

第2章

JICA 参加型農村開発協力事例から の教訓

第2章 JICA 参加型農村開発協力事例からの教訓

2-1 JICA 参加型農村開発の基本的な考え方

本節では、JICA の関連報告書ならびに参加型農村開発協力事例をもとに、参加型農村開発に対する JICA の基本的な考え方をまとめた¹。

(1) 農業開発から農村開発へ

第1章でも見たように主要援助国・機関は農村開発に積極的に取り組んでいる。その背景には全世界の貧困層の3/4が住む農村部の貧困削減のためには農村の開発が不可欠との認識がある。農村部の貧困が削減されることはまた、農村から都市への人口流入抑制につながり、都市の貧困削減に貢献することも期待されている。

過去の JICA の農村における協力を見ると、農民全体を均一の受益者と捉えた「農業開発」アプローチが主流であった。即ち、灌漑施設整備や、専門家による農業技術指導、農業研究協力等により農業生産性増加を目的とした協力を中心に行ってきた。ここでは生産、あるいは単収の増加、灌漑施設整備、という目に見える成果の達成が主たる目標とされ、それが達成されれば結果として、農村の人々の生活がよくなることが暗黙の内に期待された。

しかし、貧困は複数の要因が複雑に絡まって生じており、農業生産が改善したからといって容易には削減にはつながらなかった。農村の人々は農業を主に行っているが、多くの場合それだけでは生計を維持できず、他の副業で生計を補っている。また、農村部の人々の生活は農業という生産活動からだけなりたっているのではなく、衣食住すべてにわたった活動がある。そのような農村における開発は必然的に複数の部門（農業、保健、教育等）に跨ることになり、農業だけでなく、より広い視点から農村の人々の生活を考える「農村開発」というアプローチが定着してきたのである。JICA においても近年では、農民内部の多様性や社会的つながりなどに目を向けた「農村開発」の視点がより強まっている²。

基本的に JICA は農村開発を、そこに住む人々が既存の資源をつかって、地域にあった方法で持続的に生計を維持していけるようになるための活動ととらえている。ここでは国、地域ごとに異なるものの、都市との相対概念としてとらえた「農村」（漁村、山村を含む）の開発の最終受益者は住人であることに重点が置かれている。住人に焦点をおいた「農村開発」は後述するように様々な協力学キームを用いて取り組まれており、一律に定義することは難しい。しかし、これまでの農村開発協力事例をみる限り、対象となる農村で何らかの生計向上や生活改善につながる活動を行い、それを通じて次第に人々が自分達で活動を行い、持続的な開発を達成することを目的としているといえよう。

(2) 参加型農村開発について

国家予算が十分になく、開発予算のかなりの部分を外国援助に依存している途上国において、農村開発を目標に外部からのヒト、モノ、カネを一気に投入して「物的な成果」をつくりあげても、それを持続させるための予算を確保することが難しい。そのため途上国の関係者を巻き込んで、身の丈にあった開発を進める「参加型農村開発」のアプローチが主流となってきている³。

¹国際協力事業団国際協力総合研修所、「開発課題に対する効果的アプローチ(基礎教育 HIV/AIDS 対策、中小企業振興、農村開発)報告書」、2002年5月、第4章「農村開発」、国際協力事業団国際協力総合研修所、「参加型評価基礎研究 国際協力と参加型評価」、2001年6月、国際協力事業団企画部、「地球規模問題 貧困 JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書」、1999.9 と、個別協力事例報告書に書かれた参加型農村開発の概念等を参考にまとめた。

² 国際協力事業団、「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書」、『2-4-3 農林水産業と貧困』、1999.9

³ JICA の西牧隆壯氏は『JICA の対アフリカ農業、農村開発の取り組み』（「IDCJ Forum No.22 特集アフリカ農村開発」、2002年3月）で、「アフリカの多くの国々では国家予算が窮乏し、開発予算については外国の援助をあてにせざるを得ない。しかし多くの援助機関が援助量を減らし、教育と保健医療セクターに集中しつつある現状では、農業開発にむかう援助量は極めて少ない。したがって、アフリカの農村開発を考える上では、農民自身が自分達で手に入れることができる資源と技術を基礎にして、自分達自身で生計の向上を図ることができるミク

JICA も参加型農村開発を積極的に推進している。そこでは対象となる農村の関係者（受益者、地方政府、大学や研究機関、NGOs 等）をプロジェクトの最初から巻き込み、自らのニーズに沿った活動を自分達の責任で実施する中で活動に対する責任感と自覚を持つことを理想とする⁴。また、プロジェクトの計画立案～実施～モニタリング・評価という一連の流れに途上国の関係者が主体的に関わることにより、実施管理能力を高めることも期待されている⁵。そのうえ、人々や地方政府、NGO 等の関係者が主体的に活動に関わり、問題を解決するための能力を持続的に維持していくための制度を作り上げることも重要であるとされている。

2-2 JICA 参加型農村開発協力の概要

JICA は様々なスキームを用いて「参加型農村開発」に取り組んでいる。基本的に地場の資源、地場の技術をできるかぎり活用することで、外部者であるドナーの引き上げ後も活動が持続することを念頭に協力が行われている。また、昨今、試みられている「実証調査を伴う参加型農村開発調査」では、アフリカにおける協力経験が欧米諸国に比べて限られている日本が、今後アフリカで協力をを行うにあたって参考となりうる実証的なプロジェクトを数多く実施し、その経験から学んでいくことも目的の1つとされている。

(1) 農村開発協力の流れ

JICA は基本的に、要請された地域の開発計画を策定し、他ドナーの状況も踏まえて JICA の協力する分野を確定、技術協力を通じたキャパシティー・ビルディングを試みている。JICA の一般的な農村開発協力の進め方をまとめると次のようになる⁶。

- 1) 当該国の政策、上位計画を反映したグランドデザインの立案
- 2) 他ドナーや当該国政府の活動を把握した上での、JICA としての重点分野、地域の選択
- 3) 地方政府、研究機関、農村コミュニティをネットワークで覆うような、地域的広がりを見視野に入れた拠点プロジェクトの計画と実施（JICA の各種スキームを有機的に組み合わせたプロジェクトの戦略の構築）

(2) 参加型農村開発の事例

(1) の流れを踏まえて、JICA の事業形態（スキーム）別にいくつかの「参加型」農村開発の事例を紹介する。

1) 実証調査を伴う開発調査

JICA は対象地域の住人、地方政府等の関係者をプロジェクトの立案時点から関与させていくとともに計画を立案する、参加型農村開発計画策定支援を行っている。従来、開発調査は青写真を描くタイプのもが多かった。しかし、主な生計を農業でたてることが多く、かつ厳しい自然条件に左右されやすい脆弱な経済基盤にたつ農村では、開発調査段階では想定しえなかったことが突発的に生じ、なかなか青写真どおりには進まない可能性が高い。そこで、計画を策定するための調査期間中に、小規模、あるいは地域を限定した実証事業を試験的に行い調査の実証データとし、その成果を

ロレベルからの視点が重要にならざるを得ない状況にある」と述べている。

⁴ 前掲「参加型評価基礎研究 国際協力と参加型評価」、第3章参加型評価の JICA への導入について (p.46) にも JICA における参加型評価の導入案として「事前評価、実施中のモニタリング、終了時評価、事後評価などすべての段階に一貫して参加型評価を実施することが望ましい」とある。また、この「参加型評価」は「通常の本部主導によるモニタリング・評価ではなく、プロジェクト活動の1つとしてとらえることが重要である(p.57)。プロジェクト活動のプロセスの中にモニタリングシステムを組み込むことによって効果的フィードバックが可能となるのであり、そのシステムの構築自体がプロジェクト関係者の能力向上につながると考えられる(p.59)」としている。

⁵ 例えば、ザンビアの「参加型持続的村落開発手法」(Participatory Approach to Sustainable Village Development: PASViD)の事例がある。

⁶ 国際協力事業団国際協力総合研修所、「開発課題に対する効果的アプローチ(基礎教育 HIV/AIDS 対策、中小企業振興、農村開発)報告書」、2002年5月、第4章「農村開発」、p.194

踏まえて計画を策定することがアフリカをはじめ、多くの途上国で進められている。これにより、「画餅」に終わらず、より現実的な活用度の高い計画策定が可能となることが期待されている。同時に対象地域の人々、あるいは地方政府等、関係者がプロジェクト活動を自分達で計画し、実施するという意識を持ち、さらに計画した事業を実際に自分達で実施する過程で学びつつ、実施能力を磨くことも期待されている

開発計画策定プロセスに住民参加型計画手法を導入し、開発調査を計画策定、実証調査の2段階で実施する試みが行われている。アフリカではこのスキームを活用した参加型農村開発が1999年から開始され、これまでにケニア、タンザニア、マリ、エチオピア、モーリタニア、モザンビーク等で実施されている。その中で、ケニア、エチオピア、モザンビークの3事例を次節でレビューする⁷。

2) 技術協力、青年海外協力隊派遣等

技術協力を通じて、農村の人々や農村開発を担当する地方政府等の人造りに対する協力を行う。このスキームでは、総合的な農業開発・農村開発、対象地域の政府職員の育成、健康状態改善、自然資源保全等を目的とした、プロジェクト等が実施されている。

特筆すべきことは、様々な事業形態が対象地域の関係者のニーズにあわせて組み合わせられて実施されていることである。また、個々の事例の経験の交流も活発に行われている。後者に関しては、参加型農村開発事業を行ったスリランカ研究協力「参加型農村開発方法の確立」の終了時セミナー（於スリランカ）に、ほぼ同時期に実施されていた他の参加型村落開発協力事例である、インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」、フィリピン「セブ島地方活性化計画」、タンザニア「ソコイネ大学地域開発センタープロジェクト」の関係者も集まり、参加型村落開発の実施から得られた成果、知見を共有すると共に、参加型開発事業の自立発展性について学びあった。

また、ザンビアの「参加型持続的村落開発」のように、研修講師としてインド、ミャンマー、フィリピンの専門家を招聘するケースもある。さらに、関係者として対象地域の人々だけではなく、地方政府や第3国専門家を活用した大学等研究機関といった、農村の外にいる関係者も関与させていることも特徴に挙げられる。

① タンザニア「ソコイネ農業大学地域開発センター」（1999～2004）

ソコイネ農業大学地域開発センター[SUA Centre for Sustainable Rural Development (SCSRD)]は、1999年5月にソコイネ農業大学[Sokoine University of Agriculture (SUA)]内に設置された機関である。SCSRDの主な目的は、1)大学のスタッフが現場にて地元住民や地域開発関係者（自治体、NGOなど）とともに持続的な地域発展につながる活動をしながら能力強化を図ること、及び、2)これらの活動の過程を持続可能な地域開発手法「SUAメソッド」として体系化し、経験の蓄積とそれらの活用を図ることである。現時点でのSUAメソッドの特徴としては、1)フィールドワークに基づく実態把握の重視、2)「在来性のポテンシャル」への着目、3)住民参加の重視、4)地域の焦点特性の明確化、5)Learning process、6)SUAという教育機関が主導する地域開発という6点があげられる。

プロジェクトの2つの対象地区（ムビンガ県マテング高地、モロゴロ県ウルグル山域）では、フィールドワークによる実態把握に基づき「焦点となる地域特性（焦点特性）」を見出し、諸アクター（住民、自治体、NGO等）の参加を原動力としながら、在来の資源・技術・知識・知恵・制度などの「在来性のポテンシャル」を活性化しうような地域開発が構想、実践されている。マテング高地では、焦点特性の中に諸活動を位置づけ、住民参加による水力製粉機の建設・運営や各種トライアル（養蜂、牧野改善、谷地利用、養魚等）が展開されている。ウルグル山域でも、焦点特性のもと住民グループによる養蜂・果樹などの各種トライアル活動が活発に展開されている。両地域での諸活動は、「SUAメソッド」構築に反映されるとともに、理念と活動事例を盛り込んだ「SUAメソッド理念・事例集」としてまとめられることになっている。

⁷ 本「アフリカ農村開発手法の作成」調査の一環で開催された、「アフリカ農村開発セミナー：実証調査を伴う参加型農村開発・開発調査の事例」（2002年6月13日、於国際協力事業団国際協力総合研修所）において発表された3事例。

② インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画事業」(1997～2002)

地方自治体の行政能力向上と住民参加型の地域開発システムづくりを目指したプロジェクトである。

地方政府と村落との関係を強化し、地方政府が住民参加を促進できるよう職員の能力向上を目指した。PRA 手法を用いた調査、住民のための視察研修、住民による開発計画活動作成などを通じて、関係者の問題意識が高まり、自主的なグループが形成され、開発に関する会議が実施されるようになった。

その結果、i) 村落住民の社会的規範を重視した活性化事業(NGO との連携)、ii) 参加型村落開発支援システム形成(県と中央政府連携)、iii) 参加型地域社会開発計画研修(大学、行政、NGO の連携)の3つを組み合わせた参加型村落開発「スラウェシ・モデル」が形成された。また、この技術協力では、上述したように NGO による住民の能力強化プロジェクトをモデル的に実施しており、そこでは旧開発福祉支援や旧開発パートナー事業が活用された。

③ ザンビア「参加型持続的村落開発手法」(Participatory Approach to Sustainable Village Development: PASViD) (1998～2001)

アジア太平洋総合農村開発センター(CIRDAP)が開発し、アジア各地で実証されているマイクロプロジェクト実施手法を、アフリカに初めて適用した事例である。ここでは、1家族あたり100ドルを目安としたマイクロ・プロジェクト実施に向け、プロジェクトの初期段階からPCMワークショップを通じて対象地域の多くの人々の参加を促し、問題分析からマイクロ・プロジェクト活動内容決定までを自ら行うことを奨励した。計画立案から事業実施管理までを最貧困層や女性等の「社会的弱者」を中心とした村人が担い、活動が外部から与えられるものではなく、あくまでも自分たちで作上げ、実施するという実感(オーナーシップ)を持たせた。その結果、最初の受け身的な姿勢から徐々に自主的な活動へと変化していった。マイクロ・プロジェクトの原資は草の根無償資金協力を活用して最初は2パイロット村落で行われたが、現在では主に開発から取り残された孤立した地域にある19ヵ村で実施されている。

ザンビア政府は孤立地域の貧困小農層の削減、適正な持続的農業技術の確立を目指し、このプロジェクト事例をもとに、参加型開発に関わる普及員研修や、マイクロ・プロジェクト、持続的農業導入を内容とする技術協力を要請した。2002～2007年(第1フェーズ)、2007～2009年(第2フェーズ)で協力が実施される予定である。

3) 研究協力事業

「参加型農村開発の確立：JICA スリランカ研究協力プロジェクト(1998～2001)

コロンボ大学が「参加型農村開発手法」を構築する支援を行った。構築に当たっては龍谷大学が技術協力(旧専門家派遣等)を通じて協力した。ここでは部外者がトップダウン的に支配介入・指揮監督するのではなく、また住民の意向を組み上げるボトムアップだけでなく、横からよそ者が対等な「パートナー」として参加する方法の確立が目指された。

具体的には「パートナー」としての役割を果たすコロンボ大学が、大学卒業後も就業機会がない、教育を受けた農村青年をファシリテーターとして9名採用し、6つの対象農村の近隣に配置し、参加型農村開発事業を進めた。ここでは農村住民の間で、開発事業のための組織「UC-JICA委員会」が生まれ、ファシリテーターを交えて、2週間に1回程度の会議を重ねるようになった。この委員会のもとで、個々の開発事業に即した小グループがつくられ、そこで検討された課題をコロンボ大学に蓄積された知的資源を活かして具体的に処理することを目指した。

本プロジェクトの実施主体であるコロンボ大学は、州政府開発局と定期的な会合を持ち、地方公共団体による農村開発への参加形態をも模索している。大学が持つ知的な資源と州政府の経験とを組み合わせながら、多角的な参加を実現しようとしている。対象村のUC-JICA委員会とその下の小グループとが提起した農村開発の課題に即して、コロンボ大学と州政府との間で、実施に必要な具体的な作業の連絡・調整を図るために、両者で毎月1度、事業の運営会議が開催される。村内で行われるべき事業の実施に伴う問題やその処理に関する細目について、この会議で協議される。その結果は、ファシリテーターを通じて対象村の農村開発委員会とその下の小グループとに伝えられ、村内で検討される。2001年にはコロンボ大学内部にInstitute of Development Studiesができ、そこを中心に今後、当該研究事業の成果を他地域にも普及していく予定である。

この新しい参加型農村開発プロジェクトは、事業に必要なローカル・カレンシーとして従来活用されることの少なかった食糧増産援助の見返り資金を動員する方法を採用している。

2-3 JICA の考える参加型農村開発の課題

(1) 公益性と公平性に留意した参加型農村開発

農村開発は、地方政府を直接のカウンターパートとして、保健サービスから農業普及、インフラ整備、技術移転にいたる複数のセクターと手法を効果的に組み合わせる包括的な事業となりやすい。このアプローチは、人々の生計に沿って活動を考えるため貧困の多面的な課題に対応できること、その地域特有の問題に取り組めること、関係者の理解が得やすいことなどの利点がある。反面、限られた地域に多大なコストを投入しがちであること、「人々の意識の変化」など目に見えにくい成果も多く、また、それらが現れるまでに時間がかかること、地域に特有の問題を解決する方法は他地域に広がりにくいといった問題をも含む。

JICA プロジェクトの原資は税金であり、案件選定の際、公益性と公平性に留意する必要がある。従って、農村開発という特定地域の住人に裨益するプロジェクトを、他地域へと波及させること（メカニズムをつくる）、裨益者数をできるだけ多くすることが課題である。

(2) 参加型農村開発という成果が見えにくい事業の「評価」

前節で述べたように、参加型農村開発は関係者の意識の変化、活動を自分で継続していけるようになるための能力向上を目的としている。しかし、それを定量的に評価することは困難である。一方、日本の納税者へ ODA の協力結果について明確に説明を行う必要性が高まっているが、参加型農村開発のように相手国関係者の能力向上といった計測しにくい成果を、いかに評価するかが課題となっている。そのため、実際には相手国政府や住民の能力向上という短期的に成果がでにくく、しかも成果が図りにくいものは、計画段階で評価の対象外とされることがある⁸。能力や経験、住民の意識変化といった定性的な評価指標も、定量的な評価手法と並んで検討することが課題となっている。

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

2-4-1 調査事例の概要

本節の目的は、前節で述べられた JICA の事業形態（スキーム）のうち、開発調査、特に「実証調査を伴う開発調査」における「参加型農村開発」をとりあげ、同調査で用いられる手法の検討を通じて、その有効性と課題を考察することである。ここでは、最近終了したばかりの以下の 3 つの開発調査を事例とする。

- (1) ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画調査
- (2) エチオピア国メキ地域灌漑・農村開発調査
- (3) モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発計画調査

まず初めに各調査の概要を概観し、次に各調査で用いられた主な「参加型農村開発」の手法の比較検討を行い、手法の有効性を検討するとともに、実証調査を実施上の課題についても明らかにする。

参加型開発には、PRA (Participatory Rural Appraisal)、RRA (Rapid Rural Appraisal)、PLA (Participatory Learning and Action Approach) や、PCM (Project Cycle Management) /ZOPP (Objectives-oriented Project Planning) といった参加型計画における手法があり、また近年では計画のみならず、参加型モニタリング・評価も注目されており、その手法も検討されている⁹。しかしながら、参加型と言えば PRA それ自体を行うことが目的化したり、あるいは手法の活用が形骸化している傾向もあり、参加型開発における手法の検討の難しい点が指摘されている。従って、本節では、このような点に留意しつつ、有効と考えられる手法の検討およびその課題について考察を行う。

⁸ 前掲 JICA「参加型評価基礎研究 国際協力と参加型評価」報告書、p.29

⁹ 国際協力事業団、「参加型モニタリング・評価」、2002 年。

本節においては、参考資料として、2002年6月13日に開催された「アフリカ農村開発セミナー」の資料、各調査の団長・団員とのインタビュー、またバリngo調査については同調査のフォローアップ調査報告書を活用した。

(1) ケニア共和国バリngo県半乾燥地域農村開発計画調査

1) 調査の背景

ケニア国の約8割は乾燥・半乾燥地域(Arid and Semi-Arid Land: ASAL)で占められている。ASALは全人口の約3割、全家畜の半数以上を擁しているが、降雨が少ない上にその降り方が不規則なため、農業生産性は低く貧困層が圧倒的に多い。頻繁に発生する干魃のため自給用作物の生産すら満足しうる状態ではなく、食糧援助やFood for Workのプログラムが多々実施されてきた。

ケニア国がASALの開発に乗り出したのは1970年代後半である。しかしながら、開発の財政負担が大きい割には成果が上がりにくい等の理由から、早くも1980年代半ばには後退を余儀なくされた。ASAL開発は1990年代初頭より始まる環境案件から再開した。人口圧力や過放牧によって植生が大きく劣化していく中で、ユーカリの植樹を中心とする薪炭材生産プロジェクトや土壌保全プロジェクト、そして農村開発事業が貧困問題と絡めて実施されるようになってきた。

ケニア国では、全46県のうち24県がASALに分類されている。この地域の開発には多くのアプローチが考えられるが、貧困地ゆえ「費用を回収する」という概念の導入は難しく、その一方でハンドアウト型の援助は援助慣れ・依存を招きやすい。いずれのアプローチを取るにせよ、開発の主体である住民や住民組織の能力向上を図ることが重要である。

2) 調査の目的・基本方針

同調査におけるS/W合意時の調査目的は以下の2点である。

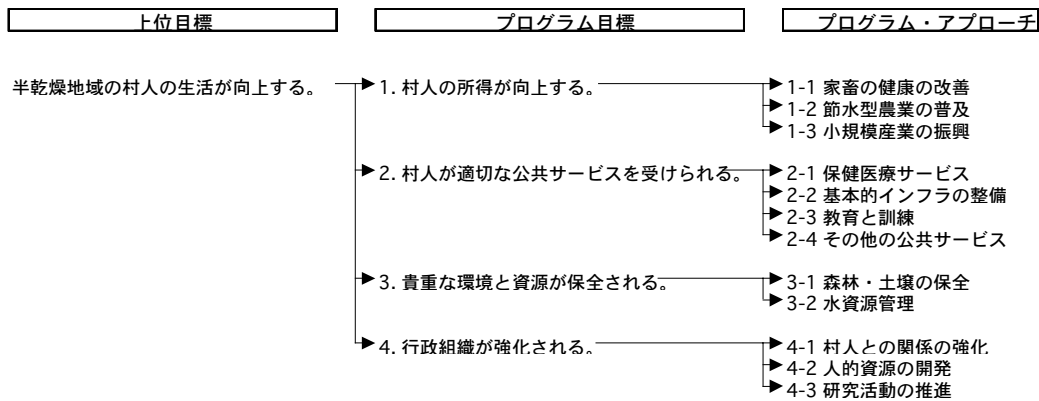
- ・バリngo県(district)内のマリガット郡(division)およびムクタニ郡を対象に、行政の能力強化および住民と行政の連携を考慮しつつ、小規模農業を主たる生計手段とする地域住民の生活水準の向上を目的とした農村開発計画(マスタープラン)を策定する。
- ・参加型調査、事業の計画立案、実証調査の実施、実証調査結果の本件開発計画へのフィードバック等の一連の作業を通じて、ケニア側カウンターパートへ関連技術の移転(S/W原文ではexchange)を行う。

同調査では開発の目標を住民の能力向上・キャパシティー・ビルディング、あるいはA・センのいう「開発とは人間の選択の拡大を可能ならしめること」との理解の下、この開発を可能ならしめる仕組み・システム・そして制度は如何にあるべきか、といった側面からの取り組みを行った。すなわち、プロジェクトという直接的なアプローチで結果を出すことを越え、そのための仕組みを考え、さらに仕組みよりはそのための人・組織をとという方向を調査にあたっての基本方針とした。

3) 調査内容および工程

同調査は1999年7月～2002年3月の2年8ヶ月にわたって実施した。調査は大きくフェーズIとフェーズIIの2段階で実施したが、このうちフェーズI調査では暫定マスタープランを策定した。そしてフェーズII調査では暫定マスタープランで提案された、いくつかの事業を実際に実施した。この事業の実施を通して得られる有用な教訓とともに、結果を出すためにはどのような方法が必要か、どのような仕組みが必要かを考えた上で、開発戦略/アプローチ、適正技術、実施組織、制度・システム等の仮説を見直して最終マスタープランとした。

4) マスタープランの概要



マスタープラン作成の第1段階として、セクターベースの従来型の調査や PRA ワークショップの結果、中央レベルでのワークショップ、カウンターパートとの議論、さらに各地区で実施した PCM ワークショップの問題分析・目的分析の結果をもとに、上記に示す開発フレームを作成した。この開発フレームでは、「半乾燥地域の村人の生活が向上する」という上位目標に対して、所得向上、公共サービス（BHN）確保、環境保全、行政システム強化という4つのプログラム目標を設定している。この開発フレームの下、トップダウンアプローチと参加型によるボトムアップを合わせてマスタープランを作成した。

トップダウンアプローチは、下図の左側に示されるように従来型のセクター別開発アプローチとして示される。このセクター別開発計画は、参加型ワークショップの結果も参照するが、さらに環境容量や他地区とのバランス等を考えた上で策定されるものである。一方、ボトムアップアプローチは、一例として図の右半分に示す PCM ワークショップで策定されたツリーの様式に示すことができる。そして、両アプローチの中で一致したプロジェクトやプログラムが緊急事業や短期開発計画の一部を構成することとなる。その際、「知識・経験の住民との共有」は両アプローチを繋ぐものとして、そして「資源管理」は計画の外枠を形成するものとして極めて重要な位置を占める。

調査対象地域は限られた地域ながら、地形、雨量、植生、水系などの自然環境の面でも、また部族、歴史、文化などの社会的な面でも非常に多様性に富んだ地域である。よって、調査対象地域全体を一つのモデルと考えることは困難であり、少なくとも地域区分毎の「異なった開発プロセス」を考える必要がある。そこで、参加型ワークショップによって示された地区住民の考える「将来の姿」、そして調査団による RRA 調査や地域の開発ポテンシャル評価ならびに資源のアセスメントの結果を加えて、それぞれの地区ごとの「望ましい将来像」を設定し、その上で以下に示す各地区ごとの実証調査事業を策定した。

- ・改良かまど
- ・天水農業改善
- ・畜産改善：種山羊の導入
- ・畜産改善：ディップ改良
- ・参加型灌漑管理
- ・溜池（パン）の改修
- ・小規模産業振興村落給水
- ・Marigat Youth Polytechnic（職業訓練学校、所得創出活動）
- ・Marigat Health Center（保健衛生普及活動と水源開発事業）
- ・拡大モニタリング（住民による事業への相互訪問）

(2) エチオピア国メキ地域灌漑・農村開発調査

1) 調査の背景

エチオピア国の農業セクターは、国内総生産(GDP)の約 50%に寄与し、労働力人口の 74%に就業

機会を与える基幹産業である。しかし、生産基盤は脆弱で、慢性的な食料不足は年々深刻化する傾向にある。エチオピアの人口は年率 2.6%で急速に増加しており、1998 年には 6,100 万人に達している。食料生産の伸びは、農地の外延的な拡大に依存しており、過去 25 年間で穀物の栽培面積は 400 万 ha から 800 万 ha に倍増した。一方、森林資源は空前の勢いで枯渇しつつあり、一世紀前、国土の 40%を覆っていた森林は 4%にまで減少した。エチオピアは、世界の最貧 5 カ国の一つに挙げられている。国民一人当たりの平均所得は US\$167(1998 年の GNP は US\$100)と低く、地域格差・ジェンダー格差が大きい。貧困削減はエチオピアにおける国家的な課題であり、世銀の勧告に従って、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の策定作業をほぼ完了した。

- a) 連邦政府は、第 1 次 5 年計画(1996 年～2000 年)において、農業・農村開発に最優先度を与え、①灌漑を軸とした生産基盤整備、②農業研究・普及の強化、③農民金融の拡大、④農村生活環境の改善、⑤人材育成、を推進し一定の成果を得た。引き続き、2000 年 7 月より、前計画を踏襲した第 2 次 5 年計画に沿った国家建設が続けられている。
- b) エチオピアは連邦共和制を敷く多部族国家(80 部族)である。オロミア州は 1996 年に設立されたエチオピア最大の州であり、国土の 34%(353,007 km²)、総人口の 37%(2,230 万人)を占める。オロミア州灌漑開発庁(OIDA)は、国家政策である食料増産と貧困削減を目的に、灌漑開発を推進するため 1999 年 7 月に設立された。アジスアバ本部の下、総職員数 720 名で、州内 96 地区の既存灌漑事業区と新規開発を所轄している。

2) 調査の目的・基本方針

調査地域は、アジスアバの南 130km に位置するメキシ市を中心とした農村地域で、地形的にはアフリカ大地溝帯(グレートリフトバレー)内、行政的にはオロミア州東ショワ圏ドゥグダ・ボラ地区(1,468 km²)に位置する。地区人口は 16.3 万人で、80%は農村部に居住する。農民の多くは生業としての農業を営んでいる。同地域の年降雨量は 774mm とエチオピアにおいては比較的恵まれた気象条件下にあるが、降雨は不規則かつ不安定であり、農業生産量の年変動が大きい。リフトバレー内には、ズワイ湖をはじめとする湖沼が点在しており、調査地域は、ズワイ湖(標高 1,636m)に向けて南東方向に 0.5%～2.0%の割合で緩やかに傾斜する湖成平野に位置する。メキシ川は、調査地域の北西に位置するグラゲ山地(標高 3,600m)を水源とし、調査地域を流下しメキシ市を経てズワイ湖に注ぐ。メキシ市付近における流域面積は 2,433 km² であり、年平均流出量は 2 億 9,100 万 m³、平均流量は 9.18 m³/秒である。8 月～9 月が豊水期で平均流量は 20 m³/秒を超えるが、渇水期の 12 月～2 月には 1.0 m³/秒未満となる。

このような条件を踏まえ、同調査の目的は、①メキシ地域において、総合的な灌漑・農村開発計画マスタープラン(M/P)を策定すると共に、②OIDA の組織強化に資する技術移転を実施することにある。

また、基本方針としては、モデル性の高い地域開発計画となるよう特に留意し、JICA 調査で得られた経験と教訓がメキシ地域に留まらず、他地域へも適用できるよう心掛け、何を実施するかではなく、どのように実施するかという、農村開発の「しくみ」づくりに焦点を当てることとする。

3) 調査の内容および工程

フェーズ I: 現状分析～マスタープラン概定

- ① メキシ地域の農業、農村社会の現状分析
- ② 発展阻害要因および開発ポテンシャルの評価
- ③ マスタープランの概定
- ④ 実証調査のテーマ選定と実施計画作成

フェーズ II: 実証調査～マスタープラン策定

- ① 実証調査の遂行：実証調査結果の分析とマスタープランへの反映
- ② マスタープランの策定
- ③ マスタープラン実施に向けての提案

実施期間（現地調査）

2000年8月～2000年12月	（フェーズⅠ	：	現状分析～マスタープラン概定）
2001年5月～2001年11月	（フェーズⅡ	：	実証調査～マスタープラン策定）

4) マスタープランの概要

メキ地域灌漑・農村開発計画は①総合開発、②持続的開発、③モデル開発を基本概念として計画立案した。

- a) 貧困削減への貢献度、緊急性および技術的可能性に基づいて、マスタープランでは、①灌漑農業開発、②天水農業改善、③畜産近代化、④環境保全、⑤行政能力向上、⑥コミュニティ人材育成・組合活動推進の6分野について、21プロジェクトを概定した。
- b) 実証調査は、マスタープランとの関連性が説明でき、6ヵ月間で成果が検証できるものの中から、次の6プログラム選定した。①水文気象データの収集・解析手法の習得、②OIDA事業のデータベース構築とモニタリング評価手法の習得、③環境モニタリングメキ地域の灌漑開発・水資源利用の実態把握、④水利組合設立プロセスの標準化、⑤コミュニティ・リソース・マッピング、⑥農業普及教材整備・栽培試験実施計画の策定。
- c) プログラム④は特に重要で、行政主導型開発と参加型開発の双方向から小規模灌漑開発の最適な「しくみづくり」を検討した。メキ地域の3地区(63世帯、15.75 ha)にてPRAを実施し、実際に水利組合を設立、参加型灌漑開発を実施した。実証調査を通じて得られた計画、設計、施工の各段階におけるハード・ソフト両面における知見を基に、OIDAの行動指針を示す改訂ガイドラインを作成した。
- d) 実証調査は2001年5月～11月の6ヶ月にかけて実施された。結果は(1)M/Pへのフィードバック、(2)人材育成への貢献、(3)直接的な裨益効果の3点にとりまとめ、各々の実証プログラムについて最終評価した。実証調査の参加人数は268名(のべ3,458人)であった。

(3) モザンビーク国際隊兵士再定住地域村落開発計画調査

1) 調査の背景

モザンビーク国においては、内戦による農村部の荒廃が著しい。1977～1992年の15年間に及ぶ内戦により、約100万人が死亡し、現在人口の約3分の1が難民・避難民化した。また、農業基盤・道路等のインフラもほぼ破壊されてしまい復興の途にある。従って同国においては、内戦後の課題として、住民・兵士の村への帰還と失業問題、南ア鉱山への出稼ぎ労働者の帰還と失業問題（特に南部地域）、農村部における雇用創出の必要性が挙げられている。

2) 調査の目的・基本方針

開発調査の対象地域は、モザンビーク南部のマプト州マニサ郡マルアナ行政区のムングイネ村、マルアナ村である。人口は約15,000人、主な言語はシャンガナ語（ポルトガル語の識字率は男性30%、女性15%程度と非常に低い）である。また自然条件としては、同地域はインコマチ川沿いの低地部（豊かな農地）と国道・鉄道沿いの高地部（半乾燥地）に分けられる。年間降雨量は543mm(1992)～1836mm(1999)と多様である。首都マプトから北へ約75km、車で1時間半という近郊距離に位置している。現在、20の住民組織（Associations、Cooperatives）とその連合会（Union）が存在している。しかしながら、住民組織の活動はメンバーに低地部農地の利用権を与えるだけにとどまっており、住民組織の強化が課題である。

以上を踏まえた同調査の目的は、以下の4つである。

- ・モザンビーク南部のマプト州マニサ郡ムングイネ村及びマルアナ村を対象に、村落開発計画（2020年までのマスタープラン）を策定する（注：除隊兵士だけが対象ではない）
- ・他の地域でも適応可能な、住民参加型の自立的農村開発のモデル手法を開発する
- ・2000年2月-3月に発生した洪水被害に対する緊急対策を、調査初期に調査対象地区において、実施する

- ・ 調査を通して、カウンターパート（労働省雇用促進局）への技術移転を行う
- また以下の3つを同調査の基本方針とする。

調査の基本方針（1）

- ・ 援助になるべく頼らない「自立的な農村開発」の重要性を説き、それが可能であることをパイロット・アクション・プランを通じて示す
- ・ 地元の資源を活用した、資金のかからない技術の導入・普及（外部資源低投入型の適正技術）の採用（例：低投入型農業プログラム）→住民自身が維持管理できる技術（持続性）
- ・ 住民が自己負担してでもやりたい事業のみを実施（コスト・シェアリングの原則）

調査の基本方針（2）

- ・ 自立的農村開発の主体として、住民組織を育成（住民組織のキャパシティ・ビルディング）→単に研修を行うだけでなく、パイロット・アクション・プランの実施の経験を通して、実践的な能力を育成
- ・ プロポーザル競争方式でパイロット・アクション・プランを選定（能力が高い住民組織を村のモデル組織として育成していく）
- ・ スタディ・ツアーによる農民間水平技術交流の促進

調査の基本方針（3）

- ・ 世帯レベルの食料安全保障を重視→栽培植物・栽培地の多様化、家畜の導入を通して、システム全体としての「安定性向上」を図る
- ・ NGOやドナーとの協力・情報交換を重視
 - ・ Kulima：住民組織強化研修の実施
 - ・ ATAP：牛耕プログラムに獣医が協力
 - ・ ActionAid UK：スタディ・ツアーを通しての農民同士の交流
 - ・ UNDP：改良カマド・プログラムにタンザニア人専門家が協力
- ・ WFP：堤防改修工事と情報交換をしながら、洪水後の灌漑水路改修をFood for Workで実施

3) 調査の内容および工程

Phase 1（2000年7月～12月）

- ・ 現状把握（参加型農村調査PRAの実施等）と暫定村落開発マスタープランの策定
- ・ 緊急洪水対策の実施（Food/Seed/Blanket for Work方式による堤防改修工事の実施）

Phase 2（2001年1月～2002年11月）

- ・ パイロット・アクション・プランの選定（住民組織によるプロポーザル方式、第1次と第2次選定）
- ・ パイロット・アクション・プランの実施・モニタリング・評価（2001年5月～2002年2月の9ヶ月間）
- ・ 村落開発マスタープランと自立型農村開発モデル手法の策定

4) 村落開発マスタープラン

同調査では、以下の各分野ごとに、短期、中期、長期の開発目標、開発戦略、アクション・プログラムを策定する。

<5つの重点分野>

- ・ 農業生産・販売の向上

- ・ ベーシック・ヒューマン・ニーズ（教育、保健、水・道路等の生活インフラ、女性の生活改善ニーズ）の改善
- ・ 農外所得の創出・向上
- ・ 自然資源・環境の保全・改善
- ・ 住民組織・行政組織のキャパシティ・ビルディング

2-4-2 各調査における主な「参加型農村開発」手法の検討

ここでは、各調査において用いられた参加型手法を、計画（参加型計画）、実証調査事業の選定、実証調査事業の実施、モニタリング・評価の各段階ごとに取り上げ、それらの手法の実施により得られた結果および教訓を考察する。以上を調査ごとにまとめたものが、本節最後につけた表 2-1 である。

（1） ケニア共和国バリング県半乾燥地域農村開発計画調査

1) 調査における「参加型」の位置付け

同調査においては、S/W 合意の調査目的に「参加型」調査であることが明記されており、「参加型」を中心に据えた開発調査であった。また、参加型開発手法を用いることにより、地域住民の生活水準の向上を目的とした農村開発のマスタープランの策定が、調査の主目的であった。従って、同調査では、計画、実施、モニタリング・評価の各段階において、参加型手法、参加型アプローチ等の住民参加を促進する方策が取り入れられている。また、「参加型」により、開発主体である住民や住民組織の能力向上を基本方針に据えている。この結果、実証調査事業の最終段階では、住民の事業に対するオーナーシップの醸成が期待された。

2) 計画段階

PRA

同調査では、まず住民のニーズを把握することを目的とし、地域を代表する村において、ローカルコンサルタントへの委託により、PRA を実施した。しかしながら、結果としては、住民主体による実施プロジェクトのアイデアは出てこず、ハードもののショッピングリストの作成で終わってしまった。これは、短期間であるため、調査団と住民との信頼関係が醸成されなかったためと思われる。また、プロジェクトという言葉自体が、ハードもののイメージを助長してしまった可能性もある。

RRA

PRA から外れた地域において、貧困層が集中している地域がないか等、貧困層の把握を目的に実施した。

PCM ワークショップ

住民による実証調査事業の選択を目的として、PCM ワークショップを実施した。ワークショップ実施には、村の言語を話せる郡レベルの行政官や地元の青年をモデレーターとして養成することも試みた。住民側からは、時には 100 名を越える参加が見られた。他方、行政側は、郡レベルのワーキング・コミッティーが発足し、郡にある各省・各分野のエンジニアが縦割り行政制度にとらわれることなく、共同でワークショップを運営し、調査団はその補佐的役割に徹した。更に、通常の PCM によるプロジェクトの絞込みを割け、問題の漏れ落ちを防ぐように、また PRA の失敗も踏まえて、以下の点への留意があった。

- ・ 「自分たちで何ができるか」という視点の強調、実施可能性の重視
- ・ プロジェクトを選択してしまわずに、優先順位をつけるまでにとどめることによる他の選択肢の確認
- ・ すべての問題がカバーされるような中心的な問題の設定（低収入、食料不足等）
- ・ 短期的に陥らず、中・長期的な問題解決への意識の必要性

住民側と行政側（郡行政官）からの積極的な参加が得られた同ワークショップでは、住民と行政の間の対話の場の設定により、直接的な意見交換、情報交換が生まれ、その結果、互いのポテンシャルと限界への理解が深まった。例えば、行政官が行政の資金不足問題を言明した結果、住民側に行政に頼れる範囲には限界があるとの認識が生まれ、自分たちで何とかしようという意識、主体的な・能動的な意識が醸成された。行政側にも、調査団からワークショップの運営を任されることにより、事業に対するオーナーシップが育成された。従って、「参加型」手法を用いる際には住民のみならず、行政、NGO、コンサルタントも参加し、意見交換に関与することが重要である。また、調査の目標はカウンターパート政府機関に設定されたが、このようなワークショップの意見交換により、トップダウンで設定された目標を住民も共有できるような、住民と行政との関係を構築することができる。

しかしながら、住民にとってはワークショップでの合意は、必ずしも住民の意思決定のあらわれではなかった。それとは別に総会や長老議会での合意があって、初めて意思決定がなされるケースが多く、住民側の意思決定プロセスにも留意する必要がある。

3) 実証調査事業の選定

先の PCM ワークショップにおいて実証調査事業の優先順位づけが行われたが、開発調査の実施スケジュール上、日本国内で実証事業の選択を行うことになっていたため、最終的な実証事業は、住民の優先順位を考慮した上で、調査団が地域の現況把握に基づき、事業の実施サイト、ならびに実施事業を選定し、事業のデザインも決定した。このため、事業デザインに住民の意向を十分に反映しきれず、事業の実施過程で、デザインの変更が必要となった。本調査では、デザインの変更に柔軟に対応し得たが、事業の計画・立案の最終段階まで住民を巻き込むことが重要である。

4) 実施段階

エントリープログラムの設定

住民が取り組みやすい、小規模で、低リスクであり、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）を重視した、以下のエントリープログラムを調査団が設定した。

- ・改良種山羊導入
- ・天水農業改善
- ・改良かまど
- ・溜池（パン）の改修

この結果、住民主体の実証調査事業がスムーズに実施に移された。従って、実証調査においては、住民主体による実施可能性が高まりやすい事業から取り組むことが重要といえる。

選択のバスケットの用意

半乾燥地域における脆弱かつ多様な地域性、それに対応した住民の多様な生計活動に適合するよう、上記事業以外に以下の選択肢も用意した。この結果、住民が主体的に事業を選択する機会が提供され、事業に対するオーナーシップが高まった。

- ・養蜂振興
- ・畜産改善
- ・魚加工・販売
- ・Food for Word
- ・緊急食料援助

事業別ワークショップの実施

選定サイトの住民の参加による事業別ワークショップが実施された。この結果、住民との協議により、事業デザイン変更の必要性を、住民と調査団双方が理解し、変更した。例えば、溜池の改修で、人力では困難な箇所に対し、ブルドーザーを購入することを決定したケースがあった。従って、調

査団側が最終的に決定し、住民の意向を十分に反映しきれずに実施した事業のデザインは、必要に応じて変更等、柔軟に対応していく必要がある。コスト・シェアリング（「補助金政策」が調査団での呼称）事業の計画のためのワークショップへ住民が参加するだけでなく、事業の実施、維持管理まで参加することにより、住民の主體的な事業への参加意欲を高めることを目的として、コストシェアリングを採用した。同手法は、以下の点に留意している。

- ・必ず、住民が現金を負担することを定める
- ・コミュニティ内部で準備できる現地の材料や労務は除外する（例えば、溜池の改修で利用する河川砂利等）

現金負担により住民の事業に対するオーナーシップは高まり、「下から上への資金の流れ」を作ることにより透明性・説明責任の確保が可能となると考えられる。しかしながら、他のドナーや NGO が実施しているコスト・シェアリングの手法（例えば、ワークショップの参加もコストとみなす等）と同調査団が採用したコスト・シェアリングの相違により、コミュニティ内に混乱が生じることがあった。また、コストシェアリングの打ち切り後の資金形成、住民による出資等、事業の財務面での持続性の課題は検討すべきである。

4) モニタリング・評価段階

参加型モニタリング・評価

住民、行政や調査団等の関係者の相互評価により、評価の客観性を確保することを目的として、参加型モニタリング・評価が行われた。モニタリングへは、住民、郡行政官、調査団が参加する一方、評価ワークショップへは、住民代表者、郡・県、時には中央の行政官の参加も見られた。同ワークショップでは、住民と行政官（特に中央レベル）との垣根を取り払うために、以下を実施した。

- ・ 円卓の利用（住民と行政官の間の序列の解消、同等レベルでの意見交換の促進）
- ・ 自己紹介によるアイス・ブレイキング
- ・ サブグループに分かれての討議

この結果、住民と行政（中央レベルも含む）との間に、事業について直接の意見交換の場が設定され、両者間で問題意識の共有およびその解決へ向けての検討が行われた。このような意見交換により、住民と行政双方に事業へのオーナーシップが醸成されると考えられる。

拡大モニタリング

a) スタディ・ツアー

選定サイトの住民を対象としてスタディ・ツアーを組み、ケニア各地の事業の成功事例の見学を実施した。

b) farmer to farmer extension（農民間普及）

選定サイト外も含めた住民代表を対象とし、様々な段階における実証調査事業を相互に訪問・意見交換する機会を設けた。

この結果、住民の情報へのアクセスが増え、相互啓発が促進された。特に、farmer to farmer extension においては、改良かまどや天水農業が、サイト外へ普及し、拡大して行った。従って、農民どうしの相互啓発の促進によって、調査団や郡行政官の技術指導による学習効果よりも大きな普及効果を得やすく、点から面への普及の可能性が高まると考えられる。

(2) エチオピア国メキ地域灌漑・農村開発調査

1) 調査における「参加型」の位置付け

他の 2 調査と異なり、メキ調査は当初から目的意識的に「参加型」を追求した調査ではなく、オロミア州灌漑開発庁（OIDA）の合意を得、当初のダム案からメキ地域に適合した小規模灌漑開発へと変更した経緯がある。その結果、マスタープランにおいては、灌漑農業開発プログラムの一つとして「水利組合設立強化計画」、OIDA の能力向上プログラムとして「OIDA 参加型開発エキスパート

養成計画」を策定することが目的となった。このために、参加型実証調査事業として「水利組合設立プロセス標準化」プログラムを実施し、得られた結果を両計画の策定にフィードバックするのである。従って、同調査は、OIDA 職員に向けた参加型灌漑事業の実施ガイドラインの策定的要素が強いものである。

2) 実証調査事業の選定

同調査の実証調査事業は、上述したように、調査団による現況把握、問題分析の結果から提案されたものに、OIDA が納得し合意したものであり、調査団主導で決定された事業である。同事業のデザインは、調査団によるものであった。調査結果より、調査団が NGO 等が取り入れている小型ポンプによる灌漑を対象地域に最適な技術（施設）と判断し、水利組合設立強化を通じた小型ポンプによる小規模灌漑の実施をデザインした。同事業の実施サイトとしては OIDA に既に小規模灌漑の要請を上げている 3 地区の農村を調査団が選定した。これにより、対象農村の選定では、やる気のある農村が選択され、住民の参加意欲がある程度、保証されているといえよう。

3) 計画段階

住民、OIDA、調査団の間のプロセスの共有

上述のように、実証調査事業が調査団主導で決定されたことに鑑み、特に以下の点については、時間を十分に掛けて住民の理解を促し、合意形成を行った。

- ・ 小型ポンプ利用の小規模灌漑プロジェクト選定理由の説明
- ・ OIDA の財政的制約と住民負担、およびポンプ供与条件の説明
 - 調査団： 小型ポンプの供与および土木事業費手当て負担
 - OIDA： 技術者・ソーシャルワーカーの派遣および重機等の提供
 - 住民： ポンプの更新費負担（積み立てにより）
- ・ 灌漑対象地域における公平な土地配分についての協議

こうした住民と行政の間の「合意が得られるまで時間をかける」といった合意形成のプロセスでは、双方の間の意見交換により、バリリング調査と同様に、直接的な意見交換が行われ、情報が共有され、その結果、両者が互いのポテンシャルと制約を理解する土壌ができた。ここにおいても、OIDA の資金面の制約に対して住民側の理解が深まり、調査団による事業の高いリスクの説明にもかかわらず、ポンプの更新費積み立てへ合意がなされた。また、土地配分については、コミュニティ内での協議も深まり、公平分配を重視する調査団の提案と住民との間に折衷案が生まれた。小規模灌漑を希望する住民と、小規模灌漑の実施を推進したい OIDA との間に、このような意見交換の場を設定することにより、双方からの積極的かつ主体的な参加が促進されたと言える。

住民参加によるフィジカル・プランニング

水路ルート決定プロセスにおいても、住民参加を行った。実際の水路ルート決定プロセスでは、地図上では気がつかないことも多く、公平配分のために、耕作権の再配分の必要性や、水路ルートの変更が必要となり、コミュニティ内部で更に時間をかけて解決策を検討することを優先した。

住民参加による小規模灌漑の収益性の分析

ポンプ更新費用積み立ての実施可能性を検証するために、マーケット情報を共有し、灌漑事業で得られる収入を分析し、資金形成、住民による出資の可能性について、住民と OIDA と共同で検討した。同作業では、資金形成、住民による出資への積極的な取り組みが認められた。これは、住民側の情報へのアクセスが確保され、判断材料が増え、費用積立の諾否を主体的に判断する環境が整えられたことによると思われる。

計画段階において住民と行政の間で、以上のように時間をかけて意見交換を行い、折衷案を打ち出し、合意形成を行うという（プロセスを共有する）手法は、相互理解を深めるとともに、最初は調査団と OIDA の主導で始まった事業であっても、住民のオーナーシップを十分に育成できることがわかる。

4) 実施段階

責任分担の明確化

これは、参加型手法というよりは、住民参加型で事業を実施する際に、住民と行政の双方の責任意識を高める一つ的手段と言える。住民と行政の入念な協議により、両者の責任領域を決定し、両者のオーナーシップを高め、共同で事業の維持管理を行うことが期待された。

OIDA の責任範囲： ポンプの無償供与、設計および管理、労使の支払い、運営アドバイス、モニタリング

水利組合の責任範囲： ポンプの更新、耕作権の公平化、資金形成（積立）、運転記録、定期報告、定款の作成、不正行為の禁止（ポンプの譲渡、外部メンバーへの耕作権移譲の禁止等）

しかしながら、維持管理は難航し、実証事業終了後、取水施設の破損の放置などにより、半数近くの小型ポンプが維持管理できていないことが判明した。これは、設計・管理を担当する OIDA の責任の可能性もある一方、運転記録に責任のある水利組合にも問題があり、責任意識の弱い領域の確認が不足していたものと思われる。また、責任領域の合意のみならず、事業の実施そのものへの双方の責任意識をも高め、相互評価等により双方の結果への責任を追及する措置が必要と考えられる。

5) モニタリング・評価段階

農村イラストミーティング

OIDA 職員の能力向上の一環として、食料不足や貧困といった問題に対し、灌漑事業へアクセスできない住民が、灌漑事業以外の手段による問題解決を考える機会をもつことを目的とした農村イラストミーティングが開催された。その結果、同ミーティングが、OIDA 職員にとっては OIDA の参加型開発取り組みへの動機付けとなり、また農民にとっては自立的な問題解決能力向上の足掛かりとなった。従って、同ミーティングは住民及び行政の自立的な取り組みへの意識を醸成するとともに、実証事業の対象とならなかったより貧困層へのケアの必要性に対する行政側の意識をも醸成したと言える。

(3) モザンビーク国際隊兵士再定住地域村落開発計画調査

1) 調査における「参加型」の位置付け

モザンビーク調査は、バリಂಗ調査同様、調査の目的として、「住民参加型」を中心に据えた自立的農村開発のモデル手法の開発を挙げている。従って、同調査においても、意識的かつ積極的に「参加型開発」のアプローチ、手法を活用している。また、基本方針にも明示されているように、同調査における「参加型」は住民の「自発的な参加」あるいは「主体的な参加」を強く意識したものであり、それを住民の自立性（援助依存の姿勢からの脱却）につなげることを目指している点に特徴がある。

2) 計画段階

PRA

同調査の計画段階では、参加型計画の手法として、PRA が採用された。PRA の実施は、住民のニーズを把握することを目的とし、地元の青年をファシリテーターとして実施された。こうした青年のファシリテーターへの採用は、地元の人材を参加型計画段階から養成することにより、モニタリング・評価段階まで活用していくのが狙いである。しかしながら、同 PRA の結果は、「アイデアの貧困」と調査団が呼ぶほど、住民の既存の援助、特に開発インフラの援助の経験にもとづくニーズしか得られなかった。従って、教訓の一つとして、住民にハードものばかりでなく、適正技術等を紹介し、情報を提供する必要がある点が挙げられている。また、PRA の実施期間が短期間であったため、調査団と住民との間の信頼関係が確立できなかったことも適切なニーズ把握がうまくいかなかった要因と考えられる。このように、短期間での PRA によるニーズ調査には限界があることもわかった。

3) 実証調査事業の選定

プロポーザル競争方式

他の2調査では、実証調査事業は調査団が最終的に選定した。モザンビーク調査では、プロポーザル競争方式により、対象住民組織から提案された実証調査事業が実施された。同方式の採用により、同調査の基本方針である「自立的農村開発の主体である住民組織の育成」プロセスの一環に、実証調査事業の選定プロセスをも組み込んでいくという調査団の意図である。

プロポーザル競争方式の実施プロセスは、1) プロポーザル作成準備として全住民組織を対象とした研修の実施、2) プロポーザル作成および提出、3) プロポーザルに基づき調査団による対象住民組織の選定、4) プロポーザル内容の協議、である。また、プロポーザル選定基準は、以下の通り、基本方針と整合性が保たれ、明確化されている。

- ・ 援助に頼らない住民による事業の実施の可能性を高めるために、外部資源低投入型、低コスト、地域資源活用型の適性技術を利用した事業であること
- ・ 6～9カ月の短期間で完了し、結果の出る事業（調査期間の制約）
- ・ 終了後に持続可能性や普及可能性が高い事業
- ・ 事業に対する住民のオーナーシップを向上させるために、住民がコスト・シェアリングをしても実施を望む事業（Food for Workによる公共事業とは異なる）
- ・ リーダーの能力や会計の透明性等の住民組織の能力
- ・ 貧困削減に役立つ事業

また、プロポーザル内容について住民と協議する過程で、住民によるメンテナンスを可能にする適正な実証調査事業を住民に紹介し、採用を促した。例えば、トラクターの利用から老人世代に技術の残っている牛耕への変更、灌漑施設整備から水管理技術の向上への変更、農薬・化学肥料から自然農薬・有機肥料への変更を促した。このような研修、明確化された選定基準、プロポーザル内容の住民と調査団との協議といった一連のプロセスにより、第2次プロポーザル選定では、プロポーザル内容が同調査の基本方針を反映したものに変わっていった。これは、ドナー側の都合への迎合という面も考えられるが、プロポーザル方式の一連のプロセスの工夫により、調査団の基本方針への住民の認識を高めることはできたと言える。

4) 実施段階

エントリープログラム

プロポーザルの選定結果から、以下のプログラムが実施された。

- ・ 住民組織開発プログラム
- ・ 牛耕プログラム
- ・ 低投入型農業プログラム
- ・ 給水利用者グループ組織強化プログラム
- ・ 改良かまどプログラム
- ・ 地方行政組織強化プログラム

このうち、改良かまどや有機農業技術等の低投入型の適性技術が、対象選定地域外にも普及していった。このことから同調査への参加・不参加にかかわらず、農民は、自分で技術を体験・比較し、納得できたものについては活用していく姿勢が明らかとなった。この意味でスタディ・ツアーの活用により、farmer to farmer extension（農民間普及）を促進することが重要である。こうした形による普及を進めていくには、調査団の撤退後の現地 NGO や行政（同調査カウンターパート労働省だけでなく、農業・農村開発省）との協力の可能性を実証調査事業の実施中から模索する必要がある。

収入創出・雇用創出活動に重点を置いたプログラム

以下のプログラムを実施した。

- ・養鶏プログラム
- ・戦争未亡人のための食料品店経営プログラム
- ・青年のための洋裁技術研修プログラム

このうち、養鶏や食料品店経営では、援助による初期投資後に事業が自発的に継続していった。また、同プログラム中では当初、想定していなかった改良かまどを作って収入を得るといった新たな収入創出事業も自発的に生まれた。

研修と試験的実施の組み合わせ

住民の能力向上のために、上記プログラムを実施していく中で、研修を行うとともに、研修のみにとどめず、研修で修得した技術等を、住民が試験的ではあるが実際に実施する試みも行った。これにより、能力の育成とともに、住民の視野の拡大へとつながった。

スタディ・ツアー

他村落へのスタディ・ツアーは、特に住民の視野を広げる点で有効であった。

コストシェアリング

深井戸の掘削など住民の共有財産に比べると、個々人の収入創出プログラムは住民負担の割合を高くしたコスト・シェアリングを行った。これは、住民が本当に必要とするかの検討に寄与するとともに、住民の外部リソースへの依存を低減するのに役立ったと思われる。

しかしながら、コストシェアリング打ち切り後も資金積立が継続するか、コストシェアリングに参加できないより貧しい住民組織への対応といった問題にも鑑みて、コスト・シェアリングの妥当性について検討する必要がある。回転基金導入の可能性への示唆もある。

5) モニタリング・評価段階

参加型評価ワークショップ

PRA で養成した青年をファシリテーターとして、参加型評価ワークショップを実施する。これにより住民の発言しやすい環境を整えているが、「何をモニタリングするか」「どのように行うか」等を住民と十分に議論を行うことにより、参加型評価がより効果的に実証されると思われる。

2-4-3 実証調査で有効と考えられる手法と課題

以上の手法の検討を踏まえ、ここでは、実証調査で有効と考えられる手法、更に実証調査で用いられる手法における課題について考察する。

(1) 実証調査で有効と考えられる参加型手法（アプローチ）

2つ以上の調査で有効性が認められたのは、"farmer to farmer extension"（農民間普及）および「住民と行政との意見交換」と考えられる。両者は、手法そのものと言うよりはアプローチと考えるべきであろうが、1) 各調査の共通手法としては PRA およびスタディ・ツアーのみである、2) スタディ・ツアーは共通手法であるが、farmer to farmer extension といった農業技術の普及を意図したもの、行政官の能力向上のための研修を意図したもの等、手法の利用目的が様々である、といった点から、共通したアプローチに注目すべきであると判断される。

farmer to farmer extension / スタディ・ツアー

バリント及びモザンビークの調査で用いられた手法で、最も有効性が認められたものが、farmer to farmer extension あるいはそれを重視したスタディ・ツアーであった。こうしたスタディ・ツアーが、他地域であっても同じ農民の行っている事業の妥当性や有効性について実際に自分の目と耳で確かめる機会を提供することにより、住民が主体的に事業の実施に参加する動機づけとなっている。バ

リングでは、対象地域から他地域の成功事例の見学、他地域から対象地域における実証調査事業の見学のいずれのスタディ・ツアーの場合も、住民の相互啓発が促進され、改良かまどや天水農業等の適性技術がサイト外へ普及・拡大していった経緯が認められた。

スタディ・ツアーのように調査団が意図的に相互啓発を図る一方、モザンビークの事例のように、プロジェクト対象外の農民が、改良かまどや有機農業技術等の適性技術を自分で実験し、比較し、納得できたものについて採用していくケースがあり、意図せず普及が進んでいく経緯が確認された。これは、プロジェクトに参加していない対象地域外の住民であっても主体的・自立的に農村開発に参画する可能性があることを示唆しているものと考えられる。

“farmer to farmer extension”においては、農民が自ら検証したものが選ばれ、普及へつながっていくという大きな効果が期待できる。他方、調査団が去った後の技術のさらなる普及や事業の維持管理において、行政や現地 NGO が技術指導や資金支援等を行うことが期待される。特に行政には、事業の普及が進んでいく中での環境への影響モニタリング、また社会的弱者グループ等への普及対策といった面で大きな役割が期待される。

住民と行政との間の interaction

バリンゴおよびメキの調査で用いられたアプローチで、PCM、PRA と互いに手法の認識は異なるが、共通して意図している点が、住民と行政との間の意見交換による情報の共有及び意見交換である。両者のポテンシャルと制約への相互理解を深めるとともに、実証調査事業への十分な合意形成を行い、主体的な参加を促進することにより、両者の事業に対するオーナーシップを向上している。

バリンゴでは、計画からモニタリング・評価までの一連の活動の中で、住民と行政の間の垣根を取り払うべく、郡の行政官への PCM ワークショップの運営委託、円卓の利用、自己紹介によるアイスブレイキングやサブグループに分かれての討議等、様々な試みを行い、意見交換を促進する場を提供した。メキでは、フィジカルプランニングも含む計画のあらゆる段階で、長い時間を費やして住民と行政の間での十分な合意形成が図られるような場を提供した。特に、両調査ともに調査団主導で実証調査事業を選定したため、そのような実証調査事業について、いかに住民側の合意を得、住民のオーナーシップを醸成させていくかに努力が払われている。

モザンビークでは、当初「援助待ち」であった住民の姿勢が、最終的には地方政府に自己主張をするまでに変化したが、それを受けとめる行政側の対応の遅れが今後の課題であろう。

上記 2 つのアプローチに共通する点が、住民の情報へのアクセスが確保されている点である。これにより住民が判断材料を得ることができ、それをもとに判断することにより、住民による主体性のある意思決定、更に事業へのオーナーシップ向上につながっていることが確認できる。

(2) 各調査で用いられた参加型手法における課題

有効性の認められた参加型開発の手法（アプローチ）に対し、いくつか課題のある手法も確認される。1 つめは PRA である。PRA は、バリンゴ調査およびモザンビーク調査では、住民から施設等のハードものを中心としたショッピングリストの提示という結果に終わり、調査団による住民のニーズ把握の限界を露呈した。両調査からの教訓として、短期間で PRA を実施したために、住民との信頼関係が十分に醸成できていなかった点が挙げられた。参加型開発調査における PRA 実施のための調査期間が十分に確保されていない点の一つの課題である。

2 つめは、コスト・シェアリングである。3 つの調査共に、関係者の事業に対するオーナーシップの向上、資金の使途に関わる透明性の確保、資金の負担者に対するプロジェクトの実施担当者の説明責任（きちんと実施されているか）の面から、受益者によるプロジェクト費用の一部負担（特に、バリンゴ調査では現金負担）を重視していた。バリンゴ調査及びモザンビーク調査ではコストシェアリングの必要性、メキ調査ではポンプの更新費積立の必要性に住民から合意を得た。しかしながら、各調査とも、最終的には調査団撤退後の持続性に鑑み、実施プロジェクトに対して費用の一部を負担するコストシェアリングよりもむしろ、基金の設立による資金積立を提案している。バリンゴ、モザンビークでは、コミュニティが運営する農村開発事業基金として、他方メキでは、行政が運営する農村開発基金の設立を提案しており、今後の開発調査において、住民から集めた資金を基

金として誰がどのように活用するかが課題であり、注目される。

3 つめとして、成長重視アプローチと社会公正重視アプローチとの問題がある。メキでは既に要請を上げていたやる気のあるコミュニティ、モザンビークではプロポーザル競争方式で選ばれたやる気のある住民組織を対象とした実証調査事業であり、成長重視アプローチと言える。しかしながら、やる気のある住民グループ・コミュニティに属していないグループについてのケアを今後いかに行うかが課題である。別々に対策を講じるのか、包括的参加型を目指すのかといった点である。

表2-1 参加型手法の比較

	バリongo			メキ			モザンビーク		
	参加型手法（手法の実施目的、実施内容）	得られた結果	教訓	参加型手法（手法の実施目的、実施内容）	得られた結果	教訓	参加型手法（手法の実施目的、実施内容）	得られた結果	教訓
調査における参加型の位置付け	S/W合意の調査目的に「参加型」調査である旨を明記 参加型開発手法を用いて、地域住民の生活水準の向上を目的とした農村開発計画（M/P）の策定 計画、実施、モニタリング・評価の各段階において「参加型」を取り入れる ←「参加型」アプローチにより開発主体である住民や住民組織の能力向上を目的とする	実証事業の最終段階では、オーナーシップの醸成へ		「参加型」は当初未想定 M/Pにおいて、灌漑農業開発プログラムとして「水利組合設立強化計画」、OIDAの能力向上プログラムとして「OIDA参加型開発エキスパート養成計画」を策定するため、参加型で「水利組合設立プロセス標準化」プログラムを実証事業として実施			調査の目的として「住民参加型」の自立的農村開発のモデル手法の開発を明記		
計画段階	PRAの実施（← 住民のニーズ把握目的） 地域を代表する村において、ローカルコンサルへの委託により実施 RRAの実施（← 特に貧困層の把握目的） ・PRAから外れた地域で実施 PCM ワークショップの実施（← 住民によるプロジェクト選択目的） 村の言葉を話せる郡レベルの行政官や地元の青年をモデレーターとして養成しつつ、実施 通常実施されるPCMによるプロジェクトの絞り込みを避け、問題の漏れ落ちを防ぐよう以下の点に留意して実施 ・「自分達で何ができるか」という視点の強調（PRAの結果を踏まえて） ・プロジェクトの優先順位付け（選択の手前） ・すべての問題をカバーするような広い中心問題の設定 ・中長期的な問題解決を目的とする 住民の参加：時には100名を超える住民の参加 行政の参加：郡レベルのワーキングコミティが発足、郡の各省・各分野のエンジニアが縦割りにとらわれず、共同でワークショップ運営（調査団は補佐）	住民主体による実施プロジェクトのアイデアは出てこず、ハードもののショッピングリスト トップダウンで決められた目標を住民へエクステンション ・住民と行政との間のinteractionによる情報の共有および意見交換 → 両者のポテンシャルと制限への相互理解 ・住民側：行政に頼れる限界の認識（例：行政の資金不足への住民の理解 → 自分達で何とかしようという意識の醸成） ・行政によるワークショップの運営（調査団が補佐） 行政側（郡行政官）：プロジェクトのオーナーシップ	・短期間のため、住民との信頼関係が未確立 ・プロジェクトという言葉がハードのイメージを助長 参加には、住民のみならず、行政、NGO、コンサルタントも参加することが必要 トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチとの併用 意思決定のプロセスの確認 住民参加による小規模灌漑の収益性の分析 ・マーケット情報の共有、資金形成の可能性の確認 住民参加によるフィジカル計画→水路のルート決定プロセスへの住民参加	PRA等により住民、OIDA、調査団間の協議 ← top downで決定された事項について、住民の理解促進・合意形成を目的 住民と行政との間のinteractionによる情報の共有および意見交換 → 両者のポテンシャルと制限への相互理解 → 住民の意見の計画への反映 ・小型ポンプ利用の小規模灌漑プロジェクト選定理由 ・OIDAの資金面などでの制約と住民負担の説明（高いリスクの可能性にも言及） 小型ポンプの供与+土木事業費手当て ← 調査団 技術者、social worker、重機等の提供 ← OIDA ポンプの更新費負担 ← 住民 ・土地配分→公平な配分について協議 住民参加による小規模灌漑の収益性の分析 ・マーケット情報の共有、資金形成の可能性の確認 耕作権の再配分や水路ルートの変更について、コミュニティ内部での時間をかけた解決を優先	住民と行政との間のinteractionによる情報の共有および意見交換 → 両者のポテンシャルと制限への相互理解 → 住民の意見の計画への反映 住民と行政の間で、土地配分や資金運用に関する情報交換や十分な合意形成により、当初のトップダウン・アプローチから、住民のオーナーシップ向上へ 住民と行政の間で、土地配分や資金運用に関する情報交換や十分な合意形成により、当初のトップダウン・アプローチから、住民のオーナーシップ向上へ 耕作権の再配分や水路ルートの変更について、コミュニティ内部での時間をかけた解決を優先	小規模灌漑の実施に同意するOIDAと、小規模灌漑の要請を挙げている住民との間に、意見交換の場を設定することによる双方からの主体的な参加の促進 住民と行政の間で、土地配分や資金運用に関する情報交換や十分な合意形成により、当初のトップダウン・アプローチから、住民のオーナーシップ向上へ 耕作権の再配分や水路ルートの変更について、コミュニティ内部での時間をかけた解決を優先	PRAの実施 ← 住民のニーズ把握 地元の青年をファシリテーターとして養成（後のモニタリング・評価段階でも活用） 全住民組織を対象とした研修の実施（プロポーザル作成準備として） プロポーザル内容に関して住民との協議 ← 低投入型アプローチへの変更（トラクターから牛耕へ、自然農業・有機肥料の利用等）	開発のためのアイデアの貧困 既存の援助の経験（インフラ開発）にもとづくニーズ 第2次選定では、プロポーザル内容が本調査の基本方針を反映したものへ変化	・PRAによるニーズ調査の限界 ・住民に適性技術等の新しい知識を紹介する必要性 ・短期間のため、住民との信頼関係が未確立 短期的であり、住民の意思表示の判断難 ノロ不-アールを作成、提出までのプロセスを1つの能力育成プロセスと位置付け 基本方針の理解の徹底
実証事業の選定	調査団により、実証事業の実施サイトの選定、実証事業の最終選定、実証事業のデザインの決定		現地の住民の知識、経験を踏まえないデザインによる持続性への懸念	調査団により決定（現況把握、問題把握後）： 実証事業のデザイン→水利組合設立強化を通じた小型ポンプによる小規模灌漑の実施 実証事業の実施サイトの選定→OIDAに既に小規模灌漑の要請を挙げている3地区の農村を対象	現地の住民の知識、経験を踏まえないデザインによる持続性への懸念		プロポーザル方式により、1) 対象住民組織の選定 2) 実証事業計画の選定 ・外部資源低投入型、低コスト、地域資源活用型の適性技術を利用した事業（実施可能性） ・短期間で完了し、結果の出る事業 ・終了後に持続可能性や普及可能性が高い事業 ・住民がコスト・シェアリングをしてでも実施を望む事業 ・住民組織の能力 ・貧困削減に役立つ事業		
実施段階	エントリープログラムの設定（← 住民の適しやすい、小規模、低リスク、BHNを重視） ・改良種山羊導入 ・天水農業改善 ・改良かまど ・ため池の改修 選択のバスケットの用意 ← 住民の多様な生計活動を重視 事業別のワークショップの実施 住民の参加：選定サイトの住民の参加 補助金政策（コストシェアリング） （← 計画段階のワークショップ参加のみならず、事業の実施、維持管理への参加によるプロジェクトへの住民の主体的な参加の促進目的） ・必ず住民による現金負担 ・コミュニティ内部で準備できるものは除外（ため池改修時の河川砂利等）	住民主体のプロジェクトの実施可能性 住民によるプロジェクトの選択 他ドナーやNGOのコストシェアリングとの相違によるコミュニティ内の混乱 住民のオーナーシップの向上に貢献	プロジェクトのオーナーシップの育成 プロジェクトに対する住民のオーナーシップ向上 ・下から上への資金の流れにより、透明性・説明責任の確保が可能 ・資金形成等の財務面の持	責任分担の明確化（OIDAと水利組合） ← 住民と行政双方の責任意識の育成を目的 住民と行政との協議により決定 OIDA：ポンプの無償供与、設計および管理、労務の支払い、運営アドバイス、モニタリング	維持管理の難航 主な原因：取水施設の破損の放置 設計・管理担当のOIDAの責任か	責任意識の弱い領域の確認の必要性 住民及びOIDAの環境モニタリングへの低いインセンティブ 今後、メキ以外の灌漑事業で取水が増えた場合、環境面への影響のモニタリング、技術的支援の判断（ハードの変更）、住民の環境保全意識の向上についてのOIDAの役割の認識が必要	エントリープログラム： ・住民組織開発プログラム ・牛耕プログラム ・低投入型農業プログラム ・給水利用者グループ組織強化プログラム ・改良かまどプログラム ・地方行政組織強化プログラム 収入創出・雇用創出活動に重点を置いたプログラム： ・養鶏プログラム ・戦争未亡人のための食料品店経営プログラム ・青年のための洋裁技術研修プログラム 研修と試験的実施の組み合わせ スタディ・ツアーの実施 補助金政策（コストシェアリング） 収入創出プログラムよりも、住民の共有財産となるものを対象 例：深井戸（浅井戸の改修から変更）	量的な変化：微少 質的な変化：自発的に村落開発に取り組み積極的な姿勢 ・地方政府に対して自己主張 ・援助待ちの姿勢から変化 改良かまどや有機農業技術等の低投入型の適性技術の普及 住民の視野の拡大、能力の育成	自発性の確認 住民が自分で技術を実践、比較し、納得できたものを採用 調査後の持続性のため、現地NGOや行政（労働省だけでなく、農業・農村開発省）との協力によるフォローアップの必要性 持続性の面から、コストシェアリングの妥当性の検討が必要（補助金打ち切り後の持続性）
モニタリング・評価段階	参加型モニタリング・評価 ← ステークホルダーの相互評価による客観性の担保を目的 モニタリング：住民、郡行政官、調査団の参加 評価ワークショップ：住民代表者、郡・県あるいは中央の行政官、調査団の参加 ・円卓の利用（行政と住民との格差縮小） ・自己紹介によるアイスブレイキング ・サブグループに分かれての討議 拡大モニタリング 1) スタディ・ツアー 選定サイトの住民を対象とし、ケニア各地の成功事例を見学 2) farmer to farmer extension 選定サイト外も含めた住民代表を対象とし、実証事業のモニタリング実施	住民と行政官（中央レベルも含む）の直接的な意見交換 問題意識の共有、解決へ向けての検討 住民の情報へのアクセス、相互啓発の促進 改良かまどや天水農業が、サイト外へ普及・拡大	プロジェクトのオーナーシップ醸成 環境モニタリング	中間評価ワークショップ 農村イラストミーティング 灌漑事業へアクセスできない人々の、灌漑事業以外による問題解決を目的 環境モニタリング	OIDAの参加型開発への動機付け 農民の自立的な問題解決能力向上の足掛かり 住民及びOIDAの環境モニタリングへの低いインセンティブ	自立的な取り組みへ住民および行政の意識醸成 行政による貧困層のケアの必要性への理解 今後、メキ以外の灌漑事業で取水が増えた場合、環境面への影響のモニタリング、技術的支援の判断（ハードの変更）、住民の環境保全意識の向上についてのOIDAの役割の認識が必要	評価ワークショップの実施 PRAで養成した青年をファシリテーターとして実施		

出所：調査団作成

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～

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

1999年から2001年にかけて実施された国際協力事業団農林水産開発調査部プロジェクト研究「アフリカ農村開発手法の作成」調査では、多様なアフリカの農村における開発手法の1つの指針として、「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」（計画編））を策定した。同プロジェクト研究の第IIフェーズである本調査では、「ガイドライン（計画編）」の内容を充実させつつ、より使いがっつきのよいものとするを目的に、「アフリカ自立型農村開発手法ガイドライン」（仮題）（以下、「ガイドライン」（実施編））策定に向けた調査研究を行っている。

「ガイドライン」（計画編）においては、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た。「ガイドライン」（実施編）においては、それらの開発プログラムを実施するにあたって、念頭に置くべき点を整理することを考えている。そこでは第4章に提示しているような項目を考えており、「農村開発における政府の役割」はその1つの大きな柱である。

ODAの枠組みでG-Gベースで農村開発協力を行う際には、相手国の行政にまつわる組織や制度が、農村開発の実施に大きく影響してくる。そこで本調査では、農村開発における「行政¹の役割」に焦点を絞って事例調査を行った。事例調査の対象には、地方分権を積極的に進め、県を中心に農村部の開発計画を策定・実施しようとし、かつ、日本も数々の農村開発協力を実施しているタンザニアを選択した。

3-1-1 調査の基本的な考え方

アフリカにおける農村開発において、期待される行政の役割として次の2つが考えられる。

- ・ 公共サービスの提供（農業普及、村落給水、医療、教育等）、但し、政府の限られた予算を反映してか、運営・維持管理は、住民負担
- ・ 村落開発の基本的な計画策定及び関連機関等との調整及びモニタリング

これまで、さまざまなドナーが、アフリカの農村に対して、農村道路、村落給水、学校や保健所建設等を行い、旱魃や洪水時には、食料支援を含めた緊急支援を行ってきた。しかしながら、数年後にはメンテナンス等の問題がおき、これらの支援に対して、期待された効果をあげてないケースも多々あった。さらに、外部からの援助を期待する援助依存心が醸成されていることが、結果的に、村民の自助努力を阻害している問題が大きくクローズアップされてきた。また、IMF及び世界銀行が主導してきた構造調整政策に従い、限られた政府予算の中での公共サービスの有料化、農産物買付けの公社の民営化等が行われ、アフリカでの「政府の役割」が大きく見直されている。

¹農村開発プロジェクトにおいて、しばしば "the role of government" (政府の役割) という用語を目にする。その場合の「政府」とは何かを明らかにする必要がある。高島道敏（「政治学への道案内」三一書房、1986年、p.58）によれば、市民革命を経た英国や米国の社会では、「政府 (Government)」とは、立法、司法、行政すべての国家機関を含む統治機関全体を指す。それに対して市民革命を完全な形では経なかった日本やドイツでは、君主の統治大権と結びつき、議会や政党と対立する関係にあった行政府や執行機関のみが「政府 (Regierung)」とされた。後者の意味での政府は、英国や米国では普通、administration、あるいは cabinet として表現される。本調査では、日本やドイツの概念にのっとり、狭義の意味の政府、即ち、「行政」に焦点をあて、農村開発における「行政の役割」(roles of administration)について調査研究する。

これに対するアフリカのそれぞれの政府の対応は、一律ではないが、基本的な流れとしては、「小さな政府」を目指し、地方分権を進めている。中央政府は、基本的な政策の策定、地方政府は District (県) 単位を核として、県知事等 (中央政府からの任命が多い) を調整役として、複数のセクターを横断的に対象とする、地方政府を中心とした村落開発計画策定等が行われ、あるいは行われようとしている。このような変化の中で、農村開発に関係する政策、組織、制度の変化は国によって異なり、それらが農村開発に与える影響の検討は、実際の事例を調査する中で可能となる。

3-1-2 調査の進め方

調査は国内調査と現地調査から構成される。国内調査では既存資料の分析、関係者へのヒアリング、国内研究会における現地調査結果の検討を行う。現地調査は2002年12月に実施した。主な訪問先は次の通りである。

(1) プロジェクト

- 国際協力事業団「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」
- UNDP/UNCDF “Support to Decentralisation Programme” (Mwanza region)
- 国際協力事業団「ソコイネ農業大学地域開発センター」

(2) 政府機関、ドナー等

- 農業省
- 地方自治庁
- 大蔵省
- UNDP/UNCDF
- DANIDA
- SIDA
- The World Bank

3-1-3 調査団構成

池上 甲一	総括	近畿大学 農学部 国際資源管理学科 教授
鳥海 直子	コーディネーター/行政	(財) 国際開発センター (IDCJ) 主任研究員
岩崎 寿光	メンバー/栽培・園芸	(有) アールディーアイ主任研究員
田中 清文	メンバー/参加型農村開発	(財) 国際開発センター (IDCJ) 主任研究員
伊藤 幸範	メンバー/援助計画	国際協力事業団 農林水産開発調査部 計画課

3-1-4 報告の構成 (3章、補章)

最初に3-2節において、タンザニアの行政制度と現状を概観した。続く3-3節に、JICAが「実証調査を伴う開発調査」の枠組みで実施している「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」を事例に、行政の一翼を担い、かつ警察とならんでもっとも村民に身近な「行政」である「普及員」に焦点をあてて現地調査を行った結果をまとめた。そこでは、実際に農民の目から見て「普及員」がどう映っているか、それはタンザニアが現在、進めようとしている地方分権の動きの中で新たに求められる「行政」の姿と比較して、どのようなギャップがあるのかを検討し、その期待される行政としての役割と課題について検討した。3-4節では、タンザニアの事例を踏まえつつ、アフリカ全般における農村開発における行政の役割を普遍的に論じている。そこでは、実際に農村開発で地方行政が何をしているか、何が問題なのか、地方行政が自ら開発計画を立案し、実施、運営していくには何が課題なのか、等についての検討を行い、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考察している。さらに、補章において「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」を事例に、住民やコミュニティの自発

的な活動を支援する上で行政が果たせる役割についての検討結果をまとめた。

3-2 タンザニアにおける行政の役割

3-2-1 「地方政府改革プログラム」(Local Government Reform Programme)について

タンザニアでは 1972 年に中央集権化政策により、Regional Secretariat(州政府)を中心とした中央直轄の行政システムの構築が始まり、1982 年には、中央政府の機能と権限が州政府に委譲された。その後、1997 年に Decentralisation (地方分権)政策がはじまり、現在、「地方政府改革プログラム」(Local Government Reform Programme。以下、LGRP)に基づき、県を中心とした行政システムを構築しつつある。LGRP はそれまで政策の策定～実施を中心的に担ってきた中央政府、州政府から多くの権限、人材をその下の県レベル以下の Local Government Authority (以下 LGA) に移し、より農村部の意見を組み上げ、そのニーズにあったサービスを効果的に供給することを目標とする。具体的には、保健、教育、農業、水、インフラの5分野において LGA に実施権限を委譲しようとしている。

LGA は Local Government Laws (1982 年、2000 年改定)に立脚し、人々の代表から構成され、LGA の最高意思決定機関である「県議会」と、議会を技術的にサポートする「県庁」から構成される。この「県議会と県庁」をあわせたものをタンザニアでは「LGA」と呼称し、地方開発の要に位置づける。LGRP の下、LGA は中央政府の政策に沿って、特定の管轄区域内で政策や業務を自由に決定、実施することができることになった。そのためには LGA は十分な人的、財務的資源を有し、民主的なプロセスを経て選ばれた議員から構成される議会がリーダーシップをとって運営することが必要とされている²。

「農村開発における行政の役割」に焦点をあてている本調査では、LGA の中でも特に地方行政を担う「県庁」ならびに県以下の行政機能に焦点をあて、必要に応じて「議会」の機能にも言及することとする。

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³

LGA は、農村に居住する人々と連携しながら、人々が望むよいサービスを提供して開発を促進する役割をもつ。そこでは、より住民のニーズに沿ったサービスを提供することを目的に、「草の根」の住民の声を反映して開発計画を策定することが推進されている。まず、Kitongoji (hamlet)と呼ばれる村の最小単位の住民グループ⁴で話し合い、必要な計画を村議会(村政府)に提出する。村議会(村政府)は提出された計画をまとめ、18 歳以

² LGA の強化を目的に、LGRP では以下の原則の順守を謳っている。

- 地方レベルで人々が地方政治に参加し、議員を選挙で選ぶ
- 県以下の議会の指針にそって、人々が公共サービスを掌握できるようにする
- 県以下の議会に地方に関連する事項についての政治的権限を与える
- 財政的、政治的説明責任の向上
- よりよい公共サービスの提供
- 地方議会のニーズに応えられるような新しい行政システムの構築
- 地方の行政リーダーを、中央の省庁から切り離すこと
- 従来のような命令ではなく、登録・協議を通じた中央政府と地方政府の新しい関係を構築

³ 本節は「Local Government Laws」(1982、2000)、ならびに Jonathan Baker, Hege Wallevik, James Obma, Nazar Sola, “The Local Government Reform Process in Tanzania: Towards a greater interdependency between local government and civil society at the local level?”, Research and Development Report n, June 2002, Agderforskning Serviceboks に基づく。

⁴ 10 cell group とも呼ばれる隣組的な組織である Kitongoji の委員会は政治的に選ばれた議長、議長に任命された事務局長、Kitongoji アドバイザリー委員会のメンバー3名から構成される。ちなみに都市部では Mtaa と呼ばれる同様の住民組織があり、それは全メンバーを選挙で選ぶ。

上の村人全員による村集会⁵に報告し、郡開発委員会に提出する。郡開発委員会では各村から選ばれた代表が計画について協議・審査し、優先順位をつけた上で県庁に提出する。優先順位のつけられた開発計画は、県庁の関係課から構成される委員会⁶で協議された後、県議会に提出され決議される⁶。

上記プロセスにおける行政、ならびに議会の役割は次の通りである。県庁や村議会が中心となって策定した開発計画を審議、決定するのが郡開発委員会と県議会である。

(1) 行政

■ 村議会 (Village Council)

村レベルでは行政と議会の機能が明確に分かれていない。制度的には Village Executive Officer(VEO)という村議会が推薦し、郡開発委員会により任命される「助役」的な人物がおり、村の徴税〔主に開発税〕と治安・警察業務、村集会の事務局と議長をつとめる。しかし、実際には村が支払うことになっている VEO の給料が、財政難により支払われず、存在しないか、あるいはボランティア的に活動する場合もあるようだ。一方、村議会は社会サービスの供給や、村落内部の将来的な土地利用計画等を中心とした開発計画を策定する。村議会のメンバーは選挙で選ばれた議長、Kitongoji の全リーダー、女性議席 (全体の 1/4 未満)、その他メンバーから構成され、定員は 15~25 名である。VEO もメンバーに入るが投票権はない。

■ 県庁

県庁は県議会の事務局をつとめ、LGA の日常業務を行なう。県庁には水、通信&公共事業、教育・文化、財務、総務、農業、畜産&協同組合、コミュニティー開発、貿易と経済、保健、自然資源等の課がある。各課の代表は、県議会に対して技術的なアドバイスを行ない、県議会で決定された事項の実施、ならびにサービス提供の責任を持つ。

村から郡開発委員会を通じて県庁に上がった開発計画は、関係する部署から構成される小委員会 (sub committee) で調整され、県開発計画として策定された後に県議会へ提出される。県議会での可決後、県庁はその実施に対して責任をもつ。県庁職員の代表である県知事(DED)は政策の策定、ならびに調整に対して責任をもつ。県知事は中央政府の任命ではなく公募で選ばれる。県知事は投票権を持たないが県議会に出席し、議員〔特に議長〕が法に添って行動することを保証する責任がある。

(2) 議会

■ 郡開発委員会(Ward Development Committee)

県議会と村落とを結ぶ重要な仲介機能である。議長は県議会のメンバーでもある住民に選ばれた郡の議員がをつとめる。WEO(Ward Executive Officer)が事務局をつとめる⁸。メンバーは郡代表県議会議員、(該当者がいれば) 県議会女性議員、すべての村議会議長、WEO [投票権はない]、VEO [投票権はない] から構成される。村の開発方針と郡の社会サービス計画の調整、郡内部で行われているプロジェクトの実施とサービス提供の監督、村

⁵ 村の情報交換の場として活用されているようである。法律(Local Government Laws)上、少なくとも3ヶ月に1回開催することになっているが、実際には不定期に開催されているようである。

⁶ 制度的には県庁が独立して開発計画の策定をすることになっているが、実際には予算のドラフト段階で州知事に送られ、州政府において国家計画との齟齬の有無等を検討した後に県知事にコメントが出される。必ずしもすべてのコメントに応える義務はないものの、県庁でそのコメントに対応するという作業が行われている (Economic and Social Research Foundation, "Study to review the budget process and the institutional set up of agriculture ministries and local government", March 2002 より)。

⁷ 郡は5~6村落の集まり。

⁸ 県庁が給与を支払っている郡における県知事代理。LGAにかわって郡レベルの徴税、治安維持を担当する。

の開発計画と LGA の計画とのすり合わせ、郡内部の VEO の推薦を行う。

■ 県議会 (District Council)

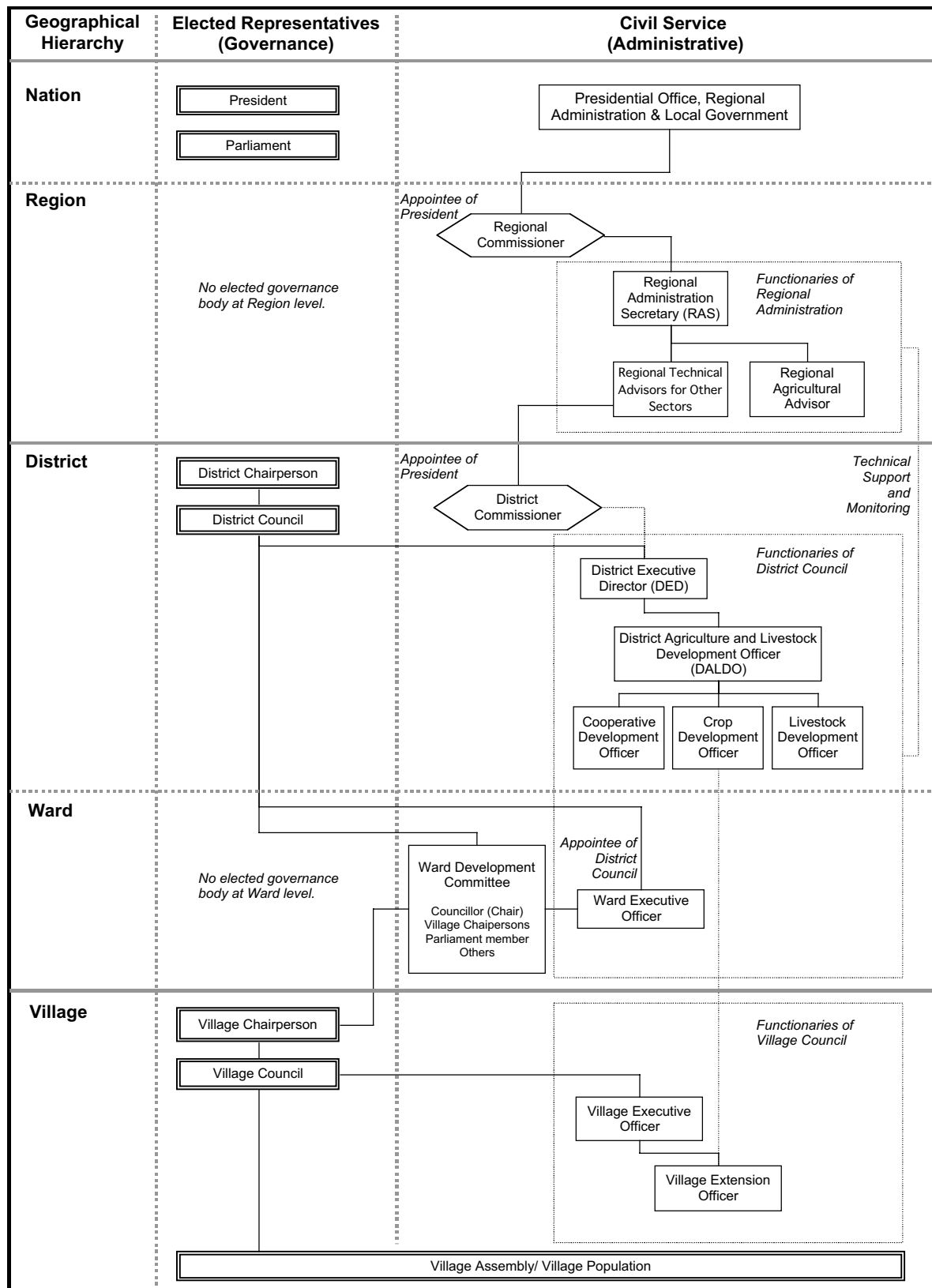
県議会は県の開発計画の決議を行う。a) 郡選出議員 (各郡 1 名)、b) 県選出国會議員、c) 女性議員 (女性議員数が a) と b) の合計の 1/3 を下回ってはいけない)、県長官 (District Commissioner。大統領が任命し、治安・国防担当)、県知事 [投票権はない] から構成される LGA の最高意思決定機関である。議会のメンバーの中から選ばれた議長が LGA の最高責任者である。議長の任期は 5 年間であり、議会の 2/3 の動議により議長解任は可能である。県議会は下記 3 事項に該当するセクター横断的な小委員会(sub committee)を形成し、県の開発計画策定に必要な事項について、中央にある個々の省庁の垣根を越えた議論を行なうことになっている⁹。

- 1) 予算・立案・総務委員会(Finance, Planning and Administration Committee)
- 2) 保健・水・教育委員会(Health, Water and Education Committee)
- 3) 公共事業・経済・環境委員会(Works, Economy and Environment Committee)

次ページにタンザニアの LGA の構図を示す (県以下の組織は農業部門を例示したもの)。

⁹ この規定にのっとり、Iringa Rural 県 では、県独自の 4 つの機能別委員会を設置していた。即ち、1) 経済・公共事業、2) 農業・畜産・自然資源管理、3) 財務、4) 社会サービス。県庁の関係各課職員は、関係のある委員会に参加する (2002 年 12 月 19 日 Iringa Rural District の県知事代理 Fuime Gabnel 氏談)。

図3-1 タンザニアのLGAの構図



出所：JICA、Agricultural Sector Development Strategy: Agriculture Background Study Report, May 2002