

事業事前評価表

国際協力機構農村開発部
農業・農村開発第2グループ第4チーム

1. 案件名

国名：ケニア国

案件名：和名 地方分権下における小規模園芸農民組織強化・振興プロジェクト

英名 Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion Project for Local and Up-scaling

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における農業セクターの開発実績（現状）と課題

ケニア国の農業セクターは、国内総生産（GDP）の24%、直接・間接雇用の80%、外貨獲得の65%を創出し、国家経済の重要な役割を果たしている。なかでも園芸分野は、過去十年で毎年平均15%~20%の成長を遂げた主要サブセクターであり、ケニア国内で、直接・間接的に約6百万人超の雇用を生み出している。

ケニアの耕作地の平均面積は0.97ヘクタール（2.4エーカー）で、小規模農家がケニアの農業の主要な担い手であり、市場向け農産物の70%を生産している。また、小規模農家の8割以上は園芸作物栽培に従事しており、園芸作物の8割はこうした小規模農家によって生産されているが、多くの農家は生産技術やその販売、流通などに問題を抱えており、生産物を「よい価格」で販売できず、十分な収入を得られていない。こうした背景から、小規模農家を対象とした支援は農業セクターの振興にとって必要不可欠となっている。小規模園芸農家の所得向上には、農民組織化と農業普及員を含む行政サービスの提供能力の向上に加え、園芸作物の引取先である、国内市場との連携強化が必要となっている。

上記背景の下、JICAは、ケニア国農業・畜産・水産省（MOALF）と園芸作物開発公社（HCDA）をカウンターパート機関として、小規模園芸農民組織の組織強化・収入向上を目的とした技術協力プロジェクト「小規模園芸農民組織強化計画プロジェクト（SHEP）」（以下、「SHEP フェーズ1」）（2006年11月から2009年11月、F/Uを2010年3月まで実施）を実施した。SHEP フェーズ1では、小規模農家が市場に対応した課題に取り組めるよう、その能力強化を支援した結果、対象農家は、平均2倍以上の園芸純所得（名目）の向上を実現した。

SHEP フェーズ1の成果を高く評価したケニア政府は、農業・畜産・水産省内にSHEPユニットを設け、小規模園芸農家への効果的な支援システムが全国的に確立されることを目指した。このような状況から、JICAは本SHEPユニットの活動を支援するため、技術協力プロジェクト「小規模園芸農民組織強化・振興ユニットプロジェクト」（以下、「SHEP UP」）（2010年3月から2015年3月）を実施中であり、SHEP フェーズ1で取り組んだ手法（以下、「SHEP アプローチ」

1) を踏襲するとともに、全国展開に向けた各種取り組みを行っている。

他方、2013年よりケニア国では、地方分権化（カウンティ制²）及び本省組織改編が行われており、これに伴い、今後の小規模農民支援・普及の主体は地方行政（カウンティ）に移っていくことが確実となっている。こうしたケニア国が置かれた状況下において、今後、より効果的・効率的な「SHEP アプローチ」の改善を行い、カウンティ政府が「SHEP アプローチ」を継続的に実施・普及していくための体制作りを行っていることが求められている。

(2) 当該国における農業セクターの開発政策と本事業の位置づけ

アフリカ各国では、その農業政策において、自給自足的農業から商業的農業への転換が提唱されている。ケニアでは、Vision 2030 において、農業は経済発展の柱との点が明確にされており、その鍵として小規模農家を自給自足型から商業的・近代的な農業の担い手とすることが挙げられている。Vision 2030 の下、策定された「農業セクター開発戦略 (Agricultural Sector Development Strategy: ASDS)」(2010-2020) では「革新的で商業志向の競争力のある近代的農業」をビジョンとして掲げ、その手段として「農産品及び農業事業の競争力、生産性、商業性の向上」を挙げている。

また、「農業セクター中期投資計画 (A Medium-term Investment Plan 2010-2015)」では、6つの投資分野の一つとして、農業の「生産性や商業化、競争力の向上」を挙げており、天水農業を営む多様な小規模農家を市場志向型の農業に転換させることが重要課題としている。

本事業は、「ビジネスとしての農業」を推進するものであり、以上の農業セクターの中長期開発政策と合致している。

(3) 農業セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国のケニア国に対する国別援助方針 (2012) では、5つの援助重点分野の一つとして農業開発が掲げられている。主要産業である農業の一層の振興による食料安全保障の確保ならびに小規模農民の収入向上を実現するために、園芸作物などの市場ニーズ対応型農業への開発支援が重要とされ、開発課題「市場に対応した農業開発」の中で「小規模農民収入向上プログラム」を協力プログラムとして位置づけている。JICAは左記協力プログラムの下、上記2. (1)、記載のSHEPフェーズ1やSHEP UPを始めとする市場志向型の農業振興支援を行っている。

なお、SHEPフェーズ1及びSHEP UPの成果を受け、2013年6月に開催された第5回アフリカ開発会議 (TICAD V) においても重点方針の一つとして、農業、食糧・栄養安全保障分野の中で「SHEPアプローチ」のアフリカ広域展開の方針を打ち出しており、現在JICAはSHEPを推進する

¹ SHEP アプローチ：従来の「農業技術を支援し、増産に励んだ後に販売先を探す」という発想を転換し、「市場のニーズにあった農業生産ができる農民を育てる」という手法や考え方。SHEP フェーズ1、SHEP UP では、農家に市場でどのように農産物が売られているかを事前に把握することなしに漫然と作物を栽培する「作って売る」という意識から、市場が求める商品をつくる、すなわち「売るために作る」への意識変革を起こし、それを農家自らが実践するための各種支援活動を実践した。

² 2013年より、ケニア国は従来の8つの州 (Province) を廃止し、47のカウンティに再編成するカウンティ制が導入された。従来国が持っていた多くの権限をカウンティに委譲することで地方分権化が進むことが期待されている。なお、カウンティ制導入に伴い、従来の県 (District) は、同じ行政区割りのまま、サブカウンティとしてカウンティに編成されることになる (全国で286の県 (サブカウンティ) が存在)。

アフリカ各国の行政官育成のための研修等の取り組みを行っている。

(4) 他の援助機関の対応

米国国際開発庁（USAID）は Kenya Agricultural Value Chain Enterprises (KAVES) Project を 2012 年から 5 年の協力期間で実施中であり、21 カウンティの小規模農家を対象に、小農やバリューチェーンに関連する人々の生産性と収入を向上させ、食料安全保障や栄養改善への貢献を目指している。また、USAID はケニアにおける園芸作物栽培、家畜飼育、稲作などを行う小農支援の案件をバリューチェーンの観点から比較した調査を 2011 年に実施したが、同調査報告書にはバリューチェーン開発と改善が重要であることに加え、SHEP フェーズ 1 及び SHEP UP の活動がバリューチェーン開発の成功事例として紹介されている。

アフリカ開発銀行（AfDB）は、Small-scale Horticulture Development Project (SHDP) を 2008 年から 2014 年 12 月まで実施中であり、園芸農業とマーケティングの向上による小規模園芸農家の世帯収入向上を通じた貧困削減と食料安全保障への貢献を目指している。

国際農業開発基金（IFAD）は、Smallholder Horticulture Marketing Programme (SHoMaP) を 2007 年から 2014 年 6 月まで実施した。同プログラムは、国内市場向けに園芸作物を生産する小農に対し、生産性の向上に伴う単位面積当たりの収益向上、園芸作物生産・加工にかかる雇用機会増大、園芸作物のコスト低下と品質向上に主眼を置き、普及活動の強化やインフラ整備などを実施した。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、①農業・畜産・水産省における、「SHEP アプローチ」をカウンティと共同で実施するための体制確立及び②選定された 14～18³カウンティにおける、「SHEP アプローチ」を継続的かつ効果的・効率的に実施するモデル⁴確立により、同カウンティでの「SHEP アプローチ」を活用した小規模園芸農家支援の実施体制⁵確立を図り、もって同カウンティにおける「SHEP アプローチ」を実践する小規模園芸農家の増加とその農家所得向上に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

先行フェーズで対象とした 33 カウンティ中、面的展開の高い可能性を有する 12～18 県（1 カウンティあたり 1 県を選定予定）を対象とする。具体的な対象カウンティ・県はプロジェクト開始後に選定基準を確定し選抜予定。

³ 3 バッチに分けて、各バッチ 6 カウンティずつ活動を進める予定であるものの、事業の実施状況に鑑み、2 年目以降の活動実施カウンティ数は調整予定（各バッチ、最少 4 カウンティは行う予定）。

⁴ 「SHEP アプローチ」を活用した小規模園芸農家支援の実施体制とは、農業・畜産・水産省内の SHEP ユニットによる支援の下、活動実施カウンティが主体的に「SHEP アプローチ」のコンセプトを活用した小規模園芸農家支援を行うための体制。

⁵ 活動実施カウンティ政府での「SHEP アプローチ」を継続的かつ効果的に実施するモデルとは、活動実施カウンティにおいて、「SHEP アプローチ」のコンセプトに基づく研修パッケージを実践し、その考察と改良を行うと共に、「SHEP アプローチ」展開のための年間実施計画の策定・予算確保及びコア人材育成を図ることを指す。

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）⁶

農業・畜産・水産省内 SHEP ユニット 15 名、活動実施カウンティ及び活動実施県農業普及関係者約 2000 名、活動実施県のモデル農家グループ⁷約 11,790 名

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2015 年 3 月～2020 年 3 月を予定（計 60 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）

9.5 億円

(6) 相手国側実施機関

農業・畜産・水産省（MOALF）作物資源・アグリビジネス・市場開発局（仮称）、農・漁・食料公社傘下園芸作物開発局及びカウンティ政府⁸

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 長期専門家（チーフアドバイザー／園芸政策、副チーフアドバイザー／事業実施計画・管理、園芸生産・普及、モニタリング・評価／広域協力、業務調整）60.0MM／年間

② 短期専門家（ジェンダー、農産物加工、農村インフラ（土のう）等）6.0MM／年間

③ 在外事業強化費

④ 本邦研修或いは第三国研修（課題別研修「アフリカ市場志向型農業振興（行政官）」コース等関連分野の受講を想定）

⑤ 供与機材（車輛、事務機器等）

2) ケニア国側

① カウンターパート人員配置：中央省庁 15 名、活動実施カウンティ・県政府職員各 3 名

② プロジェクトのための事務所スペースと機材

③ プロジェクトを実施するための必要な運営・活動費用

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類（A, B, C を記載） C

② カテゴリ分類の根拠

本事業は、研修実施による農家や農民組織の能力強化を目指す技術協力であり、用地取得・住民移転等は想定されず、「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、環境面や社会面における望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) ジェンダー平等推進/平和構築・貧困削減

前フェーズとなる SHEP フェーズ 1、SHEP UP プロジェクト共に、農家経営における男女共同参画促進等のジェンダー配慮が十分に行われて実施された案件であり、本案件も同様にジェ

⁶最大数で積算（事業の実施状況に鑑み、2 年名以降の活動実施カウンティ数及び対象農家グループ数は調整予定）。モニタリング・評価活動を行う SHEP UP 活動実施県職員を含む。

⁷各活動実施カウンティにおける 1 年目及び 2 年目に対象とするモデル農家グループ

⁸ 対象とするカウンティ政府はプロジェクト開始後に決定予定。

ンダー配慮をプロジェクト活動に統合した案件である。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

「SHEPアプローチ」のコンセプトを取り入れたケニア国の技術協力としては、①一連の「SHEPアプローチ」の中からジェンダー主流化アプローチ部分を切り出し、多様な営農形態の小規模農家に適用可能なジェンダー主流化パッケージ開発を目的とした「ジェンダー視点に立った農業普及推進プロジェクト」、②ムエア灌漑事業区を対象に、稲作農家の収益に注目した農業アプローチ確立を目指した「稲作を中心とした市場志向農業振興プロジェクト」、③半乾燥地での農民参加型による小規模灌漑開発・「SHEPアプローチ」を活用した営農推進を通じて干ばつレジリエンス強化を目指す「半乾燥地持続的小規模灌漑開発管理プロジェクト」がある。本案件では、上記関連プロジェクトとも地方分権化後のカウンティレベルでの業務の実態、多様な状況下での「SHEPアプローチ」の効率化・軽量化トライアル結果等について情報交換を行い、より効果的・効率的なカウンティ制下での「SHEPアプローチ」確立を図っていく。また、「SHEPアプローチ」の広域支援についても、JICAの各国への支援結果から得られた知見・教訓をカウンティ制下での「SHEPアプローチ」確立に反映させていく。

2) 他ドナー等の援助活動

前項 2. (4) で記載した、SHoMaP (IFAD 支援) の活動実施に際し、「SHEP アプローチ」が実施された県の普及員の一部による SHEP で開発された教材 (例: 野菜栽培技術を説明した紙芝居) の使用や「SHEP アプローチ」の活動内容の一部取込 (販売業者とのお見合いフォーラム等) が確認されている。今後、他ドナーの実施する案件との連携の可能性として、世界銀行や IFAD、AfDB 等国際機関による支援案件の中で、上記「SHEP アプローチ」で用いた開発教材や活動内容の取込を図ることにより、これまでの「SHEP アプローチ」の成果の波及が見込まれる。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標と指標

「SHEP アプローチ」の活動実施カウンティにおいて、「SHEP アプローチ」を実践する小規模園芸農家が増加し、それら農家の生計が向上する。

<指標>①プロジェクト終了 X 年後において、活動実施カウンティでの「SHEP アプローチ」を実践する小規模園芸農家数が、プロジェクト開始時 (ベースライン調査時) と比較して、XX 人から YY 人になる。

②プロジェクト終了 X 年後において、「SHEP アプローチ」を実践した小規模園芸農家の実質園芸所得が、プロジェクト開始時 (ベースライン調査時) と比較して

XX%向上する。⁹

2) プロジェクト目標と指標

活動実施カウンティにおいて、「SHEP アプローチ」を活用した小規模園芸農家支援の実施体制が確立される。

<指標>①プロジェクト終了6か月前までに、XX%の活動実施カウンティが、独自の人的・資金的リソースを用いて「SHEP アプローチ」を実施する。

②プロジェクト終了6か月前の時点で、XX%のモデル農家グループの個々のメンバーが、XX%以上の「SHEP アプローチ」推奨技術を活用する。

3) 成果

成果1：農業・畜産・水産省において、「SHEP アプローチ」をカウンティと共同で実施するための体制が確立される。

成果2：活動実施カウンティにおける「SHEP アプローチ」を継続的かつ効果的に実施するモデルの確立を通じ、モデル農家グループの個々のメンバーの所得が向上する。

成果3：SHEP ユニット及び活動実施カウンティ政府のモニタリング・評価機能が強化される。

成果4：SHEP ユニットがアフリカ諸国での「SHEP アプローチ」促進に従事した経験を通じ、「SHEP アプローチ」がより効果的かつ効率的に改善される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

ケニア国政府が農業・畜産・水産省の SHEP ユニートを維持し、予算配置を継続する。

(2) 外部条件（リスクコントロール）

（プロジェクト目標達成のための外部条件）

- ・カウンティ制が維持される。
- ・園芸生産に不向きな天候及び／または、病害虫の発生がない。
- ・深刻な社会的騒乱が発生しない。

（成果達成のための外部条件）

- ・カウンティ制が維持される。
- ・園芸生産に不向きな天候及び／または、病害虫の発生がない。
- ・道路維持や道路ネットワーク開発のための政策が継続される。
- ・深刻な社会的騒乱が発生しない。

6. 評価結果

本事業は、ケニア国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

⁹ 活動実施カウンティへのアンケート調査及び個別聞き取り調査により把握予定。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1) 類似案件の評価結果

先行案件である SHEP UP の終了時評価では、「SHEP アプローチ」により対象農家の園芸純所得（名目）の上昇が確認された。また、農家レベルでの習得技術の持続性、さらに対象農家以外への拡大が確認され、SHEP フェーズ 1 に引き続き、「SHEP アプローチ」の有効性・インパクトが再確認された。他方で、2011 年の干ばつやプロジェクト後半に開始された地方分権化によるスタッフの大量異動等により、「深刻な干ばつが発生しない」、「行政制度が変更されることなく継続される」といった外部条件が満たされず、プロジェクトへの負の影響が大きかったことも確認された。

(2) 本事業への教訓

SHEP UP の教訓として、ケニアにおける地方分権化及びこれに伴う MOALF 本省の人員体制縮小・役割の変化に対応していくことが求められている。即ち、今後小規模農民支援の主体は地方行政（カウンティ）に移っていくことを大前提として、本事業では、特にカウンティ政府を基盤にした支援の在り方を検討していく必要がある。

また、SHEP UP では「SHEP アプローチ」実施後のフォローアップ（特に定期モニタリングによるデータ収集・分析）の重要性が指摘されている。特に、カウンティ政府が「SHEP アプローチ」を継続的に実施・普及する体制作りを行うことが本事業の主眼となることから、既存の「SHEP アプローチ」の活動の効率化／軽量化のトライアル結果のモニタリング・評価やアフリカ広域支援で得られた知見・結果のフィードバックを通じてより効果的・効率的な「SHEP アプローチ」の改善を行うことが求められる。

なお、広域協力として、アフリカ域内の展開を本事業に組み込んでいるが、同様にケニア国を拠点として広域支援を行った SMASSE (Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Education) プロジェクトからの教訓として、①実施国自身の広域事業の実施意義が明確になりにくいことや、②広域展開にかかるケニア国カウンターパートのモチベーションを維持することが難しいことなどが確認されており、本案件でもそれらの点に考慮して、対応策を整理する必要がある。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 6 か月以内	ベースライン調査
事業終了 3 年度	事後評価