

プロジェクト研究
アフリカ農村開発手法の作成

第1年次報告書

平成12年3月

JICA LIBRARY



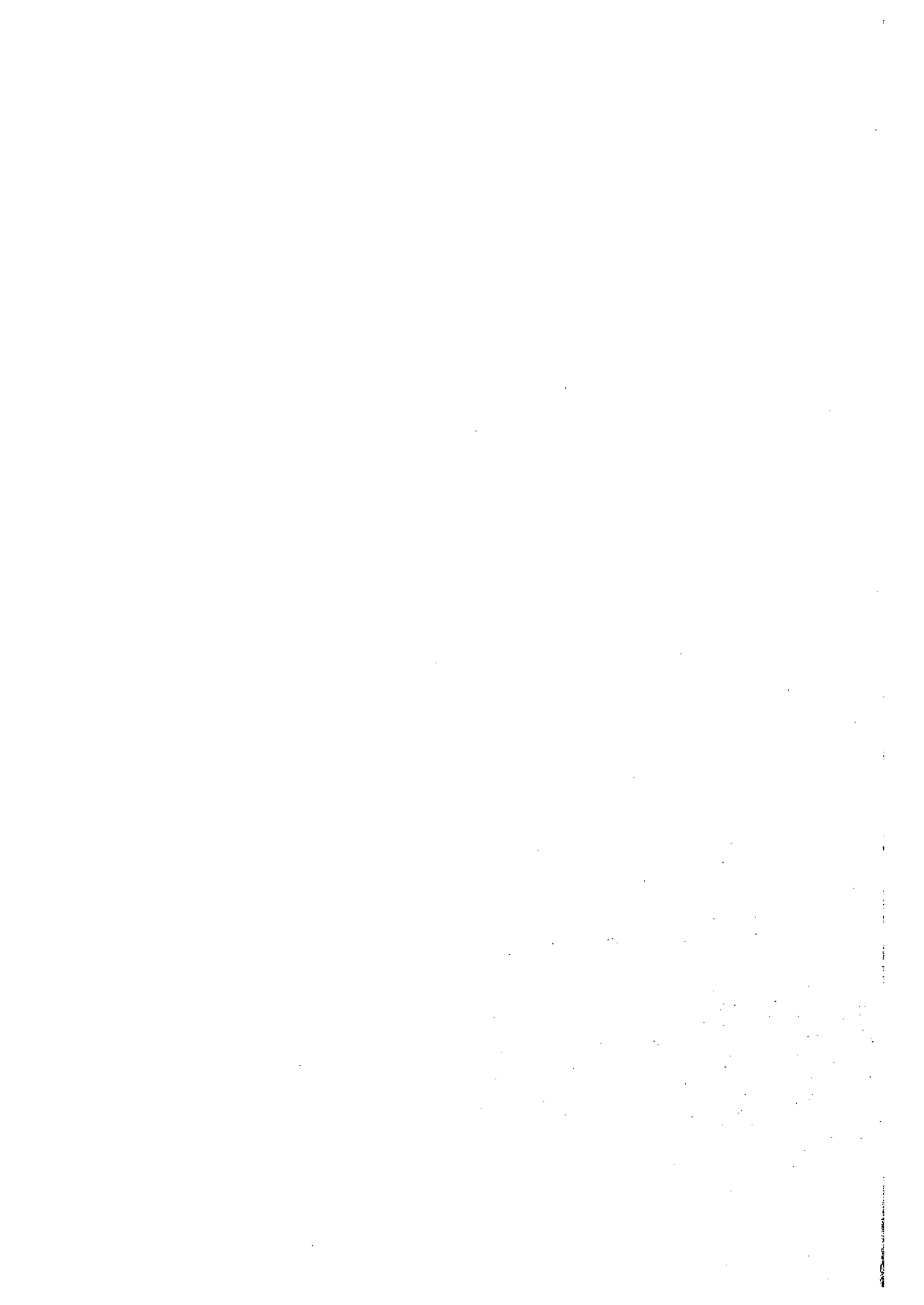
J1156529(8)

国際協力事業団

農調計

J.R.

00-09



プロジェクト研究
アフリカ農村開発手法の作成

第1年次報告書

平成12年3月

国際協力事業団



1156529【8】

序文

アフリカでは、大多数の人々が居住する農村の生活が、それをとりまく経済・社会・自然環境条件の変容の中で急速に劣化し、なんらかの対応を必要としている地域が増えています。そのため、我が国を含む多くの援助国、ならびに国際機関がこれまでも多くの協力を実施してきましたが、自然条件、社会条件等、開発に係る制約要因が多いアフリカにおいては、協力を実施する環境が他の地域に比較しても厳しく、十分に成果をあげることが困難な場所があるのが実情です。

このような背景の下、多様なアフリカの農村における具体的な農村開発協力の事例を調査し、協力の成功、あるいは失敗の背景にある様々な要因を調査・分析・整理する中で、今後の我が国のアフリカにおける農村開発協力の在り方を検討することは、援助の効率的な実施の観点からも重要であると考えます。かかる認識に立ち、当部では「アフリカにおける我が国の農村開発協力の在り方」に関する研究調査を実施することになりました。本年度は既存の文献・資料の収集・分析、ならびに平成 12 年 1 月から 3 月までの 3 回にわたるアフリカ農村開発に豊富な経験を有する実務家を中心とした検討会の開催を通じて、対アフリカ農村開発協力の課題の整理を行いとりまとめました。なお、本調査のとりまとめは（財）国際開発センターが担当しました。

最終的には、アフリカ農村開発に当事者として従事する人たちに具体的な場面で役立つような報告書を作成し、事業団職員のみならず、広くアフリカにおける農村開発協力を従事する関係各位の業務の一助となるものを目指したいと考えます。

平成 12 年 3 月

国際協力事業団
農林水産開発調査部長
西牧 隆壯

目次

序文

第1章 調査の背景と目的	ページ
1.1 調査の背景と目的	1
1.2 調査の進め方	1
1.2.1 調査対象地域	1
1.2.2 「農村開発」の定義	2
1.2.3 調査の進め方	2
1.3 本報告書の構成	4
第2章 アフリカ農村開発協力の現状	
2.1 アフリカ農業の制約について	7
2.1.1 自然条件と環境	8
2.1.2 政府の役割－レント志向を抑制－	9
2.1.3 保健衛生・教育水準	10
2.1.4 経済社会インフラ	11
2.2 対アフリカ農村開発パラダイムの変遷	13
2.2.1 商業化アプローチと換金作物の比較優位が強い時代	13
2.2.2 BHN アプローチ	15
2.2.3 食料自給（生産システム）重視の流れ	16
2.2.4 構造調整政策等のアプローチ	17
2.2.5 パラダイムの再編	18
2.3 他ドナー、国際機関の協力の動向	
2.3.1 世界銀行	21
2.3.2 欧州連合	26
2.3.3 UNDP	30
2.3.4 CGIAR	35
2.3.5 北欧	38
(1) デンマーク	40
(2) スウェーデン	41
2.3.6 その他バイラテラル	43
(1) オランダ	43
(2) イギリス	46
2.3.7 国際 NGO	51

2.4 日本 <small>の</small> 協力の動向	
2.4.1 国際協力事業団	61
2.4.2 国際協力銀行	65
2.4.3 アフリカ開発東京国際会議(TICAD I、II)	69
2.4.4 日本 <small>の</small> NGO	71
第3章 アフリカ農村開発課題の予備的整理	
3.1 アフリカ農村の多様性と開発課題の考え方	85
3.2 農村開発を特徴付ける要因	85
3.2.1 資源豊富地域/資源貧困地域	86
3.2.2 市場へのアクセス	86
3.2.3 社会文化的な要素	87
3.2.4 援助実施体制	87
3.3 アフリカ農村開発の課題別整理	89
3.4 計画段階と実施段階	94
3.5 地域別の農村開発戦略に関する考察	95
卷末資料	
検討会の参加者リストと議事録	97
参考文献	123
囲み記事	
BOX 1 世銀の援助事例：ケニア・バリンゴパイロット半乾燥地域プロジェクト	25
BOX 2 EUの援助事例：モザンビーク農村開発プログラム	29
BOX 3 ケニア農村開発基金（北欧諸国共同事業例）	39
BOX 4 マリ灌漑米作計画	45
BOX 5 ザンビア西部農村開発支援	90
BOX 6 ケニア土壌・水資源保全計画	92

図表リスト

(表)

表 2-1	土壌劣化の原因別、大陸別推定面積	8
表 2-2	地域別教育及び保健衛生状況	11
表 2-3	主要国の経済インフラの現状	12
表 2-4	アフリカ農村開発パラダイム（アプローチ）別に見た開発目標と重点の置き方	20
表 2-5	アフリカ農村開発援助の変遷：世界銀行	22
表 2-6	アフリカ農村開発援助の変遷：欧州連合	28
表 2-7	活動と予算（1999年）	37
表 2-8	スウェーデンのアフリカ援助重点国	42
表 2-9	「持続的農村生計(SRL)アプローチ」と従来型農村開発との比較	50
表 2-10	手法の比較	56
表 2-11	形態別援助実績	63
表 2-12	対アフリカ円借款承諾累計額の内訳	65
表 2-13	サブサハラ地域の農村開発分野の案件一覧	67
表 2-14	アフリカの農村開発に取り組む日本の主な NGO	72
表 2-15	アフリカの農村開発に取り組んできた日本の NGO の分類	77
表 2-16	日本政府による主な NGO 支援制度・事業	79
表 2-17	日本の NGO が全く活動していないアフリカの国	82

(図)

図 1-1	調査対象地域区分図	5
図 2-1	アフリカの植生と自然地域名	8
図 2-2	背景の変化と農村開発パラダイムの変遷	14
図 2-3	対アフリカ向け二国間 ODA 実績	63
図 2-4	対サブサハラ・アフリカ円借款承諾累計額の部門別構成	67
図 2-5	TICADII（第2回アフリカ開発当協会儀）の戦略	70

第1章 調査の背景と目的



1. 調査の背景と目的

1.1 調査の背景と目的

旧東側諸国における資金需要の高まりや、欧米諸国のアフリカに対する「援助疲れ」が指摘されるなか、我が国の援助に対するアフリカ諸国の期待が増大している。我が国としても外交の裾野を広げ、多国間外交における支持・協力を確保していくために対アフリカ援助の拡充に努めてきており、サハラ以南アフリカ 47 ヶ国すべてに対して経済協力面の援助実績を有する。1990 年代に入り対アフリカ援助は 2 国間 ODA 総額の 10% 前後で推移する重要な援助対象地域である。そのなかでも技術協力分野においては（サハラ以南アフリカ地域：スーダンを除く）、43 ヶ国に実績があり、通信・放送、農業等の分野での研修員受け入れ、保健・医療、人作り等の分野での専門家派遣、農業、社会基盤等の分野での調査団派遣、人的資源、工業等の分野での青年海外協力隊派遣、農業・水供給等の分野での開発調査等を実施している。

農村開発分野においては、開発調査により開発計画が策定され、それぞれの分野において成果が上げられている一方、アフリカの場合、自然条件、社会条件とも開発に係る制約要因が多く、提案事業計画の実施環境は他地域に比較しても厳しい面がある。より効果的・効率的な援助の実施が望まれていることから、日本の経験のみならず、国際機関、他援助国、及び NGO の農村開発の経験を整理・分析する中で、今後の農村開発のあり方を考察する必要がある。

1.2 調査の進め方

1.2.1 調査対象地域

我が国の協力実績のある国を中心に、自然条件に沿ってサブ・サハラ・アフリカを、1) 西部半乾燥地域、2) 西部半湿潤地域、3) 東部半乾燥・半湿潤地域、4) 南部半乾燥・半湿潤地域の 4 つに区分し、4 地域 35 カ国を調査対象地域とした（本節最後に付記した地図を参照のこと）。尚、中部湿潤地域、内戦の続くチャド、スーダンは本調査対象には含めないこととした。

- 1) 西部（半乾燥）ニジェール、ブルキナ・ファソ、マリ、ガンビア、セネガル、モーリタニア、ソマリア²

¹ 地域区分を行うにあたっては FAO, African Agriculture: the Next 25 Years Annex II The Land Resource Base, 1986 の自然条件区分を参考にした。

² ソマリアは地域的には東部であるが、自然条件では西部半乾燥地域に属するため、3) ではなく 1) に含めた。

- 2) 西部(半湿潤) :ギニア・ビサオ、ギニア、シエラ・レオーネ、リベリア、象牙海岸、ガーナ、トーゴ、ベナン、ナイジェリア、カメルーン³
- 3) 東部 :エリトリア、エチオピア、ケニア、ウガンダ、ルワンダ、ブルンディ、タンザニア
- 4) 南部 :モザンビーク、マラウイ、ザンビア、ジンバブエ、マダガスカル、南アフリカ、ボツワナ、ナミビア、アンゴラ、レソト、スリランダ

1.2.2 「農村開発」の定義

本調査では、「農村開発」(Rural Development)を、狭義の「農業(牧畜を含む)開発」だけでなく、(i) インフラ整備(灌漑、道路、農村電化、農産加工など)、(ii) 社会開発(教育、保健、上下水道、住宅、中小企業振興など)の要素も含む広義の開発としてとらえる。なお、林業、水産についても、必要に応じて併せ考慮する。

1.2.2 調査の進め方

第1年次は、既存の文献・資料の収集・整理・分析、ならびに数次にわたる検討会を通じて、対アフリカ農村開発協力の課題を予備的に整理した。

その結果をもとに、第2年次は、アフリカにおける代表的な農村開発事例に関して現地、ならびに関連国において調査を行う。その際、できるだけ多くの「農村開発事例」を収集することを目的に、現地の機関等とも協力し農村開発調査を実施する。同時に、第1年次に引き続き国内の検討会においてもアフリカ農村開発の様々な課題について適宜、テーマを設定して討議する。現地調査結果と検討会成果は適宜、フィードバックし、内容についての議論を深める。その成果を第2年次調査報告書としてとりまとめる。

最終年次である第3年次調査においては、第2年次で行った調査結果をさらに深化させ、最終成果品をより「アフリカ農村開発に当事者として従事する人たちに具体的な場面で役立つ」形態に近づけることを目的とした調査を行う。

(1) 第1年次調査

アフリカにおける多様な農村開発の課題を、既存資料の収集分析、ならびに実務経験者から構成される検討会を通じて予備的に整理した。

1) 既存資料の収集分析

既存出版物および資料、駐日各国大使館、インターネット等の情報ソースを活用し、世界銀行、欧州連合、国連開発計画(UNDP)、ならびに、日本(国際協力事業団、国際協力銀行、TICADI,IIの動き)、イギリス、北欧諸国(デンマーク、スウェーデン)、オランダのアフリカにおける農業・農村開発協力事例のレビューを行った。また、国際的な農業研究ネットワークである CGIAR、さらに日本と世界の

³ カメルーンは自然条件的には本調査対象外の中部湿潤に含まれるが、我が国の協力実績に鑑み西部半湿潤に含めることとした。

NGOのアフリカにおける農業・農村開発協力のレビューを行った。

2) 検討会の実施

① 目的

アフリカにおいて農村開発協力を行う上での現状と課題を、アフリカの農村開発に経験を有する様々な分野の専門家より構成される検討会において議論し、本調査をすすめる一助とする。

② 検討会のテーマ

第1年次は3回の検討会を開催した。それぞれの議題は以下の通りである。それぞれの検討会の議事録、ならびに参加者リストは本報告書の巻末に掲載した。

第1回検討会 (2000年1月13日 (木) 14:00~17:00)

議題

- I. 本調査の趣旨
- II. 本調査の進め方と方向性

第2回検討会 (2000年2月18日 (金) 14:00~16:30)

議題

- I. 日本を含む主要ドナーの対アフリカ農業・農村開発協力のレビュー
- II. 本調査の範囲、ならびに狙いの再確認

第3回検討会 (2000年3月15日 (水) 14:00~16:00)

議題

- I. 多様なアフリカ農村開発事例紹介
- II. 第1年次調査結果のまとめ
- III. 第2年次調査実施計画 (案) について

③ 検討会の参加者

下記の機関からの参加者25~30名で毎回の検討会を開催した。

▶ 国際協力事業団

農林水産開発調査部計画課、同農調課、

アフリカ・中近東・欧州部計画課

農業開発協力部計画課

無償資金協力部、同業務第4課

社会開発調査部計画課

社会開発協力部計画課

▶ 国際協力銀行

環境社会開発室社会開発班

開発第4部第3班

➤ 農業関連コンサルタント各社

(株) アース アンド ヒューマン コーポレーション

(株) 三祐コンサルタンツ

太陽コンサルタンツ (株)

日本工営 (株)

(株) パシフィック コンサルタンツ インターナショナル

➤ NGO

笹川平和財団

日本国際ボランティアセンター

➤ 事務局 (財) 国際開発センター

④ 報告書の作成

既存資料分析ならびに検討会での討議結果も踏まえて、(財) 国際開発センターが本報告書のとりまとめにあたった。

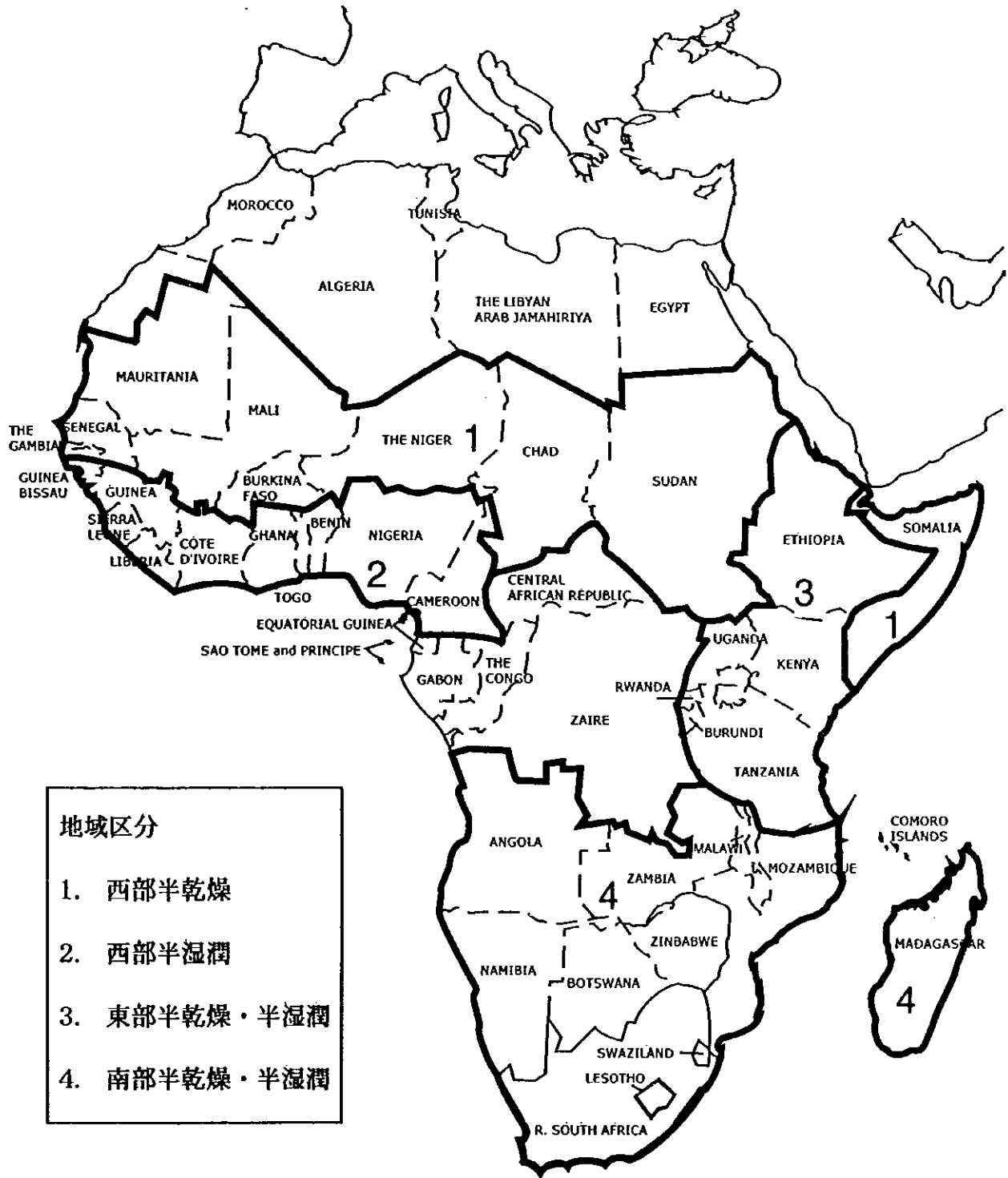
1.3 本報告書の構成

本報告書は3章から構成される。第1章では本調査を実施するに至った背景と目的、ならびに調査の進め方を説明した。

第2章ではこれまでのドナー各国、国際機関、NGO によるアフリカ農村開発協力の現状を、国内で収集した文献・資料をもとにまとめた。まず、最初にアフリカの農村開発を考える上で考慮すべき制約について、「自然条件と環境」、「政府の役割」、「保健衛生や教育水準」、「経済社会インフラ」の面から 2.1 節で考察した。続く 2.2 節では、アフリカにおける農村開発アプローチが、時代的な背景とともにどのように変遷してきたかを、「換金作物導入による食料生産型農業のボトルネックの解消（商業化重視）」、「BHN アプローチに代表される社会面（平等）重視」、そして「食料自給（生産システム）重視」の大きく3つのアプローチを念頭に、パラダイムの変遷とその背景としてまとめた。2.1 節および 2.2 節の内容を受けて、2.3 節では主要ドナー、国際機関、国際的 NGO、さらに 2.4 節では日本のアフリカ農村開発協力状況をまとめた。

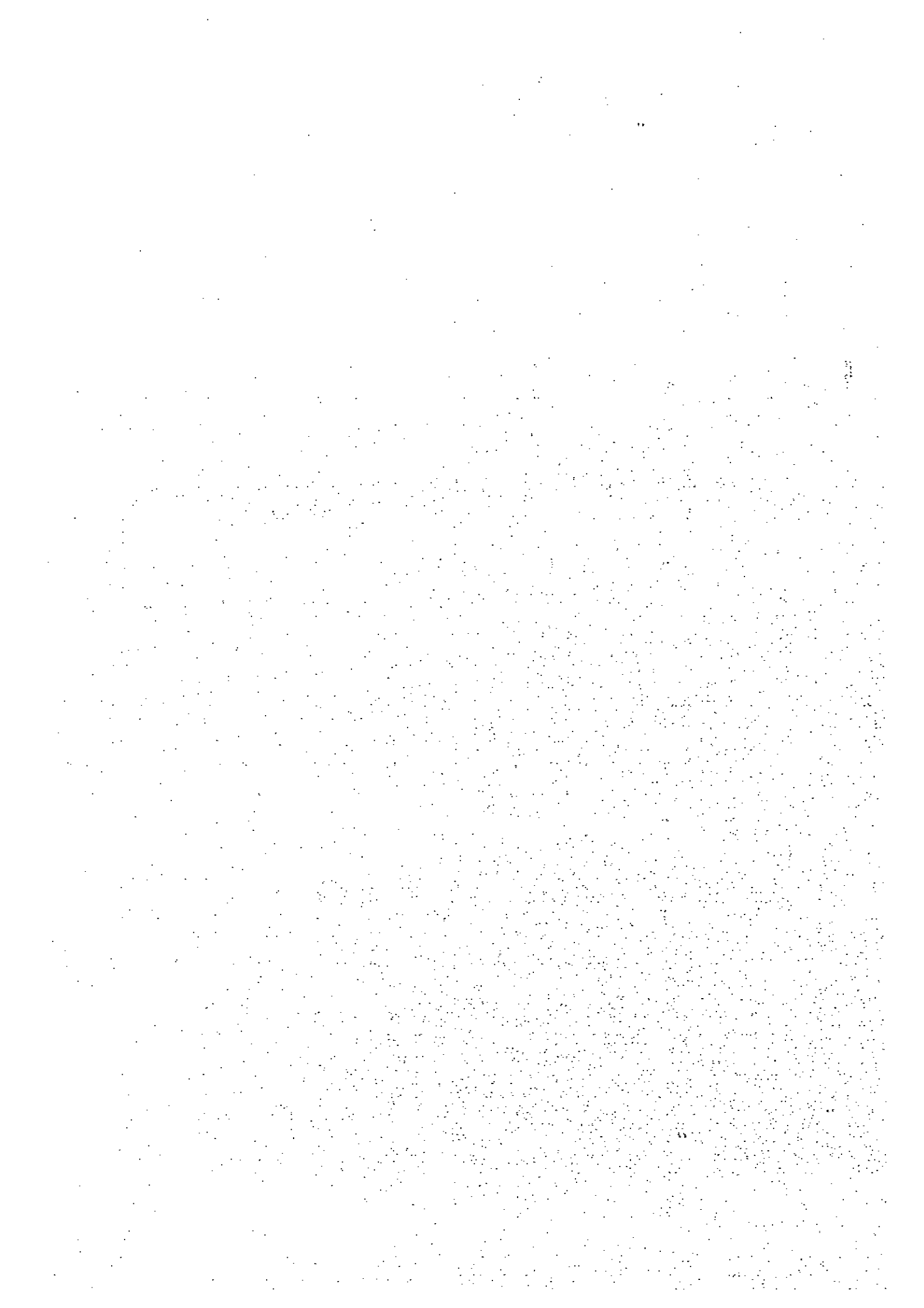
第3章では、第2章のレビュー結果、ならびに検討会における議論を踏まえて、アフリカ農村開発の課題を予備的に整理した。そこでは、どのようにして多様なアフリカの農村の開発事例をある程度、タイプ分けし、将来の我が国の農村開発協力に応用する材料として蓄積できるか、が問題となった。そこで、本調査では個々の農村を「自然条件」、「市場へのアクセス」、「社会文化的な要素」の3要因から特徴付けることとし（3.2 節）、第2年次調査以降、個々の協力事例を見る中でこれらの要因がどのように組み合わさっているのかを考えつつ、農村開発協力の抱える課題を明らかにしていくこととした。また、本年度調査結果のまとめとして、現時点で抽出されたアフリカ農村開発の課題を 3.3 節で、協力の計画・実施段階における検討課題を 3.4 節で予備的に整理した。

図1-1 調査対象地域区分図



注1：上記地図は FAO, *African Agriculture: the Next 25 Years: Annex II The Land Resource Base*, 1986 に基づいて作成した。
 注2：ソマリアは地域的には東部であるが、自然条件では西部半乾燥地域に属するため、3) ではなく1) に含めた。
 注3：カメルーンは自然条件的には本調査対象外の中部湿潤に含まれるが、我が国の協力実績に鑑み西部半湿潤に含めることとした。

第2章 アフリカ農村開発協力の現状



第2章 アフリカ農村開発協力の現状

2.1 アフリカ農業の制約について

農業を行う上で、水、土、温度等の自然条件は、アフリカのみならず世界のどこにでも同じように影響を与えている。しかし、広大な乾燥及び半乾燥地域を抱えているアフリカの大地は、農業開発を行う上での自然条件が厳しいといわれている。これに加えて、英国やフランス等による植民地政策によってつくられた宗主国向けの大規模な輸出農産物を主体とした農業構造による阻害、そして、長い間の投資や蓄積された人々の英知が一気に崩壊する内乱や内紛がアフリカ農業の発展を大きく制約していると考えられている。また、アフリカの劣悪な保健衛生状況や教育水準がアフリカの農業を制約していると思われる。例えば、女性や子供らによる飲料水確保に必要な労働時間が、農業や教育に悪い影響があるのは自明である。

西川潤は、アフリカの飢えの構造的要因として以下の5点をあげている。それは、1) 土地の生産性が低い、2) 豊かな土地を輸出向けのモノカルチャ作物が占有し、生存食料が限界地に追いやられている、3) 独立後の政府行政機関の肥大化、発展戦略における工業・都市が優先されている、4) 新興独立国では権力闘争が激しく、政変、クーデタが絶えない、5) 政治的変動が大きいために長期的な経済計画が実行しにくく、しかも計画が外国の援助政策に左右されやすい、である(西川潤1984)¹。

アフリカ農業開発を阻害する要因として、FAO「白書」は、農民に市場向け生産を促すような動機づけを失わせてしまっている、農業資材の投入が欠如している、組織が不適切である、経済社会インフラが非常に貧弱である、と指摘している(FAO1986)²。

岩城剛によれば、アフリカ農業の停滞の原因は、1) 植民政策が輸出作物生産を重視しアフリカ人の食料生産を軽視したために、食料生産が低い生産性のままに止められている、2) 政府の価格・流通政策が生産者の活動意欲を抑圧していること、政策の重点が都市・工業に向けられ、農業部門への政府投資が少ない、ことである(岩城1988)³。

農業の制約として大きいのは自然条件及び環境であるが、これは人為的に改善できないので、以上のアフリカ農業の制約においては、不適切な開発計画、脆弱な行政能力、貧弱な経済社会インフラ等の人為的要因を制約としている。しかし、農業を含めた人々の営みは、自然に影響を与え、また与えられる。アフリカ農業の制約として、

¹ 西川潤、「飢えの構造」、ダイヤモンド社、1984、(高村泰雄・重田眞義編著、「アフリカ農業の諸問題」、京都大学学術出版会、1998、記述より引用)

² FAO、「世界農業白書」、国際食料農業協会、1986、(高村泰雄・重田眞義編著、「アフリカ農業の諸問題」、京都大学学術出版会、1998、記述より引用)

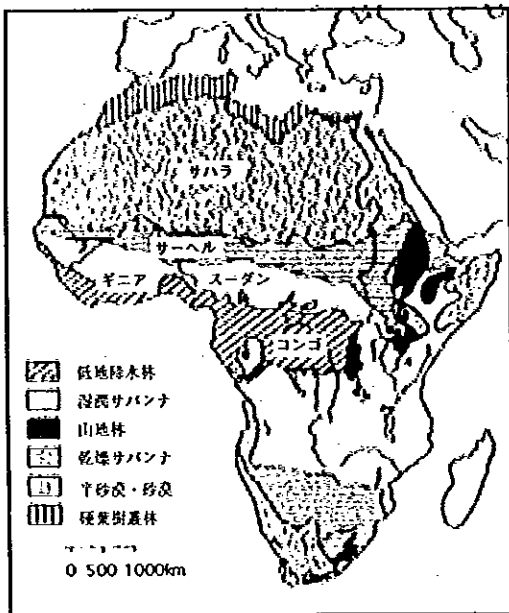
³ 岩城剛、「アフリカにおける農業政策の展開と現状」、山本修編、「農業政策の展開と現状」、家の光協会、1988、(高村泰雄・重田眞義編著、「アフリカ農業の諸問題」、京都大学学術出版会、1998、記述より引用)

自然条件も重要である。よって、その制約として、1) 自然条件と環境、2) 開発計画を含めた政府の役割、3) 保健衛生や教育水準、4) 道路、灌漑施設等の貧弱な経済社会インフラ、を挙げたい。エスニックグループに根差した内紛は、人々の生活を根底から揺るがし、農業に悪影響を与えているのはいうまでもなく、ある意味では最も大きな制約要因であるので、2) の政府の役割の中で議論をしたい。

2.1.1 自然条件と環境

雨量、土壌、日照、等の自然条件は与件ともいえ、人為的に動かすことは当然難しく、これが農業生産に大きな影響を与えているのは、いうまでもない。アフリカに多い乾燥地及び半乾燥地での雨量等の自然条件は厳しく、これは農業生産の大きな制約になっている。これに加えて、自然条件と相重なって、人口圧力による森林伐採、家畜の過放牧等による砂漠化の問題等の環境が農業生産の大きな制約になっている。

図 2-1 アフリカの植生と自然地域名



1990 年における熱帯アジアの人口密度は、200 人/km² であるが熱帯アフリカでは 20 人/km² とほぼ 1/10 と土地面積と人口数の点からアフリカはまだまだ余裕があると判断される。しかし、農業的な土地利用が難しい土壌面積等を除いたアフリカ実質人口密度は 150 人/km² にも達し、熱帯アジアの 200 人/km² に近く土地の人口支持力（単位面積当たり食料供給可能な人口）は決して余裕がある状態ではないと判断される（廣瀬・若月、1997）⁴。出所：川田順三 編著 1999 アフリカ入門（新書館）

表 2-1 土壌劣化の原因別、大陸別推定面積

	森林伐採	過放牧	不適切な農法	過剰薪炭採取	産業活動
アフリカ	67	243	121	63	プラス
アジア	298	197	204	46	1
南米	100	68	64	12	マイナス
欧州	84	50	64	1	21

出所：Oldeman et al., 1991 in 廣瀬昌平・若月利之編著 西アフリカ・サバンナの生態環境の修復と農村の再生 1997 年（農林統計協会） p.29

伝統的な焼畑農業は、地力の回復を待つまでの休閑期間を確保できるのであれば、化学肥料を使用しない自然環境に適した農法であるといわれている。しかし、そのサ

⁴ 廣瀬昌平・若月利之編著、「西アフリカ・サバンナの生態環境の修復と農村の再生」、農林統計協会、1997。

イクルは、人口圧力等によって短くなり、森林破壊のみを残す無残な結果になり、土壌の劣化を生んでいる。しかし、表 2-1 から明示されているようにアフリカの土壌劣化の大きな原因は、過放牧で、次に焼畑等の不適切な農法である。従って、アフリカの自然条件の中で、持続的農業を行うためには過放牧や焼畑を適正水準にすることが必要である。

2.1.2 政府の役割—レント志向を抑制—

為替レートの是正、補助金削減、保健衛生・教育分野での有料化、公社の見直し等に財政赤字の削減を条件とした構造調整プログラムを IMF 及び世界銀行が 1980 年代から導入し始めた。1990 年代半ばまでに、アフリカ 48 カ国中 38 カ国にも構造調整プログラムが導入され、それはアフリカ諸国の経済、政治、そして社会に大きな影響を与えた。

構造調整プログラムは、マクロ経済政策の是正もあるが、レントシーキングを避けるために「小さな政府」を目指している、といわれている。しかし、世界銀行 (1994)⁵ は構造調整プログラムによって、マクロ経済政策の改善が見られたが、行政改革、公営企業改革、等の公的部門の改革がアフリカでの大きな課題となっている。他方、構造調整プログラムによる急激な改革により農民や低所得層への打撃が大きく、一部の国では政治的不安定を生んだ。例えば、肥料購入の補助金が削減され生産量が低下したり、医療費及び教育の有料化により低所得層が打撃を受けたりした。この結果、世界銀行は低所得層への支援の為にセフティーネットを強化したり、教育・保健衛生分野を重点分野として支援を行っている。

ドナー会議等からの援助条件として政治の民主化を推し進める為に、一党政治から複数政党制が多くのアフリカ諸国で導入された。一党政権は独裁政治を生み易い環境であるので、この点において複数政党制の導入は適切と言える。しかし、政党が政策により支持されるのではなく、エスニックグループを基盤とした場合、エスニックグループ対立をより深刻化させる危惧があるのも事実である。

1985 年までの 10 年間でアフリカの公務員年間増加率は 5% を超えたが、歳入の伸びはこれに追いつかなかったので実質賃金は大きく低下した (Liemert & Modi 1997)⁶。この結果、公務員のモラルは低下し、公務員としての職責が十分に果たせない状況になり、汚職や勤務中のアルバイトが蔓延していった。構造調整プログラムによって導入されている行政改革の一環としての公務員削減により、優秀な公務員への給料等の待遇改善のみで汚職等の問題が大きく改善するとは思えない。

このように構造調整プログラムの導入によって、政府の役割や行政能力の課題が浮かび上がってきた。行政能力の問題は、たんに組織論のみで解決する問題ではなく、安定した政権が不可欠である。近年においても、リベリアの内戦、ソマリアの政治的混乱、ルワンダにおける民族間抗争と多数の難民、そして、旧ザイール政権の崩壊と新生コンゴの成立、とアフリカの暑い政治の季節は続き、人々の生活を根底から揺り

⁵ World Bank, "Reforms, Results, and the Road Ahead", World Bank 1994 Adjustmmt in Africa, 1994, World Bank.

⁶ Liemert I. & Modi J 1997 A decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa (IMF) Working paper WF/97/179 (大林稔、【第 2 章 レント経済を越えて】、大林稔編「アフリカ第三の変容」、昭和堂、1999 の記述より引用)

動かしている。このような状況で安定した政権下での行政能力の構築は難しく、といわざるを得ない。

さらにアフリカの根本的な開発問題は、脆弱な行政能力、オーナーシップの欠如、レント志向⁷をベースとした「バッドガバナンス」であると指摘されている。つまり、汚職等のレント志向を何らかの形で抑制しない限り、アフリカにおける援助の効率性や行政能力向上を図るのは非常に難しいと思われる。大林（1999）は、レント志向を抑制するには、1) レントを生み出す政府の役割或いは許認可の範囲を少なくする。つまり「小さな政府」を目指す。同時に許認可等の情報公開や透明性を高める、2) 法制度や警察の適正な充実化や民主化の促進によって、不正の摘発強化や罰則強化等によるレント費用を引き上げ、汚職等が割のあわないものにする、3) 政府の役割を代替する NGO の活用、等が必要であると提案している。

世界銀行や IMF による構造調整プログラムやデンマークやスウェーデン等の北段諸国、USAID の援助政策を概観すると大林の提案と同様なレント志向を抑制する方向に進んでいると思われる。日本の援助スキームはこれらのレント志向からの影響は少ないが、日本としても、行政能力向上の方法を検討しつつ、農村開発においてもアフリカ諸国のレント志向を抑制する観点からの政策を検討する必要があると思われる。その意味で、高橋（1999）⁸が提案している「今アフリカの多くの国で、共同体の論理を活かした草の根からの開発努力に焦点をあて、教会組織から発展した NGO や地縁を生かした相互扶助や小規模金融組織及び同業者組合のアクターとしての可能性」は、今後の重要な検討課題である。

2.1.3 保健衛生・教育水準

UNDP の人間開発報告書による人間開発指標（Human Development Index）によれば、アフリカのこの数値は 0.463 と開発途上国平均の .637 と比べてもかなり低いことが分かる。また、ジェンダー指標においてもアフリカの低さが顕著である。特に教育における就学率において、アフリカの女性の就学率は、南アジアと同様に 39 と低い水準である（開発途上国平均が 55）。これを反映してか、アフリカの成人識字率も低い水準にとどまっている。

⁷ レント志向は、経済成長に次の 3 つの負の影響を与える（大林 1999）。1) 資源を生産部門から移転して浪費する。2) 取引費用増加とその不確実性の増加し、それにより国家の信用の低下により投資を抑制する。3) 非効率な公共投資と経済社会インフラの劣化によって、生産を阻害する。

⁸ 高橋基樹、「現代アフリカにおける「バッド・ガバナンス」と共同体の復権」、大林稔編、「アフリカ第三の変容」第 3 章、昭和堂、1999

表 2-2 地域別教育及び保健衛生状況 (1997 年)

	人間開発 指数	ジェン ダー指数	一人当 りGDP	初・中・高等 就学率		成人識字率		平均余 命	利用できない人口	
				女性	男性	女性	男性		安全な 水	衛生設 備
開発途上国	0.637	0.630	3,240	55	64	62.9	80.0	64.4	28	57
・アフリカ	0.463	0.454	1,534	39	49	49.6	65.9	48.9	50	56
・アラブ諸国	0.626	0.609	4,094	54	64	46.4	70.6	65.1	18	29
・東南アジア・太平洋諸国	0.695	0.692	3,697	63	66	84.4	92.2	65.9	31	41
・南アジア	0.542	0.524	2,147	39	55	36.2	60.0	63	15	46
・南米・カリブ諸国	0.756	0.749	6,868	71	73	86.2	88.3	69.5	22	29
東欧・CIS	0.754	0.752	4,243	77	74	98.4	98.8	68.6		
先進国	0.919	0.915	23,741	93	90	98.6	98.9	77.7		
全世界	0.706	0.700	6,332	60	67	71.1	84.3	66.7		

出所：UNDP人間開発報告書1999 (UNDP)

注：南アジアはインドを含める

安全な飲料水にアクセスできないアフリカの割合は 50%で、次に東南アジア・太平洋諸国の 31%が続いている。また、アフリカにおいて衛生設備にアクセスできない割合は、56%であるが、これは開発途上国の平均の 57%とほぼ同じ水準である。なお、HIV/エイズ感染率が 10%以上のアフリカの 9 カ国は、ボツワナ、ケニア、マラウイ、モザンビーク、ナミビア、ルワンダ、南アフリカ、ザンビア、ジンバブエである。これらの国では、平均寿命は 17 年縮まったと推定され、アフリカにおける HIV/エイズ感染は大きな問題である (UNDP) ⁹。これらを反映してか、アフリカの平均余命は 48.9 年と開発途上国の平均 64.4 年よりはるかに低い水準にとどまっている。

以上のデータから、アフリカの教育及び保健衛生状況が劣悪であることが明示された。教育及び保健の充実化による人的資源の向上は貧困からの脱出の梃子になると思われる。つまり、農業生産性の低い村では村外の非農業就業機会を求めることで所得の源泉の多様化を図っている(黒崎 1999)¹⁰。その非農業就業機会は教育水準によって大きく左右される。しかし、人的資源の向上のみで経済成長が自動的に起こるわけではなく、それをサポートする経済社会インフラや融資制度等も必要である。特に雇用拡大を伴った経済成長が貧困緩和/削減の 1 つの鍵を握っていると思われる (野上 1999) ¹¹。

2.1.4 経済社会インフラ

インフラストラクチャーに関する地域別データがないので、アフリカとアジアの主要国について、経済インフラの状況を表 2-3 にまとめた。この表から、舗装道路を除いて、アフリカ諸国の灌漑面積、発電能力、電話回線において、アジア諸国と一桁も低い整備状況であることが分かる。アフリカの 100 万人当りの舗装道路延長線はアジアと比べて遜色のない状況であり、特にセネガルは健闘をしている。また、コートジボワールの良好な道路状況 75%、ニジェールの 60%もアジア諸国と比較しても、高い水準を維持している。しかし、農業・農村開発の面から経済インフラを検討する

⁹ UNDP Human Development Report 1999, UNDP.

¹⁰ 黒崎卓、「パキスタン・北西辺境州における貧困・リスク・人的資本」、「アジア経済 1999 年 9・10 月」、アジア経済研究所、1999、pp.91~114

¹¹ 野上裕生、「韓国の貧困緩和と職業教育」、「アジア経済 1999 年 9・10 月」、アジア経済研究所、1999、pp.115~133

には、農村開発に大きな影響を与える農村アクセス道路の整備状況等のデータからの検討がさらに必要である。

表 2-3 主要国の経済インフラの現状

	舗装道路		舗装道路		灌漑地 (1000ha)		電力		通信	
	舗装道路 (km)	舗装道路 (km)	舗装道路 (km/10 万人)	良好な道 路/全舗 装道路	1970	1990	発電能 力	発電能 力	主要電話 回線1975	主要電話 回線1990
							(1000 km)	(1000 km)		
アフリカ										
・モザンビーク	2,152	4,949	343	12	26	115	355	2,358	29,700	47,439
・ケニア	2,570	6,901	278	32	29	54	174	723	57,000	183,240
・ニジェール	486	4,000	383	60	18	40	15	63	3,800	9,272
・セネガル	2,097	4,000	542	28	110	180	108	231	18,900	44,326
・コートジボワール	1,258	4,216	357	75	20	64	175	1,173	24,600	64,177
アジア										
・タイ	9,656	39,910	513	50	1,960	4,300	1,336	9,722	237,000	1,324,522
・フィリピン	15,523	22,238	242	31	826	1,560	2,176	6,869	304,000	610,032
・インドネシア	21,073	113,460	160	30	4,370	8,177	907	11,480	219,400	1,069,015

出所：世界開発報告1994（世界銀行）

注：1975年のセネガルの主要電話回線数は1980年のデータ

2.2 アフリカ農村開発パラダイムの変遷

途上国の開発アプローチ（「何に重点を置きどのような方法で開発を進めていくのか」という枠組み）は、いろいろな立場や経験にもとづいて提案され、かつ変化し続けてきている。この開発パラダイムの変遷は、途上国をとりまく背景の変化と表裏一体の関係にある。

アフリカにおける農村開発アプローチについても、時代的な背景と其中で注目されることとなった優先課題の移り変わりに連動して変化を遂げてきた。

アフリカの農村開発パラダイムは、図 2-2 にも示した通りごくおおまかにまとめると以下の3つの大きな流れがある。

- 商業化重視の流れ
- 社会面（平等）重視の流れ
- 食料自給（生産システム）重視の流れ

ここでは、この流れを念頭に置きながら、これまでの代表的なアフリカ農村パラダイムの変遷とその背景をまとめる。¹

2.2.1 商業化アプローチと換金作物の比較優位が強い時代

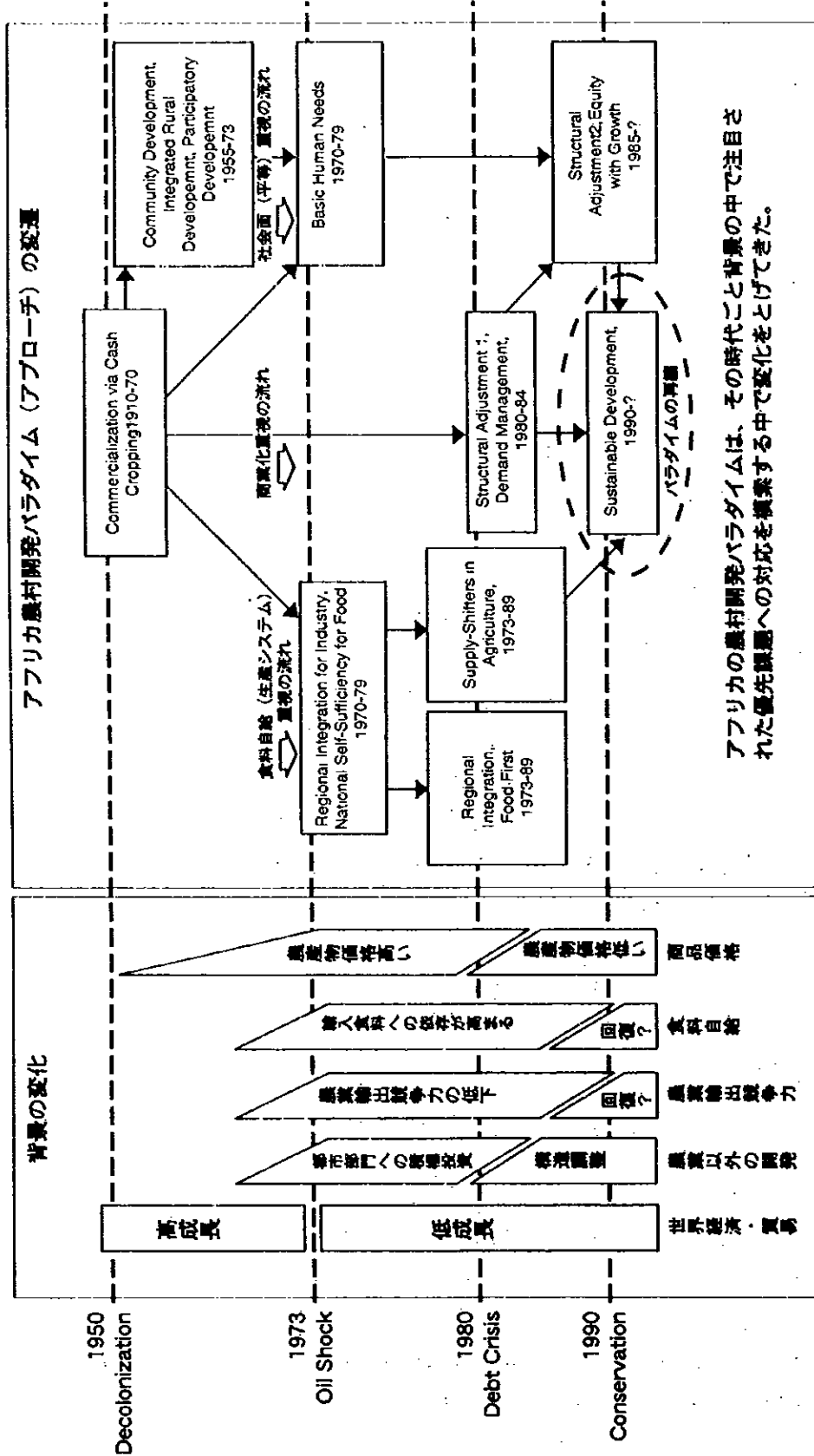
商業化重視アプローチとは、換金作物を導入することでアフリカの伝統的な食料生産型農業のボトルネック（市場アクセスが無い、季節的な労働力不足）を解消しようとする考え方で、古くは 20 世紀初頭の植民地時代にはじまり、1950 年代の独立ラッシュから 1970 年代のはじめごろまで開発アプローチの主流を占めてきた。また、市場メカニズムを重視するという点から言えば、構造調整政策とも相通ずるところがある。ここで重要なことは、1950 年代から 1970 年ごろ（石油危機以前）の時期は、第二次世界大戦後の世界的な経済復興と貿易の活発化によって世界経済全体が高い成長率を持続した時期にあたることである。また、アフリカの換金作物の比較優位は非常に強かった時代でもある。

この考え方にもとづく 20 世紀後半の世界的な努力の結果は、貧困の削減という目で見れば、ぎり成否相半ば（mixed）というのが妥当であろう。非常におおまかにみれば、以下のようにまとめられる。

成功・・・	離陸に成功した韓国、シンガポールなど絶対的貧困の劇的な減少（東南アジア）
失敗・・・	トリックル・ダウンがうまく機能をしない国・地域・階層が存在する→「貧困ポケット」が解消しない地域（南アジア、サハラ以南アフリカ諸国）

¹ 本節の内容は主に Christopher L. Delgado, "Africa's Changing Agricultural Development Strategies: Past and Present Paradigms as a Guide to the Future, IFFPRI, 1995 による。

図 2-2 背景の変化と農村開発パラダイムの変遷



アフリカの農村開発パラダイムは、その時代ごと背景の中で注目された優先課題への対応を模索する中で変化をとげてきた。

出所: Christopher L. Delgado, "Africa's Changing Agricultural Development Strategies: Past and Present Paradigms as a Guide to the Future, IFPRI, 1995の内容に加工・再構成したもの。

2.2.2 BHN アプローチ

換金作物重視アプローチに対しては、農業生産の条件の良いところとそうでないところの格差拡大を助長し、食料生産を衰退させるものとして批判的な見方もある。とくに、貧困層の削減には無力であるという声が高まった。つまり換金作物重視アプローチが前提とする BHN は「トリックル・ダウン」によって満たされるという想定は間違っているというのが出発点であった。このような批判がもとになって 1970 年代から出てきたのが、BHN アプローチに代表される社会面重視の流れである。したがって BHN アプローチでは、農村には「トリックル・ダウン」の及ばない貧困層が数多く存在し、かれらをターゲットとして社会サービスを拡大することが直接の目標とされた。

BHN アプローチの成果は、「トリックルダウン」が機能しえない状況が数多く存在するという事実を明らかにし、共通認識にまで押し上げたことにある。その一方で、開発戦略として見た場合には、短期的な救済策としては有効であっても、その効果の中・長期的に持続するかという点から見ると不十分な結果に終わることも少なくなかった。その主な原因は以下のような事柄にある。²

- 貧困層にターゲットを絞ることが、実際には政治的に難しく（政治的に貧困層を代表する政党や地方政府が存在しない場合が多いため）、また貧困層を特定することが技術的にもコストがかかることから、結局のところ「ばらまき」に終わりがちであった。
- BHN アプローチでは、短期的・中期的な成長の原動力をどこに求めるのかが不明確で、財政的な裏付けがとられていないことが多かった。
- 成長優先アプローチを否定しながら、再配分の原資としては成長をあてにせざるをえないというシナリオ全体に自己矛盾がある。これは、BHN アプローチは「経済はどのみち成長する」という感覚が強い時代にあらわれたためと考えられる（1950 年代から 1970 年代までは、第二次世界大戦後の世界的な経済復興と貿易の活発化によって世界経済全体が高い成長率を持続した時期にあたる）。
- BHN アプローチが成長にプラスであったかどうかは 20 年の経験を経た今でもわからない。

なお、農村開発において生産面（特に農業）だけでなく社会面（教育や保健）まで開発の対象をひろげて見ていくという考え方は、植民地の独立を旧宗主国が支援する

² Christopher L. Delgado, Africa's Changing Agricultural Development Strategies: Past and Present Paradigms as a Guide to the Future, IFFPRI, 1995.

という流れを汲んだ“Community Development”として 1950 年代から始められたものが源流となっているが、当時は農業の商業化そのものに対する批判はなかった。むしろ、当時の考え方は、農業以外の部門が成長して十分に雇用吸収力をもつまでの間、農村部が人口を抱え続けることが出来るようにするというものであった。またその、農業以外の部門の成長を支える原資は、当面のところ競争力の強い換金作物生産によってまかなうというシナリオであったが、後年の工業化の失敗と 1980 年代以後の債務問題が示す通り、輸出作物で得られた外貨はむしろ「食いつぶされた形となり」工業化には結びつかなかった。

2.2.3 食料自給（生産システム）重視の流れ

BHN アプローチとならぶもう一方の商業化重視へのアンチテーゼが食料自給（生産システム）重視の流れである。この流れは、1970 年代の干ばつによるサヘルとエチオピアの飢餓が世界中の注目を集めたこと、食料生産を軽視して換金作物に傾倒することは食料安全保障という面から望ましくないという意見が高まったことがもとになっている。しかしながら、実際には「食糧自給重視」という政策は、「都市部への安い食料供給」として実施される場合が多く、アフリカの農村にとってはむしろ経済的に絞られる結果となった場合も多い（“Regional Integration for Industry, National Self-Sufficiency for Food 1970-79”にあたる）。

この「食糧自給」がうたわれたのは、1973 年のオイルショック後に一次産品価格が高騰し、それによる外貨収入の増加を見込んだ対外借入によってアフリカが輸入代替工業化を試みた時期にあたる。現在まで続く構造調整の発端となった累積債務問題は、まさのこの時期の無謀な借入と過去の換金作物の比較優位の高さを鵜呑みにした先進国金融市場からの貸し込みが招いたものと言える。この時期に多くのアフリカ諸国がとった政策は「自国通貨の過大評価」であり、これが自国の農産物の比較優位を急速に失わせる結果となった。また、石油危機は世界経済全体が「高成長」から「低成長」に移行するきっかけとなり、一次産品への需要の減退による石油価格の急落（逆オイルショック）と一次産品価格の低迷、さらに債務危機へとつながった。

この流れの派生系として、ザンビア（銅輸出国）やナイジェリア（石油輸出国）のように、鉱物資源輸出収入をテコに食料生産に補助金を出すという EC 型の政策をとることで、食糧自給を達成しようとした国もあった（“Regional Integration, Food First 1973-89”にあたる）。しかしながら、EC 型政策はヨーロッパでは多数の非農業によって少数の農業を支えるという構図の中でこそ成り立つコストの高い政策であり、当然のことながらアフリカでは長続きしなかった。

さらに、アジアの緑の革命をアフリカで再現できないかという考え方から、食料生産にターゲットをおくアプローチもあらわれた（“Supply-Shifters in Agriculture

1973-1989”)。このアプローチは、あとでふれる構造調整政策だけでは、農業生産を伸ばすためには受け身過ぎて不十分であり、公共投資や研究開発にもっと力を注ぐべきであるとする立場から出発している。この流れは、特に研究開発コンポーネント重視という今日の世銀の姿勢にも見られるように、構造調整の中に吸収されていった。

2.2.4 構造調整政策等のアプローチ

1) 初期の構造調整の目的：

途上国経済を取り巻く経済環境は、1950年代から1970年頃まで続いた世界経済の拡大と石油危機後の一次産品ブームという「追い風」から、先進国経済の減速による需要の停滞と一次産品価格の下落という「逆風」に転じた。このような環境の変化は、それまでは成長の影に隠されて見えなかった放漫財政、過度に野心的な投資プロジェクト、さらに不効率な公社などによるマーケットの独占といった構造的な問題が表面化するきっかけとなった。とりわけ、累積債務問題は先進国の金融市場を巻き込む大問題となった。このような債務問題をきっかけとして、その原因である構造問題への対応がもとめられるなか、1980年代からは、開発アプローチの中心は構造調整政策が占めるようになる。³

このような背景のもと、IMFや世界銀行のアドバイスを受けて1980年代に多くの開発途上国で進められた構造調整の目的は、総需要をコントロールし、慢性的な経常収支や財政収支の赤字の解消、市場経済の発展を妨げる制度的要因の是正などを通じ、開発途上国の経済を市場経済に立脚した成長路線に押戻すことにあった（“Structural Adjustment 1, Demand Management 1980-84”にあたる）。

2) 構造調整の農村へのプラスの影響：

構造調整はインフレの収束、為替レート切り下げによる対外競争力向上、農業公社など国営企業の民営化による農産物市場の活性化などを通じて貧困層に対しても便益をもたらす面を持つ。例えば、構造調整以前のナイジェリアでは石油輸出によって獲得した外貨収入を都市部への資本財・食料輸入につぎこむために自国通貨を過大評価する一方で、国内の農産物の競争力が落ちるに任せていたが、構造調整政策によって自国通貨が下落し国内産食料への需要が増大し、零細で貧しい食料生産農家の所得を

³ ただし、初期の構造調整は、開発アプローチというよりも外貨繰りが破綻した途上国経済のマクロ経済バランスを建て直すための「総需要抑制政策」という色彩が強かった。この点は、1990年代に入ってから今日にいたる最近の構造調整が「良い統治」や「分野ごとの開発・投資戦略」に重点を置き始めているのとは大きく異なり、初期の構造調整は開発アプローチとしては全く別の次元にあるものと理解しても差支えない。

上昇させる効果があったことが指摘されている。⁴

3) 構造調整のマイナスの影響緩和策の導入：

中長期的にはマクロ経済の構造調整は避けて通れないが、その一方で、短期的には食糧補助金の撤廃、公共輸送を含む公共料金値上げ、教育、医療予算のカットなど、特に貧困層に不利な結果をもたらす場合も多いという批判が高まった。とりわけ食料価格補助金のカットは、既得権を失う都市部住民の不満をベースにした政治的危機に発展しやすく、それが構造調整を遅らせる原因ともなった。ユニセフが「人間の顔をした構造調整」を提案し、世界銀行が構造調整とパッケージとした貧困層に的を絞った補償プログラム (Social Safety Net Program) を用意するようになったのはこのためである。

さらに 1990 年代に入ってから今日にいたる最近の構造調整 (“Structural Adjustment 2, Equity with Growth 1985-”にあたる) は「良い統治」や「分野ごとの開発・投資戦略」に重点を置き始めていることから、初期の構造調整とは開発アプローチとしては別物と見ることが出来る。以下にあげるのは農村経済を含む労働集約型の経済成長を促進するマクロ経済政策の具体例として挙げられているものである。

- (a) 資本財輸入に対する補助金の撤廃、開発融資の利子補給の撤廃、最低賃金規制の見直しなどによって労働力の資本に対する比較コストを下げる。
- (b) 貿易の自由化や為替レートの適正化によって農産物の工業製品に対する交易条件を向上させる。
- (c) 貧困農民に不利な条件で政府が穀物を独占的に買い上げる制度を廃止する。また、輸出農産物や農業資材の分野でも公的独占を廃止する。
- (d) 農産物輸出税の撤廃や付加価値税の導入によって貧困層に不利にならない税制を実現する。

2.2.5 パラダイムの再編

以上、3つの流れと構造調整を軸にパラダイムを整理してきた。それぞれの流れやパラダイムの想定 (シナリオ) 等を横並びにまとめたのが表 2-3 である。最近では、この 3つの流れが徐々に持続可能な開発 (“Sustainable Development”) に統合され、パラダイム全体が再編されるべきという流れにある。これは、アフリカ農村の個性がきわめて多様であり、したがって開発課題も単純なくくりで捉えることは無理で

⁴ World Bank, Nigeria: Federal Public Expenditure Review, 1996.

はないかという認識による。

特に、「人口増－農業収入の停滞－環境劣化」は相互に密接な因果関係が重なりあっているため、どれか一つだけを取りだして取り組んでも効果が出にくいという考え方が主流となりつつある。言い換えると、持続可能な開発とは「資源ベースの保全－貧困削減－成長」という三つが対立しないようにバランスをとることであり、これまでは相いれないと考えられていた例えば商業重視と社会面重視アプローチ相互の関係を見直す必要がある。

例えば、付加価値の低い食料生産にこだわり続けると、農村の所得が伸び悩みや、無理な作付け面積の拡大をまねいて森林破壊や土壌劣化の原因となるという観点から、せまい土地から利益をあげうる換金作物が農民の生活改善と環境保全を両立させる役割をもつとして見直されつつある。

その一方で、短期的には土地利用を規制することは、農民の収入機会を奪う側面もあることから、BHNの充足や公的な支援を別途確保することが、不可欠な場面も考えられる。このようなBHNの充足は、民間資金でまかなうことは難しい一方で、財政的な力が十分でない政府に全面的に期待することも難しい。これが、NGOや地域住民そのものもつ力を活かす「参加型開発」が注目される所以でもある。

表2-4 アフリカ農村開発パラダイム（アプローチ）別に見た開発目標と重点の置き方

年代	アフリカ農業開発パラダイム（アプローチ）	開発の目的			重点を置くところとして議論の争点となっているポイント												
		成長	平等	環境保全	工業化	換金作物	輸出	自給	小農	大農	資源可能	天水地域	規制と権限	規制と保護	公共支出	社会開発	組織人材
1910-70	Commercialization via Cash Cropping	○		-	○	○	○	-	○	○	○	-	-	-	-	-	-
1955-73	Community Development, Integrated Rural Development, Participatory Development	○	○	-	○	○	○	-	○	○	-	-	-	-	-	○	○
1970-79	Basic Human Needs	-	○	-	-	-	○	-	○	○	-	-	-	-	-	○	○
1970-79	Regional Integration 1 for Industry, National Self-Sufficiency for Food	-	○	-	○	○	○	-	○	○	-	-	-	-	-	○	○
1980-84	Structural Adjustment 1, Demand Management	○	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-
1979-89	Supply-Shifters in Agriculture	○	-	-	-	-	○	-	○	○	-	-	-	-	-	○	○
1979-89	Regional Integration 2, with Food First (EU model)	○	○	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	○	○	-
1985-?	Structural Adjustment 2, Equity with Growth	○	○	-	○	△	△	△	△	△	-	-	-	-	○	△	△
1990-?	Sustainable Development	○	○	○	-	?	?	?	○	△	△	○	?	?	?	?	○

出所：Christopher L. Delgado, "Africa's Changing Agricultural Development Strategies: Past and Present Paradigms as a Guide to the Future." IFPR, 1985の再考をもとに加筆・再構成をしたもの。

2.3 他ドナー、国際機関の協力の動向

2.3.1 世界銀行

(1) 対アフリカ開発援助の変遷

世界銀行の対アフリカ農村開発援助は、1960年代にはインフラ整備と輸出作物振興が中心であったが、1970年代には貧困撲滅を目的として数多くの総合農村開発プロジェクト（IRDP）や農業開発プロジェクト（IADP）が実施された。しかし、1980年初め以降、ほぼ全てのサブサハラ以南アフリカ諸国で構造調整が推進されるようになると、従来型の農業・農村プロジェクトは姿を消した。1990年代に入っても構造調整が継続されるが、1990年代後半になると、再び貧困や飢餓の解消を目的とする農村開発の重要性が強調されるようになってきた（表2-4）。以下にその変遷を概観する。

1) 1960年代～1970年代初め：「インフラ整備」と「輸出作物振興」

世銀は「アフリカの年」と呼ばれた1960年以降、対アフリカ多国間援助においてEUとともに主導的な役割を果たしてきたが、1970年代の初めまではアフリカに対する特別な開発戦略は存在しなかった。1960年代には基礎的インフラへの投資によって経済成長を図るというハロッド＝ドーマー・モデル、また1970年代には「成長を通じての再分配」という構造主義的理論に基づいて援助を展開していたとされる¹。したがって、農業・農村部門における援助でも、経済成長に資する輸出用作物の生産・輸出の拡大を目的とし、当該作物を所管する公営企業の強化、大規模インフラの整備、集約的栽培技術の普及などを行うプロジェクトが盛んに実施された。

2) 1970年代：「総合農村開発プロジェクト（IRDP）」

1970年代に入ると、開発の目的は単なる経済成長ではなく、貧困撲滅と生活水準向上であるという認識が高まり、公平な所得分配、農業・農村部門の振興（「農民＝貧困層」という見方に基づく）、BHNの充足などが重点目標として掲げられた²。1973年にマクナマラ総裁がナイロビで行った演説を契機として、従来のインフラ整備に代わって、貧困層をターゲットとする農業・農村開発が最重要分野となり、1970年代後半には、同部門が世銀の対アフリカ援助額の30～40%を占めるに至った³。1970年代には農業・農村開発プロジェクトの数が急増し、特に1968年に承認されたマラウイのLilongwe Agricultural Development Projectを先駆けとして、アフリカ各国で「総合農村開発プロジェクト（IRDP）」が実施された。しかし、IRDPの多くは、1) 農業基盤整備、農業研究・普及、土地利用計画などに加えて、水供給、学校・保健施設整備などの社会開発コンポーネントを含むなど、事業構成が複雑で被援助国政府（特に地方政府）が容易に運営・管理できなかった、2) 意志決定がトップダウンであった、3) 所用資金の大部分を援助に依存していた、4) 食料作物の増産に集中するあまり小農にとって重要な現金収入源である輸出用作物が顧みられなかったなどの理由で持続されなかった。典型的なIRDPの事例として、「ケニア バリンゴバ イロット半乾燥地域プロジェクト」（実施期間：1979～1987年）の概要をBOX1に示す。

¹ 千代浦昌道、「世界銀行とアフリカ」、林見史編「アフリカ援助と地域自立」、アジア経済研究所、1988年、p.3。

² 佐藤章、「世界銀行とアフリカ構造調整政策の展開」、原口武彦編「構造調整とアフリカ農業」、アジア経済研究所、1996年、pp.196-197。

³ 世界銀行、「世界銀行年次報告」、各年。

表2-5 アフリカ農村開発援助の変遷：世界銀行

年	世界及びアフリカ諸国の動き	対アフリカ ¹⁾ 開発戦略/政策	アフリカにおける農村開発援助			
			開発戦略	重点分野	重点地域・国	援助プロジェクト例 ²⁾
1960	アフリカの年 (ナイジェリア、ケニア、ウガンダ、タンザニア独立)	特別な開発戦略なし		輸出用作物開発事業	東アフリカ：ケニア、タンザニア 南部アフリカ：マラウイ	Kenya Tea Development Authority, その他換金作物事業 CAMDEV再建事業 (カメルーン)
1964		インフラ整備による資本形成		輸出用作物開発事業		
1966	UDEAC発足			輸出用作物開発事業		
1968			インフラ整備	輸出用作物開発事業		Lilongwe ADP (マラウイ)
1971		成長を通じての再分配	換金作物増産	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		East Cameroon Oil Palm Project Casamanceance稲作プロジェクト (セネガル) Senegal River Folders Project SEMRV稲作プロジェクト (マリ) カカオ加工プロジェクト (ガーナ) ココアプロジェクト (リベリア)
1972-74	世界食料危機	マクナマラ総裁の「ナイロビ演説」	悪貧困層を目標とする農村開発	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		Kigoma, Tabora, and Mwanza-Shinyanga IRDPs (タンザニア)
1973	石油危機			総合農村開発プロジェクト (IRDP)		Funtua, Gusau, and Gombe ADPs (ナイジェリア)
1974	新国際経済秩序 (NEO) CEAO発足	貧困の撲滅と生活水準の向上		総合農村開発プロジェクト (IRDP)	西アフリカ：ナイジェリア、セネガル、カメルーン	Sine-Saloum IRDP (セネガル) IADP, Bura灌漑事業 (ケニア) 国家農村開発計画 (マラウイ) Zapi IRDP (カメルーン)
1975	ECOWAS発足	・公平な所得分配 ・農業・農村振興 ・BHNの充足		総合農村開発プロジェクト (IRDP)		Western Highlands RDP (同上)
1976				総合農村開発プロジェクト (IRDP)		小農コーヒー開発事業 (ケニア)
1978				総合農村開発プロジェクト (IRDP)		Statewide ADPs (リベリア)
1979	一次産品市場低迷			総合農村開発プロジェクト (IRDP)		綿花加工・流通プロジェクト (ケニア)
1980	UNECA: ラゴス行動計画 ³⁾	構造調整導入		総合農村開発プロジェクト (IRDP)		農業輸出復興融資 (リベリア) 第1次農業部門調整 (ケニア) 農業部門運営プロジェクト (ガーナ) Multistate ADPs (リベリア) 小農向け農業信用 (マラウイ) ココア復旧プロジェクト (ガーナ) 国家農業研究プロジェクト (ケニア) 国家農業研究・普及プロジェクト (マラウイ) 農業生産普及復興プロジェクト (タンザニア) アフリカ農業研究特別プロジェクト (生肉処理条件の異なる4地域)
1981	SADCC設立	バグ報告書 ⁴⁾	農業部門調整/農業政策改革	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		農業部門調整融資 (ウガンダ) 国家農業研究プロジェクト (リベリア) 農業部門調整計画 (ガーナ) 農村金融プロジェクト (リベリア) 食料安全保障・栄養 (リベリア) 国家農業サービス支援 (リベリア) 農業部門運営プロジェクト (リベリア) 農産物輸出促進・多様化プロジェクト (コートジボアール) 農業普及プロジェクト (リベリア) 国家農業サービスプロジェクト (リベリア) 国家農業サービス開発 (リベリア) 農民参加プロジェクト (ベナン) プロジェクト (リベリア) など8か国
1982	対外債務危機	「過去20年間の17%経済成長は全般的停滞」	農業部門調整/農業政策改革	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		農業サービス管理プロジェクト (ジンバブエ) 農業部門投資計画 (ケニア) 農業部門投資計画 (リベリア) 村基共同体支援計画 (ギニア)
1983	大旱魃→食糧危機	部門調整融資 (SECAL) プリーズ報告書 ⁵⁾	農業部門調整/農業政策改革	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1984		サブサハラ特別プログラム (SPA)	農業部門調整/農業政策改革	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1985		調整の社会的コストへの対応 ⁶⁾	農業部門調整/農業政策改革	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1987	UNICEF: Adjustment with a Human Face	調整の社会的側面プログラム (SDA)	農業部門調整/農業政策改革	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1989	冷戦構造の終焉	危機から持続的成長へ ⁷⁾	農業生産拡大	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1990	ウルグアイラウンド	サブサハラ特別プログラム (SPA2)	農業生産拡大	総合農村開発プロジェクト (IRDP)	1999年6月末 累積貸付額 上位10か国	
1991	アバルトヘイト終結宣言	アフリカ能力開発事業 (ACBI) 発足	農業生産拡大	総合農村開発プロジェクト (IRDP)	ナイジェリア コートジボアール ケニア ガーナ タンザニア エチオピア ザンビア ウガンダ カメルーン マラウイ	
1992	SADC発足		農業生産拡大	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1993	TKADI, COMESA発足		農業生産拡大	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1994		調整の継続 ⁸⁾	部門調整の継続と長期的開発 ⁹⁾	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1996		政策「評点」制導入	農村開発の活性化 ¹⁰⁾	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1997		セクター投資プログラム (SIPs)	農村開発の活性化 ¹⁰⁾	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1998	TKADI: 東京行動計画	アフリカ能力向上パートナーシップ (PACT) 設立	農村開発の活性化 ¹⁰⁾	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		
1999			農村開発の活性化 ¹⁰⁾	総合農村開発プロジェクト (IRDP)		

注： 1) 「アフリカ」はサブサハラ以南のアフリカを示す。
 2) ADP = Agricultural Development Project; IRDP = Integrated Rural Development Project; IADP = Integrated Agricultural Development Project.
 3) Organization of African Unity (OAU), Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000, International Institute for Labor Studies 1980. この計画は、United Nations Economic Commission for Africa (ECA) が作成し、OAU首脳会議で採択されたもの。
 4) 世銀が初めてサブハラ以南のアフリカに対し特別な関心を寄せた記念碑的出版物とされる。World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action, 1981.
 5) World Bank, Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A Joint Program of Africa, 1984.
 6) World Bank, Development Committee, Protecting the Poor during Periods of Adjustment, 1987.
 7) World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study, 1989.
 8) World Bank, Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead, 1994.
 9) World Bank, A Strategy to Develop Agriculture in Sub-Saharan Africa and Focus for the World Bank, 1993.
 10) World Bank, Rural Development: From Vision to Action, 1997.
 出所： 千代通編、『世界銀行とアフリカ』、村見史編『アフリカ農村と地域自立』、アジア経済研究所、1988年、pp. 3-27。
 佐藤、『世界銀行とアフリカ構造調整政策の展開』、山口武彦編『構造調整とアフリカ農業』、アジア経済研究所、1996年、pp. 194-224。
 (財)国際開発センター、『海外農村水産業協力方針策定基礎調査報告書：アフリカ農村水産業への協力方針』、1995年3月、pp. 34-39。
 Uma Lele ed., Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors' Experience, Johns Hopkins University Press, 1992.
 Shin'ichi TAKEUCHI, "African Studies and Rural Development," presented at International Workshop African Development Reconsidered, January 27, 2000, IDE-JETRO

3) 1980年代：「構造調整」

1981年に発表された「サハラ以南アフリカにおける発展の加速化」（通称「バーク報告書」）は、世銀が初めてサハラ以南アフリカに対し特別の関心を寄せた記念碑的出版物とされるが、同報告書は「過去20年間のアフリカ経済は全般的な停滞である」とし、1980年度の「世界銀行年次報告」で諷った構造調整の推進を提案した⁴。とりわけ、アフリカ経済の根幹をなす農業部門の停滞を指摘し、マクロ経済および公共部門とともに農業政策の改革の必要性を強調したことから、この時期から1990年代初めまでの世銀の農業・農村部門援助の多くは、農業部門調整融資（SECAL）および政策改革の一環として実施された農業サービス（研究、普及、資材供給など）改善プロジェクトで占められる⁵。世銀は、構造調整が貧困層に与えるマイナスの影響を考慮し、1987年に「調整の社会的側面プログラム」を開始するが、農業・農村部門では政策面でも事業面でも「構造調整」が継続された。

4) 1990年代：「構造調整の継続」から「農村開発の再活性化」へ

1990年代の世銀の農業・農村開発戦略の基本は「調整の継続」であるが、1989年に刊行された「危機から持続的開発へ」⁶で示された提言に沿って、投資のための政策環境の整備、技術開発と普及、農民参加の促進、インフラの整備および自然資源の適切な管理が具体的な戦略として掲げられている。また、「長期的開発」という観点から、農業研究と環境保全がより重要な分野として強調されるようになった。1990年代の農業・農村部門援助の多くは、このような政策を反映して、引き続き部門調整と農業サービスの改善に向けられた。しかし、1990年代後半になると、「農村開発の再活性化」が途上国開発戦略として打ち出され、対アフリカ援助プロジェクトにも、貧困緩和や実施能力向上を目的とし、住民参加やNGOsの関与を伴う農村開発プロジェクトが登場してくる⁷。

（2）1990年代後半以降の農村開発戦略と課題

世銀は上記のように1990年代後半以降、貧困の削減と飢餓の撲滅を目的として「農村開発の再活性化」を途上国開発の重点課題に据えてきているが、農村開発のために世銀および被援助国が具体的に取るべきステップを示した戦略ペーパーの1つが1997年に出版された「農村開発：ビジョンからアクションへ」である⁸。同書は、アフリカのみならず全ての途上地域を対象とするものであるが、「付録A 地域毎のプログラム焦点」に示されているアフリカ地域における農村開発の目的、戦略および優先課題は、以下のとおりである。

⁴ World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, 1981.

⁵ 世銀は高い農業成長率を維持するために重要な条件として、政策調整や地方インフラへの投資と並んで、農業研究と普及の強化をあげているが、その一環として、1986年にアフリカの農業研究を強化するために23の援助機関をメンバーとする「アフリカ農業研究特別プログラム（SPAAR）」を発足させた。SPAARとの連携により各国の国家農業研究システムの改善事業を実施してきている（表2.3.1参照）。世銀はまた、研究、普及とともに、NGOs、民間企業、農業組合、大学など政府以外の機関・組織が参加する多元的なシステムの構築を提案・実施しているが、これと並行して政府のサービスがより広範な農民に行き渡るように強化されているとは限らず、民間の有料サービスへのアクセスを持たない小農・零細農はむしろ、何らサービスを得られない状況になっている可能性もある。その実態について、現地での詳細な調査が必要と思われる。

⁶ World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, 1989.

⁷ 本調査検討会で、「住民組織やNGOsの活用はアフリカ各国の行政能力が低いためである」という指摘があった。

⁸ World Bank, *Rural Development: From Vision to Action*, 1997.

1) 目的⁹

- 貧困緩和
- 広く分配された成長
- 食料安全保障
- 持続的自然資源管理

2) 戦略

- 政策環境の改善： 起業・アグリビジネス振興を実現可能とする政策環境の整備
- 技術開発と適用： 農場レベルでの技術革新の促進と研究－普及－農民の連携強化
- 農村インフラの整備： 農道、水供給・衛生、電化、社会サービス、都市－農村リンケージ
- 農民のエンパワーメント： 開発過程や資源配分・管理への農民参加および農民組織育成
- 自然資源管理： 土、水、牧草地、森林などの管理改善による生産システムの持続性向上

3) 優先課題

- 現行農村開発ポートフォリオのパフォーマンスと効果の改善
- 農村開発戦略・政策に関するコンセンサス形成とその戦略・政策の国別援助戦略への反映
- クライアント／フィールド指向の強化（アフリカ各地に援助ハブを作りサービスを提供する）
- 高ポテンシャル国への努力集中： ギニア、マダガスカル、マリ、マラウイ、ウガンダ
- プロジェクト融資からプログラム融資への移行（例：農業サービス、農村保健、資源管理など）
- 市民組織（NGOs など）、FAO、CGIAR、IFAD、AfDB、EU および二国間ドナーとの連携強化

しかし、以上の目的、戦略および優先課題はいずれも 1989 年発行の「危機から持続的開発へ」¹⁰および 1993 年発行の「サハラ以南アフリカにおける農業開発戦略と世界銀行のフォーカス」¹¹で提示されたものを踏襲しており、必ずしも新しいものではない。政策としては貧困・飢餓対策として「農村開発の再活性化」を謳っているものの、実態としてはアフリカの農村開発において新しい戦略や方法が提案されたというわけではない。同書も「（アフリカ農村開発の）仕事は容易ではない」と締め括っている。

（3）地域別の農村開発戦略

世銀の対アフリカ農村開発戦略には地域による違いが明白ではない。1970 年代に盛んに実施された IRDP は、マラウイの Lilongwe Agricultural Development Project と同じパターンのもので、東アフリカ地域のみならず西アフリカ地域でも数多く実施された（表 2-4）。年次報告も 1987 年までは「東アフリカ」と「西アフリカ」の 2 地域に分かれていたが、1988 年以降「アフリカ」として 1 つにまとめられ、貧困解消や農村開発はサハラ以南アフリカ共通の課題として取り組まれてきている。なお、前述の「農村開発：ヴィジョンからアクションへ」では農村開発重点（高ポテンシャル）国として、ギニア、マダガスカル、マリ、マラウイおよびウガンダを掲げており、むしろ農村開発上共通の問題を抱える国をアフリカ全体で地域的な偏りがないように、重点国として選択しているものと思われる¹²。

⁹ 全地域共通。

¹⁰ World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, op. cit.

¹¹ n.a., *A Strategy to Develop Agriculture in Sub-Saharan Africa and Focus of the World Bank*, 1993.

¹² n.a.; *Rural Development: From Vision to Action*, op. cit.

BOX 1

世銀の援助事例： ケニア バリンゴパイロット半乾燥地域プロジェクト（1979～1987年）¹³

(1) 目的

バリンゴ県の半乾燥地帯における農業と草地の保全・開発のための技術をパイロット・ベースで確立する。もし成功すれば、その経験をケニアにおける同様の地域にも適用する。パイロット地域としてバリンゴ県が選ばれたのは、同地域が抱える地理的・社会的問題が同国の半乾燥地域が直面する問題の典型と捉えられたからである。

(2) 対象地域： バリンゴ県（約10,700km²）における半乾燥地約4,000km²

(3) 政府実施機関

農業省および7関係省庁。但し、農業省とその他省庁との調整が困難であったため、プロジェクトの調整業務は1984年に計画・国家開発省へ移管された（その結果、実施は劇的に改善）。

(4) コンポーネント

- **土壌と水の保全**： 水管理、土壌侵食防止、放牧・作物生産および植林用苗木生産のための技術開発と普及
- **営農・灌漑**： 改良栽培技術の開発、適応研究や圃場展示を通じた乾燥地と灌漑栽培に適する品種の試験・普及
- **家畜と放牧地の改善**： バリンゴ県の畜産を改善するための飼養技術、放牧地管理、飼料生産、水供給、流通施設などの開発、実施および家畜所有者に対する展示
- **農村サービス**： 保健・教育施設を含む農村インフラ、農村工業・工芸、道路等の改善と開発
- **プロジェクト管理**： 政府職員に対する事務所、輸送手段、住宅施設等の供与およびバリンゴ県におけるプロジェクト本部の設置
- **特別スタッフおよび調査**： プロジェクトの実施・モニタリングおよび将来の乾燥・半乾燥（ASAL）プログラムのための計画調査に必要な4人の専門家および短期コンサルタントの配置
- **開発基金**： 他のコンポーネントの実施中に発掘・形成された特定の生産活動への投資用基金
- **農業試験場**： 適切な技術研究のための農業試験場整備

(5) 実施に関する問題

- スタッフのマネージメント能力不足、低いモラル、乾燥・半乾燥地域での活動経験の不足
- 技術的コンポーネントに担当する関係省庁のコミットメントの欠如
- 予算の不足（関係省庁は当初予定された予算の一部分しかプロジェクトに割り当てなかった）
- 農業資材やフィールド・スタッフ用バイクなどの調達の不確実性
- 調整担当省（農業省）とその他関係省庁との調整の困難
- 保健、教育、水産など経済性の低い活動から作物生産などより有望な活動への中途転換

(6) 教訓

- 乾燥・半乾燥地域の開発は長期的プロセスであり、パイロット・ベースですら、1つのプロジェクトの実施によって十分に取り組むのは難しい。
- プロジェクトへの地元の参加とコミットメントを促すためには、プロジェクト実施の社会・文化的意味を的確に認識し明示する必要がある。
- 1つのプロジェクトに優先順位をつけることなしに多数のコンポーネントを入れ過ぎると、特に試験的なものでは、プロジェクトの構成と実施を複雑にする。
- 成功裏に実施するためには、プロジェクト・スタッフ、特にマネージメント職にある者は、プロジェクトの目的を十分理解すべきである。
- もし借り手側が準備段階で、財政的制約の徴候を示している場合には、それを勘案して、長期にわたって借り手側の資金を必要とする活動は避けるようプロジェクトを計画すべきである。

(7) IDA クレジット： 400万ドル（1979年2-3月のアプレイザル見積額は650万ドル）

¹³ World Bank, Agricultural Operations Division, Country Department II, Africa Region, "Project Completion Report: Kenya Baringo Pilot Semi-Arid Areas Project," February 28, 1990.

2.3.2 欧州連合(EU)/EC¹

(1) 援助目標

- 1) 開発協力の重要目標は「貧困軽減」
- 2) グッド・ガバナンス (民主的な制度の確立と人権尊重)
- 3) ジェンダーの平等
- 4) 環境保全

(2) 援助政策の策定方法

アフリカ向け援助政策、実施方法は、EU と ACP 諸国 (アフリカ、カリブ、太平洋) との包括的経済協力協定である「ロメ協定」に基づきで策定される。EU は従来、世銀や IMF の構造調整融資とは距離を置き、援助実施にあたっての政策やガバナンスに対するコンディショナリティーを課さず、被援助国は EU メンバー諸国との協議過程で、ある程度、意向を反映させることが可能であった。

しかし、「失われた 10 年」と称される 1980 年代、多くの ACP 諸国の経済・制度的な脆弱性が表面化した。さらに、東西冷戦構造の終焉により EU の新たな援助対象地域も拡大し、ACP 諸国の対 EU 交渉力は相対的に低下した。その結果、「第 IV 次ロメ協定 (1990~2000)」以降、援助政策は主に EU メンバー諸国内部で作成され、従来、適用していなかった援助のコンディショナリティーも 1990 年代以降、付帯されるようになった。

(3) 援助政策

- 1) 第 I 次ロメ協定 (1975~1979) 時には工業開発促進戦略が採られ、交通・通信、工業化に集中した援助が実施された。
- 2) 食料危機を経験した第 II 次ロメ協定 (1980~1984) 時には、「食料自給と安全保障に基づいた自立した開発」の理念の下、援助額の 80%を農業・農村開発、食料確保に支出。1980 年代後半の第 III 次ロメ協定 (1985~1989) には、総合農村開発(Integrated Rural Development)が優先分野として、脚光をあびた。
- 3) 東西冷戦構造の終焉とともに、第 IV 次ロメ協定 (1990~2000) 下では、「人権、民主化、よい統治 (good governance)、女性の地位向上、環境保全、協力の分散化、ACP 諸国経済の多様化、民間部門促進」が重点項目とされた。社会インフラを主体とするマイクロプロジェクト、観光、貿易促進、構造改革と輸入プログラム、一時産品輸出所得安定化制度(Stabex)、鉱物価格補填(Sysmin)、難民救助、エイズ防止等、アフリカ特有の問題にきめ細かく対応している。同時に、それまでの「プロジェクト援助中心」方針(「目に見える成果(physical outputs)」に主眼)から、世銀・IMF 路線への歩み寄りが見られ、援助の主眼も部門毎の政策や組織支援、ドナー間の調整等、「目に見えない分野」への支援が増加している。

(4) 援助形態

EU の援助は EC (欧州委員会) と EIB (欧州投資銀行) により実施され、その 91%はグラントである。EC 援助は EC 予算、ならびに欧州開発基金(The European Development Fund; EDF)から構成され、技術・資金協力 (商品借款も含む) は欧州開発基金(EDF)によりファイナンスされる。援助はプログラム援助 (1986~1998 年の総援助額の 25.4%)、食料援助 (同 8.9%)、人道支援 (同 7.3%)、NGO 支援 (同 1.6%)、プロジェクト援

¹ European Union, EC External Cooperation with African, Caribbean and Pacific Countries, 1999, European Union, "The Evaluation of European Aid to African, Caribbean and Pacific Countries", 1999 に基づく。

助（同 56.8%）の形態で実施されている。

（5）農村開発援助について

表 2-5 は EU のアフリカ農村開発援助をまとめたものである。農業に対する直接的な支援として、輸出用換金作物、灌漑地での作物開発（主としてコム）、総合農村開発(Integrated Rural Development)、小規模プロジェクトの4形態を主に実施してきた。間接的には、一時産品輸出所得安定化制度（Stabex）、食料援助を実施している。

総合農村開発計画は 1970 年代と 1980 年代末期に数多く実施された。1970 年代はドナー主導型で、経済インフラ、社会インフラ、農業生産から構成される包括的な事業実施を目指したが、実施期間の短さ、プロジェクト実施環境未整備等の問題が生じた。

1980 年代後半に入ると大規模灌漑と並んで、「農村の貧困層の生活改善」を目的とした「小規模プロジェクトをあわせて包括的に実施する総合農村開発計画（Integrated Rural Development Program: IRDP）」が実施された。この背景には、構造調整融資の負の側面があると考えられ、1970 年代の「ドナー主導型」とは異なり、「住民参加型」「政策対話型」に特徴があった。その野心的な試みにも係らず、実際には個々のプロジェクトが散在しすぎ、事業としての持続性が低かった。また、農業部門の多くの政策的制約の下、受益者間の再分配も均等ではなかった。さらに、インフラ整備のような短期で農村部の生活水準にインパクトを与えるものと異なり、IRDP は往々にして国家計画に含まれておらず、被援助国の運営管理能力をこえるものであった。

その結果、1987～1989 年にかけて EC の対アフリカ援助の 2 割前後を占めたマルチセクトラルな総合農村開発計画は、1990 年代以降、個々のコンポーネントを社会・経済インフラといった個別のプロジェクトに分解され、「総合農村開発」としての予算は低下傾向にある（EDF に占めるシェアは 1990 年代初めの 25%から 1997 年には 10%へ）。

（6）援助政策の課題

- ▶ EC メンバー諸国、ACP 諸国、EC 間の不十分な調整。
- ▶ EC メンバー国政府の方針と EC の方針の齟齬が、特に農業部門において顕著にあらわれ、政策の一貫性を維持することが困難であること。
- ▶ 政策アジェンダが拡大傾向にあり、EC として焦点を絞った援助ができないこと。

（7）今後の援助戦略

1) EC 援助の段階的な実践的専門特化を図る。

スケールダウンではなく、比較優位に基づいた再焦点化を図る。専門特化可能な分野は、EC の高い専門性に基づく輸送部門、高いコーディネーション能力が要求される構造調整分野、詳細な政策協議の必要とされる分野（民主化など）である。

2) 地域協力は過去の困難な協力実績に鑑み、慎重にすすめる。

3) セクター別投資計画アプローチとプログラムアプローチの併用

セクター別投資計画アプローチを採りつつも、EC が十分な知識を有する組織強化や、受益者参加への創造的なパイロット事業へのプロジェクト支援は継続して行う。

表2-6 アフリカ農業農村開発援助の変遷：欧州連合(EU)

年	世界及びアフリカ結団の動き	対ACP諸国開発援助戦略(ロメ協定)	農業農村開発援助重点分野	農業農村開発援助の課題	援助対象国	欧州開発基金残高 Mil. Ecu	欧州投資銀行残高 Mil. Ecu
1960 1966	アフリカの年 UDEAC発足	基礎インフラ整備 人材育成	総合農村開発 (ドナー主導型) ・経済インフラ(橋、道路、加工施設、店舗、作業所等) ・社会インフラ(学校等) ・農業生産(種子、肥料、普及、生産手段、補給等)	多様なタスクに対して期間が短い。	ナイジェリア、ケニア、ウガンダ、タンザニア 加算、18カ国	666	64
1970							
1972 -74	世界食料危機	輸出奨励作物 インフラ整備	↑ 補完的 ↓ マイクロプロジェクト(MP)(1976~) ・地元主導 ・地域技術 ・小規模多形 の事業	プロジェクト外の政策環境に左右され、生産インセンティブが存在しない	19カ国	843	90
1973	石油危機 米国のEC加盟	農家・農村開発 社会インフラ	↑ 補完的 ↓ NGO ・社会経済インフラ ・外部投入財 ・MPより高価 ・技術訓練	輸出奨励作物は高い生産インセンティブ→食糧支援よりも原則	10ヶ国 アフリカ、カリブ、太平洋諸国加盟：46ヶ国	3,124	390
1974	マクナマラ宣言 新国際経済秩序(NIEO) CEAO発足	第1次ロメ協定(1975-79) 工業化促進 基礎食糧生産	↑ 補完的 ↓ 自給達成 ・食料安全保障 カウチャーパート ファンド活用 農村の生活環境改善				
1975	ACPグループ形成 ECOWAS発足	第2次ロメ協定(1980-84) 農村開発	↑ 補完的 ↓ 大規模総合農村開発(政策対話/住民参加型) ・農業普及システム支援 ・参加型応用農業研究 ・マイクロファイナンス ・農村インフラ(道路等) ・社会インフラ ・獣医サービス ・マーケティング支援	個々のプロジェクトが散在し、持続性が低い。	66カ国	7,754	1,100
1979	一次産品市場低迷	第3次ロメ協定(1985-89) 貧困軽減 人権擁護 環境		政府管理運営能力以上のプロジェクト群 デイスパースが遅れがち			
1980	ラゴス行動計画 SADCC設立						
1981	PTA発足						
1982	対外債務危機						
1983 ~84	大旱魃→食糧危機						
1985	構造調整						
1987	UNICEF: Adjustment witha Human Face						
1989	冷戦構造終焉						
1990	市場経済化支援 ウルグアイラウンド	第4次ロメ協定(1990-2000) 人権 民主化 グッドガバナンス 女性の地位向上 環境保全 民間部門促進	↑ 補完的 ↓ 包括的実施→個別コンポーネント毎実施 社会インフラを主体とする小規模プロジェクト実施	第4次ロメ協定の中期レビュー 1) 政治的課題：人権・民主主義の原則が侵害→脅威の手段として協定の停止あり。 2) 貿易協力 対EC農産物輸出特恵措置の縮小、原産地規制の若干の緩和 3) 経済開発基金(EDF)への供出金をめぐるメンバー間の利害調整の一層の困難化。	68カ国	10,800	1,200
1991	アバルトヘイト終結宣言						
1993	TICAD I						
1994	CFA(セーファーフラン)の切り下げ				70カ国	12,967	1,658
1998	TICAD II「東京行動計画」			EUメンバー科書 v.s.EU科書の不一致 →政策の齟齬			

注*1 ACP=アフリカ、カリブ、太平洋。

出所： 林 真史編、「アフリカ援助と地域自立」、アジア経済研究所、1988年

Uma Lele ed., "Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors' Experience", Johns Hopkins University Press, 1992

Aidan Cox and Jenny Chapman, "The European Community External Cooperation Programme", EU/ODI, 1999

BOX2 EU の援助事例：モザンビーク農村開発プログラム（1999～2003 年）²

(1) 目的

2015 年までにイニャンバネ州、ザンベジア州およびカボ・デルガード州における絶対的貧困人口比率を 50%削減する³。

(2) 対象分野および対象地域

- **教育：** 初等・中等・技術教育の改善、教育へのアクセス改善（特に女子）、地域住民による学校運営への参加など）－ザンベジア州、カボ・デルガード州、イニャンバネ州
- **保健：** 保健サービスの改善およびアクセスの拡大－カボ・デルガード州
- **農業および天然資源管理：** 食用作物および換金作物の生産性・収益性の向上、コミュニティによる天然資源管理モデルの確立（新土地法に基づく）－カボ・デルガード州
- **フィーター道路・橋梁：** 州政府の道路網計画・デザイン・維持管理能力の向上、地元コントラクターの橋梁建設・修復・維持管理能力の向上、適正技術による建設・修復－ザンベジア州
- **ディストリクト・レベルの開発計画・事業実施能力の向上**－ザンベジア州

(3) 持続性を確保するために配慮すべき点

- ・政策支援（地方分権化、官民の連携、セクター毎の政策、運営予算管理など）
- ・受益者・ステークホルダーの参加
- ・適正技術
- ・環境保全
- ・社会文化的視点／ジェンダー・イシュー
- ・制度・運営能力
- ・経済・財政分析

(4) 政府カウンターパート機関： 農村開発院（INDER）

(5) 運営組織

INDER の監督の下に、農業、ジェンダー、貧困等の専門家から組織される民間のプロジェクト・マネージメント・ユニット（PMU）が州関係各局と連携して運営する。National Authorizing Officer（外務協力副大臣）、INDER、EC 代表およびライン政府機関（教育、保健、公共事業・住宅、農業水産）からなるステイアリング・コミッティーが本プログラムの戦略、運営方針、実施事業、予算配分等に関する決定を行う。計画・財務省の社会開発・人口調査局（前貧困緩和ユニット）および州関係各局もステイアリング・コミッティーに招かれる。個々のプロジェクトは、プロポーザル方式で選定された NGOs、コミュニティ組織、民間コンサルタントなどによって実施される。プログラム・レベルでのモニタリングおよび評価は INDER が、またプロジェクト・レベルでのモニタリングは PMU、INDER および EC に所属する技術専門家によって行われる。

(6) 予算

1999 年から 3.5 年間で 3,000 万ユーロ（うち 2,600 万ユーロは事業、400 万ユーロは技術援助、運営管理、監査等を含むプログラム費用）。

² European Commission, Directorate General VIII, Development, East and Southern Africa, Southern Africa I, "Financing Proposal: Mozambique Rural Development Programme," October 1999.

³ これら 3 州は、1996-1997 年に実施された同国初の貧困と福祉に関する調査（Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Assessment）によって貧困者の比率が高いとされた州である。

2.3.3 国連開発計画（UNDP）

（１）援助方針の策定方法

1996年12月、国連開発計画（以下、UNDP）は、国連人口基金（以下、UNPF）とともに Executive Board of the UNDP and the UNPF を組織し、First Regional Cooperation Framework（以下、RCF）for Africa 1997 - 2001 を発表している。これは、国別プロジェクトとは異なる視点からアフリカの複数国にまたがる援助プロジェクトの基本方針をまとめたものだが、同時に、国連の対アフリカ援助の包括的な基本戦略とも見なすことができる。

このRCFの発表から若干遅れて、Executive Board of the UNDP and the UNPF は、国別の First Country Cooperation Framework（以下、CCF）1997/1998 - 2001 を順次発表しており、アフリカ各国の援助方針もほぼ用意されつつある。

RCFとCCFの基本的な考え方は連動しているが、別々に予算計画を立てており、アフリカの複数国にまたがるプログラムと、国別プロジェクトを明確に分けている。

（２）開発目標

UNDPは、1990年から毎年発表してきた人間開発報告（Human Development Report）の中で持続的人間開発が目指す最終目標、すなわち貧困削減、雇用創出、環境保全および食糧安全保障、女性のエンパワーメントを繰り返し強調してきたが、前述のアフリカのRCFもこれらの目標を前提とした上で、さらに以下の4つの重点分野を掲げている。

- ①開発運営のためのキャパシティビルディング
- ②ガバナンスの強化
- ③民間セクターの開発
- ④貿易のグローバリゼーションへの対応

国別に作成されたCCFが掲げている重点分野も、上記のRCFが掲げている最終目標および重点分野と大きな差異はない。国によって、女性のエンパワーメントを重視したり、グッド・ガバナンスを重視したり、といった優先度の差が見られる程度である。

なお、国連はその内部に国連食糧農業機関（以下、FAO）、国連児童基金（UNICEF）等、各分野の専門機関を有しているので、UNDPは各セクターレベルにまで降りた目標や援助方針は特に打ち出していない。また、農村部と都市部を区別したアプローチも採用していない。

（３）対アフリカ援助にかかる内部の組織機構

UNDPの組織機構はかなり流動的であるが、2000年2月時点では、ニューヨーク本部に設置されたアフリカ地域総局（Regional Bureau for Africa）がアフリカ各国のカントリーオフィスを直接統括している。一方、FAO等の専門機関の多くは、本部とは別にアフリカ大陸に地域総局を置いて、地域総局でアフリカにおける活動の全貌

を把握している。

また UNDP では、各国のプロジェクトを把握している Regional Bureau for Africa とは別に、ニューヨーク本部にアフリカ政策ユニット (Africa Policy Unit) を有しており、アフリカに限定して他機関 (世銀等の国連以外の機関を含む) との政策対話を行なっている。同政策ユニットの成果としては、例えば 1998 年に "Progress against Poverty in Africa" といった報告書が発表されている。

(4) 援助形態

UNDP の援助形態は、大きく次の 3 種類に分かれる。

1) 国別人間開発報告 (Human Development Report: HDR) の作成

UNDP が毎年公表している HDR の各国版とも呼べるもので、当該国の貧困の現状を把握し、貧困削減戦略を明確にすることが狙いである。1997 年末時点で、サブサハラ 15 か国の HDR が作成されている。さらに、1997 年末には、それまでに作成された 15 か国の HDR のレビューおよび評価が UNDP のプロジェクトとの一つとして実施された。

2) 包括的なプログラムの実施

限定されたターゲット (住民層、コミュニティ) にインフラやサービスをもたらすプロジェクトではなく、広く国造りに貢献するという観点から「媒介」 (facilitative, technical, institution-building agency) の役割を果たすプログラムを実施している。プログラムの内容では、①自助努力を促進するためのマイクロファイナンス、②地方分権化の推進 (地方行政機構の整備、行政を担う人材育成) が目立って多い。

3) 特定国における特定テーマに係るプロジェクトの実施

対象分野は次節の通り多岐にわたるが、特定地域におけるインフラ建設といった受益者層を限定したプロジェクトはほとんど見られず、全国にネットワークを構築するような波及効果の高いプロジェクト (例えば、環境保全技術の普及サービス改善プロジェクト) が選定されている。

2) 3) のプログラム/プロジェクトの具体例は (8) で後述する。

(5) プログラム/プロジェクトの対象分野

UNDP の情報管理分析部 (Division for Information Management and Analysis) では、1990 年以降にアフリカで実施したプロジェクト (進行中のものを含む) として 225 件のプロジェクト文書を公表している (2000 年 2 月時点)。UNDP のセクター別分類方式に従うと以下のように分類される。

①農林漁業	15件
②社会開発	18件（ジェンダー、コミュニティ開発）
③環境	16件（環境政策、環境行政）
④自然資源	7件
⑤健康	15件（主に HIV/AIDS 関連）
⑥教育	10件
⑦雇用	9件（職業訓練）
⑧コミュニケーション・情報	4件
⑨産業	10件（主に中小企業開発のためのマイクロファイナンス）
⑩科学・技術	3件（技術移転・普及）
⑪居住	4件（低所得者向け住宅、避難民の定住支援）
⑫政治	11件（除隊兵士支援、地雷除去、選挙支援）
⑬商業／貿易	5件（人材育成、コンピュータ化）
⑭統計	2件（国家統計整備）
⑮運輸	2件（航空関連）
⑯人道援助／災害対策	14件
⑰一般開発イシュー	80件（主に政策支援、行政能力向上に資するもの）

計 225件

上記の分類を見ても、「一般開発イシュー」に分類される案件数が際立って多く、開発の媒介者に徹する UNDP の基本姿勢を伺い知ることができる。

さらに、同 225 件を UNDP の重点課題に沿って5つのカテゴリー（貧困、環境、ジェンダー、ガバナンス、その他）から再分類することも可能となっている。

（6）目標値の設定／プロジェクト成果の判断基準

UNDP では、プロジェクトの「効果」だけでなく、「プロセス」自体を目標にする姿勢が顕著になってきている。つまり、UNDP のプロジェクトが対象とするコミュニティまたはターゲット層に直接何をもたらすのか、にとらわれ過ぎることなく、当該プロジェクトが教育的モデルとしていかに周辺へ波及効果を与えられるか、同様の状況下に置かれているコミュニティや人々にとって模倣性の高いプロジェクトとなっているか否かを、プロジェクト成否の判断基準として重視している。

しかし、「プロセス」をどのように測定し、何を具体的な目標値とするかについては具体的な指標は未だ明らかにされておらず、UNDP にとっても今後の課題となっている。

（7）国連専門機関の対アフリカ援助

FAO を例にとると、国連加盟国の FAO に対する分担金は、主に、各種ガイドライ

ンの作成（例えば、輸出農産物の国際基準の作成）を行なうプログラム（“Normative Program” と呼ばれる）に使用される。一方、フィールドレベルのプロジェクトは、各ドナー（世銀、UNDP、二国間）からの信託ファンドによって運営されている。したがって、FAO が関与するプロジェクトと言えども、資金を供出する各ドナーの意向で、どの国でどのようなプロジェクトを実施するかが実質的に決まってしまう。このような状況では、FAO が独自の国別・地域別援助方針を打ち出すことはきわめて困難となっている。

その当然の結果として、FAO は農業分野における専門知識および技術の提供に特化することになる。援助方針はドナーに任せ、FAO は各ドナーが援助方針を策定したり、プロジェクトを立案、選定、実施する過程で役立つような専門情報を提供する役割にまわっていると見えよう。

（８）包括的プログラムの具体例

１）自助努力を促進するためのマイクロファイナンス

①Micro Start Programme

マイクロファイナンスを実施しているローカル組織（NGO）を資金的に支援するプログラム。サブサハラの 9 か国で実施。

２）地方分権化の推進

①Local Development Funds

地方政府が地方開発プログラムを責任を持って遂行できるように、地方政府（特に農村部）に財政的および技術的支援を提供するプログラム。併せて、地方官吏の行政能力（特に、企画立案、財務運営）の向上も図る。地方分権のパイロットモデル事業と位置づけられている。UNCDF（United Nations Capital Development Fund）と協同で実施。

②Grassroots Initiatives Support Project

実施機関はレソト政府の計画省。同政府が地方分権化を推進する過程を支援する。同プログラムの具体的な目的としては、政府の地方レベルでの計画立案能力の向上、コミュニティ・レベルでの草の根活動の強化、小規模インフラ整備プロジェクトによる貧困削減の 3 点を上げている。国連ボランティアが地域レベルのプログラム・コーディネータとして協力した。また、地元のフィールドワーカー 30 名を同プログラムで雇用し、プログラム終了後には、新設される地方政府省（Ministry of Local Government）に配属することが予定されていた。しかし、種々の事情により、いくつかの地域で予定されていた小規模インフラ整備プロジェクトが完了せず、参加していたコミュニティがプログラムを放棄するという事態が発生し、同プログラムは不本意な結果に終わっている。

3) その他

①Africa 2000 Network Programme

小規模グラント（平均 US\$50,000）を村落コミュニティまたは草の根の活動を展開しているローカル組織（NGO）に供与するプログラム。1989年に始まり、現在は12か国で実施するまでに拡大した。1,600万人が直接または間接的に裨益したと言われる。グラントの供与先としては環境保全が緊急課題とされるコミュニティが優先されており、同プログラムの傘下で実施された約700のサブ・プロジェクトの8割までが、提供されるグラントを原資として環境保全活動と所得創出活動の両方を組み合わせた内容となっている。グラントだけでなく活動資金の一部を受益者（ローカル組織）も負担する方式を採用していること、グラントを供与された組織の約半分が女性グループであることも、同プログラムの大きな特徴である。

同プログラムの実施機関として、各国に National Selection Committee を置いている。同委員会はグラントの供与先を選定する役割を果たすとともに、当該政府と NGO との対話の場ともなっている。

2.3.4 CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research)

(1) CGIAR 概要

CGIAR は 1971 年に世界銀行、FAO、UNDP の 3 国際機関が共同設立母体となって発足以来、「緑の革命」など世界農業の研究発展に大きな貢献をしてきた。事務局をワシントンの世銀内に、技術諮問委員会事務局 (Technical Advisory Committee -TAC) をローマ FAO 内においている。世界に分散する 16 センターは、農/牧/林/漁など作物ごとの品種改良を中心とする国際農業開発の共同戦略、優先研究テーマの選定、財政面の管理などを協議することを目的とし、約 50 の政府、国際機関、民間組織が結成した国際的協議グループである。尚、CGIAR の活動と予算は表 2-7 にまとめた。

(2) CGIAR の方向性

1992 年リオで開催された国連環境開発会議 (UNCED) のアジェンダ 21 に最も効果的に対応するために、1993 年 10 月の CGIAR ワシントン総会で、新方向として (i) 貧困援助 (ii) 農業生産の増加 (iii) 環境保全を決定した。これに伴う主要研究テーマも、(i) 問題土壌 (ii) 遺伝資源 (iii) 人的資源 (iv) 農業生態データベース/地理情報システム (GIS) へと拡大した。1995 年 2 月の CGIAR スイス総会では、農林大臣レベルで次のような歴史的再生戦略を採択した。(i) 環境面を重視し、UNEP を共同設立母体に加える。(ii) 途上国・先進国のイコール、パートナーシップを強化する。(iii) NGO 委員会を設立し、民間セクター、途上国研究機関を重視する。(iv) CGIAR 予算を 1996 年に 2.99 億ドルを目標とする。(v) 研究主対象として、アフリカ、南アジアなど、貧困・食料不足地域に重点をおく。

(3) アフリカの CGIAR

サブ・サハラ・アフリカに本部をおく CGIAR センターは次の 4 カ所である。

- (i) ICRAF (ケニア)：国際アグロフォレストリー研究評議会
- (ii) WARDA (コートジボアール)：西アフリカ稲作開発協会
- (iii) IITA (ナイジェリア)：国際熱帯農業研究所
- (iv) ILCA (エチオピア)：国際アフリカ家畜センター

しかしこのほか、次のような域外 CGIAR センターのほとんどがそれぞれの専門について、アフリカ農業の研究に協力している。

- (v) IRRI (フィリピン)：国際稲研究所
- (vi) CIMMYT (メキシコ)：国際トウモロコシ・小麦改良センター
- (vii) IWMI (スリランカ)：国際水管理研究所
- (viii) CIAT (コロンビア)：国際熱帯農業センター
- (ix) ICARDA (シリア)：国際乾燥地農業研究センター
- (x) ISNAR (オランダ)：国際農業研究サービスセンター
- (xi) ICRISAT (インド)：国際半乾燥地帯作物研究所
- (xii) IFPRI (アメリカ)：国際食料政策研究所

(4) FAOによるアフリカへの技術協力

FAOは1945年設立当初から、アフリカへの技術協力を特別に優先してきた。1960年には第1回アフリカ地域会議を開き、アフリカ農業問題は極端に低い生産性にあることを指摘し、焼畑農業から定着農業への移行、農産物の多様化の必要性を強調した。また外貨収入源の商品作物の質・量ともに向上させることの重要性も指摘した。にもかかわらず、1970年代に入って、アフリカ食料事情は急激に悪化した。1985年に出版された「FAO, The First 40 years」によれば、その大きな原因は独立後のアフリカ諸国が、開発における農業の重要度を過小評価し、年平均1.8%の生産増加が、年3%の人口増に及ばなかった点を指摘している。1984年現在、FAOはアフリカ地域に約1,000の技術援助プロジェクト（農・畜・林・漁の全分野）を実施していた。1990年度のFAO通常予算では、全体予算の39%（5.3億ドル）をアフリカに割り当てており、アジア・太平洋の18%、南米カリブ海の10%より、はるかに高い数字となっている。1994年5月の第106回執行理事会で承認されたFAO食料安全保障計画（Special Program on Food Production for Food Security in Low Income Food Deficit Countries - LIFDCs）では世界78カ国中45カ国がアフリカにあり、マクロ経済、環境保全、実施能力育成、住民参加、農業技術などの総合政策を、3年間のパイロット段階（95-97年）に着手した。このほか、CGIAR以外の国際農業研究機関（IFDC、IBSRAM、ICIMOD）やバイの研究機関（CIRAD、EMBRAPA、JIRCAS）の個別協力も続いているが、アフリカ農業・農村開発の曙光はまだ見えてこない。

(5) SPAARとFARAについて

他方、これらのアフリカ研究を総合調整する目的で、1985年にワシントンDCのCGIAR事務局内にSPAAR（Special Program for African Agricultural Research）が設立された。しかし、アフリカ開発全体のかかえる問題点（Ownership不足）もあって、その成果は不十分のまま今日にいたっている。1999年2月ガボン会議で、FARA（Forum for Agricultural Research in Africa）をハラレに設立し、アフリカのOwnershipを強化する決議がなされた。Core Work Programとして、Soil Fertility Initiative, Seed Initiativeがある。地域的にも、西アフリカ、東アフリカ、中央アフリカ、南アフリカに4分してそれぞれの共同研究を立ち上げる段階にきている。SPAARからFARAへの移行集会在、2000年4月頃、ギニアのコナクリで開催される予定である。1999年SPAAR予算（220百万ドル）の内訳と拠出ドナーは表2-7のとおりである。

(6) 日本とCGIAR

日本のこれまでのアフリカCGIARへの協力は、JIRCASのWARDAへの研究協力やIITAへの研究者派遣など、きわめて限られていた。これには、地理的にも遠く、日本にアフリカの情報が不足していたことにも原因があった。しかし1998年10月のTICAD IIで示された日本政府のイニシアティブを、世界銀行などドナーが大いに期待している向きもあり、この際、CGIARを通じての日本協力を増強するには絶好のタイミングと思われる。岡部四郎氏は、世銀CGIAR本部からの委嘱に応じコナクリ会議に出席の予定である。岡部氏は、「日本政府としても、JIRCAS、JICA、外務省（国際機構課）から、ぜひコナクリ会議に代表団を送り、その成果を本調査にも反映していただきたい」との強い希望を持っている。

表2-7 活動と予算 (1999年)

活動/資金源	SPAAR (アフリカ農業研究特別計画) 資金をとおした活動 (US\$'000)							資金援助		
	AIDB	CIDA*	DANIDA	FINNIDA	France/Netherlands	SIDA	USAID	WB	合計	なしの協力
I. 組織支援										
1. 東部・中部アフリカ										
a) ASARECA Core Function			10.0			100.0		110.0		TBD
b) ASARECA Program Development (Policy Netw)						150.0		150.0		
c) Policy Dialogue	35.0								35.0	
小計	35.0		10.0			250.0		295.0		
2. 南部アフリカ										
a) SACCAR Core Function										
b) SA Program Development (Policy NETW)						230.0		230.0		TBD
c) SA Agribusiness Network		15.0				75.0		90.0		
小計	0.0	15.0				305.0		320.0		
3. 西部・中部アフリカ										
a) CORAF Core Function										
b) CORAF Program Development (Stat. Plannin)						50.0		50.0		TBD
c) WCA Agribusiness Network	25.0	15.0						40.0		
小計	25.0	15.0				50.0		90.0		
4. グローバル・汎アフリカ・イニシアティブ										
a) FARA Core Function	20.0	10.0	10.0					40.0		20.0
b) Leadership Development Program						50.0		50.0		
c) Sub-Saharan Africa Seed Initiative		20.0				13.0		33.0		37.0
小計	20.0	30.0	10.0			13.0	50.0	123.0		57.0
II. 持続可能な資金調達イニシアティブ										
a) Regional Competitive Fund (WCA)-Feasibility Study						10.0		10.0		15.0
b) Regional Competitive Fund (ECA)-Pilot Phase							100.0	100.0		
c) SFI Country Operations										50.0
d) SFI II Stocktaking Workshop	20.0	15.0					20.0	55.0		25.0
e) SFI Coordinating Unit				3.0		5.0		8.0		12.0
小計	20.0	15.0		3.0		15.0	120.0	173.0		102.0
III. 情報・通信										
東部・中部アフリカ										
南部アフリカ										
西部・中部アフリカ										
FARA (アフリカ農業研究フォーラム)										
SPAAR (アフリカ農業研究特別計画)										
小計		10.0				20.0		30.0		20.0
IV. SPAAR新イニシアティブ/活動										
1. Mainstreaming Gender in SPAAR Program										
2. Skill Mix Analysis/Monitoring and Evaluation										
小計		20.0	20.0			10.0	15.0	65.0		60.0
V. SECRETARIAT SERVICES (事務局サービス)										
1. フォーラム関連										
Calendar Year 1999(ExCo)										
Calendar Year 1999(Plenary Session)										
2. 管理費用										
a) サラリー、保健										
常勤スタッフ										
派遣スタッフ										
コンサルタント										
b) 旅費										
c) オフィス運営費										
小計	72.0	35.0	21.0	110.0	70.0	70.0		750.0	1128.0	44.0
合計	172.0	140.0	61.0	113.0	70.0	100.0	28.0	790.0	2224.0	283.0

*CIDA/IDRC

2.3.5 北欧諸国（デンマーク、スウェーデン）¹

（1）北欧諸国の開発援助の特徴

援助目標を経済的平等、政治的自立、民主的社会などにおき、人道主義的色彩が強い（「博愛主義」）。例えば、福祉主義をとるタンザニア政府に対して IMF の政策堅持を前提とする他のバイラテラルドナーとは一線を画した協力を実施するなど、独自の援助姿勢を維持してきたことが特徴である。また、プロジェクト継続に対する国民のコンセンサスもあり、比較的、長期にわたる援助を実施している。貧困軽減を開発協力の最大の目標とする立場から、資源的に恵まれない地域を中心とした協力を行っている。

また、北欧4カ国にアイスランドを加えた5カ国は定期的に EC よりも古い歴史を持つ「援助協力のための北欧委員会」を開催し、共同で援助を行ってきた。共同プロジェクトの事例として北欧協同のプログラム事例として、「ケニア農村開発基金」、協同組合に対する援助事業も北欧の特性を生かした援助、農業教育施設を農村開発の核とすることを目的とした多角的活動等がある。ここでは、「ケニア農村開発基金」の事例を参考として附記する（次ページ BOX3 参照）。

（2）援助の特徴

北欧諸国の援助実施状況を見ると、次のような特徴が見られる。

- 1) 対象援助国数を少数に絞り込んでいること。
- 2) 2国間援助額に占めるサブ・サハラ・アフリカの比重が高いこと。
- 3) 対象国が東部、南部に集中していること（タンザニア、ケニア、モザンビーク、ザンビア、ジンバブエなど）。
- 4) 主要対象国を「プログラム援助国」とし、2年以上の国別総援助額を約束していること。
- 5) 援助の90%以上が贈与。
- 6) 援助対象分野は、インフラストラクチャー（水道、電力、運輸、通信等）、農牧水産業。女性を対象とした援助、人道的救済事業。
- 7) 南北の地域機構への協力
南部アフリカ9カ国の地域協力機構である SADCC（南部アフリカ開発調整会議：1980年発足）を通じた援助を、運輸、通信、電力を中心に実施。SADCC 発足当初はアパルトヘイト実施中の南アフリカの周辺諸国が、同国の輸送ネットワークに依存せず、モザンビーク、アンゴラ、タンザニアの道路、鉄道、港湾を活用できるようにするためのインフラのリハビリを中心に協力を実施。南アフリカの民主化後は、南部アフリカにおける経済格差是正と地域内の紛争解決を目的に、南部地域の地域協力促進を目的とした協力を実施中。
- 8) 国際機関の中では EEC 経由の援助が増大傾向。北欧諸国はその経済規模からもバイラテラル援助の限界があるため、国際機関を通じた援助に大きな比重を置く傾向があるといわれる。

¹ 本節では、本年度調査期間中に資料収集の可能であったデンマーク、スウェーデンを取り上げる。

BOX3 ケニア農村開発基金(Rural Development Fund)²

! 事業概要

1975～1995年にかけて実施された「貧困指向、地方分権支援、プログラムアプローチ」的な、北欧諸国（デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、オランダ）協同の援助事例。

ケニア政府が設立した農村開発基金(Rural Development Fund)へ資金を供与し、農村インフラ整備、ならびに所得創出を目的とした小規模投資を行うことで、農村開発を支援することを目的とした。20年間で6,000件の社会インフラ（学校、村落職業訓練校、保健所等）、経済インフラ（水供給、道路、橋、営林、検疫所等）、生産指向事業（小規模灌漑、酪農・養鶏、豚・ヤギ、養蜂、魚養殖、ハンディクラフト等）の小規模プロジェクトへ投資した。

基金総額の80%はドナー4カ国で負担。当初の投資事業に加え、1979年以降は北欧諸国の技術アドバイザー派遣による技術協力、プロジェクトコーディネーター派遣の実施。1980年代半ば以降、基金使途の不明瞭さが顕在化、ドナー諸国の世論に押され4カ国は徐々に資金を引き上げ、デンマークが1995年に最後に引き上げた。

● 実施体制

基金は国家計画開発省(The Ministry of Planning and National Development)が管理してきた。実務面では当初の県レベル(Provincial Planning Officers)から地区レベル(District Planning Officers)へと権限委譲。

! 評価

20年間の成果（インパクト）は、期待されたものよりは少ないが、農村開発へのプラスのインパクトもあった。多くのケースの蓄積は今日で他への再現可能なものもあり、得られた教訓は今後の開発援助の立案に資する。

- プロジェクト投資に附随する種々の補完的な投入、市場、経常費用の捻出ができずに、投資完成後に運営できず終了したケースがある。
- 6000の投資事業のモニタリングは不十分で、未完成、あるいは未運営のケースも多い。
- 基金総額の16%が不正や賄賂等で行方不明となり、残り84%についても基金の運営規制に沿わずに実施されたものもある。

" 教訓

(1) 貧困軽減に関して

- ① 資金的制約の解消のみならず、市場、適切な投入財、経常費用、支援サービス等の整備が必要不可欠である。
- ② 単純な技術と最小限の維持管理を伴うインフラプロジェクトは比較的成功する。
- ① 参加型開発における異なる利害グループの調整、公共投資の適切な配分のための地区レベル以上でのマクロ政策の調整が必要。
- ② グラントでは市場、投入財等確保が確実とは言えない、採算性の悪いプロジェクトを採択する傾向がある。
- ③ 小規模事業に投資しても、すべての貧困層、特に最貧困層に資金が届くとは限らない。

(2) 地方分権化に関して

- ① 分権化により地方への中央の管理が一層強化された。また、権限委譲は資源へのアクセスの不平等をもたらした。
 - ② 地方共同体の意志決定への参画は、必ずしも貧困層のエンパワーメントを意味しない。貧困層が参画しても自らの利益になるよう意志決定に影響を与えられるとは限らない。
- # 地方分権が即時的な目標であるならば、介入方法もそれに応じたものとする。

(3) プログラムアプローチ

- ③ ローカル機関への継続的な資金供与と、技術協力（人材派遣）により組織強化を図る
- ④ 資金コントロールは困難である。
- ⑤ 公共プロジェクトにおける適切な計画立案過程と慎重な銀行実務により、財政支援タイプの援助に附随する問題は解決される。

² Ministry of Foreign Affairs Danida, Evaluation Report: Rural Development Fund Kenya, 1997

(3) デンマーク³

1) 開発協力目標

宗教／人道主義に基づく博愛主義の下、1970年代のBHINの潮流よりも早くからアンタイトかつグラントの形態で貧困軽減を目的とした援助を実施してきた。農業協力の開発目的も、「貧困軽減、性差の解消、環境保全」とし、貧困層への利益となるような視点でジェンダーと環境改善対策が検討されている。農業・農村部門協力に関する具体的な戦略は特になく、被援助国の要請に基づき、特定グループ（より貧困な層、女性を含むより限界的な小農を重視）の活動を支援対象として選択してきたため、多様なポートフォリオを有する。

2) 農村開発協力について

デンマークは、小規模ドナーとしての自国の役割を主にプロジェクト支援と位置付け、セクターポリシーへのアドバイスといったプロジェクト実施のための環境整備支援は他機関に任せるというスタンスをとる。例えば、第2次世界大戦以前から協力実績のある製糖工場への支援を、世界銀行のセクター分析結果に準じ、要請にもかかわらず支援を中止した例もある。2国間援助（1997年時点で55%）と国際機関援助（同45%）の比率を半々とすることを目標としている。

農村開発援助内容を見ると、自国の得意な分野の支援からそうでない分野の支援へ、また、資源貯存状況のよい地域から悪い地域（農業生産の潜在性も低い）へのシフトが見られる。上記囲み記事「ケニア農村開発基金」の例もそうだが、デンマークは長い間、自国の援助資源の豊富な協同組合設立支援⁴と酪農関連支援を多く実施してきた。その背景には、アフリカの農村開発において、特に小農の生産から販売に至るプロセスを支援する機能として協同組合の果たす役割を重視したことがある。1970年代までの協同組合設立支援から1980年代に入ると酪農支援（加工施設整備、ダニ駆除、信用供与）に重点が移ったが、共に非効率性が問題となって1990年代には減少し、代わって「乾燥・半乾燥地域支援」が増加している。これは、非援助国の地方分権の結果、より資源貧困な地域からの開発援助へのニーズも増加したことも関係すると考えられる。

3) アフリカ援助

1) 援助対象国を絞り込んでいる。アフリカでの主要援助対象国はケニアとタンザニアであるが、全世界の重点20ヶ国中の12ヶ国はアフリカ諸国が占める。

³ 吉田昌夫、「北欧諸国のアフリカ援助」（林 見史編、「アフリカ援助と地域自立」、アジア経済研究所、1988年）、Ministry of Foreign Affairs DANIDA, Evaluation Report Agricultural Sector Evaluation, 1994、Ministry of Foreign Affairs DANIDA, Evaluation Report Rural Development Fund Kenya, 1997、UmaLele ed., Aid to African Agriculture, WB, 1992よりまとめた。

⁴ 例えば、村落の経理事務の訓練を通じて、協同組合経営システム構築支援のための技術協力。

- 2) 対アフリカ援助は、国別に実施するものと、地域協力機構（南部アフリカの SADCC）を通して実行するものがある。
- 3) 基本的に被援助国の優先順位に従って援助を供与。全額贈与。
- 4) 国内の貧困層など不利なグループのニーズ充足を優先させる。

(4) スウェーデン⁵

1) 開発協力目標

貧困層の生活水準の向上を開発協力の全体目標とし、そのため「経済成長」、「経済的・政治的独立」、「経済的・社会的平等」、「社会の民主的開発」、「天然資源の長期的かつ持続可能な利用、ならびに環境保全」、「男女の平等」、の6つの目標を設定している。

2) 農村開発協力について

農村開発協力（貧困女性・男性を経済社会活動に参画させる）は、再生可能な天然資源の持続的・生産的活用を通じ農村貧困層の生活改善と所得向上を達成するための手段として、土壤保全を含む農業、林業、水資源開発、沿岸資源の持続的活用等と並列して位置付けられている。

農村の貧困層を対象にしているため、農業開発中心の大規模プロジェクトや、資本集約的な近代的農法導入支援プロジェクトはほとんど実施されていない。また、過去に成功例がほとんどない酪農や、換金作物生産支援にも重点は置かれず、ローカル需要のある基礎食料生産を重視する。

農村開発の基本的なアプローチは、「ローカルのリーダーシップと開発戦略に主眼をおいたパートナーシップモデルを採択できる住民中心の開発」と要約できる⁶。農村開発における住民（男性と女性）参加を重視する。その際、農村貧困層をターゲットとしても土地なし農民の場合は農業開発の受益者となれない場合もあるので、農林業に基づく労働集約的な建設事業や手工芸品生産訓練等、非農業部門における活動も支援する。また、主たる農業生産者である女性に対する支援にも配慮している。

スウェーデンはサブ・サハラ・アフリカ資源貧困地域の食料安全保障を優先項目とし、そのために2つの戦略を採択している。一つは CGIAR の一機関 ICRAF を中心とする土壤回復事業（ケニアの“National Soil and Water Conservation Programme”の成功事例を各国へ普及）であり、もう一つは小規模農家に適した技術の発掘・テスト・採用を目的としたフィールド手

⁵ 本節は以下の資料に基づく。SIDA, Development in Partnership: SIDA and Swedish Bilateral Development Cooperation in Africa, 1997, SIDA, Position Paper Sustainable Agriculture: A Summary of Sida's Experiences and Priorities, May 1999, Marian Radetzki, “Swedish Aid to Kenya and Tanzania: Its Effects on Rural Development”, Uma Lele ed., Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors' Experience, The Johns Hopkins University Press, 1992

⁶ Karia Isaksson, Position Paper on Rural Development Methodology, DNRE, Sida, Stockholm(draft)

法を開発し、その技術を訓練やネットワークを通じて普及することである。

3) アフリカ援助

表2-8はスウェーデンの対アフリカ援助主要相手国である東南部13カ国を記したものである。1995年までの協力分野別援助実績を見ると、タンザニアが突出していることがわかる。続いてモザンビーク、エチオピアが続くが、これは、開発協力の最終ゴールを貧困軽減とするスウェーデンが、「開発潜在性の低い土地」を重点的に支援しているあらわれである。協力内容に地域差は見られず、国の状況に応じた開発戦略を採択しているようである。

表2-8 スウェーデンのアフリカ援助重点国

	エリトリア	エチオピア	ケニア	ウガンダ	タンザニア	ギニア・ビサウ	アンゴラ	ザンビア	ジンバブエ	モザンビーク	ナミビア	ボツワナ	南アフリカ
協力実績 (百万クローナ)	30	7,964	6,026	722	20,259	2,457	3,953	6,888	3,808	11,548	589	3,204	230
協力期間	1997	1965-95	1965-95	1991-95	1965-95	1974-95	1975-95	1965-95	1981-95	1974-95	1990-95	1968-95	1997
協力分野 (%)													
農業				8%				20%					
農業・林業		3%											
農業・増殖			23%		6%								
農業・漁業						33%				7%			
漁業							18%						
増殖	○	6%	21%	14%		4%	15%	7%	8%				
教育	○	13%			9%	15%		6%	17%	8%	35%	11%	33%
インフラ		4%	21%	19%	21%		17%			9%	22%	21%	
国民待遇	○												
緊急支援		34%	7%	7%			33%			18%		8%	
NGO	○	10%	17%	13%	7%	6%	2%	3%	8%		8%		
輸入・設備収支支援		15%		24%	23%	15%	4%	46%	21%	26%			
調査	○	5%	4%										3%
ソフトローンと 技術協力				7%					11%				4%
工業					7%	9%							
地域協力					6%			5%		9%			
コンサルタント						6%		3%		5%	3%	22%	
輸送・通信									10%				
通信・エネルギー	○												
行政	○								9%	6%	16%	24%	6%
文化・メディア													8%
都市インフラ													16%
民主化・人権													33%
その他		10%	7%	8%	16%	8%	11%	8%	16%	9%	13%	7%	5%

出所：Sida, "Development in Partnership: Sida and Swedish Bilateral Development Cooperation in Africa", 1997 に基づき作成。

2.3.6 その他バイラテラル

(1) オランダ¹

1) 開発援助政策

国及び地域別ではなく、テーマ別に援助を実施している。効果的な援助実施を目的としてプロジェクト援助よりもプログラム援助重視の立場をとる。アフリカ諸国が推進している「自由化、民営化、政府の介入の削減」支持の支援を行う。援助テーマは以下の通りである。

- ▶ 最貧困層の生活環境の改善
- ▶ 基礎的社会サービスの充実（貧困層の基礎的保健サービスへのアクセス改善）
- ▶ 環境保全（熱帯雨林保全、脆弱な生態系の保全）
- ▶ 紛争解決・紛争後処理

2) 対アフリカ援助実施方針・状況

1997年の援助実施総額 60億826万ギルダー（約3,041億円）のうち、対アフリカ援助は12億3,167万ギルダー（約600億円；援助全体の20%）であった。分野別内訳を見ると、経済・雇用・地域開発3.8億ギルダー（同31%）、社会開発2億ギルダー（同16%）、人道支援1.78億ギルダー（同14%）、マクロ経済支援・債務救済1.45億ギルダー（同11.7%）となっている。

3) 農村開発協力について

オランダは1970年代初期より「貧困軽減」を開発協力の主要目標とし、大多数の貧困層が居住する農村開発に注力してきた。当初は農村インフラ改善、農業生産増加、社会サービス強化等の個別のプロジェクト支援を行ったが、1970年代半ば以降、農村における複数セクターのプロジェクト群を総合的に実施する「総合農村開発計画」に転換した。その後、「総合農村開発」的なプロジェクトの失敗が明らかになり多くのドナー、国際機関が撤退する中、オランダは1990年代に入り、新たな総合農村開発的アプローチをサブ・サハラ・アフリカで採択している。それは「地区開発計画」と称せられ、地方分権の進むアフリカで地方政府の開発過程（プロセス）関与を強化することに特徴がある。

オランダの「総合農村開発」事業に対する一般的な評価は、特に持続性に関して期待外れとしているが、様々な教訓を導出している。以下に整理する。

- ① 後進(backward)、かつ組織能力の弱い地域を対象とした援助が多く行われてきたが、持続的な発展の可能性も低く、また、他地域への波及も困難である。従って、総合農村開発的なアプローチはモデルートから好条件の地域で採択することが望ましい。
- ② 包括的な多部門パッケージを促進してきたが、実際には、多部門プログラムの管理は困難で、大変な調整労力を費やすこととなった。部門毎に組織されている官僚機構の中で多部門実施機関を

¹ 本節はオランダ外務省、Development Assistance 1997/1999: Proposals and Results, 1999, Integrated Area Development: Experiences with Netherlands Aid in Africa, 1999に基づいてまとめた。

設置することは困難であり、いくつかの単独プロジェクトを順次、実施していくというアプローチを採択。

- ③ ドナー主導で選択、計画される地域開発計画は、被援助国の包括的な国家計画・地域開発のポテンシャルを弱め、かつ、当該国政府が大規模にその計画を適用しようとしても困難である。対策として、ドナーは地方分権化支援（すべての地方政府(rural district councils)の組織強化支援）を行う。しかし、国家レベルでのアプローチは、トップダウン式で官僚制度の弊害をうける可能性がある。
- ④ 目的により異なるプロジェクト実施期間のものが混在している。生活水準の向上（生産）と地域組織の実施能力の強化（プロセス）といった2つの役割をプロジェクトが担っている場合、前者は緊急に必要である一方、後者は時間がかかる。しかし、短期の目的達成のためには、その目的だけのために財源付き（しばしば外国技術協力）で特定のプロジェクトユニットを設立し、過度に外国人専門家に依存することになる。その結果、組織能力の向上はなかなか進まない。対策は、後者のプロジェクトを現地の組織が受け入れられるレベルの技術協力とし、実施期間を長くとして、初期にはより組織強化に力点を置く。
- ⑤ 総合農村開発は柔軟な対応（プロセスアプローチ）を迫られることが多い反面、ドナー諸国の援助形態は、資金のコントロールがしやすいように青写真タイプのアプローチをとる場合が多い。その結果、被援助国政府のオーナーシップというよりはむしろドナー主導の開発計画策定となりやすい。

4) 代替的農村開発アプローチの提案

上記教訓に基づき、下記の代替的農村開発アプローチが提案されている。

① 開発ポテンシャルに応じた開発目標設定

特定の資源豊富地域では総合農村開発的アプローチの採択も可能である。資源貧困地域では社会セクター（人材育成を行って人口の流出を促進する）に重点を置く。

② 草の根イニシアティブによる地域開発

資源貧困な開発のポテンシャルの低い地域では、まずは小規模で事業を開始し、ローカルの受容能力に応じて、徐々に活動を拡大していく（次頁 BOX 4 参照）。ドナーは小規模な草の根レベルの活動のみ支援する。その場合、支援のタイプとレベルに高い柔軟性が求められる。また、事業の成否は技術協力専門家のコミュニケーション能力により左右される。

③ 複数ドナー間の Budget support を通じた援助

個別プロジェクトへの融資にかわり、ドナー諸国共通のマネジメントフレームワークで、共通の実施を行うアレンジをする。これにより投資、支出計画が詳細に実施され、様々な地域のニーズに答えられる。被援助国と対象地域関係者が計画策定にブルに関与することが重要であり、組織能力の高い地域での実施が前提である。

④ 被援助国政府の国家開発計画を通じた支援

各地域を個別のドナーに任せて開発させると、被援助国にとっては多くの調整問題も発生した。従って、被援助国政府自体が明確な地域開発ビジョンを持ち、十分なレベルの地方分権が行われ、国家レベルでの効率的な調整が必要である。この国家レベルの調整機関をドナーは支援し、分権

化した地域開発を補完するための支援を行う。計画機関の能力強化のため共通のトレーニングプログラムを実施する。

BOX 4 マリ灌漑米作計画

(オランダ政府：1979～1992年実施)

➤ 事業概要

灌漑リハビリから多分野へと支援を拡大していった農村開発計画調査の成功事例。

1979年、マリの大規模灌漑システム the Office du Niger の部分的リハビリに始まり、のちに技術、社会・経済調査、水路補修、排水、スタッフ訓練、農家対象普及活動、機械・投入財・金融整備、農民組織化支援へと支援内容が拡大していった事業。

➤ 実施機関

実施機関と農家の関係を勘案し、援助戦略を途中で変更した。実施機関は parastatal 的性質を強くもった the Office du Niger (灌漑システム経営の国営企業)。当初、農家の the Office du Niger (1932年、フランス政府により整備された総灌漑面積 55,000ha の灌漑システム。) に対する不信感が強く、1986年までは実質的にはマリ政府とは独立してオランダ援助機関が運営。農家の関心事項にあわせて協力は柔軟に行う援助戦略(プロセスアプローチ)を採択した。1986年以降は構造調整による国家機能の縮減により、生産から販売までを一括して担当していた the Office du Niger の事業の大半が民営化され、組織化の進んだ農民組織や企業に投入財供給、加工、販売機能が移転した。そして、機能の縮減された the Office du Niger が再び、実施機関となった。

➤ 実施総額：Dfl.150mil. (75億円)

➤ 評価

1983-1990年の最盛期にはマリ人数百人、オランダ人専門家18人がプロジェクトに雇用され、実施後成果がでるまで10年以上かかったが、結果は成功。費用便益分析でも FIRR15～20%、EIRRは4～5%。国内消費量の半分のコメを、輸入米にも競合可能な安価で供給することができるようになった

- 1) 農家の平均所得は急増。
- 2) コメの平均単収が2トン/haから4トン/haへ倍増。最近では6トン/haに達しつつある。
- 3) 農家間の貧富の格差も拡大。
- 4) 女性の開発への参加の遅れ
- 5) 人口過多、牛飼育、天水農業、薪需要が自然環境を圧迫している
- 6) 公的支出に依存した実施機関の経常費用の継続性、ならびに組織としての存続性も不透明である。
- 7) 環境破壊

(2) イギリス

1) 援助機関と援助形態

イギリスの開発援助は、1997年に外務省の外局であった海外開発庁（ODA）を改組して設立された国際開発省（DFID）によって行われており、その形態は以下のよう
に分類される。

● 二国間援助

- ▶ 資金援助： プロジェクト援助、プログラム援助、その他ノンプログラム援助（災害救助を含む）、英連邦開発公社（CDC）によるコンセッションナリー融資¹、債務救済
- ▶ 技術協力： 専門家派遣、留学・研修
- ▶ イギリスにおける熱帯農業研究などに対する無償資金供与²

● 多国間援助

2) 対アフリカ農村開発援助の変遷

イギリスの対アフリカ援助政策は、海外開発省が設立された1964年以降、何度かの変更を経たものの、一貫してサハラ以南アフリカの農業・農村開発に高い優先度を与えてきたとみてよいであろう³。同国の植民地遺制が色濃く残る1960年代半ばから1970年代半ばには、旧植民地（ケニア、マラウイ、タンザニアなど）を中心に輸出入作物の研究および関連サービス（普及、資材供与、防疫、土壌保全など）に向けられたが、1970年代以降はそれらに加え、小農による食料作物生産、総合農村開発、農業政策改革支援など幅広い農業・農村開発援助を展開してきた。

1970年代：1975年に当時の労働党政権下の海外開発省が発表した「海外開発：イギリス援助政策における力点の変化－貧困層のより多くの希望に向けて－」によって、同国の援助政策は従来以上に人道主義的および英連邦諸国優先の傾向を強めると同時に、「最貧国の最貧困層、特に農村部門」を支援する方針を明確に打ち出した⁴。その政策下での新戦略1つが総合農村開発プロジェクト（IRDP）であり、1970年代半ばから1970年代末にかけて数多くのIRDPがサハラ以南アフリカ諸国で実施された。

¹ CDC (Commonwealth Development Corporation)は、1997年ブレア政権の下で、半官半民の企業になることが決まり、1999年末に公的有限会社となった。また、ODAの代行機関として、入札評価、契約承認、支払い実行の管理などを行ってきたクラウン・エージェント（Crown Agents for Overseas Governments and Administration）は特殊法人を経て、1997年に完全な民間企業となった（<http://www.crownagents.com/merchant.ihtml?pid=49&step=4> 参照）。

² その代表的な研究機関としては、Overseas Development Natural Resources Institute (ODNRI)がある。

³ John Howell, "British Aid to Agriculture in Malawi, Tanzania, and Kenya," in Uma Lele ed., Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors' Experience, Johns Hopkins University Press, 1992, pp. 418-475.

⁴ Ministry of Overseas Development, Overseas Development: the Changing Emphasis in British Aid Policies: More Hope for the Poorest, London: Her Majesty's Stationary Office, 1975.

この時期にはまた、援助の重点が輸出用作物から食用作物へと移った⁵。貧困層をターゲットにしたイギリスの IRDP 支援は、世銀や FAO の IRDP 支援とほぼ同じ時期に行われたが、もとは 1960 年代以来同国内で起っていたアフリカの自給的農業および小農・零細農の援助に対する労働組合や左派的知識人の要求に応えたものである。IRDP では、複数のサブセクターにおいて生産と福祉に関する制約要因を同時に解消すること、地方レベルの計画・実施能力を向上させること、技術開発と制度整備における忍耐と柔軟の必要性を受容すること、ローカルコスト・コンポーネントに対する資金援助を検討すること、農家経済を理解するための新しい方法を探すことなどの重要性が強調された⁶。しかし実際には、貧困削減を焦点に据えた IRDP の実施は困難で、「最貧困層により多くの援助」はしばしば貧困削減コンポーネントを入れただけの従来型のプロジェクトや、被援助国政府や他のドナー、特に世銀によって発掘・形成された地域ベースのプログラムに対する支援に終わることが多かった。

1980 年代：1979 年 5 月に首相の座についたサッチャーの保守党政権下では、「小さな政府」を追求する政策の一環として、海外開発省は ODA に改組され外務省の外局になった。また、国内民間企業の競争力強化を支援する方向が強まったが、対アフリカ援助にもそうした政策色が反映し、その 1 つとして援助・通商規定 (ATP) が積極的に活用され、総援助額における ATP のシェアは拡大し続けた⁷。しかし、サハラ以南アフリカ地域においては、1978 年から 1985 年に行われた 28 の ATP 輸出のうち農業部門に属するものは 1 件もなく、1980 年以降電力および輸送分野の援助が拡大したことから、対アフリカプロジェクト援助における農業部門のシェアは低下した。ただ、こうした農業部門に対する援助の後退は、商業・工業部門へのシフトというよりも、特に農業部門において、1970 年代に援助によって整備されたインフラや公共サービスの多くが被援助国政府の能力不足によって経済レベルに維持されなかったり、経済成長の妨げとなる政策によって生産的投資や資金調達能力が阻害されたことによると指摘されている⁸。1980 年代には、従来のプロジェクト援助が効率的・効果的に活用されなかったという反省により、複数の援助手段を組み合わせる「セクター援助」に対する関心が高まり、農業部門ではセクター全体の生産力の回復を目的とした援助が行われるとともに、政策改革とリンクさせたプログラム援助の比重が高まった⁹。さらに、1970 年代後半における派遣専門家の減少が組織・制度能力の低下を招

⁵ この背景には、Consultative Groups on International Agricultural Research (CGAIR) の台頭もあった。Howell, op. cit., p. 421.

⁶ Howell, op. cit., p. 423.

⁷ Ibid., p. 423. なお、ATP そのものは、国際競争力が低下している企業を援助し、雇用悪化を防ぐ目的で労働政権下の 1978 年に導入された制度で、イギリスの輸出業者に商業機会を与えるようなプロジェクトに対して輸出信用を提供するものである。

⁸ Howell, op. cit., p. 424.

⁹ これは世銀・IMF の構造調整融資の方法を取り入れたもので、構造調整の考え方を入れずプロジェクト援助中心の姿勢を変えなかった EC とは、援助政策上かなりの緊張関係にあった。遠藤貢、「冷戦後イギリスの対アフリカ政策—持続と変化」、林晃史編『冷戦後の国際社会とアフリカ』、アジア経済研究所、1996 年、pp. 145-177 を参照。

いたという認識に基づいて、1983年以降研修や専門家派遣が増えた。

1990年代：1990年代に入ると、1990年6月に行われたハード外相の「アフリカの展望」演説に示されるように、グッド・ガバナンスの促進が援助の目標として打ち出され、経済面でも市場経済化をにらんだ経済改革と持続可能な発展の目標が掲げられた¹⁰。1990年代にはまた、多国間援助が異なった資金を「調和的に」用いるという評価に基づいて、多国間援助を重視する方針が打ち出され、援助額の上でも多国間援助が占める割合は1995年に全体の約50%にまで拡大した¹¹。二国間援助のシェアは低下したものの、1996年における途上国向け公的資金フロー（約700億ドル）のうち約43%がサハラ以南アフリカに向けられ、同地域は引き続きイギリス援助の最大のレシピエントであった¹²。

1997年以降：1997年の5月に発足したブレア労働党政権の下で、ODAは外務省から出てDFIDとして再び主管大臣を持つ組織に拡充され、同時に持続的開発と貧困撲滅のための政策を推進する方針が示された。同年11月に発表された「世界の貧困を撲滅する：21世紀のチャレンジ」と題する国際援助白書では、世界の貧困者が裨益するためには、①環境、②貿易、農業、投資、③政治安定、社会的結合、紛争解決、④経済・財政安定という4つの課題セットに取り組まなければならないとしている。同書では「アフリカ農村開発」という括り方はしていないが、貧困者の多くが農村に居住していることから、農業、教育、保健、インフラ整備などの分野で農村地域支援の重要性が指摘されており、また、二国間援助、多国間援助ともに貧困が深刻なサハラ以南アフリカおよび南アジアを重点地域としている。なお、イギリスは南アフリカのアパルトヘイト廃止後、同国および南部アフリカ諸国への関与を強めてきたが、1998年にモザンビークが英連邦に加盟したことにより、サハラ以南アフリカの中でも特に南部アフリカ地域を重視していると思われる。

3) 「持続的農村生計アプローチ」とその課題

DFIDは1998年に、1997年の国際援助白書に示された方針－「持続的生計」の推進と自然・物的環境管理の改善－に基づいて、途上国の農村開発に「持続的農村生計(SRL)」という規範的概念を導入した。SRLの定義は、「生計(livelihood)は生活手段に必要なとされる能力、アセット(物質的・社会的資源)および活動からなる。生計は、それがストレスやショックに立ち向かい、またそれらから回復できる時、そして自然資源ベースを損なうことなしに、現在および将来において能力やアセットを維持あるいは向上させることができる時に持続的である」というものである¹³。SRLの特徴は、総合的(holistic)なフレームワークの中で、環境保全を中心に据えてい

¹⁰ 遠藤貢、op. cit., pp. 158-159.

¹¹ Secretary of State for International Development, Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century: White Paper on International Development, November 1997, p. 35.

¹² Ibid., p. 62.

¹³ Diana Carney, ed., Sustainable Rural Livelihoods: What contribution can we make?, London: DFID, 1998, p. 4.

ることである。DFID は、「SRL アプローチは、受益者にとって短期的には受入れ難いものであるかもしれないが、持続性の重要性さえ認識されれば、長期的には受け入れられるものである」とする。SRL は、農村の貧困緩和をめざした総合的なアプローチという点では 1970 年代に行われた IRDP と類似であるし、また参加型のアプローチという点では 1997 年白書以前の農村開発と同様であるが、要約すれば、環境と調和したより長期的な生計向上（貧困撲滅）をめざすという点が従来のアプローチと異なる（従来アプローチとの比較は表 2-9 を参照）。また、SRL の戦略ペーパーには「開発」という言葉がほとんど使われていないのも、このアプローチが従来の「開発路線」とは一線を画すものであることを示すものであろう。

アフリカ地域に限定されたものではないが、SRL アプローチに関する課題としては、以下のものがあげられている¹⁴。

- ▶ DFID 職員の技術力および運営・政策分析能力
- ▶ DFID のセクター・プランニング（複数セクター間の調整を含む）能力およびプロジェクト実施の過程で明らかになるニーズへの対応力（組織・制度的および予算上の問題）
- ▶ 時間のかかり過ぎる DFID のプロジェクト・サイクル
- ▶ セクタープログラムの特徴的問題（本来生産指向の単体プロジェクトを支援するために設計されており、受益者自身が明らかにしたニーズに応える生計アプローチとは相容れない）
- ▶ SRL アプローチ（人間中心）と伝統的地域ベース・アプローチ（政府主導）との不明瞭な相違

¹⁴ Ibid., pp. 18-20.

表2-9 「持続的農村生計 (SRL) アプローチ」と従来型農村開発との比較

	IRDP	DFID白書以前	SRL
出発点	構造、地域	資源、ニーズ	地域住民と彼らの強み・制約
貧困の概念	総合的 (holistic)、多面的 提言は画一的 (実施上の単純化)	所得ベース、単純、測定可能 リスクは人々ではなく資源と関係	多面的、複雑、ローカル リスクと変化の概念を包含
問題分析	計画ユニットが短期間で実施、結論的	参加を含むプロジェクト発掘・形成	総合的な生計アセスメントに基づいた内包的過程、不完全、動態的
セクターの範囲	マルチセクター、単一計画、開始時に関係するセクター確立	単一セクター、単一計画 (ログ・フレーム)、事前にカントリー・プログラムに入っているセクター	少数のエントリーポイント、マルチセクター、多数の計画、関係するセクターは実施中に進化
実施のレベル	ローカル、地域ベース	政策またはフィールドレベル	政策およびフィールドレベル (両者間に明確な関連がある)
プロジェクトの準備時間	初期の発掘・形成は迅速、詳細な計画には時間を要する	長期、詳細設計が基準、「書写真」から「過程」へのシフトは準備時間を削減するのに失敗	生計のオプションを理解するのに時間を要するが、プロジェクトは個々の関与としてスタートし、その上に構築される。準備時間は全生涯期間に亘る長期間 長期のコミットメント
実施期間	5~10年	3~5年	
パートナー組織	中央/地方政府	中央政府、ローカルNGOs	中央/地方政府、NGOs、農村組織、民間部門
プロジェクト運営構造	当該事業のために創設されるプロジェクト・マネージメント・ユニット	カウンターパート (host) 機関の中のプロジェクト	パートナー機関の中のプロジェクト
コーディネーション	総合的実施 (ドナーによる)	必要な時にドナーによる (稀)	共有された目的と関係者によって明らかになったニーズによる
空間的フォーカス	農村、地域ベース	農村部に限定	より大きなシステムの部分としての農村部
プロジェクトの規模	大規模 (しばしば事前のパイロット事業を伴う)	中規模	小規模 (限られた範囲の活動) でスタートし拡大
目標達成度の指標	生産の変化	開始時に特定	生産/保全指向、住民・結果指向、交渉による、時間の経過により進展
持続性	表立っては考慮されていない	より多く配慮されるようになる	生計の鍵的局面、政治/財政レベルでも同様
環境	追加的に扱われる (もしあれば)	追加的に扱われる (もしあれば)	生計向上の一部として環境を中心に据える機会
能力向上	マイナーな関心事項、理想化された能力の概念に依存	重要な関心事項	重要な関心事項
サポート研究	応用技術的、社会経済的	生産システムベース	生計戦略ベース、行動研究
DFID中核当該国駐在職員	プロジェクト・コーディネーター	部門別の専門アドバイザーおよびフィールド・マネージャー	SRLファシリテーター
中核職員に必要な技術	総務管理的、技術的	技術的、政策的	運営管理的、政策的
DFID専門家間の関係	総合的プロジェクトにもかかわらず、セクターアドバイザー間の直接的なコンタクトは限定	多様。最終的なプロジェクト・スクリーニングを除き、システムは共同作業を促進するようになっていない	共有化されたフレームワークは、共同のアプローチと補完的作業を促進

* IRDP = 総合農村開発プロジェクト

出所: Diana Carney, ed., *Sustainable Rural Livelihoods: What contribution can we make?* London: DFID, 1998, p. 19.

2.3.7 国際 NGO¹

(1) 国際 NGOs

国際 NGO には様々な類型と定義があるが、ここでは国連に属する機関（例えば、UNDP や UNICEF など）を除き、本部を先進国に置きながら活動資金を先進国で調達してアフリカ諸国での活動費に充てている Non-governmental organization (NGOs)、ならびに職員の登用機会が国際的に開かれた多国籍集団で、組織の意志決定機関が特定の国家関係から自由である団体を対象とする。

(2) 農業開発支援における国際 NGOs の役割

アフリカ諸国における物的、財的、人的資源が行政サービスにより効率的に分配されない分野における活動が期待されている事は、国際 NGOs に限らず NGOs 全体にあてはまる点である。アフリカ諸国においても活動対象地域の持つ多様性は幅広く、国際 NGOs も様々な地域行政・政策・農村形態・市場システムとの関係構築に柔軟な対応が求められている。また、国際 NGOs の活動形態変化として、「緊急支援」中心から「地域開発支援」に移行してきている中、更に「政策作りへの支援」を求められる様にもなってきていることが挙げられる。こうした変化は、国際 NGOs が行政システムと並列・独立した制度として活動するのではなく、農村が自ら活力を増進する為の環境作りをしていく中で様々な関係者達と相互補完的な役割を果たす事が期待されていることを示している。

(3) 国際 NGOs の比較

ここではいくつかの国際 NGOs がアフリカ諸国での農村開発支援に必要な条件をどの様に認識し、また、どの様な手法を組み合わせ実践しているかを比較してみたい。次に紹介するのは、アフリカ諸国で活動している国際 NGOs の活動主旨並びに活動内容をそれぞれの団体の活動紹介資料から、特に、農業活動支援に関連したものを抜粋し要約したものである。

¹ 本節は、笹川平和財団笹川アフリカ協会の間遠登志郎氏の執筆によるものである。

1) CARE (設立1945年)

活動趣旨

人類の尊厳と価値を認識し、貧困層の個人・家族が自立する為の経済的機会を与えることを目的とする。

収入と支出(1998): 活動資金4億7千万ドルを政府・非政府組織からの援助、寄付、現物供与などにより調達している。その内89%を現地活動費として充てている。

Women's Agricultural Recovery Project in Rwanda

農業生産性向上を目指して1995年から女性が戸主となっている4,000家族を対象に種子の現物融資と、その女性達が中心となった種子銀行の設立を支援している。

Women's Rice Processing Project in Mali

女性グループに精米機を買う為の融資をした結果、今まで2-3時間手作業で掛かっていたのが5分で済むようになり、短縮された時間で他の所得創出作業としてバスケット作りをしている。

Mata Masu Dubara Project in Niger

ニジェールでは、育児や就学の世話は女性達だけに課せられた役割で、その為の費用負担も彼女達の負担となる。こうした女性達の為に農村で女性達による農村銀行の設立・運営を支援している。低金利で融資を受けた女性達はそのお金でヤギや鶏を買い、増やした後に売ることによって所得を増やし子供達の学費や薬代に充てる事が出来た。

2) CRS (Catholic Relief Services、設立1943年)

活動主旨

全ての人々が神から与えられた尊厳を有し、平等に扱われなければならない。経済、社会、政治、精神、文化的開発は全ての人々が持つ可能性を実現する為に必要であり、全ての人々の責任としてそれを阻害している要因を取り除く努力をする。

Sesame Promotion Project in Gambia

ゴマ生産農民組合やゴマを栽培する女性グループを対象にゴマの栽培技術指導やゴマ油の加工機械を供与して付加価値を高め販売できる様な体制作りを支援し、所得機会の限られた乾期中に農村での現金収入源を作っている。

Rural Women's Association in Ghana

環境の厳しい北部で Saving/Loan を柱とした農村女性のための Village Bank の設立・運営管理を支援し、今では全会員数470人を数え、支店も10箇所広がる Village Bank に成長した。会員女性達の小規模経済活動に必要な資金の低金利融資を受けている。

Hoima Village Banking Program in Uganda

農民を対象とした小規模融資計画で、現在、融資を受けた人の数は Hoima District で2000人を数え、その6割は女性達である。融資を受けた人達は、動物や稚魚の養殖、あるいはペティ・トレーディングをしてある程度安定した所得創出が出来る様になった。

3) TechnoServe (設立1968年)

活動主旨

発展途上国でいったい何が経済発展をもたらすか考えた場合、それは農村での収益性の高い事業振興だと考える。農村における技術と起業家精神とその実践が彼ら彼女達の生活水準を向上させ、そして、村落や国の経済発展をもたらすと考える。

収入と支出 (1998)

活動資金約1,000万ドルの調達に寄付金の他、米国政府の食糧援助の資金化プログラムによるNGOsへの資金援助(契約)によるものが多い。このうち現地活動費は80%を占め、その内アフリカ向けの予算は45%を占める。

Inventory Credit in Ghana

地方銀行と協力して収穫時の作物を担保条件として小農家に融資をし、農業生産資材(種子や肥料など)を購入できる様にしている。また、農家もこのスキームにより、収穫直後に価格が下落した時に無理に収穫作物を売らずに済んでいる。

Pigeon pea project in Mozambique

小農家を対象にして、食用でもあり、また、換金作物でもあるキマメ栽培の生産性を向上する為に高収量品種を紹介し、更に市場を広げる為に農家と買い手との間の連携強化を支援している。

Cashew Production in Tanzania

タンザニアにおいてカシュー・ナッツ輸出業者が設立した民間機関であるカシューナッツ産業開発基金と共に、小規模カシュー栽培農家に対してカシュー・ナッツの加工用の器具を購入するための融資をしたり、カシューの買い取りもおこなっている。

4) Plan International (設立1937年)

活動主旨

人々の権利と尊厳が守られる社会において、全ての子供達が能力を発揮出来る様な世界を実現するために、子供達とその家族が人間としての基本的な生活条件を整え、社会活動に参加し、自立できるよう支援する。

収入と支出 (1999)

年間活動資金約3億ドルのうちフォスター・ベアレントからの援助金は90%を占めている。支出のうち78%が現地活動費、残り22%が援助国事務局での経費及び国際本部の一般管理費。アフリカ諸国での活動費は全体の40%を占める。

Nyanza Western Agricultural Extension Project in Kenya

住民が十分な食糧の確保と可処分所得の増加を通して生活環境を改善できるように近代的農法に関する情報を提供し、農業の多角化を支援する。

Improved Groundnut Promotion Project in Malawi

ICRISATとの共同事業で、品種改良された落花生の種子を5kgずつ1,000戸の農家に供給した。収穫時に各農家から10kgの種子が返済され、更にそれを別の2家族に再分配している。次の計画としては、コミュニティでのピーナッツ油の抽出で付加価値を高める事である。

Vegetable Growing Project in Malawi

農民による野菜の生産、特にトマトの栽培を支援している。これは直接収入増加につながるばかりではなく、家庭で消費すれば栄養改善にもなる。

5) Sasakawa Global 2000 (設立1986年)

活動主旨

アフリカ諸国での栄養問題や食糧不足を解決するには、既にその効果が科学的に証明された農産技術を如何に小農の手に届く様にするかにかかっている。農業改良普及システムの強化と生産資材市場の活性化が重要課題である。

収入と支出 (1999)

年間活動資金として約 870 万ドルの活動資金を(財)日本財団から受けている。活動は全てアフリカ諸国を対象にしている、現地活動資金は全体予算の 85%を占めている。

Production Test Plot (PTPs) in Ghana

より効果的な栽培技術を農家に紹介する手法として、農民自らの手による試験圃場 (PTPs)を広げ、その技術が有効であるかどうかを農民に判断してもらおう。また、種子や肥料の流通を促進するための種子農家の育成や小売店のネット・ワークの形成を支援している。

Agro-processing Project in Benin

農産物の収穫後のロスを減らす事と、加工により付加価値を高め農村でのより多くの所得創出機会を作る事を目的として、農家への加工技術の普及活動をしている。また、加工機械の現地生産の為に鉄工所工員の研修も行っている。

Soil Fertility Management in Guinea

土壌養分の消失が作物栽培の生産向上を阻害している大きな要因の一つである為、その改善のために土壌分析結果に基づいた作物養分補給と土壌改良の為に肥料の投与と豆科類や緑肥を作付け体系に取り入れた土壌管理を通して生産性向上を計っている。

(4) 手法の比較

表 2-10 は前述した国際 NGOs が実施した様々な農村開発支援をまとめたものである。

表 2-10 手法の比較

プロジェクト名	プロジェクト分類	ターゲット・グループ
Women's Agric. Recovery	生産技術、現物融資、組合	農村女性 (戸主)
Women's Rice Processing	加工技術、融資、組合	農村女性グループ
Mata Masu Dubara	生産、融資、組合	農村女性
Sesame Production	生産技術指導、器械供与	農村女性グループ
Rural Women's Asso.	融資、組合	農村女性グループ
Hoima Village Bank	融資、生産、トレーニング	農家 (女性6割)
Inventory Credit	融資、生産	農家・地方銀行
Pigeon pea Production	生産技術、市場開拓	農家・仲買
Cashew Production	生産・加工技術、融資、市場	農家・仲買
Production Test Plots	生産技術、現物融資、組合	農家・普及員
Agro-processing	生産・加工技術、	農村女性・鉄工所職員
Soil Fertility Management	生産技術	農家・普及員

その手法には、「国際 NGOs の多くが農民達の農業生産（栽培）技術に重点を置き、農民が生産資材を確保する為の小額あるいは現物融資を組み、対象を農家、特に、農村女性に集中させている」という類似点が見られる。また、特に多くのアフリカ諸国においては、農産物の加工作業や販売が女性達の役割であると同時に所得創出の機会にもなっていることから、農村女性達の農産物加工事業の立ち上げ及び運営管理を支援している。この手法の類似性はそれぞれの国際 NGOs の農村開発阻害要因分析に共通性があるためだと思われる。事業の焦点や実施チャンネルに違いはあるが、多くの国際 NGOs が進める農村開発支援は上記幾つかの手法を状況に応じて組み合わせた形となっている。

こうした支援を実施する上でのネット・ワーク作りには行政・民間・NGOs の分類の違いを問わず、それぞれの果たし得る役割を上手に分担して有効資源（人・財・物的）を持ち寄れるパートナー達との効果的な連携が不可欠である。国際 NGOs は、そうした社会/組織間関係を「問題解決型」に形成し、活用できる技術・資源・情報を動員して農民が本来の活力を実践・増進できる様に支援している。換言すれば、国際 NGO は活動対象分野を細分化し、それぞれが有する資源（技術・経験・人材・財的）の特徴を生かせる様に関係団体間で役割分担をする事でその活動を特化して資源の有効活用と自らも更に深い経験を蓄積する事も出来る様になる。また、多くのアフリカ諸国では農業開発政策の重点が小農に置かれていなかったり、政策内容が農業生産増大を阻害する環境をつくっている場合があり、各地域あるいは国レベルでの農業開発に関連する政策を少しでも小農家の生産意欲を引き出せる内容にするための支援も求められている。

(5) NGOs と政府機関(GOs)の連携

NGOs と政府機関(Governmental Organizations:GOs)との関連を見た場合、事業受け入れ国側の GOs in Africa と、国際 NGOs が本部を置く先進国側 GOs in Developed Countries との関連に分けられる。

1) 国際 NGOs とアフリカ諸国の GOs との連携

国際 NGOs の農業開発支援が各途上国政府の策定した自国の農業開発政策に沿ったものである必要は言うまでもない。これは各途上国において限られた資源（人的・財的）を有効活用する為である。そして、アフリカ各国政府の農業開発計画の策定・実施能力の強化は政府間援助資金の有効活用の下地作りにもなる。このことは、昨今、アフリカ諸国で起きている地方分権化の荒波の中においては特に考慮されるべき点である。つまり、1950年代後半から次々と独立したアフリカ諸国の中央政府がこれまでに策定・実施した農業開発計画が期待された効果をあげなかったことと、1980年代後半からの社会主義思想の衰退、そして、今も枚挙にいとまのない軍事政権による

民衆を無視した暴挙などが、先進国による「アフリカへ民主化を導入する」の理由付けとなった。国際 NGOs に期待されている「開発の民主化」にはこうした背景がある。

アフリカ諸国の経済開発政策の変遷

1960s - 1970s：独立後の多くの中央集権国家は社会主義を標榜し、輸入代替工業化を指向した。工業化の原資調達元として鉱業部門の輸出収入と小農経済からの収奪を計った。農村においては輸出向け農産物市場と投入財市場における価格操作を通じた流通機構による収奪を行った。（例、ガーナ政府のココア買い付けと販売の独占－外貨蓄積）

1980s 代前半迄：熱帯産輸出品（ココアやコーヒーなど）の国際価格が低落した中、中央政府は都市産業や公営企業の利益を保護するために食糧流通機構を独占して生産者価格を抑制する事で国営企業の利潤率を守ろうとした。

1980 年代後半から：世銀・IMF・援助国から出された条件で国営企業の民営化、市場価格管理や補助金の撤廃、そして民主化の促進を軸とした構造調整計画を導入。

1980 年前半までのアフリカ諸国の経済開発政策は、独立後の工業発展を急ぐあまり農業部門は工業部門向け投資資金の調達源とされ、小農の食糧生産向上を優先して策定されたものではなかった。1980 年代後半からは、そうした過去の経済政策があまり効果を挙げられなかった反省と、自由市場を基礎とした開発モデルの出現により、中央政府の役割を最小限にとどめた経済開発政策が主流となった。この動きに急速な地方分権化が更に拍車をかけている。

この様に急速に変化する経済開発政策をとり、農村開発を優先しなかったアフリカ諸国向け政府間援助、特に長期の投資が必要な農村開発支援の実施は困難を極めたと言える。また、こうした状況下での国際 NGOs の役割は、行政サービスの及ばない地域や人口層に向けて行政に代わりプロジェクトを通してサービスを提供するという形態をとってきた（行政代替型支援）。こうした形態は緊急援助の延長線上として多くの国際 NGOs によって今でも行われている活動形態である。

アフリカ諸国がたどってきた歴史と遭遇した国内・国際政治状況から、多くの国々の経済政策は「経済問題」の解決というよりも、「政治問題」の解決策として用いられてきたと言える。こうした背景を考慮するならば、今後改善される可能性のあるアフリカ諸国政府の政策策定・実施能力に対して扉を全く閉じてしまうのは正当な

判断とは言い難いであろう。ましてやアフリカ諸国が抱える重要課題、例えば、インフラ整備、急速な人口増加、そして、小農を掌握するためではなく、生産性を向上させるための行政サービス改善等の必要性を考慮するならば、一地域の独立した計画をより効果的にする為にも国・県レベルでの計画策定・調整も必要となる。こうした見解にたてば、国際NGOsの役割は政策と独立した行政代替型支援だけではなく、農民の潜在能力の発展に寄与できる行政サービスの向上や制度作りをも支援する相互補完型、そして政策提言型支援も視野に入れる必要があると言える。

相互補完型とは、具体的には地域を限定して活動している国際NGOsが地方政府の地域開発計画策定に地域農家のニーズが的確に盛り込められる様に関係者・団体が意見交換に参加できる場所を設けたり、計画実施においても地方政府の有する限られた財源ではカバー仕切れない部分や地域に重点を置いた活動をするを指す。その場合、地域の近くに大きな街があり農産物加工品の良い市場に成り得るならば、その市場向けの農産物加工を特産品の様に促進する方針や、その作物の改良技術の調査、あるいは加工農家・業者向け低金利融資などを提言できる。

一方、中央政府は地方分権化の波の中で益々その調整能力の向上が求められている。例えば、農業生産資材の流通市場を促進する必要があるれば、その市場に参加する民間業者を育てる為に業種を絞った低利融資枠の増加や制度緩和など国レベルでの計画が必要になる。しかしながら、多くの場合にそうした「業種」は未成熟なため、幾つかの「業者」を支援してその業種のリーダーとして育成せざるを得ない。こうした選択的支援或いは試験的事業はアフリカ側政府のみならずドナー国側政府としても援助し難い分野である。こうした場合に国際NGOsは、その民間流通業者を育成することが農業生産資材の市場開発を促進し、そして農家の利益に繋がる見通しがつけば、相互補完的に柔軟な対応ができる。また、この試験的事業を広げるためにも前述した流通業種支援策を取り入れて貰うように提言する。こうした中央並びに地方政府に向けた提言は、世銀やIMFによるマクロ経済政策よりも農業振興を通じた農村開発に絞り込んだ政策提言である。

2) 国際NGOsとドナー国側GOsとの連携

一方、国際NGOsと先進国政府援助機関(GOs)との関連は、各国で活動する国際NGOsが蓄積した経験と情報を先進国政府援助機関とシェアし、また、国際NGOsもドナー国側GOsがどのような分野への支援に優先度を置いているかを理解した調整を行うことが望まれる。例えば、ある政府援助機関がサブ・サハラ・アフリカの農業開発支援として当面对応を必要とする分野として、農業改良普及システムの強化(国際協力事業団、「サブ・サハラ・アフリカにおける農業開発協力のあり方に関する基礎研究」報告書、平成9年)を挙げた場合には国際NGOsとして次のような連携が考えられる。

政府援助機関が行った課題分析と支援計画案*

課題(P.135)*

- ① 普及員の訓練が不十分で農民のニーズに応えられない。
- ② 普及員の普及にかける意欲が低い。
- ③ 普及管理組織が不備である。
- ④ 普及コストが掛かり過ぎる。

支援計画案(P.136)²

- ① 農業生産向上に必要な技術・情報を農民に伝達する、
- ② 農民側の必要な事項を農業研究者達等へ伝えられるシステム作り。
- ③ 農民に対する識字教育を含む基礎教育。
- ④ 農業資材・農業金融などの農業サービスの改善。
- ⑤ 普及員の資質向上を含めた適切な普及システム整備を図る。

上記の支援活動案を基礎にした国際NGOsと、アフリカ側及びドナー側GOsとの連携案（筆者案）

アフリカ側GOsの役割分担案（農業改良普及効率化計画策定、予算準備）

- ① 農民向け営農管理カリキュラムを作成。
- ② 農業改良普及員向け営農管理教育の研修実施・研修施設整備。
- ③ 農業資材販売制度の見直し（民間セクター強化計画作り）。
- ④ 農業開発銀行や農村銀行の経営効率化計画作り。
- ⑤ 農業改良普及員教育の見直し（現状把握と既存施設活用を含めた計画作り）
- ⑥ 農業試験場と普及員の連携強化計画案作成。
- ⑦ 普及員の機動力強化案作成・予算配分。

ドナー国側GOsの役割分担案

（農業改良普及効率化支援＝人材育成、施設整備、財源支援）

- ① 営農管理カリキュラム作りと研修の専門家派遣。
- ② 研修施設整備支援。

²国際協力事業団、「サブ・サハラ・アフリカにおける農業開発協力のあり方に関する基礎研究」、報告書より要約抜粋

- ③ 農業資材卸売り・小売業者向け融資財源支援（市場活性化）。
- ④ 農家向け融資財源支援（リボルビング・ファンド等）。
- ⑤ 農業改良普及教育実施大学・専門学校施設の整備支援。
- ⑥ 農業改良普及教育専門家育成支援。

国際 NGO s の役割分担案（農村での栽培技術応用試験と民間セクター支援）

- ① 農村の組合・組織化により普及員の効果的な活動を支援する。
- ② 農業資材を取り扱う民間業者の組織化を支援し、市場の形成・活性化を図る。
- ③ 農村での改良技術応用のパイロット・プロジェクト実施とその経過モニタリング並びに政策担当者へのフィード・バック。
- ④ 農業を取り巻く他産業との連絡・調整も積極的に進める。例えば、農産物の販売市場となりうる加工産業や、加工機械を作る軽工業分野との連絡を重ねて農業を基盤にした周辺産業振興を通して更なる農業振興を計る。
- ⑤ 農村銀行がカバー仕切れない地域での農家向け小規模融資の実施。

上に記したものは非常に大まかな案ではあるが、受入国政府が基本となる農業改良普及効率化計画を策定し基本方針を定めて各関係部局や団体に方向性と役割を明示する。また、農家が改良技術を使うために必要な農業資材の市場活性化を目指した制度改革、例えば農業資材を取り扱う民間業者の認定緩和や融資枠の増加などを積極的に行う。ドナー国側政府はその計画の策定作業を行う時点から人材育成を考慮に入れた農業改良普及局への専門家派遣や計画実施のための資金的補助が考えられる。国際 NGO s は改良技術を受け入れる側の農家を組織化し、普及活動と情報伝達の効率化を図る。これは、情報の一方的な流れではなく農民の声も普及員を通して農業試験場や政策担当者に伝えるための手段でもある。農家の声を中央・地方政府の政策担当者に届けて政策に反映させる事は国際 NGO s としての大きな役割の一つである。これらの役割分担は、その国、地域、状況あるいは時期に依って組み合わせを変える必要があることは言うまでもない。

参考文献・資料

- C.L. Delgado, J. Hopkins, & V.A. Kelly 「Agricultural Growth Linkages in Sub-Saharan Africa」 IFPRI 1998
- 峰陽一著、「現代アフリカと開発経済学」日本評論社 1999
- 伊勢崎賢治著、「NGO とは何か」、藤原書店 1997
- 国際協力事業団、国際協力総合研修所編、「サブ・サハラ・アフリカにおける

農業開発協力のあり方に関する基礎研究」報告書 1997
国際協力事業団、国際協力総合研修所編 「国際協力概論：地球規模の課題」
国際協力出版会、1995
国際協力事業団 国際協力総合研修所編、「国際協力における JICA と NGO
の連携に関する基礎調査報告書」1996
John Clark 著 「Democratizing Development: The Role of Voluntary
Organization」
Earthscan Publications Ltd. London, 1991
田中明編著、「熱帯農業概論」築地書館、1997
笹川アフリカ協会発行、「This is SAA」
Care International's Annual Report 1998
Plan International's Annual Report 1999
Technoserve's Annual Report 1998
World Bank 発行、「World Bank Annual Report 1999」
国際 NGOs ホーム・ページ

<http://www.adra.org/>

<http://www.catholicrelief.org/>

<http://www.care.org/>

<http://www.oxfaminternational.org/>

<http://www.plan-international.org/>

<http://www.technoserve.org/>

<http://www.winrock.org/>

<http://www.worldbank.org/ngos>