

## 第6章

# 開発プロジェクト立案方法

## 第6章 開発プロジェクト立案方法

—本章のねらい—

- ・ 開発課題に対する個別プロジェクト立案要因（留意点）
- ・ 開発プロジェクト事例紹介<sup>1</sup>

第3章では開発課題を達成するための開発プログラムの提示までを行った。本章では、開発課題が決まり、具体的な開発プロジェクトを立案するにあたっての留意点を村落内外の要因から説明する。

### 6-1 開発プロジェクト立案にあたっての留意点

#### 6-1-1 村落の資本賦存状況に基づく投入と結果の選択

同じ開発課題を達成するためにいくつかの方法が考えられる場合、対象村落における活用可能な資本の賦存状況により、具体的な方法が決まる。

- ① どの資本を増やすことによって課題を達成することがもっとも効果的か（既存資本活用）
- ② 結果となる資本を増やすにはどの資本を投入することが可能か、最も効率的か（外部投入）

に基づいて行われる。

概ね、以下のような手順で結果、およびそのための投入を決定することになる。

- ① 開発課題を達成するためには、どのような結果を想定するか。
- ② 結果を実現するためには、どのような投入が必要か。
- ③ それらの投入のうち、対象村落（またはターゲットとなるアクター）が豊富に有している資本は何か。
- ④ 既存の資本を補完し（または活用し）成果を実現するには、どの資本を外部から投入することが最も効率的か（低コストか、短時間で可能か）。

Box 6.1 「食料の確保」という課題達成方法  
（下線部が異なる結果の選択）

- ・ 村落の土地や降雨量（自然資本）、村民の労働力（人的資本）、灌漑施設（物的資本）を投入として使い、農作物を収穫（自然資本）
- ・ 低利子融資（金融資本）と職業訓練（人的資本）を投入として使い、自営業を開始、食料購入できるだけの収入を得る（金融資本）

特に農村開発の場合、開発プロジェクトという外部投入が行われても、「村落における」実施主体は居住する住民となる場合が多い。従って、基本的にはその村落に居住する住民が実施可能な方法を選択することが、プロジェクトの継続性を高めるために重要である。

#### 6-1-2 外部要因

開発プロジェクト立案にあたって村落の資本の賦存状況と並行して、次のような要因にも留意する必要がある。

<sup>1</sup> 本章において「プロジェクトシート」という記載は、「巻末資料プロジェクトシート」に記載されている事例別のプロジェクトシートを指すので、そちらも参照していただきたい。

## (1) 援助機関の協力方針、ならびに外部投入量

通常、援助機関はヒト、モノ、カネの 3 要素を投入し（以下、外部投入）、村落の既存資本を活用して開発課題に対応する。その際、何を投入するかについて援助機関が一方的に決めるのではなく、プロジェクトの受益者である住民と共同でプロジェクトを立案・実施する過程で決定する傾向が強まっている。

しかし、そうはいつでも援助機関の方針（プロジェクト目的、ターゲット立案基準等）、ならびに投入可能量や協力形態（有償資金協力・無償資金協力等）という制約があり、住民ニーズのすべてに応えることはできない場合も多い。例えば、援助機関が「自然環境対策プロジェクト」を実施しようとしている時に、住民から直接的にはプロジェクト目的に合致しない「学校、医療施設」の要望が上がっても、対応できないといったケースである。このような事例に対してはニーズ自体を取り上げないという対応もあるが、ニーズに対応できるような他援助機関の紹介、あるいは援助機関の目的の範囲内でなんらかの対応を行う等、様々な対応が見られる。

## (2) 実施方法の検討

開発プロジェクト立案にあたって、村落の現状（既存資本）を踏まえた具体的な実施方法が検討（場合によっては試行）される。基本的には村落にある資本を活用しながら実現可能な方法を選択し、それに必要な外部投入を考えることが望ましい。

実施方法も加味して開発プロジェクトを立案するにあたっては、最近、JICA が実施している「実証調査を伴う開発調査」が有効である。そこでは立案された開発プロジェクトを実証することで、村落の資本賦存状況にあったプロジェクトであるか、また実施方法であるかについての検証が可能となり、最終的により現状に即した開発プロジェクトの立案が可能となる。

### Box 6.2 生計手段（家畜飼育）の維持

生計手段が「農業（+家畜）」に分類されるエチオピアのある村落では、家畜飼育の維持・改善が開発課題とされた。その課題達成にあたって様々なオプションが考えられる中、「家畜衛生」が実施された。その背景には畜産振興上の大きな制約となっていた家畜衛生へのアクセス改善ニーズが高かったことに加えて、「末端の村落レベルまで農業普及員が派遣され、農業省組織も整備されている」という既存の社会資本が考慮された。この結果、農業普及員が畜産農家に「補助的な獣医業務」従事のための訓練を行い、通常の獣医サービス供与が困難な山間地のリモート地域も対象とした家畜衛生サービスの供与が可能となった。

（プロジェクトシート ET-3 “Community Livestock Development Project”参照）

### Box 6.3 隣接村落における異なるアプローチ

村落の賦存資本により、同じ開発課題に取り組むにあってもその実施方法が異なるセネガルの事例。自然資源回復という同じ開発課題に対して、隣接する 2 村落で異なる活動が実施された。雨期以外は男性が出稼ぎにより不在で、女性が主たる生計手段の担い手となっている村落では、プロジェクトによる新規の活動は女性への新たな負荷となる。そのため、まず、女性労働を軽減する措置（共同使用可能な脱穀機、水場整備等）がとられ、その上で植林活動が行われた。一方、隣接する男性が常時、居住する村落では、ある程度、重労働が必要な直接的に土壌浸食を防止する活動が実施されていた。

（プロジェクトシート SE-2、“PREVINNOVA”参照）

(3) 強化すべき資本についての再検討

開発プロジェクトによる特定の資本の強化が、他の資本に与える影響についても配慮する。その資本を強化することで、他の資本の減少が生じるか、あるいは相乗効果により増強されるか、また、既存の生計手段への影響についても十分に検討する。

他の資本の減少例としては、灌漑施設整備に伴う吸血虫発生等、保健衛生上の問題発生（人的資本の劣化）があげられる。また、換金作物栽培を促進した結果、それに従事する農家とそうでない農家の貧富格差の拡大、あるいは同一世帯内部の男性と女性の経済格差の発生（特定アクターの金融資本の劣化）、さらに村落の伝統的な互助システムを弱体化（社会資本の劣化）させる場合もある。

他の資本の増加例としては、村落の経済活動の担い手である女性に対する識字教育や衛生教育があげられる。女性の識字率が向上すると、乳幼児の疾病予防・対策に関する知識も増え、乳幼児死亡率の低下（人的資本劣化の防止）が期待できる。また、対外交渉能力向上による所得獲得活動の多様化・向上（金融資本の増加）、さらに村落給水、脱穀機など女性の労働軽減に資する物的資本へのアクセス改善など、多面的な影響が期待できる（プロジェクトシート SE-2 “PREVINOVA”参照）。

(4) 時系列による対象となる資本選定の違い

飢饉や自然災害といった緊急対応など、短期的に特定の資本の増強を図るようなプロジェクトもあれば、人材育成等、長期的に特定の資本を強化するプロジェクトもある。プロジェクトで想定する期間により強化対象として立案する資本（プロジェクト活動）は異なってくる。

6-2 開発プロジェクト事例

ここまで、開発プロジェクト立案にあたっての留意点について述べてきた。本節では、理解を深める一助とするべく、実際に村落で実施されているプロジェクト事例をもとに、村落内外の要因によりどのようにプロジェクト活動が立案、実施されているかについて例を挙げて説明する（56 ページ～59 ページに記載した4つの生計手段型に属する4プロジェクトを参照）。

6-2-1 資本賦存状況に鑑みた立案～実施

一般的に自然条件が厳しい（自然資本に恵まれない）村落ほど活用可能な資本が限られ、生計手段のオプションは少なくなる。住民は今ある資本を最大限に活用して生計を維持する傾向が見られる。例えば、厳しい自然環境にある地域では住民間の相互扶助が不可欠であり、伝統的に互助システム（社会資本）が発達している。また、すべての権限を司る一族の族長や長老グループといったカリスマ的なリーダーが存在し、その下で住民が結束してことにあたる場合も多い。このリーダーは一般に強い権限を有し、村落住民の意志決定に大きな影響を与える。

このような村落において、強固な社会資本（互助システム）と人的資本（強いリーダーシップ）をうまく活用してプロジェクトを進める一例が、モーリタニアの「天水地域の村落ベースの自然資源管

Box 6.4 農耕民と放牧民の対立

半乾燥地の大河ニジェール川流域に 60,000ha の灌漑施設を整備した Office du Niger プロジェクトは、新規入植者 40 万人によるコメ栽培を可能とした。その一方、従来、放牧のみに使われていた地域を耕地化したことは、それまでそこで放牧していた放牧民と農耕民間に紛争を生じさせ、草地と水の過度な使用が草地の飼養力劣化や土壌劣化につながっている。

（プロジェクトシート MA-1、”Office du Niger”参照）

理」プロジェクト (p.57) である。年間降雨量が 400mm 未満と少なくかつ不安定な村落では、天水農業という生計手段の維持に不可欠な集水目的の止水堰への需要は高い。プロジェクトで止水堰建設が決まると、共同作業を目的とする複数の同年令男性グループ (touiza) が毎日、無償で建設作業に従事した。また、様々な住民グループがプロジェクト資金の一定額を負担していた。このように住民がプロジェクト活動へ積極的に従事するのは、活動に参加しないと生計手段の維持自体が難しいとの認識を共有しているからともいえよう。

その反面、調査事例からは、自然条件に恵まれた村落になればなるほど、生計手段のオプションが多くなり、住民の意見調整が難しくなる傾向が見られた。そこでは必ずしも他人と協力しなくとも生きていけるため、互助システムも自然条件の厳しい村落ほど強くなく、また種類も少ない。個人主義傾向も強くなり、なんらかの目的のために住民組織を形成する場合でも、個人にとって短期的な経済便益が十分に得られないと判断すると容易に脱退する傾向も見られた。

#### 6-2-2 4 プロジェクト事例の紹介

現地調査で対象村落の資本賦存状況の把握が可能であった4プロジェクトの事例を次ページ以降に記載する。各プロジェクトの「資本賦存状況と外部投入」の表は、前述した「村落の資本の賦存状況と実際にプロジェクトで投入された資本 (外部投入)」の関係を整理したものである。基本的には村落の不足資本の補填あるいは劣化資本の回復、活用・回復可能な資本を強化することが行われている。

##### (1) ”Ethiopia 2488 “Rehabilitation of Forest, Grazing and Agricultural Land (p.56)

対象村落の最も大きな問題 (不足資本) は食料不足と深刻な土壌浸食 (自然資本の不足) である。これに対する村落の活用可能な資本として、末端の村落まで整備された行政組織と農業普及制度 (社会資本&人的資本)、さらに現在は使われていないが回復可能な資本であるガリとはげ山 (自然資本) があつた。WFP (世界食糧計画) と住民が話し合い、food for works<sup>2</sup>を活用した自然環境対策プロジェクトを選択・実施した。そこでは末端の村落行政組織を活用して住民組織を形成、供与食料を自然環境回復のための労働力提供のインセンティブとして用いた。その結果、土壌侵食が防止され生産性が向上、植林による所得獲得機会が創出され、受益者の健康状態も回復した。

##### (2) Rainfed Natural Resource Management Project (p.57)

対象村落の最も大きな問題 (不足資本) は食料不足と水不足 (自然資本の不足) である。これに対する村落の活用可能な資本として、雨水の集水可能な地形 (自然資本)、強固な社会資本と強いリーダーシップがあつた。このような現状について世界銀行 (IDA) と住民で話し合い、伝統的な互助システムを活用して止水堰や圃場への家畜侵入をふせぐためのフェンスをつくり生産量維持に勤めている。また、リモート地にある当該村落では入手しにくい日用雑貨を扱う村営の商店を住民組織が運営する形で開き、移動時間を短縮、さらに、食料不足時にはメンバー相互で助け合うための食料貯蔵を伝統的な互助システムを活かした穀物銀行の形で具体化した。

##### (3) OASIS Project (p.58)

砂漠化対策の最前線であるオアシスにおける村落単位の自然資源管理プロジェクトである。オアシスの成立条件である湧水、地下水のある地域において、内部に紛争がなく強固な互助システム (社会

---

<sup>2</sup>食料とひきかえに住民が労働力を提供する援助

資本) を有するオアシス地主世帯が選ばれ、オアシス開発活動の担い手として組織化された。このオアシス地主世帯は識字率も高く、また、プロジェクト活動の一部資金を自己負担できるだけの資金獲得手段(ナツメヤシ栽培、出稼ぎ中の家族メンバーからの送金等)を持つ。プロジェクトではこの社会資本と人的資本、金融資本を活用して、種々の活動を推進している。

オアシスの死活線である地下水涵養のように広域の自然資源管理は、村落単位で行うことが難しく、1つの村落(オアシス)でなく複数の村落(オアシス)を対象に行う必要がある。本プロジェクトは基本的に村落単位で活動を行っており、今後、村落の住民組織と、複数の村落を管轄する行政組織をいかに連携させるかが課題となっている。

#### (4) Participatory Rural Development Project (p.59)

他3プロジェクトにくらべて自然条件に恵まれ、基本的な食料自給ができていた村落である。しかし、この村落では長期の内戦により物心両面で疲弊した住民の生活改善という課題となっている。村落には多くの援助機関が入っており、そのため、住民の間に「援助への依存、ならびに不信感」という矛盾した感情があり、その分、プロジェクトの実施も難しい面があった。

本プロジェクトでは、経済的社会的弱者を中心に活動を開始したが、その目的の達成は困難であった。女性世帯主グループの所得向上を目的とした小動物飼育においては、ニーズの高いヤギが選ばれ導入された。しかし、疾病時の適切な対応等、導入後のフォローアップ体制が不足し、ヤギが死に活動が休止している。例えば、農業省畜産局をプロジェクトに巻き込む形でのフォローも可能であったのではないかと、その意見が現地の農業普及員からはあがっていた。また、同じように女性、老人家庭等の食料安全保障を目的に始められた「穀物銀行」も、無利子で食料を貸与している間は「食料をもらうことになれている」ことから生じる住民のモラルハザードにより返済率が低かった。そのため、経営立て直しのために途中から金利込みの返済体制に変更し、2001年3月のプロジェクト終了後も順調に活動している。

## 住民参加型自然環境対策と Food for Work の連携 (エチオピア)

生計手段 (大分類)	4. 農業半放牧
生計手段 (小分類)	4-1. 自給作物主体 + (放牧畜/家畜) 型
開発課題	自然環境対策 (植生回復/保全)
開発プログラム	土壌浸食対策、荒れ地の囲い込み
プロジェクト名	Ethiopia 2488 "Rehabilitation of Forest, Grazing and Agricultural Land"
援助機関	世界食糧計画(World Food Program)
プロジェクト総額	US\$ 519 mil
実施期間	1980年~2004年 (第4 フェーズ)

### <プロジェクト概要>

深刻な土壌浸食により土壌劣化が加速、収量が低下する中で旱魃に対しても脆弱となるという悪循環を断ち切り、周期的な食糧危機を防止する一環として、食料援助を自然資源保全・管理活動と連携させて実施。短期的には食料不足に対応しつつ、長期的には脆弱な生産体制の原因となっている土壌劣化問題を解決することを課題とする。

### <資本賦存状況と外部投入>

既存資本、外部投入、中間結果		自然資本	社会資本	人的資本	物的資本	金融資本
既存資本	不足資本	・ 侵食される傾斜地 ・ 激減する森林		・ 健康状態の悪化	・ 食料不足 ・ 耕地面積の減少	
	活用/回復可能資本	・ ガリ、はげ山	・ 村落行政組織 ・ 農業普及制度	・ 県農業部の各種専門家 ・ 村落レベルの農業普及員	・ 受益者が輸送手段保持	
外部投入				・ 住民組織形成支援 ・ 住民のcapacity building ・ 農業省専門家への訓練 ・ 篤農家への訓練	・ food for work型 (輸入穀物、食用油) ・ cash for work型 (車、設備、コンピューター等)	・ プロジェクト経常費用 ・ 植生回復用の苗木購入資金
中間結果	直接的効果	・ 土壌浸食防止による生産増加 ・ 受益者の健康状態の改善 ・ 植生回復による所得機会の増加 ・ 農村道路整備によるアクセス改善 ・ 水 (ため池) へのアクセス改善による女性の労働力軽減				
	間接的効果	・ 植生回復に関する技能 (囲込み、植林等) 取得 (農業省専門家、普及員、住民) ・ 住民代表組織を形成したことによる食料援助配給体制の改善				

### <教訓>

- プロジェクト開始当初の中央政府の策定した計画に基づいた大規模な植林、土壌保全、農村道路整備等は「一部の人間のもの」と見なされ、住民のオーナーシップ意識が低く事業はうまくいかなかった。その経験に基づき 1994 年以降、住民による現状分析～計画立案～実施方法に変更、そのために必要な教育・訓練等も合わせて実施しプロジェクト終了後も住民が継続して事業を続ける等の成果が上がっている。→ボトムアップアプローチがプロジェクト持続性の鍵
- 住民にとって将来的に経済的な見返りがある活動は、食料を供与しなくとも住民は参加する。  
→Food for works は道路等の公共財に用い、個人の利益になる活動には用いない。
- 活動結果 (植林された木の販売金額等) の配分方法はプロジェクト開始前に住民内部で合意しておく→受益者間におけるプロジェクトから生じる利益の配分の明確化。
- プロジェクトサイトは同一村落内部に決定し、他村落との境界地は後の紛争を避けるために選択しない  
→行政組織を活用する場合、複数の行政組織を関与させない方が、実施がスムーズ。
- 成功事例はデモンストレーション効果となり近隣地域へ波及する。  
→プロジェクトで実際に住民同志を話し合わせる機会を設定することで、プロジェクトの裨益範囲をより拡大することができる。

天水地域の村落ベースの自然資源管理（モーリタニア）

生計手段（大分類）	1. 集水農業
生計手段（小分類）	1-2. 自給作物主体型（天水農業）
開発課題	生計手段（天水農業）の維持
開発プログラム	止水堰整備、栽培技術向上、家畜進入防止用フェンス設置
プロジェクト名	Rainfed Natural Resource Management Project（天水地域自然資源管理）
援助機関	世界銀行（IDA）
プロジェクト総額（1998～2000年）	世界銀行 US\$6,091,736、受益者US\$1,423,321 その他US\$240,000（1村落あたり約US\$30,000/3年間で計273村落で実施）
実施期間	1997～2002年（20年計画の第1フェーズの5年間）

<プロジェクト概要>

- ・ 1970年代の旱魃後、放牧畜を失った放牧民が定住しはじめ、元々限られた自然資本が劣化した。本プロジェクトでは住民による天水農業地域の自然資源管理を行い、20年間で天水農業地域の土壌と植生を回復し、畜産と農業の再編を図る。
- ・ 20年間のうち、最初の5年間の実証段階として9州273村落において住民参加型自然資源管理プロジェクトを実施。第2フェーズ以降にその教訓を反映し対象村落を拡大。20年間で天水農業地帯の2,260村落をカバーする予定。
- ・ 各村落の実証期間は3年。前半18ヶ月で、対象村落の現状把握・診断から、実施内容・方法の検討、住民側の資金調達を行う。後半18ヶ月間で住民参加により個々の活動を実行する。

<資本賦存状況と外部投入>

既存資本、外部投入、中間結果	自然資本	社会資本	人的資本	物的資本	金融資本
不足資本	不安定な降雨 土壌侵食 飼料作物不足	不透明な土地所有制度（伝統的な土地所有制度と法整備のせめぎ合い）	保健員（十分な知識の不足） 獣医不在 村落の農耕民と放牧民の紛争 栄養失調	不安定な農業生産 農村道路未整備（近隣の主要都市から91km、最短距離の町まで15km） 学校、診療所（不足） 野菜用井戸（不足）	信用へのアクセス困難
既存資本	集水農業に適した地形	伝統的な互助システム（共同作業、貯蓄・貸付、食料貸与等） 農業普及 長老グループ バストラールコード（農耕民と放牧民間の放牧地利用に関する取	カリスマ的なリーダーシップ 農業普及員 労働力（プロジェクトへの労働提供）		送金 共同体や受益者のプロジェクト資金の一部負担 プロジェクトに従事する政府職員への給与（政府負担）
外部投入			行政サービス強化、受益者の能力向上のためのトレーニング 村落開発委員会の組織化に向けたコンサルティング 技術協力専門家、研究スタッフ	土壌、水保全活動に必要な機材（輸送手段、苗木、建設資材、砂丘固定用資材） 店舗施設 農具、製粉機 動物予防接種 鉄網（家畜対策）	プロジェクト契約スタッフ給与 公益事業費（水供給、農村道路、貯蔵施設等） コンサルタント費用、トレーニング費用 穀物銀行開設費用
中間結果	直接的 間接的	表流水確保（止水堰建設、集水地形成、土手作り、多目的樹種）、井戸、製粉機、	・ 井戸、製粉機、	・ 植林、苗木飼育、村落の店	
		住民代表組織である村落開発委員会が形成され、活動が行われる中で、土地利用を初め、住民の当事者意識が高まりつつある リモート地域における食料、日用雑貨購入が容易になった 製粉機利用による労働時間の軽減 環境保全技術の取得			

<教訓>

- 村落単位の資源管理のためには資源の所有権、利用権を明確にし、住民の資源に対する責任意識を高める。
- 一方、複数の村落にまたがる新たに作られた耕作地（集水地）や植林地帯の利用法を巡り、村落間、および村落と地方自治体（村、町、市）間が対立している。自然資源の所有者（地方自治体）と管理者（村落住民）間の調整を行う制度的な仕組みが必要。特に複数の村落に関係する資源は村落相互間の調整も必要。
- 止水堰による造成農地の土地利用方法は、堰建設参加住民間で事前に決めておく。砂の流入により集水域の地形が変わり、周辺村落の住民間の争いのもとになる場合もあることに留意。
- 共有牧野における農耕民と放牧民間の紛争防止のためには、家畜、放牧畜の管理が必要。
- 広範囲に散らばる複数の村落で小規模実証的農村開発を成功させるためには、常に村落の活動をフォローできる普及員を十分に配置することが不可欠。
- 住民自身により活動を持続させるためには、活動を自らモニタリング・記録できる体制の構築が必要。

砂漠化最前線オアシス農業の維持（モーリタニア）

生計手段（大分類）	1. 集水農業
生計手段（小分類）	1-1. オアシス農業型
開発課題	生計手段（オアシス農業）の維持
開発プログラム	地下水涵養、栽培技術向上、集水域整備、植林、女性の所得創出活動
プロジェクト名	OASIS PROJECT
援助機関	IFAD
プロジェクト総額	IFAD US\$7,452,000、ESDAF US\$ 7 848 00、RIM 1,281,000
実施期間	1998~2002

<プロジェクト概要>

オアシス単位で住民組織（オアシス開発委員会）をつくり、自然資源管理、および生活改善活動を行う。住民は一定額の資金を負担、労働力も提供して、農村道路、保健施設、学校等公共財、集水域の整備（止水堰建設等）、さらに移動砂対策として植林を行った。一方、オアシス女性の所得機会の創出も奨励し、リボルビングクレジットを提供した。

<資本賦存状況と外部投入>

既存資本、外部投入、中間結果		自然資本	社会資本	人的資本	物的資本	金融資本
既存資本	不足資本	<ul style="list-style-type: none"> <li>不安定な降雨</li> <li>風食・水食</li> <li>移動砂</li> <li>高気温、乾燥気候</li> <li>岩盤</li> <li>農地不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地主以外は土地所有権へのアクセス困難</li> <li>オアシス労働者のオアシス互助組織へのアクセス困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>労働力、雇用労働者不足</li> <li>子供の栄養失調</li> <li>適切な技能をもつ農業普及員</li> <li>オアシス管理者の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>舗装道路、農村道路（不足）</li> <li>井戸、ポンプ（不足）</li> <li>輸送手段（不足）</li> <li>家畜侵入防止用フェンス</li> <li>燃料（不足）</li> <li>農具（不足）</li> <li>高品質のナツメヤシ（不足）</li> <li>不安定な家畜放</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>信用へのアクセス困難</li> <li>オアシス農業への少ない公共投資</li> </ul>
	活用/回復可能資本	<ul style="list-style-type: none"> <li>表流水</li> <li>地下水</li> <li>集水に適した地形</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的な互助システム（貯蓄・貸付、共同作業等）</li> <li>家族主義</li> <li>インフォーマル情報伝達システム</li> <li>女性の意思決定への参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高い識字率（イスラム教の学校）</li> <li>リーダー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市のエネルギー関連施設</li> <li>都市の病院、学校</li> <li>都市の水供給システム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>村落及び受益者による資金負担（プロジェクトコストの30-40%）</li> <li>出稼ぎによる送金</li> <li>イスラム教の蓄積（持てる者から持たざるものへの資源再配分）</li> </ul>
外部投入				<ul style="list-style-type: none"> <li>オアシス開発組合形成支援</li> <li>行政サービス強化支援</li> <li>専門家派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>水保全管理活動用機材（井戸掘削・建設資材、ポンプ、灌漑施設建設資材、集水施設建設資材、地下水容量調査）</li> <li>止水堰建設（滞水/流速遅延）</li> <li>フェンス</li> <li>砂丘固定資材</li> <li>飼料用作物</li> <li>農具</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクト契約スタッフ給与</li> <li>マイクロファイナンス</li> <li>コンサルティングサービス費用</li> </ul>
中間結果	直接的	<ul style="list-style-type: none"> <li>地下水涵養</li> <li>女性の所得機会創出支援（野菜栽培、雑貨屋開業、養鶏、パン屋・肉屋）</li> <li>農村道路整備（未舗装）</li> <li>集水地域形成</li> </ul>				
	間接的	<ul style="list-style-type: none"> <li>地場雇用機会創出</li> <li>土地所有制度改革</li> <li>自然資源回復技能取得</li> </ul>				

<教訓>

- オアシスの要、地下水の涵養に不可欠なワジ（枯れ河）は複数の村落（オアシス）に関係しており、ワジ管理といった広域の自然資源管理は複数の村落（オアシス）を対象に行う体制構築が必要。
- 従来のオアシス開発プロジェクトはオアシス地主世帯を対象とし、土地無し世帯/雇用労働者世帯は対象としていない。これらの世帯は教育水準、資産蓄積において地主世帯より遅れており、これらの世帯を支援する際はオアシス地主世帯とは異なるアプローチが必要（教育、保健中心）。
- オアシス経営にはアラブの影響が大きく、歴史的な経緯等、外部の人間には見えにくく分かりづらい面が多い。プロジェクト実施にあたっては現地事情に詳しいスタッフを雇用して対応する。
- 砂丘固定のために在来種以外の品種を導入するにあたっては、周辺環境への影響について十分な検討が必要。

自然資本の豊富な地域における住民参加型農村開発（モザンビーク）

生計手段（大分類）	5. 農業（+家畜）
生計手段（小分類）	5-3. 自給作物+（換金作物and/or商品作物）+森林型
開発課題	自然資源管理、農民組織づくり
開発プログラム	森林資源の高付加価値化、穀物銀行（食料確保）、女性の所得創出活動（小動物飼育）、農村道路改修、小学校改修、予防注射
プロジェクト名	Participatory Rural Development Project
援助機関	EU,DFID 実施機関はNGO
プロジェクト総額	EU,DFID : US\$ 200,000/年 住民 US\$ 30,000相当(労働力等)/3年
実施期間	1996~2001年

<プロジェクト概要>

ジンバブエからの難民受け入れ（1978~1980年）、反政府ゲリラの拠点（1983~1992年）として約10年間の外部からの遮断等、外因に左右され続けた村落における生活レベルの向上（農業、教育、保健、水、アクセス道路改善）と住民による自然資源管理プロジェクト。社会的経済的弱者に重点を置く。

<資本賦存状況と外部投入>

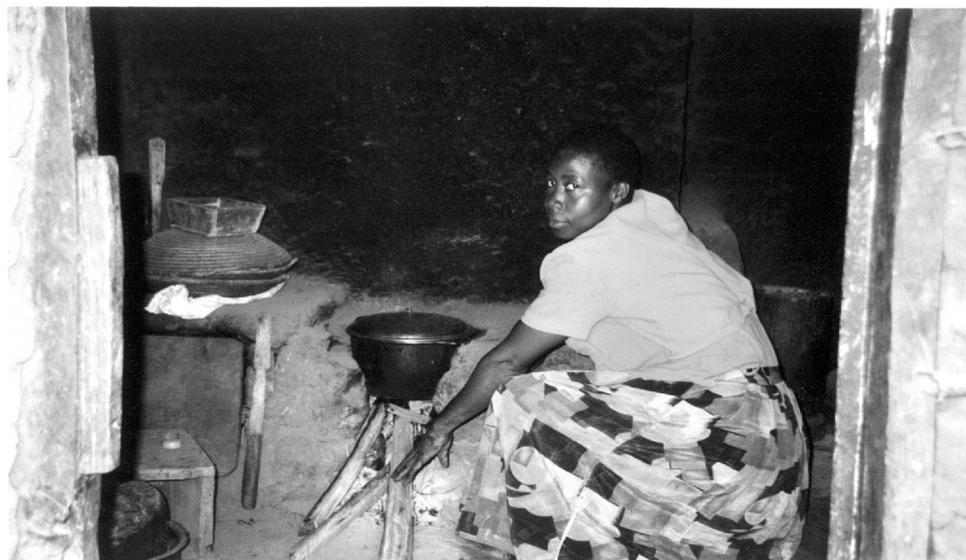
既存資本、外部投入、結果		自然資本	社会資本	人的資本	物的資本	金融資本
既存資本	不足資本		・互助組織（少）	・内戦（1983~1992）中、半政府ゲリラの拠点となり、死者多数 ・低い識字率 ・水系感染症、マラリア等疾病対策の遅れ ・改良農業技術（不足） ・援助への依存性が高い（援助が多い）	・内戦時代に破壊されたままの従場、商店等施設 ・悪路（雨期の使用困難） ・医療施設なし ・ツェツェ蟻により耕起用オス牛（なし） ・食害（死、猿、白蟻） ・長期貯蔵庫（不足） ・農機具（不足）	・金融機関なし
	活用/回復可能資本	・旱魃等を除き、基本的に食料自給可 ・森林資源（材木、木炭、燃料用） ・河川、豊富な地下水 ・野生動物、野生植物 ・低地（野菜栽培）	・共同作業（農作業、井戸掘り等） ・土地は基本的に共有地。土地へのアクセス容易 ・非伝統的組織（行政組織、NGO組織）	・世襲制の伝統的リーダー（村落単位、および村落の総括） ・常駐の農業普及員 ・栄養状態比較的良好 ・リーダーシップのある穀物銀行経営者（NGO出身）	・小川ぞいの水飲み場（約80） ・井戸3 ・小学校（3校） ・村落道路ぞいの店（複数）	・森林資源の加工・販売（木炭、材木、ござ、網） ・農産物（キャッサバ、ソルガム、メイズ、果樹）販売 ・陶器販売（ポット等） ・友人、知人からの借り入れ（主に種子）
外部投入				・家具製造訓練(GTZ) ・森林資源管理技術協力 (FAOと農業省) ・目的別住民組織化支援 ・貯蓄銀行、穀物銀行運営訓練	・女性グループへの小動物供与（ヤギ） ・井戸 ・予防接種	・穀物銀行（食料安全保障目的）開設資金 ・貯蓄銀行開設資金 ・農村道路改修、小学校改築資金
結果	直接的	・食料安全保障目的の穀物銀行はプロジェクト終了後も順調に業用拡大中。 ・安全な飲料水へのアクセス改善 ・貯蓄銀行はプロジェクト終了時に閉鎖。 ・小動物（ヤギ）の大半は死亡し、女性グループによる飼育活動は休業状態。				
	間接的	n.a				

<教訓>

- 自然資源の豊富な村落では、将来予想される資源の減少・枯渇への対策としての自然資源管理が重要。「なんらかの付加価値をつけて乱開発を防ぐ」ためには資源管理のための組織作りが必要。
- 「貯蓄銀行」の失敗要因は、組織作りと資金（貯蓄）集めを一緒に実施するスケジュールに無理があったことである。特に現金を扱う組織自体を新しくつくる場合、それがきちんと動く（帳簿の付け方、経営知識の確認等）のを確かめてから、「貯蓄活動」を本格的に導入するべきであった。
- 「穀物銀行」の成功要因は、NGO 就業経験のある村落出身経営者が経営悪化時に「女性世帯主、老人家庭等、弱者救済用無利子の穀物貸付」という初期スキームを、「金利 50%の穀物返済システム」に改めたことにある。金利付きの返済となってから返済率は改善し、従業員 12 名（兼業）のサラリー確保が可能になった。
- 女性組合による小動物（ヤギ、豚）飼育は、導入後の疾病対策を農業省畜産局と連携して実施する、薬品へのアクセス情報を与える等、フォローアップ体制を整えてから行う。

様々なプロジェクト活動

止水堰 (モーリタニア)



改良かまど  
(ウガンダ)

家畜侵入防止用柵  
(モーリタニア)



## 第7章

# 農村開発協力実施上の留意点

## 第7章 農村開発協力実施上の留意点

—本章のねらい—

- ・ 援助国・機関から見た農村開発協力実施上の留意点の整理
- ・ 村落の多様な活動及び環境に配慮した農村開発協力実施上の留意点の整理

### 7-1 援助国・機関から見た農村開発協力実施の現状と留意点

#### 7-1-1 農村開発プロジェクトサイト選定基準

開発プロジェクトサイトの判断基準は、誰がプロジェクトのイニシアティブをとっているかによって異なる。本ガイドラインではイニシアティブの主体に関する議論はしないが、アフリカにおける援助機関の動向を踏まえて援助機関から見た選定基準と、その留意点について述べる。

##### (1) 「5つの資本」の賦存状況

アフリカの農村開発では、自然条件のよいところ、村落内部で紛争がないところ、リーダーシップがあるところ、他地域への普及性のあるところ、既に活動している他ドナーの評価がよいところ等の基準でプロジェクトサイトが選定される傾向がある。この場合、プロジェクトがうまくいく可能性が高い側面もあるが、反面、多くの協力が実施されることで外部への依存性も高くなる可能性もある。

その一方、特に自給作物を主体とするような農業生産条件のよくない地域など、投下資本に対するリターン（結果）が小さく、費用便益に基づいて検討すると協力が実施できない場合もある。条件の悪い地域に対する協力をを行う際には、投下資本に対するリターンは小さくなりがちであるとの認識をあらかじめ持つておく必要がある。

##### (2) 協力対象の選別的な実施

住民のプロジェクト参加が増えると同時に、意欲のある住民（地域）に対してセレクトティブに協力を実施する傾向が見られる。援助資金の制約を考えると対象地域全体の底上げを図るのではなく、意欲のある住民に対して選別的に実施し、その結果が徐々に他地域に波及するという方法も有効である。

##### (3) プロジェクト目的と地域性を勘案

プロジェクトの目的と地域性により対象となる地域の選定方法が異なる。例えば、行政区域よりもアフリカの伝統的組織・クランと密接に結びついて人々が生活しているような地域で小学校を建設する場合、通常は行政区域に基づいて設定される通学範囲を、クランに基づいて設定することで、行政区域ではカバーしえなかった地域住民へのサービス供与が可能となり受益範囲拡大に繋がる場合が見られた<sup>1</sup>。

また、特定の村落に対する開発協力がすすめられている場合でも、自然資源管理のようにサイトが複数の村落にまたがる場合は、村落の枠を超えて、複数村落を関与させる仕組みづくりが必要である<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 巻末資料プロジェクトシート ET-5 “Rural Organization for Better Agropastoralist”参照

<sup>2</sup> 例えば、地下水涵養のように広域の自然資源管理を効果的に行うには、1つの村落（オアシス）でなく複数の

## 第7章 農村開発協力実施上の留意点

### 7-1-2 実施体制

アフリカにおける農村開発は従来の援助機関主導型から、相手国主導型、あるいは住民主導型へと大きく変わりつつある。この背景には、援助機関側の予算上の制約と援助疲れ、EU を中心とする欧州援助機関間の調整の進展、被援助国政府の脆弱な行政能力、さらには「住民の理解と参加がない限り持続的開発は困難」との認識が援助機関の間に広まったこと等が挙げられる。

ここではアフリカの農村開発プロジェクトで試みられている3つの実施形態と、それを採択する際の留意点について述べる。

#### (1) 当該国の行政組織（地方政府）、関係機関を活用した協力

中央から末端にいたる行政組織がある程度機能している国では、プロジェクトの計画段階から当該国の行政組織（農業省、地方政府など）、その他関係機関（研究機関など）を関与させた協力の実施が可能である。末端の行政組織までをプロジェクト実施に取り込むことで、援助機関引き上げ後のプロジェクトの継続性を高めることができる。

#### <留意点>

##### 1) 行政組織の実施能力向上と予算措置

多くのアフリカ諸国では世界銀行の構造調整政策実施以降、「小さな政府」が目指され、政府機能が縮小されつつある。地方分権化も進められ、特に、G-G ベースで農村開発を行う際に直接のカウンターパートになる機会の多い地方政府の人材不足、資金不足は深刻である。

これに対応して、プロジェクトの中に、政府職員の人材育成（capacity building）をコンポーネントとして含める試みが行われている（Box 7.1「被援助国政府職員の人材育成と予算措置」参照）。相手国政府（地方政府）や、必要に応じて住民代表の計画立案能力を高めことで、活動に対するオーナーシップの醸成が可能となる。また、関係部署に派遣した専門家とカウンターパート職員が共同で活動することで技術移転も行われ、プロジェクト終了後の継続性もある程度、期待することができる。

相手国政府を巻き込むにあたっては、あらかじめ相手国政府の予算にプロジェクトの活動資金を組み込み、プロジェクトに従事する政府職員の給与や移動にかかる燃料等、経常費用を捻出できる体制づくりも重要である。これは現在、各国で試みられており、今後、アフリカに対して協力を行う上で考慮すべき重要なアプローチの1つと位置付けられる。

#### Box 7.1 被援助国政府職員の人材育成と予算措置

GTZ がモザンビークのマニカ州で実施した“Public and private institution capacity building project”（1994～1999）は、C/P（カウンターパート）である地方政府職員の計画立案能力、事業実施能力の向上を図りつつ、相手国政府の年度予算計画にプロジェクト活動資金（政府職員の給与、燃料代等の経常費用）を計上し、プロジェクトを円滑に進めた事例である。プロジェクト自体が相手国政府の年次計画に含まれるため、個々のC/Pは通常業務としてプロジェクト活動に従事し、プロジェクトのための新たな負担は発生しない。

活動資金総額の20%をモザンビーク政府、80%をGTZが負担する。20%相当の活動計画は翌年度予算計画策定時に、GTZ、州政府職員、農業省、住民代表により決定され、政府予算として計上される。その上でモザンビークの政府職員と、GTZの専門家がペアになって各種の普及活動を行った。

(Mozambique Agricultural and Rural Reconstruction Programme:MARPP)

村落（オアシス）を対象に行うことが重要。そのためには村落の伝統的な組織と、行政組織をうまく連携させることが重要（第6章 Oasis Project（p.58）を参照）。

## 2) プロジェクト用の別会計

地方政府と組んでプロジェクトを実施する場合、プロジェクト用の予算を別会計とすることが原則である。エチオピアの「リモートエリアへ獣医サービスを提供する事業」<sup>3</sup>の場合も、当初、地方農業局の口座にプロジェクトの活動継続資金となる薬品販売代金が、他の費目と区別されずに入金され、活動継続に支障をきたした。そのため、プロジェクト専用口座を設け、農業局の他部署にもプロジェクト活動について説明し理解を求め、活動資金が確保できるようになった。

## 3) 関係機関をプロジェクト開始時より関与させる

当該国の組織を活用してプロジェクトを実施する場合、プロジェクトの開始時点から関係機関をプロジェクトに関与させる仕組みを工夫する。例えば、農家の需要に基づいた農業研究普及プロジェクトの場合<sup>4</sup>、定期的に関係者（農民、農業大学、農業研究所、農業省等）を一堂に会させる機会をプロジェクト費用で負担した。その結果、通常であれば接点のない者同志が効果的に意見交換することができるようになった。但し、現在は集まるための諸費用をプロジェクトで負担しているため、終了後に自らの資金で賄う仕組みに変えていけるかが活動継続ポイントとなる。

## 4) 関係機関職員のメンタリティー

関係機関を巻き込んで実施していても、その機関が民営化により公企業から民間企業に変更される場合がある。民営化により経営効率が図られれば、給与値上げ等、職員にとってのインセンティブが働き、勤務態度が変わることが期待される。しかし、人員が削減され、一人当たり稼働量が増える一方で、給与は据え置きなど民営化が不十分に行われるような場合、職員のメンタリティーはプロジェクト実施の制約・阻害要因となる<sup>5</sup>こともある。

## (2) プロジェクト専用実施機関を通じた協力

相手国政府の人材不足、あるいは資金不足により自らプロジェクトを実施できない場合、あるいは、援助資金の不正使用（蓄財）や汚職を防ぐために、援助機関がプロジェクト専用実施機関(Project Management Unit: PMU)を設立し、そこを通じて資金、人材を供給し、プロジェクトを直接、実施する形態である。PMUは通常、援助機関から派遣された専門家、あるいは援助機関の資金で雇用された相手国専門家、NGO等が運営する場合が多い。PMU形式がうまく機能するためには、対象地域の事情に明るく、必要知識を持った長期滞在可

## Box 7.2 JICA スキームを踏まえた PMU の 1 案

- 専門家が定期的に休暇をとるなど、時々リフレッシュしながら5～10年間、プロジェクト活動に従事。
- 活動のポイントを絞る。まずはそのポイントを実現し、余裕があれば他の活動にも拡大。
- ミニプロ技で、ローカルスタッフとローカルコンサルタントを長期間雇用する。特定の専門分野の短期専門家を、現地の住民ニーズに基づいて派遣（日本の年度計画では柔軟に対処できない場合もある）。
- 現地専門家にある程度、予算措置を講ずる権限を与える。
- 1人プロジェクトの場合、事務所や大使館のサポート体制を整えることが大切（居住地域によっては物理的に孤立するので）。

<sup>3</sup>巻末資料プロジェクトシート ET-3 “Community Livestock Development Project”参照。

<sup>4</sup>巻末資料プロジェクトシート ET-1 “Institutionalization of Farm Participatory Research Project in SNNPRS”参照。

<sup>5</sup>巻末資料プロジェクトシート MA-1 “Office du Niger”、MA-2 “GDRN”参照。

## 第7章 農村開発協力実施上の留意点

能な人材がいること<sup>6</sup>、経常費用も含むプロジェクト運用資金が十分にあることが重要である。

この場合、PMU の活動規模によっては、対象地域の地方政府機能をも PMU が代替してしまい、地方政府機能が弱体化する恐れもある。PMU の活動のポイントを絞り、そのポイントを実現するための体制構築が重要である。

### <留意点>

#### 1) 定期的なモニタリング実施体制を整え資金の不正流用を防ぐ

プロジェクトを長期間継続して実施する場合は特に定期的なモニタリングを行い、資金の不正流用を防ぐ体制をつくることが重要である。例えば、プロジェクト実施期間中、1～2年に1回、内部モニタリング（住民、現地スタッフ、現地専門家等）、および外部モニタリング（援助国政府、援助機関）を行い、その結果によって援助国・機関は随時、協力を停止・終了できる体制にしておく。

#### 2) 相手国によるプロジェクト資金の一部負担

プロジェクト資金の一部を相手国が負担することは、参加意識を高めプロジェクトを成功させる要因となる。その際、生産・所得獲得に直接、つながるプロジェクトはコストも負担しやすいが、結果が出るまで長期間かかる、或いは直接的に経済的利益を生みださないプロジェクトの場合、経済的に一部を資金負担することは困難である。そのため、プロジェクトの性格により、資金負担率に濃淡をつけることが重要である。

#### 3) PMU への現地スタッフや現地専門家の活用

プロジェクト資金で現地専門家を雇用することは地域の実情にあった協力をを行う上で効果的である。その場合、海外の専門家、各省庁、あるいは当該分野の先進地域の専門家の活用も有効だが、言語、習慣等の壁もあり、住民との意志疎通が難しい場合もある。住民のニーズに対してきめ細かな対応をし、技術を根づかせるためには、地元の専門家も常勤スタッフとして長期間雇用することが効果的である。

#### 4) NGO はファシリテーターに

アフリカの PMU 運営に大きな役割を果たすのが NGO（国際、国内）である。資源貧困地域でも、独自に草の根レベルで技術協力や組織強化協力を行う NGO は農村開発において大きな役割を果たしてきた。しかし、一口に NGO といってもその能力は千差万別であり、住民の代表組織ではない NGO の中には被援助国政府の政策とは無関係の動きをする機関もある。最近では G-G ベースの協力で NGO を活用するにあたって、選択基準を厳しくするなど慎重な対応がとられている。

NGO は草の根レベルの協力を村落に入って行っているが、永久に滞在することは不可能である。昨今の「住民が主体となった協力」という流れを考えると、NGO はあくまでもサポート役(facilitator)となり、将来的には地元で選出された農民組合、民間業者組合等住民組織が中心となって活動で

<sup>6</sup>前ページ Box 7.1 の GTZ プロジェクトの総括はモザンビークで 20 年以上経験の在るドイツ人専門家で、全期間（7 年）を通じてプロジェクトに従事。第 6 章の WFP プロジェクト（p.54）では、同じ現地スタッフ 1 名がプロジェクト開始から 12 年間従事し、過去の失敗に学びつつ、実施方法の改善を試みていた。

きる体制づくりが必要である。

#### 5) 適材適所の専門家の派遣

専門家は各分野の特徴を踏まえて必ずしも援助国、被援助国にこだわらずに集めることで、より、現場ニーズに密着した技術移転が行える場合もある<sup>7</sup>。

### (3) 住民組織

政府が弱体化する中で、住民組織はプロジェクトの担い手として重要性を高めている。住民を組織化する際には次のような支援方法の違いがある。住民組織を通じた協力については、7-2 節「村落の多様な活動及び環境に配慮した農村開発の協力実施上の留意点」に詳述するため、ここでは要点のみを記載する。

- 既存行政組織を通じて住民組織化を支援する方法と、直接的に住民組織を支援する方法。後者はさらに、援助機関が PMU を通じて住民組織を支援するケースと、住民組織がイニシアティブをとり、援助機関はサポート役(facilitator)に徹するケースがある。
- 目的により対象となる住民を行政区画に基づいて選定する場合と、クラン（氏族）等伝統的な組織に基づいて選定する場合がある。

#### <留意点>

- リーダーシップが存在するか（住民側 and/or 援助機関側両方）
- 住民の過大な負担とならない、生活を脅かさない（リスクのない）活動であるか。
- 共通の利害（協同販売、自然対策等に村として取り組むなど）のためのトレーニングは住民組織に対して行いつつ、その結果、もたらされる便益に対する個々の住民の権利が明確であるか。
- 最初は小さな目標とし、自分達でできることを認識してから次の大きな活動に移っているか。
- 住民同士が知識・経験を交換する機会を設ける（その後の住民の自主的な活動につながる）。
- 外部からの介入者である援助機関と住民の信頼関係構築に関して細心の配慮が行われているか。

## 7-2 村落の多様な活動及び環境に配慮した農村開発の協力実施上の留意点

ガイドラインの基本的な考えである村落の多様な活動及び環境に配慮した農村開発を実施する上での留意点を、既存の農村開発プロジェクト事例から学んだ教訓を基に整理する。

### 7-2-1 住民参加型農村開発がうまくいった要因

#### (1) オーナーシップ醸成

エチオピアの Project Ethiopia 2488<sup>8</sup>は、プロジェクト開始当初はトップダウンで策定・実施した計画が「一部の人間のもの」と見なされ失敗した。その経験に基づき、開始から14年後に、住民の組織化を行いつつ住民ニーズを汲み上げるボトムアップアプローチに変更した。住民自身による現状分析、計画立案、実施する方法に変更して以降、「自らの活動」との意識が住民の内部に高まり、プロジェクト終了後も活動は継続し、その成果が他地域へも波及している。このように、住民のイニシアティブを尊重し、オーナーシップを醸成することは7-2 節（1）

<sup>7</sup>例えば、1992年に内戦が終了したモザンビークでは、農業普及制度がほとんどなかった。そのため、ドイツのプロジェクトでは、隣国ジンバブエ人の農業普及員を多数、雇用し、多国籍の専門家（ドイツ、英国、フランス等）でチームをつくりプロジェクトを実施した。

<sup>8</sup> 第6章 56ページを参照。

## 第7章 農村開発協力実施上の留意点

にも後述するに、プロジェクトを持続させる上でも重要である。

しかし、突然、住民のイニシアティブを尊重といっても、住民がそのようなやり方に慣れておらず、どうしたらよいかわからないこともある。そのような場合は、何らかの外部からの働きかけも必要となる。

Project Ethiopia 2488 の場合、援助機関である世界食糧計画（WFP）のプロジェクトコーディネーターが中心となって住民の組織化を行った。まず、対象村落の関係者を集めて問題を挙げ、住民自身で何ができるかを考えてもらう。その中から WFP が支援可能な活動をピックアップし、住民の合意を得る。その後、村落の中に住民代表組織（メンバーは住民自身が選択。10 名程度）を形成し、すべての活動はこの組織を通して行う体制をつくった。

住民が問題解決策を策定する過程において、必要に応じて専門的なアドバイスを受けられる体制を構築したことがこの手法が機能した1つの鍵である。村落を担当する農業普及員が、県農業局の専門家（営農、農業土木、水士壌保全専門家等）と住民の橋渡しを行い、必要な専門家が WFP の費用で村落に派遣された。その過程で住民は、計画立案、実施について学ぶことができた<sup>9</sup>。

日本でも農民が自ら現状分析、計画立案、実施してきた経験がある。即ち、「農業協同組合」や「土地改良区」という住民組織が、近代化の出発点となった明治政府と共同で日本の農村開発事業を実施する重要な担い手となってきたのである。そこでは政府による側面支援も大きく、そのままアフリカに適用できるわけではないが、参考資料として Box 7.3 にその経験をまとめた。

### Box 7.3 日本の農民組織について

日本の代表的な農民組織は農業協同組合と土地改良区がある。前者は 1900 年にドイツの制度に範をとった産業組合を、1947 年に民主化して再発足したもので、全国段階、都道府県段階、市町村段階の 3 段階、全国津々浦々における数 100 万人の大組織である。内容的には総合農協（経済、販売、購入、共済、信用、厚生）と専門農協（養蚕、畜産、酪農、養鶏、牧野管理、園芸特産、開拓、農事放送）がある。後者は戦前の耕地整理組合（1909）と普通水利組合（1908）を、1949 年に統合したもので、戦後の灌漑・排水・開墾・干拓・開拓・災害復旧事業の実施・管理に、大きな役割を果たした。これらの農業生産インフラは、規模によって国営・府県営、団体営とわかれているが、事業を実施するには、その予定受益農家（15 人以上）が発意し、2/3 以上の同意を得て、都道府県知事に申請を行う。認可後のプロジェクト調査、計画は国、または県が行うが、建設工事の一部資金、完成後の施設維持管理は受益農家組織（属地主義の法人としての土地改良区）が行うことを基本としている。

2001 年 6 月に土地改良法は改正された。その主要点は（1）公共性と利益性の調和を図るため、土地改良事業の申請主義、2/3 同意による強制は維持する、（2）「環境との調和への配慮」を第 1 条の原則に追加、（3）混住化の進む地域と関係するために、以前は「市町村の意見聴取」であったものを、「事業計画と市町村との協議（第 5 条）」に改める、である。これは多面的機能の増えた土地改良施設の維持更新に、国などの支援強化をやりやすくするための変更である。

<sup>9</sup>一方、村落で活動する農業普及員が少ないなど、このケースのように一から住民が計画を作り上げるための体制自体が整っていないことも多い。その場合は、ある程度のプロジェクト郡（選択肢）を援助国・機関が提示し、その中から住民自身が選択するという方法もありうる。

住民がプロジェクト活動を自分達のものとして認識する（オーナーシップの醸成）方法として、コストシェアリングも有効である。プロジェクト活動資金の一部を自己負担することは失敗すれば自己資金を失うことであり、一方的に与えられる活動への「参加」とは真剣味も違ってくる<sup>10</sup>。その場合の資金負担率は、活動内容によりかえることが望ましい。例えば、自然環境保全など公共財整備を目的とした活動は、所得創出など私的財の充実を目的とした活動よりも負担率を下げるなど、差異をつけることが重要である。

#### Box 7.4 コストシェアリングの課題

- ・ 生産に直結する短期的プロジェクトが選定される傾向が高くなる。
- ・ 資金回収に時間と労力がかかる。
- ・ 近隣地域における他プロジェクトとの調整が困難（隣村では全額、援助国・機関負担でプロジェクトが実施された場合、住民はコストシェアリング案に納得しにくい）

### (2) 定期的なフォローアップ

プロジェクト実施中から後継者を村落住民の中に育成し、プロジェクト終了後の活動継続に備える。そのために選ばれた住民を他農業先進地域での研修に参加させるなど能力向上を図り、活動への参加意欲を高めることが必要である<sup>11</sup>。村落外の間人であるプロジェクトコーディネーターはプロジェクト対象地域出身でなければ、たとえ同国人であっても言語も宗教も異なる場合もある。できうるかぎり同郷人を選ぶことも1つの方法だが、そうでない場合、時間がかかる場合もあることに留意する。

### (3) 住民のリスクヘッジ志向、およびに提供可能な労働力に配慮した協力

厳しくかつ変動しやすい自然環境の下、住民は自らリスクヘッジを行っている。例えば、害虫に強い品種をプロジェクトで導入しても、住民は（たとえ近隣の圃場で試験されていても）自分の目で確認するまでは導入品種を信用せず、害虫被害に強い新品種と、弱い従来品種を同時に植えて新品種がだめになったときに備える<sup>12</sup>。住民ニーズを反映する際には住民の「リスクヘッジ」志向に十分、配慮することで、住民が自ら実施する比率が高まる。

また、住民はニーズの切実性・緊急性と自ら提供可能な労働力とをはかりにかけて活動を行う傾向がある。例えば、モザンビークのある村落では年間を通じて男性の出稼ぎが多く、女性が主にプロジェクト活動に従事する。そこでは斜面における土壌侵食防止用のロックテラシング（等高線に沿った石積み）への要望が高く、無償でしかも重労働であるにもかかわらず積極的に従事した。反面、メイズの乾燥施設とその貯蔵庫は、建設が女性にとってかなりの重労働となるわりには、思った以上の成果が得られないこともありあまり普及しなかった。

<sup>10</sup>現地でヒアリングしたプロジェクトの場合、最終受益者はプロジェクト総額の15～20%を自己負担（資金、労働）する例が多かった。そこでは個人の利益になる活動と公共目的の活動では負担率に濃淡をつけている（前者の方が自己資金負担率は高い）。

<sup>11</sup> 巻末資料プロジェクトシートUG-1“SSI Area Development Project”を参照。

<sup>12</sup> 巻末資料プロジェクトシートUG-2“Promotion of Sustainable Livelihood through Environmental Management”を参照。

## 第7章 農村開発協力実施上の留意点

### 7-2-2 住民参加型農村開発がうまくいかない要因

#### (1) 時間がかかるプロセスに対して、具体的なプロジェクト開始が遅い

住民参加型開発では対象村落選定から活動実施まで、住民の意見を汲み上げて行うため時間がかかり、住民の不満がたまりがちである。それに応えて見切り発車すると住民の許容能力を越えた活動となり、中途半端に終わる場合がある。住民の意向を踏まえつつも、資金負担能力、可能な労働力、マネジメント能力を十分に見極め、慎重に活動実施することが重要である<sup>13</sup>。

#### (2) 援助依存性の高い地域で住民参加を目指したコストシェアリングの導入は困難

食料援助のような緊急援助が実施されていたような村落の場合、住民は無償供与になれている。そのため、自ら資金を負担する、あるいは無償で労働を提供して活動することに対して抵抗が強い。その上、近隣地区で他プロジェクトが労働への対価を支払い、あるいは無償で資材供与していると一層、反発が強まり、自ら活動する意欲が薄れる。

このような場合、住民にとって資金負担してもメリットがあることについて、時間をかけて理解を求めていくことが重要である。

#### (3) 住民の生活習慣に配慮しない技術の普及

住民にとって便益が明白な技術の普及は早い。しかし、その技術が対象村落の生活習慣にあっていないと、いくら効果があっても普及しない。例えば、モザンビークのある村落に、将来的な資源有効活用を目的に牛糞を乾燥させ燃料として使う活動が導入された。しかし、住民は森林にも恵まれ当面、代替エネルギーの必要性がさほど深刻ではない上、牛糞を燃料として使うことへのためらいもあり、導入の試みはうまく行かなかった。活動の選択にあたって、対象村落住民の生活習慣へも十分に配慮することが大切である。

#### (4) 住民参加型の教育、医療プロジェクトで住民の参加率が低かった要因<sup>14</sup>

NGO による医療施設、小学校建設プロジェクトにおいて、活動への住民の参加が低い事例があった。要因として指摘されたのは次の通りである。1) 住民のボランティア（無償）で実施しているため、参加率が低い、2) 居住地域が分散しており、学校や診療所が物理的に遠く、活動に参加してもメリットが少ない、3) 予算的な制約から、住民の期待のすべてに対応することが不可能、4) 政府の教育政策の度重なる変更。

NGO プロジェクトでは、地元スタッフが無償で活動するケースが多い。しかし、活動の継続にはある程度、スタッフの給与が払われる仕組みを作らないと、持続性が低くなる可能性がある。また、農業半放牧地域における医療施設や学校施設といった物的資本の整備は、住民のアクセスの観点から見ると受益者層を拡大することが難しい。そのため、拠点となる施設で活動する人材育成等、人的資本への協力と組み合わせることで実施し、活動への参加意欲を高めることへの配慮が必要である。

---

<sup>13</sup>第6章の(p.57)の“Rainfed Natural Resource Management Project”では、度重なる援助機関担当者の訪問後も何も実施されないという住民の不満が多く、それに応えて多くの活動を一度に実施した。そのため、コストシェアリングに必要な資金、活動に必要な労働力確保ができない活動も生じている。

<sup>14</sup> 巻末資料プロジェクトシート ET-5 “Rural Organization for Better Agropastoralist”を参照。

### 7-3 プロジェクト終了後の活動の維持・継続

プロジェクトが終了し援助国・機関が人材、資金を引き上げた後、活動が行われなくなる場合が多々見られる。その原因は様々であり、プロジェクト終了後も活動を継続させるための確実な対応策はない。しかし、既存の協力事例から得られた教訓を元に、いくつかの留意点を整理した。共通して言えることは、プロジェクト実施中から、終了後も念頭においた活動を行うことである。

#### (1) 住民にとっての継続することへの motivation への配慮

プロジェクトは住民自身が実施するものである。従って、当たり前のようにだがまずは、住民にとって続けることが何らかのメリットとなる活動を実施することが重要である。採算性が高く経済的利益が明確な活動を、利益配分方法を事前に参加者間できめて実施すれば、プロジェクト終了後も自分達の力で実施する可能性は高い。同時に、最初からやる気のある地域（住民）に対してセレクトティブに協力を行っていくことが一層重要になってくる。

また、灌漑施設、村落給水、農村道路（インフラ）等、住民にとって死活問題となる、維持の必要性が非常に高い事業の場合も、継続的に維持管理が行われる可能性がある。但し、その場合は、農民・水利組合等、住民が組織をつくり、共同で運営維持管理を行う体制が機能する必要がある。住民の組織化自体は時間もかかるので、既存の住民組織が機能しているところでは、それを活用することも1つの方法である。

#### (2) 相手国行政組織を能動的に関与させる仕組みづくり

一般に資金が不足している被援助国政府は、プロジェクト実施に必要な燃料代、職員の日当その他の経常費用を負担できない。そこでは、援助国・機関が資金を負担し、プロジェクトを実施する現実がある。しかし、プロジェクトの経常費用を常に援助機関が負担していると、被援助国関係者、住民の依存体質を増長させ、自らのための活動との認識がないまま援助機関引き上げ後にプロジェクトが終了しがちである。

プロジェクト終了後の持続性を高めるための一つの方法は、相手国政府（特に地方政府）の実質的な関与である。政府の関与方法はプロジェクトの種類により異なる。例えば、保健衛生や教育等の公共性の高いプロジェクトの場合、政府が関与することの正統性は比較的認められやすく、プロジェクトの経常費用（活動経費）を政府予算に見込むことも認められやすい。しかし、それでも、政府の財政難を反映して十分なサービスが提供されているとは言い難いため、村民自らが、プロジェクト終了後も継続できる仕組み（費用の一部負担等）の検討が必要となっている。

翻って農業の場合、政府の関与については賛否両論がある。農業生産それ自体は公共財とは言えず、政府がその活動に従事する必然性が高いとはいえない。そのため、農業生産、農業投入財の販売・農産物の買い付け、農業普及、農業信用等、これまでサービスを提供してきた分野における政府の役割が縮小され、基本的に民間に任せる方向で検討が進められている国もある。その一方、貧困軽減の観点から見ると、それらのサービスをすべて民間に任せた結果、遠隔地の人々や民間サービス費用を負担できない層が取り残され、貧困が拡大する恐れも指摘されている。

このような状況の下、7-1-2（2）で述べた相手国政府が事前に予算措置を行うよう働きかけ

## 第7章 農村開発協力実施上の留意点

ることはなかなか難しい場合も多いが、一つの方法ではある。プロジェクトの経常費用（政府職員給与、燃料等）を相手国政府の年度予算計画に組み込むことができれば、プロジェクトの終了後、活動規模は縮小するかもしれないが活動そのものは毎年、継続する。もちろん、プロジェクト終了時に、その後の活動への細かな配慮も重要である<sup>15</sup>。

また、なんらかの形で相手国政府実施機関にプロジェクト経常費用に使えるような資金を留保できるような仕組みをつくることも一つの方法である<sup>16</sup>。特に直接のカウンターパートになることが予想される地方政府は、中央政府以上に人材、資金共に不足しがちである。そのため、プロジェクトの経常費用であることを他の部署の職員にも認知させた上で、資金留保過程の透明性を維持しつつ、プロジェクト費用に占める相手国政府の負担比率を上げていく。

### (3) リーダーの育成あるいは組織開発

活動継続のためには、中心となるリーダーを現地の実施機関、ならびに村落の両方に育成することが重要である。事例調査を行ったプロジェクトのうち、活動が根付いているプロジェクトの多くは、長期間、継続してそのプロジェクトに従事する現地専門家を有していた。彼等は頻繁にフィールドに出て活動をフォローすると同時に、村落住民の中にプロジェクトの協力者を養成し、日常的に活動をフォローできる体制をつくっていた。今後、日本が協力を行うにあたって、例えば、プロジェクト方式技術協力において、メンバーの中に現地事情に詳しい地元専門家、外国人専門家を入れて、日本人が不在の期間もフォローできる体制をつくるか、あるいはプロジェクトで雇用する体制をつくり、その経験蓄積を活用することは効果的であろう。

## 7-4 その他の留意点

### (1) 農業普及プロジェクト

#### 1) 圃場での実践教育の重要性

農業普及は研修所での講義だけではなく、圃場で繰り返し実践することで身に付く。また、農民が他地域を視察しその農民と意見交換をすることも有効である。農業研修への参加は通常、男性が多い。女性の参加率が低い要因は夫の反対や、活動への参加時間を作り出すことが難しいことなどがある。しかし、実際には自給作物栽培を中心に女性が従事している場合が多く、女性の参加促進が必要である。忙しい女性に配慮し、女性の関心の高い訓練<sup>17</sup>と並行して圃場で普及することも一案である。

#### 2) 対象住民の選定方法について

農業普及プロジェクトにおいて、特定の個人農家（篤農家）を通じた普及方法が効果をあげている<sup>18</sup>。デモンストレーション的に新しい技術を個人農家が試し、うまく行くようであれば、そ

<sup>15</sup>例えば、前述の Box 7.1 のプロジェクトでは、終了時にそれまで普及活動に使用していたバイクを相手国政府に供与し、各普及員はそれを廉価で買い取ることで、終了後の移動手段を確保していた。

<sup>16</sup> 相手国政府実施機関への資金留保の試みとしては、巻末資料プロジェクトシート ET-3“Community Livestock Development Project”を参照。

<sup>17</sup> 例えば、乳幼児の栄養指導を、農作業指導に組み合わせた普及が行われている。

<sup>18</sup> 巻末資料プロジェクトシート“UG-1 SSI Area Development Project”、“UG-3 Sasakawa Global 2000”を参照。

の時点で他の農家へも普及する。その際、技術指導者として訓練した相手が村落住民から受け入れられていないと、周囲の住民は学びに行かず、技術が波及しない。従って、他住民に伝えられる技能を持ち、かつ、住民の選んだ人物を技術指導住民として選択することが重要である。

### 3) 農業改良普及員の能力の向上

農業改良普及プロジェクトは、圃場を回り農業研究成果を伝達する農業改良普及員の数を十分にそろえることで、他地域への確実な普及につながる。圃場でのトレーニングを適切に行うためにも、圃場を回る普及員の数を十分に確保すると同時に、その能力を向上させ、働きやすい環境を整えることが重要である。

### 4) 農民のニーズにあった農業普及

村落単位で農業普及を行なうのではなく、農民に焦点を当てることが重要である。費用対効果、ニーズの大きさ、波及効果を考えると、農民グループを対象とすることが現実的な対応である。その時、農民の組織化をゼロから行なうよりも、既存の活動の改良／拡大を支援する方が効率的である。その際、最初は小規模に試験的に始め、その経験をもとに普及員数の制約も念頭におきつつ徐々に対象範囲を拡大することが重要である。

## (2) ジェンダーに配慮した協力手法の検討（第8章 8-2 節「アフリカ農村開発とジェンダー」参照）

開発プロジェクトは男性と女性にしばしば異なる影響を与える。例えば、一般に女性は組織的な信用へのアクセス、普及サービス及び技術へのアクセスなどにおいて男性よりも冷遇されている。また、土地、家畜等の所有権も男性が有する場合が多く、女性が開発プロジェクトを実施する際の制約となる。その結果、開発プロジェクトを実施し世帯単位では所得が向上しても、世帯内メンバー毎に見るとむしろ、女性への負荷が高まりながらも所得分配は男性に有利に行われている場合もある。このように、開発プロジェクトが男性と女性に与える影響にも配慮し、その負のインパクトをできるだけ少なくするように開発プロジェクトを計画、実施する必要がある。

#### Box 7.5 日本の農業普及について

1867年に日本の近代化政策を発足させた明治政府は、1893年に各府県立農業試験場を設置し、地域性に応じた農業技術を開発し、その成果を農業改良普及所を通じて農民に普及した。海外からも先進技術を学んだが、欧米で発達していた大型農業機械は、狭い日本には不適と判断し導入しないなど、日本への適正を考えて技術の取捨選択を行った。また、外国人専門家も高給で雇用したが、長期間ではなく1～3年間の技術の吸収に努めた。

その後、20世紀後半の日本農業は他の先進諸国と同じように、工業の発展とともにそのシェアを縮小していった。農業基本法成立時（1961年）と1999年をくらべると、農林水産業のGDPに占める比率は11%から3%に急減した。農村人口も戦後の50%から、1995年には5%に減少した。しかし、農業基本法の主眼であった農工間の所得格差是正は、ほぼ達成された。それは農業人口の84%を占める兼業農家の増加と、政府のコメ中心農家への手厚い保護政策によるところが大きかった。食習慣の変化とともに増加した肉食を支える飼料作物のほとんどを輸入に頼った日本の食料自給率（カロリーベース）は、1960年代の79%から、1997年には42%となった。