

第6章

4村3セクターの計画策定

調査団は、参加型計画プログラミング（PSP）ワークショップにより、4つの村と3セクターの開発計画のとりまとめを行った。ワークショップは次のステップで実施した。

1. 問題分析

セクター別の問題と原因を抽出し、その概要を把握する。問題系図の作成にはこだわらない。参加は、行政職員、NGO 代表、住民組織代表。

2. SWOT 分析

セクター別の SWOT を把握し、特に戦略策定時に重要になる「強み」について投票によるランキング付けを行う。参加は行政職員、NGO 代表、住民組織代表。

3. 事業案抽出

問題分析と SWOT 分析を参考にしつつ、事業案を提案する。参加は、行政職員、NGO 代表、住民組織代表。

4. 事業規模の確認

各事業案に対し、事業規模を提案する。参加は行政職員、NGO 代表、住民組織代表。

5. 事業案選定

各セクターの事業案ごとに（1）対象グループ、対象地域（2）関係機関の優先度（3）ニーズの再確認（4）政策的な優先度（5）セクター間のインパクト（6）事業の採算性（7）持続性・自立的発展性—の7つの視点により、投票制で事業案分析を行い、優先順位をつける。参加は、行政職員、NGO 代表、住民組織代表。

6. 戦略策定

SWOT 分析の結果で特に「強み」を参考にし、戦略を策定する。

7. BSC 作成

バランススコアカード（BSC）策定のプロセスを通じ、政策間の相乗効果等を確認する。

PSP ワークショップは以下の日程で行われた。

表 6-1 PSP ワークショップの日程と参加者

		実施日	参加者
村別	カンジャラ	2007年11月	行政職員、企業農家、農民、住民組織代表、看護師、警察官の計32人
	エジトプライア	2008年6月	行政職員、企業農家、農民、住民組織代表、看護師、警察官の計36人
	ビオピオ	2008年1月	行政職員、住民組織代表、看護師、教師、発電所代表の計39人
	コランゴ	2008年1月	行政職員、企業農家、農民、住民代表、看護師、教師の計35人
分野別	農業	2008年2月	市農業局職員、普及員の計4人
	教育	2008年1月	市教育局職員、教師の計13人
	保健	2008年2月	市保健局職員、看護師の計4人

ワークショップで示された事業案リストをもとにして、調査団が村別、分野別にプロジェクト案の優先順位をつけた。その際、3セクターのワークショップのとりまとめ結果と調査団の調査結果に基づく開発戦略、マスタープランを判断基準にした。

プロジェクト案の優先順位づけは、計画策定の担当者が、今後、限られた予算の中で最小投資による最大効果を得ようとする際に直面するプロセスである。つまり、計画策定担当者の能力が最も試される場面である。その意味で、市の計画立案担当者にとり、本計画策定で採用したプロジェクト案の優先順位づけの方法は極めて重要であることを付け加えておく。

以下にカンジャラ村での参加型計画立案をまとめたバランススコア-カードを示す。

Sectors	Development Strategies and their Relationships	Project to carry out the strategy	Target Village	Year					Results	Indicators	Activities
				1	2	3	4	5			
Health		Constructing 3 medical posts in 3 zones (172)	Kaenda, Santa e Lonjombe	[Progress bars]					3 medical posts built in 3 zones	By the end of 2013, 20% of people receive medical assistance within their villages	Construction
		Constructing a community medical center (195)		[Progress bars]					A medical center built within the community network	Until the end of the 2nd year evacuation cases will be low to 20%	Construction
		Rehabilitating the secondary roads (165)		[Progress bars]					Easiness to transport construction materials and patients	At the end of each year 30 km will be rehabilitated and till 2013 150 km will be done	Contact a grading company and do the grading
		Acquiring an (1) ambulance (174)		[Progress bars]					Equipped ambulance acquired	In the first year of fifth, 240 greater sick will be evacuated to Hospitals of Lobito	Send for and buy an ambulance
		Improving potable water		[Progress bars]					A centre for collecting and treating water installed	By the end of the fifth sickness provoked by no drinkable water will be reduced to 30%	Mounting work for a potable water system
		Installing a CATV (183)		[Progress bars]					A clinical laboratory for STDs installed in the medical center	By the end of 2013, 50% of active people will look for STD tests	Acquire the laboratory equipment and begin voluntary testing
		Sensitisation program against HIV/AIDS (158)		[Progress bars]					Sensitisation program against STDs underway	By the end of 2013 90% of active people understand the means of transmission of STD/HIV/AIDS	Train the activists
		Expand the school network		[Progress bars]					6-room schools built	At the end of each year 2 sixroom schools be built	Contract construction companies
		Erradicate adult illiteracy		[Progress bars]					teachers' residences built	By the end of each year 2 teachers' houses be built	Contract construction companies
		Professional and technical training		[Progress bars]					Building constructed	By the end of the second year the staff have an information office	Contract construction companies
Education		Construct schools in the educational reform system	To be designated by comuna administrators	[Progress bars]					Literacy classes underway	By 2013 (10500) people can read and write	Contract social partners to increase the process
		Construct teachers' houses		[Progress bars]					A vocational school built	By the end of the 5 years (5) technical-professional courses be administered in the community	Construct and equip the school
		Construct a community coordination building		[Progress bars]					teachers' training done	By the end of 2013 the teachers have quality in their classes	Make an agreement with education
		Literacy classes		[Progress bars]					Acquired data for the mini-dam	Until the end of 2013 the project for constructing the mini-dam be elaborated	Contract consulting services specialized in implementing studies
		Vocational training		[Progress bars]					Ditches built between cuvelo and cacula	Until the end of 2013, 15km of ditch be built and (700) hectares irrigated	Contract specialized businesses in executing construction work
		Strengthen distance learning for the teachers		[Progress bars]					Increase of agricultural production	At the end of every year 0 joints be acquired for the high zone meaning 200 for 2013	Research and buy domestic livestock
		Building the CDA (120)		[Progress bars]					Agricultural work instruments acquired and distributed to the cooperatives	At the end of each year (5 thousand) farmers receive agricultural insums	Research and buy work instruments
		Technical study of the bank of the Balombo river for the construction of a mini-dam		[Progress bars]					50 waterpumps acquired and distributed by credit	Each year (10) water pumps acquired and given to the cooperatives	Research and buy water pumps
		Building new ditches		[Progress bars]					200 km of ditches rehabilitated at the communal level	Each year 40 km rehabilitated and agricultural activity reactivated by 60% until 2013	Define criteria with the community and base organized groups for construction work
		Acquisition of domestic livestock(166)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
Agriculture		Acquisition of work instruments (131)	To be designated by comuna administrators	[Progress bars]					Each year 40 km rehabilitated and agricultural activity reactivated by 60% until 2013	Define criteria with the community and base organized groups for construction work	
		Aquisition and distribution of water pumps for the cooperatives (100)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Rehabilitating the ditches (130)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Capacitating agricultural assosiation and cooperative leaders		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Building the CDA (120)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Technical study of the bank of the Balombo river for the construction of a mini-dam		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Building new ditches		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Acquisition of domestic livestock(166)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Aquisition of work instruments (131)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions
		Aquisition and distribution of water pumps for the cooperatives (100)		[Progress bars]					Capacitated leaders in agro-management	Until 2013 the cooperatives and associations have management capacity	Promote capacitating sessions

Implementation process and system	Development Strategies and their Relationships	Project to carry out the strategy	Person Responsible	Year					Results	Indicators	Activities
				1	2	3	4	5			
Finances		Reinforce the budget with local receipts (market taxes and others)	To be designated	[Progress bars]					Local bills are within the budget	Annually, 1% of the community budget is made up by local receipts	Tax payments and creating a local registration system
		Transparent and participative budget management		[Progress bars]					The budget flux is dominated by all workers	50% of financial decisions are commonly made in the 1st year	Balancing the accounts at the end of each month
		Training frames and local businesses		[Progress bars]					75% of frames and businesses involved in projects are local	By the end of 5 years waste little with indirect activities and regularly comply with the due-dates	Written orientation for interpreters promoting local work forces
		Technical planning before budgeting		[Progress bars]					For each project a pre-plan of studies is done	After 5 years the projects present better quality due to the pre-study realized	
		Budget the unexpected that can cause exchange oscillation		[Progress bars]					The projects are completed without major financial differences	At the end of each year the work is finished without any financial problems	
NGOs Community Organizations (Role-playing organizations in development)		Organize and regularize the civil society	To be designated	[Progress bars]					The society takes an active role in the community development	At the end of 5 years, 5 community organizations are formed and regularize their function	Find community workers to explain the necessity for organization
		Revitalize the 4 existent cooperatives		[Progress bars]					The local government counts on the 4 cooperatives for their actions directed at	The 4 already exiting cooperatives become dynamic and turn in to partners of the administration	CDA meets monthly with the 4 nucleus' to plan the financing strategies
		Realize the capacities of the Organizations		[Progress bars]					The OBC support the administration implementing the plans	The forum participates in making decisions and solutions for important points in the community	Capacitating in: Participative planning, project management, associating and cooperating
		Define the cooperation area with NGOs and community organizations		[Progress bars]					The government establishes areas for cooperation with the civil society	All existing organizations are engaged in development activities	Making the population census for the Kanjala community activities
Systems, Organizations, Operative Processes		Improve the actual auditing system	To be designated	[Progress bars]					The planned projects are executed in the time allotted and budgets established	The quality of work and budget management is improved year by year	train (10) auditors and the means for their work
		Study the actual logistical system between the municipality and community		[Progress bars]					An ideal logistical system defined for the community	The bureaucracy is decreased by 10% each year and the work efficiency is increased by 7% each year	Make a manual for accounting processes, opening bank accounts, creating local systems to guard money (safes)
		The administration establishes a program to strengthen communication		[Progress bars]					Within the administration cycle the communications system turns out to be efficient	The information is passed and confirmed by the workers urgently	Make an annual calendar for meetings / Create an information outlet / Acquire means of transport and
		Administration establishes a planning, evaluating, and monitoring system		[Progress bars]					Planning, evaluation and monitoring are done with modern instruments	By the end of the 5 years the planning, monitoring and evaluation system is 75% efficient	Define models for planning, monitoring and evaluating
		Institutionalize incentives for better acting		[Progress bars]					The government creates systems to improve services by using incentives	The established incentive system helps to improve 85% of the workers performance	Define a better incentive program
		Fill the constant vacancies in the organization and promote employees		[Progress bars]					The existing vacancies were filled with competent people and some workers were promoted	The quality of services improves considerably	Involve an accounting and financial specialist / Involve a financial auditing specialist
Strengthening the capacities of public workers		Elaborate a training plan "On Job Training"	To be designated	[Progress bars]					A plano for training was elaborated and annually 5 workers are trained	The quality of services improves considerably	Capacitate the administration staff about prioritizing actions / Capacitate responsible people for rational management of financial resources / Training about PCM, PSP
		Evaluate the acts of the public workers		[Progress bars]					In evaluation the workers improved their careers	The levels of efficiency and productivity increased considerably	Creating a daily register (presence book) - Creating honor diplomas
				[Progress bars]							

出所：調査団

図 6-1 バランススコアカード (カンジャラ村)

プロジェクト案の優先順位の考え方

各村で開かれたワークショップでは、問題分析やSWOT分析をふまえて、さまざまなプロジェクトのアイデアが出され、それぞれのごく大まかな事業規模も提示された。農業セクターなどは案が10以上出された村もあったが、限られた予算や人員の中で、数多くの案のすべてを同時に実施することはできない。裏返せば、こうした案のどれから実施していくべきかを定める優先順位の付け方が非常に重要になる。ワークショップではそこまではできなかつたので、調査団が独自にこの作業を行った。

最も大きな方針は、調査団が描いた開発の見取り図に即して優先順位をつけたということである。

そもそも、優先順位を付けるには、判断基準になる何らかの政策や方針が必要である。今回は調査団の考え方に基づいて優先順位をつけたが、これをアンゴラの関係者が実施する場合は、その関係組織が持っている政策や方針といったものを拠り所にすればよい。例えばロビート市が優先順位をつける立場ならば、市の開発政策が基になるし、村レベルでこうした作業をするならば、村の開発諮問委員会などで話し合われた開発の方針のようなものが拠り所になる。今回の作業では、調査団が調査した結果、得られた「開発戦略とマスタープラン」をその拠り所にした。

政策は、村や分野同士の優先順位を考える時に、特に重要である。後述のように、評価項目ごとの点数づけは同じ村の同じ分野のプロジェクトではできるが、村や分野が違うプロジェクト同士、例えばカンジャラ村の灌漑修復とビオピオ村の学校建設とは比べようがない。この場合、まずは政策によって村や分野の大まかな優先順位を決めておく。例えばロビート市農村部では、最大人口を抱えるカンジャラ村で農業振興することが政策的に最も高い優先順位になるのなら、カンジャラ村の農業は上位4件を実施し、その他の村の農業案件は2件や3件にとどめる、といった具合である。その上で、同じ村の同じ分野のプロジェクトについて下記に述べるような詳細な優先順位づけを行う。

作業は、まずプロジェクトの内容を精査し、どう考えても実現性のなさそうなプロジェクト案をはずした。例えば、ヘルスポストすら村に1カ所しかないような状況の中で、常勤医師のいる病院がすぐに建設される可能性はほとんどないので、病院建設プロジェクト案ははずした。

次に、ワークショップで示された事業規模が適切かどうか検討した。ワークショップでは、元になるデータがほとんどない状態で、参加者の経験や直感で事業規模を出していったので、中には現実離れした規模が示されているケースもあり、それらを現実的なものに修正した。その事業規模に基づいて、事業予算を算出した。対象地域の2008年8月現在の物価や人件費などに即して、できる限り現実的な予算になるように

努めた。

そのうえで、「政策との整合性」「実現可能性」「ニーズ」「経済効果」「受益者数」「受益者1人あたりの経済効果」「持続性」の7項目について3点満点で評価した。評価は、同じ村の同じセクターで出されたプロジェクト案同士を比較する相対評価を原則とした。いずれの項目についても、評価の高いものから低いものに並べていき、3点、2点、1点がほぼ同数になるように配点した。項目によっては、甲乙つけがたいために、同数の比率で点数がつけられなかったケースもある。

「政策との整合性」については、前述のように、調査団が考えた「開発戦略とマスタープラン」に照らして、それに大きく貢献するものを3点、そうでないものを1点とし、その中間を2点にした。

「実現可能性」は調査の結果得られた情報を基に判断していった。現地のワークショップでどれほど強い要望だったものでも、「技術がない」「予算がかかりすぎる」「そのような社会経済状況にない」「市の権限では実現できない」などの理由で、実現が困難と判断されれば、評価は低くせざるをえなかった。

「ニーズ」はワークショップでの投票順位を基本にした。コランゴ村の農業と保健分野はこの投票をしていなかったのので、一律で2点を入れた。

「経済効果」は、農業などの経済活動について、得られる便益を、売上から経費を差し引いて計算した（教育、保健はなし）。直接の売上が出てこないプロジェクトは適当な代数を求めた。例えば農村道路の建設プロジェクトの場合、道ができることで短縮される時間で人々が賃労働を行った場合に得られる所得に受益者数をかけたものを道路建設の便益とみなした。ただし、農業普及員の技術研修などは、現実的な代数をとることが難しく、経済効果の数値化は断念した。しかしこれらの多くは、公務員の増員など地域開発の全体に関するものだったので、金額での表現はしなかったが、点数はいずれも3点の高い点がついた。事業ごとの計算方法は表の後の注記を参照されたい。

「受益者数」は、事業規模から適宜計算した。まずは世帯数を出して、1世帯の人数は5人と想定して世帯数の5倍とした。事業ごとの計算方法は表の後の注記を参照されたい。「1人あたりの経済効果」は「経済効果」を「受益者数」で単純に割ったものである。「経済効果」「受益者数」「1人あたりの経済効果」の3つは、計算した数字を数の多い順に並べ、3点、2点、1点がほぼ同数になるようにつけた。

7項目の最後に「持続性」について判断した。持続性とは、プロジェクトによる支援が終了した後に、現地の人々だけの力で事業が継続・発展していくかどうか、である。技術が定着するか、事業資金が続くか、実施体制に問題がないか、といった細目に分けて検討してから、総合点として3点、2点、1点を判断した。

これら7項目の点数を加算して、合計点を出した。満点は21点である。

以下に、村ごとのプロジェクト優先付けを示す。

表 6-2 プロジェクト優先付け (カンジャラ村)

Canjala															
	Project Name	Project Scale	Budget (US\$)	Policy (point)	Feasibility (point)	Needs (point)	Economic impact (US\$, point)	Beneficiary (number, point)	Economic impact per capita (US\$, point)	Sustainability (point)	Total (point)	Type			
Agriculture and Other Economic Activities															
CJA-1	Rehabilitation of secondary roads	30km	450,000	3	3	3	22,675,000	3	12,500	3	1,814	3	2	20	B
CJA-2	Technical training for extension officers	28 officers	94,800	3	3	1	NA	3	NA	3	3	3	3	19	C
CJA-3	Construction of Ag Extension Center	Workshop, training room and storage	100,000	3	3	1	NA	3	NA	3	3	3	3	19	C
CJA-4	Rehabilitation of irrigation canals with strengthening water users association	100km for 4680 ha	17,000,000	3	3	2	43,966,667	3	23,400	3	1,879	3	2	19	A
CJA-5	Introduction of traction animal	300 pairs for 1200 families	240,000	3	2	3	11,760,000	2	6,000	2	1,960	3	2	17	A
CJA-6	Creation of a seed bank	25 ton of beans	33,333	3	3	2	3,966,667	2	2,500	1	1,587	3	2	16	
CJA-7	Construction of new irrigation canals with strengthening water users association	20km (93km for 4 sites)	10,200,000	2	1	2	7,660,000	2	4,680	2	1,637	3	2	14	
CJA-8	Restarting of livestock	Cattle500, goats1000, and swine200	293,333	2	2	3	1,873,333	1	5,500	2	341	1	2	13	
CJA-9	Distribution of farming machinery	Tractor 4 for 200ha	144,000	3	1	3	1,856,000	1	1,000	1	1,856	3	1	13	
CJA-10	Distribution of water pumps as credit	200 pumps	600,000	3	3	1	952,000	1	1,000	1	952	2	2	13	
Education															
CJE-1	Building schools	27 schools with 3 classrooms	3,780,000	3	3				2,835	3			3	12	B
CJE-2	Increase the number of literacy classes	45 classes	45,000	3	2				2,250	2			2	9	A
Health															
CIH-1	Purchase of ambulances	3 ambulances	90,000	3	3	2			18,000	3			3	14	B
CIH-2	Construction of HIV/AIDS prevention center (CATV)	Being able to conduct HIV testing	100,000	1	2	3			168	1			3	10	
CIH-3	Enlightenment for HIV/AIDS	70% of the population are informed HIV/AIDS prevention means	72,000	2	2	1			17,500	3			2	10	
CIH-4	Construction of first aid posts in the villages	30 villages	15,000	3	2	2			3,514	1			1	9	

表 6-3 プロジェクト優先付け (コランゴ村)

Culango															
	Project Name	Project Scale	Budget (US\$)	Policy (point)	Feasibility (point)	Needs (point)							Sustainability (point)	Total (point)	Type
Agriculture and Other Economic Activities															
CLA-1	Rehabilitation of existing irrigation canals	2 of 16km in the center part, 1 in Tchimbambo of 10km and 2 in Akumba of 7 km. For 1544 ha	5,610,000	3	3	2	14,509,000	3	7,722	3	1,879	3	2	19	A
CLA-2	Providing cattle for traction	80 pairs for 320 families	64,000	3	2	2	3,136,000	2	1,600	2	1,960	3	2	16	A
CLA-3	Capacitation of the agricultural cooperatives managers	25 people trained in fertilization, seeding, accounting and management	85,500	3	2	2		3		3		3	2	18	A
CLA-4	Providing agricultural tractors	4 tractors in 5 years	144,000	3	1	2	1,856,000	2	1,000	1	1,856	3	1	13	
CLA-5	Providing cows and goats	150 cows and 300 goats in 5 years	80,000	2	2	2	170,000	1	1,500	2	113	1	2	12	
CLA-6	Providing agricultural work tools	For all 2400 families, a european hoe, a traditional hoe, a spade, and a slash	128,000	3	2	2	5,908,000	2	12,000	3	492	1	2	15	
CLA-7	Distribution of motor pumps	150 pumps (originally Katchikovo 4, Sede 3, Akumba 5)	450,000	3	3	2	964,000	1	750	1	1,285	2	2	14	
CLA-8	Providing fertilizers loan for rainfed maize growers	90ton for 600 ha (originally 235 ton. Annual for 800ha)	432,000	3	2	2	1,515,000	2	6,000	2	253	1	2	14	A
CLA-9	Opening new irrigation canals	Tchimbambo to Baixo Pundo 15km	7,650,000	2	1	2	5,745,000	2	3,510	2	1,637	3	2	14	
CLA-10	Construction of bridge on the Cubal do Lumbu and Cubal de Tchisandje rivers with rural road rehabilitation	Two bridges of 60m in total and 4m width each. 10km of Rural road. This road is for 152 ha of cropland.	200,000	3	3	2	963,333	1	760	1	1,268	2	2	14	B
CLA-11	Providing transport for local products transportation to the market	1 car with capacity of 6 ton	30,000	2	2	2	1,794,120	2	760	1	2,361	3	1	13	
Education															
CLE-1	Distribution of teaching material	1500 kits from pre-school material to 6th grade	150,000	3	3	2			1,500	3			3	14	C
CLE-2	Construction of schools in the accessible area	9 schools of 3 classes for 9 villages and 1 school of level III in the center of comuna	1,460,000	3	3	3			5,985	1			3	13	B
CLE-3	Construction of teachers houses	13 houses for 8 teachers, built in 13 villages	390,000	3	3	1			1,500	3			3	13	B
CLE-4	Deployment of electrical generators to schools	13 generators acquired and installed in 13 schools	19,500	3	3	3			650	1			2	12	B
CLE-5	Increase teachers	Enrolling 35 teachers in the comuna		3	1	1			NA	3		1	3	12	C
CLE-6	Providing motorbikes for school teachers	9 motorbikes for distant schools from the center part of the comuna	27,000	3	3	2			1,500	1			2	11	
CLE-7	Providing a bus for school teachers	1 car with capacity of 15 sheets	20,000	1	2	3			1,500	1			2	9	
CLE-8	Creating a library	Acquisition of 100 different kinds of books and 3 computers	200,000	2	2	1			1,500	2			2	9	
Health															
CLH-1	Increase nurses	18 nurses will be enrolled: 10 for center and 8 for villages		3	1	2			NA	3			3	12	C
CLH-2	Creation of health coordinators in the villages	Creation of 1 health coordinator in each village	125,800	3	2	2			4,457	3			2	12	A
CLH-3	Extention of the health center	10 beds for inpatients, 1 medical and 10 nurses. Installing 2 laboratories of clinical analysis and 1 CATV	100,000	2	2	2			4,457	3			3	12	

CLH-4	Training of traditional midwives	26 traditional midwives for 13 villages	88,600	3	2	2			3,000	2			2	11	A
CLH-5	Providing corn grinders	4 corn grinders	100,000	3	2	2			3,333	2			2	11	B
CLH-6	Providing drinkable water to population	Creating 7 small motor pump systems of treated water in the commune during 5 years	80,000	3	2	2			2,211	2			2	11	
CLH-7	Providing transport for sickers	1 ambulance provided for medical center of the commune	30,000	2	3	2			1,200	1			3	11	B

表 6-4 プロジェクト優先付け (エジートプライア村)

Egito Praia															
Project Name	Project Scale	Budget (US\$)	Policy (point)	Feasibility (point)	Needs (point)	Economic impact (US\$, point)	Beneficiary (number, point)	Economic impact per capita (US\$, point)	Sustainability (point)	Total (point)	Type				
Agriculture and Other Economic Activities															
EPA-1	Rehabilitation of existing irrigation canals	27km for 1264 ha	4,590,000	3	3	2	11,871,000	3	6,318	3	1,879	3	2	19	A
EPA-2	Distribution of fishing boats	22 boats with outboard motor of 40 horsepower	220,000	3	2	3	1,009,075	2	550	2	1,835	3	2	17	
EPA-3	Introduction of traction animal	25 pairs for trial	20,000	3	2	3	980,000	2	500	2	1,960	3	2	17	A
EPA-4	Distribution of tractors	2 tractors for 100 ha	72,000	3	1	3	928,000	2	500	2	1,856	3	1	15	
EPA-5	Distribution of cattle for livestock production	100 heads	40,000	2	2	3	460,000	1	500	2	920	2	2	14	
EPA-6	Distribution of motor pumps	10 pumps	30,000	3	3	1	47,600	1	50	1	952	2	2	13	
Education															
EPE-1	Building schools	5 with 6 classrooms	900,000	3	3	3			1,050	2			3	14	B
EPE-2	Construction of teachers houses	5 houses	150,000	3	3	2			1,050	3			3	14	B
EPE-3	Strengthening of parents association	7 associations	25,800	3	2	2			1,470	3			2	12	A
EPE-4	Increase teachers	Enrolling 35 teachers in the commune during 5 years		3	1	2			NA	3			3	12	C
EPE-5	Introduction of school lunch	All 7 schools	225,400	3	2	2			1,470	3			1	11	
EPE-6	Providing a bus for school teachers	1 car with capacity of 15 sheets	20,000	1	1	2			1,470	3			2	9	
Health															
EPH-1	Providing ambulance	2 ambulances	60,000	3	3	3			2,400	2			3	14	B
EPH-2	Providing drinkable water to population	Creating small motor pump systems of treated water during 5 years	80,000	3	2	2			2,857	3			2	12	
EPH-3	Construction of a nurse house	1 house	30,000	3	3	1			1,857	1			3	11	B
EPH-4	Increase nurses	2 nurses and 22 assistant nurses		3	1	1			NA	3			3	11	C
EPH-5	Construction of a laboratory	1 laboratory	150,000	2	2	2			1,857	1			3	10	
EPH-6	Construction of first aid posts in the villages	7 villages	3,500	3	1	3			1,857	1			1	9	

表 6-5 プロジェクト優先付け（ビオピオ村）

Biopio															
	Project Name	Project Scale	Budget (US\$)	Policy (point)	Feasibility (point)	Needs (point)	Economic impact (US\$, point)	Beneficiary (number, point)	Economic impact per capita (US\$, point)	Sustainability (point)	Total (point)	Type			
Agriculture and Other Economic Activities															
BPA-1	Increase extensionists	Enrolling more (4) technicians		3	1	1	NA	3	NA	3	3	17	C		
BPA-2	Construction of extension office	1 office, 1 store and residence for technician	100,000	3	1	1	NA	3	NA	3	3	17	C		
BPA-3	Rehabilitating access roads of 80 km	1st year Supwa Direito 25km, 2nd year Supwa Esquerdo 20 km, 3rd year Mbovo 15km, Chimama 20 km	1,200,000	3	3	2	1,075,000	3	1,250	3	860	1	2	17	B
BPA-4	Creating electrical pump system for irrigation	2 pumps for 12 tanks for 120 ha (originally 600ha)	441,200	3	2	3	518,800	1	600	2	865	3	2	16	
BPA-5	Providing the agricultural tools	For 120 families, 2 european hoes, 2 traditional hoes, 2 spades and 2 axes	16,000	3	3	2	944,000	2	600	2	1,573	1	3	16	B
BPA-6	Providing seeds	For 120 ha	5,600	3	3	2	952,000	2	600	2	1,587	2	2	16	
BPA-7	Providing fertilizers for newly irrigated farmers	For 120 ha	86,400	3	3	2	873,600	2	600	2	1,456	2	2	16	A
BPA-8	Providing cattle traction	30 pair	4,800	2	1	2	1,195,200	2	600	3	1,992	3	1	14	A
BPA-9	Providing agricultural tractors	2 tractors for 100ha	72,000	3	1	1	945,000	2	500	2	1,890	3	1	13	
BPA-10	Increase of cattle	100 cows for animal inhanement	40,000	1	1	2	100,000	1	500	1	200	1	1	8	
Education															
BPE-1	Construction of houses for teachers	14 houses: 1st year 5, 2nd year 3 houses and 3rd year for 4 houses	420,000	3	3	3		490	1		3	13	B		
BPE-2	Construction of more classrooms	14 classrooms: 3 classrooms in 5 years	60,000	3	3	3		490	1		3	13	B		
BPE-3	Implementing literacy lessons	Training 30 literacy teachers in 5 years to reduce the illiteracy rate from 60% to 40%	30,000	3	2	2		1,500	3		2	12	A		
BPE-4	Increasing teachers	Increasing 30 teachers in 5 years		3	1	2		NA	3		3	12	C		
BPE-5	Establishing a library	1 library	150,000	2	2	1		490	1		2	8			
Health															
BPH-1	Increasing nurses	18 nurses of different specialties		3	3	2		NA	3		3	14	C		
BPH-2	Providing one ambulance	1 ambulance for commune	30,000	3	3	3		1,200	1		3	13	B		
BPH-3	Construction of latrines in 5 years	1000 latrines	1,000,000	3	2	3		5,000	3		1	12	A		
BPH-4	Rehabilitating boreholes and opening other holes for water	5 boreholes in the villages of Mbovo, Cabrais, Chimama, Chapé u, Yova and Akongo	20,000	3	3	3		1,136	1		1	11			
BPH-5	Construction of passage house for nurses	1 house in the communal sede and 4 in the villages	150,000	3	3	1		1,857	1		3	11	B		
BPH-6	Providing medicines	1 kit of center and other different every month	2,000	2	3	3		1,857	1		2	11			
BPH-7	Construction a mortuary house	With capacity of 4 corpses	30,000	2	3	1		1,050	1		3	10			
BPH-8	Providing a laboratory of clinical analysis	1 microscop with equipment, 1 hemiglobinate of shaly, 1 westreguei	3,000	2	2	2		1,857	1		2	9			
BPH-9	Implementation of mobilization program for health education on DTS, HIV/AIDS	50% of active population at the end of 2013 are mobilized against ITS	26,400	2	2	1		3,500	2		2	9			

第7章

暫定マスタープランの検証

第4章で立てた暫定復興開発マスタープランの検証は、開発戦略を立案するための基礎になる。検証は、アンゴラ長期・中期開発計画、ロビート市開発計画に留意しつつ、調査中に得たさまざまな情報と、第5章で述べた実証調査、第6章の参加型計画立案の結果をベースにした。分析の視点は、第4章第3節「実証調査の枠組みと選定」で示した実証調査のフレームワークを使用した。

7.1 上位目標

暫定マスタープランで、調査団は「農村地域の貧困軽減」を上位目標に据えた。第3章第4節「ロビート市農村部」で示したように、急速な経済発展の効果は、農村部にほとんど還元されておらず、都市部と農村部の経済格差が以前よりも拡大している。このような都市と農村の不均衡の是正はますます重視されており、「農村地域の貧困軽減」は今後も上位目標として妥当である。

上位目標の指標候補として下記の項目を設定したが、これについても、実証調査を通じて取得でき、市職員にもモニタリング可能であることが分かった。

- 基礎食料の供給量の増加（カロリーベース）
- 労働時間の軽減
- 識字率の向上
- 所得向上

7.2 目標と施策

上位目標の「農村地域の貧困軽減」を達成するため、4つの開発目標とそれを実現する各施策を設定した。第5章で述べたように、それぞれの目標に応じたパイロット事業を実施しながら、暫定開発戦略の妥当性を検討した。

- | | | |
|-----|---------|-----------------------------------|
| 目標1 | 食糧の安定供給 | →基礎作物の増産、農業基盤の整備 |
| 目標2 | 労働時間の軽減 | →農業労働の軽減、女性の家事労働の軽減 |
| 目標3 | 教育機会の創出 | →就学率の向上、成人識字教室の拡充 |
| 目標4 | 生計向上 | →農業多角化の技術支援、農業生産増の資金支援
(小規模融資) |

まず、4つの目標ごとに、検証結果を説明する。

(1) 食糧の安定供給

この開発目標は内戦終了後に農業省が掲げた政策の一つであり、具体的には、農業インプットと呼ばれ、全国一律に、種子、農具、肥料などを農民に貸し付ける事業を実施していた。ベンゲラ州農業局もこの事業を進めているが、調査対象地域では、過

去に一度行われたただけだった。しかし、第3章4節で示したように、対象地域の住民のカロリー摂取量はいまだに極めて低く、早急に住民の栄養状態を改善する必要性は現在でも変わらない。その意味で、この目標は引き続き掲げられるべきである。さらに、以下にみるように、食糧の安定供給は、他の開発目標との相互作用が見られ、住民組織の強化にも貢献した。

食糧の安定供給の施策の一つ「基礎作物の増産」に取り組むために、調査団は、草による土づくりパイロット事業を実施した。このパイロット事業は、基礎作物であるトウモロコシの増産効果を示すにとどまらず、その技術が個人間から村全体にまで進展する動きを生み出した。さらに、この技術は基礎作物の増産だけでなく、インゲンマメや野菜などの換金作物の栽培にもすぐに応用できる点で「生計向上」の目標に直接貢献することが分かった。

もう一つの施策、「農業基盤の整備」で実施した灌漑修復事業は、主食であるトウモロコシの安定生産に寄与した。対象地域では、天水によるトウモロコシ生産が広く行われているが、特に10月から1月ごろの雨が安定せず、この時期の生産が極めて不安定であることに農民は悩まされてきた。灌漑施設が修復され、灌漑水が周年利用できるようになったことで、初めて主食の安定生産がもたらされた。

(2) 労働時間の軽減

これも農業省が掲げる政策の一つで、農村女性に焦点を合わせているが、具体的な活動が行われているわけではない。労働時間の軽減は、依然、大きな課題であり、引き続き目標として妥当とみられる。

調査団は、施策として、まず「農業労働の軽減」を掲げた。パイロット事業の中で農業労働の軽減を直接の目的にしたものはないが、第6章で説明した4つの村やロビート市農業局を対象にした参加型開発計画づくりワークショップの際には、この施策の具体的な希望事業として、トラクター、農耕牛の導入が挙げられた。農作業の中で耕起の労働が最も労力と時間を要するため、この目標の必要性が改めて裏付けられた。

もう一つの施策「女性の家事労働の軽減」では、パイロット事業として託児所、井戸建設、改良かまどの3事業を実施した。第5章で報告したように、井戸では多くの女性の労働時間が軽減された。託児所では、子どもを任せられる安心感を語る人が多かった。時間や気持ちにゆとりができることの利点を女性たちは評価した。

(3) 教育機会の創出

教育省の長期政策の中で、特に農村部に関連するものでは、就学率と成人識字率の向上が挙げられる。パイロット事業の実施を含む調査の結果、子どもについては「学校が足りない」、大人については「読み書きできない」という最も基本的な教育ニーズ

が満たされていないこと、そして住民がこうした状況の改善を強く望んでいることが分かった。教育機会の創出は、目標として、依然重要といわねばならない。

農村部の子どもと学校をとりまく問題には、教師の質、待遇、あるいは住民の教育に関する理解、子どもの住民未登録による就学機会の喪失などがあるが、中心はやはり学校それ自体の不足である。施策の一つ「就学率の向上」では、住民参加で学校施設を修復するパイロット事業を実施し、就学率の向上に寄与した。

大人を対象にしたもう一つの施策「成人識字教室の拡充」はどうだったか。これが住民の強いニーズであることは、パイロット事業「持続的識字教育」に対する住民の熱心な参加と円滑な実施の結果が雄弁に物語っている。教育省は本事業を実施するための予算をほとんど持っていないため、識字教室事業はこれまで外国援助機関に頼っていたが、われわれのパイロット事業では、識字教室自ら畑作などの収入源を持つことによって、教室が財務面で持続できることを実証した。

(4) 生計向上

生計向上に関するニーズは、ますます強まっている。内戦終結後の社会が安定を取り戻すにつれて市場経済が進展し、現金支出の機会と必要性がどうしても増えてくるからである。第2章で明らかにしたように、国全体の急激な経済成長もこれに拍車をかけている。その意味で、暫定マスタープランで掲げた生計向上の目標は今後も妥当といえる。

暫定マスタープランでは、生計向上の具体策として、「農業多角化の技術支援」と「農業生産増の資金支援」の施策を掲げた。いずれも農業関連になったのは、たんなる賃労働の日数を増やすといった現金収入増でなく、創意と工夫によって現金収入増を広く図れる分野が対象地域では農業しか見当たらなかったためである。多角化については、「多角化」という抽象的な言葉が農民の口から出たわけではないが、一部の地域では実際に野菜づくりが始まっており、多角化の萌芽が見られた。

パイロット事業では、「農業多角化の技術支援」のために複合農業を、「農業生産増の資金支援」のためにマイクロクレジットをそれぞれ実施した。複合農業では、第5章で説明したように、いくつかの技術面のハードルがあり、それを乗り越えるのに困難が伴ったが、目標である野菜栽培による現金収入の増加を体感した農家は十分に動機づけられ、小規模ながらも複合農業を自力で継続するに至った。マイクロクレジットでは、ヤギ、インゲンマメの融資は受益者が組織的に融資を受けて、受益者拡大につながった点で効果が高く、農業生産増のためには初期段階の小規模融資が有効であることが実証された。一方、ポンプや養鶏での融資には問題がみられ、農業金融特有のリスクの高さをはっきり示した。

いずれにしても、農業に対して、技術面と資金面で適切な支援が行われれば現金収

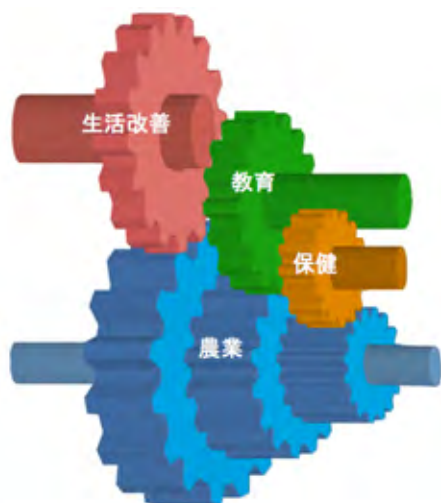
入は増やせるし、そうしたニーズは現在も高い。パイロット事業の結果はもちろんだが、新たな技術や資金を求める農民の声や動きは、それ以外にも随所に見られた。例えば、第6章で述べた村別の計画づくりワークショップでは、新たな農業技術の導入を伴うさまざまな技術支援の希望が表明された。資金面では、組合を作って銀行に融資を申請する農民の動きが対象地域でも見られた。

以上、検討してきたように、暫定マスタープランで想定した4つの開発目標はそれぞれ今後も妥当であると結論できる。だが、これらの開発目標は、たんに個別に妥当であるというだけではないことも、同時に分かってきた。それが次に述べる目標間の相互作用である。

目標間の相互作用と農業の役割

暫定マスタープランの段階では、食糧の安定供給から生計向上までが一連の流れになるのではないかと調査団は考えていたが、それはむしろもう少し複雑な相互作用を伴うものであることが調査を通じて明らかになった。

その好例がパイロット事業の灌漑修復である。当初、灌漑修復は、「食糧の安定供給」目標に基づいて、トウモロコシなど自給用基礎作物の増産を目的としていた。灌漑農地の増加が基礎作物の増産につながったことは前述の通りだが、それ以外の効果も観察できた。まず、住民の居住地近くで耕作地が拡大したため、これまで遠隔地の畑に通うのに要していた時間が大幅に減少した。これは「労働時間の軽減」目標に大きく寄与するものだった。「労働時間の軽減」は、時間にゆとりができることで「教育機会の創出」目標にも十分つながると考えられる。



出所：調査団

図 7-1 セクター間の関係

農業の役割の大きさだった。例えば、パイロット事業の識字教室や託児所では、それらが財務的に持続するよう自前の現金収入活動を実施した。その現金収入活動とは、簡

さらに、住民は、その耕作地でトウモロコシの裏作として、換金作物であるインゲンマメの栽培を始めた。灌漑が修復され灌漑水が流れ始めたのがインゲンマメの作付け時期に重なったこともあるが、それまで雑草しか生えていなかった土地が一面のインゲンマメ畑になり、風景が一変した。インゲンマメは住民の貴重なタンパク源であるとともに、重要な換金作物である。つまり、この施策は「生計向上」目標に直結した。

こうした相互作用を確認する中で、われわれが認識を新たにしたのは、対象地域における農

易な店舗での物品販売以外は、すべて畑作だった。共同の畑に作物を植えて栽培することで現金収入を得ることが、識字教室や託児所の運営に持続性を与えたのである。

あるいは、村ごとの計画づくりワークショップを通じて多くの村から出された「農耕牛導入」の強い希望は、畑の耕起こそが最も長い労働時間を要し、これを軽減しない限り、その先の問題は解決しないと農民がとらえていることを示した。

「食糧の安定供給」を農業が担うのは言うまでもないが、「労働時間の軽減」も農業の基盤整備や技術改善抜きには語れないし、「生計向上」を実現するのも農業にほかならない。「教育機会の創出」さえ、財務面での持続性を下支えする役割を果たしたのは農業だった。

同じことは、実施体制についても言える。農業に関連した活動を通じて、人々は組織化の動きを本格化させた。例えば、灌漑修復事業は、複数の集落の住民により維持・管理が実施されなければならない。工事の進展にともない、用水路維持管理に必要な組織の能力が一つの集落を超えて集落間に普及するまでになった。われわれがネットワーク化と呼んでいる組織化の最終段階である。

7.3 実施体制

暫定実施体制モデルを検証し、行政、住民組織、NGOそれぞれの役割と能力を明確にする。暫定開発マスタープランで示した実施体制を表 7-1 に整理した。

表 7-1 アクターの役割と能力（暫定）

暫定実施体制のモデル（住民の自主的、組織的活動を最大限に生かした地域復興開発）		
	役割	求められる能力
村行政	<ul style="list-style-type: none"> 住民参加型立案の実施 ファシリテーター型の住民組織の支援 	<ul style="list-style-type: none"> →計画立案、モニタリング/評価能力 →開発事業の実施に関する支援/管理能力
住民組織	<ul style="list-style-type: none"> 当事者意識に基づくニーズの要請 開発事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> →住民の自立を支援できる能力 →開発事業の運営能力
NGO	<ul style="list-style-type: none"> 開発事業の実施 住民の開発事業実施に関する運営指導 関係機関に対する事業進捗の適切な報告 	<ul style="list-style-type: none"> →開発事業の運営能力 →住民組織の自立を支援できる能力 →会計報告、課題と適切な対応策

出所：調査団

村行政

地方分権の推進に伴い、地域開発の事業には村単位の計画立案が求められている。その際、住民参加も求められており、住民や民間の代表で構成される村単位の開発諮問委員会が組織されている。つまり、形の上では住民参加型の開発計画立案の体制はしかれている。しかし、行政職員を含む諮問委員会の参加者の中で、開発計画の立案

に関する研修を、これまで受けた者は皆無に近かった。

そのような状況であるにもかかわらず、調査団が行った参加型計画立案のワークショップでは、参加者のほとんどが熱心に議論に参加し、その先導役を行政職員が務めた。当事者意識はかなり高く、今後この役割を担うためのベースは備わっていることが確認された。

計画立案での村行政が果たすべきなのは、「開発ニーズに合致する事業案を、具体的な規模と優先順位を伴って示す」ことだった。計画立案ワークショップでは、まず事業規模を算出し、その後、優先順位付けに必要な判断基準を示して事業案を検討した。

行政職員は、判断基準の定義を概ね理解し、他の参加者に優先順位づけの手本を示した。今後、行政職員はこの経験を生かし、特に重要な事業案の優先順位づけを参加者に説明し、まとめることができるようになると思う。ただし、事業の具体的な内容を決定するにあたり、画一的な仕様で対応可能な学校やヘルスポストなどのインフラ関係以外の事業は、専門のコンサルタントや NGO の支援が必要になることはいうまでもない。

住民組織の支援や開発事業のモニタリングについては、事業の種類により、発揮される行政の能力に差があることが判明した。

学校修復・建設、維持管理など住民の参加が限定される事業は、行政職員は、工事の進捗状況と使用される資材の仕様と量の管理に焦点を合わせてモニタリングするだけでよい。

一方、灌漑修復のような比較的規模の大きい工事を住民参加型で実施する場合、工事終了後に住民を主体とした維持管理を行う体制を構築することまで視野に入れて活動する必要がある。しかし、村行政職員は、開発事業の実施やモニタリング以上に、市民に対する行政サービスを提供する義務があるうえに、人数も非常に限られている。このため、実証調査では、NGO が行政職員に代わり、これらの活動を行った。

行政職員も住民も、自らが地域の主体となって開発事業を行った経験がなく、いきなり彼らを実施の主体にするのは相当な無理があることが判明した。しかし、住民の組織強化をするうえで、行政職員でしかできない部分については責任を持ってあたってもらった。事業の種類によっては、ある程度、主体的に進められる事業もあり、実施体制の組み方いかんでは、必要とされる能力の強化も可能であることが分かった。

例えば、実証調査で行った識字教室のように、成績が良好な参加者を正規教育に編入するよう市教育局に推薦するといった、行政職員の立場でしかできない役割を果たすことが、住民の当事者意識の向上に大きく貢献する。土づくり事業も農業普及員と住民組織が協力すれば域内で十分普及させることが可能である。このように特に投資額が少なく効果の高い事業では、セクター別に配置されている行政職員と住民組織で

できることが少なくない。

表 7-2 村行政の役割と能力

役 割	取得すべき能力
住民参加型の計画立案の実施 市計画部が計画立案に必要とする信頼性の高いデータを収集し報告する	<ul style="list-style-type: none"> 市計画部に対し、ニーズを踏まえた事業案について根拠を示した事業規模と優先順位を示すことができる 事業内容により、その持続性を得るために住民参加が必要か否かを判断し、必要な場合は住民の当事者意識を見極める 事業実施につき、外部者の支援が必要か、地域内の人材を含めた資源で実施できそうかを判断する 事業内容により、その目的にあったモニタリングを行い、上部機関に問題、成果とそれらの要因、対処案、提言を報告する
ファシリテーター型の住民組織支援 住民を組織化するだけでなく開発組織として育成する	<ul style="list-style-type: none"> NGO などの支援を得ながら、住民の組織的な活動にアドバイスできる 住民組織の活動をモニタリングし、適切なアドバイスができる
投資が少なく、効果の高い事業の実施	<ul style="list-style-type: none"> 住民組織の協力を得ながら、行政職員自身で実施する

出所：調査団

住民組織

住民組織は、計画立案の場面で、既述の開発諮問委員会の重要な一員としての役割を負う。また、それ以上に開発事業の実施者としての役割も期待される。しかし、これまで住民が開発計画の立案に参加する場面は、集落の伝統的リーダーを介した要望の陳情に留まっていた。

ところが、本調査の参加型計画立案のワークショップに参加した集落の若い実質的なリーダーたちの当事者意識は非常に高かった。彼らは、読み書き計算もできるため、村行政の貴重な情報源になることがうかがわれた。彼らのような実質的なリーダーたちは、伝統的リーダーや行政職員の影響をうまく駆使するとともに、地域に必要な開発ニーズに根拠をもった優先順位をつけられることが確認できた。

例えば、実証調査の小規模融資事業で、若いリーダーたちが運営する農業協同組合はインゲンマメの栽培を行った。この事業では、彼らは実施前に調査団に対し、十分に採算性を説明することができ、期待通りの収益を上げた。さらに種子銀行を設立し、受益者を増やし、組合の財務状態を改善した。

開発事業全般の実施能力については、NGO に代わる能力を発揮できる組織をめざしていたが、調査期間中には組織としての能力を確認するまでには至らなかった。しかし、その可能性はうかがえた。まず、実証調査事業の中でも識字教室や土づくり事業では、個人としては十分にその役割を果たすことができる人材がいた。対象集落内では住民の開発に対する当事者意識が高まっており、識字教室の持続性や土づくり事業では、個人を起点に普及していく可能性が確認されたのである。

今しばらく行政や NGO の支援が得られれば、数年で住民開発組織に脱皮することは決して無理なことではない¹。

表 7-3 住民組織の役割と能力

役割	取得すべき能力
自意識に基づくニーズの要請 事業規模、採算性、効果を分析 したうえで優先順位をつけて要 請する	・ 広く住民のニーズを聞き取り、可能な限り根拠を伴った 対象人数を決める。事業内容によっては簡易な採算性の 計算と効果を示す事業案を提示する。事業案に客観的な 優先順位をつける
開発事業の実施 NGO や行政の支援を得ながら、 住民の参加を促進し事業を運営 する	・ 住民の参加を促すため、必要に応じて行政や NGO に要 請する状況やタイミングが判る ・ 行政職員などのわずかな協力により、住民自身で実施で きる事業を選定し運営することができる
投資が少なく、効果の高い事業 の実施集落内を中心に住民全体 のレベルアップを図る	・ 行政職員の協力を得ながら、住民組織自身で実施する

出所：調査団

NGO

NGO は、これまでの緊急支援による物資の分配組織から、開発事業を運営できる NGO へと脱皮することが期待されていた。しかし、事業の実施面では積算や施工管理の詰めが甘く、予算の不足や事業の進展に支障が見られ、調査団がかなり介入しなければならなかった。しかし、一部の NGO は、実証調査の事業の中で、そのような失敗を教訓として成長し、開発を志向した NGO へと大きく飛躍することができた。そのベースにあったのは、開発 NGO に脱皮しなければ生き残っていけないと考える、NGO としての当事者意識だった。

具体的には、不足していた技術面について、調査団の提言により雇用したローカルの専門家の介入を、ただ漠然と受け止めるだけではなく、自らの知識経験とし、自身で適用できる技術はどんどん使うようになった。積算でも、リスクを計算に入れるなど、失敗を糧にかなり改善してきた。

住民の組織強化については、現地に寝泊りして事業を実施した NGO は住民の習慣などを分析して対応するようになった。これは、常に住民の側にいること、そのことが結局は効率的に目的を達成できると肌で感じたからにほかならない。

例えば、灌漑修復事業で、一般の住民は当初、住民組織の幹部が調査団や NGO から報酬を得ながら活動をしていると考え、住民組織の活動に猜疑心をもっていた。しかし、NGO はそうした住民に対し、長期間にわたり真摯な説得を行った。必要に応じて行政職員に説得してもらおうという機転もきかせていた。そうした努力によって、最終的に、住民組織は一般の住民から信頼されるようになった。

¹ ベンゲラ州で発達した住民組織の見本となっているドンベグランデ村の住民開発組織が育成されるのには約 10 年、カツンベラ村の水利組織も 4 年以上の期間が費やされている。

最後に、会計報告やモニタリングの結果報告については、緊急支援を受けていた時代のなごりか、内容に具体性がなく、提出した事実さえあればよいという定型化された報告をすることが一般的だった。これは、政府の開発事業に関する報告事項が予算と受益者数、さらに評価基準は期間内に終了したか否かのみでよく、それが習慣化していたためと考えられる。

調査団の要請に応える間に、一部の NGO では、問題の原因と対処案が示されるなど、報告内容にかなりの改善が見られるようになった。

表 7-4 NGO の役割と能力

役 割	取得すべき能力
開発事業の実施 事業の積算、技術の課題など、状況に応じて専門家の支援を得ながら事業を円滑に進める	<ul style="list-style-type: none"> ・ インフラ整備や新規技術に関連する事業は、専門家の指導により、仕様の決定から正確な資材の量と決定し、見積もりする。 ・ 施工管理も、技術面の課題を正確に専門家に伝え、専門家の指示を理解し施工実施者に伝えモニタリングする。 ・ 技術的に大きな問題にならない前に専門家の指示を仰ぐ
住民の事業実施に関する運営指導 住民組織に対し、事業に関連する技術、ロジスティック、住民の参加促進について OJT で適宜指導する	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民に取得可能な技術や資機材調達の方法を移転する ・ 住民の参加促進に関連し、住民組織の能力と地域の習慣など社会的な環境を分析し、行政が介入すべき場面を見極めることと、住民組織がやるべき場面を決定する
関係機関への適切な事業進捗の報告 関係機関に問題、成果とそれらの要因、対処案をタイムリーに報告する	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計報告はむろん、事業の進捗に関し、住民組織の強化の視点も含めた問題と成果の要因を外部要因と内部要因に分けて客観的に報告し、それに基づいた教訓と提言ができる
開発に関連する手法の普及 行政職員や住民組織が地域の開発の担い手になるべく、開発に関連する効果的な手法を技術移転する	<ul style="list-style-type: none"> ・ 村行政職員が取得可能な能力に示した項目を技術移転できる

出所：調査団

このような認識に基づいて、調査団は開発戦略の見取り図を若干修正した。その内容は、節を改め、最終的な開発戦略として提示することにしたい。

7.4 パイロット事業モニタリングシートによる実施体制の詳細な検証

7.4.1 灌漑修復事業

本事業の実施体制を構成する主要なアクターは、村行政、住民代表で構成される灌漑修復委員会（以下、住民組織）、NGO の三者で、事業に求められた最も重要な課題は以下の2点だった。

- 工事期間－自発的に工事に参加する住民を中心に工事を進める。
- 工事終了後－住民代表からなる水利組織が設立され、機能する。

この課題を達成するため、それぞれのアクターには以下のことが期待された。

村行政

- 事業の進捗状況を把握し、問題がある場合は必要に応じて介入、解決を図る
- 住民代表とともに、住民組織を設立し活動を支援する

住民組織

- 工事への住民の参加を促進する
- 工事終了後に水利組織として機能する

NGO

- 工事の進捗管理とそれに関する問題を解決する
- 住民代表とともに住民組織の設立を支援し、活動を促進する
- 住民組織とともに工事への住民の参加を促進する

上記の各期待について、アクターが能力を発揮できるのかどうかを確認した。プロジェクトが始まる前に、アクター別に期待される具体的な能力²と、その能力を向上させる対策をあらかじめ設定した。

これらの能力が発揮されるか否かは、日々起きる問題とその原因、問題解決された場合はその要因、されなかった場合もその要因を、想定した能力との関連を第1章で

² 能力の定義（ ）内は該当する能力が期待される主なアクター

参加促進能力 当事者意識を持ち、参加対象者に行動を促す能力（住民組織、NGO、行政）

計画能力 事業の“施工管理”について計画できる能力（NGO、住民組織）

説明能力 対象者に必要な情報を正確に伝え内容を理解させる能力（NGO、住民組織、行政）

当事者意識 事業の内容を理解し、その効用を認識し、行動に移すまでの意識のレベル（NGO、住民組織、行政、個人）

制度・規範の策定能力 事業の体制や組織のルールを策定する能力（NGO、住民組織）

管理能力 事業目的を達成するため、事業の進捗をモニタリングし、必要に応じて対処する能力（NGO、住民組織、行政）

アドバイス能力 必要時に、的確なアドバイスを与えることが出来る能力（NGO、行政）

組織活動の理解 組織的な活動について、メンバーの役割とその効用に関する理解（住民組織、個人）

技術力 事業対象の地域で調達できない専門性の高い能力や機材など（NGO）

危機管理能力 事業の進捗に影響のある事象が生じた際、その影響を分析し、必要に応じて適宜対応策を講じ問題を回避する能力（NGO、住民組織）

示したモニタリングシートを使って集計し、その結果を分析して検証した。

(1)問題の原因とアクターの能力

修復工事期間中に発生した問題のほとんどは、工事の遅延に関連していた。そこで、これらの問題の原因が、各アクター別に設定されたどの能力が発揮されなかったことに起因していたか、表 7-5 に能力ごとの起因頻度を集計した。例えば、ある問題が起き、その原因が村行政の説明能力が発揮されなかったことと NGO の計画策定能力が発揮されなかったことにあることが分かれば、「村行政」の列の「説明能力が発揮されなかった」の欄と「NGO」の列の「計画策定能力が発揮されなかった」の欄にそれぞれ印をつける。その印の数を集計したのが下の表である。

表 7-5 問題が起きた原因

		村行政	州 農業局	州政府	市役所	NGO	住民 組織	集落 リーダー	受益者	一般 住民	計
1	当事者意識が発揮されなかった			2			9		2	6	19
2	説明能力が発揮されなかった	4				6	2				12
3	参加促進能力が発揮されなかった	2				7	4	2			15
4	計画策定能力が発揮されなかった					7	4				11
5	制度規範策定能力が発揮されなかった						6				6
6	管理能力が発揮されなかった					4					4
7	組織活動に対する理解が不足していた									2	2
8	技術力が発揮されなかった						2				2
9	アドバイス能力が発揮されなかった							1			1
10	危機管理能力が発揮されなかった										0
	計	6	0	2	0	24	27	3	2	8	72

出所：調査団

住民組織（27回）と NGO（24回）が原因になっている場合が最も多かった。住民組織では、特にメンバー16人の参加率の平均が50%を割るなど、組織全体の当事者意識の欠如（9回）と、その状況を改善しようとするルール策定をはじめとする制度・規約の策定能力の不足（6回）が原因の約半分を占めた。具体的には、彼らは住民組織メンバーの集まりや、住民の工事参加者の増加を焦るあまり、参加を義務付けるようなルールを作った。しかし、住民組織メンバーの間や住民と十分に話し合いを持たず

に作ったため、結果は住民組織メンバーや工事参加者に対するルールの不徹底という形で現れた。

NGO の場合、計画能力と参加促進能力の不足（いずれも 7 回）、工事に参加する住民に具体的な指示ができないなど説明能力が発揮されないこと（6 回）の 3 つで原因のほとんどを占めた。工事を円滑に進めるための資機材手配の遅れなど、管理能力の不足（4 回）により、工事に参加した住民が時間を無駄にしたことが見られた。

NGO、住民組織以外にも、村行政と受益者に着目しておくべき点が見られた。事業開始当初、行政職員は住民の参加を促すため、住民に対してトップダウン的な対応をとっていたため、住民の工事に対する理解が得られにくかった（説明能力が発揮されなかった、4 回）。受益者では、工事の必要性に対する認識不足（当事者意識が発揮されなかった、2 回）が問題を引き起こした。

(2)問題の解決とアクターの能力

問題がどのアクターのどの能力の発揮により解決されたか、解決に至らなかったかを表 7-6、表 7-7 にとりまとめた。

表 7-6 問題が解決された要因

		村行政	州 農業局	州政府	市役所	NGO	住民 組織	集落 リーダー	受益者	一般 住民	計
1	当事者意識が発揮された						7		2		9
2	説明能力が発揮された	3				6	2				11
3	参加促進能力が発揮された	3				22	3				28
4	計画策定能力が発揮された					5	3				8
5	制度規範策定能力が発揮された	1				1	5				7
6	管理能力が発揮された	2			1	6	6				15
7	組織活動に対する理解があった								1		1
8	技術力が発揮された						1				1
9	アドバイス能力が発揮された		1			1					2
10	危機管理能力が発揮された										0
	計	9	1	0	1	41	27	0	3	0	82

出所：調査団

表 7-7 問題が解決されなかった要因

		村行政	州 農業局	州政府	市役所	NGO	住民 組織	集落 リーダー	受益者	一般 住民	計
1	当事者意識が発揮されなかった						1		3		4
2	説明能力が発揮されなかった										0
3	参加促進能力が発揮されなかった					1	3	2			6
4	計画策定能力が発揮されなかった										0
5	制度規範策定能力が発揮されなかった										0
6	管理能力が発揮されなかった						1				1
7	組織活動に対する理解が不足していた										0
8	技術力が発揮されなかった						2				2
9	アドバイス能力が発揮されなかった	1									1
10	危機管理能力が発揮されなかった							1			1
	計	1	0	0	0	1	5	3	3	0	15

出所：調査団

前項の「問題の原因」の表で、例えば住民組織の「当事者意識が発揮されなかった」が9回あり、ここに示す「解決の要因」の表では同じ住民組織の「当事者意識が発揮された」が7回になっているが、問題は数多くあり、それぞれの問題は異なっている。問題によって当事者意識が発揮されなかったり、発揮されたりしたということである。後述のように、プロジェクトが進展するにつれてアクターの各能力は一般に向上していったが、これらの表自体はプロジェクト全期間の数字を、それぞれの目的に沿って単純に集計したもので、時系列的な変化を表しているわけではない。

まず、問題解決にあたって能力が発揮できた場合とできなかった場合はそれぞれ82回と13回で³、能力が発揮された場合が圧倒的だった。

特に、NGOと住民組織の二者で、能力の発揮が問題の解決をもたらした例が多かった。

NGOの場合は、住民の工事参加や住民組織の会合参加を促す参加促進能力（22回）⁴、工事の進捗を詳細に把握できるようになってきた管理能力（6回）、工事の経験の積み

³ ただし、この頻度の高さをもって、直接アクターの能力が発揮されたことを示すものではないことに注意しておく必要がある。頻度は、各アクターがそれぞれの能力に該当する問題をとりあつかった回数である。回数の多さは、経験回数が多いことを意味することから、該当する能力が向上したと理解することが妥当であろう。

⁴ NGOに課せられた参加促進能力を発揮すべき場面が多くあったことを意味することに注意。

重ねにより段取りがよくなっていった計画能力（6回）が発揮された。

住民組織は、NGO と共同歩調をとることで上記と同様の管理能力（6回）、当事者意識（7回）、また住民の実情に合わせて参加を促すためのルールを考えるような制度・規範を策定する能力（5回）が発揮されたと考えられる。

次に、各アクターの能力が発揮されなかったことが問題の原因となった頻度（表 7-5 問題が起きた原因）と発揮されたことが解決に導いた頻度（表 7-6 問題が解決された要因）を比較分析してみよう。

村行政

村行政が問題の原因となったのは6回で、中でも説明能力の不足が4回で最も大きかった。これに対し、問題解決の要因となったケースは9回あった。後者では、参加促進能力や説明能力を発揮したことで工事参加者が増加した事実が確認された。例えば、事業開始当初、住民の自発性に依拠した住民の参加促進に疑問を抱き、内戦時に行っていたトップダウン的なアプローチで住民の参加を促そうとしていた。やがて、調査団や NGO が行う住民の目線で説明するやり方が非常に効果的なことを認識するようになり、自らもそのようなアプローチをとるようになった。

住民組織

住民組織が問題の原因になった場合と解決の要因になったケースはいずれも27回だった。必要な能力を発揮しなかったために問題を引き起こしたことも多かったが、多様な能力を発揮して問題を解決した場面もまた多かったということである。同じ能力で発揮されたりされなかったりするのとは、たんに問題の性質が異なっている場合もあるが、プロジェクトの初期の段階にはネックになった能力の低さがプロジェクトの進展とともに向上し、やがて問題を解決できるまでになった、というケースもある。

例えば、管理能力では、NGO 不在時に NGO に代わって事業の進捗管理を進めることができるようになった。工事のモニタリング活動を通して進捗状況を NGO などに具体的に説明できるようになってきたのである。制度・規範策定能力については、住民組織が水利組織へ脱皮するにあたり、NGO のアドバイスを得ながら、水利用に関するルールを自ら策定することができた。

NGO

NGO が問題の原因になったケースは24回、解決の要因になったケースは41回だった。特に参加促進能力は、問題の原因になった回数と解決に役立った回数がそれぞれ7回と22回で、大きな違いを見せた。これも、プロジェクトの進展に伴って力をつけてきたケースといえる。例えば、NGO は、住民の特質や背景を分析し、住民が集まりやすい時間帯に合わせてミーティングを開催するなど、農業カレンダーと生活パター

ンに密着した参加促進を進め、試行錯誤を繰り返しながら多くのノウハウを徐々に取得していった。

工事を進めるための管理能力についても、問題の原因になったことはなく、解決の要因になったのが6回あり、住民組織と同様、能力を発揮する場面が多かった。これについても、経験を積みながら能力を高めた例といえる。具体的には、農繁期、農閑期など住民の農業カレンダーに合わせ、柔軟性をもたせた工事の進め方を取り入れたことなどである。

(3)実施体制検証の結論

村行政

事業の進捗状況の把握は、NGOに依拠する割合が高かった。しかし、NGOが工事の実施主体だったことや、村行政は他の行政サービスをカバーしているためこのプロジェクトにばかり関わってられないことを考慮すれば、事業に対し、高い当事者意識を維持し続け、住民の目線で活動できるようになった点をむしろ肯定的に評価すべきといえる。

また、住民に対する説明など、行政しかできない場面をよく見極め、必要に応じて介入し、解決を図った。さらに、行政の立場から住民組織にメンバーの一員として加わり、積極的に住民組織の活動支援を行った。

住民組織（灌漑修復委員会）

積極的な活動をするメンバーとそうでない者の差があった点で当初の期待通りではなかった。しかし、住民が一つの事業について集落間の調整を行うのは初めての経験であり、NGO、村行政とともに試行錯誤を繰り返しながら工事への住民参加を粘り強く促進した点は非常に評価できる。また、工事が完了した区域では、関係集落の受益者を集め、水の配分や受益者の義務を地道に説明し続けたことや、住民組織を法人化するための調査も欠かさない点で組織として大きく成長し、既に水利組合として機能し始めている。今しばらくNGOの支援が得られれば、強固な住民開発組織に発展する可能性がある。

NGO

工事開始当初、積算の甘さや技術的なレベル不足が露呈した感があったが、これらの問題は技術者のアドバイスをすることで解決した。住民参加や住民組織の組織強化にはなくてはならない存在であった。この事業を通じて、関係者の中で最も能力向上が見られた。

7.4.2 託児所

本事業の実施体制を構成する主要なアクターは、保育士、保護者代表で構成される託児所運営委員会（以後「委員会」）だった。村行政と NGO の関わりもあったが、前者は日常の運営よりも行事に、後者は事業開始時にのみ関わった。

事業に求められた最も重要な課題は以下の2点である。

- 受益住民を中心として自発的に託児所施設の建設工事に参加する。
- 住民代表からなる運営委員会が設立され、機能する。

この課題を達成するため、それぞれのアクターには以下の点が期待された。

村行政

- 住民への事業の説明と動機付け
- 事業の進捗状況を把握し、問題がある場合は必要に応じて介入、解決を図る
- 住民代表とともに、委員会を設立し活動を支援する

委員会

- 事業への住民の参加を促進する
- 事業の運営、管理を担う

NGO

- 事業の進捗管理とそれに関わる問題を解決する
- 住民代表とともに委員会の設立を支援し、活動を促進する
- 委員会とともに事業への住民の参加を促進する

(1)問題の原因とアクターの能力

問題のほとんどは、準備段階に多くの時間が費やされた間に起きた。これらの問題の原因が、各アクターのどの能力が発揮されなかったために起きたかを表 7-8 にとりまとめた。

表 7-8 問題が起きた原因

	NGO	委員会	保育士	集落 リーダー	受益者	調査団	計
1 当事者意識が発揮されなかった		2			23		25
2 説明能力が発揮されなかった	2	1		1		1	5
3 参加促進能力が発揮されなかった	1	3		2		1	7
4 計画策定能力が発揮されなかった		3					3
5 制度規範策定能力が発揮されなかった							0
6 管理能力が発揮されなかった	1	3		1			5
7 組織活動に対する理解が不足していた							0
8 技術力が発揮されなかった			3				3
9 アドバイス能力が発揮されなかった							0
10 危機管理能力が発揮されなかった							0
計	4	12	3	4	24	2	48

出所：調査団

受益者と委員会がそれぞれ 24 回と 12 回、問題の原因になり、これが最も目立った。受益者は、住民参加で事業を運営したのは初めての経験で、組織的に資金を管理しながら活動することも初めてだった。そのうえ、緊急支援時代に身についた「外部からの支援は供与である」という考え方から、他力本願の姿勢が強く、著しく当事者意識に欠けていた。委員会の主要メンバーは保育士として適任かどうかという基準で選定された人々で、集落でリーダーシップをとった経験のないメンバーが大半を占めていた。そのため、事業を進めるにあたり、住民の参加促進、当番制などの計画づくりと担当者に対する伝達、事業の進捗管理などに多くの問題が生じた。例えば、特に委員会が設立された直後に住民への説明ができない、事業の進捗について委員会のメンバー間で情報がうまく共有できないことなどが露呈した。

受益者、委員会以外にも、NGO に着目しておくべき点が見られた。開発調査 1 年次のみ、子どもに関する事業経験を持つローカル NGO に再委託してこのパイロット事業を実施した。この NGO は州・市の社会復興局との関係が良好だった。しかし、調査団が意図した自立的で持続的な託児所運営の方針を理解できず、住民参加のワークショップのファシリテーション能力に限界が見られたため、NGO を通じての事業実施を中断し、調査団が直接関わることにした。上記のモニタリングの表の NGO の回数が少ない理由は、このようないきさつがあったからである。

村行政が問題を引き起こしたことはなかった。この事業では、村の社会担当職員が準備期間のワークショップに同席し、住民参加の促進に関与した。しかし、この村では、本開発調査によるパイロット事業が複数実施されており、行政職員は他のパイロット事業のフォロー、本来業務などのために、次第に託児所のモニタリングに携わることは少なくなった。託児所の開所式などの重要な行事には教育担当者が出席した。

(2) 問題解決とアクターの能力

問題がどのアクターのどの能力により解決されたか、あるいは能力不足により解決に至らなかったかを表 7-9 と 7-10 にとりまとめた。

表 7-9 問題が解決された要因

	NGO	委員会	保育士	集落 リーダー	受益者	調査団	計
1 当事者意識が発揮された		3	1	1	27		32
2 説明能力が発揮された		2	1	2		2	7
3 参加促進能力が発揮された		4		3		4	11
4 計画策定能力が発揮された		1					1
5 制度規範策定能力が発揮された		1					1
6 管理能力が発揮された		5					5
7 組織活動に対する理解があった							0
8 技術力が発揮された						1	1
9 アドバイス能力が発揮された						7	7
10 危機管理能力が発揮された				2		4	6
計	0	16	2	8	28	18	71

出所：調査団

表 7-10 問題が解決されなかった要因

	NGO	委員会	保育士	集落 リーダー	受益者	調査団	計
1 当事者意識が発揮されなかった		1	2		2		5
2 説明能力が発揮されなかった	1						1
3 参加促進能力が発揮されなかった	1	1				1	3
4 計画策定能力が発揮されなかった							0
5 制度規範策定能力が発揮されなかった							0
6 管理能力が発揮されなかった	2						2
7 組織活動に対する理解が不足していた							0
8 技術力が発揮されなかった							0
9 アドバイス能力が発揮されなかった							0
10 危機管理能力が発揮されなかった							0
計	4	2	2	0	2	1	11

出所：調査団

表に示されるように、能力が発揮できた場合とできなかった場合はそれぞれ 72 回と 11 回で、能力が発揮されたケースが多かった⁵。

アクター別では、受益者、調査団、委員会の能力が発揮されたケースが多かった。受益者の場合では、活発に事業に参加するという当事者意識の高さが 27 回記録された。

委員会は、管理能力の発揮が問題を解決したケースが 5 回あった。事業の進展に伴いメンバー間の役割分担が明確になり、委員会内での話し合いが活発化し、集まりの時間帯や連絡伝達の方法を変えることで住民参加を高めたり、道具や食料ストックの管理に透明性を持たせたり、といったように、問題を解決できるようになった。受益者との話し合いの際に、調査団に頼らずに自らの言葉で参加者に説明し参加を促すなど、説明能力(2 回) と 参加促進能力 (4 回) が向上した。

次に、主なアクターの能力が発揮されなかったことが問題の原因となった頻度と発

⁵ ただし、この頻度の高さが直接に各課題の達成度を示すものではないことに注意しておく必要がある。頻度は各アクターがそれぞれの課題に対応した問題をとりあつかった回数である。回数の大きさは、経験回数が多いとの観点から課題達成に対する期待値として扱うことが妥当であろう。

揮されたことが解決をもたらした頻度とを比較分析してみよう。

委員会

委員会が問題の原因となったのは12回、解決の要因となったのは16回。まず計画能力については、問題の原因（3回）とはなっても、解決の要因（1回）となる機会がほとんどなかった。少ないながらも当事者意識、参加促進能力、説明能力、管理能力、制度・規範策定能力を発揮する機会があり、観察によれば、これらは全般的に増加した。

例えば、住民との話し合いでは、当初は調査団が直接住民に話しかける方法を取っていたが、委員会メンバーがその一部を次第に担うようになった。彼らが会合の司会をする、あらかじめ決められていたことについて説明する、住民からの質問に回答する、といった段階を踏んでいった。一方、委員会内での話し合いでは、調査団のアドバイスに対し、当初、一部の人のみが発言する傾向が見られたが、事業の進展に従って、すべてのメンバーが自らの考えや質問を表明できるようになった。このように会合が活発になったことと、事業の管理能力の向上はほぼ平行して生じたといえる。なぜならば、事業の管理方法について、メンバーがアイデアを交換することで、よりよい方法が選定されるようになったからである。

委員会に求められた管理能力は、住民参加による敷地内の清掃や簡易な保育施設の建設に関する管理だった。計画通りに参加が見られなかった際には、「農繁期に重なったため」「住民に情報が十分に伝わっていなかったため」など、その原因を分析し、対応策を導き出せるようになった。

事業開始当初、いくつかの問題が発生した。しかし、このように委員会の当事者意識が高く、彼らの能力向上への関心もあったため、事業の進展に伴ってそれらに変化がみられた。特に託児所の開所にいたるまでに、長い準備期間を要したため、実際に実現した後はさらに、メンバーは自信を高め、会合での発言が積極的になった。

(3) 結論

委員会

委員会の構成メンバーは日常生活において、集落では他の受益者と同じ集落住民である。そのため、託児所活動では、委員会メンバーとして住民参加型で事業管理を遂行していくことが、果たして可能かどうか当初は不安だった。なぜなら、従来の集落単位で行う活動の管理は、伝統的な集落リーダーを中心とする指揮体制の下に機能していたからである。

住民側が委員会による管理体制を認めた要因の一つは、委員会メンバーが真摯に根気強く活動を継続したことであると思われる。

また、委員会側も、リーダーシップを握る立場に立つことに対する躊躇が当初は見られたものの、調査団の OJT によるフォローで自信をつけていった。これらの話合いを重ねながら、当事者意識を高め、物事を決定していった。そのため、託児所開所までの準備を進めるプロセスには 1 年以上の期間を要した。しかし、このような地道な活動の結果、既述のような受益者の変化が認められた。

調査団が実際のファシリテーション行ったものの、ポイントは彼らと併走することである。彼らの考え方を十分理解しながら、かつローカル NGO や村行政などの支援を得ながら我慢強く十分に時間をかけて彼らの変化を促せば、住民組織が事業管理をできるレベルまで達成することは可能と考える。

7.4.3 学校修復建設

本事業の主なアクターは、村行政、住民代表で構成される保護者委員会（以下「委員会」）、NGO であった。事業を実施するうえで次のことが求められた。

- 学校修復、建設は、住民の自発的な工事への参加により行う。
- 保護者委員会が設立され、工事に参加する住民の作業を管理する。

それぞれのアクターには以下の役割が期待されていた。

村行政

- 事業の進捗状況を把握し、問題がある場合は必要に応じて介入、解決を図る
- 住民代表とともに、委員会を設立し活動を支援する
- 工事参加に対し、住民の参加を促す

委員会

- 工事への住民の参加を促す
- 工事終了後に学校維持管理の組織として機能する

NGO

- 工事の進捗管理とそれに関する問題を解決する
- 住民代表とともに委員会の設立を支援し、活動を促進する
- 委員会と協力し、住民の工事参加を促す

(1)問題の原因とアクターの能力

調査期間中に発生した問題は、住民が予定通りに参加せず、修復・建設工事が遅延したことなどだった。この問題の原因が、アクターのどの能力が発揮されなかったことに起因していたのかを表 7-11 に整理した。主な原因は、受益者である住民と委員会の当事者意識、実施機関であった NGO や委員会の工事の管理能力に関連していた。

表 7-11 問題が起きた原因

	村行政	NGO	住民組織	委員会	受益者	計
1 当事者意識が発揮されなかった				5	8	13
2 説明能力が発揮されなかった		2	1			3
3 参加促進能力が発揮されなかった	1			4		14
4 計画策定能力が発揮されなかった		5				5
5 制度規範策定能力が発揮されなかった				3		3
6 管理能力が発揮されなかった	1	9	2			3
7 組織活動に対する理解が不足していた						0
8 技術力が発揮されなかった		2				2
9 アドバイス能力が発揮されなかった						0
10 危機管理能力が発揮されなかった						0
計	2	18	3	12	8	43

出所：調査団

委員会と受益者の当事者意識の不足（13回）の場合、その内訳は、受益者と委員会の事業を住民参加型で行うことに対する理解不足であった。それぞれの頻度は、8と5であった。両者とも工事参加には食料などのインセンティブが必要であるという考え方であった。

次に大きな原因は、工事の管理能力（頻度 12）で、NGO に起因する要因が大部分であった。具体的には、彼らによる工事現場のモニタリングの頻度が少ないため、工事の状況把握ができておらず、問題解決が遅れることであった。たとえば、工事の進み具合にあわせた資機材や左官などが調達できないことがあげられた。

(2)問題の解決とアクターの能力

問題がどのアクターのどの能力により解決されたか、あるいは能力不足により解決に至らなかったかを表 7-12、表 7-13 にとりまとめた。

表 7-12 問題が解決された要因

	村行政	NGO	委員会	集落リーダー	受益者	調査団	計
1 当事者意識が発揮された		1	4		6		11
2 説明能力が発揮された		1				1	2
3 参加促進能力が発揮された	1	4	4	3		1	13
4 計画策定能力が発揮された							0
5 制度規範策定能力が発揮された			1		1		2
6 管理能力が発揮された	2		1			4	7
7 組織活動に対する理解があった							0
8 技術力が発揮された							0
9 アドバイス能力が発揮された							0
10 危機管理能力が発揮された	1			1		3	5
計	4	6	10	4	7	9	40

出所：調査団

表 7-13 問題が解決されなかった要因

	村行政	NGO	住民組織	集落リーダー	受益者	調査団	計
1 当事者意識が発揮されなかった							0
2 説明能力が発揮されなかった						1	1
3 参加促進能力が発揮されなかった	1	2					3
4 計画策定能力が発揮されなかった							0
5 制度規範策定能力が発揮されなかった							0
6 管理能力が発揮されなかった						1	1
7 組織活動に対する理解が不足していた							0
8 技術力が発揮されなかった							0
9 アドバイス能力が発揮されなかった							0
10 危機管理能力が発揮されなかった				1			1
計	1	2	0	1	0	2	6

出所：調査団

問題を解決に導いた場合と導けなかった場合はそれぞれ 40 回と 6 回あり、そのうち調査団に関連した能力を除くと 31 回と 4 回だった。

問題の解決に特に関係した能力は、参加促進能力、当事者意識などだった。問題を解決したアクターは、委員会が 10 回で最も高かった。調査団を除くと、続いて受益者の 7 回、NGO の 6 回と続く。

委員会も受益者も問題解決を能力別に見ると、当事者意識や参加促進能力が最も多かった。これは、工事に住民が参加することに直接関係する項目である。NGO も、上記と同じ 2 つの能力に加え、説明能力、ファシリテーション能力と住民に対する動機付けに関する能力の発揮が際立っている。例えば、カテケ集落 (Kateque) で、土ブロック生産とその運搬が住民負担で実施された際、住民は数百個の土ブロックを生産した。この時点で、目標数には達成していなかったが、NGO はその努力を認め、不足する分を NGO が負担した。こうした行動は、あくまで、住民の動機づけを維持するためのものである。住民の当事者意識の向上を図りつつ、インセンティブを適切に使った。

次に、問題の原因となった場合と解決に導いた場合を比較し、アクター別に検討してみよう。問題の原因なった場合と解決の要因となった全体の回数は調査団の介入を除くとそれぞれ 43 回と 31 回だった。

村行政

問題の原因になったのは 2 回、解決の要因になったケースは 4 回だった。当初、教育担当職員は、NGO や調査団と集落で実施した住民参加型工事の説明、保護者委員会設立のための住民参加の促進のための会合には常に同席していたが、積極的に関わるといっても傍観に近い態度だったため、問題の原因にもならず、同時に解決にも関わらなかった。事業が進展するにつれ、NGO の管理能力の不足が露呈しはじめ、工事

現場で問題が発生し始めると、行政職員は積極的に現場に足を運び、工事の進捗をモニタリングするようになった。

委員会

委員会が問題の原因となった場合と解決の要因となった頻度はそれぞれ 12 回と 10 回だった。ともに当事者意識と参加促進能力が発揮されたり、されなかったケースが多かった。ただし、この結果は集落による差が大きい。

集落によっては委員会自身の当事者意識が低いため、住民の参加を促すことができない例がある一方で、委員会の当事者意識が高く、NGO や村行政の介入がなくとも、住民の参加を促すため自発的に戸別訪問を行う集落もあった。

NGO

NGO が問題の原因となった場合と解決の要因となったのはそれぞれ 18 回と 6 回だった。問題の原因には管理能力や計画能力が発揮されなかったケースが多い一方で、解決の要因には、住民に対する説明や参加の促進など、参加促進能力が発揮された場合が目立った。

管理能力や計画能力が発揮されなかったために問題が起きたことが多かった。これは、工事の運営能力が事業を通じて改善されなかったことを意味する。例えば、セメントや塗料などの資材の必要量を計算する際に、床や壁の表面積を基準に計算せずに、経験による目算をしていた。そのため、工事途中で資材が不足した。調査団は計算方法などを指導しながら NGO の改善を試みたが、大きな変化はみられなかった。

(3) 結論

本事業では、住民参加による工事が試みられたが、その結果は集落により差があらわれた。これは、学校修復、建設工事に住民が参加することに対する理解度の差である。住民の当事者意識が高かった集落は、そのまま維持されたが、そうでなかった集落は、事業を通じて当事者意識が目に見えて改善したわけではなかった。

村行政

準備段階での集落の住民会合から完成後の保護者委員会までしばしば同席し、委員会の活性化に対し一時的に積極的な姿勢は示したが、それも一過性であった。教育省は保護者委員会の活発化を奨励しているが、事業終了後も行政職員による保護者委員会活動のモニタリングは継続されていない。

委員会

当事者意識の高いメンバーで構成された委員会は、工事への住民の参加促進能力の改善がみられた。しかし、組織化の目的とニーズが明確でないと、活動は維持されない。工事中は住民をとりまとめる目的で活動されても、完成後はすぐに維持管理にか

かる必要性がないため、ほとんどの委員会活動は停滞した。

NGO

土木・建設事業では、専門的な技術を持つ人材の登用が必須である。住民参加促進の経験が少ない NGO には、調査団など経験者による OJT を通じてそれらの能力を高めることは可能である。

7.4.4 識字教育

本事業の実施体制を構成する主要なアクターは、村行政、住民代表で構成される識字委員会（以下、委員会）、NGO の三者で、事業実施に求められた最も重要な課題は「住民が主体となって持続的な識字教室を運営する」ことだった。これを達成するため、それぞれのアクターには以下の能力が期待された。

村行政

- コミュニティ収入事業に対する住民の動機付けと参加の促進
- 識字教室の運営とコミュニティ収入事業の進捗のモニタリング

委員会

- コミュニティ収入事業の運営、管理

NGO

- 識字教員の養成、識字教室の運営とコミュニティ収入事業の進捗のモニタリング

(1)問題の原因とアクターの能力

期間中に起きた問題のほとんどは、識字教室を支えるためのコミュニティ収入事業に関連していた⁶。これらの問題の原因が、アクターのどの能力が発揮されなかったためだったかを表 7-14 に整理した。

⁶ 一般的に識字教育は国の事業としてとらえられている。受益者である住民自身が識字教室を支えるために収益事業を行うことに違和感を持つのは当然であろうことを前提にしている。

表 7-14 問題が起きた原因

		村行政	教育局	NGO	委員会	教員	集落 リーダー	受益者	調査団	計
1	当事者意識が発揮されなかった	2		1	1	4		5		12
2	説明能力が発揮されなかった	1							3	1
3	参加促進能力が発揮されなかった				1					1
4	計画策定能力が発揮されなかった				2					2
5	制度規範策定能力が発揮されなかった									0
6	管理能力が発揮されなかった			3			2			2
7	組織活動に対する理解が不足していた									0
8	技術力が発揮されなかった									0
9	アドバイス能力が発揮されなかった									0
10	危機管理能力が発揮されなかった									0
	計	3		4	4	4	2	5	3	18

出所：調査団

各アクターに共通する最も大きな原因は、当事者意識の不足だった。その内訳は、受益者と識字教員のコミュニティ収入事業に対する必要性の理解不足で、それぞれ 5 回と 4 回、問題を引き起こした。両者とも識字教員の報酬は行政側が出すべきとの認識を持っていた。しかし、特に識字教員については「直接自分の報酬につながる収入事業を率先して行うことに対するうしろめたさ」もあったことが観察された。

(2) 問題の解決とアクターの能力

問題がどのアクターのどの能力の発揮により解決され、あるいは発揮されなかったことにより解決に至らなかったかを表 7-15、表 7-16 にとりまとめた。

表 7-15 問題が解決された要因

		村行政	教育局	NGO	委員会	教員	集落 リーダー	受益者	調査団	計
1	当事者意識が発揮された	1	2		2	7		7		19
2	説明能力が発揮された						1		1	3
3	参加促進能力が発揮された	4			3		3		4	13
4	計画策定能力が発揮された				2					2
5	制度規範策定能力が発揮された				1					1
6	管理能力が発揮された	6			3		3			12
7	組織活動に対する理解があった									0
8	技術力が発揮された									0
9	アドバイス能力が発揮された									0
10	危機管理能力が発揮された								2	0
	計	11	2	0	11	7	7	7	7	50

出所：調査団

表 7-16 問題が解決されなかった要因

		村行政	教育局	NGO	委員会	教員	集落 リーダー	受益者	調査団	計
1	当事者意識が発揮されなかった									0
2	説明能力が発揮されなかった	1		1					1	3
3	参加促進能力が発揮されなかった								1	1
4	計画策定能力が発揮されなかった									0
5	制度規範策定能力が発揮されなかった									0
6	管理能力が発揮されなかった									0
7	組織活動に対する理解が不足していた									0
8	技術力が発揮されなかった									0
9	アドバイス能力が発揮されなかった									0
10	危機管理能力が発揮されなかった								3	0
	計	1	0	1	0	0	0	0	5	4

出所：調査団

問題解決に際して能力が発揮できた場合が 53 回、できなかった場合は 7 回で、調査団に関連した能力を除くとそれぞれ 46 回、2 回だった。

コミュニティ収入事業を実施するまでのプロセスで、関係者に必要とされる能力が著しく向上したことが観察された。

アクター別では、教育局と NGO を除く、すべてのアクターの能力が発揮されたが、村行政と委員会がともに 11 回で最も高かった。村行政の場合は、住民との会合に同席し、事業全般の進捗状況をモニタリングするなどの管理能力（6 回）を発揮する場面が多かった。教員、受益者の場合は、コミュニティ収入事業の準備のための会合で、積極的な発言や作業の役割分担を行うなどの当事者意識（いずれも 7 回）を発揮した。

次に、問題の原因となった場合と解決に導いた場合の頻度を比較し、それぞれの能力を検討してみよう。

村行政

問題の原因になったのは 3 回、解決の要因になったのは 11 回だった。当初、教育担当職員は教育局が識字教員に手当てを払うとの期待から、コミュニティ収入事業には懐疑的だった。しかし、この行政職員は、調査団と住民との話し合いに毎回参加することで、住民の当事者意識が高まっていくことを目の当たりにし、自身の当事者意識も高めた。その結果として、行政職員がこれまで以上に住民の参加を促すようになった。

行政職員は、識字教室開催後もコミュニティ収入事業も含めたモニタリングの継続

という管理能力を発揮しており、識字教員や学習者の当事者意識の維持に貢献していると考えられる。

委員会

委員会が問題の原因となった場合と解決の要因となった頻度はそれぞれ 4 回と 11 回だった。

能力別では、コミュニティ収入事業を始めるにあたり、集落によっては必要品のリスト作成がかなり遅れるなど、計画能力の不足が 2 回見られた。だが、その後、準備に必要な住民を集めたり、物品の導入後は滞りなく収入事業を実施するなど、住民の参加促進能力や事業運営の管理能力などが改善された。

NGO

当初 NGO には、識字教員の養成、識字教室の運営とコミュニティ収入事業の進捗のモニタリングを行うことが期待された。しかし、双方の経験を持つ NGO を見つけることが困難だったため、識字教員の養成のみを専門の NGO に依頼し、コミュニティ収入事業については調査団が村行政と協力しながら対象住民と実施した。

(3) 結論

本事業では、コミュニティ収入事業によって、識字教室を維持できる体制が確立された。これは、受益者個人の識字教育を受けたいとする強い当事者意識や識字教員の運営能力が、集落単位の住民の組織能力という形で結実した結果である。その過程で、村行政が大きく貢献した。

村行政

行政職員は、コミュニティ収入事業に対しモニタリング活動を通して、その方法が有効であることを認識していった。識字教室の運営も調査団とともに習得度テストを実施し、自主的にその結果を分析し、識字教員と対応策をたてるなど運営管理の能力が強化された。

委員会

コミュニティ収入事業の活動を通して、当事者意識の高まった住民と識字教員の協力を得ながら、事業維持能力が強化された。習得度テストを通じて、教育担当行政職員と授業内容の工夫を計画するなど、当事者意識の高まりも見せた。

第 8 章

ロビート市農村部復興開発マスタープラン

本章では、これまでの調査結果の検証をふまえて開発戦略を示す。さらに、その戦略に従って向こう5年間のマスタープランを策定する。開発戦略とマスタープランは、「戦後復興から本格的経済開発へ」というアンゴラ全体のモード転換をふまえ、対象地域のアンゴラ国内の位置づけを明確にしつつ、長期的なポテンシャルを生かすことを視野に入れて策定する。また、地方分権化の対象となるロビート市行政の開発事業の計画立案や実施能力、実施体制に配慮した実効性のあるマスタープランを策定する。さらに、マスタープランは他の地域にも活用されるよう関係者に理解しやすいものにする。

8.1 開発戦略

8.1.1 骨太の開発方針—復興から開発へ

まず最も大きな現状認識は、内戦終結後のアンゴラ社会のありようが、いわゆる戦後復興から本格的な経済社会開発に既に切り替わっているということである。旧避難民は、故郷に戻った者であれ、新たな土地に定住した者であれ、農業生産を自ら手がけることにより、食糧と現金収入を自力で得ようと動き出している。

調査団が対象地域で業務を開始した2004年頃は、内戦終結後まだ数年が経過したにすぎない段階だったが、多くの地域で既に戦後復興から経済開発に切り替わっていたとみるべきかもしれない。例えば、対象地域のコランゴ村は避難民の多い場所だったが、既にこの頃から村人自身の発意と努力で灌漑施設の修復工事が始まっていた。

むろん、地雷や除隊兵士の存在、家畜数の激減といった内戦後社会に特有の事情は、依然として、アンゴラ農村部の開発に陰を落としている。しかし、そうした事情もこれまでの努力により、内戦終結直後に比べてかなり改善された。さらには、原油や天然ガスの収入と、旧宗主国ポルトガルや、巨額の借款を供与した中国によるインフラストラクチャー整備支援もあり、内戦中に荒れた道路や港などの修復が急速に進んでいる¹。

このようなアンゴラ全体の状況の中で、焦点を農村部に絞れば、すべての動きの推進力になるのは生産セクターであり、それは今回の対象地域では農水産業にほかならない。したがって農水産業の本格的振興こそが、われわれの描く開発計画の心臓部になることは間違いない。前章で、農業の果たす役割の大きさについて言及したが、それはこのような「戦後復興から本格的経済開発へ」という大きな背景の転換の中に位置づけられるべきことなのである。

¹ アンゴラ社会が本格的経済開発の道をばく進していることは、2008年9月5日に実施された選挙結果でも明確に示された。これは16年ぶりの選挙で、内戦終結後、初めての国政選挙だった。30年にわたる内戦でしごきを削った二大勢力を代表する現政権与党と野党第一党などが激しい選挙戦を繰り広げた。混乱はなく、投票は整然と行われた。結果は、政権与党が81%強を得て勝利し、現在の経済開発路線が国民の圧倒的な支持を受けた。

むろん、教育や保健分野の充実は、ベーシック・ヒューマンニーズ（BHN）の視点から不可欠である。しかし、これらの分野の最大の課題は、当面の間、学校と教師、ヘルスポストと看護師の拡充という最も基本的な内容にとどまらざるをえない。特に農村部では学校やヘルスポストがまだ全く不足している。しかし、これらは既に国家レベルで漸進的に実施されており、その進展を待つしかない。それ以外の重要課題である成人識字率の向上や病気の予防などは、われわれのパイロット事業の結果が示すように、むしろ農業関連の事業に依拠することで大きな効果が上げられる。開発計画は、農業分野をベースにすることで、効率的に各セクターの戦略実現にも貢献するのである。

ロビート市農村部開発計画が農業を重視するべき理由はほかにも2つある。

- 地方分権政策が推進される中で、今後、市の役割は大きくなる。小学校建設や基礎保健は全国どこでも同じ事業内容で進めることができるのに対し、農業は地域ごとに事業内容が異なるため、きめ細かな対応が要求される²。市が対応する方がむしろ開発効果が得られやすい。
- 市の予算には限りがあるため、開発目標全体の達成に最も貢献すると判断される部門、すなわち農業部門を優先的に推進せざるをえない。

生産セクター＝農業を軸にした開発計画の策定という骨太の方針をふまえ、次に、対象地域の地理的位置とそのポテンシャルに基づく戦略を検討する。

8.1.2 地理的位置

現在、全国的に交通・通信網が急速に整備されてきており、ベンゲラ州も例外ではない。われわれが調査を開始した頃、プロジェクトサイトを訪問するのに車で片道5時間あまりかかっていた。しかし、ベンゲラールアンダ間の道路が中国の借款によって舗装されたため、現在では2時間半で行くことができる。通信網も携帯電話が使えるようになった。この状況は内陸部でも同様である。主要商港であるロビート港や過去にロビートーザンビア間を結んでいたベンゲラ鉄道の復旧が急速に進んでいる。ベンゲラ鉄道は、2010年度中にモシコ州の東部国境まで延長される予定である。これら社会インフラの整備は、内陸の工業³、農業⁴の発達を促すだろう。

このような状況をふまえて、対象地域の地理的なポテンシャルを検討すると、次のようになる。

² たとえば、農業省が実施している農業インプット事業を例に挙げることができる。肥料は、その土地に応じた種類のものが用意され、適切な時期に配布されることが求められる。しかし、これまで中央の農業省が画一的な政策を全国に適用していたため、きわめて効率が悪かった。この種の事業に市が直接かわることで、こうした問題は緩和されることが期待される。

³ 鉄道沿いにあるベンゲラ、ウアンボ州はルアンダについて第二、第三の工業都市を抱えている。

⁴ ベンゲラ州内では、道路や鉄道の整備により、ポルトガル時代に盛んだった農業、林業、畜産業が活性化すると考えられる。

(1) 域内市場の可能性

対象地域の産業発展を考える上では、広域交通網の整備がもたらす広大な市場の前に、まず域内市場の可能性を考慮する必要がある。これまでの調査を通じて、対象地域内の市場は、発展の初期段階における生産力を吸収するだけの潜在的な需要を有していることが明らかになった。

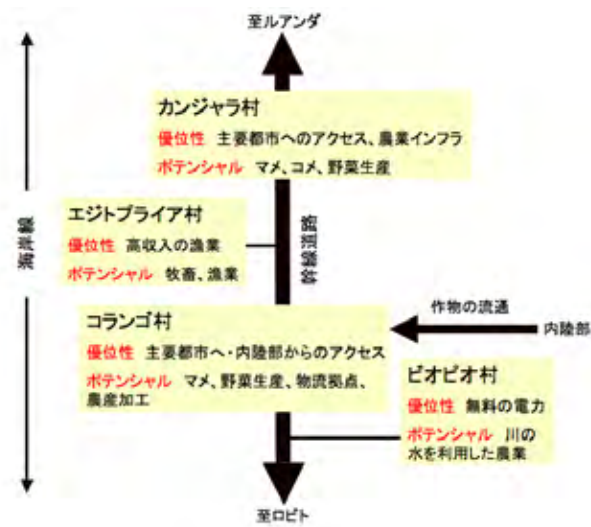
一例を挙げると、調査団が実施した世帯経済調査では、域内で多く消費されているインゲンマメや米の多くは外部産だが、このような農産物の多くは、水利など一定の条件が整えば、対象地域でも十分生産できる産品であり、経済開発の初期にはこれらの域内需要だけでも十分な市場があると言える⁵。

(2) 域外市場へのアクセス、可能性

地域の経済開発が進み、生産力が域内市場を超える規模に拡大していくと、域外市場を視野に入れる必要が出てくるが、対象地域はこの点でより大きな可能性を持つ。

対象地域が持つ最大の優位性は、首都ルアンダと州都ベンゲラとの間に位置する地理的条件にある。特に今年になってルアンダーベンゲラ間の幹線道路と携帯電話網の整備が済んだことで、この幹線道路沿線上、あるいはその近隣に位置する対象地域の村々にとっては発展に向けた最大のボトルネックが解消されたと言える。

首都ルアンダの人口は約 400 万人、州都ベンゲラが約 47 万人、同州の最大都市ロビート市も約 74 万人に上る。対象地域は、これらの巨大市場と舗装幹線道路 1 本で直結されており、アクセス時間も道路整備後は大幅に短縮された⁶。このような対象地域の地理的優位性は、鮮度保持が要求される野菜類、畜産物、水産物等の地域の産物を域外の市場に販売するうえで極めて有利に働くと考えられる。



出所：調査団

図 8-1 対象地域の地理的位置と開発可能性

⁵ 調査団が 2007 年に実施した世帯経済調査に基づく推計では、対象地域の人々は 860 トン余りのインゲンマメに総額で 7,000 万クワンザを支出している。その中には対象地域内の大規模農園が生産したものも含まれているが、かなりの量が外部産だと推測される。同様にコメは 1,370 トンを買ひ、8,200 万クワンザを支出しているが、対象地域内産はゼロで、すべて域外産か外国産である。

⁶ 対象地域の中心部からルアンダまでのアクセス時間は 6 時間、ベンゲラ、ロビートまでなら 2 時間弱である。舗装以前はそれぞれ、8 時間と 4 時間弱を要していた。

加えて近い将来舗装される内陸都市への道路も調査対象地域が分岐点となっており、内陸都市から大都市圏への物流の拠点としての位置づけも想定される。すなわち、対象地域は大都市圏を市場とした生産拠点としての可能性に加え、内陸部からの物流の拠点としての可能性をも有する、経済開発における多様な優位性を持つ地域であることがわかる。

対象地域の経済開発は、常に、この大動脈と域外巨大市場を視野に入れた戦略的拠点としての優位性を考慮して進める必要がある。

8.1.3 分野別戦略

開発戦略とマスタープランは、暫定マスタープランを基本に、分野別に立案する。その際、暫定計画で示した「労働の軽減」目標に示される事業は、生産分野として扱う農業や教育、保健分野に含めるには無理がある。そこで、これらの事業に対応するために、生活改善分野を加えることにする。

ここでは、農業、生活改善、教育、保健各分野の順に戦略を述べ、さらに、各分野の施策実施を支える実施体制について開発アクター、制度・システム、財務の視点から説明する。

(1) 農業分野

戦略1 沿岸の特性を生かし、集約的換金農業を創出する

アンゴラ南部全体で見た時、農業生産を主に担っているのは、ウアンボ、ウィラ、ビエ、モシコ⁷など内陸部各州である。これらの地域では、主に天水という自然の恵みに依拠しつつ、労働以外に投入をほとんどしない粗放な農業が行われている。単収は低い⁸が、広大な面積で栽培することによって、トウモロコシなどの基幹作物で大きな生産量を実現している。沿岸部に比べて高度があるため、雨季の夏でも、場所によっては冷涼な条件が保たれ、27度以下という気温が求められる主要換金作物のインゲンマメが栽培できることも重要である。対象地域を含むベンゲラ州内に視野を絞ると、われわれの対象地域より内陸にあるクバル、ガンダ、バロンボ各市⁹などでは、内陸諸州と似た自然条件の下で基幹作物が栽培されている。

これに対し、対象地域は海沿いにあり、雨季の夏には気温が下がらないために最大の換金作物であるインゲンマメの栽培ができない。内陸に比べて雨量も少ないため、主食トウモロコシの天水栽培は不安定である。耕地面積は、内陸部とは比較にならないくらい小さい。1世帯あたりの耕作地面積は対象地域で0.66ha¹⁰だが、例えば東南部のビエ州農業局によると、同州の稲作農家1世帯の平均耕作面積は3haから8haとい

⁷ Huambo, Huila, Bie, Moxico

⁸ 例えば、ビエ州農業局によると、同州の米の単収は1ha当たり450-500kgという。

⁹ Cubal, Ganda, Balombo

¹⁰ 調査団による世帯経済調査の結果。第3章第4節を参照。

う。

一方、対象地域にはバロンボ川とカトゥンベラ川¹¹があり、いずれも河口近くにあたるため、その水量は内陸部よりはるかに多い。灌漑施設が整備されれば、灌漑によって冬季に主要換金作物のインゲンマメが栽培できるし、主食トウモロコシの栽培も安定する。さらに、前節で検討したように、対象地域は首都ルアンダと州都ベンゲラ、ロビートという大消費地を結ぶ幹線道路沿いにあり、そうした大消費地市場に野菜などの生鮮品を販売できる地の利がある。

すなわち対象地域は、狭い耕作面積の中で、灌漑をはじめとする集約的農法によって付加価値の高い換金作物を生産し、それを大消費地に販売していく農業を目指すべきである。例えば、灌漑によって冬季にインゲンマメを栽培し、さらにはこれをルアンダなどの大消費地で地域ブランド化していく。あるいは夏に栽培されている主食トウモロコシに代えて、土壌条件の満たされる場所では、より高く売れる陸稲を、灌漑を利用して栽培する。

表 8-1 内陸部と沿岸部の農業の違い

地域と特徴			夏・雨季 10-4 月	冬・乾季 5-9 月
内陸部	<ul style="list-style-type: none"> ・耕作面積大 ・川水量少 →灌漑困難 ・夏冷涼でマメ可 ・大消費地遠い 	現在	トウモロコシ コメ インゲンマメ	なし (湿地は野菜)
		今後	トウモロコシ増収 コメ増収 インゲンマメ増収	なし (湿地は野菜)
沿岸部	<ul style="list-style-type: none"> ・耕作面積小 ・川水量多 →灌漑可 ・夏暑くマメ不可 ・大消費地近い 	現在	トウモロコシ	なし (湿地は野菜)
		灌漑後	トウモロコシ増収 一部コメ	<ul style="list-style-type: none"> ・インゲンマメ ・生鮮野菜

出所：調査団

なお、こうした沿岸部農業の集約化戦略は、本計画期間の5年間で考えた時は、粗放な内陸部農業と著しい対照をなすものとなるだろう。しかしさらに長期的な視点に立った時、沿岸部の集約農業のあり方は、内陸部農業の先駆けになりうる。というのは、急激な経済発展の中で、内陸農業もまた、長期的には集約化の道を徐々に歩まざるをえなくなるからである。そうなった時に、われわれの対象地域の沿岸部農業は、アンゴラ農業全体にとって集約農業のショーケースの役割を果たすに違いない。

戦略 2 有機物で土壌を改善し、収量を持続的に上げる

沿岸農業は必要な投入を伴う集約農業を目指すのが、それは同時に持続的なものでな

¹¹ Rio Balombo、Rio Catumbela

ければならない。ところが、対象地域の農業には、アジア各地に典型的に見られるような、土壌肥沃度を長期にわたって回復・向上させる在来技術がほとんどない。例えば作物残さは燃やしてしまうので、有機物が土に還元されないし、肥沃度向上に効果のある畜糞など身近な有機物もほとんど利用されていない。政府や援助機関は化学肥料の投入を勧めているが、それだけでは土壌の質は向上しない。雨量が不十分な畑での化学肥料だけの連続投入は塩類集積を起こすなど、かえって土の質を悪化させる。

したがって、対象地域で農業の集約化を図る際には、有機物の投入が増えるような技術体系を設計し、それによって長期的な土壌改善による持続的集約化を目指すなければならない。具体的には、作物残さや雑草のすき込みと、牛糞、ヤギ糞、鶏糞などの活用が挙げられる。

戦略3 既存灌漑の修復で耕作面積を増やす

かつての旧ポルトガル植民地時代に造成され、内戦によって破損したまま使われていない灌漑施設が対象地域にはかなりある。もとより、土木工事を伴う灌漑用水路の建設には多額の資金がかかる。しかし、ポルトガル時代に作られて損壊した灌漑用水施設を修復するのであれば、ゼロから建設するのに比べて安く、早くできる。われわれの試算では、経費は新設灌漑の3分の1程度で済む。加えて、そのような灌漑が修復されれば、かつて耕地として使われていた土地が蘇ることになるから、耕作経歴のない土地を新たに開くよりもリスクが小さい。

これによって、対象地域内に新たな灌漑農地が生まれ、雨のない冬に作付けすることができるようになる。対象地域では気温の関係から冬季にしか作れないインゲンマメの栽培ができるようになることは、換金性の高さによる現金収入向上の観点から、特に重要である。灌漑農地が開けることにより、それまで自宅から遠く離れた高地の畑で泊まり込みで冬季に農業をしてきた人々が自宅近くで農業できるようになることも、労働時間の短縮の観点から重要である。

(2) 生活改善分野

戦略 女性の家事労働を軽減する

生活改善分野の柱は栄養改善と家事労働の負担軽減である。栄養面は基礎作物の生産を軸として、Aの生産分野で対応するので、ここでは家事労働の負担に焦点を絞る。負担が軽減され、時間のゆとりを持てるようになることが、生活改善にとって、さらには学習意欲の高い女性が識字教室に通うことが可能になる点で重要である。家事労働は調理、洗濯、子育てなどさまざまだが、中でも、長時間を要する作業として負担軽減が強く求められているのが薪拾いと製粉である。薪は調理に不可欠だが、これも場所によっては、1時間も2時間もかけて歩かないと手に入らない。現金を払って薪を買っている人すらいるが、例えば5人家族の農村世帯で月に3000クワンザもの出費となり、その現金負担は決して軽いではない。主食のトウモロコシ固練りを作るには、ま

ず製粉しなければならない。製粉には、かなりの時間と労力を要する。特に負担の大きい薪拾いと製粉を優先的に解決することで、女性の暮らしは格段に向上するはずである。

(3) 教育分野

戦略 識字教室は現金収入活動を同時に行い、持続性を高める

対象地域の人々の識字に対する強い要求は、本調査の初期の段階から機会あるごとに示されてきた。従来の識字教室は、外国援助機関が財務面を支援するものがほとんどだった。しかし、これでは援助期間が終われば、識字指導者への報酬支払いができなくなり、教室の運営は行き詰まる。そこで、識字指導者の報酬を、識字教室に参加する人々が負担できるような、何らかの現金収入を得られる活動を行うようにする。

調査団のパイロット事業で実施したケースでは、共同の畑でのインゲンマメなどの作物栽培と、小規模店舗での日用雑貨の販売事業が取り組まれ、いずれも順調に収益を上げ、持続性の高い識字教室が根付こうとしている。村行政の担当職員もこの方式による識字教室の可能性を認め、他集落への普及を検討し始めている。

(4) 保健分野

戦略 地域人材を活用した疾病予防対策を講じる

対象地域には、村ごとにヘルスポストが 1 つあるだけで、看護師の数は人口 1000 人あたり 0.26 人と極端に少なく、医療体制はきわめて低水準である。こうした現状の下で、常駐医師のいる診療所の創設や看護婦の大幅増員といった改善策は当面は難しい。その一方、対象地域にはさまざまな疾病があるが、とりわけマラリアと、細菌感染による下痢が最も大きな問題になっており、それらの削減が最大の課題である。

そのためには、予防こそが家族を守り、地域の労働力を維持するうえで最大の対策である。そこで、地域住民の中にいる保健関連人材、具体的には伝統的産婆を研修し、ごく基本的な医学的知識を習得させて、地域の保健担当者としての機能を持たせる。彼らは集落の保健コーディネーターになり、体の不調を訴える人の相談に応じたり、村の中心部にあるヘルスポストと連絡をとったりする役割を担う。実際、対象地域では、過去に NGO によるこのような研修を受けた伝統的産婆や識字教員がわずかではあるが存在し、上記のような役割を担っている。こうした小さな芽を、成長させることが本戦略のねらいである。

8.2 マスタープラン

前節までの戦略をふまえ、向こう 5 年間に最優先で取り組むべきと調査団が考える開発のマスタープランを、いくつかのプロジェクトを組み合わせた地域開発プログラ

ムの形で示す。言及する個別プロジェクトの事業内容は次章で詳述する。

8.2.1 経済プログラム

まず最も重要な基礎作物であるトウモロコシ作りについて、草を土にすき込むことを条件に少量の化学肥料を配布して増産を図る草投入主食増産プロジェクトを実施する。対象地域内で圧倒的な面積を占める天水畑を含めて、トウモロコシを作っている対象地域内の全世帯を対象にする。この事業によって、現在、1haあたり平均550g弱の単収を、1500kg程度を目標に引き上げる。これは戦略2土壌改善に対応するもので、食糧安定供給の目標実現に直結する。この技術はパイロット事業で高い効果が実証された。併用する少量の化学肥料を除き、すき込む草はどこにでもある草や作物残さでよいので、小農が取り組みやすいのが特徴である。

これと並行して、内戦で破壊された灌漑用水路を修復し、周年栽培できる灌漑農地を広げる参加型灌漑修復プロジェクトに着手する。調査団の試算では、対象地域内の4つの用水路がすべて修復されれば合わせて1500ha¹²程度の灌漑農地が生まれることになる。これは戦略3灌漑農地拡大に呼応している。実施にあたっては、工事前の雑草の除去やライニング前の土砂掘り出しなどに農民が参加することで、灌漑修復完成後に必要な水利組織の設立のため、受益者の主体性確立を早い段階に実現する参加型の方法をとる。

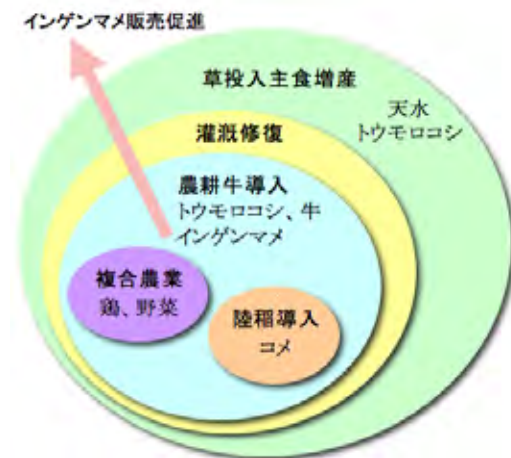


図 8-2 経済関連各プロジェクトの相互関係

灌漑用水路が修復された地域から、順次、農耕牛導入プロジェクトを始める。耕起と施肥を牛によって同時に実現することが最大の狙いである。耕起は現在、基本的に手で行われており、最大の労働負担になっている。牛耕はこの負担を大きく軽減する。栽培した牧草を給餌しながら牛を舎飼いにすることで、牛糞の採取量を最大にし、牛糞を畑に投入して土壌肥沃度を高める。牛は雄雌2頭ずつ計4頭を1組にして、1グループ4軒の農家に貸与する。農家は共同で牛を飼養し、繁殖させて、現物で返済しながら、持続的に畑で使っていく。このプロジェクトは労働時間軽減と生計向上の2つの目標実現の基盤になる。牛糞投入は戦略2土壌改善に呼応している。

灌漑農地と牛の導入で築かれた農業基盤の上で、農家は冬季に換金作物のインゲン

¹² これには、調査団によるパイロット事業で一部修復されたクベロ用水路による灌漑農地面積も含まれている。

マメを栽培し、夏季には主食穀物であるトウモロコシを栽培する。特にインゲンマメの安定的な栽培の実現は、戦略1集約的換金農業の当面のハイライトといえる。インゲンマメについては、インゲンマメ販売促進プロジェクトによって特産化を図り、いっそうの付加価値づけによる換金性向上を目指す。産地で小分け包装までやることによって付加価値をつけ、得られた収益を作業者の日当の形で地域に再分配していく。8章で詳述する事業計画によると、1年で120日前後操業する中で3393人日の雇用が地元で創出できる。

灌漑農地のうち、水量が豊富で土壌条件が許す場所については、**陸稲導入プロジェクト**を実施する。トウモロコシは1kg当たりKz 30を切ることもあるが、米はKz 50程度で販売でき、換金性が高い。これは戦略1に対応したプロジェクトである。

灌漑農地でさらに集約的な農業に挑戦したい農家は、5、6羽の鶏を飼養して鶏糞を集め、その鶏糞で野菜を栽培する小規模な**複合農業プロジェクト**を行う。野菜畑の面積は0.1haから始め、管理技術が高まれば、鶏の飼養規模と栽培面積を同じ比率で拡大していく。これも戦略1に呼応している。

図8-2の中で楕円が小さくなるほど、集約度が高まる。戦略1集約的換金農業の創出は、陸稲導入と複合農業だけでなく、プログラム全体で実現していく構図になっていることに注意されたい。

5年間のうち初年次は、草投入主食増産プロジェクトと灌漑修復に着手する。草投入主食増産はほぼ全世界が対象なので、5年間かけて進める。灌漑修復は4年次までに終了する。灌漑が修復された地域について、2年次から順次農耕牛を入れていく。農耕牛が入り、インゲンマメの安定生産で現金収入が向上した後に、3年次から陸稲導入と複合農業を始める。

草投入主食増産プロジェクトによる栄養改善効果を検討してみよう。第3章第4節で述べたように、現在、対象地域の人々は平均で1人1日1895kcalを摂取している。草投入主食増産プロジェクトで1haあたり1500kgの収穫ができ、それを全量自家消費したとすれば、単純平均では1人1日3305kcalという数字が出る。これほど多量の熱量を消費するはずはないので、増収したトウモロコシは販売に回されるはずである。そこで、実際に摂取されるであろうカロリーに少しでも近づくために、単純計算では3500kcal以上になってしまう世帯、つまり明らかに販売向けの余剰をたくさん得る人々を除外して平均値を計算してみると、2110kcalになる。これに対応するプロジェクト前の数字は1691kcalなので、24.8%の増加である。空腹の問題が100%解決するわ

表8-2 経済プログラムのスケジュール

	年	1	2	3	4	5
草投入主食増産	X	X	X	X	X	X
灌漑修復	X	X	X	X		
農耕牛導入			X	X	X	X
インゲンマメ販促				X	X	X
陸稲導入				X	X	X
複合農業				X	X	X

出所：調査団

けではないが、大幅に改善されることは間違いない。

次に、経済効果である。まず草によるトウモロコシ増産では、対象 1 万世帯、1 世帯 0.5ha、合計 5000ha で取り組むが、うち 1840 世帯は灌漑修復と農耕牛導入の受益者になるので、経済効果の計算は、これを差し引いて 8160 世帯分を考えた。プロジェクト経費を差し引いた全体の利益は 1 年で 1 億 7073 万クワンザ、1 世帯当たり 2 万 0923 クワンザである。

表 8-3 経済プログラムの経済効果

	世帯面積	受益者	単収	全体生産量	単価	年全体売上	年全体経費	年全体利益	年世帯利益
	ha	世帯	t/ha	t	Kz/t	Kz	Kz	Kz	Kz
草投入主食増産プロジェクト									
トウモロコシ 天水 1 作	0.5	8,160	1.5	6,120	30,000	183,600,000	-12,865,000	170,735,000	20,923
灌漑修復・農耕牛導入プロジェクト									
トウモロコシ 灌漑 1 作	1	1,840	1.5	2,760	30,000	82,800,000		82,800,000	45,000
インゲンマメ 灌漑 1 作	1	1,840	1.5	2,760	85,000	234,600,000		234,600,000	127,500
灌漑修復	1	1,840					-16,709,402		-9,081
農耕牛導入	1	1,840					-29,085,000		-15,807
小計								271,605,598	147,612
合計						501,000,000	-58,659,402	442,340,598	44,234

出所：調査団

灌漑修復と農耕牛導入を実施した灌漑農地では、1 世帯 1ha の畑で、夏にトウモロコシ、冬にインゲンマメを作るのが基本である。この経済効果は、2 つのプロジェクト経費を差し引いて、全体の利益が 2 億 7161 万クワンザ、1 世帯あたり 14 万 7612 クワンザになる。

これら 3 つのプロジェクトをすべて合算すると、対象地域全体で差し引き 4 億 4234 万クワンザ、1 世帯平均では 4 万 4234 クワンザの利益になる。

第 3 章第 4 節「ロビート市農村部」で述べたように、対象地域の世帯平均年間所得は 10 万 7026 クワンザである。対象地域には約 1 万 5000 世帯があるから、地域の推定総所得は 16 億 0539 万クワンザと計算できる。ここにプロジェクトで生じる全体利益を加えると、20 億 4773 万クワンザになり、現在より 27.5% 増加する。1 世帯あたりの平均年間所得は 13 万 6515 クワンザになり、これを 1 人 1 日の米ドルに換算すると 0.94 ドルになる。世界銀行『アンゴラ——国別メモランダム』（2006 年）が述べる「人口の 25% が 1 日 0.75 ドルの生活水準にある極貧困層に属している」に照らせば、現在の平均 0.74 ドルが 0.94 ドルに引き上げられることで、かなりの人々の貧困が緩和されると推測される。

以上の計算には、その先の複合農業プロジェクトや陸稲導入プロジェクトによる生

産の経済価値、あるいはインゲンマメ販売促進プロジェクトによる付加価値向上分は含まれていない。これらが本格的に動き始めれば、さらに多くの経済効果をもたらされることは言うまでもない。

8.2.2 社会プログラム

ここでは生活改善、教育、保健の各分野のプロジェクトを組み合わせた社会プログラムについて説明するが、その前に、これらを実施するうえで、大きな前提になるのが、前節の経済プログラムで実施される灌漑修復と農耕牛導入がもたらす労働の軽減である。

灌漑修復についてみると、カンジャラ村の場合、灌漑用水路沿いには11集落(1861世帯)がある。多くの住民は通常、雨季に日帰りできる範囲の場所で天水農業を営んでいる。しかし、最近、天候不順により降水量が不安定のため、約500世帯は自らの集落を避け、降水量の多い山間部で農業を営んでいる。

トウモロコシの場合、年1作で、収穫までに要する労働時間は275時間と計算できる¹³。これに対して、山間部で農業する場合、現場まで徒歩で10—20時間かかるので、農作業のために一度畑に行くと最低1週間は自宅に戻れない。このような生活パターンの場合、睡眠時間を除いた時間も算入すれば拘束時間は180時間になる。往復に要する150時間を加えて合計615時間である。

ここに灌漑が導入されると、天水農業で必要とされる作業時間に水やりの54時間を加えて計329時間の労働になり、1作あたり615時間—329時間=286時間の時間軽減となる。

加えて、農耕牛の導入により、耕起という最も時間を必要とする労働が大きく軽減される。すなわち、自宅近くで農業ができ、耕起労働が軽減されれば、かなりの時間が浮き、そのゆとりで識字教室に通うといった社会プログラムに初めて参加できるようになるのである。

さて、その社会プログラムは、生活改善分野ではかまど導入と生活改善プロジェクトを、教育分野は収入源付き識字教室プロジェクトを、保健分野では地域人材による疾病予防プロジェクトを、それぞれほぼ同時並行で進めていく。

2口かまどの導入は調理の際の熱効率を上げ、使う薪の量を減らすことで、薪拾いの労働時間軽減や経費節減、さらには植生の保全を図るのが直接のねらいである。パイロット事業では、かまどなしの現在の薪使用に比べて、14%ほど薪の量を減らせることが確かめられた。肉料理の場合の一回の調理時間は2時間42分から2時間3分に短縮された。薪集めにかかる時間の節約も含めれば、このような労働時間の軽減は、前述のように識字教室に参加するゆとりを生む。さらに、調査団が提案する2口かま

¹³ 土地準備に70時間(5時間×14日)、種まき35時間(5時間×7日)、草取りなど150時間(5時間×30日)、収穫20時間(5時間×4日)

どは、1回薪を燃やす際に2つの鍋が同時に加熱できるため、加熱の機会が増え、水などの煮沸消毒がやりやすくなる。対象地域の疾病の多くが細菌類による感染症とみられるため、煮沸消毒の奨励によって疾病予防効果が期待できる。このように2口かまど導入は、保健分野と教育分野に波及効果をもたらす結節点ともいえる。プロジェクトでは、かまど導入にとどまらず、それで得られた時間を別の生活改善活動にあてるところまで実施する。

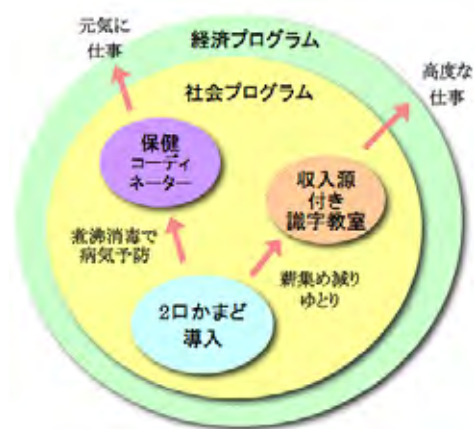
収入源付き識字教室は、識字教員への報酬支払いを援助機関の資金援助に依存している現状から脱却しようとするアイデアで、識字教室自らが畑作などの現金収入活動を実施して財源を確保するというものである。識字教室では、生計向上や生活の改善に直接役に立つような教育を実践する。

このタイプの識字教室が持続性を伴いながらうまく機能することはパイロット事業で実証された。そこで、まず識字教員の候補生を選出し、一定のトレーニングを受けることで識字教員を少なくとも120人養成する。彼らとともに収入源のアイデアと収入源の採算性などを確認する。識字教室開催中は、モニタリングを通じて、受講者と識字教員のレベルアップにつながる教育内容に改善していく。

対象地域の成人人口5万人のうち、約17000人以上が非識字者とみられる。例えば、1教室35人として、5年間で500教室が自力で運営できれば、途中でドロップアウトする人や卒業試験にパスできない人を考慮すると、最終的に約7000人の識字者が養成され、域内の識字率は80%¹⁴になり、大幅に改善する。

地域人材による疾病予防プロジェクトでは、地域の伝統的産婆を地域保健コーディネーターとして養成し、体の不調を覚えた人の相談にのったり、保健省が実施しているマラリア予防の蚊帳を配布したり、看護師のいる村中心部のヘルスポストと連絡をとったりする役割を果たしてもらおう。かまどによる煮沸消毒の指導も、この保健コーディネーターが担う。

対象地域は、5つのヘルスポストで20人の看護師が129の集落をカバーしている。プロジェクト活動として1年間で1集落1人、つまり130人あまりの保健コーディネーターを養成する。コーディネーターの財源は収入源付き識字教室と同様にコミュニ



出所：調査団

図 8-3 社会関連各プロジェクトの相互関係

¹⁴ 成人（18歳以上）は人口の約63%、識字率は人口の67%とされるので、それで計算したが、農村地域はこれ以上と想像される。ドロップアウト率、終了試験の合格率はそれぞれ、実績値の20%、50%で計算した。ただし、5年後の人口増減、その他社会経済状況の変化は考慮に入れていない。

ティ収入事業で確保する。これにより、約 1/5 にあたる 3000 世帯の生活が改善され、地域のマラリア、下痢をはじめとする疾病率を減少させる。

このような社会プログラムが実施されれば、保健状況の改善で健康が保たれることによって仕事に力が入り、識字によって高度な農業技術などを学ぶことができる。社会プログラムは「暮らしの再生産」を通じて、経済分野に波及効果をもたらす。

8.2.3 実施体制

現在、アンゴラは高度経済成長期の真只中にあり、政府の歳入増加が地方分権化をすすめる一つの要因となっている。政府の長期開発計画の目的の一つは、豊富な天然資源をベースとした資金を、未来を志向した体制の構築や国内の人材育成を行うために差し向けること。この目的を地方分権にあてはめれば、地方分権は、地方の開発に関する機能や能力を向上させる機会ととらえることもできる。

その一方で、地方分権による交付金をもってしても地域の開発ニーズのすべてを満たせるものでないことは明らかである。つまり、地方の行政機関に移譲される開発のための資金も「最小の投資で最大の効果を上げる」ことが求められる。

そのためには、地方行政が策定する開発計画は、事業の内容や規模のみならず、実施に関係するすべてのアクターの現在の能力と長期的な能力向上の可能性をベースとした実施体制が提示されていなければならない。そうでなければ、事業計画を経営的な視点で実施することは不可能だからである。

上記のような考え方を視野の中心に据え、実施プロセスと体制について、暫定マスタープランの検証結果を基に (1) 再構築したモデルと、このモデルを機能させるための基本戦略を示したうえで (2) アクター (3) 組織・業務の体制 (4) 財務—の 3 つの視点から戦略と事業案を説明する。

(1) 実施体制モデルと基本戦略

第 1 章の調査の枠組みでは、6 つの開発アクターと各アクターが持つ資源、組織、規範の総体を開発の地域システムとして示した。この中で、主なアクターは、行政、住民組織、NGO である。これらのアクターが当事者意識を共通基盤とし、三位一体となって地域の開発にあたる構図がモデルの基本コンセプトである。その中でもローカル NGO の能力を重視する。

対象地域で開発事業の成果が得られ、その成果が持続し域内で普及するには、住民組織の能力に依拠せざるをえないし、行政やローカル NGO など支援する側の役割もきわめて重要だが、それらの能力はまだ発展途上にある。各アクターの能力の向上を待ってから開発を行うわけにはいかないので、「開発事業の実施そのものがアクターの能力を向上させる」システムを上記のモデルに組み込んでいくことが必要になる。このシステムの鍵を握るのはローカル NGO である。

なぜなら、パイロット事業による実証調査では、NGO の能力の限界も露呈したが、同時に、一部の NGO は、三者の中では開発に関連する能力に最も著しい伸びを示したからである。住民組織や行政との接点として、その向上した能力を行使する場面も確認された。少なくとも、当面の間、不十分な行政や住民組織の機能を補えるアクターは NGO 以外に存在しない。

NGO は契約ベースで業務にあたるため、地域に根付かないという点も指摘されるが、地方分権が推進されても行政官の数はすぐに増えるわけではない。行政改革が進められている中、むしろ減少することが懸念される中で、ローカル NGO に頼らざるをえない場面は今後ますます増えてくるだろう。

村行政

行政に求められる最も重要な能力は**計画立案、モニタリング・評価能力**である。

計画立案に関し、ロビート市計画部は、地方交付金を申請する国家土地管理省や国際機関をはじめとする融資機関向けの開発計画そのものの策定責任を負う。一方、各村は市計画部が開発計画の策定に際し、必要な情報を用意することが基本的な役割である。具体的には、市計画部は、国や州の開発計画と整合性をとりながら、地域全体の開発の視点により、効果的な開発を行える計画を立案する能力が求められる。また、村には住民と一体となって計画を立案すること、そして地域のニーズに優先順位をつける能力が求められる。

モニタリング・評価では、市計画部は主に開発計画全体の進捗状況をチェックし、上部機関や融資機関向けの評価を行う。村は、主に NGO や住民組織が実施する開発事業のモニタリングを担当し、必要に応じて支援したり、その結果を市計画部に報告する。

住民組織

住民組織に求められるのは、本来は、事業の実施と事業効果を維持する能力である。しかし実際には、初めから事業を実施できる住民組織はほとんどなく、事実上 NGO が実施を推進することになる。したがって、住民組織には、NGO とともに事業を実施し、将来は NGO に代わって開発を実施する組織に成長することが期待される。

住民組織の具体的な役割は、事業に参加する住民との調整や参加の促進、事業の効果を維持するために必要に応じて受益者にアドバイスすることなども含まれる。計画立案ではニーズの根拠を明確に示したり、モニタリング・評価では、住民の視点を十分にとり入れた意見を述べられるようになることも重要である。

このような役割を演じるため、住民組織には、開発を通じた地域のビジョンを描き、それを住民に理解させる能力や事業を実施するために必要なロジスティックスを準備できる最低限の能力が要求される。

NGO

NGO に期待される最も重要な役割は、**開発事業の実施**である。

実施者として特に要求されるのは、住民の参加を促進する能力である。これは、単に事業に参加することだけではなく、事業効果の維持と普及まで含めた広い意味を持つ。

住民の参加促進は、幅広い能力を発揮できてこそ可能になることがパイロット事業を通じて明確になった。事業を効率的に運営するために、住民に対して計画やビジョンを説明できる力もそれに含まれる。

NGO は、住民の参加促進以外にも、行政や住民組織を支援するなど、地域開発の牽引車としての役割が期待される。例えば、開発事業の計画、評価のステップで、これらの手法の知識と適用経験が豊富な NGO は、行政官に対して研修を行うことが想定される。事業効果の維持のステップでは、持続性の確保を目的とした技術支援や住民組織を強化する業務に携わることが考えられる。

基本戦略 1 事業の実施を通じて、アクターの開発能力が持続的に向上する実施体制を敷く

アンゴラ政府は、2009～2013 年を地方分権の試行期間として位置づけている。つまり、地方の行政機関が、開発事業を運営する能力を検証する期間である。しかし、この能力は一朝一夕につくものではない。そこで、本実施体制の基本戦略を策定するにあたり、この計画期間をアクターが復興開発の担い手として活躍するための基本的な能力を身につけるステップと位置づける¹⁵。

現実にこの能力を身につけられるのかという質問に対しては、イエスと答えることができる。調査期間に、参加型計画立案ワークショップを通じて得られたアクターの当事者意識の高さと潜在能力を考えると、今後、関係者に体系的で実用的なトレーニングを行うことで、かなりの能力の向上が見込まれる。もちろんその能力は、自己研鑽により改善していくことが重要であるが、そのような意思を持つ者に対し、個人の持つ能力のレベルに柔軟に対応でき、さらに市の計画立案の手法としてもふさわしい手法が採用されることが望ましい。本調査で採用した参加型セクター別プログラミング手法、PCM やバランス・スコアカードは計画策定のためのツールとして広く知られ、理解しやすく、簡易に使える点で参考になろう。

¹⁵ すでに、調査結果で示したように、内戦時の強固な中央集権体制により、これまで市や村の行政機構には、本来の開発にかかわる計画を立案するような体制はなかった。そのため、行政官は、実際に開発計画を立案した経験はほとんどなかった。計画といえば公共事業の要望の提出を指し、その評価といえば期間内に完了したか否かと、それらのできばえの結果報告のみであった。内戦終了後に国際機関や国際 NGO による緊急支援が実施されていた期間に、一部の行政官やローカル NGO には、ロジカルフレームワークなどの計画立案手法にふれる機会にめぐまれた者もいたが、実際に手法を適用する機会にめぐまれていたわけではない。つまり、これまで、彼らに計画策定能力が求められていたわけではないため、当然のごとくその能力には限界があった。

基本戦略2 開発事業の計画から事業結果の普及までの全過程を、全アクターが経験できる機会を設定する。

当事者意識は、開発事業を成功に導くだけでなく、さらに事業の効果を維持するうえで、関係するすべてのアクターに不可欠なものである。しかし、これまでアクターは、長期間の内戦下やその後の緊急援助を受ける状況など、当事者意識が醸成されにくい環境にとりまかれていた。

それにもかかわらず、本調査で実施した参加型の計画立案ワークショップでは、参加した行政職員、住民代表すべてについて、開発事業に対する高い当事者意識が確認できた。その意識はワークショップの間にもみるみるうちに向上していき、採用した手法が当事者意識の醸成に有効に働くことも分かった。具体的には、実施した7回のワークショップすべてで、参加者のよく考えられた意見が日を追って増え、活発に出さるようになった¹⁶。

今後、これらのアクターが当事者意識を維持し、地域開発の主役となっていくことが必須である。

アクターが復興開発の当事者意識を持ち続け、それを行動に移していくためには何が必要だろうか。第一に、計画した事業が実施されることである。自ら計画したことが認められることで当事者意識が維持されるという考え方に疑問の余地はない。

第二に、計画された事業が部分的にでも実施された際、計画期間中に計画を見直したり、実施されている事業のモニタリング・評価を行ったり、あるいは、その事業の持続性や結果の普及などについて、関係者が話し合う機会を意図的に設けることである。

上記のプロセス、つまり開発事業の計画から実施後の結果の普及までの全過程を、アクター間で共有体験として持つことが、当事者意識の醸成とその維持につながる。調査団とともにこのような経験を積んできた行政職員、NGO、住民組織の当事者意識が維持されただけではなく、彼らの各種能力が向上したという事実が、プロジェクト全過程の経験を実施体制の基本戦略として据える理由である。

なお、本戦略を実施に移すには、訓練されたファシリテーターの存在が必須である。本調査を通じて訓練されたNGOが、ワークショップに参加した行政職員をファシリテーターとして養成することも検討に値する。

次に行政、NGO、住民組織ごとの戦略を述べる。

¹⁶ 行政官や地域住民が地域の復興開発に対し、対外援助により他力本願的な考えにならない前に撤退したことや、地方分権の推進により自らが開発の主役になれるとの期待感も、当事者意識を醸成する重要な要素であると考えられる。

(2) アクター別の戦略

1. 行政の戦略

(a) 市計画部

戦略 村別の開発事業案を、市の計画として優先順位づけすることを計画立案の優先課題にする。

市の開発計画は、地方分権を推進する国家土地管理省からの評価を受ける。また、アンゴラ政府の予算でまかないきれない事業は、外部の機関から融資を得る必要があり、開発計画はその要請書に付随する重要な書類ともなる。すなわち、市の開発計画は、後述する村の計画立案とは比較にならない高いレベルが要求される。

市の計画書は、問題分析から事業案まで一貫した論理が説明されている必要がある。本計画期間では、当初外部コンサルタントの力を借りながらも期間終了時点ではコンサルタントの手を借りなくても計画書を策定できることをめざす。

策定能力の中で最も重要なポイントは、限られた予算枠内で村別に提示された開発事業案に優先順位をつけること。優先順位付けを行うために複雑な経済分析手法や方法を採用する必要はない。なぜなら、この期間中に、こうした分析手法を駆使するに値する統計データを取得できる見込みはないからである。

優先順位付けに際し、特に地域にない新技術を導入するような事業案には、注意を要する。例えば、住民が他の地域で見た農作物を導入したいとする事業案が村から上がる場合。その案について、専門家のアドバイスは「技術的には栽培可能」といった限定的なアドバイスになりがちである。その際、採算などの事業性や流通といった観点から他の専門家からもアドバイスを求める姿勢を持つ必要がある。

村行政と住民組織が協力して実施する小規模の事業が要請されることも考えられる。識字教室などが代表例である。このように予算は小規模でも大きなインパクトを持つ事業もある。このような投資効果の観点から事業案を評価し、優先順位付けを行うことも必要である。

市計画部がこのような能力を強化するには、村別に提唱された事業案をベースとし予算内容を変更させて優先順位づけを行う演習を職員ができるようになるまで行う。さらに、それぞれ具体的な事業を立案できるよう、主にロジカルフレームをベースとした計画立案手法を運用できるようにすること、精度の高い積算ができるよう専門家のネットワークを構築し、村行政レベルの計画立案に際し、専門家のアドバイスを簡易に求められるようなサービスを与えることも計画部の業務として制度化する。

研修は、内戦終了後のこれまでの経験から、講義中心ではほとんど用をなさないことが分かっている。必ず演習を含め、参加者が手法を運用できるように徹底的な訓練を行う必要がある。調査中に実施した参加型計画立案の手法を市の職員に適用した期間は、わずか2日間であったが、参加者の理解のレベルが高いことが実証された。プ

ログラム、プロジェクト計画立案手法について3週間、計画書作成に1週間、合計4週間程度の研修で必要なレベルに到達できるだろう。

(b) 村行政

戦略1 計画立案では、根拠をもって地域ニーズに優先順位をつけ、事業規模を決められるようになることを優先課題にする

計画立案手法のプロセスに沿い、ワークショップを介して、地域住民代表と計画立案を進めるが、正式なプロジェクトドキュメントを作るまでの能力は必要としない。村行政は、開発計画策定に必要な最低限の情報収集能力を持つことが期待される。つまり、市の計画部が正式な開発計画を策定するため、村でかなりの程度、議論、分析された“材料”が提供できることをめざす。例えば、問題分析では、コンサルタントが作成するような問題系図は必要としない。関係するセクターの問題が幅広く、具体的に示され、因果関係がある程度わかること、SWOT分析では特に「強み」の部分について、なぜ強みと考えるのか、その根拠を示す程度でよい。事業案では、事業規模、対象とする集落とその根拠も必要となる。そして、最後に事業の優先順位についても、やはり根拠をもって示されなければならない。

実証調査で示された村行政にとって最も重要な課題は、村の開発のビジョンを示して住民を説得する能力であるが、ここにも「根拠を示す」能力が要求される。

戦略2 頻繁なモニタリングによって事業のつまづきを防ぐ

例えば、農業の新技术導入事業の場合、実証調査でも明らかにされたように、農民にとって新技术を何とかしてものにしようとする動機に欠ける場合が多い。これは、農民が新技术にまだ確信を持っていないためである。この段階では農民を頻繁に訪問し、状況を観察しなければならない。観察により早期に問題を発見し、それを農民とともに解決して、農民に成功を体験させることが、農民にとって最大の動機付けになる。

識字教室など、継続的に実施されるもので、特に、本計画で提唱するような教室参加者による収益事業を並行して実施する場合についても、可能な限りのモニタリングを行うことが望ましい。このような事業は、住民間のささいなトラブルから簡単に頓挫してしまうことが十分に考えられる。その際、行政職員が訪問すれば解決する可能性が極めて高いことが本調査でも実証された。

2. 住民組織の戦略

戦略 小規模の事業全体を運営することで、当事者意識を育む

住民組織の能力については、実証調査結果に示されるとおり、かなりバラツキが見られた。実証調査では、灌漑修復事業や父母を中心とした教育委員会のような複数集落を対象とする組織に比べ、集落単位で実施した識字教育や託児所事業を運営した住

民組織の方が、外部の力に頼らず自立して事業運営しようとする当事者意識が強く芽生え、組織的な活動にまで至った。小規模の事業を住民組織に責任をもたせて実施することで当事者意識が醸成されやすいことが示唆された。

3. NGO の戦略

戦略 NGO のスタッフを事業実施のフィールド要員として育てる

NGO は、プロジェクトサイクルのすべてのステップで重要な役割を發揮することが期待される。しかし、前述のように、最も重要なのは開発事業の「実施」のステップである。NGO に特に要求されるのは住民の参加促進能力である。住民の参加促進に必要な計画能力や説明能力、場合によっては市の技術系職員に代わる技術の普及員としての機能も兼ね備えていなければならない。なぜなら、こうした能力不足により、事業がわずかに滞ることで、住民の参加が激減したり、あるいは新技術の導入に意欲を見せた住民が、意思表示とは別にやるべきことをやらないといった行動をとることがパイロット事業で観察されたからである。このような状態を放置すれば、事業は最初から頓挫してしまう。

地方分権が進められても、行政改革により普及員や村行政の職員が増加することは考えにくいので、短期雇用できる人材を確保しておくことがどうしても必要になる。農業、教育、保健各分野の事業で、住民を組織し、技術的にフォローできる公務員の数はあまりにも少ない。そこで、十分な経験を持ち、自立意識の高い NGO のスタッフをフィールド要員として育成する。事業の実施期間中は、期間雇用で働き、正規の普及員や行政官は彼らの監督者としての役割をつとめる。

フィールド要員の能力は、教室ではなく現場で育成される。アンゴラでは国際 NGO などにより、フィールドで使われる R.R.A. や組織強化に関連する内容の研修が数多く実施されており、多くのローカル NGO がこれらの研修に参加している。しかし、得られた知識はほとんどフィールドでは生かされていない。その理由は、手法を現場の状況に応用する力に欠けている、研修講師が応用方法を教えない、実際にフィールドで使ってみせることがない—ためと推定される。

実証調査で、調査団は雇用した NGO に対し、状況に応じてかなり細かな指導を行った。例えば、住民とのワークショップでは調査団によるデモンストレーションが効果を上げた。住民の動機付けのレベルが向上するような見本を見せることが非常に重要だった。彼らは現場に常駐し、長い期間住民と接する機会を持つことで、調査団から得た知識を試行錯誤しながらも自ら適用することができるようになった。

このような効果のあがるフィールド研修を行うには費用も時間も要する。しかし、教室の中で大量のフィールド要員を育成する意義はほとんどない。少数精鋭で真の要員を育成すれば、彼らにより住民の中から普及員の機能を果たす者を育てることが可能になる。すでに、この事例は実証調査で明らかにされており、十分に実行可能であ

る。

市で研修講師を用意することは困難だと考えられる。そこで、州政府、あるいは各省庁レベルを通じて、場合により国際機関や二国間援助で専門家を要請することも検討する。

(3) 組織・業務の体制

戦略1 プロジェクト全過程の経験は代表村から実施する

すでに、プロジェクトの全過程を運営する方法は、アクターの開発に関する能力全体の向上に不可欠であることを強調してきた。ただし、これまでこのコンセプトを適用してきた人材が少ない組織にいきなり導入しても混乱を招くだけで、形式的な使い方としてしか残らない。そうなってしまえば、効率的、効果的な開発事業は絵に描いた餅になってしまう。そこで、代表村にトライアル導入する。

例えば、村レベルへの分権が最も早く進むとされるカンジャラ村を導入の対象村とする。この村は調査対象村であったため、すでに計画立案の最低限のトレーニングを受けており、参加型計画立案のワークショップも経験している。また、実証調査を通じて、開発能力の向上も見られた。例えばこの村と市計画部にプロジェクトの全過程を経験させ、モニタリングにより問題点と課題を明らかにする。

戦略2 域内外の成功事例を普及させる

市内は無論、域外で、効果の現れている開発事業の現場を訪れ、成功要因を関係者が直接知ることが重要である。関係者にこうした経験をさせることは、事業効果やその後の持続性の確保に大きな影響を与える。本調査の実証事業でも、個々の事業間でこうした住民交流の機会がもたれているが、市が各村の行政や他市からの情報を整理し、こうした交流をネットワーク化することができれば、わずかな投資で事業間の相乗効果をあげる可能性が高まる。

例えば、州政府、各省庁、援助調整ユニットが協力して、成功事例となる開発事業を整理する。そして、開発事業の対象となる村の担当行政官と住民代表者による現地見学会を定期的を開催する。

(4) 財務

地方分権の真のねらいは、地域の実情に合った開発事業を実施して開発の効果を高めることで、そのためには村行政が開発のフロントラインに立つ。その際、それらの予算の運用に柔軟性を持たせなければ、硬直化した事業運営しか行うことができず、開発事業の効果は激減する。その反面、用途には高い透明性が求められる。このため、村行政の予算管理能力を高めなければならない。

戦略1 リスク対応予算を初めから計上しておく

学校や道路などの建築、土木関係の公共事業と異なり、村レベルで進められる開発事業を、住民組織を含めた関係者の能力開発を視野に入れて進める場合、予算の運用はかなり柔軟に行う必要があることを実証調査は明らかにした。例えば、灌漑修復事業の場合、長年使用されていなかった用水路の底には小動物による小さな穴があけられており、発見が困難なため、急激な導水が穴をひろげて用水路の一部が崩壊した。このような予期せぬ事態により経費支出が大幅に増加することがある。このようなケースを想定したリスクマネジメントの一環として行政の責任で管理できる予算を計上しておく。

事業の種類によっては、資材の一部を緊急用として現場に保管しておくことも必要だと考えられる。しかし、大雨や突風など自然条件による突然の被害に対し、人海戦術による応急措置を行う場面が想定される。実証調査の実績から、それらの経費は5～10%を確保しておくことが望ましい。そこで、初年度は、そのうちの1%を村行政に、4%を市の事業担当部署に確保する。そして、実績と管理能力を分析しつつ、徐々に増額していくこととする。

戦略2 域内の標準賃金表、資機材の標準価格表を作成する

事業の緊急対応の際には領収書のとれないケースが多々ある。たとえば大雨で修復中の用水路の土手が決壊して、緊急に人海戦術で盛り土により大きな決壊を防ぐ際に発生する人件費が想定される。そのようなケースを想定し、常日頃、人件費、交通費や域内で販売されている資材の値段表を作成し、村長の承認後、市役所経理部の公式資料として保管する。社会経済状況が激しく変化しているため、定期的な見直しは必須である。

戦略3 村に会計担当職員を配置する

これまでの説明にあるように、会計に関する業務量は飛躍的に増加する。村が開発事業を実施したり、モニタリングするようになると現行の村の職員の人数で、会計報告まで行うには無理がある。現在、村行政に会計担当者はいない。しかし、だからといって市に領収書の山だけを渡すということもありえない。そこで、村に専従の会計担当職員を配置する。職員の主任務は市に対する会計報告だが、当面の要求されるレベルは帳簿つけ、領収書等の整理などが行えるレベルで十分だろう。

これまでに示したマスタープランと実施体制にかかる戦略と事業案、それぞれの関係がひと目でわかるよう、図8-4のバランス・スコアカードとしてとりまとめた。

Target Group	Objective of the State	General Objective of the Municipality	Indicators (as reference)
Farmers	Reduction of regional disparity	Alleviation of Poverty	1.Increasing of nutritive food consume to the calorie level by 24% (form 1691 to 2110 calorie per person), 2.Increasing the household income per person of US\$0.75per day to US\$0.94 per day, 3.Redution of 88 hours of women domestic labor per year, 4. Increasing the literacy education rate from 67% to 80%.

Development Strategies and Projects to be carried out the Strategies	Sectors	Other organizations aid	Development Strategies and its Relation	Project to carry out the Strategy with its prioritization A(recommendation of the Study Team),B(important) and C(less important)	Scale	Targets Communes	Year					Impact	Contribution for the objective (This estimative is just for recommended projects)							
							1	2	3	4	5									
Health				A	Capacitating of midwives	130 coordinators	CJ,CL,EP,BP						Health and life condition of 3000 households improved by reduction of diseases, it has reduced the social cost and maintaining labor force for economical development.							
				A	Creating health coordinator															
				B	Construction of nurse residences	2 classrooms	EP,BP					Increasing the teaching efficiency to the pupils								
				B	Providing ambulance	7 ambulances for 4 health posts	CJ,CL,EP,BP					8400 estimated people x 5 years=42000 people								
				C	Enrolling more nurses	60 nurses in total	CL,EP,BP													
				Education				A	Literacy education lessons with income generation	120 literacy teachers and 100 lessons as minimum	CJ,CL,EP,BP								6800 educated people during 5 years	Literacy education rate from 67% to 80%
								B	Acquisition of power generators	13 power generators for 13 schools	CL								More literacy education lessons	
								B	Construction of schools near the villages (Including teacher's residence)	55 schools in total	CJ,CL,EP,BP								Capacity of 10360 students for all lessons without consideration of study by turns	
								C	Enrolling more teachers	100 teachers in total	CL,EP,BP								Having attendance capacity of students	
								C	Distribution of didactical material	1500 games until 6th grade	CL								1500 students with didactical material will have high study performance	
								A	Creating of parents committee	7 committees for 7 villages	EP								Improvement of teaching quality by parents care	
				Improvement of life		Providing experts		A	Improved oven (by suggestion of the Study Team)	500 ovens	CJ,CL,EP,BP								Reduction of 3 hours of work per day for 500 women	Reduction of 88 hours of women labor per year at the level of 4 Comunas (Approximately 20000 women will be labor force involved in the economical activity)
B	Providing corn grinder	4 grinders	CJ,CL,EP,BP										Reduction of 2 hours of work per day for bruising the corn to 4000 women							
B	Rehabilitation of roads between villages	110Km in total	CJ,BP										13750 persons per year and US\$23,375,000 per 5 years							
B	Construction of bridge	One bridge of 50m in the Chimbambu village	CL										760 persons per year and US\$963,333 per 5 years							
A	Installation of latrines	For 1000 households	BP										Improvement of hygiene condition for diseases reduction							
Agriculture			A					Introduction of the rice production	300 ha for 300 households	CJ,CL,EP						1.2t x 300ha=360t per year (Kz163444 including the beans sales produced after rice harvest)	Nutrition improvement at all communal level from 1691cal to 2110 Kcal per person (24% ↑) and increasing the income, half year of Kz20,923 per household Increasing half year income of Kz147,612 per household for 1840 households (Note : it is not included the project effect of electro pumps for irrigation to Commune of Biopio)			
			A	Integrated agriculture	Vegetable crop for 500 households	CJ,CL,EP,BP						(2t of tomatoes per 1/10ha + 30 chicken) /year=Kz60,000/household/year Kz60,000 x 500=Kz30,000,000								
			A	Promotion of the beans sales	450,000kg locally packed	CJ						450,000kg=Kz31,076,000 (20% of estimated total production of the zone) with a employment of 3393 men/day per year								
			C	CDA	2 with office, dormitory and store	CJ,EP						Having capacity of farmers attendance for increasing their capacity not only in crop techniques but also in their chain management between cropping and selling								
			C	Enrolling of more extension workers	4 extension workers	BP														
			C	Capacitating of agricultural extension workers	28 extension workers	CJ,CL,EP,BP														
			A	Capacitating of cooperative managers	25 members	CL						Increasing of organization management capacity								
			A	Increasing maize production with grass	5000ha for 10000 households	CJ,CL,EP,BP						Increasing of production (550kg→1500kg/Ha) for 8160 households								
			A	Providing of agricultural inputs to the bank loan	Bonus, tools for 2520 households	CL,BP						Increasing agriculture production by US\$2,523,000								
			A	Introduction of attraction cattle	1524 cattle for 1524 households	CJ,CL,EP,BP						1500ha of cropped farms per half year								
			A	Participatory rehabilitation of the irrigation system	4 irrigation canals	CJ,CL,EP						Increasing of 1500 ha of farms								
			B	Providing electro pumps for irrigation	2 pumps for 120ha	BP						Increasing of 120 ha of farms								

Implementation System	Actors	Other organization aid	Development Strategies and its Relation	Project to carry out the Strategy	Scale/Target Person	Year					Results				
						1	2	3	4	5					
Operational system	Finances		A	Feasibility study of budget according to projects types	Responsible people from Municipal planning and finance section						Having in adequate emergence budget system according to project type				
			A	Accountability study for available fund						The projects can be implemented considering any problems type which may happen during execution without interruption for lack budget problem					
			A	Price study and labor of each Comuna	All members of communal administration						Having the very rational execution of budget using				
			A	Training of regulation and accountability methods											
			A	Feasibility study of small-scale projects	Responsible people from planning section and Communal Administration						Responsible people from planning section may have planning capacity about small-scale projects, and knowing before the real project management capacity by communities organizations				
			A	Preparation of one model projects list to the provincial level	Responsible people from planning section						Responsible people from planning section may have planning capacity of buying and evaluating results and sustainability among several projects at provincial level				
			A	Study implementation (exchanging of experience among farmers at the provincial level)	Responsible people from planning section and Communal Administration						Responsible people from planning section, communal administration as communal organization members may have analytical capacity to evaluate and projects planning				
			Municipal Administration	OBC			A	Small-scale project for notion promotion and capacity of project management	Organization leaders based in the communities (villages and Comuna)						The communal organization leaders may notion and project management capacity and influencing positively to the other village inhabitants at the communal level
							A	Training and exhaustive practice of participatory planning and monitoring	All representative members from main NGOs						NGO's members must have planning capacity and monitoring properly the projects
							A	Training and facilitation exhaustive practice						NGO's members must have farmers leading capacity who have property notion and organization capacity	
							A	Training and exhaustive practice of participatory planning							
							A	Training and exhaustive practice of monitoring method and report preparation	All members of communal administration						Communal Administration must have capacity of leading participatory planning workshop and determining dates of workshops for informing properly its result to Municipal planning section
A	Training and exhaustive practice of program's planning and projects by Logical Frame	Responsible people from planning section										Responsible people from planning section may have capacity at the international level for projects planning, monitoring and evaluation			
Municipal Administration	NGO			A	System formation of specialists network						Planning section may have planning capacity at high level of specification and safe budget				

- Note:**
- The final BSC is combined between presented projects in 4Comunas and recommended projects during Basic Plan joined to its categories A,B and C.
 - The strategies with white ground (without color) and with violet in the frame, in the agriculture sector are strategies formed bComunas.
 - The letters A (in red color) and colored columns are standing for recommended projects by the Study Team.
 - In the "contribution for objective" it has just been calculated recommended projects by the Study Team.

図8-4 ロビート市農村部 開発復興開発マスタープラン バランス・スコアカード

第9章

事業実施計画

9.1 農業

9.1.1 草投入主食増産プロジェクト

畑に少量の化学肥料と大量の草を入れて主食トウモロコシの増収と安定生産を図り、いまだに対象地域に残る空腹の問題を解決する。この技術は簡易なので、普及に多くの労力を要しない。化学肥料代を除いて現金支出がないため、リスクが小さく、小農が取り組みやすい。この技術の有効性は、パイロットプロジェクトを通じて確認され、農民の間ではいわゆる口コミでこの技術が広まっていく動きが出始めている。

畑に、化学肥料とともに、草をなるべくたくさんすき込んで、トウモロコシを植え付ける。草の種類に特別の限定はなく、近辺に生えている雑草類と、前作があればその作物残さで足りる。草を入れることにより、化学肥料の量を、一般に必要なとされている量よりも減らすことができる。

A. 背景

対象地域の小農はトウモロコシを主食にしており、その多くの部分を自家生産している。しかし収量は低く、いまだに空腹の問題を抱えている世帯がある。本プロジェクトで実施した世帯調査の結果では、摂取カロリーも十分ではないことが裏付けられた。

同じ調査で、対象地域のトウモロコシの平均収量は 537kg/ha にすぎないことが分かった。その典型は、無施肥で天水を頼りに行うトウモロコシ作である。畑の多くは、土壌有機質が豊富とはいえ、土の肥沃度はもちろん、物理性の面でも改善の余地が大いにあった。

一方、対象地域の小農は、作物残さをすべて燃やしてしまう習慣があり、せっかくの有機物還元の機会を逸していた。畑の周囲に生えている雑草類が利用されることも全くない。常畑での連続耕作という集約的農業の経験が浅く、どのようにすれば地力を維持、向上させられるかについての経験的知識が乏しいようだった。

土壌肥沃度向上策として、化学肥料の投入が政府などによって奨励されているが、無機肥料のみの連続投入は土を固くし、根の健全は発育を妨げるばかりか、塩類集積を引き起こす可能性が大きい。化学肥料価格の高騰も、現金に余力のない小農には無視できない問題である。

B. 目的

作物残さや畑周辺の草を畑の土にすき込み、土の肥沃度と物理性を改善することによって、トウモロコシの収量を 1ha あたり 1500kg に引き上げる。土壌肥沃度は化学肥料の投入を併用するが、標準施用量より減らす。

C. 対象

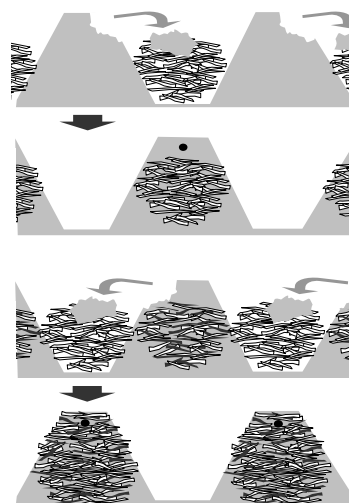
雨が少なく、トウモロコシが1作も作れない地域を除く1万世帯。1世帯0.5ha、計5000haを支援する。それ以上の面積になると、手で耕起することが困難になるので、プロジェクトとしては0.5haにとどめる。トラクターによる耕起支援はしない。

D. 期間

計画期間1年目から5年間

E. 工程

1. モデル農家を1集落につき3、4世帯選ぶ。村の中心部の適当な圃場で集合研修を行って技術を伝える。人口の多い村は、集合研修を2、3の地域に分けて行う。
2. モデル農家は、播種の3週間前までに手鋤で耕起し、うね立てする。うね溝に作物残さや周囲の草をなるべくたくさん入れて、化学肥料をまき、うね山の土をかけ、そこを新たなうね山にする。すき込む草の量が少ないと効果が現われないので、なるべくたくさんの草を入れるようにする。
3. 雨を待って、うね山に播種する。
4. 2作目は、うね山とうね溝を入れ替える。つまり前作のうね溝に草を入れて、うね山を崩し、新たなうね山にする。これを繰り返す。
5. 化学肥料を配布するのは1作目のみとし、2作目からは1作目の売上から農民自身が購入する。種は支援せず、1作目から農民自身が用意する。
6. モデル農家は、1作目の実績を近隣の各20-30世帯に伝える。この農民間普及が確実に行われるよう、普及員とNGOスタッフが助言、指導する。



出所：調査団

図9-1 1作目と2作目の草のすき込み方

F. 体制

普及員1人は村の全体指揮をとり、普及員の下に1、2人のNGOスタッフをつける。普及員は最初にモデル農家を村の中心部に近いいずれかの圃場に集め、集合研修で技術を指導する。化学肥料はモデル農家希望者が何らかの方法で持ち帰る。NGOスタッフがモデル農家を回り、取り組みをフォローする。モデル農家が実績を上げたら、そ

の先の一般農家への技術普及はモデル農家が責任をもって担当する。この普及プロセスについても NGO スタッフがフォローする。化学肥料の配布はトラックの入る場所まではトラックで運び、そこで農家に受け渡す。NGO スタッフが事業を実施するのは2作目までとする。3作目以降は技術が定着するので、普及員が必要に応じて助言すれば足りる。

G. 支援

導入技術自体は簡易であり、初めに普及員が技術の意味を理解できさえすれば、技術面については、それ以上の外部支援は必要ない。ただ、対象世帯がほぼ全世帯という大がかりなプロジェクトなので、実施体制の組み方、運び方に関しては外部支援があった方がいいだろう。農民組織化や実地研修（OJT）の専門技術に基づいた支援が望まれる。外部専門家は、普及員や NGO スタッフのアドバイザーとして、実際の普及作業を、組織面、運営面から支援する。

H. 根拠

本調査のパイロットプロジェクトでこの技術を試した結果、草と化学肥料を入れた A 区は化学肥料のみの B 区に比べ、明らかに収量が高まった。さらに、草を入れ、化学肥料を標準量とその半量入れた 2 区画で試したケースでは、半量区の方が収量が高かった。化学肥料をどれくらい投入すべきかは土地によって異なるが、草をすき込むことにより、その土地で標準とされる投入量よりも減らせる可能性がある。

パイロットプロジェクトの 2 つの対象地域とも、参加農家の畑を見た人々が技術のよさを理解し、自分も取り入れようとする動きが出た。ドンベグランデ村の NGO は、この技術の普及を図る独自プロジェクトを始めた。

I. 特徴

技術が簡易であるため、小農が取り組みやすい。投入する草はどこにでもあり、集める労力は必要だが、現金支出は伴わないので、現金収入に限りのある小農向けの開発技術といえる。

草と化学肥料以外は、原則として現在の小農のトウモロコシ生産方法をそのまま踏襲する。したがって灌漑地域から、天水で年 1 作を辛うじて生産している地域まで、ほとんどすべてのトウモロコシ生産農家が参加できる。

この提言では、土壌肥沃度は化学肥料でまかなっている。内戦で家畜数が激減し、畜糞など有機肥料になる素材がほとんど見当たらない中では、化学肥料を使わざるをえない。ただし、提言している投入量は農業省の奨励投入量の 1/3 ほど。この程度でも草の投入に助けられて、収量は大きく向上する。

J. 課題

0.5ha くらいまでの生産規模で取り組む場合、課題は特にはない。ただ、これで成功した農民の多くは、土地に余裕があれば面積拡大を考えるようになる。だが、これ以上の大面積になると耕起の労働が手鋤では追いつかなくなる。灌漑農地については、そうしたニーズに応えるのが、後述の農耕牛導入プロジェクトである。

K. 予算

10000 世帯×0.5ha=5000ha で実施する。農業資材としては、1 世帯 0.5ha 当たり、尿素または硫酸アンモニウム 50kg と複合肥料「12-24-12」 25kg を配布する。化学肥料の支援は 1 作目のみとし、2 作目以降は農民が自己資金で調達する。種は初めから支給せず、農民が自力で調達する。普及員の支援スタッフとして、NGO スタッフをカンジャラ村のみ 2 人、その他の村に各 1 人配置する。計 5 人を 2 年間雇用する。各 NGO スタッフに、普及業務に必要な移動用のバイクを 1 台ずつつける。普及員の事務所や移動手段などは、農業省の一般予算で賄うため、プロジェクト経費には含めていない。プロジェクト経費総額は Kz 6432 万である。

表 9-1 草投入主食増産プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価 (Kz)	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
化学肥料	尿素	4,000	10,000	40,000,000	533,333
	12-24-12	2,800	5,000	14,000,000	186,667
NGO 人件費	人件費 2 年分	900,000	5	4,500,000	60,000
NGO 管理費	宿泊、食費など 2 年分	900,000	5	4,500,000	60,000
バイク	125cc、2 サイクル	225,000	5	1,125,000	15,000
ガソリン	2 年 1 台 1000 リットル	40,000	5	200,000	2,667
合計				64,325,000	857,667

出所：調査団

L. 成果

本プロジェクトは、その名の通り、主食増産によって「空腹」の問題に応えようとするもので、その成果はまずカロリー摂取の向上から検討すべきだろう。調査団の調査結果によると、現在、対象地域の人々は平均で 1 人 1 日 1895kcal を摂取している。このプロジェクトにより、主食トウモロコシが 1ha あたり 1500kg 収穫でき、それを全量自家消費したと仮定すれば、単純平均は 1 人 1 日 3305kcal に大きく向上するという計算結果が出る。ただし、実際にはこれほどの熱量は必要ないので、増収したトウモロコシの一部は販売に回されるはずである。生産量がそれほど多くない人が実際に摂取するであろうカロリーに少しでも近づくために、単純計算では 3500kcal 以上になる人、つまり明らかに販売向けの余剰を多く得る人々を除外して計算してみると、1 日の平均摂取カロリーは 2110kcal になる。これに対応するプロジェクト前の数字は

1691kcalなので、24.8%の増加である。空腹の問題が100%解決することはないかもしれないが、少なくとも大きく改善されることは間違いない。

次に経済効果を検討する。プロジェクトにより、1万世帯5000haで1作7500トンの収穫が見込める。金額に換算すると、1kgあたり30クワンザとして、2億2500万クワンザの売上になる。1年利益で2億1214万クワンザ、1世帯0.5haあたり1年で2万1214クワンザの利益である。ただし、この利益はプロジェクト側から見た利益で、農家から見た時は、労働報酬がこの中に含まれている。

表 9-2 草投入主食増産プロジェクトの経済効果

項目	詳細	単価	数量	金額 (Kz)	金額(US\$)
売上	トウモロコシ 0.5ha/世帯、 1500kg/ha、Kz30/kg	22,500	10,000	225,000,000	3,000,000
プロジェクト経費				12,865,000	171,533
1年利益				212,135,000	2,828,467
1世帯1年利益				21,214	283

出所：調査団

9.1.2 参加型灌漑修復プロジェクト

内戦中に破損して使えなくなっている灌漑用水路を住民が主体となって修復する。対象地域内にはそのような灌漑用水路が4本あり、これらが修復されれば、調査団の計算では計1524haを新たに灌漑できるようになる。

対象地域は内陸部のような広大な農地があるわけではなく、1世帯平均0.7ha程度の小さな耕地面積では、土地を集約的に利用する農業を進める以外にとるべき道はない。灌漑はその大前提ともいえる。

一般に、灌漑プロジェクトでは、修復作業はもちろん、修復後の水利の管理についても、だれが主体になって推進するかが常に問題になる。本プロジェクトは、修復作業の段階から、受益農民による修復委員会の管理の下で農民自身が一部の工事に参加し、修復後もそれがそのまま管理主体になれるように、組織運営を支援していく。

A. 背景

アンゴラ南部農業の現在の主役は、ウアンボ、ビエ、ウィラ、モシコなどの内陸部各州である。そこでは、恵まれた降雨を利用して、労働以外の投入を最小限にとどめた粗放な農業が行われている。単収は低いが、土地が広いために、まとまった量を生産することができる。これに対して、海沿いにある対象地域は1世帯平均0.7haしか耕地がない。したがって、ここで農業生産を振興するとなれば、土地を集約的に利用していくしかない。降雨も内陸農業地帯ほど恵まれていないことを併せ考えれば、灌漑基盤の整備は不可欠である。

対象地域内には、ポルトガル植民地時代に作られた灌漑用水路が4本あるが、いず

れも内戦中に破損しており、ほとんど使われていない。うち1本のクベロ用水路は、本調査のパイロット事業として取り組み、基礎的修復はほぼ完了して計画面積 796ha の多くが新たな灌漑農地になった。ただし、ライニングから先の工事はこれからなので、本事業の中でこれを実施しなければならない。残りの3本がすべて修復されればさらに 728ha が加わり、クベロ用水路と合わせて 1524ha が灌漑水で潤うことになる。

対象地域の主要河川であるバロンボ川は水量が豊富であり、そこから新たな灌漑用水を引くこともできるとみられるが、新設の灌漑を建設するには既存灌漑の修復の3倍の経費がかかる。限られた予算を有効に使うためには、まずは既存灌漑を修復することが先決である。

灌漑建設や修復は世界各地で取り組まれてきたが、典型的な問題の一つに、受益者の主体性が欠けているために水利組合がうまく機能しないことが挙げられる。最悪の場合は、立派な灌漑施設がほとんど利用されないというケースさえある。政府や援助機関が一方的に技術者を派遣し、重機と賃労働だけで施設を造成し、受益者である農民は建設期間中、蚊帳の外に置かれている場合に、こうしたケースが多い。完成した灌漑が農民に引き渡される瞬間まで、農民は見ているだけで、何もすることがないのである。

そこで、このプロジェクトは、修復工事に農民自らが参加する形をとる。修復工事に参加した農民は早い段階で主体性を獲得し、工事完了後もその延長でスムーズに維持管理主体になることができる。このことは、パイロット事業で基礎的修復を終えたクベロ用水路で実証された。

その際、最も重要なことは、修復工事のしっかりした技術的見通しを灌漑エンジニアが初期の段階で立てることである。水路側面をコンクリート製の構造物で覆うライニング工事の前に、草を刈ったり、水路に埋まった土砂を掘り出したりする作業は、原則として農民の手作業によるが、地形や破損状況によっては、重機を入れなければ困難を極める場所もある。その場合は迷わず重機を入れるし、狭くて重機が入らないような難所をどうしても手作業で切り抜けなければならない時には必要な日当を支払わねばならない。まずは、灌漑エンジニアが現場を踏査してこのような技術的な見通しを立て、資材や予算を見積もることが必要になる。この見通しを誤って、無理な参加を強いることのないよう注意することが必要である。なおライニングから先はエンジニアと重機が主体の工事になる。

B. 目的

受益農民参加型の運営により、対象地域内の破損している4つの灌漑用水路を修復し、1524haの農地を灌漑できるようにする。農民は、修復工事のうち、第一段階である草刈りと水路に埋まった土砂の掘り出しを主に担う。

C. 対象

カンジャラ村のクベロ用水路 796ha は、土砂掘り出し工事が完了しているのので、その先のライニングを行う。コランゴ村のハニャ用水路 337ha、パムダ用水路 152ha、エジトプライア村のセデ用水路 239ha は、土砂の掘り出しからライニングまですべて実施する。

D. 期間

計画期間 1 年目から 4 年間

E. 工程

1. クベロ用水路については、ライニング工事の見積りを土木業者に発注し、灌漑修復委員会と調整したうえで、工事日程を決め、実施する。
2. それ以外の 3 本については、灌漑エンジニアに委託し、水路修復の技術的見通しを得て、この区間は農民が手で掘る場所、ここは重機を入れる場所という区別を明確にする。
3. 住民組織化を担当する NGO などが、受益する集落の代表者からなる灌漑修復委員会を組織する。
4. 修復委員会が話し合いにより、工事参加のルール、日程、担当などを決める。
5. 日程に沿って、草刈り、水路掘りなどの工事を始める。重機を入れる場所はあらかじめ分かっているので、重機の手配を修復委員会は遅滞なく行うようにする。
6. 修復委員会は、工事の進捗管理だけでなく、修復完了後の配水管理についてもあらかじめ話し合っておき、工事終了後はすみやかに利用できるようにする。受益者に配水のルールや計画を徹底しておく。
7. 工事が完了したら、配水計画に沿って水を流す。

F. 体制

技術的な見通しを立て、見積りをする灌漑エンジニアがいる。これに加えて、農民の組織化を支援する NGO スタッフが普及員の下に 2 人いる。カンジャラ村は既に組織化されているので、エジトプライア村と兼任で 1 人、コランゴ村に 1 人である。

G. 支援

灌漑エンジニアがアンゴラ国内で調達できなければ、外部専門家を投入する必要がある。加えて、住民組織化の NGO を支援する外部専門家が 1 人必要になる。この専門家は、住民の主体性獲得と工事の物理的進捗のバランスをとるべく、現場を担当する NGO スタッフにアドバイスしていく。

H. 根拠

パイロット事業のカンジャラ村クベロ用水路は、重機投入や一部日当支払いを含む参加型で修復した。住民の動員がうまく進まない時期もあったが、修復委員会メンバーの努力で、これを克服した。灌漑エンジニアの見通しによって、日当が支払われた区間もあったし、重機が入った場所もあったが、住民の主体性が大きく損なわれることはなく、現在も、試験的に供用開始された一部区間については、配水管理を円滑に進めている。

I. 特徴

灌漑エンジニアの技術的な知見をベースとして、受益者参加型で農民の主体性を育てながら修復と活用を円滑に進められる点が大きな特徴である。従来例では、灌漑エンジニア主導の建設工事では、受益者は施設完成まで何もすることがなく、その結果、水を活用する段になって主体性が持てず、維持管理がうまくいかないという問題が起きていた。逆に、参加型を額面通りに実施しようとする、技術的に困難な作業を受益者に無理に強い結果になる。本プロジェクトは、そのいずれにも陥らないように設計されている。

J. 課題

当初の灌漑エンジニアによる技術的見通しが甘ければ、計画は大きく狂うので、慎重を要する。これは工事の物理的進捗だけでなく、参加農民の主体性獲得の問題にも大きくかかわる。さらに、見通しが正しくても、予期せぬ事態が起きるので、工期にはかなりのゆとりをみておく必要がある。

K. 予算

灌漑の修復工事には 1km あたり 1275 万クワンザほどかかる。これには全必要資材と灌漑エンジニアの人件費が含まれている。2人の NGO スタッフには交通手段としてのバイクをつける。

表 9-3 参加型灌漑修復プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
灌漑修復工事	工事単価は 1km あたり	12,750,000	33	420,750,000	5,610,000
NGO スタッフ人件費	人件費 4 年分 (CJ 兼 EP1、CL1)	1,800,000	2	3,600,000	48,000
NGO スタッフ管理費	宿泊、食費など 4 年分	1,800,000	2	3,600,000	48,000
バイク	125cc、2 サイクル	225,000	2	450,000	6,000
ガソリン	1 台 1000 リットル 4 年	80,000	2	160,000	2,133
合計				428,560,000	5,714,133

出所：調査団

L. 成果

1524ha が新たな灌漑農地になる。この畑では、年間にトウモロコシとインゲンマメを1作ずつ収穫できる。ここでは次節で述べる農耕牛を入れない段階の成果を掲げておこう。灌漑農地は1世帯1haを見込んでいるが、農耕牛を入れない場合、手鋤による耕起は0.5haが限界と考えられ、残り0.5haは遊休化せざるをえない。牛がいないので牛糞が入らず、土壌肥沃度が不足するため、化学肥料を購入して補うことになる。計算にあたっては草投入主食増産プロジェクトの投入量を援用した。1世帯あたりの年間利益は7万3476クワンザと計算される。灌漑修復プロジェクトを農耕牛導入プロジェクトと組み合わせた場合の経済効果は、次節を参照のこと。

表 9-4 参加型灌漑修復プロジェクトの経済効果

項目	詳細	単価	数量	金額(Kz)	金額(US\$)
売上	トウモロコシ 0.5ha1 作、1.5t/ha、Kz30/kg	22,500	1,524	34,290,000	457,200
	インゲンマメ 0.5ha1 作、1.5t/ha、Kz85/kg	63,750	1,524	97,155,000	1,295,400
化学肥料	尿素 50kg/ha、Kz4000/50kg	2,000	1,524	-3,048,000	-40,640
	「 12-24-12 」 25kg/ha 、Kz2800/50kg	1,400	1,524	-2,133,600	-28,448
プロジェクト経費	灌漑プロジェクト経費 30年償却の1年分			-14,285,333	-190,471
1年利益				111,978,067	1,493,041
1世帯1年利益				73,476	980

出所：調査団

9.1.3 農耕牛導入プロジェクト

栽培面積が0.5ha以上になると、耕起の労力と肥料代の問題が大きくなってくる。そこで草投入プロジェクトを実施した地域を対象に、農耕牛の導入を図る。牛耕と牛糞によって、耕起の労力と肥沃度の問題を同時に解決する。ただし、牛のコストをカバーするにはインゲンマメなどの換金作物を乾季に作れることが条件になるので、原則として対象を灌漑農地に限らざるをえない。農耕牛の有効性は、既に実施されている世界銀行資金による除隊兵士支援の農耕牛導入プロジェクトを通じて確認された。

農耕牛は雄牛、雌牛2頭ずつ計4頭を1組にし、4軒の農家に配布する。牛は原則として舎飼いにし、牧草を生産して給餌する。4軒で構成するグループ内部で、牛の飼養・繁殖管理をきちんとできるかどうかプロジェクトの成否を分ける。

A. 背景

調査対象地域の一部では、灌漑用水路が修復されたこともあり、栽培面積の拡大が可能になった。しかし、小農は基本的に手で鋤を使って耕しており、0.5ha以上の面積を手がけようとするれば、労働力不足の問題に直面する。

対象地域は内戦中に激戦地だったこともあり、かつてはたくさんいたといわれる牛の数が激減した。したがって牛耕で畑を耕そうとしても、利用できる牛がない。対象地域には、大型トラクターを使っている大農園があり、料金を払えばこうしたトラクターで耕起してもらうことはできる。しかし、その台数は限られており、灌漑農地を耕作するすべての農家が利用することはとてもできない。

地域で小農同士が農民組合を結成し、トラクターを共有することも考えられないわけではない。しかし、トラクターの原価は200万クワンザ以上する。その原資をだれが用意するか。仮に制度融資などが受けられて購入できたとしても、故障時の対応など維持管理にかなりの金がかかることを考えると、小農が資金を調達しながら自力で管理していくのは容易ではない。他国の例でも、援助機関や政府が貸与した共同管理のトラクターが、故障した後、修理できずに、そのまま放置されている例は多い。

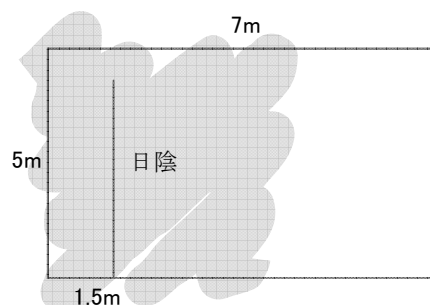
このように検討してみると、プロジェクトによって農耕牛を導入し、牛の力で畑を耕す方式が最も現実的であることが分かる。現に、これまでも世界銀行の融資などにより、ベンゲラ州の一部の地域で農耕牛導入プロジェクトが実施され、一定の成果を上げてきた。ただ、従来の農耕牛導入プロジェクトには2つの問題があった。

その一つは、従来のプロジェクトでは、耕起の力がある雄牛のみが2頭ずつ導入されたこと。当然ながら、雄牛2hでは繁殖しない。耐用期間が過ぎれば、牛は処分せざるをえず、状況は振り出しに戻ってしまう。

いま一つは、牛の飼い方として、放牧を基本にしているケースが多いこと。放牧は2つの問題をもたらす。一つは、広い牧草地がない地域では導入が困難なこと。もう一つは、放牧では、集められる牛糞の量が舎飼いに比べて少なくなり、牛糞を土壌肥沃度向上の資材としてフルに使うことができないという問題である。

前者の問題については、雌雄両方を導入し、繁殖させて、持続性を高める必要がある。繁殖のためには一定の管理技術が必要になるので、研修で技術を訓練しなければならないが、繁殖まで視野に入れないと、プロジェクトの持続性は著しく落ちる。

後者の問題については、原則として放牧ではなく、舎飼いにし、牧草を植えて、牛に刈り与える。土地面積に制約がある場合は、ネピアグラス（エレファントグラス）など、上に伸びるタイプの牧草を栽培して、土地面積を節約するようにする。舎飼いを基本にすれば、牛1頭で1ha前後の畑に入れるに足る牛糞を得ることができる。



出所：調査団

図9-2 牛を飼う柵（平面図）

B. 目的

灌漑農地に牛を導入し、牛耕による耕起と牛糞による施肥を同時に実現し、0.5ha以上の比較的大きな畑でも耕作できるようにする。その結果、1524haの灌漑農地全域が耕作されるようになる。

C. 対象

灌漑農地を持つ農家 1524 世帯。カンジャラ村 796 世帯、コランゴ村 489 世帯、エジトプライア村 239 世帯。

D. 期間

計画期間 2 年目から 4 年間

E. 工程

1. 牛の貸与予定期日より半年前に、牛の成育管理と繁殖管理について、参加者に対して研修を実施する。
2. 牛の貸与予定期日より半年前に、牧草を植える。2ha の土地を用意し、ここにエレファントグラスなどの苗を植える。牧草の植付けは雨季の開始期になるようにする。
3. 牧草を植えた農民は、次に、牛をつないでおく囲いを自力で作る。資材の支援はしない。5m×7m の長方形で、うち 5m×1.5m の区画を仕切り、その区画を含む半分は、適当な日陰を作る。半分の周囲にニームなど生育の早い木を植えるとともに、それらが十分に育つまでの間の陰として、かやなどをふく。
4. 品種は、肉質に優れたブラジル原産ゼブ牛と耕起力に優れたアンゴラの在来種の雑種を使う。雄牛 2 頭、雌牛 2 頭の計 4 頭をひと組にし、4 軒で作る 1 グループに貸与する。犁は 1 グループに 1 つ配布する。
5. 牛は原則として囲いの中で飼い、放牧はしない。餌は牧草を飼って与える。管理労働をだれが実際にやるかについては、グループ内であらかじめよく話し合い、ルールを決めておく。
6. 農家は、耕起の必要な時に雄牛 2 頭に

表 9-5 雌牛の繁殖サイクル

年		分娩回数					計頭数	用途
		1	2	3	4	5		
1	前						4	
	後						4	
2	前	2					6	返済用
	後						8	
3	前						6	
	後		2				7	返済用
4	前						8	
	後						8	
5	前			2			10	自家用
	後						10	
6	前						10	
	後				2		12	自家用
7	前						12	
	後						12	
8	前					2	14	販売用
	後						14	

出所：調査団

犁を引かせて、畑を耕起する。グループ内での雄牛使用順序は、あらかじめよく話し合っておく。畑では乾季である冬季に灌漑水を利用したインゲンマメの栽培を実施し、雨が降る夏は、トウモロコシを栽培する。

7. 雌牛 2 頭は雄牛によって種付けされ、平均 1.5 年に 1 頭を分娩することを目安に繁殖させる。これによって、表の繁殖サイクルが実現する。最初に分娩した 4 頭は、返済に充てる。次の 4 頭は自家用にとっておく。さらにその後生まれた子牛は、自由に販売できる。
8. 牛の防疫は、州農業局所属の獣医がワクチン接種プログラムなどを実施する。

F. 体制

州農業局畜産獣医部の牛の専門家、牛の飼養・繁殖に関する外部専門家、普及員からなるプロジェクト事務局を作る。普及員には数人の NGO スタッフをつける。カンジャラ村に 3 人、コランゴ村に 2 人、エジトプライア村 1 人の計 6 人である。これらの NGO スタッフはまず、普及員とともに、専門家が提供する牛の飼養・繁殖に関する技術研修を受ける。村でのプロジェクト活動は、普及員と NGO スタッフが実施し、専門家は適宜、巡回指導する。一般的な助言に加えて、専門家はワクチン接種プログラムの実施など、防疫面を担当する。

G. 支援

牛の飼養と繁殖については州農業局に専門家がいますが、人数が十分ではなく、プロジェクト外の一般業務もあるため、外部専門家の投入による技術支援がどうしても必要である。この場合、牛の繁殖・飼養に詳しい畜産技術者と、プロジェクト管理と組織化の経験が豊富な普及専門家の投入が求められる。外部専門家が農業局の専門家とともに、普及員や NGO スタッフを研修、指導し、彼らが農民にアドバイスできるように育てる。実施の段階では、外部専門家は農業局の牛の専門家とともに、普及員、NGO スタッフの相談にのって助言し、牛や牧草苗の調達についても支援する。

H. 根拠

世界銀行が出資し、いくつかの NGO が実施主体になってベンゲラ州を含む各地で農耕牛を導入するプロジェクトを進めており、牛耕が耕起労働を軽減する一定の成果を上げている。

I. 特徴

トラクターに比べると、農耕牛の作業速度は遅いが、取得原価はもちろん、維持管理経費まで視野に入れた全体的なコストは低い。トラクターは 1 台を何世帯もの多数

の農家が利用しなければコストをカバーできず、大規模の難しい組織運営を迫られるが、このプロジェクトは1つの単位が4世帯なので、組織が運営しやすい。さらに牧草を栽培して牛を舎飼いにすることで植生を保全するとともに、牛糞の採取で土壌肥沃度の向上が現金を支出せずに実現できることも大きな特長といえる。さらに雌牛を初めから導入して、牛を繁殖させることで事業の持続性を高めた点も従来の農耕牛プロジェクトにはないアプローチといえる。繁殖部門を入れたことにより、このプロジェクトはたんに畑作のためだけの農耕牛プロジェクトではなく、畜産振興プロジェクトの性格も帯びている。

J. 課題

牛を飼って繁殖させるためには、栄養管理や繁殖管理の面で、それなりの技術がいる。牛を繁殖させた経験のない農家が、研修によってそのような技術をスムーズに身につけられるか。プロジェクト実施側が、日常の技術指導に加え、牛の防疫面の支援をプログラム化して提供できるか。これらが大きな課題である。

K. 予算

プロジェクト期間は4年間。牛4頭×381組で5715万クワンザ、犁が381器で571万クワンザ、初年度のインゲンマメの種が1524世帯分で762万クワンザかかる。研修関連経費、実施部隊になるNGOスタッフ6人の人件費、管理費、NGOスタッフ向けの普及指導のための移動用バイクをすべて合わせると9396万クワンザのプロジェクト予算である。

表 9-6 農耕牛導入プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
牛	4頭を381組、計1524頭	37,500	1,524	57,150,000	762,000
犁	1器を381組分	15,000	381	5,715,000	76,200
インゲンマメの種	50kg/haを1524世帯分	5,000	1,524	7,620,000	101,600
研修	講師、交通費、教材など	43,000	1	43,000	573
NGO人件費	人件費4年分(CJ3、CL2、EP1)	1,800,000	6	10,800,000	144,000
NGO管理費	宿泊、食費など4年分	1,800,000	6	10,800,000	144,000
バイク	125cc、2サイクル	225,000	6	1,350,000	18,000
ガソリン	1台1000リットル4年分	80,000	6	480,000	6,400
合計				93,958,000	1,252,773

出所：調査団

L. 成果

牛の導入で全灌漑農地1524haの全域で耕作できるようになる。そこでは、年間に少なくともトウモロコシとインゲンマメを1作ずつ収穫できる。牛糞を入れたトウモロコシとインゲンマメの単収は、いずれも1haあたり1500kg。販売単価はそれぞれ1kg

あたり 30 クワンザ、85 クワンザで計算した。ここでは灌漑が前提になっているので、プロジェクト経費として、農耕牛プロジェクトの経費だけでなく、灌漑修復プロジェクトの償却費を算入した。その結果、プロジェクト全体で年間 2 億 2512 万クワンザ、1 世帯あたり年間 14 万 7713 クワンザの利益になる。前節の灌漑修復プロジェクトの経済効果は 1 世帯年間利益が 7 万 3476 クワンザだから、農耕牛を入れることで耕作面積が倍増し、農耕牛プロジェクトの経費を差し引いても、経済効果は灌漑だけの時の 2 倍以上になる。

さらに、繁殖させた牛は、4 年目までは返済に使われるだけなので、売上には計上していない。その後、使用中の牛の更新用を確保する。プロジェクト開始から 7、8 年後には、販売できるようになるので、そこからは牛の売上也計上でき、利益はさらに増える。

表 9-7 農耕牛導入プロジェクトの経済効果

項目	詳細	単価	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
売上	トウモロコシ 1ha1 作	45,000	1,524	68,580,000	914,400
	インゲンマメ 1ha1 作	127,500	1,524	194,310,000	2,590,800
合計				262,890,000	3,505,200
プロジェクト経費	農耕牛プロジェクト 4 年償却の 1 年分			-23,489,500	-313,193
	灌漑プロジェクト経費 30 年償却の 4 年分			-14,285,333	-190,471
1 年利益				225,115,167	3,001,536
1 世帯 1 年利益				147,713	1,970

出所：調査団

9.1.4 陸稲導入プロジェクト

今回の調査の結果、極貧困層に属する世帯も少なくない対象地域で、現金支出を伴う購入食糧として米が広く食べられていることが分かった。ベンゲラ州内でも内戦前には米が作られていた地域があるが、長い内戦中に次第にすたれてしまった経緯があり、農民の中には復活を強く望んでいる者がいる。米は広く消費されているので、生産すれば、販売できる市場は対象地域内外に見込める。トウモロコシの市場価格が不安定なのに比べて、米の価格は比較的安定しており、その意味でも換金作物として優れている。

アンゴラでは内陸部のビエ州東部とモシコ州が米の一大産地になっており、そこでの調査結果をふまえ、対象地域内でも、灌漑で水がかかる地域については陸稲を作れる場所があると判断した。

A. 背景

対象地域の家計消費支出を調査したところ、第 3 章第 4 節「ロビート市農村部」で

述べたように、主要カロリー源の一つとして米を買っている世帯が非常に多いことが分かった。対象地域内だけでも 1300t 強、金額にして Kz 8218 万の市場が見込める。ルアンダ市、ロビート市、ベンゲラ市といった近隣の大消費地にはさらに巨大な米市場があることは言うまでもない。

価格からみればトウモロコシの方が安いにもかかわらず、カロリー摂取が平均では十分とは言えない対象地域の人々が米をわざわざ購入消費しているのは、米に対する嗜好性が強いのと、製粉などの下処理をせずにそのまま調理できる簡便さが好まれていると推測される。

米は内陸東部の諸州で、雨季の数ヶ月間、自然の湿地になる土地で天水によって栽培されている。一方、対象地域内では米は全く栽培されていない。しかし、ベンゲラ州内にはバロンボ市など、かつて米が栽培されていた地域もあり、稲作は長い内戦期間中に廃れてしまったものの、復活を強く望んでいる農民がいることも分かった。

対象地域のロビート市農村部では過去の稲作の実績は確認できなかったが、ナカと呼ばれる低湿地など、雨季に水が溜まりやすい場所が随所にある。さらには、海に近い対象地域内を流れるバロンボ川は、河口付近に位置しているだけに水量は豊富で、今後、灌漑用水路が修復されれば、灌漑水を利用した陸稲栽培が十分に可能であると判断された。

対象地域内で陸稲栽培が定着すれば、ほとんど無投入で栽培されている内陸の米よりも集約的な技術で作られる米ということになる。集約的稲作は、国内の他の場所では行われていないとみられ、対象地域がアンゴラの稲作をリードする先駆けとなる可能性もある。

B. 目的

灌漑農地の一部で、夏季作のトウモロコシに代えて陸稲を栽培し、新しい換金作物として定着させる。1ha あたり 1.5t を収量の目標にする。

C. 対象

灌漑農地と農耕牛を持つ農家 300 世帯、1 世帯 1ha、計 300ha。内訳は、カンジャラ村 200 世帯、コランゴ村 50 世帯、エジトプライア村 50 世帯。

D. 期間

計画期間 3 年目から 3 年間

E. 工程

1. 3 つの村でそれぞれ陸稲に関心を持つ農家を、カンジャラ村で 20 軒、コランゴ村 5

軒、エジトプライア村 5 軒ずつ募る。これらの農家をメンバーとして、村別に陸稲生産委員会を作る。メンバーはプロジェクトで身につけた技術を翌年、村内 10 軒の農家に普及する義務を負う。

2. アンゴラ内陸部などから陸稲栽培の専門家を招き、各村の陸稲導入委員会を対象に技術研修をする。研修には、内陸部の陸稲栽培現場の視察も含む。
3. 種子、もみすり機、精米機を調達する。もみすり機と精米機は各村の普及所に置き、普及員が管理する。
4. 参加農家は 11 月までに畑に牛糞を入れ、農耕牛を使って耕起しておく。耕作面積は 1 年目は 0.2ha を上限とする。2 年目以降は増やしてよい。
5. 12 月半ば頃に播種する。
6. 除草を適宜行う。
7. 収穫したら、農家は自分で乾燥、脱穀する。
8. 陸稲生産委員会の管理下でもみすり、精米を行う。

F. 体制

普及員の下に NGO スタッフをつける。カンジャラ村は 2 人、コランゴ村とエジトプライア村は各 1 人の計 4 人とする。NGO スタッフは適宜、集まりを持ち、陸稲栽培の技術を持った講師を招いたり、現地視察を手配したりする。技術研修は内陸部のビエ州、モシコ州の農業局に依頼して派遣してもらった講師が担当する。

G. 支援

導入の段階である本プロジェクトでは、なるべくアンゴラ国内の技術を定着させる方がよい。このため、外部の技術は、ビエ州、モシコ州などの稲作地域からの支援を考える。一定の経験が蓄積された後には、いわば稲作プロジェクトの第二期として、日本を含む稲作先進国の集約的技術を導入していく。

H. 根拠

アンゴラ内陸部のビエ州、モシコ州などではかなりの量の米が生産されている。その多くは雨季にのみ自然にできる湿地を利用しているが、灌漑を使って灌水しながら栽培しているケースもある。一方、対象地域内では多くの人が米を購入消費しており、域内だけでも推計で 1300 トン強の市場が見込める。近隣の大消費地でさらに大量の米が消費されていることは言うまでもない。

I. 特徴

灌漑修復＋農耕牛で築かれた基盤のうえに、標準型として想定されている「夏トウ

モロコシ+冬インゲンマメ」の営農を、「夏コメ+冬インゲンマメ」に置き換えることで、換金性、収益性をさらに向上させることができる。

内陸の稲作が天水のみに依存した粗放的な稲作であるのに対し、本プロジェクトで行う稲作は灌漑と農耕牛を基盤とする集約的な稲作といえる。こうした集約的稲作への組織的な取り組みはアンゴラ国内でもあまり例がない。

J. 課題

対象地域で稲作はほとんど見られず、新しい技術を入れることになるから、どこまで定着するかは未知数である。この場合、初年度の30軒のモデル農家が果たす役割は非常に大きい。彼らが成功することが、後続部隊が続くかどうかを大きく左右するからである。したがって、プロジェクトを推進する側は、まずは、モデル農家の成功を最大限支援する必要がある。

K. 予算

陸稲導入プロジェクト予算として計上するのは、種と、収穫後の調製に必要な機械類、それに普及員の手足として現場の普及業務を担う NGO スタッフである。3年間の総額で Kz 1498 万の予算である。

表 9-8 陸稲導入プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
稲の種		1,500	350	525,000	7,000
もみすり機		375,000	3	1,125,000	15,000
精米機		450,000	3	1,350,000	18,000
研修	講師、交通費、教材など	43,000	1	43,000	573
NGO スタッフ人件費	人件費3年 (CJ2、EP1、CL1)	1,350,000	4	5,400,000	72,000
NGO スタッフ管理費	宿泊、食費など3年	1,350,000	4	5,400,000	72,000
バイク	125cc、2サイクル	225,000	4	900,000	12,000
ガソリン	1台1000リットル3年	60,000	4	240,000	3,200
合計				14,983,000	199,773

出所：調査団

L. 成果

このプロジェクトでは、夏作として陸稲を栽培し、冬作ではインゲンマメを作るのが基本的な営農体系になる。初年度は試験的、研修的な意味で陸稲の作付け面積は上限 0.2ha としているが、経済効果の計算では、これをフルに 1ha 作付けした状態を想定した。

陸稲栽培では、灌漑はもとより、農耕牛の導入が前提になっているので、これらの

プロジェクトにかかる経費¹を差し引いて、利益を計算した。その結果、1世帯の年間利益が Kz 16 万 3444 になった。これは農耕牛導入プロジェクトの経済効果として示した「夏トウモロコシ+冬インゲンマメ」の Kz 14 万 7713 よりも、「夏陸稲+冬インゲンマメ」の方がさらに高い利益が得られることを表している。

表 9-9 稲作導入プロジェクトの経済効果

項目	詳細	単価	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
売上	陸稲 1ha1 作	75,000	350	26,250,000	350,000
	インゲンマメ 1ha1 作	127,500	350	44,625,000	595,000
プロジェクト経費	陸稲プロジェクト経費 3 年償却の 1 年分			-4,994,333	-66,591
	農耕牛プロジェクト経費 4 年償却の 1 年分			-5,394,570	-71,928
	灌漑プロジェクト経費 30 年償却の 1 年分			-3,280,752	-43,743
1 年利益				57,205,344	762,738
1 世帯 1 年利益				163,444	2,179

出所：調査団

9.1.5 複合農業プロジェクト

対象地域は主要都市を結ぶ幹線道路に近く、野菜を作り、販売することで現金収入が向上する可能性は極めて高い。

野菜栽培は、穀類などに比べて高度な管理技術が必要とされるが、それ以上に重要なのが、野菜自体の力を強めるしっかりした土づくりである。ここが弱いと、もともと病虫害にやられやすい野菜類はうまく生産できない。

その土づくりには、有機質が欠かせない。有機質一般は雑草がいくらでも生えているので、それらをすき込んで活用すればよいが、豊富な窒素分を含む高栄養の有機肥料の素材を見つけるのは容易ではない。そこで鶏を小規模に飼い、その糞を有機肥料にして野菜を栽培する。鶏糞は窒素だけでなく、リン酸、カリにも富み、とりわけトマトなどの果菜類の栽培に威力を発揮する。

A. 背景

対象地域は、首都ルアンダと州都ベンゲラを結ぶ幹線道路沿いに広がっており、南北の大消費地に農産物を送り込むのに最適の位置にある。とりわけ、鮮度保持が求められる野菜類は、輸送時間が短いことがそのまま競争力になるので、対象地域で生産することができれば非常に有利といえる。

一方、対象地域の小農は、ほとんど資材投入をしない粗放な農業を伝統的に営んできた。畑を連続使用するのに必要な土壌肥沃度維持向上のための技術もないのが実情である。例えば、有機物の土壌還元や、畜糞類の利用など、アジア各地などで見られ

¹ 農耕牛と灌漑修復のプロジェクト経費は、全体経費のうち、陸稲を導入する 350ha 分だけを算入した。

る土壌改善技術はほとんど見られない。

野菜栽培は、一般作物以上に、極めて高い土壌肥沃度と良好な土壌の物理性が求められる。これらを、現金支出をできる限り抑えながら実現するのに最もよい方法は、鶏をはじめとする少数の家畜を飼い、そこで得られる畜糞を投入しながら野菜を小面積で栽培することである。幸い、対象地域の農家の多くは、裏庭で数羽の鶏を飼っていることが多いので、鶏を飼うこと自体はできる。ただ、現在の鶏の飼い方は完全な放飼状態で、防疫もせず、栄養面にも問題があるが、それらを改善しながら、できるだけ多くの鶏糞を採取するようにすることはできる。そこで得られた鶏糞を利用すると野菜類がよく育つことは、パイロット事業でも確かめられた。

野菜栽培は、人間が管理する場面がトウモロコシなどよりはるかに多く、パイロット事業でも参加農民には戸惑いが見られた。しかし、適切な技術支援が行われることによって、早い時期に順調な収穫が得られ、それが現金収入につながれば、農民は意欲をさらに高めていくことも分かった。本事業案は、このような参加農民の動機付けについても配慮して設計されている。

B. 目的

小農が少数の鶏を飼い、その鶏糞で野菜を栽培して、現金収入を増やす。鶏 6 羽、0.1ha の畑から、鶏 30 羽、トマト 2t の出荷により、年間で約 Kz 6 万の純益を得ることを目標にする。

C. 対象

灌漑農地を持ち、野菜栽培に強い関心を持つ農家 500 軒。内訳は、カンジャラ村 300、コランゴ村 100、エジトプライア村 50、ビオピオ村 50。

D. 期間

計画期間 3 年目から 3 年間

E. 工程

1. モデル農家を募集する。カンジャラ村 30 軒、コランゴ村 10 軒、エジトプライア村、ビオピオ村各 5 軒。自分が成功した翌年に 10 軒の希望農家に技術を伝える意志があることがモデル農家の条件。
2. モデル農家に鶏の飼い方についての研修を 11 月に実施する。
3. モデル農家は、1 月に、鶏の餌にするヒマワリを 0.2ha ほど植える。ヒマワリ畑には、草と、使われていない牛糞などを集めてきて入れる。
4. 身近な資材で簡単な鶏小屋を 4 つ作る。伝統的な円錐形の鶏小屋でもよいが、通常

のものよりも大きく作る。鶏小屋には資材の支援はしない。

5. ヒマワリを収穫した農家に対し、8月頃から順次、雄鶏 1羽と雌鶏 5羽を配布していく。寒い時期はヒヨコが寒さでやられるので、産卵が9月以降になるようにする。鶏の配布は、ヒマワリの収穫と鶏小屋の完成を条件にする。
6. 州農業局畜産獣医部の指導の下で、NGO スタッフがニューカッスル病ワクチンを接種する。
7. 鶏は、放飼時間を早めに終わらせ、午後3時くらいには給餌しながら小屋に入れる。
8. 週に1回程度、鶏小屋の中の鶏糞をかき出して、別の場所にためていく。雨に濡れない場所で保管する。
9. モデル農家に、10月に野菜の栽培技術について研修を実施する。
10. モデル農家は10月から野菜の苗を作る。
11. 本畑は0.1haとする（30m×33m、20m×50mなど）。そこに草と鶏糞をすき込む。うね間はトマトで1mとする。
12. 株間とうね間に注意しながら苗を定植する。
13. 収穫した野菜は地元市場で売るか、トラックを持つ商人に幹線道路沿いで販売する。
14. モデル農家はNGO スタッフに協力し、自分の集落で10軒の新たな参加農家に技術を伝える。

F. 体制

普及員の下にNGO スタッフをつける。カンジャラ村2人、コランゴ村、エジトブライア村、ビオピオ村各1人。野菜栽培と養鶏については、外部専門家の助言を受ける。鶏の防疫については、州農業局畜産獣医部の助言を受ける。

G. 支援

野菜栽培と養鶏の各技術については、それぞれ外部専門家の支援が必要である。外部専門家が教材を準備し、NGO スタッフに研修する。次に、モデル農家を集めて研修する。プロジェクト開始後はNGO スタッフが現場を回り、外部専門家はNGO スタッフの直面する問題に助言していく。

H. 根拠

パイロット事業で鶏と野菜を組み合わせた小規模複合農業を実施し、野菜栽培や養鶏の自然条件が適合していること、農民の実施能力があることを確かめた。詳細は第5章第9節を参照。

I. 特徴

持続性の高い土壌肥沃度向上に必要な有機資材が手に入らない時でも、自ら家畜を飼ってその畜糞を利用すれば問題は解決する。わずか鶏 6羽と 0.1ha の野菜栽培が、現在の年収の半分の純益を生み出す。

J. 課題

養鶏はなじみのある技術をベースにするが、捕食動物被害や栄養不足、病気などの問題に必ず直面する。人がいる場所の近くで飼い、夜間は小屋に入れること、ヒマワリを自作して栄養不足を補うこと、ワクチン接種することなどでこうした問題に対処するが、どれか一つでもうまくできないと、よい結果は得られない。

野菜栽培については、多くの参加農民にとって全く初めての技術なので、外部専門家と普及員、NGO スタッフが苗づくりから指導し、慎重に運営する必要がある。使える鶏糞の量が少ないのに、栽培面積を大きくして失敗するケースが多いので、畑の大きさは厳密に管理しなければならない。

K. 予算

本プロジェクトでは、鶏舎資材の支援はしない。伝統的な土で作る鶏小屋を少し大きめに作れば十分だからである。捕食動物被害を防ぐのに金網を利用する方法もあるが、扱い慣れない金網を使うよりも、土を練って穴をふさぐ伝統的手法の方が確実である。ヒマワリは必須なので種を配布する。ワクチンも必要である。野菜部門では、トマトの種を配る。農具は、鍬などの基本農具は自前のものを使ってもらうが、ジョウロは苗畑の灌水に重要なので計上した。

表 9-10 小規模複合農業プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
鶏	雄鶏 1 雌鶏 5	5,400	500	2,700,000	36,000
ヒマワリ種	500g	350	500	175,000	2,333
トマト種	100g	1,200	500	600,000	8,000
ジョウロ	苗畑用	1,500	500	750,000	10,000
ワクチン	ニューカッスル病	400	60	24,000	320
研修	講師、交通費、教材など	43,000	3	129,000	1,720
NGO スタッフ人件費	人件費 3 年 (CJ2、CL1、EP1、BP1)	1,350,000	5	6,750,000	90,000
NGO スタッフ管理費	宿泊、食費など 3 年	1,350,000	5	6,750,000	90,000
バイク	125cc、2 サイクル	225,000	5	1,125,000	15,000
ガソリン	1 台 1000 リットル 3 年	60,000	5	300,000	4,000
合計				19,303,000	257,373

出所：調査団

L. 成果

トマトの収量は0.1haあたり2tとした。技術が低ければ2tすら難しいが、技術が向上すれば逆にその3倍くらいまでは伸ばせる²。価格は季節変動が激しいが、中間的なところで1箱Kz500で計算した。鶏は、雌鶏1羽が年間で10羽以上のヒナを生産できるので、理論的には5羽で50羽以上の出荷ができることになる。実際には、捕食動物被害や栄養不足の問題などが起きるため、ここでは年30羽出荷とした。経費としては、本プロジェクトの経費1年分と、面積が0.1haなので、1haを基準とする灌漑プロジェクトの経費1年分の10分の1を計上した。その結果得られる1世帯の利益は年間Kz6万0475。技術が向上して生産規模を例えば2倍の雌鶏10羽、野菜畑0.2haにすれば、年間利益はKz12万になり、わずか40m×50mの畑から現在の年収を上回る所得が得られる。

表 9-11 複合農業プロジェクトの経済効果

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
売上	トマト 0.1ha1 作=2000kg=100 箱 =Kz500×100 箱	50,000	500	25,000,000	333,333
	鶏 30 羽、Kz800/羽	24,000	500	12,000,000	160,000
プロジェクト 経費	複合農業プロジェクト経費 3 年償却の 1 年分			-6,434,333	-85,791
	灌漑プロジェクト経費 30 年償却 1 年分の 1/10			-328,075	-4,374
1 年利益				30,237,591	403,168
1 世帯 1 年利益				60,475	806

出所：調査団

9.1.6 インゲンマメ販売促進プロジェクト

対象地域はインゲンマメの産地としてかつてはよく知られていた。対象地域の灌漑施設が修復され、そこに牛が導入されて全面的な耕作ができるようになった時に、換金作物の主役になるのもインゲンマメである。

現在、インゲンマメは幹線道路沿いから Kz85/kg で売られているが、これを産地で小分け包装までして、大消費地に販売すれば、付加価値がつき、それが地元落ちる。インゲンマメの選別や袋詰めを地元で行い、作業員の賃金の形で、得られた付加価値を還元する。後述する事業計画では、インゲンマメ小分け作業場は、1 期あたり、冬季のインゲンマメ収穫期前後 120 日前後の操業で、3393 人日の雇用を新たに生み出す。

農村から雇用を求めて都市に流入する人口は年々増加しているが、都市部で職を得られない人が犯罪に手を染めるケースが増えているといわれる。その意味で、農村の雇用確保は、均衡ある社会発展だけでなく安全保障の面からも重要な課題といえる。

² アンゴラ農業も大きな影響を受けている南アフリカのトマトの標準収量は0.1ha当たり6—10tである。

A. 背景

カンジャラ村は旧ポルトガル植民地時代からインゲンマメの産地として知られ、当時はヨーロッパまで輸出されていたという。そのインゲンマメは、小農が灌漑農地で最も作りたいと考える作目で、実際、本開発調査のパイロットプロジェクトとして仮修復されたクベロ用水路の一部開通後は、その水を利用したインゲンマメ畑が随所に出現し、風景が一変した。というのも、インゲンマメは 1kg あたり Kz85 ほどで出荷できるため、かなりの現金収入になるからである。インゲンマメは乾燥後に出荷するため、同じ換金作物である生鮮野菜のような鮮度保持の問題が起きないという利点もある。

対象地域で作られたマメは、小規模な商人によって農家の畑から幹線道路にバイクなどで少量ずつ運ばれた後、トラックを持った業者に買い付けられて、首都ルアンダやロビトで売りさばかれている。すなわち、カンジャラをはじめとする対象地域で生産されたマメは、既に広い範囲の大消費地で販売されているのである。

しかし対象地域産のインゲンマメは、産地の表示がない 50kg 袋に無造作に入れて売られており、そのマメがカンジャラ産であることは、外見からは全く分からない。カンジャラ産のマメは実際に品質がよいので、それなりの価格で取り引きされているものの、カンジャラ産であることをもっと市場にアピールして産地ブランドを確立できれば、現在よりも高い価格で安定的に販売できる可能性がある。

さらに、大消費地の店舗の棚にそのまま並べられるような小分け包装をするところまで地元で製品化すれば、大きな付加価値をつけることができる。

B. 目的

インゲンマメ生産者が協議会を結成し、首都ルアンダなどでブランド化に基づく販売契約を結んだうえで、1kg 袋の小分け包装の状態まで製品化する。得られた付加価値を、小分け包装作業者の報酬支払いの形で地域に還元することで、雇用を創出する。

C. 対象

対象地域でインゲンマメを生産販売している小農

D. 期間

本開発計画期間 3 年目から 5 年間。計画期間を超えるが、プロジェクト固有の事情により、5 年間の直接支援が必要になる。

E. 工程

1. 主な生産者を集めて協議会を作り、ブランド化を図ることを決め、ロゴタイプとシ

ンボルマークをデザインする。役員とルールを決める。

2. マーケティング専門家に委託し、首都ルアンダで市場調査を実施する。専門家は見本を持参して、食品卸売業者、大型スーパーなどを訪問し、どのような取引先の可能性があるかを調べる。専門家は、相手先ごとに、どのような品質、分量、包装などが求められるかを調べる。
3. 相手の要求をこちらが満たせる複数の相手と契約する。
4. 財務の専門家が、財務面の実務、特に資金繰りについて NGO スタッフ 3 人を研修する。
5. デザインされたロゴタイプとシンボルマークを、袋に貼るラベルに印刷する。内容量や栄養表示など、政府の食品表示規制に適合する表示内容を盛り込む。
6. 協議会は作業場の建物を建て、必要な備品を購入する。NGO スタッフが実務の中心になる。
7. インゲンマメ収穫の季節になったら、小農の産品を買い付け、選別と小分け包装作業をする。
8. 運搬業者と契約し、生産物を契約先に納品する。

F. 体制

マーケティングと財務管理に詳しい専門家を 1 人ずつ、協議会に配置する。NGO スタッフ 3 人が、販売契約の実務、選別小分け作業と出荷の実務、会計を担当する。地域の小農は、作業場で 4 時間単位の賃労働として選別・小分け作業を行う。加えて、NGO スタッフの下で管理作業に従事する者も地域から雇用する。プロジェクト期間の 5 年のうちに、NGO スタッフにとって代われる人材が地域内から育つことが理想である。

G. 支援

専門家は、援助機関の支援を得て、外国から調達する。

H. 根拠

インゲンマメは対象地域で現在、最大の換金作物である。カンジャラ村はかつてインゲンマメの特産地として知られ、現在もその栽培技術は継承されている。試算によれば、産地で小分け包装することで、地域に大きな雇用が生まれるだけの付加価値がつけられる。

I. 特徴

小農をベースにした生産者の協議会が、産地ブランドの確立を目指して、大規模な

卸業者やスーパーと契約するケースはあまり例がない。小農が産地で小分け包装までして出荷することにより付加価値をつけようとする例も少ない。この取り組みは、小農によるブランド化とマーケティングのモデルとなりうる。

J. 課題

インゲンマメを買い付けようとする卸業者やスーパーと協議会が出会うことができ、販売契約の締結にまでもっていきけるかどうか最大の課題である。いま一つは、多額の現金を計算ミスなく管理できるかどうか。現金の取り扱いをめぐる不正行為の防止も大きな課題になるだろう。現金出納については複数の立ち会い、帳簿の確認などのルールを決めて着実に実行する必要がある。

K. 予算

プロジェクトは、初期の調査、作業場の建物、備品、支援 NGO スタッフ人件費など、開業費と固定費にあたる部分だけでなく、インゲンマメ原価や包材など、変動費にあたる部分もすべて協議会に貸し付ける³。本件は、アンゴラ小農による付加価値事業の先駆的モデルになるため、政府やドナーが支援する意義がある。

初期段階の財務は全面的に外部支援に依存しているが、次項の経済効果でも述べるように、プロジェクト経費を返済しながら、毎年得られる利益を内部留保していけば、5年後には自己資金で運転資金を作ることができるようになる。したがってプロジェクトはそれまでの5年間、返済金の一部から運転資金を毎年、貸し付けていく。協議会は6年目から財務的に完全自立する。

予算の内訳は、まず建物とその中の備品類。建物の床面積は25m×6m。年償却、備品類は5年償却とした。NGO スタッフの人件費、インゲンマメ原価や包材などの流動費は1年償却である。

作業場の人件費は、4時間でKz300とする。現在、大規模農場での賃労働が4時間でKz250ほどだから、室内作業でKz300は好条件の雇用といえる。作業員の作業は2種類で、一つはマメの選別作業。手作業で不純物と不良のマメを取り除く。いま一つは、手作業で袋詰めする作業。熱圧着式の密封作業まで含めた袋詰めは、1人4時間に200袋で計算した。その他の管理関連作業なども見込んで、1人4時間の作業が1期で延べ6785単位、1人1日8時間換算では3393人日発生する。これだけでもかなりの雇用創出効果である。仮に100人が従事したとすれば、1人平均33.9日雇用されることになるから、1日Kz600でKz20,340の所得が得られる。これは現在の年間世帯所得の20%ほどにあたる。副収入源として大きな意味があると言えるだろう。

³ 協議会が、借り入れなどにより、この規模の運転資金を自己調達できればその必要はなくなるが、現在の状況では、それはかなり困難とみられる。

操業期間は、インゲンマメが収穫される8月頃から120日前後を見込む。なお、1kgの袋は、印刷してもよいが、コストがかかるのであれば、印刷していない透明のプラスチック袋を使い、ブランドはシールを印刷して貼り付けても構わない。12袋を1つの段ボール箱に入れて出荷する。

生産量から計算すると、ルアンダまでは6トントラックで76回程度の出荷になる。現在の実績で、対象地域からルアンダまでの1回の運賃はKz5万2500である。

資金繰りの計算は、マメの収穫期間を中心とした1期120日を前期と後期の2期に分け、前期に回収した資金で後期の出費を賄うと想定した。実際には、販売先との間で現金取引が中心になるため、60日より早い時期に資金を回収できるとみられるが、多少の支払い遅延によるリスク負担も考慮して、60日程度の運転資金を常に保つように計算した。協議会は、1期目終了時に、プロジェクト経費1年分を返済する。2期目開始時には、改めて運転資金として半期分に必要な貸し付けを受ける。

表 9-12 インゲンマメ販促プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
10年償却分					
作業場建物		7,500,000	1	7,500,000	100,000
5年償却分					
市場調査	コンサルタント人件費、交通費等	1,950,000	1	1,950,000	26,000
作業台など	作業台、はかり、イス	1,000,000	1	1,000,000	13,333
シーラー	熱圧着式	150,000	10	1,500,000	20,000
バイク	125cc、2サイクル、3台	225,000	3	675,000	9,000
5年償却分小計				5,125,000	68,333
1年償却分					
NGO スタッフ人件費	人件費1年	450,000	3	1,350,000	18,000
NGO スタッフ管理費	宿泊、食費など1年	450,000	3	1,350,000	18,000
ガソリン	1台1年に1000リットル	20,000	3	60,000	800
インゲンマメ原価	1kg Kz100	100	457,000	45,700,000	609,333
袋	1kg袋、シール代も含む	20	457,000	9,140,000	121,867
段ボール箱	1箱12袋入り	100	38,083	3,808,333	60,933
トラック運賃	ルアンダまで	52,500	76	3,998,750	53,317
選別作業人件費	4時間でKz300×30人×100日	300	3,000	900,000	12,000
袋詰め作業人件費	4時間で200袋詰めてKz300	300	2,285	685,500	9,140
その他作業人件費	8時間でKz600×15人×50日	600	750	450,000	6,000
1年償却分小計				67,442,583	899,234
合計				80,067,583	1,067,568

出所：調査団

L. 成果

2008年9月現在で、市場価格の高い白インゲン1kg入りパッケージの販売価格はベンゲラ市内でKz260ほど、首都ルアンダではKz280前後である。ルアンダで販売することを考えているのは、ルアンダは市場が大きく、販売先が見つかる可能性が高いた

め。農家出荷価格は 1kgKz85 だが、幹線道路沿いに作る作業場までの運賃を含めて 1kgKz100 とする。これが協議会からみた仕入れ原価になる。卸価格を小売価格の 60% とすれば、ルアンダの小売価格 1kg Kz280 の 60%で Kz168 になり、これが協議会の売上単価になる。灌漑面積 1524ha のほとんどがインゲンマメを作るとみられるが、そのうち 20%がこの事業に出荷されると想定すると、出荷量は 45 万 7000kg になるから、売上総額は Kz7677 万 6000 と計算される。

ここからプロジェクト経費の形で固定費、流動費を差し引くと、1期で Kz755 万の純利益が出る。これを 5期続けることができれば、Kz3779 万が内部留保される。半期に必要な運転資金は 1期に必要な Kz6744 の半分の Kz3372 万だから、5年間の内部留保が 6期目前半の運転資金になり、それ以後、運転資金は借り入れせずに、全額自己資金でカバーできるようになる。

もとより、この事業は雇用創出の形で、得られた付加価値を地域住民に再分配することに大きな意味がある。事業側の企業利益を最大にするよりも、作業人件費を Kz300 とやや好条件に設定し、付加価値の地域還元を重視したのは、そのためである。この事業で 1期 120 日の間に計 3393 人日、Kz203 万 5500 の雇用が創出される。

表 9-13 インゲンマメ販促プロジェクトの経済効果

項目	内容・仕様	単価	数量	金額 Kz	金額 US\$
売上	1kg×45.7 万袋 (1524ha×1.5t×20%)	168	457,000	76,776,000	1,023,680
プロジェクト経費 1	販促プロジェクト経費 10 年償却分の 1 年分			-750,000	-10,000
プロジェクト経費 2	販促プロジェクト経費 5 年償却分の 1 年分			-1,025,000	-13,667
プロジェクト経費 3	販促プロジェクト経費 1 年償却分			-67,442,583	-899,234
1 年利益				7,558,417	100,779

出所：調査団

9.2 生活改善

9.2.1 かまど導入による複合的生活改善

このプロジェクトは、農村地域で、2 口かまどの導入によって女性の家事労働全体の軽減をめざす。それによって生まれた時間や 2 口かまどの機能により、受益者自らがさらなる生活改善プロジェクトを企画・実施する。

まず、2 口かまどの普及により、薪集めをはじめとする家事労働を軽減する。さらに、それによって得られた時間のゆとりで識字教室に参加したり、2 口かまどの機能を活用して飲料水の消毒による衛生改善で病気を予防したりする活動を始める。このような相乗効果が得られる可能性は、かまど、識字教室などのパイロットプロジェクトを通じて確認されている。

A. 背景

農村女性の一日の労働時間は極めて長い。食事、洗濯、子供の養育、薪拾い、水汲み、トウモロコシの製粉作業など、多くのアフリカ諸国で見られる光景がアンゴラ農村部にもある。

女性の家事労働の一つである煮炊きには、アフリカ諸国で一般的な三石かまどが用いられている。同じ三石かまどを使用する農村地域でも、場所により比較的薪材が豊富な地域と、それほどではない半乾燥地域に分かれる。

薪材が比較的豊富な地域でも、すでに薪「拾い」から薪のための森林「伐採」にシフトしてきている。つまり、薪集めは容易な仕事ではない。それに費やされる時間が以前より格段に増加してきているからである。3章の4でも掲げたように、例えば、対象地域内のある女性たちは、3日に1度、4、5時間かけて歩き、薪を集めてくる。一方、半乾燥地域では、すでに薪「拾い」は終わり、薪を購入する必要があるため、それが生活費に占める割合はかなりのものになる。たとえば、本調査のパイロット事業でかまどの実験をした農家の場合、薪の購入費が家計に占める割合は収入の四分の一を占めていると推定される。

言うまでもなく、三石かまどの熱効率は低く、薪の使用はかなりの量にのぼる。長時間かけて集めてきた薪から出るエネルギーの多くが、空中に消えているのが現状である。

農村生活の問題は、女性の長い労働時間だけではない。保健衛生面では、マラリアや下痢性疾病、教育面では子供の就学率や成人の識字率の低いことなど、多くの問題を抱えている。

本調査は、このようなさまざまな問題が、労働時間を軽減することで目に見えて改善される可能性があることを裏付けてきた。

例えば、実証調査で実施した識字教室をドロップアウトした女性たちの5人に2人は、日常生活に必要な労働時間を1日2時間減らすことができれば、勉強を再開できると証言している。また、労働時間の減少の間接的な効果として、井戸設置事業をあげることができる。3集落5箇所の子受益者20人が、井戸を設置後、川まで水汲みに行く必要がなくなり労働時間が軽減されたこと、また川の水を飲まなくなったことで住民の明らかに下痢性疾病が減少していると証言した。

まず、対象集落の世帯にかまどを普及し、その後、各世帯がかまどの導入で創られた余裕時間を別の活動に繋げることができれば、相乗効果を発揮できる可能性が高い。

B. 目的

農村女性の家事労働時間を1日平均2時間減らし、その時間を次の生活改善活動にあてて相乗効果を得る。

C. 対象

ロビート市農村部の4村129集落のうち、約4分の1の33集落、500世帯。

対象地域は、第1に集落ごとの薪集めに要する平均時間、第2に、かまどの導入により得られる波及効果で選定する。後者は、例えば、川や井戸の水を直接飲料水として利用するために下痢性疾病の多い集落、あるいは労働時間が減少すれば、多くの住民が識字教室に参加する意欲を示す集落などである。

D. 期間

計画期間1年目から3年間

E. 工程

1. プロジェクト対象地域の自治体、関係機関による委員会を立ち上げる。
2. 外部専門家が、行政関係者、ローカルコンサルタント・NGOと協議しながら、対象集落の選定のための調査計画を立案する。調査内容として、特に以下の項目を含める。
薪関連の情報 → 1カ月あたりの使用量、集めるための時間、購入量と金額、炭生産世帯の数と平均収入など
他の労働時間 → 水汲み、農作業、メイズの製粉など家事労働の時間
教育関係 → 児童の就学率、ドロップアウト率、それらの要因、成人の識字教室への参加の意欲など
保健・衛生関係 → 井戸の有無と水質、川の水質、生水に起因する疾病の種類とヘルスポストへの登録者数、飲料水の質、疾病に対する意識など
3. 対象集落とモデル農家の選定は、2)の調査結果による。集落選定後、1集落につき3、4世帯選ぶ。その中から代表者を選び、かまどの制作技術を集合研修で伝える。人口の多い村は、集合研修を2、3の地域に分けて行う。
4. モデル農家は、かまど制作に必要な土などの原材料を調達する。
5. 関係者は、かまど制作後、受益者とかまどの効果をモニタリングする。
6. 関係者と受益者の協力により集落内にかまどを普及する。
7. 労働時間の軽減効果をはじめ、受益者の時間に使い方に対する要望などをモニタリングする。その間、保健衛生や教育分野に関する要望や住民の組織力の調査を行う。
8. それまでの中間評価を行い、住民と次の労働軽減や他セクターに関連するプロジェクトを企画する。その際、組織的な活動を必要とするプロジェクトを優先する。たとえば、コミュニティ事業としての製粉機の導入、井戸の設置、病気予防キャンペーン、識字教室の開催などが考えられる。
9. 技術移転された関係者により、同じプロセスを別の集落に普及する。
10. 総合評価結果を関係機関（者）で共有するためセミナーを開催する。

F. 体制

女性家族省がカウンターパート機関となり、現場では村行政がプロジェクトの監督者となるが、プロジェクト全体の実施管理について、外部専門家が助言する。まず、村行政の社会担当職員は、NGO スタッフが行う調査の全体指揮をとる。調査結果の分析をベースとし、カウンターパート機関の担当者、村行政、NGO の3機関で集落と受益者を選定する。

NGO は、かまどの制作指導、かまど設置後のモニタリング、住民の組織化とかまど以外の労働軽減を目的とした事業の内容の選定などプロジェクト全体を運営する。

外部専門家の支援を得て、NGO スタッフが事業を実施するのは2年間で、その後は村行政と住民組織が、効果を普及する。市と女性家族省の担当者は中間評価と終了時評価を実施する。これら全過程において、NGO は行政職員に対し、計画立案、モニタリング・評価、普及の方法について技術移転する。

G. 支援

かまどの導入技術自体は簡易であり、初めにローカル NGO や住民組織、住民リーダーが技術を身につければ、それ以上の外部支援は必要ない。ただし、対象集落がほぼ3分の1という大がかりなプロジェクトであること、さらにこれをベースとした別の労働時間軽減の活動も支えていくことを考えると、実施体制の組み方や運営方法、モニタリング方法やセクター間の相乗効果を想定した計画立案の方法に関する技術移転に関しては外部支援が必要である。

H. 根拠

本調査のパイロット事業でかまどを設置し、実験した結果、三石かまどと比較して効率が25%向上した。調理時間では、約40分の減少であるから1日2回の食事では約80分の余裕時間が創出されることになる。これは、初めてかまどを使った結果である。もっと重要な点は、受益者が好んで使っていること、さらに効率的な使い方を自分なりに模索している点である。使い慣れれば、2時間の余裕時間を生み出すのは決して無理なことではない。

パイロット事業の受益者は、集落のリーダー的な存在で小学校の教師だった。また、学校を利用した識字教室の開催を計画しており、かまどによって創出された余裕時間で住民の識字率向上に尽くしたいとの意欲を見せている。このようなリーダーシップを発揮できる女性が在住する集落では、かまど導入の効果が他の分野に波及する効果が得られる可能性が高い。

I. 特徴

かまどは、簡易な技術で、制作にかかる経費も少額なので、わずかな支援があれば普及する可能性が高い。また、セクター間関係者の協力が得られれば、導入によるインパクトは、非常に大きなものが期待できる。

例えば、導入の規模によっては地域全体の下痢性疾病や成人の非識字率の減少、森林保全の効果まで影響を及ぼす。プロジェクトの立案の仕方によっては、排出権確保を意図した民間投が得られる可能性もないわけではない。

J. 課題

かまど普及がもたらす相乗効果を得るには、関係機関の協力と担当者の参加が不可欠である。実施機関が、これらを調整できるか否かが最大の課題である。

K. 予算

まず、対象地域全体の情報の把握と対象集落選定のための調査をする。4人の調査員が4つの村を平均10日間で調査し、5日間で調査結果をまとめる。経費は宿泊費、移動費込で15000Kz/人/日とし合計人工を60日と見積もった。

かまどの制作にかかる資材として、1世帯当たり、鉄板、ブロック、セメントなど表9-14に示す資材を配布する。かまどの土台となる土ブロックは住民が自力で調達する。しかし、一時期にすべてのかまどを制作するわけではない。プロジェクト期間中に設置するかまどが同等の費用でより効率のよいもの、あるいはもっと安価なものができる可能性は十分にあるので、プロジェクト期間中をかけて製作、設置し、途中で必要があれば改善していく。

このように、制作を進めつつ、次の受益候補者や他の関係者が直接使用者に評価を聞く機会を与えることで、使用者も次の受益者の当事者意識も高まる。彼らの意識が高まることで、集落内での普及の可能性が高まる。そのため、できる限り多くの住民にプロジェクトの現場を見せる機会を与える。

500世帯のうち、特に普及にリーダーシップを発揮する可能性のある住民100人を選定する。そして、1回につきマイクロバスを借り上げ、20人ずつ2年間で計5回のスタディツアーを実施し、受益者間の意見交換会や普及の可能性について話し合う機会を設ける。

集落内でのかまどの普及は、受益者自身が担うことが最も手っ取り早い。しかし、対象地域外での普及や、それに伴う他のセクター間への波及効果を演出するには、行政やローカルNGOの手を借りなくしてありえない。彼らにもスタディツアーを組み、年間40人、3年間で合計120人に対し、現場でこうした相乗効果を創出するためのプランニング研修を取り入れる。

NGOは、計5人を2年間雇用する。各NGOスタッフに、普及業務に必要な移動用のバイクを1台ずつつける。行政官など関係省庁の担当者の移動手段は、省庁の一般予算で賄うため、プロジェクト経費には含めていない。

表 9-14 かまど材料表

項目	内容・仕様	単価 (Kz)	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
鉄板	2m x 1m x 4mm	11500	1/2	5,750	77
鉄板加工	切断 1m x 0.8m x2 火口, 1m x 0.2mx2 扉	4000	1	4000	53.3
ちょうつがい	かまど薪のくべ口の扉取り付け用	400	2	800	10.8
火床	魚焼用網 x2 枚	200	2	400	5.4
素焼きブロック	(かまど本体と煙突用)	100	24	2400	26.0
セメント	25kg 袋	1800	1	1800	24
土ブロック	25cm x 25cm x 30cm	0	50	0	0
合計				15,150	196.5

出所：調査団

表 9-15 かまど導入による生活改善プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価 (Kz)	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
かまど	鉄板、ブロック、セメント等	15,360	500	7,680,000	102,400
製粉機	建屋・製粉能力 5 t/日	1,875,000	4	7,500,000	100,000
NGO 人件費	人件費 2 年分	900,000	5	4,500,000	60,000
NGO 管理費	宿泊、食費など 2 年分	900,000	5	4,500,000	60,000
バイク	125cc、2 サイクル	225,000	5	1,125,000	15,000
ガソリン	2 年 1 台 1000 リットル	40,000	5	200,000	2,667
事前調査経費	ローカルコンサルタント	15,000	60	900,000	12,000
住民視察交流	バス代など 5 回/年 (2 年)	15,000	10	150,000	2,000
関係者モニタリング評価	バス代、出張費一部負担 20 人 2 回/年 x 3	225,000	6	1,350,000	18,000
合計				28,775,000	372,067

出所：調査団

L. 成果

本プロジェクトの世帯当たりの成果は、実験結果で示した食事の煮炊きにかかる時間の軽減、薪のほとんどない集落では薪購入費用の節約額である。

薪を集めるための時間も含めれば、1世帯あたり1日3時間の余裕時間が生まれる。つまり、500世帯では1日1500時間になる。表では、参考までに製粉機を導入した場合の労働時間の減少も示しておく。

次に間接効果を検討する。プロジェクトにより、従来に比べ1日の薪使用量が1世帯あたり1.75kg減少することが見込める。つまり、500世帯では、年間31万5000Kgの薪の使用量が減る。

農村女性の中で識字教室に通いたいという女性が多いが、たとえ教室が開催されていても農閑期になると教室に参加せず、そのままになってしまう例が多いことはこれ

までも述べてきた。パイロット事業の識字教室で、このケースにより一時的に教室が閉鎖された集落もあった。この教室に参加していた5人の女性にドロップアウトした理由を尋ねると、2人は農作業や家事労働を優先せざるをえないという理由だった。

農閑期に1日2時間の余裕ができれば、ドロップアウト率が劇的に減ることを彼女たちは明言した。労働時間の軽減により、識字率の向上や煮沸した飲料水の普及による下痢性疾病率の減少が期待される。

表 9-16 プロジェクトの効果

項目	詳細	時間/世帯	受益者	時間
労働時間の減少	薪集め1時間・食事煮炊き時間2時間/世帯/日	3	500	1,500
	手動から製粉機による製粉の減少時間	2	4000	8,000
間接効果	森林伐採量の減少 1.75Kg/世帯/日 x500 世帯 x360 日 = 315000Kg/年			

出所：調査団

9.3 教育

9.3.1 識字教育プロジェクト

集落内の住民を識字教員として育成し、識字学習者である住民の生活時間に合わせた識字教室を開催する。教室運営経費の一部は、学習者参加によるコミュニティ収入事業の収益でまかない、識字教室の自立性の確保を目指す。

本プロジェクトでは、農村地域の住民の識字率の向上とともに、生計向上に直接つながる機能的識字教育に発展させられるようなプログラムの内容を開発し、実施する。

識字教室のモニタリング活動は、特に教員の継続的な能力強化に配慮し、識字プログラムの質と学習修了者の達成率の向上を目指す。

さらに、以上のような新しい方法による識字教室を対象地域以外に普及できるようなモデル開発の拠点地とする。

A. 背景

アンゴラ政府教育省はミレニアム開発目標および「万人のための教育」の掲げる2015年までの目標を達成すべく、識字率の向上を含めた成人教育を重視している。

ロビート市では2004年から3年間で、識字率が40%から63%⁴に上昇したが、この統計は都市部と農村部の両方を含む結果であり、実際に農村部での識字教室はこの期間ほとんど実施されていない⁵。したがって、識字者の大部分は都市部にいると理解できる。

⁴ Plano de Desenvolvimento Económico e Social do Município do Lobito 2009 – 2013, Tabela10

⁵ 2007年に識字教員養成研修がロビート市内で開催され、農村部からも参加があったが、結果的に識字教室開催のための予算が限定されており、たとえばカンジャラ村では4人教員のみが手当を支払われた。

対象地域であるロビート市農村部では、生計収入手段が農業のみならず、漁業、木炭生産・販売など多岐にわたっているが、いずれにせよその生産力を向上させるための技術の導入、生産物等の販売には基本的な識字能力が不可欠である。このことを裏書きするかのように、対象地域の住民は読み書き計算学習への関心が高いことが、本調査を通じて確認された。

識字教室は、通常 NGO や教会などの政府予算外の資金に頼って実施されている。しかし、このような外部からの資金援助が問題なく行なわれている間はよいが、何らかの理由で資金援助が止まり、同時に活動自体が頓挫してしまう場合が多く見られる。

本調査のパイロット事業では、コミュニティ収入事業を導入することで、継続的な識字教室の運営の可能性が確認され、他の集落からの関心も高まり始めている。このような住民主体でコミュニティ事業を運営し、それにより識字教室を維持する方法は、対象地域では初めての試み⁶であった。

コミュニティ収入事業により、識字教室の運営に持続性を持たせうえで、識字の教授法やモニタリング体制をさらに改良し、他地域にも普及できるようなモデルを構築する。

B. 目的

持続性のある機能的識字教育が実施できる仕組みを作る。

コミュニティ収入事業の実施により、外部機関に頼らず住民自身で運営できる識字教室を実施する。すでにある識字教育の方法をベースとし、生計向上を進めるためにさらに効果的な識字教育の方法を確立する。

C. 対象

ロビート市農村部の全4村。識字教員、識字学習者、モニタリング対象者は同村の住民もしくは行政関係者。

識字教員は候補者を200人、実際に教員となる者は120人とする。識字者は5年間の事業実施で、約7000人増加することが期待される。

D. 期間

計画期間1年目から5年間

⁶ 識字教室をコミュニティ収入事業によって負担するという方法は他国でもほとんど例を見ない。

E. 工程

1. 識字教員の養成

識字教育を専門とする NGO により、1 週間の識字教員研修を村内で実施する。研修参加者は、識字教員候補者およびモニタリングを担当する教育担当の村職員とそのアシスタント候補となる学校の校長などである。

識字教員候補者は 6 年生程度の基礎教育を修了した村内に在住する者で、コミュニティ収入事業を伴う識字教育事業への理解とその実施に関心のあることが条件。この条件で、村の教育担当職員、集落のリーダーや学校校長などが推薦して候補者を選定することになる。

2. 対象集落における住民参加を促進するワークショップと当事者意識の確認

この識字教室の大きな特徴は、受益者によるコミュニティ収入事業の運営である。この事業運営の前提条件となるのが、受益者の動機付けである。パイロット事業での経験では、コミュニティ収入事業のアイデアへの理解はあるものの、集落選定段階になると、参加を躊躇する集落も見られた。受益者の当事者意識を測るために、時間をおいて複数回のワークショップを実施する。さらに、彼らの参加意欲の真意を測るため、たとえば、農園の草刈準備などを実際に行ってみることで住民の参加の度合いを知るなどの方法を取ることで有効である。また、実績のある集落を訪問し、その受益者から経験談を聞く機会を持つのも、住民参加の促進方法の一つである。

3. コミュニティ収入事業の運営委員会の設立と事業の実施

コミュニティ収入事業の内容として、受益者の実施能力や事業規模から考えて、コミュニティ農園もしくは日常品の販売所が妥当であることが、本調査のパイロット事業で確認された。事業の実施にあたり、住民代表から成る運営委員会の設立が必要になる。委員会は事業の準備から実施の管理までを担う。委員会の作業には読み書き計算能力を要求されることもあるため、識字教員などが含まれることが重要である。

4. 識字教室の実施

授業の時間割などは、学習者と教員が彼らの生活時間に合わせて決定、変更することができる。受益者の大部分は農民であるために、農作業に行く前の早朝もしくは帰宅後の夕方か夜に教室が実施されることになる。

教室のモニタリングは、教育担当行政職員とそのアシスタントになる学校校長などによって、月に一度程度の頻度で各教室を訪問する。モニタリングの項目として、識字教室は、授業の進捗状況、指導の質、学習者の出欠状況を、コミュニティ収入事業については事業の進捗状況、受益者の参加状況などである。このモニタリングの結果が、教授法の改善や学習者の学習阻害要因の把握に通じる。また関係者が教

室のモニタリングを行う際、識字教員、学習者双方の活動上の問題解決のため、アドバイスしたり、必要によっては介入することも重要なポイントである。

5. 識字教員への補習研修

授業が開催されない期間に教員のための補習研修を実施する。これは識字教育においては、ほとんど前例のないプログラムであるが、その目的は前述の事業モニタリングで確認された教員に不足している能力強化やコミュニティ事業の問題解決能力の強化においている。

特に教員の能力開発については、学校教員のための研修内容を参考にしつつ、識字専門の NGO の協力を得て、教員の評価手法、補習プログラムの開発を行う。

6. ポストリテラシープログラムの実施

学習者が識字プログラムを修了し、最終試験に合格し、識字者と認められることも成果の一つではある。しかし、彼らが、読み書き計算の基礎力を日常生活の中で具体的に使うことができるようになることがさらに重要である。四則演算ができるようになれば、簡単なビジネスに必要な計算をすることができる。また、農業技術のガイドや肥料・殺虫剤の取り扱い説明書などを読むことができるようになる。実際の受益者のニーズに合わせた実践的な識字を活用したトレーニングをこのプログラムでは行う。

7. 普及モデルの構築

このようなコミュニティ収入事業と識字教育を併用したモデルを州内、国内に普及するための拠点とする。研修を本事業対象地域で実施することで、研修参加者は実際に事業を訪問し、関係者から経験について話を聞く機会を持つことができる。外部の支援者ではなく、事業の当事者が成功例を示すことは、それを知る側にとっては説得力が高くなり、知らせる側にとっても動機付けとなり、双方にとってプラスとなる。

F. 体制

村の教育担当職員 1 人は村の全体指揮をとり、その下に 1、2 人のアシスタントをつける。将来的な持続性のためには村内にいる学校教員や校長などが理想である。最初の 1,2 年は NGO スタッフもつけることで、OJT により、識字教室やコミュニティ収入事業へのモニタリング能力を向上させる。

既述のようにコミュニティ収入事業の前提条件は受益者の当事者意識であり、準備段階での動機付けは重要である。そのため、意識の高い集落を初年の対象とし、成功例を示すことでの他の集落への波及効果を期待する。2 年目以降は先駆的な集落の運営委員会のメンバーも他の集落での動員のためのワークショップに関わってもらおう。

他の村への普及、波及は市の教育局の調整のもとに、既に実施経験のある村の教育

担当行政職員が支援する体制を確立する。パイロット事業の経験では、住民動員のワークショップ実施、教員研修、コミュニティ収入事業および識字教室の実施の最初の1.5年ほどの期間に OJT で基本的な行政職員の管理能力を高めることができることを確認している。

G. 支援

対象が4村のほぼ全集落、およそ130集落という大がかりなプロジェクトなので、実施体制の組み方、運び方に関しては外部支援があった方がよい。住民組織化や実地研修の専門技術に基づいた支援が望まれる。外部専門家は行政職員や NGO スタッフのアドバイザーとして、実際の事業管理を支援する。前項で既述のとおり、1,2年間のスーパーバイズで能力向上を期待することができる。

技術面に関しては、識字専門 NGO による研修実施、評価方法、教員補習プログラムの確立支援が必要となる。これらの方法、プログラムの適用により、結果的には教員の質の向上、学習者側への動機付けなどを通じて、学習者のドロップアウト率や修了時試験の不合格率の減少を目指す。

H. 根拠

本調査のパイロットプロジェクトでコミュニティ収入事業への行政職員、住民の動機付けはワークショップを通じて可能であることは検証済みである。またコミュニティ収入事業も、アクセス可能な資源（人材、土地）を活用して、収益を得ることが可能であることは実証済みである。

事業実施体制は、パイロット事業実施期間中に自立のレベルまでに達成できなかったものの、行政職員、運営委員会の能力の向上がみられ、体制が機能する可能性は確認された。

I. 特徴

教室の運営費はコミュニティ収入事業により維持される点が特徴である。識字プログラムの予算配分は教員養成と教員への給与が大部分を占めるのが通常であるが、この事業では、コミュニティ収入事業の初期投資と初年度のみ教員給与に予算を割り当てるだけですみ、継続的な教員給与への予算配分を必要としない。少ない予算で最大の効果を出すことが可能である。

単純化した比較だが、違いを数字で示してみよう。通常の識字教室の運営方法では、教員に月額100ドル支払い、5集落で10カ月の教室を開催するならば、運営費として年5,000ドルかかる。この出費が毎年繰り返されるから、5年で2万5000ドル、10年では5万ドルが必要になる。これに対して、調査団が提案する方式では、収入事業の

初期投資に 1 集落 3500 ドル×5 集落=17500 ドル、これに初年度の教員給与 5000 ドルを合わせた計 2 万 2500 ドルの予算がありさえすれば、2 年目以降の教員給与は収入事業でまかなわれるから、追加の予算を全くあてることなく、5 年でも 10 年でも識字教室を開くことができるのである。戦争を終えたばかりの国をはじめ予算の少ない途上国での持続的な識字教室に活路を開き、ミレニアム開発目標の到達に大きく貢献する方式だと言える。

もう一つの特徴は、対象地域外への普及を念頭において、そのモデル、体制を確立する点である。事業の持続性を確保するためのコミュニティ収入事業を伴う識字事業、他分野事業との相乗効果を目指す機能的識字教育を目指す識字事業はアンゴラでも新しい試みである。対象地域を普及の拠点地とすることで、事業終了後の他市、他州への普及、受益者の増加を目指す。

J. 課題

住民の動機付けがプロジェクトの重要な前提条件になる。パイロット事業では事業開始前に、コミュニティ収入事業という新しいアイデアを説明し、受益者の当事者意識を高めるためにワークショップに時間をかけた。このことにより、事業開始後は受益者の動機付けに関わる問題はほとんど発生せず、事業は比較的スムーズに進捗した。

識字そのものの技術面では「G 支援」で述べたように教授法、評価方法の開発に加えて、習得された識字能力が実用性を持って発揮されるようにすることである。対象地域の受益者の生計向上手段は農業や小ビジネスが中心であり、生産性や収入向上に実践的に役に立つポストリテラシープログラムのフォローが重要になる。

K. 予算

予算は主に教員養成関連の約 5 万ドル、コミュニティ収入事業関連の 6 万ドル、教室への設備投資関連の 6.4 万ドル、NGO の人件費 6 万ドルのほか、識字教員の給与、普及プログラム、行政職員対象の研修等も含め、5 年間の総事業費はドルベースで約 28 万ドルを見積もる。

表 9-17 識字プログラムの予算

項目	内容・仕様	単価 (Kz)	数量	金額(Kz)	金額 (US\$)
教員養成・補修研修開催費	講師人件費、宿泊・日当手当 (1 研修当たり)	64,500	10	645,000	8,600
	参加者宿泊・日当手当 (1 人当たり) 毎年参加	3,000	520	1,560,000	20,800
	教材 (1 人当たり)	3,000	520	1,560,000	20,800
コミュニティ収入事業準備資金	1 集落当たり平均	37,500	120	4,500,000	60,000
識字教員給与	開始時 3 カ月分 1 人当たり	11,250	120	1,350,000	18,000
識字教室設備投資	黒板、発電機など、1 教室あたり	40,000	120	4,800,000	64,000
NGO 委託費	1 年当たり	900,000	5	4,500,000	60,000
研修教材開発費	人件費を含む			375,000	5,000
ポストリテラシープログラム開発費				375,000	5,000
普及プログラム開催費	1 年当たり	150,000	5	750,000	10,000
行政職員対象研修開催費	計画立案、モニタリング手法研修開催 (1 年あたり)	150,000	5	750,000	10,000
合計				21,165,000	282,200

出所：調査団

*対象地域外の研修生にかかる経費は予算に含めていない。

L. 成果

毎年、50 人の教員候補者を 3 年間養成し、うち 80% が実際に教員となるとすると、計 120 人の教員となる。1 年次は 40 人の識字教員がそれぞれ 35 人 1 教室⁷を担当し、2 年次はさらに 80 人まで、3 年次は 120 人まで教員を増加する。

実証調査の結果から、識字学習者のうちドロップアウト率を 20% とし、残りの 50% が 1 年間のプログラムの終了試験に合格すると仮定した。そうすると、識字者が 5 年間で 6720 人増加する。つまり、域内の人口が 5 年間維持されると仮定すると、現在の 18 歳以上の人口割合は 63%、そのうち成人識字率は 67% とされているが、同数値は 80% に向上する。

表 9-18 識字プロジェクトの期待される成果

項目	1 年次	2 年次	3 年次	4 年次	5 年次	合計
教員候補者数 (教員養成研修参加者数)	50	50	50	0	0	150
教員数 (累積) (候補者数の 80%)	40	80	120	120	120	120
識字学習者数	1400	2800	4200	4200	4200	16800
見込み修了試験合格者数 (識字学習者数の 40%)	560	1120	1680	1680	1680	6720
ポストリテラシー学習者数 (見込み修了者数の 80%)	0	896	1344	1344	1344	4928

出所：調査団

さらに機能的識字習得のためのポストリテラシープログラムに識字修了者の 80%

⁷ パイロット事業で試みた生徒数を参考。教室の広さと一教員の担当できるキャパシティを考慮した。

が参加すると、最終的には 4928 人に達成する。

このような定量的な成果とは別に、下記の成果も達成される。

1. 識字教員の評価システム、評価基準が構築される。
2. ポストリテラシープログラムが開発される。
3. 受益者は機能的識字習得によりマイクロクレジットの融資を受ける機会を拡げ、小規模ビジネスを実施する可能性が高め、収入向上、食糧増産を達成する。

9.4 保健

9.4.1 地域人材による病気予防プロジェクト

本プロジェクトは、人々の健康維持に強い関心を持つ地域住民を保健プロモーターとして養成する。そして、特に疾病率の高いマラリアと下痢性の疾病や母子保健に関連する啓蒙を中心とした活動を実施する。活動を継続的なものにするため、コミュニティ収入事業を行い、その収益でプロモーターの活動経費を賄う。

この活動を通して、病気にかかりにくい家庭生活を営む住民が増え、地域開発のために活力ある人材が維持される。

本プロジェクトは、まず、保健ポストに勤務する看護師の医療や公衆衛生の知識のレベル、地域の保健衛生の現状などを確認することから始める。その後、保健省の協力を得つつ、彼らの知識向上に必要な研修を実施する。その際、住民に保健の基礎的な知識を効果的に伝達するコミュニケーション手段も技術移転する。

次に、研修を受けた看護師は、この知識を、NGO の協力の下、あらかじめ各集落から選定された保健プロモーター候補者に伝達する。

研修終了後、新しく保健プロモーターとなった者は、出身の集落住民に対し、健康に関する啓蒙活動を定期的に行う。また、この活動を維持するため、コミュニティ収入事業を併設した救急ポスト (Posto de Socorro) とコミュニティ薬局も実施する。もちろん、こうした活動に対し保健ポストの看護師は全面的に協力する。

このように、保健プロモーターは、住民自ら健康維持を意識し、行動することを促すが、それとともに、住民が疾病した場合は、保健ポストに行く前に病気が悪化しない措置もとる。

調査を通じて、保健ポストの看護師と住民との良好なコミュニケーション、ボランティア意識の高い一定の知識を持った住民や公衆衛生に関する啓蒙資料⁸の存在、パイロットプロジェクトを通じて住民によるコミュニティ収入事業の運営能力が確認されており、本プロジェクトの実施体制が構築でき、事業効果が持続する可能性は高い。

⁸ MIMSA PROMOCAO DA SAUDE NA ESCOLS DO I NIVEL DO ENSENO DE BASE 1998

A. 背景

対象地域の看護師の数は、人口 1000 人あたり 0.26 人と全国平均 1.0 人の 1/4 にすぎない。看護師の数ははじめ、医療体制の拡充は都市部を中心に進められている。

農村地域に対しては、アンゴラ政府もキューバを中心とする外国人医師の増員を図り、農村の保健ポストにも週 1 回の割合で医師の訪問診療を行うなど、農村地域の医療分野の改善努力をしている⁹。しかし、日々住民と向き合う看護師を増員することは、看護師の養成学校が再開されておらず、今後も暫く再開の見込みがないことを考えると、ここ数年間は極めて困難と考えられる。

その一方、対象地域にはさまざまな疾病がある。とりわけ、マラリアと細菌性の下痢が最も大きな問題で、それらの削減が最大の課題である。また、数は少ないものの時折、コレラが流行するなど、保健衛生分野が対応すべきことはあまりにも多い。しかし、これらほとんどの疾病は、わずかな知識と支援があれば、住民自身で予防できるものが多いことも事実である。そのためには、保健ポストに常駐する看護師が、住民の協力を得ながら、そうした疾病に対する予防の啓蒙活動を行うことが有効だと考えられる。

彼らは、保健省が実施する予防接種や配布される蚊帳の使用法の指導のため集落を巡回するので、予防の啓蒙活動を行うことは、条件さえ整えば十分可能である。しかし、看護師の絶対数はあまりにも少ない。

一方、集落には伝統的助産師や予防接種をするためのボランティアが存在する。彼らの中には、保健省や国際 NGO による保健衛生の研修を受けた者もいる。農村の集落でも乳幼児の予防接種率は高いが、このような研修を受けた人々が保健ポストを実際に手伝っており、彼らの支援なくして予防接種は成り立たない、といっても過言ではない。

このようなボランティア意識のある住民を戦略的に養成し、住民を疾病から予防するための啓蒙活動に参加させていくことで、既述のような疾病率を削減することは十分に可能である。例えば、保健プロモーターが、かまど普及プロジェクトにも参加し、住民に煮沸した飲料水をとることの重要性を伝えることで下痢性疾患を減少させるのもその一つである。

B. 目的

対象地域で、130 人の保健プロモーターを養成し、主に病気の予防を図る。保健プロモーターが継続的に活動できるコミュニティ収入事業のシステムを構築する。

⁹ Jornal de Angola 12 de Agosto de 2008 Ano 32 N11200 P.31

C. 対象

ロビート市農村部の4村129集落。保健プロモーターは129集落、コミュニティ事業はそのうち33集落。直接の受益者となる保健プロモーター候補の選定は、意欲と学歴、特に読み書きの能力を判断基準にする。

D. 期間

計画期間1年目から3年間

E. 工程

1. プロジェクト対象地域の自治体、保健省、外部専門家などによる運営委員会を立ち上げる。
2. 外部専門家が保健省ベンゲラ支局、NGOと対象集落の調査計画を立案する。調査内容には以下の項目を含める。その結果により33集落を選定する。
 - 保健医療、公衆衛生関連の研修を受けた住民と受けた研修の内容
 - 看護師、教師、上記を対象とした保健医療、公衆衛生に関する基礎テストの実施によるレベル
 - 保健プロモーターとして研修を受ける意欲のある者の学歴と読み書き能力
 - 地域の疾病の現状（保健ポストの登録記録、サンプリングによるインタビュー等）
3. 保健衛生と啓蒙、コミュニケーションに関する基礎研修を看護師に実施する。
 - コミュニケーション技術
 - 健康と疾病
 - 健康と学校の役割
 - 清潔と健康の関係（清掃、飲料水、トイレ）
 - おもな疾病の原因、症状、予防、対策（下痢、マラリア）
 - 予防接種
 - 栄養
 - 歯の健康
 - エイズ
4. 研修を受けた看護師は、NGOの協力を得ながら、選定された保健プロモーターに同様の研修をする。
5. 外部専門家が、行政職員やNGOとともに、救急ポスト、収入事業、コミュニティ薬局などコミュニティ事業について企画立案する。
6. コミュニティ事業と疾病予防、母子保健に関連する啓蒙活動を始める。その際、関連するプロジェクト、例えば、かまど普及プロジェクト等が並行して実施されている。

る場合は連携する。蚊帳の配布と使用法の指導、集落のゴミ処理、予防接種の必要性、母子保健に関する知識の普及なども同時に行う。その際、教会や住民組織の協力を得て活動を行う。学校では教師を中心とした啓蒙活動を行う。

7. 啓蒙活動の効果やコミュニティ事業の運営をモニタリングする。
8. 総合評価結果を関係機関（者）で共有するためセミナーを開催する。

F. 体制

公衆衛生、基礎医療の再教育、啓蒙活動の手法の研修を受けた保健ポストの看護師は、村の予防活動全体の指揮をとる。各保健ポストに1人のNGOスタッフをつけ、村で選定された保健プロモーターの候補者に、彼らが受講した研修内容を技術移転する。その間に村行政の社会担当官とNGOスタッフは、対象となる集落で救急ポスト兼コミュニティ薬局、コミュニティ事業について、住民に対する説明会を行う。

救急ポスト設置後、保健プロモーターが行う啓蒙活動は、各集落の教会の協力を得て毎週末に実施する。また、日頃、集落のリーダーの協力を仰ぎながら、集落内の保健、衛生情報の収集に努める。また、病人、高齢者、身体障害者、妊娠前後の女性のいる家庭を中心に、できる限り頻繁に訪問し、看護師のアドバイスをあおぎつつ指導する。

小学生を対象とする啓蒙活動を行う場合は、教員の全面的な協力を得る。看護師はそれらの活動の側面支援をする。

保健プロモーターの謝礼金など一部はコミュニティ事業で負担する。開始当初から2年間はNGOスタッフが中心となって住民による運営管理をフォローし、徐々に住民組織に移行させていく。また、同時に村行政の社会担当職員にも運営のモニタリングのポイントを引き継ぐ。

市の保健局は、機会あるごとに村の活動をモニタリングし、特に疾病の登録数を中心に啓蒙活動の効果をモニタリングする。

G. 支援

本プロジェクトは、コミュニティ事業を実施するため、実施体制の組み方や運営方法、モニタリング方法に関しては外部支援が望まれる。

外部専門家の直接のカウンターパート機関は市の保健局だが、看護師再教育にあたり保健省の協力による講師の派遣が必要となる。また、啓蒙活動を村内に普及するにあたり、保健を専門とするNGOの協力は必須である。

H. 根拠

既述のように、集落には保健関係の研修を受講済みのプロモーター候補がいる。実

際に農村地域で、乳幼児の高い予防接種率を維持するには、彼らの存在なくしてありえない。また、保健ポストの正式な職員でなくとも、知識経験のある住民が保健ポストを実際に手伝っている例もある。このようなボランティア意識のある住民を戦略的に養成し、保健省が所持する住民向けの保健衛生読本などを活用し、啓蒙活動を展開していくことで、住民を病気から予防することは可能になる。

コミュニティ収入事業については、実証調査で住民が組織的に事業を支え収益を上げる可能性が示された。したがって、本事業にこの仕組みを取り入れることで、持続性のある啓蒙活動にすることは十分可能である。

I. 特徴

コミュニティ収入事業により、プロモーターの活動やコミュニティ薬局を維持することが特徴である。このような保健分野で啓蒙活動を行う場合、無償のボランティア意識だけに依拠したシステムは必ず頓挫する。

J. 課題

コミュニティ収入事業を実施できる住民の組織能力の有無、さらに、このような活動を促す村行政や NGO のファシリテーション能力が課題となる。

K. 予算

本プロジェクトの総予算は3年間で Kz99,337,500 である。

まず、対象集落選定のための調査に4人の調査員が4つの村を平均10日間の調査ととりまとめに5日間とし、合計60日分を見積もった。

次に、看護師21人に対する再教育は、村ごとに4回に分けて研修を実施する。研修は公衆衛生、基礎医療知識と啓蒙の手法で20日間とし、参加者の宿泊費、交通費、食事手当を含める。また、講師の経費として20日 x 4回 = 80日分を見積もった。

プロモーター養成は、128集落より130人を各村の保健ポストで養成する。研修期間は20日とし、1コースに最大5~6人の参加者とする。研修参加者の昼食手当のみを予算に入れた。

当初の2年間、プロジェクト全体の調整や啓蒙手法の技術移転、モニタリングを担当する NGO スタッフ5人の人件費、出張手当として合計 Kz9,000,000 を見積もった。

資機材関係では、5カ所のヘルスポストと NGO 用のバイク、蚊帳、薬品、コミュニティ事業第1回目の運転資金、33集落向け救急ポスト兼コミュニティ事業の建屋を見積もった。

次に、看護師、NGO スタッフによる啓蒙活動のモニタリングは、看護師が33集落それぞれを年間2回、3年間、NGO スタッフが年間4回、2年間訪問すると仮定し、

合計の訪問回数は 462 回分を想定した。保健プロモーターに対する手当はコミュニティ収入事業によってまかなう。必要な資材は、128 全集落に配布するポスター、パンフレットを見積もった。

最後に、関係者のモニタリング費用として、年間 2 回（合計 6 回）村を訪問すると仮定し、バスレンタル料、出張旅費一部負担などを見積もった。

表 9-19 地域人材による病気予防プロジェクトの予算

項目	内容・仕様	単価 (Kz)	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
事前調査経費	NGO	15,000	60	900,000	12,000
看護師再教育研修	参加者手当 21 名 x20 日間	7,500	21	15,7500	2,100
	講師費用	7,500	80	600,000	8,000
プロモーター養成研修	Kz750/人/日 x 20 日 (130 人)	750	2600	1,950,000	26,000
NGO 人件費	人件費 2 年分	900,000	5	4,500,000	60,000
NGO 管理費	宿泊、食費など 2 年分	900,000	5	4,500,000	60,000
バイク	125cc、2 サイクル	225,000	10	2,250,000	30,000
ガソリン	50 リットル/訪問 (維持費含める)	2,500	462	1,155,000	15,300
蚊帳	特殊加工なしの通常製品	750	5,000	3,750,000	50,000
薬品	ペニシリン、抗生物質などセット	15,000	50	750,000	10,000
救急ポスト兼薬局、コミュニティ事業 (Kiosk)	ブロック、トタンづくりで 30 m ²	22,000,000	33	66,000,000	880,000
コミュニティ事業資金	販売事業 (石鹼、食用油必需品)	75000	33	2,475,000	33,000
保健啓蒙ポスター印刷	病気予防 5 種類 (各 1,000 部)	750	5,000	3,750,000	50,000
パンフレット	病気予防 10 種類 (各 5,000 部)	75	50,000	3,750,000	50,000
保健衛生読本印刷	家庭向け、読本の増し刷り	1,500	1000	1,500,000	20,000
関係者モニタリング/評価	バス代 (Kz22,500/回)、出張費一部負担 (Kz10,125/人/日) 20 人/2 回/年 x 3 年	225,000	6	1,350,000	18,000
合計				99,337,500	1,324,500

出所：調査団

L. 成果

本プロジェクトのアウトプットは、啓蒙活動の対象となった住民の知識の向上と得た知識の実践度合いとする。住民の知識の向上については、活動前に看護師と保健プロモーターにより、住民に簡単なプレテストを実施する。そして、半年後に再来訪した際、再度口頭で同じ内容のテストを行い、啓蒙内容の定着度を測る。

対象となる集落の 3700 世帯（約 70%）の家庭の主婦が一定の基準に達することで世帯の知識が向上したものとする。また、啓蒙した内容の実践の度合いは、集落のプロモーターが家庭訪問により蚊帳の使用状況、煮沸した飲料水をとる割合などをチェ

ックするが、3000（約 53%）世帯の主婦が得た知識を実践することが期待される。

表 9-20 地域人材による病気予防プロジェクトの期待される成果

項目	詳細	数量
知識の定着	推定 5300 世帯の主婦に対し、口頭によるプレテストを行い、合格点に達する	3700 世帯 (約 70%)
知識の実践	蚊帳や煮沸済み飲料水をはじめとする得た知識を家庭で実践している	3000 世帯 (約 53%)

出所：調査団

9.5 実施体制強化

9.5.1 行政能力向上プロジェクト

A. 背景

アンゴラの政治体制は内戦中から強力な中央集権体制が敷かれており、現在までその体制が維持されてきた。このためこれまでの地方政府の役割・権限は限定的なもので、独自の開発計画や事業等も少ない¹⁰。一方、2.5.3 地方分権の項で詳述したとおり、アンゴラ政府では現在の長期開発計画の中で地方分権を政策として推進しており、すでに部分的な権限・予算の委譲¹¹がロビート市を含む一部のパイロット自治体で試験的に開始されている。この流れを今後進めるうえでは、分権化後の行政システムにおいて中核的な機能を果たす市の能力を向上させることが重要になる。

しかしながら、これまでの中央集権的な体制下では、地方政府の行政能力も規模・質の両面で限られたものにならざるを得ず、特に人員配置は絶対的に不足している。またそもそも行政職員が絶対的に不足している現状では、単に行政職員だけをターゲットとした施策は行政機能の能力向上を進める上で有効ではない。現在の行政サービスの実態は、その他の関係者、例えばローカル NGO、宗教系組織、地域住民等が関わることでなんとかその機能を果たしているのが実態である。行政能力の向上を考える上ではこれら関係者を含めた、各地域が現在有するリソースを把握し、これらを含めたシステムを構築する必要がある。

このような関係者を含めた制度構築を進めない限り、実効性のある地方分権を進めることはできないと考えられるが、本開発調査における実証事業や計画策定ワークショップの経験を通じて、こうした開発に必要な人材の能力と可能性、さらにシステム構築の可能性を確認することができた。

なお、このいわば“参加型の地域開発計画”という試みは、最近のアフリカ諸国（ウ

¹⁰ これまでの州レベルの開発計画は、最小行政単位である村、市からのニーズのつみあげにとどまり、州レベルで求められる計画策定能力も、ニーズを上部機関に伝えるといったレベルであった。計画の大部分は公共投資であり、事業決定に際しても政治的な影響力がうかがえるものであるなど、体系的・計画的な事業選定のメカニズムは整備されていない

¹¹ ベンゲラ州からはベンゲラ、ロビト、バイアファルタ、クバル、ガンダの 5 市が選定。2008 年度には 600 万ドルの自由用途の交付金が配分される予定となっている。

ガンダ、タンザニア等)の地方分権化政策に共通する特徴でもある。¹²この背景には、地方自治の受け皿となる行政機構の質・量両面での未整備等の課題が共通しており、様々な開発アクターを巻き込んだ形で進めることが実際上必要になること、能力向上と制度支援とを両立して進める必要性等があると考えられる。

本事業はこのような問題意識に基づいて提案されるものであり、今回提案する事業を通じて開発関係者の能力強化をシステムティックに行うモデルが構築できれば、アンゴラに限らず、戦後復興を経験する国にも適用できる可能性が高いと考えられる。

B. 目的

市の開発事業に関わる各アクターが、開発事業の計画から事業結果の普及までの全過程＝プロジェクトサイクルを経験し、必要な能力を向上させることができる開発計画・事業の実施体制を構築する。同時に、今後のアンゴラでの地方分権の動向を踏まえ、ここでの経験をその他自治体でも応用可能な汎用性を持った地域開発のモデルとして確立することを目指す。

C. 対象

1. モデル自治体；ロビート市の行政サービス関係者

ロビート市をモデル自治体として選定、開発計画の計画、実施者となる市役所計画部（行政）、ローカル NGO、村の住民を対象とする。対象村は市の主要 4 村、カンジャラ、エジートプライア、ビオピオ、コランゴを対象とする。

2. 普及モデルの対象となる自治体関係者

本事業の取り組みを普及モデルとして発展させることを視野にいれ、その他自治体にも広く参加を呼びかける。対象は計画省との調整によって選定されるが、例えば地方分権のパイロット自治体として選定された全国 60 市の行政職員等が考えられる。彼らは直接パイロット事業に従事することはないが、今後のモデル適用可能性を考慮し、研修やワークショップへ等に参加する形を想定する。

D. 期間

5 年間

E. 工程

本事業では地方行政の担い手の能力向上を目的とするが、これは広義の“担い手”を意図するものである。具体的には、市、村の行政職員、住民代表が開発計画の立案、

¹² 参考資料“「アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー-地域住民に届く行政サービスのために- (2007 年)」国際協力機構”

実施、モニタリング／評価のサイクルを実施できるような能力を身に着けることを目的とする。ただし実態としては、これまで行政サービスに限定的な形でしか関与してこなかった関係者が、単独でこれらの能力を身に着けることは容易ではない。当初はこれまでも行政サービスの一部を実質的に担ってきた NGO の力を借り、同時に NGO 自身の能力向上を図りながら進めることとする。

また本開発調査の経験から、単なる教科書的なセミナーやワークショップでは実効ある能力向上にはつながらないことが明確だと考え、早い段階からパイロット事業の実施を進める。パイロット事業の実施を伴うことで開発の工程のすべてを経験させ、各アクターの求められる能力や役割を明確にし、それに沿った実践力を育成する。

(1) 主な活動

活動は以下 3 本の柱から構成され、関係者別にプログラムをアレンジして実施する。

- プロジェクトサイクルの制度、知識の普及
- 市計画部の開発事業制度・組織の創設
- 計画策定・モニタリング・評価手法の研修(パイロットプロジェクトの実施による OJT 形式)

関係者別のプログラムは以下の通り。

1. 市役所向け（開発における役割＝計画策定／事業選定・実施／モニタリング・評価）；ロビート市役所計画部のスタッフを対象とする。
 - プロジェクトサイクル(モニタリング・評価)・実施体制の制度創設支援
 - 計画立案・モニタリング・評価手法の研修プログラム(OJT 形式。中央政府の国家開発計画や地方分権化に対する評価を意識したもの)。
 - ファシリテーター育成研修
2. NGO 向け(開発における役割＝計画策定のファシリテーター/プロジェクト実施主体)；これまで行政支援の実績がある NGO をパイロット組織として数件選定。
 - パイロットプロジェクトでの実務者能力向上支援(計画・実施・モニタリング)
 - 計画策定ファシリテーター育成研修(ワークショップ形式)
3. 村の行政職員、住民代表（開発における役割＝受益者／末端ニーズの発掘）；主要 4 村の行政職員、住民代表を選定する。
 - ニーズ発掘、優先順位づけの意思決定体制・プロセスの創設支援
 - ワークショップ・パイロットプロジェクトの実施を通じたニーズ確認、優先順位づけ、事業モニタリング能力向上の訓練
4. その他自治体関係者
上記活動のうち、特にプロジェクトサイクル研修や計画策定ワークショップへの

見学・参加、パイロットプロジェクトの視察等を想定する。

5. パイロットプロジェクト案

本事業の主眼は単なる知識の移転ではなく、“経験すること”からもたらされる開発関係者の意識変革、学習効果にある。そこで実施するパイロットプロジェクトについても、その選定過程自体を能力向上の重要な機会ととらえ、ワークショップを通じて関係者自身に選定させる。このため現時点では具体的なプロジェクト案を想定していないが、開発調査の中で実施してきた実証事業等が、実施される事業に規模・アプローチの点で一つの参考になると考えられる。

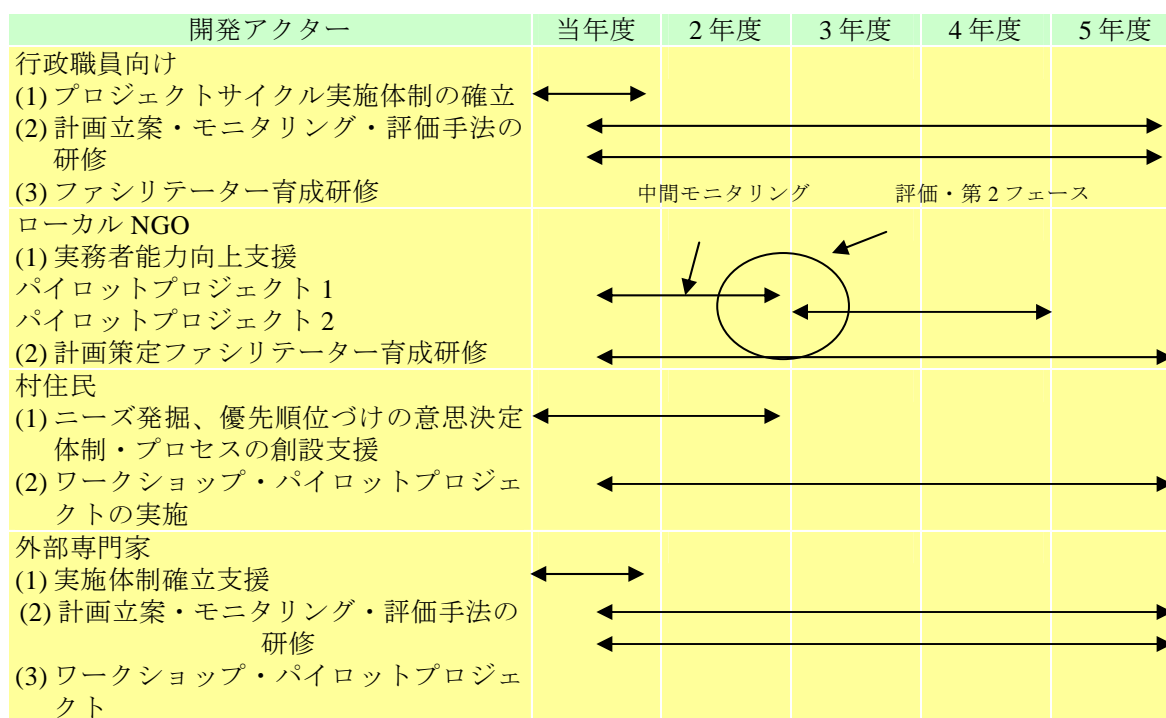
具体的には、複数の開発アクターが事業実施に関わり、能力向上に向けたターゲットが明確になる以下3類型等を想定する。実証事業の経験からも、これら主要3種類の事業を経験すれば、開発事業に必要なマネジメント能力の向上が見込めると考える。

- **インフラ整備事業**：市の職員と民間会社を中心として進める道路補修や公共建造物等
- **灌漑施設等の修復**：NGO や住民組織の協力を得て住民による維持管理が期待される
- **識字教室**：市の職員と住民組織を中心として進められる可能性のある事業

パイロット事業は当初は小規模事業からスタートし、モニタリング・評価の一連の過程を経て、その後の事業規模の拡大や変更を含めた展開を検討する。小規模事業は、関係者の能力に沿った柔軟な展開が可能である上、事業の成果によってはその後の拡大過程を含めた経験を関係者が得ることができるため、関係者の動機づけを維持する上でもメリットが大きい¹³。

¹³ 本開発調査の実証調査で実施した小規模事業の経験からもその有効性が確認できる。

(2) 実施スケジュール



出所：調査団

図 9-3 行政能力向上プロジェクトスケジュール

F. 体制

外部専門家が当初3年間支援を実施し、計画立案・モニタリング研修、市計画部の計画・モニタリング制度の創設等、導入部の支援を担当する。この期間に複数のパイロット事業を実施し、計画～評価に至るプロジェクトサイクルを経験させる。

事業の後半は本調査を通じて訓練された NGO などにより、ワークショップに参加した行政職員をファシリテーターとして養成し、外部専門家の支援終了後の持続的な人材育成の機能を確立し、事業終了後も研修を受けた行政職員、NGO がファシリテーターとして継続的に人材の訓練を行えるようにする。

G. 支援

立ち上げ後当初数年間（ファシリテーター養成段階）の外部専門家による導入支援、アドバイザーを実施する。ローカル NGO の中にはこれまで行政サービスの一部を実質的に担ってきた組織もあり、一定の実施能力を有するものと考えられるが、本事業の重要な構成要素であるパイロット事業やプロジェクトサイクルの導入、制度創設支援等については、資金ソースの問題を含め、外部専門家による支援を行うことが望ましいと考えられる。ただしこの場合でも事業実施の後半段階では外部専門家の投入が終了し、ローカル NGO がその任を引き継ぐ形でローカルリソースの持続性を確保

することを旨とする。

H. 根拠

本事業の実施可能性を考える上で最も重要になるのは、関係者実施の意識、つまり“開発の担い手として自身をどう意識し、関与への意欲を有しているかどうか”である。調査団としては、本開発調査での経験から、彼らを開発の主体に据えて地域開発を進めることは十分な実現可能性があると判断する。本開発調査で実施した開発ニーズの抽出・事業選定のワークショップ等では、行政職員や住民代表から高い参加意欲が示され、意欲的な取り組みを確認することができた¹⁴。能力的にも一定の水準にはあると考えられ、演習を通じた継続的な働きかけを維持することができれば、将来的に計画立案のプロセスを自身で理解し、実施できるようになると考えられる。

I. 特徴

本開発調査を通じて得られた知見として、アンゴラにおける開発計画、事業を実効あるものとするためには、以下が重要になると考える。

- 行政職員だけではなく、より広義の行政サービスの担い手を想定した仕組みを作ること
- 各関係者のレベルに沿って必要となる能力を正確に見極め、お仕着せではない、彼ら自身が独自で考え、実施できる仕組みを作ること
- 教科書的なマニュアル作りに注力するのではなく、小規模であっても実施を伴うことで、“経験”を通じた学びのプロセスを核に据えること

本事業では、小規模であってもパイロット事業の実施を制度創設と並行して実施することで、失敗・成功いずれの経験であってもそれが関係者の中で有効に消化され、制度創設への有効なフィードバックとなるような事業デザインを設計した。

J. 課題

(1) 地域の開発計画と上位計画との整合性

計画策定プロセスが主として村レベルからのボトムアップのアプローチを採用するため、市計画部は、これらのニーズと上位計画(中央や州レベルの開発計画、その中のロビート市の位置づけ)との整合性を取った上で計画・事業選定を行う必要がある。同時に、市役所は末端ニーズを上位機関に伝える役割も求められることから、事業実施プロセスにおいては中央政府や州政府関係者とも十分な調整の上、フレームワーク

¹⁴ ワークショップで実施したアプローチは問題分析やSWOT分析、事業案抽出等、行政職員たちにとっても初めて経験するプロセスだったが、ファシリテーターの支援があれば理解し、参加していけるだけの意欲は維持することができた。

を策定する必要がある。

(2) 受け皿となる市・村行政職員の流動性

このような能力向上事業において常に問題になるのが、事業の対象となる公務員の雇用の流動性の高さである。アンゴラにおいても計画策定の主たる担い手となる地方行政の公務員の頻繁な部署移動や人員の入れ替え、転職等、その流動性の高さが懸念される。ただし、2008年9月に実施された総選挙で与党が圧勝し、人事面でも当面は安定した運営がされる見通しであること、本事業が特定の人員のみを対象とするのではなく、システマティックな能力向上の制度構築を意図していることなどから、市役所との緊密な連絡・調整を保つことで、そのリスクをある程度低減できると考える。

K. 予算

予算は人件費(外部専門家、ローカル NGO)と付随する管理費、業務費のほか、パイロット事業の実施費用によって構成される。行政職員や住民代表の参加に伴う費用等は計上していない。5年間の総事業費はドルベースで約150万ドルを見積もる。

表 9-21 行政能力向上プロジェクト予算

	項目	内容・仕様	単価	数量	金額 (Kz)	金額 (US\$)
1	外部専門家	人件費 3年分(7M/M/年)	US\$270,000	3人	60,750,000	810,000
2	外部専門家業務費	車両、その他業務費/年	US\$100,000	3年	22,500,000	300,000
3	NGO 人件費	人件費 5年分/人	Kz 2,250,000	5人	11,250,000	150,000
4	NGO 管理費	宿泊、食費など 5年分/人	Kz 2,250,000	5人	11,250,000	150,000
5	パイロット事業費用	小規模事業 4件*4村/年	US\$5,000	16件	6,000,000	80,000
6	バイク	125cc、2サイクル	Kz 225,000		0	0
7	ガソリン	2年1台 1000リットル	Kz 40,000		0	0
	合計				111,750,000	1,490,000

出所：調査団

事業費の規模からも外部資金による支援が必須であるが、想定する外部資金ソースとしては、国際協力機構（JICA）による技術協力プロジェクトやアフリカ開発銀行と旧国際協力銀行（JBIC）の公共部門のガバナンス強化を支援する信託基金¹⁵や人的資源助成金等が考えられる。

L. 成果

本事業の最上位の目的は行政能力の向上にあり、定量的・客観的な成果の検証は困難な面がある。開発アクターの能力向上にかかる取り組みを評価するうえでは、単なるパイロット事業の成否だけでは不十分であり、“その過程を通じてどのような変化が生じたのか”を適切に把握することがより重要となるからである。このことを念頭に置

¹⁵ 信託基金（FAPA: Fund for African Private-Sector Assistance）と呼ばれ、アフリカ開発銀行グループに2005年に設置された、中小零細企業育成、金融機関の能力向上、公共部門のガバナンス強化のための技術支援等を実施する基金。資金規模は約2億ドル。

いた上で、本事業の成果として以下を目指す。

表 9-22 行政能力向上プロジェクトの成果と指標

開発アクター	成果	指標
(1) 市計画局	1) 上位計画との整合性に配慮した開発計画の策定 2) 事業審査能力の向上 3) 開発計画の実施・モニタリング・評価能力の向上 4) ファシリテーターの能力、人数の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中央政府による承認 ・ 承認された事業数 ・ 予算執行率 ・ 実施事業数 ・ 事業評価の実施数 ・ 研修受講者数 ・ ワークショップ実施数 ・ ファシリテーター数
(2) ローカル NGO	1) ファシリテーターの能力、人数の増加 2) 事業実施・モニタリング能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修受講者数 ・ ファシリテーター数 ・ 実施事業数 ・ モニタリング作業の実施数
(3) 村住民代表	1) 村住民の開発ニーズの抽出・選定能力の向上 2) 事業実施・モニタリング能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ ワークショップ実施数 ・ 実施事業数 ・ モニタリング作業の実施数

出所：調査団

第 10 章

結論と提言

10.1 結論

内戦終了後、国際機関や他国のドナーによる緊急援助が始まった。その時期に、RRA やロジカルフレームなどの参加型計画立案手法が導入された。ローカル NGO の中には、これらの手法の知識を持ち合わせている組織があった。政府も参加型計画立案を進めようとしていた。しかし、これらは形式的なものに留まっていた。

復興開発計画の主役であるべき住民は、調査開始当初、行政や調査団に実施して欲しいプロジェクトのリストを並べがちだった。行政は参加型開発を唱えながら、内戦時のようなトップダウン型でプロジェクトを推進しようとした。多くの NGO もドナー頼りで、ドナーの資金がなくなれば次のドナーを探してプロジェクトを回しており、自立性を備えた NGO はほとんど存在しなかった。

調査団は、プロジェクト形成調査を含め3年半にわたる調査期間を通じて、対象地域に本来の参加型開発計画を根付かせるようとした。そして、関係者にそれらを体験させる機会を提供した。

地方分権が推進されつつある、まさにこの時期に本開発計画は策定された。今後、実際に財政面でどれほど分権化がされていくのかは市の運営能力しだいである。しかし、市側の運営能力は未知数である。当初の5年は、試運転の期間として位置づけておく必要がある。そのうえで、市が必要な能力をつけられるよう国はあらゆる支援を惜しんではならない。さもなければ、地方分権の試みは、一過性のものとして終わってしまう可能性すらある。

本調査に関わった関係者はいずれも、開発に関する多くの能力を身につけることができた。中でも、実証調査をともにを行い、参加型計画立案ワークショップ、あるいはスタディツアーに参加した各セクター行政、村行政、住民組織、ローカル NGO は計画立案に関連する手法、考え方、実施体制の重要性、現地に根付く技術や実施体制を知り、具体的な開発能力を強化できるチャンスに恵まれた。彼らは、関係者すべてが当事者意識を持ち、一体となったシステムとして活動することで個々の開発活動が相乗効果を生むことを学んだ。このことが、彼らにとって最も大きな収穫だったに違いない。

本報告書のロビート市農村部復興開発計画は、地域の住民自身と村行政、さらに関係するローカル NGO が一体となって開発にあたるという考え方に立つ。しかしながら、彼らが現時点で、地域の特性に基づいてプロジェクトの優先順位をつけることはできなかったため、実証調査と4村、3セクターの参加型計画立案ワークショップの結果をふまえ、調査団の知見によって復興開発計画を策定した。

その復興開発計画では、農業開発を基本とし、その効果が農村の生活改善、教育や保健分野に波及するよう図ることが最も効率的・効果的に開発目的を達成できること

を明確にした。

計画は、市に財源移譲される開発予算が最低の投資で最大の効果を上げられるよう、各事業の指標、および各セクター間の相乗効果を目に見える形で表した。さらに、計画を実施しながら関係者の開発能力が向上していくような実施体制を含んだ内容になっている。したがって、本計画はすでに公表されているロビート市5カ年開発計画を実施するうえで重要なガイドとなるはずである。

本計画で採用した分析枠組みや手法は、ベンゲラ州の他の市に留まらず、他州にも十分通用する。それゆえアンゴラ政府は、ロビート市を地方分権の農村復興開発モデル市とし、自国予算の投入を主体とし、他の融資機関の支援を仰ぎつつ、本計画を早急に実施すべきである。

本計画を実施に移すことが対象地域の貧困緩和に大きく貢献するはずである。

10.2 提言

これまで以上に農業開発分野の予算を充実させる

結論で述べたように、本復興・開発計画は農業開発をすべての基礎においている。教育、保健分野が重要であるが、「空腹」の解決はそれにもまして重要である。また、学校や教師の、あるいはヘルスポストや看護師の充実は事業の仕様が全国どこでもほぼ同じのため、画一的な国の事業として行うことができる。しかし、農業は全国で画一的にできるものではなく、地域特性を十分考慮する必要がある。また、農業の発展が生活改善や教育、保健分野にも大きく影響を与えることが明らかである。さらに地方分権は、与えられた予算で最大の効果を出すことが求められている。このような条件下では市レベルの開発計画では、農業開発に焦点をあてて投資することが最も効率的である。

これまで、農業の重要性が謳われていながら、予算配分は明らかに不十分だったといわざるをえない。農業開発により他のセクターが得られる成果も考慮に入れて、再度、予算を見直すことが重要である。

最初の5年間で関係者の能力の強化と実施の体制を構築する

プロジェクトの評価は、終了時ではなく事後に決まる。立案された計画は、関係する行政、住民、NGOが、それぞれに期待された役割を務め、三位一体となってプロジェクトを実施・モニタリングし、その効果が持続してはじめて、よく練られた計画であったと評価を受けることになる。そのためには、開発アクターの能力強化が必須である。またその能力強化は簡単に行われるものではない。この5年間で、プロジェクトを実施しながら関係者の能力強化を行う期間と考え、政府は、本計画に示されてい

る諸プロジェクトや人材育成のプロジェクトに投資すべきである。

行政はローカル NGO を最大限に活用する

行政職員の数を飛躍的に増やすことができない以上、政府は開発プロジェクトの実施に NGO を雇用するほかない。NGO を積極的に活用することでプロジェクトの成果の持続性は飛躍的に高まるだろう。

本調査でローカル NGO の能力を検証することができた。特筆すべきは、一部の NGO が、今後開発 NGO として成長していく可能性を見せたことである。本格的な開発 NGO として育てる機会を NGO に提供することを惜しむべきではない。政府も積極的に有能なコンサルタントなどを研修指導者として雇用し、計画に示した事業の実施や研修の機会を NGO に提供すべきである。