

## 0. 要旨

モザンビーク北部の熱帯サバンナ地域は、一定の雨量と広大な面積を有する農耕可能地に恵まれており、農業生産拡大のポテンシャルが高いが、小規模農家の生産性は低く、技術導入が課題であった。この背景から、地域の貧困削減と食糧安全保障の確保を目指した「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力による熱帯サバンナ農業開発プログラム」(Programme de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique - Japan - Brazil e Moçambique。以下「ProSAVANA」という。)が2009年に日本、ブラジル、モザンビークの三国間で合意された。「ProSAVANA」の実施に際して、地域の農業開発を推進するうえで政府が抱える実施体制面の課題を克服するため、ナカラ回廊地域で実施されている各種の開発活動の連携を促進することを目的に「農業開発マスタープラン」(以下、「マスタープラン」という。)策定のため「ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト」(Plano Director de Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique。以下、「本事業」もしくは「ProSAVANA-PD」という。)が2012年2月から開始された。

本事業の評価結果について、本事業の相手国の開発計画、開発ニーズとの合致が確認された。また、日本政府、JICA、ブラジル政府の開発協力方針との整合性、「ProSAVANA」を構成する他の事業及び他機関による農業支援との関連が確認されたことから、妥当性・整合性は高い。他方、ナカラ回廊では、高い農業開発ポテンシャルから、国内外の民間投資などによる大規模な農業開発が進み、それが地域住民に不安を与えており、農民組織から「ProSAVANA」や本事業のマスタープラン暫定版に対しても不安や警戒感が示された<sup>1</sup>。本事業では、マスタープラン暫定版の政府承認に向けて関係者との対話を図ったが、懸念は払拭されず、マスタープラン暫定版は政府承認には至らなかった。そのため、プロジェクト目標のマスタープランの運用などに係る指標は一部未達であり、上位目標であるマスタープランに記載された政府、ドナー、民間資金による優先プロジェクト<sup>2</sup>は実現していないため、有効性・インパクトはやや低い。本事業の事業費は計画をやや上回り、事業期間も計画を大幅に上回ったことから、効率性はやや低い。持続性については、マスタープラン暫定版と国家政策・計画との整合性がみられるため、その制度・政策面での持続性は一部担保される。他方、マスタープラン暫定版の運用のための組織・体制、予算面での持続性は低い。技術面では、技術移転を受けた当時のカウンターパートの能力は保持されているものの、多くが異動もしくは離職しているため持続性はやや低い。

<sup>1</sup> 本事業は2012年10月にモザンビークの小農運動である全国農民連合(União Nacional de Camponeses: UNAC)により、非難声明が発表された。[http://www.arsvi.com/i/prosavana/20171112/1031\\_11.pdf](http://www.arsvi.com/i/prosavana/20171112/1031_11.pdf) (2024年11月15日アクセス)

<sup>2</sup> 本事業により策定されたマスタープラン暫定版では「マスタープラン構成事業(Master Plan Component)」という名称で32の優先プロジェクトが提案された。

以上より、本事業は一部課題があると評価される。

## 1. 事業の概要



対象州（ナカラ回廊の3州）

（出所：JICA HP を一部加工）



パイロット事業対象企業によるメイズ選定

（出所：評価者撮影）

### 1.1 事業の背景

本事業の対象地域である北部の熱帯サバンナ地域は、農業生産拡大のポテンシャルが高いものの、小規模農家の生産性は低く、技術導入が課題であった。こうした背景から、2011年より小規模農家の貧困削減、食料安全保障の確保、民間投資を活用した経済発展に寄与する熱帯サバンナ地域の農業開発を目指す日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるプログラムである「ProSAVANA」が開始された。「ProSAVANA」の推進において、小規模農家への支援という側面では、農業普及員の絶対数の不足と能力の低さが課題として挙げられた。また、投入財、ポストハーベスト施設、流通インフラ、金融機関などの不足に加え、脆弱な農民組織と関係省庁の能力強化が求められた。さらに、民間投資の誘致に関しては、農業・農村開発省（Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural。以下「MADER<sup>3</sup>」という。）内に民間連携のための部局（例えば州事務所）が設置されていない、もしくは、土地の登記や税務についての省庁間の連携不足など、政府体制に課題が生じていた。そのため、これらの課題に対応する計画を提案し、ナカラ回廊地域の農業開発に資するマスタープランの策定が求められた。

「ProSAVANA」の傘下では、開発計画調査型技術協力である本事業「ProSAVANA-PD」のほかに、2つの技術協力事業「ナカラ回廊農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト<sup>4</sup>（Projecto para a Melhoria da Capacidade de Investigação e Transferência de Tecnologias para o Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala em Moçambique。以下「ProSAVANA-PI」と

<sup>3</sup> 農業・食糧安全保障省（Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar : MASA）が、2020年2月にMADERに名称が変更された。

<sup>4</sup> 「ナカラ回廊農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト（ProSAVANA-PI）」は2020年事後評価対象事業となる。

いう。) (2011 年 5 月開始)」及び「ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト<sup>5</sup> (Projecto para o Estabelecimento de Modelos de Desenvolvimento ao nível da Comunidade, com Melhoria dos Serviços Rurais de Extensão no Âmbito do Desenvolvimento do Corredor de Nacala em Moçambique。以下「ProSAVANA－PEM」という。) (2013 年 5 月開始)」が実施された。表 1 に「ProSAVANA」を構成する 3 つの事業及び各事業の目的を記載する。

表 1 「ProSAVANA」構成事業及び目的

構成事業	目的
ProSAVANA－PI (2011 年～2017 年)	地域農業試験場 (IIAM) の研究能力向上やパイロット農家での新技術の実証展示。
ProSAVANA－PD (2012 年～2020 年)	民間投資や小規模農家の貧困削減を通じてナカラ回廊の社会経済開発に資する農業開発マスタープランの作成。
ProSAVANA－PEM (2013 年～2020 年)	地域に適した農業技術を用いた農業規模に応じた経営モデルのコミュニティ (村落) レベルでの構築・普及、農家や農民組織の生産性向上。

出所：JICA 提供資料

## 1.2 事業の概要

上位目標 <sup>6</sup>		ナカラ回廊地域における農業開発を通じて経済・社会開発が促進される
プロジェクト目標		民間投資による持続的農業生産システムの推進や、小規模農家の貧困削減の実現に向けた、ナカラ回廊地域の社会経済開発に資する農業開発マスタープランが作成される
成果	成果 1	ナカラ回廊地域の農業開発にかかる情報の収集と分析が行われる
	成果 2	収集・分析が行われた情報をもとに、ナカラ回廊の開発の全体像が策定される
	成果 3	全体の農業開発計画のなかから、即効性が期待できるクイック・インパクト・プロジェクトが提案される
	成果 4	ナカラ回廊地域の農業開発にかかる投資ガイドブックが策定され、これに基づく民間資本向けの投資セミナーが開催される
日本側の事業費		746 百万円 (百万円未満は切り捨て)
事業期間		2012 年 2 月～2020 年 5 月 (うち延長期間：2013 年 10 月～2020 年 5 月)
事業対象地域		ナンブラ州 (10 郡)、ニアッサ州 (7 郡)、ザンベジア州 (2 郡) の計 19 郡 <sup>7</sup>
実施機関		農業・農村開発省 (MADER)
その他相手国協力機関など		ブラジル協力庁 (ABC)、ジェトゥリオ・ヴァルガス財団 (FGV) (ブラジル)
わが国協力機関		株式会社オリエンタルコンサルタンツ NTC インターナショナル株式会社

<sup>5</sup> 「ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト (ProSAVANA－PEM)」は 2023 年度事後評価対象事業となる。

<sup>6</sup> 本事業は、「開発計画調査型技術協力」として、上位目標、プロジェクト目標は設定されていない。よって事業事前評価表に記載された「提案計画の活用目標」をプロジェクト目標 (短期的アウトカム) として、また、「活用による達成目標」を上位目標 (長期的アウトカム) として整理する。

<sup>7</sup> ナンブラ州：マレマ、リバウエ、ムルブラ、メコンタ、モゴボラス、ムエカテ、モナボ、メクブリ、ララウア、ラパレ (ナンブラ) (10 郡)、ニアッサ州：シンボニラ (リシंगा)、ンガウマ、マンディンバ、クアンバ、サンガ、マジュネ、メカンヘラス (7 郡)、ザンベジア州：グルエ、アルト・モロクエ (2 郡) の計 19 郡 (出所：マスタープラン暫定版)

	株式会社タスクアソシエイツ
関連事業	<b>【技術協力】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「ナカラ回廊農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト」 (2011年～2017年)</li> <li>・「ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト」 (2013年～2020年)</li> <li>・「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト」 (2012年～2016年)</li> </ul> <b>【円借款】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「ナンプラークアンバ間道路改善計画」(L/A：2010年)</li> <li>・「マンディンバーリシンガ間道路改善事業」(L/A：2013年)</li> <li>・「ナカラ港開発事業（１）」(L/A：2013年)</li> <li>・「ナカラ港開発事業（２）」(L/A：2015年)</li> </ul> <b>【無償資金協力】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「イレークアンバ間道路橋梁整備計画」(G/A：2013年)</li> <li>・「ナカラ回廊送変電網強化計画」(G/A：2015年)</li> </ul>

出所：JICA 提供資料

## 2. 調査の概要

### 2.1 外部評価者

伊藤治夫（株式会社アイコンズ）

### 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：2023 年 9 月～2025 年 1 月

現地調査：2024 年 4 月 21 日～5 月 22 日、2024 年 7 月 14 日～8 月 9 日

### 2.3 評価の制約

本事業の実施期間は、市民社会からの事業内容に係る懸念や反対意見への対応としての市民社会からの意見聴取や説明、計画の見直しに時間を要したため、当初計画の 1 年 8 カ月から 8 年 4 カ月と大幅に延長された。他方、マスタープラン策定に係る情報収集や分析など、事業の中心的な活動は実施期間の初期の 2012 年～2013 年に行われたが、事後評価時点においては既に 10 年以上が経過しているため、当時のカウンターパートの多くが異動や退職しており、事後評価のための情報収集には一部困難が生じた。また、開発計画調査型技術協力であり、プロジェクト目標やその指標の設定がなされていなかったため、本事後評価では評価者が整理したロジックに基づいて評価を実施した。

### 3. 評価結果（レーティング：C<sup>8</sup>）

#### 3.1 妥当性・整合性（レーティング：③<sup>9</sup>）

##### 3.1.1 妥当性（レーティング：③）

##### 3.1.1.1 開発政策との整合性

本事業計画時のモザンビークの国家レベル農業開発戦略は、最上位計画である「国家開発計画（Plano Quinquenal do Governo：PQG）（2010年～2014年）」「絶対的貧困削減行動計画（Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta：PARPA）（2010年～2014年）」「農業セクター開発戦略計画（Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário. 以下「PEDSA」という。）（2010年～2019年）」「食糧生産行動計画（Plano de Acção para a Produção de Alimentos：PAPA）（2008年～2011年）」で構成されていた。事業完了時においても農業政策の根幹は「PEDSA（2010年～2020年<sup>10</sup>）」であり、そのビジョンは「食糧安全保障、栄養改善及び世界的農業市場への参画に持続的に対応し得る、発展性、競争力、持続性のある農業セクターを実現する」であり、ビジョンの達成のために「PEDSA」では戦略の柱として、①農業生産性、②市場アクセス、③天然資源、④組織制度の4項目が設定された。また、「PEDSA」の目標を具体的に実現するための投資計画である「農業セクター投資国家計画（Plano Nacional de Investimento no Sector Agrário：PNISA）（2013年～2017年）」が策定され、その実施に際して、マプト、リンポポ、ベイラ、ザンベジバレー、ナカラ、ペンバーリシंगाの6つの回廊開発が明記された。その一つであるナカラ回廊において、「PEDSA」の目的及び戦略を地域の農業特性に応じて実現するために、本事業によるマスタープランの策定が計画されたことから、本事業の目標とモザンビーク側の政策は合致する。

##### 3.1.1.2 開発ニーズとの整合性

本事業の対象地域であるナカラ回廊の農家の大部分は、小規模な自給自足農業を営んでおり、生産性が低く、小規模生産であり、生産物を販売できる市場も不足しているため、少ない農業収益しか得られていない状況にあった。そのため、農家は農業投入財を購入する資金も不足し、さらに、農業に関する知識や新しい技術を得る機会是非常に限られており、生産性の向上や生計の改善が困難な状況であった。また、低い生産性は、生産量の増加や栽培作物の多様化の主な制限要因であり、この結果、市場に供給される農業生産物の量は不足し、農産物の流通や加工業の発展にマイナスの影響を与え、商品作物市場も未発達であったことが、本事業の計画時に確認された。

本事業で策定されたマスタープラン暫定版では、急激な人口増加がナカラ回廊の農業生産増大における脅威として指摘されており、問題を解決し地元住民の生活を向上させるための主な課題として、①生産性の向上、生産量の増加、農業生産物の多様化、②増加した農

<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> ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

<sup>10</sup> 本事業の計画時にはドラフト段階であった「PEDSA」（2010年～2019年）との整合が確認されたが、その後「PEDSA」（2011年～2020年）が正規版として発表された。

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz169514.pdf>（2024年10月10日アクセス）

産品が農家の収入増加に繋がるような市場、流通、加工業の発展、③地域の農業の持続的及び安定的発展のための天然資源の持続的利用が挙げられている。策定されたマスタープラン暫定版では、これらの課題への対処を念頭に置いた優先プロジェクトの実施が提案されていることから、開発ニーズと策定されたマスタープラン暫定版の内容は整合している。

#### 3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業の計画時には、「日・ブラジル・セラード農業開発協力事業」（1979 年～2001 年）で実施された農業開発における環境保全技術が、ブラジルのセラード地域と地域特性が類似したナカラ回廊において、環境保全と農業開発を両立するうえで重要な教訓になり得るとされていた。しかし、調査を通して自然・社会・経済的な環境の違いが明らかになることでモザンビークの対象州の状況に適した「新たな農業開発モデル」を構築する必要性が強調され、ブラジルでの知見を活かしつつ、現地の状況に適合したマスタープランの策定が提案された。また、ブラジルとの三角協力を用いたことについても、同じポルトガル語を公用語とし、研究機関などの農業開発に関連する機関の結びつきもあることから、ブラジル人専門家やブラジルでの研修を用いたカウンターパートの能力強化などには高い妥当性があったことが確認された。

#### 3.1.2 整合性（レーティング：③）

##### 3.1.2.1 日本及びブラジル政府の開発協力方針との整合性

本事業は計画時点において、我が国の対モザンビーク協力の最重点分野である「地域経済活性化開発プログラム」「ナカラ回廊開発・整備プログラム」及び「農業技術支援プログラム」に合致していた。また、本事業の計画時、農業に従事する農村部の 95%が小規模の貧困農民であったことから、絶対的貧困層や飢餓に苦しむ人口の半減を目指した「国連ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals : MDGs）との整合が見られた。さらに、本事業の目標は、2008 年の第 4 回アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development : TICAD）における横浜行動計画に記載されたアフリカにおける「食料増産及び農業生産性向上のための能力向上」や「パートナーシップの拡大」における「三角協力の促進」と整合していた。

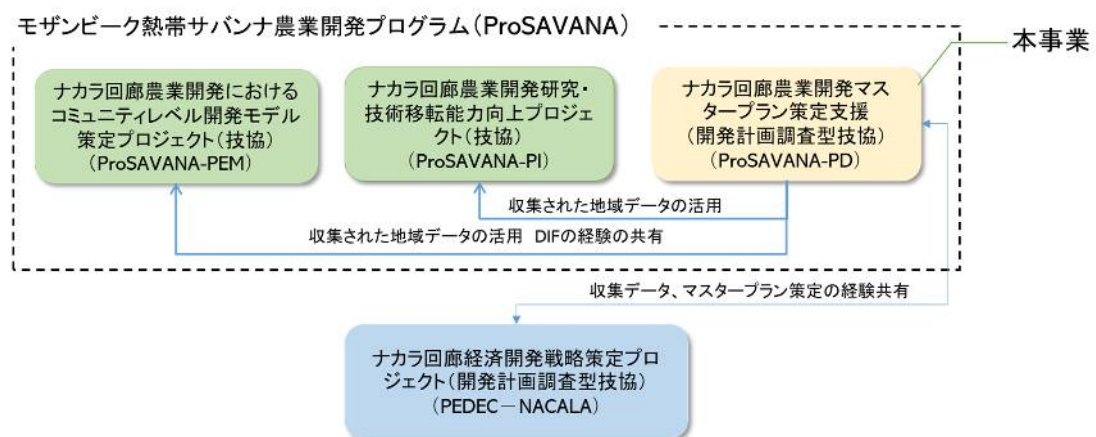
ブラジルとの三角協力については、日本とブラジルが三角協力を効果的に推進するために 2000 年に締結した枠組みである「日本・ブラジル・パートナーシッププログラム（Japan-Brazil Partnership Program : JBPP）」における、ポルトガル語圏アフリカに対する三角協力の推進や開発パートナーとしてのブラジルの能力強化に資する目的と合致していた。さらに、ブラジル政府の外交戦略として、2003 年のルーラ大統領就任以来、対アフリカ外交が強化され、アフリカへの大統領の訪問や同地域における大使館の開設が数多く行われた。2010 年にはブラジル・アフリカ政策対話として、特に食糧安全保障をテーマにアフリカの約 50 カ国の農業大臣及び農業省幹部を招へいするなど、ブラジル政府の方針との整合も確認された。

### 3.1.2.2 内的整合性

本事業は「ProSAVANA」の枠組みのもと、同プログラムの他の構成事業である「ProSAVANA－PEM」「ProSAVANA－PI」との連携が計画された。「ProSAVANA－PEM」との連携に関しては、「ProSAVANA－PEM」の主要な事業内容である「ProSAVANA」対象地域における「農業開発モデル」の考案において、本事業のマスタープラン暫定版の内容が参照された。また、本事業により行われた持続的なアグリビジネスを可能とする「開発イニシアティブ基金（Development Initiative Fund：DIF）」を用いたパイロット事業が、「ProSAVANA－PEM」の農業開発モデルの一つ（モデル4<sup>11</sup>）として実施され、事後評価時点においても、農業企業と契約農家において、契約農家数の増加、生産性の向上などその効果が継続していることが確認された<sup>12</sup>。「ProSAVANA－PI」との連携としては、本事業により収集された地域データが「ProSAVANA－PI」の研究に活用され、地域特性に応じた品種の開発が促進されるなど、「ProSAVANA」の構成事業間での具体的な連携・成果が確認された。

さらに、モザンビークのナカラ回廊地域における経済開発を推進するための戦略的な計画を策定する「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト（Projeto de Elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Econômico do Corredor de Nacala。以下「PEDEC－NACALA」という。）

（2012年～2016年）」が、本事業とほぼ同時期にJICAにより開始された。「PEDEC－NACALA」では「農業及び資源のためのナカラ回廊広域物流網の強化」に関する戦略的マスタープランが別途作成されたが、同じ農業分野に係る調査であり、対象地域も重複することから、双方の事業で収集されたデータが共有されることにより調査や分析の効率化に寄与したと考えられる。



出所：評価者作成

図1 「ProSAVANA」及び関連事業間の連携／調整

<sup>11</sup> ProSAVANA－PEM では農業開発モデルとして、その支援対象の組織形態（小規模農家、アソシエーション、農業協同組合、契約栽培）に合わせて4つのモデルが策定・普及実証が行われた。その内、モデル4ではProSAVANA－PDが実施していたDIF事業が継承された。

<sup>12</sup> 事後評価調査の結果、DIFの融資を受けた農業企業3社の契約農家の単位面積当たり利益は、事業開始前との比較において平均150%増加している。企業収益や契約農家数も変動があるが、向上傾向にあり、本事業の融資が事業拡大に影響を与えたことが確認された。



### 3.1.2.3 外的整合性

本事業の計画時には、ナカラ回廊地域において米国国際開発庁（United States Agency for International Development : USAID）の支援を受けた NGO による農家の組織化支援が実施されていた。同時に、世界食糧計画（World Food Programme : WFP）はナンブラ州において「進歩のための購入」（Purchase for Progress : P4P）を展開し、組織化された農家から食糧援助向け食糧の調達を実施していた。本事業においては、小規模農家と中・大規模農業投資家の共存を目指したゾーニングが計画され、上記の他機関による地域農民支援事業を補完するものとして位置づけられていた。

事業完了時には、世界銀行の財政支援の下、モザンビーク政府のイニシアティブにより「農業と天然資源の統合管理プロジェクト（Projecto de Gestão Integrada da Agricultura e dos Recursos Naturais。以下「SUSTENTA」という。）」（2017 年～2023 年）が、小規模農家を農業生産バリューチェーンに統合し、持続可能な農業慣行を推進することを目的として実施されていた。「SUSTENTA」では、本事業のマスタープラン暫定版で提言された農業普及員の増員や、市場志向型農業の促進、農業機材の投入などが反映されたことが MADER の関係者により指摘された。一方、マスタープラン暫定版が未承認であることから優先プロジェクトが実施されず、他の関連事業との具体的な相乗効果の発現には至っていない。

妥当性は、相手国の開発計画や開発ニーズとの合致が確認された。整合性に関しては、マスタープラン暫定版が未承認であることから、他機関の事業との具体的な相乗効果は発現していないが、日本政府、JICA、ブラジル政府の開発協力方針との整合性や、「ProSAVANA」を構成する他の事業との具体的な連携が確認された。

以上より、妥当性・整合性は高い。

## 3.2 有効性・インパクト<sup>13</sup>（レーティング：②）

### 3.2.1 有効性

#### 3.2.1.1 成果

本事業には 4 つの成果が設定されているが、各成果には指標が設定されていない。そのため、成果に記載されたナラティブを指標として活用し、事業完了時の達成度を確認し、評価結果に反映した。

成果 1 に関しては、同地域の農業開発における情報収集と分析が実施され、2012 年 11 月に「開発計画の概要及びデータ収集・分析報告書（Report on Data Collection and Analysis of Agriculture and Drawing of Overall Picture of Development Plan）」にその結果が取りまとめられた。成果 2 では、収集・分析された情報をもとに、ナカラ回廊の開発の全体像が策定され、第 2 期インテリムレポート（Interim Report 2）及びマスタープラン暫定版に取りまとめられた。成果 3 においては、クイック・インパクト・プロジェクト（Quick Impact Project）の一

---

<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。



部がパイロット事業<sup>14</sup>として実施されるとともに、マスタープラン暫定版にて 32 の優先プロジェクト<sup>15</sup>が提案された。成果 4 について、マスタープラン暫定版に投資ガイドブックの策定が提言されたものの、特に、本事業による民間投資については市民社会からの懸念の声も多く、実際には投資ガイドブックは策定されず、投資セミナーの実施も見送られた。以上より、成果 1 から 3 の指標は達成したが、成果 4 に関しては未達となる。

以下、表 2 に事業完了時点での成果の達成度を示す。

表 2 成果指標の達成度

	指標	達成状況（事業完了時：2020 年）
成果 1	ナカラ回廊地域の農業開発にかかる情報の収集と分析が行われる。	<b>【達成】</b> 「開発計画の概要及びデータ収集・分析報告書」（2012 年 11 月）により、対象地域における農業開発に係るデータが取りまとめられた。
成果 2	収集・分析が行われた情報をもとに、ナカラ回廊の開発の全体像が策定される。	<b>【達成】</b> 収集・分析された情報をもとに、ナカラ回廊の開発の全体像が「第 2 期インテリムレポート」及びマスタープラン暫定版に取りまとめられた。
成果 3	全体の農業開発計画のなかから、即効性が期待できるクイック・インパクト・プロジェクトが提案される。	<b>【達成】</b> クイック・インパクト・プロジェクトの一部がパイロット事業として実施された。また、マスタープラン暫定版において、32 の優先プロジェクトが提案された。
成果 4	ナカラ回廊地域の農業開発にかかる投資ガイドブックが策定され、これに基づく民間資本向けの投資セミナーが開催される。	<b>【未達】</b> マスタープラン暫定版には投資ガイドブックの策定が提言されたが、実際には投資ガイドブックは策定されず、投資セミナーも開催されなかった。

出所：事後評価現地調査結果及び JICA 提供資料

### 3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

本事業のプロジェクト目標は「民間投資による持続的農業生産システムの推進や小規模農家の貧困削減の実現に向けた、ナカラ回廊地域の社会経済開発に資する農業開発マスタープランが作成される」とした。マスタープラン暫定版は 2015 年 12 月に作成され、2016 年 11 月に MADER が運営する Web サイトで公開された<sup>16</sup>。マスタープラン暫定版の最終化及び政府承認に向けて、市民社会などからの懸念事項に対する関係者間での対話の機会が 50 回以上にわたり設定されたが、市民社会側の不安は解消されず、マスタープラン暫定版の政府承認は見送られた。

上記の通りマスタープラン暫定版がモザンビーク政府に承認されていないことから、

<sup>14</sup> 見返り資金を活用した触媒基金による契約栽培推進事業として、ナカラ回廊地域で農作物生産集荷販売事業を展開する農業企業への「開発イニシアティブ基金（DIF）」を用いた小規模農家との契約栽培事業拡大支援が実施された。パイロット事業は、支援対象の企業が契約農家の土地収奪を行ったのではないかと市民社会からの懸念を受けて中止された。

<sup>15</sup> マスタープラン暫定版では、「Quique Impact Project (QIP)」という用語は用いられず、「マスタープラン構成事業（Master Plan Component）」という名称で 32 の優先プロジェクトが提案された。

<sup>16</sup> 本事後評価時点では同 Web サイトは休止している。

指標 1 の「マスタープランのモザンビーク政府による自立的な運用」は達成されていない。指標 2 については、マスタープラン暫定版の策定を通じて技術移転を受けたカウンターパートからは、その技術移転の内容について高い評価を得た。また、技術移転を受けたカウンターパートの一部は MADER 及び州農業漁業局において業務を継続し、計画策定における調査や分析能力を保持しており、一定の技術が保たれていることが確認された。一方、既に多くのカウンターパートが異動、退職していることから指標は一部達成にとどまる。指標 3 「マスタープランにおいて提案された制度改善の実施状況」については、一部の提言や優先プロジェクトの内容がモザンビーク政府による「SUSTENTA<sup>17</sup>」などにより実施されたことが MADER や世界銀行の関係者から確認され、一部達成したといえる。

以下、表 3 にプロジェクト目標の指標の達成度を示す。

表 3 プロジェクト目標の指標の達成度

	指標	達成状況（業務完了時：2020 年）
指標 1	本事業で提案された農業開発計画がモザンビーク政府により自立的に運用される。	<b>【未達成】</b> 策定されたマスタープラン暫定版は、政府承認されておらず、MADER による自立的運用は行われていない。
指標 2	本事業のカウンターパートの農業開発計画策定能力が向上する。	<b>【一部達成】</b> カウンターパートは技術移転内容について、高い満足度を示しており、カウンターパートの一部は、計画策定における調査や分析能力を保持している。しかし、その多くが既に退職、人事異動している。
指標 3	本事業で提案された制度改善が実施される。	<b>【一部達成】</b> 本事業で提案された制度改善や優先プロジェクトの一部が同国政府の「SUSTENTA」に一部活用されているものの、提案された制度改善が実施されている実績はない。

出所：事後評価現地調査結果及び JICA 提供資料

マスタープラン策定のプロセスとなる各成果はほぼ達成された。他方、プロジェクト目標は、市民社会からの反対などにより、マスタープラン暫定版が最終化、政府承認に至らず指標は一部しか達成していない。以上より、プロジェクト目標の達成は計画と比して一定程度しか確認できなかった。

### 3.2.2 インパクト

#### 3.2.2.1 上位目標達成度

本事業の上位目標は「ナカラ回廊地域における農業開発を通じて経済・社会開発が促進される」としており、その指標には、マスタープラン暫定版における優先プロジェクトの内、モザンビーク政府（指標 1）、ドナー（指標 2）、民間の投資家（指標 3）により実施されたプロジェクトの数が設定された。また、これらの指標の達成時期については規定されていない。

<sup>17</sup> 特に SUSTENTA による農業普及員配置や能力強化、農業資機材の配布などが、マスタープラン暫定版の内容から反映された項目であることが関係者への聞き取り調査より確認された。

いため、事後評価時点（2024 年 5 月）の達成状況を評価判断に用いた。

指標 1 については、世界銀行の財政支援の下、政府のイニシアティブで実施されている「SUSTENTA」が、マスタープラン暫定版で提案された優先プロジェクトと農業資機材（農業機械、種子）の投入、農業普及員の養成、資金支援システムの構築といった点において関連性が高い。また、マスタープラン暫定版にその導入が推奨された「ProSAVANA－PEM」の市場志向型農業の手法が「SUSTENTA」の教材作成に参照されるなど、連携が図られたことが MADER の関係者から指摘されており、本指標の一部達成が確認された。指標 2、指標 3 に関しては、対象地域において、国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Development: IFAD）の「包括的農業食品バリューチェーン開発プロジェクト（PROCAVA）」（2024 年～2028 年<sup>18</sup>）、EU による商業化信用基金支援、USAID による農村金融促進センター及び農業研究所（IIAM）への技術支援等が実施されているが、マスタープラン暫定版における優先プロジェクトに沿って実施されているドナー及び民間投資によるプロジェクトは確認できない。

表 4 に上位目標の指標の達成度を示す。

表 4 上位目標の指標の達成度

	指標	達成状況（事後評価時点：2024 年）
指標 1	モザンビーク政府によるナカラ回廊地域での農業開発プロジェクトの実施数。	<b>【一部達成】</b> 優先プロジェクトの内容の一部がモザンビーク政府による「SUSTENTA」で実施された。また、マスタープラン暫定版において導入が推奨された「ProSAVANA－PEM」の市場志向型農業の一部がSUSTENTAに反映されて実施された。
指標 2	モザンビーク政府を支援するドナーによるナカラ回廊地域での農業開発プロジェクトの実施数。	<b>【未達成】</b> マスタープラン暫定版に沿って実施されたドナーによるプロジェクトの実績はない。
指標 3	民間の投資家によって出資された、本事業が提案する農業開発プロジェクトの数。	<b>【未達成】</b> マスタープラン暫定版に沿って実施された民間投資家によるプロジェクトの実績はない。

出所：事後評価現地調査結果及び JICA 提供資料

上位目標の達成は、マスタープラン暫定版が政府承認、運用に至らず、提案された優先プロジェクトが実施されていないことにより、計画と比して限定的であった。

### 3.2.2.2 その他、正負のインパクト

#### 1) 環境へのインパクト

本事業は、マスタープラン策定事業であり、特定の事業の実施は想定しておらず、計画時点での環境への影響は不明としながらも、マスタープランが自然環境や地域社会への配慮

<sup>18</sup> <https://www.afdb.org/en/documents/mozambique-inclusive-agro-food-value-chain-project-procava-project-appraisal-report>（2024 年 10 月 10 日アクセス）

なしに策定された場合、例えば、灌漑農業振興の場合は水資源の競合が起こること、また、灌漑農業の振興は農業生産機会の増大を意味するが、肥料・農薬・除草剤等が不適切に使用された場合は、土壌汚染や水質汚染等を引き起こすことが想定された。これらのマイナス面の影響を回避するため、マスタープラン策定の段階から自然環境や地域社会への配慮が必要とし、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン<sup>19</sup>」（2010年4月公布版）上、カテゴリ B に該当するとされた。また、「モザンビークの環境法」「責任ある農業投資（Responsible Agricultural Investment：RAI<sup>20</sup>）」を順守するとともに、「PEDSA」が掲げる持続可能な土地、水資源、森林資源の利用及び野生生物の保護をマスタープランに盛り込むことが計画された。さらに、マスタープランの策定を通し、「戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：SEA）」の考え方に基づいた環境影響評価として、ステークホルダー分析、ステークホルダー協議による環境社会配慮事項の把握、代替案の比較検討などが実施された。本事後評価における全対象郡での農家や民間直営農場、事業関係者への聞き取りの結果からは、本事業におけるパイロット事業など関連事業における自然環境への負の影響は生じていないことが確認された。

## 2）住民移転・用地取得

本事業では、大規模な用地取得や住民移転は当初から想定されておらず、マスタープラン暫定版においても住民移転・用地取得に関して、特に民間直営農場やアウトグロアー事業<sup>21</sup>の形成・実施における住民移転・用地取得に対する十分な配慮が必要であることが強調された。また、市民社会からは本事業の実施に伴う大規模農業プロジェクトの実施が農家の土地収用や住民移転を招き、コミュニティの貧困化と自給自足の手段の減少につながる懸念<sup>22</sup>が懸念された。このような懸念に対し、関係者間での対話の機会が 50 回以上にわたり設定されたが、市民社会側の不安は解消されず、マスタープラン暫定版の政府承認は見送られた。他方、本事後評価における全対象郡での農家やアウトグロアー、事業関係者への聞き取りの結果からも、本事業におけるパイロット事業など関連事業における住民移転や用地取得といった問題は生じていないことが確認された。

<sup>19</sup> 2017年4月10日付で「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月公布版）に対する本事業にかかる異議申立がなされた。しかし、その後の異議申立審査役による調査ではガイドライン違反は認められていないとした。

[https://www.jica.go.jp/Resource/english/our\\_work/social\\_environmental/objection/c8h0vm0000b81di4-att/mozambique\\_01\\_06.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/english/our_work/social_environmental/objection/c8h0vm0000b81di4-att/mozambique_01_06.pdf) （2024年10月28日アクセス）

<sup>20</sup> 責任ある農業投資とは、農業投資が地域社会、環境、経済に対して持続可能で責任ある方法で行われることを確保するための原則やガイドラインを指す。RAI の概念は、農業プロジェクトの実施にあたり、利益を得るだけでなく、投資先の地域社会や環境に配慮することを重視している。

<sup>21</sup> 「アウトグロアー（Out-grower）」とは、農業ビジネスにおいて、契約に基づき特定の農産物を生産し、その産物を企業に納入する小規模農家であり、「契約農業」の一形態といえる。

<sup>22</sup> 「プロサバナ事業に関する声明（日本語）」（UNAC）参照

[http://www.arsvi.com/i/prosavana/20171112/1031\\_11.pdf](http://www.arsvi.com/i/prosavana/20171112/1031_11.pdf) （2024年11月15日アクセス）

### 3) ジェンダー平等

策定されたマスタープラン暫定版では、農業開発における女性の参加の重要性が明記され、優先プロジェクトには「ジェンダー平等を尊重した農業開発」が含まれている。本事業におけるパイロット事業でも、農家の女性が開発活動から排除されないようにする取り組みが実施された。また、マスタープラン暫定版を参照し計画された「ProSAVANA－PEM」では、ジェンダー研修が実施され、農家の女性の家事負担の軽減、意思決定への参加、市場志向型農業での女性の活躍といったインパクトが確認された。

### 4) 公平な社会参加を阻害されている人々

マスタープラン実施による格差の拡大を回避するため、マスタープラン暫定版では小規模農家を農業開発の主要なパートナーとして位置づけている。また、本事業のパイロット事業では、種子企業と契約する農家、協同組合などでの雇用の増加<sup>23</sup>、作物の多様化による農家の収支の安定化が促進されたことが報告された。一方でパイロット事業の経験から、農業企業と契約農家との間でより良好な関係を築く必要性が指摘されており、特に農産物の購入価格に関する問題を解決し、小規模農家からの搾取を防止してお互いの信頼関係を強化することが提案されている。

本事業の実施による効果発現は計画と比して一定程度しか確認できず、有効性・インパクトはやや低い。プロジェクト目標については、マスタープラン暫定版が策定されたものの、市民社会の懸念が払拭されず、マスタープランの最終化及び政府承認、運用に至っていない。上位目標の達成状況については、マスタープラン運用の結果として生じる優先プロジェクトの実施に係る指標が未達となっている。

## 3.3 効率性（レーティング：②）

### 3.3.1 投入

#### 3.3.1.1 投入要素

本事業では、表5に示すとおり日本側の投入が行われた。

---

<sup>23</sup> 本事業でのパイロット事業の結果、対象の種子企業は2012/2013年には4つの協同組合（191 ha）を対象にしていたが、2013/2014年にはその対象を14の協同組合（676 ha）に増加させた。別の企業は、2012/2013年は約100農家（76 ha）と契約を結んでいたが、2013/2014年には673農家（361 ha）まで契約数を増加させた。（出所：マスタープラン暫定版）

表 5 日本側投入実績

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	農業開発、農業インフラ、交通社会インフラ、営農、農民組織化、収穫後処理、地理情報システム、事業計画／経済・ビジネスモデル分析、投資促進、環境社会配慮、業務調整等 (98 人月程度)	18 名（国内支援、通訳を除く） (189.73 人月)
(2) 研修員受入	実施予定。	実績なし。
(3) 機材供与	記載なし。	GIS ソフト (296 千円)、PC 及びモニター1 式 (28,250 メティカル <sup>24</sup> )
日本側の事業費合計	480 百万円	746.4 百万円
相手国の事業費合計	記載なし。	N/A

出所：JICA 提供資料

表 6 に 2014 年～2018 年のブラジル側の投入実績を示す。計画時想定された投入の詳細が入手できていないため、計画と実績の比較はできないが、ブラジル協力庁 (Agência Brasileira de Cooperação : ABC) への聞き取りでは、本事業への投入はコンサルタントであるジェトゥリオ・ヴァルガス財団 (FGV) を通じて計画どおり実施されたとしている。

表 6 ブラジル側投入<sup>25</sup>

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	地理情報システム、土地利用制度、法制度整備、バリューチェーン分析、アグリビジネス等	実験計画と統計、農村改良普及の制度的組織、農村改良普及における新しいアプローチ、農村改良普及の方法論、農村改良普及の発展と評価のための指標、事業計画、保全農業の技術とプロセス、ポストハーベストの手順・技術・プロセス、農村生産者の動員、農村専門家の訓練、学術執筆（研修参加者計161名）
(2) ブラジルにおける研修員受入	記載なし。	対象：中央、州農業技術者、普及員 (受入人数計 27 名)
ブラジル側の事業費合計	記載なし。	N/A

出所：ブラジル協力庁 (ABC)

モザンビーク側の投入としては、各分野へのカウンターパートの配置、執務室の提供などが計画通り提供されたが、ローカルコスト負担については、その金額は把握できていない。

<sup>24</sup> 2024 年 10 月現在、1.00 モザンビークメティカル (MZN) =2.25 日本円

<sup>25</sup> ブラジル側の投入実績は、事後評価における ABC への聞き取りによるものであるが、ProSAVANA 全体の投入量実績であり、本事業単独の投入でないことに留意。

#### 3.3.1.2 事業費

マスタープラン暫定版の最終化に向け、現地での市民社会への説明のためのステークホルダー会合開催などに使用された投入は、事業の遂行に必要な投入であったと判断される。したがって、本事後評価では、これらの説明会、公聴会の実施に係る事業期間及び事業費の契約変更分については、当初計画と見なした上で計画と実績を比較分析した<sup>26</sup>。

その結果、事業費は当初計画の対象郡 14 郡を 19 郡に増やしたこと、見返り資金を活用した「開発イニシアティブ基金（DIF）」によるパイロット事業を追加したことを理由として、変更後の計画値 691.2 百万円（当初計画 480 百万円）に対して、実績は 746.4 百万円（計画比：108%）と増加し、計画を少し上回った。

#### 3.3.1.3 事業期間

事業期間は、事業費と同様、対象郡の追加、パイロット事業の追加実施により、変更後の計画値、65 カ月（当初計画 20 カ月）に対して実績は 100 カ月（計画比：154%）となり、計画を大幅に上回った。

事業費は計画の 691.2 百万円に対して 746.4 百万円（計画比：108%）と、計画をやや上回った。また、事業期間は計画の 65 カ月に対して 100 カ月（計画比：154%）と、計画を大幅に上回った。

以上より、効率性はやや低い。

### 3.4 持続性（レーティング：②）

#### 3.4.1 政策・制度

事後評価時点において本事業内容と整合する国家政策は、「PEDSA」を基に 2023 年に策定された「PEDSA II（2022 年～2030 年）」である。「PEDSA」を踏襲し、①農業生産、生産性及び競争力強化、②天然資源の持続可能な管理、③農業ビジネス環境整備、④制度の強化と開発という 4 つの軸を有しており、「PEDSA」を基に本事業で策定されたマスタープラン暫定版と整合している。また、「PEDSA II」を実行するため、モザンビークの農業セクターへの投資を促進する計画及び予算編成システムとして「第二次農業セクター投資国家計画（PNISA II）（2022 年～2026 年）」が策定され、農業政策、法的及び規制改革の強化、農業セクターへの民間投資促進のためのビジネス環境整備を重視しており、マスタープラン暫定版の内容と合致している。さらに、世界銀行の財政支援の下、政府のイニシアティブで実施されている「SUSTENTA」においては、マスタープラン暫定版に記載された優先プロジェクトの一部と内容が整合しており、農業普及員の増員、農業資機材の投入など、「SUSTENTA」の計画策定にマスタープラン暫定版の提言が一部採用されたことが、MADER 及び「SUSTENTA」を支援している世界銀行の関係者より指摘された。マスタープラン暫定版は

---

<sup>26</sup> JICA 提供資料より、説明会・公聴会に使用した事業費は 211.2 百万円、事業期間は 45 カ月間となる。これらを当初計画に加えることにより、新たな計画値を算出した。



モザンビーク政府による承認に至っておらず、その運用、実施は制度化されていないが、上記の通り、MADER の政策との整合、プログラムでの活用が確認された。

#### 3.4.2 組織・体制

本事業で策定されたマスタープラン暫定版には、カウンターパート機関である MADER が中心となり、他の関連政府機関、州、郡政府と協力し、ドナーや開発機関からの技術及び財政的支援を受けて優先プロジェクトを実施することが記載された。また、優先プロジェクトを効果的に実施し、監督するための情報共有、対象州間での活動調整、農家、民間パートナー、市民社会など利害関係者との連携のための調整機関の設立がマスタープラン暫定版に明記された。しかし、マスタープラン暫定版が未承認であるため、ここで明記された実施体制の構築には至っていない。

#### 3.4.3 技術

本事業の実施にあたっては、カウンターパート機関である MADER 及び各対象州の州農業漁業局（DPAP）からカウンターパートが選出された。これらのカウンターパートに対して、日本及びブラジル側の専門家が実施する現地調査への同行や、共同作業を通じた各専門分野別の計画策定調査に係る OJT による技術移転が行われた。また、モザンビーク側に対するインセプションレポート及びワークプランに関する協議への参加を通じて、本事業の目的や内容、手法、役割についての理解を促進し、さらに、ステークホルダー会議での調査結果の発表を通じて当事者意識の醸成が図られた。カウンターパートに対する聞き取り調査では、これら技術移転の内容に対して高い満足度が示された。また、技術移転を受けたカウンターパートの一部は MADER 及び州農業漁業局において業務を継続し、計画策定における調査や分析能力を保持しており、一定の技術が保たれていることが確認された。一方、当時のカウンターパートの多くが異動または退職していることが課題となる。

#### 3.4.4 財務

マスタープラン暫定版において提案された優先プロジェクトの資金は、政府予算やドナーから支出されることが想定された。また、事業内容によっては民間企業や最終利用者（農家など）から得られる利子収入によって賄われることも計画されていた。しかし、マスタープラン暫定版が政府承認されていないため、その運営に係る経費や、提案された優先プロジェクトへの予算措置は、優先プロジェクトの内容が一部反映されているモザンビーク政府や世界銀行の支援による「SUSTENTA<sup>27</sup>」など、一部のプログラム以外では実施されていない。

---

<sup>27</sup> 「SUSTENTA」プログラムの予算規模は 145,542 百万メティカル（MZN）（日本円で約 327.5 億円）であり、その内訳には技術移転、インフラ整備、環境セーフガード、補助金などが含まれる。  
<https://www.fnds.gov.mz/index.php/en/documents/publications/programa-sustenta>（2024 年 10 月 23 日アクセス）

#### 3.4.5 環境社会配慮

成果の持続に影響を与える環境社会配慮上の対応として、マスタープラン暫定版では、進捗管理、成果の促進、意図しない影響（特に負の影響）の評価、紛争解決（特に土地利用や契約農業に関連する紛争）における迅速な措置、そして直接・間接の利害関係者からフィードバックを得ることを目的としたモニタリング評価の実施が提案された。また、事業において反対意見や問題が持ち込まれた際に問題解決を図るため、独立委員会の設立が提案された。しかし、マスタープラン暫定版は政府承認に至っておらず、これらの提案事項は実施されていない。他方、マスタープラン暫定版の優先プロジェクトは実施されておらず、これらの優先プロジェクトによる環境社会配慮への対応の必要性は生じていない。

#### 3.4.6 リスクへの対応

本事業では、市民社会からの反対活動により、事業の進捗に大きな影響が生じた。このような想定されていなかった市民社会からの反対に対応するため、市民社会を巻き込んだステークホルダー会合やマスタープラン暫定版の共有が行われたが、最終的には市民社会との合意には至らず、マスタープラン暫定版が MADER に提出されたが、モザンビーク政府の承認には至らなかった。事後評価時に実施したパイロット事業などの対象地域での調査では、農家や市民社会からの反対意見は確認されなかった。他方、マプトの全国農民連合（UNAC）への聞き取り調査では、本事業によるマスタープラン暫定版の実施は、依然小規模農家に対するリスク発生の可能性が残るとしており、その懸念は払しょくできていない。しかし、マスタープラン暫定版で提案されたプロジェクトが実施されていないため、同リスクによる持続性への影響は生じていない。

以上より、本事業で発現した効果の持続には関連する組織・体制、財務状況について一部に問題があり、改善・解決の見通しが低いと言える。

本事業によって発現した効果の持続性はやや低い。

## 4. 結論及び提言・教訓

### 4.1 結論

モザンビーク北部の熱帯サバンナ地域は、一定の雨量と広大な面積を有する農耕可能地に恵まれており、農業生産拡大のポテンシャルが高いが、小規模農家の生産性は低く、技術導入が課題であった。この背景から、地域の貧困削減と食糧安全保障の確保を目指した「ProSAVANA」が 2009 年に日本、ブラジル、モザンビークの三国間で合意された。「ProSAVANA」の実施に際して、地域の農業開発を推進するうえで政府が抱える実施体制面の課題を克服するため、ナカラ回廊地域で実施されている各種の開発活動の連携を促進することを目的に本事業が 2012 年 2 月から開始された。

本事業の評価結果について、本事業の相手国の開発計画、開発ニーズとの合致が確認された。また、日本政府、JICA、ブラジル政府の開発協力方針との整合性、「ProSAVANA」を構

成する他の事業及び他機関による農業支援との関連が確認されたことから、妥当性・整合性は高い。他方、ナカラ回廊では、高い農業開発ポテンシャルから、国内外の民間投資などによる大規模な農業開発が進み、それが地域住民に不安を与えており、農民組織から「ProSAVANA」や本事業のマスタープラン暫定版に対しても不安や警戒感が示された。本事業では、マスタープラン暫定版の政府承認に向けて関係者との対話を図ったが、懸念は払拭されず、マスタープラン暫定版は政府承認には至らなかった。そのため、プロジェクト目標のマスタープランの運用などに係る指標は一部未達であり、上位目標であるマスタープランに記載された政府、ドナー、民間資金による優先プロジェクトは実現していないため、有効性・インパクトはやや低い。本事業の事業費は計画をやや上回り、事業期間も計画を大幅に上回ったことから、効率性はやや低い。持続性については、マスタープラン暫定版と国家政策・計画との整合性がみられるため、その制度・政策面での持続性は一部担保される。他方、マスタープラン暫定版の運用のための組織・体制・予算面での持続性は低い。技術面では、技術移転を受けた当時のカウンターパートの能力は保持されているものの、多くが異動もしくは離職しているため持続性はやや低い。

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

#### マスタープラン暫定版のレビューと国家政策・計画への活用

実施機関である MADER は、マスタープラン暫定版のレビューを実施し、現状に応じたデータの更新を行い、適宜、同国の農業政策・計画の参考として活用することが望まれる。その際には、自然資源が豊富であるにもかかわらず、近年、武装勢力による暴力や紛争の影響を受け、住民生活の悪化に伴い、農業開発ニーズが高くなっているカボ・デルガード州など、ナカラ回廊全体の北部地域を含む広範囲のマスタープランとして改訂することにより、その活用の可能性を向上することが望まれる。

### 4.2.2 JICA への提言

#### マスタープラン暫定版に記載された優先プロジェクトの実施に向けた支援

マスタープラン暫定版において提案されている優先プロジェクトの実施を支援する。もしくは、他ドナー、民間投資により実施するための支援を行うことが望まれる。これにより、農業ポテンシャルの高い北部地域の農業開発が加速されるとともに、同国政府によるマスタープラン暫定版のレビュー、活用へのインセンティブ向上につながることを期待される。

## 4.3 教訓

#### 不適切なプロジェクト広報による農家の懸念の助長

本事業の実施に際して行われた広報活動では、本事業を担当したブラジルのコンサルタントへのインタビュー番組などを通じて、モザンビークの広大な農業適地を開発し、ブラジ

ル・セラード開発を再現するイメージが広められた。また、ファンドを通じた民間企業支援による大規模農業の促進といった印象が伝わり、現地農民や市民社会からの懸念や反対活動の要因となった。最終的にマスタープラン暫定版は、市民社会からの反発を受け、ブラジル・セラードとの条件の違いを考慮して暫定版として策定されたが、開発プロジェクトに他国モデルの適用を検討する際には、事前に入念な現地調査を行い、両国の相違点を明確にした上で適用可能な部分やリスクを示すことが求められる。また、他国モデルの導入を前提とした広報は避け、受益国の住民感情に十分な配慮を行う必要がある。

### **回廊開発支援における小規模農家への配慮**

回廊開発支援においては、一般的に生産地から積出港までの道路や港湾などの大規模なインフラ整備が含まれることが多く、その中で位置づけられる農業支援では、輸出振興や民間支援が含まれ、現地の小規模農家への利益や配慮が見えにくくなる可能性がある。そのため、回廊開発におけるマスタープラン策定支援のための事業に際しては、小規模農家支援に対する十分な配慮を行うとともに、住民への情報提供や意見集約の場を設定し、懸念事項に対する適切なフィードバックの仕組みを実施機関とともに事前に調整し導入することが求められる。

## **5. ノンスコア項目**

### **5.1 適応・貢献**

#### **5.1.1 客観的な観点による評価**

本事業は、マスタープラン暫定版の作成を通じた技術移転を実施し、モザンビーク側カウンターパートの能力強化と同時に、彼らの当事者意識を醸成した点がプロジェクトの貢献要因である。具体的には、カウンターパートに対してインセプションレポートおよびワークプランに関する説明を行い、調査の目的や内容、手法についての理解を深めるとともに、カウンターパートとしての役割の認識を促進した。また、日本およびブラジルの専門家が実施した現地調査における調査結果の分析等の共同作業を通じて、OJT 形式の技術移転を実施し、計画策定およびマスタープラン策定後の運用を見据えた能力強化を図った。さらに、カウンターパートがステークホルダー会議において調査結果や進捗状況のプレゼンテーションを担当することにより、彼らの計画策定にかかる理解度を評価し、技術移転に反映させた。この取り組みにより、カウンターパートのマスタープラン策定・運用に関する当事者意識が一層強化された。

#### **5.1.2 主体的な観点による振り返り**

前述の通り、本事業は市民社会からの懸念や反対を受けるといった当初想定されなかった状況の中で実施された。以下に、本事業の関係者がこのような状況にいかに対応したか、その結果どのような状況が生じたかについて、特に ProSAVANA 事業を構成する一連の協力事業が本事業に与えた影響についての分析結果を示す。

#### BOX 市民社会からの懸念への対応

モザンビーク北部は資源や農業などの分野で高い開発ポテンシャルを有しており、国内外の民間投資などによる大規模な農業開発が進められていた。この状況は地域住民に不安を与え、現地農民組織からもProSAVANA事業に対する不安や警戒感が示されていた。また、市民社会からはマスタープランやProSAVANA事業の全体像が不透明であることが、不安を煽っているとの指摘がなされていた。

これに対し、JICAはモザンビーク政府による市民社会組織等とのステークホルダー対話を促進するため、「ナカラ回廊開発のための市民社会調整メカニズム (MCSC)」の設置を支援し、また、マスタープラン暫定版をWeb上で公開した。しかし、関係する当事者間では、農家が主体となってマスタープランの見直しを進める方向性が共有されていたものの、そのためのアプローチについて関係者間での合意形成が進まず、本事業で策定されたマスタープラン暫定版の政府承認は実現しなかった。この問題においてはモザンビーク政府やJICA、農民組織間だけでなく、農民組織や市民社会の関係者内での合意形成が困難であったことが確認された。

他方、ProSAVANAの他の構成事業である「ProSAVANA－PI」及び「ProSAVANA－PEM」の実施により、地域農家におけるProSAVANAのイメージが向上したことが、対象3州の関係者（州農業漁業局、NGO、農家等）への聞き取り調査から確認された。裨益対象である農家などからは、「ProSAVANA－PIやProSAVANA－PEMの成果を目の当たりにすることで、ProSAVANAの実施の意義が理解できるようになった」との声が聞かれた。対象地域で個別事業の成果を可視化し、それを地域住民と共有したことが、本事業のマスタープラン暫定版や優先プロジェクトに対する住民のイメージ向上につながったと考えられる。このことは、マスタープラン策定において実施されるパイロット事業の成果を地域住民に丁寧に共有することにより、マスタープランの有効性の理解を促進する重要性を示している。

## 5.2 付加価値・創造価値

本事業は、日本は農業技術やプロジェクトマネジメント、ブラジルは自国セラード開発の経験や農業普及の知見、モザンビークは農業データや土地利用のニーズを提供し、三国間の連携の下、各国の強みを最大限に活かすことでマスタープラン暫定版を策定するという、新たな価値を創造した。さらに、日本やブラジルが多角的な資金と技術支援を提供することにより、開発イニシアティブ基金（DIF）にかかるパイロット事業を実施し、持続的なアグリビジネスを支援するモデルを示したことは特筆すべき点である。

以上