

参加型開発における住民の選択と外部者の役割 ーザンビア参加型村落開発プロジェクトを事例にー

吉田 恒昭

東京大学大学院新領域研究科 国際協力学専攻 教授

共同研究者

浅田 博彦

東京大学大学院新領域研究科 国際協力学専攻 修士課程修了

平成 20 年 4 月

独立行政法人国際協力機構

本報告書の内容は、平成 19 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

※国際協力総合研修所調査研究グループは、2008 年 4 月から開発研究所準備室となりました。2008 年 10 月からは開発研究所となる予定です。

発行：独立行政法人国際協力機構 開発研究所準備室
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5
FAX: 03-3269-2185
E-mail: dritrn@jica.go.jp

目 次

略語一覧	i
用語の説明（定義）	ii
要旨	iv
Abstract	vii
1. 序章	1
1－1 本研究の背景	1
1－2 本研究の視座	2
1－3 問題の所在	3
1－4 問い、仮説、目的	4
1－5 研究の方法	4
1－6 本研究の構成	5
2. 既往研究と本研究の問いと仮説	6
2－1 参加型開発の背景と議論	6
2－2 参加型開発と外部者の役割	7
2－3 農村開発における新しい潮流	9
2－4 問いと仮説のまとめ	12
3. アフリカの貧困とザンビアの農村問題	13
3－1 アフリカの貧困と農村	13
3－2 ザンビアの概況	14
4. 対象事例と分析の方法	17
4－1 プロジェクトの概要	18
4－2 PaViDIA のアプローチとその意義	23
4－3 プロジェクトの持続性	25
4－4 持続性と村落間の格差	27
4－5 現地調査の概要	29
4－6 分析の流れ	29
5. 結果と考察	31
5－1 住民の選択の検証	31
5－2 持続性の阻害要因	32
5－3 分析のまとめ	44
5－4 考察	44
6. 結論	46
付録	49
参考文献	56
謝辞	59
著者略歴	60

図表および Box 目次

図 4 - 1	事例対象地	18
図 4 - 2	プロジェクト全体図	21
図 4 - 3	プロジェクトの発展モデル	23
図 4 - 4	区分別貯蓄高平均	26
図 4 - 5	村別の貯蓄・投資高と累積度数	27
図 5 - 1	選択された事業の数と初期投資額	31
図 5 - 2	IGA 事業の年間収益平均と初期投資額	32
図 5 - 3	事業サイクルのモデル	34
図 5 - 4	家畜飼育の収益分布	37
図 5 - 5	種子・肥料ローンの収益分布	37
図 5 - 6	製粉機の収益分布	38
図 5 - 7	コミュニティショップの収益分布	38
図 5 - 8	ADP の収益分布	39
図 5 - 9	貯蓄・投資額／世帯と村の評価	41
図 5 - 10	貯蓄・投資額／世帯と普及員の評価	42
表 4 - 1	プロジェクト PDM (抜粋)	20
表 4 - 2	新規事業の有無	28
表 4 - 3	村の発展段階	28
表 5 - 1	IGA 事業の平均収益率と不採算事業割合	33
表 5 - 2	事業サイクルにおける事業別段階別の条件	35
表 5 - 3	事業の内容	36
表 5 - 4	村の評価指標	40
表 5 - 5	普及員評価の指標	41
表 5 - 6	普及員の評価と村の評価	43
表 5 - 7	普及員の評価と村の評価 (人的要因)	43
表 5 - 8	普及員の評価と村の評価 (その他の要因)	43
Box 2 - 1	貯蓄できない農民	11
Box 3 - 1	農村融資の行く末	15
Box 3 - 2	民間企業と農民の関係	16
Box 4 - 1	教会の位置づけ	20
Box 4 - 2	プロジェクトの周囲への影響	25

略語一覧

略語	正式名称	日本語訳
ADP	Animal Draft Power	畜力耕転
BEO	Block Extension Officer	ブロック農業普及員
BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
CEO	Camp Extension Officer	キャンプ農業普及員
DACO	District Agricultural Coordinator's Office	郡農業調整官事務所
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
HDI	Human Development Index	人間開発指数
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務国
IGA	Income Generating Activity	収入創出活動
IRDP	Integrated Rural Development Program	総合農村開発事業
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
MACO	Ministry of Agricultural and Cooperative	農業・協同組合省
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MP	Micro Project	マイクロ・プロジェクト
PaSViD	Participatory Approach to Sustainable Village Development	参加型持続的村落開発
PaViDIA	Participatory Village Development in Isolated Areas	ザンビア孤立地域参加型村落開発計画
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査法
PLA	Participatory Learning and Action	参加型学習と行動
POR	PaViDIA Operation Room	PaViDIA 運営室
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
RRA	Rapid Rural Appraisal	簡易農村調査法
T&V	Training and Visit Program	巡回による技術指導
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

用語の説明（定義）

本稿で用いられる主要な用語の中で多様な解釈が可能なものについて、本稿で用いる定義の概要を以下に示す。

外部者：

① マイクロ・プロジェクトにおける外部者

マイクロ・プロジェクトは、住民が主体となって計画から実行までを担い、その直接的な裨益者は住民自身である。そのため、マイクロ・プロジェクトにおける外部者とは、PaViDIA 全体を実施する相手国行政であり、普及員、郡事務所、PaViDIA 運営室 (PaViDIA Operation Room: POR)、農業・協同組合省 (Ministry of Agricultural and Cooperative: MACO) を指す (図 4 - 2 参照)。

② 政府間の技術協力プロジェクトにおける外部者

技術協力プロジェクトである PaViDIA は、単に農村のマイクロ・プロジェクトの成功だけではなく、日本人専門家を通じた相手国農業省のキャパシティ・ディベロップメントを意図している。そのため、PaViDIA を政府間の技術協力プロジェクトとして捉えた場合、JICA が外部者となる。

本稿における定義

本稿ではマイクロ・プロジェクトにおける事業の持続性から PaViDIA を議論するため、注釈のない限り本稿における外部者とは、①マイクロ・プロジェクトにおける外部者とする。

モニタリング：

① マイクロ・プロジェクトのモニタリング

PaViDIA が 2006 年から実施したモニタリングは、各マイクロ・プロジェクトの進捗状況の把握とフィードバックを意図したモニタリングで、マイクロ・プロジェクトに対するモニタリング活動を指す。

② プロジェクトのモニタリング

プロジェクトのモニタリングは、PaViDIA の PDM に示された目標の達成状況の状況把握と評価を指す。

本稿における定義

本稿で議論するモニタリングとは、PaViDIA が実施したマイクロ・プロジェクトの進捗状況の把握とフィードバックを意図した一連の活動である、①マイクロ・プロジェクトのモニタリングを指し、この一連の活動の意義について論じる。

持続性：

① マイクロ・プロジェクトの持続性

マイクロ・プロジェクトの持続性とは、マイクロ・プロジェクトを実施する村の各

事業が継続的に運営され、収入創出活動によって新規事業の再投資が行われることを指す。

② プロジェクトの持続性

PaViDIA（プロジェクト）の持続性とは、マイクロ・プロジェクトの持続性とそれを支援する相手国行政全体の制度的・組織的・人的なキャパシティ強化を通じた成果としての持続性を指す。

本稿における定義

本稿では、①マイクロ・プロジェクトの事業の持続性を中心課題として議論を進めていく。

要 旨

研究の背景

参加型開発手法は、その成立した背景から事業の持続性や効率性などの成果が期待されている。一方、開発プロジェクトの現場では現実的にその成果が十分に現れていないことが少なくない。すなわち、事業の持続性という参加型開発手法のもつ究極的な機能を期待している開発実施者たちにとって、事業が持続できないという意図せざる結果になっているといえる。そして事業の持続性といった成果が期待されている参加型開発において、なぜ参加型によって住民が自ら選んだ事業にも関わらず事業が持続しないのかということが本研究の「問い」である。

参加型開発において事業の持続性が達成できないのは、参加型開発がもつ「学びを通じたエンパワメント」と「事業の持続性」という二つの目的が必ずしも補完せず、時として相互相反するためではないかとの疑問を持たざるを得ない。そして事業の持続性は参加型開発の金科玉条である当事者の主体性に大きく依存するため、当事者による参加の促進だけでは解消することができない。むしろ外部者の制度的あるいは人的介入によってその矛盾を解消することが、持続性を確保するために必要であるということが本研究における仮説である。そして、事業の持続性という観点から参加型という手法が生かされない要因を検証し、併せて外部者の役割を明らかにすることを本研究の目的とする。

事例分析

本研究では JICA の技術協力プロジェクトであるザンビア孤立地域参加型村落開発計画 (Participatory Village Development in Isolated Area: PaViDIA) を事例研究の対象とする。このプロジェクトでは、村落事業（マイクロ・プロジェクト）を通じたエンパワメントが意図されているが、その一方で持続しない村落事業も多く観察されており、参加型開発における「学習機会の提供」という役割が「事業の持続性」を阻害している可能性がある事例であった。そして PaViDIA 事業実施者が、村落事業持続性の問題に対して定期的なモニタリングという制度的な介入を通じてその問題の解消を試みている。

事例分析では、ザンビアの村落事業（マイクロ・プロジェクト）において、なぜ住民自身が主体的に選択した事業が持続しないのかという問いに対し、検証を行った。

まず、住民の事業選択の妥当性を検証した。参加型開発では、住民が意思決定の場に参加することで住民のニーズに適合した事業の選択を可能にし、ニーズに適合した事業は持続しやすいという暗黙の認識があるが、当事例のように外部者が持ち込んだ支援事業の場合、住民が村落事業を選択する基準はそれほど明確ではない。そこで、住民の村落事業選択と財務的な持続性の関係性について検証した。

次に、住民自身が選択した村落事業が持続しない要因について分析した。意思決定段階における住民の参加は、住民のニーズに近づくことで、事業の効率性を高め、また、住民のオーナーシップをより尊重することで、事業の持続性を意図するものである。しかし、

住民が自ら選んだにも関わらず事業が持続しない場合は、当事者の主体性の有無とは異なった要因があると考えられる。そこで、事業が持続しない要因について分析を行った。

結果と考察

住民の村落事業選択は、事業の初期投資額による強い影響が示されたが、収入創出事業に関しては、少なくとも事業の財務的な持続性は満たしていた。しかし、事業の種類によって、収益性のばらつき、すなわち事業の継続性についてのリスクが異なるため、結果的に一部の村でしか事業が持続していないことが示された。この事例においては、事業が継続されるために要求される条件のうち、多数の農民による共同管理運営が要求される、言わば公共性の強い事業においては持続性が低いことが分かった。すなわち事業の性質によってリスクの度合いが異なることが示唆された。

村落事業（マイクロ・プロジェクト）の持続性については、村のキャパシティが財務的な持続性に対して必要条件ではあるが十分条件ではなく、住民の主体性の限界が示された。外部者としての普及員の役割も同様に、重要性和普及員個人の能力の限界が明らかになった。そして、両者の相互作用については明確な差が現れなかったものの、財務的な持続性のためには“人”の重要性が浮き彫りになった。

住民が財務的に持続性の可能性が高い事業を選択したとしても、その事業が実際に持続するとは限らない。計画と運営は別の問題であり、事業ごとによるリスク（収益のばらつき）が存在するからである。そして、事業の持続性のためには、普及員や村の人材といった人的資本が重要だということが示されたことは、事業の持続性保全のためには事業の性質に応じたリスクを管理できる人材が求められていると言い換えることができよう。しかし、この人的資本の存在や機能のどちらもプロジェクト計画段階では不確定要因であり、それがプロジェクト地域全体に見られる事業の持続性の阻害につながったと考えられる。新規事業のような新しい経験においては、住民自身もニーズの適格性や実現可能性を予測することは難しい。それは、普段はリスクをとることができない貧困層の農民が、開発プロジェクトという「学習機会」を利用することは参加型開発の目的と合致しているが、同時に事業の性質の違いによるリスクを高めることにもなる。PaViDIA プロジェクトの開始当時、このリスクを管理する仕組みがなかったため、少なからず持続性が発揮されなかったと考えられる。つまり、プロジェクトの持続性のためには、当事者だけでなく外部者の働きが必要であり、その働きとはこのようなリスクを管理するための仕組み作りだと考えられる。

PaViDIA では、四半期ごとの村落事業に対するモニタリングが、リスク管理機能を担っていたといえる。調査結果で示されたように、運営レベルにおける人材の確保が重要であるが、それを各村に求めることは難しく、村落事業の実施における不確実性そのものである。また、初期資金が無償供与されている点やコミュニティ・アプローチのために個人に結果責任が問われない点は、各村におけるリスク管理の限界を示している。一方で、モニタリング・スタッフは多くの多面的な情報を集約し、各村の事業リスクを把握しやすい立場にいる。そのため、モニタリング活動によって運営レベルのフィードバック支援を行うことで、これらの不確実性を補った結果、地域全体における村落事業の財務成績の改善に

つながったと考えることができる。したがって、PaViDIA におけるモニタリングという外部者による技術支援を伴った制度的な介入はリスク管理機能の移転を意味し、この不確実性を排除し、プロジェクトを持続させる機能を果たしたと考察された。

PaViDIA の試みから示されるように、農村開発における持続性とは、農民間において互いが助けあう行動規範を醸成することによる新しい公共空間の構築であると考えられる。コミュニティにおける信頼醸成による相互扶助の形成こそが、彼らの自立的持続的発展を可能にさせる PaViDIA の最終的な目的ともいえよう。マイクロ・プロジェクトはそのための手段として捉えることが肝要である。本調査では、このコミュニティにおける信頼関係なしには成り立たない協働を必要とする事業ほど、持続性のリスクが高いことが示された。農村開発の目的であるコミュニティの公共空間を構築するためには、その手段として協働を促す事業を実施していかなければならない一方、協働を伴う事業を持続的に実施・運営することが難しいという矛盾の解消こそが、PaViDIA の挑戦であったのではないか。そしてマイクロ・プロジェクトのモニタリング活動は、村落事業のリスク管理を通じて、上述した矛盾のバランスを維持する機能を有していたといえる。協働を妨げる制約条件の除去を取ってリスクの高い協働が必要な事業を実施することによって達成する営みこそ“開発”の精神であり、このための有効な手段として、外部者の介入による受益者との共同作業によるモニタリングが位置づけられたと言えよう。

このように外部者の役割とは、住民の主体的な参加を促す仕組みだけでなく、事業の持続性に関わるリスクを管理する仕組みを作ることだといえる。つまり、住民の参加を促すことによって参加型の目的ともいえる学ぶ機会の提供することであり、リスク管理を通じて参加型の目的を達成するための彼らのキャパシティ増強の手段を支援することである。そしてこれは、参加開発の目的と手段が内包する矛盾の調整機能にほかならない。

このような制度的な介入は、住民の主体的な活動の範囲を制限し、外部者への依存を招く可能性も否定できない。しかし、マイクロ・プロジェクトを実施した村の持続的な発展のために、このようなリスク管理機能を内部化することが不可欠であるならば、リスク管理の内部化はモニタリングの最終的な目標であり、事業とモニタリングの継続によって実現されうるものだと考えられる。このような外部者と住民が協働する参加型プロジェクトでは、外部者による「住民の主体性」への過度の期待がプロジェクトの持続性を脅かしかねないことを指摘したい。

本研究事例は、参加型開発事業に適用されている“プロセス・アプローチ”における、モニタリングの目的・機能・役割を再検討する機会を与えた。すなわち、本研究事例の分析を通して、モニタリングはプロジェクトの究極的目標である自立持続型開発に不可欠な事業の持続性を脅かすリスクの軽減を目的とし、農民と外部者との共同作業に他ならないと位置付けられた。この研究成果が今後の参加型開発における自立性・持続性の文脈から、モニタリングの意義・機能・方法・体制・組織などを再検討する契機となり、参加型開発の手法の一層の向上に一定の貢献を果たすことが期待される。

Abstract

The objective of the research¹ is to answer a question why participatory approach does not necessarily achieve “sustainability of project activities”, while the project is intentionally designed to incorporate participants’ high priority needs through their intensive participation during all the stages of project cycle. It is no doubt that “sustainability of project” should be an ultimate goal for all the stakeholders concerned since it is one of the most important performance criteria of development.

The research question can be interpreted as why participatory approach intended to enhance sustainability does not fully function. Thus, this research attempts to identify any factors that promote or obstruct “sustainability”.

With the above research question, carried out as a case study is a participatory rural development project (hereunder called Project) in Zambia in Africa, namely, Participatory Village Development in Isolated Area (in short PaViDIA) sponsored by JICA. PaViDIA fully adopts participatory approach for all micro investment projects (hereunder called Micro Projects)² with full participation of local farmers to improve their livelihood. Two years after the commencement of the Project in 2004, it was observed that the Project successfully gave them opportunities to learn the management of community activities through the participation. However, it seemed that the Project did not necessarily well function for sustainability of some of the Micro Projects due to financial deficit. In 2006, PaViDIA began to introduce a quarterly monitoring activity to oversee the performance of the micro projects as “a systematic external intervention”, and the monitoring results were fed back to the participants of Micro Projects.

This research conducted two field surveys in August to October 2006 and in August 2007. The first survey concentrated on fact-findings on the relations between the selected Micro Projects and their financial performance/sustainability. The second survey attempted to identify any constraints against their financial sustainability on the basis of data collected by the PaViDIA quarterly monitoring activities and follow-up interviews with key persons concerned.

Major findings and some practical implications are as follows: (i) The Micro Projects selected by farmers were significantly affected by the size of initial investments (grant size) of Micro Projects. Farmers’ preference to large size Micro Projects revealed that they are generally resulted in a good record of financial sustainability. However, a large variance among the villages was observed, which is related to “quality nature” of Micro Projects, namely, the more “public nature” the Micro Projects involve, the more risky the outcome. The “public nature” means that it involves “give and take”, “sharing labor and responsibility for operation and maintenance”, and “sharing benefits” among the farmers; (ii) While the quality of leaders (human resources) at the village level and Extension Officers in charge are recognized to be important for financial sustainability of Micro Projects, both parties did neither generate a synergistic effect nor could be decisive factors; (iii) Even if farmers actively

¹ This research was conducted under the JICA’s Visiting Researchers Program for the period from April 1, 2007 to 31 March 2008 with a contract between JICA and Professor Tsuneaki Yoshida of the Graduate School of Frontier Sciences of the University of Tokyo.

² PaViDIA provide initial funds for community-based projects called Micro Projects.

participate in and take strong initiatives to select Micro Projects, their sustainability are not secured; (iv) Management of Micro Project activities to avoid financial deficit strongly depends on human resources, and quality of human resources at village level cannot be foreseen and quite uncertain when Micro Projects were selected. Thus, this uncertainty might be a major obstacle or constraint for sustainability of Micro Projects; (v) Lately introduced “quarterly monitoring activities” are highly appreciated in terms of sustainability, since it functions well in risk aversion so that financial sustainability is much improved.

To conclude the research findings from this PaViDIA case study, the role of properly designed external interventions (participatory monitoring activities with external resources) could be necessary and beneficial for sustainability. The external interventions in particular emphasis on risk management for financial sustainability could enforce the merit of participatory approach indeed. And the success and failure hinges largely upon the tacit balance between beneficiary’s participation and external interventions through “participatory” monitoring activities in this case.

1. 序章

1-1 本研究の背景

「開発のための農業」と題された『世界開発報告 2008』では、農村における貧困問題の深刻さを踏まえ、途上国の農業への投資拡大を呼びかけるとともに農業セクターを開発アジェンダの中核に位置づけなければならないと述べている³。

世界には約 12 億人が 1 日の所得が 1 ドル以下という絶対的貧困の状態で行っているとされている。また世界の貧困層のうち大よそ 75% が農村で生計を立てていると言われ、その半分がアフリカと南アジアに集中している。

戦後の開発援助の軌跡を振り返ってみても農村地域を対象としたものは歴史が長い。1960 年代後半から始まる緑の革命期に隆盛を極めた灌漑事業、土地改良などといったインフラ整備から、1980 年代における農村の生計向上に包括的に取り組んだ総合農村事業、さらには近年に至って焦点を当てられてきた農村における社会開発まで、広範な分野にまたがる。そしてその開発の歴史は試行錯誤の連続であった。

例えば、緑の革命による技術革新は、農村社会における所得格差を顕著にし、農村開発の負の側面と所得分配を含んだ社会開発や人的資源開発の重要性を認識させた⁴。1973 年には、世界銀行総裁ロバート・マクナマラ (Robert McNamara) は、経済発展の恩恵が貧困層に届くことは少なく、貧困対策が優先事項であることを明確にし、開発目的の転換を訴えた。その後、これまでの経済発展の恩恵は貧困層にも行き渡るという考え方 (トリクル・ダウン) から、むしろ経済発展に伴い貧困が拡大する現象に注意が払われるようになり、1970 年代におけるベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs: BHN)⁵ などの新しいアプローチが試みられた。1970 年代中期のこれらの変革は単なる方法論の変更に留まらず、代替的な開発のパラダイムの模索でもあった⁶。しかし、この BHN 重視の開発援助はすぐに行き詰る。それは、BHN サービスを持続的に供給するのに不可欠な経常財源を、多くの途上国は調達できなかったからである。水道や保健所の施設は完成したが、運営管理の財源不足によって、これらの施設を稼働させることができない事例が頻発したのである。経済成長による税収の増加がなければ、所得分配に資する社会的サービスの持続的供給には限界があると認識するようになった。また 1980 年代に世界銀行が支援を続けていた訓練と訪問による普及システム (Training and Visit: T&V) は、農業技術の効率的な普及を目指したが、中央集権的な硬直した仕組みが農民に参加のインセンティブを与えることが出来ず多くのケースで挫折することになった⁷。1970 年代における

³ World Bank (2007)

⁴ Shiva (1992) は著書『緑の革命とその暴力』の中で、緑の革命の環境面及び社会面での問題点を掘り下げている。しかし緑の革命は、事実誤認や負の側面の誇張によって不公平な評価を受けてきたとの指摘もある [藤田 2004]。ここでは、緑の革命がアジアに限定されアフリカの食糧問題に対して有効な手段となりえなかったことを強調したい。

⁵ 住居、食料、衣服、保健、教育など、社会が最貧層の人々に設定すべき最低限の生活水準。

⁶ Oakley (1991)

⁷ Picclotto, Anderson (1997)

二度の石油ショックとそれに伴う世界経済の後退の打撃をまともに受けた途上国の多くは一挙に財政危機に陥り、これが1980年代初頭から始まるマクロ経済の構造調整援助の契機となり、開発援助では再び経済成長に焦点を当てられるようになった。しかし、マクロ経済の構造調整は特に脆弱な部門に対して大きな痛みを伴うものであった。この現象が最近の貧困削減重視の開発戦略へと繋がることになった。すなわち、再び、所得分配を伴う社会的側面への配慮が重視されるようになってきたのである。

1990年代に入ると、援助疲れと相まって開発援助経験の真剣なレビューが行われるようになった。とりわけ農業開発をふくむインフラ整備分野における教訓は、開発主体（オーナーシップ）の重要性であった。開発の主役は誰なのか？という根源的な問いかけが再び登場してきた。このような状況の中、受益者住民の目線に立った開発の重要性に鑑み、「参加型」アプローチが注目を浴びるようになった。もともと参加型開発は簡易農村調査法（Rapid Rural Appraisal: RRA）という村落調査の手法の進展とともに村落開発の現場で用いられてきたが、参加型という概念は農村開発に留まらず、広く開発全体に広がっていき、都市における開発事業においても、参加型のコンセプトと手法が使われるようになった。そして多くの領域で参加型開発が行われるようになると、「参加」という言葉がいろいろな局面で用いられるようになり、参加型開発の形態（モダリティ）も、計画から住民が参加する場合から単なる労働力提供にすぎない場合まで多岐にわたるようになった。

援助の潮流が経済成長中心から「人間中心の開発」へと移行し始めるのと同調し、参加型は1990年代から重要視されるようになっていった⁸。社会開発や人的資源開発と深く結びつく参加型開発は、開発援助において不可欠な手法であると認識される一方、不用意な参加型開発の導入に対しての批判も増えるようになった⁹。また、社会開発の隆盛に伴いソフト面への開発に注目が集まるものの、農村開発において欠かすことのできない農業基盤への投資は置き去りにされる傾向になっていた。「大規模でトップダウンの介入による開発＝悪」で「住民参加を伴うボトムアップの開発＝善」という二項対立の図式はあまりに形式的であり¹⁰、その解明のために、途上国開発現場における批判的実証研究が不可欠である。農村開発において主流な方法論である参加型開発は、再検討の時期にさしかかっていると言えよう。

1－2 本研究の視座

参加型開発の大きな論点はその多義性にある。とりわけ実務レベルにおいて参加型開発に関する論争が展開される場合、佐藤はその論争の元となる“参加型の概念規定”が異なることが多いと指摘し、参加型開発を定義すること自体が困難になっていると述べている¹¹。このことを踏まえ、問題の所在を述べる前に、本研究で扱う参加型開発についての範囲を示す。

⁸ 1990年にUNDPから『人間開発報告書』が刊行された。

⁹ Cooke and Kothari (2001)

¹⁰ 絵所 (2004)

¹¹ 佐藤 (1995) pp.3,13.

世界の貧困の源は農村であり¹²、農村開発の主役は農民であり、彼らの主体的参加を伴う参加型開発手法の不導入は当然の帰結であることは序で述べた。参加型開発手法はさまざまなセクターで導入されているが、本稿では貧困削減の中核的対象である農村開発における参加型開発に限定する。また、取り上げる事例がザンビアの村落開発プロジェクトで、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の技術協力プロジェクトであることから、開発援助の文脈における参加型開発に焦点を絞ることとする。つまり、本論で扱う参加型開発を、「開発援助における、住民が意思決定の一部を担う農村における貧困削減を目的とする開発」と限定することとしたい。

1－3 問題の所在

2000年にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットにおいて21世紀初頭の国際社会の目標である国連ミレニアム宣言が採択された。これは21世紀の国際社会に対して明確な方向性を提示するものであり、1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標がミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）としてまとめられたものでもある¹³。MDGsでは国際社会全体が共有すべき目標である「開発及び貧困撲滅」について、2015年までの具体的な目標と指標が明示された。

MDGsは貧困、教育、ジェンダー、保健、環境などについて2015年までに達成すべき8つの目標、18のターゲット、48の指標から構成されている。

JICAにおいてもMDGsをはじめとする途上国のさまざまな開発優先課題に的確かつ迅速に対応できる体制を強化するために、2004年4月に本部・国内機関の組織改編を行った。従来のスキーム（協力形態）・セクター別体制からMDGsなどの開発課題へのアプローチを強化させた課題別の実施体制に移行するとともに、MDGsの達成が困難といわれるアフリカへの協力を強化するため、アフリカ部を新設した¹⁴。このように、日本のODAにおいてもMDGsは重要な目標となっている。

MDGsの具体的な指標を村落開発に照らし合わせてみると、所得の向上や食糧生産量の増加（指標1～5）や初等教育へのアクセス（指標6～8）など、村落開発の現場で実践されているものが多い。そのため、MDGsは村落で実施される参加型開発とも馴染みやすいものだと考えられる。

しかし、参加型開発をMDGs達成のためのアプローチとする時に、外部者¹⁵の明確な目標設定という“強い介入”も同時に存在することになる。貧困削減のための農村開発を参加型アプローチで実施するという自体は、援助機関や政府によって決定されている。したがって、どれだけその内容が住民主体として設計されていたとしても、参加型開発という手法を用いることと、開発で目指すべき達成指標は外部から降ってくるという事実を無視することはできない。

¹² 都市の貧困層の多くは農村では生計を維持できない農民の流入によっている。

¹³ 国連ウェブサイト（<http://www.un.org/millenniumgoals/>）（2007年11月アクセス）

¹⁴ 国際協力機構（2005）

¹⁵ 本論では村で活動するフィールドワーカーから政策立案をする政府機関まで幅広い意味合いで用いる。

例えば、参加型アプローチによって住民が参加したが、費やした時間と労働に見合うだけの成果がない場合や、外部者がもたらす何らかのインセンティブによって活発であった活動が外部者の撤退とともに終了してしまう場合などである。実際に、参加型アプローチによる村落開発でも具体的な成果と持続性を満たさない例は多い。MDGs を目標とした場合、短期的にも農村地域における所得が向上するといった具体的な成果が必要である。そして開発プロジェクトによって支援されている間だけ成果が維持されるのではなく、再び貧困に陥らないといった持続性が重要である。

参加型開発は、当事者の主体性を尊重することを基本的な考えとしており、本来持続性と相性の良いアプローチであるはずである。また、外部者が持ち込む型にはまった実践ではなく、地域に適合している知恵や技術が住民自身によって適用されるため効率性も高まるはずである¹⁶。さらにこれらの参加型開発の機能は、多額の資金を投じてでも途上国の貧困が一向に解消されないという援助疲れの状況に陥ったドナーにとっても歓迎されるものであるはずであった。

参加型開発手法は、その成立した背景から事業の持続性や効率性などの成果が期待されている¹⁷。一方、開発プロジェクトの現場では現実的にその成果が十分に現れていないことが少なくない。すなわち、事業の持続性という参加型開発手法のもつ究極的な機能を期待している開発実施者たちにとって、事業が持続できないという意図せざる結果になっているといえる。これが本研究における問題の所在である。

1－4 問い、仮説、目的

問題の所在で述べたように、事業の持続性といった成果が期待されている参加型開発において、なぜ参加型によって住民が自ら選んだ事業にも関わらず事業が持続しないのかということが本研究の「問い」である。

そして、参加型開発において事業の持続性が現れないのは、参加型開発がもつ「学びを通じたエンパワーメント」と「事業の持続性」という二つの機能が両立しないためではないかと認識する。そして事業の持続性は参加型開発の金科玉条である当事者の主体性に起因するため、参加の促進だけでは解消することができない。むしろ外部者の制度的介入によってその矛盾を解消することが、持続性を確保するために必要であるということが本研究における仮説である（詳細については2－4を参照）。そして、事業の持続性という観点から参加型という手法が活かされない要因を検証し、併せて外部者の役割を明らかにすることを本研究の目的とする。

1－5 研究の方法

本研究では JICA による技術協力プロジェクトであるザンビア孤立地域参加型村落開発

¹⁶ Chambers (1997)

¹⁷ 外部者が意図する参加型開発の機能には、効率的な運営、自律的な発展、当事者のニーズに近づく、などがあげられる。

計画（Participatory Village Development in Isolated Areas: PaViDIA）を事例研究対象とする。このプロジェクトでは、マイクロ・プロジェクト¹⁸における村落事業を通じたエンパワーメントが意図されているが、その一方で持続しない事業も多く観察されている。そしてプロジェクトを導入した外部者が、定期的なモニタリングという制度的な介入を通じてその問題の解消を試みている。

事例分析は、現地調査とプロジェクトの統計資料をもとに行った。現地調査では、ザンビア政府関係者、JICA 専門家へのインタビュー調査と、17 ヵ所で村落調査を行った。プロジェクトの統計資料は、マイクロ・プロジェクト実施村落における過去一年間の財務成績を使用した。

本稿で用いるプロジェクトとは、技術協力プロジェクトであるザンビア孤立地域参加型村落開発計画（PaViDIA）を指す。プロジェクトの直接的実施者は JICA、ザンビア政府、農民である。一方、マイクロ・プロジェクトの実施主体は農民であり、JICA、ザンビア政府は外部者として位置づける。

1－6 本研究の構成

第1章では、参加型開発を研究する意義と、問題の所在、そして本研究における問い、仮説の概要そして目的を述べた。第2章では、参加型開発における外部者の役割について整理し、仮説を導出するまでの理論的考察を行う。第3章では、アフリカの貧困と農村の特徴を論じ、事例対象とするザンビアの事例における現状と問題点を示す。第4章では、ザンビアの農村開発プロジェクトの事例の詳細と分析の方法を示す。第5章では、現地調査における結果を分析し、考察を行う。そして第6章において、今後の課題と提言を行い、結論とする。

¹⁸ 村を単位としたコミュニティによって実施される一連の村落開発活動（詳細は4－1）。

2. 既往研究と本研究の問いと仮説

2-1 参加型開発の背景と議論

2-1-1 参加型開発の背景と歴史

参加型開発が注目されるようになったのは1970年代頃からである。しかし、参加(Participation)という単語が開発用語としてはじめて登場したのは、それよりも20年近く遡った1950年代後半のことだった。このときはまだ経済開発が開発援助の主流を占めており、参加という概念は限定的または補助的なものであった。一方で、参加型開発という単語自体は使われていなくても、その考え方は農村におけるコミュニティ開発にみることができた。

参加型開発が貧困削減と開発全般をめぐる議論において注目を集めるようになるのは1990年代である。チェンバースは、「参加型開発は方法論を越えたパラダイムの変化であるが、実際に普及したものの中には、参加型ツールと呼ばれる手法だけを表層的に利用したものが多い」と指摘している¹⁹。実際、人的資源開発といった開発援助の潮流とも相性がよかったことから、本来の参加型開発がもつ考え方とは異なる、参加の意味を拡大解釈しただけのプロジェクトが増加した。

このように参加型開発が多くの援助機関に受け入れられ、急速に普及していった背景には、これまで独裁的・中央集権的な体制をとっていた数多くの途上国の指導者層にとって一定の脅威とされていた草の根的参加型開発が、徐々にその必要性が認識され始めていったことが挙げられる。しかしながら、発展途上国の指導者が参加型開発に見出した価値は、援助側のそれとは異なるとラーネマは指摘している²⁰。参加という民主主義を連想させやすい用語を用いることで政治的な正当性を担保するといった意図があったことも否定できない。また、自助努力の名の下に本来行政が担うべき仕事を住民の負担に転嫁する場合や、無償労働を強要する場合など、参加型という言葉が専制や行政の怠慢の隠れ蓑になりかねないことも指摘されうる。とはいえ、巨額な資金を必要とする社会基盤整備に頼らなくても貧困削減に一定の可能性を持つ参加型開発は、財政的に余裕のない発展途上国にとって魅力的な手法であったことは確かである²¹。

2-1-2 参加型開発の議論の整理

参加型開発において「手段としての参加」と「目的としての参加」という議論が頻繁にされている。「手段としての参加」は、例えば1万本の苗木を植林する、灌漑施設を限られた資金で建設管理するなどといった目的に対し、参加型で行うことがより合理的であるとする考え方である。一方、「目的としての参加」は、参加を通じた個人や組織のエンパワーメントや、社会関係資本の形成など、参加という行為を通じて得られる副次的効果をより評価し、これを目的化するものである。

¹⁹ Chambers (1997)

²⁰ Rahnema (1992)

²¹ 斎藤 (2002)

しかし、両者の考え方はそれぞれに難点を抱えている。「手段としての参加」が外部から強調されていくと、それは住民の主体性という参加型開発の基本的な考え方から離れ、単なる事業委託や Food-for-work Project²² と同様な形態となり、参加という用語がむしろその本義から乖離する可能性さえある²³。

一方、目的としての参加については、成果の分かりにくさという問題が浮上する。参加によって得られる副次的効果を明確に示す指標も乏しく²⁴、開発プロジェクトが事業の直接的目標の達成において失敗したとしても、その失敗から住民は多くを学んだ故に成功であるという論理は説得力に欠ける。また、そのような副次的教育効果は長い時間を経て現れることが多く、むしろ偶発的で当初から意図されるような性質のものではない²⁵。

これら手段と目的の議論は、評価の時間軸の視点から見ると、短期的な効率性のための手段が長期的には非効率を招きうることや、時とともに目的のための参加が手段となりうる、あるいはその逆になる可能性があることなどが、いっそうこの議論を複雑にしている。例えば、参加による効率性を追求するために直接インセンティブを与えるというアプローチによって短期的な効率性が高まったとしても、長期的にはオーナーシップが得られずに持続性を損なう体質になってしまうということもありうる。逆に参加を目的と捉え、住民のエンパワーメントを求めていった結果、短期的には非効率な手法であったとしても、長期的には効率性が高まるということもあり得るのである。つまり、開発プロジェクトの効果発現とその評価期間をどの程度のスパンで考えるかによって、参加型開発が手段にも目的にもなり得るといえる。このような参加型開発における手段と目的の“相互互換性”という特性を規定し、相互補完的に向上させるためには、実は開発を共有する外部者の存在、役割、介入などが極めて重要になってくる。

2-2 参加型開発と外部者の役割

2-2-1 農村開発において外部者が果たしてきた役割

農村とは、人々が農業生産を行う「生産の場」であると同時に、人々が日々の生活を営む「生活の場」である。農業・農村インフラの整備や技術の普及などの農村開発の手法は、主に農村の生産的機能向上を目的としたものである。一方で、保健衛生や教育などの社会開発の手法は、農村の居住的機能あるいは生活の質の向上を対象にしたものだといえる²⁶。このような多面的な農村の性質を踏まえた開発が実施されるようになったのは、社会開発の重要性が認識されるようになってからである。その点において日本農村の生活改良普及事業において「生産と生活は車輪の両輪」と表現されていたことは、農村開発の多面性に注目していたという点で先進的な試みでもあったといえよう²⁷。

²² 労働の対価として賃金ではなく食料で支払うことで、貧困層の食の確保を目的とした事業（国連世界食料計画 http://www.wfp.org/food_aid/food_for_work/index.asp?section=12&sub_section=5）（2008年1月アクセス）

²³ 野田（2003）

²⁴ エンパワーメントを評価することの恣意性については佐藤（2005）参照。

²⁵ 佐藤（2005）

²⁶ 鈴木（2006）

²⁷ 小國（2005）

背景でも述べたように農村開発の軌跡は時代ごとに異なったアプローチに基づいて実施されてきた。1950年代から1960年代にかけては世界的に食料が不足しており、とりわけ途上国では大規模な飢饉が脅威となっていた。したがって、世界的に食糧増産と生産性の向上が急務とされた。そしてその象徴的な取り組みが、奇跡の米と言われた IR-8 のような高収量品種の開発を契機とする緑の革命であった。緑の革命は、アジア地域の食料生産を飛躍的に向上させ、飢饉の脅威を著しく低減させた。だが、肥料や農薬などの近代農業技術の導入を前提としたため、これらにアクセスが可能な地域や農民と、アクセスができない、いわゆるマージナルな地域や農民との間での地域間と階層間格差を生み出すことにもなった。1970年代には、緑の革命のような技術革新による農業開発の考え方とはむしろ対極にある「所得分配の側面にも注意を向ける総合的な取り組み」を目指した総合農村開発 (Integrated Rural Development Program/Project: IRDP) が実施されるようになる。その後、1980年代には、政府の失敗の是正を目的とした構造調整政策により、農村においても市場自由化政策の導入が推し進められ、農業金融機関などの政府系機関や、専売公社などの統廃合や民営化が推し進められた²⁸。つまり、過去半世紀にわたり、開発協力の実践者達は、農業と農村開発のために様々なアプローチを試みてきたといえよう。

2-2-2 参加型開発の普及と外部者の役割

参加型開発の手法のひとつである PRA (Participatory Rural Appraisal) は、簡易社会調査法である RRA (Rapid Rural Appraisal) を起源としている。しかし、両者の内容自体にそれほど大きな変更点があったわけではなく、むしろ RRA は情報の収集を目的としているのに対し、PRA は参加者の学びにあるとされている²⁹。そのため、PRA は「学び」という本質をより強調するために PLA (Participatory Learning and Action) とも呼ばれている³⁰。

これまで外部者が中心的役割を担ってきた技術移転においては、技術の習得に必要な学習内容自体が重視されていたのに対し、参加型開発の文脈では、技術移転のプロセスにおける「受益者の学ぶ機会」そのものが重視されるようになったと言えよう。そして、住民が学ぶという点において、援助として提供される外部資源を後ろ盾として「失敗する学習機会」の重要性も指摘されている³¹。ここで小國は、「伝統的な農村」がグローバルな世界の動きに翻弄される現代において、よりよい生活のために必要な技術の適正さや、未知の経験に対する住民のニーズを見極めることは、住民自身にとっても困難だとしている。そのため、「失敗しても生活を続けられる余裕」を支援することで、新たな課題に挑戦する機会の提供が外部者の役割として重要だとしている。さらに、参加型開発における住民の学習習得のプロセスは、エンパワーメントという言葉で語られることも多い。エンパワーメントとは力を付与するという意味だが、開発の文脈においてはその構成要素として、当事者の「気づき、主体的意欲」といった心理的变化がエンパワーメントの達成のために大

²⁸ 斎藤 (2005) pp.55-62.

²⁹ Chambers (1997)

³⁰ プロジェクト PLA (2000)

³¹ 小國 (2007)

きな役割を果たし、外部者の機会付与によって当事者が「能力開発／能力開花」を経験することが、エンパワーメントのための中核的な課題であると指摘されている³²。

このように外部者の役割は、「教えること」から「共に学ぶこと」、「資源を与えること」から「機会を提供すること」へと変わったといえる。

2-2-3 参加型農村開発

参加型開発が主流となった背景には、「人間中心への開発」というパラダイムの変化があったことは先に述べたとおりである。農村においても、BHNの充足を図る教育や保健や、基本的人権としての女性の地位向上と開発への参加といった分野に相対的に多くの資源が投入されるようになった。これら社会セクターへの投資は、人的資源への投資を意味した。このような文脈の中で、外部資源とその対象先である受益者住民を繋げ、より住民の目線に立った開発のために、住民の声を引き出すファシリテーターの役割が重要視されるようになり、社会セクターの開発プロジェクトにファシリテーター研修などのプログラムが積極的に取り込まれるようになった。つまり、社会セクターにおける参加型開発では、これまでのような、外部から知識や技術を「与える」のではなく現地にある適切な知識や技術を「引き出す」人材の供給が外部者の役割として重視されるようになった³³。同様にコミュニティ型インフラ事業においても、参加型開発との融合を図るようになった³⁴。多くのインフラ事業が住民参加を謳い、計画や運営面における住民の参加が実現した。しかし、インフラ事業の多くを占める公共財の供給において、その開発と運営管理の意思決定主体は依然として政府や援助機関であることに留意が必要である。一方で、インフラ事業においては、住民がプロジェクト・サイクル全般に参加することによって、モノとしての機能だけでなく、受益地域内に信頼をベースとした多くの機能的組織が形成され効果を発揮する成果、すなわち受益地内における社会関係資本の形成といった効果も評価されるようになった³⁵。

2-3 農村開発における新しい潮流

2-3-1 参加型開発と農村金融

農村開発に参加型開発のコンセプトが取り込まれて、技術支援やインフラ支援が受益者住民の目線により近づくようになっても、カネ（融資）の支援が農村貧困層の人々に直接届くことは少なく、貧困層への信用供与（融資）は成立しないという認識はグラミン銀行が成功する以前に流布していた一般的な見解であった。「貧困層の人々は外部から投入される資金を管理し、再生産活動に効率的に生かし、余剰をもって返済する能力が備わっていないが故に貧困なのである、すなわち、信用供与に値する能力がなく、たとえ能力があったとしてもそれが機能する環境が貧困層地区には整っていない」と一般的に認識されてい

³² 佐藤（2005）

³³ ファシリテーターとしての役割については太田（2007）を参照。

³⁴ 吉田（2007b）はインフラを受益者が直接的にその計画・建設・管理運営に参画可能な地域独占型インフラと、広域的でネットワーク形成によってその効果が発揮されるネットワーク型インフラに分類している。

³⁵ 吉田、福田（2007）

たのである。しかし、2006年にノーベル平和賞を受賞したグラミン銀行は、貧困層への融資を通じて貧困層の生活を支援するだけでなく、その収益からグラミン銀行自身も経済的に自立するという難題を克服している。そしてグラミン銀行の成功を受け、多くの援助機関がマイクロファイナンスを農村開発の手法として取り込んでいった。とはいえ、これまで大規模なプロジェクトを中心に取ってきた援助機関に、一人当たり数ドルという小口貸付けは馴染みにくいものであり、その多くは草の根支援を得意とする NGO に委託する方法を取った。一方 NGO 側においても、マイクロクレジット³⁶を実施すればドナーから資金を獲得しやすいという思惑から³⁷、彼ら NGO 自身の資金管理運営能力が不足しているにも関わらず参入することも多くみられ、NGO 仲介によるマイクロクレジット事業が失敗していった例も少なくない³⁸。しかし成功が難しいといわれていた農村金融において成功したグラミン銀行は、“農村貧困層の人々やコミュニティが持つ潜在的な能力の可能性”を発見し、活用した画期的な出来事であったと言えよう。この成功を参加型と外部者の役割という切り口で見ると、次に述べるように極めて重要な示唆を有している。

すなわち、マイクロファイナンスの支援形式は、なかば強制的なグループ形成と彼らの連帯責任を中核とした相互協力・支援・監視の仕組みにもとづく信用創造である。ここでは融資額や返済計画などはかなり外部からの指導・介入を含むもので、必ずしも全てが主体的な参加型アプローチとはいき切れず、受益者住民による形式的な参加の意味合いがあることも事実である。この形式的な参加という点については、一般の参加型アプローチによる多くの開発プロジェクトも同様である。ここで強調しておきたいのは、マイクロファイナンスとそれ以外の参加型開発事業はどちらも、「貧困層の人々も、適切な機会と資源が提供されれば、自力で貧困から脱却する潜在的能力がある」ということを基本仮説としていることである。

2-3-2 農村金融が機能しない理由

そもそも今まで途上国における農村金融が機能しないと考えられてきた理由として以下の点が挙げられる。第一に、融資を受ける際に担保が必要になるが、その担保は土地や家屋であることが多い。しかし、借り手にとって価値のある土地も、貸し手にとってはほとんど価値をもたないため、資産価値が低く見積もられてしまう。第二に、貸し手の農業に対する知識が十分でないと、事業の有望性が判断できない。第三に、企業のような帳簿が存在しないため、農業の現状を把握することが困難である。第四に、借り手が散在しているために資金の用途や進捗状況を逐一監視することに大きなコストがかかる。第五に、途上国の農民は貧困層であることが多く、返済能力に乏しいと考えられている。第六に、農民が必要とする種子や肥料はタイミングが重要であるため、適切な時期に対応しないと融資自体に価値がなくなってしまう³⁹。このように農村における金融サービスは、その価値を認められながらも実行が困難な事業であった。

³⁶ マイクロクレジットとは信用の低い人を対象に小口融資を行うことで、融資を受けるための担保がない人への金融サービスを総称してマイクロファイナンスと呼ぶ。

³⁷ このような現象は参加型開発の手法である PRA が注目されたときにも起きており、参加型と銘打たれたプロジェクトが増加した背景と同様である。

³⁸ 吉田・岡本（2004）

³⁹ 高木（2005）

Box 2－1 貯蓄できない農民

いざという時の貯えがないという脆弱性はまさに貧困そのものでもあるが、ザンビアでは、銀行の口座管理手数料が貯蓄という行動を妨げている。農村にはまず金融機関・サービスがほとんどないため、郡の中心の銀行まで出向く必要がある。このコスト（invisible transaction cost）は労働機会の喪失に伴う費用、交通費用、さらに書類作成が不慣れな農民にとっては他人に依頼するための費用などとなる。これらの費用を貯蓄利息による便益と比較すると貯蓄は合理的な選択とはならないことが多い。加えて、口座開設費用と口座維持手数料が引かれていくため、銀行に行って貯金するほど、費用と維持費用がかり総額が減っていくという本末転倒の事態に陥る。しかし、村の中で大金を所有しても盗難のリスクは高い（家畜も盗まれる）、結局貯蓄ではなく消費性向が高まることになる。PaViDIA でも貯蓄と再投資の重要性が謳われているが、ここにも農村における金融サービスの困難性が垣間見える。

2－3－3 制度的革新

グラミン銀行は、創始者であるモハメド・ユヌスが、仲買人に中間搾取されながらも竹細工作業に従事している女性に材料購入費を貸し与えたことが始まりである。そして、その背景には、「どんなに貧しくても人には何らかの技能があり、それを資本化して事業を起こす企業家精神が必ずある」という考えが存在する。この「貧しい人はできる」という仮説は、チェンバースが主張する参加型開発の概念と共鳴する部分が多い。しかしバングラデシュの事例から藤田は、こうした企業家精神に富む者は全体のごく一部に限られており、外部者の意図通りに収入創出事業に投資されていないという。むしろグラミン銀行が成功したのはこの「貧困層は、適正な条件で資金を得られればそのほかの援助なしに生産的な自己雇用機会を生み出すことができる」という仮説ではなく、これを否定した制度的革新にあったと指摘している⁴⁰。実際に相互監視体制、毎週返済システム、村内業務システムの導入といったグラミン銀行によって実施された仕組みは、貧困層の自主性を制限する代わりに、融資事業の持続性の前提となる高い資金回収率を実現している。しかし、これらの制約があるにしろ、グラミン銀行がバングラデシュの貧困層に与えた効果は大きい⁴¹。むしろグラミン銀行が借り手に与えた外部からの制約があったからこそ、農村金融が機能（リサイクル）し、その結果多くの農民が融資を受ける機会を獲得したともいえる。

さらにグラミン銀行の貧困削減メカニズムについて、藤田は次のように考察している。最初は自家労働を中心とした低リスク低収益の収入創出事業を実施しながら資金を蓄積する。そして徐々に家畜購入や土地の質受けなどの資産形成に向かい、資産に余裕ができると低リスク低収益事業から撤退して高リスク・高収益の事業へ向かうことが、理念的なモデルであると推察している。つまり、収入創出事業を通じた貧困削減メカニズムには、資本形成の程度に伴って参加者による合理的な事業の選択とリスク管理が存在したのである。

⁴⁰ これ以外に、徹底した個人主義と行政機構との決別を成功要因として指摘している（藤田（2003））。

⁴¹ 一方、グラミン銀行の限界として、金融の制約が必ずしもボトルネックになっていないこと、企業家精神をもった真に運転資金を必要としている人をターゲットにしていなかったため、農村経済の牽引力になり得ていないこと、連帯責任性のため最貧困層が排除される可能性が高いことを挙げている。

2-4 問いと仮説のまとめ

・問いと仮説

以上の議論を踏まえて、本研究では、事業の持続性が成果として期待されている参加型開発において、なぜ参加型によって住民が自ら選んだ事業にも関わらず事業が持続しないのかということを本研究の主要課題、すなわち“問い (research question)”とする。

参加型開発の基本的な概念である主体性の深化は、学びによるエンパワーメントや自己責任による持続性といった副次的効果を期待している⁴²。しかし、エンパワーメントを目指した学びは、外部資源を担保にして行う「失敗する学習機会」提供の重要性が外部者の役割として指摘されていること⁴³や、主体的に参加しないという意思決定を行った場合は参加型の理念が達成されたともいえること⁴⁴から、事業の非持続性をプロジェクトの失敗と結論づけることが妥当ではない場合が想定できる。上記のように参加型開発の持つ多面性に依拠しての主体性の尊重が、参加型開発における事業の持続性を阻害する可能性をもつと考えられる。また2-3-3で指摘したように、必ずしも住民の参加における自由度の高さが持続性に結びつくわけではなかった。

つまり参加という手法を用いたときに期待されている事業の持続性が現れないのは、参加型開発がもつ「学びを通じたエンパワーメント」と「事業の持続性」が相反するためである。『事業の持続性が参加型開発の前提である当事者の主体性に起因するため、参加の促進だけでは持続性を阻害する要因を解消することができない。むしろ外部者の制度的介入によってその矛盾（阻害要因）に適切に対応することが可能であり、そのような外部者の役割が持続性のために必要である』ということが本研究における仮説である。

・仮説の意義

参加型開発が機能しない理由として、その表面的な手法を真似ただけのプロジェクトが多く、形だけの参加になってしまっているからであるといわれている⁴⁵。しかし、グラミン銀行の例は、PRAのような参加型手法が示している、当事者が問題を発見し、解決方法を導くという参加の形態ではない。むしろ、多くの制約があるにも関わらず、住民が主体的に参加していると捉えることができる。そしてその制約は、不可能といわれた農村金融事業を自立的に運営するための持続性に焦点が当てられている。このように、参加型開発プロジェクトにおいても、その問題が「参加」の質や量にあるのではなく、プロジェクト実施における制度や仕組みに着目する必要があるということを提起することが本仮説の意義である。

⁴² 他にも社会関係資本の形成など様々な副次的効果が指摘されているが、ここではこの二つに限定して議論を進める。

⁴³ 小國 (2007)

⁴⁴ 野田 (2003)

⁴⁵ Chambers (1997)

3. アフリカの貧困とザンビアの農村問題

3-1 アフリカの貧困と農村

3-1-1 アフリカの貧困問題

1980年代、アフリカの経済の停滞に伴い国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）を中心に実施された構造調整政策は、多額の融資と引き換えに改革を迫るものであったが、十分な成果を上げることはできなかった。そして1990年代に入ると、アフリカの巨額な累積債務の問題が深刻になってきた。1990年代は貧困問題や人間の安全保障といったアジェンダが開発の潮流を占めるようになっていたが、アフリカの重債務国には、そのような政策を実施する財政的な余裕はなかった。また、アフリカの累積債務の問題は、援助国側にとっても無視できない課題であった。アフリカへの援助として多額の資金を投入しても、債務の返済のために再びアフリカから流出してしまうという問題であった。

また、世界全体におけるアフリカの貧困問題も深刻であった。1993年から2002年の10年間にアフリカと南アジア地域では、貧困問題は減少の様子が見られない⁴⁶。また、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の『人間開発報告2004』では、人間開発指数（Human Development Index: HDI）下位35カ国のうち32カ国がアフリカ諸国であった⁴⁷。

そこで1999年に世界銀行は、重債務貧困国債務救済イニシアティブ（Heavily Indebted Poor Countries [HIPC] Initiative）を打ち出した。このイニシアティブにより、重債務国は貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の作成を前提に、債務から救済されることになった。このため、世界銀行を始めとする援助機関も、この貧困削減戦略文書の方針に合わせた援助を行うことになり、MDGsと併せて、貧困削減がアフリカにおける開発の最優先課題として扱われるようになった。

3-1-2 アフリカ農村社会の特徴

アフリカはもともと人口流動性の高い地域であったが、経済の発展に従って農村の余剰労働力が都市にも流れるようになった。しかしアフリカの出稼ぎ民の特徴は、農村との絆を維持してきたことである。そのため、都市の人口は急激に膨張したが、都市に定住する人口の増加は限定的であり、本来都市が担うはずの社会保障機能の一部は農村に維持されたままだった。つまり農村の平等社会という性質が都市出稼ぎ民のセーフティネットの役割を果たしてきたのである⁴⁸。そのためアフリカにおける農村の安定は、農村だけでなく都市の貧困問題にも密接に関わるものである。

また、アフリカ諸国では1990年代頃からマイクロファイナンス事業を積極的に取り入れられるようになった。しかし、マイクロファイナンスの成功モデルであるグラミン銀行はアジアの風土で成功したものであり、その社会文化環境や農民の行動規範の違いなどからア

⁴⁶ World Bank (2007)

⁴⁷ UNDP (2004)

⁴⁸ 峰 (1999)

フリカにおいては運営が難しいものであった。アジアではマイクロファイナンスの恩恵を受けている会員数がすでに 8,000 万人に達しているのに対し、アフリカでは 700 万人に留まる⁴⁹。その背景として、アフリカのマイクロファイナンス機関が組織の財務健全化を重視するあまり、本来マイクロファイナンスが対象とするはずであった貧困層を排除してしまったことが挙げられている。また、アフリカの地域性が、アジアで成立したグラミン銀行方式をそのまま適合することを困難にしたとも言われている⁵⁰。アフリカ農村では、持てるものは持たざるものの求めに応じて分け与えなくてはならないという基本的な行動規範が浸透しているため、富の再分配による平準化機構が強く働く。この農村における平準化規範は、効率性と収益性によってもたらされる所得格差を促進する融資事業に対して阻害要因として関わってくると想像できる。アフリカでは、黒魔術と称される「呪い」を恐れる人が多く、妬みにより引き起こされる呪いへの恐怖心がこの平準化行動規範を支えているともいわれている⁵¹。

また、ザンビア北部のベンバの村における女性への化学肥料ローンの返済の調査によると、最終的な返済率が 65% 程度で、全額返済しなかった女性が結局得をするという事態になったにもかかわらず、返済しなかったのは生存のためには当然として「正しい行為」であると全額返済した女性から評価を受けたという結果もある。この背景を杉山は「より多くを持つものがより多くを出す」という考えが基本になっているからだと指摘しているが、このような事例は本研究の対象事例プロジェクトにおいても観察されており、融資事業の難しさを如実に物語っている。結局のところ、融資とは自己資金の不足を他から借用することでより大きな利益をあげるといった性質を持つため、それが農村の貧困からの脱却という意図を持っていたとしても、現状の維持を目指す農村の平準化規範とは馴染まない部分があることに留意しておきたい。

3-2 ザンビアの概況

3-2-1 ザンビアの概要

ザンビアは国土面積 75 万 2,000 平方km、人口 1,190 万人のアフリカ中南部に位置する内陸国である。1964 年にイギリスから独立し、北ローデシアからザンビアの名称に変わった。主要産業は銅であり、1970 年代初頭までの銅ブームにより急激な成長を遂げたが、その後の銅価格の下落に伴いザンビア経済は停滞した。近年の銅価格の高騰に伴い、再びザンビア経済は回復傾向にあるが、銅資源に依存した脆弱な経済体制には課題が多い。

一方、ザンビアは独立以来内戦の経験もなく、1991 年の社会主義一党制から複数政党制への移行も平和裡に行われた。2001 年から、民主化と市場メカニズムの促進を進めたチルバ（Chiluba）政権を引き継いだムワナワサ（Mwanawasa）は、チルバ政権時代の汚職の追放と、貧困削減に取り組んでいるが、いまだ 8 割以上の人々が 1 日 1 ドル以下の生活を余儀なくされている。

⁴⁹ The Micro Credit Summit Campaign (2005)

⁵⁰ 高梨 (2006)

⁵¹ 杉山 (2001)

3-2-2 ザンビアの農業政策

ザンビアは1964年の独立以後、1970年代前半までは銅ブームによる好景気を迎えた。しかし、その後銅の国際価格の下落でザンビア経済が停滞したことにより、銅モノカルチャーからの脱却が求められ、農業重視の政策に転換した。そして社会主義政権のもと、農村への優遇政策が実施された。政府は種子と化学肥料に補助金を支給し、メイズの生産者価格を一律にするという政策により、メイズの増産が進められた。この政策により、特に都市から離れた遠隔地においてメイズの生産が高まったが、市場メカニズムを無視したこの政策は、後にザンビアの財政を圧迫することになった。しかし、この政策は貧困層の8割が農村にいるザンビアでは、都市と農村の格差を是正するという社会的公正の確保としての機能も果たしていた⁵²。また、農村優遇政策として政府主導による農村融資も実施されていたが返済率は低く、農業振興という政府の試みは、十分に成果を残すことができなかった⁵³。

Box 3-1 農村融資の行く末

社会主義政権時代の農村優遇政策を知る農民によると、この融資制度は、農民にとって「贈与」と同義として捉えられていた。融資という名目で現金を受け取ると、そのお金で肥料などの農業資材を購入するのではなく、首都にある高級ホテルに向かい、一夜限りの贅沢を楽しんだという話もある。

その後、農業省の予算の削減と農民への融資システムの破綻により、現在では、積極的に農業へ投資を行いたい場合であっても融資を受けることが困難になっているという。

(kalimansenga 村のインタビューより)

1980年代の農業政策は構造調整政策と社会主義政権による独自路線の間で揺れ動いた。1985年から世銀とIMFの方針に従い実施したメイズ補助金の部分的削減が、都市部のメイズ価格の高騰を招いた。そのため都市住民の不満が募り、1986年には暴動にまで発展した。これにより翌年政府はIMFとの取り決めに破棄して補助金削減を撤廃することを余儀なくされた。しかし、世銀とIMFの支援なしにザンビア経済の復興は難しく、1990年には再び構造調整政策を受け入れることとなった。1991年の民主化後、総選挙を経てチルバ政権に変わり、構造調整政策に従った「経済金融政策大綱」を策定し、1999年まで一貫した自由化・民主化路線を推し進め、政府支出の20%を占めていたメイズの直接補助金も撤廃されることになる。農業・協同組合省(MACO)の予算は削減され、農業研究や普及などのサービスも低下し、農村を取り巻く環境は大きく変わっていった⁵⁴。チルバ政権が進めた流通の自由化により、農業部門に民間企業が参入するようになった。こ

⁵² 国際協力事業団(2000)

⁵³ 1965～1995年の平均農業成長率は1.5%に過ぎない。

⁵⁴ 農業分野だけでなく、教育や医療といった公共サービスの供給も低下し、識字率の低下を招いた。

れにより、これまで政府による買い上げという庇護を受けてきたザンビアの農民も、世界的な市場価格の影響を受けるようになったのである⁵⁵。現在、農村への公的な支援は、農業組合を介した肥料への補助金と、食糧備蓄機構（Food Reserve Agency）によるメイズの買い付けに限定されている⁵⁶。一方で農産物流通の自由化は、農民に機会も提供した。価格や流通が統制されていた頃には必要のなかった農産物価格に応じた販売戦略によって、より利益を生み出す農民も現れ始めた。保護政策下では見られなかったこうした篤農家が農村の新しいリーダーになっている例も見られる⁵⁷。

しかし、1970年代までの農村優遇政策が、農村における機能的な共同体の形成を阻害してきたことは否定できない。そしてその後の農作物流通の自由化および現在の政府の乏しい支援を背景に、農村における共同体の必要性が高まっているといえよう。

Box 3 – 2 民間企業と農民の関係

本研究の対象地では民間企業の Dunavant が農民との直接契約により、綿花の栽培を実施していた。農民は契約の際に、種子や肥料を後払いで購入する。収穫された綿花は、Dunavant がその時の市場価格に基づいてすべて買い上げるようになっており、農民は受け取り代金から、種子や肥料分を差し引いた金額を受け取る。農民が散在し、交通インフラが未発達なザンビアの農村でこの仕組みを機能させているのは、Dunavant と農民をつなぐ Distributor と呼ばれる仲介役の農民の存在である。彼らは資材の分配から収穫された綿花の回収までを地域ごとに担当することで、直接契約による綿花栽培システムを成立させているのである。しかし、両者の力関係は決して対等ではなく、企業側に価格決定の力がある。そのため、近年の綿花価格の下落による収益の圧迫が農民の所得にしわ寄せされているという事実も否定できない。とはいえ、綿花価格が下落すると、農民は綿花栽培用に Dunavant から購入した肥料を、価格が上昇しているメイズに投入し、資源の最適化を図っている。そのため、綿花の収量が減少し、綿花栽培による利益が肥料購入代と相殺されてしまっても、必ずしも農民の所得が減少するというわけではない。また、Dunavant は綿花栽培農家を対象にした研修を実施しており、政府の普及員による技術移転が機能しにくいこの地域では、Dunavant が農民に対して技術やその他の情報を提供しており、農民にとってのメリットは少なくないといえる。

（プロジェクト対象地の仲介人へのインタビューより）

⁵⁵ 調査対象地では Dunavant 社が農民との直接契約による綿花栽培を行っていた。2007 年にはメイズ価格の高騰により、メイズの買付事業も開始した。

⁵⁶ 肥料の補助金は農業組合への加入が前提となり購入代金の 50% が補助される（2006 年度からは 60%）。メイズの買い上げも、一括購入のためコミュニティで貯蔵庫を用意するか、あるいは貯蔵庫のあるところまで運ぶ必要がある。

⁵⁷ 筆者が調査したある村では、村長が伝統的なリーダーであったが、村の運営に関する相談役は、市場メカニズムを理解して積極的に活用している篤農家が担っていた。

4. 対象事例と分析の方法

・対象事例

本研究では JICA の技術協力プロジェクトであるザンビア孤立地域参加型村落開発計画 (Participatory Village Development in Isolated Areas: PaViDIA) を事例研究の対象とする。このプロジェクトを取り上げる理由は、次の通りである。このプロジェクトでは、村落事業を通じたエンパワーメントが意図されているが、その一方で持続しない事業も多く観察されており、理論的考察で述べてきた、参加型開発における「学習機会の提供」という役割が「事業の持続性」を阻害している可能性がある事例ととらえられる。そしてプロジェクト実施者が、持続性の問題に対して定期的なモニタリングという制度的な介入を通じてその問題の解消を試みていることが、本研究における問題意識と合致したからである。

したがって事例分析では、ザンビアの村落開発プロジェクトにおいてなぜ住民自身が主体的に選択した事業が持続性を持てないのか、という問いを設定する。そして参加という手法に期待されている持続性が現れないのは、『学習機会を目的とした住民の主体性の拡大が事業の持続性を阻害するものであり、その問題は、外部者の制度的な介入によって改善される』と捉え、これを本研究の仮説とする。

この仮説を検証するために、以下の手順により分析を行う。まず、住民の事業選択の妥当性を検証する。参加型開発では、住民が意思決定の場に参加することで住民のニーズに適合した事業を可能にし、ニーズに適合した事業は持続しやすいという暗黙の認識がある。しかし、前章で述べたように、開発プロジェクトの文脈では参加型開発も外部者が持ち込むものであるため、最初の事業選択において住民が事業を選択する基準はそれほど明確ではない。

そこで、住民の事業選択をニーズとし、住民のニーズと事業の財務的な持続性の関係性について検証する。次に、住民自身が選択した事業が持続しない要因について分析する。意思決定段階における住民の参加は、住民のニーズに近づくことで事業の効率性を高め、また、住民のオーナーシップをより尊重することで、事業の持続性を意図するものである。しかし、住民が自ら選んだにも関わらず事業が持続しない場合は、当事者の主体性の有無とは異なった要因が存在するといえる。そしてその要因に対し、外部者の制度的な介入が持つ役割について考察を行う。

4-1 プロジェクトの概要

ザンビア孤立地域参加型村落開発計画

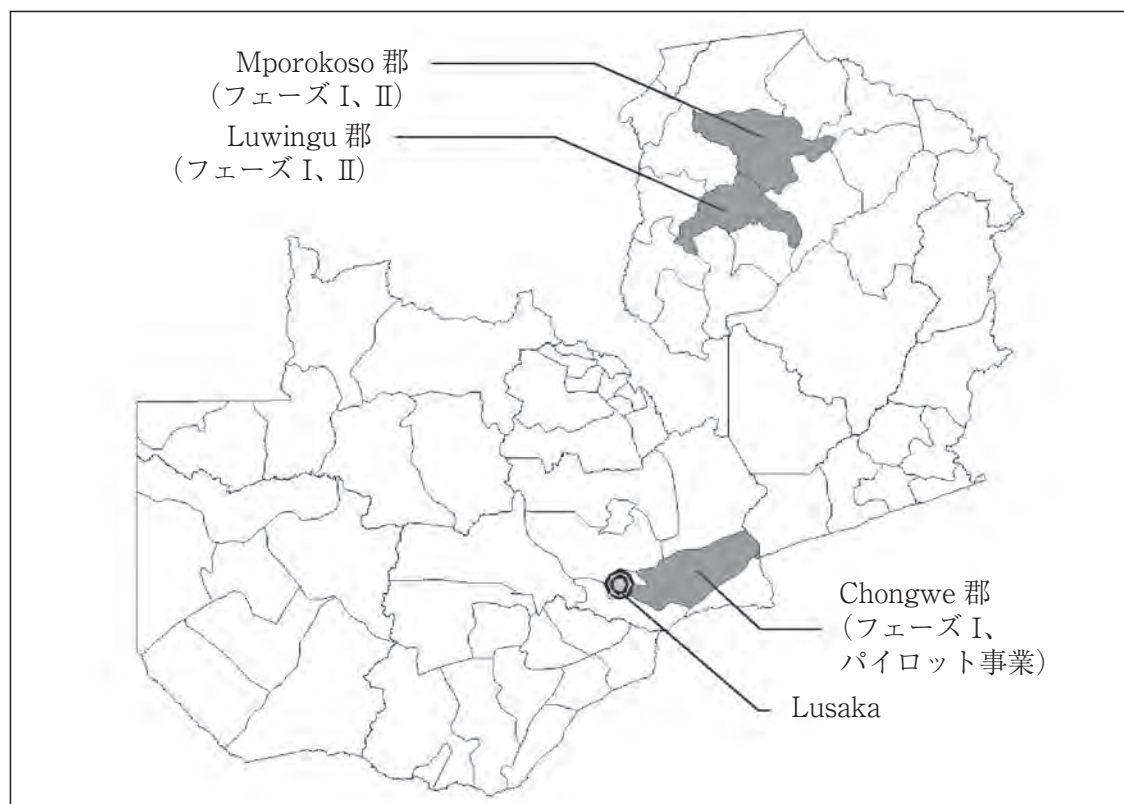
(Participatory Village Development in Isolated Areas: PaViDIA)

ザンビア孤立地域参加型村落開発計画 (PaViDIA) では、マイクロ・プロジェクト (Micro Project: MP) という住民参加型の総合村落開発事業を実施している。

参加型開発手法である PaSViD (Participatory Approach to Sustainable Village Development)⁵⁸ をモデルにしたこのプロジェクトでは、マイクロ・プロジェクト資金を元手にした収入創出活動 (Income Generating Activity: IGA) を通じた村ぐるみの持続的な発展を目指している。

4-1-1 事例対象地域の概要

図 4-1 事例対象地



出所：ザンビア郡区分地図⁵⁹より筆者加筆。

⁵⁸ JICA (2006)

⁵⁹ Wikipedia 参照 (http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Zambia_districts.png)

PaViDIA フェーズ I は、ルサカ州チョングエ（Chongwe）郡の村落を対象として実施された（図 4 - 1）。チョングエ郡はルサカ近郊に位置するものの、郡の中心を東西に伸びる舗装道路以外の交通インフラは皆無である。また、雨季には水没する道路もあるため、公共交通機関の利用も容易ではない。そのため、都市へのアクセスが制限されている地域であるといえる。

ベースラインサーベイ⁶⁰によると、この地域ではほとんどが自給自足的な農業を営んでおり、約 8 割の世帯が茅葺きで日干し煉瓦造りの家に住んでいる。また、政府や NGO が深掘井戸の設置を行っているが、衛生的な水へのアクセスは 3 割程度であり、全体の約半数は未整備の浅掘りの井戸を利用し、2 割がため池や小川の水を利用している。トイレ設備については、換気口のついたトイレの利用者は 1 割未満で、約 8 割が露天掘りのトイレを利用し、1 割はトイレ設備を利用していない。電気を利用することはほとんどなく、太陽光発電を利用している世帯は全体の 2% に満たない。燃料は薪か炭を利用しているが、伐採が進んで薪の確保が難しくなった上、都市部における炭の価格上昇に伴い、農村部においても燃料の確保が難しい状況になっている。また貨幣経済が浸透してきているとはいえ、金融サービスが発達していないことなどから、世帯における貯蓄も少ない。政府による農業振興の補助金制度があるものの、化学肥料の使用率は農民の約 3 割程度に留まり、収量を上げる耕作方法が村落全体に浸透しているとは言い難い。農業における主な問題点は、耕作用の牛、肥料、種子の不足である。そのため、インタビュー回答者の 9 割が飢餓の経験があると答えている。この地域は、比較的都市に近いものの、教育、医療サービスは十分ではなく、また公共交通および道路などのインフラ改善のニーズが高い。

2006 年に筆者が行った村落調査によって、この地域におけるコミュニティの特殊性が明らかになった。この地域では教会の活動が活発であり、生活単位である村と宗教的な繋がりである教会のコミュニティは地域的に一致していないことが分かった。すなわち、教会のコミュニティ範囲が重層的でひとつの村の中に複数の教会が存在し、その教会には複数の村から信者が通っていた。そのため、所属する教会が異なる場合は、同じ村に居住していても、社会的な繋がりが乏しいといった例も観察された。村人へのインタビューによると、現在村における共同活動は、葬式か学校の修繕作業に限られる傾向があることが分かった。そのため、村という単位がコミュニティを基盤とした機能的な生産活動のためには未成熟だと言わざるを得ない地域であった。

また、この地域はザンビアの中では比較的に首都からのアクセスの良い地域であるため、支援がされやすいことも特徴として挙げられる。しかし、この地域の農村開発分野では援助協調が進んでいないため、複数の組織が独自の手法で支援を行っている。そのため、住民の援助機関に対する認識は様々である。

⁶⁰ Twiza Management Training Centre (2006)

Box 4－1 教会の位置づけ

筆者が村落社会調査を実施した村では、村としての祭りは存在していなかった。その代わり、教会による感謝祭やクリスマスなどのイベントが実施され、その際は豪華な料理が振舞われていた。また、教会による慈善活動も盛んで、生活困窮者を対象に古着の配布などが実施されていた。これら教会組織の多くは、母体がヨーロッパにあるものの、首都ルサカに本部機能が存在し、村における活動は村人によって実施されている。

この地域において、教会に所属するということは永続的なものではない。住民が教会を移動する例としては、例えば女性が結婚後、男性配偶者と同じ教会に通うようになる場合などである。また、インタビューによると、ある村人は、親族が死亡したときに所属する教会が十分に手助けをしなかったことを不満に思い、別の教会に移ったという。このように、この地域における教会は信仰の場であると同時に、相互扶助としてのコミュニティの役割を果たしていると想像できる。

4－1－2 プロジェクトの目標と活動

PaViDIA の最終的な目標は、プロジェクトの上位目標に明記されているようにザンビアの孤立地域の貧困を軽減することであり、その目標に対して以下の具体的目標及び成果が設定されている（表4－1）。また、2006年のPDM⁶¹の変更によりモニタリングに関する項目が付け加えられた。

表4－1 プロジェクトPDM（抜粋）

上位目標	プロジェクトで確立された、孤立地域の貧困削減を目的とした参加型村落開発モデルが他の地域で実現・展開される。
プロジェクト目標	（フェーズⅠ：2007年まで） PaViDIAのための主要な実施メカニズムが確立される。 （フェーズⅡ：2009年まで） 孤立地域の参加型村落開発の実用モデルが確立される。
プロジェクトの成果	1 プロジェクト管理機関が確立される。 2 持続的農業技術パッケージ（マニュアルおよびモデル農民）が確立される。 3 普及員研修プログラムが確立される。 4 PaViDIA実施ガイドラインが確立される。 【追加項目】 5 モニタリングとリスクマネジメント手法が確立される。 5－1 モニタリング活動を通じた改善活動をする。 5－2 一つのモニタリングシステムを確立する。 5－3 モニタリング調査研究を実施する。 5－4 モニタリング及びリスクマネジメントのマニュアルをつくる。

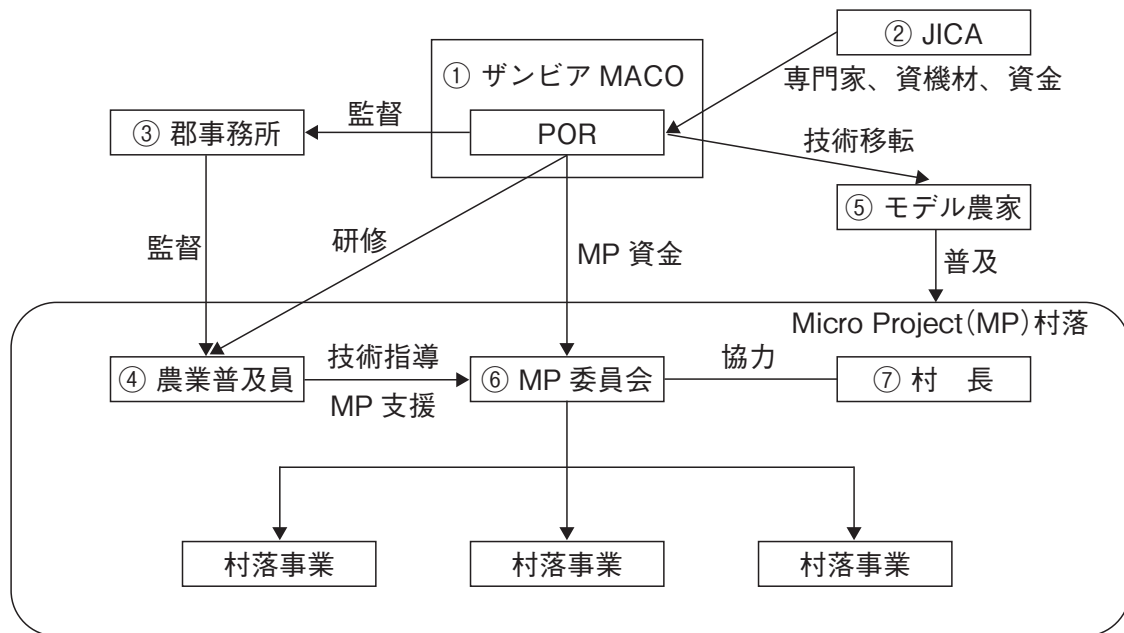
出所：プロジェクト資料より筆者作成。

⁶¹ Project Design Matrix：プロジェクトを設計するためのログフレーム。

4-1-3 プロジェクト全体図

PaViDIA におけるアクターの構造は次のようになっている（図4-2）。

図4-2 プロジェクト全体図



出所：PaViDIA（2006）より筆者作成。

図4-2に示されたアクターは以下の通りである。

① 農業・協同組合省（MACO）

PaViDIA 運営室（POR）は MACO の管轄に属している。POR は JICA から派遣された日本人専門家と MACO のカウンターパートが協働し、プロジェクトを統括している。プロジェクト協力期間終了後は、MACO によって運営される。

② JICA

JICA 技術協力プロジェクトである PaViDIA は、PDM に示されているように、プロジェクトの専門家、資機材、MP 資金、研修を投入する。

③ 郡事務所（地方政府）

MACO の郡農業調整官事務所（District Agricultural Coordinator's Office: DACO）は、プロジェクト対象地における実務を行う。対象村落の選定、普及員の研修と監督、MP のモニタリングなどである。

④ 農業普及員

ザンビアでは、5～10 村落（1 村落あたり 30～200 世帯）をキャンプ（Camp）とし、農業普及員が一名ずつ配置されている。このキャンプ農業普及員（Camp Extension

Officer: CEO) が直接住民と接する末端の行政職員となる。また、5～7 キャンプをブロック (Block) とし、ブロック農業普及員 (Block Extension Officer: BEO) がキャンプ農業普及員の活動を監督している。

プロジェクト全体図 (図 4-2) および PDM に示されているように、PaViDIA における普及員の役割は大きい。そして、普及員はもっとも農民に近い「外部者」である⁶²。

⑤ モデル農家

モデル農家事業は、農民間における技術の普及のための展示圃場としての役割と、試験場で開発された技術と農法の実用化のための試験として位置づけられている。そのため MP 村とは異なる村落の農家を対象に実施された。

⑥ マイクロ・プロジェクト (MP) 委員会

MP 実施にあたっては、村ごとに村落委員会を設置した。この委員会は、MP 開始時のワークショップの際に住民の投票によって委員が選出される。MP 委員会は村の MP 事業を管理運営していく中心的な存在である。

⑦ 村長

村長はこの地域における伝統的な権威であり、選挙ではなく、村長の親族によって世襲される。MP の委員を兼任することはないが、MP においても村の代表として位置づけられている。

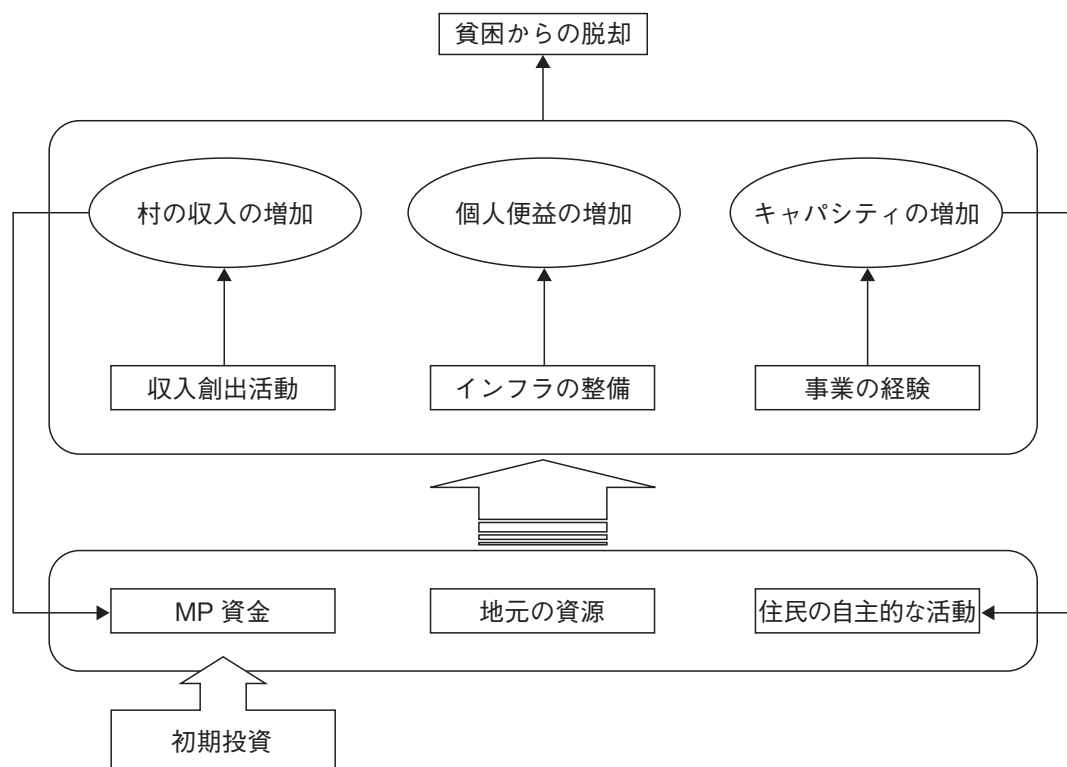
⁶² 普及員は管轄キャンプに住んでいるため、普及員がプロジェクト対象村の構成員となっている場合があるが、政府職員として給与が支払われている立場にある。また、PaViDIA のモデルにおいて、農民とは異なる役割が明確に与えられているため、本研究では「外部者」として扱う。

4-2 PaViDIA のアプローチとその意義

4-2-1 PaViDIA の開発モデル

PaViDIA の開発モデルは、コミュニティにおける MP を中心にして村の発展及び個人の便益の向上を図るものである。MP に必要な資材のうち、現地で調達できない部分を外部から資金として支援し、それを元手に住民が自ら事業を実施する。外部者にとっての MP の目的は、この資金を使った資機材の購入、資金の管理、収入創出活動（IGA）やインフラ整備などを通じた学びを提供することである。PaViDIA はコミュニティを単位とする村ぐるみのアプローチであるため、MP で実施される事業の内容は、IGA を通じた村の開発資金の創出と、インフラ整備などを通じた個人の便益の増加を意図したものとなっている。そのため、一過性のインフラ整備事業とは異なり、事業を通じた村の収益が持続的な村落開発を可能にする。

図 4-3 プロジェクトの発展モデル



出所：PaViDIA（2007a）より筆者作成。

4-2-2 村ぐるみのアプローチとその意義

農村開発におけるアプローチにおいて、誰をターゲットにするかということは常に議論の対象になってきた。PaViDIA と、グラミン銀行のようなマイクロファイナンスの違いは、対象となる受益者の単位であり、この違いは農村開発の歴史においても重要な課題であった。PaViDIA は村全体を対象とするコミュニティ開発アプローチであるのに対し、マイクロファイナンスは個人または少人数のグループを対象とするターゲットアプローチであると位置づけられている。

PaViDIA のモデルである PaSViD とグラミン銀行はともにバングラデシュで生まれたと言えよう。バングラデシュにおける農村開発の歴史において、コミュニティ開発からターゲットアプローチに推移し、再びコミュニティ開発への回帰に向かうというアプローチの変遷をみることができる⁶³。村山は其中で、コミュニティの求心力が小さいバングラデシュの農村構造において、マイクロファイナンスのようなターゲットアプローチは適合しやすかったが、ターゲットアプローチは、公共性の育成においてはあまり機能しなかったことを指摘している。

また、農村の生産的機能に着目した場合、投資の生産力効果が高い農村インフラの整備が不可欠であるが、マイクロファイナンスのように個人やグループを対象とするアプローチは、住民の潜在能力を引き出していくというものである。但し、ターゲットアプローチによる、個人レベルの融資を元に農村で実施できる事業には限りがあるため、個人やグループの主体性や潜在性に期待した地域の発展にも限界があるといえる。結局、農村の長期的な発展という観点からは市場や道路、交通、灌漑設備などのインフラ整備は欠かすことができない⁶⁴。農村インフラは公共財の中でも受益者が特定できる地域的公共財と不特定の純粋公共財が混在するため、受益者が不特定の場合はフリーライダーの問題による過小供給や不十分な維持管理をもたらす大きなリスクがある。そのため、地域公共財の適切な管理を担うコミュニティの主導的な役割あるいはキャパシティが必要不可欠となる⁶⁵。

したがって、PaViDIA はこのような視座のもと、村ぐるみの開発を通じた地域コミュニティのエンパワーメント、あるいは公共性⁶⁶、さらに言えば住民の信頼ネットワークに基づく社会関係資本の育成を重視したプロジェクトであるといえる。

コミュニティの求心性が低いということはザンビア農村においても共通の課題であり、そのような地域においては村ぐるみの開発よりもターゲットアプローチのほうが適合しやすいといえる。しかし、バングラデシュでは、ターゲットアプローチの促進が個人の利益追求を助長する結果、村の公共性を育むことは少なかったと指摘されており、上述した農村開発におけるマイクロファイナンスの限界と地域公共インフラを含めた生産的機能の拡大の重要性を考慮すると、村ぐるみの開発を目指す PaViDIA の意義も明確で極めて重要であるといえよう。

つまり PaViDIA の意義とは、ターゲットアプローチの隆盛によって軽視されがちになっ

⁶³ 村山（2004）

⁶⁴ 栗野（2002）

⁶⁵ 藤田（2005）

⁶⁶ 本稿における公共性とは、村人の信頼関係に基づく相互扶助の意識や、協働を支える規範を指す。

ている農民の信頼に基づく公共規範（互助）あるいは公共性の育成による生産的機能と生活単位である村の居住的機能の発展を通じた農村開発であるといえよう。

Box 4－2 プロジェクトの周囲への影響

PaViDIA の事業が実施されているある村では、マイクロ・プロジェクトの資金を元にコミュニティショップ事業を開始した。この村では商店経営の経験のある人が事業を運営したため、相当な収益をあげることに成功した。一方で、この村の周辺には個人経営による商店も存在した。この商店は投資資金も少なく小規模に運営されていたため、規模の大きい PaViDIA の MP による商店の影響を受け、顧客が減少していったという。この商店主は突然開始された PaViDIA の事業に対して困惑の色を隠さなかった。

（個人商店主へのインタビューより）

4－3 プロジェクトの持続性

PaViDIA がモデルとしている PaSViD という手法は、主体的な意思決定によるオーナーシップの拡大を通じて自律的に農村開発を行うという参加型開発の考えのもとに、いくつかの基本的なルール⁶⁷を除いて、当事者にとって自由度の高いものであった。そのため、各村における事業の選択や実施方針などは、住民が中心となって取り組むことができるものであり、事業を通じた学習機会を得られると考えられるものであった。一方で、住民主体による事業は失敗も多く、事業の持続が困難であることも否めない状況でもあった。

4－3－1 モニタリングの成果

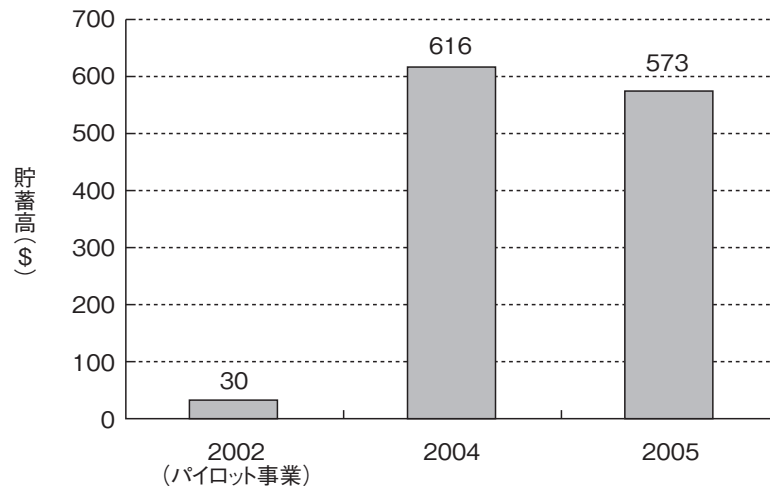
PaViDIA では同一地域において、開始年度の異なる同じ手法を用いて実施された2つのMP群と、PaViDIA に先行して実施されたパイロット事業が存在する。2002年にパイロット事業⁶⁸として実施されたMP群は、住民の自主的な活動に任せている一方、2004年度、2005年度に開始されたPaViDIA によるMP群は2006年度より四半期ごとのモニタリングが実施されるようになった。そして、モニタリング活動が実施されたMPでは、実施されなかった村落に比べて、財務状況において著しい差が示された⁶⁹（図4－4）。

⁶⁷ 村全体が裨益するインフラと、継続的な開発資金を得るための収入創出事業を組み入れること、労働は無償で住民が提供することなどが挙げられる。

⁶⁸ パイロット事業は、PaViDIA プロジェクト開始以前の1999年から開始され、チョングエ郡では12村で実施された。パイロット事業はPaViDIA には含まれない。

⁶⁹ パイロット事業ではモニタリングを実施していないため、現在の財務状況が正確に把握できない村もある。そのため、この数字の差がプロジェクトの成否と直結するわけではないことを考慮されたい。

図 4－4 区別貯蓄高平均



出所：モニタリング資料⁷⁰より筆者作成。

4－3－2 モニタリングの内容

モニタリングは四半期に一度実施される。モニタリングワークショップの前に、各 MP 村は普及員を通じてモニタリングシートの提出が義務付けられている。記入内容は、MP の資産状況と事業ごとの収入・支出および利用状況などである。また、個別の問題点などについても記入することができる。集められたモニタリングシートは、PaViDIA 運営室 (POR) で集計される。郡のモニタリングスタッフは MP 村を訪問してワークショップを実施する際、モニタリングシートをもとにした助言等を行う。そして普及員と MP 委員会によって来期の行動計画を作成する。

またスタッフが各村を巡回するだけでなく、モニタリングの時期に合わせた研修も実施されるようになった。四半期のモニタリングの後、郡の農業研修所で各村の代表によるワークショップが実施される。ここでは各 MP の委員 1 名が出席し、MP で起こっている問題点について話し合われる。このワークショップに参加するための費用 (50,000 クワチャ、12.5 ドル) は、各村が負担する⁷¹。

4－3－3 モニタリング実施までの経緯

PaViDIA におけるモニタリングは、プロジェクト開始当時の PDM には含まれていなかった。その後 PDM の改定を経て、2006 年から農業省の郡農業調整官事務所 (District Agriculture Coordinator's Office: DACO) スタッフによるモニタリング活動が実施される

⁷⁰ PaViDIA のモニタリングには Monysis というデータベースが用いられている。本稿で使用している村の財務データは Monysis データベースの 2006 年 6 月から 2007 年 6 月における四半期モニタリング 4 回分のデータを利用している。また実際は現地通貨クワチャ (ZMK) を使用しているが、簡便化するため、US ドルで表記する。(1US\$=4,000ZMK)

⁷¹ モニタリング後の研修ワークショップについては、始まったばかりのため、成果については不明である。しかし、対象者が一部の人間に限られているにしろ、村の代表としてワークショップに参加し、情報を共有できるということに対しては参加者の評価は高い。

ようになった。2006 年度から開始された四半期のモニタリング活動は、これまで5回実施された。

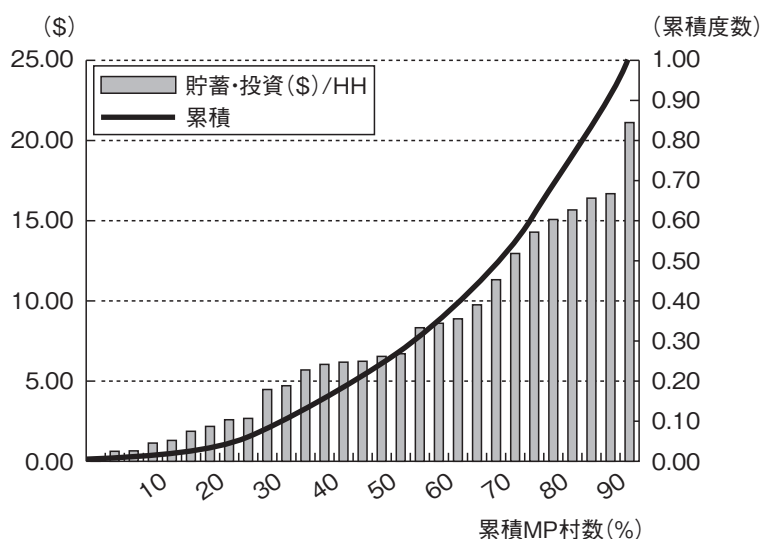
もともと、この地域の農業指導や村落開発支援は、キャンプと呼ばれる5～10村をひとつにした活動単位に配置される農業普及員によって実施されることになっていた。しかし、地方行政の財源不足により普及員が活動するために必要なバイク用の燃料が十分に支給されず、普及員の活動は大きく制限を受けているのが現状であった。そのため、地方行政に過度に依存する形ではなく、普及員の立場と役割を尊重しつつも PaViDIA として独自にモニタリング活動を実施することになった。このフォローアップの機能は本来普及員が行う仕事であり、先ほど述べたとおり、この地域において普及員が十分に機能していないための暫定措置ともいえる。モニタリングという項目が初期の PDM に存在していなかったのはこの外部条件によるものであり、モニタリングの実施は当初予期されるべきものというよりも試行錯誤の結果だといえる。

4-4 持続性と村落間の格差

4-4-1 経済的格差

前節4-3で示したように、モニタリングによって、MP 全体の財務パフォーマンスは大きく向上した（図4-4）。しかし MP 村 29 村の貯蓄+投資額（MP 開始以降の利益の総額）のばらつきをみると、世帯あたり10ドル以下の村は21村であり、全体の約7割であった（図4-5）。調査した時点においては、モニタリングによって高い貯蓄がもたらす持続性を獲得した村はまだ限定的だといえる。

図4-5 村別の貯蓄・投資高と累積度数



出所：モニタリング資料より筆者作成。

4-4-2 持続性の目安

PaViDIA は収入創出活動を通じた新規事業の実施による開発モデルを主旨としているため、新規事業の実施はMPの持続性を測る指標となるといえる。

これまで新規事業を実施した村落は、平均で10ドル（世帯）の貯蓄・投資高をもっており、実施できていない村の平均を大きく上回る。新規事業のためには、最初計画した事業を成功させるという経験と、新規事業に投資するだけの余剰資金が必要となることから、この基準を満たす村で行われているMPは持続する可能性が高いと考える。

表 4-2 新規事業の有無

	平均（貯蓄投資(\$)/HH)
未実施	\$6.2
新規事業実施村落	\$10.0

出所：モニタリング資料より筆者作成。

4-4-3 村の発展と評価基準

PaViDIA では PaSViD と呼ばれる参加型開発の手法を用いて、住民がシードマネーといわれる投資資金から収入創出活動（IGA）を実施し、その収益を次の開発の原資にして循環させることを基本のモデルとしている。したがって、PaViDIA における持続性とは、収入創出事業が安定的な利益を生み、その剰余金によって村全体の厚生が向上する事業⁷²に再投資することだといえる（図 4-3）。

また、PaViDIA では、村の発展段階を五段階に分類している（表 4-3）。最終的な目標は、MP 事業を通じて継続的な開発資金を創出し、外部の援助なしに自律的に村落開発を実施できることである。そこで、本稿では村の財務状況（貯蓄高と投資高）を村の持続性の指標として取り扱う。

表 4-3 村の発展段階

発展レベル	村のステータス	基準
5	Great Village	自律的に発展できる。
4	Entrepreneur	利益を再投資できる。
3	Profit-Saver	利益を生み出すことができる。
2	Manager	リスクを管理し事業を継続できる。
1	Implementer	事業を実施できる。
0	Poor Village	協力できない。

出所：PaViDIA（2007b）

⁷² IGA が順調な村では、剰余金を原資に村内の女性グループを対象にした融資を開始した例もある。

- ・ 分析の方法

4－5 現地調査の概要

現地調査は、以下の通りに行った。

調査日程：2007 年 7 月 26 日～8 月 19 日

調査地：ザンビア共和国 ルサカ州 ルサカ市及びチョングエ郡

調査内容：

A. 郡役人および普及員

普及員能力評価調査（29 ヲ村）

村落能力評価調査（29 ヲ村）

B. マイクロ・プロジェクト（MP）村インタビュー

MP の各事業に対する村人の事後評価（17 ヲ村）

MP 事業の進捗状況（17 ヲ村）

C. 専門家およびカウンターパートインタビュー

4－6 分析の流れ

4－6－1 住民の事業選択の分析

MP は普及員主導による住民参加型のワークショップから始まる。MP 受け入れの決定後、参加型手法によって村の問題点を洗い出し、その解決のために実施する事業を投票によって決定する。しかし、MP が外部から導入された参加型手法であるため、事業の決定の際に、普及員や一部の有力者の意向に誘導されている可能性も無視できない。実際、住民の選択はワークショップによる問題分析に基づいて決定されているが、支給される予算が村の世帯数によって決定されるため、事業選択が問題解決のための合理性ではなく、金額に左右されている可能性も指摘されてきた⁷³。

とはいえ、普及員のファシリテーションと誘導を区別することは難しく⁷⁴、また、既存の権力構造における有力者の意向に沿うことが、住民の戦略にかなったものであるということも考えられる。そのため、住民の選択に主体性があつたかどうかを判断することは難しい。そこで選択された事業の妥当性を財務的な収益という観点から検証を試みた。また、村ごとに自由に事業が選択されているが、選択される事業は同様のものが多いため、この地域における平均的なニーズとして捉えた。

⁷³ 専門家へのインタビューより。

⁷⁴ ファシリテーターの恣意性については太田（2007）を参照。

4－6－2 持続性の阻害要因の分析

住民の主体性が、必ずしも事業の持続性にはつながらないということが本研究の問題の所在であった。したがって、ここでは持続性を阻害する要因について分析する。貧困層の人々が限られた資金で投資を行う場合に、段階に応じて選択する事業の性質とリスクが推移する傾向があることは2章で述べた。PaViDIA では、住民が自由に事業を選択することができるため、選択された事業の種類によって結果が異なると考えられる。また、住民が新しい事業を実施したときに、すべての人が同様に達成可能であるという考えは妥当性を欠き、当事者であるコミュニティの構成要素が、持続性に関与すると考えられる。そして、PaViDIA のモデルでは、事業の選択から実施段階まで普及員が様々な形で支援をするため、外部者としての普及員の役割も無視することはできない。次章では、事業の性質、コミュニティ、外部者⁷⁵の三点から持続性の阻害の要因を分析する。

⁷⁵ 本稿ではこれまで、外部者とは開発協力の実践者であるとして議論を進めてきた。事例分析となる4章以降では、PaViDIA における外部者を改めてここで整理しておきたい。たとえば、技術協力という観点からは、日本人専門家が外部者であり、MACO を当事者と捉えることもできる。しかし、本稿では、住民の活動であるMPとその事業を議論の中心としているため、MPの運営主体である住民と、MPを導入、支援する行政という構図を用いる。したがって、PaViDIA の運営の主体であるMACOは外部者であり、MACOに属する普及員は最も現場に近い外部者とする。

5. 結果と考察

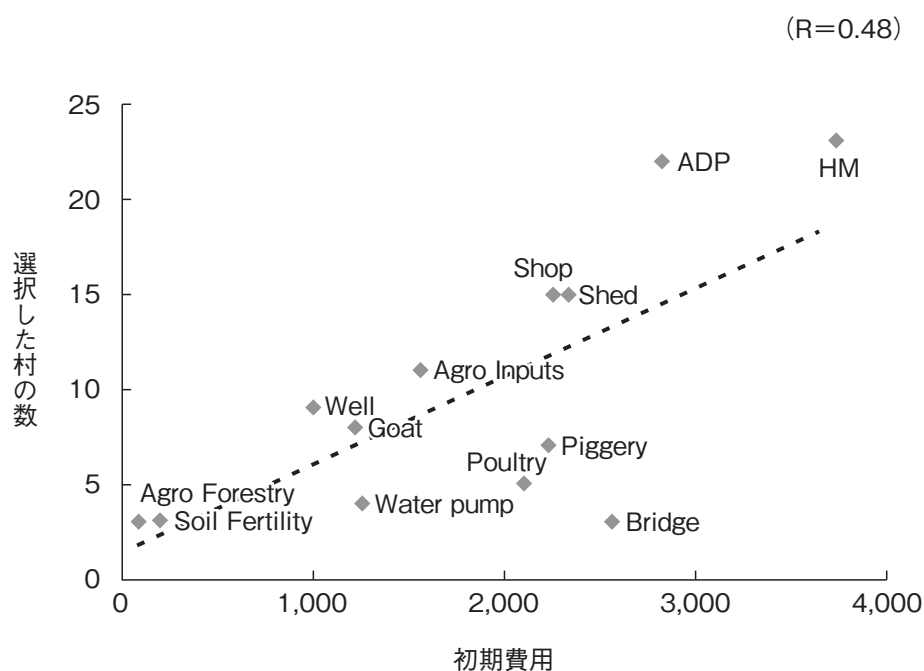
5-1 住民の選択の検証

5-1-1 計画段階における住民の選択

計画段階における住民の事業選択について検証をおこなった。各マイクロ・プロジェクト（MP）では5～8事業を実施しているので、MP全体（29村）で選択された事業の総数を住民のニーズの指標に用いた。また、事業別の初期投資額は、各村の平均を使用した。

その結果、選択された事業の数は、平均初期投資額に対して正の相関関係を示した（図5-1）。相関係数が0.48ということから強い相関があるとは言えないものの、指摘されていた通り、住民の選択がプロジェクト予算の影響を受けている可能性があることが示された。

図5-1 選択された事業の数と初期投資額



HM (Hammer Mill)=製粉機、ADP (Animal Draft Power)=耕耘用の牛、Shop =コミュニティショップ、Shed =貯蔵庫、Agro Inputs =農業資材（肥料、種子）ローン、Well =浅井戸、Bridge =橋、Piggery =養豚、Poultry =養鶏、Goat =ヤギ飼育、Water pump =灌漑用エンジンポンプ、Agro Forestry =アグロフォレストリー、Soil Fertility =土壌改良

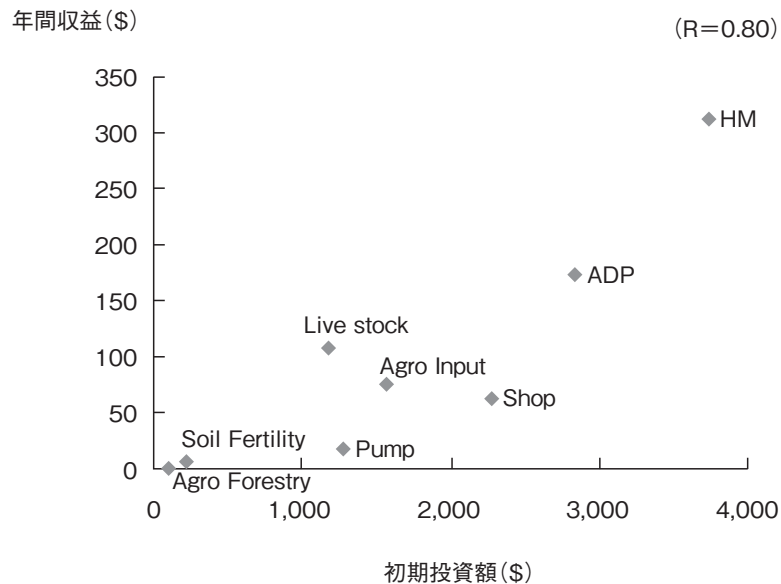
出所：筆者作成。

5-1-2 選択された事業の収益性

では、住民の選択が予算の影響を受けたと仮定したときに、その選択が問題解決の合理性を無視したものであったかということが問題となる。ここでは、PaViDIA のモデルの持続性の中心となる収入創出事業の持続性について検証を行った。

その結果、住民の選択した事業は、土壌改良やアグロフォレストリーといった懐妊期間の長い事業を除き、初期投資額に応じた収益額がみとめられた（図5－2）。また、サンプル数が少ないため判断が難しいが、各事業の利益率は初期投資額が高いほど、高い利益率になる強い傾向が示された。つまり、住民の事業選択は、財務的な持続性という観点からは妥当性が高かったといえる。

図5－2 IGA 事業の年間収益平均と初期投資額



HM (Hammer Mill)=製粉機、ADP (Animal Draft Power)=耕耘用の牛、Shop =コミュニティショップ、Agro Inputs =農業資材（肥料、種子）ローン、Live stock =養豚、養鶏、ヤギ飼育、Pump =灌漑用エンジンポンプ、Agro Forestry =アグロフォレストリー、Soil Fertility =土壌改良

注1) IGA 事業の初期投資額平均と収益額平均。3村以上で選択された事業を抽出した。

注2) インフラ事業は収入創出を目的としていないため、除外した。また、養豚、養鶏、ヤギ飼育は家畜飼育として統合した。

出所：筆者作成。

5－2 持続性の阻害要因

次に、住民自ら選択した事業が持続しない原因を、事業の性質、コミュニティ、外部者の三点から持続性の阻害の分析をした。

5－2－1 事業の性質

PaViDIA のMPで選択される収入創出活動として位置づけられている5事業を対象に、事業ごとの収益のばらつきを比較した（表5－1）。

その結果、全体としては、4～8%の収益率があるにもかかわらず、製粉機を除く4事業において赤字事業の村が全体の4～5割という結果となった。また、収益分布の図（図

5－4～図5－8)からも、種子・肥料ローン事業以外は、少数の村だけが高い収益を上げていることが分かる。平均収益以下の村の割合も、製粉機とコミュニティショップ事業を除き7割程度となった。

表5－1 IGA事業の平均収益率と不採算事業割合

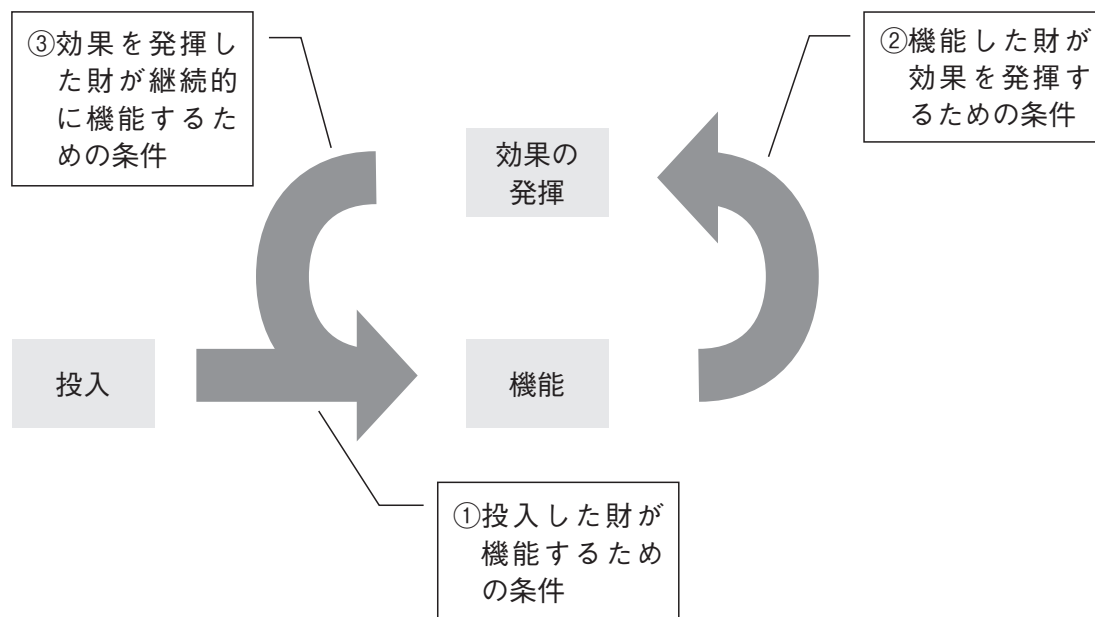
	平均収益率 (各事業の投資に対する 収益率を平均したもの)	平均収益率以下 (平均収益率を下回る事 業数の総事業数に占める 割合)	不採算事業 (事業収益が負になる事 業数の総事業数に占める 割合)
製粉機	8.4%	43.5%	21.7%
コミュニティショップ	4.6%	46.7%	46.7%
家畜飼育	6.5%	66.7%	50.0%
ADP	6.1%	72.7%	40.9%
種子ローン	4.7%	72.7%	45.5%

出所：筆者作成。

また、半数以上の村が平均収益率を上回っている製粉機とコミュニティショップは、事業の性質が他の3事業と異なることも指摘できる。製粉機とコミュニティショップは、少数の有給スタッフによって管理され、対価を支払えば誰でも利用可能という点で競合性が低い。一方、家畜飼育と種子ローンは対象者が限定される上、その対象者がローンを返済するということが前提となっている。また、ADPは、製粉機同様に対価を支払えば利用可能であるが、耕作の時期に需要が集中するため、利用の順序に競合性が生じる。

つまり、事業が持つ性質によって、収益性のばらつきが異なっており、このばらつきが事業の持続性に関わるリスクと考えられる。そして事業の持続性をためには、持続的なサイクルモデルを機能させるための条件を満たすことが重要だと考えられる。プロジェクトのモデル(図4－3)から事業サイクルのモデルを考えると、図5－3のように整理できる。

図 5 - 3 事業サイクルのモデル



出所：図 4 - 3 及びインタビューより筆者作成。

ここで ADP を例に挙げると、ADP の機能は畜力を利用した耕作面積の増加であり、効果の発揮は、畜力を必要とする農民の農業所得の向上である。一方、投入された財は無条件で機能するわけではなく、導入された牛が機能するためには、牛の適切な管理と訓練が必要となる。次に牛が畜力として機能するようになっても、農民の所得向上という効果を発揮しない場合が考えられる。畜力が必要とされるのは、雨季メイズ栽培の播種の直前であるため、牛の頭数や器具の数が十分でない場合は、その利用に競合が生じる。そして、一部の人間が ADP によって農業所得が向上したとしても、その分配が公平性を欠いた場合は、翌年に事業の実施が見送られる可能性も高い。そこで、今回分析に用いた 5 事業の持続性の条件を整理すると次のようになる（表 5 - 2）。

表 5－2 事業サイクルにおける事業別段階別の条件

	条件① 投入した財が機能する ための条件	条件② 機能した財が効果を発 揮するための条件	条件③ 効果を発揮した財が継 続的に機能するための 条件
ADP	• 牛の健康が維持される • 畜力利用のための訓練が実施される	• 畜力が農民に利用される	• 畜力の利用権が公平に分配される • 事業収益が黒字になる
製粉機	• 機械が維持・管理される	• 農民が製粉機を適正価格で利用できる	• 事業収益が黒字になる
種子肥料ローン	• 必要な農家に配布される	• 種子や肥料が適切に利用される	• ローンが返済される • ローンの利用権が公平に分配される
コミュニティ ショップ	• 販売用の商品が購入される	• 生活必需品が適正価格で購入できる	• 事業収益が黒字になる
家畜 (ローン方式)	• ローン用の家畜が繁殖あるいは購入される	• 配布された家畜が繁殖する	• ローンが返済される
家畜 (コミュニティ 管理方式)	• 適切に繁殖、肥育される	• 適正価格で販売される	• 継続的に販路が確保される • 事業収益が黒字になる

出所：インタビューより筆者作成。

事業サイクルにおける諸条件の内容を比較すると、製粉機やコミュニティショップは、少数の人間によって管理可能である一方、他の事業ではローン返済など、コミュニティ構成員の行動によって達成度が規定されることが分かる。事業の収益性の表（表 5－1）と比較すると、製粉機とコミュニティショップの平均収益以下の村の割合が他の 3 事業と比べて低いことから、これら諸条件の管理が容易であると推測できる。しかし、製粉機とコミュニティショップを比較すると、コミュニティショップの不採算事業割合は決して低くない。これは、製粉機が燃料のみの調達で実施可能であるのに対して、コミュニティショップは、多数の生活用品を外部の間屋から購入する必要があるという点で、より複雑な事業モデルであるからだと考えられる⁷⁶。一方で、ADP や種子肥料ローン、家畜飼育など、事業のモデルは比較的単純ではあるが、ローン返済や公平な分配といったコミュニティの行動によって規定される条件を含む事業は、不採算事業が多いことに加えて、平均収益率を下回っている村の割合が多い。この地域においては、村のコミュニティ活動が活発ではないことを考慮すると、公共の要素を含む事業ほど継続するためのリスクが高いとも考えられる。

⁷⁶ インタビュー調査において、コミュニティショップの経営の難点として、遠い町まで商品を購入しに行くことや、適切な在庫、帳簿管理などが指摘された。

表 5 - 3 事業の内容

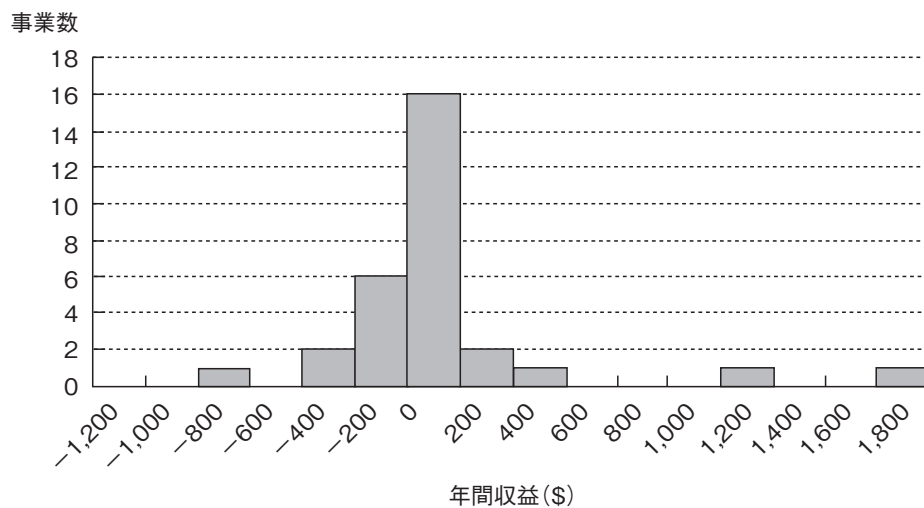
家畜飼育事業	
事業の内容	家畜飼育事業 ⁷⁷ はコミュニティで一括飼育し、その収益をコミュニティ資金として別の事業に投資する方式と、個別の世帯に配布するローン方式である。ただし、ローン方式の場合は、返済された家畜を販売することが収入源になるが、各世帯に配布された家畜に関しては、収益額に反映されていない。
指摘されている問題点	コミュニティ飼育の場合は、一括で飼育するため生産効率が高いが、販売のための市場の確保が必須となる。特にプロジェクト対象地は孤立地域とされているため、市場のアクセスと規模に制約を受ける。ローン方式の場合は個人に直接裨益するが、一度に配布できる数が限られているため、公平性の確保が難しい。
製粉機事業	
事業の内容	製粉機は有給のオペレーターによって運営されており、売り上げから、燃料代とオペレーターの給料を差し引いた分が村の収益となる。安定的なキャッシュフローを生み出す事業であるが、売り上げはメイズの収穫量によって影響を受ける。
指摘されている問題点	製粉機は個人事業者も多く、援助資金による製粉機の導入は民業圧迫の可能性と、周囲との競合が存在する。また、オペレーターによって運営されているため、住民の学習機会は乏しい。
耕作用の牛（ADP）	
事業の内容	雨季のメイズ作の耕作用に利用される。牛が利用できない場合は手作業になるため、需要は高い。牛はコミュニティで管理され、耕作期に有料で貸し出される。乾季は、荷車をつけて輸送用に利用される。
指摘されている問題点	ADP は、牛の管理にコストがかかり、適切な処置を怠ると病気などにより死亡することが多い。また、雨季のメイズ栽培の前に利用機会が集中するため、公平性が問題となる。
コミュニティショップ	
事業の内容	村の倉庫やコミュニティホールに併設して実施されることが多く、雇用されたショップキーパー（女性であることが多い）によって管理されている。また、顧客が村落内の住民であるため、利便性の向上としての意味も大きい。
指摘されている問題点	顧客層の購買力と人数が限られているため、大きな収益源とはなりにくい ⁷⁸ 。また、町のマーケットから仕入れるため、経営感覚のある人材が不可欠となる。
種子・肥料ローン	
事業の内容	一括購入した種子と肥料を個別の世帯へローンとして貸し出す。返済は、メイズで行われることが多い。農業に直結する事業であるため、誰でも受益することができる。
指摘されている問題点	作況具合によっては返済が滞る。また、返済されても期日が守られないことも多く、継続しない。

出所：筆者作成。

⁷⁷ 家畜飼育事業は、養豚、養鶏、ヤギ飼育を含む。

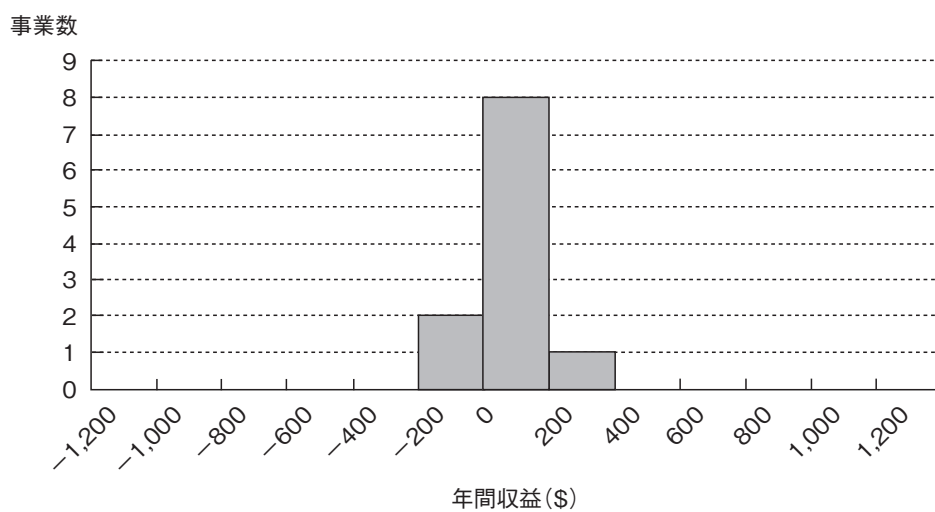
⁷⁸ 2006 年で MP29 村中最も貯蓄高が高かった村の収入源はコミュニティショップであった。これは、経営の経験を持つ人材がいたことやマーケットへのアクセスが比較的良かったことなどが理由としてあげられる。ただし、他の村ではコミュニティショップにおけるこれほどの成功例は報告されていない。

図 5 - 4 家畜飼育の収益分布



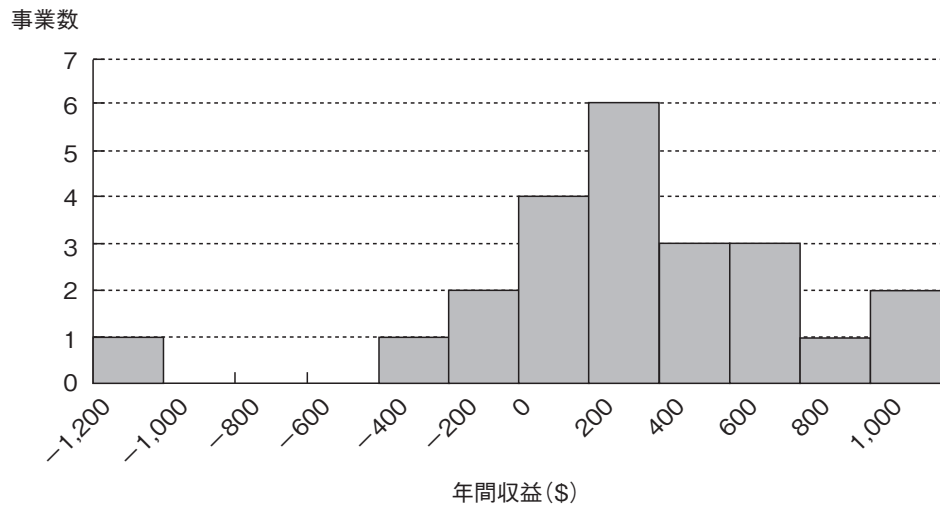
平均初期投資額	\$1,658
平均収益額	\$107
標準偏差	437

図 5 - 5 種子・肥料ローンの収益分布



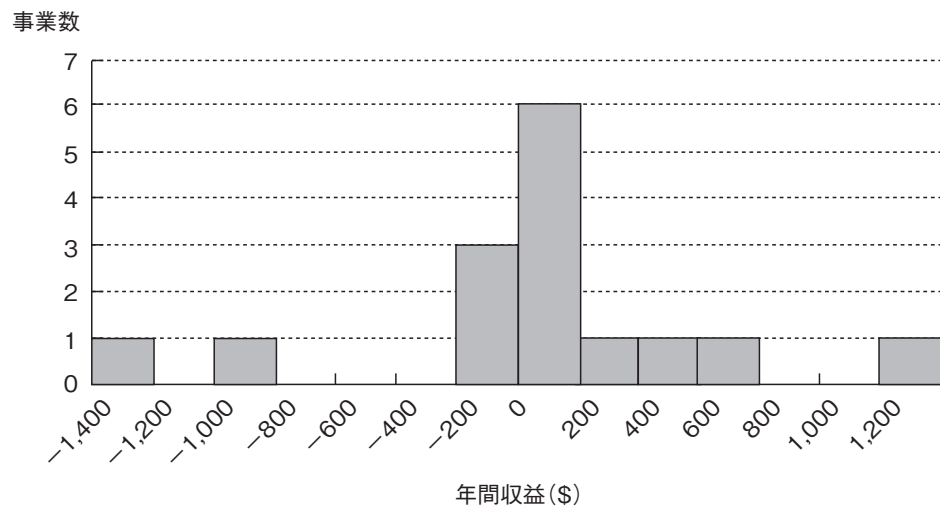
平均初期投資額	\$1,567
平均収益額	\$74
標準偏差	114

図 5－6 製粉機の収益分布



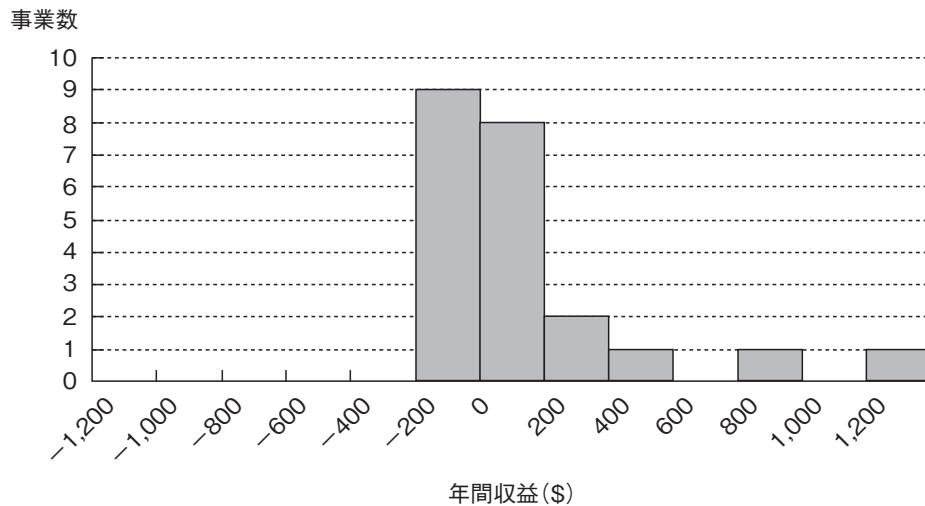
平均初期投資額	\$3,736
平均収益額	\$313
標準偏差	465

図 5－7 コミュニティショップの収益分布



平均初期投資額	\$1,363
平均収益額	\$62
標準偏差	594

図 5－8 ADPの収益分布



平均初期投資額	\$2,828
平均収益額	\$174
標準偏差	329

出所：図 5－4～図 5－8 筆者作成。

5－2－2 コミュニティの要因

次に、コミュニティの要因が持続性に及ぼす影響について検証をした。MP ごとの貯蓄高のばらつきや、事業ごとの収益性のばらつきから、コミュニティにおける MP 遂行能力にも差異があることは想像できる。そこで、持続性に影響を及ぼしていると予想される 8 項目をコミュニティのキャパシティとして位置づけ、点数化を行った。評価項目の内容は、筆者が前年（2006 年）に実施した村落社会調査や専門家へのインタビューを通じて選定し、各調査項目はモニタリングスタッフ⁷⁹と管轄普及員による 4 段階評価を行った（表 5－4）。

⁷⁹ PaViDIA のカウンターパートで普及員を管轄する郡の職員。

表 5－4 村の評価指標

① MP 議長	MP 全体を統括する責任者である。住民による選挙によって選ばれる。
② 村長	対象地域ではもともと村長を中心とした伝統的な権力構造が存在する。PaViDIA では、MP のための委員会を新たに設置したが、村長は MP 委員になることはできない。しかし、村長は MP のステークホルダーとして位置づけられているため、MP の委員とは立場が異なるが、強い発言権をもつ。また、村長は伝統的な世襲制度のため、特殊な事情がない限り解任されない ⁸⁰ 。
③ MP 委員会	MP 委員会（Micro Project Committee）は議長のほか、会計、書記、委員、各事業の責任者および事業ごとの会計によって構成されている。MP 議長と同様に住民による選挙により選出される。
④ 参加度	MP では、委員会が活動の中心を担うが、事業の選択、委員の選出、労働力の提供および利益の分配に関して、すべての住民が対象となる。また PaViDIA では、資材の提供の代わりに住民の労働提供を義務付けている。
⑤ ルールの明文化	PaViDIA では郡スタッフにより、「村のルール」の明文化が推奨されている。対象地域の村落には慣習法としてのルールは存在するが、村落内の揉め事は最終的に村長および酋長の仲裁によって処理される。そのような伝統に従った場合、MP 委員会が無力化されることが起こりうる ⁸¹ 。
⑥ 委員会と村長の関係	もともとこの地域では村長が既存の権力構造の中心となることが多い。一方で、PaViDIA では新たに MP 委員会を設置したため、既存権力との対立構造となる可能性が潜んでいる。実際に、いくつかの村落では委員会と村長の対立のためにプロジェクトの活動が停滞した事例が報告されている。
⑦ 委員会と普及員の関係	PaViDIA では普及員によってプロジェクト対象村落が選定されたが、この地域では、普及員が援助プロジェクトの分配をすることが多い。また普及員は農業技術の指導だけでなく、地方行政とのチャネルの働きも有するため、村にとっての存在価値は大きい。
⑧ 選挙の実施	MP の議長及び委員は選挙によって選出されたが、プロジェクトの経過とともにメンバーの入れ替わりが行われている。しかし、コミュニティにおいて選挙の方法や時期が認識されていないなど、選挙制度は村によって異なる。

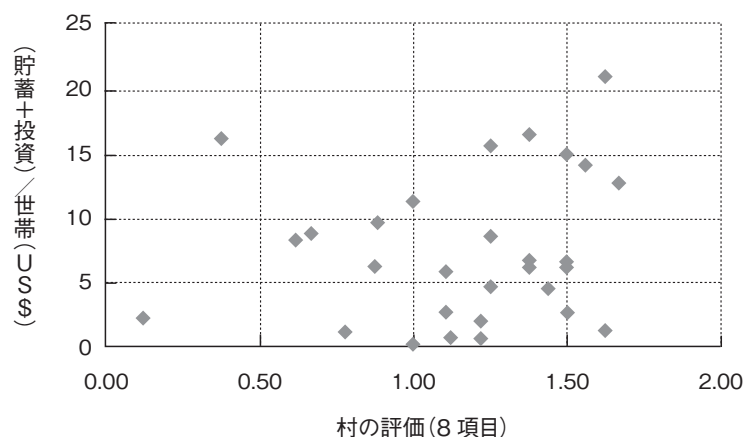
出所：筆者作成。

評価項目を用いて、財務的な持続性との関係性について比較を行ったところ、貯蓄・投資額の高い村は村の評価も高いが、評価が高い村でも貯蓄・投資額が高いとは限らなかった（図 5－9）。特に、村の評価は高いが貯蓄・投資額が低い村が多く存在することが明らかになった。一方で、評価が低い村のうち、高い貯蓄・投資額を示した村はほとんどないことも示された。このことは、村の財務的な持続性は、村のキャパシティ抜きには達成されないことを意味する。つまり、MP の財務的な持続性に対して、村の構成要素は必要条件ではあるが十分条件ではないのであり、住民の主体性の限界を示唆しているともいえる。

⁸⁰ 甚だしい不祥事や健康上の理由などで村長の親族会議において不信任決議が可決された場合、その職を解かれる。また、村長は中央政府による管轄ではなく、酋長を中心とする伝統的な権力構造の末端に位置するため、酋長により更迭される場合もある。

⁸¹ 筆者が調査したある村では、村長の親族が MP の私物化をしたため、警察の介入にまで発展した。

図 5－9 貯蓄・投資額／世帯と村の評価



出所：筆者作成。

5－2－3 外部者の影響

開発プロジェクトにおいて重要な外部者である普及員の能力とその影響について検証を行った。ここでは、インタビューを元に、PaViDIA のモデルを実施するために必要な普及員の能力として6項目を定め、モニタリングスタッフによる点数化をおこなった（表5－5）。

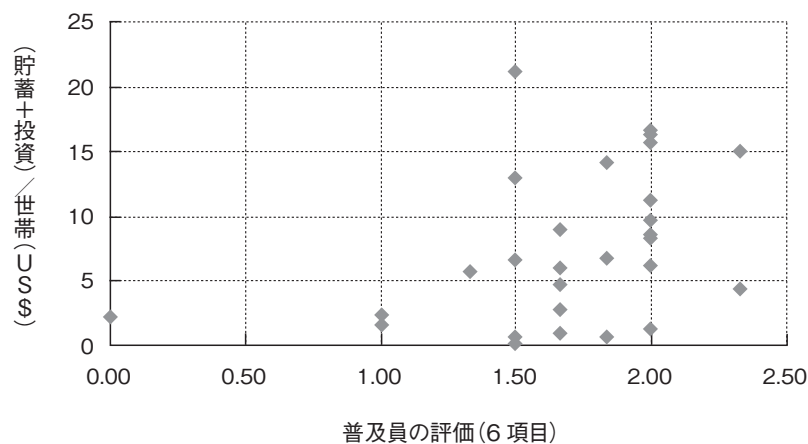
表 5－5 普及員評価の指標

① コミットメント	MP の日常的な支援は普及員が行うが、交通手段や意欲の問題から、活動の頻度にばらつきがある。
② 協力	普及員と MP 村が対立する場合があるが、口座の管理やモニタリングなどにおいて協働する機会が多い。
③ 規律遵守	普及員が不正をおこなった例がパイロット事業で報告されており、普及員の規律遵守が必要である。
④ 専門知識	普及員は経験によって知識にばらつきがあるが、村人が普及員に期待することとして、知識や技術の指導が挙げられている。
⑤ リーダーシップ	MP 開始時の住民参加の呼びかけや、村の問題に対する仲裁など、普及員の積極的な関与が必要な機会が多い。
⑥ ファシリテーション	参加型ワークショップを実施する際に、住民の声を引き出す必要があるが、ファシリテーションは元々の普及員の仕事ではないため、事前研修によって学んでいる。

出所：筆者作成。

評価項目を用いて、財務的な持続性との関係性について比較を行ったところ、村の評価と財務的な持続性の結果と同様に、貯蓄・投資額の高い村は普及員評価の点数も高いが、普及員評価の点数が高い村でも貯蓄・投資額が高いとは限らなかった（図5－10）。特に普及員個人の能力が高い場合においても、貯蓄・投資額が低い村の存在が多い。一方で、普及員の評価が低い村において高い貯蓄・投資額を示している村がなかったことから、外部者としての普及員の重要性は指摘できる。しかしながら、村のキャパシティと同様、普及員個人の能力は財務的な持続性に対して必要条件ではあるが、十分条件ではない。つまり、外部者としての普及員の存在は重要であるということと同時に、普及員個人の能力の限界も示された。

図5－10 貯蓄・投資額／世帯と普及員の評価



出所：筆者作成。

5－2－4 外部者と村の関連性

村のキャパシティと普及員の能力の両者と持続性については、両者ともにその重要性が明らかになったが、どちらも持続性のための十分条件ではなく、その限界も同時に示された。最後に、外部者と住民の要因の関係性について検証をした。前項までに用いた普及員と村の評価を中央値で二分しクロス集計を行った。

その結果、普及員と村の評価のどちらかが高い場合は、平均貯蓄高が全体平均を上回った（表5－6）。しかしながら、両者の相乗効果については有意な差は見られなかった。また、村落評価のうち、村長、議長、委員の人的な要因だけを抽出した場合も、同様の結果が得られた（表5－7）。一方、村の制度や参加などの要因が村の貯蓄・投資額に及ぼす影響は、限定的であった（表5－8）。このことは、財務的な持続性のためには、普及員か村の人的要因のどちらかが高いことが必要であることを意味しており、人材の重要性が浮き彫りになったといえる。

表 5－6 普及員の評価と村の評価

		村 落 評 価（総 合）		
		低	高	総計
普及員評価	低	3.2	9.6	5.5
	高	9.3	9.5	9.4
	総計	5.4	9.5	7.5

平均貯蓄額（US\$）／世帯

表 5－7 普及員の評価と村の評価（人的要因）

		村 落 評 価（人的要因）		
		低	高	総計
普及員評価	低	4.4	9.5	5.5
	高	8.5	11.1	9.4
	総計	6.4	10.5	7.5

平均貯蓄額（US\$）／世帯

表 5－8 普及員の評価と村の評価（その他の要因）

		村 落 評 価（その他）		
		低	高	総計
普及員評価	低	4.1	6.5	5.5
	高	11.1	8.8	9.4
	総計	6.9	7.8	7.5

平均貯蓄額（US\$）／世帯

出所：表 5－6～表 5－8 筆者作成。

5-3 分析のまとめ

選択された事業を住民のニーズとした場合、事業の初期投資額による強い影響が示されたが、収入創出事業（IGA）に関しては、少なくとも事業の財務的な持続性は満たしていたといえる。しかし、事業の種類によって、収益性のばらつき、すなわち事業の継続性についてのリスクが異なるため、結果的に一部の村でしか事業が持続していないことも示された。この事例においては、事業が継続されるために要求される条件のうち、公共性⁸²に関することが、阻害要因として挙げられた。つまり、これらの継続性に関するリスクは、事業の性質によって異なることが示唆された。

また、マイクロ・プロジェクト（MP）の持続性には、村のキャパシティが財務的な持続性に対して必要条件ではあるが十分条件ではなく、住民の主体性の限界が示された。また、外部者としての普及員も同様に、その重要性和同時に、普及員個人の能力の限界が明らかになった。そして、両者の相互作用については明確な差が現れなかったものの、財務的な持続性のためには“人”の重要性が浮き彫りになった。

以上を踏まえると、参加型手法によって住民がニーズに従って事業を選択したとしても、事業の持続性はその事業が持つ性質やリスクによって大きく影響を受ける可能性が高い。そして、この分析によって示された人材の重要性とはまさに事業がもつこれらのリスクを管理する能力に他ならないと考えられる。

5-4 考察

5-4-1 持続性が発揮されない理由

住民が財務的に持続性のある事業を選択したとしても、その事業が持続するとは限らない。計画と運営は別の問題であり、さらに事業ごとによるリスク（収益のばらつき）が存在するからだといえる。そして、事業の持続性のためには、普及員か村の人材といった人的資本が重要だということが示された。したがって、事業の持続性保全のためには事業の性質に応じたリスクを管理できる人材が求められていると言えよう。しかし、この人的資本の存在や機能のどちらもプロジェクト計画段階では不確定要因であり、それがプロジェクト地域全体に見られる事業の持続性の阻害につながったと考えられる。

新規事業のような新しい経験において、住民自身でさえもニーズや実現可能性を予測することは難しい。それは、普段はリスクをとることができない貧困層の農民が、開発プロジェクトという「学習機会」を利用することは参加型開発の目的と合致しているが、同時に事業の性質によるリスクが高まる。プロジェクトの開始当時、このリスクを管理する仕組みがなかったため、持続性が発揮されなかったと考えられる。つまり、プロジェクトの持続性のためには、当事者だけでなく外部者の働きが必要であり、その働きとはこのようなりスクを管理するための仕組み作りだと考えられる。

⁸² 本稿における公共性とは、村人の信頼関係に基づく相互扶助の意識や、協働を支える規範という限定された範囲で用いていることに留意されたい。

5-4-2 モニタリングの意味

1) リスク管理機能の移転

定期的なモニタリングが、リスク管理としての機能も果たしているといえる。調査結果で示されたように、運営レベルにおける人材の確保が重要であるが、それを各村に求めることは、プロジェクトの実施における不確実性である。また、プロジェクト固有の問題として挙げられる、初期資金が無償供与されている点やコミュニティアプローチのために個人に責任が帰さない点は、各村におけるリスク管理の限界を示している。

一方、モニタリングスタッフにはプロジェクト全体の情報が集約するため、各村の事業リスクを把握しやすい立場にいる。そのため、モニタリングによって運営レベルの支援を行うことで、これらの不確実性を補った結果、地域全体の財務成績の改善につながったと考えることができる。つまり、モニタリングという制度的な介入によって、これまで各村が持っていたリスクの管理機能をプロジェクト側に移行した。そして、不確実性に伴うリスクを減少させた結果、持続性を向上させたといえる。

2) 学習機会の損失と補填

では、このような制度的な介入が、住民の意向を無視したのかということ、必ずしもそうであるとはいえない。モニタリングという強制力の結果、多くの村で事業の運営状況が改善されたが、そのような村ほどモニタリングを歓迎する傾向があることが示されている⁸³。つまり、住民の自由が制限されたにもかかわらず、むしろ住民の積極的な参加を引き出したともいえよう。

また、自由が制限されたことに伴う学習機会について、本調査では学習機会を定量的に測ることはできなかったが、学習機会が著しく損なわれたということは観察されなかった。その理由として、このプロジェクトが孤立地域を対象としているため、モニタリングという外部者との定期的な接触が、プロジェクトの運営に関する代替的な学習機会となっている可能性が高いことである⁸⁴。一方で、モニタリングを実施していない地域の中では、事業が停止している村も存在する。つまり、このような失敗を通じた「学習機会」も、事業が持続しなければ一度限りで終わってしまうということであり、事業の持続性が、長期的な学習機会の提供であると認識することが重要である。特に、コミュニティにおける公共性の形成などの長期的な視座を必要とするプロジェクトの場合、継続した学習機会の提供の持つ意義は一層高いといえる。

⁸³ モニタリングは昼食の前後に行われるが、財務的な成績の高い村ほど昼食を提供する割合も高い。

⁸⁴ 村落インタビューで、外部者（普及員）に期待するものは何かという質問に対して最も多かった回答が、MPへのアドバイスと技術指導であった。

6. 結論

本研究では、事業の持続性が期待されている参加型開発で、なぜ参加という手法が有効に機能しないのかという問いに対し、ザンビアの農村開発プロジェクトを事例にその検証を試みた。参加という手法に期待されている事業の持続性が現れないのは、参加型開発がもつ「学びを通じたエンパワーメント」と「事業の持続性」が必ずしも両立しないためであり、それは参加型開発の前提である当事者の主体性に起因するため、参加の促進だけでは解消することができず、むしろ外部者の制度的介入が必要であるということが本研究の仮説であった。

ザンビアの農村開発プロジェクト（PaViDIA）では、参加型アプローチによって、住民の主体的な意思決定や行動による開発が望ましいモデルとされてきたが、その一方で事業が持続しない例も観察されてきた。しかし、プロジェクトの途中から導入されたモニタリングによって、財務的な持続性は大きく改善された。そこで、住民が自ら選択したにも関わらず事業の持続性が得られず、一方で、外部者の介入によってその問題が改善された要因を事例調査から検証した。

その結果、事業の性質によるリスク（収益のばらつき）の存在が示された。それら事業の性質は、運営方式や財が持つ機能の違いであり、これらが持続性に影響を及ぼしているということが分かった。また、村ごとの事業の持続性の違いに関しては、まず、住民の主体的な活動と外部者である普及員の活動には限界がありながらも、普及員や村における人材の重要性が示され、事業のリスク管理を行える人材の有無がプロジェクトの持続性にかなり影響を与えるということが分かった。しかし、このような人材の活用可能性という要因は、プロジェクトの実施上における不確実性ともいえ、それがプロジェクト地域全体に広がる事業の持続性の阻害につながったと分析された。したがって、PaViDIA におけるモニタリングという外部者の制度的な介入はリスク管理機能の移転を意味し、この不確実性を排除し、プロジェクトを持続させる機能を果たしうると考察された。

PaViDIA の試みから示されるように、農村開発における持続性とは、農民間において互いが助けあう行動規範を醸成することによる新しい公共空間の構築であると考えられる。コミュニティにおける信頼醸成による相互扶助の形成こそが、彼らの自立的持続的發展を可能にさせる PaViDIA の最終的な目的ともいえよう。マイクロ・プロジェクトはそのための手段として捉えることが肝要である。本調査ではこのコミュニティにおける信頼関係なしには成り立たない協働を必要とする事業ほど、持続性のリスクが高いことが示された。農村開発の目的であるコミュニティの公共空間を構築するためには、その手段として協働を促す事業を実施していかなければならない一方、協働を伴う事業を持続的に実施・運営することが難しいという矛盾の解消こそが、PaViDIA の挑戦であったのではないか。そしてマイクロ・プロジェクトのモニタリング活動は、村落事業のリスク管理を通じて、上述した矛盾のバランスを維持する機能を有していたといえる。協働を妨げる制約条件の除去を、取ってリスクが高く協働が必要な事業を実施することによって達成する営みこそ“開発”の精神であり、このための有効な手段として、外部者の介入による受益者との共同作業によるモニタリングが位置づけられたと言えよう。

このように外部者の役割とは、住民の主体的な参加を促す仕組みだけでなく、事業の持

持続性に関わるリスクを管理する仕組みを作ることだといえる。つまり、住民の参加を促すことによって参加型の目的ともいえる学ぶ機会の提供することであり、リスク管理を通じて参加型の目的を達成するための彼らのキャパシティ増強の手段を支援することである。そしてこれは、参加開発の目的と手段が内包する矛盾の調整機能にはかならない。

このような制度的な介入は、住民の主体的な活動の範囲を制限し、外部者への依存を招く可能性も否定できない。しかし、マイクロ・プロジェクトを実施した村の持続的な発展のために、このようなリスク管理機能を内部化することが不可欠であるならば、リスク管理の内部化はモニタリングの最終的な目標であり、事業とモニタリングの継続によって実現されうるものだと考えられる。このような外部者と住民が協働する参加型プロジェクトでは、外部者による「住民の主体性」への過度の期待がプロジェクトの持続性を脅かしかねないことを指摘したい。

本研究事例は、参加型開発事業に適用されている“プロセス・アプローチ”における、モニタリングの目的・機能・役割を再検討する機会を与えよう。すなわち、本研究事例の文脈において言えることは、モニタリングがプロジェクトの究極的目標である自立持続型開発に不可欠な事業の持続性を脅かすリスクの軽減を目的とし、農民と外部者との共同作業に他ならないと位置付けられたことの意義は大きい。この研究成果が今後の参加型開発における自立性・持続性の文脈から、モニタリングの意義・機能・方法・体制・組織などを再検討する契機となり、参加型開発の手法の一層の向上に一定の貢献を果たすことが期待される。

今後の課題

本稿には三つの課題が残されている。

一つめは、持続性を規定する十分条件の抽出である。事例分析を通じて参加型開発における人材の必要性が示されたが、プロジェクトの持続性に対する十分条件については明らかにならなかった。したがって、どのような人材が持続性に影響を及ぼすかということについて更なる検討が必要である。

また、本稿ではマイクロ・プロジェクトの持続性を財務的な指標から検証したが、PaViDIA が公共性の育成を意図しているように、財務的な要因以外にもプロジェクトの持続性に影響を及ぼしていると考えられる。そのため、社会関係資本の形成といった視点から多角的に持続性および自立発展性についても検証することが重要だといえる。

最後に、この事例が現在も進行中のプロジェクトであるため、外部者の制度的な介入が長期的な視点から住民の主体性に及ぼす影響と結果については、今後の研究を待つことにしたい。

付 録

1. プロジェクト PDM

プロジェクト名：孤立地域参加型農村開発計画 (PaViDIA)

プロジェクト期間：5 年間（フェーズⅠ：2002 年 6 月－2007 年 5 月）＋ 2 年間（フェーズⅡ：2007 年 6 月－2009 年 5 月）

対象地域：チョンゲン郡＋その他の孤立地域

対象グループ：対象地域における農民

Version：No. 3 日付：2006 年 1 月 27 日

プロジェクトの要約	指 標	入手手段	外部条件
スーパーゴール ザンビアの孤立地域の貧困が軽減される。	2015 年まで 孤立地域における貧困ライン下の人口割合	UN 報告書 CSO 報告書	
上位目標 プロジェクトで確立された、孤立地域の貧困削減を目的とした参加型村落開発モデルが他の地域で実現・展開される。	1 ザンビア政府によって実施されたマイクロ・プロジェクトの数 2 マイクロ・プロジェクト実施農村における、農業収入の増加	MACO 年間報告書 プロジェクト事後調査	
プロジェクト目標（フェーズⅡ：2009 年まで） 孤立地域の参加型村落開発の実用モデル*が確立される。	2009 年 5 月まで 以下に示す目標の達成が、ザンビア国政府によって認識される。 (フェーズⅡの開始前に計画される。)	プロジェクト年間報告書	孤立地域におけるザンビア政府の村落開発支援が継続する。
プロジェクト目標（フェーズⅠ：2007 年まで） PaViDIA のための主要な実施メカニズムが確立される。	2007 年 5 月まで 以下に示す目標の達成が、ザンビア国政府によって認識される。 1 研修とデキスト / マニュアル等のまとめ 2 マイクロ・プロジェクト実施モデル村 3 村と持続的農業の展示農地 4 箇所 3 研修講師陣（完全ではない・まだ独立していない） 4 POR 及び関連機関の明確化された役割	MACO 年間報告書 プロジェクト年間報告書	
成 果 1 プロジェクト管理機関が確立される。	1-1 MACO を通じた、POR への活動資金 1-2 プロジェクト管理事務所に人材の配属	MACO 年間報告書 プロジェクト年間報告書	
2 持続的農業技術パッケージ（マニュアルおよびモデル農民）が確立される。	2-1 マニュアル (Ver.1) の完成 2-2 持続的農業の実施を通じて、農業収入が増加した農民の数 2-3 プロジェクトパッケージから持続的農業技術を採用したマイクロ・プロジェクト実施村の数		
3 普及員研修プログラムが確立される。	3-1 研修のデキストとマニュアル、及び講師 3-2 マイクロ・プロジェクトを実施する村落の数		
4 モニタリングとリスクマネジメント手法が確立される。	4-1 モニタリング及びリスクマネジメントの文書及びマニュアル 4-2 実施されたマイクロ・プロジェクトを継続発展させる村落の数		
5 PaViDIA 実施ガイドラインが確立される。	5-1 PaViDIA 実施ガイドラインの完成		

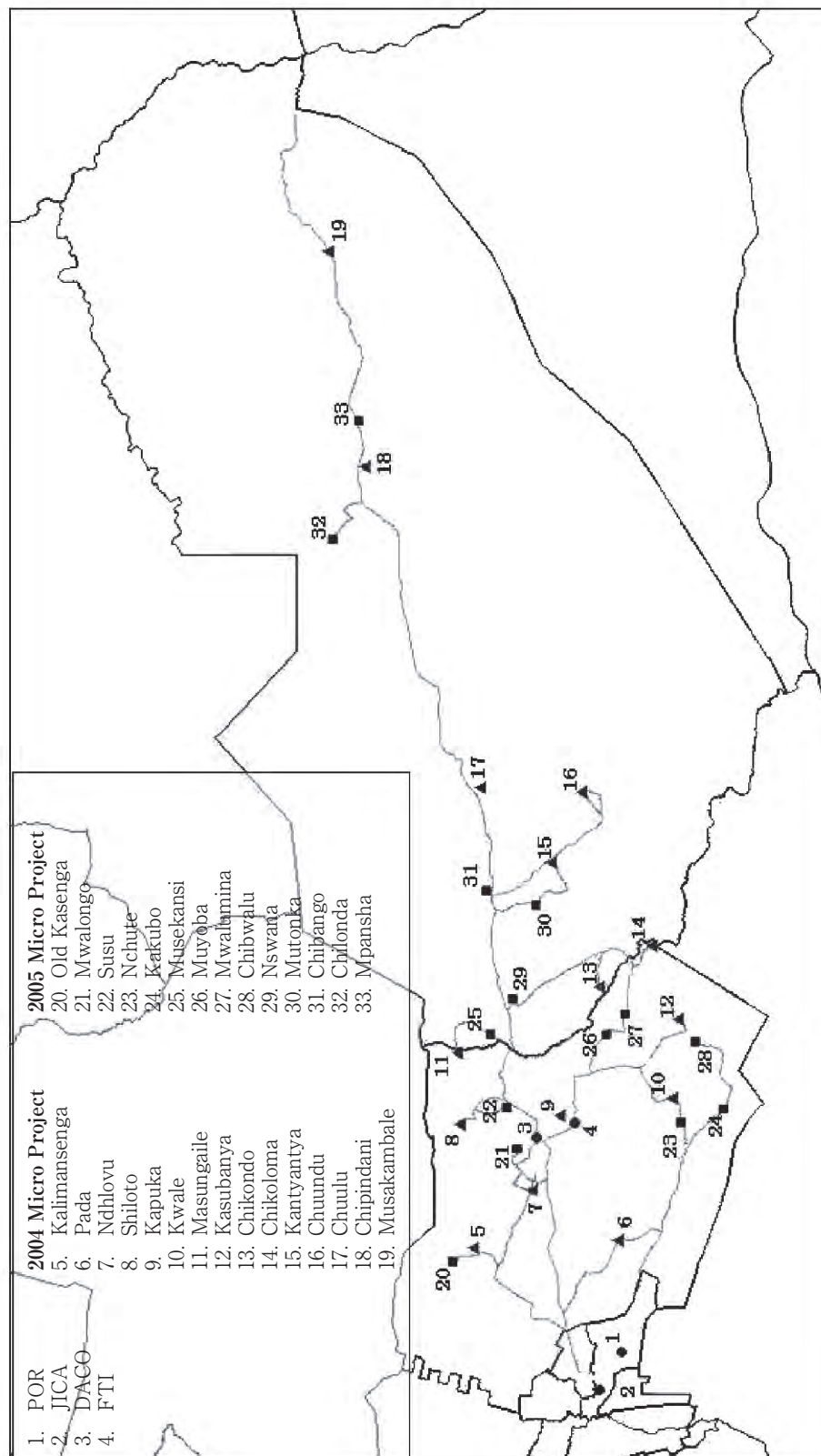
活 動	投 入	
1-1 POR (PaViDIA Operation Room) を確立し、強化する。 1-2 マイクロ・プロジェクト用の資金を採し、予算を取り付ける。 1-3 プロジェクト活動についての広報を行う。 2-1 モデル農民および提案された農業技術を調査する。 2-2 モデル農民の土地において、オンファーム持続的農業を実施する。 2-3 農協大学において、持続的農業の展示をおこなう。 2-4 持続的農業技術に関するマニュアルを取りまとめる。 3-1 普及員研修プログラムを修正する。 3-2 マイクロ・プロジェクトを実施する。 3-3 普及員研修教材を作成する。 4-1 モニタリング活動を通じた改善活動をする。 4-2 一つのモニタリングシステムを確立する。 4-3 モニタリング調査研究を実施する。 4-4 モニタリング及びリスクマネジメントのマニュアルをつくる。 5-1 実施ガイドラインのドラフトを作成する。 5-2 予備テストを実施する。 5-3 実施ガイドラインを完成する。	日本側 1 人材 長期専門家 短期専門家 2 機材 コンピューター機器、プロジェクター、コピー機、視聴覚機器、展示用機材(足踏みポンプ、ドリッブキット)、4WD 車、バス、自転車、自動二輪 3 その他 本邦あるいは第三国におけるカウンターパート研修 マイクロ・プロジェクト予算 燃料 展示のための費用	ザンビア国側 1 人材 PACO (シニアフィールドサービス調整官) DACO (シニア農業官、専門技術員、プロジェクト普及員、キャンペーン普及員) マウントマクル中央農業試験所 (農業研究所長) 農協大学 (校長、ファームマネージャー) MACO 本部 (現況以上の時間を費やす) POR (PaViDIA Operation Room) の専属職員 2 機材 事務所 (MACO 本部、PACO、農協大学)、自動二輪、POR (PaViDIA Operation Room)、事務機材 (机 + 椅子、電話、ファックスなど)、運営費 (電熱・水道費、電話料金など)、燃料、文房具、4WD 車、自動二輪 3 その他 ローカルコスト 出張手当て
		1 プロジェクト実施のための資金が利用可能である。 2 プロジェクト地域において、大被害となるような洪水あるいは干ばつが発生しない。 3 プロジェクト関係職員が業務を継続する。 前提条件 1 郡およびキャンピングにおける農業普及員の水準が維持される。 2 対象地域の治安が維持される。

※「実用モデル」の現段階における定義 (案) は、「ザンビア政府によって PaViDIA が具体化されるために必要な、ビジョン、戦略、予算、および実施メカニズムを一体化したもの」を指す。

注) フェーズ I のプロジェクト目標は、2007 年 5 月の達成予定となっており、上記の活動および成果はフェーズ I のみのものである。また、フェーズ II のプロジェクト目標は、2009 年 5 月に達成される予定となっているが、その活動および成果は 2006 年 12 月 (予定) に実施されるフェーズ I 終了時評価の際に設定する。

日本語訳の注) 本 PDM は英文で記載された PDM を日本語に翻訳したものである。英文による PDM をもって R/D が締結されていることから、日本語訳 PDM と英文 PDM に差異や解釈の差がある場合には、英文 PDM を本文として対応する。

2. プロジェクト対象地域（チョンゲ郡）の地図



出所：筆者作成。

3. マイクロ・プロジェクト実施事業一覧 (2004)

村	区分	世帯数	事業1	事業2	事業3	事業4	事業5	事業6	事業7	事業8
Chikoloma	2004	97	商店	倉庫	橋	ADP	足踏みポンプ	種子肥料貸付	家畜飼育	
Chikondo	2004	110	家畜飼育	橋	製粉機	足踏みポンプ	浅井戸			
Chipindani	2004	157	ADP	製粉機	橋	種子肥料貸付	倉庫	商店		
Chuulu	2004	90	家畜飼育	製粉機	種子肥料貸付	土壌改良	倉庫	商店		
Chuundu	2004	73	家具製作	製粉機	商店	メイズ販売	倉庫	水産		
Kalimansenga	2004	113	ADP	家畜飼育	商店	浅井戸	倉庫	アグロフォレストリー		
Kantyantya	2004	111	ADP	家畜飼育	診療所	榨油機	地酒販売	灌溉設備	商店	
Kapuka	2004	196	ADP	家畜飼育	深井戸	共同栽培	集会所	商店	エンジンポンプ	ミシン
Kasubanya	2004	62	榨油機	家畜飼育	倉庫	種子肥料貸付	商店			
Kwale	2004	109	ADP	種子肥料貸付		製粉機	診療所	土壌改良	浅井戸	乾季メイズ
Masungaile	2004	92	ADP	商店	製粉機	道路整備				
Musukambale	2004	82	ADP	家畜飼育	製粉機	種子肥料貸付				
Ndhlovu	2004	79	ADP	家畜飼育	製粉機	アグロフォレストリー	土壌改良			
PADA	2004	170	家畜飼育	深井戸	商店	製粉機	浅井戸			
Shiloto	2004	176	学校	製粉機	商店					

ADP (Animal Draft Power) = 耕転用の牛

出所：プロジェクト資料より筆者作成。

4. マイクロ・プロジェクト実施事業一覧 (2005)

村	区分	世帯数	事業1	事業2	事業3	事業4	事業5	事業6	事業7	事業8
Chibango	2005	180	家畜飼育	種子肥料貸付	製粉機	商店	倉庫	ADP		
Chibwalu	2005	122	家畜飼育	ADP	製粉機	商店	倉庫			
Chilonda	2005	108	製粉機	ADP	種子肥料貸付	浅井戸				
Kakubo	2005	91	ADP	製粉機	家畜飼育	浅井戸				
Mpanshya Chitengele	2005	124	ADP	製粉機	農作物販売所	種子肥料貸付				
Musekanshi	2005	116	ADP	製粉機	家畜飼育	倉庫				
Mutonka	2005	81	ADP	製粉機	種子肥料貸付	倉庫	商店			
Muyoba- Lushimbi	2005	81	製粉機	家畜飼育	浅井戸	灌漑設備				
Mwalongo	2005	163	ADP	家畜飼育	灌漑設備	倉庫	地酒販売	浅井戸		
Mwalumina	2005	116	製粉機	灌漑設備	ADP	倉庫				
Nchute	2005	141	ADP	家畜飼育	養蜂	製粉機	診療所			
Nswana	2005	150	ADP	製粉機	家畜飼育	倉庫	アグロフォレストリー	浅井戸		
Old Kasenga	2005	145	ADP	製粉機	家畜飼育	倉庫	種子肥料貸付	商店		
Susu	2005	155	製粉機	ADP	家畜飼育	倉庫				

出所：プロジェクト資料より筆者作成。

5. マイクロ・プロジェクト実施事業一覧（パイロット事業）

村	区分	世帯数	事業1	事業2	事業3	事業4	事業5	事業6	事業7	事業8
Chimbali	Pilot	124	橋	ADP	商店	倉庫	土壌改良	エンジンポンプ		
Chiyota	Pilot	100	商店	製粉機	診療所					
Koto	Pilot	142	ADP	家具製作	集会所	種子肥料貸付	道路整備	ミシン		
Malisau	Pilot	51	種子肥料貸付	製粉機						
Malisawa	Pilot	104	ADP	種子肥料貸付	榨油機	地酒販売	倉庫			
Mukunya	Pilot	105	ADP	種子肥料貸付	倉庫	集会所	榨油機	ミシン		
Mwalubemba	Pilot	130	ADP	種子肥料貸付	製粉機	榨油機	種子肥料貸付	倉庫		
Shibali	Pilot	112	ADP	診療所	倉庫	製粉機	榨油機	商店	ミシン	
Shisholeka	Pilot	123	ADP	橋	集会所	ミシン	倉庫	榨油機		
Chipyela	Pilot	N/A	ADP	橋	集会所	浅井戸	商店	ミシン		
Malakata	Pilot	N/A	ADP	家畜飼育	商店	製粉機				
Njolwe	pilot	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

出所：プロジェクト資料より筆者作成。

参考文献

日本語文献

- 栗野晴子（2002）「小口金融活動から住民参加による地域開発へ」 斎藤文彦編『参加型開発－貧しい人々が主役となれる開発へ向けて』 日本評論社
- 泉田洋一（2006）『農村金融におけるソーシャル・キャピタルの役割に関する国際比較研究』 平成 15 ～ 17 年科学研究補助金研究成果報告書
- 絵所秀紀（2004）「貧困と開発」 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著『貧困と開発』 日本評論社
- 小國和子（2005）「村落開発援助におけるエンパワーメントと外部者の学び」 佐藤寛編『援助とエンパワーメント』 アジア経済研究所
- （2007）「農村生活への働きかけ」 佐藤寛＋アジア経済研究所開発スクール編『テキスト社会開発』 日本評論社
- 恩田守雄（2001）『開発社会学－理論と実践』 ミネルヴァ書房
- 太田美帆（2004）『生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方－戦後日本の経験からの教訓－』 JICA 準客員研究員報告書
- （2007）「ファシリテーターの役割」 佐藤寛＋アジア経済研究所開発スクール編『テキスト社会開発』 日本評論社
- 国際協力機構（2005）『世界のよりよい明日のために JICA のミレニアム開発目標（MDGs）に向けた取り組み報告書』
- 国際協力事業団（2000）『南部アフリカ援助研究会報告書』 第 4 巻ザンビア・本編
- 国際協力総合研究所（2004）『PRSP と援助強調に関する論考』
- 児玉谷史朗（2003）「ザンビアにおける自由化後のとうもろこし流通と価格」 高根務編『アフリカとアジアの農産物流通』 アジア経済研究所
- （2004）「農村社会の変容」 北川勝彦・高橋基樹編著『アフリカ経済論』 ミネルヴァ書房
- 斎藤文彦（2002）「開発と参加－開発観の変遷と「参加」の登場」 斎藤文彦編『参加型開発－貧しい人々が主役となれる開発へ向けて』 日本評論社
- （2005）『国際開発論』 日本評論社
- 佐藤寛（2005）「計画的エンパワーメントは可能か」 佐藤寛編『援助とエンパワーメント』 アジア経済研究所
- （2003）『参加型開発の再検討』 アジア経済研究所
- 島田周平（2007）『アフリカ 可能性を生きる農民』 京都大学学術出版
- 杉山祐子（2001）「ザンビアにおける農業政策の変化とベンバ農村」 高根務編『アフリカの政治経済変動と農村社会』 アジア経済研究所
- 鈴木俊（2006）『国際協力の農業普及－途上国の農業・農村開発普及入門』 東京農大出版会
- 高木保興（2005）『国際社会研究 I 開発経済学』 日本放送出版協会
- 高梨和紘（2006）「アフリカ諸国のマイクロファイナンスと貧困削減」 高梨和紘編『アフリカとアジア－開発と貧困削減の展望』 慶応義塾大学出版

- 高根務 (2007) 『マラウイの小農－経済自由化とアフリカ農村－』 IDE-JETRO アジア経済研究所
- 野田直人 (2003) 「参加型開発をめぐる手法と理念」 佐藤寛編 『参加型開発の再検討』 アジア経済研究所
- 藤田幸一 (2003) 「農村開発におけるマイクロクレジットと小規模インフラ整備」 海田能宏編 『バングラデシュ農村開発実践研究－新しい協力関係を求めて』 コモンズ
- (2004) 「農村の貧困と開発の課題」 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著 『貧困と開発』 日本評論社
- (2005) 『バングラデシュ農村開発のなかの階層変動』 京都大学学術出版会
- プロジェクト PLA (2000) 『続入門社会開発』 国際開発ジャーナル社
- 峰陽一 (1999) 『現代アフリカと開発経済学－市場経済の荒波のなかで』 日本評論社
- 村山真弓 (2004) 「開発におけるコミュニティーと住民の組織化－バングラデシュを事例として」 佐藤寛編 『援助と住民組織化』 アジア経済研究所
- 吉田恒昭・福田裕子 (2007) 「灌漑事業と地域の持続的発展に関する一考察」、山路永司編著 『持続的地域開発の視点から見た灌漑技術移転事業の学際的研究』 科学研究費補助金研究成果報告書
- 吉田恒昭 (2007b) 2007 年度東京大学工学部社会基盤学科「開発とインフラ」講義資料
- 吉田秀美・岡本真理子 (2004) 『マイクロファイナンスへの JICA の支援事例分析』 国際協力機構 客員研究報告書

英語文献

- Cernea, M. (1985). *Putting people first: Sociological variables in rural development*. Oxford, Oxford University Press.
- Chambers, R (1997) *Whose reality counts?* 野田直人、白鳥清志監訳 『参加型開発と国際協力－変わるのは私たち』 明石書店
- (2005) *Ideas for development* 野田直人訳 『開発の思想と行動』 明石書店
- Cooke and Kothari (2001) *Participation: The new tyranny?*
- Hickey, S. Mohan, G (2004) *Participation from Tyranny to Transformation?* Zed books International
- Fund For Agricultural Development IFAD (2001) *Rural Poverty Report*, Oxford University Press
- JICA (2006) *Participatory approach to sustainable village development (PASViD) in Sub-Saharan Africa* JICA Regional Support Office for Eastern and Southern Africa
- Microcredit Summit Campaign (2005) *State of the Micro Credit Summit Campaign Report 2005*
- Oakley, P 1991 *Projects with people: the practice of participation in rural development* 勝間靖、齊藤千佳訳 『国際開発論入門』 築地書館
- PaViDIA (2006) *The Final Evaluation of Phase 1 of the PaViDIA Project in Zambia*
- (2007a) *PaViDIA Field Manual Vol.1 “Village Micro Project Planning”*
- (2007b) *PaViDIA Field Manual Vol.2 “Monitoring and Evaluation”*
- (2007c) *PaViDIA Implementation Guidelines*
- (2002) *Assesment of Rural Poverty*, Oxford University Press

- Rahnema, M (1992) *Participation* Wolfgang Sachs The Development Dictionary 三浦清隆他訳
『脱「開発」の時代』 晶文社
- Robert Picclotto, Jock R. Anderson 1997 *Reconsidering Agricultural Extension* The World Bank
Research Observer. vol 12, no. 2 (August 1997)
- Shiva, Vandana 1992 *The violence of the Green Revolution* 浜谷喜美子訳『緑の革命とその暴力』 日本経済評論社
- The Microcredit Summit Campaign (2005) *State of the Micro Credit Summit Campaign Report 2005* The Microcredit Summit Campaign
- Twiza Management Training Centre (2006) *Pavidia Baseline Survey Report*
- UNDP (1990) *Human Development Report 1990* Oxford University Press
- (1998) *Human Development Report 1998* Oxford University Press
- (2004) *Human Development Report 2004* Oxford University Press
- World Bank (1998) *World Development Report 1998/99* Oxford University Press
- (2007) *World Development Report 2008 Agriculture for Development*

ウェブサイト

- グラミン銀行 <http://www.grameen-info.org/>
- 世界銀行 <http://web.worldbank.org/>
- 外務省 <http://www.mofa.go.jp/>
- 国連世界食料計画 <http://www.wfp.org/>
- 国際協力機構 <http://www.jica.go.jp/>

謝 辞

本研究を進めるにあたり、多くの方々からのご支援とご教示を頂きました。ザンビアにおける現地調査では、とりわけ PaViDIA チーフ・アドバイザーの三好崇弘氏をはじめ、佐々木剛一氏、川瀬淳一氏に貴重なご指導とアドバイスを頂きました。また、ザンビアでの滞在にあたり、ザンビア事務所長の乾英二氏、PaViDIA 担当の舩岡真穂実氏には、とりわけ共同研究者のフィールド長期滞在という研究上不可欠な我が儘をお許しいただき、さまざまな便宜を頂きました。村落調査では、郡職員のノンボ氏の協力の下、滞りなく実施することができました。また、ザンビア農業省のカウンターパートの方々とも面談の機会を数多く頂きました。この場を借りて深くお礼を申し上げます。

国内においても、PaViDIA フェーズ 1 のチーフ・アドバイザーの高橋順二氏や松田明氏（持続的農業）、金澤弘幸氏（村落開発）には、多くの貴重なアドバイスを頂きました。また、本研究を進めるにあたり、南部アフリカチームの下田透チーム長、神谷望氏、ジュニア専門員の原田恭子氏からは、継続的に有益な示唆を頂きました。お礼申し上げます。

国際協力総合研修所の武徹チーム長、堀本隆保氏、とりわけ三木里佳子氏には終始適切で有意義なガイダンスとコメント、そして励ましを頂きました。また、ここお名前を挙げることが無かった多くの方々にもご支援を頂きました。最終報告会には永塚誠一理事のご出席を頂き有難うございました。皆様のお陰で無事に報告書を期限内に提出することができました。心より厚くお礼申し上げます。

共同研究者がザンビアにおける JICA インターンの経験がなかったら、このような JICA と大学間での客員研究と教育ができなかったと思います。インターンと客員研究の連携と言う新しい協力形態ができる機会を与えてくださった JICA の皆様に深甚のお礼を申し上げます。

言うまでもなく、本報告書の内容は著者の研究成果であり、著述の一切の責任は著者が負うものであり、JICA の見解ではないことを改めてお断りいたしておきます。

著者略歴

吉田 恒昭（よしだ つねあき）

学歴：東北大学 工学部土木工学科卒業 工学士（1971年6月）
ロンドン大学（LSE）大学院 経済学修士（M.Phil）取得（1978年4月）
東京大学工学部研究員在籍後 工学博士 取得（1992年12月）

経歴：

1971年6月－1975年7月 日本工営株式会社
1977年10月－1981年10月 財団法人国際開発センター
1981年10月－1996年12月 アジア開発銀行
1997年1月－2000年3月 東京大学院 工学系研究科社会基盤工学専攻 教授
2000年4月－2004年3月 拓殖大学 国際開発学部国際協力科 教授
2004年4月－現在 東京大学大学院 新領域創成科学研究科国際協力学専攻 教授

主 著：（単著論文等）

- ・「灌漑事業と地域の持続的発展に関する一考察」科研報告書、2007年
- ・「途上国インフラ整備の軌跡と一つの課題」交通工学学会誌、2004年11月
- ・「アジア地域統合化への道－アジアハイウェイ・プロジェクト（AHP）」国際開発ジャーナル、2002年2月号
- ・「21世紀のアジアの社会資本を造る」土木学会誌、2000年3月

（出版物等）

- ・「メコン地域の交通インフラ」石田正美編『メコン地域開発 残された東アジアのフロンティア』2005年、アジア経済研究所
- ・「開発プロジェクト－開発の現場をみる」渡辺利夫編『国際開発学入門』2001年、弘文堂
- ・「経済発展とインフラ整備」渡辺利夫編『国際開発学〈1〉アジア国際協力の方位』2000年、東洋経済新報社
- ・『アジア型開発の課題と展望』嘉数啓・吉田恒昭編、1998年、名古屋大学出版会（アジア太平洋賞特別賞受賞）
- ・『社会基盤の整備システム－日本の経験－』赤塚雄三・吉田恒昭編、1997年、経済調査会（日本港湾協力論文賞受賞）

共同研究者

浅田 博彦（あさだ ひろひこ）

最終学歴：東京大学大学院新領域創成科学研究科 国際協力学専攻 修士課程修了（2008年3月、研究科長賞受賞）