

プロジェクト研究
アフリカ農村開発手法の作成
実施編

本編 アフリカ自立型農村開発手法ガイドライン策定
に関する研究

平成 15 年 3 月

国際協力事業団

農調計
JR
03-25

序文

2000年の国連総会における「ミレニアム開発目標」の1つとして、「2015年までに世界の貧困人口割合を1990年の半分に削減する」ことが確認され、貧困層の大部分が農村部に住んでいることから、農村の開発を重視する気運が近年高まっています。こうした中、2002年3月には、メキシコ・モンテレーでの開発金融国際会議、6月のカナナスキスG8サミット、8月のヨハネスブルグにおけるWSSD等においてアフリカの開発が注目されてきました。アフリカでは、貧困層の7割以上の人々が農村で生活を営んでいるといわれ、多くの問題が山積するなかで農村部の開発は大きな課題となっております。

かかる認識の下、アフリカの農村開発に対する今後の我が国の協力のあり方を考察することは、援助の効率的な実施の観点からも重要であると考え、1999年度（平成11年度）よりプロジェクト研究「アフリカ農村開発手法の作成」調査を実施しております。その成果の一つとして、昨年度には、アフリカ農村開発協力において、対象村落の分析から開発プロジェクト立案にいたる、調査・計画段階について一つの指針「アフリカ農村開発手法の作成ガイドライン（計画編）」を策定しました。そのガイドラインにおいて、自然資本である年間降雨量を一つの軸として、人々の生計に焦点をあて、農業、放牧畜、漁業等の組み合わせによる生計手段型を定め、それぞれの生計手段型ごとに「5つの資本」の観点から開発課題と開発プログラムを導く考え方を提示しました。

本年度からは、本ガイドラインの今後の幅広い活用を念頭に、「計画編」に続くフェーズⅡとして、農村開発におけるプロセス（実施）に焦点をあてたガイドライン「実施編」の策定を目的とした調査・研究を行っています。本報告書は、その第1年次の成果をとりまとめたものです。折しも2003年10月には第3回アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development III: TICADIII）が開催されることになり、我が国においてもアフリカに対する関心が高まりつつあるなか、本プロジェクト研究も時宜にかなったものとなりつつあります。

本プロジェクト研究におきましては、「計画編」策定時から国内研究会に参加していただいている多くの方々より、引き続き多大なるご協力をいただきました。また、現地調査を実施した際には、各国の政府関係者ならびにコンサルタント、JICA在外事務所、他の援助国や国際機関等にもご協力をいただきました。ここに改めて謝意を表します。本調査の国内研究会は様々な立場でアフリカ農村開発に取り組む方々の意見交換を行う貴重な機会ともなり、TICADIIIを控えた現在、このような機会は今後、ますます重要になると思われ、そうした機会を持てたことを嬉しく思います。

本調査の調査・研究及びとりまとめは（財）国際開発センターが担当しました。

本書がアフリカにおける農村開発の協力に従事する関係各位の業務の一助となることを願っております。

2003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 主な援助国・機関のアフリカ農村開発戦略について

(渡辺淳一、江本里子、鳥海直子)

1-1	背景と目的	1
1-2	主な援助国・機関別農村開発戦略.....	1
1-2-1	世界銀行	3
1-2-1-1	農村開発戦略.....	3
1-2-1-2	農村開発の実施方針と状況	5
1-2-1-3	援助実績	7
1-2-2	アフリカ開発銀行 (African Development Bank : AfDB)	9
1-2-2-1	農村開発戦略-貧困削減に向けて-	9
1-2-2-2	農村開発協力の実施方針と状況.....	10
1-2-2-3	援助実績	10
1-2-3	FAO	11
1-2-3-1	農業・農村開発戦略.....	11
1-2-3-2	農業・農村開発の実施方針と状況.....	12
1-2-3-3	援助実績	13
1-2-4	UNDP	13
1-2-4-1	農村開発戦略.....	13
1-2-4-2	農村開発の実施方針と状況	14
1-2-4-3	援助実績	15
1-2-5	欧州連合 (EU)	15
1-2-5-1	農村開発戦略.....	15
1-2-5-2	農村開発の実施方針と状況	15
1-2-5-3	援助実績	17
1-2-6	ドイツ (GTZ)	17
1-2-6-1	農村開発戦略.....	17
1-2-6-2	農村開発の実施方針と状況	18
1-2-6-3	援助実績	20
1-2-7	英国 (DFID)	20
1-2-7-1	農村開発戦略.....	20
1-2-7-2	農村開発の実施方針と状況	21
1-2-7-3	援助実績	21

1-2-8	米国 (USAID)	22
1-2-8-1	アフリカ開発戦略	22
1-2-8-2	アフリカ開発の実施方針と状況	23
1-2-8-3	援助実績	23
1-3	まとめ	25
1-3-1	参加型農村開発について	25
1-3-2	政策や制度への配慮と、現場の経験の政策への反映について	29
第2章	JICA 参加型農村開発協力事例からの教訓	
	(渡辺淳一、鳥海直子、尾形恵美)	
2-1	JICA 参加型農村開発の基本的な考え方	31
2-2	JICA 参加型農村開発協力の概要	32
2-3	JICA の考える参加型農村開発の課題	35
2-4	実証調査を伴う開発調査における「参加型農村開発」事例の検討	35
2-4-1	調査事例の概要	35
2-4-2	各調査における主な「参加型農村開発」手法の検討	41
2-4-3	実証調査で有効と考えられる手法と課題	47
第3章	農村開発における行政について～タンザニアの事例研究～	
3-1	現地調査の背景および目的	(鳥海直子) 53
3-1-1	調査の基本的な考え方	53
3-1-2	調査の進め方	54
3-1-3	調査団構成	54
3-1-4	報告の構成 (3章、補章)	54
3-2	タンザニアにおける行政の役割	(鳥海直子) 55
3-2-1	「地方政府改革プログラム」(Local Government Reform Programme) に ついて	55
3-2-2	県レベルでの開発計画策定のための制度について	55
3-2-3	県レベルでの予算案策定のための制度について	59
3-2-4	タンザニアの LGA の現状	59
3-2-5	ドナーによる様々な LGA との関わり方	66
3-2-6	今後の農村開発における行政の課題	67
3-3	「農村開発における行政」についてのタンザニアの事例研究	72
3-3-1	タンザニアの農村開発協力事例における行政 (特に普及員) と住民との 関係：タンザニアの農業普及サービスと住民	(田中清文) 72

3-3-1-1	農村開発における行政の役割への着目と、住民にとって行政を代表する農業普及員	72
3-3-1-2	タンザニアにおける農業普及サービスの現状.....	73
3-3-1-3	タンザニア国コースト州貧困農家小規模園芸開発実証調査の現場からの教訓.....	77
3-3-2	タンザニアの農村開発協力事例における行政（特に普及員）と住民との関係（主として技術的側面からの考察）	78
3-3-2-1	調査地（タンザニア国コースト州）の概要	78
3-3-2-2	タンザニア国コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査の概要	80
3-3-2-3	調査地域	80
3-3-2-4	農業普及員の活動・役割	82
3-3-2-5	各村における活動.....	84
3-4	今後のアフリカ農村開発における行政のあり方について	92
3-4-1	なぜ行政の役割なのか	92
3-4-2	地方自治と地方分権.....	93
3-4-2-1	地方自治と地方分権.....	93
3-4-2-2	サブサハラ・アフリカにおける地方分権	95
3-4-3	農村開発における中央政府と地方政府の役割分担と相互関係.....	97
3-4-3-1	農村開発政策における目的-手段関係.....	97
3-4-3-2	中央政府の基本的役割	101
3-4-3-3	地方政府の基本的役割	101
3-4-3-4	行政の役割に関する論点	103
第4章	アフリカ農村開発手法の作成ガイドライン（実施編） -基本的考え方及び目次（案）-.....	105
4-1	アフリカ農村開発手法の作成ガイドライン（実施編）の基本方針.....	105
4-2	ガイドライン（実施編）の目次（案）	106
補論	地方分権化における「実証調査を伴う開発調査」の意義と方向	109
補章	持続性・波及性のための行政の役割	111

図表リスト

[図]

第1章

図 1-1	対アフリカ 分野別援助動向.....	2
-------	--------------------	---

第3章

図 3-1	タンザニアの LGA の構図	58
図 3-2	コースト州の平均降雨量	79
図 3-3	構造と機能から見る地方自治のモデル	94
図 3-4	農村開発政策の目的と手段	98
図 3-5	政府間関係のモデル.....	103

[表]

第1章

表 1-1	対アフリカ向け援助実施状況：援助国、被援助国別内訳.....	1
表 1-2	サブサハラ・アフリカ向け 2 国間援助推移（1989/90→1998/99）	2
表 1-3	アフリカにおける世界銀行のセクター別融資	8
表 1-4	アフリカにおける世界銀行のカテゴリー別融資	8
表 1-5	セクター別融資・グラント実施状況（1997～2001）	11
表 1-6	FAO 援助実施総額（推定）	13
表 1-7	英国の援助実績（2000/2001 年）	22
表 1-8	農村開発戦略比較	26
表 1-9	農村開発における重点支援分野	28
表 1-10	関連する農村開発戦略	28

第2章

表 2-1	参加型手法の比較	50
-------	----------------	----

第3章

表 3-1	州別 地方交付金（経常予算）と地方政府独自開発予算.....	62
表 3-2	サンプル 45 県における農業普及員とその担当する農家戸数	64
表 3-3	タンザニアにおける農業普及サービスの変遷	75
表 3-4	サービス提供者別に見たタンザニアの農業普及サービスの特徴と違い.....	76
表 3-5	コースト州の気温（℃）と平均湿度（％）	79

表 3-6	コースト州の平均降雨量（ダルエスサラームとキババ県の比較）	79
表 3-7	調査対象地域の基礎データ	89
表 3-8	調査対象地域の農業普及員のデータ	90
表 3-9	調査対象地区実証調査項目	91
表 3-10	WTO 農業協定における緑の政策	99
表 3-11	農業・農村開発政策における中央政府と地方政府の役割分担	100

[Box]

第3章

Box 1	UNCDF/UNDP “Support to Decentralisation Programme”	61
Box 2	アルーシャ州アルメル県の事例	65

執筆者一覧：

総括	(財) 国際開発センター 主任研究員	渡辺 淳一
	近畿大学農学部国際資源管理学科 教授	池上 甲一
	(有) アールディーアイ 主任研究員	岩崎 寿光
	(財) 国際開発センター 主任研究員	江本 里子
	(財) 国際開発センター 主任研究員	田中 清文
	(財) 国際開発センター 主任研究員	鳥海 直子
	(財) 国際開発センター 研究員	尾形 恵美
	国際協力事業団農林水産開発調査部計画課 Jr.専門員	伊藤 幸範

第1章

主な援助国・機関の アフリカ農村開発戦略について

第1章 主な援助国・機関のアフリカ農村開発戦略について

1-1 背景と目的

2000年の国連総会における「ミレニアム開発目標」の1つとして、「2015年までに世界の貧困人口割合を1990年の半分に削減する」ことが確認された。世界の貧困層の大部分は農村部に居住していることから、農村部の開発を重視する気運が高まっている。

貧困は様々な要因がからみ合って生じており、その解決には農村に居住する人々の生活を総合的に見て、対策を考える必要がある。1970年代には、貧困削減を目指した総合的なアプローチ"Integrated Rural Development(IRD)"が多くのアフリカ諸国でとられたが、複数の部門にまたがる活動を包括的に実施するIRDはトップダウンで実施されることが多く、対象地域の人々のニーズを十分に反映したものとはいえなかった。その上、人材的・予算的に被援助国政府の実施能力を超え、当初期待された成果を挙げられずに終わったケースが多い。そのため、1970年代末以降、住民のニーズに基づいて開発を行うボトムアップアプローチ、即ち、参加型開発という概念が登場した。そこでは、開発の主体である受益者を含む関係者が、自らのニーズに基づいて主体的に開発プロジェクトに取り組み、生計の向上を目指すということに主眼が置かれた。これは、本稿で概観する援助国・機関の農村開発戦略の根底にある考え方である。

本稿は他の援助国・機関がアフリカ農村開発に対してどのような戦略を持ち、どのように取り組んでいる、あるいは取り組もうとしているかについて整理した。

1-2 主な援助国・機関別農村開発戦略

各援助国・機関別の農村開発戦略を見る前に、対アフリカ向け援助の概要を示す。

表 1-1 に示すように、OECD の開発委員会(DAC)のデータによると、1998年時点の北部アフリカも含めたアフリカ向け援助総額は約 183 億ドルである。援助国、被援助国のトップ 10 は表 1-2 の通りである。日本はそのうち6位で対アフリカ向け援助の6.7%を占める。二国間援助でトップのフランスは、しかし、10年前と比べると表 1-2 も示すように、アフリカ向け援助額を減らしてきている。代わって米国、英国等が増加させている。

表 1-1 対アフリカ向け援助実施状況：援助国、被援助国別内訳

Top 10 recipients in Africa, 1998			Top 10 donors in Africa, 1998		
10 premiers receveurs en Afrique, 1998	(US\$m)	%	10 premiers donneurs en Afrique, 1998	(US\$m)	%
1 Egypt	1 917	10.5	1 France	3 030	16.6
2 Mozambique	1 033	5.6	2 EC	2 625	14.4
3 Tanzania	1 008	5.5	3 IDA	2 164	11.8
4 Cote d'Ivoire	948	5.2	4 United States	2 053	11.2
5 Morocco	750	4.1	5 Germany	1 393	7.6
6 Ghana	746	4.1	6 Japan	1 222	6.7
7 Uganda	615	3.4	7 United Kingdom	943	5.2
8 Ethiopia	598	3.3	8 Netherlands	714	3.9
9 Cameroon	572	3.1	9 AfDF	624	3.4
10 Senegal	544	3.0	10 Italy	502	2.7
Africa, others	10 107	55.3	Other donors	3 021	16.5
Total	18 293	100.0	Total	18 293	100.0

出所：http://www1.oecd.org/dac/htm/aid_africa.htm.

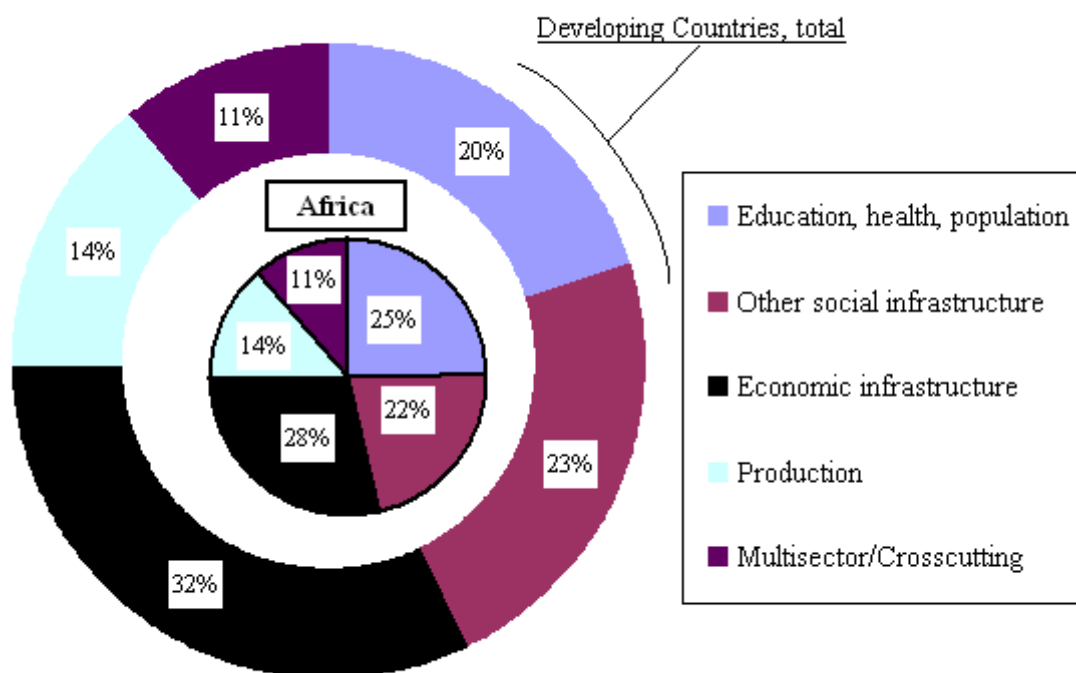
表 1-2 サブサハラ・アフリカ向け 2 国間援助推移 ((1989/90→1998/99))
(100万ドル) (100万ドル)

	総額 (2年の平均)	1988-89	%	1998-99	%
1	フランス	2,577	20.6	1,724	15.2
2	米国	969	7.7	1,418	12.5
3	日本	1,416	11.3	1,305	11.5
4	ドイツ	1,361	10.9	1,280	11.3
5	英国	898	7.2	1,017	9.0
6	オランダ	659	5.3	732	6.4
7	イタリア	1,534	12.2	643	5.7
8	デンマーク	368	2.9	571	5.0
9	スウェーデン	618	4.9	475	4.2
10	ノルウェー	389	3.1	466	4.1
	その他	1,732	13.8	1,694	14.9
	DAC合計	12,525	100.0	11,343	100.0
	内EU加盟国	8,859	70.7	7,440	65.6

出所：表 1-1 と同じ

図 1-1 対アフリカ 分野別援助動向

Aid by sector (as percentage of bilateral sector allocable ODA)
Aide par secteur (en pourcentage de l'APD bilatérale ventilée par secteurs)



Source: OECD, Creditor Reporting System.

出所：表 1-1 と同じ

図 1-1 に示す対アフリカ向け二国間援助の分野別実施状況（1998 年）を見ると、途上国全般向けの援助動向と比べ、アフリカの場合、「保健・教育・人口」を対象とした援助の比率が相対的に高いことがわかる。対アフリカ全体に占める「農村開発」の援助推移は不明である。

次に主な援助国・機関のアフリカ農村開発戦略について見る。

1-2-1 世界銀行

1-2-1-1 農村開発戦略

(1)農村開発戦略

世界銀行では 1990 年以降、貧困削減と飢餓撲滅を目的に「農村の再活性化」を重要課題として掲げている。そのためにとるべき具体的なステップを示した戦略が、1997 年に策定された「農村開発：ビジョンからアクションへ」¹である。このペーパーでは、世界全地域共通の目的として、(a)貧困削減、(b)広くいきわたった成長、(c)食料安全保障、(d)持続的自然資源管理を挙げる。特にアフリカ地域の戦略としては、(a)政策環境の改善、(b)技術開発と適用、(c)農村インフラの整備、(d)農民のエンパワーメント、(e)自然資源管理を挙げ、ギニア、マダガスカル、マリ、マラウイ、ウガンダを農村開発重点国とした。

この包括的な農村開発戦略により、農村の関係者を活動に関与させる動きが進んだ。しかし、前回の戦略策定から 4 年の間に、市場経済化が一層進み、途上国に様々な機会を与える反面、特に農村貧困層が取り残される問題が生じたと判断している。このような状況に鑑み、農村開発事業の質・成果・効果を再評価すると同時に、援助対象国の農村貧困層が力をつけ、経済成長および持続可能な農村成長に繋がる戦略になった。それを踏まえて、2002 年 7 月に農村開発戦略“Rural Development Strategy: Reaching the Rural Poor”が策定された²。

農業は農村経済の重要な核と位置付けられている。一方、農村の人々が持続的に生計を維持していくには、教育や保健衛生等への総合的な対応が必要である。本戦略では、従来の貧困削減に加えて、農村生活の質の向上、そのために農村貧困層の意見を国家戦略に反映させていくことが強調されている。さらに農業分野に加え非農業分野の発展も次の通り、強調されている。

- 1) 農業生産力と競争力の強化
- 2) 非農業成長の触媒的作用 (Catalyzing)
- 3) 貧困層の健康(social well-being)、リスク管理、脆弱性の改善支援
- 4) 持続可能な自然資源管理の強化

また、この戦略を実施するにあたっての留意点としては以下の通りである。

- 貧困層重視(Focus on the poor)
ミレニアム目標を達成するため、貧困層を支援する農村開発を重点。
- 広くゆきわたった成長
農業は農村経済の核であるが、それに加えて非農業活動や民間部門参入を促進する健全な投資の促進も重視。
- 地理的空間としての農村の重視
農村にある複数のセクターにまたがる総合的なアプローチを重視。
- 関係者との連携
プロジェクト/プログラム・デザインと実行の過程で、中央政府とのみ連携するのではなく、関係者の参加を促進。
- 実行のための詳細アクションプラン
戦略は、グローバル、地域、国レベルでのアクションプログラムを策定。

尚、農村開発戦略を提言したことは、世界銀行が農業開発を軽視することを意味しない。農村経済の核として農業の重要性は明らかであり、来る数年のうちに、世界銀行はベストプラクティスと、農村戦略における農業コンポーネント実施支援に関する政策を発表する予定である。

¹ The World Bank, “Rural Development”: From Vision to Action”, 1997

² 過去 2 年間にわたり、世界のいくつかの地域 (アフリカではケニア、セネガル、ナイジェリア、エチオピア、アフリカ開発銀行) における意見交換、ワークショップ、セミナーでの発表、ならびにインターネットを通じて寄せられた意見も踏まえて、2002 年 7 月に策定された。

(2) アフリカ地域別農村戦略 (Rural Development Strategy: Vision to Action Update (Draft))³

世界銀行全体の農村開発戦略は、「環境・社会的に持続可能な開発部」(Environmentally & Socially Sustainable Development : 以下、ESSD)⁴が関係部局にはかりながら策定したものである。一方、そのアクションプランは各地域部が中心となって策定した。アフリカ地域のアクションプランである「アフリカ地域別農村戦略: アクションからインパクトへ」(以下、「アフリカ地域別農村戦略」)は 2002 年 7 月に発行された。

このアフリカ地域別農村戦略は、2001 年 7 月のドラフト時点では”Rural Development Strategy: Vision to Action Update”となっていた。本戦略はアクションから一歩、進んでインパクト となり、アクションプラン実施による成果がより重視されていることがわかる。

「アフリカ地域別農村戦略」の目的は貧困削減であり、下記の戦略を持つ。

戦略

- 1) 農村貧困層のための政府／組織の強化
- 2) 幅広くゆきわたった成長促進
- 3) 自然資源管理強化
- 4) リスク・脆弱性の軽減

1) 農村貧困のための政府／組織の強化：地方分権化を通じた地方政府強化

地方分権化により、住民は資源によりアクセスしやすく、また、政府の意思決定により影響を与えられるようになると期待されている。地方政府が開発活動に従事し、サービスをよりよく提供し、プロジェクトを進める上での透明性や責任の所在を明らかにすることで、プロジェクトの活動は持続する。地方分権化を行うにあたっては、地方政府が予算決定権を持ち、また住民が地方政府の首長等を選出できるシステムが不可欠である。

地方分権化を成功させるために必要な手段

- ・ 改革過程の注意深いモニタリング
- ・ 地方政府向け基金への関係者の平等なアクセスを増加
- ・ キャパシティビルディングのための支援やトレーニング
- ・ 中央政府職員が地方へ異動するインセンティブ

2) 幅広くゆきわたった成長促進

アフリカの農業は、GDP の 30%以上を占める。技術や交易条件の改善による農業生産の向上は、収入増加や自給による食費削減につながる。さらに、農業以外の所得向上促進と雇用の拡大につながり、貧困削減に結びつくと考えられる。また農業以外にも、観光や鉱山資源などの非農業ビジネスの拡大もアフリカでの今後 15 年における経済成長のカギを握る。

3) 自然資源管理強化

自然資源管理を進める上での重要点は以下の通りである。

- ・ 事前スクリーニングと環境アセスメントの実施
- ・ 環境管理計画等策定による悪影響の軽減
- ・ 自然資源管理と持続可能な生活を行う上でのコミュニティー、及び個人責任の明確化
- ・ 開発プログラムへの環境問題の取りこみ
- ・ 環境問題への対応と、コミュニティーの自然資源管理能力の強化
- ・ 長期的視野にたった自然資源への対応を実施するインセンティブ
- ・ 規制・法の制定

³ The World Bank Rural Development Operations, the Africa Region, “Rural Development Strategy/Regional Development Strategy: From Action to Impact, The Africa Region’s Rural Strategy”, July 2002 (Work in Progress)
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/11DocByUnid/0852A0765336DA0885256BEA0061AC4C/\\$FILE/Africa_strategy.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/11DocByUnid/0852A0765336DA0885256BEA0061AC4C/$FILE/Africa_strategy.pdf)

⁴ 2001 年に開設され、複数のセクターを扱う農村開発における環境問題への取り組みを進める。

4) リスク・脆弱性の軽減

アフリカの農民は、直面している貧困等の諸問題に対応する多くの手段を持ってはいない。様々なリスクを軽減するために、マクロ経済の調整や諸問題に対応する農村組織の改善が必須である。具体的には、インフラの整備、輸送・コミュニケーション手段の改善、金融サービスへのアクセス改善、HIV/AIDS やマラリアの蔓延防止、生産者組織等への補助金による新技術導入時のリスク分散、保険等の導入などが挙げられる。

1-2-1-2 農村開発の実施方針と状況

(1)実施方針

「農村開発」が持つ複数のセクターに跨がる性質を踏まえ、「アフリカ地域別農村戦略」の実施にあたっては、世界銀行のアフリカ農村開発に関係するすべてのセクション（ESSD、アフリカ地域部だけでなく、保健、教育、インフラ等も含む）の叡智を集めて実施することとなっている⁵。「農村開発」という横断的なテーマを扱う部署と、個別セクターを扱う部署の連携を実務的にどう進めるかについての記述は本戦略には記載されていない。しかし、アフリカ各国の世界銀行事務所において農村担当職員を増加させていること⁶、プロジェクト承認の最終決定は本部で行いつつも、世界銀行の現地への分権化を進めていること⁷に鑑みると、実務的には現地事務所機能を強化し現地での対応能力を高めることで、マルチセクトラルな農村開発プロジェクト実施に対応していく意向と考えられる。

実施手段は大きく下記の4通りに整理される。

- 1) 貧困削減戦略クレジットやセクターワイドプログラムを通じた財政支援
- 2) キャパシティービルディング
- 3) コミュニティーに基づく開発プログラムのコミュニティへの移管
- 4) インフラへの主要投資、あるいは HIV/AIDS MAP や農業研究・応用技術などのような特定分野にまたがるものための単独投資(stand-alone projects)

これらの手段を組み合わせ、複数のセクターに跨がる農村開発に適した方法が検討される。プロジェクトは世界銀行が直接行うのではなく、受益者、NGOs、現地・海外の専門家、CBOs (Community Based Organisations)、地方政府等、関係者が行う。また、開発を直接支援する「取組(transaction)」に対する融資から、被援助国政府と共に「システム」を構築するプログラム支援へのシフトも言われている⁸。農村案件の場合、「基金」をつかって直接、地方政府やコミュニティグループに資金がわたり、現場のニーズにあった活動に使えるような試みも行われている。

⁵ 「アフリカ地域農村戦略」に記載された"Implementation of the strategy is responsibility of the **entire** Africa Region of the World Bank, and not just the ESSD family. Similarly, the instruments for implementation of the strategy consist of the **entire** portfolio of projects and analytical work of the region, and not just the tasks of the strategy consist of the ESSD units"? の”entire”の意味に関する問い合わせに対して寄せられた、世界銀行アフリカ局環境農村社会開発課 (Environmental, Rural and Social Development in the Africa Region)の Karen Brooks 氏の回答は、”Much of our work in rural development is multi-sectoral in nature. No single department of the Bank can prepare and implement a program broad enough to provide comprehensive support to rural development. Thus, although the ESSD family concentrates on rural development, we work together with our colleagues in education, infrastructure, health, etc., and use all projects and analytical tasks of the Bank to address issues important to rural development”であった (2002.7.26 受領)

⁶ 世界銀行アフリカ地域部は世界銀行本部から各国事務所へと機能分権を図っており、アフリカ各国現地事務所のスタッフ（ローカル、外国人）数は増加、特に農村開発を担当するスタッフの数は他分野のスタッフ数を凌ぐ（「アフリカ地域農村戦略」(2002.7) p.vii）。

⁷ 「アフリカの農村開発プロジェクトは現地事務所が実施していくのか？」との IDCJ の問いに対する脚注 5 の Karen Brooks 氏の回答は、「本部と現地事務所は緊密に連携をとり、プロジェクトのデザインは相手国政府、現地事務所、世界銀行で行う。プロジェクト実施に関する最終決定はワシントンの本部が行う。一方、世界銀行分権化の一環で、アフリカ地域部の国別責任者(Country Director)のほとんどがワシントンではなく現地に駐在し、より実務に近い機能が現地事務所スタッフに委譲されつつある」というものであった。

⁸ 例えば、従来、政府組織の外で実施されてきた社会基金(Social Fund)は、地方分権化を支援するプログラムに組み入れられ、地方政府を通じてか、あるいは地方政府の立案過程に図りながら、コミュニティへの資源が配付されるようになった。

(2) セクター別の実施方針

これらは農村開発プロジェクトそのものではないが、農村開発に密接に関わるコンポーネントであり、それに関する世界銀行の実施方針は以下の通りである。

1) 農業研究⁹

1997 年の vision to action 以降、世界銀行は農業研究システムへの支援アプローチをかなり変えている。

- 公的な研究機関の外にある大学や民間セクターとの共同研究
- 地方政府や農民組織への直接的な資金供給
- キャパシティービルディングおよびプロジェクトデザイン／監督／資金調達における他ドナーとの協調
- 農民のニーズに対応し、貧困と環境問題に焦点をあて、より効果的なモニタリングと評価を伴ったプロジェクト数を増加

2) 農業普及

- 1980 年代初期より世界銀行では the training and visit (T&V) system として知られる農業普及をアフリカで実施
- 近年、地方政府やコミュニティーへ資源及び責任の移管が進み、NGO や民間セクターへの委託、政府・農民組織・NGO 等による費用分担、教育者・農民・研究員等から構成されるネットワークの強化を実施
- 普及プログラムのモニタリング・評価をその方針に取り入れる

3) 水資源管理

- 水資源管理のための受益者のキャパシティービルディングを重視し、水利用者組合の創設や強化を支援
- 政府機関が水利用者組合に法的地位を与え、施設の建設やリハビリ時に自分達で資金的にも行政的にも行なえるように働きかける
- トレーニングやキャパシティービルディング
- 融資プロジェクトでは、Tanzania River Basin Management and Smallholder Irrigation Improvement Project のように、流域(river basin)からのアプローチを増加
- 灌漑インフラの開発・運営・維持への民間部門活用を推進。そのためには政府による政策・組織的な環境整備が不可欠
- アフリカにおける水管理と灌漑に関する調査の実施（ポンプ式と重力式の両形式の場合の使用からの水利費徴集の実現可能性や、灌漑や水管理システムのジェンダー別裨益効果の差異、伝統的技術の環境への影響についての調査）

4) 農村金融

- 農村の人々のコマーシャルベースの金融へのアクセスを可能とする
- 金融機関にとって農村の人々がより魅力的になるような支援
 - 貸付中心の農村部のマイクロファイナンス機関に預金業務のライセンス授与
 - 小規模な農村のマイクロファイナンス機関と商業銀行の連携促進
- マイクロファイナンス機関の人材育成、あるいはマイクロファイナンス機関間の情報ネットワーク整備
- 貸付金利は運営費用をカバーできるレベルに設定

5) 農村インフラ

- 幹線道路までの農村道路（フィーダー道路）の整備、伝統的エネルギー源の活用など、農村の人々が持続的に活用できるインフラサービスへの支援

⁹世界銀行はアフリカにおける農業研究の最大援助機関である。毎年2億 5,000 万ドルのファンドが 25 ヶ国で研究システム支援にファンディングされている。また、CGIAR も支援している。さらに Forum for African Agricultural Research (FARA) (旧 Special Program for African Agricultural Research : SPAAR) を通じて、準地域および地域研究組織の参入支援も行っている。

- 地方政府は道路の維持管理等の責任を負うため、職員の能力向上を実施する必要がある
- 地方政府と各省庁はお互いの役割を明確にし、協力しあう
- 意志決定方法は、農村インフラの規模やサービスの内容によって異なる
 - 水事業はコミュニティー
 - 輸送はそのネットワーク性に鑑み、地方や他の政府機関も考慮
 - エネルギーや通信は、民間セクター
- 住民ニーズにあったサービスは、コミュニティーや消費者がどれだけ支払う意識を持っているかを判断した上で実施する必要がある
 - 最低限、初期投資と維持管理費をカバーする料金設定
 - 補助金は貧困地帯でのインフラへのアクセスを中心に、農村インフラサービス需要に配慮し、持続性の維持を基準
- インフラに関する決定にはコミュニティーが多く関わるべきが多い。そこでは、国家レベルのインフラ建設を行うセクターワイドプログラムなどと整合性をとりつつ実施する。

6) 人間開発

- 重要分野は、HIV/AIDS、初等教育、小児保健、栄養、妊婦の健康、リプロダクティブヘルス
- ソーシャルセーフティネットや、NGO、コミュニティー組織や地方政府との協力によるコミュニティー支援が不可欠
- 初等教育の有料化は支援しない
 - 政府が財政難により有料化する場合、世界銀行は政府とともに補助金などにより貧困層の負担を軽減
 - 政府が料金を課さない場合、地方コミュニティーが「住人のオーナーシップ」を高め、教育サービスを持続させるために、住人の労力提供などの形で学校運営のための「料金徴集」をすることは可能
 - あくまでも貧困層排除につながらないことに留意
- 貧困層への基礎的ヘルスサービスは原則的に無償
- 状況が許せば低料金でのサービス提供も認める
 - 予防接種や TB, HIV/AIDS 予防などコミュニティーに対して大きな利益のあるものに対する課金は勧めてはいない
 - 費用の共同負担も、サービス提供のうえで重要。このような場合、世界銀行は政策決定者とともに貧困層がゼロまたは最低コストで済むように働きかける
 - 距離や言葉等、ヘルスサービスを受けようとする障壁を取り除くための働きかけ

(3) 主な他援助機関との協調

1) FAO

低コスト水管理、土地管理、土壌肥沃強化、生産力強化、多様化、ペスト管理、統計、政策分析、キャパシティービルディング等に関して FAO と協力

2) アフリカ開発銀行

農業と農村開発、HIV/AIDS

3) 地域開発センター設立支援

- 南アフリカ開発共同体(Southern Africa Development Community : SADC)諸国を含む農村開発に関与する複数のドナーのハブ
- 「アフリカの角」地域における食料保障支援のためのハブ
- 西アフリカのマルチドナーハブ

1-2-1-3 援助実績

世界銀行の対アフリカ向け援助実績を表 1-3 に示す¹⁰。

¹⁰世界銀行ホームページから入手した本データは、先述した OECD 開発委員会(DAC)の公表数値とは必ずしも一致していないが、全体の趨勢を見るために掲載した。

表 1-3 アフリカにおける世界銀行のセクター別融資

(100万ドル)

	FY92-97 年間平均	FY98-99 年間平均	FY00	FY01
農業	315.2	182.5	173.6	362.3
経済政策	527.0	503.2	426.2	540.3
教育	233.5	283.2	159.7	74.9
電力およびその他エネルギー	181.4	190.2	42.9	
環境	53.9	35.9	16.4	22.0
金融	217.3	17.2	60.4	204.4
鉱業	10.7	10.0		18.0
マルチセクター	38.9		93.5	
石油およびガス	31.4	8.8	116.6	72.0
保健、栄養、および人口	136.9	199.6	110.0	384.2 ^a
民間部門開発 ^{c)}	193.8	61.3	143.2	462.2
公共部門管理	101.8	150.9	312.2	382.2
社会保護	117.6	113.4	139.4	453.7
テレコミュニケーション	14.9	5.4	10.2	
輸送	294.4	503.2	256.2	99.0
都市開発	132.3	105.5	10.8	40.0
水供給および衛生	124.6	92.9	87.7	254.4
合計	2,725.7	2463.2^b	2,159.1	3,369.6
内IBRD	175.0	31.2	97.6	-
IDA	2,550.6	2,432.0 ^b	2,061.5	3,369.6 ^{ab}

注

合計は、四捨五入のため各セクターの合計と異なる場合がある。

a) Multi-Country HIV/AIDS Program for Africa による 7ヶ国へのIDAクレジット\$287,200,000を含む。

b) FY1998ウガンダへのIDA HIPC 補助金\$7,500万、FY1999モザンビークへのIDA HIPC 補助金\$15,400万、FY2001ウガンダへのIDA HIPC 補助金\$6,400万を除く。

c) 人間開発とならび比率の高い民間部門開発は、ビジネスおよび投資のための環境改善、the seven-country Regional Trade Facilitation Projectのような、貿易開発を支援する新しいツールの開発、民間部門の促進と居住生活(living standard)向上を目的とした輸送、エネルギー、水等のインフラ整備が含まれる。

上記セクターを 8 カテゴリーに分類し、そのシェアを見たものが表 1-4 である。

表 1-4 アフリカにおける世界銀行のカテゴリー別融資

(%)

	FY92-97 年間平均	FY98-99 年間平均	FY00	FY01
農業および環境 ^a	13.5	8.9	8.8	11.4
経済政策 ^b	19.3	20.4	19.7	16.0
人間開発 ^c	17.9	24.2	18.9	27.1
インフラ ^d	15.9	24.4	16.4	10.5
公共部門管理 ^e	3.7	6.1	14.5	11.3
財政および民間部門開発 ^f	15.1	3.2	9.4	19.8
都市開発 ^g	4.9	4.3	0.5	1.2
その他 ^h	9.6	8.5	11.7	2.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

a) 「農業」、「環境」

b) 「経済政策」

c) 「教育」、「保健、栄養および人口」、「社会保護」

d) 「輸送」、「テレコミュニケーション」、「水供給および衛生」

e) 「公共部門管理」

f) 「財政」、「民間部門開発」

g) 「都市開発」

h) 「電力およびその他エネルギー」、「石油およびガス」、「鉱業」、「マルチセクター」

世界銀行は年変動がかなりあるものの、農業重視、プロジェクトの実施主体となるべき民間部門、政府部門の能力強化の姿勢が認められる。また、BHN 関連では「保健・栄養・人口」には注力する一

方、教育支援を減少させるなど、BHN の貸付での重点化が行われている。

1-2-2 アフリカ開発銀行 (African Development Bank: AfDB)

1-2-2-1 農村開発戦略-貧困削減に向けて-

AfDB の農業・農村開発戦略(2000年)は、1990年の農業セクター政策(1990 Agricultural Sector Policy)が基になっている。AfDB は、アフリカ地域における貧困削減のための開発金融機関として、人間中心の開発を進めていく方針である。そこではセクター投資プログラム(Sector Investment Programs: SIPs)のフレームワークを活用しつつ、総合的に農村開発に取り組んでいく意向である¹¹。また、ジェンダー問題をすべての政策/プログラムに取り入れる、メインストリームアプローチを促進している。

アフリカ開発銀行の農業・農村開発戦略は次の通りである。

- (1) 公平な経済成長の促進
- (2) 貧困の削減と食料保障
- (3) 自然環境管理と環境保全
- (4) 人的組織的キャパシティービルディング

(1) 公平な経済成長の促進

幅広い経済成長を通じて、農村部の貧困を削減する。具体的には、政策的・組織的・法的な環境の整備、民間資本を導くような投資環境の整備、アグリビジネス等の振興、輸出促進、地域の統合、技術協力、農村金融仲介活動への支援を行う。同時に、農民の市場へのアクセス改善と収穫後ロスの改善に焦点を当てた協力を行う意向である。

1) 民間部門とアグリビジネス開発の促進

アグリビジネスは、民間部門主導の経済成長を達成する上で重要である。農業及び農村開発を支援する国内および海外投資を導く環境造りの一環として、農民とアグリビジネス等の関係強化支援を行う意向である。

2) 地域協力の促進

農産物への低関税、自由貿易へ向けた政策の調和と、特に、WTO を踏まえ他ドナーと協力しつつ、国際貿易協定(international trade agreement)策定を支援し、世界経済との調和を図る。

3) 技術開発の促進

農民が応用技術を理解するためのシステムづくりを支援する。また、労働集約的な技術や作物/家畜/林業の総合的な開発、ポストハーベスト技術といった、他ドナーが融資を行わない分野への融資を行う。さらに、研究成果の農民への効果的な移転のために、研究と普及の関係強化を支援する。

4) 農村金融の充実化

農村金融機関の設立を非常に重視しており、インフォーマルな農村金融機関や、民間銀行との連携を支援している。たとえば、組織開発、管理情報システム構築、トレーニングなどを通じて、マイクロファイナンス機関の育成支援を行う。

(2) 安定的な食料確保と労働集約型産業振興による雇用拡大

アフリカの貧困を削減するためには、貧困層と他の関係者を巻き込んで開発を行うことが非常に重要で、AfDB の基本的な方針である。このため、IFAD、FAO、世界銀行といった国際開発金融機関と協力し、アフリカにあった労働集約的な技術の導入、たとえば労働集約な農村インフラ整備を行っている。また、AfDB は、加盟国や他ドナーと協力し食料確保を支援する。さらに体系的な協力の確立をめざし、特に食料安全保障特別事業(Special Program for Food Security:SPFS)において FAO とは強い協

¹¹例えば、以下のプログラムが挙げられている。

- ① マクロレベルでの構造改革プログラムと農業セクター投資プログラム
- ② 農業研究：土壌管理の向上、総合ペストマネジメント、ポストハーベスト・ロスの最小化(post-harvest losses)
- ③ 農業普及：すべてのエンドユーザー、特に農村女性のニーズにより適合したもの

力関係にある。AfDB は、以下の分野において長期的投資プログラムを実施している。

- 1) 生産を増加し、国内の食料生産の一時的、あるいは地理的な需給のアンバランスの解決
- 2) 食料の断続的な供給不足への対応
- 3) ポストハーベスト・ロスの削減
- 4) 生産品の多様化、市場価値の高い作物のための技術開発／移転
- 5) 輸送インフラ、手法、政策改善による生産物輸送費の削減
- 6) 取引費用の削減
- 7) 労働集約型、非農業型産業における雇用拡大

(3) 自然環境管理

FAO, IFDC, ICRAF, 世界銀行などと協力し、Soil Fertility Initiative (SFI)により、加盟国の国家 SFI アクションプランとプロジェクト開発の支援を行う意向である。

1) 土地所有制度の整備

アフリカでは、未だに多くの農地が共有、あるいは伝統的な所有形態となっている。AfDB は、土地所有制度を確立するため、組織能力強化を支援する。また、現存する土地所有制度が、開発プログラムやプロジェクトに与える影響について分析する。さらに、政策対話を通じて、政府に対して土地所有改革を促す意向である。

2) 小規模灌漑システムの整備

過去の経験から、農民の嗜好にあった運営維持管理方法を取り、小規模土地所有者を保護するようなシステムが、最も高い生産性を示し持続する傾向にある。そこで AfDB では、費用対効果が高く社会的に受け入れられやすい適当な灌漑技術の導入を支援する意向である。

同時に水利用と汚染コントロール強化、水利用者間の紛争防止、また接続的な水利用計画策定を支援する。また、灌漑農業普及において、FAO, WARDA, IIMI などと協力していく。さらに、農業用および家庭用の代替的な水源開発および管理手法の確立を支援する意向である。

(4) 住民及び組織能力の向上

農民がニーズに基づいた支援を得られやすくなるため、AfDB 他ドナーや加盟国と協力し、草の根レベルのキャパシティービルディングを強化する方針である。ここでは、所得創出活動、財務管理、市場などに関するトレーニングに焦点を当てる。これにより、農村女性の意志決定への参加や、管理能力向上につながることを期待されている。

アフリカの農業および農村経済の近代化を支える草の根組織の確立も必要とされており、AfDB では、既存の農村組織の強化、国際 NGOs と国内 NGOs の連携造りを支援する。

1-2-2-2 農村開発協力の実施方針と状況

援助においては、制度能力を強化するプログラム／プロジェクトに焦点が当てられており、世界銀行、IMF 他ドナーと連携し、より総合的にセクターに取り組む姿勢を見せる。政策ベースの融資は、他のドナーと緊密に協力して行う意向である。農村開発政策の実行にあたっては、AfDB 内、また AfDB と加盟国政府、他融資機関、NGO などとの関係強化を不可欠とする。また人々の需要に応じた協力を行っていくことを目指している。具体的なプロジェクト実施期間は、受益者の参加程度、ならびにセクター／サブセクター戦略との整合性に応じて決定され、必要に応じて変更される。

モニタリングと評価のためのキャパシティー強化に力を入れており、評価部門と実施部門間のフィードバックを強化していく意向である。

1-2-2-3 援助実績

表 1-5 は 1997～2001 年の 5 年間の援助実績の推移である。全体の 1/4 弱を HIPC の債務削減が占める。それ以外のセクターでは、農業および農村開発、人的資本の形成、民間部門開発、よい統治、地域協力と統合が重点領域とされている。AfDB の場合、承認金額は増加している反面、実際の実施金額が減少していることが目立つ。表 1-6 にも示すように特に過去 1～2 年は、実際に実施されたのは承認金額の 1/3 強である。AfDB の年次報告には承認と実行のタイムラグのためにこの差が生じており、今後、実施額が増加

する見込みと記載しているが、タイムラグが近年、拡大傾向にある理由は記載されていない。

マルチセクターに含まれる「貧困削減プロジェクト／プログラム」、「民間部門活動支援」がおよそ 5 倍に増加している。また、世界銀行、FAO、IFAD 等と共同プロジェクトの実施により、農業・農村開発の増加も著しい。

表 1-5 セクター別融資・グラント実施状況（1997～2001）

	1997	1998	1999	2000	2001			
					(実績)		(承認)	
						%		%
農業および農村開発	280.5	269.9	182.8	146.3	149.1	14.0%	332.9	11.3%
輸送	271.7	188.7	160.3	156.9	179.5	16.8%	409.4	13.9%
コミュニケーション	46.3	24.3	72.2	54.7	2.3	0.2%	98.4	3.3%
水供給および衛生	82.1	46.2	43.0	63.5	49.2	4.6%	86.6	2.9%
エネルギー	102.1	95.8	66.7	51.8	65.2	6.1%	116.7	4.0%
産業、鉱業および採石業	66.7	10.7	25.6	16.9	34.9	3.3%	33.4	1.1%
金融	74.0	74.9	135.1	124.7	184.9	17.3%	326.9	11.1%
教育	84.7	84.4	67.1	58.7	43.2	4.1%	77.6	2.6%
保健	57.7	47.3	38.0	32.6	31.5	3.0%	69.2	2.4%
貧困緩和およびマイクロ・ファイナンス	7.2	5.3	5.1	7.0	27.9	2.6%	97.6	3.3%
ジェンダー、人口および栄養	2.3	3.5	2.1	2.3	1.3	0.1%	1.4	0.0%
その他社会部門	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0%	0.0	0.0%
都市開発	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0	0.0%
環境	0.3	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0%	11.9	0.4%
マルチセクター ^b	372.2	254.1	323.7	162.0	297.5	27.9%	509.4	17.3%
その他 ^a							770.4	26.2%
合計	1,447.8	1,105.1	1,121.7	877.9	1,067.0	100.0%	2,941.6	100.0%
参考：承認金額	1,727.8	1,542.1	1,601.7	2,460.2	2,941.6			

a) HIPC Debt Relief, Equity Participation, Guarantee, および Loan Reallocationsが含まれる。

b) マルチセクター：公共部門管理（構造改革プログラムと負債救済を含む）、民間部門開発、よい統治とanticorruption プログラム、産業輸入促進、輸出促進、制度的支援など。

出所

http://www.afdb.org/knowledge/statistics/statistics_bank_compedium2002/development_bank_group/pdf/t101.pdf

注：オリジナルデータは UA(Unit of Accounts)表記。UA1=US\$ 1.24 で換算したもの。

1-2-3 FAO

1-2-3-1 農業・農村開発戦略

FAO は農業開発と農村開発を対にして考えており、戦略フレームワーク¹²では貧困削減、人権および自然資源の開発、食料安全保障を重視した以下の開発目標を掲げる。

- すべての人が十分に栄養をとり、安全な食料を確保
- 持続可能な農業と農村開発へのさらなる貢献
- 自然資源の保全・改善・持続的利用

(1) 農村開発戦略

農村組織の再編成と、「食料安全と持続可能な農村開発のための土地所有制度の確立」および「持続可能な農村生計を促進する農村制度とサービス」に関するプロジェクトの支援を行っている。具体的には、

- 1) 農村における組織の再編成
 - 2) 地方分権化支援
 - 3) 小規模農民組織の強化
 - 4) 複数の関係者との対話・協力を可能とする制度作り
- のサポートを行っており、大別して2つの業務に分けられる。

¹² FAO, “The Strategic Framework for FAO:2000-2015”, 1999.

- 1) 土地所有サービス
土地所有の管理／運営／定住デザインの分析、土地市場や規制／情報システムに関するアドバイス
- 2) 農村組織と参加サービス
貧困原因分析、雇用／資源／サービスへのアクセスを施す政策／制度デザイン、政策決定のためのガイドライン作りや農村開発組織のネットワーク強化のための支援

(2) 農業開発戦略

戦略フレームワークに基づいて発表された中期計画 2002-2007 では、以下の農業開発プログラムが提示されている¹³。

- アクセス 21：食料安全と持続的農村開発のための土地所有制度の確立
2002-2005年 US\$4,077,000
土地へのアクセスや市場改善を促す土地所有制度確立のための政策・プログラム。
- 持続的農村生計を促進する農村組織の再編とサービスの改善
2002-2007年 US\$7,893,000
小規模農民や社会的に取り残された人々の社会経済的状況と食料安全向上のための、農村にす
でにある、公的組織、民間組織、市民社会組織を強化。
- 持続的生計と食料安全を支える参加型アプローチと手法
2002-2007年 US\$2,722,000
開発の利益を公平にシェアすることを目指した、政策やプログラム策定における参加型手法と
ツールの使用の促進。
- 農村開発と食料安全の ACC (Administrative Committee on Coordination) ネットワークの管理とサポ
ート
継続 US\$2,066,000
世界食料サミット(World Food Summit)のアクションプランの実行と他組織との協力促進。
- 参加型アプローチ・組織開発・土地資源へのアクセスの技術的サポート
住民の要求に応じた技術協力（申請中） US\$6,543,000

1-2-3-2 農業・農村開発の実施方針と状況

農村開発と農業開発を対で考える FAO は「食料安全保障」を重視する。同時に個々のプロジェクト活動を自らが行うのではなく、基本的に NGO や、第3国〔途上国〕等に委託する傾向が見られる。多くのアフリカ諸国で実施されている食料安全保障特別事業（以下、SPFS）¹⁴は、これらの方針が実現に移されたものである。

SPFS は小規模プロジェクト（1事業あたり 30～50 万ドル）を草の根レベルで数多く実施することが特徴である。そこでは、対象地域に自然条件の似た国の開発途上国専門家を 2～3 年派遣し、食料を生産・確保する上で必要な技術の指導を、直接、農民に対して行う南南協力を実施している。例えば SPFS の 1 号案件であるセネガル（1995 年～）では、小規模プロジェクト（US\$ 10,000）を草の根レベルで数多く実施し、コメを中心とした食料増産に貢献している。その事業では、南南協力により派遣されたヴェトナムの専門家（農家も含む）100 人が、セネガルの貧困地域の村落に数カ月間、住み込んで稲作指導を行った。

SPFS は 2001 年 9 月現在で、アフリカ地域の 38 ケ国で実施されている。多くは、水管理、作物増産、小動物・漁業の多様化、制約分析に関するものである。2000-2001 年度に事業は大きく拡大した¹⁵。当プロジェクトの受益農民数は、ブルキナファソで 6,600 名（うち女性 660 名）、エリトリアで 6,000 名以上、セネガルで 302 人（うち女性 255 名）にも上る。SPFS に従事した専門家・技術者は 2,000 人

¹³ FAO, Medium Term Plan (2002-2007) 2.5 章, Contributions to Sustainable Development and Special Programme Trusts

¹⁴ Special Programme for Food Security. 低所得、食料不足国を対象に、国レベル、個人レベルの食料安全保障の改善、貧困の削減を目的に、食料生産増加・安定化、農村所得の向上、地域雇用の創出等に重点をおいたプロジェクト

¹⁵例えばブルキナファソでは 42 地区で、ニガーでは 70 地区で SPFS を実施、セネガルでは 50 地区で制約分析が行われた。

にも上り、引き続き南南協力のフレームワークにおいて SPFS を実行する予定である。

1-2-3-3 援助実績

表 1-6 は FAO の分野別援助実績（推定）である。2002/2003 の推定では、農業関連協力は全体の 6 割強を占め、群を抜いて高い。また、他機関との連携や技術協力の比重も相対的に高い。

表 1-6 FAO 援助実施総額（推定）

(100万ドル)

	2001/2002				2002/2003				%
	通常プログラム		トラスト ファンド	合計	通常プログラム		トラスト ファンド	合計	
	本部	計			本部	計			
全般的政策/方針	0.3	0.8	0.0	0.8	0.5	0.8	0.0	0.8	0.3%
管理機関	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.3	0.0	0.3	0.1%
政策、方針および計画	0.3	0.5	0.0	0.5	0.5	0.5	0.0	0.5	0.2%
外部調整および連絡	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
プログラム管理	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
技術および経済プログラム	36.3	50.3	107.7	157.9	38.1	55.6	116.4	171.1	62.5%
農業生産および支援システム	11.0	16.9	47.0	63.9	11.4	18.5	66.8	74.4	27.2%
食糧・農業政策および開発	7.6	10.0	5.0	15.0	8.0	11.3	17.0	28.3	10.3%
漁業	4.0	6.4	21.3	27.7	4.7	7.4	18.2	25.6	9.4%
林業	4.3	5.7	19.5	25.3	4.7	6.7	4.9	11.6	4.2%
持続可能な開発および特別プログラム	9.3	11.3	14.8	26.1	9.2	11.7	20.6	32.2	11.8%
連携およびパートナーシップ	15.5	48.6	1.5	50.2	15.6	57.6	1.2	58.8	21.5%
政策支援	1.6	6.8	1.4	8.2	1.5	7.8	1.2	9.0	3.3%
投資支援	13.4	13.4	0.0	13.4	13.1	13.1	0.0	13.1	4.8%
現地作業	0.5	5.4	0.1	5.5	2.2	4.7	0.0	4.7	1.7%
FAO代表	0.0	22.7	0.1	22.8	-1.3	31.6	0.0	31.6	11.5%
外部パートナーとの連携	0.0	0.3	0.0	0.3	0.0	0.4	0.0	0.4	0.1%
プログラム管理	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
技術協力プログラム	32.2	32.2	0.0	32.2	39.3	39.3	0.0	39.3	14.4%
サポート・サービス	0.0	1.3	0.0	1.3	0.0	0.9	0.0	0.9	0.3%
共益サービス	0.0	1.8	0.0	1.8	0.0	1.8	0.0	1.8	0.7%
臨時出費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
合計	84.2	135.0	109.2	244.2	93.5	156.0	117.6	273.7	100.0%

出所：<http://www.fao.org/pbe/en/intro.htm>

1-2-4 UNDP¹⁶

1-2-4-1 農村開発戦略

UNDP は人間を中心に据え、「貧困削減と持続的生計手段」、「ジェンダー」、「持続的環境」、「ガバナンス」という持続的な人間開発に向けテーマ別に開発へ取り組んでいる。そこでは、幅広い関係者の参加¹⁷を促し、セクター別の支援ではなくテーマ別の支援とすることが提唱されている。

アフリカ地域協力フレームワーク¹⁸ (2002-2006)

1996年12月、国連人口基金(UNPF)と共に Executive Board of the UNDP and the UNPF を組織し、2002年には UNDP アフリカ地域協力フレームワーク(RCF) 2002-2006 を承認した。これは、アフリカ政府、市民社会組織、アフリカのシンクタンク、地域・準地域組織、その他関係者が協議し、アフリカにおける知見をもとに、ミレニアム開発目標の具体化を含めた開発への取り組みを示したものである。戦略領域としては次の4項目を掲げる。

- (1) 民主的/参加型統治の強化
- (2) グローバル化対策
- (3) 紛争防止、和平構築、災害管理対策
- (4) HIV/AIDS 対策

UNDP では、地域的なプログラム・プロジェクトを実行していくために、この RCF に基づいて、アフリカ諸国関係者、他の国連機関、アフリカおよび開発先進国の民間部門と連携を強めていくことを目指している。

¹⁶ UNDP User's Guide 'How to Implement the Programme Approach'

¹⁷ 国家政府、UNDP、他のドナー、NGO を含む市民社会組織、地域コミュニティー/受益者等

¹⁸ UNDP Africa Regional Cooperation Framework

1-2-4-2 農村開発の実施方針と状況

(1) 持続的な生計維持

UNDP は技術協力のための資金供与機関であり、実際に事業を実施するのは、通常、途上国政府機関、国連の各専門機関等である。近年、途上国自身の自助努力を促すとの観点から、これら専門機関に代わって途上国自らが UNDP の指導を得て事業を実施する割合が増えてきている。そのためキャパシティービルディングが多く行われている。

農村開発も持続的な人間開発を主軸におき、農村貧困撲滅を目的とする。ここでは持続的な生計維持(Sustainable Rural Livelihoods(SRL)部の考え方を、プロジェクト実施過程に活用している。具体的には、コミュニティにある資源を活用しつつ、外部の政策にも影響を与え、活用可能な技術を導入しながら貧困からの脱却を目指すことを目的とする。このアプローチの特徴は、コミュニティの開発を行うにあたって、地方政府や NGOs 等が農村の人々と外部の連携を促進する役割を担うと、できるかぎり既存の資源を活用しコミュニティにそれまでなかったような新しい投資¹⁹は極力行わないという点である。

このアプローチを活用するにあたっては、実質的に対象地域の選抜が行われている。即ち、コミュニティの生計を向上させるために外部の政策への働きかけ、ならびに外部の技術を導入する役割を担うことが期待されている地方政府、NGOs 等の能力の高い地域が選ばれる傾向にある。また、外部からの新しい投入なしでも基本的に生計が維持可能であるのはある程度、自然条件にも恵まれた地域となることが多く、極端に資源の少ない乾燥地、半乾燥地が対象に選ばれることは少なくなる傾向にある。

(2) アフリカにおける貧困削減支援：地方政府への働きかけ

UNDP は、アフリカ地域に現在 45 の事務所を持ち、被援助国政府に対して政策アドバイスやサービス提供などを行っている。さらに国連アフリカ経済委員会²⁰と共にこれまで5回のアフリカ統治フォーラム(Africa Governance Forum: AGF)を開催している。

第1回(1997): エチオピアで開催。制度改革、メディア、キャパシティービルディング、地方分権化。

第2回(1998): ガーナで開催。責任所在と透明性

第3回(1999): マリで開催。良い統治と紛争管理

第4回(2000): ウガンダで開催。良い統治を強化するための議会プロセス

第5回(2002): モザンビークで開催。貧困削減のためのローカルガバナンス

そのコンセプトペーパーでは地方分権化が強調されており、次のような課題が挙げられている。

- 政治的リーダーシップと参加
- 住民が公平にアクセスできる社会サービスの提供
- 予算の地方分権化と予算管理
- 政府、議会、コミュニティ間の連携
- ローカルガバナンスと貧困削減のためのフレームワーク

(3) 個別のプロジェクトベースへの参加→政策レベルへの関係者の参加へ²¹

UNDP はプロジェクトベースの参加型開発に代わって、プログラムレベルでの関係者の調整という形での参加型開発に協力の重点をシフトしつつある。前者の場合、プロジェクト対象村落のコミュニティグループをプロジェクトサイクルのすべての段階に如何に関与させるかが、優先課題であった。ここでは、受益者グループを農村開発プロジェクトに関与させていくための様々な手法が開発され²²、実施されている。その一方、後者のように、国家レベルのプログラム策定にあたっては、複数の組織と複数の関係者がその策定過程に関与する(巻き込まれる)ために有効な手法が必要である。

¹⁹ 例えば、職業訓練施設をつくり、技能を教えるといった、所得獲得のための新たな投資がある。

²⁰ United Nations Economic Commission for Africa : ECA

²¹ UNDP, UNDP Guidebook on Participation,, 1997

(<http://www.undp.org/csopp/paguide3.htm#1%20UNDPProgramme%20Approach%20and%20Participation>)

²² PRA、farmer first, beneficiary assessment, formation of community organizations, workshops, drama, theatre 等。

1-2-4-3 援助実績

データ取得できず。

1-2-5 欧州連合(EU)

1-2-5-1 農村開発戦略

EU は過去 40 年にわたり、農業・農村開発に関する援助プログラムを重視してきた。農業に対する直接的支援は主に、輸出用換金作物、灌漑地での作物開発、総合農村開発、小規模プロジェクトの 4 つに分けられる。総合農村開発は 1970 年代と 1980 年代末期に多く実施されており、1970 年代にはドナー主導型で進められていた。1980 年代後半には大規模灌漑と共に総合農村開発計画(IRDP)が実施され、住民参加型・政策対話型の特徴が見られるようになった。しかし、プロジェクトのつまずきや、農作物の低価格、農民の政策策定過程への影響力行使に限界があることなどから、1980 年代後半から 1990 年代前半には農業・農村開発の優先度は低くなっていった。

1997 年より、再び農業・農村開発に重点が置かれるようになる。その理由は、途上国の農村部では農業が依然経済活動の主流であること、不安定な自然・経済的環境の影響を受けやすいこと、人々の基本的なニーズをみとることが難しいこと、農村経済がマクロ経済状況の影響を受けやすいこと、農村地帯では政策実施に際して遅れが見られること、農村の人々の政治的発言権が弱いこと、自然資源管理の重要性、等を「農村の貧困削減」との関連で再認識したためである。

EU 農村開発戦略は、「途上国農民の持続的な生計向上を支援すること」を目的とする。このための 6 つの柱として以下を挙げる。

- より平和で、平等で、開かれた民主的農村社会の実現
- より効果的で責任所在の明確な組織
- 農村成長を導く経済政策
- 農民の個人財産の強化
- 持続可能な環境
- EU の開発政策と他の政策（農業、貿易、環境など）との合致

1-2-5-2 農村開発の実施方針と状況

EU は農村開発協力を実施するにあたり、相手国政府が 1 国レベルで農村開発戦略を策定することを支援する意向である。この背景には現在、アフリカ諸国で試みられているセクター別の開発戦略策定の動きがある。農村開発戦略策定のためのガイドラインとして、Rural Development Profile and Strategic Framework (RDPSF)を策定した。

Rural Development Profile and Strategic Framework (RDPSF)

EC²³は EU の農村開発政策を特定の国に当てはめて農村開発戦略を策定するためのガイドラインとして、2000 年 12 月に RDPSF を発表した。この RDPSF は、以下の 3 つを基本方針としている。

(1) 参加の推奨

農村開発においては、地域住民の参加が不可欠である。RDPSF ではまず、援助対象となるグループとその生計のなり立ち方や問題点を明確にするというプロセスを採用している。ここでは農村住民の幅広い参加やよりインフォーマルな形での参加が欠かせない。さらに、RDPSF のドラフトができあがった時点で、農村開発に関わる地元関係者（可能であれば他のドナーの代表者も）を含めてワークショップで議論することが必要である。

(2) 地方分権化支援（農村住民の各種サービスへのアクセス強化）の重視

地方分権化は、地場知識を用いることにより適切な介入、地域住民の参加を促進しオーナーシップを強める、地方レベルに更なる資源をもたらす、実施過程の透明性・責任所在の明確さを増す、等のメリットを農村開発にもたらす。中央政府に、アドバイザー、調整役、予算専門家等の人材を派遣することで、ドナーは地方分権化のプロセス、実行、モニタリングをサポートできる。

²³ EC（欧州委員会）は EU の唯一の行政執行機関。

(3) 実施の責任はもっとも適切な下部組織にまかせる。

このガイドラインは農村で人々が営む生計維持方法、ならびに生計を維持するために既存資源をどのように活用しているかを明らかにし、農村開発戦略を考えるためのものである。しかし、最終目標は個々の農村の農村開発戦略の策定ではなく、一国の農村開発戦略の策定である。いわば個々の農村の事例をケーススタディーとして、全体戦略を策定するアプローチである。これら一連の作業は、農村部で実際に開発に携っている人々と協力して行われる²⁴。

RDPSF には、7つのステップが示されている。第1段階から第3段階までは、農村の現状把握を目的としており、第4段階以降は、戦略・実行のデザインプロセスに関するものである。

第1段階： ターゲットグループ設定とグループの生計維持方法の把握

農村の人々が既存資源を使ってどのように生計をたてているかを把握した上で、いくつかの農村グループに分ける。その中から、地元のキーとなる男女とともに、ターゲットグループを選定する。基本的には農村部、そして農村貧困の大多数を占め、ECの介入が貧困削減に役立つようなグループがターゲットとして選択される。実務上、ECが長年、積極的に協力を行ってきた地域、ECが専門性を持つ経済活動への依存度が高い地域、ネガティブな影響にさらされている地域、他ドナーから無視されている集団あるいは地域等、多岐にわたる。

第2段階： 対象グループに影響を与える制度的環境を明確にする

農村の様々なグループが活用する資源や、生計維持戦略に影響を与える政治・行政組織、経済・社会組織、組織的なプロセス〔政治、登録、規制、社会慣習、信条等〕を把握する。

第3段階： 生計向上阻害要因の明確化

ターゲットグループの生計向上の阻害要因を明らかにし、その深刻度や範囲に応じてランクづけする。農村の生計維持に影響を与える阻害要因の除去はEC介入の主目的で、このステップの結果によりECの戦略が決まる。現地のキーとなる人々が主要な情報源である。

第4段階： 認識された主要問題に関する当該国／援助国・機関の政策や行動

当該国とECのアプローチの整合性を確認し、他ドナーの介入との重複を避け、ECと他ドナー（最初はECメンバー諸国）との協調の可能性を探るべく、調査する。RDPSF策定に関し当該国政府、並びに他援助国・機関との討議開始。

第5段階： 認識された問題に対しECにより実行・支援されるべきアクションを明確にする

ターゲットグループ、解決すべき問題、その対策について裨益グループができるだけ多くなるように優先順位をつける。そこでは既存のECの成功体験も加味する。そこでは途上国の地方政府間の連携も重視される。当該国政府とRDPSFに関する事前の政策対話が推奨される。

第6段階： RDPSFの実施について

対象農村グループの生計強化を実現するために、RDPSFのもっとも効果的な実施方法を策定する。その際、ローカルあるいは海外の人材、地方・中央レベルの政府機関、NGOsなどECの潜在的なパートナーとなりうる機関や、その地域にすでにある教育レベルの高い人材、草の根レベルの密接かつアクティブな組織ネットワークなども考慮する。同時にRDPSF実施過程のモニタリング、評価手法（指標も含む）も示される。評価指標はターゲットグループの生計に与えた結果を反映すると同時に、生計強化の阻害要因の軽減、あるいは除去の程度についてもあらわす。

第7段階： RDPSFの理論的フレームワークをデザインする

ロジカルフレームワークの形式で、目的、期待される結果、関連する活動、戦略の提案を策定する。

2000年はじめに、このRDPSFのパイロットバージョンが作成された。対象となった地域は、バングラディッシュ、ボリビア、モザンビーク、ウガンダの4カ国である。

²⁴ 農村開発にアクティブに関わっている人々との協力は以下の2段階で行われる。

- 1) 最初にRDPSF策定過程で必要とされる情報等をキーインフォーマントが提供。それらは、ターゲットグループの認識、主要な生計の特徴、直面する問題のランキング、政策レビュー。この過程で、広範囲での参加と、よりインフォーマルな参加とのバランスをとる。
- 2) 最初のRDPSFができたなら、農村開発関係者による1～2日間のワークショップにて議論する。

1-2-5-3 援助実績

現在、農村開発協力は大きく、1) 輸入支援を含むプログラム援助、2) EC 予算により直接融資されるプログラム、3) EC 予算、あるいはヨーロッパ開発基金 (EDF) ²⁵より融資される食料援助を含む人道援助、4) EC 予算から融資される NGO との協調融資 (NGO を通じて実施される EC プログラム・プロジェクトを除く)、5) EC 予算あるいは EDF により融資されるセクター別プロジェクト援助、という手段を用いて実施されている²⁶。これらの主要な資金源は、EDF 約 150 億 Euros (約 1.7 兆円) / 5 年間と、Budget Lines 約 30 億 Euros (約 3,480 億円) / 年²⁷である²⁸。

対アフリカ向け援助は、コトヌ協定 (かつてはロメ協定) により定められる 5 年毎の ACP 諸国²⁹との援助総額、セクター、方法に関する包括的な合意に基づいて実施される。中東欧諸国への支援増加がなければさらに増加していたという見方はあるが、基本的にアフリカ向け援助額は横ばい傾向にある³⁰。特に、分野別のプロジェクト援助に代わって、緊急援助の比率が急増している。また、相手国政府の国家目標に合致した援助を実施する傾向が強くなり、個々のプロジェクトに代わって、将来的な財政支援も念頭に置いたセクター支援の傾向が強まっている。即ち、相手国政府の能力を向上させ、個別のプロジェクト毎の支出管理ではなく、政策モニタリングやインパクトアセスメントを実施させることに重点を置く意向である。

個々の農村開発プロジェクトの実施方法は国によって異なる。基本的には EC 職員はプロジェクトの実施監理を行い、実際に現場でプロジェクトを実施するのは、そのために契約したコンサルタント (国内、外国人)、プロジェクトマネージャーに指導・監督されたコミュニティーや NGO スタッフである。そこではプロジェクト実施用の PMU (プロジェクトマネジメントユニット) や、社会開発における小規模プロジェクトで、受益者によるコストシェアリングがある場合、PIU (プロジェクトインプリメンテーションユニット) を立ち上げ、受益者による実施の指導・監理を行っている。

例えば、南アフリカでは PMU を活用した実施形態が多く見られた³¹。そこでは対象地域ですでに活動している市民組織(civil society organizations)³²、外国人専門家、ローカルコンサルタント等から構成される PMU をプロジェクトのために形成し、実施にあたる。PMU は日々の活動を実施し、その成果は管轄省庁、地方政府、州政府職員等の関係者から構成されるステアリングコミッティーに報告する。EC はステアリングコミッティーやテクニカルコミッティーにオブザーバーとして参加し、主導権はあくまでも当該国実施者におくが、援助資金のディスペンスにあたっては EC の基準に沿うことを前提する等、縛りはかけている。また、地元の組織が十分に育っていないと判断される国では NGO を活動主体として実施する場合もある。

1-2-6 ドイツ(GTZ)

1-2-6-1 農村開発戦略

GTZ は、1983 年に発表された農村開発の指針をもとに総合地域農村開発 (Integrated Regional Rural

²⁵ EU の援助は EC (欧州委員会) と EIB (欧州投資銀行) から構成され、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 (商品借入も含む) は欧州開発基金(EDF)によりファイナンスされる。

²⁶ EU, "Guidelines for the Design of a Rural Development Profile and Strategic Framework", December 2000, p.26

²⁷ Unit B/4 - Environment and Rural Development / the Directorate General for Development in Brussels/ European Union の Philip Micos 氏による。

²⁸ EDF は被援助国と合意した国別開発戦略ペーパーに基づき、保健、輸送といったセクター、あるいは農村開発食料安全保障といった分野の支援に用いられる。Budget Lines は国別ではなく、エイズ撲滅、民主化支援、人権保護といった特定のテーマ別にたいして、アフリカ、ラテンアメリカといった地域全体を対象に取り組むもの。

²⁹ アフリカ、カリブ、太平洋州

³⁰ EC Rural Development Department, Philip Micos 氏回答(2002.8.1)。

³¹ The EU and South Africa(http://europa.eu.int/comm/development/country/za_en.htm)

³² EC が現在、共に活動している市民組織は NGO だけではなく、agricultural commodity associations, community forestry user group, community managed irrigation groups など多岐に渡る。

Development) を行ってきた。1990 年代に入ると、市場の自由化とともに農村部における「勝者」と「弱者」の差異がよりはっきりとしてきた。例えば、それまでの都市生活者への需要を優先した公社による低い価格での農産物買付が撤廃され、意欲と能力のある農家はより高価格で販売し、収益を得る機会を持つようになった。しかし、多くの農家はそれまでの公社にかわる新たな販売先を自ら見つける必要が生じ、農業投入財もそれまでのように補助金や低金利を活用して購入することができなくなるなど、負担も大きくなった。

こうした変化を受け、GTZ は「農村地帯、特に貧困層の生活の持続的改善（または少なくとも安定）を達成することを目的とし、特に貧困層が機会を掴みとり、自主的に対処していけるような介入を行う」ことを農村開発の目的として定めた。1997 年には「サブサハラ・アフリカにおける農村開発セクターネットワーク (the Sector Network “Rural Development in Sub-Saharan Africa”: SNRD)」を立ち上げ、2001 年 12 月には、人口増加、移民、生態系の変化による農村地域の劣化に対応する戦略として「地域農村開発戦略(Regional Rural Development : A regional response to rural poverty (以下、RRD))」を発表した³³。これはアフリカ諸国の中央政府とともに、地方政府、NGOs、コンサルタント、国際開発組織に向けた GTZ の今後のアフリカ農村開発戦略である³⁴。

1-2-6-2 農村開発の実施方針と状況

RRD は、下記の 4 つの側面毎に農村開発戦略を定め、各々の戦略実現に向けた具体的な活動も提示している³⁵。

(1) 経済的側面：食料と現金

経済成長中心ではない人間中心の観点から、ここでは利益追及や輸出促進ではなく、食料と現金の確保に焦点をあてている。ここでは 2 つの戦略と、それぞれの実施に向けた活動を提案している。

1) 市場に対応できる能力 (capabilities) 強化

- 経済活動の多様化支援
- 地域の市場に適した生産システム、技術、リサーチおよび普及の支援
- 市場変動に対応し、運転資金、貯蔵、輸送手段の確保のために、農村の小規模生産者の組織化の支援
- 貧困層の能力強化と共に、先進的な農家に対する新たな機会の提供

2) 新たな所得機会の創出

- 地域経済分析等に基づく新たな所得機会の探索
- 市場機能の向上
- 持続的な活動につながるような補助金政策の検討
- 農村・都市間の連携促進
- 食料市場への介入の検討
- 政府による労働集約的インフラプログラムの提供
- 限られた機会への公正なアクセスの付与
- 排他的でない融資やトレーニング等を通じた能力向上対策の策定
- リスクや困窮への対応
- 社会保障システムの強化
- リスクへの対応、災害の回避等、緊急時の食料や現金による支援

(2) 社会・文化的側面：人々との相互作用

地域の政府や他の地区のサービス提供者、住民と相互に交渉を行うためには、(a) 民主化、(b) コミュニティーと政府のパートナーシップ、(c) 知識の出し合い(joint knowledge generation)、(d) ジェンダーの平等に基づいた貧困層へのサービスの考慮、の基本方針が欠かせない。また意志決定における住

³³ GTZ (2001) "Regional Rural Development (RRD) : A regional response to rural poverty"
(<http://www.gtz.de/snrd/publications/publications.html>)

³⁴ GTZ (2002) "Sector Network Rural Development, Africa (SNRD) 7th Annual Meeting of Steering Group"
(http://www.gtz.de/snrd/SG_Uganda/SG7mainreports.zip)

³⁵ 個別の戦略にたいして RRD には詳細な多くの活動が記載されているが、ここではその中で主なものを提示した。

民参加は、民主的な政府の組織化を行う上で不可欠である。住民参加には、住民投票、ヒアリング、ワークショップなど多種多様な形が考えられ、また、伝統的な参加とその改善、種々の決定における参加の度合いなどに関する考慮が求められる。ここでは3つの戦略と、それぞれの実施に向けた活動を提案している。

1) **対象グループやジェンダー配慮の確保**

- 農村のアクターおよびクライアントの特定
- すべてのグループが参加し便益を得るような包括的支援
- 同時に、特別な配慮が必要な人々のターゲティング
- 住民による、Food for work 等の社会保障サービスを必要とする最貧困層に特定して実施
- すべての介入に確実に「ジェンダー・チェック」を含めること
- 男女双方からの代表者の参加
- 地域の機関内でのジェンダーの公平についての啓発
- 農村女性のジェンダー問題や社会的弱者の問題を政策や制度に反映させること

2) **地域の意思決定への住民参加の制度化**

- 既存の意思決定システムの把握
- 地域政府と関係者の参加
- 参加のための条件の設定

3) **HIV/AIDS への対応**

- 農村開発プログラムへの AIDS 予防対策の統合
- HIV/AIDS の制度的なインパクトへの対応

(3) **政策・制度的側面：パワーとキャパシティー**

農村の貧困層は、市場へのアクセスを持たない、ヘルスケア等の基本的なサービスを受けるのが難しい場合が多い。これに対応するため、地域・地方組織の制度的能力の強化・確立、農村貧困層の政策への発言権の強化が不可欠である。ここでは4つの戦略と、それぞれの実施に向けた活動を提案している。

1) **適切かつ多様な農村サービスシステムの構築**

- サービス提供者間の補完性や競合性が取り込まれた農村サービスシステムの再計画

2) **地方分権化への対応**

- 財政面での分権化の計画策定支援
- 上から、下からの双方からの管理による政治的な透明性の確立
- 地方分権化の計画策定、ならびに予算編成能力の向上
- 住民の関与が可能な環境の整備
- パートナーシップの促進
- 現地の紛争処理能力の向上

3) **コミュニティのオーナーシップの確立**

- 公正かつ適正なコストシェアリング・システムの確立
- 成果に応じたコスト・シェアリングの導入
- 最貧困層の基本的なサービスへのアクセス改善
- コミュニティのオーナーシップを促進する組織的な支援
- 成果に応じたリーダーシップの促進

4) **インテリジェント・サービス・システムによる解決**

- 農村貧困地域における、サービス提供者と利用者の能力高上のために、適切な技術的、制度的解決策の検討

(4) **生態的側面：持続可能な自然資源管理**

農村で持続的に生計を維持するためには、農村開発にも自然資源管理を取り入れる必要がある。コミュニティベースの参加型土地利用計画策定・管理により、地域住民は開発をコントロールし、持続可能な資源管理が実現すると考えられる。ここでは5つの戦略と、それぞれの実施に向けた活動を提案している。

- 1) **技術的側面**
 - 適切な自然資源管理技法の特定
- 2) **コミュニティーベースの管理**
 - コミュニティーベースによる土地利用計画策定・管理における規則、管理メカニズムの構築や、制裁への合意形成
 - 共同管理による便益と責任の共有
- 3) **サービスシステム**
 - 自然資源管理に必要な公的サービスの提供
- 4) **自然資源管理のインセンティブを高める法的・経済的フレームワーク**
 - 持続的な生産システムへの補助金政策
 - 持続的な生産や製品の認証
- 5) **複数のセクターに跨がる地域開発の視点**
 - 劣化の著しい自然資源への圧力回避のため、他セクターや地域における代替的な所得機会を活用

1-2-6-3 援助実績

農村開発戦略の実施を担当する SNRD は、アフリカ地域におけるセクタープログラムに関わるワークショップやフォーラムを開催している。現在、以下の6領域の活動を行っている。

- 地方分権化と農村開発(DEC)
- コミュニティーベースの自然資源管理(NRM)
- アプローチの革新・普及(EXT)
- HIV/AIDS と農村開発(HIV)
- セクター改善と投資プログラム(SIP)
- 林業セクション(FOS)

貧困層が機会を掴みとり、自主的に対処していけるような介入を行うため、地域レベルでの介入を行い、農業中心や輸出志向を主軸とした従来のプログラムとは異なる、人を中心に置き、地域特有の事情に配慮する農村開発アプローチをとる。援助実績に関するデータは取得できなかったが、具体的には下記のような働きかけを行う予定である。

- 持続性、参加、補助(subsidiarity)、対象グループの相違、ジェンダー、貧困削減といった開発政策の原則に基づいた、サービス提供者・政策決定者と住民との双方への働きかけ
- 経済的条件・制度的枠組みや、地域の特徴および資源等から得られる機会の特定
- 制度改革によるサービス提供機関のキャパシティービルディング：
- これにより、貧困層への適切なサービスが増加する。
- 住民、特に貧困層や社会的弱者のキャパシティービルディング：
- これにより、貧困層がサービスを利用でき、彼等に機会の拡充をもたらす。

1-2-7 英国(DFID)

1-2-7-1 農村開発戦略

英国はアフリカ農村開発戦略は出していないが、貧困者の多くが農村に居住していることから、農村における農業、教育、保健、インフラ整備などの支援の重要性を指摘している。また貧困問題が深刻なサハラ以南アフリカおよび南アジアを協力の重点地域として掲げている。2000年12月には、「世界の貧困を撲滅する：グローバル化を貧困者へ」(Eliminating World Poverty: Making Globalization work for the poor)と題する2冊目の白書が発表された。この白書で重点として挙げられているのは、(1)グローバル化への対応、(2)効果的な政府と市場、(3)健康と教育、ITによる知識の共有、(4)民間投資、(5)貿易、(6)環境、(7)開発援助の効果的な活用、(8)国際システムの強化である。

英国の協力の規範的概念である「持続的農村生計」³⁶(sustainable rural livelihoods：以下、SRL)ア

³⁶ 人々がストレスやショックに立ち向かい、回復し、自然資源を損なうことなしに現在および将来において個々

アプローチにそって、農村開発も行われている。SRL では「環境と調和したより長期的な生計向上（貧困撲滅）」を目指し、人間中心(people-centered)、総合的(holistic)、動的(dynamic)、増強(build on strengths)、マクロとミクロのリンク(macro-micro links)、持続性(sustainability)を主要概念として掲げている。そこでは総合的(holistic)なフレームワークの中で環境保全を中心に開発を捉えている点の特徴である。

SRL は、農村の貧困削減をめざした総合的なアプローチという点では、1970 年代に行われた総合農村開発プロジェクト(IRDP)と類似しており、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）を目指すという点が従来のアプローチとは異なる特徴である。

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以下のことが挙げられる。

- DFID 職員の技術力および運営／政策分析能力
- DFID の複数セクター間の調整を含む計画立案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）
- 時間のかかりすぎる DFID プロジェクトサイクル
- セクタープログラムは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

1-2-7-2 農村開発の実施方針と状況

DFID では、可能な限り相手国政府の行政システムを通じて支援を行うこととしている。これは直接的な財政支援と呼ばれ、従来の個々のプロジェクトへの支援ではなく、相手国政府予算への直接的な支援である。既存の行政システムと並列した別のシステムを作り出すのではなく、政府の計画、財政管理および会計システムの強化へとつながることを目的とする。DFID は、相手国政府のシステムを通じて財政リスク管理ガイダンスを開発している。また特に、英国の二国間援助の約 48%を占めるサブサハラ・アフリカ向けには、ミレニアム開発ゴールの達成に向けて、アフリカ政府の改革を支援することを明示し、国が率いる貧困削減戦略を効果的に実行するために、政府予算を通じて支援している³⁷。

DFID 援助の規範的概念である「持続的な農村生計」(SRL)をどのように実際の戦略実施に活かしているのかについては、残念ながら明示する文書が見つからず、現在、確認中である。しかし、複数の関係者へのヒアリング、ならびに DFID の出す SRL ガイダンスを見る限り、DFID の SRL は1つの考え方ではあるが、現時点ではまだ実務的なものではないと考えられる。ガイダンスに記載されたケースも、プロジェクトの開始時点で対象村落の資源の賦存状況を「5つの資本」に基づいて把握し、プロジェクト終了後にその「5つの資本」がどのように変化したかについての分析であり、プロジェクトの実施を SRL で如何に行ったかの分析はされていない。

1-2-7-3 援助実績

表 1-7 は、DFID の援助実績を見たものである。個々のプロジェクト援助ではなく、セクターむけの支援（究極的には財政支援）を目指し、アフリカでは保健と教育部門のセクタープログラム策定支援を活発に行っていることがわかる。両部門を含む公共及びコミュニティーサービスが全体の 3/4 を占める。同時に相手国政府職員の能力向上のためのキャパシティビルディングのシェアも高い。それに対してプロジェクトベースで実施されることが多い農業、あるいは輸送等のインフラ整備は、DFID の世界平均よりも低くアフリカでの協力することに消極的な姿が認められる。

の能力や資産を維持あるいは向上させることができる時、生計は持続的となる。

³⁷ Development Report 2002, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/dr2002_report.pdf

表 1-7 英国の援助実績(2000/2001 年)

(単位: 1000ポンド)

	アフリカ向け プログラム	%	DFID全世界総額	
			合計	%
再生可能自然資源(RNR)	35,372	9.3%	126,935	14.2%
農業および畜産	1,640	0.4%	64,051	7.2%
林業	8,698	2.3%	23,712	2.7%
水産業	3,159	0.8%	11,530	1.3%
農村開発	6,472	1.7%	26,926	3.0%
RNR第一次加工産業	573	0.2%	716	0.1%
鉱業	22,774	6.0%	28,349	3.2%
製造業	9,298	2.4%	9,298	1.0%
エネルギー	1,800	0.5%	32,281	3.6%
輸送およびコミュニケーション	12,512	3.3%	42,438	4.8%
道路	5,197	1.4%	20,295	2.3%
鉄道	907	0.2%	907	0.1%
航空輸送	56	0.0%	1,371	0.2%
水上輸送	2,002	0.5%	6,098	0.7%
郵便およびテレコム	857	0.2%	3,391	0.4%
その他輸送および貯蔵	3,494	0.9%	10,376	1.2%
公共およびコミュニティー・サービス	287,696	75.5%	584,660	65.5%
行政	59,992	15.7%	149,910	16.8%
水および衛生	10,970	2.9%	34,308	3.8%
都市および産業開発	2,537	0.7%	11,241	1.3%
住宅	141	0.0%	2,038	0.2%
教育	102,598	26.9%	163,871	18.4%
保健および人口	85,886	22.5%	184,216	20.6%
その他コミュニティー・サービス	25,572	6.7%	39,076	4.4%
建設	132	0.0%	479	0.1%
貿易、ホテルおよび観光	332	0.1%	2,346	0.3%
金融およびビジネス・サービス	7,685	2.0%	28,906	3.2%
紛争対応	3,532	0.9%	24,343	2.7%
小計	381,132	100.0%	892,500	100.0%
分類不可 ^a	272,197		512,620	
合計	653,329		1,414,121	

a) 複数のセクターにわたり、分配ができないもの、またはセクター分類が適当でないプロジェクト/プログラムを含む。

出所: 表 1-8、図 1-1 共に How DFID works around the world, Statistics on International Development, 2001 Edition、9.1 DFID Programme: Bilateral Aid by Sector, Regional Breakdown for 2000/2001

1-2-8 米国(USAID)

1-2-8-1 アフリカ開発戦略³⁸

USAID は農村開発戦略を明確に定めていないが、アフリカに対する開発戦略は定めている。そこには「開発途上国の持続的な開発を促進し、米国の国益につなげること」³⁹という米国の援助の基本方針が反映されている。

これまでの経験から USAID は、(a)アフリカの成功はアフリカ自身に依存するべき、(b)経済成長が不可欠、(c)戦略的な協力が基本、(d)危機防止が重要、との教訓を得た。その結果、今後 10 年間のアフリカ支援の重点目標を下記のように定める。

- 公平な成長を促すリーダーを選出
- アフリカ諸国による国内・国際間の危機の分析、および解決の主導

³⁸ USAID Strategic Plan 1997 (Revised 2000)に基づく。

³⁹持続可能な開発は、危機への恐怖を減らし、経済成長と貧困削減へとつながり、民主化、社会的公正、環境保全を促す。その結果、途上国が社会的、経済的に発展し、ひいてはそれが米国の商品やサービスへの需要、米国と援助国との協力関係拡大へとつながる。

- 子供へ十分な食料、健康、教育を与えること
- 成人の健康、識字向上、市民社会での活動、世界経済下での労働、そして相互に受益関係にあるアフリカとアメリカの関係構築

中でも、アフリカと米国の経済的・商業的つながりを増すような開発を達成するため、米国の 2 国間援助プログラムは、選択的、かつ双方のニーズに対応して調整し、適切な規模で実施する。今後 10 年のプログラムにおいては、下記の開発戦略を持つ。

- アフリカの開発を導き管理できる人々のキャパシティー強化：民間部門主導で開発を行えるための基礎強化
- ウガンダ、ガーナ、南アフリカの成功事例の他国への応用
- 重点援助対象国は 12~15 カ国とし、地域フォーラムの活用や他ドナーとの連携、限定的な介入等を通じて、援助の効率性と有効性を高める。

1-2-8-2 アフリカ開発の実施方針と状況

2001 年のアフリカへの開発支援（人道的援助を除く）は、\$793,881,000 である。「農村開発」というくくりかたはしておらず、下記(1)~(6)の 6 つの援助の重点項目に基づいて支援が行われている。

(1) 経済成長と農業開発の促進	\$ 196,864,000
(2) 民主主義とよい統治を	\$ 55,956,000
(3) 教育とトレーニングを通じた人材開発	\$ 94,264,000
(4) 自然環境管理	\$ 86,482,000
(5) <u>家族計画振興と疾病対策</u>	<u>\$ 360,315,000</u>
アフリカへの開発支援総額	\$ 793,881,000
(6) 人道的支援	\$ 273,505,000

1-2-8-3 援助実績

(1) 経済成長と農業開発の促進

幅広い経済成長の促進は、USAID のアフリカ開発戦略の基本である。経済成長を促す重点領域として以下の 4 項目を挙げて、農業、民間部門育成、経済プログラム、政策改革への支援を技術協力、トレーニング、米国とアフリカの企業、ビジネス組織、ビジネスネットワークの連携構築等を行っている。

- 貿易および海外投資の自由化
- 国内貯蓄と投資の奨励
- 民間部門のための環境改善
- キャパシティービルディング

アフリカ経済の主力である**農業開発**に関しては、食料生産と市場の拡大、非伝統的製品の輸出、市場の自由化、中小企業育成といった支援を行っている。重点項目は次の通りである。

- 農業生産向上
- 収入と雇用の増加
- 国家開発目標を支える地域協力の強化
- 政策、プログラム、戦略の変革支援

具体的には、

- 開発援助基金(Development Assistance Funds)、経済支援基金(Economic Support Funds)、拡大「アフリカの角」イニシアティブ、アフリカ食料保障イニシアティブ、南アフリカイニシアティブなどを通じた協力
- 農村道路、農業技術、農業企業支援、生産・ポストハーベスト・市場の強化支援、民間部門の参加に関する情報提供サイト整備（市場、農業、アグリビジネス、食料保障に関する情報網の整備）

民間部門開発は、民間部門拡大による雇用促進と収入増加を目指し、政策とプログラムの提供を目的

としている。重要領域として、アグリビジネス開発、農業金融、通信部門支援がある⁴⁰。

政策、プログラム、戦略の変革支援は、自由な貿易環境のもと、幅広い市場経済化を促進しながら雇用を創出することを目標としている。これらのプログラムでは、市場強化、サービスへのアクセスと機会の拡大、人々への投資を通して経済成長を促す。具体的には、アフリカ 20 ヶ国以上をインターネットで繋ぐこと、インターネットへのアクセス促進、アフリカ貿易および投資政策プログラムの策定支援、サブサハラ・アフリカにおける経済および社会科学政策分析支援、ミシガン州立大学と USAID の協力による食料保障プロジェクト、拡大「アフリカの角」地域（エチオピア、エリトリア、スーダン、ソマリア、ウガンダ、ジブチ、ケニア、ルワンダ、ブルンジ）の紛争防止、食料安全保障、アフリカ東部および南部における地域貿易問題と、その農業生産や食料保障に与える影響の分析などがある。

(2) 民主主義とよい統治の強化

民主化と統治に関する活動は、横断的で他のセクターとも関連させて実施する。選挙支援、自由出版や独立した立法・司法といった民主的組織の強化、NGOs 育成、紛争解決などの分野で支援している。例えば自然資源管理部門と他部門の民主化・投資支援を融合し、地域の自然資源を地元の住民組織が管理できるように支援し、結果的に地方分権化促進を支援する活動がある。

アフリカ持続的開発／民主化&よい統治部(AFR/SD–Democracy & Governance)は、USAID の他の技術チームと協力し、保健、教育、農業、自然資源管理、経済開発などのプログラムを実施している。また、紛争防止や人道支援などに関するサイト（Conflict Web）や、民主主義と統治に関するサイトを立ち上げ、USAID が管理している。

(3) 教育とトレーニングを通じた人材育成

アフリカの基礎教育は、女性と農村児童の基礎教育へのアクセス増加、基礎教育における質の統一化、国家の教育への取り組みの強化、国家キャパシティーの改善、参加型政策対話とコミュニティーや NGO 参加をとおした、すべてのレベルでの public-private 協力の促進を目的に行っている。現在、11 カ国での協力が行われているが、孤立したプロジェクトではなく、体系的な改革の促進、持続すること、子供達の学んでいる学校と教室の適切な開発、に焦点が当てられている。USAID はまた、人的能力構築においても、初期児童開発(Early Childhood Development)、技術および職業教育、高等教育、国内／第 3 国／US トレーニングを行い、支援している。

(4) 環境保全

自然資源管理／環境(NRM/E)プログラムの重点事項は、

- 持続可能な農業活動
- 熱帯雨林管理
- 生物多様性の保護

である。環境や自然資源以外においても、環境に優しい活動をコミットしている。

具体的には、アフリカにおける飢餓、環境汚染、気候変動問題への取り組みに対しての助言と技術支援、アフリカにおける持続可能な自然資源管理の改善／普及にむけた活動、17 の渇水国での食料安全保障改善を目指した USAID の資金協力、コンゴ盆地における森林破壊に対する協力などがある。

(5) 家族計画と健康保護

無制限の人口増加は、経済成長の潜在性、食料安全保障、環境をおびやかす、政策をも不安定にする。従って、家族計画と健康は持続可能な開発と紛争防止に不可欠である。

具体的には、5 歳以下の幼児の死亡を減らし、ヘルスシステムおよびキャパシティー強化をめざす、幼児と妊婦の救命のため、栄養、予防接種、児童疾病総合管理(integrated management of childhood

⁴⁰その活動は以下の領域からなる。政策と規制分析、キャパシティービルディング、組織開発、技術支援とプログラムサポート、市場情報と開発、今後のプログラム計画のための USAID や他ドナーのプログラム評価

illness: IMCD)、HIV/AIDS、マラリアや結核予防等に関する活動、HIV/AIDS 関連ファンド（2001 年 \$132,183,000）、感染症対策、また、HIV/AIDS に関するリンクのあるサイトを立ち上げ、USAID が管理する、などの活動を行っている。

(6) 人道的救助

(1)～(5)までの開発目的の活動と並んで、米国の国益／良心の観点から民主化、経済成長、健康向上、インフラ再建、環境保全など幅広い活動やサービスにおいて、人道支援をコミットしている。

具体的には、伝染病、紛争、疾病、飢餓に関するプログラムの実行、国際機関等の緊急食料援助や開発プロジェクトへの物質寄与を行っている。

1-3 まとめ

1-3-1 参加型農村開発について

今回のレビューの結果、アフリカにおける農村開発戦略では、受益者を含む関係者をより関与させて「参加型農村開発」を推し進める意向が確かめられた。実際、「アフリカ農村開発手法の作成」調査の 2000 年の報告書⁴¹でレビューした各援助国・機関の農村開発戦略とくらべても、「参加型農村開発」に関係するつぎのような事項が一層、強調されていることがわかる。

- 「人々」を中心にすえ、農村の人々の生計向上を支援する。
- 農村の人々の「声」を政策に反映させることが重要。そのために、農村の人々、地方行政職員の能力を強化する。
- 市場経済化が進むにつれて、農産物の買い上げや投入財購入のための政府による各種優遇措置がなくなった。民間部門の活用が謳われ、民間による農業技術指導なども現れてきている。農村開発プロジェクト実施に際しても政府だけではなく、できるだけ現場にいる民間部門（NGOs、コミュニティの組織、大学、研究機関、民間企業等）の人々を関与させることが奨励されている。
- 従来のように地方政府を「邪魔者」扱いし、プロジェクトの実施過程から排除するのではなく、地方分権化の動きの中でその役割を再評価し、積極的にプロジェクト活動に取りこんでいく。

表 1-8 は、これらの各援助国・機関の農村開発戦略を一覧に整理したものである。アフリカに限定した「農村開発戦略」を発表しているのは世界銀行と GTZ である。EU は基本的にアフリカ諸国が国家レベルの農村開発戦略を策定することを支援する意向であり、途上国全般の包括的な農村開発戦略策定のためのガイドラインに基づいて、パイロット的にモザンビークとウガンダで農村開発戦略を作成している。FAO は食料安全保障に重点を置き、農業開発と対で農村開発を実施する戦略を表明している。UNDP は農村開発に限ったわけではないが、対アフリカ援助基本戦略をまとめている。DFID は「持続的な農村生計向上」(“Sustainable Rural Livelihoods”)の概念を農村開発のベースとし、そのための前提となる保健と教育部門の支援、ならびに相手国政府職員の能力向上のためのキャパシティービルディング等に力を入れている。そのため、プロジェクトベースで実施されることが多い農業、あるいは輸送等のインフラ整備の比重が相対的に低い。USAID は他ドナーとも連携しつつ幅広い経済・農業開発と、教育・保健といった基礎的なニーズの充足を行う戦略を示している。

一方、アフリカ諸国の代表機関でもあるアフリカ開発銀行は、プロジェクトの承認額と実施額の乖離の拡大という問題は抱えているが、基本的に世界銀行や FAO 等、他ドナーとも協力して、労働集約的農法の導入など、他ドナーがあまり積極的に行わない分野への協力に力を入れている。また、インフラ整備、農村の人々の能力向上に力を入れている。その一方で、アフリカ諸国の代表から構成される組織であるためか、ドナーの多くが積極的に行っている「中央、地方政府のキャパシティービルディング」については、明言されていない。

⁴¹ 国際協力事業団、「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」、2000 年 3 月

表1-8 農村開発戦略比較

	農村開発戦略	実施方針と状況
世界銀行	<ul style="list-style-type: none"> 「新農村開発戦略：ビジョンからアクションへ（改定）」（全世界共通） 「新農村開発戦略：アクションからインパクトへ：アフリカ地域の農村戦略」 "From Action to Impact: The Africa Region's Rural Strategy". July 2002 	<ul style="list-style-type: none"> 新農村開発戦略（全世界共通） <ul style="list-style-type: none"> ・貧困層重視 ・農村開発（農村生活の質の向上） ・参加型開発（貧困層の意見を国家戦略に反映） ・農業分野＋非農業分野の発展（農外所得の向上） 新農村開発戦略（アフリカ）の重点項目 <ul style="list-style-type: none"> ・農村貧困削減のための制度作り ・地方分権化支援と農村コミュニティ参加 ・幅広い成長の促進 ・自然資源管理の強化 ・リスク削減 ・全体的に捉えた開発（クロスセクター、長期的アプローチ） ・すべてのステークホルダーの連携
アフリカ開発銀行	<ul style="list-style-type: none"> ・農業・農村開発戦略(2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ・公平な経済成長の促進 ・貧困の削減と食料保障 ・自然環境管理と環境保全 ・人的組織的キャパシティービルディング
FAO	<ul style="list-style-type: none"> ・FAO戦略フレームワーク 	<ul style="list-style-type: none"> ・食糧安全保障 ・持続可能な農業・農村開発のための土地所有制度確立 ・持続可能な農村生計を促進する農村制度とサービス ・農村組織の再編成 ・自然資源開発
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> ・Regional Cooperation Framework for Africa（アフリカ地域援助プロジェクト方針） 	<ul style="list-style-type: none"> ・人間開発と貧困削減のためのアフリカの制度キャパシティー開発 ・貧困削減と持続可能な生計のための開発管理 ・よい統治 ・民間セクターの強化 ・貿易の拡大と地域協力
EU	<ul style="list-style-type: none"> ・EC農村開発政策 ・被援助国別農村開発戦略策定のためのガイドライン（アフリカ：モザンビーク、ウガンダでパイロット事業） 	<ul style="list-style-type: none"> ・農村開発戦略策定ガイドライン <ul style="list-style-type: none"> ・参加型デザイン ・地方分権化サポート ・公的セクター/非公的セクター間の均衡開発 ・理念 <ul style="list-style-type: none"> ・より平和で、平等で、開かれた民主的農村社会 ・より効果的で責任所在の明確な組織 ・農村成長を導く経済政策 ・農村民の個人アセットの強化 ・持続可能な環境 ・EUの開発政策と、EUの他の政策（農業、貿易、環境等）との合致
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> ・「農村開発コンセプト」(BMZ) ・「Regional Rural Development, A Regional Response to Rural Poverty」 (政府職員、地域/地方政府職員、NGOs、コンサルタント、国際開発組織対象) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域アプローチ 農村地帯、特に貧困層の生活の永続的改善（または少なくとも安定）のための地域レベルでの介入促進 ・人間開発(People-oriented Development Approach) ・ニューエコノミー・制度的枠組みや地域の特徴・資源により与えられた機会の把握 ・制度改革によるサービス機関のキャパシティービルディング ・人々、特に貧困層のキャパシティービルディング
DFID	<ul style="list-style-type: none"> ・国際援助白書 (途上国農村開発への持続的農村生計(sustainable rural livelihood:SRL)概念の導入) 	<ul style="list-style-type: none"> 支援の重点目標 ・環境と調和した長期・持続的な生計向上（貧困撲滅） ・持続的な生計向上の主要概念 <ul style="list-style-type: none"> ・人間中心(people-centered) ・総合的(holistic) ・動的(dynamic) ・増強(build on strengths) ・マイクロとマクロのリンク(macro-micro links) ・持続性(sustainability)
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ・アフリカ開発戦略(USAID Strategic Plan 1997 (Revised 2000)) 	<ul style="list-style-type: none"> アフリカ支援の重点目標 ・公平な成長を促すリーダーの選出 ・アフリカ諸国が国内・国際間の危機の分析および解決を主導 ・子供への十分な食料、健康、教育 ・成人の健康、識字向上、市民社会での活動、アフリカとアメリカの関係構築

出所：調査団作成

表 1-9 と 1-10 はそれぞれの農村開発戦略における重点支援分野を一覧表に整理したものである。横断的に見た特徴を整理すると以下ようになる。

- キャパシティービルディングを中心に行う UNDP を除くすべての援助国・機関が自然資源管理を明確に打ち出している。
- 農業分野の支援を強調しているのは、世界銀行、アフリカ開発銀行、FAO、GTZ、USAID である。
- アフリカで農村開発を行う第一義的な目的は、農村部の貧困削減であることから、保健・教育分野の支援も「農業支援」を重点的に行う FAO 以外の援助国・機関は明確に打ち出している。中でも近年、アフリカ向け援助を増加させている英国、米国は援助総額に両分野の占める割合も高い。
- 農村開発を実施する主体としての農民組織への期待が高い。一方、世界銀行、UNDP、GTZ を中心に、これまで「蚊帳の外」におかれがちであった行政、特に地方行政の能力を向上させ、援助国・機関と住民をつなぐファシリテーターとしての役割を果たさせるための支援が行われている。
- それに対して、中央政府は直接的に「農村開発」にファシリテーターとして従事するのではなく、国家レベルでの農村開発政策の策定従事者としての能力向上が求められており、EU や DFID 等が積極的にマクロの国家政策レベルの政策立案を支援している。
- 農村インフラ整備に関しては、住民の身の丈にあった整備を提唱する世界銀行、農村道路整備を提案する USAID、小規模灌漑を謳うアフリカ開発銀行、これまでも重点的にインフラ整備を行ってきた EU と GTZ が主たる援助国・機関である。特に重要なことは、世界銀行の提案する「住民の身の丈にあったインフラ」を、相手国のイニシアティブを尊重して整備しようとする点である。そこではインフラのタイプにより、主たる実施者をコミュニティー、地方・中央政府、民間部門と明確にわけていることである。インフラ整備を参加型で行うにしても関係者は、その実施方法を変える意向が読み取れる。

第 2 章、ならびに第 3 章において、これまで JICA が実施してきた参加型農村開発協力をレビューしている。それらも踏まえて、表 1-9 と 1-10 にアフリカ農村開発における重点支援分野の比較表を載せた。JICA は他援助国・機関と比較してどの分野もまんべんなく実施している。その中でも自然資源管理、農業（普及を含む）、中央政府支援、保健・教育、インフラ整備について実績がある。

表1-9 農村開発における重点支援分野*

	自然資源管理支援	農業振興支援	農業研究・普及支援	市場経済化支援	中央政府支援	地方政府支援	農民組織支援	保健・教育支援	村落インフラ整備支援
世界銀行	◎	○	◎	◎	○	◎	○	◎	◎
AfDB	◎	◎	◎				◎	○	○
FAO	◎	◎	◎				○		
UNDP					○	◎		○	
EU	◎	○			◎	○	○	○	○
GTZ	◎	○	◎	◎	○	◎	○	○	○
DFID	◎				◎			◎	
USAID	◎	◎		◎			○	◎	○
JICA	◎	◎	◎		◎	△	△	◎	◎

注:戦略ならびに事業実施状況の両面よりIDCJが下記の基準で判断したもの

◎:非常に重視

○:重視

△:重要性が認識されはじめた

表1-10 関連する農村開発戦略

	自然資源管理支援	農業振興支援	農業研究・普及支援	市場経済化支援	中央政府支援	地方政府支援	農民組織支援	保健・教育支援	村落インフラ整備支援
世界銀行	・自然資源管理強化	・農村開発における農業コンポーネント重視	・アフリカ最大の農業研究支援者 ・1980年代からアフリカでT&V実施 ・政府、農民組織、研究機関等から構成されるネットワーク強化	・農村住人を取り巻く各種サービスへの民間部門の参入促進(NGOや民間セクターへの農業普及の委託等) ・農業普及と受益者による費用の一部負担促進	・セクターワイドプログラムを通じた財政支援	・地方分権化を通じた地方政府強化支援	・生産者組織等への補助金に基づく新技術導入時のリスク分散 ・コミュニティベースの農村開発振興	・HIV/AIDSやマラリアの蔓延防止	・村落住人の身近なインフラ整備 ・輸送・通信手段改善
AfDB	・FAO、IFDC、ICRAF、世界銀行等と共同で土壌肥沃化に従事	・農業・農村開発の重視 ・他ドナーの実施しない農業分野の支援	・FAOとのSPFS(食料安全保障特別事業)の共同実施 ・労働集約的な技術・作物・家畜・林産物の総合開発 ・農民が応用技術を理解するためのシステム作り				・既存農村組織強化 ・住民および組織能力の向上 ・草の根レベルのキャパシティビルディング	・基礎教育 ・識字教育 ・成人教育	・小規模灌漑整備
FAO	・自然資源の保全/改善/持続的利用	・農業と農村開発をセットで、食料安全保障最重要視 ・農地改革技術支援	・南南協力による農業普及強化 ・総合的なベストマネジメント				・農村組織、他community組織強化・支援のための情報交換ネットワーク構築 ・小規模農民組織強化		
UNDP					・プロジェクトベースの支援→国家レベルのプログラム策定における複数の関係者(アフリカ諸国、他国連機関、民間部門等)の調整支援	・人間開発と貧困削減のためのアフリカの制度能力開発において大きな役割 ・アフリカ統治フォーラム主催		・HIV/AIDS対策	
EU	・持続可能な自然資源管理	・予算制約から従来の農業支援・インフラ支援以外に、協力対象範囲を拡大			・一国の農村開発戦略策定支援	・地方分権化支援	・受益者グループによるコストシェアリングにより、小規模農村開発プロジェクト実施	・HIV/AIDS対策	・予算制約から従来の農業支援・インフラ支援以外に、協力対象範囲を拡大
GTZ	・農村開発への自然資源管理活動の取り込み ・持続的生計維持のためのコミュニティベースの自然資源管理 ・生計手段の多様化による自然資源保全	・農業や輸出志向を主軸とした従来型の協力が代わって、人に焦点をあてた地域農村開発アプローチへ	・地域の市場に適した生産システム、技術、リサーチ、普及支援 ・地方政府強化支援 ・連係させた農業普及システム改良	・農村住人が市場に対応できる能力、発言権の強化支援 ・農村の人々に対するサービス供給改善のための技術協力	・地方分権化支援(組織強化、予算編成支援、紛争処理能力向上支援等)	・農村の貧困層の公的、民間サービスへのアクセスを改善するには、まず、regional(県に相当)レベルで技術改革、組織改革、市場改革を支援	・運転資金、貯蔵、輸送手段確保のための農村の小規模生産者の組織化支援 ・communityベースの農村開発促進 ・パフォーマンスに応じたコストシェアリング導入 ・地域の意志決定への住民参加の制度化支援	・農村開発プログラムへのHIV/AIDS予防対策の統合	
DFID	・環境と調和したより長期的な生計向上(貧困撲滅)				・プロジェクト型援助にかわり、セクターワイドな貧困軽減プログラム促進 ・セクター間の優先順位をつけ、また、どのセクターと関連させるかの作成にSRLを用いる意向			・保健、教育分野のセクタープログラム策定支援	
USAID	・熱帯雨林管理 ・生物多様性の保護 ・持続可能な農業支援	・農業技術、農業企業支援 ・農業生産、ポストハーベスト支援 ・農業情報整備		・民間部門育成支援 ・非伝統的産品輸出 ・市場自由化支援			・民主的住民組織強化 ・NGOs育成	・教育とトレーニングを通じた人材育成 ・家族計画 ・健康維持	・農村道路
JICA	・環境保全への配慮	・持続的な農業開発に資する支援	・プロ技を中心に実施中		・開発政策・行政面も含めた人材育成のための人遣り、国としての制度作りに対する支援		・実証調査を伴う参加型農村開発調査、プロ技等、農民組織を実施主体とする動きが高まっている	・社会的弱者に直接、裨益する基礎教育、保健、水供給等、基礎生活分野への支援	・道路等基礎的インフラ分野等に対する支援

出所:調査団作成

1-3-2 政策や制度への配慮と、現場の経験の政策への反映について

本年度の調査では、アフリカ農村開発に関わっている他援助国・機関、アフリカ諸国の人々に対して、本調査のフェーズ I で作成した「アフリカ農村開発手法の作成ガイドライン（計画編）」（以下、「ガイドライン」）を発表し、意見交換を行った。

2002年11月： 援助国・機関（FAO、IFAD、DFID）との意見交換

2003年2月： ケニア国ジョモ・ケニヤッタ農工大学「アフリカ人造り拠点（AICAD）」開所式セミナーにおける発表

「ガイドライン」は、アフリカの農村開発に関わる実務者を中心とした国内研究会で、数度の検討を重ねた結果、策定したものであり、上記の発表の際には国内研究会で出されたような意見も各国の専門家から出された。「ガイドライン」については、「年間降雨量等、水資源を軸として分類した生計手段型に沿って、対象村落の分析から開発プロジェクト立案へと導くアプローチがシステムティックで分かりやすい」と好意的な受け止め方をされた。多くの意見が出された中から、本調査フェーズ II で策定する「アフリカ農村開発手法の作成ガイドライン（実施編）」に大きく関係するのは以下の2点である。

- (1) 農村開発を実施する上で、農村内部、ならびに農村をとりまく組織や制度についても「ガイドライン」で検討する必要がある。
- (2) 現場の経験を政策へ反映させることが重要である。

(1) 政策や制度への配慮について

「ガイドライン」策定段階からの課題でもあり、「農村開発手法の作成ガイドライン（実施編）」策定に向けた本調査の課題でもある。今回の調査の結果、訪問した援助国・機関すべてがこの課題に試行錯誤で取り組んでいる最中であり答えは出ておらず、「旬」のトピックであることがわかる。

FAO はファーミングシステムの観点から外部環境の整備について検討している。主に作目に着目して、ファーミングシステム（farming systems）タイプを世界 6 地域において分類した。基本的には農業生産に適さない地域を除き、農業生産を通じて貧困削減に取り組む方針である。サブサハラ・アフリカにおいてはファーミングシステムを 16 種類に分類し、その中の主要 5 種類についてその特徴を整理している⁴²。その上で、ファーミングシステム毎に増産、あるいは付加価値向上を通じた貧困脱出という戦略を達成するための政策を検討している。そこでは、自然資本へのアクセス（特に水と土地）改善、市場へのアクセス改善等に必要な政策についての検討がなされている。同時に、女性の各種資本（教育、信用、普及サービス、土地）へのアクセス改善が、農村部の貧困削減に大きく貢献する可能性を秘めることを強調している。

IFAD は貧困削減を最終的な目標として、農村における参加型協力を行ってきた結果、農村のコミュニティーに決定的な影響を与えるのは組織や政策環境であり、より上部の組織にも目を向けるべきであるとの結論に達した。例えば、アフリカでは市場経済への移行が進んでおり、農村の人々による土地や水、金融へのアクセスの検討が非常に重要となっていると指摘した。多くの課題がある中で、貧困層の経済的繁栄を目的として、下記の4つの重点項目を達成することに主眼を置いている⁴³。

- ・ 効率的で公平な市場との連関の促進
- ・ 農村金融の発展
- ・ 土地と水へのアクセスと管理の改善
- ・ よりよい知識、情報、技術システムの構築

上記を達成するために、プロジェクトやプログラムの実施、政府や草の根レベルの組織との政策対話（後者の意見を国家あるいは地方レベルの政策に反映するための住民能力の向上）、貧困層の声を政策や組織構築に反映させるための場の提供、IFAD が支援したプログラムの中から得られたベストプラクティスの経験を、住民、地方政府、中央政府等、関係者で共有し、プログラム策定や政策策定プ

⁴² John Dixon and Aidan Gulliver with David Gibbon, Farming Systems and Poverty: Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World, FAO and World Bank, 2001, p.p. 29-79

⁴³ IFAD, "Regional Strategy Paper: Eastern and Southern Africa", March 2002

ロセスにフィードバックする意向である。同時に他ドナーや NGO とも経験を共有していく。

アフリカ各国に出先機関を持たない IFAD が今後、どのようにこれらの戦略を達成していくのか、特に農村での協力の経験を相手国政府の政策に反映させる方法については、フォローする必要がある。

DFID は、アフリカでは政策が目標達成に十分に貢献していないと考え、相手国の「政策」に影響を与えることを最重要視する。「政策」といっても標準的なものではなく、あくまでの相手国の事情により変わる。基本的には、プロジェクトの立案～実施にいたる過程を通じて、人々の生活改善に資する証拠を見つけ、それを政策に反映していく方針である（先に「政策」があり、それを裏付ける証拠を集めるためにプロジェクトを実施する、という見方もできる）。

他方、実際に相手国の政策に影響を与えるといっても、二国間援助の場合、相手国への内政干渉ととらえられることもある。そのため、時には FAO 等の国際機関に資金を拠出し、自らが相手国政府に言いにくいことについて発言してもらい、相手国の政策へ影響を与えるという手段をとることもある。

AICAD セミナーにおいても多くの参加者から、農村の内部とそれを取りまく外部の政策や制度についての配慮の必要性が指摘された。

(2) 現場の経験を政策へ反映させることについて

アフリカ各国で実際に農村開発プロジェクトに関与している多くの実務者が参加していた AICAD 開所式セミナーでは、「現場の経験を政策へ反映させること」の重要性を多くの参加者が強く指摘していた。DFID などその必要性は認識し、試行錯誤を続けている状況である。しかし、実際にはミクロレベルの農村開発の経験をマクロレベルの政策に反映させることはそう簡単なことではないし、反映させるための有効かつ普遍的な方法が編み出されているわけでもない。反映の仕方は農村開発プロジェクト、あるいは協力の相手方、対象によっても異なるであろうし、それぞれの現場で人々が試行錯誤を続けている。

農村開発の場合、特に地方レベルのプログラムやプロジェクトへ現場の経験を反映させ、地域にあった内容としていくことが、まずは大きな課題であるといえよう。そこでは実際の農村開発事例に学びつつ、その経験を多くの関係者が共有するなかで、一つずつ整理していくことが必要であると考えられる。本調査ではタンザニアを事例に、農民の声を行政に反映する上で重要な役割を果たしうると考えられる普及員に焦点をあてて調査し、農村の人々の声を地方レベルのプログラムやプロジェクトへ反映させる上での課題について検討した。それらについては第 3 章にまとめた。