省から給付された。
	【指標 2】 POR に人材が配置される。	農業局長の任命により、POR に常勤職員 1 名、非常勤職員 6 名が配置された。
成果 2: 持続的農業技術パッケージ (マニュアル及びモデル農民) が確立される。	【指標 1】 マニュアル (Ver.1) が完成する。	事業完了までに乾期灌漑メイズ作、小規模家畜の飼育、アグロフォレストリー等 4 分野 10 種類以上の持続的農業技術に関する情報が収められたマニュアルが作成された。
	【指標 2】 持続的農業の実施を通じて、農業収入が増加した農民の数。	プロジェクトが奨励した乾期灌漑メイズがチョングウェ郡の 19 農家及び北部州 2 郡 (ムボロコソ郡及びルウィング郡) の 20 農家 (各郡 10 戸) で試験栽培された。悪天候や水源の枯渇、肥培管理における問題等から、農作物の収穫に至った農家は 39 農家中 33 戸 (チョングウェ郡 13 戸、北部州 2 郡 20 戸) であったが、その約 9 割 (31 戸) が追加的な農業収入を得た。
	【指標 3】 プロジェクトパッケージから持続的農業技術を採用した MP 実施村の数。	事業完了までにチョングウェ郡の 29 の MP 実施村落中 25 村が同技術を活動に取り入れた。
成果 3: 普及員研修プログラムが確立される。	【指標 1】 研修のテキストマニュアル、及び講師。	普及員研修の実施運営管理が可能な講師 3 名が育成された。PaViDIA フィールドマニュアルとして、事業完了までに、計画立案編、モニタリング・評価編、持続的農業編が作成された。
	【指標 2】 MP を実施する村落の数。	プロジェクト支援によりチョングウェ郡で 29 件の MP を実施した <sup>40</sup>
成果 4: モニタリングとリスクマネジメント手法が確立される。	【指標 1】 モニタリング及びリスクマネジメントの文書及びマニュアル。	チョングウェ郡の 29 村を対象に四半期モニタリングを実施するとともに、リスクマネジメントに関する調査を実施し、事業完了までに前述の PaViDIA フィールドマニュアル (M&E 編) を作成した。
	【指標 2】 実施されたマイクロプロジェクトを継続発展させる村落の数。	事業完了時点で 29 全ての村で継続が確認された。チョングウェ郡 29 村中 10 村で、MP 事業収益を基に、新たに灌漑メイズ、小売店、ヤギ飼育、メイズ販売や観光事業等の新規事業を実施展開した。
成果 5: PaViDIA 実施ガイドラインが確立される。	【指標 1】 PaViDIA 実施ガイドラインが完成する。	事業完了までに PaViDIA 実施ガイドラインが策定され、2007 年 3 月に関係者に配布・共有された。

(出所) JICA 提供資料より評価者が作成

<sup>40</sup> この他に、合計 6 件 (農業省のカウンターパート (C/P) 予算によりルサカ州チョングウェ郡で 2 件、同州カフェ郡で 1 件、JICA ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクトの支援により西部州カオマ郡、セナンガ郡、ジャンゴンモ郡で各 1 件) の MP が実施された (出所: JICA、2009、『ザンビア国孤立地域参加型村落開発計画 (PaViDIA) フェーズ 1 終了時評価報告書』、JICA、2008、『ザンビア国ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト終了時評価報告書』)。

(2) フェーズ2の成果

成果	指標	実績
成果1: PaViDIAの全国展開戦略が策定される。	【指標1】PaViDIA全国展開戦略ペーパーの存在。	2009年4月までに終了時評価時点で追記の必要性が指摘されたPaViDIAの全国展開のための費用試算、MP数の増大スケジュール、人材育成計画等のうち、人材育成計画を除く項目の加筆作業を終え、戦略が最終化された。
成果2: PaViDIA展開の基礎的な資金が確保される。	【指標1】PaViDIAへの資金提供の同意書。	事業完了までに、今後の活動資金として、2KR見返り資金(約1億円)、WFP資金(約5千万円)、農業省予算(200万円)、PORコンサル業務(研修教材作成料)(100万円)の資金確保に成功した。
成果3: PaViDIA実施のためのスタッフが育成される。	【指標1】本省POR及び各州PORに3名ずつの認定講師。	2007年5月から8月の間に支援重点州のルサカ州、北部州、ルアブラ州、北西部州の4州に近隣のセントラル州を加えた合計5州の農業省職員を対象に研修が3回実施され、研修用MPが北部、ルアブラ、北西部州の3村で実施された。事業完了までに5州で合計17名の講師(トレーナー、アシスタント、見習い)が育成され、ルサカ州を除く支援重点3州では、最低3名が講師として認定された。
成果4: PaViDIA Operation Room (POR)が強化される。	【指標1】本省PORを運営することができる5名以上のオフィサーの存在。	農業局長から5名の職員(専属1名、連携職員4名)が任命され、PORの業務実施を担当した。フェーズ2開始後、PORでは、活動管理チーム、研修・MPチーム、持続的農業チームの3チーム体制が敷かれ、当該分野に派遣された日本人専門家が最低1名配置され、専門家からの技術移転を通じ業務実施能力の向上が図られた。
	【指標2】各州・各郡PORを運営することのできる2名以上のオフィサーの存在。	PAO及びSAOを筆頭に主力2~3名、補佐として2~3名という体制が整備された。POR業務への関与が少ない点が問題として指摘された。
成果5: 持続的農業がマイクロプロジェクト内で実施される。	【指標1】マイクロプロジェクト内での持続的農業の実践数。	フェーズ2で新たに北部州では40村落においてMP活動が開始され、その中で合計189のサブプロジェクトが実施された。そのうち農業関連の活動は171件(9割)であった。
成果6: 既存のマニュアル及びガイドラインが改善される。	【指標1】改善されたマニュアル及びガイドラインの数。	他地域でのモデルの検証結果及びモニタリング結果を踏まえ、フェーズ1期間中に策定された4冊全てのマニュアルが改訂された。事業完了までに本省PORが中心となりこれら4分冊のマニュアルを1冊にまとめた簡易バージョンのマニュアル「Step By Step Guide」も作成された。

(出所) JICA 提供資料より評価者が作成

# ザンビア孤立地域参加型農村開発計画

## 詳細分析ペーパー

平成 27 年 7 月

(2015)

独立行政法人

国際協力機構 (JICA)

委託先

ビンコーインターナショナル株式会社

株式会社アイコンズ

## 目次

1. 本詳細分析の概要.....	1
1.1 詳細分析の目的.....	1
1.2 分析の内容・手法.....	1
1.3 本詳細ペーパーの構成.....	1
2. 農業・農村開発における支援動向及び案件概要.....	2
2.1 農業・農村開発における支援概況（1960年代～2000年代）.....	2
2.2 「ザンビア孤立地域参加型農村開発計画」の背景と目的.....	2
2.3 プロジェクトの活動概要.....	3
3. PaViDIA モデル制度化の現況.....	4
3.1 PaViDIA モデルとは.....	4
3.2 モデルの制度化とは.....	4
3.3 PaViDIA モデルの現況.....	5
4. モデルの制度化に影響を及ぼした正負の要因（分析の結果）.....	8
4.1 過去の類似案件の教訓と本事業の比較.....	8
4.2 貢献要因.....	12
4.3 阻害要因.....	16
5. 教訓.....	18

添付資料-1：面談者リスト

添付資料-2：収集情報及び参考文献

## 1. 本詳細分析の概要

### 1.1 詳細分析の目的

本詳細分析では、技術協力プロジェクト「ザンビア孤立地域参加型農村開発計画プロジェクト（フェーズ1：2002年～2007年、フェーズ2：2007年～2009年）（以下、「本事業」という。）を事例とし、事後評価調査時点で、本事業の上位目標であった「プロジェクトが確立した参加型農村開発のための実用モデル（以下、「PaViDIAモデル」という。）の他地域での実現・展開」、すなわちモデルの「制度化」について、それに影響を及ぼした正負の要因を分析し、今後の類似案件の実施における教訓を抽出することを目的とする。

### 1.2 分析の内容・手法

#### 1.2.1 情報収集に関する調査概要

本詳細分析を実施するにあたり、以下の調査を実施した。

##### (1) 文献調査

- 1) 本プロジェクト評価報告書、完了報告書等の JICA 資料
- 2) 本プロジェクト期間中に現地コンサルタントにより実施された調査報告書
- 3) 農村開発に関する調査・研究報告書
- 4) 関連図書
- 5) ザンビア政府刊行物

##### (2) 質問票・ヒアリング調査

本省、州、及び郡の農業局職員に対して、現地調査期間中に質問票調査を実施した<sup>1</sup>。また、質問票調査と並行して、農業・家畜省（以下、「農業省」という。）本省職員、本事業日本人専門家、並びに後続案件「農村振興能力向上プロジェクト RESCAP（Rural Extension Services Capacity Advancement Project -Through PaViDIA Approach）」（以下、「RESCAP」という。）<sup>2</sup>日本人専門家に対するインタビュー調査を行った。詳細は、面談者リストを参照されたい。

### 1.3 本詳細ペーパーの構成

本詳細分析では、まず次章において、農業・農村開発に関する支援動向の推移及び本事業の概要を概観し、第3章において、モデル及び制度化の概念、並びに現地調査で得た情報を基に PaViDIA モデルの現況を整理する。そして、第4章で、PaViDIA モデルの制度化に影響を及ぼした正負の要因を検証し、最後に今後の類似事業への教訓を考察する。

---

<sup>1</sup> 現地調査は、2014年10月27日～11月24日及び2015年2月3日～2月10日の2度にわたって実施した。

<sup>2</sup> 本事業終盤に明らかとなった農業普及システムの脆弱性の問題に取り組むため、農業普及システムの強化を目的とした技術協力プロジェクト RESCAP を開始した。

## 2. 農業・農村開発における支援動向及び案件概要

### 2.1 農業・農村開発における支援概況（1960年代～2000年代）

経済的、社会的な機能を備える農業・農村開発は、これまで途上国のみならず世界各国の開発において、重要な課題の一つとして位置づけられてきた。特に、農村地域での居住人口が多く、その大半が伝統的農業への依存を余儀なくされる途上国では、その意義は特に大きく、農業の近代化や生産性の向上に加え、貧困軽減のための一手段として重視されている。このように農業・農村開発は多面的な機能を持っているが、そのアプローチや視点は、時代とともに大きな変化を遂げている。

1960年代から1970年代には、「農業の近代化」が重視され「緑の革命<sup>3</sup>」をはじめとする食糧増産アプローチが採用された。しかし、その後、徐々に小農や貧困層への直接的な支援に注目が集まり、農業生産だけでなく基礎的な社会サービスを含む「総合的農村開発」へと視点が移行した。1980年代には、世銀及びIMFの主導による「構造調整」アプローチが援助の主流となり、小さな政府の確立を目指した市場開放（自由化）政策が一気に推し進められた。こうした動きに連動して、農村開発への視点も「総合的農村開発」アプローチから「生産性の向上、営農の効率化、生産の高質化」へと徐々にシフトしている。続く1990年代は、構造調整により開発途上国向け援助が激減する中、より効果的な開発アプローチが模索され、草の根（Bottom-up）活動の見直しによる住民参加型（主体）の農村開発への関心が高揚した時期といえる。参加型の概念はミレニアム開発目標（MDGs）の採択後も引き継がれた。

### 2.2 「ザンビア孤立地域参加型農村開発計画」の背景と目的

ザンビア共和国（以下、「ザンビア」という。）では、人口の約6割が、また、政府の設定する貧困ライン以下の人口の約7割が農村地域に居住している。同国の農業セクター従事者は全就労人口の約7割を占め、その1割が資本集約的農業経営で輸出向け生産を行う大規模農家及び中規模農家、残る9割が自給自足的農業を営む小規模農家（以下、「小農」という。）という二重構造を有している。このことから、小農を中心とする農業開発を通じた貧困削減が同国の社会経済開発政策の優先課題とされてきた。同国の農業政策の中でも、農村重視の姿勢がうかがえる。上述の国際的な農業・農村開発における支援動向を背景に、ザンビアでは、1970年前半の銅の国際価格の下落を受け、農業重視の政策への転換が図られた。それ以降、メイズ増産を目的に生産者に対する種子や補助金の給付、農村融資など、村落部に対する優遇措置が多数実施された。しかし、市場経済を無視したこうした政策は、後にザンビア政府の財政を圧迫することになった<sup>4</sup>。1980年以降も経済は回復の兆しを見せず、国内経済の低迷は続いた。そこで経済発展を阻害する国内の構造要因を取り除くために、ザ

<sup>3</sup> アジアの多くの国々で主要穀物の自給自足がほぼ達成されるなど相当な成果を上げたが、一方で内乱をはじめとする政情不安、経済の停滞、旱魃や砂漠化、さらにはHIV/AIDS等の問題を抱えるサブサハラ・アフリカ地域では、食糧増産の取り組みは十分な成果をあげることができず、1990年代に入ってから依然として自給に向けた食糧生産及び供給が農業の最優先課題として据えられた（出所：外務省、2007、「我が国の農業・農村開発援助の動向」）。

<sup>4</sup> 出所：吉田恒昭・浅田博彦、2008、「参加型開発における住民の選択と外部者の役割—ザンビア参加型村落開発プロジェクトを事例に—」『客員研究員報告書』JICA 研究所。

ンビア政府は 1991 年に世界銀行の指導の下で構造調整政策を導入した。これにより、それまで実施していたメイズの価格支援と補助金の撤廃、政府による生産投入財の供給や生産物流通のサービスの自由化が進められた。この時期実施された経済自由化政策は、民間セクターの参入を促し、それにより小農の中には輸出志向作物の生産への転換をはかるものも現れるなど、新たな機会創出に繋がった。一方で、サービスや流通の自由化は、それまで政府の庇護を受けてきた農民が直接流動的な市場価格の影響を受ける結果となった<sup>5</sup>。また、インフラが未整備で、市場から遠く離れた地域に暮らす小農の農業資本や農業関連サービスへのアクセスが以前にも増して著しく制限されるなど、農村での農業経営の更なる悪化を招いた。

こうした状況の中、農村部の農業経営の悪化を食い止め、農村部の活性化を図っていくことを目的に、国際協力機構（JICA）個別専門家の指導の下で、1999 年からルサカ州において草の根無償資金協力「参加型持続的村落開発（PaSViD）<sup>6</sup>」が実施された。右事業では、PaSViD 手法を用いたパイロット事業が実施され、その結果、右手法がザンビアにおいても応用可能なアプローチであることが確認された。そこで同国政府は、参加型村落開発手法と持続的農業技術の導入による孤立地域の小農の貧困削減を目的とした技術協力支援を我が国に要請してきた。これを受け、我が国はプロジェクト形成のために JICA の短期調査団を 2 度現地に派遣し、その結果を踏まえ、2002 年 6 月から本事業を開始した。

### 2.3 プロジェクトの活動概要<sup>7</sup>

本プロジェクトでは、活動を 2 つのフェーズに区切り、2002 年 6 月から 2007 年 5 月までをフェーズ 1、続く 2007 年 6 月から 2009 年 5 月までをフェーズ 2 とし、通算 7 年間の活動を実施した。まず、フェーズ 1（2002～2007）では、農業普及システムの活用を前提とするものの、それを強化・補完する形で PaViDIA の実施母体となるプロジェクト管理機関（PaViDIA Operation Room: POR）（以下、「POR」という。）を設立し（成果①）、ルサカ州チョングウェ郡においてマイクロプロジェクト（以下、「MP」という。）を実施し、持続的農業技術を確立する（成果②）とともに、現場で指導にあたる普及員の研修プログラムやモニタリング・リスクマネジメント手法を構築する（成果③及び④）ことで、組織、人材、及び村落開発手法が一体化した PaViDIA 実施メカニズムの確立を目指した<sup>8</sup>。

続くフェーズ 2（2007 年～2009 年）では、PaViDIA モデルの他地域での再現性を検証す

<sup>5</sup> 自由化以前には、トウモロコシ 1 袋と化学肥料 1 袋の価格がほぼ 1 対 1 であったものが、自由化以降、1 対 2 から 1 対 3 程にまで化学肥料の価格は上昇した（出所：児玉谷史朗、2005、「ザンビアのある村の事例からアフリカの農業を考える」『ARDEC』 33 号）。

<sup>6</sup> Participatory Approach to Sustainable Village Development の略であり、バングラディッシュに本部を置くアジア太平洋総合農村開発センター（CIRDAP）が開発した農村開発手法 CARD（CIRDAP Approach to Rural Development）をその原型としている。CARD 手法の特徴として、以下が挙げられる。1) 100-500 世帯からなる村落コミュニティを対象とする。2) PRA や PCM 手法を用いて住民参加型で事業の計画策定を行う。3) 1 世帯 100 ドルで計算されたシードマネー（小企業活動資金）が村落に直接投下される。4) インフラ整備、収入向上活動に関するマイクロプロジェクト（MP）事業が実施される（出所：二木 光、2008、『アフリカ「貧困と飢餓」克服のシナリオ』（社）農山漁村文化協会）。

<sup>7</sup> フェーズ 1 期間中には 3 回にわたりプロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix: PDM）が改訂され、フェーズ毎のプロジェクト目標が設定されたほか、実施運営体制を含む組織強化に関する成果の追加とそれに伴う機材及び専門家の追加投入が行われた。

<sup>8</sup> POR は、まず農業省本省レベルに設置され、活動の進捗に合わせて州、郡農業事務所に設置された。

べく、支援対象地域を北部州の2郡に拡大し、講師の育成（成果③）、実施機関の強化（成果④）、持続的農業技術を取り入れたMPの実施（成果⑤）、既存のマニュアル・ガイドラインの改善（成果⑥）といった、政策及び財政的体制の強化に向けた取り組みを実施することにより、「戦略」、「資金」及び「実施メカニズム」を兼ね備えたPaViDIA 実用モデルの確立を目指した。そして、農業省主導による、同モデルの他の地域での実現・展開を最終的な目標とした。

7年間の活動の結果、本事業完了までに期待された成果は概ね達成され、孤立地域における参加型農村開発のためのPaViDIA モデルが完成した。

### 3. PaViDIA モデル制度化の現況

#### 3.1 PaViDIA モデルとは

PaViDIA フェーズ1 終了時評価報告書（2007）によれば、「PaViDIA モデル」とは、農村開発を実施展開していくための①戦略、②資金、及び③実施メカニズムが統合されたものと定義づけている（図1）。また、そのモデルを構成する「実施メカニズム」とは、PaViDIA を全国展開していくために求められる①実施母体となる組織（POR）、②実施するための人材と講師（人的資源）、③具体的な村落開発手法（アプローチ）<sup>9</sup>、が一体化したものと定めている。このことから、本詳細分析においても、右定義を採用し、手法や実施のメカニズムを含む農村開発のための包括的な枠組みを、「PaViDIA モデル」として捉えることとする。

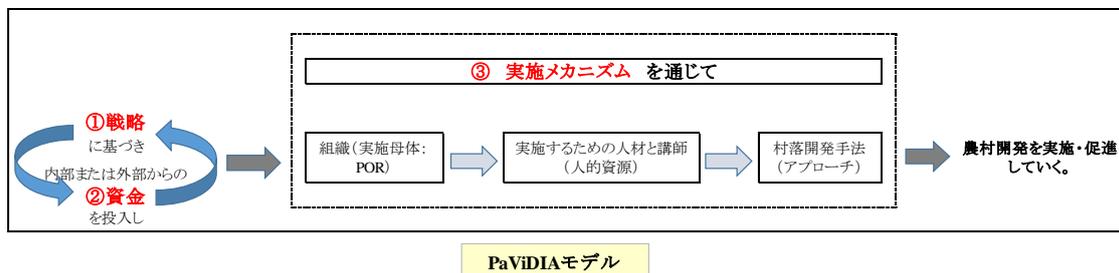


図1 PaViDIA モデル

#### 3.2 モデルの制度化とは

本詳細分析では、本事業の上位目標である「PaViDIA モデルの他の地域での実現・展開」をモデルの「制度化」として整理するが、では、モデルの「制度化」とはどのような意味なのか。本項では、モデルの制度化の成否を確認するにあたり、「制度」及び「制度化」に対する解釈を整理し、本詳細分析での制度化の定義を明らかにする。

まず、「制度」の定義については、その主体の特性により様々な定義が存在する。経済学分野での定義によれば、「制度」を「規範（ルール）、人々の思考態度、確立した組織体」<sup>10</sup>

<sup>9</sup> PaViDIA 手法とは、MP という小規模事業を農業省の普及員の指導の下に村民全体の参加により実施するものであり、村の課題解決能力を強化し、最終的には自立的な村を育成することを目的としている（出所：JICA、2009、『ザンビア国農村振興能力向上プロジェクト詳細計画策定調査報告書』）。

<sup>10</sup> 出所：独立行政法人経済産業研究所 RIETI。

や「ルールやシステムといった諸個人の様々な行為を方向付ける仕組み」<sup>11</sup>としている。次に「制度化」については、「ルールや規範、仕組みが体系化され斉一化すること」あるいは「一定の行為の集合が持続的に行われるようになること」<sup>12</sup>と定義づけている。

本事業で確立した PaViDIA モデルは、農村開発を行っていくための一つの行動規範であり、すなわち、「諸個人の様々な行為を方向付ける仕組み」と解釈できることから、本事業でいう「PaViDIA 実用モデル」を制度と捉えることとする。また、PaViDIA モデルが制度化されるということは、つまり、同モデルが継続的に行われるようになることと解釈できる。これは、上述の「一定の行為の集合が持続的に行われるようになること」という制度化の概念に一致するものである。以上より、「農業省が策定した戦略に基づいて、内外から資金調達を行い、PaViDIA 手法及び実施メカニズムを活用して MP を実施するという一連の行為が持続的に行われること」を、本事業でいう、モデルの制度化と定義する。

### 3.3 PaViDIA モデルの現況<sup>13</sup>

#### 3.3.1 戦略

本事業で策定した「PaViDIA 全国展開戦略」に基づき、事業完了以降、新たに 5 州（北部州、北西部州、ムチンが州、西部州、ルサカ州）の 13 郡の 354 村において MP 事業が実施された。2000 年前半から 10 余年に及ぶ長年の取り組みの結果、本詳細分析実施時までに、PaViDIA モデルは、農業省「農業普及マニュアル」（2013）においても、PaViDIA モデルは農村開発アプローチの一つとして紹介されている<sup>14</sup>。また、農業省「小農に対する農業普及サービスのためのガイドライン」（2013）には、普及サービスの実現に向けた 4 つの柱が示されているが、PaViDIA モデルはそのうちの④「人間開発」<sup>15</sup>を実現するための手段と考えられている<sup>16</sup>。一方で、RESCAP 期間中から農業局が中心となり策定作業を進めている「国家普及戦略（案）」は、事後評価時点でもなお農業省において未承認であり、PaViDIA モデルの取り扱いや将来的な活動の方向性は未だに定まっていない。

#### 3.3.2 資金

本事業完了までに確保された見返り資金や WFP 支援金を活用し、他地域において MP 事業が新規に実施された。しかし、本事業完了後から本詳細分析の現地調査に至るまでの間に、他地域への PaViDIA モデルの更なる展開に向けた外部へのマーケティングや売り込

<sup>11</sup> 出所：中原 隆幸、2013、「制度とは何か？制度経済学の基本概念を考える」阪南大学 Now 2013 年 7 月号。

<sup>12</sup> 出所：東京都市大学、<http://www.yc.tcu.ac.jp/~otsuka/ts/ts7.html>（2015 年 7 月現在）。

<sup>13</sup> 2000 年以降、貧困削減という途上国の共通課題の解決に向けた新しい取り組みとして、貧困層のニーズに基づく持続的な農業・農村開発アプローチが取り入れられた。近年では「食糧の安全保障」や「人間の安全保障」の観点に立った農村開発の在り方が模索されている。

<sup>14</sup> この中で、PaViDIA モデルによる活動の目的（能力開発を通じた貧困削減）、手法（農民参加型で MP を実施する機会を提供及び育成された普及員のファシリテーションによる事業実施）、資金の拠出先（地元で得られない資源に対する初期投資は基本的に外部資金を活用する）についての基本的な考えが示されている。

<sup>15</sup> 同ガイドラインには、農業普及サービスの目的を、①技術移転（Technology Transfer）、②問題解決（Problem Solving）、③教育（Education）、④人間開発（Human Development）という異なるパラダイムの相互作用により農民が能力を向上させることと定めている。

<sup>16</sup> 農業省普及局普及主任（Dr. Martine Muyunda）への聞き取り調査（2014 年 11 月 13 日実施）結果。

み等の活動は行われておらず、2015年以降のPaViDIAモデルの実施展開に対する資金は未調達となっている<sup>17</sup>。

### 3.3.3 実施メカニズム

#### (1) 組織

本事業フェーズ1期間中に設置され、本事業の実施母体としての機能を果たしたPORについては、RESCAPプロジェクト開始後、農業普及システムの中核を担う農業省農業局にその機能と役割が引き継がれている。事業完了後の体制移管を受け、それまでPORを中心に行われてきたMPモニタリング活動についても、MP実施段階の村落にはMP事業村別に、また活動展開段階にある村落には、普及員の日常的に行われるゾーン別の巡回指導に統合された形で移行されている<sup>18</sup>。

#### (2) 人的資源

本事業期間中に育成された人材については、事後評価時点で死去や転職、辞職等によりその数に減少は見られる。しかし、本事業期間中に講師として養成された17名のうち6名が（約4割）がRESCAPプロジェクト期間中の研修マスタートレーナーとして継続起用されるなど、事業完了後も農業を通じた農村開発事業の実施において重要な役割を果たしている。

#### (3) 村落開発手法（アプローチ）

PaViDIA手法は、①本事業の活動を通じ明らかとなった同手法の農業普及活動強化への貢献<sup>19</sup>、②脆弱な農業普及システムの下での同モデル運用の限界<sup>20</sup>、並びに③農業普及システム強化のニーズの高まりを背景に、事業完了後RESCAPの活動を通じて更なる改良が図られた。その結果、PaViDIAモデルは、より運用しやすい形へと改良され、農業省が2000年前半に導入した参加型農業普及手法（Participatory Extension Approach）（以下、「PEA」という。）のサイクルに基づくPaViDIAモデル（以下、「PEA-PaViDIA」という。）として生ま

<sup>17</sup> 農業局担当官によれば、MP実施原資の調達については、一部のドナー（KOICA）や2KR見返り資金の申請を検討しているようであるが、調査時には未申請であった（出所：事後評価調査結果）。

<sup>18</sup> MP活動に関する問題や共有すべき情報が認められた場合には、農業省のモニタリングシステムを通じて上層部へ連絡・報告される（出所：事後評価調査結果）。

<sup>19</sup> MP事業の実施により農業普及員と住民との信頼関係が醸成・強化され、それにより、MP関連以外の農業に関する指導も実施するようになる等、農村開発という草の根レベルへの裨益（①個々の農民やコミュニティの能力強化、②収入向上への効果（経済的効果）、③コミュニティの関係性向上・強化などの社会資本強化・改善への効果（社会的効果）など）に加えて、農業普及システムの末端活動の強化に資する活動であったことを認めている（出所：JICA、2009、『ザンビア国孤立地域参加型村落開発計画（PaViDIA）フェーズ2終了時評価報告書』）。

<sup>20</sup> PaViDIAフェーズ2終了時評価報告書（2009）では、PaViDIAモデルを他地域へ展開していく上で重要な役割を担う農業普及システムについて、中央、州、郡の縦のラインでの報告・連絡・相談のシステム（いわゆる「ほう・れん・そう」）が十分機能しておらず、戦略・資金・手法があったとしても効率的かつ効果的な活動実施が困難でとなる可能性が高いと指摘している（出所：JICA『ザンビア国PaViDIAフェーズ2終了時評価報告書』、2009年）。また、RESCAP評価報告書においても、農業普及制度の当時の状況について、農業省の本省、州、郡、ブロック／キャンプなど各レベル間の情報共有不足により、村落レベルでの問題点を農業省関係者が十分に把握できておらず、その結果、農民に対して満足がいく支援ができない状況であったと説明している（出所：JICA、2014、『RESCAP終了時評価報告書（案）』）。

れ変わった<sup>21</sup>。

RESCAP 期間中に改訂された PEA-PaViDIA モデルの特徴としては、①事業実施運営上のリスク軽減策の追加<sup>22</sup>、②機動性の向上<sup>23</sup>、③農業省の普及業務とのリンクの強化の3点<sup>24</sup>が挙げられる。主な変更点・改良点は下表のとおりである。

表 1 主な変更点・改良点

	PaViDIA	PEA-PaViDIA	改良・変更による効果
手法の位置づけ	人材育成を含む村落開発手法	農業普及を通じた農村開発手法	運用の効率性向上
視点	農業を含む農村開発	農業を通じた農村開発	-
マニュアル・ガイドライン（文書）	計 4 冊（理論及び実践）計画立案、M&E、持続的農業、実施ガイドライン別に作成	1 冊（実践のみ） - MP による普及活動が追記 <sup>25</sup>	-
工程	4 工程 <sup>26</sup>	PEA に即した 5 工程 - 研修日数の短縮 - 書類の簡素化	実施機関の負担軽減。 既存の普及システムの下での実施可能性が向上。
MP 原資（一農家）	高 USD50～USD 100	中 USD10～USD 20	農業省側のリソースのモータビリティの向上。
資金管理	各村落で MP 用の銀行口座開設	郡が代行（銀行口座開設不要）	村落の事業管理の負担軽減、資金管理問題発生抑制
MP コンポーネント	農業分野を優先	農業分野に限定	農業省の現業務との整合性向上。
デモとの連携	弱い （マニュアル中にデモについての記載なし）	強い （全サブ・プロジェクトがデモ方式で実施）	
実施形態	複数のサブ・プロジェクトを同時進行	スタータープロジェクト制の採用で段階的な実施	失敗プロジェクト減少 モニタリング効率性向上
対象郡	プロジェクト対象郡	プロジェクト対象郡 その他の郡（適用可）	
日常業務とのリンク	低 馴染みの浅い（新しい）アド・ホック的なイベント	中 イベントであるが、特別なものではなく馴染みのある内容	

JICA 提供資料から評価者作成。ハイライト部分は主な改良点。

<sup>21</sup> PEA-PaViDIA テキストには、計画段階から発展段階までの活動実施上の留意点が記載されている。以前の PaViDIA フィールド・マニュアルと比べて、活動実施方法やプロセスに関する説明が多い。

<sup>22</sup> 複数の MP 活動を同時に開始する場合のリスクを軽減すべく「スタータープロジェクト制度<sup>22</sup>」が新たに導入されたほか、以前の活動における村落別の口座開設と資金管理上の問題を踏まえ、MP 資金管理主体を MP 実施対象村落から郡へと変更した（出所：JICA 提供資料）。

<sup>23</sup> MP 活動原資が以前の 1 世帯平均 100 ドルから、1 世帯平均 10 ドル～20 ドルへと減額された。これにより、少ない投入でより多くの村を対象とした MP 事業の実施が可能となった（出所：JICA 提供資料）。

<sup>24</sup> 従来の MP 事業は、農業省の事業として実施されたものの、単発な活動としての意味合いが濃かったが、改訂後は、農業省の現業務により近い形で実施するために、サブ・プロジェクトの展示圃（デモンストラーション）での実施や農業省主導のパイロット・デモへの統合が奨励された。

<sup>25</sup> MP の実施準備段階でサブ・プロジェクト毎に Farmer Study Group を結成し（可能な限りリードファーマーを含む）、MP 実施段階では、サブ・プロジェクト毎に圃場を開設し、普及員がその巡回指導時に、各圃場で Study group メンバーに技術指導を行うことになっている（出所：RESCAP、不明、『PEA-PaViDIA Textbook』）。

<sup>26</sup> PaViDIA モデルでは、戦略、計画、実施、展開の 4 フェーズであったが、PEA-PaViDIA では、PEA の工程に順じ、準備、分析、計画、実施、M&E-自立の 5 フェーズに調整された（出所：JICA、2009、『PaViDIA フェーズ 2 終了時評価報告書』、前掲 RESCAP 『PEA-PaViDIA Textbook』）。

以上より、事後評価時点で、PaViDIA（現 PEA-PaViDIA）モデルは、農業省の普及アプローチの一つとしての認知は進んでいるものの、2015年以降の活動資金が確保されておらず、また、今後の他地域へのモデルの実施展開に係る農業省としての戦略も定まっていない。よって、本事業が目指した「PaViDIA モデルの他の地域での実現・展開」、すなわち「農業省主導の下で、内外から資金調達を行い、PaViDIA 手法及び実施メカニズムを活用してMPを実施するという一連の行為が継続的に行われる」は実現しておらず、モデルの制度化は未達成と判断できる。

#### 4. モデルの制度化に影響を及ぼした正負の要因（分析の結果）

では、なぜ PaViDIA モデルは、農業省の普及アプローチの一つとしての認知されるまでに至ったが、モデルの制度化は達成できなかったのだろうか。本章では、まず、過去に行われた農業・農村開発分野における類似の取り組みから導き出された実施プロセス、モデルの構築及び普及に関する教訓に対する本事業の対応状況を確認する。その上で、農業普及手法の一つのモデルとしての認知に正の影響を及ぼした要因について、計画面及び実施・運営面の2つの観点から分析を行い、後半部分でモデルの制度化への阻害要因（負の要因）を検証する。

##### 4.1 過去の類似案件の教訓と本事業の比較

農業・農村開発については、これまで JICA をはじめ、その他のドナーや国際機関の支援の下で様々な事業が実施され、数多くの提言、及び教訓が導き出されてきた。その内容は大きく「計画面」及び「実施・運営面」に整理することができる。本項では、まずそれら過去の事業における教訓を二つの側面から整理し、それらの教訓に対する本事業の対応を対照することで、モデルの制度化に影響を及ぼした可能性の高い要因を抽出する。

##### 4.1.1 計画面における過去の教訓

過去に行われた農業・農村開発モデルの構築に係る案件の事業評価では、プロジェクト活動の実施にプラスの影響を及ぼした要因を踏まえ、計画時に配慮すべき点として、①効率的かつ効果的な活動と効果の更なる波及のための本邦研修の戦略的な活用<sup>27</sup>、②（自主的活動を行う仕組みのない社会環境の場合）農民が自主性を発揮できる組織の形成<sup>28</sup>、③住民に対する社会的準備（意識化）、④村落開発のコア人材育成、⑤集落での事業を実施する場合の経理指導<sup>29</sup>、⑥協力期間中のモデルの検証や調整、改善を実施できる事業計画の策定、⑦モデルの内容、普及方法、投入内容を十分考慮した事業計画の策定等の重要性を示している。アフリカ地域における類似案件では、⑧農民組織強化のための長期の取り組み<sup>30</sup>、⑨実施機

<sup>27</sup> 出所：JICA、2009、『メキシコ合衆国 チアパス州ソコヌスコ地域持続的農業開発プロジェクト（PAPROSOC-2）終了時評価報告書』。

<sup>28</sup> 出所：JICA、2002、『ラオス人民民主共和国ヴィエンチャン県農業農村開発計画Ⅱ 終了時評価報告書』。

<sup>29</sup> 出所：JICA、2001、『サンビア共和国孤立地域参加型村落開発計画 第1次短期調査報告書』。

<sup>30</sup> 出所：JICA、2010、『モザンビーク国ショクエ灌漑スキーム小規模農家総合農業開発計画終了時評価調査報告書』。

関となる組織の能力を見極めた活動計画の策定、⑩（プロジェクト実施段階で明らかになった問題への適時・適切な対応のために）早期の段階（開始1年以内）でのPDMの見直しを計画に盛り込むことの重要性<sup>31</sup>を指摘している。

他方、プロジェクト（活動）効果を持続していくために計画時に配慮すべき点として、⑪既存の制度・法的枠組みの活用<sup>32</sup>、⑫予算、技術、政策、組織などの裏付けや、制度化のための行政体制づくり<sup>33</sup>、⑬（ドナー支援の活用が前提となるモデル構築の場合には）ドナーの支援の方向性の分析を活動中に実施できる事業計画の策定が重要であるとしている<sup>34</sup>。また、⑭他の地域へのモデルの普及を目指すプロジェクトにおいては、技術的側面だけでなく、社会文化的側面、財政的側面から普及に必要な諸条件を検討することの重要性を指摘している<sup>35</sup>。

#### 4.1.2 実施・運営面における過去の課題（教訓）

1990年代後半から実施された「スリ・ランカ研究協力 農業・農村開発方法の確立」終了時評価報告書（2001）では、実施プロセスに大きな影響を与えた要因として、次の5点を挙げている。

- ・ カウンターパートの交代など「ヒト」に関する問題、
- ・ 活動資金の送金手続きの遅延などの「カネ」に関連する問題、
- ・ プロジェクトの概念や実施の枠組みに対する関係者間の理解の共有など「プロジェクトコンセプトへの理解」に係る課題、
- ・ 現地と本邦での複層的な「意思決定構造」にかかる問題、
- ・ 複雑な意思決定構造による「コミュニケーション不足」に係る問題。

活動実施期間中に明らかとなったこれらの課題を踏まえ、類似案件への教訓として、①プロジェクトの基本枠組みの明確化と共有化、②事業開始後、早い段階で現地での意思決定構造の構築、③専門家のTORの明確化、④国内支援委員会の役割の明確化、⑤状況変化に対応した当初計画の見直しを挙げている。また、1990年代から2000年代にかけて中米地域で実施された類似プロジェクトの終了時評価<sup>36</sup>においても、農村開発プロジェクトで採用される各行政レベルを対象とした複層的な体制の下で活動の成果普及を図っていくためには、

<sup>31</sup> 出所：JICA、2006、『セネガル共和国総合村落林業開発計画プロジェクト終了時評価調査報告書』。

<sup>32</sup> 出所：前掲JICA、2009、メキシコ合衆国終了時評価報告書。

<sup>33</sup> 出所：同上。

<sup>34</sup> 出所：JICA、2012、『スリランカ国トンコマリー県住民参加型農業農村復興開発計画プロジェクト事後評価調査報告書』。

<sup>35</sup> 当該案件では、「協力完了後に村から村への伝播によりモデルが周辺地域に普及すると想定したことにあつた。本プロジェクトのように、対象地域以外で大きな態度変容・行動変容を起こすことがモデルの普及にあたり不可欠であり、かつそのために組織強化等一定の専門的な知識・スキルを有する人材を含む集中的な介入を必要とする場合、村から村への自然発生的な普及は期待できない」とした上で、上記の教訓を導き出している（出所：JICA『セネガル共和国サルームデルタにおけるマングローブ管理の持続性強化プロジェクト事後評価調査報告書』、2010年）。

<sup>36</sup> 出所：JICA、1998、『パラグアイ共和国ピラル南部地域農村開発計画終了時評価報告書』、及び前掲JICA、2009、メキシコ国終了時評価報告書。

プロジェクト活動に対する関係者の共通認識の形成が不可欠としており、そのための関係者間での反復的な活動目標の確認と、わかりやすい形での文書化の必要性を示している（上記①に該当）。さらに、活動を一つの方向に収束させるためには、時として計画の修正も重要であると指摘している（上記⑤に該当）。また、アフリカ地域における先行事例では、⑥活動対象地域における住民との意思疎通の徹底、⑦多義的な言葉である「モデル」の解釈の明確化、⑧潜在的なモデルのユーザーである政府関係機関や他ドナーとの意見交換や広報・普及活動を行う必要性を指摘している<sup>37</sup>。ただし、事業完了後のモデルの普及を図っていく上では、プロジェクト期間中の広報活動だけでは不十分と指摘している<sup>38</sup>。

#### 4.1.3 過去の教訓に対する本事業の対応

類似案件から導きだされた教訓に対する本事業の対応実績は下表のとおりである。

---

<sup>37</sup> 出所：前掲 JICA、2006、『セネガル国終了時評価調査報告書』。

<sup>38</sup> 出所：JICA、2010、『セネガル共和国総合村落林業開発計画プロジェクト事後評価調査報告書』。

表2 計画時に求められる視点（教訓）

類似案件からの教訓	本事業の実績	対応成否
<b>モデル構築</b>		
①本邦研修の戦略的な活用	計画策定当初から第三国研修及び本邦研修の実施を計画しており、実際に7年間にわたり本邦研修及び第三国研修が有機的に活用され、通算30名の農業省職員が農村開発分野における知識・技術力の強化が図られた。	○
②農民が自主性を発揮できる組織の形成（かかる組織が不在の場合）	計画策定当初から、従来の村組織ではなく、村民の発意の村長と自主性を重んじ、MP事業用の組織（委員会）の設立を基本としていた。	○
③住民に対する社会的準備（意識化）の実施	自ら考え行動する素地を形成するための参加型のワークショップの実実施計画が当初から策定されていた。	○
④村落開発を担う人材の育成	普及員や農民に対する研修計画が当初から策定されていた。事業開始後の計画変更により、TOT研修が導入され、講師→普及員→農民の形で段階的に能力強化が図られた。	○
⑤集落を対象とした経理指導の計画	事業計画策定段階で、経理指導に係る教訓の共有が関係者間で行われていた。	○
⑥モデルの検証と調整、改善を事業計画に含める	当初計画策定段階で、プロジェクト後半でモデルを確立し、手法の適応性の検討を行うことが既に計画されていた。	○
⑦事業計画でのモデルの内容、普及方法、投入内容の具体化と明示	計画策定当初から、先行案件の実績、既存の農業普及システム、外部資金を活用し、農村開発手法が一体化したザンビア版の農村開発モデルを構築していくという想定はあったが、事業開始後の計画変更を通じ具体的な投入内容を確定した。	△
⑧農民組織強化のための長期の取り組み	計画当初から長期の取り組みを必要とする活動と位置づけられていた。	○
⑨実施機関の能力を見極めた活動計画の策定	プロジェクトの実施体制についての調査・検証は行われているが、実施機関のキャパシティの検証が行われた形跡はない。	△
⑩事業計画へのPDMの早期の見直しの追加	所期の事業計画中には、PDMの見直しに関する活動コンポーネントは認められない。ただし、事業実施期間中の運営指導及び事業評価時に改訂作業が行われた。	△
<b>モデルの普及（持続性）</b>		
①既存の制度・法的枠組みの活用	既存の農業普及制度を活用する計画が当初から組み込まれていた。	○
②予算、技術、政策、組織などの裏付けや、制度化のための行政体制づくり	本事業の活動では、PORを設立し実施体制の強化や人員体制の強化・拡充は図られたものの、農業省内での予算面の裏付けや、そのための体制づくりに係る活動はほとんど認められない。	△
③ドナーの支援動向の分析に基づいた外部支援の活用	フェーズ2の事業計画において、活動の一つとして組み込まれていた。	○
④モデルの普及に求められる技術面、社会文化面、財政面における諸条件の検討	計画時点では、事業実施内容に関する議論が中心となっており、最終的に構築されるモデルの普及についての考察は十分に行われていない <sup>39</sup> 。	△

ハイライト部分：プロジェクトによる対応実績は認められるものの対応が不十分であった点。

<sup>39</sup> 実施協議調査の調査団所感（pp.25）では、ザンビアの厳しい財政状況下では、政府が独自の財源で全国展開を図るのは困難であるが、ドナー等の協力を得てMPの原資を確保しながら展開していきけるだけの手法をモデルとして確立すること、日本人専門家の政策・制度等に係る助言を通じて実施機関の能力強化を実施していく必要がある点が指摘されている（出所：JICA、2002、『ザンビア共和国孤立地域参加型村落開発計画実施協議調査団報告書』）。

表3 実施・運営時に求められる視点（教訓）

類似案件からの教訓	本事業の実績	対応成否
<b>モデル構築</b>		
①関係者間でのプロジェクト概念や基本枠組みの明確化と共有化（共通認識）	開始当初、活動に対する関係者の認識にはばらつきが見られたようであるが、フェーズ1期間中の事業計画の見直し作業や日常的な情報共有を通じ、関係者の間でプロジェクトの方向性や実施の枠組みに対する理解が深まった。	○
②初期段階での現地における確固たる意思決定構造の構築	既存の農業省の意志決定構造に準じた実施体制が組まれた。	○
③専門家 TOR の明確化・共有	活動内容に即した分野の個別専門家が現地に派遣され、効率的な業務分担が図られた。	○
④国内支援委員会の役割の明確化	該当する委員会の設立はない。	N.A.
⑤状況変化に対応した当初計画の見直し	当初から計画の見直しが想定されており、活動のモニタリング結果が随時活動計画に反映された。	○
⑥対象地域住民との意思疎通	実施期間中には、農業普及員を活用し、支援対象地域において定期的なモニタリングを実施した。その活動を通じ現地⇄プロジェクト及び農業省との意思疎通が図られた。	○
⑦「モデル」の解釈の明確化	プロジェクト開始当初、「モデル」は様々に解釈され、関係者間で必ずしも統一した見解が示されていなかったようであるが、活動期間中の PCM 研修や運営指導調査などの機会を利用し、認識の統一が図れ、フェーズ1終了時評価の段階で定義が明示された。	○
⑧モデルの潜在的なユーザーへの情報共有、広報、普及活動の実施	フェーズ2の活動を通じ、他ドナーに向けた情報共有、広報、モデルの売り込み等普及に向けた活動が積極的に行われた。	○

上表での整理の結果から、本事業では、特に計画面において、実施機関の能力を見極めた計画の策定 (⑨)、事業計画への PDM の早期の見直しの追加 (⑩)、予算の裏付けや、制度化のための行政体制づくり (⑫)、モデルの普及に求められる技術面、社会文化面、財政面における諸条件の検討 (⑭) において、一部対応不十分であった点が認められたものの、過去に抽出された教訓の多くに対応していることがわかる。

## 4.2 貢献要因

上述のとおり、PaViDIA モデルは、事後評価時点で農業省の参加型農業普及手法の一つとして認知されるまでに至った。本項では、その貢献要因として考えられる、(1) PaViDIA モデルによる活動の定着と、(2) PaViDIA モデルの有効性の認知、に着目し、前段の過去類似案件の教訓に沿って、計画面及び実施・運営面の2つの観点から分析を行う。

#### 4.2.1 PaViDIA モデルによる活動の定着

##### (1) 計画面における貢献要因

手法の一つとしての認知に影響を及ぼしたと考えられる要因は、①過去の活動実績に基づくモデルの開発、②長期的な協力（支援）の実施、③外部資金と既存の農業普及システムを活用したモデルの全国展開、の3点である（図 2-1）。

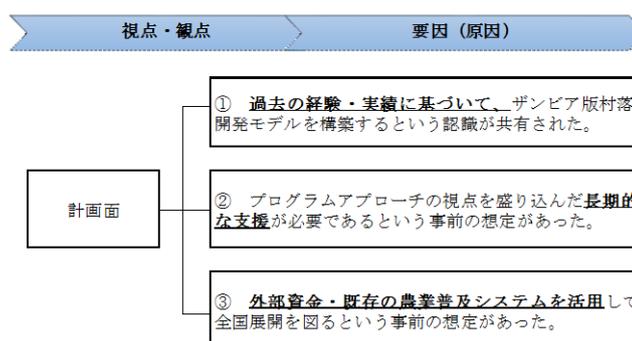


図 2-1 活動の定着に影響を及ぼした要因

上述のとおり、本事業は、1999 年からルサカ州において実施された草の根無償資金協力「参加型持続的村落開発（PaSViD）」の成果に基づく活動であり、当初から、7 年間の活動を通じ、ザンビア独自の農村開発モデルを構築（確立）することを目的としていた。こうした過去の事業成果の継承と活用、最終的な到達地点の関係者との共有は、活動の効率的実施を可能にただけでなく、手法の追及と深化にも寄与したと考えられる。

また、本事業を開始するにあたり、JICA は 2000 年から 2 度にわたってザンビアにおける孤立地域の農村開発に関する詳細情報収集調査を実施した。調査の結果、本プロジェクトを、従来の技術協力プロジェクトという枠組みにとらわれない、むしろプログラムアプローチとしての協力の視点を盛り込んだ長期的な支援を必要とする活動として位置づける点<sup>40</sup>、モデルの実施展開のための資金（MP 原資を含む）を外部に求める点、さらに既存の農業普及システムを活用する点について、関係者間によって事前に調整が行われた<sup>41</sup>。事業計画段階でのこうした取組みは、不安定な財務状況下で将来の展望を抱くことができなかった農業省に一筋の光を与え、長期的なビジョンに基づく農業省の主体的な活動の実施を後押ししたと考えられる。

##### (2) 実施・運営面における貢献要因

PaViDIA モデルによる活動の定着に関し、実施・運営面において注目すべき要因として、

<sup>40</sup> 本事業では、活動開始当初から長期の取り組みが必要である点につき合意形成がなされ、当初から 7 年間の活動を 2 フェーズに区切り、モデル構築という目標達成のために段階的に活動を実施・展開していく事業計画を策定している。

<sup>41</sup> 当時当地に派遣されていた農業アドバイザーは自身の著書（前掲、二木光（2008））の中で、孤立地域の全 40 万農家（1996 年当時）を対象とした事業の実施に係る費用を 4,000 万ドルと試算し、右金額が我が国からの食糧増産援助の総額 133 億円の見返り資金（以下、「2KR 見返り資金」という。）で十分手当可能であると指摘している。このことから、本事業においても、韓国のセマウル運動や 1980 年代半ば以降の我が国における村おこし・町おこし事業（例：「自ら考え自ら実践する地域づくり」事業。市町村が自主的に実施する地域づくりが支援対象となり、全国の市町村に対して一律 1 億円の交付税が給付された）同様に、2KR 見返り資金を補助金（地方交付税）として用いることで孤立地域全域での事業実施を当初から想定していたものと推測される。

①計画の調整と変更、②農業省主導の活動への移行、③手法の改良、④RESCAPの活動への本事業成果の継承（図 2-2）の4点が挙げられる。

本事業では、活動を開始した2002年から2007年の事業完了までに約1年おきに合計3回<sup>42</sup>にわたって事業計画の見直しと精緻化を図っている。JICA提供資料によれば、2度目の計

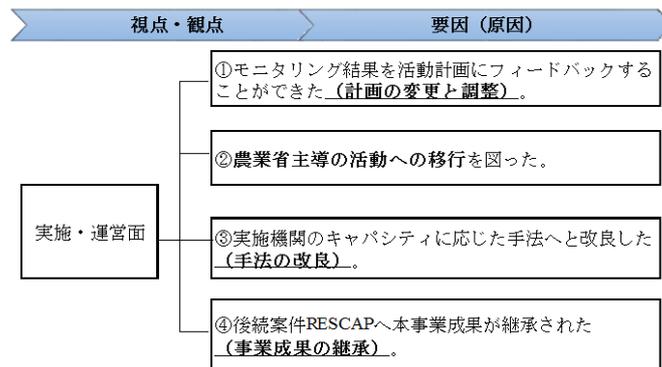


図 2-2 活動の定着に影響を及ぼした要因

画変更で組織強化に係る活動が追加され<sup>43</sup>、3度目の変更で「ハード」面及び「ソフト」面の強化に向けた活動が追加されている<sup>44</sup>。ここで特筆すべきは、事業計画の変更は、ともすれば関係者に混乱をもたらし、活動の非効率化の原因ともなるが、本事業では、モデルの構築に向けた活動プロセスから得られた様々な発見を丁寧にマッピングし、提言を引き出し、その提言に基づいてその時々で最善の方法を採用し、それが、事業の効果的な実施と活動の定着に有効に機能した。

次に、農業省主導の活動への移行が挙げられる。まず、フェーズ1期間中に行われた計画変更にかかる協議を通じ、7年間のプロジェクト活動により「何を、いつまでに、どうする」という点や、「プロジェクト終了後、どのような形で事業を実施・展開していくべきなのか」といった事業全体の方向性の共有と周知が図られた。続くフェーズ2では、その2年間の活動を PaViDIA モデルの全国展開のための土台作りと位置づけ、段階的にプロジェクト主体の活動から農業省主体の活動へと移行が図られた。具体的には、他地域における MP の実施・展開に伴い、本省 POR の拠点が農協大学から農業省本省へ移されたほか、POR 専属職員（1名）の任命を機に、活動内容に即した分業体制（活動管理チーム、研修・MP チーム、持続的農業チーム）が敷かれ、POR が名実ともに活動の実施母体となり、それを日本人専門家が支援する体制（各チームに1名の専門家配置）へと移行した。プロジェクト資料からも、事業後半には、PaViDIA モデルに関する活動は農業省の名の下で行われ、専門家はその活動を支援する「黒子」役に徹していた様子がうかがえる。こうした段階的な移行が農業省

<sup>42</sup> 最初の見直しは2003年の計画打ち合わせ時、2度目は2004年の運営指導調査／中間評価時、3度目は2006年1月終了時評価調査後に行われている。

<sup>43</sup> 本事業では、農村開発に係る活動の実施に際して、既存の農業普及システムの活用を前提としていたが、活動実施を通じ、日本側からの（大きな）投入に対してザンビア側の実施運営キャパシティは必ずしも整合しておらず、プロジェクト活動の実施運営にあたり農業省の実施体制の脆弱性がしばしば問題となっていた。そこで、フェーズ1の半ばに行われた計画変更において組織強化の視点を追加し、2005年4月に実施体制整備の足掛かりとして、プロジェクト開始の早い段階に農業省からほど近い農協大学敷地内に「PaViDIA 運営室」(POR)を設置し、また対象州及び郡に各行政レベルには農業局職員のトップ（それぞれ PAO、SAO）から構成される州及び郡 POR を設置した。それ以降、POR は PaViDIA 事業の中核として機能し、既存の農業普及体制を補完・強化の役割を担った。

<sup>44</sup> マニュアルやモニタリングシステムをはじめとする目に見える「ハード」面の整備だけでなく、リーダーシップやチームワーク、ファシリテーション能力や実務スキル・ノウハウなどの「ソフト」面の強化を実施していくための活動をバランスよく取り込んだ活動の仕組みが完成した。

の活動としての定着化を促したと考えられる。

さらに、手法の改良が挙げられる。上述のとおり、事業完了後の農業省と RESCAP の取り組みを通じ、PaViDIA モデルを構成する手法は、実施運営上のリスクが少なく、農業省の現業務に近い形で、現在の実施体制の下で実施しうる形へと改良された。多くの投入量や追加的な作業を必要とするモデルから、小さい投入である程度成果を出しうるモデルへと変化した。農業省側の実情を踏まえ、実施機関が運用しやすい手法へと改良したことが、PaViDIA モデルの活動の定着に貢献したと考えられる。

最後に、RESCAP の活動への本事業成果の継承が挙げられる。RESCAP の活動では、MP 事業を普及システム強化のための手段と位置づけ、引き続き村落レベルで MP 事業が実施展開されたほか、本事業期間中に育成された講師の一部をマスタートレーナーとして継続的に起用するなど、本事業の成果の多くを継承した形で、さらに 5 年間の活動を実施した。こうした事業成果の継承が、PaViDIA モデルによる活動の定着を後押ししたと考えられる。

#### 4.2.2 PaViDIA モデルの有効性の認知

次に、PaViDIA モデルの有効性の認知については、計画面において、本事業ではモデルの有効性を検証するために、いわゆるパイロット地域での試験的实施の結果を踏まえ、文化や経済的背景の異なる他の地域における検証と実施拡大を視野に入れた計画が早い段階に策定されていた。このことは評価に値する。こうしたより多くの関係者を巻き込んだ段階的な活動の実施展開の結果、関係者の間で PaViDIA モデルが他地域でも汎用可能なものとしての認知度が向上し、ひいては、農業省の農業普及アプローチの一つとしての地位の確立に結び付いたといえる。

実施・運営からの観点から、PaViDIA モデルの有効性の認知度の向上に影響を及ぼした要因として、①各種調査・研究を通じた PaViDIA モデルの効果の検証、及び②PaViDIA モデルの効果に関する関係者への周知の 2 点が挙げられる。まず、本事業では、PaViDIA モデルによる効果を検証すべく、本来のプロジェクト活動の実施展開に加え、対象地域における社会調査 (2007) や世帯調査 (2007) を実施しているほか、事業完了前には本事業によるインパクトや成功要因に関する調査 (2009) など各種調査を実施している。そして、その結果は、本省 POR が発行する週刊ニュースレターに収められ、関係者に定期的に共有されたほか、農村開発や農業普及分野でのドナー協調と連携に向けた会合や意見・情報交換会、手法統合セミナーの活動を通じ、内外に広く周知された。また、調査の結果を踏まえ、フェーズ 2 期間中には、農業省本省 POR 主導の下で PaViDIA モデルの売り込みのための PR (広報) 活

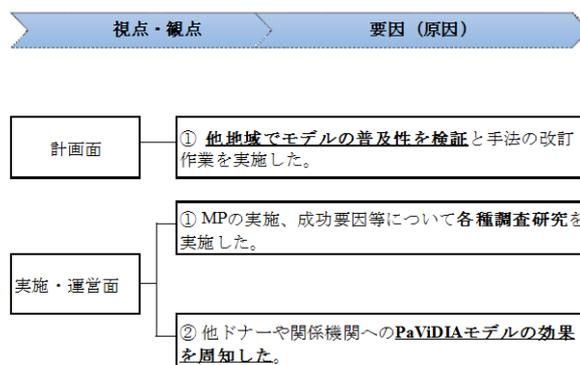


図 3 PaViDIA モデルの有効性の認知に影響を及ぼした要因

動が積極的に行われた。事業実施期間中のこうした成果の共有と視覚化の動きが、PaViDIAモデルの農業省内でのプレゼンスの向上や同モデルの有効性についての認知向上に寄与したと考えられる。

### 4.3 阻害要因

PaViDIAモデル（現PEA-PaViDIA）は農業省の普及アプローチの一つとしての認知が進んだ。しかし、モデルの制度化という面では、現状では、「国家普及戦略」が未制定（未承認）であるうえに、活動を実施していくための財務的な裏付けもなく、PaViDIAモデルの継続的な実施が事実上困難となっている。本項では、モデルの制度化の阻害要因として考えられるこれらの政策・制度面、及び財政面における要因について①戦略の未制定、②外部資金の未調達、及び③内部資金の未調達に分けて整理する。

#### 4.3.1 国家普及戦略の未制定

RESCAP開始以降、農業省による普及の重要性の周知及び普及サービスの全体の方向性を定めるべく同省農業局が中心となり「国家普及戦略」の起案作業が進められてきた。同戦略の策定を巡っては、RESCAP中間レビュー調査及び終了時評価調査においても迅速な対応が求められてきたが、残念ながら事後評価時点においても未だ最終化の段階であり、承認には至っていなかった。PaViDIAモデルの制度化やその持続性に向けた調整が頓挫する要因の一つとして、農業省としての農業普及に対する包括的な戦略が未制定である点が挙げられる。

#### 4.3.2 外部資金未調達調達

外部資金の調達に影響を及ぼす要因として、農業省における外部資金獲得に向けた仕組みの有無が挙げられる（表2における⑫に該当）。

プロジェクト資料によれば、本事業実施期間中に行われたMP事業の予算は、主に在外事業強化費、農業省のカウンターパート予算<sup>45</sup>、及び2KR見返り資金やWFP資金等の外部資金から支弁されており、事業完了後から事後評価に至るまでの間に各地で実施されたMP事業には、本事業完了までにPORが外部から調達した資金が充てられた。本事業フェーズ2の終了時評価調査では、本事業実施期間中の外部資金の調達に向けた取り組みを通じ調達ノウハウは蓄積されたとの評価は下されているが、事業完了後の活動においては前述のとおり十分な資金が既に確保されていたことから、PaViDIA事業の実施のために追加資金の調達の必要性は高くなく、農業省側で主体的にMP事業資金獲得に向けた活動は実施されてこなかった<sup>46</sup>。こうした状況が、農業省による外部資金の調達に向けた活動の定着に影響を及ぼしたと考えられる。

<sup>45</sup> ドナーの支援実施期間中のみ国家予算から支出される経常経費を中心とした予算のこと。

<sup>46</sup> 事後評価時に行った関係者へのヒアリング調査では、事業期間中及び事業完了後のMP事業資金は、日本人専門家の支援をはじめJICAプロジェクトの存在もあり、在ザンビア日本大使館への折衝を実現できたようであるが、RESCAP事業が終了した今、日本人専門家のサポートがなく、申請に困難を感じているとの声が聞かれた。

### 4.3.2 内部資金未調達

自主財源からのMP事業予算（資金）の確保についても事実上困難な状況となっている。その背景には、①MP事業が外部資金を活用した活動であるという認識が根強い、②農業省予算に占める開発予算が限定的である、③現在の予算制度の下では、MP事業予算を確保することが困難である点が挙げられる。

前述のとおり、MP事業の実施については、事業開始以前から外部資金の活用を前提とした議論が進められており、実際にその想定に基づいて事業の実施展開が図られてきた。また、事業完了後には自主財源からの資金確保の努力もなされたものの、基本的に外部資金活用の姿勢を崩すことなく今日まで外部資金を活用したMP事業が進められている。こうした過去10余年の外部資金の活用実績が「PaViDIAモデルによる農村開発は外部資金を前提とした活動」という認識を関係者の中に根付かせる<sup>47</sup>結果となり、ひいては、自主財源からの予算確保を一層困難にしている。

2つ目の要因として、農業省予算に占める開発予算が限定的である点が挙げられる。本事業開始当時から、ザンビア政府は予算凍結の事態が生じるなど慢性的な財政不足に陥っていた。事後評価時点においても財政難であることに変わりはなく、農業省予算の政府予算に占める割合は10%前後で推移しているものの、実績ベースでは近年減少傾向にある<sup>48</sup>。また、農業政策の研究機関（IAPRI<sup>49</sup>）の資料によれば、農業省に配賦される予算のうち、約半分が貧困削減プログラム予算として確保されているが、そのほとんど（98%）が「農業投入財補助プログラム（FISP）<sup>50</sup>」や「農業備蓄庁（FRA）<sup>51</sup>」として確保されており、当該プログラムにおけるその他の活動に賦与される予算はわずか2%と少ない。そのため、たとえ農業省の予算計画に活動の記載があったとしても、十分な予算を確保することは難しい。

また自主財源からの資金確保においては、農業省の予算執行体制上の問題も確認された。図4に示すように、MP活動は、通常農耕用の牛

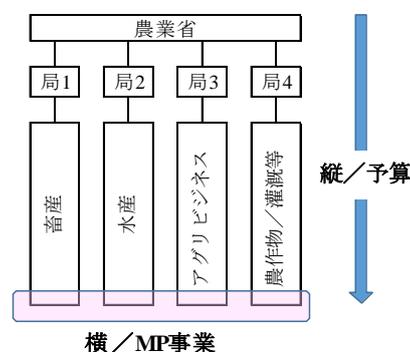


図4 農業省予算体制とMP事業の関係  
(一例)

<sup>47</sup> こうした認識は、2013年に農業省が作成した「農業普及マニュアル」の記載からも読み取れる。

<sup>48</sup> 予算計画上では、増加傾向であるが、実績ベースでは減少傾向となっている点に留意が必要である。

<sup>49</sup> IAPRIとは、Indaba Agricultural Policy Research Instituteの略である。

<sup>50</sup> FISPとはFarmers Input Support Program（農業投入財補助プログラム）の略であり、2002年から導入された補助金スキームの一つであり農業資材（種子や肥料）の提供を行う。当初3年間の暫定事業として開始されたが、その後も、肥料の補助率を50%（2002～2005）→60%（2006～2007）→75%（2008～2009）→76%（2010）→79%（2011）→50%（2013）と変化させつつ、事後評価時も引き続き実施されている。なお、2008/2009農作期から補助率約50%で種子の配付も開始されている。

<sup>51</sup> FRAは1996年に設立されたFood Reserve Agencyの略であり、2005年以降トウモロコシ市場の主役として、政府の要請に基づきトウモロコシの買い上げを行っている。登録農家数は、2002年の12万人から徐々に増加し2013/2014年農作期には90万人となっている（出所：ザンビア農業・家畜省、2013、『FISP実施マニュアル』、鍋屋史朗、2012、「ザンビアにおける食糧安全保障と農業投資状況」『海外情報誌ARDEC』47号、日本水土総合研究所）。

(Animal Draft Power: ADP) や山羊、鶏といった家畜、養魚をはじめとする水産、農業活動と市場とをリンクさせ収入向上を狙うアグリビジネス、トウモロコシ栽培をはじめとする農産物の栽培など分野横断型の活動で構成されている。一方、予算源として想定する農業省予算については、現状では各々の部局の所管する活動やプログラム別に予算が賦与される、いわば縦割り予算体制が取られている(図4)。

かかる状況下で、農業省予算を用いてMP事業を実施する場合には、農業局に一つ新規に予算費目(プログラム)を設定しMP専用の予算を獲得する、または関係部局からのコストシェアを図るなどの特別なアレンジが必要となり、適時適切な対応を難しくしている。また、農業省の補助金制度は、その予算のほとんどがFISP及びFRAに費やされており、住民参加型で策定した活動計画に基づく予算化、すなわち民意を反映できる予算制度が事実上皆無であることも、予算取りを困難とする要因の一つといえる。

## 5. 教訓

本詳細分析を通じ、モデルの制度化を実現するためには、事業計画策定段階からの長期的な活動戦略の策定、状況の変化に応じた柔軟な活動計画の見直し、基礎モデルの構築、再現性の検証、及び改良を通じたモデルの最終化、モデルの有効性周知、実施機関の政策・制度、技術及び財政的な裏付けなど、計画面及び実施運営面における様々な条件をクリアする必要がある。本詳細分析の結果、たとえ数年の支援事業によりモデルが構築され、相手国側の公式文書に明記されるようになったとしても、これらすべての条件が充当されなければ制度化は困難であるということ、また、条件を充当するには長期的な支援の実施が不可欠であることが明らかとなった。

支援期間中にモデルを構築し、将来的にそのモデルの実施・展開と定着を目指す類似案件の実施においては、上記の点を十分に踏まえたうえで、将来的な制度化に求められる個々の条件を洗い出し、それらの条件が全て成立するよう、JICAや相手国政府の既存の活動スキームや制度を有機的に活用し、モデル構築という目標達成に留まらない戦略的かつ段階的な活動の展開が求められる。本項では、モデルの構築からその制度化を図っていく上で、特に重要と考えられる教訓を取り挙げる。

### (1) モデルの構築と並行した実施機関の組織(キャパシティ)強化に向けた取り組み

本事業では、フェーズ1で実施メカニズムを含む農村開発のための基礎モデルを確立し、続くフェーズ2において、前フェーズで確立されたモデルの他地域での普及性の検証が行われ、事業完了までに村落開発のための実用モデル(PaViDIAモデル)が確立された。しかし、後半のプロジェクト活動を通じ、例えモデルを構成する個々の要素が有機的に機能したとしても、実施機関の普及システムの脆弱性という課題が解決されない限り、その全国展開・普及は困難であることが明らかとなった。

こうした課題を克服すべく、本事業完了直後から、実施機関の組織強化に主眼を置いたRESCAPが開始された。そして、RESCAPによる実施機関のキャパシティ強化の取り組みが、PaViDIAモデルの他地域への更なる普及を後押しした。本事業からRESCAP事業まで

の実績を踏まえ、今後既存のシステムが脆弱な国において村落開発モデルを構築する（またその制度化を目的とする）事業を実施する場合、案件形成時に、実施機関を中心とするプロジェクトの実施体制だけでなく、既存の制度やシステムの運用や稼働の状況を精査し、新たに構築されるモデルを実際に運用していくための業務遂行能力の有無を確認することが重要である。また、実施体制や運用能力の強化の必要性が認められる場合には、プロジェクト活動にキャパシティ強化のための活動を追加することを検討すべきである。

## (2) 構築モデルの改良と定着

たとえモデルが一時的に構築されたとしても、それだけでは、モデルの普及と定着、その後の制度化は困難である。また、モデルが、関係者の中で有効な一つの取り組みとして認知されるためには、他地域での再現性の検証や、そのモデルの改良、及び検証結果の関係者への周知が不可欠であることが明らかとなった。

したがって、モデルの制度化を目指す場合、実施機関の能力に見合ったモデルの規模への調整や構築パイロット地域でのモデルの再現性の確認だけに留めず、他地域での普及性も追求していくことが欠かせない。そのためにも、案件形成時及び事業実施時に以下の点に留意すべきである。

- 1) 多くの投入量や追加的な作業を必要とするモデルを形成せざるを得ない場合は、実施側への負担を増大させる結果となることから、実施機関のキャパシティや制度にかかる調査の結果も踏まえ、低リスク、低コストな手法で、実施機関による1回の投入によって、農民が農業を通じて村落を活性化していけるような仕組みをモデルに組み入れるよう改良を図っていく必要がある。
- 2) 内外からの資金確保を必要とするモデルを構築していく場合、事業完了後の資金の調達の可能性を十分に検討する（資金調達については、以下(4)で詳述）。
- 3) 事業実施期間中に、数回にわたるモデルの検証、改良をするために、実施機関受け渡しのブリッジング・フェーズを含め10年ほど<sup>52</sup>の長期的な事業期間を設ける。そして、モデル構築後は、1年おきの丁寧な見直しと改良を実施する。また事業完了前の他地域でのモデルの再現性の検証時点から段階を踏んで徐々に活動を実施機関主体に移行するなど、戦略的に活動がカウンターパートに定着するような活動を検討する。
- 4) 支援対象地域において、社会調査や対象村落の世帯調査等の活動を計画に組み込み、それら調査を通じてモデル活用による村落レベルでの効果の検証を行う。また、調査・

<sup>52</sup> 約10年の取り組みを必要とする根拠は以下のとおり。1年目事業立ち上げ準備、2年目活動開始、3年目モデル構築（トライアル1）、4年目モデル構築（トライアル2）、5年目基礎モデルの最終化、6年目他地域での検証（トライアル1）、7年目他地域での検証（トライアル2）、8年目モデルの調整・改良、9年目実施機関主導での実施・展開（ブリッジング・フェーズ）。

検証の結果を、プロジェクトや実施機関が作成するニュースレター等で定期的にモデルのユーザーとなる可能性の高いステークホルダーや他ドナーなど内外の関係者に共有・周知する、または、実施機関主導の下でPR活動を行うことなど、事業成果の共有と視覚化を事業計画または事業実施中に追加の上、積極的な実施を図っていく。

### (3) 実施機関の政策・計画上の優先度の確認及び事業成果に基づく政策提言

本事業から RESCAP までの支援活動を通じ、事業効果の持続性を確保していくためには、事業期間中の成果の創出、資金確保、体制強化に加え、実施機関の政策的なバックアップが不可欠であることが明らかとなった。今後支援事業の実施によりモデルを構築し、それを実施機関の業務として制度化していく場合には、本件完了以降、事後評価に至るまでの実績に基づき、案件形成及び事業実施段階で、以下の点への留意が必要である。

- 1) 国家政策との整合性だけでなく、実施機関における支援活動に関連する政策・制度の有無と整合性を確認する。
- 2) 関連する政策が認められる場合には、同政策中の優先項目を確認し、事業内容の位置づけを確認する。
- 3) 優先度が低い（将来的にも優先度が高まる可能性が低い）場合には、案件形成段階で事業中止の決断を下す、あるいは事業実施段階で、事業成果に基づく政策提言を行うなどの手立てを講じる必要がある。後者の場合、活動成果（本件の場合 PaViDIA モデル）に合わせて政策や制度の変更を促すことになるが、これにはドナーや関係機関との強調が不可欠となる。また、例え政策上その重要性が謳われたとしても、実施機関の現体制で運用できないモデルの場合、実施の段階でドナーや外部機関からの支援を求めなければならなくなる点に特段の注意を払っていく必要がある<sup>53</sup>。

### (4) 実施機関の財務（調達）能力の精査

本事業で構築したモデルは、外部からの支援とプロジェクト実施機関のリーダーシップやチームワーク、普及員の活動、さらには事業の計画や管理等をはじめとする活動を構造化したものである。本事業では、事業完了後もこれらの要素が機能しつづけることにより、将来的に他地域でモデルが普及することを想定していた。事後評価調査の結果、事業完了後から5年間は本事業期間中に確保された資金を活用した形で、他地域へのモデルの普及・展開が図られたが、事後評価調査以降の活動資金は未調達であり、今後のモデルの展開の見通しは立っていないことが明らかとなった。その背景として、外部資金の調達が農業省の活動として定着していない、モデルの運用には外部資金を活用するとの認識が根深く残っている、実施機関の予算制度の下での資金確保が困難である等の点が挙げられた。

<sup>53</sup> この点については、佐藤寛、2008、「農村開発における「モデル」アプローチの意味」『開発と農村』日本貿易振興機構アジア経済研究所においても指摘されている。

特別な予算措置を必要とするモデルを構築する場合には、事業完了後の持続性を高めるべく、計画段階から外部資金だけでなく内部資金の調達も含めたモデル構築の可能性を探っていくことが重要である。

時点	外部資金の活用における教訓（対応策）
案件形成段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画段階の実施機関との協議を通じ、可能な外部資金源、代替資金源の有無を確認する。</li> <li>事業実施に係る協議と合わせて、事業完了後の実施機関主導によるモデルの運用と、それに係る外部資金の調達の可能性を協議・検討する。協議の結果、将来にわたり外部資金活用の可能性が高い場合には、実施機関との協力の下、当該分野で類似の活動を行う他ドナーや関係機関などの援助（活動）動向、活用可能な資金の種類、活用の条件、利用期限を分析し、資金調達計画に反映する。</li> <li>代替資金源（自主財源、補助金制度等）が認められる場合には、その種類、活用可能な時期、活用の条件を明らかにし、資金調達計画に反映する。</li> <li>外部資金の利用期限（使用期限）の設定の是非を含め、計画段階での出口戦略（案）を協議・検討する。</li> </ul>
実施中	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用を検討している外部資金を巡る動向、継続的活用の可能性、及び代替資金の有無を再調査し、資金調達計画の見直しを行う。</li> <li>外部資金源の候補となる関係機関や他ドナーに対し、モデルの効果と有効性について、積極的に事業効果調査結果などの情報共有を行うなど、外部スポンサーの確保に向けた活動を実施する。</li> </ul>

時点	内部資金の活用に向けた教訓（対応策）
案件形成段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施機関の財務分析（経常予算と開発予算の比率、予算の規模、推移、配分）を行う。</li> <li>事業効果継続のために活用可能な、または、関連付けられる予算費目（補助金制度等）の有無を確認する。</li> <li>予算体制・制度、及び予算フローを確認し、自主財源からの資金調達における条件を明らかにする。</li> </ul>
実施中	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施中のモニタリング段階において、再度財務分析を行い、モデルの調整と改良を図る。</li> <li>当該モデルによる村落開発の対象分野（農業、灌漑、家畜等）と実施機関の日常業務との関連性を確認するとともに、実施機関の予算執行構造（縦割り、横割り等）を調査し、内部資金（自主財源）の活用条件に見合うモデルの構築・改良を図る。</li> </ul>

以上