

国名	中部高原地域における貧困削減のための参加型農業農村開発能力向上計画プロジェクト
ベトナム	

I 案件概要

事業の背景	ベトナムは近年貧困削減において著しい進展を遂げた。一方、最貧困地域、特に中部高原地域を含む少数民族が居住する地域での貧困率は依然として高かった。ベトナム政府により様々な貧困削減・農村開発事業が実施されてきたものの、多くの場合、コミュニティの役割は受益者であり、政府機関やコンサルタントが主な実施者を務めてきた。政府機関における、少数民族に配慮した計画策定能力や予算は十分ではなく、その結果、効果的・効率的な事業実施がされてこなかった。				
事業の目的	本事業は、(i) 対象地域の住民と住民組織の生計向上のための計画能力の向上、(ii)対象地域の農村開発に関わる地方行政官への農村開発活動に関する研修実施、(iii)地域開発活動の実施を通じ、少数民族のための参加型農村開発手法を開発し（プロジェクト目標レベル）、それにより本事業で開発された住民参加型開発アプローチがベトナムの貧困地域に普及されること（上位目標レベル）を目指した。				
	1. 上位目標：プロジェクトで開発された住民参加型開発アプローチが貧困地域での生活改善のために普及される。 2. プロジェクト目標：女性や非識字者へ配慮しながら、対象地域の地方行政官及び住民の能力向上を通じて、少数民族のための参加型農村開発手法が開発される。				
実施内容	1. プロジェクトサイト：ザーライ省マンヤン郡のロパン・コミュニン及びコンチュップ・コミュニン（対象村：2 コミュニン内の計 15 村） 2. 主な活動：(1)対象地域の住民と住民組織の生計向上のための計画能力の向上、(2)対象地域の農村開発に関わる地方行政官に対する、農村開発活動に関する研修実施、(3)住民と住民組織による地域開発活動実施の支援、(4)事業の経験の他地域との共有。 *参加型農村開発アプローチのモデルは以下 4 つから成る：(1)参加型計画アプローチモデル、(2)参加型農業普及モデル (i) 地域に適用可能な「家畜・作物栽培循環型持続的農業モデル」、(ii) キーファーマー（モデル農家）を核とした、少数民族の特性を適用した農業普及モデル、(iii) ファーマー・フィールド・スクール（FFS）による農業普及モデル、(3) 少数民族の生活改善モデル（女性の発言・要望の収集、女性・非識字者の「生活向上教室」、入り口としての基礎社会サービス、(4)参加型小規模インフラ整備モデル（住民の総意に基づいた意思決定・計画、住民・地方行政の役割の明確化、参加型運営維持管理） 3. 投入実績 日本側 1. 専門家派遣：10 人 2. 日本での研修：23 人、第三国研修：14 人 3. 機材供与：車両、オートバイ他 相手国側 1. カウンターパートの配置：47 人 2. 土地・施設提供：プロジェクト事務所 3. ローカルコスト：日当、プロジェクト活動費、研修費用他				
事前評価年	2008 年	協力期間	2009 年 1 月～2014 年 1 月	協力金額	379 百万円
相手国実施機関	ザーライ省人民委員会(PPC)、マンヤン郡人民委員会（DPC）、国立農業計画立案研究所(NIAPP)				
日本側協力機関	農林水産省				

II 評価結果

1 妥当性
<p>【事前・事業完了時のベトナム政府の開発政策との整合性】</p> <p>本事業の実施は、事前評価時・事業完了時ともにベトナム政府の開発政策と合致している。事前評価時、社会経済開発 5 か年計画（2006-2010 年）は、中部高原地域を貧困削減のための重点地域として位置づけていた。政府は、貧困削減のための国家ターゲットプログラム（2006-2010 年）及びプログラム 135¹を実施し、少数民族・山岳民族が居住する貧困地域に対しインフラ整備を実施してきた。2016 年以降、プログラム 135 は国家貧困削減目標プログラムの一部と位置付けられ、住民の参加を奨励する実施メカニズムとなっている。事業完了時、本事業は、新農村開発国家目標プログラム（NTP-NRD）（2011-2020 年）、プログラム 135 における最貧層の多く存在するコミュニンへの支援と合致していた。</p> <p>【事前・事業完了時のベトナムにおける開発ニーズとの整合性】</p> <p>本事業の実施は、事前評価時・事業完了時ともにベトナムにおける貧困削減・コミュニティ参加型開発に関する開発ニーズと合致している。事前評価時、ベトナム政府は貧困削減プロジェクトを少数民族居住地域で実施していたが、有効性・持続性の点で課題があり、コミュニティ参加型アプローチ導入の必要性は高かった。事業完了時、貧困率は改善の傾向を示していたものの、マンヤン郡の二つのコミュニンにおける貧困層の少数民族数は依然多かった。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】</p> <p>本事業の実施は日本のODA政策と合致している。2003年に策定された対ベトナム国別援助計画において、生活・社会</p>

¹ プログラム 135 は首相決定 135/1998/QĐ-TTg に基づいたプログラムであり、特に困難を抱えるコミュニンや村落におけるインフラ投資支援や生産支援などを行うものである。

面での改善は重要分野として位置づけられており、また住民の組織化・インフラ整備は同分野において重要事項とされている。

【評価判断】以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【本事業のプロジェクト目標の事業完了時点における達成状況】

本事業は、事業完了時点において、(i)対象地域での地方行政官の50%以上が、プロジェクトでの手法が以前のアプローチより効果があると認識し(指標1)、(ii)活動に参加した世帯の50%以上が、彼らの生活が改善されたと認識し(指標2)、(iii)農業農村開発省(MARD)が本事業によって開発された参加型農村開発アプローチを適用可能と認め、ワークショップを開催しており(指標3)、プロジェクト目標は達成された。

【本事業の効果の事後評価時点における継続状況】

事業完了後、本事業のアプローチの新たな適用は組織的に行われていない。しかし、本事業により移転された技術や施設は一部継続して活用されており、参加型農村開発アプローチはロパン・コミュニティ及びコンチュップ・コミュニティに根付いている。例えば、参加型計画アプローチは地方行政官により、国際開発協会(IDA)支援の新規プロジェクト(中部高原地域貧困削減プロジェクト(CHPoV))に適用されている²。キーファーマー(モデル農民)は事業で習得した技術である牛舎による肥料原料生産、土壌被覆植物などを現在も使用し、事業完了後に本事業の技術を適用した住民の数も増加している。保健に関する研修により、ほとんどの女性が自宅での出産より郡/コミュニティの保健施設での出産が安全であることを理解している。また、子供の栄養改善に関しては、子供が病気や米飯を食べたくない時などのおかゆの調理法を理解した。しかしながら、識字教室の参加者の多くは頻繁には練習を行っておらず、識字教室で学んだことを忘れていた。本事業で建設した給水システムを中心とする殆どの小規模インフラは引き続き住民により利用されている。生活の改善については、住民は回答することができなかった。

【本事業の上位目標の事後評価時点における達成状況】

上位目標は一部達成された。本事業は、小規模インフラ整備、生活改善、保健、教育などに関し、住民が事業計画時点から参加するように計画された。住民の参加を促すため、本事業は研修実施・モデル確立を行い、住民が実習からモデルを学べるようになった。MARDはこれらの教訓は、山岳地域の少数民族のための新農村開発プログラム、貧困削減プログラムに適していると考えており、本事業の以下のような教訓をプログラムに反映しようと試みている：(i)コミュニティが農村開発の計画を担当し、計画に人々の意見を反映させる。(ii)農道の建設に関して、政府はセメントや砂・石などの資材提供などの支援を行い、人々が土地や労働力を提供する。(iii)農村インフラの建設は人々のニーズに基づき決定される。(iv)農業生産に関しては、政府は技術的アドバイスとインフラの提供による支援を行い、人々が自ら組織化を行う。(v)上記プログラムに適用される予算は中央政府40%、地方予算30%、民間企業20%、地域住民の貢献10%とする。(vi)地域住民はプログラム実施のすべての段階に参加する。

農業技術はマンヤン郡の9つのコミュニティに、DPCの農業部門スタッフにより普及された。本事業で開発されたモデルに関する情報シートや、農業技術導入のガイドブックなどは農業技術普及に活用された。一方、事業完了後は、ワークショップや会議を開催するための資金が不足しており、DPCは他の地域に事業効果の普及を行っていない。

MARDは事業完了後、本事業の経験を共有するためのワークショップを一回開催し、また本事業の農村開発の経験に関する事業資料を配布した。同時に、MARDは本事業の参加型アプローチの取組の一部をプログラム135における生産支援に関する通達に取り入れた³。また、本事業の最終段階でプロジェクト側から他郡への普及のためのセミナー開催を提案したが、本事業のスコープがマンヤン郡の2つのコミュニティに限定されていることから、ザーライ省人民委員会から受け入れられず、省内の他郡へ事業の結果の紹介をすることができなかった。

【事後評価時点で確認されたその他のインパクト】

本事業では用地取得は行われず、また環境への負のインパクトも発生していない。

【評価判断】

本事業は、事業完了時点において、地方行政官が事業アプローチの効果を認識し、住民の生活が改善し、MARDが事業アプローチの適用可能性を認めており、プロジェクト目標は達成された。事業効果は事業完了後も一部継続している。上位目標は、計画時から住民参加することが貧困削減のための国家ターゲットプログラムやプログラム135に掲げられ、また、MARDは本事業の教訓の上記プログラムへの反映を試みていることから一部達成したといえる。よって、本事業の効果・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
(プロジェクト目標) 女性や非識字者へ配慮しながら、対象地域の地方行政官及び住民の能力向上を通じて、少数民族のための参加型	1. 対象地域での地方行政官の50%以上が、プロジェクトでの手法が以前のアプローチより効果があると認識する。	達成状況：達成 (事業完了時)事業期間中に実施された調査によれば(2013年3月)、聞き取りを行った18人 ⁴ の行政官全員がアプローチの利点を指摘しており、従来の方法よりも本事業のアプローチがより利点があると認識している。
	2. 活動に参加した世帯の	達成状況：達成(事後評価時の継続状況は不明)

² プロジェクトは、2014年～2019年にかけて実施され、ザーライ省を含む中部高原地域4省の最貧困地域26郡130コミュニティを対象とする。

³ これを受けて、2016年以降、プログラム135は国家貧困削減目標プログラムの一部と位置付けられ、住民の参加を奨励する実施メカニズムとなっている。

⁴ インタビューを実施した18名の内訳は、プロジェクト運営委員会6名のうち1名、郡レベルの技術支援グループ11名のうち7名、ロパン・コミュニティ農村開発グループ16名のうち6名、及びコンチュップ・コミュニティ農村開発グループ14名のうち4名である。

農村開発手法が開発される。	50%以上が、彼らの生活が改善されたと認識する。	(事業完了時) 事業期間中に実施された調査によれば、85.3% (218 人の聞き取り中 186 人) が、生活が改善したと認識した。 (事後評価時) 57 人に対して聞き取りを行ったが、住民は事業実施前の状態を明確には記憶しておらず、比較はできなかった。
	3. 新農村開発担当機関がプロジェクトによって開発された参加型農村開発アプローチを適用可能と承認(認める)する。	達成状況: 達成 (事業完了時) - 対象 2 コミュニティでの NTP-NRD マスタープランは、「コミュニティレベルでのアグロフォレストリー及び漁業生産に関する参加型計画策定のためのマニュアル」に基づき策定された。 - 「貧困削減のための参加型農業・農村開発ガイドライン」(本事業の教訓を要約)が開発された。 - MARD と JICA は事業の結果普及のためのワークショップを開催し、ガイドラインが使用された。
(上位目標) プロジェクトで開発された住民参加型開発アプローチが貧困地域での生活改善のために普及される。	1. 新農村開発プログラムがプロジェクトからの教訓により補完される	達成状況: 一部達成 (事後評価時) 計画時から住民の参加は、新農村開発プログラム、プログラム 135 に反映されている。

出所: JICA 内部資料、カウンターパートへの質問票・インタビュー

3 効率性

本事業は、協力期間は計画どおりであったが(計画比: 100%)、住民の要望に応えるためにコミュニティ開発の活動が追加されたことで協力金額は計画を若干上回った(計画比: 102%)。よって、本事業の効率性は中程度である。

4 持続性

【政策・制度面】

ベトナムの政策は本事業の効果継続を担保している。2011年の決議80/NQ-CPは、2011年～2020年の持続的貧困削減の新しい方向性を示し、貧困層、特に山岳地域・少数民族地域の貧困層の生活条件の改善を目指している。プログラム135は2012年～2015年及び2016年～2020年、特に貧困地域であるコミュニティにおけるインフラ整備・生産促進を支援している。

【体制面】

DPCでは、参加型農村開発を担当する部門はない。また本事業実施のために設置され、技術移転の主たる対象であった技術支援グループ(SG)及び農村開発グループ(RDG)は事業完了後は存在していない。SG及びRDGのメンバーは、DPC、またはコミュニティ人民委員会の職員であり、SGやRDGは存在しないものの彼らは農村開発に携わっており、新しいプロジェクト・プログラムの計画策定・実施などの日常業務に参加型農村開発を適用している。事業アプローチを拡大するための、キーファーマー、女性連合、学校間の連携やメカニズムは存在しないものの、有効性・インパクトで記載したとおり、キーファーマーは事業アプローチを適用している。さらに、DPCによれば、DPCのほぼ全ての部署で参加型アプローチを適用しており、本事業で研修を受けた人材はDPCのプログラム・プロジェクトで活用されている。従って、本事業の効果はある程度継続が期待される。職員数に関する情報は確認できなかった。

MARDに関しては、MARDは貧困削減・社会保障部門が本事業の効果を経営策定や事業活動に反映させる部署として指名された。

【技術面】

DPCでは、技術移転のシステムが確立されている。キーファーマーは他の農民への技術移転の実施に困難を感じているが、SGメンバーは、キーファーマーによる他の農民への技術移転についてサポートすることは本来業務ではないものの、彼らの技術移転を支援している。本事業により開発された給水システムは住民により維持管理されている。

事業効果の普及のためには、全てのレベルでの農村開発担当行政官が参加型開発について研修を受ける必要があるが、MARDでは、組織的な取り組みの欠如や財務的な制約により、そのような人材は十分に確立されていない。

【財務面】

新農村開発、貧困削減、農業普及に関するプログラムへの財源はあるものの、参加型開発実施のためにそれら財源は十分ではない。一方、国際開発協会によるCHPoVへの支援は継続している。本事業で建設された給水システムの費用は住民が負担している。

【評価判断】

体制面、技術面及び財務面に課題がみられることから、本事業による効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、事業完了時点において、地方行政官が事業アプローチの効果を認識し、住民の生活が改善し、MARD が事業アプローチの適用可能性を認めワークショップを開催しており、プロジェクト目標は達成された。事業効果は事業完了後も一部継続し、また他事業にも反映されている。上位目標は、計画時から住民参加することが国家プログラムに掲げられ、また、MARD は本事業の教訓に基づき上記プログラムへの反映を試みていることから一部達成したといえる。持続性に関しては、体制面・技術面・財務面に課題がある。効率性に関しては、協力金額がわずかに計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると本事業の評価は一部課題がある。

III 教訓・提言:

【実施機関への提言】

農家から本事業の農業技術の適用の要望があった場合、DPC は SG メンバー及びキーファーマーを支援し、農民への技術移転を行う必要がある。

【JICA への教訓】

1. 本事業では、受益者は、整備した施設の必要性を認識し、整備計画の意思決定・工事・維持管理に参加した。受益者は工事に関しては一部費用の負担を行い、また労働の提供も行った。これらのプロセスにより、受益者の間に独立心が育まれた。その結果、住民は施設を補修しつつ使用し続けている。小規模インフラ整備の全ての過程への受益者の参加は、施設の持続的利用を担保する。
2. 事後評価時、事業効果は事業実施サイトにおいては継続し、また MARD は本事業の教訓を政策に反映することを試みていたものの、実際の他地域への普及は限定的であった。本事業の実施は主に省・郡が行い、MARD は実施機関として、事業の進捗・年間計画の承認を行った。MARD にとっては、実際の実施に関与していないため、本事業を完全に把握し、本事業の経験を新たな政策に反映することやプロジェクト成果を他の地域に普及することは難しかった。将来の政策策定が関係する同様の事業においては、主たるカウンターパートは、国家政策を担当する中央省庁とすべきである。一方、政策策定の主要な役割を担う機関（政府官房、ベトナム共産党など）との調整も事業活動の一部とするべきである。また、本事業は、モデルの構築、ガイドライン・マニュアルの策定が中心であり、事業成果の中央政府一担当省庁のみならず、政府官房、計画投資省、労働・戦争障害者・社会問題省、共産党など関連機関へのアドボカシー活動は殆どなかった。これはカウンターパートが省であることによるものであるが、一方で、日本側・ベトナム側共に本事業を代表して政策対話やドナー会合で事業成果を発表できる専門家がいなかったことにもよる。同種事業においては、アドボカシー活動もより強調することが必要である。



Dak Hla 村の牛舎



Kon Thup 村の小学校の給水所