

南スーダン

2019年度 外部事後評価報告書

技術協力プロジェクト「ジュバ近郊の平和の定着に向けた生計向上支援プロジェクト」

外部評価者：アイ・シー・ネット（株）小川佳子・岸野優子

## 0. 要旨

本事業は独立前後の南スーダンにおいて、ジュバ近郊の農村をモデルサイトとして、中央エクアトリア州協同組合・農村開発省（以下、「州農村開発省」という。）の農村開発普及員（Community Development Officer、以下、「CDO」という。）が農民の農業生産・収入創出活動を促進するとともに、中央エクアトリア州農林省（以下、「州農林省」という。）の農業普及員（Agriculture Extension Officer、以下、「AEO」という。）の技術的支援を得て農業技術パッケージを導入する生計向上モデル<sup>1</sup>を普及する基盤の確立をめざして実施された。本事業は農産物の増産、人材育成、農村開発、住民の生計向上と雇用促進をめざす南スーダンの開発政策・ニーズに合致しており、日本のスーダン<sup>2</sup>に対する援助政策との整合性も高かった。事業のアプローチも紛争影響国の現状を考慮したもので、妥当性は高い。生計向上モデルの基本ツールが開発され、政府関係者及びコミュニティー・リーダーの能力を強化し、モデルプロジェクト<sup>3</sup>も成果を上げた。省庁の組織能力はやや弱い政策策定やネットワーク構築が実施されるなど、プロジェクト目標はおおむね達成されたとみることができ、有効性は高い。2度にわたる紛争、それに伴う避難民・難民の発生によりコミュニティー活動が停止に追い込まれるなど困難な状況にありながらも、モデル村以外での生計向上モデルの適用が認められており、上位目標を一部達成したといえる。事業完了後、政府の支援なしにモデル村が活動を継続していたが、治安悪化のため事後評価時に活動を中断している村が少なくないことから、インパクトは中程度であり、有効性とインパクト合わせて中程度と判断する。事業期間は計画どおりだが、モデルプロジェクト確定による活動範囲の拡大等のため、総投入額が計画比127%となった。増額自体は適切と考えられるが、追加活動に対して適切な額の増額だったかどうかを判断する情報は得られなかった。よって、効率性は中とする。持続性に関し、州の再編によるCDOを含む職員の異動の影響や、政府が村落開発の活動予算を持たないことなど、政府の支援・財務体制は課題を残しているが、コミュニティーレベルでは、本事業が育成した人材（篤農家、農村開発委員会、CDO・AEO等）の間では本事業で導入した技術が定着している。コミュニティー内で技術の伝達も発現しており、事業の成果が再現・持続する可能性があるといえる。よって、ここでは持続性の評価は中程度とする。

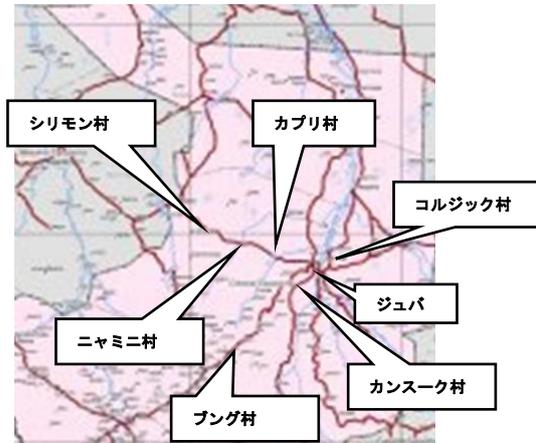
以上より、本事業は一部課題があると評価される。

<sup>1</sup> ここでいう生計向上モデルは農村開発サービスを促進するための仕組みであり、本モデルは、主に次の2つのプロセスに基づいて実施される：1) 様々な手段を通じたコミュニケーション、ファシリテーション及び学習活動、2) 農業生産改善及び改革のための農業技術パッケージの活用。

<sup>2</sup> 2007年当時。南スーダンを含む。

<sup>3</sup> ジュバ郡内のモデル村6村で開発計画を作成し、開発されたツールを活用して各村の特徴とニーズにあった生計向上活動を実施した。村の名称と位置については、次ページの事業位置図を参照。

## 1. 事業の概要



事業位置図（ジュバ郡）



村人を指導する篤農家（事業完了報告書 p.63）

### 1.1 事業の背景

南スーダンでは長期の内戦を経て 2005 年 1 月に南北包括和平合意が成立し、それを受けて日本政府は「平和の定着」のための支援を再開した。和平合意後平和の回復に伴って国内外からの避難民の帰還が加速する中、帰還民の再定住・社会への統合に向けた社会・経済インフラの整備とともに、国民の 80%が農業に従事している南スーダンでは、農村部の生計向上及びこれを支援する行政サービスの拡充が喫緊の課題となっていた。首都ジュバ市近郊の農村社会には、もともとの住民、内戦中に流入・定住した国内避難民（Internal Displaced Persons、以下、「IDP」という。）、南北包括和平合意以降の帰還民が共存し、それに加え農耕民族、牧畜民族などの多様な背景をもつ住民で複雑な社会を形成していた。一方、長期にわたる内戦の結果、住民は基本的な農業生産技術及び営農に関する知識・経験が不足していた。

南スーダン政府の協同組合・農村開発省<sup>4</sup>（以下、「南スーダン政府農村開発省」という。）は、同国全体の農村開発政策を策定し、政策実施は州政府が担っていた。ジュバの位置する中央エクアトリア州の実施官庁は州農村開発省で、同省には、農村で行政サービス提供の役割を担う CDO が配属されていた。また、同州の州農林省には、AEO が配属されていた。JICA は、帰還民や IDP を含む農村住民が、農業を含めた生産及び生計向上活動に係る能力開発を図ることを目的として、技術協力プロジェクト「ジュバ近郊の平和の定着に向けた生計向上支援プロジェクト」（2009 年 3 月～2012 年 2 月）を、南スーダン政府農村開発省、南スーダン政府農林省、州農村開発省、州農林省をカウンターパート（C/P）機関として実施した。本事業は、南スーダンの経済・社会基盤の復興・開発に不可欠な農村開発の基礎条件となる「生計向上モデル」を構築するものであった。

<sup>4</sup> 南スーダンでは中央政府の省庁が国全体の政策・方針を策定し、州レベルの省庁が政策実施にあたる。ただし、中央政府と州の省庁が必ずしも一対一で対応するとは限らず、担当省庁のねじれが生じる場合もある。事業実施中も、ラインのねじれのため方針や管理体制の統一、中央と州の調整・意思疎通などが難しくなった面があったということである。

## 1.2 事業の概要

上位目標	ジュバ近郊の農村の多様性に対応した生計向上モデルがジュバ郡内で広く活用される。	
プロジェクト目標	ジュバ近郊の農村の多様性に対応した生計向上モデルを普及させるための基盤が整備される。	
成果	成果 1	農村開発のための基本ツールが開発される。
	成果 2	(生計向上モデルを構築する上で必要となる) 政府関係者及びコミュニティ・リーダーの能力が強化される。
	成果 3	(生計向上モデルを構築する上で必要となる) 中央・州の農村開発省及び州の組織能力が強化される。
	成果 4	生計向上モデルを適用したモデルプロジェクトが実施される。
日本側の事業費	511 百万円	
事業期間	2009 年 3 月～2012 年 2 月	
事業対象地域	中央エクアトリア州ジュバ郡	
実施機関	<p>【計画時】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央エクアトリア州社会開発・ジェンダー・宗教省<sup>5</sup></li> <li>中央エクアトリア州農林畜産漁業省 (州農林省)</li> </ul> <p>【2011 年 9 月から事業完了まで】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央エクアトリア州協同組合・農村開発省 (州農村開発省)</li> <li>中央エクアトリア州農林省 (州農林省)</li> </ul>	
その他相手国協力機関など	<p>責任機関<sup>6</sup></p> <p>【事業開始から 2011 年 9 月まで】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>南スーダン政府協同組合・農村開発省</li> </ul> <p>【2011 年 9 月から事業完了まで】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>南スーダン政府農林省</li> </ul>	
わが国協力機関	システム科学コンサルタンツ株式会社 中央開発株式会社	
関連事業	【草の根・人間の安全保障無償資金協力】中央エクアトリア州ジュバ郡ブング村小学校建設計画 (G/C 締結日: 2011 年 2 月 25 日)	

## 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

本事業は、ジュバ近郊の 6 つのモデル村で「生計向上モデル」に基づいた活動を実施し、

<sup>5</sup> 2011 年、中央エクアトリア州社会開発・ジェンダー・宗教省の農村開発局が分離され「協同組合・農村開発省」が設立された。

<sup>6</sup> PDM に「責任機関」と記載されている。制度上、国家の政策策定をし、実施機関 (州農村開発省・州農林省) から報告を受ける立場にある。

同モデルを普及するための基礎的条件を整備することを目標として実施された。本事業の「生計向上モデル」を普及するための基礎的条件は①CDO を主とする C/P の能力開発、② C/P が業務において活動の指針として活用するガイドラインやマニュアルの整備、③南スーダン政府農村開発省、州農村開発省、州農林省の組織能力の向上、の3点である。これらは各成果の発現を通じて整備されつつあり、実施期間の終了までにプロジェクト目標を達成する見込みと判断された。

### 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）

終了時評価時には、①CDO や農民が本事業の活動から得られた知識と技術を維持し、その活動を継続する意思を持っていること、②州農村開発省が CDO を州内の他の郡に配置することを企図していること、の2点から、生計向上モデルがジュバ郡以外でも広範に実践されることが期待されるとして、上位目標の達成に肯定的であった。その一方で、モデルが維持され発展していくためには、州農村開発省が本事業の業務を引き継ぎ CDO の活動を支えていくことが必要であるとして、上位目標の達成見込みについて明確な判断はなされていない。

### 1.3.3 終了時評価時の提言内容

終了時評価時は、2011 年の南スーダン政府の省庁再編により、南スーダン政府農村開発省の農村開発部門が南スーダン政府農林省に統合される見込みであった。よって、本事業が策定支援した農村開発政策の実施のために、新省庁体制下で農村開発部門が適切に位置づけられることの必要性が指摘されていた。そして、生計向上モデルの継続的な活用と発展のために、コミュニティ開発予算を確保すること、CDO・AEO を配置する環境を整備することが提言された。モデル村に関しては、事業完了後の自立的な活動のための計画を立案実践できる力をつけること、デモンストレーションファーム<sup>7</sup>(以下、「デモファーム」という。)を持続的に運営するための母体設立が提言された。

## 2. 調査の概要

### 2.1 外部評価者

小川佳子・岸野優子（アイ・シー・ネット株式会社）

### 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：2020年3月～2021年6月

現地調査：2020年10月26日～2021年3月31日（ローカルコンサルタント契約期間）

<sup>7</sup> 農業技術の指導のために、カプリ村とコルジック村に設置された。

## 2.3 評価の制約

事業完了から 8 年以上経過してからの事後評価実施であったため、調査にあたり先方関係者の特定に時間を要した。また、資料などの情報源が限られ、関係者からの情報も記憶に頼ったものが多くなるため、情報の質・量ともに限定的なものとなった。

さらに、新型コロナウイルス感染症の影響から当初 2020 年中に予定していた外部評価者の渡航が中止となり、ローカルコンサルタントと遠隔で調整し、実施機関や関係者に対し質問票及びインタビュー調査を実施し情報を収集する方法に変更した。治安上の制約によりローカルコンサルタントも対象村を訪問できず、当初予定されていた対象村からの事業関係者の招へいも実施できなかったため、電話インタビューで代替するなど、調査方法にも制約が生じた。これらの制約により、事業対象地域全体を判断するのに十分な情報を収集することはできなかった。本評価調査で得られた情報は事業の結果の一部であることには違いないが、効果の発現が確認された場合も事業全体としてどの程度の効果があげられたかを表すものではない。

## 3. 評価結果（レーティング：C<sup>8</sup>）

### 3.1 妥当性（レーティング：③<sup>9</sup>）

#### 3.1.1 開発政策との整合性

計画時の南部スーダン政府の開発目標「Expenditure Priorities and Funding Needs 2008/2011」は南スーダンの社会的・経済的発展をめざし、6 つの最優先セクターを設定していた。「農村地域の生産性の向上、収入の向上を図る」は最優先セクターの一つであった。最優先セクターと並行して小セクター別の開発目標も掲げられ、その一つ、社会再統合に関係の深い「社会・人道セクター」の活動骨子には、平和構築と紛争解決、男女平等、IDP と難民の帰還促進及び再統合、社会的弱者への支援・エンパワメントが含まれていた。また、南スーダン政府農村開発省の開発政策「Policy Framework and Work Plan 2007/2008」では、7 つの目標のうちの 3 つが①コミュニティーに働きかけてコミュニティーベースの開発プロジェクトを開始すること、②地方住民の社会、経済、文化、政治のあらゆる面でエンパワメントをすすめること、③コミュニティー・CBO（Community Based Organization、住民組織）・CSO（Civil Society Organization、市民社会団体）の能力強化となっており、コミュニティー開発を重視していることがわかる。南スーダン政府農林省の開発政策「Food and Agriculture Policy Framework 2006/2011」は AEO を含む専門人材の育成、普及用農業パッケージの確立、農村社会における農業開発を通じた貧困削減の推進を優先課題としていた。本事業は IDP、女性等の脆弱な立場の住民も包括的に巻き込んだコミュニティーの組織化を通じて、農業普及による農業生産性と収入創出による生計向上を図り、さらに地域社会の安定を図るものであり、上記開発政策に合致していた。

事業完了前後をカバーする「南スーダン開発計画 2011/2013」は、農村経済開発分野にお

<sup>8</sup> A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

<sup>9</sup> ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

ける「農業の生産性向上」を重点課題の一つとして掲げ、生計向上と雇用促進は同国の貧困緩和と平和構築に重要であるとしていた。なお、農村開発については、2011年7月の南スーダン独立後の省庁再編で農村開発省が農林省に吸収されて農林省の一部局となり、農村開発の位置づけが低くなったと報告されている。しかし、農業分野政策枠組み「Agriculture Sector Policy Framework (ASPF): 2012/2017」の農業生産支援サービスに関するサブセクターの政策は、普及や農村の組織化、人材育成等に関する目標や政策実施枠組みを定めており、農村開発の重要性は認識されている。その中の組合・農村開発に関するセクションでは、「農村開発政策の策定と実施」、「農村開発のための開発基金の設立」、「CDOの役割の強化」、「行政官、コミュニティー・リーダーの能力向上」が政策実施枠組みとして挙げられており、本事業はこれらの方向性と軌を一にする。

したがって、本事業は計画時及び事業完了時において、南スーダンの開発政策、農業、農村開発政策と合致していたといえる。

### 3.1.2 開発ニーズとの整合性

南スーダンは本事業計画時、内戦終了後の復興初期にあった。脆弱な政府機関の能力強化と並行して、農村の農業開発及びコミュニティー開発による帰還民・IDPの社会再統合をめざすことは、平和の定着と社会的安定というニーズに即していた。また、村落では食糧安全保障が喫緊の課題だったが、内戦の影響で農民は農業技術の知識や経験が不十分で、肥料、種子等の農業資材にもアクセスできない状況であり、農民の農業技術の習得と収入創出活動による生計向上はニーズが高かった。

事業開始後も悪天候や虫害が続いたため、事業完了時も南スーダン全体では食糧安全保障は大きな課題であった。2011年から2013年までの間、穀物生産は1州（西エクアトリア州）を除き全ての州で不足していた<sup>10</sup>。この食糧不足は構造的な要因が複合的に絡まったものと分析され、農業サービスの不足も要因の一つとされていた<sup>11</sup>。

したがって、本事業は、計画時、完了時ともに、南スーダンの開発ニーズに合致していた。

### 3.1.3 日本の援助政策との整合性

2009年の政府開発援助（ODA）国別データブック（スーダン）の「ODAの基本方針」には、スーダンの「平和の定着を積極的に支援」と明記され、「スーダン国民が等しく平和の配当を享受」することが重視されている。同じく2009年のJICA課題別指針「平和構築」の重点とすべき取り組みの中では、本事業は「経済活動の復興に対する支援」に該当する。食糧の安定供給につながるという点では「社会資本の復興に対する支援」にも関連する。

したがって、本事業の目的は日本の援助政策と合致している。

---

<sup>10</sup> FAO/WFP (2013) FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to South Sudan. 22 February 2013. (p.31)

<sup>11</sup> Ministry of Agriculture, Forestry, Cooperatives and Rural Development (2012) Agriculture Sector Policy Framework (ASPF): 2012-2017. 2.3 Problem Statement. (pp.13-14)

### 3.1.4 事業計画やアプローチ等の適切さ

#### ① 事業開始のタイミング

本事業は南スーダンの独立前に開始された。政府が組織的にも財政的にもまだ脆弱な時期に、ODA 事業として政府に対する技術協力を実施することが適切であったか、開始時期が早過ぎはしなかったかということは、本事業のような紛争影響国での事業の評価には重要な検討ポイントである。独立前後の南スーダンでは、まず都市部で復興が始まり、地方の農村との格差は新たな不満を呼び起こす懸念があった。そこで、政府による農村支援は国の安定のためにも重要な課題であり、紛争再発防止のためには、早急に政府機能の復興が必要であった。また、コミュニティーの住民は長期にわたる内戦の結果、農業技術に関する知識も経験も不足している状況で、現代農法の普及が農村の食糧安全保障のためにも必要だった。農村の安定化や食糧安全保障のニーズは南北包括和平合意後、独立以前からあり、州農村開発省も「本事業開始は適切であった。もっと早くてもよいぐらいだった」との考えを示している。よって、本事業の実施、事業開始のタイミングともに適切だったといえる。

#### ② PDM の変更

PDM は事業開始後、活動の詳細が明確になるのに伴い2回変更された。本事業の上位目標及びプロジェクト目標達成には、モデル村での生活向上モデルの実践と、実践を通じた政府職員の能力強化が重要な要素となるが、これらが計画時の PDM では成果として位置づけられていなかった。1回目の変更<sup>12</sup>では、「モデルプロジェクトの実施」が成果の一つに加えられ、成果指標を設定することで、モデルプロジェクト実施の目標が明確にされた。「コミュニティー・リーダーの能力向上及び中央・州の省庁の組織能力」も成果に明記され、目標達成に向けた PDM のロジックがより適切なものとなった。2回目の変更<sup>13</sup>では、CDO・AEO の主体性やコミットメント、コミュニティーのリーダー育成、モデル村の開発計画作成、モデルプロジェクトに対するコミュニティーのオーナーシップ等を判断する指標が追加された。コミュニティー開発と人材育成のアプローチをより明示的に反映した、事業の方向性に合致する変更だった。

各成果の指標の中にはモニタリングのために調査を必要とするものが含まれているが、特に紛争影響国では、そのような指標の測定は容易ではない。特に、成果4「生計向上モデルを適用したモデルプロジェクトが実施される」の10ある指標のうちの6つに目標数値が設定されており、その確認にベースラインデータ及び事業参加者以外のコミュニティーメンバーを対象とする調査が必要なものもあり、モニタリングに多大な時間と労力を要するものとなっている。このことも影響してか事業完了時でも指標が求めるデータがとられていない。また、指標が測ろうとする事項が曖昧なものも散見する(表1参照)。よって、PDM 全体のロジックは適切だったが、指標については測定対象を具体化する、測定可能な数値目標を設定するなど、検討の余地があった。表2では、さらに個別の指標の問題点と代替案を提示した。

---

<sup>12</sup> ver 0 から ver 1.1 への変更。

<sup>13</sup> ver 1.1 から ver 1.2 への変更。

表 1 指標の課題

指標例 <sup>14</sup>	課題
成果 4 指標①、②、③	指標の数値に影響を及ぼす可能性がある外部要因が多い。
成果 4 指標①、③	事業参加者と参加者以外の調査が必要で、実施者に負担がかかる。
成果 2 指標①、成果 3 指標③ 成果 4 指標①、②、③	何を測るか、またはどのように測るかが不明確である。

(出所：外部評価者作成)

表 2 指標の代替案

指標	問題点	代替案
成果 4 指標①	参加・非参加メンバーのデータを一定数収集せねばならないので負担となる。作付面積、作物など、調査対象者間で条件がばらばらだと思われるので測定・比較が難しい。	収入創出活動で得られた参加世帯あたりの利益の額。各世帯にとっての収入創出活動の効果の大きさは、利益額が活動開始前の世帯収入額の何%にあたるかで分析する。
成果 4 指標②	「空腹を感じる」は主観的で、回答者により判断が異なる。食事量が増えていても空腹と感じる可能性がある。	食事の回数、または 1 日あたりの食事の量が前年の同じ時期に比べて増えた世帯数の割合とする。世帯の食事を用意する人に聞く。
成果 4 指標③	「農業生産性」を収量と定義したとしても、いつと比べて 10%増かが不明。また、収量はその年の降雨量によって大きく左右されるので、収量増は好天によるものである可能性がある。収穫が思わしくなかった場合、技術そのものの問題の場合と適用の問題の場合があり得る。	収入や食生活の向上は指標①と②で聞き、技術の導入が増産に結びつくことを明確に理解したかどうかを測ることにする <sup>15</sup> 。技術の適用によって収量が増加することを理解した事業参加者が全参加者に占める割合を、事業参加者への聞き取り結果から算出する。

(出所：外部評価者作成)

### ③ コミュニティーを中心としたアプローチ

本事業実施に際し、住民の結束は平和構築においても農村開発においても重要な要素であるという理解から、コミュニティー住民の協働を重視して各村の開発計画を作成し、計画に基づいてモデルプロジェクトを立ち上げるアプローチを取った。そこで住民を動員し、農村開発委員会を設置しグループ活動を促進してコミュニティーをまとめた。CDO は農村開発委員会の設置や協働作業がコミュニティーの結束を高めるのに有効だったと認識してお

<sup>14</sup> 成果 3 指標③情報管理システムの改善を通じて、CDO や関係者が必要な情報にアクセスできるようになる。成果 4 指標①プロジェクトに参加するコミュニティーメンバーの食料の生産量・収入・財産等が、参加しないメンバーと比べて、少なくとも 50%増加する。成果 4 指標②空腹を感じる世帯数が 2012 年までに 50%減少する。成果 4③プロジェクト参加世帯の農業生産性が 2012 年までに少なくとも 10%増加する。

<sup>15</sup> 成果 4 は「生計向上モデルを適用したモデルプロジェクトが実施される。」で、その指標は、モデルプロジェクト実施の結果として、収入などの増加、コミュニティー開発に向けた能力やモチベーション・オーナーシップの向上を測るものである。導入された技術の利点の理解は技術の継続活用の動機付けであり、モデルプロジェクトの成功を示すものと捉える。

り、コミュニティの代表もグループでの農作業や収入創出活動を高く評価している。さらに以下に示すような他ドナーとの協調に発展するなど、コミュニティを中心としたアプローチは適切だったといえる。

#### 関係機関・ドナーとの協調による事業成果の向上

コミュニティ中心のアプローチが、当初計画されていなかった他ドナーや政府機関から支援を引き出す結果となり、表 2 のように様々な協調が実現した。村の開発計画が支援を計画している他ドナーの情報源となり、対象村落で活動していた CDO や AEO が他ドナーとの窓口になることで、様々な協調につながった。

表 3 他ドナー・支援機関との協調

団体	支援
ユニセフ	ニャミニ村ヘルスセンター支援、シリモン村のパヤム教育課を通じた教科書配布
保健省・赤十字	CDO の保健衛生訓練（保健省がモデル農村での普及を要請）
保健省	カプリ村の予防接種
州教育省	ブング村コミュニティ開発計画に基づいて建設した小学校（草の根無償により建設）へ州教育省から地区教育指導員派遣
PSI	シリモン村、ニャミニ村、カンスーク村、カプリ村に蚊帳配布
ZOA	シリモン村の農業生産技術支援プロジェクト
FOFCOD	シリモン村のろうそく生産支援

（出所：事業完了報告書及び CDO の質問票回答、村落代表インタビュー）

注：PSI（Population Services International）と ZOA は国際 NGO、FOFCOD（Forum for Community Change and Development）はローカル NGO の団体名。

このような、当初計画していなかった協調が実現した背景には以下の要因があると考えられる。特に①に関し、コミュニティ主体の手法をとっていたことが、的確なニーズの把握に貢献したといえよう。

- ① 村のニーズを吸い上げ他ドナーの支援に繋ぐ仕組みができていた。
- ② 他ドナーに事業が認知される機会を作っていた。

対象村ではコミュニティ開発計画が作成され、村のニーズが明確にされていた。これは支援に入ろうとする機関・団体にとっては貴重な情報であり、事業開始前の事前調査に入ってきたドナー・団体が本事業の成果をもとに計画を立てることもあったということである。また、CDO が週に 1、2 回と、頻繁に村を訪問して信頼関係を築き、コミュニティの相談役となって村のニーズを正確に吸い上げることができていた。CDO は週例会議を開催しており、会議で共有したニーズを CDO のリーダーが他ドナーに繋げた。

日本人専門家も他ドナーに繋ぐことを日ごろから推奨していたということで、専門家の後押しもあった。

また、中央レベルでは、本事業は農村開発フォーラム、農村開発ワークショップなど、政府関係者、ドナー、NGOの間の情報共有の場となる会議を開催していた。これらの会合を通じて他ドナーに本事業の活動が知られていたことも、協調をスムーズにしたと考えられる。

ブング村の代表は、インタビューで「農村開発委員会が計画した学校が作られた後、他の開発パートナーが学校を支援してくれた。本事業の実施期間中にできたネットワークを活用してその後も政府や開発パートナーにブング村の人々を支援してもらった」と回答しており、本事業実施がその後の支援につながったことを示している。このように、限られたリソースでモデル村を支援するにあたり、他の開発パートナーや政府機関の支援を引き出し、効率よく開発を進めた。

#### ④ 事業対象村選定

本事業開始前、JICA スーダン駐在員事務所がジュバ郡で小規模なモデルプロジェクトを実施し、その結果も受け、その実施体制を引き継いで本事業が計画された。南スーダン政府協同組合・農村開発省、中央エクアトリア州社会開発・ジェンダー・宗教省との間でモデルプロジェクト対象村を本事業の対象に含むことが合意されており、本事業の事前調査でもモデルプロジェクト地域で住民世帯のサンプル調査が実施され、各村の民族構成、生業、生計向上のポテンシャルや課題が把握された。

さらに事業実施初期、本事業は2009年6月から7月にかけてジュバ郡内の30村でサンプル調査による社会経済調査を実施した。この調査結果をもとにCDOと協議の上、モデルプロジェクト実施のための対象村が選定された。その際、1) 治安とアクセス、2) 村の統率力と結束度、3) 利用可能な地域資源、4) 地理的なバランスという基準が適用された。2) では村のリーダーの統率力の強さ、村内で住民が地理的にまとまって居住して、部族構成・生活スタイルが近いことに留意した。4) は、特定の地域に便益が偏らず、異なる文化・環境・民族が裨益することにも配慮した。紛争予防配慮の観点から、地域・部族間バランスを考慮した選定で、事業対象選定は妥当であった。

##### 3.1.5 不安定要因に起因するリスクの回避

南スーダンの農村部には複数の異なる部族が隣接して居住しており、本事業実施中も農作物生産を主とする住民と牧畜を主とする住民<sup>16</sup>との間で水場や農地の使用に関する軋轢が起きていた。本事業は生計向上とコミュニティ中心の農村開発で社会の安定化を図ることをめざしていたが、同時にそのような複雑な社会に留意した対応が必要だった。

モデル村で農村開発委員会を設立するにあたっては、多様なメンバーが確保されるよう

<sup>16</sup> ここでは、牧畜を主たる生計手段とする者を牧畜民と呼び、牧畜民の中には定住している者から遊牧している者までを含むものとする。

留意し、コミュニティ内の異なる意見が吸い上げられるようにした。また会合などの開催によりコミュニケーションを促進して、コミュニティの結束強化を図った。コミュニティ・リーダーの研修では、IDP や女性、民族的マイノリティ、孤児・障害者を抱える世帯などに配慮することなど、社会的弱者に対して公平な開発への理解を深めた。モデル村の一つ、コルジック村には、農耕民であるバリ (Bari) 族と牧畜民のムンダリ (Mundari) 族のコミュニティがあり、両者の関係は不安定要因となっていた。コルジック村のムンダリ族をメンバーとする乳製品加工の収入創出活動は、各村の多様な特性への配慮であると同時に牧畜民であるムンダリ族も裨益できるように配慮したものと考えられる。また、コルジック村では、井戸の水を巡り牧畜民、農民、軍隊の間に生じていた軋轢を緩和するため、井戸を増設した。異なるグループが同じ井戸を共同で使用することで関係改善につなげるという考え方もあると理解した上でリスク回避を優先し、あえて各グループがそれぞれ一つの井戸を利用できるようにした。

農民グループや収入創出活動の選定にあたってはCDO がコミュニティメンバーに対してモデル事業の目的、可能な活動、実施方法や、支援が特定のグループだけでなく住民全体に裨益するものであることを丁寧に説明した。もともと構成が複雑で、さらに紛争の影響を受けて必ずしも結束力が強くない南スーダンの農村社会での事業実施にあたり、不公平感がなく結束力が育つように工夫をし、支援が入ることによってコミュニティが不安定となるリスクの回避にも努めた。それでも部族間の緊張関係が高まるような場合には、C/P の安全を確保するため、村内での活動を一時停止した。

また、飢餓対策として、食糧自給のためにキャッサバ・サツマイモ栽培を導入し、天候不順のリスクを回避した。キャッサバ・サツマイモの導入は、飢餓の緩和につながり、受益者に評価された。

以上のように、本事業の実施は南スーダンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、紛争影響国という環境の中で、他ドナーの支援につながるアプローチや種々のリスク回避の方策を取っており、妥当性は高い。

## 3.2 有効性・インパクト<sup>17</sup> (レーティング：②)

### 3.2.1 有効性

#### 3.2.1.1 プロジェクト目標達成度

本事業では、プロジェクト目標に対して4つの成果が設定されている。すなわち、生計向上モデルの普及に必要な基本ツールを開発すること(成果1: 農村開発のための基本ツールが開発される)、ツールを使って農村開発を進めるCDO・AEO、モデル農村及び省庁の関係者の能力強化(成果2: 政府関係者及びコミュニティ・リーダーの能力が強化される)、モデル開発と普及を支える組織力の強化(成果3: 中央・州の農村開発省及び州の組織能力が強化される)、そして、農村開発の実践の成果を明示すること(成果4: 生計向上モデル

<sup>17</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。

を適用したモデルプロジェクトが実施される)により、プロジェクト目標達成をめざす組み立てとなっている。

表4 プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
ジュバ近郊の農村の多様性に対応した生計向上モデルを普及させるための基盤が整備される。	ジュバ郡における生計向上のためのアプローチが CES によって整備される。	プロジェクト目標はおおむね達成された。 <ul style="list-style-type: none"> <li>• C/P の経験と知識を反映したマニュアルとガイドラインが作成され、活用された。</li> <li>• 研修や実践を通じて CDO・AEO など C/P の技術的能力が向上し、業務に対する態度の向上が見られた。</li> <li>• 2012 年の農村開発政策に事業の経験が反映されて政策的根拠が確保され、省庁間コミュニケーションが向上したが、組織能力強化に至らなかった。</li> <li>• 対象村の事業参加者の農業生産性と組織化による結束が向上した。</li> </ul>

(出所：日本人専門家及び CDO からの質問票回答、日本人専門家聞き取り)

各成果については、指標と達成状況の説明に一部ずれがあり、指標でめざしていたレベルに達したかどうかを確認する材料がないが、定性的には成果 1 から 4 はおおむね達成されたとみることができる。

まず、成果 1 の生計向上モデルの基礎となるツールについては、事業完了時点で、農村開発マニュアルと、農業技術マニュアル及び農業普及マニュアルからなる農業技術パッケージが開発され、全国の州農林省に配布された。開発にあたっては日本人専門家が骨子を示し CDO・AEO が農村での実践経験を基に参加型で作成したものである。CDO はマニュアル類がわかりやすく有用であると評価し、日常的に活用していた。

成果 2 に関しては、政府関係者に対しては研修・ワークショップ・本邦研修・第三国研修と様々な訓練機会を通じて能力強化が図られた。本邦研修では農村開発の概念を学び、第三国研修では類似点の多い隣国で技術を学んで刺激を受けるとともに、そこでできたネットワークを生かして種の購入など資機材輸入もするようになった。それまで農村開発の経験のなかった CDO・AEO が地区別と課題別（保健、ジェンダー、水管理など）のチームで学び合う体制をとり、農村でのモデルプロジェクト実施を通じて実践的能力を強化した。また、コミュニティーとの関係を築き農民からも頼りにされることで、多くの CDO・AEO のやる気が引き出された。コミュニティーでは、農村開発委員会のほかに有望な農民を篤農家（Farmer Teacher）として育成して篤農家から他の農民への指導・技術普及を促進した。事業開始当初は農民も援助に頼る傾向があったが、指導のとおり実践すれば収量が増えるということを実感してもらい、篤農家にはポロシャツを配布するなどして、やる気を引き出す工夫を重ねた。

成果 3 の組織能力強化に関しては、南スーダン農村開発省の「農村開発政策」策定<sup>18</sup>、

<sup>18</sup> 南スーダン政府農林・協同組合・農村開発省（当時の名称）の農村開発政策。コミュニティーの動員、

CDO・AEOの役割の明確化、農村開発フォーラム（1回）やワークショップ（5回）の開催による関係者間の情報共有、全国の農村・農業開発情報調査が実施された。省庁レベルで取り組んだ政策は事業完了年に承認され、生計向上モデルを普及するための制度的基盤が整備されたといえる。もともとの政府の脆弱性を考慮すると、政策策定を通じて政府関係者間のネットワークを築いたことで、生計向上モデル実施の基盤整備に貢献したと評価できる。国及び州レベルの関係省庁間でもコミュニケーションの向上が報告されている。中央政府が地方のことを把握していなかった当初の状況と比較すると、中央と地方の省庁で共有される情報が増えたというだけでも大きな進歩だった。ただし、組織的にコミュニケーションをとっていたというよりも個人的な関係に依存したものであったことから、組織能力の強化は限定的であったと判断される。

モデルプロジェクト実施による農業生産増や生計向上に関して、成果4の指標に沿ったデータは揃っていないが、事後評価時の各村代表者のインタビュー回答から、本事業参加農家の農業生産増、空腹の減少、農業パッケージの技術の活用、女性の参加の強化、社会的弱者の裨益を確認することができた。特に、農業パッケージの技術に関しては、事業完了時のモデル村では70%～95%の事業参加農家が活用していたことが明らかになった。村内で農村開発委員会が組織されて開発計画が作成され、上述のようにコミュニティー内のリーダーも育成されるなど、事業完了までに多くの成果を上げた。

他方で村落開発においては、部族間の対立等の不安定要因も存在した。コルジック村では牧畜民、農民、軍の間で井戸使用の軋轢があり、村の訪問を中断することもあった。そのような状況の下、本事業では様々なリスク回避のための工夫や努力がなされた。例えば、住民間のコミュニケーションや多様なメンバーを確保した農村開発委員会による意思決定メカニズムを促進する、事業に関しては丁寧な説明をする、関係者から治安情報を入手するなどである。CDO・AEO、村落のリーダーに対しても参加の公平性について指導を継続した<sup>19</sup>。

以上のように、省庁レベルの組織能力強化は限定的であったものの、本事業は事業完了までに生計向上モデルの基盤（ツールと技術的能力）を築き、モデル農村でその成果を提示した。よって、プロジェクト目標はおおむね達成され、有効性は高い。

### 3.2.2 インパクト

#### 3.2.2.1 上位目標達成度

本事業の生計向上モデルがジュバ郡内で広く活用されるという上位目標の設定指標は「モデルを適用する農村の数の増加」である。農村数の数値目標やモデルの適用基準（モデルの全て、あるいは一部）は明記されていないが、ここでは、事後評価時点でのモデル村とそれ以外のジュバ郡内の村での生計向上モデルの活用があれば、生計向上モデルを適用する農村の数が増えたと捉えることとした。

---

コミュニティーを外部リソースにつなぐこと、CDOの能力向上など、本事業の経験が反映されている。

<sup>19</sup> p.10の3. 1. 5参照

表 5 上位目標の達成度

目標	指標	実績
ジュバ近郊の農村の多様性に対応した生計向上モデルがジュバ郡内で広く活用される。	生計向上モデルを適用する農村の数が増加する。	上位目標でめざした成果は一部認められるが、その達成は限定的である。 農業技術が各村で適用されていた。事後評価時、3 村では収入創出活動の継続が認められた。モデル村以外では 4 村での普及が確認され、農村の数は増加している。

(出所：CDO 質問紙回答、モデル村代表のインタビュー回答)

事業完了時には、1. 生計向上モデルを普及するための政策及び予算措置がとられる、2. カウンターパートが頻繁に変わらない、3. カウンターパート機関が大規模な組織改編を行わない、4. 深刻な自然災害が生じない、などの外部条件が揃えば上位目標は達成されると見込まれた。しかし事業完了後、策定された政策を実施する予算も CDO の活動予算も確保されていない。州の再編成<sup>20</sup>、干ばつの被害、2013 年と 2016 年の騒擾など、国家レベルの社会や治安状況の変化が上位目標の達成に大きく影響した。牧畜民と農民の争い、近隣の部族間の衝突なども起きており、2018 年にはコルジック村のデモファームが焼かれ、多くの住民が村から避難した。2019 年には南スーダン東部の大規模な洪水の結果、牧畜民（遊牧民）が中央エクアトリア州にも移動したため、多くの場所で定住農民と牧畜民（遊牧民）の衝突が激化した。このような悪条件の中でも、モデル村では治安状況悪化が深刻化するまでは生計向上モデルで導入された活動、あるいは技術が適用されてきた。表 5 は事後評価時に聞き取った各村の活動の継続状況である。事後評価時、ブング村の農村開発委員会は活動を継続している。コルジック村とカプリ村の 2 村に設置されたデモファームのうちカプリ村のものはグループ及び個人が継続して活用している。野菜の共同生産・販売もカプリ村で継続している。ニャミニ村、カプリ村、ブング村では篤農家がコミュニティーの農民（本事業の参加農家・非参加農家両方）に技術を教えている。

表 6 事後評価時の各モデル村活動継続状況

村名	活動内容
コルジック	農業技術適用、ろうそく・石けん作りを 2018 年まで
ニャミニ	最近まで養鶏継続（2021 年に遊牧民が移動してきて中断）
カンスーク	漁業は牧畜民の攻撃を受けたが継続、畑作・養蜂は危険なため中断
カプリ	野菜販売グループ、養蜂、養鶏継続
ブング	農業技術適用、グループ農業継続、養蜂は中断
シリモン	ろうそく・石けんと改良かまどは 2015 年まで、グループ養蜂継続

(出典：CDO 質問票回答、モデル村代表のインタビュー回答)

<sup>20</sup> 2015 年、大統領令により、全国 10 州が 28 州に分割され、ジュバ郡はジュベック（Jubek）州となった。2017 年にはさらに 32 州に増えたが、2020 年、10 州と 3 つの地域に再編され、ジュベック州は中央エクアトリア州ジュバ郡に戻った。

さらに、モデル村以外の村での生計向上モデル活用の有無をみると、CDO の質問票回答から、ロコン (Rokon)、ティジョー (Tijor)、モンガラ (Mongalla)、ラジャフ (Rajaf) で一部の CDO が本事業で得た技術を導入して、農業技術の指導や農民グループに対する支援<sup>21</sup>を行っているという情報を得た。これらの村を地図上に落としたのが図 1 である。

CDO の中には州編成変更に伴い異動した者もあり、それがモデル村以外での適用につながる要因ともなっている。コミュニティーの農民も他村に避難することがあり、それが技術の拡散につながっている場合もあるということである。ただし、活動費がないことや治安などの制約から、本事業と同レベルの活動の展開は現状では難しい。一方、他ドナーも地方行政レベルのサービスや農業技術・生計向上の事業を開始あるいは計画している<sup>22</sup>。今後そのような活動が増えれば CDO の経験が活かされる可能性はあろう。

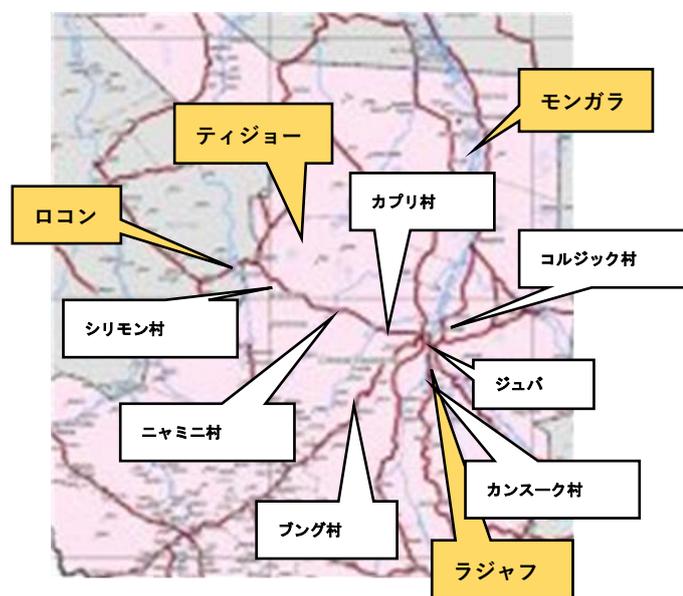


図 1 モデル村以外の村での生計向上モデルの適用

(出所：CDO 質問票回答を元に作成)

注：白の吹き出しはモデル村。オレンジがモデル村以外の技術適用地。

紛争や自然災害、大規模な難民・国内避難民の発生などの厳しい状況にも関わらず、また政府の活動資金がない中、一部の農村開発委員会や収入創出活動、技術の活用が継続されており、かつ対象村以外で生計向上モデルの一部の技術とコミュニティー開発手法が活用さ

<sup>21</sup> CDO は州村落開発省から活動費も移動手段の支援も得ておらず、CDO が村へのアクセスが可能である場合などに、各人の意思や状況によって活動を継続している。

<sup>22</sup> 例えば、国際農業開発基金が計画中の生計向上に関するプログラム (South Sudan Livelihoods Resilience Programme) は中央エクアトリア州を含む 3 州を対象とし、カウンティ開発委員会や BDC などコミュニティー中心の手法で農業技術向上や開発計画の作成、サブプロジェクトなどを実施するもので本事業の手法と共通点がある。同プログラムの計画報告書では、コミュニティーの収入向上活動の中で CDO は BDC とともにコミュニティーの動員や活動の選定や実施支援を担うとされている。IFAD (2000) South Sudan Livelihoods Resilience Programme Project Design Report: Main report and annexes 参照。

れている。活動・技術の継続には農業技術パッケージの有用性、コミュニティーのニーズを踏まえた適切な技術選定と個々のコミュニティーメンバーやCDOの意思によるところが大きいと考えられる。モデル村外への波及については、これらは組織的・計画的に拡大した結果ではなく、意思と適切な技術を持ったCDOが異動したことに助けられたといえよう。また、村落での活動資金等のリソースがないため、対象村で実施したようなコミュニティーの動員、開発計画策定など生計向上モデル全体を適用することはできず、農業技術やコミュニティー開発手法の活用は限定的である。以上より、上位目標は一部達成されていない。

### 3.2.2.2 その他のインパクト

負のインパクトは認められなかった。その他社会経済面でのインパクトとして、以下のような変化が認められた。

事業完了報告書によると、モデル村内のオープンなコミュニケーションが向上し、女性やIDPなども、土地へのアクセスを得て意思決定や経済活動に参加したことによって、収入とともに社会的位置づけが向上したということである。また、本事業が紹介した種子など、モデル村の農民が農業インプットを自主的に隣国から取り寄せるようになったということであり、モデル村内の結束や包摂性といった関係性の向上、自発的な行動といった、住民の意識と行動の変容が認められた。さらに、2009年にカプリ村で牧畜民と農民の間で争いが起きたときには、本事業が設立した農村開発委員会がリーダーシップを取って交渉し解決したことが報告されており、紛争予防に有効な仕組みをモデル村に定着させたといえる<sup>23</sup>。事後評価時のカプリ村代表からの聞き取りによると、村内の結束と自立に対する意識が高まった結果、本事業で設置・修理した井戸の修理や水利用料金の徴収が可能になったということである<sup>24</sup>。

CDOとコミュニティーとの関係については、事業開始当初、コミュニティーの住民にはCDOの存在すら知られていなかったが、本事業の活動のためCDOが週に1、2回村を訪問して活動し、技術指導や他ドナーの支援を引き出すなどの貢献をしたことにより、村人の信頼を得たと事業完了報告書に記載がある。事後評価時のモデル村代表の聞き取りからも、モデルプロジェクト開始時は、村人はCDOとのコミュニケーションに難しさを感じたが、事業の進展とともに信頼が醸成されたということが確認された。紛争影響国では政府が脆弱で国民が政府のサービスを受ける経験がほとんどなく、一般に国民の政府への信頼感が低いことを考えると、その意義は大きい。CDOと州農村開発省の関係についても、事後評価時のCDO質問票回答に「目標達成に向けて協力してあたることで、州農村開発省とCDOとの関係が近いものとなった」とあり、省庁内の関係が強化されたことがわかる。

CDO・AEOについても、農村開発の経験がなく技術的にも職業倫理の面でも低いレベルから、コミュニティーの状況・ニーズを把握して他ドナーの支援を引き出すなど、成果をあげ、コミュニティーの信頼を得るまでになった。また、事業完了後、政府の予算がなくても

<sup>23</sup> カプリ村の農村開発委員会は2014年まで存続していた。

<sup>24</sup> 井戸は事後評価時も使用されているということである。

活動を継続する CDO・AEO も現れている。中長期的に農村開発活動促進に貢献することができる CDO・AEO が育成されたことも事業の成果といえよう。

このように、内戦後外部支援に依存していた農民や農村開発経験のない CDO・AEO に対し、農業技術の指導だけでなく自主的に活動する動機を高めることで自立的な活動継続の基礎を作った。また、農村開発委員会の構成は多様性を重視し、リーダーシップを醸成することで、村内の紛争解決に結びついたこともあった。このように、技術面のみでなく、対象村に平和構築に資する社会的な正のインパクトを与えている。

以上のように、プロジェクト目標については、生計向上モデルのツールが作成・活用され、モデル村での実践を通じて CDO・AEO やコミュニティの参加者の能力が向上した。しかし、省庁の組織能力は、もともとのベースラインが低く、コミュニケーションや農村開発に対する理解の向上は見られたが個人レベルにとどまり限定的であった。上位目標の達成状況については、治安が悪化する中、一部のモデル村で生計向上モデルの実践が継続され、モデル村以外での生計向上モデルの適用が認められており、上位目標を一部達成したといえる。また、本事業でめざす平和構築につながる変化も認められた。しかし、事業完了後の全国的な紛争に伴い、難民・避難民が発生したことが本事業のインパクトの発現に大きな負の影響をもたらした。事業完了後に政府の支援なしに活動を継続していた複数のモデル村でも活動を中断している村が少なくない。したがって、インパクトは中程度であり、有効性とインパクト合わせて中程度と判断する。

### 3.3 効率性（レーティング：②）

#### 3.3.1 投入

本事業の投入は以下のとおり。

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	長期 6 名（72 人月）	長期 9 名（108.47 人月）
(2) 研修員受入	人数記載なし	本邦研修：13 名 第三国研修：48 名
(3) 機材供与	車両、事務機器等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 7 種類の施設の建設・改修</li> <li>・ 事業の実施・モデルプロジェクトに必要な機材（普及活動に必要な移動手段、農業指導に必要な機材、収入創出活動に係る機材等）</li> <li>・ 参考書類（資料室設置、コンピュータ 4 台、農業・教育・保健衛生・平和構築に関する約 200 冊の参考書類）</li> </ul>
(4) 在外事業強化費	金額の記載なし	現地業務費 21 百万円

日本側の事業費 合計	合計 401 百万円 (詳細計画策定調査含む)	合計 511 百万円 (詳細計画策定調査経費 11 百万 円を含む)
相手国の事業費 合計	C/P、土地、建物、施設、事 業運営費	C/P (フルタイム 50 名)、事務所 用の土地

### 3.3.1.1 投入要素

日本側の専門家派遣人月及び事業費の投入計画と実績に差異があるが、そのうち主要なものは、2カ所のデモファームの建設、モデルプロジェクトの内容決定により確定した活動経費、州農村開発省の施設改修、全国10州を対象とした農村開発・農村普及現状調査等の追加によるもので、2009年3月のPDMの改訂時の活動の追加を反映した投入増加といえる。州農村開発省の施設改修、全国10州を対象とした農村開発・農村普及現状調査は、政府側の組織体制を整える準備としての必要性があったため追加された。投入人月の増加に比して、投入金額の増額はそれほど大きくなく、ローカルスタッフの活用など、人件費を抑えながら業務管理にあたる人月を増やしたと推測される<sup>25</sup>。

### 3.3.1.2 事業費

事業費の計画額は401百万円、実績額は511百万円（どちらも詳細計画策定調査経費11百万円を含む）で、計画比127%で計画を上回った(②)。110百万円の増加は、上記のとおり2カ所のデモファームの建設、モデルプロジェクト経費、州農村開発省の施設改修、全国10州を対象とした農村開発・農村普及現状調査等の追加によるものだが、金額の内訳は情報がなく不明である。

### 3.3.1.3 事業期間

事業期間は計画、実績ともに2009年3月～2012年2月(36カ月)で、計画どおりであった(③)。

事業期間は計画どおりであったが、総事業費は計画比127%と計画を上回った。事業費の増加は事業開始後の計画見直し時に、モデルプロジェクト活動が確定したことなど、活動範囲の拡大に伴うものであったと考えられる。状況の把握が進み目標達成のために活動を追加したことは妥当であり、事業費の増加もやむを得なかったといえる。ただし、生活向上モデルの実践と、実践を通じた政府職員の能力強化が、生計向上モデル普及の基盤整備には重要な要素であったことは、計画段階から明らかであり、モデル村での活動費も計上されていたと思われる。増加した事業費が必要最低限の適切な額であったかどうかを判断するには、計画時の事業費との詳細比較が必要である。しかし、計画段階及び計画見直し時の事業費の

<sup>25</sup> 詳細文書がなく、関係者の回答による。

詳細情報がないため、判断が難しい。以上から効率性を中程度と判断した（②）。

### 3.4 持続性（レーティング：②）

#### 3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策・政治的関与

事後評価時の開発計画は確認できなかったが、2011-2013年の開発計画では、農業生産性向上は重要課題の一つであり<sup>26</sup>、農村部の生計向上と雇用促進は貧困緩和と平和構築に重要であるとしている。2015年に策定された農業開発のための長期ロードマップ、「包括的農業開発マスタープラン（2015）」でも AEO の能力強化や移動手段の確保の必要性が認められている。また、本事業で策定し承認された「農村開発政策」の農村開発や CDO の職務は本事業の経験を反映したものになっている。以上より、本事業で整備したモデルの活用の根拠となる政策が策定されているといえる。

#### 3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制

州レベルでは農業・食糧安全保障省<sup>27</sup>が農業技術の普及を、州農村開発省が農村開発を受け持つ体制である。国家レベルでは、農業・食糧安全保障省が農業開発、農村開発を所管し、各省庁間では補完的な役割を果たしている。

事業で訓練した CDO の中には、州の再編により異動したものも少なくない。その結果、CDO の異動先で、本事業が導入した技術が広がった面もある。しかし、紛争の影響で国外の難民キャンプあるいは国内のキャンプに滞在する CDO もおり、訓練された職員の異動後・離職後を埋めることは難しい。事後評価時、州レベルの省庁は再編されたばかりで残っている CDO も配置が決まっていないという状況で、政府は事業の成果を継続する体制にない。次ページの写真 2 枚は事後評価時に撮影した資料室である。本事業が設置した資料室は活用されている様子がない。供与された機材も省庁再編や州再編の影響で散逸したものが多くということで、適切に管理されていない。



写真左：資料室が入っている建物

写真右：資料室内部

（2021年2月8日撮影）

モデル村では、事後評価時、カプリ村、ブング村、シリモン村、ニャミニ村の4村で篤農家が活動を続けている。ブング村も紛争の影響を受け、村民が避難している状況ではあるが、農村開発委員会はまだ存続している。6村いずれの村でも、本事業終了後、資機材の支援を

<sup>26</sup> 南スーダン政府開発計画 2011-2013

<sup>27</sup> 現在の名称は農業・食糧安全保障省（Ministry of Agriculture and Food Security）。中央政府レベルも同様。

受けずに活動を継続してきた。農村開発委員会や収入創出活動の停止は治安の悪化を契機としたもので、治安状況が改善すれば活動が再開する可能性が高い。

#### 3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

CDOによると、事後評価時、本事業で訓練されたCDOのうち10人とAEO一人が村落開発活動を継続しているということである。CDOたちは、事後評価時もマニュアル類を参照して村落開発に従事しており、基本ツールに基づいた農村開発の技術は持続性が期待できる。活動を中断しているCDOの中には、個人の土地で農業技術の実践を続けている者もいる。また、村落でも篤農家が技術の指導を続けており、参加農民も少なくとも導入技術の一部を継続して活用している。収入創出活動も、治安上の問題で継続が困難になるまでは、本事業完了後も実施していた。本事業が導入した技術・活動手法のうち何がどのくらい定着しているか確認することはできないが、農業生産の向上と収入創出活動に必要な技術は保持されていると考えられる。

#### 3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

事業完了後、南スーダン政府には村落での活動費やコミュニティー開発基金はなく、CDOやAEOの給与の支払いにも事欠いている。政府職員の給与は遅配が多く、払われても不足している状況にあり、実施機関の財務状況は極めて厳しい。一方、村レベルでは外部からの支援なしにコミュニティーのリーダーやメンバーは活動を継続してきている。CDOによると、コミュニティーの住民はメリーゴーランドと呼ばれる互助グループ<sup>28</sup>や、少額貯蓄貸付組合、NGOや農民の協同組合<sup>29</sup>などを通じて活動資金をまかなっているということである。

以上より、本事業は体制及び財務に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

## 4. 結論及び教訓・提言

### 4.1 結論

本事業は独立前後の南スーダンにおいて、ジュバ近郊の農村をモデルサイトとして、州農村開発省のCDOが農民の農業生産・収入創出活動を促進するとともに、州農林省のAEOの技術的支援を得て農業技術パッケージを導入する生計向上モデルを普及する基盤の確立をめざして実施された。本事業は農産物の増産、人材育成、農村開発、住民の生計向上と雇用促進をめざす南スーダンの開発政策・ニーズに合致しており、日本のスーダンに対する援助政策との整合性も高かった。事業のアプローチも紛争影響国の現状を考慮したもので、妥当

<sup>28</sup> グループメンバーが週1回など、定期的集まる。各人が一定額を持ち寄ってお金を集め、メンバーのうちの一人が全額を受け取る。順番に全員がその時の全額を受け取るのので、1ラウンド回ると自分が出したのと同じ額を一度に受け取ることになる。

<sup>29</sup> 事後評価時、組合の登録は進行中ということだった。

性は高い。生計向上モデルの基本ツールが開発され、政府関係者及びコミュニティー・リーダーの能力を強化し、モデルプロジェクトも成果を上げた。省庁の組織能力はやや弱いだが政策策定やネットワーク構築が実施されるなど、プロジェクト目標はおおむね達成されたとみることができ、有効性は高い。2度にわたる紛争など、それに伴う避難民・難民の発生によりコミュニティー活動が停止に追い込まれる困難な状況にありながらも、事業完了後、政府の支援なしにモデル村が活動を継続していたが、治安悪化のため事後評価時に活動を中断している村が少なくないことから、インパクトは中程度であり、有効性とインパクト合わせて中程度と判断する。事業期間は計画どおりだが、モデルプロジェクト確定による活動範囲の拡大等のため、総投入額が計画比 127%となった。増額自体は適切と考えられるが、追加活動に対して適切な額の増額だったかどうかを判断する情報は得られなかった。よって、効率性は中とする。持続性に関し、州の再編による CDO を含む職員の異動の影響や、政府が村落開発の活動予算を持たないことなど、政府の支援・財務体制は課題を残しているが、コミュニティーレベルでは、本事業が育成した人材（篤農家、農村開発委員会、CDO・AEO 等）の間では本事業で導入した技術が定着している。コミュニティー内で技術の伝達も発現しており、事業の成果が再現・持続する可能性があるといえる。よって、ここでは持続性の評価は中程度とする。

以上より、本事業は一部課題があると評価される。

## 4.2 提言

### 4.2.1 実施機関などへの提言

#### (1) 州農業・食糧安全保障省と州農村開発省への提言

本事業で訓練された CDO・AEO は、異動先でも村落開発活動をしている者、治安や財務上の問題から活動を停止している者など、活動の継続が個々人の状況次第となっており、本事業の成果が生かされていない。両省は本事業が訓練した CDO・AEO の所在を明確にし、本事業の成果を引き継ぐ活動（現場での村落開発活動、あるいは後進の育成）に係る活動経費を計上・確保する必要がある。あるいは、農業分野における中央省庁と開発パートナーとの対話を再開するに際し、地方の CDO やコミュニティーを対象とする活動を展開する国際機関・ドナーに対し、本事業成果をグッドプラクティスとして普及していくよう、対外支援リソース活用の観点から働きかけていくことが必要である。

#### (2) 州農村開発省への提言

南スーダン政府が村落での活動費を出せるようになるまでの期間を活動再開の準備期間と捉え、CDO・AEO の協力を得てモデル村で継続している活動を好事例として取り纏め、マニュアルに追記してアップデートする。好事例を明示することで、中央政府及び開発パートナーに事業の有効性をアピールして予算確保に努めることが望まれる。

#### 4.2.2 JICA への提言

政府予算のない現状で、本事業の効果発現のために JICA にできる政府支援を考えることは難しい。しかし、モデル村での技術・活動の適用という成果を放置せず、時機が来れば南スーダン政府が本事業の経験が生かせるよう支援することは可能ではないかと考える。具体的には、州農村開発省に対し、好事例の取り纏め、村落開発ディレクターやマニュアルのアップデートなど、限られたリソースで実施可能で、今後の村落開発や農業技術普及の基礎となる活動について助言をする。成果が出れば、開発パートナーにも共有することを提言する。

#### 4.3 教訓

##### コミュニティーの能力向上にも注力することにより、成果の持続性を高める

本事業では、CDO・AEO の実践の場でもあるモデル村で農村開発を進めるにあたり、農村開発委員会を組織化して村のリーダーを育成し、多様な人々、特に社会的に弱い立場にある IDP や女性を包括的に取り込んだコミュニティーの主体的な取り組みを促進した。また、CDO・AEO の不足を補う意味もあって熱心な農民を篤農家という現地に根付いた農業技術指導者として育成し、農業技術の普及に努めた。農民は技術の導入の成果を直接体験し、農産物の収量の増加という恩恵が受けられることから、技術導入と向上に対する動機が強化され、村レベルでの効果の持続性を高めることにつながった。コミュニティーの住民は事業完了時に活動の継続の意思を示し、実際に治安上の問題が発生するまでは、政府の支援が限られている中でも本事業が導入した技術や活動を継続していた。紛争影響国では政府が行政サービスを提供する技術的・財務的能力が限られていることが多いため、事業の効果の持続性に対する政府の貢献が限定的になる可能性が高い。よって、現場でコミュニティーを中心とした支援を丁寧に実施することは、コミュニティーの住民による効果の持続可能性を高めることにつながる。紛争影響国など政府が脆弱な国における技術協力の計画においては、このような現場に注力して受益者に直接裨益するような協力方法を積極的に検討することも一案である。

##### 事業実施期間中に積極的に情報発信し、政府サービス・他ドナーの支援につなげて事業の効果を高める

上記 3. 1. 3 の③で述べたように、本事業では、支援対象のモデル村が教育・保健・収入創出活動などの分野で他ドナーや政府機関から追加的な支援を受けることができた。これらは事前の計画によらず実現したもので、村のニーズを正確にくみ取り、他機関につなげるというアプローチが奏功した例である。各村の開発計画の作成を通じて明らかになった村のニーズは多岐にわたる。いずれも村の生活の向上のためには不可欠なものだが、全てを一つの事業で支援することはできない。そこで、各村のニーズを把握した CDO が CDO の会議の中で担当する村のニーズについて共有し、CDO リーダーが関係機関と連絡をして支援につないだ。日本人専門家側も CDO に対して、外部機関から支援を引き出すように指導

し、支援した。このように、ニーズの明確化と把握、共有、連携支援によって他機関の支援を得やすくする環境を作る手法は、他案件でも活用できよう。

#### コミュニティへの支援を通じて政府に対する信頼感を醸成する

内戦中、南スーダンのコミュニティの住民はスーダン政府からもスーダン人民解放軍・人民解放運動<sup>30</sup>からも満足な社会的サービスを受けたことがなく、村から出ることも禁止されて苦しい生活を強いられていた。このような状況もあって、住民の政府に対する信頼は薄かった。事業開始当初はコミュニティの住民に CDO の存在が知られておらず、コミュニティは CDO・AEO とのコミュニケーションに難しさを感じていた。しかし、活動の進捗とともに農産物の収量が上がる、他ドナーからの支援につながるなどの成果を実感することによって、CDO・AEO に対する信頼関係が徐々に築かれていった。

紛争影響国において、政府に対する信頼醸成は社会の安定化にとって重要である<sup>31</sup>。本事業が築いたコミュニティの住民と CDO・AEO の間の信頼関係は政府への信頼醸成と社会の安定を促進する第一歩といえる。その意味でも、技術協力計画時に政府の行政サービスが実感できるように活動を設定し、紛争後の社会の安定化の促進を図ることが有効であろう。当該事業が政府の行政サービスの一環であることを周知し、住民のニーズに寄り添った支援をして成果を出すことが肝要である。そのためにも CDO など住民とともに活動する職員的能力向上を図り、活動しやすい環境を整備することが必要になる。

#### コミュニティのニーズと活用可能なリソース・技術を的確に把握し、適切な技術・活動を導入する

モデルプロジェクトの内容や導入する農業技術は各村のニーズと状況に基づいて丁寧に選出された。モデル村選定は、ジュバ郡の 8 地区 30 村落で社会経済調査を実施して、対象地域の農村コミュニティの現状について CDO の理解を深めることから開始した。次に CDO のファシリテーションで対象村各村の農村開発計画を作成した。正条植えなど基本的な技術は事後評価時も適用されており、不規則な降雨への対策として導入されたキャッサバやサツマイモ栽培は農民から高く評価された。デモファーム 2 カ所のうち 1 カ所（コルジック村）は 2018 年に焼かれるまで、カプリ村では事後評価時も継続している。事後評価時に継続している収入創出活動もある。これらが事業完了から事後評価時まで継続しているのは、その技術がコミュニティの技術への理解度・利用可能なリソースレベルに合っていたことの証左とも考えられる。社会経済調査に始まる丁寧なニーズのくみ上げによって適切な技術・活動を導入する手法は他の農村開発事業で応用できる。

<sup>30</sup> 独立後の政府正規軍・政府与党。

<sup>31</sup> Mallett, R., Hagen-Zanker, J., Slater, R., and Sturge, G. (2015). Surveying livelihoods, service delivery and governance: baseline evidence from DRC, Nepal, Pakistan, Sri Lanka and Uganda (Secure Livelihoods Research Consortium Working Paper 31). London: ODI.

### 事業実施期間を通じて、ジェンダー分析をはじめとする社会的弱者に対する事業の影響・効果に関する分析の結果を事業運営に継続的に活用する

本事業初頭に実施した社会経済調査で、女性や IDP が土地などのリソースへのアクセスを持たないこと、経済活動や意思決定に参加していないことが把握され、モデルプロジェクトの活動選定やミーティング運営に生かされた。コミュニティー・リーダーの研修では、IDP や女性、民族的マイノリティ、孤児・障害者を抱える世帯などに配慮することなど、社会的弱者に対し公平な開発への理解の促進が図られた（3.1.5 妥当性の項参照）。その結果、女性の経済活動・意思決定への参画が向上し家庭内の立場・関係も良くなったと報告されている。南スーダンのようにジェンダーに基づく暴力が大きな問題となっている<sup>32</sup>国では有益な手法である。ただし、社会的弱者にとってプラスの効果があったと思われるものの、何が効果的だったか、あるいは問題が起きなかったかという詳細は不明である。事業初頭のみでなく、事業実施中のモニタリングでもジェンダー分析や社会的弱者の状況に関する分析を実施し、変化のプロセスを明らかにすることができれば、多様性に配慮したより効果的な生計向上モデル構築を進めることができたのではないだろうか。特に本事業のように、紛争影響下で脆弱な住民が多く存在するコミュニティーを対象とする事業では、事業実施をより効果的に進める有益な情報や他の農村開発案件に生かす学びが得られると思われる。

### モデルプロジェクトの対象村は、事業の目的や実施者の能力を考慮して選定する

事業実施初期、2009年6月から7月にかけてジュバ郡内の30村でサンプル調査による社会経済調査を実施した。モデルプロジェクト実施のための対象村は調査結果をもとに CDO と協議の上選定された。その際、「治安とアクセス、村の統率力と結束度<sup>33</sup>、利用可能な地域資源、地理的なバランス、住民が地理的にまとまっている、部族構成・生活スタイルが近い」ことを選定クライテリアとして、これらの一定の好条件を満たすことを選定基準とした。事業の対象コミュニティーを選定する際には、特徴が異なるコミュニティーを選ぶ、公平性の観点から地理的分布をもとに選定する、より貧困なコミュニティーを優先するなどの方法も考えられる。特にモデルプロジェクトとしては特徴の異なるコミュニティーで取り組みを実施し、その成果を比較することも考えられる。しかし、本事業では、紛争後の難しい状況下で、農村開発の経験がほとんどないCDO・AEOがコミュニティーを指導することから、難易度の高いコミュニティーは除外してCDO・AEOの実践と成功体験を積むことを優先する方針が取られた。

<sup>32</sup> 国際移住機関が3,130人の17歳以上の女性を対象に実施した調査では45.8%の回答者が過去1年以内に家庭内でジェンダーに基づく暴力があったとしている。IOM (2019) Gender-Based Violence: Knowledge, Attitude and Practices Survey in South Sudan. (p.43)

<sup>33</sup> 本事業では、村を訪問して村の代表者の統率力、村の結束の度合いを分析した。その際、住民集会で住民を集められる動員力、道路の整備や教会での活動など、住民の共同作業の有無を判断材料とした。そのほか、過去の外部支援によるコミュニティー開発活動の経験の有無、過去に村内で何らかの対立・衝突があったかなどの情報も有用であろう。Kim, J., Sheely, R., Schmidt, C. (2020). Social Capital and Social Cohesion Measurement Toolkit for Community-Driven Development Operations. Washington, DC: Mercy Corps and The World Bank Group.なども参考になる。

結果的に、事業実施時から「住民は指導者のリーダーシップのもと、まとまりがあり、社会的資本<sup>34</sup>」があると評価されていたブング村でのみ、事後評価時にも農村開発委員会が存続していた。これは、ブング村だけが紛争の影響を受けなかったということではない。ブング村も他村同様に地域の紛争のため、多くの住民が避難しているということである。つまり、もともとまとまりがあったコミュニティで成果の持続性が高かったという可能性がある。このことから、行政官の能力開発が遅れている紛争影響国では、この例と同様に人材育成及びモデルとしての成果の発現と持続の可能性を高めるという観点から、好条件、特にリーダーシップや結束性といった社会資本を重視して技術協力プロジェクト活動地域を選定することも検討できよう。受益の公平性の観点や実験的な意味からは不適切な選定方法ともいえるが、紛争影響国など C/P の能力が不十分な場合には、政府の能力向上とモデルの提示を重視し、より問題の少ない対象を選ぶことも有効であろう。

#### 紛争影響国の事業では、現状を考慮して情報収集に負担のかからない指標を設定する

成果の指標の中には、確認のための情報収集に、事業参加農家・非参加農家両方を対象とする調査を要する指標が含まれている（3. 1. 4②参照）。成果4の指標②は参加メンバーと非参加者の食料生産量、収入、財産等と比べるものである。しかし、事業完了報告書に記載されているのは参加メンバーの農業生産と所得に関する認識で、定量的データはとられていない。コミュニティの住民を対象とする調査の負担は小さくはないことも、指標に対応したデータが取られなかった理由ではないかと想像される。生計向上モデルが成功したかどうかを測るのに、必ずしも非参加者と比べる必要はないと考える。農業技術については参加メンバーが有効な技術だと認識し（そのような認識があれば継続して活用すると考えられる）、新たな活動である IGA により収入が増加していれば、モデルとして成功したといえよう。コントロールグループを置く意義は理解するが、通常より課題の多い紛争影響国では、必要最低限の情報がとれれば負担の少ない方法を設定するほうが現実的である。また、「農業生産性」や「空腹を感じる」といった項目は何を測るかが曖昧であり、食事の回数<sup>35</sup>や食事の量が増えたと報告する世帯数など、測定のしやすい明確な項目にすることで、より正確に成果を測ることにつながる。事業実施に多くの困難を抱える紛争影響国の事業の場合は特に、情報収集の負担の少ない明確な指標の設定に留意することが、より正確なモニタリングや評価のために望ましい。

以上

<sup>34</sup> 事業完了報告書（p.44）。

<sup>35</sup> 事業完了報告書でも、1日の食事の回数が1回の世帯の割合を用いて生活の向上を示している。