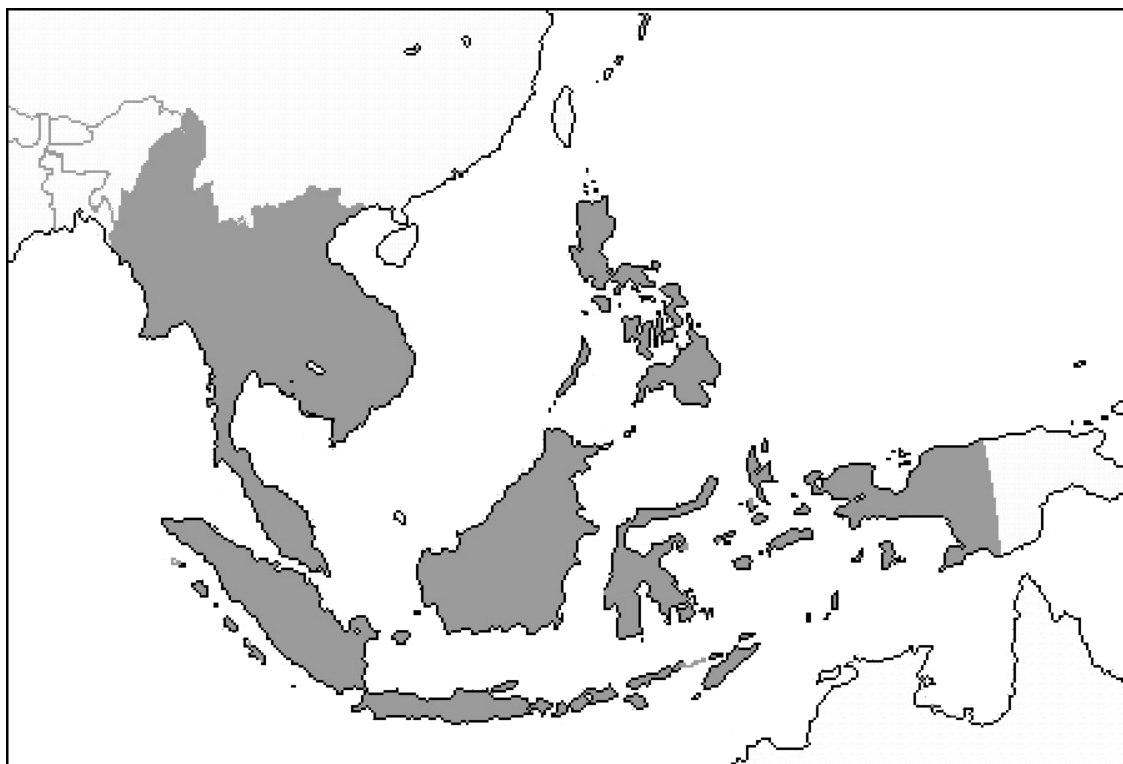


*Expert Bulletin*  
*for International Cooperation*  
*of Agriculture and Forestry*

*Entrusted by Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*



**Vol.3, No.1**  
**2007**

**JAICAF** ジェイカフ

社団法人 国際農林業協働協会

Japan Association for  
International Collaboration of  
Agriculture and Forestry

<http://www.jaicaf.or.jp/>

## 「農民の，農民による，農民のための」

### 食料安全保障特別事業（SPFS）\*

ーラオス，インドネシア，スリランカおよびバングラデシュでの経験に学ぶー

今 井 伸<sup>a</sup>・上 田 剛<sup>b</sup>\*\*

#### **-ABSTRACT -**

*In 1996, at the World Food Summit, Heads of States and Government reaffirmed “the right of every one to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger.” Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.*

*In line with this concept, the Special Programme for Food Security (SPFS) has been implemented and its four pillars of food security are availability, stability of supply, access and utilization. The overall goal of the Regional SPFS Project in Asia is to ensure that all people in the countries involved have access at all times to the food they need for a healthy, active life and to alleviate poverty. This would be achieved by increasing agricultural production per unit area as well as ensuring stability in year-to-year production, on an economically viable and environmentally sustainable basis. To meet with this the government of Japan supported four countries in Asia, those are Indonesia, Lao PDR, Sri Lanka and Bangladesh. Many constraints were found during implementation period and SPFS has been tackling on these in supporting livelihood and mindset development for the poor farmers. In particular the Farmers Group Development Plan (FGDP), Revolving Fund System (RFS) and Vectorial Project Analysis (VPA) were developed through the project implementation. The most important for the success of the project was the community formulation and involvement in the project planning from the initial stage that is to be the key for the success, and enables them to increase project ownership. This report will convey some suggestions for food security project that involves multidisciplinary approaches.*

---

\* *It depends, of the peasant, by the peasant, for the peasant of Special Programme for Food Security (SPFS).*

\*\* *Shin IMAI<sup>a</sup>, FAO Regional SPFS Coordinator, Indonesia.  
Takeshi UEDA<sup>b</sup>, FAO SPFS Officer, Bangladesh.*

## はじめに

食料問題は開発途上国における貧困問題と密接不可分な重要課題であり、何人たりとも「食」の権利を有することは基本的人権として侵されざる命題である。世界で 8 億 5200 万人にもものぼる食料・栄養不足人口を 2015 年までに半減させようとする国際的な取り組みの中で、1994 年に FAO の（現）ジャック・ディウフ事務局長は、FAO の各種取り組みは食料生産の増大、食料供給の安定性の確保、農村の雇用拡大、食料へのアクセスの改善等を目指すものであるべきとした。このことを受け、FAO は低所得・食料不足国に対し、食料安全保障特別事業（SPFS、以下 SPFS とする）を実施することを提案し、この提案は 1996 年 11 月に開催された「世界食料サミット」<sup>1</sup>で承認され、2015 年までに食料・栄養不足人口を半減させるための重要な手段として認識された。

### 1. 日本の取り組み

日本は FAO の基幹事業となった SPFS を実施するため、低所得・食料不足国の中から選定されたラオス<sup>2</sup>、インドネシア<sup>3</sup>、スリランカ<sup>4</sup>およびバングラデシュ<sup>5</sup>の 4 カ国に対し総額 1000 万ドルを投入し、2001 年から 5 年間の事業として支援を開始した。また、関係国の SPFS を直接支援する事業として、SPFS 調整事業<sup>6</sup>および情報整備事業<sup>7</sup>についても総額 238 万ドルをもって同時に事業着手することになった。この内、ラオスとバングラデシュは南々協力を導入することとしており、それぞれベトナムおよび中国の技術者が協力することとなった。なお、この取り組みは 1 年間の延長が日本政府により承認された結果、2007 年 9 月までに全ての SPFS 事業が終了することとなっている。

表 1 予算総額（上段：当初、下段：最終）

| 各国における事業   |  |  |  | 支援事業   |  | Total (US\$) |
|--|--|--|--|--|--|--------------|
| Bangladesh   | Indonesia  | Lao PDR  | Sri Lanka  | Regional   | Information  |              |
| GCSP/BGD/033/JPN<br>EOD: 01/07/02<br>NTE: 31/08/07 | GCSP/INS/073/JPN<br>EOD: 17/09/01<br>NTE: 16/09/07 | GCSP/LAO/011/JPN<br>EOD: 23/05/01<br>NTE: 31/08/07 | GCSP/SRL/049/JPN<br>EOD: 01/03/02<br>NTE: 31/07/07 | GCSP/RAS/180/JPN<br>EOD: 01/05/01<br>NTE: 30/09/07 | GCSP/RAS/182/JPN<br>EOD: 01/12/01<br>NTE: 31/12/06 |              |
| 3,296,075  | 2,500,100  | 2,624,519  | 1,597,811  | 1,930,000  | 450,000  | 12,398,505   |
| 3,296,075  | 3,099,637  | 2,900,279  | 1,812,518  | 2,866,168  | 421,812  | 14,396,489   |

### 2. 事業内容

SPFS はフェーズ I とフェーズ II から成っている。フェーズ I は、地域の農業の諸条件に応じて農業生産の増大と農村所得の向上を実現するための技術と方法を実証し、示すことを目的としている。農民が直面している障害は多様な要因が絡み合っていることでもあり、単に収量を増加させる技術を提示するだけではなく、農民が自ら維持管理できる比較

的簡単な技術を開発・提供すると同時に農業生産システム全体に注意を払うことを重視している。具体的には、農業生産の増大を図る上で密接に関連している①水管理、②作物の集約栽培、③作物の多様化および④障害要因の分析と解決方法に重点をおいている。

また、フェーズⅡは、フェーズⅠの結果に基づき決定されることになるが、①農業開発戦略、②自然資源の持続的利用および③食料安全保障に関する国家の方針との関連付けがなされ、より大規模な取り組みが考えられている。実際、日本が対象とする4カ国の食料安全保障フェーズⅠの実績が認められ、関係各国はそれぞれ国家規模での食料安全保障事業を展開する意志を表明するに至っている。

### 3. 実施体制

プロジェクトの実施は、各国ともFAOが雇用するプロジェクト・マネージメント・ユニット（PMU）を相手国政府実施機関の中に立ち上げ、プロジェクトの実施に関する最高決定機関であるステアリング・コミティの決定に基づきプロジェクトを推進してきた。このPMUを通じてプロジェクトを実施することが基本であり、PMUの主力メンバーは通常民間コンサルタントを採用している。ただし、国によってはそれぞれ事情もあり、ラオスの場合には政府の職員をプロジェクトの専従として任命している場合もある。この他に、国によって若干の差異はあるものの事業実施に関し、農民や地方行政に対する直接的な窓口となる地方レベルのSPFS末端組織も立ち上げた。

また、関係4カ国のSPFSを調整するために地域調整官が任命され、同時に国際ショナルスタッフとして対象国を調整する専門家が配属された。その多くはSPFSプロジェクトにAPO（アソシエート・プロフェッショナル・スタッフ：日本およびオランダ）として配属されたが、その任期を終えた専門家をプロフェッショナル・スタッフとして個別に関係国に配属した。

### 4. 実施に際しての課題

事業の実施内容はまさに盛り沢山の内容となっている。そのため通常の事業内容とは異なり「総合的」な取り組みが不可欠である。FAOはこのような総合事業を「マルチ・ディシプリナリー」な事業と呼んでいるが、事業内容などは具体的な参加型農村評価（PRA）を通じて決定すべきとしている。このことは、対象農村の置かれている社会的・経済的要因、農業環境システム、地域特有な慣習など複雑な課題が隠されているためPRAを通じた慎重な対応が求められていることに他ならない。筆者は1977年から国際協力の前線で農業開発分野に参画する機会を与えられてきたが、FAOが取り組もうとしているSPFSは筆者にとっても経験のないほど大規模なものであり、まさに本物の「農村開発プログラム」に取り組まなければならないことを認識した。

#### 1) 第1の課題：プロジェクトの持続性

まず筆者が感じたことは、日本円にして10億円からの予算を投入するSPFSプロジェクトではあるが、世界で既に実施しているSPFSの事例を見るにつけ、それまで必ずしもプロジェクトの成功に結びつくような手法が確立されておらず、実施に際しての確実なマニュアルの整備もなかった。したがって、どちらかというに従来多く見られる「サプライ・ドリブン」のプロジェクトを如何に「デマンド・ドリブン」<sup>8</sup>に導くことができるのか、そしてこのように守備範囲の広いプロジェクトを、如何にしたら持続可能なものにするのが第一の課題であった。

#### 2) 第2の課題：プロジェクトの効率性

PRAを通じた対象農村環境を把握し、さらに農業環境システムごとに対象農村を絞り込んだ。基本的にはPRAの成果であるコミュニティー・アクションプラン(CAP)に沿った具体的な事業計画を樹立することとした。しかしながら、ここで問題が発生した。PRAの成果であるCAPは具体的な農民支援内容で、かつ即実施可能なものになっているべきであるが、実はそうではなかった。問題は、費用対効果がCAPとして検討されていなかったことであり、CAPは単に農民の“希望”をまとめたものに過ぎなかった。また、限られた予算の中で、農民の希望を如何にして叶えることができるのか、またその計画を如何に現実のものとして整備することができるのが第2の課題であった。

#### 3) 第3の課題：農民参加型

事業実施機関である相手国政府を含め費用対効果算定も含めたプロジェクトの実施計画書に係る作成能力の欠如であった。これは途上国によくありがちな問題であるが、ほとんどのプロジェクトは中央政府が農民に対して「サプライ・ドリブン」型の支援を続けていることから、本来受益者である農民も含めた合意形成を基に考えなければならない「デマンド・ドリブン」型の事業実施計画が不完全なものであった。いわゆるプロジェクト開始当初からの受益者のプロジェクト参加をどのようにして促すかが第3の課題であった。

#### 4) 第4の課題：農民組織強化

特に地域農業生産システムに絡む農民金融に関する点であるが、農民が生産活動にとって必要な営農運転資金は地域金融機関から借金することが多いが、その利息も含めた過酷な返済システムが農民を逆に借金体質からの脱却を阻む要因となっていることであった。

例えば図1にあるように、収穫時期には生産者価格は大幅に下落する傾向にあり、生産者にとっては利息も含めた資金の返済後に残る可処分所得の余裕がなく、次期作付けに必要な資金の貯蓄もままならない状態にある。

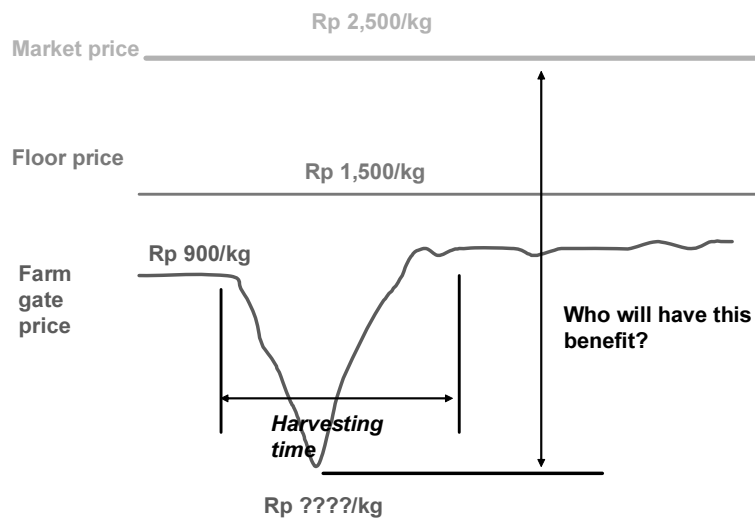


図1 生産者価格と市場価格の差

また、バングラデシュの例であるが、対象農民の大半に当たる、担保を持たない貧農は一般金融機関からの借り入れができず、NGOからの借り入れが通常となっているが、まだその借金による利益が生じていない翌週早々から返済プログラムが組み込まれており、返済に追われる中で貧困の度合いを深めていく農家も数多くいる。

したがって、農民が自分たちのニーズにあった金融システムを確立し、自ら運営することが可能であれば、その返済システムも含め、さらに農民組合員相互の互助が可能となるわけで、如何にしてそのシステムを確立するかが第4の課題であった。

#### 5) 第5の課題：土地なし農民

FAOは食糧・農業に関する国際専門機関として土地、水および栽培などに関する技術を駆使してメンバー国に対する技術支援を行っている。SPFSは食料安全保障事業として、前出の四つの柱に沿った事業を実施することになるが、農業における絶対的な生産基盤である「土地」を持たない農民をどのように支援していくか、このような「土地なし農民」に、如何にして「食」に対する権利を保障できるかが課題であった。

#### 6) 第6の課題：合法的農民組織

プロジェクトの持続性という観点から、日本が支援するSPFSプロジェクトは基本的に「プロジェクトはタダではない」という方針を掲げている。したがって受益者に直接投資した費用は「全て農民組合に返済する」という規則を設け、農民組合自らがその資金を運営・管理することとした。しかし、バングラデシュの場合、政府に登録した非政府組織だけが資金管理を許可されるという法律があり、農民組織の合法的な認知を如何に達成するかが大きな課題であった。

以上の課題が、SPFS プロジェクト推進上どうしても避けて通れない重要課題となった。

## 5. 各課題への取り組み

以上に掲げた六つの課題は、栽培から農民組織まで広範なものに及んでおり、単独の技術支援では思い浮かばない内容であることに気がつくであろう。それだけ SPFS プロジェクトは総合的なアプローチを要求されているわけである。このことに鑑み、筆者はマルチ・ディシプリナリーということは、栽培、営農、水管理、アグロフォレストリー、農産加工、水産、畜産、その他非農業生産活動および農民組織強化といった SPFS プロジェクトに必要な各種技術分野を数多く抱合することから呼称されているばかりではなく、実はこれらの各種技術分野を包括的に推進するためのエンジンをどのように準備しなければならないのか、その多様性を含む対応方針を計画から実施および運営面まで検討する必要があることからそのように呼んでいるものと理解している。

### 1) 第一の課題に対する取り組み：プロジェクトの持続性

プロジェクトの持続性とは、総じていえば受益者が「自分たちでできるようになる」<sup>9</sup> ことであろう。しかしながら、多くの途上国は中央政府の予算も含めた指令に盲従していることが一般的であり、この傾向は SPFS 対象国の多くが 2000 年を契機に地方分権化に移行した後でも依然として顕著である。

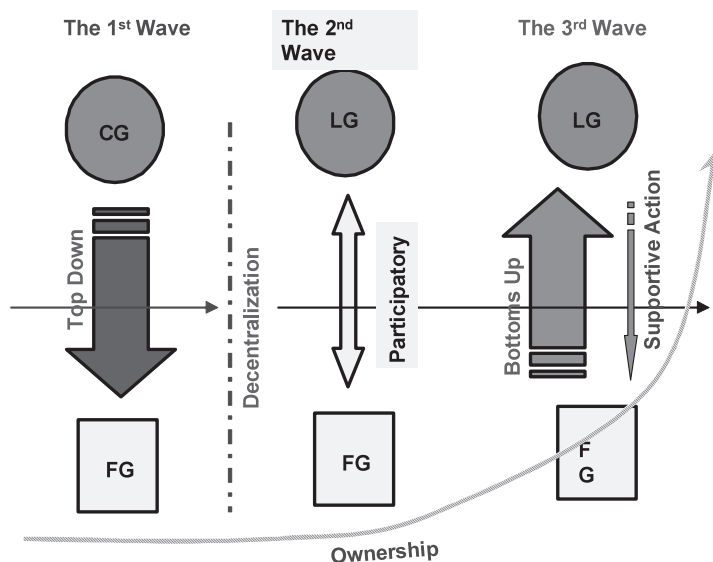


図2 トップダウンとボトムアップ

また、当該国の予算管理システムも時として効率的な予算執行となっているとは限らない。図2に示す通り、地方分権化以前は、「第一の波」として中央政府からのトップダウン方式が主流であり、「第二の波」は参加型という一見、合理的な方式になったと思わ

れるが、依然として政府側の意向が強い。新しいパラダイムとしては「第三の波」として受益者からのボトムアップと同時にタイムリーな政府の支援ができるような体制の整備が求められよう。

このことに鑑み、SPFS プロジェクトとしては中央政府、地方政府を含めプロジェクトのオーナーシップの醸成を図るための訓練を行い、プロジェクトの持続性の確保に努めた。特にスリランカにおける中央政府と州政府は同様に農業大臣を抱え、それぞれの運営方針に基づき事業を実施するが、「デマンド・ドリブン」に沿った相互調整ができるようになったことは大きな成果であった。

## 2) 第2の課題に対する取り組み：プロジェクトの効率性

SPFS プロジェクトは、コミットメントから実施までに相当の年月を要した。したがって、受益者および相手国政府としては早急な実施を望んでいた。しかしながら、対象地域・受益者の状況を把握することが、効果的なプロジェクト運営に欠かせないとの観点から PRA を実施した。

PRA の実施により、受益者との最初のコンタクトが発生するが、多くは受益者の「希望」を農民が実施したい CPA であるが如く取りまとめられている場合が多かった。その理由は、問題ツリーなどから基本的問題点などを分析するのは社会学系の専門家であり、その結果をさらに費用対効果の面から計測する必要があるものの、そのためにはそれぞれの分野の専門家が内部収益率などから判断した CAP を作成することが肝要である。

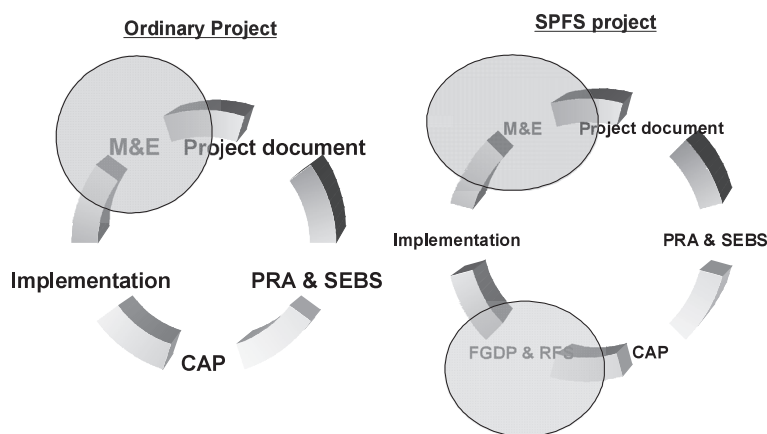


図3 FGDPの重要性

このことに鑑み、SPFS プロジェクトとしてはプロジェクト実施の可否を判断するため、新たに「農民グループ開発計画 (FGDP)」を受益者の意見を求めつつ作成することとした。また、限られた予算を最大限有効活用することもプロジェクトの成功を導く重要な要



因であるとの観点から、SPFS では受益者の総数や希望営農活動内容に鑑み、限られた予算をリボルビング活用することとした。このプロジェクトが対象としている最貧農家を支援し自立させるには、生産財を与えるなどある程度の額の投資が必要となる。リボルビングは、時間はかかるがこのような十分な支援をすべての農家に与えることを可能にする。

表2 各国のSPFS受益者

|            | Beneficial HH | Province                      | District | Village | Farmers group | Number of FGDP |
|------------|---------------|-------------------------------|----------|---------|---------------|----------------|
| Lao PDR    | 2,082         | 5                             | 8        | 10      | 8             | 265            |
| Indonesia  | 1,911         | 8                             | 10       | 28      | 48            | 241            |
| Sri Lanka  | 4,652         | 7                             | 17       | 51      | 17            | 250            |
| Bangladesh | 4,412         | 6<br>Administrative Divisions | 16       | 21      | 21            | 653            |
| Total      | 13,057        | 26                            | 51       | 110     | 94            | 1,409          |

リボルビングという用語は国際協力の中でよく聞くし、新しいものではない。しかしながら、リボルビングが機能していないということもよく聞くことである。では、なぜ機能しないのか？答えは機能しないようなシステムで運営しているからである。リボルビングにはいくつかのパターンがある。例えば、同じグループの中で繰り返し農家に対する直接投資額を利用しあう「ユニシステム」、二つのグループ間で利用しあう「リバースシステム」、関連する三つ以上のグループ間で順次利用しあう「ローリングシステム」および受益グループ内で得た利益を次の待機しているグループへ拡大していく「スノーボールシステム」が考えられる。すなわち、農家への直接投資額は「無償」ではなく、それぞれの組合員間で利用しあうことになり、最終的に農民組合へ返済することとした。また、このためには所得に重要な悪影響を及ぼさない返済可能な期間を定める必要があり、この点をFGDPにより検討を加えた。リボルビングは次に待機している受益者へ確実に資金が渡るようにしなければならないが、仮に途中の受益者が怠けたとすると、そのリボルビングは崩壊するであろう。換言すればリボルビングは「グループベースの活動であるが、個々の責任による行動でなければならない」ということである。このようにして、限られた予算ではあるがリボルビングすることにより、より多くの受益者の参加を可能にした。

### 3) 第三の課題に対する取り組み：農民参加型

デマンド・ドリブンなプロジェクトにするためには、相手国政府関係者のプロジェクトに対する基本的な知識や計画能力が要求される。同様に、この計画は農家の意見を取り入れた実現可能なものでなければならない。しかしながら、国際協力の多くは国際機関が短い期間に作成したプロジェクト・ドキュメントに従ったプロジェクトの実施を行っており、プロジェクトの具体的内容については前出のPRAから抜け出しておらず、その費用対

効果の検討も十分なされずに実施していることが多い。すなわち、計画能力の欠如が具体的なプロジェクト実施のための大きな障害となっている。

このため SPFS プロジェクトでは、新たに「農民グループ開発計画 (FGDP)」を実施前に作成することとし、その内容は次の五つの章から成り立っている。

第 1 章：プロジェクトサイトにおいて、何が問題となっているのか、その社会・経済・技術的背景および要因分析

第 2 章：問題解決のために必要と思われるプロジェクト活動内容の提案

第 3 章：その提案した活動内容の妥当性の検証

第 4 章：具体的な実施スケジュールとモニタリングや評価に必要なログ・フレームの作成

第 5 章：農民組合組織強化のための制度

特に、第 3 章ではプロジェクトの実施に関し、①技術的検証、②経済的検証および③環境的検証を行うこととした。そして、経済的検証ではリボルビングの有効性とそのために必要な適切、かつ十分な返済期間などを検討した。特に、イスラムの各国にとっては、利息を取るということは罪悪<sup>10</sup>であるとの認識もあり、リボルビング途上においては利息の徴収は行わないこととした。このように、農家に受け入れられるようなシステムを構築することが最も重要なことである。

4) 第 4 の課題に対する取り組み：農民組織強化

“お金を持たない農民組織”，それは全てが受身で、問題が生じても何等対応もできない農民の集まりでしかなく、政府が提供する「無償」資機材の受益者にすぎない。一体どれくらい多くの資金が「無償」という道具で農民の希望を叶えてきたのであろうか。その「無償」が多くの農民の自助努力を妨げる結果となってきたことを思うと、是非とも「無償」ではない、しかも「正しい国際協力の方向」を見出す必要があった。

SPFS の予算は日本の税金が充当されている。この資金は「無償」であるが、農家にとっては「無償」ではないシステムの構築が必要である。すなわち、「SPFS はタダではない」というコンセプトを基調とし、農家に直接かかる費用は全て農民組合に返済することとした。当初、多くの農民は、「政府やドナーがサンタクロースの如くタダでいろんなものをくれるのに、なぜ SPFS はタダではないのか？」という疑問がもちあがった。しかしながら、SPFS プロジェクトの進め方を理解するにつれ、その投入した資金が農民組合に返済されることにより、農民組合自身が管理できるマイクロクレジット資金を造成することが可能となることに気がつき、最終的には SPFS の進め方はとてもポジティブであると評価されている。因みに、この SPFS の「タダではない」という考え方は、ジャワ地震の被災地においてさえ受け入れられている。むしろ SPFS のタイムリーな支援により、農業

生産活動の再生が可能となり、農家の所得の向上に大きく貢献していると同時に地域経済への貢献も大きいものとなっていることに受益者は感謝<sup>11</sup>している。

#### 5) 第5の課題に対する取り組み：土地なし農民

土地を持たない人々に対する「食」の権利を確保することは容易ではない。なぜならば食料は「土地」、「水」および「人」という3大資源の活用により実現できるものであり、その基本資源の「土地」がないのであるから FAO による栽培技術指導などしたくてもその機会がないのである。

この問題を解決するためには農村地域社会における生産財の活用を推進することが有効であろう。特にバングラデシュの場合、土地なし貧農が、プロジェクトから供与された人力車を運転することにより、生活資金を稼ぐことが可能となった。SPFS プロジェクトは“タダではない“ので、彼らは人力車の当初資金を組合に返済しなければならないが、1年足らずで完済し、彼らは人力車のオーナーであるとともに作物生産のための土地を借用あるいは購入することが可能となるまでにな



写真1 「食」の権利と人力車

った。このように、直接生産活動手段を持たない貧農であっても、何らかの生産手段を得ることにより「食」への権利を確保することができるようになった。

#### 6) 第6の課題に対する取り組み：合法的農民組織

この課題は特にバングラデシュにおいて今後の農民組合の運営を左右する重要な課題であった。バングラデシュでは、非政府組織（NGO）がドナーから運営資金の供給を受け、貧農に対して資金の貸付を行っている。その利息は年率 30%もする高利であり、農家の借用は元利均等方式での返済となること、また、返済は通常借金の翌週から開始されるというもので、貧農にとっては厳しい条件であるとともに、不公平感を抱いている。このような状況に鑑み、仮に農家が自分たちで運営できる資金を持つことができれば、また、その運営能力を養うことができればそれにこしたことはないわけで、SPFS としては NGO を通じた資金提供は行わず、農民が自らの手で資金を管理・運用できる農民組合を構築・育成するという方針に切り替えた。

一方、バングラデシュでは非政府組織は政府に正式に登録しなければならないという法律がある。農民組合は、一般的に資金管理能力がないということからか、そのような登録はなされてこなかった。しかしながら、SPFS プロジェクトの活動を通じて、農家の所得向上や農民組織化が発展してくるとリボルビング資金の管理など具体的な資金管理と組合員間でのマイクロクレジットなどの融資活動が活発になってきた。そのため、農民組合

の政府への正式登録を行わなければならないが、登録の方法、手順などに多大な時間を費やした。最終的に社会福祉大臣と筆者との話し合いにより、SPFS 農民組合の性格上政府への正式登録が認められることとなった。これで SPFS 農民組合はリボルビングファンドのマイクロファイナンスへの運用など法的に認められることとなり、このことはバングラデシュにおける SPFS プロジェクトの大きな成果の一つといえる。このように自立した農民組合の存在を認識するや、地方政府が自発的にその村周辺の道路や配電施設などの社会インフラを整備することとなった。つまり、地方政府のプロジェクトに対するオーナーシップを醸成する結果となったわけである。このことは、プロジェクトに関係する全てのステークホルダー参加の好例となる。

## 6. 総合事業としてのSPFS評価手法の開発



写真2 自分の貯金通帳を持つ婦人

SPFS プロジェクトでは、これまで農民組合もなく就労の機会もない貧農生活を余儀なくされていた人々を、光の当たる生活に改善することに力を注いできた。そのため、まず PRA から FGDP を通じたプロジェクト内容の決定と、その受益者の特定を行った。

そして、これらのいわば農民組織のサブグループを統合する農民組織を形成し、その運営規則を決定した。SPFS への投資額はリボルビング資金として農民組合へ還流し、その資金を活用したマイクロファイナンスが動き出した。また、農民個人としても粗収益から次の生産活動に必要な資金を保留した後に残った純益の 10%を自分名義で貯蓄することも導入した。

その結果、就労の機会を新たに創設し、栽培技術の改善、畜産、内水面および海洋漁業、農産加工、アグロフォレストリーの振興、栄養改善、流通改善および農民組織の強化など多くの分野で貢献することができた。とりわけ畜産は地域の有限資源である緑資源を活用するところから、その限界利用量を把握しておくことが肝要である。また、動物の糞など燃料への利活用と同時に衛生面にも配慮した整備も必要である。灌漑事業は従来の一季作から二期作への拡大を可能にし、膨大な利益をもたらしたことはいうまでもない。カンキツ類、マンゴーなどのアグロフォレストリーによる生産活動も活発化し、生産技術に関するファーマーズ・フィールドスクールを通じた生産性の向上が図られた。灌漑貯水池の有効活用として、内水面漁業を導入し、稚魚から成魚となる 6 ヶ月から 8 ヶ月後には十

分な利益を得ることができるようになった。農産加工は地域で生産される農産物を活用したもので、ピクルスやテンペなどの付加価値を有する加工品の市場流通を可能にした。さらに、農村地域の栄養改善に関する教育にも取り組み、総合的な農村開発として SPFS は貢献してきた。

このように SPFS は、まず農家の所得の向上に寄与すべく、PRA に沿った生産活動を支援してきた。農家は農民組合を中心とし、その財力を蓄え活発な自立集団へと変貌してきている。すなわち、周到な計画と、それに基づくプロジェクトの実施は各農家の所得の向上と生活水準の向上および思考傾向を変えてきた。これらの変化をプロジェクトの実施前と実施後と比較することができれば、プロジェクトの効果が一目瞭然となる。

SPFS プロジェクトでは、この変化を受益地域の発展度合いを表す大きさと、その発展が正しい方向にあるかどうかを示すベクトリアル・プロジェクト・アナリシス (VPA) を開発した。この VPA は、Y 軸に生活水準に関する情報 (タンジブル要因) を、X 軸に思考傾向 (インタンジブル要因) に関する情報を表示し、この二つのスカラーによりプロジェクトの効果をベクトルで表示することを可能にした。さらに、この手法を SPFS プロジェクト以外のところと比較すれば、よりプロジェクトの効果を知ることができる。

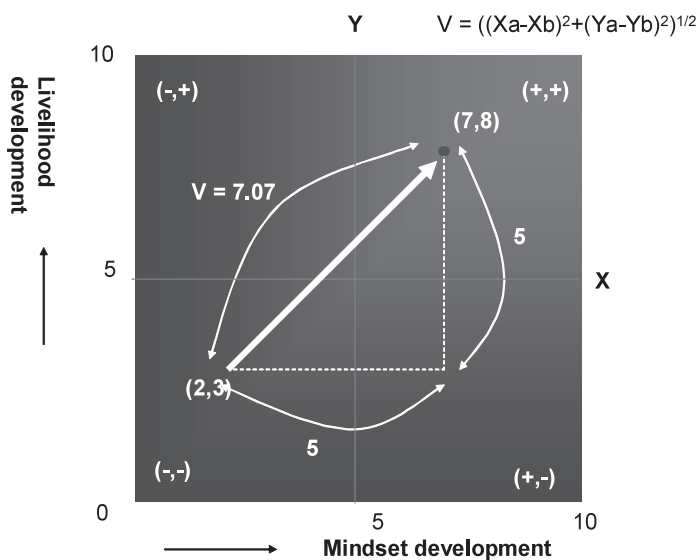
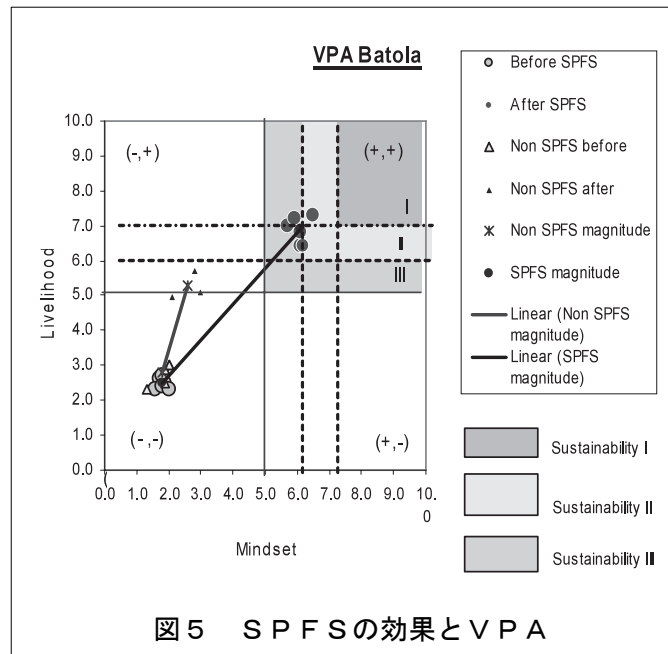


図4 VAP概念図

図5から分かることは、SPFS開始以前の対象農家グループの置かれている生活水準の低さ、そして負の思考傾向が総合的に(-,-)の座標区分により表示されている。それが、SPFSプロジェクトにより(+,+)の座標区分までマグニチュードが伸び、多くの農業グループがプロジェクトの持続性カテゴリーの“III”から“II”の範囲まで開発されてきたこ

とが容易に理解できる。一方、SPFSの対象外の農民たちは開発の伸びは認められるものの、そのマグニチュードは小さく、またその方向は(-, +)の方向にあり、正しく発展していないことが分かるであろう。



このように、VPAはプロジェクトの効果をタンジブル要因およびインタジブル要因を加味することにより、どれだけ農民グループが発展したのかについてモニタリングが可能である。なお、持続性“I”の範囲は、既に自立した農民グループであることを示しており、持続性“II”の範囲は、プロジェクトの期待した効果が発現している状態を表している。そして、持続性“III”の範囲は、プロジェクトが期待している発展度合いである(+, +)の範囲まで改善されてきたが、未だタイムリーな支援を必要としているグループといえる。

図6からは、Y軸の発展が伸び悩んでいるのに、X軸の思考傾向が大幅に伸びていることが分かる。このことは、Y軸の大きな要因である所得の伸びが少ないにもかかわらず、受益者の思考傾向がより前向きなものに変わってきていることになり、その原因を特定することが必要である。

この場合は、畜産グループが主となる例であるが、プロジェクトの実施により動物の頭数は増えているもののまだ売る段階に至ってはいない。しかし、全体の頭数が増加していることから、農家の財産価値が上がり、プロジェクトに対する信頼性が増したことにより思考傾向が改善していることが分かった。したがって、来年には定期的に動物を売ることができるようになることが推測され、VPAは破線で表示されているように来年には大きく増加することが容易に推測できる。このように、Y軸およびX軸に含まれる13の要因分析を行うことにより、適切なプロジェクトのフォローが可能となった。

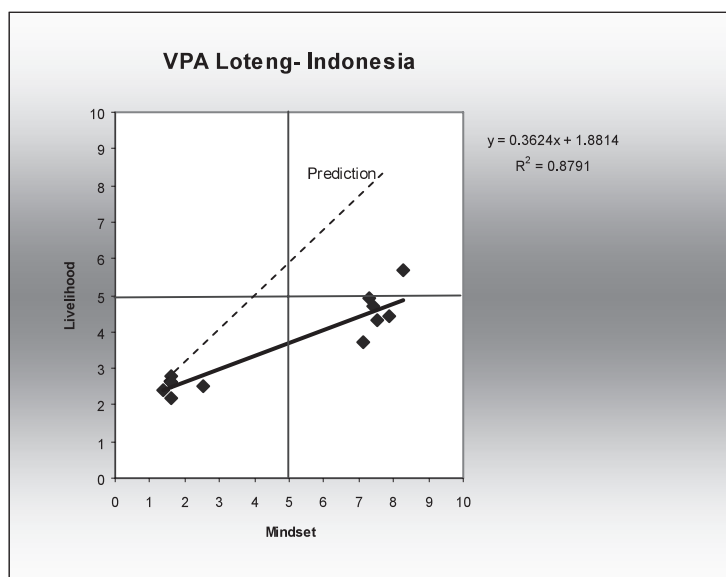


図6 VPAによる推測

### おわりに

以上のように、日本が支援するアジアにおける SPFS は、2001 年のプロジェクト着手以来、今日までプロジェクトの持続性について切磋琢磨してきた。その結果、ラオス、インドネシア、スリランカおよびバングラデシュの関係各国の SPFS は、農家自身が運営できる農民組合を構築・育成するという点において顕著な成果を収めてきた感がある。プロジェクトは適正に計画されたものでなければ、いかにプロジェクトの実施後に結果的に評価されたとしても、それは偶然の賜物であって、決して持続性のあるプロジェクトとはいえないであろう。FGDP や RFS は農家の食料安全保障を達成する上で重要な役割を持ち、これらの知識は相手国政府関係者ならびに対象農家に普及されなければならないものであろう。最後に、SPFS の成果は、対象とする関係受益者や実施機関だけではなく、地方政府のプロジェクトへの参加を促し、まさにプロジェクトのオーナーシップを醸成してきた。また、プロジェクトに関係する他のステークホルダーを広く巻き込むことに成功してきた。このように、日本が支援してきた SPFS プロジェクトが世界に普及していくことを切に望んでやまない。

（いまい しん FAO インドネシア国別事務所 SPFS 地域調整官<sup>a</sup>  
うえだ たけし FAO バングラデシュ国別事務所 SPFS オフィサー<sup>b</sup>）

### 参考文献

1. FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of action Rome.

2. FAO/Government Cooperative Programme, Trust Fund Project with Government of Japan, Special Programme for Food Security and South-South Cooperation, Lao PDR. Project No: 00/089 SP-LAO, 26 March 2001, GCP/LAO/011/JPN
3. FAO/Government Cooperative Programme, Trust Fund Project with Government of Japan, Special Programme for Food Security, Project No: 01/007 SP-INS, 20 June 2001, GCP/INS/073/JPN
4. FAO/Government Cooperative Programme, Trust Fund Project with Government of Japan, Special Programme for Food Security Phase I, Project No: 01/019 SP-SRL, 22 November 2001, GCP/SRL/049/JPN
5. FAO/Government Cooperative Programme, Trust Fund Project with Government of Japan, Special Programme for Food Security (SPFS), Project No: 00/090 SP-BGD, 21 June 2002, GCP/BGD/033/JPN
6. FAO/Government Cooperative Programme, Coordination of SPFS Activities in Bangladesh, Indonesia, Lao PDR and Sri Lanka, GCP/RAS/180/JPN
7. FAO/Government Cooperative Programme, Information Management Component in the Japanese Trust Fund on the Special Programme for Food Security, GCP/RAS/182/JPN
8. Special Programme for Food Security in Sri Lanka, GCSP/SRL/049/JPN, Country Report March 2002 – June 2007
9. Oxford Dictionary, “able to be sustained: Strengthen or support physically or mentally. Keep going over time or continuously.”
10. Al-Quran, Ali Imran 3:130 ”Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan riba dengan berlipat ganda dan bertaknalah kamu kepada Allah supaya kamu mendapat keberuntungan”, Al Bagarah 2:275-278
11. Shin IMAI, BTO-FAO-INS Yogyakarta, 9-10 May 2007

本誌は農林水産省委託事業「日アセアン地域技術交流事業」によって作成されたものであり、本記事の著作権は農林水産省に属する。